

KWDI 이슈페이퍼

수행과제명 고용평등상담실 운영 현황과 개선방안 연구
과제책임자 김난주 부연구위원 (Tel: 02-3156-7136 / E-mail: string@kwdimail.re.kr)

고용평등상담실 운영 개선을 위한 현장의 목소리

- 다변화된 고용상 성차별 분쟁의 자율적 해결과 예방이 강조되고 있는 지금의 노동환경에서 ‘고용평등상담실’은 고용상 성차별 해소를 위한 중요한 민관협력체계임.
- 본 연구는 ‘고용평등상담실’ 운영현황을 살펴본 후 고용상의 성차별·성희롱 피해자 지원의 실질화를 위한 고용평등상담실 운영의 발전방안을 제안하고자 수행되었음.

초록

- 한국은 「남녀고용평등과 일·가정양립지원에 관한 법률」에 따라 고용상 성차별, 직장 내 성희롱, 모성보호 및 일·가정 양립 등에 대해서는 실체법적 규율이 이루어지고 있음.
- 이러한 고용관계에서 발생하는 분쟁의 경우 사업장 내에서 자율적으로 해결한다는 것이 「남녀고용평등과 일·가정양립지원에 관한 법률」 상의 기본 원칙임.
- 「남녀고용평등과 일·가정양립지원에 관한 법률」 상 자율적 고충처리제도는 노사자율에 의한 고충처리와 민간단체가 운영하고 있는 ‘고용평등상담실’이 있음.
- 노동현장에서 ‘고용평등상담실’의 역할과 기능이 중요해지고 있음에도 불구하고 그 분포는 지역별로 편중되어 있고, 현재의 ‘고용평등상담실’ 구성 및 운영체계는 복잡하고 다양해진 노동문제에 대한 상담 등에 즉각적으로 대응하기 어려운 구조를 가지고 있음. 예산 및 전문 인력의 부족과 홍보의 어려움과 지방노동청과의 연계 부족은 피해자권리구제를 수행하는데 ‘고용평등상담실’의 어려움을 가중시키고 있는 것이 현실임.
- 이에 본 연구는 ‘고용평등상담실’ 운영현황을 살펴본 후에 고용상의 성차별·성희롱 피해자 지원의 실질화를 위한 고용평등상담실 운영의 발전방안을 제안함. 연구 결과 고용평등상담실 발전방안으로 고용평등상담실 상담업무의 안정성 강화, 고용평등상담실 평가체계 개선, 고용평등상담실 운영의 안정적 및 자율성 강화, 고용평등상담실 종사자 역량 강화, 고용평등상담실 성과 확산 및 환류를 위한 백서발간, 정부의 고용평등상담실 전달체계 개선 및 지원, 고용평등상담실 기능 및 설치 확대를 제안하였음.

고용평등상담실 1개 당 평균 사업체 및 노동자

천 개사, 천 명



주: 고용평등상담실 2019년 기준, 2017년 기준으로는 전국 15개소
 자료: 통계청(2018), 「2017년 전국사업체조사」 원자료

1. 배경 및 문제점

- 고용관계에서 발생하는 분쟁의 경우 사업장 내에서 자율적으로 해결한다는 것이 「남녀고용평등법」 상의 기본 원칙임. 「남녀고용평등법」 상 자율적 고충처리제도로는 「남녀고용평등법」 제정 당시부터 규정되었던 노사자율에 의한 고충처리와 2000년 제4차 개정에 의해 도입된 ‘고용평등상담실’이 있음.
- 시대적 흐름에서 성차별 해소에 대한 요구가 다양화되고 증가함에도 불구하고 고용평등상담실의 지역별 편중으로 상담 및 피해자권리구제 지원이 일부 지역에 국한되는 한계가 지적됨.
- 복잡하고 다양해진 노동문제에 대해 즉각적으로 대응하기 어려운 고용평등상담실 구성 및 운영체계의 문제, 즉 예산 및 전문 인력의 부족과 홍보의 어려움, 지방노동청과의 연계 부족으로 인한 피해자권리구제 어려움 등의 문제가 가중되고 있음.
- 현재 고용평등상담실로 지정되어 운영되고 있는 상담실의 수는 전국 21개에 불과하며, 접근성에 한계가 있음. 또한 고용평등상담실의 역할과 기능에 비하여 지원되는 예산도 적어서 1개 단체에 대한 지원 예산은 연간 2천만 원 수준으로, 13년째 동결된 사업비로 진행되고 있음.
- 이런 상황에서 본 연구는 고용평등상담실의 그간의 운영현황을 살펴본 후에 고용상의 성차별·성희롱 피해자 지원의 실질화를 위한 고용평등상담실 운영의 발전방안을 마련하는 것을 목적으로 수행됨.

