

사회복지사 인권실태, 사회복지계의 역할과 과제

---

# 인권 사각지대에 놓인 사회복지사, 사회복지계의 대안은?

---

일시 | 2014년 2월 27일(목) 오후 1시

장소 | 서울특별시사회복지사협회 교육장

주최 | 참여연대 사회복지위원회

한국노동사회연구소

서울시사회복지사협회

국회의원 김성주

국회의원 남윤인순

국회의원 은수미

## 프로그램

13:00 사회 김중해 가톨릭대학교 사회복지학과 교수  
참여연대 사회복지위원회 실행위원

**13:10 인사말**

**13:30 발제1**

**사회복지사의 인권상황과 개선과제**

김종진 한국노동사회연구소 연구위원

**발제2**

**사회복지기관의 취업규칙으로 본 사회복지사 노동환경**

이주환 한국노동사회연구소 연구원

**발제3**

**사회복지사의 노동과정과 감정노동**

강은애 상지대학교 강사

14:30 지정토론

박상진 법무법인 피플 변호사

윤태기 보건복지부 복지정책과 사무관

이명묵 세상을바꾸는사회복지사 대표

장재구 서울시사회복지사협회 회장

장진용 한국사회복지협의회 부연구위원

15:30 종합토론

16:00 폐회

## 목차

발제1	사회복지사의 인권상황과 개선과제 / 김종진	04
발제2	사회복지기관의 취업규칙으로 본 사회복지사 노동환경 / 이주환	61
발제3	사회복지사의 노동과정과 감정노동 / 강은애	72
토론1	사회복지사 노동인권, 노조가 답이다! / 박상진	86
토론2	토론문 / 윤태기	91
토론3	토론문 / 장진용	95
토론4	토론문 / 이명묵	98
토론5	토론문 / 장재구	101

# 사회복지사 인권 상황 무엇인 문제인가?1)

## - 사회복지사 인권실태와 개선과제 -

김종진 / 한국노동사회연구원 연구위원

### I. 문제제기 : 종교부터 노동인권 침해까지

지난 10여 년 동안 서구와 마찬가지로 우리나라 또한 서비스산업 성장과 함께 사회서비스 및 사회복지도 양적 성장이 확인된다. 하지만 그에 비해 사회복지서비스산업 및 사회복지 종사자들의 ‘삶’과 ‘고용의 질’은 미흡한 것으로 파악되고 있다. 물론 사회복지사의 ‘삶의 질’과 ‘고용의 질’은 2000년대 초중반에 비해 다소 개선된 것으로 평가되고 있고, 그간 노무현 정부와 이명박 정부 시기 사회복지사의 처우개선 논의와 요구(사회복지사업법 개정, 공제회 건설 등)가 활발하게 진행되었다.<sup>2)</sup>

1) 이 글은 2013년 국가인권위원회의 연구보고서(김종해?김종진?김인숙?강은애?김병년?김현민?양성욱?이정봉?이주환?송인주?한상미?박선영?배지영?윤소윤?정용문, 2013, 『사회복지사 인권실태조사』, 한국노동사회연구소)의 내용을 중심으로 필자가 일부 수정 보완하여 재구성한 것임을 밝힙니다. 발제문에서 모두 다루지 못한 내용은 해당 보고서(11개 장)를 참조할 것.

2) 이 글은 2013년 국가인권위원회의 연구보고서(김종해,김종진,김인숙,강은애,김병년,김현민,양성욱,이정봉,이주환,송인주,한상미,박선영,배지영,윤소윤,정용문, 2013, 『사회복지사 인권실태조사』, 한국노동사회연구소)의 내용을 중심으로 필자가 일부 수정 보완하여 재구성한 것임을 밝힙니다. 발제문에서 모두 다루지 못한 내용은 해당 보고서(11개 장)를 참조할 것.

1-1) 2009년 정부 통계 기준으로 약 10%~18% 수준인 사회복지사 비정규직 중 비정규직 사회복지사와 정규직(100 기준)의 임금격차는 26.2%로, 정규직의 73.8% 수준이었다. 그런데 2013년 실태조사 결과 비정규직 사회복지사와 정규직(100 기준)의 임금격차는 14.6%로, 정규직의 86.4%수준이었다.

일반적으로 사회복지사 주요 문제점은 첫째, 사회복지사의 고용불안(비정규)과 열악한 노동조건. 둘째, 사회복지사의 전문성 향상을 위한 자격제도 및 교육훈련 시스템 미흡. 셋째, 사회복지 시설 운영의 비전문성·비민주성. 넷째, 사회복지 시설의 민간위탁 문제와 재정 취약성 등을 꼽을 수 있다. 특히 사회복지사의 노동 환경(임금, 근로시간, 복지, 육아휴직, 교육훈련, 소진문제 등)이 열악한 것으로 지적되고 있다.

사실 역대 정부의 사회서비스 일자리 창출 사업 과정에서 ‘괜찮은 일자리’?(decent work) 라기보다는 민간위탁 운영, 단기 프로젝트형 사업 등으로 기관 내 비정규직 일자리가 양산되었다. 특히 최근 몇 년 사이 사회복지계에서 1차 현장보다 2차(병원, 학교) 및 3차(기업 사회공헌 등) 현장으로의 영역 확대를 모색되면서 ‘좋은 일자리’(good job)보다는 불안정한 비정규직 일자리로서의 ‘나쁜 일자리’(bad job)가 더 많이 창출되었다. 게다가 문제는 그간 지적된 사회복지 인권문제는 기본적인 인권조차 보장받지 못하고 있는 곳이 사회복지 현장이라는 점이다. 최근 몇 년 동안 그나마 개선되고 있는 상황이라고는 하지만 사회복지시설에서는 아래와 같이 인권침해 상황이 확인되고 있다.

<사례 1>

“법인에 의한 종교활동 참여를 강요받지 않았으면 좋겠어요. 수요일 아침회의를 예배 진행 방식으로 해요. 또 기부 후원을 직원에게 전가 시키지 않았으면 좋겠어요. 특히 법인 행사에 직원들을 강제적으로 참여시키지 않도록 해야 해요.”

“우리 기관에서 입사 후 3개월간 수습기간을 두고 있어요. 수습 직원 임금은 급여계좌로 입금되나 기관 지시에 의해 급여 중 기본급을 제외한 모든 수당을 법인 후원금계좌로 입금토록 하고 있어요.”

물론 위 특정 사례가 일부에 국한된 문제일 수도 있겠지만, 그럼에도 불구하고 내구 구성원의 ‘목소리’(voice)가 잘 전달되지 못하다 보니 이직과 같은 ‘이탈’(exit) 문제는 해결되지 못한다. 그렇다면 현 시점에서 사회복지사 인권 침해 현실은 어떨까. 이 글은 이와 같은 문제의식에서 사회복지사의 인권 상황 실태를 파악하기 위한 것이며, 이를 위해 이 글은 아래의 두 가지 관점에서 작성되었다.

- 첫째, 세계인권선언의 개념에 기초한 사회복지사(12개 목록)의 인권은 과연 기본적으로 보호받거나 실현되고 있는가? 아니면 보편적 인권의 향유 관점에서 침해(차별) 받고 있는가?

○ 둘째, 포괄적인 노동인권(사회권)의 관점에서 사회복지사의 고용 및 노동시장, 노동환경, 노동조건, 건강권, 감정노동, 의사소통 및 참여구조는 객관적으로 어떤 수준이고, 기본적 인권의 향유로부터의 사각지대에 놓여 있는 사회복지사의 현실은 무엇인가?

이와 같은 인권 상황 실태를 파악하고 법제도적, 정책적 개선과제를 도출하기 위한 연구방법으로는 취업규칙과 같은 사회복지시설의 문서와 자료들에 대한 분석과 사회복지사 2,808명(민간사회복지시설의 사회복지사 2,486명, 학교사회복지사 136명, 사회복지공무원 186명)에 대한 설문조사를 실시하였으며 각 주제별로 사회복지사들에 대한 면접조사도 병행했다.

<표 1> 사회복지사 인권상황 실태 연구조사 과정과 방법

조사 형태	조사 결과	조사 시기	방식과 내용
1차 사회복지 설문조사 - 기관/시설 사회복지사	2,468부	2013.6-7	법인, 기관, 지역별 할당 사회복지관협회 및 사회복지사협회 협조
2차 사회복지 설문조사 - 학교 사회복지사	125부	2013.8	한국학교사회복지사협회 협조 (100부 오프라인, 100부 온라인)
3차 사회복지 설문조사 - 사회복지 공무원	181부	2013.7-9	한국사회복지행정연구회 협조 (가입회원 E-mail) 연구진 개별적 눈덩이 표집
예비 사회복지(전공학생) 졸업 예정자 설문조사	615부	2013.8-9	서울(4), 경기(2) 충청/대전(3), 전라/광주(3), 경 상/대구/부산(5), 강원(2) - 800부 배포
면접조사 - 개별 및 F.G.I	31명	2013.6-9	각 영역별 개별면접조사(27명) 노동조합 간부 F.G.I(4명)
자료 수집 분석 - 노사협의회 분석	1,005개 기관	2013.6-7	고용노동부 요청 자료 분석
자료 수집 분석 - 취업규칙 분석	200개 기관	2013.6-7	고용노동부 요청 자료 분석
자료 재분석 - 노동위원회 개별 분쟁현황 분석	288개	2013.6	노동위원회 홈페이지 공시자료 재분석(2005년 -2013년)
자문회의 - 사회복지정책, 현안 - 노동법 및 건강	4인	2013.6-9	사회복지학 교수(1인) 노무사(1인), 예방의학 교수(1인) 시민단체 사회복지 간사(1인)

## II. 사회복지사의 인권 상황 실태 : 다양한 인권침해와 차별의 암묵적 동의(?)

### 1. 사회복지사의 인권수준 인식과 직장생활

2013년 국가인권위원회 연구보고서의 실태조사 결과 사회복지사들은 직장생활 만족도(평균 2.72점)하는 것으로 나타났다. 이에 비해 사회복지공무원들은 2.46점으로 만족도 불만족도 아닌 수준이라 할 수 있다. 물론 각 분야별로는 학교사회복지사의 만족도가 2.23점으로 만족도가 가장 낮은 수준이라고 할 수 있다. 영역별로는 민간시설의 사회복지사는 ‘직업적 자긍심’과 ‘고용안정’에 대한 만족도가 상대적으로 높았으나, 사회복지공무원은 고용안정에 대한 만족도는 높았으나 직업적 자긍심에 대한 만족도는 높은 편이 아니었다. 반면 상대적으로 만족도가 낮은 영역은 민간시설의 사회복지사는 임금수준과 복지후생, 인사노무 영역임에 비해 사회복지공무원은 인사승진과 노동강도, 건강, 안전의 영역이었다.

<표 2> 사회복지사의 직장생활 만족도

		직장생활 만족도										
		계	고용 안정	임금 수준	노동 시간	노동 강도	근무 형태	복지 후생	인사 노무	직장 부서 분위기	건강 안전	직업 자긍심
사회복지사	이용시설	2.73	2.96	2.42	2.77	2.59	2.91	2.54	2.53	2.86	2.78	2.98
	생활시설	2.78	3.10	2.69	2.65	2.68	2.80	2.61	2.66	2.83	2.79	3.03
	협회,재단	2.60	2.80	2.37	2.59	2.47	2.80	2.37	2.42	2.72	2.72	2.96
	학교	2.23	1.65	1.76	2.82	2.29	2.49	1.74	1.48	2.58	2.52	2.97
	평균	2.72	2.94	2.48	2.73	2.60	2.85	2.51	2.51	2.83	2.77	3.00
고용	정규직	2.23	3.08	2.53	2.71	2.61	2.89	2.57	2.58	2.83	2.78	3.00
	무기계약	2.56	2.23	2.08	2.75	2.38	2.59	2.03	1.92	2.76	2.62	2.95
	비정규직	2.40	2.33	2.27	2.81	2.62	2.70	2.36	2.35	2.87	2.74	2.98
	평균	2.27	2.94	2.47	2.73	2.60	2.85	2.51	2.51	2.83	2.77	2.99
사회복지공무원	시도군구	2.46	3.38	2.46	2.29	2.07	2.50	2.50	1.89	2.59	2.22	2.68
	읍면동	2.46	3.34	2.52	2.50	2.14	2.36	2.58	1.82	2.71	2.22	2.41
	평균	2.46	3.36	2.49	2.41	2.11	2.42	2.55	1.85	2.66	2.22	2.53

주 : 직장생활 만족도는 “매우 만족=4”, “만족=3”, “불만족=2”, “매우 불만족=1”으로 점수화했음

이러한 차이는 민간사회복지시설의 사회복지사들은 열악한 근로조건이, 사회복지 공무원은 상대적으로 안정된 근로조건에 비해 과도한 업무와 공무원조직에서의 승진의 어려움 등에서 나타난 것으로 보인다. 특이한 것은 학교사회복지사들이 노동시간을 제외한 전 영역에서 만족도가 가장 낮다는 점이다. 영역별로는 직업적 자긍심과 근무시간에 대한 만족도는 높은 편이지만 인사노무와 고용안정에 대한 만족도는 매우 낮다는 점이다. 이는 학교사회복지사들이 학교라는 다소 이질적인 기관에서 근무하고 있으면서 신분보장의 불안정, 열악한 처우 등의 문제를 가지고 있다는 것을 보여주는 결과로서 학교사회복지사에 대한 특별한 대책이 필요함을 의미한다.

<사례 2> 사회복지시설 인사승진 문제

일방적 의사소통과 관리자의 입장과 대립되거나 비판할 경우 다름을 인정하지 않고 그 사람을 부도덕한 사람으로 간주하는 것은 바람직하지 않습니다. 당사자의 의견 없이 인사고과를 인사 담당자의 사건으로 변경하는 것은 바람직하지 않은 것 같습니다.

지역복지 업무를 하다보면 \*\*동과 같이 자기가 맡은 지역들을 찾아 다녀야 해요. 주로 외근인데 그러면 여기저기 계시는 분들도 만나고, 업체나 단체 등 후원요청(발굴)도 해야 하거든요! 그러다 보면 가끔 심하진 않지만 차량 이용시 (접촉)교통사고도 나고 그래요! 본인 과실로 50% 차량처리 비용도 해요.

사회복지사들이 스스로 평가하는 인권보장수준은 평균 5.61점(10점 만점)으로 아주 나쁘지는 않지만 그렇다고 인권이 충분히 보장되고 있다고는 할 수 없는 수준으로 앞으로 개선되어야 할 여지가 많은 상황이다. 특히 학교사회복지사와 사회복지공무원(읍면동에 근무하는 사회복지공무원이 더 낮음)들이 민간 사회복지시설에 근무하고 있는 사회복지사보다 인권이 보장되는 수준이 낮게 인식하고 있다. 이는 읍면동에 근무하고 있는 사회복지공무원의 근무부담이 많고 민원인들로부터의 침해가 많이 있음에서 기인한다. 학교사회복지사의 경우 극히 소수를 제외한 대다수가 계약직으로 되어 있어 신분이 불안하기 때문으로 보인다.

<표 3> 사회복지사의 인권 보장 수준(인식도)

	구분	인권 보장 수준
민간사회복지시설	이용시설	5.66
	생활시설	5.69
	협회/재단/단체	5.47
	<b>학교</b>	<b>4.74</b>
	평균	5.61



사회복지사 고용형태	정규직	5.71
	무기계약직	<b>5.00</b>
	비정규직	5.42
	평균	5.63
사회복지 전담 공무원	시도군구청	4.64
	읍면동기타	4.03
	평균	4.29
예시사회복지사 [기관 실습 사회복지 학생]	4년제 대학	7.12
	2년제 대학	6.83
	평균	7.03

\* 주 : 사회복지사 인권 보호수준은 1~10점으로 점수화했음.

[1점 = 매우 보호 수준 낮음 ~ 10점 = 매우 보호 수준 높음]

## 2. 사회복지사 인권침해와 차별 현상

### 2-1. 사회복지사 인권침해 현실

무엇보다 우리 사회에서 사회복지시설의 주된 인권침해는 ‘종교법인’이 위탁 운영하는 사회복지 전달체계의 구조적 문제에서 기인된다. 다수의 사회복지시설이 종교법인(혹은 종교법인 산하 대학)에서 운영하다보니 사회복지사의 종교 강요, 행사 참여, 예배 등이 일상화되어 있다. 게다가 채용 및 인사승진 등에서 종교를 이유로 한 차별 등이 직간접적으로 만연된 상태다. 실제 아래의 내용에서도 수요 아침 회의 예배부터 시작하여, 종교재단 기관장 및 관리자급 인사배치 등이 주된 문제로 지적되고 있다. 현재 근무하고 있는 기관뿐만 아니라 지금까지 근무한 기관에서 인권을 침해받은 경험도 상당한 수준으로 나타났다.

#### <사례 3> 종교개종 강요와 부당해고 문제의 ‘협회’ 온라인 접수

저는 종교법인 내 사회복지시설에서 20\*\*.\*.\*\*까지 근무하고 권고사직을 받았습니다. 그 이전에 많은 일들이 있었습니다. 종교개종강요와 인권유린 그리고 부당해고로 \*\*지방노동위원회에 진정서를 넣었습니다. \*\*지방노동위원회에서는 당사자들의 이유서 및 답변서 제출에 협조하라는 공문을 받았습니다. 이러한 어려움에서 노무사의 도움을 받는 것이 합당한지요? 또한 증인신청서에는 어떤 사람으로 해야 하는지요? 마지막으로 금전보상명령신청서에는 보상요구금액에 임금상당액, 비용, 기타 즉 세부분으로 나누어져 있는데 금액신청은 어떻게 해야 하나요? 이와 더불어 정신적 피해도 신청이 가능한지요. 그리고 작년까지는 시간외 수당을 월 30만원씩 받았는데 올해는 일방적으로 예산이 없다고 안주어서 못 받았습니다. 다른 직원들은 받고 있는데 저만 못 받게 되었습니다.

자료 : 한국사회복지사협회 내부자료 재인용(2013.10)

<표 4> 사회복지사의 인권 침해 경험(전체 근무 시설/기관)

항 목	기관&영역			고용형태		
	사회 복지사 (전체)	학교 사회 복지사	공무원	정규직	무기 계약직	비정 규직
1) 자유 및 신체의 안전에 대한 권리	7.9	8.3	16.4	7.5	12.7	8.1
2) 일, 가족, 주거에 대해 함부로 간섭받거나 명예 및 신용에 대하여 공격받지 않아야 할 권리	8.0	9.9	15.7	7.8	9.1	8.5
3) (지역) 경계 내에서 자유롭게 이전하고 거주할 권리	4.0	6.6	8.8	3.9	4.8	3.6
4) 사상, 양심, 종교의 자유를 누릴 권리	9.9	7.4	5.3	10.5	9.7	6.0
5) 의견과 표현의 자유를 누릴 권리	16.3	30.9	24.1	15.6	27.3	15.4
6) 평화적인 집회 및 결사의 자유를 누릴 권리	6.2	14.0	19.6	5.7	13.3	5.7
7) 공정하고 유리한 노동조건을 확보 받을 권리	15.1	43.4	27.5	13.6	31.9	15.5
8) 동등한 노동에 대하여 동등한 보수를 받을 권리	15.5	47.5	18.8	13.3	36.0	19.5
9) 생활을 할 수 있는 공정하고 유리한 보수를 받을 권리	13.0	41.5	14.9	11.2	30.9	15.2
10) 노동시간의 합리적인 제한	18.3	33.1	23.8	17.8	25.6	18.1
11) 정기적 유급휴가를 포함하여 휴식 및 여가를 누릴 권리	20.7	43.4	28.4	20.0	32.9	18.7

전체적으로는 민간시설의 사회복지사에 비해 사회복지공무원들이 인권을 침해받은 경험이 높으며, 양자 모두 노동조건과 관련된 권리(공정한 노동조건, 노동시간의 합리적 제한, 휴식 및 여가의 권리)를 침해받은 경험이 상대적으로 높게 나타났다. 또한 의견과 표현의 자유를 누릴 권리를 침해받은 경험도 상당히 높은 수준으로 나타났다. 특이한 것은 민간시설의 사회복지사들이 공무원에 비해 침해받은 경험이 높은 항목은 사상, 양심, 종교의 자유의 권리로 이는 상당수 민간사회복지시설이 종교법인에 의해 운영되는 것과 관련이 있는 것으로 판단된다. 인권의 전체 항목에 걸쳐 사회복지시설의 조직내부에서 사회복지사들의 인권을 침해하는 차별 수준이 높은 것으로 평가되며 이러한 문제를 해결하기 위한 지침과 함께 관리자들과의 실천노력이 필요하다.

<표 5> 현 직장에서의 사회복지사의 부당 경험(본인 이외 포함, 단위: %)

	시설형태					고용형태		
	이용	생활	협회	학교	전체	정규	무기계약	비정규
1) 금전의 부적절한 사용	11.2	5.7	12.3	23.2	10.1	9.3	19.0	11.3
2) 실적의 부정직한 보고	12.3	5.8	13.7	24.0	10.8	10.2	20.2	10.2
3) 클라이언트에 대한 부당한 처우	6.5	7.8	9.6	19.2	7.7	7.4	12.3	6.7
4) 동료에 대한 부당한 처우	20.7	14.3	21.6	34.1	19.3	18.9	32.3	15.9
5) 특정종교를 갖도록 강요받음	7.5	5.7	5.5	2.4	6.6	6.9	6.7	4.6
6) 직장 내 종교활동 참여 강요받음	17.3	12.4	9.6	3.2	14.7	15.9	9.8	9.8
7) 종교 때문에 승진누락 등 부당처우 받음	3.3	2.0	1.4	1.6	2.8	2.8	2.5	2.8
8) 종교 때문에 따돌림을 받음	1.0	1.2	1.4	3.2	1.2	1.0	2.5	2.1

사회복지사들이 현재 근무하고 있는 기관에서 인권 침해를 당한 경험도 상당한 수준인 것으로 나타났다. 인종과 성적 지향을 제외한 전 영역에서 인권 침해의 경험이 있는 것으로 나타나고 있으며, 상대적으로는 연령과 학력, 출신학교, 종교에 따른 차별이 높은 수준이다. 특히 학교사회복지사의 경우에는 다른 민간시설의 사회복지사에 비해 차별 경험 수준이 높으며, 고용형태와 연령에 의한 차별이 매우 높은 수준이다.<sup>3)</sup>

<사례 4> 사회복지시설 배재와 차별 문제

(학교사회복지사는)교육청 계약이잖아요. 그래서 취업규칙 본 적이 없어요. 교육청 안에 있는 관리기준도 본 적이 없어요. 교육복지사업이 특별한 정부 시책사업이었기 때문에 사업비가 내려오면서 교과부에서 몇 가지 규정으로 사람을 채용하고자 했는데, 그런 규정이나 이런 부분을 한 번도 본 적이 없죠. 또 일상적으로 교직원 회의를 못 들어가죠. 교직원 워크숍이 교직원에만 한정되다 보니 우리는 참여하지 못합니다. 선생님들과 밥도 같은데서 먹지 못해요. 교무실 식탁이 3개가 있어요. 이쪽은 저희처럼 비정규직만 앉아서 먹구요. 이쪽에는 관리자가 앉아서 먹고, 이쪽에는 전담 선생님들이 앉아서 먹어요. 만약 이 자리에 선생님이 이리로 오면, 거기 니 자리 아니니까 이리로 와서 먹어 그러죠. 지정석이 있는거죠. 그런 분위기에요. 중요한건 일선 사회복지기관처럼 보수교육도 없어서 전문성 문제도 나오고 있고, 복지부 소속이 아니라서 임금체계도 호봉제 적용받지 못해요 학교 회계직이라서.<sup>4)</sup>

3) 사회복지공무원은 민간시설의 사회복지사에 비해 전 영역에 걸쳐 차별의 경험이 매우 높은 편이다. 특이한 것은 지역과 연령에 따른 차별이 상대적으로 높으며, 성과 출신학교에 따른 차별도 상당한 수준으로 나타났다. 이는 공무원 사회의 특성과 관련이 있는 것으로 보인다.

4) 학교사회복지사협회는 학교/교육 사회복지사 처우개선 방안으로 임금 및 복지제도 정비(교통보조금, 자녀학비수당, 가족수당, 직무수당 책정 등 적용, 임금체계 현실화 및 호봉제 적용), 전문성 강화 위한 교육훈련제도 정비(사회복지현장경력 인정, 보수교육 등 전문교육 기회 제공)를 요구하고 있다.

<표 6> 사회복지사의 현 직장에서의 차별 경험(단위: %)

		인종 피부 색	성	성적 지향	연령	학력	출신 학교	종교	정치 사회 의견	혼인 여부	지역	고용 형태
사 회 복 지 사	이용시설	0.2	6.6	2.0	8.2	6.8	6.9	5.9	3.3	4.9	2.9	8.2
	생활시설	0.1	4.3	1.6	8.7	4.3	2.3	5.4	2.0	3.8	1.4	2.9
	협회/재단/단체	1.4	6.8	2.7	6.8	9.6	8.2	6.8	9.5	4.1	4.1	19.2
	학교		9.8	1.6	22.4	9.8	14.0	3.3	7.4	10.5	5.7	62.4
	평균	0.2	6.0	1.9	9.0	6.2	5.8	5.7	3.3	4.8	2.6	9.6
고 용 형 태	정규직	0.2	5.9	1.9	8.3	6.3	5.5	6.1	3.1	4.3	2.1	5.0
	무기계약직	0.6	7.9	1.8	14.6	9.1	9.8	6.1	4.9	6.1	3.7	43.0
	비정규직	0.3	5.9	2.1	11.1	4.6	5.3	2.8	3.9	7.0	5.2	22.6
	평균	0.2	6.0	1.9	9.1	6.3	5.7	5.7	3.3	4.8	2.6	9.6
공 무 원	시도군구청		19.7	1.4	28.2	2.9	19.1	4.4	14.7	17.1	24.3	10.1
	읍면동기타	1.0	17.5	3.1	21.9	7.3	16.7	1.1	10.5	15.5	33.3	9.4
	평균	0.6	18.5	2.4	24.6	5.5	17.7	2.5	12.3	16.2	29.6	9.7
학 생	4년제 대학	1.4	5.6	2.2	7.3	4.8	8.6	9.4	2.8			
	2년제 대학			1.8	5.3	11.2	11.3	5.3	2.9			
	평균	0.9	3.8	2.1	6.6	6.9	9.5	8.1	2.8			

이러한 차별경험 이외에도 사회복지사들은 업무 중에 여러 가지 부당한 처우나 경험을 하고 있는 것으로 나타났다. 동료에 대한 부당한 처우를 받은 경우가 가장 많았는데(19.3%) 이는 사회복지시설의 관리자가 특정 사회복지사에 대한 직장 내 따돌림을 요구(실제 따돌림이 이루어지지 않는다고 하더라도)하는 것이 심각한 수준임을 보여준다. 다음으로는 종교활동에 참여할 것을 강요받는 경우로 특정 종교를 갖도록 하는 요구 등을 포함하면 종교와 관련된 부당 처우가 상당히 높은 수준으로 이러한 부당 처우는 인권침해라는 사실을 인식해야 한다. 특이한 것은 금전과 실적에 대한 부당 처우 경험이 10%정도로 나타나는데 생활시설에 비해 이용시설이나 협회 등에서 더 높게 나타난다는 점이다. 또한 학교사회복지사들이 종교와 관련된 부당 처우를 제외한 전 항목에서 부당 처우의 경험이 가장 높게 나타난다.

## 2-2. 사회복지사 노동인권 실태

사회복지사 인권상황은 설문조사 및 노동위원회 제소 결과에서도 확인 할 수 있듯이, 헌법(11조 종교의 자유, 헌법 32조 근로의 권리, 헌법 33조 노동3권)에 보장된 권리(근로기준법: 임금, 휴일휴가, 모성보호, 여성 및 비정규직 차별 등, 노동관계법: 부당노동행위) 등의 법률 위반이 확인되고 있다.<sup>5)</sup> 그렇다면 현장 사회

복지사의 실질적인 인권침해 및 근로기준법 위반의 내용들은 무엇인지 확인해 볼 필요가 있다.

#### <사례 5> 육아대체 계약직 근로기준법 위반문제 '협회' 온라인 접수

현재 \*월 \*일자로 육아 대체로 장애종합복지관에서 근무 중입니다. \*호봉으로 계약했는데 수당 지급이 전혀 없습니다. 부당한 대우라고 봅니다. 그리고 육아휴직자는 각종 수당까지 지급되고 있는데 확인이 필요합니다. 만약 수당 없는 계약직이라면 그냥 계약기간동안 일을 하면 되는 건가요?

자료 : 한국사회복지사협회 내부자료 재인용(2013.10)

#### <사례 6> 퇴사 처리 문제 '협회' 온라인 접수

현재 사회복지시설에 근무하고 있는 \*\*년차 사회복지사입니다.

제가 \*월 \*\*일 저녁 때 입사원서를 낸 곳에서 합격통지를 받아 현재 근무하고 있는 기관장님께 보고를 하였으나 별다른 말씀이 없었습니다. 그래서 새로 입사할 곳에 갔더니 \*월 \*일자로 출근하라는 얘길 전달받았습니다. 직장을 옮기는데 시간이 촉박하지만 저녁때라도 나와서 업무를 하겠다고 했습니다. 그러자 기관장님이 너무 빨리 말을 한다고 하며 허락 할 수 없다고 했습니다. 시설 측에서 취업규칙상 6주전에 사전 퇴사의사를 밝혀야 한다며 퇴사처리를 안해주고 있으며, 심지어는 못 들은 것으로 하겠다 하였습니다. 사직서를 제출하였으나 처리가 되지 않아 시간이 얼마 남지 않았으며, 새로운 직장에 출근해야 하는데 입장이 난처한 상황입니다. 오랜 시간 근무했던 곳으로 일이 잘 해결되면 좋겠습니다. 저는 무조건 \*월 \*일까지만 나오고 다음달부터는 새로운 직장에 출근할 계획입니다. 이럴 경우 제가 받을 수 있는 불이익에 대해 알고 싶으며, 제가 할 수 있는 권익옹호 방안에 대해 알고 싶습니다.

자료 : 한국사회복지사협회 내부자료 재인용(2013.10)

무엇보다 사회복지시설 내 차별과 근로기준법 위반과 같은 인권침해 내용들이 만연되어 있었다. 설문조사 결과에서 대부분의 시설에서 연장근로 수당에 대한 법적 보상(가산임금 150%)을 하지 않고 있으며, 연차휴가 또한 자유롭게 사용하지 못하는 상황이었다. 또한 사회복지시설에서 여성에 대한 차별적 언행은 물론 모성보호차원에서 지켜져야 할 생리휴가 및 육아휴직 등과 같은 기본적인 권리도 침해받고 있었다. 심지어 일부 사회복지 현장에서 는 비정규직보호법의 취지(2년 경과 뒤 직접고용 전환) 조차 무시(계약 만료)하는 사례들이 빈번했고, 수습사원(3개월)의 경우 고용을 목적(?)으로 급여의 일부분을 후원금으로 납입하게 하는 부당행위도 확인되고 있었다.

5) 사회복지사 면접조사 과정에서는 “학대 아동의 부모 방문으로 언어폭력은 물론 기물 파손하여 불안감을 주는 경우”도 있어 사회복지사들을 보호할 엄격한 법적보호 장치가 필요함을 확인할 수 있다.

<사례 7> 인권침해 - 모성보호 침해

기혼여성으로서 출산휴가는 가능하고 사용할 수 있지만, 육아휴직은 아직 업무 특성상 시도하지 못하고 있습니다. 업무에 종사자가 여자가 대부분이다 보니 육아휴직으로 인해 타인에게 피해가 되는 건 아닌지 걱정이 됩니다.

<사례 8> 인권침해 - 성차별

여성이 많은 조직 특성상 언행이 있습니다. 외모를 평가하거나 비하하는 듯 한 발언은 이 시대에 위험한 발언도 서슴지 않습니다. 기관에서 여성 생리휴가, 육아휴직 출산휴가 등이 제대로 보장되지 못하고 있어 여성 근로자들의 권리를 보장받지 못하고 있습니다.

