



I S S U E P A P E R

2018

# 최저임금 인상, 복지서비스기관에도 영향 가능 단기로 인건비, 장기로는 기관별 맞춤형 지원

장익현

# CONTENTS

## 01 최저임금 인상, 복지서비스 제공기관에 영향 우려

- 1\_최저임금 상승 추세, 2018년 이후에도 이어질 전망
- 2\_서비스 공급기관, 최저임금 인상으로 운영부담 가능

## 02 노인돌봄기관, 최저임금 인상 전후 운영변화 미미

- 1\_서울 소재 노인돌봄기관 '최저임금 인상영향' 실태조사
- 2\_고용인원 규모·총매출액·근로시간 등에서 큰 변화 없어
- 3\_노인돌봄기관 86% “최저임금 올라 인건비 부담 증가”
- 4\_노인돌봄기관 규모 작을수록 폐업 가능성 ‘더욱 커져’
- 5\_대부분 “장기요양사업과 같은 수준으로 수가 인상해야”

## 03 자활기업도 최저임금 인상 전후 운영변화 미미

- 1\_서울 소재 지역자활센터 '최저임금 인상영향' 실태조사
- 2\_센터 36%, 사회복지법인·센터당 자활기업 평균 3.6개
- 3\_자활기업 평균 시급 8,225원...29%, 최저임금 이하 지급

## 04 복지서비스 제공기관에 단계적·맞춤형 지원 필요

- 1\_아직은 최저임금 인상에 따른 ‘눈에 띄는 변화’ 없어
- 2\_단기: 노인돌봄기관, 자활기업에 인건비·운영비 보조
- 3\_장기: 수가 현실화 등 기관별로 차별화된 대응 바람직

# 요약

---

## 최저임금 인상, 복지서비스 제공기관에도 영향 가능

2018년 최저임금은 16.4% 증가한 7,530원이며 향후 지속해서 증가할 것으로 예상된다. 최저임금 인상은 저소득 노동자의 소득 증가와 생활 안정에 기여할 수 있지만, 한편으로는 인건비 상승으로 복지서비스를 제공해 오던 민간기관에게 어려움을 줄 수 있다. 정부 지원을 받는 사회복지서비스 제공기관은 서울의 경우 서울시 생활임금(9,211원) 수준의 인건비를 지원받으므로 최저임금의 상승에 영향을 받지 않는다. 그러나 복지서비스 중 시장(Market)의 경쟁원리를 이용하여 서비스를 제공하는 분야는 최저임금의 상승에 영향을 받을 수 있다.

## 노인돌봄기관 등, 장기적으로 고용·서비스 축소 우려

노인돌봄종합서비스 기관 조사결과 2018년 최저임금 상승 이후 모든 기관이 최저임금을 지급하고 있는 것으로 나타났지만 처우개선비, 퇴직금, 교통비 등의 항목을 시급으로 포함시켜 운영하는 사례가 있는 것으로 나타났다. 요양보호사의 주당 근무시간은 소폭 감소하였지만 큰 변화는 없는 것으로 분석되었다. 그러나 장기적으로 봤을 때 최저임금이 지속적으로 빠르게 상승한다면 고용 감축과 서비스 제공량 축소에 대응하겠다는 답변의 비율이 높았다.

지역자활센터에서 운영하는 자활기업도 근로자 수에는 큰 변화가 없었지만, 서비스 업종의 자활기업은 고용규모와 매출이 다소 감소한 것으로 조사되었다.

## 단기로 운영 지원, 장기로는 수가 조정·수익증대 지원

노인돌봄종합서비스 제공기관은 인건비 상승분만큼 수가(酬價)가 상승하지 않는다면 경영상 어려움이 불가피하므로, 일자리안정자금 지원 등 단기적 지원과 더불어 장기적으로는 수가 인상률을 최저임금 상승분 이상으로 조정하는 방안이 필요하다. 수가 조정은 서울시의 결정사항이 아니지만 서울시에서 자체적으로 추가적인 보조금을 지원하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

자활기업은 단기적으로 일자리안정자금의 지속적인 지원, 그리고 공공기관 경비나 청소 용역 계약 시 자활기업을 우선 배려하는 지원정책을 고려할 수 있다. 장기적으로는 자활기업의 전문성을 향상시켜 안정적인 수익이 창출될 수 있도록 재교육 및 경영컨설팅 제공 등의 지원정책이 필요하다.



## 01 / 최저임금 인상, 복지서비스 제공기관에 영향 우려

### 1\_최저임금 상승 추세, 2018년 이후에도 이어질 전망

#### 최저임금은 현 추세로는 2020년에 시급 1만 원 달성은 다소 어려울듯

최저임금은 임금의 최저수준을 보장하여 근로자의 안정적인 생활환경을 조성하고 노동생산성의 향상을 도모하기 위해 도입되었다(최저임금법 제1조). 최저임금제는 1988년에 400원대로 처음 시행되어 2000년대 중반까지 연평균 10% 정도의 인상을 기록했으며, 2010년대 이후로는 연 6~8%대의 인상을 유지해왔다. 문재인 정권은 2017년 출범 이후 최저임금의 현실화라는 정책적 목표를 두고 최저임금 인상률의 증가를 기획하였다. 그 결과 2018년 최저임금은 2017년 대비 16.4% 증가하여 7,530원으로 확정되었으며, 그 전해와 비교하여 매우 높은 상승폭을 기록하였다. 2019년 최저임금은 8,350원으로 확정되었으며 이를 월급으로 환산하면 174만5,150원이다. 최저임금은 원래 2020년까지 1만 원으로 인상될 계획이었지만 현재 추세를 보면 1만 원의 달성은 다소 어려울 것으로 보인다. 하지만 최저임금의 상승 추세는 이어질 것으로 예상된다.

#### 최저임금 상승은 서울시가 운영하는 복지사업들에도 영향 줄 가능성

최저임금 상승은 근로자 소득에 영향을 미칠 뿐 아니라 노동시장에서의 공급에도 영향을 미친다. 최저임금 인상은 서울시가 운영하는 복지서비스 제공기관에도 영향을 미칠 수 있다. 특히 사회복지시설이나 사회복지서비스 제공기관 종사자의 임금 상승이 노동 공급 감소나 기관의 고용 행태에 미치는 영향을 분석해볼 필요가 있다. 최저임금 상승은 상품시장에서 공급의 생산비용 증가를 유발하여 서비스 공급의 감소를 불러일으킬 수 있으며, 노동시장에서 노동비용의 증가로 실업의 문제를 불러일으킬 수도 있다. 이 연구는 이러한 두 가지 측면을 중심으로 최저임금의 상승 이후 서울시 복지사업의 현황을 분석하고, 이에 대응하기 위한 서울시의 정책 방향을 제안하고자 한다.

## 2\_서비스 공급기관, 최저임금 인상으로 운영부담 가능

### 인건비 지원 없고 수요·공급이 시장형 기제 활용한 서비스영역 조사

이 연구는 사회복지 및 서비스 영역에서 종사자의 임금 상승에 따른 기관의 운영 부담을 분석하였다. 구체적으로 최저임금 인상을 전후로 복지시설 및 사회서비스 제공 기관의 매출이나 순이익에 어떤 변화가 생겼는지, 그리고 고용 부담 증가 때문에 고용의 축소가 발생하지는 않는지를 살펴보기 위해 기관 대상 설문조사를 실시하여 분석하였다.

서울시에서 인건비를 보조하는 복지기관은 생활임금을 기준으로 인건비를 지원받기 때문에 최저임금 인상에 따른 인건비 상승의 효과는 나타나지 않을 것이다. 최저임금 인상의 영향을 받을 것으로 예상되는 복지기관은 시장기제에 따라 서비스를 제공하는 기관이다. 즉 ① 정부나 다른 기관으로부터 인건비 등 운영비 지원을 받지 않으면서 ② 서비스의 수요·공급이 시장형 기제를 활용해서 운영되는 영역이다.

### 바우처 기반 노인돌봄기관·자활기업 대상 최저임금 인상 영향 진단

앞서 언급한 두 가지 기준에 부합하는 분야로는 바우처 기반 사회서비스 사업과 자활사업 중 자활기업이 대표적이다. 사회서비스 바우처사업은 8개 분야로 그 범위가 넓다. [표 1]은 2017년 기준으로 서울시의 바우처 사업 종사자들의 시급과 시설 수를 조사한 것이다. 노인돌봄(방문 포함) 분야가 시설 수로는 가장 많으며 시설 규모로 봤을 때 평균 종사자 수가 가장 적었다. 종사자 수로 보면 장애인활동지원 종사자 수가 가장 많지만 장애인활동보조인은 자격 취득이 쉬움을 고려할 때, 노인돌봄 종사자인 요양보호사가 직업성이 더 높고 보수 기대감도 상대적으로 더 높을 것으로 볼 수 있다. 이러한 이유로 이 연구는 사회서비스 바우처사업 중 노인돌봄종합서비스 제공기관을 분석대상으로 선정하였다.

---

<sup>1</sup> 서울시는 서울시민의 건강하고 인간다운 생활이 가능한 최소한의 임금수준을 보장하기 위해 2015년 『서울특별시 생활임금 조례』(서울특별시조례 제5813호, 2015.1.2. 공포)를 제정하고 이에 근거하여 매해 '서울특별시 생활임금'을 결정하고 이를 고시함. 2018년 서울형 생활임금은 9,211원으로 서울에서의 3인 가족 기준 생활수요를 충족시키기 위한 최소한의 임금임.

(단위: 원, 배, 개, 명)

분류		임금수준			시설규모		
		2017년 시급	2018년 최저임금 대비	2018년 서울 생활임금 대비	시설 수	종사자 수	평균 종사자 수
노인 복지	방문	7,814	1.03	0.84	258	2,000	7.75
	돌봄	7,425	0.98	0.80			
아이 돌봄		6,500	0.86	0.70	26	2,672	102.7
신생아관리지원		6,930	0.92	0.75	111	1,918	17.2
가사간병 지원		7,560	1.00	0.82	70	874	12.5
장애인활동지원		6,930	0.92	0.75	160	13,000	81.3

**[표 1]**  
서울시 바우처  
사업별 임금수준  
및 시설규모

더불어 자활기업도 함께 분석하였다. 자활기업은 자활센터에서 운영하는 자활사업의 하나로 2인 이상의 수급자 또는 차상위자가 공동창업의 형식으로 기업을 구성하여 시장에 진입할 수 있도록 한 제도이다. 자활기업의 특성상 대부분 노동집약적인 사업을 중심으로 운영되므로 최저임금의 상승에 따른 영향을 받을 것으로 예상했다.

