

사회복지시설 종사자들의 처우와 노무관리상의 문제점

Problems on the Working Condition of Workers and Labor Management in Social Welfare Facilities

노 재 철*

Noh, Jae-Chul

목 차

- | | |
|--------------------------------------|-------------------------|
| I. 서 론 | IV. 사회복지 사업 참여자들의 처우관련법 |
| II. 사회복지시설 종사자의 처우실태 및 현
장인식 | 과 노무관리상의 문제점 |
| III. 민간위탁에 따른 수탁기관 종사자의 근
로조건의 문제 | V. 결 론 |

사회적 변화로 사회복지수요가 증가하고 사회복지시설의 기능과 역할 비중이 커지면서 사회복지시설 종사자들의 수도 증가하고 있다. 종사자들의 근로여건 문제는 지속적으로 제기되어 오고 있고, 국가 혹은 지방자치단체로 부터 많은 복지사무가 민간위탁 되면서 위탁기관과 수탁기관 사이에는 포괄적인 지휘·감독관계가 성립하기 때문에 나타나는 법적용상의 근로자성, 사용자성 문제도 나타나고 있다. 현행 사회복지사 등의 처우 및 지위향상을 위한 법률은 각종 민간위탁기관에서 종사하는 다양한 유사 기관에 대해 적용할 수 있는 통합적이고 포괄적인 법률로서 제정되어야 할 필요가 있다. 현행법은 처우와 지위향상 법률로서 기능하기에는 미비점이 많다. 특히 보수와 관련하여서는 사회복지전담공무원의 보수수준에 도달하도록 노력한다는 의무규정으로 되어 있어 구체화되지 못하거나 실효성이 낮을 수밖에 없기 때문에 개선되어야 한다.

그리고 수탁기관으로부터 계약해지 내지 다른 기관으로의 교체에 따른 고용승계문제,

투고일 : 2016. 4. 19. / 심사외뢰일 : 2016. 5. 13. / 게재확정일 : 2016. 5. 26.

* 호서대학교 사회복지학과 교수

Hoseo University Social Welfare Professor

고용관계의 불안정성에 따른 사회보험법상의 제도적 보완 등이 필요하다. 또한 처우문제와 관련하여 매년 사회복지시설 종사자 인건비 가이드라인을 종사자 보수수준에 관한 권고기준으로 제시해 오고 있으나 가이드라인에 적용되는 비교측정 도구인 공무원 비교직급 체계가 적정성 여부에 대한 검토가 필요하여 공무원 비교직급의 합리적인 설정기준이 마련되어야 한다. 사실상 사회복지분야 종사근로자들은 정기적인 위탁여부를 결정하기 위한 기관 평가를 실시하기 때문에 단체교섭을 통하여 근로조건을 대등한 위치에서 결정하기는 쉽지 않은 내재적 한계성이 있다. 그렇기 때문에 합리적인 보수결정에 대한 시스템이 마련되어야 한다.

[주제어] 사회복지시설 종사자, 보수체계, 노무관리, 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률

I. 서 론

저출산 고령화, 가족부양·돌봄 기능 약화 등 급격한 사회적 변화로 사회복지시설의 기능과 역할 비중이 날로 높아지면서 사회복지사 등 사회복지시설 종사자들의 양적인 증가를 가져왔다. 이에 사회복지시설 업무가 지방자치단체에 이양되고, 지방자치단체는 각종 복지업무를 사회복지시설 및 기관에 위탁하면서 사회복지시설 종사자수도 양적으로 늘어났다. 지방자치단체의 복지사무의 민간기관에의 위탁에 따른 사회복지시설 종사자들의 처우면에서 어떠한 문제점이 발생하는지 검토하고 이에 대한 개선방안을 제시할 필요성이 있다.

사회복지시설은 특수한 욕구 또는 가정상의 이유로 보호가 필요한 사람들에게 가정을 대신하여 생활의 장을 제공해 주며, 자활·재활서비스를 통하여 거주자의 사회복귀를 최대한 돕는 것을 목적으로 하고 있다. 그러나 이러한 사회복지시설에 근무하고 있는 종사자의 처우가 열악한 실정이며, 이에 따라 종사자 처우개선의 문제는 과거 수십 년간 계속되어온 과제이며, 사회복지의 발전과 서비스 질 제고, 전문성 확보를 위해서 반드시 이루어져야 할 과제이다.

사회복지직에 대한 사람들의 관심은 높았지만 사회복지시설 종사자의 전문성에 대해서는 경시하는 경향과 그 처우는 매우 열악한 상황이다.¹⁾ 사회복지 분야에 종사하는 사람들은 불우한 이웃을 위하여 자신을 희생하고 봉사하기 때문에 보수나 처우가 높지

1) 서울시복지재단/서울특별시, “사회복지시설종사자 처우 개선 및 인사관리체계 마련연구”, 서울시복지재단, 2013, 1쪽.

않아도 괜찮다는 생각이 지배적이었다. 그렇기 때문에 사회복지 서비스에 종사하는 직원들의 근로환경이나 복지문제는 비교적 등한시해왔다. 사회복지시설 종사자들의 저임금, 근로여건 개선 등 처우에 대한 문제는 지속적으로 제기되어 오고 있다. 다른 직업에 비해 매우 낮은 보수를 받으며 노동법상 각종 혜택에서 소외되어 왔고²⁾ 저임금 등 열악한 보수수준은 고용 불안정과 잦은 이직 등으로 사회복지 전문 인력의 전문성을 약화시키고, 사기저하로 결국 서비스 질을 저하시키는 주된 요인으로 작용하고 있다.³⁾ 그동안 사회복지사 등의 처우 및 지위향상을 위한 법률이 제정되기도 하였다. 하지만 사회복지시설 종사자 처우문제와 관련하여 지속적으로 문제제기 되어 온 것은 종사자의 생계보장 논의 측면을 넘지 못하고, 중장기적 방향성과 기본 원칙을 토대로 논의되지 못하고, 보수체계, 지급형태가 아닌 단순한 보수수준에서만 초점이 맞춰져 있다. 처우 개선을 위해서는 보수수준과 더불어 보수체계, 지급형태 등도 같이 검토되어야 할 필요가 있다.

또한 현재 사회복지시설 종사자들의 지위와 관련하여 법적용상의 문제도 나타나고 있다. 사회복지시설에 종사하고 있는 자들이 근로자인지 여부, 고용하고 있는 기관이 노동법상의 사용자인지 여부가 문제가 되고 있다. 우리나라에서 활기찬 고령화 패러다임이 반영된 대표적인 사례 중에는 노인사회활동지원(노인일자리) 사업이 포함되어 있는데, 이는 노인복지법 제23조와 제23조의2, 저출산고령사회기본법 제11조와 제14조에 근거를 두고 추진되어 왔다. 해당 사업에 참여한 노인들을 근로기준법상의 근로자로 보아야 할 것인가, 아니면 사회복지서비스 프로그램 참여자로 보아야 할 것인가를 두고 논란이 계속되었고, 고용노동부나 기획재정부 등 관계 부처에서 근로관계법을 근거로 노인 참여자를 “상시근로자”로 판단하고 그 후속조치를 취하게 되자, 사업 수행기관들은 제도개선을 요구하는 상황이다.⁴⁾ 기존 선행연구가 지원사업의 효과성과 만족도, 활성화 방안, 운영단체의 평가에 맞춰져 있을 뿐 사회복지기관 종사자의 노무관리상의 실태 문제점 개선방안 등에 관한 연구는 전무한 실정이다. 이 연구에서는 사회복지시설 및 기관 종사자와 사회복지사업 종사자들의 처우 개선 방안과 이를 위한 노무관리상의 문제점을 중심으로 검토하는 것을 목적으로 하였다.

2) 편집부, “사회복지시설 및 기관, 단체조사와 종사자 실태”, 사회사업 12, 이화여자대학교 사회사업연구회, 1988.2, 144-166쪽.

3) 오민수, “사회복지시설 종사자 보수체계 개편 대안 모색”, 한국행정연구 제21권 제3호, 한국행정연구원, 2012.9, 2쪽.

4) 원시연, “노인사회활동지원(노인일자리) 사업의 문제점과 개선 과제”, 이슈와 논점 제1040호, 국회입법조사처, 2015.7.21. 참조.

II. 사회복지시설 종사자의 처우실태 및 현장인식

1. 처우실태 및 현장인식

1.1 처우실태

기존실태조사(서울시 사회복지시설종사자 기준)⁵⁾에 따르면 보조금 지원액 중 인건비 비중은 83.2%, 운영비 등은 17%이다. 인건비 비중이 높은 시설은 장애인 주간보호, 장애인 단기거주시설, 장애인의료재활시설, 인건비 비중이 낮은 시설은 장애인 체육시설, 자활노숙인시설, 치매지원센터, 정신건강증진센터이다.

일반적으로 서울시 급여수준은 일반적으로 지방보다 높을 것으로 생각된다. 예컨대 복지관 같은 이용시설의 경우 서울시의 급여수준이 보건복지부 기준보다 대체로 더 높은 수준이다.⁶⁾ 요양원과 같은 생활시설의 경우 원장과 비슷한 수준이며, 생활지도원은 다소 높은 수준이다.⁷⁾ 시설유형별 연간급여액은 아래 표와 같다.

〈표 1〉 시설유형별 연간급여액 (2013년기준)

단위: 천원

시설유형	직급	연간 평균급여액	비고
이용시설	관장	42,640	15.7호봉(14.4년)
	부장	43,550	15.7호봉(15.4년)
	과장	35,574	11.0호봉
	대리	32,267	8.8호봉
	사회복지사	26,294	5.1호봉
생활시설	원장	40,751	15.2호봉(14.7년)
	사무국장	37,078	10.8호봉(10.8년)
	과장/생활복지사	34,411	9.1호봉
	생활지도원	32,771	8.1호봉
	기능직	28,575	6.4호봉

자료출처: 서울시복지재단(서울특별시), “사회복지시설종사자 처우 개선 및 인사관리체계 마련연구”(2013)를 토대로 작성하였음.

- 5) 서울시복지재단/서울특별시, “사회복지시설종사자 처우 개선 및 인사관리체계 마련연구”, 서울시복지재단, 2013, 3쪽.
- 6) 관장의 경우 98.6~113.0% 수준이며, 사회복지사는 102.6~106.1% 수준이다(서울시복지재단/서울특별시, “사회복지시설종사자 처우 개선 및 인사관리체계 마련연구”, 서울시복지재단, 2013, 6쪽).
- 7) 원장의 경우 91.3~104.8% 수준이며, 생활지도원은 101.0~109.3% 수준이다(서울시복지재단/서울특별시, “사회복지시설종사자 처우 개선 및 인사관리체계 마련연구”, 서울시복지재단, 2013, 6쪽).

이용시설과 생활시설 간 종사자 급여수준은 평균호봉의 차이를 감안하면 비슷한 수준이다. 전반적으로 경력 수준이 높으나 경력 10년 미만의 시설장 비중 또한 전체의 1/4 수준을 차지하고 있다. 이용시설의 장과 생활시설 장의 급여수준을 볼 때 생활시설의 장이 전반적으로 낮은 수준이다.⁸⁾ 전반적으로 이용시설보다 생활시설의 종사자의 급여 수준이 낮은 편이다.

종사자 규모에 따른 시설현황을 보면 전체 중 58.1%가 5인 미만 시설이며, 10명 미만까지 합치면 70.6%를 차지한다. 시설장이 1급(관장/원장) 적용시설의 경우는 5명 미만이 36.4%, 10명 미만까지 합치면 50.8%를 차지한다.

시설장의 경력현황을 보면 10년 미만 시설장의 경우 25.3%, 10~20년 미만은 47.0%, 20년 이상은 27.7%이다. 시설유형별로 보면 이용시설 시설장은 생활시설보다 ‘10년 미만’, ‘20년 이상’ 비중이 다소 높으며, ‘10~20년’ 비중은 낮다.

