

발 간 등 록 번 호

사회복지분야 종사자 임금체계 효율화 방안 연구

이봉주 · 김용득 · 김진우 · 노법래

2017



보건복지부

Ministry of Health and Welfare



서울대학교

SEOUL NATIONAL UNIVERSITY

제 출 문

보건복지부 장관 귀하

『사회복지분야 종사자 임금체계 효율화 방안 연구』의
최종보고서를 제출합니다.

2017. 12.

책임연구원 : 이봉주(서울대학교 사회복지학과 교수)

<차례>

1. 연구의 필요성 및 목적	6
2. 종사자 임금체계 현황과 문제점	7
1) 임금과 사회복지노동	7
2) 사회복지 노동에 대한 처우 개선 노력	9
3) 사회복지 노동의 임금 결정 방식	10
3. 사회복지 종사자 대상 현황	12
1) 종사자 규모 추정	12
2) 시설 및 직급별 평균 호봉 추정	14
4. 종사자 임금 가이드라인 현황	16
5. 임금체계 개편방안	29
1) 공무원 기본급 기준 적용원리	29
(1) 국가 및 지방자치단체 사무를 수탁받아 수행하는 업무라는 점	29
(2) 타 부처 소관 사회서비스와의 비교 시 드러나는 불합리성 해소 필요	29
(3) 공무원 봉급과 비교할 수 있는 법적 근거	30
2) 기본급여 가이드라인의 도출	31
6. 시행을 위한 검토	33
1) 개편 기본급의 규모별 적용	33
(1) 시설장의 급여 결정(시설 규모에 따른 차등 적용)	33
(2) 시설규모(직원수) 기준 시설장 직급 산정: 서울시의 사례	53
2) 소요 예산추계 시뮬레이션 I: 종사자 규모 구분에 따른 비교	3

3) 임금 결정과정 개선	40
(1) 현행 방식의 문제점	40
(2) 기 제시된 다양한 대안	42
(3) 법적 대안에 대한 검토의견	43
(4) 제시 대안	44
7. 결론	45
[참고문헌]	49

<표 차례>

<표 2-1> 전국 기초자치단체 사회복지사 처우 및 지위향상 조례 제정 현황	11
<표 3-1> 시설 및 직급별 종사자 수	3 1
<표 3-2> 시설 및 직급별 평균 호봉 추정	5 1
<표 4-1> 2017년 기준 공무원 기본급	0 2
<표 4-2> 서울시 종사자 임금 가이드라인, 2017년 기준	1 2
<표 4-3> 지방이양사업 임금 가이드라인(이용시설), 2017년 기준	2 2
<표 4-4> 지방이양사업 임금 가이드라인(생활시설), 2017년 기준	3 2
<표 4-5> 국고보조사업 임금 가이드라인(장애인주거시설), 2017년 기준	4 2
<표 4-6> 국고보조사업 임금 가이드라인(정신요양시설), 2017년 기준	5 2
<표 4-7> 국고보조사업 임금 가이드라인(노인양로시설), 2017년 기준	6 2
<표 4-8> 국고보조사업 임금 가이드라인(지역자활센터), 2017년 기준	7 2
<표 4-9> 국고보조사업 임금 가이드라인(노숙인시설), 2017년 기준	8 2
<표 6-1> 시설규모 기준 시설장 직급 산정(서울시)	5 3
<표 6-2> 규모별 직급 호봉 비교	6 3
<표 6-3> 시설규모 기준에 따른 관장의 급수 분포	9 3
<표 6-4> 시설별 소요 예산의 추계 결과	9 3

<그림 차례>

[그림 4-1] 종사자 임금 가이드라인 현황	81
[그림 4-2] 가상적 기본급 상승 곡선 비교	91
[그림 5-1] 기본급여 가이드라인의 도출	13
[그림 5-2] 실제 직급별 기본급 분포와 추정치의 일치 수준	33
[그림 6-1] 시설 규모 및 호봉에 따른 직급 분포	73
[그림 6-2] 시설 규모 기준에 따른 관장의 급수 분포	73

1. 연구의 필요성 및 목적

- 급격한 노령화, 가족 제도의 변동 등으로 인한 ‘돌봄의 위기’가 가시화되고 사회서비스에 대한 국가 책무성이 높아지고 있는 가운데, 사회서비스 제공을 담당하는 인력의 공급과 서비스 질에 대한 관심이 고조되고 있음.
- 아울러 서비스의 안정적 공급과 질의 담보에 있어 핵심적인 요소로 작용하는 사회복지 시설 종사자의 처우 개선에 대한 공감대가 형성되고 있음.
- 사회복지 시설의 표준화된 적정 임금 체계의 마련이 국민의 삶의 질에 직접적으로 관련되는 사회서비스의 질적 향상에 중요한 근간이 됨에도 불구하고 임금 현황 및 적정 임금 체계 정착을 정책적으로 구체화할 수 있는 결과물을 제시한 연구는 아직 많지 않았음.
- 사회복지시설 종사자 ‘인건비 가이드라인’은 ’05년 사회복지시설의 지방이양 후 임금격차 해소를 위해 지방이양시설에 우선 권고하였으며, 지방이양시설 인건비 가이드라인 대비 보수수준은 2016년 기준 99.4%였음.
- 사회복지 시설·지역간의 형평성 제고를 위한 격차 해소 등 종사자 처우개선을 위한 인건비 가이드라인 개선 등 임금체계 효율화 방안 마련이 필요함.
- 이를 위하여 우선 사회서비스 종사자 범위 및 종사자 규모 조사가 필요하며, 종사자들의 사회복지시설 유형별, 근무 직종별 분석이 필요함.

- 사회복지전담 공무원 등 비교직급과 임금 비교를 통하여 단일화된 인건비 가이드라인이 제시되어야 하며, 이와 함께 합리적 인건비 가이드라인 체계 및 가이드라인 심의 결정 체계 개선 방안 제시가 필요함.

2. 종사자 임금체계 현황과 문제점

1) 임금과 사회복지노동

- 근로기준법에서 ‘임금’은 사용자가 근로(노동)의 대가로 근로자(노동자)에게 임금, 봉급 그 밖에 어떠한 명칭으로든지 지급하는 일체의 금품을 말함.
- 임금이 지급되기 위해서는 노동자, 사용자, 노동이 존재해야 하며, 이들 간의 관계는 근로계약에 의해 구현됨(주은수·윤민화, 2017).
- 일반적으로 근로계약은 고용과 사용이 분리되지 않은 직접고용의 형태를 띠고, 노동자는 노동을 제공해야 하고, 사용자는 노동제공에 대한 임금을 지급해야 할 상호 의무를 기반으로 함.
- 대다수 사회복지 노동자의 경우, 사회복지기관 및 시설 등과 근로계약을 맺고 사용자와 노동자로서 근로관계를 형성하지만 실질적인 근로형태는 중앙정부 또는 지방자치단체 등이 사회복지관 및 시설과 업무위탁관계를 통해 사회복지노동자의 노동을 사용·이용하고 있음.
- 사회복지 노동자의 고용형태의 독특성으로 인해, 사회복지노동자들은 임금 구성과 재원 확보와 관련한 지위보장을 위해 개별 시설이나 시설장보다는 국가나 지자체에 요구할 수 밖에 없는 독특한 노동자 지위를 가지고 있음.

□ 임금 수준을 결정하는 주된 요인은 한계 생산성, 지불능력, 단체교섭력 등을 들 수 있으나, 사회복지사의 임금은 현실적인 한계로 인하여 유사직종에 비해 상대적으로 낮은 임금수준을 감내하고 있는 상황임(최균, 2017).

○ 한계생산성 측면에서 보면 사회복지 노동의 특성상 한계생산성(효용, 효과)의 산출이 어려움.

○ 지불능력 면에서 보면 정부 예산 지원범위 내에서 결정할 수밖에 없음.

○ 단체교섭력 면에서 보면 사회복지 노동세력의 조직화가 미흡한 실정임.

□ 사회복지 노동의 저임금을 설명하는 요인은 다음과 같음(김형용, 2017).

○ 첫째, 사회복지 노동은 지불능력이 없는 복지수요자인 취약한 계층에게 노동을 제공하고, 이에 대한 비용은 정부나 지역사회의 제한된 비용보조로 지불되기 때문에 생산비용이 노동자에게 전가되는 구조임.

○ 둘째, 사회복지 노동은 여성의 재생산 노동의 성격을 가진다고 인식하여 사회적으로 평가절하 하는 영향이 있음.

○ 셋째, 사회복지 노동은 이타적 행동으로 인해 얻는 비금전적 편익이므로 더 높은 임금을 지급하여도 생산성은 그대로 이므로 효율성 임금의 원리가 작동하지 않는 성격이 있음.

□ 좋은 사회복지서비스를 전달할 수 있는 시스템을 유지하기 위해서는 안정된 인력의 공급이 필요한데, 사회복지서비스 분야는 이직율이 높은 대표적인 분야임.

○ 사회복지서비스 분야의 높은 이직율을 설명하는 변수는 수퍼비전,

업무량, 업무자율성 등이 있으나, 이 가운데 가장 강력한 예측요인은 임금수준임(Scannapieco and Connell-Carrick, 2007).

- 서비스에 대한 비용지불이 없거나 낮은 취약계층을 돕는 사회복지사 등의 일은 노동의 강도나 질이 높아져도 이것이 임금에 반영되지 않기 때문에 적정 임금 보상을 위한 정부의 개입이 절대적으로 필요함(Irene, 2010).

2) 사회복지 노동에 대한 처우 개선 노력

□ ‘사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률’ 제3조에서 사회복지사 등의 처우개선에 대하여 정하고 있음.

- 제3조의 1항에서는 ‘국가와 지방자치단체는 사회복지사 등의 처우를 개선하고 복지를 증진함과 아울러 그 지위 향상을 위하여 적극적으로 노력하여야 한다.’고 정하고 있음.
- 제3조의 2항에서는 ‘국가와 지방자치단체는 사회복지사 등의 보수가 사회복지전담공무원의 보수수준에 도달하도록 노력하여야 한다.’고 정하고 있음.
- 제3조의 3항에서는 ‘보건복지부장관과 지방자치단체의 장은 사회복지사 등의 보수 및 지급실태 등에 관하여 3년마다 조사하여야 한다고 정하고 있음.

□ 서울특별시, 부산광역시, 대구광역시, 인천광역시, 광주광역시, 대전광역시, 세종특별자치시, 울산광역시, 경기도, 강원도 등에서는 ‘사회복지사 등의 처우와 지위에 향상에 관한 조례를 제정하였음.

- 이들 광역자치단체의 조례에서는 ‘시장(도지사)은 사회복지사 등의 보수가 사회복지 전담공무원의 보수수준에 도달하도록 노력하여야 한다.’고 정하고 있음.

- 임금 문제를 둘러싼 사회복지 현장과 학계는 그 동안 타 전문직에 비해 절대적으로 열악한 급여수준의 향상과 사회복지공무원 수준의 임금 확보에 집중해 왔는데, 비교적 최근에는 열악한 임금 수준의 문제만큼이나 사회복지 내부에 존재하는 임금 편차의 문제 또한 집중적으로 제기하면서, 해결해야 할 선결과제로 삼고 있음(주은수·윤민화, 2017).
- 실제 사회복지 내부에 존재하는 임금 격차는 여러 차례의 실태조사를 통하여 확인되고 있음.
- 단지 시설유형이 다르거나 일하는 지역이 다르다는 이유로 발생하는 임금 격차는 사회복지 현장 안에서 상대적 박탈감을 갖게 함.
- 이러한 불합리한 임금체계에 대하여 사회복지계는 사회복지사의 노동을 동일가치노동 동일임금 적용 원칙하에 단일임금제 실현을 요구하고 있음.

3) 사회복지 노동의 임금 결정 방식

- 사회복지사 등의 노동임금은 ‘사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률’ 제3조에 근거하여 국가 지방자치단체는 사회복지사 등의 보수가 사회복지전담공무원의 보수수준에 도달하도록 노력하여야 함.
- 사회복지시설 노동자의 임금은 보건복지부가 발행하는 ‘사회복지시설 관리안내’에서 제시하는 기준이 일차적인 기준으로 작용함(보건복지부, 2017a).
- 사회복지시설 관리안내에서는 ‘사회복지시설 종사자의 호봉획정 등 보수 관련 업무처리의 기본적인 기준을 정하여 종사자 보수업무의 정확성과 통일성을 기한다.’는 목적을 제시하고 있음.
- 2017년 12월 말 기준으로, 17개 광역 지방자치단체는 모두 사회복지사 처우 및 지위향상을 위한 조례를 제정하였으며, 227개 전국 기초자치단체 가운데 163개 자치단체가 조례를 제정하여 72%의 제정을

을 보이고 있음.

○ 전국 기초자치단체 조례제정 현황은 다음 표와 같음.