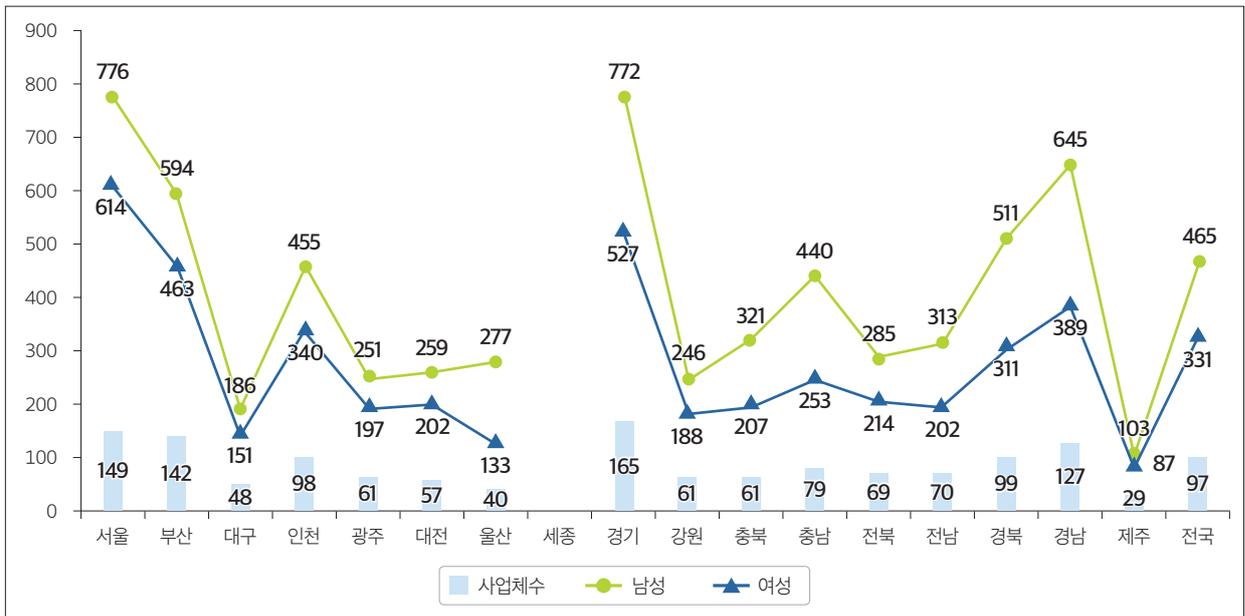
2. 조사 및 분석결과

고용평등상담실 주요 현황

- ▶ 전국 21개 고용평등상담실 1개소당 평균 사업체수는 97천개사이며 여성노동자는 331천명, 남성노동자는 465천명임.
- ▶ 지역별로 고용평등상담실 1개소당 평균 사업체 수는 경기도가 165천개사로 가장 많고 다음으로 서울이 149천개사, 부산이 142천개사, 경남 127천개사로 세 지역의 고용평등상담실은 평균 10만개사 이상의 사업체를 담당하고 있다고 볼 수 있음. 고용평등상담실 1개소당 지역의 평균 여성노동자수는 서울이 614천명으로 가장 많고 다음으로 경기도가 527천명, 부산이 463천명으로 많음.

