

직장 내 괴롭힘의 쟁점과 개선과제

윤혜정 (이화여자대학교 젠더법학연구소)

I. 들어가며

지난 2019년 다수의 직장 괴롭힘 사건이 사회문제화되자 신속하게 입법을 통해 직장 내 괴롭힘 문제를 해결하는 방법을 선택한 지 5년이 지났다. 이른바 직장 내 괴롭힘 3법의 도입으로 직장 내 괴롭힘이 법의 규율을 받게 되면서 많은 변화를 초래하였다. 긍정적인 변화를 가져오기도 했지만, 직장 내 괴롭힘의 개념과 판단기준이 여전히 모호하다는 지적과 함께 분쟁 건수의 급증, 직장 내 괴롭힘 신고제도의 악용, 선의의 피해자 발생과 같은 부정적인 결과들로 인해 대책 마련이 필요하다는 요청도 제기되고 있다.

직장 내 괴롭힘의 개념과 판단기준의 모호함에 대한 문제는 시간이 지나면서 다양한 사례와 판례가 축적되면서 어느 정도의 경향성을 판단할 수 있게 되었고, 이는 좀 더 많은 사례가 쌓이게 되면 해석론을 통해 그 개념과 판단기준을 정립할 수 있을 것으로 생각된다.¹⁾ 직장 내 괴롭힘 금지규정의 입법 전후로 다양한 연구들이 이루어졌는데, 최근에는 실제 현장에서 직장 내 괴롭힘 사건을 처리하는 과정에서 발생하는 문제들이 드러나면서 이에 대한 논의들도 함께 이루어지고 있다.

직장 내 괴롭힘 금지제도에 대한 개선안에 대해서는 다양한 논의가 이루어지고 있는데, 이 글에서는 직장 내 괴롭힘 금지제도 전반에 대한 포괄적인 내용을 담기보다는 최근 문제되고 있는 몇 가지 이슈를 중심으로 정리해 보고자 한다.

II. 직장 내 괴롭힘 금지제도와 관련된 최근 이슈

1. 직장 내 괴롭힘의 개념

(1) 지위 또는 관계 등의 우위를 이용하여 업무상 적정범위를 넘는 행위일 것

근로기준법 제76조의2는 직장 내 괴롭힘을 금지하는 규정을 두고 있는데, 이 규정에서 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”로 정의하고 있다.

1) 최근 직장 내 괴롭힘의 입법 이후부터 2023년 말까지의 기간 동안 직장 내 괴롭힘과 관련된 소송의 판결문을 분석하여 직장 내 괴롭힘의 유형과 판단기준에 대한 유의미한 분석을 한 논문으로 “김인희, “직장 내 괴롭힘 판단기준에 대한 연구”, 『노동법연구』 제56호, 서울대 노동법연구회, 2024”가 있다.

괴롭힘이라는 단어가 가지는 포괄성, 추상성이나 괴롭힘이라는 사실행위의 다양한 유형을 생각하면 그 개념을 정의하기란 쉽지 않다. 우리 법에서는 직장 내 괴롭힘의 개념을 정의하는 요건으로 행위주체로서 ‘사용자 또는 근로자’(가), 피해자로 ‘다른 근로자’(에게), 행위유형으로 ‘직장에서의 지위 또는 관계 등의 우위를 이용하여 업무상 적정 범위를 넘’는 행위로, 행위결과 ‘신체적·정신적 고통을 주거나 근무환경을 악화’시키는 행위일 것을 요구하고 있다.

	직장 내 괴롭힘의 정의
ILO 제190호 협약 (2019)	일터에서의 폭력과 괴롭힘이란 “젠더 기반 폭력과 괴롭힘을 포함하여, 일회적 또는 반복적 발생인지와 관계없이 신체적, 정신적, 성적 또는 경제적 피해를 목적으로 하거나, 그러한 행위를 발생하게 하거나 발생할 가능성이 있는 용납불가능한 행위, 관행, 위협”(제1조 제1항a). 젠더 기반 폭력과 괴롭힘이란 “성 또는 젠더를 이유로 사람을 직접 대상으로 하거나 특정 성 또는 젠더에 편향적으로 영향을 미치는 폭력과 괴롭힘을 의미하는 것으로 성희롱을 포함”(제1조 제1항b).
프랑스 노동법전 L.1152-1조	“모든 근로자는 자신의 권리와 존엄을 침해하거나, 신체적 또는 정신적 건강을 손상하거나, 자신의 직업적 미래를 위태롭게 할 수 있는 근로조건의 저하를 목적으로 하거나 그러한 결과를 초래하는 반복적인 정신적 괴롭힘 행위들을 겪어서는 안 된다”
캐나다 퀘벡주 노동기준법 제81조의18	“심리적 괴롭힘이란 근로자의 존엄성 또는 심리적, 신체적 온전함(integrity)에 영향을 미치고, 근로자에게 유해한 근로환경을 초래하는 모든 반복적, 적대적 또는 원치 않는 행위, 언어적 발언, 행동 또는 제스처의 형태로 상대방을 괴롭히는 행위를 의미한다. 심리적 괴롭힘에는 성적인 성격의 언어적 발언, 행동 또는 제스처의 형태로 나타나는 그러한 행동이 포함된다. 근로자에게 지속적으로 해로운 영향을 미치는 이러한 행위가 한 번이라도 심각하게 발생하는 경우에도 심리적 괴롭힘에 해당할 수 있다.”
일본 노동시책 종합추진법 제30조의2	“사업주는 직장에서 행해지는 우월적인 관계를 배경으로 한 언동으로 업무상 필요하고 상당한 범위를 초과한 것으로 인해 근로자의 취업환경이 침해당하지 않도록 해당 노동자의 상담에 응하고 적절히 대응하기 위해 필요한 체제의 정비 및 기타 고용관리상 필요한 조치를 강구하여야 한다.”
우리나라 근로기준법 제76조의2	“사용자 또는 근로자는 직장에서의 지위 또는 관계 등의 우위를 이용하여 업무상 적정범위를 넘어 다른 근로자에게 신체적·정신적 고통을 주거나 근무환경을 악화시키는 행위를 하여서는 아니 된다”

우리나라의 직장 내 괴롭힘 개념을 포함하여 몇 개 국가의 괴롭힘 개념을 표로 정

리해했다. 괴롭힘의 개념을 정의하는 내용은 국가마다 조금씩 다른데, 특히 일본과 우리나라의 경우에는 우월적인 관계 또는 지위 또는 관계 등의 우위, 업무상 필요하고 상당한 범위를 초과하거나 업무상 적정범위를 넘는 행위일 것을 요건으로 하고 있다. 여기에서 다루고 있지는 않지만 몇몇 다른 국가의 직장 내 괴롭힘 개념을 살펴봐도 직장 내 괴롭힘의 개념에서 이 두 요건을 요구하고 있는 국가는 우리와 일본 두 곳 정도로 보인다.

