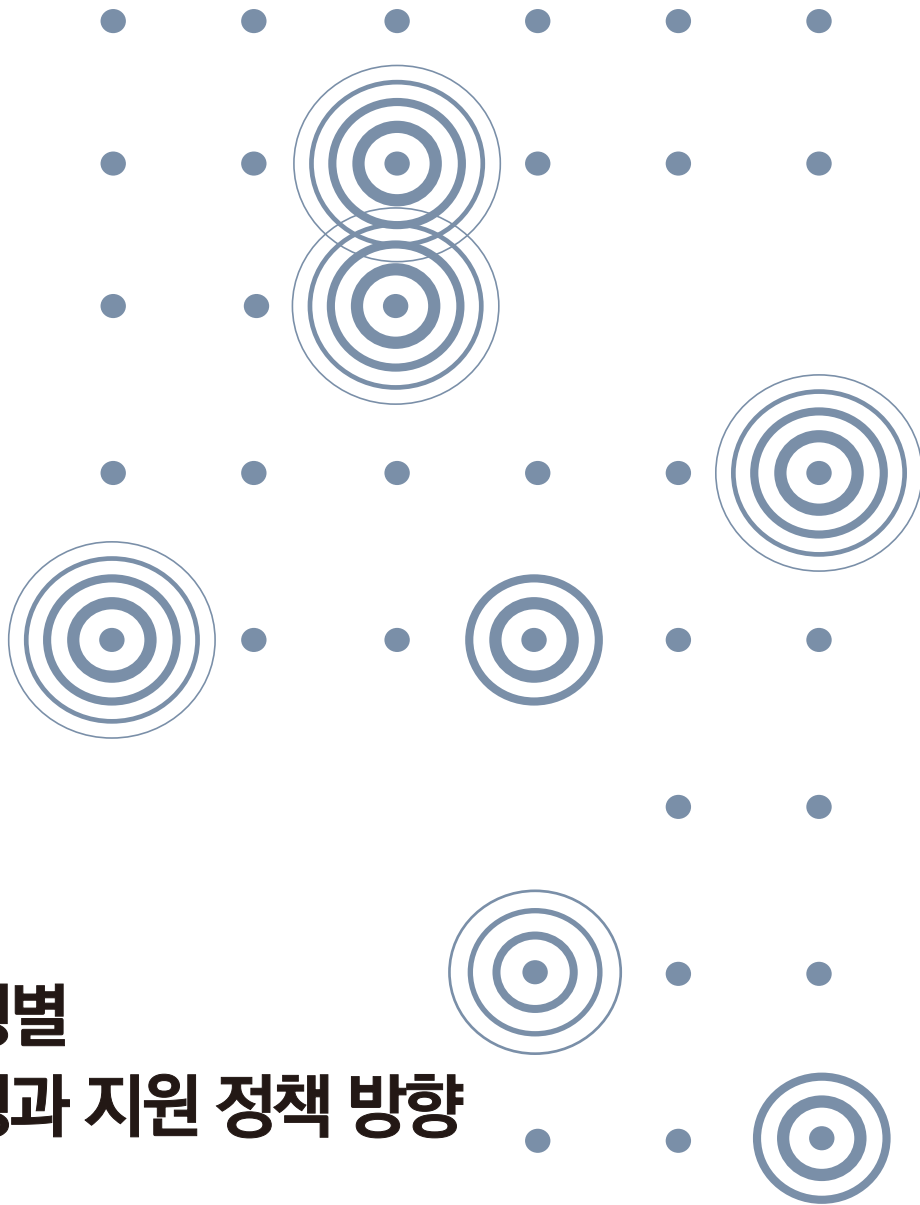


정책리포트

제379호 2023. 9. 25



—
**서울시 재난유형별
필수노동자 선정과 지원 정책 방향**

김진하

연구위원

장윤희

연구위원

서울연구원 정책리포트는 서울시민의 삶의 질을 향상하고

서울의 도시 경쟁력을 강화하기 위해 도시 전반의 다양한 정책 이슈를 발굴하여 분석함으로써
서울시의 비전 설정과 정책 수립에 기여하고자 작성된 정책보고서입니다.

제379호

서울시 재난유형별 필수노동자 선정과 지원 정책 방향

발행인 박형수

편집인 백선혜

발행처 서울연구원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

02-2149-1234

www.si.re.kr

ISSN 2586-484X

발행일 2023년 9월 25일

※ 이 정책리포트는 서울연구원의 연구보고서 「서울시 재난유형별 필수노동자 선정과 지원정책 방향」을 바탕으로 작성되었습니다.

※ 이 정책리포트의 내용은 연구진의 견해로 서울특별시의 정책과 다를 수 있습니다.

2023. 9. 25
서울연구원 정책리포트
379

서울시 재난유형별 필수노동자 선정과 지원 정책 방향

김진하 연구위원
02-2149-1307
jhkim@si.re.kr

장윤희 연구원
02-2149-1280
yhjang80@si.re.kr

요약	3
I. 필수업무와 필수노동자 관련 국내 제도와 정책	4
II. 필수업무와 필수노동자 관련 해외 정책 사례	7
III. 서울시 재난유형별 필수업무와 필수노동자 선정	11
IV. 정책제언	18

요약

정부는 코로나19와 같은 재난 발생 시 신속하게 대응하기 위해 2021년 「필수업무 지정 및 종사자 보호·지원에 관한 법률」을 제정하고, 지방자치단체가 지역위원회를 통해 재난 상황에 따라 필수업무와 종사자를 선정·지원하도록 하고 있다. 이에 서울시를 비롯한 각 지자체는 재난 발생 시 필수노동자를 빠르고 체계적으로 보호 및 지원해야 한다. 이를 위해 서울시에서 발생하는 주된 재난유형을 탐색하여 재난유형별 필수업종과 필수노동자를 선정하고, 재난 상황 여부에 따른 지원 방안을 수립해야 한다.

선진국, 필수노동자 기준 다르나 필수업무는 대체로 사회유지에 필요한 기초 인프라·서비스

미국 연방정부 CISA는 사회 유지에 필수적인 인프라나 서비스 중에서 18개 필수산업을 선정하고 이 산업의 종사자를 필수노동자로 지정하였다. 캐나다에서는 ‘공공서비스 노동관계법(PSLRA)’에서 정의된 필수서비스를 수행하는 종사자가 필수노동자이다. 마찬가지로 독일 연방정부는 국가적 재난 상황 시의 중요기반시설과 중요업무를 규정하고, 이를 수행하는 노동자를 필수노동자라고 한다. 한편, 스페인은 법률에서 국가 위험 상황에서의 필수서비스를 규정하고, 왕령으로 필수노동자를 구체화하였다. 일본은 필수노동자, 필수업무와 필수직종의 정의와 구분을 도도부현 단위에서 결정한다.

서울시의 주된 재난, 풍수해·붕괴·감염병...재난별로 단계별 필수업무 선별해 해외사례와 매칭

서울시는 풍수해, 붕괴, 감염병의 피해 빈도가 높고 최근 들어 위험성이 증가하는 것으로 확인됐다. 서울시 재난 현장조치 행동매뉴얼을 검토하여 재난별 필수적인 대응업무를 선별한 후 해외 각국의 분야별 업무 및 노동자에 관한 설명과 매칭하여 각 대응업무에 해당하는 필수업무와 필수노동자를 선정하였다. 필수업무는 한국표준산업분류, 필수노동자는 한국표준직업분류로 제시하였다. 풍수해·붕괴 시 1단계로서 시급하게 대응해야 하는 분야는 보건·의료, 교통 및 운송서비스, 환경미화·유해물질 관리·폐기물처리, 에너지 등으로 밝혀졌다. 감염병 유행 시 이동이 통제될 경우 농림어업·식품제조업 등과 식품 외 시설 및 서비스를 2단계 분야로 선정할 수 있다.

