



발행일 2020년 12월 7일
발행처 국회입법조사처
발행인 김만흠 국회입법조사처장
www.nars.go.kr

이슈와 논점

직장 내 괴롭힘 근절을 위한 과제

전형진*

직장 내 괴롭힘 금지법이 2019년 7월 16일 시행되었음에도 지난 9월까지 5,658건의 진정이 접수되는 등 직장 내 괴롭힘이 계속되고 있다. 이에 직장 내 갑질문화의 근절을 위해 직장 내 괴롭힘 행위자에 대한 벌칙 규정 마련, 직장 내 괴롭힘 예방교육 실시, 법적용 사각지대의 해소 등을 적극적으로 검토해 볼 필요가 있다.

1 들어가며

직장 내 괴롭힘을 금지하는 내용의 직장 내 괴롭힘 금지법이 2019년 7월 16일부터 시행되었다. 직장 내 괴롭힘 금지법은 직장 내 괴롭힘을 규율하는 법 규범을 통칭하는 것으로 제20대 국회에서 노동관계법¹⁾이 개정되었다. 이는 2014년 대기업 소유주 일가족의 폭언과 폭행 사건²⁾, 2018년 2월 간호사의 자살사건으로 촉발된 병원 내 ‘태움문화’ 사건³⁾, 2018년 11월 IT업계의 갑질사건⁴⁾ 등 직장 내 괴롭힘 문제가 심각한 사회문제로 대두되면서 관련 입법의 필요성이 확대된 결과이다. 따라서, 직장 내 괴롭힘 금지법의 입법 및 시행은 그 자체로 의미가 크다고 할 수 있다.

1) 「근로기준법」, 「산업안전보건법」, 「산업재해보상보험법」
2) MBC(2014.12.8.), 조현아 대한항공 부사장 “승무원 내려라”.. 회항지시 논란 등
3) 크리스천투데이(2018.2.19.), 서울 대형병원 간호사 투신자살, 병원 내 태움문화 고통 “간호사 된 걸 후회해” 등
4) 경향신문(2018.10.30.), 위디스크 양진호 회장, 전직 직원 폭행 동영상 논란 등

최근 국회와 정부에서 직장 내 괴롭힘 금지법 시행 1년에 대한 평가와 진단이 있었다.⁵⁾ 이 글에서는 현행 직장 내 괴롭힘 금지법과 정책의 주요내용 및 법시행 이후 괴롭힘 발생 현황 등을 분석하고, 입법 및 정책적 개선과제를 도출하고자 한다.

2 직장 내 괴롭힘 금지법의 주요내용

(1) 개별법의 주요내용

「근로기준법」제76조의2는 직장 내 괴롭힘을 ‘사용자 또는 근로자는 직장에서의 지위 또는 관계 등의 우위를 이용하여 업무상 적정범위를 넘어 다른 근로자에게 신체적·정신적 고통을 주거나 근무환경을 악화시키는 행위’라고 정의하고 있으며, 동법 제76조의3은 직장 내 괴롭힘 발생 시 사용자의 조치의무와 관련한 사항들을 규정하고 있다. 즉, 직장

5) 「직장 내 괴롭힘 금지법 1년 평가 및 법·제도 개선방안」 심포지엄(송옥주의원, 2020.7.14.), 「직장 내 괴롭힘 금지제도 1주년 토론회」(고용노동부, 2020.7.15.)

내 괴롭힘 신고, 사용자의 조사 및 조치의무, 피해 근로자에 대한 보호조치의무, 괴롭힘 행위자에 대한 조치의무, 신고 근로자 및 피해근로자에 대한 불리한 처우 금지에 관한 사항들이다. 또한, 동법 제 93조는 ‘직장 내 괴롭힘 예방 및 발생 시 조치사항’을 취업규칙의 필수기재사항으로 규정하고 있다. 그리고, 「산업재해보상보험법」제37조에서는 ‘직장 내 괴롭힘’을 업무상 재해의 인정 기준에 추가하고, 「산업안전보건법」제4조는 정부의 책무에 ‘직장 내 괴롭힘 예방을 위한 조치기준 마련, 지도 및 지원에 관한 사항’을 각각 규정하고 있다.

