

연구보고서

# 사회복지서비스 노동현황과 노동조합의 과제

2008. 12

전국공공서비스노동조합  
사회연대본부

# 사회복지서비스 노동현황과 노동조합의 과제

2008. 12

□ 연구진

김종진(한국노동사회연구소 연구위원)

이정봉(한국노동사회연구소 연구원)

## 제목 차례

제1장 머리 말 .....	1
1. 문제제기 .....	1
2. 연구방법 및 분석자료 .....	3
1) 연구방법 .....	3
2) 분석자료 .....	4
제2장 사회복지서비스 규모와 제도변화 문제 .....	6
1. 사회복지 노동자의 규모와 실태 .....	7
1) 인구학적 특성 .....	9
2) 노동조건 .....	10
3) 교육 및 훈련 .....	14
4) 직업경로 .....	15
5) 요약 .....	15
2. 사회복지분야 제도변화와 쟁점 .....	17
1) 사회복지 분야 지방분권 .....	18
(1) 국고보조사업 지방이양 .....	18
(2) 사회복지 지방분권의 주요 문제점 .....	22
(3) 지역사회복지 강화 .....	26
(4) 사회복지 지방분권과 사회복지 노동자 .....	31
2) 사회복지시설의 민간위탁 .....	32
(1) 민간위탁의 개념과 의미 .....	32
(2) 민간위탁의 절차 .....	35
(3) 민간위탁의 주요 문제점 .....	37
(4) 민간위탁과 사회복지 노동자 .....	41
3) 사회복지 분야의 시장화 .....	42
(1) 사회복지서비스 정책의 변화 .....	42
(2) 사회복지서비스 정책의 문제점 .....	44
4) 소결 .....	48

**제3장 사회복지서비스 노동 실태와 노동자 반응 ..... 51**

- 1. 조사개요 ..... 51
  - 1) 조사방법 및 표본의 특징 ..... 51
- 2. 사회복지서비스 노동자 상태와 노동환경 ..... 55
  - 1) 고용 및 노동시장 ..... 55
  - 2) 노동환경과 노동조건 ..... 60
    - (1) 노동조건 ..... 60
    - (2) 노동과정과 업무 ..... 60
  - 3) 건강권 및 모성보호 ..... 81
- 3. 소결 ..... 86

**제4장 사회복지서비스 조직화 과정과 조직화 문제 ..... 89**

- 1. 사회복지 노동조합 조직 ..... 89
- 2. 노조 조직화 과정 : 산별노조 전환 전후 시기별 전개과정 ..... 91
  - 1) 산별노조 전환 이전 조직화 과정: 2003 ~ 2006 ..... 91
    - (1) 조직 형성기 - 운동의 발생 ..... 91
    - (2) 조직 확산기 - 운동의 확산 및 참여 ..... 96
    - (3) 조직 정착기 - 운동의 안정화(?) ..... 100
  - 2) 산별노조 전환 이후 조직화 과정 : 2007년 ~ 현재 ..... 105
    - (1) 노조 재조직화 - 산별노조 전환과정 ..... 105
    - (2) 산별노조 전환 이후 노조 과제 ..... 109
- 3. 노사관계 현황과 특징 ..... 111
  - 1) 조직률 ..... 111
  - 2) 교섭구조와 실태 ..... 114
    - (1) 공공노조 교섭절차 ..... 114
    - (2) 교섭방침 ..... 115
    - (3) 단체교섭 현황 ..... 116
    - (4) 필수요구안 분석 ..... 122

4. 노동자 태도와 지향 .....	124
1) 노조 참여도 .....	124
2) 산별전환 이후 노조 평가 .....	127
3) 노동조합 인식과 태도 .....	132
5. 조직화 방안과 과제 .....	137
1) 조직화 과제 .....	137
2) 자원과 예산의 집중 .....	138
3) 지역공동체조성 프로그램 모색 .....	139
4) 우리(us)만들기 프로젝트 .....	140
5) 주체의 문제 .....	141
6) 소통체계와 커뮤니케이션 변화 .....	142
7) 예비 노동자 학교 운영 .....	143
8) 법제도 개선 투쟁 .....	145
6. 소결 .....	146
1) 노조 조직화 과정 .....	146
2) 노사관계 현황과 특징 .....	147
3) 노동자 태도 .....	149
4) 조직화 문제 .....	150
<b>제5장 맺음 말 : 토론 및 논의 .....</b>	<b>153</b>
1. 사회복지서비스 노동자 처우 개선 문제 .....	153
1) 임금문제 .....	153
2) 비정규직 문제 .....	154
3) 업무 및 조직체계 문제 .....	155
4) 교육훈련 문제 .....	156
5) 노동인권 문제 .....	157
2. 노동조합의 역할과 과제 .....	158
<참고문헌> .....	161

## 표 차례

<표 1-1-1> 사회복지 시설 및 종사자 현황 추이 : 1999-2006 .....	2
<표 1-2-1> 설문 및 면접조사 대상 개요 .....	5
<표 2-1-1> 돌봄노동 관련 직업분류 .....	8
<표 2-1-2> OES 세분류 ‘사회복지서비스’ 종사자 인원현황 .....	8
<표 2-1-3> 사회복지 각 부문 종사자 수 .....	9
<표 2-1-4> ‘사회복지서비스’ 노동자의 연령분포 .....	9
<표 2-1-5> ‘사회복지서비스’ 노동자 성별분포 .....	9
<표 2-1-6> ‘사회복지서비스’ 노동자의 학력분포 .....	10
<표 2-1-7> ‘사회복지서비스’ 노동자 근무기간 및 고용기간 .....	11
<표 2-1-8> ‘사회복지서비스’ 노동자의 고용형태 .....	11
<표 2-1-9> ‘사회복지서비스’ 비정규직 노동자의 계약기간 .....	12
<표 2-1-10> 비정규직 ‘사회복지서비스’ 노동자의 세부 고용형태 .....	12
<표 2-1-11> ‘사회복지서비스’ 노동자의 주당 평균 근무시간 및 근무일수 .....	13
<표 2-1-12> ‘사회복지서비스’ 노동자의 사업체 종사자 수 .....	13
<표 2-1-13> ‘사회복지서비스’ 노동자의 임금형태 .....	14
<표 2-1-14> ‘사회복지서비스’ 노동자의 월평균 임금 .....	14
<표 2-1-15> ‘사회복지서비스’ 노동자의 교육훈련 .....	15
<표 2-1-16> ‘사회복지서비스’ 노동자의 직장이전 경험 .....	15
<표 2-2-1> 부처별 국고보조사업 지방이양 현황 .....	18
<표 2-2-2> 국고보조금 증가추이 .....	19
<표 2-2-3> 분권교부세 규모 .....	20
<표 2-2-4> 사회복지분야 분권교부세의 대상사업 .....	21
<표 2-2-5> 사회복지분야 분권교부세 대상 사업 조정 현황 .....	22
<표 2-2-6> 지방자치단체 사회개발부문 및 사회복지예산 규모 추이 .....	23
<표 2-2-7> 사회복지분야 지방이양사업 예산편성 현황 .....	23
<표 2-2-8> 복지분야 지방이양사업 예산편성 현황 .....	24
<표 2-2-9> 사회복지 생활시설 종사자 인건비 인상률 반영 현황 .....	25
<표 2-2-10> 지역사회복지계획 내용 .....	27
<표 2-2-11> 사회복지협의체 의사소통에 대한 태도 .....	30
<표 2-2-12> 지역사회복지협의체의 운영 실태 .....	30
<표 2-2-13> 종합사회복지관 운영주체별 현황 .....	34
<표 2-2-14> 수탁자 선정 심의기준 및 배점 .....	36
<표 2-2-15> 회계부정이나 불법행위 기타 부당행위에 대한 행정처분 기분 .....	39
<표 2-2-16> 2007년 부처별 사회복지서비스 사업현황 .....	44

<표 2-2-17> 바우처사업 사회서비스 노동자 임금 및 노동시간 .....	45
<표 2-2-18> 중증장애인 활동보조 사업 참여자 임금계산 .....	46
<표 2-2-19> 사회서비스 사업별 본인부담금 현황 .....	47
<표 3-1-1> 자료의 일반적 속성 I .....	51
<표 3-1-2> 자료의 일반적 속성 II .....	53
<표 3-2-1> 각 주체별 이직조사 결과 비교 .....	55
<표 3-2-2> 노동시장 흐름 I: 타 직장 경험 여부 및 이직 의향 .....	55
<표 3-2-3> 노동시장 흐름 II: 고용형태 및 분야 .....	56
<표 3-2-4> 현 직장 이직 이유 .....	57
<표 3-2-5> 사회복지 시설의 비정규직 고용 이유 .....	58
<표 3-2-6> 근로계약 작성 여부 및 방식 .....	59
<표 3-2-7> 사회복지서비스 노동자의 상태와 노동조건 비교 .....	60
<표 3-2-8> 사회복지서비스 노동시간 조사 결과 비교 .....	61
<표 3-2-9> 주당 노동시간 구간별 비교 .....	61
<표 3-2-10> 사회복지서비스 월평균 임금 조사 결과 비교 .....	62
<표 3-2-11> 사회복지서비스 임금불평등 비교 .....	62
<표 3-2-12> 사회복지서비스 노동자 복지혜택 적용률 비교 .....	63
<표 3-2-13> 수당 지급 형태 .....	64
<표 3-2-14> 휴가 미 사용 이유 .....	65
<표 3-2-15> 교육훈련 미참여 비율 및 이유 .....	67
<표 3-2-16> 교육훈련비 지급 및 교육훈련 프로그램 적용 여부 .....	68
<표 3-2-17> 최근 보수교육 이후 형태와 시기 .....	68
<표 3-2-18> 보수교육 및 대체교사 문제 .....	68
<표 3-2-19> 직무 자율성 .....	69
<표 3-2-20> 직무 요구 .....	70
<표 3-2-21> 조직 체계 .....	71
<표 3-2-22> 보상 부적절 .....	71
<표 3-2-23> 직무 불안정 .....	72
<표 3-2-24> 서비스산업 노동자와 사회복지서비스 노동자 직무스트레스의 영역 별 평균 비교 .....	73
<표 3-2-25> 서비스 산업 노동자와 사회복지서비스 노동과정 비교 .....	76
<표 3-2-26> 서비스 산업 노동자와 사회복지서비스 노동자의 직장생활 만족도 및 감정노동 반응 비교 .....	77
<표 3-2-27> 직장생활 만족도와 감정노동 수행 정도에 따른 직무스트레스 지수 비교 .....	78
<표 3-2-28> 사회복지서비스 각 직종별 업무상 질병 비교 .....	82
<표 3-2-29> 근무 중 발생 질병 및 사고 처리 방법 .....	83
<표 3-2-30> 산재보험 미신청 이유 .....	84

<표 3-2-31> 임신부 여성 노동자 일자리 .....	85
<표 4-2-1> 사회복지서비스 노동조합 산별전환 이전 기초 현황 .....	104
<표 4-2-2> 공공노조 서경지부 내 보육, 자활, 사회복지 조직 현황 .....	109
<표 4-3-1> 사회복지노동조합 조직 현황 추이 .....	112
<표 4-3-2> 공공노조 단체교섭 요구안 마련 주체 및 교섭주체 .....	115
<표 4-3-3> 자활지부 단체협약 체결현황 .....	117
<표 4-3-4> 노조가입 유무에 따른 노동시간 및 월평균 임금 비교 .....	117
<표 4-3-5> 보육부문 단체협약 체결현황 .....	118
<표 4-3-6> 보육노조 시기별 주요 요구안 .....	119
<표 4-3-7> 사회복지지부 단체협약 체결 현황 .....	121
<표 4-3-8> 공공노조 2008년 4대 필수요구안 .....	122
<표 4-3-9> 단체협약 내 필수요구 반영 현황 .....	123
<표 4-4-1> 노조 활동 참여도 .....	124
<표 4-4-2> 노조 활동 불참 이유 .....	126
<표 4-4-3> 산별노조 전환 이후 노동조합 조직력 .....	127
<표 4-4-4> 산별노조 전환 이후 노동조합 문제점 .....	128
<표 4-4-5> 산별노조 전환 이후 현 노동조합 활동 평가 .....	131
<표 4-4-6> 노동조합 가입 이유(조합원) .....	133
<표 4-4-7> 노동조합 미가입 이유(비조합원) .....	133
<표 4-4-8> 노동조합 역할과 성격 인식 비교 .....	134
<표 4-4-9> 서비스산업 노동자(금융, 유통)와 사회복지서비스 노동자의 노동조합에 대한 요구와 지향 비교 .....	136
<표 4-5-1> 사회복지 예비노동자 학교 참여의향 비교 .....	144



## 그림 차례

[그림 2-2-1] 지방교부세 구성 .....	20
[그림 2-2-2] 지역사회복지협의체 기본 모형 .....	28
[그림 2-2-3] 복지시설 민간위탁 업무처리 절차 .....	35
[그림 3-2-1] 현 직장 이직 이유 .....	56
[그림 3-2-2] 현 시설 정규직과 동일한 업무 담당 비정규직 여부 .....	57
[그림 3-2-3] 중식비 처리 현황 .....	64
[그림 3-2-5] 사회복지서비스의 주요 직종별 담당 업무 수 .....	79
[그림 3-2-6] 자활 실무자 애로사항 .....	79
[그림 3-2-7] 평가인증제 도입 이후 노동조건 변화 .....	80
[그림 3-2-8] 산재보험 미신청 이유 .....	84
[그림 4-3-1] 보육, 자활, 사회복지 노조 조직률 추이 변화 .....	111
[그림 4-4-1] 노조 활동 불참 이유 비교 .....	125
[그림 4-4-2] 산별노조 전환 이후 노동조합 문제점 .....	128
[그림 4-4-3] 정부정책 의견개진 정도 .....	132
[그림 4-5-1] 예비노동자 학교 선호 프로그램 내용 .....	144
[그림 4-6-1] 사회복지서비스 미조직·비정규 노동자 조직화 전략 모형과 흐름(안) .....	151

# 제1장 머리 말

## 1. 문제제기

최근 세계 각 국가들의 사회보장프로그램 전반의 변화추세와 방향은 부분적 민영화 도입, 대상효율성 강화, 근로활동 촉진 등 크게 3가지로 요약된다(김환준, 2005:525). 이와 같은 흐름은 근래 우리 사회의 복지 정책에서도 예외는 아니다. 지난 노무현 정부에서 추진한 ‘사회서비스 확충 전략’은 사회복지서비스의 양적 확대와 시장화라는 특징을 보이며 사회복지서비스 노동자들에게 공공성 강화라는 의제를 재조명할 필요성을 제기하고 있다.<sup>1)</sup>

현재 정부의 신자유주의적 정책 방향이 복지부문을 상업적 영역으로 고착시키면서 사회복지서비스 노동자들의 처우는 지금보다 더 도외시될 것으로 예상된다. 특히 정부는 복지부문을 공적 서비스 영역으로 인식하기보다는 단기간에 ‘일자리 창출’이 가능한 산업영역으로 바라보면서 여성, 고령자, 비숙련 노동자를 염두 한 저임금 시장으로 구축할 가능성이 엿보이고 있다. 다른 한편 사회복지서비스 노동자들은 다른 노동자들에 비해 자신의 노동과정에 대한 통제가 크다고 인식하고 있지만(Ferguson et al, 2002:82), 복지 부문의 시장화가 강화됨에 따라 사회복지서비스 노동자들은 임금 뿐 아니라, 일에 대한 만족도, 서비스를 이용하는 사람에 대한 태도 등 다양한 영역에서 고충을 겪고 있다.

사실 지난 몇 년 동안 우리나라 사회복지서비스 영역의 시설과 종사자의 양적인 증가에도 불구하고 사회복지 현장의 노동조건은 크게 개선되지 못하고 있다는 의견들이 많다.<sup>2)</sup> 한국고용정보원의 OES 자료에 의하면 2006년 현재 임금노동자는 234,363명(보육 171,720명, 사회복지직 48,501명)이며, 통계청 자료에 의하면 159,205명이다. <표 1-1-1>에서 알 수 있듯이, 최근 7년 동안(1999~2006년) 사회복지 시설은 4,952개(16,713개→21,665개), 사회복지 시설 종사자는 69,200명

---

\* 본 보고서에서 사용되는 ‘사회복지서비스’는 통상적인 사회복지 전반을 통칭하기 보다는 보육, 자활, 사회복지시설을 의미한다. 이는 본 보고서에서 다루어질 노동자와 노동조합 주체의 단위를 기준으로 살펴보았기 때문이다.

1) 사회복지의 거시전달 체계는 민간이 다수를 차지하거나 민간위탁 방식으로 운영되고 있고, 사회복지서비스는 보편성보다는 선별성이 강조되고 있다. 이는 사회복지서비스가 이윤추구의 대상이 되고, 자연스레 서비스의 질은 개인의 지불 능력에 좌우되는 것을 의미한다.  
2) 2005년 기준으로 한국 사회복지 시설(6만 1천명, 1인당 788명) 고용인력은 영국 사회복지 시설(46만2천명, 1인당 95명)과 비교해도 상대적으로 부족한 상황이다(강혜규 외, 2007).

(90,000명→159,205명)이 증가했다. 특히 사회복지 시설 중 생활시설(2,235개, 38,038명)보다는 이용시설(19,429개, 121,167명)의 증가 현상이 뚜렷하다.

<표 1-1-1> 사회복지 시설 및 종사자 현황 추이 : 1999-2006(단위: 명, %)

	사회복지서비스 전체 시설 수	종사자 수(여성)	사회복지 생활시설 수	종사자 수(여성)	사회복지 이용시설 수	종사자 수(여성)
2006년	21,665	159,205(128,462)	2,235	38,038(28,060)	19,429	121,167(100,402)
2004년	19,253	126,301	1,669	20,356	17,584	96,405
2003년	17,637	111,168	1,547	22,379	16,090	84,792
2002년	16,765	103,044	1,475	23,747	15,290	79,297
2000년	21,575	117,461	2,479	26,376	19,096	95,082
1999년	16,713	90,174	2,340	29,896	14,373	69,818

자료 : 통계청 KOSIS에서 재구성.

하지만 지난 7년간 사회복지서비스 노동자들의 노동조건 향상은 기대에 크게 못 미친다. 한국고용정보원의 OES 자료에 따르면 2006년 말 현재 사회복지서비스 노동자들의 월 평균 임금은 107만원(사회복지 173만원, 보육 88만8천원)으로 전체 임금노동자 평균 임금(166만원)의 64.4%수준에 불과했다. 그간 사회복지서비스 노동자들의 열악한 처우 개선을 위해, 학계나 연구자들은 근로기준법 준수 문제, 공무원 수준의 임금 인상 문제, 교육확대 등의 다양한 요구 및 개선방안이 제시되고 있다(채구묵, 2003a; 장지연 외, 2004; 김종진, 2006a). 그럼에도 사회복지서비스 노동자들의 처우개선에 대한 요구에 비해 정부 정책은 근본적인 변화가 없는 상황이라는 것이 현장의 의견이다.<sup>3)</sup>

일반적으로 사회복지 시설의 문제점은 첫째, 노동자들의 열악한 노동조건, 둘째, 사회복지 시설 운영의 비전문성·비민주성, 셋째, 사회복지 시설의 재정 취약성 등을 꼽을 수 있다. 특히, 사회복지서비스 종사자들의 노동조건은 매우 열악한 것으로 알려져 있다(김종진, 2006a). 하지만 그간 사회복지 현장의 열악한 노동조건에도 불구하고 정부의 적극적 해결의지는 요원한 상태다. 반면에 사회복지서비스 노동자들의 이해대변기구인 노조 조직률은 매우 낮은 편이다. 통계청 경제활동인구부가조사 결과에 따르면 사회복지 노조 조직률은 3.6%(정규직 4.29%, 비정규직 3.21%) 수준으로 전체 노조 조직률의 3분의 1수준에 불과하다(김종진, 2006b).

그렇다면 노동조합은 전체 사회복지 종사자들의 수가 늘어나고 있는 것에 비해 조직된 노동자의 수가 증가하고 있지 않는 상황에 대한 원인 진단이 필요하고, 이에 대한 대응방안을 모색할 필요성이 있다. 최근 몇 년 동안 민주노총 공공노조 산

3) 기존 연구에서 제시된 요구 및 개선방안이 실현되지 못한 원인을 진단할 필요성이 있다. 이는 노동조건과 관련된 요구 및 개선방안의 타당성 검토, 실현 과정의 활동평가를 선행 작업으로 한 후 앞에서 언급된 사회복지 영역에서 이루어지고 앞으로 전개될 변화 상황에서 대응 방안을 모색해야 한다.

하 자활, 보육, 사회복지 부문은 조직확대라는 의지에도 불구하고 최근 조합원이 감소하고 있는 상황이다.<sup>4)</sup> 특히 기존 소산별 체계에서 산별노조로 전환된 상황은 노조 조직에 어떠한 영향을 미쳤는지 검토할 필요성이 제기되고 있다.

이상의 사회복지서비스 정책과 제도변화와 노동조합의 조직변화로 인한 과제는 복지 영역의 ‘공공성 강화’ 및 ‘노동조합 활성화’로 요약할 수 있고, 이 둘 간의 관계는 긴밀히 연결되어야 함에도 불구하고 그렇지 못하고 있다. 예를 들어 현장 조합원들은 사회복지 관련 정부의 정책이 문제가 있음을 인식하고 있음에도 조직적이고 체계적인 대응을 마련하기 어려운 상황이다. 하지만 이를 ‘조합원들의 의식 부족’이나 ‘노동조합의 능력 부족’으로만 평가하는 단계를 넘어설 필요가 있고, 현장에서(노동자가) 공공성을 확대하기 위한 실천들을 하고 있다는 자부심을 느낄 수 있는 세부적인 프로그램들을 고민해야 한다. 따라서 이를 위한 사회복지서비스 노동자들의 노동실태나 조직화 문제에 대한 보다 면밀한 분석이 진행될 필요가 있다.

## 2. 연구방법 및 분석자료

### 1) 연구방법

본 연구에서는 기존 선행연구(김종진, 2006ab)의 자료를 토대로 사회복지서비스 노동실태와 노조 조직화 방안에 대한 분석을 해보고자 한다. 과거 노동운동진영에서는 현재의 노동조합이 처한 상황을 해결하기 위해 미조직 비정규 노동자들의 조직화 필요성이 제기되었다. 하지만 사회복지 시설에 종사하는 노동자들의 업무가 매우 다양하고 직종별 이질성이 심하고, 전문가 집단이라는 이데올로기적인 특성 때문에 사회복지서비스 노동자들의 상태나 조직화 문제가 심도 있게 연구되지는 못하고 있다. 다만 사회복지 현장의 열악한 처우 개선 문제를 다룬 연구들은 상대적으로 많이 논의된 편이나, 사회복지서비스 노동자들의 노조 조직화 문제를 심도 있게 다룬 연구는 제한적인 수준에서 소수(김종진, 2006b; 채구묵, 2003b)에 불과하다. 이는 사회복지노동자들의 노동자성 문제와 업무 특성 등의 문제로 인해 사회복지

---

4) 노동운동진영에서는 사회복지 혹은 전문직 노동자들의 조직화 필요성이 제기되고 있으나, 조직물은 몇 년째 정체 내지 줄어들고 있는 추세다. 이런 이유로 서구에서도 사회복지와 같은 전문직 노동자들의 조직화 방식은 기존 노조 조직화 방식과는 다른 새로운 방식이 필요하다는 의견이 제기되고 있다(Macdonald & Sirianni, 1996:20-22). 전문직 노동자들의 조직화를 위해서는 거시적인 수준(노동시장 특징), 제도적 수준(사용자 태도), 개인적 수준(노동조건) 등의 다양한 차원에서 조직화 과정을 고안해야 한다(Hanny, 2002:489~490). 한편 사회복지서비스의 조직화 과정에서 제기되는 주요한 문제는 조직화의 이슈와 단체교섭 범위 등의 문제다(Lightman, 1982:292~298).

지서비스 노동자들의 조직화 방안에 있어서도 전문가(사회복지서비스 대행, 협회) 조직으로 추구라는 시각이 상대적으로 강했기 때문이다.<sup>5)</sup>

따라서 본 연구에서는 사회복지서비스의 주요 주체인 보육, 자활, 사회복지 노동자들의 상태와 조직화 문제를 종합적으로 다루고자 한다.<sup>6)</sup> 이러한 문제의식에서 본 연구는 다음과 같은 구체적인 연구과제들을 살펴볼 것이다. 첫째, 지난 2년 사이 사회복지서비스 노동자들의 상태는 어떤 변화가 있었나? 만약, 노동조건에 변화가 있다면 사회복지서비스 노동자들의 노동조건은 향상되었나? 둘째, 지난 2년 사이 사회복지서비스 노조 조직률은 증가하고 있는가? 만약, 사회복지서비스 노조 조직률이 감소 내지 정체된 상황이라면 그 원인은 무엇이며, 현 시기 노조 조직화 방안은 무엇인가?

## 2) 분석자료

앞에서 제시한 연구내용의 적합성을 파악하기 위해 사용된 자료는 2008년 9월 ~ 11월까지 3개월 동안 연구자들이 민주노총 공공노조 사회연대본부의 의뢰로 진행된 실태조사다. <표 1-2-1>는 설문조사 및 면접조사 대상의 일반적 속성을 정리하고 있는데, 본 연구에서는 표본의 한계(대표성 및 정확성)를 보완하기 위해 2장에서 정부 통계 원시자료(한국고용정보원 OES)를 분석하는 작업을 병행했다.

본 연구조사는 사회복지서비스 현장의 상황과 노동자들의 의견 청취를 위해 민주노총 공공노조 사회연대본부 산하의 3개 노동조합(보육, 사회복지, 자활)과 지역 지부 및 기타 노조 조합원 그리고 미조직 노동자를 대상으로 설문 및 면접조사를 진행했으며, 사회복지 현황과 쟁점 그리고 조직 현황을 파악하기 위해 문헌자료(주요 보고서 및 관련 자료, 대의원대회, 운영위 회의 자료 등)를 활용했다.<sup>7)</sup>

5) 사회복지노조 조직화 방안은 전문가 조직과 노조 조직의 두 방향으로 구분된다. 이러한 논쟁은 미국과 캐나다의 사회복지 노동자들의 조직화 방안을 놓고 이미 제기되었던 것이며(Alexander, 1988 ; Fisher, 1987 ; Karger, 1998 ; Lightman, 1982 ; Tamber, 1979), 한국에서 사회복지사들의 조직화 방안을 놓고 이와 동일한 궤적을 밟았다(이인재, 2002 ; 채구목, 2002-2003a). 이런 논의를 뒷받침하는 조사 결과를 보면, 미국 사회복지 종사자들의 68.6%는 노동조합과 전문가 조직이 양립 가능하다는 의견을 갖고 있었으며(Lightman, 1982:137), 한국 사회에서도 노동조합과 전문가 조직의 양립가능성에 대한 의견은 10명 중 6명이 넘는 것으로 나타났다. 노조와 전문가 조직의 양립 가능성에 대한 의견은 조사 결과에 따라 다소차이가 있는데 조수원(2002)의 조사결과는 63.2%였으나, 채구목(2003b)의 조사는 81%로 나타났다.

6) 기존 연구결과 중 본 연구 목적에 부합하는 서비스산업 노동자의 직종별 구분은 프랑켈 등(Frenkel et al, 1999)과 허젠버그 등(Herzenberg et al, 1998)의 분류 방식이 가장 유의미하다. 전자는 서비스산업의 노동형태를 서비스직 노동, 판매직 노동, 전문직 노동의 3가지 형태로 구분하며, 후자는 일의 성격과 형태에 따라 긴박된 유형, 비합리화된 유형, 준 자율적 유형, 고숙련 자율적 유형의 4가지 형태로 구분한다. 하지만 우리나라 백화점 및 할인점의 주요 직종에 대한 분류 방식은 위의 두 선행연구 분류 방식과 부합하는 직종도 있으나, 그렇지 못한 직종도 있다. 예를 들면 허젠버그 등(Herzenberg et al, 1998)은 보육 노동자를 상대적으로 저임금 일자리 중 비합리화된 유형(unrationalized labor-intensive)에 포함시키고 있다.

7) 2006년 실태조사의 경우 면접조사는 개별 노동자 약 20명(비정규직 5명, 비조합원 4명, 노조 상근 간부 4명

먼저, 설문조사는 2008년 9월부터 10월 사이에 사회복지서비스 각 시설(사회복지, 자활, 보육) 노동자들을 대상(자기기입식 설문방식)으로 진행했으며, 수거된 설문지는 746부였다. 다음으로, 면접조사는 2008년 6월부터 11월까지 연구자가 사회복지서비스 노조 간부 및 노동자(30명)와 민주노총 공공노조 사회연대본부 간부(2명)를 대상으로 진행했다. 면접조사에는 무노조 사업장 노동자 2명이 포함되어 있다.

<표 1-2-1> 설문 및 면접조사 대상 개요(단위: 명, 개)

소속	면접조사		설문조사		
	대상	인원	계 (조합원)	정규직	비정규직
공공노조	사회연대본부 간부	2			
보육	노조 간부 및 조합원	6	168 (38)	126	35
	운영위원	6			
사회복지	노조 간부 및 조합원	12	322 (129)	248	56
	비조합원	2			
자활	노조 간부 및 조합원	4	256 (76)	193	53
계		32	746 (243)	567	144

한편 본 실태조사는 표본의 대표성을 위해 유노조 사업장과 무노조 사업장의 비율을 적절히 배분하였으나, 상대적으로 과소(생활지도원 및 비정규직 직종 등) 혹은 과대 대표(보육, 장애인복지관)되는 시설 형태나 직종 등이 있다. 때문에 이번 연구의 분석 결과를 우리나라 사회복지서비스 노동실태나 노동조합에 대한 태도로 일반화하여 해석하는 데에는 한계가 있음을 밝힌다. 그럼에도 이번 조사 표본은 지난 2년 간(2006년~2008년)의 노동실태와 노동조합에 대한 태도를 직간접적으로 논의하는 데에는 탐색적 연구 자료로서 활용하는 데 유의미할 것으로 판단된다.<sup>8)</sup>

포함)을, 설문조사는 2006년 4월 10일~5월 11일까지 한 달 동안 민주노총 공공연맹(연맹 직가입 사회복지노조, 전국보육노조, 전국사회복지노조, 전국자활노조) 유노조 사업장과 무노조 사업장의 개별 노동자들을 대상으로 진행했다. 수거된 설문지는 총 673부였다.

8) 설문조사 방법 및 표본의 특징 등의 자세한 내용은 3장을 볼 것.

## 제2장 사회복지서비스 규모와 제도변화 문제

한국의 사회복지제도는 1990년 후반부터 사회경제적 요인에 강하게 추동되어 꾸준한 확대를 이루었다. 1997년 경제위기 이후 빈곤과 실업이 확대되면서 국민기초생활보장법이 제정되고, 고용보험은 1인사업장까지 적용되는 것에 이르렀다. 또한 최근에는 고령화, 핵가족화, 여성의 노동시장 진출 확대 등과 같은 사회적 환경변화로 인해 사회복지서비스 영역에 대한 관심이 높아지고 있다. 노인, 장애인, 빈곤층 등 특정 집단을 중심으로 이루어졌던 것에서 사회구성원 전체를 대상으로 하는 사회복지제도가 과거보다 늘어나고 있는 것이다.

하지만 사회복지제도의 확대가 단순하게 사회문제 및 사회적 욕구에 대한 대응만 볼 수는 없다. 예를 들어 김대중 정부에서 제정된 국민기초생활보장법은 근로능력에 관계없이 생활이 어려운 사람에게 급여를 제공하는 것으로 하고 있지만, 조건부 수급을 규정하는 등 “일 할 수 있는 사람에겐 일을, 그렇지 못한 사람에게는 복지를”이라는 노동중심적 복지이데올로기를 확산시켰다. 2006년 정부의 「사회서비스 확충전략」 역시 국민들이 필요로 하는 복지서비스를 제공한다는 명분 속에서 저임금 일자리 양산과 사회복지의 시장화를 가속화시키고 있다. 이처럼 사회복지제도의 확대과정은 보편적 복지권리의 요구와 복지를 축소하려는 보수적 이데올로기 간의 줄다리기가 존재한다.

사회복지를 축소하거나 최소화시키고자 하는 집단이 선택하는 전략은 단순히 복지재정을 감소시키는 방법에 국한되지는 않는다. 일시적으로 복지재정이 늘더라도 사회복지의 권리가 되어서는 안 된다거나 사회복지의 하나의 상품으로서 이윤창출의 수단이 되어야 한다는 이데올로기를 전파시키려 한다. 현실에서는 이미 적극적 구직활동을 전제로 하는 수당이 도입되어 운영되거나 의료, 연금 등에서 민간보험의 영역이 넓어지고 있다. 선별주의 복지제도의 확대와 민영화 등은 사회복지를 이용하는 주체에게 비용을 전가시키고 낙인효과를 유발시키며 종국에 이르러서는 사회복지에 대한 국가의 책임을 약화시킨다.

사회복지에 대한 국가의 책임이 약화됨으로서 발생하는 문제를 이용자 측면에서만 다루는 것은 일면적일 수 있다. 사회복지의 시장화는 사회복지서비스 제공기관 간의 경쟁을 강요하면서 사회복지 노동자들을 단기간·저임금 노동시장으로 내몰게 되고, 사회복지서비스 노동자들은 열악한 노동조건으로 인해 제공되는 서비스의 질이 떨어질 수 있는 조건에 처하게 된다. 또한 최근 정부는 사회복지와 관련하여 ‘수요자 중심 서비스’를 강조하는 한편 서비스를 제공하는 노동자에 대한 논의는 중요

하게 다루어지지 않고 있다. 심지어 사회복지서비스 이용자들에게 선택권을 보장하고 서비스 제공기관 간의 경쟁을 유도하면 서비스 질이 향상된다는 논리를 전개하며 사회복지 이용자와 노동자를 대립시키는 인상마저 주고 있다.

결국 전체 국민을 대상으로 하는 보편적이고 질 높은 복지서비스를 제공하겠다는 지향점이 결여된 상황에서는 사회복지노동자의 노동조건은 외면될 수밖에 없다. 이에 본 장에서는 사회복지노동자들의 실태를 개괄적으로 다루고, 현재 사회복지노동자의 노동조건에 주요하게 영향을 미치고 있는 정책과 제도를 살펴본다.

## 1. 사회복지 노동자의 규모와 실태

사회복지 영역에 종사하는 노동자들의 실태 및 특성을 파악하기 위해 한국고용정보원의 산업·직업별 고용구조 조사(Occupational Employment Statistics: ‘OES’)를 이용하였다. 한국고용정보원의 고용직업분류표는 한국표준직업분류를 기초로 작성되었지만 직능유형을 기준으로 직업을 분류하고 있다. 이에 취업자의 구체적인 직무 및 소득정보 파악을 통해 산업·직업별 구조를 파악하는데 유용하다.

사회복지노동자의 실태를 파악하기에 앞서 OES의 자료를 이용하기 위해서는 사회복지노동자의 범위를 설정해야 한다. 사회복지 관련 직종은 사회복지의 범위를 어떻게 설정할 것인가에 따라서 달리 규정될 수 있는데, 예를 들어 간병인, 물리치료사 등은 보건·의료 관련 직종이면서 사회복지 영역으로 볼 수 있다. 본 장에서는 ‘사회복지서비스’ 노동자는 OES의 세분류 중 ‘사회복지직’(0711), ‘보육교사 및 보육사’(0721), ‘생활지도원 및 생활지도 보조원’(0722) 중 임금노동자를 다루는 것으로 한다. 이는 본 연구가 전국공공서비스노동조합의 사회복지시설, 지역자활센터, 보육시설에서 일하고 조합원을 대상으로 하고 있기 때문에 이와 가장 유사한 집단을 선정한 것이다<sup>9)</sup>.

한국고용정보원의 고용직업분류는 대분류, 중분류, 소분류, 세분류 단위로 나뉘어 있고, 세분류를 기준으로 직업예시와 주요업무를 소개하고 있다. 우선 ‘사회복지직’(0711)은 “다양한 사회적, 개인적 문제를 겪는 사람들에게 사회복지학 및 사회과학의 전문지식을 이용하여 문제를 진단·평가함으로써 문제해결을 돕고 지원하는 업무를 담당하는 직종을 의미한다. 이에 해당하는 직업은 사회복지사, 사회사업가, 사회복지상담원, 사회복지전문요원, 정신보건사회복지사, 장애인사회복지사, 사회복지

9) 한국고용정보원 직업분류의 세분류 단위에서 ‘상담전문가’(0712)와 ‘직업상담사 및 취업알선원’(0713)은 ‘사회복지 전문직’으로 분류되어 있지만 이것은 제외한다. 상담전문가에는 상담심리전문가, 노인상담사 등과 함께 소비자상담원을 포함하고 있기 때문에 이를 포함하여 분석하는 것은 적절하지 않다.



지자원봉사관리자, 자활프로그램개발자이고, 시·군·구의 사회복지전담요원으로 고용된 자를 포함하고 있다.

<표 2-1-1> 돌봄노동 관련 직업분류(한국고용직업분류 기준)

대분류	중분류	소분류	세분류
Ⅲ. 사회서비스직			
	07 사회복지 및 종교 관련직		
	071 사회복지 관련직		
		0711* 사회복지직	
		0712 상담전문가	
		0713 직업상담사 및 취업알선원	
		0714 사회단체활동가	
	072 보육사 및 생활지도원		
		0721* 보육교사 및 보육사	
		0722* 생활지도원 및 생활지도 보조원	

‘보육교사 및 보육사’(0721)는 유아를 대상으로 양육의 보충적 역할을 하고 유아의 발달을 위한 교육을 지도하는 업무를 수행하는 자를 의미한다. 공공 및 사설의 어린이집에서 일하는 보육교사, 보육사, 유모 및 보모, 육아도우미를 포함하는데 유치원교사는 제외된다. ‘생활지도원 및 생활지도보조원’(0722)은 사회복지시설에서 시설 생활자의 생활전반을 지원·관리하는 업무를 수행하는 자로서 생활지도원, 복지시설보조원, 사회복지보조요원과 같은 직업을 갖는 유형을 의미한다.

2장에서 ‘사회복지서비스’ 노동자들은 한국고용정보원 고용분류의 ‘사회복지직’, ‘보육교사 및 보육사’, ‘생활지도원 및 생활지도 보조원’ 중 임금노동자만을 분석하는데, 이를 각각 ‘사회복지직’, ‘보육교사’, ‘생활지도원’으로 지칭한다. OES 세분류상 세 부분의 ‘사회복지서비스’ 종사자는 약 27만 2천 여명이고, 이 중 85.2%가 임금노동자이고 나머지 14.8%는 비임금근로자이다. 사회복지관 및 사회복지생활시설은 대부분 임금노동자이나 보육시설의 경우 거의 20%에 이르는 비임금 근로자가 근무하고 있는 것으로 조사되고 있다.

<표 2-1-2> OES 세분류 ‘사회복지서비스’ 종사자 인원현황

구분	인원수	임금근로자		비임금근로자	
		인원	비율	인원	비율
사회복지직	48,501	48,501	100%	-	0%
보육교사	211,833	171,720	81.1%	40,113	18.9%
생활지도원	12,315	12,142	98.6%	173	1.4%
계	272,649	232,363	85.2%	40,287	14.8%

<표 2-1-3> 사회복지 각 부문 종사자 수

전체	사회복지직				보육	자활
	소계	종합 사회복지관	사회복지 생활시설	사회복지 전담공무원	보육시설 종사자	자활센터 종사자
196,231	56,110	6,216	39,781	10,113	138,729	1,392

주 : 1) 종합사회복지관, 보육시설종사자는 관장 및 시설장 제외한 인원임.  
 : 2) 종합사회복지관 인원은 2006년 말 기준임.  
 자료: 보건복지부 통계(2007)

### 1) 인구학적 특성

‘사회복지서비스’ 노동자들의 인구학적 특성을 살펴보면, 여성이 비율이 93.6%로 압도적으로 높은 비율을 보이고 남성은 6.4%에 불과하다. 사회복지직에서는 남성 노동자의 비율이 25%로 높은 편이지만, 보육교사는 99%가 여성 노동자들이다.

<표 2-1-4> ‘사회복지서비스’ 노동자의 연령분포

구분	사회복지직		보육교사		생활지도원		합계 (%)
	인원	비율	인원	비율	인원	비율	
20대 이하	22,656	46.7	56,613	33.0	1,166	9.6	34.6
30대	16,832	34.7	47,325	27.6	2,023	16.7	28.5
40	7,218	14.9	26,144	15.2	4,315	35.5	16.2
50	1,795	3.7	16,826	9.8	3,322	27.4	9.4
60	-	0.0	18,019	10.5	1,161	9.6	8.3
70대 이상	-	0.0	6,793	4.0	155	1.3	3.0
합계	48,501	100	171,720	100	12,142	100	100

<표 2-1-5> ‘사회복지서비스’ 노동자 성별분포

구분	사회복지직		보육교사		생활지도원		합계(%)
	인원	비율	인원	비율	인원	비율	
남자	12,123	25.0	1,729	1.0	1,108	9.1	6.4
여자	36,378	75.0	169,991	99.0	11,034	90.9	93.6
합계	48,501	100	171,720	100	12,142	100	100

전체 ‘사회복지서비스’ 노동자들의 평균 연령은 38.7세이고, 사회복지직, 보육교사, 생활지도원 각각 32.9세, 39.8세, 46.2세로 나타나고 있다. ‘사회복지서비스’ 노

동자들의 연령은 20대가 가장 많고, 다음으로 30대, 40대, 50대가 많다. ‘사회복지서비스’ 노동자들의 연령분포는 직종에 따라 차이를 보이는데, ‘사회복지직’은 81.4%에 달하는 노동자가 20-30대를 차지하고 있고, 60-70대에서는 없는 것으로 나타나고 있다. ‘보육교사’에 종사하는 노동자 역시 20-30대가 높은 비율을 차지하고 있지만, 40-60대의 노동자들도 35%에 이른다. 반면 ‘생활지도원’에서는 40-50대의 노동자가 가장 높은 비율을 차지하고 있다.

<표 2-1-6> ‘사회복지서비스’ 노동자의 학력분포

구분	사회복지직		보육교사		생활지도원		합계(%)
	인원	비율	인원	비율	인원	비율	
중졸 이하	298	0.6	36,102	21.0	2,484	20.5	16.7
고등학교	1,703	3.5	32,896	19.2	5,562	45.8	17.3
2년제 대학	9,442	19.5	66,951	39.0	2,387	19.7	33.9
3년제 대학	-	0.0	3,497	2.0	-	0.0	1.5
4년제 대학	32,305	66.6	30,026	17.5	1,465	12.1	27.5
석사	4,346	9.0	2,247	1.3	243	2.0	2.9
박사	406	0.8	-	0.0	-	0.0	0.2
합계	48,501	100	171,720	100	12,142	100	100

‘사회복지서비스’ 노동자는 최종학력이 2년제 대학에 졸업한 노동자가 33.9%로 가장 높은 비율을 차지하고 있고, 다음으로 4년제 대학 졸업자가 27.5%로 많다. ‘사회복지서비스’ 노동자들 내에서 직종별 차이를 보인다. ‘사회복지직’은 4년제 대학, ‘보육교사’는 2년제 대학, ‘생활지도원’은 고등학교 졸업자가 각각 가장 많은 분포를 보이고 있다.

2007년 8월 경제활동인구부가조사를 이용한 전체 임금노동자의 학력 수준은 고졸 이하의 학력을 가진 임금노동자는 전체 노동자의 58.7%를 차지하고, 전문대학교 졸업 이상은 41.3%로 나타나고 있다. 한편 ‘사회복지직’의 경우 고졸 이하의 학력을 가진 노동자는 4.1%에 불과하고 대학원 이상의 학력을 가진 노동자들이 약 10%에 이를 만큼 고학력 현상을 보이고 있다.

## 2) 노동조건

‘사회복지서비스’ 노동자들의 현 직장에서의 근무기간은 평균 38개월(3년 2개월)이고, 현재 직장과 관계없이 동일한 직종에서 일한 기간은 평균 53개월(4년 5개월)로 나타나고 있다. 그리고 아르바이트와 무급가족종사자 경험은 제외하고 현재까지

직장을 다녔던 총 기간은 평균 88.8개월이다. 2006년 8월 임금노동자 근속년수가 평균 4.51년으로 나타나는 것과 비교했을 때(김유선, 2007), ‘사회복지서비스’ 노동자들의 평균 근속기간은 전체 노동자에 비해 짧은 것으로 나타나고 있다. 현 직장의 평균 근무기간은 ‘사회복지직’이 4년 10개월, ‘보육교사’가 2년 10개월, ‘생활지도원’이 3년 3개월로 보육교사의 근무기간이 짧게 나타나고 있다.

<표 2-1-7> ‘사회복지서비스’ 노동자 근무기간 및 고용기간(단위: 개월)

구분		현직장 근무기간	현직종 근무기간	총 고용기간
사회복지직	평균	58.0	73.1	88.3
	인원	43,609	48,501	48,501
보육교사	평균	33.8	48.9	87.1
	인원	153,121	171,417	171,417
생활지도원	평균	30.1	42.8	115.6
	인원	11,211	11,832	11,923
합계	평균	38.7	53.7	88.8
	인원	207,941	231,751	231,841

‘사회복지서비스’ 노동자의 근로형태는 아래<표>에서 보는 바와 같이 정규직이 67.8%, 비정규직이 32.2%로 나타나고 있다. OES 6차년도 조사와 비슷한 시기인 2006년 8월 통계청이 실시한 ‘경제활동인구조사 부가조사’에서 전체 노동자 중 비정규직 비율이 55.0%(845만 명)으로 집계된 것에 비춰보면 ‘사회복지서비스’에 종사하는 노동자들의 비정규직 비율은 이보다 낮게 나타나고 있다.

‘사회복지서비스’ 노동자의 근로형태는 ‘사회복지직’과 다른 두 부문과 차이를 보인다. ‘사회복지직’은 94.2%가 정규직인 반면 ‘보육교사’와 ‘생활지도원’ 정규직이 60%에 불과했다.

<표 2-1-8> ‘사회복지서비스’ 노동자의 고용형태

구분	사회복지직		보육교사		생활지도원		합계(%)
	인원	비율	인원	비율	인원	비율	
정규직	45,707	94.2	104,577	60.9	7,347	60.5	67.8
비정규직	2,794	5.8	67,143	39.1	4,795	39.5	32.2
합계	48,501	100	171,720	100	12,142	100	100

고용형태가 비정규직인 ‘사회복지서비스’ 노동자의 62.7%가 ‘계약기간을 특별히 정하지 않은 계속적 일자리’에 종사하는 것으로 드러나고 있다. 다음으로 계약기간

을 명시하지 않은 일시적 일자리에 종사하는 노동자가 27.4%로 나타나고 있다. 비정규직 고용형태를 보이는 ‘사회복지서비스’ 노동자들은 계약기간이 명시되지 않고 비정규직 유형에서는 ‘과건 및 용역직’이나 ‘아르바이트’에 해당되지 수가 적은 것을 보았을 때 근로계약서를 작성하지 않는 것과 연결될 수 있어 보인다.

<표 2-1-9> ‘사회복지서비스’ 비정규직 노동자의 계약기간

구분	사회복지직		보육교사		생활지도원		합계(%)
	인원	비율	인원	비율	인원	비율	
계약기간 명시 안함	1,412	50.5	43,592	64.9	1,884	39.3	62.7
1개월-1년	1,102	39.4	1,400	2.1	1,538	32.1	5.4
1년 이상	-	0.0	2,197	3.3	1,154	24.1	4.5
일시적 일자리	280	10.0	19,954	29.7	219	4.6	27.4
합계	2,794	100	67,143	100	4,795	100	100

<표 2-1-10> 비정규직 ‘사회복지서비스’ 노동자의 세부 고용형태

구분	사회복지직		보육교사		생활지도원		합계(%)
	인원	비율	인원	비율	인원	비율	
과건/용역직	-	0.0	1,294	1.9	817	17.0	2.8
아르바이트	291	10.4	15,963	23.8	375	7.8	22.3
해당 없음	2,504	89.6	49,885	74.3	3,603	75.2	74.9
합계	2,794	100	67,143	100	4,795	100	100

2006년 8월 경제활동인구 부가조사에서 나타난 전체 임금노동자들의 주당 평균 노동시간은 46.6시간으로 나타나고 있는데 반해, ‘사회복지서비스’ 노동자의 주당 평균 근무시간과 월평균 근무일수를 분석한 결과 각각 49시간과 22.7일을 보이고 있다. ‘사회복지직’과 ‘생활지도원’의 경우 전체 임금노동자의 평균과 비슷하나, ‘보육교사’들은 주당 50시간에 이르는 즉 하루에 10시간 가까이 일을 하는 것으로 조사되었다. 2001년 보육교사의 실태조사에서 하루 근무시간이 10.6시간으로 조사된 것이 비해 크게 변화가 없음을 알 수 있다.

주당 근무시간의 경우 사업장 규모에 따라 주 40시간을 적용받지 못하더라도 약 2-6시간을 초과근로를 하고 있는 것으로 볼 수 있다. 월평균 근로일수의 경우 사업장 규모에 따라 주 40시간 적용을 받더라도 근무일수가 반드시 5일을 의미하지는 않는다. 이에 월 평균 근무일수가 22일인 것은 격주 휴무제를 실시하는 것으로 추측할 수 있다.

<표 2-1-11> ‘사회복지서비스’ 노동자의 주당 평균 근무시간 및 월평균 근무일수

구분		주당근로시간	월평균근로일수
사회복지직	평균	46.2	22.0
	인원	48,501	48,094
보육교사	평균	50.0	23.0
	인원	171,720	170,648
생활지도원	평균	46.0	20.8
	인원	12,142	12,142
합계	평균	49.0	22.7
	인원	232,363	230,884

‘사회복지서비스’ 노동자들이 종사하는 사업체는 대체로 소규모 사업장인 것으로 나타나고 있다. ‘사회복지서비스’ 노동자의 65.1%는 10인 미만 사업장, 84.7%는 30인 미만 사업장에 종사하고 있다. 특히 보육시설의 규모가 매우 작은 것을 나타나고 있는데, 종사자 수가 5인 미만 사업장에 일하는 ‘보육교사’이 절반에 이르고, 10인 미만 사업장에서 일하는 보육 노동자는 83.2%에 이른다.

<표 2-1-12> ‘사회복지서비스’ 노동자의 사업체 종사자 수

구분	사회복지직		보육교사		생활지도원		합계(%)
	인원	비율	인원	비율	인원	비율	
1-4명	2,675	5.5	83,901	49.2	375	3.1	37.7
5-9명	6,672	13.8	58,001	34.0	800	6.7	28.4
10-29명	15,210	31.5	24,375	14.3	5,567	46.8	19.6
30-49명	7,323	15.2	2,492	1.5	920	7.7	4.7
50-99명	7,096	14.7	453	0.3	2,826	23.7	4.5
100-299명	2,014	4.2	1,162	0.7	1,190	10.0	1.9
300-499명	3,007	6.2	-	0.0	-	0.0	1.3
500-999명	1,675	3.5	-	0.0	230	1.9	0.8
1000명 이상	2,559	5.3	227	0.1	-	0.0	1.2
합계	48,229	100	170,612	100	11,908	100	100

‘사회복지서비스’ 노동자의 84.3%와 14.6%가 월급제와 연봉제로 급여를 받는 것으로 조사되고 있다. ‘보육교사’과 ‘생활지도원’의 노동자는 임금형태 중 연봉제가 10% 안팎으로 나타나고 있지만, ‘사회복지직’에서는 34.7%로 높게 나타나고 있다.

‘사회복지서비스’ 노동자의 월평균 임금은 107.7만원으로 나타나고 있고, 그 중 ‘사회복지직’이 173.3만원으로 가장 높다. ‘보육교사 및 보육사’의 임금은 90만원

미만으로 매우 열악한 것으로 보여진다.

<표 2-1-13> ‘사회복지서비스’ 노동자의 임금형태

구분	사회복지직		보육교사		생활지도원		합계(%)
	인원	비율	인원	비율	인원	비율	
연봉	16,842	34.7	15,442	9.1	1,469	12.1	14.6
월	31,659	65.3	151,962	89.5	10,673	87.9	84.3
주당	-	0.0	358	0.2	-	0.0	0.2
일당	-	0.0	1,142	0.7	-	0.0	0.5
시간당	-	0.0	942	0.6	-	0.0	0.4
합계	48,501	100	169,846	100	12,142	100	100

<표 2-1-14> ‘사회복지서비스’ 노동자의 월평균 임금

전체 사회복지	평균 임금	인원
사회복지직	173.3	47,707
보육교사	88.8	166,272
생활지도원	104.7	12,142
합계	107.5	226,121

### 3) 교육 및 훈련

‘사회복지서비스’ 노동자의 교육훈련 상태는 55.8%가 최근 1년 내에 일과 관련되거나 혹은 자기계발을 위하여 이수했거나 현재 이수 중인 교육이나 훈련을 없는 것을 답하고 있다. ‘사회복지직’은 68.5%가 교육훈련 경험이 있는 반면, 보육교사와 생활지도원은 50% 이상이 교육훈련 경험이 없는 것으로 조사되고 있다. 사회복지시설 운영 규정 상 소방교육 등 직무 이외의 교육이 있기 때문에 ‘사회복지서비스’ 노동자들의 교육훈련을 직무의 전문성을 높이기 위한 것만으로 해석하기는 어렵다.

현재 보육교사는 현직에 있는 경우 보육업무 경력이 만2년이 경과한 경우와 직무교육을 받은 해부터 2년이 경과한 해에 직무교육을 받도록 되어 있다. 또한 2008년 11월부터 사회복지사업법의 개정에 따라 사회복지법인 및 사회복지시설에 종사하는 사회복지사는 연간 8시간 이상의 보수교육을 받도록 하고 있다.

<표 2-1-15> ‘사회복지서비스’ 노동자의 교육훈련

구분	사회복지직		보육교사		생활지도원		합계(%)
	인원	비율	인원	비율	인원	비율	
예	32,696	68.5	62,818	37.0	5,986	49.3	44.2
아니오	15,047	31.5	107,089	63.0	6,156	50.7	55.8
합계	47,743	100	169,907	100	12,142	100	100

#### 4) 직업경로

‘사회복지서비스’ 노동자들의 최근 1년 동안 직장을 옮긴 경험이 있는 노동자는 8.3%로 나타나고 있다. 또한 ‘보육교사’는 9.3%로 나타나고 있는데, 10명 중 1명은 최근 1년 사이에 이직이 있는 것으로 불안정성이 높은 것으로 보인다.

<표 2-1-16> ‘사회복지서비스’ 노동자의 직장이전 경험

구분	사회복지직		보육교사		생활지도원		합계(%)
	인원	비율	인원	비율	인원	비율	
예	2,883	5.9	16,018	9.3	326	2.7	8.3
아니오	45,618	94.1	155,702	90.7	11,816	97.3	91.7
합계	48,501	100	171,720	100	12,142	100	100

#### 5) 요약

‘사회복지서비스’ 노동자들의 인구학적 특성은 세 부문 모두 여성이 절대 다수라는 공통점이 존재한다. 평균 연령은 38.7세로 나타나고 있고, 세 직종의 평균연령과 연령분포는 약간의 차이를 보이고 있다. ‘사회복지서비스’ 노동자의 학력에서 나타나는 특징은 대학교 이상이 66%를 차지하고 있는 만큼 고학력 노동자로 볼 수 있다. 특히 ‘사회복지직’ 노동자들의 학력 수준이 상대적으로 높게 나타나고 있다.

‘사회복지서비스’ 노동자들의 근로조건은 근무기간, 근로형태, 근로시간, 임금 측면에서 살펴보았다. ‘사회복지직’, ‘보육교사’, ‘생활지도원’ 각각이 약간의 차이를 보이고 있기는 하지만, 현 직장 근무기간은 전체 임금노동자에 비해 짧게 나타나고 있다. 또한 근로형태에 있어 사회복지직은 약 6% 정도로 낮은 반면 다른 두 부문



은 40%에 이르는 비정규직 노동자가 많은 것으로 나타나고 있다. 근로시간에서는 세 부문 중 ‘보육교사’가 주당 평균 근무시간과 월평균 근무일수가 가장 긴 것으로 나타나고 있고, 임금에 있어서도 ‘보육교사’는 월평균 급여가 88.8만원으로 나타나고 있다. 또한 ‘보육교사’는 직장이전의 경험이 높은 것으로 조사되고 있어 근로조건 전반이 상당히 취약한 것으로 평가할 수 있다.

이상의 ‘사회복지서비스’ 노동자들의 개략적인 실태를 바탕으로 향후 이를 개선하기 위한 과제를 선정함에 있어 고려지점을 정리하면 다음과 같다. 첫째 ‘사회복지서비스’ 노동자의 처우 문제를 접근하는데 있어 ‘보육교사’는 절대적 접근을, ‘사회복지직’은 상대적 접근을 필요로 한다. 보육교사의 근무시간, 근로형태, 임금 등을 살펴보면 근로기준법을 위반하는 보육시설이 다수일 가능성이 있고, 기존 연구에서도 근로기준법을 위반한 보육시설이 다수 포착되었다.

둘째, 보육시설과 사회복지생활시설은 비정규직 문제가 중요한 과제로 대두될 필요가 있다. 보육시설과 사회복지생활시설에서 40%에 이르는 노동자들이 비정규직 일하고 있고, 이들의 상당수가 “계약기간을 특별히 정하지 않는 계속적 일자리”에 있다. 사회복지직의 경우 비정규직 규모가 크지 않는 가운데 특정 분야에 대한 문제제기가 요구된다. 예를 들어 장애인직업재활시설에서 직업재활사의 경우 근무기간이 1년 단위의 계약을 통해 유지되는 계약직이지만 지속적인 일자리로 운영되고 있다.

셋째, ‘사회복지서비스’ 노동자의 사업체 규모에서 확인하였듯이 보육교사의 경우 5인 미만 시설에 종사하는 노동자가 절반에 이르고, 사회복지직은 50인 미만시설에서 66%의 노동자들이 종사하고 있다. 이는 노동자들의 처우개선 및 노동조합의 조직화에 있어 주요한 고려대상으로 작용해야 할 것이다. 즉 노동조합에서 조직화, 조직체계, 일상활동, 제도개선 등의 각종 사업을 추진하는데 있어 소규모 사업장에서 종사하는 노동자들의 특성을 바탕으로 전략 수립이 이루어져야 할 것이다.

## 2. 사회복지분야 제도변화와 쟁점

최근 사회복지제도에서 나타나는 주요한 흐름을 두 가지로 요약해 본다면 지방분권과 시장화를 뽑을 수 있다. 지역사회에 대한 재인식과 사회복지 전달체계에서의 패러다임 변화로 지역사회복지에 대한 중요성이 한층 강화되는 가운데, 지방자치제도의 실시는 이에 대한 체계를 가속화시키고 있다. 지방자치단체는 과거 중앙에서 기획된 정책을 집행하는 단위에 머물지 않고 지역에 적합한 복지정책을 기획하고 운영하도록 책임을 부여받게 되었다. 더불어 2005년부터 국고보조사업으로 수행했던 일부 사업이 이양되면서 사회복지 분야에 대한 지방자치단체의 책임은 강화되었다.

사회복지 분야의 시장화 추세는 사회복지를 필요로 하는 사람과 사회복지 노동자들에게 지대한 영향을 미치고 있다. 2006년 9월 정부의 「사회서비스 확충전략」에서 본격적으로 도입된 바우처와 본인부담제는 대표적인 시장화 요소를 담고 있다. 바우처 방식은 기존 사회복지서비스 공급기관에 지원하던 방식에서 사회복지서비스 이용자에게 재원을 직접 제공하는 방식으로 공급기관 간의 ‘경쟁’을 강조하면서 사회복지서비스를 상품화시키고 있다. 본인부담제 역시 사회복지서비스 이용자의 ‘도덕적 해이’를 명분으로 사회복지서비스를 권리가 아닌 상품으로 포장하고 있다.

사회복지 분야의 지방분권과 시장화 흐름은 사회복지노동자들에게 다양한 과제를 불러일으킬 수 있다. 사회복지노동자는 사회복지분야의 지방분권과 시장화로 인해 사회복지서비스를 필요로 하는 사람에게 적절한 서비스를 제공하는데 어려움을 겪음으로서 자신들의 가치지향을 실현하는데 제약을 받게 된다. 더불어 사회복지노동자는 현재의 열악한 근로조건 속에서 더욱 후퇴를 경험할 수 있는 조건에 직면해 있다.

사회복지 분야의 지방분권은 사회복지를 확충하고 사회복지노동자들의 처우를 개선하기 위해 어떠한 의미를 갖는지, 사회복지법인 및 시설의 민주적 운영구조를 만들어 가는데 있어 민간위탁은 어떠한 의미인지 등은 쉽게 지나칠 수 없는 질문이다. 이에 본 절에서 사회복지 노동자 및 노동조합이 사회복지의 발전과 사회복지노동자들의 처우개선에 영향을 미칠 수 있는 지방분권, 민간위탁, 시장화의 흐름을 살펴보고자 한다.

## 1) 사회복지 분야 지방분권

### (1) 국고보조사업 지방이양

#### ① 지방이양의 배경 및 내용

지난 노무현 정부는 지방분권과 국가균형발전을 국정핵심과제로 선정하면서 중앙 집중적 구조와 지방불균형에 대한 변화를 시도하였고, 그 중 중앙정부의 권한을 축소시키고 지방의 자율성을 높인다는 취지에서 국가사무의 일부를 지방으로 이양시켰다. 이는 그 동안 지방자치제를 표방하는 가운데 국가사무가 73%(2002년)에 이를 만큼 중앙에 권한이 집중되어 있고, 재정에 있어서도 국세가 차지하는 비중이 76.7%(2002년)로 지방분권이 실질적으로 이루어지지 않는 점에서 출발한다(정부혁신지방분권위원회, 2007).