<그림 1> 고용평등상담실 1개 당 평균 사업체 및 노동자

천 개사, 천 명



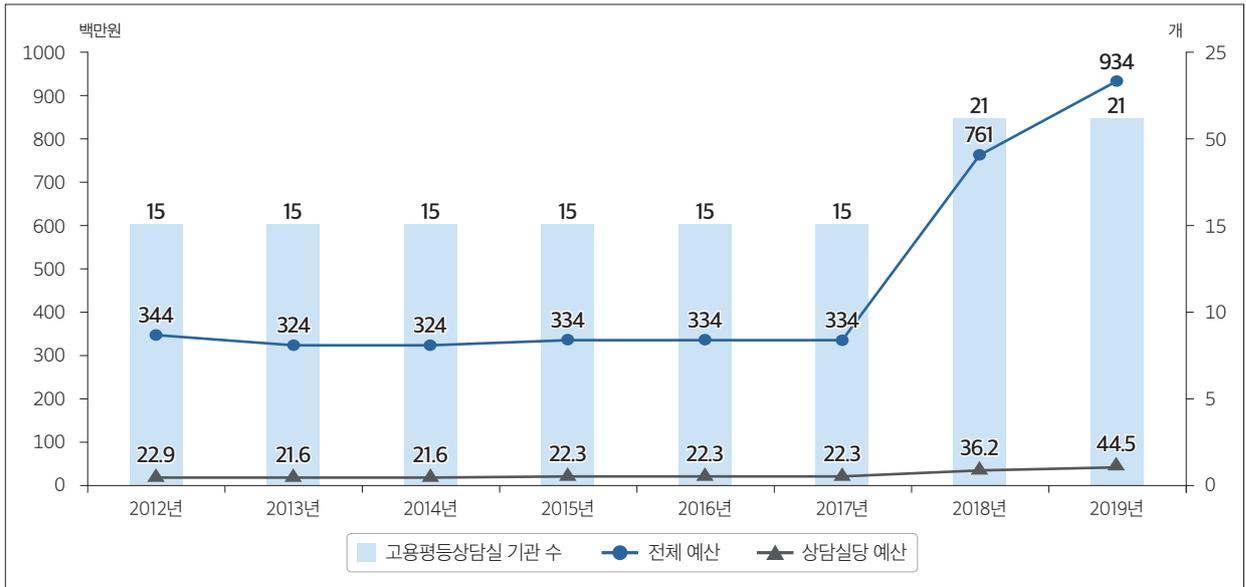
주: 고용평등상담실 2019년 기준. 2017년 기준으로는 전국 15개소

자료: 통계청(2018), 「2017년 전국사업체조사」 원자료

고용평등상담실 예산

- ▶ 고용평등상담실의 지원 예산 중 상담인력 인건비가 가장 큰 부분을 차지하는 데 2012년 이후 예산 삭감으로 상담인력의 최저임금 반영 인건비 확보조차 어려움.
- ▶ 2018년 고용평등상담실이 신규로 6개 추가되고 사업장 교육비 및 심리정서치유 프로그램 도입으로 2017년 대비 2배 이상 증액됨. 2019년은 934백만원으로 2018년에 비해 173백만원 늘어난 것은 전문인력 인건비로 10개소에 대해 223백만원이 추가 지원되었기 때문으로 21개소에 대해 일률적으로 증액된 것은 아님.

<그림 2> 연도별 고용평등상담실 총 예산



고용평등상담실 운영사업 현황 - 상담실 운영실적 보고 기준

- ▶ 고용평등상담실의 상담건수 기준 상담내용은 ‘임금체불 등’이 차지하는 비율이 가장 많음. 2017년은 사회적으로 성차별에 대한 감수성이 커지면서 수면 아래 있던 직장 내 성희롱에 대한 신고가 늘어 상담 중 ‘직장내성희롱’이 차지하는 비율이 41.2%로 가장 높음.
- ▶ 고용평등상담실 상담 방법은 2018년 기준 전화상담이 79.6%로 가장 많고 다음으로 방문상담이 10.1%로 많음. 전체 상담 중 방문상담이 10건 중 1건을 차지하는 셈인데, 방문상담은 전화상담에 비해 상담소요시간이 2시간을 초과하는 경우도 많음.
- ▶ 고용평등상담실 상담 조치 내용의 추이를 보면 2014년부터 2018년 기간 동안 기관자체 해결 비율은 감소하는 반면, 행정기관 이송 비율은 상승함. 특히, 2018년도 행정기관 이송이 차지하는 비율은 10.4%로 전년 대비 3.5%p나 상승. 행정기관 이송 조치의 경우 관련 행정 절차에 대해 생소한 피해 여성노동자들에 대한 행정 지원도 뒤따름.

