

사회복지사 처우 및 지위향상을 위한 지방자치단체 조례분석

Analysis of Ordinance for Labor Conditions Improvement of Social Worker

이용재*, 원훈희**, 강명희***

호서대학교 사회복지학과*, 당진시복지재단**, 호서대학교 인재개발학과***

Yong-Jae Lee(123peter@hanmail.net)*, Hun-Hee Won(wonhhee@naver.com)**,
Myung-Hee Kang(khee9999@hanmail.net)***

요약

본 연구는 사회복지사 등의 처우 및 지위향상을 위해 제정된 지방자치단체 조례분석을 통하여 사회복지종사자 등을 위한 조례제정의 발전적 방향을 제시하는데 목적이 있다. 2013년 7월까지 현재 지방자치단체가 제정 또는 입법예고한 조례 42건을 대상으로 조례의 각 항목을 분석하였다. 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 조례의 구성내용 분석결과 조례의 목적, 적용대상, 지자체장의 책무, 실태조사, 지원계획 수립, 처우개선 등 사업은 42개 지방자치단체 조례에 동일하게 제시 되었다. 반면에 처우개선위원회, 포상은 없는 지방자치단체가 상당히 많았다. 둘째, 사회복지종사자 처우개선 수준에 대한 명확한 기준을 제시하지 않는 조례가 많아서, 보건복지부 사회복지종사자 인건비기준 혹은 사회복지전담공무원 수준 등으로 사회복지종사자 처우개선 수준을 명확히 제시해야 한다. 셋째, 사회복지사 처우개선을 위해 실태조사 기간이 명확치 않으며 처우개선을 논의하기 위한 조직과 지원체계가 명확치 않았다. 따라서 사회복지종사자 처우수준에 대한 실태조사 기간을 명시하며 주기적으로 실태를 파악하도록 하고, 사회복지종사자 처우개선 위원회 등을 조직하여 지원계획을 수립하고 이행할 수 있도록 해야 한다.

■ 중심어 : 사회복지사 | 조례 | 처우개선 | 지방자치단체 | 입법예고 |

Abstract

This study analyze 42ordinance of a local government for the improvement labor conditions and position of social worker. That way suggest developmental direction of ordinance enactment. The results are as follows. First, there are purpose, subject of application, duty of local government president, condition study, establishment of support plan, improvement labor conditions. But, there are not committee for labor conditions improvement, prize in many ordinance. Second, standard of wage is not, it has to suggesting by the wage standard of social welfare official in local government or Ministry of Health and Welfare. Third, condition study's period and support organization for social worker's labor condition improvement are not clear. Therefore, we must suggest the condition study's period of social worker, and make the support organization for condition improvement.

■ keyword : | Social Worker | Ordinance | Improvement of Labor Condition Improvement | Local Government | Pre-announcement of Legislation |

접수일자 : 2013년 10월 18일

수정일자 : 2013년 12월 23일

심사완료일 : 2013년 12월 25일

교신저자 : 강명희, e-mail : khee9999@hanmail.net

I. 논의배경 및 연구목적

현대사회는 고령화, 핵가족화, 가족해체, 빈부격차의 심화 등으로 발생하는 여러 가지 사회문제를 해결하고 사회공동체 구성원 모두가 행복하고 안락한 삶을 영위할 수 있도록 국가와 사회가 적극적으로 사회복지의 역할을 할 것을 요구받고 있다. 이에 사회복지영역은 다양화 되고 있으며, 실천현장에서 서비스를 제공하는 사회복지사의 역할이 강조되고 있다. 사람을 대상으로 하는 휴먼서비스인 사회복지사는 서비스를 제공하는 인력이 최종 서비스 공급의 주체가 되는 분야로써 서비스 공급자의 질이 곧 서비스 품질을 결정하는 중요한 요소이다. 따라서 사회복지서비스 제공자의 질적 수준이 높아야 하며, 이는 전문성을 갖춘 사회복지사가 다양하고 복잡적이며 개별적인 욕구를 갖고 있는 대상자에게 적합하고 적절한 수준의 서비스를 제공할 수 있다.

사회복지 현장의 사회복지사 등은 전문직의 자격을 갖추기 위하여 대학 이상의 과정에서 관련분야를 전공하고 전문분야의 자격을 취득한 인력이 서비스를 제공하고 있으며, 대상자에 대한 상담, 지원서비스, 사례관리, 프로그램 개발, 후원, 일반 행정 등 전문적 지식과 기술을 필요로 하는 업무를 수행하고 있다. 그럼에도 불구하고 사회복지 인력에 대한 처우는 낮은 임금과 복리후생, 불안정한 신분보장 등으로 대표되는 열악한 근무환경에 처해 있다. 이를 해결하고자 2012년 1월부터 시행된 '사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률'은 사회복지사 등의 처우개선과 신분보장을 위하여 사회복지사 등의 보수가 사회복지전담공무원의 보수수준에 도달하도록 노력하여야 한다(제3조3항), 사회복지사 등은 사회복지법인 등의 운영과 관련된 위법·부당행위 및 그 밖의 비리 사실 등을 관계 행정기관과 수사기관에 신고하는 행위로 인하여 징계 조치 등 신분상 불이익이나 근로조건상 차별을 받지 아니한다(제3조4항)는 내용을 포함하여 사회복지사의 보수수준을 높이고 신분을 보장하고자 하였다. 이는 사회복지 분야의 노동시장이 보다 전문화된 서비스를 제공하기 위한 초석이며, 최소한의 법률적 보장이라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 사회복지종사자의 처우와 관련된 학술연

구는 부재하고 조직문화[1][2], 조직풍토[3], 임파워먼트[4], 이직의도[5]와 관련된 연구만이 다수 존재하고 있다. 여하튼 처우개선 관련 법률의 제정에 발맞추어 각 지방자치단체들도 사회복지종사자 처우개선을 위한 조례를 제정하여 처우개선을 위해 노력하고 있다. 이에 본 연구는 사회복지종사자의 처우개선 및 지위향상을 위한 42개 지방자치단체의 조례를 비교 분석함으로써 추후 제정될 조례의 발전적 모형을 제시하고자 한다.