정부의 지방분권은 국가사무의 지방이양과 국고보조금 정비를 핵심 축으로 갖는다. 지방이양 대상은 △명백하게 지방사무적 성격을 지는 사업 △반복적 집행성격의 시설물 경상운영비 지원사업 △단순한 지방재원 보전 성격의 보조사업 △국조보조의 실익이 낮은 소액보조사업으로서 2005년부터 국고보조금으로 추진되던 533개 사업 중 149개가 지방으로 이양되었다. 지방이양 사업을 부처별로 살펴보면 보건복지부소관의 사업이 67건에 5,959억원으로 가장 큰 비중을 차지하고 있고, 다음으로 건설교통부와 행정자치부에서 각각 1,331억원, 742억원 상당의 사업이 지방으로 이양되었다. 특히 보건복지부의 경우 국고보조사업의 12.1%를 지방으로 이양한 것에 불과하지만 3조 6,000억원의 기초생활보호 대상사업을 제외하면 실제 지방이양으로 전환된 비율은 44.6%에 달하고 있다.

<표 2-2-1> 부처별 국고보조사업 지방이양 현황

부처	이양 사업수	이양금액(억원)	비율(%)
보건복지부	67	5,959	62.2
행정자치부	4	742	7.7
문화관광부	24	356	3.7
건설교통부	7	1,331	13.9
문화재청	2	410	4.3
농림부	9	222	2.3
기타	36	561	5.9
합계	149	9,581	100

자료: 행정자치부

지방분권에 따른 국가사무의 지방이양과 함께 지방재정 운영의 자율성을 저해하는 것으로 지적된 국고보조금에 대한 정비가 시작되었다. 국고보조금은 보조금이 갖는 조건부 특성 때문에 중앙정부의 경우 그 동안 지방을 통제하는 수단으로 활용하려는 경향이 있었고, 지자체의 경우에는 국고 지원으로 지방사무까지 추진하려는 경향이 있는 것으로 지적되었다(정부혁신지방분권위원회, 2007). 1990년대부터 꾸준히 늘어 지방으로 이전되는 총재원의 20% 이상을 차지하게 됨으로서 지방정부의 재정 운영의 자율성이 줄어드는 문제는 더욱 확대되는 모습이다.

<표 2-2-2> 국고보조금 증가추이

구분	1991	1995	1997	1999	2001	2004
국고보조금(A)	2.0	3.9	5.9	8.6	10.6	12.7
전체이전재원(B)	13.1	22.4	30.6	31.6	46.1	53.7
A/B	15.3	17.4	19.3	27.2	23.0	23.6

자료: 행정안전자치부(2008)

정부는 국고보조금 정비작업 과정에서 기존 533개의 국고보조사업을 지방으로 이양하는 것이 바람직한 사업, 새로이 신설되는 국가균형발전특별회계로 편입시키는 것이 바람직한 사업, 국고보조금으로 존치되는 것이 바람직한 사업으로 분류하게 된다. 국고보조금 정비에 따라 국고보조금 사업의 일부를 지방으로 이양하기로 하고 이양사업을 추진하는데 필요한 재원을 보전하기 위하여 5년간 한시적으로 분권교부세를 도입하였다<sup>10)</sup>.

## ② 분권교부세의 특징

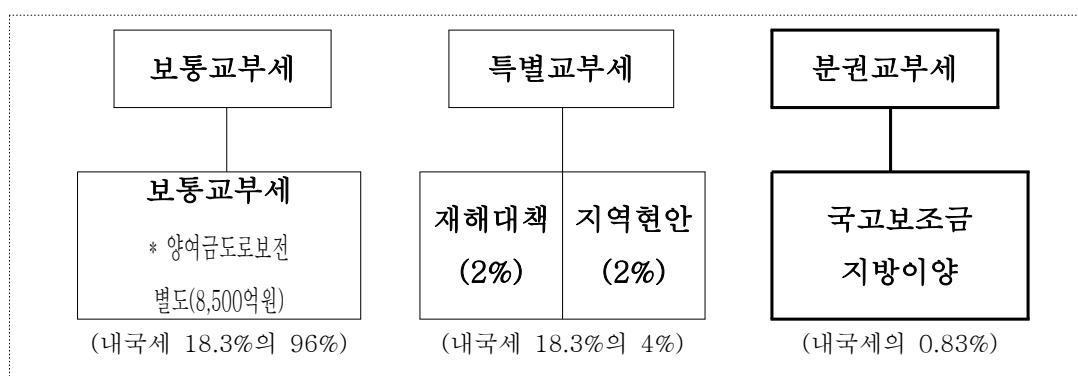
### 가. 분권교부세의 성격 및 규모

분권교부세는 보통교부세, 특별교부세와 함께 지방자치단체의 재정자립도가 낮은 조건을 고려하여 국가가 지방자치단체의 재정결손을 보전하고, 지방 간 재정격차를 줄이기 위해 세금 징수분의 일정액을 지방자치단체에 지원하는 지방교부세의 일부이다(강용기, 2008). 분권교부세는 성격이나 운영 측면에서 보통교부세와 유사하며,

10) 국가균형발전특별회계 역시 국고보조금의 정비에 따라 만들어진 제도로서, 국가균형 발전계획의 추진을 재정적으로 지원하고, 지역 개발 및 지역혁신을 위한 사업을 지역의 특성 및 우선순위에 따라 효율적으로 추진하기 위해 설치되었다(국가균형발전특별법 제30조).

예산의 편성과 운영은 자치단체의 자율성에 기초한다는 점에서 특정한 목적사업을 위한 재원이 아닌 일반재원인 것이다(행정자치부, 2008). 그러나 분권교부세가 보통교부세와 유사하면서도 보통교부세와 구분하여 배분하고 있는데, 이는 보통교부세를 포함하여 배분할 경우 지방교부세를 받지 않는 지자체의 경우 지방이양 사업에 예산 투여를 줄일 수 있는 문제를 발생시킨다. 즉 2005년부터 5년간 한시적으로 분권교부세를 지원함으로써 국고보조사업의 지방이양에 따른 사업축소를 방지하기 위한 것이다.

[그림 2-2-1] 지방교부세 구성



자료: 보건복지부 내부자료

정부는 국고보조사업을 지방으로 이양하면서 소요되는 재원마련을 위해 국가재정 운용 및 지방세제 개편 등을 고려하여, 2005년 지방교부세 법정률을 내국세 총액의 18.3%에서 19.13%로 상향하여 0.83%를 분권교부세율로 정하였다. 정부는 이러한 방식으로 분권교부세를 기준재정의 88.2%인 8,454억원을 확보하고, 담배소비세 인상으로 늘어나는 지방세에서 나머지 11.8%를 활용하도록 하였다. 하지만 2005년 분권교부세를 배정하면서 담배소비세를 통한 재원보충이 어렵게 되자 2006년에는 이를 폐지하고 지자체의 재정력을 반영하는 것으로 조정함과 동시에 분권교부세의 비율을 내국세의 0.94%로 조정하게 된다.

<표 2-2-3> 분권교부세 규모

구분	2005년	2006년	2007년	2008년
법정률	내국세의 0.83%	내국세의 0.94%	내국세의 0.94%	내국세의 0.94%
금액	8,454억원	1조 65억원	1조 387억원	1조 2,595억원

자료: 행정안전부(2008)

#### 나. 분권교부세 산정 및 조정

분권교부세는 이양사업의 성격에 따라 크게 경상적 수요와 비경상적 수요로 구분하고 있다. 우선 경상적 수요는 지방이양사업 중에서 “일정수준의 재정수요를 계속적으로 보전할 필요가 있으며 객관적인 산식화가 가능한 사업”으로 분류하고 있다. 경상적 수요 예산은 전체 분권교부세 중에서 비경상적 수요를 제외하고 남은 재원으로 사용된다. 사회복지 분야의 경상적 수요는 노인복지비, 장애인복지비, 아동복지비, 그 밖의 복지비로 산정항목을 구분하고 있고, 전체 67개 사업 중 53개(2008년)를 차지하고 있다. 경상적 수요로 분류된 사업은 경로당 운영, 재가노인 복지시설 운영, 장애인 복지관 운영, 장애인 직업재활시설 운영, 아동시설 운영, 사회복지관 운영 등을 포함하고 있다.

다음으로 비경상적 수요는 일반수요와 특정수요로 구분되는데, 일반수요는 특정자치단체에 대한 지원계획이 구체화되지 않은 사업으로 인력·재정력 등을 감안하여 전 자치단체에 배분된다. 재가노인복지시설 개보수나 장애인 지역사회 재활시설차량 사업 등이 해당된다. 특정수요는 중앙부처의 지원계획의 구체화 여부 등을 고려하여 지원이 필요한 사업으로 사회복지분야에서는 노인시설운영, 노인복지회관 신축, 장애인 생활시설 운영, 장애인복지관 기능보강 등이 이에 해당된다.

분권교부세 대상사업은 2005년에 경상적 수요 74개, 비경상적 수요 75개로 구성되었다가 2008년은 경상적 수요 92개, 비경상적 수요 57개로 조정되었다. 사회복지분야 분권교부세 대상사업은 2005년에 경상적 수요 사업으로 50개를 시행하였다가 2008년은 53개로 증가하였다. 분권교부세 대상사업은 사업의 성격을 재규정하거나 국정현안정책조정회의 및 국회예산정책처의 의견을 일부 반영하여 조정과정을 거친다.

<표 2-2-4> 사회복지분야 분권교부세의 대상사업

구분	경상적 수요	비경상적 수요		합계
		일반수요	특정수요	
2005년	50	9	8	67
2006년	50	10	7	67
2007년	52	8	7	67
2008년	53	8	6	67

자료: 각 년도 『지방교부세 산정해설』

<표 2-2-5> 사회복지분야 분권교부세 대상 사업 조정 현황

사 업 명	2005년	2006년	2007년	2008년
장애인생활시설운영	경상적	비경상(특정)		
정신요양시설운영	경상적	비경상(특정)		
장애인해피콜봉사센터운영	비경상(특정)	경상		
시각장애인재활지원센터운영	비경상(특정)	경상		
푸드뱅크운영장비지원	비경상(특정)	비경상(일반)		
청각장애아동달팽이관수술		비경상적(일반)	경상	
장애인생활시설치과유니트		비경상적(일반)	경상	
결연기관 컴퓨터구입			비경상(일반)	경상
아동보호전문기관설치			비경상(특정)	비경상(일반)

자료: 각 년도 「분권교부세제도 운영」, 행정자치부

이와 같은 사회복지분야 재정분권에서 나타나는 특징은 두 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 2010년부터 지방이양 사업에 대한 분권교부세가 폐지된다면 지방자치단체의 예산운영 권한은 확대된다는 점이다. 분권교부세는 교부세의 일종으로 지방예산의 편성과 운영에서 지방정부의 자율성을 보장하는 일반 재원의 성격을 갖지만 일반 교부세와 다르게 내용 상 국고보조금과 같이 용도를 제한하는 폐쇄적 성격을 가진 재원이다(백종만, 2007). 따라서 2010년부터는 보통교부세로 통합하여 운영하게 됨에 따라서 사회복지분야 지방이양 사업에 대한 재원이 일정 변경될 가능성이 커지게 된다. 둘째, 사회복지분야 지방이양 사업은 노인, 장애인, 아동 등 취약계층을 대상으로 하는 복지 분야가 상대적으로 많이 이양되었다는 점이다. 이는 앞에서 지방자치단체의 권한 및 자율성이 확대되는 가운데 취약집단을 위한 이익집단이 존재하지 않거나 지방자치단체가 이들을 위한 적극적인 노력을 하지 않는다면 취약계층에 대한 사회복지서비스가 감소될 위험이 커지는 것을 의미한다.

## (2) 사회복지 지방분권의 주요 문제점

### ① 사회복지 확대에 반하는 재원

최근 5년 간 지방의 총예산은 평균 6.1%의 증가율을 보였던 반면 사회개발부문의 예산규모는 7.7%가 증가하였다. 또한 2007년의 경우 총예산 중 사회개발부문이 차지하는 비율이 절반을 넘는 가운데 사회복지예산의 비율은 매년 평균 15.5%로 빠른 증가추세를 보이고 있다. 하지만 2005년 분권교부세율을 내국세 총액의 0.83%로 설정하여 8,454억원의 재원을 마련하였지만, 당초 필요예산으로 계산된 9,581억원에도 못 미치게 준비가 되었다. 또한 2005년도 국고보조사업의 필요예산

을 산정함에 있어서도 사업에 따라 약간의 차이가 있으나 대부분 2004년을 기준 과거 5년 간의 평균액을 2005년도 예산으로 설정하였다. 이와 같은 복지예산의 규모가 낮게 책정됨에 따라 지방자치단체는 필요로 하는 사회복지서비스를 제공하는 데 어려움을 겪을 수밖에 없다.

2005년도 지방이양사업의 재원은 분권교부세와 담배소비세 인상분으로 충당하기로 하였으나, 분권교부세는 ‘내국세 총액의 일정분(0.83%)’ 내국세 증가율은 매년 8.6%에 불과하지만 사회복지사업 증가율은 매년 20.5%로 큰폭으로 증가하고 있어 분권교부세로 사회복지사업분야를 지원하기에는 근본적인 한계가 있을 수밖에 없었다(보건복지부, 2006). 2006년 분권교부세율을 0.83%에서 0.94%로 조정하여 늘어난 재원을 전액 노인, 장애인 복지시설 및 정신요양시설 등에 배정하였으나 2005년도의 부족분을 채우는 역할을 했을 뿐이다. 결국 중앙정부는 사회복지 분야에서 필요로 하는 예산을 인지하면서도 재원을 투입하지 않고 있으며, 2010년부터는 지방자치단체에 책임을 넘기는 방식이 된다.

<표 2-2-6> 지방자치단체 사회개발부문 및 사회복지예산 규모 추이(단위: 억원)

구분	총예산	일반행정	사회개발	사회복지	경제개발
2002년	911,154	178,688	427,345	86,481	305,121
2003년	975,256	198,691	468,106	94,264	308,459
2004년	988,924	218,587	480,976	106,678	289,361
2005년	1,070,625	232,220	533,616	128,858	304,789
2006년	1,154,722	243,270	575,202	153,220	336,250
2007년	1,119,864	256,240	575,321	172,825	288,303
증가율	6.10%	8.00%	7.70%	15.50%	2.60%

자료: 이회봉(2007)

<표 2-2-7> 사회복지분야 지방이양사업 예산편성 현황(단위: 백만원)

구분	분권교부세	시도	시군구	소요액	부족액	확보율	
노인복지회관 신축	2005	2,479	2,074	6,033	12,030	46.8%	
	2006	4,428	5,573	9,861	10,981	64.4%	
장애인체육관 기능보강	2005	398	2,316	-	3,910	1,196	69.4%
	2006	195	1,635	684	4,936	2,422	51.0%

자료: 보건복지부, 각 년도, 『지방이양사업 예산 편성 현황』.

현재 사회복지의 지방이양에 따른 문제는 분권교부세 방식을 통한 예산 배분이 기존에 비해 축소되는 것에서 나타나고 있듯이 사회복지를 필요로 하는 사회구성원들에게 이를 제공하지 못하고 있다는 점이다. <표 2-2-7>에서 나타나고 있듯이



‘노인복지회관 신축’ 사업이나 ‘장애인체육관 기능보강’ 사업에는 예산확보율이 60%대에 머물고 있다. ‘장애인체육관 기능보강’ 사업은 2005년보다 분권교부세가 줄어드는 것은 물론 전체 예산확보율도 축소되는 것으로 나타나고 있다. 대구광역시, 광주광역시, 충청남도에서도 신규 시설에 대한 계획이 지연되거나 무산되는 상황이 속출하고 있다.

## ② 지역 간의 불균형 발생

지방자치단체의 재정자립도가 낮은 상황에서 분권교부세의 재원부족은 지역 간의 사회복지 불균형을 가속화시키는 현상을 야기하고 있다. 2006년 실제 소요액은 1조 9,400억원으로 추계되었으나 예산편성액은 분권교부세와 지방비를 합쳐 1조 8,019억원으로 약 1,380억원이 부족한 실정이다. 지역별로 살펴보면 서울, 경기, 충남, 경남에서 100억원 이상의 부족한 상황을 보이고 있고, 특히 충남, 경남 등은 재정자립도가 30%대로 매우 낮아 사회복지에 대한 예산 투입이 낮을 수밖에 없다. 2006년 보건복지부가 조사한 바에 따르면 충남의 경우 사회복지시설에 대한 운영비 및 인건비의 부족으로 기초자치단체에서 사회복지시설의 확충을 기피하는 현상을 보이는 것으로 나타나고 있다.

<표 2-2-8> 복지분야 지방이양사업 예산편성 현황(2006. 6월 기준)(단위: 억원)

구분	예산 편성액(B)			실제 총소요액	부족액	확보율 (%)	재정 자립도(%)
	합계	분권교부세	지방비				
합계	18,019	6,451	11,568	19,400	-1,380	92.9	54.4
서울	4,293	654	3,638	4,724	-430	90.9	94.3
부산	1,299	553	745	1,299	-	100.0	70.2
대구	631	346	284	713	-81	88.5	70.7
인천	571	246	325	684	-112	83.5	69.2
광주	519	256	263	519	-	100.0	57.5
대전	656	231	425	728	-71	90.2	72.8
울산	375	146	229	375	-	100.0	65.7
경기	2,665	866	1,798	2,918	-253	91.3	75.2
강원	898	372	525	799	99	112.4	26.7
충북	782	344	437	795	-13	98.3	31.3
충남	821	432	388	929	-107	88.4	35.3
전북	1,018	516	501	1,044	-26	97.5	23.9
전남	895	425	470	974	-78	92.0	20.2
경북	106	496	560	1,151	-94	91.8	27.8
경남	1,096	391	705	1,294	-197	84.7	38.8
제주	437	169	268	4,493	-11	97.4	33.8

자료: 보건복지부 국정감사제출자료

국가로부터 지원을 받아야 하는 요보호대상자들은 시·군에 편중되어 있거나 거주 비용과 생활비용이 저렴한 지역에 몰려있는데, 이러한 지방자치단체는 재정이 좋지 못한 곳으로서 사회복지비용에 대한 부담은 늘어나면서 악순환이 계속된다(김성주, 2008). 또한 지방자치단체가 지방재정을 사회복지 분야보다는 다른 영역에 투입하는 것을 우선시 한다면 사회복지의 축소는 불가피 할 것으로 전망된다.

### ③ 사회복지 노동자들의 노동조건 악화

분권교부세의 재원부족은 각 지역에서 필요로 하는 사회복지서비스를 제공하지 못하는 문제를 야기할 뿐만 아니라 사회복지서비스 노동자에게도 영향을 미치고 있다. 분권교부세 산정에서 경상적 사업으로 분류된 경우 실제 필요한 예산이 아닌 교부를 위한 산정공식에 따라 지급하게 된다. 따라서 사회복지 노동자들의 인건비와 당해 년 인상률을 세밀하게 고려하지 못하고 있다.

<표 2-2-9> 사회복지 생활시설 종사자 인건비 인상률 반영 현황

구분	2005년	2006년	2007년	2008년
서울특별시	5 (부랑인시설 6)	5 (부랑인시설 6)	5 (부랑인시설 6)	6 (노숙인시설 5) (아동복지시설 5)
인천광역시	5	3.7	8.9	5
부산광역시	5	6	5	3.5
대구광역시	5	6	6.5	3.5
대전광역시	5	6	6.5	7
광주광역시	5	6	6.5	1
울산광역시	5	6	6.5	7
경기도	5	6	6.5	3.5
충청북도	5	6	6.5	5
충청남도	5	6	6.5	7
강원도	4.1	6.4	6.8	7
경상북도	5	6	6.5	7
경상남도	6	5	5	3.5
전라북도	3	5	상반기 동결 하반기 6.5	상반기 3 하반기 5
전라남도	5	6	6.5	3.5
제주도	5	6	6.5	3.5

자료: 이봉주(2008)

지방이양에 따른 사회복지시설의 운영비 부족 현상은 노동자들에게 대략 세 가지 측면에서 영향을 미치고 있다. 첫째, 종사자 인건비 인상분이 분권교부세에 실질적으로 반영되어 있지 않아 재정자립도가 낮은 지자체의 경우 이에 대한 재원부족을 겪는 동시에 노동자들에게 대한 인건인상이 현실화되는데 어려움이 가중되고 있다.

정부는 사회복지생활시설 종사자 처우개선을 목표로 인건비 가이드라인을 제시하면서 2005년부터 2008년까지 각각 5%, 6%, 6.5%, 7%의 기본급 인상이 이루어질 수 있도록 각 시도에 요청하고 있다. 하지만 각 지자체의 사회복지 종사자 인건비 인상율을 살펴보면 정확히 지켜지지 않고 있고, 2008년에는 상당 수의 지자체에서 정부의 가이드라인 이하의 임금인상을 실시하는 것으로 나타나고 있다.

둘째, 사회복지시설 내 인건비 비중을 많이 차지하는 장기 근속자는 고용불안이 가중되고 있다. 사회복지 분야에서 장기 근속자는 전문성은 물론 사회복지 이용자와의 유대감 형성 등 다양한 장점을 지니고 있음에도 사회복지시설의 인건비 비중을 높인다는 이유로 냉대를 받고 있는 실정이다. 셋째, 사회복지시설에서는 부족한 예산을 보충하기 위해 각 시설에서 자구책으로 후원금 모금을 강화하면서 사회복지노동자들이 주요 업무 이외의 부수적 업무에 대한 비중이 확대되고 있다. 보건복지부의 지침에서도 지정 후원금 및 비지정 후원금의 일부를 운영비에 사용하도록 함에 따라서 후원금은 기관 운영비를 보충하는 성격을 가지게 된다. 지정 후원금의 경우 원칙적으로 후원자가 지정한 용도 이외에 사용을 못하지만 10%는 모금 홍보 및 사후관리비용으로 사용이 가능하고, 비지정 후원금은 시설의 운영비로 사용되던 간접비에 사용하는 비율은 50%를 초과하지 못하는 것으로 규정하고 있다(보건복지부, 2008).

이로 인해 사회복지시설은 후원금 모금을 적극적으로 추진하게 되고, 사회복지노동자들은 후원인 모집, 바자회 개최 등에 신경을 써야하는 상황에 직면하게 된다.

“지방이양되면서 예산이 딱 정해져 있으니까 부족한 부분을 직원들에게 후원을 1인당 몇 건씩 해야 되는 그런 부담을 줘요 그래서 다른 기관을 잘 모르겠지만 3급이다 그러면 3급 너네 몇 건 해라 해서 그렇게 하고 바자회 같은 것도 일년에 몇 건씩 하면 밤 12시까지 술 팔아야 되고 뭐 다 해야 되요.”  
(사회복지시설 A노동자2008. 8. 18).

### (3) 지역사회복지 강화

사회복지분야에서 지방분권은 국고보조사업의 지방이양 및 분권교부세 신설과 같은 변화가 이루어진 한편 지역사회복지를 강화하는 제도적 변화도 수반되었다. 정부는 지역사회 내 복지문제를 해결하기 위해 민주적 의사소통 구조 확립, 수요자 중심의 통합적 복지서비스 제공 기반 마련, 지역사회 복지자원의 효율적 활용체제 조성한다는 목적으로 2005년부터 7월부터 「사회복지사업법」에 근거하여 지역사회복지협의체를 설치하였다.

## ① 지역사회복지협의체의 기능

지역사회복지협의체는 ‘지역사회복지계획’을 심의 또는 건의하고, 사회복지·보건의료 관련 기관·단체가 제공하는 사회복지서비스 및 보건의료서비스의 연계·협력을 강화시키기 위한 기능을 담당한다. 과거 중앙정부로부터 하달되는 정책을 수행하는 역할에 머물지 않고 지방정부 차원에서 사회복지 시책이 형성·조정될 수 있음을 의미한다.

지역사회복지계획은 지역의 특성을 고려한 주민의 복지향상을 목표로 시·도 또는 시·군·구 단위에서 4년마다 수립하도록 되어있다<sup>11)</sup>. 지역사회복지계획은 아래 <표>에서 보는 바와 같이 지역사회복지에 관한 대부분의 사항을 포괄하고 있다. 지방자치단체는 지역사회복지의 욕구조사를 바탕으로 단기적·장기적인 지역사회복지계획을 수립하고 이를 위해 각종 자원을 조달하고 관리하는 역할을 수행하게 된다. 또한 사회복지서비스를 제공함에 있어 중요하게 다루어져야 할 사회복지시설 종사자의 처우 개선을 위한 종합적인 방안을 마련해야 하는 의무를 갖는다.

<표 2-2-10> 지역사회복지계획 내용

주요 영역	내용
수요	- 복지수요의 측정 및 전망에 관한 사항
공급	- 사회복지시설 및 재가복지에 대한 장·단기 공급대책에 관한 사항 - 인력·조직 및 재정 등 복지자원의 조달 및 관리에 관한 사항 - 사회복지전달체계에 관한 사항
연계	- 사회복지서비스 및 보건의료서비스의 연계제공방안에 관한 사항
인력	- 사회복지시설에 종사하는 자의 처우개선에 관한 사항
기타	- 지역사회복지에 관련된 통계의 수집 및 정리에 관한 사항 - 그 밖에 대통령령이 정하는 사항

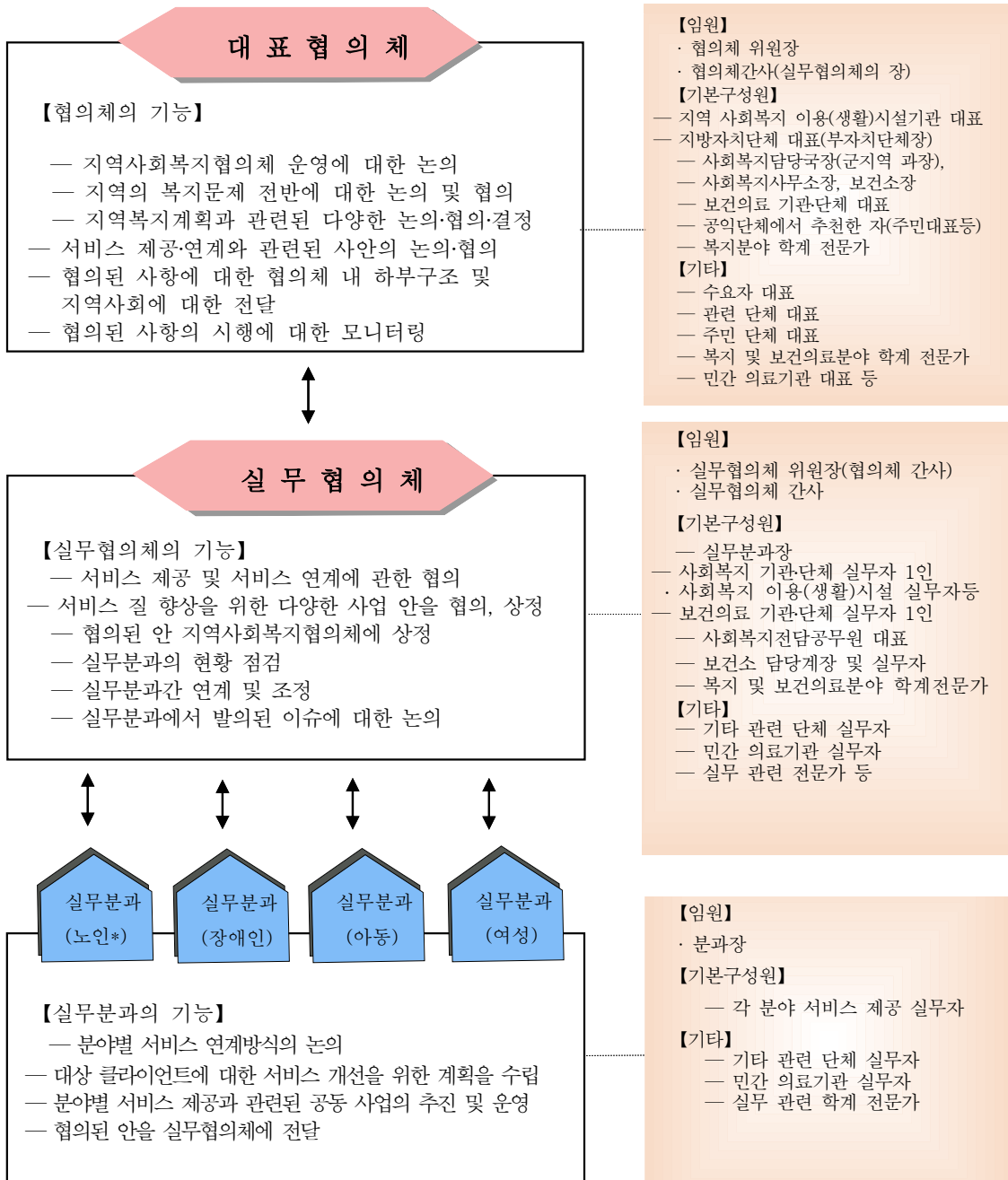
## ② 지역사회복지협의체 구성

지역사회복지협의체는 사회복지부문의 중요 사항을 심의하고 서비스 간의 연계를 강화하기 위해 대표협의체와 실무협의체로 운영되고 있다. 대표협의체는 지자체 장이 분야별 대표성이 확보되는 위원을 임명 또는 위촉하여 10인 이상 20인 이내로

11) 지역사회복지계획의 연차별 시행계획은 매년 수립하도록 되어 있고, 시·도지사는 보건복지가족부 장관에게 시행연도의 전년도 11월말까지, 시장·군수·구청장은 시·도지사에게 시행연도의 전년도 6월말까지 각각 제출하여야 한다.

구성된다. 지역사회복지의 분야별 대표는 ▲사회복지 또는 보건의료에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 ▲사회복지사업을 행하는 기관·단체의 대표자 ▲보건의료사업을 행하는 기관·단체의 대표자 ▲공익단체에서 추천한 자 ▲사회복지업무 또는 보건의료 업무를 담당하는 공무원으로 구성된다.

[그림 2-2-2] 지역사회복지협의체 기본 모형



자료: 보건복지부, 2005

이와 같은 지역사회복지협의체의 구성 및 운영은 「사회복지사업법」에서는 담고

있지만, 세부적인 사항은 보건복지부의 지침이나 지자체의 조례에 근거하여 진행된다. 또한 지역사회복지협의체는 지역 내 민간기관 및 단체의 참여를 폭넓게 확대하기 위해 협력위원을 위촉하여 운영하고 있다. 이는 현재 법령 상 인원 수의 제한되어 있는 점을 감안하여 “협의체 위원이 아닌 관할지역 또는 인근지역의 사회복지 시설·기관·단체의 대표 및 축협, 농협 등 정부투자기관, 상공회의소 등 지역사회 내 기업체 대표”를 포함시키기 위한 방안으로 마련되었다. 즉 지역사회복지협의체는 지역의 사회복지를 운영하는 것은 물론 지역의 다양한 자원을 발굴하고 연계하는 것을 과제로 삼고 있기 때문에 지역사회복지 발전에 기여할 수 있는 구성원들의 참여를 권장하고 있다.

지역사회복지협의체의 참여는 각 분야의 대표성을 갖는다는 특징을 가지고 있지만, 사회복지의 민간 참여와 협력을 높인다는 취지에 비춰볼 때 다양한 주체들이 참여할 수 있는 여지는 적지 않다. 예를 들어 ‘공익단체에서 추천하는 자’는 비영리 민간단체지원법 제2조에서 규정한 비영리 민간단체가 추천하도록 되어 있는데, 보건복지부에서는 주민조직과 공익단체를 부녀회, 노인회, 자원봉사회, 복지·환경·경제·고용 관련 단체 등으로 폭넓게 예시하고 있다.

### ③ 지역사회복지협의체의 문제점

지역사회복지협의체는 지역사회복지 관련 조직간의 연계와 협력을 통하여 지역사회 중심의 복지기반을 마련하고 지역사회가 가지고 있는 잠재력을 현실화 시킬 수 있는 조직체로서의 위상을 갖는다(강영숙·조정아, 2008). 특히 지역사회복지협의체의 수행하는 지역사회복지계획에 대한 심의 및 건의, 지역복지문제에 대한 협의 및 건의 등의 기능에 대해 지역사회복지협의체에 참여하고 있는 구성원은 대체로 높은 인식을 보여주고 있다(김만호, 2006; 초의수, 2007). 하지만 실제 운영에 있어서는 의사소통이나 역할분담에 있어 많은 한계를 보여주고 있다. 사회복지협의체의 시범사업이 실시되었던 지역에서 협의체에 참여했던 구성원들의 인식을 살펴보면 대표 협의체와 실무협의체에서 업무수행 및 문제해결에 있어 구성원들 간의 합의로 결정이 이루어지는 것이 낮은 모습을 보이고 있다. 또한 업무내용에 대한 의견제시도 자유롭지 못한 것으로 드러나고 있다. 초기 사회복지협의체가 운영되는 과정에서 발생한 이러한 과제는 크게 개선되지 못하고 있음을 보여주는 사례가 확인되고 있다. 강영숙·조정아(2008)는 2006-2007년 군산지역사회복지협의체 운영 및 활동을 분석한 결과 지역사회복지협의체의 방해요인으로 의사소통 측면에서 의사소통체계 문제, 발언권 보장미흡, 형식적 운영 등의 요인이 있는 것으로 분석하고 있다. 또한

운영 측면에서 형식적 운영체계, 논의에 필요한 시간 부족, 지자체와의 수평적이지 못한 관계 등이 지역사회복지협의체의 활성화에 방해요인이 되는 것으로 밝히고 있다.

<표 2-2-11> 사회복지협의체 의사소통에 대한 태도

구분		그렇다	보통이다	그렇지 않다	무응답	전체
업무수행 및 문제해결에서 구성원의 합의진행	협의체	6.0	23.8	66.8	3.3	100
	실무협의체	3.9	48.3	45.8	2.0	100
	실무팀	76.6	18.9	3.0	1.5	100
업무에 대한 의견제시의 자유로움	협의체	2.7	17.6	70.2	4.2	100
	실무협의체	2.0	14.3	82.3	1.5	100
	실무팀	82.6	14.9	1.0	1.5	100

자료: 함철호(2003)

전국공공서비스노동조합이 진행한 실태조사에서도 지역사회복지협의체가 형식적으로 운영되고 있음을 보여준다. 지역사회복지협의체의 전체적인 평가가“형식적 운영되고 있다”고 대답한 비율이 전체의 45.8%로 나타나고 있고, 그렇지 않다는 비율은 14.8%에 불과하다. 또한 실무자의 의견을 수렴할 수 있는 구조로 변화해야 한다는 질문에 64.8%가 긍정적으로 답하고 있다. 사회복지 노동자들의 면접과정에서도 지역사회복지협의체의 운영은 아직 구성원들의 적극적인 참여를 바탕으로 이루어지고 있지 않는 모습이 확인되고 있었다.

<표 2-2-12> 지역사회복지협의체의 운영 실태

구분	형식적 운영			실무자 의견 수렴을 위한 구조 변화			
	그저 그렇다	그렇다	매우 그렇다	그저 그렇다	그렇다	매우 그렇다	
사회복지	39.4	29.6	16.2	25.3	39.9	24.9	
고용 형태	정규직	37.4	30.8	16.3	25.0	40.6	23.2
	비정규직	48.8	20.9	16.3	25.6	37.2	30.2
	계	39.3	29.3	16.3	25.1	40.1	24.3
노조 지위	비조합원	42.1	35.5	9.2	25.8	46.4	23.2
	조합원	35.7	21.4	25.9	24.3	30.6	27.9
	계	39.4	29.5	16.3	25.2	39.7	25.2

옆에서 참여하니까 나도 가서 참여해야겠다 관에서도 하라니까 하는거고 토론을 하고 이런 준비가 안돼 있죠. 관에 눈치를 보는 경우도 있을 거고 그리고 전달체계 자체가 정부가 참여정부 마지막에 또 바뀌었잖아요. 행정체계가 바뀌면서 전체적으로 이런 부분에서 우왕좌왕하는거죠(B지역사회복지협의체 실무위원, 2008. 10. 24)

형식적이예요. 가서 밥 먹고 오는 게 땡인데이. 시에서 예산이 있으니까 그거 눈 먼 돈이예요... 제가 속한 지역사회복지협의체가 방만하고 허술하고 밥 먹고 오는 친목형태로 운영되는 것에 대해 굉장

히 불만을 가져서 보고서를 작성하려고 했는데 시에서 거부감을 보여서 중단하고(사회복지시설 C 노동자, 2008. 11. 22).

최근 사회복지의 지배적인 담론 중 하나인 ‘수요자 중심’은 사회복지서비스 이용자의 욕구와 사회복지전달체계의 효율성을 높인다는 취지를 가지고 있다. 하지만 사회복지 분야에 종사하는 노동자들의 권리를 외면될 소지가 높은 것이 현실인데 이를 제어할 수 있는 통로로 지역사회복지협의체를 주목할 수 있다. 각 지자체에서 4년마다 수립하도록 되어 있는 지역사회복지계획은 사회복지수요, 공급, 전달체계, 시설 종사자의 처우 등 사회복지의 주요한 사항을 담고 있고, 지역사회복지협의체는 이를 심의하는 기능을 담당한다. 따라서 지역사회복지계획을 심의하는 지역사회복지협의체는 사회복지 수요뿐만 아니라 사회복지 노동자에 관한 사항을 개입할 수 있다는 점에서 중요한 위상을 갖는다.

#### (4) 사회복지 지방분권과 사회복지 노동자

사회복지분야의 지방분권은 크게 국고보조사업의 지방이양과 지역사회복지 강화로 요약해 볼 수 있다. 국고보조사업의 지방이양은 사회복지재원이 확보되지 않는 가운데 재정자립도가 낮은 지방자치단체에게 재정 부담을 가하며 사회복지사업의 축소를 야기하고 있다. 이는 사회복지시설의 설치를 제약하는 것은 물론 사회복지현장에서 새로운 사업을 추진하는데 장애로 작용하게 된다. 또한 사회복지분야의 지방이양에 따른 채용부족 현상은 사회복지노동자들의 노동조건에도 영향을 미치고 있다. 이와 같은 사회복지 분야의 지방이양에 따른 문제는 사회복지 노동자들에게 자신들의 가치지향을 실현하는데 제약으로 작용할 뿐만 아니라 근로조건을 악화시키면서 사회복지의 발전을 저해하게 된다. 이에 사회복지 노동자들은 사회복지분야의 지방이양에 대한 적극적인 대처를 할 필요가 있다.

우선 지방이양된 사회복지사업을 국고보조사업으로 전환할 것인가 아니면 지방이양사업으로 유지시키면서 예산을 확보할 것인가의 선택이 필요할 것으로 보인다. 사회복지의 기획 및 운영이 지역사회를 바탕으로 이루어져 한다는 관점에서 사회복지사업의 지방이양 자체를 반대하기는 어려울 것이다. 그렇다면 지방으로 이양된 사회복지사업이 과거보다 축소되거나 신규 사업이 유실되지 않도록 중앙정부로부터 예산을 확보하는 방식이 기본적인 과제로 설정될 필요가 있다. 이는 앞에서 확인한 바와 같이 지방자치단체의 재정자립도가 매우 취약한 상태에서 사회복지의 지역 간 격차를 줄이고 사회복지사업의 안정성을 유지하기 위함이다.

하지만 현재 제도에서 사회복지에 대한 책임과 권한에 대한 지방자치단체의 역할



을 간과해서는 안 된다. 중앙정부가 사회복지를 확충하기 위한 의지가 확고하다면 현재와 같은 정책으로 인해 발생하는 문제는 발생하지 않을 수 있다. 지방 자립도가 낮은 상황에서 사회복지사업이 무분별하게 지방으로 이양된 모습은 중앙정부가 책임을 전가하는 대표적인 행태이다. 결국 사회복지분야의 지방분권은 지방자치단체가 갖는 권한과 역할이 증대되는 것을 의미한다. 따라서 사회복지 확충과 사회복지 노동자들의 처우개선을 위해 지방정부를 상대로 하는 전략이 더욱 모색될 필요가 있다. 특히 지역사회복지협의체는 사회복지 분야 노동자들의 처우조건은 물론 지역사회복지의 전반을 다루는 위상을 가지고 있다. 현재 일부 사회복지노동자들이 사회복지협의체에 참여하고 있지만 개별 사회복지시설의 대표로 참여하고 있을 뿐 노동조합 차원의 전략은 부재하다. 이에 지역사회복지협의체를 통한 지역사회복지에 대한 개입과 사회복지 노동자들의 처우 개선을 위한 방안을 모색할 필요가 있다.

## 2) 사회복지시설의 민간위탁

### (1) 민간위탁의 개념과 의미

#### ① 민간위탁의 배경 및 개념

서구 산업민주주의 국가는 1970년대까지의 복지국가의 주요한 토대가 되었던 경제호황이 종료되면서 낮은 경제성장과 높은 실업을 경험하였다. 보편적 복지프로그램을 유지시킬 수 있었던 재정능력은 극심한 압박을 받으며 국가복지체계에 영향을 미치기 시작하였다. 이러한 현상을 복지국가의 ‘위기’로 볼 것인지 ‘재편’으로 볼 것인지에 대한 논의는 다양했지만 결국 기존의 시스템에 변화를 가져올 수밖에 없었다. 사회복지에 있어 선별주의, 근로연계, 민영화와 같은 성격이 강화되면서 자원과 제도에 있어 이전보다 축소되는 모습을 보였다. 사회복지가 국가의 재정위기를 야기하고 있다고 생각하는 집단에서는 복지공급에 있어 국가의 역할을 축소시켜야 한다는 논의의 결론으로 민영화를 강력하게 주장하였다.

민영화에 대한 관점은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 하나는 자유주의 경쟁원리에 따라 모든 사회복지서비스나 재화는 민간부문에서 제공되어야 하며 공공부문의 역할은 극히 일부분으로 제한되어야 한다는 관점이고, 다른 하나는 복지혼합(welfare mix) 혹은 ‘복지다원주의’의 입장으로 사회복지의 재화나 서비스는 공공부

문과 민간부문에서 적절한 역할 분담을 통하여 제공되어야 한다는 관점이다. 즉 사회복지서비스는 어느 한 부문에서 이루어지기 보다는 역할 분담을 통해서 이루어질 필요가 있고, 민영화는 이런 맥락에서 도입되어야 한다는 것이다. 사회복지 영역에서 민영화 도입을 요구하는 이들은 주로 후자의 논리를 바탕으로 이루어진다(김태성·성경룡, 2000).

민영화는 “재화 및 서비스의 생산 및 공급에 있어 정부의 역할을 축소하거나 민간부문의 역할을 증가시키는 모든 활동”으로 광범위하게 정의할 수 있고, 구체적으로 공기업 및 국유재산의 매각, 민간위탁, 보조금 지급, 구매증서 배부, 사용자 부담 그리고 규제완화까지 포함할 수 있다(김순양, 2006). 민간위탁은 공기업 매각과 함께 민영화의 대표적인 방식으로 사회복지 분야에 널리 행해지고 있다. 민간위탁은 정부가 최종적인 관리 및 비용부담은 하면서 서비스의 생산과 전달기능을 민간부분에 위탁하는 것을 의미한다(오희환, 1997).

‘행정권한의 위임및위탁에 관한 규정’(제2조)에서도 위탁과 민간위탁의 개념을 밝히고 있는데, ‘위탁’이라 함은 각종 법률에 규정된 행정기관의 장의 권한 중 일부를 다른 행정기관의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임 하에 행사하도록 하는 것을 의미하며, ‘민간위탁’이라 함은 각종 법률에 규정된 행정기관의 사무 중 일부를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 책임 하에 행사하도록 하는 것을 말한다<sup>12)</sup>. 행정자치부는 민간위탁의 유형을 네 가지로 세분화하고 있다. 첫째, 일부 특정서비스만 민간위탁하는 서비스계약(service contract)이다. 이는 관리·운영을 위하여 인력용역회사와 계약하고 인건비만을 지불하거나, 시설유지비·공공요금·일반수용비·기타 경비에 대하여는 직영하되 기타 일부 전문분야 즉, 광고·관측 등에 있어서는 민간과 계약하여 위탁처리하는 방식이다. 둘째, 경영전반을 민간위탁하는 경영계약(management contract)으로서, 인력관리, 시설유지 등 경영관리 전반을 민간기업과 계약하고 대단위 시설공사, 기반시설공사 등 소요예산 규모가 큰 것은 직영하는 방식이다. 사회복지시설의 민간위탁이 경영계약 방식으로 진행되는 것으로 볼 수 있다. 셋째, 완전한 민간위탁에 해당하는 임대계약(lease contract)이다. 임대계약 방식은 현재의 자산은 그대로 두고 인력이나 시설관리 전체를 민간업체에 위임하는 방식이다. 넷째, 양여계약(concession)으로서, 고정자산은 공공부문의 자산으로 남아 있게 되나, 양여계약 기간 동안은 소유권이 민간에게 양여되고, 계약이 만료되는 경우 고정자산은 반드시 처음의 조건과 동일한 상태로 위탁자에게 이전되는 방식이다(행정자치부, 2003).

12) 위탁의 유사 용어로 위임과 이양 등이 있는데, 위임은 각종 법률에서 정하는 행정기관의 장의 권한 중 일부를 그 보조기관 또는 하부행정기관의 장이나 지방자치단체의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임 하에 행사하도록 하는 것을 의미한다. 이에 반해 이양은 권한 자체가 제3자에게 변경되는 것을 의미한다(행정자치부, 2004).

## ② 민간위탁의 현황 및 의미

1983년 개정 사회복지사업법은 사회복지시설의 종류에서 사회복지관을 규정하며 1980년대 이용시설인 사회복지관을 대거 등장시켰고(안진, 2006), 이후에도 꾸준히 증가추세를 보이며 2007년 현재 408개에 이르고 있다. 아래 <표 2-2-13>에서 확인되는 것과 같이 종합사회복지관의 73%가 민간위탁 방식으로 운영되고 있고, 지방자치단체가 직접 운영하는 것은 5.6%에 불과하다. 민간위탁은 공적서비스를 제공함에 있어 정부의 예산을 절감하고, 민간의 전문성을 활용하여 서비스의 질을 높인다는 이유로 공공부문에서 널리 사용되고 있다. 하지만 현재의 민간위탁은 절차 및 기준에 있어 투명성과 공정성이 확보되어 있지 못하고 있다.

<표 2-2-13> 종합사회복지관 운영주체별 현황(2007년)

구분	사회복지법인	비영리법인	학교법인	지방자치단체	계
개수	298	61	26	23	408
비율	73.0%	15.0%	6.4%	5.6%	100%

자료: 보건복지가족부 통계연보(2008)

정부는 사회복지시설의 민간위탁이 행정조직의 비대화를 억제하고 민간의 특수한 전문기술을 활용함으로써 행정사무의 능률성을 높일 수 있다는 의미를 부여하고 있지만(행정자치부, 2003), 최근 비정규직 문제로 부각되고 있는 간접고용의 대표적인 형태임을 간과해서는 안 된다. 일찍이 용역과 파견의 형태로 운영되고 있는 청소직종의 경우 청소용역 노동자들은 원청인 도급업체와 용역업체의 계약관계에 의해 일차적으로 영향을 받고, 다음으로 용역업체와 고용계약에 따른 근로조건이 결정되는 중층적 관계 속에서 복합적인 문제를 겪고 있는 것으로 나타나고 있다(김유선 외, 2008). 국가와 지방자치단체로부터 위탁을 받아 운영되는 사회복지시설에 고용되어 있는 노동자 역시 간접고용 청소용역 노동자와 같이 근로조건이 원청(국가나 지방자치단체)과 용역업체(수탁 법인)로부터 영향을 받는 이중적 구조에 처해 있다.

공공서비스의 민간위탁이 갖는 문제는 해당 노동자의 고용과 처우뿐만 아니라 “종합적이고 체계적인 사업추진 및 기관 간 협조체계가 미흡, 공익성이 퇴색될 우려, 무분별한 수익사업 추진 및 적자운영 시 수수료(사용료) 인상 추진 등 주민부담 증가” 등의 문제가 야기될 수 있다(행정자치부, 2003).

## (2) 민간위탁의 절차

현재 사회복지사업법은 국가 또는 지방자치단체가 설치한 시설은 필요한 경우 사회복지법인 또는 비영리법인에게 위탁하여 운영할 수 있다. 또한 동 법의 시행규칙에서는 시설의 위탁기준 및 방법을 명시하고 있고 이를 바탕으로 보건복지가족부에서는 ‘사회복지시설 위탁운영 관련’ 지침을 내리고 있다. 현재 사회복지시설의 민간위탁 과정은 [그림 2-2-3]과 같이 크게 5단계를 거치게 된다.

위탁방침 결정 단계는 국가 및 지방자치단체에서 건립한 사회복지시설을 건립하면서 이를 직접운영을 할 것인지 민간에 위탁을 할 것인지를 결정하게 된다. 위탁이 결정되면 담당 부서에서 위탁계획을 수립하고 진행과정을 준비하게 된다. 수탁자 모집 단계에서는 모집공고를 시작으로 하여 각종 설명회 등의 과정이 포함된다. 현재 사회복지시설에 대한 민간위탁의 모집은 사회복지사업법과 지자체의 행정사무의 민간위탁 및 관리 조례 등에서 공개를 원칙으로 하고 있다. 하지만 대부분의 지자체에서는 공개모집에 대한 구체적인 방식을 정하고 있지는 않고 있고, 서울시의 경우 2개 이상 일간지, 시보 및 시 홈페이지에 게재하고, 자치구 및 관련기관에 모집공고 등의 안내문을 발송하도록 하고 있다.

[그림 2-2-3] 복지시설 민간위탁 업무처리 절차

단계	업무 내용
1. 위탁방침결정	· 위탁운영 계획수립 · 복지시설 위탁계약을 위한 방침서
2. 수탁자 모집	· 복지시설 위탁운영자 모집공고 · 위탁계획 설명회 개최, 신청서 교부 및 접수
3. 수탁자 선정	· 선정심의위원회 구성 · 선정심의위원회 개최 및 수탁자 선정
4. 선정 후 조치	· 선정결과 통보 · 위탁운영 약정서 체결
5. 관리·감독	· 정기적인 감독 및 평가 · 재협약 심사 및 재계약

자료: 김경혜(2000)

수탁자선정 단계는 선정심의위원회를 구성하여 수탁체가 제출한 서류를 심사하고 수탁기관을 선정하는 작업이 이루어진다. 국가나 지방자치단체가 사회복지시설을 위탁하고자 할 때에는 수탁자선정심의위원회를 구성하여 심의를 하도록 하고 있

다. 심의위원회는 위원장을 1인을 포함하여 총 9인 이내로 구성되는데 이에 대한 임명 및 위촉은 위탁기관의 장이 하도록 규정하고 있다. 현재 사회복지사업법에서 수탁자선정심의위원회는 사회복지업무를 담당하는 공무원, 사회복지에 관한 학식과 경험이 풍부한 자, 공익단체에서 추천한 자, 기타 법률전문가 등 선정위원회 참여가 필요하다고 위탁기관의 장이 인정한 자로 구성하도록 되어 있다. 또한 보건복지가족부는 선정심의위원회에 “민간위원을 과반수 이상으로 할 것”을 권고하고 있지만 실제 선정심의위원회 구성에서는 작동하지 않는 경우가 많다. 수탁자선정 단계에서는 위탁기관에서 마련한 심사기준에 의해 심사를 하게 된다. 보건복지가족부에서는 <표 2-2-14>에서와 같이 예시를 하고 있기 지자체 별로 약간의 차이를 보인다.

<표 2-2-14> 수탁자 선정 심의기준 및 배점

심사기준	심사항목	배점
수탁자의 적격성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 법인유형 및 설립목적</li> <li>- 법인의 보유자산(부동산, 동산 구분)</li> <li>- 법인대표 및 이사회적 적합성</li> <li>- 해당 법인의 사회복지사업 운영실적</li> </ul>	30점
시설운영의 전문성 및 책임성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 법인의 사회복지사업 전문성</li> <li>- 시설장 및 종사자의 전문성</li> <li>- 사업계획의 전문성 및 타당성</li> <li>- 시설운영의 전문성 강화방안</li> <li>- 최근 법인 재무제표</li> <li>- 재정운영 및 투자계획의 타당성</li> <li>- 재정확충방안의 현실성과 타당성</li> <li>- 시설운영의 투명성 제고방안</li> </ul>	50점
지역사회와의 협력적 관계조성 능력	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역사회 내 공신력 제고방안</li> <li>- 유관기관과의 협력관계 구축방안</li> <li>- 지역사회자원동원 방안</li> </ul>	20점

자료: 보건복지가족부(2008)

선정 후 조치 단계에서는 선정결과를 통보하고 위탁운영에 관련된 계약을 체결하게 된다. 사회복지시설의 위탁 계약은 다음의 두 가지의 특징을 보인다(김순양, 2006). 첫째 계약서의 내용이 포괄적이고 추상적이다. 이는 위탁기관이자 행정기관이 계약 내용이 모호할 경우 해석의 재량을 가질 수 있고, 지도·감독을 하는데 유리하게 작용한다. 둘째, 지방자치단체의 책임회피의 특징을 갖는다. 위탁기관은 수탁체가 제공해야 되는 복지서비스의 수준을 설정해 놓으면서 이에 못 미칠 경우 수탁체에 대한 책임이 강조되고 있다.

관리·감독 단계에는 정기 및 수시 감독과 재위탁 선정 등의 사항이 포함된다. 사회복지시설에 대한 감독 및 평가는 사회복지사업법에 따라 3년마다 1회 이상의 사회복지시설평가가 진행된다. 또한 해당 지자체에서는 회계, 계약, 자산관리 등에 관련하여 정기감사 및 수시감사를 수행할 수 있다.

### (3) 민간위탁의 주요 문제점

#### ① 모집방식

국가 또는 지방자치단체가 사회복지시설을 위탁하여 운영하고자 할 경우에는 공개모집을 통해서 수탁자를 선정하도록 하고 있다. 공개모집은 사회복지시설을 운영함에 있어 투명성과 전문성을 확보하기 위한 절차 중 하나이다. 즉 사회복지시설을 운영함에 있어 특정 법인이 문제가 발생할 경우 위탁을 변경할 수 있는데 이를 실현하기 위해서는 공개모집이 선결되어야 한다. 하지만 일부 지방자치단체에서는 해당시설과 관련된 특정 단체나 법인에 유리하도록 조례를 제정하거나 민간위탁 과정을 비공개로 진행하기도 한다<sup>13)</sup>. 대전참여자치시민연대가 대전광역시와 5개 구청을 대상으로 민간위탁절차에 대한 정보공개를 요청하여 분석한 결과에 따르면, 특정 노인복지관은 수탁절차를 비공개로 하면서 노인단체만을 선정·심사하는 것으로 드러났다. 또한 체육이용시설은 장애인관련 단체장들이 장애인단체에 위탁해야한다는 강력한 요구로 인해 장애인단체만으로 한정하여 공문발송 및 위탁신청 접수를 하였으나 결국 접수신청한 단체는 한 개 단체뿐이었다(백경원, 2007).

#### # 사례 1. 대구 건강가정지원센터

대구광역시 중구청의 건강가정지원센터는 2007년 1월에 개소를 앞두고 중구청은 2006년 5월에 A단체로부터 사업계획을 제출 받아 위탁심사를 하였다. 하지만 중구청은 B단체로부터 신청 접수를 받은 지 3일 만인 2006년 12월 21일에 B단체를 위탁기관으로 선정하였다. 중구청은 건강가정지원센터를 위탁하기 위한 공개모집 절차를 거치지 않으며 특혜의혹을 받았다.

사회복지시설의 민간위탁 과정은 공개모집이 의무적으로 수행되어야 하나 이처럼 특정 단체나 기존의 사회복지시설 운영 법인이 위탁선정에 유리하도록 작동되고 있다. 2007년 대구광역시 중구의 건강가정지원센터의 위탁과정 역시 공개모집이 이루어지지 않으며 특정 단체에 대한 특혜의혹이 반복되는 상황이 발생하였다. 「대구광역시 중구 사무의 민간위탁 및 관리 조례」에서는 “수탁기관의 선정은 공개모집을 원칙으로 한다”는 내용을 담고 있음에도 이를 무시하고 진행되었다.

#### ② 위탁선정 기준

13) 서울시의 경우 「사회복지시설 위탁체 선정관리 공통기준」을 마련하여 신규 위탁체 선정을 위한 모집방식으로 2개 이상 일간지, 시보 및 시 홈페이지에 게재하고, 공고기간은 공고일로부터 접수마감까지 30일 이상으로 정하고 있다.

사회복지시설의 민간위탁 방식은 민간 자원의 전문성을 살려서 사회복지서비스의 질을 높이겠다는 취지가 반영되어 있다. 결국 사회복지시설의 위탁은 해당 분야의 사회복지서비스를 수행할 수 있는 능력이 가장 뛰어난 단체 및 기관을 선정하는 것을 목표로 한다. 이에 사회복지사업법에는 위탁 기준을 수탁자의 재정적 능력, 공신력, 사업수행능력, 지역 간 균형분포 및 시설평가결과를 종합적으로 고려하도록 규정하고 있다. 그리고 시설평가에는 입소정원의 적정성, 종사의 전문성, 시설의 환경, 시설거주자에 대한 서비스의 만족도, 기타 시설의 운영개선에 필요한 사항이 포함되어 있다.

사회복지시설은 지역사회에서 복지서비스 이용자에 직접적인 서비스를 제공하는 경우가 많기 때문에 평가가 쉽지 않고, 시설운영의 안정성 차원에서 위탁변경은 신중하게 이루어질 필요가 있다. 이에 사회복지시설의 위탁선정은 평가의 투명성과 신뢰성이 확보되어야 한다. 하지만 최근 서울특별시 도봉구에 위치한 방아골 종합사회복지관의 재위탁 과정은 사회복지시설의 재위탁 시스템의 한계를 드러내고 있다. 서울시는 2003년 「사회복지시설 위탁체 선정관리 공동기준」을 마련하고 신규위탁체 및 재위탁체 선정에서 ‘최소충족기준’ 항목을 설정하여 부적격 처리가 가능하도록 권고하였다. 이에 도봉구는 최소충족기준‘으로 “최근 5년 이내에 사회복지사업법 및 관련 법령 위반으로 법인 이사장 또는 법인 이사가 처벌을 받은 법인”에 대해서는 기준을 마련하여 방아골 종합사회복지관의 위탁법인을 부적격 판정을 내렸다. 그러나 방아골 종합사회복지관의 해당 이사가 형사처벌을 받은 사항은 사회복지사업법 및 관련법령 위반에 해당되지 않음에도 불구하고 구청으로부터 ‘법인의 공신력 상실’이라는 이유로 재위탁 심사에서 제외되었다<sup>14)</sup>. 이처럼 사회복지시설의 위탁선정에 있어 자칫 위탁기관의 자의적인 판단에 따라 이루어지는 문제를 안고 있다.

현재 사회복지시설에 대한 위탁선정 기준이 불합리하여 위탁기관의 성향에 따라 기존 수탁체가 변경되는 문제도 발생하지만, 사회복지시설은 한번 위탁이 되는 법인에 대부분 재위탁되어 운영이 이루어지고 있다. 이는 “사회복지관 설치·운영조례나 사회복지관위탁운영에 제시한 기준의 내용이 최적의 대상자를 선정하기 위한 것이라기보다는 무자격자를 걸러내는” 성격을 더 크게 가지고 있기 때문이다(김순양, 2006).

---

14) 방아골종합사회복지관의 해당이사는 개인사업체를 운영하기 위하여 건설업체를 인수하는 과정에서 채권자의 채무변제를 하지 못하여 형사사범으로 처벌을 받은 바가 있다.

### ③ 지도 및 감독

#### 가. 부실 공사 및 민관유착의 가능성

공공서비스의 민간위탁은 서비스의 생산과 전달을 민간부문이 담당하는 것으로서 서비스의 성격인 공공성이 유실되는 것은 아니다. 정부는 민간부문에 투여된 예산 및 계약에 따른 서비스의 수행이 제대로 이루어지는가에 대한 지도·감독의 책임과 권한을 갖게 된다. 행정자치부는 민간위탁의 사무처리 결과에 대하여 매년 1회 이상 감사를 실시하고, 감사결과 위탁사무의 처리가 위법 또는 부당하다고 인정되는 때에는 수탁자에 대하여 적절한 시정조치를 취하고, 관계임원 및 직원에 대하여서 인사조치를 하도록 규정하고 있다. 하지만 지방자치단체의 정기감사는 회계장부를 중심으로 적발 및 처벌 위주로 진행되고, 위법 사항이 지적되더라도 행정조치 내용은 극히 경미하고 형식적이다(김순양, 2006).

