

사회복지 노동시장의 현황과 과제

김 영 중(경성대학교)

I. 문제제기

한국 사회에서 사회복지 환경은 다른 사회 환경의 변화와 마찬가지로 급격하게 변화해 왔다. 특히 사회복지 부문에서는 1980년대 이후 비롯된 사회복지의 확장기가 2000년대를 전후해서는 더욱 급격해지는 경향이 있다.¹⁾

절대 빈곤 문제의 사후 대책에 머물던 사회정책이 IMF 사태이후에는 상대적 빈곤과 소외, 박탈의 문제를 예방하거나 치유하는 것에까지 관심을 확대하고 있다. 차상위계층에 대한 정책이나 자활사업의 확대가 이를 대변한다. 현대사회적 특성에 따라 가족이나 여성의 성격이 변화함에 따라, 아동청소년, 장애인, 노인 등과 같은 전형적인 의존 인구를 가족보호의 한계로부터 벗어나 사회적 보호(social care) 형태로 전환해서 양육과 보호를 제공하는 문제가 시급한 현안으로 등장하고 있다. 보육서비스의 확대라든지, 노인수발보험제도의 도입 등이 그러한 맥락에서 비롯된다. 보다 최근에는 사회복지서비스의 확대를 경제와 복지의 선순환 구조의 중요한 중심축으로 삼으려는 움직임까지 가세하고 있다. 비록 사회복지서비스의 확대 방식을 놓고서는 논란이 있기는 하지만,²⁾ 이것 역시 사회복지서비스의 환경에 중대한 변화를 초래할 것임은 분명하다.

이처럼 급격한 사회복지 환경의 변화는 필연적으로 사회복지서비스의 수급(需給) 체

1) 엄밀하게는 실질적으로 사회복지서비스가 확대되던 시기는 80년대 후반으로 본다. 종합사회복지관이라는 새로운 이용서비스의 개념이 기존의 수용서비스 개념에 더해지면서, 이 시기에 서비스의 장이 활발하게 형성되었기 때문이다. 특히 민간 부문의 사회복지 전문 인력의 노동시장이 새롭게 형성되던 시기를 말하자면 사회복지관 사업이 활발하게 등장했던 80년대 후반을 기점으로 하는 것이 적절할 것 같다. 공공 부문에서는 1987년에 사회복지전문직 공무원 제도가 도입되면서, 생활보호 제도를 공공 부문에서 일반 행정과는 구분되는 영역으로 간주하기 시작했으며, 그로 인해 공공 부문에서의 사회복지 노동시장이 본격적으로 형성되는 계기가 되었다고 본다. 그럼에도, 사회복지에 대한 국가적인 강조가 시작되어서 그것이 80년대 후반에 현실화를 가능케 했던 분기점을 산정한다면, 성장과 분배의 균형론이 등장했던 80년대 초반부터라고 볼 수 있다.

2) 사회복지서비스의 확대를 사회적 일자리로 연결하려는 시도에 대한 논란이다. 자칫 사회복지서비스의 일자리 확대가 사회복지서비스의 노동시장을 저임금 구조화시켜버릴 수 있다는 우려에서 비롯된 것이다.

계에 영향을 미치는데, 대표적으로는 그것이 노동시장의 상황을 자극하게 된다. 사회복지 노동시장은 사회복지서비스의 수요와 공급에 수반되는 인력의 수급체계를 의미한다. 서비스의 수요가 확대되면 공급이 확대되고, 그에 따라 서비스 공급에 필요한 서비스 인력의 확대가 수반된다. 노동력의 수급체계를 노동시장이라 본다면, 사회복지 노동시장에 대한 이해는 노동력이 어떻게 수요되고, 어떻게 공급되며, 그로 인해 노동시장이 어떤 상태에서 형성되어 있는지(예를 들어, 임금이 어느 정도로 결정되어 있는 지 등) 등을 파악하는 것이 된다.

엄밀하게 말하자면 사회복지의 노동시장은 일반 시장경제하에서의 노동시장과는 다르다. 시장경제에서 노동시장은 수요와 공급이 가격 매커니즘(mechanism)에 따라 결정된다고 보지만, 자유 시장의 개념을 적용하기 어려운 사회복지서비스 시장은 단순하게 서비스의 수요자와 공급자간의 가격 합의점에 의거해서 움직이는 것으로 보지 않는다. 사회복지 산업은 '규제의 산업'이라는 성격과, 사유재와 공공재의 '혼합재 생산 산업'의 특성을 갖고 있으므로, 이를 시장경제의 분석 도구를 사용해서 파악하기는 어렵다.

사회복지 노동시장을 이해하기 위해서는 자유시장(free market) 패러다임보다는 정치경제(political economy) 패러다임이 적합하다. 그것이 보다 현실에 가깝기 때문이다. 정치경제학적 관점에서 노동의 공급과 수요에 대한 이해는 시장(혹은 산업, 계) 외부의 정치경제적 환경 변화가 시장 내부의 역할자들에 미치는 영향과 상호작용, 그리고 그 결과로서 도출되는 일정 체계의 형성 등을 분석할 수 있게 한다. 사회복지 노동시장이 폐쇄적인 상태에서 외부 환경과 무관하게 움직이는 것이 아니라, 오히려 외부환경의 변화에 종속적일 만큼 그 지배력이 크다는 것은 인정한다면, 그것을 적절히 분석의 틀에 포함시킬 수 있는 관점이 보다 유용하다.

현재 시점에서 사회복지 노동시장에 대한 이해는 중요하다. 이것은 이 시장에서 활동하는 사회복지 인력의 수급과 임금 수준 등에 관한 주요 이슈들의 향배를 가늠케 하고, 적절한 대처를 강구할 수 있게 하는 기초 상황 인식에 대한 의미로서도 중요하다. 그러나 보다 근본적으로는 이것은 우리 사회에서 사회복지서비스의 양과 질이 확보될 수 있을 것인지에 대한 문제이며, 그 과정에서 사회복지의 확대라는 거시 사회적 명제의 도전에 우리 사회복지계가 어떻게 적절히 대응해 나가야 할 것인지에 대한 지표를 제시하는 문제이다. 사회복지 노동시장에 대한 이해는 사회복지서비스 노동의 이해 당사자에 해당되는 직접 소비자와 공급자들만의 문제는 아니며, 간접 소비자로서의 수혜를 받는 편(beneficiary)까지를 포함하면 우리 전체 사회 모든 사람들의 삶의 질을 좌우하는 문제가 되는 것이다.

사회복지 노동시장의 이해에 대한 중요성에도 불구하고, 현재까지 이 시장(혹은 산업)에 대한 이해를 가능케 하는 이론적 및 경험적 지식은 매우 한정되어 있는 것으로 보인다. 사회복지 노동시장의 첨예한 이해집단에 해당될 수 있는 사회복지전문직(교육협회,

현장전문가협회, 사회복지기관들 등)조차도 미처 노동시장의 수요와 공급에 대한 이해가 충분치 못한 것처럼 보인다. 어쩌면 사회복지의 노동시장이라고 경계를 그어서 새롭게 이해될 수 있는 개념으로 만드는 작업(conceptualizing)조차도 우리 스스로가 부족했었기 때문이라고 여겨질 수 있다. 또 한편으로는 이 노동시장이 워낙이 개방체계(open system)적 속성을 띠고 있으므로, 한 전문직이 이를 스스로 통제 가능한 뚜렷한 개념적 준거를 적용해내기 어려웠다는 점도 이를 등한시하게 만들었던 소이었을 수도 있다.

어떤 원인들에 의한 것이었던 현시점에서 우리 사회복지 노동시장의 현황과 흐름을 파악해 낼 수 있는 기제가 부재하다는 사실은 부인하기 어렵다. 이것은 단순히 노동의 수급 관계 데이터베이스의 부재의 문제만에 해당하는 것이 아니다. 보다 근원적으로는 사회복지 노동시장에 대한 개념 규정에 대한 정리와, 그에 수반되는 제반 사회적 합의 까지를 포함하는 쉽지 않은 일들이 적절히 다루어지지 못하고 있음을 의미하는 것이기도 하다. 본 발표는 이를 문제로서 제기하고자 하고, 적어도 향후 본격 논의되어 정리될 필요가 있는 이 중요한 주제에 대해 일종의 ‘무작정 숲을 헤쳐 나가보는’ 접근으로서 후속 연구들에 기여하려 한다. 그렇게 함으로써 적어도 1) 사회복지 노동시장의 개념화와 경계, 2) 노동시장의 현황 파악에 필요한 자료의 유형 등에 관한 이해의 단초를 제공하고, 비록 명백히 검증되어야 할 장들이라는 한계는 있겠지만, 3) 현 시점에서 사회복지 노동시장에 대한 제언의 방향까지도 시도해 보고자 한다.

II. 사회복지 노동시장의 개념과 분석틀

사회복지 노동시장은 사회복지 분야의 노동이 수요, 공급되는 기제를 의미하는 것이다. 휴먼서비스(human service)의 특성을 가진 사회복지서비스에서 노동시장에 대한 적절한 이해는 매우 중요할 수밖에 없다. 비록 사회복지 노동시장에 대한 포괄적인 정의는 간명하지만, 그것을 경험적으로 파악해 들어가기 위한 노력에는 많은 난관이 있다. 무엇보다도 사회복지계의 익숙한 난제 ‘사회복지란 무엇인가?’에 일차적으로 부딪치게 된다.

1. 사회복지 노동시장에서 ‘사회복지’란 무엇인가?

사회복지를 이념적인 관점에서 다루든 혹은 기능적인 관점으로 규명해 들어가든, 그것을 광의적으로 설정하든 혹은 협의적 의미로 한정하든, 사회복지의 노동시장을 이해하

기 위한 노력에서 사회복지의 개념화 작업은 필수적이다. 사회복지의 영역 규정에 대한 광대한 스펙트럼이 존재하는 현실에서, 그에 대한 나름대로의 선긋기 없이 무작정 노동시장의 수요와 공급을 이해할 수는 없기 때문이다.

일반적으로 연구 개념의 규명은 이론적인 개념화를 거쳐 그에 적합한 조작적 정의에 이른다. 그러나 사회복지 노동시장과 같이 현실적인 문제를 다루는 연구에서, 사회복지의 선개념화 시도는 많은 어려움이 수반될 수 있다. 이론과 경험의 비정합성이 대표적인 문제로 나타난다. 이론적으로 규정하는 사회복지 분야와 현실적으로 인식되어지는 사회복지 분야가 다를 수가 있다는 것이다. 이로 인해 연구자는 이론과 경험, 혹은 논리와 자료 사이의 불일치를 경험하게 되고, 때로는 현실 자료에 압도되어 그에 준해서 논리를 맞추어 버리는 경향까지도 나타난다.

이러한 어려움을 전제하고서라도 반드시 사회복지 분야의 규명을 선개념화할 필요가 있는지는 앞을 것 같다. 선개념화를 고수하는데 따르는 편익도 크지 않을 것 같기 때문이다. 사회복지의 영역에 대한 개념은 특히 사회적 합의를 필요로 하는데, 노동시장의 경우와 같은 지극히 현실적인 이슈를 다루는 때는, 노동시장에서의 현실적인 합의가 무엇인지를 중심으로 사회복지 분야에 대한 경계선을 긋는 방식도 가능할 것으로 본다.

노동 현장을 중심으로 사회복지 노동시장을 규정한다는 것은 마치 이미 조작화(operationalization)되어 있는 자료들을 통해 그것을 거꾸로 개념화하는 것과 같다(일종의 후개념화). 이것은 비록 현실 고착적이어서 사회복지의 발전적 혹은 이상적 개념 규정에 대한 여지를 제시하기는 어렵지만, 현장의 합의로 이루어진 사회복지 영역을 경험적으로 재량해 내는 데는 유용할 수 있다. 사회복지의 영역 문제를 다루는 경험적 연구들에서는 어차피 현실적으로 규명되어진 현장 자료를 활용할 수밖에 없다는 것도, 후개념화의 불가피한 선택을 제시한다.

노동시장의 이슈를 다루는 본 연구에서 사회복지의 개념은 노동시장에서 느껴지고 반영되는 영역이나 분야에 대한 합의를 중시한다. 일종의 후개념화에 해당하지만, 그럼에도 그것을 고착적인 의미로 규정하지는 않는다. 오히려 현실적인 개념규정이 주는 한계를 적극적이고 의도적으로 인정하는 개념화를 취하되 (이론적인 개념화의 필요성), 현장을 규명하는데 쓰이는 (경험적인 자료를 제시할 수 있는) 개념으로서는 기초작화된 사회복지의 영역과 분야의 개념을 채택한다. 이러한 입장은 사회복지 혹은 사회복지서비스에 대한 많은 경험적인 연구들이 너무도 쉽사리 선개념화 혹은 후개념화 중 하나에 매몰되어 버리면서, 그것이 오히려 사회복지 개념의 풍부함과 발전적 논의의 가능성을 희생시키고 마는 경향이 있다는 점에서 비롯되었다.

