



최미진 (사)여성노동법률지원센터 대표

1. 서론

근로기준법은 1953년 제정 당시부터 사용자로 하여금 사고의 발생이나 그 밖의 어떠한 이유로도 근로자에게 폭행을 하지 못하도록 규정하고 있으나, 신체적·물리적 폭력을 염두에 둔 규정으로 정신적·언어적 폭력은 포함되지 않는 점, ‘사용자의 행위’만을 규율하고 있어 다른 구성원 즉 ‘근로자의 행위’로 인한 피해에 대응하지 못하는 문제가 있었다.

직장 내 괴롭힘과 관련한 법 개정이 있기 전까지, 직장에서의 괴롭힘으로 인한 피해의 구제와 가해자 책임 규명 문제는 사후적으로 민사상 불법행위를 입증하여 그로 인한 신체적·정신적 손해를 배상하도록 하거나, 폭행죄, 상해죄, 모욕죄, 명예훼손죄 등 형법상 구성요건 해당성이 있는 행위에 대한 형사상 책임을 묻는 방식, 근로기준법상 안전배려의무 위반

등 근로계약상 사용자의 의무 위반 등을 입증하여, 그것을 기초로 괴롭힘 발생 예방 의무를 부여하고 사후 발생한 손해를 배상하도록 하는 방법으로 해결해왔다.

그러나 이러한 방식은 다양한 유형의 괴롭힘 행위를 예방하고 감독하는 데 한계가 있어, 1999년 노동부는 ‘직장 내 집단따돌림 방지대책’¹⁾을 발표하여 직장에서의 괴롭힘의 의미와 범위, 구제방안 등을 제시하였다. 입법적으로는 참여정부 시기인 2007년에 정부 제출 법안으로 차별금지법(안)이 마련되어²⁾ 입법예고 되었지만, 실제 입법으로 이어지는 못하였다.

최근 몇 년간 기업의 구조조정 수단으로 사용되는 따돌림, 괴롭힘 등 가학적 인사관리, 간호사의 태움과 같은 조직문화의 성행, 땅콩회항사건 등 유명 회사들의 갑질 사례가 연일 보도되면서 직장 내 괴

1) 노동부 1999. 5. 10. 보도자료(노사협의회과 500-5559)

2) 법무부 공고 제2007-106호.

롭힘 문제가 사회적 이슈로 부각되어 제도적 대책 마련이 필요하다는 사회적 공감대가 형성됐다.

이에 관계부처 합동 직장 등에서의 괴롭힘 근절 대책이 18.7.18 수립되고 2018년 12월 27일 국회 본회의에서 직장 내 괴롭힘 방지법이 통과되고 후속 입법 조치로 19.1.19 근로기준법 개정을 통해 개념을 규정하였으며, 19.7.16.부터 시행되게 되었다.

19.7.16. 괴롭힘 관련 법률의 발효를 전후하여 각 기업에서는 “괴롭힘 방지 및 고충처리” 관련 취업규칙 개정예 발 빠르게 대응하였고, 각 언론사 또한 괴롭힘의 개념과 관련한 내용을 수시로 기사화하였으며, 괴롭힘 방지법 시행 첫날인 지난 7월 16일 MBC 아나운서들의 진정이 제1호로 접수된 것을 비롯하여 총 9건의 진정이 제기³⁾되는 등 뜨거운 관심과 기대를 모았다.

고용노동부에서는 167명의 괴롭힘 전담 감독관을 배치하고, 2019년 10월부터 ‘직장 내 괴롭힘 상담센터’를 민간단체 두 곳에 위탁하여 시범운영 하는 등 법 시행에 맞춰 빈발하는 상담과 신고사건에 대응하기 위한 준비를 갖췄다.

