

제3절 영국의 사회서비스 공급체계

1. 서론

영국은 앞에서 살펴 본 일본, 스웨덴과는 달리 사회서비스 공급에서 민간영리공급자가 우위를 차지하는 시장중심형 모델의 전형에 해당된다. 이런 의미에서 민간공급자가 사회서비스 공급의 절대 우위를 점하는 한국의 상황과 매우 유사한 모델로 볼 수 있다. 따라서 이 절에서는 민간영리 공급자 위주로 사회서비스가 공급되는 영국의 사회서비스 공급체계의 현황과 문제점을 살펴보고 영국의 사례가 한국의 사회서비스 재단 설립에 주는 시사점을 찾아보고자 한다. 이 절은 먼저 영국에서 사용되는 사회서비스의 개념을 살펴 본 이후 다음과 같은 세 가지 주제에 초점을 맞추어 민간주도 영국 사회서비스체계의 현황과 문제점을 살펴보기로 한다.

첫째, 민간공급자 위주로 제공되는 영국의 돌봄서비스와 아동보육서비스의 현황과 여기서 파생되는 문제점을 살펴본다. 영국은 신자유주의의 정책 논리에 따라 일본이나 스웨덴과는 달리 대부분의 돌봄서비스와 아동보육서비스가 민간시장의 영역을 통해 공급되고 있다(Lewis1992, Randall 2002, Lloyd and Penn 2013, Hollinrake and Thomas 2015, Valle and Smith 2009, Moss, 2006, Gambaro 2012). 이러한 오랜 역사의 민간 중심의 사회서비스 공급구조는 현재 한국의 사회서비스 정책 방향에 시사하는 바가 크다. 사회서비스가 영리민간기관주도로 제공될 경우 필연적으로 서비스 이용자의 부담과 서비스질의 편차가 부각될 수밖에 없는데 영국에서는 이러한 문제점들이 어떻게 나타나고 있는지를 살펴본다. 즉, 민간 주도의 서비스 공급이 서비스 이용자에게 부과하는 비용과 낮은 서비스 질 문제를 중심으로 영국의 사회서비스 현황을 살펴본다.

둘째, 민간주도 서비스 공급체계에서 나타나는 돌봄서비스와 아동보육서비스 종사자들의 근로 조건을 살펴본다. 주지하듯이 서비스근로자들의 낮은 임금 등 열악한 근로조건은 바로 낮은 서비스의 질을 초래한다는 많은 연구들이 존재하기 때문에(Lloyd and Penn 2013; Gambaro 2012) 서비스종사자들의 근로조건은 결코 과소평가되어서는 안된다. 영국의 사회서비스 종사자들은 다른 어떤 직종에 비해 그 근로조건이 상당히 열악하며 특히 공공영역 종사자들에 비해 열악한 것으로 알려져 있다(Gambaro 2012, Morgan 2005). 이런 점에서 민간이 주도하는 영국의 사회서비스 영역에서 서비스근로자들의 임금 수준과 근로조건 등이 어떤 형태로 나타나는지 살펴보기로 한다.

셋째, 영국처럼 민간공급자가 서비스제공의 우위를 차지하는 나라에서는 민간공급자들이 제

공하는 서비스의 질관리 문제가 핵심적인 이슈가 된다. 민간서비스 제공기관은 궁극적으로 영리를 목적으로 한 조직이기 때문에 적절한 사회적 규제가 없으면 종사자들의 근로조건 악화와 서비스 질의 하락으로 연결될 수 밖에 없다. 그리고 이런 점이 영국의 사회서비스 안고 있는 중요한 과제 중의 하나이다(Wilkinson and Pickett 2010). 현재 영국은 민간기관에 대한 서비스질관리체계에서는 다른 나라보다 상당히 앞서 있다. 이런 의미에서 영국 사회서비스 공급체계에서 서비스의 질관리를 담당하는 기구와 그 기능을 상세하게 검토하는 것은 매우 중요하다.

현재 영국에서 민간중심의 돌봄서비스와 아동보육서비스의 질관리를 담당하는 기구는 요양서비스 영역의 '서비스질 평가사정위원회 (CQC, Care Quality Commission)'와 '교육과 아동에 대한 서비스 평가위원회 (Ofsted)'가 있다. 신자유주의 논리에 따른 민간중심의 서비스공급 체계에서는 국가는 서비스 규제자로서의 최소한의 역할을 담당해야 한다(Hollinrake and Thomas 2015). 사회서비스의 민영화가 한참 진척된 영국에서는 공공서비스 영역의 확대보다는 민간서비스 시장의 규제를 통한 질관리가 핵심적인 쟁점이 될 수밖에 없다. 따라서 '서비스질 평가사정위원회 (Care Quality Commission)'와 '교육과 아동에 대한 서비스평가 위원회(Ofsted)'가 주는 의미는 적지 않다. 물론 이 두 개의 서비스 평가사정위원회는 서비스 기준에 대한 엄격한 기준은 제시하지만 서비스종사자들의 근로조건과 임금수준에 대해서는 거의 개입을 하지 않는 한계점이 있다. 그럼에도 불구하고 민간서비스 공급기관의 질을 관리하기 위한 두 기구의 역할과 기능은 영국처럼 민간기관이 서비스공급의 주도권을 갖고 있는 나라에서는 매우 중요하다. 결론에서는 영국의 사례를 통해 현재 한국의 사회서비스 정책 방향, 특히 '사회서비스 재단 설립'에 대해 갖는 정책적 함의를 도출하고자 한다.

2. 영국에서 사회서비스의 개념

영국에서 '사회서비스' (Social service)라고 하는 용어는 한국과 다른 의미와 맥락에서 사용되기 때문에 먼저 이 개념을 정리할 필요가 있다. 영국에서 사회서비스라는 용어는 흔히 각 지자체의 관할기구에서 서비스 대상자에게 제공되는 주거, 국영의료서비스(National Health Service), 사회복지관련 급여, 여가 활동 등 상당히 광범위한 의미에서의 서비스 제공을 의미한다. 따라서 본 보고서와의 전체적인 맥락에 비추어 볼 때 영국의 사회서비스 공급체계 중 '성인 대상의 사회적 돌봄'(Adult social Care)'의 범주 안에서 사회서비스 개념을 논의하고자 한다. '성인대상 사회적 돌봄'에는 크게 세 가지의 서비스가 있는데 첫째, 돌봄서비스 혹은 사회적 돌봄 (Social Care)을 제공하는 것으로 요양과 수발을 의미한다. 둘째,

국영의료시스템(National Health System)를 통한 보건의료서비스, 그리고 마지막으로 각 지역의 보건소를 통해 제공되는 1차 진료단위 수준에서 제공되는 의료서비스가 있다. 이 가운데 돌봄 서비스는 일반적으로 신체적 장애나 혹은 학습장애, 그리고 정신질환 등으로 인해 일상생활에서의 요보호를 필요로 하는 성인들을 대상으로 이뤄지는 대인적인 서비스를 의미하는데 여기에서 한국적 맥락에서 의미하는 노인요양서비스와 견주어 논의를 하고자 한다. 그럼에도 여기서 한 가지 주의할 점은 영국의 돌봄 서비스는 한국과 달리 별도의 연령 구분이 없다는 점이다. 가령 한국에서 노인요양서비스는 노화로 인해 요보호를 필요로 하는 65세 이상의 노인들에게 제공되는 서비스를 별도로 의미하는 반면, 영국에서의 장기요양보호 서비스는 연령에 의해 구분되는 것이 아니라 용어 그대로 '장기간의 요양'을 필요로 하는 성인이라면 누구나 장기요양보호 서비스를 제공받을 수 있고 보건의료가 필요한 경우 NHS와 연계되어 보건의료 서비스를 제공받는다. 따라서 돌봄 서비스를 받은 이용자의 연령을 따로 구분하여 관련 자료를 제시하기에는 한계가 있음을 먼저 밝히고, 본 절에서 포함하고 있는 돌봄 서비스는 노인인구뿐만 아니라 전체 요보호 성인을 바탕으로 기술되는 것임을 일러둔다.