일상 시 근로환경 점검·개선, 재난 상황 시 필수노동자 가구에 다양한 지원

재난 상황 여부와 필수노동자의 분야를 구분하여 지원할 필요가 있다. 일상 시에는 필수노동자 인력을 유지하고 원활한 업무 진행을 위한 보완책이 요구된다. 재난 상황 시 공통적 지원 방안으로 필수노동자의 가족돌봄, 필수업무로 인한 외상 후 스트레스 장애의 치료 지원을 제안한다. 분야별로는 물류운송 부문은 재난 시 필수업무 수행을 위한 주차 문제와 과로, 재난 상황 후에는 이·전직 지원이 필요하다. 민간분야의 인력과 장비 확보를 위해서는 시기별 인센티브 제공이 필요하다.

I. 필수업무와 필수노동자 관련 국내 제도와 정책

I 필수업무종사자법 제정...지자체는 관련 법 따르면서 별도 지정 가능

정부의 필수노동자 대책 발표 후 서울시 및 각 지자체는 조례를 제정해 적극적으로 동참

- 2020년 말, 코로나19 사태가 장기화하면서 필수노동자의 중요성을 인식하고 보호·지원 대책 마련
 - 필수노동자는 국민의 생명과 신체를 보호하고, 취약계층을 지원하는 보건의료·돌봄서비스 종사자, 사회기능 유지를 위한 택배·배달·환경미화 종사자 등이 해당
 - 정부는 필수노동자의 감염위험 노출, 취약한 근무여건, 사회안전망 사각지대 등으로부터 보호하기 위해 즉시 시행 가능한 우선 대책을 발표
 - 2020년 10월 6일에 「코로나19 사회의 필수노동자 안전 및 보호 강화 대책」 발표
 - 이후, 정부는 코로나19에 체계적으로 대응하고 국가 차원에서 필수노동자 보호와 지원을 위해 2020년 12월 14일에 「코로나19 대응을 위한 필수노동자 보호·지원 대책」 발표
- 서울시, 성동구 등은 필수업무종사자법 제정 전에 관련 조례 제정
 - 정부는 필수노동자를 보호·지원하는 데 필요한 사항을 규정하기 위해 2021년 5월 18일에 「필수업무 지정 및 종사자 보호·지원에 관한 법률」(이하, 필수업무종사자법) 제정
 - 일부 지자체는 정부의 2020. 12. 14. 대책 발표 후 바로 조례를 제정하여 필수노동자 보호·지원 대책에 적극적으로 동참
 - 서울시 성동구는 법률 제정보다 앞선 2020년 9월 10일에 우리나라 지자체 중에서 처음으로 「필수노동자 보호 및 지원에 관한 조례」(이하, 필수노동자조례) 제정
 - 서울시는 2021년 1월 7일에 「서울특별시 필수노동자 보호 및 지원에 관한 조례」 공포

정부는 코로나19 시 3개 분야 필수업무 지정, 지자체는 관련 법 따르면서 위원회에서 지정 가능

- 정부는 필수업무로 보건·의료·돌봄, 택배·배송·미화·콜센터, 여객운송 등 지정
 - 코로나19 상황에서의 필수업무와 종사자 범위는 2020년 12월 14일 발표에서 설명
 - 필수업무는 크게 3개 분야로 구분하는데 첫째는 보건·의료, 돌봄서비스, 둘째는 택배·배송, 환경미화, 콜센터 업무, 셋째는 대중교통 등 여객 운송
 - 필수노동자는 위의 필수업무를 수행하는 해당 분야 종사자가 해당
 - 이후 제정된 필수업무종사자법에서 필수업무와 필수업무 종사자를 명확히 정의
 - ‘필수업무’란 재난이 발생한 경우에도 국민의 생명과 신체의 보호 또는 사회의 기능을 유지하기 위하여 필요한 업무
 - ‘필수업무 종사자’(필수노동자)란 필수업무를 수행하는 과정에서 자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 노무를 제공하는 사람

- 지방자치단체는 필수업무종사자법을 따르면서 지자체별 위원회에서도 지정 가능
 - 서울시 필수노동자조례는 필수업무종사자법에서 정한 업무와 노동자를 각각 필수업무와 필수노동자로 지정
 - 뿐만 아니라, 서울시 필수노동자 보호 및 지원위원회의 심의를 거쳐 서울시장이 정하는 업무와 사람도 각각 필수업무와 필수노동자로 지정 가능
 - 각 지자체는 필수노동자조례의 제정 목적, 적용대상, 지역위원회의 구성은 유사하지만, 필수노동자의 범위에 차이
 - 서울시는 2022년 4월 28일 일부개정 시 필수노동자 정의에서 ‘대면업무’라는 용어를 삭제하여 필수노동자의 범위 확대
 - 한편, 제주는 필수노동자 정의에 ‘대면업무’를 포함하고, ‘근로기준법’과 ‘산업안전보건법’을 근거로서 포함하여 필수노동자의 범위를 구체화

[표 1] 정부 발표, 관련 법, 서울시 조례상 필수업무·필수노동자 정의

구분	정부 2020. 12. 14. 대책 발표	필수업무종사자법	서울시 필수노동자조례
필수업무	<ul style="list-style-type: none"> • 보건·의료, 돌봄서비스 등 국민의 생명, 신체의 보호와 직결되는 업무 • 사회적 거리두기 등 비대면 사회의 안정적인 유지를 위한 택배·배송, 환경미화, 콜센터 업무 등을 주로 포함 • 산업 전반에 큰 영향을 미치는 등 대중교통 등 여객 운송 등의 업무도 포함 	<ul style="list-style-type: none"> • 필수업무'란 재난이 발생한 경우에도 국민의 생명과 신체의 보호 또는 사회의 기능을 유지하기 위하여 필요한 업무로서 제6조에 따른 필수업무 지정 및 종사자 지원위원회의 심의를 거쳐 고용노동부장관이 정하는 업무 	<ul style="list-style-type: none"> • '필수업무'란 재난 상황에서 시민의 생명과 신체의 보호 및 사회기능 유지를 위해 필요한 업무 <ul style="list-style-type: none"> - 필수업무종사자법에 따라 고용노동부장관이 정하는 업무 - 서울시 필수노동자 보호 및 지원위원회(이하, 지역위원회)의 심의를 거쳐 서울시장이 정하는 업무
필수업무 종사자 (필수노동자)	<ul style="list-style-type: none"> • 위의 필수업무를 수행하는 해당 분야 종사자 	<ul style="list-style-type: none"> • '필수업무 종사자'란 필수업무를 수행하는 과정에서 자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 노무를 제공하는 사람(「근로기준법」 제2조제1항제1호에 따른 근로자를 포함)으로서 제6조에 따른 필수업무 지정 및 종사자 지원위원회의 심의를 거쳐 고용노동부장관이 정하는 사람 	<ul style="list-style-type: none"> • '필수노동자'란 필수업무를 수행하는 데 있어 자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위해 노무를 제공하는 사람 <ul style="list-style-type: none"> - 필수업무종사자법에 따라 고용노동부장관이 지정한 필수업무종사자 - 서울시 지역위원회의 심의를 거쳐 서울시장이 지정하는 사람

자료: 관계부처합동, 2020. 12. 14., “코로나19 대응을 위한 필수노동자 보호·지원대책 발표”, 보도자료; 국가법령정보센터, 「필수업무 지정 및 종사자 보호·지원에 관한 법률」(약칭: 필수업무종사자법, 2021. 5. 18. 제정, 2021. 11. 19. 시행); 자치법규정보시스템, 「서울특별시 필수노동자 보호 및 지원에 관한 조례」(2021. 1. 7. 제정, 2022. 4. 28., 2023. 3. 27. 일부개정)

