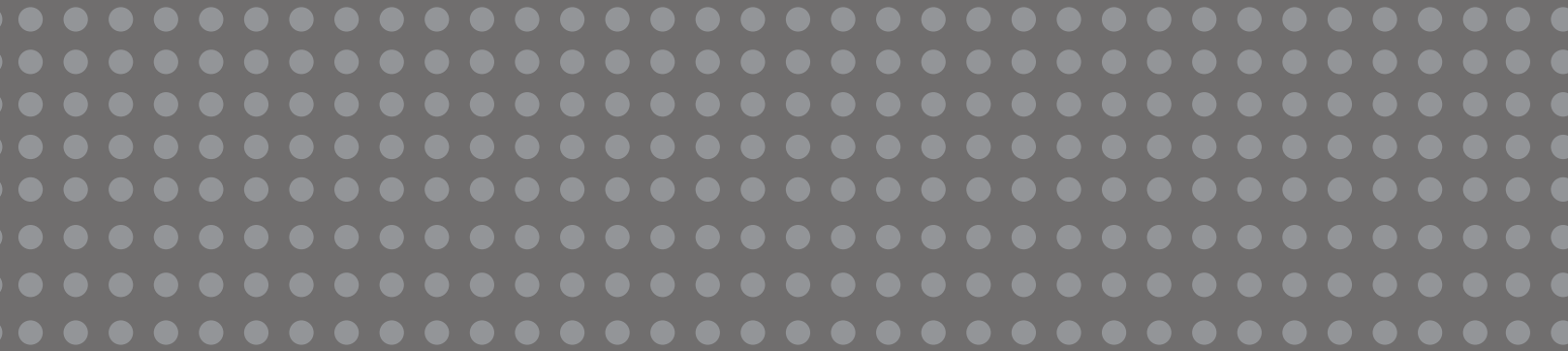


**ILO 제190호
협약 기준을 위한
국제심포지엄**



목 차

인사말

이용우 더불어민주당 국회의원	 6
정혜경 진보당 국회의원	 8
윤지영 사단법인 직장갑질119 대표	 10

발제1

ILO 협약 제190호의 의미와 일터 괴롭힘 협약의 세계적 추세	 13
Beghini, Valentina ILO Workquality c.190	

발제2

국내 괴롭힘법 시행 7년, ILO 190호 협약 비준의 의미	 35
- 직장 내 괴롭힘 금지 제도를 중심으로	
김유경 노무사 노무법인 돌꽃, 직장갑질119 운영위원	

토론

박주영 박사 노동자권리연구소	 55
조혜인 변호사 희망을만드는법, 차별금지법제정연대	 69
차동욱 입법조사관 국회 입법조사처, 법학박사	 79
이강연 과장 고용노동부 국제협력담당관실	 89

인사말



더불어민주당 국회의원 이용우
진보당 국회의원 정혜경
사단법인 직장갑질119 대표 윤지영

이 용 우

더불어민주당 국회의원

국회 기후에너지환경노동위원회



안녕하십니까? 국회 기후에너지환경노동위원회에서 활동하고 있는 더불어민주당 인천 서해구를 국회의원 이용우입니다.

오늘 ‘〈ILO 제190호 협약 비준을 위한 국제 심포지엄〉 토론회 개최를 축하드립니다. 귀중한 토론회를 마련해주신 직장갑질119 스태프 여러분께 감사드립니다.

바쁘신 와중에 좌장을 맡아주신 권두섭 변호사님, 발제를 맡아주신 ILO의 발렌티나 베기니 발렌티나 전문담당관님과 김유경 노무법인 돌꽃 대표노무사님, 토론자로 나서주신 박주영 노동자권리연구소 노무사님, 조혜인 공익인권변호사모임 희망을만드는법 변호사님, 차동욱 국회입법조사처 입법조사관님, 고용노동부에도 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

우리 사회에 직장 내 괴롭힘 금지법이 도입된 지 수년이 지났지만, 여전히 수많은 노동자들이 법의 사각지대에서 고통받고 있습니다. 특히 최근에는 직장 상사나 동료에 의한 내부적 괴롭힘을 넘어, 폭언과 악성 민원 등 제3자에 의한 일터 내 괴롭힘이 심각한 사회적 문제로 대두되었습니다. 5인 미만 사업장 노동자, 플랫폼 종사자, 비정규직 노동자들도 여전히 법의 사각지대에서 고통받고 있습니다. 하지만 현행 법제는 이러한 문제들로부터 노동자의 인격권을 실효적으로 보호하는 데 한계를 보이고 있습니다.

ILO의 ‘일의 세계에서 폭력과 괴롭힘 근절을 위한 190호 협약’(이른바 폭력과 괴롭힘 협약)은 이러한 구조적 한계를 극복할 수 있는 하나의 해답이라고 봅니다. 이 협약은 직장에서의 폭력과 괴롭힘을 근절하기 위해 채택된 최초의 국제표준 격입니다.

특히 종래의 협약들과 달리 적용 대상을 폭넓게 규정하여, 계약 형태나 신분을 불문하고 일하는 모든 사람을 사각지대 없이 보호하고, 나아가 공공부문과 민간부문을 막론하고 모두 적용된다고 명문화하고 있습니다.

가장 주목해야 할 점은 폭력과 괴롭힘의 주체를 사용자나 동료 노동자로만 한정하지 않고, 서비스 이용자, 고객, 민원인 등 제3자까지 포괄하도록 요구하고 있다는 것입니다.

이제 우리 국회와 정부도 국제 노동기준에 발맞춰 실질적인 응답을 내놓아야 할 때입니다. 직장 내 괴롭힘으로부터 공무원을 비롯한 일하는 모든 사람을 촘촘하게 보호하기 위해, ILO 제190호 협약의 신속한 비준을 준비해 나가야 합니다. 나아가 악성 민원과 제3자 갑질로부터 노동자의 온전한 방패막이가 될 수 있도록 관련 법제를 전면적으로 정비해야 합니다.

일터에서 폭력과 괴롭힘을 당하지 않고 안전하게 일할 권리는 특정 요건이나 누군가의 동의가 필요한 것이 아닙니다. 일하는 사람이라면 누구나 보장받아야 할 당연한 권리입니다.

오늘 토론회에서 모아주신 목소리와 과제들을 국회에서 꼼꼼히 살피겠습니다. 노동자가 신체적, 정신적 불안 없이 일터에서 일할 수 있도록 제도적 방패막을 세우는 데 앞장서겠습니다. 감사합니다.

정혜경

진보당 국회의원

국회 기후에너지환경노동위원회



안녕하십니까.

진보당 비정규직 노동자 국회의원 정혜경입니다.

오늘 뜻깊게 개최되는 「ILO 제190호 협약 비준을 위한 국제 심포지엄」에 함께해주신 많은 분들께 진심으로 감사의 인사를 드립니다.

우리나라에 ‘직장 내 괴롭힘 금지법’이 도입된 지 어느덧 7년이라는 시간이 흘렀습니다. 법 시행 초기와 비교하면 일터 내 ‘폭력’과 ‘괴롭힘’이 심각한 범죄이자 노동권 침해 행위라는 사회적 인식이 일정 부분 자리 잡은 것은 사실입니다.

그러나 법적 한계와 경직된 조직문화, 그리고 사안을 기계적으로만 처리하는 후속 체계 탓에 현장의 노동자들이 체감하는 현실은 여전히 가혹하기만 합니다. 5인 미만 소규모 사업장의 노동자들은 법적 보호망에서 완전히 배제되어 괴롭힘을 당해도 퇴사를 선택할 수밖에 없고, 프리랜서나 플랫폼 노동자 등 특수고용 노동자들 역시 ‘근로자가 아니다’라는 논리에 갇혀 인권의 사각지대에 방치되어 있기 때문입니다.

이제 우리는 괴롭힘 사안을 ‘개별 사업장의 자율 해결’이나 ‘가해자 처벌 중심의 사후 대응’으로만 바라보던 패러다임을 과감히 전환해야 합니다. 단순히 폭력을 금지하는 선언적 수준을 전면적으로 거부하고, 직장 내 폭력과 괴롭힘을 ‘인권침해이자 인권유린’으로 명확히 규정해야 합니다. 계약 관계나 고용 형태와 상관없이 ‘일의 세계’에 속한 모든 일하는 사람을 보호하는 포괄적 예방 체계로 나아가기 위해, 국제노동기구가 채택한 제 190호 ‘폭력과 괴롭힘 협약’의 비준이 절실한 시점입니다.

우리가 주목해야 할 협약의 핵심은 차별이 아닌 ‘예방적 체계’와 ‘사회정의’로의 접근입니다. 현행 국내법처럼 행위별로 요건을 쪼개어 괴롭힘 여부를 기계적으로 판별하는 방식으로는 일터의 지배 구조와 권력관계에서 비롯된 중첩적인 폭력을 막을 수 없기 때문입니다. 직장 내 폭력 문제는 인사노무 관리나 경영 리스크 회피의 관점이 아닌, 인간의 존엄성을 지키는 인권 중심의 관점으로 전 사회가 함께 해결해야 할 의제입니다.

정부는 2027년 비준을 목표로 추진하겠다고 밝혔으나, 비준 이후 우리 사회 전반의 규범과 노동 행정의 체질을 어떻게 바꿀 것인가에 대한 실천적 결단은 여전히 부족해 보입니다. 노동조합의 참여를 보장하고, 고용 형태를 이유로 그 누구도 배제되지 않는 일터를 위한 구체적인 입법 방향과 제도 개선 방안을 제시하지 못하고 있기 때문입니다. 주권자인 국민이 자신의 일터에서 스스로의 권리를 당당하게 누릴 수 있도록 세심하게 제도를 정비하고 지원하는 일은, 실질적 민주주의를 완성하기 위한 가장 근본적인 책무라는 점을 정부는 결코 잊지 말아야 할 것입니다.

공공과 민간을 막론하고 모든 인간은 폭력과 괴롭힘이 없는 안전하고 존엄한 환경에서 일할 권리가 있습니다. 이번 심포지엄이 대한민국이 ILO 제190호 협약 비준국으로 나아가는 이정표가 되기를 바라며, 나아가 일터의 민주주의를 실현하는 전 사회적 인식 전환의 계기가 되기를 소망합니다.

진보당 국회의원으로서 일의 세계에서 일하는 모든 사람의 존엄과 노동권을 지키고, 차별 없는 일터를 만들기 위해 제 자리에서 역할을 다하겠습니다.

감사합니다.

윤 지 영

사단법인 직장갑질119 대표



직장갑질119 대표 윤지영입니다.

오늘 심포지엄에 함께 해 주신 모든분들께 감사드립니다. 여느 때보다 오늘 심포지엄은 뜻깊습니다.

ILO 제190호 협약은, 노동자의 존엄성을 선언한 매우 중요한 협약입니다. 인간의 존엄성이 일터에서 침해되는 현실에 주목하여, 폭력과 괴롭힘 없는 안전한 일터에서 일하는 것이 노동자의 권리임을 선언한 최초의 국제규약입니다. 또한 ILO 제190호 협약은 그 적용 대상과 범위가 방대합니다. 비정규직·불안정 노동자, 실습생, 수습생, 해고 노동자, 자원봉사자, 구직자, 지원자, 프리랜서/특수고용노동자/플랫폼 노동자 등 일터의 모든 사람에게 적용이 되며, 전통적 의미에서의 사업장을 넘어, 휴게공간, 디지털 커뮤니케이션 등등 일과 관련한 모든 시간과 장소를 아우릅니다. 모든 곳에 노동자가 존재하고, 모든 공간과 시간에 일이 가능한 노동 현실을 반영한 것입니다.

그런 의미에서 ILO 제190호 협약은 한국사회에 경종을 울립니다. 아시다시피 한국은 직장 내 괴롭힘 금지 제도, 직장 내 성희롱 금지 제도를 두고 있습니다. 그러나 두 제도는 그 적용 범위가 협소합니다. 근로기준법상 근로자가 아니면 일터에서 폭력과 괴롭힘을 당해도 해결할 방법이 없는데, 문제는 근로기준법상 근로자를 너무 엄격하게 인정한다는 것입니다. 또한 기계적, 도식적으로 제도를 설계하고 적용하다 보니, 좋은 취지는 사라지고 오히려 피해자가 2차 피해를 입는 일이 비일비재하다는 것입니다.

다행히 한국은 ILO 제190호 협약을 비준할 토대가 만들어져 있습니다. 미흡하나마 직장 내 괴롭힘, 직장 내 성희롱 방지에 관한 법률이 만들어져 있고, 작년 8월, 이재명 정부는 ILO 제190호 협약 비준을 추진하겠다는 국정과제를 발표하기도 했습니다. ILO 제190호 협약을 비준하고 관련 법령을 재정비하길 바랍니다. 또한 시민사회와 경영계도 ILO 제190호 협약 비준에 관심을 가지고 이행을 대비하면 좋겠습니다. 일터에서의 폭력과 괴롭힘 근절에 이의를 제기할 사람은 없을 것입니다.

오늘 토론회 자리를 마련해 주신 이용우 의원님, 정혜경 의원님께 감사드립니다. 국제심포지엄이다 보니 실무적으로 어려움이 많았습니다. 섭외를 비롯해 실무를 담당해 주신 두 의원실의 보좌진들과 직장갑질119의 스태프들께 깊이 감사드립니다. 풍부한 논의를 해주실 발제자와 토론자, 그리고 좌장께도 감사드립니다. 통역사들께도 감사드립니다. 특히 오늘 심포지엄을 위해 발제자로 참여해 주시는 ILO의 성평등 및 차별 방지 분야 기술전문위원 Valentina Beghini에게 감사드립니다. Valentina Beghini는 4년 전 직장갑질119 주최 ‘직장 내 괴롭힘 금지제도 도입 3년 국제심포지엄’에서도 발제자로 나서 주셨습니다. 그의 열정과 노고에 깊이 감사드립니다.

오늘 이 자리가 ILO 제190호 협약 비준에 마중물이 되기를 바랍니다.

발제1



한국에서 ILO 제190호 협약 비준의 필요성

Beghini, Valentina | ILO Workquality c.190



International
Labour
Organization



A Global Mandate to Prevent and End Violence and Harassment in the World of Work

ILO Violence and Harassment Convention, 2019 (No. 190)
and Recommendation (No. 206)

#RATIFY
C190



Why does Convention No. 190 matter?



1

A widespread reality

Violence and harassment are **widespread** in the world of work across countries, sectors and occupations.



2

A major human and labour rights issue

According to the ILO (2022), more than **one in five** people in employment have experienced violence and harassment during their working lives.



3

A threat to what work should stand for

Violence and harassment undermines **human dignity; equality and non-discrimination; decent work; safe and healthy working environments; sustainable enterprises.**



4

A historic step forward

Before 2019, international labour standards addressed aspects of violence and harassment, but **no dedicated international labour standard** comprehensively addressed the issue in the world of work.



Convention No. 190 provides the **first global, comprehensive and actionable framework** to prevent and address violence and harassment in the world of work.

ilo.org

슬라이드 1

노동 환경에서 폭력과 괴롭힘을 예방하고 근절하기 위한 글로벌 책무

ILO 폭력 및 괴롭힘 협약, 2019(제190호) 및 권고(제206호)

슬라이드 2

제190호 협약이 중요한 이유

1. 폭력과 괴롭힘이 널리 퍼진 현실

폭력과 괴롭힘은 국가, 부문, 업무를 막론하고 노동 환경 전반에 만연

2. 인권 및 노동권 주요 이슈

국제노동기구에 따르면 고용 상태인 사람 20% 이상이 업무 중 폭력과 괴롭힘을 경험 (2022)

3. 노동이 지향해야 하는 바에 대한 위협

폭력과 괴롭힘은 인간의 존엄성, 평등, 비차별, 합당한 노동(decent work), 안전하고 건강한 근로 환경, 그리고 지속 가능한 기업 활동을 저해

4. 역사적인 진전

2019년 이전에도 국제노동기준에서 과 괴롭힘에 관련된 일부 요소들을 다룬 바 있으나 일터에서의 폭력과 괴롭힘 문제를 포괄적으로 다루는 전담 국제노동기준은 존재하지 않았음

제190호 협약은 일터에서의 폭력과 괴롭힘을 예방하고 해결하기 위한 최초의 글로벌하고 포괄적이며 실행 가능한 틀을 제공합니다.

Convention No. 190 and Recommendation No. 206



C.190 is an international treaty; R.206 provides guidance

Together, they set the **global framework** to implement the Convention.



Result of **tripartite dialogue** and agreement at the ILC.

C.190 and R.206 were adopted by a large tripartite majority.



C.190 and R.206 are an **historic opportunity**

to shape a future of work
based on dignity and respect for all.



Together, C.190 and R.206 turn commitment
into **action** and **lasting change.**



Key features of Convention No. 190



1 **Right-based approach:**

Everyone has the right to a world of work free from violence and harassment.



2 **Very broad definition:**

Violence and harassment and Gender-based violence and harassment.



3 **Broad scope of protection:**

Not only employees, but also trainees, interns, volunteers, jobseekers, dismissed workers, persons exercising employer authority. Formal and informal, private and public.



4 **Broad concept of "world of work":**

- ▶ At the workplace
- ▶ During work-related travel
- ▶ Through work-related communications
- ▶ In employer-provided accommodation
- ▶ During commuting, where applicable



5 **Violence and harassment** as both a discrimination and OSH issue.



6 **Inclusive, integrated and gender-responsive approach:**

Prevention and protection; enforcement and remedies; guidance, training and awareness-raising.



Convention No.190 is the first international labour standard dedicated to preventing and addressing violence and harassment in the world of work through an **inclusive, integrated** and **gender-responsive** approach.



▶ ilo.org

슬라이드 3

제190호 협약 및 제206호 권고

제190호 협약은 국제 조약이며 제206호 권고는 이에 대한 지침을 제공

협약과 권고가 협약을 이행하기 위한 글로벌 프레임워크를 구축

국제노동총회(ILC, International Labor Conference)에서의 노사정 삼자 대화와 합의의 결과물

제190호 협약과 제206호 권고는 노사정 대다수의 찬성으로 채택됨

제190호 협약과 제206호 권고는 만인에 대한 존중을 바탕으로 노동의 미래를 설계해 나갈 역사적 기회

제190호 협약과 제206호 권고는 의지를 실제 행동과 지속적인 변화로 전환

슬라이드 4

제190호 협약의 주요 특징

1. 권리 기반 접근 방식

모든 사람은 폭력과 괴롭힘 없는 일터에서 일할 권리가 있습니다.

2. 매우 광범위한 정의

폭력과 괴롭힘 및 젠더 관련 폭력과 괴롭힘을 모두 포함

3. 폭넓은 보호 범위

피고용인뿐 아니라 교육연수생, 인턴, 자원봉사자, 구직자, 해고된 노동자, 사용자의 권한을 행사하는 사람들까지 모두 포함

공식 및 비공식 부문, 민간 및 공공 분야 모두 포괄

4. 광범위한 '일터(일의 세계, world of work)' 개념

- 사업장 내

- 업무 관련 출장 및 이동 시

- 업무 관련 연락을 통해

- 사용자가 제공한 숙소에서

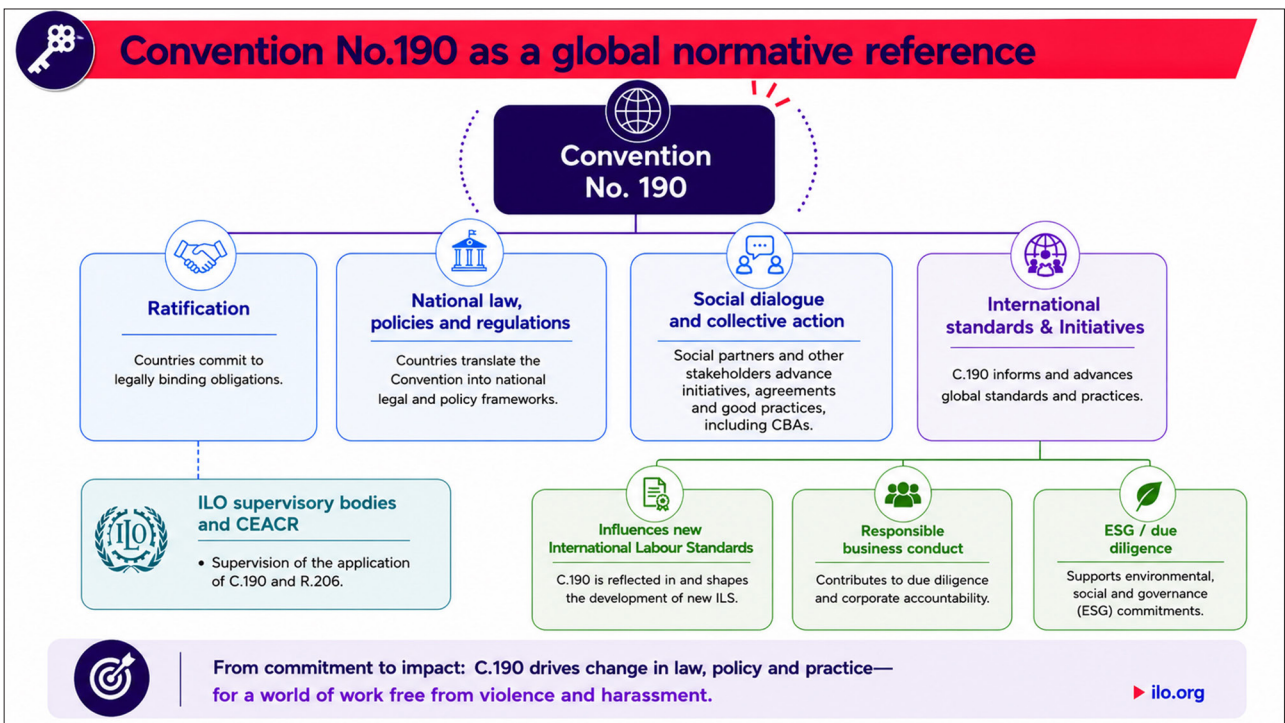
- 출퇴근 중(해당 시)

5. 폭력과 괴롭힘은 차별의 문제이자 동시에 산업안전보건(OSH, Occupational Safety & Health) 문제

6. 포용적이고 통합적이며 젠더 인지적 접근 방식

예방 및 보호, 법 집행 및 구제, 지침 마련, 교육 및 인식 제고 등

제190호 협약은 포용적, 통합적이고 젠더 인지적 접근 방식을 통하여 일터에서의 폭력과 괴롭힘을 예방하고 해결하는 일을 전담하는 최초의 국제 노동 기준입니다.



