

가정폭력 대응서비스 분야 인력운용 실태와 개선 방안¹⁾

Service Workers in Domestic Violence Prevention and Their Policy Issues

최선영 | 한국보건사회연구원 부연구위원

이 연구는 가정폭력 대응서비스 분야의 인력운용 실태를 가정폭력상담소의 종사자를 중심으로 살펴본다. 가정폭력상담소의 핵심 업무는 피해자 상담 업무이다. 상담서비스는 상담원의 전문적 역량에 의존하는 업무이다. 그러나 전문적 역량 제고를 위한 제도적 지침과 지원은 매우 부족하다. 이에 상담원들은 개인적인 수단을 사용하여 별도의 교육을 받거나 학위과정을 이수하는 대안을 강구하고 있었다. 상담원의 급여 수준은 매우 낮았고 급여체계는 경력과 근속연수를 보상하지 못하는 평평한 체계였다. 극단적으로 낮은 급여 수준은 높은 이직률로 나타나고 있었다. 급여체계의 현실화와 전문성 향상을 위한 지원이 필요하다.

1. 들어가며

회의 젠더 위계에 의해 비롯된 폭력으로서 배우자 관계에서 발생한 폭력을 지칭한다.²⁾ 가정폭력(domestic violence)은 가정과 사력은 사적 영역 내부로 은폐되기 쉽고, 외부에

1) 이 글은 '사회복지 보호(Protective) 서비스 인력의 수급실태와 운영제도 연구(박세경 외, 2020, 한국보건사회연구원)'의 7장과 9장의 일부를 수정·보완하여 작성함.

2) 사회복지 보호서비스 영역에서 널리 사용되는 가정폭력이라는 용어와 법률 용어로서의 '가정폭력'은 서로 일치하지 않는다. 우리나라 가정폭력 관련법(가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 제2조)에 규정된 법 용어로서 '가정폭력'은 "가정구성원 사이의" 폭력을 지칭하며, "가. 배우자 또는 배우자였던 사람, 나. 자기 또는 배우자와 직계존비속 관계에 있거나 있었던 사람, 다. 계부모와 자녀의 관계 또는 적모와 서자의 관계에 있거나 있었던 사람, 라. 동거하는 친족" 등과 같이 친족관계 전반을 망라한다(국가법령정보센터, 2021). 법 용어로서 '가정폭력'에는 배우자 관계에서의 폭력이라는 내용이 중심을 차지하지 않으며, 아동이나 노인 대상의 폭력도 모두 포함하게 됨으로써 배우자 관계의 폭력을 특정하지도 못한다. 이러한 문제 때문에 일부 연구자들은 가정폭력이라는 용어를 지양하고 부부폭력, 배우자폭력, 아내폭력 등의 대안적 용어를 통해, 배우자 관계를 특정하고 젠더 위계 관련성을 강조한다(김유휘, 최미진, 홍문기, 류진아, 2019; 정희진, 2016). 그러나 일상생활은 물론 폭력 대응 서비스를 제공하는 현장에서 널리

알려지더라도 자녀, 주거, 배우자 관계 등의 요인으로 인해 분리/처벌/회복 등의 과정을 순조롭게 밟아 나가기 어렵다. 우리나라에서 가정폭력 대응을 국가의 책임으로 인식하기 시작한 것을 1997년 가정폭력방지법의 제정으로 본다면, 가정 또는 친밀한 관계의 울타리를 벗어나 폭력 피해를 겪은 시민의 인권을 사회가 인식하기 시작한 역사는 아직 매우 짧다. 또한 가정폭력 대응서비스는 관련 법과 지침을 통해 공적으로 규제되고 있지만, 공적 보호서비스 체계 내에 안정된 자리를 확보하고 있는가도 모호하다. 이에 이 글은 가정폭력상담소의 업무 특성 파악과 인력운용 실태 점검을 통해, 가정폭력 분야 보호서비스 체계를 개선하기 위한 방안 모색에 기여하고자 한다.

이 글은 가정폭력 대응서비스를 제공하는 가정폭력상담소와 상담원의 시각에서 가정폭력 대응서비스 실태를 파악한다. 특히 가정폭력상담소 종사자의 현장 경험에서 나온 가정폭력 대응서비스의 문제점에 대한 지식은 보호서비스 분야 연구가 많지 않은 현재로서는 필수불가결한 자원이기도 하다. 이에 기반하여 이 글은 종사자의 급여수준과 전문적 교육훈련 등과 관련된 문제점을 살펴보고, 급여체계 현실화, 전문성 향상을 위한 교육훈련의 강화 등이 필요하다고 주장할 것이다.

현재 가정폭력 대응서비스 체계는 긴급접수기관, 경찰, 의료기관, 법률기관 등 여러 전문적 기관들로 이루어져 있다. 이 중 피해자 지원을 위한 전문적인 상담서비스를 제공하는 기관은 가정폭력상담소이다. 일반적으로 가정폭력 대응서비스는 사건 신고접수와 함께 개시되는데, 경찰, 여성 긴급전화 1366, 가정폭력상담소가 모두 신고접수를 받고 있다. 경찰이 사건 파악 및 수사 업무에 전문화되어 있다면, 여성긴급전화 1366은 위기 상담 및 긴급 보호를 담당한다. 경찰에 신고된 가정폭력 사건의 약 10% 정도가 상담소 및 보호시설로 연계되고 있으며, 긴급전화 1366에서 외부 전문기관으로 연계하는 상담 건수의 약 58% (2019년 기준 약 23만 건)가 전문상담기관으로 연계된다(박세경 외, 2020, p. 289, 291). 즉 가정폭력상담소는 외부에서 신고된 가정폭력 사건을 연계받거나 직접 사건 접수를 받아 피해자에게 상담서비스를 제공한다. 또한 가정폭력상담소도 의료, 법률, 아동 등과 관련된 전문기관에 해당 사건을 연계하는 서비스를 제공하고 있다.

