

서울특별시 감정노동 종사자의 권리보호 등에 관한
일부개정조례안

검 토 보 고

I. 회부경위

1. 의안번호 : 제2707호
2. 발 의 자 : 박 석 의원(찬성자 15명)
3. 발의일자 : 2025년 05월 23일
4. 회부일자 : 2025년 05월 29일

II. 제안이유

- 감정노동 종사자 보호 관련 정책 추진 현황과 이행사항에 대해 서울특별시의회의 점검과 관리 기능을 강화하기 위하여, 권고 및 보고사항을 의회에 보고하도록 하는 조항을 신설함.
- 감정노동자 권리 보호에 대한 사회적 공감대 형성과 제도 참여 확산에 기여한 개인·기관 등에게 표창을 수여할 수 있는 근거를 마련함.

III. 주요내용

- 가. 감정노동 종사자 노동환경 개선 관련 권고 및 보고사항을 의회에 보고하도록 하는 근거를 신설함(안 제23조).
- 나. 표창 수여 근거를 신설함(안 제24조).

IV. 참고사항

- 나. 예산조치 : 해당사항 없음 (비용추계 비대상사유서 별첨)

V. 검토의견(수석전문위원 이준석)

1. 개정안의 개요

- 동 개정조례안은 감정노동 종사자 보호 관련 정책의 이행 상황을 서울 특별시의회에 정기적으로 보고하도록 함으로써 행정의 투명성과 책임성을 강화하고, 감정노동자의 권익 보호와 감정노동의 사회적 가치 확산에 기여한 개인·기관·단체에 대해 표창할 수 있는 법적 근거를 마련하여 감정노동자 보호 정책의 실효성을 개선하고자 발의됨.

2. 개정안의 입법 배경

- ‘감정노동’은 1983년 미국 사회학자 앨리 러셀 혹실드(Arlie R. Hochschild)가 그의 저서 「The Managed Heart」에서 처음 사용한 용어로, 노동자가 고객을 응대하는 과정에서 실제 감정과는 다른 특정 감정을 표현하도록 요구받는 노동 형태를 의미함.
- 감정노동자는 주로 대면·비대면 업무를 통해 고객을 응대하는 직군(민원실, 안내 및 상담, 돌봄서비스 등)이 해당되며 산업군·사업장 내에서 고객·시민 등을 상대로 회사 지침에 따라 감정을 통제·활용하는 업무(민원 접수, 상담, 응대 등)를 수행함.

< 감정노동 직업군 분류 >

구 분	직업·업무
대면(고객)	백화점·마트의 판매원, 승무원, 캐디, 택시 및 버스기사 등
비대면(고객)	전화상담원, 온라인 쇼핑 판매원 등

공공서비스	구청(민원실), 주민센터 직원, 경찰, 소방관, 집배원, 사회복지사 등
돌봄(사람)	간호사, 요양보호사, 사회복지사, 가사노동자, 보육교사 등
1인 감정노동 직군	편의점, 재가요양, 방문간호, 가사서비스/청소, 가전제품 설치수리, 대여제품 점검, 수도가스 검침 등

출처 : 서울노동권익센터, 2021년 일하는 당신을 위한 노동법 안내서 P. 113

- 현재 우리나라의 산업구조가 서비스업 중심으로 변화되면서 감정노동 종사자는 2023년 기준 1천 6십 4만 4천명으로 이는 전체 임금근로자(27,363천명)의 38.9%에 해당되며, 서울시에는 전체 취업자(5,057천명)의 40.4%인 2백 4만 3천명이 감정노동에 종사하고 있는 것으로 파악됨.

< 감정노동자 종사자 수 >

(단위: 천명)

구 분	취업자수(A)	감정노동자수(B)	감정노동자 비율(A/B)
전 국	27,363	10,644	38.9%
서 울	5,057	2,043	40.4%

출처 : 산업안전보건연구원, 2023년 근로환경조사

- 한편 코로나 팬데믹 이후 비대면 상거래가 급증하면서 전화 상담, 온라인 댓글, SNS 등을 통한 감정노동자의 피해사례가 더욱 다양해지고 많은 감정노동자가 우울증과 불면증에 시달리며 심한 경우 자살 충동을 겪는 사례가 발생하는 등 사회적 문제로 대두되고 있음.