## 2개 분야 기관 운영자 대상 2018년 8월부터 2개월간 온라인조사 시행

이상 두 개 분야의 기관을 중심으로 기관 운영자를 대상으로 2018년 8월부터 9월까지 약 2개월간 온라인 조사를 시행하였다. 서울시에 등록된 노인돌봄종합서비스 제공기관 297개 중 120개의 기관이 조사에 응하였으며 자활기업은 서울시에 있는 31개의 자활센터 중 13개의 센터가 응답했다. 온라인 조사는 기관 운영 현황, 최저임금 상승 전후의 경영환경을 중심으로 진행되었다. 노인돌봄종합서비스는 단일 업종으로 기관들이 대부분 같은 시장 조건에 직면하고 있지만, 자활기업은 다양한 업종에서 운영되고 있으므로 자활기업은 업종 간 차이에 좀 더 집중하여 조사 내용을 구성하였다.

## 02 / 노인돌봄기관, 최저임금 인상 전후 운영변화 미미

### 1\_서울 소재 노인돌봄기관 ‘최저임금 인상영향’ 실태조사

**실태조사 목적은 최저임금 상승이 기관 운영에 미치는 부담 정도의 파악**

2018년의 최저임금은 전해보다 16.4%가 인상된 7,530원이다. 최저임금의 급격한 상승은 인건비 상승을 유발한다. 최저임금 상승이 노인돌봄종합서비스 제공 기관의 운영에 미치는 영향에 대한 실태조사를 실시하였다. 서울시 어르신복지과 내부자료를 협조받아 2018년 6월 23일 기준 서울시에 등록된 노인돌봄종합서비스 제공기관 317개의 현황을 입수하였다. 이 중 자체 확인을 통해 현재 폐업 중이거나 연락이 닿지 않는 20개 기관을 제외한 총 297개 기관을 대상으로 설문조사를 시행하였다. 조사는 온라인 조사를 기본으로 하되 특별한 요구가 있는 업체는 우편과 팩스 조사를 병행하였다. 설문조사는 2018년 8월 9일부터 9월 7일까지 약 한 달간 실시하였고 조사대상 기관 중 총 120개 기관이 답변을 제공하여 응답률은 41.2%였다.

**설문문항은 고용현황, 경영상태, 최저임금 인상영향 등 4개 분야로 구성**

실태조사는 크게 고용현황, 경영상태(매출, 이윤 및 비용), 최저임금 인상의 영향, 정책수요 등 네 가지 분야로 구성되었다. 앞서 설명한 바와 같이 경제학적 논리에 따르면 최저임금 상승은 공급자의 경영상태와 시장에서의 공급량에 영향을 미치므로 경영현황과 노동공급의 두 가지 측면을 중심으로 조사하였다. 구체적으로 최저임금 상승이 매출, 순이익, 인건비용 증가에 어떤 영향을 끼쳤는지, 그리고 요양보호사의 고용량, 노동시간이 어떻게 변하였는지를 조사하였다. 더불어 최저임금 관련 정부정책의 수혜 여부 및 평가, 그리고 정책 수요를 파악하였다.



구분	주요 항목
기본 현황	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 응답자 특성</li> <li>• 기관 형태</li> <li>• 재가장기요양보호서비스 병행여부</li> <li>• 종사자 및 이용자 현황 등</li> </ul>
기관 현황	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 월평균 매출액, 월평균 매출액의 변화</li> <li>• 월평균 순이익</li> <li>• 급여에 포함되는 수당</li> <li>• 돌봄노동자의 시급·주당근무시간</li> <li>• 기관운영의 어려움 등</li> </ul>
최저임금 인상의 영향	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인건비 총당 방법</li> <li>• 서비스 제공인력의 시급 변화</li> <li>• 인건비 부담 정도</li> <li>• 최저임금 인상에 대한 공감정도</li> </ul>
정부지원에 대한 인식과 정책 수요	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일자리안정자금 신청 여부</li> <li>• 일자리안정자금의 실효성과 개선방안</li> <li>• 생활임금에 대한 인식</li> </ul>

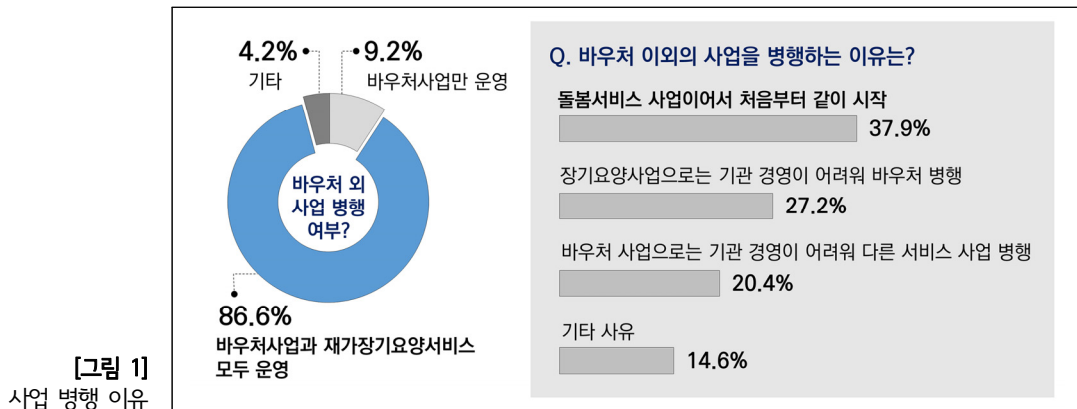
**[표 2]**  
노인돌봄종합  
서비스 제공기관  
조사 항목

## 2\_고용인원 규모·총매출액·근로시간 등에서 큰 변화 없어

### 비영리기관 비중이 81.7%로 압도적...장기요양사업과 병행기관이 다수

총 120개 응답기관 중 영리기관은 22개(18.3%), 비영리기관은 98개(81.7%)로 비영리기관의 비중이 압도적으로 높았다. 사회서비스 영역의 바우처 도입은 시장 기제를 활용하여 공급의 다양성을 향상시켜 경쟁을 통한 사용자의 만족도를 높이기 위함이지만, 공급의 다양화는 여전히 이루어지지 않고 있다. 비영리기관의 높은 비중은 노인돌봄종합서비스 사업에서 영리기관의 유입을 유도할 만큼의 수익구조가 만들어지지 않는다는 점을 간접적으로 시사한다.

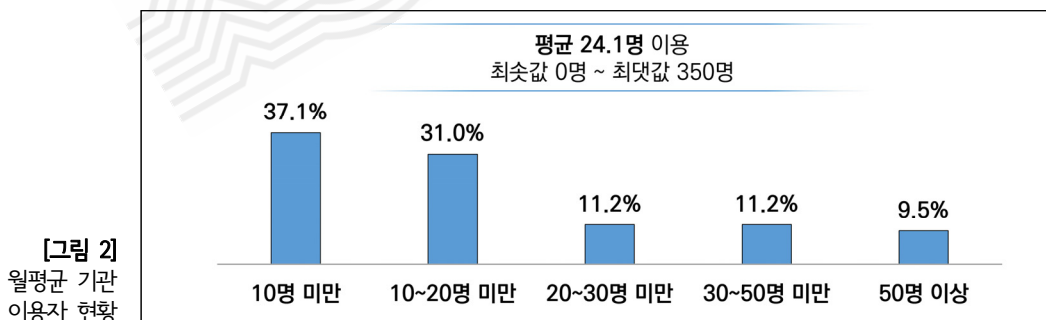
응답기관의 절대 다수인 103개(86.6%)는 바우처와 재가장기요양 사업을 모두 운영하고 있는 것으로 나타났다. 바우처 사업 외의 다른 사업을 병행하는 이유로는 '둘 다 돌봄사업의 성격을 가지고 있으므로 처음부터 같이 시작'했다는 응답이 약 38%, '바우처 사업만으로는 운영이 어려워 다른 서비스 사업을 병행'한다는 응답이 약 42%로 분석되었다.



[그림 1] 사업 병행 이유

### 노인돌봄기관 이용자 수는 월평균 24명...기관별 편차는 매우 큰 수준

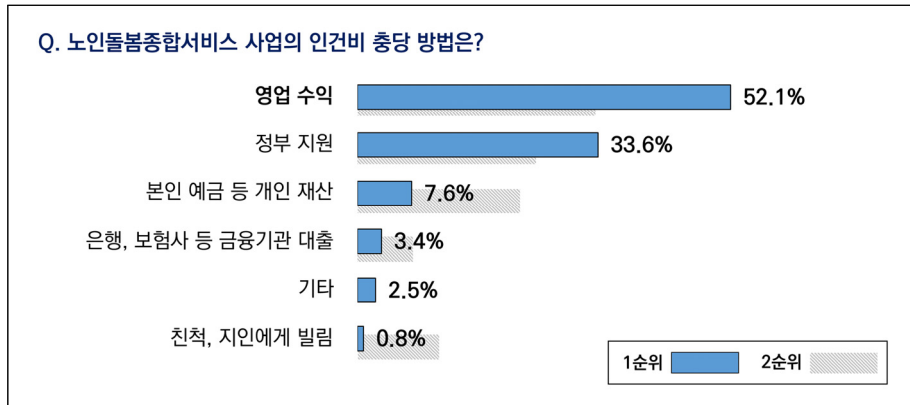
2018년 월평균 기관 이용자 수는 24명으로 나타났지만 기관별 편차는 매우 컸다. 월평균 기관 이용자가 10명 미만이라고 응답한 곳이 37%이며 10명 이상 20명 미만이라고 응답한 곳이 31%였다. 평균값은 24명이지만, 월평균 이용자가 20명 미만인 기관이 68%에 달했다. 반면 월평균 이용자가 50명 이상인 기관은 9.5%이며 최댓값은 350명에 이르렀다. 즉 이용자 규모로 볼 때 영세 업체가 대다수이며 대규모 기관은 소수로 양자 간의 격차가 매우 큰 것으로 보인다.



