

사회복지시설 비정규직 청년 노동자 노동 경험에 대한 질적연구: 사회복지시설 비정규직 확대 원인과 대안 탐색*

이혜정**

요약

본 연구는 사회복지시설 비정규직 노동자의 상당수를 차지하고 있는 청년 비정규직 노동자의 노동 경험에 주목하고자 한다. 사회복지시설 비정규직 청년 노동자에 대한 질적연구를 통해 첫째, 한국사회 사회복지서비스 공급을 책임지고 있는 사회복지시설에서 비정규직이 지속적으로 확대되는 원인을 탐색하고자 한다. 둘째, 사회복지시설 청년 비정규직 노동자의 노동조건과 노동 경험을 분석한다. 셋째, 이를 통해 사회복지시설 비정규직 노동에 대한 정책적 대안 및 사회복지서비스제도 시스템의 문제를 탐색하고 정책적 함의를 찾고자 한다. 사회복지시설 비정규직 청년 노동자 12명에 대한 심층면접 결과를 주제분석 방법으로 분석하고 정책적 논의를 전개하였다. 연구 결과를 바탕으로 사회복지시설 보조금 지급과 관련된 오래된 법·규정의 현실적 개정, 사회복지시설이 수행하는 각종 보조사업 안정적 예산 체계 확보, 보건복지부·여가부의 사회복지사업 안내(지침) 등에 대한 노동법 관점에서의 검토와 합리적 변화를 제안하였다. 또한 단기적으로 명절수당·복지포인트 지급으로 복리후생에 대한 차별 해소와 동종 사회복지시설 내 유사 비정규직 노동자 임금 및 노동조건 일원화 및 생활임금 적용확대, 지방자치단체별 사회복지시설 종사자 처우개선위원회에 비정규직 노동자의 참여 보장 등을 제안하였다.

주요어: 사회복지시설, 비정규직 청년 노동자, 사회복지시설 민간위탁, 바우처 방식

* 본 연구는 부산노동권익센터 “부산지역 사회복지시설 비정규직 노동실태와 개선방안” 일부 내용을 재구성하여 작성하였음.

** 부산노동권익센터 연구원(aha34@naver.com)

1. 서론

1997년 경제위기 이후 급격히 확대된 비정규직 노동자 비율은 2005년 이후 완만한 감소 추세를 보이다 코로나 이후 다시 상승하여 2021년 38.4%, 2022년 37.5%로 확인되고 있다(이기쁨·지상훈, 2022). 보건업·사회복지서비스업 노동자 중 비정규직 비율은 2022년 51.5%로 전산업 평균인 37.5%를 훨씬 상회하는 것으로 나타났다(이기쁨·지상훈, 2022). 보건업·사회복지서비스업은 2022년(8월) 기준 전체 비정규직 노동자 816만명의 17.0%, 138만명이 비정규직으로, 비정규직 노동자가 가장 많은 산업부문이다. 보건업·사회복지서비스업 종사자 과반 이상이 비정규직이라는 현실은 사회복지서비스의 질, 시민의 삶과 직결되는 중요한 문제이다. 사회복지서비스는 대표적인 대면·휴먼서비스로 노동 안정성과 그에 따른 관계 지속성이 서비스의 질에 직접적으로 영향을 미치기 때문이다.

그동안 비정규직 노동자에 대한 관심은 여성 노동자와 중고령 노동자에 집중되어 있었다. 여성 노동자 중 비정규직 비율은 2022년 기준 46.0%, 60세 이상 노동자 중 비정규직 비율은 동년 기준 71.3%로 상당히 높은 비율을 차지하고 있기 때문이다(이기쁨·지상훈, 2022). 하지만 청년 비정규직의 문제도 심각한 상황이다. 2003년 청년층(15~29세) 비정규직의 비율은 31.8%로 전 연령대 비정규직 비율보다 낮은 상황이었지만 2022년 청년 비정규직의 비율은 41.4%로 증가하여 전 연령 비정규직 비율 37.5%보다 높게 나타나고 있다(이기쁨·지상훈, 2022). 청년 실업율의 지속적인 증가 추세와 청년 비정규직의 증가는 저출산이라는 사회적 문제로 확장되고, 한 사회의 건강성, 지속가능성과 연결되기 때문에 그 원인과 대안에 대한 접근이 요구된다.

청년층(15~29세) 비정규직은 숙박음식업에 23.6%, 도소매에 16.4%, 교육업에 11.5%, 이어 보건사회복지업에 7.8%가 있어 보건복지업은 비정규직 비율이 높을 뿐만 아니라 청년 비정규직의 비율도 높은 것으로 볼 수 있다(김유빈, 2022). 사회복지분야에서 비정규직이 증가하고 있고, 여성·중고령자뿐만 아니라 신규 입직에 해당하는 청년층 비정규직 노동자의 비율이 높은 이유는 무엇인가? 사회복지업에서 여성·중고령자 비정규직의 증가는 직접 돌봄종사자의 증가로 상당 부분이 설명되고 있다. 그렇다면 사회복지업에 종사하는 청년 비정규직은 어떤 형태로 존재하고 있으며, 어떠한 경험을 하고 있는가? 이러한 현실이 사회복지시설 및 사회복지서비스에 미치는 영향은 무엇일까?

그동안 사회복지업 비정규직의 문제는 다소 협소하게 다루어져 왔다. 사회복지시설 비정규직 연구는 주로 조직문화와 직무만족을 중심으로 한 조직 문화 차원에 집중되었다. 유승주·김용섭(2013)는 사회복지기관 비정규직 직원의 갈등과 스트레스 요인을 법인의 정체성 강요와 기관의 후원, 사회복지사 위주의 조직구조와 문화적 차이, 관리자의 편향적 이해관계 및 수직적 의사결

정으로 보고하였다. 김준수·김신열은 비정규직 사회복지사의 조직몰입의 영향요인(2019, a), 개인-조직적합성이 직무만족에 미치는 영향(2019,b)을 분석하고 있다. 김동기·엄숙희·이길준(2019)는 비정규직 사회복지사가 자각하는 조직공정성, 집단효능성이 조직몰입에 미치는 영향을 분석하고 있다. 김준수·조한라(2020)은 비정규직 사회복지사의 일경험에 대한 현상학적 연구를 통해 비정규직 노동에 주목하였다. 특히 사회복지기관의 인사관리 문제, 비정규직 사회복지사의 노동권 보장, 관리자의 차별적인 인사·노무관리, 조직 문화 등의 문제가 지적되었다. 김준수·조한라(2020)가 사회복지시설의 비정규직 노동기본권 문제에 주목하고 있으나 비정규직 확대의 구조적 원인과 노동의 문제에 대한 심도 깊은 분석으로 보기에는 한계가 있다.

사회복지시설 비정규직 노동 연구가 활발하게 진행되지 못한 것은 첫째, 사회복지시설 비정규직 고용 구조의 복잡성에 기인한 것일 수도 있다(오민수·조해진, 2019). 사회(복지)서비스가 압축적이고 비약적으로 확대되면서 민간위탁방식(복지서비스 조치위탁 포함)과 바우처·수가 방식 등 사회복지서비스 제도시스템이 복잡하게 구조화되고 복지 환경에 조응하기 위한 국고 보조사업이 다양하게 확대되었다. 이에 따라 사회복지직 비정규직 고용 양상도 복잡하게 확대되었고 다양한 사회서비스 비정규직 노동자가 양산되었다. 노인일자리 사업 전담인력, 맞춤형 돌봄 및 응급지원 전담인력, 치료사, 교육 강사 등 다양한 영역에서 다양한 직종·직위로 비정규직 노동자(종사자)가 증가하고 노인요양보호사, 노인생활지원사, 아이돌보미, 장애인활동지원사, 돌봄교사와 같은 돌봄종사자도 폭발적으로 증가하였다. 이중 고용불안과 임금불안정성이 심각하고 성별·연령별 특성이 집중된 돌봄종사자(종사자 상당수가 비정규직 노동자)에 대한 연구가 집중되었다(송다영, 2014; 이운진, 2018; 이철선 외, 2020; 장지연, 2020; 이정은·류진아, 2022; 김선미·이수영·전여주, 2022).

둘째, 사회복지시설 비정규직은 민간 노동시장 영역의 비정규직 문제로 일반화하기 어려운 공공 정책이 노사관계 대부분에 영향을 미치기 때문이기도 하다. 사회복지서비스는 경제적 시장원리로 일반화하기 어려운 사회적 시장원리가 지배적이며 공공재 혹은 혼합재로 바라보기도 한다(김영종, 2006; Austin, 1988). 사회복지 재화와 서비스는 국가에 의해 법(사회보장기본법·사회복지법·사회복지시설법 등)과 정책을 통해 제공되며 이는 정치·경제적 패러다임, 권력구조의 결과물이다(Esping-Andersen, 1989). 사회복지 재화와 서비스는 대부분 공공의 재정과 계획으로 구성되고 따라서 사회복지서비스 노동시장, 노동조건, 노사관계는 정부와 지방자치단체의 법과 정책, 지침 등에 의해 구조화된다.

본 연구는 사회복지시설 비정규직 노동자의 상당수를 차지하고 있으며 신규 입직에 해당하고 사회복지직이 상당수인 청년 비정규직 노동자의 입직 과정과 노동 경험에 주목하고자 한다. 이를 통해 첫째, 사회복지서비스 공급을 책임지고 있는 사회복지시설에서 신규 고용이 청년 비

정규직으로 확대되는 원인을 탐색하고자 한다. 둘째, 청년 비정규직 노동 경험을 통해 사회복지시설 비정규직 확대에 따라 발생하는 문제를 탐색하고자 한다. 셋째, 사회복지시설 비정규직 노동자에 대한 정책적 대안 및 사회복지서비스 시스템 변화에 대한 논의를 확대하고자 한다. 이를 통해 사회복지시설 청년 비정규직 노동자에 대한 정책적 관심과 사회복지서비스 확대 과정에서 요청되는 서비스 질 확보를 위한 노동 측면에서 논의를 확장할 수 있을 것이다.

2. 이론적 배경

1) 사회복지서비스와 비정규직

비정규직은 고용계약 기간, 소정근로시간, 근로 제공방식 및 장소 등에서 정규직과 달리 그 사회의 전형적인 특성을 벗어난 노동자를 의미하며, 정규직에 비해 상대적으로 고용이 불안정하고, 임금과 복지 등 각종 근로조건이 열악한 노동을 가리키는 개념으로 사용되고 있다. 연구자들의 관점에 따라 비정규(non-standard), 비전형(atypical), 비정형(amorphous), 불안정노동(precarious worker) 등으로 사용되고 있다(Polivka, 1996; Giesecke, 2009; Buelens & Pearson, 2012; Lang, Schömann, & Clauwaert, 2013; 최경수, 2001; 정이환, 2003).

비정규직에 대한 개념은 국제적으로도 통일된 정의는 분명하지 않으나 일차적으로 고용 형태, 고용계약에 의해 구분된다. 고용 형태에 의한 구분은 고용 안전성과 관련되어 있다. 정규직은 고용관계가 그 사회의 통상적인 계약에 부합하는 노동자이다. 따라서 근로시간은 전일제(full-time), 근로기간은 기간을 정하지 않은 근로계약으로 정당한 이유가 없는 한 해고할 수 없다. 또한 일반적으로 고용과 사용이 분리되지 않고 해당 기업에 직접 고용되어 고용이 안정된 노동자를 말한다. 반면 비정규직은 정규직에 비해 노동시간이 통상적 노동시간보다 짧거나 고용 계약기간이 정해져 있고, 고용과 사용이 분리되어 고용이 불안정한 노동자를 의미한다. 따라서 기간제근로자(fixed-term labor), 시간제 근로자(part-time labor), 임시직 노동자(temporary labor), 간접고용(agency workers), 인턴(apprenticeships and traineeships) 등을 포괄한다.

이러한 고용형태는 임금과 근로조건 등의 불평등으로 귀결된다. 정규직은 보편적으로 적용되는 노동법과 노동보호 제도, 사회보장제도 등 각종 복지 혜택을 제공받는다. 정규직 노동자는 복지국가 사회권 보호의 1차적 대상이기 때문이다. 하지만 비정규직 노동자는 노동법과 제도의 보호와 각종 사회복지로부터 배제되어, 상대적으로 임금과 근로조건뿐만 아니라 사회보호 수준이 낮다(Giesecke, 2009; 문영만, 2013).

일반적으로 노동시장에서 비정규직 노동자 출현과 확대는 주로 이중노동시장이론에 의해 설명된다. Atkinson(1984)은 기업을 둘러싼 시장환경의 변동성이 높아짐에 따라 기업은 유연성을 추구하게 되었으며 핵심 인력을 제외하고 비정규직화, 외주화하여 경직성을 낮추는 것이 중요하다고 강조하였다. 노동시장은 임금, 고용안정, 배치, 승진, 훈련 기회 등에서 균질적이고 연속적인 시장이 아니라 중심(core)과 주변(periphery)으로 분절(segmentation)된 이중구조적 특성을 가지며 주변부 노동시장에서 중심부 노동시장으로 진입은 어렵게 된다. 내부자-외부자 이론(insider-outsider theory)에 따르면, 내부자들은 고용주들로부터 고용안정과 훈련 기회를 보장받고 기업 특수적 숙련(firm-specific skill)을 축적하는 반면, 외부자들은 고용불안정과 훈련 기회 제약으로 일반적 숙련(general skill)만을 갖게 되고 내부자로 진입할 기회를 얻지 못한다(Reuda & Pontusson, 2000).

이중노동시장이 주변부에서 중심부 노동시장으로 노동 이동성을 제약하여 차별을 영속화하는 함정(trap)인가, 아니면 주변부 노동시장 경험을 쌓아 중심부 노동시장으로 진입할 기회를 찾는 디딤돌(steping stone)인가에 관한 상반된 실증 연구들이 다수 존재한다. 하지만 우리나라의 경우 비정규직 고용이 노동 이동성을 제약하는 함정으로 작동하는 것으로 나타나고 있다. 정원오·김연아(2015)는 비정규직 노동자들이 정규직으로의 긍정적 전환보다는 실업과 미취업 등 불안정한 직업이동을 반복한 가능성이 높은 것으로 보고한다. 비정규직 근무기간은 비정규직 탈출에 부정적으로 비정규직 근무 기간이 길어질수록 정규직으로 전환하는 확률이 낮아졌다. 비정규직 경험이 숙련을 향상시켜 정규직으로 이동하는 가교가 된다는 일부의 주장보다는 비정규직 경험 자체가 함정으로 작용한다는 결과이다. 정동일·권순원(2016)의 연구에서도 정규직 노동시장과 비정규직 노동시장 간에는 뚜렷한 단절이 존재하고, 비정규직은 함정으로 작동하고 비정규직 노동시장 내에도 일정한 분절이 존재하여 광범위하게 존재하는 비핵심 업무의 비정규직인 장기적인 상흔 효과를 발생시키는 것으로 나타났다.

