

58

감정노동자 권리보호 조례의 혁신방향 연구

김세진 기획팀 연구원
inosj@makehope.org

No. 58
2020.10.29.

희망이슈는 우리 사회의 새로운 변화와 희망을
만들기 위해 다양한 실험과 연구를 시민에게 공유하는
이슈페이퍼입니다.

*
희망이슈

모든 시민이 연구자입니다

희망제작소는 정부나 기업의 출연금 없이
설립된 민간독립연구소입니다.
시민의 아이디어 제안과 후원, 활동 참여로
열린 연구와 실천을 지향하는
싱크앤두탱크 Think & Do Tank 로서
우리 사회 곳곳에서 변화의 원동력을
만들고 있습니다.

희망제작소는 모든 시민이 자신의 일상에서
문제를 발견하고, 대안을 찾고,
문제를 해결하는 시대를 열고자 합니다.

세대와 나이를 불문하고 누구나 참여하는
강연과 워크숍을 열며, 1인 연구자와
사회혁신가를 성장시키고,
지원하는 시민참여형 연구소로
거듭나고자 합니다.

감정노동은 1983년 미국의 사회학자 러셀 혹실드가 주장한 개념으로, '소비자가 친절함과 보살핌을 느낄 수 있도록 노동자의 외모와 표정을 관리하고, 자신의 실제 감정을 억압하거나 실제 감정과 다른 감정을 표현하는 등 자신의 감정을 관리해야하는 노동'으로 정의하였다.

감정노동 작업에서 드러난 공통적인 특성이 세 가지가 있는데, 첫 번째는 사람과 얼굴을 마주보거나 일대일로 통화해야하며, 두 번째는 다른 사람의 좋은 감정상태를 만들어내기 위해서 감정표현을 한다는 것이며, 세 번째는 교육이나 감시를 통해서 고용주가 노동자를 통제한다는 것이다.

자본과 사용자는 상품을 소비자에게 선보이기 위해서 노동자를 앞세우고, 노동자는 자본과 사용자를 대신하여 상품에 좋은 이미지를 생산하기 위해서 노력하지만 자본과 사용자는 노동자에게 손님이 친근하게 서비스에 다가갈 수 있는 감정을 만들도록 요구하고 감정을 통제하여 노동자의 감정자체를 상품화했다고 볼 수 있다.

2014년 안전보건공단은 대면업무 방식을 기준으로 감정노동 직업군을 직접대면, 간접대면, 돌봄서비스, 공공서비스 및 민원처리로 분류하였으며, 시간이 지남에 따라서 확장되고 있다. 4차산업혁명 및 코로나19로 인하여 전통적인 노동구조가 파괴되고 있으므로 감정노동을 겪는 직군과 형태는 더욱 커질 것으로 추측된다.

한국의 감정노동자는 통계의 분류한계가 존재하여 정확히 파악하기 어렵다. 하지만 경제활동인구조사의 산업별 분류에서 추정을 해보면 2019년 현재 최소 673만 4천 명부터 최대 1,261만 명으로 추정된다. 이는 한국 전체 임금노동자의 32.8~61.3%를 나타내는 수치이다.

감정노동자의 권리보호가 이루어지지 않는 상황 속에서는 노동자의 스트레스를 관리할 수 없다. 감정노동이 지속되면 우울증, 공황장애 등의 정신적 건강문제가 발생할 수 있으며 이는 피로감으로 직결되어 신체적 건강문제에까지 영향을 줄 수 있다. 업무효율성에도 영향을 주어 생산성이 저하되는 현상도 발생한다.

감정노동으로 인한 문제가 사회적 문제로 대두되자 학계와 노동계는 지속하여 문제를 제기하였으며, 이를 통해 시민 네트워크가 만들어져 감정노동과 감정노동자의 현실을 알리는 역할을 하였다. 이에 먼저 대응한 곳은 지방정부였으며, 2016년 서울특별시에서는 「서울특별시 감정노동종사자의 권리보호에 관한 조례」를 제정하였고 이후 51개 지방정부로 확대되었다. 또한 2018년 10월부터 개정된 「산업안전보건법」이 시행됨에 따라서 감정노동자 권리보호를 위한 법체계가 구성되었다.

하지만 각 지방정부에서 제정된 감정노동자 권리보호를 위한 조례는 몇 가지 문제점이 내재되어 있다. 첫 번째, 쉽게 적용이 가능한 공공부문의 노동자로 대상이 한정되어 있고, 두 번째, 조례 내용이 지역의 특성을 반영하지 않은 채로千篇일률적이라는 것이다. 세 번째, 조례의 조항 중에는 지방자치단체장에 대한 의무조항보다 노력조항이 많아 실효성이 없는 조례가 될 가능성이 있다. 마지막으로 감정노동자 권리보호 정책을 추진할 수 있는 공무원과 집행부서 그리고 예산이 부족하고 이를 함께 추진할 수 있는 민간영역과 함께 하려고 하는 의지가 부족하거나 지역 내 사업을 할 수 있는 단체를 발굴하지 못한다.