<사례 9> 인권침해 - 비정규직 차별

계약직도 사람입니다. 계약직 2년 이상 될 경우 정규직 전환 적용이 안 되고 있습니다. 연장근무 수당도 없어 계약직(비정규직) 사회복지사 처우개선이 시급합니다. 무기계약직 전환이나 수당(직책 수당, 기타 수당, 근속 수당 등) 지급이 필요합니다.

<사례 10> 인권침해 - 비정규직 침해

현재 본 기관에서는 입사 후 3개월간 수습기간을 두고 있습니다. 그러나 수습기간동안의 급여는 보건복지부에서 정하는 바대로 수습직원의 급여계좌로 입금되어지나 기관의 지시에 의해 급여중 기본급을 제외한 모든 수당 등(시간외근로 수당, 종사자 수당, 야간 근무수당 등)을 법인의 후원금계좌로 입금토록 하고 있습니다. 수습직원이라도 대략 1인당 3개월간 후원금 명목의 급여는 150만~200만원 가까이 됩니다. 관할 지자체는 알지 못하는 부분이며 전혀 개선되어질 계기나 기미가 없습니다.

이처럼 사회복지시설에서 민간영역보다 모범적으로 법률을 준수해야함에도 불구하고 근로기준법과 같은 기본적인 법 위반이 더 많았다. 이는 전달체계(민간위탁)와 법인형태(종교, 학교 등), 시설 규모(30인 이하 사업장), 노동문제 인식 결여(봉사와 전문가적 인식), 지역 사회 공적 대외활동 역할(시설 기관장의 지역 사회 활동) 등의 복합적 요인이 결합되어 있기 때문이다.

### Ⅲ. 사회복지사의 노동인권 실태와 상황 : 고용의 비정규직화와 과도한 감정노동

#### 1. 노동시장 현황- 고용, 근속

조사결과 설문에 응답한 사회복지사의 평균 연령은 33.7세이며, 여성비율은 66.7%로 나타났다. 이는 간호사에 비해 평균 연령은 높은 반면 여성비율은 더 낮은 비율이다. 그러나 학교사회복지사의 경우 여성비율이 92.2%로 매우 높은 비율이다. 현 직장에서의 근속기간은 4.8년(사회복지사 총 경력 기간은 6.2년)으로 나타났다. 이에 비해 사회복지공무원은 근속기간이 9.4년으로 상대적으로 근속기간이 길다. 한편 학교사회복지사의 근속기간은 3.3년으로 상대적으로 짧은데 이는 제도의 도입기간이 짧은 것이 기인하는 것으로 보인다. 사회복지사들의 이러한 근속기간은 타 직종에 비해 짧은 기간으로 사회복지사의 열악한 근무조건으로 인한 이직이나 퇴직이 많음을 보여준다.

비정규직 문제는 최근 사회복지분야에서 심각해지는 문제 중의 하나이다. 사회복지사의 정규직 비율은 86.7%로, 병원/의료기관의 간호사나 의료기술직에 비해 비정규직의 비율이 높은 편이며, 특히 학교사회복지사의 경우 정규직은 1.6%에 불과하고 무기계약직이 60.2%로 가장 높다. 그러나 이들 비정규직 사회복지사의 업무 내용은 상시 지속업무 또는 향후 유지업무가 대부분이기 때문에 이들은 정규직 전환대상이라고 할 수 있다.

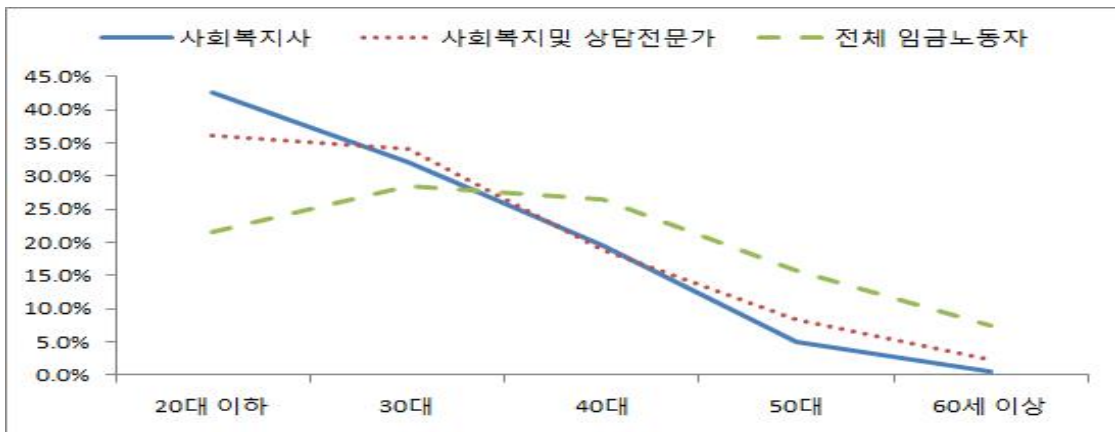
<표 7> 주요 사회서비스 전문직 고용 현황

영역	노동지표	사회복지사* (2,468)	학교 사회복지사 (136)	사회복지 공무원* (186)	간호사** (13,447)	의료기술직** (3,184)
인적 속성	평균 연령	33.7	34.1	37.1	30.7	36.1
	여성 비율	66.7%	92.2%	61.3%	97.5%	41.5%
	혼인 미혼 비율	53.5%	55.4%	35.4%	63.2%	32.9%
근속 기간	현 직장	4.8	3.3	9.4	7.5	10.7
	동업 업무 분야	6.2	4.7	10.1	8.0	11.6
	이직횟수	1.3	1.3	2.1	-	-
고용 형태	정규직	86.7%	1.6%	-	97.0%	92.3%
	무기계약직	3.8%	60.2%	-	0.3%	2.4%
	직고 비정규	10.0%	38.3%	-	2.6%	5.2%
정규 전환 판단	비정규 상시 지속 업무	89.9%	84.6%	-	67.5%	66.1%
	비정규 향후 유지 업무	86.4%	83.3%	-	95.0%	97.2%
	직전 정규직 수행 업무	56.7%	14.8%	-	89.2%	79.3%
	정규직과 동일 유 사업무 수행 비정 규직(유)	42.8%	43.2%	-	92.3%	86.0%

자료 : \*, \*\*\*\* 2013년 사회복지 인권상황 실태조사(발주: 국가인권위원회, 조사: 한국노동사회연구소)

\*\*, \*\*\* 2013년 보건의료 노동자 실태조사(발주: 보건의료노조, 조사: 노동사회연구소) 이하 동일

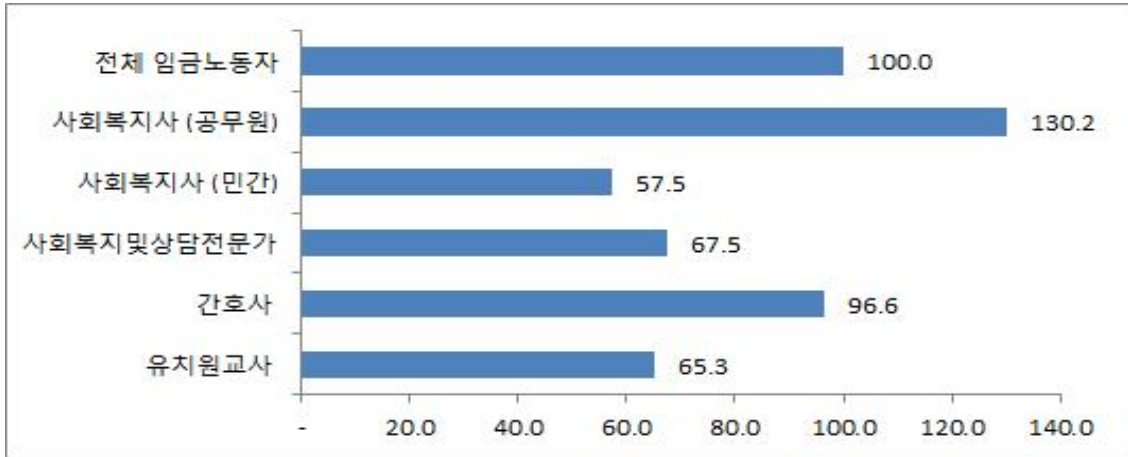
<그림 1> 사회복지사의 노동시장 연령대별 취업률 현황



자료 : 한국고용정보원의 산업·직업별 고용구조 조사(Occupational Employment Statistics) 원자료 재분석



<그림 2> 사회복지사와 주요 직종별 근속기간 비교(전체 임금노동자=100)



<표 8> 비정규직 사회복지사 차별 형태

	차별이 있는 비정규직 비율				
	이용시설	생활시설	협회,재단,단체	학교	계
임금	492(63.6%)	27(21.8%)	28(70.0%)	57(93.4%)	608(60.5%)
제수당	402(54.5%)	21(18.1%)	24(66.7%)	57(95.0%)	505(52.9%)
복지제도	172(24.4%)	15(12.9)	12(36.4%)	58(95.1%)	258(28.1%)
교육훈련	84(12.2%)	12(10.6%)	6(18.2%)	36(70.6%)	138(15.5%)
근무시간	50( 7.4%)	13(11.1%)	6(18.2%)	14(28.0%)	83( 9.4%)
담당업무	85(13.9%)	16(13.4%)	6(19.4%)	40(71.4%)	158(17.7%)
업무배치	107(15.6%)	15(12.9%)	7(21.9%)	38(66.7%)	168(18.8%)
휴일휴가	97(14.0%)	12(10.3%)	9(26.5%)	30(54.5%)	148(16.4%)
일상모임	51( 7.5%)	9(7.9%)	5(15.6%)	27(50.9%)	92(10.4%)

한편 비정규직 사회복지사들은 정규직에 비해 여러 항목에서 차별받고 있는 것으로 나타났다. 차별이 가장 높은 항목은 역시 임금과 기타 제수당으로 각각 60.5%와 52.9%가 차별을 받고 있는 것으로 응답했다. 이는 비정규직 활용의 주 이유가 재정적 차원임을 보여준다. 이외에도 복지제도, 업무, 교육훈련에서이 차별이 높은 것으로 나타났으며, 일상모임에 대한 차별까지도 10%정도로 나타났다. 특이한 것은 학교사회복지사들이 차별받고 있는 비율이 다른 분야의 사회복지사에 비해 매우 높다는 점이다. 임금, 제수당, 복지제도 등에서 차별받는 비율이 90%를 상회하고 있으며, 전 항목에서 다른 사회복지사들에 비해 차별이 심한 것으로 나타났다. 이는 학교사회복지사들의 대부분은 무기계약직이나 비정규직으로 이들의 신분 보장이 다른 분야에 비해 더욱 불안정하기 때문인 것으로 이들에 대한 특별한 대책이 필요하다고 할 수 있다.

한편 사회복지사들은 취업시 대부분 근로계약을 작성하는 것으로 나타났으나, 16.1%는 근로계약서를 교부받지 못한 것으로 나타났다. 또한 기관이 취업규칙을 비치하지 않고 있는 경우도 11.2%이며, 취업규칙 내용에 대해서도 응답자의 29.5%는 충분히 이해하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 실제로 취업규칙의 내용을 분석한 결과는 10%내외의 취업규칙에서 노동시간, 임금, 휴가, 근로자 참여 등의 근로조건 보장에 있어 법령이 보장하는 최저기준선마저도 침해하는 경우가 나타났다. 특히 시간외 근로(연장근무, 휴일 근무 등)에 대해 법적 기준에 따른 보상이 미흡한 것으로 나타났다.

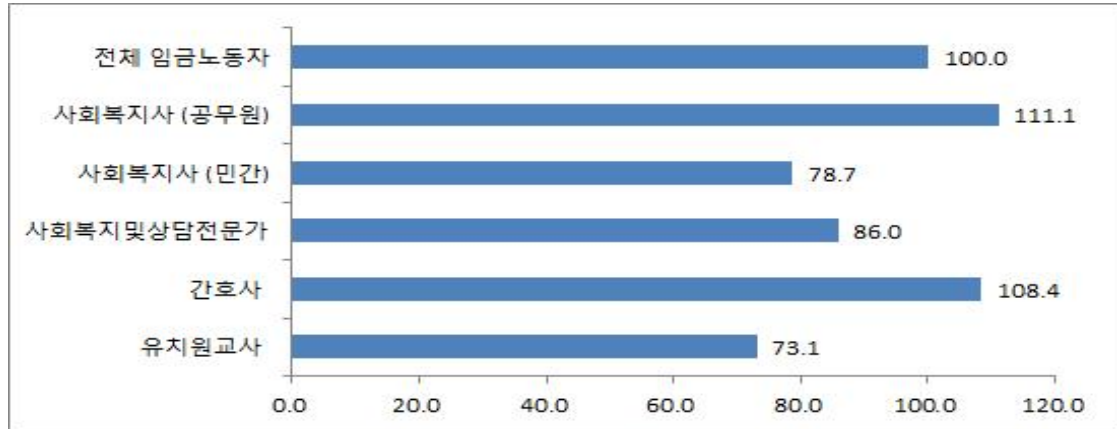
또한 사회복지 현자에서는 결근 및 지각 등에 이유로 연차유급휴가에 대한 자의적 공제(30.5%)는 심각한 수준이었다. 이외에도 업무와 관련 없는 사적 영역이나 정치활동이나 집단행동에 대한 규제도 과도한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 사회복지사들이 취업규칙이나 근로계약에 대해 스스로 인식하고 권리를 보장받기 위해 노력해야 필요성과 함께 각 기관들이 적법한 취업규칙을 제정해야 할 필요성도 보여준다.

## **2. 노동조건 - 임금, 근로시간, 교육훈련**

### **2-1. 임금**

그간 사회복지사의 처우와 관련하여 가장 많은 내부 논의나 연구자료 중 하나가 임금이었다. 그렇다면 과연 사회복지사의 임금 수준은 우리 사회에서 어느 정도 인지 탐색적 차원에서 비교할 필요가 있다. OES 자료 분석결과, 전체 임금노동자의 월평균 임금을 100으로 기준으로 사회복지사를 비롯한 다른 직종을 비교해보면, 사회복지사(민간)은 78.7, 간호사는 108.4, 유치원 교사는 73.1로 나타난다.

<그림 3> 주요 직종 임금 비교(전체 임금노동자=100)



2013년 조사결과 사회복지사 임금은 월 평균 196만4천원으로 나타났다.<sup>6)</sup> 이들의 평균 근속기간이 6.2년인 것을 고려하면 매우 낮은 수준이라 할 수 있다. 이에 비해 사회복지공무원은 월 평균 237만원으로 나타나 상대적으로 임금의 측면에서는 민간시설의 사회복지사에 비해 여건이 좋은 편이다. 연장근무 수당에서도 민간시설의 사회복지사보다도 사회복지공무원이 더 많이 보상받고 있다. 그러나 전체적으로는 사회복지사의 급여수준은 다른 보건복지인력에 비해 현저히 낮은 수준이며, 특히 민간시설에서 근무하는 사회복지사의 처우가 열악하다고 할 수 있다. 따라서 민간사회복지시설에 근무하는 사회복지사의 처우를 개선하기 위한 대책과 채용의 확보가 필요함을 보여준다.<sup>7)</sup>

6) 변용찬 외(2010)의 연구에서는 월 평균 보수가 약 206만원으로 조사된 바 있으며, 한국사회복지사협회(2011)의 조사에서는 연봉으로 약 2,223만원(월 약 185.2만원)으로 조사된 바 있다.

7) 2012년 2월 호주 노사관계부는 사회복지 분야의 임금수준 향상을 위한 역사적인 결정을 내린다. 이 결정으로 사회복지 종사자(지역사회 복지 및 시설복지 종사자)는 등급에 따라 23%(2등급)에서 최대 45%(8등급)까지의 임금상승이 기대된다. 2012년 6월에 노사관계부는 '균등 임금 명령(Equal Remuneration Order)'을 발표하여 구체적인 실행계획을 제시했으며, 향후 10년에 걸쳐 점진적인 임금상승이 이루어질 예정이다. 또한 이 계획을 재정지원하기 위해 '사회복지 서비스 균등 임금 특별 계좌(Social and Community Services Pay Equity Special Account)'를 설립하여 2천 8백만달러(약 2조8천억원)의 재원을 마련하여 해당 사회복지 기관들에게 임금상승분을 지원하기로 한다. 이번 결정은 국가적인 단위에서 균등임금을 성공적으로 실행한 호주 최초의 법안으로 기록되고 있다. 이 결정으로 연방정부 사회복지 협약(Social, Community, Home Care and Disability Services Award 2010)에 포함되는 사회복지 종사자 중 약 20만 명이 혜택을 입을 것으로 예측되며, 정부 기관 및 민간 영리 분야와의 임금격차를 실질적으로 해소할 것으로 본다. 아울러, 사회복지 인력 수급에도 긍정적인 영향을 미쳐 인력 수요와 공급 간의 불균형 또한 개선시킬 것으로 보인다. 원활한 인력보충은 현재의 사회복지 종사자들의 업무량을 감소시키고 동시에 근로시간을 단축시킴으로서 사회복지 종사자들의 이직률과 소진을 감소시킬 보고 있다.

<사례 11>사회복지사 임금문제

사회복지사 처우가(임금)가 지방간 차이가 많이 날뿐 아니라, 우리는 법인 시설에서 급여를 받다보니 사회복지사 급여 Table에 적당한 보수 지급이 안 되고 있습니다. 또 토요일 당직근무에 대한 적절한 보상도 제대로 지급되지 않고 있습니다.

<표 9> 주요 사회서비스 전문직 임금 비교(2013 설문조사)

		월 평균 총액 임금(만원)	연장근무 수당(만원)
사회복지사	이용시설	190.7	9.1
	생활시설	216.1	27.7
	협회/재단/단체	166.5	7.2
	학교	171.2	10.4
	평균	196.4	14.79
고용 형태	정규직	203.3	15.7
	무기계약직	176.7	10.6
	비정규직	1652.5	9.2
사회복지 공무원		237.0	29.4
간호사		324.0	-
의료기술직		359.5	-

주 : 2013년 조사 시 예비사회복지사들은 졸업 후 취업 시 받아야 하는 최소한의 급여를 사회복지사로 일할 경우 월 평균 191만 9천원(sd=51만 6천원), 타 분야에서 일할 경우 월 평균 220만 7천원(sd=71만 7천원)라고 응답했음.

<표 9-1> 사회복지시설 각 유형별 월 평균 임금 및 연장근무 실태(단위: 만원)

기관	근속기간	월평균 총액임금	연장근무 (1주)	기관	근속기간	월평균 총액임금	연장근무 (1주)
이용 시설	3년미만	177.2	2.2회	협회 재단 단체	3년미만	150.5	1.6회
	3-6년미만	195.3	2.2회		3-6년미만	199.3	1.4회
	6-9년미만	207.3	2.1회		6-9년미만		
	9년이상	254.0	2.0회		평균	165.6	1.5회
	평균	194.9	2.2회				
생활 시설	3년미만	186.3	2.6회	학교	3년미만	169.8	1.5회
	3-6년미만	212.1	2.6회		3-6년미만	168.6	1.5회
	6-9년미만	226.3	2.4회		6-9년미만	189.5	1.7회
	9년이상	260.0	2.6회		9년이상	198.7	1.5회
	평균	217.3	2.6회		평균	172.0	1.5회

<표 9-2> 사회복지시설 각 유형별 월 평균 임금 및 연장근무 실태(단위: 만원)

사회복지사 (1주일 근무시간: 42.9H)		간호사 (1주일 근무시간: 48.2H)		의료기술직 (1주일 근무시간: 44.8H)	
근속기간	월평균 총액임금	근속기간	월평균 총액임금	근속기간	월평균 총액임금
3년미만	178.0	3년 미만	249.2	3년 미만	230.9
3-6년미만	198.0	3-6년 미만	299.2	3-6년 미만	299.2
6-9년미만	214.2	6-9년 미만	323.3	6-9년 미만	321.6
9년이상	256.5	9-12년 미만	355.7	9-12년 미만	357.5
		12-15년 미만	378.5	12-15년 미만	393.1
		15년 이상	442.1	15년 이상	462.7
평균	199.9	평균	323.9	평균	359.3

민간사회복지시설에 근무하는 사회복지사간에는 생활시설의 사회복지사가 이용시설의 사회복지사에 비해 임금이나 수당이 많은 것으로 나타났는데 이는 노동강도나 근무시간이 더 많기 때문인 것으로 보인다. 특히 학교사회복지사나 협회나 재단의 사회복지사 임금이 낮은 것으로 나타나 이에 대한 대책이 필요하다고 할 수 있다. 2013년 8월 기준으로 사회복지사 처우 및 지위 향상에 관한 조례 제정은 총 57개(광역자치단체 13개, 기초자치단체 44개)인 상황이다.<sup>8)</sup>

## 2-2. 노동시간

사회복지사들의 노동시간은 주당 평균 42.9시간으로 나타났다. 생활시설에 근무하는 사회복지사들의 근무시간이 가장 길며, 학교사회복지사와 협회나 재단에 근무하는 사회복지사들의 근무시간이 상대적으로 적었다. 그러나 대부분 출근시간 전이나 퇴근시간 이후에 근무하는 시간이 약 85분정도로 이 시간을 고려한다면 실제 근무시간은 이보다 더 길 것으로 추정된다.<sup>9)</sup>

8) 정부와 사회복지 관련 단체들이 그동안 지속적으로 사회복지종사자의 처우개선을 위한 방안을 모색했던 가운데, 2011년 3월 30일 「사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률」이 제정되었다. 동법은 국가와 지방자치단체가 사회복지사 등의 처우개선에 대한 노력의무를 부여하고(제3조제1항), 사회복지사 등의 보수가 사회복지전담공무원 보수수준에 도달하도록 노력의무를 부여하며(제3조제2항), 사회복지사 등의 보수 수준 및 지급 실태 등을 3년마다 조사하도록 함으로써(제3조제3항), 실질적으로 사회복지종사자의 처우가 개선되었는지를 확인하도록 규정하고 있다. 지방자치단체는 「사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률」에 근거하여 조례를 제정하는 가운데, 2013년 8월 현재 57개의 광역 및 기초자치단체에서 조례제정을 완료하였다.

9) 사회복지사들의 노동시간은 주당 평균 42.9시간으로 나타났다. 생활시설에 근무하는 사회복지사들의 근무시간이 가장 길며, 학교사회복지사와 협회나 재단에 근무하는 사회복지사들의 근무시간이 상대적으로 적었다. 그러나 대부분 출근시간 전이나 퇴근시간 이후에 근무하는 시간이 약 85분정도로 이 시간을 고려한다면 실제 근무시간은 이보다 더 길 것으로 추정된다.

<표 10> 주요 사회서비스 전문직의 근무시간 비교

		1주일 평균 근무시간	출근규정 이전 업무준비 시간(1일 분)	퇴근 규정 이후 추가 근무시간 (1일 분)	주당 연장근로 회수	공휴일 근무일 (월간)
사회 복지 사	이용시설	43.3	24.5	66.1	2.2	2.0
	생활시설	47.2	24.2	51.6	2.5	3.0
	협회/재단/단체	42.6	23.9	61.0	1.9	2.6
	학교	42.5	25.1	46.5	1.5	2.5
	평균	42.9※	24.4	60.9	2.2	2.4
고용	정규직	43.2	24.4	63.0	2.3	2.4
	무기계약직	42.2	23.1	45.4	1.6	2.5
	비정규직	41.2	24.6	55.5	1.6	2.2
	평균	42.9	24.3	60.9	2.2	2.4
공무원	시도군청	51.5	33.2	103.2		
	읍면동 기타	48.2	29.2	92.6		
	평균	49.5	30.8	96.6	3.1	3.4
간호사		48.2	37.6	55.0	-	-
의료기술직		44.8	30.0	27.7	-	-

※ 사회복지사의 근무시간 추정

정규노동시간(주 40시간) + 준비시간((24.4분\*5일)/60분= 2.0333시간) + 연장근무(60.9분\*2.3회)/60분 =2.3345시간) + 주말휴일근무: 8시간\*2.42일\*12달/52주=4.467시간) = 48.84시간

이에 비해 공무원의 근무시간이 더 긴 것으로 나타났으며 특히 시도군청에 근무하는 사회복지공무원들의 근무시간이 가장 긴 것으로 나타났다. 보건복지부 통계에 따르면 2010년 현재 사회복지공무원 1인당 담당인구는 4,720명에 이른 것으로 되어 있다. 이는 이들의 업무량이 그만큼 과도한 것으로 보여주는 것으로 업무의 조정이나 인력의 보충이 필요함을 보여준다. 한편 여성 사회복지사의 8.1%, 남성 사회복지사의 4.4%가 건강에 위험을 초래할 수 있는 주 52시간을 초과하는 근무를 하는 것으로 나타나 이에 대한 대책이 필요함을 보여주고 있다.<sup>10)</sup>

10) 호주 사회복지사의 업무상 스트레스를 나타내는 또 다른 지표로서 '초과노동(over-employment)' 인데, 사회복지 종사자들의 초과노동률은 10.5%로서 가장 낮은 직종으로 분류되고 있으며, 호주 전체 근로자(20.9%)의 절반 수준이다(우리나라와 근로시간 체계가 다르므로 단순 비교는 할 수 없음). 독일 또한 사회복지 및 교육 영역에 종사하는 노동자 중 응답자의 73%가 "다양한 업무를 동시에 진행해야 하는 것에 대한 스트레스를 받는 것"으로 나타났다. 또한 노동조건 중 주 48시간 법정 노동시간에서 초과근무를 하는 경우는 응답자의 약 17%에 그쳤으나, 응답자의 70%가 토요일에도 일을 하며, 60%가 일요일 및 휴일에도 일을 하는 것으로 나타났다(Lohmann-Haislah et al., 2012).

<표 11> 주요 사회서비스 전문직의 휴가 비교

		개인 연차 보유일	실제 연차 사용일(비율)	여름휴가 사용일
사회 복지 사	이용시설	14.7	10.8(73.5%)	4.2
	생활시설	15.4	12.4(80.5%)	3.5
	협회/재단/단체	14.1	9.2(65.2%)	4.0
	학교	14.6	5.8(39.7%)	2.4
	평균	14.9	10.9(73.2%)	3.9
고용	정규직	15.2	11.5(75.6%)	4.0
	무기계약직	14.2	7.6(53.5%)	2.8
	비정규직	11.9	7.6(63.8%)	3.1
	평균	14.8	10.9(73.6%)	3.8
사회복지 공무원		18.0	7.8(43.3%)	3.0
간호사		16.7	11.1(66.5%)	-
의료기술직		18.3	11.8(64.5%)	-

한편 사회복지사들이 휴가를 사용하는 것은 실제 연차 사용비율이 70%(남성, 여성)를 넘는 수준으로 비교적 양호하다고 할 수 있다. 특히 무기계약직(53.5%)과 비정규직(63.8%) 사회복지사의 연차휴가 사용률은 정규직에 비해 10~20%p 낮은 수준이다. 그나마 전체 임금노동자에 비해 사업장 내에서 연차를 사용하는 정도는 비교적 높은 반면에 여성사회복지사의 연차휴가(1.46일 중 10.5일 사용, 연차휴가 사용도 10점 기준 6.7점, 남성 7점) 및 생리휴가(10점 기준 2점)나 육아휴직(여성 사용경험 7.6%, 사용개월 평균 7.2개월 사용, 사용도 10점 기준 4.6점, 남성 사용경험 0.9%, 사용도 5.4점)을 사용하는 비율은 낮은 편이다. 또한 학교사회복지사와 공무원의 경우는 연차 사용 비율도 40%내외로 매우 낮은 편이다. 이는 업무의 과다, 근무인력의 부족 등의 이유로 사용하지 못하고 있는 것으로 나타났다.

### 2-3. 교육훈련

사회복지사들에 대한 교육은 법정 보수교육(사회복지사업법 제13조 제2항)과 근무 시설에서의 직무교육으로 나누어 볼 수 있다. 법정 보수교육은 사회복지사업법에 '사회복지시설 또는 법인에 종사하는 사회복지사'로 대상이 규정되어 있어, 학교 사회복지사나 사회복지공무원과 같이 법적으로 사회복지시설에 포함되지 않는 기관에 근무하는 사회복지사들은 보수교육 대상에서 제외되는 문제점을 가지고 있다. 또한 비정규직 사회복지사들도 보수교육 대상에서 제외되고 있었다.<sup>11)</sup>

11) 사회복지시설에 근무하는 사회복지사로서 <표 10-2>에서와 같이 사회복지사업법 제2조제1호 각목의 법률 또

또한 보수교육은 집합교육의 형태로 이루어지기 때문에 생활시설이나 오지의 사회복지시설에 근무하는 경우 교육 참여 접근성이 떨어지고 있다.

그런데 실태조사 결과 직무교육은 대부분(약 92%)의 사회복지사가 경험이 있다고는 하였으나 연평균 4회 정도에 불과했으며, 직무교육의 도움, 만족도 정도는 80%대로 낮아졌다. 직무교육의 기회에 있어서는 정규직 사회복지사 중심으로 이루어지고 있었으며, 직급 및 경력, 성별에 따라 교육 기회의 불평등이 있는 것으로 나타났다. 특히 사회복지 직무 교육 및 보수 교육과 관련된 학교(교육) 사회복지사와 비정규직 사회복지사의 차별은 심각한 상황이다.<sup>12)</sup>

#### <사례 12> 보수교육 편향성

저는 클라이언트와 인권이라는 단어는 굉장히 밀접하게 보이는데 저만해도, 사회복지사와 인권은 거리가 멀게 느껴지거든요. 그런 부분에서 좀 인식이 필요해요. 교육에 사회복지사의 인권이라는 게 들어가나요? 윤리교육이 들어가는데 이것도 포커스가 클라이언트에 맞춰져있거든요. 보수교육 주로 다뤄지는 내용은 어떻게 서비스를 제공할거냐 정책이 어떻게 가고 있느냐 이런 부분이 굉장히 많고. 인권에 대한 교육을 할 때 보면 나는 그거 진짜 웃긴 거 같아요. 사회복지사도 인권에 대한 인식 전환이 되어야 한다는 거죠. 본인의 권리에 대해서는 알고 깨달아야 되는 거죠..

<표 12> 사회복지사의 직무교육 실태(해당 응답자, 단위: %)

	고용형태				시설형태				
	정규	무기	비정규	평균	이용	생활	협회	학교	계
직무교육기회	93.8	88.6	87.5	92.7	94.7	91.7	78.7	86.6	92.8
직무교육의 기관지원	89.4	85.3	79.9	88.1	91.7	84.1	74.7	78.4	88.0
직무교육경험	92.6	94.5	81.7	91.5	92.9	90.8	73.3	92.1	91.6
직무교육의 업무도움	87.7	90.8	83.0	87.4	89.4	84.9	73.3	89.7	87.4
직무교육만족	83.7	80.5	74.5	82.5	84.3	80.7	70.3	78.6	82.4
직무교육직장생활도움	85.3	82.1	79.6	84.4	85.8	83.5	71.6	82.4	84.4
공식적 슈퍼비전체계	72.0	42.4	61.9	68.9	75.4	63.4	60.3	27.6	68.6
슈퍼비전의 도움	72.4	52.4	64.8	70.2	76.1	64.1	65.7	39.8	70.0
슈퍼비전의 만족	65.7	40.0	59.0	63.2	67.9	60.0	55.2	30.5	63.0
직무 교육 횟수(연)	4.2회	3.3회	4.2회	4.1회	4.2회	4.1회	3.9회	3.1회	4.1회

는 사업 지침의 종사자 자격 및 배치기준에 사회복지사 자격증 소지자로 명기되어 있거나 사회복지사업법시행령 제6조제1항에서 정한 사회복지업무에 종사하는 자를 의미한다(주5일 40시간 이상 근무하는 자로써 기간제 근로자는 포함하되 단시간 근로자는 제외)

- 12) 설문조사 결과 남성이 여성에 비해 높은 직무교육의 경험을 갖는 것으로 나타났다. 직무교육의 불참사유에 있어서도 남성은 '직무에 적합한 교육이 아니라서' 또는 '본인이 원하지 않아서'의 항목에서 높은 응답이 나온 반면, 여성의 경우 '업무가 많아서'나 '교육해당자에 포함되지 않아서' 또는 '기관에서 보내주지 않아서'와 같은 응답항목이 높게 나타났다. 뿐만 아니라 남성이 여성에 비해 더 다양한 형태와 여러 가지 내용의 직무교육을 받고 있는 것으로 나타났다. 세부 내용은 실태조사 보고서 10장을 참조할 것.