<표 1> 고용평등상담실 상담 조치 내용(2014년-2018년)

(단위: 건, %)

조치내용	소 계	권리구제절차안내 등 조언	기관자체해결	행정기관이송
'14년	5,382	4,258	821	303
		79.1	15.3	5.6
'15년	5,215	4,157	809	249
		79.7	15.5	4.8
'16년	5,824	4,819	611	394
		82.7	10.5	6.8
'17년	7,653	6,147	975	531
		80.3	12.7	6.9
'18년	8,951	7,038	978	935
		78.6	10.9	10.4

- ▶ 2018년부터는 고용평등상담실을 찾은 여성노동자들을 대상으로 심리정서치유 프로그램이 신규 사업으로 추진되었음. 심리정서치유 프로그램은 피해 사실 위주의 법제도적인 상담뿐만 아니라 피해 여성노동자들에게 발생하는 외상 후 스트레스와 2차 피해 예방을 위한 심리정서지원이 목적임. 심리정서치유 프로그램은 2018년 처음 시작된 사업으로 사업이 정착되는 데는 시간이 필요함.
- ▶ 고용평등상담실은 고용노동부에게 수량으로 보고하는 상담, 예방교육, 심리정서치유 프로그램 외에 상담실이 위치한 지역의 여성 노동시장 특성을 반영하여 고용상 성차별 해소와 고용평등인식 확산을 위한 다양한 사업을 추진하고 있음(고용평등 상담 확산 및 사례 축적, 교육, 홍보, 연구, 상담원 업무 역량 지원, 각종 연대활동 등).

④ **고용평등상담실과 유사한 법에 근거하여 정부가 민간위탁으로 피해자 구제 지원의 상담을 제공하는 성폭력피해상담소의 사례를 검토하였음.**

- ▶ 일찍이 사회복지시설로 분류되어 국비와 지방비가 함께 지원됨으로써 중앙과 지방정부의 통제와 지원을 받는 성폭력피해상담소에 비해 고용평등상담실에 대한 지원이 다소 미흡한 측면이 있음.
- ▶ 그러나 상담원이 상담을 진행시 기타 업무를 할 수 없는 상담업무의 특성상 2인 이상의 상근직원이 반드시 필요하므로, 상담종사자 1인의 최저임금에도 미치지 못하는 지원금액을 현실화할 필요가 있음.
- ▶ 3년마다 한번씩 정량·정성 평가를 수행하는 성폭력피해상담소의 사례를 벤치마킹 하여 선정 주기를 2년 내지는 3년으로 늘리고, 선정심사를 위한 평가를 심도 있게 진행할 필요가 있음.
- ▶ 또한 상담실의 외형적인 조건들 위주로 점검하는 지도점검 대신 성폭력피해상담소처럼 각 이해관계자들이 참여하는 운영위원회를 정례화 하여 관할 지역 내의 고용평등과 관련한 현안 및 기존 사건들의 진행 상황을 점검하고 고용평등상담실 운영 등에 대해 논의할 필요가 있음.

④ **고용평등상담실 종사자 FGI 주요 결과**

1) 여성노동자 역량 강화

- ▶ 고용평등상담실은 여성노동자가 노동현장에서 겪은 차별에 대한 상담에서 끝나는 것이 아니라 노동자로서 권리를 인식하고 주체적으로 노동권을 행사하고 대응하여 문제를 해결하는 것을 지원함.

2) 사업장 환경 및 사회 제도 개선

- ▶ 고용평등상담실은 여성노동자들이 자신의 문제를 주체적으로 바라보고 해결해 가는 과정에서 여성노동자가 속한 사업장 문화 개선을 통해 안전한 노동환경을 만들어감.
- ▶ 고용평등상담실은 여성노동자의 주체성과 여성노동자가 일하는 기업 문화를 개선하는 것에 나아가 구체적으로 법제도를 개선하고 지역 및 전체 사회 성평등 노동 실현에 기여함.

