

최근에 찾아진 풍수해·붕괴·감염병 대응 단계별로 필수업무·필수노동자 선정, 상황별 지원 구분 필요

재난 발생 시 신속 대응 위해 재난유형별로 필수분야 지정·지원 필요

코로나19 사태 같은 재난 발생 시 신속하게 대응하려면 사전에 재난유형별 필수업무와 필수노동자를 선정할 수 있는 체계를 마련해야 한다. 이를 위해 「필수업무 지정 및 종사자 보호·지원에 관한 법률」에서는 지방자치단체가 지역위원회를 두고 재난 상황에 따라 필수업무와 종사자를 선정·지원하도록 하고 있다. 이 연구는 재난 발생 시 필수노동자의 보호와 지원이 빠르고 체계적으로 이루어지도록 서울시의 주된 재난 유형을 탐색하여 재난유형별 필수업종과 필수노동자를 선정하고, 이를 토대로 필수노동자 지원정책 방안을 마련하는 것을 목적으로 한다.

필수노동자, 필수업무 수행 ... 자신이 아닌 타인에게 대가 받고 노무 제공

서울시의 '필수노동자'란 고용형태를 불문하고, 노무를 제공하고 그 대가를 받는 사람 중 필수업무를 수행하는 사람으로 정의한다. '필수업무'란 재난 상황에서 시민의 생명과 신체의 보호 및 사회기능 유지를 위해 필요한 업무를 말한다. 국가와 지방자치단체는 재난이 발생한 경우에 필수노동자의 안전과 건강을 보호할 책임을 지고 필요한 정책을 수립·시행해야 한다. 이를 위해 서울시에서는 성동구가 2020년 9월 10일 「필수노동자 보호 및 지원에 관한 조례」를 제1 차 제정했다. 서울시는 2021년 1월 7일에 관련 조례를 제정한 후 2022년 4월 28일에는 일부 개정하였고, 고용노동부는 2021년 5월 18일에 「필수업무 지정 및 종사자 보호·지원에 관한 법률」을 제정하였다. 관련 조례는 2022년 8월 말 기준 전국의 199개 자치구 및 시·군·구에서 시행 중이다.

선진국, 필수업무는 대부분 사회 유지에 필요한 기초 인프라·서비스가 해당

미국은 필수노동자를 ‘Essential workers’라고 하며, 연방정부 사이버 시큐리티 인프라청(CISA)의 정의를 따른다. 연방정부의 정의 외에 각 주에서 필요한 경우 별도로 필수노동자를 정의하고 있으며, 필수업종을 지정한 후 그 안에 포함된 노동자들을 필수노동자로 지정하고 있다. 지정된 필수업종은 주로 의료와 보건 관련 분야를 비롯하여 사회가 유지되는 데 꼭 필요한 기초 인프라나 서비스에 초점을 맞추고 있다. 필수노동자의 가장 큰 특징은 코로나19의 확산 방지를 위해 자택 대기 명령이 내려지더라도 이 명령의 적용을 받지 않고 출퇴근과 비즈니스를 지속할 수 있다는 점이다. 캐나다 연방정부는 필수업무를 ‘필수서비스’라고 하는데 공공서비스 노동관계법(PSLRA)상 필수서비스는 대중의 안전과 보안을 위해 필요한 캐나다 정부의 모든 서비스, 시설 또는 활동으로 정의한다. 독일 정부는 국가적 재난상황에 특별히 중요하다고 판단되는 필수적인 시설 및 업무 등을 ‘중요기반시설’과 ‘중요업무’로 규정한다. 일본은 필수노동자에 대한 명확한 개념정의를 이루어져 있지 않고, 지역별 특성 등에 영향을 받기도 하므로 지방자치단체에 따라서 필수노동자의 범위가 다를 수 있다. 그러므로 일본에서 필수노동자는 일반적으로 일상생활의 유지를 위해 코로나19의 감염위험에도 현장에서 계속해서 일하는 직업을 가진 사람들을 총칭하는데, 필수노동자 및 필수업무, 필수직종의 구분은 도도부현 단위에서 결정한다.