한편, 아동보육서비스는 한국과 달리 위에서 언급한 사회서비스 범주와 별도로 구분되어 논의되고 있다. 뒤에서 더 자세히 살펴보겠지만, 여기에는 아동보육의 개념에 대한 이해 변화와 그로 인한 제도 개혁의 변화 과정이 함께 설명이 되어야 할 것이다. 위에서 언급한 돌봄서비스의 경우 보건부 (Department of Education)에서 중앙 행정을 관리하는 한편, 아동보육의 경우 잉글랜드 정부는 1998년 그 해당 업무를 보건부에서 교육부 (Department of Education)로 이전시켰다. 이는 아동보육에 대한 정책적 접근이 기존의 '케어' (childcare discourse)에서 '교육'(pedagogical discourse)을 강조하는 통합적인 정책 접근으로 전환된 것으로 이해할 수 있다 (Moss, 2006). 이러한 정책적 접근은 기존의 케어로서 이해되는 아동보육이 부모의 고용에 따른 돌봄의 부재에 따른 사회적 케어로 접근되었다면 이제는 아동보육에 교육의 기능이 한 층더 강화한 것이다. 이러한 정책적 접근의 변화는 아동보육 (childcare)이라는 용어보다 '조기아동교육과 보육'(ECEC, Early Childhood Education and Care)라는 용어가 영국 맥락에서 더 익숙한 것도 이러한 정책적 접근의 변화에서 비롯된 것임을 알 수 있다. 관련 서비스에 대한 평가 역시 돌봄 서비스의 경우 '서비스질 평가사정위원회'(CQC)에서 담당하는 반면 아동보육의 경우 '교육과 아동에 대한 서비스평가위원회' (Ofsted)에서 전반적인 서비스 전달의 지침과 운영 원칙들을 관리 하고 있다. 따라서 영국 맥락에서 요보호 성인들을 대상으로 하는 돌봄 서비스와 아동보육서비스를 함께 사회서비스의 공급 체계로 범주화하는데에는 한계가 있다. 그럼에도 본 보고서의 취지에

입각해 영국의 돌봄서비스와 아동보육서비스의 공급 현황과 운영 현황을 살펴봄으로써 한국의 사회서비스 발전에 대한 함의를 찾고자 한다.

3. 사회서비스의 공급체계

1) 돌봄서비스 공급체계

(1) 돌봄서비스의 유형과 공급체계

영국의 인구고령화에 따른 사회적 돌봄에 대한 욕구는 유럽의 다른 선진국가들 못지않게 그 수요가 기하급수적으로 늘어가고 있는 상황이다(Age Concern 2011). 최근 영국정부 예산처는 이러한 노인 수의 증가에 따른 사회적 돌봄 비용을 마련하기 위해서는 2016년부터 220억원 (이는 현재 부가가치세를 24%까지 증가시키는 금액에 해당)원을 걷어들이거나 기본소득세에서 25%의 세금을 걷어야 늘어나는 노인인구 수에 따른 사회적 돌봄 비용에 대응할 수 있다고 발표했다(Office of Budget Responsibility, 2011). 현 보수당 정부는 이에 대한 세금을 늘리기보다 기존의 보건의료와 돌봄서비스 비용을 줄이거나 대상자의 자격 요건을 제한하는 등의 방향으로 사회서비스 비용을 줄여가고 있다. 하지만 현재 보건의료 비용과 돌봄서비스간의 비용지출 경계가 애매하고 (Commission of Funding of Care and Support, 2011), 단지 비용 축소를 통한 정책 방향이 기하급수적으로 늘어가는 노인인구 증가에 따른 돌봄 서비스에 대한 수요를 어느 정도 해결할 수 있을 지에 대해서는 의문이다 (Hollinrake and Thomas 2015). 더불어 문제는 이러한 사회적 비용에 대한 해결 방안을 민간공급시장의 확대를 통해 해결해가고자 하는 것이 현재 영국의 상황인데, 이는 아래에 볼 돌봄서비스 공급현황에서 잘 드러나 있다.

먼저 영국에서 요보호를 필요로 하는 대상자들에게 제공되는 서비스는 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫번째는 재가보호로 흔히 '홈케어 (Home Care)'라고 불리는데 이는 케어 이용자가 본인의 집에 머무르면서 케어를 받는 경우를 의미한다. 서비스 개입의 정도와 내용에 대해서는 각 지자체에 서비스 사정을 요구할 수 있고 그 심사 결과에 따라 서비스 정도와 내용이 정해진다. 흔히 거동이 불편한 노인들의 경우 식사 준비를 도와주거나 장보기 등의 도움을 제공받을 수 있다. 서비스 비용에 대해서는 서비스 이용자의 소득과 자산 조사를 거쳐 결정이 되고, 주로 서비스 이용자가 그 비용을 직접 지불하는 경우가 많다. 두번째는 시설보호인데 이는 흔히 '너싱홈 (Nursing Home)'이라고 부르는데 케어 이용자가 24시간 시설에 머물면서 케어를 받을 수 있다. 이 경우 NHS와의 서비스 연계를 통해 전문적인 간호사의 케어가 필요한 경우 보건의료 서비스도 함께 받을 수 있다.

노인요양서비스는 주로 자선단체 (voluntary organisations), 지역자치의회 (local councils), 보건 의료 기관 (health authorities)과 민간단체 (private agencies) 등을 통해 서비스 제공이 이뤄지는데, 아래 <표5-43>은 2007-08년도에 시설급여 및 재가급여를 제공하는 주체들의 비중을 보여주고 있다. 이 표에서 보는 바와 같이 재가보호(홈케어)와 시설보호(케어홈) 모두에서민간의 공급 비율이 전체에서 70% 이상인 것을 알 수 있다. 더불어 자선단체를 통한 공급 비율도 재가 보호의 경우 8%, 시설보호의 경우 18% 차지하는 것을 알 수 있다. 반면 실제 공공영역에서 이뤄지는 돌봄 서비스 공급 비율은 각각 10% 내외에 그치는 것을 알 수 있다. 비슷하게, <표5-44>는 보건 의료 민간요양시설협회에서 발간된 자료로 의료보호 서비스기관에 등록되어 있는 요양병상수와 그 비중을 보여 주고 있는데, 이 역시 2012-13년 기준으로 민간영역이 78%, 자선단체가 18%를 공급하고 있는 반면, 공공 영역에서 이뤄지는 병상수의 비율은 전체에서 8%에 그치는 것으로 나타나고 있다.

<표 5-43> 공급주체에 따른 돌봄서비스유형

시설유형	홈케어에이전시(Home care agencies)	케어홈(Care homes)
민간(Private)	75%	74%
자선단체(Voluntary)	8%	18%
지역자치의회(Council)	14%	6%
NHS	1%	1%
기타	2%	1%

Note: 소수점첫자리반올림.