슬라이드 5

*역자 주: 본 장표의 경우 편집을 보다 용이하게 하시도록 영한 병기하여 번역합니다

Convention No.190 as a global normative reference

글로벌 규범적 기준으로서의 제190호 협약

Convention No.190 제190호 협약

Ratification 비준

Countries commit to legally binding obligations. 국가들은 법적 구속력이 있는 의무를 이행할 것을 약속

National law, policies and regulations 국내법, 정책과 규제안

Countries translate the Convention into national legal and policy frameworks. 국가들은 협약의 내용을 자국의 법적·정책적 틀로 전환하여 반영

Social dialogue and collective action 사회적 대화와 집단 행동

Social partners and other stakeholders advance initiatives, agreements and good practices, including CBAs. 사회적 파트너(노사)와 기타 이해관계자들은 단체협약(CBAs)을 포함한 이니셔티브, 합의, 우수 사례를 공동으로 발전시킴

International standards & Initiatives 국제 기준 및 이니셔티브

C.190 informs and advances global standards and practices. 제190호 협약은 글로벌 기

준과 관행에 정보를 제공하고 이를 발전시킴

ILO supervisory bodies and CEACR ILO 감독기구 및 협약권고적용전문가위원회(CEACR, Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations)

Supervision of the application of C.190 and R.206. 제190호 협약 및 제206호 권고의 이행 현황을 감독

Influences new International Labour Standards 새로운 국제노동기준에 영향

C.190 is reflected in and shapes the development of new ILS. 제190호 협약은 새로운 국제노동기준(ILS)의 개발에 반영되어 영향을 미침

Responsible business conduct 책임 있는 기업 행동

Contributes to due diligence and corporate accountability. 인권 실사(due diligence)와 기업의 사회적 책임(책무성) 강화에 기여

ESG / due diligence ESG / 실사

Supports environmental, social and governance (ESG) commitments. 환경·사회·지배구조(ESG) 책무 이행을 지원

From commitment to impact: C.190 drives change in law, policy and practice—for a world of work free from violence and harassment.

의지에서 실질적인 영향력으로: 제190호 협약은 폭력과 괴롭힘이 없는 일터(일의 세계)를 만들기 위해 법, 정책, 그리고 관행의 변화를 견인합니다.



Ratifications: Where do we stand?

Ratification means

-  Acceptance of **legally binding obligations**
-  Regular **reporting** to the ILO
-  Supervision by the **CEACR**

56

**ILO Member States
have ratified
Convention No.190**
(June 2026)

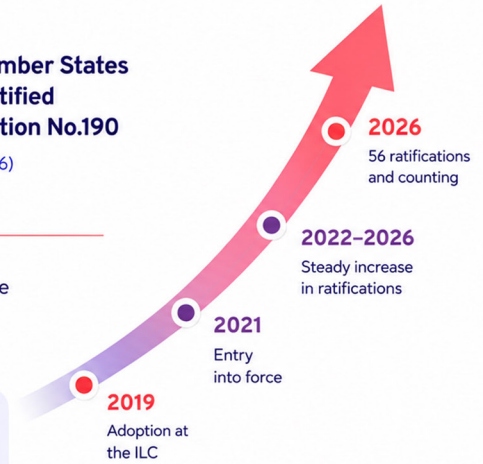


Ratifications continue
to grow.



KEY MESSAGE

Ratification is only one measure of Convention No. 190's impact.
Many countries have drawn on the Convention when reforming
national legislation and policies, **even without ratifying it.**



ilo.org

슬라이드 6

비준 현황: 현재 우리는 어디까지 와 있는가?

비준의 의미

법적 구속력이 있는 의무를 수용

정기적으로 ILO에 보고서 제출

협약권고적용전문가위원회(CEACR)의 감독

ILO 회원국 중 56개국이 제190호 협약 비준 (2026년 6월 기준)

비준국 수는 계속해서 증가 중

2019: 국제노동총회(ILC)에서 협약 채택

2021: 협약 발효

2022-2026: 비준국 꾸준한 증가 추세

2026: 현재 56개국 비준했으며 그 수는 늘어나는 중

핵심 메시지

비준은 제190호 협약이 미치는 영향력을 측정하는 하나의 척도일 뿐입니다.

협약을 비준하지 않은 많은 국가에서도 자국 내 법률과 정책 개정 시 본 협약을 참고로 하고 있습니다.



What does CEACR tell us?

The **CEACR** frequently requests information on:

-  Comprehensive **legal protection**
-  Protection of **all workers** and other persons in the world of work
-  **Gender-based** violence and harassment
-  **Third-party** violence and harassment
-  Labour **inspection and enforcement**
-  Access to **remedies**
-  **Data** collection
-  **Consultation** with employers' and workers' organizations



WHAT THE CEACR HAS IDENTIFIED IN ITS COMMENTS



The importance of addressing violence and harassment in **all its forms**.



The Convention has a **broad scope of application** (including all persons and all situations in the world of work).



The **"integrated approach"** requires a broad and multidisciplinary perspective (labour, OSH, equality, non-discrimination, and criminal law).



Clarity regarding applicable provisions and procedures for all actors involved and for the people protected.



Consideration of violence and harassment in **OSH management**.



Many countries have undertaken or are undertaking **legislative amendments** to apply the Convention.



The important role of **social partners** in implementation and tripartite cooperation.



The CEACR has regularly examined the application of the Convention **since 2022**, and is expected to increasingly pursue its work as more Member States ratify it and continue to submit their reports.

ilo.org

슬라이드 7

협약권고적용전문가위원회(CEACR)의 역할

(*역자 주: 자연스럽도록 다소간 의역했습니다. 직역하면 ‘협약권고적용전문가위원회(CEACR)은 우리에게 무엇을 말해주는가?’ 정도의 의미입니다.)

협약권고적용전문가위원회가 빈번하게 정보를 요청하는 항목

(*역자 주: CEACR이 한국에서 널리 쓰이는 표현이 아니라고 판단하여 한국어 정식 명칭으로 주로 옮겼습니다.)

포괄적 법적 보호

일터 내 모든 노동자 및 기타 인원 보호

젠더 기반 폭력과 괴롭힘

제삼자에 의한 폭력과 괴롭힘

노동 감독 및 관련 법 집행

구제 조치에 대한 접근성

데이터 수집

노사 단체와의 협의

협약권고적용전문가위원회의 검토 의견에서 드러나는 위원회 확인 사항

모든 형태의 폭력과 괴롭힘을 해결해야 할 중요성

협약의 광범위한 적용 범위 (일터 내 모든 인원 및 모든 상황 포함)

‘통합적 접근 방식’은 광범위하고 다학제적 관점(노동법, 산업안전보건, 평등, 비차별, 형법)을 요함

모든 관련 주체와 보호 대상자를 위한 적용 규정 및 절차의 명확성

산업안전보건(OSH) 관리 체계 내에서 폭력과 괴롭힘을 반영하고 고려하는 것

많은 국가가 협약을 적용하기 위해 법률 개정을 이미 단행했거나 현재 진행 중

협약 이행과 노사정 삼자 협력에 있어 사회적 파트너의 역할 중요

협약권고적용전문가위원회는 2022년부터 본 협약의 이행 현황을 정기적으로 심사해왔으며, 점차 더 많은 회원국이 협약을 비준하고 보고서를 계속 제출함에 따라 관련 업무를 더욱 확대해 나갈 예정입니다.



Legislative and policy developments around the world

▶ Many countries have taken steps in all areas covered by Convention No.190 and Recommendation No.206.

Reforms are taking place regardless of ratification.



Across all regions, countries are strengthening legal, policy and regulatory frameworks to better prevent and address violence and harassment in the world of work.

▶ ilo.org

슬라이드 8

*역자 주: 본 장표의 경우 편집을 보다 용이하게 하시도록 영한 병기하여 번역합니다

Legislative and policy developments around the world

전 세계 입법 및 정책적 발전 현황

Many countries have taken steps in all areas covered by Convention No.190 and Recommendation No.206.

많은 국가가 제190호 협약 및 제206호 권고가 다루는 영역 전반에서 조처해 왔습니다.

Reforms are taking place regardless of ratification.

비준 여부와 관계없이 개혁이 일어나고 있습니다.

1. Broader definitions 폭넓은 정의

Violence and harassment 폭력과 괴롭힘

Gender-based violence and harassment 젠더 기반 폭력과 괴롭힘

Psychological violence and harassment 정신적 폭력과 괴롭힘

2. Broader protection 더욱 넓은 범위의 보호

Wider personal scope (workers and other persons in the world of work) 더 넓은 인적 범위 (일터의 노동자 및 기타 인원)

Broader concept of 'world of work' '일터'의 더 광범위한 개념

Protection from third-party violence 제삼자에 의한 폭력으로부터의 보호

3. Stronger prevention 더 강력한 예방 조치

Integration into OSH and psychosocial risk management 산업안전보건(OSH) 및 심리사회적 위험 관리 체계로의 통합

Risk assessment and control measures 위험성 평가 및 통제 조치

Workplace policies, regulations and procedures 사업장 내 정책, 규정 및 절차

Awareness-raising and training 인지도 제고 및 교육

4. Employer obligations 사용자의 의무

Duty to prevent violence and harassment 폭력과 괴롭힘 예방 의무

Information and training 정보 제공 및 교육

Workplace measures and procedures 사업장 내 조치 및 절차

5. Complaints and remedies 고충 처리 및 구제 조치

Accessible complaint mechanisms 접근 가능한 고충 처리(신고) 메커니즘

Dispute resolution processes 분쟁 해결 절차

Protection against retaliation 보복으로부터의 보호

Support and remedies for victims 피해자 지원 및 구제 조치

6. Emerging (old and new) issues 기존 및 신종 대두되는 이슈들

Effects of domestic violence 가정폭력이 미치는 영향

Technology-enabled violence and harassment 기술 기반(기술 매개) 폭력과 괴롭힘

Platform economy and digital work 플랫폼 경제 및 디지털 노동

Informal economy 비공식 경제

Updated labour inspection guidance 최신 노동 감독 지침

Sector-specific provisions 부문별 규정

Across all regions, countries are strengthening legal, policy and regulatory frameworks to better prevent and address violence and harassment in the world of work.

지역을 막론하고 국가들은 일터 폭력과 괴롭힘을 더욱 효과적으로 예방 및 해결하기 위해 법적·정책적·규제적 틀을 강화하고 있습니다.



Emerging challenges

▶ Not all countries face the **same challenges**.
Context, capacity and resources differ.



Informal economy

High prevalence of violence and harassment; low visibility, weak protection.



Digital violence and harassment

Increasing through ICTs and social media; cross-border and persistent.



Platform economy

Complex employment relationships; unclear responsibilities.



Intersectionality and multiple discrimination

People may face overlapping forms of discrimination that increase their vulnerability.



Data and evidence

Limited, underreported or inconsistent data hinder policy design, monitoring and evaluation.



Implementation gaps

Gaps in legislation, policies, resources, capacities and enforcement.



Small and micro-enterprises

Limited resources and capacities to prevent and address violence and harassment.



Addressing these challenges requires **inclusive social dialogue**, **adequate resources**, **capacity-building** and tailored solutions that **leave no one behind**.



▶ ilo.org

슬라이드 9

▶새로이 부상하는 도전 과제들

모든 국가가 동일한 도전 과제에 직면하는 것은 아닙니다.
각국 상황, 역량, 가용 자원은 서로 다릅니다.

비공식 경제

폭력과 괴롭힘의 높은 발생률, 낮은 가시성, 보호 조치 취약.

디지털 폭력과 괴롭힘

정보통신기술(ICT)과 소셜 미디어의 발달을 통해 증가 추세, 초국경적 지속적 성격.

플랫폼 경제

복잡한 고용 관계와 불분명한 책임 소재.

교차성과 다중 차별

취약성을 심화시키는 다양한 형태의 중첩된(overlapping) 차별에 직면할 가능성.

데이터 및 증거

제한적이거나 축소 보고된 데이터, 또는 일관성 없는 데이터가 정책 설계, 모니터링 및 평가를 저해.

이행 공백

입법, 정책, 자원, 역량, 법 집행 측면에서의 공백 존재.

중소기업 및 소상공인(영세기업)

폭력과 괴롭힘을 예방하고 해결하기 위한 자원과 역량 제한적.

이러한 도전 과제를 해결하기 위해서는 포용적인 사회적 대화, 적절한 자원 배분, 역량 강화, 그리고 그 누구도 소외되지 않도록 하는 맞춤형 해결책이 필요합니다.



International standards and initiatives

Convention No.190 is shaping the future of international standards and practices.

Influence on International Labour Standards (ILS)



Maritime Labour Convention, 2006 (MLC) as amended



Decent Work in the Platform Economy Convention, 2026 (No. 193)

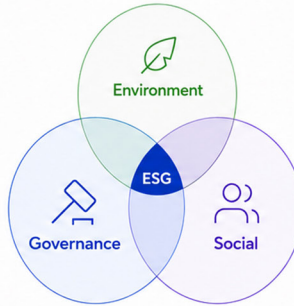


Quality Apprenticeships Recommendation, 2023 (No. 208)



C.190 is driving convergence across international standards and frameworks, promoting a world of work free from violence and harassment.

Influence on international initiatives



ESG due diligence and investor confidence

- ▶ ESG frameworks have expanded to include **harassment** in assessing social (S) risks.
- ▶ Investors and stakeholders expect businesses to manage social risks, including violence and harassment.
- ▶ Enterprises must provide accurate information and avoid misstatements or omissions in ESG reporting.

▶ ilo.org

슬라이드 10

국제 노동 기준 및 이니셔티브

제190호 협약은 국제 표준 및 관행의 미래를 만들어 나가고 있습니다.

국제노동기준(ILS)에 미치는 영향

2006년 해사노동협약(MLC) 개정안

플랫폼 경제에서의 양질의 노동(Decent Work)에 관한 제193호 협약, 2026년
양질의 도제훈련에 관한 제208호 권고, 2023년

국제 이니셔티브에 미치는 영향

ESG 실사 및 투자자 신뢰

(*그림: 환경(Environment) 지배구조(Governance) 사회(Social))

▶ESG 프레임워크는 사회적(S) 위험을 평가할 때 괴롭힘을 포함하는 것으로 확대되었습니다.

▶투자자와 이해관계자들은 기업이 폭력과 괴롭힘을 포함한 사회적 위험을 관리할 것을 기대합니다.

▶기업은 ESG 보고서에서 정확한 정보를 제공해야 하며, 허위 진술이나 누락을 피해야 합니다.

제190호 협약은 국제 표준과 프레임워크 전반의 수렴을 주도하며, 폭력과 괴롭힘이 없는 일터를 활성화하고 있습니다.



Conclusions: Key takeaways



- 1 Convention No.190 establishes the first international labour standard dedicated to violence and harassment in the world of work.



- 2 Its influence extends beyond ratification, informing national legislation, workplace policies and other international labour standards.



- 3 The next challenge is effective implementation through prevention, enforcement, social dialogue and access to remedies.



Why it matters

- ✓ Promotes dignity, equality and non-discrimination.
- ✓ Creates safer and healthier working environments.
- ✓ Strengthens decent work and sustainable enterprises.
- ✓ Leaves no one behind.



Together, we can build a world of work
free from violence and harassment—for everyone, everywhere.

ilo.org

슬라이드 11

결론: 핵심 시사점

1. 제190호 협약은 일터에서의 폭력과 괴롭힘 문제를 전담하는 최초의 국제노동기준을 정립한 바 있습니다.
2. 본 협약의 영향력은 비준을 넘어 국내 입법, 사업장 관련 정책, 그리고 다른 국제노동기준에 이르기까지 확대되고 있습니다.
3. 다음 과제는 예방, 법 집행, 사회적 대화, 구제 조치에 대한 접근성을 강화함으로써 효과적으로 이행해나가는 것입니다.

제190호 협약이 중요한 이유

- 존엄성, 평등, 비차별을 증진
- 더욱 안전하고 건강한 근로 환경 조성
- 양질의 노동과 지속가능한 기업을 강화
- 그 누구도 소외되지 않도록 함

우리가 힘을 합치면 어디서나, 모두를 위해 폭력과 괴롭힘이 없는 일터를 만들어 나갈 수 있습니다.



ILO resources

- ▶ **Convention No.190** *concerning the elimination of violence and harassment in the world of work*
- ▶ **Recommendation No. 206** *concerning the elimination of violence and harassment in the world of work*
- ▶ **GB.356/INS/4/REF:** [Reference document concerning the item "Review of the implementation of the Strategy to give effect to the resolution concerning the elimination of violence and harassment in the world of work"](#)
- ▶ **Easy-to-read Guide C190** [Some world agreements about stopping violence and harassment at work](#)
- ▶ **Report** [Safe and healthy working environments free from violence and harassment](#)
- ▶ **Guide** [Violence and harassment in the world of work: A guide on Convention No. 190 and Recommendation No. 206](#)
- ▶ **Training** [How to prevent and address violence and harassment at work: A training course for enterprises](#)

Advancing social justice, promoting decent work

ilo.org



International
Labour
Organization

Thank you!

#RATIFY
C190

슬라이드 12

ILO 관련 문헌

Convention No.190 concerning the elimination of violence and harassment in the world of work

일터에서의 폭력과 괴롭힘 근절에 관한 제190호 협약

Recommendation No. 206 concerning the elimination of violence and harassment in the world of work

일터에서의 폭력과 괴롭힘 근절에 관한 제206호 권고

GB.356/INS/4/REF: Reference document concerning the item “Review of the implementation of the Strategy to give effect to the resolution concerning the elimination of violence and harassment in the world of work”

GB.356/INS/4/REF: ‘일터에서의 폭력과 괴롭힘 근절에 관한 결의문 이행 전략의 검토’ 의제 관련 참고 문서

Easy-to-read Guide C190 Some world agreements about stopping violence and harassment at work

▶쉽게 읽는 제190호 협약 가이드: 일터 내 폭력 및 괴롭힘 중단에 관한 국제 협약 개요

Report Safe and healthy working environments free from violence and harassment

▶보고서: 폭력과 괴롭힘이 없는 안전하고 건강한 노동 환경

Guide Violence and harassment in the world of work: A guide on Convention No. 190 and Recommendation No. 206

▶지침서: 일터에서의 폭력과 괴롭힘: 제190호 협약 및 제206호 권고 지침서

Training How to prevent and address violence and harassment at work: A training course for enterprises

▶교육: 일터 내 폭력 및 괴롭힘 예방과 해결 방법: 기업용 교육 과정

슬라이드 13

감사합니다.

발제2



국내 괴롭힘법 시행 7년, ILO 190호 협약 비준의 의미 - 직장 내 괴롭힘 금지 제도를 중심으로

김유경 노무사 | 직장갑질119 운영위원

I. 들어가며

지난 2019년 6월 21일, 국제노동기구(ILO)는 스위스 제네바에서 열린 창립 100주년 ‘제 108차 총회’에서 제190호 협약으로서 ‘폭력과 괴롭힘 협약(Violence and Harassment Convention, 2019 (No. 190)’을 채택하였다.¹⁾ 해당 협약은 단순히 폭력과 괴롭힘의 금지를 선언하는 기존 법령과 국제규범의 수준을 넘어 이를 사회적, 제도적 구조 속에서 예방하고 대응하기 위한 포괄적 책임 체계를 최초로 제시했다는 점에서 국제노동 규범사에서 획기적인 패러다임 전환으로 평가되었다.

우리나라에서는 유사한 시점인 2019. 7. 16.부터 근로기준법상 ‘직장 내 괴롭힘 금지법(근로기준법 제76조의2, 제76조의3)’이 시행되었다. 법 시행 7년을 맞이하는 현재, ILO 회원국 약 54개국이 190호 협약을 비준했으나 우리나라는 여전히 미비준국 중 하나다. 그 사이, ‘직장 내 괴롭힘’에 대한 금지 및 사용자 의무 조치 등을 정한 근기법상 직장 내 괴롭힘 금지법은 법의 한계, 조직문화의 미성숙, 왜곡된 법 해석, 파편화된 규율 체계 등으로 인하여 제도 안착에 난항을 겪고 있다.

현 정부는 출범 이후 ILO 190호 협약 비준을 국정 과제로 추진, 2027년 비준을 목표로 준비중이라고 알려졌다. 그러나 아직까지 190호 협약 비준을 위한 큰 틀에서의 입법 방향 및 포괄적인 제도 개선 방침 마련에 대한 고민은 부족한 상황이다.

본 발제에서는 이같은 현실을 종합적으로 고려하여 우리에게 ILO 190호 협약이 지금 시점에서 왜 필요한지, 어떤 내용에 주목하여 비준 이후를 준비해야 할지 짚어보고자 한다.

II. 국내 현실에 비춰본 ILO 190호 협약 비준 필요성

우리나라 일터에서 발생하는 직장 내 괴롭힘을 주되게 규율하는 현 근기법의 미비점과 일터에 적용하는 접점에서의 한계들은 정확히 ILO 협약이 천명한 기본 대전제와 원칙의 대척점에 놓여 있다.

협약 ‘전문’에서 강조하는 인권 중심, 양질의 일자리, 무관용의 원칙 등의 개념은 직장 내 괴롭힘 금지법 시행 이후 한층 그 필요성이 부각되었으나 아직 그 ‘실행’은 요원해 보인다.

