vol. 07 2026. 10. 21.

GCI 정책브리프

본보고서
보고서명 : 고양특례시 사회복지사 등의 처우 실태조사 및 개선방안
저자 : 문정화, 조수민, 정은주, 정하영, 최봉은

고양특례시 사회복지사 등의 처우 실태조사 및 개선방안

문정화 고양연구원 부연구위원
정하영 고양연구원 연구원

요약

연구 배경 및 목적

- 고령화·1인가구 증가로 복지수요는 지속 증가하나, 낮은 임금수준·감정노동·안전 위협 등으로 종사자 이탈과 전문성 약화가 심화됨
- 2025년 개정된 고양시 조례에 근거하여 사회복지시설 종사자의 근무 환경과 임금 실태를 다각적으로 진단하고, 실효성 있는 정책 개선 방안을 도출함

고양시 사회복지시설 종사자 처우 실태

- (보수체계) 연간 총임금 평균은 4,646만원이나 분야·고용형태 간 격차가 크고, 약 20%는 인건비 가이드라인 미충족
- (근로환경) 초과근무 경험률 86.3%(월평균 7.6회)이며, 이 중 44.6%는 인정시간 외 근로이고 미보상자가 13.2%에 달함
- (일·가정 양립) 대체인력지원제도 활용률은 23.8%로 제도와 이용 간 격차가 큼
- (안전·인권) 3년간 폭력 피해 경험률 24.1%이나 대응체계 작동률과 산재 신청률은 낮음
- (제도적 기반) 2025년 조례 개정으로 처우개선위원회 심의기구화, 실태조사 의무화 등 법·행정적 틀은 갖춰졌으나, 위원회 개최가 2025년 1회에 그쳐 운영은 아직 안정화되지 않음

고양시 사회복지시설 종사자 처우개선 방안

- (보수체계) 가이드라인 미충족 시설 우선 지원, 고양형 표준임금체계 단계적 구축, 복지포인트 단계적 도입, 고정수당 표준화
- (근로환경) 초과근무 관리와 휴식권 보장, 시-시설 간 업무협조상 애로 해소, 승진 적체 해소, 저연차 맞춤형 정착 지원
- (일·가정 양립) 생애주기 대응형·생일 휴가제도 도입, 「고양형 통합 대체인력지원센터」 설치, 유연근무 실행 모델 지원
- (안전·인권) 「고양형 안전보호 표준절차」 구축, 심리안전망 구축, 권익지원센터 마련, 고위험시설 통화녹음 전화기 지원
- (제도적 기반) 처우개선위원회 분기 정례화, 처우지표 DB 구축, 예산 독립 세목 편성

고양연구원
GOYANG CITY INSTITUTE

01 고양시 사회복지사 등의 처우 실태조사 필요성

◘ 복지수요 급증과 처우 격차의 공존

- 인구 100만을 상회하는 대도시 고양시는 고령화 가속화와 1인가구 증가, 정신건강·다문화·아동·장애 등 복합적 사회문제 확대로 복지수요가 급증하는 추세임
- 복지 환경의 고도화·다변화는 사회복지사·요양보호사 등 현장 인력에 더 높은 전문성·행정역량을 요구하나, 보수체계·근로환경·신변안전망 등 처우는 이에 미치지 못해 만성적 소진과 이직, 전문인력 유출로 이어지고 있음

◘ 제도적 기반 강화에도 남은 진단 공백

- 중앙정부는 2011년 「사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률」을 제정해 2025년 기준 시행 14년차를 맞았으며, 고양시도 지속적인 조례 개정을 통해 처우개선 정책 기반을 다져옴
- 2025년 1월 조례 개정(제2891호)으로 시장의 신변안전·신분보장 책무 명시, 실태조사 자료제출 요청 근거 신설, 안전보장사업 법정화, 처우개선위원회 심의기구화 등 법·행정적 기반이 한층 강화됨
- 그러나 경기도 내 모든 시·군이 처우 관련 조례를 갖추고 있으나 실태조사 주기·지원사업의 강행성 등 세부 내용 편차가 커, 강화된 제도적 기반을 뒷받침할 고양시 자체의 세부 기초자료는 여전히 부족한 실정임

◘ 기존 연구의 한계와 정밀 실태조사의 필요성

- 고양시는 2022년 「고양시 사회복지사 등 처우개선 종합계획 수립을 위한 연구」를 통해 기초 진단을 시도하였으나, 표본 설문조사와 표적집단면접(FGI) 중심의 인식조사로 진행되어 개별 임금조사표에 기반한 객관적 임금체계 분석에는 한계가 있었음
- 보건복지부 가이드라인 적용 시설과 자체 기준 시설 간 임금 격차, 비정규직·소규모 시설의 수당 차별, 위험 방문업무·민원 노출 실태 등을 진단할 세부 기초자료도 크게 부족한 상황임