이 글은 가정폭력상담소의 운영에 관한 정부 지침 문서 및 현황자료 등 정부 생산 문서와 더불어, 본 연구를 위해 수행한 다양한 조사 결과에 기초한다. 가정폭력상담소 소장 3인과의 초점 집단 인터뷰(FGI), 현장 전문가 참여(6개 상담소 소장) 직무분석 워크숍(DACUM),³⁾ 38개 가정폭

사용되는 용어는 여전히 가정폭력이다. 뿐만 아니라 아동폭력이나 노인폭력 등은 법 용어로서 가정폭력과 중첩됨에도 불구하고 관련 법은 물론 보호서비스 영역에서도 가정폭력이라는 용어를 아동폭력이나 노인폭력 등과 혼용하는 사례는 흔치 않다. 오히려 법 용어의 정비가 필요한 상황이다. 실제 정책과 서비스 제공 현장에서 널리 사용하고 있는 가정폭력이라는 용어를 사용하는 것이 오히려 혼동을 덜하는 길이라고 생각하며, 가정폭력 및 가정폭력 대응서비스 등의 용어를 사용한다.

력상담소와 161명의 종사자 대상 실태조사 등이 그것이며, 2020년 6월부터 10월 사이에 이루어졌다.⁴⁾

2. 가정폭력상담소의 업무와 인력 현황

가. 가정폭력상담소의 업무

2019년 12월 말 기준 전국적으로 208개의 가정폭력상담소가 운영되고 있으며, 2020명이 종사하고 있다. 종사자 중 상근직은 871명이며, 비상근 자원봉사자가 1149명이다(여성가족부, 2020a, p. 305). 한편 2019년 기준 가정폭력상담소의

전체 상담 실적은 42만 2000건으로 집계되었다(여성가족부, 2020a, p. 4).

가정폭력상담소의 시설 및 인력 규모와 연간 상담 건수를 종합하면 실제로 가정폭력상담소의 개소 및 종사자당 평균적인 상담 건수를 파악할 수 있다. 상담소의 개소당 연간 상담 실적은 2019년 기준 2028건이고, 개소당 상근 종사자는 4.2명이었으며, 상근 종사자 1인당 월평균 상담 실적은 약 40건으로 집계되었다(여성가족부, 2020a, p. 1; 박세경 외, 2020, pp. 305-306).

가정폭력상담소의 세부 업무를 파악하기 위

표 1. 가정폭력상담소의 시설·인력 규모와 상담 실적

(단위: 개소, 명, 건)

연도별	개소 수	상근 종사자 수	전체 상담 건수	개소당 연간 상담 건수	상근 종사자 1인당 월평균 상담 건수
2010년	251	709	296,686	1,182	34.9
2011년	244	656	288,751	1,183	36.7
2012년	228	650	272,580	1,196	34.9
2013년	196	591	264,115	1,348	37.2
2014년	200	625	291,244	1,449	38.8
2015년	203	638	296,104	1,459	38.7
2016년	205	649	303,745	1,482	39.0
2017년	208	662	317,936	1,529	40.0
2018년	203	687	394,192	1,942	47.8
2019년	208	871	421,916	2,028	40.4

자료: 박세경 외, (2020), 사회복지 보호(protective)서비스 인력의 수급실태와 운영제도 연구. pp. 305-306. <표 7-1-11>과 <표 7-1-12> 재구성.

3) 직무분석 워크숍 또는 데이컴(DACUM; Developing A Curriculum) 워크숍은 특정 직업 혹은 직무영역에서 업무를 수행하는 사람들 스스로가 수행하고 있는 과업을 효과적으로 규명할 수 있도록 돕고 그 결과를 도출하는 직무분석의 한 방법이다(Norton, 1997; 박세경 외, 2020, p. 27 재인용). 데이컴 워크숍은 훈련된 데이컴 조정자와 다양한 기관에서 해당 직무를 담당하는 5~12명의 숙련된 현장 전문가로 구성되며, 해당 직무 담당자들 사이의 합의를 바탕으로 내용을 생산한다. 데이컴 워크숍을 통해 생산되는 주요 지식은 업무의 책무(duty)와 과업(task)을 시각적으로 묘사하는 데이컴 리서치 차트(DACUM Research Chart)이다(박세경 외, 2020, pp. 27-28). 본 연구를 위한 데이컴 워크숍은 2020년 8월 7일 6명의 가정폭력상담소 종사자(소장)와 데이컴 조정자를 포함하는 연구진이 참여하여 이루어졌다.

4) 해당 조사의 방법론과 실행된 세부 절차에 대해서는 박세경 외(2020)의 1장 참조.

해, 우선 여성가족부가 제시하는 상담소 세부 활동 현황 집계를 확인하고, 본 연구에서 실시한 직무분석 워크숍 결과 및 실태조사 결과를 제시하도록 하겠다.

2019년 기준 가정폭력상담소의 전체 활동 건수 중에서 피해자 지원 활동은 약 23만 5000건, 행위자 지원 활동은 약 9만 건을 차지한다(여성가족부, 2020a, p. 4). 피해자 지원 활동의 세부 사항 중 가장 많은 비중을 차지하는 것은 역시 피해자에 대한 심리정서적 지원 활동으로서, 약 70%를 차지하고 있다. 그 이외의 업무는 피해자와 아동을 보호하기 위한 행정 업무 및 법률·의료·시설입소 지원 이외의 서비스와 관련된 정보 제공 및 상담 업무가 포함된다. 수사·법적 지원은 전체의 약 9%를 차지하고 있으며, 의료지원과 시설입소 연계 업무가 각각 1~2%를 차지한다. 최근 가정폭력상담소의 세부 활동 구성은 2010년대 초반의 그것과 약간의 차이가 있다. 2010년대 초반에 비해 점차 심리정서적 지원과 기타 업무의 비중이 커진 반면, 수사·법적 지원과 의료 및 시설입소 연계의 비중은 작아졌다(여성가족부, 2020a, p. 4).