1) 발효일은 2021. 6. 25.

또한 협약은 ‘사업장 단위가 아닌 일의 세계라는 개념을 통해 인적, 장소적 범위에 있어 제한을 두지 않았고, ‘개별 사안에 대한 처벌 대신 조직문화 및 구조 개선을 전제로 한 예방’, ‘개별법률에 의한 규율을 넘어선 국가와 사회 전체의 포괄적인 접근 및 노력’, ‘젠더 기반 폭력과 괴롭힘을 정의 규정에 추가’했으나, 현행 법령들은 그 자체로 이들 대원칙을 실현하기에는 한계가 뚜렷하다. 또한 개별 괴롭힘 사안에 있어 법을 적용하는 각 접점별로도 제도의 취지에 역행하는 문제들이 속속 드러난다.

그렇기에 ILO 190호 협약 비준을 추진하는 현 시점에서 협약의 주요 내용을 검토하고, 어떤 지점에서 특히 비준이 필요한지를 살펴보는 것은 조속한 비준을 실현하기 위한 첫걸음이 될 것이다.

1. 협약의 주요 내용

협약은 전문과 총 20조의 본문으로 이루어져 있으며, 190호 협약과 함께 채택된 권고 제206호, 이외에도 2021년 마련된 ‘제 190호 협약 및 제206호 권고에 관한 가이드’, 2022년 발간된 ‘일터에서의 폭력과 괴롭힘: 사용자(사용자단체·기업)를 위한 실무 지침서’ 등은 비준국과 각 정책당국, 노사정 대표, 학자, 사용자 등이 협약을 이행하기 위해 구체적으로 무엇을 해야 하는지 안내하는 지침서 역할을 한다.

ILO 제190호 협약은 ‘전문’에 이어 ‘제1조(정의)’, ‘제2, 3조(적용범위)’, ‘제4조(포괄적인 회원국의 의무)’, ‘제5,6조(양질의 일자리와 차별금지)’, ‘제7, 8, 9조(예방과 보호)’, ‘제 10조(이행과 구제조치)’ 등을 주요 내용으로 담았다.

[표] ILO 제190호 협약의 주요 내용²⁾

조문번호	주요 내용	비고
제1조(정의)	‘폭력과 괴롭힘’이란 신체적·심리적·성적·경제적 피해를 초래하거나 초래할 가능성이 있는 일련의 행위나 관행 또는 그 위협	폐쇄적 정의 대신 포괄적·개방적 정의 채택 ‘젠더에 의한 폭력과 괴롭힘’을 정의에 명시적 포함
제2조(인적 적용범위)	계약관계, 고용형태, 법적 지위, 부문 등과 무관하게 모든 일하는 사람 보호	보호 대상의 포괄 적용 영역 확장 보편적 평등 원칙
제3조(물적 적용범위)	사업장 뿐 아니라 출장, 연수, IT 기술 통한 업무, 출퇴근 등 일과 관련된 모든 장소, 상황에 적용	‘일의 세계’는 직장 내외, 물리적·가상적 환경 포함 확장 된 노동공간
제4조(회원국의 의무)	폭력과 괴롭힘 근절 위해 노사 협의, 법적 금지, 예방·지원·제재, 교육·감시 등 포괄적으로 실행	‘비허용의 원칙’을 출발점으로 ‘포용성, 통합성, 성인지성’을 결합한 다층적 정책 패러다임
제5조(디센트워크 ³⁾ 촉진)	‘양질의 품위있는 일자리’ 촉진, 결사의 자유, 단체교섭권, 강제노동 및 아동노동 철폐, 차별 금지 존중 및 실현 의무	폭력과 괴롭힘 예방 및 대응은 개별 행위가 아닌 노동의 질과 인권 문제 ‘평등’과 ‘비차별’ 원칙
제6조(차별 금지)	여성·취약집단에 대한 고용 평등, 무차별 법·제도 도입	‘교차적 불평등’ 대응을 위한 적극적 법·정책 개입

2) [표]의 내용은 190호 협약, 협약과 함께 채택된 ‘권고 제206호’, 이후 2021년 간행된 ‘제 190호 협약 및 제206호 권고에 관한 가이드’ 등을 종합 발췌함.

3) 디센트워크(Decent Work) : 품위있는 양질의 일자리

조문번호	주요 내용	비고
제7조(법 제정)	일의 세계에서 폭력·괴롭힘 정의 및 금지 법률 제정	젠더 기반 폭력과 괴롭힘 포함
제8조(예방조치)	비공식경제 노동자 등 취약 집단 실질적 보호 및 예방조치	가사노동자, 프리랜서, 노점상, 가족종사자 등 보호 (권고 제206호 제11항) 야간근로, 직종별 고위험 영역 제시 (권고 제206호 제9항)
제9조(사용자 의무·근로자 참여 보장)	사용자가 일터 폭력 및 괴롭힘 예방조치를 취하도록 하는 법령 제정, 근로자 참여 하에 관련 정책, 위험 예방, 교육 등 실효성 조치 가능하도록 하는 법령 제정	근로자가 사업장 정책 설계, 이행, 모니터링에 참여 (권고 제206호 제7항 c) 직장 위험평가지 심리사회적 위험 요인 반드시 고려 (권고 제206호 제8항)
제10조(집행과 구제)	노동현장 폭력·괴롭힘 감시, 피해자 보호, 분쟁해결 절차 마련	접근성, 안전성, 공정성, 실효성 등 최소기준 ‘즉각적 중대한 위험’ 발생시 작업장 벗어날 권리
제11조(지침·훈련·인식 제고)	노사 협의로 정책 반영, 지침·교육 제공, 인식 제고 캠페인	사회 전체 문화·제도적 구조 속에서 예방 및 인식전환
제12조(적용방법)	협약은 국내법, 단협, 관행을 통해 적용됨. 산업안전보건 조치를 포괄·확장·특별조치로서 구현함.	법적 금지로부터 ‘현장 중심 실행 메커니즘’으로 확장

위 [표]에서 확인되듯이 우리나라는 ILO 190호 협약과 권고 제206호 등에서 정한 비준국의 의무를 이미 일부 도입, 실행중이다. 괴롭힘을 금지하는 법률 제정, 괴롭힘 발생 시 사용자의 의무 이행, 분쟁 해결 기구 도입 등이 그것이다. 그러나 대다수 협약 조항에 비춰볼 때 현행 국내 법제는 190호 협약의 기본 전제와 대원칙에 부합하지 않고, 무엇보다 사안 발생시 이를 개별 사업장 또는 개별 법률의 테두리 내에서 해결할 것을 규정할 뿐, 국가와 사회 전체 차원의 의제로 다루지 않는다.

이하에서 ILO 190호 협약의 각 조문별 주요 내용과 함께 그에 미치지 못하는 우리 법 체계와 현실 적용 단계에서의 문제점들을 짚어본다.

2. 전문 ; 인권 중심 접근

ILO 제190호 협약의 ‘전문’은 현 국내 직장 내 괴롭힘 금지 제도 안착시 가장 근본적인 한계와 장기적으로 개선해야 할 지향점을 명확히 언급한다. 전문은 “모든 인간은 인종, 신념 또는 성별을 불문하고 자유와 존엄, 경제적 안전, 기회의 평등 하에서 물질적 복지와 정신적 발전을 추구할 권리가 있다”고 천명한 ‘필라델피아 선언’⁴⁾을 상기하면서 아래와 같이 협약 채택의 배경을 설명한다.

[참고] ILO 190호 협약 ‘전문’ 일부 발췌

...

모든 사람이 폭력과 괴롭힘이 없는 일의 세계에서 일할 권리를 가진다는 점을 인정하고,

일의 세계의 폭력과 괴롭힘은 인권침해 또는 인권유린이 될 수 있으며, 기회균등을 위협하고, 용납될 수 없고, 관철은 일자리와 양립할 수 없음을 인정하고,

폭력과 괴롭힘 예방을 위해 상호 존중과 인간 존엄을 기반으로 한 직장문화의 중요성을 인정하며,

회원국들은 이러한 행위와 관행의 예방을 위하여 폭력과 괴롭힘에 대해 무관용의 일반적 환경을 조성할 책임이 있으며, 일의 세계의 모든 행위자들은 폭력과 괴롭힘을 자제하고, 이를 예방하며, 대응해야 한다는 점을 상기하며,

4) ILO ‘필라델피아선언 제II 항(a)’, 오늘날 ILO 디센트워크 개념의 철학적 토대가 되는 핵심 문구.

일의 세계의 폭력과 괴롭힘이 개인의 심리적·신체적·성적 건강, 존엄, 가족 및 사회적 환경에 영향을 미친다는 점을 인정하고,

폭력과 괴롭힘은 공공 및 민간 서비스의 질에도 영향을 미치며, 특히 여성의 경우 노동시장 접근·고용 유지·경력 발전을 저해할 수 있음을 인정하며,

폭력과 괴롭힘은 지속가능한 기업의 촉진과 양립할 수 없으며, 노동조직, 직장 관계, 근로자 참여, 기업 평판, 생산성에 부정적 영향을 미친다는 점을 유의하고,

성별 기반 폭력과 괴롭힘은 성인 여성과 미성년 여성에게 불균형적으로 영향을 미치며, 성별 고정관념, 중복적·교차적 차별, 성별 권력 불평등 등 근본적 원인과 위험요인을 다루는 포괄적·통합적·성인지적 접근이 일의 세계의 폭력과 괴롭힘을 종식시키기 위해 필수적임을 인정하고,

가정폭력은 고용, 생산성, 건강과 안전에 영향을 미칠 수 있으며, 정부, 사용자 및 노동자 단체, 노동시장 기관은 다른 조치들과 함께 가정폭력의 영향을 인식하고 대응하며 해결하는 데 기여할 수 있음을 유의하고,

일의 세계의 폭력과 괴롭힘과 관련된 여러 제안을 채택하기로 결정하였으며,

...

협약의 전문을 통해 확인할 수 있는 것은 190호 협약이 일터에서의 ‘폭력과 괴롭힘’을 ‘인권침해 내지 인권유린’으로 명확히 규정하며, 협약이 지향하는 ‘폭력없는 일터’는 곧 ‘인간의 기본적 권리와 존엄이 실현되는 일터’를 의미한다는 점이다.

그러나 현행 국내 법제는 이같은 190호 협약의 대원칙을 실현하기에 턱없이 부족한 구조적 한계를 안고 있다. 폭력과 괴롭힘에 포괄적으로 접근 가능한 법적 개념이 부존재하고 ‘직장 내 성희롱(남녀고용평등법)’, ‘직장 내 괴롭힘(근기법)’, ‘고객의 폭언 등(산안법)’, ‘성폭력(성폭력처벌법)’ 등 각각의 행위를 별개의 범주로 나눠 규율하고, 동일한 행위라도 법률 적용이 달라지는 불균형을 초래한다. 그에 따라 피해자 보호체계 역시 극히 단편화될 수밖에 없다. 협약의 전문에 명시된 ‘용납될 수 없는 행위’의 의미 역시 어떤 법을 적용하느냐에 따라 달리 해석될 수 있다.

특히 직장 내 괴롭힘 혹은 성희롱을 규율하는 근로기준법, ‘남녀고용평등 및 일가정양립에 관한 법률(이하 남녀고용평등법)’ 등 개별법들은 제정 당시부터 그 명칭에서 확인되듯이 직장 내에서 ‘사용자 중심의 사업장 단위 자율 해결’을 원칙으로 삼았다. 그렇다 보니 사업장별로 일터의 ‘폭력과 괴롭힘 신고건’에 대한 접근은 ‘인권 중심’이 아닌 ‘인사 노무관리적’, ‘경영 리스크 회피적’ 관점에서 이루어졌다. 즉, ILO 협약이 지향하는 ‘인권

존중', '피해자 보호', '예방' 등의 관점이 아니라 '사안별 처리', '가해자 처벌 및 제재 중심', '사후적 대응'에 급급했고, 그 결과 애초부터 '폭력과 괴롭힘'이 '인권 침해'의 문제라는 인식 자체가 부족한 것은 물론, 이 문제를 조직 전체가 함께 고민하고 대응해야 할 사안이라고 규정짓고 노력하는 모범 사례를 좀처럼 찾아보기 어렵다.

나아가 협약의 '전문'은 일의 세계의 폭력과 괴롭힘이 단순히 개인의 피해 유발뿐 아니라 공공 및 민간 서비스의 질, 기업의 존립에도 영향을 미친다는 점에 주목한다. 이는 심각한 직장 내 괴롭힘 신고건에 대하여 사용자가 형식적 대응에 그친 뒤 피해자 대부분이 퇴사하고, 조직 내 유사한 피해가 재발되며, 구성원간 갈등 증폭으로 인하여 조직의 회복이 불가능해지는 실제 사례들에 비춰볼 때 시사하는 바가 크다.

협약의 전문이 강조하는 것처럼, 폭력과 괴롭힘은 단순히 개인 뿐 아니라 조직, 사회 전체에 악영향을 미치며 특히 취약한 지위에 놓인 여성노동자에 대한 불균형을 초래하는데, 이제라도 우리 법제의 공백을 메울 방안을 고민하지 않는 이상 이같은 부정적 영향은 우리 사회 전반에서 한층 심화될 것이다.

3. 정의(제1조) ; 포괄적·개방적 정의+젠더에 의한 폭력·괴롭힘 추가

ILO 190호 협약 제1조(정의)에서는 '폭력과 괴롭힘'을 동일한 범주로 묶고, '젠더에 의한 폭력과 괴롭힘'을 정의에 추가했다. 특히 '폐쇄적이 아닌' 포괄적, 개방적 정의 개념을 도입했는데, 이는 일터에서 발생하는 폭력과 괴롭힘이 '중첩적'이며 '일련의 맥락'을 거쳐 발생한다는 현실을 반영한 결과다.

현행 국내 법제의 한계는 굳이 관련 법령의 파편화를 거론하지 않고 대표적인 법령인 근로법 제76조의2 정의 규정만 살펴보더라도, '행위별'로 사실관계를 조사하고, 각 행위별로 근로기준법 제76조의2에서 규정한 세 가지 해당 요건을 충족했는지를 기계적으로 대입해 '괴롭힘 여부'를 판단할 수밖에 없는 구조다. 실제로 사용자가 정한 조사위원이 작성한 '직장 내 괴롭힘 조사 보고서' 말미에는 신고 대상 행위별로 '지위 또는 관계상 우위 이용 여부', '업무상 적정범위 도과 여부', '신체적·정신적 고통 유발 또는 근무환경 악화 여부'에 대하여 각각 O, X로 표시하고 이를 종합해 '괴롭힘 해당' 또는 '미해당'의 결론을 도출하는 '종합 판단표'가 포함된다.

그런데 이에 더하여 ILO 협약의 목적에 정면으로 위배되는 한층 기계적이고 형식적인 판단 요건을 도입하자는 흐름마저 꾸준히 포착되어 왔다. 현행 근로법상 '정의 규정(판단

기준)’이 모호하기 때문에 이를 보완하기 위해 지속, 반복성을 요하는 ‘bullying’과 이를 요하지 않는 ‘harassment’를 구분한 뒤, ‘지속·반복성’ 등의 기준을 정의 규정에 추가하는 주장이다. 그러나 이는 협약에서 정한 정의 규정에 어긋난다.

협약은 제1조 1.에서 “이 협약의 목적상: (a) 일의 세계에서 “폭력과 괴롭힘”이라는 용어는 그것의 발생이 일회성이든 반복적이든, 신체적·정신적·성적·경제적 피해를 목표로 하거나, 초래하거나, 초래할 개연성이 있는 용납할 수 없는 일련의 행위나 관행, 혹은 위협을 뜻하며 젠더에 기반 한 폭력과 괴롭힘을 포함한다”고 명시했다. 즉, 한 번 발생한 행위라도 폭력과 괴롭힘에 해당될 수 있다고 보았는데, 행위의 발생 횟수 등과 무관하게 용납되지 않는 행위로 인하여 어떠한 피해가 발생되거나 그러한 개연성이 있는지를 살핀다는 것이다.

또한 국내에서 ILO 190호 협약이 정의하는 ‘젠더 기반 폭력과 괴롭힘’을 규율한 법제는 ‘여성폭력방지기본법’의 일부 조항이 유일한데, 비록 성평등정책의 외형을 일부 갖추었다고 하나 아직 ‘2차 피해 방지’ 등 사후적 보호 등에 초점이 맞춰져 있고, 젠더 폭력이 미치는 구조적 영향에 대한 대응은 충분히 제도화되지 못했다. 그에 반해 협약은 남성과 여성의 평등이 아니라 성별에 기반한 모든 폭력과 괴롭힘의 구조적 원인을 제거하는 것, 즉 권력관계의 재조정과 문화적 성역할 규범의 변화를 요구한다.

이에 비해 현행 국내 법제는 단순히 남녀의 성을 이분법적으로 나누고 직장 내에서 벌어지는 성희롱을 각 요건에 맞춰 금지하는 남녀고용평등법을 중심으로 일터에서의 성적 괴롭힘을 규율하는데, 근기법상 직장 내 괴롭힘 금지제도와 마찬가지로 협소한 범위 내에서 문제 해결이 이루어지는 한계가 존재한다. 나아가 ‘직장 내 괴롭힘’과 ‘직장 내 성희롱’은 일련의 과정을 거치면서 증첩되거나 증폭되는 양상을 띠게 마련인데도, 우리 법제는 각각을 다른 법률로서 규율하기에 법률 대응 과정에서 굳이 양자를 행위별로 구분하고, 각각 판단 받아야만 한다.

4. 적용범위(제2, 3조) ; 아무런 제한 없음

ILO 190호 협약의 내용중 국내에 미칠 영향이 가장 큰 조문 중 하나는 ‘제2조(인적 적용범위)’다. 해당 조항은 협약의 인적, 장소적 적용대상에 아무런 제한을 두지 않는다.

협약은 국내법과 관행상 근로자는 물론 계약 지위와 관계없이 일하는 사람들, 인턴이나 수습 등 훈련 중인 사람, 계약 만료 노동자, 자원봉사자, 구직자, 지원자, 고용주의 권

한·의무·책임을 수행하는 개인 등 일의 세계의 모든 사람을 보호한다. 또한 민간과 공공, 공식·비공식 경제, 도시와 비도시 지역 등 모든 영역에 적용한다. 이는 190호 협약의 출발점이 ‘그 누구도 일의 세계에서 폭력과 괴롭힘을 당해서는 안된다’이기 때문이다.

이에 반하여 우리나라는 보호 대상을 ‘사용자에게 종속된 노동자, 사업장 중심’으로 한정해 왔다. ‘인적, 경제적 종속성’을 토대로 한 근로관계 판단은 갈수록 그 보호 대상을 좁혀왔다. 특수고용, 플랫폼 노동자, 프리랜서 등 비정형 노동자가 급증하는 가운데 여전히 과거의 틀로 보호의 범위를 한정하는 것은 그 자체로 협약의 기본 취지에 정면으로 반한다.

5. 회원국의 의무(제4조) ; 포괄적 접근

협약 제4조는 이후 조문들에서 정한 예방 및 보호, 시정, 구제 등의 방향을 결정짓는 규범적 기초에 해당하는데, 특히 ‘폭력과 괴롭힘’이 어떤 상황에서도 정당화될 수 없음을 강조하면서 ‘국가, 사용자, 노동자가 공동으로 이를 사전에 예방하고 근절할 책임을 공동으로 부담한다는 것을 분명히 했다. 또한 해당 조문은 ‘포용적, 통합적, 성인지적 접근’ 등 세 가지 요건을 제시한다.

우리나라의 현행 법제상 이처럼 ‘포괄적으로’ 일터 폭력과 괴롭힘 문제를 해결할 장치는 사실상 존재하지 않는다. ‘양성평등기본법’, ‘여성폭력방지기본법’ 등에서 일부 국가의 종합적 책무, 지방자치단체의 예방 및 지원 의무를 명시했으나 여전히 협약이 제시한 원칙을 충족하기에는 부족하다.

6. 양질의 일자리·차별금지(제 5,6조) ;

협약의 제5, 6조는 190호 협약이 천명한 ‘인권 중심 접근’ 원칙을 가장 선명하게 반영한 조항이다. 폭력과 괴롭힘은 양질의 일자리와 결코 양립할 수 없는데, 이를 위해 회원국은 평등, 차별금지, 결사의 자유를 통합적으로 보장해야 한다.

또한 권고 제206호 제3항은 ‘폭력과 괴롭힘에 노출된 산업, 직종 및 근로형태에서 일하는 노동자, 사용자 모두에게 결사의 자유와 단체교섭권이 보장되어야 한다’고 규정했는데, 이는 노동조합의 존재와 노사 협의가 일터에서의 존엄을 보장하는 중요한 장치임

을 의미한다.

우리나라의 경우 여전히 노동조합 조직률 자체가 10%대 초반에 머물고 있다는 점 외에도 ‘폭력과 괴롭힘’에 관한 정책 수립, 시행, 사후 점검 과정에서 노조의 참여 정도가 매우 미미하다.

한편 협약 제5, 6조를 통해 역시 우리나라의 헌법, 노동관계 법령 등 분산된 법률로는 협약의 핵심 가치들을 실현하기 어렵다는 한계를 재확인한다. 고용상 차별과 관련된 법 제 또한 다수이나, ‘다중차별’과 ‘교차차별’을 명시적으로 규율하는 법 체계는 존재하지 않는다.

7. 제7,8,9조(예방 및 보호)

기본적으로 190호 협약은 처벌보다 예방 중심의 국제규범으로 채택됐고, 단순히 행위를 금지하는 선언이 아니라 그 근본 원인을 제거하기 위한 사회적, 법적 개입을 촉구한다. 그렇기에 협약 제7, 8, 9조는 ‘예방’을 중심축으로, ‘폭력과 괴롭힘’은 기존의 ‘형사정의’가 아닌 ‘사회정의’로 접근해야 한다고 강조한다.

