

제22회 노동권익포럼(2021-3)

직장 내 괴롭힘과 지방정부 정책방향

일시 | 2021년 9월 7일(화) 15:00~17:00

장소 | 온라인 Zoom 회의실

^^^
서울노동권익센터

〈개 요〉

- 제 목 : 직장 내 괴롭힘과 지방정부 정책방향
- 일 시 : 2021년 9월 7일 화요일 15:00~17:00
- 장 소 : 온라인 Zoom회의실

〈프로그램 진행〉

시 간(120분)	주 요 내 용
15:00~15:10 (10분)	개회사 및 인사 이남신 (서울노동권익센터 소장)
15:10~16:00 (50분)	직장 내 괴롭힘과 일터 민주주의 : 공화주의적 전략과 정책적 시사점 조계원 (고려대학교 정치연구소 선임연구위원)
16:00~16:40 (40분)	[토론 1] 상담을 통해 본 직장 내 괴롭힘 근절을 위한 지방정부와 노동센터의 과제 이진아 (직장갑질119/이산 노동법률사무소 공인노무사) [토론 2] 직장 내 괴롭힘 근절을 위한 서울시 감정노동센터의 역할과 과제 이정훈 (서울시감정노동종사자권리보호센터 소장)
16:40~17:00 (20분)	청중 토론, 질의/응답
17:00	폐회

〈목 차〉

[발제문]

직장 내 괴롭힘과 일터 민주주의 : 공화주의적 전략과 정책적 시사점 3

조계원 (고려대학교 정치연구소 선임연구위원)

[토론문]

상담을 통해 본 직장 내 괴롭힘 근절을 위한

지방정부와 노동센터의 과제 15

이진아 (직장갑질119/이산 노동법률사무소 공인노무사)

직장 내 괴롭힘 근절을 위한 서울시 감정노동센터의 역할과 과제 25

이정훈 (서울시감정노동종사자권리보호센터 소장)

〈발 표 문〉

직장 내 괴롭힘과 일터 민주주의 : 공화주의적 전략과 정책적 시사점

조 계 원

(고려대학교 정치연구소 선임연구위원)

직장 내 괴롭힘 방지와 일터 민주주의 : 공화주의적 시각

발표: 조계원(고려대 정치연구소)

gyewonjo@gmail.com

1

I. 서론

- 이 글의 목적은 공화주의적 시각에서 직장 내 괴롭힘 문제를 조망하고, 일터 민주주의(workplace democracy)의 실현을 위한 방안을 제시하는 것임.
- 직장 내 괴롭힘은 2014년 '땅콩회항' 사건 이후 최근까지 잇따라 발생하고 있는 기업 경영자의 폭언/폭행 사건이 소위 '갑질' 문제로 관심을 받으면서 사회적 이슈로 부각되었음. 뿐만 아니라 직장 내 중간관리자나 상사, 동료 등에 의한 괴롭힘도 '직장갑질'로 언급되면서 제도적 대책이 필요하다는 공감대가 확산. 그 결과 2018년 12월 26일 근로기준법 제6장의2에 '직장 내 괴롭힘의 금지'에 관한 조항을 추가하는 개정안이 통과됨. 2021년 4월 13일 처벌규정 추가.
- 이러한 진전에도 불구하고 직장 내 괴롭힘 문제를 어떤 시각에서 조망해야 하는지에 대한 정치(이론)적 분석은 미흡한 상황임. 직장 내 괴롭힘은 노동법적 시각에서 "종속노동의 제공과정에서 일상적으로 벌어지는 권력관계에 근거한 인격권의 침해행위"로 규정되고 있음. 이러한 관점은 노동자의 인격권을 보장하기 위한 공적인 간섭의 정당성을 제공해주기는 하지만, 그 초점이 침해의 방지에 맞춰짐으로써 일터에서 민주주의가 요청되는 근거를 제공해주기에 불충분함. 대안도 일터에서 발생하는 개인의 침해 행위에 대한 법적 규제 및 감독의 강화에 중점을 둔다는 점에서 한계가 있음.

- 직장 내 괴롭힘은 일터에서의 권력관계 문제와 관련되어 있으므로, 그 대안도 일터에서의 권력관계를 민주화하는 문제로 바라볼 필요가 있음.
- 이런 점에서 직장 내 괴롭힘 문제가 사회적으로 유리한 위치에 있는 개인이나 집단이 자신의 지위나 권력을 이용해 상대방을 부당하게 대우하는 행위를 비난하는 신조어인 '갑질'이라는 용어를 통해 사회적으로 의제화되었다는 점은 중요한 의미를 지님.
- '갑질'은 공화주의 이론가들이 관심을 가져온 '지배'와 밀접한 관련을 가짐. 한국의 직장 내 괴롭힘 문제는 지배 현상과 많은 부분 중첩되며, 이러한 관점에서 이 문제에 접근할 때 보다 풍부한 대안을 모색할 수 있음.
- 일터 민주주의에 관한 논의는 국내외적으로 상당히 침체되어 있음. 외국의 경우 1990년대 초 이후 이에 대한 논의는 진전되지 않음. 최근에 공화주의 이론을 통해 새로운 돌파구를 마련해보고자 하는 흐름이 등장. 이 글은 이러한 논의를 배경으로 직장 내 괴롭힘 문제를 고찰해보고자 함.

‘갑질’에 내포된 의미

“‘갑질’은 이러한 행위가 ① ‘갑’과 ‘을’이라는 사회적 행위자 사이에서 발생한다는 점, ② ‘갑’과 ‘을’ 사이에는 권력불균형이 존재한다는 점, ③ 상대적으로 많은 사회적 권력을 지닌 ‘갑’이 ‘을’에게 자신이 지닌 권력을 부당하게 행사했다는 점, ④ ‘갑질을 당했다’고 표현되는 것처럼 ‘을’은 이러한 행위를 감내할 수밖에 없었다는 점을 내포하고 있다.”

‘지배’에 대한 정의

“A와 B라는 사회적 행위자가 사회관계를 맺고 있는 상황에서 ① B가 A에게 일정 정도 의존하고 있고(의존성), ② A가 B에 대해 가지는 권력이 B가 A에 대해 가지는 것보다 더 많으며(권력불평등), ③ 그들 사이의 사회관계가 A가 B에게 자의적으로 권력을 행사하는 것을 용인하는 형태로 구조화되어 있을 때(자의성), A는 B를 지배한다고 말할 수 있다.”