<표 2-1> 전국 기초자치단체 사회복지사 처우 및 지위향상 조례 제정 현황¹

연 번	시 도	전체 기초 단체 수	조례 제정 자치 단체 수	조례제정 기초자치단체 명	제정률(%)
1	서울	25	11	강동,노원,마포,서대문,성동,성북,양천,영등포,종로,중구	44
2	부산	16	12	기장,남,동,동래,북,사상,사하,서,해운대,영도,중,연제	69
3	대구	8	1	수성	13
4	인천	10	2	계양,동	20
5	광주	5	5	동,서,북,광산,남	100
6	대전	5	4	동,서,유성구,중	80
7	울산	5	3	동,중,남	60
8	세종	—	—	(기초의회없음)	
9	경기	31	29	가평,고양,과천,광명,광주,구리,군포,김포,남양주,동두천,부천,성남,수원,시흥,안산,안성,안양,양주,양평,여주,연천,오산,이천,의왕,의정부,파주,평택,하남,화성	94
10	강원	18	11	강릉,고성,동해,속초,양구,원주,정선,춘천,홍천,화천,횡성	61
11	충북	11	9	괴산,단양,보은,영동,제천,증평,진천,충주,청주	82
12	충남	16	14	계룡,공주,논산,당진,보령,부여,서산,서천,아산,예산,천안,청양,태안,홍성	86
13	전북	14	14	고창,군산,김제,남원,무주,부안,순창,완주,익산,임실,장수,전주,정읍,진안	100
14	전남	22	16	강진,곡성,광양,나주,담양,목포,보성,순천,신안,여수,영광,완도,장성,진도,함평,해남	73
15	경북	23	20	경산,경주,고령,구미,김천,문경,봉화,상주,성주,안동,영덕,영주,영천,예천,울릉,울진,의성,청송,칠곡,포항	87
16	경남	18	12	거제,거창,고성,김해,밀양,사천,산청,의령,창녕,창원,통영,하동	67
17	제주	—	—	(기초의회없음)	
전체 기초 자치 단체		227	163	—	72

○ 이들 광역 지방자치단체와 기초자치단체들의 대다수의 조례에는 ‘지방자치단체 장은 사회복지사 등의 보수가 사회복지 전담공무원의 보수수준에 도달하도록 해야 한다.’는 조항이 포함되어 있음.

¹ 본 표는 2017년 12월 기준 행정안전부 자치법규정보시스템을 기반으로 작성되었음.

- 사회복지시설 관리안내와 별도로 지방이양된 사회복지시설에 대한 사회복지시설종사자 인건비 가이드라인을 제시하고 있음(보건복지부, 2017b).
- 본 가이드라인에서는 생활시설 종사자 기본급 권고기준, 사회복지이용시설(사회, 노인) 종사자 기본급 권고기준(사회복지직), 사회복지이용시설(장애인) 종사자 기본급 권고기준(일반직), 사회복지이용시설(사회, 노인) 종사자 기본급 권고기준(의료직), 사회복지이용시설(사회, 노인) 종사자 기본급 권고기준(사무직), 사회복지이용시설(사회, 노인, 장애인) 종사자 기본급 권고기준(관리직) 등으로 나누어 기본급 권고기준을 제시하고 있음.
- 본 가이드라인은 개별시설 담당부서 지침 또는 지자체에 별도의 규정이 있을 경우, 이를 우선적용 한다고 하여 권장기준임을 명확히 하고 있음.
- 사회복지사의 노동임금은 ‘사회복지시설 관리안내’와 ‘사회복지시설종사자 인건비 가이드라인’이 기준이 되고, 구체적으로는 예산 상황에 따라 국고보조사업은 보건복지부의 각 개별 부서에서 제시하는 지침, 지방이양사업은 각 지자체가 제시하는 지침에 의해서 결정되고 있는 상황임.

3. 사회복지 종사자 대상 현황

1) 종사자 규모 추정

- 종사자 규모 추정 과정은 다음과 같음.
- 협회를 통해 수집된 시설 현황 자료를 바탕으로 시설 및 직급별 평균 종사자 수를 계산. 협회를 통해 수합된 자료는 시설마다 다소의 차이가 있으나, 대부분 2017년 중반 기준으로 수집되었음.

□ 보건복지부의 각 사업 안내 및 협회 요청 자료 등을 통해 수집된 시설 개소수에 대한 정보를 바탕으로 시설 및 직급별 종사자 수를 추정하였음. <표 3-1>은 시설 및 직급별 평균 종사자 수와 전체 종사자 수를 추정한 결과를 제시한 것임.

□ 표에서 급수는 1급은 관장(원장)을 의미하며, 2급의 경우 부장(사무국장), 3급은 과장, 4급 및 5급은 각각 선임사회복지사(선임생활지도원)와 사회복지사를 뜻함.

<표 3-1> 시설 및 직급별 종사자 규모 추정 결과

유형	영역	재정	시설	개소	평균 종사자 수(추정)					전체 종사자 수(추정)				
					1급	2급	3급	4급	5급	1급	2급	3급	4급	5급
이용	노인	지방	노인복지관	272	1	1	1	3	5	272	229	364	713	1,347
이용	노인	지방	재가노인복지시설	713	1	0	0	0	2	713	0	0	0	1,696
이용	노인	국고	노인보호전문기관	32	1	0	0	2	5	32	14	13	52	146
이용	아동	지방	아동보호전문기관	61	1	0	2	4	6	61	0	128	248	393
이용	아동	지방	가정위탁지원센터	18	1	0	2	2	5	18	1	27	38	95
이용	아동	국고	아동상담소	6	1	1	1	0	4	6	4	3	0	24
이용	아동	국고	지역아동센터	4,107	1	0	0	1	0	4,107	0	0	5,272	0
이용	장애	지방	장애인복지관	226	1	1	1	4	18	226	220	291	909	3,967
이용	장애	지방	장애인주간보호시설	663	1	0	1	0	3	663	0	349	0	1,929
이용	지역	지방	사회복지관	411	1	1	2	4	6	411	339	668	1,513	2,362
이용	지역	국고	노숙인종합지원센터	10	1	0	0	0	0	10	0	0	0	0
이용	지역	국고	지역자활센터	249	1	1	2	1	0	249	228	440	355	104
생활	노인	지방	노인요양시설	777	1	1	2	0	0	777	637	1,549	0	0
생활	노인	지방	노인공동생활가정	200	1	0	0	0	3	200	0	0	0	600
생활	노인	국고	양로시설	81	1	1	1	0	0	81	80	77	0	0
생활	아동	지방	공동생활가정	510	1	0	0	0	2	510	0	0	0	1,004
생활	아동	지방	아동양육시설	235	1	1	1	1	14	235	215	263	332	3,261
생활	아동	국고	아동일시보호시설	7	1	1	1	2	15	7	5	6	11	105
생활	아동	국고	아동보호치료시설	9	1	1	2	3	6	9	8	14	31	58

생활	아동	국고	자립지원시설	6	1	1	0	2	1	6	6	0	11	4
생활	장애	지방	장애인직업재활시설	598	1	0	0	0	3	598	102	0	0	1,554
생활	장애	지방	장애인단거주시설	110	1	0	3	0	2	110	18	300	0	224
생활	장애	지방	장애인공동생활가정	313	1	0	2	0	0	313	8	604	0	63
생활	장애	국고	장애인거주시설	375	1	1	3	2	12	375	249	1,221	762	4,673
생활	장애	국고	중증장애인거주시설	228	1	1	5	2	20	228	204	1,066	466	4,495
생활	장애	국고	장애영유아거주시설	9	1	1	6	2	21	9	9	55	18	190
생활	정신	지방	사회복귀시설	306	1	1	1	0	1	306	243	360	54	203
생활	정신	국고	정신요양시설	59	1	1	14	0	0	59	58	823	0	0
생활	지역	국고	노숙인자활시설	54	1	0	1	0	1	54	0	54	0	54
생활	지역	국고	노숙인재활시설	22	1	3	6	0	5	22	64	125	0	112
생활	지역	국고	노숙인요양시설	2	1	3	5	0	5	2	5	10	0	9

2) 기관 및 직급별 평균 호봉 추정

- 사회복지 종사자 현황에 대한 지역별 관련 자료를 검토한 결과, 시설 및 지역에 따라 호봉 분포에서 일정한 차이가 있음을 확인함. 보건사회연구원(2013)의 경우는 이용시설과 생활시설을 전제로 평균한 호봉 정보만을 제공하고 있고 이를 일괄활용하기에 한계가 있는 것으로 판단됨.(예를 들어, 위 보고서에서 1급(관장, 원장)의 평균 호봉을 10년 정도로 보고하고 있으나, 이는 여타의 보고서에서 제시된 것에 비해 상당히 낮은 수준인 것으로 보임.)
- 따라서, 시설 및 직급별 호봉에 관한 정보를 제공하고 있는 세 개 지역(서울, 인천, 전북)의 보고서를 우선 입수하여 관련 정보를 수집하였음.
- 이때, 시설별로 정확한 호봉 정보를 제공하는 경우는 이를 사용하고, 그렇지 않은 경우는 각 지역의 평균값을 준용함. 아울러 생활시설의 경우 4급(선임생활지도원), 5급(생활지도원)을 구분하지 않는 경우 5급

은 4급 평균 호봉에서 2.5년을 일괄 감산함. 이는 이용시설에서 4급(선임사회복지사)와 5급(사회복지사)의 호봉 차이의 근사치를 활용한 것임.

□ 최종적인 시설 및 직급별 평균 호봉의 추정에는 세 지역의 사회복지 종사자 수를 활용하여 가중 평균한 값을 활용하였음. <표 3-2>는 이상의 과정을 통해 직급별 평균 호봉을 추정한 결과를 제시한 것임.

<표 3-2> 시설 및 직급별 평균 호봉 추정

유형	영역	재정	시설	평균 호봉(추정)				
				1급	2급	3급	4급	5급
이용	노인	지방	노인복지관	15.6	15.2	10.9	8.2	3.9
이용	노인	지방	재가노인복지시설	12.3	9.5	9.4	6.7	3.9
이용	노인	국고	노인보호전문기관	12.3	9.5	9.4	6.7	3.9
이용	아동	지방	아동보호전문기관	14.6	14.8	10.6	8.7	4.8
이용	아동	지방	가정위탁지원센터	14.6	14.8	10.6	8.7	4.8
이용	아동	국고	아동상담소	14.6	14.8	10.6	8.7	4.8
이용	아동	국고	지역아동센터	14.6	14.8	10.6	8.7	4.8
이용	장애	지방	장애인복지관	15.7	16.5	12.9	10.1	5.1
이용	장애	지방	장애인주간보호시설	9.9	14.9	12.0	9.5	4.8
이용	지역	지방	사회복지관	14.7	14.9	10.6	8.7	4.7
이용	지역	국고	노숙인종합지원센터	14.6	14.8	10.6	8.7	4.8
이용	지역	국고	지역자활센터	14.6	14.8	10.6	8.7	4.8
생활	노인	지방	노인요양시설	15.0	11.8	10.0	7.2	4.8
생활	노인	지방	노인공동생활가정	15.0	11.8	10.0	7.2	4.8
생활	노인	국고	양로시설	14.4	16.8	11.2	8.4	5.4
생활	아동	지방	공동생활가정	15.1	11.8	10.0	7.2	4.8
생활	아동	지방	아동양육시설	15.1	11.8	10.0	7.2	4.8
생활	아동	국고	아동일시보호시설	15.1	11.8	10.0	7.2	4.8
생활	아동	국고	아동보호치료시설	15.1	11.8	10.0	7.2	4.8
생활	아동	국고	자립지원시설	15.1	11.8	10.0	7.2	4.8
생활	장애	지방	장애인직업재활시설	15.2	12.9	9.7	6.3	5.7
생활	장애	지방	장애인단기거주시설	15.0	11.8	10.0	8.9	4.4

생활	장애	지방	장애인공동생활가정	13.8	11.8	10.0	7.4	4.4
생활	장애	국고	장애인거주시설	15.0	11.8	10.0	8.9	4.4
생활	장애	국고	중증장애인거주시설	15.0	11.8	10.0	7.2	4.8
생활	장애	국고	장애인영유아거주시설	15.0	11.8	10.0	7.2	4.8
생활	정신	지방	사회복귀시설	15.1	11.6	10.1	7.2	4.7
생활	정신	국고	정신요양시설	15.0	11.8	10.0	7.2	4.8
생활	지역	국고	노숙인자활시설	13.5	11.6	10.0	6.2	4.2
생활	지역	국고	노숙인재활시설	13.5	11.6	10.0	6.2	4.2
생활	지역	국고	노숙인요양시설	13.5	11.6	10.0	6.2	4.2

4. 종사자 임금 가이드라인 현황

□ [그림 4-1]은 기본급을 기준으로 순서대로 5급에서 9급까지의 공무원 기본급과 복지부의 1급부터 5급까지의 사회복지 종사자 임금 가이드라인을 비교한 것임.