위와 같은 실태에도 불구하고 소규모 사회복지시설 종사자 처우실태는 검토대상에서 포함되지 않았다. 소규모 개인운영신고시설 종사자 처우 수준은 매우 낮은 수준이다. 2012년 기준 생활시설의 원장의 경우 월 1,811천원, 이용시설 관장은 월 1,698.8천원 수준, 하위직인 생활지도원은 월 1,388천원, 사회복지사는 1,588.3천원 수준이다. 이는 그동안 다소 상향조정된 것을 감안해도 매우 낮은 수준이다.

개인운영신고시설에 대한 공공적인 지원이 이루어지기 위해서는 이들 시설의 역할이 공공재로서 중요하다는 인식확대가 선행되어야 한다. 실제로 국가나 지방자치단체에서 감당할 수 없는 복지사각지대에서 중요한 역할을 수행하고 있으며 향후에도 중요한 역할을 담당할 것으로 보여 지기 때문이다.⁹⁾

1.2 처우개선 관련 현장의 인식

사회복지시설 종사자 처우 개선 관련 현장 전문가 의견·인식을 보면 공통적으로 제시되는 내용을 유형화해보면 급여체계의 단일화, 공무원 수준으로의 처우개선, 경력 인정기준 완화 및 자격 강화 등이다.¹⁰⁾

8) 생활시설의 장은 이용시설의 장 대비 79.3~89.9%수준이다.

9) 서울시복지재단/서울특별시, “소규모 사회복지시설 종사자 임금기준선 마련연구- 개인운영신고시설종사자 처우 실태 및 개선방안을 중심으로”, 서울시복지재단, 2012, 65쪽.

10) 서울시복지재단/서울특별시, “사회복지시설종사자 처우 개선 및 인사관리체계 마련연구”, 서울시복지재단, 2013, 5쪽.

급여체계의 단일화에 대해서는 어느 시설에서 근무하더라도 같은 급여 수준을 받을 수 있는 급여기준 마련이 필요하다고 하는 인식이다. 수당체계는 단순화와 ‘상박하후’로의 개선이 필요한 것으로 인식하고 있다.

공무원 수준으로의 처우개선을 위해서는 비교직급 설정이 필요하며, 모든 시설장이 공무원 5급으로 비교직급을 설정하는 것은 현실적으로 어렵다고 인식하고 있다. 시설장에 대한 자격기준 강화와 타 시설 경력을 제대로 인정받지 못하고 있는 상황에 대한 개선이 필요한 것으로 인식하고 있다. 그 외 안정적인 인건비 예산확보를 위한 항목별 예산지원, 처우개선 로드맵 제시, 그리고 국고매칭 시설의 처우개선 방향 설정 등에 대한 의견이 있다.¹¹⁾

다른 선행연구에 따르면 소규모 사회복지시설 종사자 처우개선과 관련하여 처우 개선 및 시설운영관련 개선 사항에 대한 의견을 수렴한 결과, 처우 개선 부문에 있어서는 보조금 지원이 부재하거나 너무 적은 문제, 상대적으로 법인시설에 비해 급여가 낮은 불만, 후원금을 부족한 인건비로 사용하는데 제약이 있어 어려운 점, 단기적으로 처우개선 수당(가계보조수당)지원을 바라고 있다. 그리고 시설 운영비에 인건비를 포함해서 지원받고 있는 시설의 경우 호봉제 형태의 인건비 지원을 바라고 있었다.¹²⁾

2. 공무원 급여수준과의 비교

급여체계가 다른 공무원 보수수준과 비교하기 위해서는 비교를 위한 총 급여수준에 포함될 수당의 범위에 대한 기본 전제 설정이 필요하다. 공무원은 성과상여금(평균수준 130%)을 포함한 총 6종의 수당을 적용하고 있다. 이용시설은 9종의 수당, 생활시설은 10종의 수당을 적용하고 있다.¹³⁾

11) 서울시복지재단/서울특별시, “사회복지시설종사자 처우 개선 및 인사관리체계 마련연구”, 서울시복지재단, 2013, 5-6쪽.

12) 서울시복지재단/서울특별시, “소규모 사회복지시설 종사자 임금기준선 마련연구-개인운영신고시설종사자 처우 실태 및 개선방안을 중심으로”, 서울시복지재단, 2012, 60-61쪽.

13) 근무형태 및 가족의 인구학적 특성에 의해 발생하는 수당은 제외하였다.

〈표 2〉 공무원과 사회복지시설 종사자 급여비교 적용수당

구분	수당종류	
공무원적용수당	정근수당, 정근수당 가산금, 직급보조비, 명절휴가비, 정액급식비, 성과상여금(130%) 총 6종	
사회복지시설 종사자 적용 수당	이용시설(9종)	직무수당, 기말수당, 정근수당, 가계안정지원비, 효도휴가비, 가계보조수당, 교 통비, 정액급식비, 복지수당
	생활시설(10종)	기말수당, 정근수당, 장기근속수당, 가계지원비, 명절휴가비, 가계보조수당, 교 통비, 급식비, 특수근무수당, 복지수당

자료출처: 서울시복지재단(서울특별시), “사회복지시설종사자 처우 개선 및 인사관리체계 마련연구”, 2013, 연구요약 7쪽.

이용시설인 경우 관장은 공무원 5급 대비 80.7%, 6급의 94.8%, 7급의 104.7% 수준이다. 사회복지사의 경우 공무원 9급의 97.1% 수준이다. 대체로 상위직이 상대적으로 낮은 수준이며, 하위직은 공무원 수준과 유사한 수준이다. 생활시설인 경우 이용시설과 유사 혹은 상대적으로 더 낮은 급여수준이다.¹⁴⁾

사회복지시설 종사자의 급여개선의 기준이 되는 것은 공무원의 보수수준이다. 사회복지사업 참여자들의 처우 및 지위에 관한 법률로는 2012년 11월 24일에 시행한 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률(이하 ‘사회복지사처우법’)이 있다. 사회복지 공무원 보수체제와 유사하게 급여체제를 맞춰나가야 할 것이다.

인건비 가이드라인 상의 수당체제를 간소화하는 것은 현재 보건복지부 기준과 유사하게 수당을 기본급화 하는 것을 말한다. 그러나 고려해야 할 점은 근로기준법상 통상임금의 변화이다. 최근 대법원의 판결¹⁵⁾ 동향에 비추어 볼 때 통상임금의 변화는 추가적인 인건비 예산이 소요되기 때문에 면밀한 검토가 필요하다.¹⁶⁾

공무원과 사회복지시설 종사자 승진 기분을 비교하면 승진 최소연수 기준은 공무원이 짧은 수준이나 실질적인 승진소요기간은 긴 것으로 나타났다. 경력 등에서 공무원 수준과 상이하며 또한 사회복지시설 유형에 따라서 최소 승진연수 기준이 없거나 서로 다르다. 체계적인 처우개선을 추진하기 위해서는 시설유형에 따른 직급별 정원기준 등이 마련되어야 하며, 시설유형별 승진 규모들을 결정해야 한다. 또한 급여와 밀접한 호봉조정 기준도 공무원 기준을 준용해 나가야 할 것이다.

타 경력 불인정은 종사자의 낮은 호봉으로 이어져 제대로 된 처우를 받지 못하는

14) 원장은 공무원 5급 대비 72.5%, 공무원 6급 대비 85.3%, 공무원 7급 대비 94.4% 수준이다. 생활지도원은 공무원 9급 대비 95.8%로 공무원 수준보다 다소 낮거나 비슷한 수준이다.

15) 참조판례: 대법원 2015. 5. 28. 선고 2011다53638 판결; 대법원 2014. 8. 28. 선고 2013다74363 판결 등.

16) 서울복지재단/서울특별시, “사회복지시설종사자 처우 개선 및 인사관리체계 마련연구”, 서울복지재단, 2013, 7쪽.

상황으로 이어지게 되며, 능력 있는 인재채용을 어렵게 하기도 한다. 단계적인 사회복지 시설 종사자 임금체계의 단일화를 추진하기 위해서는 시설 유형별 타 경력 인정비율도 큰 틀에서 유사하게 조정할 필요가 있다.¹⁷⁾

시설 간 자격기준 수준도 상이하여 일부 시설의 경우 자격증 등의 조건 정도 제시되고 있는 상황이다. 상위직 종사자의 경우 복지분야의 전문성 확보 차원에서 시설장 등의 최소한의 자격기준을 설정하는 것이 필요하다.

Ⅲ. 민간위탁에 따른 수탁기관 종사자의 근로조건의 문제

1. 일반적인 복지서비스전달체계와 민간위탁¹⁸⁾

전달체계란 정책과 프로그램을 상호 연결시켜주는 매개체이다.¹⁹⁾ 의도된 사회복지정책의 목적을 한정된 자원으로 가장 효율적으로 달성하기 위해서는 사회복지전달체계의 확립이 반드시 필요하게 된다.²⁰⁾ 전달체계를 통하여 대상자의 선정, 수혜자의 자격요건, 수혜내용에 관한 사회복지정책들이 실제로 표현될 수 있다. 최근 공공부문 복지자원의 한계와 복지서비스의 효율성, 전문성 증대를 목적으로 민간부문의 복지사업 참여가 확대되고 있다. 공공과 민간부문을 포괄하는 지역복지 전달체계는 행정체계와 집행체계로 구분할 수 있다. 행정체계는 국가와 광역자치단체, 그리고 기초자치단체인 시·군·구의 일부기능을 포함하는데 주로 기획, 지시, 지원, 관리 등의 업무를 담당한다. 정부는 이들 민간복지기관들의 운영규정 또는 지침을 마련하고 이를 준수하고 있는지를 정기적으로 지도·감독하고 있다. 대부분의 민간복지기관이 정부의 보조금에 크게 의존하고 있다. 때문에 독립된 민간복지전달체계를 형성하기보다는 공공전달체계의 하위집행체계의 하나로서 역할을 하고 있다고 할 수 있다.²¹⁾

17) 예컨대, 유사한 업무를 하고 있으나 현재 기준에 배제되어 있는 경력, 즉 법인, 협회, 최근에 설립된 센터 및 재단 등의 경력에 대한 적용비율 추가가 필요하다(서울시복지재단/서울특별시, “사회복지시설종사자 처우 개선 및 인사관리체계 마련연구”, 서울시복지재단, 2013, 8쪽).

18) 고준기, “노인복지법상의 제23조의 노동법적 해석론상의 문제점과 법적 개선방안”, 법학논총 제36권 제2호, 단국대학교 법학연구소, 2012, 참조.

19) Gilbert & Specht, H., *Dimensions of Social Welfare Policy*, New Jersey: Prentice-Hall, 1974, pp. 28-32.

20) 이희선/이희창, “효율적인 사회복지서비스 전달체계에 관한 쟁점 -복지사무소 설치안을 중심으로”, 정책분석 평가학회보 제8권 제1호, 한국정책분석평가학회, 1998.9, 118쪽.

국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다(헌법 제34조 제4항). 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하도록 정하고 있어(헌법 제117조 제1항) 지방자치단체는 지역적 행정주체로서 지역 주민인 노인들이 인간다운 생활을 영위할 수 있도록 그 기본적 인권을 확인하고 보장하며 복지향상과 복리증진을 위하여 각종의 정책을 수립하고 관련 사무를 처리해야 할 법적 의무를 부담하고 있다. 보건복지부장관 또는 시·도지사는 이 법에 의한 권한의 일부를 대통령령이 정하는 바에 의하여 각각 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 위임할 수 있다(노인복지법 제53조 제1항). 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 이 법에 의한 업무의 일부를 대통령령이 정하는 바에 의하여 법인 또는 단체에 위탁할 수 있다(제2항). 증가하는 복지 수요에 대응하여 새로운 법과 정책의 시행은 국민적 부담의 증가와 더불어 국가와 지방자치단체에 의한 행정·재정적 수요를 증가시킨다. 복지서비스와 같은 행정사무는 행정주체의 재정적 부담을 덜면서 민간의 자본과 기술을 적극 활용하고 나아가 시민사회의 자율적 활동을 보장하는 차원에서 이를 민간에 위탁하는 방법이 모색될 필요가 있다. 특히 현장에서 복지사무를 직접 담당하는 지방자치단체에서는 제한된 자원과 조직·인력으로 인해 증가하는 노인복지사무를 모두 직접 감당하기에는 현실적 제약이 커, 현대 행정의 새로운 패러다임을 열고 있는 이른바 협력적 법치주의에 기해 행정주체와 사인간의 협력을 바탕으로 공동체의 문제를 해결하려는 것이 새로운 행정정향이므로 지방행정 차원에서 노인복지서비스의 생산과 제공에는 민간위탁(contracting-out)을 활용할 필요성이 한층 커지고 있다.²²⁾

2. 복지사무의 민간위탁의 의의와 법적 근거 및 실태²³⁾

민간위탁은 국가 또는 지방자치단체와 같은 행정주체(행정기관)가 그 사무를 민간의 개인, 단체, 법인 등에게 맡겨 당해 업무를 수행하도록 하고 그에 대한 대가를 지불하는 방식을 말한다. 업무에 관한 권한은 위탁의 범위 안에서 수탁자인 민간에게로 넘어가 그 자신의 이름과 책임으로 행사하게 된다.²⁴⁾ 지방자치단체가 그 권한에 속한 업무를

21) 이희선 외, “노인복지정책수립을 위한 연구 -대구광역시 동구지역을 중심으로-”, 2009.2.17, 94쪽.

