

브리핑 자료

필수적인 공공서비스, 필수적인 노동자 건강

청년 공공운수노동자의 정신
건강을 보호하기 위한 노조
기반 이니셔티브

2023년 2월



ITF

국제운수노동조합연맹(ITF)은 147개국 670개 노동조합의 민주적인 회원조직 주도의 글로벌 연맹으로, 모든 운송 부문의 1,800만 명 이상의 남녀 노동자를 대표한다. ITF는 운수노동자의 권리와 평등, 정의를 위해 열정적으로 캠페인을 벌인다.

이 브리핑은 ITF를 대표해 수행한, 청년노동자를 중심으로, 공공운수노동자의 정신 건강에 대한 연구의 요약본을 제공한다. 코로나 팬데믹 기간인 2021-22년에 수행한 이 연구는 청년노동자에 대한 코로나의 영향과 이들의 정신 건강을 보호하기 위해 필요한 조치를 보여준다. 보고서 전문은 [여기](#) ITF 웹사이트에서 볼 수 있다.

이 연구는 공공운수노동자의 정신 건강에 대한 최신 연구를 검토하고, 정신 건강, 특히 청년노동자의 정신 건강이 어떻게 코로나 19 팬데믹과 그에 관련된 봉쇄로 인해 더 손상될 수 있는지를 조사한다. 이 연구 결과는 팬데믹이 닥쳤을 때 노동자에게 드러난 기저의 격차와 약점, 실패를 밝히고 노조가 정신 건강 피해를 해결하기 위해 취한 긍정적인 조치를 강조한다.

팬데믹에 뒤이어, 세계보건기구(WHO)와 국제노동기구(ILO)는 정부와 고용인, 그리고 그 외 의사결정권자들에게 영향력을 행사할 또다른 기회를 제공하는, 작업장 내 정신 건강에 관한 국제적 운동을 시작했다. 우리는 공공교통 내 정신 건강 보호를 위해 전 세계 노조와 노동자들로부터 수집한 교훈을 기반으로 더 앞으로 나아갈 수 있으며, 정신 건강이 공공교통 내 산업보건안전(OSH)의 핵심 요소로 인식되도록 할 수 있다.

팬데믹 이전의 공공교통 내 정신 건강 위기

팬데믹 이전에는 공공교통 내 정신 건강에 대한 연구는 도시 버스 운전사와 기차 기관사를 중심으로 하여 수행되었다. 위기 요소는 다음과 같이 확인되었다.

- **직업적 운전의 특성:** 지속적 경계, 승객 자살과 같은 트라우마에 대한 노출
- **자금 부족과 노동자에 대한 과도한 요구:** 직원 부족, 긴 노동시간, 분할 근무, 부적합한 휴식시간, 빠듯한 일정, 시간 압박, 저임금, 일자리 불안정성, 화장실 접근성 부족, 인센티브제, 아웃소싱, 민영화와 그로 인한 업무 강화
- **적대적 직장 문화와 사회적 긴장:** 괴롭힘과 따돌림, 정신 건강 낙인, 관리직으로부터 받는 존경이나 인정, 지원의 결여, 사회적 고립과 일과 가정의 요구사항 간 갈등
- **운송수단 설계:** 폭행에 대한 취약성, 취약한 인체공학적 설계, 소음과 진동
- **도시운수시스템 설계 결함**으로 인한 교통 혼잡과 인프라 결핍

연구에 따르면, 이러한 위험으로 인한 정신 건강의 충격은 다음을 포함한다. 높은 불안감이나 우울증, 탈진, 위협이나 폭행, 자살 목격으로 인한 심리적 트라우마, 심장병과 뇌졸중, 고혈압, 근골격계 장애와 피로, 수면장애 등 스트레스 관련 질병 위험 증가, 그 자체로 업무 스트레스 요인을 악화시키는, 반응속도 둔화와 분산 주의 등의 업무 관련 장애.

지금까지의 연구는 대개 운전사와 청소부, 역무원, 유지보수 노동자, 교통통제관, 지원인력 등 공공교통 내 기타 직업군을 제외해왔다. 청년 노동자와 여성 노동자를 다룬 연구가 아주 적게나마 있었지만, 공공교통 노동자 중 비공식 노동자, 이주민, 소수인종, 소수종교인, LGBT+ 노동자들과 같은 집단이 직면한 특정 문제는 거의 고려되지 않았다.

수행된 제한적인 연구에 따르면,

- **청년 노동자들은** 탈진하기 쉽고 피로와 같은 문제를 관리할 수 있는 능력이 부족한데, 이는 경험 부족과, 업무 요구와 낮은 보상 간 갈등이 더 많기 때문인 것으로 보인다.
- **여성 노동자들은** 특히 보다 장기적인 또는 불규칙한 교대근무 시, 가정 책임과 직장 책임 간의 충돌이 더 크기 때문에 특정 정신건강 피해를 겪는다. 또한 호전적인 승객 등의 문제로 보다 심각한 정신적 스트레스를 받으며, 트라우마를 일으킬 정도의 사건으로 인해 보다 오래 지속되는 영향을 받는다.