그러나 괴롭힘 관련 법률 시행 후 3개월여 흐른 지금 ‘직장 내 괴롭힘’에 대한 인지도는 높아진 반면, 관련 법률의 실효성에 대한 의문이 꾸준히 제기되고 있으며, 이는 일반 시민뿐만 아니라 현장에서 상담하는 상담활동가들과 법 실무자들 사이에서도 공통된 현상이다. 이하에서는 괴롭힘 관련 법률 시행 이후 상담 내용 등을 살펴보고 ‘실효성’에 대한 의문의 원인이 되는 법·제도의 한계에 대해서 짚어 보고자 한다.

2. ‘직장 내 괴롭힘’ 관련 상담 내용 및 현장의 반응

고용노동부는 2019년 10월 2일부터 ‘직장 내 괴롭힘 상담센터’를 고용평등상담실 두 곳에 위탁하여 시범운영하고 있으며, 그중 한 곳을 위탁 운영 중인 (사)여성노동법률지원센터는 2명의 공인노무사를 전담상담원으로 배치하여 상담을 수행하고 있다. 상담 건수는 시범운영 첫 달 200여 건, 11월에는 280여 건에 달한다.

약 두 달 간 480여 건의 상담을 통해 확인되는 사항은, ① 그동안 괴롭힘은 사람의 특성에 따른 관계의 어려움으로 인식되어왔으나, 법 제정 및 시행으로 ‘국가가 개입할 수 있는 문제’로 인식되게 되면서, 상담자들 대부분이 그 ‘해결’을 요구하고 있다는 점, ② ‘직장 내 괴롭힘’의 피해자로서 상담을 요청하는 사람들의 직종이 ‘요양보호사’, ‘간호사’, ‘간호조무사’, ‘보육교사’, ‘마트 종사자’ 등 여성 집중 직종에 해당하는 경우가 많은 점⁴⁾, ③ ‘플랫폼 노동자’, ‘계약직’, ‘인턴’, ‘수습’ 근로자 등 고용형태 상 사회적 약자의 지위에 놓일 수 있는 사람들의 상담이 많았다는 점이다. 또한 ④ 여성에게만 반말로 이름을 부른다고, 다과나 간식 심부름을 시킨다고 하는 ‘성역할에 기반한 성희롱’에 해당하는 내용도 다수 발견되었는데 이런 경우 대부분 ‘폭언’이 동반되었고 폭언을 상담하는 과정에서 함께 얘기된 경우였다. 약 두 달 간 이뤄진 상담의 내용을 보더라도 ‘직장 내 괴롭힘’ 관련 법률이 제대로 힘을 발휘한다면 여성 노동자들에게 미칠 영향이 적지 않을 것이라 예상할 수 있다.

3) 2019. 7. 17. 머니투데이 고용부 “MBC 아나운서, 직장내 괴롭힘 개연성 커”

4) 시범운영기간이 짧고, 상담기관이 “여성노동 관련 상담”을 주로 하는 단체라는 점에서 일반화하기는 어렵다.

문제는 관련 법이 정하는 “해결방법”에 있다. 「남녀고용평등 및 일·가정 양립 지원에 관한 법률」이 정하는 직장 내 ‘성희롱’과 유사하게 ‘직장 내 괴롭힘’ 또한 원칙적으로 ‘사업장 내 고충처리 절차’를 통해 해결하도록 입법되었다. 그러나 회사가 괴롭힘 상황에 개입하여 사안을 처리할 의무를 위반한 경우라 하더라도 형사처벌조항이나 과태료 기준이 없고, 괴롭힘의 행위자가 사업주인 경우라도 과태료 부과 기준조차 마련되지 않았다는 점에서 ‘직장 내 성희롱’의 제재 기준과는 차이가 있다.