22) 지방자치단체의 노인복지사무의 민간위탁에 따른 법적 문제에 관하여는 문상덕 교수의 연구가 있다. 이하의 내용은 문상덕, “지방자치단체의 노인복지사무의 민간위탁과 공법적 문제”, 2009, 45-46쪽.

23) 고준기, 앞의 논문, 참조.

24) 이병기 외, “지방자치단체 사무의 민간위탁 효율성 진단”, 한국지방행정연구원 연구보고서, 2008.2, 4쪽.

민간에 위탁하는 이유는, 그 업무를 민간으로 하여금 대신 수행하도록 함으로써 행정조직의 방대화를 억제하고, 위탁되는 사무와 동일한 업무를 수행하는 자에게 이를 담당하도록 하여 행정사무의 능률성을 높이고 비용도 절감하며, 민간의 특수한 전문기술을 활용함과 아울러, 국민생활과 직결되는 단순 행정업무를 신속하게 처리하기 위한 것이라 할 것이다. 그런데 민간위탁은 다른 한편으로는 보조금의 교부 등으로 비용이 더 드는 경우가 있고, 공평성의 저해 등에 의한 행정서비스의 질적 저하를 불러 올 수 있으며, 위탁기관과 수탁자 간에 책임 한계가 불명확하게 될 우려가 있고, 행정의 민주화와 종합성이 손상될 가능성도 있다. 따라서 지방자치단체장이 일정한 사무에 관하여 민간위탁을 하는 경우에는 위와 같은 단점을 최대한 보완하여 민간위탁이 순기능적으로 작용하도록 할 필요가 있다.²⁵⁾

현행법상 국가행정사무의 민간위탁은 일반적으로 정부조직법 제6조 제3항과 이를 구체화하는 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정(대통령령 제21305호, 2009년 2월 4일)에 근거하여 이루어지고 있다. 여기에서 국가행정기관이 소관사무를 민간의 단체, 법인 또는 그 기관, 개인에게 위탁하는 경우에 대한 기본적 사항을 규율하고 있다.

국가 또는 지방자치단체가 설치한 시설은 필요한 경우 사회복지법인 또는 비영리법인에게 위탁하여 운영하게 할 수 있도록 하여 국·공설(公設)의 복지시설의 경우 민간의 사회복지법인이나 비영리법인에 위탁·운영할 수 있는 법적 근거를 설정하고 있다(동법 제34조 제5항).

지방자치단체의 장의 권한에 속하는 사무의 민간위탁에 대해서는 지방자치법 제104조 제3항이 포괄적인 법률적 근거를 설정하고 있으며, 개별지방자치단체의 민간위탁관련 조례나 규칙이 적용되는 것으로 보인다.²⁶⁾ 민간수탁기관의 선정은 조례상 공개모집 방식을 채택하고 있으나 실제로는 대부분 경쟁입찰보다는 수의계약에 의하는 경우가 일반적이다.²⁷⁾

25) 대법원 2009. 12. 24. 선고 2009추121 판결.

26) 민간위탁에 관한 일반적 규정을 둔 개별지방자치단체의 조례를 예로 들면, 서울특별시 송파구 사무의 민간위탁 촉진 및 관리조례, 부산광역시 민간위탁 기본조례 등 전국적으로 상당수의 지방자치단체가 민간위탁 관련 조례를 제정하고 있다.

27) 이병기 외, 앞의 보고서, 275쪽.

3. 민간위탁을 둘러싼 법적 문제²⁸⁾

민간수탁기관의 선정에 관하여는 지방자치법상 특별한 규정은 없다. 다만 지방자치단체가 설치하는 복지시설의 운영업무위탁에 있어서는 법 시행규칙 제22조의2 제1항이 수탁자의 재정적 능력, 공신력, 사업수행능력, 지역 간 균형분포 및 동 시행규칙 제27조에 따른 평가결과 등을 종합적으로 고려하여 수탁자선정심의위원회의 심의를 거쳐 선정하도록 하고 있을 뿐이다. 민간위탁에 관한 일반적 조례가 제정되어 있는 지방자치단체의 경우에는 동 조례상 민간수탁기관의 선정기준을 두는 경우가 보통이다.²⁹⁾

지방자치단체가 조례를 제정할 수 있는 사항은 지방자치단체의 고유사무인 자치사무와 개별 법령에 의하여 지방자치단체에 위임된 단체위임사무에 한하고, 국가사무가 지방자치단체의 장에게 위임되거나 상위 지방자치단체의 사무가 하위 지방자치단체의 장에게 위임된 기관위임사무에 관한 사항은 원칙적으로 조례의 제정범위에 속하지 않는다. 그리고 법령상 지방자치단체의 장이 처리하도록 규정하고 있는 사무가 자치사무인지 기관위임사무에 해당하는지를 판단함에는 그에 관한 법령의 규정 형식과 취지를 우선 고려하여야 할 것이지만, 그밖에도 그 사무의 성질이 전국적으로 통일적인 처리가 요구되는 사무인지 여부나 그에 관한 경비부담과 최종적인 책임귀속의 주체 등도 아울러 고려하여 판단하여야 한다.³⁰⁾

법률상으로 지방자치단체가 합의제 행정기관의 일종인 민간위탁적격자심사위원회의 위원 정수 및 위원의 구성비를 어떻게 정할 것인가가 해당 지방의회 조례제정권의 범위 내에 있는 사항인지 여부가 다툼이 생길 수 있다. 이 경우 지방자치단체는 그 소관 사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있을 때 합의제 행정기관을 설치할 수 있고(지방자치법 제116조 제1항), 합의제 행정기관의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 조례로 정할 수 있다(지방자치법 제116조 제2항). 이와 같이 지방자치법에서 합의제 행정기관의 설치·

28) 고준기, 앞의 논문, 참조.

29) 예컨대, 부산광역시시의 경우를 보면 민간수탁기관의 선정은 공개모집에 의한 방법에 의하되, 다만 민간위탁의 목적, 성질, 규모 등을 고려하여 필요하다고 인정되는 때에는 관계법령을 위반하지 아니하는 범위 안에서 민간위탁 대상기관의 자격을 제한할 수 있는 것으로 하면서, 구체적인 선정기준으로는 위탁사무의 수행에 필요한 인력·기구·시설·장비 및 기술보유 정도, 재정부담능력, 책임능력과 공신력, 민간위탁 대상기관의 기능과 위탁사무와의 연관성, 구·군간의 균형분포 등 그 밖의 필요한 사항 등을 기준으로 선정하도록 하고 있다(부산광역시 민간위탁 기본조례 제6조).

30) 대법원 1999. 9. 17. 선고 99추30 판결; 대법원 2008. 1. 17. 선고 2007다59295 판결; 대법원 2013. 4. 11. 선고 2011두12153 판결.

운영에 관하여 필요한 사항을 조례로 정하도록 위임한 취지는 각 지방자치단체의 특수성을 고려하여 그 실정에 맞게 합의제 행정기관을 조직하도록 한 것이어서, 해당 지방자치단체가 합의제 행정기관의 일종인 민간위탁적격자심사위원회의 공평한 구성 및 운영에 대한 적절한 통제를 위하여 민간위탁적격자심사위원회 위원의 정수 및 위원의 구성비를 어떻게 정할 것인지는 해당 지방의회가 조례로써 정할 수 있는 입법재량에 속하는 문제로서 조례제정권의 범위 내라고 보는 것이 타당하다.³¹⁾

또한 조례안에 의하면, 자치단체장은 자치사무를 민간에 위탁하고자 할 때에는 의회의 동의를 받아야 하고, 이 경우 동일한 수탁자에게 재위탁하거나 기간연장 등 당초 동의 받은 내용 중 중요한 사항을 변경할 때에는 위탁기간 만료 3월 전에 의회의 동의를 받아야 하며, 자치단체장은 민간위탁의 위탁기간을 연장하여 재협약하고자 하는 경우 위탁기간 만료 30일 전까지 민간위탁 사무처리에 관한 평가를 실시하여 수탁기관의 적정 여부를 판단하여야 한다고 규정하는 등, 지방자치단체 사무의 민간위탁에 관하여 지방의회의 사전 동의를 받도록 한 것과 지방자치단체장이 동일 수탁자에게 위탁사무를 재위탁하거나 기간연장 등 기존 위탁계약의 중요한 사항을 변경하고자 할 때 지방의회의 동의를 받도록 한 것은 지방자치단체장의 집행권한을 본질적으로 침해하는 것인지 여부가 법적으로 문제된다.

헌법 제117조 제1항과 지방자치법 제22조에 의하면, 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 자치조례를 제정할 수 있다. 지방자치법은 의결기관으로서의 지방의회와 집행기관으로서의 지방자치단체장에게 독자적 권한을 부여하는 한편, 지방의회는 행정사무감사와 조사권 등에 의하여 지방자치단체장의 사무집행을 감시 통제할 수 있고 지방자치단체장은 지방의회의 의결에 대한 재의요구권 등으로 의회의 의결권행사에 제동을 가할 수 있게 함으로써 상호 견제와 균형을 유지하도록 하고 있다. 따라서 지방의회는 자치사무에 관하여 법률에 특별한 규정이 없는 한 위와 같은 지방자치단체장의 고유권한을 침해하지 않는 범위 내에서 조례를 제정할 수 있다.³²⁾ 한편 지방자치법 제104조 제3항은 지방자치단체의 장은 그 권한에 속하는 사무 중 주민의 권리·의무와 직접 관련이 없는 사무는 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 민간에게 위탁할 수 있다고 규정하고 있다. 행정사무의 민간위탁은 행정의 고비용·저효율 시스템을 개선하기 위하여 적극적으로 추진되기에 이르렀다. 정부는 민간위탁을 통하여 전문성과 기술력을 보

31) 대법원 2012. 11. 29. 선고 2011추87 판결.

32) 대법원 1992. 7. 28. 선고 92추31 판결; 대법원 2009. 12. 24. 선고 2009추121 판결.