□ 각 가이드라인별로 호봉을 X축에, 기본급을 Y축으로 표현하고, 각 직급을 숫자로 그림에 표시하였음. 아울러 각 직급의 기본급 평균을 점선으로 표시하였음. 가이드라인에 따라 직급별 호봉 기본급 기준 제시 방식에서 일부 차이가 있어(예를 들어, 공무원의 경우 직급별로 32호봉까지 기본급이 제시된 경우가 있으나 복지부 가이드라인 가운데 31호봉까지 제시된 경우가 많음) 평균값 계산에 조정이 필요함. 여기서는 각 직급별로 1호봉부터 25호봉까지의 평균값을 활용하였음.²

□ 여기서는 복지부 가이드라인 가운데서 지방 이양된 생활 시설과 이용

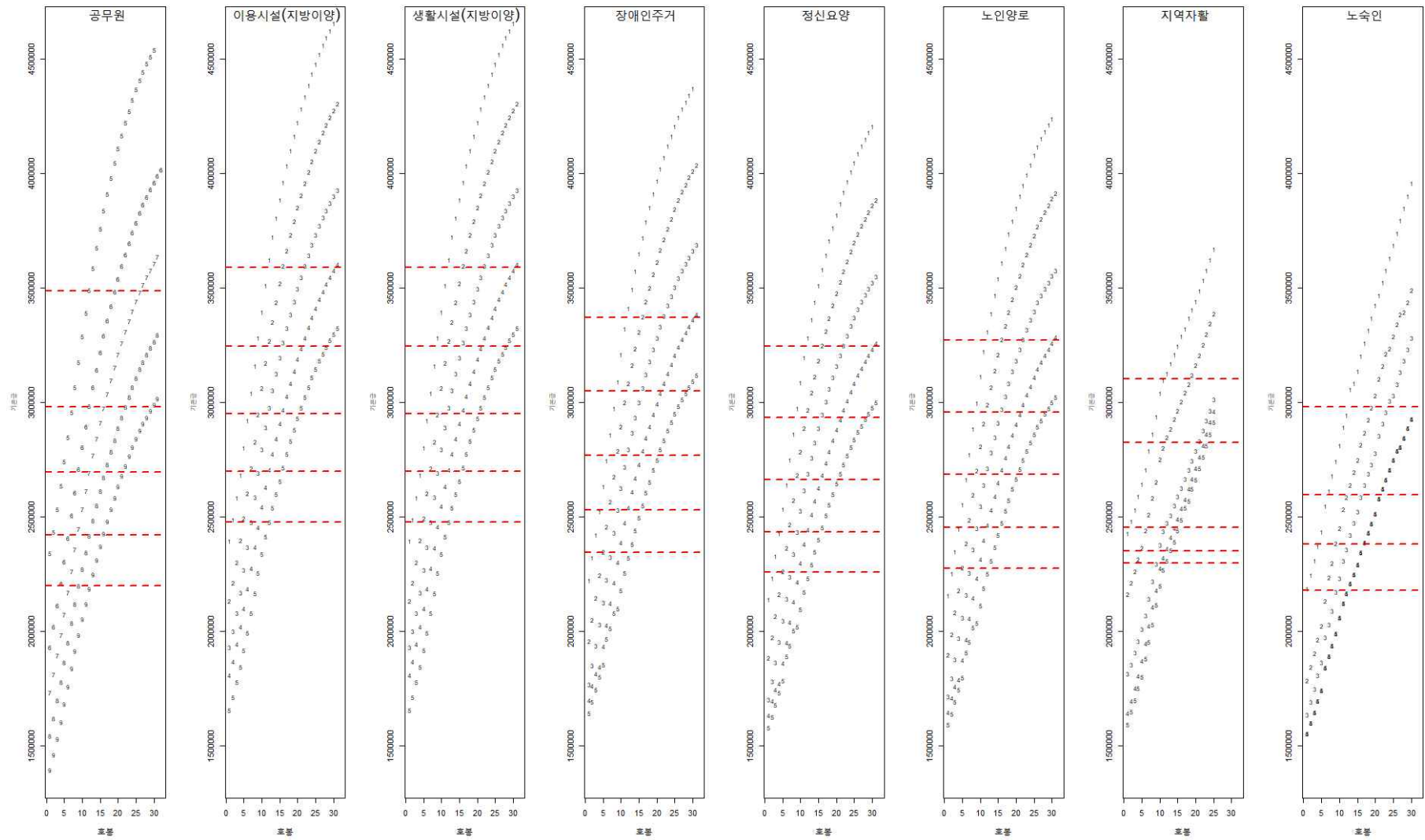
² 직급별 기본급 평균 계산에서 25호봉까지를 선택한 이유는 지역자활센터의 경우 25호봉까지 기본급이 제시되어 있어 이에 통일한 것임. 직급이 높은 경우 평균 비교에서 다소 오류가 있을 수 있으나, 본 분석의 목적이 가이드라인 간 전반적인 수준 차이를 검토한다는 점에서 큰 지장이 없을 것으로 판단하였음.

시설에 대한 가이드라인과 장애인주거시설, 정신요양시설, 노인양로시설, 지역자활센터, 노숙인시설에 대한 임금 가이드라인을 비교하고 있음.

□ 국고보조사업 가운데 아동 관련 사업과 같이 지침에 인건비 관련 권고의 구체성이 떨어지거나(예, 1호봉의 임금액에 대한 기준만을 제시, 구체적인 기준 제시 없이 인건비 상한에 대한 기준만을 제시하고 시설에 위임하는 등), 이용 및 생활 시설에 대한 복지부의 임금 가이드라인을 참고할 것을 권하고 있음. 따라서 이와 같은 경우는 본 분석의 비교에 포함하지 않았음.

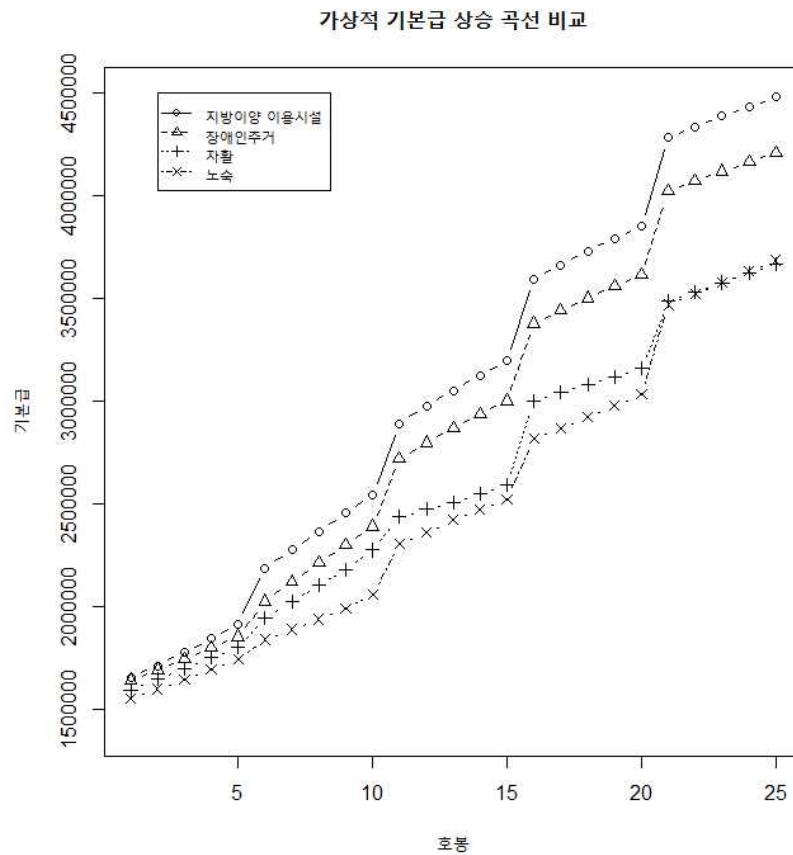
□ 그림에서 드러나는 바와 같이 지방이양 이용 및 생활 시설에 대한 임금 가이드라인의 경우 공무원 임금 구조와 거의 일치하며, 제일 낮은 직급(공무원의 경우 9급, 사회복지사의 경우 5급)의 경우 사회복지직의 기본급이 평균적으로 더 높게 설정된 것을 알 수 있음.

□ 그러나, 국고보조사업은 전반적으로 공무원 및 지방이양사업의 기본급 가이드라인에 미치지 못하는 수준으로 기본급이 설계되어 있음을 알 수 있음. 뿐만 아니라 국고보조사업 가운데서도 기본급의 설정 수준이 차이가 있는 것으로 나타남. 특히, 지역자활 시설과 노숙인 시설의 경우 기본급 수준이 분석에 포함된 가이드라인 가운데서 가장 낮게 책정되어 있는 것을 알 수 있음.



[그림 4-1] 종사자 임금 가이드라인 현황

- [그림 4-2]는 직급 상승에 따른 기본급의 인상 수준을 연속적으로 비교 검토하기 위해서 가상의 상황에서 네 가지 시설의 기본급 상승 곡선을 비교한 것임. 여기서 가상의 상황은 5년마다 직급이 하나씩 올라간다고 전제함.
- 그림에서 드러나는 바와 같이 가이드라인별로 직급별 기본급이 평균적으로 차이가 나면서, 호봉상승에 따른 기본급의 차이도 점점 벌어지는 구조가 나타나는 것을 알 수 있음. 이와 같은 차별적인 기본급 구조는 종사 기간이 길어짐에 따라 장기적으로 효과가 누적되어 종사자 간 임금 소득 격차를 더욱 크게 할 가능성이 있음.



[그림 4-2] 가상적 기본급 상승 곡선 비교

- 국고보조사업의 경우 기 제시된 가이드라인도 지방이양시설의 가이드라인에 미치지 못하고, 편차가 존재함. 아울러 앞에서 언급된 바와 같이 인건비 집행 상한점 설정 수준 정도로 관련 기준이 구체적이지 않거나, 혹은 시설의 위임 사항으로 남겨두는 경우가 많음. 따라서 이들 시설 종사자들은 상황에 따라 상대적으로 열악한 임금 수준에 처해질 가능성이 크다는 점을 짐작할 수 있음.
- <표 4-1>부터 <표 4-9>는 기본급 비교 분석에서 다룬 공무원 기본급, 서울시 종사자

임금 가이드라인, 지방이양 이용시설 임금 가이드라인, 지방이양 생활시설 임금 가이드라인과 아울러 국고보조사업인 장애인주거시설과 노숙인시설 가이드라인을 표의 형태로 제시한 것임.

<표 4-1> 2017년 공무원 기본급

(천원)

	5급	6급	7급	8급	9급
1	2,343	1,933	1,734	1,546	1,396
2	2,437	2,022	1,813	1,621	1,461
3	2,536	2,115	1,897	1,701	1,531
4	2,638	2,210	1,985	1,781	1,605
5	2,742	2,308	2,076	1,865	1,683
6	2,849	2,408	2,170	1,952	1,761
7	2,958	2,508	2,264	2,038	1,839
8	3,068	2,609	2,358	2,121	1,915
9	3,178	2,711	2,448	2,200	1,987
10	3,289	2,805	2,534	2,275	2,056
11	3,393	2,895	2,615	2,348	2,123
12	3,493	2,984	2,695	2,419	2,189
13	3,588	3,067	2,770	2,487	2,252
14	3,677	3,146	2,843	2,552	2,313
15	3,760	3,222	2,911	2,614	2,372
16	3,839	3,293	2,977	2,675	2,428
17	3,913	3,360	3,040	2,731	2,484
18	3,983	3,424	3,099	2,786	2,535
19	4,049	3,485	3,156	2,838	2,586
20	4,111	3,542	3,210	2,888	2,634
21	4,169	3,597	3,261	2,936	2,680
22	4,223	3,649	3,309	2,982	2,724
23	4,275	3,697	3,356	3,026	2,765
24	4,323	3,743	3,401	3,068	2,806
25	4,369	3,787	3,443	3,108	2,844
26	4,411	3,829	3,483	3,146	2,878
27	4,447	3,868	3,517	3,179	2,908
28	4,481	3,901	3,549	3,210	2,937
29	4,513	3,932	3,580	3,239	2,964
30	4,543	3,963	3,609	3,268	2,991
31	—	3,991	3,637	3,296	3,018
32	—	4,018	—	—	—

<표 4-2> 2017년 서울시 종사자 임금 가이드라인

(천원)