일반적인 노동시장 이론이 사회복지 노동시장에도 일반화될 수 있을까? 사회복지 노동시장은 일반적인 노동시장과 다른 특수성이 작용하는데, 이는 사회복지 재화가 시장원리로 결정될 수 없는 특수성을 갖기 때문이다. 마샬(Marshall, 2013)은 복지국가의 기본원리로 개인이 갖는 시장가치에 의해 사회권(복지 권리)이 결정되지 않아야 한다고 강조했다. 사회복지의 가장 중요한 기능은 재화와 서비스를 시장 외부에 위치시킴으로써 시장을 대체하고 또한 시장의 작동을 통제·수정하는 것이다. 본질적으로 사회복지 수요와 공급, 사회복지 노동시장은 일반적인 시장경제 혹은 노동시장의 매카니즘과 동일하지 않다. 일반적인 노동시장은 수요와 공급에 따라 가격이 결정된다고 가정하지만 사회복지 노동시장은 서비스 수요자와 공급자의 가격 협상이 실제적으로 제한되는 상황이 형성된다(김영중, 2006). 사회복지 영역의 재원과 제도의 실질

적 결정자는 국가이고, 국가에 의해 사회복지 노동시장의 규모 및 노동력이 조정되기 때문이다. 사회복지 재화와 서비스는 공공의 재정과 계획으로 구성되고 유지되고 있다. 따라서 사회복지 재화는 시장원리로 작동하지 않으며 공공재로서의 성격을 갖는다.

이는 에스핑안데르센(Esping-Andersen, 1989)의 '탈상품화' 개념으로 발전하였다. 길버트와 테렐(Gilbert, & Terrell, 1998)은 경제적 시장과 사회적 시장을 구분하고 사회복지의 역할을 경제적 시장의 한계를 보완하는 것으로 보고 있다. 경제적 시장(economic market)에서는 개인의 창의성, 능력, 생산성, 이윤추구 동기 등으로 할당이 이루어진다. 사회적 시장(social market)에서는 재화와 서비스를 재정적인 결핍, 의존성, 이타적 동기, 사회적 책임, 자선적 동기, 공동체의 안정에 대한 바람 등에 의해 할당된다. 사회적 시장에는 공공부문과 더불어 민간부문(가족, 친구와 같은 비공식 부문과 비영리기관 및 민간 영리부문)이 포함됨으로써 영리기관 활동은 경제적 시장과 중첩되고 이로 인한 시장 간 경계가 모호해지기도 한다.

사회적 시장에서 민간부문 확대-시장화, 민영화는 사회복지 영역에서 사회 시장과 경제 시장 사이의 경계를 모호하게 만들었다. 이러한 모호성은 1990년대 복지국가의 위기와 신자유주의 확산과 세계화로 강화되었고, 복지혼합·복지혼합경제(mixed of welfare·mixed economy of Welfare)로 나타났다. 사회복지 재화와 서비스는 공공부문의 재정과 계획 등으로 유지되지만, 서비스 공급 및 전달체계 영역에 시장원리가 확대되어 온 것이다. 사회적 시장이라는 특수성에 더해 시장화-민영화로 인한 복합적이고 모호한 성격이 사회복지 노동시장의 특수성을 구성하고 있다.

특히 한국사회는 서구 복지국가와 다른 복지국가의 발달궤적을 가지고 있다. 사회복지의 형성이 민간 비영리 부문으로 시작되었으며 복지국가 발전이 압축적으로 이루어지면서 사회적 시장의 고유성이 형성되기 전에 시장 요소가 혼입되어 복지혼합이 빠르게 전개되었다. 사회복지 영역에서의 비정규직을 일반적인 이중노동시장 이론으로 볼 수 있을 것인가? 이를 살펴보기 위해 우리 사회 사회복지 전달체계의 변화와 비정규직의 확대 과정에 대한 구체적인 접근이 필요하다.

2) 한국사회 사회복지서비스 전달시스템과 비정규직 확대

사회보장제도는 공적부조와 사회보험, 사회(복지)서비스로 구성되어 있다(사회보장기본법 제3조). 공적부조와 공공부문은 전반적으로 공공부문이 담당하고 있다. 하지만 사회복지서비스 영역은 정부가 재정지원을 중심으로 규제와 관리를 책임지는 공급자 역할을 하고 직접적인 생산자는 민간부문의 비영리·영리부문과 공공부문(사회서비스원 등)이 혼재되어 있다. 하지만

전체적인 사회복지서비스 공급 총량을 전반적으로 결정하고 사회복지 노동시장의 노동력 구조를 결정하는 것은 정부로 볼 수 있다. 따라서 독자적인 시장원리보다는 정책을 결정하는 정치경제적 패러다임과 권력구조, 이해관계가 사회복지 재화·서비스의 공급과 수요(수혜)를 결정하게 된다(김영중, 2006, Esping-Andersen, 1989). 복지국가레짐은 사회정책을 결정하는 정치·경제적 패러다임, 권력구조의 결과적 구조물이다. 이러한 결정구조에 의해 사회복지제도 시스템과 전달체계가 결정된다. 사회복지 노동시장은 사회복지제도 시스템과 전달체계에 의해 구조화되는 것으로 볼 수 있다(김영중, 2017).

우리 사회 사회복지서비스 시스템·전달체계는 민간 주도의 복지혼합으로 볼 수 있다. 우리나라는 복지국가의 전통적 발전궤적과 다른 사회복지 발전의 특수한 경로를 밟아왔다. 한국전쟁의 폐허에서 시작된 사회복지서비스는 민간부문을 중심으로 출발하였다. 1950년대 외국 원조와 결합된 사회복지법인이 자선적 사회복지(서비스)를 담당하였다(박세경, 2021). 이러한 특성은 법인 사회복지, 혹은 민간부문에의 의존한 경로로 발전하게 되는 출발점이 된다. 사회복지 서비스에 공공부문 개입이 시작된 것은 1980년대로 볼 수 있다. 이 시기 정부와 지방자치단체 주도의 사회복지시설이 확대되기 시작하였다. 하지만 민간주도의 제도 경로의존성이 지배하면서 공공부문의 역할은 설립과 재정 책임을 중심으로 하고 실제적인 서비스 제공은 민간위탁·서비스조치위탁, 바우처(수가) 방식으로 민간에 맡겨지게 된다(김영중, 2017). 위·수탁방식은 서비스 위탁과 시설위탁으로 나누어지는데, 서비스(프로그램, 보조사업)위탁은¹⁾ 공공과 민간부문이 서비스 사안별 위·수탁 관계를 형성하는 것이다. 시설 위탁은 지자체 등 공공부문이 설치한 사회복지시설의 사무를 통째로 민간부문에 일정 기간 계약을 통해 위탁하는 것으로 여기서 시설이라 함은 공간과 공간을 통해 형성되는 서비스의 내용을 모두 포괄하는 것으로 볼 수 있다. 1980년대 이후 공공이 설치한 이용시설을 중심으로 민간위탁(시설·사무 위탁) 방식은 사회복지서비스 전반의 제도적 시스템으로 확대되었다.

민간위탁 방식이 급속하게 확대되면서 위탁자인 ‘관료조직’의 행정원리가 지배력을 행사함으로써 ‘전문가 조직’의 운영원리가 억압되는 결과를 초래하여 휴먼서비스인 사회복지서비스의 탄력성, 개별화 등은 구현되기 어려운 상황으로 귀결되었다. 이러한 구조는 노사관계라는 측면에서 사회복지시설 종사자의 정확한 사용자를 특정하기 어려운 문제에 봉착하게 된다. 민간위탁 노동자의 실제적 사용자는 누구인가? 사회복지시설과 사회복지서비스에 실제적인 지배력을 행사하는 중앙정부 및 지방자치단체인가 아니면 업무를 구체화하고 사업을 실제적인

1) 오민수·조혜진(2019)의 경우 사회복지서비스 공급을 ①정부직접공급방식(Contracting-out) ②민간위탁공급 ③민간보조방식(Grants)으로 나눔. 민간보조방식은 사회복지법인이나 개인이 시설을 설치한 후 정부의 인건비와 운영비를 지원받는 방식으로 생활시설과 이용시설 중 지역아동센터, 여성상담소 등이 해당한다고 보고 있어, 김영중(2017)의 서비스조치(프로그램)위탁과 유사한 것으로 볼 수 있음.

지휘하는 수탁기관, 수탁기관의 관리자인가라는 문제를 낳게 된다.

2000년대 중반 이후 사회서비스의 급격한 확대는 국고보조사업의 확대와 바우처(이용권)방식 확대를 가져왔다. 사무(프로그램·사업)위탁 방식의 국고보조사업은 노인일자리 사업, 노인 돌봄사업 등 노인 복지 영역과 장애 지원, 아동서비스 지원 등에서 확대되었다. 국고보조사업은 사업비를 중심으로 구성되고 인건비는 비정규직 인력을 중심으로 최소화되는 구조를 가지고 있으며 이 사업을 수행하는 인력은 '전담인력'이라는 독특한 지위를 부여받게 된다. 국고보조사업은 매년 예산과 사업량이 결정되고 그에 따라 '전담인력'은 계약제(기간제)이며 정원의 인력이라는 특수한 상황에 놓이게 된다. 이들 '전담인력'은 상당수가 사회복지사 자격증을 가지고 있으며 포괄적으로 사회복지직으로 볼 수 있다. 또한 바우처(수가) 방식은 노인장기요양과 장애인 자립지원, 영유아보육, 아이돌봄, 기타 사회투자사업 등 사회서비스 전반에서 채택되었다. 바우처(수가) 방식은 민간 생산자에게 서비스가 위탁되는 것은 동일하나 '민영화'(privatization)의 일종으로 볼 수 있다. 정부나 지방자치단체는 저소득 중심의 선별적 사회서비스에서 보편적 사회서비스를 확대하는 과정에서 발생하는 막대한 비용 때문에 바우처 방식에 대한 선호가 커지게 되었다. 또한 이용자의 선택 권한 강화와 사회서비스의 개별적 욕구 충족이라는 면에서도 바우처 방식은 정당성이 확대되었다. 국고보조사업과 바우처 방식은 혼합된 방식으로 전개되기도 한다. 예를 들어 노인 재가서비스는 국고보조사업으로 바우처 방식으로 운영되고 있으며 사회복지시설 및 개인이 서비스를 제공할 수 있다.

또한 다양한 공공부문·민간부문의 보조사업이 확대되었다. 지방자치단체(광역, 기초)가 독자적인 재정으로 보조사업을 실시하기도 하고 민간부문(사회복지공동모금회, 각종 재단 등)에서 실시하는 경우도 있다. 이러한 보조사업을 집행하기 위해 '전담인력'이라는 이름의 비정규직 노동자가 고용되고 있다.

이러한 사회복지전달체계의 변화에 따라 사회복지 노동시장은 복잡하게 분화하였다. 우선 공적부조와 사회보험을 담당하는 공공부문과 사회복지서비스를 제공하는 민간부문으로 나눌 수 있다. 민간부문에서도 비영리기관과 주로 사회서비스를 제공할 수 있는 영리기관이 있다. 민간부문 비영리기관은 완전히 일치하는 것은 아니지만 대부분 사회복지사업법에서 정한 사회복지시설로 고용 형태는 정규직(민간위탁 구조에 따른 원천적 고용불안정성은 있음)과 비정규직으로 나누어진다. 사회복지시설 비정규직은 사회복지직과 돌봄서비스·사회서비스(사회복지시설에서도 바우처 방식의 사회서비스를 제공함)를 제공하는 직접 서비스 종사자와 시설관리·기능직 등의 형태로 존재한다. 따라서 공공부문(주로 공무원)을 1차 노동시장, 민간부문을 2차 노동시장으로 보는 연구도 있다(박순우·이규선, 2015). 한편 공공부문과 민간부문의 분화를 통해 각각 정규직을 중심으로 하는 1차 시장과 비정규직 및 직접 서비스 인력을 중심으로 하는 2

차 시장을 구분하는 연구도 있다(송다영, 2014). 본 연구에서는 주로 민간부문 사회복지시설 사회복지직 청년 비정규직 노동자를 중심으로 노동 경험을 분석하고자 한다.

3) 사회복지시설 비정규직에 관한 선행연구

사회복지시설 비정규직에 대한 연구는 부족한 수준이다. 그 이유는 첫째, 열악한 사회복지시설 정규직의 노동조건, 인권상황에 대한 사회적 관심이 확산되기 시작한 것도 오래되지 않았기 때문이다. 2010년 ‘사회복지사 등 처우에 관한 법률’이 제정되면서 사회복지시설 종사자에 대한 실태조사가 이루어지기 시작하였고, 종사자 처우개선은 정규직을 중심으로 시작될 수밖에 없었다. 둘째, 사회(복지)서비스의 비약적인 확대와 그에 따른 시장화·민영화로 사회(복지)서비스의 전달이 복잡하고 다양해졌기 때문으로 볼 수 있다(송다영, 2014). 사회복지 서비스 전달의 복잡성과 혼합은 사회복지시설 비정규직 양상을 복잡하게 구조화하고 있다. 같은 사회복지시설 비정규직 노동자지만 비정규직 사회복지사와 아이돌보미, 요양보호사, 노인생활지원사와 같은 직접 서비스를 제공하는 비정규직의 고용형태와 노동조건은 상당히 상이하기 때문이다. 따라서 사회복지시설 비정규직에 대한 연구는 주로 가장 열악한 노동조건에 있는 돌봄 종사자 연구에 집중되어 여성·중고령 노동자에 집중된 경향이 있다. 따라서 사회복지시설 사회복지직 비정규직 노동자에 대한 연구, 청년 비정규직 노동자에 대한 연구는 부족한 실정이다.