이 요건으로 인해 직장에서의 지위나 관계 등의 우위를 이용하지 않거나, 업무상 적정범위를 넘은 것으로 보기 어려운 경우에는 직장 내 괴롭힘이 부정될 수 있다. 이 두 개의 요건은 직장에서 발생하는 개인 간의 갈등과 직장 내 괴롭힘을 구분하는 기준이 되지만, 한편으로는 이 요건이 직장 내 괴롭힘의 판단을 복잡하게 만드는 측면이 있는 것은 아닌가 생각한다.

‘지위 또는 관계의 우위’와 관련해서 하급심 판례를 분석한 논문에 따르면, 1) 사업장 내 직급 체계 안에서는 우위에 있지만, 부서가 다르거나 직접적인 지도·감독의 위치에 있지 않은 경우에는 상급자라고 해서 우위성이 반드시 인정되는 것은 아니고, 피해자의 업무와 인사에 영향을 미칠 수 있거나 사실상 지휘·감독 권한이 있는지를 살펴야 하며, 2) 지위의 우위는 없지만 업무상 권한과 직장 내 영향력, 근무경력이나 연령 등을 이용하여 관계에서의 우위를 차지하는 경우에는 하급자라 하더라도 괴롭힘이 성립할 수 있다. 3) 지위 또는 관계의 우위가 없거나 명확하지 않은 경우가 문제되는데, 분석 논문에 따르면 해당 판결에서는 지위 또는 관계의 우위에 대한 판단을 하지 않고, 직장 내 괴롭힘을 인정했다고 한다.²⁾ 이 경우에는 구체적인 상황을 살펴 종합적으로 판단할 수밖에 없어 보인다.

‘업무상 적정범위’와 관련해서 하급심 판례를 분석한 논문에 따르면, 1) 언어적 괴롭힘의 경우 통상 업무관계에서 수용될 수 있는 범위를 넘어섰는지, 2) 대인관계 괴롭힘의 경우에는 그 행위가 사회적으로 허용될 수 있는 수인한도를 초과하여 원고의 인격권을 침해하는 정도에 이르렀는지, 3) 업무적 괴롭힘의 경우에는 본래의 업무범위를 벗어나거나 사적인 지시를 하는 경우에는 사회통념상 충분히 용인될 수 있는 행위인지, 4) 사적인 영역에서의 괴롭힘은 그 행위자와의 관계가 우위와 관련되어 있거나 피해자의 업무와 결부되어 있거나 피해자의 근무환경에 악영향을 끼칠 수 있는 경우를 기준으로 직장 내 괴롭힘 여부를 판단하고 있다. 폭행, 상해 등의 신체적 괴롭힘은 그 자체로 업무상 적정범위를 넘는 행위로서 위법한 행위이고, 업무적 괴롭힘의 경우에도 위법한 업무 지시 또한 추가적인 판단기준이 없더라도 직장 내 괴롭힘이 성립하는 것으로 볼 수 있다.³⁾ 즉 직장 구성원의 사적인 갈등에서 발생한 상황이라든가 업무와 결부된 것으로 볼 여지가 있거나 업무를 빙자하여 발생한 것이라면 직장 내 괴롭힘으로 볼 수 있으며, 업무상 지시나 피드백에 불만을 가지는 경우라면 원칙적으

2) 김인희, 앞의 논문, 121-131면.

3) 김인희, 앞의 논문, 131-141면.

로는 괴롭힘이 성립한다고 보기는 어렵지만, 지시나 피드백이 폭행·폭언 등 사회통념 상 용인될 수 있는 수준을 넘어섰다면 업무상 적정범위를 넘은 것으로 볼 수 있다.

현재 이 두 개의 요건은 직장 내 괴롭힘을 직장에서 발생하는 개인 간의 갈등이나 분쟁과 구별하는 기준으로 작동하고 있으며, 하급심 판례를 통해 어느 정도 판단기준이 확립되어 가고 있는 중으로 보인다.

(2) 지속성, 반복성

법적 안정성을 확보하고 급증하는 괴롭힘 신고에 따른 사회적 비용을 줄이기 위해 괴롭힘의 행위 기준과 기간을 정하자는 주장도 제기되고 있다. 접수된 모든 괴롭힘 신고에 대해 조치해야 하는 현행법하에서는 많은 인력, 시간, 비용이 들어갈 수밖에 없기 때문에 “주 1회 이상의 반복성, 1~3개월 이상의 지속성”을 괴롭힘의 성립요건에 넣자는 주장이다. 이 견해에 따르면 이 기준은 우리나라 근로자들의 집단지성을 통해 만들어진 기준으로, 이는 해외에서 수십년간 관련 연구를 한 전문가들의 판단과 유사하다는 근거를 대고 있다. 즉, “괴롭힘에 대한 판단은 상식의 영역이며, 그 상식은 근로자 집단의 상식”이어야 하는데, 이미 근로자들이 이렇게 판단하고 있음을 그 근거로 삼는 것이다.⁴⁾

하지만 이러한 견해에 대해서는 피해자의 고통을 계량화할 수 없고, 실무 위주의 개념정의에 편중된 것이라는 반대 견해가 있다. 만약 법령에 지속성과 반복성에 대해 명시하게 되면 또다시 ‘그 밖의 행위’와 같은 애매한 조항을 포함하게 될 우려가 있다고 보며, 좀더 시간을 가지고 지난 5년간 축적된 직장 내 괴롭힘 사건을 유형별로 분류하고 분석해서 판단기준을 도출하는 노력이 더 필요하다고 보고 있다.⁵⁾