Source: CSCI (2009) The State of Social Care in England 2007-08, p. 58

<표 5-44> 공급주체에 따른 노인요양병상수와 비율

시설유형	노인요양 병상 수	비율
민간(Private)	381,000	78%
자선단체(Voluntary)	68,000	14%

지역자치의회(Council)	39,000	8%
NHS		
기타	488,000	100%

Source: Grant Thornton (2014)에서 재인용, 재구성

(2) 돌봄의 민영화와 비공식 돌봄의 문제

한편, 이 부분에서 대부분의 돌봄서비스가 가족, 친구, 이웃 등의 비공식 자원에 의해 이뤄지고 있는 점도 주목해야 한다. 이들 비공식적 자원들은 실제 돌봄은 물론 실질적으로 도움이 필요한 부분들을 돕고 공식적인 사회서비스 등을 알아보고 조달하는 등의 중요한 부분을 담당하고 있다. 2014년도 정부발표 자료에 따르면 이러한 비공식 돌봄은 연간 천억 파운드에 해당하는 사회적 돌봄 비용을 담당하고 있는 것으로 추정되었다(National Audit Office, 2014). 비공식 돌봄을 담당하고 있는 수발자들의 수 역시 2001년부터 2011년까지 49만명에서 54만명으로 해마다 11%씩 늘어나고 있는 것으로 나타났다. 한편 비공식 영역에서 이뤄지는 돌봄의 정도가 갈수록 집중적인 돌봄 기술을 요하는 수요가 갈수록 늘어나고 있다. 가령 2001년에 주당 20시간 이상의 돌봄노동을 수행하던 비공식 영역의 수발자수가 전체에서 31% 차지했던 반면 2011년에는 그 수가 36%로 늘어났다. 더욱이 비공식 영역의 돌봄 수발자들 가운데 고령자의 비율이 점차 늘어나고 있는 것도 간과되어서는 안 될 것이다.

이러한 비공식 영역의 수발자들에 대해 지역 관할 당국에서는 이들에 대한 조연과 정보를 지원하고 있다. 더욱이 비공식 수발자들을 위해 관할 지역당국에서는 규칙적인 임시 간호서비스와 상담, 여가 활동 혹은 가사 일을 대행해 주는 등의 서비스를 제공하고 있다. 한편 주당 35시간 이상의 케어를 담당하는 저소득층의 비공식 수발자들의 경우 케어 수당 (Carer's Allowance)을 제공하는데 2013년의 경우 전체 비공식 영역의 수발자들 가운데 약 10%가 케어수당을 받은 것으로 나타났다. 이러한 비공식 영역의 수발이 늘어나는 것은 시장을 통해 제공 받는 서비스의 비용이 만만치 않고, 서비스 질에 대한 만족 수준이 낮기 때문이다. 가령 최근의 보고서들은 홈케어시설(시설급여)에서 노인들의 기본적인 욕구가 무시되거나 방임되는 등의 사례들을 보고 한 바 있으며 재가 보호를 받는 노인들의 경우 그 방문 시간이 너무 짧아 실질적이고 의미있는 관계를 통한 돌봄을 주고 받는데 한계가 있는 것으로 보고하고 있다 (Care Quality Commission 2010, Equality and Human Rights Commission 2011, Brindle, 2012, Which 2012, Francis 2013).

사실 이러한 민간 영역에서의 낮은 서비스 질의 문제는 늘어나는 돌봄서비스 비용을 민간영역의 서비스 공급 확대를 통해 해결하려고 했던 영국 정부의 신자유주의 논리에 따른 정책의 결과이기도 하다. 영국 정부는 사회서비스영역 뿐만 아니라 여타의 사회복지 영역에도 복지에 대한 국가의 최소한의 지출을 단행해 왔다 (George and Wilidng 1994). 2000년 초 노동당 정부의 집권에 이어 2010년 새롭게 구성된 연합정부(보수당 정부와 사회 민주당 정부)는 사회서비스 비용 지출을 줄일 것과 예방 차원에서 이뤄져야 하는 사회서비스 욕구에 따른 수요를 최소한으로 줄여가고 있는 것이 사실이다. 이러한 정부 정책의 방향은 이전의 노동당 정부에서 발표된 'Building the National Care Service' 문서의 사회서비스 정책 방향과 상당히 대조되는 것이 사실이다(HM Government 2010). 이전의 노동당 정부에서는 국가 차원에서의 사회서비스에 대한 개입을 적극적으로 모색한 반면 최근의 연합 정부, 그리고 그에 이어 2014년 보수당 정부에서는 사회서비스 욕구에 대한 개인의 책임을 강조하고 있다(National Audit Office 2013). 이러한 정책 방향은 새롭게 개정된 'Care Act 2016'에서 잘 드러나는데, 사회서비스 이용자에게 대한 본인부담을 강화할 뿐만 아니라 각 지자체별 해당 예산이 현격히 줄어들면서, 지자체 입장에서는 사회서비스가 필요한 수요자들에게 적합한 서비스 자원을 해당 지역의 서비스 공급자들을 통해 연결 해주는데 많은 재정적 제한을 받고 있다(Elkins 2012).

이러한 정부의 사회서비스 영역에 대한 최소한의 지출은 서비스 시장에서의 개별 서비스 이용자의 '선택 (choice)'과 '독립 (independence)'이 강조된 '서비스의 개별화(personalisation)' 원칙을 더욱 강조하고 있다(Hollinrake and Thomas 2015). 이는 민간공급 중심의 서비스시장 확대에 따라 서비스 이용자의 선택권이 강화된 듯 보이나, 사실 서비스이용자들의 재정적인 독립이 확보되지 않은 상황에서 얼마만큼의 소비자로서의 선택을 할 수 있을지 의문이다. 더불어 서비스 수급자로 충분한 자격 요건을 갖춘 경우에 각 서비스 이용자에게 'Personal Budget'을 통해 각자가 해당 비용을 어떻게 사용할 것인지에 결정하도록 한다. 이러한 직접지불 (direct payment) 를 통한 현금지불 방식은 서비스 이용자가 본인이 선호에 따라 돌봄자를 선택하고 지불계약을 할 수 있도록 하고 있다.

여기에서 문제는 서비스 선택과 비용 지불을 각 서비스 이용자에게 남겨 줌으로써 서비스 이용에 대한 선택권은 강화되었을지 모르나 각 개인에게 주어진 서비스 전달과 계약에 대해서 중앙 단위에서의 관리가 어렵게 되었다. 그로 인해 각 개별 단위에서 이뤄지는 비공식적인 서비스 전달 계약에 대해 현재의 사회서비스 시스템 안에서는 관리·통제가 어려운 것이 사실이다. 더불어 각 서비스 이용자가 본인의 가족, 예를 들어 딸·아들 혹은 이웃 등 편안하고 안면이있는 비공식 자원을 이용할 경우 비공식 영역의 수발자들이 제대로 된 자격 요건을

갖추었는지도 문제이다. 본인의 선택에 의해 결정된 자원이지만 과연 서비스 이용자가 모든 정보를 다 알고 난 후에 그럼에도 비공식 영역의 서비스 이용을 원하는 것인지 아니면 단지 편안함의 비공식적 관계만을 지향한 선택인지에 대해 살펴봐야 할 것이다. 따라서 민간 공급의 확대와 더불어 소비자로서의 선택과 자기 결정권은 강화되었을지 모르나 이는 서비스 욕구에 대한 개별 단위의 책임을 강조하면서 지자체 관리기구가 담당하여야 할 서비스 전달과 서비스 질 규제 기능을 놓치는 결과를 초래하였다.

2) 아동보육서비스 공급체계

영국뿐만 아니라 유럽에서 아동보육(childcare)의 개념은 3세에서 5세 혹은 학령 전 아동들에 대한 조기교육에 대한 중요성이 한층 강화된 'Early Childhood Education and Care (ECEC)'의 개념으로 사용되고 있다. 이러한 보육과 교육의 개념이 동시에 강조되면서 서비스공급에 있어서 아동 연령에 대한 구분뿐만 아니라(보통 0-3세, 3-6세로 구분), 관련 정부부처의 통합 혹은 분리 등 다양한 정책적 접근들이 함께 논의되고 있다. 가령 보육을 강조하는 입장에서는 여성들의 고용문제를 정책의 우선순위에 두는 반면, 3세에서 6세 아동에 대한 조기 교육을 강조하는 입장에서는 사회정의(social justice)적인 측면이 강조되면서 아동들에 대한 보편적인 교육 투자와 장기적인 빈곤 문제 해결 등 다양한 차원에서의 정책적 접근들이 제시되고 있다 (Lloyd and Penn 2014).