II. 왜 일터에서 민주주의가 필요한가?

- 일터 민주주의는 협동조합, 노동자 평의회, 독일의 공동결정제도, 미국의 종업원 지주제 등 다양한 형태로 발전했기 때문에 정의하기 쉽지 않음. 최소주의적으로 정의하면, 일터 민주주의는 기업 경영에 대해 노동자가 통제권을 갖는 관리 조직의 한 형태라고 할 수 있음. 일터 민주주의는 ① 기업에 대해 행사하는 통제 정도(정보, 협의, 공동결정, 완전한 통제), ② 통제의 수준(업무, 부서, 체제, 기업의 HQ), ③ 통제의 범위(전략적 이슈, 비전략적 이슈), ④ 통제의 형태(직접, 대표), ⑤ 통제의 주체(정규직 노동자, 모든 노동자)라는 다섯 가지 차원에서 정의할 수 있음. 넓게 보면 노동자들이 민주적 수단을 통해 기업 운영에 대해 목소리를 낼 수 있는 권리를 가지고 있는 것을 일터 민주주의라고 할 수 있음.
- 정치이론 차원에서 일터 민주주의를 정당화하는 주장은 크게 두 가지가 있음. 첫째, 일터에서의 참여와 통제 경험이 민주적 시민성을 배양하는 토대가 된다는 주장임.

- 기업 내 주요한 의사결정에 참여하거나 기업 자체를 통제하는 경험을 통해 노동자들의 정치적 효능감이 증가하고, 이를 통해 정치적 차원에서도 적극적으로 참여하고 민주적 가치에 따라 행동할 수 있게 된다는 것. 일터와 정치에서의 참여가 근접할수록 한쪽에서 습득한 것이 다른 쪽으로 이전되기 쉽다고 보는 근접성 가설(proximity hypothesis)에 기초함. 사람들이 일상적으로 가장 많은 시간을 보내는 곳이자, 사람들의 삶에 가장 큰 영향을 미치는 일터에서의 참여가 중요하다고 봄.

→ 반론: 직장이 아니더라도 민주적 시민성을 습득하고 발휘할 수 있는 기회가 존재함. 일터의 민주화가 공공선에 대한 관심을 낳을 수도 있지만, 노동자의 편협한 사익 추구로 이어질 가능성도 존재함. 기업 지배구조를 민주화하지 않고도, 노동자들의 개인적 효능감과 집합적 책임의식이 향상될 수 있다면 이러한 정당화는 타당성을 잃게 됨. 일터 민주주의를 정치적 민주주의를 위한 수단으로 바라보기 때문에 생기는 문제임.

- 둘째, 국가와 기업의 유비를 통해 일터 민주주의의 정당성을 주장. 기업도 국가와 마찬가지로 통치자와 피통치자 사이의 권력관계가 존재하는 정치체계로 볼 수 있기 때문에, 이들 사이의 관계도 민주적 기준에 따라야 한다는 입장. 권력 행사가 정치적 형태를 띠는 곳에서 권력 분배는 민주적 분배 규칙을 따라야 하며, 사적 소유권에 기초한 '사적 정부'(private government)와 같은 기업도 이러한 규칙의 예외는 아니라고 봄.

→ 반론: 국가에 소속되는 것과 기업에 소속되는 것은 다름. 국가와 같은 정치체의 경우 복종이 사실상 선택 이전에 부과되는 의무이지만, 기업은 고용계약을 통해 자발적으로 복종을 선택한 것. 기업의 결정이 마음에 들지 않으면, 노동자들은 언제든지 그만두고 떠날 수 있음. 노동자가 기업을 이탈하는 데 드는 비용이 실제로 높다 하더라도, 국가가 실업급여 등과 같은 복지 프로그램을 통해 이탈비용을 줄여줄 수 있다면 기업 내에서 노동자 참여가 요구되지 않는다는 주장이 가능함.

- 회사는 사용자와 노동자, 관리자와 직원, 상급자와 하급자 등과 같이 비대칭적 사회 관계가 존재하는 공간으로, 위계체제 하에서 우월한 지위나 권력을 지닌 사람이 명령을 통해 상대적으로 낮은 지위의 사람을 자의적으로 간섭할 수 있는 가능성이 존재함.
- 회사 내의 위계적 관계 하에서 일상적으로 자의적 권력에 노출된 노동자는 세 가지 이유에서 삶의 질이 크게 떨어지고 나아가 삶의 번영을 추구하기 어려움. ① 자발적·비자발적으로 착취를 경험함. ② 자신에게 언제 간섭이 일어날 것인지 예측할 수 없으므로 항상적인 불안에 시달리면서, 삶의 계획을 세울 수 있는 능력이 줄어들음. ③ 노동자는 고용주 앞에서 자신을 끊임없이 낮춰야 하고, 고용주가 자신에게 무시, 치욕, 경멸을 안겨주더라도 이를 참아내야 하기 때문에 자존감 상실을 경험하게 됨.
- 이러한 점에서 회사 내의 지배를 최소화하는 것, 즉 고용주가 노동자에 자의적 권력을 행사하지 못하도록 견제할 수 있는 조건을 형성하는 것은 중요함(헌법 제11조 1항의 사회적 평등의 가치 실현). 기업의 의사결정에 대한 노동자의 통제권은 직장 내 지배를 축소하고 노동자의 존엄한 삶과 고용의 질을 보장하는 수단이므로 일터 민주주의가 정당화될 수 있음.

III. 직장 내 괴롭힘과 '지배'

- "제76조의2(직장 내 괴롭힘의 금지) 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."
- 이 조항에서 직장 내 괴롭힘 개념을 구성하는 주된 요소는 ① 직장에서의 지위 또는 관계 등의 우위, ② 업무상 적정범위, ③ 신체적·정신적 고통, ④ 근무환경의 악화임. 첫 번째 요소인 '직장 내의 우월적 지위'는 일반적으로 국제기구 및 서구 사회에서 직장 내 괴롭힘에 대한 정의에서는 찾아볼 수 없는데, 일본의 직장 내 괴롭힘에 대한 정의에 영향을 받은 것.
- 일본은 직장 내 괴롭힘을 정신적 괴롭힘과 구분하는데, 상대를 자신에게 유리하게 활용하면서도 상처 입히는 말과 태도를 되풀이해 교묘히 정신적으로 괴롭히는 행위는 직위에 관계없이 일어날 수 있다고 보기 때문. 이와 달리 직장 내 괴롭힘의 경우는 '직장 내의 우월적 지위' 즉, '위계적인 권력관계'의 작동이 괴롭힘의 침해적 영향을 형성하는 주된 요인이라고 봄. 차별행위와 관련된 요소를 중심으로 하는 서구 사회와 차이를 지님.