II. 사회복지사 처우수준 분석

사회복지종사자 처우와 관련된 연구는 2010년 이후에 5차례 있었다. 2010년 이후 수행된 한국보건사회연구원[6]의 「사회복지시설 종사자 처우(인건비)실태 및 제도개선방안연구」, 한국사회복지사협회[7]의 「한국사회복지사 기초통계 연감-한국 사회복지사 기초실태 및 인식조사」, 평택복지재단[8]의 「평택시 사회복지시설 종사자 근무환경 실태조사」, 경기복지재단[9]의 「경기도 사회복지이용시설 종사자 처우실태과약 및 개선방안 연구」, 서산사회복지재단[10]의 「사회복지시설 종사자 복지수요조사」를 중심으로 우리나라 사회복지종사자의 처우수준을 살펴보면 다음과 같다.

전체 평균 월급여 수준은 200만원수준이며, 최고 근무수당이나 휴일근무 수당은 한국보건사회연구원 조사 33%, 한국사회복지사협회 조사 14%, 평택복지재단 조사 52.3%만이 지급하고 있어서 절반이상이 지급하지 않고 있는 것으로 확인되었다. 휴일근무수당의 경우도 한국사회복지사협회 조사 8.8%, 평택복지재단조사 22.3%만이 지급하여서 지급률이 초과근무수당 보다 더 낮았다. 일부 대체휴무제공을 하고 있으나 그리 높은 비율은 아니었다.

이러한 낮은 급여수준과 수당지급으로 사회복지종사자의 이직의도가 상당히 높았으며 이직을 고려하는 가장 큰 이유는 임금수준이었다. 한국사회복지사협회 조사 60.8%, 평택복지재단 조사 59.4%, 서산사회복지재단 조사 49.78%가 이직의사가 있었다. 한편, 업무만족도는 낮은 급여수준이나 수당지급, 높은 이직의사에도 불구하고

표 1. 선행연구 결과요약[6-10]

연구기관	한국보건사회연구원	한국사회복지사협회	평택복지재단	경기복지재단	서산시복지재단
연구지역	전국	전국	평택시	경기도	서산시
연도	2010	2010	2010	2011	2012
연구대상 및 분석방법	576개 기관/10,878명 정규직 종사자, 한국사회복지사협회DB	한국사회복지사협회 DB등록 대상자 2,292건, 전자설문 배포후 회수된 설문지 분석	43개 기관 320명 설문조사	176개 기관 1,663명, 설문조사	50개 기관 157명 설문조사
월임금	2,063,469원	196만6000원	연금 없음	1,999,733원	연금 없음
초과근로수당	연장근로수당 지급 33%, 미지급 67%	미지급 49.4%, 지급:14.0% 대체휴무제공 7.2%	지급 52.3%, 대체휴무사용 16.8%	연금 없음	연금 없음
휴일근로수당		미지급 48.1%, 지급8.8% 대체휴무제공 22.3%	지급 22.3%, 대체휴무사용 73.4%		
만족도	업무만족 64.3% 만족못함 35.7%	임금수준 적정성 3.71/5점만점 복리후생충분성 3.68/5점만점 동료와 관계 및 의사소통 2.44/5점만점	주관적성과 7.8/10점만점 직장인간관계만족 3.7/5점만점 직장에서 행복감 54.4/100점만점 직무만족 3.8/5점만점	연금 없음	직무수행만족도 높음
이직의도	연금 없음	있음 60.8%, 이직사유 1위 임금의 적정성 문제	있음 59.4%, 이직사유 1위 낮은 임금		

하고 대체로 보통이상으로 높은 편이었다.

입은 최대한 배제될 것이다.

III. 분석방법 및 분석대상

1. 분석방법

2012년 1월 1일 「사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률」이 시행되면서 전국의 각 지방자치단체에서는 위 법의 조례가 제정되고 있다. 자치법규정보시스템(<http://www.elis.go.kr/>)에 의하면 2013년 7월 20일 현재 「사회복지사 등의 처우 및 지위 향상에 관한 조례」는 42개 지자체에서 제정하였으며, 5개 지역에서 입법예고 중이다[11]. 본 연구에서는 이미 제정된 42개 지방자치단체 「사회복지사 등의 처우 및 지위 향상에 관한 조례」를 중심으로 각 지방자치단체별 조례 제정현황을 분석하고, 조례의 각 항목을 지자체별로 비교분석하는 방법으로 조례의 내용분석을 수행하였다. 구체적으로는 분석모형과 같이 42개 조례에 포함되어 있는 조항의 존재여부를 단순 확인 후 조항별 공통점과 차이점을 분석하여 가능한 모든 조항을 포함하며, 내용이 충실한 사회복지사 처우 개선을 위한 조례안을 도출한다. 기존 조례를 대상으로 조항의 존재여부와 조항내용을 비교분석하기 때문에 연구자의 주관적인 의견에

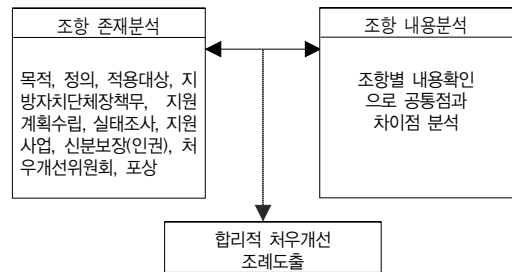


그림 1. 분석모형

2. 조례제정 특성

연도별로는 2012년에 11개 시도(부산, 대구, 경기도, 경상남도, 경상북도, 안산시, 오산시, 김제시, 왕원시, 양평군, 양구군)에서 조례를 제정하였으며, 2013년에는 31개 시도(세종특별자치시, 인천, 광주, 울산, 강원도, 전라남도, 전라북도, 제주특별자치도, 수원시, 성남시, 동두천시, 남양주시, 하남시, 이천시, 공주시, 서산시, 천주시, 군산시, 익산시, 나주시, 광양시, 안동시, 구미시, 거제시, 진천군, 괴산군, 태안군, 거창군, 부산북구, 광주서구, 광주남구)에서 조례를 제정하였다. 2013년 7월 현재 5개 시군구(의정부시, 무주시, 광주광역시 남구, 부산북구, 거창군)는 입법예고하고 있다.