현행 우리나라 법제상 폭력과 괴롭힘 발생 이전 예방 조치를 명시적으로 언급한 법률은 ‘산업안전보건법’ 제41조 제1항의 ‘고객응대근로자(감정 노동자)에 대한 예방조치 의무’ 등이 대표적이다. 정작 직장 내 괴롭힘을 직접 규율하는 근로기준법상으로는 ‘예방 조치’를 명시하지 않았고, 직장 내 성희롱과 달리 괴롭힘은 ‘예방 교육’마저 법정 의무 교육에 해당하지 않는다. 무엇보다 현재 우리 법제는 협약 제7~9조가 정한 ‘포괄적 예방 체계’를 구축하기엔 한계가 뚜렷하다.

그 결과, 각 사업장별로 직장 내 괴롭힘 신고가 접수된 이후 사용자들은 법령이 정한 ‘사용자의 의무’를 표면적, 형식적으로 이행하는데 그치고 피해 발생 이전 예방, 이후 사후 점검 조치에 소홀하다.

협약 제9조에서 눈에 띄는 대목은 직장 ‘위험평가’에 대한 내용이다. 협약은 사용자의 산업안전보건 정책은 물리적 위험뿐 아니라 심리·사회적 위험을 포괄해야 한다며 이에 따라 제206호 권고 제8항은 ‘직장 위험평가’ 수행시 심리·사회적 위험 요인을 반드시 고려해야 한다고 규정한다. 우리나라는 산안법 제36조에서 사용자에게 위험성 평가 실시 의무를 부여하고 있으나 평가대상은 주로 유해물질, 물리적 작업환경 등에 한정된다. 비

단 협약의 내용을 거론하지 않더라도 일터에서의 심리 사회적 위험요인, 즉 과도한 업무량, 조직문화, 권력관계 등으로 인한 피해는 갈수록 커지고 있는 만큼 이에 대한 본격적인 고민이 필요하다.

8. 제 10조(이행과 구제조치)

협약 제10조는 회원국들이 자국 법제와 제도적 여건에 부합하는 신고 및 대응 절차를 마련 또는 강화하도록 구체적인 방향을 제시하는데, 그 공통기준으로서 ‘접근성’, ‘안전성(피해자가 불이익, 보복없이 신고, 비밀 보장)’, 공정성(절차 투명성, 실질적 구제, 재발 방지 등)’, ‘실효성(신속한 조사, 명확한 후속 조치, 피해회복, 조직문화 개선 등) 등을 제시한다.

우리나라는 근기법 제76조의3에서 협약 10조가 요구하는 이들 핵심 요소 5가지를 이미 모두 포함하고 있다. 그러나 모든 사용자 의무 조항들이 ‘이행 여부’ 자체에만 초점을 맞춰 ‘과태료 부과 등 제재를 피하기 위한 목적으로서’ 추진된 결과, 현장에서는 해당 조항 이행 과정에서의 문제점이 가장 빈번히 지적된다.

가장 대표적으로 △ 신고하기 어렵거나 두려운 조직 분위기, △ 비밀 누설로 인한 2차 피해, △ 괴롭힘 신고 이후 부당 인사처분 등 불이익, △ 사용자가 정한 조사위원의 편향적, 불공정 조사, △ 피해 근로자 의사에 반하는 보호 조치, △ 가해자에 대한 일벌백계식 징계 및 그로 인한 법률 분쟁 장기화 등이 꾸준히 문제점으로 부각되었다.

직장갑질119가 25년 3분기에 실시한 직장인 1000명 설문조사 결과 ‘직장 내 괴롭힘 신고가 용이하지 않다’고 답한 응답자는 73.5%에 달했고, 신고가 쉽지 않다고 생각하는 이유를 묻는 질문에 ‘신고 후 인사 등에 불이익이 있을 것 같아서(36.6%)’, ‘신고인·피해자 보호가 제대로 되지 않을 것 같아서(36.3%)’, ‘신고해도 상황이 나아지지 않을 것 같아서(20.5%)’ 등의 답변이 주를 이뤘다.

9. 소결

이처럼 협약의 주요 내용을 우리 법제의 현황, 적용 실태에 비춰볼 때 ILO 190호 협약은 현행법의 한계와 공백을 보완하기 위한 ‘대원칙’이자 ‘기본 전제’로서 그 비준의 필요

성이 한층 두드러진다. 이하에서는 조속한 비준을 전제로 우선 해결해야 할 과제들을 살펴본다.

Ⅲ. 선비준 후 선결 과제

ILO 협약을 ‘비준한다’는 것은 비준 그 자체가 아니라 ‘비준 이후 이를 어떻게 이행하고 실천할 것인가’의 문제이다. 우리나라가 ILO 190호 협약 비준국이 될 경우, 협약의 기본 정신과 비준국의 의무사항을 고려해 입법으로 나아가기 이전에도 우선 선결해야 할 과제들이 산적해 있다.

1. 왜곡된 프레임 걷어내기

앞서 살펴본 것처럼 ILO 190호 협약의 기본 철학은 ‘폭력과 괴롭힘이 일의 세계에서 인권침해 행위이자 양질의 일자리에서 용납될 수 없는 행위’라는 점이다. 우리나라는 조속한 비준 이후 이를 계기로 비준국으로서 기존의 제도 취지와 역행하는 방향으로 왜곡된 제도를 바로잡는 것이 급선무이다. 협약은 폭력과 괴롭힘을 ‘국가와 사회가 공동으로 대응할 구조적 과제’로 정한 만큼 현재 우리 사회 전반에 걸쳐 뚜렷해지고 있는 이른바 ‘백래시(Backlash)’를 심각하게 받아들이고 이를 개선하기 위한 노력을 함께 전개해야 한다.

직장 내 괴롭힘 금지법은 시행 7년을 맞이했지만 여전히 ‘신고’는 ‘퇴사’를 결심한 이후 감행해야 할 정도로 어려운 일이다. 사단법인 직장갑질119가 25년도 3분기에 실시한 직장인 1000명 설문조사 결과 ‘괴롭힘을 당했을 때 대응방법’에 대해 응답자의 절반 이상인 55.7%는 ‘참거나 모르는 척했다’고 답했고, ‘퇴사했다’는 답변도 18%에 달했다.

그만큼 조직 내에서 ‘폭력과 괴롭힘을 인권침해’ 문제로 바라보는 시각이 부재할수록 신고인은 ‘조직 내에서 문제를 일으키고, 구성원들을 불편하게 만드는 사람’ 정도로 치부된다. 그러한 조직 문화 속에서는 신고인의 피해 회복은 기대하기 어렵고, 신고인이 고립되거나 낙인 찍히는 등 2차 피해를 입기 십상이다.

그럼에도 불구하고 일각에서는 신고 자체를 어렵게 만드는 시도들이 종종 포착된다. 일례로 사용자들은 법령상 존재하지 않는 ‘윤질 프레임’을 만들고, 이는 조직 내 세대간

직급간 갈등을 오히려 부추기는 장치로서 고착되고 있다. 전남도청은 지난 24년 10월에 ‘전라남도 갑·을질 대응 매뉴얼’을 제작, 도내 기관 등에 유포했는데, 해당 매뉴얼상 ‘갑질’과 ‘을질’의 대응 요령 및 신고 절차가 동일한 분량으로 안내되었다.⁵⁾

이같은 경향은 지난 1~2년간 지방자치단체, 공공기관 등 공공부문에서 두드러졌는데 공직 사회에서의 위계 중심의 경직되고 폐쇄적인 조직문화 등과 무관하지 않아 보인다.

‘을질’과 함께 자주 거론되는 것이 ‘허위신고’이다. ‘허위신고’는 말 그대로 발생하지 않았던 사실관계를 거짓으로 꾸며내 신고하는 것인데, 언론과 사용자들은 이를 ‘신고 결과 괴롭힘에 해당되지 않는다고 판단된 신고진’을 지칭하는 말로 왜곡하면서, 허위신고로 인해 기업의 사회적 비용이 증가하고, 기업 운영에 어려움이 발생한다고 주장한다. 이러한 주장은 급기야 ‘허위신고’가 이루어진 것에 대해 피신고인이 ‘무고죄’로 맞대응해야 한다는 주장으로 나아간다.

이러한 움직임의 배경에는 괴롭힘이 한 사람의 자존감을 해치고 인권을 유린하는 심각한 행위라는 점에 대한 감수성 부족, 피해자 중심주의 관점의 부재, 갈수록 뚜렷해지는 세대간 차이에 대한 몰이해 등이 자리잡고 있다.

우려스러운 지점은 최근 공공부문에서 상급자를 대상으로 한 직장 내 괴롭힘 예방 교육을 실시하면서 사전에 ‘을질’ 내지 ‘허위신고’ 등에 대한 대응방법을 아예 교육 내용에 포함시켜 달라라는 요구마저 적지 않다는 사실이다.

앞서 살펴본 바 ILO 190호 협약은 전반에 걸쳐 사회 전체가 폭력과 괴롭힘에 대한 예방 및 보호 조치에 나서야 한다고 강조한다. 우리 사회에 만연한 ‘을질’과 ‘허위신고’ 등 제도에 역행하는 ‘프레임’을 걷어내기 위해서는 협약에서 제시한 ‘사회 전체 문화·제도적 구조 속에서 예방 및 인식전환’을 토대로 대대적인 인식 전환 캠페인 도입도 고려해볼 만하다.

각 기관, 기업에서 직장 내 괴롭힘 예방교육을 실시할 경우 ILO 190호 협약의 대원칙이 반영된 표준화된 교안을 마련하고 법령의 취지에 반하거나 왜곡된 내용이 여과없이 전달되지 않도록 점검하는 시스템도 필요하다.

5) 해당 매뉴얼상 ‘을질’의 정의는 ‘정당한 업무지시나 요구 등을 거부하거나, 이러한 요구 등에 상대방의 행위를 갑질이라고 주장하는 것’, 또한 ‘상대적 약자 위치에 있는 을이 갑에게 갑질이라는 프레임을 이용하여 갑의 정당한 권리 행사를 방해하고 갑을 곤경에 빠뜨리며 횡포를 부리는 것을 의미

2. ILO 협약에 부합하도록 법의 공백 메우기

우리나라의 현행 법령은 ILO 190호 협약에서 정한 사용자의 의무사항을 대체로 담고 있으나 사업장별로 법을 적용하는 단계에서 크게 편차를 드러내고 있다. ILO 협약은 전반에 걸쳐 사용자가 어떠한 예방 및 보호 조치를 마련할 때 근로자(대표), 노동조합의 참여를 보장해야 한다는 점을 강조한다.

현행 우리 법제 하에서 대부분의 사업장은 직장 내 괴롭힘 사내 신고 건에 대하여 ‘조사 기간 설정’, ‘조사위원 선정’, ‘피해자에 대한 보호조치 결정’, ‘사후 모니터링’ 등 모든 절차를 전적으로 사용자가 담당한다. 그렇다 보니 ‘사용자와 친분이 있거나 전문성이 부족한 조사위원 선정에 따른 객관적 조사 어려움’, ‘피해자의 의사에 오히려 반하는 보호조치로서 전보 등 인사발령’, ‘비밀 유지 의무 위반’ 등의 문제가 끊임없이 제기된다.

현행 법이 직장 내 괴롭힘 신고 건에 대한 모든 해결의 권한을 ‘사용자에게’ 부여한 결과 근로자 또는 노동조합이 이에 개입할 여지는 매우 제한적이다. 그러나 실제로 노사가 합의하여 취업규칙, 단체협약 등에 직장 내 괴롭힘 조사 절차에 대한 세부 사항을 반영하고 조직 구조 및 문화, 피해 내용 등을 고려한 적절한 대응 방법을 고민하는 실제 사례들에서 피해 회복과 조직의 발전이 가시화되는 경우가 있다.

무엇보다 직장 내 성희롱 및 직장 내 괴롭힘 피해 신고 이후 항상 불거지는 ‘소문’, ‘뒷담화’ 등으로 인한 ‘비밀유지 의무 위반’ 문제는 단순히 위반시 행위자만에 대한 과태료 제재만으로는 결코 해결될 수 없다. 조직 내에서 신고사실에 대한 비밀 누설이 얼마나 큰 2차 피해로 이어질 수 있는지 인식 전환이 우선되어야 한다. 나아가 ILO 190호 협약 제 10조 (c)는 ‘가능한 범위에서 그리고 적절하게 관련 개인들의 사생활을 보호하고 비밀을 유지하며, 사생활과 비밀 오남용 방지 요구를 보장한다’고 명시하였는데, 우리 법령상 비밀 유지 의무가 오남용되어 신고인에게 외부 발설을 금지하는 ‘보안 각서’ 등을 징구하는 관행은 허용되어서는 안된다.

한편 ILO 협약에서는 작업장 ‘위험평가’시 ‘심리 사회적 위험요인’을 검토할 것을 적극 권고하는데, 우리 산업안전보건법상 사용자의 의무로 명시된 ‘위험성 평가’시행시 ‘직장 내 괴롭힘’에 대한 요인을 포함시키는 방안을 한층 적극적으로 고려해볼 필요가 있다.

또한 협약 제10조 (g)는 “노동자가 보복이나 기타 부당한 결과를 당하지 않도록 폭력과 괴롭힘으로 인한 생명, 건강, 안전에 즉각적이고 심각한 위험을 초래한다고 믿을만한 합

리적인 정당성이 있는 경우 노동자는 스스로를 작업장을 떠날 권리가 있으며 이를 관리자에게 알릴 의무를 보장한다”고 명시했는데, 이를 현재 산안법 제41조에서 보장하는 고액응대근로자 보호를 위한 사업주의 의무 등과 연결지어 해당 조항의 실효성을 보장하는 방법까지 고민할 만하다.

3. 적용 범위 확대

‘폭력과 괴롭힘 보호 제도’ 적용범위 확대는 비준과 더불어 가장 우선적으로 이행해야 할 과제이다. 우리나라의 직장 내 괴롭힘 금지법은 상시 근로자 5인 미만 사업장에 미적용되며, 특수고용, 플랫폼, 프리랜서 등 근로기준법의 사각지대에 놓인 이들에게도 적용되지 않는다. 그러나 소규모 사업장의 열악한 근로조건 및 사용자가 주도하는 조직구조, 취약한 고용상 지위 등으로 인하여 이들이 괴롭힘을 경험할 경우 그 정도와 피해가 한층 심각하다.

사단법인 직장갑질119가 매 분기 실시하는 직장인 1000명 대상 설문조사 중 25년도 2분기 조사결과를 살펴보면, ‘직장 내 괴롭힘의 심각성’을 묻는 질문에 대하여 5인 미만 사업장 응답률은 44.7%로, 평균(42.6%)보다 오차 범위 내에서 높고, 300인 이상 사업장(39.4%)보다 5.3% 포인트 높은 수치였다.

특히 소규모 사업장 종사자의 경우 피해를 경험하면서도 법 적용이 되지 않는 한계에 직면한 뒤 ‘퇴사’를 선택한다. 직장갑질119의 25년도 1분기 조사에서 5인 미만 사업장 직장 내 괴롭힘 피해자 중 46.9%가 퇴사했다. 이는 평균(22.2%)의 두 배 이상에 달하는 수치다.

또한 25년도 2분기 설문조사에 따르면 5인 미만 사업장 직장 내 괴롭힘 피해자 4명 중 1명(26.3%)은 자해, 자살 등 극단적 선택을 고민했다고 응답했다. 이같은 통계들을 통해 확인되는 것은 5인 미만 사업장에서 발생하는 직장 내 괴롭힘 피해의 정도가 심각함에도 달리 보호받을 수 없는 제도적 장치가 부재한 상태에서 피해자들은 퇴사 아니면 자기 파괴적 수단을 강구할 수밖에 없는 현실이다.

프리랜서 등 근로기준법상 근로자에 해당되지 않는 이들의 상황도 다르지 않다. MBC 기상캐스터故 오요안나 사망 이후 고용노동부의 특별근로감독 결과는 이를 둘러싼 문제를 가장 극명하게 드러내기도 했다. 노동부는 고인이 재직 기간 중 괴롭힘을 당한 사실은 인정하면서도, “근기법상 근로자에 해당하지 않아 근로기준법 76조의2(직장 내 괴롭힘의

금지) 규정에는 해당하지 않음”이라고 결론내렸다.

ILO 190호 협약은 적용범위에 아무런 제한이 없다. 협약은 보호대상을 ‘모든 근로자(worker)’와 ‘일의 세계와 관련된 모든 사람(other persons in the world of work)’으로 규정한다. 이러한 협약의 정신을 굳이 되새기지 않더라도, 일의 세계에서 전적으로 사용자가 정하기 마련인 ‘고용형태’ 등에 따라 인권침해 행위에 대한 보호 대상에서 제외된다는 것은 어떤 논리로도 납득하기 어렵다.

다만 직장 내 괴롭힘 금지법 적용범위 확대 방법론에 있어 근로기준법 제2조 ‘근로자 정의 규정’ 개정, 별도의 특별법 제정 등 여러 갈래의 입법 방안이 거론되고 있는 만큼 선비준 이후 최우선 과제인 적용 범위 확대가 ‘방법론’을 둘러싼 논쟁 탓에 지연되지 않도록 입법론 등에 대한 본격적이고 심도깊은 논의가 요구된다.

4. 노동행정 당국의 변화

ILO 190호 협약은 노동행정 당국의 실효성 있는 조치와 관련해서도 다양한 시사점을 담고 있다. 협약 제11조는 “노동감독관 및 기타 권한 있는 기관이 폭력과 괴롭힘 사건을 다룰 권한을 보유하도록 하고, 필요한 경우 즉시 실행력이 있는 명령

또는 위협이 급박한 경우 작업중지 명령을 발할 권한을 부여한다”고 규정했는데, 앞서 살펴본 것처럼 우리 법제상 ‘사용자가 주도하는 자율 해결 원칙’의 공백이 크에도 우리 고용노동관서(노동청)의 역할은 매우 제한적이다.

최근 민주당 박홍배 의원실이 고용노동부에 요청해 제출받은 요구자료에 따르면 법 시행일인 2019. 7. 16.부터 2020. 5. 31.까지 고용노동부에 접수된 직장 내 괴롭힘 사건 중 ‘근기법상 사용자가 행위자(가해자)인 사건의 접수 건수’는 전체 사건 접수 건수 6만 9,338건 중 26.5%에 해당하는 1만 8,397건이었다. 특히 사용자가 괴롭힘의 행위자인 사건은 법 시행 이후 꾸준히 증가세를 보였다.

그럼에도 현행 법령상 모든 의무 조치의 주체가 ‘사용자’라는 이유로 고용노동부는 최근까지 내부 ‘직장 내 괴롭힘 사건 조사 지침’에서 ‘근로기준법상 사용자’가 괴롭힘 행위자인 경우에도 사용자 셀프조사와 근로감독관 조사를 병행하다가 최근들어 해당 지침을 “행위자가 사업주, 사업경영담당자인 경우 감독관이 선제적으로 직접 조사를 실시하고 그 내용을 바탕으로 사업장에서 객관적 조사하도록 지도, 확인하다”고 변경했다. 그러나

실제 사례에서는 여전히 노동부가 직접 적극적인 조사에 나서는 경우가 많지 않고, 특히 ‘근로기준법상 사용자’ 해당 여부를 매우 엄격하게 해석, 해당 조항이 실효성을 발휘하지 못한다는 지적도 들린다.

또한 근로기준법상 직장 내 괴롭힘 금지법 시행과 함께 근기법 제93조 ‘취업규칙상 필수 기재사항’에 제11호 ‘직장 내 괴롭힘의 예방 및 발생 시 조치 등에 관한 사항’이 추가 되었으나 각 사업장별로 해당 조항은 법령의 내용만을 옮기거나 고용노동부 매뉴얼을 그대로 베낀 경우가 많다. 노동부가 취업규칙 변경 신고 심사 과정에서 ‘예방 및 발생 시 조치’가 구체적으로 반영되었는지 실질적으로 검토해야 할 것이다.

5. 입법 관련 과제

ILO 190호 협약을 비준한 다수 국가들은 이미 개별법이 존재한 상황에서 비준 이후 해당 법령과 제도를 개선하는 방향으로 나아갔다. 우리나라 역시 앞서 살펴본 대로 흩어진 개별법 체계 아래에서는 비준 이후 협약의 이행이 근본적으로 한계에 부딪칠 수밖에 없다. 따라서 이제부터라도 관련 입법 작업을 어떤 방향으로 할 것인지 포괄적, 거시적인 논의가 시작되어야 한다.

현 정부는 관련 대안으로서 ‘일하는 사람 기본법’ 제정에 속도를 내고 있으나 해당법은 또다른 사각지대를 만들뿐 근본적인 해결책이 되기 어렵다.

현재 국회에는 이미 근로기준법 개정안을 비롯하여 다수의 관련 법안이 발의되어 있는데 대부분 ‘단편적인 절차’ 개정에 초점을 맞췄다. 다수 법안에서 ‘조사위원회 구성 구체화’, ‘피해자(신고인)의 알 권리 보장’, ‘객관적 조사’ 등을 위한 장치를 마련했는데 결국 신고 이후 피해자가 일터를 떠나지 않고 조직도 회복시키는 방법은 단편적인 개정만으로 실현되기는 요원하다. ILO 190협약의 원칙이 ‘단일 사건에 대한 처벌이 아닌 예방과 일터의 구조적인 변화’라는 점을 상기할 때 장기적으로 이를 반영한 법 제도 구축이 요구된다. 이와 관련하여 우선 남녀고용평등법상 직장 내 성희롱 예방교육과 마찬가지로 직장 내 괴롭힘 예방 교육도 법정 의무 교육화가 시급하다.