감정노동자 권리보호 조례가 ‘죽은 조례’가 아니라 감정노동자를 실질적으로 보호하기 위해서는 다음과 같은 조건이 필요하다. 첫째, 상위법령이 노동자의 적용범위를 모든 노동자로 정의하고 있으므로, 조례 또한 이를 기준으로 민간부문까지 확장하여 모든 감정노동자가 보호를 받을 수 있도록 해야한다. 둘째, 지방자치단체장 및 사업주에 대한 책임을 명확하게 하고, 특히 지방자치단체장에게 감정노동자를 보호할 의무를 부여하여야 한다. 셋째, 각 지역마다 산업구조 등이 판이하게 다르므로 그 형태에 따라서 감정노동자 권리보호 조례를 구성해야한다. 마지막으로 감정노동 관련 지역 거버넌스를 구축하고 이를 통해 자원을 발굴하고 사업을 진행하여야 한다.

언젠가부터 감정노동이라는 용어가 우리 생활에서 자연스럽게 쓰이게 되었다. ‘어떠한 현상이나 사물에 대해 느끼는 심정이나 기분’을 뜻하는 감정(感情)이라는 단어와 ‘사람이 생활에 필요한 물자를 얻기 위해서 손, 발, 두뇌 등의 활동으로 이루어지는 일체의 목적을 가지는 행위’를 뜻하는 노동(勞動)이라는 단어는 개념적으로 잘 합쳐지지 않는 결합이다. 하지만 많은 사람이 이 단어를 사용하게 된 것은 노동을 하면서 감정을 이용하고 소진하는 경우가 많아졌기 때문이다.

감정노동은 주로 대면 업무를 통해 이용자를 상대하는 서비스직종에서 일어나는 현상이다. 하지만 서비스업에 대한 우리의 관심은 마케팅이나 자본의 흐름에 맞춰져 있었다. 그 안에서 서비스를 직접 제공하는 역할을 하는 노동자에 대한 관심은 매우 적었다고 볼 수 있다. 감정노동에 대한 관심이 급증하기 시작한 것은 서비스업 노동자에 대해 인격적으로 무시하고 비상식적인 ‘갑질’을 일삼는 이용자의 사례가 드러나면서부터이다. 2013년 3월에 대기업 임원이 끓여준 라면이 입맛에 맞지 않는다면서 승무노동자의 머리를 잡지로 때린 이른바 ‘라면 상무’ 사건은 서비스업종에서도 비교적 선망의 업종이라고 볼 수 있는 비행기 승무노동자 역시 감정노동에서 자유롭지 못함을 보여주었다. 그 이후에도 2014년 서울 압구정 모 아파트 입주민의 지속된 괴롭힘으로 인해서 경비노동자였던 故 이만수 씨가 분신한 사건 등, 서비스업종에서의 각종 감정노동 사례들이 계속하

여 보도되면서 서비스업종에 종사하는 노동자가 감정노동에 시달리고 있다는 사실을 알 수 있게 되었다. 즉, 서비스업에 종사하는 노동자는 단순히 서비스체계 속 일부분이 아니라 이용자와 감정을 교류하는 노동자임을 느끼기 시작한 것이다.

먼저 2000년대 중반에 학계를 중심으로 감정노동 개념의 도입 및 연구가 시작되었고, 노동계를 중심으로 감정노동에 대한 캠페인과 감정노동자 권리보호에 대한 정책 시행을 촉구하였다. 이에 따라 고용노동부와 안전보건공단 등이 감정노동자 권리보호에 대한 연구를 실시하였다. 하지만 정책적으로 먼저 성과를 낸 곳은 중앙정부보다 지방정부였다. 2016년 1월, 서울특별시의회에서 『서울특별시 감정노동 종사자 권리보호 등에 관한 조례』가 최초로 제정되면서 감정노동자 권리보호 정책을 지방정부 차원에서 실시하기에 이른다. 그 이후 2020년 10월 현재까지 50개의 지방정부가 감정노동자 권리보호를 위한 조례를 제정하여 시행하고 있다. 중앙정부에서도 2018년 10월 제정된 「산업안전보건법」 제26조 제2항¹에 이른바 감정노동자 보호 관련 조항이 신설되어 감정노동자를 고용한 고용주의 건강장해 예방의무를 규정하였다.

¹ 현재는 제41조로 변경되었음.

감정노동에 대한 정책과 법률이 제정되었지만, 감정노동자의 권리보호 체계는 아직 초보적이라고 할 수 있다. 법령 및 조례의 제정은 감정노동자를 국가와 지방정부가 보호한다고 선언한 것이기 때문에 고무적이지만, 감정노동자 권리보호 체계가 제대로 이루어져 있지 못하기 때문이다. 특히 「산업안전보건법」은 감정노동자의 권리보호 체계를 포괄적으로 드러낸 것이기 때문에, 각 지방정부의 조례에서 이를 지역 특성에 맞추거나 인적구성에 맞춰 보완해주어야 한다. 하지만 현재의 지방정부 조례는 이 역할을 충분히 하지 못하고 있다.