또한 교육 프로그램이나 운영방식과 관련해서도 현재 사회복지사들이 이수하도록 되어 있는 보수교육들이 포괄적으로 사회복지사의 의무 위주 교육임을 지적하고 있다.<sup>13)</sup> 따라서 의무 위주 교육에서 탈피하고 사회복지사들의 노동인권에 관한 교육이 필요하다. 설문조사 결과 직무교육의 내용은 성희롱예방교육이 82%로 법정보수교육 75%보다 높았으며, 노동법교육 및 노동인권 교육과 같은 근로조건 향상에 대한 직무교육의 참여는 20~30% 수준을 보였다. 그나마 비정규직은 사회복지 교육훈련에서 배제되어 있었다. 결국 클라이언트 응대에서의 소진을 예방하기 위해서는 이용자 위주의 인권 교육이 아닌 사회복지사 자신의 인권을 중시하는 교육과정도 필요하다는 것이 현장 사회복지사의 지적이다.

<표 13> 사회복지사의 교육훈련 이수 경험(해당 응답자, 단위: %)

	고용형태			합계	시설형태			
	정규직	무기계약	비정규직		이용	생활	협회	학교
법정보수교육	82.9	40.4	40.3	75.4	77.1	83.2	53.0	14.6
산업안전보건교육	48.8	29.6	25.9	44.8	44.3	52.6	30.6	8.9
성희롱예방교육	86.7	72.1	57.5	82.4	81.8	88.1	57.1	69.0
노동법교육	26.0	17.8	9.9	23.5	20.8	31.9	20.3	7.3
노동인권교육	40.3	17.8	16.9	36.0	31.2	50.3	30.6	5.6

### 3. 노동과정-건강 및 감정노동

#### 3-1. 건강과 감정노동

산업화 이후 작업장 내 노동과정은 고용구조 및 위계관계 속에서의 노동환경과 노동조건에 영향을 미치는 지시감독 통제의 흐름을 포착하기 영역 중 하나다. 그런데 최근 서비스 사회화의 흐름 속에서 노동과정의 현상에서 사회적 이슈가

13) 사회복지사 보수교육은 사회복지시설 및 법인에 근무하고 있는 사회복지사만이 의무 대상이 되는 문제점을 갖고 있다. 현재 학교사회복지사, 의료사회복지사, 사회복지 전담공무원은 보수교육의 대상이 되지 못한다. 이런 이유로 학교사회복지사나 정신보건 사회복지사는 별도로 자체 보수교육을 실시하고는 있으나 여전히 사각 지대가 존재한다. 또한 노인일자리 전담기관(노인인력개발기관, 노인일자리 지원기관, 노인취업알선기관), 아동 보호전문기관, 가정위탁지원센터, 중증장애인 자립생활지원센터, 정신보건센터, 정신의료기관, 보육정보센터, 보육개발원, 성매매방지 중앙지원센터의 경우 많은 사회복지사들이 근무하고 있는 기관임에도 불구하고 법적으로 사회복지시설 종류에 포함되지 않아, 이들 기관이 사회복지법인에 의해 위탁받아 운영되는 경우가 아니라면 의무대상자에서 제외된다. 한편 보수교육의 필수영역은 '사회복지윤리와 가치', '사회복지실천'이며 '사회복지 정책과제와 법', '사회복지행정', '사회복지조사연구', '사회복지인권', '특별분야'는 선택영역이다(한국사회복지협회 보수교육센터).

되고 있는 정신건강이나 감정노동 등의 문제가 노동과정에서 매우 관심을 받고 있다. 감정노동이라는 용어는 미국의 사회학자 홀쉴드(A. R. Hochschild)가 그의 책 『관리된 마음』(1983)에서 개념화했고, 현재 학계 및 시민사회단체는 물론 정부 및 유관기관 등에서 공식적으로 사용하고 있다.<sup>14)</sup>

<표14> 감정노동의 학제간 각 분야에 걸친 개념/용어 사용의 접근법들

분야	용어	관심	비고
사회복지학	대리자(본인도 같은 경험 느끼는 듯) Vicarious Traumatization	관계론/윤리	
보건 및 간호학	공감 피로(동정심 감소, 거리두기) Compassion Fatigue	정신건강, 산업안전	
심리학(범죄)	대화(말) 유도 Verbal Judo	강압적 태도 지양	
사회 및 여성학	감정노동(EL)	상품화/소외/규제	표면/내면행위 문제
심리학(응용)	감정노동(EL)	치유/힐링	
경영 및 행정학	감정노동, 감정 관리 EL, Emotional Management	생산성/직무 몰입	표면행위 문제

주 : 사회학자 홀쉴드와 달리 경영학 내 조직이론에서 감정노동을 감정조절이론차원에서 접근하고 있는데, 대표적으로 Grandey(2000)는 감정노동이 개인의 건강이나 조직 건강성에 영향을 미치는 과정을 ‘상황적 단서 → 감정규제 과정(표면행위, 심층행위, 감정부조화, 자발적 연기) → 장기적 결과’의 세 단계로 설명하고 있음.

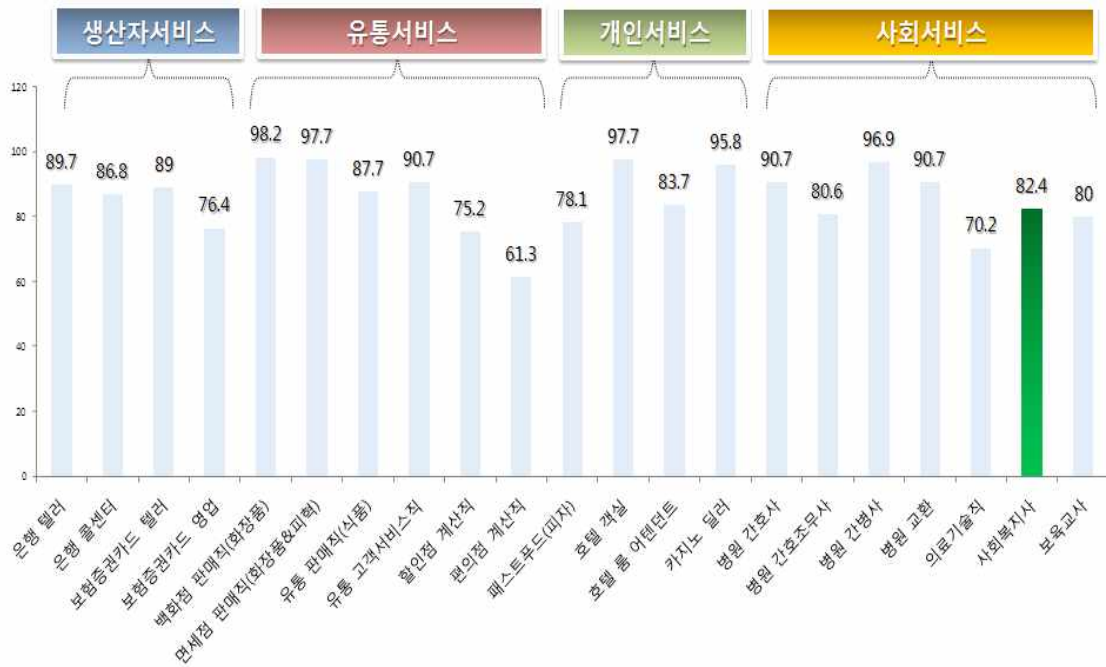
감정노동이란 고객이 따뜻한 시선과 관심을 받는다는 느낌을 가질 수 있도록, 외적인 외모나 표정, 몸짓 등을 유지하기 위해 노동자가 자신의 감정을 조절하고 관리하는 노동을 지칭한다. 대표적으로 항공기 승무원, 텔레마케터, 백화점 판매원, 레스토랑 점원 등인데, 각 해당 직종에 따라 조직에서 요구되는 감정노동의 성격이 상이하다.

현재 기업과 조직은 노동자의 감정이 상품화된 노동력으로 만들고 있으며, 개별 기업과 업종/직종에서 해당 조직의 감정표현규칙(display rule)에 따르도록 요구/강요(문서화된 매뉴얼, 지침)하고 있다. 또한 기업과 조직은 노동자가 감정규칙을 진심으로 내면화하길 원한다. 때문에 감정노동은 행위유형에 따라 표면행위와 내면(진심)행위로 구분되며, 직종별 감정노동 종류에 따라 긍정적, 중립적, 부정적

14) 감정노동 개념과 논의 외국 문헌은 Hochschild, Arlie Russell. 1983. *The Managed Heart: Commercialization of Feeling*(University of California Press).[국역: 이가람 옮김. 2009. 『감정노동』, 이매진], Grandey, A. A. 2000, "Emotion Regulation in the Workplace:A New Way to Conceptualize Emotional Labor," *Journal of Occupational Health Psychology* 5(1)을 참조 우리나라 서비스산업 감정노동 대응 및 규제양식 관련 자료는 김종진(2013)을 참조할 것.

감정노동의 3가지 행태로 구분하기도 한다.

<그림 4> 주요 서비스산업 감정노동 실태(단위: %)



주 : 감정노동 수행 반응 지표는 "내 일은 고객을 위해 감정을 조절해야 한다"에 대한 설문문항(4점, 사회복지사 5점 척도)에서 '그렇다' 혹은 '매우 그렇다'의 응답 빈도(%)를 의미.

자료 : 김종진(2013), 「감정노동 대응과 규제양식」, 『서비스산업 산재연구 : 감정노동』, 한국노동연구원, 223쪽 재인용.

최근에는 우리사회에서도 서비스산업 산재문제로 '감정노동'(Emotional Labour) 문제 또한 부각되고 있다. 이를 반영하듯 주요 서비스산업 사업장에서 감정노동으로 인한 정신적 질환(우울증, 공황장애 등) 결과도 제기되고 있는 상황이며, 감정노동 연구결과 직무소진과 연관성이 연구결과로 나오고 있는 상황이다. 이와 관련하여 우리나라 서비스산업 감정노동 실태(하위 4개 업종별)를 보면, 서비스산업 감정노동 수행은 52.3% 정도로 엘리 러셀 혹셀드의 감정노동 수행 기준(40% 이상)을 초과하고 있다. [그림4]에서 알 수 있듯이, 주요 서비스산업 감정노동 수행 결과조사에서, 사회복지사(82.4%) 또한 보육교사(80%)와 함께 사회서비스의 대표적인 감정노동 수행 직종으로 확인되고 있다. 그러나 이와 같은 감정노동은 현대 사회의 서비스 노동자들의 직무 만족도, 정신건강 등과 같은 삶에 심대한 영향을 끼친다.<sup>15)</sup> 그렇다면 사회복지사의 업무상 질병과 재해 상태

15) 세계보건기구(WHO)는 건강을 '육체적·정신적·사회적·영적으로 안녕한 상태'로 정의한다. 때문에 노사관계차

그리고 감정노동 등의 실태는 어느 정도 일까.

### 3-2. 업무상 질병과 재해

먼저, 설문조사 결과 사회복지사의 경우 지난 3년간 현재 일하고 있는 업무로 인해 아프거나 사고를 당한 적이 있는가라는 질문에 경험이 없는 경우 61.6%, 있는 경우는 38.4%로 나타났다. 경험이 있다면 그 중 정신적 질병이 17.2%, 육체적 질병이 16%, 육체와 정신적 질병 동시에 있는 경우는 5.2%였다. 아래 <표 13>은 사회복지사들이 근무 중에 경험한 질병의 종류와 그와 관련한 위험요인을 정리한 내용이다. 사회복지사들의 높은 직무스트레스<sup>16)</sup>, 휴식시간을 부족하게 하는 장시간 근로, 야간작업<sup>17)</sup>(교대, 3교대, 격일 근무)과 같은 노동조건이 사회복지사들의 건강문제를 발생시킬 수 있다.

<표 15> 사회복지사 업무상 질병과 관련 위험요인(단위: 명, %)

	질병 유경험	전체	관련 위험요인
위장질환(위장병 등)	57.7%(436)	755(100%)	직무스트레스
간장질환	6.9%( 41)	595(100%)	음주, 비만
심장질환	5.9%( 35)	589(100%)	직무스트레스
요통 및 디스크질환	49.1%(353)	719(100%)	장시간 좌식작업 입식작업 중량물 취급
근육질환(근육통 등)	58.7%(452)	770(100%)	하루 4시간 이상의 컴퓨터 작업(부적절한 자세)
혈관계 질환(하지정맥류 등)	8.6%( 51)	595(100%)	장시간 입식작업 또는 천천히 걷는 작업
발 질환(발가락 변형 등)	7.7%( 45)	587(100%)	상동
호흡기 계통 질환(목,알레르기 등)	31.6%(203)	643(100%)	목소리 과사용, 대기오염
무릎 및 관절 질환(골절 등)	25.5%(167)	655(100%)	장시간 입식작업, 걷기, 중량물 취급
<b>정신스트레스 질환(우울증)</b>	<b>59.9%(470)</b>	<b>785(100%)</b>	<b>직무스트레스(감정노동)</b>

현재 주 40시간 법정 노동시간에서 12시간 이상 초과노동 시킬 수 없으나 사회

원에서 보면 개별 노동자의 몸(신체)뿐 아니라 심리적·사회적인 차원에서 일과 삶의 균형에 대한 관심이 높아지고 있다.

- 16) 일반적으로 노동자들이 작업장에서의 직무스트레스가 유발하는 건강문제는 다양하다. 정신건강문제(우울증, 불안장애, 소진), 심뇌혈관질환(협심증, 심근경색, 뇌졸중), 근골격계 질환(근육경직, 통증민감성 증가), 소화기질환(위궤양, 역류성 식도염, 과민성 대장증후군), 피로 및 주의집중력 저하로 인한 작업장 내 사고, 면역력 저하에 따른 암과 같은 질병이 발생할 수 있다.
- 17) 설문조사 결과를 보면 사회복지사의 경우에도 야간작업을 하는 경우가 14%(2교대+3교대+격일근무)로 나타나, 적지 않은 사회복지사가 야간작업을 하는 것으로 나타났다.

복지시설은 개인 동의하에 가능(근로시간특례업종)하다. 때문에 사회복지사의 장시간 노동시간 기준은 52시간 이상이며, 60시간 이상에서 산재발생시 산재를 인정해주는 정부발표가 있었다. 위의 내용을 근거로 사회복지사의 근무시간을 52시간미만, 52~59시간, 60시간 이상으로 범위를 구분하여 성별에 차이가 나타나는지 확인하였다. 산업안전보건 차원에서 장시간 근로는 휴식부족과 관련되어 건강문제를 발생시킬 수 있다.

<표 16> 사회복지사의 성별 장시간 노동 현황(단위: 명)

1주일 근로시간	여성 사회복지사	남성 사회복지사
52시간 미만	91.9%(1,404)	95.6%( 671)
52~59시간	4.5%( 69)	2.1%( 15)
60시간 이상	3.6%( 55)	2.3%( 16)
전체	100.0%(1,528)	100.0%( 702)

<표 16>를 보면 52시간 이상 근무하는 경우가 여성은 8.1%, 남성은 4.4%로 남성보다 여성에게 초과근무의 비율이 높은 것으로 나타났다. <표 15>는 본 조사에서 확인한 여성사회복지사의 생식건강 관련 질병과 직업적 위험요인을 정리한 내용이다. 이와 같은 질병이 노동시간, 근무형태에 영향을 받는다는 점에서 남성에 비해 장시간 업무 노동을 하고 있는 여성 사회복지사의 건강권에 대해 주목할 필요가 있음을 보여준다.

<표 17> 여성사회복지사의 생식건강 상태와 문제점(단위: 명)

건강문제	있음	전체	직업적 위험요인
여성산부인과 질환(생리불순 등)	41.4%(279)	674(100%)	스트레스, 감정노동
비뇨기관 질환(방광염 등)	18.5%(117)	631(100%)	휴게시간 부족, 과로관련 면역력 약화
유산	3.0%( 17)	571(100%)	입식작업, 야간작업, 중량물 취급 등
사산	1.2%( 7)	567(100%)	상동

한편 설문조사 결과 현장에서 사회복지사가 질병이나 사고가 일을 하다 발생한 경우 어떻게 처리하느냐는 질문에는 ‘견딜만한 질병은 그냥 참고 넘어간다’가 41.6%로 가장 많은 응답을 보였으며, ‘작은 질병·사고는 자체적으로 처리하고, 큰 질병·사고는 산재처리 한다’가 29.7%로 두 번째로 높게 나타났다. ‘산재보험으로 처리한다’는 응답은 15.5%로 낮은 수치를 보였다. ‘산재처리를 안하고 시설

-기관에서 치료비 및 공상처리를 한다(3.8%)’, ‘산재보험에 대해 잘 몰라서 모든 질병·사고에 대해 전적으로 노동자 본인이 자비로 처리한다’는 응답도 3.8%로 나타났다.<sup>18)</sup>

### 3-3. 작업장의 안전 - 불쾌한 언행

사회복지사들이 폭언, 폭행, 성희롱처럼 신체적 안전을 위협받는 수준도 심각한 것으로 나타났다. 폭언의 경우 클라이언트로부터 당하는 경우가 가장 높았으며, 공무원의 경우에는 80%의 응답자가 주민으로부터 폭언을 당한 경험이 있었다. 이는 담당 업무의 특성상 민원인들로부터 폭언을 당하는 경우가 많을 것으로 보인다. 특이한 것은 학교사회복지사의 경우 상급관리자로부터 폭언을 당한 경우가 가장 높게 나타났다. 이는 학교의 부장이나 교감, 교장 등이 학교사회복지에 이해가 적을 경우 사회복지사에 대한 폭언으로 나타나는 것으로 추정된다. 폭행을 당한 경험도 상당 수준 높은 것으로 나타났다. 특히 사회복지공무원과 생활시설에서 근무하는 사회복지사들이 클라이언트로부터 폭행을 당한 경우가 많은 것으로 나타났다.<sup>19)</sup>

---

18) 산재보험을 신청하지 않는 사유의 1순위는 가벼운 사고나 질병이기 때문이라고 응답한 경우가 50.8%로 절반을 차지하였다. 그러나 ‘보험처리 등 절차나 과정이 복잡하고 귀찮아서(12.9%)’, ‘산재보험제도에 대해서 잘 몰라서(9%)’와 같이 정보의 부족을 포함하여 절차상의 도움이 충분치 않기 때문에 신청하지 않는 경우가 21.9%로 적지 않은 수치로 나타났다. 또한 ‘산재보험을 신청하면 불이익을 받을 것 같은 분위기 때문에(12.8%)’, ‘사업장의 윗사람(상사나 관리자)이 신청하지 말라고 해서(4.6%)’ 라는 이유도 전체 중 17.4%로 적지 않아 사회복지사들이 산재보험을 처리하는데 있어 압력을 받는 경우가 있음을 알 수 있다.

19) 현재의 법제도를 통한 적극적 대응방안(사전 예방)과 함께 제한적 수준에서 사후적 관리 차원의 방안도 함께 고려되어야 한다. 예를들면 서울근로자건강센터는 유통업관리자 치유프로그램에 ‘나와 감정노동의 이해’, ‘스트레스풀기(미술치료)’등을 포함하여 정신적 스트레스, 감정노동, 우울증에 노출되기 쉬운 노동자를 지원하고 있다.

<표 18> 사회복지사의 불쾌한 언행 경험(폭언, 폭행, 성희롱 경험, 단위: %)

	동료로부터	상급관리자로부터	클라이언트로부터
<b>1) 폭언(언어)</b>	6.4	13.3	<b>28.9</b>
정규직	6.0	12.8	<b>29.4</b>
무기계약직	10.1	23.4	<b>27.1</b>
비정규직	7.0	12.0	<b>26.3</b>
<b>2) 폭행(신체)</b>	0.4	0.6	<b>8.7</b>
정규직	0.4	0.6	<b>9.8</b>
무기계약직	0.7	1.2	<b>4.8</b>
비정규직	0.4	0.4	<b>3.5</b>
<b>3) 성희롱(성추행포함)</b>	1.7	2.7	6.4
정규직	1.6	2.4	6.9
무기계약직	1.8	6.6	5.5
비정규직	2.5	3.2	3.5
<b>4) 따돌림</b>	<b>3.7</b>	<b>3.4</b>	1.1
정규직	3.4	3.5	1.2
무기계약직	5.4	1.8	-
비정규직	4.6	3.9	1.8

성희롱의 경험도 상당히 높은 수준으로 나타나는데 대부분 클라이언트로부터 성희롱을 당한 것으로 나타났다. 이처럼 사회복지사들이 주민이나 클라이언트로부터 신체적 안전을 저해받고 있는 수준이 심각하다고 할 수 있으며, 이에 대한 기관이나 지방정부 차원의 보호 대책이 필요함을 보여준다. 특이한 것은 학교 사회복지사의 경우 상급자로부터의 성희롱이 심각한 것으로 나타난 점이다. 이는 학교 관리자들이 대부분 나이가 어린 여성 사회복지사들에 대해 성희롱을 한 것으로 보이며 이에 대한 특별한 대책이 필요하다고 할 수 있다.

이러한 피해가 발생했을 경우 대부분의 사회복지사들은 개인적으로 참고 넘기거나 동료들과 푸념이나 하소연하는 방법으로 대응하고 있었다. 또한 사회복지공무원들의 경우 약 절반정도가 주위의 공무원들로부터 도움을 받지 못하고 있었다. 그러나 이러한 대응은 적절한 문제해결방법은 아니며 오히려 사회복지사들의 우울감이나 소진을 높이는 요인으로 작용할 수 있다. 따라서 이러한 피해를 당한 사회복지사들이 실제 이용할 수 있는 기구를 만들어야 한다.

다른 한편으로 사회복지사 폭언, 폭행, 성희롱 등의 문제는 기존 법제도(고평법)를 좀 더 실효성 있게 하기 위해서는 가해 클라이언트에 대한 사업주(기관장)의 제재의 권리와 의무를 명시하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 이와 관련하여, 「산업안전보건법」의 ‘제26조(작업중지)’조항을 사회복지업무 현장에 적극 적용할

필요가 있다. 이 조항은 ‘산업재해가 발생할 급박한 위험이 있을 때 또는 중대재해가 발생하였을 때에는 즉시 작업을 중지시키고 근로자를 작업장소로부터 대피시키는 등 필요한 안전·보건상의 조치를 한 후 작업을 다시 시작’해야 한다고 사업주의 의무를 명시하고 있다. 결국 클라이언트 등으로부터의 폭언, 폭행, 성희롱 등의 문제를 사회복지현장에서 발생하는 ‘중대재해’의 하나로 인식하고 이로 인한 사회복지 종사자의 피해를 예방하기 위해서는 본 법안의 준수 등을 강력히 요구할 수 있어야 한다.<sup>20)</sup>

<참조 1> 우리나라 「산업안전보건법」 제26조(작업중지 등)

---

제26조(작업중지 등) ① 사업주는 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있을 때 또는 중대재해가 발생하였을 때에는 즉시 작업을 중지시키고 근로자를 작업장소로부터 대피시키는 등 필요한 안전·보건상의 조치를 한 후 작업을 다시 시작하여야 한다.

② 근로자는 산업재해가 발생할 급박한 위험으로 인하여 작업을 중지하고 대피하였을 때에는 지체 없이 그 사실을 바로 위 상급자에게 보고하고, 바로 위 상급자는 이에 대한 적절한 조치를 하여야 한다.

③ 사업주는 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있다고 믿을 만한 합리적인 근거가 있을 때에는 제2항에 따라 작업을 중지하고 대피한 근로자에 대하여 이를 이유로 해고나 그 밖의 불리한 처우를 하여서는 아니 된다.

④ 고용노동부장관은 중대재해가 발생하였을 때에는 그 원인 규명 또는 예방대책 수립을 위하여 중대재해 발생원인을 조사하고, 근로감독관과 관계 전문가로 하여금 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 안전·보건진단이나 그 밖에 필요한 조치를 하도록 할 수 있다.

⑤ 누구든지 중대재해 발생현장을 훼손하여 제4항의 원인조사를 방해하여서는 아니 된다.

---

<참조 2> 호주 뉴사우스웨일즈주 작업장 보건 및 안전수칙 위반 처벌 규정

위반 범주	위반 수준	벌칙(작업장)	벌칙(고용주)
제1범주	고용주(작업장)가 보건 및 안전에 관해 전혀 개의치 않은 상태에서 피고용인에게 업무를 수행케 하여 피고용인이 사망, 부상 및 질병에 노출된 경우	3백만 달러	6십만 달러 벌금 및 5년 징역형
제2범주	고용주(작업장)가 보건 및 안전 수칙을 지키지 않아 피고용인이 사망, 부상 및 질병에 노출된 경우	1백5십만 달러	3십만 달러
제3범주	고용주(작업장)가 보건 및 안전 수칙을 준수하지 않은 경우	5십만 달러	1십만 달러

20) 호주 뉴사우스웨일즈 주의 「작업장 보건 및 안전법」과 같이 클라이언트로부터의 폭력, 이에 따른 심리적 불안 및 스트레스 등의 위험에 노출되지 않기 위한 노력을 고용주에게 요구하거나, 미국의 매사추세츠의 「사회복지 안전법」과 같이 사회복지사들의 폭력대응팀 구성, 자기방어 트레이닝의 제공 등을 명시하는 것은 좋은 예가 될 수 있다



<참조 3> 미국 매사추세츠 주 사회복지 안전법(2013년 2월)

Health and Human Services 사무국은 이법의 규정과 관련하여 다음과 같은 사항을 시행하기 위해 6개월 내 법 발효날짜를 공포한다. 자격증과 인증을 받고 클라이언트에게 직접서비스를 제공하는 모든 서비스, 그리고 Health and Human Services에서 지원을 받는 모든 서비스는 업무 폭력 예방과 위기대응 계획을 사회복지사, 휴먼서비스 노동자, 자원봉사자 그리고 모든 다른 근무자들을 위하여 매년 갱신한다. 각 프로그램은 그 계획을 요청하는 어떤 근무자에게라도 업무 폭력 예방과 위기대응에 관한 계획을 제공할 수 있어야 한다.

직장 폭력예방과 위기대응 계획은 다음과 같은 사항을 포함할 수 있다: (a) 직접서비스를 제공하는 사회복지사, 휴먼서비스 노동자, 자원봉사자 그리고 모든 다른 근무자들을 위협하는 모든 업무폭력을 기록하는 시스템 마련; (b) 어떠한 사건도 대응할 수 있는, 폭력예방과 위기대응계획에 관한 준비; (c) 업무폭력과 위기대응에 관한 지침을 각 근무자들에게 제공; (d) 업무 폭력과 위협에 관한 교육과 트레이닝을 수행; (e) 폭력예방과 폭력 대응팀, 폭력 발생시 모든 근로자들을 지원할 수 있는 지원팀의 유지와 발전. 트레이닝을 제공하지 않는 그 기관의 프로그램은 근무자들에게 Health and Human Service s에서 개발되고 제공된 트레이닝에 등록하도록 요청할 수 있다.

### 3-4. 감정노동과 소진 및 우울증

사회복지사의 감정노동은 감정표현의 다양성과 감정표현의 내면행위영역에서 감정노동의 수준이 높은 편이다. <표 19>에서 알 수 있듯이, 사회복지사 표면행위(37%)보다 내면행위(82%)가 많은 것으로 확인된다. 특히 사회복지사는 감정노동의 격차 부조화(내면행위-표면행위 : 1.0점) 수준은 타 서비스 직종(콜센터 0.9점)에 비해 높은 상태다. 사회복지사 내부 형태별 감정노동 수준은 3.9점이며, 사회복지공무원은 4.2점으로 상당히 높은 수준이라고 할 수 있다. 이러한 결과는 사회복지의 직업 윤리와 연관이 있는 결과이기는 하지만 감정노동은 사회복지사의 정신건강과 밀접한 관계가 있으므로 이에 대한 적절한 대책이 필요하다.

<표 19> 사회복지사의 감정노동 실태

감정노동	비교 지표	그렇지 않은편 (전혀 + 그렇다)	그저 그렇다	그런 편 (매우 + 그런편)
표면행위 (surface)	나는 클라이언트에게 진심에서 우러나와 웃는 경우보다 일부러 웃는 경우가 더 많다.	35.9%	27.1%	37%
<b>감정노동 격차-차이</b>		31.6% (32.2%)	13.8% (13.5%)	45.4% (45.7)
내면행위 (deep)	나는 클라이언트에게 친절한 감정을 실제로 느끼기 위해 노력한다.	4.3%	13.3%	82.4%
	나는 클라이언트를 대할 때 클라이언트의 기분이나 요구사항에 맞추기 위해 나 자신의 감정을 조절한다.	3.7%	13.6%	82.7%

<표 20> 사회복지사의 감정노동 수준(단위: 0점~5점)

사회복지사	감정노동 유형	감정노동 다양성	4.0
		감정노동 표면행위(거짓된 표정)	3.0
		감정노동 내면행위(질실된 표정)	4.0
	근무기관	이용시설	3.9
		생활(보장)시설	3.7
		협회, 재단, 단체	3.9
		학교	4.0
평균		3.9	
사회복지 공무원		4.2	

<표 21> 사회복지사의 우울과 소진

	시설 유형				
	이용시설	생활시설	협회 등	학교	전체
우울감	2.8	2.1	2.9	3.7	2.6
(우울감 4점 이상 비율)	(35.3)	(24.8)	(33.8)	(53.5)	(32.6)
소진	3.0	2.8	3.0	3.3	2.9

한편 <표 21>에서 알 수 있듯이 사회복지사의 소진 수준은 평균 2.9점으로 보통 수준이라고 할 수 있다.<sup>21)</sup> 다만 학교사회복지사의 소진 수준이 3.3점으로 다소 높은 편이다. 그러나 우울감은 평균 2.6점으로 비교적 우울감이 높은 것으로 볼 수 있다. 일반 인구의 우울증상이 10%내외로 보고되는 것에 비해 4점 이상의 비율이 32.6%나 되는 것은 사회복지사의 정신건강이 매우 심각한 상태라는 것을 보여준다. 특히 학교사회복지사의 경우 53.5%나 되는 것은 매우 위험한 수준이라 할 수 있다. 사회복지사의 정신건강을 위한 개별적 대책뿐만 아니라 제도적 차원의 대책이 필요함을 보여준다.

예를 들면 실태조사에서 학교사회복지사의 우울감이 상당한 것으로 조사되었다 (가벼운 우울증상을 갖고 있는 응답이 40%이상임). 학교사회복지사의 98% 이상이 계약직임을 감안할 때 고용불안에 대한 해소가 요구되고 있다. 학교 사회복지사의 근속기간이 짧고<sup>22)</sup> 기관 당 1인 배정이라는 점에서 타 직무를 수행하는 동

21) 국내외 선행연구들에서 국내 사회복지사의 작업장 소진(burn-out) 연구들이 조사되어 학문적 정책적 개선방안들을 제시하고 있음. 소진은 정서적 탈진(emotional exhaustion), 일로부터 거리를 두는 비인간화(depersionalization), 냉소적인 경향(cynicism), 업무성과 저하 등 부정적 영향 초래한다.

22) 민주통합당 유기홍 의원의 '2013년 학교비정규직 기본현황 분석결과'에 따르면 서울지역 학교 사회복지사의 평균 근속기간은 12개월인 것으로 조사되었다.

료들과의 교류에서 한계를 가질 수 있다는 점을 고려할 때 이들의 우울감 및 그로 인한 심리적 소진을 해소하기 위한 노력이 필요할 것이다. 더불어 정신보건 생활시설의 경우 24시간 운영됨에도 불구하고 1~2인이 근무하는 경우가 있어 위급한 상황에 대처하기 어려움을 호소하였다. 기관별 특성을 감안하여 인원 층원의 노력이 병행되어야 할 것이다.

## 4. 노동시장 이동 - 이직 및 예비노동자

### 4-1. 이직 문제

일반적으로 사회복지사의 근속연수가 짧고 잦은 이직 문제는 내부 노동시장의 측면에서도 중요한 해결 과제 중 하나다. 설문조사 결과 사회복지사 중 이직의사가 있는 사람은 전체 조사대상자 중 22.3%였다. 이직의사의 이유로는 근로조건 및 근로환경 등 근로여건에 대한 불만족이 가장 높은 비율을 보였다.