(2) 정부의 후속조치

고용노동부는 직장 내 괴롭힘 금지법의 현장 안착을 위하여 「직장 내 괴롭힘 판단 및 예방·대응 매뉴얼」을 작성 및 배포(2019.2.22.)하였고, 「근로감독관 직무규정」을 개정(2019.8.30.)하여 ‘폭언, 폭행, 직장 내 성희롱, 괴롭힘 등 근로자에 대한 부당한 대우로 사회적 물의를 일으킨 사업장’에 대해 특별감독을 실시할 수 있도록 하였다. 또한, 직장 내 괴롭힘 금지법의 위반을 이유로 한 각종 신고에 대비하여 「직장 내 괴롭힘 신고사건 처리 지침」도 마련·보완하였다.

3 직장 내 괴롭힘 발생 현황

직장 내 괴롭힘 금지법의 시행과 정부의 후속조치에도 불구하고 직장 내 괴롭힘은 여전히 발생하고 있다. 직장 내 괴롭힘 금지법이 시행된 2019년 7월 16일부터 2020년 9월 30일까지 고용노동부에 접수된 직장 내 괴롭힘 관련 진정 사건은 총 5,658건으로 이 중 18.1%(1,027건)에 대해 개선 지도가 이루어지거나 검찰에 송치되었다. 반면, 대부분의 사건(76.0%)은 취하되거나 5인 미만 사업장에서 발생한 사건이기 때문에 법 적용 대상이 아니라는 이유 등으로 단순 행정종결 처리되었다. 법

시행에도 불구하고 직장 내 괴롭힘 진정 사건에 대한 사후조치가 적절하게 이루어지고 있다고 보기 어려운 결과이다.

【표 1】 직장 내 괴롭힘 진정사건 조치 현황

(단위: 건)

| 접수 | 처리 중 | 사건 종결 | | | | |
|-------|------|-------|---------------------|---------------------|-------|------------------|
| | | 소계 | 개선 지도 ¹⁾ | 검찰 송치 ²⁾ | 취하 | 기타 ³⁾ |
| 5,658 | 331 | 5,327 | 960 | 67 | 2,512 | 1,788 |

※ 주 1) 개선지도 불이행으로 근로감독 대상 33건 포함
 2) 불기소 의견 60건, 기소의견 7건
 3) 법시행 이전 사건에 대한 진정 및 5인 미만 사업장 등으로 단순 행정종결
 ※ 자료 : 고용노동부(근로기준정책과)제출자료, 2020.11.11.

직장 내 괴롭힘의 문제는 민간부문뿐만 아니라 공공부문에서도 예외가 아니다. 국민권익위원회가 「공무원 행동강령」⁶⁾상의 갑질 신고를 분석한 결과, 2019년 한 해 동안 ‘갑질 행위’를 한 혐의로 국민권익위원회에 적발되거나 각급 기관에서 ‘견책’ 이상의 징계를 받은 자는 총 59명에 이르고 있다.⁷⁾

【표 2】 갑질 행위로 인한 행동강령 위반현황(2019년)

(단위: 명)

| 갑질 행위자 ¹⁾ | 기관 유형별 구분 | | | | |
|----------------------|-----------|-----|-------|---------|---------|
| | 중앙 행정기관 | 시·도 | 시·군·구 | 시·도 교육청 | 공직 유관단체 |
| 59 | 6 | 3 | 11 | 4 | 35 |

※ 주 1) 2019년 한 해 동안 갑질 관련 행위로 국민권익위원회에 적발되거나, 각급 기관 자체 감사부서에 의해 갑질 행위가 확인되어 견책이상 징계를 받은 자
 ※ 자료 : 국민권익위원회 보도자료, 2020. 3.26.

‘갑질 행위’를 한 자의 직위는 중간관리자 이상이 74.4%로 대부분을 차지하였으며, 갑질행위자 중 징계대상이 아니거나 징계사유가 불분명한 경우를 제외하고 51명이 중징계(정직, 강등, 해임) 또는 경징계(견책, 감봉)를 받았다. 공직사회는 직장 내 갑

6) 2018년 12월 「공무원 행동강령」을 개정해 공직자가 직무상 권한이나 지위·직책 등을 이용해 부당한 지시를 금지하도록 하였음
 7) 국민권익위원회 보도자료, 2020.3.26.

질 근절을 위해 신분상 조치를 엄격하게 적용하고 있는 것으로 평가할 수 있다.