따라서, 본 희망이슈에서는 먼저 감정노동이 무엇이고, 감정노동자가 어떠한 상황에 놓여있는지에 대해서 알아보고, 감정노동자 권리보호 정책을 추진하고 있는 지방정부 조례의 한계점을 평가하고자 한다. 그리고 앞으로 감정노동자 권리보호 조례가 어떠한 방향으로 개선되어야 할 것인지에 대한 혁신방안을 모색하고자 한다.

II.

감정노동자의 현실

1. 감정노동의 정의 및 범위

감정노동은 1983년 미국의 사회학자 앨리 러셀 혹실드(Arlie Russell Hochschild)가 그의 저서인 『관리된 마음』에서 처음 도입한 개념이다. 그는 당시 델타항공의 승무노동자가 고객에게 서비스를 제공하기 위해 감정을 소비하는 것을 분석하였다. 분석을 통해서 감정노동이란 '소비자가 친절함과 보살핌을 느낄 수 있도록 노동자의 외모와 표정을 관리하고, 자신의 실제 감정을 억압하거나 실제 감정과 다른 감정을 표현하는 등 자신의 감정을 관리해야 하는 노동'으로 정의하였다. 결국, 소비자의 만족을 위해서 인위적으로 감정을 통제하는 것을 감정노동이라고 할 수 있다.

혹실드는 감정노동의 정의뿐만 아니라 감정노동 작업에서 드러난 공통적 특성 3가지를 분석하였다. 첫 번째는 사람과 얼굴을 마주 보거나 일대일로 통화해야 한다는 것이며(대면성), 두 번째는 다른 사람의 좋은 감정 상태를 만들어내기 위해서 감정표현을 한다는 것이다(수동성). 마지막으로 교육이나 감시를 통해서 고용주가 노동자의 감정 활동을 통제한다는 것이다(통제성).

결국, 자본과 사용자는 자신들의 상품을 소비자에게 선보이기 위해서 노동자를 앞세우며, 노동자는 자본과 사용자를 대신하여 상품에 좋은 이

자본과 사용자는 노동자에게 손님이 친근하게

상품 또는 서비스에 다가갈 수 있는 감정을 만들도록 요구하고,
감정을 통제하여 노동자의 감정 자체를 상품화하고 있다.

미지를 생산하기 위해서 노력하고 있다는 것을 알 수 있다. 또한, 자본과 사용자는 노동자에게 손님이 친근하게 상품 또는 서비스에 다가갈 수 있는 감정을 만들도록 요구하고, 감정을 통제하여 노동자의 감정 자체를 상품화하고 있다.

이러한 감정노동은 주로 민간부문 노동자들이 겪는 일이었지만, 1990년대 중후반 무렵 행정에 서비스 개념을 도입하기 시작하고 공공부문 노동자들이 대민서비스에 투입이 되면서 공공부문 노동자 역시 감정노동을 겪게 되었다. 공공부문은 기업처럼 이윤을 추구하는 조직은 아니지만, 공무원을 ‘공복(公僕)’으로 표현할 정도로 대시민서비스를 기본 과업으로 하고 있기 때문에 공공서비스 제공 과정에서 감정노동이 유발되는 메커니즘은 민간부문과 다르지 않다(남우근·김세진, 2018: 5). 또한, 시민의 시각에서 공공부문 노동자의 업무는 ‘반드시 해야 할 일’이라고 인식하는 성향이 강하므로 사회적 인식과 직업의식으로 더 많은 친절을 요구받으면서 직무스트레스에 대한 사회적 용인도도 낮다고 볼 수 있다(김종란, 2018: 130). 민원인의 만족도 조사가 조직 평가에 반영이 되므로 노동자 개인에게 압박으로 느껴지고 비공식적인 규범으로 감정관리를 강요받기도 한다.

최근 들어 수요가 높아지는 사회서비스 영역에서도 노동자가 감정노동에 노출되어 있다. 요양, 돌봄, 사회복지 등을 주축으로 볼 수 있는 사회서

비스 영역은 노동자 본인의 의지와는 관계없이 항상 수용적이고 관용적인 태도로 봉사와 희생정신이 충만해야 한다는 사회적 기대가 있기 때문에 이를 감정노동이라고 제대로 드러내지 못한다(이남산·최혜인·김세진, 2018: 1).

이처럼 감정노동은 우리가 생활하는 전 영역에서 드러나고 있다고 볼 수 있다.

2. 감정노동자 직업군 분류 및 현황

한국 사회에서 감정노동을 겪는 직업군은 과연 어떤 직업군일까. 직군의 범주를 명확하게 정의하기가 어려운 감정노동의 특성상 관련 연구들은 감정노동의 직군을 별도로 규정하기보다 감정노동의 정도가 높은 주요 직종을 보여주는 형식을 취한다. 2014년, 안전보건공단은 대면 업무 방식을 기준으로 감정노동 직업군을 직접 대면, 간접 대면, 돌봄서비스, 공공서비스 및 민원처리로 분류하였다.

