

● 제293회 ●
서울특별시의회(임시회)
제1차 보건복지위원회

서울특별시 사회복지사 등의 처우 및 지위향상에
관한 조례 일부개정조례안
검 토 보 고 서
(의안번호 : 1422)

2020. 04. 22.

보 건 복 지 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【이병도 의원 대표발의】

의안번호 1422

I. 조례안 개요

1. 제안경위

- 가. 제안자 : 이병도 의원 대표발의(외 11명)
- 나. 제출일자 : 2020년 4월 3일
- 다. 회부일자 : 2020년 4월 8일

2. 제안이유

- 복지수요 증가와 찾아가는 복지서비스 증가 속에 일선 현장에서 서비스를 제공하는 사회복지사 등은 언어적·물리적 폭력(폭행, 폭언, 위협, 성희롱 등)과 인권 침해에 무방비로 노출되고 있으나 이들의 안전과 인권 보호를 위한 제도적 장치는 미흡한 실정임.
- 이에 현장에서 업무를 수행하는 사회복지사 등의 안전한 근무환경 조성을 위한 제도적 근거를 마련하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 사회복지사 등의 안전한 근무환경을 위한 시장의 책무를 규정함.(안 제4조제3항 신설)
- 나. 사회복지사 등의 안전한 근무환경 조성을 위한 실태조사 실시 근거를 규정함.(안 제8조제1항)

4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「사회복지사업법」, 「사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률」
- 나. 예산조치 : 해당없음 (비용추계서 비대상사유서 별첨)
- 다. 기 타 : 신·구조문 대비표

II. 검토의견 (수석전문위원 이문성)

1 개정안의 취지 및 현황

- 개정안은 복지수요가 증가되며 점차 찾아가는 복지서비스가 강조되면서 일선 현장에서 언어적·물리적 폭력과 인권침해에 무방비로 노출된 사회복지사들의 안전과 인권보호를 위한 제도적 근거를 마련하고자 하는 취지로 발의되었음.

2 개정안의 주요내용 검토

가. 사회복지사 등의 안전한 근무환경을 위한 시장의 책무 규정 (안 제14조 제3항 신설)

- 서울시에서는 2012년 본 조례를 제정하고, 사회복지시설 종사자들의 열악한 처우를 해결하기 위해 단일임금체계 및 공무원 비교직급 등 처우개선 방향 등을 설치하는 등 시설 종사자 처우개선을 위해 지속적으로 노력하고 있음.
- 사회복지사는 경찰, 교정직, 의료직과 더불어 클라이언트 폭력에 가장 빈번히 노출되는 전문직으로 사회복지현장에서 클라이언트의 폭력은 “일상적”인 현상이라고 보고되고 있음. 이러한 위험 발생의 원인으로는 알코올·약물중독과 같은 클라이언트의 특성, 면대면 근무 등 사회복지사의 업무적 특성이 지적되고 있음.¹⁾

1) 이용우·양호정·유서구(2018). 사회복지사의 안전을 위협하는 사회복지사의 위험 경험과 변화에 관한 질적사례연구. *한국사회복지질적연구*, 12(2), 97-126.

- 2019년 서울시복지재단에서 실시한 사회복지시설 종사자 실태조사 및 처우개선방안 연구 결과에 따르면, 시설에서 근무하면서 경험한 다양한 폭력에 대한 질문에 대해 정규직 직원의 경우 정서적 폭력 21.8% (1,195명), 신체적 폭력 13.9% (763명), 위협·굴욕적 행동 7.7% (423명) 순으로 경험한 것으로 나타남.

<표> 서울시 사회복지시설 종사자의 다양한 폭력의 경험 (중복응답)

(단위: 명, %)

구분	신체적 폭력	성적폭력	재산상의 폭력	정서적 폭력	직장 내 괴롭힘, 왕따	위협, 굴욕적 행동	없음	계
이용	374(11.5)	122(3.7)	59(1.8)	725(22.3)	96(2.9)	272(8.4)	2,201 (67.6)	3,256 (59.5)
생활	389(17.5)	93(4.2)	98(4.4)	470(21.2)	69(3.1)	151(6.8)	1,495 (67.4)	2,219 (40.5)
계	763(13.9)	215(3.9)	157(2.9)	1,195(21.8)	165(3.0)	423(7.7)	3,696 (67.5)	5,475 (100.0)

출처: 서울시복지재단(2019), 사회복지시설 종사자 실태조사 및 처우개선 방안 연구

- 폭력의 주체로는 클라이언트인 경우가 많은 것으로 나타나고 있으며, 더욱이 기관차원에서는 대응방법이 없어 개인적으로 해결하거나 보고하지 않는 등 대다수 응답자들이 적극적인 대응을 하지 않는 것으로 나타나고 있음.
- 또한 2017년에 서울지역에 근무하는 사회복지사 1,476명을 대상으로 서울시사회복지사협회에서 실시한 설문조사에 따르면 설문조사에 참여한 인원 가운데 64.3%인 892명이 안전에 대한 위협을 경험한 것으로 나타남.