2. 직장 내 괴롭힘 신고의 오남용 문제 (허위신고)

최근 직장 내 괴롭힘 신고와 관련하여 허위 신고를 규제해야 한다는 목소리가 높아지고 있다. 직장 내 괴롭힘 신고를 악용하는 일부 사람들로 인해 괴롭힘 가해자로 지목된 근로자나 사건을 처리해야 하는 인사담당자 등이 고초를 겪는 사례들이 증가하고 있다.⁶⁾ 무엇이 업무상 지시로 가능한 행위인지, 괴롭힘인지를 현장에서 판단하기 어려운 탓인데, 아직 충분히 직장 내 괴롭힘의 개념, 정의에 대한 공감대가 이뤄지지 않은 것을 그 이유로 들 수 있다.⁷⁾ 이러한 괴롭힘 신고의 오·남용 또는 악의적인 신

4) 서유정 한국직업능력개발원 연구위원 견해

(<https://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=222185> 최종 방문 : 2024. 10.1.)

5) 이승협 대구대학교 사회학과 교수 견해

(<https://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=222185> 최종 방문 : 2024. 10.1.)

6) 뿐만 아니라 괴롭힘 허위신고의 경우에도 조사를 실시해야 하고, 괴롭힘 조사 결과가 나오기 전이라도 적절한 인사상 조치를 요구할 경우 따를 수 밖에 없는 점, 조사 결과에 불복하여 반복적으로 신고함으로써 피해를 입는 사람들이 발생하는 등 근무환경이 악화되는 상황 등도 발생할 수 있다(정정임, “직장 내 괴롭힘 신고의 처리와 당사자 구제를 위한 사용자의 역할”, 『노동법포럼』 제42호, 노동법이론실무학회, 2024, 65-66면).

고에 대한 대응이 필요하다는 주장이 제기되고 있다. 그런데 이러한 신고를 어떻게 명명해야 할지부터 고민스럽다. 허위 신고, 부당 신고, 악의적 신고, 부정 신고 등 사전적 의미가 모두 다르기에 그 명칭을 정하는 것부터 쉽지 않아 보인다.

허위신고에 대해 ‘직장 내 괴롭힘의 원인이 된 사실관계가 실제 발생하지 않았음에도 불구하고 사용자 또는 다른 근로자를 행위자로 지정하여 사내외의 처리기구에 하는 신고’라고 정의하는 견해도 있다. 이 견해에 따르면 사용자가 조사한 결과 괴롭힘 사실이 없거나, 괴롭힘 사실이 있더라도 행위의 불법 부당성의 정도로 보아 직장 질서의 혼란을 일으킬 정도가 아니라고 판단해서 무혐의 종결처리한 경우에는 허위신고로 보지 않는다. 다만 하기 싫은 업무의 회피, 유급휴가 사용, 원하는 근무지로의 배치전환, 손해배상 또는 보상 등의 인사상 또는 금전상 이득을 얻기 위한 목적으로 괴롭힘 신고제도를 악용하는 경우 허위신고의 목적이 있다고 볼 것이며, 이러한 목적이거나 의도는 허위신고의 판단요소로 볼 수 있다고 한다.⁸⁾

악의적 신고나 허위 신고 등에 대해서는 강력히 대응해서 근절할 필요가 있지만, 앞서 살펴본 것처럼 괴롭힘이 인정되지 않는 신고가 모두 허위 신고인 것은 아니다. 과장이나 과민, 착각에서 비롯되는 괴롭힘 신고, 즉 부적절한 신고의 경우는 직장 내 괴롭힘 제도를 운영하는 과정에서 필연적으로 발생할 수 있는 부분이다. 이는 관련 사건과 법원 판례 등이 축적됨에 따라 직장 내 괴롭힘 제도의 취지에 대한 충분한 교육을 통해 구성원들의 인식 개선 및 인식 제고가 수반된다면 어느 정도 해소될 수 있는 문제라고 생각한다. 아직 제도가 자리 잡아가는 중인데, 허위 신고에 대한 논의가 앞서갈 경우 직장 내 괴롭힘 신고 자체를 위축시킬 수 있고, 괴롭힘 여부를 판단하기 전에 허위신고인지 여부부터 판단해야 하는 불필요한 분쟁이 촉발될 우려가 있으므로 신중하게 접근할 필요가 있다.⁹⁾

3. 제76조의3 제6항 ‘불리한 처우’

(1) 청주지법 충주지원 2021. 4. 6. 선고 2020고단245 사건¹⁰⁾

해당 판결¹¹⁾은 괴롭힘 신고근로자에 대한 회사의 인사처분이 불리한 처분인지가 문

7) <https://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=222175>

8) 정정임, 앞의 논문, 69-70면.

9) 조상욱, “직장내 괴롭힘, ‘허위신고’와 ‘부적절신고’는 다르다”, 한경 CHO Insight, 2024.8.27. (<https://www.hankyung.com/article/202408266402i> 최종 방문 : 2024.10.1.)