[그림 2] 월평균 기관 이용자 현황

### 기관 52% “영업이익으로 인건비조달”...34% “정부지원으로 인건비조달”

조사기관 중 52.1%는 영업수익으로 인건비를 조달하고 있으며 33.6%는 정부 지원으로 인건비를 조달하고 있었다. 앞서 살펴본 바와 같이 노인돌봄종합서비스 제공기관의 대부분은 장기요양 서비스와 사업을 병행하고 있으며, 장기요양 사업의 수익으로 노인돌봄종합서비스의 인건비를 부담하고 있었다. 이 외에 개인 재산으로 충당하는 경우가 7.6%, 대출로 충당하는 경우는 3.4%로 나타났다.



[그림 3]  
인건비 총당  
방법

### 종사자 평균 시급은 8,663원...모든 종사자가 최저임금 이상 시급 받아

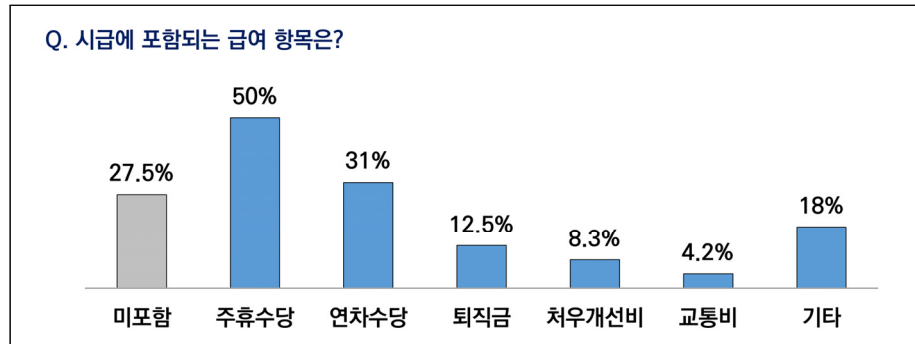
노인돌봄종합서비스 제공기관에 종사하는 종사자들의 평균 시급은 8,663원이며 중간값은 8,500원으로 편차가 크지 않았다. 최댓값은 12,180원이며 최솟값은 7,530원으로 표면적으로는 모든 종사자가 최저임금 이상을 적용받고 있었다. 그러나 요양보호사들의 업무여건상 전일제 근무는 거의 없고 대부분 시간제 근무이므로 최저임금을 다 받는다고 해도 안정적인 소득을 올리는 것은 어렵다.

구분	평균	중간값	최솟값	최댓값
종사자 시급(원)	8,664	8,500	7,530	12,180
기관 월평균 총매출(만 원)	1,947	600	46,000	0

[표 3]  
종사자 시급과  
기관 평균  
총매출

### 시급에 연차수당 포함한 기관은 31%...퇴직금 포함시킨 기관은 12.5%

시급에 포함되는 항목에 대한 응답 결과는 다음과 같다. 시급에 주휴수당을 포함시키는 기관은 전체의 50%(60개)이고, 연차수당을 포함시키는 기관은 전체의 31%(37개)였다. 퇴직금을 시급에 포함시킨 경우도 12.5%로 나타났으며 처우개선비를 포함시킨 경우는 8.3%, 교통비를 포함시키는 경우는 4.17%로 분석되었다. 위의 항목들을 시급에 포함시키지 않는 기관은 27.5%(33개)였다. 시급에 퇴직금, 처우개선비, 교통비를 모두 포함하는 기관은 두 곳이며 이 세 가지 중 2개 이상을 포함하고 있는 업체는 6군데인 것으로 나타났다.

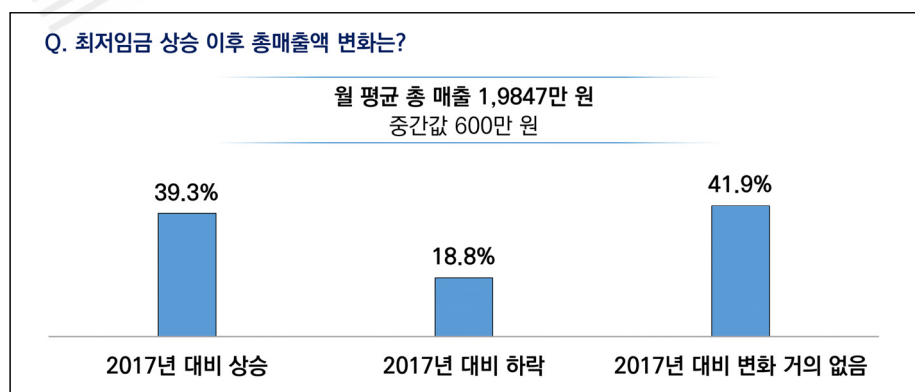


[그림 4]  
시급에 포함되는  
항목(복수응답)

### 노인돌봄기관 81% “총매출액은 최저임금 상승 후 변화 없거나 올라”

2017년 대비 2018년 매출액의 변화는 기관의 42%가 매출에 큰 변동이 없었고, 18.8%는 하락했으며, 39.3%는 상승했다고 응답해 변화가 없거나 상승했다는 기관이 약 81%로 절대 다수를 차지하고 있다. 즉 매출액을 기준으로 봤을 때는 최저임금이 상승했다고 해서 기관 운영이 더 어려워졌다고 볼 수 있는 내용은 확인되지 않았다.

노인돌봄종합서비스 제공기관의 월평균 매출액은 1,947만 원으로 나타났지만 중간값은 600만 원으로 기관 간 매출액의 편차가 매우 컸다. 월평균 매출액이 400만 원 이하라고 응답한 비율이 42%에 달했고, 800만 원 미만이 약 63%에 달했으며 1,500만 원 이상은 28%에 불과했다. 즉 고용 규모와 마찬가지로 매출 규모에서도 영세기관이 대부분이고 대형기관은 소수인 것으로 나타났다.



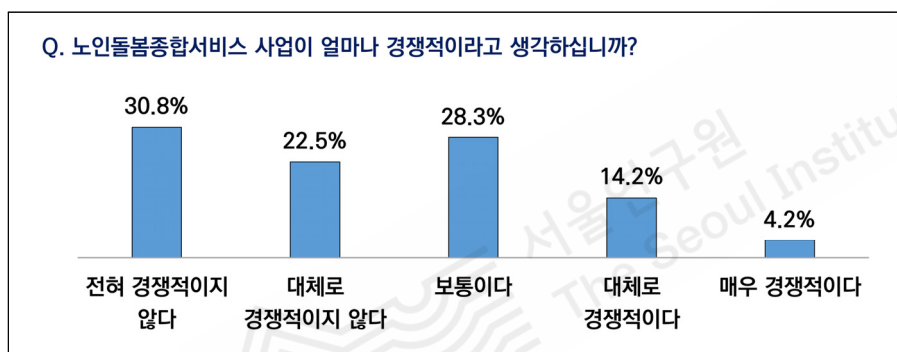
[그림 5]  
총매출액 변화

### 순이익은 전년보다 줄어...장기요양사업 수익으로 바우처분야 손실 벌충

그러나 인건비, 임대료 등을 제외한 순이익을 기준으로 볼 때 2017년에 비해 2018년의 순이익이 더 줄어든 것으로 나타났다. 즉 대부분의 업체가 바우처

사업과 장기요양보험 사업을 병행하고 있는 가운데, 실제적으로 바우처 사업에서는 순수익을 거의 내지 못하고 있으며 장기요양 사업에서 생기는 수익으로 바우처 분야의 손실을 벌충하고 있는 것으로 판단된다. 사실 노인돌봄종합서비스에서 이익을 내지 못하는 것은 최근의 일이 아니며 계속 지적되는 문제이다. 서비스 가격, 즉 수가가 정책에 의해 결정된 상황에서 인건비를 포함한 서비스 생산 비용이 지속적으로 증가한 것이 주된 원인을 유추할 수 있다.

노인돌봄종합서비스 기관운영자들의 과반수(53.3%)는 해당 업종이 ‘공급자 간의 경쟁이 별로 강하지 않다’고 인식하고 있었으며 ‘경쟁적이다’고 대답한 비율은 18%에 불과했다. 이 또한 순이익이 나기 어렵기 때문에 서비스 제공시장에 일종의 진입장벽이 있음을 시사한다.



[그림 6]  
업종의 경쟁성에 대한 의견

### 기관 운영 시 가장 큰 어려움은 인건비 상승·서비스 제공인력 확보 문제

기관운영에서 가장 어려운 점은 ‘인건비 상승’ 및 ‘서비스 제공인력(요양보호사)의 확보’라고 응답한 비율이 매우 높았다. ‘이용자 확보’, ‘이용자와 서비스 인력의 연결’에서는 ‘보통’이거나 ‘조금 어렵다’는 응답이 가장 많았다. 노인돌봄 종합서비스 제공기관의 대부분은 낮은 인건비 때문에 제공인력의 확보가 매우 어려운 상황이며 동시에 인건비의 지속적인 상승에 따른 압박을 받고 있는 것으로 보인다.

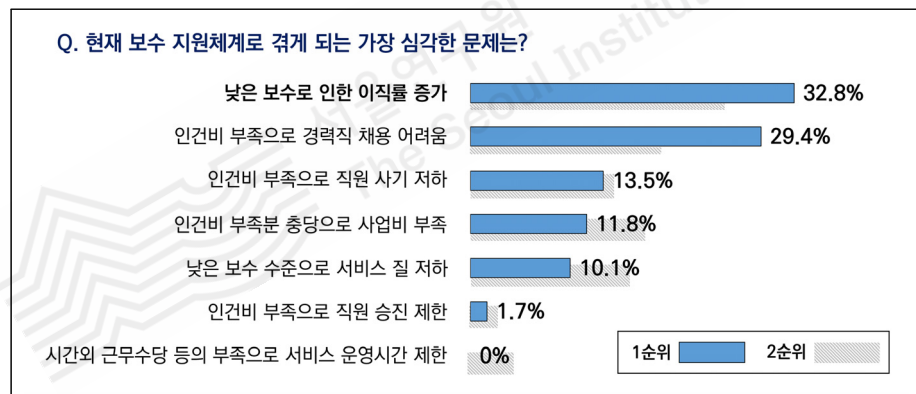
(단위 : %)

[표 4] 기관 운영의 주된 어려움

구분	전혀 어렵지 않다	대체로 어렵다	보통이다	대체로 어렵지 않다	매우 어렵다
이용자 확보	2.5	5.9	31.1	38.7	21.9
서비스 제공인력 확보	1.7	6.7	9.2	26.1	56.3
직원 관리 등 인력 운용	3.4	8.4	33.6	26.1	28.6
이용자와 서비스 인력의 연결	3.4	11.8	21.9	36.1	26.9
인건비 상승	0.8	5.0	7.6	26.9	59.7

또한 현재 보수체계로 겪게 되는 어려움으로는 '낮은 보수로 인한 이직률 증가(32.8%)'와 '경력직 채용의 어려움(29.4%)'이 가장 큰 문제로 꼽혔다. 즉 상대적으로 보수 수준이 낮아 서비스 공급자의 전문성 확보에 어려움을 겪고 있음을 알 수 있다.