한편 앞서 지적한 바, 괴롭힘 해당 요건에 ‘지속, 반복성’을 추가하려는 움직임은 향후에도 계속 시도될 것으로 보이는데 이는 우리 법의 취지는 물론 ILO 협약의 내용에도 위배되므로 허용되어서는 안 된다.

IV. 나오며

직장 내 괴롭힘 제도 시행 이후 드러난 각종의 문제점들은 비단 입법의 미비로부터 비롯된 것만은 아니다. 우리 사회에 뿌리깊게 박힌 위계적인 조직문화, 인권 감수성 부족, 피해자 중심주의 결여, 인권보다 성과를 중요시하는 조직 운영 방식 등으로부터 기인한다. 직장 내 괴롭힘 시행 이후 지난 7년간의 혼란상은 이같은 한계가 반영된 결과이기도 하다.

ILO 190호 협약은 바로 이러한 혼란을 장기적으로 해소하는 대원칙이자 전 사회적인 공감대 형성을 위한 첫 걸음이다. 더는 늦추지 말고 이제부터 ILO 190호 협약 기준을 위한 보다 다층적이고 포괄적인 고민을 시작해야 한다. <끝>

토론1



ILO 제190호 협약 비준의 국정과제 이행을 위해 지금 필요한 것

박주영 박사 | 노동자권리연구소

- 발제1은 ILO 제190호 협약의 채택이 갖는 의의를 상세히 잘 소개해주셨고, 발제2는 직장갑질119의 활동과정에서의 경험을 바탕으로 국내 직장 내 괴롭힘 제도의 운영상 문제 점들에 관하여 현장의 목소리를 잘 전달해주셨습니다.
- 제190호 협약이 일의 세계의 모든 사람에게 보호의 대상을 확대하고, 법규, 정책, 전략과 프로그램, 사회인식제고 캠페인에 걸쳐 포괄적·통합적·젠더반응적으로 접근해야 한다는, 일의 세계 폭력·괴롭힘 근절을 위한 새로운 관점을 제시해주는 협약이며, 젠더기반 폭력·괴롭힘의 구조적 원인에 대한 고려, 산업안전보건관리·이주정책·성평등 차원의 체계적 접근, 가정폭력에 대한 일의 세계의 역할 등을 강조하고 있다는 점은 특히 주목해야 합니다.
- 본 토론문은 발제에서 충분히 다루고 있지 않지만 협약 비준을 위해 점검하고 준비해야 할 우선과제와 관련하여, 몇 가지 의견을 덧붙이고자 합니다.

1. 일하는 사람 기본법은 협약 이행을 위한 타당한 해법이 될 수 있는가

- 그동안 정부는 ILO 협약 비준에 대해 법개정 후 비준 입장을 취해왔음. 이번 제190호 협약의 비준을 위한 국정과제 이행방안으로, 지난 2025년 고용노동부가 발주한 연구용역 보고서에서 개별법령 개정(1안), 별도법령 제정(2안), 기본법 제정과 개별법 개정(3안)을 비교검토한 바 있으나,¹⁾ 정부의 비준 전 법개정 방향은 「일하는 사람 기본법」을 중심으로 한 3안을 취하고 있는 것으로 보임.²⁾

1) 이승욱외 4, “ILO 190호 폭력과 괴롭힘 협약 비준 추진 연구”, 한국노동법학회, 고용노동부 연구용역보고서, 2025. ; 이 글에서는 일하는 사람 기본법과 개별법령 개정 방식(3안)이 스페인의 조직법(Ley Organica)과 일반법(Ley Ordinaria)의 관계로, 또는 독일의 일반평등대우법과 개별법의 관계로 유비하나, 엄연히 그 성격이 다름. 일반법과 개별법의 구조는 기본법 체계가 아니라, 근로기준법과 같은 일반법과 특별법의 구조와 다를 것이 없음. 스페인의 조직법은 헌법적 근거에 따라 국가와 공동체의 중요한 조직원리에 관한 사항을 엄격한 입법절차와 요건을 제한한 것으로, 한국에서 기본법은 단원제인 국회가 입법하는 법률에서 위상에 차이가 없음. 오히려 스페인과 같은 조직법으로서 기본법의 기능을 염두에 둔다면, 현재 국회에 제출된 일하는 사람 기본법안들은 근로기준법을 적용받지 못하는 일하는 사람의 노동권을 노동법적 기준으로 작동해온 근로기준법보다 축소하고 제한하는데 그 목적을 두고 있어, 기본법으로서의 목적과 취지에 맞지 않음. 253면.

2) 고용노동부·한국노동법학회 공동주최, “일하는 사람 기본법과 근로자 추정제도 입법 토론회”, 2026. 2. 10.자 토론회 자료집 참조.

○ 「일하는 사람 기본법」의 노동법 기본원칙의 전도

- 현재 국회에 발의되어 있는 일하는 사람 기본법안들은 명칭만 기본법일뿐 근로기준법과 헌법을 연결하는 가교로서, 노동법의 일반법인 근로기준법을 중심으로 한 통합적인 노동법체계를 취하는 것이 아니라는 점에서 근본적인 문제가 있음.
- 오히려 기본법안들은 노동법의 토대를 이루는 일반원칙으로서 근로기준법의 지위를 침식시킴. 새로운 형태의 일하는 사람들의 노동권을 노동법 내로 포섭함으로써, 근로기준법이 밝혀온 노동법의 기본원칙을 재확인하고 현대화하는 해석과 입법이 아니라 근로기준법의 기준들을 공장법시대의 낡은 법으로 치부하고 있음. 일하는 사람 기본법은 마치 노동권의 ‘기본’은 더 이상 근로기준법을 통해 지켜온 노동기준이 통용될 수 없다고 선언하고, 변형된 고용형태의 외관을 핑계로 노동법의 가치가 지켜온 자리를 사실상 변형된 민사법리로 채우고 이를 새로운 노동법의 표준으로 대체시키고 있음(노동법이 없던 산업화 초기 시대로의 뒷걸음질).
- 일하는 사람의 고용관계의 외관이 변형되었다고 일하는 사람으로서 노동권이 축소되거나 약화되어서는 안됨. 그러나 일하는 사람 기본법안들은 일하는 사람의 권리를 쉽게 선언하지만, 권리를 보장하기 위해 사용자의 책임과 의무는 약화시키고 권리 침해에 대한 구제방안에 있어서는 분쟁조정 등 모호한 태도를 취함.

○ 협약 이행에서 차별없는 보호와 구제를 보장하는 포괄적 법제도 필요

- 일하는 사람 기본법안들은 근로기준법상 근로자가 아닌 일하는 사람에게는 일의 세계 폭력·괴롭힘에 대해서도 차별적으로 보호하는 구조로 설계되어 있음.
- 첫째, 기본법안들은 대부분 일하는 사람의 범위를 노무제공을 ‘목적’으로 하는 계약을 전제로 하여 협약이 보호하고자 하는 적용범위보다 협소하게 규정하여, 일의 세계 폭력·괴롭힘으로부터 충분한 보호를 담지 못함.
- 둘째, 피해자의 보호와 구제의 권리에서도 차등적인 제도를 설계함. 성희롱이나 괴롭힘이 발생했을 때 행위자에게 필요한 조치를 취하도록 하지만, 그와 관련한 피해자의 알권리와 의견 제출의 권한도 규정하고 있지 않음. 피해자에 대한 보호도 신고를 이유로 부당해지 등 불이익금지만을 규정할 뿐 피해회복을 위한 실질적인 보호 내용에 대해서는 규정하고 있지 않음.

- 셋째, 일하는 사람 기본법안들은 근로기준법상 근로자가 아닌 일하는 사람에게는 남녀 고용평등법상 성희롱 금지 및 발생시 조치, 근로기준법상 직장 내 괴롭힘 금지 및 발생시 조치, 산업안전보건법상 고객 등 제3자로부터 건강장해 보호의무의 내용들 중 일부 조치의무만을 적용하도록 규정하거나 사용자의 조치의무의 내용을 제한할 수 있도록 하위법령에 위임하는 구조를 취하고 있어 현행 법령에도 미치지 못하는 보호와 구제에 공백이 있음. 성희롱과 괴롭힘에 관한 금지 및 사용자의 조치의무 위반에 대해 제재규정이 없고, 당사자간 분쟁조정절차만을 두고 있음. 근로기준법 등에 정한 조치의무를 준용하고 시정명령 위반에 대한 과태료 규정을 둔 법안도 시정지도나 시정명령의 기준이나 절차가 명확하지 않아 폭력과 괴롭힘의 피해자가 자신의 권리로서 보호받을 수 있는 구체적인 구제의 내용이 무엇인지 모호하고, 사실상 보호와 구제의 이행가능성도 행정적 재량에 맡겨져 있음.

2. 건강하고 안전한 조직 전환을 위한 법제도적 정비의 필요성

○ 피해자의 실질적인 구제 접근권 회복

- 발제2에서 발제자는 피해자가 신고 후에도 온전하게 사업장에 복귀할 수 있는 근본적인 조직환경이 보장되어야 함을 강조하며, 오히려 이를 어렵게 하는 사용자의 태도-을 질 프레임과 허위신고에 대한 징계 제재, 예방과 발생시 대응에 노동자(대표) 및 노동조합의 참여 제한, 비밀유지의무를 남용하는 보안각서 요구, 사용자의 괴롭힘 행위에 대한 규율 한계 등 -을 지적하고 있음. 이를 그저 나쁜 사용자의 예외적 행태로만 단정해서는 문제를 해결할 수 없음. 협약 비준과 이행을 위한 과정으로서, 법제도적 정비를 통한 실질적 이행방안을 마련해야 함.
- ‘허위신고에 대한 제재’는 현행 직장 내 괴롭힘에 관한 법규정상 명시되어 있지 않음. 직장 내 괴롭힘에 관한 사업장 정책의 하나로서, 상시 10인 이상 근로자를 사용하는 사용자에게 ‘직장 내 괴롭힘 예방 및 발생시 조치 등에 관한 사항’을 취업규칙으로 작성하도록 한 법규정(근로기준법 제93조 제11호)은 직장 내 괴롭힘 피해를 방지하고 피해자를 보호하기 위한 목적에서 괴롭힘 사건이 발생할 때 적절한 조치를 규정하도록 한 것임. 따라서 괴롭힘의 피해자가 괴롭힘 사실임을 입증하지 못하였다는 이유로 허위신고로 징계 등의 제재를 명시한 취업규칙 등은 직장 내 괴롭힘을 규율하는 법적 취지에 부합하는

사업장 조치라고 보기 어려움.

- ‘허위신고에 대한 제재’는 괴롭힘의 피해를 신고한 노동자의 피해진술에 대한 진정성을 존중하여 조사하도록 하는 피해자중심주의 조사기법을 쉽게 훼손할 수 있음. 괴롭힘에 대한 신고를 받았을 때, 먼저 허위신고일 수 있음을 전제로 조사를 개시하는 것은 객관적인 사실조사의 과정이 아니라 허위신고 여부에 대한 판단 과정으로 변질되고, 신고자에 대한 선입견이나 행위자에 대한 호의적 태도, 당사자들에 대한 인간관계나 평소 평판 등에 의존하여, 허위신고 여부를 자의적으로 판단할 위험성도 있음. 특히 괴롭힘 사실 유무에 대한 조사보다 허위신고 여부에 대한 필터링을 우선 진행함으로써, 허위신고가 아니라는 점을 피해자에게 입증하도록 요구하는 역전된 상황을 초래할 수 있음.
- 허위신고를 문제삼아 이를 제재하는 것과 관련한 법적 근거가 없음에도 일부 사용자가 허위신고를 문제삼아 징계의 제재를 규정하여 피해자의 신고를 제약하는 원인되고 있음. 특히 모범사용자로서 행동해야 할 행정기관이 이를 주도하고 있는 실정임. 대표적으로 지방자치단체 소속 직원에 대한 「직장 내 괴롭힘 등에 대한 금지 및 예방을 위한 조례」에는 무분별하게 ‘허위신고에 대한 제재’를 규정하고 있음.³⁾ 허위신고를 판단하기 위한 명확한 기준도 없음. 관련 조례들을 일괄 정비하려면 결국 상위법에서 이를 명확히 하는 법적 근거가 마련되어야 함.

○ 협약 이행을 위한 법제도적 정비는 폭력·괴롭힘에 취약한 노동자의 구체적인 조건에 최적화되어야

- 정부는 협약 이행을 위한 법개정사항으로 산업안전보건법이나 남녀고용평등법, 근로자참여법 등 기존 개별법령의 일부 개정을 염두에 두고 있는 것으로 보임. 그러나 아직 구체적인 개정안의 방향이나 내용이 제시된 바가 없음.
- 협약에서 명시적으로 법규정의 채택을 밝히고 있는 사항에 대한 표제적인 법개정뿐 아니라 협약의 적용을 필요로 하는 노동자들에게 실질적으로 법이 미칠 수 있는 제도적 방향이 검토되어야 함.

3) 시군구, 지방교육청 소속 직원들에게 적용되는 직장 내 괴롭힘 예방, 금지, 근절, 피해자 지원 등에 관련하여 총 233개 조례가 있으며, 거의 모든 조례에 허위신고 시 징계할 수 있도록 하는 조항을 포함하고 있음.

○ 폭력·괴롭힘에 취약한 노동자들에게 실질적 변화를 가져올 수 있는 산업안전보건관리체계 설계

- 산업안전보건법과 관련한 협약 이행 사항으로, 사회심리적 위험에 대한 위험성평가와 작업중지권에 관한 법규정의 채택이 필요함. 산안법 제36조의 위험성 평가의 대상에 사회심리적 위험요소를 명시적으로 포함하고 있지 않으며, 위험성평가의 대상에 ‘고객 응대’를 포함하는 개정안은 지난 2026. 2. 19. 개정된 산안법 대안발의안에서 제외되고, 대신 “고용노동부는 고객에 의한 폭언·폭행 등 고객응대근로자의 유해·위험요인에 대한 위험성평가를 활성화할 수 있도록 법제36조 제1항의 유해·위험요인 확대방안을 2026년 연말까지 국회에 보고한다”는 권고만을 부가하였음. 사회심리적 위험성 평가는 고객응대노동자뿐 아니라 모든 노동자에게 필요함.
- 한편 산안법 제52조의 작업중지권의 행사에 대해 폭력·괴롭힘으로 인한 질병 등 건강장해가 초래될 급박한 위험이 있는 경우에도 적용될 것인지 명시되어 있지 않음. 작업중지권을 행사할 수 있는 ‘산업재해가 발생할 급박한 위험’에 포함될 수 있지만, 이를 명시하고 있지 않은 상태에서 폭언 등 위협적인 상황에 노출된 노동자가 실제 해당 법규정을 활용할 가능성은 극히 낮음. 또한 산안법 제42조 제2항에서 고객의 폭언 등에 의한 건강장해발생시 사업주가 업무의 일시중단을 통해 보호조치를 할 수 있지만, 근로자가 직접 작업을 중지하는 권한은 포함하고 있지 않아 ‘산업재해가 발생할 급박한 위험’의 의미를 적극적으로 해석할 가능성이 높지 않은 바, 명시적인 법적 근거가 마련되어야 함.
- 그러나 산업안전보건법에 관련 규정이 도입되는 것만으로 사용자의 조치의무가 미치는 적용범위가 확대되지 않으면, 협약이 보호하고자 하는 일의 세계의 모든 사람들에게 이러한 산업안전보건관리체계가 작동하지 않음. 대표적으로 산안법상 특수형태근로종사자의 경우, 산안법 제41조와 제52조가 적용되지 않는다는 것이 고용노동부 입장임. 해당 조항에서 말하는 근로자는 근로기준법상 근로자로 제한된다고 해석하고 있음. 즉 산안법 제5조의 근로자의 안전 및 건강을 유지·증진시키고 국가의 산업재해 예방정책을 따라야 사업주의 의무와 관련하여, 해당 조문의 근로자의 범위에 산안법상 특수형태고용종사자와 물건의 수거배달 등을 하는 사람을 포함하고 있으나, 제2호의 “근로자의 신체적 피로와 정신적 스트레스 등을 줄일 수 있는 쾌적한 작업환경의 조성 및 근로조건 개선”에 대한 특별한 제재가 없고, 제1호의 “이 법과 이 법에 따른 명령으로 정한 산업안전 예방 기준”은 사업주 의무를 규정한 각 조항에서 명시적으로 특수형태고용종사자 등에게 적용된다는 점을 밝히지 않는 한 관련한 관리감독을 기대하기 어려워, 실

질적으로 특수형태근로종사자가 겪는 폭력과 괴롭힘에 대해 산업안전보건관리체계가 작동되지 않음.

- 또한 5인 미만 작은 사업장, 사무직만 사용하는 사업장, 공공부문 등은 산업안전보건관리체계에 관한 사항이 적용되지 않아 이를 갖춰야 할 사업주의 의무가 적용되지 않음. 즉 협업근로자가 아니면 산업안전보건법 적용이 제외되고 있어, 학교도서관 사서나 특수교육실무사나 과학실무사 등이 업무와 관련하여 폭력과 괴롭힘에 노출되지 않도록 예방하기 위한 산업안전보건관리체계가 마련하도록 법적 규율이 작동되지 않게 됨.
- 사각지대 없는 산업안전보건관리체계가 구축되고 폭력·괴롭힘에 취약한 노동자들이 체감할 수 있는 실질적인 산업안전보건관리체계를 마련해야 함. 가령 산업단지 작은사업장을 위해서 공동 산업안전보건관리자 지정제도를 도입하거나 공동 산업안전보건위원회를 운영할 수 있도록 하는 법적 근거를 마련하는 방안, 특수형태고용종사자의 보호를 위하여 직종별 지역 산업안전보건위원회를 구성하는 방안, 명예산업안전감독관이 소속 사업장에 국한하지 않고 지역의 산업단지 또는 관련직종의 사업장에 대해 근로감독관과 함께 현장감독을 할 수 있도록 권한 범위의 제한을 해소하는 등의 실효적인 제도 개선이 뒤따라야 함.

○ 가정폭력 피해자가 일상을 되찾는데 가장 중요한 것은 고용의 지속

- 협약의 이행에서 주목해야 할 한 가지는 가정폭력에 대하여 일의 세계의 역할을 밝히고 있다는 점임. 그리고 노동자가 안전하고 평온하게 일할 수 있도록, 가정폭력 가해자가 사업장에 들어오지 못하도록 하거나 피해자인 노동자의 거주지나 근무장소, 근무시간 등이 노출되지 않도록 노동자를 보호하는 기초적인 운영기준을 마련해야 할 뿐 아니라 가정폭력 피해자가 가정폭력에 대한 대응을 하는 과정에서 안정적으로 고용을 지속할 수 있는 것이 중요함.
- 현행 「가정폭력방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률」 제4조의5는 ‘피해자를 고용하고 있는 자는 누구든지 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」에 따른 가정폭력범죄와 관련하여 피해자를 해고(解雇)하거나 그 밖의 불이익을 주어서는 아니 된다’고 규정하고 있을 뿐, 가정폭력과 관련한 사유로 휴직이나 휴가를 지원하는 제도는 없음. 가정폭력 피해자가 가정폭력에 대처하는 과정에서 실질적으로는 비자발적이지만 고용관계를 중단할 수밖에 없는 상황에 처하게 됨. 그리고 다시 재취업하려면 가정폭력 위협 또는

한부모 돌봄 등으로 인하여 근무시간이나 출퇴근이 고정되지 않은 특수고용형태와 같은 저임금·불안정 일자리(downgrading employment)로 재진입하는 사회경제적 악순환에 빠지게 됨.

- 가정폭력 피해자가 가정폭력에 대응하는데 위축되지 않고 서둘러 일상을 되찾으려면, 가정폭력에 따른 지원과 보호가 고용안정과 연동될 수 있는 제도적 근거가 마련되어야 함. 노동자가 가정폭력으로 일터에 나가지 못하게 되거나 가정폭력으로 치료가 필요한 경우, 관련한 민형사 절차를 진행하기 위한 시간이 필요한 경우에 휴가·휴직을 사용하여 고용관계를 지속할 수 있어야 하는데, 현재 고평법상 일-삶 균형을 위한 휴가·휴직 제도는 가족돌봄 사유만으로 제한되어 있는바, 가정폭력이나 젠더기반 폭력 등으로 휴가·휴직 사유를 확대할 필요가 있음.