I 정부와 서울시는 코로나19 시기 필수노동자 지원 대책 마련

정부는 필수노동자의 건강 보호, 인력 관리, 처우 개선, 사회안전망 확대까지 다각도 대책 펼쳐

- 정부는 방역 및 건강보호 강화, 인력 확충, 처우 개선과 맞춤형 예산지원, 사회안전망 확대 노력
 - 코로나19 집단감염에 취약한 밀집·밀폐·밀접한 필수분야¹⁾나 사업장에 방역조치 지도와 점검 강화
 - 환경미화원, 택배·배달종사자의 업무상 질병 예방을 위해 건강진단 실시
 - 버스, 사회복지시설, 간호 등 인력확충이 필요한 필수업무 분야는 필수업무 수요변화에 따라 고용장려금을 지급하고 종사자 고용안정과 일자리 창출을 지원
- 고용노동부는 필수업무 지정 및 종사자 지원위원회를 설치·운영하고 코로나19 가이드라인 제공
 - 필수업무종사자법이 시행된 후 고용노동부는 2022년 2월 15일에 필수업무 지정 및 종사자 지원위원회 개최
 - 실태조사를 추진할 재난으로 코로나19와 같은 감염병, 발생 빈도와 가능성이 큰 태풍, 홍수, 산불의 4개 분야 선정
 - 코로나19 장기화에 체계적으로 대응하기 위해 중소규모 사업장 기능연속성 계획(BCP) 수립 가이드를 제작·배포
 - 2022년 지역·산업맞춤형 일자리창출 지원사업에서 코로나19로 어려움을 겪고 있는 피해 기업과 계층을 지원하는 일자리사업을 선정

서울시는 필수노동자 전담조직 신설, 보호·지원 조례 제정 등 다양한 지원 체계 구축

- 서울시의 필수노동자 보호와 지원을 위한 추진사업 세분화
 - 서울시는 법적·제도적 사각지대에 있는 취약계층 필수노동자의 보호와 지원을 위해 2020년에 필수노동자 지원 전담조직을 신설해 보호 사업을 추진하고 지원체계를 구축
 - 2020~2021년에는 보건·의료·돌봄/교통·운수/택배 분야의 현황 및 근무환경 실태조사 실시, 서울시 필수노동자 조례를 제정하고 필수노동자 지원 TF 운영, 이동노동자 쉼터 마련
 - 2021~2022년에는 배달라이더 상해보험 단체가입을 전국 최초로 추진하고 아파트 관리 노동자의 권익보호를 위한 실태조사와 컨설팅 지원
 - 최근에는 공정한 노동조건 보장과 권리 도모를 위해 서울형 표준계약서 보급 사업 추진 중
 - 코로나19 시기에는 필수노동자의 생계비와 코로나19 백신·방역물품 지원
 - 취약계층 특고·프리랜서에 긴급생계비를 지원하고, 배달종사자, 대리운전기사 등에 코로나 19 백신 접종과 마스크 지급

1) 물류센터, 콜센터, 돌봄시설 등

II. 필수업무와 필수노동자 관련 해외 정책 사례

I 미국, 캐나다, 독일은 정부가 정의 규정, 수당·가정보육 등 지원

미국은 연방정부가 필수노동자를 정의하고 주별로 별도 정책 도입, 보너스·수당 등 지급해 지원

- 연방정부 CISA²⁾에서 필수노동자(Essential workers)를 정의, 주(state)별로 정책 도입·조례 제정
 - 연방정부 CISA는 의료 및 보건 관련 분야를 중심으로 사회 유지에 필수적인 인프라나 서비스 중에서 18개 필수산업³⁾을 선정하고, 이 산업의 종사자를 필수노동자로 지정
 - CISA는 필수업무에 관한 가이드라인 'Essential Critical Infrastructure Workforce Guidance'를 공표하였는데, 이는 코로나19뿐만 아니라 토네이도, 허리케인에도 적용
 - 미국의 51개 주 중에서 21개 주는 연방정부의 정책을 따르고, 23개 주는 자체 조례 제정
- 필수노동자는 코로나19 시 자택대기명령(lock-down)을 적용받지 않고 보너스·위험수당 수혜
 - 필수노동자는 자택대기명령(lock-down) 미적용
 - 필수산업에 근무하고 있는 인력이 필수노동자로 지정되므로, 필수노동자라는 직무로 따로 신규채용 금지
 - 필수노동자에게는 주정부 차원에서 3,500억 달러를 일회성 보너스 등으로 직접 지원하는데 저임금 필수노동자에게는 추가로 위험수당을 지급

캐나다는 노동관계법에서 정의한 필수서비스를 수행하는 필수노동자에게 지원금, 가정보육 지원

- '공공서비스 노동관계법(PSLRA)'⁴⁾에서 필수서비스 정의, 이 영역의 종사자가 필수노동자
 - 필수서비스는 대중과 대중의 안전 및 보안을 위해 필요한 모든 서비스, 시설 또는 활동
 - 코로나19 이전에는 공공기관의 파업과 직장폐쇄 시 유지해야 하는 서비스에 중점
 - 코로나19 상황 시, 필수서비스는 국민의 건강과 안전을 보장하기 위한 중요 기반시설과 서비스로 정의
 - 필수노동자는 10개 필수산업에 해당하는 필수서비스와 기능을 제공하는 근로자와 유사 업무 종사자를 포함
 - 10개 필수산업은 '에너지 및 유틸리티', '정보통신기술', '재정 및 조달', '건강', '식량', '수자원', '운송', '안전', '정부', '운전 및 조작'

2) 사이버 시큐리티 인프라청(Cybersecurity and Infrastructure Security Agency, CISA)

3) '의료 및 보건', '법의 집행, 치안 및 사회 안전 유지', '교육', '식품 및 농업', '에너지', '상수도 및 폐수', '교통 및 운송', '공공사업 및 인프라 지원', '커뮤니케이션 및 정보통신기술', '다른 커뮤니티 및 정부 관련 필수 직종', '주요 제조업', '유해물질 관리', '금융', '화학', '방산 산업체', '상업시설', '보호시설, 주거시설 및 부동산 관련 시설', '위생제품 및 서비스'

4) 연방정부의 공공서비스 노동관계법(Public Service Labour Relations Act, PSLRA)

- 필수노동자는 재난 상황 시 업무 수행을 지속, 정부는 지원금·가정보육·PTSI 치료 지원
 - 필수노동자는 코로나19 증상이 없는 한 업무 수행을 지속해야 하고, 정부는 재정 지원
 - 필수노동자는 별도의 모집이 없고 주로 민간 분야에 해당하지만 코로나19와 같은 재난 시 정부에서 재정적으로 지원
 - 연방정부의 재정 지원은 시간당 추가 임금 또는 일시 지급금을 주는 단기적 지급
 - 4주 동안 100시간 이상 근무한 근로자에게 16주 동안 최대 1,000달러의 일시금을 지급
 - 필수노동자뿐만 아니라 모든 임금근로자에게 복지시스템을 통해 4대보험 및 실업급여를 제공
 - 코로나19 기간 동안에는 긴급 보육 등 필수노동자의 가정을 지원하고, 공공안전요원의 외상 후 스트레스 상해(PTSI)⁵⁾에 대한 지원도 병행

독일은 연방정부가 중요기반시설과 중요업무 규정, 주별로 중요업무와 지원 차이

- 연방정부는 국가적 재난 상황 시의 중요기반시설과 중요업무를 규정, 주별로 중요업무 분류 가능
 - 중요기반시설은 시설 운영에 문제가 발생하면 국가의 안전 위협 등 대규모 혼란을 야기할 수 있는 중요 조직 및 시설
 - 중요기반시설은 8개로 에너지, 정보·통신기술, 교통·물류, 의료·건강, 수자원, 식량, 금융·보험, 폐기물처리가 해당
 - 중요기반시설 운영에 위협이 되는 상황은 태풍·토네이도, 폭우·홍수, 가뭄, 지진, 전염병의 자연재해와 상해사고, 시스템 장애, 사보타지·악성소프트웨어, 테러, 전쟁의 인적재해로 구분
 - 중요업무는 시스템의 안정적인 유지를 위해 중요하다고 판단되는 업무로 주별로 차이
 - 중요업무는 중요기반시설의 연장선상에 있는 개념인데, 주정부가 중요업무를 선정 및 분류하므로 주별로 차이 존재
 - 중요업무를 수행하는 사람인 필수노동자는 법정 근로시간 8시간을 초과하여 근무 가능
- 필수노동자에 대한 지원은 자녀돌봄서비스와 지원금 지급이지만, 주별로 차이
 - 필수노동자에게는 자녀돌봄서비스를 제공하지만 대상자가 속한 주에 따라 차이
 - 주마다 선정한 중요업무가 다르므로 같은 업무를 수행하더라도 노동자가 속한 주가 어디냐에 따라 지원 가능 여부에 차이
 - 코로나19 시기에는 간병·돌봄 업무를 수행한 필수노동자에게 지원금 지급
 - 2021년 기준 185일 이상 병상환자나 집중치료 환자를 대상으로 간병과 돌봄 업무를 수행한 필수노동자에게 최대 550유로의 지원금 지급