최근 유럽연합의 행정부 역할을 하는 '유럽연합 집행위원회'(European Commission)의 보고서에서 Bennett (2013)는 사회경제적으로 열악한 처지에 놓인 아동들이 부당한 대우를 받지않기 위해서는 보육과 교육이 통합되어야 하며 이는 관계 부처의 통합을 통해 가능하다고 그 통합의 필요성을 강조하기도 하였다. 영국의 경우, 이러한 보육과 교육의 통합적인 정책적 접근을 강조하면서 1998년 잉글랜드의 경우 기존 보육업무를 보건부(Department of Health)에서 교육부 (Department of Education)로 옮기기도 하였다(Moss 2006). 이로 인해 보육에 대한 서비스 공급과 질 관리 문제는 위에서 논의된 사회서비스 영역과 다르게 교육의 측면에서 접근되고 있으며 교육부를 중심으로 그 서비스 공급과 전달이 이루어지고 있다. 따라서 영국,그 가운데 잉글랜드의 아동보육시설은 크게 중앙 단위에서의 서비스 규제 관리를 담당하는 교육부 산하의 독립적인 기구인 'Ofsted (Office for Standards in Education, Children's Services and Skills)'에 등록이 되는 것이 일반적이지만 등록이 안되어 있는 시설도 있다.

이러한 서비스 규제관리기구 Ofsted가 있음에도 불구하고, 영국의 아동보육서비스는 유럽의 어느 국가보다도 민영화가 한층 강화되고 있다. 여기에서 민간 영역은 흔히 영리를 추구하는 순수영리공급자(for-profit providers)와 영리 추구를 하지 않는 사회적 기업, 교회와 자선단체 등 비영리민간공급자들(not-for-profit)를 의미하는데 지난 노동당 정부에 이어 오늘날 보수당정부까지 순수영리공급자의 영역이 한층 강화되고 있다. 예를 들어 2000년 이후 보편적인 아동보육서비스 공급이 점차 줄어들고 순수영리공급자가 대폭 늘어났는데 이는 현격한 서비스질 저하로 나타나고 있다(Lloyd and Penn, 2014). 저소득층의 부모들은 세제 혜택이나 바우처등을 통해 아동보육시장에서 해당 서비스를 구매할 수 있지만, 문제는 이처럼 순수영리공급자가 늘어나고 있는 상황에서 그들이 얼마나 경쟁력 있는 서비스를 구매할 수 있는냐이다. 더욱이 위에서 언급한 대로 보육과 교육이 통합되어가는 상황에서 결국 교육의 기능도 시장에 의존하게 되면서 과연 보편적 교육이 달성될 수 있는가에 대한 정책적 과제를 가지게 되었다.(Lloyd and Penn 2014). 영국의 ECEC 정책영역에서 서비스의 제공 주체에 따른 서비스의 종류는 <표5-45>와 같다.

4. 사회서비스종사자들의 근로조건과 지원체계

1) 돌봄서비스 종사자의 실태

영국의 돌봄서비스 종사자들의 근로 실태와 관련해서서는 크게 네 가지의 문제점을 지적할 수 있다. 첫째, 최저 생계비 수준에도 못미치는 저임금, 둘째, 불안정한 고용 계약과 열악한 근로 조건, 셋째, 정규적인 자격 기준의 부재와 직업 훈련 제공의 부족, 넷째, 높은 이직율과 서비스 종사자들의 고령화 등이 바로 그러하다. 이 부분에 대해서는2014년 Baroness Dennis Kingsmill에 의해 조사된 영국 전역의 돌봄 서비스 영역에서 지적되었던 논의들을 바탕으로 그 현황과 문제점들을 정리해 보고자 한다(Kingsmill 2014).

첫째, 임금 수준과 관련해서는 대략 16만명에서 22만명의 돌봄 서비스 종사자들이 최저임금에도 못 미치는 급여를 받고 있는 것으로 나타났다(Hussein, 2011). 한편 HMRC(HM Revenue and Customs)가80개의 케어 공급기관을 대상으로 조사한 결과에서도 거의 절반에 가까운47%가 최저임금 기준을 준수하지 않는 것으로 나타났다. 이러한 낮은 수준의 임금에 대해서는 무엇보다 돌봄 서비스 종사자들의 목소리를 대변할 만한 기구가 없는것도 문제이지만, 각 지자체 단위에서는 물론이고 전반적인 사회 서비스 공급의 질을 평가하고 있는 CQC의 경우 서비스 종사자들의 적절한 임금 기준에 대한 적극적인 정책적 개입을 하고 있지 않는 것 또한 그 요인 중 하나로 지적할 수 있겠다.

둘째, 돌봄 서비스 종사자들의 불안정한 고용 계약과 열악한 근로 조건 또한 간과할 수 없는 문제 중 하나이다. Kingsmill (2014)의 보고서에 따르면 전체 돌봄종사자 가운데 약20%이상 (대략307,000명)의 돌봄 서비스 종사자들이 정해진 고용계약기간과 합의된 임금체결 없는, 흔히 'Zero Hours Contact'라 불리는 고용계약을 갖고 있는 것으로 나타났다. 한편, 상당수의 서비스 공급 기관의 고용주들은 'Zero Hours Contract'의 고용 계약 하에 일을 하고 있는 서비스 종사자들이 다른 서비스 기관에서 일하는 것을 제지하고 있다. 이는 서비스 공급 기관의 고용주들이 해당 인력이 필요한 경우를 대비해 그들을 상시대기하게 함으로써 서비스 수요에 따른 공급 인력들을 필요에 따라 동원하기 위함이지만, 이는 결과적으로 돌봄 서비스 종사자들의 또 다른 고용 기회를 암묵적으로 차단시키고 있는 것이다.

불안정한 고용 계약과 더불어 그들의 열악한 근로 조건도 현재 영국의 돌봄 서비스 종사자들이 갖고 있는 어려움 중 하나이다. 가령 최근의 사회서비스 지출 축소 방안 중 하나로 사회서비스 질관리를 담당하고 있는 CQC는 '15 분 슬롯'을 정해 놓음으로써 돌봄 서비스 종사자들이 서비스 대상자들을 만날 때의 케어 시간과 활동내용을 정해 놓고 있다. 이는 상당히 경제효율적인 관점에서 돌봄의 비용을 최소화시키고 돌봄노동자들에 대한 임금 지불 방식을 간소화시키는 방안은 될 수있겠으나, 돌봄 영역에서 과연15분 슬롯이 가져다 주는 함의가 무엇인지 진지하게 고민해 봐야 할 것이다. 먼저 돌봄 노동이 대인적인 관계를 바탕으로 수행된다는 점을 고려할 때 '분'단위로 케어 노동자들의 시간과 활동을 제안하는 것의 한계점들을 고려해 봐야할 것이다. 가령2012년도 한 보고서에 따르면 잉글랜드에서 재가 보호를 받는 대상자들 가운데 3/4가량이 '15 분 슬롯' 규정에 따라 30분 혹은 그 이하의 방문서비스를 받은 것으로 나타났다(Leonard Cheshire Disability 2013). 그 가운데 장애를 갖고 있는 노인들의 경우 대략2/3가량이 겨우 15분 정도의 방문 서비스를 받은 것으로 나타났고 이러한 비율은 지난5년 사이에거의15% 이상이 증가한 것으로 나타났다. 여기에서 문제는 이러한 서비스를 받는 대상자에게 돌아갈 서비스의 질도 문제지만, 서비스를 전달하는 케어 노동자들의 경우 이동하는 시간들을 고려했을 때15분당1.63파운드 밖에 받지 못하는 저임금의 문제들을 더욱 양산시키고 있는 셈이다.

