

# 기후위기와 불안정노동자

## 집필진

장귀연 || 노동권연구소 소장

임용현 || 전국불안정노동철폐연대 집행위원

김혜진 || 노동권연구소 연구위원

사무금융우분투재단 · 전국불안정노동철폐연대 노동권연구소

# 목 차

I. 들어가며 - ‘불평등’ 한 기후위기 .....	1
<b>II. 기후위기로 건강과 생명을 위협받는 노동자들 .....</b>	<b>4</b>
1. 기후위기와 건강에 대한 위협 .....	4
2. 실외작업 노동자 .....	7
(1) 건설 노동자 사례 .....	7
(2) 택배 기사 사례 .....	12
(3) 음식배달 라이더 사례 .....	17
3. 실내작업 노동자 .....	22
(1) 물류센터 노동자 사례 .....	22
(2) 학교급식 조리사 사례 .....	27
(3) 항공기청소 노동자 사례 .....	30
4. 노동환경 개선을 위한 정책적 지침 .....	33
(1) 휴서기 충분한 휴게시간과 휴게공간 보장 .....	33
(2) 작업중지권의 실질화 .....	34
(3) 작업장의 온도조절 및 환기 시설의 개선 .....	36
<b>III. 기후위기로 일자리를 위협받는 노동자들 .....</b>	<b>38</b>
1. 기후위기와 산업전환 .....	38
2. 석탄화력 발전소 노동자 .....	40
(1) 발전사 공기업 정규직 노동자 .....	42
(2) 하청 협력업체·자회사 노동자 .....	44
3. 내연기관차 산업 노동자 .....	50
(1) 완성차 대기업 노동자 .....	50
(2) 하청 부품사 노동자 .....	52
3. 정책과제 .....	58
(1) 다양한 수준에서 노동자가 참여하는 논의기구 .....	59

(2) 실효성 있는 재취업 교육과 사회안전망 구축 .....	60
(3) 공공의 이익과 필요에 부합하는 산업재편 .....	61
<b>IV. 기후위기로 인한 재난과 싸우는 노동자들 .....</b>	<b>64</b>
1. 기후위기로 인한 재난들 .....	64
2. 재난대응 노동자 .....	66
(1) 폭우에 대비·대응하는 지자체 치수관리 노동자 사례 .....	67
(2) 산불특수진화대원 .....	70
3. 재난 상황에서 취약계층의 일상을 영위하게 하는 돌봄노동자 .....	74
(1) 방문간호사 사례 .....	75
(2) 요양보호사 사례 .....	79
(3) 장애인활동지원사 사례 .....	85
4. 제도적·정책적 개선 방향 .....	90
(1) 재난대응 노동자 정책 개선 방향 .....	90
(2) 돌봄노동자 정책 개선 방안 .....	94
<b>V. 맺으며 .....</b>	<b>101</b>
<b>참고문헌 .....</b>	<b>104</b>

## 표·그림 목차

표 1 면접참여자 .....	3
표 2 고용노동부 폭염 시기 온열질환 예방 가이드라인 .....	6
표 3 2020년 이후 석탄화력발전소 상황 .....	41
표 4 자동차부품 분야별 고용인원 현황 및 비중 .....	53
표 5 최근 5년여간(2018~2023.9월) 산불 발생 건수, 피해면적, 피해액 현황 .....	65
표 6 고속도로 유지관리 업무 중 사망사고 현황 .....	91

표 7 필수업무 지정 및 종사자 보호 지원에 관한 법률 .....	95
표 8 요양기관 유형별 노동조건 현황 .....	98
그림 1 서울지역 1965-2024년 동안 월별 평균 기온(각 5년 평균) .....	5
그림 2 여름 호우일과 비호우일 강수량 변화 .....	65
그림 3 용산구 재난상황실 시간선택제임기제공무원 마급 채용공고(2023.2.) .....	92
그림 4 장애인을 위한 재난안전 가이드 .....	100

## I. 들어가며 - ‘불평등’한 기후위기

‘지구의 지배자’라고 자처했던 인간의 활동, 특히 산업화와 끝없이 이윤을 추구하는 자본주의 성장 경제는 결국 인간을 포함하여 지구 모든 생명의 생존을 위협하는 기후위기-생태위기로 돌아오고 말았다. 수십 년 전만 해도 이에 대해서 반박하는 주장들도 있었다. 기후위기가 과장되었다거나 또는 인간 활동과 자본주의 산업 경제 탓은 아니라는 등. 하지만 수많은 과학적 증거가 쌓여왔고 이제는 소수 음모론자들을 제외하면 ‘기후위기’는 반박하지 못하는 ‘사실’로 자리잡았다. 그리고 인간의 잘못을 바로잡기 위해 어떻게 해야 하는지에 대한 논의와 노력들도 활발하게 이루어지고 있다.

기후위기는 모든 인간, 인류 전체의 생존을 위협하는 것이니만큼 언뜻 생각하기에는 ‘평등’한 것처럼 보인다. 지구에서 살아가는 한 기후위기의 영향에서 벗어날 수는 없는 것 같아 보이기 때문이다.

그러나 사실 기후위기는 가장 ‘불평등’한 것이다. 기후위기로 인한 위협은 빈곤하고 약한 층에 집중된다. 기후위기를 초래한 산업화를 먼저 시작한 나라들은 자본주의 ‘선진국’이 되어서 생활의 편리를 누리고 있는 반면, 농어업 등 1차 부문에 의존하는 ‘저개발국’의 사람들은 기후위기로 인한 생태계 변화와 자연재해로 삶의 터전을 잃고 기후난민이 되고 있다. 부유한 사람들은 점점 견디기 힘들어지는 기후에 영향을 받지 않을 수단을 가지고 있지만, 가난한 사람들은 기후위기로 인한 재난에 취약하다. 쾌적한 에어컨 온도가 잘 맞춰진 곳들만 이동하면서 생활하는 사람들은 한 여름 폭염이라는 것을 아예 느끼지 못하기도 한다. 반면, 반지하에서 사는 사람들은 갑작스러운 폭우로 집에 갇혀 죽음을 맞이하기도 한다.

노동자가 특권층이라고 얘기할 수는 없을 것이다. 비가 오나 눈이 오나 사업주가 정한 조건 하에서 일해야 하는 사람들이 노동자다. 하지만 노동자 내에서도 불평등은 존재한다. 기후위기 대응을 위한 산업전환으로 실직의 위협을 느끼는 정도는 정규직과 비정규직이 다르다. 비정규직 노동자들은 기후 상황으로 산업재해의 위협에 처해도 법적으로 보장된 안전에 대한 권리를 적용받기 어렵다. 노동조건이 열악한 노동자들이 기후위기로 인해 더 노동조건이 열악해지고 있다. 여기서는 이런 불안정 노동자들, 기후위기에 더 취약한 노동자들의 상황을 전할 것이다. 그리고 기후위기

시대 이 불안정노동자들을 보호하기 위한 정책적·제도적 개선 방향을 제시하고자 한다.

2장에서는 기후위기로 건강과 생명을 위협받는 노동자들의 이야기를 한다. 기후위기로 인해 많은 직종과 작업장에서 산업재해의 위협이 높아졌다. 그런데 이와 관련된 산업안전 지침은 아직 제도적으로 미흡한 상태이며, 특히 일용직이나 특수고용 같은 불안정노동자들은 작업중지권과 같은 법적 권리에서조차 사실상 배제되어 있다. 여러 직종에서 기후변화에 따라 노동환경이 악화된 상태를 살펴보고 노동자의 건강을 보호하기 위한 제도적 조치에 대해 제안한다. 3장은 기후위기로 일자리를 위협받는 노동자들에 대한 것이다. 기후위기 대응을 위해 정책적으로 산업전환이 이루어지고 있다. 석탄화력 부문과 내연기관차 부문이 대표적이다. 이에 따라 이 산업의 노동자들은 실직의 위험에 처하게 된다. 기후위기를 극복하기 위해 이런 산업은 폐지되는 것이 옳겠지만, 이 노동자들에게 고통을 전가하는 것은 옳지 못하다. 기후위기 극복을 위한 부담을 나누는 정의로운 전환을 위해서 어떻게 해야 할지 모색한다. 4장에서는 기후위기로 인한 재난과 싸우는 노동자들의 이야기를 전한다. 폭우, 홍수, 산불 등 기후위기로 인한 재난들이 점점 잦아지고 있다. 코로나19 사태와 같이 질병의 확산도 더 심각해질 것으로 예상된다. 직접적으로 이러한 재난에 대응하는 노동자들, 또 재난상황에서 가장 큰 어려움에 처하는 사람을 돕는 필수돌봄 노동자들의 상황을 본다.

각 부문에서 일하는 노동자들의 이야기를 직접 들으면서 이 글을 썼다. 가급적 많은 사람들의 이야기를 들으면 좋았겠지만, 시간과 예산의 한계로 전체적인 상황을 잘 파악하고 있다고 생각되는 노동조합 활동가들을 만난 경우가 많았다. 그러나 이들도 모두 직접 일을 하고 있거나 일을 했던 노동자들이다. 필요한 경우에는 다른 연구자료나 기사의 인터뷰도 인용을 했다. 다른 자료 인터뷰의 인용은 표기를 했으며, 직접 만나서 이야기를 들은 경우에는 구별을 해야 할 경우를 제외하면 따로 표시하지 않았다. 면접참여자 는 다음과 같다.

표 1 면접참여자

부문	연번	산업·직종	면접참여자
2장 건강 산재 문제	1	실외작업(건설)	건설노조 노안실장
	2	실외작업(택배)	택배노조 정책국장
	3	실외작업(음식배달)	공공운수노조 라이더유니온 지부장 현 라이더노동자
	4	실내작업(물류센터)	공공운수노조 쿠팡물류센터지회장 전 물류센터노동자
	5	실내작업(학교급식조리사)	공공운수노조 공무직본부 부분부장 전 충북지역 급식조리사
	6	실내작업(항공기청소)	전 아시아나케이오(항공기청소) 노동자 작년 정년퇴직
3장 산업 전환 문제	7	발전산업(발전소)	발전산업노조 부위원장 발전공기업 정규직
	8	발전산업(발전소)	공공운수노조 발전비정규직대표자회의 간사 발전소 협력업체 노동자
	9	자동차산업(완성차)	현대자동차 아산공장 정규직 노동자
	10	자동차산업(부품사)	금속노조 사업장지회 전 지회장 현 부품사 노동자
4장 재난 대응 및 필수 돌봄	11	재난대응(치수관리)	서울 중구청 하수도 유지관리 노동자
	12	재난대응(산불)	산림청 소속 산불 특수진화대원(강릉)
	13	필수노동(방문간호사)	서울 중구청 방문간호사
	14	필수노동(요양보호사)	시설 요양보호사
	15	필수노동(장애인활동지원사)	전국활동지원사노조 위원장 현 장애인활동지원사
	16	필수노동(장애인활동지원사)	현 장애인활동지원사

## II. 기후위기로 건강과 생명을 위협받는 노동자들

### 1. 기후위기와 건강에 대한 위협

기후위기는 극단적인 기후현상들을 빈발시키면서 사람의 생명과 건강에 심각한 위협을 가한다<sup>1)</sup>. 첫째, 기후위기는 무엇보다도 지구 기온의 상승에서 비롯된바, 고온으로 인한 온열 질환 가능성이 높아졌다. 원래 한국의 기후에서는 한파에 의한 사망자 수가 더 많고 전통적으로 겨울 추위에 더 신경을 써 왔지만, 기온 상승이 뚜렷해지면서 여름 폭서기 건강 문제가 점점 더 중요하게 제기되고 있다<sup>2)</sup>. 여름 기온 상승에 대한 통계 지표들은 여러 가지를 볼 수 있지만, 아래 그림은 하나의 예로서 1965년부터 2024년까지 60년 동안 서울 지역의 여름 석 달 동안 월평균 기온을 각 5년마다 평균을 내 본 것이다<sup>3)</sup>. 이 그래프를 보면 서울 지역에서는 6월, 7월, 8월 월평균 온도가 60년 사이에 약 2도 정도 상승한 것을 알 수 있는데, 현재 기후위기 대응 국제협약에서 산업화 이전 평균온도보다 2도 상승 이하로 억제하는 것이 목표인 것만 보아도 알 수 있듯이 평균 2도 상승은 매우 큰 변화이다.

---

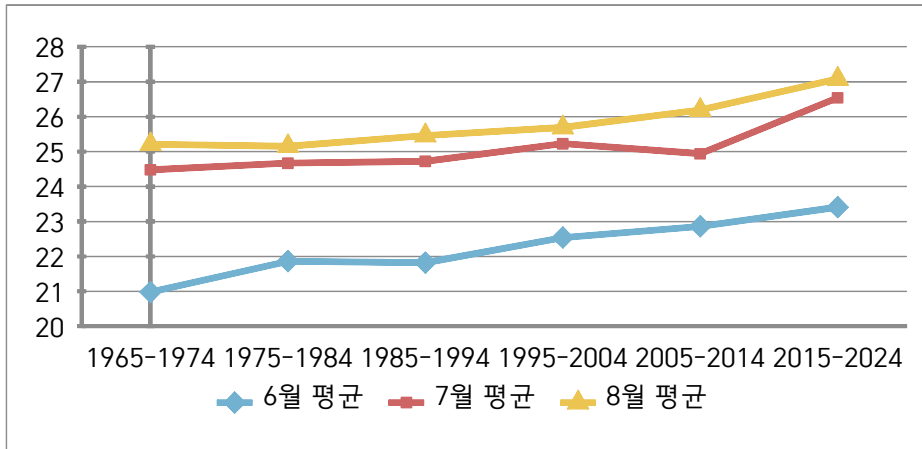
1) 기후위기로 인한 건강 영향은 직접적인 영향과 간접적인 영향으로 나누어 볼 수 있는데, 직접적인 영향은 홍수, 폭염, 태풍 등의 극한 기후현상에 의한 직접적 외상 및 사망과 더불어 고온 변화로 인한 심혈관계 및 호흡기 등의 비전염성 질환의 발생을 들 수 있고, 간접적인 영향으로는 생태계 변화 등에 의한 감염병 발생이 있다(「제1차 기후보건영향평가 보고서, 2022, 질병관리청). 이 장에서는 직접적인 영향으로 인한 위해 상황만을 다룬다.

2) 「제1차 기후보건영향평가 보고서, 2022, 질병관리청

3) 기상청 기상정보 개방포털 <https://data.kma.go.kr> 의 자료에서 재구성. 매년도 평균을 표시하면 등락이 있어서 전체적인 추세를 보는 데는 불편하기 때문에, 좀더 보기 편하도록 각 5년마다의 평균으로 표시했다.



그림 1 서울지역 1965-2024년 동안 월별 평균 기온(각 5년 평균)



둘째, 폭염 외에도 집중 호우와 태풍 등에 의한 위험 가능성도 높아졌다. 평균 강수량이 비슷해도 단시간에 비가 집중적으로 퍼붓는 방식으로 한국 기후가 변하고 있기 때문이다. 한국에서 폭염과 기상재해로 건강 피해가 발생하고 있다는 것, 그리고 온열질환으로 인한 사망과 기상재해로 인한 위험성이 증가하고 있다는 것은 거의 모든 연구들이 공통적으로 지적하고 있는 바이다<sup>4)</sup>.

물론 기후위기로 인한 관련 질병이나 사고 발생이 선형적으로 늘어난다고는 할 수 없다. 인구구조나 사회적 인프라와 같은 요인이 매개변수로 개입하기 때문이다. 예를 들어 노년층처럼 기후 상황에 특히 취약한 인구가 많으면 관련 질병 및 사망 건수가 늘어날 것이다. 도시 및 건물 구조나 의료체계 등 인프라에 따라서도 달라진다. 기후 위기가 점점 더 체감됨에 따라 사람들도 냉방기 설치를 하거나 극한 기후상황에는 외출을 자제하는 등 행동 패턴이 달라질 테고, 온열질환 응급실 감시체계라든지 재해 대비 등 제도적 정비도 강화될 수 있다.

노동자가 일하는 현장은 개인이 조심한다고 될 문제가 아니다. 노동자가 노동자인 이유는 원하는 대로 일하는 것이 아니라 기업의 필요에 따른 시간 및 장소와 정해진

4) 「한국 기후변화 평가 보고서」, 2020, 환경부. 환경부에서는 몇 년의 기간을 두고 관련 연구 결과들을 종합적으로 분석하는 한국 기후변화 평가 보고서를 발간하고 있으며, 가장 최근의 보고서는 2020년에 발간되었다. 연구들이 많고 연구 결과들이 일치하고 있는 것을 ‘견고한 수준의 동의’, 연구 수가 적정한 정도로 있지만 소수의견으로 이견이 있는 경우는 ‘중간 수준의 동의’, 연구 수가 현저히 적거나 연구 결과 또는 전문가 의견이 엇갈리는 경우는 ‘제한적 수준의 동의’로 구분하고 있는데, 보건 부문에서 이 두 가지 명제는 ‘견고한 수준의 동의’에 해당한다.

노동환경에서 정해진 작업방식으로 일한다는 점이다. 따라서 기후위기에 의한 건강과 생명의 위협에 대해 노동자 개인이 대비할 수는 없으며 기업이 대비책을 마련해야 한다. 그러나 이러한 대비책에 비용이 드는 한, 최대한 비용을 아껴야 하는 기업의 선의를 기대할 수 없으며, 제도적 규제를 통해 노동자의 건강과 생명을 지킬 필요가 있다.

고용노동부에서는 온열질환 예방가이드를 마련하여 사업장에서 다음과 같은 기준으로 휴식을 부여하도록 권고하고 있다. 그러나 이것은 어디까지나 가이드라인이며 강제할 수 있는 법적 의무 조항은 아니다.

표 2 고용노동부 폭염 시기 온열질환 예방 가이드라인

기준	작업 중 휴식 및 작업 중지
체감온도 33도 이상	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 매시간 10분씩 그늘(휴식공간)에서 휴식 제공(온열질환 민감군, 작업강도가 높은 작업자에게는 휴식시간 추가 배정)</li> <li>● 무더위시간대(14시-17시)에는 옥외작업 단축 또는 작업시간대 조정</li> </ul>
체감온도 35도 이상	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 매시간 15분씩 그늘(휴식공간)에서 휴식 제공(온열질환 민감군, 작업강도가 높은 작업자에게는 휴식시간 추가 배정)</li> <li>● 무더위시간대(14시-17시)에는 불가피한 경우를 제외하고는 옥외작업 중지</li> </ul>
체감온도 38도 이상	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 매시간 10분씩 그늘(휴식공간)에서 휴식 제공(온열질환 민감군, 작업강도가 높은 작업자에게는 휴식시간 추가 배정)</li> <li>● 무더위시간대(14시-17시)에는 재난 및 안전관리 등에 필요한 긴급조치 작업 외에 옥외작업 중지</li> </ul>

이 장에서는 실외작업 노동자와 실내작업 노동자의 사례를 나누어서 볼 것이다. 실외작업 노동자들은 폭염 뿐 아니라 갑작스러운 집중호우, 태풍 등의 기상재해에 고스란히 노출되어 있다. 위에서 말했듯이 기후위기로 인해 이러한 극한적 기상 상황이 빈발하게 되면서 실외작업 노동자들의 건강과 안전에 대한 위협은 더욱 커졌다. 다른 한편 실내작업 노동자들의 경우, 기후와 관련된 위협에 대해서는 상대적으로 그 동안 덜 관심을 받았다. 아무래도 실외작업 노동자들보다 기상 상태에 직접적으로 노출되지 않고 보호받고 있다고 간주되었기 때문이다. 그러나 기후위기로 인해 혹서기가 길어지고 극단적인 폭염이 더욱 극심해짐에 따라 실내작업을 하는 노동자들도 영향을 받게 되었다. 실외작업과 실내작업 노동자들의 사례들을 보고 노동자들의 건강과 안전을 위해 필요한 지침을 제시하고자 한다.

## 2. 실외작업 노동자

### (1) 건설 노동자 사례

건설 노동자는 기후위기에 가장 취약한 직종으로 첫 손에 꼽힌다. 면접참여자의 표현을 빌면 “건설이란 게 원래 날씨와 싸우는 데”이니만큼 기후위기로 인한 타격을 직격으로 받는 곳이다.

폭염은 건설 노동자에게 가장 고역인 기후 상태이다. 호우나 태풍이 오면 건설 작업은 아예 중단되기 때문에 공사 기간을 최소화하려는 건설사 입장에서는 손해이지만 노동자가 위험에 처하는 경우는 그다지 많지 않다. 물론 직종에 따라서 재해 대비나 수리 작업을 해야 하는 직종이면 폭우와 태풍에서 일하다가 사고를 당하는 일들이 많다. 하지만 흔히 생각하는 건물을 짓는 건설 작업에서는 비나 태풍이 오면 작업을 하지 않는 것이 일반적이다. 이에 비해 덥다고 해서 일을 안 하지는 않으므로, 건설 현장에서 일하는 노동자들은 폭염을 온 몸으로 견뎌내야 하는 것이다.

2018년부터 2023년까지 6년 동안 온열질환으로 산업재해 승인을 받은 건수는 총 147건이고 그 중 건설업종이 70건으로 거의 절반에 이르렀으며, 이 중 사망사건은 22건인데 역시 건설업종이 17건으로 대부분을 차지했다<sup>5)</sup>.

“폭염현장에서 두 명의 동료, 저 또한 폭염으로 한 달 이상 입원하였습니다.”

“매일매일 정말 죽겠습니다. 살려주세요.”

“평소 다른 노동자들보다 더위를 잘 견디는 편이었으나 2018년 이후로는 너무 무더워져서 힘듭니다.”

“한여름 폭염으로 인해 죽을듯한 더위에도 그냥 죽어라 밖에서 쬐는 듯한 햇빛과 열기를 맨몸으로 받아가며 일을 할 수밖에 없는 현실이 너무 개탄스럽습니다.”

이 인용문들은 2023년 여름 건설노조에서 건축 현장의 건설 노동자 2,424명(유효

---

5) 연합뉴스 2024. 6. 30 “‘폭염 속 노동’에 6년간 온열질환 산재 147건·사망사고 22건”  
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20240629034200001?input=1195m>

응답수)을 대상으로 한 설문조사 중, 하고 싶은 말을 적는 마지막 문항에 건설 노동자들이 직접 쓴 답변들 중 일부이다. 설문조사를 주관한 건설노조 담당자가 면접에서 말하기를, “살려주세요”라고 쓴 사람이 수십 명에 이르렀다고 했다. 말 그대로 ‘죽을 것 같은’ 더위에서 일하고 있는 것이다.

온열질환 예방의 3대 수칙은 물, 그늘, 휴식이다. 계속 더위에 노출될 때 탈진이나 열사병, 심혈관계 발작 등 건강에 심각한 피해가 발생한다. 따라서 더위 속에서 일을 하면 적어도 일정한 주기로 시원한 곳에서 물을 마시며 쉬어서 몸의 열을 식혀 주어야 하는 것이다. 이에 대해 고용노동부에서 제시하고 있는 가이드라인의 내용은 다음과 같다. 첫째, 시원한 곳(그늘이나 냉방장치가 있는 휴게실)에서 정기적인 휴식 시간을 가지고 물을 마실 수 있도록 해야 한다. 체감온도 33도 이상일 때는 매 시간 10분, 체감온도 35도 이상일 때는 매 시간 15분의 휴식을 갖도록 권고하고 있다. 둘째, 무더위 시간대(14시-17시)에는 옥외작업을 단축하거나 조정한다. 특히 체감온도 35도 이상일 때는 불가피한 경우를 제외하고는 옥외작업을 중지하고 38도 이상일 때는 재난 및 안전관리를 위한 긴급작업을 제외하고 옥외작업을 중단한다. 셋째, 온열질환 민감군이나 강도 높은 작업을 하는 사람, 어지러움 등 온열질환의 증상을 보이는 사람에게는 주의를 기울여 더 많은 휴식을 준다.

이러한 가이드라인이 실제로 현장에서 잘 지켜지고 있는지는 또다른 문제이다. 2023년 8월 3일-8일 동안 고용노동부가 건설현장 2,471개소를 대상으로 조사한 결과에 따르면<sup>6)</sup>, 건설 현장 중 77.1%가 가이드에 따라 휴식시간을 부여하고 있다고 대답했고, 48.3%가 무더위 시간대 작업중지를 하고 있다고 대답했다. 그런데 거의 같은 기간인 2023년 7월 31일-8월 1일 건설노조에서 실시한 설문조사에서는 설문 응답한 2,424명의 노동자 중 가이드에 따라 규칙적으로 쉬고 있다고 답한 응답률이 25.4%, 무더위 시간대 작업중지를 한 적이 있다는 응답률이 18.3%에 불과했다. 고용노동부와 노동조합의 조사 결과 사이의 격차가 매우 크지만, 조사방법을 고려해보면<sup>7)</sup> 노동조합의 조사가 더 믿을 만한 것으로 보인다. 건설 노동자들의 3/4은 정기

6) 2023년 이은주 의원실에서 요구하여 제출한 자료이다.

7) 이 격차의 원인에 대해서 몇 가지 생각해 볼 수 있다. 무엇보다 고용노동부 조사는 사업장을 대상으로 한 것이고, 노동조합 조사는 노동자 개인을 대상으로 한 것으로, 조사 대상의 단위가 다르다. 고용노동부 조사는 유선(전화)으로 묻고 일부는 현장 방문을 통해 재확인했다고 밝히고 있다. 2,417개라는 대상 숫자를 생각해 보면, 현실적으로 1주일 동안 실제 현장 방문으로 재확인할 수 있는 숫자는 극히 일부에 지나지 않았을 테고 실제로는 거의 무시해도 좋을 만한 비율에 불과했을 것이다. 그런데 관공서에서 현장 관리자에게 전화로 가이드라인을

적인 휴식 없이 일하고, 4/5는 작업중지를 경험한 적이 없는 것이다. 즉 현장에서는 대부분 폭염기 가이드라인이 무시되고 있다.

설사 휴게시간이 주어진다 하더라도 적절한 휴게공간이 없어 제대로 열을 식힐 수 없는 경우도 많다. 2017년 말 산업안전보건기준규칙에 폭염에 직접 노출되는 실외 작업의 경우 휴식시간에 이용할 수 있는 그늘진 장소를 제공하여야 한다는 조항이 신설되었다(제567조 제2항). 또 2021년에는 산업안전보건법 시행규칙에 휴게시설 설치를 의무화했고(제128조의2), 이어 2022년에는 휴게시설의 기준을 구체적으로 정해서(제194조의2) 식수를 제공하도록 했다. 그러나 2023년 노동조합의 설문조사 결과에 따르면, 건설 노동자 4명 중 1명 꼴로 휴게실이 없다고 대답했다(24.9%). 물에 대해서도 5명 중 1명은 시원한 물을 제공받지 못하고 있다고 했다(20.3%). 휴게시설이나 물이 있어도 미비하거나 떨어져 제대로 사용할 수 없는 경우도 적지 않다. 다음 인용문들도 이 설문조사에서 나온 말이다.

“진짜 폭염으로 인해 매시간 10~15분 쉰다고 해도 그늘막 없는 곳이 대부분인데 쉬나마나입니다.”

“폭염에도 에어컨이 설치된 휴식공간이 없고, 기껏해야 지하에 선풍기, 외야에 파라솔 정도이지만, 뜨거운 날 쉴 때 몸에 열이 식어야 컨디션도 회복되고 다시 일을 할 수 있는데, 몸에 열이 식지 않으니 몸은 계속 힘들고 처지고.”

“현장에서 물이 가까이 있지 않다. 물 공급을 하러 땀별을 왕복해야 한다.”

---

지키느냐고 물었을 때 아니라고 대답하기란 쉽지 않은 일이다. 실제로 지키고 있지 않거나 관리자가 현장 상황을 잘 알지 못할 때에도 준수하고 있다고 대답할 가능성이 높기 때문에, 그런 점에서 이 조사 결과는 믿을 만하다고 보기 어렵다. 다른 한편, 노동조합 조사에서는 표본 편향 가능성이 있다. 통계적으로 표본 추출을 한 것이 아니고 노동자들에게 모바일 설문을 돌린 것이기 때문이다. 따라서 예를 들어 이론적으로는 가이드를 지키지 않는 현장의 노동자들이 과대표되었을 가능성도 있으나, 이 조사에서는 그럴 가능성이 별로 없다. 노동조합의 조사는 조합원만을 대상으로 한 것은 아니지만, 사실상 대개 조합원들을 중심으로 주위 노동자들에게 전달하는 방식으로 이루어졌다. 그런데 건설노조 조합원들은 주로 대규모 사업장에 분포되어 있으며, 고용노동부 조사에서도 대규모 사업장이 작은 규모 사업장보다 가이드라인을 준수하는 비율이 더 높다. 그러므로 가이드라인을 준수하지 않는 사업장 노동자로 과대표되었을 것 같지는 않다. 다만, 노동조합 조합원이거나 지인으로서 응답자들이 사업주에게 불만을 가진 사람이 많아 거짓 응답을 하거나 한 명이 여러 개의 설문을 작성했을 가능성은 있다. 그러나 표본 숫자가 작으면 이런 경우들이 결과에 영향을 미칠 수 있지만, 응답자가 2,424명이라면 그런 경우가 있다 하더라도 전체적인 결과에 미치는 영향은 미미하다.

휴게시간이나 작업중지가 제대로 이루어지지 않는 구조적 요인은 다음 세 가지 정도로 얘기할 수 있다. 첫째, 건축에서 공사 기간은 건설사의 손익에서 결정적으로 중요하다. 공사 기간이 길어질수록 이익이 덜 나는 것이다. 가능한 한 공사 기간을 단축하려 하는 건설사 입장에서는 최대한 작업이 중지되는 시간이 없기를 원한다. 둘째, 건설업은 중층적인 하도급 구조로 이루어져 있으며 현장의 노동자들은 고용이 불안정한 일용직이다. 따라서 위에서 지침을 내렸다고 해도 체계적인 관리가 쉽지 않으며, 반대로 아래 단계에서는 공사 기간의 압박이 있는 가운데 고용과 계약이 불안정하기 때문에 폭염이라고 쉬엄쉬엄 일할 수가 없는 것이다. 셋째, 건설 경기 불황과 더불어 지난해 초부터 본격화된 건설노조에 대한 탄압으로 말미암아 현장에서 노동자들이 권리를 주장하기가 어려워졌다. 노동조합의 힘이 강했을 때에는 단체협약으로 명시하거나 또는 조합원들이 건설 현장에서 35도가 넘어가면 작업중지를 외치면서 다 같이 작업을 중단하곤 했는데, 작년부턴 그런 것이 모두 사라졌다고 한다. 실제로 노동조합의 설문조사에서 보면, 2022년에는 폭염으로 작업중단된 적이 있다는 응답이 41.8%였다가 2023년 18.3%로 대폭 떨어졌다.

노동조합이든 회사 관리자든 전체적으로 휴게시간을 명확히 지시하지 않으면 노동자들 개인으로서는 폭염의 심각성을 체험하거나 심지어 몸에 이상을 느껴도 휴식을 취하기가 쉽지 않다. 아래 인용된 설문조사 답변들에서도 보듯이, 폭염기에는 안전교육이나 아침조회 때 쉬어가면서 일 하라고 말하지만, 실제로 명확한 지시 없이는 노동자들끼리 눈치 볼 뿐 정규적인 휴식이 실현되기가 어렵다.

“폭염시 쉬어가면서 일하라고 하지만 공정이 바쁜 관계로 한 명이라도 일 안하면 눈치가 보인다. 관리자들이 나서서 못하게 하든지 해야지 일하는 사람들끼리 서로 눈치를 본다.”

“원청이든 하청이든 사측 관리자들은 대부분 폭염의 느낌을 잘 모릅니다. 자기들은 힘든 일 안하고 많이 더울 땀 시원한 곳에서 쉬니까요. 그런 관리자들이 있는 현장에서 노동자들이 폭염에 맘 편히 쉬는 게 쉽지가 않습니다.”

“아침 조회시 항상 쉬었다 하라고 하는데 전문건설사에서는 공기 빠듯하다고 재촉, 언행불일치의 표본이네요.”

“어느 현장을 가도 안전교육 때나 물 많이 마시고 쉬어가며 일하라 하지, 일 하다보면 그렇게 됩니까.”

“사이렌 울려서 다같이 쉬어야 편하지, 자기 몸 자기가 아니까 안 좋은 것

같이 쉬려 해도 솔직히 눈치 안 볼 수 없어요.”

“35도가 넘어도 작업 중지를 회사에서 관심이 없다. 아침 조회 시간에만 형식적으로 얘기함. 그러나 작업은 계속 진행한다.”

대기업 건설사들이 주관하는 현장이거나 특히 그 원청 대기업이 휴게시간 준수나 작업중지를 독려할 경우에는 그래도 사정이 나은 편이다. 2021년 중대재해처벌법 제정으로 건설 현장에서 관리체계가 적절하지 않아 심각한 온열질환 재해가 발생하면 원청 대기업이 형사처벌 대상이 될 수 있게 되었다. 그 후 일부 대기업 건설사에서 충분한 예방조치를 했다는 것을 증명하기 위해서라도 폭염기 휴게시간 준수나 작업중지를 권장하는 캠페인을 벌이기도 한다. 삼성물산건설에서는 2021년부터 작업중지권 신고센터를 운영하여 노동자들의 작업중지권 행사를 독려하기 시작했으며, 이로 인해 발생하는 공기 지연 등에 대한 추가비용을 하청회사의 정산에 반영하고 있다. DL이엔씨에서도 ‘건강한 여름나기 123캠페인’이라는 이름으로 가장 더운 시간대인 오후 1시, 2시, 3시에 휴게시간을 늘리고 건강상태를 살피며, 안전신문고센터를 통해 폭염으로 인한 작업중지권 활용을 할 수 있도록 하고 있다. 실제로 이와 같이 원청 대기업에서 구체적인 지시를 내리면 현장 노동자들의 상황이 나아진다고 한다. 그러나 아직도 대부분의 건설 현장, 특히 소위 1군건설사가 아닌 더 작은 규모의 건설사 산하 현장은 언감생심이다.

고온에 노출되어 일할 수밖에 없는 노동자의 건강과 안전을 위해서 열을 식힐 수 있는 충분한 휴게시간과 적절한 휴게장소의 보장은 가장 기본이다. 건설 노동자와 같이 실외에서 고강도의 작업을 하는 노동자들의 경우는 사실 폭염기의 무더위 시간 대에는 일을 하지 않는 것이 바람직하다. 실제로 조출(조기출근)이 이루어지고 있는 곳들도 있다. 새벽 네 시에 출근하여 가장 기온이 올라가는 오후 두 시 이전에 일을 끝내는 것이다. 특히 더위로 유명한 대구 지역에서는 노사 임단협을 통해 폭염기 조출 관행이 정착되어 있다. 노동자들의 온열질환을 예방할 뿐 아니라, 건설사들도 실제 조출로 인해 생산성이 향상됨을 인정한다. 노사 양측에 좋은 것이다. 그러나 현실적으로 조출을 시행할 수 없는 현장들이 많은데, 주택가에 위치한 소규모 건설 현장인 경우 새벽 작업으로 인한 소음으로 주민 민원이 제기되기 때문이다. 이 때문에 주택 밀집도가 높은 서울·경기 지역에서는 어려우며, 밀집도가 낮은 지방이나 대단지 건설현장에서나 그나마 시행할 수 있다.

조출이 어렵더라도 폭염으로 인해 건강과 생명에 대한 위협이 클 경우에는 노동자들이 작업중지권을 행사할 수 있어야 한다. 한국의 기후 변화, 즉 혹서기가 길어지고 폭염이 더욱 강해지는 경향이 매우 분명해져서, 이제는 근본적으로 공사기간을 산정할 때 비로 인한 휴지 기간을 고려하듯이 폭염으로 인한 휴지 기간도 염두에 두어야 하는 기후가 되었다. 문제는 폭염기에 작업을 중지하면 노동자들의 임금이 떨어질 것이라는 점이다. 건설 노동자들은 일용직으로서 일당으로 임금을 지급받기 때문에 비나 태풍 등의 기상 상황으로 일을 하지 못하는 날은 임금을 받지 못한다. 호우 기간과 폭염 기간이 동시에 길어지는 기후로 바뀌면서, 현재 건설 노동자들은 비 오는 날 임금을 받지 못하는 것을 벌충하기 위해 오히려 폭염 기간에 쉬는 날 없이 일해야 하는 상황이기도 하다. 폭염기에 작업을 중지하면서도 노동자의 임금을 보전한다면 회사 입장에서는 그만큼 추가 비용이 드는 것으로 이해관계가 첨예하게 대립하기 때문에 쉽게 해결하기 어려운 것이기도 하다.