<표 22> 사회복지사의 현 직장 이직의향 이유(중복응답)

	1순위		2순위		1, 2순위 합계	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
근로여건(근로조건 및 근로환경 등) 불만족으로	238	42.3	90	20.2	328	32.5
전공, 지식, 적성 등이 맞지 않아서	50	8.9	35	7.9	85	8.4
직장 혹은 현재 일이 전망이 없다고 생각되어서	73	13.0	86	19.3	159	15.8
직장내 인간관계 때문	46	8.2	70	15.7	116	11.5
개인 또는 가족적인이유 (건강, 학업, 육아등)	66	11.7	37	8.3	103	10.2
일이 임시적이거나 일이 완료되어서	10	1.8	9	2.0	19	1.9
일거리가 없거나 시설 사정이 어려워서	-	-	3	0.7	3	0.3
계약 기간이 끝나서	24	4.3	20	4.5	44	4.4
권고사직, 정리해고로 인해	1	0.2	1	0.2	2	0.2
직장의 휴업, 폐업, 파산으로 인해	2	0.4	1	0.2	3	0.3
기관특성(법인, 종교) 문제로인한갈등	12	2.1	24	5.4	36	3.6
기타	41	7.3	69	15.5	110	10.9
계	563	100.0	445	100.0	1008	100.0

이직을 계획하고 있는 조사대상자들 중 이직분야가 사회복지분야인가에 대한 질문에서는 ‘예’라고 응답한 사람이 265명(66.2%), ‘아니오’가 161명(47.8%)으로

사회복지분야로 이직을 계획 중인 사람이 더 많은 것을 알 수 있다. 다음으로 현 직장에서의 이직을 하려는 이유에 대한 질문에 대한 응답 결과를 살펴보면, 1순위에서는 ‘근로여건 불만족으로’가 238명(42.3%)가 가장 많았고, 그 다음으로는 ‘직장 내 인간관계 때문’이 73명(13.0%)’, ‘개인 또는 가족적인 이유’가 66명(11.7%), ‘전공, 지식, 적성 등이 맞지 않아서’가 50명(8.9%) 등의 순으로 나타났다.

한편 고용형태에서는 무기계약직 등 비정규직 지위가 정규직보다 이직의사의 비율(29.5%)이 높았다. 근무기관 중에서는 학교사회복지사가 전체 조사대상자의 이직 의사 비율보다 높은 수준(34.4%)을 보였다. 학교사회복지사의 대부분이 무기계약직이나 비정규직이라는 사실에 기인한다.

<표 23> 사회복지사의 직장생활과 이직 의사 문제

구 분			이직의사 있는 비율
일반적 특성	고용형태	정규직	20.9
		무기계약직 외	29.5
	근무기관	이용시설	25.8
		생활시설	14.6
		협회/재단/단체	24.3
	학교	<b>34.4</b>	
인사제도	부당한 인사배치 경험	있음	44.0
		없음	19.4
부당처우 경험	종교로 인한 부당 처우	있음	50.7
		없음	21.6
	종교로 인한 따돌림	있음	50.0
		없음	22.1
	클라이언트에 대한 부당 처우	있음	50.3
		없음	20.2
직장과 가정생활의 병행 정도 (WLB, work life balance)	그런편	18.5	
	그렇지 않은 편	35.5	
전 체			22.3

사회복지사들의 이직의사는 근로조건에 대한 불만족에서도 비롯되지만 조직에서 부적절한 상황을 경험했을 경우 이직의사가 더 높아지는 것에 주목할 필요가 있다. 즉, 부당한 인사 조치를 경험했거나(44.0%), 종교와 관련되어 부당 처우를 경험하거나 클라이언트에 대한 부당처우를 요구받은 경험이 있는 사회복지사의 경우 이직의사가 50%대로 상승한다.<sup>23)</sup>

### <사례 13> 직장 내 부당 대우 경험

사회복지사의 경우 회사의 부당한 압력 및 불법연장시간초과근무, 폭언 등에도 정정당당하게 나설 수 없는 환경이 조성되어 있습니다. 이직으로 해결 할 수밖에 없는 사회복지사의 현실은 너무 당연 하듯 조성되어있어요(현직 사회복지사).

### <사례 14> 일과 가정 양립 어려움

그리고 출산과 육아를 해서 쉬었던 친구들이 다시 직업을 구하는 것도 굉장히 쉽지 않은 걸 내가 옆에서 지켜보니까, 그냥 같은 여자로서 그럼 나는 출산을 하고 일을 계속 할 수 있을까? 뭐 그런 것들? 그런데 이제 진입을 하고 나서도 언젠가는 내가 출산을 해야하잖나요. 근데 이제 뭐 맨날 퇴근이 8시 9시인데 내가 만약 출산을 해도 아이를 임신했어도 8시 9시에 퇴근하는 게 과연 체력적으로 가능할까?(이직 사회복지사).

### <사례 15> 기관/법인의 종교활동 강요

그 전까지는 그런 게 없었는데 그 교회에 출석 이런 것을 강요해서 뭐 한 달에 한번 가야되고, 그 전에 있을 때는 자체 예배나 이런 것은 있었긴 한데 옮기고 난 다음에 거기에서 그 교회 출석은 매번은 아니더라도 한 달에 한번, 한 달에 두 번 이거를 요구를 강요를 해서 출석을 하고 그랬다고 하더라고요(이직 사회복지사).

### <사례 16> 기관장 교체 후 새로운 조직의 변화 강요

기관에선 자발적으로 어쨌든 간에 정리하는 거지만, 기관장은 새로 바뀌었으니까 네가 나가주는 게 맞겠다고 명확하게 했어요. 나가지 않으면 너 그냥 정리하자. 처음에 그랬어요. 어떻게 할래. 열심히 할게요. 그래? 열심히 해도 힘들 텐데? 그 다음에는 정리하자 언제까지 정리 할래, 정리 안 할 거면 징계위원회를 만들어야겠다. 이런 거죠. 기관장이 새로 오면서 중간관리자니까 첫 번째 기관장의 입장에서 중간관리자들을 내 사람으로 바꾸고 싶다는 욕망이 명확했어요(이직 사회복지사).

따라서 사회복지사의 이직을 예방하기 위해서는 근로조건을 개선하는 것도 필요하지만 조직 내에서의 부당 처우를 노동권 침해 요소로 인식하고 이를 근절하는 조치가 필요하다. 또한 일과 가정생활을 병행할 수 있는 업무환경이 아니라고 인식하는 사회복지사들이 이직의사가 높게 나타났다. 이는 여성 사회복지사가 더 많은 특성과 관련된 요인으로 모성권과 관련하여 일·가정 양립이 가능한 환경조

- 23) 사회복지시설에서 승진, 채용이나 직장 내 업무 역할 등에 대한 성차별을 극복하기 위한 제도적 보안과 정책적 개선대책이 필요하다. 현재 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」이 존재하고 있으나, 여성 비율이 높은 사회복지 특성을 고려한 제도적 보안이 필요하다. 우선, 관련 법률(제7조 1항과 2항)에서 채용과 직무의 수행 등과 관련된 남녀 차별을 하여서는 아니 됨을 명시하고 있으나, 제25조에서 이러한 분쟁을 근로자가 신고하였을 때 노사협의회에 고충의 처리를 위임하는 등 자율적인 해결을 명시하고 있다. 상기한 바와 같이 사회복지시설의 경우 조직의 규모가 30인 미만이 대부분이기에 노사협의회 설치 예외 사업장이 다수이다. 따라서 현재의 여성 사회복지사의 채용, 승진 및 직장 내에서의 다양한 차별과 인권침해 내용을 해결하기 어려운 구조다.

성이 필요하다.

한편 사회복지사의 이직에 따른 고용형태 변화를 살펴보면, 전체 임금노동자의 이직에 따른 고용형태 변화가 다양한 반면 사회복지사의 경우는 노동시장 특성(전공)을 반영하듯 단조롭게 나타난다. <표 24>에서 알 수 있듯이, 민간부문 사회복지사는 정규직에서 정규직으로 가는 비율이 83.4%이고, 비정규직에서 정규직으로 가는 비율이 16.6%로 나타난다. 이직경험이 있는 사회복지사(공무원)는 비정규직에서 정규직으로 변경된 비율이 100%이다. 특히 사회복지사의 이직에 따른 고용형태는 정규직에서 정규직으로 가는 비율이 높은 가운데, 직전 직장 대비 소득 수준이 향상되는 비율은 높지 않다. 1년 이내 이직경험이 있는 사회복지사(민간) 중 직전 직장보다 소득이 높다는 비율은 22.3%인 반면 직전 직장보다 소득이 낮아졌다는 비율은 37.9%에 이르고 있다.<sup>24)</sup>

<표 24> 사회복지사 이직 경험자 고용형태 변화

구분		사회복지사 (민간)	사회복지사 (공무원)	전체 임금 노동자
이전직장	현재직장			
정규직	→ 정규직	83.4%		42.7%
정규직	→ 비정규직			10.0%
비정규직	→ 정규직	16.6%	100.0%	11.3%
비정규직	→ 비정규직			26.6%
비임금근로자	→ 정규직			4.2%
비임금근로자	→ 비정규직			4.7%
합계		100.0%	100.0%	99.5%

주 : 전체 임금노동자에서 무응답을 제외하였음.

자료 : 한국고용정보원의 산업·직업별 고용구조 조사('OES') 데이터 2009년 원자료 재분석. 아래 동일

<표 25> 사회복지사 직전 직장 대비 소득 수준

	사회복지사(민간) 이직	전체노동자 이직
직전 직장보다 적다	37.9%	25.3%
직전 직장과 같다	21.6%	39.7%
직전 직장보다 많다	22.3%	29.1%
무응답	18.2%	5.9%
합계	100.0%	100.0%

24) 사회서비스 전문직 중 사회복지사의 이직경로가 다양하지 못하고 평균 근속기간 및 내부 승진 사다리가 제한적이라는 것을 고려하면 사회복지사의 중장기적으로 협회 및 관련 조직에서 재취업 및 퇴근 프로그램 등이 모색되어야 한다.

## 4-2. 예비 사회복지사

2013년 조사 결과 예비 사회복지사인 학생들을 대상으로 한 조사에서 응답자의 82.5%가 사회복지분야로 진로를 희망하고 있었다. 그러나 이중 민간사회복지시설로 진로를 희망하고 있는 경우는 53.4%에 그치고 있다.<sup>25)</sup> 그런데 예비 사회복지사들은 전체 응답자의 약 1/3이 실습이나 인턴과정에서 차별이나 인권침해를 경험한 것으로 나타났으며, 차별이나 인권 침해가 일어나는 주요 영역은 출신 학교, 학력, 종교, 연령, 성의 순이었다. 특히 사회복지시설 다수가 종교기관에서 운영하기에, 종교에 대한 차별이나 인권침해가 발생(비수도권 2배)하고 있는 것이다.<sup>26)</sup>

문제는 사회복지 현장의 주된 차별이 ‘직접차별’뿐 아니라, ‘간접차별’ 현상까지도 확인되고 있다. 예를 들면 출신학교와 학력 차별은 ‘학교’(86건), ‘종교’(43건)가 높았다. 이는 학제(2년제와 4년제 차별)뿐 아니라 특정 출신학교만을 선호하거나 배제하는 상황이 나타나고 있기 때문이다. 실제로 사회복지사 자격증과 무관하게 채용과정에서 ‘학력에 대한 차별’이 공공연하게 발생하고 있는 현실을 보여주는 결과이다.

<표 26> 예비사회복지사의 실습 및 인턴과정에서 차별, 인권침해현황

항 목	있음	항 목	있음
인종 또는 피부색	2.3%( 5)	학력	16.7%(36)
성(젠더 gender)	9.3%(20)	출신 학교	23.3%(50)
성적 지향	5.1%(11)	종교	20.0%(43)
연령	16.3%(35)	정치 또는 사회적 의견	7.0%(15)

또한 채용과정에서 공채 방식을 활용하고 있으나, 여전히 특정 학교의 후배들을 선호하는 ‘특채’방식이 비공식적으로 만연해 있음을 반영하는 결과다. 이를 반영하듯 사회복지시설로의 진로와 관련하여 차별과 인권 침해 경험이 더 많은 비수도권, 2년제 학생들이 사회복지시설로의 진로를 희망하는 정도가 낮은 것으로 나타나 실습지도나 인턴과정 차별 해소가 사회복지 현장의 미래과제 중 하나로 보여 진다.<sup>27)</sup>

25) 사회복지분야 중에서 사회복지기관 323(53.4%), 보육시설 47명(7.8%), 사회복지직 공무원 92명(15.2%), 상급학교 진학이 37명(6.1%)로 나타났다.

26) 설문조사 결과 응답자 중 11.9%가 폭언, 폭행, 성희롱을 당한 경험이 있었으며, 가해자는 주로 클라이언트(58.8%), 기관의 사회복지사(24.7%)였다.

<표 27> 예비사회복지사들이 인식하는 인권 관련 교육 필요성

구 분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	그렇다	매우 그렇다	평균
1) 대학(전공)과 협회에서 노동인권 관련 교육 프로그램 신설	5 (0.8%)	81 (13.3%)	434 (71.0%)	91 (14.9%)	3.0
2) 사회복지 실습생들에게 근로기준법 등 기초 노동법 교육	3 (0.5%)	49 (8.0%)	426 (70.0%)	131 (21.5%)	3.1
3) 실습 기관 및 시설에서 실습생들에 대한 성희롱 예방교육	5 (0.8%)	84 (13.8%)	392 (64.6%)	126 (20.8%)	3.1
4) 실습 기관 및 시설에서 실습생들에 대한 산업안전보건교육	4 (0.7%)	56 (9.2%)	418 (68.5%)	132 (21.6%)	3.1

이와 관련하여 우리나라 사회복지 관련 이해관계 조직(학계, 사회복지사협회, 노동조합, 복지단체 등)에서 독일 청년 조직인 청년 DBSH (Junger DBSH)의 사회복지 예비노동자 및 실습생 개선 활동을 참고할 필요가 있다. 이 조직은 최근 독일 사회복지 학제 개편과정에서 발생하는 부작용에 대한 문제제기를 진행하며, 대학교 사회복지 전공 과정에서 부족한 실습 및 강의 커리큘럼에 대한 문제제기, 더 나아가 학업을 마친 이후 노동시장 진입을 위한 상담, 노동시장 조건 개선 등에 관한 활동(볼로냐 프로세스 Bologna-Prozess)을 진행하고 있다.<sup>28)</sup>

27) 설문조사 결과 예비사회복지사(대학 전공자)는 노동자인가 라는 질문에 62.3%(377명)가 노동자라고 응답하였고, 37.7%(228명)은 그렇지 않다고 응답했다. 결국 약 3분의 1 가량은 현재 노동자 의식이나 정체성이 미약한 것으로 확인된다.

28) 독일 DBSH는 학생, 직업교육생 또는 실습생이 회원인데, 주로 교육과정에서 발생하는 문제에 대한 논의를 주도하며 취업을 앞둔 청년 구직자를 위한 지원 활동을 목적으로 2012년 5월 첫 활동 시작 했다. 주요 활동 과제 중 졸업 또는 직업교육 이후 사회복지사 및 사회복지 영역에서 일을 막 시작하는 청년 취업자들에게 좀 더 전문적이고 구체적인 직업관을 세우는데 도움을 주기도 한다.



## IV. 사회복지사 이해대변 조직의 역할과 기능

### - 사회복지사협회, 노사협의회, 노동조합

#### 1. 사회복지 의사소통 및 참여구조

현재 사회복지시설 내 사회복지사의 다양한 의사소통 참여구조는 법제도적 공식 기구와 자율적 공식 기구로 구분할 수 있다. 전자는 주로 근로자참여와협력증진에 관한 법률에 근거를 둔 ‘노사협의회’와 사회복지사업법(제36조)에 근거를 둔 ‘운영위원회’가 법적 의무 설치 공식 기구이며<sup>29)</sup>, 후자는 주로 노동조합 및 노사관계조정법(노동조합, 헌법 33조 노동3권)과 사회복지사업법(사회복지사협회, 사회복지사업법 제46조)에 근거를 둔 자율적 공식 기구다. 사회복지사의 의사소통과 참여기구 모형은 <그림 5>와 같다.

<그림 5> 사회복지사 조직 의사소통과 참여구조 모형

		법제도적 근거	구속력과 의제
<b>법적 공식 의무 기구</b>	사회복지시설 '운영위원회'	사회복지사업법(제36조)	설치: 의무, 운영 의제: 기관 운영 및 처우
	개별 사업장 '노사협의회'	근로자참여 및 증진에 관한 법률(근참법)	설치: 의무(30인), 협의 의제: 처우 및 운영
<b>제도 공식 선택 기구</b>	복지사 조직 '사회복지사협회'	사회복지사업법(제46조)	조직: 의무(구속 낮음), 운영 의제: 지식, 기술, 교육, 복지
	노동자 조직 '노동조합'	노동조합 및 노사관계조정법(노조법)	조직: 선택(구속 높음), 합의 의제: 처우, 환경, 운영, 정책

29) 운영위원회는 사회복지시설운영의 민주성, 투명성 제고 및 생활자의 권익향상 등을 위해 모든 사회복지관, 시설에 설치 운영하도록 하고 있다. 다만, 사회복지시설 운영위원회는 시설 규모에 따라(생활자수 10인 미만 3개 소당 1개, 20인 미만 2개 소당 1개, 20인 이상 1개 소당 1개) 운영위 설치에 차이를 두고 있으며, 위원장 및 시설의 장 각 1인을 포함하여 5인 이상 10인 이하 위원으로 구성하도록 되어 있다. 위원은 1.시설의 장, 2. 시설 거주자 대표, 3. 시설 거주자의 보호자 대표, 4. 시설 종사자의 대표, 5. 해당 시.군.구 소속의 사회복지업무 담당 공무원, 6. 후원자 대표 또는 지역주민, 7. 공익단체에서 추천한 사람, 8. 그 밖에 시설의 운영 또는 사회복지에 관한 전문적 지식과 경험이 풍부한 자로 명시되어 있다. 운영위원회 논의사항(분기별 1회)은 가)시설 운영계획 수립 및 평가, 나)복지프로그램 개발 및 평가, 다)시설종사자 근무환경 개선, 라)시설거주자의 생활환경 개선 및 고충처리 등에 관한 사항을 다루도록 명시하고 있다.

먼저, 사회복지사 실태조사에서 현장 사회복지사의 비민주적 사회복지 시설 운영과 관련된 의견들이 확인되고 있다. 사회복지사 의견을 종합해보면 사회복지시설 내 기관장의 자의적이고, 독단적 운영으로부터 비롯되는 문제부터, 사회복지시설 인사승진 문제까지 매우 폭넓은 사회복지 시설 평가 및 운영의 부조리한 관행과 위법적인 행정 운영문제다. 물론 이와 같은 문제들이 특정 사례에 국한된 문제일 수도 있겠지만, 지난 수십 년 동안 사회복지 종사자들에게서 제기되었던 사안들이 다시 확인되고 있는 것이다.

<사례 17> 사회복지시설 비민주적 운영 문제

건의도 할 수 없는 1인 독재체제로 운영되고 있습니다. 서류상 표시나지는 않으나 모든 운영이 시설장 개인의 욕구해소와 여가활동을 위해 결정되고 시행됩니다. 기관장에 따라 기관이 발전하거나 그렇지 않을 수도 있습니다. 항상 현상유지만 하는 상황에서 직원들은 좌절감 무능함을 느낍니다. 개인 사회복지법인의 경우 되물림 됩니다. 기관의 관료적인 운영구조, 불평등한 의사소통 구조, 슈퍼바이저로서 슈퍼비전 부재, 불투명한 예산구조 등 운영의 민주적, 합리적 개선이 필요합니다.

<사례 18> 사회복지시설 비리와 기관장 자질 문제

시설장의 윤리 도덕성에 대한 자질평가를 시행해야 합니다. 서류상 횡령이 없으면 문제없다는 인식을 바꿔야죠. 서류에 드러나지 않는 방법으로 시설의 운영비와 후원금 시설장 개인의 만족과 복지를 위해 사용되고 있으면, 이용자들은 구색 맞추기로 따라 다니는 상황입니다. 3년마다 시행하는 시설평가서류를 상당히 위조하여 평가점수만 받으려 할뿐 운영개선에 노력을 보이지 않습니다.

<사례 19> 사회복지시설 기관 운영 문제

사업이나 복지관 운영 측면에서 중간관리자와 실무자 의견이 반영되기 보다는 운영법외 의견이 100%적용되어 모든 사업과 복지관이 운영됩니다. 법인의 영향력과 압박, 강압성이 너무 크고 서비스의 질을 평가하기보다 실적 위주의 평가가 너무 심합니다. 프로그램의 발전 사업의 발전(내실화)보다, 프로그램 양만 평가하는 시스템과 이러한 문제점을 개선시키려 하지 않는 기관장과 관리자의 안일한 태도가 변화 되어야 할 듯 합니다

<사례 20> 사회복지시설 지도감독 문제

철저한 감사(관리) 통보하고 나오는 기관 감사는 이제 그만해줬으면 합니다. 서로 짜고 치는 고스톱처럼 직원들의 고충을 1:1로 들어주면 좋겠습니다. 시설 위 사람들과 대화하고 커피마시고 가는 식의 관리감독은 이제는 식상합니다. 감독에 믿음이 없죠.

하지만 이와 같은 사회복지시설의 다양한 내부 문제를 해결하기 위한 법제도적 의사소통과 참여구조는 미약한 상황이다. 국내 사회복지시설 의사소통과 참여구조는 현재 공식, 비공식적인 채널이 존재한다. 먼저, 사회복지관 ‘운영위원회’와

‘직원회의체’를 통해서 사회복지사의 의사소통 참여가 가능하며, 기관 내 노사협의회를 통해 가능하다. 더불어 사회복지사협회나 노동조합과 같은 이익단체 성격의 대표조직을 통해서도 가능하다.

그런데 2013년 조사결과 사회복지시설들이 시설 내에 의사소통 기구를 설치한 비율이 저조한 것으로 나타났다.<sup>30)</sup> 특히 노사협의회의 설치 비율이 1/3에 미달하는 것으로 나타났는데 이는 대부분의 시설 규모가 법적 기준이 30인 미만의 소규모 조직이기 때문이다. 이렇게 낮은 설치 비율에도 이들 기구들은 공식회의체를 제외하고는 대부분 그 기능을 적절히 수행하고 있지 못하는 것으로 조사됐다. 이는 대부분의 사회복지시설이 민주적으로 운영되지 않고 있는 것을 보여주는 것으로 시설 운영의 과정에서 인권침해요소 등이 나타났을 때 적절하게 대응할 수 없게 만든다.

<표 28> 의사소통기구 설치 비율(설문조사 결과)

	공식회의체	고충처리위원회	노사협의회	노동조합
설치 비율	64.7%	59.3%	28.8%	10.3%
운영이 잘 안 되는 비율 (거의 안됨+잘 안됨)	38.0%	62.2%	70.0%	-

30) 다만 노동조합 조직율이 10.3%로 나온 것은 의도적으로 노동조합이 조직되어 있는 시설을 표본에 포함시켰기 때문에 실제보다 높게 나온 것이다.

<표 29> 고용노동부 사회복지시설 노사협의회 보고 사업장 대상 설치 년도별 현황 : 1993~2013<sup>31)</sup>

설립년도	기관 수	비율	설립년도	기관 수	비율
1993년 ~ 2007년	54개	36.0%	2008년 ~ 2013년	108개	64.0%
1993년	1	0.7%	2006년	4	2.7%
1997년	5	3.3%	2007년	8	5.3%
1999년	1	0.7%	2008년	28	18.7%
2000년	3	2.0%	2009년	20	13.3%
2001년	8	5.3%	2010년	10	6.7%
2002년	5	3.3%	2011년	11	7.3%
2003년	7	4.7%	2012년	16	10.7%
2004년	3	2.0%	2013년	11	7.3%
2005년	9	6.0%	계	150	100.0%

자료 : 분석 자료는 전국의 사회복지시설(모집단 8,625개)을 대상으로 하여, 지역 및 시설유형별 층화표집하여 총 1,005개 기관의 원자료를 재분석한 것이다.

<표 30> 노사협의회 설치 유무와 미설치 이유

노사협의회	기관 수	비율	노사협의회 미설치 이유	기관 수	비율
설치	151	15.0%	30인 미만	779	77.5%
미설치	854	85.0%	법령 위반	54	5.4%
			기타	21	2.1%
계	1,005	100.0%	계	854	100.0%

\* 주 : 노사협의회 미설치 '기타' 의견 내용은 '근로결정권 없음'(13개), '폐업'(6개) 등임

## 2. 이해대변 조직 - 사회복지사협회, 노동조합

사회복지사들은 '사회복지사협회'와 같은 대변조직이 필요하다고 인식하고 있었으나 현재 '한국사회복지사협회'(28.9%)나 '지역(시·도) 사회복지사협회'(26.8%)는 사회복지사의 이해관계를 충분히 대변하지 못하는 것으로 생각하고 있었다.<sup>32)</sup>

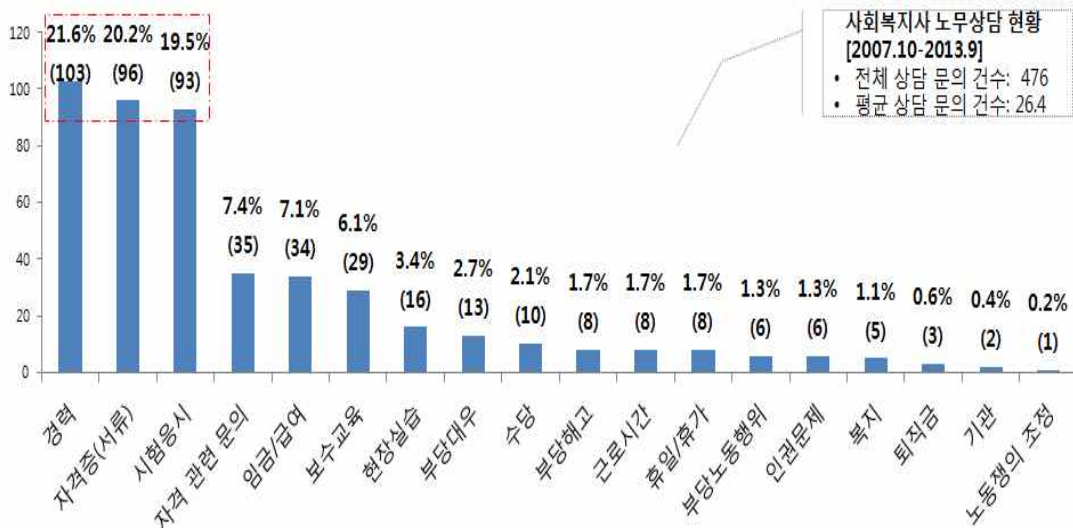
31) 사회복지시설 자료는 고용노동부에 요청한 원자료(2013년 6월 기준, 2013년 7월 18일 도착)를 분석 한 것이다. 사회복지시설 노사협의회 설치 및 운영 대상 표집은 17개 광역, 기초지역을 기준으로 하여, 해당 지역 내 시설(이용시설과 생활시설)의 6개 분야(사회복지관, 아동청소년, 노인, 가족여성다문화, 장애인, 정신보건) 모집단을 대상으로 '무작위 표본할당'(1번, 10번, 20번, 30번, 40번, 50번 등) 방식을 취했다.

32) 사회복지협회(중앙, 지역)의 사회복지사 권익 대변 기구 설치 인식 및 역할에 대한 인지도 또한 매우 낮았다. 사회복지사협회 내 '인권위원회'와 '윤리위원회' 기구 설치 인식과 관련된 문항에서 약 3분의 1 정도(중앙 29.1%, 지역 39%)가 모르고 있었다. 그러나 협회 조직 내 인권 및 윤리 문제를 담당하는 기구 존재 그 자체는

예를 들면 현재 한국사회복지사협회가 회원들을 위한 권익 및 노무상담 실태를 통해서도 간접적으로 확인 할 수 있다.

한국사회복지사협회의 노무상담은 2007년 10월 상담을 시작하여, 2013년 9월말 기준으로 476건으로 연 평균 26.4건의 접수 및 상담처리 되었다. 협회 내부자료에 의하면 지난 3년 동안 노무상담 진행은 총 311건(2010년 121건, 2011년 106건, 2012년 84건)으로 연 평균 103건 정도인 것으로 확인된다. <그림 6>에서 알 수 있듯이, 협회 노무상담 게시판의 6년간 질의 현황 총 476건(평균 26.4건)이었다. 노무상담 유형별 현황은 경력 21.6%(103건), 자격증 20.2%(96건), 시험응시 19.5%(93건) 등 순이었다. 반면에 임금 7.1%(35건), 수당(2.1%), 근로시간 1.7%(8건), 복지 1.1%(5건), 부당대우 2.7%(13건), 부당해고 1.7%(8건) 문제는 상대적으로 비중이 적었다.

<그림 6> 한국사회복지사협회의 노무상담 유형별 현황 : 2007.10~2013.9



주 : 1) 협회 내부자료상으로는 온라인 노무상담 진행 2010년 121건, 2011년 106건, 2012년 온라인 84건으로 정리.  
 2) 사회복지사협회의 인권위, 윤리위 실효적 운영을 위해 홈페이지 게시판 항목 세분화 구분(인사제도, 노사관계, 임금복지 등)이 필요함.  
 자료 : 한국사회복지사협회 홈페이지 노무상담 게시판 재구성

그나마 현재 한국사회복지사협회 노무상담은 개별적 근로관계(근로기준법)이나 집단적 근로관계(노동관계법) 내용보다는 자격증, 보수교육, 경력 및 채용 등의

알고 있었으나, 어떤 역할을 하고 있는지 모른다는 의견이 절반(중앙 58.5%, 지역 50.2%) 정도 차지하고 있었다.

내용이 다수를 차지하고 있다. 이는 사회복지사의 권익과 관련된 내용임에도 현 장 사회복지사의 고용관계 및 노사관계 영역 내용과 차이를 모르고 있는 것에서 비롯된 것으로 판단된다.

#### <사례 21> 사회복지시설 의사소통 문제

기관마다 기관 내 문제가 있겠지만 무엇보다 동등한 조건과 상황에서의 소통 체계가 현저히 부족해 실무자들의 어려움이 해소되지 못하고 있습니다. 노동자의 인권, 근무 권리에 대한 구체적인 개념 등이 홍보 되어 모두가 인지하고 꼭 해야 하는 부분이라 생각했으면 합니다.

#### <사례 22> 사회복지시설 공식회의체 문제

기관 내 공식회의체나 협의체를 통해 사회복지사의 처우와 인권을 보장해 주었으면 합니다. 실질적인 직원 공식 회의체 활동을 기관에서 적극 지원해야 하며, 인사위원회의 활동과 의견을 적극 수용하면 좋겠습니다. 이를 위해 자치단체의 사회복지사의 인권 매뉴얼 및 문서화와 정기적 점검이 필요합니다.

#### <사례 23> 사회복지시설 노동조합 필요성 문제

복지관내 인사 진행이 투명하지 않아 보입니다. 몇몇 소수의 의견만 반영된 인사가 과연 기관 내 발전을 돕는 것 같진 않아 보입니다. 부하직원의 말에 귀를 기울여 주면 좋겠습니다!! 자신의 눈앞에 있는 일에 대해 따져보지도 않고 맘에 안 든다고 음성부터 높아지는 행위는 좋지 않습니다. 불합리하거나 개선이 필요한 것들이 편하게 이야기 할 수 있었으면 하고 노동조합을 만들어 자신의 권리를 잘 관철 할 수 있었으면 합니다. 실무자의 인권 및 권리 증진을 위한 이익대변이 필수적입니다. 실제로 활동할 수 있는 노동조합 활성화가 요구됩니다.

<표 31>에서 알 수 있듯이, 사회복지사의 협회 필요성(예비 3.53점, 현직 3.48 점), 노조 필요성(예비 3.43점, 현직 3.30점), 가입 의향(예비 3.14점, 현직 3.02 점)은 예비 사회복지사가 더 높았으나, 노조 가입으로 인한 불이익 걱정은 현직 사회복지사(2.69점)가 예비사회복지사(2.47점)보다 상대적으로 더 많았다. 결국 이는 일선 현장에서 노동권이 제약받고 있음을 반영하는 것으로 보인다.