○ 젠더기반 폭력과 괴롭힘에 대한 젠더반응적 접근법의 구체화

- 협약이 언급하는 ‘젠더기반 폭력과 괴롭힘’을 단순히 생물학적으로 남성 또는 여성이라는 이유로 괴롭히는 행위를 금지하는 것을 가리키는 것이 아님. 젠더기반 폭력과 괴롭힘이란 사회구조적 차별과 성별적 사회규범 등 젠더적 특성에 의해 폭력과 괴롭힘이 특정 성에게 ‘비대칭적’으로 작동한다는 사실을 인식하고 폭력과 괴롭힘의 문제에 관하여, 이러한 “젠더에 반응하여 접근해야 함”을 의미함. 협약이 젠더반응적 접근법(gender-responsive approach)을 취할 것을 명시적으로 강조하고 있는 이유임.
- 현행 남녀고용평등법상 성적 언동만을 대상으로 한 (직장 내/ 고객 등 제3자에 의한) 성희롱만을 규율하고 있으며, 근로기준법상 직장 내 괴롭힘은 당사자간 지위나 관계의 우위성 조건을 제한하고 있어, 구조적 성차별과 혐오가 적대적 고용환경을 조성하는 성차별적 괴롭힘을 제대로 다루지 못함.
- 실제로 2023년 넥슨의 게임홍보영상의 그래픽 한 장면을 집게손가락 형상(남성혐오)이라고 주장하는 일부 남성커뮤니티에서 해당 업체 소속 애니메이터인 여성이 과거 온라인에 페미니스트 성향의 글을 게재했다고 주장하며, 해당 여성을 해고하라고 압박한 사례를 생각해볼 수 있음. 해당 그래픽 디자인은 40대 남성 애니메이터가 작업한 것이었지만, 넥슨은 사실확인없이 마치 남성혐오를 수궁하는 것처럼 사과문을 게재하고 영상을 비공개로 전환하였음. 해당 업체의 여성애니메이터는 그녀가 여성이라는 이유만으로, 과거 자신이 온라인에 게재한 글들이 파헤쳐지고 해고시키라는 압력과 살해협

박, 욕설 등 폭언에 시달렸음. 실제 해고로 이어지지 않았지만, 이 사건은 IT 및 게임업계 전반에서 여성노동자들에 대한 페미니스트 사상검증이 유행처럼 번졌고 또다른 이름의 여성혐오로 적대적인 근무환경에 처하게 되었음. 그러나 IT기업들은 여성노동자들에 대한 혐오와 성차별적 언어들에 혼재된 적대적인 근무환경으로부터 실질적인 보호조치를 하지 않음. 고용노동부 특별근로감독도 3개 게임회사에 대응매뉴얼을 구비하라는 정도의 예방조치만을 행정지도한 것에 불과함. 남녀고용평등법상 성희롱도, 근로기준법상 괴롭힘도, 산업안전보건법상 고액등의 괴롭힘도 IT업계의 여성노동자들이 적대적 근무환경으로부터 대항할 수 있는 체계로는 작동되지 못함. 해당 사태 직후 한 기업의 인사실무자가 여대출신 지원자는 서류를 보지 않고 걸러낸다고 발언하는 등 페미니스트 검증과 여성혐오가 고용상 차별과 불이익으로 확산되었으나 채용차별이 확인되지 않는다는 이유로 성평등 인식개선교육을 행정지도하는 것으로 마무리됨.

- 젠더기반 폭력과 괴롭힘을 포괄적으로 다루기 위해서는 성차별적 언동에 의한 괴롭힘, 성차별과 괴롭힘이 연관되어 나타나는 괴롭힘, 여성혐오와 구조적 성차별이 고용환경을 악화시키는 환경형 괴롭힘을 법적 규율 대상에 포함될 수 있도록 폭력·괴롭힘 개념을 구체화해야 함.
- 특히 젠더기반 폭력과 괴롭힘의 원인이 되는 적대적 고용환경을 파악하고 이를 방지하기 위한 정책과 전략을 마련하려면, 고용관계에 고착된 구조적 성차별과 젠더에 기반한 혐오와 괴롭힘의 상관관계를 읽어낼 수 있어야 하고, 적대적 고용환경에 대응할 수 있는 사용자의 적극적인 수용의무를 명시할 필요있음.
- 현행 근로기준법은 직장 내 괴롭힘이 발생시 조치해야 할 사용자의 적극적 의무를 괴롭힘에 대한 법제도적 기본구조로 설계하고 있음. 나아가 협약은 괴롭힘의 발생시 피해자의 구제뿐 아니라 예방 및 재발방지대책으로, 괴롭힘이 발생한 원인과 사회심리적 위험요소를 해소하기 위해 조직운영과 체계를 개선해야 할 사용자의 적극적 의무를 구체화하도록 하고 있음. 이를 위해 제206호 권고를 통해 특히 고려해야 할 사항으로 (a) 노동조건과 작업방식, 업무 조직 및 인적 자원 관리에서 발생하는 위험요소, (b) 고객 등 제3자와 관련된 위험요소, (c) 차별과 권력관계의 남용, 폭력·괴롭힘을 조장하는 젠더적·문화적·사회적 규범에서 발생하는 위험요소들을 특별히 주의깊게 다뤄야 한다고 강조하고 있음(권고 제8조). 즉, 젠더기반 폭력과 괴롭힘이 초래되는 구조적 성차별과 젠더적·문화적·사회적 규범에 따른 적대적 고용환경을 제거하기 위해 사용자의 적극적인 조직개선조치에 대한 법적 근거가 마련될 필요있음.

○ 폭력과 괴롭힘으로부터 자유롭게 일할 권리를 위한 종합적인 일반법

- 협약 이행을 위한 법제도 정비방안으로 협약에 대한 통합적인 입법을 추진하는 방안은 개별법령을 개정하는 방안과 대립되거나 양립불가능한 방안이라고 볼 것 아님.
- 개별법령 개정만으로는 괴롭힘 규율이 파편화되고 각 법령의 인적 적용범위에 따라 포괄적 보호에 편차가 발생하면 보호의 공백이 생길 수 있음. 협약에서 강조하는 폭력과 괴롭힘의 포괄적 정의개념과 인적 적용범위, 통합적인 예방 및 방지, 피해자구제를 위한 규율체계를 일관되게 구성하는 종합적인 법령을 제정하는 것은 협약의 내용을 충실하게 반영할 수 있고, 개별법령 적용과 해석에 일관성을 유지할 수 있다는 장점이 있음. 폭력과 괴롭힘의 원인이 복합적으로 나타나더라도 이에 대응하는데, 하나의 법령을 통한 규율의 명확성과 포괄성은 폭력과 괴롭힘에 노출된 노동자들에게 비교적 용이하게 법적 접근성을 보장한다는 점에서, 협약 이행의 실질적인 효과 측면에서도 장점이 있음. 특히 현행 개별법령들(근로기준법, 남녀고용평등법, 산업안전보건법, 근로자 참여법 등)은 사업주에게 의무를 부과하는 구조의 노동법이지만 협약 이행을 위해 통합적이고 포괄적인 정책과 전략을 수립 및 집행해야 하는 국가의 책무를 담기에 적절하지 않으므로, 이를 포함할 수 있는 종합적인 입법이 검토될 필요가 있음.

3. ILO 제190호 협약 비준은 그 시작일 뿐 협약의 실질적 이행을 위한 통합적 국가전략 필요

○ 국정과제의 제시 이후 포괄적 정책과 전략 수립의 부재

- 발제2는 한국적 상황에서 일터에서의 폭력과 괴롭힘이 규정 자체의 한계뿐 아니라 법제도의 취지처럼 현실이 작동하지 못하는 한계를 설명하고 있음. 협약의 이행은 법제도적 원칙과 기준을 재정비하는 것뿐 아니라 협약의 내용을 국내에 실질적으로 이행하기 위한 국가의 정책과 전략이 통합적으로 설계되어야 하는 것이 핵심과제임.

- 따라서 협약 비준에 관한 실무(고용노동부 국제협력관)를 넘어 협약의 국내 이행을 위한 포괄적이고 체계적인 접근을 위해서는 노동조건과 근로감독, 성평등과 여성노동정책, 비정규직 노동권, 산업안전보건관리, 노사관계 등과 관련한 부서들이 포괄적으로 정책을 가동해야 할 뿐만 아니라 정책적 공백이 없도록 통합적인 관리체계가 작동되어야 함.

○ 고용노동부 양성평등위원회를 통한 젠더기반 폭력·괴롭힘의 통합적 정책 수립

- 고용노동부는 고용노동부가 담당하는 고용·노동·산업안전 분야 전반에 성평등 관점을 반영하고 실효성 있는 정책을 추진하기 위해 양성평등위원회를 구성하여 운영해왔음. 그러나 그동안 고용노동부 양성평등위원회는 고용노동부가 진행하는 성평등 정책의 진행 상황을 보고받고 자문하는 소극적 역할에 머물렀다면, 최근 현장에 기반한 적극적인 정책과제 발굴을 위한 기구로 전면 개편을 단행함. 위원회 내에 주제별 소위원회를 설치하여 위원들이 직접 현장간담회, 전문가 발제, 부서 의견 수렴 등을 거쳐 정책을 직접 개발하고 고용노동부에 권고하는 구조로 전환한 것임. 최근 고용노동부 양성평등위원회 운영규정을 개정하여, 정부위원을 확대할 수 있는 근거를 마련하고 고용노동부의 다양한 부서를 포괄할 수 있도록 함.
- 이는 제190호 협약에 대한 국가의 포괄적 정책 수립과 통합적 전략 이행에 좋은 참조가 될 수 있음. 젠더기반 폭력과 괴롭힘을 고용노동부 양성평등위원회 핵심의제로 삼아, 고용상 구조적 성차별, 여성일자리정책, 산업안전, 비정규직 등 취약노동자 노동정책에 이르는 다양한 부서의 고용노동부 정책들이 통합적으로 검토될 수 있도록 하는 것이 필요함.
- 올해 고용노동부 양성평등위원회는 AI 전환에 따른 고용상 성별영향을 검토한 바 있음. 향후 감정노동, 돌봄 등 여성집중직종에서의 산업안전보건을 다룰 예정으로, 젠더기반 폭력·괴롭힘에 관한 산업안전보건관리 체계를 검토할 수 있음. 나아가 여성뿐 아니라 차별에 취약한 노동자, 폭력괴롭힘에 쉽게 노출되는 부문·직종·고용형태에 대한 통합적인 정책이 추진되어야 할 것임.

4. 일의 세계에서 폭력·괴롭힘 근절을 위한 노동조합의 역할에 대한 주목

- 발제1은 ILO 제190호 협약의 채택이 비준국뿐 아니라 각국의 입법과 정책적 기준, 기업들의 ESG 기준과 활동, 지역인권기구들의 인권기준 등에 영향을 미치면서 전지구적인 변화에 대해 소개하고 있음.
- 협약 곳곳에서 강조하고 있는 것처럼 일의 세계에서 폭력·괴롭힘 근절을 위한 활동(취약한 부문과 직종의 발굴 및 사업장 정책 수립과 위험성평가 시행 등)에서 노동자와 노동자단체의 참여가 필요함을 밝히고 있고, 발제자 역시 사회적 파트너인 노사가 단체협약을 포함한 자치규범들을 공동으로 발전시켜오고 있다는 점을 언급하고 있음.
- 제190호 협약에 대한 노동조합의 관심과 노력도 주목할 필요가 있음. 각국의 노동조합들이 일의 세계에서 폭력과 괴롭힘에 관한 국제노동기준을 설정하기 위한 논의의 과정뿐 아니라 제190호 협약 및 이를 보충하는 제206호 권고의 채택 후 각국에서 협약의 국내 이행을 위한 다양한 캠페인을 벌여왔음.

○ 민주노총 평등수칙 제정과 시민사회 확산

- 한국에서도 노동조합은 제190호 협약 채택 이후 일의 세계에서 폭력·괴롭힘 근절을 위한 조직 내외의 다양한 시도들을 진행함. 대표적으로 2022년 민주노총은 「평등수칙」을 제정하여 노동조합 활동의 과정에서 노동자들이 상호 존중하는 조직문화를 만들기 위한 행동지침을 마련함.⁴⁾ 민주노총 각 가맹조직은 산업이나 업종 실태를 반영하여 보다 구체적인 평등수칙을 추가로 제작하기도 함.
- 이러한 평등수칙은 일차적으로는 노동조합 조직 내의 규율기준이지만, 민주노총의 모든 조합원들이 준수해야 할 준칙으로서 민주노총의 노동자들이 일하는 모든 사업장의 조직 문화에도 실질적인 영향을 미침.

4) 민주노총 조직사업장 전체에 부착하도록 평등수칙 포스터를 제작, 배포하고, 평등수칙 해설서, 직장 과 노동조합에서 성희롱·괴롭힘에 대응하기 위한 노동조합 실무매뉴얼 등을 발간하였으며, 평등수칙을 소개하는 다국어 언어 동영상 제작하고, 민주노총 산하조직 16개 지역본부에 평등수칙 의무 교육을 진행, 민주노총 산하조직 구성원을 대상으로 평등수칙 이행 실태조사를 진행함.

- 민주노총의 평등수칙이 사업장에 부착되면서 업무와 관련하여 마주치는 사람들 간에 부주의하고 미세한 언행들이 폭력·괴롭힘으로 고조·악화되기 전에 주위를 환기시키는 역할을 하기 때문에, 조직된 노동자만이 아니라 사업장의 미조직 노동자, 특히 특수고용형태나 간접고용형태의 비정규직 노동자들을 일의 세계 폭력·괴롭힘으로부터 보호받고 고용환경을 개선할 수 있는 기초적인 근거로 작동함. 또한 차별과 괴롭힘에 취약한 비정규직 노동자들이 노동조합을 조직하는 중요한 요구로서, 비정규직 노동자들이 스스로 폭력·괴롭힘 문제의 해결방안을 찾아가는 주체로 설 수 있도록 노동조합 조직화 의제로 다뤄지고 있음.
- 특히 민주노총 평등수칙은 일터를 넘어 시민사회 공간에서도 평등하고 안전한 대화와 소통을 위한 기본원칙으로 기능하기도 함. 윤석열 정권의 불법적 비상계엄사태에 대한 시민사회운동이 폭발되었던 2025년 탄핵집회·시위에서 상호 존중하는 토론 광장의 행동기준으로 작동하면서, 민주노총 평등수칙이 시민사회와 사업장에서도 재조명되고, 다양한 활동공간에서 혐오와 차별, 폭력에 대응하는 시민적 훈련의 과정에 활용되고 있음.
- 이처럼 노동조합의 선도적인 노력과 역할에도 불구하고, 일의 세계에서 폭력·괴롭힘 근절에 관한 사회적 확산과 구체적인 재발방지방안을 마련하는데 있어, 노동조합의 이러한 기능을 적극적으로 활용하는 국가 정책이나 전략이 부족함. 특히 현행 법제도적 구조가 폭력·괴롭힘 근절을 위한 적극적인 주체로서 노동조합을 명시적으로 반영하고 있지 않음.
- 협약에서 밝히고 있는 것처럼, 폭력·괴롭힘에 관한 사업장정책을 마련하고 이를 이행하고 모니터링하는 일련의 과정에서 노동자와 노동자대표들의 참여를 핵심원칙의 하나로 삼고 있으며, 피해자 등에 대한 프라이버시권과 함께 일하는 모든 노동자들의 알권리를 균형있게 보장해야 하므로, 사업장 조치에 관한 일련의 과정, 즉 사업장의 기준(취업규칙)을 수립하는 것에 국한되지 않는, 폭력·괴롭힘 사건에 대한 조사 및 조치의 과정(이행), 재발방지대책을 마련하는 과정(모니터링)에서 노동자와 노동조합의 참여권한을 보장하는 법제도가 반영될 필요있음.

○ 이제는 국제고용노동정책협의회를 통해 협약 이행 로드맵을 논의해야 할 때

- 국정과제 이행으로서 ILO 제190호 협약의 비준을 추진하는 것은 국회비준 절차를 통과시키기 위한 실무적 노력도 필요하지만, 협약을 존중하고 이행하겠다는 국가의 약속으

로서 비준 이후 국내 이행을 위한 법제도적 구조와 정책적 환경을 재정비하는 일련의 과정을 의미함.

- 그런 점에서 국제고용노동정책협의회를 통한 노사정 3주체의 협의는 단순히 비준절차에 관한 실무적 협의가 아닌 국내 법제도와 정책적 방향에 관한 실질적인 논의의 출발점으로 삼아야 함.
- 또한 일의 세계의 모든 사람이 폭력과 괴롭힘으로부터 자유롭게 일할 권리를 누리도록 하는 제 190호 협약의 취지를 달성하려면, 일의 세계에서 폭력과 괴롭힘에 취약한 가사노동자(가구 내 고용인)에 대한 노동법적 보호가 차별없이 보장되어야 하고, 이는 ILO 제189호 협약의 비준을 위한 준비도 필요함.
- 국제고용노동정책협의회가 협약 비준에 대한 형식적인 실무 절차가 아니라 국제노동기준의 국내 이행을 위한 포괄적이고 통합적인 논의의 장으로서, ILO 미비준 협약들에 대한 중장기적인 목표와 단계적인 전략을 마련하는 정례적인 현장 논의 기구로서 운영될 필요가 있음.

토론2



평등·비차별의 관점에서 본 ILO 제190호 협약과 포괄적 차별금지법

조혜인 변호사 | 공익인권변호사모임 희망을만드는법,
차별금지법제정연대 집행위원/법률위원

1. 들어가며

- ILO 「폭력과 괴롭힘 협약」(제190호, 이하 ‘협약’)의 규범적 핵심은 폭력과 괴롭힘을 인권침해로 규정하고, 이를 안전·보건의 문제인 동시에 평등·비차별(equality and non-discrimination)의 문제로 다루며, 그 근절을 위해 ‘포괄적·통합적·젠더반응적 접근’(inclusive, integrated and gender-responsive approach)을 요구하는 데 있다(협약 전문, 제4조 제2항).
- 한국은 2019년 이래 직장 내 괴롭힘 관련 제도가 근로기준법, 산업안전보건법 등에 도입되어 시행 중이며, 이에 따라 국내에서 협약 비준은 노동법과 산업안전보건의 언어로 주로 논해지고 있다. 그러나 협약은 평등과 비차별을 또다른 축으로 강력하게 요구한다.¹⁾ 본 토론문은 발제문들을 전제로 평등·비차별의 관점에서 협약의 의의와 협약을 보충하는 「폭력과 괴롭힘 권고」(제206호, 이하 ‘권고’)의 내용을 검토하고, 협약의 핵심원칙인 ‘포괄적·통합적·젠더 반응적 접근’이 어떠한 지점에서 한국사회에 포괄적 차별금지법의 도입을 요구하고 있는지를 살피고자 한다.

2. 협약의 기본 원리로서 포용적·통합적·젠더 반응적 접근

- 협약의 규범 구조 전체를 관통하는 기본 원리 중 하나는 ‘포용적·통합적·젠더반응적 접근’이다. 협약 제4조 제2항은 회원국이 폭력·괴롭힘의 예방과 근절을 위하여 포용적·통합적·젠더반응적 접근에 따라 국내법과 정책 등을 채택할 것을 요구한다.²⁾
- 이 원리가 평등·비차별의 관점에서 갖는 의의는 협약이 폭력과 괴롭힘을 개인 간의 우발적 분쟁이 아니라 ‘근본적 원인과 위험요인’에서 비롯되는 구조적 문제로 파악한다는 데 있다. 협약 전문은 “젠더에 기반한 폭력과 괴롭힘이 여성과 소녀에게 불균형하게 영향

1) ILO는 협약과 권고가 “평등·비차별과 노동안전보건을 하나의 문서 안에 결합”하고 인간의 존엄과 존중을 그 중심에 둔 규범이라고 설명한다. ILO, Violence and Harassment at Work: A Practical Guide for Employers (Geneva: ILO, 2022).

2) 협약 핵심원칙의 자세한 내용에 관하여는 박주영, “ILO 제190호 협약의 이해와 국내 이행을 위한 과제”, ILO 190호 협약 비준과 효과적 이행을 위한 과제 토론회 발제문(민주노동·노동자권리연구소, 2026), 4-10면 참조.

을 미침을 인정하고, 젠더 고정관념, 복합적·교차적 형태의 차별, 그리고 불평등한 젠더 기반 권력관계를 포함한 근본적 원인과 위험요인에 대응하는 포용적·통합적·젠더반응적 접근이 일의 세계에서 폭력과 괴롭힘을 종식하는 데 필수적임을 인정한다”고 명시한다.³⁾ 즉 협약은 폭력·괴롭힘의 뿌리에 차별과 불평등한 권력관계가 있음을 규범의 출발점에서 선언하고 있다.

- 이러한 원리를 구체화하는 대표적인 조문들로, 협약 제6조는 회원국에 대하여 여성 노동자와, 폭력·괴롭힘에 불균형하게 영향을 받는 하나 또는 그 이상의 취약집단 또는 취약한 상황에 놓인 집단에 대하여 고용과 직업에서의 평등과 비차별의 권리를 보장하는 법령과 정책을 채택할 의무를 부과한다. 권고 제13항은 이러한 협약 제6조의 ‘취약집단 및 취약한 상황에 놓인 집단’은 국제노동기준과 국제인권규범에 따라 해석되어야 한다고 규정하는데, 이에 대해 제노동조합총연맹(International Trade Union Confederation, ITUC)는 “이것은 점차 진화하는 개념이지만 기존의 국제법에 따르면 이러한 집단에는 토착민, 장애인, 레즈비언, 게이와 트랜스젠더, 인종·피부색·혈통·국적·민족이나 종족을 이유로 차별받는 사람들, 이주노동자들이 포함될 것”이라고 설명하고 있다.⁴⁾ 권고 제10항은 또한 이주노동자, 특히 여성 이주노동자를 이주 지위와 관계없이 보호할 것을 권고한다.
- 한편 권고 제8항은 협약 제9조 (c)에 따른 위험성 평가가 사회심리적 위험요인을 포함하여 폭력·괴롭힘의 가능성을 높이는 요소를 고려하여야 하고 특히 (c) “차별, 권력관계의 남용, 그리고 폭력·괴롭힘을 조장하는 젠더·문화·사회적 규범에서 발생하는” 위험에 특별한 주의를 기울여야 한다고 규정하면서 안전의 관점에 평등·비차별의 관점을 통합할 것을 요구한다.
- 권고는 ‘이행, 구제조치, 지원(III)’ 및 ‘지침, 교육, 인식제고(IV)’ 전 측면에서도 포용적·통합적·젠더반응적 접근을 요청한다. 예를 들어 권고 제23항은 국가가 “차별, 권력관계의 남용, 폭력·괴롭힘을 조장하는 젠더·문화·사회적 규범을 포함하여 폭력·괴롭힘의 발생 가능성을 높이는 요인에 대응하는 프로그램”과 “협약 제6조에 언급된 집단에 속한 노동자 등의 특정 상황을 고려한 산업별 행동지침 및 리스크 평가도구 모델”을 개발·시행할 것 등을 권고하고 있다.
- 이처럼 협약과 권고는 차별과 불평등한 권력관계를 폭력·괴롭힘의 원인·배경·위험요인

3) 협약 전문(Preamble). 협약 전문은 세계인권선언, 국제인권규약, 인종차별철폐협약(ICERD), 여성차별철폐협약(CEDAW), 모든 이주노동자와 그 가족의 권리 보호에 관한 국제협약(ICRMW), 장애인권리협약(CRPD) 등을 함께 상기한다.