그러나 이를 시행하는 사례들이 없지는 않다. 위에서 말했듯이 삼성물산건설의 경우 작업중지권 발동으로 인한 손실을 하청회사에 정산하고 있고, 2021년 경기도에서는 공공기관 발주 공사 현장에서 폭염으로 작업중지를 했을 때 재난수당으로 건설 일용 노동자의 임금을 보전하기도 했다. 어쨌든 노동자가 작업중지권을 발동한 경우 ‘불리한 처우’를 할 수 없도록 법에 규정하고 있으며, 이 불리한 처우에는 임금 삭감도 분명히 포함될 것이다. 산재 승인 건수에서도 드러나듯이 건설 노동자들에게 폭염은 사망 사고로 이어지는 ‘급박한 위험’이 될 수 있다. 건설현장에서 폭염기 휴게시간과 휴게공간을 보장하는 것을 기본적인 법적 의무로 강화하고, 가능한 한 조출 제도를 시행하되, 폭염기 온열질환 발생 위험도가 높다고 판단될 때 눈치보지 않고 작업중지권을 발동할 수 있는 권리가 보장되어야 한다.

## (2) 택배 기사 사례

택배 기사의 노동은 대리점 터미널에서 배송할 물건을 싣는 작업과 대리점을 출발하여 각 가구마다 물건을 배달하는 배송 작업으로 나뉜다. 물량에 따라 상황이 달라질 수 있지만, 대개 오전에는 대리점 터미널에서 배송할 물건을 싣고 점심 무렵 출차를 하여 오후에 배송을 하는 방식이다<sup>8)</sup>.

---

8) 지역 대리점 터미널에서 분류 작업을 택배 기사들이 할 때에는 오전 7시 경에 출근하여 일



물건을 싣는 대리점의 터미널은 반공개되어 있는 공간이다. 허브터미널에서 간선 차량이 싣고 온 물건들을 내려 주소 구역별로 분류한 다음 컨베이어벨트 끝에서 각 택배 기사의 구역별로 물건이 떨어지면 택배 기사들이 각자 자기 차량에 싣는 일을 하는 작업장이다. 당연히 대형 차량이 드나들어야 하므로 폐쇄되어 있을 수 없고, 다만 비가 올 때 물건과 컨베이어벨트가 젖지 않을만큼 일부 위를 가린 천막 같은 것이 있는 구조이다. 비를 가릴 수는 있다고 하지만 폭염에는 그대로 노출되어 있다.

따라서 특히 뜨거운 여름 대리점 터미널 작업장에서 물건을 싣는 작업을 할 때 탈진의 위험이 크다. 택배 기사들의 요구는 작업장 특성상 에어컨이 어렵더라도 선풍기로 냉방 장치를 하고 컨테이너로 휴게실을 만들어 에어컨과 얼음물 등을 비치해 작업 중간중간에 쉴 수 있도록 하는 것이다.

노조가 생기면 제일 먼저 바뀌는 것이 대형 선풍기들을 짝 두르는 거예요. 그것도 안되는 데가 있어요. 전력 용량이 안 되어서 좀 돌리다 보면 꺼지고. 그럼 전력 용량을 늘리는 공사를 하라고 요구를 하고 그러는 거지요. 그리고 노조 조합원들이 입김이 좀 있는 그런 데는 컨테이너가 하나 딱 있어요. 컨테이너에 들어가면 에어컨 짝 나오고 물 마실 데 있고. 노조 만들면 첫 요구가 딱 선풍기 좀 설치해달라, 휴게실 좀 설치해달라.

물론 노동조합(조합원)이 있는 대리점들만 선풍기와 휴게실이 있고 노동조합이 없는 대리점에는 이런 시설이 없다는 식으로 나누어지는 것은 아니다. 대리점에 따라 이런 편의시설을 갖추어 놓은 곳도 있고 아닌 곳도 있다. 전국의 수많은 지역 택배 대리점들 중 이런 시설이 있는 곳이 얼마나 되는지 파악하는 것은 불가능하다. 그러나 “노조 만들면 첫 요구가” 선풍기와 휴게실 설치라고 할만큼, 이런 시설들이 갖추어져 있지 않은 곳들이 많고 폭염시 강한 육체노동을 해야 하는 택배 기사들에게 절박한 요구라고 할 수 있다.

노동조합이 조직되어 집단적인 요구가 가능해지면서 냉방시설 및 휴게실 설치가 제기되고 확산되었다. 또 2021년 제정된 생활물류서비스법 제36조에서는 사업자가 생활물류서비스종사자의 안전을 확보할 수 있도록 “혹서, 혹한, 폭우 또는 폭설 등

---

을 시작했지만, 2021년 택배사와 택배노조의 합의로 택배 기사들이 분류 작업을 하지 않게 되면서 출근 시간이 9시로 늦춰지게 되었다. 단, 아직도 택배 기사의 분류 작업 제외를 지키지 않는 대리점들도 없지 않다,

기상악화로 생활물류서비스종사자의 활동이 어려운 경우에 대비한 안전대책”(제1항 제3호)과 “휴식시간에 이용할 수 있는 휴게시설”(제2항)을 마련하도록 규정하고 있다. 그러나 구체적인 기준이나 어렸을 때의 범칙금 등에 대해서는 시행규칙으로도 규정되어 있지 않기 때문에 사실상 강제력이 없다고 보아야 한다.

다음으로 배송 작업을 보면, 이 역시 강도 높은 육체노동이다. 일단 차량에 에어컨이 있다고는 하지만 잠시 1-2분 차량을 이동하고 다시 화물칸을 열어 물건을 나르는 일을 반복해야 한다. 면접참여자의 말을 빌면 “여름에는 끝나고 나면 몇 킬로씩 빠지고” “계속 수분 섭취를 하지 않으면 안되는” “마라톤을 뛰는 것과 같은 일”이다. 그래도 지속적으로 폭염에 노출되는 건설 노동자들보다는 그나마 짬을 내어 더위를 식히는 게 가능한 한 셈이다.

배송 중에는 폭우, 폭설, 태풍 등 극단적 기상 상황에서의 위험성이 크다. 이 점에 관한 한, 비가 오면 아예 작업을 하지 않는 건설 노동자보다 매일매일 그날의 물량을 처리해야 하는 택배 기사가 더 취약하다.

조합원 한 명이 배송을 하러 가다가 고가 밑에 지하도로를 지나가는데 물이 갑자기 확 불어가지고, 그래가지고 이 사람이 긴급하게 탈출을 했어요. 그래가지고 보고를 했더니, 배송은 할 수 있겠냐 이런 식으로 물어봐서 이 분이 굉장히 열을 받았던 적이 있어요. 그래서 노조에 제보를 해왔더라고요.

경북 경산에서 불어난 물에 휩쓸려 실종된 40대 여성 택배기사가 숨진 채 발견됐다. A씨는 지난 9일 오전 5시 12분쯤 진랑읍 부기천 인근에서 실종됐다. 경찰이 차량에 찍힌 블랙박스 영상 등을 확인한 결과 운전 중이었던 실종자는 자동차가 물에 잠기자 차량 밖으로 나와 있다가 급류에 휩쓸린 것으로 파악됐다. 전국택배노조에 따르면 A씨는 쿠팡과 하루치 배송 위탁계약을 맺고 자차로 일하는 ‘쿠팡 카플렉서’였다. A씨의 동료는 9일 오전 “비가 너무 많이 와서 배달을 못 하겠다는 연락을 끝으로 A씨와 연락이 닿지 않는다”며 경찰에 실종 신고를 했다.(2024.7.11. 경향신문 기사)

면접참여자에게 위 사례를 들은 후 얼마 지나지 않아 이 보고서를 쓰던 와중에 폭우로 인한 택배 기사의 사망 사건이 발생했다. 이미 잠재되어 있고 예상되고 있던 위험이 결국 생명을 앗아간 것이다.

산업안전보건법 제52조에는 “근로자는 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있는 경우에는 작업을 중지하고 대피할 수 있다”고 규정되어 있다. ‘산업재해가 발생할 급박한 위험’에 기상재해가 들어가는지는 모호하다. 뿐만 아니라 택배 기사는 근로기준법상의 근로자가 아니다. 2022년 산업안전보건법 전부개정을 할 때 1조에서 법이 목적으로 하는 보호의 대상을 ‘근로자’가 아닌 “노무를 제공하는 자”로 바꾸었지만, 구체적인 조항들에서는 여전히 ‘근로자’로 규정하고 있는 것이 많다.

법 조항의 취지를 생각해 보면, 근로자처럼 사용자의 지휘감독에 종속되지 않은 경우라면 위험하다고 느낄 때 자율적으로 작업을 중지할 수 있을 것이라고 간주하기 때문일 수도 있다. 그러나 택배 기사는 근로계약을 맺지 않고 형식상 위탁계약을 맺지만 사실상 사업주의 구체적인 요구에 종속되어 있는 특수고용 형태로서<sup>9)</sup>, 스스로 작업을 중지하기 어려운 조건에 놓여 있다.

무엇보다도 소비자에게 배송을 완료하는 시간이 정해져 있다. 쿠팡의 로켓배송을 비롯하여, 신선식품의 경우에는 쿠팡이나 마켓컬리 뿐 아니라 다른 온라인판매처들에서도 심야배송이나 새벽배송을 이용한 당일배송이 일반화되어 주문 내 몇 시간 내인 특정시간까지 도착하는 것으로 판매한다<sup>10)</sup>. 최근에는 신선식품이 아니라 공산품을 판매하는 온라인판매처까지 시간을 특정한 당일배송이 확대되고 있다. 몇 시까지 도착한다는 것을 판매 때부터 보장하고 그 시간까지 배송완료가 되지 않으면 바로 사과 메세지가 뜬다. 원칙적으로 정해진 시간보다 1초도 늦어서는 안되는 것이다. 특수배송이 아닌 일반택배의 경우에도 일단 대리점 터미널에서 분류작업이 끝나 인수를 하게 되면 당일배송이 원칙이다. 배송을 할 때마다 배송완료를 기록하므로 당일(시간내)배송률이 자동적으로 집계된다. 당일(시간내)배송률이 사측의 택배 기사 평가에 가장 큰 부분을 차지하며, 이것이 낮으면 불이익을 받을 수 있다<sup>11)</sup>. 따라서 당일 시

9) 더 정확히 말하면 택배사가 지역 대리점에 업무위탁 계약을 맺고 이 지역 대리점과 택배 기사가 업무위탁계약을 맺는 것이다. 즉 택배사에 관해서 택배 기사는 간접고용(택배사를 원청으로 하는 지역 대리점과 계약)이자 특수고용(근로계약이 아닌 업무위탁계약)이다.

10) 이에 따라 티프레쉬 등 신선식품 당일 새벽배송 전문 물류업체들도 생겨났다. 물론 이런 특수배송은 주로 수도권 등 인구가 밀집한 대도시권 지역 중심이다.

11) 근로기준법이 적용되지 않는 특수고용 노동자들은 계약해지라는 방식으로 사실상의 해고가 매우 쉽다. 택배 기사의 경우도 마찬가지였으나, 2021년 생활물류서비스법 제정으로 계약해지 요건이 규제되면서 비교적 고용이 안정화되기는 했다. 6년간 중대한 사유가 있지 않은 한 사업주가 택배 기사의 계약 갱신을 거부하지 못하도록 되었으며(제10조), 그 후에도 계약 해지를 하려면 구체적인 사유를 명시하고 60일 간 유예기간을 주어 시정되지 않았을 때 해지할 수 있도록 했다(제11조). 근로기준법처럼 명백한 사유가 없는 한 함부로 계약해지를 할 수 없게 한 것은, 근로계약이 아니지만 사실상 종속된 노동자라는 특수고용의 특수성을 인정

간 내에 배송을 완료하기 위해서는 기상상태가 위험하다고 판단해도 작업을 중지하기가 어려운 것이다.

일부 택배사에서는 기상 상황이 극도로 안 좋은 경우에는 배송을 하지 말 것을 지시하기도 한다. 주로 집중호우가 내릴 때 그러한 상황이 발생한다. 노동조합에서도 집중호우가 예보되어 있을 때 사측에 배송 중지를 요청하는 공문을 보내기도 하지만, 노동조합과 회사와의 공식적인 협의가 있는 것은 아니고 배송 중지 지시는 전적으로 그때그때 회사의 판단에 의한 것이다.

그러나 작업중지권은 실제로 현장의 노동자가 위험을 가장 빠르게 파악할 수 있다는 점에 근거한다. 또한 기후변화로 인해 국지적인 지역에 집중적인 폭우가 쏟아지는 경향이 커졌고 정확한 기상 예측이 어려워졌다. 택배사 차원에서 예보상 또는 실시간으로 전국에 세분화된 수많은 대리점 구역과 개별 택배 기사 구역의 기상 상태를 세세하게 알고 판단하기란 쉽지 않다. 위험성을 판단하는 것은 택배 기사 자신일 수밖에 없다.

실사 특수고용인 택배 기사에게 법적으로 작업중지권이 인정되더라도, ‘급박한 위험’이라는 점을 입증하기도 쉽지 않을 뿐더러, 당일(시간내)배송을 준수해야 하는 한 위험을 무릅쓰고 일하려고 하게 될 것이다. 이에 대한 대책으로 노동조합에서 고려하고 있는 것 중 하나는, 위험성이 높은 여름철 호우 기간을 정해 그 기간 동안에는 택배 기사에게 당일(시간내)배송 의무를 유예하자는 것이다. 당일(시간내)배송 의무를 유예해야 실질적으로 택배 기사의 판단에 의해 작업을 중지하는 것이 가능하다.

노동자를 직접 고용하고 정해진 시간 동안 일을 시키는 고용관계에서는, 사측 입장에서 작업이 중지되면 노동자를 그 시간만큼 일을 시키지 못하는 것 자체가 손해이다. 하지만 사실 택배 기사와 같은 물량 도급 관계에서는 적어도 그 점에 관한 한, 기업이 특별히 손해를 본다고 하기도 어렵다. 조금 늦어지는 것일 뿐 택배 물품들은 모두 배송이 되고 인건비가 더 들어가는 것도 아니다. 게다가 택배 기사들이 작업중지권을 남용할 가능성도 거의 없는데, 어차피 매일 처리해야 할 물량이 있으므로 작업을 일시중지하면 늦게 퇴근해야 하거나 다음 날 작업량이 배가되어 오히려 더 힘들어지기 때문이다.

---

한 것이라고 할 수 있다. 그러나 쿠팡에서는 직접고용을 한 배송기사(쿠팡친구)가 아니라 대리점을 통해 간접고용을 한 경우에는 대리점의 구역 회수를 통해 사실상 택배 기사들의 일거리를 없애기도 한다.

다만 쿠팡을 비롯해 빠른 배송을 소비자 유인의 주요 수단으로 삼고 있는 사업주들은 이를 반대할 가능성이 크다. 그러나 소비자들도 대부분 기상악화시 배송 지연에 대해서는 이해하는 편이다. 지금도 시간을 정해놓는 특수배송의 경우 시간 내 배송완료 안되면 주문을 한 소비자에게 메시지가 발송되는데, 기상악화로 인한 배송지연을 알리는 것도 충분히 가능하고 이를 문제로 삼는 소비자는 거의 없을 것이다. 그러므로 기후 상태가 좋지 못한 기간 중에는 당일(시간내)배송 의무를 유예하고 평가에 집계하지 않음으로써 위험한 상황이라고 판단될 때 실제로 작업중지를 할 수 있도록 해야 할 것이다.

### (3) 음식배달 라이더 사례

음식배달 라이더의 경우 택배 기사와 비교해 무거운 짐들을 싣는 작업은 없지만 운반 과정에서는 기상 상황에 따른 위험성이 더욱 크다. 폐쇄된 공간이 있는 차량과 달리 오토바이를 타고 달리는 음식배달 라이더들은 외부에 완전히 노출되어 있다. 폭염, 폭우, 태풍, 한파, 폭설 때 건강상의 피해와 사고의 가능성이 증가하는 것은 마찬가지이지만, 택배 기사보다 음식배달 라이더의 위험성이 훨씬 더 크다고 하겠다.

라이더들을 비롯해 폭염과 혹한을 피할 곳이 없는 이동노동자를 위해 지방자치체에서 편의시설을 제공하기도 한다. 여러 광역자치단체나 기초자치단체에서는 건물 내에 있는 거점쉼터를 비롯해 캠핑카로 순회하는 이동쉼터, 또 컨테이너로 만드는 간이쉼터 등을 운영하고 있으며, 쉼터에 얼음물을 비치하거나 기업 후원을 받아 생수 쿠폰 등을 나눠주는 사업도 한다. 오래 설 수 있는 것은 아니지만 잠깐잠깐씩이라도 터위를 식히는 것이 온열질환 예방에 중요하기 때문이다.

개인차는 있지만 택배 기사들도 그렇듯이 음식배달 라이더도 대개 겨울보다 여름이 힘들다고 느끼는 편이라고 한다. 음식배달 라이더는 육체노동의 강도가 강한 편이라고 하기는 어렵고 움직이지 않고 대기하는 시간도 있으며 오토바이 운행 중에 바람을 고스란히 맞게 됨에도 불구하고 그렇다. 겨울에는 옷을 최대한 껴입는 등 보온을 할 방법이 많지만, 여름이라고 복장을 가볍게 하는 것은 한계가 있기 때문이다. 게다가 햇볕, 아스팔트의 지열, 도로에 주행한 차량들의 열기로 상하좌우로 열기에 쫄쫄 갠히게 된다. 면접참여자의 말에 따르면, “화상 입을 정도”에 이른다.

일단은 내리쬐는 게 있고 밑에서 올라오는 열도 있고 옆에 차량에서 뿜는 열기도 엄청나거든요. 특히 내연기관 버스 옆에 지나가면 진짜 이거는 엄청나게 뜨거워서 잘못하면 화상 입을 정도예요. 그런 상태에서 기본적으로 보호구를 착용을 해야 되기 때문에 굉장히 힘든 상태죠. 열기가 머리 위로 좀 나가야 되는데 헬멧을 쓰고 있으니깐. 겨울은 옷을 엄청 껴입고 발열 조끼에 오토바이 핸들에서 발열하는 그런 온갖 장치를 동원하고 요새 옷도 잘 나오니까 따뜻하게 입고 다닐 수는 있는데, 여름은 어떻게 사실 피할 수 있는 방법이 없으니깐요. 그렇다고 옷을 막 반바지 입고 슬리퍼 신고 탈 수도 없고. 더우니까 막 슬리퍼 신고 하기도 하는데 그러다 사고 나면 진짜 발가락 날아가거든요. 그래서 옷을 막 벗고 다닐 수가 없어요.

그리하여 음식배달 라이더의 기후 수당 요구에서 제일 먼저 나온 것이 ‘폭염 수당’이다. 2018년 여름 노동조합에서 폭염 수당을 요구하며 시위를 했고 그 후 회사들이 차츰 폭염시 운임료 할증을 도입했다.

기상과 관련한 사고 위험에 관해서 보면, 겨울에 눈이 내려 얼었을 때 오토바이 운행이 가장 위험하지만, 그만큼 실제로 조심을 하고 상황이 심각하면 회사에서 주문을 한정하거나 막는 방식으로 작업을 중단시키기도 한다. 반면 비가 내릴 때에는 음식 주문이 많아져서 속도를 빨리 하게 되고 갑자기 비가 쏟아붓는 집중호우가 잦아져서, 사고 발생이 오히려 겨울철보다 더 많은 것 같다는 것이 면접참여자의 추측이다.

음식배달 라이더의 노동에서 기상 악화시 위험성과 관련해 가장 문제가 되는 것이 배달 플랫폼 회사들의 프로모션 제도이다. 프로모션이란 즉석에서 일시적으로 운임료를 올리는 것이다<sup>12)</sup>. 예를 들어, 배달료를 건당 3000원 지급하던 것을 지금부터 2시간 동안은 건당 4000원이라든지, 2시간 동안 5건을 수행하면 20000원을 지급한다든지 하는 메시지가 라이더의 앱에 뜬다. 이것은 그 지역 그 시간대에 주문량에 비

---

12) 일시적으로 몇 시간 운임료를 올리는 것 외에도, 좀더 장기간 프로모션을 진행하는 것도 있다. 예를 들어 1주간이나 2주간, 또는 1달간 몇 건 이상 배달을 했을 때 일종의 보너스를 주는 것이다. 음식배달 플랫폼이 처음 생겼을 때 라이더들을 유입시키기 위해 사용했고, 최근에는 라이더 개인별로 데이터가 쌓이자 개인별로 프로모션을 진행하기도 한다. 예를 들어서 어떤 개인 라이더가 배달을 많이 했다가 근래 플랫폼 앱 접속이나 배달 수행이 뜸해지면 이 사람을 유인하기 위해서 이러한 프로모션 메시지를 그 개인에게 보내는 것이다. 짧은 시간 내에 진행하는 것이든 상대적으로 긴 기간 동안 진행하는 것이든, 이른바 ‘프로모션’이란 기본급에 더하여 일종의 수당이나 성과급을 붙이는 것에 해당한다.

해서 음식배달 라이더가 모자를 때 일할 사람을 끌어들이고 일을 많이 하도록 만들기 위해서 고안된 알고리즘이다. 문제는 기상 상태가 좋지 못할 때 바로 이러한 상황이 된다는 것이다. 기상 악화시에는 배달음식 주문량이 늘어나는 반면 라이더는 일하는 것을 삼가거나 조심하게 되기 때문이다. 비나 눈이 내릴 때, 또 매우 덥거나 추울 때도 이런 상황이 발생할 가능성이 높다. 그럴 때 이러한 프로모션이 뜨면 라이더들은 기상 악화에도 불구하고 프로모션을 수행하기 위해<sup>13)</sup> 속도를 더 빠르게 하고 그만큼 위험성이 높아진다.

이에 대한 대안으로 노동조합이 주장하는 것은 두 가지이다. 하나는 프로모션 수행 때의 운임료와 기본 운임료 간의 격차를 줄이는 것이다. 프로모션이 빠른 속도를 강제하여 사고위험성을 높이는 만큼, 기본 운임료를 올려서 평소 음식배달 라이더들이 충분히 공급될 수 있도록 하고 그래도 피크 타임 등 주문량에 비해 라이더들이 부족한 순간에는 유인을 위해서 프로모션을 할 수 있지만 그 격차를 크지 않게 해서 지금처럼 “프로모션 뜨면 눈 돌아가는” 상황을 방지해야 한다는 것이다.

다른 하나는 ‘기상할증’이다, 폭염과 한파, 폭우, 폭설 때에는 기본 운임료에 할증을 붙이는 것이다. 이것은 기상 악화시 건강 피해와 사고 위험성 증가에 대한 보상이자 위험한 상황에서 라이더들이 좀더 조심해서 일할 수 있게 만드는 기제가 된다. 위에서 말했듯이 기상 악화시에 라이더들이 부족하여 프로모션을 시행하는 경우가 많기 때문에, 사실 기상할증은 부정기적으로 즉석에서 시행되는 프로모션 수당을 어느 정도 고정화하여 안정적으로 일할 수 있게 하는 효과를 갖는다. 물론 그래도 라이더들이 부족한 경우에는 이에 더해 프로모션을 할 수도 있다.

2022년 배달플랫폼 배민과 노동조합의 단체교섭에서 기상할증을 합의했다. 여름 33도 이상, 겨울 영하 5도 이하, 또 강우와 강설시, 500원에서 1000원 정도 기상할증을 하기로 한 것이다. 이것은 노사 단체교섭을 통해 기상할증이 명문화된 사례이지만, 앞에서 말한 것처럼 그 전부터 기상할증이 확산되고 있었고 이것은 2018년 노동조합의 폭염수당 요구 시위가 계기였다. 회사 입장에서도 어차피 기상 악화 때에는 프로모션을 진행해야 하는 경우가 많으므로 기상할증이 큰 손해는 아니었던 것이다.

---

13) 실제로 프로모션 수행이 음식배달 라이더의 소득에서 큰 부분을 차지한다. 평상시 운임료로는 시간당 배달가능 건수를 계산해 보면, 라이더들이 부담하는 오토바이 리스료나 기름값 등 비용을 제외하고 나면 최저임금 수준에 지나지 않는다. 프로모션으로 추가 수당이 붙어야 소득 보전을 할 수 있는 것이다.

작업중지에 관해서 말하자면, 오토바이 운행이 어려울 정도의 심각한 기상 상황, 예를 들어 홍수나 강한 태풍, 눈과 추위로 길이 완전히 얼어붙은 것과 같은 상태에서는 회사가 배달 주문을 받지 않으므로써 음식배달 라이더의 작업을 중지시키기도 한다. 택배와 마찬가지로 공개된 기준이 있는 것은 아니고 회사의 자체 판단에 의해서이다. 물론 주문을 받지 않으면 음식배달 라이더들 뿐 아니라 회사의 수익도 0이 되므로, 가능한 한 완전히 중지를 하지는 않으려고 하며 정말 운행 자체가 매우 어렵다고 간주될 때에 한정한다. 그보다는 덜한 경우, 예를 들어 집중호우 등 경우에는 배달 거리 통제를 하기도 하는데, 말하자면 2km나 3km 등 기준을 설정해서 이를 넘는 먼거리 배달의 주문을 받지 않는 방식이다. 먼거리 배달의 주문을 막으면 주문량 자체가 감소하기 때문에 주문을 완전히 막지는 않더라도 제한하는 효과를 내게 된다.

배민이나 쿠팡이츠처럼 음식점 주문과 라이더 배정을 통합해서 직접 운영하는 전국적인 플랫폼 대기업은 기상 상황이 악화된 지역에서 주문을 통제하는 것이 오히려 더 용이하다. 지역 배달대행업체들은 그 지역 음식점들에게서 배달을 위탁받는데 음식점들이 배달주문을 받겠다고 하면 거절하기 쉽지 않다<sup>14)</sup>. 여기에서도 일종의 대기업과 중소기업 간 격차가 나타나는 셈이다.

작년에 제주도 서귀포에서 그 지역에 있는 대행사들이 서로 얘기해가지고 태풍 온다고 예보가 있으니 이 날은 배달하지 말자라고 상점들을 다 설득해가지고 안 하기로 했는데, 거기 있는 맥도날드만 우리는 해줘 이렇게 했어요. 그러니까 몇 개 대행사 중에 딱 한 개 대행사가 하겠다고 나서버렸고, 그러니까 그럼 우리도, 우리도, 이렇게 와르르 돼서. 거기 조합원이 저희[노동조합]한테 알려워서, 저희가 맥도날드에도 문제제기하고 제주시청, 도청에도 문제제기하고 했더니 도청에서 맥도날드에 가서 설득을 했더라고요. 그래서 그만둔 사례가 한 번 있었어요. 배민 쿠팡 같은 경우는 그래도 중앙에서 컨트롤을 하는 건데, 지역에 있는 일반 대행사들은 지역에 자기가 영업해서 확보한 상점인데 여기서 배달을 해달라고 하면 이게 해야 되는 상황이죠.

14) 쿠팡이츠와 배달의민족(약칭 배민, 회사명은 우아한형제들) 일부를 제외하고, 음식주문과 배달 플랫폼은 분리되어 있다. 바로고, 생각대로, 부릉 등이 배달 플랫폼 회사이며 이 플랫폼들의 지사라는 이름으로 지역의 배달대행업체들이 라이더들을 관리하는 방식이다. 사실 쿠팡이츠와 배민도 일부는 지역 배달대행업체를 활용하고 있으며, 직접 관리하는 것은 정확히 말하면 쿠팡이츠 파트너와 배민 커넥터로 일하는 라이더들이다.



안 들어주면 다음 계약이 안 될 수도 있고 하니까. 비가 막 엄청 오고 그래도 음식점들 입장에선 주문량이 늘어나니까 배달해 달라고 하면, 안 하기로 했어도 대행사 사장이 직접 뛰거나 기사들한테 사정사정하거나 해서 알게 모르게 하는 거죠.

사실 음식배달 라이더들이 작업중지를 좋아하는 것은 아니다. 택배 기사들은 하루 작업을 중지하면 다음 날 두 배로 일해야 한다는 부담이 있지만, 음식배달 라이더들은 그 정도를 넘어 작업이 중지되면 그 시간 동안의 소득이 아예 없게 된다. 택배 기사들처럼 음식배달 라이더들도 고용계약을 맺고 일하는 것이 아니라 대부분 위탁 계약 형식의 특수고용이기 때문에 산업안전보건법상의 작업중지권이 적용되지 않는다는 문제도 있다. 하지만 설사 제도적으로 대상 범위를 넓힌다 하더라도, 소득보전이 되지 않는다면 실질적으로 작업중지권이 작동하기는 어려울 것이다.

이에 대해서 노동조합측은 기후실업급여를 주장하고 있다. 기상재해에 의해 작업이 중지되었을 때 일시적 실업으로 간주하여 실업급여를 받을 수 있어야 한다는 것이다<sup>15)</sup>. 특히 폭염시에도 작업중지가 될 수 있도록 하고 그 기간 동안 실업급여 수급을 요구하고 있다. 옥외작업 제한과 휴게시간 보장을 핵심으로 하는 고용노동부의 폭염시 가이드라인은 사실상 음식배달 라이더들에게는 적용되기가 어렵다. 전적으로 옥외작업으로 일하는 직종인 데다가, 일당이나 시급도 아닌 건당 운임료를 받기 때문에 휴게시간이란 곧 소득이 없는 시간이므로 휴게시간 보장이 의미가 없다. 폭염 가이드라인에 따르면 무더위 시간대에는, 불가피하거나(체감온도 35도 이상) 재난긴급조치를 위한 작업(체감온도 38도 이상) 외에는 옥외작업을 금지하도록 되어 있는데, 이에 따르면 라이더들은 이 시간에 작업중지를 해야 하는 셈이다. 사실 가이드라인의 기준이 되는 체감온도 산출법도 아스팔트 복사열과 차량 열기에 갇힌 라이더들의 작업 환경에는 걸맞지 않다. 그러므로 폭염 때에는 적절한 기준을 설정하여 작업중지를 하도록 하되 이렇게 일하지 못하는 시간은 비자발적인 실업으로 간주하여 실업급여를 수령할 수 있어야 한다는 것이다.

---

15) 2021년부터 음식배달 라이더들도 의무가입 대상으로 고용보험에 가입하고 있다.

### 3. 실내작업 노동자

#### (1) 물류센터 노동자 사례

물류센터에서 일하는 노동자들은 건거나 뛰어나다며 상품들을 옮기고 서서 포장을 하는 등 육체노동을 한다. 그런데 물류센터는 에어컨이 설치되어 있지 않은 곳이 많다. 혹서기에 에어컨 없이 바람이 안 통하는 밀폐된 공간에서 계속 육체노동을 하는 것은 야외노동 못지 않게 위험한 일이다.

모든 물류센터에 에어컨이 설치되어 있지 않은 것은 아니다. 우체국택배 분류작업을 하는 우체국 물류센터에는 대개 에어컨이 설치되어 있으며, 사기업 물류센터에도 에어컨이 있는 곳들이 있다. 여기에서는 단일기업으로는 가장 크고 많은 물류센터를 운영하면서도 환경이 열악한 쿠팡의 물류센터를 중점적으로 살펴보겠다<sup>16)</sup>.

면접참여자의 말에 의하면, 쿠팡 물류센터의 노동자들이 여름 일하는 작업 환경에 대해 말할 때 “사우나 같다는 건 되게 기본적인 표현”이고, “숨 쉬기 어렵다”, “턱턱 막힌다”, “목욕탕 온탕에서 헤엄치는 것 같은 느낌이다”, “내가 지금 허우적대는 것 같다”라고 표현한다. 이 표현들에서 온도 뿐 아니라 습도도 매우 높은 환경임을 알 수 있다. 바람이 통하지 않는 건물 내 공간이다보니 오히려 야외보다 더 습도와 체감온도가 높아질 수 있는 것이다.

이런 환경에서 일하다 탈진해 쓰러지는 노동자들이 속출한다. 사측에서는 온열질환으로 산재 인정을 받은 경우가 없다는 것을 내세워 작업장 내 더위 문제가 그리 심각하지 않다고 주장하고 있지만, 사실 사망에 이르지 않는 한 온열질환으로 4일 이상 입원하는 산재 기준을 충족하기는 쉽지 않다. 그러나 죽지 않으면 문제가 없다고 말할 수는 없는 노릇이다. 심각한 더위 속에서 일하는 것 자체가 건강에 크게 악영향을 준다<sup>17)</sup>.

실제로 탈진하여 잠시 쉬는 정도로 회복되는 것이 아니라 구급차에 실려갈 만큼

16) 쿠팡은 국내 최대 온라인 상품 판매 기업으로, 단지 온라인 상품 판매를 중개하는 다른 플랫폼들과는 다르게 직접 운영하는 물류센터에 다양한 상품 판매자들의 물건들을 입고해두었다가 주문 즉시 빠르게 직접 배송을 하는 시스템을 구축함으로써 온라인 상품 판매 시장을 장악하였다. 빠른 배송을 위해서는 전국 각지에 물류센터와 배송 거점을 많이 만들어두는 것이 중요하다. 그리하여 쿠팡은 물류센터를 짓고 확장하여 현재 100여 곳을 운영하고 있다.

17) 직접적인 온열질환 뿐 아니라 심뇌혈관질환, 호흡기질환을 악화시키고, 신경계통이나 정신 및 행동장애에도 영향을 미친다(「제1차 기후보건영향평가 보고서」, 2022, 질병관리청).

심각한 상황도 종종 발생한다. 사실 병원에 실려갈 때도 쿠광에서는 구급차를 부르기도 회사 내 일반 차량을 이용해 이송하는 것을 선호한다<sup>18)</sup>. 물류센터 노동자들의 환경이 문제가 되어 국회 감사에 출석요구를 받는 등 사회적 이슈가 되었는데, 구급차를 부르면 공식적으로 기록에 남아 이 문제에 대한 근거가 될 수 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 탈진 끝에 쓰러진 노동자가 심각한 상태라서 구급차를 불러야만 하는 경우들도 적지 않게 있는 것으로 보인다.

특히 7월 말 8월 초 시기가 되면 하루에 한 명씩 그냥 쓰러진다고 보면 돼요. 저기 또 한 명 쓰러졌네, 저기 일용직이어가지고 아직 요령이 없나 보더라는 말과 함께, 그냥 비일비재한 현상인 것이고요.

이 시기에 온열 질환으로 엠블런스로 실려가는 분들이 상당히 많습니다. 회사의 내부 프로토콜이라고 해야 될까요, 일단은 엠블런스를 부르는 것보다 최대한 자체적으로 해결하려고 합니다. 보건실로 데리고 간다거나 또는 보건실에서 좀 상황이 심각하면 자기들 차량으로 [병원에] 데려간다거나 하는 방법을 선호합니다. 119를 부르면 사후에 회사로부터 약간 질책을 받는다거나 사실관계확인서 작성을 요구받는 걸로 알고 있습니다. 근데 현장에서 봤을 때 이거는 감당이 안 된다거나 또는 너무 상황이 심각해 보여서 회사의 내부 프로토콜을 신경 쓸 겨를 없이, 119부터 불러, 하는 경우는 119를 부르는 것 같은데요. 119를 얼마나 불렀는지 한 센터에 대해서만 확인해 본 적이 있었어요. 인천 4센터가 여름 전체였나. 7-8월만이었나, 8, 9건 정도가 나왔습니다.

특히 쿠광 물류센터의 노동자들이 이처럼 더위에 취약할 수밖에 없는 이유들이 있다. 첫째, 냉방·환기 시설의 미비다. 노동자들이 집중되어 상시적으로 일하는 전국의 다양한 물류센터 중에서 여름철 작업을 위한 냉방 시설이 설치되어 있는 곳이 얼마나 되는지 통계도 없고 조사도 어렵지만<sup>19)</sup>, 앞에서 말했듯이 우체국 물류센터를 비

---

18) 또 쿠광 물류센터에는 직업장에 노동자가 휴대폰을 가지고 들어갈 수 없다. 따라서 사람이 쓰러져도 휴대폰을 갖고 있는 관리자를 찾아야 하기 때문에 시간이 지체된다. 온열질환으로 실신하는 것 뿐 아니라 촌각을 다투는 뇌심혈관계 질환에서 이렇게 구급차를 즉각 부르기 어려운 시스템(휴대폰 반입 금지, 구급차를 가급적 부르지 않으려는 방침)은 살릴 수 있는 목숨을 사망에 이르게 할 수도 있다. 그리고 폭염은 뇌심혈관계 질병 발생에 유의미한 영향을 미친다.

19) 노동조합이 파악한 바에 따르면, 우체국 물류센터와 G마켓 물류센터에는 에어컨이 있으며,

못하여 에어컨이 있는 곳들도 존재한다. 그런데 쿠팡은 단일기업으로 가장 많은 물류센터를 운영하는 대기업이지만 대부분 에어컨을 갖추지 않고 있어서 노동자들이 선풍기와 서큘레이터 정도로 버티고 있는 실정이다. 물류센터는 기본적으로 넓고 높은 거대한 창고이다. 따라서 공간 전체를 시원하게 하는 에어컨을 설치하는 데에는 상당한 비용이 든다. 넓은 공장 등에서 사용하는 산업용 에어컨이 있음에도 불구하고, 쿠팡을 비롯한 사기업들은 비용 절감을 위해서 에어컨을 설치하지 않으려는 경향이 있다.