가정폭력상담소에서는 다양한 책무와 과업이 실행되고 있다. 직무분석 워크숍(DACUM workshop)을 통해 직무분석 차트를 작성한 결과, 가정폭력상담소의 업무는 크게 학대폭력 대응 업무와 학

대폭력 예방 업무, 그리고 관련 기타 행정으로 나누는 것을 확인하였다(박세경 외, 2020, pp. 300-303). 폭력대응 활동은 다시 7가지의 세부 책무로 구분된다. 접수상담, 응급조치, 상담준비 및 욕구사정, 피해자 지원 상담, 상담 외 피해자 지원, 행위자(가해자) 지원, 일반상담이 그것이다. 한 번의 상담을 위해서도 여러 단계와 여러 종류의 과업 수행이 요구되고 있었다. 그 다음 핵심 책무인 폭력예방의 세부 책무에는 교육, 홍보, 지역 네트워크 활동이 있다. 마지막으로 행정 관련 책무에는 보고, 관리, 기관운영 등의 세부 책무가 있다.⁵⁾

실태조사를 설계하여 38개 가정폭력상담소 기관을 조사한 결과, 현재 우리나라 가정폭력상담소의 업무 비중은 학대폭력 대응 업무 59.3%, 학대폭력 예방 업무 16.9%, 기타 행정 업무 21.1%로 구성되어 있는 것으로 확인되었다. 학대폭력 대응에 업무 비중이 쏠려 있지만, 타 보호기관과 비교하면 가정폭력상담소의 업무 중 학대폭력 대응 업무의 비중은 다소 낮은 것으로 나타났다. 이러한 특징은 기타 행정 업무에 상당히 많은 역량이 투입되는 것과 관련되어 있다.

이하에서는 이와 같은 세 가지 업무 분야 각각의 하위 분야에 대해 업무 비중과 업무 난이도, 중요도를 조사한 결과를 살펴본다. 우선 폭력 대응 업무 중에서 가장 많은 비중을 차지하고 있는 것은

5) 가정폭력대응서비스 기관의 핵심 책무에서 발견되는 특이점은 여타 보호서비스와 달리 '조사업무'가 없다는 점이다. 가정폭력 사건 대응체계에서 경찰이 주도적인 권한을 갖고, 가정폭력상담소는 경찰의 판단에 따라 필요한 서비스를 제공하는 다소 소극적인 역할에 머물러 있다고 평가받는다(류정희 외, 2019, pp. 125-126).

표 2. 가정폭력상담소의 핵심 책무의 상대적 비중

(단위: %)

구분	비중
학대폭력 대응	59.3
학대폭력 예방	19.6
관련 기타 행정	21.1
전체	100.0

자료: 박세경 외. (2020). 사회복지 보호(protective)서비스 인력의 수급실태와 운영제도 연구. p. 322. <표 7-3-7>.

표 3. 세부 학대폭력 대응 업무 비중 및 난이도와 중요도

(단위: %, 점)

학대폭력 대응 업무	업무 비중	난이도	중요도
접수상담	10.8	3.2	3.6
응급조치	5.4	3.6	3.9
상담 준비 및 욕구사정	10.1	3.6	3.9
피해자 회복지원_상담	33.7	4.4	4.6
피해자 회복지원_상담 외	11.1	3.8	4.0
행위자 지원	15.3	4.1	4.1
일반 상담	13.5	3.5	3.6

자료: 박세경 외. (2020). 사회복지 보호(protective)서비스 인력의 수급실태와 운영제도 연구. p. 323. <표 7-3-8>.

표 4. 세부 학대폭력 예방 업무 비중 및 난이도와 중요도

(단위: %, 점)

학대폭력 예방 업무	업무 비중	난이도	중요도
교육	43.4	3.9	4.2
홍보	32.2	3.7	3.9
지역 네트워크	24.3	3.7	3.9

자료: 박세경 외. (2020). 사회복지 보호(protective)서비스 인력의 수급실태와 운영제도 연구. p. 323. <표 7-3-9>.

피해자 회복지원 상담(33.7%)이었다. 피해자 회복 지원 상담은 업무 난이도(4.4점)도 가장 높았으며, 중요도(4.6점)도 가장 높은 수준이었다. 그 다음으로 많은 비중을 차지하는 업무는 행위자 지원(15.3%)이었으며, 업무 난이도(4.1점)와 중요도

(4.1점)도 피해자 회복지원 상담 다음으로 높았다. 폭력 예방 업무 중에는 교육 관련 업무가 높은 비중(43.4%)을 차지했고 중요도(4.2점)와 난이도(3.9점)도 모두 높았다. 실제로 종사자 대상 조사에서도 가장 난이도가 높은 업무의 1순위가 교

육이었다. 이상의 조사 결과를 종합해 보면, 현재 상담소 업무는 폭력 대응 업무 중심인데, 폭력 대응 업무마저도 충분한 시간과 노력을 쏟기 어려운 조건에 있는 것으로 보인다. 학대폭력 예방 업무는 중요도에 비해 업무에서 차지하는 비중이 다소 낮았다. 반면 기타 행정 업무는 중요도는 낮지만 업무 비중은 높은 것으로 나타났다. 이러한 행정 업무가 축소될 수 없다면, 이를 위한 추가적인 인력지원이 필요할 것으로 보인다.