완하고 경비 등 자원을 절약하며 행정서비스의 질적 제고 및 공급의 증대 등을 도모한다.³³⁾ 이러한 제반 사정을 고려하여 보면, 이 사건 조례안이 지방자치단체 사무의 민간위탁에 관하여 지방의회의 사전 동의를 받도록 한 것은 지방자치단체장의 민간위탁에 대한 일방적인 독주를 제어하여 민간위탁의 남용을 방지하고 그 효율성과 공정성을 담보하기 위한 장치에 불과하고, 민간위탁의 권한을 지방자치단체장으로부터 박탈하려는 것이 아니므로, 지방자치단체장의 집행권한을 본질적으로 침해하는 것으로 볼 수 없다. 또한 지방자치단체장이 동일 수탁자에게 위탁사무를 재위탁하거나 기간연장 등 기존 위탁계약의 중요한 사항을 변경하고자 할 때 지방의회의 동의를 받도록 한 목적은 민간위탁에 관한 지방의회의 적절한 견제기능이 최초의 민간위탁 시 뿐만 아니라 그 이후에도 지속적으로 이루어질 수 있도록 하는 데 있으므로, 이러한 조례안 역시 지방자치단체장의 집행권한을 본질적으로 침해하는 것으로 볼 수 없다.³⁴⁾

일반적으로는 이론상 복지사무의 위탁·수탁기관 사이에는 포괄적인 지휘·감독관계가 성립하는 것으로 볼 수 있다. 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정은 국가사무의 민간위탁의 경우 그 지휘·감독 및 감사에 관한 일반적 근거규정(제13조~제15조)을 두고 위탁기관의 지휘·감독권, 지시·조치명령권, 보고징수권, 위법·부당한 사무처리에 대한 처분취소·정지권, 수탁사무별 사무편람 승인권, 사무처리 결과에 대한 정기감사권, 감사사항에 대한 시정조치권·인사조치요구권 등을 규정하고 있다. 위탁기관은 민간수탁기관의 직무수행에 대하여 법규상 또는 법리상 포괄적인 지휘·감독권을 보유한다. 이러한 지휘·감독권에 기한 직무상의 지시·명령이나 위법·부당한 민간수탁자의 처분에 대한 취소, 정지 등에 대하여 그 법적 하자(위법성)을 이유로 민간수탁자가 감독적 처분의 취소를 구하는 취소쟁송이나 무효등확인쟁송과 같은 행정심판 또는 행정소송을 제기할 수 있을지가 법적으로 문제될 수 있다. 민간수탁자의 사무수행이 위탁자인 지방자치단체의 합목적성 또는 합법성 감독 하에 놓이게 된다는 점에서³⁵⁾ 위탁기관의 감독권 행사(처분)에 대하여 불복쟁송을 제기할 수 있다는 특별규정이나 계약조항이 존재하지 않는 한, 행정심판법 또는 행정소송법상의 항고쟁송이 일반적으로 허용되기는 어렵다.

33) 문상덕, 앞의 논문, 51-52쪽.

34) 대법원 2011. 2. 10. 선고 2010추11 판결.

35) 홍정선, 행정법특강, 박영사, 2009, 66쪽.

4. 수탁기관 종사자들의 근로관계의 문제점

원래 민간위탁은 정부의 지출을 최소화하고 민간의 전문성을 최대한 활용하기 위한 정책수단이다. 사회복지시설 및 기관·운영기관 종사자들은 다른 산업 종사자들과는 달리, 계약직, 임시직 등이 많아 노동 유연성(양적)이 높은 것으로 파악할 수 있다. 사회복지시설 및 기관·운영기관의 평가에 따른 계약기간의 불안정성을 가진다. 사회복지시설 및 기관·운영기관의 위수탁 내지 프로젝트에 기반 한 계약 등으로 운영기관의 교체에 따른 고용승계문제 등 지위의 변화 등으로 인해 장기간의 실업기간 등 상당한 고용불안정이 존재한다.

사회복지시설 및 기관·운영기관의 정기적인 평가로 인한 실적 등 기관운영 평가에 대한 심리적 부담이 많다. 기관운영 평가과정에서 노동조합활동 자체가 부정적 영향 우려 때문에 사실상 노동조합 결성도 쉽지 않아 노동조합을 통한 집단교섭으로 근로조건 향상을 기대하기 어려운 실정이다.

사회복지시설 및 기관·운영기관 종사자들의 이직률이 높은 것은 시설의 특성과 제도적 원인에서 기인한다. 제도적으로 민간위탁방식이라는 정부의 서비스공급방식에 비롯된다. 민간위탁으로 지정을 받은 위탁법인은 운영기관과 재위탁기간을 포함해도 짧게는 부처별 산하 기관에 따라 다르지만 짧게는 3년, 길게는 10년~15년 내외로 운영위탁을 받는다. 그렇기 때문에 민간위탁을 통해 경영되는 종사자는 종신고용을 보장받기 힘들다. 위탁법인인 변경될 수 있기 때문에 현실적으로 법인 변경이후 고용승계가 이루어져도 법인이 변경되면 종사자들도 교체될 가능성이 크다.³⁶⁾ 장기근속을 유도하기 위한 보수체계가 마련되지 않으면 종사자들에게 안정적인 직업으로 정착하기 힘들고, 종사자들의 전문 인력 확보가 힘든 구조이다.

5. 사회복지서비스 수탁기관 인건비 문제

현재 사회복지종사자 인건비는 관련개별시설담당부서와 지방자치단체 예산사정에 따라 별도의 지침을 마련할 것으로 규정하고 있다. 이는 지방자치단체의 재정자립도에 따라 사회복지시설 종사자의 급여의 차이를 보인다. 이와 같이 사회복지시설 종사자 보수체계개선을 각 개별 지방자치단체에 맡기는 것은 보수체계 개선에 한계로 작용하고

36) 오민수, 앞의 논문, 29쪽.

있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 인건비는 국가가 전적으로 책임지고, 사업비는 국가와 지방자치단체가 분담하는 방식 등에 대한 검토가 필요하다.

지방자치제도가 등장한 이후 사회복지시설의 증가는 기하급수적인 반면 모든 시설의 지원을 지방자치단체에 위임되어 있다. 이러한 현실에서 사회복지시설 종사자 처우와 관련된 지방자치단체 차원에서 예산의 확보에 어려움이 있다. 사회복지시설 운영을 위한 충분한 보조가 이루어지지 않은 상황에서 보수체계만 상향조정된다면 운영비 및 사업비 압박요인이 되어 사회복지서비스 질이 낮아질 우려가 있으므로 운영비와 사업비로 구분하여 교부하는 방안에 대한 고려가 필요하다 그리고 사회복지시설 종사자 급여에 대해서는 국고에서 지원하는 방안과 같이 인건비의 국고환원을 적극 검토할 필요가 있다.

사회복지시설 업무의 지방이양 이후, 종사자 인건비의 지역별 편차해소와 사회복지 종사자의 처우개선을 위하여 중앙부처 차원에서 매년 사회복지시설에 종사하고 있는 인력에 대한 인건비 가이드라인을 제시하고 있으며, 지방자치단체는 이러한 중앙부처의 가이드라인을 따름으로써 사회복지시설 종사자의 처우는 일부 개선되고 있다. 그러나 지역 간 급여의 차등이 발생하지 않도록 전국적으로 통일된 급여체계를 마련하는 것도 필요하다. 생활시설, 이용시설 등 유형에 따른 가이드라인의 마련도 필요하며, 보수격차 문제의 조정도 필요하다. 시설유형별 종사자의 직위나 직무에 따른 단일호봉제 적용을 검토하며, 보다 효율적이고 효과적으로 인건비 가이드라인의 통일을 위해서는 사회복지시설 종사자의 급여를 사회복지종사자 처우개선에 관련 법령에 명확히 규정하는 것이 필요하다.

중앙부처의 사회복지시설 종사자 지원금 제도 도입 등의 방안을 마련할 필요가 있다. 지역별 사회복지시설 종사자 임금격차를 해소하기 위해 국가가 사회복지시설 종사자의 보수를 책임지는 것이 필요하다. 현재의 지방이양사업 체계에서는 국가가 사회복지시설 종사자의 인건비를 책임지는 것은 불가능하므로 분권교부에 제도의 개선을 통한 지방이양사업의 중앙환원이나 또는 사회복지교부금제도의 신설 등의 교부금 관련 규정의 개선이 선행될 필요가 있다.

지방자치단체별로 재정자립도 등 재정여건을 감안하여 인건비를 사회복지 시설에 지원하고 있어 시도별, 시설별 편차가 여전히 발생하고 있다. 지방자치단체가 보조금을 지급함에 있어 사업비와 인건비를 합한 총액예산을 교부하고 있으며, 이러한 까닭에 부족한 사업비를 충당하기 위해 기관의 입장에서는 인건비를 줄이고자 하는 노력을

할 수밖에 없고, 이로 인해 인사적체의 문제도 발생하고 있는 경우도 있다. 따라서 사회복지시설에 보조금을 지급할 때 인건비만큼이라도 항목별로 지급할 필요가 있는 등 보조금 지급방식의 개선이 필요하다.

사회복지시설 종사자의 급여수준을 현실화하기 위해서는 재원의 확보가 가장 중요한 문제이다. 차라리 보조금의 지급주체를 지방자치단체에서 국가로 환원하는 방안도 검토할 필요성도 있다. 그만큼 인건비 재원의 마련 및 처우개선을 위해 국가가 중요한 역할을 수행해야 할 필요성이 있다.

정부보조금으로 인건비를 지급하고 있는 비율이 높게 나타나고 있다. 이용시설의 경우 법인 보조금과 이용료 수입으로 인건비를 충당하고 있는 경우가 상대적으로 높다. 전반적으로 모든 시설은 인건비에 국고보조에 의존하는 비율이 높다. 생활시설에 비해 이용시설이 인건비 재원이 보다 다양하지만 다양한 재원을 활용하여 인건비가 지급되지 못하고 있는 경우도 있다.

IV. 사회복지 사업 참여자들의 처우관련법과 노무관리상의 문제점

1. 현행 사회복지기관 사업에 종사자의 처우 관련법의 문제점

1.1 유사 기관에 적용 가능한 통합적·포괄성 부족

사회복지사업 참여자들의 처우 및 지위에 관한 법률로는 2012년 11월 24일에 시행한 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률(이하 ‘사회복지사처우법’)이 있다. 동법은 사회복지사 등에 대한 처우를 개선하고 신분보장을 강화하여 사회복지사 등의 지위를 향상하도록 함으로써 사회복지 증진에 이바지하는 것을 목적으로 한다(동법 제1조).

동 법에서 “사회복지사 등”이란 사회복지사업법 제16조에 따라 사회복지사업을 행할 목적으로 설립된 사회복지법인, 사회복지사업법 제2조에 따라 사회복지사업을 행할 목적으로 설치된 사회복지시설, 그밖에 대통령령으로 정하는 사회복지 관련 단체 또는 기관에서 사회복지사업에 종사하는 자로 규정하고 있다(동법 제2조). 동법 시행령 제2조는, 동법 제4조에 따른 한국사회복지공제회, 사회복지사업법 제2조 제1호 각 목의 법률에 따라 사회복지사업을 할 목적으로 설립된 법인, 사회복지사업법 제46조에 따른 한국사

회복지사협회, 그밖에 보건복지부장관이 사회복지 관련 단체 또는 기관으로 인정하는 단체 또는 기관 등으로 한정하고 있기 때문에 부처별로 다양한 유사 사회복지기관을 포괄하기 어렵다. 그나마 보건복지부장관이 사회복지 관련 단체 또는 기관으로 인정하는 단체 또는 기관을 시행규칙은 정하지도 않고 있다. 보건복지부 산하뿐만 아니라 고용노동부, 여성가족부, 법무부, 문화체육관광부 등 각종 정부부처 각종 민간위탁기관에서 종사하는 다양한 유사 기관에 대한 적용할 수 있는 통합적이고 포괄적인 법률로서 제정되어야 할 필요가 있다.

1.2 노력의무 규정의 한계성

사회복지사 등의 처우개선과 신분보장과 관련하여 국가와 지방자치단체는 사회복지사 등의 처우를 개선하고 복지를 증진함과 아울러 그 지위 향상을 위하여 적극적으로 노력하여야 하고, 국가와 지방자치단체는 사회복지사 등의 보수가 사회복지전담공무원의 보수수준에 도달하도록 노력하여야 한다고 정하고 있다(동법 제3조 제1항, 제2항). 이와 같이 사회복지사 등의 처우개선과 신분보장과 관련하여 국가와 지방자치단체는 보수가 사회복지전담공무원의 보수수준에 도달하도록 ‘노력하여야 한다’ 정하고 있을 뿐이어서 처우 개선이 구체화되지 못하거나 실효성이 낮을 수밖에 없는 노력의무규정일 뿐이다.