둘째, 휴게시간과 휴게공간의 부족이다. 실외작업과 마찬가지로 실내작업에서도 탈진과 같은 온열질환을 방지하기 위해서는 주기적으로 시원한 곳에서 휴식을 취하는 것이 중요하다. 그러나 쿠팡 물류센터는 대부분 식사 시간을 제외하면 휴게시간을 주지 않는다. 실제로 다이소 물류센터 노동자 출신인 공공운수노조 물류센터지부장이 말한바, 다이소 물류센터에도 에어컨이 없지만 그나마 작업 중 휴게시간이 있어서 냉방장치에 대한 절실함이 쿠팡보다는 덜한 편이라고 한다<sup>20)</sup>. 휴게공간도 다른 물류센터에 비해 매우 부족하다. 휴게실이 층마다 있는 것이 아니라 물류센터 전체에 한 두 개 밖에 없는 경우도 많아 노동자들은 계단에 쪼그리고 앉아 쉬는 지경이다. 사실은 식사시간 외 따로 휴게시간 자체가 없기 때문에 휴게실의 필요성도 크지 않았다고 볼 수 있다.

세째, 공간 개조 문제가 있다. 쿠팡 물류센터에서는 원래 건물의 한 층을 두세 층으로 나누어 개조해 사용하는 경우가 많다. 물류센터는 창고형 건물로 건설되기 때문에 층고가 매우 높는데, 공간 활용을 극대화하기 위해 수직면을 나누는 것이다. 그런데 이렇게 분리를 하는 구조물은 철판이다. 노동자들은 철판을 밟고 일해야 하는 것이다. “여름에 그 철판 위에서 뛰어다니면, 아, 뭐라고 진짜 말하기가... 아무리 물을 마셔도 금방 다 땀으로 나가고 엄청나게 지치죠.”<sup>21)</sup> 게다가 원래 한 층이었던 것

---

작업장에 에어컨이 없는 다이소 물류센터와 컬리에는 에어컨을 갖춘 휴게실이 있고 식사시간 외 별도 휴게시간이 주어진다(민병조, “폭염시기 물류센터 현황과 대응”, 「쿠팡 물류센터 온열질환 제도개선 토론회 자료집」, 2023.). 그러나 노동조합이 조직되어 있거나 노동조합이 파악할 수 있는 곳은 대기업 물류센터 중 극히 일부일 뿐이다. 수많은 물류센터에 중소기업 온라인 상품판매업체들이 입점해서 직접 또는 물류관리회사에 도급을 주어 관리한다. 이러한 물류센터의 노동환경이 어떠한지는 알 수 없다.

20) 민병조, “폭염시기 물류센터 현황과 대응”, 「쿠팡 물류센터 온열질환 제도개선 토론회 자료집」, 2023.

21) 이 인용문은 필자가 2021년 인권위원회 연구용역과제로 <생활물류 종사자 인권실태 조사>를 수행하던 중 쿠팡 물류센터에서 일하던 노동자와 면접한 내용의 일부이다.

을 두세 층으로 나누면서 기존에 설치되어 있던 환기시설로는 제대로 환기를 할 수가 없게 된다. 환기가 되지 않아 습도가 높아지고 “턱턱 막혀 숨 쉬기 어려운” 상태가 되어 버리는 것이다.

2019년 쿠팡의 한 물류센터에서 코로나 집단 감염이 발생하면서, 쿠팡 작업장의 열악한 작업 환경이 세간에 알려졌다. 그 후 쿠팡 물류센터에 노동조합이 조직되었고, 노동조합에서 가장 중점을 두었던 사안 중 하나가 혹서기 노동의 건강 위협에 대한 대책을 요구하는 것이었다. 노동조합에서는 매해 여름마다 온도감시단을 만들어 전국의 쿠팡 물류센터들을 돌아다니며 온도를 측정하기도 하고 2023년에는 시민단체들과 함께 에어컨 전달식 퍼포먼스를 하기도 하였다.

쿠팡 물류센터의 작업장 환경이 사회적인 이슈가 되자 2022년 쿠팡은 ‘물류센터 냉방효과 개선대책’을 마련하여 국회에 제출했다. 그 후 일부 개선이 이루어지기도 했다. 면접참여자는 화장실에 에어컨이 설치된 것을 개선 사례 중 하나로 들었다.

작년에 동탄센터의 경우 화장실에 에어컨이 쪽 설치된 것도 있습니다. 화장실에 에어컨 설치하는 너무 의미 없는 거 아니냐라고 하실 수도 있겠는데요. 휴게시간 없는 물류센터 노동자들에게 화장실은 유일하게 허락된 휴게시간이자 휴게공간이기도 합니다. 그런데 기존에는 엄청 습할 수밖에 없는, 안 그래도 물이 많이 있는 공간이고 폐쇄된 공간이다 보니까 실제로 되게 습하고 무덥죠. 그러니까 사람들은 유일하게 허락된 휴게시간 휴게공간이 되게 습해가지고 그조차도 있고 싶지 않은 공간이었는데, 동탄센터는 거기에 에어컨을 설치함으로써 좀 개선이 되었다고 얘기할 수 있겠는데요. 참 화장실이 그런 휴게공간이라는 점은 좀 안타까운 지점이고요.

화장실이 “유일하게 허락된 휴게시간이자 휴게공간”이고 “거기에 에어컨을 설치함으로써 좀 개선이 되었다”고 얘기하는 것은 서글픈 일이 아닐 수 없다. 그 외 몇몇 작업장에 에어컨이 설치되기도 했다. 고양센터와 동탄센터에서는 철판으로 분리되어 있는 데다가 기계까지 설치되어 가장 열기가 많이 뿜어져 나오는 작업 공간에 에어컨을 설치하였다. 그러나 그 부분을 제외하면 고양과 동탄의 물류센터에도 작업장 전체에 에어컨을 설치한 것이 아니며, 쿠팡의 수많은 물류센터들 전체를 보았을 때 에어컨이 설치된 곳은 극히 일부다.

에어컨 대신 임시적으로 냉막천막을 군데군데 가설하기도 했다. 약 4인 정도 들어

갈 수 있는 텐트와 같은 공간에 이동식 에어컨을 넣어 열을 식힐 수 있는 장소를 마련한 것이다. 그러나 이것의 문제점은 이동식 에어컨이 냉막천막 안의 공간은 시원하게 하지만 배기구를 통해 작업장으로 열을 내뿜는다는 점이다. 따라서 일을 하는 공간은 오히려 더 더워질 수 있기 때문에 많이 설치할 수 있는 것이 아니다.

또한 2022년부터 고용노동부령 산업안전보건기준에 관한 규칙이 개정되어 “폭염에 노출되는 장소에서 작업하여 열사병 등의 질병이 발생할 우려가 있는 경우”를 포함하여 “적절하게 휴식하게 하는 등”의 조치를 취하도록 하게 하였다(제566조). 고용노동부 가이드라인은 체감온도 33도를 넘으면 매시간 10분씩, 35도를 넘으면 매시간 15분씩 휴식시간을 주도록 권고하고 있다. 물론 법 규칙상에는 “적절하게 휴식”이라고만 되어 있으며, 가이드라인은 권고사항일 따름이다. 하지만 어쨌든 폭염에 노출되는 작업에 휴식을 부여하도록 했기 때문에, 그간 식사시간 외에는 휴식시간이 없는 쿠팡 물류센터에서도 아주 더운 날에는 휴식시간을 주기 시작했다. 그러나 법적으로 휴식의 시간이 정해진 것은 아니므로, 앞서 본 건설 노동의 경우와 마찬가지로 가이드라인을 준수하여 휴게시간을 주고 있다고 할 수 없으며 물류센터마다 편차도 있다.

쿠팡 물류센터와 다른 물류센터를 비교해 보았을 때 가장 차이가 나는 것이 휴게시간과 휴게공간의 유무이다. 물류센터 노동은 계속 돌아다니며 물건을 옮기는 등 노동강도가 강한 편이다. 그래서 다른 회사의 물류센터들은 보통 식사시간으로 쓰이는 근로기준법상의 휴게시간 외에도 휴게시간을 추가로 주고 있다. 온열질환 예방에서 핵심적인바, 주기적으로 열을 식히며 휴식을 취할 수 있는 것이다. 쿠팡 물류센터에서는 그러한 휴게시간과 휴게공간이 없기 때문에 폭염기에 날마다 쓰러지는 노동자가 나오고 병원에 실려가게 되는 일이 빈번하게 된다. 아직까지 직접적으로 온열질환으로 인한 사망자가 나오지는 않았지만, 언제 사망사고가 발생할지 모를 정도로 생명에 위협적인 환경이다. 그래서 쿠팡 노동조합에서는 해마다 ‘폭염투쟁’을 하게 된 것이다.

그리고 물류센터 노동환경과 관련하여 제도적인 문제를 지적해야 할 것이 있다. 물류센터는 창고시설로 분류되어 건축 과정에서 설비에 대한 규제를 받지 않는다. 2020년 기계설비법이 제정되면서 공장은 냉난방설비나 환기설비 등을 착공 전후 검사받게 되었는데, 창고로 분류된 물류센터는 여기에서 제외되는 것이다. 그러나 현재 물류센터는 단순한 창고의 기능을 하는 것이 아니다. 노동자들이 밀집하여 상시적으

로 일하는 물류센터는 창고로 분류할 것이 아니라 따로 분리하여 건물을 지을 때부터 냉난방이나 환기설비에 대한 검사와 허가를 받도록 해야 할 것이다.

## (2) 학교급식 조리사 사례

지난 5월 학교급식 조리사들은 폭염 대책 마련을 요구하며 교육청 항의방문을 했다. 5월이면 본격적인 더위가 시작되기 전이라고 할 수 있다. 그리고 초중고 학교는 가장 무더위가 심한 7월 15일 무렵부터 8월 15일 경까지 한 달간 방학을 한다. 또 학교급식 조리사들은 보통 아침 8시나 7시30분 출근하여, 3시30분이나 4시에 퇴근을 한다. 공식적인 무더위 시간대는 조금 피하는 셈이다.

그렇지만 이미 한국의 혹서기는 단지 그 한 달이라고 할 수 없게 되었다. 2002년 입사해서 학교급식 조리사 22년차라는 면접참여자는 그간의 변화를 실감하고 “기후 위기에 되게 민감”할 수밖에 없다고 말한다.

예전에는 진짜 말 그대로, 이제 6월 이때, 우리가 이제 한 달만 참으면 돼, 그럼 방학이야 막 이랬거든요. 지금은 4월 정도가 되면 이미 더워요. 이제 기후가 이리다 보니까 이미 4월 정도가 되면, 말 그대로 3월 좀 지나고 나면 그렇죠. 4월이면 벚꽃 피고 막 그때 이미 더워져요. 벌써 큰일났다 이렇게 되는 거죠. 그래서 식생활관도 이 기후위기 이거에 대해서 되게 좀 민감하죠. 많이 느끼죠. 예전에는 6월 초 막 이렇게 되면 더워, 이제 더워서 큰 일났다, 더워지기 시작했다, 이제 진짜 여름인가 봐, 이런 거였는데 지금은 이제 4월이 되면 벌써, 와, 큰일났다, 어떡하냐, 울여름 어떡하냐 이렇게 되는 상황이 되는 거죠.

음식을 한다는 것은 말 그대로 불과 뜨거운 물과 증기를 다루는 것이다. 무더위 시간대가 아니더라도 실내는 열기로 짝 찬다. 학교 식생활관의 급식실은 전처리실과 조리실과 후처리실로 나뉜다. 전처리실은 음식재료를 들여놓는 작업을 하는 곳이다. 조리실에서는 음식을 만들고 배식을 한다. 후처리실은 잔반을 처리하고 설거지를 하는 곳이다. 음식 조리에는 대부분 불이 사용된다. 특히 부침이나 튀김을 할 때에는 강불 앞에서 자리를 뜨지 못하고 계속 서서 조리를 해야 한다. 배식을 할 때도 뜨거운 밥과 국을 계속 퍼야 한다. 후처리실에서 설거지를 할 때면 뜨거운 물을 사용하

고, 식기와 조리기구를 삶거나 증기 소독을 한다. 옷차림도 가볍지 않다. 위생모를 쓰고 면장갑 위에 고무장갑을 끼고 마스크까지 한다. 땀으로 속옷까지 푹푹 젖여져서, 면접참여자의 말에 따르면 여름에는 일하다가 세 번 정도는 옷을 갈아입어야 한다고 한다. 그래서 사물함에는 속옷을 켜켜이 쌓아두고 있다.

더운 거는, 사실 아마 상상을 못하실 거예요. 그게 어느 정도 더운지는. 그러니까 바깥에 체감 온도가 31, 32도 정도 된다고 하면, 조리실의 내부 내가 체감하는 온도는 한 40도 이상, 40도, 45도 정도. 말 그대로 완전히 날것으로 표현을 하면, 속옷이 다 젖어서 화장실 가서 볼일을 보려면 안 내려갈 정도로, 땀이 흘러내려 속옷이 착 달라붙어 피부에 딱 접촉을 딱 해서, 그 정도인 거죠. 배식할 때도 땀이 줄줄 흘러내리는데 땀을 닦을 틈이 없어요. 근데 우리 모습이 너무 젖고 막 이러면, 밥 먹는 사람도 좀 그렇잖아요. 땀이 이렇게 줄줄 흐르는데 닦아야 되는데, 애들이 막 몰려오다 보니까 땀 닦을 틈이 없어요. 그러면 뒤에 보조해 주시는 분한테, 여기 좀 닦아주고 가봐 이려고. 그러면 이제 그 분이 와서 닦아주고.

어떤 때는 동료 얼굴을 보면 내가 눈물이 나오. 그러니까 저게 내 모습인데, 저는 제 얼굴을 못 보잖아요. 근데 이제 옆에 분들을 보면, 그런데 그 분들이 보면 내가 그 얼굴을 하고 있을 거잖아요. 얼굴이 시뻘게 가지고. 얼굴에 열이 막 차니까. 진짜 울컥해요.

2007년 이후 학교급식 조리사들이 무기계약직(현재는 공무원)으로 전환된 후 노동조합이 힘을 갖게 되고 시설 개선을 꾸준히 요구해 오면서, 지역마다 편차는 있지만 시설이 많이 개선되었다. 변변한 냉방장치도 없었던 20여 년 전에 비하면 이제 에어컨도 대부분 설치된 상태이다.

그럼에도 불구하고 조리 일의 특성상 실내를 시원하게 유지하고 쾌적한 몸 상태로 일하는 것이 어렵다. 에어컨 바람을 식재료에 직접 쐬는 것은 먼지가 불어와 위생상 안 좋을 수 있기 때문에 에어컨 풍향을 조리대가 아닌 곳으로 돌려놓는다. 음식을 만들고 배식을 할 때도 음식이 식으면 안되기 때문에 역시 에어컨 바람을 쐬 수 없다. 따라서 조리사들은 불 앞에서 땀을 뻘뻘 흘리며 일하다가, 어지럽거나 구토가 나는 등 증상이 생기면 에어컨 앞에 가서 잠깐 몸을 식힌 다음 돌아오는 정도다. 사실 “조리와 배식을 2시간 내에 해치워야 하는 전쟁터” 같은 상황이어서 제대로 쉴 수도



없다. “내가 못하면 또 다른 동료가 그만큼 해야 되는 거기 때문에” 쉬지 못하고 일하다가 쓰러지는 일도 종종 발생한다.

행정적인 관료주의 때문에 설비가 적절하게 공급되지 못하는 측면도 있다. 예를 들면, 급식 조리실 넓이에 따라서 그 평수에 맞는 에어컨을 설치하지만, 조리실이 일반 사무실 같은 공간과 달리 열기로 가득찰 수밖에 없는 곳이라는 점을 고려하지 않은 것이다. 또 학생 수에 따라서 학교 예산 배정이 달라지는데, 최근 학생 수 감소로 예산이 줄어드는 학교들이 적지 않다. 하지만 학생 수가 줄어도 식생활관 공간은 그대로이다. 공간의 넓이에 맞추어 냉방이나 환기설비를 해야 하는데, 학생 수를 기준으로 예산을 배정하여 적절한 시설 개선을 하지 못하는 상황이 발생하기도 한다.

체감온도 가이드라인에 따른 휴게시간을 지키는 것도 불가능하다. 사실 학교에 따라 근로기준법에 따른 휴게시간, 즉 흔히 식사시간이라고 불리는 한 시간도 지키지 못하는 경우도 있다. 밥을 해 주는 사람들이 스스로 밥을 먹을 시간이 없는 것이다. 그런 상황에서 체감온도를 따져서 1시간에 10분, 15분을 쉬겠다고 하면, 면접참여자의 말을 빌리면 “애들 밥이 못나가는데, 옆에 동료한테 맞아요,”

조리 작업 성격상 여름에는 땀 범벅이 되어서 일할 수밖에 없다고만 얘기해서는 안될 일이다. 개선 방안들을 찾아야 한다. 요즘 노동조합에서 중점을 두고 있는 사안은 환기시설 개선이다. 환기시설 개선은 단순히 폭염 대책만은 아니고 학교급식 조리사의 직업병 예방에 핵심적인 것이지만<sup>22)</sup>, 폭염기 노동 환경에도 중요하다. 냉방 장치가 있어도 열기가 가득 차는 조리실 환경에서 환기가 어느 정도 되느냐에 따라 느껴지는 바가 크게 다르다고 한다. 앞서 물류센터 노동에서도 이야기했듯이, 실내 작업에서는 냉방 뿐 아니라 환기가 체감온도에 큰 영향을 미친다.

또다른 방법으로는 여름에는 간편식을 많이 배치하는 것도 생각해 볼 수 있다. 식단은 영양교사의 권한으로 간주되지만, 다른 한편으로 급식 조리사들의 노동강도 또한 감안해야 한다. 현재도 교육청에서 튀김을 일주일에 두 번 이상 하지 않는 것을 급식지침으로 권고하고 있다. 적어도 여름 기간인 6월에서 8월까지의 강한 불 앞에서 떠나지 못하고 계속 조리를 해야 하는 부침이나 튀김 식단을 최소화하는 것도 한

---

22) 조리 과정에서 나오는 흠(fume)은 폐암 발병률을 크게 높이는 위험물질로, 조리사의 폐암은 산재로 인정되고 있고 2022년부터 교육청에서 학교급식 조리사들의 폐암 건강검진을 실시하고 있다. 면접 참여자는 최근 학교급식 조리사를 지원하는 사람이 줄어 결원이 많아진 것에는 폐암이 직업병으로 알려진 영향도 크다고 추측하였다. 결원이 많으면 말할 것도 없이 남아 있는 사람들의 노동강도가 강해지고, 혹서에도 취약해질 수밖에 없다.

방안이다. 교육부와 교육청의 급식 지침, 또 가능하면 영양교사와의 협의를 통해, 여름 학교급식 식단을 조정할 필요가 있다. 아이들의 먹거리가 중요한만큼 그것을 만드는 노동자가 건강하고 쾌적하게 일할 수 있도록 하는 환경 조성이 중요하다.

### (3) 항공기청소 노동자 사례

사실 여기서 살펴보는 사례들은 어떤 형태로든 노동조합이 조직되어 있는 경우들이다. 노동조합이 존재하기 때문에 건강과 생명을 위협하는 현실에 대해서 그나마 목소리를 내는 것이 가능한 것이다. 물론 노동조합이 없는 곳들이 모두 더 열악하다고 단정할 수는 없다. 노동조합이 없어도 안전하고 적절한 노동환경이 갖추어진 곳들도 있을 것이다. 하지만 문제는, 노동환경이 매우 좋지 않고 기후위기로 인하여 더욱 건강에 대한 피해와 사고 위험성이 높아지는데도 불구하고 개선을 요구할 통로조차 없는 경우 또한 적지 않을 것이라는 점이다.

법·제도적으로 노동자의 건강과 안전을 위한 규정을 마련하는 것은 매우 중요하다. 그러나 법적인 규정은 기본적으로 최소한의 기준일 뿐 아니라, 법이 있다고 해서 사업주들이 다 이를 지키는 것도 아니다. 노동청의 근로감독관이 수많은 사업장을 일일이 감독하는 것은 원천적으로 불가능하다. 노동자가 고발을 해야 그나마 감독이 가능하지만, 노동조합이라는 보호막이 없는 상태에서는 노동자 일개인이 자신이 일하는 곳을 고발한다는 것은 사실상 매우 어렵다. 그래서 노동조합이 있는 곳에서나 문제제기가 될 수 있고 개선도 이루어지는 것이다. 바로 그러한 예로, 항공기를 청소하는 아시아나케이오 노동자들의 사례를 보자.

아시아나케이오는 아시아나항공사의 자회사인 아시아나에어포트의 자회사로, 아시아나항공사의 손자회사라고 할 수 있다. 아시아나에어포트는 아시아나 항공기의 정비 등을 맡고 있으며, 그 중에서 아시아나케이오는 항공기 청소를 담당하고 있다. 아시아나케이오와 그곳의 노동조합이 유명해진 것은, 2020년 5월 코로나19 확산으로 인한 항공산업의 위기 때 아시아나케이오 사측이 직원들에게 무기한 무급휴직을 요구했고 이를 거부한 노동자들을 해고한 일 때문이다. 해고된 노동조합 조합원들이 노동위원회에 구제 신청을 하여 노동위원회에서 부당해고 판정을 내렸지만, 사측은 이에 불복하고 소송을 제기했다. 그러나 법원 역시 사측이 해고회피 노력을 다하지 않았다며 해고가 부당하다는 판결을 했고 2023년 2월에 대법원에서 최종 확정되어 해

고 노동자들이 복직했다.

이 부당해고 사건이 유명하지만, 2018년 아시아나케이오에 노동조합 조합원이 생기기 전에는 청소 노동자들이 밀폐된 항공기 안에 한여름에도 에어컨이 켜지지 않은 상태에서 일을 하곤 했다.

사실 비행기 항공기 안은 밀폐되어 있잖아요. 뭐 창문이 있어요, 뭐가 있어요? 얼마나 더웠겠어요? 막 진짜 이 작업복을 찢고 싶다는 말을 할 정도야. 더워서 바지가 땀이 차서. 그렇게 덥게 일하고 작업복이 다 젖어. 젖으면 속은 브래지어 자국이 막 나, 땀 흘러가지고. 그렇게 이 일을 했죠. 그리고 뭐 말할 수 없어요. 우리는 너무 더우니까, 땀이 막 줄줄줄 새니까 헤어밴드를 하고 다니고. 이거 수건 있죠, 손수건으로 띠를 아예 돌려. 그 땀을 많이 너무 흘러가지고 눈이 시리고 이러니까. 아예 이거를 미리 동여매는 거예요. 한여름에는.

그리고 어떤 사람들은요, 그 기내에서 숨이 퉁퉁 막혀가지고 얼굴이 노래져가지고 위기 상황도 있어요. 막 숨 터질 것 같다, 그러면 밖에 비행기 문으로 나와요. 그런 거는 에어컨 안 틀어줬을 때 작업할 때야. 막 40도도 나가고, 그거를 옛날에 우리들이 막 췌어요. 핸드폰으로 재고, 이런 데서 우리 에어컨 안 틀어주고 일하게 하나 이러면서 막 항의하고 그런 적 있었어. 그게 노조가 생기기 전이야. 그런 데서 우리 일을 했어요. 노조 생기기 전에는.

노동조합이 조직되기 전까지는 항의를 해도 청소할 때 에어컨을 켜지 않았다고 한다. 2018년 노동조합이 생기면서 노동청에 산업안전보건법 위반을 고발하여, 노동청이 아시아나항공사와 도급사들 전반에 대해 특별근로감독을 시행했다. 그 결과 421건의 산업안전보건법 위반 행위를 적발하고 7억원 대의 과징금을 물렸다. 그 후에야 청소하러 들어가기 전에 에어컨을 켜달라고 요청을 하면 한 단계 위 원청인 아시아나에어포트 소속 정비사가 와서 에어컨을 켜게 되었다.

요청을 하기 전에 미리 에어컨을 켜는 일은 없다고 한다. 비행기가 착륙하여 승객들이 모두 내리고 승무원들이 나갈 때 비행기의 에어컨을 끄고 간다. 청소하러 들어갈 때 조명은 켜져 있다고 하는 것을 보면, 항공기 전체 동력이 자동적으로 끊어지는 시스템이라기보다는 전력소모량이 높은 에어컨을 끄는 것이 프로토콜인 것으로

보인다. 요청을 하면 정비사가 와서 에어컨을 켜지만, 때로 정비사가 늦게 오는 경우도 생긴다. 항공기 청소와 정비는 상당히 빠듯한 시간 내에 이루어진다. 항공사 입장에서는 최대한 비행기를 쉽 없이 운행해야 하므로 운행 간 시간을 짧게 잡는다. 이렇게 시간에 쫓기는 상황이라 정비사가 와서 에어컨을 켜기 전에 먼저 들어가서 청소를 하게 되는 일도 종종 발생한다. 정비사들도 스케줄에 쫓기면서 바쁘게 일하고 있기 때문에 다른 데서 일하고 있으면 요청을 했을 때 바로 오기 힘든 경우들이 생기는 것이라고 한다.

휴게시간과 휴게실에 관해서라면, 식사시간 외에 따로 휴게시간은 없지만, 2019년부터 인천공항 야외 주차장에 컨테이너로 휴게실들을 설치하여 비행기 정비사나 청소 노동자들이 잠깐씩 대기하는 시간에 생겼을 때 휴식을 취할 수 있게 되었다. 면접참여자에 따르면, 이것도 노동조합의 요구에 의해 생긴 것이라고 한다.

2019년도 공항 안에 대기소, 휴게실을 설치한 거야. 그거를 꽤 많이 설치했어. 인천공항에 민주노조가 많잖아. 그래갖고 그때 당시에 막 기자회견하고 폭염대책 해가지고 시원한 대기소를 만들어라 해가지고. 이런 컨테이너 있죠. 그게 꽤 설치되어 있는데. 비행기에 관련된 사람들, 정비사나 비행기에 짐 실어주는 사람, 청소하는 사람 쉬죠. 근데 다들 거기서 뭐 한가로이 쉴 여유는 없어요. 중요한 거는 그래도 그게 설치되어 있어서 가끔 우리가 비행기에 늦게 올라가면 더우면 거기 가서 에어컨을 틀어. 그렇게라도 근로자휴게실 꽤 많이 설치되어 있어요.

시간에 쫓기면서 밀폐된 항공기 내부를 청소하는 것을 생각해 보면, 노동환경으로서는 상당히 열악하다. 특히 폭염기에는 더욱 힘든 일이다. 그렇더라도 노동조합이 생긴 후로 개선이 되어 왔다. 이 사례를 소개하는 것은, 아직도 이런 작업장이 많을 것이고 노동조합이 없는 곳에서는 심지어 이로 인해 심각한 건강 피해나 사망 사고가 발생하더라도 잘 드러나지도 않는다는 점을 상기하기 위해서이다. 기후위기로 인해 점점 더 노동자들의 건강과 생명이 위협받고 있는 상황에서, 노동청이든 노동조합이든 이처럼 드러나지 않는 곳들의 노동환경에 대해서 관심을 기울여야 한다.

## 4. 노동환경 개선을 위한 정책적 지침

기후위기에 영향을 받는 노동환경은 노동조건的一部分로서 노동자 개인이 결정할 수도 없고 개인적으로 조심한다고 될 문제도 아니다. 법·제도적 규제나 집단적 교섭을 통해, 기후위기 시대 안전한 노동환경 마련을 위한 정책들이 마련되어야 한다.

앞에서 살펴본 사례들을 보면, 직종은 달라도 공통적인 문제적 상황을 파악할 수 있다. 고용구조와 작업과정, 노동환경이 다르기 때문에 이에 대한 구체적인 대안은 직종별로 달라질 수 있다. 그렇지만 법제도적 개선이나 좀더 포괄적인 노동조합의 정책 마련을 위해서 공통적으로 고려해야 할 주요 지점들을 정리하여 짚어볼 필요가 있다. 또한 앞서 각각의 사례에서 언급한바 문제를 해결하기 위한 시도들을 다시 확인하면 다른 직종들에서도 참고할 수 있을 것이다.

### (1) 혹서기 충분한 휴게시간과 휴게공간 보장

한국의 기후에 관해 ‘얼어죽는 사람은 있어도 더워죽는 사람은 없다’는 옛말은 더 이상 적용되지 않는다. 이제 여름의 폭염은 실제로 생명을 위협할 정도에 이르렀다. 무더위는 직접적인 온열질환 뿐 아니라 다른 질병들도 악화시키거나 발병시킨다.

실외작업과 실내작업을 막론하고 무더위로 인한 건강 피해를 예방하기 위해 가장 기본적인 것은, 휴게시간 및 휴게공간을 제대로 확보하는 것이다. 무엇보다도 주기적인 휴식으로 열을 식혀주는 것이 가장 중요하기 때문이다.

이를 반영하여 폭염시 휴게시간과 휴게공간을 보장하는 법적 규정들도 생겨나고 있다. 앞서서도 언급했듯이, 고용노동부령 산업안전보건기준규칙에 2017년 12월 “폭염에 직접 노출되는 옥외 장소에서 작업하는 경우 휴식시간에 이용할 수 있는 그늘진 장소를 제공하여야 한다”는 조항이 신설되었으며(제567조 제2항), 2022년 8월에는 사업주가 적절한 휴식 등을 제공해야 하는 경우로 “폭염에 노출되는 장소에서 작업하여 열사병 등의 질병이 발생할 우려가 있는 경우”가 추가되었다(제566조 제2항). 후자 조항에는 옥외 장소라는 규정이 빠져 실내 작업에도 적용될 수 있게 되었다.

또한 고용노동부는 가이드라인으로 체감온도에 따른 휴식시간을 제시하고 있다. 체감온도 33도 이상일 때는 매시간 10분, 35도 이상일 때는 매시간 15분의 휴식을

권장한다. 또 실내 작업장의 경우 온습도계를 비치하여 기준이 되는 체감온도를 산정하도록 지침을 내렸다. 그러나 이러한 가이드라인은 어디까지나 권고사항일 뿐이다. 법적으로 규정된 사업자의 의무는 단지 “적절하게 휴식하게 하는 등”이다. 고용노동부의 가이드라인을 그대로 준수하는 현장은 드물다.

작업의 종류가 다양하기 때문에 고용노동부의 가이드라인을 문자 그대로 법제화하여 일률적으로 적용하기는 어려울 수 있다. 그러나 법제도적 장치, 관련 부처부서의 좀더 강력한 지침, 노사교섭 등 다양한 방법을 통해 실제로 열을 식히고 온열질환을 예방할 수 있는 휴게시간과 휴게공간을 확보하는 것이 중요하다. 중대재해처벌법 시행 후 일부 대기업 건설회사에서 폭염기 건설 현장의 휴식시간을 늘리는 것을 장려하게 된 것, 지자체에서 음식배달 라이더 등 이동노동자를 위한 다양한 형태의 쉼터를 마련한 것, 노동조합이 조직된 택배 대리점에서 휴게공간이 마련되는 것 등을 이러한 사례로 들 수 있다.

## (2) 작업중지권의 실질화

기후 상황에 직접적으로 노출되는 실외작업 노동자의 경우 특히 작업중지권을 행사할 수 있어야 한다. 기후위기로 인해 더욱 빈발하는 기상재해는 사실상 생명을 위협할 수 있기 때문이다.

현행 산업안전보건법에서는 “근로자는 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있는 경우에는 작업을 중지하고 대피할 수 있”으며(제52조 제1항), 사업주는 이에 대해서 “해고나 그 밖의 불리한 처우를 해서는 아니 된다”(제52조 제4항)고 되어 있다. 앞에서 말했듯이, ‘급박한 위험’에 폭염이나 폭우와 같은 기상재해가 포함되는지 불명확할 뿐 아니라, 특수고용의 경우에는 근로기준법상 ‘근로자’에 해당하지 않는다는 문제가 있다. 2020년 산업안전보건법 전부개정으로 법이 목적으로 하는 보호 대상이 ‘근로자’에서 ‘노무를 제공하는 사람’으로 바뀌었음에도 불구하고(제1조), 여전히 구체적인 조항들에서는 주로 근로기준법상의 근로자 개념에 한정하고 있다. 그런데 특히 기상재해에 관한 한 기후에 직접 영향을 받는 실외작업 직종들에 특수고용이 많다<sup>23)</sup>. 그러므로 일차적으로, 작업중지를 할 수 있는 ‘급박한 위험’에 폭염, 폭우 등 기상재해를 명시적으로 포함시킬 필요가 있고, 그 대상도 근로기준법상의 ‘근로자’ 보

---

23) 원래 특수고용이 대면 통제가 어려운 외근 직종을 중심으로 확산되었기 때문이다.

다 넓혀야 한다.

그리고 산업안전기준규칙 등 하위법령에서는 폭염을 비롯해 노동자들의 안전을 위해 작업을 중지해야 하는 기상 상황에 대한 구체적 기준이 규정될 필요가 있다. 예를 들어 폭염의 경우 고용노동부 가이드라인이 작업을 중지할 만한 기상 상태의 기준이 될 수 있다. 이에 따르면 체감온도 35도 이상일 때에는 불가피한 경우를 제외하고 옥외작업을 중지하고, 38도 이상일 경우에는 재난 및 안전관리 긴급작업을 제외하면 옥외작업을 중지하도록 되어 있다. 현재 고용노동부는 실내작업장에 대해서만 온습도계 배치를 지침으로 하고 있는데, 사실 실외작업의 노동환경도 기상청에서 공포하는 기온보다 훨씬 높은 경우가 많다. 건설 현장은 철근, 콘크리트 등 자재와 작업 환경 때문에 노동조합에서 측정한 바에 따르면 기상청 공표 기온보다 5-10도 가까이 기온이 올라간다. 음식배달 라이더의 노동환경도 앞의 사례 부분에서 얘기한 것처럼 햇볕 뿐 아니라 아스팔트 지열과 도로 운행 차량들이 뿜어내는 열기 속에서 일해야 한다. 더구나 건설 노동자와 음식배달 라이더 등은 안전 문제 때문에 헬멧과 두꺼운 신발, 안전장비들을 착용한 채 일한다. 문자 그대로 살인적인 더위를 겪고 있다고 이야기해도 지나친 과장이라고 하기 어렵다. 이러한 구체적인 현장 상황들이 기준을 정하는 데 고려되어야 할 것이다.

그런데 사실 법 규정의 문제와는 또 별도로, 불안정노동의 형태로 인해 실질적으로 작업을 중지하는 것이 어렵거나 무의미한 경우가 적지 않다. 불안정노동에서는 많은 경우 작업을 중지하는 것이 곧 임금의 감소로 이어진다. 음식배달 라이더는 개인적으로 일감을 받지 않는 것을 선택할 수는 있지만, 일을 하지 않으면 임금도 없다. 이런 경우에 작업중지권이란 것 자체가 무의미하다. 건설 노동자는 근로기준법상 근로자에는 해당되지만 앞에서 보았듯이 중층적인 도급구조와 일용직 고용이라는 불안정노동 방식이라서 작업중지권을 적극적으로 행사하기 어려울 뿐 아니라, 만약 폭염에 작업을 중지한다거나 하면 일당급이 깎일 수도 있다. 지금 비가 올 때 일을 나가지 못하면 일당을 받지 못하는 것이나 마찬가지다. 택배 기사 경우에는 임금이 깎이지는 않더라도 작업을 중지하면 처리해야 할 물량이 쌓여 그 후에 작업량이 배가되고 더 힘들어지기 때문에, 위험을 느끼더라도 웬만하면 그대로 일하려고 할 가능성이 높다. 임박한 기상악화를 예측할 수 있는 당일배송과 같은 경우에는, 지금 음식배달 플랫폼이 그러하듯이 약천후시 상품판매 플랫폼 자체에서 주문량을 줄이도록 요구하는 것도 안전을 위해서는 고려해 볼 만한 방안이지만, 이렇게 되면 물량이 줄

어둡고 임금이 깎이는 셈이다. 결국 임금보전 대책이 없이는 작업중지를 규정해도 현장에서 적용되기 어렵고 노동자들도 작업중지권을 제대로 행사할 수가 없다.

임금보전 문제는 노사 양측의 이해가 첨예하게 대립하기 때문에 쉽게 해결책을 찾기 어려워 보이기도 한다. 그러나 사례가 없는 것은 아니다. 라이더 유니온의 기후실업급여 요구나 지자체 건설 공사에서 폭염기 재해수당 지원 등이 이와 같이 임금보전 대책을 시도한 사례로 볼 수 있다. 사회적으로 산업안전이 점점 더 중시되면서 이를 위한 비용이 기본적으로 사업 비용에 계산되어야 한다는 인식이 자리잡아가고 있다. 기후위기로 인해 노동자의 건강과 생명이 위협받게 된다는 사실이 명확해지고 있으니만큼 기상재해로 인한 작업중지권을 실질화하기 위한 임금보전 문제도 이러한 시각에서 접근할 필요가 있다.

### (3) 작업장의 온도조절 및 환기 시설의 개선

실내작업의 경우 작업장에 냉난방 설비와 환기 설비를 제대로 설치하는 것이 근본적인 해결책이라고 할 수 있다. 한국과 일본을 제외하고 대부분의 나라에서는 작업장 내 적정 온도와 습도를 유지할 의무를 법적으로 부여하고 있으며, 벨기에나 스페인 같은 일부 국가에서는 구체적인 온도까지 규정하고 있다<sup>24)</sup>. 이에 비해 한국과 일본은 덥거나 추운 실내 작업장에서 단지 휴게시간과 휴게공간 제공만을 규정으로 두고 있다. 이 글에서도 충분한 휴게시간 및 휴게공간의 확보를 기본적인 것으로 제시하였지만, 사실 이것은 매우 기본적인 것일 뿐, 더 근본적으로는 작업장 자체 환경을 개선해야 함은 말할 필요가 없다. 세계적인 추세를 보더라도 작업장 내 적정 온습도 유지를 법적인 의무사항으로 규정할 수 있도록 법 개정을 추진해야 할 필요가 있으며, 그렇지 않더라도 앞의 사례들에서 본바 물류센터, 학교급식실, 항공기청소 노동조합들이 했듯이 냉방시설 설치와 개선을 적극 요구해야 한다.