우리나라의 경우에는 사회복지 영역에 개념 규정에서 「사회복지사업법」에 제시된 ‘사회복지사업’의 정의를 많이 쓰는 경향이 있다. 동 법 제2조에서는, 사회복지사업을 ‘(다음 법률들에 의한) 보호·선도 또는 복지에 관한 사업과 사회복지상담·부랑인 및 노숙인

보호·직업보도·무료숙박·지역사회복지·의료복지·재가복지·사회복지관운영·정신질환자 및 한센병력자 사회복지에 관한 사업 등 각종 복지사업과 이와 관련된 자원봉사활동 및 복지시설의 운영 또는 지원을 목적으로 하는 사업'을 뜻하는 것으로 규정하고 있다.³⁾ 또한 여기에서 '사회복지서비스'와 '보건의료서비스'를 정의하고 있는데, '사회복지서비스는 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움을 필요로 하는 모든 국민에게 상담·재활·직업소개 및 지도, 사회복지시설의 이용 등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가능하도록 제도적으로 지원하는 것'이고, '보건의료서비스는 국민의 건강을 보호·증진하기 위하여 보건의료인이 행하는 모든 활동'을 뜻하는 것으로 규정하고 있다.

여기에서 특기할 것은 사회복지사업의 주체에 관한 문제이다. 이것이 노동시장의 규명에서는 매우 중요한 부분인데, 사회복지사업과 제반 사회복지서비스 전반의 운영 원칙을 법적으로 제시해 놓은 「사회복지사업법」에서, 사회복지사업의 주체는 뚜렷하게 그 주체를 명시해 놓고 있다. 사회복지법인과 사회복지시설이 사회복지사업의 주체라고 되어 있다.⁴⁾ 사업법의 대다수 내용이 시설과 법인의 책임과 의무, 행동 강령 등으로 구성되어 있다. 이는 변호사법, 약사법, 의료법 등과 같은 여타 서비스 사업법들과는 판이하게 다르게 규정되어 있는 것이다.

앞서 보았듯이, 「사회복지사업법」내에서도 보건의료서비스는 명확히 보건의료인이라는 서비스의 주체를 뚜렷하게 명시하고 있지만, 사회복지서비스는 주체를 명시하지 않고 있다. 다만 상담·재활·직업소개 및 지도, 사회복지시설의 이용 등을 제공하는 행위 등에 관련한 것이 사회복지서비스라고만 모호하게 규정되고 있다. 이러한 것들을 통해서 보자면, 엄밀히 말해서 사회복지사업은 특정 전문직이 주도하는 시장이 아니라는 것이다. 사회복지사업의 주체는 시설이므로⁵⁾, 사회복지사업 분야에서 일하는 사람들은 시설에 몸담고 일하는 '종사자'의 의미에 보다 합당한 것이 된다.

만약 「사회복지사업법」의 근거하에 종사자들이 활동하는 분야를 사회복지의 조작적 영역을 구성해 본다면, 그것은 협의의 사회복지서비스를 구분짓는 경계에 가깝게 된다. 적어도 광의의 사회복지의 개념에 들어가는 교육, 노동, 보건의료, 주택 등의 대부분 개념은 이미 배제되어 있다. 교육법, 노동법, 의료법, 주택 관련법들은 사회복지사업법에서

3) 여기에 해당하는 법률들에는, 국민기초생활보장법, 아동복지법, 노인복지법, 장애인복지법, 모·부자복지법, 영유아보육법, 성매매방지및피해자보호등에관한법률, 정신보건법, 성폭력범죄의처벌및피해자보호등에관한법률, 입양촉진및절차에관한특례법, 일제하일본군위안부피해자에대한생활안정지원및기념사업등에관한법률, 사회복지공동모금회법, 장애인·노인·임산부등의편의증진보장에관한법률, 가정폭력방지및피해자보호등에관한법률, 농어촌주민의보건복지증진을위한특별법, 「식품기부 활성화에 관한 법률」이 포함되어 있다.

4) "사회복지서비스의 패러다임 변화: 조직적 전문직으로서의 방향" [대구대학교 사회복지대학원 2004년도 춘계학술세미나, 2004.5]

5) 초기 사회복지사업법에서는 이를 법인인 것으로 규정하고 있다. 1970년 사회복지사업법에서는 아예 법인과 시설의 구분조차 명확하지 않다. 그것이 점차 바뀌어서 현재는 시설에 대한 규정이 더 많은 부분을 차지하고 있다. 특히 1996년의 (신)사회복지사업법의 기초에서는 시설과 법인은 명확히 구분되고 있으며, 주체는 시설이 됨을 분명히 하고 있다.

연관성조차도 다루어지지 않는다. 심지어 사회복지사업법에는 사회보장의 주요 영역인 사회보험 관련 법률들 역시 배제되어 있어, 사회복지사업과는 무관한 영역으로 규정되어 있다. 법에서는 또한 사회복지서비스의 직접 실천서비스와 관련된 영역이 중심이 되어 있으면서, 간접 서비스에 해당하는 사회복지 교육 및 연구 분야, 장비와 시설 장치 분야 등은 포함되지 않는다. 적어도 사회복지사업법에서 규정하는 사회복지사업 혹은 사회복지서비스는 사회복지의 협의적 개념 중에서도 최소한의 명백한 코어(core)만을 규정해 놓은 것이라 할 수 있다.

여기에서 문제는 이와 같은 협의적 사회복지의 개념 규정이 이념적으로 혹은 기능적으로 정당한가, 아니면 정당하지 않는가에 있지 않다. 1970년대에 터너(John Turner, 1974)가 UN의 한 위원회에서 보고한 바대로, 대부분의 나라들에서 이상적으로는 넓은 사회복지의 의미를 설정해 두고 있지만, 현실적으로는 지극히 협의적인 영역이 통용된다는 지적은 여전히 유효하다. 문제는 현실적으로 이것이 사회복지사업 혹은 사회복지의 정당한 영역인 것으로 다수(일반인 혹은 사회복지노동자들)에게 인식되고 있는 것인가에 있다. 이것을 더 조작적인 의미로 풀어보자면, ‘사회복지사라는 이력을 앞세워서 노동 현장에 접근하는 것이 자연스럽게 받아들여지는, 혹은 최소한 어리둥절하게 만들지는 않은’ 영역에 대한 최대한의 경계선인가라는 것이다.

현실적인 영역에 대한 규정은 자칫 현실만이 존재할 경우에 현실에의 고착을 불러올 수 있다. 그래서 현실적인 규정을 활용해서 최소한의 핵심 활동들을 가려낼 수 있다 해서, 그것만으로 사회복지의 영역을 과도하게 규명지어 버리는 오류의 위험성도 동시에 인식하는 것이 중요하다. 「사회복지사업법」에 의거해서 사회복지 실천 분야를 규명하는 것은, 현실적으로 사회복지 영역의 최대 축약의 경계를 의미하는 것으로, 사회복지의 경계 파악을 위한 기초선(baseline) 혹은 코어(core)에 대한 밑그림을 제공할 수 있다는 점에서는 그 의미를 충분히 인정할 수 있다.

비록 사회복지의 영역에 대한 코어를 확인했다 해도, 이것 역시 여전히 추상적인 경계에 대한 합의에 불과하다. 개념을 통한 영역에 대한 선긋기는 경험적 조작화의 단계에 들어가면 수많은 회색지대(gray area)를 만나게 된다. 실제로 사회복지의 영역에 대한 개념 규정에서 광의나 협의 등에 대한 관점의 합의는 회색지대 이슈보다는 쉬울 수 있다. 오히려 사회복지 혹은 사회복지서비스의 영역에 대한 규정문제는 실천 현장에서는 영역간 전쟁터의 양상을 띤다. 보건과 복지의 중첩되는 영역의 문제는 현재에도 ‘노인수발보험제도’의 도입을 둘러싸고 사회복지 노동시장의 침해한 이슈가 되고 있으며, 영유아 보육과 청소년, 가족 관련 영역은 이미 오래전부터 사회복지와 여타 영역들간 영역(나와바리?) 전쟁이 벌어져 왔었다.

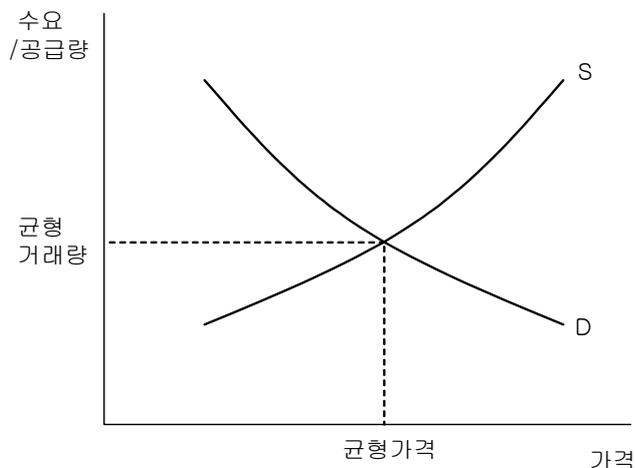
실천 분야로서의 사회복지의 영역에 대한 개념 규정은 그래서 단순히 철학적인 문제나 학술적인 논의의 대상에만 그치지 않는다. 특히 노동시장과 관련해서는 이 문제는

언제나 특정한 노동 공급 집단의 주도권과 관련한 치열한 싸움의 양상을 전제해 왔던 것이다. 특히 사회복지서비스를 비롯한 휴먼서비스 영역은 자유시장(free market)하에서 뚜렷한 주권을 가격 합리성으로 행사하려는 소비자들에 의해 주도되기가 힘들므로, 영역에 대한 개념 규정의 싸움은 대개 소비자에 의해 규명되기보다는 회색지대를 둘러싼 공급자 집단들간의 정치경제학적 힘겨루기로 이루어지기 쉽다.

2. 사회복지 노동시장의 특성

일반적으로 자유경쟁 시장의 개념에서 노동시장은 노동의 수요와 공급이 일관된 시장 가격에 의해 결정되는 것으로 여겨진다. 일반 시장에서는 노동 역시 상품의 일종으로 취급될 수 있고, 시장이론의 기본은 수요와 공급의 법칙에 의거해서 설명된다. 수요와 공급의 법칙은 상품에 대한 시장 수요량과 공급량이 시장가격과 어떤 관계를 갖는지에 대한 설명이다.

<그림 1> 일반 시장의 수요와 공급 이론



<그림 1>과 같은 일반 시장 이론으로 노동시장을 설명하는 것에는 명백한 한계가 있다. 노동은 일반적인 상품이나 재화와는 뚜렷하게 구분되는 특성을 갖고 있으므로, 노동시장을 일반 시장의 이론으로 설명하기는 어렵다고 본다. ‘공급곡선과 수요곡선이 가격 메커니즘에 의거해서 탄력적으로 움직일 것’이라는 일반 시장이론의 명제가 즉시적인 가격 탄력성이 떨어지는 노동 상품의 특성상 적절하게 들어맞기 어렵다는 것이다. 여기에다 ‘규제의 산업’으로 분류되는 사회복지 분야의 노동시장에서는 그러한 일반시장의 이론이 적용되기가 더욱 힘들어진다.

(1) 사회복지 노동의 수요 : 사회복지서비스는 사유재와 공공재로서의 특성을 동시에 갖추고 있다.⁶⁾ 대부분의 사회복지서비스는, 그것이 영리와 비영리 부문을 포함하는 민간에 의해 생산되든 혹은 정부 부문에 의해 생산되든, 개별적이고 특정한 대상에게 한정되는 재화 생산과 분배의 방식을 따르므로, 일종의 사유재적 성격을 갖고 있다. 그럼에도 수요의 주체인 소비자를 ‘수급자(recipient)’와 ‘수혜자(beneficiary)’로 분리가 가능하고, 수급자에게 한정적으로 제공되어진 서비스가 그 결과로서는 집합적인 혜택을 불특정 다수에게 제공할 수 있다는 점에서 공공재적 성격도 아울러 띠고 있다. 그래서 대부분의 사회복지서비스 생산에서 발견되는 이러한 특성을 ‘혼합재’ 생산이라 부른다 (Austin, 1988, Hillery, 1968).

혼합재의 개념을 통해서 사회복지서비스를 이해한다는 것은, 사회복지서비스의 독특한 생산 과정을 이해하는데 중요하다. 특히 사회복지서비스의 생산 과정에 개입되는 다수의 역학집단들간의 상호작용 메커니즘을 규명하고, 그에 의거한 서비스의 수요와 공급 분석이 가능할 수 있다는 점이다. 이것은, 비록 복잡하기는 하지만, 단순 시장경제의 메커니즘이나 정부기구의 메커니즘 만에 의한 단편적이고도 이분절화된 사회복지 노동시장에 대한 이해의 한계를 극복할 수 있게 한다는 점에서 의미가 있다.