물론 사회복지사들은 노동조합의 필요성(84.5%)이나 가입의향(72.6%)은 비교적 높게 나타났으나, “노동조합의 필요성에도 불구하고 조직(기관, 시설) 내 불이익으로 가입이 꺼려진다”는 의견이 절반(57.9%)을 상회하였다. 이는 노동조합에 대한 사회복지분야(법인, 기관 및 관리자)의 부정적 태도를 직간접적으로 반영하는 것으로 보이며, 사회복지사의 인권 개선을 위해서는 노동조합에 대한 인식 전환 필요성을 보여준다.

<표 31> 사회복지사 이해대변 조직 필요성 의견 : 현직 및 예비 사회복지사(1점~4점, 중간값:2.5점)

		이해관계 대변 협회, 조직 등 필요성	이해관계 대변 노동조직(노동조 합) 필요성	이해관계 대변 노동조직 가입 의향 있음	노동조합 필요하나, 기관 불이익 우려로 가입 꺼려짐
현직 사회복지사	이용시설	3.48	3.34	3.04	2.71
	생활시설	3.44	3.18	2.90	2.64
	협회,재단,단체	3.40	3.29	3.04	2.54
	학교	3.67	3.59	3.41	2.66
	계	3.48	3.30	3.02	<b>2.68</b>
예비 사회복지사	4년제 대학	3.59	3.51	3.18	2.46
	2년제 대학	3.39	3.29	3.07	2.50
	계	3.53	3.43	3.14	<b>2.47</b>

주 : 사회복지사 이해대변 조직 필요성과 의견 항목은 “그렇지 않다=1에서 그렇다=4” 로 점수화했음

실제로 2013년 7월 기준 국내 사회복지 노동조합은 27개 사업장에 522명(여성 262명)으로 전체 사회복지 종사자 대비 조직율은 제로(0%)에 가깝다. 현재 사회복지 노동조합 해당 사업장(27개)의 가입대상 1,514명 중 약 27.8%의 조직률이며, 공공운수 사회복지지부(조직률 17.2%, 가입대상 1,236명 중 213명)보다 산하 지역조직(조직률 75.1%, 가입대상 278명 중 209명)의 조직률이 높은 것으로 확인 된다.

이처럼 사회복지서비스(사회복지, 보육, 자활) 각 노조 조직률이 감소한 원인은 사회복지서비스 업종 특성(높은 이직률), 시설 사용자의 태도(반 노조적 행위), 노동조합 조직활동과 자원 문제, 개별 구성원 인식(개별화 혹은 개인주의적 성향) 등의 복합적인 요인이 있다. 통상 사회복지시설의 사업장 규모와 가입대상 규모 자체가 작은 요인도 있다. 예를 들면 보육(어린이 집)이나 지역자활센터는 4인 이하 사업장이 대부분인데, 그나마 조직된 사업장이라 하더라도 조합원 수 자체가 많지 않은 상황이다. 특히 사회복지사는 노동시장에서 학교(전공)와 일자리가 연동된 전공 특수성으로 노조 조직화에 어려운 요인으로 꼽힌다.

게다가 상대적으로 열악한 노동조건 때문에 사회복지사 근속기간이 짧고 이직률이 높기 때문에 기업별 조직화도 유리한 상황은 아니다. 선행 연구(김종진·이정봉, 2008)에서도 확인할 수 있듯이, 사회복지 노동조합 조직 축소는 사업장 활동 중단과 조합원 이직이나 퇴사로 인해 조직률이 감소했다. 아울러 노조 가입에 따른 시설(법인, 기관장)의 불이익은 보이지 않는 압력으로 가입의 주된 애로사항 중 하나다. 물론 사회복지사 노동조합에 대한 부정적인 혹은 비우호적 인식은 노

조 조직화에 유리한 환경만은 아니다.<sup>33)</sup>

<표 32> 사회복지법인 개별, 집단별 노동위원회 제소 현황 추이 : 2005~2012

		평균	총계	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
집단적	노동쟁의 조정	1.3	4						2	1	1
	단체협약		1	1							
개별적 노사관계	부당감봉		1					1			
	부당노동행위	4.3	13	8		4					1
	부당대기발령		2					2			
	부당대우		0								
	부당인사	1.5	3	1					2		
	부당전보	2.0	14	2	2	3		2	2	2	1
	부당전직	1.6	5	2		2					1
	부당정직	1.4	10	1	1		2	1	2	2	1
	부당직위해제	1.0	2					1		1	
	부당징계	3.5	21		1	7	3	6	3		1
	부당해고	21.8	175	13	16	26	27	26	25	20	22
	부당휴직		1								1
	손해배상		1				1				
	계	31.6	253	28	20	42	33	39	36	27	28

자료 : 중앙노동위원회 홈페이지 사회복지법인 제소 연도별 현황 재구성(2015~2012)

<표 32>에서 알 수 있듯이 지난 2005년부터 2012년 동안 사회복지법인 종사자의 노동위원회 제소 현황을 보면 연 평균 31건(총 253건)이었고, 제소 유형은 △부당해고(175건, 평균 21.8건), △부당노동행위(13건, 평균 4.3건), △부당징계(21건, 평균 3.5건), △부당전보(14건, 평균 2건)가 가장 많았다. 유형별 제소 내용을 구분하면 노조 조직률이 낮은 이유로 집단적 노사관계 성격보다는 개별적 근로관계 성격의 제소 현황이 98%였다. 이것은 사회복지 현장에서 개별 노동자들의 근로의 권리가 침해당했을 때 별도의 권익을 대변한 기구가 미비할 경우 사회복지사의 노동인권 침해가 높을 수 있다는 것을 반영하는 것이다.

33) 우리 사회에서 사회복지법인에 노동조합이 조직되어 활동하고 있는 곳이라 하더라도 불안정한 상태다. 특히 사회복지관 및 시설에 노동조합이 건설될 경우 법인 위탁 반납, 해고, 정직 등의 부당노동행위가 발생하고 있다. 해당 내용은 실태조사 보고서(404쪽)를 참조할 것.



<표 33> 민주노총 산하 사회복지관 및 시설 노동조합 현황(2013.7)

수	지역	사업장명(지부, 지회, 분회)	가입 대상	조합원	여성	비정규	전임자 수	
	소계		1,236	213	131	12		
1	공공 운수 노조	서울남부장애인복지관지회	70	12	11	0	0.5	
2		홀트아동복지회지회	400	57	57	0	0.0	
3		안양관악장애인복지관지회	56	11	11	0	0.0	
4		부천장애인복지관지회	80	7	6	0	0.0	
5		서울시장장애인콜택시지회	340	10	0	10	0.0	
6		서울지역지회		8	5	0	0.0	
7		사회 복지 지부	강서방화지역자활센터지회	9	8	4	0	0.0
8			방아골종합사회복지관지회	21	17	16	0	0.0
9			한국시각장애인연합회 서울지회	130	52	0	0	0.0
10			오순절평화의마을 여주시설지회	100	7	6	0	0.0
11			에바다장애인복지관지회	30	24	15	2	0.5
	소계		278	209	131	84		
12	공공 운수 노조	경기지역지부 평택지역자활센터분회	7	5	2			
13		광주전남지부 광주장애인복지관분회		39	28	13	28	0.0
14			무등사회복지관분회	12	7	4	7	0.0
15		순천사회복지분회	34	10	5	10	0.0	
16		대구경북지역지부 개별 (구미복지관/자원봉사능력개발원 포함)			19	13	6	
17			대구복지관지회	30	20	18	21	
18		산하 지역 본부	영천팔레스지회	30	8	8	-	
19			청암재단지회	80	73	40	-	
20			대전지역일반지부 근로자복지관지회	12	12	8	12	0.0
21			기독교연합봉사회지회	13	10	6		
22		충북지역평등지부 충북희망원지회	21	17	14	-	0.0	
	소계			130	107			
23	민주 노총	충남공공일반노동조합 서산시지부						
24		서림복지원지회						
25	각급 조직	서부장애인복지관지회						
26		금속노조 서울지부 경기북부지회 성람분회						
27		부산지역일반노조 사회복지지회 애광원	120	120	100	0		
		사회복지지회 시각장애인연합회		10	7	0		
		계		552				

자료 : 민주노총 공공운수 및 지역본부 내부자료 담당자 확인 재구성(2013.7)

## V. 맺음말 : 토론 및 논의

그간 사회복지계에서 사회복지사 처우와 관련된 주요 이슈는 임금, 복지, 노동시간, 교육문제였다. 하지만 사회복지사의 노동인권으로서 중요한 문제는 헌법이 보장한 사상, 종교의 자유는 물론이고 노동기본권으로부터의 배제나 불안정한 고용 증가, 폭언폭행 및 감정노동 등의 문제가 아닐까 생각된다. 무엇보다 직종노동시장에서 전문직인 교사나 간호사에 비해 사회복지사 이해대변 조직의 대표성이나 힘이 미약하여 복지정책 개입은 물론이고 단체교섭 효력확장과 같은 제도화 수준은 영(zero)에 가깝다. 이런 상황에서 사회복지계의 보수적 조직문화를 고려하면 노동환경이나 인권문제가 쉽게 해결되기는 어려운 조건이다. 때문에 사회복지사 인권보장수준은 충분하지 못하여 상당 수준의 인권침해가 발생하는 것으로 나타났다.

요약하면 우리나라 사회복지사의 인권침해 및 차별 경험은 매우 높은 수준이다. 인종과 성적 지향을 제외한 전 영역에서 사회복지사의 인권침해가 확인된다. 상대적으로는 성(6%), 연령(9%), 학력(6.2%), 출신학교(5.8%), 종교(5.7%), 고용형태(9.6%) 등에 따른 차별이 높은 편이다. 특히 학교사회복지사나 사회복지 공무원의 차별 경험 수준은 매우 높다. 이제까지 근무한 사회복지시설에서 인권 침해를 받았다는 사회복지사의 의견 또한 매우 많았다. 2013년 실태조사 결과 △휴식 및 여가를 누릴 권리(20.7%), △노동시간의 합리적 제한(18.3%), △의견과 표현의 자유(16.3%) 등이 사회복지사의 인권침해 유형 중 상대적으로 높은 편이다.

전체적으로 보면 기본적인 인권은 물론이고 의사소통 및 노동조건 관련 인권침해가 높은 것이 사회복지사의 주요 문제다. 특히 타 업종과 달리 종교로부터의 침해가 매우 큰 문제다. 이는 사회복지 전달체계상 민간위탁과 운영법인의 특성이라는 구조적 문제이나, 주체의 측면에서 보면 사회복지사 이해대변기구인 노사협의회, 노동조합, 협회조직 등의 법제도적 의사소통 기구가 미약하기 때문이다. 결과적으로 현재 대부분의 사회복지사들은 일터에서 인권침해가 발생 할 때 적절한 대응을 수 없는 상황이다. 결국 이러한 인권과 관련된 문제는 세 가지 차원에서 그 해결과제를 모색해 볼 수 있다.

<표 34> 사회복지사의 인권 침해 구조

인권 목록	인권보장 미흡 인권침해 내용	가해구조 또는 가해자		
		제도적 측면	시설 관리자 또는 법인	클라이언트
종교의 자유	·특정 종교 요구 ·종교행사 참여 요구 ·종교를 이유로 한 차별 및 부당 처우	·종교의 자유에 대한 규정 준수 감독 미흡	·가해자로서의 시설 관리자(기관장), 운영법인	
평등권	·차별(성, 연령, 출신학교, 학력, 지역 등의 이유로 차별)	·차별금지 규제 미흡	·시설 관리자(기관장), 법인의 차별행위	
	·부당처우(금전 및 실적, 동료)	·지도 감독 미흡	·부당행위 요구자로서의 시설 관리자(기관장), 운영법인	
참여와 결사의 자유	·의사소통구조 미약 ·노사협의회 노동조합 조직을 저조	·30인 이상 사업장 기준	·시설 관리자(기관장)의 의사소통에 대한 인식 부족, 권위적 시설 운영 ·사회복지계의 노동조합에 대한 부정적 인식	
노동권 자기 존엄성	·낮은 급여수준	·부적절한 보조금 ·임금가이드라인 실효성 부족	·양적 성과중심의 시설 운영	
	·근로시간 및 업무량의 과다	·시설 인력 기준 미비		
	·비정규직 증가	·부적절한 보조금(사업비 부족) ·바우처방식의 사업		
휴식권	·휴가사용의 제한	·인력 부족	·규정 미흡 ·업무분담 미흡 ·휴가사용을 자제하는 분위기	
모성보호	·알가정 양립을 위한 조치 미흡	·규정 준수 감독 미흡 ·인력 부족	·모성보호에 대한 인식 부족	
건강권	·폭언 폭행 성희롱	·예방 및 대처기제 미흡	·가해자로서의 상급자 ·예방 및 대처기제 미흡	·부적절한 행위
	·감정노동, 우울	·예방 및 대처기제 미흡	·예방 및 대처기제 미흡 ·직업윤리	·부적절한 요구
자기 계발권	·교육기회 제한	·열악한 근로환경	·교육에 대한 기관 관리자, 운영법인 인식 한계	

첫째는 제도적 차원의 문제로 정부의 적절한 지침과 지원의 부족에서 발생하는 부분이다. 사회복지사의 임금, 근로시간, 연장근로, 과도한 업무량 등과 같은 노동조건은 대부분 정부의 지침과 보조금 수준에 의해 결정된다. 따라서 사회복지사의 노동인권 문제는 정부의 적절한 지침과 보조금 확보로부터 해결의 실마리가 마련되어야 한다. 또한 사회복지 내 건강 및 작업안정 등의 문제는 호주(뉴사우스웨일즈주)의 ‘작업장 보건 및 안전법’(10가지 위험요인과 실천규칙Code of

Practice)이나 독일의 ‘노동재해 예방 전략’ 그리고 미국의 ‘사회복지안전법’(메사추세츠주, 켄터키주, 버지니아주)과 같은 사회복지사의 인권보호 제도를 검토하여 국내 적용 방안을 논의하는 것이 필요하다.

둘째는 사회복지서비스 이용자(클라이언트 또는 민원 주민)로부터의 인권침해이다. 이용자로부터의 폭언과 폭행, 성희롱이 상당 수준 발생하고 있으며 이는 이용자의 권리와는 무관한 문제이다. 이에 대한 적절한 대응방안과 피해의 보상 방안이 마련되어야 한다. 이것은 정부의 제도적 정책의 실현(rule setting)도 중요하지만 사회복지계 내부의 노력도 동시에 병행되어야 한다. 특히 사회복지 관련 협회 조직과 기관에서 사회복지사의 인권이 보장받을 수 있도록 적합한 예방과 관리가 모색되어야 한다. 예를 들면 최근 서울시 120 다산콜센터 상담사의 노동인권 보장을 위한 ‘원 스트라이크 아웃제도’와 같은 방안을 사회복지 현장에 적합한 방식으로 고려해 볼 수 있다.

셋째는 사회복지시설 내부의 운영과 관련된 부분에서 발생하는 인권침해이다. 부적절한 규정과 의사소통 구조의 부재, 사회복지사의 인권에 대한 인식 결여, 인권침해에 대한 대응기구의 미약 등이 사회복지사들을 무기력하게 만드는 한 요인으로 작용하고 있다. 사회복지사의 인권보장을 위한 사회복지계 내부의 노력도 필요하다. 무엇보다 사회복지사들은 ‘사회복지사협회’나 ‘노동조합’과 같은 이해대변 조직이 필요하다고 인식하고 있었으나 현재 ‘협회조직’은 사회복지사의 이해관계를 충분히 대변하지 못하는 것으로 생각하고 있었다. 또한 “노동조합의 필요성(84.5%)에도 불구하고 조직(기관, 시설) 내 불이익으로 가입이 꺼려진다”는 의견이 절반(57.9%)을 상회하고 있었다. 결국 이와 같은 정부 정책의 추진을 이끌어 내기 위해서는 그 무엇보다 내부 주체의 인식개선과 의지가 필요한 듯하다.

<표 35> 호주, 독일, 일본, 한국 사회복지사 노동실태 종합비교(2011, 2012)

	호주	독일	일본	미국	한국
규모 (복지 종사자)	57만명	134만명	76만명	65만명	43만명
여성	78.4%	61%	72.1%	87.1%	72.3%
정규직	32.5%	57.1%	85.0%	81.0%	93.4%
근속 (10년이상)	17.8%	-	40.0%	-	12.3% (평균 4.8년)
운영주체 (공공)	15.3%	33.1%	37.1%	32.7%	7.4%
노동시간 (1주)	33.2시간	39.9시간		36.0시간	43시간
임금노동자 대비 임금수준	81.0%	76.4% (아동/청소년)	67.1%	100.7%	78.7%
협회 조직	6,000명	6,000명	35,140명	140,000명	55만1천명 (자격증 발급)
노조 조직	30.6% (의료/복지)	ver.di (산별노조)	?	SEIU (서비스노조)	약 0.005% (공공노조)
종사자 처우법제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사회복지협약 - 지역사회, 재가복지 및 장애인복지협약</li> <li>· 사회복지서비스 균등임금특별계좌(약 2조8천억)</li> <li>· 작업장 보건 및 안전법(매뉴얼 핸들링), 실천규칙</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 임금 평등의 날</li> <li>· 함께하는 노동재해예방을 위한 전략</li> <li>· 인권침해 예방</li> <li>· 협회 : 대학 커리큘럼 문제제기, 예비노동자 상담</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사회복지사업법(9장) → 복지인재 센터 운영(93조)</li> <li>· 퇴직공제회 운영</li> <li>· 사회복지종사자 인력 확보 위한 기본 지침</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사회복지 안전법 (클라이언트로부터의 안전 포함)</li> <li>· 고용차별금지법</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사회복지사업법</li> </ul>
기타 사례 주요 특징	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 직무만족도 (10점)</li> <li>· 업무만족 7.6</li> <li>· 고용안정 7.9</li> <li>· 근로시간 6.8</li> <li>· 급여수준 5.3</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 따돌림 경험 2.7% → 상담 진행</li> <li>· 소진 병가평균 23.8일 병가사용</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사회복지 재투자 계획 - 현장개선/리서치 보조금/교육훈련/지역사회프로그램/협력센터</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 따돌림 경험 3.7%</li> <li>· 소진고갈(5점) → 3.1점</li> </ul>

## [제언] 사회복지사 인권침해 요인 및 각 영역별 개선과제

1. 사회복지사들의 근로여건(노동과 관련된 인권 조건)은 과거에 비해 많이 향상되기는 하였지만 여전히 열악한 편이며, 분권화와 민간위탁의 영향으로 지역별, 기관별로 편차가 큰 편이다. 이는 역으로 지방정부나 법인 또는 기관장의 의지에 따라 개선될 여지가 있다고도 할 수 있다. 그러나 이는 지방정부의 재정 능력에 따른 편차를 재생산할 위험도 내포하고 있다고 할 수 있다. 따라서 중앙정부가 일정한 기준을 제시할 필요가 있다.
  - 1-1. 사회복지사의 근로 조건에 대해 전국적 구속력을 가진 기준을 정부가 제시하여야 한다. 현재처럼 실태를 파악하여 공개하는 것만으로는 실질적인 처우 개선을 기대하기 어렵다. 호주의 ‘지역사회, 재가복지 및 장애인 복지 협약’과 같은 기능을 수행할 수 있는 협약을 중앙정부가 체결하여야 한다.
  - 1-2. 기준에는 단순히 임금이나 근로시간뿐만 아니라 사회복지사가 담당할 수 있는 업무량에 대한 기준도 포함되어야 한다. 사회복지사의 과도한 업무부담을 완화하기 위해서는 1인당 업무량에 대한 기준을 제시하고 이에 따른 충분한 인력을 확보할 수 있어야 한다.
  - 1-3. 이러한 기준이 실제로 시행되기 위해서는 지방정부의 재정여건이 선결되어야 한다. 이를 위해서는 분권교부세의 지급 기준을 개선하여야 한다.
2. 개별 기관에서의 노동권을 보장하기 위한 노력도 아직은 미흡한 실정이다. 근로계약(취업규칙)서를 작성하지 않거나 교부받지 못한 경우도 있었으며, 또는 근로계약의 내용이 노동관련법의 규정에 미흡한 경우도 발견되었다. 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 근로계약의 기준을 제시할 필요가 있다.
  - 2-1. 현재 표준근로계약과 표준취업규칙이 중앙정부에서 제시되고 있음에도 불구하고 충분히 적용되지 않고 있다. 근로계약과 취업규칙에 반드시 포함되어야 할 내용과 포함되어서는 안 되는 내용에 대한 보다 자세한 기준을 제시할 필요가 있다.
  - 2-2. 지방정부 또는 지방노동사무소 차원에서는 근로계약의 내용 및 계약의 체결과 교부 현황, 취업규칙의 내용에 대해 정기적으로 점검해야 한다. 특히 여성이 많은 특성을 고려하여 성차별과 관련된 내용에 대한 관심이 필요하다.

2-3. 특히 연장근로, 휴일근로, 초과근로 등 시간외 근로와 관련 법규범에 위반되는 보수 지급 관행이 다수 발생하는 상황에 대한 대안이 마련되어야 한다.

3. 개별 기관 단위에서의 차별과 인권침해도 전 영역에 걸쳐 상당 정도로 발생하는 것으로 나타났다. 이를 예방하고 시정할 수 있는 조치들이 필요하다.

3-1. 중앙정부차원에서 사회복지시설이 인권을 존중하는 방식으로 운영될 수 있도록 구체적인 기준을 제시할 필요가 있다. 팬더(panther)원칙과 같은 내용을 사회복지 조직의 운영에 적용할 수 있는 가칭 '사회복지시설 인권 운영 매뉴얼'을 개발하여 보급할 필요가 있다.

3-2. 기관내에서 사회복지사의 인권이 침해된 사례가 발생하였을 경우 이를 시정할 수 있는 조치가 필요하다. 지방정부 차원이나 지역(시도) 사회복지사 협회에서 인권침해 사례에 대해 신고받고 시정조치를 할 수 있도록 상담 센터를 설치하고 가시적인 조치를 취할 수 있어야 한다. 또한 사례의 경중에 따라 가해자의 사회복지사 자격을 정지 내지 취소시킬 수 있는 조치도 필요하다.

3-3. 기관내에서의 인권 침해와 관련하여 노동조건이외에 특정 종교의 강요(개종 요구), 종교행사에 참여 강요 등과 같은 종교와 관련된 문제제기가 많았다. 이러한 행위는 이직의 주요 요인 중의 하나로 작용하고 있으며, 또한 인권 침해 행위라는 것을 인식하고 발생하지 않도록 해야 한다.

4. 최근 증가하고 있는 클라이언트(또는 주민)로부터의 인권 침해(폭력 및 성희롱 등)에 대처할 수 있는 기제가 필요하다. 사회복지서비스의 제공과 이용에서 클라이언트의 인권과 사회복지사의 인권은 상충되는 문제가 아니라 동시에 충족되어야 하는 문제이다. 또한 클라이언트로부터의 인권 침해는 피해자 사회복지사 개인의 문제가 아니다. 따라서 이에 대한 대응 방안도 개인적 대응이 아닌 기관차원 또는 지방정부 차원의 대응 방안이 마련되어야 한다.

4-1. 클라이언트의 인권침해로부터 사회복지사를 보호하기 위한 외국의 사례로는 미국 메사추세츠주의 「사회복지 안전법」, 호주의 「작업장 보건 및

안전법」, 독일의 주요 이해관계자가 ‘함께 하는 노동재해 예방 전략’등을 참조할 수 있다.

4-2. 국내의 법적 근거로는 ‘근로기준법’ 제8조의 폭행의 금지, ‘남녀고용평등과 일가정 양립에 관한 법률’ 제14조의2 고객 등에 의한 성희롱 방지 규정을 활용할 수 있을 것이다. 이들 규정의 적용을 클라이언트에 의한 가해 행위로 범위를 확대하고 이에 대하여 사업주의 제재 의무를 강화하고, ‘산업안전보건법’ 제26조 작업중지 권한 등의 확대 적용하는 것을 검토할 필요가 있다.

4-3. 한국사회복지사협회에서 『클라이언트 폭력 피해에 대한 사회복지실천현장 안전 매뉴얼』을 제작하였으나, 그 실효성이 나타나지 않고 있다. 이들 조치가 실제 현장에서 적용될 수 있는 조치들이 필요하다.

5. 사회복지시설내의 의사소통 구조를 개선할 수 있는 대책이 필요하다. 대부분의 사회복지시설에서 사회복지사들이 의사결정에 참여할 수 있는 구조나 분위기가 마련되지 않았다. 사회복지사들의 직업적 자긍심을 높이기 위해서라도 이에 대한 대책이 마련되어야 한다.

5-1. 현재 노사협의회는 종업원이 30인 이상인 경우 의무적으로 구성하도록 규정되어 있다. 그러나 대부분의 사회복지시설은 이에 해당되지 않는 소규모 조직으로 사회복지분야는 이 기준을 하향 조정할 필요가 있다.

5-2. 개별 사회복지시설에서도 법적 규정에 관계없이 노사협의회를 구성하고 시설의 의사결정에 사회복지사들을 적극적으로 참여시킬 수 있도록 노력하여야 한다.

6. 대학의 사회복지교육 및 보수교육, 직무교육에 인권 교육이 강화되어야 한다. 여기에는 클라이언트의 인권뿐만 아니라 사회복지사의 인권에 대한 내용이 포함되어야 하며, 특히 노동권에 대한 내용이 강화될 필요가 있다.

7. 사회복지시설 평가제도를 클라이언트뿐만 아니라 사회복지사의 인권 향상을 위한 기제로 활용하는 방안을 강구할 필요가 있다. 평가항목에 사회복지시설의 인권친화적 운영(사회복지사의 인권 향상을 위한 노력 등)과 관



련된 항목을 추가할 필요가 있다.

8. 사회복지사 자격증 제도를 활용하는 방법도 고민할 필요가 있다. 현재 법규에는 자격 기준만 있을 뿐 자격의 유지, 정지, 취소와 관련된 규정은 없다. 보수교육과 자격의 유지를 연계시키거나, 인권 침해 행위를 하는 경우 자격을 정지 또는 취소시키는 방안을 연구할 필요가 있다.
9. 여성사회복지사가 많은 사회복지의 직업적 특성을 고려하여 폭언, 폭행, 성희롱 등의 신체적 안전 문제와 일·가정 양립을 위한 지원, 여성 비정규직 사회복지사(특히 학교사회복지사)의 문제 해결을 위한 대책들이 별도로 요구된다고 할 수 있다.
10. 학교사회복지사에 대한 특별한 대책이 필요하다. 사회복지분야에서도 비정규직 문제가 점차 증가하고 있으며, 그중에서도 가장 비정규직 문제가 대표적으로 드러나는 분야가 학교사회복지사이다. 학교사회복지사의 인권 문제는 전체 영역에 걸쳐 심각한 상황으로 시급한 대책이 필요하다.
  - 10-1. 중앙정부 차원에서 학교사회복지의 제도적 근거가 마련되어야 한다. 보건복지부와 교육부의 협의로 학교사회복지를 실시하는 규정을 제정하여야 한다.
  - 10-2. 지방정부 차원에서 학교사회복지사의 신분 보장이 필요하다. 최근에 무기계약직으로의 전환이 많이 이루어지기는 했으나 여전히 비정규직 비율이 높고 무기계약직으로 전환된 경우에도 처우개선은 이루어지지 않았다.
  - 10-3. 학교 내에서 이루어지고 있는 차별과 인권 침해를 방지할 수 있는 대책이 필요하다. 이는 학교 관리자(교장, 교감, 부장)의 인식 개선과 함께 학교 사회복지사의 처우에 대한 지침이 만들어져야 한다.
  - 10-4. 학교사회복지사도 사회복지사 보수교육의 대상에 포함시켜야 한다. 현재 보수교육은 '사회복지시설에 종사하는' 사회복지사를 대상으로 규정하고 있어 다른 분야에서 사회복지업무를 담당하고 있는 사회복지사들, 특히 학교사회복지사 같은 경우는 법정 보수교육의 대상에서 배제되고 있다. 이를 '사회복지업무를 담당하고 있는 사회복지사'로 개정하여 이들을 보수

교육의 대상에 포함시켜야 한다. 또한 정규직뿐만 아니라 계약직도 교육의 대상에 포함시켜 교육비용을 지원하여야 한다.

이러한 제언들을 각 영역별, 시행 주체별, 과제수준별로 종합하면 다음 <표 36>과 같다.

<표 36> 사회복지사의 인권보장을 위한 제언 종합

영역	주체	법제도 제정 (신설할 영역)	법제도 개정 사항 (보완 영역)	법제도 준수 사항 (강화 영역)	기타 정책과제 (정책방향)
근로조건 및 고용안정	중앙정부	·사회복지사 처우 및 근로조건에 대한 통일 기준 마련 ·학교사회복지의 제도적 근거 규정	·사회복지사 적정 임금 수준 및 체계 마련 ·1인당 업무량 산정 및 적정 인력기준 마련 ·사회복지시설 평가 제도 강화 -평가대상자 범위 확대 -평가항목 배점방식 수정	표준 취업규칙 및 고용계약 강화	재정 확보
	지자체	·「사회복지사의 처우 및 지위 향상에 관한 조례」 제정 ·학교사회복지사 신분보장		·사회복지사 처우 개선을 위한 구체적 계획 수립 및 실천 ·위탁법인 변경시 고용승계 관련 사항 준수 강화 ·수탁자 변경이후 고용불안정 발생시 법인에 대한 제재 ·사회복지사 인력 기준 강화	재정 확보
	사회복지계	노사협의회 구성으로 노사협력과 의사소통 강화	노사의 공동이해를 모색하는 산업별 노사관계 구축	·노동조건 개선을 위한 공동 노력 ·취업규칙 및 고용계약 개정 ·고용안정을 위한 노력	·사회복지사와 사회복지시설 관리자 등의 사회복지사의 노동권에 대한 인식 강화 ·기관 특성별로 사회복지사의 노동조건에 대한 문제 분석 및 대응방안 모색
건강안전	중앙정부	·사회복지사 대상의 보건 안전법 검토 ·감정노동으로 인한 소진/우울증 등을 산재로 지정	·사회복지시설 직원 및 이용자에 대한 성희롱 교육 의무화 ·사회복지시설에서 사회복지서비스 이용자에 제재를 가		사회복지실습생, 인턴십, 자원봉사자에 대한 상해보험 의무화

			<ul style="list-style-type: none"> <li>할 권리와 의무 추가</li> <li>·사회복지실습 학생들에 대한 산업재해보상보험 적용 확대</li> <li>·직업교육촉진법 규정에 사회복지실습 포함</li> </ul>		
	지자체	·사회복지서비스 이용자 규칙 마련 ·사회복지시설 평가에 기관의 의사소통구조, 소진해소를 위한 제도 등을 반영	장기근속 사회복지사 대상의 안식휴가제 도입 검토(보조금 반영)	·휴가사용 실태 모니터링 ·클라이언트 폭력 피해에 대한 안전 매뉴얼 실효성 확보	보건소, 정신보건센터 등과 연계 사회복지사 대상의 치유프로그램 도입
	사회복지계	기관단위의 사회복지서비스 이용자 규칙 제정 및 사회복지사 보호 대책 마련		·클라이언트 폭력 피해에 대한 안전 매뉴얼 실효성 확보 ·사회복지사의 휴가사용 강화	·클라이언트 폭력 피해에 대한 안전 매뉴얼 작성 및 배포 ·폭언, 폭행, 성희롱 등에 의한 피해 해소 위한 보상프로그램 도입 ·사회복지시설 내 가해 사회복지사에 대한 규제 방안 마련
차별 및 인권 침해	중앙정부	·포괄적 차별금지법 제정 ·제반 차별에 대한 분쟁 조정 장치 마련 ·인권친화적 사회복지시설 운영 매뉴얼 마련			여성의 비율이 높은 사업장에서의 일·가정 양립을 위한 제도의 원활한 시행을 위한 지원책 마련
	지자체		·사회복지사 지위 및 처우향상 관련 조례에 차별 금지 및 사회복지사 인권보호 조항 규정 ·사회복지시설 평가에 사회복지사 인권보장 수준 반영	일·가정 양립 및 차별 발생 여부에 대한 모니터링	
	사회복지계	·외국 사회복지사 인권 상황 개선 사례 반영 → 처우개선 입법제도 활동 구체화(호주 사례 참조) ·인권친화적 사회복지시설 운영 도입 ·취업규칙 등 근로기준법 위반, 미비 사항 개선	·사회복지사업 내용에 사회복지 종사자의 노동인권 내용 추가 검토 ·취업규칙 등에 차별금지에 관한 기준 마련 ·사회복지사협회의 인권위, 윤리위 실효적 운영 → 홈페이지 게시판 항목 세분화 구분(인사제도, 노사관계,	·사회복지시설내의 의사소통 및 의사결정 구조의 개선 ·사회복지사협회의 분쟁 조정 기능 확보 ·사회복지사협회의 인권보호 기능 강화 → 인권침해 시설 및 관리자에 대한 제도적 규제 방안 모색	사회복지사협회 인권 및 노동권 교육 의무화 → 보수교육 사회복지와 윤리 과목 필수 과정 지정

비 교	중앙 정부	보수교육 확대	대상자  ·임금복지 등) ·보수교육과 자격의 유지 연계 ·보수교육 미이수시 개인이 아닌 기관 에 대한 과태료	보수교육 및 직무교 육에 인권교육 포함	
	지자체			보수교육 비용 지원	
	사회 복지계			·사회복지사의 교육 기회 확대 ·사회복지대 학생들에 대한 인권교육 도입	·사회복지사 보수교 육 특별 분야의 내 용 다양화 - 소진, 감정노동 - 사회복지사 인권 - 노동권 등

## 취업규칙을 통해 본 사회복지사 노동환경

---

이주환 / 한국노동사회연구소 연구원

### I. 들어가며

근로자의 노동환경에 영향을 주는 자율적 규범으로는 취업규칙과 단체협약이 있다. 둘 다 회사에서 근로자 집단이 준수해야 할 복무규율, 임금 및 근로시간 등의 근로조건에 관한 내용을 규정해 놓은 규범이다. 다만 단체협약이 근로자와 사용자 사이 합의에 따라 정해지는 것과 달리, 취업규칙은 사용자가 그 내용을 일방적으로 정할 수 있다. 대신 10인 이상 상시 고용 사업체에서는 근로기준법에 따라 취업규칙을 의무적으로 작성하여야 하며, 근로자가 자유롭게 볼 수 있도록 사업장 내에 비치해야 한다. 따라서 취업규칙은 근로계약 당사자 사이의 사용종속관계를 자율적으로 규율하는 집단적 규범 중에서는 가장 영향력 범위가 넓다. 노동조합의 영향력이 상대적으로 적은 사회복지계에서는 더욱 그럴 것이다.