지역별로 조례제정 현황을 살펴보면 서울특별시는 「사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 조례」가 아직 제정 되지 않았고, 세종특별자치시는 제정되었다. 광역시는 6개 광역시 중 대전광역시를 제외한 5개 광역시가 제정되었으며, 도 단위는 충청남도과 충청북도를 제외한 나머지 6개 도(道)와 제주특별자치도가 제정되었다.

기초자치단체는 75개 시 중 20개만 제정되었고, 군 단위는 86개 군 중 6개 군만 제정되었으며, 구 단위로는 69개 자치구 중 3개 구만 제정되었다. 이는 「사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률」이 2012년에 시행되면서 위 법률을 바탕으로 한 조례의 제정은 아직 결음마 단계이기 때문으로 보인다. 한편 경기도는 2012년 5월에 전국 최초로 제정하였고, 이를 바탕으로 2013년 7월 현재 경기도의 31개 행정구역 중 9개 지역에서 제정되어 가장 높은 제정률을 보인다.

표 2. 조례의 입법 지역별 분석

지역	조례제정 지자체(총 42개)		
광역 자치 단체 (13개)	특별시 (1)	세종특별자치시	
	광역시 (5)	부산, 대구, 인천, 광주, 울산	
	도(7)	경기도, 강원도, 전라남도, 전라북도, 경상남도, 경상북도, 제주특별자치도	
기초 자치 단체 (29개)	시 (20)	경기도	수원시, 성남시, 동두천시, 안산시, 남양주시, 오산시, 하남시, 이천시
		충남	공주시, 서산시
		전북	전주시, 군산시, 익산시, 김제시
		전남	나주시, 광양시
		경북	안동시, 구미시
		경남	창원시, 거제시
		군 (6)	경기도
	강원도		양구군
	충북		진천군, 괴산군
	충남		태안군
	경남	거창군	
	구(3)	부산북구, 광주서구, 광주남구	

III. 분석결과

1. 조례의 구성내용 분석

조례의 구성요항은 대체로 목적, 정의, 적용대상, 다른 조례 등과의 관계, 지자체장의 책무, 지원계획의 수립, 실태조사, 지원사업, 신분보장(인권 및 권리옹호), 사회복지사 처우개선위원회 설치, 포상계획 등으로 구성되어 있다.

해당 항목으로 분석하면 조례목적, 정의, 적용대상, 다른 조례 등과의 관계, 책무, 지원계획의 수립, 실태조사, 지원 사업은 모든 지자체에 명시되어 있었다. 신분보장도 3개 지자체를 제외하고 모든 조례에서 규정하고 있었다. 반면에 처우개선위원회의 구성은 22개 지자체에, 사회복지종사자에 대한 포상은 24개 지자체의 조례에 명시되었다.

처우개선위원회는 사회복지종사자 처우 개선 논의를 하기 위한 구조 마련 차원에서 필요한 기구로 현실적으로 명목상 존재할 가능성이 많은 종사자 처우개선 조례가 향후에 작동할 수 있는 유일한 통로가 될 수 있기에 매우 중요한 조항이라고 판단된다.

2. 목적 및 적용대상

사회복지사 등의 처우 및 지위 향상에 관한 조례는 “사회복지업무의 최일선에서 활동하는 사회복지사 등에 대한 「사회복지사업법」 및 「사회복지사 등의 처우 및 지위향상을 위한 법률」 제 3조에 따라 지원을 하는데 필요한 사항을 정함으로써 사회복지사 등의 처우를 개선하고, 신분보장을 강화하여 사회복지증진에 이바지 하는 것을 목적으로 한다”는 내용이며, 일부 조례에 차이는 있지만 대체로 비슷한 내용으로 구성되어 있다.

조례의 적용대상은 익산시를 제외한 41개 지자체에서 ‘사회복지기관에서 사회복지사업에 종사하는 사회복지사 등으로 한다’라고 명시되어 있다. 익산시는 예외적으로 ‘시가 보조금을 전부 또는 일부 지원하는 사회복지기관 및 해당 사회복지기관에 종사하는 사회복지사 등’으로 명시하였다.

익산시와 나머지 41개 지자체 적용대상의 차이점은

표 3. 조례 구성조항

지자체	목적	정의	적용 대상	다른 조례 등과 관계	책무	지원 계획수립	실태 조사	지원 사업	신분보장 (인권)	처우개선위 원회	포상
세종	0	0	0	0	0	0	0	0	0	X	X
부산	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
대구	0	0	0	0	0	0	0	0	X	0	X
인천	0	0	0	0	0	0	0	0	0	X	0
광주	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
울산	0	0	0	0	0	0	0	0	X	0	0
경기도	0	0	0	0	0	0	0	0	0	X	X
강원도	0	0	0	0	0	0	0	0	0	X	X
전남	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
전북	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
경남	0	0	0	0	0	0	0	0	0	X	X
경북	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
제주	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
수원시	0	0	0	0	0	0	0	0	0	X	X
성남시	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	X
동두천시	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	X
안산시	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
남양주시	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
오산시	0	0	0	0	0	0	0	0	0	X	X
하남시	0	0	0	0	0	0	0	0	0	X	X
이천시	0	0	0	0	0	0	0	0	0	X	0
공주시	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
서산시	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
전주시	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
군산시	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
익산시	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
김제시	0	0	0	0	0	0	0	0	0	X	X
나주시	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
광양시	0	0	0	0	0	0	0	0	0	X	X
안동시	0	0	0	0	0	0	0	0	0	X	0
구미시	0	0	0	0	0	0	0	0	X	X	X
창원시	0	0	0	0	0	0	0	0	0	X	X
거제시	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
양평군	0	0	0	0	0	0	0	0	0	X	X
양구군	0	0	0	0	0	0	0	0	0	X	X
진천군	0	0	0	0	0	0	0	0	0	X	0
괴산군	0	0	0	0	0	0	0	0	0	X	X
태안군	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
거창군	0	0	0	0	0	0	0	0	0	X	0
부산북구	0	0	0	0	0	0	0	0	0	X	X
광주서구	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
광주남구	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
합 계	42	42	42	42	42	42	42	42	39	22	24

익산시는 조례 적용대상을 시가 보조금을 지원하는 기관으로 한정함으로써 지자체로부터 보조금을 지원 받지 못하는 사회복지기관의 종사자는 조례의 적용에서 제외되는 한계를 가지고 있다. 지원대상의 모호성은 있겠으나 다양하게 존재할 수 있는 사회복지기관 종사자를 위한 처우개선을 지원한다는 차원에서는 보다 넓은 지원의 대상범위를 규정하는 것이 바람직하다.

