

공공부문 정규직 전환 정책이 외주화에 미치는 영향

외주화된 노동에서 노동자·시민 위험 사례연구 발표 및 토론회

일시_ 2021년 11월 19일 14시

장소_ 민주노총 교육원(15층)

주최 : 공공운수노조, 서교인문사회연구실, 노동건강연대

공공부문 정규직 전환 정책이 외주화된 위험에 미치는 영향



외주화된 노동에서 노동자 시민 위험
사례연구 발표 및 토론회

21. 11. 19.(금) 14시
민주노총 교육원(15층)

사회

이영수 (사회공공연구원 연구실장)

발제

전주희 (서교인문사회연구실 연구원)

토론

안전인력에서 제외된 철도자회사와 시민안전

: 정명재 (코레일 네트워크 지부장)

자치단체 간접고용은 시민과 노동자 안전에 빨간불

: 한건희 (충북지역지부 조직부장)

시민에게도 불안한 지역난방의 불안전 실태

: 황재호 (분당 00아파트 동대표)

고용관계가 안전에 미치는 영향_고용을 중심으로

: 남우근 (한국비정규노동센터 정책위원)

고용관계가 안전에 미치는 영향_안전보건을 중심으로

: 정우준 (노동건강연대 활동가)



주최 : 전국공공운수사회서비스노조, 서교인문사회연구실, 노동건강연대

자료집 순서

- 사회 : 이영수 (사회공공연구원 연구실장)
- 발제 : 전주희 (서교인문사회연구실 연구원)
문재인 정부의 공공부문 정규직전환 정책은
외주화된 위험을 어떻게 해결했는가? -----1
- 토론
 - 안전인력에서 제외된 철도자회사와 시민안전
: 정명재 (코레일 네트워크 지부장) ----- 60
 - 지방자치단체의 폐기물 수집운반 노동안전 감독 안 하나? 못 하나?
: 한건희 (충북지역지부 조직부장) ----- 86
 - 시민에게도 불안한 지역난방의 불안전 실태
: 황재호 (분당 00아파트 동대표) ----- 90
 - 고용관계가 안전에 미치는 영향_고용을 중심으로
: 남우근 (한국비정규노동센터 정책위원) ----- 91
 - 고용관계가 안전에 미치는 영향_안전보건을 중심으로
: 정우준 (노동건강연대 활동가) ----- 98

문재인 정부의 공공부문 정규직전환 정책은 외주화된 위험을 어떻게 해결했는가?

전주희(서교인문사회연구실)

1. 문재인 정부의 ‘안전패러다임’의 전환은 실패하고 있는가?

문재인 대통령은 2017년 7월 3일 제50회 산업안전보건의 날 기념식에서 산업안전패러다임을 바꾸겠다고 선언했다. 산업안전보건의 날 기념식에 대통령의 영상 메시지가 발표된 것은 역대 정부 사상 처음 있는 일이었다.

메시지의 주요 내용은 “생명과 안전에 대한 책임을 외주화하는 일은 절대 없도록 하겠다”

“산업현장의 위험을 유발하는 원청가 발주자가 그에 상응하는 책임을 지게 하겠다”

“사망사고가 발생하는 사업장은 안전이 확보될 때까지 모든 작업을 중지하고 반드시 현장 근로자의 의견을 듣고 안전이 확보됐는지 확인하겠다”

“산업안전 대책이 사후약방문식 처벌에만 그쳐 왔는데 이제 패러다임을 바꾸고 근본적인 개선방안을 찾겠다”

그리고, “국민이 직접 참여하는 조사위원회를 구성해 국민이 충분히 납득할 때까지 사고 원인을 투명하고 철저하게 조사하도록 하겠다”¹⁾

이날 발표는 추상적이고 선언적인 수준에서 ‘안전패러다임의 전환’을 이야기한 것만은 아니었다. 한국사회에서 산재사고가 발생하는 주요한 구조적인 원인으로

1) 서울경제(2017.7.3), ‘문재인 대통령 “산업안전 패러다임 바꾸겠다” ’

지난 IMF 위기 이후 관철되고 있는 구조조정-외주화에 따른 문제가 고용을 털어내고 인력을 감축하는 차원을 넘어 위험을 외부화한 결과 위험이 더욱 취약한 상황에 놓여진 문제를 짚은 것이다.

문재인 정부의 ‘안전’에 대한 강조는 갑자기 튀어나온 것이 아니다.

2008년 이명박 정부 초반에 미국산 소고기 수입에 반대하는 촛불시위가 일어났고, 정부기구에서 처음으로 ‘안전행정부’가 설치되었다.

2012년 대선에서는 여야 대선주자들의 10대 공약에 처음으로 안전관련 공약이 등장하기도 했다. 박근혜 정부 들어서는 주지하듯이 세월호 참사와 가슴기 살균제 문제가 사회적으로 문제화되었다.

이명박, 박근혜 정부는 모두 ‘안전에 무능한 정부’, ‘국민의 안전을 책임지지 못하는 정부’로 인식되었고, 촛불 정국과 함께 민주주의 회복의 요구와 더불어 민주주의를 후퇴시키거나 퇴행시키는 정권과 안전을 책임지지 못하는 정권이 중첩되었다. 즉 가치중립적이고 기술공학적 개념으로 이해되던 안전의 문제가 민주주의의 의제로 등장하기 시작한 것이다.

문재인 정부에게 적폐청산과 민주주의 회복의 문제는 통치의 정당성과 밀접한 연관을 맺는다. 그러한 맥락에서 2018년 김용균 사망사고에 대해 문재인 정부와 민주당이 발벗고 나서서 해결하려고 했던 것은 안전이 정치의 영역에 들어왔기 때문에 가능한 것이었다. 물론 이전에도 사회적으로 주요한 이슈에 대해 청와대의 영향력이 막후에서 발휘되곤 했으나, 문재인 정부 집권 초반에 세월호참사에 대한 재조사와 더불어 김용균 사망사고는 문재인 정부의 ‘새로운 통치’의 이미지를 구축하는데 매우 유용하게 배치되었다.

집권 5년차, 문재인 정부가 내건 ‘안전패러다임’의 전환은 성공하고 있는 중일까, 실패하고 있는 중일까?

‘산재사망사고의 절반’으로 감축한다는 애초의 목표를 다시 꺼내놓기 민망할 정도로 사망사고는 줄어들지 않고 있다. 그럼에도 패러다임의 전환의 가시적인 효과는 느리게 나타나기 때문에 선부른 평가를 내리기는 힘들다. 그러나 효과의 지체는 역으로 패러다임이 전환되고 있는지에 대한 평가와 검토를 필요로 한다.

따라서 근본적인 변화를 추동하는 차원에서 정치가 작동하는지, 문재인 정부가 내건 제도과 정책들이 안전을 우위에 둔 사회적 가치의 변화를 제대로 담고 있는

지를 살펴볼 필요가 있다.

본 발표에서는 문재인 정부에서 추진된 산업안전법 전부 개정과 중대재해기업처벌법 제정의 경우 정부의 의지보다는 유가족과 노동·시민사회단체의 사회적 요구와 활동으로 법 개정과 제정이 이뤄졌다는 면에서, 이를 본격적으로 다루기 보다는 정부가 애초에 실행계획을 제출한 공공부문 비정규직 정규직 전환 정책을 안전 패러다임의 전환이라는 측면에서 재검토하고자 한다.

2. 공공부문 비정규직 정규직 전환의 원칙 2가지

문재인 정부가 제시한 비정규직의 정규직 전환의 일반원칙은 두 가지였다. 하나는 ‘상시·지속적 업무는 정규직으로 전환한다는 것’과 다른 하나는 ‘국민의 생명·안전에 밀접한 관련이 있는 업무’의 직접고용 원칙이었다.

문재인 정부의 공공부문 비정규직 대책에서 특징적인 점은 앞에서 말한 것처럼 간접고용 노동자들을 대상에 포함시켰다는 점과 세월호 이후 구의역 ‘김군’ 사망사고로 촉발된 ‘위험의 외주화’에 대한 사회적 관심의 증대를 반영하여 위험 업무에 대한 직접고용의 필요성을 수용하였다는 점이다. 즉 문재인 정부의 공공부문 비정규직 정규직 전환 정책은 비정규직 대책과 동시에 ‘위험의 외주화’에 대한 대책이었다. ‘위험의 외주화’라는 명명에서도 알 수 있듯이 외주화된 노동에서 위험은 고용형태와 얽혀있는 위험, 위험의 원인으로 고용구조를 지목하고 있다는 점에서, ‘위험의 외주화’에 대한 해법은 여타의 안전조치들이 강화되는 것과 더불어 외주화된 노동에 대한 고용 개선책이 동시에 수립되어야 한다는 점이다.

문제는 이 두 가지 원칙이 서로를 강화하면서 정규직 전환에 대한 근거와 범위를 확대·강화하는 것으로 설계되지도, 귀결되지도 않았다는 점이다. 초반부터 ‘무엇이 생명·안전업무인가’를 두고 개별적인 사용자측의 압력과 납득하기 어려운 기준들이 관철되었다. 결국은 상시적이고 지속적인 업무를 수행하는 간접고용 노동자들 중 정규직 전환 대상자를 최소화하기 위해 노동자 중에 일

부를 선별하는 것으로 수렴되면서 현장에서는 심각한 갈등이 초래되었다.

위의 ‘일반 원칙’이 명시된 2017년 정부가 발표한 <공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인>에서 상시·지속 업무는 ‘연중 9개월 이상 계속되는 업무로 향후에도 2년 이상 지속될 것이 예상되는 업무’라는 기준을 명확하게 제시했다. 반면 생명·안전업무의 경우, ‘생명·안전 업무의 판단기준에 대한 사회적 합의가 이루어지지 않은 상황으로 생명·안전업무의 구체적 범위는 기관별 노사 및 전문가 협의, 다른 기관의 사례, 업무 특성 등을 참조하여 기관에서 결정’하게 되어 있어서 현장에서의 갈등은 예고된 것이었다.

고용노동부는 2020년 2월 3일 보도자료²⁾를 통해 2019년 말 기준으로 2020년까지 목표로 했던 전환 규모의 94.2%에 해당하는 19만 3천명의 전환이 결정되었다고 발표했다.

그동안 노동계에서는 문재인 정부의 비정규직 대책에 대해서 광범위한 적용제외의 문제, 자회사 전환 방식의 문제 등에 대한 비판을 해왔으나, ‘위험의 외주화’라는 문제의 방향에서 정규직 전환 정책의 문제를 본격적으로 다루고 있지 못하고 있다. 정부역시 정규직 전환율 정도를 선전하고 있을 뿐, 실제 생명·안전업무의 정규직 전환 실태를 면밀히 조사하고, 외주화된 노동에서의 위험이 해결되는 조건으로서 고용조건이 개선되었는지를 파악하고 있지 못하다.

본 연구에서는 공공부문 간접고용 노동자들의 정규직 (미/)전환사례를 통해 ‘위험의 외주화’를 해결하는 조건으로 정부가 추진하고 있는 정규직 전환 방안의 실태를 비판적으로 살펴보고자 한다.

연구로부터 도출된 결과는 한 마디로 요약하면, ‘생명·안전업무’라는 일반원칙이 오히려 ‘위험의 외주화’를 해결하기 위해 노동자들이 지속적으로 제기하고 있는 ‘정규직화’의 방향을 내부로부터 허물어버렸으며, 위험이 더욱 왜곡된 형태로 현장에 잠복되어 ‘보이지 않는 위험의 증폭’이 심화되고 있다는 것이다.

2) 고용노동부 보도자료, “공공부문 정규직 전환결정 19만3천명(전환완료 17만 4천명), ‘20년까지 계획(20만 5천명) 대비 94.2% 달성.” . 2020.2.3.

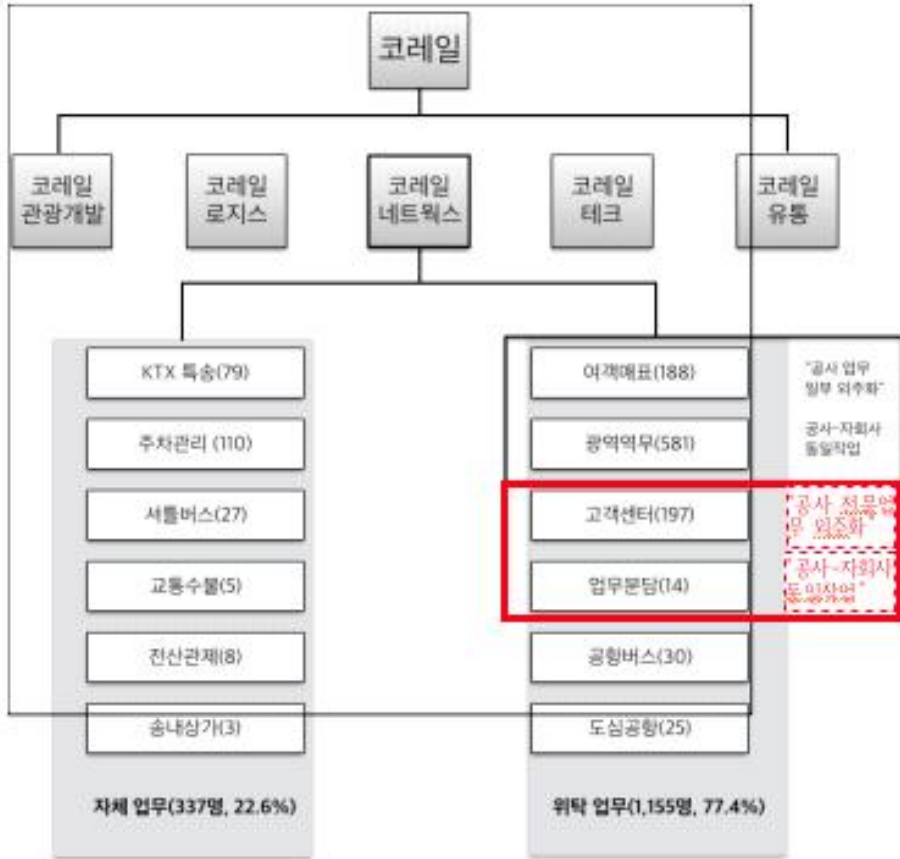
3. 사례분석

(1) 코레일네트웍스 : 생명·안전업무가 아니라는 이유로 정규직 전환 대상에서 제외된 자회사

코레일네트웍스는 2004년 설립된 철도공사(코레일)의 6개 자회사³⁾ 중 하나이며, 2007년에 ‘기타공공기관’으로 지정되었다. 코레일네트웍스의 설립목적은 ‘철도인프라를 활용한 부대수익 창출 및 사업다각화로 철도 경영개선에 기여’하는 것으로 되어있다(알리오). 즉 역사 내의 주차시설을 이용한 주차사업이나 KTX를 활용한 킷서비스 등의 사업 등 코레일의 부대시설을 이용한 독자적 사업을 개발하고 운영하여 별도의 수익을 창출하는 것이 코레일네트웍스를 설립한 본래의 목표이다.

그러나 실제로는 철도공사로부터 용역형태로 위탁받은 역무 및 대표사업이 주를 이루는 사실상의 ‘용역회사’로 운영되고 있다. 실제 현원 1,622명 중 1,200명 가량이 ‘역무’ 용역업무를 수행하고 있으며, 주차, 렌터카 등 고유 사업인력은 일부에 불과하다.

3) 코레일관광개발, 코레일네트웍스, 코레일로지스, 코레일테크, 코레일유통외에 주식회사 에스알이 있다.



[그림 3] 코레일네트웍스 원하청 구조 및 인원현황

코레일네트웍스는 2017년 당시 자회사였기 때문에 문재인정부의 정규직 전환 정책에서 적용이 제외되었다. 2017년의 가이드라인에서 ‘자회사 위탁업무’를 전환 대상에서 원천적으로 배제했기 때문이다. 이로부터 공사로부터 위탁 받은 업무를 수행하는 자회사 소속 노동자 2,464명은 처음부터 전환대상에서 제외했다.

문재인 정부는 간접고용 노동자들을 전환 대상에 포함하였으나 광범위한 적용제외 조항을 두어 대부분의 간접고용 노동자들의 문제를 해결하지 못하고 있다. 정부의 가이드라인에서 제시한 적용 예외 대상으로는 ‘민간의 전문성, 시설·장비 활용이 불가피한 경우, 법령·정책 등에 의해 중소기업 진흥이 장려되는 경우, 다른 공공기관에 위탁 또는 용역사업을 주고 있는 경우, 근로자가

전환을 거부하는 경우' 등을 두고 있으며, 이 중 특히 문제가 되는 것은 기존 공공기관 자회사의 경우였다. 이로 인해 원청 모기관의 지배하에서 사실상 간접고용 형태로 권리침해를 겪어온 노동자들은 정규직 전환 정책에서 배제되었다.

이 과정에서 '생명·안전 업무냐 아니냐'의 쟁점을 두고 노사간, 모-자회사간 갈등이 발생하면서 오히려 해당 위험업무가 과소평가되거나 해당업무가 위험업무가 아니라는 근거를 마련하기 위해 관련 규정을 변경, 왜곡하는 일이 발생했다.

철도공사가 계열사 용역계약 및 민간위탁을 통해 외주화한 용역업무는 146개에 달하며, 이를 수행하는 업체도 80여개에 달한다. 1만명에 달하는 간접고용 노동자 가운데 이들 5개 업무에 종사하는 민간 위탁업체 소속 1,337명만 정규직 전환대상이라고 판단한 것이다. 공사가 밝힌 자체 분석 기준은 '국민안전 관련성', '업무의 적접성 및 밀접성', '상시·지속성', '기술/자격 유무' 등이다.(김유경 외, 2018:84)

이러한 기준에 따라 코레일네트웍스 소속 자회사 노동자들은 자회사라는 이유로 전환대상에서 배제되었을 뿐만 아니라, 철도공사가 자체적으로 규정한 생명·안전업무가 아니라는 이유로 이중 배제되었다.

○ 자회사로 '외주화 된' 역무 업무의 위험

- 안전인력 감축을 위한 자회사

철도공사는 자회사 설립이후 정규직 규모가 지속적으로 축소되었고, 자회사를 통해 비정규직 인력을 외주화 하는 형태로 흡수, 활용하고 있다.

2006년 한국철도공사가 작성한 <역무분야 인력운영 합리화방안 수립 최종 보고서>에 따르면 전철역 일부를 민간위탁 형태로 외주화 하면서, 기존 인력을 축소하는 계획을 수립했다. 보고서에서도 밝히고 있는 바처럼 정규직과 계약직, 외주직원이 수행하는 업무상의 차이는 존재하지 않는다. 그럼에도 불구하고 비정규직 입법안 발효에 따른 정규직화의 부담을 지우기 위해 외주화 확

대를 추진하고자 하였으며, 역무 업무를 “안전유지가 낮은 비핵심 업무”로 간주하고 있다.

이에 따라 외주화된 역사는 코레일과 동일업무를 수행하고 있음에도 불구하고 최소한의 안전인력보다 못 미치는 인원으로 위탁역이 운영되고 있다.

2017년 행정안전부는 전국 574개 지하철 역사를 대상으로 안전감찰을 실시했다. 안전감찰결과 안전사고에 대응하기 위한 인력부족으로 인해 1명이 수행해야 할 안전조치가 과다하다고 보고하고 있다. 행안부 조사에 따르면 ‘현장조치지침’으로 대응할 수 있는 필요인력이 주간근무 기준 5명으로 제시하고 있다.

특히 사고에 대응하기 위한 인력부족으로 직원 1명이 5분 이내에 처리해야 할 사고 대응 조치는 ‘119·관제센터 등 사고보고, 초기대응팀 가동, 상황전파, 장비 4종(게이트, 제연설비, 수막차단벽, E/L) 비상조치’ 등으로 도저히 1인이 수행할 수 없는 과다한 업무를 지적하고 있다.

그러나 코레일은 역무인력을 ‘안전유지가 낮은 비핵심업무’라는 기존 방향을 수정하지 않은 채 역무인력 자체의 인력감축과 외주화를 통한 인력 감축을 지속적으로 추진하고 있다.

아래 <그림>을 살펴보면 민간위탁역으로 전환시 필요인력을 기존보다 감축해 외주화하고 있다. 3조2교대 근무를 하고 있는 역무업무는 민간위탁역에서는 통상 6명의 인원으로 운영되기 때문에 2인 1조 근무가 대부분이다. 이는 행안부에서 기준으로 삼은 주간 5인 근무조에 훨씬 못 미치는 인력이다.

[공사 직영 광역 전철역 ¹⁾ 창구발권량/Gate통과인원/수입 및 인원현황]					[전체위탁 광역 전철역 ²⁾ 창구발권량/Gate통과인원/수입 및 인원현황]				
역명	창구발권량 (송진포함)	Gate 통과인원(명)	수입 (천원)	현 인원	역명	창구발권량 (송진포함)	Gate 통과인원(명)	수입 (천원)	현 인원
신길온천	1,115	2,291	1,257	7	대야미	1,760	4,111	1,670	6
선바위	1,353	5,055	1,919	9	대모산입구	1,773	5,998	2,385	6
수리산	2,471	6,926	3,302	7	개포동	1,816	6,534	2,490	6
송탄	4,288	6,815	3,989	9	도곡	2,735	7,720	3,141	6
경마공원	4,865	9,591	3,365	10	석수	4,072	13,656	5,621	6
대공원	7,923	14,284	5,342	9	보정	4,505	11,424	5,407	6
백운	9,106	22,716	9,823	9	명학	5,955	20,577	9,062	7
부개	9,231	26,114	11,533	9	화서	7,215	18,928	9,474	7
					성균관대	9,587	28,547	14,170	7

* 업무량이 유사한 공사 직영 역의 경우, 위탁역 대비 비효율적 인력 배치 운영
 - 일평균 창구발권량 및 Gate통과인원, 수입 현황을 기준으로 업무량 및 실적이 유사한 경우 위탁역 대비 공사운영역이 인력운영면에서 비효율적임

[그림 4] 코레일(원청)과 코레일네트웍스(자회사) 역무 인원 비교(2006년)

* 한국철도공사, 역무분야 인력운영 합리화방안 수립 최종보고서(2006년)

코레일이 2006년 역무인력 외주화를 위해 작성한 보고서에 따르면 이미 민간위탁된 역은 발권량과 수송량이 유사한 공사 직영역에 비해 인원이 줄어든 것을 알 수 있다. 위의 <그림>에 제시된 동일한 역이 2021년에는 어떻게 변화하였는지 아래 <표>로 정리했다.

공사직영역				코레일네트웍스 운영역			
역명	인원 변화	직영 ⇔위탁	인원 증감	역명	인원 변화	직영 ⇔위탁	인원 증감
대공원	9→7	변화없음	▼2	대야미	6→6	변화없음	-
화서	7→7	위탁→직영	-	대모산입구	6→8	변화없음	△2
성균관대	7→8	위탁→직영	△1	개포동	6→6	변화없음	-
도곡	6→7	위탁→직영	△1	석수	6→6	변화없음	-
				보정	6→6	변화없음	-
				명학	7→6	변화없음	▼1
				부개	9→6	직영→위탁	▼3
				백운	9→6	직영→위탁	▼3
				수리산	7→6	직영→위탁	▼1
				신길온천	7→6	직영→위탁	▼1
				경마공원	10→6	직영→위탁	▼4
				선바위	9→6	직영→위탁	▼3

[표 2] 코레일(원청)과 코레일네트웍스(자회사) 역무 인원 비교(2020년)

우선 눈에 띄는 변화는 공사 직영역의 감소이다. 2006년 당시 보고서 기준이 되었던 직영역 8개역 중 4개역이 코레일네트웍스 담당역으로 외주화되었으며, 외주화되는 것과 함께 1명에서 많게는 4명까지의 인력감축이 이뤄졌다.

물론 2006년에 비해 수송량의 차이가 있을 수 있기 때문에 인력차이의 원인으로 외주화라는 단일 원인으로 파악할 수는 없다. 그럼에도 대체적으로 외주화와 함께 인력감축이 이뤄지고 있다는 경향성으로 파악할 수는 있다.

○ 명학역 승객 추락 사건(2012) 사례

밤 10시경, 역무원이 CCTV를 통해 승강장을 살피던 중 승객 한명이 갑자기 승강장 아래로 추락하는 사고가 발생했다. 무전기를 들고 승강장으로 뛰어 내려가는데, 에스컬레이터 중간 쯤 내려가는 중에 열차가 진입하고 있었다. 다행히 열차는 중간에 멈추었지만 열차가 추락한 장소를 넘어서버린 상태였다. 주변에 사람들도 몰려들고 있었다. 다행히 사망하지 않았기 때문에 열차를 움직여 다친 승객을 구조해야 했다.

