

주요국의 사회서비스 일자리 분석 및 정책시사점

조동희 대외경제정책연구원 세계지역연구센터
유럽팀장
dhjoe@kiep.go.kr

홍성우 대외경제정책연구원 세계지역연구센터
미주팀 부연구위원
swhong@kiep.go.kr

장영욱 대외경제정책연구원 세계지역연구센터
유럽팀 부연구위원
yojang@kiep.go.kr

이정은 대외경제정책연구원 세계지역연구센터
일본동아시아팀 전문연구원
leeje@kiep.go.kr



차 례

1. 연구의 배경 및 목적
2. 조사 및 분석 결과
3. 정책 제언

주요 내용

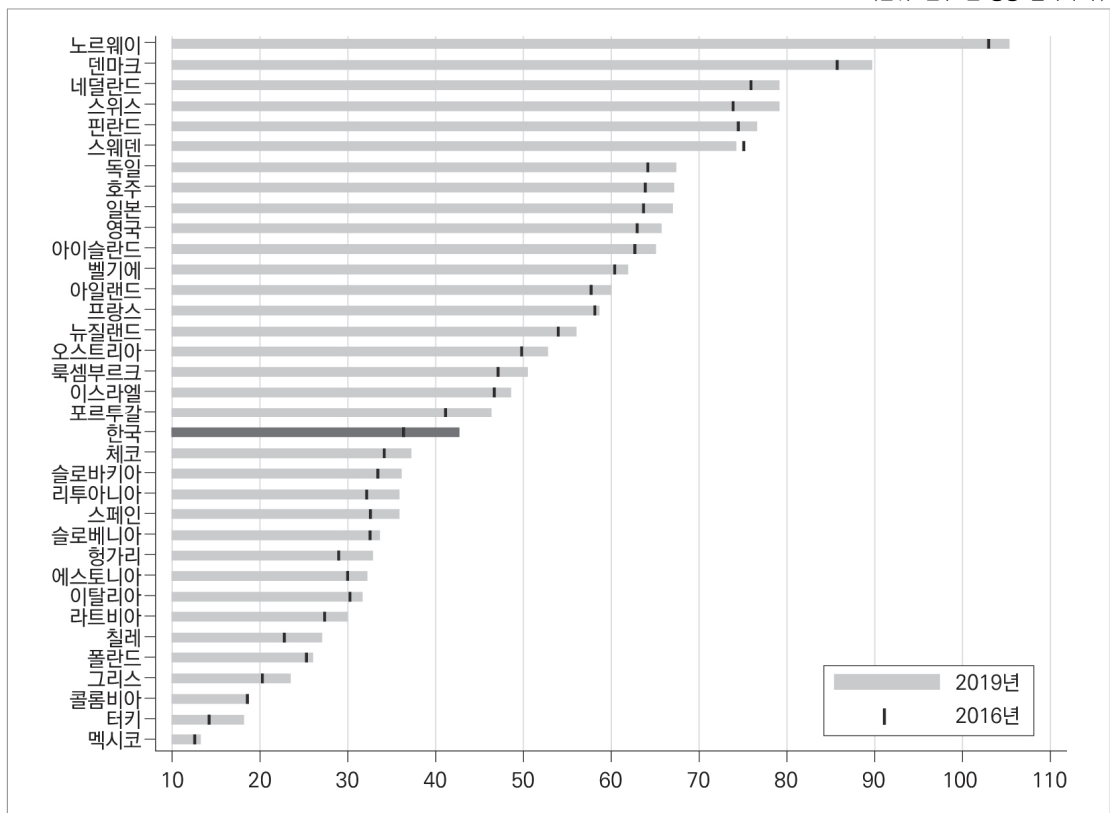
- ▶ 본 연구는 사회서비스 일자리의 바람직한 발전 방향을 모색하기 위한 참고자료를 제공하고자 사회서비스 일자리 규모를 국제비교하고, 주요국의 사례를 심층분석하며, 사회서비스 일자리의 결정요인에 대한 실증분석을 실시하였음.
- ▶ ISIC 대분류 Q 기준 한국의 인구 천 명당 사회서비스 일자리는 2016년 36.3개로 OECD 평균인 47.2개보다 약 11개 적었으나, 2019년에는 42.7개로 OECD 평균인 49.8개 대비 격차가 약 7개로 줄어듦.
- ▶ 영국은 △ 사회서비스가 사회적 돌봄서비스를 지칭하는 협의로 사용되고 △ 중앙정부와 지방정부 간 역할이 뚜렷하게 구분되고, 민간의 비중이 매우 높으며, 지방정부 간 차이가 크고 △ 관련 정부 지출 및 일자리가 꾸준히 증가