3. 지방자치단체장의 책무

지방자치단체장의 책무는 42개 지자체에서 모두 지자체장의 책무를 명시하였고, 사회복지기관의 책무도 별도로 명시한 곳이 4개 지자체(성남시, 남양주시, 인천시, 거창군)였다. 지자체장 책무는 아래와 같다.

지자체장의 책무 내용을 살펴보면, 첫째, 아래 [표 4] ①항의 내용은 모든 지자체에 포함되어 있고, ②항의 보수수준이 전담공무원에 도달하도록 노력하여야 한다는 내용은 「사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률」 제3조 2항에 명시된 내용으로 사회복지사의 처우개선에 있어 핵심 내용이라 할 수 있다. 이 항목에 대하여 명시한 지자체는 37개 지자체였고, ②항 보수에 관한 내용이 명확히 명시되지 않은 지자체는 2개 지자체(익산시, 양구군)였다. 둘째, ③항 내용은 전라남도과 나주시 조례 내용으로, 사회복지사 등의 보수수준에 대하여 보건복지부 가이드라인을 제시함으로써 타 지자체와 다르게 명시하였다. 셋째, ④항 내용은 전라북도 조례 내용으로 보건복지부 가이드라인과 사회복지전담공무원 보수 수준의 기준을 모두 명시하였다. 넷째, ⑤항 내용은 익산시와 군산시 조례 내용으로 종사자들의 안정적 고용보장에 대하여 구체적으로 언급하였다. 다섯째, ⑥항 내용은 익산시와 군산시 조례 내용으로 사회복지기관의 역할을 명시하였다. 여섯째, ⑦항 내용은 경상남도의 조례 내용으로 처우개선을 위한 예산 항목을 구체적으로 명시하였다.

지자체장의 책무를 대부분 사회복지종사자의 보수개선에 집중하여 제시하고 있는데, 나주시나 전라북도 등과 같이 복지부 사회복지시설 종사자 인건비 기준, 사회복지전담공무원 보수수준에 도달하는 등 구체적인 목표수준에 대해서 명시하는 것이 필요할 것이다.

표 4. 지방자치단체장의 책무

내 용	수	지자체
① 사회복지사 등의 처우개선과 지위향상을 위하여 노력하여야 한다.	42	
② 사회복지사 등의 보수가 사회복지전담공무원의 보수 수준에 도달할 수 있도록 노력하여야 한다.	37	
③ 사회복지사 등의 보수수준에 대하여 “보건복지부 사회복지시설 종사자 인건비 기준” 을 준수하도록 노력하여야 한다.	2	나주
④ 사회복지사 등의 보수수준에 대하여 “보건복지부 사회복지시설 종사자 인건비 기준” 과 사회복지전담공무원의 보수수준에 도달할 수 있도록 노력하여야 한다.	1	전북
⑤ 시 소유 사회복지시설을 민간 위탁시 종사자들의 안정적 고용보장을 위해 노력하여야 한다	2	군산
⑥ 사회복지시설을 운영하는 기관 및 법인에게 사회복지사 등의 처우 및 근무환경 개선을 위해 적극적인 대책을 수립할 수 있도록 요구하여야 한다	2	군산
⑦ 예산의 범위에서 사회복지사 등의 처우개선과 지위향상을 위한 보수교육운영기관 운영비, 보수교육비, 수당 등을 지원하여야 한다	1	경남
⑧ 보수에 대한 언급 없음	2	익산, 양구

4. 실태조사(주기) 및 지원계획

조사된 42개 지자체는 ‘지자체장은 종합계획 수립을 위하여 필요한 경우, 사회복지사 등의 처우, 보수 수준 및 지급실태 등에 관한 실태조사를 실시하여야 한다’라고 하여 실태조사에 대한 내용을 포함하였다. 일부 지방자치단체는 구체적인 분석영역이나 분석주기를 제시함으로써 실태조사의 실효성을 높이고 있다.

경상남도는 ‘실태조사의 조사사항은 성별을 구분하여 작성하여야 한다’라고 하여 별도로 성별 구분을 명시하였다. 실태조사 기간은 「사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률」 에 3년마다 조사하도록 명시되어 있으며, 이에 9개 지자체(전남, 전북, 경남, 경북, 남양주, 익산, 안동, 창원, 제주)는 3년마다 실태조사를 실시하도록 명시하였고, 1개 지자체(군산시)는 4년으로 명시하였다. 기간을 명시하지 않은 곳은 32개 지자체였다. 사회복지종사자 처우에 대한 실태조사는 향후 처우개선의 근거가 될 뿐만 아니라 보다 개선된 근무환경을 위해서 매우 필요한 만큼 주기적으로 실시하는 것이 바람직하다.

조례는 실태조사에 근거하여 지방자치단체장으로 하여금 지원계획을 수립하도록 하고 있다. 즉, 지자체장은

사회복지사 등의 처우개선과 복지증진을 위하여 기본계획을 수립하도록 하고 있다. 구체적으로 지원계획의 내용은 사회복지사 등의 처우개선 및 지위향상을 위한 기본방향과 보수수준의 연차적 개선계획, 근무환경 개선계획 등을 포함해야 한다. 한편, 적정인력자원 기준과 재원확보, 고용안정 등과 관련된 내용은 일부 시군구에 서만 담고 있다.