1.3 보수결정방식의 문제점

사회복지사 등의 처우개선과 신분보장과 관련하여 국가와 지방자치단체는 사회복지사 등의 처우를 개선하고 복지를 증진함과 아울러 그 지위 향상을 위하여 적극적으로 노력하여야 하고, 국가와 지방자치단체는 사회복지사 등의 보수가 사회복지전담공무원의 보수수준에 도달하도록 노력하여야 한다고 정하고 있다(동법 제3조 제1항, 제2항). 사회복지사 등의 보수가 사회복지전담공무원의 보수수준에 도달하도록 규정하고 있다. 보수 수준에 대하여 그 기준으로 사회복지전담공무원을 최고의 기준으로 삼고 있다. 이것은 구체성이 떨어지고, 노력의무 규정으로 실행의 적극성도 결여되어 있다.

보수의 결정시 고려되어야 할 가장 핵심적인 요소는 무엇보다 첫째, 조직의 산출물 생산방식을 고려해야 한다. 대부분 사회복지시설에 종사하는 경우, 조직을 통해서 달성

하고자 하는 목표물의 형태가 제조물이 아닌 무형의 서비스이다. 이 경우 보수를 결정할 때 연공서열, 역량, 직무, 성과 등 중 어떤 부분에 중점을 두고 설계하느냐에 따라 조직이 산출하는 생산물의 특성에 따라 달라질 수 있다.³⁷⁾ 사회복지시설에서 하는 업무를 노동경제학적으로 접근하여 노동가치를 화폐가치로 환산한다는 것은 쉽지 않다. 사회복지시설 종사자들의 노동가치를 시장가치로 환산하는 노력보다는 사람중심적인 특성에 맞추어 유사종사자와 같은 능력과 자격을 갖춘 민간부문이나 유사직종 공무원의 임금을 보수결정을 위한 준거기준으로 활용하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다.

둘째, 생계비 보장이다. 이것은 종사자의 능력과 실적에 관계없이 일정수준 이상을 보상해 줌으로써 피고용인인 사회복지시설 종사자의 생계를 책임지고, 조직에서 직무상 전념할 수 있는 생계유지가 가능하여야 한다는 입장이다. 결국 국가공무원법상의 표준 생계비를 고려해야 한다는 것이다.

셋째, 대외적 균형원칙이다. ‘동일직무에 대한 동일임금 지급’이라는 대원칙 하에서 사회복지시설 종사자들의 보수수준에 대해서는 현행 ‘사회복지사 등의 처우 및 지위향상을 위한 법률’에서 정하고 있듯이 사회복지공무원과 사회복지시설 종사자간의 대외적 균형원칙을 설정하고 있다. 따라서 사회복지시설 종사자의 보수를 결정하는 중요한 준거기준으로 사회복지전담 공무원 수준이 기준으로 정함으로써 대외적 균형성을 유지할 필요가 있다. 끝으로 합리적 내적 형평성 원칙을 유지해야 한다는 것이다. 조직 내 보수의 차별화 원칙(직무급, 실적급, 연공급, 자격급 원칙 등)을 어떻게 반영할 것이냐의 문제다. 사회복지시설 종사자의 보수체계는 직급별 호봉제 형태이지만, 다른 부처의 유사기관 등에는 이러한 체계화도 되어 있지 않은 경우가 많다. 똑같은 정부 국고보조금 형태로 운영되는 유사기관들 간의 형평성도 고려해야 하기 때문에 큰 틀에서 사용자인 정부와 종사자 간으로 유사부처 종사자간의 형평성도 고려되어야 한다. 내적형평성 제고는 같은 조직 내 합리적인 차별 시스템을 만들고, 동일직무나 자격에 대해서는 동일보수를 지급하는 것이 핵심적인 내용이다.³⁸⁾

대부분 사회복지시설 종사자는 정부의 보조금으로 운영되기 때문에 종사자의 생계보장의 측면을 충족할 수 있는 정도의 수준의 예산이 확보되는 것이 전제가 될 수밖에 없다.

37) 오민수, 위의 논문, 4쪽.

38) 오민수, 위의 논문, 5-6쪽.

1.4 보수수준 지급실태 조사기간의 문제

보건복지부장관과 지방자치단체의 장은 사회복지사 등의 보수 수준 및 지급실태 등에 관하여 3년마다 조사하여야 한다(동법 제3조 제3항)고 정하고 있다. 대부분의 위탁기관이 단기라는 점, 1년마다 평가가 이루어지고 있다는 점을 감안할 때 3년마다 실태를 파악해서 반영하기에도 적절하지 않아 3년이 아닌 1년으로 개선되어야 한다. 동 법률이 예컨대, ‘사회복지공무원의 80% 수준’ 등 구체화되어 있지 못하고, 경력자 등 숙련도나 생산성 반영, 물가 반영 등을 할 수 없다. 기관별로 정도와 차이는 있지만 매년 아닌 2~3년에 한번 인상하는 경우도 많고, 정부 보조금 총액예산만 주어지고 인건비를 기관에서 재량으로 책정하도록 하고 있는 경우 등 이러한 법령의 취지는 제대로 반영할 수 있는 여지가 매우 낮다. 동법 시행령 제4조에서 보건복지부장관은 실태조사 결과에 따른 사회복지사 등의 보수수준과 사회복지사업법 제14조에 따른 사회복지 전담공무원의 보수수준을 비교하여 사회복지사 등의 보수수준에 관한 권고기준을 정할 수 있다고 정하고 있으나 구체화되어 있지 못하고 실효성이 매우 낮다.

1.5 처우 및 지위향상을 위한 법률로서의 한계성

동법은 명칭은 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률이지만 처우 및 지위향상의 법률로 보기 어려울 정도로 부족함이 많다. 대부분 처우 및 지위향상과는 관계가 적은 ‘한국사회복지공제회’ 설립·운영, 회원·조직 등에 관한 규정으로 되어 있다.

1.6 보수관리의 규범적 기준의 설정문제

원래 민간위탁은 정부의 지출을 최소화하고 민간의 전문성을 최대한 활용하기 위한 정책수단이기 때문에 정부의 민간 사회복지기관 종사자에 대한 책임성을 찾을 수는 없다. 하지만 보수를 관리하는 정부는 예산 중 인건비로 지출되는 재정을 활용하여 복지서비스 질적인 부분과 내적인 인건비 배분정책을 적절히 조정하여야 한다.³⁹⁾ 그리고 다음과 같은 보수관리의 규범적 기준을 설정하여야 한다.

첫째, 사회복지기관 종사자가 최소한의 생계보장으로 근무에만 전념할 수 있도록

39) 오민수, 위의 논문, 27쪽.

적정수준을 보장하는 원칙이다. 이를 위해서는 보조금 지급방식이 총액예산지원에서 인건비와 사업비를 분리하여 지급하여야 한다.

둘째, 보수의 대외적 형평성 확보원칙이다. 대외적 형평성이란 사회복지전담 공무원 수준을 의미한다. 이 원칙은 ‘동일노동 동일임금’ 원칙의 비교임금수준의 대상을 사회복지전담공무원을 대상으로 하는 것을 의미한다.

셋째, 대내적 개인 간 공정한 차등 원칙이다. 보수관리를 통해 종사자의 동기유발 및 역량개발을 유도할 수 있어야 한다. 역량에 따른 차등지급으로 전문성 향상과 불안정한 노동시장에서 보수에 대한 안정성을 제고하여야 한다. 기본적으로 공무원보수체계와 제도적 자체가 다르기 때문에 공무원체계와 같이 운영하기에는 한계가 있을 것이다. 공무원 보수체계는 직업공무원제에 기반 한 생활급보수체계 형태이기 때문이다. 그렇기 때문에 직위분류제적 요소를 가미한 역량급 중심의 보수체계를 설계하여야 대외적인 정당성제고와 본질적인 처우수준을 올릴 근거가 될 수 있을 것이다.⁴⁰⁾

2. 종사자들의 처우문제

2.1 근로기준법 준수 등

사회복지현장의 낙후된 근로환경을 개선하기 위해서 정부차원의 노력이 있어왔으나, 특히 일부 사회복지시설 종사자들의 경우 근로기준법에 따른 임금을 위해 사회복지시설에서 일하는 근로자로서 법적 지위를 가지고 있음에도 불구하고 아직까지 저임금, 과중한 근로시간과 노동강도, 근로기준법 미준수 등의 고질적인 문제는 여전히 존재한다. 이로 인한 이직율과 짧은 근속기간 등 복지현장의 인력누수 현상은 해결해야할 과제이다.

2.2 재정자원과 가이드라인의 한계성

보건복지부 가이드라인 준수율은 약 30% 수준으로 각 시설들은 복지부 가이드라인보다 지자체 가이드라인을 활용하고 있다. 각 시설들은 종사자 급여 재원은 주로 광역자치단체에서 마련하고 있지만 연장근로수당을 지급하고 있는 기관은 많지 않다. 복지부 가이드라인이 제시된 이후에도 사회복지시설 종사자의 보수 인상률은 매우 낮다. 이는

40) 오민수, 위의 논문, 28쪽.

주로 최근 발생한 경제위기·경기침체 등으로 인한 보수 동결 때문이다.⁴¹⁾

선행연구⁴²⁾를 보면 보조금부족 때문에 인건비 재원 마련에 가장 큰 문제점으로 지적되고 있고, 보수수준으로 인한 직원 이직률의 증가, 인건비 부족으로 인한 직원의 사기저하를 문제점으로 지적하고 있다. 특히 인건비 지급에 있어 국고보조에 의존하는 경향을 보이고 있어 인건비 재원이 매우 한정적이라는 점이다. 국고보조금에 의존하는 급여체계를 가지고 있으면서 동시에 보조금이 부족하여 사회복지시설 종사자들의 급여수준이 열악할 수밖에 없는 것으로 분석된다.

현재 제시되고 있는 가이드라인은 직급과 호봉이 낮은 종사자보다 직급과 호봉이 높은 종사자가 상대적으로 불리한 구조이며, 그 결과 호봉 간 차이가 별로 나지 않아 장기간 근로할 의욕이 저하되는 요인이 되므로 이직동기가 증가하게 된다. 이는 결국 종사자의 이직이 많아지고, 장기간 사회복지시설에의 근무유인이 낮아지게 되어 결국 전문성 축적의 기회제한으로 전문성 부족의 문제와 연결된다. 따라서 인건비 가이드라인의 보수기준의 조정을 통하여 직급과 호봉 간 격차가 반영된 보수체계가 되어야 한다.

현재 지역, 직능(분야), 자격등급별 수당이나 직위의 명칭 등의 차이에 따라 일관성 있는 보수체계가 갖추어져 있지 않아 각기 다르게 지급되고 있는 수당체계의 통일 등 공통 가이드라인을 마련할 필요가 있다. 특히 정부 소관부처별·시설유형별 적용기준의 차이가 발생하고 있고, 같은 사회복지사업을 하면서도 다른 기준의 적용을 받는 경우도 있다. 따라서 종사자의 인건비만이라도 공통된 급여기준을 마련할 필요가 있으며, 지나치게 복잡한 사회복지시설 내 직급과 직위의 명칭을 통일할 필요가 있다.

사회복지시설들은 현 보수체계의 문제의 가장 큰 원인이 시설에서의 인건비 지급시 정부기준을 따르지 않는다는 점과 시설유형별로 보수수준이 차이가 난다는 점을 문제로 든다. 보건복지부의 가이드라인 자체가 의무사항이 아니라 권고사항이기 때문에 실효성이 적다. 가이드라인에 대한 준수를 의무화 하는 등 실효성을 강화할 수 있는 방안 마련이 필요하다. 이를 위해 사회복지종사자 처우개선을 위한 법률에 규정할 필요가 있다.

41) 변용찬/이민정/허수정/이승기/남기룡, “사회복지시설 종사자 처우(인건비) 실태 및 제도개선 방안”, 한국보건사회연구원, 2010, 147쪽.

42) 변용찬/이민정/허수정/이승기/남기룡, 위의 논문, 148쪽.