상담을 통해 해결방법을 모색하는 근로자들 대부분이 ‘고충처리 기구’나 절차를 제대로 마련하고 있지 않은 소규모 사업장에 근무하고 있거나, 고충처리 기구·절차가 마련된 규모의 사업장 종사자라 하더라도 피해자 본인의 열악한 지위에서 오는 불안감 - 예컨대 계약직이라 문제 제기 이후 재계약이 어려울 것이라는 우려 - 과 고충처리 기구 자체에 대한 신뢰 부족으로 문제를 사내의 절차를 통해 해결하는데 소극적일 수밖에 없으며, 사내 처리절차를 통한 해결에 회의적인 경향은 최근 ‘직장 내 괴롭힘’과 관련한 조사를 통해서도 확인이 된다. 직장인 커뮤니티앱 블라인드가 전국 직장인 2,469명을 대상으로 2019년 11월 22일~27일 실시한 ‘직장 괴롭힘 금지법 제감 조사’ 결과를 살펴보면, ‘직장 괴롭힘 방지법’ 시행 이후 가장 달라진 점을 묻는 질문에 직장인 61.8%가 ‘달라진 점이 없다’고 응답했고, ‘직장에서 괴롭힘이 발생했을 때 회사 인사팀이 적절히 대처할 거라 신뢰하십니까?’라는 질문에 39.9%가 ‘전혀 신

뢰하지 않는다’고 응답했으며, ‘별로 신뢰하지 않는다(35.7%)’를 합치면 75.6%의 직장인들이 회사의 대처를 신뢰하지 않는 것으로 조사되었다⁵⁾.

이러한 이유로 피해자들은 퇴사 이후 문제제기 방법이나 고용노동부 진정 이후의 절차와 효과, 괴롭힘으로 인한 퇴사 시 실업급여 수급 가능 여부에 대해 문의하는 경우가 많은데, 사후적으로 민사상 불법행위를 입증하여 신체적·정신적 손해를 배상하도록 하거나, 폭행죄, 상해죄, 모욕죄, 명예훼손죄 등으로 형사책임을 묻지 않는 한, 괴롭힘 관련 법률상 사내 고충처리 요청이 우선 진행되어야 하거나, 노동부에 진정하더라도 결국 사내에서 조사·처리하도록 지도하는 것으로 귀결될 것이기 때문에 상담을 요청한 피해자들이나 상담활동가들 모두 무기력감을 느끼기도 한다.

3. ‘직장 내 괴롭힘’ 관련 법·제도의 한계 및 현장의 혼선

■ 조사 및 조치 미이행에 대한 제재 기준 부재

2018년 20대 국회의 국회의원들이 제출한 법률안 중에는 단일 법률을 제정하여 직장 내 괴롭힘을 규율하는 법률안들도 있었다.⁶⁾ 단일 법률안들의 체계와 공통적인 내용들을 보면 i) 직장 내 괴롭힘의 개념 정의, ii) 적용범위, iii) 국가와 사업주의 책무, iv) 직장 내 괴롭힘 방지 기본계획과 실태조사, v) 직

5) 19. 12. 4. 세계로컬타임즈 직장 괴롭힘 방지법 시행...직장인 62% “달라진 것 없다” 커뮤니티앱 ‘블라인드’ 설문...“신고해도 회사 대처 없을 것”

6) 이정미 의원이 2018. 3. 2. 대표발의한 ‘직장 내 괴롭힘 예방 및 피해근로자보호에 관한 법률안’과 강병원 의원이 2018. 4. 27. 대표발의한 ‘직장 내 괴롭힘 방지 및 피해근로자 보호 등에 관한 법률안’이 단일법률에 의한 형식을 취하고 있다.

장 내 괴롭힘 예방교육, vi) 조사 및 그에 따른 조치, vii) 조치에 대한 이의제기와 감독기관의 역할, viii) 불리한 처우의 금지, ix) 비밀유지, x) 벌칙 등으로 구성되어 있었다.

그러나 20대 국회에서 ‘직장 내 괴롭힘’ 관련 법률은 근로기준법 개정의 방식으로 신설되면서 단일 법률안에 비해 그 체계와 내용은 축소되어 입법되었고, 근로기준법 제76조의2는 직장 내 괴롭힘의 정의를 제시하고 그러한 행위를 금지함을 규정하고, 제76조의3은 직장 내 괴롭힘 발생 시 신고(제1항), 사용자의 신고 접수 및 조사의무(제2항), 피해 근로자에 대한 보호조치(제3항, 제4항), 가해자에 대한 조치(제5항) 등을 규정한다. 제6항은 사용자가 직장 내 괴롭힘을 신고한 근로자나 피해 근로자에 대하여 해고 등 불리한 처우를 할 수 없다는 사항을 규정하고 있는데, 사용자가 이를 위반하는 행위에 대하여 제109조 제1항에서 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금을 규정하고 있어 관련 법률 위반에 대한 유일한 제재조치이다.