5) 일부 OSI와 임상적으로 진단된 PTSD, 그리고 불안 및 우울증을 비롯한 정신건강 손상의 범위를 포괄하는 비임상 용어로서 작업의 직접적인 결과로 인해 공공안전요원에게 발생한 부상으로 증상을 특정

I 스페인, 일본은 지방정부가 규정, 필수서비스 유지에 초점

스페인 법률에서 필수서비스 규정, 왕령과 지방정부 조례로 필수노동자 구체화

- 법률에서 국가 위험 상황의 필수서비스를 규정, 왕령으로 필수노동자 구체화
 - 스페인의 필수노동자는 필수서비스, 중요 기반시설, 중요 운영자와 관련이 있는데 각각은 법률로 규정
 - ‘국가의 국민 보호 시스템에 관한 법률15/2015’(2015. 7. 9.)에 따르면 필수서비스(Servicio esencial)는 기본적인 사회적 기능인 시민들의 건강, 안전, 복지, 경제, 국가기관, 행정의 효과적인 기능 유지에 필요한 서비스
 - ‘중요 기반시설 보호 조치에 관한 법률 8/2011’(2011. 4. 28.)에 따르면 중요 기반시설은 국가 위험 상황에도 필수적으로 운영되어야 하고, 대체 방법을 찾을 수 없는 시설
 - 중요 운영자는 중요 기반시설의 운영을 담당하는 조직이나 단체로서 중요 기반시설 보호를 위해 필수서비스를 제공·지원
 - 코로나19 관련 필수노동자는 왕령과 지방정부 조례로 구체화
 - 왕령 규정에 따르면 필수노동자란 코로나19 사태에 따른 위기 상황 관리를 위해 계속 수행되어야 하는 활동을 하는 사람(2020. 3. 14.)
 - 지방정부인 바르셀로나는 자체 정책과 조례에서 필수서비스의 내용과 범위, 인력 규모를 규정(2020. 3. 14.)
- 필수노동자 지원보다는 왕령과 지자체 조례로 필수서비스 제공을 위한 의무와 규제 강조
 - 필수서비스의 운영자는 발생할 수 있는 위험을 사전에 발견하고, 피해를 줄이기 위한 조치를 취해야 하며, 위험 상황을 처리하는 데 필요한 수단과 조치를 계획
 - 필수서비스의 운영자가 취해야 할 조치들은 ‘필수서비스 운영자 안전 계획(Plan de Seguridad del Operador)’에 따라 운영
 - 필수서비스와 관련된 모든 시설의 운영자들은 필수서비스 관련 시설로 지정된 후 6개월 이내에 안전 계획을 작성하고, 2년마다 재검토
 - 인구이동을 줄이기 위해 필수서비스를 제공하지 않는 노동자에 대한 유급 휴가를 왕령으로 규제

일본은 도도부현별 필수노동자·필수업무·필수직종 결정, 정부와 지자체가 민간에 지원금 교부

- 필수노동자, 필수업무와 필수직종의 정의와 구분은 도도부현 단위에서 결정
 - 정부가 필수노동자의 개념을 명확히 정의하지 않고 도도부현 단위에서 결정하도록 하므로 지방자치단체에 따라 필수노동자의 범위에 차이
 - 대체로 필수노동자는 일상생활의 유지를 위해 코로나19의 감염위험에도 현장에서 계속 해서 일하고 있는 직업을 가진 사람들로 정의
 - 원격근무 가능 여부가 중요한 분류 기준이 되는데 긴급사태 선언 시에도 사업을 지속해야 하는 업종을 필수업무 및 필수노동자로 인식
 - 의료체계의 유지 및 안정적인 생활의 확보, 고령자와 장애인 등 지원이 필요한 사람들의 보호에 필요한 업종

- 필수업무는 민간시설 중심으로 운영되고, 정부 및 지자체는 지원금 교부사업으로 지원
 - 정부의 직접적인 관여 없이 대부분 민간시설을 중심으로 운영되어 필수노동자의 고용 지위와 급여가 열악한 상황
 - 소매, 서비스업 및 돌봄, 보육 분야는 여성을 중심으로 파트타임 근무 형태의 비정규 고용이 주요 문제
 - 2021년 10월 의료, 돌봄, 복지, 보육의 영역에서 일하는 필수노동자의 급여 인상 추진
 - 보육사, 유치원교사, 돌봄·장애복지 직원 대상으로 월 3%(9,000엔), 연 11만 엔 인상
 - 간호직은 단계적으로 3%, 연간 14만 엔 급여 인상
 - 정부와 지자체는 필수노동자의 이직 방지, 업무공백 대응, 처우개선을 위해 각종 교부금 사업 추진
 - 의료종사자 대상 후생노동성 신형 코로나바이러스감염증 대응종사자 위로금 교부사업
 - 돌봄서비스 분야 신형 코로나바이러스감염증 긴급포괄지원 교부금
 - 도쿄일자리재단의 필수노동자에 관한 긴급인재확보 지원사업 조성금

Ⅲ. 서울시 재난유형별 필수업무와 필수노동자 선정

Ⅰ 서울의 주요 재난은 풍수해·붕괴·감염병, 재난별 대응업무 선별

지자체는 재난 발생 시 신속한 필수노동자 보호·지원을 위해 필수노동자 선정 체계 필요

- 필수업무종사자법은 지자체별 필수업무와 필수노동자 선정·지원 체계 갖추도록 요구
 - 정부는 다양한 재난의 유형과 규모에 맞추어 필수업무를 수행하는 종사자의 보호와 지원을 위해 「필수업무 지정 및 종사자 보호·지원에 관한 법률」을 제정하고 2021. 11. 19.부터 시행
 - 이 법은 지방자치단체는 지역위원회를 두어 지역의 주된 재난에 따라 필수업무와 필수노동자를 선정하고 이를 토대로 필수노동자 지원정책 방안을 마련하도록 규정
- 서울시는 주된 재난 선별하고 필수업무·필수노동자 선정 기준 마련해 지역위원회 운영 필요
 - 네 단계의 과정을 통해 주된 재난 선별과 서울시의 필수업무 및 필수노동자 선정 기준 마련
 - 첫째, 선행연구들과 재난 통계를 검토해 서울시의 주된 재난 유형을 선별
 - 둘째, 주된 재난별로 「서울특별시 재난 현장조치 행동매뉴얼」을 검토해 필수적인 대응업무를 선별하고, 시급성이 강한 1단계와 계속 유지가 필요한 2단계의 두 개 단계로 구분
 - 셋째, 서울시 재난유형별 행동매뉴얼에서 선별한 필수적인 대응업무를 해외 각국의 분야별 업무 및 노동자에 관한 설명과 매칭
 - 넷째, 통계 산출 및 유연한 범위 조정을 위해 재난유형별로 선정한 필수업무와 필수노동자를 각각 한국표준산업분류(KSIC), 한국직업분류(KSOC) 소분류(3-digit)로 제시