- ▶ 일본은 △ 돌봄서비스와 유사한 정의를 사용하고 △ 1990년대 이래 개혁의 결과로 민영화, 시장화, 지방분권화가 상당히 진행되었으며 △ 재원의 상당 부분을 지방정부가 부담하고 관련 일자리는 꾸준히 증가
- ▶ 스웨덴은 △ 수요자 유형별로 사회서비스가 정의되고 △ 공공이 공급을 주도하는 가운데 중앙과 지방의 역할이 구분되며 △ 정부 예산과 전체 취업자에서 사회서비스의 비중이 큼.
- ▶ 독일은 △ 공공에서 직간접적으로 개입하는 대인서비스 중 수요자의 필요에 맞게 개별화된 경우로 사회서비스를 정의하고 △ 공급 책임은 기초자치단체에 있고, 전달 주체는 지역사회의 비영리단체이며 △ 정부 예산 중 사회서비스의 비중과 관련 일자리가 꾸준히 증가
- ▶ 실증분석 결과 △ 인구 대비 사회서비스 일자리 규모에 미치는 영향은 소득수준 >> 여성 경제활동참가율 > GDP 대비 정부지출 비중 > 고연령 인구 비중 순이고 △ 고용률, 저연령 인구 비중 등의 영향은 미미한 것으로 나타남.
 - 이를 바탕으로 예측한 2016년 대비 2019년 한국의 인구 천 명당 사회서비스 일자리 수 변화율은 약 18.4%로 해당 기간 한국의 실제 변화율인 16.1%를 소폭 상회