3) 상담 시간

- ▶ 고용평등상담실 초기에는 주간, 야간, 휴일 장소와 시간에 상관없이 상담활동을 제공했으나 최근에는 정규 근무 시간 이후 야간 상담은 지양하고 있으나 일하는 여성노동자의 업무 시간외 상담과 방문상담 등 고용평등상담의 특성상 상담활동 패턴은 크게 달라지지는 않았음.
- ▶ 상담 시간의 경우 30분 이상은 기본이며, 요즘에는 과거와 달리 인터넷 등을 통해 내담자들이 관련 정보에 대해 충분히 숙지하고 상담실을 이용하기 때문에 단순 문의로 끝나는 상담은 많지 않음.

- ▶ 여러 곳을 전전하다 고용평등상담실에 오는 경우도 많고, 상담과정에 내담자는 문제 해결을 찾음.
- ▶ 강남역사건과 미투 사건 이후 상담 건수가 급증하기도 했는데, 상담건수가 급증하는 경우 제한된 인력으로 상담의 질을 확보할 수 없는 것이 종사자들은 어렵다고 함.

4) 상담 후 지원 활동

- ▶ 재판지원 및 조사 동행, 퇴사를 한 내담자에 대한 사후 모니터링까지 상담의 영역임. 지역 여성노동 현안에 대해 1인 시위와 기자회견도 상담 활동의 연장임.

5) 상담실 운영 및 인력 처우

- ▶ 고용평등상담실을 선정 받기 위한 요건 중 하나는 ‘민간단체 소속 직원 중 1명 이상이 상담원으로 종사’하는 것이지만 전담인력 1인으로 운영은 설립 초기부터 쉽지 않았음. 열정과 헌신의 상담활동은 상담사들을 소진시키고 상담의 질도 저하시킴.
- ▶ 고용평등상담실에게 지원되는 운영비는 대부분 인건비로 지출되는데, 실질적인 운영비는 22백만원으로 수년째 동결되는 동안 상담원 임금은 최저임금 수준도 되지 못하는 경우가 있었음.

6) 상담 역량 향상 및 강화

- ▶ 상담역량 향상은 개인 단위에서 혹은 고용평등상담실 운영 단위에서 개별적으로 하고 있는데, 고용평등 관련 학습활동과 상담과정에서 내담자와 동화되어 소진된 심리상태를 치유하는 활동이 있음.
- ▶ 과거에는 상담서비스 향상을 위해 노동부가 추진하기도 했음. 고용노동부 주관의 상담역량강화 서비스 지원을 요구하는 목소리가 있었음.

7) 정부 및 유관기관 업무 추진

- ▶ 고용평등상담실 종사자들은 고용노동부가 민간고용평등상담실을 보는 위상이 낮다고 생각하며, 고용노동부의 고용평등상담에 대한 이해가 전반적으로 부족함.
- ▶ 고용노동부와와의 소통과 정책 개선 환류가 부족하고, 고용노동부의 고용평등계획이 안 보임.
- ▶ 본부에서는 국차원에서 고용평등업무를 추진하고 지방청의 고용평등과를 부활시켜 본부와 지방청으로 이어지는 고용평등 업무 전달체계를 재건해야함.
- ▶ 고용평등실과 지방노동청 및 근로감독관과의 정기적, 상시 업무 추진 공유가 필요함.
- ▶ 고용평등 전담 감독관 업무는 고용평등 외 업무가 더 많고, 성인지 감수성도 부족함.

8) 상담실 홍보 및 상담 결과 환류

- ▶ 지역이 활동 기반인 고용평등상담실에 대해 인지도가 지금 보다 더 높아질 필요가 있음. 심리정서프로그램, 사업장 교육과 같은 신규 사업 추진은 지역에서 고용평등상담실 인지도가 중요함.
- ▶ 고용평등상담실 운영 관련하여 본부에서 제작하는 자료들 공유가, 상담실 운영에 대한 기록을 통한 사례 공유로 상담 결과 환류가 필요함.