나. 종사자 자격 기준과 종사자 양성

가정폭력상담소의 종사자가 수행하는 업무에서 피해자 상담 업무는 상당한 전문성이 요청되는 업무이다. 따라서 현재 가정폭력상담소의 상담원 자격 기준은 어떻게 설정되어 있고, 업무역량을 향상하기 위한 프로그램이 어떻게 운영되고 있는지 살펴보는 것은 매우 중요하다.

가정폭력상담소의 상담원 자격 기준은 가정폭력방지법의 시행규칙으로 규정되어 있는데, 학사 이상의 학력 또는 유관기관 경력과 100시간의 교육과정 이수로 이루어져 있다. 교육내용은 소양 분야 15시간과 전문 분야 85시간으로 구성되어 있으며, 전문 분야는 상담 분야와 비상담 전문 분야, 그리고 실무 분야로 나뉘어 있다. 그 외 아동학대 및 장애인학대의 예방 및 신고의무에 관련된 교육을 각각 1시간 이상 포함하도록 규정되어 있다(여성가족부, 2020b, p. 390).

상담원 자격을 얻기 위한 결정적인 요건은 100시간의 양성교육을 이수하는 것이다. 하지만

이 100시간의 교육만으로는 실제 현장에서 요구되는 업무 전문성을 확보하기에 충분하지 못하다고 한다. 결국, 교육과정 이수를 상담원 자격요건으로 하는 것은 가정폭력상담소 입직을 쉽게 만들지만 실제 현장에서 요구되는 업무를 수월하게 수행할 수 있는 역량을 강화하는 데에는 불충분하다는 것이다.

“상담소에 들어오긴 쉬운 구조예요. 100시간 양성 과정만 마치면 되는데 실제로 일을 하면 어려워요. 한 사례를 제대로 지원하려면 많은 노력이 있어야 하고 훈련이 필요한데....”(박세경 외, 2020, p. 314).

현장에서 가정폭력상담소 상담원들은 사례회의, 슈퍼비전 등을 통해 상담역량을 향상하기 위한 자체적인 노력을 하고 있다. 또한 정부 차원에서는 종사자 보수교육을 제공하고 있다. 우선 슈퍼비전의 경우, 본 실태조사에서 슈퍼비전의 제공 방식과 만족도를 조사한 결과, 현재의 슈퍼비전이 충분하지 못하다는 응답이 전체의 절반을 차지했다. 현재 슈퍼비전이 정기적으로 이루어지는 경우는 약 21%였고, 비정기적으로 필요할 때 이루어지는 경우가 약 71%였으며, 나머지 7.5%는 현재 슈퍼비전이 전혀 이루어지지 않고 있다고 응답했다. 슈퍼비전의 정기적 제공 여부와 무관하게, 현재 이루어지고 있는 슈퍼비전이 충분하다고 생각하는지 조사한 결과, 약 절반 가량이 충분하지 못하다고 응답했으며, 7.5%는 현재 슈퍼비전을 받고 있지 못하다고 응답했다. 충분하다는 응답은 전체의 44.4%에 불과했다(박세경 외, 2020, p. 315). 슈퍼비전이 충실

하게 운영되고 있다고 보기 어렵다.

정부가 제공하는 보수교육도 한계가 있다. 보수교육 이수가 승진이나 보수와 연관성이 없고 의무사항으로 규정되어 있지도 않다. 보수교육이 무상이라는 점 이외에 접근성을 높이도록 만드는 별도의 수단이 있지도 않다. 보수교육 프로그램은 수강인원이 제한되어 있고, 보수교육 비용 이외의 여비 등이 지원되지 않는다. 보수교육의 내용 역시 상담원의 경력과 필요에 부합하도록 설계되지 않았으며, 2020년에서야 비로소 경력과 내용별로 세분화된 프로그램이 제안되기 시작했다(박세경 외, 2020, pp. 312-313).

이상에서 살펴본 바와 같은 교육훈련의 미비함은 상담원들이 상담소에 들어온 이후 학위과정을 적극적으로 밟아 가는 현상과 관련 있는 것으로 보인다. 본 연구가 수행한 실태조사에 따르면, 석사 학위 이상의 학력 소지자는 경력 1년 미만에서 26.3%를 차지하고, 경력이 증가할수록 석사학위 이상 소지자의 비중이 높아진다. 경력 1년 이상 5년 미만의 상담원 중 39.7%가 석사학위, 1.6%가 박사학위를 갖고 있다. 경력 10년 이상의 상담원

은 55.6%가 석사학위를, 25.9%가 박사과정 중이거나 학위를 취득했다(박세경 외, 2020, p. 309). 가정폭력상담소 상담원의 고학력 현상은 한편으로 석사 및 박사 학위과정 이수를 통해 기관 내외부 공식 교육의 미흡함을 보완하기 위한 것으로 해석할 수 있고, 다른 한편으로 이미 고학력의 경력을 갖춘 인력이 상담소에 입직하는 특수한 문화가 있는 것으로 해석할 수도 있다.

상담원의 교육훈련 실태를 살펴보면, 법정 교육이 참여율 80.0%로 가장 일반적인 교육훈련 방법인 것으로 나타났다. 그러나 법정 교육에 투입된 시간은 평균 13.8시간으로 그리 길지 않았다. 오히려 개인이 업무능력 향상을 위해 스스로 선택한 교육은 참여율 74.4%에 평균 교육 시간은 29.2시간으로 법정 교육시간보다 두 배 이상 많은 시간을 할애하고 있다. 그 외 근무기관이나 외부기관이 제공하는 법정 외 교육에 대한 참여율도 비교적 높은 수준이었다. 현장교육(OJT)을 경험한 종사자는 전체의 27.5%에 불과했다.