셋째, 돌봄 서비스 종사자들에 대한 충분한 직업 훈련의 기회가 부족한 것도 문제 중 하나이다. 20% 이상의 예비 케어 노동자들이 아무런 기술훈련 없이 돌봄 서비스 직종에 종사하고 있으며, 전체의1/3 이상의 노동자들이 정규적인 훈련 없이 일을 하는 것으로 나타났다. 더욱이 치매와 중풍과 같이 의료기술이 필요한 대상자들을 다루는 돌봄노동자들 중41%가 특정한 기술을 훈련 받지 않고 있는 것으로 나타났다. 현재 영국의 사회복지사들의 경우 'Health and Care Professions Council (HCPC)'이 정해 놓은 자격 요건에 따라 자격증을 받고 현장에서 종사하

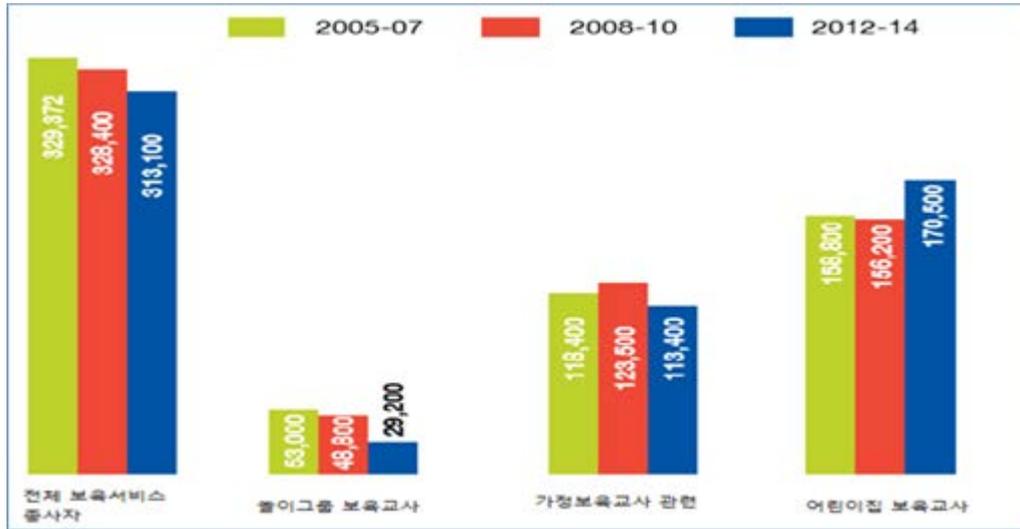
도록 되어 있는 반면, 돌봄 서비스 종사자들에 대해서는 자격 요건을 갖추기 위한 정규적인 훈련 과정이나 자격증이 요구되지 않고 있다. 이는 돌봄 서비스에 대한 서비스 재원이 정부 지출에 의해 제공되고 있음에도 불구하고 정작 서비스를 전달하는 케어매니저와 돌봄노동자들에 대한 자격 관리나 훈련 제공에 있어서는 상당히 소극적인 정책적 개입을 하는 데에서 귀인한 결과로 볼 수 있겠다.

마지막으로 제기되는 문제는 돌봄 종사자들의 높은 이직률과 종사자들의 고령화 현상이다. 위에서 논의된 바와 같이 돌봄 서비스 종사자들의 임금 수준이 낮고 불안정한 고용계약에다 근로 조건도 열악하다보니 이직률이 높고 젊은 노동인구들에게 ‘매력적’이고 ‘이상적’인 직업군과는 거리가 멀어지고 있다. 가령 현재 돌봄 영역에 종사하는 근로자들의 평균 시작 연령은 35세인 것을 고려했을 때 (Kingsmill 2014), 장기적으로 젊은 노동 인구층을 유인할 수 있는 노동 시장 측면에서의 정책적 접근이 필요한지도 모른다.

2) 보육서비스 종사자의 실태

앞에서 설명한 바와 같이 영국에서 보육은 주로 ECEC로 불리는데, 이는 만 5세 어린이가 이용하는 어린이집(Nursery)과 유치원 (Reception Class)을 포함해 각 가정 내에서 비공식적으로 이뤄지는 가정보육교사, 예를 들어 Childminders, Nannies, au-pairs 등을 포함하고 있다. 대부분의 공식적인 통계자료들이 보육(Childcare)과 교육(Education)을 명확히 구분하고 있지않아 보육에 대한 종사자들의 자료만 파악하는 것이 쉽지만은 않다. 하지만 본 연구에서는 표준직업구분시스템(Standard Occupational Classification System)에 본인 스스로가 ‘Childcare worker’라고 구분한 경우에 한해 그 자료를 제공하고자 한다. 따라서 본 자료에서는 교육관련 종사자와 학교교사 및 관리자급에 해당하는 수는 제외되어 있다. 지난 2005년에서 2014년 사이 아동보육서비스 종사자는 대략 3만명을 웃돌고 있는데 아래 <그림 5-5>에서 보는 바와 같이 그 수가 지난 10년 사이 5% 정도 줄어들었다. 반면 어린이집의 보육교사는 지난 10년가 약 7% 정도 늘어났으며 비공식적으로 이용하는 베이비시터나 보모 등 가정 내에서 이뤄지는 가정보육교사의 수는 비슷한 수준을 유지하고 있다.

<그림 5-5> 아동보육서비스 종사자 규모의 변화 2005-2014

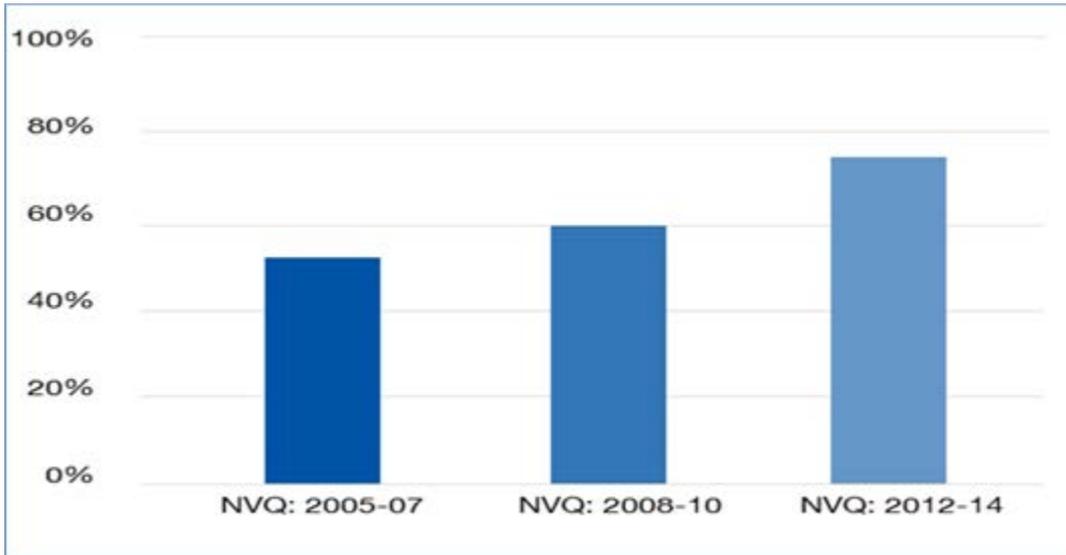


자료: Institute of Education (2015), Provision and use of preschool childcare in Britain, p. 4

이러한 아동보육서비스 종사자들의 근로 실태와 여건과 관련해서 낮은 자격요건과 낮은 임금이 가장 큰 문제로 지목된다. 최근 자격요건이 한층 강화되고는 있지만 실질적인 근로조건 개선 없이 요건만 강화되고 있다는 비판도 적지 않다. 아래 <그림5-6>에서 보는 바와 같이 지난 10년간 NVQ level 3+를 받은 보육종사들의 수가 12% 증가하였지만 그림에도 임금 수준은 상당히 낮다. 2012년부터 2014년까지 평균임금은 시간당 6.60 파운드, 연간소득으로 계산했을 때 10,324 파운드에 그치는 셈이다. 이는 영국 전체 최저생계비가 2014년도에 6.50파운드이었던 점을 고려해 보면 거의 최저생계비 수준에 그치고 있음을 알 수 있다.