수영장건물 자체가 30억 이하로는 공사가 안되는 규모였던 거예요. 근데 30억 이하 27억인가에 공사가 시작 되버린 거예요. 그래서 30억 이하로 공사가 안 되는 데 어떻게 27억으로 공사가 될까 그러면서 공사가 들어왔고 공사가 들어오면서 중단이 된 거예요. (지방재정투융자심사를 피하기 위해) 서울시 공무원들이 설계변경해가지고 30억 이하로 깎아서 내려서 공사를 시작하고 나중에 추경을 이렇게 하자 이런 식으로 되버린 거예요.... 추가예산이 편성이 되면서 거의 14억5천이 편성이 되버린거예요 초기예산보다 50%가 증액이 되버린 거예요(사회복지시설 D 노동자, 2008.10)

00시설 7년 만에 정리할 때, 2003년 겨울에, 수도 요금이 160만원이 나와서 왜 이러냐 하고 확인 해 보니까 수도관을 동파이프도 아니고, 쇠파이프도 아니고, PVC도 아니고 일반 호스로 해 놓은 거예요. 겨울에 터지지 그게 어떻게 안 터져요. 그러면 또 돈 받고 돈 받고 이짓 하겠죠. 그 당시에 그게 얼마나 처참하게 되어있는지 다 사진으로 찍어 가지고 있어요. 사회복지시설이 이런 식으로 한다. 시에서 잘하면 이런 일이 벌어지겠어요?(노연희 외, 2006의 면접내용 재인용)

<표 2-2-15> 회계부정이나 불법행위 기타 부당행위에 대한 행정처분 기준

위 반 행 위	행정처분 기준		
	1차 위반	2차 위반	3차위반이상
• 국가나 지방자치단체의 보조금 또는 후원금을 사용용도 외의 용도로 사용한 때	개선명령	시설장교체	시설장교체
• 회계장부를 기재하지 아니하거나 허위로 기재한 때	개선명령	시설장교체	시설장교체
• 기타 회계 및 시설운영과 관련한 부당행위가 발생된 때	개선명령	개선명령	시설장교체

자료: 보건복지부(2008)

#### 나. 비리법인의 견제장치 부실



한편 사회복지시설에서 발생하는 비리 및 인권침해는 다양한 형태로 반복되고 있음에도 이에 대한 조치가 개선되고 있지 못하다. 1996년 11월 ‘에바다 사건’이 발생하면서 사회복지시설의 투명성과 사회화에 대한 요구가 확산되고 사회복지사업법 개정이 되었음에도 사회복지시설 비리는 끊이지 않고 있고, 현재 전국공공서비스노동조합에 소속되어 있는 정립회관, 청암재단, 석암재단, 애활원 등에서도 비리 등으로 인한 노동자들의 투쟁이 전개되었거나 현재도 진행 중이다. 이러한 문제는 사회복지시설 및 법인에 관한 전반적인 사항을 규정하고 있는 사회복지사업법의 한계로 인한 문제이자 사회복지시설에 대한 민간위탁에서 발생하는 문제이기도 하다.

사회복지시설의 비리 등의 문제는 개별 시설차원에서 이루어지기 보다는 대부분 사회복지법인과 깊은 연계를 갖는다. 시설장에 대한 임명권, 감독권을 법인이 가지고 있기 때문에 법인의 문제와 시설의 문제는 상호 불가분적 관계에 있는 것이다(김명연, 2008). 따라서 해당 사회복지법인에 대한 견제가 이루어지지 않는다면 사회복지시설에서 발생하는 특정 사건에 대해 조치는 미봉책에 불과하다. 현재 사회복지시설에서 회계부정에 관련된 사항을 적발하였을 경우 최고 수준의 행정처분은 시설장 교체에 머물고 있다. 정립회관의 경우 시설비리로 인해 ‘시설장 교체’가 제기되자 법인은 법인의 이사장으로 승진하는 사례까지 발생하고 있다.

사회복지법인이 원래의 목적을 수행하지 않을 수 있는 것에 대한 일상적 견제가 필요하고 그것은 이사회를 통해서 이루어질 수 있다. 현재 사회복지사업법에서 법인 이사는 법인 5인 이상과 감사 2인 이상을 두고 있고, 이사회의 구성은 “특별한 관계에 있는 자가 이사 현원의 5분의 1을 초과할 수” 없도록 규정하고 있다<sup>15)</sup>. 이처럼 사회복지법인의 이사회 구성은 네거티브 방식으로 최소한의 규정을 명시하고 있을 뿐 사회복지법인의 설립목적은 지속적으로 유지하기 위한 이사진 구성요건을 제시하고 있지 못하다. 이에 2007년 보건복지부는 이사추천제를 도입하여 국고보조금을 받는 시설법인이 이사 정수의 1/4 이상을 시도 사회복지위원회의 추천을 받아 선임하는 방안을 제시하였지만 좌절되었다.

## # 사례 2. 김포 석암재단

석암재단은 지난 2006년 석암메디스다 아동요양원, 석암재활원, 석암메디스다 요양원 등을 운영하

15) 대통령령이 정하는 특별한 관계에 있는 자라 함은 ①출연자, ②출연자 또는 이사와 다음에 해당하는 친족(6촌 이내의 부계혈족과 4촌 이내의 부계혈족의 처, 3촌 이내의 부계혈족의 남편 및 자녀, 3촌 이내의 모계혈족과 그 배우자 및 자녀, 처의 3촌 이내의 부계혈족 및 그 배우자, 배우자, 입양자의 생가의 직계존속, 출양자 및 그 배우자와 출양자의 양가의 직계비속, 혼인외의 출생자의 생모, 2촌 이내의 부계혈족의 배우자의 2촌 이내의 부계혈족), ③출연자 또는 이사의 사용자 그 밖에 고용관계에 있는 자, ④출연자 또는 이사의 금전 그 밖의 재산에 의하여 생계를 유지하는 자 및 그와 생계를 함께 하는 자, ⑤출연자 또는 이사가 재산을 출연한 다른 법인의 이사를 의미한다.

면서 장애수당 중 약 1천 4백만 원을 횡령해 비자금을 조성했고 장애인들에게 지급돼야 할 쌀, 반찬, 난방, 간식비 등의 일부를 가로 채 개인용으로 사용했다. 석암재단의 제모 이사장은 기존 이사진이 서울시 감사 이후 해임을 당하자 독단적으로 이사회를 구성하고 재단비리와 장애인 인권유린에 항의하는 생활인을 탄압하였다. 서울남부지방법원은 1심 선고공판에서 석암재단 이사장 이모씨에게 징역 3년에 법정구속을 이사장 제모씨(이사장 이모씨의 사위)에게는 징역 2년에 집행유예 3년, 사회봉사 80시간을 선고했다.

### # 사례 3. 대구 애활원

대구광역시 애활원의 이모 원장은 아동시설 내에서 아동성폭력, 강제노동 등을 자행해 왔으며, 정부 보조금 4억 9천만 원을 공금 횡령한 것으로 드러났다. 애활복지재단 시설비리척결과 재단민주화를 위한 공동대책위 관계자에 따르면 현재 선임된 이사장 조모씨는 기존 재단이 이사회를 유지하기 위해 파견된 것으로 보고 있다.

전국공공서비스 노동조합에 가입되어 있는 석암재단 지회의 사례를 보면 비리를 저지른 이사장이 지방자치단체 감사 이후 해임을 당했지만 사위인 제모씨가 새로 이사회를 구성하는 모습을 볼 수 있다. 또한 이들 비리 이사진이 1심 판결에 항소를 결정하자 해당 구청에서는 새로운 이사진 수립을 위해서는 대법원 판결을 기다려야 한다는 입장을 보이기도 했다. 또한 대구광역시에 있는 애활복지재단의 경우에도 시설비리와 인권침해로 이사장이 법정구속되었지만 기존 이사회를 유지하기 위한 시도가 있는 것으로 제기되고 있다. 이처럼 사회복지재단 및 시설에 비리가 발생하여 책임 중인 이사장 및 이사진이 사퇴하였다도 비리를 저지른 사회복지재단의 이사회가 권한을 유지하기 위한 노력을 계속해서 하면서 시설 정상화(시설 민주화)에는 상당한 시일이 걸리게 된다.

또한 보건복지가족부 장관의 해임명령에 따라 해임된 날부터 5년이 경과할 경우에는 다시 재단 이사회에 복귀할 수 있다. 이러한 법안의 내용은 시설비리 및 인권침해를 저지른 임원이 재단 이사회를 다시 장악할 수 있는 허점으로 작용한다. 실제 시설비리 등으로 해임된 이사장은 노동조합 내지 시설비리에 맞서 싸우는 종사자들에게 “‘5년 후에 돌아와서’ 현재의 상황을 되돌리겠다”는 협박을 일삼기도 한다.

#### (4) 민간위탁과 사회복지 노동자

현재 사회복지시설의 민간위탁 운영으로 인해 발생하는 문제는 다양하지만, 사회복지현장에서는 민간위탁 방식을 직접적으로 문제 삼기보다는 이로 인해 발생하는 사안을 중심으로 요구안을 마련하고 있다. 전국공공서비스노동조합은 ‘2007년 대지자체 요구안’과 ‘2008년 대정부 요구안’에서 공공부문의 상시업무에 대한 민간위탁

중단을 요구하고 있고, 2007년 대지자체 요구에서는 “민간에 위탁된 사회복지시설 등 비리, 불법행위가 발생할 경우 (중략) 지방자치단체가 직접 운영한다”는 내용을 포함시키고 있다. 하지만 실제 사회복지시설에서 문제가 발생하여 해결하는 과정에서 민간위탁을 철회하고 국가와 지자체가 직접운영을 요구한 적은 없다.

사회복지시설의 민간위탁은 사회복지에 대한 국가의 책임에 있어 재정과 인력을 민간에 전가하는 대표적인 형태로서 국가가 직접 운영하는 방향으로 진행되어야 하나, 현실에서 사회복지노동자들이 지자체의 직접운영을 요구하는 모습을 찾아보기는 힘들다. 이는 사회복지시설은 누가 운영하든 시설을 투명하게 운영하고 사회복지서비스를 필요로 하는 사람에게 질 좋은 서비스를 제공하면 최선이라는 관점이 사회복지서비스 노동자에게 크게 작용하고 있는 것으로 보인다.

사회복지시설의 민간위탁은 모집에서부터 선정단계까지 불분명한 기준들로 인해 언제든지 비리와 유착이 발생할 수 있는 가능성이 내재해 있다. 특히 현재의 사회복지시설 위탁의 문제는 “민간 사회복지서비스 제공과정에서 인권 및 비리문제의 ‘씨앗’이 될 수 있는” 문제점으로 지적되기도 한다(노연희 외, 2006). 이러한 조건에서 사회복지 노동자 및 노동조합은 현재의 민간위탁 제도를 개선하는데 초점을 맞출 것인가 아니면 국가 및 지자체의 직접운영을 핵심적인 요구로 할 것인가를 결정할 필요가 있다.

### 3) 사회복지 분야의 시장화

#### (1) 사회서비스 정책의 변화<sup>16)</sup>

##### ① 「사회서비스 확충전략」의 배경

지난 노무현 정부는 우리 사회에서 사회서비스에 대한 욕구가 증가하고 있는 반면에 공급수준은 크게 부족한 상황을 강조하며 「사회서비스 확충전략」을 발표하였다. 정부는 일자리 기준으로 현재 90만 명이 사회서비스 분야에 필요한 것으로 추정하였다. 그러나 이와 같은 사회복지 분야의 절대적인 공급부족 현상 이외에 ‘사회복지 확충 전략’에는 다양한 목표들을 수반하고 있고, 참여정부 출범이후 분배와 성장에 관한 논쟁 속에서 그 내용을 일부 확인할 수 있다.

16) 본 절의 일부는 이정봉 외(2007)와 이정봉(2008b)을 수정·보완하여 작성되었다.

“한국사회는 얼마든지 분배와 성장이 조화를 이루고, 양립할 여지가 많이 남아 있다… 일자리 창출은 세계적 과제이기도 하지만, 한국에서도 청년실업 해결 등이 성장과 분배의 조화를 이루기 위한 핵심 과제이다… 또 엄청난 교육열과 교육투자가 생산적 인적자본으로 연결되지는 않고 있는 문제도 해결해야 한다. 여성의 사회진출도 성장과 분배를 동시에 달성하기 위한 핵심적 과제다”[한겨레, 2003. 9. 30]

참여정부는 분배와 성장을 동시에 이룰 수 있다는 관점에서 이를 위한 과제로 여성의 사회진출을 포함하는 일자리 창출을 핵심으로 놓고 있다. 이 같은 논의는 2006년 국민경제자문회의사무처에서 낸 “사회지출과 경제성장의 관계”에서 완결적 구조를 갖는다. 이 보고서는 ‘성장촉진적 사회지출’과 ‘성장친화적 재원조달방법’의 조합이라는 두 축을 중심으로 사회복지와 경제성장을 동시에 달성할 것으로 제시하고 있다. 위 두 조합에 대한 정부의 기본적인 방향은 ‘성장촉진적 사회지출’에서는 보육, 적극적 노동시장정책, 보건·의료 등 인적자본의 유지·강화를 위한 투자적 성격이 이루어져야 함을 역설하고 있다. 이와 더불어 ‘성장친화적 재원조달방법’은 재정지출구조조정, 사회보장기여금 확충 등을 통한 성장친화적 방식을 의미한다.

분배와 성장의 ‘동반성장’이라는 전략은 정부의 「비전2030」에서 구체화되며 장기적 정책방향으로 제시되었다. 정부는 「비전2030」의 목표를 실현하기 위한 제도혁신 및 투자과제 중 투자과제로 ▲사회서비스 일자리 확대 ▲적극적 고용전략 추진 ▲보육서비스·방과후 활동 확대 ▲노인수발보험제도 등을 제안하였다. 정부 관점에서 보육서비스나 방과 후 활동 확대는 저출산 시대에 아동에 대한 투자의 기능을 하면서 일자리 창출이라는 두 가지 목표를 동시에 충족할 수 있는 방안인 것이다.

정부가 제출하고 있는 주요 보고서와 정책과제에서 알 수 있듯이, 현재 이루어지고 있는 정부의 사회서비스 확충전략은 동반성장 전략의 핵심인 ‘선제적 투자’ 성격을 갖는다. 따라서 현재의 정부 사회서비스 확충 전략은 단순하게 부족한 사회서비스를 보충하기 위한 과제가 아니라 경제성장을 위한 기제로 그 성격을 평가할 수 있다.

## ② 「사회서비스 확충전략」의 현황

정부의 사회서비스 확충전략에는 사회서비스 분야의 시장창출과 일자리 확대를 과제로 삼고 있다. 정부는 2007년부터 2010년까지 매년 20만 개의 일자리를 창출하여 80만 개의 고용창출을 이루어낸다는 계획이다. 정부는 사업 1차년인 2007년은 민간부문의 자연 증가와 정부의 각종 제도 신설 및 규제완화를 통해서 일자리

창출을 이루고, 장기적으로 민간시장 활성화를 목표로 하고 있다. 구체적으로 행정 체계를 살펴보면, 각 중앙행정기관에서는 사업계획 수립 및 관련 지침을 시달하고 국고 보조금을 교부하고, 시·도에서는 지방비 보조금을 교부하고 지역 내 사업량 조정 및 배정을 한다. 그리고 시·군·구는 사업수행기관을 선정하여 민간에 보조금을 교부하기도 하고 혹은 직접 사업을 시행하기도 한다.

<표 2-2-16> 2007년 부처별 사회서비스 사업현황

부처	예산	인원	부처	예산	인원
여성가족부	386,832	81,808	국가청소년위원회	14,607	1,300
보건복지부	352,953	63,765	환경부	12,119	695
산림청	242,308	15,363	문화재청	4,561	392
노동부	121,541	12,000	행정자치부	3,749	801
교육인적자원부	104,440	19,170	농림부	1,923	300
문화관광부	49,486	5,465	계	1,294,519	201,059

자료: 감사원(2007)

사회서비스 일자리 창출 사업에 참여는 취약계층에 한정하지 않고 전 국민을 대상으로 하고 있다. 주된 사업은 보건복지부 주관 하에 이루어지는 독거노인 도우미 파견, 중증장애인 활동보조인, 노인돌보미 바우처, 가사간병 도우미 사업이 있고, 산림청의 숲가꾸기 사업, 교육인적자원부의 방과 후 학교, 문화관광부의 문화관광해설사 양성 배치, 국가청소년 위원회 청소년 방과 후 아카데미 사업 등이 있다. 이러한 정부의 사회서비스 일자리는 민간이 담당하고 있는 부분과 지자체가 직접 수행하는 사업으로 재분류하다. 이중 지자체가 직접 사회서비스 일자리를 창출하는 것은 ‘공공부분 비정규직’ 노동자 양산이지만 정부는 사회서비스 일자리라는 이름으로 그 정체성을 희석시키고 있다.

## (2) 사회서비스 정책의 문제점

### ① 바우처

정부는 앞에서 언급한 전달체계와 맞물려 급여지급 방식을 바우처를 통해서 실시하고 있다. 바우처(이용권)는 일정한 자격을 갖춘 계층에 대해 정부가 지불을 보증하는 일종의 전표로서(보건복지부, 2007) 단순하게 급여지급 방식으로 볼 수 있지만 전달체계는 물론 사회서비스 노동자들의 노동조건과 밀접한 관련을 갖는다. 정

부의 사회서비스 확충 사업에서 바우처 방식은 4대 바우처 사업으로 일컫는 노인돌보미, 중증장애인활동보조, 산모·신생아도우미, 지역사회서비스혁신사업에 해당된다. 4대 바우처 사업에 종사하는 인원은 3만 4천 여명으로 전체 사회서비스 일자리에 서 큰 비중은 아니지만 장차 늘어날 가능성에 비춰본다면 사업 자체가 갖는 의미는 크다고 볼 수 있다.

바우처 이용 방식을 간략히 살펴보면, 서비스를 이용하고자 하는 사람은 시·군·구에 신청을 한 후 결과에 따라 본인 부담금을 납부하고 바우처 카드를 발급 받는다. 서비스 제공기관으로부터 서비스를 받은 후 카드로 결제를 하게 되는데, 이러한 과정의 이면에는 사회서비스 노동자들의 노동조건이 존재한다. 바우처 사업에 참여하는 사회서비스 노동자는 제공기관에 소속되어 일을 하는데 기본적인 근로형태는 파트타임이다. 일반적인 파트타임 일자리의 경우 하루에 일정 시간을 고정적으로 일 하지만, 바우처 사업의 경우 노동시간이 정해져 있지 않고 서비스 이용자가 기관에 서비스를 요청할 때만 일을 하도록 되어 있다.

<표 2-2-17> 바우처사업 사회서비스 노동자 임금 및 노동시간

구분		월 평균 임금(단위 만원)	주당 평균 노동시간
사업	산모신생아도우미	76.0	40.2
	노인돌보미	47.0	19.7
	중증장애인활동보조	45.4	20.5
평균		59.4	26.8

주 : 주당 노동시간이 45시간일 경우 월 평균 임금은 최대 100만원 정도 임.그러나 현장에서 4주를 다 채우는 경우가 별로 없기에 산모 사업의 경우 월 평균 임금이 76만원 가량으로 나올 수밖에 없음. 이는 자활 현장에서 주당 평균 노동시간과 평균 임금 일치하지 않을 가능성에 따른 현실조건을 고려해야 한다고 봐야 함.  
 자료: 김종진(2007)

2007년 지역자활센터의 실무자들을 통해서 바우처 사업에 참여하고 있는 사회서비스 노동자들의 노동조건을 조사한 결과에 따르면, 지역사회서비스혁신사업을 제외한 노동자들의 월평균 임금은 59.4만원으로 조사되었다. 노동시간은 주당 평균 26.8시간으로 파트타임 형식으로 급여를 받는 노동자에게는 임금수준이 낮을 수밖에 없게 된다.

중증장애인 활동보조사업에 참여하는 노동자는 산술적으로 시간당 단가 7,000원에 월 20일을 근무를 할 경우 월 896,000원의 임금을 받는다. 하지만 실제 서비스가 제공되는 과정을 보면 하루에 8시간을 일하는 것은 불가능하다. 사회서비스 노동자는 한 집에서 약 2시간의 서비스를 제공하고 (서비스 수요가 있을 경우이지만) 다른 집으로 이동하게 됨으로 하루 평균 두 곳 정도만 방문을 하게 된다. 실제 작년 서울지역 한 기관을 대상으로 조사한 결과 중증장애인 활동보조 사업에 참여하고 있는 노동자의 월평균 임금은 30만 원 정도에 불과했다. 절대적으로 낮은 임금

수준 뿐 만 아니라 서비스 제공을 위한 이동비용을 지원받는 경우는 드물고, 기타 부가급여가 제공되는 수준도 매우 낮다.

<표 2-2-18> 중증장애인 활동보조 사업 참여자 임금계산(2007년 기준)

구분	단가	인건비비율*	근무시간	근무일수	수령액
단순계산	7,000	0.8	8	20	896,000
현실반영 계산	7,000	0.8	4	20	448,000

\* 서비스 단가 중 25% 이내로 수수료(기관 운영비)가 공제됨

바우처 사업에 참여하는 노동자들의 근로조건이 이처럼 열악하게 결정되는 이유는 정부의 재정투입 수준이 낮은 점에서 일차적으로 기인하겠지만, 민간시장 활성화라는 방향에서 이루어지는 바우처 방식 또한 중요하게 영향을 미치고 있다. 바우처 방식은 서비스 제공기관 간의 경쟁을 유도하고 있기 때문에 이는 다시 노동자들의 노동조건을 악화시킬 가능성을 높인다. 각 기관에서 사회서비스 노동자를 직접 고용한다면 서비스를 필요로 하는 사람이 많은 가운데 사회복지 노동자들이 대기하는 상황은 줄어들 것이다.

## ② 이용자 부담

정부는 사회복지서비스 이용자의 도덕적 해이를 명분으로 본인부담금을 부과하고 있다. 정부는 사회서비스 이용자의 비용부담을 ‘수요자 지위 강화’로 평가하며, “소극적 복지수급자에서 능동적 서비스 구매자”로 변화시켰다는 의미를 부여하고 있다. 하지만 경제적 능력이 없는 사람은 사회서비스 이용에서 배제될 가능성이 있고, 이는 정부가 ‘사회적으로 필요한 서비스’라는 관점과도 모순되는 조치이다.

서비스 이용자의 선택권은 단순하게 서비스 선택의 문제에서 그치지 않는다. 서비스 선택은 다양한 종류의 서비스를 전제로 하는 것이고 이는 경제수준에 따라 서비스 이용에 차이를 둘 수 있다는 논리로 확대될 수 있다. 정부의 노인돌보미 바우처 사업을 예로 들면, 선정 기준에 따라 서비스 대상자가 되는 노인에게 지원되는 바우처는 85%이고 매월 일정액의 본인부담금 선납을 전제로 바우처를 이용할 수 있다. 본인부담금 자체가 서비스 이용을 가로막는 턱으로 작용하지만, 더욱 중요한 것은 하루 3시간 서비스를 9회(월 총 27시간)를 기본으로 하고 그 이상은 자신이 경제적 수준에 따라 추가로 구매해야 한다. 또한 사회적기업육성법에 의해 여러 형태의 사회적기업이 현재 보다 높은 수준의 서비스를 제공하며 비용이 올라갈 경우, 저소득층은 낮은 수준의 서비스를 이용할 수밖에 없다.

현재 정부가 지원하고 있는 사회서비스 이용 대상자는 취약계층이라는 점에서 본인부담금은 서비스 이용에 더욱더 큰 장애가 될 수 있다. 지역사회서비스혁신 사업의 경우 전국가구 평균소득 이하인 자를 대상으로 하고<sup>17)</sup>, 중증장애인활동보조 사업에서는 1급 중증장애인을 대상으로 한다. 2005년 장애인실태조사에서 전체 장애인 중 개인소득이 없는 장애인은 21.9%에 이르고, 소득이 있는 장애인의 월평균 소득액은 58.18만원에 불과한 것으로 나타나고 있다(변용찬 외, 2006). 근로소득 및 공적이전 소득이 큰 비중을 차지하고 있는 가운데 1급 중증장애인의 경우 대부분 일을 하기 어려운 조건임을 가만하며 본인부담금의 규모는 무시할 수 없을 것을 보인다.

<표 2-2-19> 사회서비스 사업별 본인부담금 현황

구분	대상	본인부담금	
		2007년	2008년
노인돌보미	전국가구 평균소득 150%이하	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦차상위 초과:36천원</li> <li>◦차상위 이하:18천원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦차상위 초과</li> <li>-월36시간:48천원</li> <li>-월27시간:36천원</li> <li>◦차상위 이하</li> <li>-월36시간:24천원</li> <li>-월27시간:18천원</li> </ul>
중증장애인 활동보조	1급 중증장애인	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦기초수급자: 면접</li> <li>◦최저생계비 120%이내</li> <li>:본인부담률 10%(상한 월2만원)</li> <li>◦최저생계비 120%초과</li> <li>:본인부담률 20%(상한 월4만원)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦기초수급자: 면접</li> <li>◦최저생계비 120%이내</li> <li>: 월2만원</li> <li>◦최저생계비 120%초과</li> <li>: 월4만원</li> </ul>
지역사회서비스	전국가구 평균소득 이하	서비스 가격의 10-15%	서비스 가격의 20%이상
산모신생아도우미	전국가구 평균소득 65%이하	없음	46천원

자료: 각 년도 바우처 사업안내 (보건복지부)

2008년 사회서비스의 본인부담금은 전년에 비해 인상되는 모습을 보인다. 중증장애인활동보조 사업의 경우 2007년 상한선으로 제시되었던 금액이 2008년에는 기준 금액으로 변경되었고, 지역사회서비스혁신 사업의 경우 2007년 서비스 가격의 10-15%였던 것이 2008년에는 20%로 인상되었다.

17) <부표> 전국가구 월평균소득

가구원수	1인	2인	3인	4인	5인
금액(천원)	1,292	2,277	3,229	3,705	3,931

주: 통계청 「가계조사」, 2006년 4/4분기-2007년 3/4분기 평균값



### ③ 경쟁적 구조

정부의 사회서비스 확충전략은 과거 서비스 공급기관에 재정지원을 하던 방식에서 이용자에게 바우처(voucher)를 제공하는 방식을 핵심적 내용으로 가지고 있다. 이는 얼핏 보기에 지원방식만 변형된 것처럼 보이지만 큰 파급력을 가지고 있다. 국공립 보육시설을 늘리는 방식보다는 보육시설(주되게 민간)을 이용할 수 있는 바우처를 줌으로서 사회서비스 시장을 확대시키겠다는 의미이기 때문이다. 이런 형태는 사회서비스 제공 기관(민간이든 국공립이든)에 대한 지원을 줄이고, 각 기관이 이윤을 창출하도록 변형시키고 있다. 보건복지부는 《2007년도 노인돌보미 바우처 사업 안내》에서 “서비스 제공기관은 바우처 매출 및 추가매출을 통하여 도우미 임금(4대 사회보험가입, 퇴직금 등 포함), 카드 단말기 유지비용, 기자재 비용, 관리비용 및 기타 운영에 소요되는 모든 경비를 충당”해야 한다고 지침을 내리고 있다. 즉 바우처 제도는 사회복지 영역에서 ‘비영리’의 의미를 무의미하도록 만들며, 더 나아가 지금의 국공립 혹은 준공립 기관들이 더 이상 공공성을 못 갖도록 만든다.

## 4) 소결

사회복지분야에서 노동자들의 처우는 물론 사회복지정책 및 제도에 영향을 미치고 있는 지방분권, 민간위탁, 시장화의 현황과 문제점을 살펴보았다. 지방분권은 국고보조사업의 지방이양과 지역사회복지 강화를 핵심으로 하며, 전자는 사회복지재원이 확보되지 않는 가운데 지역 간의 불균형을 발생시키고, 사회복지 노동자들의 근로조건을 악화시키는 문제를 야기하고 있다. 지역사회복지 강화는 지역 차원의 사회복지를 기획하고 실행하는 과제를 안고 있으나 형식적으로 운영되고 있는 모습을 보이며 지역 주체들의 적극적인 참여가 이루어지지 않고 있다. 민간위탁은 모집에서부터 선정단계까지 불분명한 기준들로 인해 언제든지 비리와 유착이 발생할 수 있는 가능성이 내재하고 있는 반면 공공노조의 사회복지시설투쟁 과정에도 민간위탁 철회를 핵심요구로 삼지 못하고 있다. 사회복지 분야의 시장화는 사회복지서비스 제공기관들 간의 경쟁적 구도를 유도하고 이용자의 부담을 증가시키는 문제를 안고 있다. 특히 사회복지서비스 제공 기관 간의 경쟁이 서비스 질로 이어진다는 논리는 사회복지노동자와 이용자들을 대립적인 관계인 것처럼 묘사되는 문제를 낳고 있다.

이상에서 살펴본 사회복지 분야의 주요한 흐름은 결국 보편적 권리로서 사회복지

가 확대되는 것을 가로막고 있고 더불어 사회복지노동자들의 근로조건을 악화시키고 있다. 결국 사회복지노동자들은 자신들의 근로조건을 지켜내는 과제를 안고 있는 것과 함께 사회복지의 공공성이 약화되는 것을 저지해야 하는 위치에 직면해 있다. 사회복지분야에서 이루어지고 있는 지방분권, 민간위탁, 시장화는 중앙정부의 주도 하에 시행되고 있는 정책 및 제도이기 때문에 각각에서 파생되는 문제점들을 해결하기 위해서는 중앙정부를 상대로 하는 투쟁이 요구된다. 또한 중앙정부는 자활, 보육, 사회복지시설 노동자들의 근로조건에 관련된 지침을 하달하고 있기 때문에 노동조합은 중앙정부와의 교섭을 적극적으로 추진할 필요가 있다. 하지만 중앙정부를 상대로 요구사항과 교섭을 관철시키기 위해서는 사전 활동으로 투쟁대상과 방법에 대한 전략이 필요하다.

우선 지방정부의 권한과 역할에 대한 중요성을 재인식할 필요가 있다. 현재 지방이양된 사회복지사업은 예산 부족으로 계획된 사회복지사업이 축소시키고 노동자들의 근로조건을 악화시키고 있다. 그렇다면 분권교부세율을 높이거나 아니면 지방이양된 사업을 국고보조사업으로 전환하는 등의 중앙정부를 상대로 하는 방안만을 고려할 것인가?18) 이에 대해 노동조합은 전략적으로 지방자치단체를 상대로 하는 예산확보 및 노동자들의 근로조건 개선을 위한 요구를 적극적으로 구사할 필요가 있다. 예를 들어 중앙정부 차원에서 보육료 자율화를 시행하고자 할 경우 현재 각 지자체에서 제정된 보육조례를 이용하여 이를 일정 부분 통제할 수 있다. 또한 민간위탁 부분에서 중앙정부를 통해서 민간위탁을 철회하고 국가와 지방자치단체가 직접 운영하는 방식을 취하도록 요구할 수 있지만, 지방자치단체별로 민간위탁의 부분을 직접운영으로 전환시키는 노력들이 성과를 얻는다면 앞의 요구들이 힘을 받을 수 있다. 따라서 지방분권, 민간위탁, 시장화가 야기하는 문제들을 해결하기 위해 중앙정부와 지방정부에 대한 요구를 명확히 구분하고 지방정부를 상대로 전개할 수 있는 활동을 배치할 필요가 있다.

한편 지방정부를 상대로 하는 사회복지투쟁을 전개함에 있어 지역사회복지강화의 흐름 속에서 진행되고 있는 지역사회복지계획 수립과 지역사회복지협의체를 적극적으로 이용할 필요가 있다. 지역사회복지계획은 지역의 특성을 고려한 주민의 복지향상을 목표로 시·도 또는 시·군·구 단위에서 4년 마다 수립하고 매년 시행계획을 수립하여 진행하게 된다. 이는 지방분권, 민간위탁, 시장화 등에서 발생하는 문제를 적극적으로 제기하고, 사회복지 노동자(노동조합)의 지역사회복지에 대한 구상을 실현하기 위한 통로로 기능할 수 있다. 또한 사회복지시설 종사자의 처우개선에 관한

18) 백종만(2007)은 복지재정 분권화에 따른 문제의 장단기적 대응방안으로 단기적으로 분권교부세율의 상향조정, 대상사업 수요조정, 수요산정방식의 변경 등을 제안하고 있고, 장기적으로 국고보조금 제도로의 부분적인 환원, 포괄보조금제도의 활성화, 사회복지교부세 제도의 도입을 검토하고 있다.

사항을 포함하도록 하고 있어 노동조합 차원에서는 적극적으로 개입할 필요가 있다.

## 제3장 사회복지서비스 노동 실태와 노동자 반응

### 1. 조사개요

설문조사는 2008년 9월 현재 민주노총 공공노조 산하 사회연대본부 소속 보육, 자활, 사회복지노조와 공공노조 직가임(지역지부, 광주전남, 대구경북) 사업장의 조합원과 비조합원 그리고 무노조 사업장의 노동자들을 대상으로 했다.<sup>19)</sup> 설문조사는 2008년 9월 1일 ~ 10월 30일까지 약 두 달 동안 사회복지서비스 노동자들을 대상으로 하여 746부(2006년 673부)가 수거되었다. 다음의 <표 3-1-1,2>는 설문조사 대상 표본의 특징을 정리한 것이다.

첫째, 조사 대상 사회복지서비스 노동자들의 성비는 업종 및 직종별 특성을 반영 하듯이 여성(77.3%)이 남성(22.7%)보다 3배정도 많았다. 한편 설문조사에 응답한 노동자 중 기혼(50.5%)과 미혼(45.9%)의 비율은 커다란 차이 없었다. 연령별 분포를 보면 30대(37.9%)와 20대(33.3%)가 비슷했다. 최종학력은 조사대상 조합원 10명 중 5명 이상은 4년제 대학교(46.2%)와 대학원(10.3%)을 졸업한 것으로 나타났다.

<표 3-1-1> 자료의 일반적 속성 I

		2006년	2008년
성별	여 성	74.6%(501)	77.3%(570)
	남 성	25.4%(171)	22.7%(167)
혼인 상태	미 혼	50.7%(340)	45.9%(340)
	기 혼	48.6%(326)	50.5%(374)
	기 타	.7%(5)	3.5%(26)
연령대	20대	36.5%(244)	33.3%(243)
	30대	48.0%(321)	37.9%(277)
	40대 이상	15.6%(104)	28.8%(210)
최종 학력	고등학교 졸업 이하	12.1%(81)	18.7%(135)
	전문대 졸업	26.2%(175)	25.0%(180)
	대학교 졸업	54.3%(363)	46.2%(333)
	대학원 졸업	7.3%(49)	10.1%(73)

19) 본 조사의 표본 추출은 조합원과 비조합원, 정규직과 비정규직 노동자들의 반응과 의식을 파악하기 위해 노동조합이 없는 사업장을 임의로 선택했다. 한편 설문조사의 일부 표본은 과소대표 되었는데, 과소대표 된 표본을 시설 및 주체별로 살펴보면 보육, 사회복지 노동자들이다. 이들은 해당 시설 노동자 규모에 비해 상대적으로 표본의 모집단 자체가 적어 과소대표를 피할 수 없었다.

<표 3-1-2> 자료의 일반적 속성Ⅱ

		2006년(673)	2008년	
시설 형태	보육	32.2%(217)	22.3%(165)	
	지역자활센터(前 자활후견기관)	38.2%(257)	34.3%(254)	
	사회복지	29.6%(199)	43.4%(321)	
고용형태	[정규직]	82.1%(544)	79.7%(567)	
	[계]	17.9%(119)	20.3%(144)	
	- 기간제 노동자	16.0%(106)	직접고용 비정규 18.0%(132)	
	- 단시간 노동자	1.5%(10)	간접고용 비정규 1.2%(9)	
	- 용역 노동자	.3%(2)	기타(무기계약포함) 3.3%(23)	
	[비정규직]	.2%(1)		
근속 기간	2년 미만	28.9%(150)	34.9%(221)	
	2-4년 미만	58.2%(251)	24.9%(158)	
	4-10년 미만	18.3%(95)	36.0%(228)	
	10년 이상	4.6%(24)	4.3%( 27)	
담당 업무	사회 복지	사회복지사업 업무	57.1%(133)	16.8%(123)
		사무(회계/전산 등)	6.1%(21)	1.6%(12)
		특수교사	4.5%(9)	.8%(6)
		치료사	6.1%(12)	3.4%(25)
		상담심리사	0.5%(1)	.1%(1)
		직업재활사	7.6%(15)	2.5%(18)
		간호사	2.0%(4)	.7%(5)
		기능직(운전/안전/취사 등)	4.0%(8)	.7%(5)
	기타	7.1%(14)	생활지도사 1.0%(73) 체육지도사 1.4%(10) 요양보호사 2.1%(15) 기타 2.2%(16)	
	자활	사업단	56%(144)	18.8%(132)
총괄		14%(36)	5.7%(42)	
사무(회계/전산/총무)		7.8%(20)	5.5%(40)	
전담인력/기금담당		8.6%(22)	3.3%(24)	
기타		3.5%(9)	2.1%(15)	
보육	보육교사	62.8%(135)	19.0%(139)	
	사무(회계/전산 등)	0.5%(1)	.5%(4)	
	취사	2.3%(5)	1.2%(9)	
	운전	-	.1%(1)	
	특수교사	1.9%(4)	.7%(5)	
	기타	3.7%(8)	.4%(3)	
시설 지역	서울	27.8%(187)	27.7%(203)	
	인천	6.1%(41)	3.3%(24)	
	부산	8.8%(59)	8.6%(63)	
	대구	.9%(6)	1.0%(7)	
	광주	10.3%(69)	3.1%(23)	
	대전	.4%(3)	.4%(3)	
	울산	2.7%(18)	.5%(5)	
	경기	15.6%(105)	23.6%(173)	
	강원	3.0%(20)	11.2%(82)	
	경남	4.9%(33)	6.3%(46)	
	경북	1.2%(8)	2.2%(16)	
	충남	8.0%(54)	4.5%(33)	
	충북	3.1%(21)	1.4%(10)	
	전남	1.0%(7)	3.1%(23)	
	전북	6.2%(42)	3.1%(23)	

			2006년	2008년
시설 형태 및 종류	사회복지 이용시설	종합사회복지관	36.5%(72)	종합사회복지관 10.3%(76) 노인복지시설 7.3%(54) 아동복지시설 1.5%(11) 장애인복지시설 19.8%(146) 지역자활센터 34.0%(250) 보육시설 21.2%(156) 기타 5.8%(43)
		장애인복지관	43.1%(85)	
	노인복지관	5.1%(10)		
	기타	5.6%(11)		
사회복지 생활시설	아동복지시설	4.6%(9)		
	노인복지시설	0.5%(1)		
	여성복지시설			
	부랑인시설			
자활 센터	자활센터	94.1%(241)		
	청소년자활지원기 관	3.5%(9)		
	협회 및 지부 사무처	2.0%(5)		
보육	국공립	13.1%(28)		
	사회복지법인	9.3%(20)		
	기타법인	2.8%(6)		
	법인 외(단체)	0.5%(1)		
	민간개인	47.2%(101)		
	직장	3.7%(8)		
	가정(놀이방)	2.3%(5)		
	공동육아시설	9.8%(21)		
	기타	3.3%(7)		
모법인 형태	사회복지법인	32.1%(176)	40.6%(293)	
	종교법인	27.1%(149)	16.8%(121)	
	학교법인	12.4%(68)	8.6%(62)	
	시민사회단체	14.9%(82)	13.3%(96)	
	기타	13.5%(74)	정부 및 지자체 직접운영 9.4%(68) 영리법인 및 개인 11.2%(81)	
시설 위치	대도시	53.5%(359)	특별시 28.7%(211)	
	중소도시	34.1%(229)	광역시 17.0%(125)	
	읍면지역	12.4%(83)	일반시 38.0%(280)	
			군 16.3%(120)	
노조 유무	<b>조합원</b>	<b>50.8%(340)</b>	<b>조합원 36.3%(243)</b>	
	비조합원	49.2%(329)	유노조 15.7%(105) 비조합원 무노조 48.0%(321) 비조합원	

둘째, 설문조사 대상 표본을 시설 형태별로 구분하면 사회복지(43.4%), 자활(34.2%), 보육(22.3%) 순이며, 직종 및 업무는 사회복지사 업무(16.8%), 자활 사업단(18.8%), 보육교사 업무(19%)가 가장 많았다. 고용형태별로 살펴보면 비정규직(20.3%)에 비해 정규직(79.7%)이 4배가량 많았다. 한편 개별 노동자들의 근속기간을 범주별로 구분해 보면 2년 미만(34.9%)과 4-10년 미만(36.0%)이 가장 많았다.

셋째, 조사대상 시설은 장애인복지시설(19.8%)과 종합사회복지관(10.3%)이 약 30% 정도였으며, 모법인 형태는 사회복지법인(40.6%)이 가장 많았다. 한편 각 시설이 위치한 지역은 서울(27.7%)과 경기(23.6%) 지역이 절반을 차지했다.

넷째, 노동조합 가입여부를 보면 비조합원(63.7%)이 조합원(36.3%)의 두 배가량 많았다. 한편 비조합원 중 무노조 사업장의 비조합원은 48%로 유노조 사업장의 비조합원(15.7%)에 비해 3배 가량 많았다.

## 2. 사회복지서비스 노동자 상태와 노동환경

### 1) 고용 및 노동시장

<표 3-2-1~3>은 사회복지서비스 노동자들의 노동시장 흐름을 정리한 것이다. <표 3-2-1>에서 알 수 있듯이, 사회복지 노동자들의 평균 이직회수는 1.7회(2006년 2.2회)였으며, 이직경험은 65%(2006년 69.8%)였다. 시설 형태별 이직조사 현황을 보면, 보육노동자들의 이직회수(2.2회)나 경험(72.8%)이 가장 높았으며, 사회복지노동자들의 이직회수(1.7회)나 경험(56.3%)은 상대적으로 낮았다.

<표 3-2-1> 각 주체별 이직조사 결과 비교: 2001-2008

년도	평균		보육		자활		사회복지	
	이직횟수	이직경험	이직횟수	이직 경험	이직 횟수	이직 경험	이직횟수	이직경험
2001년			1.7회	39.2%	-	-	-	-
2004년			-	-	-	82.5%	-	-
2006년	2.2회	69.8%	2.2회	69.4%	2.3회	75.4%	2.0회	56.9%
2008년	1.7회	65.0%	2.2회	72.8%	1.5회	70.8%	1.7회	56.3%

<표 3-2-2>에서 알 수 있듯이, 사회복지서비스 노동자 10명 가운데 6명 이상은 현재 일하고 있는 시설 이외에 다른 직장에서 근무한 경험(65%)이 있었으며, 정규직 노동자(51.3%)는 비정규직 노동자(13.9%)에 비해 직업 이동이 2.5배 정도 많았다. 또한 사회복지서비스 노동자 10명 가운데 2명 정도는 1년 이내에 이직할 마음(24.4%)이 있었으며, 이직의향은 정규직(19.3%)이 비정규직에 비해 4배 정도 많았다. 한편 현재 이직의사를 갖고 있는 노동자 10명 가운데 5명 정도(48.2%)는 현재의 직장과 동일한 분야(직종)로 이직할 것이라는 의견을 보였다. 한편 자활노동자는 동일한 시설형태로 이직할 의향(34%)이 다른 노동자에 비해 절반에 불과 했다.

<표 3-2-2> 노동시장 흐름 I: 타 직장 경험 여부 및 이직 의향

	타 직장 유 경험자				1년 이내 이직 의향			
	2006년		2008년		2006년		2008년	
	정규직	비정규직	정규직	비정규직	정규직	비정규직	정규직	비정규직
보육	56.4%	18.1%	57.2%	15.1%	15.8%	9.5%	26.8%	7.9%
자활	63.5%	11.9%	55.8%	14.9%	16.7%	6.0%	17.7%	6.2%
사회복지	50.8%	6.1%	44.4%	12.5%	19.2%	4.0%	16.8%	3.1%
평균	57.4%	12.1%	51.3%	13.9%	17.2%	6.4%	19.3%	5.2%

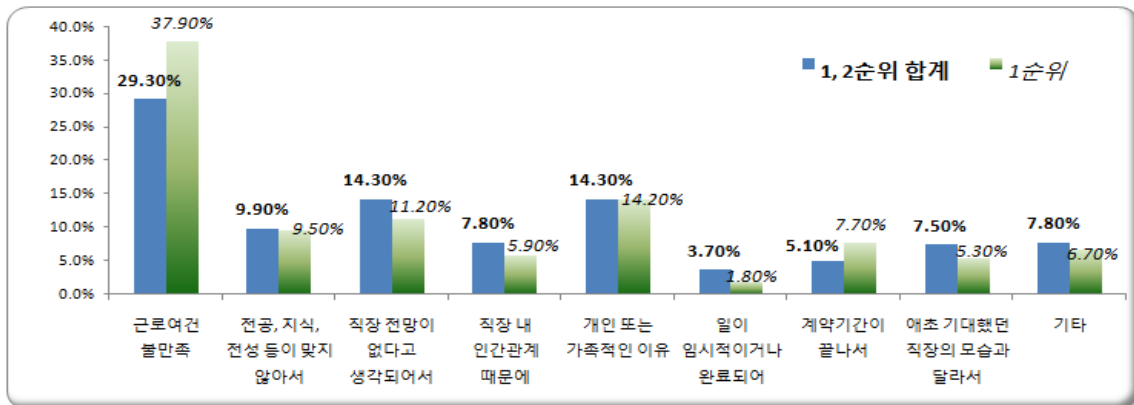


<표 3-2-3> 노동시장 흐름Ⅱ: 고용형태 및 분야

		이전 직장의 고용형태 (정규직인 경우)		이직 할 직장인 현 직장과 동일 직종	
		2006년	2008년	2006년	2008년
사회복지	정규직	77.7%	66.1%	57.8%	60.5%
	비정규직	58.3%	43.6%	41.7%	80.0%
	평균	75.5%	60.4%	55.9%	64.6%
자활	정규직	75.0%	65.7%	29.6%	34.1%
	비정규직	53.6%	44.4%	21.4%	33.3%
	평균	71.7%	61.2%	28.3%	34.0%
보육	정규직	75.0%	76.2%	64.8%	40.7%
	비정규직	51.5%	52.6%	60.6%	66.7%
	평균	69.5%	70.7%	63.8%	47.2%
계	정규직	75.7%	68.2%	47.7%	45.3%
	비정규	53.4%	45.9%	42.5%	58.1%
	평균	71.9%	63.0%	46.8%	48.2%

[그림 3-2-1]에서 알 수 있듯이, 이직 의향을 갖고 있는 사회복지서비스 노동자들의 이직 이유는 △근로여건 불만족(29.3%), △직장 전망이 없다고 생각되어(14.3%), △개인 또는 가족적인 이유(14.3%) 등을 꼽았다. 한편 자활 노동자들은 다른 시설에 비해 이직 이유로 직장 전망(12.3%)과 적성(15.8%) 등이 상대적으로 높게 나타났다.<sup>20)</sup> 설문조사 결과에서는 이직 요인으로 10명 가운데 1명 정도만이 “직장 내 인간관계 때문에”(7.8%)라는 의견을 꼽았지만, 사실 이직요인에는 직장 내 업무나 인간관계에서 나타나는 요인도 작지 않은 것으로 판단된다. 면접조사 과정에서 확인된 바에 따르면, 사회복지서비스 노동자들 중 ‘기관 내 직장 상사와의 갈등도 이직의 한 요인’ 이라고 말하고 있다.

[그림 3-2-1] 현 직장 이직 이유(1,2순위 합계)

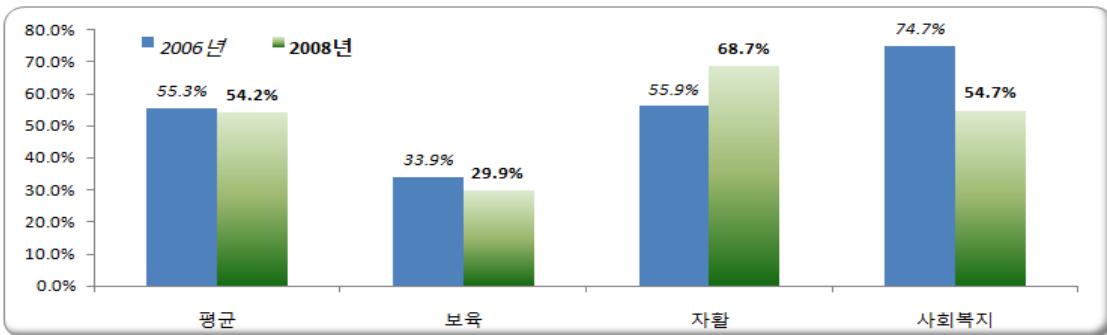


20) 설문조사 결과 자활 전담 및 전문인력은 사업 변화에 따라 고용불안을 느끼고 있다(83.2%)는 의견이 많았으며, 자활 실무자 신규 채용시 기관 근무 전담-전문인력 우선 채용(79.9%)에 대한 의견이 높았다.

<표 3-2-4> 현 직장 이직 이유(1순위 응답)

	근로여건 불만족	전공, 지식, 전성 등이 맞지 않아서	직장 혹은 현재 일이 전망이 없다고 생각되어	직장 내 인간관계 때문	개인 또는 가족적인 이유	계약기간이 끝나서	자기가 애초 기대했던 직장의 모습과 달라서
사회복지	37.7%	8.2%	8.2%	6.6%	8.2%	14.8%	4.9%
자활	35.1%	<b>12.3%</b>	<b>15.8%</b>	5.3%	15.8%	5.3%	7.0%
보육	41.2%	7.8%	9.8%	5.9%	19.6%	2.0%	3.9%
평균	37.9%	9.5%	11.2%	5.9%	14.2%	7.7%	5.3%

[그림 3-2-2] 현 시설 정규직과 동일한 업무 담당 비정규직 여부: 2006-2008



[그림 3-2-2]와 <표 3-2-5>는 사회복지서비스 비정규직 비율 및 고용에 대한 의견을 정리한 것이다. 현재 사회복지 각 시설에는 정규직과 동일한 업무를 담당하는 비정규직이 54.2%(2006년 55.3%)나 되는 것으로 나타났다. 특히 지역자활센터는 정규직과 동일한 업무를 담당하는 비정규직(실무자 및 전담인력 등) 비율이 68.7%나 되는 것으로 나타났다. 사회복지서비스 노동자들은 현 시설에서 비정규직을 고용하는 이유로 △단기 사업 등 한시적인 필요(38.5%), △시설 운영 예산 부족(25.5%)을 꼽았다.<sup>21)</sup>

한편 사회복지 시설 중 사회복지공동모금회나 월드비전과 같은 곳의 단체들이 비정규직 채용을 부추기고 있었다. 면접조사 과정에서 한 노동자는 사회복지공동모금회에 계약직으로 근무했던 경험이 있는데, “(본인의)계약이 종료될 시점에서 계약 연장이나 정규직 전환이 아니라, 다른 대졸 사회복지사를 계약직으로 채용했다” 고 한다. 현재 이 두 단체와 같은 거대 사회복지 단체는 상시 종사업무를 비정규직으로 채용하고 있으며, 기존의 비정규직 사회복지사가 계약 종료되면 고용승계 방식을 취하는 것이 아니라, 또 다른 대졸 신입직원을 계약직(100만원 미만의 급여)으로 채용하고 있는 것으로 알려지고 있다.

21) 설문조사 결과 사회복지 각 기관에서 정규직과 비정규직이 주요한 갈등은 임금 격차(62.2%)와 고용안정(23.3%) 그리고 복리후생(17.3%) 등의 문제였다.

다른 한편 일부 사업장의 경우 노조 가입을 하지 못하도록 비정규직을 채용하는 시설도 있으며, 장애인시설의 경우 정부 지원 사업 자체가 비정규직을 조장하고 있었다. 아래는 사회복지 각 시설 노동자들의 면접조사 과정에서 확인된 내용이다.

요즘에 직원들은 1년 계약직으로 뽑았어요. 몇 해 전부터 조합의 활동을 안 하게 하기 위해서 구두로도 그런 약속을 받고 들어오지만 1년을 계약직으로 뒀요(사회복지사 B, 2008. 10).

다른 종합사회복지관 계약직은 50~80만원씩 그렇게 줘요 그러면 대학교 가면 학교 졸업하고 다시오면 그런 식으로 진행을 하고 한동안 계약직이 유행이었어요. 저희는 아웃풋이 많아요. 애들 보기엔 젊고 자격증도 따가지고 와가지고 놓고 있는 사람들이 많으니까 어떻게든 일 해 보려고……. 포화상태잖아요. 전국민사회복지화 잼아요(사회복지사 F, 2008.10)

장애인종합복지관이나 시설 중 직업재활센터에서 중증장애인 직업재활지원사업을 담당하는 인원(T/O)은 1년 계약직으로 활용하도록 되어 있습니다. 이 사업은 과거 노동부 담당 사업(장애인촉진공단)에서 2008년부터 보건복지부로 이관된 사업(일반회계)인데, 제도적인 문제로 직업재활사가 비정규직(1년 계약직)으로 채용되고 있습니다. 뭐, 기관에선 어쩔 수 없는 일이죠(비정규직 직업재활사 D, 2008. 10).

<표 3-2-5> 사회복지 시설의 비정규직 고용 이유: 2006-2008

		단기 사업 등 한시적 필요 때문에	시설 운영 예산이 부족해서	규정상 인력이 정해져 있기 때문에	계절적 혹은 일시적(결원 등) 필요 때문에	채용 및 해고 등이 자유롭기 때문에	기타	
2006 년	보육	정규직	10.8%	38.6%	9.6%	18.1%	22.9%	
		비정규직	16.3%	32.6%	18.6%	2.3%	30.2%	
		계	12.7%	36.5%	12.7%	12.7%	25.4%	
	자활	정규직	55.6%	20.6%	21.3%	1.3%	1.3%	
		비정규직	56.4%	20.5%	20.5%	2.6%		
		계	55.8%	20.6%	21.1%	1.5%	1.0%	
	사회 복지	정규직	33.8%	40.0%	17.2%	2.8%	6.2%	
		비정규직	36.0%	56.0%	4.0%		4.0%	
		계	34.1%	42.4%	15.3%	2.4%	5.9%	
	합계		<b>37.0%</b>	<b>32.2%</b>	17.0%	4.8%	9.0%	
2008 년	사회 복지	정규직	33.6%	24.0%	16.0%	8.8%	7.2%	10.4%
		비정규직	34.9%	23.3%	23.3%	4.7%	7.0%	7.0%
		계	33.9%	23.8%	17.9%	7.7%	7.1%	9.5%
	자활	정규직	51.2%	25.6%	20.2%	.8%		2.3%
		비정규직	35.0%	22.5%	32.5%	2.5%	5.0%	2.5%
		계	47.3%	24.9%	23.1%	1.2%	1.2%	2.4%
	보육	정규직	18.5%	29.6%	11.1%	37.0%	3.7%	
		비정규직	20.0%	60.0%		6.7%	13.3%	
		계	19.0%	40.5%	7.1%	26.2%	7.1%	
	계		<b>38.5%</b>	<b>25.5%</b>	18.9%	6.9%	4.6%	5.6%

<표 3-2-6> 근로계약 작성 여부 및 방식

		문서를 보고 직접 읽으면서 작성했다	작성된 문서에 서명만 했다	구두로 내용을 통보 받았다	근로계약을 작성하지 않았다
사회복지	정규직	32.2%	50.2%	2.5%	15.1%
	비정규직	46.4%	50.0%	3.6%	
	계	34.9%	50.2%	2.7%	12.2%
자활	정규직	41.5%	21.9%	11.5%	25.1%
	비정규직	53.8%	28.8%	7.7%	9.6%
	계	44.3%	23.4%	<b>10.6%</b>	<b>21.7%</b>
보육	정규직	42.1%	30.6%	9.9%	17.4%
	비정규직	44.1%	29.4%	14.7%	11.8%
	계	42.6%	30.3%	11.0%	16.1%
계		39.5%	37.0%	7.2%	16.4%

<표 3-2-6>은 사회복지서비스 노동자들의 근로계약서 작성여부에 대한 의견을 정리한 것이다. 근로기준법에는 사용자는 근로계약 서면작성을 의무화하도록 되어 있다. 이번 설문조사 결과를 보면 사회복지서비스 노동자들의 근로계약 서면 작성 비율은 76.5%로 꽤 높게 나타났다. 하지만 아직도 근로계약서 서면작성을 하지 않는 비율이 23.6%나 되었으며, 자활의 경우 32.3%는 근로계약 서면 작성을 하지 않는 것으로 나타났다. 지역자활센터의 근로계약 서면 작성 비율이 낮은 이유는 해당 부처의 지침이 없기 때문이라는 의견이 많은데, 이는 사회복지와 같은 현장에서 아직도 근로기준법의 준수 대상이 무엇이고, 적용 예외 규정인지도 모르기 때문이다. 이런 측면에서 보면 노동부 담당 지청에서 사업장의 근로기준법과 관련된 내용을 명확하게 정리해서 전달할 필요성 있다.

## 2) 노동환경과 노동조건

### (1) 노동조건

<표 3-2-7>은 사회복지서비스 노동자들의 상태와 노동조건을 정리한 것이다. 첫째, 사회복지서비스 노동자들의 평균 근속기간은 3.9년(2006년 3.6년)이며, 비정규직(2.2년, 2006년 3년)은 정규직(4.3년, 2006년 3.6년)에 비해 근속기간이 2년 정도 짧았다. 사회복지 각 시설별 근속기간을 보면 보육(2.9년)이 사회복지(4.5년)나 자활(3.8년)에 비해 짧은 편이다. 둘째, 사회복지서비스 노동자들의 주당 평균 노동시간은 43.3시간(2006년 48.9시간)이며, 비정규직의 노동시간(41.4시간)은 정규직(44시간)보다 3시간정도 짧았다. 각 시설별 노동시간을 보면 보육(45.7시간)이 상대적으로 긴 편이다. 셋째, 사회복지서비스 노동자들의 월 평균 임금은 154만원(2006년 136만원)이며, 비정규직(124만8천원)은 정규직(161만4천원)의 77.3%수준의 임금을 받고 있었다. 각 시설별 임금은 사회복지(171만7천원)가 가장 많았다. 넷째, 사회복지서비스 노동자들의 평균 연령은 35.3세(2006년 33세)이며, 정규직(35.4세)과 비정규직(34.8세)은 큰 차이가 없었다.

<표 3-2-7> 사회복지서비스 노동자의 상태와 노동조건 비교: 2006-2008

구분		월평균 임금	평균근속 기간	평균 연령	주당평균 노동시간	부양 가족 수	이직 회수	
2006 년	시설 형태	보육	105.2	3.6	33.2	53.9	2.7	2.2
		자활	143.2	2.9	33.6	47.3	2.2	2.3
		사회복지	159.0	4.5	31.9	46.0	2.2	2.0
		평균	136.1	3.6	33.0	49.0	2.4	2.2
	고용 형태	정규직	143.4	3.6	32.8	49.5	2.3	2.2
		비정규직	105.4	3.0	33.6	46.0	2.7	2.3
평균		136.5	3.6	32.9	48.7	2.4	2.2	
2008 년	시설 형태	보육	130.2	2.5	33.7	45.7	3.0	2.0
		자활	146.9	3.8	34.5	43.8	2.8	1.5
		사회복지	171.7	4.5	36.8	41.5	2.8	1.7
		평균	154.1	3.9	35.3	43.3	2.8	1.7
	고용 형태	정규직	161.4	4.3	35.4	44.0	2.8	1.7
		비정규직	124.8	2.2	34.8	41.4	3.0	1.8
평균		153.9	3.9	35.3	43.9	2.8	1.7	

#### ① 노동시간

<표 3-2-8>에서 알 수 있듯이, 사회복지서비스 노동자들의 주당 평균 노동시간은 예년에 비해 줄어들고 있는 추세다. 사회복지서비스 노동자들의 노동시간이 가장 많이 줄어 든 곳은 보육시설이다. 보육의 경우 2008년 현재 주당 평균 노동시간

이 45.7시간으로 2006년(53.9시간)에 비해 8시간 정도 줄어들었다. 물론 자활과 사회복지의 경우에도 지난 2년 사이에 노동시간은 4시간 정도 줄어들었다.

<표 3-2-8> 사회복지서비스 노동시간 조사 결과 비교: 2001-2008

년도	보육		자활		사회복지	
	주당 노동시간	주당 연장노동시간	주당 노동시간	주당 연장노동시간	주당 노동시간	주당 연장노동시간
2001년	59.3시간	15.3시간	-	-	-	-
2003년	-	-	-	-	51.8시간	7.8시간
2004년	10.5시간(1일)	2시간(1일)	46시간	2시간(1일)	-	-
2006년	53.9시간	9.9시간	47.3시간	7.3시간	46.7시간	6시간
2008년	45.7시간		43.8시간		41.5시간	

실제로 이번 설문조사 결과 사회복지서비스 노동자들의 주5일제 시행 비율은 66.5%로, 2006년(55.4%)에 비해 10%p 정도 높았다. 이는 사회복지서비스 노동자들의 노동시간을 범주화한 자료에서도 확인된다. <표 3-2-9>에서 알 수 있듯이, 장시간 노동(53시간 이상)을 하고 있는 비율(10.7%)이 지난 2006년(47.5%)보다 36.8%나 감소했다. 이와 같은 결과는 주5일제 도입의 효과로 해석된다.