또한 실내작업에서 냉방장치 설비 못지 않게 중요한 것이 환기 설비이다. 폭염기 실내작업을 하는 노동자들의 체감온도는 환기 정도에 따라서 크게 달라진다. 사실 환기는 폭염 대비인 것만이 아니라 먼지가 많이 발생하는 실내작업장에서 노동자의 건강에 전반적으로 영향을 크게 미친다. 학교급식실의 환기시설 개선 사업을 조속히 진행하고, 물류센터를 창고시설에서 제외하여 건축할 때부터 냉방 및 환기시설에 대

---

24) 신새미 외, 「폭염·한파 건강장해 예방조치 개선방안연구」, 2022, 산업안전보건연구원



한 허가를 받도록 하는 등 개선을 위한 노력이 필요하다.

### Ⅲ. 기후위기로 일자리를 위협받는 노동자들

#### 1. 기후위기와 산업전환

기후위기는 지구의 문제이다. 각 국가가 개별적으로 대처할 수 있는 것이 아니며 전 지구적인 협력이 반드시 필요하다. 기후위기에 대처하기 위한 국제적인 노력은 1992년 유엔환경개발회의의 리우 기후변화협약에서 본격적으로 시작되었다. 그 후에도 기후변화가 점점 더 심각해지고 누구나 위기라는 것을 실감할 수 있게 되면서 기후위기에 대처하는 국제적 노력은 더 강화되어갈 수밖에 없었다.

기후위기는 무엇보다 산업화로 발생한 것이다. 산업화는 온실가스를 배출하여 지구 온도를 높임으로써 기후위기를 초래했다. 따라서 국제협약은 각국이 온실가스, 특히 온실가스에서 가장 큰 비중을 차지하는 탄소배출을 줄이는 것을 의무화하고 있다. 이에 따라 한국 정부도 2020년 ‘2050년 탄소중립 선언’을 발표했고, 2030년까지 온실가스 배출량은 2018년 대비 40% 감축하겠다는 구체적인 목표를 수립했다.

이와 같이 온실가스 배출량을 줄이기 위해서는 특히 탄소집약도가 높은 산업들의 구조적인 전환이 요구된다. 그리고 이러한 산업전환 과정에서 고용을 위협받는 노동자들이 생기게 될 것이다.

기후위기에 의해 강제되는 산업전환 양상과 노동시장에 미치는 영향을 예측하기는 쉽지 않다. 산업전환으로 사라지거나 축소되는 일자리들이 있을 것이고 반대로 새로 생기는 일자리들도 있을 것이다. 예를 들어 에너지 부문에서 화석연료 의존도를 줄이고 재생에너지 방식의 전력 생산을 늘려야 하는데, 기존 석탄화력발전소가 폐쇄되면 거기서 일하는 노동자들의 고용이 불안해지지만 친환경에너지 발전소에서 일자리가 생기고 새로운 업종이 등장할 수 있다. 간접적으로 보면 에너지 가격의 인상이 직접 산업전환을 요구받지 않는 산업들에게도 영향을 끼칠 것이다. 그러나 어쨌든 적어도 특정 부문에서는 산업전환으로 인해 직접적으로 고용을 위협받는 노동자들이 생길 수밖에 없다<sup>25)</sup>.

---

25) 오상봉, “탄소중립의 노동시장에 대한 영향”, 『기후위기와 일의 세계』, 2021, 한국노동연구원

‘정의로운 전환’이라는 개념은 이런 문제를 대응하기 위해 만들어졌다. 전통적으로 노동운동과 환경운동은 그다지 친화적이었다고 할 수 없으며 갈등적인 상황도 적지 않았다. 산업의 확장은 기본적으로 환경을 해치기 마련이며, 생태환경을 보호하기 위해서는 산업을 축소해야 하는데 이는 노동자들의 일자리를 위협하기 때문이다. 하지만 기후위기의 심각성이 점점 더해지자 노동운동도 이를 더이상 무시할 수 없게 되었다. ‘정의로운 전환’이라는 말은 1990년대 캐나다 노동운동에서 채택했는데, 그 개념의 기원은 미국의 석유·화학·원자력 노동조합의 지도자였던 마조치로부터 찾아볼 수 있다. 환경이슈에 맞서 일자리를 수호하려던 일반적인 노동조합의 태도와는 달리, 그는 1970년대부터 자신이 몸담고 있는 산업이 환경과 지역공동체를 위협하는 위험물질들을 생산한다는 것을 인정하고, 오히려 이 ‘독성경제’에 의존하는 노동자와 지역공동체가 ‘녹색경제’로 전환해야 한다고 보았다. 그리고 이렇게 전환할 수 있도록 지원이 필요하다고 주장했다. 이러한 생각이 기후위기 시대 산업전환을 피할 수 없는 상황에서 ‘정의로운 전환’ 개념으로 발전하였다<sup>26)</sup>.

정의로운 전환의 핵심은 녹색경제로의 전환 과정에서 산업이나 지역의 노동자, 농민, 중소기업인 등이 입게 될 피해를 최소화하고, 전환에 따른 비용이 노동자나 지역 사회에 전가되지 않고 공정하게 분담하는 것이다. 친환경적이고 지속가능한 경제로의 전환은 사회 전체를 위한 것이다. 그 과정에서 특정 부문이나 특정 지역의 노동자와 주민이 피해를 입고 그것을 오롯이 감당해야 한다면, 오히려 공정하지 못한 것이 된다<sup>27)</sup>. 따라서 산업전환 과정에서 노동자나 지역 사회가 피해를 입지 않도록 지원해야 한다.

2021년 9월 24일 제정·공포돼 이듬해 3월 25일부터 시행된 ‘기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법’(탄소중립기본법)에도 이러한 정의로운 전환 개념이 별

26) ‘정의로운 전환’이란, 좁게는 기후위기 대응이나 환경보호를 위한 규제 정책으로 일자리를 잃게 된 노동자의 실업 충격을 완화하고 다른 일자리로 갈 수 있도록 지원하는 것에서, 넓게는 친환경적이고 지속가능한 경제 및 사회 구조로 전환해가기 위해 필요한 계획과 투자를 의미하는 개념으로, 더 나아가면 기후위기를 초래하는 자본주의 성장체제를 극복하는 체제전환의 방향까지 의미한다(한재각, “기후변화의 원인과 대응전략”, 「기후위기와 일의 세계」, 2021, 한국노동연구원). 다만 이 글에서는 일자리 문제에 집중하기 때문에 비교적 좁은 의미에서 ‘정의로운 전환’에 초점을 맞춘다.

27) 이러한 논리는 국제적으로도 적용된다. 기후위기는 지구의 문제인데, 기후위기를 초래한 산업화는 지금의 선진국들이 오래 세월 동안 진행해 온 것이다. 그런데 농어업을 주산업으로 하고 있는 저개발국이 주로 기후위기로 인한 피해를 크게 입고 있으며, 기후위기 대응을 위한 국제적 규제는 산업화를 시작한지 얼마 안된 개발도상국의 비용 부담을 높게 된다. 따라서 국제적 규제도 이러한 점을 고려하여 ‘차별적 책임’을 부과하고 있다.

도 규정으로 마련돼 있다. 탄소중립기본법 제7장은 기후위기 사회안전망을 마련하고, 정의로운 전환 특별지구를 지정하며, 사업 지원 및 자산손실 위험의 최소화, 국민참여 보장, 정의로운 전환 지원센터 설립 등 정의로운 전환을 위한 제도·시책을 시행하도록 규정하고 있다. 특히 탄소중립기본법 제4조는 국가뿐 아니라 지방자치단체의 책무를 명시했는데, 전환 과정에서 지역적 특성과 여건을 고려해야 한다는 점도 함께 규정하고 있다.

이러한 정의로운 전환이 잘 이루어지고 있는가? 2021년 7월 정부의 ‘산업구조 변화에 대응한 공정한 노동전환 지원 방안’(고용노동부 등 관계부처합동, 2021.7.)에 따르면, 단기적으로는 석탄화력발전과 내연기관 자동차 부문이, 중장기적으로는 철강, 석유화학, 시멘트, 정유, 반도체, 디스플레이 등이 산업전환의 영향을 받는다. 이들 산업에서 민-관 협업을 통한 직무전환과 재취업 교육훈련, 상시 모니터링 정책을 실시하겠다는 게 정부 계획의 골자다. 여기서는 현재 산업전환이 진행 중인 석탄화력발전과 내연기관 자동차 부문 노동자들의 이야기를 통해 기후위기로 인한 산업전환 과정에서 일자리를 위협받는 노동자들을 위해 정의로운 전환 원칙이 지켜지고 있는지를 살펴보기로 한다.

## 2. 석탄화력 발전소 노동자

한국은 1970년대 석유과동 이후 주로 발전을 주로 석탄화력에 의존해왔다. 2010년대부터 노후한 석탄화력 발전기를 액화천연가스(LNG) 발전기로 대체하는 작업을 해왔지만, 2021년 기준 발전량에서 여전히 석탄이 차지하는 비율이 34%로 가장 높다. 그 다음은 LNG로 29%, 원자력이 27%이며, 신재생에너지는 7%에 불과하다<sup>28)</sup>. 그런데 석탄화력발전은 가장 탄소 배출 농도가 높은 발전원이다. 그러다 보니 2022년 ‘석탄발전 부문 1인당 온실가스 배출량’을 집계한 결과 한국은 G20 국가 가운데 호주 다음인 2위로 나타났다. 영국의 기후·에너지 싱크탱크 ‘엠버(Ember)’의 보고서에 따르면<sup>29)</sup> 한국이 2022년 한 해 동안 석탄발전으로 배출한 1인당 온실가스량은 3.27톤에 달했다. 전 세계의 평균은 2022년 기준 1.1톤이다. 한국은 국민 1명이 세

28) “제 10차 전력수급 기본계획(2022-2036)”, 2023, 산업통상자원부

29) Ember, G20 Per Capita Coal Power Emissions 2023, Sep. 5 2023.

계 평균 대비 약 3배가량 많은 온실가스를 배출한 셈이다.

이러한 상황에서 한국 정부가 선언한 2050년 탄소 중립 목표를 달성하기 위해서는 발전 부문에서 탈석탄이 매우 시급하다. 정부는 15년 예산의 ‘전력수급기본계획’을 2년마다 만들고 있는데, 2018년 제8차 계획에서 당시 건설 중이던 곳들을 제외하고 더 이상 신규 석탄화력발전소를 건설하지 않기로 했으며, 2020년 9차 계획에서 사용연한에 달하는 석탄발전기를 폐쇄하거나 LNG복합화력으로 전환하기로 했다. 그에 따라 2020년부터 2024년 현재까지 호남화력발전소의 2기와 보령화력발전소의 2기, 삼천포화력발전소의 2기 등 총 6개의 석탄화력발전기가 폐쇄되었다. 이후에도 매년 계속 2~3개의 석탄화력발전기가 폐지된다, 다음 표는 2020년 이후 석탄화력발전소의 상황을 정리한 것이다.

표 3 2020년 이후 석탄화력발전소 상황

지역	발전소	기수	상황	비고
충남	당진	10기	2029-2030년 4기 폐지 예정	
	태안	10기	2025년 2기, 2028년-2029년 2기, 2032년 2기 폐지 예정	
	보령	6기	2220년 2기 폐지 2025년 2기 폐지 예정	
	신보령	2기		
	신서천	1기	2021년 가동	
경남	삼천포	6기	2021년 2기 2024년 2기 폐지 2027-2028년 2기 폐지 예정	
	하동	8기	2025-2028년 4기, 2031년 2기 폐지 예정	
	고성하이	2기	2021년 가동	민자
강원	북평	2기		민자
	삼척그린	2기		
	동해	2기		
	강릉안인	2기	2022년 가동	민자
	삼척블루파워	2기	2025년 가동예정	민자
전남	호남	2기	2022년 폐쇄	
	여수	2기		
인천	영흥	6기	2034년 2기 폐지 예정	

그런데 발전소를 운영하는 회사의 정규직과 발전소 업무를 하청받은 이른바 협력업체 소속 노동자의 고용불안정 정도는 크게 차이가 난다. 일단 발전소의 고용구조

를 설명해보자. 2001년 한국전력공사(한전)의 발전소 부문이 남부발전, 동서발전, 남동발전, 중부발전, 서부발전, 수력원자력발전 6개 회사로 분할되었다. 그 중 수력원자력발전을 빼고 앞의 5개 회사는 주로 화력발전을 담당하며 석탄화력발전소는 대부분이 5개 발전공기업에서 운영한다. 그러나 최근에는 사기업에게 발전소 건설과 운영을 하도록 민영화하기도 하는데, 예를 들면 2021년 고성하이화력발전소는 SK 등이, 2024-2025년 가동예정인 삼척블루파워화력발전소는 포스코 등이 투자하여 만들고 운영하고 있다. 단 사기업의 발전소는 최근에 건설되었기 때문에 아직 가동연한이 많이 남아 당장 고용 문제가 대두되지는 않는다.

화력발전소의 경상정비 부문은 하청을 주는데, 한전의 자회사로서 공기업인 한전KPS와 다른 민간기업들이 약 절반씩 맡고 있다. 연료환경설비 부문도 역시 하청으로 사기업들이 입찰을 해서 도급을 받는다. 이 중 한전산업개발은 한전 자회사로 설립되었다가 2003년 매각되면서 민영화된 곳으로(아직도 한전이 약 30% 주식 보유) 비교적 규모가 크고 전국의 여러 발전소에서 연료환경설비 부문을 맡고 있다. 원청인 5개 발전공기업 뿐 아니라 1차하청업체인 한전KPS나 한전산업개발 등이 또 하청을 주기도 하여 2차하청업체로 고용이 중층화된 경우들도 적지 않다. 그외 경비, 소방방재, 시설관리, 청소 등의 업무는 비정규직이었다가 공공부문 비정규직 정규직화 추진 당시 자회사 방식으로 정규직화되어 발전공기업의 자회사에 고용되었다.

2021년 기준 발전공기업 5개사의 정규직은 약 1만 2천 명이며, 하청 협력업체를 보면 경상정비 부문에 약 5천 3백 명과 연료환경설비 부문에 약 2천 3백 명이 고용되어 있고, 청소와 경비·시설관리·소방방재 업무 등을 담당하는 자회사에는 2천 6백 명이 고용되어 있다<sup>30)</sup>. 하청 협력업체나 자회사의 간접고용 비정규직 노동자들의 숫자를 합하면 1만 명이 넘어 정규직 숫자에 육박한다. 그런데 정규직과 비정규직, 또 비정규직에서도 부문에 따라 고용불안의 정도는 편차가 심한 상황이다.

### (1) 발전사 공기업 정규직 노동자

지금 정부는 석탄화력발전소를 폐지하는 대신 LNG복합발전소를 대체 건설하는 정책을 취하고 있다. 따라서 정규직 노동자들은 일하고 있는 발전소가 폐지되면 다른

---

30) 오상봉 외, 「석탄화력발전소 폐지가 고용에 미치는 영향」, 2022, 한국노동연구원·고용노동부

발전소나 신규 LNG 발전소로 전환배치된다. 다른 발전소로 발령이 나면 이주를 해야 하지만 원래도 공기업에서는 사업소 순환근무가 원칙이다 보니 크게 문제삼는 부분이 아니다.

처음에 이제 석탄화력발전소 폐쇄가 결정됐던 2018년, 문재인 정부 때까지 만 하더라도 이런저런 얘기가 많이 나왔거든요. ‘우리 이제 어떻게 되는 거냐?’, ‘이렇게 되면 우리 일자리는 사라지는 거냐?’ 이런 얘기들이 많이 나오면서 현장이 술렁였고, 또 이제 그것 때문에 노동조합 각급회의에서 대책 논의도 하고 그랬어요. 그러다가 LNG발전소로 대체 건설을 추진한다는 계획이 발표되면서부터 그런 얘기들이 쑥 들어갔고. 여튼 LNG발전소가 보통 도심권에 가까이 건설돼요. 석탄화력발전소는 대부분 바닷가에 인접해서 건설이 되고, 또 어떻게 보면 여기[태안]가 오지라고 할 수 있잖아요. 반면에 LNG발전소는 도심권에 지어진단 말이죠. 그러다 보니까 좀 이렇게 반기는 분위기도 사실 있는 상황이에요.

사실 발전사에 들어올 때부터 이동이 있을 거라는 걸 미리 알고 들어오거든요. 그러다 보니까 이동하는 것에 대한 거부감은 실제로 별로 없는 것 같아요. 그런 거에 대해서는 다들 어느 정도 감수하고 온다고 볼 수 있겠고. 태안을 예로 들면 석탄발전소 중에서는 가장 큰 데거든요. 그래서 서부발전으로 보면 용량이나 인원으로 따져도 태안발전소가 2/3 정도는 차지해요. 그래서 이제 누구나 태안에 한번은 와야 하는 거고, 재수 없으면 두 번도 오게 되는 상황인 건데, 그리고 여기서 어떻게든 빠져나가려고 발버둥을 치는데. 이제 석탄발전소가 폐쇄되면 아무래도 여기 안 와도 될 가능성도 있고 하니까, 오히려 반기는 분위기도 있는 것 같아요.

그러나 사실 LNG를 원료로 사용하는 발전도 석탄보다 탄소배출량이 낮을 뿐 친환경에너지라고 하기는 어렵다. 따라서 환경단체들은 석탄화력 대신 LNG화력발전소를 건설하는 정책에 대해서 반대하고 있으며, 탄소중립을 달성하기 위해서는 LNG화력발전소도 결국 폐쇄해야 한다고 보아야 한다. 게다가 LNG화력발전소는 석탄화력발전소보다 훨씬 적은 인력으로 운영된다. 따라서 시간이 지나면 화력발전소의 일자리가 다시 문제될 가능성이 높다. 당장의 문제는 아니지만 입사한 지 얼마 되지 않은 젊은 노동자들은 장기적인 고용 전망에서 불안함을 느낄 수 있다.

다만 장기적으로 보면 석탄화력발전소가 없어지면 LNG발전소처럼 화석연료에 기반한 발전소도 없어져야 하는 거잖아요. 그러면 이제 LNG발전소도 문을 닫아야 할 때가 올 것이고, 물론 석탄화력발전소는 더 빨리 폐쇄될 수밖에 없겠지만. 그렇게 되면, 발전공기업 자체가 사라질 가능성도 배제할 수 없을 것 같고. 또 한 2030년? 2030년은 좀 빠른 것 같고 2040년 정도 되면, 그때쯤이면 정규직노동자들도 아마 고용불안에 시달리게 되진 않을까, 그런 염려는 좀 됩니다. 그런데 시간이 좀 있다보니까 위기감이 파다하다거나 그런 상황은 솔직히 아닌 것 같고요. 대략 2040년, 늦어도 2050년이면 석탄화력발전소는 거의 다 폐쇄될 거고, 대체 발전소로 LNG발전소가 지어진다고 하더라도 LNG발전소도 수명이 한 30년 정도거든요. 25년에서 한 30년이에요. 그렇게 되면 이제 거기 남아 있는, 특히 젊은 직원들 같은 경우엔 미래가 이제 불투명할 수 있는 거죠.

다른 연구의 인터뷰<sup>31)</sup>에서도 젊은 노동자의 경우에는 그러한 우려를 표시한 것을 볼 수 있다.

사실 화력이랑 (LNG)복합이랑 비교해 봤을 때는 이제 인원 구성이 확실히 많이 줄어든다고 하거든요. 화력에서 동일한 출력을 내면 뭐 화력에서 100명이 필요하면은 복합은 50명만 있어도 다 돌아갈 수 있게끔 된다는데. 사실 뭐 그렇게 되면 국가적으로는 이득일지 몰라도 저희처럼 이제 여기 그런 고용안정이나 이런 걸 보고 들어온 사람들 입장에서는 되게 불안할 수밖에 없잖아요. (발전사 공기업 노동자)<sup>32)</sup>

## (2) 하청 협력업체·자회사 노동자

발전소에서 일하는 노동자들 중 발전사 정규직은 석탄화력발전소가 폐쇄되더라도 다른 발전소로 재배치되므로 고용불안을 그리 크게 느끼지 않지만, 협력업체나 자회사 소속으로 발전소에서 일하는 노동자들의 상황은 다르다. 앞에서 말했듯이 발전소

31) 김형수·한재각, “석탄화력발전산업의 정의로운 전환과제”, 『기후위기와 일의 세계』, 2021, 한국노동연구원

32) 위의 글. 247-248쪽



간접고용 비정규직은 경상정비 부문(공기업인 한전KPS와 사기업들이 각각 절반 정도씩 맡고 있음), 연료환경설비 부문(한전산업개발이 가장 큰 기업이나 다른 기업들도 있음), 발전공기업 자회사(경비, 시설관리, 소방방재, 청소 업무)로 나뉘어져 있다.

이 중에서 경상정비 업무는 석탄화력 뿐 아니라 LNG발전소에서도 필요하기 때문에 석탄화력발전소가 폐쇄되더라도 LNG화력으로 옮겨갈 가능성이 비교적 높은 편이다. 특히 공기업인 한전KPS는 전국 여러 발전소들에서 경상정비 업무를 맡고 있기 때문에 인원을 재배치하는 것이 가능하다.

그러나 석탄화력에서 고유한 연료와 환경설비 업무는 LNG발전에서는 필요하지 않은 직종이다. 따라서 이 직종에서는 석탄화력의 폐지에 따른 고용불안이 매우 큰 상황이다. 이 일을 하고 있는 회사들 중 가장 큰 회사가 한전산업개발이지만 산업통상자원부의 연구용역보고서에 따르면 이 회사의 미래도 암울하다고 지적하고 있다<sup>33)</sup>.

이제 당장 내년에 태안화력발전소가 폐쇄되고 2028년까지 13기가 폐쇄돼요. 지금 5년도 안 남았는데, 13기가 폐쇄되고 이게 확대돼서 2036년까지 보면 28기가 폐쇄되는 거거든요. 단기간으로 보면 어쨌든 13기가 폐쇄되기 때문에 이제 완전 현실화되는 이야기거든요. 그리고 특히나 내년에는 태안화력 1·2호기가 폐쇄되다 보니까. 그러다 보니 이제 현실화되는 것을 체감하면서 굉장히 고용불안이라고 하는 측면에 많이 위험감을 느끼고 있죠. 그래서 실제로 작년에 연구용역도 했었지만, 그때 79%가 고용불안을 심각하게 느꼈잖아요. 그러니까 우스갯소리로 요즘은 진짜로 같이 삼겹살에 소주 먹으면서 “잠이 안 온다.” 그런 게 우울감이라든지 이제 떠나야 되는구나, 이런 생각을 가지는 노동자들이 많거든요.

어쨌든 정비 직군들은 그나마 좀 갈 데가 있는데, 운전 직군이라고 하는 업무는 100% 사라지게 되고. 특히나 이 과정에서 ‘한전산업개발’이라고 하는 회사가 이 업무를 100% 담당하고 있어요. 김용균이 일했던 컨베이어벨트 운전하고 환경설비, 여기 있는 노동자들은 해고에 직면하게 된 상황이거든요. 그래서 운전 분야하고 정비 직종하고 약간의 온도 차이가 있어요.

이외에, 자회사 고용 일자리인 경비, 소방방재, 청소 등의 업무 중에서 경비와 소

33) 「정의로운 에너지 전환을 위한 폐지 석탄발전소 활용방안 연구」, 2021, 산업통상자원부

방방제는 발전소가 국가중요시설로 분류되어 있기 때문에 폐쇄가 되더라도 계속 경비와 관리를 해야 해서 일자리가 유지될 수 있다. 그러나 청소 업무는 그렇지 않다. 특히 청소 업무를 주로 담당하는 중고령 여성노동자들은 타 지역으로 이주하는 것이 거의 불가능하여 다른 발전소로 재배치될 수도 없다. 실제로 발전기 폐지로 다른 발전소로 재배치될 때, 젊은 독신자는 비교적 수월하게 이동하지만, 그 지역에서 가정을 꾸리고 살았던 기혼자들은 배우자와 자식들의 기반이 있는 지역에서 이주하기 어려워 가족을 두고 단신 부임하는 경우도 적지 않다. 발전공기업 정규직은 원래 순환근무가 원칙이라 이미 이를 알고 입사한 것이지만, 하청 협력업체의 노동자들은 그 지역 출신이 많은데 석탄발전의 폐지로 인해 비록 해고가 되지 않더라도 다른 지역으로 이주해야 하는 부담을 안게 되는 것이다<sup>34)</sup>. 중고령 여성 노동자의 경우는 가정기반이 있는 지역을 떠나 타지로 단신 부임하는 것이 거의 불가능하다. 따라서 석탄화력 발전소가 폐지되거나 축소되면 그냥 퇴사할 수밖에 없는 상황에 놓이게 된다. 발전소의 일부 발전기가 가동중단되면서 인원감축을 해야 하는 상황이 되자 누가 나가느냐를 놓고 갈등이 발생하거나 폐지가 예정된 곳에서 신규인원 충원을 안하면서 노동강도가 심각하게 강화되는 일도 발생한다<sup>35)</sup>.

이처럼 석탄화력발전소의 정규직과 달리 하청 협력업체 소속의 노동자들은 고용불안을 크게 실감하고 있다. 석탄화력발전을 폐지하는 것은 기후위기 대응을 위해서 반드시 필요한 정책이다. 그러나 이러한 정책으로 인해 석탄화력발전소의 노동자들이 실업의 고통을 감당해야 한다면 결코 정의로운 전환이라고 할 수 없다.

정의로운 전환에서 가장 중요한 것은 기후위기 대응을 위한 산업전환 과정에서 실업하게 되는 노동자들이 기존 일자리보다 더 나쁘지 않은 일자리를 찾을 수 있도록 지원하는 것이다. 실제로 재취업을 위한 교육이 진행되고 있다. 그러나 실제로 노동자들은 교육의 효과에 대해서는 대체로 부정적인 것으로 보인다.

어쨌든 발전사가 하는 교육이라는 게, 재생에너지 관련된 일부 교육들을 하고 있어요. 전혀 안 한다는 건 아니고, 실적도 있거든요. 그런데 이게 일반적인 교육에 지나지 않아서 실제로 이제 하드웨어, 소프트웨어를 전문적으로

34) 김형수·한재각, “석탄화력발전산업의 정의로운 전환과제”, 「기후위기와 일의 세계」, 2021, 한국노동연구원

35) 전주희, “발전소 폐쇄에 따른 차별적 고용위기의 실태와 문제점”, 「석탄화력발전소 폐쇄에 따른 비정규직 노동자의 고용안정 방안 연구」, 사회공공연구원·공공운수노조

할 수 있는 교육들을 통해서 우리가 취업과 직접 연관이 되는 교육들이 필요한 거잖아요. 저희는 그런 것들을 원하고 있는 거죠. 실제로 자격증도 딸 수 있고 이 교육을 통해서 기초교육도 습득하는 거지만, 가장 중요한 것은 직접 취업과 연계될 수 있는 프로그램을 운영하는 게 가장 중요한 거거든요. 그런데 그런 것들은 사실 안 보이고, 일반적인 그냥 ‘때우기식 교육’을 하다 보니까 실효성이 거의 느껴지지 못하고 있는 거고.

특히나 경향신문에서 이번에 보도한 건데 그 과정에서 이제 취업을 앞선해 준다는 게 뭐였냐면은 태안 노동자들에게 아이스크림 공장을 가라고 얘기를 한 거예요. 이게 실제로 경험했던 노동자들이 얘기를 하는 거예요. 교육 갔더니 ‘이런 것도 있으니 이쪽으로 전환해서 할 생각은 없냐’라는 것들을 의향을 묻는다는 게 정말 한심한 거죠. 왜냐하면 기본적으로 저희가, 수많은 연구 용역 결과가 뭐였냐면 70%의 노동자가 자신의 일하는 동종업체인 전기를 생산하는 직종으로 전환하고 싶다, 라고 했거든요. 그리고 나머지 한 30%가 현재 내가 살고 있는 곳에서 다른 직종으로 전환할 수도 있다, 아니면 인근 사업장으로 이전해서 일을 할 수 있는 부분이 있다면 그쪽으로 하겠다, 라는 게 그때 설문조사의 결과였었는데. 이런 것들을 제대로 분석도 하지 않고 있고, 전혀 다른 직종의, 심지어 바리스타 교육도 얘기를 했으니까요. 그렇게 교육한 적도 있었고, 그런 상황이니 뭐 말 다 했다고 봐야죠.

이와 같은 얘기는 이번 연구의 면접참여자 뿐 아니라 다양한 지역의 석탄화력발전소 노동자들을 조사한 다른 자료들에서도 일관되게 나오는 이야기다. 예를 들어 경남 지역 석탄화력발전소 노동자들을 면접조사한 연구에서도, 협력업체의 노동자들은 산업전환을 지원하는 재교육이 실제로 일반적인 직업교육과 다름없으며 취업으로 연결되지 않는다는 점에서 노동자들은 시큰둥한 반응을 보이고 있고, 전기를 만드는 일을 계속하고 싶음에도 불구하고 재생에너지발전 등 녹색전환을 해 일할 수 있도록 지원하지 않는다는 점도 지적하고 있다<sup>36)</sup>. 또한 이직 과정에서 임금 단절도 문제다. 이직 과정에서의 생계비 지원이 없는 교육이라면 실효성이 없다는 반응도 있었다.

---

36) 김형수·한재각, “석탄화력발전산업의 정의로운 전환과제”, 「기후위기와 일의 세계」, 2021, 한국노동연구원

생계 유지비라든지 그다음에 다른 직종으로 가게 되면 직업 훈련? 그걸 통해 가지고 재고용, 다른 데 취업을 할 수 있게끔 하는... 그런 게 있으면 좋겠어요. (협력업체 노동자)<sup>37)</sup>.

솔직히 실질적으로 (재교육은) 도움이 안 될 것 같아요 왜냐하면 근로자들은 내가 한 달 급여를 받아가지고 생활을 하는데 이게 중간에 틈이 벌어져 버리면 그만큼 가정 살림에서 계획이 다 틀어져 버리잖아요. 중간에 생계 지원을 한다면 프로그램에 지원해 볼 생각이 있어요. 하지만 당장은 솔직히 그만두라고 하면 그건 좀 거부감이 생길 것 같고요. (협력업체 노동자)<sup>38)</sup>.

전환 지원은 재취업을 실제로 돕는 교육 기회를 제공하고, 재교육 과정 동안 임금 보전이나 생계비 등을 지원하며, 재취업 준비 기간 중 발생할 수 있는 고용단절을 최소화하거나 보상할 수 있는 방안 등이 구체적으로 뒷받침되어야 실효성이 있을 텐데, 현재는 여러 측면에서 부족해 보인다.

다른 한편, 노동자 교육과 더불어 정의로운 전환에서 중요한 것은 의사결정 과정이다. 단순히 지원을 한다는 것이 아니라 전환 과정에서 당사자들의 목소리가 반영되어야 공정하고 정의로운 전환이 될 것이다. 이 당사자들에는 노동자와 기업과 함께 지역공동체가 포함된다. 지역의 주요 산업이나 기업이 산업전환 과정에서 사라지면 노동자 뿐 아니라 지역 주민들도 타격을 크게 입는다. 따라서 산업전환 과정에서 지역 경제의 피해를 최소화하는 것도 매우 중요한 문제이다<sup>39)</sup>. 그러나 지역적 차원에서 노동자와 주민들이 참여하여 정부기관과 함께 논의하는 기구를 운영하고 있는 곳은 많지 않다. 태안석탄화력발전소가 있는 태안군의 경우에는 노동자와 시민, 지자체가 협력하는 논의기구를 운영하여 사업을 진행하고 시민단체들이 대책조직도 만들어 적극적으로 임하고 있어 모범적인 사례라고 할 만하다, 그러나 태안 지역과 같이 석탄화력발전기의 폐지가 진행중인 보령, 삼천포, 하동 등의 지역에서는 이처럼 당사

---

37) 위의 글, 257쪽

38) 위의 글, 257쪽

39) 그러므로 석탄화력발전소 폐쇄에 따른 지역 침체와 공동화 문제에 대응하기 위한 정책 연구들도 중시되고 있으며(「정의로운 에너지 전환을 위한 폐지 석탄발전소 활용방안 연구」, 2021, 산업통상자원부 등), 김형수·한재각(“석탄화력발전산업의 정의로운 전환과제”, 「기후위기와 일의 세계」, 2021, 한국노동연구원)의 연구에서 면접 참여한 석탄화력발전소 노동자들은 고용 뿐 아니라 지역에 미치는 영향에 대해서 크게 우려를 표명하고 있다.

자들이 참여하고 대책을 숙의하는 기구들이 거의 존재하지 않는다.

유일하게 태안만 ‘정의로운 전환 조례’가 만들어졌고, 노민관협의체가 구성돼 가지고 올해를 중심으로 해서 내년까지 단계적으로 발전소 폐쇄와 관련된 논의와 대책들이 진행되고 있죠. 여기는 노동자 참여가 전체 25명 중에 6명이 돼요. 여기는 부군수가, 군수 밑에 부군수가 이 회의의 최고 책임자이고. 그렇기 때문에 실질적으로 뭔가를 결정하거나 자문을 했을 때 논의할 수 있는 구조는 분명하죠. 그런데 군에도 사실 예산이 그렇게 많지 않고. 사업으로는 대체적으로 우리가 말하는 재생에너지 관련된 교육, 자격증 취득, 이런 프로그램을 만든다든지, 아니면 지원센터, 직영화한 지원센터를 만들어나, 이런 요구들을 가지고 지금 논의를 시작하고 있고 일부 예산이 또 반영되는 과정에 있죠. 담론보다는 현장에 실제로 지금 운영될 수 있는 것들 중심으로 운영된다고 보면 될 것 같아요. 그리고 지난 9월 9일 발전소 폐쇄와 관련해서 태안은 범시민대책기구가 출범을 했죠. 그래서 한 100여 개 단체가 참여를 했고, 이 발전소 폐쇄와 관련된 노동자 총고용 보장을 비롯한 다양한 피해 지역의 지원에 관한 것들, 그 다음에 특별법 제정, 그 다음에 재생에너지로의 전환 이런 주제를 가지고 대책위가 출범을 했습니다. 하동이나 이런 데는, 뉴스에도 나오긴 했지만, 하동이나 이런 데는 아무것도 없어요. 논의할 수 있는 기구들이 당진, 보령, 하동, 삼척포, 이런 데는 전혀 없다, 태안만 유일하게 있고.

이렇게 논의기구가 부재한 상황에서 노동자들은 발전기 폐지 일정도 잘 알지 못한다. 2022년 석탄화력발전소 비정규직 노동자들을 대상으로 한 설문조사에 따르면, 폐쇄 시기를 아느냐는 질문에 ‘정확히 안다’는 응답은 17.7%에 불과했으며, ‘대략 듣기는 했지만 정확히는 모른다’는 응답은 55.6%, “잘 모른다”가 26.6%였다<sup>40)</sup>. 이미 석탄화력발전의 폐지 일정은 다 정해져 있는데도, 전환에 대한 대책을 미리 마련하지 않고 있다는 증거이기도 하다.

---

40) 이재훈, “석탄화력발전 비정규직 노동자의 탈석탄 정책과 고용 인식”, 「석탄화력발전소 폐쇄에 따른 비정규직 노동자의 고용안정 방안 연구」, 사회공공연구원·공공운수노조

### 3. 내연기관차 산업 노동자

국제 통계 사이트 아워월드인데이터(ourworldindata)에 따르면 전 세계 온실가스 배출량의 가장 큰 부분이 에너지 생산에 의한 것이며 두 번째가 수송 부문이다. 이것은 한국도 마찬가지다<sup>41)</sup>. 따라서 각국 정부는 친환경 에너지 전환과 더불어 수송 부문에서도 내연기관차를 크게 줄이는 정책을 펴고 있다. 유럽연합은 2035년부터 내연기관 신차를 판매금지하기로 했고 한국도 2035년부터 내연기관차 신규등록을 하지 않기로 했다. 단 이것이 정확히 지켜질 수 있을지는 아직 확실하지 않다.