지원계획 수립 주기는 3년마다 지원계획을 수립하도록 명시한 지역은 17개 지자체이고, 4년은 2개 지자체(군산시, 익산시)이며, 기간을 명시하지 않은 지자체는 23곳이었다. 지원계획의 수립은 실태조사보다 사회복지종사자 처우개선에 실질적인 역할을 할 수 있는 만큼 지원계획 수립주기와 그 절차, 그 시행과 평가방법 등에 대해서도 명확히 명시함으로써 보다 실효성 있는 지원계획의 마련과 운영이 되도록 하여야 한다.

표 5. 지원계획 수립

내 용	수	지자체
사회복지사 등의 처우개선 및 지위향상을 위한 기본방향	42	
보수수준의 연차적 개선계획	42	
사회복지사 등의 근무환경 개선 계획	42	
그 밖에 지자체장이 필요하다고 인정되는 사항	42	
직무분석 및 적정인력자원 기준마련에 관한 계획	3	군산, 익산, 전북
관련 재원 확보방안에 관한 사항	5	군산, 익산, 거제, 안산, 거창,
사회복지사 등의 고용안정 방안(고용유지 방안 및 위탁해지 또는 위탁기관 변경 시 고용승계방안을 포함한다)	1	구미

5. 처우개선 등 사업

지자체장은 사회복지사 등의 사기진작과 처우개선을 위하여 [표 6]의 내용과 같은 사업을 추진하며, 이 경우 예산의 범위 내에서 경비를 지원한다고 명시되어 있다.

제주특별자치도는 처우개선에 대하여 별도의 항목(제8조)을 두었다. 사회복지 종사자 보수체계는 ‘보건복지부 인건비 가이드라인’이나 ‘지자체 자체 보수기준’ 등 시설 유형별로 다른 보수체계를 갖고 있으나, ⑦항의 제주특별자치도는 시설 유형에 관계없이 동등한 대우를 받는다고 명시함으로써 시설 유형의 틀을 제거하

였다. ⑧항은 수당에 대한 구체적 언급으로 사회복지사 등의 처우개선에 대하여 제주특별자치도만 처우개선 항목에 수당을 명시하였다. 가장 늦게 조례가 제정된 제도의 경우 매우 파격적인 조례내용을 담고 있음을 알 수 있다.

표 6. 처우개선 등 사업

내 용	수	지자체
① 처우개선 및 지위 향상을 위한 조사, 연구 및 홍보사업	42	
② 직무 역량 강화를 위한 교육 훈련 지원사업	42	
③ 근무환경 개선을 위한 사업	42	
④ 사회복지사 등의 인권 및 권리옹호 사업	14	
⑤ 보수교육 및 경력관리 지도 사업	25	
⑥ 비정규직 사회복지사 등의 처우개선을 위한 사업	2	군산, 익산
⑦ 사회복지사 등은 보수 및 지위 등에 있어 사회복지 분야 및 유형 등에 관계없이 동등한 대우를 받는다.	1	제주
⑧ 도지사는 사회복지사 등의 전문성 향상 및 근무내용에 따라 자격수당, 위험수당 등을 예산의 범위에서 지급할 수 있다.	1	제주

6. 편의제공 및 포상

편의제공에 대하여 명시한 지자체는 3곳(김제시, 진천군, 양구군)으로 ‘사회복지사 등은 지자체가 운영하는 공공시설의 사용료 감면 등 업무수행과 관련된 편의를 제공 받을 수 있다’는 내용이다. 사회복지종사자에 대한 특별한 복리후생제도가 없는 상황에서 지방자치단체 내 공공시설을 이용하는데 혜택을 제공하는 것은 바람직해 보인다. 예컨대, 공무원의 경우에도 각종 편의시설을 저렴하게 이용할 수 있는 경우도 다수 있음을 볼 때 가능한 조치로 판단된다.

사회복지 종사자 포상에 관해서는 “지자체장은 공로가 현저하거나 모범이 되는 사회복지사나 사회복지기관에 대하여 사회복지의 날에 포상할 수 있다”고 명시하였다. 총 42개 지자체 중 24개 지자체는 포상에 대한 내용이 포함되었고, 18개 지자체는 포상에 대한 언급이 없었다. 포상에 대하여 구체적으로 언급한 지자체는 제주특별자치도로 ‘①사회복지사賞 등 시상, ②정부포상·표창 등 우선 추천, ③국내외 연수, ④그 밖의 도지사가 필요하다고 인정하는 인센티브’의 내용이 포함되어 있다.

7. 신분보장 및 인권과 권리옹호

사회복지사의 신분보장에 대한 내용은 표7의 ①항이 핵심내용으로 3개 지자체를 제외한, 39개 지자체에서 ①항의 내용을 명시하고 있다. ②항과 ③항은 제주특별자치도의 내용으로 운영법인이 변경되면 신분보장이 어려울 수 있는 점에 대비하여 고용보장을 명시하였으며, 분쟁이나 마찰의 중재에 대하여도 구체적으로 언급하였다. ⑤항의 내용은 본인의 의사에 반한 부당한 면직을 방지하고, 운영주체의 변경에도 불구하고 안정적으로 고용이 보장될 수 있도록 하였다.

사회복지종사자가 공급자 문제로 인하여 사회복지종사자 교체로 클라이언트가 피해를 보지 않고 사회복지사도 선의의 피해를 보지 않도록 하기 위한 조치로 급변하는 사회복지서비스 환경에서 고용안정을 위해 필요하다.