사회복지직 비정규직 노동자를 대상으로 하는 양적 연구는 주로 조직 몰입, 직무 만족, 직업 존중감 등의 문제에 주목하고 있다(유승주·김용섭, 2013; 남석인·이희정, 2017; 김동기·엄숙희·이길준, 2019; 김준수, 2019a; 김준수, 김신열, 2019b). 유승주·김용섭(2013)은 사회복지기관 비정규직 직원과 사회복지기관 및 법인, 정규직 직원 및 관리자와의 갈등을 다루고 있다. 비정규직 직원들은 입사 후 사회복지기관 근무와 사회복지 프로그램 참여 활동을 경험하면서 관심이 깊어지고 법인의 정체성 강요와 기관의 주입식 후원개발 참여 의무화, 사회복지사 위주의 조직구조와 사회복지사들과의 문화적 사고의 차이, 관리자의 편향적 이해관계 및 수직적 의사결정 등이 갈등과 스트레스 요인으로 나타났다. 비정규직 사회복지사의 직무·조직 몰입에 직무환경(고용안정성, 조직의사소통, 직무적합성)과 네트워크 참여, 지지적 네트워크 구축, 정보교류 및 활동 참여 등과 같은 사회자본(김준수, 김신열, 2019b), 일의 의미, 직업존중감, 집단 효능감 등의 심리적 요인, 직무성과, 정규직 전환 가능성, 조직공정성(김동기·엄숙희·이길준, 2019)이 영향을 미치는 것으로 나타났다. 의료사회복지사에 한정된 남석인·이희정(2017)의 연구에서는 비정규직은 정규직에 비하여 직무불안정에 대한 스트레스가 높고 우울에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 김준수·조한라(2020) 비정규직 사회복지사의 일 경험 분석을

통해 비정규직 사회복지사들이 갖는 업무에서의 책임성 배제와 같은 차별, 인정받지 못하는 차별, 사회복지시설에서 정규직 전환과 관련한 부정의 문제들에 주목하고 있다.

한편 사회복지 노동시장에서 고용의 특수성 구조에 주목한 연구가 있다. 신동윤(2015)는 사회복지발전 과정에서 상당 부분을 차지하고 있는 민간위탁 계약이 사회복지사의 고용형태를 규제하고 있는 상황을 분석하고 비정규직 사회복지사의 형성 구조를 밝히고 있다. 민간위탁이라는 구조에 감추어진 정부와 지방자치단체의 사회복지사 고용에서의 책임성을 제기하고 있다. 하지만 사회복지시설 종사자 전체의 고용불안 문제를 다루고 있어 비정규직 연구로는 한계가 있다.

선행연구 중 신규 입직의 대다수를 차지하는 청년 비정규직 노동자의 경험에 주목한 연구는 없는 실정이다. 본 연구는 사회복지시설에 청년들이 비정규직 노동자로 입직하는 과정과 노동의 경험, 이후의 전망에 주목하면서 사회복지시설 비정규직 양산의 원인과 비정규직 노동조건과 그로 인한 문제에 주목하고자 한다. 이를 통해 사회복지시설 비정규직 청년 노동자의 고용과 노동조건 개선을 위한 정책적 논의를 확대하고 사회복지서비스 시스템의 변화를 위한 논의를 확대하고자 한다.

3. 연구 방법

1) 자료수집

면접 참여자는 의도적 표집 방식으로 모집하였다. ‘2020년 사회복지시설 종사자의 보수수준 및 근로여건 실태조사’(김유경·조성호·박경수·윤덕찬·김유휘·정희선, 2020)에 의하면 사회복지시설 중 정규직 비율이 낮은 곳은 다함께돌봄센터(43.3%), 노인복지이용시설(62.2%), 지역자활센터(69.0%), 건강가정다문화가족센터(69.7%), 아동복지이용시설(86.8%), 사회복지관·결핵·한센시설(80.8%), 청소년복지생활시설(81.0%) 순으로 나타났다. 따라서 비정규직이 많은 이들 시설에서 의도적인 표집을 진행하였다. 사회복지사협회를 통해 연구참여자를 시설별로 모집의뢰 하였고 참여에 동의한 비정규직 청년 노동자를 소개받았다. 청년의 범위는 다양한 기준이 있으나 일반적으로 사회정책의 대상이 되는 만 19~34세로 한정하였다. 비정규직 노동자를 대상으로 하였으나 비정규직을 거쳐 무기계약직이 된 경우도 포함하였다. 비정규직에서 무기계약직으로 전환되는 과정을 좀 더 잘 살펴볼 수 있기 때문이다.

면접조사는 면접 전 사전 설명과 동의를 얻고 면접조사 전 다시 연구목적과 내용에 대한 설

명을 충분히 하고 참여자들의 서면동의를 받은 후 실시되었다. 녹취 및 개인정보 관리와 관련한 부분에 대해 참여자들의 충분한 설명과 동의가 이루어졌다. 면접 장소는 대부분 관련 시설의 회의실 혹은 상담실에서 이루어져 안정적이고 편안한 분위기 속에서 진행되었다. 면접 시간은 2시간을 기본으로 진행되었으며 필요한 경우 유선으로 보충적인 확인을 하였다. 연구 참여자들의 기초 정보는 [표 1]과 같다. 연구참여자 중 언어치료사와 장애인 보조기기 사업담당자를 제외하고 모두 사회복지사 자격증을 가지고 있었다.

[표 1] 연구 참여자

표기	성별	연령	소속	직위	고용형태
A.시니어클럽 사회복지사	여	20대	시니어클럽	사회복지사	기간제
B.다함께돌봄센터 돌봄교사	여	30대	다함께돌봄센터	돌봄교사	단시간
C.독거노인종합지원센터 맞춤돌봄사업 부장	여	30대	노인생활지원센터	사회복지사	기간제
D.노인복지관 맞춤돌봄 담당자	남	20대	노인복지관	맞춤돌봄전담인력	기간제
E.지역아동센터 야간교사	여	30대	지역아동센터	야간돌봄교사	기간제(민간보조)
F.아동보호시설 사회복지사	여	30대	아동복지시설	사회복지사	기간제
G.지역자활센터 자산형성담당자	여	20대	지역자활센터	자산형성담당	기간제
H.지역자활센터 청년도전사업담당자	남	20대	지역자활센터	청년도전사업담당	기간제
I.지역자활센터 사례관리담당자	여	30대	지역자활센터	사례관리담당	기간제
J.장애인복지관 언어치료사	여	30대	장애인복지관	언어치료사	프리랜서(무기계약)
K.장애인복지관 보조기기담당자	남	20대	장애인복지관	보조기기사업담당자	무기계약직
L.사회복지관 보조사업담당자	여	30대	사회복지관	보조사업담당자	기간제(지자체보조)

면접조사는 심층 면접으로 이루어졌다. 심층 면접조사는 수집된 자료에 대한 신뢰도가 높으며 참여자의 반응에 따라 심도 깊은 질문으로 확장할 수 있다는 장점이 있다. 면접 내용은 반구조적 질문 방식으로 구성하였다. 기본적인 영역별 핵심 주제를 중심으로 질문 내용을 구성하고, 추가 질문을 통해 내용을 심화하였다. 면접의 주요 주제와 내용(질문)은 참여자들에게 사전에 전달하였다. 면접 내용은 [표 2]와 같다.

[표 2] 면접조사 내용

영역	주요 질문
기초 질문	- 종사시설, 연령, 사회복지 경력 등
사회복지시설 비정규직 입직 경로와 주된 역할	- 사회복지시설 취업 배경과 과정(입직 과정) - 기본적인 업무와 하는 일 전반 ** 무기계약직 전환 경로와 전환 과정
비정규직 노동자 처우에서의 차이와 차별	- 비정규직과의 차이 임금 및 보수, 복리후생, 건강·안전·인권, 조직 문화, 직업 경력과 전망 - 핵심적으로 느껴지는 차별

비정규직 처우개선에 대한 정책 요구	- 단기적 시급한 처우 개선 요구 - 사회복지시설 비정규직 처우 개선을 위한 요구
------------------------	--

3) 분석 방법

수집된 자료를 토대로 참여자들의 경험과 진술을 주제분석 방법(thematic analysis)으로 분석하였다. 주제분석 방법은 데이터에서 테마를 식별 분석하는 방법으로 중요 문구에 주목하여 그룹을 만들고 그룹에 따라 테마를 도출하는 과정으로 이루어진다(Braun and Clarke, 2006). 질문 영역을 중심으로 주요 진술 내용을 확인하고 진술 내용을 동일한 그룹으로 유목화하여 유의미한 대주제로 도출하였다. 면접 자료를 반복적으로 읽고 이후 특징적인 키워드를 찾고 진술을 키워드를 중심으로 유목화하여 하위 주제로 도출하였다. 비슷한 속성의 하위 주제를 모아 주제문을 정리하고 가장 적절한 예시문을 선정하였다. 연구의 신뢰성을 확보하기 위해 전문가 자문과 검토를 받았다.

4. 연구 결과

주제분석 결과는 [표 3]과 같다. 대주제는 ① 사회복지시설 청년노동자 입직 코스, 비정규직 ② 청년-비정규직 프레임에 갖히는 현실 ③ 신규 비정규직 확대 구조 ④ 사회복지시설 청년 비정규직 노동자의 전망 등으로 도출되었다. 각 대주제에 따른 소주제는 18개가 도출되었다.

[표 3] 면접조사 결과 주제문

대주제	소주제
사회복지시설 청년노동자 입직 코스, 비정규직	중고 신입을 원하는 현실
	경력을 위해 6개월짜리, 8개월짜리 일자리에 취업
	나는 비정규직인가?
청년-비정규직 프레임에 갖히는 현실	낮지 않은 업무 강도, 추가되는 업무
	임금은 최저임금으로 수렴
	수당은 전혀 없어...
	지켜지지 않는 근로기준법, 상습적 무료 노동
	연월차·병가는 눈치, 육아휴직은 글썸
	말하기 어려운 정규직과 비정규직의 경계
	동일한 행정부처, 동일기간, 유사업무지만 처우 수준은 다 달라
	스스로 만드는 '청년 비정규직 프레임'
사회복지시설 청년 비정규직, 사회적 독립 쉽지 않아	

신규 비정규직 확대 구조	민간위탁, 불안정한 고용 늘려
	넓은 법규정에 따른 부족한 정원과 부족한 인건비
	복지서비스 욕구에 대응하기 위한 보조사업과 바우처 확대
사회복지시설 비정규직 청년 노동자의 전망	계약 연장·갱신, 심리적 부담
	비정규직 보호하는 기간제 보호법은 고무줄, 해당 부처 자의적 법해석
	청년 비정규직 노동자 확대, 사회복지시설 조직 문화에 부정적
	비정규직, 정규직을 넘어 공동 대응 필요

1) 사회복지시설 비정규직 청년 노동자 입직코스, 비정규직

(1) 중고 신입을 원하는 현실

청년들은 비정규직 취업을 입직을 필수코스로 강조하는 학과 분위기를 경험한 것으로 나타났다. 그럼에도 졸업 전후 정규직을 중심으로 입직을 시도했지만 경력 무관이라는 채용공고에도 불구하고 사회복지시설 대부분은 업무 능력이 확인된 ‘중고 신입’을 요구한다고 인식하고 있었다. 보건복지부는 매년 ‘사회복지시설 종사자 임금가이드라인’을 발표하는데 사회복지직 신규입사자가 받는 1호봉은 대부분 최저임금보다 약간 높은 수준으로 결정된다. 사실상 임금만을 고려하면 전문직에 해당하는 일자리로 보기 어려운 상황이다. 그럼에도 불구하고 경력 없이 청년들은 정규직 일자리에서는 서류 통과도 어려운 현실에 직면하고 있었다. 따라서 빠르게 취업을 원할 경우 비정규직 일자리에서 경력 형성을 당연한 것으로 받아들이고 있었다.

(G.지역자활센터 자산형성담당자) 사회복지학과를 나왔는데 계속 교수님들이 정규직 어렵다고 하도 그러셔서... 현실적으로 졸업하고 나서 경력 무관 이런 데 다 했었는데(입사 지원) 실제적으로 비정규직인 경우에는 최종까지 간 케이스가 많았는데 정규직인 경우에는 두 번 정도 탈락하고, 면접자들이 그냥 대놓고 ‘중고 신입’을 원하는 분위기... 결국 8개월짜리 사업전담 비정규직으로 입사한 거죠. 제가 여기서 벌써 비정규직으로 3번째 계약을 했어요.

(A.시니어클럽 사회복지사) 저는 4월부터 12월까지 8개월 기간제로 일하고 있습니다. 저희 기관 인건비에서 남는 인건비만큼 매년 이런 식으로 채용하고 있다고 들었습니다. 정규직으로 전환 가능성도 보면서 우선 입사한 거죠.

(F.아동보호시설 사회복지사) 저는 졸업 이후에 2년의 공백이 있었어요. 다시 취업을 하려니까 위축이 됐었고, 이제 신규 사회복지사 모집도 애초에 정규직 자리는 다 대부분 1년 이상, 아니 2년 이상 경력을 보는 것 같고, 그래서 일단은 정규직, 비정규직 안 가리게 됐던 것 같아요. 지금까지 기간제만 4번째인 셈이죠. 첫 직장은 5월에 입사해서 12월에 만료가 되는 상황이었고, 다행히 재계약 얘기가 나와서 1년 단위로 계약을 했고, 두 번째 직장에서도 다시 육아대체직으로 들어갔다가, 정규직 자리가 나서 지원은 했는데 안됐어요. 그래도 여기는 2년이 지나면 정규직이 될 수 있다고

하니까..

(K.장애인복지관 보조기기담당자) 저희 학과가 갈 수 있는 곳이 정말 몇 곳 없어요. 그래서 여기 00지역에 비정규직이라도, 자리 났을 때 무조건 지원했고, 다행이라고 생각했어요. 거기다 좋은 게 2년 있다가 무기계약직이 가능하다고 하니 보자마자 비정규직 그런 거 가리지 않고 무조건 썼고, 지역을 옮겨서라도 취업을 하게 된 거죠.

신규 입직에서 비정규직 사이클을 경험하면서 비정규직 선택을 비자발적 선택이라기보다 자발적 선택으로 내면화하는 경우도 있었다. 그 이유로 사회복지일자리 정규직·비정규직 모두 전반적으로 일자리의 수준도 낮고 대기업과 같은 높은 관문을 요구하는 것이 아니라는 점이 고려된다. 어차피 정규직이든 비정규직이든 임금 수준이 비슷하니 우선 취직을 하겠다는 결정을 하게 되는 것이다. 자발적이라고도 비자발적이라고도 할 수 없는 모호한 상황이지만 결국 정규직 일자리로 취업이 어려운 조건이 비정규직 일자리라도 선택할 수밖에 없는 '비자발적인 자발성'을 강제하는 것으로 볼 수 있다.

(L.사회복지관 보조사업담당자) 일단 졸업하고 시간을 개인적으로 보내다가 연말이 되니까 공고가 잘 안 올라오더라구요. 공동모금회 사업이어서 사회복지 1호봉보다는 월급도 더 높고, 1년짜리였는데 사실 사회복지시설이 대기업처럼 힘들게 들어가는 것도 아니니까, 정규직, 비정규직 그렇게 연연하지 않았던 거 같아요.