표 1. 감정노동 직업군 분류

구분	직업, 업무
직접대면	백화점, 마트, 호텔, 음식점 종사자, 항공사 객실승무원, 골프장 캐디, 택시 및 버스운전사 및 금융기관 종사원 등
간접대면	콜센터 상담원, 텔레마케터 등
돌봄서비스	요양보호사, 간호사, 유치원교사, 보육교사 등
공공서비스, 민원처리	구청(민원실)·주민센터 직원(공무원), 보험공단 직원, 사회복지사, 경찰 등

출처: 고용노동부·안전보건공단, 2019: 8 재인용

[표 1]에서 나타난 바와 같이, 매우 다양한 영역에서 감정노동이 진행되고 있으며, 시간이 지남에 따라서 그 범위가 확장되고 있음을 알 수 있다. 특히 4차산업혁명 및 코로나19로 인하여, 전통적인 노동구조가 파괴되고 비대면 사회가 출현함에 따라서 감정노동을 겪는 직군과 형태는 지금보다도 다양해질 것이다.

감정노동의 급속한 확산을 대비하고 감정노동자를 보호하기 위해서 그 인원 추산이 매우 중요하다. 하지만 국내 감정노동자의 규모를 정확하게 파악하기는 매우 어렵다. 이는 감정노동의 해당 여부가 노동자의 업무 공간과 노동의 성격에 따라 분류가 되어야 하지만 현재 정부의 통계상 분류는 산업과 업종 그리고 직업으로 분류하고 있어 감정노동자에 대한 추정이 사실상 불가능하기 때문이다(공선영, 2020: 49). 정부에서는 2019년 고객 응대 업무에 종사하는 노동자를 약 703만 명(고용노동부·안전보건공단, 2019: 7)으로 추정하고 있다. 이는 전체 임금근로자 2,055만 9천 명의 34.2%에 해당한다. 하지만 이 산업별 직군분류는 직군의 범위를 어디까지 할 것인가에 따라서 크게 차이가 나게 된다. 2019년 통계청이 발표한 경제활동인구조사의 산업별 분류 내에서 감정노동자의 범위를 어떻게 정하느냐에 따라서 [표 2]에 나타난 바와 같이 최소 673만 4천 명(32.8%)부터 최대 1,261만 명(61.3%)까지 나타날 수 있다.

표 2. 감정노동자 인원 추정치의 최소, 최대치

감정노동 포함 산업별 직군	인원수 (단위: 천 명)	임금노동자 대비 비율 (%)
최소범위 ² (도·소매업, 숙박·음식점업, 금융·보험업, 교육서비스업, 협회·단체서비스업)	6,734	32.8
최대범위 ³ (도·소매업, 숙박·음식점업, 금융·보험업, 교육 서비스업, 협회·단체서비스업, 전기·가스·수도 업, 운수업, 부동산임대업, 전문과학서비스업, 공공·행정·국방, 교육서비스업, 보건·사회서비 스업, 예술·스포츠·여가업)	12,610	61.3

출처: 통계청, 2019 내용 재구성

그러므로 한국의 전체 임금노동자의 최소 32.8%에서 최대 61.3%의 노동자가 감정노동에 노출이 되어 있음을 알 수 있다.

3. 감정노동으로 인한 피해

‘손님은 왕이다’라는 말이 있듯이 과거에는 소비자 권리에 대한 맹신 문화로 인해서 소비자는 돈을 내는 만큼 만족할만한 서비스를 받아야 한다는 것이 당연시되었다. 감정노동자는 정당한 권리를 침해받는 갑질을 당해도 묵묵히 참고 견뎌야만 했다. 고객 응대 과정에서 일어난 ‘갑질 사건’이 언론을 통해서 보도되고, 감정노동으로 인한 스트레스·감정소진·우울 등의 정신적 건강문제와 신체적 건강문제가 발생함에 따라 감정노동의 문제점이 많이 알려졌다.

2 민간의 직접대면 서비스업 중심

3 민간의 직접대면 서비스업을 포함하여 간접대면 서비스업과 돌봄서비스와 공공부문 직종까지 모두 포함.

감정노동자의 스트레스가 관리되지 않는 상황에서 일어날 수 있는 문제는 크게 노동자 개인의 문제와 업무 효율성 문제로 나누어 볼 수 있다. 이를 구분하여 나타내면 [표 3]과 같다.