10) 이 판결은 직장 내 괴롭힘 사실을 신고했거나 피해를 주장했음을 이유로 해고나 그 밖의 불리한 처우를 해서는 안 된다는 규정을 위반한 것에 대해 형사적 제재를 명한 최초의 판결이며, 올해 7월 대법원에서 상고를 기각함으로써 판결 확정되었다(대법원 2022.7.12.자 2022도4925 결정)

11) “대상 사례의 피해근로자 A는 상사로부터 각종 직장 내 괴롭힘을 당하여 이를 회사에 신고하였는데, 회사는 한 달 뒤에 A의 근무장소를 변경하는 ‘전보명령’을 했다. A는 노동위원회에 부당전보 구제를 신청하는 한편, 회사가 근로기준법 제76조의3 제6항에서 정하는 불리한 처우를 하였음을 이유로 고소를 제기하였다. 검찰은 전보명령이 ‘불리한 처우’에 해당한다고 보아 벌금 200만원의 약식기소를 했다. 그런데 정식재판 제1심에서 법원은 이례적으로 징역 6월에 집행유예 2년을 선고하였고, 이에 더하여 ‘재범 예방 및 피고인에게 노동의 의미를 일깨우게 하기 위해’ 보호관찰 및 사회봉사 120시간을

제된 사건인데, ‘불리함’을 판단할 때 ‘회사의 객관적 사정과 피해근로자의 주관적 의사가 충돌할 경우 피해근로자의 주관적 의사를 우선시’한다는 것을 명시하였다. 즉 불리함을 판단함에 있어서 회사의 입장보다는 피해근로자의 주장을 더 고려함으로써 피해자를 보호하는 판단을 한 것이다. 나아가 법원은 ‘불리한 처우를 판단할 때 사용자의 보복의사는 필요없다’고 판단하고 있는 것으로 볼 수 있다. 사용자가 불리한 처우를 한다는 행위를 객관적으로 인식하면 되는 것이지 보복의사까지 요구하는 것은 아니며, 근로자의 주관적 입장에서 불리한 처우가 인정되면 제76조의 제6항이 성립하는 것으로 판단하였다.¹²⁾

만약 법원이 사용자의 보복의사까지 요구했다면 피해근로자는 ‘사용자의 조치가 자신에게 불리’하다는 증명에 더해 ‘사용자의 보복의사’까지 증명해야 하는데, 이를 증명하기란 쉽지 않다. 더욱이 인사처분은 사용자의 경영상 필요 등 재량이 넓게 인정되므로 보복적 조치라는 사실을 증명하는 것은 불가능하다. 이 판결은 ‘불리한 처우’의 ‘불리함’을 판단하는 데에 있어 피해근로자의 주관적 의사를 중시하고, 사용자의 보복의사까지는 필요없다고 판단함으로써 제76조의3 제6항의 불리한 처우를 해석하는 데 있어 하나의 지표가 될 수 있는 유의미한 해석을 한 것으로 볼 수 있다.¹³⁾

다만 위 판결에 대해서는 형사판결임에도 불구하고 범죄의 구성요건을 분설하지 않았다는 비판도 있다. 즉 제76조의3 제6항 위반죄가 성립하려면 ‘직장 내 괴롭힘에 따른 신고, 사용자의 불이익한 처분, 불이익한 처분은 신고로 인한 것일 것(인과관계), 고의’가 필요한데, 구성요건이 무엇인지, 그 요건이 충족되었는지를 명확하게 언급하지 않고 있다는 것이다. 특히 신고와 불이익한 처분 간의 인과관계에 대한 논증의 미흡함, 고의에 대한 판단이 없다는 점 등 법리적인 측면에서의 의문을 제기하고 있다.¹⁴⁾

(2) 서울중앙지방법원 2023. 8. 25. 선고 2022노884 판결

이 사건은 “피해근로자가 괴롭힘 신고 후 우울증을 다스리기 위해 휴직을 하였다가 복직을 신청하였는데 사용자가 복직신청을 불허한 것이 ‘불이익처우’에 해당하는지”가 문제된 사건으로 1심법원(서울중앙지방법원 2022. 4. 14. 선고 2021고정2353 판결)은 유죄를 선고하였으나, 대법판결(2022노884)은 “사용자로서는 피해근로자의 건강상태가 복직에 적합하지 않다고 판단할 나름의 이유가 있었고, 경위사실을 고려할 때 복직유예가 피해근로자에게 어떤 불이익을 가할 ‘의도’에서 이루어진 조치라고 추단하기 어렵다(즉, 고의가 없다)는 이유로 무죄를 선고”하였으며, 대법원에서 상고 기각으로 판결 확정되었다.¹⁵⁾

명령했다.”(<https://www.hankyung.com/article/202409306979i>)

12) 양승엽, “직장 내 괴롭힘 피해자에 대한 사용자의 불리한 처우 해석 -청주지방법원 충주지원 2021.4.6. 선고 2020고단245 판결-”, 『노동법학』 제79호, 한국노동법학회, 2021, 177~180면.

13) 양승엽, 앞의 글, 177~180면.

14) <https://www.hankyung.com/article/202409306979i>

15) <https://www.hankyung.com/article/202409306979i>

이 판결은 (1) 판결과 달리 ‘불리한 처우 결정 당시 근로기준법 제109조 제1항, 제76조의3 제6항 위반죄의 고의가 피고인에게 있었다고 합리적 의심이 없을 정도로 증명되었다고 인정하기 부족하고, 달리 이를 인정할 증거가 없다’고 보아 무죄를 선고하였다.¹⁶⁾

4. 직장 내 괴롭힘의 구제 - 분쟁해결 -

(1) 사업장 내 분쟁해결

근로기준법 제76조의3는 직장 내 괴롭힘 발생 시 조사 및 적절한 조치의무를 사용자에게 부과하고 있다. 특히 직장 내 괴롭힘 발생 사실을 확인하기 위해 객관적으로 조사를 실시할 의무를 사용자에게 부과하고 있는 바(제76조의3 제2항), 사용자 또는 사용자의 친족인 근로자가 괴롭힘의 가해자인 경우 현행 법규정에 따르면 제대로 된 조사가 이루어질 수 없는 구조이다. 제76조의2에서 정의하는 직장 내 괴롭힘의 주체에 ‘사용자 또는 근로자’를 규정하면서도 조사의무를 사용자에게 맡긴 것은 이미 그 한계를 노정해 놓은 것이라 할 수 있다.

지난 2022년 7월 14일, 고용노동부에서 배포한 보도자료 “직장 내 괴롭힘 금지제도 시행 3년간 피해근로자 회복과 법 준수 분위기 확산에 주력 - 법 시행 3년간의 신고사건 처리 결과-”에 따르면 직장 내 괴롭힘 금지제도의 목적은 ‘피해자가 원래의 근로환경에서 근무하도록 원상회복’하는 것이므로 ‘사용자가 피해자 보호를 최우선으로 두면서 사안을 객관적으로 조사하여 그 결과에 따라 조치를 취하는 것’이 무엇보다 중요하다고 한다.