1. 연구의 배경 및 목적

- 한국의 인구 대비 사회서비스 고용 규모는 주요국 중 낮은 편이나 최근 빠르게 증가하고 있음.
 - 국내 문헌에서 널리 사용되는 사회서비스 일자리의 정의인 국제표준산업분류(ISIC Rev. 4) 대분류 (section) Q(보건업 및 사회복지 서비스업) 기준, 한국의 인구 대비 사회서비스 일자리 규모는 OECD 회원국 중 중하위 수준
 - 사회서비스가 소득이 늘어날 때 최적 소비량도 증가하는 정상재(normal good)임을 가정하면 한국의 인구 대비 사회서비스 일자리 규모는 OECD 회원국 중 낮은 편
 - 사회서비스의 품질 향상, 일자리 창출 등을 위한 정부의 개입으로 최근 빠르게 증가하고 있음.

그림 1. OECD 회원국별 인구 천 명당 ISIC 대분류 Q 일자리 수

(단위: 인구 천 명당 일자리 수)



자료: 조동희 외(2021), [그림 2-2].

- 본 연구(조동희 외 2021)는 정부 주도로 빠르게 증가하고 있는 사회서비스 일자리의 바람직한 발전 방향을 모색하기 위한 참고자료를 제공하고자 사회서비스 일자리 규모를 국제비교하고, 주요국의 사례를 심층 분석하며, 사회서비스 일자리의 결정요인에 대한 실증분석을 실시하였음.
 - OECD 자료를 이용하여 인구 대비 사회서비스 일자리 규모 및 최근 변화를 국가간 비교
 - 사회복지체제 분류의 유형별 대표국가에 대하여 사회서비스의 정의, 사회서비스 전달체계의 특징, 사회서비스에 대한 정부 지출 규모, 사회서비스 일자리 규모 분석
 - 보수주의형의 독일, 자유주의형의 영국, 사회민주주의형의 스웨덴, 동아시아형의 일본
 - 최근 한국의 사회서비스 일자리 증가 속도를 주요국과 비교하기 위하여 인구 대비 사회서비스 일자리 규모의 결정요인을 OECD 회원국 패널자료를 이용하여 추정

2. 조사 및 분석 결과

1) 현황

- 최근 한국의 사회서비스 일자리는 OECD 회원국 중 가장 빠르게 증가하고 있음.
 - ISIC 대분류 Q 기준 한국의 인구 천 명당 사회서비스 일자리는 2016년 36.3개로 OECD 평균인 47.2개보다 약 11개 적었으나, 2019년에는 42.7개로 OECD 평균인 49.8개 대비 격차가 약 7개로 줄어들음.
 - 특히 두 시점 간 OECD 국가들은 평균적으로 2.7개 증가하였는데, 한국의 증가폭은 6.3개로 가장 컸음.
 - 사회서비스의 대표적 실수요층인 고령(65세 이상) 인구에 대비하여 보면, 한국은 고령 인구 천 명당 사회서비스 일자리가 2016년에는 275.4개로 OECD 평균인 282.2개보다 적었으나, 2019년에는 287.1개로 OECD 평균인 284.3개보다 많아짐.
 - 특히 두 시점 간 OECD 국가들은 평균적으로 2.1개 증가하였는데, 한국은 이를 크게 상회하여 11.6개 증가

2) 사례분석

① 영국

- 사회서비스가 주로 '사회적 돌봄서비스(social care service)'를 지칭하는 협의로 사용됨.
 - 이는 영국의 사회서비스에서 돌봄서비스가 가장 핵심적인 부분이기 때문

- 사회서비스 공급체계에서 중앙정부와 지방정부 간 역할이 뚜렷하게 구분되고, 민간의 비중이 매우 높으며, 지방정부 간 세부 사항에 대한 차이가 큼.
- 자료 접근이 상대적으로 용이한 잉글랜드의 경우, 지방정부의 성인 돌봄서비스에 대한 지출이 최근 꾸준히 증가하여 2019~20 회계연도에는 약 197억 파운드에 달함.
 - 그러나 물가상승률을 반영하고 성인 1인당으로 환산하면, 성인 1인당 실질 지출액은 450파운드에서 등락
- 잉글랜드의 성인 돌봄서비스 일자리도 최근 꾸준히 증가하여 2019~20 회계연도에 약 165만 개를 기록
 - 잉글랜드의 성인 돌봄서비스 일자리 중 대부분은 시설 돌봄서비스와 재가 돌봄서비스
 - 대부분 민간(비영리단체 포함) 소속이고, 신규 일자리도 민간을 중심으로 창출되고 있음.

② 일본

- 사회서비스 대신 '복지서비스'나 '사회복지서비스'라는 개념이 사용되고 있는데, 이는 복지나 보호를 필요로 하는 사람들에게 알맞은 대인서비스를 제공하는 것을 가리킴.
 - 따라서 일본의 정의는 돌봄서비스와 유사하다고 볼 수 있음.
- 장기 불황을 겪던 1990년대에 실시한 개혁의 결과로 민영화와 시장화가 상당히 이루어졌고, 2000년대에 실시한 지방분권화의 결과로 기초자치단체가 중심이 되어 종합적인 서비스를 제공하며, 경제 전반의 고용 상황에 따라 사회서비스 일자리 정책의 방향이 바뀌어왔음.
- 일본정부의 예산 분류 중 사회서비스와 관계가 가장 높은 것은 '민생비(연금 관계 제외, 아동복지, 개호 등 노인복지, 생활보호 등)'로, 2019년 정부 지출의 약 22%를 차지하고, 재원의 약 70%를 지방정부가 부담
- 사회서비스 일자리는 꾸준히 증가하는 추세로, 2019년 약 117만 개를 기록
 - 시설 유형별로는 아동복지시설의 일자리가 가장 많고, 유료 양로원, 장애인 지원시설 순