4 입법·정책적 한계

직장 내 괴롭힘 금지법의 시행에도 불구하고 직장 내 괴롭힘이 근절되지 못하는 데 대해 다음과 같은 입법·정책적 한계를 찾을 수 있다.⁸⁾

첫째, 직장 내 괴롭힘 금지법의 실효성과 관련한 제재규정의 미흡이다.⁹⁾ 이는 입법 과정에서 직장 내 괴롭힘에 대해 최소한의 벌칙을 규정하는 것이 바람직하다고 보아 직장 내 괴롭힘 행위자에 대한 제재규정을 두지 않았기¹⁰⁾ 때문으로 보이며, 직장 내 괴롭힘과 관련한 사용자의 다양한 조치의무 위반에 대한 벌칙 규정을 두지 않은 것도 동일한 이유로 해석된다. 다만, 「남녀고용평등과 일·가정양립지원에 관한 법률」(이하 ‘남녀고용평등법’이라 함)에서 직장 내 성희롱 의무위반에 대해 명시적인 과태료 규정을 두고 있다는 점과 비교할 때 제재규정의 미비는 제도의 실효성을 떨어뜨린다 할 수 있을 것이다.

[표 3] 남녀고용평등법상 직장 내 성희롱 의무위반에 대한 과태료

| 의무위반 사항 | 금액 |
|---------------------------------------|-----------|
| 사업주가 직장 내 성희롱한 경우 | 1천만 원 이하 |
| 성희롱발생 사실 확인을 위한 조사를 하지 않은 경우 | 500만 원 이하 |
| 피해근로자에 대해 근무장소 변경 등 적절한 조치를 하지 않은 경우 | |
| 성희롱행위자에 대해 징계, 근무장소 변경 등 조치를 하지 않은 경우 | |
| 조사과정에서 알게 된 비밀을 누설한 경우 | |

8) 한겨레, “직장 내 괴롭힘 방치법입니다”, 2020.6.28., 경향신문, “직장 내 괴롭힘 방지제도 시행 1년 지났지만...전체의 72% 변화 없다”, 2020.7.15. 등

9) 사용자가 직장 내 괴롭힘 발생 사실을 신고한 근로자나 피해근로자등에 대해 해고나 불리한 처우를 한 경우에 한해 사용자를 처벌(3년 이하 징역 또는 3천만 원 이하 벌금)할 수 있음

10) 국회환경노동위원회 제1차 고용노동소위원회 회의록, 2018.9.11.

둘째, 현행법은 직장 내 괴롭힘 금지에 관한 교육 의무 등에 관한 사항을 규정하고 있지 않다. 입법 당시 다수의 의원 발의 법률안¹¹⁾에서 교육의무 규정을 두었으나, 「근로기준법」에 규정하는 것이 법체계상 맞는지 여부에 대한 논의 결과 직장 내 괴롭힘은 정신건강과 관련한 부분으로 산업재해와 연결되므로 예방과 관련한 사항을 「산업안전보건법」상의 정부의 책무에 포함하는 것으로 결론내린 바 있다.¹²⁾ 이에 따라 정부는 매뉴얼을 통해 직장 내 괴롭힘 금지 제도에 대해 설명하고 있으나, 교육이나 예방과 관련한 주목할 만한 사업이나 정책은 실시하고 있지 않는 등 예방 교육을 비롯한 사전적 조치가 부족한 상황이다.

셋째, 직장 내 괴롭힘 금지법의 적용범위 및 적용 대상의 적절성 문제도 제기되고 있다. 「근로기준법」제93조는 ‘직장 내 괴롭힘의 예방 및 발생 시 조치’에 관한 사항을 취업규칙에 필수적으로 반영하도록 하고 있다. 그러나, 취업규칙의 작성 의무는 10인 이상 근로자를 사용하는 사업장에만 있어 10인 미만의 소규모 사업장은 직장 내 괴롭힘과 관련한 조치 방안을 마련할 의무가 없는 상황이다. 뿐만 아니라, 현행 직장 내 괴롭힘 금지법이 사용자와 근로자 간의 사용종속관계를 전제로 하고 있어 원·하청 관계나 아파트 입주인 등 제3자에 의한 괴롭힘을 규율하지 못하고 있다.¹³⁾

넷째, 직장 내 괴롭힘에 대한 정부의 사후조치도 미흡한 편이다. 지침에 따라 신고 사건을 처리하고 있으나, 근로감독을 실시한 것은 33건(2020.9월말 기준)에 불과하고, 전국에 설치된 직장 내 괴롭힘 상담센터도 8개로 미미한 편이다. 이에 대해 고용

11) 「근로기준법 일부개정법률안」(이인영의원 대표발의, 2000318.), 「근로기준법 일부개정법률안」(윤중오의원 대표발의, 2001134.), 「근로기준법 일부개정법률안」(한정애의원 대표발의, 2002684)

12) 국회환경노동위원회 제1차 고용노동소위원회 회의록, 2018.9.11.