이상에서 살펴본 가정폭력상담소 상담원의 핵

표 5. 가정폭력상담소 상담원의 교육훈련 실태

(단위: %, 시간)

교육 분야	참여율	평균교육시간
자격유지 법정 교육	80.0	13.8
법정 외 교육_근무기관 제공	68.1	18.2
법정 외 교육_외부기관 제공	78.8	17.1
전문성 향상을 위해 개인이 선택 참여한 교육	74.4	29.2
현장교육(OJT)	27.5	14.6

자료: 박세경 외. (2020). 사회복지 보호(protective)서비스 인력의 수급실태와 운영제도 연구. p. 314. <표 7-2-6>.

심 업무인 피해자 상담 업무 수행 현황은 다음과 같은 종사자의 평가를 통해 잘 드러난다. 실제 종사자들이 가장 중요하게 생각하고 있지만 뜻하는 만큼 집중적으로 유능하게 수행할 수 있는 여건이 마련되어 있지 않다는 것이다.

“실질적으로 피해자들을 위한 개입은 아직 멀었어요. 당장 [가해자로부터] 분리하고 이혼 소송하고 이런 정도는 되는 것 같지만 회복을 하고 이후에 건강한 삶을 살기 위해서는[살 수 있도록 지원하는 서비스의 제공은] 많이 멀었다는 생각이 들었어요” (박세경 외, 2020, p. 314).

3. 가정폭력상담소 종사자 처우

이하에서는 가정폭력상담소 종사자의 처우를 급여수준 및 급여체계를 중심으로 살펴보고자 한다.

우선 종사자의 인건비에 대한 정부의 기준을 살펴보면, 정부의 기준은 가정폭력상담소 예산지원 시 제시된 총액 기준 가이드라인이 전부인 상황이다. 종사자 인건비는 전체 지원 예산 총액의 80~90% 범위 내에서 편성되도록 한다는 기준이 그것이다(여성가족부, 2020b: 348). 따라서 종사자 인건비를 규제하는 기준으로 적용할 수 있는 수단은 최저임금제가 유일하다. 직급과 경력에 따라 임금체계의 차등화를 유도하는 기준(예, 호봉제)도 제시되어 있지 않다.⁶⁾ 적정 임금수준을 보장하는 제도적 수단이 마련되어 있지 않은 상황이다.

다음 <표 6>은 2020년 가정폭력상담소의 운영비와 인건비를 합한 지원 총액과 여성가족부의 지침을 고려하여 종사자 1인의 연간 임금 규모를 가능한 최대치와 최저치로 계산하여 제시한 것이다. 지원 총액의 90%를 인건비로 책정한다고 가

표 6. 가정폭력상담소 정부보조금 규모와 최대 인건비 수준

(단위: 원)

구분	일반상담소 (소장 1인, 종사자 3인 기준)	통합상담소 (소장 1인, 종사자 5인 기준)
지원 총액(A)	122,201,000	183,813,000
인건비 총액(A * 0.9)	109,980,900	165,431,700
종사자 1인당 최대 인건비(연) (A*0.9/종사자 수)	27,495,225	27,571,950
종사자 1인당 최대 인건비(월)	2,291,269	2,297,663
1호봉 종사자 최저임금액	1,795,310	

자료: 박세경 외. (2020). 사회복지 보호(protective)서비스 인력의 수급실태와 운영제도 연구. p. 317. <표 7-3-1> 재구성.

6) 여가부는 운영지침에 “각 지자체 및 시설 운영 주체의 여건에 따라 국비지원 인건비 지급기준을 초과할 수 있으며, 보건복지부 ‘사회복지시설 종사자 인건비 가이드라인’에 준하여 호봉 책정을 할 수 있다”(여성가족부, 2020a: 349)고 밝히고 있다. 그러나 상담원 임금의 저임금 고착화 문제를 해결하기 위해 필요한 것은 인건비 상한선의 통제가 아니라 하한선의 통제인 것으로 보이며, 경력과 근속연수에 따른 임금상승체계를 갖추어 장기근속과 경력 향상을 고무하는 제도인 것으로 보인다. 사실상 최저임금 기준 이외에 인건비 수준을 직접적으로 명시한 바 없으며, 호봉 책정 역시 각 지자체와 상담소의 개별적인 여건에 따라 임의로 정하도록 해 놓고 있는 실정이다.

정했을 때, 한 사람의 종사자가 받을 수 있는 연간 급여의 최대 금액은 약 2,750만 원 수준으로 나타났다. 정부 지원을 받는 가정폭력상담소의 경우 정부 지원 이외의 법인 기여금이나 후원금이 없다면 월평균 급여가 약 230만 원을 넘길 수 없는 구조로 설계되어 있는 것이다. 여기에는 기본급과 4대 보험 부담분, 퇴직적립금, 초과근무수당이 모두 포함되어 있으므로, 최대 기본급은 이보다 훨씬 낮은 수준이 될 것이다.

아래 <표 7>은 본 연구의 실태조사에서 파악한 가정폭력상담소 종사자 161명의 임금수준이다.⁷⁾ 종사자 임금수준은 <표 6>에서 파악한 1인당 인건비의 최저선과 최고선 사이에 형성되어 있었다. 전체 종사자의 월급여는 평균 197만 2000원이었고, 기관장을 제외하면 183만 6000원이었다. 매우 낮은 수준이라는 것을 알 수 있다. 이와 함께 주목해야 할 것은 경력연수에 따른 임금의 차이가 매우 미미하다는 점이다. 1년 미만 경력의 종사자

임금이 월 175만 7000원인 데 반해, 경력 1~5년 종사자의 임금은 그보다 6만 7000원이 많은 181만 9000원에 불과했다. 경력 5~10년의 임금은 경력 1~5년 임금과 13만 8000원의 차이가 있는 197만 원이었다. 모두 세후 수령액이 200만 원에 미치지 못했다. 경력이 10년을 초과한 종사자의 월평균 급여는 254만 4000원이었으며, 기관장을 제외하면 242만 원으로 떨어졌다.