<표 3-2-9> 주당 노동시간 구간별 비교: 2006-2008

시간	년도	평균	보육	자활	사회복지
40-44시간	2006년	21.5%	7.5%	24.2%	32.0%
	2008년	47.5%	21.8%	47.4%	61.4%
45-48시간	2006년	16.0%	4.1%	22.2%	19.7%
	2008년	28.4%	29.5%	27.5%	27.6%
49-52시간	2006년	15.0%	8.8%	17.5%	17.7%
	2008년	13.9%	20.5%	17.8%	6.9%
53-56시간	2006년	14.5%	13.6%	16.5%	12.9%
	2008년	5.9%	<b>16.7%</b>	3.6%	2.1%
57-60시간	2006년	5.1%	4.8%	6.7%	3.4%
	2008년	2.5%	<b>6.4%</b>	1.6%	1.0%
60시간 이상	2006년	27.9%	61.2%	12.9%	14.3%
	2008년	2.3%	<b>5.1%</b>	2.0%	1.0%

## ② 임금

앞의 2장(한국고용정보원 OES)에서 살펴본 바와 같이 사회복지서비스 노동자들의 임금은 이미 정부 산하 기관 통계에서도 확인된바 있다. 이러한 구체적인 내용은 이번 실태조사 결과에서도 동일하게 확인된다.

<표 3-2-10> 사회복지서비스 월평균 임금 조사 결과 비교: 2001-2008

년도	임금 노동자 (사회복지 임금 수준)	도시 근로자 (사회복지 임금 수준)	사회복지서비스			
			평균	보육	자활	사회복지
2001년				83만원	-	-
2003년				-	-	148만원
2004년				96만원	127만원	-
2006년	166만원 (81.9%)	222만원 (61.2%)	136만원	105만원	143만원	159만원
2008년	185만원 (83.2%)	374만원 (41.0%)	154만원	130만원	143만원*	
					146만원	171만원
					137만원*	
					177만원*	

주 : 1) 임노동자 월 평균 임금은 한국노동사회연구소 자료(원자료: 경제활동인구부가조사 원자료)  
 2) 도시근로자 평균 임금은 통계청 발표 자료.  
 3) 2006년과 2008년 자료는 한국노동사회연구소 조사 자료이며, \*는 2006년과 2008년 한국사회복지사협회 조사 자료임. 그 밖의 출처는 김종진(2006a)을 참조할 것.  
 4) 보육시설의 경우 공동육아시설과 구립시설의 표본이 상대적으로 많아 임금이 높게 나타났음.

첫째, 사회복지서비스 노동자 월 평균 임금(154만원, 서울 156만6천원)은 아직도 도시 노동자 평균임금(374만원)의 41% 수준 인데, 이는 2006년 사회복지서비스 노동자 월평균 임금(136만원) 대비 도시 노동자 월 평균 임금(222만원) 격차(61.2%)보다도 더 컸다. 한편 2008년 현재 사회복지서비스 노동자는 전체 임금노동자 월 평균 임금(185만원)의 83.2% 수준을 받고 있다.

<표 3-2-11> 사회복지서비스 임금불평등 비교 : 2006-2008

	저임금계층		중간임금계층		고임금계층	
	2006년	2008년	2006년	2008년	2006년	2008년
보육	38.5%	<b>14.7%</b>	61.5%	85.3%		
자활	4.4%	6.5%	93.0%	89.4%	2.6%	4.1%
사회복지	3.8%	3.0%	90.7%	88.4%	5.5%	8.6%
계	14.9%	6.8%	82.4%	88.1%	2.7%	5.2%

주 : 1) 2006년 저임금은 96.6만원 미만, 고임금은 217.5만원 이상, 2008년 저임금은 100만원 미만, 고임금은 225만원 이상임.  
 2) 저임금이란 EU(유럽연합) LoWER(Low Wage Employment Research Network, 저임금고용연구네트워크)에서 '임금노동자 중위임금의 2/3 미만'을 저임금 계층, '중위임금의 2/3이상 3/2미만'을 중간임금계층, '중위임금의 3/2이상'을 고임금 계층으로 정의하고 있음.

둘째, 실태조사 결과에 의하면 2008년 현재 사회복지서비스 노동자 중 저임금계층 비율은 6.8% 정도로 2006년(14.9%)에 비해 8.1%p 정도 줄었다. 하지만 아직도 보육 노동자 중 월평균 100만원 미만을 받고 있는 저임금 계층 비율은 14.7%나 되는 것으로 나타났다. 반면 사회복지 시설 노동자는 자활에 비해 상대적 고임금계층(225만원 이상) 비율(8.6%)이 2배 이상 높았다.

### ③ 복지제도

기존 연구조사 자료에서 보면 사회복지서비스 노동자들의 노동조건 중 복지제도는 매우 미흡한 것으로 알려져 있다. 특히 개별 사업장에서 시행되고 있는 법정복지혜택(수당 등)의 적용률은 아직도 미약한 곳이 많다. <표 3-2-12>는 사회복지서비스 노동자 복지혜택 적용률을 정리한 것이다.

첫째, 일반적으로 사회복지서비스 노동자들의 복지제도 항목 중 여름휴가비, 가계보조수당, 가족수당의 적용률은 30%도 못 미쳤다. 그나마 이 3가지 항목은 자활과 사회복지 노동자들에게 주로 적용될 뿐, 보육 노동자들에게는 거의 적용되지 않는 항목들이다. 게다가 보육노동자 10명 중 6명 정도(59.7%)는 중식비를 지급받지 못하고 있었으며, 10명 중 2명 정도(24.3%)는 시설에 반납하고 있었다([그림 3-2-3]).<sup>22)</sup>

<표 3-2-12> 사회복지서비스 노동자 복지혜택 적용률 비교 : 2006-2008

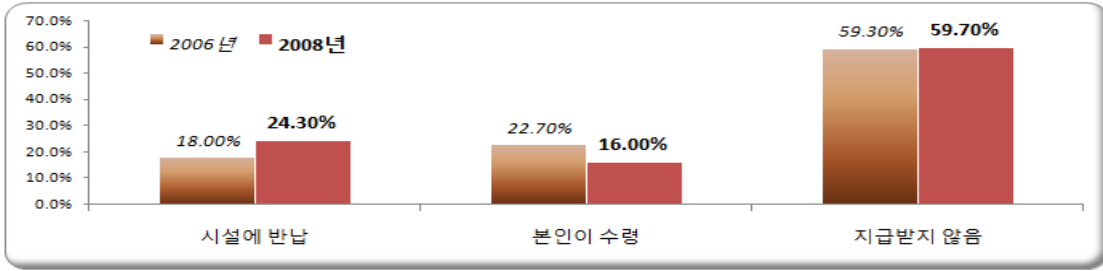
주요 항목	시기	계	보육	자활	사회복지
여름휴가비	2006년	21.8%	28.6%	16.2%	21.1%
	2008년	18.5%	27.7%	34.3%	38.0%
체력단련비	2006년	38.4%	1.8%	65.0%	45.9%
	2008년	40.0%	1.0%	55.5%	43.5%
명절 휴가비	2006년	64.9%	57.1%	76.1%	61.7%
	2008년	57.2%	16.3%	36.9%	46.8%
교통비	2006년	52.2%	8.0%	76.9%	67.7%
	2008년	57.2%	5.7%	42.3%	52.0%
식비	2006년	45.9%	7.1%	62.4%	63.9%
	2008년	59.9%	9.0%	41.3%	49.7%
직무수당	2006년	35.9%	11.6%	55.6%	39.1%
	2008년	47.4%	11.7%	48.7%	39.6%
가계보조수당	2006년	23.5%	2.7%	14.5%	48.9%
	2008년	27.2%	0.5%	17.9%	81.6%
가족수당	2006년	29.3%	1.8%	43.0%	39.8%
	2008년	39.7%	1.7%	46.3%	52.0%

주 : 주요 복지제도 항목은 사회복지 시설에서 상대적으로 적용률이 높은 항목만을 정리한 것임.

22) 현재 보육교사의 중식비는 월 2만5천원(1일 1천원) 정도인데, 일부 사업장의 경우 보육교사에게 식비 부담금을 더 받고 있는 곳도 있다.



[그림 3-2-3] 중식비 처리 현황: 2006-2008



<표 3-2-13> 수당 지급 형태

수당 형태	년도	시설 형태	실 노동시간에 비해 통상임금의 50% 가산 지급	노동시간 가산 없이 통상임금 지급	매월 일정 (고정)액 지급	수당을 지급하는 대신 노동시간을 면제 받음	지급하지 않음
연장 근로 수당	2006년	보육	11.5%	3.3%	29.5%	1.6%	54.1%
		자활	11.8%	9.8%	25.5%	3.9%	49.0%
		사회복지	6.4%	2.6%	32.1%	14.1%	44.9%
		계	10.0%	5.8%	<b>28.6%</b>	<b>6.6%</b>	49.0%
	2008년	사회복지	23.0%	28.5%	18.2%	11.5%	18.8%
		자활	13.9%	11.4%	21.7%	7.8%	45.2%
		보육	12.0%	23.3%	26.3%		38.3%
		계	<b>16.6%</b>	20.9%	<b>21.8%</b>	<b>6.9%</b>	<b>33.8%</b>
휴일 근로 수당	2006년	사회복지	15.8%	13.3%	10.3%	<b>50.3%</b>	10.3%
		자활	14.3%	7.5%	7.5%	15.6%	55.1%
		보육	3.8%	20.8%	17.0%	1.9%	56.6%
		계	12.2%	13.2%	<b>11.0%</b>	<b>25.8%</b>	<b>37.8%</b>
	2008년	보육	7.1%	5.4%	3.6%	1.8%	82.1%
		자활	6.3%	7.4%	8.4%	9.5%	68.4%
		사회복지	6.9%	1.4%	16.7%	<b>40.3%</b>	34.7%
		계	<b>6.7%</b>	4.9%	<b>9.9%</b>	<b>17.5%</b>	<b>61.0%</b>
야간 근로 수당	2006년	보육	7.4%	6.8%	10.5%	.6%	74.7%
		자활	7.3%	5.7%	13.0%	3.1%	71.0%
		사회복지	4.7%	5.5%	24.2%	18.0%	47.7%
		계	<b>6.6%</b>	6.0%	<b>15.1%</b>	6.2%	<b>66.0%</b>
	2008년	사회복지	20.8%	23.8%	16.9%	9.2%	29.2%
		자활	12.8%	7.8%	9.2%	8.5%	61.7%
		보육	6.8%	20.4%	17.5%	1.9%	53.4%
		계	<b>13.9%</b>	<b>16.8%</b>	<b>14.2%</b>	7.0%	<b>48.1%</b>

둘째, 지난 2년 사이 사회복지서비스 노동자의 수당 지급은 상대적으로 높아졌으나, 아직도 법정기준에 따른 적용은 미흡한 상황이다. 사회복지서비스 노동자들은 1주일에 평균 2.3회의 연장근무를 하면서도 “통상 임금의 50%를 가산하여 연장근로 수당을 지급” 받는 곳은 16.6%(2006년 10%)에 불과했으며, “지급하지 않는다”는 곳이 3분의 1(33.8%, 2006년 49%)이나 되었다. 그 외에는 연장 근로 수당을

매월 “일정액 지급” (21.8%), “근로시간 가산 없이 통상임금 지급” (20.9%) 하고 있다. 한편 휴일(12.2%)과 야간근로(13.9%)의 경우 “통상 임금의 50%를 가산하여 수당을 지급” 하는 곳은 12%~13% 수준(2006년 6% 수준)에 불과했으며, “지급하지 않는다” 는 곳이 4분의 1(37%~48.1%, 2006년 60% 수준)이나 되었다. 특히 보육시설의 경우 상대적으로 연장근로에 대한 수당이 제대로 지급되지 않았다(<표 3-2-13>).

<표 3-2-14> 휴가 미 사용 이유: 2006-2008

구분		업무(일)가 많아서	휴가 규정이 없어서	사용 할 수 있는 분위기가 아니라서	다른 사람에게 업무가 전가되기 때문	기타		
2006 년	보육	정규직	7.2%	21.0%	25.4%	40.6%	5.8%	
		비정규직	4.5%	50.0%	18.2%	25.0%	2.3%	
		계	6.6%	28.0%	23.6%	36.8%	4.9%	
	자활	06년	정규직	51.5%	2.5%	16.6%	21.5%	8.0%
			비정규직	30.0%	33.3%	6.7%	20.0%	10.0%
			계	48.2%	7.3%	15.0%	21.2%	8.3%
		2004년	43.7%	5.1%	-	32.5%	16.1%	
	사회 복지	정규직	44.2%	3.5%	14.2%	24.8%	13.3%	
		비정규직	29.4%		29.4%	29.4%	11.8%	
		계	42.3%	3.1%	16.2%	25.4%	13.1%	
합계		31.6%	13.8%	18.5%	27.2%	8.4%		
2008 년	보육	정규직	11.7%	5.0%	16.7%	43.3%	23.3%	
		비정규직	8.3%	8.3%	12.5%	37.5%	33.3%	
		계	10.7%	6.0%	15.5%	41.7%	26.2%	
	자활	정규	51.1%	5.9%	4.4%	13.3%	26.7%	
		비정규	38.9%	4.4%	-	16.7%	27.8%	
		계	49.1%	16.7%	3.7%	13.9%	26.9%	
	사회 복지	정규직	28.8%	1.9%	37.5%	18.3%	13.5%	
		비정규직	7.1%	<b>35.7%</b>	<b>28.6%</b>	7.1%	21.4%	
		계	26.3%	5.9%	36.4%	16.9%	14.4%	
	합계		30.0%	5.9%	19.4%	22.2%	<b>22.5%</b>	

셋째, 사회복지서비스 노동자들은 지난 2년 전과 마찬가지로 휴가를 잘 사용하지 못하고 있었으며, 그나마 휴가 수당은 거의 지급받지 못하고 있었다. 설문조사 결과 노동자 10명 가운데 4명 정도(40.1%)는 대체로 휴가를 잘 사용하지 못하고 있었으며, 휴가를 잘 사용하지 못하는 이유로 △업무가 많아서(30%), △다른 사람에게 업무가 전가되기 때문에(22.2%), △사용할 수 있는 분위기가 아니라서(19.4%) 등을 꼽았다. 그런데 사회복지 시설 비정규직의 경우 휴가를 잘 사용하지 못하는 이유가 “휴가 규정이 없어서” (35.7%)와 “사용할 수 있는 분위기가 아니라서” (28.6%)라는 의견이 많았다(<표 3-2-14>). 그나마 유노조 사업장의 경우 근로기준법 적용이 상대적으로 잘 이루어지고 있는 편이다. 하지만 다음의 면접조사 과정에서 확인되

고 있듯이, 아직도 각 시설별 분위기나 여건에 따라 휴가사용 여부가 다르다.

사실 그 전까지는 지침 안에서도 연월차수당이라든가 하는 게 전혀 명시돼 있지 않았어요. 어쨌든 2003년 (대정부)공투본 싸움을 하면서 바뀐 게, 지침 안에 연월차수당 지급하는 게 명시가 됐고, 휴가를 눈치 덜 보고 사용할 수 있는 분위기는 만들어졌죠. 임금체불도 그전에는 저희가 잘 모르고 있었는데, 연장수당이나 야간근로수당은 일반직은 별 해당 안 되는데, 특수직들은 해당이 많이 되거든요. 그런 부분들에 대한 수당도 지침 안에서 최대한 지급할 수 있도록 만들었죠. 그런 부분들이 바뀌었죠(사회복지 노조 간부 A, 2008.6).

안양에는 줄 설정도로 다른 복지관보다는 여기가 “노조가 있어서 잘되어있다. 연차도 쓸 수 있고” 이런 소문은 밖으로 대개 좋게 났어요. 제가 알기로 경기도 장애인복지관에서는 임금이 2번째로 높다고 하더라구요(사회복지 조합원 E, 2008.10).

저희는 휴가는 쓰라고는 하는데 개인적으로는 치료나 프로그램 하면서 못 쓰는 경우가 많기는 해요. 프로그램 내가 하루 빠지면 일주일이 빠지는 게 되니까, 제가 담당하는 아이들은 지나쳐 버리고 빠지는 부분이 되니까(상담치료사 G, 2008.10).

#### ④ 교육훈련

사회복지서비스 노동자들의 교육훈련 현황은 <표 3-2-15, 16>에 정리되어 있다. 첫째, 사회복지서비스 시설 및 고용형태별 교육훈련 적용에 차이가 확인된다. 사회복지서비스 노동자 10명 가운데 2명 정도(24.6%)는 지난 1년 동안 본인의 업무와 관련한 교육훈련 경험이 없었다. 대체로 교육훈련에 참가하지 못한 이유는 “기관에서 보내주지 않아서” (39.3%)나 “해당자에 포함되지 못했기 때문” (22.5%)으로 나타났다. 한편 사회복지 노동자들 중 비정규직(31.9%)은 정규직(23.1%)에 비해 교육훈련에 참여하지 못한 비율이 10%p 더 많았으며, 주된 이유는 “해당자에 포함되지 않아서” (35%)나 “기관에서 보내주지 않아서” (27.5%)였다. 시설별로는 사회복지(37.2%)와 보육(42.9%) 비정규직 노동자들이 상대적으로 정규직에 비해 교육훈련 참여도가 적었다(<표 3-2-15>).<sup>23)</sup>

23) 현재 보육교사의 보수교육은 3년에 한번씩 이수하도록 되어 있다. 때문에 근속기간 3년 미만 교사의 경우 “교육훈련에 본인이 해당되지 않았기 때문”으로 응답했을 가능성이 있다. 물론 사회복지 시설 중 장애인시설 담당 직업재활사의 경우 통상 분기에 한번 정도 교육이 있을 정도로 교육은 매우 많다. 예를 들면 장애인 촉진공단과 같은 곳에서 진행되는 교육뿐 아니라, 관련 단체나 협회 등에서 진행되는 교육으로 1년에 최소 4~5회 이상 교육훈련 기회가 있다.

<표 3-2-15> 교육훈련 미참여 비율 및 이유

		교육훈련 미 경험	교육훈련 미참가 이유						
			일이 많아서	해당자에 포함되지 않아서	기관에서 보내주지 않아서	다른 사람에게 업무가 전가되기 때문에	적합한 프로그램이 아니거나 없어서	본인이 원하지 않아서	
시설 형태	사회 복지	정규직	28.5%	12.5%	8.8%	70.0%	1.3%	5.0%	2.5%
		비정규직	37.7%	5.6%	33.3%	44.4%		5.6%	11.1%
		계	30.2%	11.2%	13.3%	65.3%	1.0%	5.1%	4.1%
	자활	정규직	16.1%	22.2%	25.9%	3.7%	14.8%	33.3%	
		비정규직	18.9%	14.3%	57.1%	14.3%		14.3%	
		계	16.7%	20.6%	32.4%	5.9%	11.8%	29.4%	
	보육	정규직	23.4%	18.5%	40.7%	3.7%	18.5%	11.1%	7.4%
		비정규직	42.9%	13.3%	26.7%	13.3%	13.3%	20.0%	13.3%
		계	27.7%	16.7%	35.7%	7.1%	16.7%	14.3%	9.5%
고용 형태	정규직	23.1%	15.7%	18.7%	43.3%	7.5%	11.9%	3.0%	
	비정규직	31.9%	10.0%	<b>35.0%</b>	<b>27.5%</b>	5.0%	12.5%	10.0%	
	계	24.6%	14.6%	22.5%	39.3%	6.7%	11.8%	5.1%	

둘째, 사회복지서비스 고용형태 및 시설에 따른 교육훈련 및 교육훈련 비용 지급에 차이가 있다. 먼저, 사회복지서비스 정규직(88.8%)은 비정규직(11.2%)보다 교육훈련비 지급 비율이 4배 가량 많았다. 게다가 정기산업안전보건교육(정규직 78.9%, 비정규 21.1%)이나 성희롱 예방교육(정규 88.9%, 비정규 10.2%) 등의 교육훈련에도 정규직은 비정규직보다 4배 가량 교육 혜택을 많이 받고 있었다. 한편 성희롱 예방교육을 받은 사회복지서비스 노동자는 10명 가운데 3명(34.2%) 정도에 불과했으며, 산업안전보건교육은 10명 가운데 1명(7.8%)도 채 되지 않았다(<표 3-2-16>).<sup>24)</sup>

24) 대부분의 사회복지 시설에서 성희롱예방 교육은 거의 진행되지 않고 있거나 형식적으로 진행되고 있는 상황이다. 실제로 면접대상 사회복지 시설 한 노동자는 현재 기관에서 매년 1번 진행되는 수련회 때 30분 가량 성희롱 예방교육을 받고 있다고 한다. 하지만 교육 시간 자체가 너무 짧기 때문에 교육의 실효성은 없다고 한다.

<표 3-2-16> 교육훈련비 지급 및 교육훈련 프로그램 적용 여부

		교육훈련비 적용	정기산업안전 보건교육	성희롱 예방교육	
시설 형태	사회 복지	정규직	44.1%	33.3%	55.3%
		비정규직	4.8%	12.3%	4.9%
		계	48.9%	45.6%	60.2%
	자활	정규직	22.9%	36.8%	30.7%
		비정규직	3.2%	8.8%	4.1%
		계	26.1%	45.6%	34.8%
	보육	정규직	21.8%	8.8%	3.7%
		비정규직	3.2%		1.2%
		계	25.0%	8.8%	4.9%
고용 형태	정규직	88.8%	78.2%	89.8%	
	비정규직	11.2%	21.1%	10.2%	
계		26.5%	7.8%	34.2%	

셋째, 보육교사의 보수교육 형태와 시기가 변화되고 있는 상황이 파악된다. 먼저, 보수교육 참여 시기는 평일(39.8%)보다 주말(36.6%)이나 야간(8.9%)이 더 많았으며, 최근에는 사이버 교육(14.6%) 참여 비율도 높게 나타났다(<표 3-2-17>). 한편 보육시설의 경우 보수교육과 대체교사 문제가 맞물려 있다. <표 3-2-18>에서 알 수 있듯이, 보육시설에서는 보육교사들의 보수교육을 야간과 주말을 이용하라거나 (-.439), 평일보수교육 참여시 대체교사 비용을 교사에서 전가하는 상황(-1.108)이 발생하고 있다. 게다가 현재 보육시설에서는 병가로 인한 대체교사 구하기도 어려운 상황(-.191)인 것으로 나타났다.

<표 3-2-17> 최근 보수교육 이후 형태와 시기

	평일 교육 참여	주말 교육 참여	야간 교육 참여	사이버 교육 참여
정규직	39.0%	36.0%	9.0%	16.0%
비정규직	43.5%	39.1%	8.7%	8.7%
계	<b>39.8%</b>	<b>36.6%</b>	8.9%	<b>14.6%</b>

<표 3-2-18> 보수교육 및 대체교사 문제

	평일 교육은 대체교사가 없어 다른 교사에 업무가 전가 될 수 없는 상황임			평일 교육을 받으려면 대체교사 및 비용을 본인이 해결하라고 함			시설에서는 보수교육을 야간이나 주말에 가라고 함			시설에서는 병가로 인한 교사 결원 시 대체교사를 이용함			시설에서는 출산 및 육아 등으로 인한 교사 결원시 대체교사를 이용함		
	그저 그렇다	그렇다	매우 그렇다	그저 그렇다	그렇다	매우 그렇다	그저 그렇다	그렇다	매우 그렇다	그저 그렇다	그렇다	매우 그렇다	그저 그렇다	그렇다	매우 그렇다
정규직	15.8%	23.7%	28.9%	18.0%	3.6%	3.6%	19.5%	12.4%	13.3%	19.5%	22.1%	15.9%	12.6%	33.3%	37.8%
비정규직	14.3%	17.9%	35.7%	22.2%	7.4%	3.7%	14.3%	21.4%	17.9%	17.9%	10.7%	25.0%	7.1%	32.1%	50.0%
계	15.5%	22.5%	30.3%	18.8%	4.3%	3.6%	18.4%	14.2%	14.2%	19.1%	19.9%	17.7%	11.5%	33.1%	40.3%

## (2) 노동과정과 업무

### ① 업무 내용

사회복지서비스 주요 직종별 업무 내용은 <표 3-2-19~24>에서 알 수 있듯이, 직무 자율성, 직무요구, 조직체계, 보상부적절, 직무 불안정의 5가지를 살펴보았다.<sup>25)</sup> 첫째, 사회복지서비스 주요 직종 중 직무 자율성 반응은 자활실무자(36.33점)와 사회복지사(38.61점)가 가장 높았으며, 기타 사회복지직(62.52점)의 직무 자율성이 가장 낮았다. 특히 기타 사회복지직은 △창의력(60.85점), △업무 수행 지식 기술(62.25점), △작업 책임과 권한(68점), △업무자율성(71.25점)의 4가지 항목에서 직무 자율성이 가장 낮게 나타났다. 한편 사회복지 각 시설에서 자활 실무자와 사회복지사는 해당 업무의 성격이나 내용으로 보아 직무 자율성이 가장 높을 수 밖에 없다. 사회복지사는 클라이언트들을 대상으로 하는 프로그램을 진행하는 데 나름 재량권을 갖고 있으며, 자활 실무자의 경우 담당 사업단에 대한 권한이나 참여자(주민)와의 관계 속에서 이루어지는 업무 자체가 상대적으로 자율성이 높은 직종 중 하나다.

25) 직무스트레스 주요 지표는 전 세계적으로 공통적인 문항(직무스트레스 학회)을 정리한 내용을 한국 상황에 적합하게 정리된 설문 문항을 사용했으며, 본 실태조사에서는 총 8개 지표 중 5개 지표만을 사용했다.

<표 3-2-19> 직무 자율성(단위: 100점 만점)

직종	직무 자율성	창의력	업무 안정성	업무 수행 지식 기술	작업 책임권한	업무 자율성
사회복지사	38.61	26.42	<b>57.92</b>	32.52	36.17	40.04
보육교사	42.89	22.88	52.85	35.81	45.32	58.51
자활실무자	36.33	33.01	47.24	39.47	30.59	31.30
기타전문직	35.53	27.23	43.30	22.80	38.83	45.17
기타 사회복지직	<b>62.52</b>	<b>60.85</b>	51.23	<b>62.25</b>	<b>68.00</b>	<b>71.25</b>
기타	43.69	42.46	44.25	43.58	44.25	43.24
계	42.45	34.25	50.17	39.84	41.91	46.31

주 : 1) 100점에 가까울수록 해당 항목에 대한 각 직종 노동자들이 부정적(-)인 의견이나, 불만족한 응답률이 높은 것을 의미함.  
 2) 해당 항목은 5점 척도로 '전혀 그렇지 않다' ~ '매우 그런편'의 값을 점수화했음. 긍정적 값엔 100점, 부정적 인 값에 0점을 주었음.  
 3) 직종 구분 : ①기타 전문직은 특수교사, 간호사, 치료사, 상담심리사, 직업재활사 등, ②기타 사회복지직은 생활 지도사, 영양보호사, 기금 및 전달인력 등, ③ 기타는 취사, 운전 등의 기타 직종임

둘째, 사회복지서비스 주요 직종 중 직무 요구 반응은 사회복지사(59.03점)와 자활실무자(56.60점)가 가장 높았으며, 기타 사회복지직(32.5점)이 가장 낮았다. 특히 사회복지사의 경우 △이중 업무수행(64.34점), △집중력 요구(60.24점), △다층적인 업무(73.77점)의 3가지 항목에서 직무 요구도가 가장 높았다. 자활 실무자의 경우 △업무과다(65.13점), △일과 가정 양립(63.94점)의 2가지 항목이 가장 높게 나타났다. 한편 기타 사회복지직의 경우 직무 요구 8가지 항목에서 모두 가장 낮게 나타났다.

<표 3-2-20> 직무 요구(단위: 100점 만점)

직종	직무 요구	업무 과다	이중 업무수행	업무량 증가	동료부하 책임부담	집중력 요구	충분한 휴식	일과 가정 양립	다층적 업무
사회복지사	<b>59.03</b>	62.90	<b>64.34</b>	59.01	52.06	<b>60.24</b>	44.87	55.53	<b>73.77</b>
보육교사	55.64	<b>65.13</b>	54.10	58.50	46.74	58.56	26.36	<b>63.94</b>	<b>72.10</b>
자활실무자	56.60	55.51	51.40	61.56	<b>56.89</b>	58.52	47.78	52.92	68.34
기타 전문직	50.90	50.41	50.00	<b>58.89</b>	42.37	58.05	41.66	49.15	57.20
기타 사회복지직	32.50	38.31	30.28	34.04	22.38	32.14	33.09	39.62	35.00
기타	46.57	44.86	40.75	46.23	39.04	52.39	<b>49.31</b>	46.23	53.76
계	51.92	54.67	49.89	54.72	45.96	54.31	40.43	52.66	62.77

셋째, 사회복지서비스 주요 직종 중 조직체계 반응은 기타 사회복지직(63.10점)이 가장 높았으며, 자활실무자(41.33점)가 가장 낮았다. 특히 기타 사회복지직은 조직 체계 7가지 항목 모두 다른 직종에 비해 불만족스러운 반응으로 나타났다. 자활실무자의 조직체계 반응이 가장 낮은 이유는 자활 사업의 업무와 연관된 특징으로 이해된다. 자활 실무자들의 주된 업무는 자활근로나 복권기금, 바우처 사업, 공동체

담당과 같은 자활 사업을 담당하는데, 해당 실무자 1인이 담당하는 사업단은 통상 2~3개 정도 된다. 이와 같은 상황에서 자활 실무자들의 적절한 업무지원이나 협조는 불가능한 상황이다. 게다가 자활 실무자 이외의 다른 실무자들은 해당 사업단의 업무를 전담하는 것이 아니기 때문에 상호간의 의견반영도 쉬운 구조는 아니다. 때론 자활사업의 실무자 선정이 기관에서 비민주적으로 진행되는 곳도 있기 때문에 조직체계에 대한 불만이 높을 수도 있다.<sup>26)</sup>

<표 3-2-21> 조직체계(단위: 100점 만점)

직종	조직 체계	인사승진 합리성	업무지원 원할	부서간 업무협조	조직 공동체	의견반영 통로	경력개발 무난	직위 적절성
사회복지사	42.70	44.26	44.26	39.75	41.32	36.77	50.61	43.18
보육교사	46.20	42.51	52.89	44.00	42.12	40.98	51.73	45.97
자활실무자	41.33	39.31	47.78	37.61	37.73	32.71	50.35	44.04
기타 전문직	50.42	55.50	53.38	44.49	48.30	45.33	58.05	47.88
기타 사회복지직	<b>63.10</b>	<b>67.99</b>	<b>65.97</b>	<b>59.25</b>	<b>62.26</b>	<b>63.88</b>	<b>71.11</b>	<b>53.06</b>
기타	47.47	54.10	50.00	39.72	46.52	39.04	56.25	46.18
계	47.02	47.88	51.62	43.28	44.65	41.41	54.90	46.15

<표 3-2-22> 보상 부적절(단위: 100점 만점)

직종	보상 부적절	직업예상 기대치	업적고려 임금수준	직장 존중 신입	일 흥미	즐거움 일	능력 발휘 기회
사회복지사	47.23	50.20	63.11	46.10	35.24	47.33	41.39
보육교사	<b>53.30</b>	<b>57.06</b>	<b>76.71</b>	48.11	37.67	<b>54.10</b>	46.06
자활실무자	47.59	49.76	62.73	41.93	<b>40.53</b>	49.76	40.37
기타 전문직	46.04	46.12	57.32	44.82	35.34	46.98	45.68
기타 사회복지직	49.34	53.33	56.30	<b>57.07</b>	33.72	32.21	<b>64.76</b>
기타	46.75	46.23	63.35	44.93	34.45	43.15	47.26
계	48.73	51.18	64.30	46.66	37.01	46.79	46.40

넷째, 사회복지서비스 주요 직종 중 보상 부적절 반응은 보육교사(53.30점)가 가장 높았으며, 기타 전문직(46.04점)이 가장 낮았다. 보육교사의 경우 △직업 기대치(57.06점), △업적 고려 임금수준(76.71점), △일 흥미(40.53점), △즐거움 일(54.10점)의 4가지 보상 부적절 항목에서 가장 높게 나타났다. 한편 기타 사회복지직은 △직장 내 존중과 신입(57.07점), △능력발휘 기회(64.76점)의 2가지 보상 부적절 항목이 가장 높게 나타났다. 사회복지서비스 직종 중 보육교사의 임금이 낮은 것은 이미 여러 조사에서 확인된 것이며, 생활지도사와 같은 기타 사회복지직은 시설에서 상대적으로 사회복지사나 전문직(상담사 등)에 비해 조직의 위계구조나 업무와 관련 되서도 동료 간의 존중과 신임을 받고 있는 편은 아니며, 사무직과 같은

26) 자활사업과 관련된 실무자들의 애로사항은 김종진(2007)을 참조할 것.



업무를 맡기지 않고 있는 상황이기 때문에 능력 발휘 기회가 상대적으로 타 직종에 비해 낮을 수밖에 없다.

<표 3-2-23> 직무 불안정(단위: 100점 만점)

직종	직무 불안정	구직 수월함	이직시 조건 유지	직장미래 불확실	실직/해고 가능성	이직 가능성	구조조정 가능성
사회복지사	45.08	43.85	47.54	41.18	50.20	38.93	48.77
보육교사	43.79	52.89	51.02	38.77	45.54	34.58	41.32
자활실무자	48.26	51.28	53.97	45.21	50.93	40.77	47.42
기타 전문직	42.16	38.55	43.64	40.67	47.45	32.20	50.42
기타 사회복지직	<b>54.56</b>	<b>69.85</b>	<b>71.49</b>	35.04	<b>60.28</b>	32.85	<b>56.42</b>
기타	45.43	46.28	48.98	39.86	53.08	36.48	47.29
평균	46.94	51.55	53.52	40.80	51.04	36.90	47.95

다섯째, 사회복지서비스 주요 직종 중 직무 불안정 반응은 기타 사회복지직(54.56점)이 가장 높았으며, 기타 전문직(42.16점)이 가장 낮았다. 기타 사회복지직의 경우 △구직 수월함(69.85점), △이직시 현 조건 유지(71.49점), △실직-해고 가능성(60.28점), △구조조정 가능성(56.42)의 4가지 직무 불안정 항목이 가장 높았다.<sup>27)</sup> 자활실무자의 경우 △직장 미래 불확실(45.21점)과, △이직 가능성(40.77점)이 가장 높았다. 이는 자활 사업에 대한 자활 실무자들의 이해 수준이 상이하기 때문이다. 내부적으로는 자활사업의 운동성을 지향하는 이들도 있지만, 상당부분은 자활사업의 시장 창출과 참여자 사례 관리와 같은 직업의식을 갖고 있는 이들이 많기 때문이다.

여섯째, 사회복지서비스 노동자들의 직무스트레스는 서비스산업 노동자에 비해 상대적으로 낮았다. <표 3-2-24>에서 알 수 있듯이, 사회복지서비스 노동자의 직무스트레스 지수는 47.41점으로 전체 서비스산업(50.79점)과 백화점 판매직 노동자(51.59점)보다 낮았다. 주요 직무스트레스 지표별로 보면 ①직무요구(51.92점) > ②보상 부적절(48.73점) > ③조직체계(47.02점) > ④직무불안정(46.94점) > ⑤직무자율성(42.54점) 등의 순으로 직무스트레스가 높았다. 사회복지서비스 주요 직종별 직무스트레스는 기타 사회복지직(52.40점)과 보육교사(48.36점)가 가장 높았으며, 기타 전문직(45.01점)과 기타직(45.98점)이 가장 낮았다.

27) 통상 사회복지의 경우 대부분 민간 위탁이기 때문에 법인이 변경될 때 해당 시설 종사자들의 고용불안이 발생한다. 물론 고용보장에 대한 부분을 지자체와 협약을 하고 보장받으면 큰 문제가 없다. 하지만 위탁 법인이 바뀐다고 해도 한꺼번에 다 바뀌는 것은 아니기 때문에 시설 종사자들은 고용불안은 항시적으로 존재하는 것이다. 부천 삼정복지관의 경우 법인 위탁변경 문제로 고용불안이 야기되자 노동조합을 건설했으나, 고용승계를 조건으로 노조 해산을 한 사례에 해당된다.

<표 3-2-24> 서비스산업 노동자와 사회복지서비스 노동자 직무스트레스의 영역별 평균 비교(단위: 100점 만점)

비교지표	구분 문항 수	서비스산업 노동자	백화점 화장품 판매직 노동자	사회복지서비스 노동자						
				평균	사회 복지사	보육 교사	자활 실무자	기타 전문직	기타 사회복지직	기타직
물리적 환경	3	43.63								
✓직무 요구	8	48.46	58.28	<b>51.92</b>	59.03	55.64	56.60	50.90	32.50	46.57
✓직무 자율	5	56.66	49.81	42.45	38.61	42.89	36.33	35.53	62.52	43.69
관계 갈등	4	40.79	34.89							
✓직무 불안정	6	46.87	45.29	46.94	45.08	43.79	48.26	42.16	54.56	45.43
✓조직 체계	7	50.46	56.33	47.02	42.70	46.20	41.33	50.42	63.10	47.47
✓보상 부적절	6	51.54	48.24	48.73	47.23	53.30	47.59	46.04	49.34	46.75
직장 문화	4	38.08	36.95							
총점 (5개 항목)	43	<b>50.79</b>	<b>51.59</b>	<b>47.41</b>	<b>46.53</b>	<b>48.36</b>	<b>46.02</b>	<b>45.01</b>	<b>52.40</b>	<b>45.98</b>

주 : 1) 100점에 가까울수록 직무 스트레스가 큰 것을 의미함. 환산 점수 값은 응답자의 5점 척도(전혀 그렇지 않다 ~ 매우 그렇다)의 값을 100점 만점으로 환산한 것임. 다른 2개 기관의 조사는 4점 척도(한국서비스산업 노동자 실태조사)의 값을 100점 만점으로 환산한 것임.

2) 한국 서비스산업 조사 자료는 한국여성개발원(2006), 백화점 화장품 판매직 조사 자료는 민주노총 서비스연맹(2008)에서 재구성.

3) 사회복지서비스 노동자의 직무스트레스 조사 지표는 총 8개 항목 중 5개 지표만을 조사했으며, 제외된 3개 지표(물리적 환경, 관계갈등, 직장문화 제외)는 상대적으로 직무스트레스 지수가 낮은 항목들임.

4) 직무지표 - ①직무요구: 업무량, 지시, 일의 다양성 등, ②직무자율성: 창의력, 업무 계획성, 지식 기술 필요성, 책임과 권한, 자율성 등 ③직무불안정: 이직, 해고, 구조조정 등, ④조직체계: 인사승진, 업무지원, 업무협조, 공동체의식, 경력개발 및 승진, 직위적합성, ⑤보상부적절: 임금적정성, 평가, 일의 흥미, 능력개발

## ② 노동과정과 직무스트레스

전통적인 노동과정론으로는 서비스산업 노동자들의 노동과정을 판단하는 것은 적당하지 않다. 예를 들면 <표 3-2-25, 26> 에서 보여주듯이, 서비스산업 노동자들은 전통적인 제조업에 비해 상대적으로 일의 자율성이나 책임과 권한 등이 높다.<sup>28)</sup> 일반적으로 서비스산업의 하위 업종별 노동의 성격이나 일자리 특징 등에 따라 노동과정이나 직장생활 만족도는 차이가 있다. 사회복지서비스 노동자들의 노동과정과 업무 특성 또한 다층적인 업무를 수행하고 있다는 점에서 내적 이질성 또한 매우 높다. 그렇다면 사회복지서비스 노동자들의 노동과정은 어떤지 간략히 살펴보자.

첫째, 사회복지서비스 노동자(.237)는 금융 서비스(.345)나 유통서비스(.252) 노동자에 비해 자율성이나 책임과 권한이 낮았다. 사회복지서비스 주요 직종별 노동과정을 보면, 자활 실무자(.762)와 사회복지사(.476) 그리고 기타 전문직(.316)은 상대적으로 자율성이나 책임과 권한이 높았으나, 보육교사(-.072)와 기타 사회복지직(-.785) 노동자들은 자율성과 책임과 권한이 거의 없는 것으로 나타났다(<표 3-2-25>). 보육교사의 업무 자율성과 책임과 권한이 거의 없는 것은 조직구조 상의 승진사다리가 없고, 경력에 따른 책임과 권한이 타 직종에 비해 없는 수평적 구조이기 때문이다. 이는 아래의 보육교사의 이야기에서도 간접적으로 확인할 수 있다.

보통 어린이집 일이 1년차나 8년차나 다 똑같아요. 직업 특성상 많이 논란이 되고 있는 건데, 직제 같은 것도 없고 교감이 되더라도 일이 특별하게 달라지는 게 없으니까, 그런 걸 스스로 만들어내게 되죠 (보육노조 조합원 B, 2008.6).

둘째, 사회복지서비스 노동자(-.830)는 금융서비스(-1.115)나 유통서비스(-1.160) 노동자에 비해 감정노동 정도가 낮았다. 사회복지서비스 주요 직종별 감정노동 실태를 보면, 자활 실무자(-.765)는 다른 사회복지 직종에 비해 감정노동의 수행 정도가 상대적으로 낮았다(<표 3-2-26>). 자활 실무자들의 감정노동의 수행 정도가 상대적으로 낮은 이유는 자활 사업의 업무 자체가 사회복지사나 보육교사에 비해 대면서비스의 노동의 성격이 적기 때문이다. 자활실무자의 사업단 업무는 사례관리와 같은 대면서비스적인 성격도 있지만, 자활사업의 마케팅 업무와 같은 영업 및 관리직의 성격도 매우 높다.

28) 전통적인 노동과정론에서는 사무직 노동자들의 일의 성격이 생산직 노동자들에 비해 상대적으로 자율성이나 책임과 권한이 많다는 점을 꼽고 있다. 또한 사무관리직 노동자들의 일의 성격은 상대적으로 높은 지식을 필요로 하다는 것으로 인식되어 왔다. 때문에 서비스 산업의 노동과정은 전통적 제조업에 기초한 노동과정론으로는 설명될 수 없는 부분들이 있다. 이런 이유로 서비스 노동에 대한 노동과정과 통제는 고객과의 상호작용 속에서 발생하는 문제(감정노동)를 다루어야 한다.

셋째, 사회복지서비스 노동자들의 직장생활 만족도는 다른 서비스산업 노동자에 비해 상대적으로 높았다. 설문조사 결과 사회복지서비스 노동자의 직장생활 만족도 (.545)는 금융(.480)과 유통서비스(-.188) 노동자에 비해 높았다. 사회복지서비스 주요 직종별 직장생활 만족도를 보면, 자활 실무자(.449)와 보육교사(.365)가 상대적으로 직장생활 만족도가 높았다. 반면에 기타 전문직은 직장생활에 불만족 (-.057)한 것으로 나타났다(<표 3-2-26>).

넷째, 사회복지서비스 노동자들의 직장생활 만족도는 직무스트레스는 유의미한 차이가 있었으나, 감정노동 수행 정도는 직무스트레스는 유의미한 차이가 없었다. 설문조사 결과 직장생활 만족도가 높을 직원 일수록 직무스트레스가 낮았다. 다만 감정노동 수행 정도가 높을수록 직무스트레스 항목 중 직무요구와 보상 부적절은 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 예를 들면 사회복지서비스 노동자들의 직무요구가 높을수록 감정노동의 수행 정도도 높았다(<표 3-2-27>).

<표 3-2-25> 서비스 산업 노동자(금융, 유통)와 사회복지서비스 노동과정 비교

비교지표 산업 및 직종	노동과정 (a+b)	일의 자율성(a)				책임과 권한(b)			
		계수 값	그저 그렇다	그렇다	매우 그렇다	계수 값	그저 그렇다	그렇다	매우 그렇다
금융 서비스 (은행 및 금융기관 등)	.345	.250	34.2%	44.6%	1.6%	.520	29.8%	52.7%	6.1%
유통 서비스 (백화점 및 할인점)	.252	-.079	32.1%	29.9%	4.4%	.581	23.7%	49.7%	13.7%
사회복지서비스 (사회복지, 보육, 자활)	.237***	.148***	27.0%	36.5%	9.2%	.323***	27.1%	42.7%	10.0%
▪ 사회복지사	.476	.394	28.5%	45.5%	7.3%	.553	28.5%	50.4%	8.9%
▪ 보육교사	-.072	-.340	32.6%	21.3%	3.5%	.187	38.1%	33.1%	7.2%
▪ 자활 실무자	.762	.748	24.3%	53.3%	14.8%	.776	18.6%	57.6%	15.2%
▪ 기타 전문직	.316	.193	21.1%	31.6%	15.8%	.446	32.1%	35.7%	16.1%
▪ 기타 사회복지직	-.785	-.850	26.0%	13.0%	2.0%	.720	28.0%	18.0%	2.0%
▪ 기타	.250	.270	27.0	37.8%	12.2%	.230	23.0%	44.6%	8.1%

주: 1) 유의수준 \* p< .05, \*\* p< .01, \*\*\* p< .001

2) 계수 값은 5점 척도로 긍정적 의견은 정(+)의 값으로, 부정적 의견은 부(-)의 값으로 표기하였음.

3) 금융서비스는 시중은행 및 금융기관(26개) 종사자들을 대상(응답자 2,678명)으로 한 한국노동사회연구소 조사 자료를 재분석 한 것임(원자료: 김종진, 『금융노동자 생활실태와 의식조사』, 금융노조, 2007).

4) 유통 서비스는 백화점 및 할인점(12개) 종사자들을 대상(응답자 1,178명)으로 한 한국노동사회연구소 조사 자료를 재분석 한 것임(원자료: 김종진, 『유통업 여성 비정규직 차별 및 노동실태 인권상황 실태조사』, 국가인권위원회, 2007).

<표 3-2-26> 서비스 산업 노동자(금융, 유통)와 사회복지서비스 노동자의 직장생활 만족도 및 감정노동 반응 비교

산업 및 직종	감정노동				직장생활 만족도				
	비교지표	그저 그렇다	그렇다	매우 그렇다	계수 값	그저 그렇다	만족	매우 만족	계수 값
금융 서비스 (은행 및 금융기관 등)		42.3%	42.7%		-1.115	33.7%	52.9%	3.4%	.480
유통 서비스 (백화점 및 할인점)	17.2%	43.4%	35.6%		-1.160	37.6%	21.5%	3.5%	-.188
사회복지서비스 (사회복지, 보육, 자활)	18.1%	62.4%	13.5%		-.830	30.3%	46.7%	4.7%	.545
▪ 사회복지사	24.6%	54.1%	11.5%		-.664	28.3%	50.4%	8.9%	.300
▪ 보육교사	17.9%	58.6%	21.4%		-.993	32.9%	44.1%	4.2%	.365
▪ 자활 실무자	21.1%	66.7%	7.5%		-.765	28.0%	50.7%	3.3%	.449
▪ 기타 전문직	6.7%	76.7%	10.0%		-.900	29.3%	53.4%	3.4%	-.057
▪ 기타 사회복지직	12.3%	58.5%	20.8%		-.906	25.7%	37.1%	2.9%	.413
▪ 기타	16.4%	65.8%	11.0%		-.808***	41.3%	42.7%	6.7%	.333**

주: 1) 유의수준 \* p< .05, \*\* p< .01, \*\*\* p< .001

2) 계수 값은 4점(금융 감정노동)과 5점(유통, 사회복지) 척도로 긍정적 의견은 정(+)의 값, 부정적 의견은 부(-)의 값으로 표기하였음.

3) 금융서비스는 시중은행 및 금융기관(26개) 종사자들을 대상(응답자 2,678명)으로 한 한국노동사회연구소 조사 자료임(원자료: 김종진, 『금융노동자 생활실태와 의식조사』, 금융노조, 2007)

4) 유통 서비스는 백화점 및 할인점(12개) 종사자들을 대상(응답자 1,178명)으로 한 한국노동사회연구소의 조사 자료임(김종진: 한국노동사회연구소, 『유통업 여성 비정규직 차별 및 노동실태 인권상황 실태조사』, 국가인권위원회, 2007)

<표 3-2-27> 직장생활 만족도와 감정노동 수행 정도에 따른 직무스트레스 지수 비교

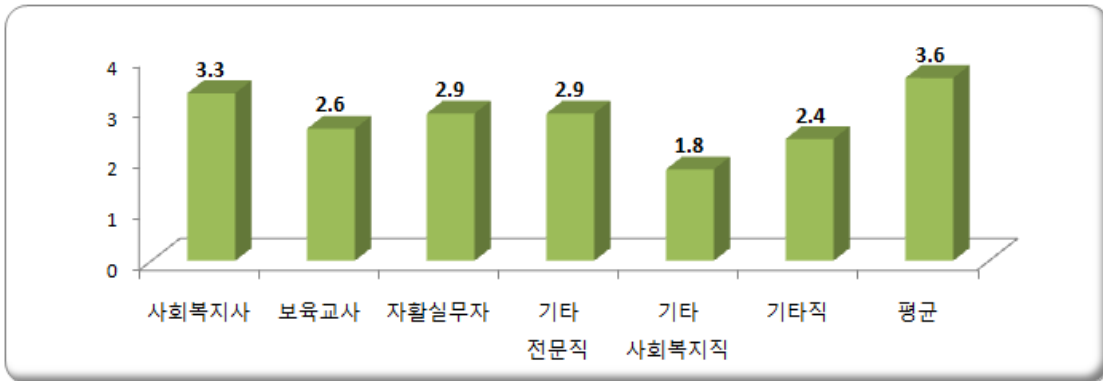
	4분위 구분	직무 스트레스					
		계	직무 자율성	직무 요구	조직 체계	보상 부적절	직무 불안정
직장생활 만족도	1/4분위	56.92	61.78	36.35	81.42	61.15	48.47
	2/4분위	55.33	47.88	53.15	62.05	59.91	53.99
	3/4분위	51.08	45.19	54.27	51.64	56.33	48.45
	4/4분위	42.20	37.43	52.04	37.19	40.42	44.04
	계	47.29***	42.15***	52.21***	46.95***	48.82***	46.94***
감정노동 수행 정도	1/4분위	46.93	48.33	29.16	48.21	56.94	54.16
	2/4분위	44.15	40.25	41.87	45.48	50.32	46.87
	3/4분위	48.24	43.95	49.85	47.91	52.03	48.10
	4/4분위	47.18	41.74	53.63	46.77	47.92	46.53
	계	47.20	42.08	52.17***	46.91	48.84*	46.87

주 : 1) 유의수준 \* p< .05, \*\* p< .01, \*\*\* p< .001

2) 4/4분위에 가까울수록 직장생활 만족도가 높거나 감정노동 수행 정도가 높은 것을 의미함. 직무 스트레스는 100점에 가까울수록 부정적(-)인 의견에 대한 반응을 의미함.

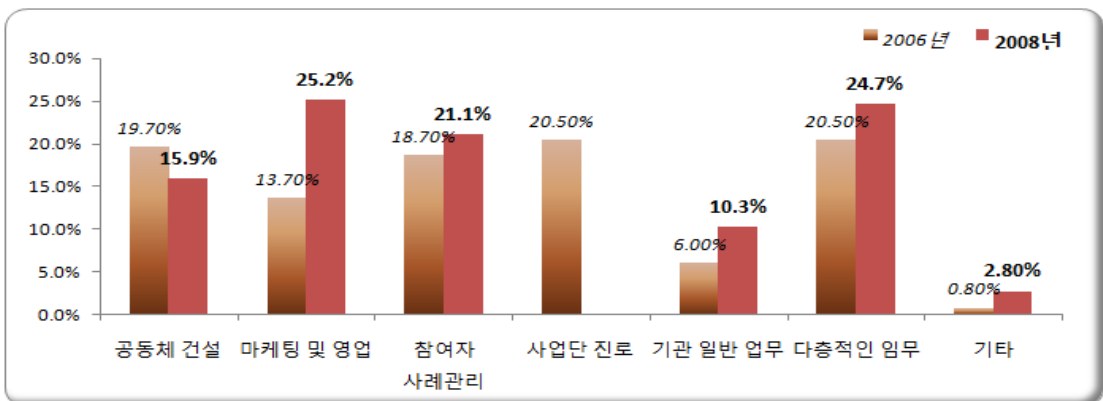
3) 4분위 구분은 해당 문항의 계수 값이 0~24점은 1/2분위, 25점~49점은 2/4분위, 50점~74점은 3/4분위, 75~100점은 4/4분위임

[그림 3-2-4] 사회복지서비스의 주요 직종별 담당 업무 수(단위: 개)



다섯째, 사회복지서비스 노동자의 담당 업무는 직종에 따라 편차가 차이가 있다. 현재 사회복지시설 노동자의 평균 업무는 3.6개인데, 사회복지사가 3.3개로 가장 많았다. 그 다음으로는 자활 실무자(2.9개), 기타 전문직(2.9개), 보육교사(2.6개), 기타직(2.4개), 기타 사회복지직(1.8개) 등 이다([그림 3-2-5]). 이처럼 기타 사회복지직의 담당 업무(1.8개)가 적은 이유는 해당 업무에 대한 일자리 성격이나 노동의 가치가 저평가되고 있기 때문이며, 이는 해당 직종의 고용상승(비정규직의 정규직화)을 저해하는 요인이 되고 있다.<sup>29)</sup> 실제로 사회복지 현장에서 생활지도사는 사무 업무를 담당하고 있지 않는 곳이 다반사다. 그나마 일부 시설에서는 생활지도사를 담당하는 별도의 생활지도사(사무 업무 겸임)를 고용하고 있다.

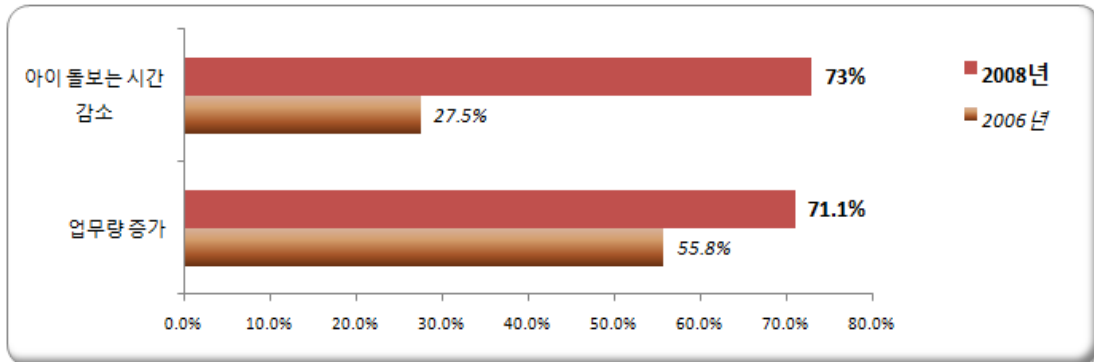
[그림 3-2-5] 자활 실무자 애로사항: 2006-2008(1,2순위 합계)



29) 현재 사회복지 시설에서 비정규직을 정규직으로 전환하는 데 거부감을 갖고 있는 기관들이 많다. 면접조사 대상의 한 시설의 경우 비정규직의 정규직화가 단협 조항에 명시되어 있음에도 불구하고, 기관에서는 주로 해당 업무 수행 능력이 대졸 사회복지사에 비해 상대적으로 떨어진다는 이유로 정규직화 문제를 지속적으로 제기하고 있는 상황이다.



[그림 3-2-6] 평가인증제 도입 이후 노동조건 변화: 2006-2008



사회복지서비스 노동자들의 주된 업무 내용을 보면, 통상 일반적인 사무 업무 이외에 프로그램이나 클라이언트 응대 등 다층적인 업무를 수행한다는 점에서 공통된 특징이 있다. 사회복지사의 경우 프로그램 기획을 위한 준비와 관리 진행뿐 아니라 클라이언트와의 상호작용과 같은 업무도 매우 중요하게 다루어진다. 또한 최근에는 지방재정 이후 후원금 모집과 같은 부가적인 업무도 증가하고 있다. 자활 실무자의 경우 사회복지사와 마찬가지로 다양한 업무를 수행하고 있는데, 현장에서는 “마케팅 및 영업” (25.2%)과 “다층적인 임무(24.7%)”, “참여자 사례관리” (21.1%)와 같은 다층적인 업무로 인한 문제점들이 주되게 지적되고 있다([그림 3-2-6]).

한편 어린이 집에 대한 평가인증제 도입 이후 보육교사들의 노동강도는 강화되고 있다. [그림 3-2-7]에서 알 수 있듯이, 보육교사들은 평가인증제 도입 이후 평가준비 등을 위한 가윗일로 업무량이 증가(71.1%, 2006년 55.8%)하고 있으며, 아이 돌보는 시간이 감소(73%, 2006년 27.5%)하고 있다고 응답했다. 평가인증제에 대한 조합원들의 일반적인 인식은 부정적인데 주로 평가인증 과정이 업무량을 증가시키는 것이며, 다른 한편으로는 형식적인 평가방식이라는 점을 지적하고 있다.<sup>30)</sup>

일단 (평가인증)준비하는 과정은 너무 힘들었구요. 아시겠지만 밥 먹듯이 10시, 11시 어떨 때는 (새벽)1시까지 선생님들이 밤새 남아서 일하고, 그런 것들 너무 많았구요. 평가인증을 통과하기 위해서 정말 수십 번 문서도 바꿔야 되는 그런 것들이 되게 많았어요. 조력자들이 와서 한마디 하면, 그 조력자에 따라서 또 다 바뀌어 되고, 그런 것이 되게 힘들었거든요. 전 100%로 평가인증이 불합리한건 아는데, 제대로 하면 좋지만... 사실 형식적인 게 너무 많구요. 현재 평가인증은 계속 중간 중간 관리해야 됴도 불구하고, 시간에 어려운 점이 있다 보니까 그냥 형식적인 스크립트 외에는 거의 없어요.(보육교사 C, 2008.9).

30) 설문조사 결과에 따르면 보육 노동자 10명 가운데 7명 이상(73%)은 평가인증제는 제도의 취지와 달리 형식적으로 진행되는 것이 문제라고 지적하고 있다.

### 3) 건강권 및 모성보호

노동계에서 노동자들의 모성보호와 건강권 문제를 제기한 것이 어제 오늘의 일이 아니다. 하지만 아직도 다수의 사업장에서는 노동자들의 기본적인 권리인 노동인권 조차 지켜지지 않고 있는 곳이 많다. 특히 보육이나 자활 그리고 사회복지 시설과 같이 4인 이하 사업장이 많은 곳일수록 모성보호나 건강권 문제는 사각지대에 놓여 질 수밖에 없다. 그렇다면 사회복지서비스 노동자들의 노동인권의 문제는 어떨까. <표 3-2-28~31>과 [그림 3-2-8]은 사회복지서비스 노동자들의 노동인권 실태를 정리한 것이다.

첫째, 사회복지서비스 노동자의 건강권 문제는 서비스산업 노동 특성이 반영되고 있었다. 사회복지서비스 노동자 10명 중 2명 정도는 현재 일하고 있는 업무로 인해 아프거나 사고를 당한 경험이 있는 것으로 나타났다. 특히 육체적인 질병 경험(18.6%)보다 정신적 질병(19.2%) 경험의 비중이 다소 많았다. 사회복지서비스 노동자들의 세부 질병 경험을 보면, 정신스트레스질환(32.4%)과 근육질환(23.9%) 그리고 요통 및 디스크질환(23.9%) 등이 상대적으로 높게 나타났다. 사회복지서비스 주요 직종별 질병 경험을 보면 육체적 질병 경험은 보육 교사(30.5%)가 가장 많았으며, 정신적 질병 경험은 기타 사회복지직(28%)이 가장 많았다(<표 3-2-28>).

사회복지서비스 직종별 주요 질병율이 높은 병명과 인과적 관계를 간접적으로 유추해 보면 다음과 같다. 보육교사의 질병(무릎 및 관절 질환 40.4%)은 ‘영유아들을 돌보아야 하는 자세’ (아이들의 눈높이에 맞추어 몸을 구부린 자세) 때문이며, 자활 실무자의 질병(간장질환 40%)은 ‘자활사업 사례 관리(자활 참여자 주민들과의 일상적인 관계 맺음)’ 때문이며, 기타 사회복지직의 질병(혈관계질환 46.4%)은 ‘서서 일하는 서비스 노동’ (사회서비스 대상자에게 서비스를 제공하는 자세) 때문으로 해석된다.

저희 같은 경우는 영아이다 보니까 많이 안아요. 저희 교사가 어깨, 팔에 모두 다 파스를 붙이고 있거든요. 그리고 허리 요통... 그리고 일단 운동량이 적고 아이들 시각에 맞춰서 보니까. 거의 앉아서 기어 다니고, 그렇게 똑같이 해요. 일단 저희가 키가 크니까 서서 활동을 하면 아동 영아에게는 상당히 위협적이거든요. 그러니까 대부분 무릎 꿇고 기거나 앉아서 많이 활동해요(보육교사 C, 2008. 9).

저도 비슷한 곳이 아픈 적이 있는데 아이들이 변을 보고나면 씻기 잦아요. 오른손잡이다 보니까. 아이들을 보통 왼손으로 지지를 많이 하고 씻겨요. 기저귀도 왼손으로 들고 씻기고 그러니까 왼쪽다리도 들고 기저귀를 갈으니까. 왼손을 많이 쓰죠. 거의 다 비슷해요. 아픈 부분이 손목 안쪽, 팔꿈치, 어깨 그리고 날개 쪽이라고 하나요. 그리고 아이들은 항상 내려다 봐서 목 디스크인 것 같은데, 목도 상당히 아프거든요. 그리고 아이들을 안다 안다보니까 허리도 많이 아프고(보육교사 D, 2008. 9).