이 글은 사회복지기관 취업규칙에 대한 분석을 바탕으로, 사회복지기관에 종사하는 사회복지사들이 처한 노동환경의 실태와 이를 개선하기 위한 정책 방안을 구체적으로 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 다음과 같은 방법과 절차를 거쳤다. 먼저, 고용노동부의 지원을 받아 전국 231개 사회복지기관의 취업규칙을 취합했다. 그 중 인쇄 상태 불량, 내용 일부 누락 등 자료로서 결함이 있는 것을 제외한 200개 취업규칙의 내용을, △근로계약 기간 중의 근로조건과 관련된 것, △근로계약 체결 및 종결 사유와 관련된 것으로 분류하여 분석했다.

다음으로, 이렇게 분석된 결과를 2008년 한국노동연구원에서 전 산업의 492개 사업체에서 취합한 취업규칙을 분석한 결과(김정한 외 2008) 및 고용노동부가 2000년대 중반부터 매년 제작하여 배포하는 「표준취업규칙」(2013)과 비교했다. 그리고 이러한 비교평가를 바탕으로 사회복지기관에 종사하는 사회복지사들의 노동환경을 개선할 수 있는 정책 방안을 제시했다. 상기 방법과 절차에 따라 도출된 결과를 요약하면 다음과 같다.

## II. 사회복지기관 취업규칙 분석결과

### 1. 근로계약 기간 중 근로조건 보장

취업규칙은 근로기준법에서 정한 것 이상의 근로조건을 보장해야 한다. 법령은 반드시 지켜야 하며 그러지 않을 경우 처벌받는 사회적 최저기준이기 때문이다. 그러나 분석된 200개 사회복지기관 취업규칙 중 일부에서는 근로기준법을 위반하는 경우가 발견됐다. 특히 유급연차휴가와 노동시간 관련된 부분에서 두드러졌다. 또한 법 위반 사항은 아니지만, 연장근로 관련해서 사용자가 자의적으로, 그리고 무급으로 사용할 수 있는 여지가 상대적으로 컸다. 나아가 근로조건 결정에 있어 근로자의 참여 보장 규정은 상대적으로 협소했다.

#### 1-1. 근로기준법 위반 사항: 연차휴가와 노동시간

근로기준법 위반 사항은 <표 1>과 같았다. 먼저, 연차유급휴가 관련해서는 △연차유급휴가를 근로기준법 기준에 미달하게 정한 경우(14.0%), △지각이나 조퇴시 일부를 공제할 수 있게 하거나(30.5%), 연속 사용기간을 “○일 이하”로 정하는 등(13.0%) 등 사용자가 자의적으로 통제하는 경우가 발견됐다. 근로기준법 제60조는 △1년간 80% 이상 출근한 근로자에게 15일의 유급휴가를 주어야 하며, △근속기간 1년 이전에 연차휴가를 사용한 경우에는 그 사용한 휴가일수를 15일에서 공제하고, △3년 이상 계속하여 근로한 근로자에게는 최초 1년을 초과하는 계속근로연수 매 2년에 대하여 1일을 가산한 유급휴가를 주어야 하며 총 휴가일수는 25일을 한도로 하여야 한다고 정하고 있다. 이 기준 이하로 연차휴가를 보장하거나, 사용자가 자의적으로 통제하는 것은 위법이다.

다음으로, 노동시간 관련해서는 △주당 근로시간을 40시간을 초과하여 정한 경우(8.0%), △주당 연장근로 한도를 12시간을 초과할 수 있도록 정한 경우(14.0%)가 두드러졌다. 2004년부터 사업장 규모에 따라 단계적으로 시행된 주40시간 근무제가 2011년에는 5인 이하 사업장까지 확대됐다. 또한 주40시간제도 아래에서는 주당 연장근로시간 한도를 12시간으로 제한하고 있다. 그러나 한편으로, 사회복지사업은 근로기준법 제58조의 “근로시간 특례업종”에 속하므로 주당 연장근로 한도를 12시간 초과하여 정할 수 있기는 하다. 그러나 이는 “근로자 대표와 서면 합의”라는 엄격한 조건을 충족시켰을 때 가능한 것으로, 일방적으로 취업규칙에 명시하는 것은 다툼의 소지가 있다 할 것이다.

<표 1> 사회복지기업관 취업규칙 내 연차휴가, 노동시간 관련 규정 분석

구분	근로기준법 위반 여부			
	규정이 없음	근로기준법 기준	근로기준법 위반	합계
1. 연차휴가 보장	4개(2.0%)	168개(84.0%)	28개(14.0%)	200개(100%)
2. 지각/조퇴 시 연차휴가 공제	139개(69.5%)	-	61개(30.5%)	200개(100%)
3. 연차휴가 1회 사용기간 제한	174개(87.0%)	-	26개(13.0%)	200개(100%)
4. 주당 근로시간	11개(5.5%)	173개(86.5%)	16개(8.0%)	200개(100%)
5. 주당 연장근로시간 한도	109개(54.5%)	63개(31.5%)	28개(14.0%)	200개(100%)

## 1-2. 자의적 연장근로 사용 개연성

사회복지기관의 취업규칙은 사용자가 연장근로를 자의적이고 무급으로 사용할 수 있는 개연성에 대한 통제 정도가 상대적으로 취약했다. 근로기준법에 따르면, 근로자가 연장근로를 수행할 시 주당 “12시간을 초과하지 못하며”, “당사자 간 합의에 따라 참여”가 결정되어야 하고, 기존의 “시간당 통상임금에다 50%를 가산”해서 보상받아야 한다. 그런데 분석된 사회복지기관 취업규칙 중 이러한 기준을 제대로 명시하고 있는 경우는 50% 미만이었다.<sup>34)</sup>

이를 2008년 전 산업 취업규칙 분석결과와 비교했을 때, 연장근로 참여 결정을 “사용자(사업장) 명령”으로 할 수 있게 규정한 경우가 두드러졌다([표2] 참조). 취업규칙이나 근로계약서에 연장근로를 사용자 명령으로 가능하게 규정하는 것이 근로기준법 위반은 아니지만, 근로자와 사용자 사이 힘의 불균형으로 인한 문제를 야기할 수도 있다.

<표 2> 취업규칙 내 연장근로 참여 방법 규정 비교

구분	주당 시간외근로 한도 규정			
	규정이 없음	사용자 명령	당사자 동의	근로자대표 동의
사회복지기관(2013년 조사)	17.5%	33.0%	46.5%	3.0%
전 산업(2008년 조사)	23.9%	14.5%	47.9%	6.1%

나아가 2008년에는 조사가 이루어지지 않아 직접 비교가 어렵지만, 연장근로 가산금 규정이 부실한 경우가 상대적으로 많았다. 가산금 규정이 없는 경우가

34) 연장근로 한도를 주당 12시간으로 명시한 경우는 31.5%, 연장근로 참여 방법을 “당사자 간 합의”로 명시한 경우는 46.5%, 연장근로에 대해 통상임금의 50%를 가산하여 지급할 것을 명시한 경우는 41.0%였다.

38.0%이고 “별도 규정”으로 정하는 경우가 21.0%였다.<sup>35)</sup> 취업규칙에 관련 내용이 없을 시 근로기준법의 기준에 따라 지급해야 하나, 사회복지사들에 대한 설문조사 결과 연장근로에 대해서 별도 수당을 지급받는 경우가 30%대라는 점을 고려하면, 규정이 없을 경우 보상이 잘 이뤄지지 않을 것으로 판단된다. 요컨대 사회복지기관 취업규칙은 사용자가 연장근로를 자의적으로, 그리고 무급으로 사용할 수 있도록 하는 나쁜 관행에 기초해 있다 할 것이다.

### 1-3. 근로조건의 공동 결정 여부

사회복지기관 취업규칙은 근로조건 등의 결정에 있어 근로자가 참여할 수 있는 여지를 상대적으로 협소하게 보장하고 있었다. 예컨대 분석대상 취업규칙 중에서 인사위원회의 구성 여부를 명시적으로 규정하고 있는 경우는 40.5%(81개)였다. 또한 인사위원회에 근로자위원이 참여할 것을 명시하는 비중은 전체의 3.5%였고, 나머지는 임원 및 간부들로 인사위원회를 구성한다고 규정하고 있었다. 즉, 사회복지기관 취업규칙 중 인사위원회 근로자의 참여를 규정하는 경우가 극히 드물었다.

2008년 전 산업 취업규칙 분석결과에서는 이와 관련된 내용이 없어 직접적인 비교평가가 어렵지만, 고용노동부 「표준취업규칙」(2012)이 “인사위원회 구성 시 근로자위원을 포함하게 하는 것이 형평상 바람직”하다고 권고하는 점을 고려한다면, 이는 근로기준법의 공동결정의 원리를 반영하여 개선되어야 할 상황으로 평가된다.

〈표 3〉 사회복지기관 취업규칙 내 인사위원회 규정

구분	인사위원회 구성 규정			
	규정 없음	근로자위원 참여 배제	근로자위원 참여 의무화	합계
사회복지기관	119개(59.5%)	74개(37.0%)	7개(3.5%)	200개(100%)

35) “별도의 규정”이란 보건복지부와 각 지방자치단체가 매년 발표하는 사회복지기관 종사자 인건비 관련 각종 가이드라인을 의미한다. 그런데 지자체 보수기준 중 가장 수준이 높은 「2013년 서울시 종합사회복지관 종사자 보수기준」을 보면, 연장근로에 대해 통상임금의 50%를 가산하되 “주당 10시간 한도 내에서만” 지급하도록 제시하고 있다. 이런 경우 광범위한 근로계약으로 인정되어 법 위반은 아니지만, 공공기관에서 편법을 취하고 있다는 비난을 면하기는 어려울 것으로 보인다.



## 2. 근로계약 체결 및 종결 사유의 명시

대부분의 취업규칙은 사용자가 특정 근로자와의 근로계약 체결을 거부할 수 있는 조건(채용 결격 사유)과 근로계약을 일방적으로 종결할 수 있는 조건(해고 사유)을 명기하고 있다. 이 경우 명기된 구체적인 사유들이 근로자로서의 기본권뿐만 아니라 시민으로서 기본권을 침해하는 경우가 없도록 해야 한다(강희원 2011). 이를테면 취업규칙이 관계 법령뿐만 아니라 더 상위 규범인 헌법상의 근로권, 인격권, 자유권, 평등권 등을 침해하지 말아야 한다.

사회복지기관 취업규칙에 대한 분석결과, 사회복지기관의 취업규칙이 채용 결격 사유와 해고 사유로서 헌법상 기본권을 침해할 수 있는 내용을 담고 있는 비중이 전 산업 취업규칙에 비해 상대적으로 적었다. 다만, 집단행위와 정치행위 등에 대해서는 상대적으로 과도하게 금지하는 경향이 있는 것으로 나타났다.

### 2-1. 채용 시 기본권 보장

2013년 분석된 사회복지기관의 취업규칙을 2008년의 전 산업 취업규칙과 비교 분석했을 때, 채용에 있어 기본권 침해 정도가 상대적으로 적었다. 먼저, “남녀” 또는 “성별, 연령, 신앙, 사회적 신분, 지역, 출신 학교, 혼인·임신·출산 또는 병력(病歷) 등”을 기준으로 하는 비합리적인 차등을 명시적으로 금지하는 조항(‘차별금지 조항’)을 담고 있는 경우가 상대적으로 많았다. 2008년 전 산업 취업규칙 분석결과에서는 26.0%였던 차별금지 조항 포함 비중이 2013년 분석된 사회복지기관 취업규칙에서는 63.5%로 더 높게 나타났다.<sup>36)</sup>

<표 4> 취업규칙 내 차별금지 조항 유무 비교

구분	차별금지 조항 유무	
	조항이 있음	조항이 없음
사회복지기관 (2013년 조사)	63.5%	36.5%
전 산업 (2008년 조사)	26.0%	74.0%

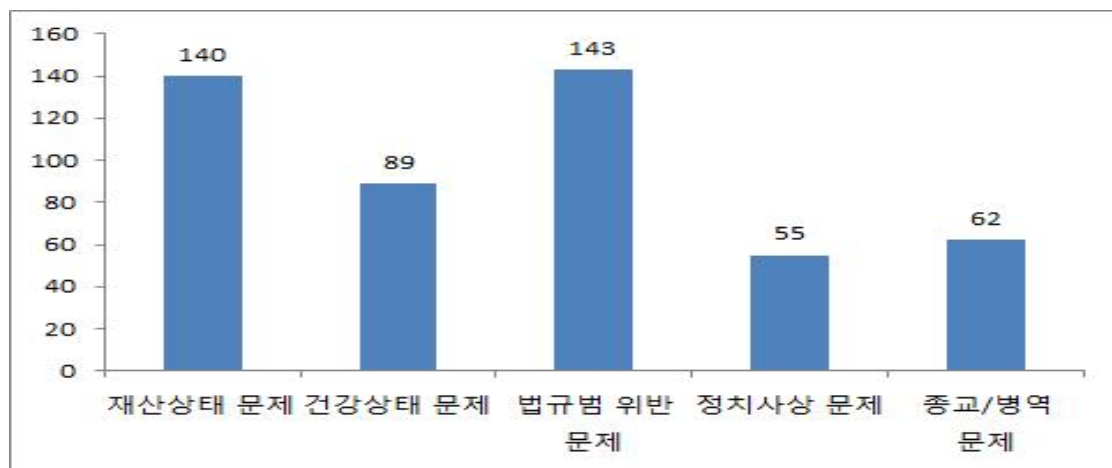
36) 이는 고용노동부의 「표준취업규칙」의 영향이 큰 것으로 보인다. 2007년부터 고용노동부가 「표준취업규칙」을 제작하여 배포하고 있다. 당시 표준취업규칙의 배포 목적은 주40시간 근무제도의 확산과 비정규직 보호법의 시행 등 노동관계법령의 변화에 따른 현장 혼란을 최소화하기 위함이었다. ‘차별금지 조항’의 확산은 표준취업규칙이 “모집과정에서 합리적 이유 없이 차별을 하지 않도록 한 법의 취지를 명확히 할 필요”가 있음을 그때부터 지속적으로 권고해온 데 영향을 받은 것으로 추측된다.

또한 채용 결격 사유로 명시된 내용에 있어서도 “(의무)건강검진 불합격자”(2008년 조사에서 38.0%, 2013년 조사에서 13.0%), “사상이 불순한 자”(19.9% -> 5.0%), “전 직장 징계해고자”(43.0% -> 32.5%) 등 기본권 침해 또는 이중 처벌의 여지가 명확한 것들을 담고 있는 취업규칙의 비중이 2008년 전 산업 취업규칙 분석결과에 비해 상대적으로 적어졌다.

**<사회복지기관 취업규칙 내 채용 결격 사유 주요 내용과 포함 비중>**

- ① 재산상태 문제(70.0%): 금치산자 혹은 한정치산자(70.0%), 파산선고 중인 자(67.0%)
  - ② 건강상태 문제(44.5%): 신체정신 장애로 근무수행 이상 있다고 인정(31.5%), 건강검진 결과 채용 부적격(13.0%), 정신질환이나 전염병 등 감염(1.0%)
  - ③ 법규범 위반 문제(71.5%): 전 직장에서 징계해고 후 ○년이 경과되지 않음(32.5%), 금고 이상 형 집행 후 ○년이 경과되지 않음(61.0%), 금고 이상 형 집행 중(43.0%), 공민권 박탈 또는 법률상 자격 정지(58.0%)
  - ④ 정치사상 문제(27.5%): 사상이 불온(10.0%), 정치단체 가입 및 활동(2.0%), 전 직장에서 불법 노사 분규 주도로 해고(25.0%)
  - ⑤ 종교/병역 문제(31.0%): 특정 종교의 정신 불신 혹은 부정(2.0%), 병역 기피 중(30.5%)
- ※ 상기 내용 중 밑줄 친 부분은 채용 결격 사유로 명시했을 시 기본권 측면에서 문제가 될 수 있는 것 들임.

<그림 1> 사회복지기관 취업규칙 내 채용 결격 사유 규정(빈도)



## 2-2. 해고 및 징계 시 기본권 보장

사회복지기관의 취업규칙은 해고나 징계에 있어 상대적으로 절차적 민주주의를 엄격히 규정하고 있고, 내용적인 측면에서도 법령의 기준을 잘 준수하고 있는 것

으로 판단된다. 사회복지기관 취업규칙에 대한 분석결과, 징계심의 절차에 있어 소명권과 재심절차를 모두 보장하는 경우는 27.5%였다. 2008년 조사결과에서 소명권과 재심절차를 보장하는 비중이 15.9%였던 것보다 상대적으로 높은 수준이다(<표 5> 참조).

<표 5> 취업규칙 내 차별금지 조항 유무 비교

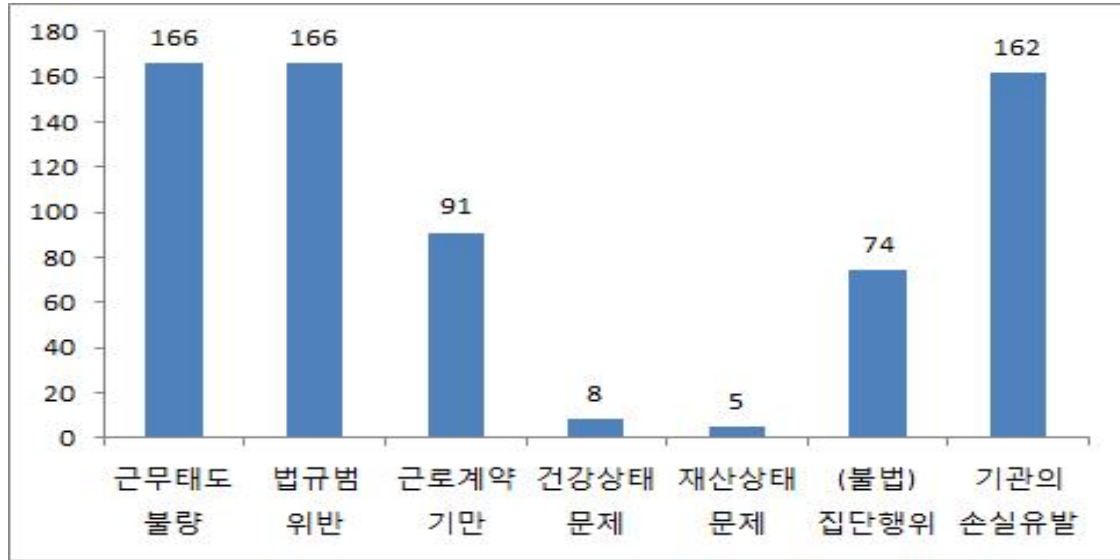
구분	징계심의 규정				합계
	규정이 없음	소명권과 재심절차 없음	소명권만 보장	소명권과 재심절차 보장	
사회복지기관 (2013년 조사)	25.5%	7.5%	39.5%	27.5%	100.0%
전 산업 (2008년 조사)	35.2%	3.4%	45.5%	15.9%	100.0%

또한 해고사유로 구체적으로 명시된 내용들은 근무태도 불량, 범법행위, 이중취업, 학력 및 경력 사칭, 불법집단행위, 휴직만료 후 미복귀, 경영상 감원 필요 등 그동안 축적된 법원의 판례가 근로기준법에 따른 “정당한 이유”라 인정하는 범주(하갑래 2012)에 대부분 속하는 것으로 판단된다.

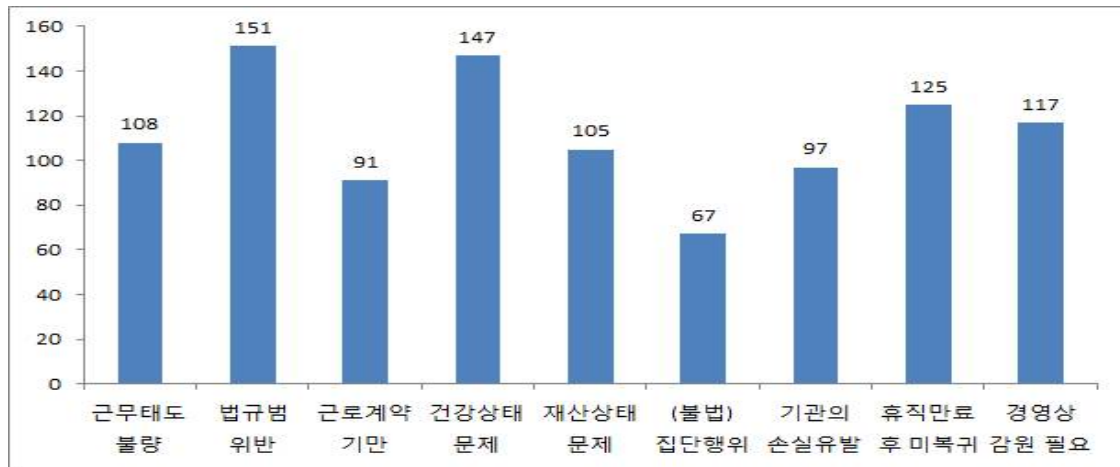
**<사회복지기관 취업규칙 내 징계 및 해고 사유 주요 내용>**

- ① 근무태도 불량: 무단결근, 업무명령 거부, 업무기밀 누설, 직무태만 및 해태, 직장규율 문란
- ② 법규범 위반: 복무규율 등 기관 내 규정 위반, 안전보건관리규정 위반, 문서 위조 및 물품 반출, 업무상횡령/뇌물수령/공금유용, 교통사고 및 음주운전, 직장 내 성희롱, 폭행과 폭언, 법률상 자격정지(또는 공민권 박탈), 형사상 유죄판결
- ③ 근로계약 기만: 이중취업, 학력 및 경력 사칭
- ④ 건강상태 문제: 건강검진결과 취업 부적격, 난치성 전염병, 취업으로 병세가 악화될 우려, 신체/정신 장애로 업무 감당할 수 없다고 인정
- ⑤ 재산상태 문제: 금치산 또는 한정치산, 파산선고
- ⑥ (불법)집단행위: 집회 참가, 유인물 배포와 선동, 정치단체 가입/활동, (불법)쟁의 주도
- ⑦ 기관의 손실 유발: 사업(영업)상의 지장, 재산상 손해, 명예훼손
- ⑧ 휴직기간 만료 후 미복귀 [해고사유]
- ⑨ 경영상 감원의 필요 : [해고사유]

<그림 2> 사회복지기관 취업규칙 내 징계사유(빈도)



<그림 3> 취업규칙 내 해고사유(빈도)



다만 사회복지기관 취업규칙은 근로자들의 집단행위와 정치행위를 상대적으로 강하게 금지하는 경향을 가진 것으로 보인다. 2008년 전 산업 취업규칙 조사결과 (불법)집단행위라 분류할 수 있는 내용을 해고사유로 명시한 취업규칙의 비중이 5.1%가량이었는데, 2013년 사회복지기관 취업규칙 조사결과에서는 그 비중이 33.5%였다. 또한 대부분의 사회복지기관 취업규칙이 어떤 식으로든 정당가입이나 (기관의 이해에 반하는) 정치행위를 금지하는 내용을 담고 있었다.

나아가 사회복지기관 취업규칙 중 일부는 과도하게 근로자의 사생활을 규제할 가능성이 있는 것으로 보인다. 이를테면 고용노동부의 표준취업규칙은 징계사유를 10개, 해고사유를 4개로 제시하는데, 이번에 취합된 사회복지기관 취업규칙 중에서는 이를 각각 37개와 20개로 매우 포괄적으로 명시하는 사례도 존재했다.

### Ⅲ. 노동환경 개선을 위한 제언

지금까지 살펴본 사회복지기관 취업규칙 분석결과를 바탕으로, 다음과 같은 내용을 사회복지기관에 종사하는 사회복지사의 노동환경 및 노동인권 상황 개선을 위해 정책 제언으로 제시할 수 있을 것이다.

첫째, 근로계약 기간 중 보장되는 근로조건의 개선과 관련된 것이다. 앞에서 살펴봤듯 일부 사회복지기관 취업규칙은 근로기준법이 강제하는 최저기준에 못 미치는 내용을 담고 있다. 또한 연장근로와 관련해서는 근로기준법 위반의 개연성이 상당히 큰 것으로 보인다. 이는 법령 위반 사항으로, 당장 시정되어야 할 부분이다. 먼저, 사회복지기관의 재정을 책임지는 지방정부가 각종 감사와 지침을 통해 근로기준법 등의 위반 실태를 점검하고, 재정 지급과 연관해서 구체적인 개선명령을 내려야 한다. 특히 사회복지기관이 연장근로와 관련된 법령을 실질적으로 준수하도록 지도해야 할 것이다. 다음으로, 중앙정부는 거시적인 차원에서 「사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률」을 강화하고, 근로시간 특례업종에 사회복지사업을 대통령령으로 포함시키고 있는 법적 기준을 재검토해야 할 것이다. 물론 가장 중요한 것은 사회복지기관 사용자와 근로자의 자체적인 점검 노력일 것이다.

둘째, 근로계약 체결 및 종결 시 기본권 보장 개선과 관련된 것이다. 분석결과 사회복지기관의 취업규칙은 이와 관련해서 상대적으로 긍정적인 상황으로 평가됐지만, 기본권 침해 여지가 큰 내용들도 상당부분 존재하는 것으로 나타났다. 이를 개선하기 위해서는 먼저, 각 사회복지기관들이 고용노동부의 표준취업규칙이 제시하는 권고들을 적극적으로 수용해야 할 것이다. 나아가 관계 기관은 ‘표준이력서’, ‘표준근로계약서’, ‘표준단체협약’ 등을 마련하여 관계 법령과 헌법상 기본권을 존중하는 구체적인 내용을 가이드라인으로 제시해야 한다. 또한 2007년부터 국회에서 입법이 추진됐으며, 2008년에는 유엔으로부터 입법 권고를 받은 「포괄적 차별금지법」이 조속히 제정될 수 있도록 하여, 기본권 보장을 위한 구체적인 노력들을 실질적으로 뒷받침해야 할 것이다.

셋째, 사회복지기관 취업규칙은 근로자의 집단행동과 정치행위를 상대적으로 매우 강하게 금지하고 있다. 이러한 규범 상태는 사회복지사업 내 집단적 노사관계나 사회복지사들의 집단적 정치행위가 거의 존재하지 않는 현실 상황과 거리가 있다. 나아가 노동환경의 실질적인 개선은 노동자의 보편적인 이해를 대변하는 노사관계의 형성과 정치적 대표성 강화를 전제로 하는 바, 이를 과잉해서 금지하

는 것은 근본적으로 바람직하지 않다. 장기적으로 사용자와 근로자가 산업단위 노사관계를 자율적으로 형성할 수 있도록 해야 한다. 단기적으로는 사회복지기관 별로 노사협의회를 설치하고 노사 간 현안 논의를 활성화할 필요가 있다. 노사는 특히 장시간 근로를 정당화하는 내부 규범과 정책을 개선하기 위한 협의를 우선적으로 진행해야 할 것이다.

## 참고문헌

- 강희원(2011), 『노동헌법론』, 법영사.
- 고용노동부(2012), 『표준취업규칙』, 고용노동부.
- 김정환·문무기·윤문희(2008), 『취업규칙분석(Ⅱ)』, 한국노동연구원,
- 박원배(2011), 「채용을 둘러싼 노동법상 쟁점에 관한 연구」, 고려대학교 노동대학원 노동법학과 석사학위논문.
- 서울특별시(2013), 「2013년도 종합사회복지관 종사자 인건비 보수지원기준」, 서울특별시.
- 서울특별시사회복지사협회(2012), 『취업규칙(모범사례)』, 서울시사회복지사협회.
- 하갑래(2012), 『근로기준법』, (주)중앙경제.

## 사회복지사 노동과정과 감정노동 실태

---

강은애 / 상지대/동덕여대 교양학부 강사

### I. 문제제기

‘사회복지사에게도 복지권’, ‘사회복지사도 저녁이 있는 삶을 살고 싶다’는 손 피켓을 지난 해 봄, 거리에서 본적이 있다. 사회복지공무원이 하루에 수백 건의 민원을 처리하고 야근은 물론 주말 근무도 일상적이라는 보도가 있는 이후, 사회복지공무원을 포함한 사회복지 종사자의 노동환경에 대한 관심이 잠시 높아졌던 것은 사실인 듯하다. 그렇게 다시 일 년이 흘러왔다. 여전히 사회복지 종사자들은 하루 수 십에서 수백 명의 클라이언트를 상대하고, 일반 노동자들 보다 낮은 임금을 받으며 오랜 시간 일하고 있다. 사회복지사들의 저임금은 잦은 이직과 퇴직의 원인으로 지적되어 온 문제 중 하나다.

그러나 사회복지 종사자들의 저임금, 장시간 노동 등의 가시적인 노동환경의 문제에 가려 있던 노동과정에서의 문제들은 쉽게 드러나지 않았던 듯하다. 예컨대 사회복지사들이 일상적으로 대하는 대상들과 그들과의 관계, 사회복지사에게 요구되는 노동의 특성과 같은 것들은 질문되어지지 않았다. 사회복지사에게 있어 사회복지 현장이란 사회복지 이념의 실천의 장소이지만, 명백하게 노동의 현장이기도 하다. 함께 일하는 동료, 하루에도 수십 명씩 만나는 클라이언트는 사회복지 노동현장에서 관계를 맺는 대상들이며, 이들과의 관계 맺기에서 요구되는 노동의 내용이 곧 사회복지사가 수행하는 노동의 형태를 대변해 준다고 볼 수 있다.