표 7. 사회복지사 등의 신분보장

내 용	수	지자체
① 사회복지기관 운영과 관련된 위법, 부당 행위, 비리 등을 신고하는 경우 이로 인하여 징계조치 등 신분상 불이익이나 근무조건상 차별을 받지 않아야 한다.	39	
② 사회복지사 등은 사회복지법인 등 운영주체가 변경되어도 고용상태는 안정적으로 보장되어야한다	1	제주특별자치도
③ 도지사는 사회복지서비스 관련 공급자와 수요자 간의 의도하지 않은 결과 또는 실수로 인해 발생하는 분쟁이나 마찰 등을 중재하기 위하여 노력하여야한다	1	제주특별자치도
④ 지자체장은 사회복지사 등의 고용안정을 위하여 노력하여야한다	1	구미시
⑤ 사회복지사 등은 벌금 이상의 형벌이나 장기간의 징벌 및 명백한 위법, 부당행위로 인해 직무를 수행할 수 없는 경우를 제외하고는 본인의 의사에 반하여 부당하게 면직되지 아니하며, 사회복지법인 등 운영주체가 변경되어도 고용보장이 이루어질 수 있어야한다	2	제주특별자치도, 남양주시

사회복지종사자 인권 및 권리옹호에 대하여 별도의 조항으로 명시한 지자체는 아래 [표 8]과 같다. ①항부터 ⑥항은 지자체장의 의무이고, ⑦항은 사회복지사의 의무를 명시하였다. 사회복지현장에서 사회복지종사자는 다양한 클라이언트를 접하게 되어 있으며 그 과정에서 상당한 신변의 위협을 느끼거나 안전사고의 위협에 노출되어 있다. 이로부터 사회복지종사자를 보호하고 예방하기 위한 노력을 규정하는 것은 매우 필요하다.

특히, ⑥의 내용과 같이 생명 또는 신체 피해시 보상조치 할 수 있도록 해야 할 것이다.

표 8. 인권 및 권리옹호

내 용	수	지자체
① 지자체장은 사회복지기관의 장과 협조하여 사회복지사 등이 직무를 수행함에 있어 신변에 위협을 느끼지 않도록 안정적인 직무환경 조성에 노력하여야 한다.	5	군산, 공주, 광양, 경남, 진천
② 사회복지사 등의 안전사고에 대비하여 신변 안전 보호를 위한 서비스를 지원할 수 있다.	3	군산, 공주, 구미
③ 신변안전보호를 위한 장비와 시설을 예산의 범위 내에서 지원할 수 있다.	5	전남, 나주, 광주, 광주남구
④ 사회복지사 등의 안전사고에 대비한 보험가입과 법률상담서비스를 제공하여야 한다	4	전남, 나주, 광주, 광주남구
⑤ 신변안전 보호 장비 및 시설을 설치한 사회복지시설장은 사회복지사업의 특성을 반영한 세부적인 규정을 마련하여 사용하여야 한다	2	전남, 나주
⑥ 지자체장은 사회복지사 등의 생명 또는 신체 피해에 대한 보상제도를 마련하고 시행하여야 한다	1	진천
⑦ 사회복지사 등은 사회복지사업을 수행함에 있어 사회복지사 윤리강령을 바탕으로 사회복지대상자의 인권 및 권리옹호를 위하여 노력하여야 한다.	4	나주, 경북, 강원, 광주

7. 사회복지사 처우개선 위원회 설치

조사대상 조례 42개 지자체 중 22개 지자체에서 사회복지사의 처우개선 및 지위향상을 자문하기 위하여 위원회를 설치하도록 규정하고 있다. 위원회 구성은 위원장과 부위원장을 포함하여 15명 이내로 구성하도록 되어 있으며, 실무를 위한 간사를 배치한 곳은 8곳이고, 위원회는 있지만 간사배치기준이 없거나 타 기관에 위탁(전라남도 사회복지위원회, 지역사회복지협의체에 대행)한 곳은 16곳이었다. 나머지 20곳은 처우개선위원회 설치에 대한 언급이 없었다. 위원회에서 수행하는 내용은 ①처우개선 계획 수립 및 시행에 관한 사항 ② 실태조사에 관한 사항 ③처우개선 등 사업에 관한 사항 ④그 밖에 사회복지사 등 처우 및 지위향상에 필요한 사항 등이다.

사회복지종사자 처우개선 위원회에는 간사배치 규정을 두고 관련 위원 구성과 기능을 명확히 함으로서 처우개선위원회가 주기적으로 가동할 수 있도록 해야 한다. 이로써 조례제정 후 아무런 기능을 하지 않고 있는

사회복지종사자 처우개선 관련 조례가 실효성을 갖을 수 있는 계기가 될 것 이다.

표 9. 처우개선 위원회 설치 현황

구분	처우개선 위원회(22개)
간사배치	부산광역시, 대구광역시, 광주광역시, 전북, 동두천시, 전주시 서산시, 나주시(간사배치+지역사회복지협의체 대행)
간사배치기준 없음	제주특별자치도, 울산광역시, 경북, 남양주시, 군산시, 익산시, 거제시
타기관에 위탁	전라남도 사회복지위원회에 위탁(전라남도) 지역사회복지협의체 대행(서산시, 나주시, 공주시, 안산시, 성남시, 광주서구, 광주남구, 태안군)

8. 사회복지사의 의무

처우개선 조례에는 사회복지사의 의무를 명시함으로써 지방자치단체, 사회복지기관, 사회복지사가 사회복지 근무현장을 개선하기 위한 공동의 책임과 역할을 다해야 한다는 명분을 갖는다.

제주특별자치도는 제4조에 사회복지사의 의무를 별도로 명시하였으며 내용은 다음과 같다. ① 사회복지사 등은 전문적인 복지서비스 제공 및 복지만족도를 높이기 위하여 전문성 향상에 노력하여야 한다. ② 사회복지사 등은 사회복지시설 및 단체의 투명하고 효율적인 운영을 위하여 노력하여야 한다. ③ 사회복지사 등은 위법, 부당행위 및 비리사실을 발견할 경우 이를 해당 기관에 신고하여야 한다. ④ 사회복지사 등은 제주특별자치도 사회복지 발전을 위하여 노력하여야 한다.

V. 바람직한 조례를 위한 제언

「사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 조례」는 사회복지사의 오랜 숙원이었던 처우개선을 위한 근거를 마련한다는데 큰 의미가 있다. 본 연구는 이미 제정된 42개 사회복지사 처우개선을 위한 조례의 내용을 분석함으로써 보다 충실한 조례가 제정될 수 있도록 몇 가지 측면에서 제언하고자 한다.