4) ITUC(2020), Mini guide to C190 and R206, 5면 참조(해석은 한국노동조합총연맹 번역본을 따름)

으로 일관되게 지목하며, 이를 인식하고 제거하는 것을 이행의 핵심 과제로 삼는다. 특히 복합적·교차적 차별(multiple and intersecting forms of discrimination)에 대한 인식은 젠더반응적 접근의 핵심요소다. ‘젠더에 기반한 폭력·괴롭힘’은 성별이라는 단일 속성에 기반한 폭력·괴롭힘만을 문제삼지 않으며, 여성이면서 동시에 장애·연령·인종·국적 등 하나 이상의 취약한 속성을 가지거나 비정규직·이주노동자 등 취약한 상황에 놓인 집단에 속함으로써 그 속성들이 복합적·교차적으로 작동할 때 더 편중되게 영향을 끼친다는 문제의식을 전제로 한 개념이기 때문이다(협약 전문 등).⁵⁾

3. 협약에 비추어 본 현행 한국 법제의 공백과 한계

앞서 본 평등·비차별의 관점 및 ‘포용적·통합적·젠더반응적 접근’에 비추어 한국의 현행 법제 상황을 점검하여 보면 다음과 같다.

가. 포용성

- ‘적용범위 확대는 비준과 더불어 가장 우선적으로 이행해야할 과제’라는 발제문2의 지적에서 드러나듯이 현행 직장 내 괴롭힘 금지법은 협약의 인적·물적 보호범위와 크게 차이가 난다. 특히 사업장 규모와 고용형태에 따른 배제의 문제는 협약이 정면에 세우고 있는 취약집단이 오히려 보호 밖에 놓인다는 점에서 평등·비차별의 문제이기도 하다.
- 여성, 고령자, 이주민, 성소수자, 장애인 등 차별에 취약한 집단일수록 근로기준법이 적용되지 않는 사각지대에서 노동하는 경우가 많다는 사실, 5인 미만 사업장 직장 내 괴롭힘 피해자의 46.9%가 퇴사하고 피해자의 26.3%가 극단적 선택을 고민하였다고 응답한 직장갑질119의 설문조사 결과(발제문2 15면) 등은 취약한 상황에 놓인 집단들이 폭력과 괴롭힘에 편중되게 영향을 받을 위험성이 높다는 협약의 문제의식을 그대로 드러내는 사례들이며 포용적 관점에서 법제가 정비되어야 할 필요성을 강하게 보여준다.

나. 통합성

- ILO는 협약과 권고가 “평등·비차별과 노동안전보건을 하나의 문서 안에 결합”하고 인간

5) 복합적·교차적 차별과 젠더반응적 접근의 관계에 관하여 박주영, 앞의 발제문, 7-8면 참조

의 존엄과 존중을 그 중심에 둔 규범이라고 설명하고 있으며,⁶⁾ 권고 제2항은 폭력·괴롭힘을 노동·고용법, 산업안전보건법, 평등·비차별법, 그리고 적절한 경우 형사법에서 다루도록 규정한다. ILO의 협약 가이드는 협약이 단일한 이행 방식을 부과하지 않으며 여러 법영역을 함께 검토하여 그 사이에 공백이 없는지를 살필 것을 요구한다고 명시하고 있다.⁷⁾ 즉, 협약이 요구하는 '통합적 접근'이란 여러 법을 하나의 단일 법률로 융합하라는 요구가 아니라 각 법영역이 제 역할을 수행하되 서로 맞물려 빈틈이 생기지 않도록 하는 정합성에 대한 요청이다.

- 협약의 통합적 관점에 비추어볼 때 폭력·괴롭힘에 관한 한국의 현행 법제는 매우 분절적이고 파편적이다. 현재 괴롭힘 관련 법령은 크게 근로기준법상 직장 내 괴롭힘(제76조의2·제76조의3), 산업안전보건법상 고액의 폭언 등에 대한 조치(제41조), 남녀고용평등법상 직장 내 성희롱(제12조·제14조) 및 장애인차별금지법상 괴롭힘(제3조 제21호·제32조)으로 나뉘어 있다.⁸⁾ 앞서 보았듯이 여러 법영역이 괴롭힘을 다루는 것 자체는 문제가 아니나, 발제문2가 지적하듯이 동일하거나 연속된 하나의 행위라 하더라도 어떤 법률을 적용하느냐에 따라 정의·요건·구제절차가 달라지며 그 결과 피해자 보호체계가 단편화된다는 점은 문제적이다. 특히 차별적 괴롭힘을 규율하는 법제가 전혀 정비되어 있지 않고 대부분의 사유와 관련하여 법제가 부재하다는 점에서 현행 법제 상황은 폭력·괴롭힘 규율에 공백이 없어야 한다는 협약의 요구에 정면으로 반하고 있다.

다. 젠더반응성

- 젠더반응성의 측면에서도 차별과 불평등한 권력관계를 폭력·괴롭힘의 위험요인으로 인식하는 제도적 근거가 부족하다. 앞서 언급한 차별적 괴롭힘에 관한 법제의 결여, 복합적·교차적 차별에 대한 인식의 부재는 젠더반응성과 관련하여서도 정비를 요하는 주요 문제 지점이다.
- 근로기준법상 직장 내 괴롭힘 제도를 규율하는 고용노동부의 예방·대응 매뉴얼은 '관계 등의 우위'를 판단할 때 연령·학벌·성별·출신지·인종 등 인적 속성을 고려할 수 있다

6) ILO, Violence and Harassment at Work: A Practical Guide for Employers (Geneva: ILO, 2022).

7) International Labour Office, Violence and Harassment in the World of Work: A Guide on Convention No. 190 and Recommendation No. 206 (Geneva: ILO, 2021), § 2.4, 23면

8) 「근로기준법」 제76조의2·제76조의3, 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 제12조·제14조, 「산업안전보건법」 제41조, 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」, 「국가인권위원회법」. 현행 법령 현황의 정리에 관하여 박주영, 앞의 발제문, 20면 참조.

고 안내하지만, 이는 어디까지나 '사업장 내 통상적인 사회적 평가'를 토대로 우위 여부를 판단하는 요소일 뿐⁹⁾ 괴롭힘이 취약집단에 편중되게 경험된다는 점이나 구조적 차별이 괴롭힘을 생성하는 문제는 제대로 다루어지지 않고 있다. 국가인권위원회의 2017년 실태조사에 따르면, 최근 1년간 존엄성 침해 또는 적대적·위협적·모욕적 업무환경을 경험한 응답자가 73.3%였고, 그중 50.5%가 국가인권위원회법상 19개 차별금지사유 중 하나 이상을 이유로 한 괴롭힘을 경험하였으며, 이러한 차별적 괴롭힘은 소수자 집단일수록 더 많이 경험한 것으로 나타났다.¹⁰⁾ 협약이 요구하는 젠더반응적 접근을 이행하기 위해서는 차별과 불평등한 권력관계를 폭력·괴롭힘의 위험요인으로 파악하고 복합적·교차적 차별에 대응하는 규범적 관점이 제도 안에 도입되어야 한다.

4. 협약 비준 및 이행 과정에서 요구되는 포괄적 차별금지법의 도입

- 이상과 같이 협약의 기본원리인 포용적·통합적·젠더 대응적 접근은 모두 평등·비차별 규범이 실체를 갖추고 다른 규율과 정합적으로 작동할 것을 전제한다. 권고 제2항이 요구하고 있듯이 평등·비차별에 관한 법은 협약이 스스로 상정하고 있는 이행 구조의 주요한 한 축이기도 하다. 그런데 한국에는 협약 이행의 전제가 되는 평등·비차별 규범의 축의 주요 부분이 결여되어 있다. 아래에서는 포괄적 차별금지법이 협약 이행에서 수행하는 주요한 역할을 간단하게 검토한다.

가. 분절된 차별 규율의 정렬

- 협약이 요구하는 통합적 접근은 평등·비차별 규범의 내부에서도 관철되어야 한다. 그러나 앞서 보았듯이 한국의 차별 규율은 차별 관련 법제 내부에서조차 분절적이고 불균형적이다. 현행법상 괴롭힘을 '차별의 한 유형'으로 규율하는 것은 장애인차별금지법에 국한되어 있고, 성희롱은 남녀고용평등법과 국가인권위원회법이 각각 다른 요건으로 규율

9) 고용노동부, 「직장 내 괴롭힘 예방·대응 매뉴얼」(2023), 43면.

10) 홍성수 외, 「직장 내 괴롭힘 실태조사」, 국가인권위원회 연구용역보고서(2017), 107-110면. 조혜인, ILO 190호 협약 비준과 일터 내 괴롭힘과 폭력 근절 과제로서 포괄적 차별금지법의 제정, ILO 190호 협약 비준과 효과적 이행을 위한 과제 토론회 발제문(민주노총·노동자권리연구소, 2026), 3-4면

하고 있으며, 간접차별의 인정 여부와 요건도 개별 법률마다 상이하다.¹¹⁾ 각 제도가 공통된 정책목표 아래 정렬되지 않고 보호범위와 요건이 상이하며 구제수단이 분산되어 있어, 그 분절과 혼선의 부담은 피해자에게 전가된다.¹²⁾

- 포괄적 차별금지법은 이 분절을 정렬하는 통합의 축으로 기능한다. 외국의 차별금지법제와 그동안 한국에서 발의되어 온 차별금지법안·평등법안은 차별금지사유에 근거한 직접차별·간접차별·괴롭힘·성적 괴롭힘을 모두 차별의 유형으로 통합적으로 포섭한다. 이때 차별금지사유에 근거한 괴롭힘(이하 ‘차별적 괴롭힘’)은 그 사유와 연관된 개인 또는 집단을 조직·사회로부터 고립·배제하려는 목적을 갖거나 그러한 효과를 만들어내는 행위로서, 개인 간의 가해-피해가 아니라 존엄과 평등을 훼손하는 차별적 환경의 문제로 규율된다. 유럽연합의 반차별지침과 영국 「평등법」(Equality Act 2010) 제26조는 괴롭힘을 ‘차별금지사유와 관련하여 타인의 존엄을 침해하고 위협적·적대적·굴욕적·모욕적 환경을 조성하는 것을 목적 또는 효과로 하는 원치 않는 행위’로 정의하는데, 이러한 정의는 우위 요건과 행위별 판단을 중심으로 하는 한국의 현행 직장 내 괴롭힘 제도와 구별된다.¹³⁾ 포괄적 차별금지법은 이처럼 사유를 관통하는 통합적 차별 개념과 통합적 구제·집행 체계를 제공함으로써 협약이 요구하는 통합의 요청을 평등 규범의 차원에서 실현하는 기반이 된다.

나. 차별적 괴롭힘 규율의 공백 메우기

- 포괄의 요청은 보호대상의 인적 범위만이 아니라 보호되는 ‘사유’의 범위에도 미친다. 협약 제6조와 권고 제13항이 취약집단을 국제인권규범에 부합하게 해석할 것을 요구하고 있으며, 이에 따라 협약이 포괄하는 사유는 성별을 넘어 인종·출신국가·출신민족·성적 지향·성별정체성 등에 이른다.¹⁴⁾ 한국의 차별금지법제는 이 지점에 가장 심각한 공백이 있다.
- 현재 한국은 고용 영역을 기준으로 성별(남녀고용평등법), 장애(장애인차별금지법), 연

11) 개별 차별금지법제(국가인권위원회법·남녀고용평등법·장애인차별금지법·고용상 연령차별금지법 등)의 차별 개념 포섭 범위 비교에 관하여는 조혜인, 앞의 토론문, 별표 참조.

12) 조혜인, 앞의 토론문, 4-5면.

13) Equality Act 2010(UK), s 26; Directive 2000/78/EC(고용·직업상 균등대우의 일반적 틀 확립에 관한 지침) 및 Directive 2000/43/EC(인종·민족 출신과 무관한 균등대우 원칙 이행에 관한 지침)의 괴롭힘 정의 참조.

14) 협약 제6조; 권고 제13항.

령(고용상 연령차별금지법), 고용형태(기간제법·파견법) 등 일부 사유에 관하여만 구속력 있는 개별 차별금지법을 갖추고 있다. 인종(출신국가·출신민족 포함), 성적지향, 성별 정체성 등에 관하여는 구속력 있는 차별금지법제가 전혀 존재하지 않는다.¹⁵⁾ 즉 협약이 보호를 강조하는 취약집단 가운데 이주노동자와 성소수자노동자 등은 한국에서 구속력 있는 차별금지 규범의 보호 밖에 놓여 있다. 한편 남녀고용평등법 또한 성희롱에 관한 규정만을 두고 있을 뿐 성차별적 괴롭힘에 대한 규정을 두지 않아 규율의 공백이 문제되고 있으며, 개별적 차별금지법만으로 복합적·교차적 차별에 대응하기 어렵다는 한계 또한 반복적으로 지적되어 왔다.

- 국제인권조약기구들 또한 이 공백을 오랜 기간 반복하여 지적해왔다. 인종차별철폐위원회(CERD)는 한국법에 인종차별에 대한 일반적 정의와 금지 규정이 부재함을 여러 차례 지적하며 포괄적 차별금지법의 제정을 권고하였고,¹⁶⁾ 여성차별철폐위원회(CEDAW)는 2018년 최종견해에서 성적지향 등 사유를 포함하여 여성에게 영향을 미치는 교차적 차별을 금지하는 포괄적 차별금지법을 채택할 것을 권고하였다.¹⁷⁾ 자유권규약위원회 역시 2023년 인종·민족·연령·국적·종교·이주 지위·장애·성적지향·성별정체성에 근거한 직접·간접·교차 차별을 정의하고 금지하는 포괄적 차별금지법의 제정을 권고한 바 있다.¹⁸⁾ 이처럼 협약이 요구하는 사유의 포괄성은 국제인권규범이 한국에 지속적으로 권고해온 포괄적 차별금지법의 제정과 정확히 연계된다. 포괄적 차별금지법은 협약이 포괄하는 사유 전체를 관통하여 보호를 제공함으로써 이주노동자·성소수자 등 협약이 중심에 놓는 취약집단이 정작 보호 밖에 놓이는 현재의 사유 공백을 메우고, 성차별적 괴롭힘과 복합차별에 따른 폭력·괴롭힘을 공백없이 규율할 수 있도록 한다.

다. 구조적 관점을 제공하고 예방적 대응을 실질화

- 협약은 폭력·괴롭힘을 개인 간의 우발적 일탈이 아니라 구조적 위험으로 파악하고 그 근본 원인에 선제적으로 대응할 것을 요구한다. 포괄적 차별금지법은 괴롭힘을 개인 간 가해-피해의 문제가 아니라 차별적 구조의 문제로 파악하는 관점을 제공함으로써 협약의 예방·구조의 요청에 부응한다.

15) 이들 사유에 관해서는 국가인권위원회법이 적용될 수 있으나 국가인권위원회의 시정권고에는 구속력이 없다는 점에서 실효적 구제에 한계가 있다.

16) CERD, 「대한민국 정부보고서에 대한 최종견해」, CERD/C/KOR/CO/17-19(2018), paras 5-6 등.

17) CEDAW, 「대한민국 제8차 정기보고에 대한 최종견해」, CEDAW/C/KOR/CO/8(2018), para 13.

18) Human Rights Committee, 「대한민국 제5차 정기보고에 대한 최종견해」(2023)

- 차별금지법제에서 차별금지사유는 특정 소수자 집단의 고정된 정체성을 지시하는 것이 아니라, 어떤 행위가 어떠한 차별적 구조 위에서 이루어지는지를 분석하기 위한 렌즈이자 범주로 기능한다.¹⁹⁾ 이러한 성격은 해외 차별금지법에서의 괴롭힘 적용범위에서 드러난다. 영국 「평등법」 제26조에 관한 정부 주석서(Explanatory Notes)와 평등인권위원회(EHRC)의 「고용 실무규약」(2015)은, 괴롭힘 금지 조항이 노동자가 해당 보호특성을 지니지 않은 경우, 보호특성을 지닌 자와 연계된 경우(연계차별), 보호특성을 지닌 것으로 오인된 경우(오인차별), 그리고 행위가 특정 대상 없이 이루어진 경우에도 적용된다고 명시한다.²⁰⁾ 이는 괴롭힘을 개인의 정체성이 아니라 차별적 환경과 구조의 문제로 파악할 때 비로소 가능한 규율이다. 포괄적 차별금지법이 제공하는 이러한 관점은 협약과 권고 제8항이 요구하는 '차별·불평등한 권력관계를 위험요인으로 하는 위험성 평가'와 사전예방을 실질화하는 규범적 기초가 된다. 나아가 포괄적 차별금지법은 국가가 차별시정기본계획을 수립하고 기존 제도를 점점·시정하며 적극적 평등증진정책을 시행하도록 하는 근거법률로서 협약이 요구하는 '근본 원인에 대응하는 국가의 포괄적 전략'의 법적 토대가 된다.²¹⁾

4. 나가며

- 평등과 비차별의 관점에서 본 협약 비준의 핵심적인 함의는 폭력·괴롭힘을 개인의 일탈이 아니라 인권침해이자 구조적 차별의 문제로 다시 자리매김하고, 그 근절을 위해 포용적·통합적·젠더 대응적 접근을 취할 것을 요구한다는 데 있다. 협약은 차별과 불평등한 권력관계를 폭력·괴롭힘의 근본 원인으로 지목하며, 규율을 하나의 통합된 개념으로 파악하고, 보호의 대상과 사유를 최대한 넓히며, 사용자에게 구조적 위험에 대한 사전 예방의 책임을 부과한다. 협약이 요구하는 이러한 규율이 실효적으로 작동하려면 노동법·산업안전보건법과 정합적으로 맞물리는 평등·비차별 규범이 반드시 필요하다. 포괄적 차별금지법은 협약이 요구하는 평등·비차별 규범으로서 분절된 차별 규율을 통합적 개념과 체계로 정렬하고, 인종·성적지향·성별정체성 등 협약이 포괄하는 사유 전체에 보호를 미치며, 괴롭힘을 차별적 구조의 문제로 파악하는 관점을 제공하여 사전예방을 실질화한다는 측면에서 협약 이행의 기반을 이룬다.

19) 조혜인, 앞의 토론문, 2-3면.

20) Equality Act 2010(UK), s 26 및 그 정부 주석서(Explanatory Notes); EHRC(Equality and Human Rights Commission), Employment Statutory Code of Practice(2015), 101-102면. 조혜인, 앞의 토론문, 3면에서 재인용.

21) 조혜인, 앞의 토론문, 5면.

- 포괄적 차별금지법이 모든 괴롭힘을 흡수하는 것은 아니다. 차별적 괴롭힘과 중첩될 수 있는 괴롭힘의 형태가 많지만, 차별금지사유와 연결되지 않는 괴롭힘, 예를 들어 동료 간 따돌림, 이른바 ‘태움’ 문화, 차별사유 없는 갑질 등은 차별행위와 등치되기 어렵다. 포괄적 차별금지법은 근로기준법, 산업안전보건법 등의 괴롭힘 제도를 대체하는 것이 아니라 그 규율이 포착하지 못하는 ‘차별로서의 괴롭힘’을 담당함으로써 규율 체계를 완결하고 정합시키는 기능을 한다. 이는 권고 제2항이 폭력·괴롭힘을 노동·산안·평등비차별·형사의 여러 법에서 다루도록 상정한 통합의 요청과 정확히 부합한다. 협약의 실질적인 이행을 위하여 포괄적 차별금지법의 도입은 회피될 수 없는 기본적 과제이다.

토론3



ILO 제190호 협약 비준과 직장 내 괴롭힘 법제의 확장

- "직장 내 괴롭힘"을 넘어, "일의 세계"에서
존엄을 어떻게 말할 것인가

차동욱 | 국회입법조사처 입법조사관, 법학박사

발제문은 ILO 제190호 협약 비준의 필요성을 단순히 하나의 국제협약을 수용할 것인가의 문제로 다루지 않는다. 오히려 우리 사회가 일의 세계에서 폭력과 괴롭힘을 어떻게 이해하고, 이를 어떠한 규범적·제도적 언어로 다룰 것인가의 문제로 제기하고 있다. 이 점에서 문제의식에 대해 충분히 공감한다.

ILO 제190호 협약은 일의 세계에서 폭력과 괴롭힘에 관한 최초의 포괄적 국제노동기준으로 평가된다. 협약은 모든 사람이 폭력과 괴롭힘 없는 일의 세계에서 일할 권리를 가진다는 점을 출발점으로 삼는다. 또한 보호대상을 전통적 의미의 근로자에 한정하지 않고, 훈련생, 인턴, 자원봉사자, 구직자, 해고된 노동자, 사용자 권한을 행사하는 사람까지 포괄한다. 적용공간 역시 사업장이라는 물리적 공간을 넘어 업무 관련 이동, 업무 관련 의사소통, 사용자가 제공한 숙소, 경우에 따라 출퇴근까지 포함하는 넓은 “일의 세계” 개념을 전제로 한다. 따라서 제190호 협약은 현행 직장 내 괴롭힘 제도를 일부 보완하자는 협약으로만 이해되어서는 안 된다. 협약이 제기하는 질문은 더 크다. 일하는 사람은 누구인가. 일의 세계는 어디까지인가. 우리는 무엇을 용납할 수 없는 폭력과 괴롭힘으로 볼 것인가. 사용자의 인사관리, 업무지시, 조직문화, 위계질서, 성별 권력관계, 고객이나 제3자의 폭력, 디지털 공간에서의 괴롭힘을 어떤 법적·사회적 언어로 설명할 것인가. 제190호 협약 비준 논의의 핵심은 바로 이러한 질문들에 있다.