<표 3-2-28> 사회복지서비스 각 직종별 업무상 질병 비교(유경험자 중 질병 내용, 단위: %)

질병 경험 및 내용		직종	사회복지서비스						
			평균	사회복지사	보육교사	자활실무자	기타 전문직	기타 사회복지	기타
질병 경험	▪ 육체적 질병		18.6	15.1	30.5	8.6	25.5	17.2	27.1
	▪ 정신적 질병		19.2	16.8	14.9	22.5	10.9	28.0	17.1
세부 질병	▪ 위장질환(위장병 등)		<b>24.2</b>	<b>22.3</b>	33.5	24.0	2.8	11.2	6.1
	▪ 간장질환		2.0		20.0	<b>40.0</b>	<b>26.7</b>	6.7	6.7
	▪ 심장질환		1.9		15.4	23.1	7.7	30.8	<b>23.1</b>
	▪ 요통 및 디스크질환		<b>23.9</b>	8.0	32.0	16.0	10.3	23.4	10.3
	▪ 근육질환(근육통 등)		<b>23.9</b>	8.6	31.0	18.4	11.5	19.5	10.9
	▪ 혈관계질환(하지정맥류 등)		3.9	7.1	21.4	14.3	3.6	<b>46.4</b>	7.1
	▪ 비뇨기질환(방광염 등)		5.5	12.5	47.5	22.5	2.5	10.0	5.0
	▪ 여성산부인과 질환(생리불순 등)		9.2	19.1	39.7	17.6	5.9	8.8	8.8
	▪ 발질환(발가락 변형 등)		1.8	15.4	7.7	15.4	7.7	46.2	7.7
	▪ 호흡기질환(알레르기 등)		9.9	8.2	39.7	9.6	5.5	27.4	9.6
	▪ 무릎 및 관절 질환		14.9	5.5	<b>40.4</b>	9.2	10.1	24.8	10.1
	▪ 정신스트레스질환(우울증 등)		<b>32.4</b>	16.9	21.1	24.5	5.1	22.4	10.1
질병으로 업무를 쉬 기간			4.4일	3.0일	<b>1.9일</b>	4.5일	8.9일	8.3일	4.5일

<표 3-2-29> 근무 중 발생 질병 및 사고 처리 방법

		견딜만한 질병은 그냥 참고 넘어간다	산재처리를 안하고 시설-기관에서 치료비 및 공상처리	작은 질병사고는 자체적으로 처리하고, 큰 질병사고는 산재처리	산재보험으로 처리한다	산재보험에 대해 잘 몰라 모든 질병 사고 전적으로 본인 처리
단위	사회복지	38.9%	4.2%	30.9%	17.9%	8.1%
	자활	14.8%	2.5%	35.6%	<b>46.6%</b>	.4%
	보육	<b>49.0%</b>	7.0%	23.8%	14.0%	6.3%
	계	32.5%	4.2%	31.0%	27.3%	5.0%
성별	여성	38.0%	4.6%	28.5%	23.0%	5.9%
	남성	14.7%	3.2%	39.1%	<b>41.7%</b>	1.3%
	계	32.5%	4.2%	31.0%	27.4%	4.8%
고용 형태	정규직	31.5%	3.7%	30.9%	28.6%	5.3%
	비정규직	37.5%	7.0%	28.1%	23.4%	3.9%
	계	32.7%	4.4%	30.4%	27.6%	5.0%
계		32.5%	4.2%	31.0%	27.3%	5.0%

주 : 사회복지 시설 중 자활이 상대적으로 산재보험 처리 비율이 높은 이유는 자활사업(바우처 사업 포함)을 담당하는 참여자(주민)의 사고 등의 산재보험 처리 비중이 높기 때문에 다른 시설에 비해 상대적으로 높게 나타난 것으로 해석됨.

둘째, 사회복지서비스 노동자들의 업무상 질병 처리와 산재보험 신청은 잘 이루어지지 않았다.<sup>31)</sup> 설문조사 결과 사회복지서비스 노동자들이 치료를 받기 위해 업무를 쉰 기간은 3일(유통 13.2일)로 매우 짧았으며, 주요 직종별로는 보육교사(1.9일)의 병가 기간이 가장 짧았다. 이는 사회복지서비스 노동자들이 근무 중 발생한 질병이나 사고처리는 대부분 참고 넘어가기 때문인 것으로 보인다.

사실 보육교사들이 상당히 마음이 너무 착해요. 희생과 봉사 뭐 이런 나의 이익을 가지기엔 너무 사치라고 생각을 하구요 그래서 병가 자체도 잘 못쓰는 것 같고 연월차 같은 건 아예 못 쓰죠(보육교사 C, 2008. 9).

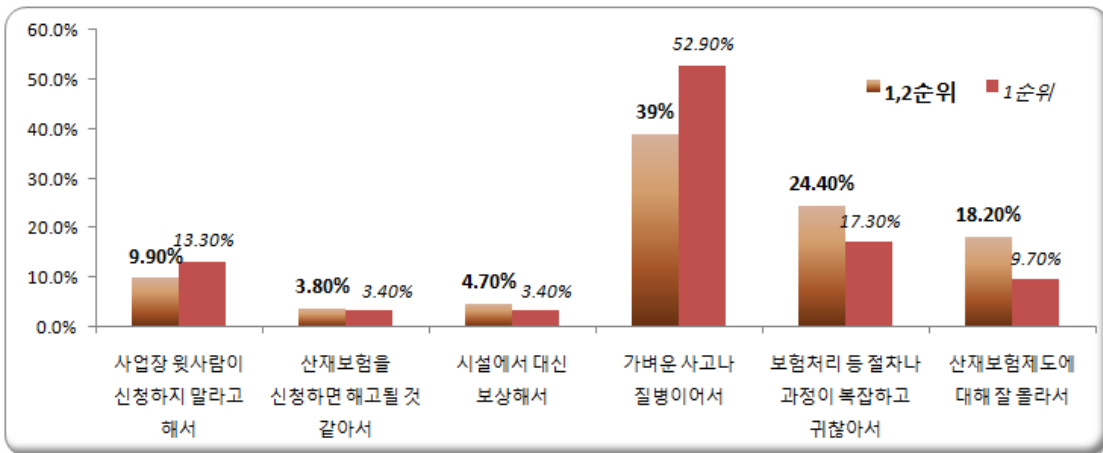
실제로 <표 3-2-29>에서 알 수 있듯이, 사회복지서비스 노동자 10명 가운데 3명 정도(32.5%)는 “견딜만한 질병은 그냥 참고 넘어간다”고 응답했다. 반면 산재보험 처리는 27.3%에 불과 했는데, 산재보험 신청을 하지 않는 주요한 이유는 가벼운 사고나 질병(39%)이라는 의견도 있었지만, 보험처리 등 절차 과정이 복잡하고 귀찮아서(24.4%)라는 의견도 매우 높았다([그림 3-2-8]). 특히 사회복지서비스 노동자 10명 가운데 2명 정도는 산재보험 미신청 이유로 “산재보험제도에 대해 잘 몰라서” (18.2%)라는 의견을 폈으며, 이러한 의견은 보육(16.4%)과 비정규직(16.4%)이 상대적으로 많았다. 다른 한편 사회복지(24.8%) 시설 노동자 10명 가운데 2명 이상은 질병 및 사고에도 불구하고 “사업장의 윗사람(상사)이 신청하지 말

31) 면접조사 노동자가 근무하는 한 기관(장애인시설)의 사회복지사의 경우 해당 서비스 대상자(장애인)에게 서비스를 제공하다가 당한 사고로 산재보험처리를 받았다고 한다. 또한 수원시 한 보육시설의 경우 2008년 11월 보육교사가 최초로 산재보험을 받았다. 해당 교사는 업무 과정상 특정한 신체적 부위만을 반복적으로 사용(오른팔)하던 경우였으며, 이로 인해 해당 질병으로 수술을 받았다.

라” 는 이유로 산재보험 신청을 하지 못하고 있었다(<표 3-2-30>).

(저 같은 경우) 예전에 교통사고 나서 기부스를 하고 그 다음날 와서 (상담)치료를 했어야 됐어요. 복지관의 대부분의 수입은 얼마 안 되지만 치료나 교육프로그램에서 나와요. 시에서 주는 거 갖고서는 운영이 안 되기 때문에 치료사들은 다쳐도 기부스를 하고 나와서 치료를 해야 됐어요. (치료비 문제는) 그냥 소리 듣기 싫어서 얼마 안 되는 것은 그냥 (자비로)내고 말기아요(상담치료사 A 인터뷰 내용, 2008.10).

[그림 3-2-7] 산재보험 미신청 이유(1,2순위 합계)



<표 3-2-30> 산재보험 미신청 이유(1순위 응답)

		사업장의 윗사람이 신청하지 말라고 해서	산재보험신청하면 해고될 것 같아서	기관-시설에서 대신 보상해서	가벼운 사고나 질병이어서	보험처리 등 절차나 과정이 복잡하고 귀찮아서	산재보험제도에 대해 잘 몰라서
시설 형태	사회복지	24.8%	2.3%	2.8%	46.8%	14.2%	9.2%
	자활	.7%	1.4%	5.0%	71.2%	16.5%	5.0%
	보육	6.9%	7.8%	2.6%	42.2%	24.1%	16.4%
	계	13.3%	3.4%	3.4%	52.9%	17.3%	9.7%
고용 형태	정규직	13.9%	3.5%	3.3%	54.0%	16.6%	8.7%
	비정규직	10.5%	3.5%	3.5%	47.7%	22.1%	12.8%
	계	13.2%	3.5%	3.3%	52.8%	17.7%	9.5%

셋째, 사회복지서비스 중 보육 일자리는 여성의 임신·출산에 따른 차별이 존재하고 있었다. 통상 사회복지 시설에 근무하는 여성 노동자 10명 가운데 7명 이상(71.3%)은 임신출산 이후 본래의 일자리로 복귀하고 있었다. 그런데 사회복지서비스 노동자 10명 중 1명 정도(8.3%)는 스스로 일자리를 떠나는 것으로 나타났다. 특히 보육시설의 경우 절대 다수가 여성 사업장임에도 불구하고 모성보호는 지켜지지 않고 있었다. 설문조사 결과 보육 노동자 10명 중 3명 정도는 임신과 출산 문제로

일자리를 위협(스스로 일자리를 떠나는 상황 17.3%, 자발적 퇴사 등의 압력 15%) 받고 있었다(<표 3-2-31>).<sup>32)</sup> 아래는 경기도 한 어린이 집 보육교사의 이야기인데, 임신부 여성 노동자들의 모성보호 조항이 현장에서 지켜지지 않는 단적인 사례다.

(저희 시설에)낙하산 없이 들어오신 한 선생님이 계신데 그 선생님은 출산 임신을 하고 그만 두셨어요. “원장이 임신해서 근무를 하겠냐?” 라고, 그 선생님 같은 경우에는 아주 어렵게 임신을 해서 그만두셨지만, 그런 보이지 않는 압박이 있어서 그만 두셨어요(보육교사 C, 2008. 9)

<표 3-2-31> 임신부 여성 노동자 일자리

	보통 계약해지 시킨다	자발적 퇴사 등 암묵적인 압력을 가한다	기존 일자리 아닌 다른 부서로 복귀	본래의 일자리로 복귀 시킨다	스스로 일자리를 떠난다	기타
사회복지		1.5%	2.2%	79.7%	4.1%	12.5%
자활	.4%	1.3%	.4%	65.1%	8.0%	24.8%
보육	.8%	<b>15.0%</b>	.8%	65.4%	<b>17.3%</b>	.8%
계	.3%	4.2%	1.2%	71.3%	8.3%	14.6%

32) 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」과 「여성발전기본법」 등에서는 임신·출산 및 육아를 이유로 차별을 금지하고 있는데, 그 주요내용은 산전후휴가나 육아휴직 이후 동일한 업무 또는 동등한 수준의 임금을 지급하도록 하고 임신·출산 및 육아를 이유로 해고나 그 밖의 불리한 처우를 해서는 안 된다는 것이다.

### 3. 소결

앞에서 살펴본 결과에서 알 수 있듯이 실태조사 결과는 지난 2006년 조사결과와 동일한 내용을 반영하는 것도 있으나, 일부는 다소 차이가 있는 부분들도 있다. 일반적으로 사회복지서비스 노동시장의 특징은 이동성이 높고, 노동조건이 열악하다. 이러한 이유 중 하나는 사회복지서비스 노동시장의 임금체계 자체가 그 출발부터 낮게 설계되었기 때문이다. 이번 실태조사 결과 또한 기존의 조사결과와 큰 차이가 없었으나, 지난 2년 사이에 노동조건은 일정하게 향상된 부분도 확인된다. 하지만 이번 실태조사 결과에서는 기존 연구조사에서 파악하지 못한 직무스트레스, 감정노동, 건강권 등의 항목들은 별도의 추가적이고 보다 면밀한 연구조사 결과와 함께 비교 검토할 필요성이 있다. 다음은 사회복지서비스 노동자들의 실태조사 결과를 정리한 것이다.

첫째, 사회복지서비스 노동시장의 상황 중 이직률과 관련된 경향은 큰 차이가 없었다. 사회복지서비스 노동자들의 직업 이동성은 업종 간 이동보다는 업종 내 이동성(48.2%, 2006년 58.5%)이 높았다. 좀 더 구체적으로 살펴보면, 지난 2년 사이 이직회수(1.7회, 2006년 2.2회)로 다소 줄어들었으나, 1년 내 이직 의향(24.4%, 2006년 23.5%)에는 큰 변화가 없었다. 또한 정규직(19.3%, 2006년 17.2%)과 비정규직(5.2%, 2006년 6.4%)의 이직의향도 큰 차이가 없었다. 한편 보육교사의 일자리 이동은 장시간 저임금의 구조적인 요인도 있지만, 모성보호가 제도로 지켜지지 않기 때문이기도 하다. 설문조사 결과 보육시설 노동자 10명 가운데 3명 정도(32.3%)는 임신 및 출산으로 인해 현재의 일자리를 위협(스스로 떠남 17.3%, 자발적 퇴사 등의 압력 15%)받고 있다.

둘째, 사회복지서비스 노동자들의 임금 및 복지제도는 다소 개선되었으나, 아직도 열악한 수준에서 크게 벗어나지 못하고 있다. 지난 2년 사이에 주당 평균 노동시간(43.3시간, 2006년 49시간)은 다소 줄어들었으며, 월 평균 임금수준(154만원, 2006년 136만원) 또한 다소 늘어났다. 특히 지난 2년 사이 장시간 노동(53시간 이상)을 수행하는 노동자 비율(10.7%, 2006년 47.5%)은 36.8%나 감소했다. 이것은 노동운동진영에서 노동자의 삶의 질 개선과 일자리 창출을 위해 요구한 주5일제 도입의 효과로 해석된다. 하지만 사회복지서비스 노동자들의 상대적 노동조건 불평등은 더욱 심화되고 있는 것으로 확인된다. 예를 들면 지난 2006년 사회복지서비스 노동자들의 월평균 임금은 전체 임금노동자의 81.9%(166만원), 도시근로자의 61.2%(222만원) 수준이었던 반면에, 2008년 현재는 임금노동자의 83.2%(185만원), 도시근로자의 41%(374만원) 수준에 그쳤다. 특히 사회복지서비스 중 보육시설

노동자는 월 평균 100만원 미만의 저임금 계층 비율이 14.7%로, 임금불평등이 가장 심한 직종(보상부적절 지수 53.03점)이다. 한편 사회복지 각 시설에서는 아직도 근로기준법(연장근무수당, 휴가사용, 근로계약 서면작성 등)을 제대로 지키지 않는 곳들이 많았다.

셋째, 사회복지 각 시설에서 현재 정규직과 동일한 업무를 담당하는 비정규직의 비율이 절반(54.2%, 2006년 55.3%)을 넘고 있었으며, 동일노동 비정규직 비율은 자활(68.7%, 2006년 55.9%)과 사회복지(54.7%, 2006년 74.7%) 시설에서 상대적으로 높았다. 게다가 사회복지서비스 노동자들의 교육훈련제도 자체가 미비한 상황에서 비정규직은 교육훈련에도 차별 받고 있었다. 현재 사회복지서비스 노동자 10명 중 2명 이상(24.6%)은 지난 1년 동안 본인의 업무와 관련된 교육훈련 경험이 없었으며, 교육훈련 미경험 비율은 비정규직(31.9%)이 정규직(23.1%)보다 10%p 높았다. 게다가 비정규직의 교육훈련비 적용률(11.2%)은 정규직(88.8%)에 비해 7배 정도 낮았다. 비정규직이 본인의 업무와 관련된 교육훈련에 참여하지 못한 주된 이유는 “해당자에 포함되지 않아서” (35%)나 “기관에서 보내주지 않아서” (27.5%)였다. 한편 비정규직은 정기산업안전보건교육이나 성희롱 예방교육과 같은 교육훈련에서도 정규직에 비해 교육경험이 3~4배정도 낮았다.

넷째, 사회복지서비스 노동자들의 직무스트레스 지수(47.41점)는 서비스산업 노동자 평균(50.79점)보다 낮았으나, 생활지도사와 같은 기타 사회복지직(52.40점)은 서비스산업 평균보다 직무스트레스 지수가 높았다. 그런데 사회복지서비스 종사자 중 상담사나 간호사와 같은 전문직(45.01점)은 상대적으로 직무스트레스 지수가 가장 낮은 직종으로 나타났다. 사회복지서비스 노동자들의 주요 업무내용에 직무스트레스 세부 항목 중 서비스산업 평균보다 높은 항목은 직무요구(51.92점, 평균 48.46점)와 직무불안정(46.94점, 평균 46.87점)이었다. 그런데 사회복지서비스 노동자들 중 사회복지사는 직무요구(59.03점), 기타 사회복지직은 직무불안정(54.56점) 지수가 가장 높았다. 한편 사회복지서비스 노동자(.545)들은 금융(.480)이나 유통서비스(-.188) 노동자에 비해 직장생활 만족도는 높았다. 하지만 사회복지서비스 노동자(.237)들은 금융(.345)이나 유통(.252) 서비스 노동자에 비해 상대적으로 일의 자율성이나 책임과 권한이 낮았다. 특히 보육교사(-.072)와 기타 사회복지직(-.785)은 사회복지서비스 내 주요 직종 중에서도 일의 자율성이나 책임과 권한에 있어 부(-)의 값으로 나타났다.<sup>33)</sup>

다섯째, 사회복지서비스 노동자들이 건강권문제가 예상보다 심각함에도 불구하고

33) 사회복지서비스 노동자들의 평균 담당업무는 3.6개인데 기타 사회복지직의 경우 1.8개였다. 이는 사회복지서비스 일자리의 성격이나 업무 내용 등에 있어서 기타 사회복지직의 업무와 내용이 상대적으로 저임금 저숙련 일자리로 인식되고 있다는 내용으로 해석될 수도 있다.



아직 구체적인 연구조사 결과가 없는 상태다. 설문조사 결과 사회복지서비스 노동자들은 육체적 질병경험(18.6%)보다 우울증이나 스트레스와 같은 정신적 질병(19.2%) 경험 비중이 다소 많았다. 이는 서비스노동의 성격을 반영하는 것인데, 정신적스트레스 질환(32.4%)은 근육질환(23.9%)이나 요통 및 디스크질환(23.9%)과 같은 육체적 질환 비율에 비해 10%p 정도 높았다. 직종별 질병 조사결과를 보면 사회복지사는 위장질환(24.2%), 보육교사는 무릎 및 관절질환(40.4%), 자활실무자는 간장질환(40%), 기타 사회복지직은 하지정맥류와 같은 혈관계질환(46.4%) 질병경험이 상대적으로 높았다. 이처럼 사회복지서비스 노동자들의 질병율이 예상보다 높게 나타났음에도 불구하고, 일선 현장에서는 업무상 질병 처리(경가 평균 3일, 보육 1.9일)와 산재보험 신청은 잘 이루어지지 않고 있다. 특히 산재보험 미신청 이유는 가벼운 사고나 질병이라는 응답(39%)이 많았지만, 산재처리 절차과정 복잡(24.4%)과 제도 인지 미비(18.2%)라는 의견도 높게 나타났다.

## 제4장 사회복지서비스 조직화 과정과 조직화 문제<sup>34)</sup>

사회복지서비스 노조의 조직화 과정은 노동조합 조직 형성, 노동조합 조직화 과정, 노조 재조직화의 3가지 흐름에서 살펴보았다. 특히 사회복지서비스 노조 조직화 과정은 주로 민주노총 공공노조 산하의 보육, 자활, 사회복지노동조합을 중심으로 살펴보았다. 보육, 자활, 사회복지 3개 노동조합은 민주노총 공공노조 사회연대본부 산하(전 공공연맹)인데 노동조합 형태는 다소 차이가 있으나 주로 직종별 노동조합의 형태를 띄고 있다. 그리고 이들 3개의 노동조합은 2003년 이후 건설된 노조이며, 2007년 산별노조로 전환된 상태다. 그렇다면 사회복지서비스 노동조합의 조직화 과정은 어떠했으며, 조직화 이후 운동의 확장 과정은 어떻게 되었는지 살펴보자.

### 1. 사회복지 노동조합 조직

사회복지 노동조합은 1987년 노동자 대투쟁 이후 단위 사업장을 중심으로 설립되기 시작했다. 이 시기 사회복지 노동조합은 삼육재활센터(전 삼육재활원, 1988.3)와 홀트일산복지타운(1988.6) 및 홀트아동복지회(1988.7), 정립회관(1990.1), 남부장애인복지관(1993.3), 에바다복지관(1996.11) 등에서 설립된 이래, 현재까지 약 45개 내외(보육, 자활 제외)의 노동조합이 설립되었다.

이렇게 개별 사업장에서 노동조합이 건설되자 1990년부터 1997년까지 10여개의 노동조합을 중심으로 '사회복지단체 노동조합 협의회'를 결성하고 활동했다.<sup>35)</sup> 그러나 이들 모임은 단위 사업장노조가 사용자들의 탄압으로 와해되거나 활동을 중단하게 되는 사례가 많아 특별한 활동을 못했다. 그러다가 1996년 재조직하여 '사회복지노동조합 연대모임'을 구성했다. 이 또한 단순의 연대의 필요성이라는 공감대로 시작하였으나, 조직화가 미약한 각 조합의 실정과 연대를 이끌어 가기 위한 주체(리더)와 운영의 부재로 활성화되지 못했다. 하지만 이 모임과정에서 사회복지 노동조합의 단일노조 결성의 필요성을 공감하고 민주노총 공공노련 소속(현 민주노총 공

34) 4장 1, 2절의 주요 내용은 김종진(2006b)의 내용을 수정 보완하여 재인용했음을 밝힌다.

35) 협의회 모임의 주된 활동은 관악산 등반대회(1990.6.30), 조합원 한마당(1990.11.3), 토론회 <사회복지사도 노동자다>개최(1997.5.21) 등을 가졌다. 한편 이 모임은 제10차 대표자 회의(1997.7)에서 <노조 결성 및 발전 경로 전망>토론에서 단일노조 결성의 필요성을 느끼고 민주노총 공익노련(공공연맹-공공노조) 가입을 추진하는 것으로 하고 이후 모임은 진행되지 않았다.

공노조)으로 단일화하자는 결론을 내렸다.

이러한 사회복지 노동자들의 조직적 운동 과정 속에서 사회복지서비스 노동자들의 단일 노조가 만들어졌으며, 소산별 형태의 서울경인지역사회복지노동조합(현 사회복지노조, 2003년 1월)과 한국자활후견기관노동조합(현 전국자활노조, 2003년 3월) 그리고 전국보육노동조합(현 산별노조 전환 후 지역지부 조직변경, 2005년 1월)이 순차적으로 건설되었다. 현재 사회복지 시설 및 기관의 노동조합은 약 45개 정도로 알려져 있는데, 약 절반 정도는 공공노조 사회연대본부의 사회복지 노조(13개 지부)와 지역지부, 공공노조 대경, 광주전남본부 등 약 25개가량이 소속되어 있다. 그 밖의 노동조합은 민주노총과 한국노총에 산별연맹에 소속되어 있거나 상급단체 미가입 노조로 판단된다.

## 2. 노조 조직화 과정 : 산별노조 전환 전후 시기별 전개과정

### 1) 산별노조 전환 이전 조직화 과정: 2003~2006<sup>36)</sup>

#### (1) 조직 형성기 - 운동의 발생

일반적으로 노동조합 조직화의 중요한 계기는 내부 구성원들의 불만과 초기 주체 형성이다. 특히 초기 주체들은 개별 구성원들의 불만을 해결하는 데 있어서 조직적인 해결의 필요성을 느끼고 공식적인 조직을 결성한다. 공식적인 조직이 결성되면 이들 조직들은 내부 구성원들의 문제해결을 위한 조직의 내외적인 자원을 동원하게 된다. 여기에서 사회복지서비스 주요 3개 노동조합의 초기 조직의 형성과정은 어떻게 진행되었는지 살펴볼 것이다.

조직 형성기는 초기 주체의 형성부터 공식 조직이 건설될 운동의 발생 시기까지, 조직 확산기는 공식조직이 건설된 이후 노동자들의 이해관계를 실현하기 위한 집합적 행위나 의지(willingness to act) 발현되는 시기로서 운동의 확산 및 참여기를 의미한다. 다음으로 조직 정착기는 조직을 지속적으로 유지하고 운영하기 위한 조직체계 및 교섭관계가 구축되는 운동의 안정화시기를 의미한다.

#### ① 사회복지노동조합

사회복지노동조합(이하 사회복지노조)은 서울과 인천 그리고 경기지역의 사회복지기관 및 시설 노동자들이 가입한 노조다. 이들은 기존의 단위 사업장 노조들의 활동 속에서 사회복지 종사자들의 처우개선, 시설 민주화, 사회복지 예산 확보, 제도개선 등의 주요 쟁점을 해결하자는 데 공감하였던 활동가의 모임이 된 것이다. 그러나 실제로 사회복지노조가 출범하기까지는 꽤 오랜 시간이 걸렸다.

사회복지노조를 건설한 초기 주체들은 이미 개별 사업장의 문제점을 해결하는 데 단위 노조의 힘만으로는 한계가 있다는 것을 경험했다. 게다가 사회복지 예산 확충과 같은 문제를 해결하기 위해서는 대정부 투쟁이 필요한데, 이를 위해서는 산별노조로 전환해야 한다는 필요성을 느끼고 있었다. 결국 사회복지노조 초기 주체들은 기존에 활동하고 있던 홀트, 정립회관, 남부장애인복지관 등의 조합원들을 중심으로 온 라인과 오프라인 모임을 만들었다. 특히 온라인 모임을 통해 노동조합 조직화를

36) 본 절의 주요 내용은 보육, 자활, 사회복지 노조 대의원대회 자료집, 소식지, 노조 간부 인터뷰 등을 토대로 작성되었다.

준비 하던 주체 중심이 되어 2000년 10월부터 2001년 1월까지 5차례의 모임이 있었다.

첫 모임(2000.10.20, 4명)에서는 모임 명칭을 ‘(가칭)사회복지노동조합(준)’으로 결정했으며, 이 자리에서는 노동조합 건설을 위한 사업계획, 노조 조직 및 역할, 대외 연대 활동 등이 구체적으로 논의되었다. 한편 기존에 온라인 상에서 운영되던 ‘사회복지노동조합만들기’라는 카페 이름에 대한 거부감이 제기 되었고, 논의 끝에 공식 명칭을 ‘진보복지’로 수정하는 것으로 결정하였다. 준비위원회는 매월 정례적으로 모임을 갖고 노동조합 결성을 위한 준비 모임을 가졌으며, 2차 모임(9.29, 6명)에서는 노동조합 조직 명칭 및 구성과 일정 등에 대해 논의했다. 모임의 명칭은 산별을 지향하는 점을 명확하게 표현하자는 취지에서 ‘사회복지노동조합준비위원회’ (약칭 사복노준)로 변경했다. 또한 준비위원은 조직 운영의 원활한 추진을 위해 시설근무 경력 2년차 이상으로 하였다. 특히, 노조 준비과정에서 필요한 자원을 위해 회비는 매월 2만원으로 하고, 1만원은 조직준비를 위해 적립하기로 하였다. 3차 모임(11.16, 9명)에서는 노동조합 외곽조직으로 민중복지연대가 결합하였으며, 노조 결성을 위한 회원 가입을 받기로 결정했다. 4차 모임(12.14, 11명)에서는 노조가입을 위한 제안서 검토와 내부 세미나를 진행했다. 5차 모임(2001.1.27)에서는 노동조합 건설 준비 과정에서 필요한 사전 정지작업으로 총괄, 정책, 지역별 조직팀을 구성했다.

이후 사회복지노조(준) 출범 이전까지 사회복지노동조합 건설(준)이라는 명칭으로 약 4차례의 회원 전체모임을 가졌다. 첫 전체회의(2001.3.31, 25명)에서는 회원들을 대상으로 한 교육이 있었으며, 이후 조직화 사업을 위한 조직팀을 기존의 3팀에서, 5팀으로 늘렸다. 또한 회원들의 회비 납부를 자동이체 하는 것을 결의했다. 두 번째 모임(4.21, 15명)에서는 노동절 행사 참여 및 모임 깃발 등의 제작 등에 대한 논의부터, 조직팀의 구체적인 지역설정까지 논의되었다. 세 번째 모임(5.26)에서는 회원들의 친목도모를 위한 행사를 결정하였다. 네 번째 모임(8.25, 16명)에서는 사복노준의 강령 및 규약 검토, 선관위 구성, 출범식 진행 등의 일정을 논의하였다.

2001년 9월 사회복지노조(준) 출범식(2001.9.8)의 발기인으로는 약 60명 정도가 참여했다. 더불어 각 단위 노조에서 2명씩 준비위원을 선출하였으며, 사회복지노조(준)는 10명의 준비위원으로 시작되었다. 그리고 2002년 사회복지노조(준)는 노동조합의 역할과 건설방안 및 조직구조 등을 토론타기 위해 조합원 수련회(2002.2.2)를 진행했다. 한편 사회복지노조(준)는 공식적으로 노조 출범을 앞두고 이전에 상임 집행위원회라는 조직형태를 운영했으며, 10개의 지부결성을 위한 지역팀과 사회복지 예산확보 투쟁 등에 대한 논의를 진행했다. 또한 사회복지 노동자들의 근로조건

개선을 위한 보건복지부 청원서 제출과 함께 인터넷 사이버 시위(2002.3.4~8)를 진행했다.

사회복지노조(준)는 조합원 가입 대상을 서울지역으로 한정했으며, 사업장은 종합 사회복지관을 우선 조직화 대상으로 삼았다. 이것은 노조활동이 시작될 경우 나타날 수 있는 현실적인 문제들이 고려된 결과였다. 조직화의 전국적 지향에는 모두들 이견이 없었으나, 전국에 산재되어있는 사회복지 기관과 시설까지 포괄하기는 어렵다는 것이었다. 결국 사회복지노조 출범을 준비하는 과정에서 부친장애인복지관과 안양시장에인복지관의 결합을 염두에 두면서 최종적으로 노조 가입 대상을 서울, 경기, 인천지역으로 했다.

## ② 전국자활노동조합

전국자활노동조합(이하 자활노조)은 전국의 242개의 지역자활센터(前 자활후견기관)에서 일하고 있는 자활 노동자(현장 일반 명칭 실무자)들이 가입한 노조다. 지역자활센터이라는 조직의 골간이 형성된 시기는 5개의 자활지원센터가 설립(1996-97)되고, 당시 자활후견기관이 본격적으로 만들어진 1990년대 후반이다. 하지만 2000년 국민기초생활보장법 제정에 의해 자활지원정책이 제도화 된 이후 자활후견기관은 전국화되었다.

이와 같은 지역자활센터의 급속한 증가와 함께 자활 실무자(시설 당 5인)들 또한 늘어났다. 그런데 이들 실무자들이 담당하는 자활사업은 지역의 사회적 일자리 창출 그리고 공동체(혹은 사회적 기업)를 목표로 하기 때문에 일 자체가 상당부분 지역의 연결망(네트워크)을 활용하고 있었다. 그리고 협회나 기관에서는 자활 사업을 운영하기 위한 정보교류의 장(각 사업단 모임)이 필요했으며, 이는 자연스럽게 실무자들의 교류가 이루어질 수 있는 계기가 되었다. 그런데 2002년 자활사업의 주무부서인 보건복지부가 자활후견기관에 성과중심의 평가를 도입하고, 지자체와 기관에 지침을 하달하는 일이 벌어졌다. 이와 같은 정부의 태도는 실무자들의 입장에서 보면 지역자활센터를 보건복지부의 하부단위로 인식하는 계기가 되었으며, 향후 실무자 협의회라는 비공식적인 조직이 만드는 계기가 되었다.

자활사업의 역사적 맥락 속에서 보면 개별 노동자들은 과거 지역사회의 다양한 운동(빈민, 협동조합, 노동 등) 경험이 있는 활동가들이 주를 이루었다. 때문에 이들은 자활이라는 일을 도구주의적인 관점에서 생각하기보다는 운동성에 대한 자부심이 컸으며, 이로 인해 보건복지부의 단기적인 성과측정을 거부하려는 움직임이 나타났다. 결국 이들은 자활사업의 정체성과 자활제도의 올바른 방향을 제기하기 위

한 조직의 필요성을 느끼고 2002년 11월 서울 자활후견기관 실무자 협의체 준비모임(60명)을 결성했다. 그리고 협의체 준비모임은 2003년 1월 자활후견기관협회 총회에 참석하여, 실무자 처우개선 요구를 위한 비대위 구성 및 전국 실무자 모임을 제안했다. 또한 준비모임은 서울지역자활실무자 신년 모임에서 노조 구성 방향에 대해 논의했으며, 각 자활후견기관별 및 권역별 대표/부대표를 선출했다(2003.1.12). 그리고 2003년 2월 노동조합 건설을 위한 전국자활실무자모임을 결성했다.

이후 각 지역의 실무자 모임들이 노동조합 준비모임 결성했으며, 2003년 2월-3월 사이에 지역별 실무자 협의회 대표 및 실무자들은 노동조합 건설을 위한 모임을 갖고 노조 전환에 대한 본격적인 검토 작업에 들어갔다. 2차 모임(2003.2.23, 32명)에서는 노조 조직 구성 및 가입 대상 그리고 경로 등 매우 깊은 논의들이 있었으며, 노조 건설 기금과 각 지부별 후원금 모금이 결정되었다. 또한 실무자 협의회에서는 노동조합에 대해서 각 기관 실무자들이 인식을 공유하고 지역 조직화에 노력하기로 결의했다. 3차 모임(2003.2.22-23)에서는 각 지역에서 진행되고 있는 대표자회의를 통해 이전까지 조직 구성에 대한 의견, 가입원서, 가입비(1만원) 등을 모으는 과정을 거쳤다.

특히, 실무자 협의회는 이미 건설된 서울경인지역사회복지노조 집행부와 공공연맹 담당자 등과의 만남을 통해 노조 건설 과정에서 필요한 사안들에 대한 도움을 받았으며, 이를 토대로 노조 준비를 위한 기관별 실무자들의 설문조사를 실시했다. 실무자 협의회 초기 주체들은 주로 자활사업의 사업별 네트워크를 통해서 관계를 맺었던 실무자들이었다. 그리고 이미 현장에서는 보건복지부의 자활 평가에 대한 문제제기 이외에 실무자들의 처우에 대한 불만 등도 나타나고 있는 상태였다. 게다가 일부는 이미 내부적으로 노동조합의 필요성을 논하는 지역이나 기관들이 나타나기 시작했다.

이러한 지역별 실무자 협의회 모임은 전국적 사업장이라는 지역적 한계를 극복하기 위해 준비위원들을 선출했고, 이후 이들이 각 지역과 기관에서는 개별 실무자들에게 노조 가입에 대한 의사 및 노조 전환에 대한 합의를 받아내는 데 중요한 역할을 했다. 한편 이들은 노동조합 조직화를 목표로 자활사업단 네트워크를 이용하였으며, 이후 노동조합 초기 간부로 연결되었다.

### ③ 전국보육노동조합

전국보육노동조합(이하 보육노조)은 전국 28,367개의 보육시설(어린이집)에 종사하는 보육교사 및 사무관리(회계, 전산), 차량, 취사 등의 업무를 담당하는 노동자들이 가입되어 있으며, 2005년 1월 건설됐다. 그러나 보육노조의 전신으로는 지금으로부터 20년 전에 설립된 지역탁아소연합회(1986년-1996년)와 한국보육교사회(1996년-2005년)가 있다.

보육노조 결성의 전신이었던 한국보육교사회는 보육교사 조직체를 건설하는 준비기(1995년-1997년)와 한국보육교사회 조직의 정체성을 찾아가는 과도기(1997년-2000년) 그리고 보육교사조직의 정체성 확립을 위한 재모색기(2001년-2004년)까지 지난 10년 동안 보육교사운동의 지평을 열었을 뿐만 아니라, 보육교사 조직의 상을 찾는 데 중요한 역할을 했다. 특히 한국보육교사회는 지난 2001년 조직의 정체성 확립과 내실을 강화하기 위해 2004년까지 중장기 발전 방향에 대한 3년간의 우선과제 수립 및 실행 계획을 세웠다.

한국보육교사회는 지역활동 속에서 자연발생적으로 제기되어온 조직진단과 조직발전 전망에 대한 논의에서 출발하였으며, 2002년 조직위원회를 구성하고 2004년 8월 보육노조 추진위 건설까지 약 2년여 동안 새로운 조직체에 대한 수 차례의 논의와 유사 조직체를 검토했다. 당시 조직위원회는 전문가 조직과 노동조합이라는 두 개의 조직방안을 놓고 내부에서 격론을 벌인 끝에 노동조합 건설로 결정했다.<sup>37)</sup> 한국보육교사회 조직위원회는 노동조합 전환을 위해 권역(2004년 2-4월)과 지부(6-7월)별 수련회와 지역 토론을 거쳐 회원들의 동의와 지지를 얻어 2004년 1월 한국보육교사회 총회에서 보육노조 추진위 설립을 결의하였으며, 실질적인 노조준비를 위한 지부별 일꾼교육과 지부별 토론을 실시했다.

이후 한국보육교사회는 2004년 8월 전국보육노조 추진위 결성식을 실시하고, 2004년 11월 전국보육노동조합 준비위 결성과 보육노조 건설 기금을 마련하기 위한 주점을 실시했다. 또한 2004년 12월 서울경인지역사회복지노조 정립회관지부 농성장 지지방문 및 결의대회 참석하는 등 대외적인 연대사업도 병행했다. 한편 이 기간에 경남 창원(중우), 서울 성북(예뵘), 송파(중곡셋별) 어린이집 교사들이 해당 시설의 운영 및 노동조건 문제에 대해 한국보육교사회로 상담을 요청했는데, 이에 노조 준비위 집행부가 적극 개입하여 사태를 해결하는 데 중요한 역할을 했다. 결국 이러한 활동은 해당 시설 교사들이 노조에 가입하는 결과로 연결되었다.

그런데 한국보육교사회가 노동조합으로의 조직적 전환을 결정 한 이유 중 하나는

37) 물론 한국보육교사회 회원 모두가 노동조합으로 전환한 것은 아니며, 대략 4분의 1정도만이 노조에 동참했다. 한국보육교사회 조직위원회에 참여했던 공동대표들은 산별전환 이전 시기까지 보육노조의 주요 핵심 지도부(당시 위원장과 사무처장)의 역할을 맡고 있었다.



우리나라의 열악한 보육현실에 대한 문제인식에서 출발했지만, 이후 보육교사들 스스로가 자기 문제해결의 주인으로, 보육활동의 주인으로 성장하는 것이 보육운동의 절박한 과제임을 확인하고 노조 건설의 필요성에 공감했기 때문이다.

## (2) 조직 확산기 - 운동의 확산 및 참여

노동조합이 결성된 이후 조직의 확산을 위한 조직화와 동원화의 주요한 방법으로 집합행동을 꼽을 수 있다. 특히 노동조합의 집합행동은 문제해결을 위한 결정적인 동원의 형태로서 문제해결의 대상이 되는 정부와 자본에 대한 압박 수단으로 총파업이나 집회 같은 단체행동을 위한 조직 내 자원을 동원한다. 그런데 노동조합의 조직화와 동원화의 성공은 정부와 사용자의 태도에 영향을 받는다. 특히 사회복지서비스 노동조합의 경우 현장의 불만들이 대부분 정부의 정책과 연동되는 문제다. 때문에 상대적으로 동원에 따른 억압이나 위협은 정부의 성격(권위주의적 vs 반권위주의적)에 따라 불확실성이 결정되며, 이를 기반으로 노조 조직화와 동원화의 여부가 결정된다. 그렇다면 사회복지서비스 노동조합의 동원화 과정은 어떻게 전개되었는지 살펴보자.

### ① 사회복지노동조합

2003년 1월 서울경인지역사회복지노동조합은 출범 당시 조합원 수는 200여명이었으나, 2006년 10월 당시 조합원 규모는 346명(여성 258명)으로 초기에 비해 매우 많이 증가했다. 그 이유는 노조 출범 당시인 2003년 7개 지부에서, 2004년 11개, 그리고 2005년 14개로 매년 3-4개 이상의 지부가 가입했기 때문이다. 그러나 노조 출범 이전에 온라인 카페에 가입한 회원이 1,000명을 넘었던 것을 감안하면 실제 노조에 가입한 회원은 4분의 1(25%) 정도에 불과한 것이다.

사회복지노조의 동원화 과정을 보면 2003년의 공동투쟁본부 결의대회 결성부터다. 2003년 4월과 5월에 진행된 사회복지노동조합의 공동투쟁본부 결의대회가 노조 출범 후 첫 사업으로는 사회복지운동의 차원에서 매우 의미 있는 행동이었으며, 이 사업에 조직의 역량을 가장 많이 투여했다. 이 투쟁은 토론회, 사이버 시위, 1인 시위 및 대규모 집회 등의 과정으로 전개되었으며, 상대적으로 보수적이던 사회복지계에서는 신선한 충격을 주었다. 대정부 투쟁은 협회 등 사용자 측에도 일정 정도의 영향을 주었다. 하지만 노조 내에는 조합원들의 대정부 투쟁에 대한 부정적 인식이 일정 부분 존재했으며, 기층 조합원들과 함께 하지 못하고 상층 간부 중심

으로 진행되었다는 평가가 제기되었다. 한편 노동조합은 이후 진행된 정부의 사회복지 재정 지방이양에 투쟁과정에서는 사이버 시위(2004.11.18-19)와 1인 시위(11.22-21.2)를 전개했다.

이러한 상황과 조건에서 사회복지노조가 속한 개별 지부사업장의 투쟁은 해결되지 않고 있었다. 특히 수화통역사지부 투쟁(2004.5.26), 정립회관지부 시설 민주화 투쟁을 위한 파업(2004.6.24) 등은 산별노조를 위한 준비과정에서 본조에게도 일정 정도 영향을 주었다. 그럼에도 노동조합은 전국산별노조 건설을 위해 각 지역노조(서산, 군산, 에바다, 상애원, 목포, 광주)와의 순회 간담회(2004.3-4)를 진행했으며, 전국사회복지노조 건설을 위해 각 지역노조와 산별추진위원회 모임을 총 12차례(준비모임 5회, 본회의 7회) 진행했으나 성과를 남기지는 못했다. 한편 2004년 제2회 사회복지노동자 학교(2004.10.16)에는 약 90명의 노동자들이 참석하기도 했다.

## ② 전국자활노동조합

2003년 3월 출범한 자활노조의 조합원 수는 2006년 10월 당시 350명으로 초기(214명)에 비해 약 140명 정도 증가했다. 자활노조가 다른 2개의 사회복지 노조에 비해 조직률(25.1%)이 높고 조합원 수가 상대적으로 많은 이유는 자활사업의 특성에 기인한 측면이 강하나, 자활노조의 조직화와 동원화의 요인이기도 하다.

노조 출범 이후 2개월만인 2003년 5월과 6월 자활노동자전진대회 및 사회복지공동투쟁본부 결의대회(100여명)로 시작된 노동조합 및 조합원들의 집합행동에는 매우 많은 조합원이 참여하였으며, 이는 노조 내부의 조직력을 확인하는 결과로 나타났다. 실제로 노조 출범 이후 약 1년 이상의 지속적인 투쟁을 전개했다. 2003년의 경우 실무자들의 처우개선 및 평가반대 선전전(7.9, 10명), 평가반대 단식농성(9-10월), 국민기초생활보장법 연석회의 농성(11.28)이 있었으며, 2004년의 경우 감사원 부당감사 철회 투쟁(7~8월), 사회복지예산확충 집회(8.25, 50명), 아산지부 시설투쟁(10월) 등이 전개되었다.

이와 같은 노동조합의 단체행동과 조합원들의 집합행동은 노조 건설 첫해에 조직의 위상이나 역할을 내부 구성원들에게 인정받는 주요한 계기가 되었다. 그리고 다른 한편으로 개별 실무자들 스스로에게 사회복지노동자의 정체성에 대한 고민을 던져 주었다. 특히, 자활 노조의 주요한 단체행동 중 2003년 보건복지부의 자활사업 1,2차 평가반대 투쟁(임원단식 투쟁 등)은 복지부와 협회의 협상을 도출하는 외적인 성과를 이루었다. 그러나 이후 정부가 합의 결과를 이행하지 않는 문제점에 대

한 노조의 후속 작업을 진행하지 못한 것에 대해서는 조합원들의 실망감이 낳았던 것으로 평가되었다. 또한 노동조합의 투쟁이 노조 집행부의 선도투쟁 중심으로 진행되었다는 조합원들의 평가가 제기되었으며, 이는 이후 노동조합 활동의 변화를 가져오는 계기가 되었다.

한편 자활노조의 2004년 여름 감사원 투쟁 과정은 2003년 평가 투쟁과는 달리 노조 조직화와 동원화의 일정한 성과를 남겼다. 이는 감사원의 자활후견기관 감사 결과로 이로 인해 해당 기관(26개)이 차기 년도에 위탁을 받지 못하는 상황이었는 데, 이는 자활 현장의 상황을 이해하지 못한 것에 기인한 것이었다. 감사원 평가 결과는 자활후견기관의 실무자들뿐만 아니라 노조, 협회, 그리고 참여자(주민) 모두의 저항을 불러왔으며, 이들 모두가 단일한 목소리를 내고 대정부 투쟁을 전개했다. 약 30일의 감사원 평가 투쟁기간 동안 드러난 자활 노조의 동원 역량은 실무자들 사이에서도 어느 정도 인정을 받는 계기가 되었다. 아울러 서울과 인천 실무자 중심의 소모임 몸짓패 ‘한판’의 문화 공연 또한 노조의 존재 자체를 알려주는 주요한 역할을 했다.

한편 자활노조는 노조 건설 1년 사이에 잦은 투쟁으로 일상사업을 제대로 진행하지 못했다. 이 시기 자활 노조의 조직률은 수치상으로 7% 정도 증가했으나, 이는 감사원 투쟁 등에 적극적으로 결합한 서울 지부와 아산분회 등의 조직률이 반영된 것이다. 하지만 조합원의 이직과 지부 미조직, 개별 실무자들의 노조 인식 부족으로 인한 조합 탈퇴가 지속적으로 나타났기 때문에 조합원 조직률은 실제로 정체되고 있다고 봐야 한다.

### ③ 전국보육노동조합

보육노조가 공식적으로 출범한 2005년 1월 한국보육교사회는 총회에서 조직적으로 지부를 해산하여 새로이 건설되는 노조에 집중하기로 했다. 그리고 한국보육교사회 중앙조직은 최소한의 형태로 남겨 가능한 사업들을 진행하면서 1년간의 전망 모색기를 갖는 것으로 결정했다. 그 후 2006년 2월 한국보육교사회는 해소되었으며, 보육교사회의 자산의 일부를 보육노조에게 넘겨주었다. 이는 보육노조가 조직구성 및 일상사업을 운영하기 위한 기본적인 자원(상근자 8명)이 되었다. 실제로 보육노조 출범한 초기인 2005년 1월 당시 조합원은 00명에 불과했으나, 2006년 10월 당시 조합원은 288명으로 2.5배 가량 증가했다. 물론 보육노조 출범 초기 조합원의 절반 정도는 한국보육교사회 회원들이었다. 하지만 이처럼 보육노조의 조합원 규모가 증가한 것은 노동조합의 조직화 노력으로, 다른 하나는 노조의 대정부 투쟁이라

는 단체 행동에 기인한 것이다.

우선, 보육노조의 조직화 과정을 보면 내부적으로 노조 건설 첫째의 주요한 목표를 조직확대에 집중하고 조직의 틀을 마련하며, 전국산별노조의 위상과 면모를 갖춘다는 방침을 출범 총회에서 정하고 이에 따라 사업목표를 정했다. 이 시기 보육노조의 주요 사업목표는 △주요 요구안을 통한 조직확대, △조직역량 강화, △미조직 사업을 위한 전략사업장 및 지역선정과 조직화였으며, 보육노조의 구체적인 조직화 사업은 △최저임금 위반 사업장 실태조사, △체불임금 받아내기 프로젝트, △휴게시간 및 법정휴가보장 요구 및 실태조사, △적정인력 확보 요구, △노조 활동 보장 등이다.

보육노조의 일상적 주요 사업계획은 지부 및 지회 조직확대 건설을 목표로 했으며, 조합원들이 직접 현장을 찾아가는 조직화 사업을 전개했다. 특히, 보육노조는 보육시설 중 국공립시설을 조직화의 1차 대상으로 선정했으며, 연고자 찾기 및 소모임 등을 적극 활용했다. 물론 이런 조직화 사업은 중앙과 지부간의 정례회의 등 일상적인 소통체계가 작동하고 있기에 가능했던 것이다. 더불어 보육노조는 설립 초기부터 조합원의 가입 자격을 교사로 한정하지 않고 평등의 관점과 역할 속에서 보육현장에서 일하는 사람들 모두를 가입 대상으로 하였기에 고용형태상 비정규직 뿐만 아니라, 시설 내 다양한 직종(운전, 취사, 사무)의 노동자들이 조합원으로 가입했다.

다음으로, 보육노조의 집합행동 과정을 보면 노조가 결성 된지 1년이 지난 2006년 7월과 8월 약 2개월간 여성가족부를 대상으로 한 대정부 투쟁을 대표적으로 꼽을 수 있다. 보육노조가 이렇게 대정부 투쟁을 할 수 있었던 배경은 2005년 보육노조 부산지부의 투쟁의 성과에서 기인한 측면이 있다. 보육노조는 2005년 약 3개월(6-9월) 동안 보육 노동자들의 처우개선비와 보수교육 등의 실태조사 진행했으며, 이를 토대로 지자체장(시장) 면담 요청과 처우개선을 요구하였다. 실태조사 결과 부산지역 보육 노동자들은 다른 지역보다 임금(처우개선비 3만원 미채정)이 낮은 것으로 나타났다. 이에 보육노조는 보육시설의 실질적인 지도 관리 및 책임이 있는 시장과의 면담이 계속 거절되자, 시청 항의 방문과 1인 시위 등(선전선, 간담회)의 투쟁을 전개했다.

결국 보육노동자들의 처우개선 성과는 이후 노조가 대정부 투쟁을 할 수 있는 밑거름이 되었다. 실제로 보육노조는 2006년 대정부 투쟁을 준비하기 이전부터 보육시설 사업장으로 대상으로 실태조사를 진행했으며, 이를 토대로 보육공공성 확보와 보육노동자 노동기본권 쟁취를 위한 투쟁본부 발족식(2006.6.24)과 여성가족부 교섭요구 기자회견 및 면담 요청 공문접수(2006.6.27)등 단체행동을 시작했다. 보육

노조의 2006년 대정부 투쟁은 정부와 노동조합의 실태조사 결과를 기초로 한 지부별 토론회 개최와 문화제(7.22), 노숙투쟁(7.31-8.1, 62명), 1인 시위(8.7-25), 온라인 시위(5회), 기습 피켓팅 등의 구체적 행동으로 이어졌다.

이 투쟁은 정부와의 교섭 틀을 마련하는 계기가 되었으며, 내부적인 조직 역량 강화 및 조직화에 기여하는 성과를 낳았다. 보육노조의 대정부 투쟁의 목표는 보육노동자들이 처한 환경 개선(생활임금 보장, 8시간 노동, 필요인력 확충)과 보육시설의 제도 개선(국공립시설 확충, 민간위탁 폐지)이다. 그러나 노조 출범 이후 정부를 상대로 한 첫 교섭이기에 투쟁 과정의 대응 미숙 등의 경험부재의 문제점이 나타났으며, 내부적으로는 투쟁 목표 및 교섭 등에 있어서 조합원들과의 공유가 미흡했다는 평가가 제기되었다.

### (3) 조직 정착기 - 운동의 안정화(?)<sup>38)</sup>

노동조합의 조직형성 과정을 보면 조직이 결성된 다음에는 조직 유지를 목표로 하는 지속성을 가진다. 노동조합의 지속성 문제는 조직 구성원들의 행위 의지에 따라 다르게 나타나지만, 일반적으로 조직구조와 교섭구조 등의 제도화를 통해서 이루어진다. 조직구조는 내부체계(예산, 회의, 홍보, 교육사업 등)와 외부 체계(네트워크)로 구분되며, 교섭구조는 정부와 사용자와의 교섭 틀로 구분된다. 여기에서는 조직 내부체계를 중심으로 살펴보자.

#### ① 사회복지노동조합

사회복지노조는 노조 출범 이후 개별 사업장의 투쟁과 지부 교섭으로 인해 본조의 사업이 원활하게 진행되지 못했다. 이러한 문제점은 본조와 지부 간의 낮은 조직 결합력에서 기인된 측면도 있으며, 인력과 재정의 부족 등으로 인해 노조가 일상 사업을 실천하지 못하게 하는 주요한 원인이었다. 사회복지노조의 조직체계는 산별전환 이전까지 중앙 본조(1인)와 12개의 지부 그리고 지역지부(개별 가입 등)로 운영되고 있다. 대의원은 전체 조합원 중 30명이며, 임원(위원장, 부위원장, 사무처장)은 비상근이다. 한편 사회복지노조는 2005년 대의원 대회에서 조직 사업을 위해 지부 1인씩 참여하는 조직발전특별위원회를 구성하고 총 9차례의 모임이 지속되었으나 뚜렷한 대안을 제시하지는 못했다. 노조의 주요 자원인 조합비는 개별

38) 통상 노동조합의 조직 형성의 안정기는 노동조합의 조직구조와 교섭구조 등의 제도화를 통해서 정착되는데 사회복지서비스 3개 노조는 조직이나 교섭구조의 실질적 안정기로 보기는 어렵다.

조합원 임금의 1.3%(총액임금, 지역지부 2만원)를 걷었으며, 연간 약 1억원 정도였다.

사회복지노조의 교섭체계는 다른 사회복지서비스 노조와 달리 중앙교섭이나 지자체 교섭은 없이 공동교섭과 지부교섭을 진행하고 있다. 특히 사회복지노조는 노조 출범 이후 사용자와의 대립으로 인해 각 지부의 교섭이 지연되면서 본조 차원에서 교섭에 매몰되어 일상사업을 수행하는 데 지장을 초래할 정도였다. 또한 2005년부터 일부 사업장(충현, 삼정, 부천)의 사측은 교섭위원으로 노무사(법인)를 선임함으로써 교섭 자체가 제대로 진행하지 못했었다.

사회복지노조는 초기 장기투쟁 사업장을 제외하고는 일정정도 조직 및 교섭체계를 마련하고 운영하고 있었다. 특히 출범 초기에는 전임상근자가 3명이었기 때문에 산별노조추진과 같은 대외사업과 사회복지 공투본 결성 같은 투쟁의 성과를 마련할 수 있었다. 하지만 사회복지노조 초기 모임을 추동 했던 위원장이 사업장의 중간관리자로 복귀하면서 해당 사업장의 노조가 와해되었으며, 2기 지도부가 건강상의 이유로 사퇴하고 비대위 체제로 이어지면서 노조 조직력은 급속히 약해졌다. 한편 사회복지 기관에서 시행되고 있는 현 직급체계(예시. 5급→1급)는 사업장 내 노조활동을 제약하는 요인이 되고 있다. 실제로 사회복지 시설에서 3급 이상의 중간관리직(팀장 혹은 과장)은 하위 직급에 비해 직책 수당 등의 물질적 혜택이나 권한(서류결재권) 많은 편이다. 그런데 대부분의 조합원들은 노조 활동으로 인해 인사 승진상의 불이익을 받고 있다고 판단하여 일부 사업장의 경우 노조를 탈퇴하는 일이 발생했다.

사회복지노조의 일상사업을 보면 초기에는 매우 체계적으로 운영되었다. 이 시기 노조의 일상사업이 상대적으로 잘 이루어진 것은 이전부터 단위노조 활동을 하던 개별 지부의 경험이 있었기 때문이다. 특히 노조에서 정기적으로 발행하던 소식지(1호, 2003.2.12)는 2005년부터 발행하지 못하고 있지만, 중지된 57호(2005.9.6)까지 조합원들이 노조 현안과 다른 지부의 사정을 구체적으로 알 수 있는 홍보물이었다. 노조의 교육사업은 초기 신규조합원 교육과 조합원 전체교육까지 진행한 것에 비해 최근에는 거의 진행되지 못했다. 이런 현실과 조건에서 사회복지노조는 2006년 새 지도부를 구성하고 노조 내부 활동을 정비하려는 계획(간부역량강화 교육, 지부 순회 간담회 등)이 있었으나, 집행단위 구성이 미진하여 사업이 잘 이루어지지 못했다.

## ② 전국자활노동조합

자활노조는 노조 출범 이후 내부 조직체계를 갖추기도 전에 매우 많은 투쟁을 겪었다. 이는 노동조합의 제안된 인력에서 노조의 일상 활동과 사업을 진행하지 못하는 결과를 초래했다. 자활노조의 조직체계는 산별전환 이전까지 중앙 본조(사무국 1인, 2006년 9월까지 2인)와 9개의 지부 그리고 분회로 운영되고 있다. 대의원은 전체 조합원 중 31명이며, 임원(위원장, 부위원장, 감사)은 비상근이다. 자활노조는 2005년 대의원대회에서 조직화 사업을 위해 조직발전특별위원회를 구성하여 운영하고 있다. 노조의 주요 자원인 조합비는 개별 조합원 임금의 1.5%(총액임금)를 걷고 있으며, 연간 약 8천만원 정도였다.

자활노조의 교섭체계를 보면 다른 사회복지서비스 노조와 달리 중앙교섭과 사업장별 교섭을 진행하고 있다. 2005년 6월부터 7월 사이에 노조는 협회와 단체협약을 체결(일괄교섭 68개 기관, 개별교섭 4개)하는 성과를 남겼다. 물론 사업장 교섭에서 결렬될 곳도 51개 사업장이 된다. 자활노조는 초기 노조 구성 이후 일정정도 조직 및 교섭체계를 갖추었다. 하지만 2005년 노조 지도부가 바뀌고 지부건설이 늦어지는 상황에서 주요 활동가들이 자활을 떠나면서 노조 활동 침체되고, 내부 조직력은 약화 되었다. 실제로 과거 노조 활동에 헌신적인 활동가조차 기관 사업과 현안에 묶여 노조 활동에 적극적으로 참여하지 못했다.

자활노조의 일상사업 중 조직사업과 홍보 및 교육훈련은 체계적이고 지속적으로 운영되지 못했다. 노조 주요 홍보 수단이었던 홈페이지의 경우 조합원들의 목소리는 거의 찾아볼 수 없었으며, 노조 소식지 중 주 1회 온라인 소식지를 제외하고 오프라인 소식지는 2005년(이전까지는 4회 발행)부터 발행하지 못했다. 더불어 조합원들의 의식을 높이고 노조활동에 적극적인 참여를 유도함으로써 노조의 조직역량을 강화할 수 있는 노동조합의 교육훈련은 간부(연 2회) 위주로 진행되었으며, 일반 조합원들에 대한 교육사업은 거의 진행하지 못했다.

이런 현실과 조건에서 자활노조는 2006년 새로운 지도부를 구성하고 노조 내부의 조직체계를 정비할 준비했다. 그 첫 사업으로 노조는 조직발전특별위원회 회의를 정례화하고, 그 밖의 일상사업을 강구하는 것이었다. 2006년부터 자활노조 서울지부와 인천지부의 경우 자활 실무자들의 관심도를 높이기 위해 조합원 교육과 토론회를 진행했다. 하지만 서울지부 교육사업은 첫 사업의 부진으로 사업이 진행되지 못했으며, 인천지부의 교육사업 또한 2006년 하반기 2~3차례 진행된 뒤 사업이 지속되지 못했다.

### ③ 전국보육노동조합

보육노조의 조직체계는 다른 사회복지서비스 노조에 비해 잘 정비되어 있는 편이었다. 이는 실질적인 노동조합의 일상활동과 사업에 반영되고 있으며, 조직체계 또한 상대적으로 짜임새 있게 운영되었다. 보육노조의 조직체계는 산별전환 이전까지 중앙 본조(3인)와 5개(5인)의 지부 및 지회로 운영했다. 대의원은 전체 조합원 중 25명이며, 임원(위원장, 사무처장, 지부장, 준비위원장)은 지부장을 제외하고 모두 상근이었다. 노조의 주요 자원인 조합비는 개별 조합원 급여에 따라 조금 상이한데, 월평균 임금에 따라 조합비(100만원 이상 2만원, 100만원 미만 1만원5천원, 실업자 5천원)를 달리 걷었다.

보육노조의 교섭체계는 다른 사회복지서비스 노조와 달리 지자체 교섭과 사업장별 교섭을 진행했다. 특히 2005년 11월 부산시와의 교섭(처우개선비 문제)은 노조 출범 첫해 매우 의미 있는 성과를 남겼으며, 2006년 하반기 여성가족부와 중앙 교섭을 진행하려는 과정까지 있었다. 한편 보육노조는 전국적 조직이라는 지리적 한계를 극복하기 위해 나름의 체계적인 일상사업들을 진행했다. 특히 노동조합은 연대활동이나 대외사업을 소홀히 하지 않고 노조에서 할 수 있는 범위 내에서 매우 적극적으로 참여했었다. 이는 개별 사업장에서 부당노동행위 등의 사태가 발생할 경우 보육 노동자 몇 명의 힘으로는 한계가 있으며, 이를 해결하기 위한 방안으로는 지역 내 연대활동이 그 무엇보다 중요하다는 인식을 갖고 있었기 때문이다. 이렇게 보육노조의 활동이 다른 노조에 비해 연대사업에 대한 인식이 확고한 것은 과거 지역탁아소연합회와 한국보육교사회시기부터 진행했던 지역사회 보육운동의 경험에서 기인된 측면이 있다.