서울시는 최근 풍수해, 붕괴, 감염병의 발생빈도가 높고, 유동인구와 밀집지역이 많아 위험성 커

- 서울에서 최근 발생빈도 및 사고 위험성 높은 풍수해⁶⁾, 붕괴, 감염병을 서울시 주요 재난으로 선별
 - 수도권은 기상이변으로 인해 풍수해가 빈번해지고, 특히 서울은 집중호우로 인한 침수와 산사태 피해 빈도 증가
 - 김윤중·신상영(2009, 서울연구원)의 「도시재난 감소를 위한 재난위험도평가 방안」은 도시의 주요 재난인 태풍, 호우, 강풍, 해일 등의 풍수해와 화재, 교통사고에 대한 재난 위험도 평가 방안을 제시
 - 원종석(2012, 서울연구원)의 「서울형 도시안전 가이드라인에 관한 연구: 재난관리를 중심으로」는 기상이변으로 인한 홍수, 대설, 폭염, 황사와 화재, 교통사고, 환경오염 사고에 대한 서울형 도시안전 가이드라인을 작성

6) 태풍이나 저기압에 의해 일어나는 복합재해로 인해 강풍, 호우, 해일, 파랑 등이 거의 동시에 파괴력이 합세되어 발생

- 국민재난안전포털에 따르면 2011~2020년 사이 해마다 발생하는 재난은 호우로서 10년간 피해 금액 총액은 363억 원⁷⁾, 다음으로 자주 발생한 자연재난은 태풍
- 서울시는 지난 10년간 붕괴의 발생빈도와 사고 위험성이 높고, 코로나19와 같은 전염병은 전 세계적으로 위험도와 중요도가 높은 재난
 - 서울은 다중이용시설 및 유동인구 밀집지역이 많아 붕괴나 감염병과 같은 재난 발생 시 인명피해 및 재산피해 확대

풍수해와 붕괴는 대규모 위기와 연결돼 구조와 복구 시급, 감염병은 방역과 격리 중요

- 주요 재난별로 서울시의 ‘현장조치 행동매뉴얼’을 검토하여 필수적인 대응업무를 파악
 - 현장조치 행동매뉴얼에서 재난대응 단계별로 기상상황, 대응지침, 위기경보 수준을 확인
 - 재난별 현장조치 행동매뉴얼 중 대응지침과 위기경보 수준을 고려하여 ‘필수적인 대응업무’를 선별
 - 위기경보 수준이 경계 및 심각 단계이면서, 대응지침에서 초동조치 및 상황관리를 해야 하고 수습 단계까지 계속 유지해야 하는 업무를 선별하여 ‘필수적인 대응업무’로 명명
 - 선별한 재난별 ‘필수적인 대응업무’는 필수업무 선정 시 필수업무의 기준으로 사용하고, 2개 단계로 구분
 - 재난 및 사고 복구는 시급성이 큰 업무이므로 1단계, 생활안정지원 및 질서유지는 상황 종료 시까지 계속 유지해야 하는 업무이므로 2단계로 설정
- 풍수해(태풍, 호우)는 범람 및 파괴 등 대규모 위기로 연결되므로 구조와 기능 및 교통 복구가 중요
 - 풍수해 발생 시 도로·하천 등 주요 시설물 파괴, 항공기·철도·지하철 운행 중단, 침수·범람·산사태, 대규모 정전사태 등의 위기 상황에 놓이므로 신속한 초동조치와 복구 필요
 - 풍수해 발생 시 재난 및 사고 복구를 위한 1단계 필수적인 업무로는 인명 구조, 이재민 구호소 운영, 에너지 기능 복구 및 교통복구, 의료 및 방역활동이 해당
 - 생활안정지원 및 질서유지를 위한 2단계 필수적인 업무로는 생활지원 및 경제적 지원, 질서유지 활동이 해당
- 붕괴 사고는 풍수해와 마찬가지로 초동조치와 구조, 응급복구가 중요
 - 붕괴 사고는 자연재난·사회재난뿐만 아니라 관리부실 등의 부주의로도 발생할 수 있으므로 인명 및 재산피해 규모가 확대되지 않도록 초기대응과 비상대응이 중요
 - 붕괴 발생 시 재난 및 사고 복구를 위한 1단계 필수적인 업무로는 붕괴상황 파악과 실종자·사망자 파악, 긴급구조와 응급복구, 재난폐기물 수거와 환경정비 활동이 해당
 - 생활안정지원 및 질서유지를 위한 2단계 필수적인 업무로는 시설복구와 안전점검, 주민 대피 및 현장통제, 임시주거시설과 교통대책 등이 해당

7) 피해액은 당해연도 가격 기준

- 감염병 발생 시 의료조치 및 방역활동, 격리병상과 격리소 운영에 집중
 - 초기대응 단계인 주의 경보 시에는 의심환자 조치 및 역학조사와 상황전파, 격리시설 운영이 중요하고, 비상대응 단계인 경계·심각 경보 시에는 의료조치를 유지
 - 외국과 같이 이동제한조치가 내려질 경우에는 물류·운송 업무뿐만 아니라 식료품·의료품 유통·판매 등을 재난 및 사고 복구 차원에서 필수적인 대응업무에 포함할 필요
 - 이동제한조치 시에는 식료품, 의료품, 각종 생필품의 유통 및 운송뿐만 아니라 각종 개인 서비스는 생존이 달린 문제로서 시급성이 커지기 때문

[표 2] 감염병의 단계별 행동매뉴얼 및 필수적인 대응업무

현장조치 행동매뉴얼				필수적인 대응업무
구분	위기 경보	상황(판단기준)	대응지침	대응 유형화
징후 감지	관심	<ul style="list-style-type: none"> • 해외 신종 감염병 발생 • 국내(타 지자체) 신종 감염병 확진자 발생 	<ul style="list-style-type: none"> • 감시활동(발생동향 모니터링) 강화 • 방역대응태세 및 방역 인프라 점검 <ul style="list-style-type: none"> ※ 환자 이송체계, 병상, 보호복, 마스크 등 현황 점검 	
초기 대응	주의	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체 내 신종 감염병 • 확진자 발생 	<ul style="list-style-type: none"> • 상황전파 (시·도 재난부서, 보건부서, 유관기관) • 초기대응반 현장 출동 <ul style="list-style-type: none"> - 의심환자 조치(역학조사, 병원이송, 동선 및 접촉자 파악 등) - 시 역학조사관 협조 요청 (격리병상 확보 등) • 위기 및 위험관리 커뮤니케이션 준비 <ul style="list-style-type: none"> - 언론 브리핑 - 대시민 콜센터 운영 	<p>[재난 및 사고 복구]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 현장 피해 및 대처상황 파악 • 의료조치 • 방역활동, 폐기물 수거 및 처리 • 응급진료 비상체계 및 격리소 운영 <p>[생활안정지원 및 질서유지]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 의료조치 유지 • 이재민 구호, 피해자 및 사망자 지원금 투입 • 재난방송, 교통정리 등 • 구호물자 지원 등 물류·운송
비상 대응	경계 심각	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체 내 신종 감염병 유행 	<ul style="list-style-type: none"> • 초기대응 대응지침 유지에 더하여 <ul style="list-style-type: none"> - 모든 협조체계 가동 - 대응역량 총동원 - (필요시) 집단 시설 격리소 확보 	
수습 복구	관심	<ul style="list-style-type: none"> • 감염병 유행 및 발생 종료 	<ul style="list-style-type: none"> • 발생동향 모니터링 유지 • 대응 평가 • 피해보상 및 지원 	

주1: '구분', '위기경보', '상황(판단기준)', '대응지침'은 현장조치 행동매뉴얼에 있는 내용이고, '필수적인 대응업무'는 대응 및 복구가 필요한 '위기경보' 및 '상황' 시의 대응지침 중 우선적으로 대응해야 하거나 계속 대응해야 하는 업무만을 선별한 것

주2: 풍수해의 필수적인 대응업무와 붕괴의 필수적인 대응업무는 각각 김진하·장윤희(2023, 서울연구원)의 [표 3-1], [표 3-2]를 참고
 자료: 김진하·장윤희(2023, 서울연구원), 「서울시 재난유형별 필수노동자 선정과 지원정책 방향」의 [표 3-3] 인용; 서울특별시(2021), 「감염병 재난 현장조치 행동매뉴얼」