서울시의 주된 재난, 풍수해·붕괴·감염병 ... 재난별 단계별 필수업무 선별

선행연구들을 검토한 결과, 서울시는 자연재난 중에서 풍수해, 사회재난 중에서 붕괴와 감염병의 피해 빈도가 높고 최근 들어 위험성이 더욱 증가하는 것으로 확인됐다. 이 세 가지 재난유형별로 서울시 재난 현장조치 행동매뉴얼을 검토하여 대응단계이면서 주의 및 경계·심각 경보 수준일 경우의 대응지침 중에서 필수적인 대응업무를 선별하였다. 이때 필수적인 대응업무는 재난대응 상황에 따라 지정할 수 있도록 시급성이 강하면 1단계, 계속 유지해야 하는 성격이면 2단계로 구분하였다.

풍수해는 태풍과 호우에 따른 피해인데 재난 및 사고 복구 단계에는 피해상황 파악, 이재민 구호소 운영, 에너지 기능 복구, 교통복구, 의료 및 방역활동 등이 필수업무에 해당한다. 생활안정지원 및 질서유지 단계에는 생활지원, 경제적 지원, 질서유지 활동

등이 필수업무에 해당한다. 붕괴 사고는 방화, 테러, 자연재난, 관리부실 등에 의해 발생할 수 있다. 재난 및 사고 복구 단계에는 붕괴 상황 파악, 실종자·사망자 파악, 긴급구조, 응급복구, 방재, 현장응급의료소 설치, 부상자 이송, 에너지 차단, 현장 전기제공 및 통신복구, 재난폐기물 수거, 환경정비가 필수업무에 해당한다. 생활안정지원 및 질서유지 단계에는 시설복구, 안전점검, 현장 보존, 안전사고 예방, 주민대피, 현장통제, 임시주거시설, 장례 및 유가족 편의 지원, 교통대책 등이 필수업무이다. 감염병의 주된 위기 상황은 해외 신종감염병의 국내 유입과 확산, 국내 원인불명·재출현 감염병 등의 발생 및 확산 등이다. 재난 및 사고 복구 단계의 필수업무는 현장 피해 및 대처상황 파악, 의료조치, 방역활동, 폐기물 수거 및 처리, 응급진료 비상체계 및 격리소 운영이고, 생활안정지원 및 질서유지 단계에는 이재민 구호, 피해자 및 사망자 지원금 투입, 재난방송, 교통정리, 구호물자 지원 등 물류·운송 등이 포함된다.

필수적인 대응업무를 해외 사례와 매칭하여 필수업무와 필수노동자 선정

서울시 재난유형별 필수업무 및 필수노동자를 선정하기 위한 과정은 다음과 같다. 먼저, 서울시 재난유형별 행동매뉴얼에서 선별한 필수적인 대응업무를 해외 각국의 분야별 업무 및 노동자에 관한 설명과 매칭하였다. 우리나라 행동매뉴얼에는 비상대응 부문에 해당하는 대응업무가 체계적으로 제시되어 있지만, 이 업무를 수행하는 노동자에 관해 설명되어 있지 않다. 해외는 대응업무가 체계적으로 유형화되어 있지 않은 반면, 해당하는 업무나 직업, 활동 등이 구체적으로 설명되어 있다. 이에 우리의 대응업무를 해외의 업무 및 노동자에 관한 설명과 연결하여 각 대응업무에 해당하는 필수업무와 필수노동자를 선정하였다.

다음으로는 서울시 행동매뉴얼과 해외 필수업무 및 필수노동자를 매칭한 결과를 산업과 직업 기준으로 유형화하기 위해 필수업무는 한국표준산업분류, 필수노동자는 한국표준직업분류로 제시하였다. 각각은 소분류(3-digit) 수준 코드로 제시하였는데 이는 공식통계에서 서울시 통계의 산출을 쉽게 하고, 필수업무 및 필수노동자의 범위 조정을 가능하게 하여 지역위원회의 유연한 결정을 돕기 위함이다.