직장갑질119에서 최근 직장인 1천여 명을 대상으로 ‘직장 내 괴롭힘 현황’에 대해 조사한 결과에 따르면, 직장 내 괴롭힘을 경험한 사람(32%) 중 신고를 한 사람은 10.3%(회사나 노동조합에 신고한 사람은 8.1%, 고용노동부 등 관련 기관에 신고한 사람은 2.2%)에 그쳤으며, 참거나 모른 척했다는 응답은 60.6%, 회사를 그만두었다는 응답은 23.1%로 확인되었다. 신고를 포기한 응답자 중 절반 이상은 “대응을 해도 상황이 나아질 것 같지 않아서”(53.9%)라고 응답했으며, 3명 중 1명은 “인사 불이익에 대한 우려”(32.9%)를 그 이유로 들었다. 신고자 절반(51.2%)이 신고했다는 이유로 불이익한 조치를 경험했으며, 신고자의 68%가 조사 과정에서 비밀이 누설되지 않도록 회사가 조치하지 않았다고 답하였다.¹⁷⁾ 신고를 하지 못하는 이유와 신고 과정에서 비밀이 유지되지 않았다고 응답한 비율을 보면, 사업(장)내 분쟁해결절차의 한계가 더욱 뚜렷하게 보인다.

(2) 지방고용노동관서 - 근로감독관

16) 서울중앙지방법원 2023. 8. 25. 선고 2022노884 판결, 대법원 2024. 5. 29. 선고 2023도12435으로 확정.

17) <https://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?idxno=249080> (2024.7.12. 최종 확인)

사용자에게 적절한 조치를 기대하기 어려운 경우에는 누구든지 직장 내 괴롭힘 관련 법 위반에 대해 지방고용노동관서에 신고 또는 고발이 가능하다.¹⁸⁾ 신고가 없더라도 사용자의 조사가 부실하거나 사회적으로 문제되는 사업장에 대해서는 근로감독관의 직권조사가 가능하다. 근로감독관은 사업장 전체를 대상으로 조직문화를 진단하고, 사용자를 포함한 구성원들에 대한 예방교육 의무를 부과하는 등 직장 내 괴롭힘이 근절되도록 적극 조치할 수 있다.¹⁹⁾

지방고용노동관서에 직장 내 괴롭힘 사건이 접수되면 근로감독관은 먼저 민원인과의 상담을 통해 사건 내용을 파악하고 해결방안을 모색한다. 상담 및 초기 지도로 해결되지 않을 경우 정식 사건으로 배정하며, 담당 근로감독관은 취업규칙 등 내용 유무, 법상 의무인 사업장 자체 조사, 자체 조사 미흡 시 당사자 조사 등을 거쳐 법 위반 여부를 판단하여 개선지도, 과태료 부과 또는 입건 등의 조치를 하게 된다. 또한 직장 내 괴롭힘 여부에 대한 명확한 판단을 위해 지방고용노동관서별로 외부전문가가 참여하는 **판단전문위원회**도 운영하고 있다.²⁰⁾

직장 내 괴롭힘 관련 신고 건수를 살펴보면, 직장 내 괴롭힘 금지제도가 입법된 이후 지속적으로 증가하고 있다. ‘고용노동부로 접수된 직장 내 괴롭힘 신고 사건 접수 처리현황’을 보면, 2023년에는 1만 건을 돌파하였다. 2020년에 비하면 2배에 달하는 수치이다.

연도	접수	계	개선 지도	과태료	검찰 송치	검찰 송치 건 중 기소 건	취하	기타	기타 건 중 법 위반 없는 건	처리 중
2020	5823	5823	894	0	70	26	2459	2400	1365	0
2021	7774	7774	911	39	148	64	2953	3762	2247	0
2022	8961	8961	800	161	221	100	2755	5024	2636	0
2023	10028	9672	690	187	153	57	2197	6445	2884	356

고용노동부로 접수된 직장 내 괴롭힘 신고 사건 접수 처리 현황("23.12월말 기준 추출)
출처 : 공공데이터포털(<https://www.data.go.kr/data/15113570/fileData.do>)

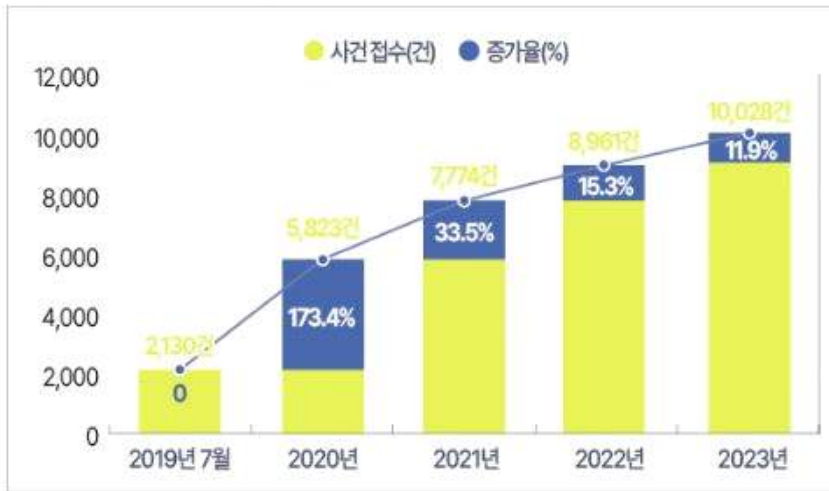
18) 근로기준법상 직장 내 괴롭힘 행위, 사용자의 조사·조치 의무 미이행, 비밀누설 등은 ‘신고’ 사유에 해당하며, 근로기준법상 형사처벌 대상인 사용자의 불리한 처우 금지 위반은 ‘고소·고발’ 사유에 해당한다.