<표 8>에서는 직급에 따른 임금의 차이를 보여주고 있다. 특히 노인보호시설 종사자의 임금과 비교하여 제시하였다. 가정폭력상담소 소장의 평균임금은 251만 4천원이었고 중위임금은 247만 5천원이었다. 각 상담소 자체적으로 운영하는 직급체계에 따른 선임상담원 또는 팀장의 급여는 월 199만 1천원이고 일반상담원은 176만 8천원이다. 직급체계도 기관장 이하 두 직급밖에 존재하지 않는 단순한 구조일 뿐만 아니라 직급 간의 임금 차이도 미미했다. 이는 노인보호시설의 기

표 7. 가정폭력상담소 종사자의 경력연수별 월평균 임금 및 월중위 임금

(단위: 만원)

경력연수	전체 종사자		상담원(기관장 제외)	
	평균	중위 수	평균	중위 수
1년 미만	175.7	171.5	175.7	171.5
1~5년 이하	181.9	180.0	179.8	180.0
5~10년 이하	197.0	189.0	189.0	186.5
10년 초과	254.4	250.0	242.0	240.0
전체	197.2	182.0	183.6	180.0

자료: 박세경 외. (2020). 사회복지 보호(protective)서비스 인력의 수급실태와 운영제도 연구. p. 318. <표 7-3-2>.

7) 161명의 종사자 중 상용직이 152명으로 전체의 94.4%였으며, 임시직이 7명(4.4%), 일용직과 기타가 2명(1.2%)이었다. 직위는 기관장이 32명(20.0%), 팀장/선임상담원이 36명(22.4%), 사원/상담원이 92명(57.1%), 기타가 1명이다.

표 8. 가정폭력상담소와 노인보호전문기관 종사자의 직급별 월평균 임금 비교

(단위: 만원)

직급	가정폭력상담소	노인보호전문기관
기관장	251.4	416.1
팀장/선임상담원	199.1	303.9
상담원	176.8	216.3

자료: 박세경 외. (2020). 사회복지 보호(protective)서비스 인력의 수급실태와 운영제도 연구. p. 222, 319. <표 5-3-2>와 <표 7-3-3>을 재구성함.

관장, 팀장/선임상담원, 일반상담원과 비교하여도 큰 차이가 있는 것으로 나타났다.

이상에서 가정폭력상담소 종사자의 임금수준을 살펴보았다. 현재 최저임금이 월 179만 원인 점을 감안하면, 평균 197만 원이라는 가정폭력상담소 종사자의 임금수준은 이들에 대한 보상체계가 다소 비현실적이라는 것을 보여준다. 종사자 대부분이 4년제 학사 학위 이상이고 경력이 상승하면서 석사 및 박사학위자도 늘어난다. 이처럼 업무 관련 인적자본은 향상되지만, 임금수준은 이를 전혀 보상하지 못하고 있다. 구체적으로 경력연수에 따른 임금 차이와 직급에 따른 임금 차이 모두 미미하여, 오랜 경력과 업무 책임의 증가가 임금을 통해 보상받지 못하는 상황에 있다는 것을 알 수 있다.

여타 보호서비스 영역에서도 확인된 문제이지만, 특히 가정폭력상담소 종사자의 고연령 구조는 ‘저임금’과 평평한 임금체계와 무관하지 않다. 다음과 같이 가정폭력상담소 소장은 임금이 너무 낮아서 젊고 유능한 인력이 이 기관에 진입하거나 정착하지 못한다고 강조한다.

“오랫동안 일을 하다 보니 소진되거나 하면 ‘내가 이 급여를 받고 이렇게 해야 하나, 내 스스로가 이것밖에 안 되나’ 하는 사기의 문제로도 이어져요. 처음 출발은 역사가 있어서 다 다르겠지만 현장에 오래 있다 보니 현실적인 문제가 어느 정도 해결되지 않으면 정말 유능하고 더 전문적인 인력들은 이직을 할 수밖에 없는 거죠.”(박세경 외, 2020, p. 319).

“저희 상담소의 개별적인 상황인지는 모르겠지만, 저희 직원들의 평균 연령대가 49세예요. 40대 후반이나 50대 초반인데 이제는 다른 직장으로 갈아타기 어려운 분들만 남아 있는 상황이 돼 버렸어요. 다들 어느 정도 나이가 있다는 것은 좋은 면도 있지만, 사실 젊고 전문적인 선생님들이 급여에 대해 잘 모르고 상담소에 오셨다가 떠나는 경우가 많아서 생긴 결과이기도 해요”(박세경 외, 2020, p. 319).

실제로 가정폭력상담소 종사자의 절반이 근속기간 2.4년 이하이고, 경력연수는 3.3년 이하인 것으로 나타났다. <표 8>에 따르면, 가정폭력상담소 종사자의 평균 근속기간은 4.7년이다. 그러나 근속연수의 중위 수는 평균과 큰 차이가 있는 2.4년이다. 가장 오래 일한 사람은 21년 이상을 근속했지만, 1년 이내 이직도 많은 편이다. 경력기간은 근속기간에 비해 근소하게 길기는 했지만

표 9. 가정폭력상담소 종사자의 근속기간과 경력연수

(단위: 년)

구분	평균	표준편차	중위 수	최댓값	최솟값
근속기간	4.7	5.3	2.4	21.6	0.1
경력연수	5.6	5.7	3.3	23.7	-

자료: 박세경 외. (2020). 사회복지 보호(protective)서비스 인력의 수급실태와 운영제도 연구. p. 320. <표 7-3-4>.