특히, 민간 시설에 종사하고 있는 보육교사들의 경우 그 임금이 더욱 낮다는 게 문제이다. 앞서 살펴 본 바와 같이 70% 이상의 아동보육서비스가 민간시장에 의존하고 있는 점을 볼 때 이들에 대한 임금 조건과 근로개선은 더욱 시급히 요구된다. 가령 2012-14년도 기준으로 봤을 때 시간당 임금이 공공영역의 경우 7.80 파운드인 반면, 민간은 5.60 파운드로 그 차이가 현격하다. 영국의 최저임금은 연령 21세를 기준으로 구분되는데 이는 상당수의 21세 이하의 종사자들이 민간영역에서 보육교사로 그들의 커리어를 시작하는데에 따른 결과로 보여 질 수도 있다. 또한 Low Pay Commission에 따르면 41%의 보육서비스 종사자들이 시간당 7파운드 이하의 임금을 받고 있는 것으로 조사되었다.

<그림5-7> 아동보육서비스 종사자 중 NVQ 레벨 3 이상의 자격소지자 비율



자료: Institute of Education(2015:4)

한편, 아동보육종사자들의 경우 낮은 임금에도 불구하고 앞서 살펴본 돌봄서비스 종사자들에게 나타나는 빈번한 이직이 큰 문제로 제기되지 않는다. 하지만 아동수와 교사수의 분배가 적절한지 그리고 적절한 급여를 받고 있는지의 문제는 보육서비스의 질을 좌우하는데 큰 요인으로 논의되어 왔다(Morgan 2005). 더불어 아동보육종사자들의 적절한 훈련이 얼마나 서비스질에 영향을 주는지의 문제도 많은 연구들이 나타나 있다(Whitebook, Howes & Phillips1989; Ochltree 1994; Munton and Mooney 1999). 그럼에도 영국의 보육시장에서 낮은 임금과 저숙련 기술의 아동보육 서비스 종사자들은 어찌보면 영리 추구의 서비스시장에 가장 적합한 조화였는지도 모른다. Morgan (2015)은 영국뿐만 아니라 보육서비스의 시장화를 이어가고 있는 많은 국가들에서 정부의 아동 보육에 대한 정부 보조금은 늘어났지만, 이는 결국 민간서비스 시장에서의 ‘junk job’의 확대만을 가져왔다고 강하게 비판하고 있다. 영국의 경우를 보면 보육서비스의 시장화가 고수되는 상황에서 정부지출 확대를 통한 아동보육서비스의 확대가 서비스 질의 개선으로 이어지지 않는 이유는 아마도 서비스 종사자들, 특히 보육서비스 종사자들에 대한 근본적인 정책적 논의의 부재에서 이어졌는지도 모른다.

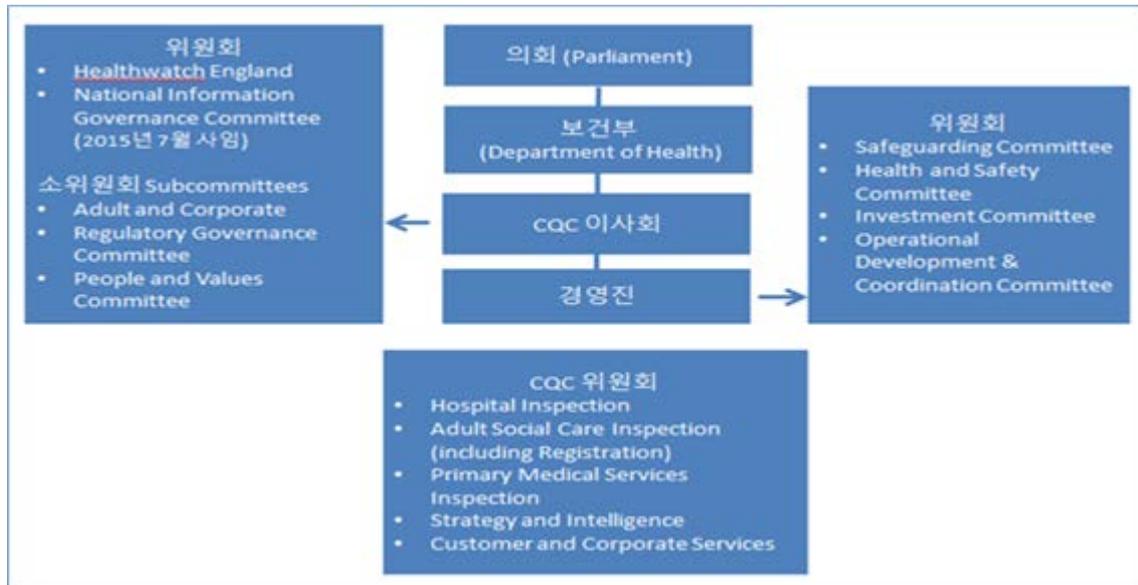
5. 사회서비스의 질관리기구

1) 돌봄서비스 질관리기구: CQC

영국의 돌봄서비스는 CQC(Care Quality Commission)를 통해 전반적인 서비스 및 질관리가 이루어지고 있다. CQC는 영국 잉글랜드 지역의 보건과 돌봄 서비스에 대한 질을

규제하는 독립적인 기구로 돌봄서비스 공급시설들, NHS를 통한 보건의료기관들, 각 지역의 보건소를 통해 이루어지는 1차진료기관들에 대한 서비스질 관리와 규제를 담당하고 있다(<그림5-7>참조).

<그림 5-8> CQC의 조직구도



자료: Care Quality Commission (2016:56)에서 재구성

CQC는 크게 세 가지 역할을 담당한다. 첫째, 보건과 돌봄서비스를 전달하는 서비스공급자들을 등록시키는 역할을 담당한다. 잉글랜드지역의 모든 케어공급기관들은 CQC에 먼저 등록되어야 지자체와 연계되어 있는 서비스 이용자들을 만날 수 있다. 이러한 등록을 필수로 하는 것은 무엇보다 각 서비스기관이 일정한 서비스 전달 기준을 갖추는 것을 의무화하기 위해서인데, 가령 75%의 성인돌봄 공급기관들이 CQC에 등록하기 전에 서비스 공급자로서 갖추어야 할 시스템 향상을 위한 기준과 정보들을 제공받은 것으로 보고되었다. CQC는 등록 과정을 통해 각 서비스 기구들이 일정한 수준의 서비스 수준을 갖추는 것을 권고하고 있으며 <표5-47>은 CQC에 등록하기 전 각 기관들이 서비스 등록 과정이 기관의 서비스 개선에 어느 정도 도움이 되었는가를 보여주고 있다.