근로기준법 제76조의3 제2항은 사용자에게 “직장 내 괴롭힘 발생 시 신고를 접수한 경우뿐만 아니라 인지한 경우 지체없이 그 사실 확인을 위한 조사를 실시할 의무”, “조사 기간 동안 직장 내 괴롭힘과 관련하여 피해근로자 등을 보호하기 위하여 필요한 경우, 해당 피해근로자등에 대하여 근무장소의 변경, 유급휴가 명령 등 적절한 조치”를 취할 의무, 괴롭힘 사실 확인 시 “피해자를 보호”할 의무 및 “행위자에 대한 징계 등 조치를 취할 의무”를 부과하고 있으나, 사용자가 이 의무에 위반하여 조사하지 않거나 적절한 조치를 취하지 않는다고 하더라도 과태료 부과나

형사처벌 등 제재조치가 없어 구제방법의 실효성에 대한 의문을 갖게 하는 가장 큰 요인이 된다.

■ 사업장 내 조사 및 조치에 이의 제기 절차 부재

근로기준법 제93조 제11호는 취업규칙에 “직장 내 괴롭힘의 예방 및 발생 시 조치 등에 관한 사항을 기재하도록 정하였는데, 어떤 내용으로 정할 것인지, 직장 내 괴롭힘 신고·인지 사건의 조사결과 및 조치 여부, 조치의 내용에 대한 이의 제기절차”의 부재로, 괴롭힘 여부에 대한 판단, 괴롭힘 행위자에 대한 징계 등 조치 여부는 사실상 사용자의 재량에 따라 사업장 내에서 자율적으로 판단하고 처리하는 것으로 종결되며, 피해자 등에게 2차 피해를 가하지 않는 한 어떠한 법적제제도 받지 않는다.

앞서 직장인 커뮤니티앱 블라인드가 실시한 조사에서도, 여성노동법률지원센터에서 상담한 다수의 사례에서도 살펴본 바와 같이 회사의 고충처리에 대한 신뢰가 낮은 상황에서, 피해자들은 회사의 판단에 이의제기할 수 있는 절차가 없는 한 괴롭힘 관련 고충처리나 문제제기를 하기 쉽지 않아, 현재의 괴롭힘 관련 법률은 그 실효성을 갖기가 매우 어려운 상황이다.

■ 사업주나 대표자가 행위자인 경우 사실상 조사·조치 불가

개인 사업주나 법인의 대표자 또한 사용자의 범주에 들어가므로, 괴롭힘의 행위자가 될 수 있다. 회사의 최고경영자가 괴롭힘의 행위자인 경우라 하더라도

7) 이정미 의원이 2018. 3. 2. 대표발의한 ‘직장 내 괴롭힘 예방 및 피해근로자보호에 관한 법률안’ 등에는 사용자의 조치에 이의가 있는 경우에는 고용노동부장관에게 직장 내 괴롭힘의 조사를 요청할 수 있도록 하는 내용을 포함하고 있었음.

라도 과태료 조항이나 형사처벌 조항이 없다. 따라서 개인사업주 등 최고경영자의 괴롭힘 행위를 강행법규 위반으로 고용노동청에 진정을 제기한다고 하더라도 결국 사내 절차에 따라 조사하고 조치하도록 행정지도할 수 있을 뿐 다른 제재를 할 근거는 없다.