다만 협약 비준 논의가 개별 정책사업의 확대나 법정 의무교육 강화라는 차원에만 머물러서는 곤란하다. 교육, 상담, 매뉴얼, 예방사업은 필요할 수 있다. 그러나 협약의 의미가 몇 개의 교육사업, 상담사업, 매뉴얼 개정으로 축소되는 순간, 제190호 협약이 가진 규범적 힘은 오히려 약화될 수 있다. 협약 비준의 핵심은 단순한 사업 확대가 아니라, 일의 세계에서 폭력과 괴롭힘을 바라보는 사회적 언어를 새롭게 형성하는 데 있다. 이하에서는 토론의 형태라기보다는, 토론자가 평소 생각하거나 고민하는 것들을 함께 공유하는 것으로 본 토론에 갈음하고자 한다.

1. 비준 논의는 죄의식이 아니라 성숙의 언어로 이루어져야 한다

ILO 제190호 협약 비준 논의는 우리 사회가 아직도 부족하고, 당장 무엇인가를 하지 않으면 안 된다는 식의, 일종의 죄의식에서부터 전개되어서는 안 된다. 현행 제도에 한계가 있다는 점은 분명하다. 발제문이 지적하듯이 현행 국내 법제는 폭력과 괴롭힘을 포괄적으로 다루기보다는 직장 내 괴롭힘, 직장 내 성희롱, 고객의 폭언, 성폭력 등 개별 법률과 개별 범주로 나누어 규율하고 있다. 그 결과 동일하거나 연속된 행위라 하더라도 어떤 법률이

적용되는지에 따라 보호방식과 구제절차가 달라지는 문제가 발생할 수 있다.

그럼에도 2019년 이후 시행된 직장 내 괴롭힘 금지제도의 의미를 낮게 평가해서는 안 된다. 이 제도는 적어도 “직장 내 괴롭힘”이라는 문제를 법률의 언어로 전면화하였다. 이전에는 조직문화, 개인 간 갈등, 상명하복, 관리자의 스타일, 사회생활의 어려움 정도로 치부되던 문제들이 법적·사회적 문제로 다루어지기 시작했다. 피해자는 자신의 경험을 설명할 수 있는 언어를 갖게 되었고, 사용자 역시 직장 내 괴롭힘을 더 이상 조직 내부의 사소한 갈등으로만 방치하기 어려워졌다. 이것은 작지 않은 성과이다. 현행 제도는 실패한 제도라기보다 출발점에 가까웠다. 다만 그 출발점이 이제 충분하지 않다는 데 현재 논의의 의미가 있다. 그러므로 제190호 협약 비준 논의는 현행 제도를 부정하는 방식이 아니라, 현행 제도의 성과 위에서 그 범위와 관점을 확장하는 방식이어야 한다. “직장 내 괴롭힘”이라는 법적 언어를 만들었던 첫 단계를 넘어, 이제는 “일의 세계에서 폭력과 괴롭힘”이라는 더 넓은 인권의 언어로 나아가야 한다. 이런 점에서 비준은 우리 사회가 뒤처졌다는 반성과 죄의식에서 출발하기보다, 이미 시작된 논의를 한 단계 더 성숙시키는 계기이어야 한다.

2. 협약의 핵심은 절차가 아니라 인권 감수성의 전환이다

제190호 협약의 핵심은 신고·조사·처리 절차 그 자체에 있지 않다. 물론 협약은 집행과 구제, 신고절차, 피해자 보호, 근로감독, 비밀보장, 보복 금지 등을 요구한다. CEACR(국제노동기준 적용에 관한 전문가 위원회) 역시 포괄적인 법적 보호, 일의 세계 내 모든 사람의 보호, 성별 기반 폭력과 괴롭힘, 제3자 폭력과 괴롭힘, 근로감독과 집행, 구제수단 접근 등을 중요하게 검토하는 것으로 설명된다. 그러나 이러한 절차 앞에는 더 근본적인 전제가 있다. 폭력과 괴롭힘은 인간의 존엄을 훼손하고, 평등과 비차별, 양질의 일, 안전하고 건강한 근무환경과 양립할 수 없다는 인식이다. 발제문 역시 폭력과 괴롭힘이 인간의 존엄, 평등과 비차별, 양질의 일, 안전하고 건강한 근무환경, 지속가능한 기업을 훼손한다고 설명한다.

따라서 제190호 협약이 요구하는 것은 단순히 “괴롭힘 사건이 발생했을 때 어떻게 처리할 것인가”가 아니다. 협약은 우리에게 어떤 일터를 정상적인 일터로 볼 것인가를 묻는다. 구성원 사이에서 어떤 말과 행동이 더 이상 용납될 수 없는지, 업무지시와 인격 침해의 경계가 어디인지, 위계와 지휘명령이 인간의 존엄을 침해하지 않기 위해 어떤 한계를 가져야 하는지, 피해자가 문제를 제기한 뒤에도 그 일터에서 계속 일할 수 있으려면 어떤 조건이 필요한지를 묻는다. 이 지점에서 발제문이 제시한 “형사정의를 아닌 사회정의”의 관점은 중요하다. 괴롭힘 문제를 형사정의를 틀로만 보면, 논의는 사건 발생 이후의 책임 귀속, 가

해자 특정, 처벌 또는 징계의 정당성 문제로 집중된다. 중대한 폭력, 성폭력, 협박, 명예훼손과 같은 사안에서는 제재와 처벌이 필요하다. 그러나 일터의 괴롭힘은 언제나 형사사건의 방식으로 해결될 수 있는 것이 아니다.

많은 괴롭힘 사건은 관계의 문제이고, 권력의 문제이며, 조직문화의 문제이다. 해결 역시 단순히 한 사람을 처벌하거나 퇴출시키는 것으로 끝나지 않는다. 피해자가 계속 일할 수 있어야 하고, 조직도 회복되어야 하며, 때로는 가해자로 지목된 사람 역시 같은 일터 안에서 다시 함께 일해야 하는 경우도 존재한다. 바로 그렇기 때문에 협약이 예방과 근본 원인 해결을 강조하는 것은 중요하다. 발제문이 협약 제7조부터 제9조까지를 예방 중심의 규범으로 이해하고, 폭력과 괴롭힘을 형사정의를 아닌 사회정의를 문제로 보아야 한다고 한 부분은 이 점에서 중요한 의미를 가진다.

3. 필요한 것은 교육사업 확대가 아니라 사회적 언어의 형성이다

예방은 중요하다. 이 점에 대해서는 이견이 크지 않을 것이다. 발제문 역시 현행 근로기준법상 직장 내 괴롭힘 제도에는 예방 조치가 충분히 명시되어 있지 않고, 직장 내 괴롭힘 예방교육도 법정 의무교육이 아니라는 점을 지적한다. 나아가 장기적으로 예방교육의 법정 의무교육화가 필요하다는 방향을 제시하고 있다. 그러나 예방을 말할 때 조심해야 할 지점이 있다. 제190호 협약 비준 논의가 법정 의무교육 강화나 예방사업 확대에만 천착해서는 안 된다는 점이다. 우리 사회가 이미 경험해 온 많은 법정 의무교육은 상당 부분 형식화되어 있었다. 교육 시간을 채우고, 동영상 시청하고, 서명을 받고, 이수율을 관리하는 방식이 실제 조직문화와 인권 감수성을 얼마나 변화시켰는지에 대해서는 냉정한 평가가 필요하다.

예방은 교육사업의 물량이 아니다. 예방은 사회적 언어의 형성이다. 구성원들이 무엇이 괴롭힘인지, 무엇이 정당한 업무상 지시인지, 어떤 행위가 상대방의 존엄을 침해하는지, 어떤 방식의 문제제기가 가능한지, 신고 이후 어떤 보호를 받을 수 있는지를 이해할 수 있어야 한다. 이 이해가 없으면 사람들은 신고도 하지 못하고, 문제제기도 하지 못하며, 때로는 자신이 겪은 일이 괴롭힘인지 아닌지조차 알지 못한다. 정작 뭐가 괴롭힘인지 애매한 선에 대한 설명은 적고, 다들 아마 괴로운 마음으로 챗피티나 제미니에게 “이건 괴롭힘이냐?” 이렇게 물어보고 있을 것이다. 지금 이 시간에도. 이 문장은 현재 제도의 중요한 공백을 보여준다. 사람들은 법을 몰라서만 신고하지 못하는 것은 아닐 것이다. 자신이 겪은 일을 어떤 언어로 설명해야 하는지 모른다. 문제제기를 하면 자신이 예민한 사람이 되는 것인지, 정당한 권리를 행사하는 것인지 확신하지 못한다. 반대로 관리자도 자신의 말이나 지시

가 어디까지 업무상 필요이고, 어디서부터 인격 침해가 되는지 알지 못한다.

따라서 필요한 것은 단순한 교육 강화가 아니라, 우리 사회가 공유할 수 있는 괴롭힘의 언어와 판단지표이다. 다만 여기서 말하는 판단지표는 신고를 제한하기 위한 객관적 요건이 아니다. 반복성·지속성 같은 기준을 법적 관문으로 세워 “이 정도를 충족해야만 신고할 수 있다”고 말하는 것은 협약의 취지와 맞지 않는다. 협약은 폭력과 괴롭힘이 일회성이든 반복적이든 문제될 수 있다는 포괄적 정의를 취하고 있다. 발제문 역시 지속·반복성 요건을 정의 규정에 추가하려는 흐름은 협약의 정의에 어긋난다고 지적한다.

결국 필요한 객관적 판단지표는 배제의 기준이 아니라 인식의 기준이다. 신고를 걸러내는 기준이 아니라, 모두가 사전에 이해할 수 있는 기준이어야 한다. 피해자가 자신의 경험을 설명할 수 있게 하고, 사용자가 예방의무를 구체적으로 이해하게 하며, 동료들이 문제상황을 방관하지 않도록 돕는 사회적 언어여야 한다.

4. 국내 적용 가능성은 ‘직접 적용’보다 ‘입법적 재구성’의 문제이다

우선 제190호 협약의 국내 적용 가능성을 어떻게 이해할 것인지가 중요하다. 협약의 국내 적용 가능성을 논할 때에는 협약이 곧바로 개별 사건에서 직접 적용될 수 있는 규범인지 여부에 논의를 한정할 필요는 없다. 오히려 더 중요한 것은 협약이 국내 법제의 해석, 입법, 정책 설계를 재구성하는 기준으로 기능할 수 있다는 점이다. 제190호 협약은 그 자체로 모든 괴롭힘 사건을 해결하는 완결된 국내법 규범이 아니라, 폭력과 괴롭힘을 일의 세계에서 인권침해, 안전보건, 차별, 조직문화, 구제 절차의 문제로 통합하여 이해하도록 요구하는 기준이다. 따라서 비준 이후의 핵심은 협약 문언을 단순히 국내법에 옮기는 것이 아니라, 현행 근로기준법상 직장 내 괴롭힘 제도를 협약의 관점에서 재배치하는 데, 그리고 나아가서는 새로운 입법을 포함하는 법제도 전체의 재구성을 어떻게 할 것인가에 있다. 이러한 관점에서 협약은 이하와 같은 내용이 우리 입법에 반영되어야 함을 이야기하고 있다.

첫째, 보호대상의 확대이다. 현행 직장 내 괴롭힘 제도는 근로기준법상 근로자 보호구조에 기초해 있다. 그러나 제190호 협약은 근로자만이 아니라 일의 세계에 있는 다양한 사람들을 보호대상으로 삼는다. 따라서 5인 미만 사업장, 특수고용, 플랫폼 노동자, 프리랜서, 인턴, 구직자, 퇴직자 등 현행 근로기준법상 보호에서 벗어나 있거나 보호가 불명확한 사람들을 어떻게 포괄할 것인지가 핵심 과제이다. 이는 단순히 근로기준법 제76조의2 이하의 적용범위를 넓히는 방식으로 충분한지, 별도의 기본법 또는 특별법이 필요한지까지 포함하여 검토되어야 한다. 둘째, 적용공간의 확대이다. 현행 법제의 “직장 내”라는 표현은 협

약의 “일의 세계”보다 좁다. 업무 관련 이동, 회식·행사, 교육·연수, 온라인 메신저와 플랫폼, 고객·거래처·원청과의 관계, 사용자 제공 숙소, 경우에 따라 출퇴근 과정까지 어느 범위에서 포괄할 것인지 입법적으로 정리해야 한다. 이는 단순히 장소를 넓히는 문제가 아니라, 노동이 수행되고 통제되며 평가되는 관계 전체를 법이 어떻게 인식할 것인지를 문제이다. 셋째, 파편화된 법제의 연결이다. 직장 내 괴롭힘은 근로기준법, 직장 내 성희롱은 남녀고용평등법, 고객 폭언은 산업안전보건법, 성폭력은 형사법 체계로 나뉘어 있다. 그러나 실제 사건은 중첩적으로 발생한다. 직장 내 괴롭힘과 성희롱, 차별, 보복, 디지털 괴롭힘, 제3자 괴롭힘은 하나의 관계 안에서 연속적으로 발생할 수 있다. 각각의 법률을 무리하게 하나로 합칠 필요는 없더라도, 적어도 신고, 보호, 조사, 구제, 비밀보장, 보복금지의 공통 원칙은 정합적으로 마련되어야 한다. 넷째, 예방의 법적 의미 재설정이다. 예방을 법정의무교육 강화로만 이해해서는 안 된다. 협약의 예방은 교육시간 확보가 아니라 위험요인 관리, 조직문화 개선, 심리사회적 위험평가, 구성원 참여, 사후 모니터링을 포함하는 개념이다. 따라서 산업안전보건법상 위험성 평가와 직장 내 괴롭힘·성희롱·고객 폭언 등 심리사회적 위험요인을 어떻게 연결할 것인지가 중요하다. 발제문도 협약 제9조의 위험평가 개념을 언급하면서 심리사회적 위험요인에 대한 본격적 고민이 필요하다고 지적한다. 다섯째, 신고 이후 계속 일할 권리의 보장이다. 현행 제도에서 가장 큰 문제 중 하나는 신고가 곧 퇴사나 관계 파탄으로 이어질 수 있다는 점이다. 협약의 관점에서 실효적 구제는 단순히 가해자를 징계하는 것이 아니라, 피해자가 불이익 없이 계속 일할 수 있도록 하는 것이다. 이를 위해 보호조치, 전보, 비밀보장, 2차 피해 방지, 보복 금지, 외부 독립조사, 노동 행정의 개입권한을 정교하게 설계해야 한다.

이와 같은 사항들은 “괴롭힘을 방지하기 위한 사업을 더 하자”는 차원의 논의가 아니다. 이는 협약이 요구하는 일의 세계의 관점을 국내 법체계 안에서 어떻게 구현할 것인지를 문제이다. 즉, 협약의 국내 적용가능성은 협약 문언의 직접 적용 여부에만 달려 있는 것이 아니라, 협약이 국내 노동법의 보호대상, 적용공간, 구제구조, 예방의무를 재구성하는 기준으로 작동할 수 있는지에 달려 있다.

5. “일의 세계”라는 거시담론은 가장 작은 일터까지 도달해야 한다

제190호 협약 비준 논의에서 가장 중요한 개념 중 하나는 “일의 세계”이다. 이 협약은 근로기준법상 근로자만을 보호대상으로 삼지 않는다. 훈련생, 인턴, 자원봉사자, 구직자, 해고된 노동자, 사용자 권한을 행사하는 사람까지 포함한다. 공식·비공식 경제, 민간·공공 영역을 가리지 않는다. 그런데 바로 이 지점에서 5인 미만 사업장과 소규모 사업장의 문제를

다시 보아야 한다. 소규모 사업장은 단순히 법 적용의 사각지대가 아니다. 일의 세계에서 폭력과 괴롭힘이 가장 직접적이고 밀착된 관계 속에서 발생할 수 있는 공간이다. 인사부서도 없고, 고충처리위원회도 없고, 노동조합도 없고, 사용자가 곧 조사자이자 판단자인 경우가 많다. 피해자가 신고한다는 것은 절차의 시작이 아니라 관계의 파탄과 퇴사를 의미할 수 있다. 발제문도 5인 미만 사업장과 특수고용, 플랫폼, 프리랜서 등 적용범위 확대를 중요한 과제로 제시하고 있다. 특히 5인 미만 사업장 피해자가 퇴사하거나 극단적 선택을 고민하는 비율이 높다는 조사 결과를 근거로 현행 보호체계의 공백을 지적한다. 이 문제는 매우 중요하다.

다만 이 문제를 단순히 “소규모 사업장 지원사업을 확대하자”는 차원으로만 보아서는 안 된다. 보다 큰 질문은 이것이다. 우리 법은 왜 가장 취약한 일터를 가장 나중에 보호하는가. 왜 작은 사업장일수록 인권침해의 위험은 커지는데 법의 언어는 약해지는가. 왜 근로자성이 애매해질수록 일하는 사람의 존엄도 함께 애매해지는가. 제190호 협약의 “일의 세계”는 바로 이 질문을 제기한다. 협약은 전통적 고용관계 안에 있는 사람만이 아니라, 일의 세계 안에 있는 사람 모두를 보라고 요구한다. 그렇다면 비준 이후의 논의는 단지 근로기준법 몇 조항의 적용범위를 넓히는 데 그쳐서는 안 된다. 노동법의 보호단위를 “사업장”과 “근로계약” 중심에서 “일의 관계”와 “노무제공의 현실” 중심으로 어떻게 재구성할 것인지 고민해야 한다. 이는 미시정책을 부정한다는 의미가 아니다. 오히려 미시정책은 이 거시담론에서 나와야 한다. 소규모 사업장 상담체계, 외부 제3자 조사, 지역 단위 지원, 업종별 가이드, 플랫폼 노동자 보호 등은 각각의 사업으로 흩어져서는 안 된다. 그것들은 “일의 세계에서 누구도 폭력과 괴롭힘으로부터 배제되지 않아야 한다”는 하나의 원칙에서 파생되어야 한다.

6. 조속한 비준은 필요하지만, 무계획 비준이어서는 안 된다

우리나라의 ILO 핵심협약 비준 과정에서는 국내 법령을 먼저 정비한 뒤 비준하는 방식이 취해졌다. 그러나 제190호 협약의 경우 반드시 모든 법령을 완비한 뒤에야 비준할 수 있다고 볼 필요는 없다. 발제문도 비준은 협약의 영향력을 보여주는 하나의 지표일 뿐이고, 많은 국가는 비준하지 않았더라도 국내 입법과 정책 개혁에서 협약을 참고해 왔다고 설명한다.

조속한 비준은 필요하다. 다만 비준을 위해 현행 법제가 이미 충분히 협약에 부합하는 것처럼 말하거나, 몇 개 조항을 적당히 덧붙여 형식적 정합성을 맞추는 방식은 위험하다. 그

렇게 되면 오히려 애매하고 낮은 수준의 법제가 만들어진 뒤, 다시 몇 년 동안 “이미 했으니 됐다”는 상태가 지속될 수 있다. 따라서 조속한 비준은 필요하지만, 계획 없는 비준이어서는 안 된다. 비준과 동시에 국가적 이행 로드맵이 제시되어야 한다. 그 로드맵은 단순히 법정 교육을 도입하고, 상담센터를 늘리고, 예방사업을 강화하는 목록이 되어서는 안 된다. 그보다 먼저 다음 질문에 답해야 한다.

첫째, “일의 세계”를 국내법상 어떤 범주로 수용할 것인가.

둘째, 근로기준법상 근로자가 아닌 사람을 어떤 방식으로 보호할 것인가.

셋째, 직장 내 괴롭힘, 직장 내 성희롱, 고객 폭언, 제3자 괴롭힘, 디지털 괴롭힘 등을 어떤 체계 안에서 연결할 것인가.

넷째, 예방을 교육 시간이 아니라 조직문화와 위험요인 관리의 문제로 어떻게 전환할 것인가.

다섯째, 피해자가 신고 이후에도 그 일터에서 계속 일할 수 있도록 어떤 보호와 회복의 조건을 만들 것인가.

이 질문들에 대한 답 없이 비준만 하거나, 반대로 모든 답이 마련될 때까지 비준을 미루는 것은 모두 적절하지 않다. 비준은 방향을 정하는 행위이고, 이행은 그 방향을 제도와 문화로 구체화하는 과정이어야 한다.

7. 맺으며: 비준은 더 큰 법적 상상력을 요구한다

ILO 제190호 협약 비준이 필요하다는 이번 심포지엄의 방향성은 극히 타당하다. 이제 필요한 것은 그 출발점 위에서 더 큰 법적 상상력을 갖는 일이다. 직장 내 괴롭힘을 넘어 일의 세계에서 폭력과 괴롭힘을 말해야 한다. 근로자만이 아니라 일하는 사람과 일의 세계에 연결된 사람을 보아야 한다. 사업장 내부 절차만이 아니라 사회 전체의 인권 감수성과 예방 문화를 보아야 한다. 형사정의의 언어만이 아니라 사회정의의 언어로 접근해야 한다.

동시에 제190호 협약의 의미를 몇 개의 정책사업으로 축소해서도 안 된다. 법정 의무교육, 예방사업, 상담지원은 필요할 수 있다. 그러나 그것들이 협약 비준 논의의 중심이 되어서는 안 된다. 중심은 인간의 존엄이다. 중심은 일하는 사람이 폭력과 괴롭힘 없이 일할 권

리이다. 중심은 무엇이 괴롭힘인지조차 혼란스러워하는 수많은 사람들에게, 우리 사회가 함께 이해할 수 있는 언어와 기준을 제공하는 일이다.

그런 점에서 제190호 협약 비준은 끝이 아니라 시작이다. 그것은 우리 노동법이 사업장과 근로계약의 틀을 넘어, 일의 세계 전체를 어떻게 바라볼 것인지 묻는 계기이다. 이 질문이야말로 오늘 토론회가 남기는 가장 중요한 과제라고 생각한다.

토론4



이강연 과장 | 고용노동부 국제협력담당관실