사회복지서비스를 혼합재로 이해하게 되면, 사회복지서비스의 수요는 일차적으로 소비자로서의 수급자와 소비자로서의 수혜자를 분리해서 고려해 볼 수 있다. 수급자가 곧 수혜자가 되는 사유재 시장의 일반 소비자와는 달리, 사회복지서비스의 혼합재 시장에서는 대개의 경우 수급자와 수혜자가 따로 존재하는 경우가 많다. 사회복지서비스의 수급자는 수혜자에 비해 정치경제적 파워나 자원의 보유에서 취약하다. 그래서 문제와 대상의 규정에서부터 서비스의 성격과 양에 대한 결정에 이르는 제반 서비스 수요의 결정 과정에 수급자보다는 수혜자의 결정력이 보다 크게 작용하는 경우가 많다. 적어도 궁극적으로 사회복지서비스의 수요를 결정하는 것은 수급자로서의 합리적인 판단보다는 수혜자로서의 자원 할당에 대한 동의이다.

사회복지서비스의 수급자를 파악하는 것은 그다지 어렵지 않은 일이다. 그래서 수급자를 통한 가격 책정(주관적 가치평가 접근 등)이나 평가(클라이언트 만족도 등) 등을 통해 서비스 수요의 균형 가격을 시도해 보는 것도 가능할 수 있다. 그럼에도 이것이 현실적인 사회복지서비스의 수요를 예측하는 장치로 활용되는 것은 거의 불가능하다. 이것은 클라이언트의 서비스 평가와 원함(want), 만족도 등을 실컷 조사해놓고서, 이를 무

6) 사유재(private goods)의 생산은 경합성(rivalry)과 배제성(exclusiveness)을 전제로 한다. 순수한 사유재 생산에서는 소비되는 재화는 반드시 해당 소비자에게만 이득이 돌아가므로, 특정 소비자의 소비는 그만큼 다른 사람의 소비를 제한하는 효과를 갖는다. 그래서 사유재 생산은 대개 시장에서의 가격 기제로 움직이며, 수익자부담의 원칙이 적용된다. 반면 공공재(public goods)의 생산은 비경합성(non-rivalry)과 비배제성(non-exclusiveness)의 특성을 가진다. 한 사람의 소비가 다른 사람의 소비를 제한하지 않으며, 소비를 제한할 수 있는 방법이 따로 없는 경우가 공공재적 성격을 띤다. 그래서 공공재의 생산과 소비는 집합적이고, 공동체적 양식을 따른다.

엇에다 쓸지 몰라 고민하는 현실 상황과도 일치한다(사회복지욕구조사와 지역복지계획 수립의 연계 과정에서 이러한 혼란들이 자주 목격된다).

사회복지서비스의 수요는 수급자의 의견이나 선호보다는 보다 복잡한 요인들을 포함해서 복잡하게 설명될 수밖에 없다. 단순한 것은 적어도 사회복지서비스의 수요는 결코 단일 소비자 집단의 단일 가격 기제에 의해 움직이지 않는다는 점이다. 그리고 어떠한 경우에도 사회복지서비스에 대한 수요의 현황이나 예측은 수혜자로서의 소비자의 의도 내지는 허용의 과정을 반드시 포함하는 것이어야 한다는 점이다. 수혜자는 단일 집단으로 구성되지 않으며, 다양한 이해주체들이 포괄된 것이다. 이들이 갖는 정치경제학적 파워나 자원의 상황이 서비스 수요의 결정에 미치는 역학 과정을 이해하지 못하고는, 왜 어느 시기에 어떤 사회문제가 부각되고, 그것이 특정한 사회서비스의 수요를 어떻게 유발하게 되는지, 그 사회서비스에는 왜 특정한 서비스 형태(의료서비스, 심리사회서비스 등)가 선호되었는지 등을 적절히 이해할 수 없다. 그래서, 이 과정 자체의 분석은 다양한 이해주체들의 복잡한 역학 관계를 이해해야 한다.

사회복지 노동시장에서 보자면, 노동의 수요는 곧 서비스의 수요와 직결되는 문제이다. 그래서 사회복지 노동 수요를 파악한다는 것은 사회복지서비스의 수요가 현재 어느 정도로 규정되어 있는지를 확인하는 지표가 될 수 있다. 그럼에도 이것이 사회복지서비스에 대한 수요와 노동의 수요가 반드시 일치하는 것을 의미하지 않는다. 서비스의 수요가 노동의 수요로 전환되는 과정에는 또 다른 노동시장적 환경 요소들의 역할이 존재한다(Michael Barth, 2003). 사회복지 노동에 참여하는 인력의 특성과 재고 수준, 특정 서비스의 수요를 사회복지 노동에 연결하는 각종 제도적 장치들(법이나 지침, 관행 등), 대체 서비스 인력의 수준 등이 있다. 이러한 요소들이 서비스 수요가 노동 수요로 전환되는 과정에 상당한 작용을 하므로, 노동 수요의 직접적인 환경에 대한 분석은 오히려 이들 과정에 대한 이해가 중요할 수 있다.

사회복지 노동시장의 수요에 대한 추산(enumeration)은 서비스의 수요가 현재화되어 있는 상태를 통해 계상될 수 있다. 현재화된 수요는 사회문제의 분석에서 ‘표출된 욕구(expressed needs)’를 중심으로 카운트하는 방식과 유사하므로, 잠재적이나 대기적인 서비스의 수요 등을 포함시키지는 않는다. 그래서, 수요에 대한 예측보다는 현황에 대한 분석에 유용하게 쓰일 수 있는 것이다. 이를 근거로 사회복지 노동시장의 수요를 산출하더라도, 사회복지 노동 인력의 개념을 어디에 둘 것인지를 결정해야 한다. ‘종사자’ 기준으로 노동 인력을 보는 것과, ‘사회복지전문직’을 중심으로 노동 인력과 수요를 계측할 것인지는 명백히 구분되어야 한다. 비록 두 가지의 조작화에서 어느 것이 ‘옳은(?)’ 것인지를 구분하지 않더라도, 노동시장의 수요 곡선을 정확히 분석하려면 이는 반드시 구분되어질 필요가 있다.

(2) 사회복지 노동의 공급 : 사회복지 노동시장의 공급에 대한 이해는 수요에 대한 파악이나 추산보다는 오히려 수월할 수 있다. 노동의 공급에 있어서는 노동에 참여하는 인력의 합리적인 가격 판단의 기능이 가능하다. 비록 사회복지 노동이라 할지라도, 기본적으로는 노동시장의 측면에서는 참여 인력들이 노동의 판매에 따르는 합리적인 손익계산이 가능할 것으로 본다. 그래서 사회복지 노동시장에서 노동의 공급 측면은 상대적으로 가격 메커니즘에 탄력적으로 움직일 수 있다고 보는 것이다. 그러나 이것은 사회복지의 노동시장이 가격 합리적으로 움직일 것이라고 말하려는 것은 결코 아니다. 오히려 사회복지 노동의 특성상, 참여 인력의 특성이나 이에 대한 제반 사회적 인식들에 따라, 일반 시장 가격과는 매우 비합리적으로 움직일 가능성도 크다.

바트(Michael Barth, 2003)는 사회복지 노동시장에서 전문 인력의 공급을 좌우하는 요소들로, 전체 노동인구 수(충분한 노동인구 수가 존재하는 곳에서는, 수요에 대한 공급이 즉각적으로 반응할 수 있음), 대체 인력의 크기(대체 가능한 유사 노동인력이 상당한 크기로 존재하는 곳에서는 전문 인력의 노동 공급은 위축), 전문 인력의 생산 과정(생산 과정이 긴 시간을 소요하면, 인력 공급은 줄어들), 시간(인력의 변화에 따르는 시간 소요로 인해 수요 변화에 즉각 반응하기 어려움), 기호(노동 가격과는 무관하게 특정한 일을 좋아함. 이는 특히 사회복지 노동 인력의 중요한 특성이 될 수 있으며, 노동 공급곡선의 비가격적인 움직임을 연출할 수 있음), 공공 정책(특정 분야에 대한 노동 공급을 좌우하는 규정 변화에 의해 가능함), 노동조합(공급에 영향을 줄 수 있지만, 소규모 시설 기반의 사회복지 노동 성격상 공급에 영향을 주기 어려움) 등을 들고 있다.

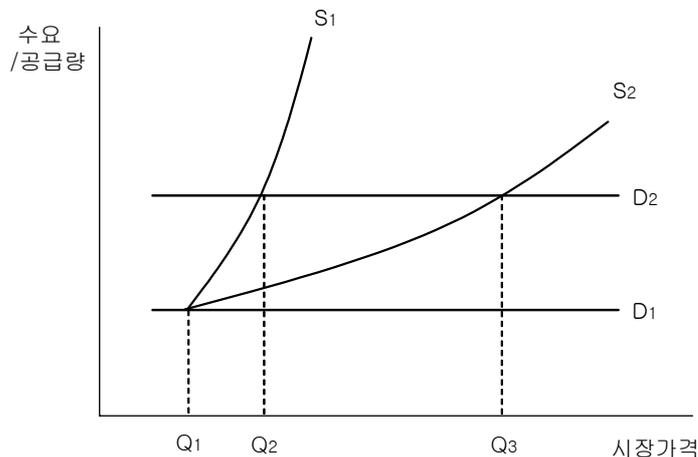
사회복지 노동시장의 공급 규모에 대한 추산은 적어도 사회복지전문직의 측면에서는 그다지 어렵지 않다. 전문 인력에 대한 공급은 대개 대학 교육기관을 통해 이루어지므로, 이를 토대로 파악이 가능하다. 전문직 이외의 인력이 노동시장에 공급되는 규모는 추산이 불가능할 정도로 여겨지며, 그것은 바트가 제시한 전체 노동력 인구의 수와 대체가능 인력의 규모 등으로 추정할 수는 있을 것이다. 우리나라의 현실에서는 대학 교육의 과다 현상과 함께, 전문직 및 비전문직 인력의 대학에 의한 과대 생산의 가능성이, 그나마 합리적으로 추정가능할 것으로 여겨지는 사회복지 노동시장의 공급 측면을 교란시켜 놓았을 수도 있다.

사회복지 노동의 공급 역시 사회복지전문직 노동과 여타 노동으로 구분해서 파악해 볼 필요가 있다. 노동의 수요에서도 그렇지만 노동의 공급 측면에서도 전문직 공급과 여타의 공급은 각기 다른 양상과 메커니즘에 의해 움직일 것이기 때문이다. 적어도 전문직의 노동 공급은 수요에 기준해서 통제 가능한 것이 되어야 하는 것으로 알려져 있다. 어떤 사회적 전문직에서도 수요와 공급을 일치하지 않은 것은 없다. 그럼에도 사회복지전문직으로서의 사회복지사의 공급은 현재 공급이 수요와 적절히 연동되지 않은 특이한 움직임을 보이고 있는 것으로 파악되고 있다. 실제 수요의 움직임과는 무관하게

수요 확대의 기대감만으로 과잉 확대를 초래하고 있다는 설명도 가능하다.

이상의 사회복지 노동에 대한 수요와 공급에 관한 논의를 단순화시켜 보면, <그림 2> 처럼 설명될 수 있다. 여기에서 수요는 수급자로서의 소비자 가격 결정과는 무관하게 움직이며, 공급은 비록 가격에 반응하지만 수요와의 합리적인 관계에 의해 움직이지 않는다고 본다. 그림에서 시장가격과는 무관하게 수요가 D1에서 D2로 움직일 때, 혹은 D1에서 D2로 움직일 것이라는 기대가 있을 때, 공급은 S1으로 반응할 수도, S2로 반응할 수도 있을 것이다. 만약 공급이 S2 대신에 S1으로 움직인다면 노동의 가격(임금수준)은 Q3대신에 Q2에서 결정되므로, 단지 노동 공급 곡선의 차이에도 Q3-Q2 만큼의 임금저하가 나타난다.

<그림 2> 사회복지 노동시장의 수요와 공급 분석 모형



현실적으로 공급과 수요의 선후 관계는 분명치 않을 수 있다. 노동의 공급 패턴이 어떤 이유에서건(예를 들어, 노동의 수요 확대와 그에 따른 시장가격의 상승에 대한 ‘기대감’으로) 먼저 변화하게 되면, 일정한 자원으로, 예를 들어 Q2정도를 감당할 수 있는 사회적 자원으로 S1에서 가능한 수요량과 S2에서 가능한 수요량이 달라지므로, 공급 패턴의 변화만으로도 수요량을 변화시킬 수 있다. 싼 값의 임금노동이 증가하게 되면, 그에 따라 시장 수요가 늘어날 수도 있다. 공급이 수요를 창출해 낼 수도 있다는 것이다.

현재 우리 사회복지 노동시장에서는 S2의 형태보다는 S1의 형태가 상대적으로 더 가깝다고 여겨진다. 그것은 S1이 시장가격에 더 급격하게 반응한다는 것을 나타내는 것으로, 우리 사회 전반의 노동시장의 현실에서 많은 수의 실업 예비군, 사회복지 분야에 대한 과잉 기대감, 대학교육의 공급 과잉과 인문사회 계열의 위기감 등에 의해 공급이 과도하게 시장에 반응하는 현상을 나타낸다. 현재로서는 수요가 D2에서 D1으로 하향 이동할 것이라는 기대감이 없으므로, 공급곡선으로서의 S1 형태의 커브가 수요의 하락과

함께 공급의 하향 민감성도 역시 띠게 될 것인지에 대해서는 확실치 않다. 다만 현재로서는 공급이 시장의 기대감에 의해 S2보다는 S1의 성격으로 급한 상승 곡선을 그릴 것으로 추정해 놓고, 수요와 공급의 관계를 분석해 볼 수 있다.