<표 5-47> 서비스기관으로등록하기전, CQC 가이드라인이도움이되었다고응답한비율

어덜트소셜케어	병원	1차진료기관
74%(92개중68개기관)	12개중10개병원	70%(60개중42개기구)

자료: Care Quality Commission (2016), p. 16

<표 5-48> CQC 등록지원과정을통해서서비스전달계획에도움이되었다고응답한비율

어덜트소셜케어	병원	1차진료기관
72%(1073중770)	72%(99개중71)	63%(275중172)

자료: Care Quality Commission (2016), p. 16

둘째, CQC는 안전하고, 효과적인, 보살피는, 대응이 빠른, 서비스 연계가 잘 이루어지고 있는가에 대해서 서비스를 감시하고 평가한다. 더불어 CQC는 각 서비스 공급자들이 재정적인 문제나 다른 여타의 문제로 서비스 전달이 어려워지는 경우 이를 미리 감지하고 관련된 지자체에 알리는 의무 또한 담당하고 있다. 서비스 질 문제뿐만 아니라 CQC는 재정, 구조조정, 지대 등 각 분야의 전문가들을 중심으로 서비스 공급자들의 경영적인 문제에 대해서도 집중적으로 관리한다. 이로써 각 지자체는 공급자가 경영난으로 문을 닫을 경우 그 피해를 보지 않도록 사전에 다른 기관들을 찾아 대상자들에게 지속적인 서비스를 제공할 의무를 갖고 있다. CQC는 각 분기별로 서비스 공급자들의 재정상태에 대해 보고받고 공급자로서 안정적인 서비스를 전달할 수 있는지와 위험 관리에 대해 대응할 수 있는지의 여부를 판단하고, 그렇지 못할 경우 즉각적인 조치를 취하게 된다.

셋째, 서비스의 감시와 평가를 통해 기준에 미달되는 서비스가 제공될 경우 엄중한 처벌을 가할 수 있다. 이는 보건과 돌봄서비스 영역에서 서비스의 질이 어느 정도 인지를 파악할 수 있고, 평가를 통해 서비스 이용자들이 서비스를 선택하고 공급자들이 서비스를 질을 향상시킬 수 있도록 하는데 그 목적을 두고 있다. CQC는 Acts of Parliament와 규제를 따라 서비스 규제에 대한 법적 처벌 기능도 가지고 있다. CQC는 서비스를 감시를 할 때, 다섯 가지 질문을 던지는데 안전한가?, 효과적인가?, 돌봄을 하고 있는가?, 대응을 하고 있는가?, 서비스 연계가 잘 이루어지고 있는가?의 부분이다. 서비스 평가에 있어서는 각 영역에 전문적인 지식을 가지고 있는 전문가들, 가령 NHS 의사들, 그리고 서비스 이용을 해 본 경험이 있는 이용자들을 중심으로 평가한다. 서비스평가는 2013년 10월부터 본격적으로 시작으로 하게 되었는데, 성인돌봄 서비스의 경우 전체 13,618의 기관들을 평가하여 이 기관들을 '우수', '좋음', '개선요망' 등으로 분류하여 공개하였다(<표5-48>참조).

<표 5-48> 2016년3월31일 서비스심사 평가 결과

우수 (Outstanding)	좋음(Good)	개선요망 (requires improvement)	부적합 (Inadequate)
1% (90)	66% (9,039)	29% (3,983)	4% (506)

자료: Care Quality Commission (2016), p.22

이러한 서비스평가결과는 단순히 평가에만 그치지 않고 재검사나 강제시정조치 등 사후적인 여러 조치를 포함하고 있다. CQC(2016:26)의 2016년 연례보고서에 의하면 돌봄서비스기관 529개가 재검사를 받았는데 이중 ‘부적합’에서 ‘개선요망’으로 한 단계가 높아진 기관수가 256개, 그리고 ‘개선요망’에서 ‘좋음’으로 올라간 기관수가 75개로 재검사를 받은 529개의 기관 중 331개의 기관이 서비스질이 개선된 것으로 보고하고 있다. 또한 <표5-49>에서 보는 것처럼 서비스제공기관에 대한 다양한 강제시정조치(enforcement actions)가 이루어졌는데 711개 기관에게 경고조치가 내려졌고, 65개의 기관은 등록을 취소당하는 조치가 이루어지는 등 901개 기관에 대한 조치가 이루어졌다(CQC,2016:26).

<표5-49> CQC의 성인돌봄기관에 대한 시정조치 (2015/2016)

시정조치	시설수
경고조치	711
서비스 등록 취소 조치	65
서비스제공연장, 새로운 조건 강화 혹은 조건 취소 등 긴급조치	30
서비스제공연장, 새로운 조건 강화 혹은 조건 취소 등 대응조치	38
벌금부과	51
구속	1
긴급취소	5
전체 (2016/16)	901

자료: Care Quality Commission(2016:33)

서비스제공기관에 대한 서비스 평가결과는 연간 ‘State of Care’ 보고서로 발간되고 있으며, 이를 통해 서비스 이용자들은 그들이 살고 있는 각 지역의 서비스제공기관이 어떠한 점수를 받았는지를 각 기관의 현관 입구에서부터 알 수 있다. 혹은 웹사이트와 소셜 미디어를 통해 이용자들은 각 기관의 서비스에 대한 평가점수를 제공받기 때문에 기관선택에 참고할 수 있게 되어 있다. 2016년 2월부터는 케어홈들에 대해서 점수를 매긴 맵을 제공함으로써 각 서비스 이용자들은 본인이 살고 있는 지역에서 가까운 기관들이 어느 정도의 점수를 받았는지를 손쉽게 알 수 있다. CQC 는 또한 ChildLine, Age UK, MIND, AvMA, Patients Association, 그리고

Carers UK와 협력을 통해 'Tell us about your care' 프로그램을 지속적으로 개발하고 있다. 이를 통해 케어의 경험에서 얻을 수 있는 다양한 목소리들을 평가 기준에 반영하고 있다.

2) 보육서비스 질관리기구: Ofsted

아동보육시설의 경우 공공과 민간시설 구분에 관계없이 5세 이하의 아동들에 대한 보육서비스를 제공하고자 하는 시설 운영자들은 먼저 Ofsted에 등록 절차를 거쳐야 한다. Ofsted는 등록 신청을 한 시설에 대해 먼저 서비스 제공을 위한 시설 관리가 제대로 갖추어져 있는지를 시찰한 후 서비스 허가 여부를 결정한다. 등록이 결정되고 난 후에는 허가증이 나오게 되는데 해당 시설의 운영자는 반드시 허가증을 현관이나 로비에 전시함으로써 시설을 이용하는 부모들이 그것을 읽을 수 있도록 배치해야 하는 의무가 있다. 허가증은 등록에 대한 몇 가지 조건들을 제시하게 되는데 가령 이용아동에게 숙식을 제공하기 위해서는 거기에 따른 조건들을 엄격히 따라야 한다. 더불어 해당 시설의 운영자들의 운영 허가증을 Ofsted로 받기 전까지는 케어를 제공할 수 없도록 되어 있다. 허가증이 제공된 후에도 Ofsted는 개관을 한 지 7개월 안에 서비스 전달 내용들을 다시 한번 감시하고, 3-4년에 한 번씩 점검을 받도록 되어 있다. 아동보육기관에 대한 서비스 감시는 보통 EYFS(Early Years Foundation Stage)에 따라 최소한의 기준을 맞추도록 하는데 그 목적이 있다.

앞에서 언급한 것처럼 영국은 보육서비스에서 민간공급자가 다수의 위치를 차지하기 때문에 서비스의 질 관리에 대한 책임이 법적으로 엄격히 정해져 있다. 유럽 대부분국의 국가들은 유럽연합집행위원회(European Commission)의 권고에 따라 아동보육서비스에 대한 중앙 단위의 규제 장치를 두고 있는데 첫째, 재정관리, 둘째, 서비스 질 관리, 셋째, 데이터 수집과 관련한 규제가 그것이다. 그 가운데 영국은 Ofsted를 통해 상대적으로 엄격한 서비스 질 관리가 이루어지는데 이는 유럽의 어느 국가보다도 상세하고 엄격한 것으로 알려져 있다. Ofsted는 독립적 기구로 교육과 아동서비스와 기술훈련에 대한 표준 지침을 제공하기 위한 중앙정부기구이다. 주된 역할은 아동들을 비롯해 교육 기능을 제공하고 있는 모든 기관의 서비스를 규제하고 관리하는 기능을 하고 있다. 매 주 잉글랜드 전역의 서비스 공급 기관들을 돌며 표준화된 서비스 기준에 맞게 서비스가 제대로 제공되고 있는지를 살펴보고(대략 1,500 Ofsted 감시자들) 그 결과를 온라인에 제공함으로써 해당 기관을 이용하는 대부분의 부모들이 기관의 서비스 질 정도에 대해 정보를 손쉽게 얻을 수 있다. 규제 내용은 직원 훈련, 교육 과정, 아동과 교사간의 비율, 건강과 안전에 대한 항목들이다.