- 이에 정부는 「산업안전보건법」¹⁾을 개정하여 고객의 폭언 등으로

1) 「산업안전보건법」 제41조(고객의 폭언 등으로 인한 건강장해 예방조치 등) ① 사업주는 주로 고객을 직접 대면하거나 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제1호에 따른 정보통신망을 통하여 상대하면서 상품을 판매하거나 서비스를 제공하는 업무에 종사하는 고객응대근로자에 대하여 고객의 폭언, 폭행, 그 밖에 적정 범위를 벗어난 신체적·정신적 고통을 유발하는 행위(이하 이 조에서 “폭언등”이라 한다)로 인한 건강장해를 예방하기 위하여 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 필요한 조치를 하여야 한다.

② 사업주는 업무와 관련하여 고객 등 제3자의 폭언등으로 근로자에게 건강장해가 발생하거나 발생할 현저한 우려가 있는 경우에는 업무의 일시적 중단 또는 전환 등 대통령령으로 정하는

인한 건강장애 예방 조치 등을 신설함으로써 감정노동자의 건강 장애가 발생하지 않도록 사업주의 예방조치, 문제 해결 등을 의무화 하였음.

- 또한 서울시도 감정노동자의 인권 보호를 위해 「서울특별시 감정 노동 종사자의 권리보호 등에 관한 조례」를 제정(2016.1.7.)하여 서울시 및 산하기관의 의무와 감정노동자의 권리를 규정하고 있음.
- 그러나 이와 같은 법적 보호 장치가 마련된 이후에도 감정노동자들의 피해가 줄어들지 않고 있고, 특히 코로나 팬데믹 이후 익명성을 이용한 악성 소비자가 늘어나면서 피해사례가 오히려 증가하는 등 상황이 더욱 악화되고 있는 실정임.
- 이에 서울시는 악성·강성민원에 대한 예방 및 대응 방안과 감정 노동 종사자의 심리적 피해 회복 방안을 마련하여 감정노동 종사자들의 안전한 근로환경 조성과 보다 나은 대시민 서비스를 제공하고자 지난 2024년 11월 120다산콜재단 주최로 ‘감정노동자 보호 컨퍼런스’를 개최하기도 하였음.

< 서울시 악성·강성 민원 유형 분류 >

악성·강성 민원 유형		설명
악성민원	성희롱	성적 수치심이나 혐오감을 유발하는 발언이나 행동을 하는 경우
	폭언(욕설·협박·모욕)	공포심이나 불안감을 조성하며 모욕적인 발언을 하는 경우
	물리적 협박 및 기물파손	자신의 불만 해소를 위하여 기물을 파손하거나 담당자에게 상해를 가하려는 행위

필요한 조치를 하여야 한다.

- ③ 근로자는 사업주에게 제2항에 따른 조치를 요구할 수 있고, 사업주는 근로자의 요구를 이유로 해고 또는 그 밖의 불리한 처우를 해서는 아니 된다.

	장난 전화 및 허위 신고	업무와 무관한 장난 전화 및 허위신고로 인해 업무 지장을 초래하는 경우
강성민원	하소연	개인 사생활, 생활고 등 구체적인 내용 없이 황설수설하는 경우
	억지주장	기관 업무와 관련하여 이치에 맞지 않는 주장을 하는 경우
	반복 및 중복 민원	시, 구정에 과한 동일 민원을 반복 제기하며 자기주장을 반복하는 경우
	상당 불만	상당 오안내, 오처리로 인한 불만으로 무리한 요구를 하는 경우
	상급자나 기관장과의 면담 요청	특별한 사유없이 상급자나 기관장과의 면담을 요청하는 경우
	업무 처리 불만에 따른 부당한 비난성 발언	업무 처리 불만에 따른 부당한 비난성 발언을 하는 경우

출처 : 서울시 감정노동 보호 가이드라인 개정판(2020.12)

- 이러한 상황에서 동 개정조례안은 감정노동 종사자 보호 관련 정책의 추진 현황과 이행사항에 대한 서울특별시의회의 점검 및 감시 기능을 강화하고, 관련 권고 및 보고사항을 의회에 보고하도록 하게 하는 등의 근거를 마련하고자 하는 것임.