◘ 타 지자체 동향과 고양형 접근의 필요

- 서울시는 전 직종 단일임금체계를 시행하고 있으며(가이드라인의 108.2% 수준), 성남시는 자체예산 비율 45.3%로 경기도 평가에서 3년 연속 A등급을 받는 등 지자체별 대응 수준이 다름
- 안성시(장기요양기관 종사자 지원), 안산시(실태조사 기반 환류), 파주시(저연차 유급휴가) 등 지역 여건에 맞춘 정책이 나타나고 있어, 고양시도 실태에 근거한 고양형 정책 설계가 필요함
- 이에 2025년 개정 조례 제8조제3항(자료제출 요청)의 법적 근거를 적극 활용하여, 인식 조사 수준을 넘어 개인별 급여 수준과 근로 여건을 정밀하게 진단하는 객관적 실태조사가 시급히 요구됨

02 고양시 사회복지시설 종사자 처우 실태

◘ (보수체계) 인건비 가이드라인 미충족과 수당 편중

- 2025년 연간 총임금 평균 4,646만원이며, 정신건강분야(5,515만원)와 여성·다문화분야(3,869만원)간 최대 1,646만원 격차가 있음
- 비정규직 임금은 정규직의 69.2% 수준이며, 인건비 가이드라인 미충족 종사자가 약 20%로 생활시설·사업비 기반 시설에 집중됨
  - 직급별로는 관장(6,429만원)과 생활지도원·사회복지사·4급(3,496만원) 간 약 1.8배 격차가 존재하며, 선임사회복지사–과장 간 격차(1,207만원)가 특히 큼
  - 2026년 처우개선 예산 85.0억원 중 명절수당·특수근무수당 두 항목이 78.9%를 차지해 수당 편중이 뚜렷하며, 복지포인트는 0.1%에 불과함
  - 복리후생은 명절상여금(78.2%)·상해보험(66.3%) 등 기본 항목에 머물러 있고, 복지포인트(3.0%)·성과급(4.0%) 등은 저조함

◘ (근로환경) 상시화된 초과근무와 성장 기회 제약

- 종사자의 86.3%(월평균 7.6회)가 초과근무를 경험하며 이 중 44.6%는 인정시간 외 근로이고, 13.2%는 보상을 받지 못함
- 연장근로 27.6%·야간근로 62.3%·휴일근로 58.7% 미지급률로 법정수당 사각지대가 광범위(해당 근로 실시 시설 기준)
- 승진 내부규정 보유율은 59.4%에 그치고, 승진 소요기간 5년 초과가 58.0%이며 승진요건을 충족하고도 승진하지 못한 경험이 19.7%에 달함
  - 미승진 사유는 「상위 직급 공석 없음」(34.1%)이 최다로, 현원 평균 13.3명의 소규모 조직 구조에서 비롯된 구조적 승진 적체로 해석됨
  - 법정의무교육이 연간 교육의 69.4%를 차지해 직무교육(26.3%)과 불균형을 이루며, 교육비를 사실상 확보하지 못한 시설도 46.5%에 달함
  - 이직 의향자의 65.4%가 사회복지 분야 자체를 이탈하고자 해, 전체 종사자의 약 25.8%가 분야 이탈 잠재군으로 추정됨

◘ (일·가정 양립) 제도와 실제 이용 사이의 간극

- 여성 71.0%·30대 이상 89.2%의 인력구조로임에도 대체인력지원제도 활용은 23.8%에 그침
  - 육아휴직 미신청 주된 이유는 「대체인력 부재」(17.1%)·「경제적 이유」(13.7%)이며, 육아휴직기간 승진연한 미포함 비율이 28.7%, 근속기간 미포함이 18.8%로 나타남
  - 유연근무 도입률은 탄력근무 23.8%·원격재택 2.0%이며 미도입 사유의 과반(58.5%)이 「여건상 적용 불가」로 나타남

◘ (안전 및 인권보호) 제도는 갖췄으나 작동하지 않음

- 폭력 피해 경험률 24.1%이며, 그중 50.9%는 기관 대응체계가 작동하지 않았다고 응답함
- 폭력 상황에 대해 기관에서 대응하지 않은 사유로는 「조직 보호 우선」 응답이 31.0%로 가장 많았음
- 산재 미신청률 84.5%(업무상 재해 경험률 8.1%)로, 상해보험 가입률(100%)이 높은 점과 대비하면 절차 정보 부족과 신청 부담이 핵심 원인으로 추정됨
- 우울선별도구(PHQ-9) 기준 중등도 이상 위험군이 12.7%에 달하나, 근로자지원프로그램(EAP) 시행 시설은 5.0%에 불과함
- 위탁법인 변경 과정에서 고용승계를 경험한 종사자는 22.2%이며, 고용 불안을 느끼는 종사자도 49.9%에 이름

◘ (제도적 기반) 비교적 탄탄한 법·행정 틀과 보완 과제

- 2025년 조례 개정으로 처우개선위원회 심의기구화, 실태조사 의무화, 자료제출 요청권 신설 등 법·행정적 기반은 비교적 충실히 마련됨
  - 처우개선위원회는 2025년 1회 개최에 그쳤고 소위원회는 미구성 상태로, 마련된 심의기구가 활동 빈도 면에서는 아직 안정화되지 않음
  - 종사자가 꼽은 처우개선 책임 주체로는 중앙정부(58.4%)가 고양시(31.3%)보다 높게 나타나, 시 정책이 현장에 충분히 전달되지 않고 있을 가능성을 시사함