표 3. 감정노동으로 인한 문제

대분류	중분류	내용
노동자 개인의 문제	정신적 건강문제	• 겉으로는 웃지만 우울증이나 공황장애가 발생할 수 있음. • 소비자로부터 받은 마음의 상처로부터 우울증이나 자살충동이 일어날 수 있음. • 자기 비하를 하거나 자아 존중감이 떨어질 수 있음. • 억눌린 감정을 해소하지 못하므로 스트레스로 인한 신체적 질병까지 이어질 수 있음. • 회사에서의 심리상태가 가정에서도 지속되므로 업무적 스트레스에서 하루종일 보호받지 못하고 적립됨.
	신체적 건강문제	• 감정노동이 지속되면 탈진상태에 이를 수 있음. • 실제와 다른 감정을 반복적으로 표현하면서 피로감이 형성됨. • 스트레스로 인한 수면부족으로 건강자체가 영향을 받을 수 있음. • 고객응대를 위해서 경직된 자세를 유지하므로 근골격계 질환이 발생할 수 있음.
	업무효율성 문제	• 직업에 대한 만족도가 떨어지고 이직률이 크게 증가함. • 이직으로 인해 업무숙련도가 떨어지는 직원이 많아져서 생산성이 감소 • 스트레스와 그로 인한 수면부족으로 인해서 업무 생산성이 떨어짐
	산업재해	• 정신적 충격으로 인한 적응장애, 우울병, 외상후스트레스 장애 등이 생겨남.

출처: 고용노동부·안전보건공단, 2019: 4; 공선영, 2020: 51; 이남신·최혜인·김세진, 2018: 47-50
재구성

III. 지방정부의 감정노동 정책과 한계

1. 감정노동에 대한 지방정부의 노력

감정노동자의 권리보호 문제가 대두됨에 따라서 학계와 노동계는 지속하여 문제를 제기하였으며, 그로 인해서 서울특별시에서는 2014년 감정노동 관련 시민단체가 모인 ‘감정노동네트워크’가 만들어져 감정노동과 감정노동자의 현실에 대해 알리고 정책을 제시하는 역할을 하였다. 이에 먼저 대응한 곳은 지방정부였으며 감정노동에 대한 권리보호 체계를 만들거나 조례를 제정하는 등의 여러 가지 움직임이 생겨나기 시작했다. 2016년 1월 서울특별시의회에서 제정된 「서울특별시 감정노동 종사자의 권리보호 등에 관한 조례」는 지방정부 최초의 조례이며, 이를 통해서 정기적인 실태조사, 현실적 권리보호 방안 등이 만들어졌다. 특히, ‘서울시 감정노동 가이드라인’ 제정과 ‘서울시 감정노동종사자 권리보호센터’ 설립은 감정노동 권리보호에 대한 의지를 보여주는 중요한 한 걸음이라고 볼 수 있다. 그 이후 많은 지방정부에서 감정노동 조례가 만들어졌다. 2020년 10월 현재, 광역자치단체 13곳과 기초자치단체 38곳 등 총 51개의 지방정부에서 감정노동자 권리보호를 위한 조례를 제정하였다. 서울특별시를 비롯한 지방정부의 감정노동자 권리보호에 대한 노력은 시민에게 감정노동에 대한 개념을 알리

2020년 10월 기준으로 광역자치단체 13곳과
기초자치단체 38곳 등 총 51개의 지방정부에서
감정노동자 권리보호를 위한 조례를 제정하였다.

고, 감정노동자를 존중하는 태도가 생겨나기 시작하였다. 또한, 2018년 4월 국회는 「산업안전보건법」에 고객 응대 노동자에 대한 건강장해 예방조치 의무를 명시하는 개정안을 통과시켜서 국가 차원에서 감정노동자 문제에 대해 나서기 시작하였다. 지방정부의 감정노동자 권리보호에 대한 선제적인 움직임은 시민을 변화시키고 중앙정부의 변화까지 일으키게 된 것이었다.

2. 지방정부 감정노동자 권리보호 조례의 문제점

2020년 10월 현재, 51개 지방정부가 감정노동자 권리보호 조례를 제정했다. 전체의 74.5%의 해당하는 38건의 조례는 국회가 「산업안전보건법」을 개정한 이후인 2018년 4월 이후에 제정됐다. 앞선 몇몇 지방정부와 중앙정부의 조례와 법률 제정이 다른 지방정부에 감정노동에 관한 관심을 불러일으키는 효과를 낳았다고 볼 수 있으며, 이를 통해서 많은 지방정부에서 감정노동자 권리보호 조례를 제정한 것으로 볼 수 있다. 하지만 「산업안전보건법」 제정 이후 새로 만들어진 조례는 그 이전에 제정된 조례에 비하여 달라지거나 발전된 모습을 보여주지 못했다. 오히려 앞선 조례의 조항 등이 그대로 포함된 조례들이 유사하게 양산되기 시작하였다. 이러한 조례에는 아래와 같은 문제와 한계가 담겨있다.

첫 번째, 적용 범위의 문제이다. 대부분 조례에서는 쉽게 적용이 가능한 공공부문 감정노동자로 대상이 한정되어 있다. 서울특별시, 부천시 등을 포함한 지방정부는 감정노동자 권리보호 조례 대상자에 공공부문뿐만 아니라 공공부문과 계약을 하는 계약사용자까지 명시하고 있지만, 공공부문과 계약을 하지 않는 대부분의 민간 사업자들은 이 적용 범위에서 제

외된다. 더욱 심한 경우 공공부문에서 고용한 직접고용 노동자와 공무원만 적용되는 경우도 많다. 직고용된 공무원 노동자와 공무원이 감정노동의 직접적 당사자라는 것을 부인할 수는 없지만, 공공부문 업무는 업무 간소화와 비용 절감이라는 이유로 아웃소싱이 되어 있는 경우가 많다. 결국, 간접고용 노동자를 포함한 비정규노동자는 조례의 대상에 포함되지 못하여 공공부문에 종사하면서도 감정노동 권리보호 정책에서 제외되는 결과를 낳기도 한다. 최소한 지자체장에 대해서 의무를 부과하여 발주한 용역이나 민간위탁의 영역 등에 조례가 적용될 수 있도록 해야 한다.