[그림 7] 현재 보수지원체계의 문제

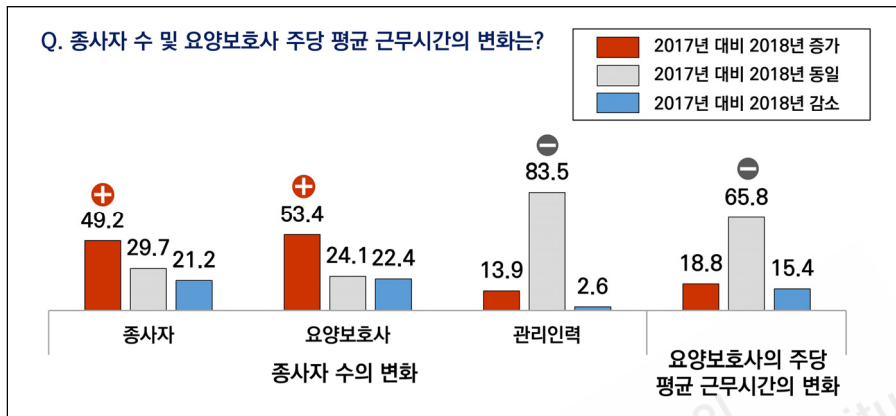


### 요양보호사는 최저임금 상승에도 고용 안 줄어...근로시간은 다소 줄어

2017년 12월 기준 기관종사자 총원은 평균 17.6명이며 이 중 요양보호사는 평균 14.6명, 관리인력은 평균 2.4명인 것으로 나타났다. 2018년 7월 기준 기관종사자 총원은 평균 18.4명으로 0.8명 증가하였고, 요양보호사는 평균 15.2명으로 0.6명 증가했다. 2018년에 기관의 요양보호사 수가 늘었다는 응답은 53.4%에 달했으며, 요양보호사 수가 줄었다는 대답은 22.4%에 불과하였다. 이러한 결과는 최저임금의 상승으로 고용이 줄거나, 돌봄 서비스의 제공량이 줄어들지는 않았음을 보여준다. 다만 서비스 제공시간, 즉 요양보호사의 주당 평균 근로시간은 2017년 18.3시간에서 2018년 18.1시간으로 다소 줄어들었다.

구분	종사자 인력(명)			요양보호사의 주당 평균 근무시간(시간)
	종사자 총원	요양보호사	관리인력	
2017년 12월	17.6 (20.55)	14.6 (19.46)	2.4 (3.07)	18.3 (14.83)
2018년 7월	18.4 (21.84)	15.2 (20.55)	2.4 (3.00)	18.1 (14.34)

**[표 5]**  
기관의 평균  
종사자 수와  
주당 평균  
근무시간

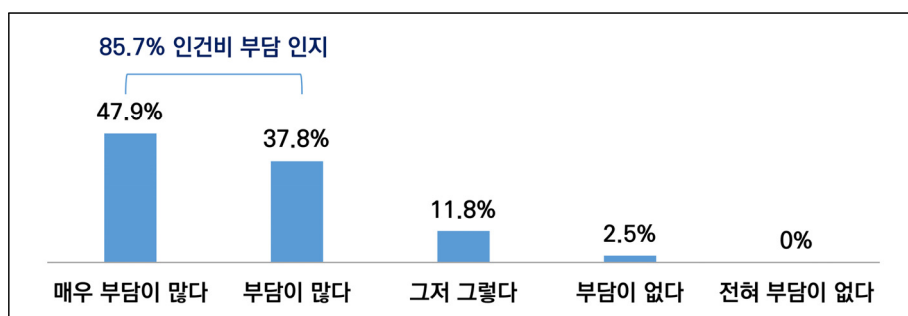


**[그림 8]**  
기관의 종사자  
수와 주당 평균  
근무시간 변화

### 3\_노인돌봄기관 86% “최저임금 올라 인건비 부담 증가”

인건비 상승은 평균 시급 900원 정도...기관 2.5%만 “인건비 부담 없어”

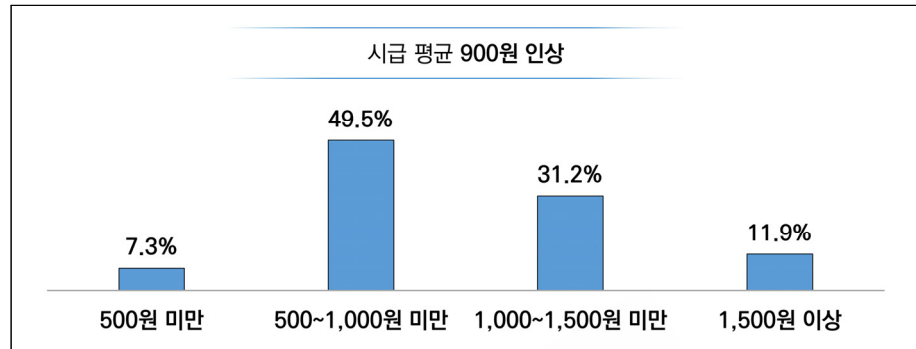
최저임금 상승에 따른 인건비 부담이 커졌다고 응답한 비율은 약 86%(매우 부담이 많아 47.9%, 부담이 많다 37.8%)였으며 부담이 없다는 비율은 2.5%에 불과했다. 앞서 평소 기관운영의 어려움으로 ‘인건비 부담’이라고 응답한 비율은 86.6%였는데, 최저임금 인상으로 인건비 부담을 느끼고 있는 기관 규모도 이와 비슷한 수준으로 나타났다.



**[그림 9]**  
최저임금 인상에  
따른 인건비  
부담 인지도

최저임금 인상에 따른 인건비 상승은 평균 시급 900원 정도로 분석되었다. 작년 대비 평균 시급이 500원에서 1,000원 미만으로 인상되었다는 기관이 절반(49.5%) 정도 되었으며 1,000원 이상 1,500원 미만 상승했다는 기관도 31%를 차지하였다.

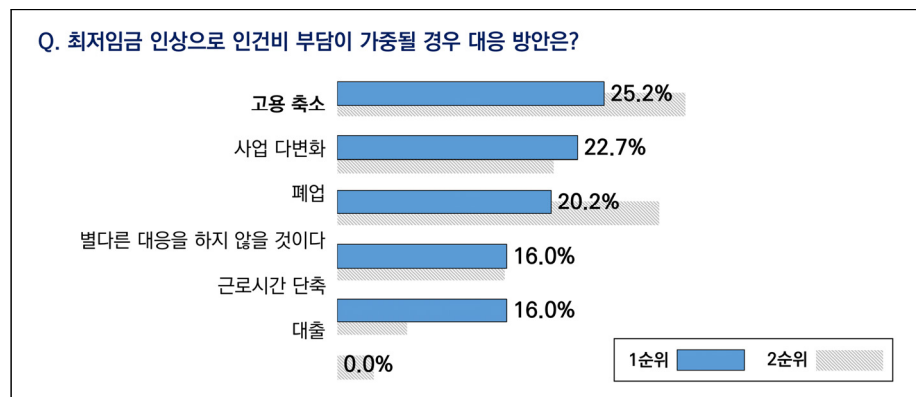
[그림 10]  
최저임금 인상에 따른 시급 평균 인상분



**최저임금 계속 오르면 25% “고용축소”, 23% “사업다변화”, 20% “폐업”**

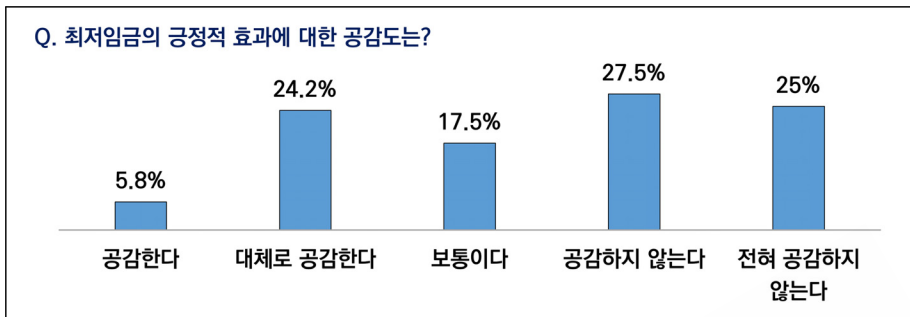
향후 최저임금이 지속해서 상승하여 부담이 가중된다면 어떻게 대응할 것인가에 대한 질문에는, 1순위로 ‘고용 축소’라고 응답한 기관이 25.2%였으며 ‘사업 다변화’가 22.7%, 그리고 ‘폐업’을 고려한다는 기관이 20.2%에 달했다. ‘근로시간 단축’으로 대응하겠다는 기관도 16%로 나타났다. 즉 지속적으로 최저임금이 상승한다면 고용축소 및 폐업, 근로시간 단축으로 요양보호사의 고용자체가 축소되고 서비스의 공급이 줄어들 것이라는 예측이 가능하다.

[그림 11]  
최저임금 인상으로 인건비 부담이 가중될 경우 대응





최저임금 긍정적 효과는 기관 53% “공감 이해”...“공감한다”도 30%에 달해  
 최저임금의 긍정적 효과에 대해서는 ‘공감하지 않는다’는 의견이 52.5%로 절반  
 이상이었지만, ‘공감한다’는 의견도 30%에 달하는 것으로 나타났다. 조사대상  
 기관의 86%가 최저임금의 상승에 따른 인건비 부담이 높다고 응답한 것과 비  
 교할 때 상대적으로 최저임금의 인상에 대한 공감대는 높은 것으로 분석되었다.