(H.지역자활센터 청년도전사업담당자) 정규직, 비정규직 그런 거 가리지 않았던 것 같아요. 졸업하자마자 그냥 일자리 있다고 해서 무조건 입사했어요.

(2) 경력을 위해 6개월 짜리, 8개월짜리 일자리에 취업

청년들은 6개월, 8개월 등 1년 미만의 짧은 임시직 일자리(기간제)도 마다하지 않고 취업을 하고 있었다. 사회복지시설 경상보조금 인건비에서 남는 여분만큼 인력 충원을 하기 때문에 단기 기간제 일자리가 생기고 있다. 또한 보건복지부에 집중된 보조사업, 추가경정예산 증액, 긴급한 신규 사업, 민간프로젝트 사업 등으로 단기 일자리가 생기고 있다.

(A.시니어클럽 사회복지사) 그러니까 저희 기관의 경우 경상보조금 범위 내에서 인건비가 남는 만큼, 4개월이든 8개월이든, 남는 만큼 매년 인력을 충원해서 보충하는 거라고 보시면 되는 거죠.

(E.지역아동센터 야간교사) 한시적 돌봄으로 시작했어요. 그게 6개월 정도 사업인데....당장에 일손이 급하니까 뽑는 거죠. 다행히 다음 사업으로 연결돼서 계속 다니고 있는 거죠.

(B.다함께돌봄센터 돌봄교사) 한시적으로 내려오는 사업도 많아요. 저도 돌봄교사 전에 한시적 긴급 돌봄으로 일을 시작했어요. 6개월 정도 일을 한 거죠.

(F.아동보호시설 사회복지사) 첫 직장이 5월부터 12월까지 7개월 계약으로 들어갔어요. 그리고 다시 1년 계약을 했구요.

이와 같은 일자리들은 사업을 배우기에도, 경력을 형성하기에도 쉽지 않은 1년 미만 일자리들로 정부가 이러한 단기 임시직 일자리를 만들고 있다는 점에서 정부가 고용 불안정성이 높은 일자리를 양산하고 있다는 비판을 면하기 어렵다.

(3) 나는 비정규직인가?

연구참여자 일부는 면접 참여 전까지 종사상 지위나, 고용 형태에 대하여 정확히 알지 못하는 경우가 상당수 있었다. 연구 참여 전 인사관리 담당자·기관장 등과 이야기를 나누면서 종사상 지위를 확인한 경우도 있었다. 이는 사회복지시설에서 비정규직 근로계약이 명료하게 진행되지 않고, 계약 내용에 대한 설명이 정확하게 이루어지 않는 것에 기인하는 것으로 볼 수 있다.

(B.다함께돌봄센터 돌봄교사) 전 제가 비정규직인지, 정규직인지도 모르고 있었던 거 같아요. 이번에 연락받고 기관장님에게 오하려 제가 비정규직인지 물었어요. 그냥 매일 같은 일에 같은 월급을 받고 일하고, 월급이 최저 임금이다 보니... 그런데 단시간 노동자고, 1년짜리 근로계약을 맺고 있는 비정규직이라는 걸 알게 된 거죠.

(A.시니어클럽 사회복지사) 저도 제가 어떻게 고용된 건지, 고용형태가 무엇인지 잘 몰랐어요. 인터뷰 요청받으면서 저도 알게 되었고 여기저기 다 물어보고 다녔죠.

또한 계약 기간이 연장되는 경우 매년 근로계약이 반복적으로 이루어지면서 기간제법이 적용과 비적용 등이 모호한 상황으로 남겨진 것에도 원인이 있는 것으로 해석할 수 있다. 매년 계약이 반복되는 경우 비정규직 지위인지, 무기계약직인지, 정규직인데 임금 관련 부분만 갱신하는 것인지 정확히 모르는 상태에 놓이게 된다. 또한 무기계약직으로 인식하고 있지만 근로계약서에는 사업종료시까지 명기되어 있어 무기계약직으로 볼 수 있을 것인가의 문제가 남아있는 경우도 있었다. ‘무기계약직 프리랜서’라고 자신의 고용 지위를 밝힌 언어치료사도 있었는데, 이런 모호한 개념이 통용되는 것은 전반적으로 프리랜서의 고용상태가 반영된 것으로 볼 수 있다. 이 경우 프리랜서보다 고용안정과 사회보험 적용 등 이점이 있는 듯하지만 기타업무가 부가되고 소득 안정성은 확보하기 어려운 문제가 그대로 남아있었다. 고용 지위의 모호함은 법적 보호를 놓치거나 경력과 직업 진로에 대응 부족으로 이어지고 있었다.

(L.사회복지관 보조사업담당자) 인터뷰 전까지 사실 생각을 못 했어요. 여기서 5년 가까이 일을

했으니까, 그리고 저 같은 경우는 지금 호봉 체계 적용해주고 있거든요. 부장님 말씀 듣고, 다시 확인하게 된 거죠. 근데 오늘 얘기하면서 명료하게 서로 알고 있었으면 좋았겠다 라는 생각이 들었어요. 그래야 저도 제 경력과 진로를 고민할 수 있겠다.

(K.장애인복지관 보조기기담당자) 무기계약직이긴 한데 근로계약서에는 사업 종료시까지라고 돼 있어요. (그걸 무기계약직이라고 볼 수 있나요?) 사업이 종료될 일은 없다고 하시니까.

(J.장애인복지관 언어치료사) 무기계약 프리랜서예요.(무기계약 프리랜서는 뭔가요?) 저는 시간 만큼 수가대로 월급을 받아요. 그런 의미에서 프리랜서고 이 고용이 계속 된다는 점에서... 그래서 여기서만 일하는 거죠. 다른 치료사 쌤들은 여기저기 프리랜서로 다니시고.

2) 사회복지시설 비정규직만 아는 비정규직의 현실

(1) 낮지 않은 업무 강도, 추가되는 업무

비정규직 노동자들은 채용공고에 명시된 업무보다 상당히 많은 업무를 배정받고 수행하고 있었다. 지속적인 인력 부족으로 시설에서 비정기적으로, 부수적으로 생기는 업무가 비정규직 노동자에게 배분되는 경우가 많다. 또한 비정규직의 업무가 신규사업으로 높은 강도의 업무가 주어지는 경우도 많아 소진으로 이어지기도 하였다. 보조사업을 담당하는 전담인력(사회복지사)의 경우 아이돌보미사업, 장애인활동지원사업, 노인일자리 사업, 노인맞춤돌봄사업 등 유동성이 큰 사업을 담당하여 업무 강도 자체가 높을 수밖에 없었다.

(F.아동보호시설 사회복지사) 바로 직전에 있었던 비정규직 일자리의 경우 제가 해도 되는 게 맞나 싶을 정도의 업무를 맡기셨는데 저도 성격상 군말 없이 했어요.

(E.지역아동센터 야간교사) 아무래도 제가 복지시설은 처음이다 보니까, 아무래도 계속 하신 분이랑, 야간보호 교사 업무 분담이 정확하게 안 된다고 해야 되나, 선생님 이렇게 도와주세요 하면 이렇게 도와줘야 하고, 전체적으로 보고 제일은 아니더라도 일을 알아서 하는 것들이 있죠.--- 아이들이 정기적으로 정해진 시간이 아니라 부정기적으로 가야 할 곳이 참 많아요. 근데 부모님이 당일 전화해서 요청하고, 그걸 하나 하나 챙기려면, 정말 손이 열 개라도 부족해요.

(L.사회복지관 보조사업담당자) 다른 분들 다 칼퇴하는데, 저는 시간외 근무 수당도 없는데 일을 해야한다는 거는 그 만큼 일이 많다는 거 아닐까요. 이 일이 창의적인 노력을 필요로 하고, 밤에도, 주말에도 일해야 하고. 물론 대체휴일을 주시기는 하지만, 제가 바라는 건 이게 아니죠.

(B.다함께돌봄센터 돌봄교사) 학교에서 센터가 멀어서 아이들이 학교에서 올 때마다 데리러 가고, 간식 준비하고, 설거지하고, 학원 차량 다 하나씩 태워야 하고, 아이들이 가야 할 곳이 정말 많거든요, 그거 하나씩 다 챙겨야 하고, 보통 일이 아니예요.

(J.장애인복지관 언어치료사) 모든 월급은 수업시간, 치료시간으로 나오지만, 치료일지도 써야 하

고, 진단평가도 해야 하고, 중간평가도 하고, 종결 처리도 해야 하고. 부모 상담도 해야 하고. 사례 회의 해야 하고, 계획 내야 하고. 그런 일들이 치료 시간 외에 해야 할 일이지만 보상은 없죠.

(2) 임금은 최저임금으로 수렴

고용노동부가 제시하는 ‘사회복지시설 종사자 임금가이드라인’ 최저호봉은 최저임금을 기준으로 그보다 약간 높은 수준으로 결정되고 있다. 사회복지시설 비정규직 임금은 ‘사회복지시설 종사자 임금가이드라인’의 적용을 받지 않는 경우가 대부분이다. 비정규직이 집중되어 있는 보조사업은 주관 부처에서 사업별로 ‘사업지침(안내)’를 제공하여 관련 종사자 임금 기준을 제시하고 있다. 다함께돌봄센터 돌봄교사는 정확히 최저임금이 기본급으로 책정되어 있고, 시니어클럽 사회복지사, 노인맞춤돌봄 전담인력도 임금기준이 최저임금보다 약간 높은 수준이었다. 비정규직 청년 노동자들에게 현재의 월급은 큰 의미가 없으며 경력을 쌓기 위해 견뎌내야 하는 통과외레 같은 것으로 바라보고 있었다. 수가 방식으로 임금이 결정되는 장애인복지관 언어치료사의 경우 현실적으로 최저임금이 보장되지 못하는 것으로 나타나기도 하였다.

(B.다함께돌봄센터 돌봄교사) 육체와 감정 노동에 비해서는 너무 그게 최저시급을 받을 정도는 아닌 것 같은데, 저희들이 다 보육교사 자격증이 있거나 사회복지사 자격증을 다 가지고 계시거든요. 저는 사회복지사고요.

(F.아동보호시설 사회복지사) 기간제로 있으면서 하는 일은 같았지만 임금은 당시 다른 분들보다 많이 낮았어요. 업무는 같은데 시간외 근무도 하지만 저는 적용이 거의 안되고, 급여가 아무래도 제일 차이가 많았죠.

(I.지역자활센터 사례관리담당자) 예전에 벌던 거에 반도 안되니까(판매직 종사) 돈만 생각하면 그렇고, 경력 쌓는다고 버티는 거죠. 예전에 벌어놓은 거 쓰면서 살고, 부모님 밑에서 살고 있으니까 그나마 살림은 가능하고, 예전에 드리던 생활비는 못 드리고 있죠.

(G.지역자활센터 자산형성담당자) 매년 임금이 최저임금에 맞춰서 조금씩 올라요. 근데 아시는 것처럼 매달 몇 만원 오르면 그게 대부분 세금으로 날아 가더라고요. 실제 임금이 오르는 걸 체감할 수 없어요. 요즘 같은 물가에는 더 그렇죠.

(J.장애인복지관 언어치료사) 수가대로 월급이 매겨져서 월급은 매달 다르고, 아이들이 결석하면 월급이 20~30만원이 왔다 갔다 하죠. 5주 차에도 계속 일을 해야(연월차없이 수업이 없는 5주차에 보통 쉬거든요), 200만 원 정도 유지가 가능한데, 이게 150만원까지 떨어지고, 그래서 근로계약서에 주 5일이라고 써있는데 조금이라도 월급을 맞추려보니 주말에도 보충수업을 하고.

(3) 수당은 전혀 없어...

사회복지시설 비정규직은 정규직이 받는 명절수당(기본급의 120%, 추석·설 지급)·복지포인

트·가족수당과 같은 정규직에게 주어지는 수당을 받지 못하고 있다. 국민 정서상 명절수당을 받지 못하는 것은 상당한 차별적 상황으로 느껴지고 있었다. 일부 법인의 경우 명절수당으로 5만 원~10만 원을 법인 전입금으로 지급하고 있는 경우도 있었다. 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 제8조(차별적 처우의 금지) ① 사용자는 기간제근로자임을 이유로 당해 사업 또는 사업장에서 동종 또는 유사한 업무에 종사하는 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 근로자에 비하여 차별적 처우를 하여서는 아니 된다는 규정이 있다. 청년 비정규직은 대부분 정규직 사회복지사와 동일하거나 비슷한 업무를 수행하고 있는 상황에서 명백한 차별로 볼 수 있다.

(I.지역자활센터 사례관리담당자) 다른 회사(서비스업)에 있었긴 했지만 격차(정규직과 비정규직)가 이렇게 크진 않아요. 갭차가 이렇게 크진 않고 웬만한 복지 정도는 동일하게 가거든요. 근데 이거는 완전 복지 부분이 전혀 다르니까 솔직히 나쁘게 표현하면 서열이 나누어진다는 느낌.

(H.지역자활센터 청년도전사업담당자) 명절 때 기간제들은 수당은 못 받고 있어요. 다같이 일하는데...

또한 정규직은 복지포인트를 지급받고 있다. 복지포인트는 공무원의 복지증진을 위해 지급되던 것을 사회복지시설 종사자에게 지급하는 것이다. 금액이 큰 것은 아니지만 모두 다 받는데 받지 못한다는 상황 자체가 조직 안에서 다른 신분, 서열 인식을 강화하는 기제로 작용하고 있었다. 대부분 입사 초기에는 명절포인트를 정규직만 지급받는다는 사실을 모르기도 하고, 알게 된 시점에서는 마음에 불편함이 있지만 문제 제기와 해결을 시도하지 못하는 경우가 대부분이었다. 하지만 문제제기를 통해 복지포인트를 법인에서 챙겨주는 변화를 이루어낸 경우도 있었다(단, 5년째 비정규직으로 근무하는 사례였음).

(G.지역자활센터 자산형성담당자) 복지적인 부분에서는 비정규직은 다 빠져 있는 게 조금 힘든 것 같아요. 왜냐하면 다른 업무 하고 있는 것도 아니고 업무는 똑같은데... 마음이 좀 불편하죠.

(L.사회복지관 보조사업담당자) 복지포인트도 저희는 못 받았거든요. 1년에 10만원이 큰 돈은 아니지만 일은 똑같이 하는데...우리가 얘기해서 올해부터 법인에서 챙겨주시로.