2.3 사회복지공무원의 비교직급간의 합리적인 설정기준의 문제

보건복지부는 근로조건의 지역별 편차를 해소해왔고, 사회복지사등의처우및지위향상을위한법률에 따라 종사자의 처우 개선을 위하여 매년 시설 종사자 인건비 가이드라인을 종사자 보수수준에 관한 권고기준으로 제시해 오고 있다.⁴³⁾ 그러나 권고기준으로 제시한 인건비 가이드라인에 적용되는 비교측정 도구인 공무원 비교직급 체계가 적정한가에 대해서는 아직 논의가 많이 되고 있는 실정이다. 따라서 사회복지사 등 사회복지시설 종사자의 정확한 급여수준을 진단하기 위해 시설 종사자 규모와 경력, 승진기간, 전문성 등을 고려한 공무원 비교직급의 합리적인 설정기준 연구가 필요하다.

〈표 3〉 시설종사자 직위(급) 및 공무원 비교직급 체계

구 분	직급 (위)					
공무원	5.5급	5.75급	6급	7급	8급	9급
생활시설	원장		사무국장	생활복지사	선임 생활지도원	생활지도원
사회·노인복지관	관장	-	부장	과장	선임 사회복지사	사회복지사
장애인복지관	관장	사무국장	1급	2급	3급	4급

※ 현재 적용하고 있는 비교 직급은 연7용역사회복지시설 종사자 처우실태 및 제도개선 연구(10 보사연과 및 현장의견을 반영하여 설정

공무원보수는 거의 물가상승률 등을 감안하여 매년 오르지만 사회복지분야 종사자들의 경우에는 예산의 상황에 따라 결정되는 것이기 때문에 정기적으로 인상되기가 쉽지 않은 구조이다. 매년 공무원의 보수와의 격차도 심화되고 있는 실정이어서 합리적인 보수결정체계가 필요한 실정이다. 사회복지시설 종사자에 대한 안정적인 처우 개선을 추진하기 위해서는 기본적인 로드맵이 설정되어야 한다. 예컨대, 사회복지 시설의 급여 수준이 사회복지 공무원 수준의 90~95% 등 처우개선을 위한 방향성, 목표를 분명히 설정하여야 한다. 공무원 비교직급 설정에서도 일률적인 비교직급 설정이 아닌 시설의 종사자 규모와 경력을 고려하여 차등적인 비교직급 기준을 설정하여 제시할 필요가 있다.⁴⁴⁾

43) 사회복지사등의처우및지위향상을위한법률 제3조 제2항에서 국가와 지방자치단체는 사회복지사 등의 보수가 사회복지전담공무원의 보수수준에 도달하도록 노력의무규정을 두고 있고, 동법 시행령 제4조에서는 보건복지부장관은 사회복지사 등의 보수수준과 사회복지전담공무원의 보수수준을 비교하여 사회복지사 등의 보수수준에 관한 권고기준을 정할 수 있도록 정하고 있다.

소규모 사회복지시설 종사자의 경우는 별도의 처우개선 방안이 필요하다.

첫째, 전혀 공공에서 지원이 부재한 시설, 즉 장애인시설, 노숙인·부랑인시설, 노인양로시설, 아동양육시설의 경우 단기적으로 인증제 도입을 통해 정부·지자체 지원을 위한 기초를 마련하고, 이를 통해 선별적으로 처우개선 수당지원을 하여 사회복지서비스 질적 수준을 제고하고 종사자의 사기를 높일 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다. 보조금 지원 시설 중 운영비에 인건비가 포함되어 있는 시설, 즉 여성시설, 아동공동생활가정 및 지역아동센터, 외국인지원시설 등은 단기적으로 운영비에서 인건비 분리가 선결되어야 한다. 이와 함께 호봉제 도입을 통해 처우개선 방안을 마련해야 한다. 장기적으로는 타 시설과 유사한 수준으로 맞춰져 나가야 한다.⁴⁵⁾

소규모 사회복지시설 종사자들은 대부분 위탁기간 동안에만 한시적으로 고용되는 것이 원칙이고, 비정규직보호 관련법상 정규직 전환여부도 불투명하다. 위탁이 종료되면 고용이 승계되는지 여부도 판례상 확정된 사례도 없다. 각종 행사 등으로 인하여 연장근로 등이 이루어지고 있어도 연장근로수당은 엄두도 내지 못한 실정이다. 모든 예산이 정해져 그 한도 내에서만 사용되어야 하기 때문에 근로기준법상 법적 보호를 받기 어려운 한계성이 존재한다.

사실상 사회복지분야 종사자들의 경우 매년 운영평가 등으로 위탁 존속 내지는 해지를 결정하여야 하기 때문에 노동3권을 행사할 수 있는 여건이 성숙되어 있지 못하다. 그렇기 때문에 노동조합 등 단체교섭을 통한 근로조건 유지개선의 여건조성도 성숙되어 있지 못해 사실상 노동3권 행사의 내재적 한계성을 갖고 있기 때문에 대등한 위치에서 근로조건을 결정해 나가기도 어려운 상황이다. 대등한 위치에서 근로조건 유지 결정 시스템이 제대로 작동될 수 없는 구조이다. 그렇다면 이를 보완하기 위한 합리적인 보수체계 시스템이 마련되어야 할 필요성이 있다. 종사자가 어떤 기관이나 단체에 소속되어 실질적으로 고용계약에 해당하는 관계 속에서 활동이 이루어지는 경우 근로자성을 갖고, 노동관계법·사회보험법 적용을 받게 된다. 하지만 법제도와 현실과의 많은 괴리가 있다.

44) 예컨대, 시설장(관장, 원장, 센터장)은 공무원 5~7급, 부장(사무국장)은 공무원 6~7급, 과장(생활복지사)는 7급, 대리(선임생활지도원)는 공무원 8급, 사회복지사(생활지도원)은 9급으로 설정하는 등 명확한 비교직급 설정 기준을 제시해야 한다.

45) 서울시복지재단/서울특별시, “소규모 사회복지시설 종사자 임금기준선 마련연구 -개인운영신고시설종사자 처우 실태 및 개선방안을 중심으로-”, 서울시복지재단, 2012, 66쪽.

3. 인사·노무관리상의 문제

공무원 수준으로의 처우 개선을 지속적으로 추진하기 위해서는 공무원의 급여체계, 승진체계, 경력 수준 등에 대한 검토를 바탕으로 시설종사자의 인사관리 기준이 마련되어야 한다. 공무원 대비 승진소요기간과 경력이 짧은 점, 그리고 시설 유형에 따라 상이한 승진 기준 등을 해결하기 위해서는 전체 사회복지시설에 대한 승진규모를 결정하는 기구가 필요하다. 또한 시설유형에 따른 직급별 정원 기준 등도 마련되어야 한다.

단계적으로 급여체계 단일화를 추진함에 있어 타 시설 근무경력에 대한 인정기준도 포괄적으로 수정·보완이 필요하다. 유사한 업무에 대한 경력도 인정받을 수 있는 기준 마련이 필요하다.

사회복지시설 종사자에 대한 처우를 개선해 나가는 것은 종사자의 전문성을 존중하다는 의미가 있으므로 적절한 종사자 자격기준의 설정이 필요하다.

사회복지시설 및 기관·운영기관 종사자들은 프로젝트에 기반 한 계약직 등의 형태로 근로를 하는 경우가 많아 노동보호법상 문제가 되는 경우가 많다. 사회복지시설 및 기관·운영기관 자체 급여 등을 지원할 수 있도록 유도함으로써 운영기관들 간의 임금격차가 심하여 양극화 현상이 발견되며 비슷한 자격의 경우 다른 산업에 비해 낮은 임금을 받는 경향이 존재한다. 불안정한 근로로 인해 노동법·사회보험법상 보호받는 정도가 다른 산업들의 정규직에 비해 낮은 경향이 있다. 사업구조 상 운영기관 등과 근로계약 체결하여 활동하는 관계로 노조관련 대응을 운영기관 등에서 진행하고 있으나, 사업관련 총괄주관은 보건복지부 및 산하 기관에 있기 때문에 예산편성과 사업운영지침 등에 대한 결정 권한이 없는 운영기관 등에서 노조 대응 등 노무관리업무에는 한계와 제한이 있다.

4. 근로자성 문제

근로기준법상의 근로자에 해당하는지 여부를 판단함에 있어서는 그 계약의 형식이 민법상의 고용계약인지 또는 도급계약인지에 관계없이 그 실질에 있어 근로자가 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 사용자에게 근로를 제공하였는지 여부에 따라 판단하여야 하고, 그 종속적인 관계가 있는지 여부를 판단함에 있어서는 업무의 내용이 사용자에게 의하여 정하여지고 취업규칙 또는 복무(인사)규정 등의 적용을

받으며 업무수행과정에 있어서도 사용자로부터 구체적·개별적인 지휘 감독을 받는지 여부, 사용자에 의하여 근무시간과 근무장소가 지정되고 이에 구속을 받는지 여부, 근로자 스스로가 제3자를 고용하여 업무를 대행케 하는 등 업무의 대체성 유무, 비품 원자재나 작업도구 등의 소유관계, 보수의 성격이 근로 자체의 대상적 성격이 있는지 여부와 기본급이나 고정급이 정하여져 있는지 여부 및 근로소득세의 원천징수 여부 등 보수에 관한 사항, 근로제공관계의 계속성과 사용자에의 전속성의 유무와 정도, 사회보장제도에 관한 법령 등 다른 법령에 의하여 근로자로서의 지위를 인정받는지 여부, 양 당사자의 경제·사회적 조건 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 할 것이다.⁴⁶⁾

만 50세 이상 퇴직 전문인력이 사회적기업 및 비영리단체 등에서 지식과 경력을 활용하여 사회공헌 활동을 할 수 있도록 지원하는 사회공헌활동 지원사업의 참여자 및 참여기관 모집, 사전교육, 매칭 및 활동지원(활동실비·참여수당 지급), 관리·감독 등 사업운영의 전반적 사항을 지방자치단체에 위탁하여 운영하고 있다. 예컨대 노인복지법상 노인일자리 사업의 경우 운영체계를 살펴보면, 중앙부처에서는 보건복지부가 정책결정 및 종합계획을 수립하고, 한국노인인력개발원이 사업 추진 지원을 총괄하며, 광역지자체는 시·도별 사업 추진계획 수립 및 재정지원을, 기초지자체는 시·군·구별 사업계획 수립 및 수행 전반에 관한 총괄·조정·심사, 사업 수행기관 선정 및 관리·감독 업무를 수행한다. 사업 수행기관으로 선정된 노인복지시설들은 참여노인의 모집·등록·선발, 교육·현장투입 등 일자리 관련 제반 업무를 수행한다.⁴⁷⁾ 그리고 참여조건 합의서를 작성하는 등 근로계약관계의 주체가 된다.⁴⁸⁾

해당 사업에 참여한 노인들을 근로기준법상의 근로자로 보아야 할 것인가, 아니면 사회복지서비스 프로그램 참여자로 보아야 할 것인가를 두고 논란이 계속되었고, 고용노동부나 기획재정부 등 관계 부처에서 근로관계법을 근거로 노인 참여자를 “상시근로자”로 판단하고 그 후속조치를 취하게 되자, 사업 수행기관들은 제도개선을 요구하는 상황이다. 이에 노인사회활동지원(노인일자리) 사업의 운영 실태와 관련 문제점을 살펴보고 개선방안을 마련할 필요가 있다.

노인사회활동지원 사업의 운영과정에서 나타나는 가장 큰 문제점들은 사업 참여자의 근로자성의 인정으로부터 발생된다. 원래 보건복지부가 노인일자리 사업을 설계할 당시

46) 대법원 2004. 3. 11. 선고 2004두916 판결.

47) 사회활동 기간은 연중 5~12개월 동안 지속되며, 공익활동은 월 20만원, 재능나눔은 월 10만원, 취·창업 활동은 월 14만원과 성과급 정도의 활동비를 지급받게 된다.

48) 원시연, 앞의 논문, 참조.