[그림 12]  
 최저임금의  
 긍정적 효과에  
 대한 공감도

#### 4\_노인돌봄기관 규모 작을수록 폐업 가능성 ‘더욱 커져’

10명 미만 83%, 10~20명 미만 81%, 20명 이상 97% “인건비 부담 많다”

최저임금의 상승에 따른 인건비 부담 정도를 묻는 질문에는, 10명 미만의 기관  
 은 82.7%가 ‘부담이 많다’고 응답하였고 10명 이상 20명 미만의 기관은  
 80.5%, 그리고 20명 이상의 기관은 96.6%가 ‘부담이 많다’고 대답하였다. 즉,  
 최저임금 상승에 따른 인건비 부담 정도는 기관의 규모와 관계없이 매우 큰  
 것으로 나타났다.

구분		매우 부담이 많다	부담이 많다	그저 그렇다	부담이 없다	전혀 부담이 없다	총계
10명 미만	빈도	17	21	7	1	-	46
	비율	37.0	45.7	15.2	2.2	-	100.0
10명 이상~ 20명 미만	빈도	21	12	6	2	-	41
	비율	51.2	29.3	14.6	4.9	-	100.0
20명 이상	빈도	16	12	1	-	-	29
	비율	55.2	41.4	3.5	-	-	100.0

[표 6]  
 기관 규모에  
 따른 최저임금  
 부담 정도

### 최저임금 계속 오르면 중소기업 중심 고용축소 발생 가능성 높아

최저임금이 지속적으로 상승할 경우 대응 방안에 대한 질문에는 10명 미만의 기관에서는 고용축소(28.3%), 폐업(23.9%)의 비율이 상대적으로 높았고, 10명 이상 20명 미만의 기관에서는 고용축소(29.3%), 사업다변화(24.4%) 등의 비율이 높았다. 20명 이상의 대형기관에서는 별다른 대응을 하지 않을 것(27.6%)이라는 응답 비율이 가장 높았으며, 뒤를 이어 사업다변화(24.1%), 근로시간 단축(20.7%)이라는 응답 비율이 높았다. 즉 최저임금이 지속적으로 상승할 경우 중소기업의 기관을 중심으로 고용축소가 발생할 가능성이 높으며, 대형기관은 고용규모에 큰 변화가 일어날 가능성이 상대적으로 적은 것으로 보인다.

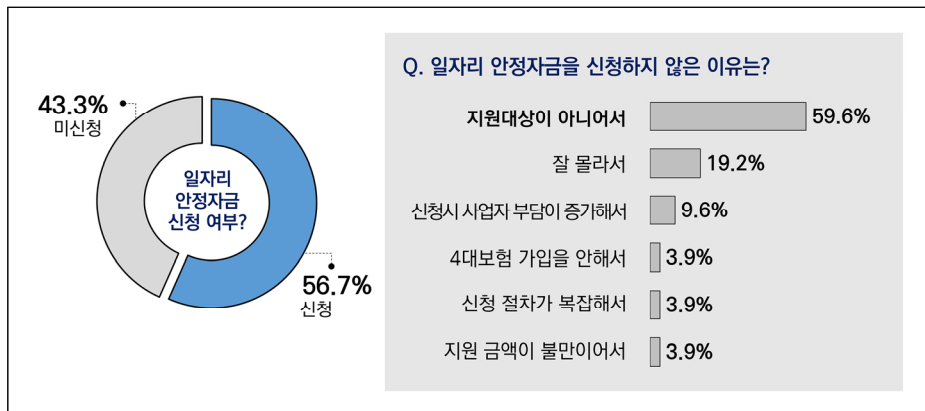
**[표 기]**  
기관규모에 따른  
최저임금 인상에  
대한 대응

구분	근로 시간 단축	고용 축소	사업 다변화	폐업	별다른 대응 않을 것	총계
10명 미만	15.2	28.3	19.6	23.9	13	100.0
10명 이상 ~ 20명 미만	14.6	29.3	24.4	22	9.8	100.0
20명 이상	20.7	17.2	24.1	10.3	27.6	100.0

## 5\_대부분 “장기요양사업과 같은 수준으로 수가 인상해야”

기관 56.7% “일자리안정자금 신청했다”...19.2% “몰라서 신청 안했다”

중앙정부는 최저임금 인상에 따른 소상공인의 경영부담을 완화하기 위해 한시적으로 일자리안정자금을 제공하고 있다. 초기에 사회복지서비스 제공분야는 일자리안정자금 지원 대상에서 제외되었지만, 노인돌봄종합서비스 제공기관은 2018년 1년간 한시적으로 신청할 수 있도록 하고 있다. 설문에 참여한 노인돌봄종합서비스 제공기관 중 일자리안정자금을 신청한 기관은 56.7%로 절반 이상의 기관이 정부 지원을 신청한 것으로 파악되었다. 일자리안정자금을 신청하지 않은 이유로는 ‘지원대상이 아니어서(59.6%)’가 가장 많았으며 ‘몰라서 지원을 못 했다’는 기관도 19.2%에 이르는 것으로 나타났다.



**[그림 13]**  
일자리  
안정자금  
미신청 이유

### 기관 다수 “노인돌봄서비스 수가 장기요양사업과 같은 수준으로 인상해야”

최저임금 인상과 관련하여 서울시나 정부로부터 지원받았으면 하는 정책에 대한 설문은 주관식으로 조사하였다. 대부분의 응답자는 노인돌봄종합서비스의 수가 인상이 필요하다고 응답하였다. 특히 노인돌봄종합서비스의 수가가 장기요양 사업 수가와 같은 수준으로 조정이 필요하다는 의견이 가장 많았다. 수가 상승이 최저임금의 상승 속도를 따라가지 못하고 있어 필연적으로 수익을 낼 수 없는 구조라는 의견도 제시되었다.

이 외에도 돌봄 종사자의 높은 이직률과 구인난에 관한 의견들이 많았는데, 이 역시 노인돌봄종합서비스의 낮은 수가에 따른 저임금의 문제로 분석된다. 노인돌봄종합서비스와 장기요양 사업 종사자 모두 ‘어르신 돌봄’이라는 비슷한 업무를 담당함에도 불구하고, 노인돌봄종합서비스의 수가와 시급이 낮아 장기요양 사업에 비해 요양보호사의 구인난이 더 심한 것으로 분석되었다. 이는 노인돌봄종합서비스는 바우처 사업이며 장기요양 사업은 건강보험으로 운영되어 비슷한 서비스를 제공함에도 불구하고 채용과 수가가 다르기 때문에 발생하는 현상이다.

## 03 / 자활기업도 최저임금 인상 전후 운영변화 미미

### 1\_서울 소재 지역자활센터 ‘최저임금 인상영향’ 실태조사

설문은 기관현황, 인건비 부담 정도, 최저임금 상승 영향, 정책수요 등으로 구성

2018년 8월 기준 서울시 소재 지역자활센터는 총 30개이다. 지역자활센터는 국가로부터 지정받은 민간기관으로 지방자치단체와 협력하여 자활사업을 수행하고 있다. 지역자활센터의 주요 사업 중 하나는 자활근로를 제공하고 자활기업의 운영을 지원하는 것이다. 자활근로 참여자는 사업 참여의 대가로 자활급여를 지급받는데, 이는 노동의 대가라기보다 훈련수당의 의미가 있다. 자활근로 참여 시 1일 8시간 근무를 기준으로 사회서비스형 일자리는 38,300원, 시장진입형 일자리는 42,010원의 급여가 지급된다.

지역자활센터의 자활기업 지원 사업은 2인 이상의 수급자 또는 차상위자가 공동창업 형식으로 자활기업을 구성하여 시장에 진입할 수 있도록 지원하는 사업이다. 자활기업은 저소득층 주민이 생산자협동조합이나 공동사업자 형태로 운영하는 기업으로 참여자의 근로자성이 인정되고 최저임금의 영향을 받는다.

따라서 이 연구는 지역자활센터의 자활사업체 중 자활근로를 제외한 자활기업과 지역자활센터 직접사업을 대상으로 최저임금 인상에 따른 영향을 분석하였다. 조사는 서울시와 서울지역자활센터협회의 협조로 2018년 9월 17일~10월 17일 한 달간 온라인과 우편 조사를 병행하여 이루어졌다. 자활기업과 자활센터 자체사업을 운영하지 않고 있는 1개 센터를 제외한 전체 29개 지역자활센터 중 13개의 기관으로부터 응답을 받았으며 응답률은 44.8%였다.

지역자활센터 대상 설문은 센터의 일반 현황, 자활기업 및 직접사업 일반 현황(매출액, 순이익 등), 인건비 부담 정도, 최저임금 상승의 영향, 그리고 정책수요에 대한 주관식 응답으로 구성되었다.

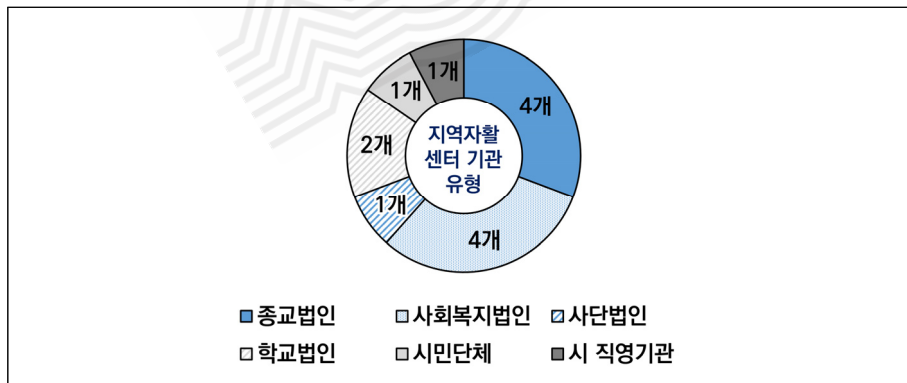
구분	주요 항목
기본 현황	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 응답자 특성</li> <li>• 기관 형태</li> <li>• 자활근로·자활기업·자활센터 직접사업 기본 현황</li> </ul>
매출 변화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2017년 12월 대비 2018년 8월의 자활기업·지역자활센터 직접사업의 고용규모와 매출의 변화</li> <li>• 2018년 시급과 시급에 포함되는 항목</li> </ul>
폐업 기관 조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2018년 폐업기관 개수</li> <li>• 폐업기관 기본현황, 존속기간, 폐업의 주된 사유</li> </ul>
최저임금 영향	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 작년 대비 인건비 지출 부담 정도</li> <li>• 작년 대비 인건비 지출 부담 변화</li> <li>• 지역자활센터 운영에서 최저임금의 영향 정도</li> </ul>

[표 8]  
지역자활센터  
조사 항목

## 2\_센터 36%, 사회복지법인... 센터당 자활기업 평균 3.6개

27.3%는 종교법인, 18.2%는 학교법인... 자활센터당 근로자 55.3명 고용

응답한 지역자활센터의 36%는 사회복지법인, 27.3%는 종교법인, 18.2%는 학교법인이었으며 시민단체와 시 직영기관도 1개씩 포함되어 있었다.