- 직장 내 괴롭힘 문제를 '차별'이라는 측면에서 접근하는 것과 '위계적인 권력관계'라는 측면에서 접근하는 것은 일정하게 차이가 있음. 차별은 대상이 지닌 집단적 속성을 근거로 부당한 취급을 받는 것을 의미함. 기존의 반차별 정책에서는 젠더, 인종, 성적지향, 종교와 정치적 신념, 나이, 장애, 민족 등을 차별의 요소로 고려해왔음. 따라서 차별에 초점을 두게 되면, 차별의 근본 원인인 편견·선입견·고정관념 등이 작용하여 불리한 대우를 하는 것을 막는 데 관심을 갖게 됨(이때 행위의 '반복성'이 중요한 이유도 그러한 행위가 고정된 편견에 의해 이루어졌음을 보여주기 때문임). 이와 달리 '위계적인 권력관계'는 조직구조 상의 직위에 부여된 권한/권력을 자의적으로 행사하는 것(업무상의 적정 범위를 넘어 행사되는 것)과 관련이 있음. 그에 따른 대응도 권력의 자의적 행사를 제한하는 것에 맞춰지게 됨.
- 한국에서 직장 내 괴롭힘 문제가 주로 '갑질' 문제로 이해되고 있다는 것은 '위계적인 권력관계'의 문제가 그 중심에 있다는 것을 말해줌. 실제 2017년 한 설문조사 결과를 살펴보면, 직장 내 괴롭힘의 주 가해자는 상급자였음. 지난 3년간 가장 힘들었던 직장 괴롭힘 행위의 주 가해자에 대한 질문에 전체 피해 응답의 77.7%가 상급자였음. 그 다음으로 동급자가 14.3%, 하급자가 3.8%, 거래처직원 0.8%였음. 가해자의 직장 내 지위를 살펴보면, 인사권을 가진 중간 관리자급이 34.8%, 인사권이 없는 중간 관리자급이 27.9%, 경영진·사업주·임원 및 고위간부 25.5%, 평사원 11.7% 순으로 나타났음. 직장 내 괴롭힘의 다수는 일터 즉 회사라고 하는 조직 내에 존재하는 특수한 사회 관계에서 발생한다고 할 수 있음.

- 기업 내 사회관계의 관계의 특수성은 지배 개념을 구성하는 세 가지 요건을 통해 살펴볼 때 보다 잘 드러남.
- 첫째, 의존성(dependency)임. 노동계약은 완전시장경제가 가정하는 것처럼 사용자와 노동자간의 수평적인 교환이 아님. 이러한 관계를 이탈(exit)하는 데 드는 비용이 사용자보다 노동자가 더 높기 때문. 노동자가 상당 기간 일했던 직장을 떠나려고 할 때에는 세 가지 이탈 비용에 직면하게 됨. ① 그동안 획득한 회사 내 자본의 상실임. 회사 내에서 기술과 지식을 습득하고, 다른 동료들과 전문적이고 인간적인 관계를 형성하는 데 드는 시간과 노력 등의 손실. ② 새 직장을 구하는 데 드는 비용과 불확실성임. 이것은 부양해야 할 가족이 있거나, 해당 직장이 있는 지역에서 강한 공동체적 관계를 형성하고 있을 경우에는 더 문제가 됨. ③ 장기간 실직 상태에 빠져서 실업자라는 낙인을 받고, 삶의 목적의식이나 자존감이 상실될 수 있는 위험성임. 사용자는 노동자를 고용·해고함으로써 노동자의 소득을 좌우할 수 있음. 기업에서 해고되거나 퇴직함으로써 발생하는 직업 상실 비용이 클 때 노동자의 사용자에 대한 의존도가 커지고, 그만큼 사용자의 행사할 수 있는 권력도 증가함.

- 둘째, 사회적 권력의 불균형(imbalance of social power)임. 기업 내의 상호작용은 명령관계를 통해 조정됨. 사용자는 고용계약에 따라 피고용자들에게 업무를 지시할 권리를 가진다. 사용자는 노동시간을 생산적 노동으로 전환시키기 위해 피고용자들에게서 노동을 추출해야 함. 이 과정을 효과적으로 진행하기 위해 사용자는 노동을 위계적으로 조직하고, 노동 추출 과정에서 관리자층이 중요한 역할을 담당하기 때문에 사용자와 피고용자의 관계는 관리자와 노동자의 관계로 나타나게 됨. 사용자가 지닌 노동에 대한 지휘·감독권의 행사에 맞서 노동자가 사용할 수 있는 수단은 별로 없음. 해고되지 않을 정도로만 적당히 일하는 소극적 저항이나 파업을 통한 적극적 저항이 있을 뿐임.
- 개정 근로기준법의 직장 내 괴롭힘에 관한 조항에 담긴 '업무상 적정범위'에 대한 판단은 모호할 수밖에 없음. 노동자의 입장에서는 명백하게 고통과 모욕감을 안겨주는 행위임에도 불구하고, 사용자는 이를 정당한 지휘·감독권의 행사라고 주장할 수 있기 때문임. 정당한 이유 없이 계속 업무에서 배제하거나, 업무상 필요 없는 행위를 반복시키는 지시, 업무와 관련이 없는 시설로의 전보 명령 등을 예로 들 수 있음. 이러한 인사관리 방식은 개별 노동자에게 모욕감과 공포를 안겨줄 뿐만 아니라 근로자 집단 전체에게도 불안과 공포감을 심어주어 사용자에 대한 자발적 복종을 유도함. 그럼에도 불구하고 이러한 방식은 정당한 인사권의 형태를 띠기 때문에 직장 내 괴롭힘으로 인정받기 어려운 경우가 많음.

