국 가 인 권 위 원 회

차 별 시 정 위 원 회

결 정

사 건 17진정0872300 공동생활가정 종사자에 대한 임금차별

진 정 인 표주현

피진정인 보건복지부 장관

주 문

피진정인에게, '사회복지시설 종사자 인건비 가이드라인(생활시설)'을 「아동복지법」 제52조에서 규정하고 있는 공동생활가정 종사자에게도 적용하여 아동양육시설 종사자와의 임금격차가 발생하지 않도록 할 것을 권고한다.

이 유

1. 진정요지

공동생활가정과 아동양육시설은 「아동복지법」 제52조에서 규정하고 있는 아동복지시설로 보건복지부 소관의 사회복지시설이다.

두 시설은 보호아동의 인원수만 다를 뿐 그 목적, 기능, 시설에 근무하는 종사자의 자격요건이 동일함에도 불구하고 피진정인은 아동양육시설 종사자에게는 호봉제가 적용이 되는 '사회복지시설 종사자 인건비 가이드라인(이하

'가이드라인'이라고 한다)'을 적용하도록 하고, 공동생활생활가정 종사자에게는 가이드라인을 적용하지 않고 매년 인건비 금액을 특정하여 지원함으로써 공동생활가정 종사자는 호봉도 인정받지 못하고 아동양육시설 종사자의 인건비 보다 낮은 인건비를 받고 있다.

따라서 피진정인은 가이드라인을 공동생활가정 종사자에게도 적용하여 두 시설 종사자의 인건비 차이가 발생하지 않도록 하여야 한다.

2. 당사자 주장요지

가. 진정인

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인

공동생활가정 사업은 1997년 시범사업으로 진행하다가 2005년부터 종사자 인건비 및 시설운영비를 지원하게 되었으며 공동생활가정 종사자 인건비 단가는 당시 소규모 사회복지시설 인건비 수준 및 정부재정 정책 등을 고려하여 결정하였기에 상대적으로 아동양육시설 종사자의 인건비에 비해 낮은 수준에서 인건비 지원이 시작되었다.

가이드라인은 2005년에 사회복지시설 운영이 지방이양사업이 되면서 지방자치단체에 대한 권고 기준으로 마련한 것이며, 지방자치단체는 가이드라인을 참고하여 개별시설과 지방자치단체의 예산 사정 등에 따라 개별적으로 예산을 편성하고 있다. 아동양육시설을 포함한 다른 사회복지시설도 지방이양이 이루어지기 전에는 공동생활가정과 같은 임금체계를 유지하고 있었다.

보건복지부는 공동생활가정 종사자의 처우가 아동양육시설 종사자에 비해 열악한 점을 인지하고 이들의 처우를 개선하기 위하여 매년 예산편성과정에서 상당한 노력을 하고 있으나 정부예산이 가지고 있는 구조적 성격상 가이드라인 수준의 처우개선 예산을 증액하는 데에 한계가 있다. 타 시설과의 형평성을 고려하여 공동생활가정 지원 확대 추진을 국정과제(48-5번)에 포함하여 추진 중이며, 2022년까지 단계적으로 가이드라인 100% 수준으로 지원 예산을 인상할 계획이다.

3. 관련규정

별지와 같다.

4. 인정사실

진정서, 피진정인 서면진술서, 보건복지부의 '2017 사회복지시설 관리안내', '2017년 아동분야 사업안내', '2017년도 사회복지시설 종사자 인건비 가이드라인(생활시설)', 참고인(대구광역시장) 진술, 진정인의 근로계약서 및 2017년 근로소득 원천징수영수증 등의 자료에 따르면, 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 아동양육시설 및 공동생활가정의 목적 및 현황

1) 아동양육시설 및 공동생활가정은 「아동복지법」 제52조에서 규정된 아동복지시설로 보건복지부 소관의 사회복지시설이다.

2) 아동양육시설의 목적은 보호대상아동을 입소시켜 보호, 양육 및 취업훈련, 자립지원 서비스 등을 제공하는 것으로 하고 있으며, 공동생활가정의 목적은 보호대상아동에게 가정과 같은 주거여건과 보호, 양육, 자립지원서비스를 제공하는 것을 목적으로 하고 있다.

3) 아동양육시설 및 공동생활가정 종사자 자격 기준, 시설의 설치 및 휴업·폐업절차, 보호아동의 입소 및 퇴소, 행정처분 및 과태료의 기준은 동일하며, 공동생활가정(보호아동 수 8인 미만)과 아동양육시설 중 보호아동 수 10인 미만 시설의 종사자 배치기준은 동일하다. 아동양육시설 및 공동생활가정 현황은 아래와 같으며, 공동생활가정의 설치 수와 보호아동 수는 계속 증가하고 있다.