19) 앞의 2022.7.14. 고용노동부 보도자료

20) 앞의 2022.7.14. 고용노동부 보도자료

직장내 괴롭힘 신고 증가 추이

(단위 : 건,%)



자료 : 고용노동부

직장내 괴롭힘 신고 사건 처리 결과

(단위 : 건,%)

연도	처리 완료	개선지도	과태료	검찰송치	송치 건 중 기소	취하	기타	기타 중 법 위반없음
2020	5,823	894(15.4%)	0(0.0%)	70(1.2%)	26(0.4%)	2,459(42.2%)	2,400(41.2%)	1,365(23.4%)
2021	7,774	911(11.7%)	39(0.5%)	148(1.9%)	64(0.8%)	2,953(38.0%)	3,762(48.4%)	2,247(28.9%)
2022	8,961	800(8.9%)	161(1.8%)	221(2.5%)	100(1.1%)	2,755(30.7%)	5,024(56.1%)	2,636(29.4%)
2023	9,672	690(7.1%)	187(1.9%)	153(1.6%)	57(0.6%)	2,197(22.7%)	6,445(66.6%)	2,884(29.8%)

* 2023년에 접수된 직장내 괴롭힘 신고사건은 1만28건이나, 그해 처리가 완료되지 않은 366건 제외

자료 : 고용노동부

출처 : 매일노동뉴스 6월 24일, “[괴롭힘 금지 5년, 직장은] 회식 강요 사라졌지만, 숨어서 신음하는 피해자들” 기사 본문 중

취하된 건수와 기타 처리된 사건이 상당히 많은데, 2023년의 경우 88%가 넘는다. 반면 과태료 부과 건이나 검찰 송치 건은 매우 미미한 수준이다. 이 결과에 대해서는 접수 건수에 비해 사건 처리가 제대로 되고 있지 않다는 평가가 가능한데, 노동청의 직장 내 괴롭힘 처리 과정에 문제가 있다고도 볼 수 있다. 한 언론 기사에서는 노동청에 사건을 접수한 이후 경험한 ‘부당행정’의 내용으로 ‘사건처리 지연, 근로감독관에 의한 인권침해(진정인에 대한 부적절한 언사 및 행동), 소극적·형식적 조사, 불합리한 판단(행위자의 의도를 판단기준으로 정하거나 반복성이 없으면 괴롭힘으로 불인정)’ 등으로 분류하고 있다.²¹⁾ 이 문제를 해결하기 위해 직장갑질 119는 전담 근로감독관의 충원을 제안하고 있다. 노동청에의 신고사건은 근로감독관이 처리하게 되는데, 근로감독관이 직장 내 괴롭힘 사건을 판단하기에는 충분히 전문성을 갖추지 못하여 근로감독관의 판단을 신뢰하기 어려운 측면이 있다.

21) 투데이뉴스 2024.7.15. “직장 내 괴롭힘 신고 증가하지만 ‘처리 지연’ 여전.. ‘근로감독관 충원해야’” (<https://www.ntoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=107601>) 최종방문 : 2024.10.1.)

고용노동부는 직장 내 괴롭힘 사건 처리의 전문성을 높이고자 일부 지방고용노동관서에서 '직장 내 괴롭힘 전담 근로감독관제도'를 운영하고 있고, 외부 전문가가 참여하는 '직장 내 괴롭힘 판단 전문위원회'를 설치해 근로감독관 업무 처리 과정에서 직장 내 괴롭힘 여부가 분명하지 않은 경우 위원회의 자문을 거쳐 판단하도록 하는 등의 노력을 하고 있다. 하지만 충분한 근로감독관이 확보되지 않는다면 지금과 같은 신고 건수의 증가 추세로 보면 업무 과부하가 걸릴 수 있을 뿐만 아니라 그 결과 사건 취하를 유도하거나 부실하게 조사해서 처리할 수밖에 없는 결과가 우려된다.

근로감독관의 판단에 대한 신뢰 부족에는 근로감독관이 내린 결론이 자의적이라고 의심하는 것에 기인한다. 직장 내 괴롭힘의 요건의 모호성으로 인해 판단자에 따라 결론이 달라질 수 있는 여지가 있으므로 판단자의 전문성과 결과에 대한 신뢰는 매우 중요한 부분이다. 하지만 실무에서의 근로감독관의 판단이 전문적이지 않고 자의적이라는 불만의 목소리가 높다. 한편 직장 내 괴롭힘 신고인이 악성 민원인인 경우도 있는데, 이 경우 근로감독관은 악성 민원인을 피하기 위해 소신을 가지고 전문적으로 판단하기보다는 판단이 애매하면 직장 내 괴롭힘을 인정해 버리는 선택을 할 수도 있다고 한다.²²⁾ 근로감독관의 역량과 전문성이 중요함에도 불구하고 충분히 갖춰져 있지 않은 점이 지적된다.

최근 한 가지 눈에 띄는 하급심 판례가 있는데, 고용노동부는 직장 내 괴롭힘 신고를 접수한 후, 그 사실을 확인하기 위한 조사를 실시했는데, 사용자가 제76조의3 제2항, 제4항, 제5항, 제7항에서 정한 조치의무를 위반한 것으로 판단하는 경우 과태료를 부과하는 경우가 있다. 그런데 이 과태료 부과에 대해 최근 하급심 법원에서 위법하다고 판단하였다. 즉 “처분청이 조사한 결과 직장 내 괴롭힘 발생 사실이 확인되어 위반자에게 개선지도를 하였는데 위반자가 이를 이행하지 아니하였고, 위반자에게 근로기준법 제76조의3 제4항 및 제5항 위반에 대한 시정지시를 하였으나, 위반자가 직장 내 괴롭힘 발생 사실을 부인하면서 시정조치에 불응하였다는 이유로 위반자에게 과태료를 부과한 사실이 인정되는바, 위반자의 행위는 근로기준법 제76조의3 제5항 위반을 구성하지 아니하므로 위반자에게 과태료를 부과할 수 없다”고 판시하였다. 또한 ‘위반자가 처분청의 조사 결과를 통지받아 직장 내 괴롭힘 발생 사실을 확인하였음에도 행위자에 대하여 징계, 근무장소의 변경 등 필요한 조치를 하지 아니하였다고 하더라도, 이 경우 역시 근로기준법 제76조의3 제5항을 구성하지 않는다’고 보는 것이 조문의 문언상 분명하다고 판시하였다(울산지방법원 2022. 11. 4.자 2022과221 결정). 즉 근로기준법 제76조의3의 과태료 규정은 사용자가 자체 조사 과정에서 위반행위가 있을 때 부과하는 것이지, 고용노동부가 신고사건을 접수해 조사하는 과정에서 사용자의 적절한 조치의무가 없는 경우에도 적용되는 것은 아니라는 것이다. 직장 내 괴롭힘 피해자가 고용노동청을 통해 직장 내 괴롭힘을 인정받고, 근로감독관이 사