이 상황에서 역무실에 있는 나머지 1인은 현장에 달려올 수 없다. 사고 발생에 대해 관리역과 광역사령에 보고해야 하고, 그쪽에서 오는 연락에 대해 긴급하게 대응해야 하기 때문이다. 현장에서는 몰려드는 사람들을 통제하고 사상사를 구조하고, 역무실과 상황소통을 해야 하는 모든 일들은 1인에게 몰려 있다.

“열차가 갑자기 멈추니까 사고난 줄 알고 다른 고객들이 몰려오더라고요. 일단 고객들 못 보게 해야 하니까, 저리 가시라고 여기 오면 안 된다고.. 저희 두 명밖에 근무를 안 하고 있다고 했잖아요? 그런데 ‘주임님 여기 와서 통제 좀 해주세요.’ 이렇게 말하지 못해요. 저는 고객이 죽었는지 살았는지.. 응급처치 해야 되는지를 판단을 해야 하는데.. 또 사람들이 몰려들면 통제를 해야 하는 거죠. 역무실에 한명이 있잖아요.. 그분은 지금 사고 났으니까, 관리역에 보고하고, 광역사령에 연락을 해야 하고.. 거기에서도 또 전화를 받고.. 상황전파

업무를 해야 하는 상황이다 보니까 도와줄 수가 없어요.”

○ 정규직 전환 논란 가운데 왜곡된 생명·안전업무

코레일 측이 직접고용 정규직화의 근거로 제시한 ‘생명·안전업무냐 아니냐’의 쟁점으로 인해 코레일네트웍스 자회사 노동자들은 오히려 적극적인 안전조치를 제약받고 있다. 코레일네트웍스 소속 노동자들의 업무는 생명·안전업무가 아니라 단순노무를 제공한다는 코레일 측의 주장을 정당화하기 위해 코레일 측은 코레일네트웍스 노동자들의 업무에서 ‘적극적인 안전조치’를 배제하거나 혹은 명시적 지시가 아닌 형태로 해당 노동자로 하여금 ‘알아서 판단’하여 실행하게끔 하는 방식으로 관련 업무에서 ‘생명·안전업무’ 부분을 지우고 있다.

“승강장에 사람이 떨어졌거나.. 사고가 발생했는데, 업무 지시는 내려가지 말라고 했어요. 우리는 승강장에 내려가는 업무가 아니야. 그럼 자의적으로 알아서 판단을 해야 하는데 내가 내려갔다가 사고가 나면 거기에 대해서 책임을 코레일이 묻는다라고 하면 누구 하나 내려갈 수가 없다는 거예요. 겁난다는 거예요. 내가 다쳤을 때 코레일이 책임져 주지 않고 회사가 내려가지 말라고 했는데 ‘네가 굳이 내려가서 한 거잖아’라고 개인적인 일탈로 몰아갈 수 있게 된 거죠..”



그림 5 생명·안전업무에서 제외하기 위해 축소/분절된 역무원 안전조치 활동

위의 <그림>처럼 선로추락이나 승강기 간힘과 같은 사고에서 사고 대응과 구조활동 전반은 안전활동에 해당함에도 불구하고 정규직 전환을 둘러싼 논란의 과정에서 안전활동을 또다시 ‘단순 시설물관리’와 직접적인 구조활동으로 분절하면서 코레일네트웍스 노동자들의 안전활동을 축소, 왜곡하는 과정이 이뤄지고 있다.

안전을 위해서는 철도공사 소속 노동자들과 자회사 역무원들이 상시적으로 소통 할 수밖에 없다. 그런데 외주화는 이러한 구조를 단절시킨다. 사업의 계약으로 인해 소통의 과정은 직접적이지 않고 우회적이거나 잠정적으로 이뤄진다.

여기에 더해 생명·안전업무냐 아니냐의 기준은 기존 역무원의 안전활동을 실질적으로 축소하면서 생명·안전업무에서 배제시키려고 하나, 실상 사고 발생시 투입이 될 수밖에 없는 구조적 모순을 포함하고 있다.

근본적으로 사고가 발생하면 역무원을 포함해 청소노동자, 시설관리 노동자 등 주변의 노동자들이 함께 사고수습을 할 수밖에 없다. 하지만, 이들 노동자들이 각각 분할, 외주화된 상황에서 노동자들끼리의 협업은 금지되어 있으며, 오로지 현장대리인을 통해 원청을 매개한 소통만이 가능하게 된다.

생명·안전업무의 정의와 범위는 명확하게 구분하는 것은 불가능할 뿐만 아니라 불합리하다. 역무원의 업무 중 생명·안전과 관련된 업무와 시설관리, 민원 서비스 업무가 혼재되어 있을 뿐만 아니라, 사고 처리의 과정에서도 현장의 질서유지와 승객의 직접적인 구호활동의 경중을 분리 평가하는 것은 불가능하다.

또한 일상적인 상황에서 ‘안내’는 고객 서비스 업무일 수 있지만, 사고 발생시 ‘안내’는 혼란스러운 상황을 수습하는 일차적인 안전업무가 되기도 한다. 청소 역시 마찬가지다. 선로에 떨어진 시신을 수습하고 주변을 청소하는 일은 노동자에게도, 시민에게도 신체적, 정신적으로 위험한 일이 될 수 있다. 이렇듯, 사고가 발생한 상황과 일상적인 상황에서 업무의 성격을 달라질 수밖에 없기 때문에 특정 업무의 특정 소속을 기준으로 안전업무 여부를 구별하는 순간 철도 현장의 안전시스템은 왜곡될 수밖에 없다.

(2) 코레일관광개발 KTX 승무원의 위험 : 외주화와 젠더화의 교차

2006년 KTX 승무원의 간접고용 문제가 불거지면서 코레일은 ‘서비스와 안전은 다르다’는 논리를 폈다. 10여년이 넘게 승무원의 안전업무의 중요성과 필요성 그리고 현실성의 입증과 주장에도 불구하고 서비스와 안전의 차이를 강조할 수 있었던 것은 KTX 승무원이 ‘여’승무원이기 때문이기도 하다.

KTX 승무원 불법파견 문제를 다룬 대법원 판결문(대법원 2015. 2. 26. 선고 2011다78316 판결, 대법원 2015. 2. 26. 선고 2012다96922 판결 - 주심 고영한 대법관)에서도 KTX 승무원이 아닌, KTX ‘여’승무원으로 호명하고 있다.

두 대법원 판결의 요지는 ‘여’승무원의 노동이 ‘안전보다는 서비스가 우선이다’라는 것로부터 출발한다. 안전업무가 일부 있다고는 하나, 열차팀장인 코레일 정규직과 업무 구분이 명확히 되어 있고, 주 업무는 ‘서비스업’이라는 것이다.

대법원 판결에 이어 코레일은 직접고용을 회피하기 위해 승무원의 업무가 안전업무가 아니라는 점을 주장하기 위해 실제 업무에서 안전업무를 소극적으로 규정하는 등의 회피전략을 구사할 뿐만 아니라, ‘서비스업’임을 강조하기 위해 승무원의 꾸밈노동을 지속적으로 강제하고 있다. 이는 열차를 이용하는 시민의 위험을 증폭시키는 ‘외주화’일 뿐만 아니라, 그러한 외주화를 정당화하기 위해 특정 노동을 젠더화시키며 가치절하 하기 위해 시대착오적인 꾸밈노동을 강요함으로써 노동자들의 신체적, 정신적 고통을 가중시키고 있다.

코레일의 판단과는 달리 ‘안전업무’를 수행한다는 열차팀장은 안전업무 뿐만 아니라 승객들의 요청에 따른 객실온도를 조절하는 것을 포함한 승객서비스를 위한 광범위한 업무를 수행하고 있다. 승객 응대업무를 하지 않는 열차팀장은 없다. 안전업무나 서비스업무 둘 다 열차팀장과 승무원은 열차내에 무전기를 통해 상시적으로 공동업무를 수행한다.

아래와 같이 코레일의 <열차승무원 표준 운영내규>에는 모두 열차 내 서비스 업무 내용이 적시되어 있다. ‘객실순회’ 업무는 열차팀장이나 승무원 모두에게 해당되는 기본적인 필수적인 업무이다.

○ 세월호 참사 이후 승무원 안전업무의 강화

2014년 세월호 참사 이후 국회는 2015년 7월 <철도안전법> 등 관계 법령을 개정하여 승무원의 안전업무의 범위를 확대하고 책임을 강화하였다.

특히 철도안전법 시행규칙 76조의6 혹은 철도사업법 시행규칙(별표3) 등을 통해 승무원의 구체적인 조치까지 적시하고 있어 책임과 업무의 내용을 강화하고 있다.

개정된 법은 승무원의 안전업무를 강화하고 있는데, 코레일에서는 법적 규정에 걸맞은 안전업무의 권한을 부여하지도, 직접고용으로 전환하지도 않고 있다.

그러는 사이에 2013년 대구역 열차추돌사고, 2018년 11월 오송역 단전사고, 2018년 12월 강릉선 탈선사고 등 대규모 인명피해로 이어질 수 있는 철도 중대사고가 발생했고, 이러한 중대사고가 발생할 때마다 열차팀장은 안전업무, 승무원은 서비스업무라는 구분상의 문제점과 불합리함이 현실화되었다. 이러한 모순이 해결되지 않은 채 안전매뉴얼은 점차 강화되었다⁴⁾.

○ 2013년 대구역 충돌사고

2013년 대구역 충돌사고는 서울행 무궁화호(1204호)와 KTX 열차(4012호)와 1차 충돌한 뒤, 4분 후 부산행 KTX가 대구역으로 진입하던 중 기 충돌해 있던 KTX 열차(4012호)와 2차 충돌하여, 21명의 승객이 다쳤고, 서울행 KTX 8량, 서울행 무궁화호 기관차 1량이 탈선한 대형사고이다.

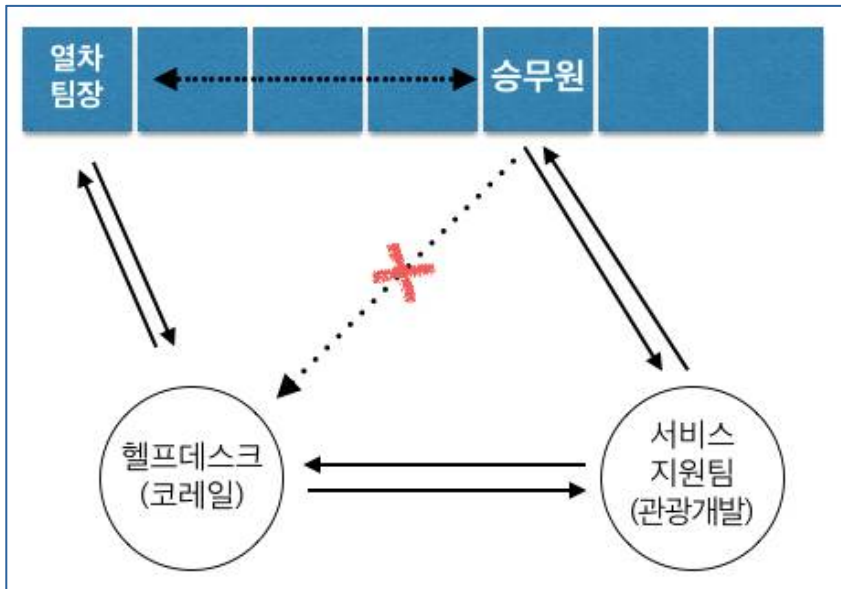
당시 KTX에 탑승한 승무원들은 안전매뉴얼을 넘어서는 비상대응조치를 수행했다. 승무원이 열차 후미 부분의 문을 직접 열어 승객을 대피하게 한 것이다. 비상시 출입문 개폐와 승객을 비상 하차시키는 것은 열차팀장의 역할이었다. 당시 열차팀장은 사고 당일 대체 투입된 철도청 본사 직원이었기 때문에 문을 여는 방법을 몰랐다. 혹여 대체인력이 아닌 상황에서라도 열차팀장은 관

4) 2004년 KTX 개통 당시부터 안전업무와 서비스업무를 분리할 수 있다고 전제하고, 서비스업무를 홍익회 -> 한국철도유통 -> KTX관광래저 -> 코레일관광개발에 위탁해왔기 때문에, 간접고용이 유지되는 한에서 안전업무는 사실상 강화되어왔다. 이러한 흐름에서 세월호 참사와 정규직 전환을 계기로 그 안전업무는 더더욱 강화되어왔으며, 이에 대한 왜곡도 심화되고 있다.

제에 비상상황을 수시로 보고하느라 승객을 직접 대피시키는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다.

KTX 승무원은 ‘서비스 업무’에 국한한다는 비합리적인 구분은 위급한 상황이 되자 당연하게 무력화되었다. 이로부터 2017년 <열차승무원비상대응매뉴얼>이 개정되어 승무원 기본업무 수칙에 ‘열차팀장(여객전무) 유고시 열차팀장 업무 수행’이라는 문구를 삽입하여 KTX승무원이 언제든지 안전업무를 담당하는 열차팀장의 업무를 수행할 수 있도록 했다.

나. 왜곡된 안전강화(1) - 불필요한 절차는 왜 도입되었나?



[그림 6] 승무원의 복잡한 소통체계

서비스지원팀은 자회사 소속 승무원이 승차권 관련 전산상의 문제를 해결하기 위해 전화통화를 하거나 열차 사고시에 연락할 수 있는 연락체계이다. 코레일관광개발은 2015년부터 ‘서비스지원팀’을 별도 신설하여 승무원들의 업무상 지원 혹은 관리를 하고 있다. 서비스지원팀이 신설되기 전에 승무원들은 코레일의 여객상황팀(헬프데스크)로 직접 연락해 관련 업무를 처리해왔다.

2015년 승무원의 안전관련 업무가 확대되면서 도입된 서비스지원팀의 기능은 불필요할 뿐만 아니라, 사고시의 연락체계가 늘어나면서 긴박한 대응 과정에는 무용지물이 되었다. 그럼에도 불구하고 2015년 신설된 ‘서비스지원팀’을 두는 이유는 첫째, 불법파견의 시비를 회피하려는 것 둘째, 안전업무를 하더라도 자회사의 지시체계 아래서 수행되고 있다는 것을 입증하기 위한 형식적 장치의 필요성인 것으로 보인다. 이러한 장치를 두는 이유는 업무가 “움직이는 독자적 공간”에서 이루어지는 특징에서 기인한다. 즉 자회사의 직접적인 지휘·감독을 받기 위해서는 현장대리인이 운행 중인 열차에 탑승하여 상황에 대한 긴밀한 대응과정에서 원청인 열차팀장의 지시를 대체해야 한다.

열차마다 현장대리인을 태우는 것이 불가능하기 때문에 ‘서비스지원팀’을 별도로 두고, 사고 발생시나 업무 처리시 보고체계의 구축을 통해 사실상의 ‘현장대리인’에 준하는 연락체계를 마련한 것으로 보인다.

승무원은 열차팀장과 업무수행을 위한 직접적인 소통을 하는 대신, 자회사의 서비스지원팀으로 연락하면, 서비스지원팀은 코레일의 헬프데스크로 관련 업무를 이관한다. 헬프데스크는 사안에 따라 서비스지원팀이나 열차팀장에게 업무 내용을 전달하는데, 서비스지원팀이 다시 승무원에게 통보하는 식이다.

사고가 발생하면 이러한 복잡한 소통구조는 무용지물이 된다. 사고는 현장에서 발생하게 되고, 현장 상황의 대응은 서비스지원팀이 아니라 열차팀장과 승무원이 하기 때문이다. 그렇다고 서비스지원팀이 코레일의 관제실 처럼 모든 상황을 종합하고 판단하는 능력과 권한이 없기 때문에 결과적으로 무용하고 불필요한 절차만 추가되었다.

사고가 발생하면 승무원조차 제대로 된 사고 파악이 되지 않기 때문에, 서비스지원팀이 하는 일은 승무원에게 ‘어떤 일이 벌어지고 있는지’를 묻는 것 밖에는 없고, 비상 상황에 대한 대응도 벽찬 상황에서 승무원은 관련 내용을 보고해야할 의무만 더해진 셈이다.

○ 왜곡된 안전강화(2) - 강화된 안전업무와 배제된 안전업무간의 모순

2015년, 2017년 승무원의 안전매뉴얼상 안전업무는 강화되었지만, 열차팀장

과 승무원의 안전업무는 위계화 된다. 열차팀장과 승무원의 업무 사이의 구별이 사고 상황에 대응하기 위한 역할 분담이 아니라 비합리적으로 안전업무가 할당되고 있어 오히려 사고 상황에 대한 적절한 대응을 가로막고 있다.

○ 안전교육의 배제

열차팀장과 승무원은 사고시 안전을 위한 협업이 이뤄져야 하지만 승무원은 ‘비안전인력’으로 간주되어야 하기 때문에, 승무원의 안전업무는 유사시 ‘협조’ 차원에서 재구성된다. 이를 위해 우선 안전교육이 형해화되었다. 안전인력이 아니므로 인공호흡법이나 실전에 유용한 교육, 훈련이 실행되지 않고 있으며, 안전과 관련된 교육은 형식적인 수준에서 처리되고 있다.

“몇 년을 열차를 타는데도 사고가 나면 모르겠어요. 전체적인 프로세스와 상황별 대응이 머릿속에 들어가 있지를 않아요. 오송역이나 강릉역 사고처럼 사고가 나면 먼저 우리 승무원들한테 고객들이 무슨 일이냐고 물어보는데, 우리도 모르는 거죠.”

○ 사고 대응에 투입되지만, 사고 상황에 대한 정보에서 배제되는 승무원

열차팀장의 경우 광역무전기가 지급되어 사고가 발생시 관제실을 비롯해 필요한 상황을 수시로 소통할 수 있는 반면, 승무원의 경우 단거리 무전기가 지급된다. 단거리 무전기로는 열차팀장과 소통하거나, 역에 정차했을 경우 해당 역과 소통할 수 있는 정도이다. 사고가 발생하면 전체적인 상황에 대한 정보와 판단이 광역무전기를 통해 급박하게 소통되는데, 정작 승무원은 이러한 모든 정보에서 배제된다.

○ 안전 말고 서비스 : 젠더화된 친절과 꾸밈노동의 강요

2015년 대법원 판결의 핵심은 ‘안전과 서비스는 다르다.’는 전제하에 출발한

다. 그리고 이러한 메시지에 힘입어 원청인 코레일은 2018년 노사전협의체에서 승무원들의 정규직 전환을 합의한 내용을 이행하지 않고 있다.

‘안전과 서비스의 구분’은 승무원들의 안전업무를 왜곡시키면서 다른 한편에서는 ‘서비스업무’가 강조되도록 만들고 있다. 이를 위해서 동원된 것이 젠더화된 친절과 꾸밈노동의 강요이다.

코레일관광개발에서 제작한 <열차승무원 업무매뉴얼>에는 열차팀장과는 다른 승무원만의 표준승무 업무절차가 제시되어 있다. 환영인사 항목을 별도로 두고, “밝은 표정과 정중한 자세로 환영 인사시 30도 인사”를 하게 되어 있고, “친절한 안내”가 포함된다. 객실 순회 항목에서는 “객실 출입시 15도 인사 시행”과 더불어 “밝은 미소로 객실당 3~4명의 고객에게 시선을 주며 천천히 순회”항목이 나온다.

승무원을 ‘여승무원’으로 정체화하고 꾸밈노동과 여성적 친절을 강요하는 것은 KTX 승무원이 생겨날 때부터 지속되어온 일관된 ‘메시지’이기도 하다. 이는 열차팀장=남성=안전, 승무원=여성=서비스라는 이분법적 도식을 재생산한다. 그리고 이러한 이분법은 서비스는 안전과는 다른 업무라고 구분지으며, 동시에 승무원의 안전업무는 열차팀장의 안전업무의 ‘협조자’에 지나지 않는다는 논리를 강화한다. 다시 말해 승무원의 업무가 안전과 무관하다는 것을 강조하면 할수록 승무원의 꾸밈노동이나 젠더화된 친절에 대한 강조는 강화될 수밖에 없다.

(3) 지역난방안전 : 자회사는 안전점검을 충실하게 수행할 수 있는가?

지역난방이란 열병합발전소에서 전기를 생산하고 남은 열을 열수송관을 통해 각 주거 및 상업지역의 다수 사용자에게 일괄적으로 공급하는 집단에너지 사업의 일종이다.

집단에너지 사업을 주관하는 주무부처는 산업통상자원부로, <집단에너지법>에 근거해 사업의 허가와 검토, 사업자 선정을 진행하고 있다. 또한 산업통상자원부는 관련법에 따라 ‘집단에너지공급계획’을 5년마다 마련하게 되어

있으며, 지금까지 5차례의 중장기 계획이 제출되어 있다. 이에 따라 집단에너지의 민간보급율을 높이고 있다.

2019년 기준 국내 총 주택수의 17.6%가 열수송관을 통해 지역난방을 이용하고 있다

○ 열수송관 점검업체의 외주화

한국지역난방공사 뿐만 아니라 지자체와 민간업체가 운영하는 지역난방의 상시적인 열수송관 점검업무는 100% 외주화되어 있다. 아래에서 살펴보겠지만 백석역 열수송관 파열사고의 주요 원인은 열수송관의 노후화가 지속되고 있음에도 안전점검이 외주화되었고, 이에 대한 원청과 정부(산업자원부)의 관리감독 또한 부실하게 진행된 문제 때문이다.

○ 2018년 백석역 열수송관 폭발사고로 드러난 구조화된 위험

2018년 12월 4일 일산 동구 백석역 근방에 지하에 매설되어 있던 열수송관이 파열되어, 열수송관 안에서 흐르던 100~120°C에 해당하는 고온의 온수가 땅에서 솟았다. 이 사고로 지나가던 시민 1명이 사망하고 54명이 화상을 입거나 다쳤다. 일산소방서에 따르면 200m가 넘게 도로가 파손될 정도의 물길의 강도가 세었고, 고양시 4700세대가 넘는 가구에 온수공급이 끊기고 난방이 중단되었다.

사고 당일 밤12시경 백석2동 주민센터에서 열린 보고회에서 황창화 당시 한국지역난방공사 사장은 “100도 가까운 온도이고 직접 닿으면 위험한 상황이었다. 통상적으로 수송관이 파열되면 (파열 전에) 징후가 나타나는데 이번 사건은 어떤 징후도 발견되지 않았다”⁵⁾고 말했다.

지역난방공사 측의 입장과는 달리 사고가 발생하기 전, 주민들은 사고지점 부근에 ‘싱크홀’이 계속 생겨나 여러 번 신고를 했다. ‘싱크홀’의 원인은 여러 가지가 있을 수 있으나, 열수송관의 이상 징후를 파악하는 요소 중의 하나로

5) 경향신문(2018.12.5), ‘100도 물기둥 “지옥불 보는 듯” ..주민들 “싱크홀 여러번 신고”

‘지반침하’가 있는 만큼 사고의 징후가 없었다는 지역난방공사측의 진술은 사실과 다르다.

문제는 이러한 ‘징후’가 안전점검에서 ‘발견’되지 않았다는 점이다.