(4) 지켜지지 않는 근로기준법, 상습적 무료 노동

비정규직 노동자들은 시간외 초과 수당 지급이 이루어지지 않아 무료노동을 하는 경우가 많았다. 지방자치단체는 사회복지시설 종사자의 시간외 인정시간을 제한하고 있어(지자체마다 시간외 인정 시간이 다름) 대부분의 사회복지시설 노동자들은 실제로 일한 만큼 시간외 초과수

당을 지급받지 못하는 있다. 법을 지켜야 할 지방자치단체가 근로기준법 위반을 지시하고 ‘그림자 노동’, ‘무료노동’을 강제하는 역설적인 상황이다. 비정규직 노동자들의 경우 보조금 인건비 항목에 시간외 수당이 없는 경우도 있고, 시간외 인정 시간이 협소한 사회복지시설 상황이 비정규직 노동자에게 비합리적인 형평성을 강요하는 상황을 낳기도 하였다. 예를 들어 사회복지공동모금회 보조사업의 경우 시간외 수당을 모두 지급할 수 있는 예산원칙을 제시하고 있다. 하지만 개별 시설에서 정규직과의 형평성이라는 이유로 시간외 수당을 일한만큼 챙겨주지 않는 경우가 발생하기도 하였다. 비정규직의 임금과 복지 혜택이 낮은 상황에서 이해할 수 없는 형평성의 원리를 적용하는 것이다.

업무자체가 시간외 근무가 이어질 수밖에 없지만 시간외 근무를 전혀 반영하지 않는 사업도 있다. 최근 지자체마다 확대하고 있는 다함께돌봄센터의 경우 센터장 1인과 돌봄교사 1인 인건비로 시작하는 곳이 대부분이다. 이 경우 인력 부족을 해결하기 위해 1일 4시간의 단시간 형태의 비정규직 고용을 하게 된다. 하지만 돌봄교사들은 아이들이 귀가할 때까지 퇴근할 수 없어 무료노동이 상습적으로 반복되고 있다.

(L. 사회복지관 보조사업담당자) 저희 같은 경우, 공동모금회 프로젝트는 시간외를 모두 줄 수 있었는데도, 2시간만 주는 것으로 예산을 책정했더라고요. 그게 정규직과의 형평성 때문에 그렇게 됐다고 하는데, 실제 저 같은 경우 잔업도 훨씬 많은 상황이라 이게 맞나 싶은 거죠.

(B. 다함께돌봄센터 돌봄교사) 4시간 근무로 되어있는데, 그것보다 훨씬 더 많이 일을 해요. 2시부터 6시까지 근무지만 그전에 보통 출근을 하고, 엄마들이 더 놔둘 때도 있고 일하시는 엄마들도 있고 하니까 보통 거의 7시 다 돼서 가거든요. 시간외 수당은 없죠.

또한 현실에 맞지 않는 법규정도 제기되었다. 근로기준법은 휴게시간에 대한 규정을 통해 1일 8시간 근로일 경우 1시간 이상, 4시간 이상을 경우 30분 휴게시간을 근로시간 도중에 제공하는 것으로 규정하고 있다. 사회복지시설 단시간 노동자의 경우 사실상 업무 중에 휴식을 취하기 어려운 상황이다. 특히 다함께돌봄센터 돌봄교사의 경우 근로시간 중 휴게시간 사용이 불가능하여, 근로기준법이 현실에 부합하지 않는 상황이기도 하였다.

(B. 다함께돌봄센터 돌봄교사) 원래 4시간 노동을 하면 중간에 30분 쉬라는 개념이 좀 어이가 없는 것 같고. 저희가 아이들을 돌보다가 30분을 쉬다면 아이들은 도대체 어떻게 되는 거죠. 저 혼자 아이들 케어하는데, 대체 인력도 없는데...

(5) 연월차·병가는 눈치, 육아휴직은 글씨

비정규직 당사자들에게 법이 정한 연월차 휴가는 있지만 업무가 바쁘고 인원이 부족한 상황에서 연월차를 쓸 수 없는 상황에 놓이게 된다. 미사용 연월차에 대한 보상(수당)은 예산에 아예 없어 지급을 못하거나 지급하기 위해 노력을 해도 100% 지급을 할 수 없는 한계에 놓여져 있다. 기간제의 경우 휴가가 많지 않기 때문에 몸이 아플 때 병가를 사용해야 하는 상황이 발생하지만 기간제의 입장에서 병가를 이용하는 것이 쉽지 않고 관할 지방자치단체마다 병가 적용 여부에 다른 해석과 입장을 가지고 있어, 사용에 어려움을 겪고 있었다.

(F.아동보호시설 사회복지사) 기간제일 때, 년차는 없고 월차만 있는데 정규직들은 연월차를 자유롭게 쓰지만 저는 사실 그게 쉽지 않았죠. 병원은 무조건 주말에 가고, 주말동안 나아야 하나까 항상 약을 써게 지어달라고 부탁하고. 결국 월차 다 못 썼는데 돈으로도 못 받았어요.

(B.다함께돌봄센터 돌봄교사) 저는 작년에 연월차를 한 개도 못 썼어요 (그럼 보상 수당은 받으셨어요). 아예 연월차수당 예산 항목이 없어요. 못 받았죠. 병가의 경우도 어떤 지자체 담당자는 된다고 하고 어떤 구에서는 안된다고 하고, 다 다르다고 하더라고요.

(J.장애인복지관 언어치료사) 제가 무기계약직 프리랜서라 연월차는 없어요. 그래서 4주 수업을 짜고 나머지 한주는 수업이 없는 구조로 일해요.

사회복지시설 비정규직도 법규정에 의하면 산전·후 휴가나 육아휴직이 가능한 것으로 볼 수 있다. 고용보험 6개월 이상 가입 이력이 있는 경우 보호받을 수 있다. 하지만 일-가족 양립 정책 보장은 시도 자체를 해본 적거나 경험이 없어 가능성을 확인할 수 없었다. 하지만 사용 가능성에 대해서는 대부분 부정적으로 판단하고 있었다.

(L.사회복지관 보조사업담당자) 제가 여기서 기간제로 오래 있으면서 결혼까지 했어요. 사실 출산 계획이 없는 건 아닌데, 육아휴직을 쓴다고 하면 기관에서 쓰지말라고 하지는 안됐지만 계약 기간 안에 쓸 수 있는 상황이 될지, 모호한 사업과 남은 사업 기간만큼 대체직을 뽑을 수 있을지 아무도 알수 없는 거죠.

(J.장애인복지관 언어치료사) 4대 보험을 다 넣고는 있는데, 제가 미혼이라 육아휴직은 알 수가 없는데, 퇴직이지 않을까요, 애초에 정규직이 아니고 프리랜서이기 때문에...

(6) 말하기 어려운 정규직과 비정규직의 경계

사회복지시설 정규직과 비정규직의 경계는 없는 듯 분명했다. 전 직원이 참여할 수 있는 교육 기회지만 비정규직은 참여를 권유하지 않는 이상 참여하기 쉽지 않은 상황이 된다. 정규직만을 대상으로 하는 행사가 열리는 경우 비정규직 노동자들은 열외 대상이 되기도 한다. 같은 현장에서 일하면서 보이지 않는 경계가 형성되고 이는 조직 문화에 부정적인 영향을 미칠 수밖에 없다. 사회복지시설의 입장에서 비정규직은 부족한 인력을 단기간 채우기 위한 채용으로 고용 지속성을 확정할 수 없는 상황에서 비정규직 노동자의 성장과 발전을 배려하고 함께 하는 조직문화를 조성하는데 한계가 있을 수밖에 없다.

(F.아동보호시설 사회복지사) 입사한 지 얼마 안 돼서 업무 능력이 부족하기 때문에 교육에 더 참여해야 하고, 가고 싶은데, 내가 나서서 간다고 하기에는 그렇고 배려는 없는 거죠.

(L.사회복지관 보조사업담당자) 이걸 참 말하기도 그런데, 정규직들은 별거 아니라고 생각할 수도 있는데... 약간 복지관 직원 외에 직원 같은, 그러니까 공동모금회 사업하는 팀이 이렇게 약간 외부 센터 같은 느낌이 있었거든요. 저희는 법인 행사가 많은데 그런 거 할 때는 복지관 직원(법인 직원)들만 이렇게 가는 거죠.

(7) 동일한 행정부처, 동일기간, 유사업무지만 처우 수준은 다 달라

사회복지시설은 재정과 관련하여 지방이양시설과 국고보조시설로 나누어진다. 지방이양시설은 조성책임이 지방자치단체에 있어 위탁과 보조금 지원이 지방자치단체에 있고, 국고보조시설은 국·시(구·군)비 매칭으로 이루어지며 국고 경상보조금으로 지방자치단체에 지원하면 지방자치단체에서 매칭 보조금을 합해 지원하는 구조로 이루어지고 있다. 사회복지시설의 기본 지침은 중앙부처인 보건복지부에서 일차적으로 결정되며 사업별로 규정이나 지침을 해당 부처인 보건복지부나 여성가족부에서 제공하고 있으며 최종적으로는 지방자치단체 운영계획에 따라 사업이 집행되고 있다. 사회복지시설은 다양한 보조사업을 수행하는데 국고보조사업도 있고, 지방자치단체 보조사업도 있으며 민간 보조사업(공모사업·프로젝트라는 이름으로 불리기도 한다)도 있다. 각 보조사업은 별도의 사업 지침이 있어 관련 종사자의 임금 및 보수에 대한 기준을 제공하고 있다.

사회복지시설이라는 공통점에도 불구하고 보건복지부의 지침과 여성가족부의 지침이 다르며 여성가족부의 경우 각 시설별로 지침이 다 다른 것이 현실이다. 또한 개별 보조사업의 경우 보조사업마다 지침이 다 달라 같은 시설에서 사회복지직으로 비슷한 업무를 수행하고 있다고 할지라도 임금 및 보수기준은 각기 상이한 상황이었다.

(G.지역자활센터 자산형성담당자) 사실 서로 그런 (임금 및 보수) 얘기를 전혀 안하긴 해요. 하지만 비슷한 사업을 하는데 우리 시설에서도 사업 이름이 다르면 기본급도 다 조금씩 달라요. 도대체 근거가 뭔지 아무도 알 수 없죠.

사업 지침에 명시된 임금(수당)의 경우도 사업이 예산의 규모 안에서 이루어져야 하기 때문에 사실상 지침도 지켜지지 않는 상황이 발생한다. 노인맞춤돌봄서비스의 경우 지침에 시간외 수당 지급이 가능해서 정규직이 받을 수 있는 시간외 인정시간보다 시간외 수당을 현실적으로 받을 수 있다. 하지만 이 경우도 사업비 범위 내에서 시간외 수당을 받을 수 있어 사업비가 부족할 경우 받을 수 없는 것이 현실이라고 한다. 근로계약도 지킬 수 없는 상황이 공공연히 벌어지는 것이다.

(C.독거노인종합지원센터 맞춤돌봄사업 부장) 저희 사업의 경우 그래도 시간외수당을 보조사업에서 받을 수 있도록 되어 있어요. 그래서 사실 정규직 선생님보다 더 챙겨받을 수 있죠. 기관에서도 잘 챙겨주시려고 하지만 임금 보충을 하기 위해서 시간외를 채워야 하잖아요. 그 돈으로 정규직으로 전환해주면 얼마나 좋겠어요.

(D.노인복지관 맞춤돌봄 담당자) 저도 지침상은 시간외 수당을 다 받을 수 있긴 해요. 하지만 시 그게 또 시간외를 많이 한다고 사실 다 받을 수 있는 것도 아니예요. 사업비 안에서 인건비 안에서 받을 수 있기 때문에 부족하면 못 받는 거죠. 되도록 안 하고 안 받고, 일을 끝내려고 하죠.

지방자치단체는 사회복지시설 종사자의 처우개선을 위해 노력해왔다. 하지만 지방자치단체마다 처우개선 수준은 상이하고 사회복지시설별로 지원수준도 상이한 상황이다. 다함께돌봄센터는 지역아동센터와 같이 열악한 저임금에도 불구하고 처우개선 지원이 거의 없는 상황이다. 동일 광역시 안에서도 구·군 기초지방자치단체의 사회복지시설 종사자 처우개선 수준도 달라 동일한 수준으로 맞추어가는 노력이 요청되고 있다.

(D.노인복지관 맞춤돌봄 담당자) 저희 (기초)지자체는 사회복지사 자격증 있는 사람은 무조건 5만원씩 처우개선비가 나와요. 다른 구는 없다고 하더라고요.

(B.다함께돌봄센터 돌봄교사) 이번에 알았는데, 시 처우개선 수당도 돌봄교사는 전일제 교사는 2만원, 시간제는 1만원이에요. 근데 구에 따라 다들 지원금이 달라서 00구 같은 경우 거의 10만원 가까이 된다고 들었어요.

(8) 스스로 만드는 '청년 비정규직 프레임'

사회복지시설 비정규직 청년 노동자에게는 '비정규직 프레임'이 작동하는 것이 현실이다.

업무 배정으로 구분된 것은 아니지만, 개별 사회복지시설 종사자 구조에서 전체 비정규직-청년이라는 이중 제약이 발생하게 된다. 개별 사회복지시설에서 청년 비정규직은 보통 '막내'이거나 '신입'이라는 꼬리표를 달게 된다. 한국 사회의 문화적 분위기와 조직 안에서의 위계와 연령 구조가 같이 맞물리면서 '청년 비정규직'은 일은 경력자(중고 신입)처럼 해야 하지만 조직 안에서 역할은 막내라는 위치를 점하게 된다. 그래서 보통 막내, 혹은 신입이 하는 일로 기대되는 탕비실, 손님 응대, 잡다한 지원 등과 같은 업무를 '알아서 스스로' 하게 되는 상황이 된다.

(F.아동보호시설 사회복지사) 내가 스스로 계약직 프레임에 갇힌 것일 수도 있고, 성격 탓일 수도 있지만, 계약 당시 업무 내용보다 플러스로 사무실 전반의 업무 예를 들면 탕비실, 기관장님 손님 들 오시면 챙기는 업무 그런 것들을 알아서 하게 되는 거죠.