사회복지 노동시장을 가격에 비탄력적인 노동수요와 탄력적인 공급 곡선으로 가정해 두고서, 다음의 설명이 가능하다. 첫째, 사회복지 노동시장의 특성상 노동의 수요는 시장 요소보다는 시장외적 요소에 의해서 주로 영향을 받으며, 그러한 시장 외적 요소들은 노동의 공급을 좌우하는 요소들과는 상이하게 움직인다. 그래서, 사회복지 노동시장의 노동 공급과 수요는 단일한 메커니즘에 의해 스스로 균형을 찾아가는 시장으로 이해되지 않는다. 둘째, 수요와 공급에 영향을 미치는 각각의 메커니즘을 달리 규명하는 것이 필요하며, 이는 의도적인 분석의 기제를 확보하는 노력에 의해서만 가능하다. 셋째, 사회복지서비스의 시장의 특성을 고려하자면, 과도한 공급의 반응은 서비스의 질을 악화시킬 가능성을 높인다. 이것이 궁극적으로는 사회복지 노동시장에서 사회복지서비스의 수요를 오히려 감소시킬 수 있는 가능성이 있으며, 이에 대한 분석과 통제 역시 시장보다는 의도적인 메커니즘에 의해서 가능할 것이다.

III. 한국 사회복지 노동시장의 현황과 문제점

한국 사회복지 노동시장의 현황을 분석하기 위해서는 우선 노동시장의 인력에 대한 수요와 공급 현황을 분석할 필요가 있다. 인력은 두 가지 유형으로 나뉘어질 수 있는데, 사회복지전문직 인력으로서의 ‘사회복지사’와 사회복지 분야의 ‘종사자’가 있다. 사회복지 분야가 특정 전문직의 영역으로 규정되지 않은 이상, 이를 대표하는 사회복지사와 모든 분야를 포괄하는 종사자의 인력 현황으로 구분해서 볼 필요가 있다.

1. 사회복지 노동 수요의 현황과 전망

사회복지 인력에 대한 수요는 현재 표출되어진 서비스의 결과로서 시장에 반영된 사회복지 관련 일자리의 수를 통해 지표화할 수 있다. 그것이 사회복지서비스에 대한 시장의 잠재적 수요를 얼마나 적절히 반영하는 것인지는 명백히 다른 논의를 필요로 하지만, 현실적인 공급 상태에서 수요가 나타나는 접합점 (시장 기제에는 ‘균형거래량’이라고 불리는 상태)에 해당하는 수요는 어느 정도인지를 추정할 수는 있게 한다. 그리고 그 접합점으로부터 출발해서 사회복지의 노동 수요에 대한 향방을 추정해 들어갈 수 있게 한

다는 점에서도 지표로서의 중요성을 갖는다.

<표 1>은 보건복지부의 「사회복지시설 관리안내」에 포함된 시설들에 대한 현황 자료를 토대로 정리해 본 것이다. 이것은 사회복지 분야의 노동 수요를 수요처의 고용 현황 자료를 통해 파악하는 목적에서 작성한 것이다. 대개 공공과 민간 부문의 사회복지 종사자를 추산할 때, 사회복지전담공무원과 민간 사회복지시설 종사자를 기본적으로 꼽는다. 이 가운데서도 사회복지시설 종사자는 전통적으로 보건복지부의 관할 하에 있는(그래서 사회복지사업법이 저촉하는 법률들에 의해 규정되는) 서비스의 현황을 헤아릴 때 쓰는 것이다. 현재는 보육시설이 여기에서 빠져나가게 되었으므로, 보육시설에 대한 자료는 추가적으로 산입을 해서 민간사회복지시설의 종사자의 규모를 <표 1>에서 산출하자면 총 89,199 개소의 시설에 총 200,920 명의 사회복지종사자가 2005년말 현재 수요되고 있다는 것을 나타낸다. 만약 여기에서 보육시설을 제외한다면, 사회복지서비스의 종사자는 60,832 개소의 시설에 총 64,004명이 수요되는 것으로 파악된다.⁷⁾

<표 1> 사회복지 시설 현황 및 종사자 수(2005년 12월 기준)

단위 : 개소, 명

구분	생활시설	시설수	종사자	이용시설	시설수	종사자
총계	총계	2,332	36,488	총계	86,857	164,432
	법인운영생활시설 합계	1,712	33,438	(경로당제외)	5,928	27,516
	개인운영생활시설 합계	620	3,050			
노인 복지	계	1,133	15,147	계	54,823	5,502
	소계	813	13,224			
	양로시설	137	1,122	노인복지회관	163	2,132
	실비양로시설	64	253	경로당	52,786	
	유료양로시설	69	683	노인교실	1,002	
	노인요양시설	149	3,231	노인휴양소	4	
	실비노인요양시설	123	1,201	가정봉사원 파견시설	399	1,428
	유료노인요양시설	84	701	가정봉사원 교육시설	3	7
	노인전문요양시설	139	5,180	주간보호시설	280	1,328
	실비노인전문요양시설	5	240	실비주간보호시설	66	103
	유료노인전문요양시설	43	613	단기보호시설	103	504
	노인전문병원	40	2,074	노인보호전문기관	17	
	유료노인복지주택	12	237			
	[개인운영신고시설]	320	1,923			

7) 현재 사회복지 분야의 종사자의 추정치가 얼마인지라고 현장에 물으면, 전담공무원을 빼고 대략 6만명 가량일것으로 추정한다는 대답을 듣는다. 이것 역시 보건복지부의 집계 자료의 한도를 벗어나지 않고, 어쩌면 그것에서 산출된 추정치이겠지만, 한편으로는 현실적으로(일반 사회에서도) 통용될 수 있는 사회복지서비스의 시장 규모에 대한 일반적인 합의의 일종으로 볼 수도 있다.

구분	생활시설	시설수	종사자	이용시설	시설수	종사자
장애인 복지	계	426	9,772	계	1,049	7,108
	소계	265	9,038			
	지체/뇌병변 장애인 시설	31	1,023	장애인복지관	130	3,811
	시각장애인시설	13	360	장애인의료재활시설	14	472
	청각/언어 장애인시설	12	290	장애인공동생활가정	331	398
	정신지체/발달장애인시설	110	3,390	장애인주간보호시설	259	841
	중증장애인요양시설	93	3,795	장애인단기보호시설	61	242
	장애인영유아시설	6	180	장애인체육시설(수련시설)	22	260
	장애인유료복지시설			수화통역센터	108	436
	[개인운영신고시설]	161	734	장애인심부름센터등 기타	124	648
				직업재활시설	244	1,015
아동 복지	계	536	5,360	계	29,789	141,107
	소계	430	5,053			
	아동양육시설	242	4,400	지역아동센터	1,377	4,026
	아동일시보호시설	13	190	아동상담소	41	157
	아동보호치료시설	8	105	아동전용시설	3	4
	아동직업훈련시설	4	32	아동복지관	1	4
	자립지원시설	13	24	보육시설	28,367	136,916
	아동공동생활가정	150	302			
	[개인운영신고시설]	106	307			
모부자 여성	계	58		계	369	944
	모자보호시설	40		가정폭력상담소	182	398
	모자자립시설	4		성폭력상담소	124	382
	모자일시 보호시설 및 미혼모시설	14		가정폭력피해자시설	48	122
				성폭력피해자보호시설	15	42
부랑인	계	49	825	계	108	397
	법인시설	38	790	노숙인쉼터	101	339
	개인시설	11	35	상담보호센터	7	58
정신 보건	계	113	1,920	계	86	332
	소계	91	1,869	정신보건 사회복귀시설	86	332
	정신요양시설	57	1,731			
	사회복귀(생활)시설	34	138			
	[개인운영신고시설]	22	51			
지역사회 기타	결핵,한센시설	5	101	종합사회복지관	391	7,650
				자활후견기관	242	1,392

* 출처 : 보건복지부(2006), 「사회복지시설 관리안내」 & 「노인복지시설현황」 ; 여성가족부(2006), 「여성가족통계연보」 & 「보육통계」 에서 정리

사회복지 노동시장의 표출된 수요는 사회복지서비스의 시장이 주를 이루고, 여기에다 사회복지전담공무원의 수, 그리고 기타 간접서비스 형태의 노동 수요들을 추가적으로 더해가면서 파악될 수 있다. <표 2>가 이를 나타내고 있는데, 여기서는 간접서비스와 기타 분야들에 대한 추산은 시도하지 못해서 공란으로 남겨져 있다. 사회복지의 노동시장의 주요 핵심은 I 과 II 에 있을 것으로 여겨진다. I 의 영역에서도 보육을 포함시키는 것(B)과 보육을 뺀 일반(A)을 추산하는 것에서는 매우 큰 차이가 있으므로, 개념적 의미뿐만 아니라 현실적인 자료의 다름에 있어서도 이것은 분리시켜 파악해 보는 접근이 필요하다.

<표 2> 사회복지 수요 측정을 위한 사회복지 인력의 구성

단위 : 개소, 명

영역	구분	시설수	종사자수	
I. 사회복지서비스	합계 A	생활+①	60,832	64,004
	합계 B	생활+①+②	89,199	200,920
	생활시설		2,332	36,488
	이용시설	① 일반	58,500	27,516
		② 보육	28,367	136,916
II. 전문직공무원	합계	16+234	9,738	
III. 관련단체/협회	합계	()	()	
IV. 교육/연구	합계	()	()	
V. 기타 영역		()	()	
전체 합	노동수요 A	I A + II	73,742	
	노동수요 B	I B + II	210,658	
	기타 1			
	기타 2			

<표 2>의 사회복지서비스 종사자가 대략 6만 정도라는 사실은, 2004년말 기준으로 작성된 「전국사업체기초조사」의 결과를 통해서도 대략 종사자 규모가 근사하다는 점에서 신뢰할 수 있다. 비록 통계청의 ‘사업체’에 대한 기준과 보건복지부나 여성가족부의 ‘시설’에 대한 조사 기준이 다를 것이므로, 조직 수에 있어서는 차이가 있으나 종사자의 수는 중복될 가능성이 적어서 근사한 결과를 나타내는 것으로 여겨진다.⁸⁾ 두 자료에서 종사자의 수가 대략 일치한다는 것은 통계청의 사업체조사에서 기준으로 삼는 ‘한국표준산업분류’에 들어있는 사회복지사업의 영역에 대한 규정이 일반적으로 통용되는 사회복지의 노동분야에 대한 인식이 될 수 있다는 것을 보여준다.⁹⁾

8) 통계청의 「전국사업체기초조사」는 해마다 전수조사로 실시되는 것으로, 사업체 등록 단위를 기준으로 하는 것이다. 보건복지부나 여성가족부는 사업 단위를 중심으로 파악하므로, 특히 이용시설의 경우에는 상당한 수의 차이가 나는 것으로 여겨진다.

통계청의 사업체 기초조사의 결과를 <표 3>로 만들어 보면, 보건 및 사회복지사업은 1993년에 사업체 기준으로는 전체 산업에서 차지하는 비중이 1.58%, 종사자 기준으로는 2.31%의 비중을 차지하였으나, 2004년에는 사업체 기준 2.28%, 종사자 기준 4.03%로 늘어났다. 1993년에 보건업은 사업체 기준 83.4%, 사회복지사업은 사업체기준 16.6%를 차지하고, 종사자 기준으로는 보건업이 85.6%, 사회복지사업이 14.4% 를 차지하고 있다. 2004년에는 보건업이 사업체 기준으로 73.6%, 사회복지사업이 26.4%를 차지하고 있으며, 종사자 기준으로 보건업이 78.9%, 사회복지사업이 21.1%를 차지해서, 보건 및 사회복지사업 내에서도 보건업의 증가 속도보다 사회복지사업의 증가 속도가 크다는 것을 나타낸다.