첫째, 조례는 2012년 1월 「사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률」이 시행되면서 사회복지사 등

의 처우를 개선하고 신분보장을 강화하여 지위를 향상 시키도록 함으로써 사회복지 증진에 이바지하는 것을 목적으로 함을 밝히고 있다. 이에 전국 지방자치단체는 위 법률을 바탕으로 2012년 5월, 경기도 조례 제정을 시작으로 2013년 7월 현재 42개 지자체가 조례를 제정하였다. 하지만 이는 전체 지방자치단체의 17% 정도 수준으로, 아직 조례가 제정되지 않은 지방자치단체는 사회복지사 등의 처우개선을 위하여 시급히 조례가 제정되어야 한다. 특히 서울특별시는 가장 규모가 큰 대표 지자체임에도 불구하고 아직 단 한 곳도 조례가 제정되지 않았다. 지방자치단체별로 빠른 시일 내에 조례를 제정하고 이에 근거하여 사회복지종사자 처우개선을 위한 노력을 시작하여야 한다.

둘째, 조례의 구성 조항을 살펴보면, 목적, 정의, 적용대상, 다른 조례 등과의 관계, 지자체장의 책무, 지원계획의 수립, 실태조사, 지원사업, 신분보장, 처우개선 위원회 설치, 포상계획 등으로 구성되어 있다. 조례제정 핵심이유인 처우개선에 대하여는 42개 지자체에 모두 명시되어 있고, 신분보장은 3개 지자체를 제외한 39개 조례에 나타나 있다. 처우개선을 위해 구체적으로 지원계획을 수립하고 시행하는 처우개선위원회 설치에 관한 내용은 22개 지자체 조례에 명시되어 있다. 처우개선을 위하여 지원계획을 수립하고 실태조사를 실시하며 이를 구체적으로 실행하기 위해서는 처우개선위원회의 설치가 꼭 필요하다고 보인다. 실태조사와 지원계획수립, 처우개선위원회의 유기적 운영이 이루어져야 사회복지종사자 처우개선이 이루어질 수 있을 것이다.

셋째, 조례 적용대상은 익산시를 제외한 41개 지자체에서 ‘사회복지기관에서 사회복지사업에 종사하는 사회복지사 등으로 한다’라고 하였으나, 익산시는 지자체로부터 보조금을 지원받는 사회복지기관과 사회복지사로 한정함으로써 조례 적용대상이 명확하게 명시되어 있지만 범위가 협소한 한계를 가지고 있다. 동 법률 제2조 ‘사회복지사업법에 근거한 법인이나 시설에서 종사하는 자’의 범위와 차이가 있음을 알 수 있다. 이처럼 조례의 적용대상을 동 법률과 동일하게 적용하는 것이 바람직할 것이다.

넷째, 지자체장 책무의 가장 핵심은 사회복지사 등의

처우와 지위향상을 위해 전제되어야 하는 보수기준에 관한 부분이다. 37개 지자체에서 사회복지사 등의 보수를 사회복지전담공무원 보수 수준에 도달할 수 있도록 노력해야 한다고 명시하였고, 2개 지자체는 '보건복지부 사회복지시설 종사자 인건비 기준'을 준수하도록 노력해야 한다고 하였다. 보수에 대한 언급이 없는 곳은 2개 지자체였다. 한국보건사회연구원(2010) 연구에 의하면 사회복지종사자가 사회복지전담공무원 급여의 95% 수준이 되기 위해서는 과장급~원장급 비교시 평균 10%~22.5% 이상의 급여 인상이 필요하다고 평가한다(원장은 5급, 사무국장은 6급과 비교시). 현재 급여체계가 사회복지전담공무원의 급여와 차이가 상당함을 의미한다. 사회복지사 등의 보수에 대하여는 사회복지전담공무원 보수 수준에 도달하도록 노력하여야 한다는 규정과 사회복지시설 종사자 인건비 기준을 준수하도록 하는 것을 목표로 개선해 나가야 한다. 다만, 사회복지사 급여수준을 사회복지전담공무원의 급여수준에 도달하도록 하기 위해서는 사회복지사 채용의 절차를 현재보다 투명하고 공정하게 하여야 할 것이다.

다섯째, 42개 지자체는 모두 사회복지사 등의 보수 수준 및 지급실태 등에 관한 조사를 하도록 명시하였고, 실태조사 기간을 구체적으로 명시한 지자체는 10개 지자체였다. 법률은 실태조사를 3년마다 조사하도록 하였으나 32개 지자체는 실태조사의 기간을 명시하지 않음으로써 법률과 차이가 있음을 보여준다. 지원계획 수립에 관한 내용은 42개 지자체 모두 명시되어 있고, 지원계획 수립 주기를 3년 또는 4년으로 명시한 지자체는 19 곳이며, 언급되지 않은 곳은 23개 지자체였다. 이처럼 실태조사와 지원계획 수립에 관하여 기간을 구체적으로 명시하지 않음으로써 조례의 수정이 필요한 것으로 보인다. 실태조사와 지원계획 수립을 주기적으로 시행함으로써 지역 내 사회복지종사자의 처우에 대하여 명확히 파악하고 재원조달 방안을 마련하는 등 지원계획을 수립하여 처우개선노력을 시행하여야 한다. 사회복지사와 관련된 실태조사와 지원계획의 수립주기는 비용 효율성과 현실성을 높이기 위해 지역사회복지계획과 동시에 수행하도록 4년으로 정하는 것이 바람직할 것이다.