만, 큰 차이가 없었다. 이는 직장을 떠나는 일이 곧 가정폭력상담원 직종을 떠나는 일이 되고 있다는 것을 보여준다. 기관별 급여수준의 차이가 미미하기 때문에, 다른 가정폭력상담소로 이직해도 급여가 크게 나아질 가능성은 희박하다.

4. 가정폭력상담소 종사자 처우 개선 및 전문성 제고를 위한 과제

가. 보호서비스 인력의 전문성 향상을 위한 제언

가정폭력상담소 종사자들이 시급하게 개선되어야 할 과제로 꼽은 것은 교육훈련의 체계화와 전문적 지식의 확충이었다. 현재 가정폭력상담소는 한정된 소수의 인력으로 많은 상담 수요를 떠맡고 있는 상황에 있다. 종사자들은 최소한 가장 핵심적인 업무인 상담서비스의 질은 확보되어야 한다고 강조하고 있었다. 가장 중요하고, 가장 어려우며, 가장 시급하게 개선되어야 할 분야가 피해자 지원 상담으로 조사되어, 이러한 종사자들의 필요를 파악할 수 있었다.

슈퍼비전이 잘 이루어지지 않는 경우가 많았으며, 보수교육은 그동안 최소한도로, 비체계적

으로 이루어져 왔다. 이에 따라 종사자들은 개인적인 교육훈련의 기회를 찾아 나서지 않을 수 없는 상황이었다. 법정 보수교육보다 개인적 교육훈련이 더 긴 시간 동안 이루어지고 있었으며, 더 넓게 활용되고 있었다.

다행히도 최근 보수교육 제공기관의 위상 변화와 체계 개편을 통해 가정폭력 상담원 보수교육에 최소한의 체계가 만들어졌다. 각 보수교육 항목에 대한 대상자의 경력연수 기준 등이 추가된 것이 그 예이다. 그럼에도 불구하고 현실의 복잡한 상담 수요에 대응하여 양질의 서비스를 제공하는 데 있어 종사자들이 호소하는 교육훈련 기회 부족이라는 문제가 쉽게 해결될 것으로 보이지는 않는다.

이를 위해 단기적인 수단으로 생각해 볼 수 있는 것은 우선 현장의 상담원들이 어떤 내용의 교육 훈련을 필요로 하는가를 보다 구체적으로 파악하는 것이다. 상담원의 경력에 따른 필요의 차이도 조사되어야 한다. 경력 상승에 따른 지식과 상담 능력의 상승을 목표로 각 단계별 교육이 이루어질 수 있어야 하기 때문이다. 체계적인 조사를 바탕으로, 현재 법정 보수교육의 내용과 체계에 대한 평가가 이루어져야 한다. 교육내용이 핵

심을 차지하겠으나, 상담원들의 교육훈련 접근성 그 자체도 중요하게 고려되어야 한다.

이러한 법정 교육과 별개로, 개별 상담소나 권역 수준에서 외부 전문가를 초빙하여 맞춤형 교육훈련을 제공하는 프로그램의 개발도 필요하다. 현장의 상담원들이 경험하는 교육기회의 부족과 전문적 지식에 대한 욕구는 추상적으로 만들어진 것이 아니라, 현장에서 실제로 피해자(와 그 가족)에 대한 상담을 제공하는 과정에서 만들어진 수요이다. 따라서 맞춤형 교육이 적절하게 이루어질 필요가 있다.

나. 보호서비스 인력의 처우 개선의 과제

현재 가정폭력 대응서비스는 수요에 비하여 양질의 서비스 공급이 원활하게 이루어지지 못하고 있는 상황에 있다. 소수의 가정폭력상담소가 넓은 범위의 지역을 포괄하여 업무를 수행하고 있다. 각 상담소의 상근인력은 최근 증가하여 개소당 4.2명 수준에 겨우 도달했다. 이 정도의 인력 규모로 연간 45만 건(경찰 및 여성긴급전화 신고 기준)의 가정폭력 신고와 그로부터 발생하는 상담수요를 감당하기는 어려울 것으로 보인다.

가정폭력상담소는 정부지원과 개별 상담소의 법인지원금이나 후원금 등을 통해 마련한 재원으로 운영되고 있다. 사실상 정부지원이 가정폭력 상담소의 재정 원천이다. 그런데 정부는 가정폭력상담소의 운영을 뒷받침하는 법률과 각종 지침을 통해 관리하고 있음에도 불구하고, 매우 제한된 규모의 재정지원만을 하고 있어 법률과

지침 등이 무색한 상황이다. 정부는 운영비와 인건비의 적정 금액에 대한 기준 없이, 고정된 재정지원을 하는 수준에 머물러 있기 때문이다. 그 결과로 현재 가정폭력상담소의 상담원들은 상대적으로 고학력과 높은 수준의 전문성을 필요로 하는 서비스를 제공하고 있음에도 불구하고 사회복지 분야 평균 임금수준에도 한참 미달하는 저임금 상태에 놓여 있다. 저임금으로 인한 종사자의 사기 저하와 같은 문제는 오히려 사소하다. 본 연구에 따르면 높은 이직률과 인력충원의 어려움도 감지되고 있다. 저임금은 경력연수와 직급의 차이를 무의미하게 만들고 있다. 오랜 경력을 통해 숙련이 향상되고 임금도 함께 상승하는 것이 당연하지만, 가정폭력상담소에서는 이러한 것을 기대할 수 없는 상황이다. 정부는 가정폭력 대응서비스 제공을 국가의 책무로 인정하고 있지만, 사실상 민간 전문가들의 희생과 헌신에 의존하면서 무임승차하고 있는 상황이라고 해도 과언이 아니다.