(9) 사회복지시설 청년 비정규직, 사회적 독립 쉽지 않아

대부부의 청년들은 취업과 동시에 독립을 하거나 독립을 준비하게 된다. 일반적으로 비정규직 대출은 정규직 대출에 비해 한도 산출이나 심사가 까다롭고 보수적으로 이루어지고 있다. 특히 사회복지시설은 대부분 규모도 작은 데다 임금 수준도 낮고, 재직증명서에 비정규직임이 대부분 명시되어 있어 대출이 더욱 어려워진다. 사회복지시설 비정규직은 임금 및 고용의 불안성 뿐만 아니라 사회적 안정과 삶의 질 유지를 위한 사회적 지원에서도 부족한 상황에 놓여 있는 것으로 볼 수 있다. 따라서 사회적 독립이 어려워지는 상황에 놓이게 된다. 결국 가족의 지원이 없으면 주거 독립을 포함 독자적 경제 구조를 갖는 독립은 어려운 상황에 놓이게 된다.

(F.아동보호시설 사회복지사) 제가 전세 대출을 받아야 했는데 비정규직이라 정말 힘들었어요. 대출이 안 되더라고요. 당장 집을 구해야 하는데 대출이 안되니까... 겨우 여기저기 뛰어다니면서 되기는 했는데...

(I.지역자활센터 사례관리담당자) 판매직보다 조금 더 전망이 있지 않을까 해서 전공을 살려 왔는데, 정말 이 임금으로는 살기가 어렵죠. 제가 엄마랑 같이 살고 있는데 그래도 집이 있으니 생활을 겨우 하지. 생활이 안돼죠.

(K.장애인복지관 보조기기담당자) 기간제에서 2년 근무하고, 무기계약직으로 다시 계약을 했어요. 그리고 나서 월세로 살던 것도 전세로 다시 집을 얻었구요. 아무래도 안정적이 되었죠. (전세는 대출을 받으신 건가요). 아니요, 집(부모님)에서 도움을 받았어요.

(G.역자활센터 자산형성담당자) 아직 부모님 집에서 다니고 있어요. 여기가 계속 비정규직인데도 다니는 이유가 부모님 집에서 걸어 다닐 수 있다는 것도 중요했어요. 그래서 대부분을 부모님 덕을 보고 살고 있고, 저금을 열심히 하고는 있는데, 독립은 좀 더 걸릴 것 같아요.

3) 사회복지시설 비정규직 양산 구조와 고용불안

(1) 민간위탁, 불안정한 고용 늘려

대부분의 사회복지시설은 앞에서 살펴본 것처럼 민간위탁 구조라는 기본적 시스템을 가지고 있다. '민간위탁 노동자 근로조건 보호가이드라인 실무 매뉴얼'(2021. 5)에 따르면 수탁기관은 민간위탁 사무와 관련하여 고용된 노동자의 근로계약 기간을 설정하는 경우 특별한 사정이 없는 한 수탁 기간과 동일한 기간동안 근로계약 기간을 설정하는 것으로 되어 있다. 또한 민간위탁 기관의 고용유지·승계에 관해 '수탁기관은 특별한 사정이 없는 한 고용유지 노력을 하고 직전 수탁기관에 고용된 민간위탁 노동자를 우선 고용함으로써 고용을 승계하여야 함'이라고 되어 있다. 현실에서 민간위탁 기관 종사자들은 법인과 근로계약을 맺고 있는 곳도 있으며, 기관명으로 근로계약을 맺고 있는 경우도 있어 다양한 형태로 나타나고 있다. 따라서 분쟁이 발생했을 때 고용안정을 실질적으로 보장할 것인지는 모호한 상황으로 볼 수 있다.

민간위탁 구조에서 비정규직 채용의 새로운 형태도 나타나고 있었다. 이러한 고용의 채용공고에는 2년 후 무기계약직 혹은 정규직 전환 가능성이 있다는 내용이 포함되어 있다고 한다. 이러한 고용 형태가 생기는 이유는 정확히 모르고 있었다. 우선 민간위탁을 받은 사회복지시설에서 비정규직 고용 기간을 전후하여 결원, 정원 확대 등을 통해 정원 규모의 변화를 예견하는 경우를 가정할 수도 있다. 아니면 정규직 고용이 가능한 상황임에도 기간제 기간을 최대한 장기화하여 인건비 비용을 줄이기 위한 것으로 볼 수도 있다. 어떤 이유에서인지 불확실하지만 정규직 전환의 가능성을 전제로 한 비정규직 고용은 '희망고문'과 '길들이기'로 귀결될 수도 있다는 점에서 어떤 형태보다 불안정성이 높다고 볼 수도 있다. 연구참여자 등 비정규직 2년을 거쳐 무기계약직으로 전환된 사례가 있었다. 하지만 무기계약직이라고 해도 근로계약서에는 '사업 종료시'로 계약 기간이 명기되어 있어 무기계약직 혹은 정규직으로 볼 수 있는가의 문제도 여전히 남아 있다.

(K.장애인복지관 보조기기담당자) 저는 2년이 경과된 뒤에 무기계약직 근로계약서를 새로 썼어요. 계약 기간은 사업 종료시까지로 되어 있어요. 저희 팀장님이 이 사업이 웬만하면 없어지지 않을 거라 하시구, 제가 볼 때도 그렇구요. (그럼 2년까지 가지 않고도 수습 기간만 두고 뽑는 것도 가능하지 않을까요. 아무래도 1년씩 기간제로 있으면 재계약 때 신경이 쓰이잖아요). 네, 아무래도 제가 실수만 안하면 재계약 되겠지라고 생각은 하는데. 실제로 재계약 시점이 되면 아주 많이 불안하더라구요.

(F. 아동보호시설 사회복지사) 저희 같은 경우 기간제로 채용을 하고 정규직 전환이 가능하다고 되어 있어요. 저도 별 다른 문제가 없으면 정규직으로 전환이 될 거라고 생각은 하고 있어요. (그

런데 정규직 전환이 가능한데, 왜 기간제로 뽑을까요?) 그건 저도 모르겠어요.

이 사례는 사실상 호봉체제와 복리후생을 정규직과 동일하게 적용하고 있어서 실질적인 차별은 없다고 할 수 있으나 무기계약직 혹은 정규직 전환 시까지 지속적인 평가의 압력에 놓이게 된다는 점에서 해당 당사자에게 상당한 부담을 안겨주게 된다.

(2) 낮은 법규정에 따른 부족한 정원과 부족한 인건비

사회복지시설은 지방양양시설은 지방자치단체에서, 국고지원시설은 국고보조금 매칭 비율에 따른 보조금으로 운영되고 있다. 보조금은 대부분 인건비와 운영비를 포괄하여 지급되고 인건비 비율이 일정 한도를 넘지 않아야 한다는 규정에 따라 집행되고 있다. 각 사회복지시설에 교부되는 경상보조금은²⁾ 오래된 법규정에 따른 시설 보조 기준에 따라 교부되고 있다. 사회복지시설의 낙후된 정원 기준 및 보조금 교부 기준은 인건비의 부족을 초래하고, 이는 인력 부족 및 비정규 채용의 원인이 되고 있다.

사회복지관의 경우 경상보조금 기준이 ‘가, 나, 다’ 등의 시설 규모에 따라 이루어지는데 이는 단지 시설 면적 기준에 따라 결정된다. 시설 면적에 따른 보조금 지원이라는 비합리성에 대한 비판이 계속 되었지만 법 개정이 이루어지지 않고 있다. 사회복지관뿐만 아니라 대부분의 복지시설 운영 및 지원에 관한 법률이 제정 당시의 기준을 유지하면서 변화하는 복지환경에 대응하기 어려운 상황이다. 이러한 문제 대응하기 정부와 지방자치단체는 항목별 예산제에서 포괄예산제로 변경했다가 다시 인건비 분리 교부 방식으로 변화하는 곳이 생기고 있다. 이는 대증요법은 될 수 있지만 근본적인 해법으로는 부족함이 있다. 사회복지시설 지원과 관련된 비합리적이고 비현실적인 법규정을 개정하고 정부나 지방자치단체가 사업규모와 사업내용에 근거한 합리적 지원이 이루어져야 한다(전국매일신문, 2021.08.09; 뉴스워커(2023.09.14; 노컷뉴스, 2018.11.14; 경기일보, 2014.12.07). 이를 통해 정원을 확대하고 정규직 채용을 늘려나가야 할 필요가 있다.

(A.시니어클럽 사회복지사) 저희 기관은 직원 20명 중 정규직이 3명밖에 없다고...저희에게 월급을 주는 나라 보조금이 정해져 있잖아요, 근데 년차 호봉이 쌓이면 쌓일수록 인건비가 많아지고, 남은 보조금 중 인건비로 쓸 수 있는 돈을 털어서, 저는 8개월로 남은 보조금을 쓸 수 있게끔... 정

2) 경상보조금은 예산세출 과목의 하나로 민간이 행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가나 지방자치단체가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 것 중 자본적 경비를 제외한 보조금을 말함. 국고지원시설의 경우 매칭비율대로 중앙정부가 지자체에 경상보조금을 교부하면 지자체 교부금을 합하여 개별 시설에 경상보조금을 교부함.

확히 남은 보조금을 쓰기 위한 자리라고 알고 있습니다. 매년 한 명씩 채용을 계속 한다고.

(L.사회복지관 보조사업담당) 사회복지관은 넓이, 규모에 따라 지원해요. 그렇다고 사회복지관이 하는 일을 면적에 따라 하는 것도 아닌데. 근데 그 넓이에 따라 경상보조금이 결정이 되니까, 정원도 늘릴 수 없고, 그 기준이 수십 년째 그대로인 걸로 알고 있어요.

(J.장애인복지관 언어치료사) 기관마다 조금씩 (강사수당)비율이 다른데, 저희는 최대로 주시고 있어요. 근데 이게 2014년 입사 당시보다. 월급이 적어요. 수가가 10년 전과 거의 똑같은 거예요. 이런 구조에서는 언어치료사들이 장애복지관에 오기 어렵고, 장애인복지관에서 언어치료를 계속 할 수 없겠죠. 그럼 병의원에 갈 수 없는 아이들은 어떻게 될까요?

(3) 복지서비스 욕구에 대응하기 위한 보조사업과 바우처 확대

사회복지서비스는 시대의 다양한 요구에 부응하기 위해 다양하게 서비스를 확대하고 있다. 하지만 이러한 사회서비스 확대는 보조사업 방식으로 이루어져 비정규직 양산으로 연결되고 있다. 사회복지시설은 각 시설의 고유사업 외에 보조사업을 통해 부족한 인력과 사업비를 충당하고 복지환경에 변화에 대응하고 있다. 보조사업은 사업 기간의 영속성(지속성)이 불확실하고 사업량이 예산 규모 안에서 산정되어 비정규직 고용을 만들고 있다. 중앙정부의 보조사업으로 고령화사회에 대응하기 위한 노인일자리아업, 노인맞춤돌봄사업, 장애인 활동지원사업 등이 있고 지방자치단체의 보조사업으로 장애인보급사업, 청년지원사업 등이 진행되고 있다. 장애인 복지영역에서도 재활치료사업, 보조기기 사업, 장애인 고용 관련 사업, 아동사회복지에서는 보호아동자립지원사업, 지역자활사업에서는 게이트웨이사업, 청년자립도전사업 등이 확대되고 있으며 이러한 사업 영역이 보조사업으로 진행되면서 대부분 비정규직인 전담인력을 고용하고 있다. 사회복지공동모금회를 중심으로 한 민간보조사업(프로젝트) 공모도 사회복지서비스를 다양화하기 위해 적극적으로 활용하는데, 이를 통한 고용도 대부분 비정규직 고용 확대로 이어진다.

(G.지역자활센터 자산형성담당자) 지역자활의 경우 게이트웨이, 사례관리, 청년자립도전사업, 자산형성 사업이 다 보조사업이에요. 이 하나 둘씩 계속 늘어나고 있어요. 모든 지역자활이 대부분 이 사업을 하고 있는데, 계속 보조사업으로 계속 비정규직인 거죠. 이 사업들 내에서 서로 도는 거예요. 보조사업이 하나씩 들 때마다 비정규직 일자리가 하나씩 생기는 거죠. 정규직 TO는 주지 않고 이런 식으로 사업을 늘리고 또 비정규직 늘고. 그런 일자리에서 또 돌고. 저도 처음에 청년자립도전사업으로 들어왔다가 그게 더 불안정하고 임금도 조금 나아서 자산형성으로 온 케이스예요.

사회복지시설 비정규직을 양산하는 보조사업은 매년 사업의 양이 유동적인 상황이어서 비

정규직 고용불안의 원인이 되고 있다. 보조사업 수행기관이 담당하는 사업량은 수요로 인해 결정되는 것이 아니라 (예산)공급으로 결정된다는 것이 일반적이었다. 예를 들어 노인일자리사업은 수행기관이 위치한 지역사회 노인 인구를 기반으로 진행되어 일자리 수요가 변동성이 높지 않다. 하지만 노인일자리 사업량을 결정하는 공급, 즉 예산의 규모는 정치적 고려가 작용한다. 정치적 고려로 인해 수행기관마다 예산이 달라지면 전담인력도 불안정한 상황으로 치달을 수밖에 없다. 수가 방식(바우처 방식)으로 언어치료 서비스를 제공하고 있는 장애인복지관 언어치료사는 안정적 임금이 불가능한 구조에서 사업을 수행하고 있었다.

(A.시니어클럽 사회복지사) 이게 저희가 하는 노인일자리 사업량이 매해 바뀌니까 사실 정규직을 확실히 처음부터 채용하기도 어려운 상황이기도 한 거죠.

(J.장애인복지관 언어치료사) 장애인복지관에 오는 것보다 병원에 가는 게 낙인효과에 대한 두려움이 없는 거죠. 병원, 사설 기관에서 언어치료도 하고 바우처 사업에 뛰어들면서 다들 그러로 가기 시작했어요. 거기다 수가는 선배들이 하는 말이 10년 이상 그대로라고. 1달에 150만 원이 되기 어려운 조건에서 계속 이 일을 해야 하나.

4) 사회복지시설 비정규직 청년 노동자의 전망

(1) 계약 연장·갱신, 심리적 부담

청년 비정규직 노동자들은 기간제로 1년 미만, 혹은 1년 단위로 총 2년 미만 기간 안에서 근로계약을 연장하거나 갱신하고 있었다. 계약갱신 과정이 합리적인 노사관계가 아닌 계약갱신을 해준 기관장 등 관리자에게 ‘고마워 해야 할 상황’으로 의미화된다. 사업의 지속성은 기관에서도 필요하고 해당 사업 유경험자로 전문적 역량을 축적해온 사업담당자가 재계약하는 것은 합리적인 상황이다. 또한 보조사업이 지속될 수 있도록 노력하는 것은 기관장이 사회복지시설 사업 확대를 위해 기본적으로 노력해야 할 사업이다. 하지만 현실에서는 계약을 연장하거나 보조사업이 지속될 수 있도록 사업한 기관장의 노력이 과대포장되고 비정규직 노동자는 그 상황을 시혜처럼 받아드려야 하는 상황으로 분위기가 조성된다. 이러한 상황은 비정규직 노동자에게 심리적 부담으로 작용하고 있다.

