

서울특별시 감정노동 종사자의 권리보호 등에 관한 조례
일부개정조례안

검 토 보 고

I. 회부경위

1. 의안번호 : 제2617호
2. 발 의 자 : 문성호 의원(찬성자 15명)
3. 발의일자 : 2025년 03월 31일
4. 회부일자 : 2025년 04월 02일

II. 제안이유

- 120다산콜재단, 서울특별시 홍보기획관 민원실 등, 서울특별시 내 감정노동자들의 근본적인 권리보호 향상과 인격적 보호를 위해 실무에서 발생하는 사례들을 반영하여 금지 행위를 더 구체적으로 규정하고 피해발생시 업무중단을 실질적으로 이용할 수 있도록 명확히 명시하여 악·강성 민원인과 같은 위반자로부터 효과적으로 보호하기 위함.

III. 주요내용

- 가. 폭언, 성적굴욕감 이외에도 살해협박, 반말, 고성, 화풀이성 시비 등 감정노동 종사자에 대한 금지행위에 대해 구체적으로 규정(안 제15조).
- 나. 감정노동 발생시 선종료, 이용제한 조치에 대해 구체적으로 규정((안 제16조).

IV. 참고사항

- 다. 기 타 : 신·구조문표 대비표

V. 검토의견(수석전문위원 이준석)

1. 개정안의 개요

- 동 개정조례안은 현행 조례상 규정되어 있는 금지행위 중 폭언, 성적굴욕감에 더해 살해 협박, 반말, 고성, 화풀이성 시비 등 감정노동 종사자에 대한 금지행위를 보다 구체적으로 규정함으로써 감정노동 종사자의 실질적인 보호와 업무 환경을 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 10,644천명으로 이는 전체 임금근로자(27,363천명)의 38.9%로 추정되며, 서울시에는 전체 취업자의 40.4%인 2,043천명이 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 필요한 조치를 하여야 한다.

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
	장난 전화 및 허위 신고	업무와 무관한 장난 전화 및 허위신고로 인해 업무 지장을 초래하는 경우

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

강성민원	하소연	개인 사생활, 생활고 등 구체적인 내용 없이 횡설수설하는 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
	상담 불만	상담 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 상황 속에서 동 개정조례안은 악성·강성 민원에 대한 예방 및 대응 방안 마련을 위해 감정노동 종사자에게 적용되는 금지행위를 구체화함으로써 감정노동 종사자를 실질적으로 보호하고 업무 환경을 개선하자는 점에서 바람직한 입법조치로 사료됨.

3. 개정안의 주된 내용

(가) 통화 녹음 및 조치 고지 의무(안 제13조제2항)

- 안 제13조제2항은 감정노동종사자가 음성대화매체를 통해 고객을 응대하는 경우 통화 녹음 사실에 대한 사전 고지와 감정노동 종사자에 대한 금지행위 위반 시 관계 법령 및 조례에 따라 조치될 수 있음을 함께 고지하도록 규정함.

현행	개정안
제13조(사업장 내 안내문의 부착 등) ① (생략)	제13조(사업장 내 안내문의 부착 등) ① (현행과 같음)
② 서울시 감정노동 사용자는 감정노동종 사자가 음성대화매체를 통해 고객을 응	② ----- -----

대하는 경우 통화 내용을 녹음하여야 한다. 이 때 고객에 대해 녹음 <u>사실</u>을 사전 고 지해야 한다.	----- -----<u>사실과 함께</u> <u>제15조에 따른 감정노동 종사자에 대한</u> <u>금지행위 위반 시 관계 법령 및 이 조례</u> <u>에서 정하는 바에 따라 조치 될 수 있음</u> -----.
--	---

- 최근 감정노동 종사자들이 업무 수행 과정에서 폭언, 협박, 부당한 요구 등 감정적·정신적 피해를 겪는 사례가 증가함에 따라, 이를 예방하고 실질적인 보호 장치를 마련할 필요성이 커지고 있음.
- 이에 안 제13조제2항은 고객에게 녹음 사실과 감정노동 종사자 보호 조항을 사전에 안내함으로써 부당 행위를 예방하고, 감정노동 종사자에 대한 존중 문화를 확산하며, 위반 행위 발생 시 법적 조치가 가능함을 명확히 한다는 점에서 규정상 별도의 문제는 없을 것으로 판단됨.
- 다만 경고성 안내에 대한 고객의 불편함, 운영 절차 변경으로 인한 행정 부담, 포괄적 표현으로 인한 조치 수준의 혼란 등을 해소하기 위한 명확한 기준 마련이 필요할 것으로 사료됨.

(나) 고객의 금지행위 추가(안 제15조)

- 안 제15조는 감정노동 종사자에 대한 고객의 금지행위를 폭언, 폭행, 성적 굴욕감 외에도 협박, 반말, 고성, 업무 관련성이 현저히 떨어지는 정당한 이유 없는 시비 등을 포함하여 구체적으로 규정함.