공기업을 운영하는 발전 부문은 중앙정부 차원에서 직접 전환 계획을 만들 수 있지만, 자동차 부문은 거의 전적으로 사기업이 생산하고 있는 영역이다. 세계 주요 자동차 기업들이 내연기관 차의 생산 및 판매 중단 계획을 발표하고 있고, 한국의 자동차 최대기업인 현대-기아자동차그룹(이하 현대자동차)도 2021년 9월 ‘2045년 탄소중립’ 목표를 발표했지만 아직 내연기관차 생산중단 시점을 뚜렷하게 밝히지는 않았다. 일단 2040년에 전동화 차량 생산비율을 80%까지 높이고 2045년 RE100<sup>42)</sup> 진입을 달성하겠다는 계획이다. 아마도 현대자동차의 내연기관차 판매 중단 시점에 맞추어 국내 내연기관차 금지가 결정될 것으로 보인다. 말하자면 특정 대기업(현대자동차)이 산업전환을 주도하고 정부는 이를 제도적으로 뒷받침하는 양상이다. 또한 국내 자동차 산업은 현대자동차를 중심으로 수직계열화되어 있어 대부분의 부품사들은 거의 전적으로 현대자동차에 하청을 받아서 납품하는 것에 의존하고 있다. 산업 전환에 따른 자동차 부품사와 부품사 노동자의 일자리 역시 현대자동차의 결정에 달려 있다. 이처럼 내연기관차 부문은 사기업이 중심이 되어 있기 때문에 정의로운 전환을 계획하기에 더 어려운 조건이다.

#### (1) 완성차 대기업 노동자

내연기관차 생산이 줄어들고 전기차 생산이 많아지고는 있지만, 완성차 대기업인

---

41) “Breakdown of carbon dioxide, methane and nitrous oxide emissions by sector” , <OurWorldInData>, 2024.01.  
<https://ourworldindata.org/emissions-by-sector#energy-electricity-heat-and-transport-73-2>  
(접속일:2024.10.10.)

42) RE100은 기업이 전력소비량의 100%를 재생에너지로 조달하겠다는 글로벌 캠페인이다.

현대자동차 정규직 노동자들은 산업전환에 따른 고용불안을 크게 느끼고 있지는 않은 것처럼 보인다. 아직까지는 내연기관차 생산도 적지 않을 뿐더러, 기존 내연기관차 생산라인에서 전기차나 하이브리드 차종을 동시 양산할 수 있는 혼류 생산 시스템을 구축하고 있기 때문이다. 그리고 현대자동차가 근래 성장세에 있어서 그렇기도 하다.

현대자동차 같은 경우도 코로나 이후로 2021년, 2022년 이제 쪽 전기차들이 본격적으로 생산되기 시작하는데요. 그때는 익히 알려진 것처럼 부품이 내연기관 대비 전기차는 30% 이상 감소하기 때문에, 공정이 많이 줄고, 그리고 인원도 많이 줄이려고 할 것이다, 이런 걱정들이 있었죠. 그리고 중장기적으로 이제 전기차가 계속 확대되면 내연기관이 없어지는 거고. 가장 피부로 느끼는 거는 PT(파워트레인)부문인데. 엔진, 변속기, 소재. 이런 얘기를 많이 하는데.

그런데 막상 전기차가 이렇게 쪽 확대되는데, 거의 내연기관이랑 혼류로 생산하는 라인도 많고. 그리고 결과적으로, 같은 얘기지만, 내연기관이 여전히 많이 판매되다 보니까. 이렇게 산업전환에 따른 고용불안을, 이걸 특히 완성차는 피부로 느끼는 건 없죠. 그리고 최근에 어찌됐건 전기차 캐즘이라고 전기차의 일시적 수요 둔화, 이런 얘기들을 많이 하는데. 반면에 하이브리드 쪽으로 해서 생산이 많이 늘고 있고. 그리고 현대기아차가 글로벌 탑3예요. 그래서 코로나19 이후로 전 세계 자동차시장에서 약진했죠. 중국 시장만 고전했을 뿐이고 특히 미국시장에선 약진이 눈부시고. 그래서 이 위기감이 표면화되고 있진 않습니다.

하지만 다른 한편으로, 이미 현대자동차는 ‘보이지 않는 구조조정’을 진행해오고 있다. 미래차 생산 뿐 아니라 설비 자동화 등을 진행하면서 노동력을 전반적으로 감소시키는 것이다. 사실 오래전부터 현대자동차는 퇴직 인원에 비해 신규 채용을 거의 하지 않고, 필요한 인력은 정규직이 아닌 비정규직으로 고용해왔다. 처음에는 사내하청 방식을 주로 사용하였으나, 2000년대 후반 이후 현대자동차 공장의 사내하청이 법원에서 대부분 불법과건 판결을 받으면서 직접고용을 할 수밖에 없게 되자, 근래에는 계약직 등의 방식을 사용하기도 한다. 또 자회사 등을 만들어 직접 생산을 하지 않고 외주화하는 방식도 확대되고 있다.

그런데 사실 이게 전기차로의 전환이나 아니냐를 떠나서, 현대자동차는 계속 정규직 인력을 줄이는 방식의 눈에 안 보이는 구조조정은 계속하는 거죠. 예를 들면 특히나 불법파견 관련해서 한 1만 명 가량 정규직화하는 과정에서 5만3천까지 늘었다가 최근에는 4만3천까지 다시 줄었거든요. 이게 왜 그러냐면, 최근 연 2천여 명 이상 정년퇴직이 이뤄지는데 신규채용은 매년 3~4백 명 수준으로, 매년 그래서 사실 과거에 사내하청이 1만 명가량 됐다고 하는데, 이 자리를 거의 축약계약직으로 채워지는 과정이 또 몇 년째 이뤄지고 있는 거죠.

내년 말 울산에 전기차 전용공장이라고 지었는데. 아까 말한 ‘전기차 캐즘’ 영향인지 하이브리드나 다른 차종도 생산할 것 같은데. 그런데 이제 여기서 대단히 혁신적인 스마트공장으로 예상하고 있어요. 그래서 많은 부품이 외주화되거나 또 생산라인도 굉장히 자동화가 될 것으로 보이고. 그래서 이 신공장의 시스템이 기존 공장들로 확대되는 과정에서 지속적인 인력감축이 이뤄지지 않을까 하는 예상이. 그래서 스마트공장 확산에 대한 일정한 두려움이 오히려 현장에 더 있는 거죠.

이처럼 전체적으로 인력이 줄어들고 비정규직화가 진행되고 있지만, 정규직 노동자들은 딱히 고용이 불안하다고 느끼고 있지는 않은 것 같다. 전기차 전용 공장이 새로 지어지면서 인력 감축이 있지 않을까 하는 두려움은 있지만 아직은 막연한 불안감으로 보인다. 이는 현대자동차 기업이 현재 ‘잘 나가고’ 있고 노동조합이 강한 편이라 적어도 현재 재직 중인 정규직 노동자의 고용이 위협되지는 않을 것이라는 판단일 수도 있다.

## (2) 하청 부품사 노동자

내연기관차에 비해 전기차에는 필요한 부품이 크게 줄어든다. 전기차에 필요한 부품 수는 1만8,900여 개로 내연기관차의 부품 수(3만여 개)에 비해 63% 수준에 불과하다. 전기차는 배터리를 동력원으로 사용하므로 특히 기존 동력발생장치인 내연기관 및 그와 관련된 부품인 흡기·배기장치, 연료펌프 등이 불필요하다. 그 여파로 공정이 비교적 복잡한 엔진·변속기 공장도 전기차 시대에는 사라지게 될 것이다. 따라서 특히 이 부분의 부품을 생산하여 완성차 기업에 납품하는 하청 부품사들은 존망



의 기로에 서게 된다.

아래 표는 2021년 기준 자동차 부품산업의 고용 현황 및 비중을 내연차 부품이 주력제품인 ‘감소군’, 미래차 전환에 별다른 영향을 받지 않는 ‘유지군’, 향후 수요가 많아질 것으로 전망되는 미래차 부품을 생산하는 ‘확대군’으로 나누어 살펴본 것이다<sup>43)</sup>. 감소군에는 4,195개 업체가 포함되어 전체 부품업체의 46.8%를 차지하고, 고용 인원도 전체 부품사 인력의 47.4%를 차지한다. 국내 자동차산업의 절반 가까운 부품사들이 내연기관차에서 전기차로의 산업전환 과정에서 소멸하거나 다른 활로를 찾아야 하는 것이다. 이 부품사들의 일자리들은 크게 위협을 받을 수밖에 없다.

표 4 자동차부품 분야별 고용인원 현황 및 비중

분류	품목	고용인력(현재 인력 비중)
감소군	엔진 부품, 동력전달, 전기장치 등	10.8만 명 (47.4%)
유지군	조향, 현가, 제동, 차체, 시트, 공조 등	11.1만 명 (48.7%)
확대군	미래차 주요 부품(각종 전장, 배터리 등)	0.9만 명 (3.9%)

비교적 규모가 큰 1차부품사들은 생산이나 거래처를 다변화하거나 다른 부문에 투자하여 생존을 모색하려고 하기도 한다. 면접참여자의 회사도 여기에 속하는 곳으로서, 영동과 아산 두 군데에 공장을 두고 현대자동차에 엔진 부품을 납품하는 회사이다. 내연기관차 생산 중단을 앞두고 선박엔진 부품도 생산한다든지 전동모터에도 새로 투자생산한다든지 하는 길을 모색하고 있다.

저희가 엔진을 그동안 자동차만 했는데 이제 배 쪽으로 약간 돌리기 시작했거든요. 근데 장밋빛은 아니에요. 사실 영동은 거의 안정권에 접어들었는데 아산 같은 경우에는. 대형 선박 링, 그러니까 그동안은 자동차 엔진이 한 요만씩 하잖아요. 자동차엔진은 150mm에서 크면 한 200mm, 이 정도 되는 걸 했던 말이에요. 거기에 들어간 링을 만들었는데, 이제 영동에서 선박을 작게는 250mm에서 크게는 400mm, 500mm 엄청 큰 이런 것들을 만드니까, 이게 또 돈이 되거든요. 그래서 아산공장에서도 이제 이거에 맞는 선박 링을 만들겠다, 라고 회사에서 발표를 하고 준비를 하고 있는 걸로는 알고 있거든요. 근데 이게 만든다고 해서 그 기술이, 조그만 거 만들다가 큰 거 만들면 더 자

43) 「자동차 부품기업 미래차 전환 지원전략」, 2021, 산업통상자원부

본력도 많이 들어가고 기술이 많이 들어간다고 하더라고요. 그러니까 이제 아산공장은 그게 쉽지 않고, 영동 공장은 이미 선박 라이너가 궤도권에 올라서 오히려 바빠서 지금 못 해주고 있고, 영동공장은 한 2년 전에 전기모터를 만드는 회사를 인수를 했어요. 아예 전기모터를 만드는 회사를 인수를 해서. 배터리카라고 있어요. 전동지게차. 발 밑에 이렇게 보면 바퀴가 하나 굴러가는데 그 바퀴와 모터와 감속기와 인버터가 일체형이란 말이에요. 인버터는 전기잖아요? 전기 장치로 신호를 줘서 모터를 돌리는 거고 밑에 감속기는 신호가 많이 주면은 고속으로 가고 적게 주면 서고, 이런 거잖아요? 그리고 그때는 이제 전기모터가 들어가고 바퀴, 바퀴대로 들어가고 이거를 만드는 것들을 우리가 하겠다, 라는 거예요. 이게 대부분이 70%가 이탈리아산이고 30%가 중국산인데, 중국산은 아직까지 품질이 좋지 않고 이태리산 같은 경우에는 가격이 좀 비싸고, 우리가 좀 거기서 파고들겠다, 라고 해서 그것을 인수를 했고요. 인수를 한 것들을 이제, 그러면 처음에는 이거를 우리가 감속기나 이런 것들은 어쨌든 그 안에 부품들은 ‘쉬’잖아요. 그런 것들을 우리가 만들 수 있겠다, 라고 회사에서 처음에 얘기했다가 사장이 이제 마음을 바꿨는지 감속기 만드는 회사 부서에서의 전기모터, 또 인버터 만드는 회사, 해서 조립은 영동공장에서 한다는 거죠. 우리가 최종적인 조립 라인이 되는 거죠.

부품사가 산업전환 과정에서 새로운 제품들을 독자적으로 만들어내는 일은 거의 없으며, 보통 현대자동차와의 협력이나 정부기관의 지원이라는 방식으로 전환을 대비하려고 한다<sup>44)</sup>. 면접참여자의 회사에서도 이러한 방법들을 활용하려고 시도하고 있는 것으로 보인다.

재밌는 얘기로, 사장이 그런 얘길 하더라고요. 근데 그 진정성이 느껴졌던 게 뭐냐 하면, 어느 날 현대자동차에서 산업전환 사업장들을 짝 부르더라고요. 아마 정부가 시켜서 그런 거겠죠. 그래서 이제 불러서 여기 부품을 여러 가지 놓고 “이거 해봐라. 저거 해봐라. 이렇게 한번 연구해봐라” 이렇게 하더라고요. 너무 형식적이었고, 이제 공장장이 얘기하는 것은 뭐냐면, 이미 돈 되

44) 황현일·김철식, “산업전환과 지역부품사의 대응”, 「산업전환기 자동차 부품 기업의 대응과 방향 모색 토론회 자료집」, 2024, 전국금속노동조합 노동연구원·전국불안정노동철폐연대 노동권연구소

는 것은 현대차 계열사들이 다 가져갔고 지금 남아있는 것은 두 가지래요. 돈이 안 되거나 공정이 너무 어렵거나, 두 가지가 남았다는 거죠. 그러니까 즉, 어느 날 엔진을 만들던 회사가 전기차로 가니까 갑자기 전기차 배터리를 만들 수는 없잖아요. 그건 이미 LG에서 만들고 있잖아요, 삼성이나. 그러면 지금 모터를 갑자기 만들 수 있는 것도 아니고 감속기를 같이 만들 수 있는 것도 아니고, 할 게 없단 말이죠.

국가에서, 정부에서 이제 산업전환 사업장에 대한 지원, 이런 혜택이 있더라고요. 그런 걸 올렸는데 아산은 됐고. 아산공장은 지원해서 40억인가 해서 라인을 이렇게 설치하는 비용들을 보조받기로 하고 영동은 안 됐다, 그러더라고요. 아산이 더 어려우니까 아산을 준 거고, 또 우리 영동은 요구안이 한 100억 정도 되거든요. 더 크잖아요? 돈이 작은 데로 해서 주겠다, 이렇게 하지 않았을까, 이걸 제 생각이예요. 그러니까 이제 정부에서는 “산업전환 사업장, 너네들 연구 너네들이 한번 해봐라. 지원해 줄 테니까.” 뭐, 지들이 구상은 없는 거죠.

면접참여자의 회사는 부품사 중에서 비교적 큰 회사로 나름대로 산업전환에 대응하려는 노력을 하고 있는 편이다. 실제로 1차부품사 중에서 규모가 있는 회사는 시도라도 할 수 있지만, 2차부품사나 영세한 회사들은 엄두도 못내고 있는 경우가 대부분이라고 한다<sup>45)</sup>. 물론 면접참여자의 회사처럼 비교적 규모가 커서 거래관계 다변화나 새로운 제품 개발을 시도하는 경우에도 성공이 쉬운 일은 아니다. 연구 역량도 부족하고 투자의 위험성도 크기 때문이다<sup>46)</sup>. 면접참여자도 체념적으로 생각하는 모습을 보이기도 했다.

실질적으로 현재 있는 사업장들 중에서 자본력이 좀 있는 데는 우리같이 선박 라이너에 투자라도 하고. 그런데 어디 100억을 어떻게 투자를 하겠어요? 그러니까 이제 그런 상황 속에서 우리가 이렇게 새로운 것들을 하는 것은

45) 황현일·김철식, “산업전환과 지역부품사의 대응”, 「산업전환기 자동차 부품 기업의 대응과 방향 모색 토론회 자료집」, 2024, 전국금속노동조합 노동연구원·전국불안정노동철폐연대 노동권연구소

46) 황현일·김철식, “산업전환과 지역부품사의 대응”, 「산업전환기 자동차 부품 기업의 대응과 방향 모색 토론회 자료집」, 2024, 전국금속노동조합 노동연구원·전국불안정노동철폐연대 노동권연구소

난 불가능하다, 라고 생각이 돼요. 도태될 수밖에 없다, 이렇게 생각하는 거죠. ‘기업이 30년 이상 가기가 어렵다’라는 얘기가 있잖아요. 어떤 쪽쪽 뜨는 회사가 있고 지는 회사가 있고. 삼성도 마찬가지로 현대도 마찬가지고, 자기네들도 언젠가는 그럴 수 있다, 라는 그런 위기감에 계속적으로 새로운 신사업, 미래 먹거리, 이런 것들을 하듯이. 그런 것들을 따라가려면 그만큼의 개발진, 연구진들이 필요한데 그런 자동차 부품사 정도, 우리 회사 정도 된 수준 하에서는 그런 것들이 쉽지 않다, 라고 하고 있고.

이러한 상황에서 노동자들도 체념적인 태도를 나타낸다. 당장은 전기차 판매 증가세가 주춤하고 하이브리드 차량 선호가 증가해서 일단 현상유지는 하고 있으며<sup>47)</sup> 공장 일을 하는 노동자들도 고령화되어서<sup>48)</sup> “최소한 나 정년 때까지는 가겠지”라며 적극적으로 생각하지 않는 편이다.

그 위기감이, 모르겠어요, 불감증이라고 해야 할지는 모르겠지만, 제가 볼 땐 크게 있는 것 같지는 않고요. 왜 그러냐면 기본적으로 우리 노동자들이 나이를 먹었어요. 최소한 나 정년 때까지는 가겠지, 라는 생각을 많이 하고 있고. 한 2년 전에 산업전환 교육을 한번 한 적이 있어요. 조합원들이 보통 이런 교육을 잘 안 듣잖아요. 아, 그런데 이번에는 유심히 눈이 반짝반짝 해서 듣더라고요. ‘우리 회사는 어떻게 될 것인가?’ 이런 고민이 다들 있다는 건데, 그래서 제가 이제 피드백을 받아보려고, ‘교육이 좀 어땠냐?’, ‘어떤 느낌이었냐?’ 이런 걸 몇 명한테 물어봤어요. 그러니까 이렇게 나눠지더라고요. ‘나 정년할 때까지는 다닐 수 있겠지.’ 또 하나는 ‘나도 새로운 걸 해야 하지 않을까?’ 예를 들면 치킨집이든 당구장이든 농사든, 이런 새로운 것들을 좀 알아봐야 되지 않을까. 이렇게 두 가지 고민으로 나눠지더라고요. 그러니까 현장에서 느끼는 것들이, 일단 저희는 엔진부품을 만들잖아요, 그에 대해서 많이 고민할 줄 알았는데 실은 그렇지 않더라는 거죠. 오히려 젊은, 40대 정도 되는 동료들은 고민을 하더라고요.

---

47) 하이브리드 차량에는 엔진이 필요하다.

48) 영세한 2차부품사들의 경우에는 현재 인력 수급이 어려워서 생산직 노동자들을 이주 노동자로 채우는 일도 많다고 하며, 그런 측면에서 오히려 고용 유지가 별로 문제가 되지 않을 수도 있다(황현일·김철식, “산업전환과 지역부품사의 대응”, 「산업전환기 자동차 부품 기업의 대응과 방향 모색 토론회 자료집」, 2024, 전국금속노동조합 노동연구원·전국불안정노동철폐연대 노동권연구소).

면접참여자는 산업전환에 대해서 “답이 없다”라는 말을 반복해서 얘기했다. 내연기관차의 금지는 시기의 문제일 뿐 기정사실화되어 있으며, 그것은 기존 내연기관을 만드는 부품사 노동자에게는 일자리 소멸의 문제이다. 그러나 그렇다고 해서 기후위기 시대 내연기관차를 지속하라고 요구하는 것이 대안일 수도 없다.

아니 짚신 만들던 공장에서 이제 짚신 안 신고 사람들이 이제 고무신 신는데, ‘그럼 짚신 만드는 공장에 있는 노동자들에게 또 뭘 해줘야 하지?’, ‘그 노동자들은 짚신을 더 신게 해달라 이렇게 요구를 해야 되나?’, ‘엔진을 더 돌리게 해달라고 이렇게 요구를 해야 되나?’ 단순하게 그런 고민이 들더라고요. 사실 답이 없더라고요. 우리가 지금 ‘정의로운 산업 전환’ 사실 선언적인 거잖아요. 저도 답이 없더라고요. 문제가 이거라는 거예요. 답이 없는 거, 내가 다른 답이 없다, 라는 거죠.

그럼에도 불구하고 면접참여자는 중요한 지적을 했는데, 자동차 부문의 산업전환에 대한 국가 정책이 주로 기업을 지원하는 것이며, 노동자를 직접 보호하기 위한 정책은 없다는 점이다. 앞서서도 말한 것처럼 발전소와는 달리 자동차 부문은 사기업들이 운영하는 시장 부문이고, 정부의 정책은 직접 고용 문제에 개입하기보다 기업들을 지원해 사기업들이 일자리를 유지할 수 있게 하겠다는 의도이다. 그러나 면접참여자가 지적하듯이 산업전환을 하도록 기업에 지원을 하거나 전기차에 보조금을 주는 것도 원칙적으로 보면 ‘순수한’ 자본주의에 부합하는 것은 아닌 셈이다. 기후위기 상황에서 국가가 정책적으로 내연기관차 금지를 하면서 이로 인해 일자리를 위협받는 노동자들에게 안정망을 제공하는 것 역시 국가의 역할이라고 할 수 있다.

아까도 얘기했지만 기업에게는 뭔가, 회사에 40억 혜택, 다른 데는 100억도 줬겠죠, 필요하다면. 그리고 심지어는 이런 새로운 사업을 하는 사람들에게는 돈을 더 주기도 하고, 이런 것들은 되는데. 근데 자본주의 사회에서 사실은 국가가 그런 걸 투여하면 안 되잖아요. 근데 전기차를 사게 되면 3천만 원을 국가에서 보조해 준단 말이죠. 그러니까 그렇게 투여를 하면서 거기에 있는 노동자들이 구조조정을 당하거나 물량이 줄어들어서 잔업 특근이 없거나 하는 것에 있어서는 전혀 돌봄이 하나도 없다, 라는 거죠.

저는 그래서 실질적으로 그런 고민도 해봤거든요. 만약에 지금 우리가 고용

보험이 보통 6개월, 길면 저 같이 오래 다닌 사람들 보면 9개월까지, 이렇게 주더라고요. 그게 아니라 산업전환 사업장에서 산업전환으로 인해서 해고된 사람들에게는 이걸 3년으로 늘려야 된다. 최소한 3년으로 늘려야 되고, 그거에 대해서 적극적으로 그 3년 기간 동안 새로운 것을 배울 수 있는 교육, 요리면 요리, 컴퓨터면 컴퓨터, 용접. 3년이라는 시간 동안 사람이 살 수 있는, 지금의 고용보험 그 정도 수준이 아니라, 예를 들면 정부가 그런 거 돈을 내는 거죠. 고용보험 플러스 산업전환 실업수당, 해가지고 한 100만 원을 더 추가해 준다든가, 이런 식으로 해서라도 노동자들을 최소한 안전망을 많이 구축을 해줘야 되는 게 아니냐? 정부가 기업에게 해주는 만큼은 아니지만, 최소한 그런 안전망들은 깔아놔야 안심하고, 안심까지는 아니더라도 그래도 뭔가 대량 해고를 당해서 사람들이 목숨을 끊거나 이러지는 않지 않을까.

앞에서 말했듯이 ‘정의로운 전환’은 환경을 파괴하고 기후를 악화시키는 산업 구조를 지속가능한 경제 구조로 바뀌게 되 그 전환 과정에서 피해를 보는 사람들이 없도록 지원해야 한다는 것을 원리로 하고 있다. 따라서 면접참여자의 말대로, 정의로운 전환을 위한 정책은 공공부문과 시장 부문을 막론하고 이에 의해 고용을 위협받는 노동자들에 대한 지원이 필수적으로 수반되어야 하는 것이다.

### 3. 정책과제

기후위기에 따른 산업전환이 진행중인 석탄화력발전과 내연기관차 부문을 살펴본 결과, 공기업·대기업의 정규직 노동자와 하청 협력업체 노동자 사이에서 고용위험을 느끼는 정도의 차이가 컸다. 하청 협력업체들 중에서도 전환 과정에서 유지되는 부문은 큰 문제가 없을 수 있지만 전환 과정에서 소멸되는 부문을 담당하고 있는 협력업체의 노동자들은 일자리 상실의 위기에 처해 있다. 석탄화력발전에서 연료·환경설비 부문의 협력업체나 자동차에서 내연기관 엔진 부품을 생산하는 회사의 노동자들이 대표적인 예이다.

정의로운 전환의 원칙 중 하나는 ‘아무도 뒤에 남겨두지 않는다(No one left behind)’이다. 정부가 책임지는 공공영역과 사기업이 운영하는 시장영역을 막론하고,

기후위기에 대응하기 위한 산업전환은 전 지구의 국제사회 차원에서 진행되는 것이고 각국의 정부가 책임을 지는 것이다. 따라서 정부 차원에서 산업전환에 의해 일자리를 위협받는 노동자들을 위한 정책을 수립해야 한다. 이하에서는 정의로운 전환을 위해서 필수적인 정책들에 대해서 얘기해 보도록 한다.

### (1) 다양한 수준에서 노동자가 참여하는 논의기구

2021년 제정된 탄소중립기본법은 제4장에서 ‘2050 탄소중립녹색성장위원회’를 대통령 직속으로 설치하도록 규정하고 있다. 이에 의하여 현재 탄소중립녹색성장위원회가 존재하고 그 안에 에너지·산업전환 분과위원회가 구성되어 있지만, 민간위원들은 모두 기업 대표 및 전문가이며 노동자 대표는 포함되어 있지 않다<sup>49)</sup>. “위원을 위촉할 때에는 아동, 청년, 여성, 노동자, 농어민, 중소기업인, 시민사회단체 등 다양한 사회계층으로부터 후보를 추천받거나 의견을 들은 후 각 사회계층의 대표성이 반영될 수 있도록 하여야 한다”(제15조 제5항)라고 되어 있음에도 그러하다. 노동자는 산업전환으로 인해 직접적으로 실업의 위협에 처하는 당사자이다. 정의로운 전환을 위해서는 노동자 대표가 논의 과정에 참여해야 하고 노동자의 목소리가 충분히 반영되어야 한다.

또 탄소중립기본법 제3장에서는 시·도의 광역자치단체(제11조)와 시·군·구의 기초자치단체(제12조)에서 기본계획을 수립하도록 하고 있다. 이에 따라 지역자치단체들은 모두 이와 관련한 조례를 만들었지만 대개 매우 일반적인 내용일 뿐, 탄소중립 이행에 따라 특정 산업과 지역에서 나타날 수 있는 고용위기에 대한 지원책 등을 구체적으로 명시하지 않고 있다. 석탄화력이나 내연기관차와 같이 기후위기 대응 탄소중립 이행을 위해 산업전환 과정에서 사라져야 하는 부문들이 있으며, 이 부문 기업들이 지역 경제에서 매우 큰 부분을 차지하여 지역 경제와 일자리에 대한 우려가 심각하게 고조되고 있는 마당에, 대부분 지역자치단체에서 실질적인 대응책을 마련하고 있지 않다는 점은 상당히 의아한 대목이다. 아직도 기후위기와 산업전환에 대한 인식이 부족하거나 아니면 제대로 대처할 능력이 부족하다는 것을 시사한다. 2절에서 살펴본 대로 태안석탄화력발전소가 있는 태안군만 정의로운 전환 조례를 만들고 협의체를 만들어서 지자체와 더불어 노동자와 주민 대표가 참여하는 기구를 운영하고

49) <https://www.2050cnc.go.kr> 에서 찾아볼 수 있다.

있다. 태안군 사례처럼 기초지자체에서 광역지자체, 중앙정부에 이르기까지 다양한 수준에서 노동자와 시민들이 참여하여 정책을 결정할 수 있는 기구들이 구성될 필요가 있다. 그리고 이러한 기구에서 노동자 참여가 단지 들러리가 되어서는 안되고 특히 일자리를 위협받는 불안정노동자의 목소리가 정책 결정 과정에 충분히 반영되도록 해야 한다.

## (2) 실효성 있는 재취업 교육과 사회안전망 구축

탄소중립기본법 제7장은 ‘정의로운 전환’을 직접 규정하고 있다. 이에 따라 제47조 제2항에서 “사업전환 및 구조적 실업에 따른 피해를 최소화하기 위하여 실업의 발생 등 고용상태의 영향을 대통령령으로 정하는 바에 따라 정기적으로 조사하고, 재교육, 재취업 및 전직(轉職) 등을 지원하거나 생활지원을 하기 위한 방안을 마련하여야 한다”고 하였다. 그러나 앞에서 보았듯이 이에 대해 제대로 된 지원이 되고 있지 않다.

석탄화력발전 폐지와 관련해서는 일부 교육이 이루어지고 있지만, 고용보험 등에서 실시하는 일반적인 취업 교육과 크게 다를 바 없어서 맞춤형교육이 되지 못하고 있다. 예를 들어서, 발전소의 노동자들은 사회경제적으로 필수적 공공인프라인 전기를 만든다는 것에 대해 자부심을 갖고 있고<sup>50)</sup>, 계속 발전 부문에서 일하기를 원한다<sup>51)</sup>. 그런데 재생에너지에 대한 교육을 하고 있기는 하지만 일반적인 수준일 뿐 석탄화력에서 일하던 노동자가 재생에너지 발전에 취업할 수 있도록 연결시켜 주는 것이 아니다. 아직 한국에서는 재생에너지 발전이 미약하기 때문에 그 부문 일자리가 충분히 없어서일 수도 있지만, 오염 경제에서 일하던 노동자를 녹색 경제에서 일할 수 있도록 지원한다는 정의로운 전환 개념에 비추어 보면, 전기를 만든다는 것에 자부심을 갖고 있는 발전 노동자들이 최대한 친환경 발전 부문에서 계속 일할 수 있도록 하는 것이 맞춤형교육 맞춤형취업이 될 것이다. 그런데 이러한 지점에 대한 고려가 거의 이루어지지 않고 있다.

또한 교육을 받더라도 재취업을 보장하는 것도 아니고 실직 기간 중 생활 지원도

50) 김형수·한재각, “석탄화력발전산업의 정의로운 전환과제”, 「기후위기와 일의 세계」, 2021, 한국노동연구원

51) 이재훈, “석탄화력발전 비정규직 노동자의 탈석탄 정책과 고용 인식”, 「석탄화력발전소 폐쇄에 따른 비정규직 노동자의 고용안정 방안 연구」, 사회공공연구원·공공운수노조



마련되어 있지 않다. 기후위기 대응을 위한 국가적 정책 규제로 인해 실업이 발생하는 것이니만큼, 일반적인 실업대책에 더하여 국가와 사회가 산업전환 실업에 직면한 노동자를 지원해야 할 책임이 있다. 산업전환 실업을 위한 사회안전망이 구축되어야 노동자들도 안심하고 녹색경제로의 전환을 적극 지지하고 촉진할 수 있을 것이다. 친환경적 경제로 전환하는 과정에서 특정 부문 노동자나 계층에게 고통을 전가하지 않고 다같이 부담을 하자는 것이 정의로운 전환의 개념이다. 그리고 그 정의로운 전환의 개념과 실천 방안이 탄소중립기본법에 분명히 규정되어 있다. 그에 따라서 실효성 있는 지원 정책이 마련되어야 한다.

### (3) 공공의 이익과 필요에 부합하는 산업재편

산업전환은 단지 탄소배출이 큰 산업부문들에서 탄소배출을 줄이는 생산방식으로 전환한다는 의미를 넘어사야 한다. 노동자에게 피해를 떠넘기지 않는 정의로운 전환이 이루어지고 진정 생태환경을 고려하는 산업으로 탈바꿈하기 위해서는, 국가가 책임을 지고 탄소유발 산업의 친환경적인 전환을 공공적인 방식으로 주도할 필요가 있다.

산업전환을 사기업에 맡겨둘 때 이 장에서 본 바와 같이 공기업-대기업의 정규직은 비교적 큰 피해를 입지 않을 수 있지만 하청 기업의 노동자들은 심각한 고용 불안에 겪게 된다. 기후위기 위협의 불평등한 효과가 전형적으로 드러나는 모습이다. 그런데 기후위기 대응은 모든 사람들을 위해서 하는 것이다. 모든 사람을 위해 실행하는 산업전환으로 인해 일부 불안정하고 취약한 노동자들을 더욱 고통받게 하는 것은 정의롭지 않다. 공공의 이익을 위해서 하는 일이라면 그 부담도 공공적으로 짊어지고 해결해야 한다.

나아가 기후위기 자체가 인간이 산업적 개발이라는 명목으로 자연과 생태환경을 무자비하게 착취해온 결과이며, 그러한 산업 활동의 제일 동력이 바로 시장에서의 이윤 추구이다. 더 많은 이윤과 더 적은 비용을 좇을 수밖에 없는 사적 자본이 공공의 이익을 우선시하여 산업전환을 이룰 수는 없을 것이다. 따라서 기후위기 문제를 적극적으로 해결하기 위해서도 공공적인 산업 재편이 필요하다.

면접참여자들도 그러한 생각을 표명했다.

공공이 주도하는 재생에너지, 특히 풍력발전 같은 경우엔 이제 발전 공기업이 주도해 나가야 하는 상황이잖아요. 이 분야를 공공 주도로 해서, 이제 석탄화력발전소에서 해고 위기에 내몰린 노동자들을 고용할 수 있는 거고, 또 정기적으로 봐서도 사실 석탄화력발전만이 아니라 LNG 같은 경우도 없어지게 되는데, 그러면 공공에서 풍력발전소를 건설해서 그쪽으로 우리도 가야 하는 거 아닌가. 그런 식으로 우리의 비전을 가져가야 하는 것 아니냐, 이렇게 얘기를 좀 할 수 있을 것 같고,

이제 쪽 말씀드린 것처럼 기후위기를 막기 위한 수단으로서도 공공 주도 재생에너지가 훨씬 더 유리하다. 그렇지만 이걸 알면서도 정부는 그렇게 안 하려고 드니 문제인 거죠. (발전공기업 정규직 노동자)

잘 아시겠지만, 당장 급한 게 어쨌든 재생에너지로 가려고 해도 재생에너지가 90% 이상이 이제 다 민간이잖아요? 그래서 공적 영역이 없기 때문에, 그리고 건설과 폐쇄 시기가 일치하지 않기 때문에, 그런 것들에 대한 불안감이 있어서. 어쨌든 공공 중심의 일자리로 전환하는 것에 대해서 저희는 강하게 요구하고 있는 거죠. (발전소 협력업체 노동자)

발전 부문과 달리 자동차 부문은 전적으로 사기업이 주도하는 시장 부문이다. 그러나 기후위기에 더 적극적으로 대응하기 위해서는 이윤 최대화에 목적을 두는 사기업 주도로 산업전환을 이루기보다 국가와 노동자를 포함한 시민들이 주도할 필요가 있다. 완성차 대기업에서 일하고 있는 면접참여자는 다음과 같이 말했다.

말씀하신 발전 산업을 보면 사실은 이제 자기의 일터에 폐쇄에 찬성하는 거잖아요. 전체 인류와 사회의 이익, 환경을 위해서. 자동차 산업도 그런 측면이 마찬가지로 있다고 보거든요. 이제 ‘친환경차가 정말 친환경적이나?’라는 논쟁은 별론으로 하더라도, 어찌됐건 내연기관은 사라져야 하고 친환경적인 형태로 자동차 산업도 변모해야 하는 건 맞기 때문에. 그래서 우리가 이 과정에서 이제 고용유지도 중요하겠지만 환경을 위해서 전기차로의 전환을 단순히 두려워하는 것이 아니라, 노동자가 주도하고 더 친환경적으로 전환이 이루어짐으로써 사회적 지지도 얻는, 이런 고민을 많이 하고 있어요. (완성차기업 노동자)

단지 일자리 문제를 넘어 “전체 인류와 사회의 이익, 환경을 위해서” 시장과 이윤 중심의 산업전환을 넘어서야 한다는 의미이다.

## IV. 기후위기로 인한 재난과 싸우는 노동자들

### 1. 기후위기로 인한 재난들

유엔 산하 재난위험경감사무국(United Nations Office for Disaster Risk Reduction, UNDRR)은 「2000~2019년 세계 재해 보고서」에서 “지난 20년 동안 전 세계에서 7,348건의 자연재해가 발생해 40억명이 피해를 당했다”고 밝힌 바 있다. 이는 앞선 20년에 비해 재해수가 1.7배 늘어난 셈이라고 한다. 재난위험경감사무국은 극심한 이상기후의 약 75%가 탄소 배출로 인한 기후변화와 관련되어 있다는 연구 결과도 소개했다.

한국에서도 기후변화가 심화됨에 따라 이상기후로 인한 자연재난이 지속적으로 증가하고 있다. 자연재난 중 기후변화와 연관성이 큰 호우, 태풍, 대설이 2000년대 이후 뚜렷하게 증가하고 있다. 1990년대에는 연평균 7.9회이었던 재난 발생이 2000년대는 연평균 9건으로 1.1배 증가했으며, 2010년부터 2021년까지는 매년 18.7회 발생하여 1990년대 대비 2.4배 증가했다고 한다<sup>52)</sup>, 기상청에 따르면 우리나라의 1일 최대 강수량 평년(2000~2019년) 전국 평균은 125.7mm이다. 그런데 기상청 소속 국립기상과학원이 2021년 12월 발간한 「남한 상세 기후변화 전망보고서」에 따르면 2040년까지 1일 최대 강수량이 17~18% 증가해 147.5~147.9mm로 상승할 것으로 전망한다. 집중호우로 인한 위험이 증가하는 것이다.