	1급	2급	3급	4급	5급
1	—	2,317	1,959	1,728	1,556
2	—	2,367	2,003	1,765	1,577
3	—	2,419	2,057	1,818	1,626
4	—	2,471	2,108	1,856	1,662
5	—	2,517	2,157	1,907	1,711
6	—	2,639	2,268	2,020	1,825
7	—	2,707	2,338	2,092	1,890
8	—	2,782	2,410	2,151	1,948
9	—	2,848	2,483	2,222	2,018
10	—	2,926	2,555	2,283	2,076
11	—	2,997	2,624	2,362	2,153
12	—	3,044	2,663	2,392	2,186
13	—	3,082	2,700	2,438	2,229
14	—	3,128	2,748	2,475	2,264
15	—	3,169	2,787	2,515	2,303
16	3,437	3,211	2,825	2,554	2,345
17	3,475	3,250	2,868	2,593	2,382
18	3,514	3,296	2,908	2,633	2,418
19	3,561	3,334	2,954	2,676	2,461
20	3,600	3,379	2,991	2,715	2,500
21	3,644	3,417	3,035	2,757	2,540
22	3,689	3,463	3,079	2,799	2,583
23	3,737	3,505	3,123	2,838	2,622
24	3,776	3,552	3,164	2,881	2,665
25	3,822	3,600	3,211	2,915	2,701
26	3,866	3,645	3,255	2,961	2,742
27	3,913	3,691	3,298	3,004	2,784
28	3,959	3,736	3,345	3,054	2,840
29	4,006	3,782	3,386	3,097	2,882
30	4,048	3,827	3,432	3,143	2,923
31	—	3,872	3,476	3,189	2,970

<표 4-3> 2017년 지방이양사업 임금 가이드라인(이용시설)

(천원)

	관장	부장	과장	선임사회복지사	사회복지사
1	2,397	2,136	1,934	1,810	1,657
2	2,490	2,215	2,001	1,870	1,714
3	2,586	2,304	2,080	1,945	1,780
4	2,685	2,400	2,172	2,021	1,846
5	2,804	2,497	2,269	2,101	1,918
6	2,923	2,605	2,371	2,189	1,996
7	3,042	2,715	2,479	2,277	2,081
8	3,162	2,831	2,588	2,368	2,169
9	3,283	2,950	2,695	2,457	2,257
10	3,398	3,064	2,798	2,544	2,340
11	3,513	3,174	2,893	2,632	2,417
12	3,626	3,270	2,979	2,707	2,480
13	3,723	3,354	3,054	2,777	2,541
14	3,807	3,438	3,127	2,844	2,601
15	3,887	3,522	3,197	2,908	2,658
16	3,963	3,597	3,263	2,970	2,717
17	4,035	3,665	3,326	3,028	2,776
18	4,102	3,733	3,387	3,084	2,832
19	4,166	3,795	3,443	3,137	2,884
20	4,226	3,852	3,498	3,190	2,934
21	4,283	3,908	3,550	3,238	2,980
22	4,337	3,960	3,599	3,285	3,025
23	4,388	4,009	3,646	3,329	3,068
24	4,435	4,055	3,692	3,373	3,110
25	4,481	4,101	3,733	3,413	3,149
26	4,522	4,141	3,775	3,454	3,184
27	4,561	4,181	3,809	3,487	3,215
28	4,595	4,215	3,841	3,519	3,244
29	4,626	4,247	3,872	3,549	3,273
30	4,657	4,278	3,902	3,578	3,301
31	—	4,306	3,929	3,606	3,328

<표 4-4> 2017년 지방이양사업 임금 가이드라인(생활시설)

(천원)

	원장	사무국장	과장(생활복지사)	선임생활지도원	생활지도원
1	2,397	2,136	1,934	1,810	1,657
2	2,490	2,215	2,001	1,870	1,714
3	2,586	2,304	2,080	1,945	1,780
4	2,685	2,400	2,172	2,021	1,846
5	2,804	2,497	2,269	2,101	1,918
6	2,923	2,605	2,371	2,189	1,996
7	3,042	2,715	2,479	2,277	2,081
8	3,162	2,831	2,588	2,366	2,169
9	3,283	2,950	2,695	2,459	2,257
10	3,398	3,064	2,798	2,547	2,340
11	3,513	3,174	2,893	2,634	2,417
12	3,626	3,270	2,979	2,707	2,480
13	3,723	3,354	3,054	2,777	2,541
14	3,807	3,438	3,127	2,844	2,601
15	3,887	3,522	3,197	2,908	2,658
16	3,963	3,597	3,263	2,970	2,717
17	4,035	3,665	3,326	3,028	2,776
18	4,102	3,733	3,387	3,084	2,832
19	4,166	3,795	3,443	3,137	2,884
20	4,226	3,852	3,498	3,190	2,934
21	4,283	3,908	3,550	3,238	2,980
22	4,337	3,960	3,599	3,285	3,025
23	4,388	4,009	3,646	3,329	3,068
24	4,435	4,055	3,692	3,373	3,110
25	4,481	4,101	3,733	3,413	3,149
26	4,522	4,141	3,775	3,454	3,184
27	4,561	4,181	3,809	3,487	3,215
28	4,595	4,215	3,841	3,519	3,244
29	4,626	4,247	3,872	3,549	3,273
30	4,657	4,278	3,902	3,578	3,301
31	—	4,306	3,929	3,606	3,328

<표 4-5> 2017년 국고보조사업 임금 가이드라인(장애인주거시설)

(천원)

	원장	사무국장	과장(생활복지사)	선임생활지도원	생활지도원
1	2,225	1,960	1,771	1,699	1,644
2	2,322	2,052	1,853	1,764	1,693
3	2,421	2,148	1,939	1,815	1,747
4	2,526	2,248	2,031	1,845	1,803
5	2,634	2,351	2,128	1,935	1,855
6	2,746	2,459	2,227	2,027	1,968
7	2,859	2,567	2,328	2,123	2,016
8	2,975	2,677	2,431	2,214	2,083
9	3,093	2,790	2,531	2,303	2,101
10	3,210	2,897	2,629	2,391	2,180
11	3,323	3,002	2,722	2,476	2,258
12	3,412	3,086	2,798	2,543	2,322
13	3,497	3,165	2,869	2,610	2,383
14	3,576	3,239	2,937	2,672	2,443
15	3,652	3,311	3,003	2,732	2,498
16	3,722	3,378	3,065	2,791	2,553
17	3,789	3,442	3,124	2,845	2,607
18	3,853	3,503	3,182	2,897	2,656
19	3,913	3,561	3,234	2,948	2,706
20	3,970	3,615	3,285	2,996	2,751
21	4,023	3,667	3,335	3,042	2,796
22	4,073	3,715	3,380	3,086	2,837
23	4,121	3,761	3,425	3,128	2,878
24	4,166	3,805	3,467	3,169	2,916
25	4,209	3,848	3,507	3,207	2,953
26	4,248	3,886	3,545	3,245	2,986
27	4,284	3,923	3,578	3,276	3,015
28	4,315	3,954	3,607	3,306	3,043
29	4,344	3,985	3,636	3,335	3,069
30	4,374	4,014	3,665	3,362	3,095
31	—	4,040	3,691	3,388	3,121

<표 4-6> 2017년 국고보조사업 임금 가이드라인(정신요양시설)

(천원)

	원장	사무국장	과장(생활복지사)	선임생활지도원	생활지도원
1	2,141	1,885	1,704	1,635	1,581
2	2,234	1,974	1,783	1,697	1,629
3	2,330	2,067	1,866	1,746	1,681
4	2,430	2,163	1,955	1,775	1,734
5	2,534	2,262	2,047	1,862	1,785
6	2,642	2,366	2,143	1,951	1,893
7	2,751	2,470	2,240	2,042	1,940
8	2,863	2,576	2,339	2,130	2,004
9	2,976	2,684	2,435	2,216	2,022
10	3,089	2,788	2,529	2,300	2,098
11	3,197	2,888	2,619	2,382	2,173
12	3,283	2,969	2,692	2,447	2,234
13	3,364	3,045	2,760	2,511	2,293
14	3,440	3,116	2,826	2,571	2,350
15	3,513	3,186	2,889	2,629	2,404
16	3,581	3,250	2,949	2,685	2,456
17	3,646	3,312	3,006	2,737	2,508
18	3,707	3,370	3,061	2,788	2,556
19	3,765	3,426	3,112	2,836	2,603
20	3,819	3,478	3,161	2,883	2,647
21	3,871	3,528	3,208	2,927	2,690
22	3,919	3,575	3,252	2,969	2,730
23	3,965	3,619	3,295	3,010	2,769
24	4,008	3,661	3,336	3,049	2,806
25	4,049	3,702	3,374	3,086	2,841
26	4,087	3,739	3,411	3,122	2,873
27	4,121	3,775	3,442	3,152	2,901
28	4,152	3,805	3,471	3,181	2,928
29	4,180	3,834	3,499	3,208	2,953
30	4,208	3,862	3,526	3,235	2,978
31	—	3,887	3,551	3,260	3,003

<표 4-7> 2017년 국고보조사업 임금 가이드라인(노인양로시설)

(천원)

	원장	사무국장	과장(생활복지사)	선임생활지도원	생활지도원
1	2,158	1,900	1,718	1,648	1,594
2	2,252	1,990	1,797	1,711	1,642
3	2,349	2,084	1,881	1,760	1,694
4	2,449	2,180	1,971	1,789	1,748
5	2,554	2,280	2,063	1,877	1,799
6	2,663	2,385	2,160	1,967	1,908
7	2,773	2,490	2,258	2,058	1,956
8	2,886	2,597	2,358	2,147	2,020
9	3,000	2,705	2,454	2,234	2,038
10	3,114	2,810	2,549	2,318	2,115
11	3,223	2,911	2,640	2,401	2,190
12	3,309	2,993	2,714	2,467	2,252
13	3,391	3,069	2,782	2,531	2,311
14	3,468	3,141	2,849	2,592	2,369
15	3,541	3,211	2,912	2,650	2,423
16	3,610	3,276	2,973	2,706	2,476
17	3,675	3,338	3,030	2,759	2,528
18	3,737	3,397	3,085	2,810	2,576
19	3,795	3,453	3,137	2,859	2,624
20	3,850	3,506	3,186	2,906	2,668
21	3,902	3,556	3,234	2,950	2,712
22	3,950	3,604	3,278	2,993	2,752
23	3,997	3,648	3,321	3,034	2,791
24	4,040	3,690	3,363	3,073	2,828
25	4,081	3,732	3,401	3,111	2,864
26	4,120	3,769	3,438	3,147	2,896
27	4,154	3,805	3,470	3,177	2,924
28	4,185	3,835	3,499	3,206	2,951
29	4,213	3,865	3,527	3,234	2,977
30	4,242	3,893	3,554	3,261	3,002
31	—	3,918	3,579	3,286	3,027

<표 4-8> 2017년 국고보조사업 임금 가이드라인(지역자활센터)

(천원)

	원장	사무국장	과장(생활복지사)	선임생활지도원	생활지도원
1	2,430	2,165	1,815	1,645	1,596
2	2,481	2,214	1,856	1,696	1,650
3	2,532	2,265	1,909	1,753	1,701
4	2,593	2,318	1,959	1,807	1,755
5	2,643	2,367	2,011	1,874	1,803
6	2,709	2,443	2,071	1,948	1,882
7	2,790	2,513	2,143	2,025	1,954
8	2,864	2,586	2,221	2,109	2,033
9	2,938	2,653	2,296	2,181	2,118
10	3,041	2,754	2,381	2,277	2,200
11	3,099	2,803	2,438	2,322	2,269
12	3,127	2,849	2,475	2,362	2,310
13	3,171	2,886	2,510	2,411	2,356
14	3,210	2,930	2,551	2,451	2,393
15	3,247	2,965	2,592	2,493	2,442
16	3,291	3,004	2,628	2,540	2,489
17	3,323	3,044	2,667	2,577	2,542
18	3,369	3,082	2,709	2,626	2,571
19	3,407	3,120	2,748	2,667	2,623
20	3,444	3,163	2,789	2,714	2,664
21	3,490	3,208	2,833	2,764	2,714
22	3,534	3,254	2,879	2,815	2,764
23	3,579	3,300	2,924	2,864	2,815
24	3,624	3,347	2,967	2,916	2,864
25	3,670	3,390	3,016	2,963	2,916
26	—	—	—	—	—
27	—	—	—	—	—
28	—	—	—	—	—
29	—	—	—	—	—
30	—	—	—	—	—
31	—	—	—	—	—

<표 4-9> 2017년 국고보조사업 임금 가이드라인(노숙인시설)

(천원)

	원장	사무국장	과장(생활복지사)	선임생활지도원	생활지도원
1	2,186	1,788	1,638	1,554	1,554
2	2,248	1,847	1,695	1,601	1,601
3	2,310	1,906	1,751	1,648	1,648
4	2,373	1,965	1,809	1,696	1,696
5	2,437	2,025	1,867	1,744	1,744
6	2,549	2,133	1,974	1,842	1,842
7	2,614	2,237	2,033	1,891	1,891
8	2,680	2,301	2,092	1,941	1,941
9	2,745	2,387	2,173	1,991	1,991
10	2,813	2,451	2,235	2,061	2,061
11	2,892	2,534	2,309	2,126	2,126
12	2,946	2,589	2,361	2,167	2,167
13	3,060	2,640	2,423	2,210	2,210
14	3,084	2,697	2,474	2,251	2,251
15	3,139	2,750	2,526	2,294	2,294
16	3,206	2,817	2,589	2,347	2,347
17	3,261	2,871	2,641	2,390	2,390
18	3,315	2,925	2,692	2,431	2,431
19	3,370	2,979	2,730	2,474	2,474
20	3,425	3,033	2,781	2,515	2,515
21	3,470	3,106	2,857	2,582	2,582
22	3,525	3,160	2,908	2,623	2,623
23	3,579	3,214	2,959	2,666	2,666
24	3,633	3,238	3,010	2,707	2,707
25	3,687	3,290	3,032	2,750	2,750
26	3,741	3,344	3,083	2,791	2,791
27	3,796	3,386	3,133	2,807	2,807
28	3,850	3,397	3,184	2,848	2,848
29	3,904	3,438	3,234	2,890	2,890
30	3,958	3,491	3,285	2,931	2,931

5. 임금체계 개편방안

1) 공무원 기본급 기준 적용원리

(1) 국가 및 지방자치단체 사무를 수탁받아 수행하는 업무라는 점

- ☐ 국가위임사무이건 지방이양사무이건 간에 모두 국가 및 지방자치단체, 즉 정부가 수행해야 할 사무를 사회복지시설에서 수탁받아 이를 수행하고 있는 실정.
- ☐ 서비스 이용자와의 직접적인 관계를 정부를 대신해서 사회복지시설이 대신하는 것이기 때문에 이는 정부사업으로 간주 가능.
- ☐ 다만, 정부에서 직접 수행할 때 생기는 다양한 어려움과 부작용을 감안하는 한편, 민간에서 수행할 때 갖는 장점은 충분히 살리기 위해서 민관협력모델의 정부재정부담-민간시행 틀로 시행.