[표] 실태조사 주요 결과

구분	현재 수준	비고
월평균 임금	338.4만원	희망 임금(400.5만원) 대비 62.1만원 낮음
초과근무 경험률	86.3%	인정시간 외 초과근무 경험자 44.6%
초과근무 미보상	13.2%	휴일근로수당 미수령 45.2%
대체인력 활용률	23.8%	활용 기관의 94.4%가 채용 애로 경험
폭력 피해 경험률(3년)	24.1%	기관 대응 미흡 응답 50.9%
산재 미신청률	84.5%	업무상 재해 경험률 8.1%
이직 의향률	39.4%	이직 의향자의 65.4%가 분야 자체 이탈 희망
현재 처우 만족도	2.4점	불만족 응답 51.3%

03 고양시 사회복지시설 종사자 처우개선 방안

◘ 추진 기본방향

- ○ 저비용·고체감 과제를 우선 추진하고, 수당 부가형에서 기준 정비형으로, 형식적 제도 구비에서 실질적 작동 보장으로 전환함
- ○ 생활시설·비정규직·소규모 이용시설을 우선 대상으로 균등 기준(하한선)을 확립하고, 개별 시설을 넘어선 시(市) 차원 공동 인프라를 구축함

[표] 5대 영역 정책과제

정책과제	세부 추진 내용	
보수체계 개선	• 인건비 가이드라인 미충족 시설 실태조사·보정 • 고양형 표준임금체계로 단계적 수렴 • 고정수당 표준화와 경력 인정 기준 통일	• 처우개선 예산 독립 세목 편성 • 복지포인트 단계적 도입 • 장기근속·비정규직·소규모시설 지원
근로환경 개선	• 초과근무 관리와 휴식권 보장 • 교육 참여 여건 보장 • 승진 의존형 경력경로 개선,	• 시(市)-시설 간 업무협조상 애로 해소 • 고양형 전문성 개발 체계 구축 • 저연차 정착 지원 확대
일·가정 양립 체계 개선	• 생애주기 대응형 휴가제도·생일휴가 도입 • 가족돌봄 친화적 조직문화 지원	• 「고양형 맞춤형 유연근무 실행 모델」지원 • 「고양형 통합 대체인력지원센터」 설치
안전 및 인권보호	• 「고양형 안전보호 표준절차」 구축 • 힐링프로그램과 심리안전망 구축 • 고충처리와 권리옹호 네트워크 강화	• 고위험시설 통화녹음 전화기 지원 • 산재 신청 지원과 외부 독립 권익지원센터 설치
제도적 기반 강화	• 처우개선위원회 분기 정례화 및 소위원회 구성 • 현장소통·정책 환류체계 강화	• 처우지표 DB 구축과 연차별 실행계획 수립 • 장기요양기관 등 사각지대 인력 단계적 편입

◘ 추진 로드맵

- ○ 단기(1년 이내): 조사표 표준화, 처우개선 예산 독립 세목 편성, 복지포인트 시범 도입, 생일휴가 도입, 위원회 정례화
- ○ 중기(2~3년): 미충족 시설 보정, 「고양형 통합 대체인력지원센터」 설치, EAP 도입, 처우지표 DB 구축·조례 개정
- ○ 장기(3~5년): 「고양형 조정수당」 등 직무급 결합형 표준임금체계, 비정규직 정규직 전환 로드맵 이행

◘ 핵심관리 지표(안)

- ○ 5대 정책과제별 관리지표와 정책 전반의 성과지표로 구분하고, 행정자료 기반 지표는 매년, 실태조사 지표는 3년 주기로 갱신하여 관리하며 목표 수준은 처우개선위원회 심의를 거쳐 확정함
  - (보수체계) 인건비 가이드라인 미충족 종사자 비율, 복지포인트 시행 시설 비율, 자체사업 예산 비중, 비정규직 임금 수준(정규직 대비)
  - (근로환경) 초과근무 무보상 종사자 비율, 교육예산 미확보 시설 비율, 승진 내부규정 보유 시설 비율, 시와 업무협력 시 어려움 경험률
  - (일·가정 양립) 대체인력 지원제도 활용률, 유연근무 시행 시설 비율, 공통 휴가제도 도입 시설 비율
  - (안전·인권) 폭력 대응체계 실질 작동 기관 비율, 심리지원(EAP 포함) 시행 시설 비율, 통화 녹음 전화기 설치 시설 비율
  - (제도적 기반) 처우개선위원회 연간 개최 횟수, 처우개선 사업 안내문 배포 시설 비율
  - (성과) 이직 의사율, 처우 만족도, 중등도 이상 우울 위험군 비율

문정화 고양연구원 행정사회연구실 연구위원 (jhmoon@goyang.re.kr, 031-8073-8362)
정하영 고양연구원 행정사회연구실 연구원 (hay0@goyang.re.kr, 031-8073-8410)