아래는 한겨레 신문 기사인데, 여름철 서울과 인천의 호우일과 비호우일의 강수량 변화를 보여주는 것으로서 한국에서 집중호우의 위험이 증가하고 있음을 보여주는 것이다<sup>53)</sup>.

---

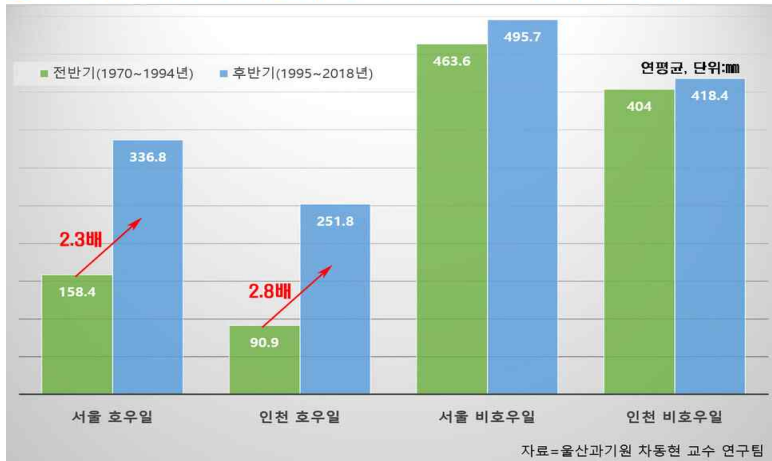
52) 강정은, “기후변화와 재해취약성” 「한국의 사회동향 2023」, 2024, 통계청 통계개발원

53) 한겨레, 2020년 7월 12일,

[https://www.hani.co.kr/arti/science/science\\_general/951948.html](https://www.hani.co.kr/arti/science/science_general/951948.html)

그림 2 여름 호우일과 비호우일 강수량 변화

□ 여름철 서울·인천 호우일과 비호우일 강수량 변화



대형산불도 많이 발생하고 있다. 2017년부터 피해면적 100ha(헥타르)이상의 대형산불이 해마다 발생하고 있고, 산불의 대형화와 함께 산불이 시기를 가리지 않는 ‘연중화’ 현상도 심화되고 있다. 산불은 일반적으로 봄철이나 겨울철 건조기에 발생하는데, 여름에도 산불이 발생하는 것이다. 게다가 산불은 이제 우리나라 상당지역에서 발생하고 있다<sup>54)</sup>고 한다.

표 5 최근 5년여간(2018~2023.9월) 산불 발생 건수, 피해면적, 피해액 현황

자료 : 산림청 (단위: 건, ha, 백만원)

구분	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년.9	합계
건수	496	653	620	349	756	529	3,403
면적	894.07	3,255.35	2,919.84	765.89	24,797.16	4,969.41	37,601.72
피해액	38,583	268,910	158,141	36,125	1,346,276	284,091	2,142,126

또한 연구결과에 의하면 태풍과 집중호우는 감염병 발생 위험을 높이게 된다. 또한 곤충 매개체의 공간적 서식지 확대, 시간적인 서식 가능 기간의 증가, 수인성·식품 매개 감염병의 계절적 발생 분포의 변화는 지금보다 더 많은 감염병 환자 발생으

54) 성미경 외, “기후 변화에 따른 한반도 산불 발생의 시공간적 변화 경향”, 2010, 「대기」 제 20호

로 이어질 것으로 보인다<sup>55)</sup>. 세계화된 상황에서 한 국가에서 발생한 감염병은 급격하게 다른 나라로 확산될 수 있다. 코로나19가 급격하게 세계로 확산되면서 위험성이 높아졌듯이 어떤 감염병이 어떻게 확산될지 예측하기 어려운 상황이다.

이런 재난이 발생했을 때 누군가는 대응을 하고 수습을 해야 한다. 그동안은 재난이 발생하면 관련 업무를 담당하는 공무원이나 소방관, 경찰 등이 역할을 해왔다. 그런데 일상적인 재난안전체계로는 감당하기 어려운 재난이 빈번하는 상황에서 재난 관련 업무를 담당하는 일자리가 생겨나고 있다. 산불특수진화대나 지자체 재난상황실 노동자들이 그들이다 .

또한 재난이 발생했을 때 결코 멈출 수 없는 업무도 있다. 코로나19 집단감염 사태 때에도 누군가는 병원에서 환자의 치료와 회복에 나서야 하고, 누군가는 노인과 장애인에게 돌봄을 제공해야 했다. 정부는 재난상황에서도 반드시 업무가 지속되어야 할 노동자를 ‘필수노동자’로 지정하고 ‘필수노동자 지원에 관한 법’도 만들었다.

이번 장은 재난 상황에 대응하거나 재난 상황에서도 역할을 해야 하는 노동자들이 어떤 상황에 놓여있는지, 이 노동자들의 권리를 확보하기 위해 어떤 제도개선이 이루어져야 하는지에 대해 이야기해보고자 한다.

## 2. 재난대응 노동자

태풍과 폭우로 도로가 파손되는 것에 대비하거나, 복구하는 업무, 그리고 집중호우에 대비하여 치수업무를 하는 것은 주로 지자체에 소속되어 있는 노동자들의 업무였다. 그런데 기후위기로 인해 집중호우가 더 크게 발생하거나 도로 파손이 심각해지면서 이 업무를 담당하는 노동자들의 위험도는 증가했다. 재난의 위험이 증가하는 만큼 그 업무를 담당하는 노동자들의 업무도 위험해질 수밖에 없다. 그런데 정부는 이런 업무를 외주화하여 더 위험에 노출되도록 만든다. 지자체 치수업무나 도로보수원 업무는 대다수가 외주화되고 있고, 그렇게 외주화된 업무를 하는 노동자들은 안전장비도 부실한 상태로 일을 하게 된다.

또한 새로운 재난의 유형이 생겨나면서 그러한 재난에 대응하는 신규 일자리도 만들어졌다. 대표적인 일자리가 산불을 진화하는 ‘산불특수진화대’이다. 2017년에 발

---

55) 김종현, “기후변화가 감염병 유행에 미치는 영향”, 「보건복지포럼」 2023년 6월호

족한 산불진화대는 지역마다 10~20명씩 일하고 있다. 이 노동자들은 기간제로 채용되었다가 무기계약직으로 전환했다. 지자체들은 산불감시를 하는 노동자들도 채용했는데 대다수가 주15시간 미만의 초단시간 일자리였다. 각 지자체별로 재난상황실이 구성되면서 그곳에서 CCTV에 대한 감시를 하는 노동자들도 새롭게 채용되었는데, 용역직이거나 시간선택제임기제 공무원으로 일을 한다. 이렇게 재난에 대응하기 위해서 새로 만들어지는 일자리들은 대부분 비정규직이다.

재난대응을 하는 노동자들의 불안정성이 어떻게 위험을 증폭시키는지, 그리고 그것이 재난에 대한 효과적 대응을 어떻게 어렵게 만드는지 검토가 필요하다. 여기에서는 재난대응 노동자 중에서 지자체에서 치수업무를 담당하는 노동자와 산불진화특수대원의 인터뷰를 통해 그 문제를 살펴보고자 한다.

### (1) 폭우에 대비·대응하는 지자체 치수관리 노동자 사례

누군가는 폭우에 대비하거나 대응하는 일을 해야 한다. 현재 지자체에서 폭우를 대비하여 빗물받이를 청소하고 관리하는 역할을 하는 노동자들은 기초자치단체에서 치수업무를 담당하는 노동자들이고, 이 노동자들은 공공부문 무기계약직인 공무원으로 일을 한다. 일상시에는 빗물받이가 막혔는지 점검하고 청소를 하는 역할을 하고, 비가 와서 막히거나 막혔다는 민원이 들어오면 출동하여 하수관과 연결되는 부분까지 청소하여 물이 흐르도록 만든다. 관내에 물이 역류하여 침수가 되는 곳이 있을 때에는 양수기로 물을 빼내는 작업을 한다.

지자체 치수관리 노동자들은 비가 올 때 도로에서 작업을 하는 경우가 많다. 그래서 위험에 처할 경우가 많다.

제일 문제가 되는 게 이제 도로변 빗물받이 청소할 때 차들이 많이 다니잖아요. 도로변 같은 경우는 차들 때문에 위험하죠. 그게 도로변에서 그 일을 하면서 그거 누가 이렇게 신호를 해주면 괜찮은데 해줘도 사고가 나니까 그게 조심스럽긴 하죠. 저희가 그래서 보통 차를 차량 통행에 방해가 되긴 하지만 어쩔 수 없이 차를 세워놓고 그 차를 세워놓고 비상 깜빡이를 켜고 이걸 해놓으면, 그게 원칙은 아니잖아요. 원래는 사람이 있어서 신호, 차를 유도하고 원래 있어야 되는데 그런 거예요. 인원이 줄었기 때문에 차량 유도하는 사람이, 지금 그거 할 사람이 없는 거예요. 일하기 바쁜 거예요, 가장

문제점이.

신호수를 따로 두는 것이 원칙이지만 출동하는 인원이 많지 않기 때문에 그것은 불가능하다. 그래서 위험한 줄 알면서도 차량을 세워놓고 비상깜빡이를 켜고 작업을 한다. 직선 구간은 괜찮지만 휘어진 길은 위험성이 크다. 그럼에도 불구하고 지자체에서는 계속 인원을 줄이고 신규채용을 하지 않고 있다. 서울 중구청의 경우 야간 업무는 모두 용역으로 넘겼으며, 8명이 하던 일을 지금은 단 2명이 하는 중이다.

도로보수원도 동일한 위험이 있다. 도로보수원은 도로를 수시로 다니면서 낙하물 수거, 교통사고 잔해물 제거, 노면 청소, 포트홀(도로 표면이 내려앉아 생긴 구멍) 수리 등 도로의 유지와 보수 관련한 여러 일을 한다. 고속도로는 도로공사의 비정규직이 담당하며 국도는 국토교통부 소속기관인 국토관리사무소, 지방도는 지자체 공무원이 담당한다. 어떤 지자체는 외주를 맡겨 용역노동자들이 도로관리를 담당하기도 한다.

폭우가 쏟아지면 침수 위험이 있다. 집중호우 기간이 다가오면 도로보수원은 준설 차량과 장비를 동원해서 집수정, 맨홀, 우수받이 등 도로시설물에 쌓인 퇴적토 준설과 노면 집중청소를 하고 저지대와 상수 침수지역 우수받이 신설 교체작업도 한다. 집중호우로 도로가 파손되면 도로보수원이 신속하게 낙하물을 수거하고 도로를 유지보수해야 한다. 비오는 날에 안전을 위해 라바콘(고깔 모양의 도로 안전 표지물)과 경광등이 설치된 작업차를 세우지만 운전자의 시야에 들어오지 않아서 사고 위험이 높다.

또한 폭우 기간에는 과도한 노동을 하게 된다.

그게 그럴 수밖에 없는 게 물 양이 많으면 그만큼 일이 많아요. 왜냐하면 그 막히는 데가 많으니까 민원이 많이 들어오잖아요. 그러면 계속 그걸 다니면서 해야 되니까 쉴 시간이 없는 거죠. 어쩔 수가 없어요. 우리가 보통 평일에 한 10개 정도 이렇게 막힌 데를 이제 뚫으러 다니거든요. 그렇게 폭우가 올 때는 배로 늘어나죠, 배로 늘어. 그 때는 저희만 배로 늘어나는 게 아니고, 수방 업체가 또 있거든요. 그 사람들이랑 같이 하는데도 배로 늘어나니까 엄청 많이 늘어나는 거죠.

2017년 최고 300mm의 폭우가 쏟아진 충북 청주에서 도로보수원이 피해복구 작



업을 벌인 후 쓰러져 병원으로 옮겨졌으나 심근경색으로 숨졌다. 공무원이 아니라는 이유로 굴착기를 사용하지 못해 삽으로 16시간 동안 작업을 했던 것이다. 충북도는 공무원이 아니라는 이유로 그 노동자에 대해 순직인정을 하지 않았다. 익산의 한 도로보수원은 같은 해에 도로 유지보수 작업을 하던 중 차에 치어 숨졌으나 역시 순직인정을 받지 못했다. 지역 시민사회단체가 문제제기를 하면서, 1년이 지나 인사혁신처가 공무원재해보상법을 개정하여 비정규직의 순직을 인정했다.

지자체 치수업무의 경우 노동자들에 대한 안전교육도 제대로 이루어지지 않고, 안전은 오로지 노동자들의 숙련에 의지하고 있다.

뭐 보통 일할 때 안전하게 일하라는 거 왜 그런 거 있잖아요. 그냥 전체적인 걸 많이 하죠. 산업안전교육이라고 보면 되겠어요. 수방에 관한 내용은 크게 그렇게 없어요. 저희가 하도 오래돼, 오래 있다보니까. 그건 저희가 오래하다 보니까 알아서 지하 같은 경우는 이제 전기나 이런 거 다 점검을 하고 들어가요. 그냥 무작정 들어가면 안되니까. 그리고 물이 많이 찼을 경우에는 그 안에 들어가면 안되고 그렇죠. 계단 내려가면 계단 밑에서부터 순차적으로 이제 뽑아서 올리는 거죠.

문제는 폭우에 대비·대응하는 이런 업무가, 공무원보다 더 노동조건이 열악한 용역으로 넘어가고 있다는 점이다. 이는 용역업체 노동자들의 안전에 문제가 된다. 빗물받이 청소업무의 경우 야간작업은 모두 외주업체로 넘겼다. 비가 올 때 거리에서 하는 작업은 매우 위험한데, 야간작업은 주간작업보다 더 위험할 수밖에 없다. 고속도로 유지관리의 경우에도 외주를 주게 되면 안전조치를 제대로 하기 어렵고 그것이 사망사고로 이어진다.

또 하나의 문제는 이런 외주화로 인해 폭우에 대한 대비가 제대로 되지 못할 수 있다는 점이다.

나중에 만약 점점 이렇게 안 뽑아주고 외주로 넘어가면 그 때는 아마 비 오면 문제가 생길 거예요. 왜냐하면 어떤 문제가, 큰 도로는 상관이 없는데 골목길 있잖아요. 골목길 같은 경우는 청소를 외주업체에서 안해요. 그러면 지금 중구 같은 경우는 동에다가 예산을 얼마 줘서 뭐 10곳이 빗물받이 100개 이렇게 하는데, 그게 동마다 100개만 있겠냐고. 골목이 그렇죠. 빗물받이가

있으면 그 안에 육안에 보이는 것만 꺼내서 청소를 하고 연결관 안에 있는 건 안한다 말이지. 일당 주고 쓰니까 어쩔 수 없지. 그렇죠. 그 사람들 인력 사무소에서 불러갖고 쓰는 거네.

점차 집중호우의 위험성이 커지는 상황에서 그에 대비하고 대응하는 노동자들의 권리가 잘 보장되고 안전이 보장되도록 하는 것은 매우 중요하다. 그런데 지금도 비정규직으로 일하며 위험에 노출되고, 안전은 노동자들의 숙련에만 온전히 맡겨져 있는 상황인데, 점차로 외주화되면서 치수업무와 도로관리를 하는 노동자의 위험이 가중되고 재난에 대한 대응 대비가 제대로 되지 않는 것도 문제이다.

## (2) 산불특수진화대원

산불특수진화대원은 산불이 나면 직접 현장에 출동하여 불을 끄는 노동자들이다. 이전에도 각 지자체에서 운영하는 산불진화대는 있었지만 점차 대형화하고 연중화하는 산불에 대응하기 위한 전문적인 지상 진화 인력의 필요성이 대두되었다. 이에 산림청이 광역단위 산불대응을 위해 산불재난특수진화대라는 이름으로 2016년에 시범 출범을 했다. 산불특수진화대는 일상시기에는 산불재난과 산림재해대응 교육 훈련 및 진화장비를 정비하거나 산불예방활동 등 산불재난 대비 대응태세를 구축하고, 산사태 대응도 한다. 산불상황에서는 산불현장에 투입되어 산불진화를 담당한다. 지상에서 살수차를 끌고 올라가거나 중형펌프를 이용하거나 직접 호스를 끌어 지상에서 진화 작업을 한다<sup>56)</sup>.

산불특수진화대원은 공무원이 아니라 전국 5개 지방산림청에 소속된 공무원이며 2023년 2월 기준으로 무기계약직이 386명, 1년 기간제 계약직이 49명이다. 초기에는 계약직으로 일을 했으나, 산불특수진화대원의 열악한 환경이 사회적으로 알려지면서 2019년에 무기계약 전환 계획이 세워져 순차적으로 무기계약 전환 중이다. 산림청은 2027년까지 산불진화대원을 현재 인원의 5배 수준인 2,223명으로 늘리겠다고 이야기하고 있다.

---

56) 산불이 날 경우 항공진화대와 산불재난특수진화대가 진화를 하는데 항공진화대는 헬기로 공중에서 불을 끄는 일이라고 하면, 산불재난특수진화대는 지상에서 진화작업을 한다. 일반 소방서의 소방장비는 산불진화에 적합하지 않기 때문에 산불이 날 때 소방은 민가 보호 등의 역할을 담당한다.

산불진화특수대원의 경우 매우 위험한 작업환경에서 일하고 있다. 산불진화작업이기 때문에 화염과 연기, 험준한 지형 등 위험요소가 많다. 신속하게 호스를 전개해 물을 끌어올려야 하기 때문에 등산로가 아닌 지역에서 일을 해야 하고 무거운 진화장비를 운반해야 한다. 장애물과 낙하물의 위험도 크고 초고농도 미세먼지와 실족, 추위와 더위 속에서 일해야 한다.

일단 불과 관련해서 직접적인 위험은 화상을 입을 수 있고, 잘못하면 불 속에 갇혀가지고 빠져나오지 못하면 그렇게 연기에 질식사하거나 그럴 위험도 있고. 또 야간에도 산불진화를 하거든요. 저희는 낮에도 하고 밤에도 하고. 근데 산에 이쪽 강원도 같은 산은 또 워낙 험하기도 하고 높고 또 바위산들이 많아서 낙석에 또 많이 다쳐요. 밤에 이렇게 산에 올라가면 위에서 돌이 굴러 내려오면, 돌은 먼저 올라간 사람이 헛디려서 구르는 경우도 있고, 아니면 산불이 나면은 돌 밑에 바치고 있던 나무들이 타면서 이렇게 받침목이 없어져서 굴러내리기도 하고, 아니면은 헬기가 이제 뜨거워진 암석시대 그런 데다 물을 확 부어버리면 그 암석이 이제 확 갑자기 차가운 물에 갈라지면서 크랙이 가면서 쏟아져내려오기도 하고, 아찔아찔한 순간들이 많죠. 깜깜한데 돌이 텅텅 튀면서 내려오면 맞으면 즉사거든요. 저도 돌을 맞은 경우도 있고 맞아서 어디 부러지고 그런 사람들도 봤고.

이런 위험 속에서 일하는데 체계화된 교육 시스템이 없고 특수진화대에 대한 안전관리와 역량관리에 많은 비용이 투입되지 않고 있다. 2019년 산불특수진화대의 노동조건과 안전관리에 대해 문제가 제기된 이후 산림청은 2027년까지 전원 공무원 전환 및 인원 증원, 산불대응센터 건립, 초과근무수당 지급, 피복과 장비의 질 개선 추진 등 처우개선에 나서겠다고 했다. 그 이후 진화장비도 개선되고 있고, 복제지침이 마련되어 2024년부터는 동일한 복장도 갖추게 되었다. 저연차 대원들을 상대로 한 집합교육이나 5개 지방청에 산불진화훈련장 운영계획 등 교육체계 구축을 위한 노력을 기울이고 있기는 하다. 하지만 아직은 체계화된 교육시스템이 마련되어 있지 않다.

위험수당이 지급되지 않는 것도 문제이다. 일반직 공무원은 특수업무수당이 신설되었으나 특수진화대의 위험수당은 지급되지 않았다. 산림청은 산불특수진화대의 요청으로 2024년 예산에서 산림청은 ‘산불특수진화대 위험수당’ 2억900만원 증액을

정부에 요청했다. 전국 435명의 산불특수진화대 대원들에게 1인당 월 4만원씩 위험수당을 주기 위한 예산이었다. 그러나 기획재정부는 이 요청을 수용하지 않았고, 관련 예산 편성을 거부했다.

산불특수진화대와 달리 재난 관련 업무를 담당하는 공무원은 특수업무수당을 받는데, 직접 현장에서 일하는 노동자들은 이를 받지 못하는 것은 상식적이지 않다. 기획재정부는 이 예산을 거부한 이유에 대해 ‘다른 재난 안전 관련 공무원과의 형평성’을 내세웠다. 그렇다면 산불특수진화대만이 아니라 재난시 위험한 업무에 종사하는 모든 공무원 노동자들에게 위험수당을 지급하면 될 일이다.

산불특수진화대원들은 연기에 계속 노출된다. 소나무 등 나무의 연소 시 발암물질이 나올 수도 있다. 이와 관련한 역학조사도 하고 노동자들에 대한 특수건강검진도 요구하고 있지만 제대로 이루어지지 않고 있다.

(특수건강검진) 그것도 제가 제안을 해봤는데 돈이 많이 들어서 안된다고 하더라고요. 산불 끄다보면 그런 연기에 발암물질이러는데, 그걸 많이 마시는데 폐라든가 이런 거 특수건강검진 이런 거 해봐야 되는 거 아니냐. 그냥 일반 건강검진 말고. 그랬는데, 그 다음에 이제 그 다음 분기 회의 때 얘기를 하는데 그게 뭐 검사 비용이 너무 많이 나온다고. 다 돈 얘기로 나가면은 그냥 발뺌하기가 너무 쉬워요. 공무원들은. 그냥 “기재부에서 잘랐다” 이러면 그만이니까. 위험수당을 달라 그래도 “예” 하고는 “기재부에서 예산 안 줍니다” 이러면 끝이니까 뭐 그런 상황인 것 같아요.

인력 부족과 집중적인 과도노동도 노동자들을 위험에 빠뜨리는 요소이다. 노동자들은 산에서 쉬지도 못한 채 24시간 이상 불 끄는 작업을 하기도 한다. 산림청은 이후 교대조로 12시간씩 일을 하도록 하겠다고 하지만 그만큼 인력이 아직 채용되지 않고 있다. 산불특수진화대의 인원을 계속 늘린다고는 하지만 산불이 많아지는 상황에서 산에서 교대를 하지 못한 채 불을 끄는 작업을 하는 경우가 많은 것이다. 숙소도 없이 산에서 24시간 이상 산불 진압을 해야 하는 상황은 매우 위험하다.

산불, 작년 같은 경우는 이제 대전에 산불 끄러갔는데. 가서 밤새 산불을 끄고, 하여튼 여기서 가서 거의 한 40시간을 계속 불을, 일을 한 거예요. 잠도 안 자고 거의 이틀이죠. 근데 저녁에 한 6시~7시에 끝나가지고 거기서 저녁

먹고 한 7시쯤 돼가지고 강릉으로 돌아오는 거예요. 한 4~5시간 운전을 해서. 잠도 안 자고 그냥 가만히 있는 것도 아니고 육체 노동을 해서 피곤한 사람들이 불을 끄고 다시 복귀를 하면 이게 굉장히 위험하거든요. 그래서 불 끄는 것보다 불 끄고 복귀하는 게 더 위험하다. 저희도 그 얘기를 했는데 고속도로에서 꾸벅꾸벅 조는 거예요.

기후위기로 인해 산불이 일상화되는 상황에서 산불특수진화대의 역할은 점점 커진다. 그래서 정부도 이 노동자들을 ‘필수노동자’로 지정한 바 있다. 그러나 정부는 이 노동자들의 노동조건 개선을 하지 않고 있다. 직무급제라는 이유로 일을 한지 1년이 되었든 10년이 되었든 임금을 똑같이 지급하고 있고 승진체계도 마련하지 않고 있다. 오랫동안 일했던 노동자들의 경력도 인정하지 않고 있다. 심지어 당연히 지급해야 할 출장비도 지급하지 않고 있다.

외근하면 공무원들 출장비가 있거든요. 저희는 출장비가 없어요. 근데 작년 인가, 이제 산림청장이 새로 와가지고 지역 순회하면서 의견 청취하다가 누가 우리는 왜 출장비를 안 주냐 그랬더니 청장이, “그래요? 그럼 드려야죠.” 이래가지고 출장비를 주기로 했는데 그러다보니까 이제 기재부 예산도 마련 안된 상태에서. 사실은 주는 게 맞는데 그러다보니까 하루에 4시간 이상 외근하면 출장비가 발생하거든요. 그래서 이전에는 아침에 출근하면 저녁 때까지 계속 외근하고 현장에 있었는데 지금 출장비 줄 돈이 없어서 그런지 3시간 이상 바깥 일을 못하게 해요.

무기계약직이라고 하지만 2년에 한 번 체력검사를 해서 기준에 맞지 않으면 탈락 시키기 때문에 사실상 2년 계약직인 것이나 마찬가지이다. 산불특수진화대의 경우 불 끄는 일 자체가 위험하기도 하고 팀웍이 잘 맞아야 한다. 앞에서 살수하는 사람, 물 올려주는 사람, 중간에서 호스 끌어주는 사람, 전체적인 상황을 보는 역할을 하는 사람 등 팀웍이 맞아야 하는데 한 사람이 계약 해지되면 또 새롭게 맞추는 데 어려움을 겪게 된다. 그래서 공무원 전환을 통해 고용을 안정시켜야 한다고 이야기했던 것이다. 산불진화에 체력은 필수적이지만 그것은 체력을 유지하고 계속 체력단련을 할 수 있는 조건을 만들어야 하는 것이며, 일하는 사람들의 경력과 숙련을 잘 활용하는 것이 중요하다.

산불특수진화대는 기후위기에 확산되는 산불진화를 목적으로 설립한 조직이다. 그런데 정부는 이렇게 새롭게 재난에 대응하는 노동자들의 조직을 만들면서 그 일자리를 불안정한 일자리로 만들었다. 일선에서 재난대응을 하는 노동자들이 무엇보다 안전하게 일할 수 있도록 해야 했지만 정부는 노동자들이 안전하게 일하는 조건을 확보하지 않았다. 앞으로도 기후위기로 인한 재난에 대응하기 위한 역할이 요구될 것이다. 그런데 그 때마다 불안정한 일자리를 만들고 그 노동자들을 위협에 노출하도록 해서는 안 된다.

### 3. 재난 상황에서 취약계층의 일상을 영위하게 하는 돌봄노동자

재난이 발생하여 일상이 멈추게 되면 노인이나 장애인 등 취약계층은 더 큰 어려움을 겪게 된다. 코로나19 집단감염 사태를 맞이하면서 우리사회는 재난상황에 대처하는 의료노동자들이나 재난대응 노동자들의 중요성을 다시 한 번 확인했을 뿐 아니라 재난상황에서도 일상을 영위할 수 있도록 하는 노동자들의 중요성을 인식하게 되었다. 정부는 이 노동자들을 ‘필수노동자’로 지정하여 다양한 지원을 하겠다고 했다.

2020년 성동구 의회에서 '필수노동자 보호와 지원을 위한 조례'를 제정하고, 2020년 정부는 '코로나19 대응을 위한 필수노동자 보호 지원대책'을 발표한다. 이런 흐름을 이어가면서 2021년 4월 29일 “필수업무 지정 및 종사자 보호 지원에 관한 법률”(이하 필수업무종사자법)이 국회 본회의에서 의결되었고, 11월 19일부터 시행되었다. 하지만 필수노동을 하면서도 필수노동자로 지정되지 못해 지원에서 배제된 노동자들도 있고, 필수노동자로 지정되었다 하더라도 재난상황에서 지원이 충분하지 않았다고 이야기하고 있다.

집단감염병만이 아니라 다양한 형태로 위험이 증가하는 지금 필수노동자들의 안전과 권리를 어떻게 보장할 수 있는지에 대한 검토가 필요한 시점이다. 필수노동자로 지정되지 못한 지자체 방문간호사와 필수노동자로 규정된 ‘돌봄 노동자’ 중 요양보호사와 장애인활동지원사 대상으로 인터뷰를 진행했고, 그 인터뷰를 바탕으로 재난에 대응·대비하면서 노인이나 장애인들이 일상을 영위할 수 있도록 만드는 노동자들의 현실이 어떠한지, 돌봄노동자에게는 어떤 권리가 필요한지에 대해 이야기하고자 한다.

## (1) 방문간호사 사례

지자체 소속의 방문간호사는 주로 취약계층 어르신을 돌보는 일을 한다. 경로당 관리도 하기 때문에 대상은 매우 넓지만 일순위는 의료급여를 받는 65세 이상의 어르신이다. 방문간호사는 이들이 요양원에 가지 않고 지역사회에서 살아갈 수 있도록 지원하는 역할을 한다. 방문간호사는 주로 지자체가 채용을 하고 각 동으로 파견을 보낸다. 인구가 많은 동은 2명의 간호사가 들어가고 인구가 적은 곳은 두 동을 한 명이 맡기도 한다. 보통 간호사 한 명이 400~450명 정도의 가구를 관리하는데, 하루에 6가구에서 7가구 정도를 방문한다. 어르신들의 식습관과 주거환경을 조사하고, 운동은 얼마나 하는지, 잠은 잘 주무시는지, 우울감은 있는지 조사한다. 복약지도도 한다. 또한 사회적 네트워크가 어떻게 이루어져 있는지 조사하고 필요하면 의료기관이나 복지시설에 연계한다. 예방을 위해 보건교육이나 영양교육도 한다.

방문간호사는 취약한 사람들을 돌보기 때문에 기후위기로 인한 재난에 민감하게 반응할 수밖에 없다. 예를 들어 폭염과 한파가 닥치면 지자체 차원에서 비상시스템이 가동된다. 구청에는 재난지원과와 안전과가 긴급대응을 하고 보건소는 그에 맞게 준비를 한다. 방문간호사들은 그 상황에서 위험하다고 생각되는 대상자들의 명단(집중관리군)을 만들어서 집중적으로 연락을 하고, 연락이 안 된 대상자는 직접 방문해서 위험 여부를 확인한다. 집에 냉방시설이 있는지, 주거 환경이 열악하지 않은지, 외풍이 센지, 대상자가 재난에 취약한 리스트를 정리하여 복지 파트에 보고를 하고 개선을 의뢰한다. 경보가 내려지면 그 기간 동안 긴장 상태로 집중관리를 하게 된다.

또한 폭염과 한파 시기에는 집중 관리군만이 아니라 각 대상자들에게 줄 물품들을 가지고 이동한다. 폭염에는 모자나 캡, 양우산, 습기제거제나 목에 두르는 냉스카프, 모기나 벌레 퇴치제 등을 패키지로 만들어서 대상자에게 전달하고 설명도 한다. 한파에는 핫팩이나 담요, 목도리 등을 패키지로 만들어서 전달한다. 방문간호사들은 이렇듯 재난 시기에 집중적으로 일을 한다.

문제는 이 노동자들에 대한 지원이 별도로 이루어지지 않았다는 점이다. 똑같이 비상사태에서 일을 하더라도 공무원은 위험수당을 주지만 방문간호사는 공무원 보수 규정이 없다는 이유로 위험수당을 주지 않는 지자체도 있다. 코로나19 시기에 방문간호사들은 많은 일을 했다. 코로나로 의심되는 대상자들의 집에 찾아가 건강을 확인하고, 생활환경도 확인하며, 열체크도 하고 보건소에 같이 방문해서 코로나 검사를

하도록 했다. 그런데 이렇게 업무를 하는데도, 방문간호사들을 위한 별도의 지원은 없었다. 결과적으로 이 지자체의 방문간호사들은 코로나19에 집중 투입되는 보건소 업무를 하지 않았지만, 그 대신 취약한 계층의 건강관리를 한 것이 코로나 확산을 막고 사망률을 줄이는 데 더 의미가 있었다고 스스로 평가한다.

저희는 코로나 업무를 안 도와줬잖아요. 거기서는 보건소가 코로나 업무를 하느라고 정신없는데, 그렇죠, 인력이 하나라도 더 일손이 필요한데 저희는 그 업무를 안 했어요. 대신에 저희는 이제 더 취약한, 남들이 돌보지 않는 취약한 계층들을 저희가 건강 관리를 했죠. 그래서 이제 장단점은 있지만 결과적으로 주민들은 저희가 관리한 게 더 잘했다, 저희도 자체적으로 좀 그런 평가를 했었고.

그런데 결과적으로 꼭 필요한 일을 하고도 필수노동자로 인정되지 못해서 수당도 받지 못했다. 필수노동자법은 "필수업무란 재난이 발생한 경우에도 국민의 생명과 신체의 보호 또는 사회의 기능을 유지하기 위하여 필요한 업무"라고 규정되어 있다. 그에 따라 대다수 돌봄노동자들은 '필수노동자'로 지정되었고 그에 따라 지원을 받았다. 하지만 방문간호사들은 생명과 신체의 보호를 위한 활동을 하지만, 간호사들에게 요구되는 보건업무를 한 것은 아니라는 이유로 돌봄노동자에서 제외된 것이다. 그러나 그 당시에는 서운해할 상황도 아니었다고 한다.

그때는 그리고 정신없었죠. 그때는 누가 평가고 뭐고 일단은 딱 벌써 내 눈앞에 맞닥뜨린 상황들이 되게 안 좋았기 때문에 거기에 집중을 했지, 수당 이라든지 이런 거 저런 걸 생각할 그런 게 아니었기 때문에, 너무 급박하게 돌아갔고 업무가 굉장히 스케줄대로 짝 짜서 이렇게 정말 기계처럼 이렇게 움직였기 때문에 그럴 만한, 그런 거 계산할 만한 게 아니었고. 근데 이제 다 끝나고 나니까 고생은 했다, 이제 말뿐이고 몸은 정말 힘들고 힘들었고.

코로나19 시기와 같은 재난상황만이 아니다. 방문간호사들은 기후위기로 인한 더위와 추위에 민감할 수밖에 없다. 추우나 더우나 대상자를 만나러 가야 하기 때문에 날씨의 영향을 많이 받는다. 대상자들의 집은 보통 사정이 열악하기 때문에 그곳에 방문하여 업무를 하는 방문간호사들은 더위와 추위를 견뎌야 하고 안 좋은 환경 때



문에 천식 등에 걸리기도 한다.

방문간호 업무에서 가장 힘든 건 날씨였어요. 비가 오나 눈이 오나, 추우나 더우나 대상자를 만나러 가야 해요. 그리고 취약계층은 집 사정이 열악한 경우가 대부분이에요. 처음에는 그런 부분에 적응하는 데 시간이 걸렸죠. 그래서 방문간호 담당자들은 알려지나 천식, 비염이 많아요. 저도 천식이 생겼거든요. (노동과 세계, 2020년 5월 22일 방문간호사 인터뷰)<sup>57)</sup>

또한 혼자 지내는 남성의 집을 방문하는 경우도 있다보니 위험한 상황도 발생한다. 대부분 방문간호사들이 홀로 방문을 해야 하기 때문에 발생하는 일이다. 노동자들은 2인 1조로 방문할 수 있도록 인력을 충원해달라고 요구하고 있으나 지자체들이 인력을 충분히 배치하지 않아서 어려움이 있다.

또 남의 집을 방문하는 일이다 보니 위험한 경우도 있었고요. 특히 혼자 지내는 남성분들의 경우거든요. 물론 미리 방지를 하려고도 하지만 쉽지는 않아요. 혹 문제가 생기면 관공서에서 조치하는 편이고요. 그 집을 방문하지 않도록 보호자에게 알린다거나 2인1조로 방문한다거나, 동사무소 공무원들이 개입하기도 하죠. 방문간호 사업을 시작할 때부터 이 부분에 대한 문제를 제기했어요. 그래도 현실적으로 어려워요. 2인1조로 다니면 그만큼 많은 환자를 돌볼 수 없거든요. 그러니 담당자들은 지금도 혼자 방문간호 업무를 다녀요. 해결해야 하는 문제임에도 아직 해결을 못 하고 있어요. 독거노인 생활관리사나 요양보호사 선생님들도 이런 어려움은 같을 거예요. (노동과 세계, 2020년 5월 22일 방문간호사 인터뷰)<sup>58)</sup>

문제는 이렇게 취약한 노인을 돌보고, 재난 상황에 가장 취약한 이들에게 돌봄을 제공하는 이들의 고용형태이다. 방문간호사는 대부분 계약직으로 입사했다. 그러나 노동자들의 투쟁으로 무기계약직인 공무원직으로 전환하였다. 2013년부터는 이 업종이 상시지속업무로 인정되었기 때문이다. 그런데 어떤 지자체는 비용이 없다는 이유로 취약계층을 돌보는 방문간호사들을 대량 해고하기도 했다. 즉 지자체장의 의지에 따

57) <https://worknworld.kctu.org/news/articleView.html?idxno=401009>

58) <https://worknworld.kctu.org/news/articleView.html?idxno=401009>

라 해고되거나 전환되었다.