(2) 타 부처 소관 사회서비스와의 비교 시 드러나는 불합리성 해소 필요

- ☐ 만약 위와 같이 생각하지 않고 정부가 좀 더 고도의 행정업무에 집중하기 위해서 중요성이 떨어지는 업무를 민간에게 아웃소싱했다고 생각하면 큰 오산이며, 그런 관점은 사회복지분야에서 청산해야 하는 적폐중의 하나임.
- ☐ 오히려 동일노동 동일임금 원칙을 적용하는 것이 타당.
- ☐ 대법원 판결에서 사립학교와 국공립학교 교사의 실질적 동일성을 인정하고 지방교육재정교부금 중 보통교부금에서 사립학교 교원의 임금을 동일하게 지급하도록 결정한 바 있어, 이를 사회복지 노동부문에 적용(김광병, 2016; 김형용, 2017: 24에서 재인용).
- ☐ 사회서비스 분야 종사자에 대해서는 국가 및 지방자치단체가 그 봉급을 지급.
- ☐ 소방서비스, 우편서비스 뿐만 아니라 교육서비스, 사회복지서비스도 마찬가지.
- ☐ 소방서 직원, 우체국 직원, 학교 교직원, 사회복지시설 종사자들은 모두 국가 및 지방자치단체로부터 재정지원이 시작된 봉급을 수령.
- ☐ 그러나 어떤 수준으로 받느냐와 그것이 합당한가에 대해서는 특히 민간영역으로 이해

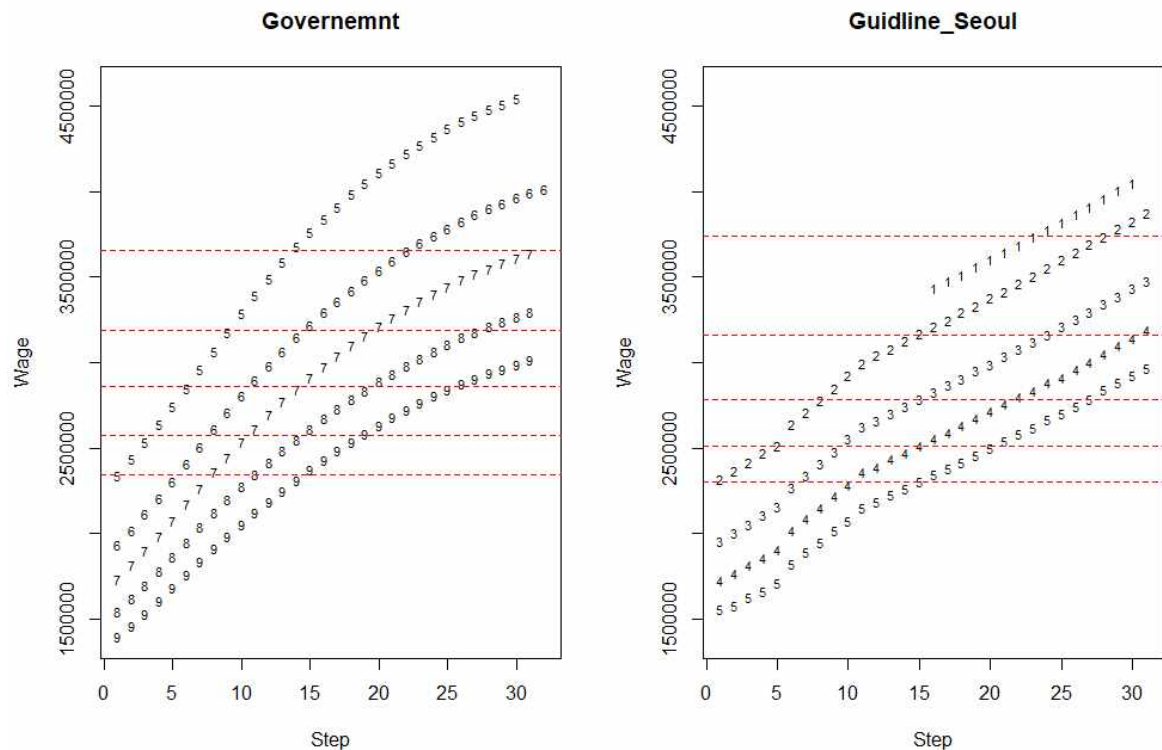
되는 비영리법인에서 운영하는 영조물 내 근무자들의 봉급수준을 따져볼 필요가 있음.

- 예를 들어 교육공무원봉급표는 “공무원”에 해당하는 것이지만 실제로는 사립학교 교사 및 교원들에게 모두 동일하게 적용하고 있음.
- 즉, 국가 및 지방자치단체가 아니라 비영리법인인 학교법인에서 운영하는 학교라 하더라도 모두 공무원 봉급기준을 적용하고 있는 것임.
- 이러한 체계와 사회복지분야와 비교될 때 극심한 불합리성이 드러남.
- 예를 들어 동일한 사회복지법인 내에서 특수학교와 장애인종합복지관이 있을 경우 교육부 산하의 특수학교에서는 공무원 봉급(교육공무원 봉급표 적용)을 동일하게 적용.
- 그러나 보건복지부 산하의 장애인종합복지관에서는 공무원 수준의 봉급을 지급해야 하는 법적 근거가 없어 늘 공무원보다는 덜 받는 구조가 고착화.
- 이를 해소하는 방법은 정부에서 사회복지시설을 운영하면서 공무원 봉급수준으로 맞추고 이 기준을 민간에서도 일률적으로 적용하는 방식을 정립하는 것임.
- 이 외에도 이번 사회복지시설 종사자 단일임금체계를 마련하면서 공무원 월급체계와 맞추는 작업을 하여 이를 적용하는 것을 고려해 볼 수 있음.

(3) 공무원 봉급과 비교할 수 있는 법적 근거

- 정부는 『사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률』을 2011년 3월에 제정하고 2012년 1월부터 시행.
- 제3조(사회복지사 등의 처우개선과 신분보장) ② 국가와 지방자치단체는 사회복지사 등의 보수가 사회복지전담공무원의 보수수준에 도달하도록 노력하여야 한다.
- 이는 사회복지사에 국한하지만 사회복지시설 내 종사자들의 국가 및 지방자치단체와의 관계에서 사회복지사들만 특수지위를 가지지 않고 동일한 행정적 관계이므로 포괄 적용 가능.

2) 기본급여 가이드라인의 도출



[그림 5-1] 기본급여 가이드라인의 도출

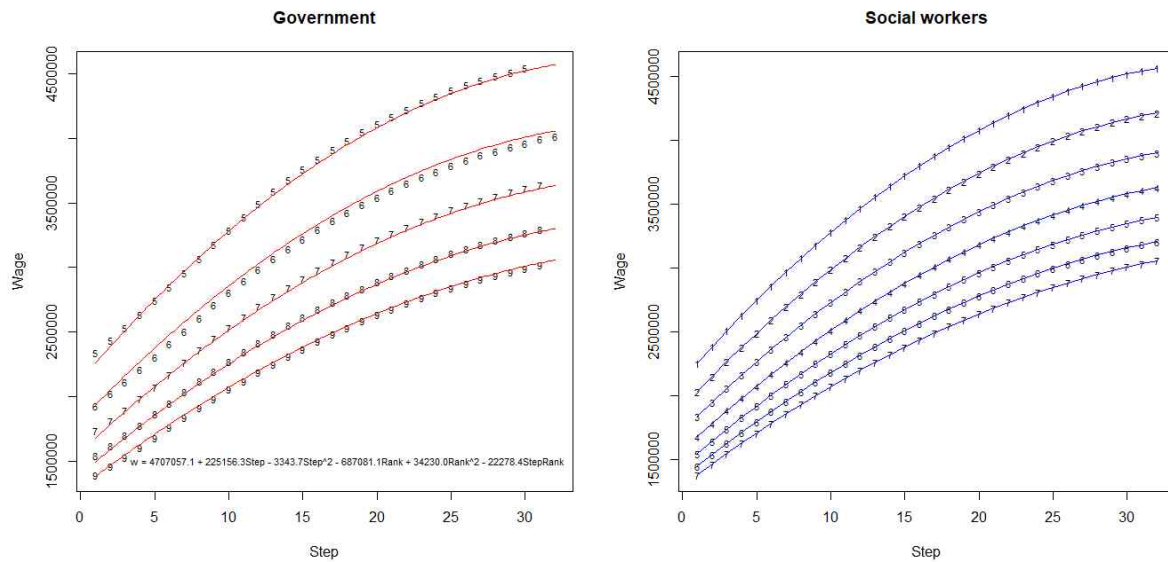
- [그림 5-1]은 2017년 기본급 기준 공무원 봉급표(좌)와 서울시 가이드라인(우)의 직급 및 호봉별 임금 함수를 도식화한 것임. X축은 호봉을 나타내며, Y축은 기본급을 나타냄. 각 숫자는 각 직급을 의미하며, 빨간색 가로줄은 5개 직급별 기본급의 평균액을 제시한 것임.
- 공무원 기본급 정보에 대한 검토를 통해, 공무원의 기본급은 호봉에 따른 비선형적 상승효과, 직급에 따른 비선형적 상승효과, 그리고 직급별로 호봉 증가에 따른 기본급의 상승의 누적 효과가 아울러 존재한다는 것을 살펴볼 수 있음.
- 서울시 가이드라인의 경우 직급별 기본급의 평균 수준이 거의 일치하는 방식으로 설계되어 있음을 확인할 수 있음. 그러나 공무원 기본급 정보와 비교할 때, 다소 거친 구조를 보이고 있음.
- 직급 및 호봉별 임금 상승 함수는 보상 체계의 구성에 있어 이론적 의미가 있음. 특히, 사회복지 종사자와 같이 이탈의 가능성이 크거나, 직급 상승의 기회가 많지 않은 경우 이를 최소화하기 위한 임금 결정 체계가 마련될 필요가 있음. 따라서, 공무원

기본급을 주요 참고 사항으로 임금 체계를 결정한다면 임금 결정 함수에 반영된 주요 요소를 추정하여 반영할 필요가 있음.

- 아울러 예산 추계를 위해서 임금 기준으로 활용하는 공무원 기본급에 대한 함수를 적절하게 추정할 필요가 있음. 공무원 기본급 기준을 준거로 삼는다면 단순히 표에 의해 비교치를 찾는 것 보다 추정된 기본급 함수를 활용하는 것이 예산 추정 및 사회복지 종사자의 공무원 직급 간 다양한 매칭에 따른 차이를 검토함에 있어 유리함.
- 앞서 진행한 공무원 봉급표에 대한 검토를 통해 기본급 결정 구조에 있어 직급 및 호봉의 교차항을 포함하는 비선형 구조가 존재함을 알 수 있었음. 따라서, 두 결정 요인에 대한 1~3차항까지 투입한 최소 회귀분석식에 대한 후방(backward) 선택 과정을 통해 기본급 결정식을 구성할 필요가 있음.
- 직급 및 호봉 그리고 교차항에 대한 교차항을 포함한 회귀식을 바탕으로 추정된 기본급 결정 함수는 아래와 같음.

$$w = 4707057.1 + 225156.3 \cdot \text{호봉} - 3343.7 \cdot \text{호봉}^2 - 687081.1 \cdot \text{직급} + 34230 \cdot \text{직급}^2 - 22278.4 \cdot \text{호봉} \cdot \text{직급}$$

- 이는 결정계수를 통해 검토한 결과 실제 기본급의 변이를 99.8% 수준에서 설명하는 것으로 나타남. [그림 5-2]의 좌측은 실제 직급별 기본급 분포(숫자 표시)와 위 식에 따른 추정치(실선)의 일치 수준을 검토한 것임. 6급에서 추정치가 소폭의 과대 추정을 하는 것으로 나타났으나, 크게 문제가 될 수준은 아니라고 판단됨.
- [그림 5-2]의 우측은 위 공식을 바탕으로 사회복지 종사자의 1급에서 7급까지 추정한 그림을 나타냄. 본 연구에서는 이 가운데 1급부터 5급까지의 정보를 활용하여 이후 분석을 진행하고자 함.