<아동양육시설 및 공동생활가정 현황>

구분	설치개소			보호아동수		
	2014년	2015년	2016년	2014년	2015년	2016년
아동양육시설	278	281	281	14,630	14,001	13,689
공동생활가정	476	480	510	2,588	2,636	2,758

나. 아동양육시설 및 공동생활가정 종사자 인건비

1) 아동양육시설 운영은 지방이양사업으로, 피진정인은 사회복지시설 운영을 지방으로 이양한(2005년) 이후 지역별 사회복지시설 종사자의 임금격차 해소를 위하여 가이드라인을 지방자치단체에 권고하고 있으며, 지방자치단체는 위 권고안을 기준으로 지방자치단체의 재정 여건 등에 따라 가이드라인을 상회 또는 하회한 인건비를 책정하여 아동양육시설에 인건비를 지원하고 있다.

2) 가이드라인은 총 6종(거주시설 1종, 이용시설 5종)으로 구분되며, 기본급(호봉)과 수당 기준 등으로 구성되고, 인건비 수준은 공무원 보수의 95% 수준을 유지하기 위해 공무원 보수인상율과 같이 매년 인상된다. 가이드라인 중 아동양육시설 종사자에게 적용되는 '사회복지시설 종사자 인건비 가이드

라인(생활시설)'은 사회복지전담공무원 임금체계와 유사한 호봉제 임금체계로 원장 등 7개 직위별 31호봉으로 설계되어 있다.

3) '2017년 사회복지시설 종사자 인건비 가이드라인' 권고내용에 따르면, 사회복지분야 종사자 인건비(기본급)를 2017년 공무원 보수대비 평균 95.7% 수준으로 유지하고 명절휴가비(봉급액의 120%) 및 가족수당(공무원 기준)을 지급하도록 하면서, 지방자치단체는 위 인건비 지급기준을 우선 참고하되, 봉급 및 수당기준은 개별시설과 지방자치단체 예산 사정 등에 따라 개별적으로 편성 가능하도록 하고 있다.

4) 공동생활가정은 2004년 「아동복지법」 상 사회복지시설로 편입되었고, 정부는 2005년부터 공동생활가정 종사자에 대한 인건비 및 시설운영비를 지급하기 시작하였다.

5) 공동생활가정 운영은 국가와 지방자치단체 매칭사업으로 공동생활가정 종사자 인건비의 경우 아동양육시설 종사자에게 적용되는 '사회복지시설 종사자 인건비 가이드라인(생활시설)'에 따라 결정되는 것이 아니라, 피진정인이 매해 이들의 인건비를 지정하고 있다. 공동생활가정 종사자 인건비 부담비율은 일반적으로 국비 60%, 시비 40%이다. 공동생활가정 종사자 인건비 중 국비 지원 예산은 요보호아동 그룹홈 운영지원 사업이 일반회계에서 복권기금으로 변경됨에 따라 2014년부터 복권기금으로 지원하고 있다.

6) 보건복지부의 '2017년 아동분야 사업안내'에 따르면, 2017년 공동생활가정 종사자 인건비는 연 22,554천원/인(일 년에 한 명의 종사자가 받는 인건비)이며, 시설장 및 보육사의 급여는 시설 내 별도 규정에 따라 차등지급할

수 있도록 하고 있고, 지방자치단체의 예산 사정에 따라 인건비 등 처우개선비 등을 추가 지원 가능하도록 하였다. 연도별 공동생활가정 종사자 인건비 지원내용은 아래와 같으며, 2018년 인건비 지원단가는 24,948천원으로 아동양육시설 종사자에게 적용되는 '2018년 사회복지시설 종사자 인건비 가이드라인(생활시설)' 대비 80.9% 수준이다.

<연도별 공동생활 가정 지원내역>

연도	지원 개소	지원 인원	연간 인당 인건비 지원단가 (단위 : 천원)
2014년	416	832	20,667
2015년	448	1,031	21,281
2016년	448	1,292	21,919
2017년	448	1,292	22,554
2018년	448	1,398	24,948 ※ '사회복지시설 종사자 인건비 가이드라인(생활시설)' 대비 : **80.9% 수준**

7) 대구광역시장은 보건복지부 지침인 '사회복지시설 종사자 인건비 가이드라인(생활시설)'을 준수하여 아동복지시설 종사자의 인건비를 지원하였으며, 대구광역시에서 2017년에 지원한 아동양육시설 및 공동생활가정 종사자 인건비 지원현황은 아래와 같다.