여섯째, 처우개선 등 사업은 42개 지자체 모두 사회

복지사 등의 처우개선과 지위향상을 위하여 조사·연구·홍보·교육 훈련 지원, 근무 환경 개선을 위한 사업 내용을 명시하였다. 인권 및 권리옹호 사업, 보수교육 및 경력관리 지도 사업 등은 25개 지자체에서 명시하였고, 특별히 군산시와 익산시는 비정규직 사회복지사 등의 처우개선 사업을 명시하였다. 제주특별자치도는 사회복지시설 유형에 관계없이 동등한 대우를 받는다고 명시하였으며, 수당에 대한 내용으로 자격수당과 위험수당을 지급할 수 있도록 하였다. 시설 유형에 관계없이 동등한 대우의 보수수준을 지급하는 내용이나 비정규직에 대한 처우개선, 각종 수당의 명시 등은 사회복지계의 처우개선 숙원사업인데 이 내용이 언급된 제주특별자치도와 군산시, 익산시의 조례는 특별한 의미를 가진다. 이는 앞으로 제정될 각 지자체의 조례 내용에도 영향을 줄 것으로 보이며 좋은 사례로 인용되기를 기대한다.

일곱째, 신분보장은 사회복지기관 운영과 관련된 위법 등을 신고하는 경우 이로 인한 징계나 신분상 불이익 등을 받지 않아야 한다는 내용이 핵심이다. 3개 지자체를 제외한 39개 지자체에서 위 내용을 명시하고 있으며, 제주특별자치도와 남양주시는 사회복지법인 등 운영주체가 변경되어도 고용상태는 안정적으로 보장되어야 한다는 내용을 명시함으로써 사회복지사 등의 고용을 적극적으로 보장하고자 하였다. 이는 사회복지시설 법인이 변경되면 고용이 불안정해지는 요소를 지자체에서 적극적으로 방지하고자 하는 노력으로 보인다. 사회복지 종사자의 신분보장에 있어 징계나 신분상 불이익을 뛰어넘어 고용의 안정성까지 보장할 수 있는 조례가 제정되기를 기대한다.

여덟째, 인권 및 권리옹호에 대한 내용은 사회복지사 등이 직무를 수행함에 있어 경험할 수 있는 '신변위험'에 대하여 '안전보호'를 위한 서비스를 제공하고 보상제도를 마련해야 한다는 내용이다. 이를 별도의 조항으로 명시한 지자체는 42개 지자체 중 12개 지자체였다. 사회적으로 취약한 환경에 있는 클라이언트를 대상으로 주로 서비스를 제공하는 사회복지 종사자는 다른 직종보다 위험한 환경에 노출될 가능성이 높은 만큼 여러 가지 위험에 대비한 보호서비스 지원은 꼭 필요하다고

본다.

아홉째, 처우개선위원회는 주로 사회복지사 처우개선을 위한 지원사업내용을 심의하거나 자문하는 역할이다. 설치에 관한 내용은 22개 지자체에서 설치를 명시하였고, 20개 지자체는 위원회 설치에 대한 내용이 없었다. 그 중, 15개 지자체는 구체적 실무를 위하여 간사를 배치하거나 지역사회복지협의체 등에 사무를 위임하도록 명시하였고, 7개 지자체는 간사배치 기준이 없었다. 간사배치 및 위원회 운영의 정례화를 통해 실질적인 처우개선이 이루어질 수 있도록 하기 위한 각종 기제 마련이 필요하다.

참 고 문 헌

[1] 권순애, 김교정, “사회복지조직의 시장 지향성, 학습지향성, 조직성과의 구조적 인과관계 탐색연구 : 바꾸쳐 사업을 수행하고 있는 조직을 중심으로”, 한국콘텐츠학회논문지, 제13권, 제6호, 2013.

[2] 강중수, 박은미, “사회복지기관의 조직문화가 사회자본에 미치는 영향”, 한국콘텐츠학회논문지, 제13권, 제1호, 2013.

[3] 김용민, “사회복지관의 조직풍토가 사회복지사의 직무만족에 미치는 영향에 관한 연구”, 한국콘텐츠학회논문지, 제9권, 제9호, 2009.

[4] 강중수, “사회복지조직에서의 임파워먼트가 소진과 경력몰입에 미치는 영향”, 한국콘텐츠학회논문지, 제12권, 제12호, 2012.

[5] 유용식, “사회복지근무자의 이직의도 관련 요인”, 한국콘텐츠학회논문지, 제11권, 제11호, 2011.

[6] 변용찬, 사회복지시설 종사자 처우(인건비) 실태 및 제도개선 방안 연구, 보건사회연구원, 2010

[7] 보건복지부, 2010 한국사회복지사 기초통계 연구 -한국사회복지사 기초실태 및 인식조사, 보건복지부, 2010.

[8] 평택복지재단, 사회복지시설 종사자 근로환경 실태조사, 평택복지재단, 2010.

[9] 오민수, 경기도 사회복지이용시설 종사자 처우실태 파악 및 개선방안 연구, 경기복지재단, 2011

[10] 서산시복지재단, 사회복지시설 종사자 복지수요조사, 서산시복지재단, 2011

[11] <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=125555#0000> 인용 2013.7.20]

[12] <http://www.elis.go.kr> [인용 2013.7.20.]

저 자 소 개

이 용 재(Yong-Jae Lee)

정회원



- 2000년 2월 : 중앙대학교 사회복지학과(문학사)
 - 2002년 8월 : 중앙대학교 대학원 사회복지학과(문학석사)
 - 2006년 8월 : 중앙대학교 대학원 사회복지학과(문학박사)
 - 2008년 3월 ~ 현재 : 호서대학교 사회복지학과 교수
- <관심분야> : 사회보장, 사회적기업, 사회적일자리

원 훈 희(Hun-Hei Won)

정회원



- 1994년 2월 : 서울기독교신학대학교 사회복지과(학사)
 - 2009년 2월 : 동국대학교 행정대학원 사회복지과(사회복지석사)
 - 2004년 10월 : 춘천시립노인복지관 부관장
 - 2012년 10월 ~ 현재 : 당진시복지재단 사무국장
- <관심분야> : 사회복지사업법 및 노인복지

강 명 희(Myung-Hee Kang)

정회원



- 2011년 2월 : 중앙대학교 행정대학원 복지행정학과(행정학 석사, 사회복지학 전공)
 - 2012년 3월 ~ 현재 : 호서대학교 인재개발학과 박사과정(사회복지학 전공)
 - 2011년 3월 ~ 현재 : 부천대학교 사회복지과 겸임교수
- <관심분야> : 공공부조, 사회보험, 심리학