두 번째, 조례 내용이 천편일률적인 문제이다. 한국의 산업구조가 급격한 경제성장으로 인해서 전체적으로 서비스업종의 규모가 커졌지만 이를 지역으로 나뉠 때는 지역의 특성이 크게 나타난다. 일반 대도시의 서비스업 형태와 관광이 특화된 제주특별자치도의 서비스업 형태가 다소 다르게 나타나고 있으며, 공업도시의 경우에는 제조업의 형태에 따라서 서비스업의 형태가 바뀌는 경우도 보인다. 특히 사회서비스의 경우에는 지역의 노년층, 유소년층의 비율에 따라서 그 종사자의 특징 역시 다르게 나타난다(김세진: 2019, 6). 이런 상황에서 조례는 각 지방정부의 특성에 맞춰서 형성되어야 한다. 하지만 많은 지방정부의 조례는 상당히 기초적인 부분에 머물고 있으며, 이미 다른 지방정부의 조례의 내용을 그대로 빌리는 경우가 많다. 이러한 상황에서는 지역에 올바른 감정노동자 권리보호 정책이 시행되기 어렵다.

세 번째, 조례 중에 의무조항보다는 노력조항이 많다. 조례의 특성상 상위법령에 따라 강제법령과 똑같은 형태로 의무를 규정할 수 있으나, 지방정부에서 할 수 있는 실태조사, 정책계획 수립, 감정노동자 권리보호 사업 등까지 노력조항으로 규정하는 경우가 많다. 지방정부에서 직접 시행해야 할

문제까지 노력조항으로 해놓는다면 조례 자체가 실효성이 없고 있으나 마나 한 조례가 될 확률이 매우 높아진다.

마지막으로 감정노동자 권리보호 정책을 추진할 수 있는 공무원과 집행 부서 그리고 예산이 부족하고, 이를 함께 추진할 수 있는 민간영역과 함께 하려고 하는 의지가 부족하거나 지역 내 사업을 할 수 있는 단체를 발굴하지 못하는 경우가 많다. 이로 인해, 조례를 제정해놓는다고 하더라도 이를 추진하지 못하는 것이다. 예산을 책정할 때, 고용, 일자리 정책 등에 밀려 감정노동자 권리보호 정책은 뒷순위로 밀려나는 경우가 많아 필요한 수준보다 적은 예산이 배정되고, 이를 추진하는 공무원 수도 매우 적다. 또한, 민간영역과 함께 거버넌스를 통해서 감정노동자 권리보호 사업을 추진하려고 하더라도, 지역 내 사업을 할 수 있는 단체가 없거나 지역자원을 발굴하지 못하는 경우가 많다. 이는 조례 및 정책 실행에 있어서 상당히 치명적인 결과를 남길 수 있다.

IV.

제언: 감정노동자 권리보호 조례 설정의 방향

감정노동자 권리보호에 대한 국민적인 관심도가 매우 높으므로, 앞으로도 각 지방정부에서 감정노동자 권리보호 조례를 제정할 것이고 그 수도 늘어날 것이다. 하지만 앞서 설명한 여러 가지의 문제점을 해결하지 못한다면 앞으로 나올 감정노동자 권리보호 조례는 이른바 ‘죽은 조례’가 될 수 있다. 죽은 조례를 되지 않기 위해서는 어떻게 방향을 설정해야 할까?

먼저 상위법령과의 연계성을 살펴봐야 할 것이다. 현재 감정노동자 권리보호에 대한 법은 「산업안전보건법」 제41조(고객의 폭언 등으로 인한 건강장해 예방조치)를 비롯하여, 「근로복지법」 제83조(근로자지원프로그램), 「남녀고용평등법」 제14조(고객 등에 대한 성희롱 방지)등이 대표적이다. 이 법에서의 노동자 적용범위는 공공부문과 민간부문을 포함한 모든 노동자를 대상으로 하고 있으므로, 이를 기준으로 적용범위를 조례에서도 확장해야 한다. 실제로 경기도, 부산광역시, 제주특별자치도의 감정노동자 보호 조례는 해당 지역에 사는 모든 노동자를 대상으로 하고 있으며, 다른 지역에 살지만, 해당 지역에서 일하는 노동자도 적용대상에 포함한다.