<표 19> 사회복지사업 및 여타 사업 분야의 사업체와 종사자 변화

단위 : 개소, 명

연도	전체 산업		보건 및 사회복지사업		보건업		사회복지사업		
	사업체	종사자	사업체	종사자	사업체	종사자	구분	사업체	종사자
1993	2,304,250	12,245,073	36,43	283,431	30,38	242,706	합	6,044	40,725
			2		8		일반	3,526	15,083
							보육	2,518	25,642
2004	3,189,890	14,818,754	72,93	598,548	53,68	472,247	합	19,253	126,301
			5		2		일반	14,642	68,022
							보육	4,611	58,279
변화율	38.4	21.0	100.2	111.2	76.7	94.6	합	218.5	210.1
							일반	315.3	351.0
							보육	83.1	127.3

* 출처 : 통계청, 1994 ~ 2005 「전국사업체기초통계조사」

이러한 결과는 자칫 사회복지사업이 전체적으로 급속히 성장하는 것으로 오인할 수 있는 빌미를 제공할 수 있음에 유의할 필요가 있다. 사업체기초통계조사에서는 보육서비스를 사회복지사업에 포함하고 있는데, 그 결과 사회복지사업에서 보육서비스가 차지하는 비중 (종사자의 수 기준으로)이 매우 크다는 것과, 1990년대와 2000년대에 보육서비스가 급격히 팽창했다는 점을 고려한다면, 앞서 제시된 사회복지사업이 급격한 팽창

9) 보육서비스에 포함되는 인력의 규모에 대해서는 통계청 조사와 여성가족부의 조사 결과가 크게 다르게 나타나는데, 여성가족부 기준으로는 현재 약 8만7천 시설에 16만 5천명 가량의 종사자 규모로 추정되고, 통계청 전국사업체기초조사의 기준으로는 약 1만5천개 시설에 약 7만 가량의 종사자 규모로 추정하고 있다. 이 두 가지가 차이나는 명확한 이유는 파악하기 힘들다. 사업체로 미등록한 시설이 반 수 이상이 된다고 믿기는 힘들다. 혹은 하나의 사업체 등록자가 수개의 시설을 운영함으로써 사업체기준 조사와 시설기준 조사의 수에 있어서 차이가 있을 수 있는데, 그럼에도 종사자의 수에 있어서 차이가 있다는 것은 여전히 이유를 알 수 없다.

했다는 사실의 대부분은 보육서비스의 팽창이 설명해 버리는 것이 될 수도 있다. 만약 그렇다면, 사회복지사들이 노동시장에서 사회복지전문직으로서의 정체성을 가지는 영역으로 인식되는 일반 사회복지서비스 부문의 성장은, 막상 쉽사리 회자되는 바와 같은 규모의 성장을 이루지 못했음을 의미하는 것이 될 수도 있다.

만약 보육 부문을 따로 떼어내고 사회복지서비스의 노동시장의 성장을 살펴보면, 다음과 같이 설명된다. <표 3>에서 전체 산업 기준으로는 1993년에서 2004년 사이에 38.4%의 성장, 21.0% 가량의 성장이 있었고, 보건 및 사회복지사업 전체로는 종사자 기준 111%의 성장, 보건업만으로 보자면 종사자 기준 94.6%의 성장이 있었다. 사회복지사업을 보육을 포함해서 보자면 210%의 성장을 한 것처럼 보이나, 보육을 빼고 보면 127% 정도에 그쳐서 보건업을 약간 상회하는 정도이고, 이는 보건 및 사회복지사업 전체의 평균에 근접하는 정도에 불과하다. 즉, 사회복지 노동 수요의 성장에 대한 과대한 인식이 사실상은 보육 부문의 수요 성장에 따른 결과이며, 전형적인 핵심(core) 영역 사회복지서비스의 노동 수요는 기대와는 달리 (이제까지 사회복지의 투자 확대를 과대하게 인식해 왔던 것에 비하면) 크게 성장하지 못한 것으로 판단된다.

<표 4>는 사회복지사업 사업체와 종사자의 분포를 나타낸 것이다. 노동시장에서의 수요의 동향을 나타내는 것인데, 여기에서도 보육과 일반 사회복지사업의 구분을 시도할 필요가 있다. 사업체의 대표자의 성비에서 보자면 전체 산업의 평균에 비해서 사회복지사업은 여성이 지배적인 것처럼 보이지만(0.35), 보육을 제외하고 보면 오히려 전체 산업의 성비보다 더욱 남성 지배적인 것으로 나타난다(2.10). 종사자 역시 마찬가지로 보육을 제외한 일반 사회복지사업에서는, 일반적으로 인식하는 것과 같은 여성지배적인 산업의 성비가 크게 나타나지 않는다(0.76). 그럼에도 사회복지사업 종사자에 대한 일반적인 인식은 0.25의 성비에 기준되어 있는 것처럼 여기는 것이 통념이다.

<표 20> 사회복지사업 종사자 현황(2004년12월 기준)

단위 : 개소, 명

산업분류	사업체수	대표자성비 (남/여)	종사자수	종사자성비 (남/여)
전체 산업	3,189,890	1.78	14,818,754	1.47
보건 및 사회복지	72,935	2.21	598,548	0.42
보건업	53,682	5.39	472,247	0.47
의료업	50,857	5.23	466,478	0.47
수업업	2,825	11.18	5,769	1.39
사회복지사업	19,253	0.35	126,301	0.25
(사회복지사업 - 보육)	4,611	2.10	58,279	0.76

산업분류	사업체수	대표자성비 (남/여)	종사자수	종사자성비 (남/여)
수용복지시설	1,669	1.39	29,896	0.38
노인	626	1.17	10,659	0.30
심신장애인	570	2.03	12,921	0.48
신체장애인	385	2.03	8,253	0.47
정신질환·약물남용자	185	2.03	4,668	0.52
기타	473	1.13	6,316	0.34
아동및부녀자	380	0.95	5,252	0.25
그외 기타	93	2.44	1,064	1.03
비수용복지시설	17,584	0.29	96,405	0.21
보육시설	14,642	0.14	68,022	0.09
기타	2,942	2.73	28,383	0.65
직업재활원	218	3.04	3,643	0.78
그외 기타	2,724	2.71	24,740	0.63

* 출처 : 통계청(2005), 「전국사업체기초통계조사」

사회복지의 노동시장에서 노동 수요처의 현황을 분석해 볼 필요도 있다. 이는 노동의 조직적 상황을 드러내며, 이를 통해 사회복지 노동 환경의 성격을 파악해 볼 수 있다. <표 5>와 <표 6>이 각기 이를 나타내는데, <표 5>는 조직 형태별로 사업체와 종사자의 현황을 보여주는 것이고, <표 6>은 고용 규모에 따라 사회복지사업의 조직 구조를 파악하는 것이다. 여기에서도 보육사업과 일반사회복지사업의 특성은 매우 다르게 나타나서, 이를 섞어서 볼 때는 보육사업의 특성이 강하게 드러나게 되어 사회복지사업에 대한 적절한 이미지의 형성을 방해한다. 전체적으로 보자면 <표 5>에서처럼 사회복지사업은 사업체 기준으로는 개인사업체가 많은 것으로 나타난다. 그러나 이것은 보육사업의 영향 때문이고(67.7%), 일반사회복지사업에서 개인사업체가 차지하는 비중은 4.5%에 불과하다. 종사자 기준으로 보아서도 일반사회복지사업의 종사자는 대부분이 비영리법인이나 단체에서 근무하는 것으로 나타나는 반면(97.4%), 보육사업의 경우는 다수가 개인사업체의 성격에서 근무하는 것으로 나타난다 (56.7%).

<표 22> 조직형태별 사회복지사업 사업체 및 종사자 현황(2004년 기준)

단위 : 개소, 명

구 분	전체 사회복지사업		일반사회복지사업		보육사업	
	사업체	종사자	사업체	종사자	사업체	종사자
전 체	19,253 (100.0%)	126,301 (100.0%)	4,611 (100.0%)	58,279 (100.0%)	14,642 (100.0%)	68,022 (100.0%)
개인사업체	10,116 (52.5%)	39,578 (31.3%)	207 (4.5%)	1,001 (1.7%)	9,909 (67.7%)	38,577 (56.7%)
회사법인	49 (0.3%)	717 (0.6%)	20 (0.4%)	498 (0.9%)	29 (0.2%)	219 (0.3%)
회사외법인	3,918 (20.4%)	55,491 (43.9%)	2,799 (60.7%)	45,382 (77.9%)	1,119 (7.6%)	10,109 (14.9%)
비법인단체	5,170 (26.9%)	30,515 (24.2%)	1,585 (34.4%)	11,398 (19.6%)	3,585 (24.5%)	19,117 (28.1%)

* 출처 : 통계청(2005), 「2004 전국사업체기초통계조사」.

* 조직형태별 구분 : 개인사업체 - 개인이 소유·경영하는 사업체를 말하며 법인격을 갖추지 않고 2인 이상이 공동으로 운영하는 사업체; 회사법인 - 상법상의 주식회사, 유한회사, 합자회사, 합명회사; 회사외 법인 - 민법 또는 특별법에 의하여 설립된 회사법인이 아닌 법인; 비법인단체 - 법인이 아닌 단체를 말하며 동창회, 후원회, 문화단체, 노동단체, 종친회, 법인이 아닌 교회 및 암자 등

개인사업조직체와 비영리조직체의 성격은 조직의 운영원리에서부터 시작해서 많은 것들이 분명한 차이를 보인다. 그로 인해 이러한 상이한 성격의 사회복지 노동시장을 구분하지 않고 쓰는 것은 많은 위험을 내포함을 보여준다. 고용 인력의 규모별로 사업체를 나누어서 사업체의 수와 종사자의 수를 보여주는 <표 6>의 경우에도 앞서의 위험성이 그대로 드러난다. 사회복지 노동 현장을 보육을 포함해서 볼 때는 노동 규모별로 비교적 고르게 (대형 사업체를 제외하면) 분포되어 있는 것처럼 나타나지만, 일반사회복지사업과 보육사업을 분리해서 볼 때는 이 둘은 전혀 다른 성격의 노동시장의 특성을 나타낸다. 보육사업은 9인 이하 소규모 사업장이 대부분이고 거기에서 대부분의 종사자 수요가 나타나지만, 일반 사회복지사업은 20-49인 사이의 중형 사업장을 중심으로 주된 수요를 형성하고 있다. 조직체의 규모는 인력관리에서부터 사회복지행정 전반의 특성을 달리하게 만드는 주요 변수로서 인정된다.

<표 23> 고용 규모별 사회복지사업 사업체 및 종사자 현황(2004년 기준)

단위 : 개소, 명

구 분	전체 사회복지사업		일반사회복지사업		보육사업	
	사업체	종사자	사업체	종사자	사업체	종사자
전 체	19,253 (100.0%)	126,301 (100.0%)	4,611 (100.0%)	58,279 (100.0%)	14,642 (100.0%)	68,022 (100.0%)
1-4명	11,054 (57.4%)	29,807 (23.6%)	1,888 (40.9%)	4,655 (8.0%)	9,166 (62.6%)	25,152 (37.0%)
5-9명	5,323 (27.6%)	34,136 (27.0%)	1,003 (21.8%)	6,538 (11.2%)	4,320 (29.5%)	27,598 (40.6%)
10-19명	1,838 (9.5%)	23,699 (18.8%)	771 (16.7%)	10,647 (18.3%)	1,067 (7.3%)	13,052 (19.2%)
20-49명	856 (4.4%)	24,746 (19.6%)	769 (16.7%)	22,643 (38.9%)	87 (0.6%)	2,103 (3.1%)
50-99명	156 (0.8%)	10,358 (8.2%)	154 (3.3%)	10,241 (17.6%)	2 (0.0%)	117 (0.2%)
100명 이상	26 (0.1%)	3,555 (2.8%)	26 (0.6%)	3,555 (6.1%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)

* 출처 : 통계청(2005), 「2004 전국사업체기초통계조사」.

<표 7>은 사회복지사업의 종사자 지위를 기준으로 종사자의 현황을 나타내는 것이다. 상용근로자의 수가 워낙 지배적이어서 다른 부분들에서 비중의 차이가 크게 드러나지는 않지만, 이를 차지하고 자영업주와 무급봉사자의 비율만을 본다면 서로가 상이한 방향으로 나타나고 있음을 알 수 있다.

<표 24> 종사자 지위별 사회복지사업 종사자 현황(2004년 기준)

단위 : 명

구 분	전체 사회복지사업	일반사회복지사업	보육사업
전 체	126,301 (100.0%)	58,279 (100.0%)	68,022 (100.0%)
자영업주	10,133 (8.0%)	210 (0.4%)	9,923 (14.6%)
무급가족종사자	1,191 (0.9%)	47 (0.1%)	1,144 (1.7%)
상용종사자	103,552 (82.0%)	50,818 (87.2%)	52,734 (77.5%)
임시 및 일일종사자	8,162 (6.5%)	4,233 (7.3%)	3,929 (5.8%)
무급종사자	3,263 (2.6%)	2,971 (5.1%)	292 (0.4%)

* 출처 : 통계청(2005), 「2004 전국사업체기초통계조사」.