③ 스웨덴

- 사회서비스의 수요자 유형(고령자, 장애인, 아동)별로 사회서비스가 정의됨.
 - 예를 들어, 고령자와 장애인 대상 사회서비스는 재가 활동 지원, 주거시설 제공 등이 대표적이고, 아동은 보육 및 교육 서비스가 대표적

- 사회서비스 공급은 사회민주주의 복지국가 모형에 따라 공공이 주도하는 가운데, 중앙정부는 사회보장제도의 정책 방향 결정, 지방정부 관리감독 등을 맡고, 제도의 운영은 지방자치단체가 담당
 - 민간의 참여가 허용되고 있지만, 민간의 비중은 30% 미만에 그침.
 - 사회서비스를 담당하는 보건사회부는 부처 중 영향력이 가장 높고 예산 규모도 가장 큼.
 - 광역지방자치단체는 보건의료서비스를 주로 담당하고, 기초지방자치단체는 보육, 초중등 교육, 주거, 재택돌봄서비스 등을 주로 담당
 - 지방정부의 재원은 광역 및 기초 단위의 지방세와 중앙정부 교부금으로 충당됨.
- 정부 예산에서 사회서비스 관련 항목의 비중은 약 30%
 - 특히 '건강, 의료 및 사회서비스' 항목의 지출은 2020년 약 1,018억 스웨덴 크로나(SEK)로, 전체 예산의 8.5%를 차지
- ISIC 대분류 Q 기준, 사회서비스 취업자는 약 76만 명으로, 전체 취업자의 약 15%에 달함.

④ 독일

- 사회서비스는 공공에서 직간접적으로 개입하는 대인서비스(예: 돌봄서비스) 중 수요자의 필요에 맞게 개별화된 경우를 가리킴.
 - 의무교육, 예방 목적의 보건의료서비스 등은 제외
 - ISIC로는 중분류(division) 87(Residential care activities) 및 88(Social work activities without accommodation)에 가까움.
- 사회서비스 공급체계는 국가 주도의 중앙집권적 체계가 분산형으로 발전하여, 사회서비스 공급 책임은 지방의 행정부인 기초자치단체에 있고, 사회서비스 전달 주체는 주로 지역사회의 비영리단체(예: 민간 사회복지기관)
 - 비영리단체의 재원은 정부보조금, 사회서비스 이용료, 기부, 모금, 복권기금의 후원 등
- 연방정부 예산에서 사회서비스 전달 주체에 대한 보조금은 약 2,100만 유로
- 최근 사회서비스 일자리가 꾸준히 증가하여 2019년 약 246만 개(전체 일자리의 5.8%) 기록
 - 2020년에는 코로나19 사태로 요양시설의 근무환경이 악화되고, 다른 EU 회원국 국적의 인력 공급이 제한되어 전년대비 관련 일자리 수가 감소

3) 실증분석

- ISIC 대분류 Q를 기준으로, 인구 천 명당 사회서비스 일자리 수를 사회서비스 수요와 공급의 주요 결정요인으로 지목되는 변수들에 대하여 회귀분석
 - OECD 회원국들의 1991~2020년 패널자료를 이용하여, 고정효과 및 연도 고정효과를 통제한 고정효과 모형 추정
- 추정 결과, 1인당 GDP로 측정된 소득수준이 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났고, 그다음으로는 여성 경제활동참가율, GDP에서 정부의 최종소비가 차지하는 비중, 고연령(65세 이상) 인구 비중 순으로 나타남.
 - 반면에 저연령(15세 미만) 인구 비중은 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않았고, 고용률의 영향은 미미한 것으로 나타남.