한편, 고용노동부 「직장 내 괴롭힘 판단 및 예방·대응 매뉴얼」에 따르면 “대표이사 등 최고경영자가 직장 내 괴롭힘 행위자로 지목된 경우에는 정식조사의 공정성 등을 고려하여 감사가 회사의 비용으로 조사한 후 이사회에 보고하는 방식을 채택하는 것이 바람직하다”고 제시하고 있다. 그러나 감사가 제대로 선임되어 제 역할을 하고 있는 조직을 찾아보기도 어려울 뿐만 아니라, 감사가 대표이사의 의사에 반하는 의사결정을 하는 것은 현실적으로 매우 어려운 일이며, 이사회 논의 내용과 의결 방향은 대부분 대표이사로부터 큰 영향을 받는다는 것을 고려하면 매우 비현실적인 방법으로 탁상공론에 지나지 않는다.

사업주가 괴롭힘 행위자인 경우에도 사업장 내에서 자율적인 개선과 조치를 취하는 방식을 제시하고 있는 것 자체가 현실성이 없으며, ‘직장 내 괴롭힘’ 관련 법률의 실효성에 큰 의문을 제기할 수밖에 없게 만드는 대목이다.

■ 고용노동부 ‘직장 내 괴롭힘 매뉴얼’ 내용이 주는 혼선

개정 근로기준법 제76조의2는 “사용자 또는 근로자는 직장에서의 지위 또는 관계 등의 우위를 이용하여 업무상 적정범위를 넘어 다른 근로자에게 신체적·정신적 고통을 주거나 근무환경을 악화시키는

행위(이하 “직장 내 괴롭힘”이라 한다)를 하여서는 아니 된다.”라고 직장 내 괴롭힘을 정의하고 있다. 즉, “지위 또는 관계 등의 우위를 이용하여” “업무상 적정범위를 넘어” 상대방에게 고통을 주는 행위가 괴롭힘에 해당하며, 법문의 어디에도 “업무관련성”을 요구하고 있지 않다.

그럼에도 불구하고 고용노동부 「직장 내 괴롭힘 판단 및 예방·대응 매뉴얼」은 “업무상 적정 범위”를 설명하면서 “행위자가 피해자에 비하여 우위성이 인정되더라도 문제된 행위가 업무관련성이 있는 상황에서 발생한 것일 필요⁸⁾”하다고 기술하고 있다. 그 이유로는 “개인적인 용무 중에 발생한 갈등상황”을 직장 내 괴롭힘에서 배제해야 하기 때문이라고 설명한다. 이와 관련하여 “괴롭힘 가해행위가 ‘업무상 적정범위를 넘어’에서 행해지면 될 뿐, 괴롭힘 행위의 개념상 외연의 한계가 ‘업무관련성’이 있어야 하는 것은 아니라는 점에서 매뉴얼의 ‘업무관련성’ 요구는 타당하지 못하다”는 지적이 있다.⁹⁾ 이러한 지적은 “직장 내 관계에서의 우위”에 있는 자가 업무관련성이 없는 상황에서도 직장 괴롭힘 가해행위를 충분히 할 수 있다는 점에서 타당하다. 예컨대 회사의 상급자가 하급자에게 “미용실을 예약해 달라”고 한다면 “구두 수선을 맡긴 것을 찾아오라”고 한다면 하는 사적인 심부름을 시키는 행위들은 업무관련성이 없는 장소와 시간 또는 업무에 편승하지 않고 이뤄진다고 하더라도 회사의 개입이 필요 없는 “개인적인 갈등”으로 볼 수만은 없기 때문이며, 현실에서는 이와같이 업무관련성 없는 상황에서 이뤄지는 괴롭힘 행위들을 쉽게 찾아볼 수 있기 때문이다.