3. 개정안의 주된 내용

(가) 권고사항 및 보고사항 보고 신설(안 제23조 신설)

- 안 제23조는 감정노동 종사자 보호 관련 정책 추진 현황과 이행사항에 대한 감정노동 사용자의 보고사항 및 시장의 권고사항을 서울특별시의회에 보고하도록 규정함.

현행	개정안
<u><신 설></u>	제23조(서울특별시의회 보고) 시장은 제8조 제2항에 따른 권고사항 및 제9조부터 제11조까지의 보고사항을 서울특별시의회

- 현행 조례 제8조제2항은 시장이 서울시와 계약을 체결한 사용자²⁾에게 감정노동 종사자의 노동환경 개선을 위해 필요한 사항을 권고할 수 있도록 규정하고 있고 제9조부터 제11조에 따라 서울시는 감정노동 사용자로부터 매년 ▶가이드라인 준수 여부(제9조), ▶모범 매뉴얼 준수 여부(제10조), ▶기관별 자체 매뉴얼 준수 여부(제11조) 등에 관한 보고서를 제출받고 있음.
- 그리고 서울시는 대상기관에서 제출된 보고서를 기반으로 제도화, 예방 및 보호, 치유의 3개 영역, 16개 세부항목으로 구성된 감정노동 보호제도 이행점검표를 활용하여 각 기관의 이행현황을 서면³⁾ (전 기관) 및 현장점검⁴⁾(일부 기관)을 통해 평가·분석하고 있음.

< 감정노동 보호제도 이행점검표 >

영역	세부항목
제도화	①종합계획, ②예산지원, ③노사 공동 추진, ④감정노동 부서 및 담당자, ⑤실태 및 요구도 조사, ⑥문제상황 발생시, ⑦대응지원, 불이익 금지, ⑧직장복귀 지원
예방 및 보호	①감정노동 보호매뉴얼과 적용, ②감정노동 교육, ③고객 홍보, ④건강 관리
치유	①휴식시간, ②휴게시설, ③심리상담 제공, ④기타 체육시설 등

- 그러나 이러한 권고 및 보고사항이 서울특별시의회에 공유되지 않아, 감정노동 종사자 보호정책의 실질적인 이행 여부를 의회가 점검하거나 감시하기 어려운 한계가 있었음.

2) 「서울특별시 감정노동 종사자의 권리보호 등에 관한 조례」 제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

3. "서울시 계약 사용자"란 서울시와 공사, 용역 및 그 밖에 이와 유사한 계약을 체결하고 계약 내용에 따른 업무를 수행하는 법인 및 개인을 말한다.

3) 각 기관 자체점검 내용 및 제출자료를 취합하여 평가·분석

4) 기존 이행점검 미참여 및 현장점검 미실시 기관 대상 실시

- 이에 동 개정조례안은 시장이 제8조제2항에 따른 권고사항 및 제9조부터 제11조까지의 보고사항을 서울특별시의회에 보고하도록 규정함으로써 감정노동 종사자 보호를 위한 정책 이행의 투명성과 실효성을 제고한다는 측면에서 바람직한 입법조치임.
- 다만 안 제23조에 따른 ‘서울특별시의회’는 본회의를 의미하는 것으로, 일반적으로 본회의 보고사항은 기금운용 성과분석, 기구 및 정원 운영 현황, 중기기본인력운용계획 등 정책 및 재정 집행 현황을 종합적으로 파악하고 시정을 견제·감시하는 중요한 근거자료로 활용되는 사항들임.