표 1. 인구 천 명당 사회서비스 일자리 수의 결정요인 추정 결과

	(1)	(2)	(3)	(4) 베타계수
로그 1인당 GDP	0.664*** (0.160)	0.802** (0.235)	0.965*** (0.132)	0.965** (0.235)
65세 이상 인구 비중	0.028*** (0.007)	0.031*** (0.007)		0.246*** (0.007)
15세 미만 인구 비중	-0.030 (0.021)		-0.037 (0.021)	
여성의 경제활동참가율	0.018** (0.006)	0.021*** (0.004)	0.018** (0.006)	0.305*** (0.004)
고용률	-0.007 (0.005)	-0.010* (0.004)	-0.012* (0.004)	-0.121* (0.004)
GDP 대비 정부지출 비중	0.036** (0.011)	0.044* (0.017)	0.039** (0.011)	0.295* (0.017)
상수항	-4.365* (1.696)	-6.458* (2.601)	-6.600*** (1.565)	-6.458* (2.601)
관측치 수	510	510	510	510
R^2 -within	0.730	0.709	0.682	0.709
R^2 -between	0.842	0.880	0.847	0.880
R^2 -overall	0.837	0.872	0.840	0.872

주: 유의수준은 * 0.05, ** 0.01, *** 0.001. 괄호 안은 국가 단위의 군집 표준오차(country-clustered standard errors). 국가 고정효과(country-fixed effect) 및 연도 고정효과(year-fixed effect) 포함. 열 (4)는 베타계수(beta coefficients).

자료: 조동희 외(2021), [표 4-2].

- 실증분석 결과를 바탕으로 예측한 2016년 대비 2019년 한국의 인구 천 명당 사회서비스 일자리 수 변화율은 약 18.4%로 관측 값(해당 기간 한국의 실제 변화율)인 16.1%를 소폭 상회

3. 정책 제언

- 정책 설계와 평가의 정확성을 높이고 학계의 연구가 정부 정책에 기여할 수 있는 가능성을 키우기 위하여 사회서비스 및 사회서비스 일자리에 대한 정의를 구체화시킬 필요
 - 본 연구에서 조사한 사례들 중 대부분은 사회서비스에 대해 돌봄서비스를 중심으로 좁게 정의하고 있고, 관련 연구도 이와 유사하게 사회서비스 일자리를 ISIC 대분류 Q 또는 중분류 87과 88로 정의하고 있음.
 - 반면에 한국의 관련 제도와 정책은 사회서비스를 매우 추상적으로 정의하고 있고, 서로 다르게 정의하고 있음.
 - 통일되지 않고 추상적인 정의는 관련 정책에 대한 비교나 일관된 평가를 어렵게 하고, 학계에서 정부 정책에 기여할 수 있는 가능성도 저해할 우려

- 최근 한국의 사회서비스 일자리 규모 확대 속도는 지나치지 않다고 볼 만한 실증적 근거가 있음.
 - 한국의 2016년 대비 2019년 인구 천 명당 사회서비스 일자리 증가 속도는 실증분석 결과의 예측을 소폭 하회
 - 한편 실증분석 결과 고용률이 사회서비스 일자리 규모에 미치는 영향은 미미한 반면 사회서비스 수요의 주요 결정요인이라고 볼 수 있는 변수들의 영향은 큰 것으로 나타났으므로, 사회서비스 일자리 확대 정책은 적극적 노동시장정책의 일환으로서보다는 소득수준 상승, 여성의 경제활동 참가 확대, 인구 고령화 등에 따른 사회서비스 수요 증가에 부응하기 위한 정책으로 자리매김할 필요 **KIEP**