제가 지역사회에 나와서 이렇게 방문 간호를 한 지가 지금 20년 정도 되긴 했는데, 그때 처음 느꼈어요. 지역사회는 좀 다르구나. 여기 오니까 이 계층이 신분이 되게 다양한 거예요. 저는 공무원이에요. 공무원이라는 건 쉽게 말하면 무기계약직이에요. 처음에 저는 기간제로 입사를 했고 보건소에 이런 방문 건강관리 사업이라는 거를 처음 시작을 정부에서 해서 거기에 이제 뽑혀서 그 기간제로 업무를 하다가, 이게 몇 년인가요, 그게 2004년도예요. 2004년도에 기간제로 출발을 해서 이제 중구청에 있는 노동조합에서 저희를 찾아와서 이러이러 노동조합은 이런 일을 한다 해서 저희가 이제 거기 가입을 하면서 상용직이 됐고 이름이 바뀐 거예요. 상용직이 됐고 그 다음에 이제 공무원이 된 거예요.

또한 같은 방문간호사라고 해도 기초지자체가 채용하는 간호사가 있고, 광역자치단체가 채용하는 간호사가 있다. 지자체별로 다양한 형태로 돌봄을 제공하는데 채용 기관이 다르다 보니, 같은 일을 해도 처우가 다른 경우가 있다.

근데 이제 저희랑 같은 방문간호사 중에 공무원 간호사인데, 저희는 중구청 소속이에요, 중구청에서 뽑아서 근무를 하는 거고 의료인이기 때문에 보건소에서 근무를 하고요. 그 다음에 박원순 시장님 계실 때 서울시에서 찾아가는 동주민센터라는 그런 게 생겼어요. 그게 이제 복지사와 그 다음에 간호사가 원스톱으로 어르신들의 복지나 보건을 해결해 준다 그런 취지에서 만들어진 건데, 그건 서울시 소속 간호사예요. 그래서 서울시 소속 간호사가 지금 저희 부에는 9명이 있고요. 중구청 소속은 4명이 남아 있어요. 10명 시작을 해서 지금은 다 퇴직하시고 그래서 4명이 남아 있거든요. 일원화를 시키려고 이제 협약도 맺고 이렇게 하긴 하는데, 단체 협약이나 이제 협의를 하는데 그게 잘 안 되죠. 왜냐면 지자체는 그분들을 받기에는 부담이고 서울시는 이제 토스, 자기네들이 만들었지만 이제 관리를 안 하려고 지자체로 넘기려고 하긴 하는데 지자체에서는 부담인 거죠. 지자체(구청 소속)는 복지라든지 이런 게 다 체계적으로 다 제대로 갖춰졌기 때문에 받는 것도 많고 지원도 많은데 (서울시 채용은) 여기서 우리가 받는 지원을 못 받는

거죠. 예를 들면 생일자 쿠폰이라든지 그런 거 있을 때 서울시는 만약에 5만 원이면 저희는 10만 원 받고, 근데 그거를 이제 계속 맞춰가고 있고요. 노동조합에서 조율을 하고 있죠.

방문간호사는 꼭 필요한 업무이다. 우리는 요양원이 아닌 집에서 노후를 보내고 내 집에서 죽음을 맞이할 수 있기를 꿈꾼다. 그러자면 일상적으로 건강을 관리하고 필요한 지원과 돌봄을 연계해주는 방문간호사들이 필요하다.

그러니까 요양원이 아닌 사실은 내 집에서 내가 생활하면서 이렇게 노후를 보내고 이제 내 집에서 사망을 행복한 사망을 할 수 있는, 노인들은 그런 걸 꿈꾼단 말이죠. 근데 그런 게 이게 잘 안 되잖아요. 그래서 유럽 같은 경우에는 마을 공동체가 형성이 돼요. 그러니까 그런 사람들이 모여 사는 곳이에요. 거기에는 의사도 있고 여러 가지 직업군들이 같이 생활하는 거죠. 저는 이제 그런 게 좀 생겼으면, 우리나라처럼 시설에 보내고 이러는 게 아니라, 내 집에서 의료인이나 이런 다른 복지사나 이런 분들이 이제 마을이니까 같이 살면서 가까이서 언제든지 마음 놓고 그분들도 편하게 언제든지 도움 요청할 수 있고 그런 마을이 좀 군데군데 이렇게 해서 형성을 해서 하나의 병원처럼, 지역사회지만 병원처럼 그렇게 운영이 됐으면 얼마나 좋을까 그냥 그런 생각은 좀 가끔은 해요. 저도 그렇게 살고 싶고 저도 요양원에 가고 싶지 않아서.

기후위기로 인한 재난이 일상화되는 지금, 폭염과 한랭한 기후, 폭우로 인한 위험이 계속된다. 이럴 때 지역사회에서 살아가고자 시설에 가지 않고 집에서 생활하는 노인들이 보다 안전하게 생활을 하려면, 위험 상황에서 노인들의 안전을 챙기고 일상적으로 노인들의 건강을 확인하는 방문간호사의 존재가 절실하다. 방문간호사 인력이 더 많이 충원되어야 한다. 공적 업무를 담당하는 사람으로서 존중받고 권리가 인정되어야 하며, 재난 상황에서 이 노동자들이 하는 업무를 존중하고 ‘필수노동자’로 인정하여 지원해야 한다.

## (2) 요양보호사 사례

2008년부터 시행된 '노인장기요양보험법'에 따라, 요양보호사들이 늘어났다. 요양보호사는 고령이나 노인성 질병 때문에 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 노인들에게 신체활동 또는 가사활동 지원 등을 제공하는 노동자이다. 노인장기요양보험제도는 사회보험으로 운영되며 국민건강보험공단이 관리 운영하고 있다. 그런데 일부 지자체가 직접 운영하는 경우도 있으나 대다수 서비스의 운영을 민간에 위탁하고 있고, 민간위탁 기관들이 요양보호사들을 고용하는 방식이다. 요양보호사들은 가정을 방문하여 돌봄을 하는 재가요양보호사가 있고, 요양기관에서 노인들을 돌보는 시설요양보호사가 있다. 2024년 현재 일을 하는 요양보호사는 65만명에 달한다.

코로나19와 같은 감염병 상황에서도 요양보호사의 업무는 중단될 수 없었다. 일상생활을 홀로 하기 어려운 노인들을 돌보는 것이기 때문이다. 따라서 정부도 요양보호사를 필수노동자로 지정하여 지원방안을 모색하기도 했다. 그런데 기후위기에 따라 재난이 많이 발생하고 폭우와 폭염 등도 많아지면서 요양보호사들이 위험을 겪을 때가 있다.

재가요양보호사의 일터는 요양보호사들이 방문하는 가정이다. 그런데 홀로 생활하는 노인들은 에어컨이 없는 경우가 있다. 폭염이 재난 수준이 되면서 지자체도 위기가구를 발굴하여 에어컨 등 냉방설비를 지원해주지만, 노인들은 전기료에 대한 두려움 때문에 에어컨을 틀지 않는 경우가 많다고 한다. 혹한 시기에도 기름값이나 가스비를 걱정하여 난방을 제대로 하지 않기도 한다. 그러다보니 재가요양보호사의 경우 집을 찾아가서 일을 하는 데도 추위와 더위 때문에 힘든 경우가 많다.

저는 별로 그런 경험은 없는데, 어떤 분들이 이제 보통 왜 혼자 생활하시는 할머니들 같은, 할머니나 할아버지들 보일러 방 하나 켜놓고 생활하시는 분들 있잖아요. 그러면 막 추워 죽을 뻔했다고 그러는 사람도 있고 그러긴 해요. 왜냐하면 어르신이 보일러 안 때고 안 쓰는 거야. 그래서 그런 얘기를 들은 적이 있어요. 보일러 안 때시는 거야. 그리고 여름에 더운데 선풍기를 안 꺼내놓으시는 거야. 선풍기도 안 켜놓고 나는 안 추워 난 안 더워 이러면서 그런, 그런 것도 있대요.

시설노동자들도 어려움이 크다. 기후위기로 인한 재난 상황에서 요양보호사들이 어떤 어려움을 겪게 되는가는 코로나19가 이미 보여준 바 있다. 시설(50%)과 주·야

간보호(64.5%)의 경우 절반 이상이 코로나19로 노동강도가 높아졌다고 답했다<sup>59)</sup>. 시설 요양보호사들은 코호트격리를 하기도 했다. 시설에서 이동하기 어려운 노인이 코로나19에 걸렸을 경우 관련 요양보호사들이 이동하지 못한 채 노인돌봄을 계속 수행했던 것이다. 코호트격리 과정에서 요양보호사들은 극심한 노동강도에 시달렸다.

그냥 방호복 전체 입고 맨날 입고 벗고 이것까지 쓰고. 제가 밤에 혼자 그 어르신들 있는데. 왜냐하면 둘이서 이제 우리는 2인 1조로 밤 근무를 했는데 제가 이제 선임이었어요. 그러가지고 선임이 무조건 이제 어르신들 중에 이제 저기 이 방 있죠, 그러니까 만약에 우리가 방이 10개였는데 그때 한 3개 4개 방 정도에 있는 걸 내가 혼자 밥까지 다 먹어야 됐어. 그거 다 기저귀 혼자 하고 왜냐하면 한 사람만 들어가서 이제 너만 해라 이거지, 둘이 들어가서 할 수가 없었어요. 그러가지고 제가 그때 코호트 때 진짜 고생 많이 했죠.

코호트격리가 되면 정부가 지원금을 주기는 했지만, 지원금을 받기 위해서는 시설이 신청을 해야 하는데, 신청이 제대로 역할을 하지 않아서 지원금을 받지 못한 사례도 있었다. 필수노동자라고 했지만 코호트격리로 인해 받은 지원금도 높은 편은 아니었다.

코호트 격리가 막 중간중간 있었죠. 300은 많이 받은 거예요. 정말 많이 받았다고 그랬어. 딴 데는, 우리 내가 이쪽으로 이제 거기서 2년 있다가 옅로 1년 있었잖아. 이쪽에는 100만 원 이상 받은 적이 없더만. 그러니까는 그것도 코호트 격리도 그 사람이 그 회사가 제대로 받아먹느냐가 문제인 거야. 내가 봤을 땐 그래. 근데 거기는 그나마 제대로 거기가 원하는 그 서류를 제대로 꾸며서 받은 거고 여기는 그걸 안 한 거예요. 나중에 알고 봤더니 할 수도 있는 거를 안 한 거야. 여기가 그것도 다 주는 게 아니라 그런 거에 제대로 들어가야 주는 거였어요. 그러니까 선생님들이 어떻게 보면 손해 본 거지.

---

59) 「2021년 서울시 장기요양요원 실태조사 보고서」, 2021, 서울시어르신돌봄종사자종합지원센터

요양시설에서는 코로나19 시기 물품은 충분했다고 한다. 요양보호사들에게 마스크나 자가진단키트 등은 아낌 없이 주어졌기 때문에 충분히 쓸 수 있었다. 하지만 재가요양보호사의 경우 마스크 등 물품이 주어지지 않아서 자신이 직접 사서 써야 했다. 코로나19 초창기에 마스크 구매 개수를 제한할 때 매일 이동할 때마다 마스크를 바꿔서 써야 했던 재가요양보호사들은 마스크 구입에 어려움을 겪기도 했다. 마스크 비용도 부담이었다. 손소독제도 제대로 지급되지 않았다. 서울시어르신종합돌봄지원센터의 실태조사에 의하면 36%의 방문요양보호사가 ‘방역용품 지급이 부적절했다’고 답했는데, 방문요양보호사가 이렇게 응답한 비율은 시설(1.8%)과 주·야간보호센터(8.5%)의 요양보호사에 견줘 매우 높았다<sup>60)</sup>.

기후위기로 인해 코로나19와 같은 감염병의 위험도 높아지지만, 재난도 많이 예측된다. 산불이나 폭우로 인한 위험도 커지고 있다. 폭염과 한랭한 기후도 문제이다. 그럴 때일수록 노인들의 돌봄을 담당하는 요양보호사의 역할은 매우 중요해진다. 노인들은 안전 취약자이기 때문에 위험한 상황에서 돌보는 노인들을 안전하게 대피시키거나 돌보고 자신도 안전하게 대피해야 하기 때문이다. 따라서 돌봄노동자들에게도 안전교육이 매우 중요하다.

소화기, 소화기 투척 방법 아니면 소화기가 어디 있는지 또 불이 났을 때 어떻게 해야 되는지 이런 거는 열심히 해요. 왜냐면 진짜 그 상황에서는 우리 우리가 대처를 해야 돼. 특히 밤에는, 특히 밤에는 우리가 대처해야 되니까. 거기 여기서는 그런 게 원래 회의가 별로 없었는데 거기서는 우리 처음에 있던 데서는 그런 원래 회의가 야간 따로 주간 따로 해서 항상 있었어요. 그래서 우리 야간은 또 따로 또 받았어요. 그러니까 야간이 중요하니까. 지진 관련해서는 그냥. 우리 교육받는 게 한 네가지 다섯가지가 있어요. 그러면 그 지금은 시설장이나 아니면 우리 복지사나 이런 사람들이 하고, 아니면 누가 와서 보건소에서 와서 감염 관리 같은 것도 하고. 그래서 그런 교육을 수시로 해요. 그래서 그런 재난이나 이렇게 무슨 응급 상황 이런 거에 대한 교육은 항상 해요. 그거는 필수로 하는 것 같아요. 특히 시설은.

요양시설의 경우 안전교육이 잘 이루어지지만, 재가요양보호사들의 경우 일터가

---

60) 「2021년 서울시 장기요양요원 실태조사 보고서」, 2021, 서울시어르신돌봄종사자종합지원센터

돌봄 대상자의 가정이기 때문에 거기에서 위험 상황에 닥쳤을 때 어떻게 대처해야 하는가가 잘 교육되지 않는다는 점도. 또한 시설에서 안전에 대한 교육을 받는다고 하더라도 위험 상황에서 고령의 요양보호사들이 고령의 돌봄대상자들을 대피시키는 것은 쉽지 않다. 그것은 별도의 안전조치가 필요한 일이다.

대피하고 그러는 건 없었어요. 대피까지는 힘들어요. 근데 진짜 큰 사고가 났을 때는 죽는 수밖에 없을 것 같긴 해요. 내가 봤을 때 그래, 어떻게 내 몸뚱이 하나 빠져나오기도 힘든데 그 어르신들은, 누가 그러더라고, 제일 가벼운 사람을 들쳐 업고 뛰어, 그러더라고.

시설의 경우 화재 등 재난이 발생할 때 인력이 충분해야 노인들을 대피시킬 수 있다. 그런데 특히 야간에는 인력이 충분하지 않아서 화재나 지진 등의 상황에 취약해진다. 그래서 요양보호사들은 벨을 울리고 층끼리 연락을 하고 빠르게 신고를 하여 소방이나 경찰의 도움을 받을 수밖에 없다. 하지만 요양원들은 시내 외곽에 있는 경우가 많기 때문에 소방이나 경찰의 도움을 받지 못할 수도 있다. 또한 밤에는 의료 인력이 남아있지 않는 경우가 있어서 응급상황에 제대로 대처를 못하기도 한다.

지금은 보편은 저기 응급 상황에서도 요양보호사한테 다 맡겨놓는 셈이잖아요. 의료 인력을 하나라도. 우리도 지금 어르신이 100명이 넘는데 밤에 간호사 하나 없거든요. 간호사 8시만 되면 퇴근이에요. 그러면 응급 상황 되면 그냥 119 부르고 그거밖에 없어. 우리도 산소, 산소도 왜 이렇게 방울 방울 뽀글뽀글 그거 달아주는 것밖에 없어요. 그러면 어쨌든 우리는 이런저런 상황을 다 겪어야 되니까. 우리 재가를 나가든 어디를 나가든 우리는 항상 노인들이라는 거는 항상 그런 상황이 될 수밖에 없으니까 뭐 감수하는 거죠. 우리는 지금 상황에서는 그럴 수밖에 없는 것 같아. 정말 체제가 딱 잡혀서 간호사도 한 사람은 상주하고 그런 게 정상이죠. 사실은.

기후위기로 인한 재난에 노인들은 매우 취약하며 급작스럽게 사망자가 늘어날 수밖에 없다. 코로나19에서도 사망자의 대다수는 노인이었다. 요양보호사들은 자신이 돌보던 노인들이 임종을 맞이할 경우 그 슬픔과 아픔이 오래 가기도 한다. 충분히 애도하는 기간을 갖지 못하고 다시 일을 시작하게 되면 그 트라우마가 오래 갈 수도

있다. 그렇지만 임종휴가가 보장되지 않고 개인에게 감당을 요구하는 경우가 많다.

솔직히 말해서 코로나 때 우리한테는, 그래도 우리는 그래도 젊어, 돌아가신 분이 너무 많았어요. 사실은 제가 거기 있으면서 진짜 제일 많이 본 것 같아. 돌아가신 분들. 거의 한 반은 돌아가신 것 같아요. 거기 우리가 34명이었거든요. 우리 층이 34명이었는데 정말 열 몇 명이 돌아가셨으니까 많이 돌아가셨어요. 그러니까는 코로나가 너무 질질 끄니까 그런 분들을 다 진짜 중증 환자들이 많이 죽었거든요. 아님 사람이 돌아가시기도 했지만 중증 환자.

정말 자기가 너무 트라우마가 돼서, 원할 때, 그게 사람마다 좀 다르긴 하잖아, 그렇죠, 그러니까 내가 너무 트라우마가 심해서, 심리 상담이나 이런 거는 좋은 것 같아요. 심리 상담 이런 걸 해서 좀 털어낼 수 있고.

재난이 발생한 상황에서도 삶을 유지하기 위한 돌봄은 계속되어야 한다. 그런데 코로나19 시기에 확인할 수 있었던 것처럼 어떤 요양보호사들은 과도한 노동을 하게 되고 어떤 요양보호사들은 일자리를 잃게 된다. 요양보호사는 대부분 시간제로 일을 하고, 이용자가 중단할 경우 그대로 일자리를 잃는다. 코로나19 시기에 가족이 직접 돌봄을 하겠다고 하거나, 감염을 우려하여 요양서비스 중단을 요구하는 경우도 있었다. 서울어르신종합돌봄지원센터의 실태조사에 의하면 방문요양보호사 4명 가운데 1명(24.8%)은 코로나로 일자리 중단을 경험했다. 일 중단 기간은 76일이었다. 방문요양보호사의 90.7%는 계약직으로 서비스 이용자인 노인의 요구에 따라 언제든지 일자리를 잃을 수 있는데, 코로나19 초기 외부인과의 접촉을 줄이려는 노인들이 늘어난 탓으로 분석되었다<sup>61)</sup>.

정부는 요양보호사를 필수노동자라고 이야기해왔다. 기후위기로 인해 폭우와 폭염, 감염병 확산 등 재난상황에서도 가장 취약한 노인들을 돌보는 요양보호사들이 있다. 하지만 ‘필수노동자’라는 이름으로 몇가지 물품지원이나 금전적 지원에 머물 것이 아니라, 이 노동자들이 재난 상황에서 안전하게 일하거나, 일자리를 잘 유지할 수 있는지, 재난과 위험에 대비한 교육과 훈련은 충분히 이루어져 있는지, 재난에 대한 대비를 이들에게만 맡기지 않고 사회적인 위험 대비가 충분하게 되어 있는지를 잘 검

61) 「2021년 서울시 장기요양요원 실태조사 보고서」, 2021, 서울시어르신돌봄종사자종합지원센터



토해야 한다.

특히 요양보호사는 지역사회에서 일하고 있으며 재난에 취약한 이들과 만나는 사람들이다. 재난취약계층을 잘 돌보기 위해서라도 요양보호사와 일상적으로 연계하여 안전을 점검하고, 재난 시기에 요양보호사들이 역할을 잘 할 수 있도록 제대로 지원 하는 것이 필요하다.

### (3) 장애인활동지원사 사례

장애인활동지원제도는 “정부가 신체적·정신적 장애 등의 사유로 혼자서 일상 생활과 사회 생활을 하기 어려운 중증 장애인에게 활동지원급여를 제공함으로써 자립생활과 사회 참여를 지원하고 그 가족의 부담을 줄임으로써 장애인의 삶의 질을 증진 하겠다는 목적”으로 운영하고 있는 제도이다. 장애인활동지원사는 이 제도에 따라 중증 장애인의 생활 전반을 지원하는 활동보조 서비스를 제공하는 노동자들이다.

2023년 보건복지부와 한국사회보장정보원, 국민연금공단 등에 따르면, 현행 “장애인활동 지원에 관한 법률”(장애인활동지원법)에 따라 일상·사회생활이 힘든 장애인을 돕는 활동지원사는 모두 9만5천46명이다. 이들은 주로 신체·가사·사회활동, 방문 목욕 및 간호 서비스를 제공한다. 신체활동 지원은 목욕, 세면, 식사, 실내이동 등을 돕는 것이고, 가사활동은 청소, 세탁, 취사 등을, 사회활동은 등·하교, 출·퇴근, 외출 동행 등을 각각 보조하는 것이다.

장애인활동지원사들도 기후위기로 인한 재난 시기에 장애인들의 일상생활을 지원하는 ‘필수노동자’이다. 그러나 코로나19를 겪으면서 장애인활동지원사들은 큰 어려움을 겪었다. 무엇보다 코로나19 상황에서 어떻게 대처해야 할지 매뉴얼이 제공되지 않았다. 장애인들에게는 ‘긴급돌봄’은 어떻게 신청할 수 있는지 ‘가족돌봄 지원’은 어떻게 가능한지 매뉴얼이 제공되었지만, 정작 활동지원을 제공해야 할 활동지원사들은 코로나19 위기 상황에서 ‘내가 일을 해야 하는지 말아야 하는지’ 판단하기 어려운 경우가 많았다. 예를 들어 내가 코로나에 감염되었다면 일하러 가지 않으면 된다. 그런데 이용자가 코로나에 걸렸다면 어떻게 해야 할지 지침이 없었다. 정부는 이용자의 서비스가 끊기지 않도록 하겠다고 공언했지만 정작 그 일을 하는 노동자들에게는 기준이 제공되지 않았다.

사실 일하러 가도 됐어요. 초기에 공포심이 컸지만 실제로 치사율이라고 하는 게 노인을 중심으로 발생했지, 일할 만한 정도의 건강을 갖고 있는 사람들은 코로나 때문에 사망자가 거의 없었잖아요. 그렇죠. 그러니까 그렇게 안심하고 일해도 된다고 하는 얘기를 아무도 해주지 않았다는 거죠. 근데 사실 정부도 이 상황이 혼란스러운 건 맞았겠지만 정부는 국민의 생명과 안전을 보호하고 국민을 안심시켜 줘야 되는 그런 책무가 있잖아요. 그러니까 책임을 져야죠. 물론 초기에 판단이 잘 되기는 어렵겠지만 ‘일하러 들어가셔도 정부가 보호하겠습니다’라고 하는 한마디만 해줘도 어쨌든 노동자들이 일하러 가면서 조금은 안심할 거예요. ‘내가 가서 잘못돼도 정부가 책임져 주겠구나’라고 안심을 하겠죠. 근데 아무도 노동자에 대해서 얘기, 그러니까 노동자를 배려하지 않았다는 거죠. 이게 정말 되게 슬펐어요. 그래서 ‘우리는 진짜 장애인보다 뒷순위구나, 노동자는 모든 것에서 후순위구나’라고 하는 그런 박탈감이 굉장히 컸습니다. 이게 이제 최초의 상황이었어요. 그러니까 들어가느냐 마느냐를 판단할 때조차 되게 슬프게 판단했던 거죠.

이용자인 장애인이 코로나19에 감염되었을 때 정부는 14일간 24시간 활동지원서비스를 모두 보장하겠다고 했다. 그런데 문제는 이 인력을 어떻게 확보하는가였다. 활동지원사들도 일해야 할지 아닐지 알 수 없는 상황에서 일하기를 꺼려했고, 만약 교대근무를 할 활동지원사를 구할 수 없었다면 활동지원사 한 명이 24시간을 다 일해야 하는 상황이 되기도 했다.

노동자도 불안하잖아요. 그러니까 이제 사실 안 가겠다고 하는 사람도 많았죠, 초기에는. 근데 어쨌든 간 사람 같은 경우에는 교대 근무자가 없었기 때문에 24시간을 다 일을 해야 되는 상황이었던 거예요. 저희가 이제 복지부에 가서 ‘이런 식으로 일을 시키는 경우가 어딤냐. 24시간. 보름 동안 14일 동안 일해봐라 사람 죽는다.’ 이렇게 얘기를 했더니 그때 공무원이 뭐라고 얘기했냐면 그렇게 보름 일하면 400 얼마를 번다고 얘기를 한 거예요. 그러니까 우리는 사실 사람도 아닌가. 막 이런 진짜 막 기가 막힌 상황이었던 거죠. 그리고 사실 사람들이 겉으로 보기에 그렇게 일하면 노동자들도 ‘돈 버니까 좋지’ 이렇게 했을 것 같죠. 노동자들이 ‘정말 정말 죽겠다’ 이랬어요. 사람 대체 근무자 있었으면 좋겠다. 너무 힘들다. 근데 어쨌든 보름 동

안은 꼼짝없이 일을 했죠.

이렇게 일하는 노동자들에 대해 걱정하는 목소리는 없었다. 방역하느라 마스크 몇 개씩 끼고 방역복을 입고 더 힘든 상태로 근무를 하는데, 교대 근무도 하지 못하고 코로나19 감염 걱정을 하면서 일을 해왔다. 그래서 대체근무자가 있어야 한다고 이야기했지만 정부는 대체근무자를 제대로 구하지 못했다. 필수노동자로 지정이 되기는 했지만 지원을 받았던 것은 마스크밖에 없었다.

또 장애인활동지원사들은 코로나19로 인해 일자리가 끊기는 것에 대한 대책이 없었다. 이용자 때문에 코로나19에 전염이 되면 산재를 신청할 수 있었다. 하지만 내가 코로나에 걸리면 생활지원이 되지만 일이 끊기는 것에 대한 대책은 없었다. 그래서 코로나19에 걸린 활동지원사가 코로나19에 걸린 이용자에게 가서 활동지원을 하기도 했다. 가족이 코로나에 감염된 경우에도 일을 할 수 없었으며, 그 때문에 생활이 힘들 수밖에 없었다. 장애인활동지원사는 한 번 일을 못하게 되면 일이 쭉 연결되지 않고 끊기는 경우가 많다. 장애인활동지원사 노동조합에서 이와 관련한 대책을 요구했지만 정부는 '총서비스 제공량이 늘어났다'는 이유로 사업장에 대한 코로나 지원금도 주지 않았다. 총서비스 제공량이 늘어난 이유는 코로나 때문에 아이들이 학교에 못가는 경우 '긴급돌봄'을 제공할 수 있게 되면서 제공 시간의 총량이 늘어났기 때문이다. 그러나 제공시간은 골고루 늘어난 것이 아니며 서비스 제공이 끊긴 사람들도 많았다.

장애인활동지원제도의 운영은 민간에 위탁되어 있다. 그런데 노동자들은 코로나19를 경험하면서 정부가 직접 운영해야 한다는 것을 절실하게 느꼈다고 말한다. 한 명의 이용자에게 두 명의 활동지원사가 서비스를 하는데, 두 사람이 다른 센터라고 한다면 한 명의 활동지원사는 다른 활동지원사의 감염 가능성을 알기 어렵다. 그리고 한 센터는 활동지원사가 자신의 센터에서만 근무를 하는지 다른 센터에서도 근무를 하는지 알기 어렵다. 그러다보니 감염의 위험성이 있을 때에도 제대로 알리기가 어렵다. 그래서 이 시스템은 한 곳이 무너지면 다 구멍이 뚫릴 수 있게 되는 것이다.

결국 하나의 시스템으로 운영해야 이런 문제를 해결할 수 있다. 그 주체는 정부여야 할 것이다. 그런데 정부는 장애인들의 코로나19 감염 문제에 대해 24시간 지원, 긴급돌봄, 가족지원 등 설계를 하고 잘 운영했다고 자화자찬하지만 공공 운영은 하나도 늘리지 않았다. 필수노동이라는 것은 재난상황에 꼭 필요한 노동이라는 뜻이므

로 그것을 민간이 운영하도록 해서는 안 된다. 위기의 순간에 발빠르게 행동하고 피해를 최소화하고 장애인의 안전과 노동자의 안전을 잘 보호하기 위해서라도 민간에 맡겨서는 안 된다.

이게 그냥 단순히 고용 불안 문제뿐만 아니라 진짜 위기의 순간에는 누가 그 생명을 책임질 것인가 하는 문제는. 발빠르게 행동하고 피해를 최소화하고 사실 장애인의 안전이나 노동자의 안전이 이게 코로나 그러니까 감염병 시기만큼 그렇게 긴급하게 연결되어 있는 재난 시기만큼 연결되어 있는 시기는 없거든요. 그런 시기에 이걸 민간에 맡기고 그냥 유지한다는 거는 정말 말이 안 되는데 근데 계속 민간(만) 지원해.

사실 그런 약간 중앙 집중된 컨트롤타워라고 하잖아요. 보통 근데 그게 없잖아요. 지금 그렇죠. 그리고 사실은 사회서비스원의 지금 모델도 그게 아닌 상황에서 이미 그런 것들을 만들어야 되는데 계속 안 만들어지고 있는 거죠.

기후위기는 감염병과 같은 형태로만 다가오는 것은 아니다. 폭염이나 한랭한 기후도 문제가 된다. 그런데 장애인활동지원사의 노동환경은 바로 장애인들의 생활조건이다. 이용자인 장애인이 경제적인 여유가 없어서 생활조건이 좋지 않으면, 그 장애인의 활동지원사는 그만큼 열악한 노동조건에서 일하게 된다.

이용자가 좀 집이, 좀 그래도 그 집 상태가 좋고 에어컨도 있고 난방도 잘 되고 이러면 일하는 사람이 덜 고생을 해요. 그렇죠. 에어컨 틀고 일하면 되니까. 근데 이용자가 집도 좁고 낡고 벌레도 나오고 목욕탕도 좁고 에어컨도 없고 이용자가 가난해가지고 난방도 최소화하고 막 이러면, 실제로 그런 케이스 많거든요. 그러면 활동지원사 진짜 막 한여름에 땀 뻘뻘 흘려가면서 표현에 의하면 선풍기 한 대 놓고 이렇게 돌렸다 저렇게 돌렸다 이러면서 일을 한다 그런 식으로 얘기를 하고.

목욕탕 같은 경우에도 시설이 안 좋으면 되게 위험하거든요. 잘 다쳐요. 근데 저희가 사실은 원래 목욕 서비스는 이동 목욕 불려서 하라고 하지만, 제도가 있지만 돈이 한 7~8배 들어가기 때문에 바우처 안 쓰는 건 아시잖아요. 그러다 보니까 거의 그냥 활동 지원 시간에 목욕을 했거든요. 그러다 보

니까 이제 뭐 목욕하다가 다치거나 이럴까 봐 되게 힘들어하고 이러는데. 저희가 일단은 장애인의 거주 시설 개선 이런 거를 저희가 산재 얘기할 때 꼭 얘기를 해요. 거주시설 개선 사업 그 다음에 도로 개선 사업. 휠체어가 이렇게 울퉁불퉁한 길을 밀고 가는 것과 이 반듯한 길을 밀고 가는 건 완전히 다른 거기 때문에.

기후위기 시기에 예상되는 재난이 발생했을 때 장애인의 안전을 지키려면 활동지원사의 역할이 매우 중요하다. 그래서 산불이 다발하는 지역의 활동지원사는 어떤 준비를 해야 하는지, 홍수가 발생할 때를 대비하여 취약한 주거지에 거주하는 장애인에게 서비스를 제공하는 활동지원사는 위기 상황에 대한 어떤 준비를 해야 하는지 등 여러 매뉴얼을 만들고 활동지원사를 교육할 필요가 있다.

몇 년 전에 누전이었나 모르고 장애인 한 분 사망하신 적이 있었잖아요. 그리고 나서는 안전 교육이 되게 강화됐거든요. 근데 그게 이제 소방관이 가지고 CPR 하는 방법이라든가 이런 거에 대한 일반적인 안전 교육을 강화해라 이래가지고 이걸 의무 교육을 시키니까 그냥 일반적인 안전교육은 다 보수 교육할 때마다 시키는 건데.

그러나 활동지원사에게 장애인의 안전을 온전히 맡겨서는 안되며, 홍수와 산불과 폭염과 혹한에서도 장애인이 안전할 수 있도록 하는 시스템을 만드는 것이 중요하다. 장애인활동지원사가 위기 상황에서 할 수 있는 일은 한계가 있다. 긴급상황에 대처하는 여러 교육과 훈련은 필요하겠지만 결국은 119를 부르는 게 가장 빠른 것일 수 있다. 그래서 장애인이 있는 곳에 얼마나 119가 빨리 도착할 수 있는가, 그런 인프라를 어떻게 갖추는가가 더 중요한 문제인데 사회가 그런 노력을 기울이지 않고 장애인활동지원사에게 그 책임을 다 떠넘기기는 경향이 보인다.

장애인들이 사고로 돌아가시고 막 이랬을 때 제일 중요한 거는 가장 빨리 달려갈 수 있는 사람이 어디에 있는가에 대한 시스템을 만드는 거라고 생각해요. 장애인이 벨을 딱 눌렀을 때 옆집에서 달려가야지. 활동지원사가 24시간 항상 있는 게 아니잖아요. 예를 들면 내가 그날 그 시간에 활동지원사 24시간을 받고 있었는데 활동지원사한테 병원 가서 약 좀 타오라고 시켰어,

저희 그거 되거든요. 그래서 1시간 동안 외출하고 있는 사이에 문제가 생겼다면 어떻게 할 거냐는 거죠. 되게 미안하고 슬픈 얘기지만, 불이 났을 때 활동지원사 같이 있었지만 장애인을 안고 빠져나올 수 있는 상황이 아니라면 그 활동지원사는 장렬하게 같이 불길에 휩싸여 죽어야 할까 아니면 혼자라도 도망 나와서 평생을 비난 속에서 살아야 할까. 그 사실 그런 되게 막 재난에서 구조하는 영웅적인 역할까지를 기대한다 했을 때 우리 현실은 애 하나 끌고 나오기도 힘든 몸. 저희 평균 연령 60대.

장애인이 재난 상황에서 안전할 수 있도록 시스템을 만들어야 한다. 반지하에서 생활하는 장애인이 화재가 나거나 홍수로 물에 잠기기 시작했을 때 60대인 활동지원사가 장애인을 안고 빠르게 탈출하는 것은 쉽지 않은 일이다. 평소에 탈출할 수 있는 통로가 확보되고, 탈출을 위해 도움을 줄 수 있는 사람들이 주변에 있는 등 시스템이 제대로 마련되어 있지 않으면 둘 다 위험한 상황이 된다. 활동지원사가 장애인의 위험에 대한 대응을 잘 할 수 있도록 교육도 하고 훈련도 해야겠지만 위험사회에서 활동지원사의 영웅적 역할을 기대하기보다 안전에 대한 사회적 시스템을 만드는 데 더 주목해야 한다.

#### 4. 제도적·정책적 개선 방향

##### (1) 재난대응 노동자 정책 개선 방향

###### ① 재난 대응 노동자들의 고용안정

기후위기로 인한 재난이 확대되는 상황에서 재난에 대비하거나 대응하는 노동자들이 늘어날 수밖에 없다. 그런데 사례에서 확인한 것처럼 정부는 이 노동자들을 비정규직으로 채용하거나 외주화를 하고 있다. 그리고 이 외주화는 위험을 증폭시킨다.

표 6 고속도로 유지관리 업무 중 사망사고 현황

제공 : 최인호 의원실 (단위 : 명)

구분	합계			도로관리원 (한국도로공사 소속)			외주업체 직원 (1년단위 계약)		
	건수	사망	부상	건수	사망	부상	건수	사망	부상
계	53	41	61	4	2	8	49	39	53
2011	9	9	4	0	0	0	9	9	4
2012	14	8	29	2	0	5	12	8	24
2013	5	5	3	0	0	0	5	5	3
2014	13	12	11	2	2	3	11	10	8
2015	12	7	14	0	0	0	12	7	14

이 표에서 볼 수 있듯이 외주업체 노동자의 사망은 한국도로공사 소속 노동자의 20배에 달한다. 외주화는 단지 위험을 떠넘긴다는 뜻이 아니다. 외주화가 되면 노동자들에게 충분한 정보공유가 되지 않고, 인력이나 안전장구가 제대로 보강되지 않기 때문에 노동자들의 위험이 증폭되는 것이다. 산불진화를 위한 산불특수진화대도 고용이 불안정하다. 정부는 산불특수진화대를 기간제로 채용했다가 사회적인 문제제기가 되면서 무기계약직으로 전환했지만 체력검정을 한다고 하면서 여전히 2년 계약직처럼 운영하고 있다. 이것은 지자체 재난안전상황실도 마찬가지이다. 정부는 재난에 대한 상시 전담인력이 없어서 초동대응이 미흡하다는 진단 아래 재난안전상황실을 상시 운영하고 이를 위해서 전담인력을 확보하겠다고 했다<sup>62)</sup>. 그런데 지자체에서 채용하는 상황실 신규인력은 ‘시간선택제임기직 공무원’으로 1년단위로 재계약이 이루어지며, 최장 5년만 재계약할 수 있는 기본급 170여만원의 최저임금(야간수당 등 각종 수당 포함 230~250만원)의 불안정노동자들로 채워지고 있다. 시간선택제 공무원은 주 40시간 일 8시간 미만의 노동시간 단축 일자리이다. 그런데 이 일자리가 현실에서 주야 12시간 맞교대로 활용되고 있는 것이다.