< 아동양육시설 및 공동생활가정 종사자 인건비 지원현황>

구분	아동양육시설	공동생활가정
개소/종사자/아동	18개소/298명/650명	13개소/39명/68명
인건비 지원기준	직급별 호봉제	연 22,554천원/인
종사자 특별수당	지원하지 않음	근무연수 5년 이상 : 월 28만원 5년 미만 : 월 26만원
예산 보조율	시비 100%	국비 40%, 시비 60%

다. 장애인생활시설에 포함되는 '장애유형별 거주시설(대규모 시설)'과 '장애인 공동생활가정(소규모 시설)'의 종사자 인건비는 '장애인거주시설 인건비 지원기준'에 따라 동일한 기준을 적용하고 있으며, 노인주거복지시설인 양로시설(소규모 시설) 및 노인공동생활가정(소규모 시설)의 경우에도 가이드라인에 따라 동일한 인건비 기준을 적용하고 있다.

라. 진정인은 사회복지사로 대구광역시에 소재하고 있는 공동생활가정(그룹홈)인 '한몸그룹홈'에서 2010. 11. 1.부터 2017. 11. 30.까지 아동을 양육하고 교육하는 업무를 담당하는 보육사로 근무하다가 2017. 12. 1.부터 위 그룹홈 시설장으로 근무하고 있다.

마. 진정인이 '한몸그룹홈'에 입사하면서 2010. 11. 1.에 작성한 근로계약서에 따르면, 진정임의 임금은 정부의 보조금 지급에 따라 매년 시설 사업계획서 및 예산으로 정하도록 하고 있다. 진정인의 2017년 연봉은 22,548천원(월 1,879천원, 근무경력 7년 2월)이었고, 대구광역시로부터 매월 28만원의 특별수당을 받았다.

5. 판단

「헌법」 제11조 제1항은 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다고 규정하고 있고, 「국가인권위원회법」 제2조 제3호 가목은 합리적 이유 없이 임금 등과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 '평등권 침해의 차별행위'로 규정하고 있다.

'평등권 침해의 차별행위'란 본질적으로 같은 것에 대하여 합리적 이유 없이 달리 대우하는 것을 의미하는 것이므로 이하에서는 아동양육시설 종사자와 공동생활가정 종사자가 같은 자격 및 조건을 가지고 동종·유사업무를 수행하는 비교대상인지 여부, 동종·유사업무 종사 여부, 차별적 대우가 존재하였는지 여부, 차별적 대우가 존재하였다면 합리적인 사유가 있는지 여부에 대하여 살펴보도록 한다.

가. 아동양육시설 종사자와 공동생활가정 종사자가 비교대상인지 여부

「아동복지법」 제52조(아동복지시설의 종류) 제1항에 따르면, 아동양육시설은 보호대상아동을 입소시켜 보호, 양육 및 취업훈련, 자립지원 서비스 등을 제공하는 것을 목적으로 하는 시설이며, 공동생활가정은 보호대상아동에게 가정과 같은 주거여건과 보호, 양육, 자립지원 서비스를 제공하는 것을 목적으로 하고 있다. 또한 「아동복지법 시행령」 별표 14 및 별표 15에 따르면, 두 시설의 종사자 자격기준이 동일하고 아동양육시설 중 10인 미만 시설과 공동생활가정의 종사자 배치기준은 동일하다.

따라서 두 시설의 목적이 유사하고 두 시설 종사자의 배치기준 및 자격기준을 동일하게 적용되는 것으로 보아 아동양육시설 종사자와 공동생활가정 종사자는 같은 자격을 가지고 동종·유사의 업무에 종사하는 것으로 볼 수 있으므로 비교대상이라고 할 수 있다.

나. 차별적 대우 존재여부

아동양육시설과 공동생활가정은 「아동복지법」에 따른 아동복지시설로 「사회복지사업법」이 정하는 사회복지시설이자 위 두 시설의 소관 부처는 보건복지부이다.

피진정인은 아동양육시설 종사자 인건비와 관련하여 지방자치단체장에게 호봉제가 인정되는 가이드라인을 권고하면서 이들의 보수를 공무원 보수대비 평균 95.7% 수준을 유지하도록 하고 있으며, 지방자치단체장은 가이드라인을 준수하여 아동양육시설 종사자의 인건비를 지원하고 있다. 반면, 공동생활가정 종사자 인건비는 피진정인이 매해 책정하여 지방자치단체와 부담비율을 정하여 지원하고 있는데 이 때 공동생활가정 종사자의 근무경력이나 직급 등을 고려하지 않고 특정금액을 특정하고 있으며, 아동양육시설 종사자 인건비의 경우 공무원 보수대비 평균 95.7% 수준을 유지하도록 하면서 공동생활가정 종사자에게는 위와 같은 기준을 적용하지 않고 있다.