22) 이와 관련해서 참고한 글에서는 한 명의 신고인이 직장 내 괴롭힘으로 신고한 사건이 많을 경우 그 중에서 하나라도 인정하지 않으면 민원인에게 시달릴 수 있음을 두려워해서 한 사건 정도는 직장 내 괴롭힘 사건으로 인정하는 경우도 있다고 한다.

용자에게 개선지도를 했고, 사용자가 그 이행을 하지 않은 것을 이유로 시정조치를 내렸는데, 개선지도에 이어 시정조치에 불응하자 과태료를 부과한 것에 대해 하급심 법원은 현행 법규정의 조문의 문언상 과태료 부과대상이 아니라고 판단한 것이다. 이러한 하급심 판례의 결정에 따르면 고용노동부가 직장 내 괴롭힘이라고 판단하고 개선지도 후 미이행에 대한 시정조치 등의 후속조치를 취하더라도 그 조치도 이행하지 않은 사용자를 규제할 방법이 없다.²³⁾ 어느 정도 구속력을 갖춘 구제제도와 구제기구의 법적 근거를 마련할 필요성이 더욱 커졌다.

5. 노동위원회를 통한 분쟁해결

사내 분쟁해결절차의 한계와 지방고용노동관서를 통한 문제해결의 한계로 인해 직장 내 괴롭힘 사건을 노동위원회에서 처리할 필요성이 제기되고 있다. 특히 괴롭힘 사건은 시간이 지날수록 점점 고조되는 특성을 가지고 있기 때문에 가능하면 사건 초기에 신속하게 개입해서 괴롭힘 행위를 중단해야 할 뿐만 아니라 피해자를 적절하게 보호하는 것이 중요하다.²⁴⁾ 최근 직장 내 성희롱이 남녀고용평등법의 개정으로 노동위원회를 통한 시정명령제도를 운영하고 있는 바, 이를 참고하여 직장 내 괴롭힘 사건의 신속하고 실효적 구제를 위해 노동위원회를 통한 구제제도의 도입 논의가 증가하고 있다.

(1) 노동위원회를 통한 직장 내 성희롱의 구제

직장 내 성희롱은 2021년 5월 18일 남녀고용평등법을 개정하여 ‘노동위원회’를 구제기구로 두고, 차별적 처우 등의 구제절차 및 구제명령 등을 신설하였다. 이 개정을 통해 직장 내 성희롱의 피해근로자는 사업주가 법에 따른 조치의무를 제대로 이행하지 않거나, 성희롱 사실을 신고한 이유로 불이익한 처우를 한 경우 노동위원회에 시정신청을 할 수 있는 제도가 마련되었다(제26조).

노동위원회는 성희롱 시정신청이 접수되면 지체없이 조사와 심문을 해야 하며(제27조), 직장 내 성희롱 등에 해당하는 경우 노동위원회는 시정명령을 발할 수 있으며(제29조), 확정된 시정명령을 사업주가 정당한 이유없이 이행하지 않을 경우 1억원 이하의 과태료가 부과된다(제39조). 조정·중재 또는 시정명령의 내용으로 ‘차별적 처우 등의 중지, 임금 등 근로조건의 개선(취업규칙, 단체협약 등의 제도개선명령 포함) 또는 적절한 배상 등의 시정조치’ 등을 포함할 수 있다고 규정하고 있다(제29조의2).

이번 법 개정으로 직장 내 성희롱 피해자는 보다 신속하고 효과적인 구제를 기대할 수 있게 되었다. 심문 과정에서 당사자 쌍방 또는 일방의 신청이나 직권으로 조정(調停)절차를 개시할 수 있고, 당사자가 합의하여 중재를 신청한 경우에는 중재를 할 수

23) 김동욱, “근로감독관도 괴로운 괴롭힘 사건…노동위원회가 말아야”, 한경 CHO Insight, 2024.6.18. ([https://www.hankyung.com/article/202406169167i\(2024.9.28. 최종 방문\)](https://www.hankyung.com/article/202406169167i(2024.9.28. 최종 방문)))

24) 홍성수 외, 『직장내 괴롭힘 실태조사』, 국가인권위원회 연구용역보고서, 2017, 220면.

도 있다(제28조). 조정·중재 조항의 취지는 판정을 통한 해결보다 당사자 간의 자율적인 대화를 통해 해결하도록 법으로 제도화한 것으로 볼 수 있다.²⁵⁾

그 결과 직장 내 성희롱에 대해 벌칙을 부과하는 소극적 보호에서 벗어나 사업주가 적절한 조치를 하지 않거나, 성희롱 사실을 신고한 이유로 불이익한 처우를 한 경우 피해근로자가 해당 행위를 적극적으로 시정하도록 요구하고, 또한 배상도 받을 수 있게 되었다. 이 개정을 통해 직장 내 성희롱 피해자를 포함하여 고용차별의 피해자에게 보다 실효적인 권리구제가 가능해졌다.²⁶⁾