62) ‘지자체 재난안전상황실 상시 운영체계 구축 방안’, 행정안전부(2023.6.)

그림 3 용산구 재난상황실 시간선택제임기제공무원 마급 채용공고(2023.2.)

- 4. 근무 조건**
- 근무 장소 : 용산구 재난안전상황실
  - 근무 시간 : 주 35시간
    - 주간 09:00 ~ 21:00(12시간), 야간 21:00 ~ 09:00(12시간)
    - ※ 점심.저녁시간 2시간 및 야간근무 휴게시간 2시간
  - 근무 형태 : 1개조 2명(4개조 운영), 주간·야간·비번
- 5. 보수 수준**
- 기본 연봉 : 20,450,000원 (월 1,704,000원)
  - 기본 연봉 외 급여 : 약 9,490,000원(월 790,000원)
    - 정액급식비, 직급보조비, 가족수당, 대민활동비, 특수직무수당, 시간 외 근무 수당 등
  - 기 타 : 건강보험, 고용보험 가입

재난대응업무는 숙련이 필요하다. 그리고 함께 일하는 사람들의 팀워크도 매우 중요하다. 그런데 노동자들이 고용이 불안정하면 숙련과 팀워크를 확보하는 것이 어렵다. 따라서 재난대응 노동자들은 반드시 안정된 고용으로 일할 수 있도록 해야 한다. 생명안전업무의 경우 외주화를 금지하는 것이 필요한데, 외주화는 정보가 제대로 소통되지 않도록 만들고 일하는 노동자를 더 위험에 빠뜨린다. 따라서 시민들의 생명과 안전을 지키는 업무를 민간에 위탁해서는 안 된다는 점을 명시해야 한다. 특히 재난대응업무를 하는 노동자들이 현장에서 권한을 갖고 일할 수 있도록 해야 하는데, 그를 위해서는 비정규직 채용을 하면 안 된다.

② 재난 대응 노동자들에 대한 안전조치와 인력

재난에 대한 충분한 이해 없이 현장에 투입되지 않도록 해야 하고, 업무에 맞는 교육이 필요하다. 그리고 노동자들이 위험에 대해서도 잘 알 수 있도록 해야 한다. 산불특수진화대나 치수업무를 담당하는 노동자들이 제대로 교육을 받지 못한 채 개인의 숙련에 의존하는 것이 현실이다. 이미 일을 해왔던 노동자들의 경험을 잘 살려서 교육 프로그램이 마련되고, 안정적인 교육이 이루어질 수 있어야 한다. 또한 노동자들이 안전하게 일할 수 있도록, 안전한 작업복이 지급되고, 안전장비가 제대로 갖춰지도록 해야 하고, 재난에 대응하기 위해서 차별없이 장비에 접근할 권리가 있어



야 한다. 그러나 현실에서는 이러한 안전조치들이 제대로 이루어지지 않고 있고 이에 따라 노동자들의 사고도 늘어난다.

특히 산불진화대원의 경우 매우 위험한 업무를 한다. 질식사의 위험도 있고 낙석 때문에 다치기도 하며 불길에 갇혀 사망하기도 한다. 이 노동자들의 안전이 지켜지기 위해서는 안전장비도 필요하지만 무엇보다 인력이 중요하다. 교대할만한 인력이 충분히 있다면 노동자들도 조금은 더 안전하게 일할 수 있다. 그런데 교대를 할 인력이 없으면 피곤하고 지친 상태에서 일을 할 수밖에 없다. 인력부족은 도로보수원이나 치수업무 노동자도 마찬가지이다. 야간에 도로에서 작업을 할 때 인력이 부족하기 때문에 신호수를 세울 수 없고 그것이 노동자를 위험하게 만든다.

위험한 상황에서는 재난대응 노동자들의 작업중지권이 보장되어야 한다. 산업안전보건법 제26조 제3항의 근거에 따라 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있다고 믿을 만한 합리적 근거가 있을 때에는 위 법의 제26조 제2항에 따라서 작업을 중지할 수 있고, 대피한 노동자에 대해 해고나 불리한 처우를 해서는 안된다고 되어 있다. 도로관리 업무를 하는 노동자가 밤새 폭우를 맞으며 일을 할 때, 혹은 안전조치가 되지 않은 상황에서 도로에서 일을 해야 할 때 노동자들은 이러한 상황에 대한 시정조치를 요구하고, 그것이 제대로 이루어지지 않을 경우 작업을 거부할 수 있어야 한다. 이런 권리가 온전하게 보장되지 않으면 안전조치는 제대로 이루어지지 않을 가능성이 높다.

### ③ 공무원과의 차별적 처우 개선

차별적 대우는 재난 대응을 어렵게 만든다. 도로보수원 사망사건의 경우 굴착기는 공무원만 사용할 수 있게 되어 있고, 공무원이 굴착기를 사용할 수 없어 16시간 삽으로 작업을 하다 사망했다. 공무원이 아니라는 이유로 업무를 위한 장비를 제대로 사용하지 못하는 것이 위험으로 이어진 것이다. 공무원이 관용차를 운전할 수 있도록 바꾼 지자체들도 많지만 여전히 관용차가 배치되지 않아 공무원이 자신의 차량에 예초기 등 장비를 싣고 업무를 하기도 한다.

체력검정에도 차별이 있다. 공무원이나 소방대원도 체력검정을 하지만 체력검정에서 기준에 미달했다고 해서 해고되지는 않는다. 하지만 산불특수진화대의 경우 체력검정에 미달하면 해고가 된다. 산불특수진화대는 팀웍이 안전에 큰 영향을 미치기 때문에 노동자들이 교체될 경우 위험해질 수 있다.

산불이 발생했을 때 공무원인 항공진화대는 숙소를 따로 잡고 밤에는 숙소에서 쉬고 불을 끄는데, 공무원인 산불특수진화대는 30시간 이상을 산에서 묵으며 잠도 자지 못하고 안 좋은 몸 상태로 일을 하기도 했다. 인력이 부족해서이기도 하지만 이것은 출장비가 제대로 지급되지 않기 때문이기도 하다. 공무원은 출장비가 지급되지만 공무원인 산불특수진화대는 출장비가 지급되지 않아서 하루 쉬고 올라오지 못한 것이다.

도로보수원의 경우 노동자들이 사망했을 때 순직인정이 되지 않는 것이 문제가 된 바 있다. 2017년 한 도로보수원은 폭우가 쏟아진 오창읍에서 침수된 도로를 복구하다 목숨을 잃었다. 그런데 정부는 이 노동자가 공무원 신분이 아니라는 이유로 순직인정을 하지 않았다. 이에 지역의 시민사회단체가 나서서 순직인정을 위해 목소리를 높였고, 2018년 공무원재해보상법을 바꾸어서 무기계약직도 순직인정을 받을 수 있도록 했다. 그러나 여전히 공무원의 순직인정 과정은 힘들다.

이런 차별적 처우는 재난에 대한 효율적 대응을 어렵게 만든다. 위험수당을 주지 않는 것이나, 숙련에 대한 보상을 하지 않는 것도 이 일에서 보람을 느끼고 계속 일하고자 하는 이들이 일을 그만두게 만든다.

## (2) 돌봄노동자 정책 개선 방안

코로나19는, 재난 시기에 사회유지를 위해 필수적인 노동이 있으며 이들에 대한 보호가 필요하다는 사회적 공감대를 형성할 수 있게 했다. 그 결과 “필수업무종사자법”이 만들어졌다. 그런데 기후위기가 가속화된 사회에서 재난은 코로나19와 같은 감염병만이 아니라 다양한 형태로 드러나게 될 것이다. 돌봄노동자들은 그러한 재난 속에서 불가피한 대면업무를 수행하며 사회유지를 위해 필수적인 돌봄노동을 지속할 것이다. 재난상황에서 일상생활을 영위할 수 있도록 하는 돌봄노동자를 위한 정책 개선 방안을 이야기해보자.

### ① 필수노동자 지원법의 한계와 재난상황에서 노동자들에 대한 지원

코로나19를 계기로 사회적 재난 상황에서 사회기능의 유지를 위해 업무를 수행하는 필수노동자에 대한 논의가 이루어졌다. 필수노동에 대한 사회적 관심이 커지면서 이들의 노동환경에 대한 관심도 커졌다. 이에 따라 2020년 성동구 의회에서 '필수노

동자 보호와 지원을 위한 조례'를 제정하게 된다. 성동구에서 제시한 필수노동자 지원 계획은 필수노동자에 대한 사회적 인식 제고를 위한 홍보 캠페인과 공공·준공공 부문 지원사업(돌봄, 보육 등)을 통한 수당 및 안전장구, 심리치료 등의 지원, 민간 부문 지원사업(병원 종사자, 마을버스, 경비노동자 등)으로서 민간기업과의 협약 체결을 통한 처우개선 유도 정책 등을 포함하고 있다.

이후 논의가 계속 확대되어 2020년 12월 14일 정부에서는 관계기관 합동으로 '코로나19 대응을 위한 필수노동자 보호 지원대책'을 발표하였다. 여기에서는 필수업무의 범위를 정하고 필수분야 방역 강화, 필수노동자 근무여건 개선, 노동권 보호 및 사회안전망 강화 등을 내용으로 하여 총괄 대책 및 분야별 맞춤형 지원방안 등 65개 추진과제를 제출했다.

그런 흐름에 이어 2021년 4월 29일 필수업무종사자법이 국회 본회의에서 의결되었고, 11월 19일부터 시행되었다. 이 법은 재난 발생 시 고용노동부 장관이 필수업무와 종사자 범위를 지정하고 보호 지원 방안, 자원 조달 등 계획을 수립하고, 이를 심의하기 위해 고용노동부에 '필수업무 지정 및 종사자 지원위원회'를 설치하도록 하고 있다. 그리고 지자체도 조례에 따라 지역별 지원위원회와 지원 계획을 수립·시행할 수 있도록 했다.

필수업무종사자법은 재난 발생 시 필수업무에 종사하는 사람을 보호·지원하기 위하여 필요한 사항을 규정하고자 제정되었다. 이 때의 재난은 태풍과 홍수, 지진 등의 자연재난만이 아니라 화재와 폭발, 항공사고 및 해상사고 등 사회재난도 포함한다. 이 법에서는 필수업무를 "재난이 발생한 경우에도 국민의 생명과 신체의 보호 또는 사회의 기능을 유지하기 위하여 필요한 업무"로 정의하고 있다.

표 7 필수업무 지정 및 종사자 보호 지원에 관한 법률

<p>제2조(정의)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. "재난"이란 [재난 및 안전관리 기본법] 제3조제1호에 따른 재난을 말한다.</li> <li>2. "필수업무"란 재난이 발생한 경우에도 국민의 생명과 신체의 보호 또는 사회의 기능을 유지하기 위하여 필요한 업무로서 제6조에 따른 필수업무의 지정 및 종사자 지원위원회의 심의를 거쳐 고용노동부장관이 정하는 업무를 말한다.</li> <li>3. "필수업무 종사자"란 필수업무를 수행하는 과정에서 자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 노무를 제공하는 사람([근로기준법] 제2조제1항제1호에 따른 근로자를 포함한다. 이하 같다)으로서 제6조에 따른 필수업무 지정 및 종사자 지원위원회의 심의를 거쳐 고용노동부장관이 정하는 사람을 말한다.</li> </ol>
---

이 법에는 필수노동자의 범위를 ‘필수업무 지정 및 종사자 지원위원회’의 심의를 거쳐 고용노동부 장관이 정하도록 하고 있어서 재난의 성격에 따라 유동적으로 해석하도록 하고 있다. 하지만 일반적으로 필수노동은 보건의료, 돌봄서비스, 운송, 환경미화 등의 영역으로 보는 경우가 많다.

필수업무종사자법이 만들어진 이후의 현실도 그다지 긍정적이지 않다. 코로나19와 관련하여 정부와 민간이 참여하는 ‘지원위원회’가 출범했지만 1년 동안 실무회의는 단 3차례 열렸고 그마저도 2번은 서면으로 진행되었다. 코로나19 환자를 받았던 공공병원은 기존 환자들이 돌아오지 않아 폐쇄 위기에 놓이기도 했다. 한국노동연구원의 연구에 의하면<sup>63)</sup>, 노동자들은 지원대책에 대해 잘 알기 어렵고, 실제 대책들이 현장에서 큰 변화를 만들지 못한다고 생각하는 것으로 나타났다. 지원대책은 이전부터 노동조건 개선을 위해 하던 일의 연장이고 다수의 경제적 어려움과 과도한 업무스트레스에 대한 직접적인 지원책은 확인되지 않았다. 코로나19로 인한 고용유지지원금 등은 확인되지만 이에 대한 인식과 수혜 정도도 높지 않다. 게다가 고용노동부는 2024년 11월에 필수업무 지정 및 종사자지원위원회(필수업무위원회)를 폐지하고, 일부 기능만 고용정책심의회로 이전하고자 한다. 필수업무종사자법이 사실상 유명무실해지고 있는 것이다.

재난 상황에서 돌봄노동자에 대한 지원은 매우 중요하다. 재난 상황에서 돌봄노동자들은 업무가 과중해진다. 기존의 업무에 위험을 예방하기 위한 각종 업무가 더해진다. 코로나19 시기에도 감염병 예방을 위한 소독 등 많은 업무가 더해졌다. 장애인활동지원사는 코로나19 감염 이용자에게 24시간 활동지원 서비스를 제공하기도 했고 시설 요양보호사들은 코호트격리를 하기도 했다. 방문간호사들은 재난경보가 발령되면 긴급대상자를 선정하여 안부를 확인하고 위험대비 키트를 가가호호 전달해주기도 했다. 이렇게 업무가 과중해질 때 인력을 지원하고 위험수당 등이 지급되어야 한다.

재난 위험으로부터 돌봄노동자를 보호하기 위한 지원이 필요하다. 코로나19 시기에 돌봄노동자들은 방역물품을 충분히 공급받지 못했다. 또한 폭염 시기에 이용자의 집에 냉방장치가 없는 경우 돌봄노동자들은 안전한 작업환경에서 일하지 못했다. 폭우에서도 안전한 이동수단도 없이 이동해야 했다. 정말로 재난의 시기에 대면하여 돌봄을 수행하는 것이 필수적인 업무라고 규정한다면 돌봄노동자가 안전하게 일할

---

63) 손연정 외, 「필수노동자 실태와 정책과제」, 2022, 한국노동연구원

수 있도록 어려움을 파악하여 지원하는 것도 필요하다. 재난 상황에서 업무가 가중되어 돌봄노동자들의 가족돌봄에 공백이 발생하기도 한다. 그런 공백을 다시 돌봄노동자가 메울 수밖에 없다. 그런 인력을 배치하여 돌봄노동자를 돌보는 것도 정부가 해야 할 역할이다.

재난상황에서 돌봄노동자 인력지원과 위험수당, 그리고 위험으로부터 필수노동자를 보호하는 구체적인 지원항목이 연구 개발되어야 하고, 그 내용이 필수업무종사자법에 담겨야 한다. 그러기 위해서라도 코로나19를 비롯한 재난상황에서 돌봄노동자들이 어떤 어려움을 겪었는지 실태를 우선 조사할 필요가 있다. 또한 코로나19 당시 필수업무종사자법에 의거한 지원의 한계를 검토하고, 필수노동자 당사자들의 의사를 반영하여 지원위원회 운영과 지원방안에 대해 다시 점검해야 한다.

## ② 돌봄노동자의 고용구조와 노동조건 개선

필수노동자의 업무는 재난 상황에서도 생활을 유지하는 데에 매우 중요하며, 특히 보건의료와 돌봄영역은 향후 기능과 역할이 강화되어야 한다. 그런데 정작 재난 상황에서 생활을 유지하는 역할을 하는 필수노동자들의 안전은 잘 보장되지 않고 있으며, 노동조건도 매우 열악한 상황이다. 이는 '저평가된 노동의 가치' 때문이다. 불안정한 노동, 근속과 숙련의 불인정, 저임금 구조가 지속되고 있다. 재난상황에서도 생활을 유지하기 위해서는 필수노동자에 대한 보호와 지원이 중요하다. 하지만 일상적으로 필수노동자를 보호하고 노동권을 지키지 않는다면 재난시기라고 해서 이 노동자들의 권리가 갑자기 보장되지는 못할 것이다<sup>64)</sup>.

필수노동자인 돌봄노동자들은 코로나19 이전부터 저임금 불안정노동 일자리였다<sup>65)</sup>. 돌봄노동은 운영이 민간에 위탁되었고 노동자들은 단시간 계약직으로 일을 해왔다. 돌봄노동에 대한 저평가 속에서 돌봄노동자는 저임금을 받을 수밖에 없었다. 이용자의 사정과 의사에 따라 쉽게 해고되었으며 다음 일자리로 잘 연결되지 못하는

64) 손연정 외, 「필수노동자 실태와 정책과제」, 2022, 한국노동연구원

65) 한국노동연구원이 2023년에 발간한 「필수노동자 실태와 정책과제」를 보면 우리나라 필수노동자는 2022년 486만명으로 전체 취업자의 17.3%였다. 이 중에서 돌봄서비스 종사자는 130만 명이며, 보건의료종사자는 93만명이었다. 그런데 필수노동자의 고령화가 심각하다. 2022년 60세 이상이 35.1%, 50대가 24.2%, 50세 이상 중고령층이 절반 이상이다. 그리고 70%가 30인 미만 사업장에서 일한다. 또한 2022년 필수노동자의 평균임금은 월 252.5만원으로서 전체 노동자 평균임금 339만2천원의 74.4%였다. 그 중 돌봄노동자는 161만원으로 더 적은 임금을 받았다.

경우도 많았다. 이런 고용의 불안정성은 소득의 불안정성이 되어 삶이 매우 불안정해지기도 했다. 이는 서비스시간을 바탕으로 임금이 결정되는 돌봄노동자 전체의 문제이다<sup>66)</sup>.

그런데 코로나19를 지나면서도 현실은 별로 달라지지 않았다. 돌봄노동자의 인터뷰에서 확인할 수 있었던 것처럼 코로나 시기에 방역물품은 부족하게 제공되었고, 코호트격리를 하거나 24시간 장애인 이용자를 지원하는 등 매우 강한 노동강도로 일을 하기도 했다. 보상없는 업무범위가 확대되었고 감염병의 위험 등 산재의 위험도 높았다. 정부는 돌봄노동자를 필수노동자로 지정했지만 지원은 제한적이었다. 소득불안정성이 높았지만 한시적 생계지원금을 받지 못하는 노동자도 많았고 고용유지지원금도 받지 못하는 노동자가 많았다<sup>67)</sup>. 고용도 불안정했다<sup>68)</sup>. 돌봄노동자는 이용자의 안전을 보장하기 위해서 강도 높은 책임이 요구되었지만 실질적인 보호는 없었다.

따라서 필수노동자인 돌봄노동자의 권리보장은 기본적인 불안정성을 없애는 것으로부터 출발해야 한다. 그 첫 번째는 민간위탁방식의 운영을 공적인 운영으로 바꾸고 안정적인 고용구조를 마련하는 것이다.

표 8 요양기관 유형별 노동조건 현황 (단위 :%)

구분	지방자치단체	개인	법인
휴일수당 있음	47.0	25.0	29.9
주휴수당 있음	67.0	57.8	57.7
별도의 연차수당 받음	14.0	12.4	11.5
별도의 연장근로수당 받음	40.0	14.6	25.7

장기요양실태조사(2022년)

남우근(2024) 장기요양제도 공공성 강화 및 노동권 보장을 위한 제도개선 필요성, <장기요양제도의 공공성 강화와 요양보호사 노동권 보장을 위한 과제> 토론회 자료집에서 재인용

66) 민주노총에서 2022년 11월에 발표한 「돌봄노동자의 노동권 실태 및 법제도 개선과제」 보고서에 의하면 요양보호사, 노인생활지원사, 아이돌보미, 장애인활동지원사 등 돌봄노동자 설문 응답자 1,244명의 고용형태는 정규직(근로계약기간 없음)이 8.3%, 계약직(근로계약기간 설정)이 91.7%였다. 6개월 또는 1년 단위로 근로계약을 반복갱신하는 관행이 반영된 수치이다. 일하면서 힘든 점에 대해 응답자들은 ‘낮은 임금’ (74.4%)과 ‘고용불안’ (61.2%)을 가장 많이 꼽았음. 세 번째로는 ‘일에 대한 낮은 사회적 평가’ (26.7%)임. 직종별로도 ‘낮은 임금’ > ‘고용불안’ > ‘낮은 사회적 평가’ 순으로 답을 했다.

67) 박고은·김규혜(2021), “필수노동자의 일터 위험은 재난 시기에 어떻게 확대 (재)생산되는가”, 2021. 「비판사회정책」 제71호

68) 서울시 어르신종합돌봄지원센터에서 진행한 2021년 서울시 장기요양요원 실태조사 결과, 재가요양보호사 중에서 이용자 사정에 따라 갑자기 일을 그만 둔 경험이 있는 비율이 응답자의 67.2%였다. 3명 중 2명은 갑작스러운 일자리 상실의 경험을 갖고 있는 셈이다.

위 표에서 볼 수 있는 것처럼 지방자치단체가 운영하는 공공기관의 경우 노동자들의 노동조건은 훨씬 좋아진다. 휴일수당과 주휴수당, 연차수당과 연장근로수당이 보장되는 경우가 많은 것이다. 공적인 고용구조를 통해 노동자들의 고용안정성을 보장하고, 노동조건을 개선할 필요가 있다. 노동자들의 임금체계를 숙련에 대한 보상이 가능한 구조로 전환하고 인력 부족 대책을 마련해야 한다. 지금의 왜곡된 고용구조를 변화시켜야 재난 시기에 노동자들에 대한 지원도 안정적으로 이루어질 수 있는 것이다. 이를 위해서 우선적으로 공적인 돌봄기관을 30% 이상으로 확대하고 이 기관이 민간을 선도하는 방향으로 나아가야 할 필요가 있다.

### ③ 재난상황에 대응하기 위한 위험 대처 능력 향상

또한 필수노동자들이 위험에 대처할 수 있도록 안전 교육과 훈련이 이루어져야 하고, 위험 상황에 대한 대처 능력을 향상시켜야 한다. “재난 및 안전관리 기본법” 제 3조에서는 ‘안전취약계층’을 “어린이, 노인, 장애인, 저소득층 등 신체적·사회적·경제적 요인으로 인하여 재난에 취약한 사람”으로 정의하고 있다. 돌봄노동자들이 돌보는 대상이 주로 안전취약계층인 것이다. 돌봄노동자들이 이 역할을 잘 하려면 위험에 대한 정보가 돌봄노동자들에게 잘 전달되어야 하고, 대피로나 대피 방법 등이 숙지되어야 하고, 필요할 때 긴급도움을 받을 수 있는 곳에 대한 정보도 제공되어야 한다. 필수노동자에게는 지원만이 아니라 권리가 필요하다.

예를 들어 보건복지부와 한국장애인개발원의 경우 ‘장애인을 위한 재난안전 가이드’를 만들어 배포하고 있다. 그러나 장애인활동지원사들에게 그 가이드가 전달되거나 그에 따른 훈련을 하는 경우는 거의 없다. 당연히 사전 준비도 되어 있지 않다. 장애인만이 아니라 노인들을 돌보는 요양보호사들에게도 안전에 대한 매뉴얼이 제작·전달되어야 한다.

그림 4 장애인을 위한 재난안전 가이드(보건복지부, 한국장애인개발원) 중

- ① 집의 구조를 그려보세요.  창문과  방문, 소화기,  재난안전키트,  완강기가 어디에 있는지 표시해보세요.
- ② 🔥 불이 날 수 있는 곳을 표시해보세요.
- ③ 각 방에서 밖으로 나가는 길 2군데를 ➔ 화살표로 표시해보세요.
- ④ 최소한 1년에 2번 정도 대피 연습을 하세요.

그런데 재난취약계층을 재난 상황에서 보호하는 것이 중요하지만, 돌봄노동자의 생명이 위협한 상황에서는 작업중지권도 필요하다. 재난상황에서 노동자들은 최선을 다해 돌봄이용자들을 돌보겠지만, 재난취약계층이 안전하게 대피하거나 안전하게 일상을 영위할 수 있도록 하는 것은 돌봄노동자의 역할이 아니라 정부의 역할이다. 폭염시기에 냉방장치를 지원하고, 수해위험이 없도록 사전에 주거환경을 개선하고, 화재의 위험에서 대피로를 사전에 확보할 수 있도록 하는 등 정부의 노력이 있어야 하는 것이다. 그렇지 않은 상황에서 위험에 놓이게 될 때 돌봄노동자들에게는 위험한 업무에 대해 ‘작업중지권’이 필요하다.

또한 위험상황에 대처하기 위해서 2인 1조 업무를 일반화하는 것이 중요하다. 방문돌봄을 하는 노동자들은 홀로 있을 때 위험에 대비하는 것이 쉽지 않다. 반드시 2인1조를 제도화하여 돌봄노동자들이 위험한 상황에 대처할 수 있도록 해야 한다.



## V. 맺으며

이 보고서에서는 기후위기가 노동자, 특히 불안정노동자에게 미치는 영향들에 대해 검토하였다. 노동환경 악화로 인해 건강과 생명을 위협받고, 산업전환에 따라 일자리가 없어질 위기에 처하고, 재난 상황에서 일하는 노동자들의 일자리 질은 열악하기만 하다. 이러한 현실들을 살펴보고 제도적 개선 방안을 제시하였다.

기후위기는 우리 삶의 터전과 조건을 바꾸는 문제이다. 삶의 한 부분인 노동의 측면에도 심대한 영향을 미칠 수밖에 없다. 마지막으로, 기후위기 시대 노동자들과 노동자를 대표하는 노동조합이 숙고해야 할 지점들을 제시하고자 한다.

우선 노동조합은 기후위기 및 기후위기로 인해 발생하는 다차원적인 영향에 대해서 깊이 분석하고 대안을 마련해야 한다. 지금까지 기후위기와 관련한 문제에 대해서 노동조합이 가장 관심을 크게 쏟은 부분은 산업전환으로 인한 고용문제였다고 할 수 있다. 이와 관련한 ‘정의로운 전환’ 개념도 노동조합으로부터 나왔다. 하지만 이 보고서에서도 보았듯이 기후위기의 영향은 매우 다양한 차원에서 나타나고 있다. 고용문제 뿐 아니라 노동환경이나 노동강도의 문제, 새로 생기는 일자리의 질 등. 이러한 여러 측면들을 다양하게 검토하고 대안을 제시할 필요가 있다.

기후위기의 영향이 본격화되고 있는 상황에서 노동과 관련한 기준들도 새로 만들어야 한다. 이 보고서에서도 몇 가지를 제시한 바와 같이, 산업안전법에 기후위기의 영향에 따른 새로운 안전보건 조치를 넣는다든지, 기후위기로 인한 실업 등 상황에 대비한 사회안전망을 구축한다든지, 기후위기로 인한 사회적 변화와 관련하여 정부(고용노동부, 행정안전부 등) 및 사용자와 더불어 노동자가 참여하고 노동자의 의견이 반영되는 논의구조를 다양한 수준에서 만들도록 한다든지 등, 구체적인 제도 개선들을 마련하고 요구할 수 있다.

또 기후위기는 기존 산업의 구성을 바꾸어 일자리를 없애기도 하지만 새로운 산업과 일자리를 창출하기도 한다. 이처럼 새로 생겨나는 산업과 일자리에도 주목해야 한다. 이 보고서에서도 이야기했듯이 기후위기는 재해를 빈발하게 만들고 이 재해에 대응하거나 재해 상황에서 일해야 하는 것들이 늘어나는데 이 노동자들이 안전하고 안정적으로 일할 수 있는 조건을 마련해야 한다. 또다른 예를 들면, 탄소 절감 때문에 재생에너지 산업이나 리튬 배터리 산업 등이 크게 확대될 것이라고 전망할 수 있

다. 그런데 리튬 배터리를 만드는 아리셀 공장의 폭발화재 참사 사건에서 드러났듯이, 이와 같이 최근 크게 확장된 새로운 물질이나 생산방식에 대한 안전 규제는 미비한 상황이다. 재생에너지 발전소는 거의 민영으로 운영되어 비정규직 노동자를 더 많이 사용하고 있다. 이와 같이 기후위기로 인해 줄어드는 고용 문제 뿐 아니라 새로 생겨나는 신산업 부문 일자리의 질에도 노동조합이 고민할 필요가 있다.

더 근본적으로 보면, 기후위기에 직면해서 경제와 산업의 목적이 근본적으로 바뀌어야 한다. 맹목적으로 이윤을 추구하는 자본주의적 산업이 불필요한 생산과 소비를 끝없이 확대한 결과 현재 기후위기가 도래한 것이며, 사실 근본적으로 기후위기에 대응하는 방법은 생산과 소비를 줄이는 것이다. 그런데 기본적으로 생산과 시장이 확대될수록 더 큰 이윤이 나오기 때문에, 현재 체제에서 자본이 주도하여 생산과 소비를 줄이고 기후위기를 극복하기를 기대하기란 난망한 일이다. 물론 노동자도 일자리와 임금 때문에, 소비자로서도 생활의 편의 때문에, 산업의 확대와 성장을 바라는 경향이 있다. 그렇지만 기후위기는 현재와 같은 '경제발전'이 더이상 지속가능하지 않다는 것을 보여주는 증거이다. 그에 대한 인식도 높아지고 있다. 결국 자본으로서의 생존을 위해서 확대성장을 추구하려는 자본을 제어할 수 있는 것은 노동자와 소비자로서의 시민들이다. 이 연구를 위해 만난 노동자들도 자기 일자리의 문제를 넘어 기후위기의 심각성 앞에서 소박하게나마 산업경제와 생활 변화의 필요성을 이야기했다. 이들의 말을 인용하는 것으로 글을 맺는다.

작년에 야간노동이나 야간에 가동되는 산업이 기후위기를 심화시키고 있다는 얘기를 처음 접했어요. 기후위기가 폭염을 심화시키고 그로 인해 저희 노동자들은 피해자라고 생각을 하고 있었는데, 이 산업은 그런 야간 노동을 전제로 하고 있다는 점에서 기후위기 가해자이기도 하다라는 거를. 그래서 이거는 약간 충격이기도 했고요. 근데 생각해 보니까 진짜 그런 거예요. 그냥 낮에만 가동되면 기후위기가 절반 심화될 거를 야간까지 가동하니까 두 배 심화시키고 있다는 건 너무 당연한 얘기인 것 같아서. 그런데 아무래도 생존권 때문에, 특히 주간보다 야간 노동을 선택하시는 분들은 나름의 또 이유가 있다 보니까, 당장 그럼 야간 노동이 없어지면 어떡하지라는 고민. 노동자들과 기후위기가 얼마나 심각한지에 대한 좀 공감을 한편에서 나누고, 실은 우리가 하고 있는 것도 그 원인 중 하나라는 거를 한편에서는 인식하고(…) 그런 거라면 사실은 야간 노동을 안 해도 괜찮겠다 이런 말들을 좀

들을 수 있지 않을까. (쿠팡 물류센터 노동자)

저는 어쨌든 학교 식생활관도 기후에 영향을 미치는 게 좀 적지 않다 생각해요. 일회용 그릇 이런 것들이 학교 급식에도 많이 들어오거든요. 예를 들자면 아이들 후식이 개별포장되어서 나와요. 그러면 요즘 급식은 이게 예쁘게 찍히는 게 중요해서 화려한 음식들이 많은 거예요. 그 화려한 음식 중에 일회용 용기 이런 것들이 되게 많이 나와요. 심지어 미숫가루를 내보내는데 일회용 컵으로 예쁘게 포장해서 나가고, 그것도 종이컵도 아닌 플라스틱 같은 거. 화채가 나가는데, 그냥 좀 투박해도 식판에 좀 주고 이런 것도 있어야 되는 건데. 일회용 투명 플라스틱에 화채 예쁘게 담아서, 그걸 사진을 찍어서 올려요. 그러다 보니까 이게 어느 날부터 경쟁이 된 거예요. (...) 한 학교에 천 개, 이천 개 들어오고, 그러면 그게 전국적으로 다 버려지는 거고. 그러면 그게 별 수 없이 기후하고 다 문제가 되는 거 아니냐. 저는 그런 고민이 있어서 가끔 학교 아시는 선생님들한테 그런 얘기를 해요. 우리 학교가 이 기후 변화에 1등 공신이다. 저는 이걸 좀 바꿔야 되지 않겠나라는 고민을 좀 같이 해줬으면 좋겠다. 그러니까 그냥 꼭 그렇게 예쁘게 안 줘도 되고, 학교서부터 바뀌어나가는 그런 거 좀 했으면 좋겠는데. 저는 가끔 얘기를 그렇게 하긴 하는데, 그게 한 학교에서 바뀌어서 될 게 아니고 전체적으로 좀 확산이 됐으면 좋겠다라는 생각이 있어요. (학교급식 노동자)

환경단체 등에서 LNG발전소 건립을 반대한다는 요구가 지금 나오기도 하잖아요. 지금 시점에서 석탄발전소는 폐쇄되지만 그에 대한 대책이라는 게 전혀 없는 상황에 LNG 발전소까지 폐쇄해야 된다, 이런 요구가 전면화된다고 하면, 진짜 이거는 내부적으로는 불만이 터져나올 수밖에 없는, 그런 상황이 될 거라는 생각이 드는데요. 그런데 물론 사실 LNG 발전소도 지으면 안 돼요. 제가 구체적으로 따져보지는 않았지만 사실 LNG 발전소 같은 경우도 상당히 많은 온실가스를 배출하고 있잖아요. (석탄화력발전소 대비) 1/3 정도의 배출을 한다고 그러더라고요. 그러면 지금처럼 이렇게 심각한 기후위기 상황에서 하면 안 되거든요. (...) 상황이 받쳐준다면 LNG 발전소도 기후위기를 심화시킬 뿐이니까 이것도 짓지 말라고 요구하자, 이렇게 싸워나가자, 설득해 들어갈 수 있을 것 같아요. (석탄화력발전소 노동자)

## 참고문헌

- 강정은, 2024, “기후변화와 재해취약성” 「한국의 사회동향 2023」, 2024, 통계청 통계 개발원
- 김종현, 2023. “기후변화가 감염병 유행에 미치는 영향”, 「보건복지포럼」 2023년 6월 호
- 김형수·한재각, 2021, “석탄화력발전산업의 정의로운 전환과제”, 「기후위기와 일의 세계」, 한국노동연구원
- 남우근, 2024, “장기요양제도 공공성 강화 및 노동권 보장을 위한 제도개선 필요성”, 「장기요양제도의 공공성 강화와 요양보호사 노동권 보장을 위한 과제」 토론회 자료집
- 민병조, 2023, “폭염시기 물류센터 현황과 대응”, 「쿠광 물류센터 온열질환 제도개선 토론회 자료집」
- 박고은·김규혜, 2021, “필수노동자의 일터 위험은 재난 시기에 어떻게 확대 (재)생산 되는가”, 「비판사회정책」 제71호
- 박주영 외, 2022, 「돌봄노동자의 노동권 실태 및 법제도 개선과제」, 민주노동 산업통상자원부, 2021, 「자동차 부품기업 미래차 전환 지원전략」
- 산업통상자원부, 2021, 「정의로운 에너지 전환을 위한 폐지 석탄발전소 활용방안 연구」
- 서울시어르신돌봄종사자종합지원센터, 2021, 「2021년 서울시 장기요양요원 실태조사 보고서」
- 성미경 외, 2010, “기후 변화에 따른 한반도 산불 발생의 시공간적 변화 경향”, 「대기」 제20호
- 손연정 외, 2022, 「필수노동자 실태와 정책과제」, 한국노동연구원
- 신새미 외, 2022. 「폭염·한파 건강장해 예방조치 개선방안연구」, 산업안전보건연구원
- 오상봉 외, 2022, 「석탄화력발전소 폐지가 고용에 미치는 영향」, 한국노동연구원·고용노동부
- 오상봉, 2021, “탄소중립의 노동시장에 대한 영향”, 「기후위기와 일의 세계」, 한국노동연구원
- 이재훈, 2022, “석탄화력발전 비정규직 노동자의 탈석탄 정책과 고용 인식”, 「석탄화력발전소 폐쇄에 따른 비정규직 노동자의 고용안정 방안 연구」, 사회공공연구

원·공공운수노조

전주희, 2022, “발전소 폐쇄에 따른 차별적 고용위기의 실태와 문제점”, 「석탄화력발전소 폐쇄에 따른 비정규직 노동자의 고용안정 방안 연구」, 사회공공연구원·공공운수노조

질병관리청, 2022, 「제1차 기후보건영향평가 보고서」

한재각, 2021, “기후변화의 원인과 대응전략”, 「기후위기와 일의 세계」, 한국노동연구원

환경부, 2020, 「한국 기후변화 평가 보고서」

황현일·김철식, 2024, “산업전환과 지역부품사의 대응”, 「산업전환기 자동차 부품 기업의 대응과 방향 모색 토론회 자료집」, 전국금속노동조합 노동연구원·전국불안정노동철폐연대 노동권연구소