[그림 5-2] 실제 직급별 기본급 분포와 추정치의 일치 수준

6.시행을 위한 검토

1)개편 기본급의 규모별 적용

(1) 시설장의 급여 결정(시설 규모에 따른 차등 적용)

- ☐ Gibelman(2000)은 비영리조직 관리자의 급여를 정하는 기준으로 조직의 크기(종사자 수), 조직의 예산액(수입액), 수행성과, 다른 비영리조직 CEO 급여와의 비교, 일선 종사자 급여와 관리자 급여의 비율 등을 고려할 수 있다고 하였음.
- ☐ 조직의 종사자 수가 많으면 시설의 장은 더 많은 급여를 받을 것으로 통상 기대되나, 직원 수가 적은 시설일수록 시설장은 위임할 부하직원이 없고, 일선의 직접 업무를 겸해야 하는 등 업무가 더 많아지므로 반드시 정당화 되는 것은 아님.
- ☐ 조직의 예산액이 많으면 시설장이 더 많은 급여를 받을 것으로 통상 기대되나, 예산액이 많다는 것이 시설장의 높은 능력과 강도 높은 노동을 요구하는 유일한 지표로 보기는 어려움.
- ☐ 수입액(매출액)의 증가, 이용자 수의 증가 등과 같은 수행성과가 시설장의 급여에 반영되는 것이 통상 기대되지만, 정부 보조금으로 운영되는 사회복지 시설의 경우 성과

를 측정하기가 곤란한 경우가 많음.

- ☐ 정부 공공기관, 다양한 비영리 조직 등의 기관장과 급여를 비교하는 방법도 가능하나, 섹터 마다 특성의 차이가 있기 때문에 일률적으로 비교가 용이하지 않음.
- ☐ 일선종사자의 급여 대비 시설장의 급여를 일정 비율로 정하는 방법도 고려할 수 있으나, 어느 정도로 시설장의 급여가 높아야 하는지, 반드시 시설장의 급여가 더 높아야 하는지를 분명히 밝히기 어려움.
- ☐ 시설장의 급여 결정은 하나의 방식으로 정하기는 어렵고, 여러 가지 변수를 고려하는 것이 필요함.
- ☐ Gibelman(2000)의 조직의 크기(종사자 수), 조직의 예산액(수입액), 수행성과, 다른 비영리조직 CEO 급여와의 비교, 일선 종사자 급여와 관리자 급여의 비율 등 가운데 정부가 공급기관에 재정을 지원하는 생활시설, 복지관 등의 기관장의 급여를 결정하는데 사용할 수 있는 기준은 종사자 수, 예산액, 일선종사자 급여와 관리자 급여의 비율 등임.
- ☐ 우리나라에서 생활시설과 복지관은 시설장의 수행성과에 따라 재정 규모가 정해지는 구조가 아니므로 수행성과를 반영하기 어려우며, 다른 비영리조직 CEO 급여와의 비교방법과 관련해서도 비교 가능한 비영리조직을 정하기가 어려워 적용이 어려움.
- ☐ 시설 종사자의 수, 시설의 예산액, 일선종사자의 임금 등을 종합적으로 고려하는 계산식의 개발이 필요함.
- ☐ 본 연구에서 개발하는 기본급 적용 대상은 정부가 민간기관에 운영보조금을 지원하는 형태의 시설에 국한되므로 대부분의 경우 종사자 수와 예산액이 유사하다고 볼 수 있어, 보다 명확한 기준이라 할 수 있는 종사자 수로 기준을 단일하게 하는 것이 적절함.
- ☐ 단 종사자 수와 예산액의 일치하지 않을 수 있는 장애인직업재활시설, 장애인생산품 판매시설, 자활센터 등에 대해서는 판매를 위한 별도의 비용이 발생할 수 있기 때문에 예산액 기준을 직책수당에 별도 반영하는 것이 필요함.

(2) 시설규모(직원수) 기준 시설장 직급 산정: 서울시의 사례

□ 서울시에서 시행하고 있는 시설장의 직급부여는 다음 <표 6-1>과 같음.

<표 6-1> 시설규모 기준 시설장 직급 산정(서울시)

공무원 비교 직급	사회복지시설 종사자 직급·직위		비교직급 설정 기준	
	직급	이용시설 및 생활시설	종사자 규모	경력
5급	1급	관장, 원장	10인 이상	15년 이상
			10인 미만	25년 이상
6급	2급	관장, 원장	10인 이상	15년 미만
		부장, 사무국장	10인 미만	15년~25년
7급	3급	관장, 원장	10인 미만	15년 미만
		부장, 사무국장	—	13년 이상
		과장	—	13년 미만

□ 시설의 규모는 정부가 보조금을 집행할 때 정하고 있는 정원을 종사자 수로 하고, 10인 이상과 10인 미만으로 구분함.

□ 시설장으로 인정하는 기본 소요 경력을 15년으로 하고, 이를 기준으로 적용하며, 10인 미만 소규모 시설의 경우는 25년을 1급(공무원 5급) 시설장의 요건으로 함.

□ 공무원 5급에 해당하는 1급 관장 직급을 받으려면 10인 이상 시설의 경우 사회복지시설 근무경력이 10년 이상이어야 하며, 10인 미만의 경우는 근무경력이 25년 이상이어야 함.

□ 공무원 6급에 해당하는 2급 관장 직급을 받으려면 10인 이상 시설의 장으로 근무하고 있는 경우 또는 10인 미만 시설의 장으로서 15년 이상 25년 미만의 경력을 가져야 함.

□ 10인 미만 시설의 장으로 근무하고 있는 경우 경력이 15년 미만인 경우는 7급 공무원에 해당하는 3급 관장의 직급을 받음.

2) 소요 예산추계 시뮬레이션 I: 종사자 규모 구분에 따른 비교

□ 앞서 제시한 공무원 급여 기준, 시설 개소, 추정 직급별 인원, 그리고 추정 평균 호봉

을 바탕으로 소요 인건비를 추계하고자 함.

□ 인건비 추계 시뮬레이션은 시설 종사자 규모를 기준으로 10인 이상, 7인 이상, 5인 이상의 세 기준을 중심으로 “시설규모1”, “시설규모2”의 두 집단으로 구분하여 관장(원장)에 대해 호봉에 따라 각기 다른 급수 기준 적용에 따른 연간 기본급 소요액 도출을 중심으로 진행함. 이 때, 각 시설별 종사자 규모는 앞에서 구한 평균 종사자 수 정보를 활용하기로 함.

□ <표 6-2>는 시설 규모에 따른 두 유형별 관장(원장) 및 부장(사무국장)의 호봉별 직급을 비교한 것임. 여기서는 서울시 인건비 지급 기준을 준용하였음.

<표 6-2> 규모별 직급 호봉 비교

직급	직위	직급 기준	
		종사자 규모	호봉
1급	관장, 원장	시설규모1	15+
		시설규모2	25+
2급	관장, 원장	시설규모1	~14
		시설규모2	15~24
	부장, 사무국장	-	13+
3급	관장, 원장	시설규모2	~14
	부장, 사무국장	-	~13

□ 시뮬레이션 과정은 다음과 같음. 앞에서 제시한 시설별 평균 호봉 정보를 바탕으로 가상의 시뮬레이션 데이터를 생성함. 시뮬레이션 데이터는 직급별 호봉의 표준편차를 0.5, 1, 1.5로 가정한 세 개의 데이터 셋을 도출하였음. 이 때, 호봉의 분포는 정규분포를 가정하여 진행함.

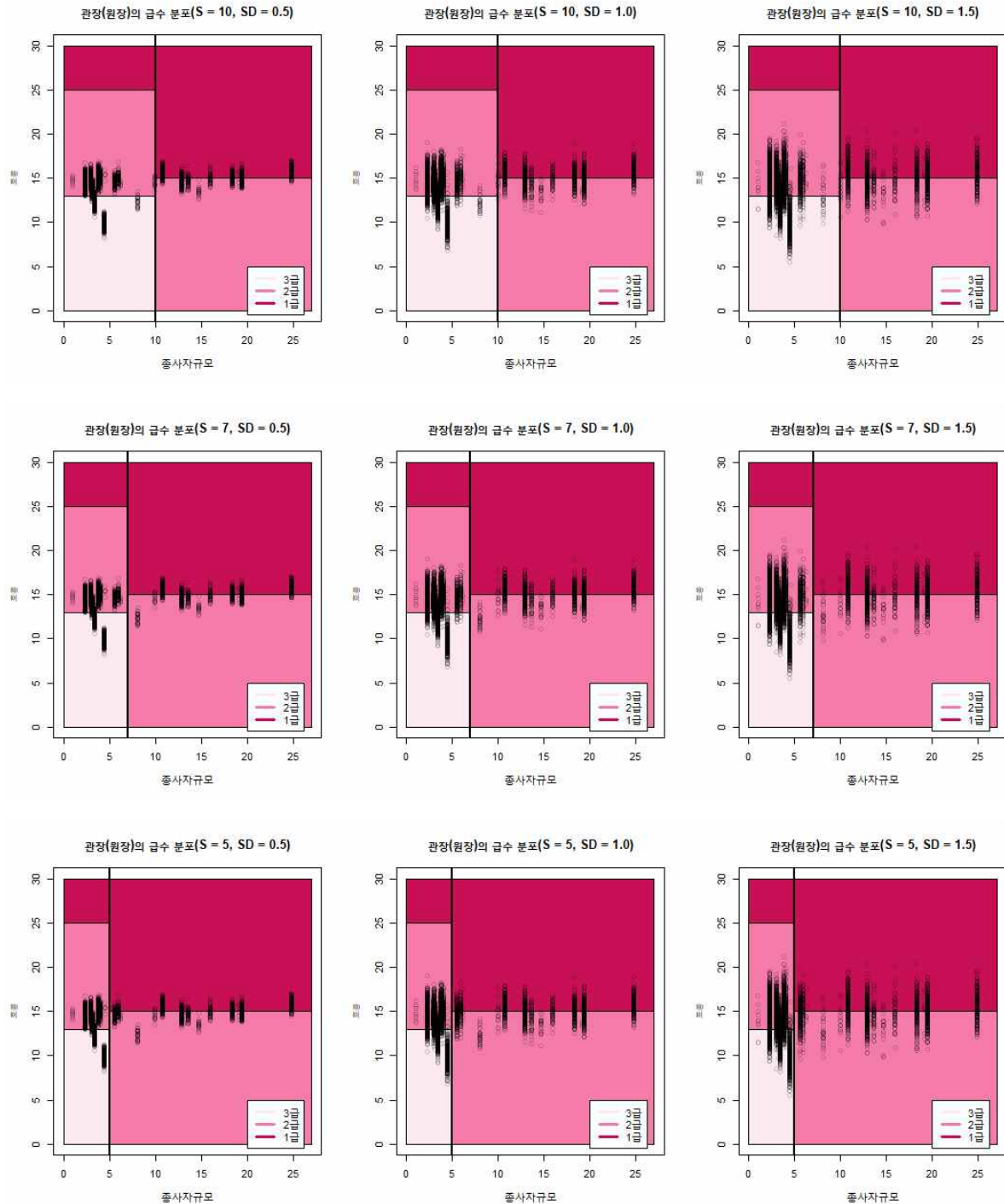
□ 부트스트래핑을 활용한 통계 실험 결과 표준편차의 변화에 따라 소요 예산액에서 큰 차이는 발생하지 않았음. 따라서 이후 예산 추계는 호봉의 표준편차를 1로 가정하여 진행함. 이는 각 직급별로 호봉 평균값의 ± 2 범위에 대부분의 종사자가 속해 있다는 가정을 의미함.