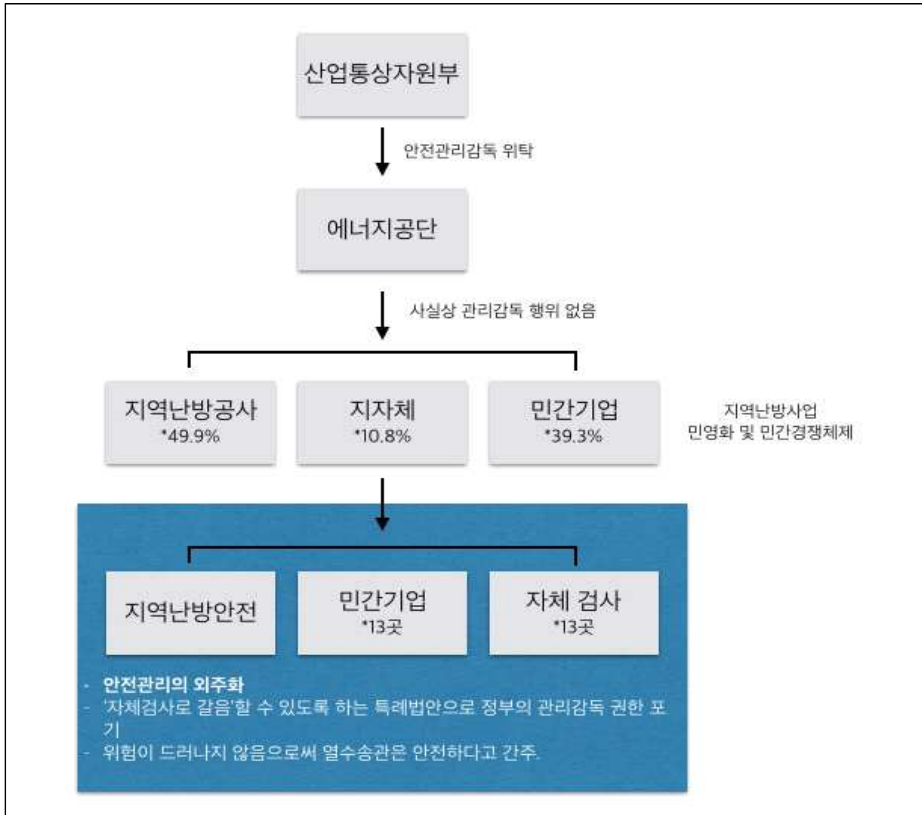
열수송관의 관로 점검은 지역난방공사가 직접 수행하는 것이 아니라 민간의 외주업체가 담당한다. 사고 당일에도 점검이 이루어졌지만 아무런 이상이 없는 것으로 ‘관로일지’에는 기록이 되어 있었다. 일일 점검 이외에도 정밀점검은 1년에 두 번씩 하도록 되어 있지만 당시 정밀점검에 대한 기록은 남아 있지 않았다.

당시 열수송관 점검을 하는 하청업체는 일산동구 지역 열수송관 123km 점검을 위해 단 2명의 인원을 배정할 만큼 매우 적은 인력을 투입하고 있었다. 지역난방공사가 관로점검을 외주화할 때 작업구간 별 필요인원 산정에 따른 계약을 진행했을 것이기 때문에, 적은 비용을 들여 적은 인원으로 최소한의 점검을 진행했을 것이다. 이는 매우 형식적인 점검이 이루어질 수밖에 없는 원인이 될 수 있다.

○ 지역난방의 민간개방과 안전관리 업무의 외주화

백석역 사고가 발생한 후 지역난방공사는 열수송관 점검진단, 감시시스템 유지보수, 고객센터 업무를 묶어 자회사인 지역난방안전(주)를 2018년 12월 21일 설립하여 안전관리의 전문성을 강화하겠다고 발표했다. 이는 동시에 문재인 정부의 공공부문 비정규직 정규직 전환 정책과 맞물린 대책이기도 했다.

그러나 자회사를 포함해 지자체와 민간업체의 안전관리의 외주화와 이에 따른 관리감독의 부실화는 개선되지 않고 있다. 자회사로 전환된 지역난방안전(주)의 전문성이나 안전점검의 독자성도 일반 민간업체와 별반 다르지 않다. 외주 업체에서 안전에 대한 점검 중 유지보수의 필요성을 제기한다고 하더라도 원청 업체가 이를 수용하지 않더라도 이에 대한 정부당국의 감독이 사실상 부재한 상태이다.

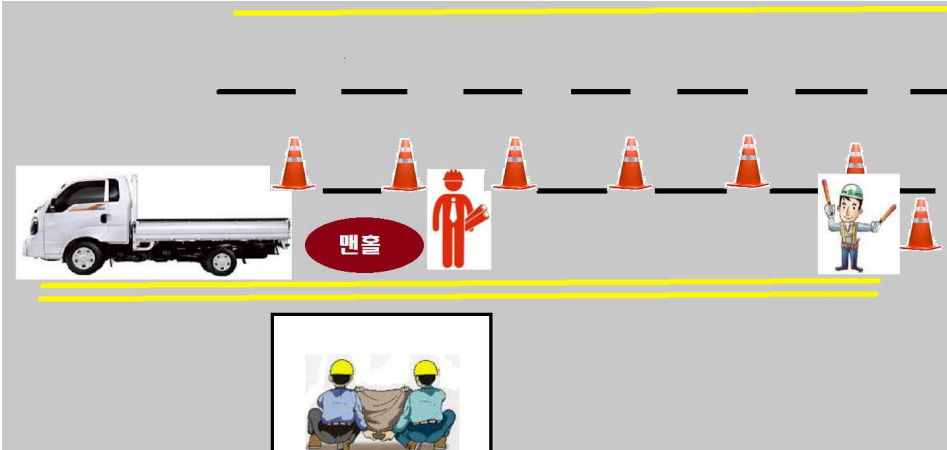


[그림 7] 백석역 사고로 드러난 구조화된 위험

○ 지역난방안전 노동자들의 업무와 위험 : 시설점검 업무의 경우

맨홀 작업은 2인1조로 운영되지만, 한 사람은 맨홀 아래로 내려가 작업하고 한 명은 지상에서 도로통제를 한다. 사실상 맨홀작업을 1인이 하고 있는 것이다. 맨홀 뚜껑을 열 때, 양수작업을 할 때는 2명에서 작업해야하고, 1명이 맨홀 아래로 내려가 작업할 경우 한명은 맨홀 작업을 주시해야 하지만 나머지 1명이 교통을 통제해야하기 때문에 맨홀작업에서 실질적인 2인1조 업무가 이뤄지지 않고 있다.

노동자들은 안전을 위해서는 최소 4인1조의 작업이 필요하다고 말한다. 아래 <그림>은 맨홀 내 2인 1조 작업과 신호수 1인, 그리고 맨홀 내부 작업을 관리할 작업반장 1인을 포함한 인력이다.



[그림 8] 4인1조 작업시의 인력배치도.

그러나 현재 2인1조로 운영되고 있어 노동자들이 상당한 위험을 인지하는 맨홀 작업의 경우 다른 구역에서 일하는 노동자에게 요청해서 추가적인 인원 협조를 구하는데, 전반적으로 인력이 부족한 상황에서 타 구역의 인원 협조는 가급적 하지 않고 자체적으로 위험을 감수하려는 경향이 높다.

특히 맨홀이 도로 한복판에 있는 경우 여유인력의 부족은 사고위험을 높게 한다.

작업자들은 작업을 위한 차선을 길게 잡지 못하고 5미터 가량 정도로 짧게 잡는다. 이로부터 사고 위험이 높아지는데, 주행하는 차가 작업표지판을 제대로 보지 못하는 경우는 안전고깔을 치고 작업공간까지 들어올 수 있기 때문이다. 차선을 길게 잡을 경우 교통 통제를 해야하는 인원이 앞뒤로 2명이 배치되어야 하기 때문이기도 하고, 해당 작업에 대하여 경찰과의 협조가 안 되기 때문에 차선을 짧게 잡을 수밖에 없다고 한다.

“원칙은 경찰에 허가를 받고 작업해야 합니다. 하지만 통상적으로 지켜지지 않아요. 허가를 받는 과정이면 작업속도를 맞출 수가 없어요.”

교통을 통제하는 인원이 맨홀 안에서 발생할 수 있는 위험을 인지하기가 매우 어렵기 때문에, 작업자의 질식 등의 위험에 대해 즉각적인 대응의 거의 불가능하

다. 실제 현장조사에서도 도로의 한 차선을 막고 점검을 할 경우, 옆 차선에서 달리는 차량 소리 때문에 맨홀 안에서 작업하는 노동자의 목소리가 교통을 통제하는 노동자에게 들리지 않았다.

○ 노동조건 및 위험에 대한 조합원 설문조사

가. 개요

- 설문일시 : 2020년 11월 25일
- 설문대상 : 지역난방공사자회사(지역난방안전지부) 총 220명 중 158명
- 설문방식 : 모바일 설문

나. 설문결과 주요내용

- 일반현황

조합원 평균 근속은 4.3년이고, 경력은 1년 이하가 75명으로 전체 47.5%를 차지하고 있어, 숙련되지 않는 노동자가 많았다. 이는 교대제 개편으로 인한 인력충원과 낮은 임금, 나쁜 노동조건으로 인해 퇴사율이 높다는 점과 연관되어 있다.

- 노동시간 및 교대근무

설문에 응한 절반에 가까운 43.7% 노동자가 40시간 이상 일하고 있으며 24시간 점검업무라는 업무 특성상 교대근무자가 절반 가까이 된다. 교대노동으로 인해 응답자의 66.5%가 수면의 질이 ‘나쁘다’, ‘아주 나쁘다’에 답했으며 자다가 깨는 등 (3회이상 깬 25.6%) 수면의 질도 좋지 않다고 답했다.

- 노동강도와 적정인력

단독근무, 2인1조 근무가 총 응답자의 97.5%를 차지하고 있다. 도로에서 작업하는 환경에서 2인 1조나 단독근무는 사고 위험이 높아질 수밖에 없다. 노동자들이 자신의 업무상 필요한 작업인원은 3인1조가 49.4%로 가장 많았고, 4인1조도 11.4%로 답하고 있다.

또한 자회사 전환이후 노동강도가 높아졌다는 것을 알 수 있었다. 자회사 전환 이후 점점길이, 점점개소가 늘었다고 답한 응답자가 94%를 차지한 반면, 인력변화가 없다(78.5%)고 대다수 응답하였다. 실제로는 점점개소보다는 점점 주기가 짧아져서 사실상 노동강도가 높아진 것으로 보인다.

- 자회사 전환 이후 열수송관의 안전문제

‘전기, 가스 등의 에너지원에 비해 지역난방의 위험도가 상대적으로 안전하다고 생각하느냐’는 질문에 응답자의 81%가 ‘안전하지 않다’고 응답했다. 그 이유에 대해서는 부족한 안전인력 진단(84.9%), 노후화된 열수송관(77%), 유지보수가 제때 이루어지지 않음(61.2%)을 꼽고 있다.

이에 대한 해결책으로 시민들의 안전을 위해 필요한 노동조건의 개선을 위해 인력충원(79.1%), 원청의 책임과 자회사의 독립성장화(63.9%)와 공사의 직접고용(59.5%)이 필요하다고 응답했다.

- 작업상의 위험

무거운 맨홀 뚜껑 등을 들어 올리고, 좁은 지하관로에 내려가 수행하는 작업, 종일 점검을 위한 운전업무(차량탑승) 등으로 인해 허리(79.1%), 목(63.3%), 무릎 다리(62.7%) 등의 순서로 근골격계 증상을 호소하였으며, 이중 작업환경에 대한 신속한 개선과 추가적인 의학적 검진과 관리가 필요한 노동자는 25%에 달하는 것으로 나타났다.

지난 2019년 한 해 동안 일과 관련하여 사고 또는 질병으로 병원(한의원 포함)에서 한번 이상 치료받은 경험은 총 83건으로 특히, 지역난방안전지부의 특징을 볼 수 있는 맨홀 등 밀폐작업에 의한 질식(4건), 뜨거운 물열기에 의한 화상(6

건), 운전업무로 인한 교통사고(11건) 등도 산재처리를 하지 않고 본인이 병원에서 처리하는 경우가 많았다.

산업재해로 신청하지 않은 이유 중 28.9%는 해고, 평가상의 불이익, 인력부족 등의 이유를 꼽았다.

사업장의 위험요인을 찾고 개선하기 위해 위험성 평가를 매년 해당 작업자가 참가해 실시하도록 법에 명시되어 있지만 실제로 참가한 비율은 32.3%에 불과하며, 위험성 평가에 대한 대책이 적절하지 않다고 71.1%가 답했다.

- 지역난방안전의 부실한 안전관리로 인한 노동자·시민의 위험
- 관로 유지보수는 왜 적기에 이뤄지지 않는가?

가. 점검·진단업무의 자율성, 독립성의 부재

열수송관에 대한 안전점검에서 이상지열이 발생하는 등의 징후가 포착되면 정밀진단을 자체적으로 하면서 유지보수가 필요한 부분은 모회사인 지역난방 안전에 보고하게 되어있다. 유지보수의 시점과 결정권한은 지역난방안전이 갖고 있고, 유지보수가 필요하다면 해당 공사를 하청업체에 발주하는 방식이다.

지역난방안전의 점검노동자들은 유지보수가 적시에 이뤄지지 않고 지연되는 경우가 많다고 보고 있다.

유지보수가 지연되면 위험은 해결되지 않은 채 점검 횟수가 늘어날 수밖에 없다. 유지보수가 바로 이뤄지지 않으면 지역난방공사는 추이를 관찰하라고 지시가 내려오는데, 보통 일주일에 1회 점검하는 장소가 유지보수가 지연되면서 매일 점검을 나간다거나 하는 식으로 점검 주기가 증가하고, 위험상황이 급변하는지 여부의 추이를 관찰하면서 리스크를 안전점검원이 안고 가는 과정이 반복된다.

나. 인력부족으로 인한 안전점검의 부실화

자회사 구조에서 가장 심각한 것이 만성적인 인력부족 현상이다. 용역 계약 시 적정 인원을 총원할 수 없도록 입찰가가 낮고, 이는 저임금과 높은 노동강

도로 이어지고 있다. 이에 높은 퇴사율과 함께 신규인력이 충원되지 않아 그나마 부족한 정원도 못 채운 채 운영되고 있다.

인력부족 현상은 매뉴얼대로 안전점검을 수행하기 어려운 조건을 형성한다. 또한 맨홀작업시 4인 1조와 같은 안전인력이 확보되지 않고 있어 노동자들은 최대한 빠른 시간 안에 적은 인력으로 관련 업무를 수행하면서 위험을 감수하는 상황에 놓여있다. 인력부족이 안전점검의 부실화로 이어지면서 노동자의 위험과 시민의 위험이 증가하고 있는 셈이다.

노동조합이 산출한 부족인력은 84명에 이른다. 특히 인력산정시에 연차 휴가, 병가 등의 요건을 전혀 고려하지 않고 있어 여유율이 전혀 없는 상황에서 2인1조 조차 지켜지지 않고 있는 상황이다.

1인(단독작업) 근무 현황(2020년 기준)을 보면, 지난 1년간 인력부족으로 단독작업에 투입된 일수는 1,022일에 달한다. 이는 현 정원으로는 정상적인 근무조 운영이 불가능하다는 것을 알 수 있다.

○ 안전진단기관의 설립인가, 외주화인가. : 안전진단기관 설립상의 문제점

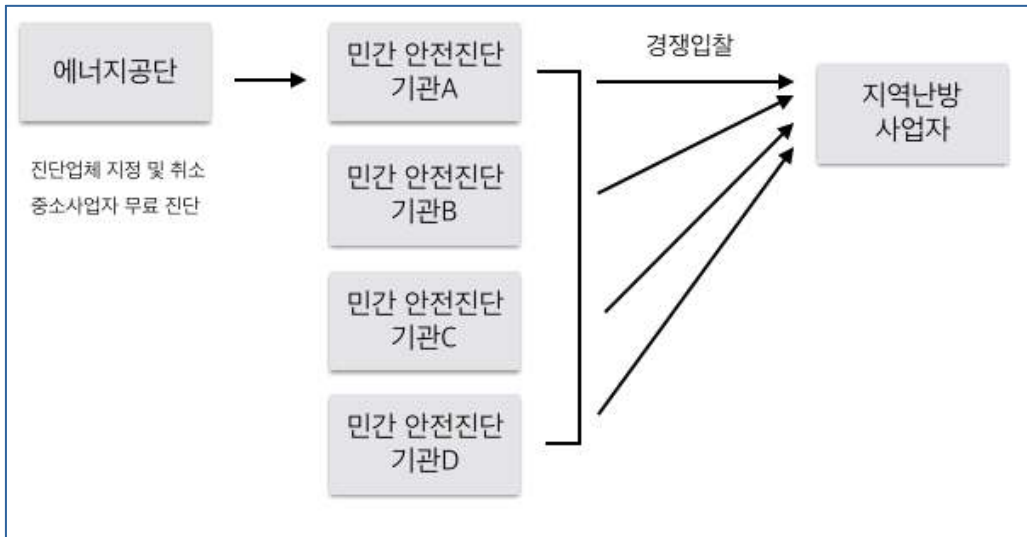
정부는 안전점검업무 외에 안전진단업무를 강화하기 위하여 열수송관 안전진단기관으로 에너지공단을 지정한다고 밝혔다.(산업통상자원부, <열수송관 안전관리 종합대책>, 2019.6.17.)

그러나 <집단에너지사업법> 23조 2항이 개정되고, 시행규칙이 마련되는 과정에서 안전진단기관을 에너지공단뿐만 아니라 민간사업자에게 열어놓는 것으로 시행규칙이 제정되었다.

정부가 안전점검과 진단을 지역난방 사업자들에게 자체적으로 수행하도록 해왔고, 집단에너지사업법 상 장기사용 열수송관에 대한 사업자의 안전진단 의무는 규정되어 있었으나 안전진단기관의 관리 등의 사항은 존재하지 않았던 기존의 문제점을 해결하기 위해 안전등급제 도입과 안전진단기관을 지정하여 진단업무를 수행하기로 한 것은 바람직하다.

그러나 이러한 진단업무를 또 다시 민간업체에게 맡기고 또 진단업무를 수행하기 위해서는 다른 민간업체들과 경쟁입찰을 통해야 하는 만큼 독립적이고 공정한

진단보다는 부실한 진단이 이뤄질 가능성을 배제할 수 없다.



[그림 9] 안전진단업무의 외주화와 경쟁입찰

정부가 안전진단업무를 민간에 개방하려는 이유는 새로운 공공기관을 설립한다는 것에 대한 부담이 깔려있다. 신자유주의적 정책(신공공관리론)이 수정되지 않고 있는 상황에서 정부의 덩치를 키운다는 것은 곧 ‘방만경영’으로 인식하고 있기 때문이다. 이로부터 안전진단업무는 다시 민간에게 개방한다는 선택을 하게 되는데, 시장의 경쟁을 유도해 열수송관 안전진단업무의 전문성을 강화한다는 논리로 진단업무의 아웃소싱을 추진하고 있다.

그러나 열수송관, 가스관, 송유관 등의 기반시설에 대한 안전진단은 시장의 제한이 있고, ‘네트워크 산업’의 특성상 규모의 경제와 결합하여 지역적, 자연적 독점성이 발생할 수밖에 없는 필연적인 산업형태이다. 이러한 비경쟁적 시장구조의 특성을 이해하지 못한 채 ‘독점 철폐, 경쟁 촉진’이 무조건 전문성과 안전성을 강화할 수 있다고 생각하는 것은 매우 위험하다. 실제로 기간산업 등의 민간위탁이 처음의 기획대로 효율적인가, 전문성을 강화할 수 있을 만큼의 시장 규모가 형성되었는가의 여부를 보더라도 그렇다. 무리한 민간위탁은 안전진단의 부실화를 초래할 수밖에 없다.

(4) 청주시 생활폐기물 수집·운반 : 방치된 지자체 민간위탁 노동자들의 위험

○ 0.39%의 정규직 전환률

2021년 6월 정의당 류호정 의원실이 고용노동부에서 제출받은 민간위탁 정규직 전환 현황을 살펴보면 1~2단계 전환 대상인 20만5,918명 가운데 96%에 해당하는 19만8,558명이 전환된 것에 비해 민간위탁의 경우 그 대상조차 제대로 파악되고 있지 않았으며, 민간위탁 중인 공공기관 94곳 가운데 19곳(20.2%)만이 정규직화를 결정했다. 사무를 기준으로 보면 94곳 공공기관 212개 사무가운데 21개(9.9%) 사무에 대해서만 정규직 전환이 결정됐다⁶⁾.

민간위탁 업무 중에서도 대표적인 위험업무인 생활쓰레기 수집·운반 업무의 정규직 전환은 더 심각하다. 아래 <표>를 보면 민간위탁 소속 노동자 21,486명 중 147명만 직영으로 전환되어 0.39% 비율에 그치고 있다. 지자체별로 보면 서울의 경우 단 3명만이 직영으로 전환되었으며, 강원 126명, 충남 12명, 전남 6명이 민간위탁에서 직영 소속으로 전환되었다.

○ 야간작업의 위험

안전보건공단(2018) 분석에 따르면 2015~2017년 3년간 환경미화원의 산업재해자는 1,822명으로 직영의 경우 824명으로 전체 재해자의 45.2%이고 민간위탁의 경우 998명으로 54.8%에 이른다. 생활폐기물 수거, 운반과 관련한 노동이 직영과 민간위탁 모두에서 높은 재해자수를 발생시키고 있으면서 직영에 비해 민간위탁의 산재 발생율이 좀 더 높은 것으로 나타났다.

특히 민간위탁 노동자의 사고 사망자 수는 직영노동자 2명임에 비해 16명에 달했는데, 사망사고 중 야간에 발생한 사망건수는 5건에 달한다.

청주시 생활폐기물 민간위탁 노동자들이 작업 중 가장 위험한 것으로 꼽은

6) 한겨레, '공공부문 민간위탁 정규직화, 9.9%에서 멈췄다', 2021.6.28.

것은 “야간노동”이다. 야간노동시에 작업상의 위험이 증폭된다.

“야간에 일하는 게 가장 힘들어요. 야간이니 잘 보이지가 않아요. 랜턴을 주는 하지만 기본적으로 시야 확보가 잘 안됩니다. 오늘도 발 옆이 찢어졌어요. 들다보면 쓰레기 안에 뽀족한 게 있으면 그대로 나가니까. 유리나 칼도 나가고, 철판조각, 오뎅꼬치, 이쑤시개 같은 것에 찔리기 쉬운데 야간은 더 많이 그렇습니다.”

또 다른 야간작업상의 위험은 재활용 운반차량의 경우 노동자가 차량 위에 올라가서 재활용을 쌓는 작업을 하게 되는데, 덮개가 다 덮이지 못하고 덮개를 세울 정도로 쌓는 것을 기본으로 하고 있다. 대부분 압축차량을 많이 사용하고 있는데, 2020년 10월 기준으로 재활용품 수거 차량 10,352대 중 압축차량은 3,460대로 33.4%가 압축차량이다. 압축차량 뿐만 아니라 재활용 운반용 카고차량은 일반 수거차량보다 한 번에 많은 양을 실을 수 있다는 이유로 사용되고 있는데, 이러한 재활용 수거작업 시 아래 <그림>처럼 노동자들의 작업높이가 전선이나 신호등에 근접하고 있고, 작업 중에만 올라가 있는 것이 아니라 그 상태로 이동과 정지를 반복하고 있어 매우 위험하다.



[그림 10] 청주시 민간위탁노동자들의 재활용 수거작업

○ ‘종이호랑이’로 만들어진 정부의 법·제도

2019년 3월6일 환경부는 “환경미화원 낮에 일한다...작업안전 지침 마련”이라는 제하의 보도자료를 배포했다.

이는 2017년, 2018년 연이어 환경미화원 노동자가 사망함에 따라 관계부처 합동으로 ‘환경미화원 노동환경 개선방안’을 2018년 8월 8일 내놓은 것에 대한 후속 발표였다.

우선 2018년에 발표한 ‘환경미화원 노동환경 개선방안’에는 가장 중요하게 주간근무원칙을 확대하며, 이를 위해 2018년 38%에서 2019년 50%의 목표치를 제시하고 있다.

그러나 주간작업을 규제하는 것이 아니라, ‘주간작업을 원칙으로 할 것’으로 명문화하면서 야간노동에 대한 규제는 애초부터 종이호랑이로 만들어지게 된다.