- 셋째, 자의성(arbitrariness)임. 사용자의 잠재적인 권력 행사는 관련된 당사자에게 모두 알려진 효과적인 규칙, 절차, 목적에 따라 외적으로 제한되어 있지 않음. 이는 노동계약의 불완전성에서 기인한다. 모든 사안을 사전에 계약으로 정할 수는 없기 때문에 필연적으로 잔여(residuals) 부분이 존재하게 됨. 그런데 기업 내에서 노동계약에 담기지 않은 잔여에 대한 결정은 사용자의 재량권에 거의 배타적으로 맡겨져 있음. 이처럼 사용자가 재량권을 사실상 독점하고 있기 때문에 사용자는 자신의 결정의 대상이 되는 노동자의 이익과 견해를 무시할 가능성이 높음(그렇지 않다면 그것은 우연에 불과함). 사용자는 이러한 재량권을 이용하여 노동자의 근무과정에서 부정적 경험을 늘리거나, 승진이나 교육 등의 기회를 제공하지 않거나, 회사 안팎에서 노동자가 맺고 있는 사회관계를 파괴할 수 있음.
- 이러한 세 가지 요소로 인해 사용자(관리자)와 노동자 사이에 지배가 발생하게 되고, 그로 인해 발생하는 결과 중 하나가 직장 내 괴롭힘 문제라고 볼 수 있음. 이렇게 본다면, 이들 사이의 지배를 최소화하는 것이 직장 내 괴롭힘을 방지할 수 있는 방법이라고 할 수 있음.

Ⅳ. 직장 내 괴롭힘 방지를 위한 공화주의적 전략

- 지배를 구성하는 세 가지 측면에서 대안을 위한 정책적 방향을 생각해 볼 수 있음. 그렇지만 어떠한 정책이 꼭 하나의 측면에서만 영향을 주는 것은 아니며, 하나의 정책이 하나 이상의 효과를 낼 수도 있음.
- 첫째, 노동자의 사용자에 대한 의존성을 낮추는 것임. 노동자들이 다른 소득의 원천을 갖게 될 때, 다시 말해 다른 직장으로 이직할 수 있는 가능성이 높거나 실업 급여가 충분할 때 이 탈 비용은 적어지며, 그만큼 사용자에 대한 의존도 줄어들게 됨. 이러한 측면에서 보편적 기본소득(universal basic income)은 노동자가 기본적인 생계 유지를 위해 어쩔 수 없이 좋지 않은 일자리나 직장 내 괴롭힘 등을 수용해야 하는 상황을 막아줄 수 있는 대안으로 제시되어 왔음. 이것은 의존성의 원천을 교정하지 않으면서도 노동자의 의존성을 줄여줄 수 있는 방법이라고 할 수 있음. 국가의 적극적인 노동시장 정책(재취업 지원제도)도 유사한 효과를 지님.
- 노동자의 이탈 능력 향상이 직장 내 괴롭힘을 줄이는 효과를 지니려면 사용자가 이에 민감하게 반응해야 함. 숙련 기술 노동자 경우나 노동시장의 공급이 제한적일 때에만 가능. 사용자에게 부담을 줄 수 있는 추가적인 조건이 필요.

- 둘째, 기업 내 사회적 권력의 불균형을 완화하기 위해 노동자의 대항력 또는 견제력을 강화하는 것임. 사용자의 자의적인 간섭에서 노동자들이 스스로를 방어하거나 사용자를 견제할 수 있는 권력을 강화하거나, 노동자의 권력 자원을 늘리는 접근. 기업 내에서 노동자의 목소리를 제도화하는 이러한 방식은 기존의 노동조합 조직화를 가로막고 있는 장애 요소들을 제거하는 것에서부터 공동결정제도와 같이 노동자의 참여를 제도화하는 것, 나아가 협동조합 등의 형태로 노동자가 회사를 직접 소유하는 것까지 다양한 형태가 가능함.
- 이와 관련하여 한국에서는 근로자대표제를 재구축하여 일터 내 노동자의 이해대변기구를 실질화하는 것의 중요성에 대한 논의가 진행되었음. 다양한 방안들이 있지만 근로기준법 상의 근로자대표와 근참법상의 노사협의회, 또는 취업규칙의 근로자 과반수까지 통합하는 단일한 노동자 대표시스템을 구축해야 한다는 것에는 공통된 의견을 보이고 있음.
- 직장 내 괴롭힘 발생 시 조치와 관련해, 근로자대표를 활용하는 방안이 전혀 마련되지 않음. 처리 과정에서 근로자대표의 조력을 받도록 하거나, 진행 후 결과에 대해 근로자대표의 동의를 받도록 하는 것과 같은 절차를 추가함으로써 노동조합이 조합원의 권리 구제에 개입할 수 있는 가능성을 제공할 필요가 있음.

- 셋째, 사용자의 자의성을 줄이는 것임. 사용자가 지니는 재량권을 인정하되, 법의 지배와 규제(사전적, 사후적)를 통해 사용자의 노동자에 대한 자의적 간섭을 제한하는 방법은 일터 헌정주의(workplace constitutionalism)라는 측면에서 주장되어 왔음.
- 취업 규칙에 직장 내 괴롭힘 관련 사항이 반영되도록 하고, 산업안전·보건 차원에서 직장 내 괴롭힘 예방을 위한 조치기준을 마련해야 할 책임을 강화하는 것을 예로 들 수 있음. 또한 단체협약이나 자치규범을 통한 자율적 규제도 가능.
- 국가의 직접적 개입을 통한 법적 규제는 장점도 있지만 한계도 명확. 국가는 법을 집행하는 과정에서 재량권을 지니며, 재량권을 자의적으로 행사할 가능성이 존재함. 더구나 규제의 집행자인 국가의 자의적 권력 행사는 견제되기 어렵다는 점에서 더 큰 문제를 지님. 국가는 기업의 자율규제가 잘 이루어지도록 규율하는 역할을 담당하는 것이 바람직함. 일터 안전 보장/관리라는 측면에서 기업 스스로 내재적·자율적 해법을 찾도록 유도하거나(meta-regulation), 개별 기업이 스스로의 상황에 맞는 규칙을 작성하도록 하되 이렇게 정해진 규칙을 강제할 수 있도록 국가가 규제권한을 민간에 위임하되 이를 감독하는 방식(enforced self-regulation) 등을 생각해 볼 수 있음.
- 법적 규제에 대한 의존은 기업 내부 노동자들의 집단적 연대활동을 약화시킬 수 있음.