한편 보육노조의 조직 및 홍보사업은 체계적이고 지속적으로 운영되었다. 노조의 주요 홍보 수단인 홈페이지와 소식지의 경우 타 노조와 달리 집행부 내 1인이 전담하여 운영했을 뿐 아니라, 내부 콘텐츠의 구성과 조합원들의 접속 빈도(조회 수) 또한 매우 높은 편이었다. 더불어 이메일로 전달되는 노조 소식지의 경우 단지 조합원에게만 배포되는 것이 아니라, 노조 활동을 통해 수집된 이메일을 적극 활용했다. 반면에 노동조합의 교육훈련은 일반 조합원의 의무교육을 제외하고는 간부(연 4회) 위주로 진행되었다.



<표 4-2-1> 사회복지서비스 노동조합 산별전환 이전의 기초 현황(2007.10월)

비교	조직 명칭	사회복지노동조합 (전 서울경인지역사회복지노조)	전국자활노동조합 (전 한국자활후견기관노동조합)	전국보육노동조합
노조	창립시기	▪2003. 1. 25	▪2003. 3. 29	▪2005. 1. 16
	조직 내 위상	▪직종 조합원 조직	▪직종 조합원 조직	▪직종 조합원 조직
	상근자 수	▪1명(중앙1, 지부12)	▪1명(중앙1, 지부0)	▪8명(중앙3, 지부5)
	조직체계	▪지역별(지부 12개, 지역 개)	▪지역별(지부 10개, 분회 105개)	▪지역별(지부 5개)
조합원	조합비	▪지부 - 총액 1.3%(정률) ▪지역 - 2만원(정액)	▪총액 1.5%(정률)	▪급여 100만원이상 - 2만원 ▪급여 100만원미만 - 1만5천원 ▪실업자- 5천원
	창립초기 인원	▪ 200명	▪ 214명	▪00명
	현재 인원(a) (2006.10)	▪ 346명	▪ 350명	▪288명
	조직대상(b)	▪59,313명(종사자 기준)	▪1,392명(종사자 기준)	▪108,549명(원장 제외)
	조직대상시설 수	▪60,365개	▪262개(청소년자활 20개 포함)	▪28,367개
	조직율(a/b)	▪0.6%	▪25.1%	▪약 0.2%
	차이	▪사용자 태도 ▪의식적 노력 ▪자발적 동원	▪억압 높음 ▪낮음 ▪낮음	▪억압 낮음 ▪중간 ▪높음 ▪낮음
주력 집단	▪서울/인천/경기지역 사회복지사	▪전국 지부 실무자	▪서울/인천/부산/광주/전남 보육교사	
교육 훈련	▪간 부 - 연 평균 2회 ▪조합원 - 지부별 교육	▪간 부 - 연평균 2회 ▪조합원 - 지부별 교육	▪간 부 - 연 평균 4회 ▪조합원 - 연 1회 의무	
노동조합 주요 요구 사항		▪사회복지재정 지방이양 중단 ▪사회복지예산 확충 ▪기금사업 등의 필수사업화 및 비정규직 정규직화 ▪사회복지사업법 개정, 위탁법인의 고용승계 보장	▪자활 실무자 처우개선 ▪자활제도개선 ▪비정규직(기금/전담인력) 정규직 화	▪생활임금 보장 ▪8시간 노동 ▪필요인력 확충 ▪국공립시설 확충 ▪민간위탁폐지(지역화)
교섭 구조 (협의 포함)	노정교섭	▪없음	▪대정부교섭 : 보건복지부-지침개정,제도개선 : 기획예산처-예산확대	▪대정부교섭 : 여성가족부 교섭시도
	노사교섭	▪사업장, 대각선 교섭	▪중앙교섭 ▪사업장별 교섭	▪지자체 교섭 ▪사업장 교섭
	관련 사용자 단체	▪한국사회복지시설협회 ▪한국장애인복지시설협회 ▪한국사회복지관협회 ▪한국장애인복지관협회 등	▪한국자활후견기관협회	▪한국보육시설연합회
단체 행동	주요 행동 (기간)	▪ 사회복지 공동투쟁본부(2003년 4월-5월) ▪ 사회복지예산확충 집회 (2003/8/25,10/13) ▪ 개별 사업장 투쟁 - 정립회관/부천 삼정복지관, 장 애인복지관 투쟁 등 ▪조합원	▪ 사회복지예산확충 집회 (2003/8/25,10/13) ▪ 평가반대투쟁/실무자처우개선투 쟁(2003년 9월-10월, 15일) ▪ 부당감사철회 투쟁(2004년 7월 -8월, 30일)	▪여성가족부 대정부 투쟁(2006 년 6월-8월, 60일) ▪개별 사업장 투쟁 - 울산 반구 어린이집 투쟁 등
	행동형태	▪사회복지노동자 대회-관계부처 집회(03) ▪1인 시위, 서명운동, 사이버시위 등	▪관계 부처 집회(03,04) ▪협회 단식투쟁(03.9.15-20)	▪노숙투쟁(7/31-8/1) ▪여성가족부 1인시위(8/7-8/25) ▪온라인 시위
	성과	▪사회복지노동자들의 단합된 모 습 ▪공투본 결성 등의 연대 활동경 험으로 산별추진 요구 제기	▪정부와 교섭 틀 마련 ▪노조 건설 이후 계속된 투쟁으로 내부조직 인정	▪정부와 교섭 틀 마련 ▪실질적 요구안 획득 ▪조직 역량강화 및 조직화 기여
	문제	▪지부 활동에 제한된 조합원 활 동 ▪노조 활동의 자원(인력/예산) 부 족으로 인한 활동 제약	▪집행부 선도투쟁으로 조합원 동 원 또는 내용합의 부족 ▪협회의 교섭으로 투쟁 마무리	▪투쟁목표 및 교섭과정의 대응 부재 ▪경험 부재의 한계점 인식 ▪조합원과의 소통 및 공유 미흡

주 : 조직률을 차이를 설명하는 변수는 객관적 자료는 아니며, 필자가 조합원 및 노조 간부 인터뷰 및 노조 내부 현  
황을 종합적으로 판단하여 정리한 것임.

## 2) 산별노조 전환 이후 조직화 과정 : 2007년 ~ 현재

지난 2007년 공공연맹의 산별노조 전환(공공노조)과 맞물려 보육, 사회복지, 자활 노조 또한 산별노조로 조직형태를 변경했다. 이들 3개 노동조합의 산별노조 전환은 노조 재조직화 유형으로 볼 때 조직통합의 동기와 유형의 측면에서 보면 수세적 통합이기보다는 조직 강화(해당 산업 또는 직종에서 노조의 지위를 강화하기 위한 목적)와 조직 확장(노조가 대규모 노조로 세력의 확장발전 및 새로운 조직영역 개척)을 목적으로 한 노조 재조직화로 볼 수 있다.<sup>39)</sup> 그렇다면 보육, 자활, 사회복지 3개 노조의 산별노조 전환 전개과정, 산별노조 전환 이후 노조 활동, 산별노조 전환 이후 조합원들의 태도는 어떤지 살펴볼 필요가 있다.<sup>40)</sup>

### (1) 노조 재조직화 - 산별노조 전환과정

공공노조가 산별노조로 전환 시점(2006.12.30)을 전후로 하여 보육, 사회복지, 자활 3개 노조 또한 산별노조로 전환하였다. 그런데 산별노조로 전환된 3개의 노조 재조직화 과정은 사뭇 다르다. 산별노조 전환 과정을 보면 2산별노조 전환 이후 2008년 1월16일까지 업종준부 설치와 지역지부 재편이라는 조직형태 변경을 거쳐야 했다. 하지만 보육노조와 자활 인천지부를 제외하고 산별노조로 전환한 3개의 노조의 조직형태 전환을 서로 다른 길을 찾았다. 먼저 보육노조의 경우 산별노조로 전환한 뒤 내부 논의 속에서 지역지부로 재편하였으나, 자활(인천만 지역지부로 전환)과 사회복지(조직 사정으로 지역지부 재편 문제가 부결(사회복지)되거나 유보(자활)되었다. 그렇다면 3개의 노동조합이 산별노조로 전환된 이후 재조직화 과정을 살펴보자.

#### ① 전국보육노동조합

보육노조는 사회복지서비스 3개 노조 중 가장 먼저 산별전환을 했다. 2006년 10월 제2차 임시대의원대회(2006.10.29)에서 조직형태를 산별노조로 전환하는 것을 결의했으며, 노조 중앙위원회를 ‘산별전환준비위원회’로 전환함과 동시에 8일간의

39) 일반적으로 산별노조 전환과 같은 노조 통합은 노동조합의 재조직화 방식 중 하나인데, 이는 조합원 감소, 노조들 사이의 조직영역 중복, 규모의 경제부족, 노조의 재정적 어려움, 교섭력 제고의 필요성, 공세적인 조직영역의 확장 등을 극복하기 위한 방안이다.

40) 보육, 사회복지, 자활 3개의 노동조합은 산별노조로 전환 이전과 비교하여 노조 활동이 크게 변화된 내용 없이 조직구조 상태가 재편된 측면이 크다. 따라서 본 절에서는 3개 노조가 산별전환 이후 조직화 과정을 세밀하게 다루기보다 저반적인 조직재편 과정과 상황을 중심으로 살펴보았다.

산별노조 전환 투표(2006.11.20~28)를 진행했다. 보육노조의 산별노조 전환과정은 조합원 교육(11월)뿐 아니라, 재정운영방침 및 조직운영 계획 등이 운영위원회와 대의원대회에서 치밀하게 논의되었다. 이런 이유로 보육노조는 산별노조 전환 이후, 보육노조 2주년 행사(2007.1.27) 까지 마무리 한 다음 노조를 공식적으로 해소한 상태였다.<sup>41)</sup> 다만, 노동조합 차원에서 통합 지부 구성(2007.2.11)을 위한 간담회와 교육 일정 등을 맡아서 진행했다.

하지만 보육노조가 조직형태를 변경한 이후에도 지역지부 건설이 늦어지면서 각 지역에서 노동조합 활동 자체가 어렵게 되었다. 물론 보육노조는 지역지부가 건설 될 때까지 1년 동안 보육지부와 유사한 형태의 조직운동을 과도기적으로 운영하는 방안(지역지회 재편)을 마련했다. 아울러 보육노조는 지역지부 건설시기(2008.8월 수련회 이후 완전 해소)까지 공공노조 사회연대본부 산하의 보육분과 체제로 조직을 운영하면서 전임 간부를 중심으로 한 정책소모임을 운영(2007.8 이후)하고, 월 1회 조합원 모임을 핵심사업으로 가져갔다. 이와 같은 산별전환 이후 조직변경 과정은 자활이나 사회복지에 비해 매우 빨리 진행되었다.<sup>42)</sup>

보육노조가 자활이나 사회복지에 비해 상대적으로 산별전환과 조직형태 변경을 빠른 시간 동안 진행된 배경은 조직의 내외적인 요인 때문이다. 먼저, 보육노조의 재정적인 측면과 활동가들의 개인적인 건강과 전망이라는 상황이 있었다. 2006년 하반기 당시 보육노조의 조합원 규모로는 7명이라는 상근 활동가를 유지할 수 있는 없는 상황이었으며, 그나마 헌신적인 활동을 해오던 몇몇 간부들의 경우 건강 상태가 악화되어 활동이 쉽지 않은 상태였다. 이와 같은 상황에서 상급단체인 공공노조가 산별노조로 전환하면서 보육노조의 조직형태 변경 문제는 보육의 공공성과 대정부 투쟁이라는 제도적인 문제를 해결하기 위한 방안으로 산별노조가 대안이 될 수밖에 없다는 문제인식이 있었다.

## ② 전국자활노동조합

자활노조는 2006년 12월 산별노조 전환 투표(2006.12.26) 이후 통합지부 건설을 위한 내부 논의과정을 진행했다. 자활노조의 경우 각 지역지회별로 2006년 산별노조 전환을 전후로 하여 조합원 교육이나 간담회를 진행했다. 하지만 조합원 다수가 산별노조 활동을 어떻게 해야 할지에 대한 구체적인 상을 찾지 못했으며, 자활 각

41) 한편 보육노조는 2005년과 2006년 활동을 담은 보육노조 2년 활동백서 작업을 마무리하는 것으로 공식적인 지부 해산을 완료 했다.

42) 보육노조의 산별전환 뒤 재정과 조직운영 결정을 보면, 상근자 정리 및 연맹과 공공노조 의무금 납부(재정), 통합지부 구성을 위한 지역별 활동 진행(조직운영)으로 정리되었다(보육노조 14, 15차 중앙운영위-산별전환준비위 회의록).

지회별 상황도 안정적이지 못한 상황(충남, 광주 등)이었다. 다만, 지역지부로 전환한 인천자활의 경우 산별전환 이후 지역본부와의 3차례 회의, 전체 간담회(2007.1.10), 통합지부 건설 총회(2007.1.16) 그리고 분회 방문 등의 사업을 진행했다.

그런데 자활노조는 2007년 2월 통합지부 건설 문제로 간부 수련회 및 대의원대회(2007.3.23~24)를 가졌으며, 대의원대회에서 2007년 자활지부 해소를 3년 유예하기로 결정했다. 당시 산별노조 전환 이후 자활 노조 활동 계획 등이 논의되었는데, 지역지부 전환을 위한 5개 토론 그룹 중 4개 그룹이 자활 지부 존속에 동의한 상태였기 때문에 자활지부 해소는 사실상 어려운 상황이었다.

이와 같은 상황에서 다른 지회보다 먼저 지역지부로 전환한 인천자활의 경우 산별전환의 의미가 조합원들에게 크게 인식되지 못하는 상황이 나타나면서, 조직 내부에 많은 논란이 제기되었다. 게다가 다른 지부들의 지역지부 재편이 늦어지면서 산별노조에 대한 회의적인 모습까지 나타나기도 했다. 특히 인천자활의 경우 핵심 간부들이 퇴사 하는 등의 상황에서 지역지부 활동 자체가 쉽지 않은 상황이었다. 게다가 자활노조는 2008년 9월 지부장이 사퇴하고 직무대행(부지회장, 영남) 체제로 운영하고 있는 상태다.

자활노조 각 지회들의 경우 민주노총 지역본부와의 연대사업이나 일상적인 관계를 맺고 있는 곳들이 많다. 그럼에도 불구하고 자활노조가 산별노조로 전환한 이후에도 각 지회들이 지역지부로 전환하지 못하는 이유는 조합원들의 기존 노조활동과 정서적 태도와 함께 조직 전환 과정을 둘러싼 노동조합 내부의 활동과 운동에 이해관계가 포함된 측면도 있다. 하지만 인천자활이 지역지부로 전환한 상태에서 다른 여타의 지회들이 조직형태를 변경하지 않는 기형적인 운영은 자활노조의 조직운영 과정에 많은 애로사항이 뒤따를 수 밖에 없다. 때문에 자활노조 내부의 조직형태 변경에 대한 보다 심도 깊은 논의가 필요할 것으로 판단된다.

### ③ 사회복지노동조합

사회복지노동조합은 2007년 1월 산별노조 조직전환 찬반투표(2007.1.9~12)를 진행했으며, 1월 17일 공공노조로 조직전환을 했다. 공공노조는 산별노조로 전환된 사업장의 경우 한시적으로 업종본부(사회연대본부)를 두도록 되어있던 관계로 사회복지의 경우 지역지부로 전환할 때까지 사회연대본부 산하 조직으로 가입된 상태였다.

2007년 3월 사회복지 노동조합은 지부 해소 및 서울지역지부(준)로 전환 하는 등

의 안건으로 대의원대회(2007.3.26)를 개최했으나, 대의원대회에서 ‘각 지회별 간담회 진행 이후 지부전환 여부를 결정하자’는 수정안이 제출되어 지역지부 전환이 미루어졌다. 이후 사회복지노조는 대의원대회 결정에 따라 각 지부별 간담회가 진행되었으며, 지역지부 전환을 위한 조합원 총투표(2007.3.3~7)를 진행했으나, 투표율 미달로 부결되었다. 결국 사회복지 노동조합은 산별노조 전환 이후 지역지부 전환이 부결되자 당시 3기 집행부가 사퇴하게 되었으며, 중앙위원회(2007.6.11)에서 현 지부체계 존속을 결정했다. 3기 집행부가 사퇴한 사회복지 노동조합의 경우 비대위 체계(2007.6 이후)로 1년 동안 운영해 오다가, 2008년 6월 비대위 위원장 사퇴로 지도부 공백기 상태에서 최근 4기 집행부(2008.10)가 꾸려진 상태다.

사회복지노동조합의 경우 기존의 조직(서경사복) 자체가 산별노조라는 점을 고려하면, 산별전환과 관련된 사회복지노동조합의 조직체계 문제는 조직논리라기 보다는 노조 활동 방식(기업별 노조)에서 기인된 측면이 더 크다고 볼 수 있다. 실제로 공공노조 사회복지 노동조합의 산별전환과 지역지부 재편 논쟁은 조직발전전망(산별노조 전환 이후 조직활동, 체계, 일상활동 및 조직화 사업 등)이 명확하지 않은 상태에서 논의된 것이 더 큰 문제라고 보여진다.<sup>43)</sup>

사회복지노동조합의 경우 산별전환 시점을 전후로 하여 중앙과 개별 사업장(지회) 모두 노조의 조직력과 활동력이 급격히 위축된 상태였다. 2007년 산별전환과 지도부 사퇴 이후 장기간 비대위 운영(2008년 1월 임원 선거 후보 미등록)은 기본적인 조직운영조차 어렵게 하는 상황을 만들었다. 특히 최근 3-4년간 조직률 하락과 투쟁 사업장의 증가 등으로 조직운영은 고사하고 상근자(1인) 급여 지급조차 어려울 정도로 재정상태가 열악하고 노조 존립자체가 위협받는 상황이다.

이와 같은 상황에서 노동조합 나름이 조직 안정화를 위한 모색을 찾고 있는데, 그 중 하나는 2007년부터 정책위원회를 구성(전임 집행부 중심)하여 정책적 현안문제를 대응하려는 것과 교육, 선전 활동과 같은 노조 일상 활동을 통한 현장 조직력 복원을 모색하는 것이다. 아울러 노조 재정 확충 방안 마련을 위해 조합원 1인당 별도의 후원금을 모집하는 방안을 모색하고 있다. 한편 최근 몇 년 동안 사회복지 시설에서 신규 노조가 건설된다는 점과 노동조합 설립과 관련된 상담이나 문의가 끊이지 않는다는 점을 고려하면 노동조합 조직화의 여지는 있다. 하지만 현재의 사회복지노동조합의 내부 조직력으로 볼 때 향후 노동조합의 생존과제는 내부 조직 안정화에 가장 우선적인 노력을 해야 할 것으로 판단된다.

43) 사회복지노동조합은 산별전환 이후 조직체계 변경을 놓고 집행부 문제(임원선출 방안, 비대위 체계, 집단지도체계), 지부해소(서울경기지부 산하 지회, 사회복지지부 형식적 존재, 현 지회 독자지부 전환)의 두 가지 문제가 쟁점이었다.

## (2) 산별노조 전환 이후 노조 과제

공공연맹이 산별노조로 전환하면서 지역과 업종본부 설치 문제는 사회복지, 자활, 보육노조에게도 중요한 문제였다. 앞에서 살펴본 바와 같이 사회복지 각 노동조합의 산별노조 전환 및 지역지부 재편(노조 재조직화 혹은 통합)은 조직적인 측면에서 생존과제인 동시에 성공과제였다. 하지만 보육노조를 제외하고는 사회복지, 자활(인천만)은 지역지부 전환이 부결되거나 유예된 상태다.

사실 공공노조의 산별노조 전환 이후 노조 활동 계획은 지역본부(12개)와 업종본부(4개)로 구성하는 것이다. 특히 자활, 보육처럼 전국에 속해 있는 조직의 경우 지역본부에 편제되어 있는 타 지부와 함께 통합지부를 구성하는 것을 원칙으로 했다. 물론 각 노조는 한시적으로 사회복지관련 부처가 복지부인 노조와 지역노조인 지역 공공서비스노조들과 사회연대업종본부로 편제되었다. 또한 공공노조 사회연대본부 산하에 분과체제로 나누어 일상적인 점검을 하도록 했다.

이에 따라 보육노조는 보육분과체제로 조직을 재편하였으나, 자활과 사회복지는 조직형태 변경을 하지 않은 상황이다. 물론 자활과 사회복지의 경우 과도기적으로 지부조직을 유지하되 지역지부와 공동활동을 통해 지역지부로 흡수통합을 모색하고 있다. 그러나 자활과 사회복지 조직 내부의 조합원들의 의견이나 상태를 볼 때 지역지부 전환은 쉽지 않은 상황이다. 특히 지역지부 전환 이후 노동조합의 조직 활동과 정책활동의 역할이 명확히 정리되지 않은 상황에서 각 지부와 조합원들에게 조직전환을 수용하지 못하는 것도 한 원인이 되고 있다(공공노조 사회연대본부, 2008).

<표 4-2-2> 공공노조 서경지부 중 보육, 자활, 사회복지 조직 현황(2007년)

	서울 조합원	교부금	경기 포함	교부금	조합비 기준
보육(지역전환)	38	146,718	69	266,409	7,150
자활(미전환)	56	335,876	96	575,787	11,107
사회복지(미전환)	191	1,005,615	231	1,216,215	9,750
3개 지부 통합시	285	1,488,209	396	2,058,411	

자료 : 공공노조 서울지역지부 준비위원회 전체회의 자료(2007.4.3)에서 재구성.

2007년 12월 말 현재 공공노조 사회연대본부에 소속된 조합원은 18,731명인데 자활, 사회복지, 보육노조 조합원은 736명으로 전체의 0.03%를 차지하고 있다. 사회연대본부 산하 조직 중 지역지부로 조직형태를 변경한 곳은 보육, 학비 노조 등에 불과하며 여타의 노조는 아직 지역지부로 재편하지 않은 상태다. 현재 공공노조

사회연대본부 산하 조직 중 서울지역지부(준)의 경우 자활, 보육, 사회복지 조합원을 합하더라도 285명 정도에 불과한 실정이며, 경기를 포함하면 396명 정도다. 이와 같은 규모에서는 산별노조로서 기본적인 조직운영과 활동을 하는데 재정과 인력 문제해결 자체가 쉽지 않은 구조다. 때문에 현재 사회복지 각 노동조합은 조직물 감소, 내부 안정화, 집행체계 확립, 조합원 교육 등의 내부적인 요인 이외에 통합지부 건설과 같은 외부적인 요인이 노조 재조직화의 주요한 과제로 보여진다.

하지만 앞에서 살펴본 바와 같이 현재 사회복지 각 노조가 산별노조로 전환한 이후 해당 조직의 안정화를 꾀하는 것이 무엇보다 시급한 과제다. 공공노조 사회연대본부(2008)는 이를 위해 각 조직별 조합원 교육 및 관리, 회의와 의결구조 확립, 현장 조합원들이 겪고 있는 문제 파악, 해당 조직의 복구를 통한 제도화 투쟁 등을 조직 내부과제로 삼고 있다.

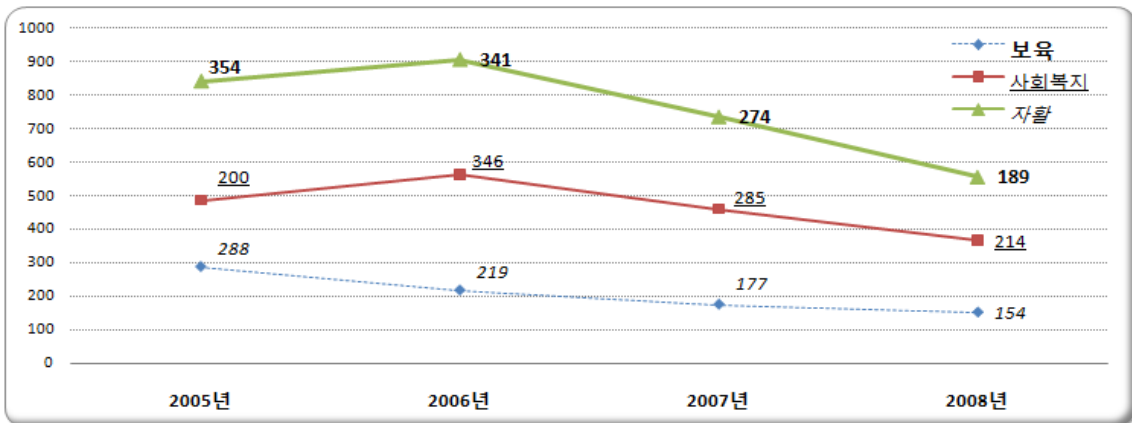
### 3. 노사관계 현황과 특징

우리나라 사회복지 노사관계의 주요 쟁점은 열악한 노동조건과 처우개선, 시설운영의 비전문성과 비민주성, 취약한 재정구조로 요약된다.<sup>44)</sup> 이와 같은 사회복지 노사관계 현안과 쟁점을 파악하기 위해 여기에서는 노사관계 제도화(노조 조직률, 단체교섭 및 협약 적용 문제, 단체행동 등) 문제와 노동조합 활동을 중심으로 살펴보았다.

#### 1) 조직률

사회복지서비스분야의 노사관계는 불안정하며 제도화 수준은 미약한 상황이다. 현재 주요 사회복지서비스 사용자 단체인 사회복지관협회, 사회복지시설협회, 사회복지사협회, 보육교사협회, 자활협회 등의 구속력은 미약한 편이며, 노동조합 또한 거의 대부분이 무노조 사업장인 관계로 노동조합의 대표성은 상대적으로 미약한 편이다.

[그림 4-3-1] 보육, 자활, 사회복지 노조 조직률 추이 변화: 2005~2008



자료 : 공공노조 사회연대본부 보육, 자활, 사회복지 각 노동조합 집계 현황.

통계청 경제활동인구부가조사 결과에 따르면 사회복지 노조 조직률은 3.6%(정규직 4.29%, 비정규직 3.21%) 수준으로 전체 노조 조직률의 3분의 1수준에 불과하다. 그나마 현재 공공노조 산하 자활, 보육, 사회복지 조합원은 657명으로, 보건이나 교육과 같은 사회서비스산업 노조 조직률에 비해 미약한 편이다. 특히 [그림

44) 물론 사회복지 노사관계의 핵심적인 내용 대부분은 지자체 및 대정부 요구 사안이며, 주로 사회복지 예산 확충, 관련 법제도 개선 등을 꼽을 수 있다.



4-2-1]에서 알 수 있듯이, 공공노조 산하 사회복지서비스 각 주체인 사회복지, 자활, 보육의 조직률은 지난 2006년을 기점으로 조직률이 하락하고 있는 추세다. 사회복지서비스 노조 조합원 수는 2006년 906명에서 2008년 657명으로 247명이나 감소했으며, 자활지부는 조합원 수가 가장 많이 감소(2006년 341명 → 2008년 189명)했다.

이처럼 보육, 자활, 사회복지 각 노조의 조직률이 감소한 원인은 사회복지서비스의 업종 특성(높은 이직률), 시설 사용자의 태도(반 노조적 행위), 노동조합의 조직활동과 자원 문제, 개별 구성원들의 인식(개별화 혹은 개인주의적 성향) 등의 복합적인 요인이 있다. 통상 보육(어린이 집)이나 지역자활센터는 4인 이하 사업장이 대부분인데, 그나마 조직된 사업장이라 하더라도 조합원 수 자체가 많지 않은 상황이다. 그런데 보육이나 자활은 사회복지 시설에 비해 노동조건이 열악하다. 이런 이유로 보육과 자활 노동자들은 근속기간이 짧고 상대적으로 이직률이 높다. 실태조사 결과에서도 확인할 수 있듯이, 보육과 자활 모두 조합원의 이직이나 퇴사로 인해 조직률은 감소하고 있는 반면, 보육과 자활의 신규 조합원은 늘어나지 않고 있다. 게다가 보육과 자활 노동자 모두 노조 가입에 따른 시설(보육원장, 자활센터장)의 불이익은 물론 보이지 않는 압력이 있다. 특히 보육의 경우 노동조합에 대한 부정적인 인식을 갖고 있는 부모들의 보이지 않는 압력으로 노조를 탈퇴하는 사례도 있다.

<표 4-3-1> 사회복지노동조합 조직 현황 추이 : 2003~2008

시기	지회(산별전: 지부)	신규 지회	활동 중단 지회
2003	7개 -안양시장애인종합복지관, 홀트, 정립회관, 남부장애인복지관, 중대종합사회복지관, 유락종합사회복지관, 서울지역지부)		
2004	11개	신규 4개 - 성동복지관, 정신지체애호, 부천장애인복지관, 서울시장애인콜택시지부	
2005	15개	신규 5개 - 수화통역사, 주몽종합사회복지관, 충현복지관, 삼정종합복지관, 서초노인종합복지관지부	1개 활동 중단 - 유락종합사회복지관
2006	10개	신규 1개 - 상애원지부	6개 활동 중단 - 성동복지관, 수화통역사, 주몽종합사회복지관, 삼정종합복지관, 서초노인종합사회복지관지부
2007	11개	신규 2개 - 군포장애인복지관, 석암재단지회	1개 활동 중단 - 정신지체애호지회
2008	13개	신규 2개 - 현재 조직화 과정 2개	

자료 : 사회복지노조 2008년 대의원대회 자료집 및 노조 간부 인터뷰에서 재인용.

한편 사회복지노조의 경우 자활이나 보육에 비해 상대적으로 기업별 지부 성격이

가장 강한 곳인데, 지난 2003년 7개 지부로 출발하여 2008년 현재 2배 가량 증가된 13개 지회가 소속되어 있다. 하지만 사회복지 노조의 조직화 과정은 내외적인 측면이 상이하다. 먼저, 조직 외적인 측면에서 보면 개별 사업장의 신규 노조가 가입으로 조직은 자체는 성장하고 있는 것처럼 보이나, 내적인 측면에서 보면 내부 조직의 불안정과 일상활동 미비 그리고 조합원 이직 등으로 조직률은 갈수록 감소하고 있다. 사회복지노조는 지난 4년간 미조직 사업장에서 신규노조가 조직화(14개)된 것 만큼 노조 활동을 중단하는 지회(8개)가 많은 것도 노조 조직력이 약화된 원인 중 하나다(<표 4-3-1>). 게다가 정립회관이나 부천장애인복지관은 재단 비리나 노조 인정과 같은 문제로 파업을 했던 곳인데, 단체행동 이후 사측의 탄압과 이직 등이 이유로 조직력 약화된 상태다.

## 2) 교섭구조와 실태<sup>45)</sup>

### (1) 공공노조 교섭절차

공공노조는 출범 당시 교섭의 핵심을 정부와의 직접교섭으로 설정하였다. 단기적으로는 기업별노동조합 교섭형태를 극복하면서 노동자들의 노동조건 개선을 목표로 대각선 교섭, 지역·업종별 교섭 등 다양한 교섭방식을 상정하였다. 그리고 산별노조 중앙교섭을 중장기 과제로 배치하면서 ‘단체교섭위원회’를 설치하여 지역, 업종, 지부별 교섭방안과 교섭수준을 기획·총괄할 계획을 제시하였다. 현재 공공노조의 단체협약위원회는 ①임금·단체협약(안)과 그에 준하는 성격을 각종 요구안 작성 ②임금·단체협약계획(안) 작성 ③임금·단체협약 잠정합의안 심의 ④임금·단체협약평가(안) 작성 ⑤임금·단체협약 결과보고서 작성과 중앙위원회 보고 ⑥그밖에 임금·단체협약 정책과 관련한 업무 전반에 관한 사항을 담당한다.

공공노조의 임금 및 단체협약 교섭 과정은 크게 △요구안 작성 △교섭 및 체결 △쟁의행위 과정으로 나눌 수 있다. 요구안 마련은 노조 중앙, 지역본부, 업종본부, 지부 단위로 준비가 이루어지고 일반적인 경우 정책실에서 검토를 하고, 추가 논의가 필요할 경우 단체협약위원회에서 심의한다. 지역본부 차원에서는 대지자체 요구안 마련에 집중하고, 업종본부는 업종과 업종 내 분과의 요구를 담아 요구안을 마련한다. 노조 중앙에서는 각 지부의 사업장별 교섭에서 관철해야 할 공동요구안 확정과 대정부 요구안 마련, 그리고 현장 단위의 의제를 공동으로 묶어 요구안에 반영한다.

다음으로, 교섭 및 체결과정에서 이루어지는 중요한 절차는 교섭요청 및 교섭권 위임과 체결에 관한 사항이 있다. 교섭 요청과 관련해서 교섭단위에서는 교섭요청을 본부에 요구하고, 본부에서는 중앙 조직실에 위임장 처리를 요청한다. 교섭권 위임 절차는 지부가 해당 본부와 논의를 한 후 본부에 요청하면 해당본부는 중앙 조직실에 요청하고 마지막으로 중앙 조직실은 본부에 위임장을 전달하게 된다. 교섭 후 체결과정을 살펴보면 잠정합의 초안이 작성되면 해당 본부에서 1차 검토를 하고, 다음으로 중앙의 단체협약위원회가 심의하여 위원장이 최종 체결승인을 한다. 협약 체결 역시 위임이 이루어지는데, 교섭단위는 해당 본부에 총회결과를 포함한 위임관련 자료를 첨부하여 체결 위임을 본부에 요청하고 본부는 중앙 조직실에 위임을 요청한다. 이 때 체결 위임에 대한 수임은 중앙임원, 본부임원 이상으로 하고 있다.

45) 본 절의 일부는 노광표·이정봉(2008)을 바탕으로 수정·보완하였음을 밝힌다.

공공노조의 쟁의 행위 결의는 “조합 중앙집행위원회의 심의를 거쳐 해당 교섭단위 조합원들의 직접, 비밀, 무기명 투표로 결정”(규약제79조)하도록 되어 있다. 세부 절차는 우선 교섭단위가 본부 및 중앙 조직실과 논의 과정을 갖고 위원장이 사안을 확인하고 중앙집행위원회에서 승인을 한다. 교섭단위에서 파업 찬반투표를 진행하고 투표 결과가 본부와 중앙 조직실에 보고된 후 파업에 돌입하게 된다.

<표 4-3-2> 공공노조 단체교섭 요구안 마련 주체 및 교섭주체

구 분	요구안 마련 주체	교섭 주체
대정부 요구안	노조 중앙	노조 중앙
대지자체 요구안	지역본부	지역본부
업종별 요구안	업종본부	업종본부
지부 공동요구안	노조 중앙	본부+ 각 지부
지부교섭	각 지부	본부+ 각 지부

자료: 공공노조(2007)

공공노조의 단체교섭권과 단체협약체결권은 공공노조 위원장에게 있다. 지역본부와 업종본부는 관련 단위의 교섭을 책임지도록 하고 있는데, 2007년 사업장 교섭은 지역본부가 106곳, 업종본부가 53곳을 맡아 진행하였다(공공노조, 2008). 본부별 교섭주관 비율은 지역본부 65.4%이고, 업종본부는 32.7%로 지역본부가 다수를 차지하고 있다. 본부별 교섭주관은 기본적으로 전국 단위 사업장과 업종의 특성이 강할 경우에는 업종본부에서 주관하고, 지역단위 사업장을 포함한 기타 지부의 교섭은 지역본부 관장 하에 이루어진다. 자활지부, 사회복지지부, 보육분과는 전국 단위 사업장이지만 지역본부의 주관 하에 교섭이 진행된다.

## (2) 교섭방침

공공노조의 2008년 요구안은 교섭상대에 따라 대정부 요구와 대사용자 요구로 구분된다. 대정부 교섭은 중앙정부와 지자체로 구분되고 2008년은 교섭이 현실적으로 어렵다는 판단 하에 대정부 공동요구를 중심으로 대정부 투쟁을 진행한다는 방침을 보였다. 지자체 교섭은 지역별 공동 교섭단을 구성하고 요구를 공동화하며 지자체 교섭을 이루는 것을 목표로 하였다. 또한 대사용자 교섭은 공공기관운영법 적용 사업장 혹은 지자체 직간접고용 사업장과 같이 지역, 업종, 의제별로 공통 성격을 갖는 사업장은 주로 집단교섭을 수행하고, 사용자 단체가 구성되지 않는 곳에는 대각선 교섭을 진행한다는 방침이다(공공노조, 2008). 공공노조의 교섭방침은

대정부 교섭과 함께 대사용자 교섭에서도 집단교섭을 유도하고 있는 바와 같이 기업별 개별교섭을 지양하고 있다.

공공노조 단위조직 대표자들 역시 대정부 교섭의 필요성을 강하게 인식하고 있지만, 대정부 교섭의 가능성은 낮은 것으로 보고 있다. 2007년 공공노조 조직실태조사에 따르면, 임금교섭과 단체교섭에서 산별통일(중앙)교섭을 우선적으로 희망하고 다음으로 업종별 공동교섭을 원하는 것으로 나타나고 있다(이종래, 2008). 공공노조의 사회복지 분야에 해당되는 자활지부, 사회복지지부, 보육분과 역시 중앙부처의 정책방향에 따라 업무 및 근로조건이 크게 좌우되는 상황이기 때문에 궁극적으로 산별중앙교섭 내지 업종별 공동교섭을 원하고 있다. 하지만 현재 사회복지 세 부분의 교섭은 다수의 사업장이 교섭을 실시하고 있지 못하고 있고, 일부 사업장에서는 기업별 교섭을 유지하는 수준에서 진행되고 있다.

### (3) 단체교섭 현황

#### ① 자활지부

공공노조 자활지부는 2005년 8월 24일 전문, 부칙, 부속합의서와 총 10장으로 구성된 단체협약을 체결하였다. 자활노조는 4인 이하 사업장에 제한적으로 적용되는 근로기준법의 한계와 모법인의 재정적 능력에 따른 불균등성을 극복하기 위해 단체교섭을 체결하였다.

자활노조는 노조에 가입되어 있는 개별 자활후견기관(현 지역자활센터)을 상대로 한국자활후견기관협회(현 한국지역자활센터협회)에 교섭을 위임하도록 하고, 자활노조와 협회가 교섭을 체결하는 방식을 택하였다. 자활후견기관 노동자들의 근로조건에 관한 사항은 보건복지부의 지침에 의해 구속을 받고 있으나, 단체협약을 체결함으로써 기관을 위탁받은 법인에 책임을 부여한다는 의미를 갖는다. 또한 개별기관을 묶는 사용자단체를 구성하였다는 점에서도 의의를 갖는다<sup>46)</sup>. 하지만 자활노조와 협회가 체결한 단체협약은 「부속합의서」에서도 나타나고 있듯이 자활노조와 협회(기관)는 궁극적인 책임을 중앙부처에 전가시키는 모습을 보이고 있다. 즉 ‘조합전임 및 전임자의 처우’, ‘기관의 폐쇄, 이전, 법인변경’, ‘퇴직금 지급의 특례’, ‘재해자 및 질병자 보상 등’에 관한 사항은 보건복지부와 협의 후 이행여건이 조성될 때 시행되는 것으로 하였다. 자활노조는 2005년 단체협약을 체결하면서 직급제 문제,

46) 자활노조는 협회를 사용자단체로 의미부여 하면서 집단교섭을 하였지만 이후 개별교섭을 진행하지는 못했다.

자활운영 등에 관한 사항을 향후 과제로 삼았지만, 이 역시 기관과 법인에서 해결하기 어려운 문제임으로 단체협약으로 인한 한계는 여전히 존재한다. 2005년 자활노조의 단체협약은 9개 지부의 104개 기관 중 68개 기관이 적용을 받고 있고, 전북지역의 4개 기관은 개별교섭을 통한 단체협약을 체결하였다.

<표 4-3-3> 자활지부 단체협약 체결현황

노조 가입 기관				단체 체결	사용자
일괄교섭	개별교섭	결렬	소계		
68	4	32	104	2005년 8월	한국자활후견기관협회

현재 공공노조 자활지부가 맺고 있는 단체협약은 종사자의 처우와 관련된 내용이 핵심적인 사안인데, 중앙부처에 좌우되는 한계를 가지고 있다. 이는 단체교섭의 사용자 측으로 나선 협회가 상징적인 의미 이상을 넘지 못한다는 점을 자활지부가 인정하는 것으로 해석할 수 있다. 특히 단체협약을 체결함으로써 노조에 가입되어 있는 자활 노동자와 그렇지 않는 노동자들 간의 차이, 즉 단체협약 내지 노조의 효과성이 크게 나타나고 있지 않다. 예를 들어 자활노조는 2005년 단체협약을 체결할 당시 조합원의 노동조합 활동을 강조하며 ‘근무시간 중의 조합활동’, ‘조합원 교육시간’ 등의 조항을 높은 수준에서 체결하였음에도 불구하고 2006년 하반기 임시대의원대회는 성원부족으로 두 번이나 무산되었다. 대의원대회 무산은 여러 가지 요인이 영향을 미치겠지만, 조합원들이 단체협약에 보장된 시간을 적극적으로 이용하고 있지 않고 있음은 분명해 보인다. 노동시간과 임금에 있어서도 노조가입 유무에 따른 차이가 크게 나타나고 있지 않다.

<표 4-3-4> 노조가입 유무에 따른 노동시간 및 월평균 임금 비교

구분	근속기간	조합원	비조합원
노동시간	2년미만	43.0	45.7
	2-4년	45.7	45.0
	4-10년	45.6	45.6
월평균 임금	2년미만	132.5	144.6
	2-4년	156.7	158.9
	4-10년	175.2	175.5

주 : 본 연구의 설문조사 자료.

## ② 보육분과

보육노조는 산별노조로 전환되기 이전 단체협약을 체결하기 위한 많은 활동을 전개한 가운데 2008년 9월 최초로 시설장(어린이 집)을 상대로 단체협약을 체결하였다. 보육부문의 단체교섭은 대부분 시설 내 발생하는 문제를 중심으로 시설장과 교섭이 이루어지고 있고, 보육노조는 다른 사회복지 부문과 동일하게 중앙부처의 구속력이 크다는 점을 인식하고 정부를 상대로 교섭을 시도하였다.

<표 4-3-5> 보육부문 단체협약 체결현황

기관 명	단체 체결	사용자
수원시 세류1동 어린이집	2008년 9월	어린이집 원장

2005년 보육노조의 단체교섭은 4대 요구안을 중심으로 사업장에서 주된 활동이 이루어졌다. 보육노조의 요구안별 활동을 살펴보면, ‘체불임금 요구 건’은 개별 어린이 집을 상대로 활동이 이루어졌고, 최저임금 쟁취와 관련하여 부산의 경우 지방자치단체를 상대로 처우개선비 요구 투쟁을 벌였다. ‘보육노동자 고용안정 요구 건’은 개별 어린이 집을 상대로 부당해고 철회 투쟁을 진행하며 단체협약체결을 위한 교섭을 진행하였다. 또한 여성가족부 차관 면담을 통해서 “영유아보육법 시행규칙에 근로계약 시 계약기간 명시 내용을 삭제하고 비정규직 채용제한 규정을 포함”시킬 것을 요청하였고, 여성가족부 장관 면담에서는 보육료 자율화 반대와 국공립보육시설확충에 관련한 쟁점을 중심으로 논의하는 자리를 가졌다. ‘노동시간 단축 요구 건’과 관련한 활동은 어린이 집을 상대로 근로기준법 상 노동시간 준수를 요구하는 활동을 전개하였다. 2005년 보육노조의 교섭은 일차적으로 개별 어린이집에서 발생하는 사안에 대한 대응의 성격을 가지고 있다. 하지만 시설장의 거부, 조합원 퇴사 등으로 단체협약까지 이어지는 성과를 얻지는 못했다.

<표 4-3-6> 보육노조 시기별 주요 요구안

년도	요구안
2005년	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 보육노동자 임금현실화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 최저임금 위반 없는 보육현장 쟁취</li> <li>- 체불임금 전액지불</li> <li>- 생활임금 보장</li> </ul> </li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 보육노동자 고용안정 쟁취                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 보육현장 상시 업무 시 비정규직 채용 금지</li> <li>- 고용안정 위협하는 근로계약 체결 반대</li> </ul> </li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 노동시간 단축                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 점심시간을 근로시간으로 인정하고 8시간 근무 보장</li> <li>- 휴게시간, 연·월차, 생휴 보장</li> </ul> </li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 보육노동자의 노조활동 보장</li> </ul>
2006년	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 보육노동자 임금 월 145만원, 연봉 1700만원 보장</li> <li>◦ 포괄임금 저지하고 하루 8시간 노동 쟁취</li> <li>◦ 국공립 어린이집 확충</li> </ul>

보육노조는 2005년의 활동 경험을 바탕으로 2006년에는 개별 사업장에서의 문제해결과 함께 대정부 교섭을 주된 목표로 활동하였다. 보육노조는 2006년 여성가족부와 3차까지 면담을 진행하였고, 1차 교섭 요청이 결렬되는 가운데 2차부터 4가지 사안에 대해 면담방식으로 진행하였다. 보육노조가 요구안 전달과 함께 여성가족부 장관 면담을 요청하였으나 여성가족부는 사용자가 아니라는 이유로 교섭을 거부하였다. 이에 보육노조는 “‘교섭 요구’라는 형식이 아니라 ‘현안문제에 관한 면담 요구’로” 성격을 전환하고, △모든 보육노동자에게 1호봉 145만원 보장 △보육노동자에게 8시간 노동 보장 △평가인증제로 인한 처우개선비 미지급 지침 철회 △울산 반구어린이집 해고자 복직에 관한 내용을 논의하였다.

보육노조는 2006년 여성가족부를 상대로 하는 투쟁에서 보육노동자의 노동조건 개선의 실질적인 책임자인 정부를 상대로 논의를 하였고, 이와 관련한 일정한 성과를 이루어냈다. 예를 들어 인천시가 평가인증제와 연동한 처우개선비 미지급 지침을 내린 것에 대한 보육노조의 문제제기에 여성가족부는 보육노조의 입장에 공감을 보였고, 이후 보육노동자와 관련한 지침 작성 시 보육노조의 의견을 수렴하나다는 약속을 받아들였다. 이는 교섭구조를 가지고 있지 않지만 중앙부처의 지침이 중요하게 작용하는 상황에서 보육노조의 개입이 지속되고 성과로 나타날 수 있는 가능성이 확인된다.

보육부문의 단체교섭이나 단체협약의 사용자는 채용 당시의 주체에 따라 시설장과 지방자치단체로 나뉜다. 개인시설과 지자체로부터 위탁을 받아 운영하는 시설의 경우 시설장이 사용자가 된다. 지자체로부터 위탁을 받아 운영하는 시설의 경우 단체교섭의 책임을 지자체로 넘기는 사례가 있지만 현재까지 교섭의 상대는 시설장



에 있는 것으로 판정되고 있다<sup>47)</sup>. 법인 및 개인에 위탁운영된 시설의 경우에도 지자체단체가 사용자의 책임이 있는 경우가 존재하는데, 이는 보육 노동자가 지자체에 직접 채용된 상태에서 보육시설이 위탁으로 전환되는 경우이다. 지자체가 직접 채용한 보육노동자는 극소라는 점에서 보육시설의 사용자는 대부분 시설장이 되는 구조이다.

보육노조에서 단체협약이 체결되기까지의 과정을 쟁점별로 살펴보면 부당해고, 체불임금, 시설비리, 퇴직금 등이 주요한 문제로 등장하는데 이는 안정적인 노동조합의 운영 속에서 단체교섭이 이루어지기 보다는 사안이 발생하였을 때 대응의 성격을 갖는다. 보육노조가 사업장에서 발생하는 사건에 대응하는 과정으로 시설장과 교섭을 진행하지만 시설장의 완강한 거부로 인해 교섭이 단체협약 체결로 이어지는 경우는 거의 없다. 지자체의 태도 역시 문제로 나타나는데 국공립의 경우 시설에서 발생하는 문제를 방관하는 모습을 보인다.

보육시설에서 교섭이 이루어지는 상황은 모두 시설에서 부당해고, 불법적 근로계약 등 시설에서 문제가 발생하였을 때이다. 보육노동자가 공공노조의 조합원으로 있더라도 단체교섭이나 단체협약은 이루어지지 않는데, 이는 다양한 요인에 영향을 받는 가운데 소규모 사업장에서 개별 노동자들이 부담해야 하는 책임이 크다는 점이 주요하게 작용하고 있다.

### ③ 사회복지지부

공공노조 사회복지지부는 2007년 공공노조의 임단투 지침에 따라 산별체계에 맞는 임단투를 수행하고, 향후 대지자체 등을 상대로 한 임단투 계획 등을 고려하여 기초를 마련한다는 계획을 수립하였다. 특히 대정부투쟁과 대지자체 투쟁을 위해 노조 중앙, 사회연대본부, 지역본부 등과 함께 의제를 개발하고 공동의 실천을 준비하였다. 하지만 사회복지지부의 임금 및 단체교섭은 산별노조로 전환되기 전과 동일한 모습을 보이며 개별지회를 중심으로 수행되었다.

먼저 사회복지시설 노동자들과 관련한 대정부 요구안을 살펴보면, 2007년과 2008년 동일하게 ‘사회복지노동자의 처우개선’과 ‘사회복지시설의 민주화 및 감독기능 강화’에 주안점을 두고 있다. 사회복지지부가 업종의 특성을 고려하여 지부체계를 유지한 것에 비해 요구안의 내용은 전국공공운수사회서비스노동조합연맹(‘공공연맹’)에서 2006년 대지자체 협약안보다 요구의 범위 및 구체성이 부족해 보인

47) 보육노조는 2005년 울산광역시 반구어린이집의 시설장을 상대로 교섭을 진행하던 중 시설장이 교섭의무가 지자체에 있다는 이유로 교섭을 회피하였으나, 울산 지방노동노동청은 시설장인 어린이집 원장에게 교섭의무가 있는 것으로 판정하였다.

다. 반면 2006년 공공연맹의 대지자체 협약안에서 「지역복지 강화를 위한 공공적 기반 구축」을 위해 ‘재정기반 강화’, ‘사회복지노동자 처우개선’, ‘수급자 중심복지 실현’, ‘복지인프라 구축’ 등을 주제로 세부 요구안을 제시하고 있다.

현재 공공노조 사회복지지부의 소속 지회는 사업장 별로 단체협약을 체결하여 운영되고 있다. 단체교섭은 지역본부의 주관으로 이루어지는 구조이기 때문에 지역본부에서 파견된 대표교섭위원과 지부교섭위원이 참여하게 된다. 사회복지지부 총 11개 지회 중 7개의 지회가 단체협약을 체결한 경험이 있거나 단체협약의 효력이 유지되고 있다. 사회복지지부 소속 각 지회들의 단체협약 체결 현황에서 보면 과거 경인사회복지노조 설립에 참여했던 기관들을 중심으로 단체협약이 체결되고 있고, 공공노조 사회복지지부로 운영된 상태에서는 군포장애인복지관을 제외하고는 단체협약을 체결하고 있지 못하다. 서울시 장애인콜택시지회 경우 현재 투쟁이 진행 중인 가운데 사용자인 서울시시설관리공단에 교섭을 요청한 상태이다.

<표 4-3-7> 사회복지지부 단체협약 체결 현황

기관명	단체협약	사용자	비고
홀트아동복지회지회	2006년 9월	기관 장	
남부장애인복지관지회	2007년 7월	기관 장	
정립회관지회	2004년	기관 장	
안양관악장애인복지관지회	2007년 12월	기관 장	
중대사회복지관지회	2005년 1월	기관 장	
부천장애인복지관지회	2007년 7월	기관 장	
서울시장장애인콜택시지회	미체결	-	부당해고 등 투쟁 중
군포장애인복지관지회	2007년 12월	기관 장	
석암재단지회	미체결	-	노동조합 탄압
서부재활체육센터지회	미체결	-	
지역지회	미체결	-	

공공노조 사회복지지부에 소속된 사회복지기관들은 투쟁사업장과 노동조합의 활동이 안정적인 사업장으로 양분되는 특징을 보인다. 노동조합의 활동이 안정적인 지회에서는 임단협이 체결되고 그 내용은 주요하게 노동자들의 처우에 관련된 사항이다. 반면 투쟁이 진행 중인 사업장은 고용 등의 근로조건뿐만 아니라 시설비리 등의 문제까지 결합되어 복합적인 양상을 띠고 있다. 이에 따라 투쟁 중인 사업장의 단체협약은 해당 기관의 현안이 일단락되는 의미를 갖는다.

#### (4) 필수요구안 분석

공공노조는 산별교섭을 실행하기 위한 토대를 마련한다는 의미에서 ‘필수요구’와 ‘권고요구’를 개별 사업장의 단체협약에 반영하도록 하고 있다. 노조 중앙에서는 체결안 심의에서 필수요구를 관철하였는지를 중요한 인정기준으로 보고, 조직의 상황에 따라 특별한 상황이 인정되는 경우는 중앙집행위원회에서 판단하게 된다.

2008년 4대 필수요구 내용은 △전문 △산별교섭 참가 △조합비 등 일괄공제 △조합원 교육시간에 관한 사항으로서 산별노조의 운영과 산별교섭에 필수적인 내용을 담고 있다. 전문에서는 교섭주체와 단체협약의 목적 및 원칙에 관한 사항을 명시하고 있다. 기존 기업별 노동조합으로 명시되었던 것을 “전국공공서비스노동조합”으로 통일시키는 것을 핵심으로 한다.

#### <표 4-3-8> 공공노조 2008년 4대 필수요구안

<p><b>요구 1. [전문]</b> 민주노총 전국공공운수노동조합연맹 전국공공서비스노동조합(이하 ‘조합’이라 한다)과 ○○회사(이하 ‘회사’라 한다)는 헌법과 노동관계법의 기본정신에 따라 노동조건과 생활조건을 유지·개선하여, 조합원의 정치·경제·사회·문화적 지위를 향상하고 나아가 사회의 민주화, 공공성 강화를 하고자 이 협약을 체결하며, 상호 신의와 성실로써 준수·이행할 것을 약속한다.</p> <p><b>요구 2. [산별교섭 참가]</b> 조합이 해당 회사에 집단교섭 등 산별교섭을 요청할 시 회사는 교섭단을 구성하여 성실히 교섭에 응하여야 한다.</p> <p><b>요구 3. [조합비 등 일괄공제]</b> 회사는 조합비 및 조합이 결의하여 요청한 항목을 일괄 공제하여 급여지급일 ( )일까지 공제 명세서와 함께 조합(공공노조 조합계좌)에 인도하고, 동일이 휴일일 때는 그 다음 날까지 인도한다. 단, 조합은 신규 조합원 명단을 급여지급일 ( )일 전까지 회사에 통보하여야 한다.</p> <p><b>요구 4. [조합원 교육시간]</b> ① 회사는 [연 ( )시간, 일 ]의 조합원 교육시간을 유급으로 부여한다. 단, 조합은 이를 적치 분할하여 사용할 수 있다. ② 회사는 신입 직원 교육시 노동조합 소개시간을 ( )시간 부여한다.</p>
--

산별교섭 참가는 현재 사업장 단위의 교섭을 산별교섭으로 발전시키기 위한 토대를 마련하는 의의를 갖는다. 조합비 일괄공제는 재정의 집중을 이루기 위한 필수 사항으로서, 현재 재정운영이 교부금 방식으로 안정적으로 유지되기 위해서는 산별노조의 핵심적인 사안이 될 수 있다. 마지막으로 조합원 교육시간은 최소 년 16시간(또는 2일) 이상이 유급으로 보장할 것을 요구사항으로 가지고 있다.

공공노조 보육부문 단체협약은 2008년 9월 수원시 세류1동 어린이집과 체결되었

다. 보육 세류1동 어린이집의 단체협약에는 ‘조합원 교육시간’에 관한 조항을 제외하고 나머지 요구안은 모두 반영되어 있다. 반면 사회복지지부에 소속되어 있는 4개 지부는 ‘산별교섭참가’에 관한 조항은 반영되어 있지 못하고, ‘조합원 교육시간’은 부천장애인복지관지회를 제외하고 년 16시간을 넘지 못하는 것으로 나타나고 있다.

공공노조 자활지부는 2005년 8월에 단체협약을 체결한 이후 새로운 단체협약을 체결하고 있지 못한 상태로서 공공노조의 필수요안을 모두 반영하고 있지는 못하다.<sup>48)</sup> 다만 ‘조합비 등 일괄공제’와 ‘조합원 교육시간’은 이미 체결된 협약으로 2008년 공공노조 4대 필수요구안을 충족하고 있다.

<표 4-3-9> 단체협약 내 필수요구 반영 현황

	요구1 [전문]	요구2 [산별교섭참가]	요구3 [조합비 일괄공제]	요구4 [조합원 교육시간]
보육 세류1동 어린이집	반영	반영	반영	조항 부재
남부장애인복지관지회	반영	조항 부재	반영	불충족
안양관악장애인복지관지회	반영	조항 부재	반영	불충족
부천장애인복지관지회	반영	조항 부재	반영	반영
군포장애인복지관지회	반영	조항 부재	반영	불충족

주: 보육 세류1동 어린이집을 제외하고, 「2007년 공공노조 조직·단협DB」에서 공공노조 설립 이후에 체결된 단협만을 대상으로 함.

48) 공공노조 자활지부는 2005년 8월에 단체협약을 체결한 이후 새로운 단체협약을 체결하지 못하였지만 “새로운 단체협약이 체결될 때까지 효력을 갖는다”는 약정을 포함하고 있어 유효한 것으로 볼 수 있다.

## 4. 노동자 태도와 지향

### 1) 노조 참여도

사회복지서비스 노동자들의 노조 활동 참여도는 현재의 노조 활동 참여도와 향후 노조 활동 참여도로 구분했다. <표 4-4-1,2>, [그림 4-4-1]은 사회복지서비스노동자들의 노조 활동 참여도에 대한 의견을 정리한 것이다. 첫째, 사회복지서비스 조합원들의 노조 활동 참여도(.122)는 높았다. 하지만 노동조합의 참여도는 향후의 노조 활동 참여도(.374)에 의한 것이며, 현재의 노조 활동 참여도(-.135)는 부정적(-)으로 나타났다. 한편 사회복지서비스 노동자 중 자활(-.114)과 보육(-.075) 조합원의 노조 활동 참여도는 부정적(-)으로 나타났다. 한편 사회복지서비스 노동자들의 노조 활동 참여도는 비정규직(.038)보다 정규직(.113)이 높았으며, 여성(.108)보다 남성(.140)이 높았다.

<표 4-4-1> 노조 활동 참여도

		노조활동 참여도 (a+b)	현재 노조 참여도(a)			향후 노조 참여도(b)		
			계	의견 표명	행사참여	계	교육 참여 의향	단체행동 의향
시설 형태	사회복지	.359	.177	.238	.075	.534	.561	.520
	자활	-.114	-.505	-.478	-.526	.279	.204	.372
	보육	-.075	-.309	-.343	-.301	.148	.156	.140
	계	.122***	-.135***	-.102***	-.189**	.374*	.366*	.395
고용 형태	정규직	.113	-.164	-.117	-.231	.385	.366	.419
	비정규직	.038	-.119	-.187	-.085	.202	.212	.191
	계	.101	-.157	-.128	-.207	.355	.341	.382
성별	여성	.108	-.124	-.109	-.163	.335	.337	.349
	남성	.140	-.209	-.090	-.327	.490	.436	.545
	계	.114	-.139	-.106	-.194	.363	.355	.384

주 : 1) 유의수준 \* p< .05, \*\* p< .01, \*\*\* p< .001

2) 사회복지서비스 조합원의 노조 활동 참여도 : ①노조 행사(28%) < ②의견개선(28.7%) < ③노조교육(33.6%) < ④ 단체행동(46.4%)의 순임.