가정폭력상담소 종사자들의 임금수준을 현실화하는 과제를 우회할 수 있는 방법은 없다. 현재 국고와 지자체 매칭 방식의 지원에서 국고의 비중을 높이는 방안을 검토해야 한다. 임금수준의 인상과 더불어 임금체계의 개편도 필요하다. 종사자의 경력과 숙련 향상에 따른 보상이 이루어질 수 있도록 임금체계를 개편하여, 장기근속과 숙련 향상이 이루어질 수 있는 현실적인 급여체계의 도입이 시급하다.

5. 나가며

지금까지 가정폭력상담소의 업무, 종사자 교육과 양성, 급여 수준과 체계, 복리후생 제도 등을 살펴보았다. 특히 기존에는 시도되지 않았던 다양한 방법을 동원하여 실제로 가정폭력상담소에서 수행되는 업무를 체계적으로 분석하였고, 초점집단면접법(FGI)과 기관 및 종사자에 대한 실태조사 자료에 기초하여 인력운영 현황을 살펴보았다. 이러한 조사와 분석에 기초하여, 종사자의 전문성 향상과 처우 개선을 위한 과제를 제시하였다.

코로나19 팬데믹으로 인해 가정에서 보내는 시간이 유례없이 늘어나게 되었다. 가정은 다시 직장을 대신하여 업무공간이 되기도 하고, 학교를 대신하여 학습공간이 되기도 하며, 어린이집이나 노인요양보호시설을 대신하여 돌봄이 집중적으로 행해지는 공간이 되는 경험을 하고 있다. 불행하게도 가정에서 보내는 시간의 증가는 가정 내 폭력 발생이 증가할 개연성을 높이고 있다. 실제로 국외에서는 가정폭력 발생 건수가 늘어나고 여성, 아동, 노인 등 가정 내 약자의 인권이 위기에 처해 있다는 경고가 여러 차례 이루어졌다(이미정, 2020).

이러한 맥락에서 가정폭력 예방 업무와 피해자 발굴 등과 같은 일상적 활동의 중요성도 간과할 수 없다. 가정폭력실태조사 결과와 경찰 및 여성긴급전화 신고 건수를 비교하면, 여전히 가정폭력 피해자들은 외부 신고기관에 폭력 사실을 알리는 데 소극적이었다(박세경 외, 2020, pp.

285-287). 가정폭력의 특성상 폭력 가해자로부터의 분리 그 자체가 단지 폭력으로부터의 차단에 그치지 않고 생활수단의 상실을 동반하는 경우가 많기 때문이다. 뿐만 아니라 폭력 피해의 증상 그 자체가 무기력과 소극성을 초래하기도 한다. 이러한 점을 감안하면, 가정폭력 대응서비스는 단지 폭력 피해자의 신고에만 의존할 수 없다. 일상적인 예방 사업도 중요하고 지역사회를 기반으로 가정폭력을 발굴하는 사업도 중요하다. 그럼에도 불구하고 현재 가정폭력상담소의 한정된 예산과 적은 수의 인력으로는 이러한 ‘비상담사업’에 역량을 투입하기가 어렵다. 물론 경찰과 지자체 수준에서도 가정폭력대응에 있어 반드시 필요한 발굴과 예방을 위한 사업을 펼칠 필요가 있지만, 전문기관인 가정폭력상담소가 가정폭력 대응 사업의 다양한 차원에 역량을 쏟을 수 있도록 인력 충원이 이루어져야 한다. ㉮

참고문헌

- 국가법령정보센터. (2021). 가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법. <https://www.law.go.kr/LSW/lInfoP.do?efYd=20210121&lsiSeq=222419#0000>에서 2021.6.15. 인출.
- 김정혜, 윤덕경, 정수연, 이인선, 이주영. (2018). 경찰의 가정폭력사건 대응실태와 개선방안. 서울: 한국여성정책연구원.
- 류정희, 이상정, 임성은, 임정미, 김경희, 민소영, ..., 이주연. (2019). 생애주기별 학대 및

- 폭력 연구: 생애주기별 학대 및 폭력 예방을 위한 사회적 보호 체계의 통합과 연계, 세종: 한국보건사회연구원.
- 김유휘, 최미진, 홍문기, 류진아. (2019). 사회복지 의무보호서비스 제도 구축에 대한 기초 연구. 세종: 한국보건사회연구원.
- 박세경, 이정은, 김유휘, 이한나, 최선영, 서윤경, ..., 제철웅. (2020). 사회복지 보호 (Protective) 서비스 인력의 수급실태와 운영제도 연구. 세종: 한국보건사회연구원.
- 여성가족부. (2020a). 2019년 가정폭력 피해자 지원시설 운영실적. http://www.mogef.go.kr/mp/pcd/mp_pcd_s001d.do?mid=plc504&bbtSn=704329에서 2020.12. 11. 인출
- 여성가족부. (2020b). 2020 여성·아동권익증진 사업 운영지침.
- 이미정. (2020). 코로나19와 젠더폭력: 가정폭력 현황과 대응. KWDI Brief 61호.
- 정희진. (2016). 아주 친밀한 폭력. 서울: 교양인.
- 한국여성인권진흥원. (2020). 2019 여성폭력 초기지원 현황보고서.
- Norton, Robert E. (1997). DACUM Handbook, Second Edition. Leadership Training Series No. 67. Ohio State Univ., Columbus. Center on Education and Training for Employment.

Service Workers in Domestic Violence Prevention and Their Policy Issues

Choi Sunyoung

(Korea Institute for Health and Social Affairs)

This study examines the situation of service providers in the domestic violence response service field, focusing on the workers of domestic violence counseling centers. The core task of the Domestic Violence Counseling Center is to provide counseling for victims. However, institutional guidelines and support for enhancing professional competence are lacking. Accordingly, counselors seek alternative ways of receiving education or completing a degree program using personal means. The level of salaries of counselors was very low, and the salary system was a flat rate pay system that did not compensate for experience and years of service. Support is needed to raise the salary level and enhance professionalism.