V. 추가적인 고려사항

- 기업에 대한 평판 규제의 가능성. 직장 내 괴롭힘에 대한 정보를 공개하여 기업의 평판을 떨어뜨림으로써 사용자의 부담을 증가시키는 것. 구직자들이 사용하는 앱이나 취업지원기관 사이트를 통해 회사의 직장 내 괴롭힘 정보를 제공하는 방법을 생각해 볼 수 있음.
- ESG가 CSR과는 달리 기업의 입장에서 실질적인 압박으로 작용하고 있는 상황임. 직장 내 괴롭힘과 관련된 사항을 ESG 평가 지표에 포함시킴으로써 변화를 유도할 수 있음.

참고문헌

- 조계원. 2019. "직장 내 괴롭힘 방지와 일터 민주주의: 공화주의적 시각." 『민주주의와 인권』 제19권 2호: 265-294.

〈토 론 문〉

상담을 통해 본 직장 내 괴롭힘 근절을 위한 지방정부와 노동센터의 과제

이 진 아

(직장갑질119/이산 노동법률사무소 공인노무사)

직장 내 괴롭힘 상담을 통해 본 직장 내 괴롭힘 근절을 위한 과제

이진아 노무사 (이산노동법률사무소)

1. 직장 내 괴롭힘 금지법 도입 및 개정 과정

○ 직장 내 괴롭힘 금지법 시행 이전에도 직장 내 괴롭힘 문제와 관련하여 이를 이유로 정신질환 발병 시 업무상 재해로 인정하거나 직장 내 인화문제를 이유로 징계조치 등이 이뤄지기도 하였음. 다만, 징계와 관련하여서 제도적 보호가 되어있지 않아 피해자의 신고가 원활하지 않았으며, 괴롭힘의 가해자가 사용자이거나 사용자 측근일 경우 이를 법적으로 문제삼는 것은 사실상 불가능하였음. 징계의 관점 역시도 사용자의 직장질서 유지가 목적이었을 뿐, 피해 노동자를 보호하고자 하는 관점이었다고 보기는 어려움.

○ 2019. 7. 16. 근로기준법 제76조의2, 제76조의3에 직장 내 괴롭힘에 대한 법적 정의와 직장 내 괴롭힘 발생 시 사용자 조치 사항 등을 규정하면서 직장 내 괴롭힘에 대한 법적 규율 장치가 마련됨. 직장 내 괴롭힘 발생 시 사용자가 개입하여 조치를 취하여 피해노동자를 보호해야할 의무가 있다는 것을 법에 명시한 것이 가장 큰 의미임. 실질적 조사 주체를 사용자로 두고 사용자에게 적절한 조치를 취할 것을 요구하는 것이 주요 내용임.

○ 법 제정 당시 사용자의 해당 법에 대한 이해 부족 및 피해 노동자의 신고 절차 부재, 벌칙규정 미적용으로 사업장 강제의 어려움, (특히 사용자 및 사용자 측근이 괴롭힘 가해자인 경우) 노동청 등 공권 개입의 한계, 5인 미만 사업장의 법 적용 제외 등 다양한 문제가 제기되면서, 2021.4.13. 근로기준법 제76조의3 개정이 이뤄짐.

○ 2021.4. 근로기준법 제76조의3이 개정되면서 사용자의 괴롭힘 조사에 대해 '객관적' 조사를 실시하여야 할 의무가 있다고 명시적으로 확인하게 되었으며, 조사 일련의 과정에서 알게 된 비밀을 피해노동자 등의 의사에 반하여 누설되는 것을 금지토록 개정함. 또한, 객관적 조사 의무, 피해노동자 및 행위자에 대한 적절한 조치 의무, 신고 및 피해노동자에 대한 불리한 처우 금지 의무에 대해선 위반 시 벌칙 규정을 적용토록 함. 개정된 내용은 2021. 10. 14.부터 시행 예정임. 역시 사용자의 조치의무를 보다 강화한 규정들로 볼 수 있으며, 벌칙 규정을 도입하여 공권의 보다 적극적 개입을 가능토록 한 것이 특징임. 다만, 사용자가 피해 노동자에 대해 조사과정에서 취해야하는 보호조치의무 위반 시 처벌 조항이 없음.

○ 여전히 5인미만 사업장 미적용 등 법적 불비의 영역이 많으며, 노동자 참여권 역시 포함되어있지 않음.

2. 직장 내 괴롭힘 상담 현황 및 내용

(1) 노동청 사건 접수 및 처리현황

○ 직장 내 괴롭힘 금지 법안은 현재 앞서 언급한 바와 같이 회사 내에서 자체적으로 조사하고 관리하도록 하고 있음. 다만, 괴롭힘 가해자가 사용자 및 그 측근인 경우나 조사가 제대로 이뤄지지 않는 경우 노동청에서 이에 대한 조사 및 조사 결과에 따른 개선지도 등의 조치를 취하고 있음.

○ 2019년과 2020년에 걸쳐 노동청에 이뤄진 사건 접수현황 및 사건 유형은 다음과 같음.

- 2021.3. 고용노동부가 국회 용혜인 의원실에 제출한 직장 내 괴롭힘 관련 현황 자료를 보면 2019.7.16.~2020.12.31.까지 제기된 진정 사건은 총 7,953건임. 이 중 개선지도가 이뤄진 경우는 2019년 419건(동년 전체 진정 사건 수 대비 19.67%), 2020년 889건(동년 전체 진정 사건 수 대비 15.26%)에 불과함. 그에 비교하여 노동자가 취하하는 경우는 2019년 917건(43.05%), 2020년 2,458건(42.21%)임.

[표1] 직장내 괴롭힘 금지법 접수 및 처리현황¹⁾

연도	합계	처리중	사건종결					월평균	
			소계	개선지도	검찰송치	취하	기타		
2019	2,130	0	2,130	419	24	917	770	355	증감률
2020	5,823	12	5,811	889	70	2,458	2,394	485.25	36.69%
합계	7,953	12	7,941	1,308	94	3,375	3,164	-	
백분율	99.85%	-	100%	16.47%	1.18%	42.50%	39.84%	-	

- 검찰 기소가 이뤄진 건이 전체 7,953건 중 검찰 송치된 건이 94건(1.18%), 검찰 기소의견을 낸 건이 29건(0.36%)임.

- 괴롭힘 진정사건이 접수된 업종별 사건 수로는 제조업(17.1%)>보건 및 사회복지서비스업(14.3%)>사업시설관리(12.5%)>도소매업(10.0%)으로 나타났다.