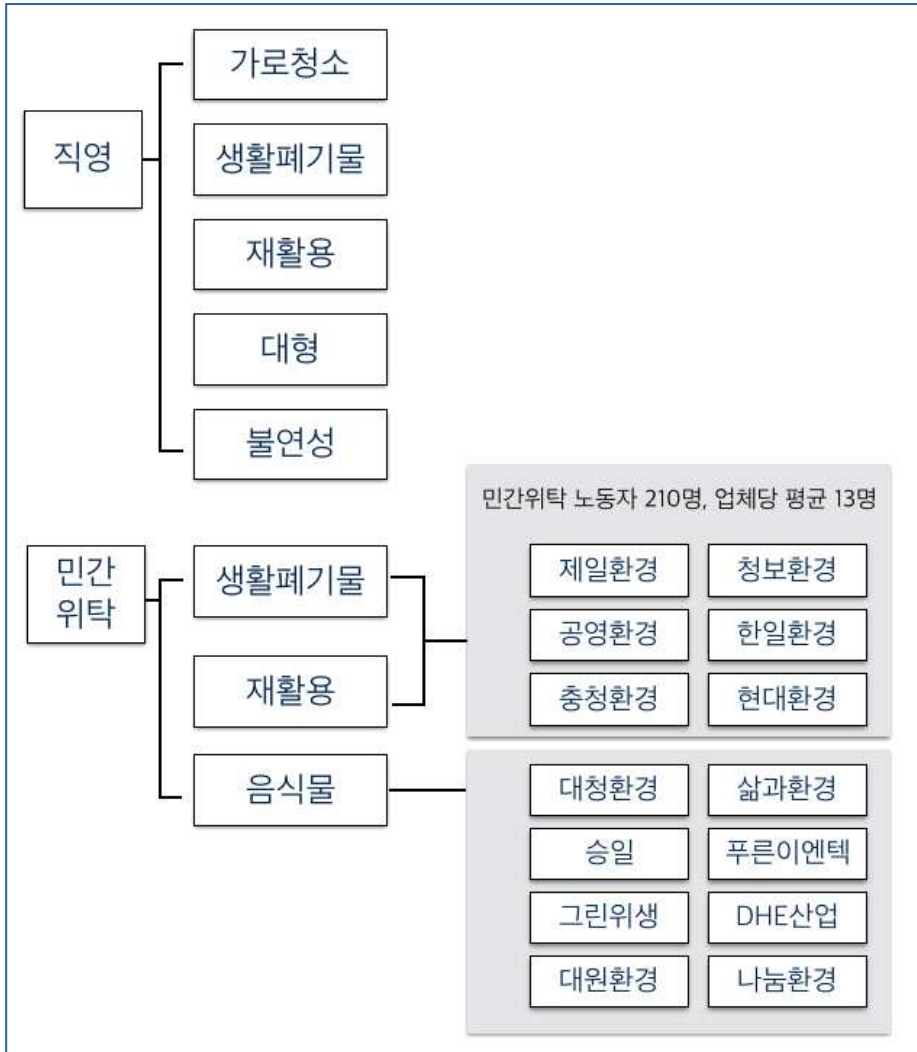
환경부는 환경미화원에 대한 종합적인 안전작업 지침을 마련하면서 특히 ‘야간노동’의 위험성을 인지하고 이를 법으로 규제하는 방안을 가장 중요한 제도로 설정했다고 대대적으로 홍보한 것과는 달리 ‘출근시간대 혼잡으로 인한 주민불편, 일부 상가지역 주차차량으로 인한 청소작업 불편 등이 초래될 수 있는 점을 감안, 지자체로 하여금 주간근무의 필요성과 주민들의 협조사항을 사전에 홍보, 안내하는 노력을 병행’하는 것을 통해 ‘주간작업의 구체적인 시간대 설정은 작업현장 여건을 고려하여 노사협의, 주민의견수렴 등을 거쳐 지자체의 청소계획으로 결정하도록 했다’(환경부, 2019).

그러나 경기도의 경우처럼 3인1조 작업과 주간작업을 회피하기 위해 지자체 조례를 개정하는 경우가 나타났으며, 주간작업을 전환하는 경우도 교통사고 등 야간작업상의 위험이 큰 민간위탁 업무를 우선하는 것보다는 직영이 수행하는 업무를 중심으로 전환되고 있는 실정이다.

○ 청주시 민간위탁 노동자들은 왜 다시 야간작업을 하게 되었나?

청주시는 관내에서 발생하는 폐기물 수집·운반 중 가로청소, 생활폐기물 일부, 재활용 일부, 대형, 불연성(매립용)을 직영에게, 생활폐기물, 음식물, 재활용을 민간업체에 대행시켜 처리하고 있다. 직영과 민간위탁의 비율은 2019년 기준 직영 노동자가 278명으로 59%, 민간위탁 노동자가 193명으로 41%를 차지한다.

아래 <그림>에서 보는 것처럼 민간위탁의 경우 음식물 쓰레기 전체, 생활폐기물과 재활용의 대부분을 맡고 있으며, 총 16개 업체에 3개 영역의 업무를 쪼개어 위탁하고 있다. 민간위탁 전체 인원인 210여명으로, 각 업체당 평균 13명이다. 이는 각 업체별 업체소장과 관리직을 포함한 인원으로서 실제 투입 인원은 이보다 작다.



[그림 11] 청주시 생활폐기물 수집·운반 직영, 민간위탁별 업무현황

이러한 영세사업체의 난립은 지자체가 14개에 달하는 예산 집행 내역을 제대로 관리, 감독하기 어렵게 만들 뿐만 아니라 생활폐기물 수거업무의 질적 하락과 노동자의 작업환경 및 노동조건을 악화시키는 것과 관련이 있다.

청주시는 직영의 경우 주간근무로 전환한 상태이고, 민간위탁의 경우 과업지시서 상 동절기(11월~3월)에는 05시 출근, 하절기(4월~10월)에는 03시부터 작업하도록 되어 있다.

그러나 현실은 과업지시서에 제시된 출근시간이 지켜지지 않고 있다. 대신 수행시간 변경시 민간업체가 청주시와 사전 승인을 받도록 되어 있고, 사전 승인을 전제로 조기작업을 한 후 휴무할 수 있다는 조항이 악용되고 있었다.

즉 작업시간을 동계, 하계로 나누어 정해졌으나, 민간업체와 시와 조절하는 과정에서 03시 근무를 앞당겨 12시부터 근무하게 하는 경우가 발생하고 있었다.

A업체의 경우 2년 전에 노동자들이 주간근무를 요청하며 새벽 5시 근무를 시도했으나 일주일 시행 후 다시 새벽 3시로 앞당겨졌다. 주간근무를 협의했음에도 불구하고 다시 새벽 출근으로 되돌아간 이유에 대해 노동자들은 각 업체별 노동자들 사이에서 “더 빨리 출근하기”경쟁이 붙었다고 이야기한다.

그렇다고 노동자들은 더 빨리 출근한 만큼 더 빨리 퇴근한 것도 아니었다. 퇴근시간은 앞당겨지지 않았다. 그럼에도 불구하고 왜 더 빠른 출근, 새벽시간대에서 야간시간대로 거슬러 올라간 것일까?

- ‘자원순환’ 시대, 쓰레기 처리의 대형화와 복잡화 그리고 외주화

오늘날 쓰레기의 처리는 단순하게 쓰레기를 치우고 매립·소각하던 시대에서 폐기물 발생을 최대한 억제하고, 폐기물에 대해서는 재사용 또는 재생이용을 적극적으로 추진하는 ‘자원순환’ 개념으로 변화·확장되고 있다.

김신범 외(2010)는 존슨(Jonsson)을 인용하면서 쓰레기의 처리과정의 복잡성의 증가, 민영화의 증가, 처리 비용의 증가, 국제화의 증가라는 네 가지 새로운 트렌드를 이야기한다. 이 중 복잡성의 증가란 쓰레기 재활용을 위한 중간처리와 선별과정이 늘어나는 것을 뜻한다. 최근에 새로 도입되는 폐기물 처리 시설들(퇴비공장, 폐기물 선별장 등)은 예전에 비해 거대 공장과 같은 형태를 갖게 되는데, 이 안에서 일하는 노동자의 건강상의 문제나 민간위탁 등으로 대다수 불안정한 고용조건에서 일하는 노동조건 문제는 ‘자원순환’이라는 담론과 환경정책에서는 배제되어 있는 상황이다.

청주시는 재활용일 경우는 선별장으로 모으고, 생활쓰레기는 소각장, 음식물

은 자원화 시설로 보내진다. 선별장의 경우 민간업체가 위탁 운영하고 있는데, 독립채산제로 운영되고 있어 인력을 필요한 만큼 고용하지 못하고 있는 데다가 대부분 저임금의 여성 고령 노동력을 활용하고 있다.

수거한 재활용을 처리하는 시설의 규모와 인력이 턱없이 부족하다보니, 생활 폐기물을 수거한 후에도 개별 선별장이나 소각장에서 길게는 6시간 넘게 대기하는 시간이 늘어나게 된다. 매립장 역시 마찬가지다. 노동강도는 강하지만 임금수준은 낮기 때문에 적절한 인력을 유지하기 힘든 구조이며, 소각장도 마찬가지다.

즉 중간처리와 선별을 위한 모든 과정에서 각각의 시설운영이 민간에 외주화된 형태로 운영되고 있으며, 수익구조가 담보되지 않아 적절한 인력충원과 규모에 대한 투자가 이뤄지지 않고 있다.

이러한 상황에서 폐기물이 집하되는 시간이 물리면 대기시간이 엄청나게 늘어나기 때문에 노동자들은 “더 빨리 출근 경쟁”이 붙을 수밖에 없다.

더욱이 소장장, 선별장, 재활용은 직영과 민간위탁업체가 같이 사용하기 때문에 직영과 같은 주간근무시간으로 변경할 경우 대기시간은 더 밀리게 될 수밖에 없다. A업체가 새벽 5시로 출근시간을 옮겼다가 대기시간 지연의 문제로 결국 새벽, 야간근무로 다시 돌아간 이유이다.

○ 산재통계 조차 없는 ‘환경미화원’의 산업재해

한국의 산재통계에서 ‘환경미화원’ 직종으로 산재사고 통계자료는 존재하지 않는다. 아래 <표>의 경우 류호정 의원실이 안전보건공단에 요청하여 별도로 추출한 통계이다(2015~2017년 통계는 기존 발표된 자료임).

안전보건공단은 “<사고 개요> 분석을 통해 ‘청소원 및 환경미화원’ 산업재해로 추정되는 건에 대하여 지자체 확인을 거쳐 작성한 자료를 제출”한 것이라고 밝혔다.

그 동안 환경미화원 노동자들의 위험과 안전에 대한 연구가 부족한 상황에서도 진척되었음에도 불구하고 관련 통계조차 반영이 안 되는 현실은 환경미화원 노동자들 위험이 체계적으로 관리감독이 이뤄지지 않고 있다는 것을 드

러내준다.

구분	재해자수			사고 사망자 수		
	전체	직영	위탁	전체	직영	위탁
2015년	597	293	304	8	2	6
2016년	641	293	348	6	-	6
2017년	584	238	346	4	-	4
2018년	558	186	372	8	1	7
2019년	790	392	398	6	1	5
2020년	857	481	376	5	4	1
합계	4,027	1,883	2,144	37	8	29

[표 4] 최근 6년간 생활폐기물 수집·운반업무 산재현황(안전보건공단)

위의 <표>를 보면 전체 생활폐기물 수집·운반 노동자는 6년간 37명이 사망했으며, 직영이 8명, 민간위탁이 29명 사망했다. 단순 수치상의 비교만 보면 민간위탁 노동자의 사망률이 약 3.7배 가량 더 높다.

반면 전체 재해자수는 지난 6년간 4,027명으로, 직영의 경우 1,883명, 민간위탁이 2,144명으로, 민간위탁이 1.1배 가량 더 높다. 행정안전부가 2019년 조사한 바에 의하면 직영과 민간위탁 노동자의 비율은 45:55 가량⁷⁾ 된다. 실제 연도별 인원대비 사망률과 재해율을 산출하면 이보다 더 높은 차이가 확인될 것이다.

또한 사망사고의 격차에 비해 산재율이 적게 산출된 것은 민간업체에서 산재은폐가 더 많이 일어나고 있다는 것을 추측해볼 수 있다. 김정우(2021)에 따르면 30인 이상 사업체에서 1인상 산재 발생 대비 은폐율은 66.6%로 나타났다. 연구논문에서는 30인 미만 사업체의 경우 산재은폐율은 더 클 것이라고 추정하고 있는데, 생활폐기물 민간업체 중 30인 미만 사업장이 많은 것을 감안하면 민간업체 노동자들의 위험은 더 클 것으로 추정할 수 있다.

산재은폐의 문제는 위험한 업무를 외주화한다는 것으로부터 직접적으로 도출될 수 있는 결과치가 아니다. 이는 원-하청의 '계약'상의 문제에서 어떻게

7) 2019년 행정안전부 조사에 따르면 생활폐기물수집운반에 종사하는 환경미화원은 전체 36,330명으로 지자체 직영 공무원이 16,452명으로 전체 45.3%를 차지하고 있으며, 민간위탁의 경우 19,878명으로 전체 54.7%이다.

위험이 이전될 뿐만 아니라 축소 혹은 은폐되는지에 대한 메커니즘에 대한 분석이 필요하다.

○ 청주시 생활폐기물 과업지시서와 외주화된 노동

- 차별적인 안전장비

앞서 2019년 환경부는 관계부처와 협의하여 ‘환경미화원 작업안전 개선대책’을 내놓았다.

‘환경미화원 작업안전 개선대책’은 안전한 작업환경 조성, 사람 중심의 청소차 보급, 차별 없는 선진ilter 조성 등 3대 분야와 ① 작업안전기준 설정 및 근무시간 개선, ② 안전장비 착용 의무화 및 종량제봉투 중량 제한, ③ 작업안전수칙 개선 및 안전교육 강화, ④ 한국형 청소차 모델 개발 ⑤ 노후 청소차 신속 교체 ⑥ 차별 없는 근무여건 조성 ⑦ 청소비용 현실화 등 7개 과제로 구성됐다.

안전대책의 전반적인 기조는 환경미화원 노동자의 안전과 민간위탁 노동자의 차별을 해소하는 것에 방점을 찍고 있다. 이에 따라 “환경미화원이 반드시 착용해야하는 안전모, 안전화, 안전조끼, 절단방지장갑 등 안전장비 품목을 설정하고 착용을 의무화한다.”는 지침을 정했다.

그러나 민간위탁 환경관리원 노동자들의 안전모, 안전조끼 지급실태를 살펴보면 작업화 25,000원, 안전모 5,000원, 방한복 45,000원 등 실제 해당 항목을 구입하기에는 턱없이 부족한 금액이 책정되어 있을 뿐만 아니라, 더욱 문제인 것은 여기에 80% 중반의 낙찰률이 적용되어 실제 비용이 책정된다는 점이다.

○ 위약벌 조항

제24조(계약 위반사항) ① “대행업체”는 수집·운반 대행을 수행하면서 다음 각 호를 위반할 경우 계약위반으로 간주하여 대행계약 위반사항별 조치내역의 일반기준 및 개별기준(「별지2」, 「별지3」)에 따라 월별 지급하는 대행수수료에서 공제한다.

1. 폐기물관리법상의 생활폐기물 수집·운반·보관기준을 위반 및 불법 처리하는 경우

4. 쓰레기 수거를 요청하는 민원을 24시간 내 조치를 취하지 않는 경우

- 청주시 생활폐기물 수집·운반 대행 과업지시서(1구역~6구역) 제6조

청주시 생활폐기물 민간위탁 노동자들이 가장 문제의식을 많이 느끼는 것은 위의 4항과 관련된 항목이다. 이는 ‘공공성’과 정면으로 위배되는 조항이라는 것이다. 법적으로 정해져있는 생활폐기물 처리 방법으로 처리하지 않고 무단 투기하거나 방치하고 있는 경우, 노동자들은 이를 ‘수거하지 않는 것’이 원칙이라고 주장한다.

그러나 위의 4항의 조항으로 인해 24시간에 방치된 쓰레기를 처리하지 않는 경우, 민원이 들어오는 경우 때문에 치울 수밖에 없다고 이야기한다.

○ 생활폐기물 노동의 위험 : 지자체의 관리 부재, 안전능력이 취약한 영세 사업

노동자들은 자신의 작업환경과 일의 속도, 그리고 노동조건이 위험하다는 것을 충분히 인식하고 있었다. 그러나 이러한 위험은 두 가지 제도적 한계로 해결되지 않고 있었다. 하나는 위에서 말한 민간위탁의 문제이다. 외주화된 노동의 특성뿐만 아니라 생활폐기물 노동의 위험은 지자체의 관리의 공백이 상당 부분 초래하고 있다고 하더라도 과언이 아니다. 민간위탁은 민영화와 달리 공공부문의 관리가 중요함에도 불구하고 한국사회에서 민간위탁은 책임과 더불어 관리의 공백까지 양산하고 있다는 잘못된 시그널이 오랫동안 문제적 관행을 만들고 있다.

다른 하나는 영세한 기업규모에 따른 법의 공백이다. 4개 업체는 모두 50인 미만 사업장이다. 산업안전보건위원회를 설치·운영해야 할 사업의 종류 및 규모(산업안전보건법 시행령 별표9)는 상시근로자 100명 이상이기 때문에 민간위탁 청소노동자의 위험을 해결할 수 있는 상시적인 협의체가 존재하지 않는

다.

그러나 존재한다고 하더라도 인력공급업체에 불과한 소규모 민간업체가 규모와 의지, 능력 면에서 노동자들의 안전문제를 다룰 수 있을지를 회의적이다.

문제는 일반적인 외주화된 노동과 마찬가지로 노사간에 노동조건과 작업환경에 대해 소통하고 협의하기 전 이미 용역이나 도급계약서를 통해 모든 조건들이 원청과 하청간의 관계에서 정해진다는 데 있다.

때문에 작업속도와 같은 노동조건과 작업환경의 개선은 근본적인 고용구조의 개선과 함께 이뤄지지 않으면 많은 한계를 가질 수밖에 없다.

또한 노동조건 개선만으로는 환경미화원의 위험이 자동적으로 해결될 수 없기 때문에 현장의 위험을 적극적으로 협의할 수 있고 해결할 수 있는 소통구조가 시급히 마련되어야 한다.

생활폐기물업무는 단순하고 노동집약적인 업무라는 인식하에 민간위탁에 가장 적합한 업무로 간주되어 왔다. 그러나 실제로는 수거, 운반, 선별 등의 단계별로, 생활폐기물의 종류별로 전문성의 차이가 있고, 매일 일정한 업무가 요구되는 것이 아니라 기상변화나 지역 축제 등의 정책에 따라 수시로 변동사항이 있는 서비스이기 때문에 서비스 전달의 신속성이나 대응성이 중요하며, 무엇보다 주민들의 반응이 민감하게 나타나는 공공서비스다(김효주, 2012).

특히 ‘자원순환’이라는 새로운 패러다임하에 생활폐기물들의 수집과 분류, 처리가 중요해지고, 복잡화 대형화되고 있는 만큼, 이러한 변화에 따른 노동자들의 위험을 세부적으로 조사하고 대책을 마련해야 한다. 그러나 민간위탁이라는 정책의 비효율적이 여러 번 지적되고, 관리의 부실이 구조화되고 있는 상황에서 각각의 지자체는 이를 재공영화하려는 움직임에 매우 소극적이며, 정부역시 이러한 지자체의 움직임을 방치하고 있다고 볼 수밖에 없다.

(5) 건강보험공단고객센터 : 도급계약을 통해 본 건보공단의 영향력

1) 건강보험공단고객센터

건강보험공단 고객센터는 전국적으로 12개 센터를 운영하고 있으며, 총 11개 민간업체에 콜센터 업무를 외주화한 상태로 1,632명(2020년 도급인력계획 기준)의 노동자가 업무를 수행하고 있다.

○ 일의 완성을 위한, 지배를 목적하는 계약

건보공단이 건보고객센터 민간업체들과 맺은 계약을 살펴보면 공단의 전형적인 ‘업무’를 도급계약을 맺을 경우 나타나는 문제들이 고스란히 드러난다. 첫째, 원청인 건보공단과 하청 위치에 있는 콜센터 운영업체들 사이에 ‘완화된 형태의 조직 정체성’을 공유하고 있지만 은폐되어 있는 점. 둘째, 원청인 건보공단의 노동자와 하청인 콜센터 노동자의 업무가 형식상 ‘사무처리’와 ‘콜 상담’으로 구분되어 있지만 사실상 상담과 처리가 일원화되도록 시스템화되어 있기 때문에 ‘공동 업무’로서 직영과 콜센터간의 협조가 원활하게 이루어져야 하지만 ‘도급계약’으로 인해 매우 경직된 형태의 협조가 이루어진다는 점. 셋째, 건보공단은 사실상 위장도급상의 문제를 지니고 있다는 점이다. 즉 “위장도급의 문제는, 업무의 도급계약화로 인해 재량적 업무수행위탁에 따른 위험부담(품질수준 등)을 원청회사 스스로가 부담하지 않으려고 할 때 발생한다. 원청회사는 업무도급화로 인한 여러 가지 이익을 향유하는 대신 그로부터 발생될 불이익도 스스로 부담하여야 한다.”(권혁, 2013 : 118)는 점에서 필수업무를 외주화 시키는 문제뿐만 아니라 그에 따른 위험과 불이익을 부담하지 않으려 한다는 점에서 고객센터의 외주화를 둘러싼 상당한 문제점을 발생시키고 있다

가. 월단위의 인력 통제와 대금지급

건보공단은 월 단위로 도급대금을 지급하고 있는데, ‘직무별 단가×직무별 투입인원’으로 계산하며, 직무별 투입인원에 변동이 있을 경우 다음과 같이 시간당 금액을 기준으로 계산한다.

-시간당 금액 : 월 직무별 단가 ÷ 209시간(월 근로시간)

-차감금액 : 시간당 금액 × 비근무시간

건강보험공단, 2020. <도급대금 지급기준>

이에 따라 콜센터 협력사는 매월 말일 기준으로 월간 도급대금을 익월 5일까지 청구하고 공단은 10일까지 지급한다. 이 과정에서 중도퇴사나 무단결근 등의 사유만큼 시간당 업무가 부족할 시 그만큼의 도급대금을 차감하게 된다.

도급계약은 수급업체가 인력을 어떻게 운영하는지와 무관하지만 건보콜센터와 같은 상시지속적 ‘업무’를 도급하는 경우 내부 인력운영에 대한 매우 세밀한 관리가 계약상에 들어오게 된다. 이로부터 상담사 노동자의 근태관리가 ‘계약서’를 매개로 원청의 직접적인 관리의 영역으로 들어오게 된다.

이에 따라 건보콜센터 통합운영포털에는 세부적인 근태관리코드가 부여되어 공단이 실시간으로 관리현황을 파악할 수 있도록 했다.

건보공단통합포털에 노동자들의 인적사항과 더불어 일일/주/월별/년 단위 성과기록과 함께 근태관리가 등록되며 노동자들은 이러한 포털에 실시간 접속하여 자신의 업무 성적과 근태 관리 사항을 확인할 수 있을 뿐만 아니라 업무를 위해서는 해당 포털에 접속하여 상담이력을 남겨야 하기 때문에, 원청의 직접적인 지배력 하에 자신의 노동이 놓여있다고 생각하게 된다. 이러한 인식은 ‘차별’에 대한 인식을 갖게 되는 주요한 물적 조건이 된다.

○ SLA-KPI, 은폐된 노동통제

콜센터는 일반적인 도급계약서 외에도 서비스수준협약(SLA : Service Level Agreement)과 핵심성과지표(KPI : Key Performance Indicator)를 활용하여 건보콜센터의 성과를 측정하고 평가할 수 있도록 세부지표들을 마련해 놓고 있다. 도급계약서, SLA와 함께 KPI지표를 살펴봄으로써 건보콜센터의 노동통제가 어떻게 원-하청 계약관계를 넘어서 실질적으로 작동할 수 있는지를 알 수 있다.

가. 높은 목표 콜 수와 평균 콜 수 산정상의 문제

〈건강보험공단 고객센터 위탁운영업체 선정을 위한 제안요청서〉에 따르면 위탁업체의 업무수행능력 및 실적평가를 위해 서비스수준협약(SLA : Service Level Agreement)이 활용되며, “이에 따라 패널티 및 인센티브를 부여할 수 있고, 차기 계약 제안평가 시 평가지표로 활용”된다고 밝히고 있다. 건보 콜센터의 2020년 ‘지역센터 협력사 평가지표’는 아래와 같다.