① 관장의 직급 분포

□ 시설 규모별 구분에 따른 차등적 호봉 기준 적용을 받는 관장(원장)의 가상 분포는 아래 [그림 6-1]과 같음. 그림의 배치상 행은 시설 구분(S)을 10명, 7명, 5명으로 설정했을 때의 결과를 의미하며, 열은 호봉의 표준편차(SD)를 0.5, 1, 1.5로 했을 때의 분

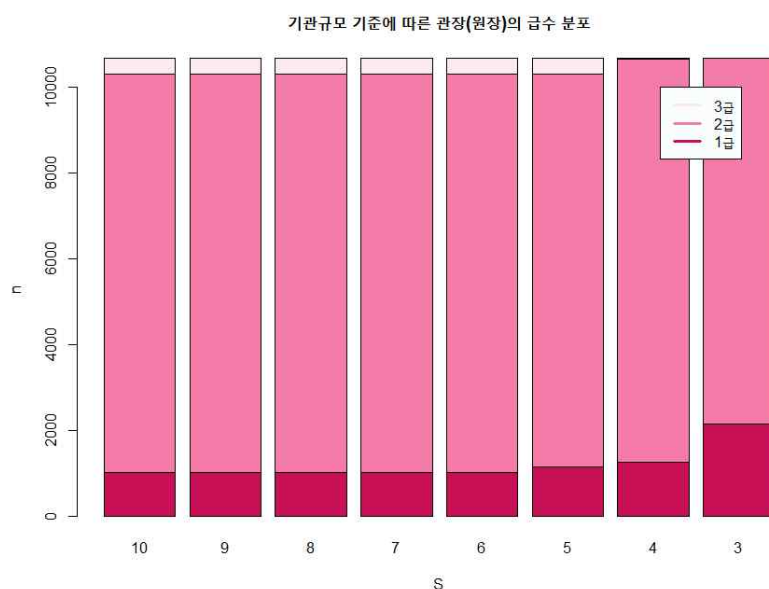
포를 보여주고 있음.

- 각각의 그림은 시설 규모 및 호봉에 따른 1급, 2급, 3급의 분포 영역을 색깔로 제시하고 있음. 각 점은 10676개 시설의 관장(원장)의 분포를 의미하며, 중복에 따른 검토의 오류를 피하기 위해서 집중적으로 위치하는 지점을 더 선명하게 처리하는 작업을 추가하였음.



[그림 6-1] 시설 규모 및 호봉에 따른 직급 분포

- [그림 6-1]에서 드러나는 바와 같이 종사자 규모에 따른 기준점 설정이 실제 직급 분포에 변화 주는 영향력은 제한적임을 알 수 있음. 특히, 시설 규모 기준을 10에서 7로 하더라도 큰 변화가 없음을 알 수 있음. 관장(원장)의 직급 구분에서 중요한 변수는 호봉 기준일 가능성을 탐색적으로 확인함.
- [그림 6-2]는 시설 규모 기준(S)을 변동시킬 때, 관장(원장)의 직급 분포 변화를 시뮬레이션한 결과임. 아울러 아래의 표는 그림에서 나타난 정보를 수치로 제시한 것임. 아울러 <표 6-3>은 [그림 6-2]에서 제시한 분석 결과를 다시 표의 형태로 정리한 것임.
- 시뮬레이션 결과 시설 규모 기준을 변동시킬 때 관장의 분포에서 명징한 차이가 발생하는 구간은 S가 3이하로 떨어질 때라는 점을 알 수 있음.
- 따라서, S를 10, 7, 5로 하더라도 호봉 기준의 변화가 없다면 추정 예산에서 큰 폭의 변화는 없을 것으로 판단됨. 이는 시설 규모에 따른 차등 호봉 기준이 관장(원장)에만 적용된다는 점에서 예산 변동에 미치는 영향이 더욱 제한적일 것으로 보임.
- 다만, 이 결과는 시설의 규모를 평균값으로 일괄 적용함에 따라 기준별 변동의 세밀한 차이를 잡아내는 것에는 한계가 있다는 점을 염두에 둘 필요가 있음.



[그림 6-2] 시설 규모 기준에 따른 관장의 급수 분포

<표 6-3> 시설 규모 기준에 따른 관장의 급수 분포

단위(%)

관장(원장) 급수	시설 구분 기준(종사자 수)							
	10	9	8	7	6	5	4	3
1	9.4	9.5	9.5	9.5	9.5	10.8	11.8	20.2
2	87.1	87.1	87.1	87.1	87.1	85.8	88.2	79.8
3	3.4	3.4	3.4	3.4	3.4	3.4	0.1	0.0
계	100	100	100	100	100	100	100.1	100

② 인건비 소요 추계

□ <표 6-4>는 시설 규모에 대한 세 가지 기준 각각에 대해서 시설별 소요 예산을 추계한 결과를 제시한 것임. 앞에서 제시한 시설별 종사자 규모 추정과 직급별 평균 호봉 추정치를 활용하였음. 소요 예산은 연간 기본급을 의미하며, 전체 인건비(총인건비)와 시설 평균 인건비를 함께 제시하였음.

□ 분석 결과 S=10과 S=7 의 경우 총 예산 변동은 미미한 수준이며, S=5일 경우 S=10 대비 연간 약 200억 수준의 인건비 증가가 예상됨.

<표 6-4> 시설별 소요 예산의 추계 결과

단위(백만원)

영역	시설	기준(10+)		기준(7+)		기준(5+)	
		인건비 (총)	인건비 (평균)	인건비 (총)	인건비 (평균)	인건비 (총)	인건비 (평균)
노인	노인보호전문기관	6,048	189	6,109	191	6,109	191
	노인복지관	76,634	282	76,634	282	76,634	282
	재가노인복지시설	59,078	83	59,078	83	59,135	83
	노인공동생활가정	19,958	100	19,958	100	20,516	103
	노인요양시설	97,671	126	97,671	126	102,241	132
	양로시설	8,747	108	8,747	108	8,887	110
	소계	268,136	-	268,197	-	273,522	-
아동	가정위탁지원센터	4,440	247	4,458	248	4,458	248
	아동보호전문기관	20,697	339	20,697	339	20,697	339
	아동상담소	961	160	961	160	967	161
	지역아동센터	295,260	72	295,260	72	302,894	74
	공동생활가정(그룹홈)	40,380	79	40,380	79	41,913	82
	아동보호치료시설	3,037	337	3,037	337	3,037	337
	아동양육시설	100,048	426	100,048	426	100,048	426
	아동일시보호시설	3,047	435	3,047	435	3,047	435
	자립지원시설	783	130	783	130	816	136

소계		468,653	—	468,671	—	477,877	—
장애인	장애인복지관	134,781	596	134,781	596	134,781	596
	장애인주간보호시설	71,617	108	71,617	108	73,066	110
	장애영유아거주시설	6,694	744	6,694	744	6,694	744
	장애인(유형별)거주시설	174,892	466	174,892	466	174,892	466
	장애인공동생활가정	31,691	101	31,691	101	31,995	102
	장애인단기거주시설	18,445	168	18,445	168	18,849	171
	장애인직업재활시설	59,880	100	59,880	100	61,866	103
	중증장애인거주시설	151,880	666	151,880	666	151,880	666
	소계	649,880	3,060	650,547	3,060	654,023	3,072
정신보건	사회복지시설	36,126	118	36,126	118	37,918	124
	정신요양시설	29,516	500	29,516	500	29,516	500
	소계	65,642	—	65,642	—	67,434	—
지역	노숙인종합지원센터	386	39	386	39	408	41
	사회복지관	137,756	335	137,756	335	137,756	335
	노숙인요양시설	737	368	737	368	737	368
	노숙인자활시설	4,723	87	4,723	87	4,740	88
	노숙인재활시설	9,170	417	9,170	417	9,170	417
	지역자활센터	43,312	174	43,312	174	43,776	176
	소계	196,084	—	196,084	—	196,587	—
계		1,649,062	—	1,649,141	—	1,670,124	—

③ 한계점

- 본 연구의 분석은 종사자 규모, 직급별 호봉 분포 등에 있어 추정치를 활용하고 있다는 점에서 한계가 있음. 특히 예산 추정의 경우 상기의 추정치 및 그 분포에 대한 추정을 모두 결합하는 구조를 따르고 있기 때문에 결과 활용에 주의할 필요가 있음.
- 사회복지 서비스는 중요한 국가 사업 영역임에도 불구하고 서비스 제공 시설에 대한 기본 정보 자체가 부족하다는 점은 본 연구의 또 다른 주요 함의점이 될 수 있을 것임. 추후, 보다 정밀한 예산 추계를 위해서는 최소한 서비스 제공 시설의 기본적인 정보가 확보될 필요성이 있을 것으로 판단됨.

3) 임금 결정과정 개선

(1) 현행 방식의 문제점

① 현행 방식

- ☐ 보건복지부가 기획재정부와 협의하여 마련한 사회복지시설 종사자 인건비 가이드라인을 지방자치단체에 권고.
- ☐ 지방이양사업에 적용되며 국고보조대상 사회복지시설에는 미적용.
- ☐ 지방자치단체는 동 가이드라인을 반드시 준수해야 할 의무가 없으며, 지방자치단체의 사회복지시설에 대한 인식, 재정여건 등을 고려하여 가이드라인을 상회 또는 하회하여 인건비를 시설에 지급함으로써 지방자치단체 간 임금수준이 차등적인 상황.
- ☐ 지방자치단체에 따라 시설운영법인 또는 사회복지시설에 직접 지급.
- ☐ 시설 운영 법인에서는 별도의 임금협상 절차 없이 지방자치단체가 지급한 인건비 규모를 기준으로 ‘직종, 직책, 직급’에 따라 그리고 ‘호봉’을 산정하여 종사자에게 일률적으로 지급.
- ☐ 법인전입금 및 기타 자체예산으로 수당 등 부가적 성격의 인건비에 대해서는 일부 사회복지시설에서 법인과 종사자가 협의하는 경우도 있으나 본 논의와는 별개.

② 문제점

- ☐ 중앙정부와 지방자치단체가 시설종사자 인건비를 결정할 때 이해관계자가 참여하는 것이 아니라 공무원이 일방적으로 결정한다는 점.
- ☐ 중앙정부는 사회복지시설 측의 의견을 연말에 청취하여 차년도 인건비 수준을 결정하지만 기획재정부의 결정에 더 크게 의존하는 구조.
- ☐ 지방자치단체는 지방고유사업임에도 불구하고 위수탁계약 또는 업무대행 형태로 지방공무원을 대신하여 서비스를 제공하고 있는 시설 종사자의 인건비를 일방적으로 결정.
- ☐ 임금결정자(실질적 사용자)가 지자체임에도 불구하고, 위수탁계약으로 시설 또는 법인에서 지자체에게 임금협상을 요구할 경우 재위탁에의 위협요인으로 작용할 가능성 때문에 엄두를 못 내고 있는 형편.
- ☐ 중앙정부 또는 지방자치단체 어느 수준에서든지 시설종사자가 당사자 자격으로 인건

는 위촉. 근로자 대표 3인, 사회복지법인 등을 대표 3인, 사회복지 전문지식과 경험 풍부 2인, 사회복지업무 담당공무원 1인 (위원장은 위원 중에서 공무원 아닌 자로 장관이 위촉)

□ 보수지침 포함사항

- 기본급과 수장의 지급기준, 근로기준법 제56조에 따른 임금의 가산지급, 승급 및 승진 관련사항
- 제56조(연장·야간 및 휴일 근로) 사용자는 연장근로(제53조·제59조 및 제69조 단서에 따라 연장된 시간의 근로)와 야간근로(오후 10시부터 오전 6시까지 사이의 근로) 또는 휴일근로에 대하여는 통상임금의 100분의 50 이상을 가산하여 지급하여야 한다.

④ 다양한 논의들

- 한국사회복지협의회가 기타 공공기관으로 지정되어 있기 때문에 정부가 시설종사자인건비 가이드라인을 마련할 때 사회복지시설 전체를 대표해서 사회복지협의회가 각 시설들의 의견을 총합하여 정부와 협상하는 방안이 제시된 바 있음(김형용, 2017).
- 한국사회복지법인협회가 한국사회복지협의회와 별도로 법인으로 분리되어 설립되었으며 사회복지시설 종사자의 처우개선을 위한 노력들이 사회복지시설들간의 협의체라고 할 수 있는 ‘한국사회복지시설단체협의회’를 통해 진행되고 공론화된 바 있고 한국사회복지사협회의 각 시도 협회 또한 단일임금체계와 관련하여 정책을 건의하고 이의 공론화에 노력해 왔음. 그런 점에서 현재의 한국사회복지협의회가 다양한 사회복지시설의 이해관계에 대한 대표적 자격과 역할을 수행해 왔는지, 또 수행할 수 있을 것인지에 대해서는 의문임.
- 이러한 점을 고려할 때 사회복지시설의 이슈를 당사자라고 볼 수 있는 사회복지시설들이 풀어나가려는 노력에 대해 정책적 의미를 부여하여 (가칭)한국사회복지시설협회 설립을 통해 사회복지시설들간의 종사자 처우에 대한 형평성 제고, 전반적인 사회복지 종사자들의 권익을 증진시킬 수 있는 방안도 제시되고 있음. 아울러 처우개선을 위해 사회복지노동조합 전국화 필요성도 제기(장재구, 2017: 53-54)되고 있는 형편임.

(3) 법적 대안에 대한 검토의견

① 국무총리실 산하 사회보장위원회에서 결정하는 방안

- 국무총리 산하 사회보장위원회에서 결정할 경우 관련 부처 전체가 함께 논의하게 되

므로 공공기관 종사자, 공무원, 사회복지시설 종사자의 인건비 등 처우에 대한 비교가 가능해 폭넓은 논의의 장이 마련될 수 있을 가능성.