[그림 14]  
지역자활센터  
유형

설문에 응답한 지역자활센터가 운영하는 자활기업은 총 47개로 근로자 수가 719명이었다. 센터당 평균 3.6개 자활기업, 55.3명의 근로자가 있는 것으로 나타났다. 자활센터 직접사업은 한 곳에서만 운영하고 있었으며 총 10개 사업에 83명의 근로자가 종사하고 있었다.

**[표 9]**  
13개  
지역자활센터  
일반현황

구분	자활근로				자활기업		자활센터 직접사업	
	사회서비스형		시장진입형					
	사업체	인원	사업체	인원	사업체	인원	사업체	인원
전체	95	823	27	213	47	719	10	83
평균	7.3	68.6	2.1	16.4	3.6	55.3		

**2018년 자활기업 총매출액은 평균 2,100만 원 정도로 전년보다 다소 줄듯**

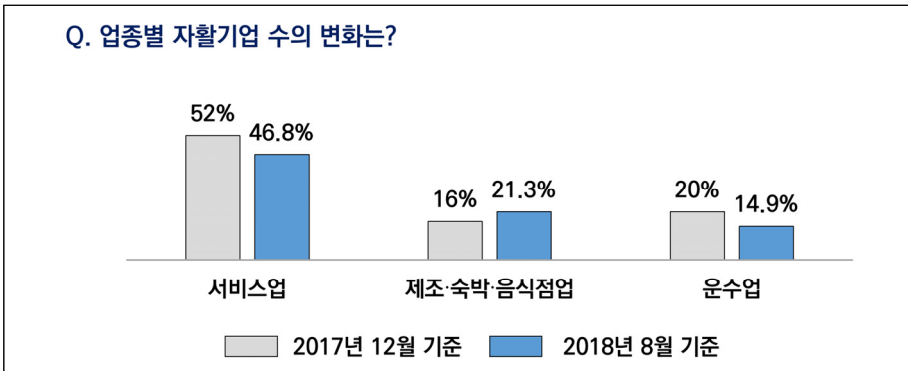
연간 총매출액은 2017년 평균 2천6백만 원, 2018년 1월~8월 평균 1천4백만 원으로 나타났다. 2018년 1~8월의 총매출 값으로 2018년 연간 총매출액을 도출하면 2천100만 원 상당으로 2017년에 비해 총매출액은 다소 줄어들 것으로 예측된다. 자활센터 직접사업 총매출액은 2017년에 평균 435만 원이었으며 2018년에는 8월까지 368만 원으로, 2018년 연간 총매출 예상액은 약 552만 원으로 소폭 증가할 것으로 예상된다. 연평균 총매출액은 증가했다는 응답이 31%, 감소했다는 응답이 40.5%, 동일하다는 응답이 28.6%로 감소했다는 응답이 더 많았다. 연간 순이익은 2017년 대비 2018년에 증가했다는 응답과 동일했다는 응답이 각각 36.6%로 가장 많았고 감소했다는 응답이 26.8%에 달했다.

**[표 10]**  
자활기업과  
자활센터  
직접사업의  
근로자 수 및  
연간 총매출액

구분		2017년(12월 기준)	2018년(8월 기준)
자활기업	평균값	26,046,908	14,023,306
	중간값	6,000,000	5,600,000
자활센터 직접사업	평균값	4,350,000	3,680,200
	중간값	1,165,000	1,175,000

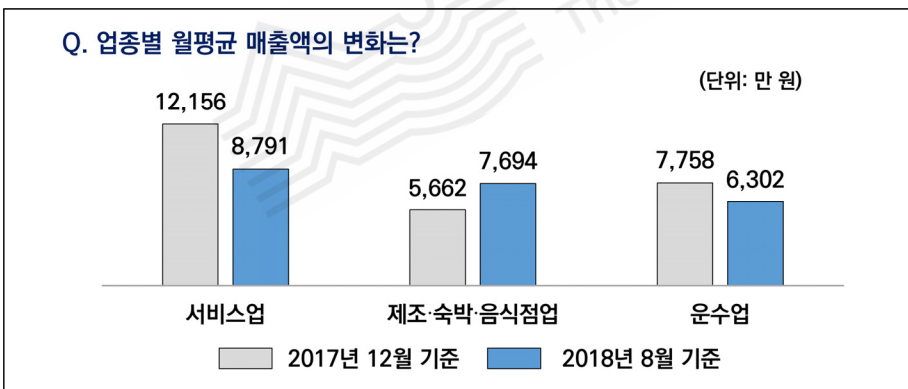
**2017년보다 서비스·운수업 비중 조금 줄고 제조·숙박·음식업 비중은 조금 늘어**

자활기업의 업종에 따른 분류를 보면 2017년 12월에는 총 50개 자활기업 중 서비스업이 52%(26개), 운수업이 20%(10개), 제조/숙박/음식업이 16%(8개)인 것으로 나타났다. 2018년 8월 기준으로 보면 총 47개 자활사업 중 서비스업이 46.8%(22개), 제조/숙박/음식업이 21.3%(10개), 운수업이 14.9%(7개)인 것으로 분석되었다. 전체적으로 봤을 때 2017년 12월에 비해, 2018년 8월에 자활기업의 숫자도 줄었지만 서비스업과 운수업의 비중이 조금 줄고 제조/숙박/음식업의 비중은 조금 늘어났다.



[그림 15]  
업종별 자활기업 수의 변화

2017년보다 월평균 매출액은 제조·숙박·음식업이 늘고 서비스·운수업이 줄어 자활기업의 월평균 매출액을 업종별로 살펴보면 서비스업의 2017년 12월 기준 월평균 매출액은 1억 2,156만 원이었지만, 2018년 8월 기준 8,791만 원으로 감소했다. 제조/숙박/음식업은 2017년 12월 기준 월평균 매출액이 5,662만 원 정도였지만 2018년 8월 기준 7,694만 원으로 다소 증가했다. 운수업은 2017년 12월 기준 월평균 매출액이 7,758만 원에 달했지만, 2018년 8월 기준 6,302만 원으로 다소 감소했다.



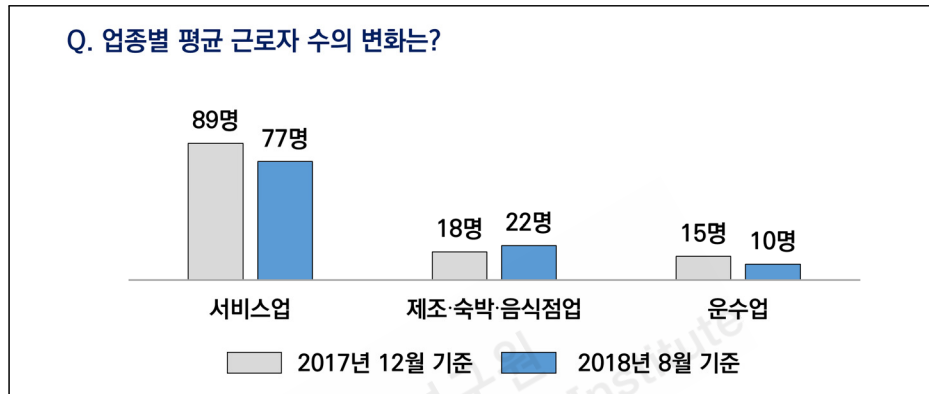
[그림 16]  
업종별 월평균 매출액의 변화

2017년보다 자활기업 평균 근로자는 1명 증가...71.4% “근로자 수 변화 없다” 자활기업의 평균 근로자 수는 2017년 12월 기준 14명이었지만 2018년 8월 기준 15명으로 늘어났고, 자활센터 직접운영 사업 평균 근로자 수는 2017년 12월과 2018년 8월 모두 8명으로 같다. 2018년 폐업 및 신규 기관을 제외한 자활기업 42개 중 근로자의 수가 증가했다는 응답은 4.8%, 감소했다는 응답은 23.8%이고, 같다는 응답이 71.4%로 대다수를 차지했다.

업종별 근로자 수는 2017년의 경우 서비스업이 89명, 제조/숙박/음식업이 18명, 운수업이 15명 순이었으며 2018년 8월의 경우 서비스업이 77명, 제조/숙박/음식업이 22명, 운수업이 10명으로 사업체의 수와 동일하게 제조/숙박/음식업에서 늘고 서비스업과 운수업에서 감소하였다.

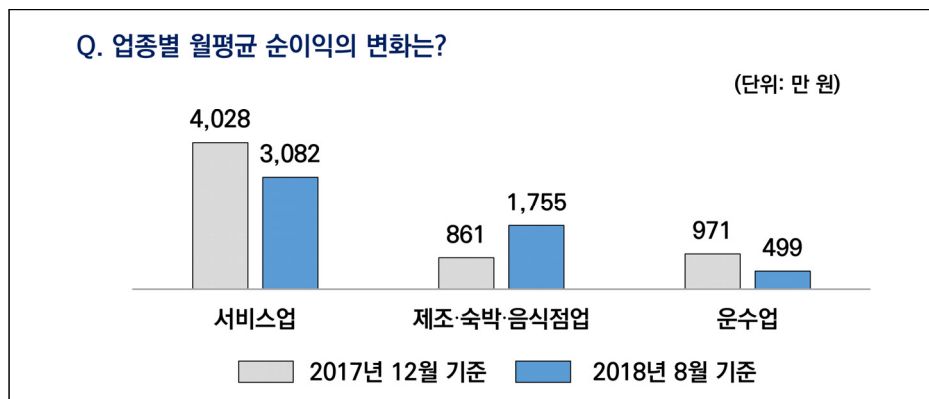
고용자 수와 총매출, 순이익 기준으로 볼 때 최저임금이 상승한 후에도 50% 이상은 비슷한 수준을 유지하고 있지만, 일부 규모가 감소한 경우도 있었다.