평가부문	평가지표명	평가내용	목표	점수
생산성 (40점)	집중기응대건수	집중기 1인당 평균 응대건수 달성 비율	99%	14
	평상기응대건수	평상기 1인당 평균 응대건수 달성 비율	95%	5
	응대율	분배대비 응대 비율	98%	14
	콜백처리율	콜백 2시간 이내 처리 비율	99%	7
상담품질 (40점)	첫콜해결율	응대건 중 호전환+이관건 제외 처리 비율	96%	5
	지시전화 임의안내율	상담실태 모니터링 결과 부적정 비율	0%	10
	업무지식 모니터링	업무지식 모니터링 부족상담 비율	0%	10
	고객만족도	분기별 고객만족도 조사 결과	100점	9
	전화친절도	분기별 전화친절도 조사 결과	100점	6
관리능력 (20점)	정원유지율	도급정원 유지 비율	100%	10
	이직률	정원 대비 퇴사 비율	3%	2
	개인정보보호 노력도	목표 미충족 건수에 따른 차등 감점	100%	2
	안전관리 노력	사고 유형별 차등 감점	0건	△1
	직장내 괴롭힘 방지	발생건수 건당 0.1점 감점	0건	△1
	종합경영노력도	월별 도급이행 실적, 월별 경영노력도	등급평가	6
기타 (2점)	인원사례	발생건수 건당 0.1점 감점		△2
	보안 및 전산운영	불량 지적 건수에 따른 차등 감점		△2

[그림 14] 건보콜센터 지역센터 협력사 평가지표(2020년)

위의 <그림>의 생산성 지표를 보면, 건보콜센터에 부과된 목표 콜 수(응대건수)가 상당히 높다는 것을 알 수 있다.

‘집중기’는 건강보험료 고지서를 발행하고 납부하는 기간으로 문의나 처리콜이 몰리는 시기이며 대략 매월 26일부터 다음달 11일까지를 해당 기간으로 간주한다. 집중기에는 1인당 평균 응대건수의 99%를 달성해야 한다. 평상기에도 무려 95%의 응대율을 달성해야 한다.

평균 응대율 99%는 무엇을 의미하는가?

응대율 목표치 자체가 지나치게 높다는 것을 넘어 99%는 인입된 콜의 완전한 소화를 지향한다. 응대율만 제기되어 있고 평상기와 집중기의 기준 콜 수가 정해지지 않아서 많이 받으면 받을수록 응대건수 99% 달성을 위한 평균 콜 수가 올라가게 된다. 여러 협력사로 분할, 계약되어 있는 상황이기 때문에 공단은 협력사간 콜 경쟁을 시키기 위해 실시간 콜 수 공개를 통해 상담사의 경쟁을 유도하고 있는 고객센터의 생산성 달성을 위한 경쟁 방식을 묵인하고 있다.

2019년 행정안전부가 118개 공공기관, 156개 민원콜센터를 대상으로 ‘전국 민원콜센터의 운영실태’ 전반을 조사·발표한 결과, 1인당 1일 평균 61.5건의 상담건수를 처리하며 응대율은 89.5%에 이른다. 세부적으로는 정부콜센터(110)의 경우 1인당 32건, 다산콜센터(120)는 1인당 30건, 달구벌콜센터(120)는 1인당 37건을 상담한다.

건보콜센터의 평균 응대건수는 2019년 기준 1인당 120.11콜이었다. 행안부의 발표와 비교하더라도 건보콜센터의 상담건 수와 응대율은 상당히 높은 수준이다.

연구팀이 2021년 1월 중 하루에 상담사가 실제로 받는 콜 수를 무작위로 두 센터 2개 조의 콜 수를 취합한 결과 모두 130콜이 넘고 있다.

그러나 평균 응대건수나 응대율은 실제로 상담사가 받는 통화량보다 적게 산출된다. 이유는 “1인당 일평균의 기준은 계약서상 협력사 전체 도급 정원”이기 때문이다. 즉 당일 콜을 받는 인원의 평균이 아니라 병가 등으로 결근한 노동자들을 포함 도급 정원을 기준으로 1인당 평균콜을 산출하기 때문에, 실제 노동자들이 하루에 받는 콜 수가 과소평가 되고 있다. 또한 이러한 평균 콜 수를 산정하는 방식은 노동자로 하여금 아파도 쉴 수 없는 조건을 형성한다.

생산성 지표에는 콜 수(응대건 수)와 응대율만이 아니라, 콜백처리율이 있

다. ‘콜백(Callback)’은 고객이 전화를 걸었지만 전화연결이 되기 전에 고객이 먼저 전화를 끊는 경우에 인입된 전화로 상담원이 통화해 사후적인 상담을 하는 것을 의미한다. 콜백의 경우 보통 인입콜이 밀리는 경우 진행하지 않고 인입량이 줄어들어 시간 여유가 생길 때 진행하는 경우가 일반적이지만 건보콜센터의 경우 콜백을 2시간 이내 처리해야한다는 규정을 두고 있다.

목표 콜을 채우기에도 빠듯한 시간에 콜백까지 2시간 이내 처리해야 하기 때문에 적절한 휴게시간과 콜과 콜을 받는 시간을 촘촘하게 운영할 수밖에 없다. 뿐만 아니라 콜백 건수는 목표 콜 수에서 제외되는 일종의 ‘공짜노동’이어서 평가지표 자체가 노동자들의 과도노동을 강제하고 있다. 콜백을 목표 콜 수에서 제외하는 대신 상담사들의 개별 평가지표 항목으로 설정하여, 2시간 이내 처리를 하지 못하면 감점처리를 하고 있다.

뿐만 아니라 아웃콜도 자신이 받은 콜 수에 산정이 안 되고 있다. ‘아웃콜’은 고객이 전화를 해서 상담사에서 별도의 추가 통화를 요구하거나, 상담사가 설명 중 관련 내용을 확인하고 다시 전화해서 추가 안내를 해야 할 경우 등이 있는 경우 고객에게 다시 전화를 거는 콜을 의미한다. 이 역시 콜 수에 산정이 안되고 있어, 실제 상담사가 받는 ‘그림자 콜’을 합산하면 평균 콜보다 훨씬 많은 전화상담을 하고 있다는 것을 알 수 있다.

2) 원하청 구조는 사라졌나? - 6개 공공기관 콜센터의 경우

○ 정규직 전환이후에도 왜 위험은 여전한가.

공공운수노조 소속 공공기관 5개 고객센터(가축위생방역지원본부, 건강보험공단, 국민권익위원회(정부민원안내콜센터), 국민연금공단, 철도공사) 중 건강보험공단 고객센터를 제외하고는 정부의 정규직 전환 정책에 따라 직접고용(공무직)이나 자회사로 전환되었다.

그러나 2021년 공공운수노조·건강한노동세상·인천대 노동과학연구소가 실

시한 설문조사에 따르면 5개 고객센터와 국민은행 고객센터를 포함한 6곳 모두에서 노동조건과 노동자의 위험은 해결되지 않고 있었다.

감정소진, 냉소, 직업효능감을 항목으로 하는 직무소진 전체 평균은 3.21(6점 만점)로 같은 도구로 측정한 보건교사(2.49), 정신간호사(3.42), 5점 척도로 측정한 중등교사(2.92) 보다도 높았다.

다른 모든 설문조사 항목에서도 위의 결과와 마찬가지로 외주화된 형태나, 직접고용 혹은 자회사와 같은 고용형태 상의 차이가 드러나지 않았다.

이는 콜센터의 노동이 여전히 ‘원하청 구조’에서 구조화된 형태, 즉 저임금과 촘촘한 성과지표에 대한 압박, 전문성에 대한 저평가, 위험에 대한 저평가의 문제가 해결되지 않은 채 ‘콜센터 업무의 특성’으로 고정되어 자연화되고 있다는 것을 의미한다.

이는 거꾸로 현재 문제인 정부가 추진하고 있는 정규직 전환 정책이 ‘고용형태’의 변화 외에 ‘외주화된 노동의 위험’을 해결하기 위한 최소조건으로 설계되고 추진되지 않고 있다는 것을 의미한다.

‘여성의 일-사무실에서 수행하는 업무-비핵심 업무’라는 교차점에서 콜센터 노동은 일찌감치 아웃소싱 되었고, 아웃소싱 된 업무 중에서도 고도로 발달된(?) 성과측정지표가 개발될 수 있었으며, 이로부터 야기된 노동자의 위험은 오랜 시간 고착되어 해결되지 않은 채 ‘구조화’ 되었다.

○ 공공부문 콜센터 ‘통화품질’을 재구성해야할 필요성

공공기관 모기업의 설립 취지에는 ‘공공성’을 실현한다는 이념이 존재하지만 특정 업무가 외주화되면 그 업무는 ‘공공성’의 이념 대신 ‘생산성’의 목표로 대체된다. 이 간극에서 분열적인 모순을 느끼는 것은 정작 공공기관이 아니라 외주화된 노동자들이다. 자신의 업무가 공공적인 속성을 띄고 있기 때문에 업무를 수행하는 현장에서 공공성과 생산성의 딜레마는 매순간 부딪히게 된다.

건보공단을 비롯한 콜센터 노동자들이 갖는 어려움 중의 하나는, 국민들에

게 종합적인 정보를 제공하기 위해서 자신이 저성과자가 되는 것을 감수할 수 밖에 없는 성과지표 상의 문제이다. 민간과 공공의 구별없이 SLA라는 성과지표는 전세계적으로 콜센터 업무의 생산성을 측정해왔다. 그러나 과연 이러한 성과지표가 공공성에 부합하는 것인지를 따져야 한다. 이로부터 공공기관에 적합한, 즉 ‘공공성’의 이념을 실현할 수 있는 ‘통화품질’의 내용을 재구성할 필요가 있다. 쿠션어, 호응어 등이 남발되고 있는 ‘친절’, 악성민원을 오히려 더 증폭시키는 ‘친절’의 언어 대신 공적 필요에 적합한 평가지표로 재구성되어야 한다.

(6) 서울교통공사 PSD 업무의 정규직 전환 이후의 변화

○ 안전하지만 우울한 일터

2020년 9월 발간된 <서울교통공사 승강장 안전문 분야 종사자 직무스트레스 등 실태조사 보고서>(서울교통공사, 노동환경건강연구소, 녹색병원)에 따르면 47%의 응답자가 정신건강의학분야의 도움을 받아야하는 고도 우울과 중등도 우울집단으로 나타났다. 설문조사는 직접고용된 승강장 안전문 분야 노동자를 대상으로 설문을 실시하여, 전체 응답율이 98%에 달했다. 그 결과 승강장 안전문 분야로 직접고용된 노동자의 절반에 달하는 응답자가(203명)이 우울수준이 높은 것으로 나타났다.

“서울교통공사 PSD분야 종사자들이 주로 겪는 괴롭힘의 경험 중 가장 높게 나타난 문제가 ‘직장 내에서 주체할 수 없이 업무량이 많은 적이 있다’였다. 그와 유사한 질문에서도 노동자들이 주로 심각하게 겪는 괴롭힘은 업무과중인 것으로 나타난다. 서울교통공사 PSD분야 종사자의 직장 내 괴롭힘 경험자의 비율은 20% 수준으로 나타나며 해외 사례와 비교할 때 두 배 가까이 되는 것으로 나타난다. 1~4호선 그룹의 경험률이 훨씬 높은 것으로 나타난다. 5~8호

선의 두 배에 이른다. 현업관리소 그룹이 그 외 그룹에 비해 무려 4배에 이른다.”(보고서 112쪽)

‘업무과중’의 가장 핵심적인 원인으로 정규직 전환 과정에서 지금까지 인력 충원을 단 한명도 하지 못한 이유가 가장 크다. 이전 하청업체에서도 인력문제가 가장 심각했으며, 그로 인해 2인1조가 제대로 지켜지지 않았다. 그 인원 그대로 정규직으로 전환되었고, 일부 신규채용이 있었지만, 2인1조 등을 위한 정원이 다 채워지지 않았다. 또한 퇴직 등으로 인한 결원이 생기는 부분조차 인원충원을 하지 않은 채 운영되었다.

그러다 보니 직고용 이후에도 2인1조도 제대로 지켜지지 않은 경우들이 발생하고 있으며, 응답자의 50%가 노동강도가 더 강화되었다고 응답하고 있었다.

하지만 노동강도가 높다는 이유만으로 집단적인 우울증세가 나타난다고 보기 보다는 기존 정규직과의 갈등적 관계가 업무상의 불이익이나 협업의 어려움 등으로 이어져, 업무수행의 어려움이 더해진 결과라고 볼 수 있을 것이다.

일터괴롭힘은 타부서 직원들 뿐만 아니라, PSD직군 관리자로 배치된 지하철 정규직 관리자들에 의해 이뤄졌다. 이와 더불어 PSD직군의 인력충원이 이뤄지지 않으면서 이른바 ‘하청노동자 출신들’로 내부적으로 고립된 채 차별의 타겟이 되면서 과중한 업무량과 업무 수행과정상의 어려움이 중첩되었다.

○ 정규직 전환 과정에서 증폭된 차별과 혐오

가시적인 차별과 혐오의 발언들은 외주업체에서 무기계약직으로 전환되었을 때보다 무기계약직에서 정규직 전환이 결정되었을 때 본격화되었다.

2017년 7월 서울시에서 무기계약직의 정규직 전환이 발표되면서 8월부터 공사 사내 익명게시판을 중심으로 차별과 혐오적 글들이 쏟아져 나왔다.

“무기계약직은 업무상과 제도상의 차별이 있었다. 하지만 처음에는 정규직들과 관계가 나쁘지 않았다. 서로 존중하는 분위기로 시작했다. 갈등이 커진 것은 정규직 전환이 가시화되면서 시작되었다.”

정규직 전환이 발표되자, 이러한 분위기는 바뀌기 시작했다. ‘그렇게 까지 정규직이 되고 싶냐, 양심이 없다’는 이야기를 들어야 했고, 익명게시판에는 정규직 전환의 부당함과 공채 출신들의 역차별론에 대한 글들이 연이어 올라 오기 시작했다.

이 과정에서 노동조합은 정규직 조합원들의 내부 반발을 해소하기 위해 4개 본부와 중앙 차원의 토론을 합쳐 총 6차례의 토론회를 열었으며 정규직 전환 자들과 이를 반대하는 조합원들이 모여 각각의 입장을 내놓았다. 결과적으로 6차례의 토론회로 서로의 입장을 이해하거나 합의점이 도출되지는 않았다. 오히려 토론회의 과정에서 오간 발언들이 익명게시판을 통해 더 확장되면서 갈등이 증폭되었다.

이러한 정규직 전환과정에서의 갈등은 전환이후 ‘전환자’에게 일터괴롭힘의 양상으로 지속되었다.

○ 차별이 일터괴롭힘으로 이어지는 구조

‘정규직 전환자들’에 대한 차별은 정규직으로 전환되지 못한 자회사, 하청 노동자들의 제도화된 차별(제도적으로 구별되어 있어 ‘차별’로 인식하지 못한 채 인정되는 차별)이 갈등적으로 드러난 것일 뿐만 아니라, 차별을 받는 집단이 차별에 대항하는 ‘집단화’(정규직화!)를 수행하는 과정에서 더욱 첨예화된다. 서울교통공사는 ‘차별’이 ‘일터괴롭힘’으로 전이되는 구조를 차단했어야 하지만 이를 암묵적으로 방치함으로써 이러한 확산에 영향을 끼쳤다. 공사가 차별과 혐오의 글들이 난무하는 익명게시판에 대한 적절한 규제를 하지 않았으며, 이로 인해 조직 구성원들 간에 차별과 혐오의 말들이 더욱 확산되었다. 특정 직

군에 대한 차별의 일반화는 해당 노동자들의 차별적인 처우를 정당화하는 기제로 작용하고 있다.

첫째, 우선 PSD는 다른 업무들과 달리 공식 직제로 편성되지 않고 있다. 이에 따라 관리직들이 PSD부서에 정식 관리자로 발령이 내려지는 것이 아니라 임시적인 ‘파견’형태로 보내지고 있다. 현장업무는 정규직 전환자들이 수행하고, 관리직은 기존 기술파트 정규직들이 보내지는데, 각 부서에 속한 정규직들은 PSD로 배치되는 것을 기피한다. 다른 직종보다 업무가 어렵고 힘들고 일이 많기 때문에 파견이 되더라도 대부분의 관리자들이 몇 달 가지 않아 본업으로 복귀하기를 희망하고 있어 관리체계가 매우 불안정한 상태로 운영되고 있다.

“PSD단일 직종으로 직제를 만들어 달라는 것은 우리쪽으로 아무도 오지 말라는 게 아니에요. 와서 같이 일하자는 것이에요. 지금처럼 ‘파견’형태로 오가는 것은 서로 섞이지도 못하고 관리자들에 의한 일터괴롭힘만 계속될 겁니다.”

PSD업무를 책임지는 제대로 된 관리직이 부재하다보니 관리직과 현장노동자간의 갈등이 심화된다. 일터괴롭힘의 대다수가 관리직이라는 점은 이러한 조건 위에서 작동한다. 임시로 ‘파견’된 관리직은 자신의 부서가 아니라고 생각하고 자신의 부원이 아니라고 생각한다. 이러한 불안정한 ‘소속감’은 정규직 전환과정에서의 갈등이 업무의 지시와 이행과정까지 지속되는 이유 중의 하나이다.

둘째, 정규직 전환이후 안전인력 정원이 후퇴하였다.

정규직 전환이후 노동자들은 노동강도가 더 강화되었다고 주장한다. 하청시절에는 고장에 대한 유지, 보수업무가 주를 이뤘는데 지금은 고장에 대한 조치 외에 예방점검이 많아졌다. 일일점검, 예방점검, 3개월 단위의 점검이 강화

되었다. 예방점검이 많아지다 보니 기존의 장애조치는 전체 업무의 절반으로 줄었다.

문제는 늘어난 업무만큼 인력이 늘어나지 않았다는데 있다. 2017년 당시 2인 1조 등의 문제로 적정인력을 552명으로 책정했다. 그러나 그 이후 한번도 552명이 채워지지 않은 채 450명이 PSD업무를 수행해왔다. 공사는 450명으로도 해당 업무가 수행되니 거꾸로 정원을 현원인 450명에 맞춰 정원을 줄였다. 구의역 사고 이후 정해진 안전인력이 후퇴한 것이다.

셋째, 정규직 전환자들에 대한 낙인찍기가 조직적으로 일어나고 있다.

공식직제로 편성되지 않으면서 관리직군의 불안정한 이동은 관리자와 현장 노동자간의 소통과 소속감을 약화시킨다. 게다가 안전을 위한 정원이 감축되면서 노동강도는 오히려 증가하였다. 이러한 와중에 기술본부장이 회의자리에서 정규직 전환자들의 숙련도와 업무능력을 지속적으로 폄훼하는 메시지를 내놓는다면 역무직원들과의 갈등으로 협업이 제대로 이루어지지 않는 등의 직·간접적 차별은 PSD노동자들이 정상적으로 노동할 수 없도록 만들고 있다.

넷째, 고장률이 축소보고 되면서 구조조정의 빌미가 되고 있다.

PSD노동자들의 정규직 전환이후 언론에서는 해당 공정을 직접고용하니 고장률이 현저히 줄어들었다는 보도가 이어졌을 뿐만 아니라 교통공사측에서도 대대적으로 관련 내용을 홍보했다. 그러나 노동자들은 고장률 자체가 축소되었다고 제기한다. 구의역 사망사고 이후 서울시는 PSD관련 매일의 장애와 고장률을 서울시에 직접 보고하도록 하였는데, 이 과정에서 일부 고장건수를 누락하여 보고했다. 가령 공사는 고장이 나서 새 부품으로 교체하는 경우만 고장 건수로 잡고 중고품으로 교체하는 경우는 건수로 잡지 않는 방식으로 고장 건수의 1/10만 축소 보고 해왔으며, 이를 안전환경이 개선되었다는 지표로 홍보해왔다. 그러나 노동조합 조사에 따르면 2019년의 경우, 1만여 건의 출동건수가 있음에도 보고된 건수는 1천여 건에 불과했다.

이러한 축소 건수는 되레 구조조정의 빌미가 되고 있다. 고장건수 자체가 적으니 인력을 줄여도 되지 않느냐는 것이다.

다섯째, 또 다시 구조조정의 약한 고리가 되고 있다.

2021년 6월 서울교통공사에서 발표한 <2021년 임금 및 단체협약 공사안 건>은 서울교통공사의 대대적인 구조조정과 임금동결을 내세우고 있다. 2021년 임금동결, 성과연봉제 확대 등을 포함해서 1,108명의 인원을 감축할 계획을 제시했다. 지하철 보안관, 구내운전, 구내식당, 궤도 시설 보수 등 2018년 당시 정규직으로 전환했던 업무들이 다시 외주화 대상이 되었으며, PSD업무의 경우 ‘역무’와 통합해 ‘역무·기술직렬’을 추진하겠다는 것이다.

이럴 경우 PSD와 건축, 기계 등 일부 기술업무가 역무에 상시적으로 배치되면서 역무업무를 함께 수행하도록 하는 계획이어서 역무와 기술의 인력은 조정될 수밖에 없다.

이를 통해 드러나는 것은 차별이 일터괴롭힘으로 이어지고 있으며, 일터괴롭힘은 업무상의 비협조, 소통의 어려움, 숙련도와 업무능력상의 저평가 등 다양한 업무상의 부당한 행위들로 이뤄지고 있었다. 차별인식이 존재하더라도 업무 시스템이 차별을 걸러내고 일정정도 합리적인 시스템으로 운영되었다면 일터괴롭힘의 양상이 심화되지는 않았을 것이다. 그러나 서울교통공사는 직고용 과정에서, 그리고 직고용 이후에도 직제상의 문제를 타 직무와 같이 재편하지 않았고, 안정적인 관리직을 배치하지 않으면서 일터괴롭힘을 구조화하고 있었다.

이는 안전문제에 대해 스스로 위험을 발굴하고 개선하려는 주체로서 자신의 지위를 적극적으로 형성하는데 대단한 걸림돌이 되고 있다. 당장은 사고 직후의 영향력, 노동조합의 울타리 안에 있다는 것으로 안전이 강화되었다고 평가할 수 있지만 내부차별이 구조적으로 진행되고 있는 상황에서는 향후에도 위험에 대해 적극적인 주체가 되기 어려울 뿐만 아니라 구조조정의 손쉬운 대상이 될 수 있다는 점에서 더더욱 수동적인 위치를 점할 수밖에 없다.

정규직화의 과정에서 원-하청관계로 인한 외적 차별이 해소되는 대신 내부 차별을 정당화하는 기제가 합리화됨으로써 노동권의 재구성을 위한 활동은 침해받게 된다.

4. 결론 : 위험은 내부화되었는가?

1) ‘생명·안전업무의 정규직 전환’ 원칙의 허구성

‘생명·안전업무의 정규직 전환’이라는 원칙은 ‘상시·지속업무의 정규직 전환’이라는 원칙에 더해졌다. 그러나 이는 정규직 전환이라는 정책을 수행하기 위한 플러스 효과로 작용하지 않았다. 노사간에 ‘정규직 전환’상의 쟁점이 형성되는 사업장, 즉 공공기관이 정규직전환에 소극적인 사업장을 중심으로 생명·안전업무의 매우 임의적인 해석과 규정이 내려졌으며, 이로부터 상시·지속업무를 수행하는 노동자들이 정규직 전환 대상에서 배제되었고, 해당업무의 위험성이 저평가되었다.

특히 위험한 업무를 수행하거나 해당 업무가 시민의 안전에 영향을 미치는 업무의 경우는 생명·안전업무라는 속성을 약화시키기 위해 정규직 전환과정에서 관련 업무를 축소하거나 노동자의 역할과 권한을 배제하는 방식으로 업무가 조정되었다. 이 과정에서 위험은 왜곡되고 심화되었다.

생명·안전업무라는 정의는 업무의 종류상으로는 구분할 수 있지만, 복합적인 업무로 구성된 ‘노동’으로는 분리 불가능하다. 동시에 생명·안전업무는 고정적 속성이 아니라, ‘위험’의 발생에 따라 매우 역동적으로 구성되고 재구성되는 유동적 속성을 갖는다. 따라서 생명·안전업무 여부로 외주화된 노동을 또다시 분할하고 선별하는 것은 정규직 전환의 불합리한 기준일 뿐만 아니라, 가뜩이나 외주화로 인해 단절된 안전상의 문제를 더욱 더 분할, 단절하는 효과를 일으킨다. 이 과정에서 늘어나는 것은 안전상의 공백이다.

문재인 정부의 비정규직 정규직 전환 과정에서 확인되고 있는 것은 외주화된 노동에서 안전의 문제가 부각되면 될수록, 직접고용의 문제가 불거질수록 안전의 공백이 더욱 더 커지는 역설적인 상황이다. 그 핵심에는 ‘생명·안전업무’라는 기준이 놓여있다.