피진정인이 제출한 자료에 의하면, 아동양육시설 종사자와 공동생활가정 종사자에게 상이한 인건비 기준을 적용한 결과, 2018년 공동생활가정 종사자의 인건비는 아동양육시설 종사자에게 적용되는 가이드라인 대비 80.9% 수준이다.

구체적으로 진정인의 경우를 살펴보면, 그가 보육사로 근무하였던 2017년도 진정인의 연봉 총액은 22,548천원이었고, 위 연봉 총액에서 대구광역시가 매월 지급하는 특별수당(월 28만원)을 제외하고 진정인이 수령한 급여 총액은 19,188천원(월 1,599천원)이라고 볼 수 있다. 만약 진정인과 동일한 근무경력(7년 2개월)을 가진 사람이 아동양육시설에서 생활지도원(선임)으로 근무할 경우 위 종사자는 '2017년도 사회복지시설 종사자 인건비 가이드라인(생활시설)'이 적용되어 8호봉(기본급 월 2,366천원)을 인정받을 수 있으며, 위 기본급 외 가족수당 및 명절휴가비를 받게 된다. 진정인과 아동양육

시설 종사자의 수당을 제외한 인건비를 비교해 볼 때, 2017년도 진정인의 인건비는 같은 해 '사회복지시설 종사자 인건비 가이드라인(생활시설)'을 적용받는 아동양육시설 종사자 인건비의 67.6% 수준이라고 할 수 있다.

따라서 피진정인이 아동양육시설 종사자와 공동생활가정 종사자의 인건비 기준을 달리 적용함으로 인해 공동생활가정 종사자의 인건비가 아동양육시설 종사자보다 적게 책정되는 결과를 가져오고 있으므로 공동생활가정 종사자에 대한 불리한 대우가 존재한다고 할 수 있다.

다. 아동양육시설 종사자와 공동생활가정 종사자에게 상이한 인건비 기준을 적용하는 것에 합리적인 사유가 있는지 여부

피진정인은 아동양육시설도 지방이양이 되기 전까지는 공동생활가정과 같은 임금체계를 유지하였고, 공동생활가정 종사자 처우가 아동양육시설에 비해 열악한 점을 인지하고 이들의 처우개선을 위하여 노력하고 있으나 정부예산의 구조적 성격상 종사자 처우개선 예산을 증액하는 데 한계가 있다고 주장하고 있다.

그러나 아동양육시설과 공동생활가정은 보건복지부 소관의 사회복지시설로 「사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률」 제3조(사회복지사 등의 처우개선과 신분보장) 제2항에서는 국가와 지방자치단체는 사회복지사 등의 보수가 사회복지전담공무원의 보수수준에 도달하도록 노력해야 한다고 규정하고 있으므로 피진정인은 위 사회복지시설에서 근무하는 모든 종사자의 보수수준 향상을 위해 노력할 의무가 있다는 점, 피진정인이 가이드라인을 지방자치단체에 권고하는 목적이 지역별 사회복지시설 종사자의

임금격차 해소를 위한 것이라는 점에서 공동생활가정 종사자 또한 사회복지시설인 아동복지시설 종사자이므로 이들을 위 가이드라인 적용에서 배제할 이유가 없다는 점, 아동양육시설 종사자와 공동생활가정 종사자의 업무내용 및 자격 요건이 동일하다는 점, 보건복지부 소관 장애인생활시설 및 노인주거복지시설의 경우 대규모 시설과 그룹홈 형태의 소규모 시설 종사자의 인건비 기준으로 가이드라인을 동일하게 적용하여 임금격차가 없도록 하고 있다는 점 등을 종합적으로 판단해 볼 때, 피진정인이 아동양육시설 종사자와 공동생활가정 종사자의 인건비 적용 기준을 달리 적용할 합리적인 이유가 없는 것으로 판단된다.

따라서 피진정인이 아동양육시설 종사자와 공동생활가정 종사자에게 다른 임금기준을 적용하여 인건비 차이를 발생하도록 한 행위는 「국가인권위원회법」 제2조 제3호에서 규정하고 있는 합리적 이유가 없는 '평등권 침해의 차별행위'에 해당한다.