표4. 경기도, 부산광역시, 제주특별자치도의 조례상 사용자 및 노동자 범위

지방정부	조례 내용
경기도	제2조(정의) 2.“경기도 감정노동 사용자(이하, 도 감정노동 사용자라 한다.)”란 다음 목과 같다. 마. 그 밖의 민간에서 운영하는 도내에 소재한 사업장으로서 「근로기준법」 제2조1항제2호에 따른 사용자 4. “경기도 감정노동자(이하, 도 감정노동자”라 한다)”란 제2호와 제3호의 기관 등에서 감정노동을 수행하는 「근로기준법」 제2조제1항제1호에 따른 사람을 말한다.
부산광역시	제2조 (정의) 2. “감정노동자”란 부산광역시(이하, “시”라 한다.)에 주소를 두고 있거나 또는 시역 내 사업 또는 사업장에서 감정노동을 상시적으로 제공하는 「근로기준법」 제2조제1항제1호에 따른 근로자와 「산업재해보상보험법」 제125조에 따른 특수형태근로종사자를 말한다.
제주특별자치도	제2조 (정의) 2. “감정노동자”란 제주특별자치도(이하, “제주자치도”라 한다.)에 주소를 두고 있거나 또는 제주자치도에 있는 사업또는 사업장에서 감정노동을 상시적으로 제공하는 「근로기준법」 제2조제1항제1호에 따른 근로자와 「산업재해보상보험법」 제125조에 따른 특수형태근로종사자를 말한다.

출처: 국가법령정보센터(<http://law.go.kr>)

또한, 상위법령이 보장하지 못하는 세밀한 부분을 지역의 특성에 맞춰서 조례에 삽입하여, 지역의 권리보호가 필요한 모든 감정노동자가 보호를 받을 수 있도록 해야 한다.

두 번째는 지방자치단체장 또는 사업주에 대한 책임을 명확하게 해야 한다. 앞서 언급한 대로 대부분 감정노동자 권리보호 조례는 권고조항으로 구성되어 있다. 사업주로서 마땅하게 져야 할 책임을 노력조항으로 규정을 한다는 것은 사실상 책임을 회피하는 것과 다르지 않다. 또한, 지방자치단체장은 공공부문 사용자의 역할과 함께, 전 시민을 보호해야 할 의무를 지고 있다. 그러므로 감정노동자인 시민을 보호하기 위하여 최소한 감정노동자 권리보호 정책에서 가장 핵심적인 감정노동자 실태조사 및 계획, 감정노동자 권리보호 가이드라인 및 지침 등의 감정노동 보호체계, 감정노동자 직무교육과 같은 항목은 의무항목으로 반드시 규정해야 한다.

지방정부는 구축된 지역 거버넌스와 함께 지역 감정노동자 실태조사, 기본계획 수립 등 감정노동자 권리보호 정책을 실행해야 한다.

세 번째는 각 지역의 특성을 반영한 조례를 형성해야 한다는 것이다. [표 5]에 의하면 지역마다 산업구조가 다르고, 같은 서비스업종이라도 지역에 따라서 그 형태가 다르게 나타난다.

표5. 경지역별 및 산업소분류별 사업체 수 상위업종 (단위: 천 개)

지방정부	1위	2위	3위
서울특별시	음식점업 82.2	육상 여객 운송업 49.3	가정용품 소매업 41.2
경기도	음식점업 96.7	도로화물 운송업 48.5	주점 및 비알콜 음료점업 35.6
인천광역시	음식점업 21.8	도로화물 운송업 12.2	주점 및 비알콜 음료점업 12.2
강원도	음식점업 22.4	주점 및 비알콜 음료점업 7.0	숙박시설 운영업 6.8
대전광역시	음식점업 14.3	도로화물 운송업 5.7	섬유,의복,신발 및 가죽제품 소매업 5.6
세종특별자치시	음식점업 1.8	부동산 관련 서비스업 0.7	도로화물 운송업 0.5
충청남도	음식점업 23.2	도로화물 운송업 7.6	주점 및 비알콜 음료점업 7.0
충청북도	음식점업 18.2	주점 및 비알콜 음료점업 5.5	섬유,의복,신발 및 가죽제품 소매업 5.0

지방정부	1위	2위	3위
광주광역시	음식점업	주점 및 비알콜 음료점업	섬유,의복,신발 및 가족제품 소매업
	12.1	5.8	5.3
전라남도	음식점업	주점 및 비알콜 음료점업	음·식료품 및 담배소매업
	19.2	7.6	6.8
전라북도	음식점업	도로화물 운송업	섬유,의복,신발 및 가족제품 소매업
	17.6	7.7	6.3
부산광역시	음식점업	주점 및 비알콜 음료점업	육상 여객 운송업
	32.3	14.7	14.2
대구광역시	음식점업	섬유,의복,신발 및 가족제품 소매업	육상 여객 운송업
	22.2	9.9	9.6
울산광역시	음식점업	주점 및 비알콜 음료점업	미용,욕탕 및 유사 서비스업
	12.0	4.7	3.4
경상남도	음식점업	주점 및 비알콜 음료점업	미용,욕탕 및 유사 서비스업
	37.2	14.0	10.5
경상북도	음식점업	주점 및 비알콜 음료점업	미용,욕탕 및 유사 서비스업
	32.3	10.5	8.7
제주특별자치도	음식점업	육상 여객 운송업	주점 및 비알콜 음료점업
	8.1	40.	3.5