물론 사회복지사의 저임금, 장시간 노동의 문제는 해결되어야 할 시급한 문제다. 그러나 사회복지사의 노동과정에서 발생하는 문제들, 사회복지사에게 요구되어지는 노동의 형태들은 어떠한지에 대한 진단 역시 필요하다. 이를 위해 우선적으로 사회복지사들의 노동과정에서 발생하는 문제들을 조사할 필요가 있다. 여기서는 사회복지사들이 경험하는 폭언, 폭행, 성희롱 및 감정노동과 그로인한 정신적 소진을 중심으로 사회복지사 노동과정의 실태를 밝히고자 하였다.



## II. 사회복지사 노동과정과 감정노동 실태

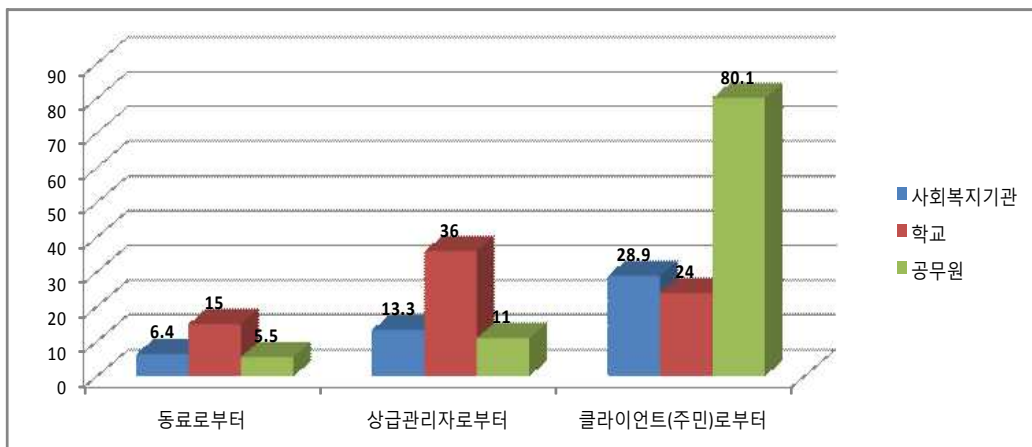
### 1. 설문조사 결과

「2013년 사회복지사 인권상황 실태조사」에서는 전국 1,000여개 사회복지 종사자를 대상으로 설문조사를 실시하였고(사회복지 전담공무원 포함), 총 2,784명의 응답 결과를 발표한 바 있다. 아래 내용은 이를 요약적으로 제시하고 있다.

#### 1-1. 폭언, 폭행, 성희롱 실태

조사 결과 사회복지 종사자가 일상적으로 대면하는 동료, 상사, 클라이언트로부터 폭언이나 폭행, 그리고 성희롱 등에 노출된 정도가 상당한 것으로 나타났다. 특히 사회복지 전담공무원의 81.5%가 클라이언트로부터 폭언을 경험하는 것으로 나타나, 사회복지 전담공무원들이 일상적인 주민 응대에 정신적인 스트레스가 높은 것을 예상할 수 있다. 일반 사회복지시설이나 기관에 종사하는 응답자의 약 29%가 클라이언트로부터 폭언을 경험하는 것으로 나타나, 시설 및 기관 종사들의 폭언 경험도 낮지 않은 수준임이 나타났다. 이들과 달리 학교 사회복지사의 경우 상급관리자로부터의 폭언을 가장 많이 경험하고 있었다. 학교라는 현장의 특수성을 반영하고 있기도 하지만, 학교 사회복지사의 고용형태상 조직 내 지위가 열악한 점도 이러한 결과에 영향을 미치는 것으로 예측할 수 있다. 학교 사회복지사의 경우 10명 중 9명은 계약직으로 나타났고 실제 서울지역 학교 사회복지사의 근속 기간은 평균 12개월에 불과한 것으로 알려져 있다.

<그림 1> 사회복지 기관 종사자의 폭언피해 경험(%)



언어적인 폭력 이외에 폭행 피해의 경험도 다수 드러났다. 사회복지사의 8.7%가 클라이언트로부터의 폭행을 경험했다고 응답하였으며, 사회복지 전담공무원의 경우 무려 18%가 클라이언트로부터 폭행을 경험한 것으로 드러났다.

<표 1> 사회복지사 폭언, 폭행, 성희롱 등 유경험 응답 결과(%)

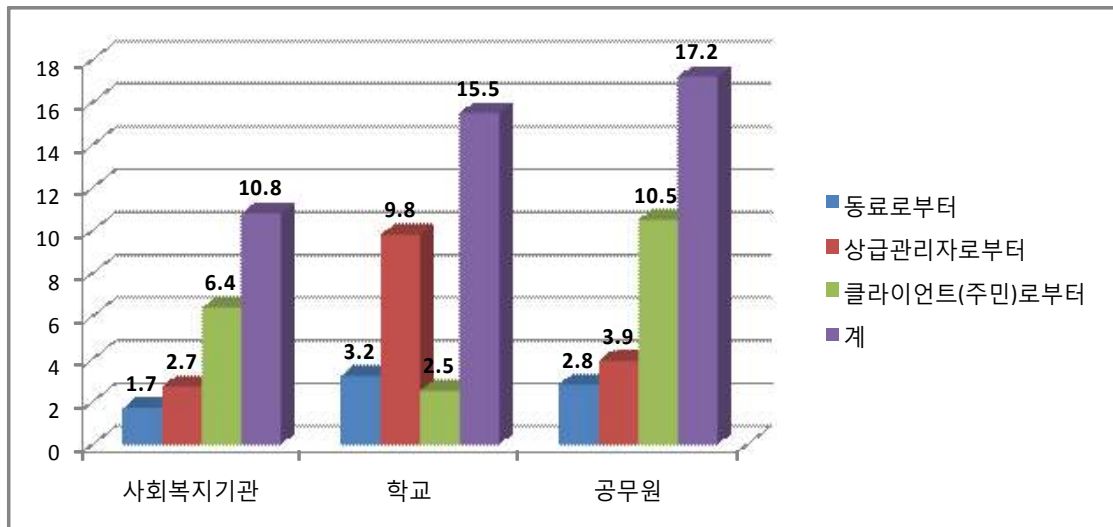
	동료로부터	상급관리자로부터	클라이언트로부터
1) 폭언(언어)*	6.4(161명)	13.3(330명)	<b>28.9(720명)</b>
이용시설	5.8(85명)	13.8(202명)	<b>31.6(462명)</b>
생활시설	6.3(51명)	8.9(71명)	25.8(209명)
재단, 협회 및 단체	6.8(5명)	16.9(12명)	20.8(15명)
학교	15.0(19명)	<b>36.0(45명)</b>	24.0(30명)
전담공무원	5.9(10명)	11.8(20명)	<b>81.5(145명)</b>
2) 폭행(신체)*	0.4(10명)	0.6(15명)	8.7(214명)
이용시설	0.3(5명)	0.8(11명)	6.7(97명)
생활시설	0.5(4명)	0.3(2명)	<b>14.3(114명)</b>
재단, 협회 및 단체	1.4(1명)	0	0
학교	0	1.6(2명)	2.4(3명)
전담공무원	0.6(1명)	0.6(1명)	<b>18.0(31명)</b>
3) 성희롱(성추행포함)*	1.7(43명)	2.7(67명)	<b>6.4(158명)</b>
이용시설	1.8(26명)	2.7(40명)	<b>6.7(98명)</b>
생활시설	1.4(11명)	1.8(14명)	<b>7.0(56명)</b>
재단, 협회 및 단체	2.7(2명)	1.4(1명)	1.4(1명)
학교	3.2(4명)	9.8(12명)	2.5(3)
전담공무원	2.8(5명)	3.9(7명)	<b>10.5(19명)</b>
4) 따돌림*	<b>3.7(92명)</b>	3.4(84명)	1.1(28명)
이용시설	3.7(54명)	3.5(51명)	0.7(10명)
생활시설	3.5(28명)	3.3(26명)	2.0(16명)
재단, 협회 및 단체	2.7(2명)	2.8(2명)	0
학교	<b>6.5(8명)</b>	<b>4.1(5명)</b>	1.6(2명)
전담공무원	<b>8.8(15명)</b>	4.7(8명)	1.8(3명)

\*표시는 전담공무원을 제외한 집단의 평균임.

성희롱 피해 경험도 타 공공기관 못지않게 나타났는데, 사회복지시설 및 기관과 사회복지 전담공무원이 클라이언트로부터 성희롱 피해를 가장 많이 경험하는 것(각각 6.4%, 10.5%)과 달리 학교 사회복지사의 경우 상급관리자로부터 성희롱을 경험하는 비율이 가장 높았다(9.8%). 이는 같은 해 보건의료산업 종사자를 대상으로 조사한 결과와 비교해 볼 때 상당히 충격적인 결과라 할 수 있다. 이명규·김종진(2013)에 따르면 보건의료산업 종사자의 2.3%가 의사로부터, 1.3%가

상급관리자로부터의 성희롱을 경험한 바 있다고 응답했다. 뿐만 아니라, 일반 공공기관을 대상으로 2012년 실시한 「공공기관 성희롱 실태조사」(이나영 외, 2012)에서도 공공기관 종사자(2015명 대상)의 3.8%가 지난 1년간 성희롱 피해를 경험한 적이 있다고 응답하였는데 이와 비교할 때, 사회복지 종사자들의 성희롱 경험은 평균 3.8배에 달한다.

<그림 2> 사회복지 기관 종사자의 성희롱피해 경험(%)



더 큰 문제는 이런 피해가 발생했을 때, 사회복지 종사자를 가해의 대상들로부터 안전하게 지켜줄 안전망이 부재하다는 사실이다. 피해경험자들의 단 6%만이 피해에 대한 적절한 조치를 받았으며, 80%이상의 피해경험자들은 기관이나 가해 대상에 대하여 어떠한 요구도 하지 않은 채로 ‘참고 넘겼다’고 하였다. 물론 가벼운 정도의 피해라고 판단할 경우 특별한 요구는 번거롭게 느껴질 수 있다. 그러나 일상적으로 경험하는 폭언과 폭행, 성희롱 등의 피해는 사회복지 종사자들의 일터를 점차 안전하지 못한 곳으로 만들고 있다.

<표 2> 사회복지사 폭언, 폭행, 성희롱 등 피해에 대한 대응

피해대응	응답수	%	누적
1) 대부분 개인적으로 참고 넘겼다	250	31.8	31.8
2) 주변 동료와 푸념하거나 하소연 하고 넘겼다	390	49.6	81.4
3) 직장 상사나 동료 등 주위로부터 도움을 요청했다	98	12.5	93.9
4) 고충처리위원회 등을 통해 문제 해결을 요청했다	11	1.4	95.3

5) 외부 시민사회단체에 도움을 요청했다	5	0.6	95.9
6) 법적 대응을 통하여 적극적으로 문제를 해결했다	5	0.6	96.6
7) 기타	27	3.4	100.0
전체	786	100.0	

## 1-2. 사회복지사의 감정노동

사회복지사의 노동을 감정노동의 관점으로 봐야하는 가는 쟁점이 될 수 있다. 그러나 일선 사회복지사들의 노동은 그들의 노동을 감정노동으로 꼽기에 충분해 보인다. 혹셀드는 ‘클라이언트들이 스스로 보살핌을 받고 있다고 느낄 수 있도록 염려하는 마음을 담은 눈길을 건네는 사회복지사’의 노동을 감정노동으로 정의하고 있다(혹셀드, 2009;27).

감정노동은 노동통제의 중요요소로 노동자의 감정관리를 꼽으면서도, 그러한 과정(감정관리의 과정)이 보상(임금)의 일부로 측정되지 않는다는 문제를 갖는다. 그러나 점차 서비스 현장에서 노동자들의 감정관리와 통제는 날로 교묘해지고 강화되어가고 있는 듯하다. 서비스에 사용료를 지불하는 고객을 최고의 위치에 놓는 우리사회의 고객제일주의와 맞물려, 노동자들의 감정까지도 서비스의 일부로 여겨지고 있다. 이런 현실은 서비스를 제공하는 노동자의 감정을 병들게 하고 있다.

사회복지사들의 감정노동의 정도를 측정(Morris&Feldman(1996)의 척도 사용)한 결과 사회복지사의 74.5%, 사회복지 전담공무원의 88%가 일을 하는 동안 자신의 감정을 다양한 방식을 관리, 통제하는 것으로 나타나 상당한 수준으로 감정노동을 수행하는 것이 확인되었다. 이는 보건산업 종사자, 판매 서비스 종사자와 비교해도 낮은 수준이 아니다.

5점 척도로 감정노동을 측정하면 평균은 약 3.9로 나타났다(전담공무원제외).<sup>37)</sup>

감정노동 측정 도구를 세분화하여 분석하면, 여성과 남성, 정규직과 비정규직간 유의미한 차이가 나타난다(보고서 참조). 본 조사에 응한 응답자의 비정규직비율(전담공무원제외)은 약 18.3%(2576명 중 470명)인데, 그중 여성의 비율이 약 81.5%(470명 중 383명)를 차지한다(남성의 비율은 약 18.5%, 87명). 감정노동의 수행정도가 남성보다는 여성에게서, 정규직보다는 비정규직에게서 더 높다는 것은, 사회복지사 중에서도 여성-비정규직에게 더 높은 강도로 감정노동이 수행

37) 감정노동의 각각의 영역을 합산하여 평균값을 구함(5점에 가까울수록 감정노동의 정도가 심한 것으로 판단, 1점: 전혀 아니다 → 5점: 매우 그렇다)

된다는 것을 의미한다.

<표 3> 사회복지사 감정노동 응답 결과

	관찰값	평균	표준편차	최소값	최대값
감정노동(전담공무원제외)	2526	3.9	0.555171	1	5
기관별					
이용시설	1487	3.9	0.517378	1	5
생활(보장)시설	819	3.7	0.576915	1	5
협회, 재단, 단체	74	3.9	0.641171	2.25	5
학교	125	4.0	0.47781	2.75	5
전담공무원	179	4.2	0.51082	2.88	5
성별(전담공무원 제외)					
여성	1723	3.9	0.554277	1	5
남성	799	3.8	0.555212	1	5
성별(전담공무원)					
여성	110	4.3	0.50707	3	5
남성	69	4.1	0.49334	2.88	5
고용형태별(전담공무원제외)					
정규직	2045	3.8	0.556387	1	5
비정규직	456	3.9	0.538328	1	5

일선 사회복지사들은 수시로 클라이언트와 얼굴을 맞대고 이야기에 귀 기울이고 적극적으로 그들의 욕구를 파악하고 실천할 것을 요구 받는다. 더구나 클라이언트의 인권이 무엇보다 강조되는 요즘이다. 이런 상황에서 어느 사회복지사는 ‘사회복지의 인권은 없는 것이냐’는 자조를 하기도 한다.

감정노동의 당위성을 스스로 내면화하는 경우, 노동자들에게 긍정적인 측면이 있다는 주장들도 있다. 자신의 일을 나름의 방식대로 정의하고 수궁하게 함으로써 감정관리의 과정에서 받는 스트레스를 완화 할 수 있다는 것이다. 그러나 일반적으로 감정노동의 부정적인 측면은 감정을 끊임없이 관리함으로써 자신의 감정으로부터 소외되고, 정신적 스트레스를 일으키며, 일상적인 감정 표현에 문제를 유발하는 것으로 알려져 있다. 예를 들면, 일터에서는 ‘네, 알겠습니다, 고객님의’을 연발하다 집에 오면 말을 하지 않게 되거나 짜증만 내는 경우들이다.

사회복지사의 직업윤리 의식의 특성을 고려하면, 소위 감정노동이라 불리는 행위는 클라이언트에 대한 당연한 사회복지사의 태도일 수 있다. 그러나 노동의 실제 내용을 분석할 필요가 있으며, 사실상 클라이언트의 민원이 사회복지사에 대한 제도적·조직내(문화적)적 평판의 근거가 되고, 징계사유나 해고의 사유가 될 수

있을 때 이는 감정노동에 대한 암묵적인 통제기제가 되므로 감정노동의 수행이라고 볼 수 있다.

타 서비스 노동과는 상이한 점이 있으나, 클라이언트를 대상으로 복지 서비스를 제공하는 사회복지사들 역시 면대면(face to face) 관계에서 나타나는 노동자의 감정관리와 통제가 일하고 있음을 부인할 수 없다. 사회복지사들의 감정노동 수행정도를 파악하고 사회복지업무의 특성이 감정노동 수행에 어떤 영향을 주는지 검토할 필요성이 있다. 특히, 감정노동이 감정소진의 주된 요인이라는 점에서, 사회복지사들의 감정소진의 실태를 파악하고 이를 완화하기 위한 대안 모색이 필요하다.

### 1-3. 소진과 우울감

끊임없이 클라이언트를 응대해야하는 스트레스로 인해 소진이나 우울증을 경험하기도 한다. 아직까지 이런 일은 일반적으로 대인서비스 및 판매서비스 종사자에게서 많이 보고되고 있다. 그러나 2013년 상반기 사회복지계를 충격에 빠뜨렸던 사회복지 전담공무원의 자살은 하루 수백 명의 민원인에 시달리면서 그들이 경험했을 극심한 정신적 스트레스, 감정노동의 높은 수위를 짐작케 할 만한 일이었다. 일상적인 고객응대와 감정노동, 정신적 스트레스의 축적은 소진으로 이어져, 이는 당연하게도 사회복지 종사자들의 정신건강을 해치는 작용을 할 것이다. 실제로 사회복지사들의 우울감은 상당한 것으로 나타났다. 우울증측정도구(CES-D4)를 이용하여 우울감에 대한 조사를 한 결과 사회복지사의 33%, 사회복지 전담공무원의 43%가 상담 이상의 치료를 요하는 우울증 증세를 갖고 있었으며, 특히 학교 사회복지사의 경우 53.5%가 우울증을 경험하고 있는 것으로 나타났다. 한편 성별로는 남성보다 여성이 유의미하게 더 우울을 느끼는 것으로 나타나 여성의 우울증 정도가 보다 심각한 것으로 알 수 있다. 고용형태별로는 정규직에 비해서 비정규직 사회복지사가 통계적으로 유의미하게 더 많이 우울증세를 보이는 것으로 나타났다. 상담을 요하는 우울증세인 4점 기준으로 볼 때 정규직은 약 30.7%인 반면 비정규직은 약 41.4%로 높게 나타났다.

<표 4> 사회복지사 성별-고용형태별 우울감 응답 결과(점수)

	관찰값	평균	표준편차	최소값	최대값	4점 이상비율
우울감(전담공무원 제외)	2502	2.6	2.789143	0	12	32.6
기관별						
이용시설	1478	2.8	2.806193	0	12	35.3
생활(보장)시설	801	2.1	2.660439	0	12	24.8
협회, 재단, 단체	74	2.9	3.087548	0	12	33.8
학교	127	3.7	2.693018	0	12	53.5
전담공무원	177	3.39	2.948518	0	12	42.9
성별(전담공무원 제외) t=10.5211***						
여성	1706	3.0	2.901171	0	12	38.1
남성	792	1.8	2.323499	0	12	20.7
고용형태(전담공무원 제외) t=-4.0378***						
정규직	2025	2.5	2.776909	0	12	30.7
비정규직	454	3.1	2.835495	0	12	41.4

주: \*p<0.10, \*\*p<0.05, \*\*\*p<0.01

본 결과는 여성, 비정규직, 학교사회복지사의 정신보건에 대한 관심이 필요함을 시사한다. 이는 고용형태의 불안정 등<sup>38)</sup> 노동조건에 대한 차이, 주로 혼자 근무하는 환경 등 노동환경에서 비롯되지 않았는지에 대한 점검을 포함해야할 것이다.

서비스직 종사자의 우울증 조사에서 상담을 요하는 우울증을 경험하는 정도가 백화점판매직 39.1%, 카지노 딜러 59.7%, 철도 역무원 28.5%, 철도 객실 승무원 29.3%, 간호(조무)사 34.3%, 콜센터 직원 42.3%인 것으로 나타났다(임상혁, 2013). 한편, 이와 유사한 도구를 사용하여 일반인구 집단의 우울증을 조사한 결과는 임상적으로 유의미한 우울증상을 보이는 비율이 10%내외 인 것으로 알려졌다. 이와 비교할 때 사회복지사들의 우울증은 상당한 수준으로 볼 수 있으며 사회복지사의 정신보건에 대한 관심이 필요함을 시사한다.

38) 본 조사에 따르면 응답자 전체 중 비정규직 비율은 약 18%에 불과하지만, 기관 유형별로 볼 때 학교 기관의 경우 무려 98%이상이 비정규직인 것으로 나타났다.

	이용시설	생활시설	협회, 재단 및 단체	학교	합계
전체응답 수	1496	849	77	128	2550
정규직	1232	810	42	2	2086
비정규직	264	39	35	126	464
비정규직 비율	17.7	4.6	45.5	98.4	18.2

본 조사에 따르면, 소진 역시 학교 사회복지사와 공무원 집단에서 높게 나타났으며, 남성보다는 여성에게서 높게 나타났다(고용형태는 유의미한 차이 없음). 여성, 비정규직에게서 감정노동 수행정도가 더 높고, 특히 여성 사회복지사의 감정 소진 정도가 높은 것을 참고할 때, 비정규-여성 사회복지사 집단의 소진해소에 대한 지원이 더 요구 될 것으로 보인다.

## 2. 면접조사 결과

### 2-1. 의사소통 문제

면접에 참여한 사회복지사들은 많은 사회복지기관이 상명하달식의 의사소통 구조를 여전히 갖고 있으며, 팀장을 통하지 않으면 개별 사회복지사의 의견이 더 위의 의사결정과정으로 전달 될 수 없는 폐쇄성을 지적하였다. 특히, 고충처리 업무를 담당하는 부서나 담당자가 있음에도 불구하고 직원들의 고충이 아닌 이용자의 고충을 처리하는데 집중하고 있어, 직원들의 고충이 처리되기 어려운 구조라는 점을 지적하고 있다.

### 2-2. 폭언, 폭행, 성희롱 경험과 문제

모든 면접참여자는 폭언, 폭행, 성희롱을 직간접적으로 경험한바 있었다. 주로 상급자로부터는 폭언과 성차별적 대우를 경험하였으며 클라이언트로부터는 폭언, 폭행을 경험한 사례가 많았다. 문제는 이런 피해가 발생했을 때 사회복지사가 취할 수 있는 적극적인 대응 방식이 존재하지 않는다는 것이다. 면접참여자들은 ‘기껏해야 남자 직원이 말려주거나’, ‘그냥 참는’ 것이 대응 방법일 뿐 공식적인 대응책은 미비하다는 점을 지적한다. 몇몇 기관은 이용수칙을 강화하고 이용자로 하여금 이에 동의한 후 기관을 이용하도록 하고 있지만, 그마저도 이용자가 지키지 않으면 무용지물이다. 면접 참여자들은 피해에 대응할 수 있는 시스템 구축이 필요하다고 지적하였다.

### 2-3. 당연시 되는 감정노동과 그로 인한 소진

사회복지사로서의 가치를 실현하는 것은 사회복지사들의 중요한 신념이다. 그 과정에서 클라이언트는 사회복지사의 직업적 가치를 실현하는데 핵심적인 상호작용의 대상이다. 그렇기 때문에 사회복지사는 클라이언트를 대하는데 있어 진심으로



상대방을 존중하는 마음을 가질 것을 요구 받는다. 또한 사회복지사업법에서는 사회복지 기관이 이용자에게 최대한의 서비스를 제공할 것을 명시하고 있다. 그러나 스스로가 감정노동으로 명명하지 않는다 하더라도 사회복지사들은 수시로 자신의 감정을 다스리는 감정노동을 수행하고 있다. 면접참여자들 역시 클라이언트와의 관계에서 자신의 감정을 통제하는 경험을 한바 있다고 말한다.

감정노동의 수행정도가 높으면 감정적으로 지친 상태가 되어 소진을 경험하기 쉽다. 면접 참여자들은 본인은 물론 팀원들의 소진을 목격하지만, 이를 해소할 만한 프로그램, 제도 등이 미비하다는 점을 지적한다. 일부 기관의 노력, 몇몇 프로그램의 선별적 지원 등으로는 한계가 있어, 장기적으로 전체 사회복지사를 대상으로 하는 소진 프로그램이 확대될 필요가 있다는 점을 지적하고 있다.

### Ⅲ. 나가면서 - 대안의 모색

첫째, 폭언, 폭행, 성희롱 등 피해에 대한 적절한 구제책이 요구된다. 면접참여자들에게 의하면 기관 내에서는 상급자에게 언어적 성희롱을 경험하고, 클라이언트에게는 주로 폭언, 폭행, 성차별 경험을 하게 되는데 이에 대한 공식적인 대응 방식이 부재한 것이 현실이다. 상당수의 기관에서 사회복지사와 클라이언트 간 계약을 맺을 때 고지하는 ‘이용자 규칙’을 공식화하고 이의 준수를 강화하는 방안을 모색할 필요가 있다. 이는 클라이언트의 부당한 요구를 공식적이고 적법하게 제한할 수 있는 권한을 사회복지사에게 제공함으로써 폭언, 폭력을 제어할 뿐 아니라 감정노동의 완화에도 도움을 줄 것으로 기대된다.

무엇보다 예방이 중요하다고 볼 때, 단지 기관에서 이용자 규칙을 제정하고 적용하도록 권고하는 수준에서 머물 것이 아니라, 사회복지사 처우개선과 관련한 지자체 조례를 제정할 필요가 있다. 조례 내에서 사회복지사에 대한 폭언·폭행, 성희롱 등에 대한 피해 구제 방안으로 ‘이용자 규칙’에 대한 전 기관 적용을 의무화하고 이용자 규칙의 실효성을 보장할 수 있는 적용 상태에 대한 지속적인 관리가 필요하다.

또한, 현행 법률을 이용하여 사회복지사의 폭언·폭행, 성희롱 등의 피해를 사전에 예방할 수 있어야 한다. 예로, 직장내성희롱을 금지하는 「남녀고용평등 및 일·가정 양립에 관한 법률」의 14조2는 고객 등에 의한 성희롱 방지를 내용으로 하고 있는데, 이는 사업주가 가해자 고객에 제재를 가할 수 있는 권한을 명시하지는 않고 있으며, 근로자가 고객에 의한 성희롱 피해를 호소할 경우 직무 배치전환 등의 조치를 취해야한다고만 명시하고 있다. 따라서 이를 좀 더 실효성 있게 하기 위해서는 가해 클라이언트에 대한 사업주(기관장)의 제재의 권리와 의무를 명시하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 이와 관련하여, 「산업안전보건법」의 ‘제26조(작업중지)’조항을 사회복지업무 현장에 적극 적용할 필요가 있다. 이 조항은 ‘산업재해가 발생할 급박한 위험이 있을 때 또는 중대재해가 발생하였을 때에는 즉시 작업을 중지시키고 근로자를 작업장소로부터 대피시키는 등 필요한 안전·보건상의 조치를 한 후 작업을 다시 시작’해야 한다고 사업주의 의무를 명시하고 있다. 클라이언트 등으로부터의 폭언, 폭행, 성희롱 등의 문제를 사회복지현장에서 발생하는 ‘중대재해’의 하나로 인식하고 이로 인한 사회복지 종사자의 피해를 예방하기 위해서는 본 법안의 준수 등을 강력히 요구할 수 있어야 한다.

더불어, 사회복지사협회 및 보건복지부 등 관할 부서의 협력으로 적절한 보상프로그램(상담 및 치유 프로그램 등)을 운영할 필요가 있다. 사회복지 기관은 규모가 작고 인력공백이 생길 경우 대체인력 투입이 어렵기 때문에 피해자에 대한 적절한 보상을 주기가 현실적으로 어려워 개별기관이상의 상급단위에서의 지원이 필요하다.

둘째, 의사소통을 원활히 하기 위한 조직문화 정비가 시급하다. 면접참여자들은 많은 복지관이 상명하달식의 의사소통 구조와 직원들의 의견이 수렴되기 어려운 닫힌 구조를 지적하고 있다. 민주적 의사소통 구조를 확립하기 위해서는 무엇보다 상명하달식의 관행을 깨기 위한 사회복지계의 노력이 필요할 것이다. 기관장의 성향에 따라 좌우 되는 특성이 있는 만큼 기관장들의 의사소통 개선을 위한 교육지원 등이 필요할 것으로 보인다. 또한 의사소통의 공식성을 담보하기 위한 노사협의회 및 고충처리 업무의 내실화를 꾀할 필요가 있다. 따라서 보건복지부 및 지자체 등 관할 부서에서는 기관평가지표에 기관 내 의사소통 관련 항목, 직원들의 인권문제에 대한 개선사항을 적극 반영할 필요가 있다.

셋째, 감정노동과 소진해소를 위한 노력이 필요하다. 감정노동은 일반적으로 판매서비스직의 핵심적인 특성으로 주목받고 있고 감정노동자의 범위 역시 서비스직에 종사하는 노동자가 대상이 되는 경우가 일반적이다. 사회복지사의 감정노동 특성을 검토하고 이로 인한 소진을 예방하거나 완화할 필요가 있다.

감정소진의 경우 감정노동을 더 많이 수행한다고 조사된 집단 중에서 학교시설 종사자와 여성에게서 더 심한 것으로 나타났다. 면접조사를 통해서도 사회복지사들의 소진은 일상적으로 일어나며, 심각한 수준으로 나타나 이에 대한 적절한 대응이 요구되고 있다.

소진을 예방하기 위해서는 우선, 노동조건에 대한 개선이 필요하다. 적절한 휴식은 소진 해소 뿐 아니라 예방에도 중요할 것이다. 본 설문조사 결과에서 연(월)차의 사용은 약 6.8점(사용이 낮은 편이다:1-사용이 높은 편이다:10)으로 비교적 높은 사용률을 보였으나, 사용하지 못할 경우의 원인에 대한 조사 결과는 '업무가 많아서'(50.5%), '다른 사람에게 업무가 전가되기 때문에'(23.4%), '사용할 수 있는 분위기가 아니라서'(18.0%)로 나타나 업무 과다와 조직 문화로 인해 휴가 사용이 제한되는 것으로 나타났다. 업무가 과다하기 때문에 연(월)차를 쓸 수 없다면 소진의 발생 가능성은 더 높을 것으로 예상 할 수 있다.

감정노동의 수행 정도가 비정규직에게서 더 높은 것으로 나타난 설문조사 결과와 재단이 바뀌거나 계약직일 경우에 어쩔 수 없이 요구하는 것을 더 들어주게 된다

는 면접 조사 결과에 따르면, 감정노동과 소진을 완화하기 위해서는 고용안정도 필요할 것으로 보인다. 또한 장기적으로는 업무 과다에 따른 소진을 예방하기 위해서 인원 확충과 더불어 안식주간이나 안식월 제도의 도입을 검토해 볼만 하다. 특히, 사회복지사가 쉽게 접근할 수 있는 소진해소 프로그램이 개설, 확대될 필요가 있다. 현재는 일부 지역 협회나 재단에서 주관하는 힐링 프로그램이 존재한다. 다양한 기관의 더 많은 사회복지사들이 쉽게 참여할 수 있는 소진해소 프로그램의 개발이 필요하다. 예를 들면 상시적으로 감정노동으로 인한 스트레스 및 소진을 해소하기 위한 체계로 보건소 및 근로자건강센터와의 연계를 검토해 볼 수 있다. 보건소에서 운영하는 정신보건센터와의 연계를 통해 사회복지사들이 감정노동과 소진에 대한 상담을 할 수 있도록 지원하는 방안이나 근로자건강센터의 심리상담을 활용하여 소규모 기관의 사회복지사들의 지원하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 예로, 서울근로자건강센터는 유통업관리자 치유프로그램에 ‘나와 감정노동의 이해’, ‘스트레스풀기(미술치료)’등을 포함하여 정신적 스트레스, 감정노동, 우울증에 노출되기 쉬운 노동자를 지원하고 있다. 뿐만 아니라, 법적인 보호장치를 통하여 보다 명시적으로 사회복지사들의 소진 및 감정노동으로 인한 정신적 스트레스 등이 적절히 해소될 필요성을 보장 받는 것이 중요하다. 그런 의미에서 2013년 발의된 ‘감정노동자 보호 법안’등의 제정을 통해 사회복지사를 해당 직종에 포함시키는 것도 하나의 방법이 될 수 있다.