그 기본 취지는 노인의 소득보전, 사회참여, 여가활동을 통한 건강증진 등 복지 서비스 프로그램의 운영에 있었고, 근로자성에 대한 면밀한 검토가 사전에 이루어지지 않은 채 시작된 것으로 보인다.⁴⁹⁾

그런데 근로기준법 제2조 제1항 제1호에 따르면, 근로자란 직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 자로서, 노인사회활동 지원 사업에 참여한 노인들은 단시간근로자인 상시근로자에 해당한다. 그러다보니 사업이 지속되면서 시작단계에서는 예상하지 못했던 참여자의 근로자성 인정과 관련된 쟁점이 등장하게 된 것이다.⁵⁰⁾

사업 참여자의 처우개선과 보호차원에서 근로자성을 검토하는 단계를 넘어, 상시근로자 고용에 따른 다양한 추가적인 의무사항이 사업 수행기관에게 부과되다보니, 수행기관들은 이를 과도한 규제로 인식하고, 이에 대해 시정을 요구하게 되었다.⁵¹⁾

첫째, 사업 수행기관(이하 수행기관)들은 다음과 같은 사례를 들어 정규직원과 노인 “근로자”수를 단순 합산하는 방식을 수정해줄 것을 요구하고 있다.

- ① 수행기관의 정규직원수와 노인근로자수 합산으로, 수행기관이 부담해야 하는 고용보험료율이 높아졌고⁵²⁾ 일부 수행기관에는 높아진 고용보험료를 적용한 미납금 수년치를 소급 적용하는 조치가 취해졌다.
- ② 근로자수의 단순 합산은 수행기관에게 장애인 고용부담금 납부부담도 주고 있다.⁵³⁾
- ③ 수행기관이 대규모 사업장으로 분류되다보니, 정규직원의 산전후 휴가기간 동안 고용보험에서 지급되던 90일의 급여 중 최초 60일에 대한 급여를 수행기관에서

49) 원시연, 위의 논문, 참조.

50) 고준기, 앞의 논문, 참조.

51) 한국노인종합복지관협회 관계자 방문면담(2015.6.29.), 한국시니어클럽 관계자 전화면담(2015.7.3.), 한국노인인력개발원 관계자전화 면담(2015.7.6.), 서울시 소재 K구립노인복지관 관계자 방문면담(2015.7.14.): 원시연, “노인사회활동지원(노인일자리) 사업의 문제점과 개선 과제”, 이슈와 논점 제1040호, 국회입법조사처, 2015.7.21. 재인용.

52) 고용노동부 고시 제2013-55호에 따라, 고용안정 사업 및 직업능력개발 사업을 통해 사업주가 부담하는 보험료율은 상시근로자 수 150명 미만인 경우는 개인별 월평균보수 전체 합계액의 0.25%, 상시근로자 수 150명 이상 1,000명 미만인 경우는 0.65%, 상시근로자 수 1,000명 이상인 경우는 0.85%로 상시근로자수에 따라 상향조정된다.

53) 장애인고용촉진 및 직업재활법 제28조 제1항에 따라 상시 50인 이상 근로자를 고용하는 사업주는 근로자 총수의 2.7%를 장애인으로 고용해야 하고, 의무고용률을 충족하지 못하는 100인 이상 기업의 사업주는 장애인 고용부담금을 납부해야 한다.

부담해야 하는 문제도 발생되었다.

- ④ 심지어 절대다수가 노인근로자임에도 수행 기관이 직장어린이집 설치 의무이행기관⁵⁴⁾으로 구분되기도 했다.

둘째, 수행기관들은 주 2~3일, 월 30시간 정도로 사업을 운영하는 특성을 반영하여, 각종 근로수당이나 기타세제의 추가부담을 개선해 줄 것을 요구하고 있다. 예컨대, 기존의 사업지침에는 근로자의 날을 유급휴일로 고려하지 않았지만, 유급휴일수당과 가산수당 등을 추가로 부담하게 된 후 해당 일자에 근로한 노인과 그렇지 않은 노인 간 형평성의 문제와 민원이 지속적으로 발생되고 있기 때문이다.

셋째, 최저임금 반영으로 인한 사업운영상의 문제점도 지적되고 있다. 대부분의 사업수행기관들은 국가 및 지자체 예산지원의 범위에서 일자리 사업을 운영하고 있는데, 1인당 지원예산은 늘지 않고 매년 최저임금은 상승하는 바람에 지침 상의 근로시간을 지속적으로 줄여나가고 있다. 그로 인해 사업성과에 따라 추가소득을 얻는 공동작업 및 제조 판매활동에 참여하는 노인의 경우는 소득확보에 있어 더욱 취약해졌고, 해당수행기관들도 이윤창출이 어려워 사업의 지속가능성이 낮아지게 된 것이다.⁵⁵⁾

5. 사용자성 인정문제

보건복지부(한국노인인력개발원)가 사회공헌활동 지원사업에 참여노인들에 대하여 사용자에게 해당하기 위해서는 일단 보건복지부(한국노인인력개발원) 내지 수행기관과 참여자들 사이에 사용종속관계, 즉 참여자들을 지휘·감독하면서 그들로부터 근로를 제공받고 그 대가로서 임금을 지급하는 것을 목적으로 하는 명시적이거나 묵시적인 근로계약관계를 맺고 있을 것을 요한다고 할 것이다.

근로기준법상 사용자라 함은 사업주, 사업의 경영담당자 또는 그 사업의 근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행동하는 자를 말한다(제2조 제1항 제2호). 즉, ‘사용자’라 함은 근로자와의 사이에 사용종속관계가 있는 자, 즉 근로자와의 사이에 그를 지휘·감독하면서 그로부터 근로를 제공받고 그 대가로서 임금을 지급하는 것을 목적으로 하는 명시적이거나 묵시적인 근로계약관계를 맺고 있는 자를 말한다.⁵⁶⁾

54) 영유아보육법 제14조 및 같은 법 시행령 제20조에 따라 여성 상시근로자 300인 이상 또는 상시근로자 500인 이상 사업장은 직장어린이집을 설치해야 하는 의무가 발생된다.

55) 원시연, 앞의 논문, 참조.

56) 대법원 1995. 12. 22. 선고 95누3565 판결, 대법원 1997. 9. 5. 선고 97누3644 판결 등.

국가의 행정관청이 사법상 근로계약을 체결한 경우 그 근로계약관계의 권리·의무는 행정주체인 국가에 귀속되므로, 국가는 그러한 근로계약관계에 있어서 같은 법 제2조 제2호에 정한 사업주로서 지위에 있는 사용자에게 해당한다 할 것이다.⁵⁷⁾ 다만 수행기관이 사용자의 지위에 있다고 볼 수 있는 점⁵⁸⁾도 있을 수 있으나, 대부분의 수행기관 등 민간 복지기관이 정부의 보조금에 크게 의존하고 있다는 점을 감안할 때, 다음과 같은 이유에서 적어도 예산상·재정적 부담을 요하는 것에 대해서는 보건복지부(한국노인인력개발원)와 지방자치단체가 사용자의 지위에 있다고 본다.

참여자들의 채용 및 보수의 결정 등은 보건복지부(한국노인인력개발원)에 정한 바에 따라 이루어지면서 위 지침의 변경과 이에 따른 구체적인 사업지침은 보건복지부의 예산과 정책방침에 맞추어 지시·시달되고 있으므로 보건복지부(한국노인인력개발원)가 참여자들의 실질적인 사용자의 지위에 있다. 보건복지부(한국노인인력개발원)는 근

57) 유사한 사례로 전국 155개 노동부 고용안정센터에서 취업알선, 실업급여 지급 등의 업무를 담당하는 공무원이 아닌 직업상담원은 노동부장관의 하위 행정관청인 각 지방노동청장이 위 각 직업상담원들과 사법상 근로계약을 체결하여 그들을 지휘·감독하고 있는 사실을 인정한 다음, 각 지방노동청장이 ‘노동조합 및 노동관계조정법’상의 사업주라고 판단하여, 피고가 단체교섭의 상대방인 사용자 지위에 있다(서울고법 2006. 6. 2. 선고 2005나80266 판결)고 판시하였다. 위 법리에 비추어 원심이 인정한 사실관계를 살펴보면 각 지방노동청장이 그 이름으로 직업상담원들과 사법상 근로계약을 체결하였다고 하더라도, 이는 각 지방노동청장이 행정주체인 국가 산하의 행정관청으로서 근로계약체결사무를 처리한 것에 지나지 아니하므로, 사법상 근로계약관계의 권리·의무는 행정주체인 국가에 귀속된다 할 것이고, 이에 따라 피고가 ‘노동조합 및 노동관계조정법’ 제2조 제2호 소정의 사업주인 사용자로서 원고에 대응하는 단체교섭의 상대방 당사자의 지위에 있다고 보아야 한다고 판시하고 있다(대법원 2008. 9. 11. 선고 2006다40935 판결【사용자지위확인】[공2008하,1329]).

58) 수행기관이 사용자라고 볼 수 있는 점은 다음과 같다.

근로기준법상 ‘사용자라 함은 사업주, 사업의 경영담당자 또는 그 사업의 근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행동을 하는 자를 말한다.’라고 각 규정되어 있다. 사용자라 함은 근로자와의 사이에 사용종속관계가 있는 자, 즉 근로자와의 사이에 그를 지휘·감독하면서 그로부터 근로를 제공받고 그 대가로서 임금을 지급하는 것을 목적으로 하는 명시적이거나 묵시적인 근로계약관계를 맺고 있는 자를 말한다.(대법원 1995. 12. 22. 선고 95누3565 판결 참조) 따라서 보건복지부(한국노인인력개발원) 참여자들에 대하여 사용자에게 해당하기 위해서는 일단 보건복지부(한국노인인력개발원)와 참여자들 사이에 사용종속관계, 즉 참여자들을 지휘·감독하면서 그들로부터 근로를 제공받고 그 대가로서 임금을 지급하는 것을 목적으로 하는 명시적이거나 묵시적인 근로계약관계를 맺고 있을 것을 요한다고 할 것이다. 그런데, 참여자들의 채용과 업무지시 등은 원칙적으로 각 수행기관별로 정해지는 것으로 참여자들을 직접 채용하여 그 명의로 근로계약을 체결하고, 참여자들에 대한 임금지급의 일차적 책임을 가지며, 그 업무에 관하여 구체적이고 직접적인 지시권한을 가지고 있는 사업주에 해당하는 자는 수행기관이라고 할 것이다. 비록 위와 같이 보건복지부(한국노인인력개발원)가 각종규정이나 사업지침 등을 통해 참여자들의 근무조건 등에 일부 개입하였다고 하더라도 이는 수행기관이 보건복지부(한국노인인력개발원) 산하의 민간위탁기관으로서 국가사무에 종사한다는 특수성에 따른 것이라고 보이므로, 그러한 사정만으로 보건복지부(한국노인인력개발원)가 참여자들과 직접 사용종속관계에 있는 사용자라고 볼 수 없다(참조판례: 서울고등법원 2006. 6. 2. 선고 2005나80266 판결【사용자지위확인】).

로계약관계의 당사자로서의 사용자에게 한정되지 않고 근로계약의 당사자가 아니라고 하더라도 근로조건에 관한 사항의 전부 또는 일부의 결정에 대하여 구체적·실질적 영향력 내지 지배력을 미치는 자는 이에 해당한다고 보아야 한다. 따라서 설령 보건복지부(한국노인인력개발원)가 참여자들과 직접 근로계약을 체결하지는 아니하였더라도 참여자들의 근로조건에 관한 사항의 전부 또는 일부의 결정에 대하여 구체적·실질적 영향력 내지 지배력을 미치고 있고, 그에 비하여 수행기관들은 참여자들의 근로조건에 관하여 실질적 결정권한이 없어 독립성이 없기 때문에 보건복지부(한국노인인력개발원)가 사용자가 되어야 한다고 볼 수 있다.