〈표〉 사회복지시설 종사자 위험유형별 경험실태에 대한 결과

(단위: 명, %)

구분	경험 여부	평균 경험횟수
신체적 위험 (경미/중간/높은/치명적 수준)	325명 (22.1%)	4.56회
언어적 위험 (인격모욕/협박/지속적 불만)	549명 (37.7%)	7.14회
정서적 위험 (스토킹/자해·자살/고위험군 CT/정신과치료)	332명 (22.7%)	9.01회
성적 위험 (성희롱/신체접촉/신체·성기노출/강간)	214명 (16.9%)	5.63회
경제적 위험 (물품파손/절도/사기·현금갈취)	248명 (16.9%)	4.10회
의료적 위험(질병감염 우려/질병감염)	144명 (9.8%)	6.03회
정보적 위험(CT정보부족/개인정보 노출/사이버 폭력)	298명 (20.4%)	7.60회
환경적 위험(업무과중 스트레스/근무시간 외 업무/연차사용)	635명 (44.3%)	19.52회
전체	892명 (64.3%)	9.02회

출처: 이용우·양호정(2018), 사회복지사의 안전은 보장되고 있는가?, 서울특별시사회복지사협회

- 특히 복지수요 증대에 대응하기 위해 전달체계 개편이 되면서 사회복지사는 “지역사회”를 대상으로 “찾아가는” 서비스에 주력하고 있는데 이로 인해 현장의 사회복지사들은 부족한 인력으로 원외에서 업무를 수행하고 홀로 이용자의 가정을 방문하는 등 클라이언트의 폭력에 노출될 가능성이 보다 높아지고 있음.²⁾

2) 이용우, 양호정, 유서구(2018). 사회복지사의 안전을 위협하는 사회복지사의 위험 경험과 변화에 관한 질적사례연구. *한국사회복지질적연구*, 12(2), 97-126.

- 2017년 서울시사회복지사협회에서 실시한 설문조사에서도 사회복지 종사자가 인식하는 위험한 업무유형은 ‘가정방문’ 629명(44.5%), 가장 위험한 업무수행 장소로 ‘클라이언트의 가정’ 629명(44.5%) 이 나타나는 등 사회복지 종사자들은 가정방문 시 가장 큰 위험을 느끼는 것으로 나타나고 있음.
- 이러한 폭력에 대해 현재 사회복지현장에서는 적절한 대응이 이루어지지 못하고 있는데, 개정안을 근거로 기관차원의 대응방안의 마련과 함께 사전에 폭력이 발생되지 않도록 폭력예방을 위한 지원이나 대응 매뉴얼의 개발이 필요하다고 지적되고 있음.

<표> 종사자 안전을 위해 필요한 가장 필요한 관리체계 및 관리시설

(단위: 명, %)

구분		이용	생활	계
종사자 안전 을 위해 가장 필요 한 관리 체계	폭력예방 및 대응 매뉴얼 개발과 준수	949 (29.1)	872 (39.3)	1,821 (33.3)
	폭력에 대응하는 직장 내 정서적 지지와 슈퍼비전 실시	833 (25.6)	663 (29.9)	1,496 (27.3)
	폭력을 예방 및 대응할 수 있는 위원회의 조직	205 (6.3)	153 (6.9)	358 (6.5)
	사건 발생 시 경찰차와 연계체계 구축	459 (14.1)	194 (8.7)	653 (11.9)
	기관 방문객 신분증 확인	45 (1.4)	23 (1.0)	68 (1.2)
	폭력 내력의 클라이언트를 확인할 수 있는 체계 구축	315 (9.7)	140 (6.3)	455 (8.3)
	비상 시 전화번호와 대처절차 숙지	85 (2.6)	58 (2.6)	143 (2.6)
	폭력 위험 클라이언트의 2인 1조 방문	319 (9.8)	88 (4.0)	407 (7.4)
	기타	46 (1.4)	28 (1.3)	74 (1.4)
	계	3,256 (59.5)	2,219 (40.5)	5,475 (100.0)

출처: 서울시복지재단(2019), 사회복지시설 종사자 실태조사 및 처우개선 방안 연구

- 본 개정안은 조례에 사회복지사의 안전한 근무환경을 위한 시장의 책무를 규정함으로써 사회복지 현장의 안전에 대해 보다 적극적으로 대처할 수 있는 근거가 될 수 있을 것으로 사료됨.