- ☐ 기획재정부가 함께 참여하므로 소관부처간의 개별적 협의가 아니라 사회보장위원회에서 공식적으로 시설종사자 인건비가 안건으로 다루어지므로 다각적 검토 가능.
- ☐ ‘인상 필요성’ 대비 ‘열악한 재정여건’ 간의 논리 경쟁관계를 회의에서 종합적으로 논의.
- ☐ 사회복지시설 현장의 상황과 목소리가 사회보장위원회에 직접 전달될 수 없는 위원 구성 구조이기 때문에 갖는 한계.

② 보건복지부 장관 주재 심의 방안

- ☐ 시설종사자와 법인 등 직접 이해관계자와 공무원이 한자리에 모여서 현안사항을 집중 논의할 수 있기 때문에 현실애로를 분명하게 드러낼 수 있는 장점.
- ☐ 논리 및 현실 상황에 기초한 대안을 마련하여 복지부가 기획재정부를 설득할 논거 마련.
- ☐ 복지부 내에서 결정해도 기획재정부가 재정애로 등의 이유로 반영하지 않으면 무용지물.

(4) 제시 대안

- ☐ 법인 및 시설종사자의 의견을 직접적으로 수렴할 수 있는 창구 마련이 매우 중요하며, 임금의 대부분이 정부 재정에서 충당되는 점을 감안, 보건복지부장관 산하에 『사회복지시설종사자 임금심의위원회』를 두면서 아울러 사회보장위원회의 심의·조정안건으로 시설종사자에 대한 보수수준을 다룰 수 있도록 함.
- ☐ 임금심의위원회에서 시설종사자 임금수준을 결정하고 결정한 안을 사회보장위원회에서 심의·조정안건으로 다루는 절차를 마련하고 임금뿐만 아니라 임금결정을 둘러싼 지방자치단체의 법인 또는 시설에 대한 부당한 그러나 현실적으로 드러내기가 어려운 위계적 권력관계를 통제할 수 있는 제도적 장치도 마련.

- 『사회보장기본법』 및 『사회복지사 등의 처우 및 지위향상을 위한 법률』 개정 필요.
- 법인 및 시설종사자의 의견을 대변할 수 있는 창구 역할 수행주체 결정이 필요하므로 (가칭)한국사회복지시설협회 설립을 통해 정부에서 추구하고자 하는 종사자 처우개선과 형평성 제고에의 실질적 방안을 협의할 수 있는 실무적 창구를 마련하는 한편, 사회복지 종사자들도 노동자로서의 권익을 대변할 수 있는 사회복지노동조합 설립에 대해서도 부정적으로만 볼 것이 아니라 건강한 소통의 창구로 활용하는 등 정부와 사회복지시설이 함께 상생의 방안을 논의할 수 있는 협력구조를 마련하는데 보다 심층적인 노력을 기울여야 할 것임.

7. 결론

- 이 연구는 사회복지시설 종사자의 인건비 가이드라인을 개선함으로써 임금체계를 효율화하는 방안을 모색하고자 수행되었음.
- 사회복지서비스의 질을 보장하고 안정적 공급을 담보하기 위해서는 사회복지시설 종사자의 임금체계를 표준화할 필요가 있음.
- 현재와 같이 지역과 시설유형에 따라 사회복지시설 종사자의 임금체계가 달라, 종사자가 지역을 이동하거나 다른 시설로 옮겨갈 때마다 다른 임금을 받게 되는 구조는 공적 책무성에 기반을 둔 사회복지서비스를 담당하는 인력에게는 적당한 체계가 아님.
- 사회복지시설 종사자의 임금체계를 표준화하는 작업은 임금이 상대적으로 열악한 지역이나 시설유형의 임금을 상향 조정하는 효과를 가져 사회복지서비스 종사자의 처우를 개선하는 효과를 가질 수 있음.
- 이 연구에서는 공무원 임금체계를 기준으로 표준화된 사회복지시설 종사자 인건비 가이드라인을 제시하고 그에 따라 소요되는 예산액을 추산하였음.
- 이 연구에서는 합리적인 사회복지시설 종사자 인건비 가이드라인 체계와 함께 그러한 가이드라인을 심의하고 결정하는 체계에 대한 몇 가지 대안을 제시하고자 하였음.

- 대다수 사회복지시설 종사자의 경우 사회복지시설 등과 근로계약을 맺고는 있지만 실질적인 근로형태는 중앙정부 또는 지방자치단체 등이 사회복지관 및 시설과 업무위탁 관계를 통해 사회복지시설 종사자의 노동을 이용하고 있기 때문에, 사회복지시설 종사자들은 임금 구성과 재원 확보와 관련한 지위보장을 위해 개별 시설이나 시설장보다는 국가나 지자체에 요구할 수밖에 없는 독특한 지위를 가지고 있음.
- 사회복지시설 종사자의 적정 임금 보상을 위해서는 정부의 개입이 절대적으로 필요함.
- '사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률' 제3조 2항에서는 '국가와 지방자치단체는 사회복지사 등의 보수가 사회복지전담공무원의 보수수준에 도달하도록 노력하여야 한다.'고 정하고 있음.
- 2017년 12월 말 기준으로, 이미 17개 광역 지방자치단체는 모두 사회복지사 처우 및 지위향상을 위한 조례를 제정하였으며, 227개 전국 기초 자치단체 가운데 163개 자치단체가 조례를 제정하여 72%의 제정율을 보이고 있는 실정임.
- 이 연구에서는 단일 임금 가이드라인의 적용 대상인 사회복지시설의 범위를 정하고 그 시설들에 종사하는 종사자 수를 추정하여 제시하였음.
- 연구결과, 전체 시설 수는 10,676개소로 나타났으며 종사자 수는 61,910명으로 추산되었음.
- 이때 사회복지사 1급의 평균 호봉은 14년, 2급은 13년, 3급 10년, 4급 8년, 5급은 5년으로 나타났음.
- 현재 준용되고 있는 임금 가이드라인을 분석한 결과는, 지방이양 이용 및 생활 시설에 대한 임금 가이드라인의 경우 공무원 임금 구조와 거의 일치하며, 제일 낮은 직급(공무원의 경우 9급, 사회복지사의 경우 5급)의 경우 사회복지직의 기본급이 평균적으로 더 높게 설정된 것으로 나타남. 그러나 국고보조사업은 전반적으로 공무원 및 지방이양사업의 기본급 가이드라인에 미치지 못하는 수준으로 기본급이 설계되어 있는 것으로 나타남.
- 국고보조사업의 경우 기 제시된 가이드라인도 지방이양시설의 가이드라인에 미치지 못하고 편차가 존재한다는 점과 아울러 인건비 집행의 상한점의 설정 수준 정도의 제

시 정도의 관련 기준이 구체적이지 않아 이들 시설 종사자들이 상대적으로 열악한 임금 수준에 처할 수 있는 구조를 보여줌.

- 사회복지시설 종사자의 임금체계에 공무원 기본급 기준을 적용하는 원칙은, (1) 사회복지 사무는 국가 및 지방자치단체의 사무를 수탁받아 수행하는 업무라는 점, (2) 교육서비스, 소방서비스, 우편서비스 등과 같은 공적서비스 영역에서의 임금체계와의 형평성 보장, (3) 이미 『사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률』에 따라 국가와 지방자치단체는 사회복지사 등의 보수가 사회복지전담공무원의 보수수준에 도달하도록 노력하여야 함.

- 공무원 기본급 체계는 다음의 수식으로 요약할 수 있는 것으로 나타남.

$$w = 4707057.1 + 225156.3 \cdot \text{호봉} - 3343.7 \cdot \text{호봉}^2 - 687081.1 \cdot \text{직급} + 34230 \cdot \text{직급}^2 - 22278.4 \cdot \text{호봉} \cdot \text{직급}$$

- 위의 공무원 기본급 체계를 사회복지시설 종사자의 임금체계에 적용할 때 고려해야 할 사항은 시설의 규모에 따라 시설장의 임금체계를 어떻게 결정할 것인가 임.

- 이 연구에서는 종사자 수를 기준으로 임금체계를 단일화하는 방안을 제시함.

- 서울시의 단일 임금체계 가이드라인의 경우는 종사자 규모 10인 이상과 미만으로 구분하여 임금체계를 적용하고 있음. 시설장으로 인정하는 기본 소요 경력을 15년으로 하되(10인 이상 시설인 경우), 10인 미만의 소규모 시설의 경우는 25년을 1급(공무원 5급) 시설장의 요건으로 하고 있음.

- 이 연구에서는 시설 종사자 규모 기준을 10명, 7명, 5명으로 설정했을 때의 예산소요 규모를 추정하였음. 연구 결과, 10명과 7명 기준 사이에는 큰 차이가 없었고 5명으로 낮추면 소요 예산이 큰 규모로 증가하는 것으로 나타남. 이러한 연구 결과를 기반으로 이 연구에서도 시설장 임금체계의 기준으로 종사자 규모 10명이 타당한 것으로 제시함.

- 종사자 규모 10명을 기준으로 시설장의 임금체계를 달리하는 방안에 따라 추산 한 결과에 의하면, 공무원 임금체계를 사회복지시설 종사자에 적용할 때, 노인영역 2천 6백억, 아동영역 4천 7백억, 장애인영역 6천5백억, 정신보건 6백5십억, 지역사회영역 2천억 원 등 총 1조 6천 5백억 원 정도의 예산이 소요되는 것으로 나타남.

- 현재 사회복지시설 종사자의 임금 총액에 관한 정보가 부분별로만 존재하고 있어 이

연구에서 공무원 임금체계를 적용할 때 소요되는 예산으로 추계한 예산과의 차이를 제시할 수는 없었음. 다만, 이미 지방이양 사회복지서비스 시설의 경우는 임금 가이드라인이 공무원 임금체계와 큰 차이를 보이지 않아 국고보조 사업에 공무원 임금체계를 적용할 때 추가 소요 예산은 그리 크지 않을 것으로 예상됨.

- 향후 연구에서는 실제 인건비 경비를 도출해 이 연구에서 제시한 공무원 임금체계 적용 시의 인건비 예상액과 분야별로 비교하는 작업이 필요할 것임.
- 현재 중앙정부와 지방자치단체가 시설종사자 인건비를 결정할 때 이해관계자가 참여하는 것이 아니라 공무원이 일방적으로 결정한다는 점은 문제로 나타남.
- 이 연구에서는 법인 및 시설종사자의 의견을 직접적으로 수렴할 수 있는 창구 마련이 매우 중요하고 임금의 대부분이 정부 재정에서 충당되는 점을 감안해서, 보건복지부장관 산하에 『사회복지시설종사자 임금심의위원회』를 두면서 아울러 사회보장위원회의 심의·조정안건으로 시설종사자에 대한 보수수준을 다루는 방안을 제시함.
- 사회복지시설 종사자의 임금체계 결정 과정에서 법인 및 시설종사자의 의견을 대변할 수 있는 창구 역할의 수행주체로 (가칭)한국사회복지시설협회 설립을 통해 정부에서 추구하고자 하는 종사자 처우개선과 형평성 제고에의 실질적 방안을 협의할 수 있는 실무적 창구를 마련하는 방안을 제시함.

[참고문헌]

- 김광병. 2016. 사회복지시설 종사자의 노동환경과 법적 지위. 『이화여자대학교 창립기념 공동학술대회 자료집』 .
- 김형용. 2017. “사회복지 노동과 임금: 가격결정의 문제들.” 한국사회복지행정학회 2017년 추계학술대회 자료집, 3-39.
- 김형용. 2017. “사회복지 노동과 임금: 가격결정의 문제들”. 『2017년 한국사회복지행정학회 추계학술대회 자료집 - 기초발표문』 . 한국사회복지행정학회.
- 보건복지부. 2017a. 2017 사회복지시설 관리안내.
- 보건복지부. 2017b. ‘17년 지방이양 사회복지시설 종사자 인건비 가이드라인.
- 이순성·서준희, 2013. 사회복지시설 종사자 처우 개선 및 인사관리 체계 마련 연구. 서울특별시·서울시복지재단.
- 장재구. 2017. “국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다”. 『2017년 한국사회복지행정학회 추계학술대회 자료집 - 토론문』 . 한국사회복지행정학회.
- 주은수·윤민화, 2017. “사회복지 노동자의 임금 결정 요인: 사회복지현장 내부의 임금 편차와 영향요인을 중심으로.” 한국사회복지행정학회 2017년 추계학술대회 자료집, 73-102.
- 최균. 2017. “사회복지 노동과 임금: 가격결정의 문제들 토론문.” 한국사회복지행정학회 2017년 추계학술대회 자료집, 57-61.
- Gibelman, M. 2000. “What’s all the fuss about? : executive salaries in the nonprofit sector.” Administration in Social Work, 24(4): 59-74.
- Irene, Y. H. NG. 2010. “What if social workers were paid more?” Administration in Social Work, 34: 351-360.
- Scannapieco, M. and Connell-Carrick, K. 2007. “Child welfare workplace: the state of the workforce and strategies to improve retention. Child Welfare, 86(6): 31-52.