[그림 17]  
업종별 평균  
근로자 수의  
변화



2017년보다 월평균 순이익은 서비스·운수업이 줄고 제조·숙박·음식업은 급증  
자활기업의 월평균 순이익을 기준으로 봤을 때, 서비스업의 경우 2017년 12월 월평균 순이익은 4,029만 원, 2018년 8월 기준 월평균 순이익은 3,083만 원으로 다소 감소했고, 운수업의 월평균 순이익도 2017년 12월 기준 971만 원, 2018년 8월 기준 499만 원으로 감소했다. 한편, 제조/숙박/운수업의 월평균 순이익은 2017년 12월 기준 861만 원에서 2018년 8월 기준 1,755만 원으로 대 폭 증가했다.

[그림 18]  
업종별 월평균  
순이익의 변화





### 2018년에 폐업한 자활기업은 모두 8곳...5곳은 서비스업종, 3곳은 운수업종

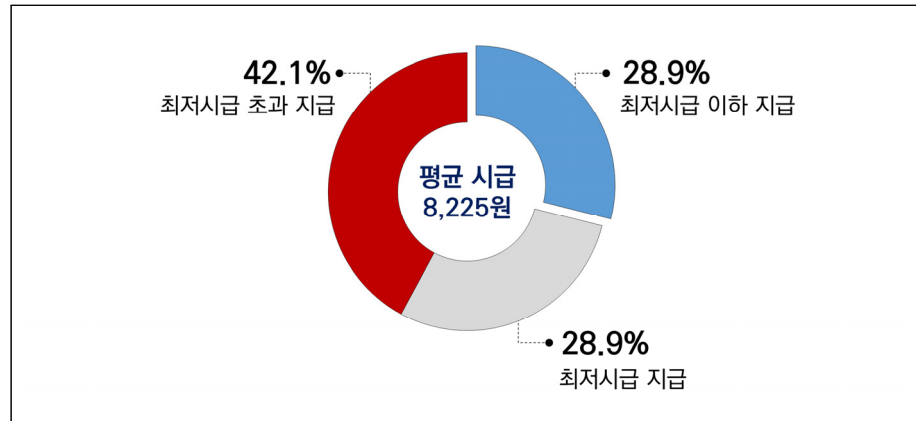
2018년에 폐업한 자활기업은 모두 8개이며 새로 개업한 기관은 5개이다. 폐업 기관은 서비스업종이 5개(세차, 청소), 운수업이 3개(택배, 배달)이다. 서비스업은 대부분 청소업체로 폐업사유로는 낮은 급여에 따른 근로자 확보의 어려움과 위탁을 맡고 있던 학교에서 직접 고용 형태로 바뀌며 사업이 중지된 경우가 있었다. 최저임금 상승을 직접적인 폐업의 원인으로 지목한 업체는 없었다. 낮은 인건비를 원인으로 지목한 업체들은 최저인건비를 줄 수 없어서라기보다 이 전부터 인력확보에 어려움이 있었던 사례였다.

업체	사업 구분	존속기관(년)	폐업의 주된 이유
A	세차	3	거래처 계약불가
B	청소	10	학교 청소 직고용 취업
C	청소	6	낮은 급여
D	청소	6	자활기업 유지조건 불충족
E	청소	5	인원 확보의 어려움으로 1인 기업으로 운영되다 폐업
F	택배	3	대표자들의 사업포기
G	택배	3	사업자의 고령화 및 인원 확보의 어려움
H	양곡배송·배달	5	적은 인건비에 고강도 업무로 인원확보가 어려움

**[표 11]**  
2018년  
폐업기업 상세  
현황

### 3\_자활기업 평균 시급 8,225원...29%, 최저임금 이하 지급

자활기업 시급은 최저 4,400원 최대 14,375원...17%는 시급에 주·월차수당 포함  
2018년 자활기업 시급 평균액은 8,225원으로 평균적으로 최저임금 이상을 받고 있었지만, 시급의 범위는 최저 4,400원에서 최대 14,375원으로 최저임금을 지급하고 있지 못하는 자활기업도 있었다. 주·월차 수당을 시급에 포함하는 사례는 전체의 17%(8개)였으며 초과근무수당을 포함하는 사례는 8.5%(4개), 퇴직금을 포함하는 사례도 6.3%(3개)로 나타났다.



[그림 19] 자활기업 시급 현황

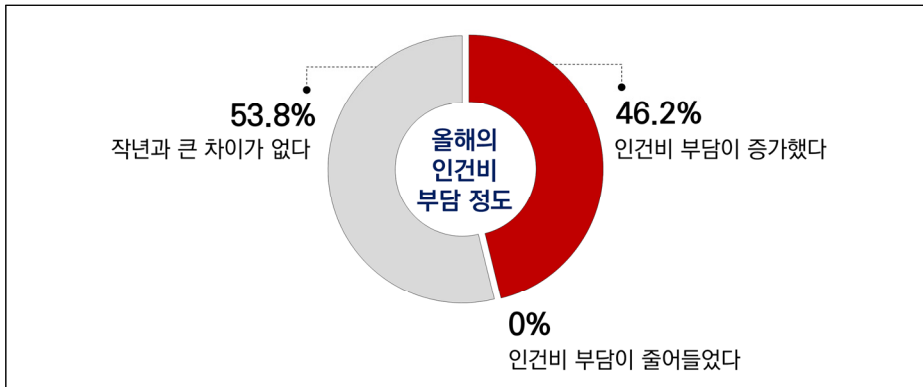
[표 12] 자활기업 시급에 포함되는 항목(개)

주·월차수당	초과근무수당	퇴직금(월분할)	교통비	기타
8 (17.0%)	4 (8.5%)	3 (6.3%)	-	12 (2.1%)

주관식 문항의 답변에서 노동자들이 탈수급을 우려하여 시급을 올리지 않도록 요청하는 사례가 있는 것으로 나타났다. 전문가 간담회를 통해 자활기업은 구성원의 1/3 이상이 기초생활보장제도 수급자로, 임금상승에 따른 수급권 박탈을 우려하여 최저임금 이하의 급여를 받는 것을 선호하는 경향이 있음을 확인할 수 있었다. 즉 자활기업 내부적으로 최저임금을 주지 않으려는 동기가 존재하며, 자활기업 종사자들도 임금 상승보다 수급권 박탈이 본인의 생활에 미치는 영향이 더 크다고 판단하고 있는 셈이다.

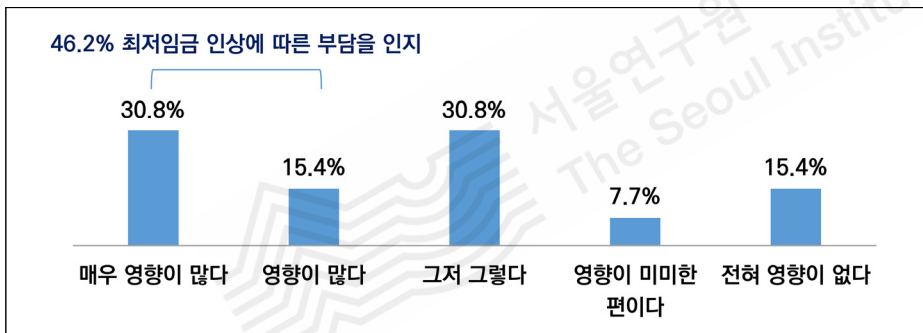
**자활기업 46.2% “최저임금 올라 인건비부담 증가”...53.8% “작년과 큰 차이 없어”**

자활기업의 인건비 부담 정도를 묻는 질문에 ‘인건비 부담이 상승했다’고 응답한 자활센터가 46.2%였으며 ‘작년과 큰 차이가 없다’고 대답한 자활센터는 53.8%로 절반 이상이 작년과 큰 차이가 없었다.



[그림 20] 작년대비 올해의 인건비 부담 정도

최저임금 인상의 영향에 대한 질문에는 ‘매우 영향이 많다’는 응답이 30.8%, ‘영향이 많다’는 응답이 15.4%로 부담을 많이 느끼는 자활센터의 비중이 약 46.2%로 나타났다. ‘그저 그렇다’는 응답은 30.8%로 전반적으로 최저임금 상승에 따른 부담이 늘었다는 응답이 많았다.



[그림 21] 최저임금 인상의 영향에 대한 의견

그러나 앞서 조사한 노인돌봄종합서비스 기관과 비교했을 때 부담을 인식하는 정도가 상대적으로 다소 낮은 것으로 분석되었다. 앞서 나타난 바와 같이 자활기업 중 최저임금을 제공하지 않는 곳도 있고, 근로자들도 원하지 않는 경우가 있기 때문에 상대적으로 일반 기업체나 영세 소상공인보다 느끼는 부담감의 정도가 작을 수 있다.

## 04 / 복지서비스 제공기관에 단계적·맞춤형 지원 필요

### 1\_아직은 최저임금 인상에 따른 ‘눈에 띄는 변화’ 없어

#### 2개 기관 모두 최저임금 올라 운영부담 증가 ... 실제 고용축소로 연결 안돼

이 연구는 최저임금 상승이 사회복지서비스 제공기관의 운영에 어떤 영향을 미치는지를 파악하였다. 경제학 이론에 따르면 인건비 증가는 생산비용의 증가로 이어지고 이는 공급업체의 고용 축소, 시장 공급물의 축소 등을 초래하므로, 사회복지서비스 제공영역에서의 고용과 서비스 제공시간의 축소를 중심으로 조사하였다. 조사결과 최저임금의 상승으로 사회복지서비스 제공기관의 운영부담에 대한 인식은 증가한 것으로 나타났지만 이것이 직접적인 고용의 축소나 서비스 제공시간의 축소로 이어지는 않은 것으로 분석되었다. 지역자활센터의 자활기업과 자활센터 자체사업도 자활기업 수와 근로자 수의 감소는 크게 눈에 띄지 않았다. 자활기업의 수는 2018년에 8개가 폐업하고 5개가 창업하여 3개가 줄어들었지만, 전체적인 변화는 미미했다. 다만 업종별로 나누어 살펴보면 서비스업에서 근로자 수와 자활기업 수의 감소가 좀 더 큰 것으로 나타났다.