권리·의무의 주체가 될 수 있는 것은 개인 또는 법인에 한정되는 것이어서 보건복지부(한국노인인력개발원)의 일개 수행기관에 지나지 아니하는 지위로서 수행기관이 근로계약의 당사자가 될 수 없으므로 보건복지부(한국노인인력개발원)가 직업상담원들에 대한 근로계약 및 구체적인 노무관리권을 각 수행기관에게 위임한 것으로 보아야 하고, 참여자들에 대하여 임금이 체불되는 상황이 벌어진다면 참여자들은 보건복지부(한국노인인력개발원)를 상대로 임금지급청구를 하여야 한다는 점까지 상정하여 보면, 수행기관은 사용자가 될 수 없다고 본다. 즉, 적어도 예산상·재정적 부담을 요하는 것에 대해서는 보건복지부(한국노인인력개발원)가 사용자의 지위에 있다고 본다.

사업의 운영과정에서 나타나는 또 다른 문제점은 현행과 같은 사회활동의 유형별 분류기준이 모호한 점에서 발견된다. 근로자성과 관련된 일련의 논란 속에서 보건복지부는 교육지책으로 사업명칭을 변경하고, 사회활동 유형에 따라 자원봉사와 임금지급일 자리를 구분하고자 했다. 사회공헌(자원봉사)활동 참여시에는 근로자에서 제외가 가능한 것으로 고용노동부에서 검토의견을 제시했기 때문이다.

새로운 지침은 공익활동을 전국형과 지역형으로 나누고, 전국형은 자원봉사활동으로 보아 수행기관이 상해보험에 가입하도록 하고, 지역형은 근로활동으로 보아 산재보험에 가입하도록 하였다. 그런데 이전 지침에서는 현행의 지역형과 전국형이 모두 사회공헌형 일자리였고, 사실상 활동의 성격도 자원봉사에 가까워 이들을 상호 구분하는 것도 어렵다. 예컨대 노·노케어, 조손가구, 독거노인 및 부부노인가구 지원은 자원봉사이고, 노·노교육, 다문화가정, 한부모가족 지원은 근로활동으로 구분된다. 또한 보건복지부에서 취한 사업명칭의 변경과 활동유형별 구분은 고용노동부 등 관계부처와의 합의나 법령개정에 따른 것이 아니라 보건복지부 사업지침에만 근거한 것으로, 업무 추진과정에서 수행기관들 간 지속적인 혼선이 불가피한 상황이다. 실제로 각 지방노동관서에

따라 사업참여 노인의 근로자성에 대해 각기 다른 기준을 적용하는 사례들도 발생되고 있다. 그렇기 때문에 현행의 모호한 유형별 구분의 개선이 필요하다. 예컨대, 지역형으로 분류된 공익활동의 경우는 전국형과 함께 자원봉사 활동에 포함시키는 방안도 모색해 볼 수 있다.

전체 사회활동 중 공익활동형이 절대다수를 차지하고 있으므로, 만약 상당수의 공익활동이 자원봉사활동으로 재편되면 수행기관이 상해보험가입을 통해 노인의 안전을 확보하면서도, 근로자성으로 인한 다양한 문제들이 비교적 수월하게 해결될 수 있기 때문이다.⁵⁹⁾

V. 결 론

사회적 변화로 사회복지수요가 증가하고 사회복지시설의 기능과 역할 비중이 커지면서 사회복지시설 종사자들의 수도 증가하고 있다. 이 과정에서 국가 혹은 지방자치단체의 많은 복지사무 등이 민간위탁 되고 있다. 민간위탁은 정부의 지출을 최소화하고 민간의 전문성을 최대한 활용하기 위한 정책수단이다. 그렇기 때문에 정부의 사회복지시설 및 기관·운영기관 종사자들에 대한 고용관계는 불안정적일 수밖에 없어 종신고용, 장기근속, 고용승계가 보장되지 못한다. 사회복지시설 종사자들은 프로젝트에 기반한 계약직 등의 형태로 근로를 하는 경우가 많고, 수탁기관으로서 계약해지 내지 다른 기관으로의 교체에 따른 고용승계문제 등 지위의 변화 등 고용관계의 불안정성이 높고, 결국 법적보호의 불안정성, 근로조건의 불안정성이 높다. 그렇기 때문에 사회복지시설 종사자들의 보수나 처우에 관한 규범적 기준이 명확히 구체화되어 있지 않다. 이 때문에 사회복지시설 종사자들의 근로여건은 지속적인 문제로 제기되어 왔다.

위탁기관과 수탁기관 사이에는 포괄적인 지휘·감독관계가 성립하기 때문에 나타나는 법적용상의 근로자성, 사용자성 문제도 나타나고 있다. 근로자성으로 인한 문제들을 해결하기 위해서는 예컨대, 국가와 지방자치단체의 예산에 근거한 정부주도형 일자리 중 단기간·단시간 일자리의 경우는, 비록 참여자가 상시근로자로 인정된다 하더라도, 사업 수행기관 운영에 있어서 고용보험료율, 장애인고용, 산전후 휴가, 직장어린이집 설치 등에는 정규직원 수만을 고려하도록 하는 예외조항을 두거나 근로수당 지급 등에

59) 고준기, 앞의 논문, 참조.

있어서는 세제상의 혜택을 주는 방안 등을 마련할 필요가 있다.

현행 ‘사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률’은 부처별로 다양한 유사 사회복지기관을 포괄하기 어렵기 때문에 각종 민간위탁기관에서 종사하는 다양한 유사직종 간 보수체계를 통합적이고 포괄적인 법률로서 제정·개정되어야 할 필요가 있다. 현행 법은 처우와 지위향상 법률로서 기능하기에는 미비점이 많다. 보수와 관련하여 사회복지전담공무원의 보수수준에 도달하도록 노력의무 규정으로 되어 있어 구체화되지 못하거나 실효성이 낮을 수밖에 없기 때문에 개선되어야 한다.

처우문제와 관련하여 매년 사회복지시설 종사자 인건비 가이드라인을 사회복지시설 종사자 보수수준에 관한 권고기준으로 제시해 오고 있으나 가이드라인에 적용되는 비교 측정 도구인 공무원 비교직급 체계가 적정성 여부에 대한 검토가 필요하여 공무원 비교직급의 합리적인 설정기준이 마련되어야 한다. 사실상 사회복지분야 종사근로자들은 정기적인 위탁여부를 결정하기 위한 기관 평가를 실시한다. 그렇기 때문에 노동3권을 통하여 노동조합을 결성하고 단체교섭을 통하여 근로조건을 대등한 위치에서 결정하기는 쉽지 않은 내재적 한계성이 있다. 그렇기 때문에 합리적인 보수결정에 대한 시스템이 마련되어야 한다.

정부는 민간 사회복지기관 종사자에 대한 책임성을 강화하여, 예산 중 인건비로 지출되는 재정을 활용하여 복지서비스의 질적인 부분과 내적인 인건비 배분정책을 적절히 조정하는 등 보수관리의 규범적 기준과 원칙을 설정하여야 한다.

참고문헌

1. 단행본

고준기, 사회보장법, 고시계사, 2010.

김상훈/강병근/김진곤/문상덕/박인환, 노인법제연구, 삼우사, 2009.

홍정선, 행정법특강, 박영사, 2009.

Gilbert & Specht, H., *Dimensions of Social Welfare Policy*, New Jersey: Prentice -Hall, 1974, pp. 28-32.

2. 학술지

고준기, “노인복지법상의 제23조의 노동법적 해석론상의 문제점과 법적 개선방안”, 법학논총 제36권 제2호, 단국대학교 법학연구소, 2012, 657-689쪽.

오민수, “사회복지시설 종사자 보수체계 개편 대안 모색”, 한국행정연구 제21권 제3호, 한국행정연구원, 2012.9, 1-35쪽.

원시연, “노인사회활동지원(노인일자리) 사업의 문제점과 개선 과제”, 이슈와 논점 제1040호, 국회입법조사처, 2015.7.21.

이희선/이희창, “효율적인 사회복지서비스 전달체계에 관한 쟁점 -복지사무소 설치안을 중심으로-”, 정책분석평가학회보 제8권 제1호, 한국정책분석평가학회, 1998.9, 111-139쪽.

이호용, “우리나라 노인복지법제의 현황과 과제”, 법학논총 제35권 제2호, 단국대학교 법학연구소, 2011, 3-34쪽.

편집부, “사회복지시설 및 기관, 단체조사와 종사자 실태”, 사회사업 12, 이화여자대학교 사회사업연구회, 1988.2, 149-166쪽.

3. 자료집 및 보고서

박수혁/전광석/이호용/정태용, “고령사회에 대비한 노인복지기본법 제정에 관한 연구”, 국회연구용역보고서, 2004.1.

- 변용찬/이민경/허수정/이승기/남기룡, “사회복지시설 종사자 처우(인건비) 실태 및 제도 개선 방안”, 한국보건사회연구원, 2010.
- 보건복지부, “2013년도 사회복지시설 관리안내”, 2013.
- 보건복지부령, “사회복지관 설치·운영규정”, 1998.
- 서울시복지재단/서울특별시, “사회복지시설종사자 처우 개선 및 인사관리체계 마련연구”, 서울시복지재단, 2013.
- _____, “소규모 사회복지시설 종사자 임금기준선 마련연구 -개인 운영신고시설종사자 처우 실태 및 개선방안을 중심으로-”, 서울시복지재단, 2012.
- 서울특별시사회복지협의회, “서울시 사회복지인력 근로조건 및 처우실태보고서”, 2007.
- 신용규, “사회복지사 급여개선 정책토론회 - 복지선진화에 소외되어 있는 사회복지사의 열악한 현실, 그 대안을 무엇인가?”, 한국사회복지사협회, 2006.
- 오민수/정희정/안미현, “경기도 사회복지이용시설 종사자 보수체계 개선방안 연구”, 경기복지재단, 2012.
- 오민수/한영구, “경기도 사회복지이용시설 종사자 처우 실태 파악 및 개선방안연구”, 경기복지재단, 2011.
- 원명순, “사회복지종사자 처우개선을 위한 정책토론회 토론자료”, 정책토론자료집, 2009.
- 이병기 외, “지방자치단체 사무의 민간위탁 효율성 진단”, 한국지방행정연구원 연구보고서, 2008.2.
- 이봉주, “2008 사회복지시설종사자 보수체계 개선 연구”, 보건복지가족부, 2008.
- 이순성, “사회복지시설종사자 처우 실태 및 제도 개선 방안 연구”, 서울시 복지재단, 2011.
- 이희선 외, “노인복지정책수립을 위한 연구 -대구광역시 동구지역을 중심으로-”, 2009.2.17.
- 정무성, “사회복지종사자의 열악한 근무환경과 처우개선 과제 - 사회복지종사자의 처우 개선을 위한 정책토론회 자료집”, 2009.

[Abstract]

Problems on the Working Condition of Workers and Labor Management in Social Welfare Facilities

Noh, Jae-Chul*

The rising demand of social welfare by social change and the number of employees in social welfare facilities are increasing as the function and part of social welfare facilities grow importance. The working condition problems of the employees arise consistently and problems for nature of workers and users appear because comprehensive command supervision relations come into existence between consignment organization and fiduciary organization as many welfare affairs become contracting out from the nation and the local autonomous entity. The law for improving treatment and position of social workers is necessary to establish as a unifying and comprehensive law that can be applied in various similar institutions that work in various contracting out institutions. The current law has much to be desired to function as an improving treatment and position law. Especially when it comes to the wages, there is an obligation that making an effort to reach the salary level of public social workers, so the law can't be materialized or lacks effectiveness. Therefore, the law should be reformed.

And the systematic complement under the social insurance act is needed by succession problems of employment and the instability of employment relationship following the contract termination from the fiduciary organization or change to the other organization. Also, there is a suggestion based on the advised criteria about the salary level of the workers, the personnel expenses guideline of the employees every year according to the treatment problems. But, it needs to be instituted a reasonable standard of establishment, because it is necessary to review the propriety of comparative position system of public servant that is a comparative measurement tool applied in the guideline. There is an immanent limitation that is not easy to decide the working conditions on an equal footing through collective bargaining, because

* Hoseo University Social Welfare Professor

the workers in social welfare field take the institution assessment to decide consignments regularly. Therefore, a system about reasonable compensation decision need to be established. Finally, the problem of legal interpretation in choosing public institutions is reviewing.

[Key Words] Social welfare, social-worker, pay system, Human resources management, Act for improving the status and treatment of social welfare service