2) ‘간접고용 구조’가 위험 관리에 취약한 이유

(1) 위험의 생산과 관리의 분리

간접고용구조에서 문제가 되는 것은 위험을 생산하는 주체와 위험을 관리하는 주체가 분리된다는 점이다. 이때 위험은 작업환경과 노동조건상에서 발생하는 사고와 건강상의 위험을 포괄한다. 위험을 생산한다는 것은 경영상의 실질적인 책임과 집행의 과정에서 필연적으로 위험역시 생산된다는 점에서 경영상 리스크의 한 부분을 이룬다.

특정업무가 아웃소싱 될 때, 특히 비용절감 차원에서 이뤄지는 아웃소싱일 경우 특정한 위험 역시 외부화되는데, 이때 위험은 원청보다 취약한 위험관리 시스템하에 놓이게 된다. 취약성은 하청기업이 얼마만큼 안전관리능력을 갖고 있는가를 의미하기 보다는 원하청 관계에서 맺어지는 ‘계약’을 통해 취약성이 형성된다.

원청은 ‘계약’을 통해 안전관리에 대한 책임을 하청기업에 전가하지만, 계약 단가는 안전관리에 드는 실질적인 비용을 책정하지 않기 때문에 하청기업으로서는 최소한의 안전관리비(법정 안전관리비용) 수준에서 위험을 관리하게 된다. 이러한 과정을 통해 위험을 생산하는 주체와 위험을 관리하는 주체가 분리되며, 위험을 관리하는 비용이 과소책정되면서 위험 역시 과소평가 된다.

(2) 탈공공화와 위험의 사회화

공공기관 등 공공부문의 법적 설립근거는 모두 공공성의 이념으로부터 출발한다. 그런데 공공부문에서 외주화를 진행할 경우 이러한 공공성의 이념 대신 생산성과 효율성이 대체된다. 공공부문에서도 공공성과 더불어 효율성의 이념은 상호적(이거나 갈등적)이지만 외주화의 과정을 거치면 탈공공화가 급속도로 이뤄진다.

공공부문이 수행해야할 업무를 외주화를 통해 ‘민간’의 영역으로 이전시키는 과정에서 공공의 영역에서 생산되고 책임져야할 위험이 민간기업을 매개로 차별적으로 분배된다.

현대산업사회에서 원자력산업이나 고속교통수단 등 위험이 대형화·복잡화되

면서 산업재해나 환경오염 등으로 인한 피해가 증가하게 되면서 위험의 원인을 지배하는 자에게 책임을 지우는 원리로 위험책임의 원리가 도입되었다(재 1998. 5. 28. 96헌가4 결정). 이러한 위험책임원리는 공공성의 영역에서 매우 중요한데, 공적 영역에서 생산한 위험은 공적으로 관리하고 책임져야 함에도 불구하고, 외주화를 통해 위험이 ‘민간화’되면서 개별적인 노동자들이 공적으로 생산된 위험을 감수하거나 특정 부분이나 지역의 주민들이 위험에 대한 피해를 보는 경우가 발생한다. 이를 ‘위험의 사회화’라고 말할 수 있는데, 공공부문에서 위험의 사회화는 위험을 탈공공화와 함께 민간을 매개로 위험이 불평등하게 할당된다.

하청노동자 뿐만 아니라 철도와 같은 공공시설을 이용하는 시민들이 위험에 더 많이 노출되며, 사회적으로는 공적으로 생산되고 책임져야 할 위험을 시민들이 인식하지 못하면서 위험을 외주화하는 행위에 대한 비판과 감시역량 대신 위험관리에 드는 비용이 빠진 저렴한 비용이 마치 ‘공공성’인 것으로 오인하는 사회적 왜곡이 발생한다.

(3) 계약을 통한 안전인력, 안전비용의 왜곡

간접고용구조에서 가장 문제가 되는 것은 원청(/모기업)과 하청(/자회사)간에 맺는 ‘계약’을 통해 인력과 임금, 안전관련 비용 등이 원청의 설계대로 통제된다는 점이다. 이는 그 자체로 노동권과 노동조합의 교섭력을 크게 약화시킨다. 하청 노동자들이 노동조건과 환경에 대해 개선 요구를 하더라도 ‘이미’ 계약을 통해 설정된 범주를 넘어서지 못하고 있다. 계약의 세부내용과 관련된 정보공개를 요청해도 하청은 ‘영업비밀’이라는 이유로 관련 자료를 공개하지 않는다.

자회사는 더욱 심각한데, 기획재정부의 인건비와 인원 통제를 직접적으로 받다보니, 노동조합이 적극적으로 해결할 수 있는 내용이 제한되고 있고 노사간의 자율적인 영역 역시 많은 부분 제한되어 있다. 이러한 상황에서 노동자가 안전에 대한 요구를 하더라도 이를 해결할 수 있는 책임주체가 불분명하게 되고, 이는 교섭력의 약화를 초래한다. 이러한 악순환을 해결하기 위해서는 무엇

보다 ‘계약’을 통한 인력산정과 인건비의 세부 근거자료가 공개되어야 하며, 안전인력과 안전비용의 재산정을 위하여 원청과 하청의 공동책임의 원칙을 확립해야한다.

(4) 안전보다 생산성을 우선하는 패널티 조항

동일한 노동이라도 하청(/자회사) 노동자가 업무를 수행할 경우 위험이 증폭되는 요인으로 계약상에 생산성 저하를 초래하는 것에 대한 패널티 조항을 들 수 있다. 생산량과 품질을 원청이 정해놓은 수준과 기간 안에 완료하지 못할 경우 계약금액을 기성률에 따라 삭감하거나 재계약상의 불이익을 주는 등의 패널티 조항은 하청(/자회사) 노동자로 하여금 안전보다는 생산성에 몰입하게 만든다. 하청업체나 자회사는 계약상의 패널티 조항을 이용해 노동자들의 안전에 대한 요구를 손쉽게 물리칠 수 있고, 안전에 대한 투자에 소극적인 것 역시 정당화된다.

구의역 사망사고에서 알 수 있듯이, 1시간 이내 출동하지 않을 경우 적용되는 패널티 조항 때문에 노동자들은 2인1조 규칙을 어기는데 협조하게 되며, 사고가 발생할 경우 기업과 노동자의 공동책임이 되거나 노동자의 과실로 전가된다. 이 경우 안전수칙은 노사간에 암묵적인 합의하에 무력화되며 안전보다는 생산성 중심의 노동관행이 강화된다.

(5) 원하청간의 단절로 인한 안전시스템의 붕괴

위험은 사고로 현행화될 수 있는 가능성으로 존재하기 때문에, 모든 위험이 사고로 이어지지는 않는다. 사고는 대부분 관리된 위험보다는 관리의 사각지대에서 발생하며, 관리의 사각지대는 고용구조의 불안정성, 노동강도의 강화, 여유인력 부재의 요소들이 중첩되는 위치에서 형성된다.

안전관리시스템은 안전조치나 투자액, 안전인력과 같은 요소로 환원되거나 요소들의 합이 아니다. 또한 위험은 불안정한 운동성이라는 속성을 갖기 때문에 사각지대는 고정된 위치가 아니라 위험이 중첩되어 증폭되는 ‘상황’이다.

때문에 안전관리시스템은 위험의 흐름을 제어할 안전의 흐름을 만드는 총체적인 ‘체계’로서 작용하는 질서이자 구조이다. 안전관리시스템에서 가장 중요한 것은 위험이 단절되지 않고 소통될 수 있도록 하는 것인데, 간접고용구조는 이러한 안전시스템을 분절화시켜 안전시스템 자체를 붕괴시킨다.

외주화과정에서 원청과 하청간에 위험의 생산이 어떻게 배분되는지 규정하는 것은 불가능하다. 위험은 위험요소가 아니라 요소들의 관계, 즉 ‘위험상황’으로 표현되기 때문에 원청과 하청관계에서 이러한 위험생산에 대한 책임의 배분은 명확하게 나뉘질 수 없다. ‘계약’은 안전상의 책임배분을 둘러싼 갈등적 관계를 손쉽게 봉합한다. 이는 위험을 어떻게 책임지고 관리할 것인지에 대한 원청과 하청간의 논의와 협의를 봉쇄한다.

(6) 낙찰률을 통한 저임금화와 차별적 안전비용

원하청 관계 뿐만 아니라 모회사-자회사간의 계약에서 낙찰률이 적용되고 있다. 이는 원청(/모기관)으로 하여금 비용절감에 대한 이중적 보완장치로 활용된다. 강화된 노동강도와 부족한 인력을 통한 절감에 더해 낙찰률을 통한 원청의 비용절감은 고스란히 하청노동자들의 저임금화와 안전비용의 차별적 집행으로 이어진다.

원청 노동자에 비해 하청노동자의 안전화와 안전모의 질이 떨어지는 이유는 법적으로 정해진 안전관리비 조차 낙찰률의 적용으로 삭감되기 때문이다.

또한 하청(/자회사) 노동자들의 저임금화는 매우 심각한 수준인데, 저임금화는 이직의 증가로 이어지고, 이직의 증가는 숙련과 전문성의 축적을 불가능하게 만든다. 숙련과 전문성에는 수행하는 업무가 어떤 위험을 갖고 있는지를 파악하고 대처하는 경험과 능력을 포함하기 때문에, 저임금화는 위험을 관리할 수 있는 역량의 취약성을 증대시킨다.

5. 위험을 내부화하기 위한 제안

1) 안전을 위한 직접고용의 필요성

문재인 정부의 정규직 전환상의 일반원칙 중의 하나였던 ‘생명·안전업무의 정규직 전환’ 원칙에서 가장 큰 문제는 ‘생명·안전업무’의 내용에 대해 노사간 합의하도록 했던 것에 있다.

공공부문은 안전업무를 선별하는 것이 아니라, 노동자의 안전과 시민의 안전을 통합적으로 연결하고 양자간의 상호 연관성을 강화하기 위한 제도와 시스템을 강화해야한다. 이를 통해 노동자와 시민의 안전을 위한 인력과 예산을 정부에 요구하는 싸움을 벌여야 하며, 직접고용의 필요성 또한 안전의 차원에서 근거와 담론을 재구성할 필요가 있다.

또한 직접고용을 위해 위험의 실태와 안전의 필요를 종속시키는 것이 아니라 그 과정에서 노동자와 시민의 참여를 중심으로 한 안전페러다임의 전환을 위한 정책들이 제시되어야 한다.

2) 원·하청 공동 산업보건위원회의 제도화

구의역 김군 사망사고와 태안화력발전소 김용균 노동자의 사망사고를 계기로 기획재정부는 2019년 <공공기관 작업장 안전강화 대책>을 제출하고, <공공기관 안전관리에 관한 지침>(2021.1.18. 개정)을 마련하였다.

위 대책의 핵심은 과거 5년간 산업재해로 사고사망자가 1명 이상 발생한 기관을 ‘안전관리 중점기관’으로 지정하여 안전관리등급제를 시행하고, 원청이 하청노동자를 포괄하는 원·하청 안전근로협의체와 안전경영위원회를 운영하여 공공기관 임원의 책임을 강화하는 것과 원·하청간의 안전시스템을 통합적으로 운영하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

그러나 지자체 생활폐기물 민간위탁처럼 원·하청 안전근로협의체와 안전경영위원회의 사각지대가 존재하고 있고, 현재 일부 공공기관에서 운영되고 있는 안전근로협의체도 심의·의결 권한이 없기 때문에 의견수렴 정도의 역할에 국

한되어 있다.

따라서 직접고용 전환의 과정에서 원·하청간의 통합적인 안전보건시스템을 구축하고, 그 안에서 위험의 양상을 분석하고 관리하는 방안들이 마련되어야 한다. 이러한 과정에서 긴급하게 해결할 수 있는 안전보건 조치들을 집행하고, 원·하청의 법적, 구조적 한계로 인해 해결하기 어려운 위험들에 대한 구조적인 접근을 하는 한에서 직접고용에 대한 사회적 정당성을 축적해야한다.

3) 위험에 대한 원·하청 공동책임과 노동자 참여권 강화

그동안 원청은 직접지시가 어렵다는 이유로, 하청은 자신의 권한이 없다는 이유로 안전에 대한 책임을 회피해왔다. 책임의 회피는 위험에 대한 노동자 참여권을 직접적으로 제한한다. 노동자가 참여할 제도적 절차가 책임회피 구조로 인해 무력화되기 때문이다. 원·하청 간의 공동책임 구조는 원·하청 노사가 참여하는 ‘안전에 관한 공동교섭권’과 같은 형태의 권리가 강화되지 않는 이상 현실화되기 어렵다. 원·하청 기업의 공동책임의 강화는 ‘효율성’의 기준으로 썬해지지 않은 안전에 대한 비용의 증대(현실화)를 목표해야한다. 원·하청 간에 분절된 상태에서 안전인력, 비용, 시간의 현실화를 통해 무분별하게 진행된 외주화의 효율성을 안전의 차원에서 다시 계산할 필요가 있다. 그리고 다시 계산하는 주체로 노동자와 시민이 참여해야한다.

외주화 정책이 위험에 미치는 영향

-안전인력에서 제외된 철도자회사와 시민안전-



문재인정부 비정규직 정규직화

○ 문재인정부는 '상시지속업무 정규직 전환'이라고, 하면서 실제로는 기간제와 파견·용역 노동자들을 '무기계약직'에 편입시키는 정책을 펼쳤다.

○ 실제 [단계적추진]을 보면 고용안정->차별개선->일자리 질 개선에서 드러나 듯, 고용안정에 무게를 두고, 무기계약직으로의 전환을 추진한 것이다.

■ 문재인 정부 비정규직 정규직화 도식



자회사는 간접고용

5-2. 파견 · 용역

- 조직 규모·업무 특성 등을 종합적으로 고려하여 노사 협의, 전문가 자문 등을 거쳐 기관별로 직접고용·자회사, 사회적기업 등 전환방식 결정

< 공공부문별 전환가능 모델 >

구분	모델 유형(예시)
중앙부처 및 교육기관	직접고용
자치단체	직접고용 / 공단
공공기관·지방공기업	직접고용 / 자회사

* 이해관계자 등이 합의하는 경우에는 사회적 기업, 협동조합 모델도 가능

- 직종별로 전환방식을 달리할 수는 있으나, 국민의 생명·안전과 밀접한 관련이 있는 업무는 직접고용 원칙

문재인정부 비정규직 정규직화

- 문재인정부의 비정규직 정규직화는 이전 ‘박근혜 정부’와 다르게 공공부문 민간용역부문을 공영화하려는 의지를 보였으나, ‘무기계약직’과 ‘자회사’ 중심의 전환방식을 통해서 비정규직 처우개선에 실패하고, 공공부문이 모범적 사용자가 아닌 ‘용역’을 운영하는 사용자로 전락하고 말았다.

생명·안전업무는 직접고용

- 국민의 생명·안전에 밀접한 관련이 있는 업무에 비정규직을 사용할 경우 업무 집중도, 책임 의식 저하로 사고 발생의 우려가 있으므로 직접 고용이 원칙
- 다만, 생명·안전 업무의 판단기준에 대한 사회적 합의가 이루어지지 않은 상황으로 생명·안전업무의 구체적 범위는 기관별 노사 및 전문가 협의, 다른 기관의 사례, 업무 특성 등을 참조하여 기관에서 결정
- 산업안전보건관리자, 폭발물·화학물질 처리업무, 국가 주요시설 소방업무 등은 생명·안전 업무의 범주에 포함될 수 있을 것임
- 향후 이해관계자 및 전문가 의견수렴 등 사회적 공감대 형성 과정을 거쳐 공공·민간부문에 모두 적용되는 공정하고 합리적인 생명·안전업무의 기준을 수립할 계획

안전을 위협하는 전환기준

- 생명·안전업무' 라는 기준이 위협업무를 내부화하는 것을 가로막는 잣대로 활용되고 정규직 전환에서 배제하기 위해 업무상의 위협과 공적 기능을 과소 평가하면서 위협관리가 어려운 상황이 되었다.
- 생명·안전업무의 정의 없이 노동상의 유해·위험업무인지를 규정하는 것을 철도공사가 자체적으로 진행되도록 했고 코레일네트웍스는 배제되었다.
- 이 과정에서 노동자들이 고유하게 수행하고 있는 안전업무의 성격과 업무상에서 발생하는 위협이 축소되고 왜곡되는 상황이 일어나고 있었다.
- 정규직 전환을 회피하려는 과정에서 업무 범위가 은폐·축소되고 있어 노동자·시민의 안전이 역행하는 상황이다.

한국철도공사 노사 및 전문가 협의회 제출 생명·안전업무

□ 자체검토 기준

- 정부 가이드라인에서 기술하고 있는 '국민의 생명·안전과 밀접한 상시·지속 업무'에서 '국민'은 '열차 이용고객'으로, '밀접한'은 '직접적'인 의미로 해석하고 국회 입법발의(안), 대법원 판례 및 철도업무 특성을 참조하여 평가요소별 부합여부 판단

⇒ 평가항목 및 판단기준

평가항목	①국민안전 (열차이용고객)	②밀접성 (직접성)	③상시· 지속성	④기술/ 자격(중)	비고 (생명·안전업무 여부) 4개 항목 모두 해당(○)될 때 생명·안전업무
판단	○, △, ×	○, △, ×	○, △, ×	○, △, ×	

- ① 국민안전(열차이용고객) : 미흡한 혹은 불완전한 업무처리 시 열차이용 고객의 생명이나 안전에 영향을 미치는가 여부
- ② 밀접성(직접성) : 미흡한 혹은 불완전한 업무처리 시 그 원인으로 인한 결과 초래에 직접적 인과관계가 존재하는지 여부
- ③ 상시·지속성 : 연중 9개월 이상 지속되고, 향후 2년 이상 계속되는 업무인가 여부
- ④ 기술/자격(중) : 업무를 처리함에 있어 그에 따른 기술(력) 또는 소정의 자격(중)이 요구되는 지 여부
- ⑤ 필수유지업무 : 노동조합법 제42조의2(필수유지업무에 대한 정의행위의 제한)에 따른 필수유지업무(운전, 관제, 차량·전기·시설 유지보수 업무)

한국철도공사 노사 및 전문가 협의회 제출 광역역무 생명·안전업무 여부 판단

3-7. 광역역무(업무위탁역) 147명

▶ (과업내용) ①승차권(교통카드) 판매, 충전, 정산, 반환, 안내서비스 제공
 ② 철도 이용안내 및 여행안내 ③ 역사내 시설물 점검 및 관리(작동상태
 감시 및 장애 발생시 조치) ④이례사항 발생시 긴급조치 및 안전확보

○ 업무평가 결과

평가항목	①국민안전 (열차이용고객)	②밀접성 (직접성)	③상시· 지속성	④기술/ 자격(증)	자체판단 (생명·안전업무 여부)
판 단	x	x	○	x	x

한국철도공사와 전문위원이 판단한 생명·안전업무

< 생명·안전업무 및 필수유지업무 등 종사자 >

직명	철도 차량정비	선로보수	전기보수	스크린도어 유지보수	소방설비 유지보수	집수정 관리 등	KTX 장비 공정관리	CCTV 감시업무	계
인원 (명)	581	356	258	118	61	39	12	7	1,432

※ 전환대상 인원은 2017.7.20. 재직자 기준이며, 전환과정에서 변동될 수 있음

- 결국 위 내용은 크게 바뀌지 않고, 전문가위원들은 추가적으로 자회사에 근무하는 'KTX승무원'과 '전기원'들에 대한 직접고용을 권고했으나, 아직까지 전환되지 않음.

한국철도공사 역무에서 생명·안전 지우기1.

- 스크린도어 유지관리, 소방안전관리, 승강기 등에 대한 안전관리와 같이 이른바 ‘생명안전업무’로 분류된 해당 시설과 관련하여 일상적으로 사고를 야기할 수 있는 상황이 발생하지 않도록 관리하는 일이 역무의 범위에 포괄되며, 사고 등 이례적 상황이 발생할 경우 가장 먼저 초동조치를 취해야 하는 의무가 역무원들에게 부여된다.
- 생명·안전에서 역무를 배제하고, 한국철도공사는 ‘역무’업무의 속성상 필수적인 노동자와 시민의 안전과 관련한 내용을 지우기 위해서 노력하고, 그럴 수록 노동자와 시민들의 안전이 위협받게 된다.

한국철도공사 역무에서 생명·안전 지우기2.

2. 역 업무분담 「역무위탁 용역계약 특수조건」 제3조 (업무범위)에 의거 역업무분담 업무 취급범위를 다음과 같이 알려드리며, 응급사태 발생 이외 선로내 취급업무를 금지하오니 업무에 만전을 기하여 주시기 바랍니다.」

가. 역업무분담 위탁 용역 업무범위」

1. 1회용 교통카드의 발매, 불량 교통카드의 검사 및 회수, 교통카드 충전업무 등 자동발매기 운용 및 여객관련 업무」
2. 업무분담역의 접객시설 및 영업 관련 장비에 대한 유지 및 관리」
3. 승강기, 스크린도어 등 고객 편의설비의 일상점검 및 장애 등 이례상황 발생 시 관련 조치 업무」
4. 방송·안내 등 철도이용에 관한 사항 」
5. 청소품질 관리 등 역사 환경관리에 관한 사항 」
6. 유실물의 취급, 장애인 도우미활동, 이동상인 단속, 그 밖에 고객서비스 제공 및 민원업무」
7. 역 이용 중 발생 할 수 있는 공중 사상사고 예방활동 및 응급조치에 관한 업무, 다만 종사원의 책임사고를 제외한 영업사고 배상에 대한 사항은 업무분담역 책임역장 또는 업무분담역 관리자가 조치」
8. 정당한 전동열차 이용문화 정착을 위한 부정승차 단속업무」
9. 기타 "위탁사" 영업정책 변경으로 역 운영을 위해 필요한 업무로 상호 협의된 업무」

나. 취급금지 : 선로내 취급업무(정지목표 청소 및 이동 등). 끝.」

한국철도공사 역무에서 생명·안전 지우기3.

- 소방안전관리는接客시설 및 영업시설 유지 관리에.
- 스크린도어, 승강기 안전관리 등은 '일상점검과 이례사항 조치'에
- 역사 내외에서 발생하는 시민들의 안전관련 업무는 '안내'와 '응급 조치'에 나타냄.
- **취급금지 : 선로 내 취급업무**

위태로운 시민안전 · 불법으로 시민 구하는 역무원

- 시민의 낙상사고나 선로주변 위험물 제거시 종종 선로로 내려가 업무처리를 하였지만 지금은 무조건 들어가지 말라면서 관리역(코레일)에서는 유선으로 업무지시를 하고 있다. 예로 선로로 들어가 시민이 돌아다니는지 확인하거나 비닐같은 장애물을 제거해서 전동차가 원활히 진행경로로 갈 수 있도록 협조요구 형식으로 진행된다.



01_승강장_선로진입_안전사고_관

위태로운 시민안전 · 불법으로 시민 구하는 역무원

- 고객 승, 하차시 유실물(소지품: 지갑, 핸드폰, 키, 안경 등)이 선로 안으로 떨어졌을 때 부득이 유실물 집게로 올리지 못하면 고객에게 선로진입 금지에 대한 양해를 구하며 연락처를 받고 막차 후 선로진입이 가능하다 설명하지만 급한 고객이나 이해를 안하는 고객들은 즉시 습득을 요구한다. 역무원은 관제에 상황 설명하고 선로진입 통보하고 무전기로 신호를 하며 선로에서 유실물을 습득해서 주는 것이 현실이다.



02_승강장_선로진입_안전사고_관련

역무원의 감춰진 자격들 소방안전 관리자 승강기 안전관리자 등

- 승강기 고장시 역무원 모두가 승강기안전자격증이나 수료를 이수하고 고객을 먼저 구출하는게 먼저였다. 직접고용에서 배제되면서 승강기는 정지시키고 고객을 안심시키는 행위만 일반적으로 하라는 업무협조문이 내려온다. 구출은 안전관리자나 구급대원, 수리업체만 가능하고 스크린도어는 1인 2조로 헤더박스과 종합제어반에서 도어조작을 하며 장애신고를 하고 담당자가 도착전까지는 승강장에서 기관사와 차장에게 수신호를 해야한다.
- 소방은 매달 이례사항이 매번 발생하지는 않지만 감지기 오작동, 겨울철 동파로 인한 스프링쿨러나 안전시설이 터지면 펌프실에서 밸브전환 등 시설반에서 도착전까지 역무원이 처리를 해야한다. 실제로 역안에서 역주위에서 화재가 종종 발생하는데 지금도 초동대처는 역무원들이 하고 있다. 화재초반 역무원의 소화기 한 대가 소방차 수십대가 출동하여 대형 화재나 참사를 미리 예방하고 조치하는 것이다.