출처: 통계청, 2017: 17-18을 재구성

[표 5]를 통해 확인할 수 있듯 모든 지역에서 가장 많은 서비스업종은 음식점업으로 나타나고 있고, 2, 3위 서비스업종은 지역 특성에 맞춰서 달라지고 있음을 알 수 있다. 섬유산업이 발달한 대구광역시의 경우, 섬유, 의복, 신발 및 가족제품 소매업이 2위에 위치하고 있으며, 관광산업이 발달한 강원도에서는 숙박시설 운영업이 3위에 위치하고 있다. 광역 자치정부가 아니라 기초 자치정부에서도 지역 특성에 맞는 산업구조에 의해서 서비스업종 구성에 영향이 있을 것으로 추측할 수 있다. 그러므로 지역 특성에 맞는 조례를 신설해야 실효성이 있다. 조례 제정이나 계획 설정 전에 산업별 실태조사를 통해 해당 지역의 산업특성과 지역사회 요구를 확인하고, 공론장

등을 통해 시민과 당사자인 감정노동자의 의견을 직접 들어보고 그 요구를 조례 또는 정책에 반영해야 한다.

마지막으로 감정노동 관련 지역 거버넌스를 구축하고 이를 통해 자원을 발굴하는 것이다. 감정노동자 권리보호 조례가 시행되고 정책으로 잘 이루어진 곳의 특징은 지역 노동단체가 주도적으로 감정노동사업을 지방정부에 요구하거나(충청남도 아산시), 지역단체와 지방정부가 함께 감정노동 문제에 접근하거나(서울특별시), 지방정부가 적극적으로 감정노동 관련 단체와 교류하였다(경기도). 감정노동은 노사 간 갈등 요소가 비교적 적은 영역이기 때문에, 다른 노동문제에 비해서 지역 노사단체와 전문가를 결합하여 거버넌스를 만들기 비교적 쉽다고 할 수 있다.

지역 거버넌스는 양대 노총을 중심으로 한 지역노동단체와 지역 상공회의소를 중심으로 한 사용자단체 그리고 감정노동자의 심리와 신체를 치료할 수 있는 의료단체와 상담단체 그리고 이외의 시민단체를 포괄하여야 한다. 지역 거버넌스의 역할은 시민에게 감정노동의 현 문제점과 감정노동자 권리보호에 대해 일깨워 주는 역할을 하여야 하며, 지방정부에 감정노동정책을 요구하여 지방정부에 감정노동자 권리보호 정책이 시행되고 조례로 제정될 수 있도록 해야 한다.

지방정부는 구축된 지역 거버넌스와 함께 지역 감정노동자 실태조사, 기본계획 수립 등 감정노동자 권리보호 정책을 실행해야 한다. 그리고 지역의 감정노동자 권리보호와 관련한 인력을 파악하고 자원을 확보해야 한다. 현재 감정노동자 권리보호 교육과 상담의 경우, 그것을 이행할 수 있는 강사나 상담사를 찾기 어려우므로 지역에서 이루어지기 어려운 것이 현실이다. 하지만 지역 거버넌스를 이용하여 지역의 자원을 발굴하고, 발굴된 인력을 통해서 사업을 추진한다면 감정노동자 권리보호 정책이 제대로 추진될 수 있을 것이다.

국내문헌

단행본

러셀 흑웰드 저. 이가람 역(2009). 『감정노동』.
이매진.

논문

김종란(2018). 사회복지전담공무원의 일가치감이 직무스트레스에 미치는 영향과 감정노동의 조절효과. 한국사회복지행정학. 20(2):129-151.

공선영(2020). 감정노동, 개념부터 해결방안까지. 비정규 노동. 141:48-54.

연구보고서

남우근·김세진(2018). 구로구 공공부문 감정노동자 실태 및 개선방안 연구. 구로구·한국비정규노동센터.

이남신·최혜인·김세진(2018). 부천시 사회서비스노동자 감정노동 실태조사. 부천시비정규직 근로자지원센터·한국비정규노동센터.

김세진(2019). 아산시 영양보호사 노동실태조사 보고서. 아산시비정규직지원센터·한국비정규노동센터.

정창기·김세진·박효원·박지호·김창민(2020).
부천시 가정노동자 권리보호 및 좋은일터 조성
계획 수립 최종보고서. 부천시·희망제작소.

기타

고용노동부·안전보건공단(2019). 고객응대근로자 건강보호 가이드라인.

국가법령정보센터(<http://law.go.kr>)

통계청 보도자료(2017). 2015년 기준 경제총조사 결과로 본 지역별 사업체 현황 및 특성.

통계청(2019). 경제활동인구조사

**더 많은 꿈이 현실이 될 수 있도록,
당신의 희망을 나눠주세요.**



THE HOPE ISSUE

희망이슈는 우리 사회의 새로운 변화와 희망을
만들기 위해 다양한 실험과 연구를 시민에게 공유하는
이슈페이퍼입니다.

No. 58
2020.10.29.