I 서울시의 재난유형 특성에 따른 필수업무·필수노동자 선정

해외는 필수인력·필수서비스·중요기반시설 등 규정, 관련 업무를 산업별로 구분해 상세히 설명

- 경제개발협력기구(OECD), 국제노동기구(ILO), 국제앰네스티(Amnesty International), 유럽연합(EU)은 산업 분류를 통해 필수업종과 필수노동자를 정의
 - 필수적인 업종: 식품 및 제약 생산업, 수도전기 등 공익적 업종, 운송업, 의료업
 - 필수노동자: 보건의료, 통신, 정보기술, 국방, 식품 및 농경, 운수, 에너지, 공공행정 등과 같이 주요한 인프라의 지속을 위해 필수적인 운영 및 서비스를 수행하는 집단
 - 필수적이지 않은 업종: 관광업, 숙박업, 외식업
- 우리나라와 미국, 스페인, 일본은 코로나19로 인해 필수업무(필수산업)와 필수노동자를 지정
 - 우리나라 중앙정부는 코로나19 시기에 필수업무 및 필수노동자를 지정, 지방정부도 이 범위 차용
 - ‘필수업무’란 재난이 발생한 경우에도 국민의 생명과 신체의 보호 또는 사회의 기능을 유지하기 위하여 필요한 업무로, 코로나19 상황 시 보건·의료, 돌봄서비스, 택배·배송·대중교통 등 운송서비스, 환경미화, 콜센터 업무를 필수업무로 지정
 - ‘필수노동자’ 또는 ‘필수업무종사자’란 필수업무를 수행하는 과정에서 자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 노무를 제공하는 사람
 - 미국도 코로나19 시기에 필수산업과 필수노동자(Essential workers 또는 Essential employee)를 지정하였으나 연방정부와 주정부별 범위 차이 존재
 - 필수산업은 사회 유지에 필수적인 인프라나 서비스를 말하고, 필수노동자는 중요한 기반 시설 운영을 지속하는 데 필수적인 다양한 운영 및 서비스를 수행하는 사람들
 - 연방정부와 주별로 필수산업 및 필수노동자 범위의 차이
 - 스페인은 코로나19 시기에 ‘필수서비스 및 필수노동자’를 왕령으로 지정
 - 필수서비스는 기본적인 사회적 기능인 시민들의 건강, 안전, 복지 및 경제의 유지 또는 국가기관 및 행정의 효과적인 기능 유지에 필요한 서비스
 - 필수노동자는 위기상황 관리를 위해 필수서비스 활동을 수행하는 사람
 - 일본 정부는 코로나19 시기에 ‘긴급사태선언 시에 사업의 계속이 요구되는 사업자’를 지정하였으므로 이는 ‘필수사업(필수업무 및 필수직종)’으로 해석
 - 필수노동자는 일상생활의 유지를 위해 코로나19의 감염위험에도 현장에서 계속해서 일하고 있는 직업을 가진 사람들의 총칭
 - 필수노동자를 명확히 정의하고 있지는 않지만, 필수업무 및 필수직종, 필수노동자의 구분은 도도부현 단위에서 결정하므로 지방자치단체에 따라서 범위 차이 존재

- 캐나다와 독일은 코로나19 전부터 필수서비스, 중요기반시설 등을 지정
 - 캐나다는 코로나19 전부터 공공서비스 노동관계법(PSLRA)상 ‘필수서비스’를 규정하였는데 정부의 모든 서비스와 시설 또는 활동 등 대중과 대중의 안전, 보안을 위해 필요한 것으로 정의
 - 국경 안전/보안, 교정 서비스, 식품 검사 활동, 사고 안전 조사, 소득과 사회 보장, 해양 안전, 국가 안보, 법 집행, 수색 및 구출 등이 해당
 - 코로나19 전에는 필수서비스 해당 기관의 파업 및 직장폐쇄를 엄격하게 규정하였고, 코로나19 이후에는 필수서비스의 정의와 분류를 구체화하고 관련 지침을 제정
 - 독일 정부는 국가적 재난상황에 특별히 중요하다고 판단되는 시설 및 업무 등을 ‘중요기반 시설(Kritischen Infrastruktur)’과 ‘중요업무(Systemrelevanz)’로 규정⁸⁾
 - 해당 개념은 2007~2008년 세계금융위기 사태 때 금융 분야에서 사용되기 시작했으며, 현재는 코로나19 사태 등의 전반적인 국가재난과 관련되어 사용
 - 코로나19 시기에는 원활한 사회 안정 유지를 위한 중요 업무들에 대해 법정 근로시간을 초과하여 근무할 수 있도록 「코로나19 전염병에 따른 근로시간법 위반에 관한 조례」⁹⁾를 지정하였고, 한시 운영 후 현재는 폐지

- 서울시의 재난유형별 필수적인 대응업무를 해외 각국의 분야별 필수업무 및 필수노동자와 매칭하여 선별할 필요
 - [표 3]에서 보듯이 우리나라는 분야가 한정적인 반면, 외국은 분야를 넓게 지정
 - 우리나라는 보건·의료, 돌봄, 교통·운송, 환경미화·폐기물, 콜센터로 한정하고 해당 분야에 해당하는 업무 및 노동자를 포괄적으로 선정하고, 이때 교통·운송 부문은 보호·지원대책에 특수형태근로종사자 및 플랫폼 종사자까지 포함
 - 해외 주요국은 분야를 넓게 정한 대신 특정 시기나 대상을 지원할 수 있도록 기준을 마련
 - 이처럼 각국은 “필수적인 활동”에 대한 체계적인 유형화는 없지만 서비스, 산업, 시설, 업무, 직업을 구체적으로 설명하였으므로, 이 연구는 각국의 필수적인 활동과 산업 등을 참고하여 선별

8) 동일한 의미의 용어로 중요서비스(Kritische Dienstleistungen), 필수직업(Systemrelevante Berufe) 또는 필수시설(Systemrelevante Einrichtung)도 사용

9) Verordnung zu Abweichungen vom Arbeitszeitgesetz infolge der COVID-19-Epidemie(COVID-19-ArbZV)

[표 3] 각국의 필수업무 및 종사자 정의와 범위 요약

국가	필수업무/필수노동자
대한민국	<ul style="list-style-type: none"> 국민의 생명, 신체의 보호와 직결되는 업무: ① 보건·의료, ② 돌봄서비스 사회적 거리두기 등 비대면 사회의 안정적인 유지를 위한 업무: ③ 택배·배송·대중교통 등 운송서비스, ④ 환경미화, ⑤ 콜센터 업무
미국	<ul style="list-style-type: none"> 의료 및 보건, 법의 집행, 치안 및 사회 안전 유지, 교육, 식품 및 농업, 에너지, 상수도 및 폐수, 교통 및 운송, 공공사업 및 인프라 지원, 커뮤니케이션 및 정보통신기술, 다른 커뮤니티 및 정부 관련 필수 직종, 주요 제조업, 유해물질 관리, 금융, 화학, 방산 산업체, 상업시설, 보호시설·주거시설 및 부동산 관련 시설, 위생제품 및 서비스
스페인	<ul style="list-style-type: none"> 필수서비스: 기본적인 사회적 기능인 시민들의 건강, 안전, 복지 및 경제의 유지 또는 국가기관 및 행정의 효과적인 기능 유지에 필요한 서비스 필수노동자: 위기상황 관리를 위해 필수서비스 활동을 수행하는 사람
일본	<ul style="list-style-type: none"> 국민의 안정적인 생활의 확보: ① 인프라운영관계, ② 음식료품공급관계, ③ 생활필수물자공급관계, ④ 택배·테이크아웃, 생활필수물자의 소매관계, ⑤ 가정용품의 유지관리관계, ⑥ 생활필수서비스, ⑦ 쓰레기처리관계, ⑧ 관혼상제업관계, ⑨ 미디어, ⑩ 개인을 위한 서비스 사회의 안정유지: ① 금융서비스, ② 물류·운송서비스, ③ 국방에 필요한 제조업·서비스업의 유지, ④ 기업활동·치안의 유지에 필요한 서비스, ⑤ 안전안심에 필요한 사회기반, ⑥ 행정서비스 등, ⑦ 육아서비스
캐나다	<ul style="list-style-type: none"> 보건 부문, 식료품 부문, 정보통신기술, 에너지 및 유틸리티, 운송, 조작 및 운전, 금융, 안전, 정부 기관, 선거 요원, 기타 서비스
독일	<ul style="list-style-type: none"> 에너지, 정보·통신기술, 교통·물류, 의료·건강, 수자원, 식량, 금융·보험, 국가·행정, 미디어·문화