승강기안전관리자·소방안전관리자


KoELSA
 한국승강기안전공단
제 BND-102991-2007 호

수료증

교육과정: 승강기관리교육(온라인) (4시간)
 교육기간: 2020.06.29~2020.07.31 (유료만료일: 2023.07.07)
 성명: 허 [redacted]
 생년월일: 68C [redacted]

위 사람은 상기 교육과정을 이수하였으므로
 이증서를 수여합니다.

2020년 7월 8일 수
한국승강기안전공단 이사장


소방안전관리자 업무
소방안전관리자

1. 소방계획서의 작성 및 시행
2. 자위소방대(自衛消防隊)의 조직 및 초기대응체계의 구성·운영·교육
3. 피난시설, 방화구획 및 방화시설의 유지·관리
4. 소방훈련 및 교육
5. 소방시설이나 그 밖의 소방관리시설의 유지·관리
6. 화기(火氣) 취급의 감독
7. 그 밖에 소방안전관리에 필요한 업무

*본 자격은 「화재예방, 소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률」 제41조에 따른 자격입니다.

자격번호: 2016-01-20-1-000405

자격등급: 공공기관

성명: 허 [redacted]

생년월일: 1968.0 [redacted]

주소: [redacted]

취득일: 2016.04.08

발급일: 2016.04.08

취득구분: 강습수료




23100452222

한국소방안전협회장



- 75 -

승강장 안전문 스크린도어) 관리책임

승강장안전문 설비 관리책임자 지정요청: 한국철도공사 21.04.05



한국철도공사

힘내라
대한민국

수신자 코레일네트웍스(주)대표이사

(경유)

제목 승강장안전문 설비 관리책임자 지정 요청

1. 철도시설의 기술기준 제 57조의2(승강장안전문설비의 안전관리책임자) 관련입니다.

제57조의2(승강장안전문설비의 안전관리책임자) ① 철도시설관리자는 승강장안전문설비의 유지관리에 관한 직무를 수행하기 위하여 안전관리책임자를 선임하여야 한다.
② 제1항에 따라 선임된 안전관리책임자의 직무범위는 다음 각 호와 같다.
2. 승강장안전문설비의 점검·보수 등 유지관리에 관한 기록의 작성 및 유지에 관한 사항
3. 승강장안전문설비의 고장 및 장애 기록의 작성 및 유지에 관한 사항

2. 최근 승강장 안전문 고장으로 열차 지연, 승·하차 고객 미취급 등으로 민원이 다수 발생하는 등 승강장안전문 관리에 중요성이 높아지고 있습니다.

3. 승강장안전문 고장에 대한 선제적 대응을 위해 철도시설 기술기준 제57조의2를 준용하여 승강장안전문 설비 관리책임자 지정을 요청 드리니 협조하여 주시기 바랍니다.

제2의 대구역 참사를 막은 것도 역무원

KORAIL
KOREAN RAILWAY

서비스 담당기반 정보팀(44000051)

구일역 상2선(1홀) 선로변 화재 사고

광역사업처 구일역 박○○ (19. 11. 08.)

□ 사고개요

○ '19.11. 08(금) 구로기점 1K600지점 경인선 구일역 상2선 선로 주변 수목에서 화재 발생.

- 상용 승강장 끝단(10-4)외부(선로 울타리 램프)화재로 인하여 선로에 진입하여 화재 진압
- 화재발생 경위 : 벽산 브루잉 아파트 베란다에서 담배꽂초 무척에 의한 화재 발생 추정

□ 주요내용

11:25 전동열차 이용고객이 고객센터로 화재 신고 및 개통여부로 통보(고객센터)

- ☞ 개통여부가 구일역으로 전화 화재 장소 확인 및 열차 운행 여부 오류유무에 확인 요청
- ☞ 1, 2번출 전동열차 운행에 지장 없음 확인(오류유무)
- ☞ 화재 장소 확인결과 : 개통역방면 1K600지점 선로변 수목에서 화재 발생(철도시설공단 부지)

11:20~40 구로소방대원 출동 초기화재 진압 완료(아파트 인근 주민이 119 신고)

- ☞ 화재로 인한 인적피해상황 없으나 선로 램프 소방대원 진입으로 인한 파손 확인

11:40 개통여부 및 오류유무에 통보

12:00 파손된 선로변 램프 정비요청 ☞ 정비완료(15:40) 수자원기술 안전현교 입체에서 보수

□ 관련사진

		
화재 발생 장소 상2선 선로변 수목	화재 현장 출동	
		
화재 진압에 따른 선로 램프 파손	선로 램프 정비완료	



03_구일역 화

제2의 대구역 참사를 막은 것도 역무원

KORAIL
KOREAN RAILWAY CORPORATION
한국철도공사

사고(화재) 조사보고

보청역 김 (19.12.05.)

사고개요(육하원칙)

- 2019년 12월 05일 18시 45분경 보청역 상행승강장 6-4칸 앞 psd실앞에서 K6254열차 이용고객이 본인이불에 말하시켜 발생한 방화로 추정함

사고원인조사

◆ 화재 사고(고장) 초동조사 실시

- 일 시 : 2019년 12월 05일 18:52
- 조사자 : 119소방관 9명, 경찰4명, 관리역 부역장
- 참여자 : 김 ()

○ 조사내용

- 방화현장 및 방화형태 조사
- CCTV열람 후 방화시도자 추적

※ 관련근거

자회사 역무원 혼자서 근무하라?


코레일네트웍스 본사에서 비숙박 근무체계 진행 사항관련 광역 메일

- 코레일 광역철도본부로부터 업무분담역 <비숙박 근무체계 시범운영 검토> 요청을 받고, 노사간 협의 및 검토를 진행중에 있습니다.
- 다만, 분명한 전제는 비록 시범운영 일지라도 근무체계의 변경은 '노사합의 사항'이기 때문에 그러한 노사합의를 거쳐야 비로소 가능한 사항임을 코레일 측에도 분명하게 전달한 사항입니다.
- 앞서 언급한 <비숙박 근무체계> **형태 중에 5조3교대(비숙박형), 6조4교대(비숙박형), 6조4교대(숙박형)**이 언급이 되었던 내용이며 각 근무형태별 근무시간, 임금체계 등에 대해서 세부적인 내용이 도출되면 노사간 추가 세부협의를 진행할 예정으로 있습니다.

한국철도공사 “돈이 시민안전 보다 우선이다!”

- 『동일 유사업무에 종사중인 자회사 직원의 임금수준은 공사 동일 근속 대비 80% 수준으로 단계적 개선한다』는 합의와 내년 산안법 개정으로 인해 휴게실등 한국철도공사가 부담해야 하는 비용 발생 증가로 인해 인건비 감소와 시설투자 비용 최소화를 위해 업무분담역 비숙박 근무체계 개편을 위한 방안을 지시하고 대책을 요구하여 노동조합이 막았으나 그 범위가 간이역에서 끝나는 것이 아닌 광역 역으로 넓어져 비숙박 근무체계를 준비하고 있다.
- 철도공사의 비용 절감은 위탁수수료와 휴게실 개선이라는 두 마리 토끼를 잡음과 동시에 본인들의 경평에도 플러스 요인이 되기에 자회사를 구조조정하고 근로조건 변경을 계획한다.
- 여기서 문제점은 오래된 지상역사는 외부에 노출되어 야간 전기 단전작업시 모든 기기가 정지되기에 첫차 영업 한시간 전부터 모든 기기 재부팅을 해야한다. 또한 감지기 오작동, 방화의 위험성 등 자회사의 숙박 근무체계의 위험성을 단순 첫차 영업 준비를 위해 유지한다고 평가 절하를 하고 있다.

문재인 정부는 '알고 있으나 눈감는 중' 1.

 행정안전부	보도자료	작성과	안전감찰담당관 사회재난대응과 재난대응정책과
	2017년 12월 13일(수) 조간 (12. 12. 12:00 이후)부터 보도하여 주시기 바랍니다.	담당자	담당관 김중열 과장 전상률 과장 김용근 서기관 박희진
		연락처	044-205-1340 044-205-5250 044-205-5210 044-205-1348

지하철사고 대응지침 현실에 맞게 바꾼다

- 유사중복 지침 통합안 및 구체화, 시민대피 교육훈련 강화 등 -

- 행정안전부(장관 김부겸)가 전국 574개 지하철 역사를 대상으로 안전감찰*을 실시한 결과 현장조치 행동지침(매뉴얼) 관리가 미흡하고 인력부족 문제로 현장 대응인력도 부족한 것으로 조사됐다.
 - (기간) '17. 8. 28.~ 9. 22. (대상기간) 서울교통공사 등 6개 지하철공사
- 우선, 현장조치 행동지침은 「재난 및 안전관리 기본법」에 따른 '지하철 대형사고 현장조치 행동지침(매뉴얼)'('13.8.6')과 「철도안전법」에 따른 '현장조치지침(매뉴얼)'('04.10.22.**) 2종이 같이 작성·비치되어 있어 사고발생 시 혼선의 우려가 있었다.
 - * 탈선, 충돌, 화재, 테러, 추돌, 폭발, 역사침수 등 사고유형별 대응체계
 - ** 탈선, 충돌, 화재, 테러, 사상, 차량장애, 자연재해 등 사고유형별 대응체계
- '지하철대형사고 현장조치 행동지침'은 10명 이상 사망 또는 24시간 이상 열차운행 중단 등 대형사고 발생 시 국가차원의 재난수습을 위한 체계로 되어 있고, 개인별 임무와 역할이 '현장조치지침'에 비해 구체적으로 작성되어 있지 않아 실제 현장에서의 활용성이 미흡하였다.
 - ※ 최근 5년간(2011~2015년, 국토교통부) 발생한 지하철사고는 총 425건(사상사고 404건, 단순 열차사고 21건)으로 '철도안전법'에 따른 '현장조치지침'으로 대응
- 그리고 서울·부산·대구·인천·광주·대전 등 6개 도시 지하철공사 모두 경영상 어려움으로 현장 대응인력이 부족하고, 이로 인해 지하철 역사에서 화재·추돌 등 사고발생 시 지침에 따른 상황

문재인 정부는 '알고 있으나 눈감는 중'2.

보고 및 전파, 승객대피 유도 등의 비상조치를 신속하게 할 수 없는 실정'인 것으로 나타났다.

* 직원 1명이 5분 이내에 7개 업무 수행(119·관제센터 사고보고, 장비 비상조치 등)

- 뿐만 아니라, 재난발생 시 현장에서 대응해야 할 역장·역무원 등이 재난안전 분야종사자 전문교육(재난대응 지침 등 교육) 대상에서 제외되어 있으며, 지하철사고가 대규모 재난으로 확대되는 상황에 대비한 시민대피 훈련도 미흡한 것으로 확인되었다.
- 행정안전부는 안전감찰 결과를 각 기관에 통보하여 시정토록 하고, 「재난 및 안전관리기본법」에서 규정한 현장조치 행동지침과 「철도안전법」에 따른 현장조치지침을 통합하여 운영할 수 있도록 국토교통부와 협의하여 관련 제도도 개선해 나가기로 했다.
- 또한 기관사 및 관제사, 역무원 등의 재난대응역량 강화를 위해 행정안전부, 국토교통부, 지하철 운영사, 민간전문가 등으로 구성된 "지하철 안전교육 강화 전담조직(T/F)"을 운영할 계획이다.
- 한편, 소방전문가와 합동으로 이용객이 많은 환승역 2곳(고속버스터미널역(7호선), 을지로3가역(3호선))의 제연설비* 실태 표본점검 결과, 서울 고속버스터미널역(45개소 중 35개소 미작동), 을지로3가역(6개소 중 3개소 미작동) 2곳 모두 작동불량으로 유독가스 발생 시 대규모 인명 피해가 우려되는 등 피해저감 시설이 미흡하였다.
 - * 화재 발생 시 발생하는 연기를 제어하여 피난 시 안전 확보 및 유독가스 배출 등 공기흐름을 조정하는 소방관련 시설물
- 문제가 발견된 제연설비는 서울교통공사에서 즉시 보수하여 정상 작동시켰으나, 다른 지하철역사에도 안전점검 소홀이 있을 수 있으므로 서울을 비롯한 전국 지하철 소재 지자체에서 제연설비에 대한 자체 지도점검을 실시토록 하고, 소방청은 소방제연설비 특별 점검을 실시할 계획이다.
- 유희인 행정안전부 재난안전관리본부장은 "행동지침(매뉴얼)은 비상 상황 시 현장에서 실제로 적용될 수 있어야 한다."라며, "재난유형에 따라 유사·중복된 지침이 있다면, 일선 현장에서 필요로 하는 지침을 중심으로 통·폐합되도록 할 계획이다."라고 밝혔다.

문재인 정부는 '알고 있으나 눈감는 중'3.

붙임 안전감찰 지적사항 주요 내용

- 지하철 현장조치 행동지침¹은 법적 의무화에 따라 작성·비치 및 현장 활용성이 적고, 구체성 부족
 - '지하철 현장조치 행동지침'은 대형사고 발생 시 국가차원의 재난 수습을 위한 지침으로 인식하고 있어 현장 활용성이 부족
 - 지하철사고²는 추락, PSD(Platform Screen Door) 개폐 오·작동 등 경미한 사상사고가 대부분으로 역사에서는 비상대응계획에 의한 '현장조치지침'으로 사고대응
 - ※ 최근 5년간(2011년~2015년, 국토교통부) 발생한 지하철사고는 총 425건 발생하였으나 추락·PSD 개폐 오·작동 등 사상사고는 404건, 충돌·탈선·화재 등 단순 열차사고는 9건, 기타 12건
 - 「재난 및 안전관리기본법」에 의한 '현장조치 행동지침'은 충돌, 탈선, 화재, 폭발, 침수 등 사고유형별 발생에 따른 시간대별(5분·30분·1시간 이내 상황종료 후) 개인별 임무와 역할이 구체적으로 작성되어 있지 않음
- 각 역사의 현장대응 인력 부족 및 개인별 임무 부여 부적절
 - 현장조치행동지침 상 평균 주간 6명, 야간 4명이 근무하는 것으로 작성되어 있으나, 실제로는 주간 4~5명, 야간 2~3명이 근무하고 있는 실정임
 - 부족한 인원에 대하여는 사회복지무원(전국 2,733명)으로 대체운영
 - 근무자가 실제상황에 적용 가능하도록 임무가 부여 되어야 하나, 주·야간 근무인원이 다른데도, 이를 고려하지 않고 주간을 기준으로 개인별 임무카드가 작성됨.
 - 직원 1명이 5분 이내에 7개* 임무를 조치토록 부여(임무과다)
 - * 119·관제센터 등 사고보고, 초기대응 팀 가동, 상황전파, 장비 4종(계이트, 계이트, 계이트, 계이트) 등 7개 임무

문재인 정부는 '알고 있으나 눈감는 중' 4

- 교육대상자 범위 제한적 및 시민대피훈련 미흡
 - 재난 발생 시 관리자의 지휘 능력이 크게 좌우됨에도 '재난분야 종사자 전문교육' 대상에 역장은 의무대상자로 미 지정
 - ※ 교육의무대상자 : 지침(매뉴얼)담당부서(안전관리실)직원 한정
 - 인명피해 최소화를 위해 지하철 사고가 대규모 재난으로 확대 될 경우를 대비한 시민대피유도훈련 미흡
 - ※ 화재, 장애복구, 관제, 침수 등 사고 유형별 사고발생 상황에 대비한 훈련에 집중
- 매뉴얼 관리실태 부적정
 - 광주, 대전 등 일부 역사의 경우 '현장조치 행동지침'의 비상 연락망 및 제·개정 이력사항 누락

< 매뉴얼 비상연락망 현행화 미이행 및 이력사항 누락 사례 >

 - (광주 ○○역) 국정원, 31사단, 한국전력, 한국가스 등 비상연락망 현행화 미이행
 - (광주 ○○역) 사고 상황전파 체계도(자체 비상연락망) 변경 이력 누락
 - (대전 ○○역) 현장조치 행동매뉴얼을 13회 제·개정하면서 관련부서 협의 누락
 - 서울, 대전 등 일부 지하철공사의 '지하철대형사고 위기대응 현장조치 행동지침' 제·개정 시 국토교통부장관의 승인 없이 지침 임의 운영
- 제연설비 작동실태 부적정
 - 2017. 9. 14.(목), 을지로3가역(3호선), 고속터미널역(7호선) 등에 대해 소방안전전문가와 합동으로 '제연설비 등 소방시설'을 표본점검
 - 제연설비(흡배기) 총 51개소 중 38개소 미작동
 - * 을지로3가역 지하2층 대합실 6개소 중 3개소, 고속터미널역 45개소 중 35개소

노동자와 시민이 안전한 세상을 위해.

- 제2의 김군과 김용균이 발생하지 않으려면.
- 제2의 대구역 참사가 벌어지지 않으려면.

‘비정규직을 철폐해야한다.’

‘진짜 사용자가 정규직으로 직접고용해야 한다.’

그래야 노동자와 시민의 안전이 돈에 밀리지 않고, 2인 1조근무의 최소의 원칙도 지켜진다.

‘생명·안전’이라는 잘못된 기준이 아니라, 모든 노동자는 자신의 노동의 대가를 가져가는 실제 사용자가 직접고용하고, 정규직 비정규직으로 차별하지 않아야 노동자도 시민도 안전한 세상이 된다.

<끝>

지방자치단체의 폐기물 수집운반 노동안전 감독 안 하나? 못 하나?

충북지역평등지부 조직부장 한건희

자치단체가 폐기물 수집운반을 민간에 맡기는 방식은 보통 '대행'입니다. 위탁하고 조금 다른데요, '행정업무의 대행'이란 행정기관이 법령상의 업무를 대행기관으로 하여금 사실상 행하게 하되, 그 명의를 원(原) 권한자인 행정기관으로 하고 책임도 원 권한자인 행정기관에 귀속 되도록 하는 것을 말한다고 합니다. 폐기물을 치울 때 명 의와 책임은 모두 각 지방자치단체에 귀속되는 셈입니다.

하지만 노동안전은? 지방자치단체는 수집운반 노동자들의 노동안전에 어떠한 책임을 지고 있나요? 아무 책임도 지지 않고 있습니다.

청주시 생활폐기물 수집운반 대행 과업지시서 제10조의 4

“대행업체”는 인력운영과 관련하여 발생하는 각종 사고와 복무 및 지도 감독에 관한 책임을 진다.

이렇게 해 놓고 막상 사고가 나면 업체는 다시 노동자들에게 책임을 전가합니다. 청주의 모 대행업체에서는 압축기 작동 중 폐기물이 튀어서 옆에 있는 차가 파손되자 업체가 기사에게 사고처리비 명목으로 현금 200만원을 건넸다가 문제가 되자 몇 달 후에 돌려주는 일도 있었습니다.

지자체가 업체에 내려보내는 예산에는 그나마 노동안전 관련된 부분이 반영되어 있는 경우가 많습니다. 환경부에서 작성한 월가산정지침에 노동안전 관련된 예산을 반영하도록 규정하고 있거든요. 하지만 현장 노동자들에게는 그림의 떡인 경우가 많습니다.

일단 예산 자체가 제대로 편성되어 있지 않은 경우가 많습니다. 청주시에서 편성한 안전장비 관련 예산을 한번 보지요.

<표 21> 피복비 산출내역서 [단위 : 원]

구분	지급회수(년)	단가	온천원	수거원	합계	비고
작업복(춘, 하)	2	35,800	71,600	71,600	143,200	
작업복(동)	1	31,900	31,900	31,900	63,800	
방한복	1	45,000	45,000	45,000	90,000	
우의	1	12,600		12,600	12,600	
작업화	2	25,000		50,000	50,000	
장화	1	18,000		18,000	18,000	
안전모	1	5,000	5,000	5,000	10,000	
야광조끼	1	12,000		12,000	12,000	
수건	24	3,000	72,000	72,000	144,000	월/2회 지급
장갑(코팅장갑)	104	9,000		936,000	936,000	주/2회 지급
면마스크	24	570		13,680	13,680	월 2회 지급
아이젠	1	7,000		7,000	7,000	월 2회 지급
년간금액			225,500	1,274,780	1,500,280	
월간금액			18,792	106,232	125,023	

31,900원으로 동계 작업복을 살 수 있을까요? 25,000원으로 살 수 있는 작업화는 어떤 작업화일까요? 위 금액에 80% 중반대의 낙찰률을 곱해야 한다는 사실을 생각해보면 더욱 더 비현실적인 금액입니다.

그나마 지급이라도 되면 다행입니다. 피복비는 정산 내역에 포함되지 않기

때문에 예산에 있는 내역이 제대로 지급되지 않고, 시 담당자들도 별 관심을 가지지 않습니다. 예방접종, 건강진단비 모두 마찬가지입니다. 충주시에서는 업체가 복리후생비로 예산 항목에도 없는 간식, 우수사원 상품권 등을 지급했다고 지급대장을 올렸는데 문제 없이 통과되는 일도 있었습니다.

		결재	담당	부장	대표
			<i>ami</i>	<i>[Signature]</i>	<i>[Signature]</i>
		금원환경(주) 2020년 6월분			
월 일	성 명	복리후생비내역	금 액	비 고	
6.30	외 33	간식,음료	584,140		
		안전용품	2,544,300		
		마스크	241,050		
		식대	4,344,000		
		우수사원 상품권	300,000		

각 지자체는 인력 부족 등을 이유로 관리감독을 사실상 포기하고 있습니다. 뿐만 아니라 순환보직으로 몇 년에 한번씩 옮겨가는 공무원들이 수십년간 같은 일을 하는 업체 대표들 상대로 휘둘릴 수 밖에 없는 정보의 비대칭 문제도 심각합니다. 민간위탁 구조를 그대로 둔 채 지자체가 관리감독을 강화 하라는 요구는 사실상 공염불에 불과하다고 생각합니다. 노동안전 문제를 실질적으로 해결하기 위해서는 폐기물 수집운반 사무를 지자체가 직접 처리해야 합니다.

다음으로 계속해서 문제가 되고 있는 야간노동, 발판 문제를 잠깐 말씀드리겠습니다. 현장에서 야간노동과 발판을 유지해야 한다는 목소리가 있는 것 자체는 사실입니다. 현재 주어진 인원으로는 야간노동과 발판 없이 폐기물을 처리하는게 사실상 불가능하거든요. 수거 시스템, 성상, 인구 밀도 등에 따

라 변수가 많기는 하겠지만 정보공개를 통해 따져 본 결과 최소한 충청북도에서는 야간노동과 발판의 유무에 따라 1인당 연간 폐기물 수거 실적 사이에 어느 정도 유의미한 상관관계를 확인할 수 있었습니다.

성상	야간노동 유무	발판 설치 유무	1인당 평균 수거실적 (톤수)
음성군 생활, 음식물, 재활용, 대형	무	무	325
진천군 생활, 음식물, 재활용, 대형	무	무	367.35
옥천군 생활, 음식물, 재활용, 대형	유	무	373.64
영동군 ?	무	무	435.43
보은군 생활, 음식물, 재활용, 대형	무	유	440.69
충주시 생활, 음식물, 재활용	무	유	588.02
제천시 생활, 음식물	유	유	725.49

야간노동을 수행하는 것은 대부분 대행업체 노동자들입니다. 같은 인원으로 더 많은 폐기물을 수거하기 위해 대행업체 노동자들을 이용하고, 그들에게 야간노동과 발판을 강요하고 있다고 볼 수밖에 없어요. 폐기물 처리의 민간 위탁 문제가 해결되고, 적정한 인원이 투입되었을 때 야간노동과 발판 문제도 해결될 수 있을 거라고 생각합니다.