8) 고용노동부 「직장 내 괴롭힘 판단 및 예방·대응 매뉴얼」 p.12

9) 이준희(2019) 고용노동부 직장내 괴롭힘 대응예방 매뉴얼의 문제점과 개선방안, 강원법학(제58호), 184~187

근로기준법 제76조의2는 직장 내 괴롭힘 행위를 “업무상 적정범위를 넘어 다른 근로자에게 신체적·정신적 고통을 주거나 근무환경을 악화시키는 행위”라고만 명시할 뿐 그 행위가 업무관련성이 있어야 한다고 규정하지 않았다. 이는 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률28) 제2조 제1호가 직장 내 성희롱을 규정하면서 “사업주·상급자 또는 근로자가 직장 내의 지위를 이용하거나 업무와 관련하여 다른 근로자에게 성적 언동 등으로 성적 굴욕감 또는 혐오감을 느끼게 하거나 성적 언동 또는 그 밖의 요구 등에 따르지 아니하였다는 이유로 근로조건 및 고용에서 불이익을 주는 것”이라고 규정하여 직장 내의 지위를 이용하는 경우와 선택적으로 “업무와 관련하여”라는 요건을 명시적으로 요구하는 것과 명백히 구별된다.¹⁰⁾

그럼에도 고용노동부 「직장 내 괴롭힘 판단 및 예방·대응 매뉴얼」이 법문에도 요구하지 않는 “업무관련성”을 하나의 요건인 것처럼 기술함으로 인해, 오히려 “업무상 적정범위를 더욱 크게 넘어선 행위”들이 업무관련성이 없음으로 인해 괴롭힘 판단의 대상에서 제외되는 것과 같이 인식되도록 하여, 현장에 주는 혼란이 매우 큰 상황이며 피해자들의 문제제기를 위축시키는 요소로 작용하고 있다.

■ 직장 내 괴롭힘 예방교육 의무 미부여

앞서 살펴본 바와 같이 ‘직장 내 괴롭힘’ 관련 법률은 피해자의 피해회복의 관점에서, 괴롭힘 행위자에게 제재조치를 취하는 측면에 있어서도, 사업주 또는 사용자의 조사와 고충처리 강제 및 그 내용을

규율하는 측면에 있어서도 부족함이 많다. 그렇다면 무엇보다도 사업장과 사회 전반의 인식 개선을 통해 예방을 위한 토대를 충실하게 쌓아가야 할 것임에도, 당초 ‘직장 내 괴롭힘’ 관련 법률안들이 공통적으로 포함하고 있었던 “예방교육 의무” 조항은 입법에 반영되지 않았다.

실제 2019년 상·하반기 ‘직장 내 괴롭힘 예방 교육’을 실시해 본 개인적인 경험에 비춰볼 때 ‘성희롱 예방 교육’에 비해 사업장 교육 참여자들의 기대와 교육을 통한 주의 환기 효과는 더욱 큰 편으로, 사업장의 규모와 종류에 관계없이 괴롭힘 예방 교육을 통해 조직 내의 불합리한 의사소통 및 업무지시 방법에 대해 생각해 볼 수 있는 기회를 갖도록 하는 것이 무엇보다 중요함을 체감한다.

물론 공공기관과 대기업을 중심으로 비록 의무화된 교육이 아닐지라도 괴롭힘 예방교육을 실시하는 사업장이 일부 있으나, ‘의무교육’이 아닌 이상 중소기업 등 소규모 사업장과 사기업에서는 꾸준히 괴롭힘 예방을 위한 교육을 실시하기는 어려울 것이므로 괴롭힘 예방교육의 의무화와 소규모 사업장에 대한 교육 지원이 체계적으로 이뤄질 수 있어야 할 것으로 생각된다.

4. 결론

입법을 전후로 사회적으로 큰 관심과 기대를 모았던 ‘직장 내 괴롭힘’ 관련 법률은 앞서 살펴본 바와 같이, 그 요건과 개념 이해 측면에서도 아직 많은 혼선이 발생하고 있으며, 괴롭힘 피해자들이 관련

10) 이준희(2019) 고용노동부 직장내 괴롭힘 대응예방 매뉴얼의 문제점과 개선방안, 강원법학(제58호), 184~187

법률에 의거 자신의 피해를 회복하도록 하는 데 있어서도 많은 한계가 있다. 앞으로 사례 추적과 관련한 논의의 구체적 진행을 통해 법·제도의 실효성 확보를 위한 개선방안 마련 및 후속 조치가 충분히 이뤄져야 할 것이다.