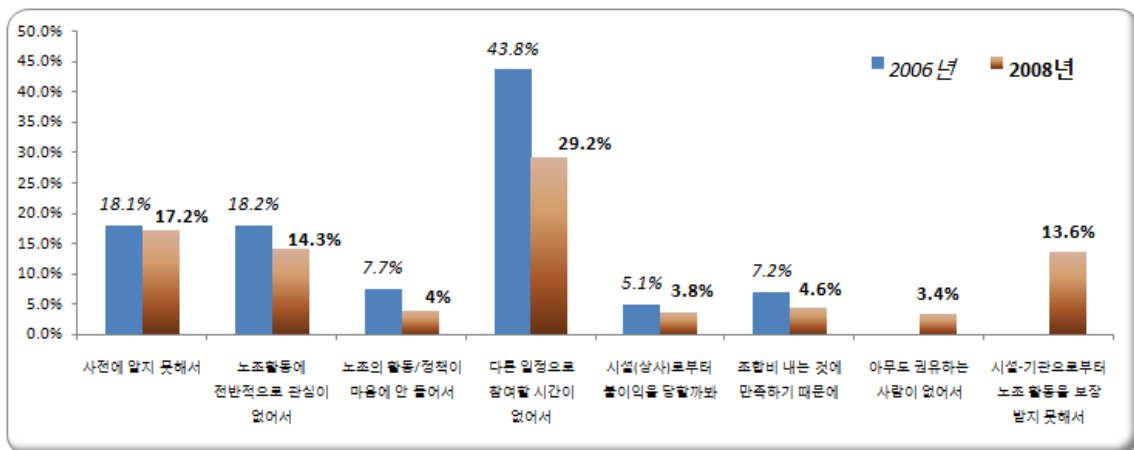
둘째, 사회복지서비스 조합원들의 노조 활동 참여도가 낮은 이유 중 하나는 구성원의 개별화 및 노동조합 활동 부족에서 기인한 것이다. 설문조사 결과를 보면 조합원들은 노조 활동에 참여하지 못하는 이유는 ‘개인적인 태도나 성향’, ‘조직 혹은 노사관계차원의 문제’로 구분된다. 먼저, 노조 활동 불참 이유로 개인적인 태도와 성향에 기인한 문제인데 ‘다른 일정으로 인한 시간부족’ (29.2%, 2006년 43.8%)이나 ‘관심 없음’ (14.3%, 2006년 18.2%)과 같은 의견이 가장 많았던 반면, 조직적 혹은 노사관계와 관련된 문제로는 ‘사전에 알지 못해서’ (17.2%, 2006

년 18.1%)와 ‘노조 활동을 보장 받지 못해’ (13.6%)도 꽤 많은 의견이 제시되었다 ([그림 4-3-1]). 특히 사회복지서비스 조합원 중 비정규직은 ‘노조 활동에 대한 정보나 교육 부족’ 등으로 인한 노조 활동과 참여의사가 낮았다. 예를 들면 사회복지와 자활 조합원 중 비정규직은 노조 활동에 참여하지 못한 이유 중 ‘사전에 알지 못해서’ 라는 의견이 정규직보다 2배 이상 많았다. 한편 사회복지와 보육 조합원 중 비정규직은 노조 활동에 참여하지 못하는 이유로 ‘노조 활동에 대한 관심이 없어서’ 라는 의견이 정규직 보다 많았다(<표 4-4-2>). 아래는 노동조합 활동과 관련된 조합원의 이야기다.

저 혼자만 느끼는 걸 수도 있는데, 오래된 조합원들은 좀 쉬고 싶어 하는 것 같고요. 새로 가입한 조합원들은 젊다 보니까 요즘 젊은이들의 분위기, 이렇다 저렇다 할 건 아니지만, 그런 분위기 안에서 조합 활동을 잘 안하게 되고 하는 것 같아요(사회복지 노조 간부 B, 2008.6)

제일 큰 거는 ‘노조에 일할 사람이 없다’ 는 거예요. 다 이직을 해서 어느 순간 지역 활동이 떨어지면 서, 같이 노조 중앙도 동반 하락되는 현상이 났다고 생각해요. 서울지역이 조직력이 떨어진 것에 있어서는 여러 가지 요인이 있긴 하지만 일차적으로 일꾼들 80%가 이직을 했어요. 이직을 하면서 이 새로운 일꾼들을 양성해서 채워지면 무리 없이 갈수 있었을 텐데, 이직의 속도가 굉장히 빨랐던거죠. 그러면서 정작 조직력을 구성할 사람이 없으니까, 일의 활동력이 떨어지는 거죠. 초기에 자활 만들고 했을 때 서울지역의 실무자들 거의 80%는 제가 거의 다 알았거든요. 근데 어느 순간 어느 날 갔더니 한 20명 알겠나, 그 다 바뀌었어요. 전 누구와 연락을 해서 누구와 회의를 해야하는지 그거도 잘 몰라요 이 걸 조직을 안해 놓고 다 떨어져 나간 거예요. 그리고 저 개인적으로는 시간적 여유가 정말 없어요. 이 건 모든 실무자가 다 해당되는 건데, 그때는 시간적 여유가 있어서 (노조 활동)했느냐 이런 건 아닌 데... 그때는 시간적 여유가 없는데도 했던 거는 멋모르고 하면 좋잖아요. 잘 모이고 근데 거기서 떨어져 나가면서 그때 당시에 가졌던 그때 중추적 역할을 했던 실무자들이 기관에서 연차가 쌓이면서 많은 업무 역량을 맡고 있는 거죠. 그러면서 시간이 안나요. 시간이 없으니까. (노조 일)놓고 있는 거죠. 인 력도 없고, 이렇게 겹쳐 있는 것 같아요(자활노조 조합원 A, 2008.6)

[그림 4-4-1] 노조 활동 불참 이유 비교: 2006-2008(1,2순위 합계)



<표 4-4-2> 노조 활동 불참 이유(1순위 응답)

		사전에 알지 못해서	노조 활동에 전반적으 로 관심이 없어서	노조 활동-정 책이 마음에 안 들어서	다른 일정으로 참여할 시간이 없어서	시설로 부터 불이익 당할까봐	조합비 내는 것에 만족하기 때문에	아무도 권유하는 사람이 없어서	시설로부 터 노조 활동을 보장받지 못해서
사회 복지	정규직	16.1%	6.5%	1.1%	54.8%	8.6%		2.2%	10.8%
	비정규직	<b>33.3%</b>	<b>20.8%</b>		37.5%	4.2%	4.2%		
	계	19.7%	9.4%	.9%	51.3%	7.7%	.9%	1.7%	8.5%
자활	정규직	7.2%	<b>23.2%</b>	7.2%	52.2%		2.9%		7.2%
	비정규직	<b>28.6%</b>	14.3%		50.0%		7.1%		
	계	10.8%	21.7%	6.0%	51.8%		3.6%		6.0%
보육	정규직	14.0%	19.3%	3.5%	40.4%	10.5%	1.8%	3.5%	7.0%
	비정규직	11.1%	<b>22.2%</b>		55.6%				11.1%
	계	13.6%	19.7%	3.0%	42.4%	9.1%	1.5%	3.0%	7.6%

## 2) 산별전환 이후 노조 평가

공공노조 보육, 자활, 사회복지 노조가 2007년 산별노조로 전환한 뒤 노동조합에 대한 조합원들의 반응을 살펴보는 것도 매우 중요하다. 일반적으로 노동조합에 대한 평가는 조직, 활동, 교섭내용 등을 통해서 가늠할 수 있다. 하지만 본 절에서는 제한적인 수준에서 노동조합의 일반적인 조직 활동에 대한 조합원 의견을 중심으로 살펴보고자 한다. <표 4-4-3~5>와 [그림 4-4-2]는 노동조합에 대한 조합원들의 의견을 정리한 것이다.

첫째, 사회복지서비스 각 조합원은 산별노조로 전환한 뒤 조직력은 약화(-.008)된 것으로 판단하고 있다. 특히 산별노조로 전환한 뒤 지역지부로 재편한 보육(-.415)과 자활(-.361) 조합원은 노조 조직력이 매우 약화된 것으로 판단하고 있다. 한편 남성 조합원(-.294)과 달리 여성 조합원(.064)은 산별노조 전환 뒤 노조 조직력이 강화된 것으로 평가하고 있었다. 실제로 면접조사 과정에서 확인된 것은 산별노조 전환 자체가 노조 조직력을 약화시킨 것은 아니다. 다만, 산별노조 전환시점은 각 노조가 내부 조직력이 불안정하고 제도화되지 않은 상태였으며, 산별노조 전환은 노조 조직력을 강화하기 보다는 불안정하고 취약한 조직구로를 고착화 시킨 계기를 형성했다. 아래는 보육노조 조합원의 이야기다.

산별 전환하는 과정에서 작년에 1년이라는 큰 공백이 있었거든요. 그 때 (조직관리를)소홀했기 때문에…… 일꾼으로 남아 있는 사람들도 어떻게 해야 할지 모색하고 있는 과정에 힘은 힘대로 들고, 조합원들은 계속 빠져 나가고 그랬죠. 산별로 전환하면서 많이 탈퇴했던 게 산별 전환에 찬성했던 분들도 “이렇게 전환하는 건 아니다” 하면서 탈퇴하시는 분들도 있고, “일을 그만 두면서 탈퇴하겠습니다”, 하는 분들도 있었어요(보육노조 조합원 A, 2008.10)

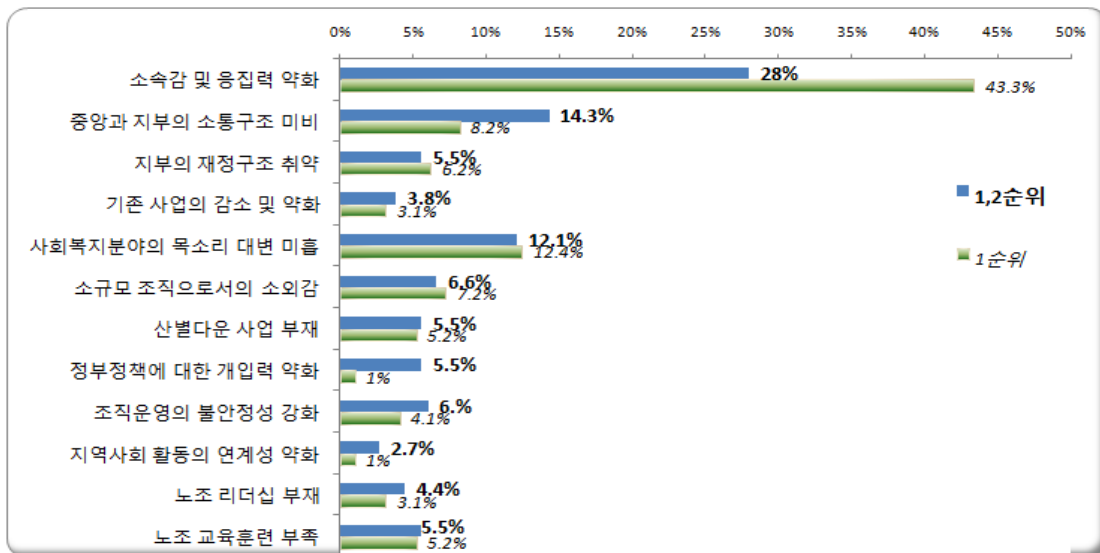
<표 4-4-3> 산별노조 전환 이후 노동조합 조직력

		매우 약화	약화	그저 그렇다	강화	매우 강화	계수 값
노조 단위	사회복지		7.8%	44.7%	38.8%	8.7%	.485
	자활	10.8%	16.9%	69.9%	2.4%		-.361
	보육	11.3%	30.2%	49.1%	7.5%	1.9%	-.415
	계	6.3%	15.9%	54.4%	19.2%	4.2%	-.008***
고용 형태	정규직	7.5%	18.3%	49.5%	21.5%	3.2%	-.053
	비정규직	2.4%	7.1%	73.8%	7.1%	9.5%	.142
	계	6.6%	16.2%	53.9%	18.9%	4.4%	-.017
노조 지위	비조합원		15.0%	77.5%	7.5%		-.075
	조합원	8.2%	16.3%	49.5%	21.2%	4.9%	-.016
	계	6.7%	16.1%	54.5%	18.8%	4.0%	-.026
성별	여성	4.8%	15.6%	52.7%	22.0%	4.8%	.064
	남성	11.8%	15.7%	62.7%	9.8%		-.294
	계	6.3%	15.6%	54.9%	19.4%	3.8%	-.012**



둘째, 사회복지 각 조합원들은 산별노조 전환 이후 노동조합 활동이 미약한 것으로 판단하고 있다. 실제로 조합원들은 산별노조로 전환 이후 노조 활동의 문제점으로 △소속감 및 응집력 약화(43.3%), △중앙과 지부의 소통구조 미비(14.3%), △사회복지분야 목소리 대변 미흡(12.3%) 등을 꼽았다([그림 4-4-2]). 그런데 노동조합 활동 평가에는 각 주체별 차이가 있다. 예를 들면 사회복지 시설 조합원은 사회복지 목소리 대변 미흡(29.6%), 자활 조합원은 노조 리더십 부재(20%), 보육 조합원은 소규모 조직으로서의 소외감(14.7%) 등에 대한 의견이 상대적으로 많았다(<표 4-4-4>).

[그림 4-4-2] 산별노조 전환 이후 노동조합 문제점(1,2순위 합계)



<표 4-4-4> 산별노조 전환 이후 노동조합 문제점(1순위 응답)

		소속감 응집력 약화	중앙과 지부의 소통 구조 미비	지부의 재정 구조 취약	기존 사업의 감소 약화	사회복 지분야 목소리 대변 미흡	소규모 조직으 로서 의 소외감	산별 다문 사업 부재	정부 정책 개입력 약화	조직 운영의 불안 정성 강화	지역 사회 활동의 연계성 약화	노조 리더십 부재	노조 교육 훈련 부족
사회 복지	정규직	30.4%	4.3%	8.7%		30.4%	4.3%	4.3%		4.3%	4.3%	4.3%	4.3%
	비정규직	50.0%				25.0%	25.0%						
	계	33.3%	3.7%	7.4%		29.6%	7.4%	3.7%		3.7%	3.7%	3.7%	3.7%
자활	정규직	40.7%	11.1%	7.4%	3.7%	11.1%		3.7%	3.7%	3.7%		3.7%	11.1%
	비정규직	60.0%	20.0%									20.0%	
	계	43.8%	12.5%	6.3%	3.1%	9.4%		3.1%	3.1%	3.1%		6.3%	9.4%
보육	정규직	58.6%	3.4%	3.4%	3.4%		13.8%	10.3%		6.9%			
	비정규직	20.0%	20.0%	20.0%	20.0%		20.0%						
	계	52.9%	5.9%	5.9%	5.9%		14.7%	8.8%		5.9%			

한편 산별노조 전환 이후의 노조의 주요 쟁점이었던 지역과 업종이라는 조직형태 재편 문제보다는 노동조합의 동원의 논리와 설득의 논리(조합원 교육 등) 부족과 노조의 일상 활동 부재에서 기인된 측면이 더 큰 것으로 판단된다. 특히 산별노조로 전환은 기존의 기업별 노조 활동에서 체화된 개별 조합원들의 노조 활동 이해 수준의 문제가 상이했으며, 이는 산별노조에 대한 정서적 거부감을 형성하는 주된 원인 중 하나였다. 이는 아래의 조합원들의 이야기에서 간접적으로 확인할 수 있다.

공공노조가 산별로 전환하면서 (우리는)업종이 맞나? 지역이 맞나? 조금 논란이 있었어요. 당시 집행부가 지역으로 가야한다고 했는데, 결국 대의원 대회에서 몇몇 지부에서 반대해서 부결이 되었어요. 사실 조직편제와 관련해서 우리는 지역으로 갈 상황이 안 돼요. 물론 조합원들과 많은 소통을 하지 못한 것이 컸죠(사회복지 노조 간부 D, 2008.11).

(조합원들은)산별에 대한 생각도 별로 없구요. 나가서“다른 데 하고 굳이 해야 되나” 이런 생각도 하는 사람도 많구요. 산별교육 받을 때는“뭔가 산별이 되면 힘을 얻을 것이다”라는 생각을 했죠. 그런데 이제 산별이 되면서“다른 사람들이 사회복지계를 이해를 못 하더라” 가서 사실은 산별에 보육 들어가 있죠. 사회복지 들어가죠. 자활 들어가 있죠. 나름대로의 사업이 다 틀리잖아요. 구성원이 틀리고, 그게 이해도가 사회복지만 움직인다면 어떻게 액션을 취하고 이해를 할 수가 있겠지만 그들이 이해해주지 못하고 그런 것도 없지 않아 있어요(사회복지노조 조합원 I, 2008.10)

그때 기억을 더듬어보면 산별에 대해 얘기가 엄청나게 나왔던 것 같아요. 어디가나 산별 저기가나 산별, 산별이 솔직히 정확하게 무엇인지 모르겠는데... 어쨌든 “개별노조가 있는 좀 동종업계가 합치는 건지 아니면 전체가 합치는 건지 모르겠지만, 합쳐보자! 그래서 쪽수에 밀려서 맛 짱 함 떠보자고 대충 그랬다” 라는 생각이 들고, 노조 실태를 봤을 때 점조식으로 있고, 대계 복지부랑 싸울 때는 미약한 힘을 갖고 있었기 때문에, 아까도 얘기했지만 “덩치를 좀 키우면 가능하지 않겠나” 라는 생각이 있어서 그래서 찬성했던거죠(자활노조 조합원 A, 2008.6)

(산별)그냥 좋다고 하니깐, 별로 잘 몰라서, 깊게 고민을 안 한 것 같아요. 개인적으로는 3월에 교육을 받긴 받았는데, 그때 생각은 “산별이 전환이 되면 지역적인 파이가 굉장히 커져서, 더 큰 파급효과를 낼 수 있다” 라고 생각을 했던 것 같아요 그래서 찬성을 하지 않았나 생각해요. 물론 노조에서 하라고 하니깐, 좋은 줄 알고, 또 하라고 하니깐... (..) 산별전환 되면서 서울동부, 서부 이렇게 나누는데, 다른 노동조합하고 같이 이렇게 합쳐야 되고, 낯선 노조하고 회의를 해야 되는 상황들이 있으면서 노조 활동이 흐지부지되는 되 버렸죠(자활노조 조합원 B, 2008.6)

“산별로 가면 좋다” 얘기 했던 것처럼, “지역에서의 확대라든지, 이런 힘을 받아서 갈 수 있지 않을까” 라는 부분은 다 동의를 하고, “그게 좋다” 라고 생각을 했는데, 실제 그 안에서 “우리가 무엇을 해야하는지” 에 대한 논의가 없이, 그냥 산별로 다 가버리고 나니까, 지금에 와서는 다 힘들어하는 것 같아요(보육노조 조합원 C, 2008. 6).

셋째, 사회복지서비스 조합원들은 노동조합 활동에 긍정적(.115)으로 평가하고 있다. 하지만 각 주체별 노조 활동에 대한 평가는 차이가 있다. 사회복지 조합원(.496)은 노조 활동에 긍정적(+)이나, 보육(-.126)과 자활(-.286) 조합원은 노조 활동에 부정적(-)인 평가를 하고 있다. 실제로 조합원들은 노조 활동의 부족한 점으로 △노조활동 방침 및 운영상태 인지부족(-.126), △간부역량 향상 교육훈련 부족(-.093)을 꼽았다. 한편 비조합원들은 노동조합의 활동에 부정적(-)인 평가를 하고 있었으며, 유노조 사업장의 비조합원(-.733)은 무노조 사업장 비조합원(-.278)과 비교해서도 노조 활동에 훨씬 부정적(-)이었다(<표 4-4-5>).

일반적으로 사회복지서비스 노조 활동이 잘 안 되는 이유는 여러 가지 이유가 있겠지만, 대체로 노조 지도부와 개별 조합원의 문제로 구분된다. 주로 전자는 교육이나 일상활동 등의 노조 활동의 부재문제로, 후자는 개별 조합원들의 개별화 성향 문제로 판단하고 있다. 하지만 후자의 문제는 현재 거의 대부분의 다른 노조 조합원들에게도 드러나는 현상(개인주의 성향)과 맞물린 측면이 있기 때문에 전자의 측면이 어찌면 더 큰 문제일 수도 있다. 아래는 노조 활동에 대한 노조 간부와 조합원의 이야기다.

“(노조가)뭐하는지 모르겠다. 무슨 활동을 하는지 모르고, 어떤 사업을 하고 있는지 몰라요”. 저한테 메일은 와요. 메일을 좀 보면 뭐하는지 모르겠어요. 조합원들이 좀 잘 알 수 있도록, ‘우리 뭐한다’ 이런 것들이 없는 것 같아요. (누가)저한테 얘기해요. “요즘 노조는 뭐해?”, “나도 몰라! 아니 조합비는 꼬박꼬박 내는데 뭐를 하는지 모르겠다! 그 분도 처음 노조 만들 때 같이 만들었던 사람이 예요. “(노조가)뭐 하는지도 모르는데, 계속 조합비를 낼 필요가 있겠냐는 얘기가 들리더라” 그렇게 얘기해요 그래! “낼(조합비) 낀 내야지” 그랬는데 그런 것 같아요. (...) 전달방식의 문제 저는 쌍방에도 문제가 있다고 봐요 근데 조합원들이 관심을 안 갖는 것도 문제가 있는 거고, 근데 그쪽(노조)에서도 어쨌든 동력은 조합원들 스스로 움직여야 되는 거라고 생각이 드는데…….(**자활 조합원 C, 2008.11**).

일상 활동이라는 것도 단위노조로 있을 시절에는 조합비가 넉넉하니까 야유회라도 가고, 조합비로 영화도 보고 하는 게 가능했는데…… 1차 산별이 되면서 그런 부분이 산별을 강화시키기 위해서 지부별 지회별 일상 활동을 지양을 하고 중앙에서 일상 활동을 만들자 그렇게 결의했는데, 사실 중앙에서 일상 활동을 만들기 어려운 부분이 있어서……. 봄에 입단투 승리대회라든가 아니면 중간에 교육을 한 번 배치하는 정도 그 정도였고, 그 다음에 공공노조로 가면서는 더더욱 안 되는……. 공공노조 산하의 지구협별로 일상 활동을 만들자 라는 이야기를 하는데, 지구협도 일상활동을 하는 게 쉽지가 않죠. 그다음에 안 되는 이유가 주5일제가 되기 전에는 사실 토요일에 뭐 하자 그러면 사람들이 토요일에 약속 안 잡고 노조활동을 할 수 있었던 것 같아요. 그런데 주5일제가 시행되면서 토요일에 개인적인 일정을 잡게 되고, 주5일제 되면서 금요일에도 회의 잡는 게 어려운 구조가 되기도 했죠. 금요일에 다들, 어딜 가는지는 모르겠지만 바쁘고…….(**사회복지 노조 간부 B, 2008.6**)

물론 산별노조에 대한 부정적인 인식만 있는 것은 아니다. 지역으로 재편된 이후 지역본부와 개별 조합원들의 관계 속에서 이루어지는 노조 활동이나 유기적인 관계 등이 잘 이루어지는 곳은 산별노조의 장점을 살릴 수 있다. 아래는 산별노조로 전환된 이후 긍정적인 측면에 대한 한 조합원의 이야기다.

제가 봤을 때 선생님(보유교사)들이 대개 끈끈하게 잘 지내시더라고요. 근데 산별로 가면서 그런 것들이 끊긴 측면은 있지만, 그래도 지역에서 문제가 생겼을 때 빠르게 대처해주는 면이 있어서 그 부분은 만족해요. 저 같은 경우는 바로 지부장님한테 문자를 보내면, 지부장님이 그때 어떻게 대처하라고 답문이 와요(**보육노조 조합원 C, 2008. 9**).

지역에서 각 사안들에 연대하는 것들은 많아진 것 같아요. 저희도 농성이 있을 때 지역에도 말할 수 있는 사람들은 많아진 것 같아요. 지구협에도 얘기하고 공공노조 쪽에도 얘기하고, 이렇게 해서 이쪽에서도 따로 오시거든요. 물론 회의체제도 많아지고 그러긴 했지만…(**사회복지노조 간부 인터뷰 내용, 2008.10**)

<표 4-4-5> 산별노조 전환 이후 현 노동조합 활동 평가

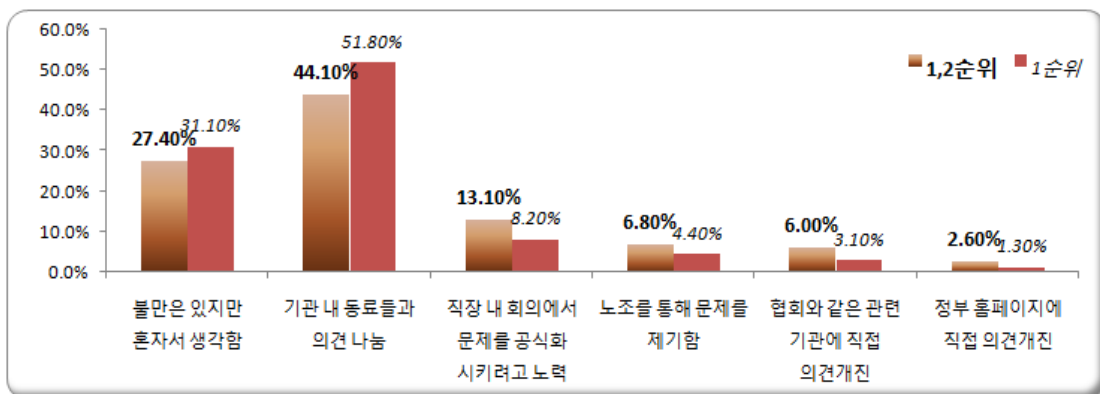
	노조 활동 평가 (계수값)	사업 계획의 집행력				조합원 제안-의견 수렴 정도				활동방침 및 운영 상태 인지				간부 역량 교육 훈련 프로그램 제공				간부 헌신성과 책임감 노조 활동 수행				
		계수	그저 그렇 다	그렇 다	매우 그렇 다	계수	그저 그렇 다	그렇 다	매우 그렇 다	계수	그저 그렇 다	그렇 다	매우 그렇 다	계수	그저 그렇 다	그렇 다	매우 그렇 다	계수	그저 그렇 다	그렇 다	매우 그렇 다	
단위	사회 복지	.496	.463	41.2 %	25.0 %	21.3 %	.697	32.4 %	42.4 %	18.7 %	.288	42.2 %	20.7 %	18.5 %	.167	36.5 %	24.8 %	14.6 %	.875	28.5 %	27.0 %	36.5 %
	자활	-.286	-.337	55.4 %	9.6%		-.168	59.0 %	13.3 %		-.518	39.8 %	10.8 %		-.409	56.6 %	4.8%		.000	51.8 %	19.3 %	4.8%
	보육	-.126	-.155	53.4 %	13.8 %	5.2%	.103	51.7 %	25.9 %	5.2%	-.524	39.0 %	10.2 %	1.7%	-.263	49.1 %	19.3 %		.241	39.7 %	36.2 %	8.6%
계	.128** *	.903** *	48.0 %	18.1 %	11.6 %	.317** *	44.3 %	30.4 %	10.4 %	-.126***	40.8 %	15.5 %	9.4%	-.093***	45.1 %	17.7 %	7.2%	.482** *	37.8 %	26.6 %	21.2 %	
노조 지위	무노조 비조합원	-.278	-.272	78.8 %	3.0%		-.212	72.7 %	9.1%		-.606	57.6 %	3.0%		-.242	66.7 %	12.1 %		-.060	63.6 %	21.2 %	
	유노조 비조합원	-.733	-.666	55.6 %			-.444	66.7 %			-.1222	33.3 %			-.888	44.4 %			-.444	66.7 %		
	유노조 조합원	.156	.128	43.6 %	21.8 %	11.7 %	.340	43.6 %	31.8 %	10.1 %	-.129	40.4 %	14.0 %	9.6%	-.119	41.5 %	15.9 %	8.5%	.553	35.0 %	28.2 %	23.2 %
	유노조 간부	.497	.314	34.3 %	17.1 %	22.9 %	.729	16.2 %	45.9 %	21.6 %	.428	25.7 %	40.0 %	14.3 %	.243	35.1 %	32.4 %	10.8 %	.891	18.9 %	37.8 %	32.4 %
계	.115** *	.974* *	47.3 %	18.0 %	11.3 %	.298** *	44.2 %	29.8 %	10.1 %	-.152***	40.4 %	15.7 %	8.6%	-.109* *	43.9 %	17.3 %	7.5%	.488** *	37.5 %	27.7 %	20.7 %	

### 3) 노동조합 인식과 태도

<표 4-4-6~9>, [그림 4-4-3]은 사회복지서비스 노동자들의 노동조합에 대한 일반적인 태도를 정리한 것이다. 노동조합의 태도는 노조 가입 유무, 노동조합의 역할 등의 세 가지 측면에서 살펴보았다.

첫째, 현재 사회복지서비스 노동자들은 본인의 업무와 관련하여 정부 정책방향에 대한 불만을 해결하기 위한 방안으로 노동자 이해대변기구인 노동조합(6.8%)이나 협회(6%) 보다는 개별적으로 해소하고 있다(71.5%)는 의견이 더 많았다. 결국 현재 사회복지서비스 노동자들은 작업장 내 개별 노동자들의 불만과 정부 정책 등 본인의 업무와 관련된 문제를 노동조합이나 협회 등의 잠재적인 이해관계로 분출시키기 보다는 사회복지 현장의 문제를 구조적·제도적인 원인으로 전가하는 수동적인 태도에 그쳤다.

[그림 4-4-3] 정부정책 의견개선 정도(1,2순위 합계)



둘째, 사회복지서비스 노동자 노조 조직화는 노동조합의 활동과 효과성에 의해 좌우될 수 있다. 설문조사 결과를 보면 현재 조합원 10명 가운데 3명 가량은 노조 가입 이유가 ‘노동자성’ (33.6%)과 ‘권익향상’ (32.8%)이다. 그런데 사회복지서비스 노동자 중 자활과 보육 비정규직 조합원은 노조 가입 이유로 ‘시설 민주화’ 나 ‘사회복지 문제 해결’이라는 의견이 정규직 보다 많았다. 한편 비조합원이 노조에 가입하지 않은 이유는 ‘노조 불필요성’ (24%)보다는 ‘노조가 없어서’ (40.8%)라는 의견 두 배 이상 많았다. 따라서 설문조사 결과를 유추해 보면, 사회복지서비스 분야의 미조직 비정규 노동자 조직화 사업의 가능성은 노조 효과성에 의해 가능하다고 해석할 수 있다. 한편 면접조사 결과에서 확인 될 수 있는 것은 현재 사회복지 각 시설에서는 노조 가입과 관련하여 시설 장들의 불이익을 걱정하는 목소리가 많았다.

(노조)가입 안하는 경우도 기관 센터의 분위기라든가 센터 장이 막고 있다든가. 서대문과 마포 같은 경우에는 센터 장이 대놓고 가입하면 해고다 이런 말을 한데요(자활 실무자 B 인터뷰 내용, 2008.6).

제가 시설 면접 볼 때 물어 봤어요. 만약 노조가 있다면 어떻게 할 거냐? 물어 봤었거든요. 그런데 설문지보면서 다들 “우리 면접 볼 때 물어봤던 것 하고 똑 같네!” 하면서 체크했거든요. 예전에 우리 시설에서 노조를 만들려고 했었는데요. 그러다가 잘 안 되서 직원협의회 같은 것으로 운영되고 있는데(사회복지사 C 인터뷰 내용, 2008. 11).

어린이집 안에서도 교사들끼리 친하게 지내는 것을 원장들이 되게 싫어하거든요. 그런데 다른 원 교사하고 친하게 지내는 것을 알면 …… 실제 한 어린이집이 노조를 가입한 것을 다 알게 됐어요. 그랬더니 구청에서 하는 교육 같은 게 있으면 가잖아요. 그러면 “원장들이 저 어린이집 교사들하고 얘기하지 마라”, 이렇게 되는 거죠. 또 면접을 보러 왔는데, “나 그 어린이집 교사 알아요” 했더니 고용이 안 되고 그런 경우도 있었어요(보육교사 A, 2008. 6).

젊은 선생님들 같은 경우는 특히 저희 지역 같은 경우는 원장들이 네트워크가 대개 잘 돼있어요. (노조 가입해서) “찍히면 다른데도 갈수 없다” 라는 게, 교사들 사이에서 팽배해요(보육교사 C, 2008.9)

<표 4-4-6> 노동조합 가입 이유(조합원)

		노동자이기 때문에	조합원 권익향상 도움 될 것 같아	시설 민주화를 위해서	주위직장 선배 및 동료 권해서	노조가 그냥 필요한 것 같아	사회복지 문제를 해결할 것 같아	노조에 관심이 있어서	가입할 수밖에 없는 분위기	기타
사회복지	정규직	33.7%	27.9%	<b>15.4%</b>	1.0%	4.8%	11.5%		1.9%	3.8%
	비정규직	31.6%	47.4%	5.3%	5.3%	5.3%				5.3%
	계	33.3%	30.9%	13.8%	1.6%	4.9%	9.8%		1.6%	4.1%
자활	정규직	41.2%	26.5%	4.4%	4.4%	4.4%	4.4%	8.8%	4.4%	1.5%
	비정규직	15.4%	30.8%	<b>15.4%</b>				7.7%		30.8%
	계	37.0%	27.2%	6.2%	3.7%	3.7%	3.7%	8.6%	3.7%	6.2%
보육	정규직	26.3%	63.2%					10.5%		
	비정규직	33.3%	16.7%				<b>50.0%</b>			
	계	28.0%	52.0%				12.0%	8.0%		
계		<b>33.6%</b>	<b>32.8%</b>	9.8%	2.0%	3.7%	7.4%	3.7%	2.0%	4.9%

<표 4-4-7> 노동조합 미가입 이유(비조합원)

		시설-기관에서 반대해서	시설-기관으로 불이익을 당할까봐	노조 활동이 불만족스러워서	가족이나 동료 등 주위의 만류로	노조 필요성을 못느껴서	가입방법 절차를 몰라서	아무도 권유하는 사람이 없어서	노조가 없어서	기타
사회복지	정규직	5.5%	4.7%	5.5%	1.6%	15.7%	3.9%	1.6%	53.5%	7.9%
	비정규직	3.3%	3.3%	6.7%		20.0%	10.0%	3.3%	36.7%	16.7%
	계	5.1%	4.5%	5.7%	1.3%	16.6%	5.1%	1.9%	50.3%	9.6%
자활	정규직	.8%	6.7%	<b>14.2%</b>		36.7%	2.5%		31.7%	7.5%
	비정규직	2.4%	2.4%	7.3%		24.4%	2.4%	7.3%	22.0%	31.7%
	계	1.2%	5.6%	12.4%		33.5%	2.5%	1.9%	29.2%	13.7%
보육	정규직	2.8%	2.8%	8.3%		13.9%	5.6%	11.1%	55.6%	
	비정규직	10.0%	<b>20.0%</b>			40.0%		10.0%	20.0%	
	계	4.3%	6.5%	6.5%		19.6%	4.3%	10.9%	47.8%	
계		3.2%	5.3%	8.8%	0.5%	<b>24.0%</b>	4.3%	3.2%	<b>40.8%</b>	9.9%

<표 4-4-8> 노동조합 역할과 성격 인식 비교: 2006-2008

구분		노동조합 역할과 성격 (a+b+c)			정치사회 문제참여(a)		근로조건 개선에만노력(b)		비정규직 조직화(c)	
		차이 (2006-2008 )	2006년	2008년	2006	2008	2006	2008	2006	2008
시설 형태	보육	<b>-0.036</b>	.429	.393	.673	.579	-.253	-.249	.862	.813
	자활	.162	.225	.387	.674	.513	-.626	-.168	.621	.815
	사회복지	.061	.221	.282	.435	.450	-.155	-.332	.405	.684
	소계	.058	.287***	.345	.602*	.502	-.366***	-.254	.631***	.760
고용 형태	정규직	.054	.281	.335	.600	.491	-.381	-.212	.630	.705
	비정규직	.042	.312	.354	.633	.492	-.309	-.390	.612	.944
	소계	.052	.287	.339	.606	.491	-.368	-.247	.627	.752*
성별	여성	.077	.282	.359	.569	.550	-.334	-.212	.612	.747
	남성	.000	.297	.297	.694	.335	-.467	-.390	.684	.792
	소계	.058	.286	.344	.601	.499	-.368	-.247	.631	.757
노동 유무	조합원	<b>-0.078</b>	.335	.257	.831	.335	-.588	-.245	.772	.677
	비조합원	.287	.237	.521	.358	.833	-.129	-.271	.483	.910
	소계	.063	.288*	.351***	.603***	.512	-.367***	-.251	.632***	.761**

주 : 1) 유의수준 \* p< .05, \*\* p< .01, \*\*\* p< .001

2) 계수 값은 5점 척도로 노동자들의 인식은 ‘노조는 정치나 사회문제에 참여해야 한다’ (+), ‘노조는 근로조건 개선에만 힘써야 한다’ (-), ‘비정규직을 조직하기 위해 재정과 인력을 더 투자해야 한다’ (+)로 계수 값(점수)을 표시함.

3) 자활 및 바우처 사업 참여자 노동자성 문제를 보면, ‘자활근로 참여자의 노동자성’ (69.7%, 계수 값 .888)보다 ‘바우처 사업 참여자 노동자성’ (77.2%, 계수 값 1.062)이 더 높게 나타남.

셋째, 사회복지서비스 노동자들의 노동조합 역할과 성격에 대한 인식은 지난 2년 사이에 다소 진보적 경향(2006년 .287 → 2008년 .345)으로 변화하고 있었다. 하지만 사회복지 시설 형태나 노조 유무에 따라 노동조합 역할과 성격에 대한 인식은 다소 차이가 있다. 설문조사 대상 노동자들 보육시설 노동자(-.036) 그리고 조합원 (-.078)들은 지난 2년 사이에 보수화 경향이 확인된다. 한편 주요 항목별 반응을 보면 사회복지서비스 노동자들은 노동조합의 ‘비정규직 조직화를 위한 인력과 재정 투여’ (2006년 .631 → 2008년 .760)에는 긍정적(+)으로 인식하고 있었다. 하지만 노동조합의 역할과 성격에 있어서 ‘노조는 근로조건 개선에만 노력’ (2006년 -.366 → 2008년 -.254)해야 한다는 부정적(-)인식뿐 아니라, 노동조합의 ‘정치사회 문제 참여’ (2006년 .602 → 2008년 .502)와 같은 사안에서도 보수화 경향을 엿 볼 수 있다.

넷째, 사회복지서비스 노동자의 노동조합 역할에 대한 인식(.340)은 유통서비스 노동자(.486)와 함께 긍정적(+)인 인식을 갖고 있었던 반면, 금융서비스 노동자 (-.153)는 노동조합의 역할과 성격에 부정적(-)인 인식을 갖고 있었다. 이처럼 서비스산업 노동자 내부의 노동조합에 대한 역할과 성격에 대한 상이한 인식은 노동조합 상급단체(민주노총 vs 한국노총)의 여부에 따라 결정되는 것으로 판단된다. 예를

들면 사회복지(민주노총 공공노조)와 유통(민주노총 서비스연맹) 노동자들의 다수는 민주노총 소속인 반면, 금융(한국노총 금융노조) 노동자의 다수는 한국노총 소속이기 때문이다. 한편 주요 서비스산업 노동자들의 노동조합의 역할과 성격에 대한 공통된 인식은 ‘노동조합이 근로조건 개선에만 노력하기를 기대’ 하고 있다는 점이다. 반면에 노동조합의 정치사회문제 참여 문제는 금융 노동자(-.345)를 제외하고 민주노총 사업장인 유통(.133)과 사회복지서비스 노동자(.760) 모두 긍정적(+)인 의견을 갖고 있다. 물론 비정규직 조직화 문제에는 금융, 유통, 사회복지서비스 노동자 모두 긍정적(+)인 의견을 갖고 있었다.

다섯째, 사회복지서비스 노동자 내부 주요 직종별 노동조합의 역할과 성격에 대한 인식은 다소 차이가 있다. 사회복지서비스의 주요 업무에 따른 직종별 반응을 보면, 보육교사(.416), 자활실무자(.415), 사회복지사(.325)는 상대적으로 노동조합 역할과 성격 대한 의견이 진보적 성향이었던 반면, 기타 사회복지직(.292), 기타 전문직(.177), 기타 직종(.186)은 상대적으로 노동조합의 역할과 성격에 대한 의견이 보수적 성향으로 나타났다.



<표 4-4-9> 서비스 산업 노동자(금융, 유통)와 사회복지서비스 노동자의 노동조합에 대한 요구와 지향 비교

비교지표 산업 및 직종	노동조합 역할 (a+ b+ c)	근로조건에만 노력(a)				정치나 사회문제에도 참여(b)				비정규직 조직화 자원투여 노력(c)			
		계수 값	그저 그렇다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	계수 값	그저 그렇다	그렇다	매우 그렇다	계수 값	그저 그렇다	그렇다	매우 그렇다
금융 서비스 (은행 및 금융기관 등)	-.153	-.343	28.7	20.9	2.0	-.345	35.7	18/9	2.8	.190	42.2	29.8	7.4
유통 서비스 (백화점 및 할인점)	.486					.133	36.2	26.7	11.1	.843	24.8	39.4	27.7
사회복지서비스 (사회복지, 보육, 자활)	.340	-.261	25.2	20.4	9.6	.495	29.9	34.1	19.0	.760	31.4	38.2	23.8
▪ 사회복지사	.325	-.150	28.3	25.8	5.8	.437	30.8	34.2	15.8	.690	33.6	44.5	16.0
▪ 보육교사	.416	-.170	23.7	20.7	11.9	.567	35.1	31.3	20.9	.835	32.3	38.3	25.6
▪ 자활 실무자	.415	-.149	21.9	24.4	10.9	.535	25.5	40.0	18.0	.861	26.2	41.6	26.2
▪ 기타 전문직	.177	-.547	26.4	13.2	7.5	.423	34.6	36.5	13.5	.615	40.4	34.6	19.2
▪ 기타 사회복지직	.292	-.505	21.3	15.7	10.1	.573	19.5	34.1	26.8	.711	22.9	31.3	31.3
▪ 기타 직종	.186	-.417	36.1	11.1	8.3	.309	39.4	21.1	18.3	.620	43.7	28.2	21.1

주: 1) 계수 값은 5점 척도로 긍정적 의견은 정(+)의 값으로, 부정적 의견은 부(-)의 값으로 표기하였음.  
 2) 금융서비스는 시중은행 및 금융기관(26개) 종사자들을 대상(응답자 2,678명)으로 한 한국노동사회연구소 조사 자료를 재분석 한 것임(원자료: 김종진, 『금융노동자 생활실태와 의식조사』, 금융노조, 2007)  
 3) 유통 서비스는 백화점 및 할인점(12개) 종사자들을 대상(응답자 1,178명)으로 한 한국노동사회연구소의 조사 자료를 재분석한 것임(원자료: 김종진, 『유통업 여성 비정규직 차별 및 노동실태 인권상황 실태조사』, 국가인권위원회, 2007)

## 5. 조직화 방안과 과제

서비스산업 노동자 조직화 사례는 꽤 많이 소개된 편이지만 현장의 상황에 적용하기 어렵다고 한다. 특히 일반적인 외국의 노동조합 조직화 사례는 국내에 곧장 적용하기로 어려울 뿐 아니라, 우리나라 노동운동 지형과 조건에 부합하지도 않는다는 지적이다. 특히 기존 논의들은 서비스부문의 노조 조직화가 어려운 이유로 노동시장의 불안정성이라는 특수성을 꼽고 있다. 이는 해당 산업의 특수성이라기보다는 노동시장의 사업장 규모나 하위 업종 등에 대한 면밀한 분석을 간과했기 때문이다. 다만, 서비스부문 노동자들의 조직화 방안 중 주요하게 고려해야 할 요인으로 작업조직의 차이를 주목하지 못했다는 지적이 있으나, 이미 현장 노동자과 연구자들은 조직화 방안에서 해당 산업 및 업종의 특수성에 대한 분석이 필요하다는 주장은 제기된 바 있다(윤진호·김종진 외, 2006). 그렇다면 사회복지서비스 노동자들의 조직화 방안은 무엇인지 살펴보자.

### 1) 조직화 과제

일반적으로 사회복지 노동자 조직화 대상(시설 및 종사자), 조직 형태 및 경로(산별 노조)에는 일정 정도 합의가 된바 있다. 때문에 노동조합은 조직화 사업을 진행하는 데 있어서 체계적인 전략과 방안을 수립하고 실행해야 한다. 이를 위해 해당 주체들의 작업조직 특성 등에 부합하는 구체적인 조직화 전략이 필요하며, 조직화 사업을 추진하기 위해서는 노동조합의 광범위한 확정 전략을 고안하고 실행할 필요가 있다.

과거 사회복지서비스의 주요 조직화 1차 대상(전략 사업장)으로는 시설 형태에 따라 보육노조는 구립 어린이집, 사회복지노조는 종합사회복지관으로 설정하고 있다. 하지만 사회복지 시설의 모 법인의 형태(사용자의 태도) 또한 조직화에 중요한 영향을 미칠 수 있기 때문에 노조는 조직화 대상으로 시설 형태뿐만 아니라 모 법인을 고려해야 한다. 이럴 경우 사회복지 시설의 주요 1차 대상은 종교법인보다는 시민사회단체나 학교 법인을, 종합사회복지관 보다는 장애인시설 등을 1차 대상으로 상정할 필요가 있다.<sup>49)</sup>

또한 조직화 전략 지역으로는 아직 노조 지부가 건설되지 못한 미개척지(green

49) 장애인시설을 1차 조직화 대상의 선정 이유는 규모의 면에서 종합사회복지관에 비해 상대적으로 시설 종사자의 규모가 많은 편이다. 때문에 노조 조직화의 기존 연구결과나 현 사회복지 조직된 노조를 보더라도 규모가 작은 곳 보다는 규모가 큰 곳이 상대적으로 조직화 가능성이 높다.

field)를 설정하면 될 것이다. 이럴 경우 자활은 강원 및 경북지역, 사회복지의 경우 공공노조에 직가입한 지역(대구경북, 광주전남)을 조직화 전략의 우선 대상 지역으로 설정할 수도 있다. 여기에서 중요한 점은 지역의 조직화 사업을 전개할 경우 특정 기관만을 조직하는 것은 중장기적으로 노조 조직화에 큰 도움이 되지 않는다. 이는 안양관악장애인복지관 노조 건설 사례에서 반면교사로 삼을 수 있다. 안양관악장애인복지관에 노조가 건설되자 지역의 다른 시설 기관장들은 해당 사업장에 노조가 건설되는 막기 위해 시설 직원들에 대한 법인 위탁변경과 같은 보이지 않은 직간접적인 압력을 가했다. 결국 사회복지 노동조합 지역 조직화 방안 중 하나인 한 개의 시설을 조직화 대상으로 할 것이 아니라, 여러 개의 시설 노동자들을 대상으로 한 치밀한 조직화 과정이 필요하다.

**사회복지서비스 노조 조직화 사업 프로세스(안)**

지역별 이슈 파악 → 실태조사 → 지역사회협의체 및 이해관계 당사자에게 개선 요구 → 지역 사회 네트워크 형성과 동원화 → 서명 및 선전전(특정 요일, 시간 지정) → 지자체 면담 요구(성명서 발표) → [유노조 사업장] 단체교섭 요구 및 체결(미해결 시 단체행동)

**2) 자원과 예산의 집중**

일반적으로 노동조합의 조직화 문제는 제도적 요인(노사관계 제도화, 친 노동자 정당 문제 등)을 제외한 행위자의 조직화 방안이 핵심적으로 논의되고 있는데, 미조직 비정규 노동자 조직화 전략의 핵심은 노조 자원과 예산 집중이 핵심이다. 특히 조직화 사업은 단기적인 사업이 아니라 지속적인 사업으로 가져가야 하기 때문에 재정의 집중적 투입이 필요하다. 과거 사회복지, 자활, 보육 3개의 노동조합 조직률이 가장 높았을 때는 상대적으로 노조 상근 인력이 많고 조직의 일상활동이 잘 이루어질 때였다.

하지만 현재의 사회복지서비스 노동조합의 현실을 고려하면 조직화를 위한 인력과 예산은 매우 부족한 편이다. 이와 같은 자원과 예산 문제를 해결하기 위해서는 두 가지 방안이 제시될 수 있다. 그 하나는 산별노조로 전환한 사회복지서비스 노동조합의 안정화가 필요하며, 다른 하나는 공공노조의 미조직 비정규직 조직화 사업을 위한 전략적 선택과 노동조합 내부의 자발적 노력이 전제되어야 한다.

먼저, 사회복지서비스 노동조합의 조직화 전략은 산별전환 이후 사회복지서비스 노동조합의 안정화가 가장 중요한 과제다. 이를 위해서는 노조 지도부와 일선 간부들의 노력이 전제되어야 한다. 일반적으로 노동조합 안정화의 주된 목적은 조직 내

부 통합과 단체교섭 등의 교섭력 강화 그리고 노동조합의 효율적 운영 등의 제도화다. 그런데 현재의 사회복지서비스 주요 3개 노동조합은 산별노조로 전환된 이후 조직물이나 교섭력뿐 아니라, 노동조합 내부 운영(인력과 재정의 부족)에 많은 난관에 부딪쳐 있다.

우리가 (조직)사업을 하기가 어렵죠. (현재)우리가 먼저 뚫고 가서 사업하는 것은 사실 불가능한 구조고요. 문의가 오면 상담을 하는 정도죠. 주로 포진되어 있는 종합복지관 노동자들을 조직하기 위해서는 그 사람들에게 눈에 보이는 활동을 보여줘야 하는데, 그것이 대정부싸움으로 귀결되는 건데, 그게 지자체로 이관되면서 어 어려워진 측면이 있죠(사회복지 노조 간부 B, 2008.6)

다음으로, 공공노조의 사고와 전략의 대전환이 요청되는 부분으로, 미조직 비정규 조직화 사업을 위한 인력과 자원의 적정 규모를 사회복지서비스에 투여하는 것이다. 이것은 2005년 민주노총 비정규직 조직화 50억 기금 방식(1인, 1회, 1만원)이 아닌, 일상적인 사회복지서비스 미조직 비정규 노동자 조직화 사업을 위한 재원을 마련하는 방법이다. 아울러 사회복지 시설 내부에서 조직화 사업의 의미를 공유하고, 의지가 있는 조합원들과 관련 분야의 후원자들에게 매달 자발적으로 기금(후원금, CMS)을 모집하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

### 3) 지역공동체조성 프로그램(community-building program) 모색

사회복지서비스 노동조합은 지역사회의 일원으로서 지역사회의 의제에 공동 의사결정구조를 형성해야하고 이에 결합할 필요가 있다. 이는 노동조합과 지역사회 연계모형인데, 이것은 지역공동체 내에서 시민사회 조직으로서 역할 강화 및 다양한 대안적 활동을 모색하는 것을 의미한다. 일반적으로 지역사회와 노동조합이 연계 가능한 부분은 △지역 노동시장에 대한 개입 차원, △지역 경제운동을 위한 지역 파트너십 문제, △지방자치체의 정책이나 체도에 대한 개입 차원, △사회공공성 담론에 기반 한 지역 이슈 접근, △지역 발전전략이나 성장기획 참여, △지역 주민과의 유대강화 등을 꼽을 수 있다.<sup>50)</sup>

그렇다면 사회복지서비스 노동조합의 지역사회에서 노동운동의 개입전략은 무엇일까. 통상 사회복지서비스의 질과 사회공공성을 내용으로 하는 사회복지 노동자들의 요구를 대변하면서, 다른 한편으로는 노동자들의 의식이 변화할 수 있도록 노동조합의 일상활동을 보다 강화하는 것이다. 이럴 때만이 노동조합의 투쟁과 일상활동이 지역사회 의 여론과 일반 노동자들에게 공감대를 형성하고 지지를 높일 수 있다. 실제로 대부분의 사회복지기관이나 시설 참여자(클라이언트), 자활지역센터 사

50) 지역사회와 노동운동의 개입전략에 관한 자세한 내용은 김현우(2006)를 참조할 것.

업단 참여자, 보육시설 아이의 부모 모두 지역주민들이다. 그런데 이들 대부분의 사회복지서비스 노동자들의 일상적인 업무(일)는 이들 참여자들과 관계를 맺거나 혹은 대면 접촉(부대끼면서)을 하는 것들이다. 결국 사회복지 시설을 이용하는 사람의 대부분은 해당 지역의 주민이며, 또한 사회복지 시설은 지역 내 주거 지역에 위치하고 있다. 이런 이유로 사회복지서비스 노동조합은 지역사회에서 노조 조직화에 대한 사회적 관심을 불러일으키는 작업을 동시에 진행할 필요가 있다. 이는 아래와 같은 광진자활의 지역사회운동이 좋은 사례가 될 수 있다.

(저희는 모 법인)시민단체이다 보니까 근무환경이 유연성이 있어요. 활동이 좀 자유롭고 활동가적인 마인드를 요구하기도 하고, 그런걸 갖고 우리가 하기도 하는데……. 어쨌든 복지라고 하는 것 들이 한 단체만 잘한다고 되는 게 아니라, 지역에 자원들을 모아서 상당히 큰 힘을 발휘하잖아요. 그래서 저희는 지역 네트워크를 조직했어요. 광진복지네트워크라고 해서 공부방 그리고 자활센터 그리고 시민단체. (현재)회의를 한 달에 한 번씩하고 그런 조직체가 있어요. 행사도 1년에 한번 복지마당 해가지고 어떤 단체 중 마당 넓은데 있으면, 각 복지단체의 특성 있잖아요. 저희는 일자리 상담이 가능 하고, 지역아동센터 같은 경우에는 아동들에 상담이 가능하고, 또 저희 쪽 주민연대 아래 부설기관 주민의원이란병원이 있는데, 그쪽에서 나와서 구명복지 같은 거 해주고 그런 걸 1년에 한 번씩 하거든요. 뭐 활성화는 안됐지만……. 지역에 관련해서 광진구청이 예산편성을 어떻게 했는지 봐요. 예를 들면 구청장 뽑을 때 저희는 주민연대 차원에서 후보토론회 같은 것도 했는데, 그때 그 안에서 사회정책과 관련해서 질문 같은 것도 하고, 혹시 정책과 관련해서 금액이 같은 게 뭐 있는지 모니터링하고 그 정도 해요. 잘 되지는 않지만.(광진자활 실무자 A, 2008. 6)

#### 4) 우리(us)만들기 프로젝트

사회복지서비스 미조직 비정규 노동자 조직화하 방안은 기존 노동자들과 의미형성이 전제되어야 한다. 특히, 노동조합이 조직화 전략을 성공적으로 실행하기 위해서는 조직화 방향과 원칙 및 과정 등에 대한 동원과 설득의 논리가 필요하다. 기존 조합원에게는 노동계급의 연대성을, 비조합원들에게 노동조합의 필요성을 강조하는 것을 통해 연대의 문화(cultures of solidarity)를 형성할 필요가 있다. 특히 노조는 최근 몇 년간 사회복지 및 자활시설에서 기간제와 기금 및 전담인력 등의 이름으로 채용되고 있는 비정규직(동일 업무 비정규직 존재 54.2%)의 채용을 막기 위한 노력이 필요하며, 다른 한편으로는 작업장 안에 존재하는 차별을 해소하고 인격적 대우를 받을 수 있도록 해야 한다.

일반적으로 노동조합은 정규직과 비정규직 노동자들 간의 사회적 관계(social exclusion)에 거의 관심을 기울이지 못하고 있다. 특히 실태조사 결과 비정규직의 교육훈련 미경험 비율(31.9%)은 정규직(23.1%)에 비해 8%p 정도 높았다. 하지만 사회복지서비스 노동조합의 조직화에 대한 고민은 비정규직에 대한 교육훈련과 경력개발에 대한 관심부터 시작해야 하며, 궁극적으로 비정규직 노동자들이 현재의 상황에서 벗어나 더 좋은 여건에서 차별을 받지 않고 동등한 노동을 할 수 있도록

해야 한다. 왜냐하면 사회복지서비스 자체가 서비스 노동이라는 점을 고려하면 교육훈련은 매우 중요하다. 결국 단위 사업장 내 노조에 가입하려는 비조합원과의 거리를 좁히기 위한 방법으로 볼 수 있다.

## 5) 주체의 문제

기존 조직화 사례를 통해 알 수 있는 것은 조직화로 연결된 불만의 증가가 동원화의 잠재력(mobilization potential)이라는 것이다. 때문에 노동조합의 조직화 사업은 개별 노동자들의 의미형성이 전제되어야 하며, 이는 현장의 경험에서 터득한 암묵지가 매우 중요하기 때문이다. 이를 위해서는 노동조합은 조직화 사업 이전에 조직화의 주체가 누구인가에 대한 고민이 선행되어야 한다.

기존의 조직화 성공사례가 시사하는 바는 노동조합의 동원화와 조직화는 외부로부터 자원이나 전문 조직 활동가가 투입되어 이루어지기보다는 자발적으로 이루어졌다는 것이다. 때문에 노동조합은 조직 활동가를 외부에서 찾을 것이 아니라, 해당 사업장의 내부 구성원(혹은 유경험자)에서 찾을 필요가 있다. 실제로 노동조합이 개별 노동자들을 조직하기 위한 초기 방안으로는 개별 시설들의 특성을 활용할 필요가 있다. 자활사업의 경우 주요한 사업단(복권기금 등)의 실무자 교류나 모임이 많기 때문에 이러한 네트워크를, 보육시설이나 사회복지 시설의 경우 현재 보육교사들이 필수적으로 이수해야 할 승급(3→2→1급) 및 보수 교육을 홍보 기제로 활용할 수도 있다.

다른 한편으로 노동조합은 조직화 사업으로 사회복지서비스의 대부분(80%)을 차지하고 있는 여성들을 대상으로 한 방안을 고민해야 한다. 이것은 기존 노동조합에서 고려하지 못했던 여성친화적 조직화 모델을 의미하는데, 노동조합은 조직화 사업을 하기 이전에 여성 노동자들과의 정서적 유대 형성도 중요하기 때문이다. 이런 측면에서 조직 내 소모임 활동이 매우 중요하다. 실제로 노동조합은 조직화 사업에 있어 일상 활동부터 사회적 의제까지 전달할 수 있는 소모임 등의 방법을 적극적으로 활용할 필요가 있다.<sup>51)</sup> 현재 사회복지 시설 대부분은 등산, 영화모임과 같은 소모임을 운영하고 있는 곳들이 꽤 많다. 그렇다면 노동조합은 이와 같은 기관 내 소모임뿐 아니라 노조 간부 및 조합원들이 비조합원들과 함께 할 수 있는 소모임 운영을 통한 노조 조직화 방안을 고민하는 것도 한 방안이 될 수 있다.

---

51) 보육노조의 경우 보육교사회 시기부터 존재하던 약 15개의 소모임들은 노조 활동에 중요한 역할을 하고 있는 한 부분이기도 하다. 반면에 자활노조(몸짓패-문선, 현재 활동 미비)와 사회복지노조(영상패, 구성 후 활동하지 못함)는 각각 1개의 소모임 밖에 없었으며 현재 활동은 거의 못하고 있는 실정이다.

## 6) 소통체계와 커뮤니케이션 변화

사회복지서비스 노동자들의 의식향상 및 노조활동 내용을 공유할 수 있는 교육 및 홍보 활동의 강화가 필요하다. 노동조합 조직의 강화 및 발전을 위한 여러 일상 활동 중에서 가장 기본이 되는 것은 교육 및 홍보활동이다. 모든 조직이 그렇듯이 노동조직의 힘은 그 구성원의 힘에 의해 좌우된다. 그러므로 노동조합 조직을 강화하는 첫 걸음은 조직 구성원의 의식을 높이고 하나로 모으는 교육활동에서 출발해야 한다. 우리가 이미 인지하고 있듯이 노동조합의 교육활동은 조합원들의 의식을 높이고 노조활동에 적극적인 참여를 유도함으로써 노조의 조직역량을 강화할 수 있는 방안이다.

하지만 사회복지서비스 노조들은 전국적으로 분산되어 있는 점과 조직자체의 인적 역량의 부족 등으로 인해 노조 교육사업을 진행하는 데 많은 어려움을 겪고 있다. 그나마 현재 산별 전환 이후 교육도 본조나 지역지부 교육으로 간부들이 참여하고 있는 상황이지, 일반 조합원이나 신규 조합원 교육은 사회복지노조(2008년 하반기 2회)를 제외하고 진행하지 못하고 있다. 따라서 노동조합은 향후 사회복지서비스 노동자들의 결합된 힘(associational power)을 형성하기 위해서라도 조직사업과 교육사업의 체계화와 연계성을 강화할 필요가 있다. 이는 현재 사회복지서비스 노동조합의 주요한 생존과제로 볼 수 있다.

다음으로, 노동조합의 홍보 활동은 정보화 흐름에 따라 인터넷 및 홈페이지 등의 매체(네트워크)가 부각되고 있다. 사회복지서비스 노조 사업장 대부분이 전국 조직이라는 지리적 한계를 극복하기 위해서는 노조의 홍보 활동이 매우 중요하지만, 과거 노조 홈페이지에 대한 조합원들의 접근성은 그리 높지 않았다. 일반 조합원들은 “홈페이지에 접속해 봐야 새로운 소식도 없고 너무나 무겁다” 라는 것이 일반적인 평가였다. 이 점에서 초기 사회복지 노동조합 건설 당시처럼 노조와 조합원 그리고 일반 노동자들과의 주요한 의사소통의 수단으로 자리 잡도록 하기 위한 시스템과 콘텐츠(고충처리/상담)가 나능한 커뮤니케이션이 필요하다.

실제로 현재의 노조 홈페이지 평균 접속 건수는 보육노조를 제외하고 거의 미비한 수준이다. 때문에 노동조합은 노조 홈페이지를 통해 관련 분야의 조합원뿐만 아니라, 이해당사자들의 상담서비스를 강화할 필요가 있다. 특히, 조합원 10명 중 4명 정도 노조 활동에 잘 참여하지 못하는 이유로 “사전에 알지 못해서” (48.4%, 2006년 36.4%)라고 꼽고 있다는 점을 감안하면, 노동조합은 노조 활동과 주요 소식을 정기적으로 전달하는 홍보 수단을 적극적으로 활용할 필요가 있다.<sup>52)</sup> 덧붙여 개별

조합원 및 비조합원 그리고 노조 활동에 관심 있는 사람들의 메일링리스트(e-mail)를 확보하여 주기적으로 노조 활동이나 사회복지 정책에 대한 이해와 관심도를 높이는 작업을 병행할 필요가 있다. 물론 노조 소식지나 선전전만으로 조직화로 연결되는 것은 아니다. 그러나 노조 조직화 과정(선전전 및 상담)에서 미조직 사업장의 노동자들에게 노동조합의 존재를 알리고 현장 노동자들의 상담이나 고충처리를 하는 것도 산별노조의 사회적 책무이기도 하다.