나. 사회복지사 등의 안전한 근무환경 조성을 위한 실태조사 실시근거 규정 (안 제8조제1항)

- 현재 본 조례에 근거해 3년마다 정기적으로 실태조사가 실시되도록 규정되어 있으며, 2019년에는 서울시복지재단에서 실시한 바 있음.
- 2019년 사회복지시설 종사자 실태조사의 목적은 사회복지시설 현황 및 종사자 실태를 파악하는 것으로 시설조사(실태 및 현황, 종사자 현황표 작성), 종사자 조사로 구분하여 조사가 실시됨.
- 실태조사 가운데 종사자 조사에는 종사자 응답정보, 근로조건, 노동환경, 주관적 인식, 서울시 정책만족도, 신규제도, 일반사항 등이 포함되어 있었으며, 안전에 관한 항목은 다양한 폭력의 경험, 폭력의 주체, 기관차원의 대응방법, 클라이언트에 대한 대응방법, 종사자에 대한 대응방법, 폭력을 경험했음에도 보고하지 않은 이유, 종사자 안전을 위해 가장 필요한 관리체계 및 관리시설이라는 항목으로 포함되어 있음.

〈표〉 2013~2019년 서울시 사회복지시설 종사자 실태조사 및 처우개선
 용역 현황

연 도	건 명	결과 발표	안전 관련 사항	수행 기관
2013년	사회복지시설 종사자 처우 개선 및 인사관리 체계 마련 연구	2013.12.	미포함	서울시복지재단
2016년	사회복지시설 종사자 실태조사 및 처우개선 방안 연구	2016.12.	포함	
2019년	사회복지시설 종사자 실태조사 및 처우개선 방안 연구	2019.12.	포함	

- 이처럼 기존 실태조사에서도 이미 사회복지 시설 종사자들의 안전에 대하여 조사하고 있던 바 본 개정안을 통해 조례에 사회복지사의 안전한 근무환경을 위한 조사를 할 수 있도록 하는 것은 추후 사회복지사를 대상으로 하는 처우 및 안전에 대한 조사를 안정적으로 수행할 수 있는 근거가 될 것으로 사료됨.

4 종합의견

- 서울시에서는 사회복지사들의 처우개선을 위해 노력해오고 있으며, 그 결과 2020년 기준 시설종사자 인건비는 사회복지전담공무원 대비 평균 95% 수준을 유지하는 등 상당부분 개선되었다고 할 수 있음.

- 그러나 인건비 등 근무여건이 개선된 것에 비해 현장의 사회복지사들은 여전히 클라이언트의 폭력 등으로 근무환경에서 어려움을 호소하고 있으며 적극적인 대처가 필요한 상황임.
- 사회복지사의 안전을 위협하는 위험은 직무만족도 저하, 이직의도 상승 및 근로의욕 훼손 등을 통해 사회복지사의 전문가적 역할과 실천행위에 심각한 어려움을 초래하는 것으로 밝혀지고 있음. 따라서 사회복지사의 안전은 사회복지사 개인의 인권적 측면뿐만 아니라 사회복지 실천의 성과적 측면 모두에서 매우 중요한 의미를 가진다고 볼 수 있음.³⁾
- 「사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률」 제3조제1항은 국가와 지방자치단체는 사회복지사 등의 처우를 개선하고 복지를 증진함과 아울러 그 지위 향상을 위하여 적극적으로 노력하여야 한다고 규정하고 있어 지방자치단체 차원에서 사회복지사들이 안전한 환경에서 종사할 수 있도록 함으로써 사회복지사의 안전한 업무환경을 통한 복지증진이라는 측면에서 심의할 필요성이 있다고 할 것임.

3) 이용우·양호정·유서구(2018). 사회복지사의 안전을 위협하는 사회복지사의 위험 경험과 변화에 관한 질적사례연구. *한국사회복지질적연구*, 12(2), 97-126.