* 종사자지위 : 자영업주 - 동업자를 포함한 개인사업체의 소유주; 무급가족종사자 - 자영업주의 가족이 나 친인척으로서 임금·급여를 받지 않고 사업체의 업무를 돕는 자로 정규 근무시간의 1/3이상을 근무 한 자; 상용종사자 - 사업체에 상근 고용된 자로 고용주와 1년 이상의 고용 계약을 맺거나, 기간을 정 하지 않고 고용된 자로 일반적으로 정규직원이라고 일컬어지는 자; 임시 및 일일종사자 - 고용주와 1 년 미만의 기간을 정하여 고용된 자로 일반적으로 임시, 일일, 아르바이트, 파트타임이라고 일컬어지는 자; 무급 종사자 : 일정한 급여를 받지 않고 봉사료 또는 판매실적에 따라 판매수수료만을 지급받는 자

2. 사회복지 인력 공급의 현황과 전망

사회복지 노동 공급의 규모는 사회복지 관련 인력의 배출 현황을 통해 파악될 수 있는데, 사회복지사를 기준으로 보자면 <표 8>와 같다. 사회복지사 자격증의 교부 현황을 보자면, 사회복지사의 배출이 2000년대에 들어 급증하고 있음을 알 수 있다.¹⁰⁾ 1990년에는 전국에 모두 합쳐 1만명에도 못미치는 7,804명에 불과하던 사회복지사의 수가 16년 만인 2006년에는 무려 15만명에 달하는 수로 늘어났다. 최근에는 2006년 한해에만도 신규취득한 수가 27,088명으로 1995년까지 누적 발급된 전체 사회복지사의 수를 훨씬 뛰어넘고 있다.

<표 25> 년도별 사회복지사 자격증 교부 현황

단위 : 명

년 도	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
합 계	7,804	18,586	42,292	52,593	69,323	85,449	104,645	126,351	150,293

* 출처 : 보건복지부(2005), 「보건복지통계연보」 ; 한국사회복지사협회 내부자료(2006).

증가의 폭도 점차 커지고 있어서, 단순하게 매 5년마다 약 3배 정도의 규모로 늘어난다는 것을 기준으로 단순추정해 보자면, 4년 뒤인 2010년에는 사회복지사의 수가 약 37만명 까지 늘어날 수도 있다. 이런 단순추정에는 문제가 없지 않다. 대학의 수용과 공급 능력에도 일정한 한계가 있을 수밖에 없기 때문이다. 그래서 어느 선까지는 급속하게 공급을 늘릴 수는 있으나, 그것도 수요에 대한 비현실적인 기대감이 현실적인 상황(미취업 상황)에 직면하게 될 때, 공급 규모에 대한 축소가 있을 것으로 예상된다. 일종의 천장에 부딪치는 지점이 발생할 것으로 예상된다. 그 이후로 축소로 갈 지, 현상 유지로 가게 될 것인지는 현재로서는 예측하기 어렵다. 다만 분명한 것은 현재의 추세선을 당분간 유지하게 될 것이라면 가까운 장래에는 사회복지사 배출 인원의 급증 현상은 당분간 계속될 것이라는 점이다.

사회복지 인력의 공급 급증 현상이 사회복지 유관 인력 전체의 현상인지, 아니면 사회복지사 전문직에만 해당되는 특수 현상인지는 현재로서는 확인할 바 없다. 다만 사회복지사라는 직종의 노동 공급만을 보더라도, 공급의 이러한 급증 현상은 앞서 이 노동인

10) <표 8>은 교부 현황을 기준으로 하는 것이다. 교부이후의 자격취득자의 생몰 수는 확인되지 않은 상태에서 교부된 자 모두를 포함하는 것이다. 그러나 교부자 현황에서 차지하는 비중으로 보아 대부분이 1990년대 이후에 취득된 것으로 본다면, 생존자 교부 현황만으로 보아도 큰 수의 차이가 나지는 않을 것이다.

력에 대한 수요의 비급증 현상을 염두에 두면 지나치게 과대하고, 독특한 현상이라는 것만은 분명하다. 그래서 공급이 급증하는 원인을 이해해야 할 필요가 생긴다. 공급 증가의 주된 요인들이 노동시장의 자연스런 수요 증가에 따른 결과가 아니라면, 다른 설명들에는 무엇이 있는지를 확인해 볼 필요가 있다. 현재까지는 대학 교육의 공급량 확대에 일차적인 원인이 있다고 알려져 있는데, 대학 교육의 공급 확대의 기제가 원인 규명의 대상이 되는 것이다.

<표 26> 급수별 사회복지사 자격증 교부 현황

단위 : 명

구 분	계	1급 (당해 교부자수)	2급 (당해 교부자수)	3급 (당해 교부자수)
2005년	126,351 (21,706)	54,810 (3,932)	61,229 (17,650)	10,312 (124)
2006년	150,293 (27,088)	64,559 (4,204)	80,867 (22,853)	4,867 (31)

* 출처 : 한국사회복지사협회 내부자료(2006).

<표 9>에서 사회복지사 자격증의 발급 내용을 보면, 3급은 소수이고, 2급이 증가 된다는 것을 알 수 있다. 이것은 2년제와 4년제 대학 교육에서 배출하는 사회복지사 자격 취득 관련 전공 (혹은 교과목 이수) 인원이 그 만큼 크게 늘어나고 있음을 의미한다. 이에 대한 내용을 조금 더 세밀히 들여다 보기 위해서는 <표 10>과 같은 사회복지 노동공급의 교육기관에 대한 현황을 분석해 볼 필요가 있다.

<표 27> 사회복지 교육기관 현황

구분	유형	학교 수	학과 개설수	2003년 졸업생 사회복지 분야 취업률	2004년 졸업 예정자수	사회복지관련학과 (전공명)	2005년도 대학 학교 수
2년제	대학	97	107	94개학과 5,790명 (43.9%)	7,537명	가정복지1, 가족복지2, 노인보건복지4, 복지행정3, 보건복지1	154
	원격	2	2				
4년제	대학교	136	174	159개학과 4,335명 (37.3%)	6,709명	가정복지4, 가족복지3, 기독교복지3, 복지신학1, 기독교아동복지1, 노인복지8, 복지경영1, 복지심리1, 복지상담1, 복지행정2, 공공사회복지1, 임상사회사업1	213
	원격	15	15				

구분	유형	학교 수	학과 개설수	2003년 졸업생 사회복지 분야 취업률	2004년 졸업 예정자수	사회복지관련학과 (전공명)	2005년도 대학 학교 수
대학원	전문 대학원	4	4	26개학과 일반 258명 (50.0%)	275명	사회복지외 학과명 없음	
	일반 대학원	39	39			가족복지1	
	일반/특수 대학원	15	15	62개학과 특수 853명 (38.3%)	810명	청소년복지, 아동복지, 보건복지	
	특수 대학원	61	61			가족복지, 노년복지, 노인복지, 케어복지, 아동복지, 노인케어복지 등	
총계	369	417	417	11,236명 (41.1%, 4,615명)	15,331명		

* 출처 : 한국사회복지사협회 내부자료(2005), 전국사회복지(관련)전공 개설 학교현황(2003.12), 교육부(2005), 「교육통계연보」.

2005년 <교육통계연보>에서 보면, 현재 2년제 대학은 전국적으로 154개 (원격대학 2개 포함)가 있으며, 4년제 대학은 교육대 11, 방송통신대 1개, 원격대 15개, 일반대 186개(분교11개 포함)로 총 213개가 있다. 이를 <표 10>에서 제시된 사회복지 유관 학과(전공) 개설 현황에 대비해 보면, 전체 대학들 중에서 2년제 대학은 99/154 = 64% 가량, 4년제 대학은 151/213 = 71% 정도가 사회복지사의 배출이 가능한 교육과정을 운영하고 있음을 알 수 있다. 이것은 대학에서 사회복지 유관 전공의 개설 증가 현상이 여전히 실링(ceiling)에 도달했다고 보기 어렵다는 견해를 뒷받침한다.

현재와 같은 상태라면 당분간은 대학에서의 사회복지사 배출의 증가세는 계속될 수 있음을 추정케 한다. 졸업생들의 동일 전공분야에의 취업률도 만약 <표 19>에서 제시된 바와 같다면, 다른 전공 분야에 비해서는 동일 전공 취업률이 상대적으로 높은 편이므로, 대학 사회복지 교육의 수요자(학생) 측면에서도 수요에 대한 욕구를 높게 유지할 수 있을 것이다. 이는 과잉 포화 상태에 이른 대학교육 전반의 공급 과잉 현상으로 어려움을 겪고 있는 대학 교육 공급자들에게는 마치 푸른 바다(blue ocean)와도 같은 기대감을 안겨주기에 충분한 것일 수 있다. 문제는 그러한 기대감의 실상과 사회복지서비스의 현장 수요에 대한 실상이 서로 어긋나 있다는 점이다. 보육과 보건 등에 대한 포괄적 의미의 사회복지서비스에 대한 수요를 통해서 형성된 기대감이, 현실적으로 제한된 폭으로 성장하는 사회복지서비스의 코어 시장에 작용하게 될 때, 노동시장에서는 그것이 공급과 수요의 불일치를 유발하게 된다.

사회복지 노동 공급의 급등 현상은 대학 교육 공급자의 결정에만 기인하는 것이 아니다. 그것은 사회복지를 배타적 전문직으로 인정하지 않는 교육부와 (사회복지 분야의 인

력이 독특한 가치와 지식을 보유해야 하는지에 대해 의문을 갖고 있으며, 그로 인해 보건이나 법조, 교육 분야 등과 같이 인력의 공급 규모를 통제해야 할 필요성을 느끼지 못하고 있음), 사회복지의 공급 전달체계를 구성하는 과정에서 이를 시설 위주의 개념(즉, 사회복지 시설이 공급 주체가 되는)으로 형성한 「사회복지사업법」의 전통에도 중대한 원인이 있다. 이러한 이유들로 말미암아, 사회복지 전문 분야라 할 때는 사회복지사라는 독특한 전문직을 의미하기 보다는 사회복지시설에서 근무하는 종사자를 포괄적으로 의미하는 것으로 여겨지는 경향까지도 있다. 그 결과 ‘복지’라는 용어는 수식어처럼 따라다니며, 대학 교육에서든 현장에서든 사회복지는 특정한 전문적인 분야로 인식되기 보다는 포괄적인 개념 정도로 치부되는 경향도 보이고 있다. 그 결과 사회복지의 노동 공급은 손쉽게 증대될 수 있는 구조를 허용하고 있다.

대학 교육의 공급 구조만으로는 여전히 노동 공급의 급증 현상을 충분히 설명할 수 없다. 사회복지의 노동 공급은 노동 수요와는 달리 적어도 노동 참여자의 노동시장에 대한 이해와전망을 근간으로 한다. 따라서 비록 대학 구조가 공급을 급작스레 증가시킬 수 있는 여력이 있다 해도, 대학 교육의 수요자는 결국 사회복지 노동에의 참여를 희망하는 교육 수요자에 의해 이루어지므로, 이들에 대한 이해도 필요하다. 현재로서는 이들에게 사회복지 분야의 전망에 대한 과도한 기대를 가능케 하는 사회적 분위기가 팽창해 있으며, 한편으로 이들 참여 인력이 시장의 가격 기제보다는 다른 어떤 것들(희생과 봉사 정신, 혹은 일 자체에 대한 만족도를 중시하는 성향 등)에 의해 움직이는 성향이 다른 분야에의 참여자들보다 높을 수 있으므로, 현재와 같은 공급 급등 현상을 유발하는 것으로 여겨진다.

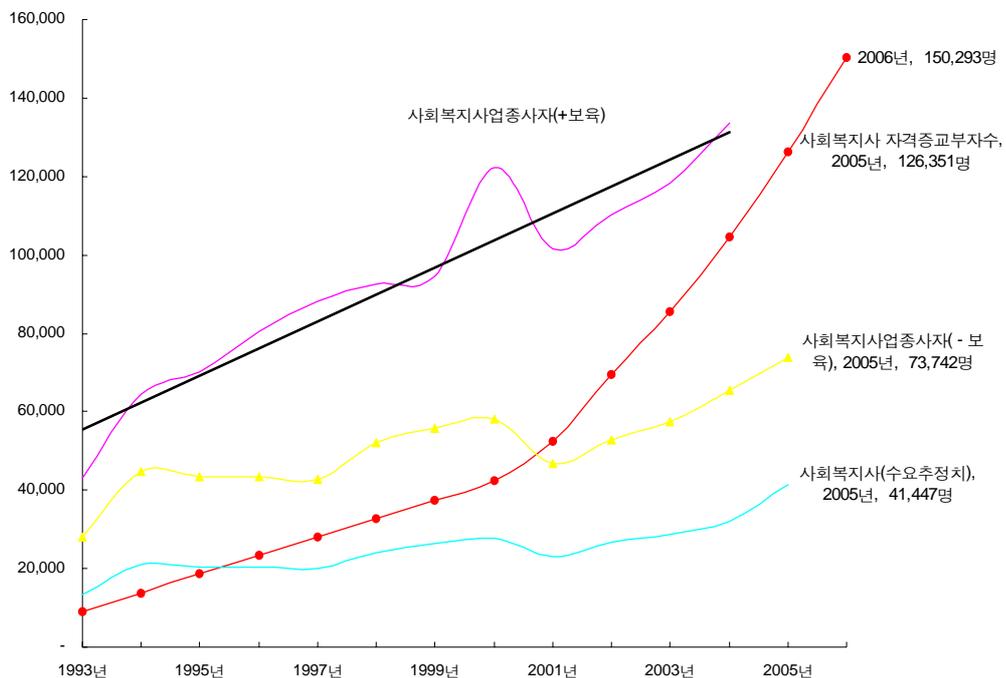
대학교육의 구조에서 보자면, 사회복지 노동의 수요에 대한 전망이 대학 교육의 공급자와 수요자들 모두에서 일치하고 있다는 점이 사회복지 노동인력의 공급 증가 현상을 초래하고 있다고 보여진다. 문제는 이러한 공급자들의 관점이 과연 사회복지 노동시장의 건전한 발전에 도움을 주지 못할 것이라는 점이다. 이를 더 규명해 들어가기 위해서는, 사회복지 노동시장의 수요와 공급의 구조를 놓고서 가능한 경로들에 대한 분석을 시도해 볼 필요가 있다.