주: 자세한 내용은 김진하·장윤희(2023, 서울연구원)의 [부표-1]을 참고

자료: 김진하·장윤희(2023, 서울연구원), 「서울시 재난유형별 필수노동자 선정과 지원정책 방향」의 [표 3-4]를 인용하여 수정

서울시 재난유형별 필수업무 및 필수노동자 선정 위해 재난별 필수적 대응업무와 해외사례 매칭

- 서울시 재난유형별 필수적인 대응업무를 각국의 분야별 업무 및 노동자와 매칭한 후 유형화
 - 서울시의 행동매뉴얼상 필수적인 대응업무를 해외의 업무, 직업, 활동에 관한 설명과 연결
 - 행동매뉴얼에는 비상대응 부문에 해당하는 대응업무가 체계적으로 제시되어 있지만 이에 해당하는 업무나 직업 설명은 없으므로 해외사례에서 업무나 직업, 활동 등에 관한 구체적인 설명을 활용
 - ‘필수업무’는 필수업종의 개념으로 사용하여 산업으로 유형화하고, ‘필수노동자’는 직업으로 유형화
 - 우리나라 지자체의 조례와 해외에서는 필수업무와 필수업종을 혼용하여 사용 중인데, ‘업무’는 공무나 사업 따위의 개념으로서 직업으로 말아서 하는 ‘직무’의 범위를 넘어서므로 업종(산업)으로 유형화할 필요
 - ‘필수업무’를 산업으로 정리하면 ‘필수노동자’의 직무와 분리되고, ‘필수노동자’는 직업으로 유형화 가능
- 필수업무는 한국표준산업분류로, 필수노동자는 한국표준직업분류로 제시¹⁰⁾
 - 서울시 행동매뉴얼과 해외 필수업무 및 필수노동자를 매칭한 결과를 각각 산업분류와

10) 김진하·장윤희(2023, 서울연구원), 「서울시 재난유형별 필수노동자 선정과 지원정책 방향」의 [표 3-6] 참고

직업분류 기준으로 유형화

- 필수업무를 산업코드로, 필수노동자를 직업코드로 제시하면 서울시 통계자료의 산출이 쉽고, 지역위원회가 유연하게 범위 설정과 조정이 가능
 - 제시한 KSIC/KSCO 코드는 설정할 수 있는 최대 범위이므로 이 범위를 벗어나지 않아야 하고, 반대로 KSIC과 KSCO를 교차(interaction)하면 범위의 최소화 가능
 - 필수업무를 한국표준산업분류(KSIC 10차 개정)의 소분류(3-digit) 수준과 매칭하여 구체적인 KSIC 코드를 제시
 - 예를 들어, 풍수해·붕괴 시 보건·의료 분야에 해당하는 “필수업무”는 ‘기타 과학기술 서비스업, 건물·산업설비청소 및 방제서비스업, 병원, 의원, 공중보건의료업, 기타보건업’의 활동 내에서 결정
 - 필수노동자도 한국표준직업분류(KSOC 7차 개정)의 소분류(3-digit) 수준과 매칭하여 구체적인 KSOC 코드를 제시
 - 예를 들어, 풍수해·붕괴 시 보건·의료 분야에 해당하는 “필수노동자”는 ‘생명 및 자연과학 관련 시험원, 의료진료전문가, 약사 및 한약사, 간호사, 치료·재활사 및 의료기사, 보건의료 관련 종사자, 기타 기능 관련 종사자’가 해당
- 풍수해·붕괴 시 1단계로서 시급하게 대응해야 하는 분야는 보건·의료, 교통 및 운송서비스, 환경미화·유해물질 관리·폐기물처리, 에너지 등¹¹⁾
- 3개월 이상 붕괴 지역의 인프라 지원이 필요한 경우에는 2단계로서 건설기계 조작, 도로 포장, 중장비 운전 등과 관련한 업무와 노동자를 필수업무와 필수노동자로 지정
 - 단, 법의 집행, 치안 및 사회 안전 유지 분야에 해당하는 행정, 경찰, 소방, 군은 우리나라에서는 노무제공자에 해당하지 않아 필수노동자로 지정 불가능
 - 또한, 이재민 구호소 운영 등은 이미 민간협력 시스템이 구축되어 있으므로 필수업무 및 필수노동자 지정 불필요
- 감염병 유행 시에는 기존의 코로나19 시기에 선정한 분야와 공통적인 부분도 있지만, 재난대응 상황에 따라 선별적으로 지정할 수 있도록 1단계와 2단계로 구분할 필요¹²⁾
- 1단계로서 시급하게 대응해야 하는 분야는 보건·의료와 환경미화·유해물질 관리·폐기물 처리 분야로, 해당 분야별 비상대응 업무에 따라 필수업무 및 필수노동자를 지정
 - 2단계에는 돌봄과 교통 및 운송서비스를 배치
 - 기존과 달라진 점은 ‘통제상황 시’라는 조건하에서 농림어업·식품제조업 등과 식품 외 시설 및 서비스를 2단계 분야로 분류
 - 해외에서처럼 이동 통제 상황이 발생할 경우에는 생존 및 재난 상황의 장기화에 대응할 수 있도록 이 두 가지 분야 추가 필요

11) 김진하·장윤희(2023, 서울연구원), 「서울시 재난유형별 필수노동자 선정과 지원정책 방향」의 [표 3-6] 참고

12) 김진하·장윤희(2023, 서울연구원), 「서울시 재난유형별 필수노동자 선정과 지원정책 방향」의 [표 3-7] 참고

IV. 정책제언

I 상황별·분야별 필수노동자 지원 체계 구축

정부와 서울시의 필수노동자 지원 대책은 평소 정책까지 포괄해 비대해진 상황

- 코로나19 시기 정부는 필수노동자의 감염 위험, 근로환경, 산업재해, 사회안전망까지 챙김
 - 필수노동자의 감염 노출 위험 방지, 필수노동자의 과로 및 취약한 근로환경 개선, 노동권 보호 및 사회안전망 사각지대까지 포괄한 대책 발표
 - 서울시도 필수노동자 전담조직을 만들어 안심상해보험, 권익보호를 위한 컨설팅, 표준계약서 보급 사업, 필수노동자 안전 및 생계유지 지원 등 전방위적 지원 사업 추진

일상 상황과 재난 상황으로 구분, 공통적 또는 분야별로 구분하여 지원

- 재난 시 현장 수요에 탄력적으로 대응하고 필수노동자 지원을 강화하기 위해서는 상황 구분 필요
 - 일상 시에는 필수노동자의 취약한 근로환경을 개선하고 노동자의 건강과 안전을 지키기 위한 지원사업을 추진하여 일반 상황에 대비하고 사전에 예방하는 역할을 수행
 - 정부와 마찬가지로 필수노동자뿐만 아니라 근로환경이 열악한 종사자, 사회안전망의 사각지대에 있는 노무제공자를 포괄하여 지속사업을 추진
 - 재난 상황에서는 필수노동자의 가구를 지원하고, 재난 상황 후에는 필수노동자의 외상 후 스트레스 장애(PTSD)의 치료를 지원
 - 물류운송 부문은 주차 문제와 과로, 보건·의료와 돌봄 분야는 정신적 스트레스에 취약하므로 분야별로 지원 방안을 구분

주요 추진전략

주요 과제	추진전략
일상 시의 지원	- 일상 시 근로환경 개선 및 건강·안전 지키기를 위한 지원사업 추진 - 분야별 관련 시설 확충과 건강관리를 위한 조사 및 지원 체계 마련
재난 상황 시의 지원	- 재난 시 필수노동자 모두에게 공통적으로 필요한 지원은 해당 가구 지원과 재난 상황 후 치료 지원 - 분야별로는 재난 상황 전·후 시기별로 지원과 인센티브 구분