시민의 눈으로 본 불안정한 지역난방안전 실태

황재호(분당 00아파트 동대표)

고용관계가 안전에 미치는 영향

남우근(한국비정규노동센터 정책위원)

1. 현 정부의 공공부문 정규직화 정책 유감

- 문재인 정부의 공공부문 비정규직 정규직 전환 정책은 폭넓은 접근에서 의의를 찾을 수 있음. 간접고용을 전환의 범위에 포괄하였으며, 그 전환의 규모 역시 역대 최고 수준이었음. 생명·안전 업무의 직접고용 원칙 제시는 비정규직 사용의 사유제한 방식을 처음으로 제시한 것이라는 점에서 구체 범위의 확정이 없다는 한계는 있지만 의미를 또한 찾을 수 있음.
- 긍정적 의미를 부여할 수 있는 부분이 있지만 여러 측면에서 비판적 평가가 필요함. 이번 토론회와 연관된 내용 몇 가지를 살펴봄.⁸⁾

○ 광범위한 전환 예외

- 고용노동부 발표자료를 보면, 공공부문 비정규직 41만 5천여 명 중 정규직 전환이 결정된 인원은 48.0%인 20만여 명임. 기간제의 경우는 24만 5천여 명 중 전환 결정 인원은 7만 3천여 명으로 29.9% 수준임. 기간제는 상시 지속적 업무라도 전환 예외 사유에 해당되어 전환대상에서 제외된 인원이 상당함을 알 수 있음. 생명안전업무는 직접고용을 하겠다고 했지만 구체적

8) 남우근(2021), '문재인 정부 정책 평가 - 비정규직 정책', 민주노동연구원 이슈페이퍼 (2021. 4.)에서 발췌함.

기준을 수립하지 않은 채 기관별 결정에 맡겼고, 기간제법의 예외사유를 그대로 가져와서 적용했으며, 복지정책에 의해 일자리가 제공되는 경우는 예외로 함으로써 정부 지원 복지사업의 일자리가 상당부분 누락되었음.

<표 7> 공공부문 비정규직 인원(명)과 정규직 전환 비율

구분	총인원	상시지속	전환 결정	총인원 대비 전환율
기간제	245,826	151,802	73,442	29.9%
파견용역	169,776	164,030	126,096	74.3%
계	415,602	315,832	199,538	48.0%

자료 : 고용노동부, 공공부문 1단계 기관 정규직 전환 추진 실적자료(6차), 2021. 3. 5.

○ 자회사 방식 남용

- 현 정부 공공부문 정규직화 정책 중 가장 심각한 문제는 간접고용 정규직화의 방식으로 자회사를 허용했다는 것임. 정규직화 전환방식을 구분하면, 정규직으로 전환이 완료된 인원 192,698명 중 141,222명(73.3%)은 기관에 직접 고용됐으며, 49,709명(25.8%)은 자회사 방식으로, 1,767명(0.9%)은 사회적기업 등 제3섹터 방식으로 전환됐음. 2020년 4월 말 기준 공공기관 자회사 현황을 보면, 모기관 67개소(공공기관 59개소, 지방공기업 3개소, 공공기관 자회사 2개소, 지방공기업 출자·출연기관 3개소), 자회사 75개소임. 자회사 중 16개소는 정규직화 정책 이전부터 운영되어온 것이고, 정규직화 과정에서 새로 만들어진 자회사는 59개임. 공공기관과 지방공기업의 간접고용 정규직 전환과정에서 자회사방식으로 전환된 인원은 49,709명이고, 정규직 전환인원의 63.9%에 해당함.

<표 8> 자회사 전환 인원(명) 및 비율

구분	직고용	자회사	제3섹터	소계	자회사 비율
공공기관	24,307	49,128	1,433	74,868	65.6%
지방공기업	2,312	581	0	2,893	20.1%
계	26,619	49,709	1,433	77,761	63.9%

자료 : 고용노동부, 공공부문 1단계 기관 정규직 전환 추진 실적자료(6차), 2021. 3. 5.

- 정규직 전환과정에서 만들어진 자회사는 대부분 단순인력공급기관에 지나지 않음. 조금 완화된 간접고용일 뿐 갈등의 불씨는 지속될 것임. 결국 자회사는 인천국제공항공사, 한국도로공사의 사례에서 알 수 있듯이 정부의 방기, 모기관의 무책임성과 정규직 이기주의가 담합한 결과임.

○ 민간위탁 문제 방치

- 정부의 공공부문 정규직화 정책에서 민간위탁 부문은 정규직화 3단계로 설정되었음. 하지만 정규직화 가이드라인에 따라 전환과정이 관리된 1, 2단계와 달리 3단계 민간위탁은 “개별기관이 자율적으로 민간위탁 사무의 타당성을 검토하여 적정 수행 방식 등을 결정”을 원칙으로 진행되었고, 이에 따라 10,099개 위탁사무의 195,736명 노동자 중 직영 전환 비율은 매우 낮은 것으로 나타나고 있음. 비효율성, 서비스 질 저하, 위탁업체 비리 의혹 등 문제가 지속적으로 제기되어 온 생활폐기물 수거업무나 콜센터, 전산유지관리, 댐 점검정비, 발전소 경상정비 업무 등 직영전환이 기대되었던 ‘심층 논의 사무’도 직영 전환은 미미함. 민간위탁 문제의 핵심은 민간위탁 남용을 해소하기 위한 직영화 추진이었는데 첫 단추부터 잘못 꿰어진 셈임.

- 또한 정부는 「민간위탁 노동자 근로조건 보호 가이드라인」(2019. 12. 4.)을 발표했지만, ▲ 민간위탁관리위원회 구성, ▲ 가급적 수탁기간과 동일한

근로계약기간을 설정, ▲ 위·수탁기관 및 노동자 간 소통 창구 마련 등 의미 있는 내용에도 불구하고, 처우개선에 대한 내용은 부재하며, 그나마도 현장에서 전혀 작동하지 않고 있음.

2. 고용관계를 중심으로 안전문제를 살펴본 「연구」의 의의

○ 외주화는 위험 발생의 핵심요인

- 「외주화된 노동에서 노동자 시민의 위험 연구」에서는 ‘위험의 외주화’가 어떻게 위험을 증폭시키고, 은폐·축소되며, 위험의 사회화로 이어지는가를 사례를 통해 실증적으로 밝히고 있음.

- 구의역 ‘김군’의 죽음, 태안화력발전소 김용균의 죽음에 대한 대책으로서 직접고용 정규직화가 우선적 과제로 제기되었던 것도 ‘외주화’가 위험 발생의 핵심요인이라는 진상조사위원회의 현장조사에 기반하고 있음.

○ 직접고용 전환은 1차적 조치의 의미

- 「연구」에서는 특히 직접고용만으로는 위험을 효과적으로 내부화할 수 없음을 지적하고 있음. “정규직 전환으로 직접고용이 이뤄졌다고 해서 위험이 해결되었다고 볼 수 없고 이는 단지 위험을 해결하기 위해 위험을 내부화하는 1차적인 조치에 불과하다.”는 것을 서울교통공사 사례를 통해 잘 보여주고 있음.

- 직접고용으로 전환하더라도 일반직, 안전업무직, 일반업무직 등으로 직군을 분리하여 각종 규정을 적용하는 데 있어서 차별이 발생함으로써 위험관리에 있어서 또 다른 벽이 존재하게 됨. 정규직의 위험과 분리직군인 무기계약직의 위험은 다르게 취급되고 관리됨. 차별과 위계가 존재하는 한 직접고

용을 통한 위험의 통제와 관리는 한계가 존재할 수밖에 없음.

- 구의역 시민대책위 보고서에서도 고용인력 측면의 대책으로 정규직화 원칙을 제1과제로 꼽고 있음. 정규직화 원칙 수립의 이유로는 ① 연관 업무 정규직과의 원활한 의사소통구조 확보, ② 임금 등 노동조건에서의 차별 없는 동등한 고용지위, ③ 정서적 격차 해소를 통한 동질감, 동료의식 형성 등을 제기했음.

<구의역 사망재해 시민대책위 1차 보고서(2016) - 고용인력 측면에서의 대책>

정규직화 원칙 권고안	가. 노동자와 시민의 안전을 확보하기 위해 안전업무직(무기계약직) 노동자 정규직화
	나. 당장 정규직화가 어렵다면 빠른 시간 안에 정규직화를 할 수 있는 구체적인 계획 수립
직제편성 방안 마련 권고안	가. 정규직화를 염두에 두고 노사가 승강장 안전문 관련 조직체계 방안을 마련
	나. 과도기적 상황에서 적용할 수 있는 관리감독 체계에 대해 노사가 시급히 방안을 마련

- 고 김용균 특조위 보고서에서도 고용구조 개선방안으로 연료환경설비 운전업무의 '직접고용 정규직화'를 제기하고 있고, 특히 "직접고용할 경우 노동자 간의 불합리한 위계와 차별이 발생하지 않도록 기존 직제로 편입"할 것으로 강조하고 있음.

<고 김용균 특조위 진상조사보고서(2019) - 고용구조 개선 방안>

○ 연료환경설비 운전업무는 각 발전사가 직접운영하고, 직·간접 해당 노동자를 직접 고용하여 정규직으로 전환한다.

- 연료환경설비 운전업무 간접인력도 포함한다.

- 연료환경설비 운전업무를 각 발전사로 통합운영하는 것에는 2차 협력사 업무(상시 지속적 업무)까지 포함한다. 따라서 2차 협력사 소속 노동자까지 포함해서 발전사가 직접고용한다.

- 1, 2차 협력사 소속 노동자를 발전사로 직접고용할 경우 노동자 간의 불합리한 위계와 차별이 발생하지 않도록 기존 직제로 편입시킨다.

○ 「연구」에서 드러난 고용관계가 안전에 미치는 영향

- 고용구조가 위험을 유발하는 직접적인 요인은 아니더라도 노동조건, 의사소통, 관리체계의 문제로부터 위험이 출발한다고 했을 때 고용구조는 노동안전을 확보하기 위해 무엇보다도 중요하게 검토되어야 할 것임.

- 「연구」는 ‘외주화’(민간위탁) - ‘합리화된 외주화’(자회사) - ‘직접고용 전환’이라는 세 형태에서 위험의 양상이 어떻게 변화하였는지 그 메커니즘을 살펴보는 것을 하나의 목적으로 하고 있음. 고용관계에 따른 위험요인을 간략히 정리하면 다음과 같음.

고용관계	위험 요인
외주화	위험 관리체계의 분절화로 인해 위험 대응에 제약 불법파견 표지를 없애기 위한 소통의 단절이 위험 증폭 성과 중심의 도급계약이 새로운 위험 유발 원하청 관계 속에서 하청 위험의 은폐, 축소
자회사	단순 인력공급중심의 자회사 위험의 발생, 관리, 증폭 구조는 외주화와 동일
직접고용	위험의 내부화를 위한 1차적 조치 분리직군, 무기계약직 등 직제상 정규직과의 위계와 차별 존재 외주화와는 또 다른 차원의 ‘단절’ 로 인한 위험 관리 상 문제

3. 과제

- 「연구」에서는 위험을 내부화하기 위한 제안으로 1) 안전을 위한 직접고용의 필요성, 2) 원하청 공동 산업보건위원회의 제도화, 3) 위험에 대한 원하청 공동책임과 노동자 참여권 강화 등을 제안하고 있음. 몇 가지를 첨언함.

○ 정규직화 대상에서 배제된 간접고용

- 공공부문 파견용역 노동자 17만여 명 중 3/4인 12만여 명만 정규직 전환 대상. 상당수가 누락됨.

- 민간위탁 노동자 20만 명은 ‘기관 자율결정’에 맡겨지면서 실질적으로 정규직화에서 배제됨.

- 공공서비스가 시장논리에 기반해서 공급되는 모순을 극복하기 위해 직영, 공영화 필요

○ 남용된 자회사방식의 재검토

- 직접고용을 회피하기 위한 자회사 방식은 안전문제뿐만 아니라 고용갈등의 불씨

- 현재의 자회사는 기본요건인 ▲ 간접고용 법리에서 자유로울 것, ▲ 경영전문성 . 자율성 확보, ▲ 정규직화 취지를 반영한 노동권 보장 등이 충족되지 않는 단순한 인력공급수단의 하나에 불과함.

○ 무기계약직(공무직)의 정규직제화, 처우개선

- 공기업의 무기계약직, 행정기관의 공무직 등 직접고용으로 전환된 노동자의 신분보장, 차별 해소, 권한 보장을 위해 정규직제화, 처우개선 필요

외주화된 노동에서 노동자·시민의 위험 연구 토론편

정우준(노동건강연대)

□ ‘외주화’로 인한 위험의 (새로운) 생산을 막기 위한 보다 포괄적인 기업 및 경영주의 의무 범위 설정의 필요성을 제기

- 위 연구에서 전제한 외주화된 작업장의 위험이 노동자의 안전과 시민의 안전과 어떤 관련성이 있는지에 대한 부분은 다수의 경험과 통계 속에서 매우 잘 드러난다. “위험의 외주화(외부화)”라는 말이 공용화된 것은 외주화된 작업 속에서 발생한 시민재해와 산업재해가 이미 시민들에게 확인되었다는 것을 반증한다. 다만 그간 위험의 외주화라는 말의 용법이 ‘위험한 작업’(가령 위험한 물질을 사용한다든지, 다수의 사망재해가 발생하는 특정 산업이나 업무에 한정되어)이라는 범주 속에서 제기되었다면 위 연구는 ‘위험하지 않은 업무’가 외주화를 통해 노동자 시민의 ‘위험’을 생산할수도 있다는 점을 지적했다는 점에서 기존 위험의 외주화라는 말이 가진 뜻을 보다 확장시켰다고 할 수 있다.

- 이와 같은 연구결과의 주요한 효과를 추측해보자면 보고서에서 주요하게 개념화한 ‘외주화로 인한 새로운 위험의 산출’은 최근 중대재해법 제정과 함께 주로 지적되어온 사업주 및 기업의 ‘일반의무’의 범위를 확장시킬 수 있을 것으로 보인다. 안전관리시스템 및 안전인력 예산 등의 항목에 있어 ‘일부 위험작업’와 특정 업종과 직군에 대한 범위를 넘어서 고용형태, 안전부분에 국한되는 것이 아닌 전체적인 예산과 인력 및 시스템에 대한 부분을 기

업이 고려해야 노동자 시민의 안전이 보장될 수 있음을 뜻하기 때문이다. 특히 해당 보고서가 주로 살핀 공공부문의 직접고용과 관련해 문재인 정부 하에서 제기된 기존의 틀을 뛰어넘을 수 있는 주요한 근거로 사용될 수 있을 것으로 보인다.

□ 위험의 외주화 속, 원하청 관계에서 발생하는 다양한 위험에 대한 양상확인의 어려움

- 만연화된 ‘위험의 외주화’라는 말처럼 원청 대기업의 위험의 전가가 노동자의 건강과 안전에 부정적인 영향을 준다는 사실은 서두에 이야기한 것처럼 널리 알려져있다. 다만 이에 대한 정부의 확인(통계)과 원하청 관계 내에서 어떻게 위험이 증폭되고, 관리되는지에 대한 부분은 잘 알려져 있지 않다. 그나마 확인할 수 있는 것은 2018년 도입된 ‘원·하청 산재통합관리제’ 정도이다. 관련하여 2020년 하청의 사망사고 비중이 높은 원청기업 11개가 발표되었고, 산재예방을 위해 원청이 산재통계도 통합적으로 관리하는 방안이 시행되었으나 ‘제조업’, ‘철도운송업’, ‘도시철도 운송업’(2022년 전기업 추가 예정)의 1000인 이상 사업장(2020년부터 500인 이상)에만 적용되고 있다. 이에 해당하는 기업은 19년 상반기 기준 128개 사업장에 국한되며 해당 노동자는 17만 명 정도에 한정된다. 이마저도 발표의 기준과 발표수준이 ‘사망사고자 수’에 국한되고 있어, 실제 원청이 고용한 인원보다 더 많은 인원을 고용하고 있는 하청업체의 구체적인 위험이 어느 정도이며, 외주화와 이러한 구체적인 위험에 어떤 영향을 끼치고 있는지는 확인되고 있지 않다. 더불어 함께 발표된 공공기관이 선도하는 안전관리체계 마련의 경우 매우 추상적인 수준에서 제기되고 있는 형편이다.

- 위와 같은 원하청 관계와 연관된 위험의 확인 외에도 개별기업수준에서 원하청의 산업재해와 안전관리시스템을 확인할 수 있는 것은 일부 기업에서

발간하는 ESG보고서인데, 현대중공업과 같이 다수의 산재사망(특히 하청노동자)이 발생하는 기업의 ESG보고서조차 하청 노동자의 산업재해에 대한 통계는 대부분 은폐되고 있으며, 원하청 안전관리시스템이 어떻게 구성되고 진행되고 있는지는 나타나지 않고 있다. 이러한 상황에서 공공연하게 이뤄지는 하청노동자의 산재 은폐 등을 확인하고, 이를 바탕으로 외주화 속에서 발생하는 위험을 제거하려는 노력은 이뤄지기 어려운 형편이다.

□ 노동자·시민의 안전이라는 공통의 이익을 매개하는 ‘생명안전업무’ 개념의 활용가능성

- 보고서에서 지적된 외주화된 위험, 위험의 외주화 속에서 시민과 노동자의 위험 증대 외에 이러한 증대의 결과로 인해 문재인 정부가 추진했던 정규직 전환 논의에서 발생한 여러 문제에 대한 부분. 특히 ‘생명안전업무’라는 기준에 대한 모호성과 관련해서는 다양한 평가가 필요할 것으로 보인다.
- 생명안전업무라는 모호한 범주는 비정규직 고용이 남발되고, 외주화가 빠르게 진행되는 결과로 발생한 다양한 재해 속에서 “국민들의 생명과 안전을 책임지는 업무에 대해 기간제근로자, 파견근로자를 사용하거나 외주용역에 의한 인력을 사용하게 되면 해당 근로자는 낮은 소속감, 고용불안 등으로 사용자에게 그 임무의 안전문제를 소신껏 제기하기 어려우므로, 공중의 생명·건강 등에 밀접한 관련이 있는 업무에는 직접고용에 의한 정규직 근로자를 사용하도록 규정할 필요가 있음”이라는 법률취지를 바탕으로 나온 2014년 이인영 의원이 발의한 <생명안전업무 종사자의 직접고용 등에 관한 법률안>에서 구체화 되었다. 다만 법률의 취지에서 알 수 있듯이 주로 시민들의 안전과 관련된 매우 제한된 범위로 설정되었다.

생명·안전 업무(제2조제1항 관련)

1. 철도사업과 도시철도사업의 다음 업무
 - 가. 철도·도시철도 차량의 운전 업무
 - 나. 철도·도시철도 차량 운행의 관제 업무(정거장·차량기지 등에서 철도신호 등을 취급하는 운전취급 업무를 포함한다)
 - 다. 철도·도시철도 차량 운행에 필요한 전기시설·설비를 유지·관리하는 업무
 - 라. 철도·도시철도 차량 운행과 이용자의 안전에 필요한 신호시설·설비를 유지·관리하는 업무
 - 마. 철도·도시철도 차량 운행에 필요한 통신시설·설비를 유지·관리하는 업무
 - 바. 안전 운행을 위하여 필요한 차량의 일상적인 점검이나 정비 업무
 - 사. 선로점검·보수 업무
2. 항공운수사업의 다음 업무
 - 가. 승객 및 승무원의 탑승수속 업무
 - 나. 승객 및 승무원과 수하물 등에 대한 보안검색 업무
 - 다. 항공기 조종 업무
 - 라. 객실승무 업무
 - 마. 비행계획 수립, 항공기 운항 감시 및 통제 업무
 - 바. 항공기 운항과 관련된 시스템·통신시설의 유지·보수 업무
 - 사. 항공기의 정비(창정비는 제외한다) 업무
 - 아. 항공안전 및 보안에 관련된 법령, 국제협약 또는 취항 국가의 요구에 따른 항공운송사업자의 안전 또는 보안 조치와 관련된 업무
 - 자. 항공기 유도 및 견인 업무
 - 차. 항공기에 대한 급유 및 지상전원 공급 업무
 - 카. 항공기에 대한 제설·제빙 업무
 - 타. 승객 승하기 시설·차량 운전 업무
 - 파. 수하물·긴급물품의 탑재·하역 업무
 - 하. 「항공법」 제2조제17호에 따른 항행안전시설과 항공기 이·착륙 시설의 유지·운영(관제를 포함한다)을 위한 업무
3. 수도사업의 다음 업무
 - 가. 취수·정수(소규모 자동화 정수설비를 포함한다)·가압·배수시설의 운영 업무
 - 나. 수도시설 통합시스템과 계측·제어설비의 운영 업무
 - 다. 수도시설 긴급복구와 수돗물 공급을 위한 법정 기준이나 절차 등의 준수를 위한 업무
4. 전기사업의 다음 업무
 - 가. 발전부문의 다음 업무
 - 1) 발전설비의 운전(운전을 위한 기술지원을 포함한다) 업무
 - 2) 발전설비의 점검 및 정비(정비를 위한 기술·행정지원은 제외한다) 업무와 안

전관리 업무

나. 송전·변전 및 배전 부문의 다음 업무

- 1) 지역 전기공급 업무(무인변전소 순회·점검 업무는 제외한다)
- 2) 전력계통 보호를 위한 보호계전기 시험 및 정정 업무
- 3) 배전선 개폐기 및 자동화 시스템을 통한 배전설비의 감시·제어와 배전선로

긴급 계통 전환 업무

4) 전력계통 보호를 위한 통신센터(전력계통원방감시제어장치를 포함한다) 운영 업무

- 5) 통신보안관제센터 운영 업무
- 6) 전력공급 비상 시 부하관리 업무
- 7) 송전·변전 및 배전 설비의 긴급복구 업무

다. 전력거래 부문의 다음 업무

- 1) 전력의 공급 운영과 송전설비 계통운영의 제어 업무
- 2) 1주 이내의 단기 전력수요 예측에 따른 전력계통의 안정적 운영계획 수립 등

급전 운영 업무

- 3) 전력계통 등의 운영을 위한 전산실 운영(출입 보안관리를 포함한다) 업무

5. 가스사업(액화석유가스사업은 제외한다)의 다음 업무

- 가. 천연가스의 인수(引受), 제조, 저장 및 공급 업무
- 나. 가목과 관련된 시설의 긴급정비 및 안전관리 업무

6. 석유정제사업과 석유공급사업(액화석유가스사업을 포함한다)의 다음 업무

- 가. 석유(천연가스는 제외한다)의 인수, 제조, 저장 및 공급 업무
- 나. 가목과 관련된 시설의 긴급정비 및 안전관리 업무

7. 병원사업의 다음 업무

- 가. 「응급의료에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 응급의료 업무
- 나. 중환자 치료·분만(신생아 간호를 포함한다)·수술·투석 업무

다. 가목과 나목의 업무수행을 지원하기 위한 마취, 진단검사(영상검사를 포함한다), 응급약제, 치료식 환자급식, 산소공급, 비상발전 및 냉난방 업무

8. 혈액공급사업의 다음 업무

- 가. 채혈 및 채혈된 혈액의 검사 업무
- 나. 「혈액관리법」 제2조제8호에 따른 혈액제제(수혈용에 한정한다. 이하 이 호에서 같다) 제조 업무

다. 혈액 및 혈액제제의 수송 업무

9. 통신사업의 다음 업무

- 가. 기간망과 가입자망의 운영·관리업무
- 나. 통신장애의 신고접수 및 수리 업무
- 다. 「우편법」 제14조에 따른 기본우편역무
- 라. 「우편법」 제15조에 따른 부가우편역무 중 내용증명과 특별송달 업무

이후 문재인정부 출범 이후 일자리위원회가 <비정규직 사용제한이 필요한 생명·안전 업무의 범위 등에 대한 연구> 등을 통해 생명안전업무가 무엇인지에 대한 논의는 있었으나 해당 논의들이 ‘시민의 안전’에 영향을 광범위하게 주고, 실제 전환이 가능한 공공기관의 일부 노동자들에 국한되어 이야기 되어온 것은 사실이다.

- 이러한 한계에도 불구하고, 생명안전업무라는 명명이 위험의 외주화에 대한 대안으로 지속적으로 이야기되어온 도급금지 및 정규직 전환과 관련된 논의에서 ‘공공부문’ 특히 시민이 다수 이용하거나 시민의 안전과 연관되어 있는 부분에 있어 개선의 설득력 있는 근거로서 활용되어진 면도 있다. 관련하여 위 보고서가 제기한 다양한 측면을 고려하되 시민과 노동자의 공동된 이익을 줄 수 있는 매개점을 보여주는 개념으로서 활용될 필요가 있지 않을까 싶다.