구분	노인돌봄종합서비스 제공기관	자활기업·자활센터 자체사업
경영상의 변화	<ul style="list-style-type: none"> <li>고용규모는 변동 없음</li> <li>순이익이 다소 감소하였지만 월평균 매출액은 큰 변화 없음</li> <li>주당 평균 근로시간이 다소 감소</li> <li>기관 규모별로 편차가 크게 나타남</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>고용규모는 변동 없음</li> <li>순이익이 다소 감소하였지만 월평균 총매출액은 다소 증가</li> <li>특히 서비스업, 운수업에서 경영상의 어려움 발견</li> </ul>
임금 수준	<ul style="list-style-type: none"> <li>모두 최저임금 이상 지급하고 있지만 시급에 각종 수당이 포함된 경우가 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>대부분 최저임금 이상 지급하고 있지만, 임금수준이 낮은 경우도 있음</li> </ul>
최저임금 인상에 따른 어려움	<ul style="list-style-type: none"> <li>낮은 수가에 따른 낮은 인건비로 만성적 구인난 겪음</li> <li>최근 인건비 상승으로 부담이 늘어남</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>인건비 부담과 최저임금 인상에 따른 부담감을 느끼는 기업은 절반 정도</li> </ul>

[표 13]  
최저임금 인상에 따른 변화

### 최경수의 2018년 연구결과 “최저임금 상승에 따른 고용축소 부작용은 거의 없어”

박희석(2018)의 연구에 의하면 서울지역 영세 소상공인은 ‘평소 인건비 부담이 크다’고 응답한 비율이 76.6%, ‘최저임금 상승으로 부담이 더 커졌다’고 응답한 비율이 78.7%로 나타났는데, 자활기업은 인건비 부담정도에 대한 인식이 이보다 낮았다. 한편, 노인돌봄종합서비스는 87%가 ‘인건비 부담이 크다’고 응답해 노인돌봄종합서비스 기관이 인식하는 부담이 영세 소상공인이나 자활기업보다 큰 것으로 분석되었다. 노인돌봄종합서비스는 다른 업종에 비해 가격, 즉 수가를 조정하기 어렵다는 것이 가장 큰 차이점으로 볼 수 있다.

최저임금 인상이 실제적인 고용축소로 이어지지 않은 이유는 다음과 같다. 최저임금의 급격한 상승은 2018년 1월부터 시작되었고, 조사시점은 2018년 8월이므로 단기적으로 시장이 이에 적응하는 과정 중에 있어 아직까지는 그 효과가 발생하지 못했을 가능성이 있다. 최경수(2018)의 연구에 의하면 2018년 4월 기준으로 산업 전체의 전반적인 고용축소에도 불구하고 최저임금 상승에 따른 고용축소 효과는 거의 일어나지 않은 것으로 나타났다. 엄밀한 인과관계는 데이터가 축적되고 난 뒤 심도 있는 분석으로 밝혀질 수 있을 것이지만, 기본적인 데이터를 살펴보면 최저임금의 영향을 가장 많이 받는 계층은 15~24세 남녀, 50세 이상 여성, 65세 이상 고령층 남녀인데 해당 계층에서의 고용감소의 폭은 매우 미미했으며, 특히 50세 이상 여성층 임금노동자의 비율은 증가한 것으로 나타났다.

산업 전반적인 결과나 이 조사의 결과를 살펴볼 때 최저임금 인상이 고용의 축소나 서비스 공급의 축소로 이어졌다는 실증적인 증거는 발견하기 어려웠다. 물론 이는 단기적인 현상이며 향후 자료가 좀 더 축적되었을 때에 실제적인 분석이 가능할 것으로 예상된다.

### 장기로는 최저임금 지속 상승이 요양보호사 고용축소·폐업으로 이어질 가능성

다만, 장기적으로 볼 때 최저임금의 지속적인 상승은 요양보호사 고용의 축소나 서비스 공급의 축소, 업체의 폐업으로 이어질 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 지속적으로 최저임금이 상승할 경우 근로시간의 단축, 고용축소, 폐업 등으로 대응하겠다는 응답 비율이 매우 높았다.

일반적으로 임금이 상승할 경우 고용주들은 고용을 축소하기보다 재화의 가격을

올려 그 비용을 소비자에게 전가하는 경우가 많다. 하지만 노인돌봄서비스를 비롯한 사회서비스 분야는 정부가 수가를 결정하기 때문에 현실적으로 비용을 소비자에게 전가하는 것이 불가능하다. 따라서 서비스 제공 기관 운영자들이 늘어난 비용부담을 자체적으로 감당할 수밖에 없고, 임금 상승이 향후 지속될 경우 폐업 혹은 고용축소 등으로 대응할 것임을 예측할 수 있다. 자활기업 역시 노동집약적 사업이 많아 인건비의 지속적인 증가가 장기적으로 자활기업의 운영에 어려움을 줄 것으로 예상해볼 수 있다.

## 2\_단계: 노인돌봄기관, 자활기업에 인건비·운영비 보조

**노인돌봄서비스 수가 책정은 중앙정부 결정사항... 지방정부 차원 재원편성 필요**  
노인돌봄종합서비스 제공기관과 자활기업 모두 단기적으로는 인건비 지원 및 운영비 지원을 고려해볼 수 있다. 현재 노인돌봄종합서비스의 수가 책정은 중앙정부의 결정사항으로, 서울시 차원에서 수가의 결정에 대해 정책적 조치를 취할 여지는 없다. 그러나 현재 수가는 중앙정부와 지방정부의 재원이 혼합되어 지원되므로 지방정부 차원에서 지원금을 더 많이 편성한다면 실제적으로 수가 상승과 비슷한 결과가 나타날 수 있을 것이다.

**서울시 자체적으로 노인돌봄기관에 일자리안정자금의 지속적 제공 고려 바람직**  
현재 중앙정부에서 시행하고 있는 일자리안정자금은 노인돌봄종합서비스 제공 기관에 한하여 1년 동안 한시적 지원만 가능하다. 필요하다면 서울시가 자체적으로 노인돌봄종합서비스 제공기관을 지속적인 일자리안정자금 제공 대상으로 선정하는 방법을 고려할 수 있다. 일자리안정자금에 관한 정책수요로 금액의 현실화가 가장 큰 문제로 지목되고 있음을 고려할 때, 최소 장기요양서비스 종사자 인건비와 비슷한 수준으로 지원 금액을 설정하는 것이 바람직하다. 일자리안정자금은 자활기업도 신청할 수 있다. 원칙적으로 30인 미만의 기업이 지원대상이지만 자활기업도 정부의 인건비를 지원받지 않는다면 규모와 관계없이 지원받을 수 있다. 이러한 경우 중앙정부에서 지원하는 금액에 서울시가 보조적으로 지원을 더해주는 방안을 고려해볼 수 있다.

특히 대부분의 경우 자활기업의 근로자 인건비는 지원하지만 관리인력 인건비는 지원하지 않으므로 이에 대한 추가적인 지원을 고려해볼 수 있다.

### 3\_장기: 수가 현실화 등 기관별로 차별화된 대응 바람직

#### 노인돌봄서비스는 기관 운영부담 줄게 장기요양서비스 수준으로 수가 조정 필요

노인돌봄종합서비스는 유사시장(Quasi-market)의 논리를 바탕으로 하고 있다. 유사시장은 사회서비스의 제공이 민간 중심으로 이루어진다는 점에서 서구에서는 일종의 민영화로 인식되기도 하지만, 민간 중심 서비스 전달체계가 발전해 온 우리나라의 현실에서는 민영화와는 거리가 있다. 한국 복지의 맥락에서 유사시장체계는 과거 특정 민간복지기관이 공공서비스 제공의 대행자 역할을 하며 사회복지서비스 공급의 독점적 위치를 차지하고 있던 상황에서 다양한 민간 공급자의 유입을 촉진하여 공급자 간 경쟁으로 더 질 좋은 서비스를 제공하도록 유도하기 위해 도입되었다. 유사시장은 정부 지원을 받지 않는 다양한 영리 및 비영리기관들이 진입할 수 있고 공급자 간 경쟁이 있다는 점에서 시장과 비슷하지만, 가격이 시장원리가 아닌 정부의 수가에 의해 정해진다는 점에서 시장과 차이가 있다. 따라서 최저임금의 상승으로 생산비용이 지속적으로 증가하는 가운데 수가 상승이 이를 따라가지 못한다면 현실적으로 기관 운영이 불가능해질 수 있다. 비슷한 노동력을 활용하는 장기요양서비스의 수준으로 수가를 맞춰주는 것이 장기적으로 노인돌봄서비스 제공기관들의 운영을 안정화할 수 있는 방안이다.

#### 자활기업은 종사자의 전문성 키우고 안정적 수익 창출하는 방안 마련 지원해야

자활기업은 장기적으로 수익성을 높이는 방향을 모색해야 한다. 최저임금의 상승으로 경영의 압박이 커진다는 것은 결국 충분한 인건비를 제공할 만큼의 수익을 발생시키지 못함을 의미한다. 대부분의 자활기업은 부가가치 생산이 낮은 노동집약적 사업에 집중되어 있다. 자활기업 종사자의 전문성 강화를 위한 직업교육의 지원, 전문가 컨설팅 등의 제도들을 이용해 자활기업의 종사자들이 전문성을 갖추고 안정적 수익을 창출할 수 있도록 하는 것이 적절한 대안이 될 수 있다.

### 복지서비스 제공기관은 일반 기업체와 달라 시장기제 활용의 면밀한 검토 중요

일반적인 기업체나 영세 소상공인과 달리 복지기관은 수익을 추구하는 기관이 아닌 경우가 많으며 서비스의 특성상 생산비용이 증가한다고 해서 가격을 계속 올리기도 어려운 만큼 정부의 더욱 세심한 정책적 접근법이 필요하다. 특히 노인돌봄종합서비스처럼 가격을 정부가 통제하고 있을 때 최저임금의 상승분만큼 수가가 조정되지 않으면 현실적으로 기관의 운영이 불가능하다는 점을 정책적으로 잘 고려해야 한다. 아울러 장기적으로 복지서비스 제공에서 기제를 활용하는 것이 바람직한지에 대한 면밀한 검토가 동반되어야 할 것이다.





---

서울연 2018-PR-38

최저임금 인상, 복지서비스기관에도 영향 가능  
단기로 인건비, 장기로는 기관별 맞춤형 지원

발행인 \_ 서왕진

발행일 \_ 2018년 12월 31일

발행처 \_ 서울연구원

ISBN 979-11-5700-353-2 93320 비매품

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

---

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.