< 2024년도 서울특별시의회 본회의 서울시 보고 사항 >

회 기	제322회	제323회	제324회
집행기관 보고사항	○ 2022 회계연도 기금운용 성과분석 보고서 ○ 2023년 서울시 기구 및 정원 운영 현황 ○ 2024년~2028년 서울시 중기 기본인력 운용 계획 ○ 2023년 시민감사 옴부즈만 위원회 활동실적 보고 ○ 2024 회계연도제2차세입·세출예산간주처리내역 ○ 2022년서울시대기환경관리 시행계획추진실적평가보고서제출 ○ 2023년도서울특별시의회행정 사무감사처리결과보고서제출 ○ 2024년도서울시자치법규(조례) 입법계획제출	○ 2024 회계연도 제3차 세입·세출예산 간주처리 내역 ○ 2024 회계연도 제4차 세입·세출예산 간주처리 내역	○ 서울특별시 탄소중립 녹색 성장 기본계획 등 ○ 2024 회계연도 제5차 세입·세출예산 간주처리 내역 ○ 2023 회계연도 제19차 세입·세출예산 간주처리 내역 ○ 2024 회계연도 제1차 세입·세출예산 간주처리 내역 ○ 서울특별시의회저출생인구절벽 대응특별위원회활동결과보고서
회 기	제325회	제326회	제327회
집행기관 보고사항	○ 집행기관 보고사항 없음	○ 2023 회계연도 서울특별시 결산심사 시정요구사항 조치 결과 ○ 2024 회계연도 제6차 세입·세출예산 간주처리 내역 ○ 2024년 서울시 자치법규(조례) 입법계획 변경사항 ○ 서울특별시의회 서울미래전략 통합추진 특별위원회 활동 결과보고서 ○ 서울특별시의회 인권관악향상	○ 2023년도 환경보전시책에 관한 보고서(환경백서) ○ 2024 회계연도 제7차 세입·세출예산 간주처리 내역 ○ 2024 회계연도 제9차 세입·세출예산 간주처리 내역 ○ 2025년~2029년 서울시 중기 기본인력운용계획

		특별위원회 활동결과보고서 ○ 서울특별시의회 마약청정도시 서울을 위한 특별위원회 활동결과보고서	
--	--	--	--

- 그러나 감정노동 종사자 보호 정책은 지속적인 점검이 필요한 사안으로 해당 분야에 대한 이해도가 높고 정책·예산·행정 집행을 연계한 실질적인 질의 및 개선이 요구되는 전문성을 요한다는 점에서 동 개정조례안의 보고사항은 본회의보다 감정노동 정책을 소관하는 해당 상임위원회에 보고함으로써 실질적인 정책 점검과 논의가 이루어지도록 하는 것이 바람직할 것으로 판단됨.

(나) 표창에 관한 조항 신설(안 제24조 신설)

- 안 제24조는 감정노동 종사자의 권익 보호 및 증진에 이바지하고 감정노동의 가치 확산에 기여한 개인·기관·단체 등에 대해 표창할 수 있도록 규정함.

현행	개정안
<신 설>	제24조(표창) 시장은 감정노동자의 권익 보호 및 증진에 이바지하고, 감정노동의 가치 확산에 기여한 개인·기관·단체 등에 대하여 「서울특별시 표창 조례」에 따라 표창할 수 있다.

- 이는 감정노동자의 권익 보호와 감정노동의 사회적 가치에 대한 인식을 제고하는 데 기여할 수 있다는 점에서 그 취지는 바람직하다고 할 수 있음.
- 다만, 표창 대상의 선정 기준 및 절차의 공정성과 투명성을 확보

하지 못할 경우 형식적인 운영에 그칠 우려가 있으며, 실질적인 정책 참여와 연계되지 않을 경우 제도의 효과성이 제한될 수 있음.

- 따라서 동 개정조례안은 감정노동자의 권익 보호와 가치 확산에 대한 사회적 관심을 높이는 데 긍정적인 역할을 할 수 있으나, 실효성을 담보하기 위해서는 표창 운영의 기준 마련과 객관적인 평가 체계 구축 등 구체적인 실행 방안이 병행되어야 할 것임.

담당조사관	연락처
강민수	02-2180-8062
김혜진	02-2180-8057