(L.사회복지관 보조사업담당자) 참 뭐라고 말을 하기가 참 어려운데, 제가 재계약 하는 게 개인적인 혜택이나 그런 건 아닌데, 기관장님이 노력하신 것은 알지만 그걸 계속 강조하다 보면 뭔가 내가 신세를 진 거 같은 그런 분위기, 그런 건 조금 불편하죠.

또한 정규직 전환 가능성을 채용공고에 명시한 경우 지속적인 평가를 염두에 두어야 하는 민감하고 불안한 상황에 놓이게 된다. 또한 정규직 전환 가능성이 비정규직 당사자에게 비공식적으로 전달되는 경우도 있어 정규직 전환을 염두에 둔 심리적 부담이 작용하게 된다.

(F.아동보호시설 사회복지사) 아무래도, 정규직이 될 수 있다는 채용 공고가 내용이 있었으니까, 별 실수 없으면 되겠다 싶지만, 계속 신경이 쓰이고 눈치가 보이는 게 사실이죠.

(K.장애인복지관 보조기기담당자) 그렇게 걱정은 안했지만, 재계약 시기가 되면 아무래도 불안하고 긴장이 되죠.

(A.시니어클럽 사회복지사) 정규직 전환 계약은 이 기관에서는 힘들겠지만 다른 곳에서 자리가 나면 보내주는 형식으로 진행을 한다든가, 자리가 나지 않으면 비정규직을 무기계약직으로 전환을 해서 계속 이어간다고 말씀을 하시더라고요. 그게 항상 염두에 있죠.

(2) 비정규직 보호하는 기간제 보호법은 고무줄, 해당 부처 자의적 법해석

기간제법에 따르면 2년 이상 연속 근무일 경우, 무기계약직으로 전환된다. 무기계약직 전환으로 인한 근로계약서 재작성이 이루어지지 않아도 무기계약직으로 간주된다. 하지만 개별 기관(법인)에서 독자적으로 정원을 관리하기 어려운 상황이기 때문에 법인의 다른 시설에 자리가 날 경우 보내거나, 무기계약 전환 규정을 무시하고 있다가 자리가 생길 경우 전환하는 경우도 있다. 이 과정에서 무기계약직 전환 계약을 명시적으로 하지 않아 무기계약직으로 간주할 수도 없는 애매한 상황으로 이어가고 있는 것으로 볼 수 있다.

(G.지역자활센터 자산형성담당자) 제가 여기서 2년을 넘게 있었으니까, 사실 무기계약직으로 볼 수도 있지만, 그냥 비정규직 안에서 돌면서 계속 새로 계약을 하고 있는 거죠.

하지만 보건복지부가 사회복지시설 비정규직에 대한 기간제법 적용을 자의적으로 해석, 무기계약직 전환이 원천적으로 불가능한 경우도 있었다. 보건복지부의 노인맞춤돌봄사업 안내(2022)에 의하면 1년 단위(1.1.~12.31)로 근로계약을 체결한 경우, 계속 근로를 희망하는 수행인력에 대해서는 근무평가 등을 고려하여 수행기관 사업 위탁기간 내에서 근로계약 가능하나 수행인력의 계속 고용 기간이 2년을 넘기더라도 무기근로 계약을 체결한 것으로 보지 않는다고 명기되어 있다. 이의 근거로 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」(이하 기간제법) 제4조 제1항 5호를 제시하고 있다. 그 내용은 “정부의 복지정책·실업대책 등에 의하여 일자리를 제공하는 경우로서 대통령령이 정하는 경우” 「고용정책 기본법」, 「고용보험법」 등 다른 법령에 따라 국민의 직업능력 개발, 취업 촉진 및 사회적으로 필요한 서비스 제공 등을 위하여 일자리

를 제공하는 경우, 「제대군인 지원에 관한 법률」 제3조에 따라 제대군인의 고용증진 및 생활안정을 위하여 일자리를 제공하는 경우, 「국가보훈기본법」 제19조제2항에 따라 국가보훈대상자에 대한 복지증진 및 생활안정을 위하여 보훈도우미 등 복지지원 인력을 운영하는 경우이다.

비슷한 상황에 있는 노인일자리사업 전담인력은 기간제법 제4조제1항 제5호 및 같은 법 시행령 제3조제2항 제1호에 따라 「정부의 복지정책·실업대책 등에 의하여 일자리를 제공하는 경우」에 해당하는지에 대한 질의에 고용노동부는 “노인일자리 사업 전담인력의 업무는 대부분 일반 행정서비스 영역으로 노인 일자리 사업의 본질적인 내용에 해당한다고 볼 수 없는 것으로 판단되는 바, 같은 법에 의한 사용기간 제한의 예외 대상이 아니”라고 회시하였다(고용노동부 고용차별개선정책과-1883, 2009. 11.17).

노인맞춤돌봄사업의 경우에도 고용노동부의 법적 해석은 다를 수 있는 여지가 충분히 있는 것으로 볼 수 있다. 노인맞춤돌봄사업의 경우 이전부터 해오던 노인기본돌봄사업의 연장선상에서 진행되었으며 사업도 초기 단계라 볼 수 없으며, 전담인력 업무가 일반 행정서비스 영역으로 일자리 사업으로 볼 수 있는 근거가 부족하다. 국가가 조성한 사회복지 보조사업 제공 수행인력이 기간제법의 보호를 받지 못하는 것으로 볼 수 있어 다툼의 여지가 발생할 수 있다.

(D.노인복지관 맞춤형돌봄 담당자) (그림 2년이 지나신 건데, 무기 계약직 전환은?) 저희 같은 경우 무기계약직 전환이 안된다고 알고 있어요. 아예 사업지침에 기간제법에 예외 대상이 아니라고 되어있다고, 그냥 그런 가보다 하고 있는 거지요.

(3) 청년 비정규직 노동자 확대, 사회복지시설 조직 문화에 부정적

청년 비정규직 노동자들이 담당하고 있는 사업은 직접적 서비스 제공부터 새로운 신규사업 책임까지 다양한 상황이었다. 코로나 위기로 시작된 돌봄 문제를 해소하는 긴급돌봄사업, 지역 사회 청년 문제를 해결하는 청년네트워크지원사업, 저소득 청년의 자산형성을 지원하고 새로운 창업·취업을 지원하는 사업 등이다. 이러한 사업은 새로운 복지요구에 정부와 지방자치단체가 능동적으로 대응하고 있음을 보여준다. 이러한 사업은 혁신성과 전문성이 요구된다. 한 연구 참여자는 이러한 사업이야말로 경험 있는 사회복지사들이 사업을 조직하고 집행하면서 전문적으로 수행해야 하는 일이어야 한다고 강조했다.

(G.지역자활센터 자산형성담당자) 근데 저희 비정규직자들이 담당하는 사업이 신규사업인 경우가 많아요. 사실 이런 일들은 보다 경험자들이 맡아서 진짜 전형을 만들고, 사업을 확장해야 하는 거 아닌가라는 생각이 들어요.

사회복지시설에서 중고신입을 원하는 입직 분위기는 채용 공정성에 대한 의문을 낳기도 하였다. 또한 비정규직을 양산하는 사회복지시설의 분위기와 관행은 틀에 박힌 대로 일하는 조직 문화의 한계를 계속 확대·강화하는 구조적인 문제로 귀결될 수 있다는 지적도 있었다. 결국 가장 도전적이고 창의성을 발휘해야 할 청년세대가 위계화된 조직 구조 안에서 정규직 전환 가능성을 염두에 둔 눈치 보기와 심리적 부담을 안고 일하는 상황이 관행적으로 굳어질 수 있다.

(G.지역자활센터 자산형성담당자) 진짜 허탈하고, 내정자가 있느냐 뭐 이런 생각도 하게 되고... 사회복지시설이 사회적 약자를 위해서 존재하는 곳인데 신입 채용하면서 중고 신입을 원하는 게 불합리하다는 생각도... --- 관장님, 인사 담당자들이 신입이라고 잘 할 수 있을까라는 의문을 갖는, 그 자체가 변화가 있었으면 좋겠다. 경력자는 원활하게 조직에 적응을 하겠지만 새로운 바람을 못 불러일으킬 수도 있고, 신입이니까 참신한 생각을 가지고 사업을 좀 할 수 있지 않을까요.
(F.아동보호시설 사회복지사) 아무래도 다음 계약, 혹시 모를 정규직 자리를 위해서 요구하는 일은 해야지라는 마음이 알게 모르게 드는 거죠...

본 연구를 위해 만난 사회복지시설 관리자도 비정규직 노동자에 대한 명시적 차별적인 상황(명절수당, 복지포인트 미지급 등)이 사회복지시설을 관리하는데 어려움을 야기한다고 했다. 명절만 되면 마음이 불편한 것은 정규직도 마찬가지라고 한다. 이런 분위기는 정규직과 비정규직의 소통과 수평적 관계 형성, 업무와 관련한 새로운 변화를 가로막는 부정적 조직문화로 귀결되기 쉽다.

(4) 청년 비정규직, 몇인가 지렛대인가?

연구에 참여한 비정규직 경력이 정규직으로 갈 수 있는 지렛대 역할 혹은 브릿지 역할을 할 수 있을 것인가? 면접조사에 참여자 중 무기계약직으로 전환한 경우도 정년보장은 모호한 상황이었으며 정규직 전환 가능성을 전제로 입사한 경우도 평가를 전제로 하고 있는 상황이다. 참여자들은 현 시설에서 정규직 전환 가능성은 0%에 가깝지만 무기계약직 전환은 긍정적으로 전망하고 있었다. 하지만 대부분 현 직장(기관)에서의 비정규직 경력을 바탕으로 정규직으로 이직을 고려하고 있었다. 또한 사회복지시설에서 소진으로 타직종으로 전직도 심각하게 고려하고 있었다.

(G.지역자활센터 자산형성담당자) 지금 이곳에서 정규직 전환은 0%라고 보시면 될 것 같아요. 비정규직의 가장 큰 문제는 정규직 전환이 사실상 이루어지지 않는다는 거죠. 심지어 1년 계약하고 계약 연장을 안 하는 경우가 많잖아요. 1년 쓰고 그냥 내다 버리더라고요. 무기계약직 전환은

80~85% 정도는 가능성이 있지 않을까... 만약 무기계약직 제안이 오면 좀 더 일할 생각은 있어요. 년차가 좀 더 쌓이면 정규직 자리로 가보려고 해요. 저는 사회복지시설 비정규직 자리들이 정규직화될 거라는 희망은 없어요. 또 누군가를 비정규직 자리에 채워 넣겠죠.

(L.사회복지관 보조사업담당자) 저는 아직 결정을 못했어요. 정규직으로 아주 못 갈아 탈 거라고 생각하진 않지만, 사회복지 쪽에 계속 있어야 하는 건지, 잘 모르겠어요. 남편은 기술 배우자마자 경력 6년 차인 저랑 비슷한 월급을 받고 있어서 이쪽이 비전이 있는 건지, 계속 이 일을 해야 하는 건지 잘 모르겠어요. 너무 소진이 많이 돼서...

(I.지역자활센터 사례관리담당자) 12월이 되고 계약 기간이 끝나면 재계약이 될 거는 같아요. 여기서도 또 사람을 바꾸면 일이 더 어려워지잖아요. 그래도 솔직한 마음으로 아까도 말씀드린 대로 경력 자체가 많아져도 정규직으로 갈 가능성은 저는 높지 않다고 보거든요. 나이가 아주 어린 것도 아니고, 스펙 좋은 졸업자들도 쏟아져 나오고. 어쨌든 이 비정규직에도 사실 감사하면서 살아야 된다는 게 솔직한 저의 생각이예요. 정규직이라는 것에 욕심내기보다 여기에서 비정규직이라도 있거나 무기계약직을 바라보면서 일을 해야 하지 않을까... 다른 쪽으로 가지 않는다면.

따라서 사회복지시설 비정규직의 불안정성은 사회복지사업이 추구해야 할 전문성 축적을 어렵게 만들고 있는 것으로 볼 수 있다. 비정규직으로 둘러막는 사회복지서비스 시스템이 변화되지 않으면 관계와 정서적 유대를 본질로 하는 사회복지서비스가 기계적인 적응과 이동, 새로운 적응의 과정을 반복하고 사회복지서비스의 질은 추락할 수밖에 없다. 이직과 전직을 고려하고 시도하는 과정에서 업무 집중도 어렵고 개인적으로도 자신의 전문적 능력을 개발하고 경력으로 추구할 동기를 무력화하는 악순환으로 이어질 수 있다.

(4) 비정규직, 정규직을 넘어 공동 대응 필요

사회복지시설 종사자 전체의 처우 수준이 열악한 상황³⁾에서 정규직과 비정규직의 각자도생이 아니라 사회복지시설 종사자 전체의 공동 대응이 필요한 상황이다. 비정규직 노동자들은 사회복지시설 정규직의 열악한 상황이 문제라는 인식을 가지고 있었다. 사회복지시설 비정규직 문제 해결과 처우개선은 사회복지 종사자 모두의 문제이고 사회복지에 대한 사회적 인식의 변화, 사회복지 전달과 공급체계 전반의 변화를 통해 이루어질 수 있다. 이를 위해서는 정규직과 비정규직의 공동 대응이 요청된다.

(G.지역자활센터 자산형성담당자) 사실 보건복지부 가이드라인 1호봉보다 우리 임금이 조금이지만 더 높아요. 보건복지부 가이드라인도 사실 최저임금에 맞춰져 있다 보니 이런 상황인 거죠. 그

3) 사회복지시설 종사자 인건비 가이드라인은 사회복지시설 종사자의 인건비 기준을 제공하고 있음. 1호봉의 경우 매년 최저임금 수준에서 결정되고 있음

래서 비정규직, 정규직을 떠나 사회복지 전반이 변화가 필요한 상황이에요.