소속 어린이집에 문제가 생기면, 선전전 했을 때 나간 유인물 보고 연락하시는 분들도 있고, 누가 알려줬다 하면서 전화하시는 분들도 있고, 아니면 공공노조로 직접 전화하시는 분들도 있고요. (인터넷)검색해서 연락하시는 분들도 많고요. 가입까지는 아니고 상담 전화는 많이 왔어요. (저희가)1년 반 동안 선전전을 정말 열심히 했거든요. 근데 그거 보고 가입하는 사람들이 그렇게 많지 않더라고요. 동의는 하나 그냥 가방에 넣고, 그런 거죠(보육노조 간부, 2008.10).

## 7) 예비 노동자 학교 운영

사회복지서비스 노동조합은 예비 노동자인 전공 학생들과의 관계 설정 또한 매우 중요하다. 현재 사회복지 학생들과 보육 및 육아 관련 전공자들은 의무적으로 교육 과정에 실습을 하게 되어 있다. 그렇다면 과거 사회복지 및 보육노조에서 시행했던 예비 노동자 학교를 좀 더 확대하여, 다양한 프로그램(여름캠프 및 컨퍼런스 등)을 개발할 필요가 있다. 프로그램은 기존의 강의 방식이 아닌, 예비 노동자와 조합원들이 함께 할 수 있는 참여교육으로 진행할 필요가 있다. 이러한 프로그램에 참여한 예비 노동자들은 개인적 경험을 통해 향후 노조 활동을 접할 경우 노조가 어떻게 기능하는지를 사전에 체험할 수 있는 좋은 기회가 될 수 있기 때문이다.

<표 4-4-1>은 경기도 모 대학의 사회복지 전공 3,4학년들을 대상으로 두 차례(2006년, 2008년) 진행된 노동조합의 예비노동자 학교 프로그램에 대한 의견이다. 2008년 사회복지 전공자 학생들은 만약 노동조합이 학생들을 대상으로 한 예비 노동자 학교(캠프)를 진행 할 경우 “참여하겠다”는 응답이 절반(30%, 2006년 50.9%)나 되는 것으로 나타났다. 특히 예비 노동자 학교에 참여하겠다는 의견 중 “사회복지 현장을 알 수 있을 것 같아서”(22%, 2006년 38.9%)와 “사회복지분야 노동조건 개선 때문에”(24.4%, 2006년 26.9%)라는 응답이 가장 많았다.

52) 한편 노동조합은 노동조합의 주요 현안이나 주요 소식을 알리는 홍보 수단으로 정기적인 노보와 소식지 이외에 개별 노동자들을 대상으로 하는 문자(SMS) 서비스를 적극 활용하는 방법도 고민해 볼 필요가 있다.

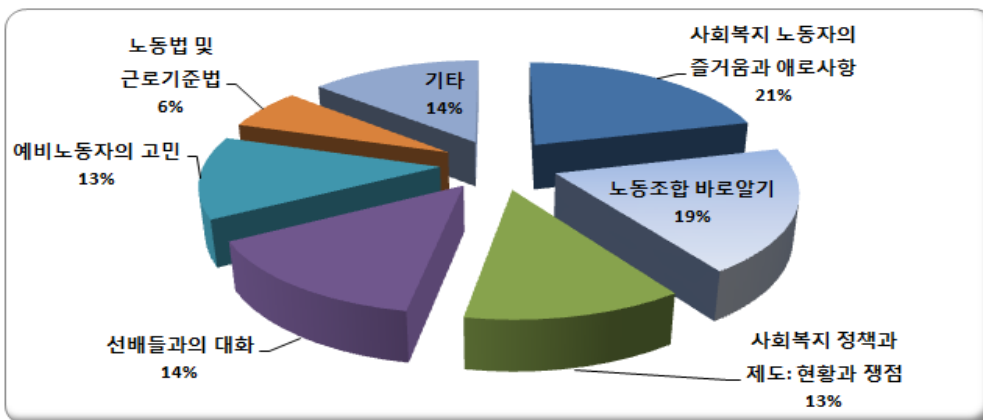


<표 4-5-1> 사회복지 예비노동자 학교 참여의향 비교: 2006 ~ 2008<sup>1)</sup>

예비노동자 학교 참여 의견			예비노동자 학교 미참여 의견		
	2006년 (N=57, 50.9%)	2008년 (N=25, 30.5%)		2006년 (N=55, 49.1%)	2008년 (N=57, 69.5%)
사회복지 현장을 알 수 있을 것 같아서	38.9%	22.0%	필요성을 못 느껴서	18.9%	4.7%
사회복지분야 노동조건 개선 때문에	26.9%	24.4%	프로그램을 몰라서	17.9%	11.8%
현장 선배들을 만날 수 있을 것 같아서	14.8%	9.8%	관심이 없어서	16.0%	29.4%
취업 선택에 도움이 될 수 있을 것 같아서	11.1%	19.5%	시간이 없어서	20.8%	15.3%
노조에 대해 알고 싶어서	7.4%	14.6%	노조를 잘 몰라서	14.2%	18.8%
재미있을 것 같아서	0.9%	7.3%	도움이 되지 않을 것 같아서	9.4%	20.0%

한편 사회복지 예비노동자 학교에 참여할 의향을 갖고 있는 학생들이 선호하는 프로그램 내용으로는 △사회복지 노동자 즐거움과 애로사항(21.1%), △노동조합 바로알기(19.3%), △선배들과의 대화(14.2%), △사회복지정책과 제도-현황과 쟁점(12.4%) 등을 꼽았다([그림 4-4-1]). 이러한 실태조사 결과를 통해서 유추할 수 있는 것은 노동조합이 《사회복지 예비노동자 학교》를 진행할 경우, 예비 노동자들에게는 사회복지 노동조합의 관심을 불러일으킬 수 있는 좋은 계기가 될 수 있으며, 다른 한편으로 사회복지 노동조합은 노조 조직화 방안의 하나의 대안이 될 수도 있다는 점이다.

[그림 4-5-1] 예비노동자 학교 선호 프로그램 내용



주 : 기타는 응답율이 적은 4가지 문항을 하나로 묶은 것임.

## 8) 법제도 개선 투쟁

앞에서는 조직화를 위한 구체적인 내용들을 짚어보았지만, 노동조합은 단기적인 방안 이외에 중장기적 실천전략에 따른 제도적 개선에도 관심을 기울여야 한다. 우선, 미조직 비정규직 노동자를 조직하기 위해서는 이들의 주된 불만 사항(노동조건)에 대한 법·제도 개선에 노동조합이 개입해야 한다. 이를 위해 노동조합은 사회복지서비스 노동자들의 직접적인 이해관계가 있는 사회복지사업법, 자활지원법, 영유아보육법 등의 정부 정책에 개입이 필요하다. 더불어 사회복지 현장에서 관례적(혹은 모르고)으로 지키지 않는 근로기준법 적용을 위한 법제도 개선(4인 이하 사업장 특별 규정 적용 문제 포함)과 위반 사례에 대한 지시 감독을 강화하도록 요구해야 한다.

더불어 노동조합은 사회복지 시설의 다양한 형태에 따른 교섭 틀 문제를 고민하기보다는 이를 제도적으로 해결할 수 있는 방안을 찾아야 한다. 사회복지 시설에는 아동, 장애, 노인 등 매우 다양한 형태의 시설들로 인해 사용자(협회)도 다르며 이에 따른 시설 별 종사자들의 노동조건도 다양하다. 때문에 노조 조직화 방안에서 직능별 조직화 방안(장애인복지관 노동조합, 노인복지관 노동조합 등)을 제시하고 있다. 하지만 이는 노동조합의 조직력과 교섭력 등을 저해할 뿐 아니라, 오히려 사회복지서비스 노동자들의 노동조건 격차만을 초래할 가능성이 높다. 때문에 노동조합은 미조직 노동자를 조직화하고 이들을 보호하기 위해서라도 초기업 수준에서 노동조건 통일성을 도모하는 단체협약제도를 만들어야 한다. 이를 위해서는 산업별, 지역별 단체협약 효력확장제도 신설 및 개정하도록 정부 정책에 개입하는 노동조합의 역할이 필요하다.<sup>53)</sup> 다소 상황이 다르긴 하지만 아래의 안양시장장애인복지관 노동조합 교섭결과는 지역 내 다른 복지관에게까지 영향을 미쳐 노조 효과성이 다른 사회복지 노동자들의 노동조건 개선을 이루고 있는 사례다.

저희가 움직여서 뭐를 따내면 비슷한 기관에서는 같이 해줘요. 방금 말한 것처럼 안양시장장애인복지관이 두 개인데요. 저희가 교섭해서, 얻어내면 그쪽(기관)도 해줘요. 그쪽도 어부지리로 해줘요. 그래도 저희 기관이 인지도가 많고 서비스가 좋아서 여기 많이 몰려요(사회복지 조합원 H, 2008.10).

53) 유럽의 주요 나라(프랑스, 스페인)들은 산업, 지역 등 초기업수준에서 노동조건 통일성을 도모하고 중소기업 미조직 노동자들을 보호하고 있는 산업별, 지역별 단체협약 효력확장제도가 있다. 반면, 한국의 경우에는 이와 유사한 지역별 단체협약 효력확장제도가 있다. 하지만 현행 노동조합법 제36조 제1항의 지역별 단체협약 효력확장제도는 “동종의 근로자 3분의2 이상이 하나의 단체협약 적용을 받게 된 때”로 요건을 매우 엄격하게 정하고 있다.

## 6. 소결

### 1) 노조 조직화 과정

앞에서는 사회복지서비스 노조 조직화 및 재조직화 과정 및 조직화 방안 그리고 노동자 태도를 살펴보았다. 다음은 노조 조직화 과정에서 발견된 특징을 정리한 것이다. 여기에서 이들 3개 조직의 조직화 사례를 비교하는 것은 향후 노동운동진영에서 사회복지서비스 미조직 비정규 노동자 조직화 방안을 모색하는 데 시사점을 찾기 위함이다.

첫째, 사회복지서비스 노동조합의 조직화 양식은 일정한 경로를 밟고 있다. 사회복지서비스 3개 노조 중 사회복지노조를 제외하면 자활과 보육노조는 전국적인 노조 조직화를 모색했다. 그리고 이들 노동조합은 조직이 형성된 이후 조직의 문제해결을 위해 대정부 투쟁을 진행하였다. 한편 두 조직은 투쟁과정에서 조합원뿐만 아니라 조직의 구성원들에게 노동조합의 조직을 인정받았다. 특히, 보육과 자활노조의 대정부 투쟁은 조합원들만의 이해관계가 아니라, 해당 시설의 전 종사자들의 요구를 투쟁의 목표로 하였기 때문에 내부 구성원들의 지지가 높았다. 이와 같은 노동조합의 투쟁은 그 과정에서 개별 노동자들이 노조에 가입하는 효과를 얻었다.

둘째, 사회복지서비스 노동자들과 같이 전문직 조직화에는 전국적인 단일조직의 건설이 효과적이다. 기존의 전문직 노동조합(전교조, 공무원노조)의 조직화 전략이 시사하는 바 역시 전문직(직종) 노조의 조직화 방안은 전국적인 단일조직 건설이 효과적이라는 점이다. 그러나 사회복지서비스 3개 노조 중 자활과 보육노조는 조직대상을 전국 사업장으로 한 반면에, 사회복지노조는 초기에 서울과 경인지역 종합 사회복지관으로 한정했다. 이러한 사회복지노조의 조직대상 문제는 향후 노동조합의 확산과 제도화에 영향을 미쳤다. 실제로 사회복지노조는 조직 건설 이후 타 노조와 달리 대정부 교섭과 같은 교섭관계를 수립하지 못하고 있다.

셋째, 사회복지서비스 노동자들의 조직화 양식은 사업장의 규모와 내부 구성원의 이질성 여부, 사용자단체의 통일성 등이 주요한 변수가 된다. 먼저, 자활과 보육시설은 사업장의 규모(5인 미만) 등에 있어 사회복지 기관에 비해 상대적으로 유사성이 높으며, 내부 구성원의 동질성이 또한 매우 높다. 한편 해당 노동자들의 주요한 불만인 노동조건 중 임금이 정부(해당 부처)에 의해 결정되지만, 이에 따른 지역 및 시설별 차이가 사회복지 기관에 비해 상대적으로 적은 편이다. 이렇듯 두 조직 모두 사용자 단체가 단일하기 때문에 전국적인 단일 조직으로 건설하는 데 커다란 이견이 없었던 것이다.

넷째, 사회복지서비스 3개 노조의 조직화 성공요인은 공식조직을 결성하기 이전에 존재했던 초기주체와 조직 내부 직간접적인 비공식모임의 존재 여부였다. 이들 조직 모두 노동조합 건설 이전에 초기 주체들이 내부 모임에서 일반 노동자들과의 교류가 가능한 네트워크를 형성(사회복지 노동조합 연대모임, 자활후견기관 실무자 협의체)하는 역할을 하거나, 혹은 노조 건설을 주도한 핵심 그룹/주력집단(자활후견기관 실무자 협의체, 한국보육교사회 조직위원회)이 되었다는 점이다. 게다가 이들 모임에서 활동하던 조직화의 초기 주체들 대부분은 노동조합 지도부(혹은 간부)로 활동했다.

다섯째, 사회복지서비스 노조의 각 단위별 노조 조직률 변화는 내부 조직간 차이에 기인하고 있다. 자활노조의 경우 다른 두 조직에 비해 상대적으로 사용자의 태도가 억압적이지 않은 편이며, 보육노조의 경우 헌신적인 상근간부(8인-중앙3, 지부5)에 의한 조직 활동이 잘 이루어졌기 때문이다. 또한 사회복지노조의 경우에는 새로운 지부가 가입하여 조합원이 늘어난 것이다. 하지만 산별노조 전환 시기를 기점으로 하여 3개 노조 모두 조직률이 하락했으며, 자활노조의 경우 상대적으로 조직률 하락 폭이 가장 컸다.

여섯째, 보육, 자활, 사회복지노조의 산별전환 이후 노조 재조직화 과정에는 차이가 있으며, 산별노조 효과가 크지 않은 상황이다. 소산별 형태의 3개 노조가 산별노조로 전환하면서 보육노조는 내외부적인 요인에 의해 지역지부로의 전환을 빠르게 진행했던 반면, 사회복지와 자활은 지역지부로 전환하지 않았다. 여기서 중요한 것은 지역지부로 전환한 보육노조뿐 아니라, 지역지부 재편으로 이행하지 않은 사회복지와 자활 모두 산별노조(노조 재조직화)에 회의적이거나 산별노조 효과가 미비하다는 의식을 갖고 있다는 점이다. 일반적으로 산별노조의 장점은 노조 조직력 강화를 목적으로 두고 있는데, 사회복지와 자활의 경우 조직 내부 진단에 대한 판단과 실천이 담보되지 못한 상태의 산별노조로 전환은 오히려 조직안정화가 쉽지 않은 구조를 만들었다.

## 2) 노사관계 현황과 특징

사회복지서비스 노사관계 제도화는 노조 조직률, 단체교섭 적용 문제를 중심으로 살펴보았다. 첫째 사회복지서비스분야의 노사관계는 불안정하며, 제도화 수준은 미약한 상황이다. 사회복지서비스 각 시설 사용자 대표인 협회의 구속력은 미약한 편이며, 노조 조직률이 3.6% 수준인 상황에서 노동조합의 대표성은 상대적으로 낮을 수밖에 없다. 특히 공공노조 산하 사회복지, 자활, 보육노조 모두 산별노조 전환 시

점을 전후로 하여 조직률이 하락하고 있으며, 지난 2년 사이에 조합원이 247명이나 줄어들었다. 이처럼 노조 조직률이 줄어든 원인은 조직 내부의 상황을 보다 면밀히 살펴봐야 하지만 이직률, 반노조적 사용자 태도, 개인주의적 성향, 규모의 영세성 등의 일반적인 문제 이외에 노동조합 내부 활동과 자원의 문제도 크다. 특히 노조 조직화에 영향을 미치는 요인 중 하나인 노동조합 집행부의 리더십과 조직운영의 및 관리 문제는 사회복지서비스 노동조합이 해결해야 할 과제로 판단된다. 예를 들면 현재 최근 몇 년 동안 사회복지 각 노동조합의 신입 조합원 교육이나 일상 활동 등이 부재한 상태였는데, 이러한 구조는 노조 조직력을 약화시킨 원인 중 하나였다.

둘째, 공공노조 사회복지의 세 부문을 중심으로 단체협약의 현황을 보면 자활에서 단체협약은 과거 자활노조와 협회가 노동자들의 근로조건과 관계된 주요 사안을 중앙부처의 책임으로 상호 간에 인정하는 모습을 보였고, 단체협약의 효과가 크지 않은 모습을 확인할 수 있다. 보육은 개별 시설에서 발생하는 문제에 대한 대응의 성격으로 교섭이 진행되고 있고, 단체협약으로 사용자의 거부로 체결되는 사례가 드물다. 사회복지지부에 소속된 각 지회들은 ‘투쟁 사업장’과 ‘안정 사업장’에 따라 단체협약의 의미가 달라진다. 안정 사업장은 정기적으로 단체협약을 체결하고 노동자들의 처우 조건과 관련된 사안을 주된 쟁점이 되는 반면, 투쟁 사업장에서는 노동조합의 인정과 시설 내의 문제를 일단락 짓는 의미를 갖는다.

자활, 보육, 사회복지시설 모두 중앙 정부의 지침이 중요하게 작용한다는 공통점 속에서 각 부문의 투쟁 및 단체협약 체결과정은 일정한 차이를 보이고 있다. 보육의 경우 사건의 발단은 시설의 부당노동행위가 대부분을 차지하는 가운데 투쟁이 단체협약 체결로 마무리되거나 시설 내에서 노동조합의 활동이 유지되지 않고 있다. 또한 투쟁기간은 타 사업장에 비해 길지 않다. 이는 소규모 사업장에서 보육노동자 개인을 중심으로 투쟁이 전개되기 때문에 시설 내 혹은 지역 내에서 다수의 조합원이 형성되지 않으면 이러한 상황은 반복될 것으로 보인다. 사회복지 지부 투쟁사업장의 경우 보육과 유사한 측면은 단체협약 체결이 쉽지 않다는 점이다. 그러나 보육 사업장보다 상대적으로 규모가 크고 조합원의 수가 많다는 점으로 인해 단체협약이 체결되지 않더라도 노동조합의 최소한의 유지는 가능한 구조를 보인다. 또한 연대단위의 구성에 있어서도 보육 사업장보다는 폭넓게 형성이 되고, 쟁점의 과장 역시 사회적으로나 지역적으로 광범한 관심을 불러일으키다.

현재 공공노조의 보육 및 사회복지시설은 사용자 단체를 유인할 만한 조건을 갖추고 있지 못하다는 점에서 집단교섭은 어려운 상황이다. 또한 대정부(지자체)를 상대로 하는 교섭 역시 사용자성의 문제로 인해 면담 수준을 넘지 못하고 있다. 하지

만 사회복지시설의 예산 및 관리·감독을 담당하고 있는 중앙부처와 지방자치단체를 상대로 하는 교섭을 배제하고 현재의 문제를 해결하기는 어렵다. 이에 중앙정부 및 지자체를 상대로 교섭을 이루기 위한 단계적 전략을 구상할 필요가 있다.

먼저, 보육의 경우 시설 장의 행정처분을 강화하기 위한 활동과 지자체의 지도 및 감독에 대한 감시활동에서 시작해 볼 수 있다. 현재 보육시설 장에 대한 행정처분은 자격정지가 최대 1년 이내로 처벌의 수위가 미미하다. 또한 지자체는 보육시설에 발생하는 문제에 대해 방관하는 모습으로 일관하는 경우가 많은데 이에 대한 책임을 물을 수 있는 방법을 모색할 필요가 있다. 더불어 보육시설 내에 설치되어 있는 보육시설운영위원회를 활성화시키기 위한 노력을 전개할 필요가 있다. 보육시설운영위원회는 보육시설의 장, 보육교사 대표, 학부모 대표 및 지역사회 인사로 구성되는데 학부모나 지역사회가 보육시설의 운영에 적극적으로 참여하게 함으로서 보육시설 내에 발생하는 문제를 보육교사 개인이 감당해야 하는 수준을 넘어서게 하는 효과를 기대할 수 있다. 사회복지 시설의 경우도 보육과 동일하게 사회복지시설운영위원회를 활성화시키기 위한 사업들을 전개하면서 시설의 운영에 일상적인 참여와 견제를 노동조합 차원에서 전개할 필요가 있다. 다만 사회복지 시설의 경우 시설의 문제는 법인과 밀접한 관련을 갖는다는 점에서 시설장에 문제 뿐 아니라, 법인 민주화를 위한 노력이 필요하고 이는 사회복지사업법 개정을 일차적인 방안으로 생각할 수 있다.

### 3) 노동자 태도

사회복지서비스 노동자들의 노동조합에 대한 반응과 인식은 노동조합 참여도, 산별노조 평가, 노동조합 인식으로 구분했다. 첫째, 사회복지서비스 노동자들의 현 노조 참여도(-.135)는 낮았으나, 향후 노조 참여 의향(.374)은 높았다. 특히 자활(-.114)과 보육(-.309) 노동자들의 현 노조 활동 참여도는 매우 낮았다. 이처럼 사회복지서비스 노동자들의 노조 활동 참여도가 낮은 이유는 주로 개인적 태도나 성향 혹은 노사관계차원의 문제였다. 설문조사 결과 노조 활동에 참여하지 못하는 이유는 다른 일정으로 인한 시간 부족(29.2%)이나 관심이 없다(14.3%)는 의견도 많았으나, 사전에 알지 못해서(17.2%)나 노조 활동을 보장받지 못해서(13.6%)라는 의견도 많았다. 한편 조합원 중 비정규직은 노조 활동불참 이유로 '사전에 알지 못해서' 라는 의견이 정규직에 비해 2배 이상 많았다.

둘째, 사회복지서비스 노동자들은 산별노조로 전환 이후 노동조합의 조직력은 약화된(-.008)것으로 판단하고 있었다. 특히 보육(-.415)과 자활(-.361) 조합원은 노

조 조직력이 매우 약화된 것으로 판단하고 있다. 이처럼 산별노조로 전환한 이후에 조합원들이 상대적으로 노조 조직력이나 산별노조에 부정적인 태도를 갖고 있는 이유는 △소속감 및 응집력 약화(43.3%), △중앙고과 지부의 소통구조 미비(14.3%), △사회복지분야 목소리 대변 미흡(12.3%) 등을 지적하고 있다. 그럼에도 조합원들은 현재의 노동조합 활동(사업 집행, 의견수렴, 정보, 교육훈련, 간부 헌신성)에는 긍정적(.115)인 평가를 하고 있다. 하지만 보육(-.126)과 자활(-.286)은 노조 활동 평가에 있어서도 사회복지(.496)와 달리 부정적(-)인 평가를 하고 있다. 노조 활동의 세부적인 평가로는 노동 활동 방침 및 운영상태 인지(-.126), 간부역량 향상 교육훈련 프로그램(-.093)에 부정적(-)인 평가를 하고 있다. 한편 유노조 사업장 비조합원(-.733)은 무노조 사업장의 비조합원(-.278)에 비해 노조 활동 평가에 훨씬 더 부정적인 태도였다.

셋째, 사회복지서비스 노동자들의 노동조합 역할과 성격에 대한 인식을 통해 알 수 있는 것은 노동조합의 효과성이 어느 정도 존재하고 있는 것이 확인된다. 설문조사 결과 사회복지서비스 노동자들의 노동조합 역할과 성격에 대한 인식(사회문제 참여, 비정규직 조직화 등)은 지난 2년 전보다 다소 진보적인 경향(2006년 .287 → 2008년 .345)을 띄고 있다. 물론 사회복지서비스 노동자들의 노동조합에 대한 기대가 경제적주의적인 측면에 몰입되어 있는 측면이 동시에 나타나고 있다는 점은 노동조합의 활동에 부정적인 영향을 미칠 것으로 판단된다. 하지만 사회복지서비스 조합원들이 노조에 가입한 이유가 주로 ‘노동자성’ 과 ‘권익향상’ 이외에 ‘시설 민주화’ 나 ‘사회복지문제 해결’ 때문이라는 의견을 보면 노동조합의 미래가 암울한 것만은 아니다. 특히 사회복지서비스 노동자 중 비정규직(.354)의 계급의식이 정규직(.335)에 비해 상대적으로 높다는 점이 확인 된 것은 노조 조직화의 여지가 간접적으로 확인된다. 실제로 보육과 자활 비정규직 노동자들의 노조 가입 이유가 ‘시설 민주화’ 나 ‘사회복지문제 해결’ 이라는 의견이 정규직에 비해 3배 이상 많았다.

#### 4) 조직화 문제

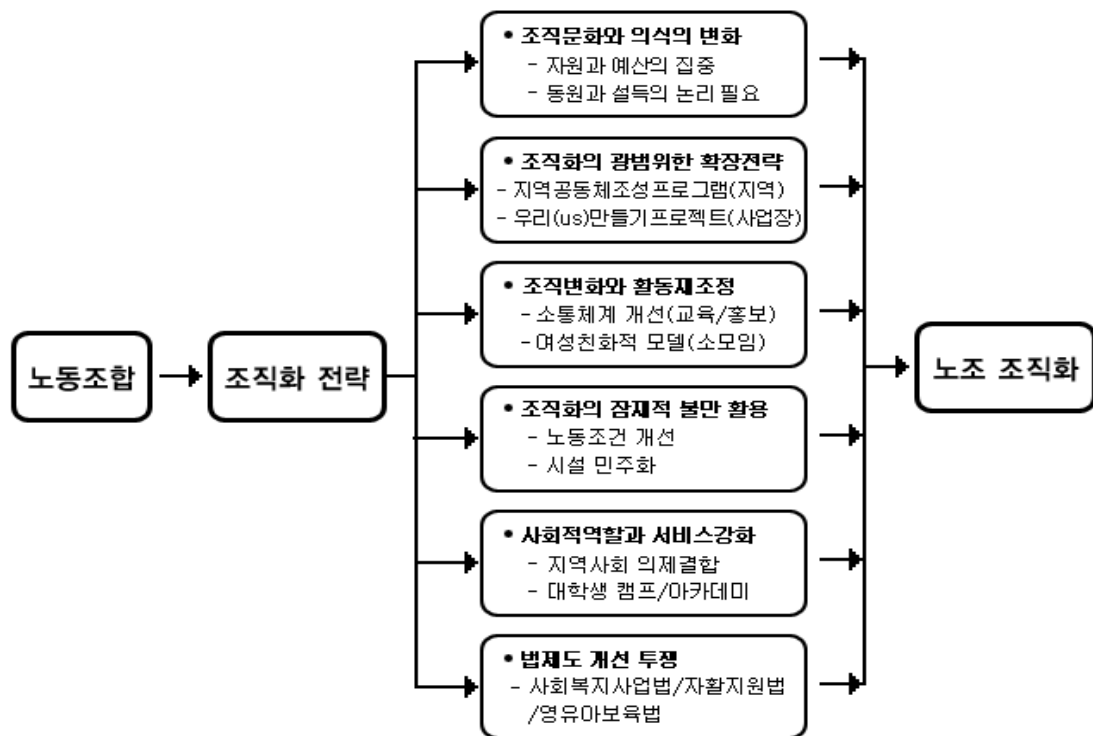
일반적으로 사회복지 노동자 조직화 대상(시설 및 종사자), 조직 형태 및 경로(산별 노조)에는 일정 정도 합의가 된바 있다. 때문에 노동조합은 조직화 사업을 진행하는 데 있어서 체계적인 전략과 방안을 수립하고 실행해야 한다. 이를 위해 해당 주체들의 작업조직 특성 등에 부합하는 구체적인 조직화 전략이 필요하며, 조직화 사업을 추진하기 위해서는 노동조합의 광범위한 확정 전략을 고안하고 실행할 필요

가 있다.

과거 사회복지서비스의 주요 조직화 1차 대상(전략 사업장)으로는 시설 형태에 따라 보육노조는 구립 어린이집, 사회복지노조는 종합사회복지관으로 설정하고 있다. 하지만 사회복지 시설의 모 법인의 형태(사용자의 태도) 또한 조직화에 중요한 영향을 미칠 수 있기 때문에 노조는 조직화 대상으로 시설 형태뿐만 아니라 모 법인을 고려해야 한다. 이럴 경우 사회복지 시설의 주요 1차 대상은 종교법인보다는 시민사회단체나 학교 법인을, 종합사회복지관 보다는 장애인시설 등을 1차 대상으로 상정할 필요가 있다.

또한 조직화 전략 지역으로는 아직 노조 지부가 건설되지 못한 미개척지를 설정하면 될 것이다. 이럴 경우 자활은 강원 및 경북지역, 사회복지의 경우 공공노조에 직가입한 지역(대구경북, 광주전남)을 조직화 전략의 우선 대상 지역으로 설정할 수도 있다. 여기에서 중요한 점은 지역의 조직화 사업을 전개할 경우 특정 기관만을 조직하는 것은 중장기적으로 노조 조직화에 큰 도움이 되지 않는다. 만약 지역 조직화 방안을 고려한다면 해당 지역 시설 노동자들 전체가 조직화의 과정과 내용을 접할 수 있는 방안(프로그램)이 고민되어야 한다.

[그림 4-6-1] 사회복지서비스 미조직·비정규 노동자 조직화 전략 모형과 흐름(안)





요약하면 사회복지서비스 노조 조직화 방안은 △자원과 예산이 집중, △지역공동체프로그램 운영, △내부 구성원의 정서적 유대 형성, △네트워크 활용 및 커뮤니케이션 다양화, △예비노동자 학교 운영, △법제도적 개선투쟁 병행 등을 꼽을 수 있다. 이상과 같은 사회복지서비스 노동조합의 미조직 비정규 노동자 조직화 방안과 과제를 요약하면 다음의 [그림 4-6-1]과 같이 정리될 수 있다.

## 제5장 맺음 말 : 토론 및 논의

### 1. 사회복지서비스 노동자 처우 개선 문제<sup>54)</sup>

#### 1) 임금문제

우리나라 거의 대부분의 사회복지시설은 비영리이기 때문에 정부지원의 확대 이외에는 다른 대안이 없다. 이것은 사회복지부문 시설이 출발 자체가 워낙 낮은 수준에서 출발했기 때문에 정부가 인식하는 수준의 지원(인상율)으로는 그 차이를 줄이기가 어렵다. 물론 서울의 경우 법인 능력에 따라 각 시설마다 급여에 차이가 많이 있다. 그러나 이에 의존할 경우 몇 개 법인(주로 종교계통의 법인이나 대규모 법인)외에는 별 효과가 없을 것으로 판단된다. 따라서 인건비 수준의 향상에는 절대적으로 정부 지원의 확대가 필요한 것이 현실이다.<sup>55)</sup>

물론 최근 몇 년 간 사회복지 노동자들의 임금수준은 유사 공무원의 80% 수준에 이르도록 임금 인상(임금 가이드라인)이 진행되었다. 하지만 사회복지서비스 각 직종별 노동자들의 체계적인 직무분석 속에서 임금체계가 이루어져야 함에도 불구하고, 그간 사회복지서비스 노동자들의 임금은 저 평가 되었다. 때문에 기존 임금체계 내에서의 합리적인 과정을 수반하는 것이 필요하며, 사회복지 시설 및 유형별 표준화를 시도하는 것이 바람직하다.

사회복지 노동자들의 처우개선은 무엇보다 ‘저임금 해결’을 목표로 해야 한다. 현행 법정최저임금이 비현실적으로 낮은 수준에서 책정되었음에도 사회복지서비스 중 보육노동자(저임금 계층 14.7%)와 기타 사회복지직(생활지도사 등)의 저임금 문제를 해결해야 한다. 이를 위해서는 사회복지서비스 노동자들이 직간접적으로 소속되어 있는 유관기관(협회)과 단위(노조, 학교) 등의 이해당사자들은 사회복지 현장의 저임금을 끌어올리는 노력을 기울임과 동시에, 현장에서 근로기준법 적용 및 근로감독 강화를 요구하거나 기존 근로기준법과 노동법이 제대로 지켜지도록 노동조합이 개입하고 요구할 필요가 있다.

현재 사회복지서비스 노동자들의 임금수준은 ‘사회복지사 > 자활실무자 > 보육교사 > 전담인력 > 기타 기능직’의 직종별로 임금 차이가 있다. 또한 사회복지

54) 5장의 토론 및 논의의 일부분은 김종진(2006a)의 내용을 수정 보완하여 재인용했음을 밝힌다.

55) 최근 사회복지사협회(2006년과 2008년) 조사된 자료에서도 사회복지 노동자들의 임금조사 자료는 공공노조 노동조합의 연구조사 결과와 큰 차이가 없었다.

시설 시설 형태 및 유형에 따라 임금격차가 존재하며, 이러한 격차는 직급(또는 직책)이 증가할수록 확대되고 있다. 따라서 이와 같은 문제를 해결하기 위해서는 중장기적인 요구사항이 필요하다. 특히 현 사회복지 시설의 다양한 직종(사회복지사, 생활지도원, 자활실무자, 보육교사, 물리치료사, 간호사 등)간 임금격차가 과연 적절한가에 대해서는 별도의 직무분석이 이루어지지 않은 한 속단하기 어렵지만, 설령 직무분석이 이루어진다고 하더라도 직종간 이해관계가 첨예하게 표출될 수 있다. 사회복지 현장의 임금체계 개편안은 단일호봉제를 지향하면서도, 사회복지 현장의 지역별, 시설별, 유형별로 다르게 되어 있는 임금체계 통일과 기본급 및 제수당의 통합이 가장 먼저 필요한 것으로 보인다. 결국 사회복지서비스분야의 처우개선으로 가장 많이 제기되고 있는 임금 문제는 아래와 같이 주요 쟁점별로 정리될 수 있다.

#### 임금 및 처우문제 해결 방안

1. 저임금 계층의 우선적인 임금수준 현실화
2. 직종별, 지역별, 시설 유형별 초임 통일
3. 타 직종과의 형평성 고려한 임금체계 설정
4. 법정 근로기준법 준수 및 근로감독 강화

## 2) 비정규직 문제

사회복지 각 시설의 인력문제는 일부 사업장과 시설을 제외하고 예산과 관련되어 있다. 일반적으로 모든 사회복지시설은 기본적으로 표준 인력 배치표가 정부에 의해 마련되어 있다. 때문에 이 인력배치기준을 초과하는 인력에 대해서는 인건비를 확보할 수 있는 방법이 없기 때문에 시설 및 기관에서 현재 추가 인력을 비정규직으로 채용할 수밖에 없는 구조를 가지고 있다. 이번 설문조사 결과 본인과 동일한 업무를 담당하는 비정규직 비율이 절반(54.2%, 2006년 55.3%)을 넘고 있는 것으로 나타났다. 한편 사회복지공동모금회나 월드비전과 같은 대규모 단체에서 비정규직을 오히려 더 활용하고 있다는 점(예. 과도한 계약직 사용, 정규직화 및 연장계약 하지 않음)은 매우 큰 문제다.

그렇기 때문에 본 보고서 제3장에서 살펴본 바와 같이, 기본적으로 사회복지 시설의 노동자들은 업무 부담이 과중할 수밖에 없으며 담당 업무를 대신하거나 대체 인력이 없기 때문에 휴가나 교육훈련 등을 사용하기 어려운 구조로 되어 있다. 이

는 사회복지 시설에서 규정이 미비한 경우도 있지만, 대개의 경우 사회복지 시설이 평가를 받는 항목에 이와 관련된 규정 여부(시행)가 평가 항목에 포함되어 있기 때문에 규정이 없는 경우는 그렇게 많지 않다. 오히려 사회복지 현장에서 주요한 문제적으로 지적되고 있는 기관장이나 기관장 바로 밑의 중간관리자의 성향에 따라 시행여부가 달라지는 경우가 더 많다. 따라서 사회복지 시설의 인력문제는 기본적인 인력배치 기준과 이에 따른 인건비 확보의 문제가 해결(정부 부처, 지자체, 모법인 문제)된 이후에 각 시설에서의 시행 여건(직장의 분위기나 권리 의식 등) 개선의 대안이 마련될 필요가 있다.

#### 비정규직 문제 해결 방안

1. 동일노동 비정규 노동자 정규직화
2. 비정규직 차별(교육, 수당, 복지 등) 해소
3. 보편적 업무 수행 직종으로서의 가치 평가 인식

### 3) 업무 및 조직체계 문제

노동자들은 사회복지 시설의 운영과 프로그램, 사업단의 관리 및 영유아 교육을 책임지는 담당자로서의 역할과 일선 지역 사회복지서비스 활동가로서의 지위를 동시에 가지며, 또한 그것이 개인으로서의 활동 동력으로 작용하기도 한다. 하지만 연구결과가 보여주듯 현재 사회복지서비스 노동자들에게 일에 대한 자부심과 개인적 헌신은 매우 높게 나타났지만 자아성취는 상대적으로 낮은 것으로 판단 할 수 있다. 이를 해결하기 위해서는 무엇보다 사회복지사업의 사회적 비전이 제시되고 그 속에서 개인적 전망을 찾을 수 있어야 할 터이며, 그것은 정부 정책에서 풀려야 할 문제도 있고 교육훈련으로 보완되어야 할 성질의 것도 있다. 그러나 가까이로는 시설에서 직급과 승진 체계, 직무 순환 체계를 개선할 필요가 있다.

둘째, 현 사회복지 시설은 포괄 참여주민/아동 수와 사업 영역에 비해 상대적으로 매우 적은 인원으로 운영되는 탓에, 시설 내 직급과 승진 체계를 충분히 갖출 수 없는 상황이다. 원/관장과 실장 외에는 팀장이든 교사가든 모두 일반 노동자로, 시설 내에서 승진 사다리(career ladder)를 기대하기 어렵다. ‘평생직장’이라는 말이 큰 의미가 없는 사회가 되어가고 있기는 하나, 자신이 일하는 기관에서 미래를 투자할 전망을 발견하기 어렵다면 사회복지 시설은 거쳐가는 곳으로 여겨질 수밖에 없다.

더욱이 사회복지 시설에게 있어 앞으로 '지역'과 결합하는 사업이 중요하다고 할 때, 그것은 상당히 오랜 기간의 면대면 주민접촉과 교류의 네트워크를 활동/실무/교사들이 직접 형성해야만 가능한 것이다. 사람이 들고나는 것이 잦을수록 이러한 과정은 어려워질 것이다.

셋째, 사회복지 시설 노동자들의 승진을 포함한 인사 문제를 해결하기 위해서는 우선 시설의 규모 자체가 커져야 한다. 하지만 한 개의 시설이 아니라 일정 정도의 수준에서 인사교류와 직위 이동이 이루어질 수 있어야 적절한 규모도 확보되고, 성취감도 높아질 수 있을 것으로 여겨진다. 더불어 노동자의 자아실현과 관련하여 또 하나 '직무순환'에 대한 고민도 필요한 시점이다. 하지만 무엇보다 중요한 자아실현의 측면은 지역과 사회 전반에서 사회복지사업의 위상이 높아지고, 대중적 인정을 받는 일이다. 이는 사회복지사업과 관련된 모든 주체들, 즉 정부와 시설, 노동자, 지역 시민사회가 모두 관심을 기울여야 할 문제다.

#### 교육훈련 문제 해결 방안

1. 주기적이고 지속적인 직무교육 실행
2. 다각적인 교육훈련 시스템 마련
3. 교육훈련의 자격 및 동기유발 효과성 구축

#### 4) 교육훈련 문제

사회복지 노동자들의 인적계발 방안으로 가장 우선 시 되어야 할 것은 물론 다각적인 교육훈련이다. 현재 사회복지 시설이 전국적으로 산재되어 있는 상황에서 교육훈련 프로그램은 자리잡아 가고 있는 것으로 보여진다. 하지만 대부분의 일선 노동자들은 사회복지/보수교육 등 현장 업무에 맞닥뜨리며 해결해야 할 교육훈련과 자기계발과 관련된 교육 프로그램의 필요성을 절감하고 있다. 더불어 교육훈련은 직접적인 현장의 이해 못지않게, 공익적 성격이 민간단체의 활동가로서 필요한 일반적인 인적 계발 프로그램도 추진될 필요가 있다.

그럼에도 불구하고 실태조사 결과 지난 1년 동안 본인의 업무와 관련된 교육훈련 경험이 없는 비율이 24.6%나 되었다. 특히 비정규직(23.1%)은 교육훈련 미경험 비율이 정규직에 비해 10%p 이상 높았으며, 교육비 혜택 비율도 정규직(88.8%)에 비해 비정규직(11.2%)은 매우 낮았다. 따라서 사회복지서비스 노사 모두 사회적 권리

의 하나인 교육훈련 문제에 관심을 기울여야 한다. 예들 들면 신규채용 된 노동자를 위한 기본교육과 정기교육이외에 시설별 사례 발표와 교류를 위한 워크샵, 정기적인 단체 연수 등 매우 다각적인 프로그램을 제시하고 고용형태별 차별이 없도록 해야 할 필요가 있다. 또 교육사업의 원활한 진행을 위해서 광역차원에서 교육공간과 교육자료를 제공하는 역할을 고민해 보는 것도 한 방법이 될 것이다.

## 5) 노동인권 문제

첫째, 사회적으로 여성 일자리의 중요성이 인식되고 있는 추세이며, 우리나라 또한 모성보호의 대표적 정책인 산전후휴가는 고용보험에 가입된 노동자를 대상으로 급여가 지급되고 있다. 하지만 앞에서 살펴본 바와 같이 보육시설의 경우 임신부의 여성 일자리는 위협받고 있는 상황(자발적 퇴사의 압력 15%, 스스로 떠남 17.3%)이다. 이는 보육현장에서 복직의 불안, 대체인력 부재, 시설원장의 관행, 적은 급여 등으로 인해 산전후휴가제도를 충분히 활용하지 못하는 것과 연동되는 문제로 판단된다.

따라서 노동조합은 보육시설과 같이 여성이 다수인 고용사업장을 산전후휴가 등 모성보호제도 실시 여부 등에 대해 지도점검 및 주기적인 실태조사를 강화해야 하도록 요구해야 한다. 또한 모성보호제도 등에 대한 법 규정 내용을 취업규칙 등에 명문화하도록 요구할 필요가 있다.<sup>56)</sup> 특히 비정규직을 포함한 보육교사의 산전후휴가, 육아휴직 등 모성보호제도의 실시 현황, 준수현황에 대한 정확한 정보가 부재함으로 인해 그 실태를 정확히 알 수 없을 뿐 아니라 대책마련에도 어려움이 있다. 이런 이유로 보육교사의 출산·육아와 그에 따른 휴가제도 등 모성보호 관련 정보 수집체계를 구축하고 출산 여성의 고용형태별 모성보호제도 활용 및 노동시장 복귀 실태에 대한 조사를 주기적으로 실시하도록 요구해야 한다.

둘째, 이번 실태조사에 따르면, 제한적인 수준이지만 사회복지서비스 노동자들의 정신적 스트레스가 일정정도 발견되는 것으로 조사되었다. 그럼에도 이에 대한 구체적인 실태조사 및 대책이 마련되어 있지 못한 상황이다. 일반적으로 사회복지 각 시설의 경우 클라이언트 응대(주민, 참여자, 어린이 부모)와 관련된 일이 많기 때문에 대면서비스의 특성상 직무스트레스가 높게 발생할 수 밖에 없다. 설문조사 결과

56) 현재 모성보호 관련 조항은 여성발전기본법, 남녀고용평등과 일 가정 양립지원에 관한 법률, 근로기준법, 고용보험법 등이 있다. 이 중에서 「여성발전기본법」에는 국가·지방자치단체, 또는 사업주가 임신·출산 및 수유 중인 여성을 특별히 보호하며 이를 이유로 불이익을 받지 않도록 하고, 국가와 지방자치단체는 취업여성의 모성보호 관련 비용을 사회보험과 재정 등을 통한 사회적 부담을 늘려 나가도록 한다고 명시하고 있다.

정신적 질병 경험(19.2%)이 육체적 질병 경험(18.6%)보다 다소 높게 나타났다는 점을 고려하면 이에 대한 본격적인 실태조사 및 대책마련이 필요한 것으로 판단된다.

현재 사회복지서비스 현장에서는 이유 여하를 막론하고 노동자들이 먼저 클라이언트(특히 보육)에게 사과를 하도록 강요당하는 등의 불합리한 처우를 받기도 한다. 이럴 경우 사회복지서비스 노동자들은 클라이언트와의 관계에서 받는 스트레스를 쉽게 해소하지 못하는 상황이다. 따라서 사회복지서비스 업종에 대한 직무스트레스와 건강권에 대한 구체적인 실태조사를 실시하여 실효성 있는 대책을 수립하도록 협회와 해당 부처에 요구할 필요가 있다.

#### 노동인권 문제 해결 방안

1. 현행 법제도 준수 및 행정적 지침 마련
2. 모성보호제도에 대한 근로감독 강화
3. 직무스트레스 및 건강권 실태조사 및 대책 마련

#### 직무 스트레스 관련 산업안전보건 법규

1. 산업안전보건법 제5조 사업주의 의무
  - : ~ 근로자의 신체적 피로와 정신적 스트레스 등으로 인한 건강 장애 예방
2. 산업안전보건법 - 산업안전보건기준에 관한 규칙 제259조 직무 스트레스에 의한 건강장애 예방조치
  - : ~ 근로자의 신체적 피로 및 정신적 스트레스 등... 직무 스트레스가 높은 작업에 근로자를 종사하게 하는 때에는 다음의 각 호의 조치를 하여야 한다.
    - 1) 직무 스트레스 요인 평가하여 근로시간 단축, 장-단기 순환작업 등 개선 대책 마련
    - 2) 작업량, 작업일정 등 작업계획 수립 시 당해 근로자의 의견 반영
    - 3) 작업과 휴식을 적정하게 배분하는 등 근로시간과 관련된 조건 개선
    - 4) 근로시간 이외의 근로자 활동에 대한 복지차원의 지원에 최선을 다할 것
    - 5) 건강진단결과, 상담자료 등을 참고하여 적정하게 근로자를 배치하고 직무 스트레스 요인, 건강문제 발생가능성 및 대비책 등에 대해 당해 근로자에게 충분히 설명
    - 6) 뇌혈관 및 심장질환 발병위험도를 평가하여 금연, 고혈압 관리 등 건강증진프로그램을 시행
3. 사업장 건강증진운동 시행지침(고시 제1999-20호) 제4조 5항
  - : 금주, 금연 및 스트레스(긴장) 해소 등 건강관리에 관한 사항
4. 근로금지와 취업제한 관련 법규 - 산업안전보건법 제45조 및 시행규칙 제116조, 117조
  - : (45조) 정신병 또는 근로로 인하여 병세가 현저히 악화될 우려가 있는 질병
  - : (제116조) 정신분열, 마비성치매 기타 정신질환에 걸린 자
  - : (제117조) 정신신경증, 알코올중독, 신경통 기타 정신신경계의 질병

## 2. 노동조합의 역할과 과제

사회복지서비스 노동자들의 열악한 내외적 조건에서 사회복지서비스 노동조합의

활동은 몇 가지 과제와 한계를 갖고 있다. 첫째, 노동조합의 호응성(accountability)에 대한 문제이다. 노동조합의 호응성이란 ‘노동조합이 노동자들에 대하여 얼마나 호응적인가?’의 문제를 지칭한다. 그런데 이번 실태조사 결과를 보면 현재 사회복지서비스 노동자들의 요구와 지향은 몇 가지 숙제를 던져주고 있다. 먼저, 사회복지서비스 노동자들은 노동조합에 대한 인식이 적극적으로 해석되지 못하고 있다. 설문조사 결과 노동자들은 스스로 노동자라는 인식과 노조의 필요성은 높으나 상대적으로 노동조합 활동의 참여도 그리고 노동조합의 성격과 역할에 있어 서로 모순적인 태도를 보이고 있다. 노동자들은 노동조합의 성격과 역할에 있어서 노동조합이 사업장 내 근로조건 개선에만 열중하기를 바라고 있었다. 이처럼 노동자들의 반응과 의식을 통해서 알 수 있는 것은 현장의 열악한 처우를 노조가 개선하기를 요구하고 있다는 점이다. 실제로 노동자들의 요구와 지향은 현재 너무나도 열악한 노동조건을 반영하는 것이기도 하다. 하지만 이러한 문제에 노동조합이 매몰 될 수만도 없다.

둘째로, 그렇다면 노동조합은 사회복지 노동자들의 처우개선에 대해 정부와 사용자들에게 요구하면서, 다른 한편으로는 노동자들의 의식이 변화할 수 있도록 노동조합의 일상활동 및 교육을 보다 강화될 필요가 있다고 보여진다. 우리가 이미 인지하고 있듯이 노동조합의 교육활동은 조합원들의 의식을 높이고 노조활동에 적극적인 참여를 유도함으로써 노조의 조직역량을 강화할 수 있는 방안이다. 하지만 현재 실태조사 결과에 의하면 보육과 자활 노동자들은 노조 활동 평가에 있어 교육훈련과 노동 활동 공유 문제에 부정적(-)인 평가를 하고 있다.

현재 사회복지 시설 자체가 전국적으로 분산되어 있는 문제점으로 인해 노조 교육사업을 진행하는 데 많은 어려움을 겪고 있다. 그럼에도 노동조합은 앞으로 노동자들의 결합된 힘(associational power)을 형성하기 위해서는 조직사업과 교육사업의 체계화와 연계성 갖고 진행할 필요가 있다. 노동조합이 향후 정책과 조직확대 및 조직력 강화 그리고 교육사업에 보다 더 많은 시간과 노력을 할 필요가 있는데, 이는 현재 사회복지서비스 노동조합의 생존과제인 성공과제로 볼 수 있다.

끝으로, 노동조합은 향후 사회복지 현장의 예비 노동자(전공자)들에 대한 관심과 노력이 필요하다. 설문조사 결과 사회복지 각 분야의 전공 학생 절반 정도는 사회복지 시설 및 기관에 취업할 생각을 갖고 있다. 그렇다면 노동조합은 이들 예비 노동자들을 위한 다양한 프로그램(노동조합 여름캠프 및 컨퍼런스)을 개발할 필요가 있다([그림 4-4-1] 참조). 이를 통해 향후 전공자들이 노조활동에 참여하면서 노조가 어떻게 기능하는지를 체험하게 하는 것이다. 4장에서 보았듯이, 사회복지 전공자들은 만약 사회복지 노동조합이 학생들을 대상으로 한 프로그램을 할 경우 참여



하겠다는 응답이 3분의 1정도(30%, 2006년 50.9%)나 되는 것으로 나타났다. 특히 노조 프로그램에 참여하겠다는 의견 중 “사회복지 현장을 알 수 있을 것 같아서”와 “사회복지분야 노동조건 개선 때문에”라는 응답이 가장 많았다. 이것은 예비노동자들에게 사회복지 노동조합의 관심을 불러일으킬 수 있는 좋은 기제가 될 수 있으며, 다른 한편으로는 사회복지 노동조합이 정체되어 있는 현실에서 스스로 노조 조직화의 새로운 방안을 모색하는 기회가 될 수 있다.

#### 노동조합의 역할과 과제(안)

1. 노동조합 내부 조직력 회복
  - 노동조합 리더십과 집행력 강화
  - 노동조합 운영 및 정보 공유
  - 자원 확보 방안 모색
2. 노동조합의 일상활동과 교육훈련 사업 강화
  - 노동조합의 일상활동 강화 : 소모임 운영 및 정서적 유대 형성
  - 신규 조합원 및 조합원 교육훈련 강화
3. 미조직 비정규직 조직화 사업
  - 미조직 및 유노조 사업장의 조직화 사업
  - 예비노동자 학교 프로그램 진행
4. 노동조합의 시설 및 지역사회 개입
  - 지역사회복지협의체 개입
  - 시설 운영위원회 참여 및 활용
5. 노동조합 정책역량 강화
  - 정책 자문위원회 구성
  - 노조 내부 토론 그룹 운영

## <참고문헌>

- 강영숙·조정아. 2008. 「지역사회복지협의체의 정책심의 과정에 영향을 미친 요인에 관한 연구」. 『한국사회복지학회 2008년 춘계학술대회 자료집』. 한국사회복지학회.
- 강용기. 2008. 『현대지방자치론』. 도서출판 대영문화사.
- 강혜규 외. 2007. 「사회서비스 확충방안 연구: 주요 사회서비스 수요 추계 및 정책과제」, 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 공공노조. 2007. 『전국공공서비스노동조합 3차 대의원회 자료집』, 공공노조.
- 공공노조. 2008. 『2008년 투쟁지침서: 공공노조 요구와 투쟁』, 공공노조.
- 공공노조 사회연대본부. 2008. 『2008년 대의원대회 자료집』, 공공노조 사회연대본부.
- 노광표·이정봉. 2008. 『공공부문 조직현황과 단체교섭』. 한국노동연구원.(발간예정)
- 김경혜. 2000. 『복지시설 민간위탁 운영평가 및 개선방안 연구』. 서울시정개발연구원.
- 김만호. 2006. 「지역사회복지협의체의 효과적 운영방안 모색: 대구광역시 협의체 위원의 의식을 중심으로」. 『지역사회복지협의체 어쩔건데요 토론회 자료집』. 우리복지시민연합.
- 김명연. 2008. 「사회복지법인 지배구조의 문제점과 개선방향」. 『사회복지시설 비리문제 해결을 위한 사회복지사업법 개정안 토론회 자료집』, 사회복지시설 비리척결과 탈시설권리쟁취를 위한 공동투쟁단.
- 김성주. 2008. 「국고보조금의 지방자치단체 간 재정불균형에 대한 영향 분석: 사회복지분야를 중심으로」. 《한국지방재정논집》, 제13권 제1호. 한국지방재정학회
- 김순양. 2006. 『복지서비스의 민간위탁 시스템 분석』. 집문당.
- 김유선. 2008. 「2008년 8월 비정규직 규모와 실태: ‘경제활동인구조사 부가조사(2007.8) 결과」. 《노동사회》, 통권 137호(11월호), 한국노동사회연구소.
- 김영두·김승호·김중진·유형근·인수범. 2007. 『노동운동의 재활성화 전략』, 한국노동사회연구소.
- 김중진. 2006a, 『보육, 사회복지, 자활 노동자들의 노동환경 실태조사』, 참여복지시대, 사회복지 노동자 실태고발 및 처우개선을 위한 토론회, 공공연맹.
- \_\_\_\_\_. 2006b. 「사회복지서비스 노동자들의 의식과 상태 그리고 조직화 문제」, 『1997년 경제위기 이후 10년, 한국사회의 변화』, 제9회 비판사회학대회, 한국산업사회학회.
- \_\_\_\_\_. 2007. 『보건복지부의 바우처 사업 무엇이 문제인가? 자활실무자 의견조사를 중심으로』, 민주노총 공공노조 자활노조 정책보고서.
- \_\_\_\_\_. 2008. 「노조 조직화의 이론적 논의 및 검토」, 『민주노총 미조직 비정규직 조직화 사업 평가』, 민주노총.
- 김환준. 2005. “빈곤의 국제적 동향과 국제기구의 빈곤정책”. 《비교빈곤정책론》. 나남출판.
- 노연희·이용표·박경수. 2006. 『사회복지시설 운영 합리화를 위한 법제 연구』. 국가인권위원회

- 백경원. 2007. 『사회복지시설 민간위탁절차 실태조사』, 참여연대 사회복지위원회.
- 백종만. 2007. 「사회복지 재정분권의 과제와 대안」. 『한국 사회복지의 현실과 선택』, 나눔의 집.
- 변용찬 외. 2006. 『2005년도 장애인 실태조사』. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 보건복지부. 2005. 「지역사회복지협의체 구성·운영 안내」, 보건복지부.
- 보건복지부. 2006. 「지방이양사업 추진」, 보건복지부.
- 사회복지노동조합 정책국. 2006. 「사회복지 현장의 미조직 비정규직 조직화」, 《복지동향》, 제95호, 참여연대 사회복지위원회, 24~26쪽.
- 송인주. 1999. 『사회복지사 조직화 방안 연구: 사회복지노동조합과 전교조 비교를 중심으로』, 가톨릭대학교 사회복지대학원 석사학위 논문.
- 안진. 2006. 「사회복지시설생활인 인권보장을 위한 법제도 개선방안」
- 오희환. 1997. 「지방자치단체의 민간위탁 현황 및 평가」. 『지방행정정보』, 제61호.
- 이종래. 2008. 「공공노조 조직실태조사 최종결과 보고서」. 『공공부문 구조조정 대응과 사회공공성 강화를 위한 연구3』. 전국공공서비스노동조합·사회공공연구소.
- 이봉주. 2008. 『사회복지시설종사자 보수체계 개선 연구』 공청회 자료집. 한국사회복지사협회.
- 이정봉·최예륜·호성희. 2007. 「사회서비스 공공성 확보와 노동권 확보를 위한 과제」. 『사회서비스 시장화저지를 위한 공대위 발족토론회 자료집』. 사회서비스시장화저지를위한공동대책위원회.
- 이정봉. 2008a. 「사회서비스 일자리’ 노동조건에 대한 비판적 검토」. 《노동사회》, 제133호. 한국노동사회연구소.
- \_\_\_\_\_. 2008b. 『간접고용 비정규직 실태조사: 청소용역 노동자 사례』. 민주노총.
- 유형근·이정봉. 2008. 『산별노조 시대 노동복지 전략』, 한국노동사회연구소(발간 예정).
- 윤정향. 2006. 「서비스사회화와 서비스노동의 노동운동 전환 모색」, 《산업노동연구》, 한국산업노동학회, 65~98쪽.
- 윤진호·김종진 외. 2006. 『비정규 노동자 조직화 방안 연구』, 민주노총.
- 이인재. 2002. 「사회복지실무자의 조직화 전망」, 『2002년 한국사회복지행정학회 춘계학술대회 자료집』, 한국사회복지행정학회.
- 장지연 외. 2004. 『보육교사 처우개선 방안 연구』, 여성부.
- 조돈문. 2004. 『노동계급의 계급형성』, 한울.
- 조수원. 2002. 『사회복지사 조직화 방안에 관한 인식 연구 : 서울시 사회복지관 사회복지사를 중심으로』, 중앙대학교 사회개발대학원 사회복지학과 석사학위 논문.
- 정부혁신지방분권위원회. 2007. 『참여정부의 혁신과 분권』, 정부혁신지방분권위원회.
- 채구묵. 2002. "사회복지노동조합 결성의 필요성, 방향 및 전략", 『사회복지정책』, 제14집, 한국사회복지정책학회, 27~57쪽.
- 채구묵. 2003a. 「사회복지노동조합에 대한 인식 및 참여요인 분석: 사회복지종사자를 중심으로」, 《한국사회복지학》, 제54호, 한국사회복지학회 65~97쪽.
- 채구묵. 2003b. 「사회복지 시설의 문제점, 개선 과제 및 전략」, 《사회복지정책》, 제16집, 한국사회복지정책학회, 27~57쪽.
- 한국사회복지사협회. 2006. 『2006년도 사회복지사·사회복지근로자 기초실태조사』, 한국사

- 회복지사협회.
- 한국사회복지사협회. 2008. 『사회복지시설종사자 보수체계 개선을 위한 공청회: 사회복지시설종사자 보수체계 개선 연구 결과를 중심으로』, 한국사회복지사협회.
- 초의수. 2007. “지역사회복지협의체의 운영실태와 네트워크 영향요인에 대한 연구”. 《지방정부연구》, 제11권 제4호. 지방정부학회.
- 한국사회복지사협회. 2008. 『급여체계 개선 실태조사 자료』, 한국사회복지사협회.
- 함철호. 2003. 「지역사회복지실천에 있어서 기관간 연계의 효과성 평가」. 《한국사회복지학》, 제55권. 한국사회복지학회.
- 행정안전부. 2008. 『2008년 지방교부세 산정해설』, 행정안전부.
- 행정자치부. 2003. 『지방자치단체 사무의 민간위탁 실무편람』, 행정자치부.
- Alexander, Leslie B. 1988, “Professionalization and Unionization: Compatible After All” in Karger, Howard Jacob, *Social Workers and Labor Unions*(NY: Greenwood Press), pp.157 ~ 176.
- Ferguson, I. et al., 2002. *Rethinking Welfare: a Critical Perspective*. London: Sage
- Fisher, Dean. 1987, "Problems for social work in a strike situation : professional, ethical and value considerations", *Social Work*, 33, pp.252 ~ 254.
- Frenkel, S. J et al. 1999. *On The Front Line: Organizations of Work in the Information Economy*(Cornell University Press).
- Hannay, Maureen. 2002, The Unionization of Professionals: A Case Study , *Journal or Labor Research*, vol.23. No.3(summer), pp.487 ~ 498.
- Herzenberg, Stephen, John Alic & Howard Wial. 1998. “New Rules for Table Servers” , *Gender & Society* 7(3), pp.329 ~ 346
- Karger, Howard Jacob. 1998, *Social Workers and Labor Unions*(New York:Greenwood Press).
- Lightman, Ernie S. 1982, "Professionalization, Bureaucratization, and Unionization in Social Work", *Social Service Review*, 56(2), pp.130 ~ 143.
- Macdonald, C. L. 1996,“Shadow Mothers : Nannies, Au Pairs, and Invisible Work”, *Working in service Society*(Temple Univ. Press), pp.244 ~ 263.
- Tamber, M. 1979, "The Social Workers as a Worker", *Administration in Social Work*. vol.3. pp. 289 ~ 300.