현행	개정안
제15조(금지행위) 고객은 서울시 감정노동 종사자에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.	제15조(금지행위) ----- ----- -----.
1. 폭언, 폭행, <u>무리하고 과도한 요구 등을 통한 괴롭힘</u>	1. 폭언, 폭행, <u>협박</u>
2. 성적 굴욕감·수치심을 일으키는 행위	2. 반말, 고성, 욕설, 모욕감 또는 굴욕감을 유발하는 언행, 업무관련성이 현저히 떨어지는 정당한 이유 없는 시비
<u><신 설></u>	3. 성적 굴욕감·수치심을 일으키는 말이나 행동을 하거나 부호, 문자, 음성, 음향, 화상, 링크 등을 전송하는 행위
3. 감정노동 종사자의 업무를 <u>위계 또는 위력으로써 방해하는 행위</u>	4. 감정노동 종사자의 업무를 <u>방해하는 행위</u>
4. 동일한 내용의 민원을 업무에 방해가 되는 일정 수준 이상으로 반복하여 제기하는 행위	<u><삭 제></u>
<u><신 설></u>	5. 업무관련성이 현저히 떨어지는 정당한 이유 없는 장시간의 통화 또는 면담
<u><신 설></u>	6. 동일한 내용의 민원을 반복하여 제기하거나 상담을 요청하는 행위
<u><신 설></u>	7. 감정노동 종사자의 개인정보 및 신상정보를 부당하게 수집하여 공개하는 행위

- 이는 고객의 금지행위에 대해 명확하게 규정함으로써 감정노동 종사자의 권리를 침해하는 금지행위의 발생을 방지하고, 감정노동 종사자의 처우개선과 공정한 노동환경을 조성하기 위한 것으로 그 취지는 바람직하다 하겠음.
- 다만 안 제15조는 고객과의 관계에서 발생할 수 있는 갈등이나 금지행위의 범위가 모호한 점 등으로 인해 주관적 해석의 여지가 있고

이로 인해 실효성이 부족할 수 있으므로 보다 명확한 기준 설정과 실효성 확보를 위한 추가적인 방안 마련이 필요할 것으로 사료됨.

(다) 감정노동자 보호조치 신설(안 제16조)

- 안 제16조는 금지행위가 발생한 경우 감정노동 종사자 보호조치로 금지행위 위반 고객과의 통화나 면담 종료, 퇴거 또는 일시적 출입 및 이용 제한 조치를 신설하는 것임.

현행	개정안
제16조(보호조치) ① (생략)	16조(보호조치) ① (현행과 같음)
<u><신설></u>	<u>2. 금지행위 위반 고객과의 통화나 면담의 종료 조치. 다만, 이 경우 종료하기 전에 해당 사유를 고객에게 고지하여야 한다.</u>
<u><신설></u>	<u>3. 금지행위 위반 고객에 대한 퇴거 또는 일시적 출입 및 이용 제한</u>
2. ~ 4. (생략)	4. ~ 6. (현행 제2호부터 제4호까지와 같음)
② · ③ (생략)	② · ③ (현행과 같음)
④ 금지행위 해당여부·서울시 감정노동 사용자 보호조치 준수 등 금지행위와 관련된 분쟁이 발생한 경우 서울시 감정노동 종사자나 서울시 감정노동 사용자는 「서울특별시 인권 기본 조례」 제20조에 따라 시민인권보호관에게 조사를 신청할 수 있다. 이 경우 조사절차 및 시민인권보호관의 권한 등 필요한 사항에 대하여는 「서울특별시 인권 기본조례」의 관련 규정에 따른다.	④ ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- 「서울특별시 인권 기본 조례」 -----.

- 이는 고객의 부적절한 행위에 대한 실효성 있는 대응 방안을 마련함으로써 감정노동 종사자의 심리적 안전을 보장하고 스트레스를

완화하며, 직업 만족도와 업무 효율성을 높이고자 하는 것으로 그 취지는 바람직하다 하겠음.

- 다만 감정노동종사자 보호를 위한 고객과의 통화·면담 종료나 퇴거 조치 등은 제도의 취지와 달리 ▶판단 기준의 모호함, ▶고객 반발 가능성, ▶현장 지원 부족 등으로 인해 오히려 종사자에게 심리적 부담과 책임을 떠넘기는 구조적 한계가 발생할 수 있음.
- 따라서 감정노동종사자 보호조치의 실효성을 높이기 위해서는 ▶금지행위 기준의 명확화, ▶표준 대응 매뉴얼 마련, ▶기관 차원의 개입 시스템 구축, ▶사후 보호 강화, ▶고객 대상 인식 개선 등 추가적인 개선 방안 마련이 필요할 것으로 판단됨.

(라) 보호조치 내역과 상습 위반자 명단 보고의무(안 제17조)

- 안 제17조는 서울시 감정노동 사용자가 서울시 감정노동 종사자 권리보호위원회에 금지행위 위반자 명단 보고 시 기존의 ‘특별한 이유 없이 3회 이상’을 ‘3회 이상’으로 변경하는 것임.

현행	개정안
제17조(보호조치 내역과 상습 위반자 명단 보고의무) ① 서울시 감정노동 사용자는 매년 제15조의 금지행위 발생 현황과 제16조 제2항의 감정노동 종사자 요청권 행사 사유 및 처리결과를 작성하여 서울시 감정노동 종사자 권리보호위원회에 보고하여야 한다.	제17조(보호조치 내역과 상습 위반자 명단 보고의무) ① ----- ----- 제16조제2항----- ----- -----.
② 서울시 감정노동 사용자는 특별한 이유없이 3회 이상 제15조의 금지행위를	② 서울시 감정노동 사용자는 3회 이상----- -----

행한 자의 명단을 작성하여 매년 서울시 감정노동 종사자 권리보호위원회에 보고 하여야 한다.	----- ----- ---
---	--------------------------------

- 이는 위반 횟수 기준을 명확히 하고 불필요한 해석의 여지를 줄임으로써 감정노동종사자와 그 사용자, 그리고 고객간의 갈등을 최소화하기 위한 입법조치로 이해됨.
- 다만 ‘특별한 이유’의 규정 여부와는 별개로, 서울시 감정노동 종사자 권리보호위원회에 대한 금지행위 위반자 명단 보고가 감정노동 종사자 보호에 있어 어떠한 효과가 있는지 그 실효성에 대해서는 의문이라 하겠음.

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