라. 소결

유엔아동권리위원회는 2003년 우리나라의 아동권리협약 이행에 대한 제2차 권고사항에서 '공동생활가정 수를 지속적으로 확대하고 대안양육시설 아동을 지원하는 사회복지사의 기술과 능력을 향상시킬 수 있도록 지원할 것'을 권고하였다. 또한 아동양육시설에서 보호하고 있는 아동 수는 매해 감소하는 것에 비해 공동생활가정에서 보호하고 있는 아동 수는 증가하는 추세로 볼 때, 가정과 같은 주거환경에서 아동을 보호하는 역할을 담당하는 공동생활가정이 계속적으로 증가할 것으로 예상할 수 있다.

따라서 정부는 공동생활가정 종사자들이 안정적으로 아동을 지원하는

기술과 능력을 향상시킬 수 있도록 이들의 처우개선을 위해 노력해야 하며, 아동을 보호하고 지원하는 업무를 수행하는 자들의 근무시설이 아동양육시설인지 공동생활가정인지 상관없이 이들이 동일한 자격을 가지고 동일한 업무를 수행한다면 같은 처우를 해야 한다.

그러므로 피진정인은 '사회복지시설 종사자 인건비 가이드라인(생활시설)'을 「아동복지법」 제52조에서 규정하고 있는 공동생활가정 종사자에게도 적용하여 아동양육시설 종사자와의 임금격차가 발생하지 않도록 해야 할 것이다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조 제1항 제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2019. 2. 27.

위 원 장 정 상 환

위 원 배 복 주

위 원 임 성 택

<별지>

관련 규정

1. 「헌법」

제11조(평등권)

① 모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.

2. 「국가인권위원회법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

3. "평등권 침해의 차별행위"란 합리적인 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신 지역(출생지, 등록기준지, 성년이 되기 전의 주된 거주지 등을 말한다), 출신 국가, 출신 민족, 용모 등 신체 조건, 기혼·미혼·별거·이혼·사별·재혼·사실혼 등 혼인 여부, 임신 또는 출산, 가족 형태 또는 가족 상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과(前科), 성적(性的) 지향, 학력, 병력(病歷) 등을 이유로 한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다. 다만, 현존하는 차별을 없애기 위하여 특정한 사람(특정한 사람들의 집단을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)을 잠정적으로 우대하는 행위와 이를 내용으로 하는 법령의 제정·개정 및 정책의 수립·집행은 평등권 침해의 차별행위(이하 "차별행위"라 한다)로 보지 아니한다.

가. 고용(모집, 채용, 교육, 배치, 승진, 임금 및 임금 외의 금품 지급, 자금의 융자, 정년, 퇴직, 해고 등을 포함한다)과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위

3. 「아동복지법」 제52조(아동복지시설의 종류)

① 아동복지시설의 종류는 다음과 같다. <개정 2016. 3. 22., 2017. 10. 24., 2019. 1. 15.>

1. 아동양육시설: 보호대상아동을 입소시켜 보호, 양육 및 취업훈련, 자립지원 서비스 등을 제공하는 것을 목적으로 하는 시설
2. 아동일시보호시설: 보호대상아동을 일시보호하고 아동에 대한 향후의 양육대책수립 및 보호조치를 행하는 것을 목적으로 하는 시설
3. 아동보호치료시설: 아동에게 보호 및 치료 서비스를 제공하는 다음 각 목의 시설

가. 불량행위를 하거나 불량행위를 할 우려가 있는 아동으로서 보호자가 없거나 친권자나 후견인이 입소를 신청한 아동 또는 가정법원, 지방법원소년부지원에서 보호위탁된 19세 미만인 사람을 입소시켜 치료와 선도를 통하여 건전한 사회인으로 육성하는 것을 목적으로 하는 시설

나. 정서적·행동적 장애로 인하여 어려움을 겪고 있는 아동 또는 학대로 인하여 부모로부터 일시 격리되어 치료받을 필요가 있는 아동을 보호·치료하는 시설

4. 공동생활가정: 보호대상아동에게 가정과 같은 주거여건과 보호, 양육, 자립지원 서비스를 제공하는 것을 목적으로 하는 시설

4. 「사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률」

제3조(사회복지사 등의 처우개선과 신분보장)

① 국가와 지방자치단체는 사회복지사 등의 처우를 개선하고 복지를 증진함과 아울러 그 지위 향상을 위하여 적극적으로 노력하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 사회복지사 등의 보수가 사회복지전담공무원

의 보수수준에 도달하도록 노력하여야 한다.

③ 보건복지부장관과 지방자치단체의 장은 사회복지사 등의 보수 수준 및 지급실태 등에 관하여 3년마다 조사하여야 한다.

위 정본입니다.

2019. 4. 4.

국 가 인 권 위 원 회



의사담당 정 선 희 (원)