필수업무·필수노동자, 시급한 대응상황·통제상황 등 조건에 따라 선정 가능

서울시 재난유형별 필수업무와 필수노동자를 선정한 결과, 풍수해·붕괴 시 1단계로서 시급하게 대응해야 하는 분야는 보건·의료, 교통 및 운송서비스, 환경미화·유해물질 관리·폐기물처리, 에너지 등으로 밝혀졌다. 만약 장기간에 걸쳐 붕괴 지역의 인프라 지원이 필요하다고 결정되면 2단계로서 건설기계 조작, 도로포장, 중장비 운전 등과 관련한 업무와 노동자를 필수업무와 필수노동자로 지정할 수 있다. 감염병 유행 시에는 기존 코로나19 시기에 선정한 분야와 공통적인 부분도 있지만, 상황에 따라 단계별로 구분하였다는 점에서 차이가 있다. 1단계로서 시급하게 대응해야 하는 분야는 보건·의료와 환경미화·유해물질 관리·폐기물처리 분야이고, 해당 분야별 비상대응 업무에 따라 필수업무 및 필수노동자를 지정할 수 있다. 2단계에는 돌봄과 교통 및 운송 서비스를 배치하였다. 코로나19 유행 이후의 선정과 달라진 점은 ‘통제상황 시’라는 조건하에서 농림어업·식품제조업 등과 식품 외 시설 및 서비스를 2단계 분야로 선정한다는 점이다. 해외처럼 이동이 통제되는 경우에는 생존 및 재난 상황의 장기화에 대응하기 위해 2단계 분야까지 필수업무 및 필수노동자로 지정할 수 있다.

통상상황: 근로환경 점검·개선 ... 재난상황: 필수노동자 가구에 다양한 지원

서울시는 필수노동자의 안전을 보장하고 필수업무의 유지를 돕기 위해 업종별로 지원 사업을 수행하고 있다. 플랫폼노동자, 특수형태근로종사자, 프리랜서 등을 대상으로 하므로 필수노동자를 포함하고, 정부와 마찬가지로 근로환경이 열악하고 산업재해에 취약한 종사자, 사회안전망의 사각지대에 있는 노무제공자까지 포괄하여 지속사업을 추진하고 있다. 그러므로 필수노동자를 위한 별도의 정책을 마련하기 보다는 상황과 분야를 구분하여 통상 상황에는 기존의 지속사업을 추진하고, 재난 상황 및 재난 상황 후에는 필수노동자의 가구원과 필수노동자 본인을 지원하는 방안을 제안한다. 먼저, 통상적인 상황에는 필수노동자 인력을 유지하고 원활한 업무 진행을 위한 보완책이 요구된다. 필수노동자 모두에게 공통적으로 안전 및 건강 보호를 위한 근로감독의 행정 지원과 현장의 휴게시설 마련, 보호장구 및 건강관리 서비스 점검, 산업재해 등 안전교육 등 지원 사업의 강화가 요구된다. 분야별로는 시설 확충과 건강관리를 지원이 필요한데, 교통·운송 분야의 여객운송 부문은 평소에 인력 관리 체계를 구축하고,

교통·운송 분야는 과로방지를 위한 캠페인과 관련 조사 실시, 보건·의료와 돌봄 분야는 현장 종사자들의 스트레스 경감을 위한 심리치료의 지원이 필요하다.

재난 상황 시에는 공통적으로 필수노동자를 대신하여 필수노동자의 가족을 돌보고, 필수업무로 인한 외상 후 스트레스 장애의 치료를 지원하는 방안을 제안한다. 캐나다와 독일의 사례와 같이 재난 상황 시 필수노동자의 가구에 긴급 보육과 식료품 등을 제공하고, 재난 상황 이후에는 필수업무로 인한 외상 후 스트레스 장애의 치료와 관리가 필요하다. 재난 상황 시 분야별 지원 방안으로 배달라이더, 퀵서비스, 택배 등의 물류운송 부문은 필수업무 수행을 위한 주차 문제를 해결하고, 재난 상황 후에는 이·전직 지원을 제공할 필요가 있다.