- 사업장 규모별로는 50인 미만 사업장이 59%(4,673건)를 차지하여, 영세한 규모의 사업장에서 피해가 발생하는 경우가 많고, 직장 내 자체적 해결에서 어려움을 겪고 있다는 것을 확인할 수 있음

○ 2021.1.1부터 2021.5.31.까지 접수된 진정사건은 2,387건이며, 이 중 개선지도는 1,431건(13.83%)임.

1) 2021.3. 고용노동부(국회 용혜인 의원실 제공)

(2) 상담 현황 및 유형

○ 민간 공익단체 '직장갑질119'가 2021년 상반기 직장갑질 119로 접수된 이메일 상담 중 괴롭힘과 관련된 상담 752건을 유형별로 구분한 결과 폭행·폭언, 따돌림·차별·보복, 부당한 업무지시 등이 중첩적으로 가장 흔하게 이뤄지는 유형임을 확인함.

[표2] 직장갑질119에 접수된 직장내괴롭힘 관련 이메일 상담 2021.1.~2021.7.통계

		괴롭힘 전체	직장 내 괴롭힘 범주별 분류					
			폭행 폭언	모욕/명 예훼손	따돌림/차 별/보복	부당 지시	업무외 강요	기타
1-7월	합계	752	392	275	404	401	38	6
	비율	100.0	52.1	36.6	53.7	53.3	5.1	0.8

○ 이는 직장갑질119가 직장 내 괴롭힘 금지법 시행 이후 시기적으로 상담 현황을 분석한 결과와 일치하며, 2021.3. 고용노동부가 국회 용혜인 의원실에 제출한 직장 내 괴롭힘 관련 현황 자료에서 사건 유형 분석과도 유사함.

[참고] 2021.3. 고용노동부가 국회 용혜인 의원실에 제출한 직장 내 괴롭힘 관련 현황 자료
 사건 접수 유형별로는 폭언 3,571건(45.18%), 부당인사 1,675건(21.19%), 따돌림·협박 1,183건 (14.97%), 업무비부여 285건(3.61%), 강요 160건(2.02%), 차별 327건(4.14%), 폭행 232건(2.94%), 감시 167건(2.11%), 사적 용무지시 161건(2.04%), 기타 143건(1.81%)으로 나타남

(3) 직장 내 괴롭힘 사건 신고 및 해결 과정에서의 문제점

1) 조사 과정의 비민주성

○ 직장 내 괴롭힘 금지법안은 사건 발생 사실을 알게 된 경우 이에 대한 조사 의무, 조사기간동안 직장 내 괴롭힘 피해 노동자 보호조치 의무, 직장 내 괴롭힘 발생 사실을 확인한 경우 피해노동자 및 행위자에 대한 적절한 조치 의무 등을 적시하고 있음. 노동자의 참여권과 관련해서는 사용자의 조치와 관련하여 피해 노동자의 의견을 듣거나 반하는 조치를 하지 않도록 하는 것 뿐임.

○ 조사와 관련한 절차 및 구성 관련 규정의 부재로 조사 과정의 비민주성이 문제가 되는 경우들이 발생함. 실제 상담 사례에서 보면 조사 과정에서의 피해노동자 배제, 일방적 결과 통보 및 피해자 의견이 제대로 반영되지 못하는 등의 모습으로 나타나고 있음.

<사례1-배제> 신고 이후 회사로부터 아무런 얘기가 없어서 어떻게 되는거냐고 문의하자 그제서야 조사가 이뤄졌고 직장 내 괴롭힘이 없었다고 결론 지었다고 전함. 이에 대해 피해자 의견 등을 듣는 건 의무인데 왜 조사 과정에서 나를 배제하였냐고 따지자 신고 접수 시 의견을 충분히 들었다고 답함.

<사례2-일방적 결과 통보> 직장 내 괴롭힘 신고 이후 재택근무를 하다가 다시 출근하라는 통보를 받음. 조사가 끝난 것이냐고 하니 회사는 조사는 끝났으며, 조사 결과는 왜 알려줄 수 없냐고 하자 그건 인사권과 관련된 사항이기 때문에 알려줄 의무가 없다고 함.

2) 2차 가해 발생

○ 괴롭힘 신고 이후 (사업장의 사건 무마 노력, 피해사실 유포, 피해자 신고 비난, 피해자의 피해사실을 별 거 아니라는 식의 발언, 괴롭힘 행위자와 피해자의 분리조치가 가능함에도 불구하고 하지 않는 등) 2차 가해가 발생하고 있음.

○ 대부분의 괴롭힘 행위자는 피해자보다 상급자로 회사 내에서 역할이 더 큰 경우가 많음. 이 때문에 행위자에 대한 처벌 수위를 약하게 하거나 사과 등으로 무마하려는 등의 경향이 나타나게 됨.

<사례1-무마> 상사의 모욕적 발언이 1년동안 이어지면서 정신과 치료까지 받게 되었고, 결국 부서장 면담을 요청해 조치를 요구함. 그러자 부서장은 괴롭힘 행위자인 상사를 불러 피해자에게 사과를 시키겠다고 하였고, 피해자는 사과가 아닌 정식 조사를 요청함. 그럼에도 괴롭힘 행위자가 찾아와 면피성 사과를 하였고, 공간 분리조치 되지 않은 채 업무를 수행토록 함. 부서장은 추가적 조치가 필요하다고 인식하지 않고 있음.²⁾

<사례2-비난> 당사들의 공개적 허위사실 유포 및 명예훼손, 능력 부족을 얘기하며 퇴사 종용 등 괴롭힘이 이어져 회사에 직장 내 괴롭힘 신고를 함. 그럼에도 회사는 사적인 문제로 회사에 신고를 하냐고 오히려 피해자를 나무람. 지속적 문제제기로 괴롭힘으로 인정되기는 하였으나 근무장소 변경 등의 조치는 이뤄지지 않음. 괴롭힘 행위자의 측근들은 피해자에게 피해의식에 젖어있다고 비난함.³⁾

3) 직장 내 괴롭힘 문제 발생의 근본적 원인(조직문화 등) 배제

○ 적극적 조사를 하는 사업장의 경우에도 대부분의 사건들이 조직문화 등과 무관하지 않음에도 불구하고 특정 행위자의 돌출행동으로 사건을 마무리하려는 경향이 강함.