3. 사회복지 인력 수급 현황의 문제점

사회복지 노동시장의 인력 공급은 사회복지서비스에 대한 시장 수요와 무관하게 혹은 불균형하게 진행되는 것으로 나타난다. <그림 3>에서 보듯이 시간의 경과에 따라 일정하게 증가하는 노동 수요의 측면을 일정하게 배제해 두고 보면, 수요와 공급은 최소한 2000년을 전후한 시기부터 이르게는 1990년대 초부터 이미 어긋나서 달리 움직이기 시

작했던 것으로 보인다. 사회복지서비스의 코어 영역만을 보자면, 사회복지 노동의 수요 보다는 공급이 일찌감치 운동의 궤를 달리했고, 그나마 1990년대까지는 보육까지를 포함하는 사회복지서비스 시장에 대한 기대감으로 비교적 증가의 경향선이 유사하게 나타나지만, 그마저도 2000년대에 들어서는 공급이 과도하게 증가해 버리고 만다. 현재의 자료로서는 이미 사회복지종사자의 수가 아니라 사회복지사의 수만으로도 사회복지사업에 필요한 사회복지서비스 종사자의 총 수를 추월하는 공급 능력을 보유하게 된 것으로 파악된다.

<그림 33> 사회복지 노동의 수요와 공급 현황



현재의 추세대로라면 2006년에는 총 사회복지사업종사자(보육제외)의 수에 2배 이상의 사회복지사 배출이 이루어질 것이고, 현장에서 사회복지사로서의 수요에는 2005년에 이미 3배 이상의 인력이 보유되어 있는 상황에 있다.¹¹⁾ 사회복지 노동의 수요와 공급에서 나타나는 이러한 불균형 현상은 사회복지사업의 전반에 몇 가지 심각한 문제를 야기하게 될 것으로 예상된다. 특히 사회복지서비스 현장의 만성적인 문제로서 여겨지고 있는 저임금 구조를 심화시키는 기제로서 작동할 것이라는 점은 중요한 문제로 여겨진다.

11) 현장에서 활동하는 사회복지사의 수는 추정치로서, 현장에서의 통념은 사회복지시설에서 근무하는 인력의 약 반수는 사회복지사라는 것에 근거한다. 2006년에 조사된 한국사회복지사협회의 [사회복지사기초실태조사] 자료에서도 응답자의 약 46% 가량이 사회복지사로 구성되어 있음은 이러한 통념의 사실근접성을 시사한다. 여기에서 사회복지시설은 보육을 제외한 기준으로 여겨지는데, 만약 보육까지를 포함하는 사회복지시설의 개념에서는 사회복지사의 구성 비중은 이보다 크게 낮아질 것이다. <그림 3>의 그래프에서는 사회복지사 수의 추정을 위해 일단 일반사회복지사업 종사자의 수에서 46% 정도를 사회복지사로 추정하고, 여기에다 각 년도의 사회복지전담공무원의 수를 더해서 만든 것이다.

사회복지 노동시장의 저임금 구조는 앞서 <그림 2>에서 제기된 모형을 현실 자료가 따라가고 있음에서 설명될 수 있다. 한정된 수요와 시장가격에 둔감한 사회복지서비스의 수요 변동에 대해서,¹²⁾ 수요의 이동에 대한 과대한 기대감과 이에 과대하게 반응할 수밖에 없게 만드는 공급 구조의 특성 등으로 말미암아, 사회복지 노동수요의 증가는 그에 따른 정당한 임금 수준의 상승을 초래할 수 없었다. <그림 2>에서는 Q3-Q2 만큼의 손실이 공급의 과도한 상승으로 인해 발생한 것으로 설명된다.

사회복지 노동시장에서 저임금 구조가 형성되고, 지속된다는 것은 결코 긍정적으로 해석되어서는 안되는 문제를 야기한다. 그것은 다음의 경로로 이해될 수 있다.

- (1) 사회복지의 노동시장에서 공급이 수요를 항상 초과해 있으면, 자연스레 사회복지 노동은 저임금 시장으로 고착될 가능성이 커진다.
- (2) 저임금 시장이 지속되면, 사회복지서비스를 위해 질적으로 우수한 인력보다는 낮은 인력의 유입이 가속화될 수 있다.
- (3) 서비스의 질적 악화는 노동의 공급을 담당하는 교육시장에서 먼저 진행될 것이다. 저임금 시장의 예상에도 불구하고 양적으로 학생 수를 확보하는데 치중해야 하는 대학교육의 공급자들의 이해로 보자면, 비록 학생들은 확보하더라도 교육 공급의 질은 계속해서 떨어질 수밖에 없는 구조로 가게 된다. 이미 이러한 현상은 일선 대학교육 현장에서 목격될 수 있는 바이다.
- (4) 낮은 질의 인력이 사회복지서비스 시장에 계속해서 유입되면, 사회복지서비스의 질이 떨어진다.
- (5) 서비스의 질이 떨어지면, 수요측에서는 그만큼의 저임금 대가에 대한 요구를 증가시켜서, 저임금 구조가 더욱 확대된다.

비록 이러한 일관된 시나리오로 진행될 것인지, 그리고 이를 경험적으로 검증해 보일 수 있을 것인지는 결코 쉽지 않을 것이다. 그럼에도 공급의 지속적인 초과가 그에 미치지 못하는 수요를 만나게 될 때, 임금의 균형은 하향 이동하게 될 것임은 명백한 사실이다. 비록 최저임금제나 여타 다른 노동 장치들로 인해 높은 이동탄력성을 갖고 움직이지는 않겠지만, 지속적인 상승 억제의 추세는 가능하게 할 것이다. 노동공급의 과다라는 노동시장의 구조에 따른 사회복지 노동의 저임금 형성 가설은, <표 11>에 제시된 노동부 통계조사 자료에서도 지지된다.

12) 보육서비스의 수요는 대체로 시장 기제로 반응하는 것으로 여겨지며, 그래서 여기서의 사회복지서비스는 엄밀하게 말하자면 보육서비스를 배제한 공공재적 성격을 보다 많이 가진 코어 분야의 변동을 의미하는 것이다.

<표 29> 사회복지사업과 여타 사업간 입직/이직률, 근로일수/시간, 임금 비교

단위 : 일, 시간, 원

구 분	입직률	이직률	월평균근로일수	총근로시간수	임금총액
전체 산업(5인이상)	2.41%	2.42%	23.2	195.1	2,404,385
교육/보건/사회복지 등	1.87%	1.82%	23.3	184.5	2,410,143
교육 서비스업	1.43%	1.36%	22.6	177.2	2,724,303
남	1.16%	1.13%	22.6	178.1	3,367,554
여	1.74%	1.62%	22.6	176.1	1,989,966
보건업	2.24%	2.06%	23.6	186.1	2,461,187
남	2.00%	1.94%	23.3	185.2	3,601,154
여	2.35%	2.11%	23.7	186.5	1,981,139
사회복지사업	1.74%	1.80%	23.3	184.2	1,461,667
남	1.91%	2.00%	23.2	181.3	1,705,480
여	1.69%	1.74%	23.3	185.1	1,392,830

* 출처 : 노동부, 「매월노동통계조사」(2005년 연평균).

* 매월노동통계조사는 사업체의 임금, 근로시간 및 노동이동 동향과 변동상태를 매월 조사한 것으로, 조사범위는 한국표준산업분류를 따르고, 조사대상은 상용근로자 5인이상 사업체중 7,438개 표본 사업체.

전체산업, 교육, 보건 등 어디에 비교해도, 사회복지사업은 가장 열악한 임금 상황에 있다. 사회복지사업은 전체 산업과 비교해서도 약 60% 수준, 교육서비스의 54% 수준, 보건서비스의 59% 정도의 수준에 불과하다. 임금에 중요한 영향을 미치는 것으로 알려진 성별을 통제하더라도 (사회복지사업은 여성 종사자의 비중이 높으므로), 상황은 크게 변화하지 않는다. 물론 성별에 따른 효과가 있다 해도, 즉 여성 노동의 지배적인 구조하의 사회복지사업 부문이 우리 사회 전반의 여성의 낮은 임금 수준으로 인해, 낮은 임금 구조가 정착된다는 가설을 일정 정도 받아들인다 하더라도, 성별을 통제한 상태에서도 타 산업 분야보다 저임금 현상이 일관되게 나타난다는 것은 사회복지사업 자체의 특성으로 인한 저임금 현상에 대한 의심을 강하게 한다.

한 가지 확신이 가지 않는 것은, 보육 부문에 대한 통제가 이루어지지 않은 자료라서, 보육 부문의 저임금 현상으로 사회복지사업 부문 전체가 저임금률로 나타나는 것은 아닌 지라는 것이다. 그런 개연성도 배제하기 어렵다고 보지만, 그것을 통제하더라도 현재 크기의 임금 수준의 격차로 보아서는 사회복지사업 전반의 저임금 현상에 대한 설명을 상쇄하기는 어려울 것 같다.

앞서 <그림 3>에서 보았듯이, 사회복지 노동 공급 혹은 공급력의 급속한 확대는 저임

급 구조에 영향을 주게 된다. 그것은 입직률과 이직률에 의해서도 일부 확인될 수 있는 바이다. 이 자료는 일반적으로 우리가 알고 있는 사회복지사들의 높은 이직률 가설과는 차이가 있는 것이어서 주의가 요구된다. 여기서는 전체 산업이나 다른 산업 분야와 비교해서, 입직/이직률이 상대적으로 크게 높은 수준은 아닌 것으로 나타난다. 이것 역시 공급의 확대와 그를 따라가지 못하는 수요로 인해서, 입직과 이직이 동시에 낮은 상태로 있는 것은 아닌지라는 추정을 가능하게 한다. 이것 역시 현재와 같은 저임금 구조를 타개하는데 공급의 과잉이 초래하는 걸림돌로서 작용될 수 있는 부분이 된다.

수요의 확대 예상으로 인해 서둘러 공급이 증가해가는 현상 (한국적 사회복지 교육시장의 현상과 맞물려서)으로 인해, 실질적인 수요 확대는 그만큼의 적절한 임금수준 상승을 초래하지 못했다. 이것이 사회복지 분야가 다른 분야들에 비해서 임금 수준을 비롯한 노동의 제반 여건에서 여전히 낙후성을 면치 못하고 있는 현실을 만들어 내는 일차적인 이유로 규명된다. 만약 사회복지 노동시장에서 공급이 서둘러 증가해 가는 이러한 현상을 명확하게 규명해 내고, 이를 통제할 수 있는 장치를 스스로 갖추지 못한다면, 앞으로 이러한 현상은 현재의 추세에 비추자면 오히려 심화되어갈 개연성도 충분하다고 본다.

보육서비스에 대한 확대 정책이라든지, 노인수발보험 제도를 둘러싼 노동 수요의 확대 예상, 성장과 분배의 선순환을 강조하는 사회서비스 일자리의 확대 정책 등은 사회복지 노동시장에서 공급과 수요를 동시에 자극하게 된다.¹³⁾ 그럼에도 각각의 공급과 수요가 예상되고 소화되는 기제가 각기 달리 작동됨으로 인해, 현재와 같은 상태로 노동시장의 수급이 자극을 받을 경우 공급이 수요를 앞질러 가는 현상은 여전히 예상될 수 있는 문제이다. 한국적 노동시장의 특성상 사회복지서비스에 대한 인력 공급의 탄력성은 매우 높다. 사회복지전문직 인력은 차치하고서라도 유사 인력의 투입 역량은 막대한 잠재력을 갖고 있는 것으로 여겨진다.

수요의 증가에 대해서 동일한 가격에서도 공급될 수 있는 (엄밀하게 따져서 ‘노동의 질’을 고려하자면 동일한 가격이 될 수 없으나, 노동의 질을 측정하기 어려운 사회복지 서비스 분야에서는, 그리고 자선과 희생, 봉사에 입각한 ‘가격과는 무관한’ 인력 공급이 상시 대기하는 현장에서는,) 노동량이 넘쳐난다면, 사회복지서비스의 확대는 사회복지서비스의 질적 향상이나 사회문제의 해결에 도움이 되는 방향으로 진행되기 보다는, 건전하게 확대되어야 할 사회복지 노동시장을 오히려 상설 저임금 노동시장으로 변모시켜 놓아버릴 가능성을 크게 할 수도 있다.