사회복지사의 감정노동은 종종 사회복지사의 자질로 은폐되고 있다. 지금까지 주목받지 못했던 클라이언트와의 관계를 서비스를 제공하는 노동자의 입장으로 사회복지사를 재규정하면, 이들 관계는 사회복지사로부터 끊임없는 감정노동을 요구하는 관계라는 사실이 눈에 들어온다. 실제로 사회복지사들 중에서 고용형태가 열악한 학교 사회복지사들과 다수의 클라이언트를 대면해야하는 사회복지 전담공무원의 감정노동이 가장 심한 정도로 수행되고 있고, 우울감의 정도도 가장 높다. 사회복지사의 감정노동, 소진, 우울증 등을 고용형태, 성별, 기관 유형으로 나누어 비교해 보아도 비정규직, 여성, 학교와 사회복지 전담공무원 등에서 유의미하게 높은 감정노동과 소진, 우울감이 관찰되고 있다. 이는 감정노동을 개인의 자질 문제로 남겨둘 수 없음을 더욱 명백하게 해준다.

넷째, 교육 프로그램 개선이 요구된다. 면접조사 참여자들은 학부에서부터 보수교육에 이르기까지 직무교육을 제외하고는 사회복지사의 윤리와 철학을 강조하는 대부분의 교육에서 클라이언트의 인권과 자기결정권을 존중하는 내용을 핵심으로 할 뿐, 사회복지사의 인권을 보장하기 위한 방법을 교육받은 경험이 전무함을 지적하였다. 본 조사의 설문조사에서도 성희롱예방교육 이수 경험이 82.6%인 반면,

노동법 교육 이수 경험은 23.5%, 노동인권 교육 이수 경험은 약 40%에 불과한 것으로 나타났다.

명시적으로 강요하지는 않지만 전반적인 교육 프로그램이 사회복지사의 특정한 자질만을 강조할 경우, 사회복지사는 자신이 경험하는 부당함에 대하여(폭언, 폭행, 성희롱 및 감정동으로 인한 소진 등) 드러내는 것을 꺼리게 될 가능성이 있다는 것이 그들의 설명이기도 하다. ‘인권 은 사회복지사와는 거리가 먼 것처럼’ 느껴지는 교육 프로그램이 변화될 필요성이 있는 것이 이 지점이다.

다섯째, 점차적으로 기관별 특성을 고려하여 특정 기관에 종사하는 사회복지사의 노동과정에 대한 문제 분석과 대응방안이 모색되어야 할 것이다. 예를 들면 본 조사에서 학교사회복지사의 우울감이 상당한 것으로 조사 되었다. 학교사회복지사의 98%이상이 계약직이며 근속기간이 짧고 기관 당 1인 배정이라는 점에서 타 직무를 수행하는 동료들과의 교류에서 한계를 가질 수 있다는 점을 고려할 때 이들의 우울감 및 그로 인한 심리적 소진을 해소하기 위한 노력이 필요할 것이다. 더불어 정신보건 생활시설의 경우 24시간 운영됨에도 불구하고 1~2인이 근무하는 경우가 있어 위급한 상황에 대처하기 어려움을 호소하였다. 기관별 특성을 감안하여 인원 충원의 노력이 병행되어야 할 것이다.

그러나 이와 동시에 사회복지사는 어떤 사람인가에 대한 인식을 재규정할 필요가 있다. 한 사회복지사는 자신은 클라이언트의 무리한 요구에도 ‘안 된다’는 대답을 할 수 없는 사람이라고 하였다. 사회복지사를 노동자가 아닌 ‘요구를 들어주는 사람’, 또는 ‘착한 사람’들로 인식하는 사회적 시선은 사회복지사를 움작달짝 못하게 만들지 모른다. 사회복지사를 자신의 힘으로 노동하여 생계를 꾸려가는 노동자가 아닌 ‘타인에게 봉사하는 사람’으로만 인식할 때, 사회복지사는 저임금에 불만을 갖고 길에 나설 수도, 장시간 노동을 철폐하기 위해 피켓을 들 수도 없는 사람들이 되고 만다. 물론, 사회복지사들의 신념, 실천의지, 직업에 대한 사명은 무엇보다 중요하다. 사실상, 현재의 노동조건에서 이러한 신념은 사회복지사로서의 삶을 이어가는 가장 중요한 끈인 것처럼 보인다. 그러나 사회복지사로서의 신념과 사회복지사라는 직업을 가진 노동자로서의 권리는 양립할 수 있다는 인식이 중요하다.

사회복지 종사자가 직면한 문제들을 해결하는 데는 무엇보다 사회복지계 내부의 변화도 요구된다. 클라이언트의 인권 뿐 아니라, 노동자의 권리가 적극적으로 보장되는 사회복지 현장을 만들어 갈 필요가 있다.

## 사회복지사 노동인권, 노조가 답이다!

---

박상진 / 법무법인 피플 변호사, 공인노무사, 사회복지사

### 1. 사회복지시설, 간접고용의 모순을 없애야 한다

#### 사회복지시설과 간접고용

간접고용이란 노동력을 필요로 하는 사용자가 노동자를 직접 고용하지 않고 외부 업체와 도급, 위수탁 등 계약을 체결하여 타 업체의 노동자를 직접 사용하는 형태를 말한다. 최근 사회문제가 되고 있는 하청 노동자, 파견 노동자, 청소 용역 노동자들이 이에 속할 것이다.

어찌 보면 우리나라 사회복지시설에 종사하는 노동자들은 전체가 ‘간접고용’되어 있다고도 볼 수 있다. 형식적으로는 개별 시설과 법인에 고용되어 있지만 근로조건 특히 임금의 결정에 관한 실질적인 지배력, 영향력을 갖는 주체는 국가나 지자체이기 때문이다.

#### 간접고용은 노동3권을 그림의 떡으로 만든다

노동자들은 헌법 제33조에 의해 근로조건의 유지, 개선을 위해 단결권, 단체교섭권, 단체행동권을 갖는다. 근로조건의 핵심은 단연 ‘임금’이다. 임금을 인상시키려면 단결하여 노조를 만들고, 사용자와 임금인상에 관한 단체교섭을 해야 하며, 사용자가 임금인상 요구를 거부하면 파업과 같은 단체행동을 해서 압박하고, 다시 교섭해서 합의점이 도출되면 단체협약을 체결하면 된다.

사회복지시설 노동자들이 지급받는 임금 수준을 사실상 결정하는 주체는 시설장이나 수탁법인이 아닌 국가나 지자체이다. 그런데 국가나 지자체는 형식적인 근로계약 체결 당사자가 아니어서 사회복지시설 노동자들의 사용자로 인정되지 않는다. 근로조건 결정의 실질적인 지배력, 영향력을 가진 주체가 사용자로서 책임이 없다는 것이다.

사용자로 인정되지 않으니 노조를 만들어서 국가나 지자체와 임금교섭을 하려고 해도 교섭 자체를 거부하면 그만이다. 원래 사용자가 단체교섭 자체를 거부하면 노조법상 범죄행위(부당노동행위)로서 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처해질 수 있다. 그래도 국가나 지자체는 ‘나는 당신들의 사용자가 아니오!’라고 거부하면 그만이다. 한 순간에 성스러운 노동3권은 그림의 떡이 된다.

## **사회복지시설의 원청인 국가와 지자체를 사용자로 인정해야**

근로기준법과 노조법을 개정해서 사용자의 정의에 “근로조건 결정에 관하여 실질적 지배력, 영향력을 갖는 자는 노동자와 형식적인 근로계약을 체결하지 않았더라도 이 법상 사용자로 본다”라는 규정을 삽입하면 문제는 간단히 해결된다. 이미 정의당이나 통합진보당 등 진보정당에서는 이 법을 해마다 추진해왔다. 물론 법 개정 전이라도 사법부가 ‘사용자의 정의’에 대하여 전향적인 판결을 내려준다면 법 개정과 비슷한 효과를 발휘할 수는 있을 것이다.

전체 노동자들에게 모두 적용되는 노동법 개정이 부담스럽다면 <사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률>만이라도 개정하여 사회복지사에 대하여 국가나 지자체의 노동법상 사용자책임을 규정하는 것도 하나의 방법이라고 본다.

## II. 사회복지사의 노동인권, 노조가 답이다

### 두루미는 접시에 담긴 스프를 먹지 못한다.

법률과 관련된 일을 하면 할수록 법은 멀다는 것을 느낀다. 세상에는 거짓말쟁이도 많기 때문에 항상 ‘객관적인 증명’을 요구한다. 그런데 판사들의 마음을 휘어잡을 수 있는 ‘객관적인 증명’은 일반인들이 쉽게 감당할 수 있는 수준이 아니다. 그래서 법은 멀게 느껴질 수밖에 없다.

우리나라에서는 비정규직 노동자가 부당하게 차별을 당한 경우 노동위원회를 통한 차별시정신청을 할 수 있다. 제도 자체만 보면 선진국에 비추어보아도 손색이 없다. 그런데 시정신청건수는 1년에 100건도 안 된다. 그리고 비정규직 수는 날로 늘어가는 데 오히려 신청건수는 줄어드는 기현상이 발생한다.<sup>39)</sup> 비정규직 노동자에게 법은 멀고, 소송을 할 여력은 안 되기 때문이다.

게다가 우리 사회는 소위 ‘바닥이 좁아서’ 소송을 하려면 업계에서 찍히는 것은 기본이고 심지어 업계를 떠날 수준의 각오까지 해야 한다. 접시에 담긴 스프를 바라보는 두루미 신세이다.

### 제도개선과 예산증액은 완행열차이다

사회복지사 권익증진이나 처우개선을 위해 현재 사회복지사협회와 유관 단체들이 취하는 주요 수단은 제도개선과 예산 증액 요구이다. 이번 토론회 또한 이러한 목적을 달성하기 위해 준비되었을 것이다. 제도 개선과 예산 증액 요구를 위한 각종 조사나 토론회, 공청회 등은 매우 중요하다. 사회복지사협회의 존재 이유이기도 하다. 그러나 사회복지사도 ‘노동자’라면, 아래에서 보는 바와 같이 다른 노동자들과 마찬가지로 근로조건 개선을 위해 취할 수 있는 방법 중 가장 강력하고 빠른 방법은 헌법상 보장된 노동3권을 행사하는 것이라고 생각한다.

39) 연도별 노동위원회 차별시정신청건수 : 2010년 152건, 2011년 88건, 2012년 78건, 2013년 78건



## 그래서 노조가 답이다.

노조를 만들면 법에 의지할 필요도, 소송을 제기할 필요도 없다.

사용자에게 요구사항을 제시하고 안 들어주면 파업을 통해 결정권한이 있는 사용자를 합법적으로 괴롭히면 된다(물론 노조원들도 무노동 무임금을 감수해야 하지만). 우리나라 헌법에 그렇게 하라고 되어 있다.

미사용 연차휴가에 대한 수당을 안준다고 노동청에 진정을 제기한 후 근로감독관의 ‘시정명령’이 속히 내려지길 간절한 마음으로 기다릴 필요도 없다. 소송을 해서 ‘객관적인 증명’을 하기 위해 변호사에게 돈다발을 안겨줄 필요도 없고, 1심에만 6개월 이상의 인고의 시간을 가질 필요도 없으며, 임금에 필요한 예산을 더 따내기 위해 국회나 시의회 의원들에게 애걸할 필요도 없다. 그저 사용자를 괴롭히기만 하면 되는 것이다. 헌법에서 하라는 대로.

소송도 노조와 함께하면 훨씬 가까워진다.

노조가 있으면 집단 소송이 쉽게 가능해지고 이로 인해 개인별로 부담하게 되는 소송비용이 매우 저렴해질 뿐만 아니라 사실상 익명성이 보장되기 때문에 ‘업계를 떠날 각오’까지는 할 필요가 없다. 현재 전국을 들썩이게 하는 통상임금 소송도, 몇 건 안되는 비정규직 차별시정신청 사건도 모두 노조가 주도한 것이고 노조가 있었기에 가능했던 소송들이다.

## 교사나 간호사는 되고 사회복지사는 안 되고?

사실 시설에 근무하는 ‘노동자인 사회복지사’는 교사나 간호사와 마찬가지로 노조를 조직하기에 상당히 좋은 조건을 갖추고 있다. 전국적으로 근무형태나 업무내용이 거의 비슷하고 사실상 근로조건 결정권한을 갖는 사용자(국가나 지자체)도 같기 때문이다.

비슷한 조건의 교사나 대학병원 간호사는 철저히 노조로 조직되어 막강한 협상력을 갖고 있다. 이들은 사회복지사와 마찬가지로 전형적인 ‘휴먼서비스’에 종사하는 노동자들이다. 그런데 왜 사회복지사는 안 되는가. 유럽은 학교의 교장도, 차

관도, 경찰도, 소방관도, 판사도, 변호사도 심지어 군인도 노조에 가입해있다. 안 될 이유가 없다.

## **전국단위 사회복지 노동조합 결성이 대안이다**

시설 단위가 아닌 전국단위 사회복지 노동조합 결성이 대안이다. 시설 단위로 결성하면 시설마다 노조를 모두 설립해야 해서 매우 번거롭고 사용자측의 방해가 만만치 않을 것이기 때문이다. 다만 고양이 목에 누가 방울을 달 것이냐 하는 문제가 남는다. 쉬운 일이 아니기 때문이다.

그동안 전국단위 사회복지 노동조합 결성을 위한 노력이 없지 않았다. 그러나 여러 이유로 아직까지 유의미한 성과가 보이지 않는다. 무엇보다 추진 주체의 역량과 일선 사회복지사들의 인식이 문제일 것이다.

조금은 조심스럽지만, 개인적으로 현재 전국단위 사회복지 노조를 만들 수 있는 주체는 현재로서는 사회복지사협회가 유일하지 않을까하는 생각을 해본다. 최근 나날이 성장하고 있는 사회복지사협회의 조직과 역량으로 5년, 10년을 내다보고 협회차원에서 노조 결성 프로젝트를 가동하면 가능하지 않을까 한다. 노조에 대한 사회복지사들의 인식은 '보수교육'이나 서울협회에서 정기적으로 시행하는 '노무교육'에서 노조와 관련된 교육을 강화하면 상당부분 향상될 것으로 본다.

## 토론문

윤태기 / 보건복지부 복지정책과 사무관

### ○ 인권의 법률적 정의

- (헌법) 제10조는 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다”라고 명시
- 제 37조는 “국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 않은 이유로 경시되지 아니한다.”면서 보다 포괄적이고 광범위한 개인의 권리 보호를 내포하면서 2항에서는 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.”고 명시
- (국가인권위원회법) 제2조 1항에서 “인권이라 함은 헌법 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 말한다.”고 정의.
- 이러한 정의는 인권을 결국 국내법에 의한 법적 권리로서의 성질 뿐 아니라 자연권적인 인간으로서의 권리를 폭넓게 수용하는 것
- 특히 본 법에서는 “평등권침해의 차별행위”에 대해 합리적 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신지역, 출신국가, 민족, 용모 등 신체조건, 혼인여부, 가족형태나 가족상황, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 전과경력, 성적 지향(sexual orientation), 학력, 병력 등을 이유로 고용이나 교육에서의 차별대우를 금지하고, 성희롱 등을 금지하도록 정의(제2조 4).

## ○ 사회복지사 인권현황

- 발제자료에서도 언급한 바와 같이 서비스를 제공하는 사회복지사의 인권문제가 현안사항으로 대두되고 있음
- 사회복지현장에서 법률에 위배되거나 근로자에게 현저히 부당한 취업규칙 또는 복지서비스대상에게서의 폭력, 성희롱 등 인권침해 등이 발생
- 현재 사회복지사업법<sup>40)</sup> 등은 복지서비스대상의 인권침해방지에 초점을 맞춰져 있고 서비스를 제공하는 사회복지사에 대한 인권문제는 미흡
- 사회복지사에 대한 인권교육 역시 부족한 편이며, 또한 사회복지시설을 이용하는 하는 클라이언트 역시 인권교육이 부족한 편

### [사회복지사 보수교육 내용]

- ① 동료 사회복지사와의 관계에서, 직장 내 폭력 및 집단따돌림 등
- ② 기관 및 조직과의 관계에서, 사회복지사의 노동권 및 근로조건 등
- ③ 클라이언트와의 관계에서, 클라이언트 폭력으로부터의 피해 등

## ○ 맺음말(발제자료의 정책제언 중심으로)

### 1. 사회복지시설에 대한 지도감독 강화 필요

- 법인 및 시설의 취업규칙이 노동관계법에 합당한지에 대한 지도감독 강화
- 현재도 매년 발행되는 '사회복지시설 관리안내'에 노동관계법령을 준수하도록 하고 있으나 필요시 사회복지시설에 대한 표준근로계약이나 표준취업규칙 등 근로계약 기준 제시 등

### 2. 법인대표 및 시설장 등 사용자에 대한 인권교육 강화 필요

- 사용자에 대한 노동관계법 및 종사자 인권관련 교육과정 개설 및 강화

### 3. 평가지표에 시설의 인권친화적 운영과 관련된 항목 추가 검토

40) 붙임자료 참조

4. 사회복지사 자격의 정치 또는 취소 규정 신설 추진

5. 사회복지사 인권에 대한 사회복지 현장의 노력이 무엇보다 필요

“인권이란 한 명의 인권을 주장하기 위해 다른 한 명의 인권이 유린되어서는 안 됨. 따라서 사회복지실천현장에서는 한 명의 사회복지사를 위해 다른 사회복지사의 인권이 유린되어서는 안 됨은 말할 것도 없거니와, 클라이언트의 인권을 보장하기 위해서라도 사회복지사의 인권이 유린되거나 침해되어서는 안 됨.”

[붙임] 사회복지사업법률에서의 인권

○ 2012.1.26 개정을 통해 사회복지사업에서 인권개념 강화

제1조의2(기본이념) ③ 사회복지사업을 시행하는 데 있어서 사회복지를 제공하는 자는 사회복지를 필요로 하는 사람의 **인권**을 보장하여야 한다.

제4조(복지와 **인권증진**의 책임) ① 국가와 지방자치단체는 사회복지서비스를 증진하고, 서비스를 이용하는 사람에 대하여 **인권침해**를 예방하고 차별을 금지하며 인권을 옹호할 책임을 진다.

⑥ 국가와 지방자치단체는 사회복지를 필요로 하는 사람의 인권이 충분히 존중되는 방식으로 사회복지서비스를 제공하고 사회복지와 관련된 **인권교육**을 강화하여야 한다.

⑦ 국가와 지방자치단체는 사회복지서비스를 이용하는 사람이 긴급한 **인권침해** 상황에 놓인 경우 신속히 대응할 체계를 갖추어야 한다.

제5조(인권존중 및 최대 봉사의 원칙) 이 법에 따라 복지업무에 종사하는 사람은 그 업무를 수행할 때에 사회복지를 필요로 하는 사람을 위하여 **인권을 존중**하고 차별 없이 최대한으로 봉사하여야 한다.

제10조(지도·훈련) ① 보건복지부장관은 이 법이나 그 밖의 사회복지 관련 법률의 시행에 관한 사무에 종사하는 공무원과 사회복지사업에 종사하는 사람의 자질 향상을 위하여 **인권교육** 등 필요한 지도와 훈련을 할 수 있다.

제13조(사회복지사의 채용 및 교육 등) ② 보건복지부장관은 사회복지사의 자질 향상을 위하여 필요하다고 인정하면 사회복지사에게 교육을 받도록 명할 수 있다. 다만, 사회복지법인 또는 사회복지시설에 종사하는 사회복지사는 정기적으로 **인권**에 관한 내용이 포함된 보수교육(補修敎育)을 받아야 한다.

제22조(임원의 해임명령) ① 2. 회계부정이나 **인권침해** 등 현저한 불법행위 또는 그 밖의 부당행위 등이 발견되었을 때

제36조(운영위원회) ① 시설의 장은 시설의 운영에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 시설에 운영위원회를 두어야 한다.

5. 시설 종사자와 거주자의 **인권보호** 및 권익증진에 관한 사항

## 토론문

---

장진용 / PhD, 한국사회복지협의회 부연구위원

### 1. 들어가는 말

- 사회복지와 인권은 분리될 수 없는 주제이지만, 우리나라 사회복지 관련 학과에서 사회복지와 인권을 가르치는 학교는 매우 드물다. 사회복지사가 꼭 알아야 하는 내용임에도 불구하고 우리나라에서는 사회복지사에게 인권교육을 가르치는 커리큘럼은 아직 개발되지 않았다.  
노인과 장애인 시설에서는 나름대로 전문가에 의한 인권교육 매뉴얼이 개발되어 있지만, 아동 분야에서는 영유아 분야를 제외하고는 아직 개발되지 않았다.
- 인권에 대한 각자의 이해와 감수성 정도에 따라 인권에 대한 정의도 조금씩 다를 수 있다. 본 토론에서는 Reichert가 정리한 내용을 살펴보면, 인권이란 “모든 인간이 본질적으로 그리고 선천적으로 갖고 있는 권리로써 그것이 보장되지 않으면 인간답게 살아갈 수 없는 모든 권리를 의미한다. 인권과 기본적인 자유는 개인이 완전하게 발전할 수 있는 기회를 제공하며 인간으로서의 자질, 지적 능력, 재능, 의식 등을 활용할 수 있게 하고 우리의 영적 혹은 기타의 욕구들을 충족시켜준다”(E. Reichert, 사회복지와 인권(Social Work and Human Rights), 국가인권위원회 사회복지연구회 역, 2008, p.14).
- 인권에 관한 토의나 토론을 할 때 생기는 문제가 인권의 개념과 범주에 관한 사항이다. 즉 인권이 무엇이나? 는 것이다. 왜냐하면 인권은 문화와 마찬가지로 고정되어 있는 것이 아니고, 시대와 상황에 따라 조금씩 변화기 때문이다. 인권은 그 시대의 산물이기에 개념 또한 오늘날 우리 수준에 맞는 개념으로,

범위와 수준으로 요구하고 받아들이고 있기 때문이다.

물론 여기에서 기본적 인권 개념인 인간의 존엄성 확보 등의 기본권적 개념은 변할 수는 없으나, 가변될 수 있는 인권의 보장과 개념은 우리 시대 상황에서 요구할 수 있는 권리라고 본다. 이와 같이 인권의 대한 개념은 각자 생각하는 범위와 요구 조건 등이 다를 수 있다는 점을 유념하여야 한다(예. 인권 1세대 18c : 자유권, 소극적 권리, 2세대 19c : 평등권, 적극적 권리, 3세대 20c : 박애적 권리, 국제사회정의).

또한 개인의 인권 감수성 정도 여하에 따라 인권을 바라보는 시각과 범위, 권리 등이 달라질 수 있기 때문에 종전에는 별 문제가 되지 않았는데, 요즈음에 와서 문제시되는 인권침해적인 일들이 종종 발생하고 있다. 이와 같은 현상은 국가 사회적으로 인권 감수성의 진보에 대하여 개인(또는 사회복지 기관 또는 시설)이 이에 부합하지 못해 생기는 부조화 현상들이라 볼 수 있다.

- 사회복지 현장에서의 인권은 크게 사회복지서비스를 제공하는 제공자의 인권과 서비스를 받는 클라이언트 입장에서의 인권으로 크게 나눌 수 있는데, 여기에서는 서비스 제공자의 인권에 대하여 김종진 연구위원의 발제 내용을 중심으로 토론하면 다음과 같다.

## 2. 한국노동사회연구소 김종진 연구위원의 발제문 관련

- ‘사회복지사의 인권실태와 개선과제’ 라는 제목으로, 특별히 노동인권을 중심으로 여러 가지 문제점들을 잘 정리·제기하였다. 지적한 바와 같이 사회복지사들이 가지고 있는 문제점들을 요약하면, 고용불안(비정규직), 전문성 향상을 위한 자격제도 및 교육훈련시스템 미흡, 시설운영의 비전문성·비민주성, 시설의 민간위탁 문제와 재정 취약성 그리고 노동환경의 열악성이다. 더 나아가 여러 통계 자료들을 이용, 사회복지사의 처우개선과 인권향상을 위한 방안과 개선책을 제시하였다.
- 발제문에서는 전반적으로 사회복지와 인권문제를 다루고 있으나, 사회복지사의 처우개선에 관한 내용이 많이 혼재되어 있다. 여기서 구분할 것은, 사회복지사의 임금, 신분보장 등의 처우개선(급여 및 이직사유 등) 또는 근로기준법상 문제는 우리가 다루어야 할 인권문제와는 좀 구별되는 것이 옳다고 사료



된다(예. 근무수당, 급여 낮음, 비정규직 등).

- 사회복지사들이 현장에서 차별 받는 가장 큰 이유는 고용형태(비정규직), 연령, 학력, 성별, 출신학교, 종교 순이었다(표 6, p.9 참조). 예비사회복지사의 실습 및 인턴과정에서의 차별은 출신 학교, 학력, 종교, 연령, 성별 순이었다. 그럼에도 불구하고 종교에 대한 인권침해가 문제 제기가 발제문에서 자주 언급되고 예시되어 있어 약간의 수정이 필요하다고 본다.
- 참고로 법 개정 및 준수 요청에 관한 사항으로서, ‘사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률’ 제3조 제1항 내지 제3항 및 ‘사회복지사업법’ 제15조의4(지역복지계획의 내용)에 사회복지사 등의 처우개선에 관한 규정이 있다. 좀 더 구체적이며 실천적인 측면에서 본다면, 시·군·구 지역사회복지협의체에 사회복지시설에 종사하는 사람의 처우 개선에 관한 사항이 포함되어 있으므로 여기에서 여러 가지 사회복지사의 처우개선에 관한 문제를 제기, 실천을 촉구하는 건의를 하는 것이 좋다고 본다.
- 발제자가 제시한 사회복지사 등의 처우개선의 주요 문제는 임금, 복지, 노동시간, 교육문제 등이라고 언급하고 있는바, 바라기는 다음 토론에서는 우리나라 실정에서 현재 실천 가능한 사회복지사의 인권 문제 제기에 좀 더 Focus가 맞춰졌으면 한다.

감사합니다.

## 토론문

---

이명목 / 세상을바꾸는사회복지사 대표

사회복지사 인권실태와 개선에 대한 김종진 선생님의 총괄 발표와 이주환 선생님과 강은애 선생님의 발제를 잘 들었습니다.

이주환 선생님은 취업규칙 중심의 최소한의 근로기준법 준수조차 불비한 현장 사회복지사의 노동권 개선에 대하여 고용노동부와 유엔의 취업규칙 준수를 강력하게 촉구하면서 이를 위한 초기 장치로 노사협의회의 활성화를 들었습니다.

강은애 선생님은 사회복지사의 인권문제 중 폭력과 소통과 감정소진에 주목하여 언급하였습니다. 상급자의 폭력도 문제이지만 사회복지현장은 그 특수성으로 클라이언트의 폭력이 잠재되어 있고, 개인 사회복지사가 감내하고 있는 현실을 극복하기 위해 내부적으로 이용자규칙 등을 활용할 수 있으나, 실질적으로는 중대재해로 인식하면서 「산업안전보건법」의 도움을 받거나 사협회나 보건복지부 등 상급기관의 지원이 필요하다고 했습니다.

의사소통은 사회복지시설 내부의 수직적 구조가 아닌 수평적이고 민주적 의사결정 구조를 위해 고충처리위원회나 노사협의회의 필요성을 강조했습니다. 감정노동에 대해서는 많은 관심을 보였는데, 구조적 예방과 사후 치유에 관해서는 업무시간이나 인원확충과 정신건강치료 등 현실적 대안을 제안하면서 클라이언트의 인권 못지않게 노동자로서의 사회복지사의 정당한 권리보장을 역설했습니다.

김종진 선생님은 사회복지사 노동인권의 주요 문제로 종교의 자유, 폭력, 감정노

동의 시달림을 들면서 경제적 노동권 침해 배경으로 정부의 부실한 복지재정과 무책임한 전달체계 관리 감독을 지적하였습니다. 이에 대한 대안으로 사회복지사의 적정 업무량과 인력기준을 위한 복지재정 확보, 시설 위수탁 과정에서의 고용 안정 보장, 취업규칙을 비롯한 근로기준법 준수, ‘사회복지사 보건안전법’ 제정, 감정노동에 의한 감정소진이나 우울증을 산재로 인정, 사회복지시설 평가에 인권보장 반영, 대학과 보수교육에서 인권교육 강화를 제안하였습니다.

토론자는 발제자 세 분의 문제 제기와 대안 제안에 동의하면서, 우리 사회에서 왜 이러한 문제가 발생하였는가와 몇 가지 대안을 제시하겠습니다.

## 1. 노동의 소외

우리나라는 해방이후 자본주의 산업화가 성장하는 과정에서 창의력과 사회적 가치 창출과 노동 존중을 통한 건강한 자본주의 성장보다는 정경유착과 편법에 의존한 단기 성장주의 천민자본주의가 팽배하면서 노동 소외가 고착되었습니다.

따라서 사회복지사의 노동권 보장 문제는 근본적으로 우리나라 자본주의 성향을 바꿔 노사공생의 문화를 만들어야 합니다.

## 2. 돌봄노동의 저평가

외국도 비슷하지만 유독 우리나라의 경우 돌봄노동이 낮게 평가되면서 더불어 돌봄노동의 환경까지 관심 받지 못했습니다.

생산노동이나 지식노동 못지않게 돌봄노동이 인류 보편의 인권을 보호하고 신장하는데 매우 중요하다는 인식이 확산되도록 힘써야 합니다. 발제자들이 공통으로 지적한 복지재정과 복지인력의 확충을 통한 적정복지의 제공 또한 이와 같은 맥락입니다.

## 3. 사회복지사와 사회복지시설의 낮은 권리의식

사회복지사의 헌신적 봉사정신이 치열한 권리의식을 상대화 해 온 면이 있습니다. 또한 사회복지시설은 국가 복지체제가 미비했던 상황에서 넉넉하지 못한 민간이 선도적으로 복지영역을 개척해온 사명이 우선하다보니 사회복지사의 권리 문제는 도외시되기도 했습니다.

21세기에는 사명과 권리 이 두 가지가 선택이나 희생의 문제가 아니라, 책임 있는 전문가로서의 사회복지 활동을 위한 양립의 조건임을 인식한다면 사회복지사의 권리 문제에 대한 새로운 시야가 열릴 것입니다. 발제자들이 공통으로 사회복지사의 시설 내 인권 보장 방안으로 노사협의회를 제안했는데, 보다 강력한 (산별, 지역별)노조의 존재와 구실이 절실합니다.

#### **4. 사회복지사협회의 연대의식과 사회적 책무 수행 부족**

사회복지사의 권익옹호가 조직의 최우선 목표인 사회복지사협회에서 그간 이 문제에 대하여 적극적으로 대처하지 못했습니다. 인권은 권리와 책무입니다. 다양한 복지 분야의 인권상황이 천차만별인 현실에서 (학교사회복지사, 지역아동센터 사회복지사 등)상대적으로 열악한 분야의 동료 사회복지사에 대한 연대 책무에 소홀했습니다. 사회복지사의 권익 만에 관심을 갖고 우리 사회 소수자와 (주거, 의료, 교육, 일자리, 환경 등)보편적 복지문제에 책임 있는 행동을 하지 못했습니다. 일련의 이러한 행태가 사회복지사의 인권 실태에 대한 우리 사회의 무관심을 불러왔다고 봅니다.

#### **5. 욕구기반의 사회복지시설 운영**

사회복지시설들의 운영 철학은 대개 욕구에 기반한 서비스와 사업이었습니다. 욕구가 소극적이고 선별적 복지이기에 이러한 조직 문화에서는 사회복지사의 인권이 신장되기 어렵습니다.

사회복지조직의 제반 활동이 보다 적극적이고 보편적 인권에 기반하여 운영될 때 사회복지사의 인권 또한 클라이언트의 인권과 함께 보장될 수 있습니다.

---

토론 5

## 토론문

---

장재구 / 서울시사회복지사협회 회장

**참여연대, 한국노동사회연구소, 서울시사회복지사협회,  
국회의원 김성주, 남윤인순, 은수미**

토론회 사회복지사 인권실태, 사회복지계의 역살과 과제

발행일 2014. 2. 27

문 의 김잔디 간사 02-723-5056 [welfare@pspd.org](mailto:welfare@pspd.org)

사 회 복 지 사  
인 권 실 태  
및  
사 회 복 지 계 의  
역 할 과  
과 제  
토 론 회

14  
02  
27