2) 직장갑질119 보도자료(2021.8.27.)

3) 직장갑질119 보도자료(2021.8.27.)

○ 직장 내 괴롭힘 문제가 조직 내에서 존재해온 관행 및 조직문화를 토대로 발생한 것이라면 결국 관행 및 조직문화 개선 없이는 언제든 재발할 수 있는 문제라고 인식할 필요가 있음. 따라서 이러한 경우 조직이 적극적으로 괴롭힘 문제를 개인의 일탈행위가 아닌 조직의 문제로 수용하고 이를 개선하기 위한 캠페인 등의 움직임으로 이어지는 노력이 필요함.

〈사례1-호칭문화〉 직장 내 호칭문화에서 상급자가 하급자를 편하게 이름 등으로 부르는 것이 당연시되어온 조직에서 호칭으로 인한 문제가 발생하는 경우 이를 특정 개인의 문제로 두고 해결하려고 함.

〈사례2-선물문화〉 신입직원의 수습종료 후 사수 역할을 한 상사들에게 신입직원이 선물을 하는 관행이 있었음. 이에 한 상사가 십만원이 넘는 물건을 특정하여 선물해달라고 하였으며, 신입직원이 이를 회사에 직장 내 괴롭힘으로 신고함. 회사에서는 특정 선물을 요구한 상사에 대해서만 징계를 하려고 함.

4) 규모가 작은 사업장에서의 문제

○ 기업규모가 있는 경우 직장 내 괴롭힘 신고절차 및 해결과정이 매뉴얼로 갖춰져있는 곳이 점차적으로 늘어나고 있는 추세이나, 규모가 작아질수록 이러한 절차들이 미비한 경우가 다수 존재함. 직장갑질 119가 2021.7.에 직장인 1,000명을 대상으로 한 직장갑질 감수성 조사 결과를 보더라도 직장갑질이 심각하다는 응답이 5인 미만 사업장(52.1%)이 다른 사업장(5인 이상 30인 미만 사업장(30.2%), 30인 이상 300인 미만 사업장(27.1%), 300인 이상 사업장(32.8%))에 비하여 현격히 높게 나타남.

○ 동 조사에 따르면, 사용자가 직접적인 괴롭힘 가해자라고 응답한 비율 역시 30인 미만 사업장이 33.3%(5인 미만 사업장), 34.4%(30인 미만 사업장)으로 다른 사업장(10.6%(300인 미만), 13.1%(300인 이상))보다 높게 나타남.

○ 직장 내 괴롭힘 신고와 관련하여서도 동 조사 결과에 따르면 5인 미만사업장은 0%, 30인 미만 사업장은 1%, 300인 미만 사업장은 3.5%, 300인 이상 사업장은 4.9%로 작은 사업장일수록 회사에 신고를 제대로 하지 못하는 경우가 많음.

○ 취업규칙이 10인 이상 사업장, 노사협의회가 30인 이상 사업장에서만 의무화되어있는 것과 같이 작은 사업장의 경우 절차 및 시스템을 제대로 갖추기 어렵고, 사용자 중심의 권력구조가 만들어지기 쉬움. 따라서 사용자-사용자의 측근이 조직의 중심을 이루고 평직원들로 구성되는 구조가 다수임. 이러한 구조 속에서 사용자 또는 사용자 측근인 상사가 직장 내 괴롭힘 행위자인 경우 피해 노동자가 조직에 그 해결을 요구하며 괴롭힘 행위를 신고하는 것은 현실적으로 어려움. 신고를 하더라도 사건 무마 등의 2차 피해로 이어지는 경우가 다수 존재함. 특히 5인 미만 사업장은 법적용에서도 제외되기 때문에 법적 강제도 없고 사용자 재량범위가 매우 큼.

5) 사각지대 발생

○ 5인 미만 사업장 및 근로형태(프리랜서, 특고 등) 등 법 적용 범위의 문제로 법적 보호가 미치지 못하는 경우, 괴롭힘 가해자가 사내 소속이 아닌 사용자의 친인척이거나 원청 직원이어서 법적 보호가 미치지 못하는 경우 제도적 구제방안 불비 상태임

〈고용노동부 '직장 내 괴롭힘 판단 및 예방, 대응 매뉴얼'〉 중

(1) 행위자

- 원-하청 근로자 간에 직장 내 괴롭힘이 문제되는 경우, 원청 소속 근로자는 하청 소속 근로자에 대하여 법상의 직장 내 괴롭힘 행위자로는 인정되기 어려울 수 있으나,
- 사업장에서의 직장 내 괴롭힘 근절 목적 등을 고려하면 원청 사업주는 **취업규칙에 직장 내 괴롭힘에 관하여 규정할 때 소속 근로자가 누구를 상대로 행위하였는지를 불문하고 적용되도록 하는 것이 바람직할 것임**

(2) 피해자

- 사용자는 이 외에도 사업 또는 사업장 내 직접 근로관계에 있지 않은 하청근로자, 특수형태근로종사자 등에 대해서도 괴롭힘 행위로부터 보호할 수 있도록 **자율적으로 규율 가능**

○ 원청 취업규칙에 원하청 노동자간 문제에 대해서도 원청이 괴롭힘에 대한 사용자 책임을 가지도록 하는 규정을 만들 수 있도록 인센티브 방식 및 법적 강제 등 다양한 방안을 모색해볼 필요가 있음.

3. 정책적 시사점 및 과제

(1) 직장 내 괴롭힘 조사 과정에서의 노동자 참여권 보장 필요

○ 직장 내 괴롭힘 조사 과정이 피해신고자에게도 제대로 알려지지 않는 경우가 많으며, 조사가 미흡하게 이뤄졌더라도 일단 조사과정을 거친 경우 노동행정기관의 적극 개입이 이뤄지지 않음. 이 때문에 조사 절차의 비민주성에 대한 개선을 기대하기 어려움.

○ 직장 내 괴롭힘 발생 시 그 조사위원회에 노동조합위원장 등 노동자를 대표하는(대표할 수 있는) 사람이 참여하는 등의 방식으로 조사 과정에 노동자 참여권한이 확보될 필요가 있음. 노동자 대표는 조사 과정이 공정하게 이뤄질 수 있도록 하고, 피해자가 소외되지 않도록 사용자가 적절한 보호조치를 하도록 하고, 피해자의 의견 청취 및 피해자 의견에 반하여서는 안되는 결정들에 대해 피해자 의견이 충분히 반영되도록 하는 등의 역할을 수행할 수 있어야 함.