13) 사회복지 노동시장의 수요 확대에 대한 예상은, [사람입국일자리위원회]의 ‘2006.4.26 국정과제 회의 보고서’라든지, 정부민간 합동작업단에 의한 2006.8 ‘함께가는 희망한국 vision 2030’ 등에서 엿볼 수 있듯이, 참여 정부의 일자리 확대를 통한 경제와 복지의 선순환 정책에서 비롯될 수 있다. 이외에도 다양한 현실적 고려에서 보육서비스와 노인요양서비스 등에 대한 서비스와 일자리 수요의 확대는 기정 사실화된 것이나 마찬가지로이지만, 그러한 수요의 확대가 어떤 양상으로 이루어질 것인지에 대한 논의는 아직도 충분치 못하다. 참고: 노대명(2006); 이봉주 외 (2006); 최재성 (2006).

그 결과 사회정책의 확대는 장기적으로 사회서비스의 질을 떨어뜨려놓는 결과로 진행될 수도 있다. 이런 경우에 시장은 이에 자연스레 대처하려 하고, 한편으로 시장적 대처를 이념적으로 강조하는 비복지적인 접근이 세력화되는 것을 용이하게 해서, - 비록 현재의 발표에서는 이에 대한 깊이 있는 탐색을 더 이상 시도하기는 어렵지만 -, 시장은 자연스레 사유재적 시장 접근을 선호하는 경향을 강하게 드러내려 할 것이고, 이는 결과적으로 황폐화된 공유재적 사회서비스 시장과의 분리 시도로 이어질 수도 있게 한다. 그 결과 애초에 사회서비스의 확대 정책을 통해 의도했던 경제와 복지의 선순환은 오히려 사회복지 노동시장에서는 빈부격차의 양극화를 더욱 조장하는 방향으로 진행되는 아이러니를 연출할 개연성도 배제하기 어렵다.

IV. 맺음말: 사회복지 노동시장의 발전적 방향을 위한 제언

이제까지 사회복지 노동시장을 몇 가지 자료를 통해 구성해 보는 시도를 했었다. 특히 사회복지 노동시장의 공급과 수요의 실태를 파악해 봄으로써, 사회복지 노동시장의 대표적인 문제인 저임금 시장구조와 그 주요 원인으로서는 (공급 > 수요) 상황을 분석해 보았다. 사회복지 노동시장의 문제는 단지 이 시장에서 활동하는 인력의 임금이나 노동상황의 문제에 그치는 것이 아니다. 이 문제는 사회복지서비스의 질에 관련되는 문제이며, 사회문제의 해결에 기여할 수 있는 노동구조가 확보될 수 있겠는 지가 걸려있는 중대한 문제이다. 본 연구의 결과로서 드러난 함의를 토대로 사회복지 노동시장의 발전을 위한 제언을 시도해 보자면 다음과 같다.

첫째, 사회복지 노동시장을 적절히 이해하고 그에 적합한 시장 구조를 만들어 내기 위해서는, 해당 주체들이 사회복지서비스의 혼잡재적 특성을 정치경제학적 관점으로 파악해 낼 수 있는 능력을 갖추어야만 한다. 이것 없이 단편적인 시장 구조에 대한 손쉬운 접근만을 계속해서 언젠가 똑같은 한계에 부딪치게 된다. 비록 복잡하기는 하지만, 복잡성 구조는 복잡한 것들을 배제시키기 보다는 적절히 포함시켜 풀어가야만 정확성에 근접하게 된다. 정치경제학적 관점에서는 혼합재로서의 사회복지서비스와 노동시장의 성격을 규명하는데, 자원공급 체계, 합법성 부여의 과정이나 평가 체계의 구성, 맥락 등과 같은 다양한 환경적 요소들을 고려해서 이해를 풍부하게 만들 수 있다.

둘째, 사회복지 노동시장의 발전은 사회서비스의 전달에 기여하는 것이어야 한다. 사회복지적 목적과 이상을 실현하는데 적합한 것으로 만들어야 한다. 사회복지 노동시장의 발전적 이상과 목적이 자칫 수단적 논의에 불과한 시장 구성의 방법에 대한 시류적인 접근에 역매여서는 안된다. 건전한 사회복지 노동시장의 발전은 사회복지 노동의 분

야별 특성을 존중해서, 각각의 노동 수요와 공급이 적절히 균형을 이룰 수 있는 합리적인 접점을 찾을 수 있게 해야 한다. 비록 공통적으로는 혼합재적 성격을 띠고 있지만, 다양한 사회복지서비스 분야들에 따라서는 사유재적 성격이 강한 것과 공유재적 성격이 더 강한 것 등으로 차별화되는 서비스의 특성과 그에 따른 노동시장의 특성 기제를 드러나게 할 수 있다. 따라서 각각의 분야에 적절한 노동시장의 발전 방안을 강구할 수 있는 장치를 갖추는 것이 필요하다.

셋째, 사회복지 노동 수요의 증가 혹은 증가 예상에 대해 미리 서둘러 확대되는 공급을 어떤 형태로든 적절히 통제하지 않고서는, 사회복지서비스의 시장 확대는 자칫 공급자와 수요자 측면 모두에게 재앙이 될 수 있다. 사회복지서비스의 노동시장은 ‘휴먼서비스’ 시장이다. 휴먼서비스의 생산은 유형의 재화 생산과는 달리, 무형의 질이 강조되는 생산 방식을 따른다. 그래서 휴먼서비스의 질에 대한 제어 방식은 어느 나라에서나 공통적으로 서비스 제공자의 질적 측면에 대한 통제를 중요시한다.¹⁴⁾ 따라서 사회복지 노동시장에서의 노동 공급의 통제는 서비스의 질에 대한 강조의 측면에서 반드시 이루어져야 할 사안이다.

넷째, 사회복지 노동시장에서 손쉬운 공급 확대가 가능하게 되는 것은 사회복지서비스에 대한 질에 대한 일반의 식별이 쉽지 않기 때문이라는 측면도 있다. 양질의 서비스를 찾기 위한 의도적인 노력이 시장에서 부재하게 되는 것이다. 그 결과 시장은 서비스의 질과는 무관하게 서비스의 가격에만 과도하게 반응하여, 저질의 서비스와 노동 공급을 낮은 가격으로 양산하는 것을 선호할 수 있다. 사회복지 노동시장의 건전화를 위해서는 개별 사회복지 전문 인력에 대한 자격제와 등급제를 시행하는 것도 중요하지만 (현재와 같이), 현실적으로 수요자는 그것을 적절히 인지하기가 어렵기 때문에 실효성이 떨어질 수 있다. 그보다는 사회복지 노동시장의 매개인으로서의 사회복지시설들에 대한 인증제를 도입해서, 일정 수준의 노동의 질을 시설들이 갖출 것을 요구하는 공급자적 통제 장치를 갖추는 것이 보다 효과적일 수 있다. 시설 인증제는 반드시 정부와 법을 통해 시도될 필요도 없다. 의지만 있다면 지방자치단체 차원에서도 이를 시도할 수 있고, 사회복지공동모금회와 같은 주요 자원통제 기관에서 시도해 볼 수도 있다.

다섯째, 현재의 사회복지 노동시장의 현황에 대한 분석에서 볼 때, 사회복지 노동 공급의 질에 대한 통제는 일차적으로 공급량의 통제를 통해 이루어져야 할 것으로 간주된다. 공급량의 억제를 위해서는 과잉 공급의 구조를 적절히 통제할 수 있어야 하는데, 현재로서는 교육 공급 자체를 억제하는 것은 그다지 쉽지 않은 것으로 여겨진다. 고실업 사회에 대학교육의 공급 과잉이 초래되는 상황에서, 그나마 인문사회 교육의 활로로 여겨지는 사회복지 교육에 대해 교육 공급자들 스스로 공급을 통제하라는 것은 실효성

14) 서비스의 질을 통제하지 않는다면, 사회복지서비스의 공급량은 무차별적으로 늘어날 수 있기 때문이다. 이러한 사회복지서비스의 공급량이 늘어나는 것을 사회서비스의 확충 전략으로 채택하게 되면, 이것은 장기적으로는 오히려 사회복지서비스의 수요를 감소시키는 부정적인 결과를 초래할 것이다.

을 이미 배제한 요구가 된다. 그보다는 교육기관이 적절한 교육의 질을 확보하는 것을 강제할 수 있는 장치를 외부에서 마련해 두는 것이 적절하다. 예를 들어, 사회복지교육 협의회가 대학교육에 대한 인증제를 도입하는 것이 적절한 방안이 될 수 있다 (이기영·최명민, 2006; 김범수, 2003).

여섯째, 사회복지전문직은 사회복지의 노동시장에 대한 지속적인 모니터링을 수행해야 할 주체로서의 의무와 책임이 있다. 사회복지사협회가 중심이 되어 사회복지 노동시장을 지속적으로 분석하는 것이 필요한데, 이를 위해서는 데이터베이스 구축이 반드시 요구된다. 데이터베이스의 구축은 기본적으로 3,4년 주기의 횡단적 서베이 조사와 연간 주기의 패널 데이터의 결합이 적절할 것 같다. 장기적인 데이터베이스의 구축에는 무엇보다 데이터베이스의 설계와 집행에 합리적인 비용이 투입되어야 한다는 인식의 전환이 필요하다. 데이터베이스는 사회복지 노동시장에서 전문직의 수요와 공급에 따르는 인력이나 교육의 수요 등에 대한 예측을 가능케 하는 정보를 생성해서, 전문직의 노동시장에 대한 대처 능력을 높이는데 기여할 것이다.

마지막으로, 사회복지 산업은 규제 산업이다. 사회복지전문직은 사회복지 노동시장에 영향을 미치는 제반 요소들을 모니터링의 대상으로 삼아 두고, 규제적 성격의 특성과 변화 양상을 면밀히 추적해 나가야 한다. 규제의 산업에 몸담고 활동하는 전문직으로서, 규제에 수동적이기 보다는 오히려 규제적 특성을 능동적으로 활용해 나가는 자세를 갖추어야 한다. 사회복지사협회를 중심으로 '사회복지 규제에 관한 위원회'를 두어 사회복지의 노동시장에 작용하는 제반 현실적인 규제들과 향후 도래할 규제적 성격들에 대한 예측 분석, 그리고 그를 통해 사회복지전문직내에 자동경보발효 장치 구비에 이르기까지의 제반 규제에 관해 능동적으로 대응하는 시스템을 구비할 필요가 있다.

참고문헌

- 강혜규·윤상용(2001). '사회복지인력의 수급 분석과 정책 과제'. 한국보건사회연구원 연구보고서. 2001-21.
- 기획예산처(2006). '사회서비스 확충전략'. 「사람입국 일자리 위원회 사회서비스 좋은 일자리 추진보고회 보고자료」 (2006. 9. 20).
- 김영종(2002). "사회복지현장 근무자의 처우개선: 쟁점과 전략", 계간 사회복지, 153호, pp.7-35.
- 노대명(2006). "사회서비스부문 고용창출을 위한 정책과제". 「일자리 창출을 위한 국가고용전략과 비전 국제심포지엄」 (2006. 7. 14).

- 박태영·이준상 (2004). “대학 사회복지교육의 실태와 개선 방안”, 2004 한국사회복지학회 추계학술대회자료집.
- 보건복지부(2006). ‘보건복지분야 사회서비스 확충 전략’. 「사람입국 일자리위원회 사회서비스 좋은 일자리 추진보고회 보고자료」 (2006. 9. 20).
- 보건복지부(2006). 「노인복지시설현황」.
- 보건복지부(2006). 「사회복지시설관리안내」.
- 보건복지부, 「보건복지통계연보」, 1994~2006.
- 사람입국 일자리 위원회(2006), 「사회서비스 일자리 창출 전략」. 「제75회 국정과제회의」 (2006. 4. 26).
- 여성가족부(2006). 「보육통계」.
- 여성가족부(2006). 「여성가족통계연보」.
- 이기영·최명민(2006). “사회복지전문직과 인적자원 개발”, 「2006년 한국사회복지학회 춘계 학술대회 자료집」, pp.74~108.
- 이봉주 외(2006). “한국 사회복지서비스 제도화의 과제 : 경험과 전망”. 「일자리 창출을 위한 국가 고용전략과 비전 국제심포지엄」 (2006. 7. 14).
- 이재완(2003). “사회복지인력수급의 실태와 과제”. 상황과 복지, 15, pp.275-305.
- 정부·민간 합동작업단 (2006). 「함께가는 희망한국 VISION 2030」.
- 최재성(2006). ‘노인수발 관련법안의 수요자 중심 적용 방안에 관한 연구’, 「노인수발 관련법안의 수요자 중심 접근 강화를 위한 정책 간담회」. 2006. 9. 22.
- 통계청, 「전국사업체기초통계조사」, 각 연도(1994~2004).
- 한국사회복지사협회(2006). 「2006년도 사회복지사·사회복지근로자 기초실태조사 1차 보고서」.
- Barth, M. C. (2003). "Social work labor market: A first look", Social Work, 48(1), pp.9-19.