그럼에도 여기에서 한 가지 눈여겨 볼 부분은 보육서비스 종사자들에 대한 임금과 근로조건

에 대해서는 별다른 규제 사항이 없다는 점이다. Penn(2013)은 아동보육서비스가 시장에 의해 공급될 때 이윤을 남길 수 있는 부분은 주로 고정된 임금부분이라고 설명한다. 영국뿐만 아니라 캐나다와 네덜란드 등 시장을 통해 보육서비스 공급이 이루어지는 국가의 경우 보육교사들에 대한 저임금은 결국 현격한 서비스의 질 저하로 이어지고 이는 상당수의 보육교사들이 이직을 원하는 주요 원인이기도 하다. 한편 NICDH(2005)는 적절한 아동과 교사수의 비율이 얼마나 중요한지를 설명한다. 보육서비스가 시장에서 공급되는 경우 비용 절감을 위해 교사 1인당 아동수를 늘리기 마련인데 이는 서비스의 질 저하뿐만 아니라, 보육교사의 이직률을 높이는 결과를 초래하고 있다(NICDH, 2005). 특히 영국의 경우 저임금과 열악한 근로 환경이 보육교사의 이직률을 높이고 있는 것이 사실이다(Rolfe et al, 2003). 그럼에도 많은 민간보육시설들은 서비스 질 관리 기준과 교사들의 근로 환경에 대한 법적 기준을 느슨하게 하고, 교사 대 아동의 비율이 줄지 않도록 정치적 로비 활동을 부단히 이어가고 있다(Penn 2013).

6. 결론 및 한국에의 함의

현재 영국의 사회서비스는 공공부문의 비중을 강화하여 공공성을 확대하자는 주장이 무색할 만큼 어떤 유럽의 국가보다. 영리민간기관이 압도적인 우위를 차지하고 있다. 노인요양이건 아동보육이건 전체의 3/2 이상이 민간공급기관을 통해 서비스가 제공되는 상황에서 서비스의 공공성 확대는 이제 ‘누가 서비스를 제공하느냐’의 문제보다 ‘서비스를 어떻게 관리하고 전달하느냐’의 문제로 접근할 수밖에 없다. 민간공급 주도의 영국의 사회서비스 공급체계는 이용자들의 ‘선택’과 ‘자기결정권 강화’라는 신자유주의 논리로 정당화되면서 최근까지도 추진되고 있다. 가령 최근 개정된 ‘Care Act 2016’ 법안은 사회서비스 이용자에게 대한 본인부담을 강화하였을 뿐만 아니라, 서비스의 수급 자격이 주어져도 ‘직접 지불’(direct payment)을 통해 본인 스스로가 비공식 영역의 자원을 통해 돌봄을 해결하고자 할 경우 이용자가 스스로 결정하고 해결하도록 하는 정책방향이 한 층 더 강화되고 있다. 여기에서 문제는 이용자들의 선택권과 자기결정의 강화가 실제 경쟁을 통한 서비스질의 향상으로 이어지는가 하는 점이다. 흔히 경쟁이 서비스질을 높인다는 논리는 정보의 비대칭성의 부재, 충분한 정보를 이해하는 합리적 개인 등 여러 가지 가정을 전제로 한 것인데 과연 서비스 이용자가 ‘똑똑한 소비자로서의 완벽한 정보능력’을 갖추었는지에 대해서는 여전히 문제가 제기된다. 또 하나의 문제는 비공식 영역의 자원, 가령 본인의 딸·아들 혹은 이웃 등의 자원을 이용할 경우 이들에 의한 서비스가 제대로 관리 규제를 받을 수 있는가에 대한 의문이다. 서비스 이용자가 과연 시장의 모든 정보를 완벽히 파악하고 그럼에도 비공식 자원이 제공하는 서비스를 원하는 것인지 아니면 단지 비공식적 자원이 주는 ‘편안함’에 따른 선택인지 살펴볼 필요가 있다. 소비자로서의 선택과 자기결정권의 강화가 바로 양질의 서비스가 제공된다는 것을 의미하지는 않고 이를 간과할 수도 있다.

한편, 아동보육은 이미 부모들의 본인 부담이 오래 전부터 당연시되어 왔기 때문에 국가 개입을 통해 ‘사회적 돌봄’을 해결하자는 주장이 영국의 맥락에서는 생소한 것 일수도 있다. 국가는 서비스를 제공하는 주체가 아니라 민간이 제공하는 서비스의 질을 관리하고 감시하는 최소한의 역할만을 하고 있는 것이 영국의 현실이다(Vicky 2002; Penn 2013). 하지만 이 접근방법은 여러 부작용을 수반한다. 보육교사들의 낮은 임금과 열악한 근로 환경 그리고 그로 인한 높은 이직률에 대한 문제는 여전히 민간공급 위주의 영국 보육서비스의 고질적 문제로 남아 있고 부모들은 상당한 보육비용을 지불해야 하는 부담을 안고 있다. 영국의 사례를 통해 배울 수 있는 한 가지 점은 시장화가 상당히 진척되어 있는 상태에서 서비스 질 관리자로서 국가의 기능을 강화해가고 있다는 점이다. 본문에서 살펴본 것처럼 사회서비스와 아동 보육에 대한 국가의 서비스 질 규제자로서의 역할은 독립적인 기구인 CQC와 Ofsted를 통해 이루어지고 있다. 영국의 사회서비스 공급체계에서 간과하면 안될 또 한 가지 점은 서비스 종사자들에 중앙단위의 보호장치가 없다는 점이다. 물론 일부 민간영역, 즉 비영리민간서비스 공급자들 사이에서는 채용 정보나 직업 훈련 등에 대한 정보가 교환되고 있지만 전체 서비스종사자들의 근로조건을 향상시킬 만한 관리 기구가 없으며, 이들의 이익을 대변할 수 있는 노동조합 역시 부재한 상황이다. 즉, 현재의 영국의 상황은 중앙정부 차원의 서비스질 관리는 명목적으로 이루어지고 있지만 서비스의 질에 가장 직접적인 영향을 미치는 종사자들의 근로환경에 대해서는 매우 취약하다는 것을 의미한다. 이러한 장치가 부재가 종사자들의 높은 이직률, 이용자들의 낮은 서비스 만족도, 그리고 사회서비스의 질 저하로 이어진다는 지적이 지속되고 있다(Penn 2013, Gambaro 2012).

제2장에서 살펴본 것처럼 한국의 사회서비스 공급체계는 영국과 유사하게 민간공급자 우위의 구조를 갖고 있다. 이것이 의미하는 바는 서비스의 질 관리를 체계화하기 위한 중앙정부 차원의 질관리기구의 신설 그리고 서비스 종사자들에 대한 정규 훈련 등 근로조건을 개선하려는 여러 가지 정책 대안들을 한국이 고민해 보아야 한다는 것을 의미한다. 즉 신설될 ‘사회서비스 재단’에는 전국적인 차원에서 노인요양과 아동보육에 대한 질관리를 할수 있는 기능, 그리고 종사자들의 교육훈련 등 근로조건 개선을 담당하는 기능들이 반드시 포함되어야 할 것이다.