I 일상 시의 지원

일상 시 근로환경 개선 및 건강·안전 지키기를 위한 지원사업 추진

- 필수노동자의 인력 유지와 원활한 업무 진행을 위해 취약한 근로환경의 개선 지원사업을 확대
 - 필수업종별로 근로환경이 다르고, 상황에 따라 요구되는 지원에 차이
 - 현행 근로기준법상 근로감독 기능은 고용노동부와 그 소속 기관에 두고 있으나 모든 사업장을 감독하기에 한계
 - 영세사업장에 속한 필수노동자나 노동법 사각지대에 있는 플랫폼 노동, 특고, 프리랜서 등은 불합리한 계약·거래행위에 취약
 - 코로나19라는 감염병 재난 상황에서는 필수노동자의 안전과 건강을 유지·증진시킬 수 있는 방안 필요
 - 필수노동자는 상시에도 안전과 고용, 처우와 관련해 부당한 대우·계약관계에 직면할 수 있으므로 재난 상황 전에 점검하여 즉각 조치
- 필수노동자의 안전과 건강을 보호하기 위한 근로감독의 행정적 지원, 시설 마련 및 안전교육 강화
 - 산업안전보건 관련 관계부처와의 협력을 확대하여 노동관계법을 준수하기 위한 근로감독의 행정 지원을 강화
 - 서울시 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례를 근거로 현장의 휴게시설 설치 확대, 보호장구와 건강관리 서비스 점검, 산업재해 예방을 위한 안전교육 등 관련 사업 확대

분야별 관련 시설 확충과 건강관리를 위한 조사 및 지원 체계 마련

- 분야별 인력 관리 체계를 구축하고, 해당 종사자의 심리적 스트레스 치료 지원
 - 교통·운송 분야의 여객운송 부문은 재난 상황이 닥치더라도 지속적인 서비스 제공과 대응을 위해 사전에 인력 관리
 - 적정 인원, 합리적인 평가 관리, 성과와 역량 수준에 기반한 승진과 이동, 역량 개발을 위한 교육 프로그램 확보, 적절한 보상 관리 등이 해당
 - 복리후생 관리를 위해 휴게시설 및 재난 시의 격리공간을 사전에 점검하고 개선
 - 교통·운송 분야의 물류운송 부문은 과로방지를 위해 토요일휴무제 시행과 배달 중량 제한을 위한 캠페인을 시행하고, 택배·배송의 근로환경에 대한 조사 실시
 - 물류운송 부문의 근로환경 관련 기초자료를 구축하고, 택배 서브터미널에 대한 정기적 실태조사를 통해 체크리스트를 마련
 - 보건·의료 분야와 돌봄 분야에서는 현장 종사자들이 환자 및 서비스 대상자로부터 받는 정신적 스트레스의 경감을 위해 심리치료 지원 체계 마련

I 재난 상황 시의 지원

재난 시 필수노동자 모두에게 공통적으로 필요한 지원은 해당 가구 지원과 재난 상황 후 치료 지원

- 재난 상황 시 필수노동자를 대신하여 그의 가족을 돌보고, 해당 가구에 식료품 등을 지원
 - 재난 상황 시 필수노동자 자녀에 대한 긴급 보육을 지원하고, 필수노동자 가구에 식료품을 제공
 - 재난 상황에서 필수노동자는 국민의 생명과 안전, 사회기능을 유지하기 위해 정해진 장소에서 기존의 근무시간 이상으로 대면 서비스 혹은 핵심적인 서비스를 제공하므로 본인과 본인의 가족을 돌볼 여력이 부족하기 때문
 - 해외에서는 코로나19를 계기로 필수노동의 가치를 재평가하고 펀드를 조성해 위험수당, 처우개선비, 보험료 등 직·간접적으로 현금성 수당을 지급하고 자녀돌봄 서비스 제공
 - 미국은 주정부 차원에서 3,500억 달러를 조성해 일회성 보너스 등 인센티브를 지원하고, 저임금 필수노동자에게는 추가로 위험수당을 지급
 - 캐나다는 필수노동자에게 복지시스템을 통해 4대보험 및 실업급여를 제공
 - 독일은 간병 돌봄 업무를 수행한 근로자 대상 최대 550유로의 지원금 지급
 - 일본은 돌봄, 복지, 보육영역의 필수노동자 급여 인상
 - 캐나다와 독일은 코로나19 기간 동안 필수노동자 가정에 자녀돌봄 서비스를 제공
- 재난 상황 후 필수노동자의 건강 문제 해결을 위해 지원
 - 필수업무로 인한 외상 후 스트레스 장애의 치료를 지원
 - 재난 시 필수업무를 수행하면서 극심한 스트레스 상황을 경험하여 외상 후 스트레스 장애가 발생한 필수노동자에게 약물과 정신 치료 등을 지원
 - 캐나다는 재난 상황 후 외상 후 스트레스 상해¹³⁾로 고통받는 경찰, 소방관 및 구급대원들에 대한 예방 및 관리, 치료를 지원

분야별로는 재난 상황 전·후 시기별로 지원과 인센티브 구분

- 배달라이더, 퀵서비스, 택배 등 물류운송 부문은 재난 상황 시 주차 관련 문제를 해결하고, 재난 상황 후에는 이직·전직 지원
 - 재난 상황 시에는 물류운송 부문 필수노동자의 원활한 필수업무 수행을 위해 거주자 우선 주차구역의 무료 정차를 허가하거나 불법주차 사유 소명 시 과태료를 유예할 수 있도록 관련 기초자치단체와 사전 협의

13) 캐나다는 필수업무 수행으로 발생한 외상 후 스트레스 장애(PTSD)뿐만 아니라 불안 및 우울증을 비롯한 정신건강 손상을 포괄하는 다양한 외상 후 스트레스 상해(PTS)까지 지원

- 물류운송 부문은 업무특성상 주정차가 반드시 필요하므로 필수업무 수행에 따른 주정차 문제를 해소하는 게 중요
- 재난 상황 후에는 고용 불안의 해소를 위해 일자리 매칭을 지원하거나 공공일자리를 제공하고, 필수업무 부담으로 전직을 원하는 경우에는 전직을 위한 직업교육 무상 제공
 - 물류운송 부문은 대부분 민간분야에 해당하고 산업 변화에 따른 일자리 속성 변화가 매우 빠르는데, 특히 재난 시에는 필수노동자의 수요가 많고 업무부담도 급격히 증가하지만 재난 상황이 끝나면 실직 위험 증가
- 재난 상황 시 민간분야의 개인 및 사업체의 인력과 장비 확보를 위해 인센티브를 제공
 - 주로 돌봄, 환경미화, 폐기물처리, 중장비기계, 방역, 수색 등이 여기에 해당하는데, 대상이 필수노동자 개인인지 필수업무를 수행하는 사업체인지에 따라 구분
 - 재난 상황 시 필수노동자 개인이 재난 상황으로 인해 업무량이 급격히 증가하였으나 소득 수준이 최저임금보다 낮거나, 초과근로수당을 받지 못하는 경우에 인센티브를 제공
 - 재난 상황 시작부터 종료 시까지 대체인력을 확보하지 못하여 3개월 이상 주 52시간 이상 근무한 경우에 시급을 서울시 생활임금 수준으로 지급
 - 인센티브를 제공하기 위해서 ‘서울시 재난관리기금 설치 및 운용 조례’에 “재난계정에 필수업무종사자에 대한 위험수당 용도로 사용”이라는 항목을 추가할 수 있도록 개정을 추진
 - 재난 상황 후에는 재난 시 자발적으로 필수업무를 수행한 30인 미만 소규모 사업체에 인센티브를 제공
 - 서울시 사업에 참여할 경우, 우선협상 대상자로 선정하거나 우대 혜택을 지원

06756

서울특별시 서초구
남부순환로 340길 57

02-2149-1234
www.si.re.kr