(2) 조직문화와의 연계성 고려 유도

○ 노동행정기관이 개선지도 등의 공문을 발송할 시에 조직문화에 대한 진단을 병행토록 한다거나, 직장 내 괴롭힘 발생 시 대처 매뉴얼에 조직문화에 대한 점검 필요성 등을 서술함으로써 직장 내 괴롭힘 문제를 개인의 문제로만 국한하여 보지 않고 조직 전체적으로 조직문화를 점검하고 개선할 방안들을 모색해볼 수 있도록 해야 함.

(3) 직장 내 괴롭힘 예방교육의 현실화

○ 직장 내 조직 문화를 개선해가는 하나의 방안으로 직장 내 괴롭힘 예방교육을 꼽을 수 있음. 직장 내 괴롭힘 예방교육을 의무화함으로써 직장 내 괴롭힘이 발생하지 않아야 하고 발생한다면 조직이 객관적 조사를 통하여 조치할 것임을 강조할 수 있어야 함. 더 나아가 구성원들의 직장 내 괴롭힘과 관련한 감수성을 높여 궁극적으로 조직 내 구성원들이 권력관계에서 발생하는 비인권적 상황을 인지하고 스스로 해결해갈 수 있도록 할 필요가 있음.

〈토 론 문〉

직장 내 괴롭힘 근절을 위한 서울시 감정노동센터의 역할과 과제

이정훈

(서울시감정노동종사자권리보호센터 소장)

제22회 노동권익포럼

직장 내 괴롭힘 근절을 위한 서울시 감정노동센터의 역할과 과제

서울시 감정노동센터 이정훈 소장



01 발제를 듣고...



고용부 "네이버 직장 내 괴롭힘 사실로 확인"



판교IT사업장 직장 내 괴롭힘 방지를 위한 공동대책위원회 발족

판교는 '갑질 재난지역', "IT갑질신고센터" 운영으로 피해자 찾기에 나서...
정부와 지자체에 정신건강 실태조사와 예방 및 상담치료 기관설립 요구도...



갑질 심각성 인식



*출처 : 국무총리실 발표자료
(한국갤럽, 2018. 12. / 신뢰도 95%)

'갑질'에 대한 국민인식 설문조사 결과

‘직장갑질’ 감수성 지수

직장갑질을 ‘갑질’이라고 인식하는지
 개인의 감수성 측정

(직장갑질119조사, 30개 문항, 직장인 1,000명)



34개 지방자치단체에 조례 제정(2021. 8.31)



서울시 직장 내 괴롭힘 금지에 관한 조례 제정
 (2020. 1.9)

- 시청, 시 산하 기관 등 공공부문 적용
- 기관 내 직장 내 괴롭힘 관련 상담사 1인 이상 배치
- 예방교육 1년 1회 이상 의무 실시
- 괴롭힘 행위 발생 시 조치 사항 규정
- 피해자 보호 및 불이익 조치 금지
- 개선 권고에 따른 조치 의무, 비밀유지 조항





신고사건 등에 대한 판단 권한 : 고용노동부



직장 내 괴롭힘 판단 기준의 모호성과 낮은 송치율

- 2019년 7월~2021년 5월까지 신고사건 수 : 10,340건
- 개선 지도 건 수 : 1,431건(13.83%)
- 검찰 송치 건 수 : 101건(0.97%)
- 기소의견 검찰 송치 건 수 : 30건(0.29%)

【 근로감독관 민원 사례 】

(사내) 동료간 일별(다들)처럼 형식으로 인하여 상복고에 괴롭힘을 당했다고 주장
압박 모두 자각 인정하였으나, 두 건 모두 인정 안함



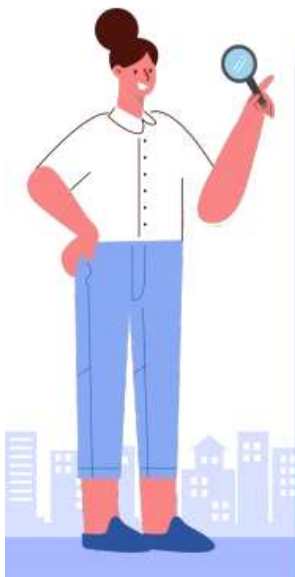
"감독관 교제해달라, 재전정"
조금씩 내용을 다르게 구성하여 재신청 받은
신뢰고, 민원원 등 다른 경로를 통하여
지속적으로 민원 제기

【 근로감독관 민원 사례 】

(제외) 상임근로 수급 조건을 만들지 않아 직장 내 괴롭힘으로 인한 피해로 공무
조사 과정에서 위 사실이 밝혀졌으나 인정지 않음과 인정률 제기함



"내가 죽어야 인정받나"
대답 조사까지 하면서 사실관계를
확인하였으나 국민신문고에 질문의
답을 제기



과대 포장 vs. 현장 중심 사업



현장에서 필요한 지원 중심의 사업 설계

① 조직문화 개선 컨설팅 사업

사업장 내 조직문화 진단과 개선방안 제시를 통한 인식 변화 유도

: 모범사례 발굴과 확산, 제도화를 통한 괴롭힘 예방 강화

② 조사위원회 풀 구성 및 운영

전문성/객관성/비밀유지를 위한 공정한 조사위원회 필요

: 괴롭힘 사건 발생(신고) 시 가장 취약한 절차 중 하나(근로감독관 인터뷰)

③ 관련 당사자 심리상담 지원

피해자, 가해자, 동료 등 관련 당사자가 다수 발생

: 사업장 내 분위기 안정화와 재발 방지를 위한 개별 상담과 집단치유 등 지원필요

④ 교육 프로그램 개발과 지원

사업주와 관리자, 현장 노동자 맞춤형 교육 프로그램 구축

: 노동청과 연계, 신고접수 사업장과 개선지도 사업장 의무교육 실시

사례 전파와 경각심 제고, 조직문화 개선 등 교육효과 검증 체계 구축

괴롭힘 없는 건강한 조직 문화 함께 만들 수 있습니다



www.labors.or.kr

(03191) 서울특별시 종로구 청계천로 105 (관수동 152-1) 아름다운청년 전태일기념관 5층
대표전화 02-6925-4349, 상담번호 1661-2020

^^^
서울노동권익센터