9) 2018년 신규사업: 전문인력 활용, 성차별 전문위원회, 심리정서 및 사업장 교육

- ▶ 전문인력 지원을 전 상담소로 확대해야 함. 고용평등상담은 법 규정 뿐만 아니라 현장 노동 상황에 대한 이해가 높아야 가능하므로 전문 인력은 상담실 상황에 맞는 인력으로 충원하는 것이 좋음.

- ▶ 미투사건 이후 만들어진 성희롱·성차별 전문위원회는 사건이 발생해야 개최되는 구조로 분쟁을 예방할 수가 없음. 위원회 개최의 정례화와 표준화된 운영지침이 필요함.
- ▶ 심리정서 프로그램과 사업장 교육 예산 칸막이, 사업 추진 횟수 지정 등 지역 특성, 고용평등상담실 운영 주체 상황에 맞게 추진할 수 있는 재량이 부족함. 구체적인 횟수 제한 등 초기 사업의 안착까지 시간이 필요함.

10) 기타

- ▶ (정량평가)고용평등 상담은 양적인 평가가 불가한데, 고용평등 상담에 대한 인식에서 고용노동부와 고용평등상담실 간 차이가 있음.
- ▶ (상담실 선정과 운영 주체)매년 선정에 변화가 필요함.

3. 정책제언

고용평등상담실 발전방안

- ▶ 고용평등상담실 상담업무의 안정성 강화
- ▶ 고용평등상담실 평가체계 개선
- ▶ 고용평등상담실 운영의 안정화 및 자율성 강화
- ▶ 고용평등상담실 종사자 역량 강화
- ▶ 고용평등상담실 성과 확산 및 환류를 위한 백서발간
- ▶ 정부의 고용평등상담실 전달체계 개선 및 지원
- ▶ 고용평등상담실 기능 및 설치 확대

고용평등상담실 발전을 위한 입법과제

- ▶ 고용평등상담실의 기능, 선정기준 등은 명확한 법적 근거가 있어야 함. 따라서 현행 「남녀고용평등법」 상 고용평등상담실 관련 규정을 아래와 같이 개정하는 것이 필요함.

<표 2-1> 신규조문 대비표(남녀고용평등법 제23조)

현행 남녀고용평등법	개정안
제23조(상담지원) ①고용노동부장관은 차별, 직장 내 성희롱, 모성보호 및 일·가정 양립 등에 관한 상담을 실시하는 민간단체에 필요한 비용의 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있다. ②제1항에 따른 단체의 선정요건, 비용의 지원기준과 지원절차 및 지원의 중단 등에 필요한 사항은 고용노동부령으로 정한다.	제23조(상담 등 지원) 고용노동부장관은 차별, 직장 내 성희롱 등에 관한 상담 및 예방, 피해자 권리구제 지원 등을 수행하는 민간단체에 필요한 비용의 일부를 예산의 범위에서 지원한다. ②제1항에 따른 단체의 선정요건, 종사자 처우, 비용의 지원기준 및 지원의 중단 등에 필요한 사항은 고용노동부령으로 정한다.

<표 2-2> 신규조문 대비표(남녀고용평등법 제15조)

현행 남녀고용평등법	개정안
제15조(민간단체의 선정 등) ① (생략) 1. (생략)	제15조(민간단체의 선정 등) ① (생략) 1. (생략)
2. 해당 민간단체 소속 직원 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람 1명 이상이 상담원으로 종사하고 있을 것	2. 해당 민간단체 소속 직원 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람 2명 이상이 상담원으로 종사하고 있을 것
가. (생략)	가. (생략)
나. 「고등교육법」에 따른 학교에서 사회학·심리학·여성학·경제학·법학 관련 분야를 전공하고 노동 관련 업무에 1년 이상 종사한 사람	나. 「고등교육법」에 따른 학교에서 사회학·심리학·여성학·경제학·법학 등 관련 분야를 전공하고 노동 관련 업무에 1년 이상 종사한 사람

참고 자료

- 고용노동부 여성고용정책과. “고용평등상담실 간담회 자료”. 2019.2.14.
- 고용노동부 양성평등정책관실. 2019년 고용평등상담실 사업계획서.
- 여성가족부(2019). 「2019 여성·아동권익증진사업 운영지침」.

주관부처: 고용노동부 양성평등정책담당관실
 관계부처: 여성가족부 여성정책과