사회복지시설 청년 비정규직 노동자의 고용 확대와 차별적 대우가 지속된다면 사회복지서비스 질 향상은 요원할 수밖에 없다. 관료제적 지배력이 강화되고 그 기초 안에서 창의적이고 혁신적인 사업에 대한 시도는 이루어지기 어려운 현실이 반복될 수밖에 없다. 또한 청년 비정규직 노동자들의 잦은 이직과 전직은 결국 전체 사회복지서비스에서 전문성 축적을 훼손한다. 더 큰 문제는 신규 청년 비정규직 노동자들에 의해 사회복지서비스가 별다른 문제없이 수행·집행되는 현실은 사회복지직 업무의 전문성에 대한 근본적인 도전으로 연결될 수 있으며 결국 사회복지사(직)의 노동조건 개선에 부정적인 전제로 작용할 수 있다. 청년 비정규직의 확대 및 비정규직의 확대는 사회복지시설의 업무를 사회적으로 저평가하는 기제로 작용하고 처우개선을 어렵게 하는 논리적 귀결로 이어질 수밖에 없다. 따라서 사회복지시설(청년)비정규직의 문제해결은 사회복지서비스에 대한 정부와 지방자치단체, 시민의 인식을 변화시키는 과정으로 사회복지시설 종사자의 공동 대응이 필요하다.

5. 정책적 함의

사회복지시설 비정규직 청년들은 비정규직 채용을 신규 입직의 필수 코스로 인식하고 있었다. 정규직 입직은 어렵다는 사회적 분위기와 중고 신입을 요구하는 사회복지시설의 채용 경험으로 6개월, 8개월과 같은 단기 일자리라도 경력을 쌓기 위해 입직하는 경우가 많았다. 노동자로서 자신의 종사상 지위에 대한 자각적 인식이 부족한 경우도 있고, 고용 지위의 모호성을 덮어두고 있는 경우도 있었다. 매년 최저임금으로 수렴되는 임금에 대한 불만은 높았고, 정규직과 달리 명절수당·복지포인트·가족수당이 지급되지 않는 차별적 상황에 놓여져 있었다. 또한 교육기회, 정규직 중심의 행사 등 명시적이지 않은 조직 문화와 분위기의 보이지 않는 차별도 지적되었다.

이론적 배경에서 살펴본 것처럼 민간 위·수탁과 보조사업, 바우처방식(수가 방식)은 사회복지시설에서 신규고용을 비정규직으로 확대할 수밖에 없는 구조를 만들고 있었다. 시설 보조금 인건비 총액 중 남는 금액, 신규 보조사업 혹은 보조사업 사업비에 따라 비정규직을 고용하는 양상이었다. 청년 비정규직 노동자들은 정규직 전환 가능성은 높지 않다고 판단하고 있었으며 경력을 바탕으로 정규직 이직을 전망하고 있었다. 하지만 일부는 소진 등으로 다른 산업으로의 전직도 고민하는 양상이 나타났다.

사회복지시설 청년 신규 고용이 비정규직 고용으로 반복되면 사회복지시설은 창의적인 사업전환·확대가 어렵고 사업의 안정성 확보, 서비스 질의 질적 향상이 어려워질 수밖에 없다. 반복되는 비정규직 고용에 의한 사회복지서비스의 전개는 사회복지서비스 전문성에 대한 근본적인 질문으로도 이어질 위험성이 높다. 또한 비정규직의 확대는 종사자들의 민주적 의사소통을 어렵게 만들고 수평적 문화 형성에도 부정적인 영향을 미치고 있었다. 따라서 사회복지시설 비정규직 고용 확대는 지양되고, 비정규직 노동자의 처우개선을 위해 사회복지시설 종사자의 공동대응이 필요하다.

이를 위해 첫째, 사회복지시설 지원과 관련된 오래된 법규정에 대한 현실적 개정이 필요하다. 이를 통해 합리적인 보조금 지급이 이루어지고 적정 인력이 배치되어 청년 정규직 신규 고용이 창출될 수 있어야 한다. 또한 사회복지시설 정원 내 신규고용에서 청년 우선 고용이 고려될 수 있어야 한다. 둘째, 사회복지시설이 수행하는 각종 보조사업을 안정적인 고유사업으로 전환하고 안정적인 예산 체계를 만들어 나가야 한다. 셋째, 보건복지부·여가부의 사회복지사업 안내(지침) 등에 대한 노동법 관점에서의 대대적인 검토와 전환이 요구된다. 비슷한 보조사업에서도 기간제법 적용에 대한 상이한 지침 등이 제시되고 있으며 노동권을 보호하기 위한 관점이 부족한 실정이다. 노동기본권 관점, 노동 관련법에 근거한 원칙적 법해석이 일관성 있게 이루어져 자의적 행정해석을 경계하고 수정하여야 한다. 넷째, 비정규직 고용 최소화하는 조건 속에서 명절수당·복지포인트 등을 비정규직에도 동일하게 지급해 나가야 한다. 이는 각 지자체의 사회복지시설 종사자 처우개선 과정에서 우선적으로 시도해야 한다. 다섯째, 동종 사회복지시설 내 유사한 사업에 각기 적용되는 비정규직의 임금 및 노동조건을 일차적으로 동일노동 원칙에 근거하여 동일 기준을 적용하고 생활임금 이상으로 적용하는 노력을 전개하여야 한다. 이를 위해 각 지방자치단체는 그 차액을 보조하는 방식을 우선 적용할 수 있을 것이다. 마지막으로 각 지방자치단체별로 구성되어 있는 사회복지시설 종사자 처우개선위원회에 비정규직 당사자의 참여를 보장하고 공동 대응할 수 있는 토대를 마련하여야 한다.

사회복지서비스의 최종 공급자인 정부와 지방자치단체가 사회복지서비스 전달시스템의 왜곡된 구조를 통해 비정규직 노동자를 양산하는 구조를 검토하고 시스템의 변화를 위한 장기적인 정책 전환이 요청된다. 또한 개별 사회복지시설에서도 고용형태 다양성에 따라 발생하는 연령 위계, 비정규직-정규직 경계 등에 대한 자체 점검을 강화하고 수평적이고 민주적인 조직문화 형성을 위해 노력하여야 한다. 이러한 과정에 사회복지서비스의 최종 수혜자인 시민 모두가 사회복지시설 (청년)비정규직 문제에 관심을 가지는 사회적 노력이 필요하다.

본 연구는 질적연구로 사회복지시설 청년 비정규직 노동자의 노동 경험을 일반화하기에는 한계를 갖는다. 하지만 탐색적 연구를 통해 사회복지시설 청년 비정규직 노동 경험을 현실적으

로 드러내고 구조적 원인을 탐색, 실천적 논의를 전개한 것에 의의를 두고자 한다. 이후 사회복지시설 연령대별 고용구조와 청년 비정규직의 정규직 전환 경험, 사회복지 전달체계가 비정규직 고용에 미치는 영향 등에 대한 실증적 연구가 시도되어 보다 풍부한 정책적 논의가 확대되길 기대한다.

■ 참고문헌 ■

- 김동기·엄숙희·이길준. (2019). 비정규직 사회복지사의 조직공정성 지각이 조직몰입에 미치는 영향: 집단효능감의 매개 효과를 중심으로. *공공정책연구*, 36(1), 147-173.
- 김선미·이수영·정여주. (2022). 노인맞춤돌봄서비스 생활지원사의 코로나 19 과정에서 돌봄에 대한 질적 연구. *한국위기관리논집*, 18(4), 81-91.
- 강영숙. (2019). 사회복지시설은 공공재이다: 우리나라 사회복지법인 설립의 역사적 맥락 이해하기. *월간 복지동향*, (243), 17-22.
- 김수영. (2012). 사회복지와 노동시장의 연계가 초래한 근로연계복지의 딜레마: 자활사업의 사례를 중심으로. *한국사회복지학*, 64(3), 203-229.
- 김영중. (2006). 사회복지 노동시장의 현황과 과제. *한국사회복지학회 학술발표대회지*, 2006(3), 71-102.
- 김영중. (2017). 우리나라 '사회복지' 전달체계와 담론적 작용: 역사적 형성과 경로, 쟁점. *한국사회복지학*, 69(1), 175-197.
- 김유경·조성호·박경수·윤덕찬·임성은·김유휘·정희선. (2020). 사회복지 종사자의 보수수준 및 근로여건 실태조사. *한국보건사회연구원*.
- 김유빈. (2022). 2021 청년층 고용노동통계. *한국노동연구원*.
- 김준수·김신열. (2019). 비정규직 사회복지사의 개인-조직적합성이 직무만족에 미치는 영향: 일의 의미가 갖는 매개효과를 중심으로. *지역과 세계*, 43(2), 31-61.
- 김준수·김신열. (2019). 비정규직 사회복지사의 조직몰입에 영향을 미치는 요인. *한국사회복지행정학*, 21(2), 233-256.
- 김준수·조한라. (2020). 비정규직 사회복지사의 일 경험에 관한 현상학적 연구. *보건과 복지*, 22(1), 89-114.
- 남석인·이희정. (2017). 고용형태에 따른 직무스트레스와 우울의 관계: 의료사회복지사를 중심으로. *한국사회복지행정학*, 19(2), 77-102.
- 마살. T.H. (2013). 시민권과 사회복지국가. 김윤태옮김. 이학사. Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and social class* (Vol. 11). New York, NY: Cambridge.
- 문영만. (2014). 정규직과 비정규직의 생활만족도 패널분석-잠재성장모형을 중심으로. *산업노동연구*, 20(2), 187-218.
- 박세경. (2021). 사회복지 정책의 전망과 과제. *보건복지포럼*, 2021(1), 46-57.
- 박순우·이규선. (2015). 사회복지 노동시장의 이중성에 관한 연구: 공공·민간부문의 비교. *한국지역사회복지학*, 52, 171-197.
- 송다영. (2014). 사회복지부문 돌봄 관련 일자리의 질 저하에 관한 연구. *젠더와 문화*, 7(1), 7-42.
- 신동윤. (2015). 민간위탁계약과 사회복지사의 근로형태에 관한 연구. *사회법연구*, 25, 47-74.
- 에스핑-안데르센. (1990). 복지 자본주의의 세가지 세계. 프린스턴 대학 출판부. Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.
- 오민수·조해진. (2019). 사회복지시설의 제도적 환경에 따른 임금체계 개편 방향 연구: 임금체계 미적용 시설을 중심으로. *한국정책연구*, 19(4), 23-50.
- 유승주·김용섭. (2013). 한국 사회복지기관 비정규직 직원의 갈등경험에 대한 질적 연구. *한국동북아논총*, (69), 223-241.

- 이기쁨·지상훈. (2022). 2022 KLI 비정규직 통계. 한국노동연구원.
- 이정은·류진아. (2022). 사회서비스 산업화 전략과 일자리 만족도에 관한 연구: 돌봄서비스 종사자와 비 돌봄서비스 종사자 간 비교를 중심으로. *GRI연구논총*, 24(3), 31-62.
- 이철선·김유경·민동세·정숙희·김영환·이훈희·이병재. (2020). 아이돌봄지원사업 종사자 직무분석 및 처우개선 연구. 보건사회연구원.
- 장지연. (2020). 돌봄노동의 임금 수준은 향상되었는가?. *노동리뷰*, 7-22.
- 정동일·권순원. (2016). 가교 혹은 함정? 노동시장 구조와 비정규직 근로자의 고용형태 전환에 대한 연구. *인사조직연구*, 24(2), 9-41.
- 정원오·김연아. (2015). 비정규직 직업이동의 동태적 특성과 영향요인. *사회복지연구*, 46(1), 85-109.
- 정이환. (2003). 비정규노동의 개념정의 및 규모추정에 대한 하나의 접근. *산업노동연구*, 9(1), 71-105.
- 제갈현숙. (2013). 사회복지노동시장의 특징, 현황 및 개선방향. *월간 복지동향*, (176), 4-10.
- 최경수. (2001). 고용구조 파악을 위한 고용형태의 분류와 규모 추정. *노동경제논집*, 24(2), 95-123.
- 전국매일신문. (2021.08.09.). “市종합사회복지관 운영비 지원기준 재정비 시급”
- 뉴스위커. (2023.09.14.). “광주시, 사회복지시설 종사자 처우 향상”
- 노컷뉴스. (2018.11.14.). “전남 사회복지시설 운영비 증액해야”
- 경기일보. (2014.12.07.). “운영비 폭탄, 사회복지시설 부실화 주범”
- Buelens, J., & Pearson, J. (2012). Standard work: an anachronism?.
- Giesecke, J. (2009). Socio-economic risks of atypical employment relationships: evidence from the German labour market. *European Sociological Review*, 25(6), 629-646.
- Gilbert, N., & Terrell, P. (1998). *Dimension of Social Work Policy*. 4th. Allen and Bacon.
- Esping-Andersen, G. (1989). The three political economies of the welfare state. *Canadian Review of Sociology/Revue canadienne de sociologie*, 26(1), 10-36.
- Lang, C., Schömann, I., & Clauwaert, S. (2013). Atypical forms of employment contracts in times of crisis.
- Polivka, A. E. (1996). Contingent and alternative work arrangements, defined. *Monthly Lab. Rev.*, 119, 3.
- Rueda, D., & Pontusson, J. (2000). Wage inequality and varieties of capitalism. *World politics*, 52(3), 350-383.

Abstract

A Qualitative Study on The Experiences of Youth Non-regular Workers in Social Welfare Facilities: Exploring Causes and Alternatives for the Expansion of Non-regular Workers in Social Welfare Facilities

Lee, Hye Jung*

This study focuses on the employment and labor experiences of youth non-regular workers, who make up the majority of non-regular workers in social welfare facilities. Through qualitative research on non-regular youth workers at social welfare facilities, first, we find the reasons for the continued expansion of non-regular workers at social welfare facilities responsible for the provision of social welfare services in Korea. Second, we analyze the working conditions and labor experiences of youth non-regular workers working in social welfare facilities. Third, through this, we aim to find policy implications by exploring policy alternatives for non-regular workers in social welfare facilities and problems with social welfare service policies. The results of in-depth interviews with 12 youth non-regular workers at social welfare facilities were analyzed using thematic analysis techniques and policy discussions were developed. Based on the research results, realistic revision of outdated laws related to subsidies for social welfare facilities, conversion of various auxiliary projects performed by social welfare facilities into unique projects, expansion of budget, and reasonable revision from a labor law perspective of the guidelines for social welfare auxiliary projects of the Ministry of Health and Welfare and the Ministry of Gender Equality and Family. proposed. In the short term, we proposed equal payment of welfare points to non-regular workers, payment of equal labor wages to similar non-regular workers in social welfare facilities, expansion of the application of living wages, and participation of non-regular workers in the local government's social welfare facility treatment improvement committee.

Keywords: social welfare facility, non-regular worker, youth non-regular worker, social welfare facility private consignment, voucher method

◆ 2023. 7. 16. 접수 / 2023. 9. 3. 1차수정 / 2023. 9. 11. 게재확정

* Busan Labors Center(aha34@naver.com)