13) 국가인권위원회는 직장 내 괴롭힘 관련 사업장 외부의 제3자로부터의 괴롭힘에 대한 예방 및 피해자 보호 규정을 마련하도록 고용노동부에 권고하였음(2020.7.9.)

노동부는 현행 제도가 사업장 내 자율적 예방 및 대응 조치에 중점을 두고 있기 때문이라고 설명¹⁴⁾하고 있으나, 이에 대한 정부 차원의 사후조치는 미흡한 측면이 있다.

5 향후 개선과제

직장 내 괴롭힘 금지 관련법과 정책의 실효성 제고를 위해 다음과 같은 사항을 입법·정책적으로 검토할 필요가 있다.

첫째, 「근로기준법」 등에 규정된 직장 내 괴롭힘 금지제도의 실효성을 제고하기 위하여 직장 내 괴롭힘 행위자에 대한 벌칙 규정을 마련하는 방안을 검토할 필요가 있다. 특히, 사업주나 사업경영 담당자가 괴롭힘 행위자인 경우 「근로기준법」에 의한 적절한 조사나 조치를 기대하기 어렵기 때문에 괴롭힘 행위자에 대한 제재수단은 더욱 필요하다고 할 것이다. 사용자의 조치의무 위반에 대해서도 벌칙을 마련하여 법적 실효성을 강화할 필요가 있다. 이와 관련하여 제21대 국회에 다수의 법률안이 발의되어 있는 바¹⁵⁾, 법안심사과정에서 적극적인 논의가 필요할 것으로 보인다.

둘째, 사업장에서 직장 내 괴롭힘 예방교육을 강화할 필요가 있다. 직장 내 괴롭힘 금지법 시행 초기일수록 ‘직장 내 괴롭힘’ 판단기준이나 처리절차 및 조치 등에 대한 이해를 위한 교육이 필요하다는 점에서 정부는 관련 교육을 지원하거나 사용자가 정기적으로 직장 내 괴롭힘 예방교육을 실시하는 방안을 검토할 필요가 있다. 특히, 직장 내 괴롭힘에 대한 사업장의 자율적인 대응을 이끌어내기 위해서는 직장 내 괴롭힘 금지법에 관한 구체적인 교육이나 이해가 더욱 중요하다고 할 수 있다.

셋째, 소규모 사업장일수록 직장 내 괴롭힘에 취약할 수 있다는 점에서 이들 사업장에 대한 관리방안도 필요하다. 이를 위하여 직장 내 괴롭힘 금지법의 적용범위를 ‘전 사업장’으로 확대하거나, 취업규칙(직장 내 괴롭힘의 예방 및 조치 포함) 작성의무가 없는 10인 미만 사업장에 대해 컨설팅 지원 등을 통해 직장 내 괴롭힘의 사각지대가 발생하지 않도록 하여야 할 것이다. 아울러 사용자와 근로자 외의 관계에서 일어나는 제3자의 괴롭힘을 규율할 수 있는 방안도 검토할 필요가 있다.

마지막으로 직장 내 괴롭힘에 대한 근로감독을 강화할 필요가 있다. 직장 내 괴롭힘과 관련한 조사 의무가 사용자에게 있다고 하여 근로감독관이 조사를 소홀히 하여서는 안 된다. 오히려 근로감독관은 직장 내 괴롭힘에 대한 문제 인식을 공고히 하고, 신고 사건에 대한 근로감독을 철저히 하여야 한다. 이를 위해 현재 241명(2020.9월말 기준)인 직장 내 괴롭힘 전담 근로감독관을 증원하고, 근로감독 사유도 확대하는 등 직장 내 괴롭힘에 적극 대응할 수 있는 체계를 갖출 필요가 있다.

6 나가며

직장 내 괴롭힘 금지법 시행 1년은 입법 성과를 논하기에 충분하지 않을 수 있다. 다만, 직장 내 괴롭힘을 규율하는 법과 제도가 마련되었다는 점에서 그 의미가 있으며, 향후 관련법 및 정책이 보다 세밀하게 마련·시행될 경우 직장에서의 ‘갑질문화’를 근절하는 데 기여할 수 있을 것이다.

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.

14) 고용노동부 보도설명자료, 2020.6.29.
15) 「근로기준법 일부개정법률안」(송옥주의원 대표발의, 2103464)의 다수