(2) 노동위원회를 통한 분쟁해결의 필요성

노동위원회를 통한 행정적 구제는 사법상 구제에 비해 절차가 간소하며 비용이 거의 들지 않을 뿐만 아니라 분쟁해결에 시간이 적게 걸리고 사안에 따른 유연한 구제가 가능하다. 노동위원회의 조정·중재 또는 시정명령의 내용은 그 유형이 정해져 있지 않기 때문에 피해구제를 위해 필요한 다양한 유형의 명령을 내릴 수 있다는 장점이 있다. 또한 강제력이 없는 인권위원회의 권고와 달리 노동위원회의 구제명령은 당사자에게 구속력을 가지므로 이행을 강제할 수 있다는 장점이 있다. 법원을 통한 소송은 비용적인 부담, 입증의 어려움, 소송절차의 경직성 등으로 인해 피해근로자의 신속한 보호 및 실효적 구제가 어려운 것이 한계로 지적되었는데, 노동위원회를 통한 구제절차는 이러한 한계를 극복할 수 있는 대안이라 할 수 있다. 부당해고, 부당노동행위, 비정규직 차별시정 사건에서 분쟁해결의 한 축을 담당하고 있는 ‘노동위원회’를 통한 구제를 괴롭힘 피해근로자도 이용할 수 있도록 입법적인 보완이 필요하다.²⁷⁾

다만 노동위원회를 통한 구제제도가 도입되더라도 고용노동부를 통한 구제, 즉 근로감독관의 전문성 및 인력 부족의 문제는 노동위원회에서도 동일하게 발생할 수 있다는 점이다. 괴롭힘 판단을 위해서는 사실관계의 파악이 중요한데, 조사관의 역량과 전문성, 충분한 인력의 확보 또한 중요하다는 점이다. 직장 내 괴롭힘 구제가 노동위원회를 통해 가능하게 될 경우 계속해서 괴롭힘 신고가 증가하는 추세와 맞물려 신고건수가 지금보다 더 늘어나는 상황에 맞닥뜨리게 될 텐데 충분한 인력 충원 및 전문성 확보를 위해 예산 확보 등이 함께 수반될 필요가 있다.

앞서 살펴본 것처럼 현행 법제도 하에서는 고용노동부에서 신고를 접수하고 조사해서 직장 내 괴롭힘이라고 판단하더라도 피해근로자에 대한 직접적, 실효적 구제수단은 마련되어 있지 않다. 특히 하급심 결정에 따르면 행정청의 개선지도 및 시정조치 위반을 이유로 한 과태료 부과도 어렵기 때문에 보다 실효적인 구제제도를 강구해야

25) 박귀천·김미영, “직장 내 성희롱 구제제도제도 개선방안: 징벌적 손해배상제도 도입 문제를 중심으로”, 『젠더법학』 제11권 제2호, 한국젠더법학회, 83면.

26) 권오성, “남녀 임금차별과 노동위원회의 배상명령”, 『사회법연구』 제44호, 한국사회법학회, 2021, 262면.

27) 서혜진, “차별적 처우 금지 위반의 효과 및 구제의 내용”, 『노동연구』 제19집, 고려대학교 노동문제연구소, 2010, 74면.

할 필요가 있으며, 노동위원회의 구제명령을 통해 이 문제는 해결될 수 있다. 노동위원회의 구제명령은 유연하고 다양한 구제명령이 가능할 뿐만 아니라, 확정된 경우 이를 이행할 공법상 의무가 발생할 뿐만 아니라, 미이행시 그 이행을 강제할 수 있는 수단이 마련되어 있기 때문이다.²⁸⁾

Ⅲ. 마치며

5년 차에 접어든 직장 내 괴롭힘 금지제도는 여전히 갈 길이 멀어 보인다. 이 글에서 다룬 몇 가지 이슈 외에도 다루지 못한 다른 쟁점들 또한 그 해결이 쉬운 내용은 아니다. 최근 괴롭힘의 양상을 보면 당초에 직장 내 괴롭힘이 문제되었던 시절의 ‘갑질’의 성격을 가진 괴롭힘보다 개인 간의 갈등적 측면에서 제기되는 괴롭힘이 증가하고 있는 모습이다. 직장 내 괴롭힘이 규범화되면서 갑질에 해당하는 괴롭힘에 대한 사회적 인식이나 의식 수준이 높아진 결과 불과 몇 년 전 언론을 통해 알게 되는 심각한 수준의 괴롭힘은 감소하는 추세로 보인다. 하지만 괴롭힘에 대한 인식 또는 의식수준이 높아지면서 그동안 참고 지냈던 조직의 관례나 문화, 행태 등에 대한 문제제기가 증가할 뿐만 아니라 조직 내 구성원 간의 관계에서도 괴롭힘 신고가 오남용되는 측면도 분명 있다고 생각한다.

직장 내 괴롭힘 금지제도가 우리 사회에 자리잡는 과정에서 필연적으로 발생할 수밖에 없는 시행착오 과정이라고 생각한다. 현행 법제도 상 여전히 보호받지 못하는 직장 내 괴롭힘 피해자가 많을 뿐만 아니라, 구제와 관련된 규정이 마련되지 않아서 제대로 보호받지 못하는 피해근로자도 이 제도가 도입된 지 5년이 지났음에도 불구하고 여전히 그대로이다. 직장 내 괴롭힘의 모호한 정의를 좀더 구체화하자는 주장도 제기되고 있지만, 법원의 판결을 통해 판단기준이 만들어지고 있는 점을 고려하여 괴롭힘 행위의 문턱을 높이는 쪽의 개정은 시기상조가 아닌가 생각한다. 오히려 현행법상 보호받지 못하는 일하는 사람들이 인격권을 침해받지 않고 신체적, 정신적 고통으로부터 벗어나 안전하고 건강한 근로환경을 누릴 수 있도록 개정하는 것이 더 우선될 필요가 있다.

직장 내 괴롭힘 금지제도가 지향해야 하는 것은 이러한 문제제기를 통해 관례화된 강압적, 통제적 조직문화나 폭언이 일상화된 조직분위기를 바로잡고, 문제제기를 한 근로자가 안전하고 건강하게 근로를 제공할 수 있는 직장을 만드는 것이라고 생각한다. 신고인과 피신고인 개인 간의 분쟁이 아니라 조직적으로 직장의 관행이나 관례 조직문화 등을 점검하는 계기로 삼고, 예방교육을 통해 괴롭힘을 사전에 예방하고, 괴롭힘이 인정되는 사례와 인정되지 않는 사례들을 공유하면서 안전하고 건강한 근로환경을 만드는 것을 목표로 하는 것이 중요하다고 생각한다.

28) 김동욱, 앞의 기고글