코로나 팬데믹 기간 동안, 주로 유럽과 북아메리카의 노조와 동맹단체들은 정신 건강을 지원하기 위해 조치를 취해왔다. 이니셔티브에는 다음이 포함된다.

- **업무 조직화, 인체공학, 일정 및 관리 접근법을 변경하는 등** 독일, 네덜란드, 스웨덴, 덴마크에서 버스 운전기사 중심의 개입활동을 통해, 정신 건강과 신체 건강, 안녕, 직업 만족도를 개선하고 병가와 스트레스 반응을 줄임
- 캐나다의 **협상을 위한 정신 건강 자원과 정신 건강 옹호 프로그램**, 미국의 비밀 상담 프로그램 등의 서비스를 포함한, 회원을 위한 노조지원프로그램(UAPs)
- 트라우마를 초래할 정도의 사건에 대응하고 동료 지원 그룹을 결성할 수 있도록 **중대 사건 스트레스 관리 훈련**을 버스와 철도 운영업체에게 제공하는 노조 이니셔티브
- 업무 스트레스 원인을 해결하고 정신 건강 문제와 업무 스트레스 관련 질병을 줄이기 위한 스페인의 노조 중심 **연구와 교육, 행동 프로그램**
- 정신 건강과 같은 문제에 대해 논의할 안전한 공간을 제공하는, 우간다의 연례 청년캠프를 비롯한, **노조 내 청년 이니셔티브 수립**

팬데믹은 공공교통 정신 건강 피해를 가중시켰다

공공교통 노동자들은 인터뷰와 포커스 그룹을 통해 팬데믹과 이에 관련된 봉쇄가 어떻게 기존 업무 스트레스 요인을 악화시키는 동시에 새로운 피해를 초래했는지 설명했다. '일반적인' 시기에도 기저의 정신 건강 위험요소를 처리하지 못하였기 때문에, 코로나 위기 시에는 그 피해가 더 커질 가능성이 생겼다. 더욱 심각하게도, 노동자들은 일부 고용인과 정부가 어떻게 팬데믹 상황을 악용하여 변화를 강행했고, 이로 인해 노동자 여건이 악화되어 노동자들의 정신 건강에 심각한 파장을 야기했는지를 설명했다.

“청년들은 부모에게 코로나를 전염시킬 가능성 때문에 정신적 부담을 안게 되었다.”

콜롬비아, 젊은 여성 대표원

“제 동료 중 한 명이... 이야기를 하나 해줬는데. 그 버스에 마스크를 쓰지 않고 기침을 심하게 하는 사람이 있었다요. 승객들이 눈에 띄게 놀라서 [제 동료가] 버스를 [멈추고] 운전석에서 일어나 기침하던 사람에게 매우 정중하게 요청했대요. ‘마스크를 써주실래요?’ ... 그 승객이 좋게 받아들이지 않았대요. 그래서 버스 운전사는... 다시 운전하기 시작했죠. 그리고 그 승객이 일어나서 주먹을 휘두르려고 했던 거 같아요. 제 친구는 흑인인데... 자기를 때리려고 한 사람들에게 대해 꽤 많은 얘기를 했어요.”

콜롬비아, 젊은 여성 운전기사

“[팬데믹 기간 동안 정부 법령은] 회사가 노동자의 휴가를 앞당기고, 고용 계약을 중단하고, 정리해고를 승인하고, 시급제를 시행하도록 허용했다. 보건 비상(코로나)이 낮아졌음에도 불구하고 우리는 여전히 이런 관행에 고통받고 있다.”

콜롬비아, 청년 운수노동자

많은 노동자들이 팬데믹이 절정에 달한 상황에서도 서비스를 계속 제공해야 했다. 이로 인해 노동자들은 코로나19에 감염되고 퇴근 후 사랑하는 가족들에게 옮길 수 있다는 두려움에 떨게 되었고, 동료들이 코로나에 감염되었거나 사망했다는 소식을 들을 때 그 두려움은 더욱 심해졌다. 특히 팬데믹 초기에는 적합한 보호장비와 규약이 없어서 스트레스가 더 심했다. 사회적 고립 역시 문제로, 예방접종에 대한 노동자의 우려 때문에 갈등이 생기는 경우도 있었다. 또한 마스크 착용 의무화 등 정부 규칙과 회사 규칙을 집행해야 했고, 이로 인해 규칙을 거부하는 승객으로부터 위협을 받거나 폭행을 당한 노동자들도 있었다. 청년노동자 중 인터뷰에 응한 노동자들은 이런 상황에서 더 많은 스트레스를 받았다고 전했다.

“몇 달 동안 근무하지 못했는데, 이 때문에 큰 타격을 입었어요.”

우간다, 청년 택시 운전기사

“택시 일을 그렇게 오랫동안 하지는 않았어요. 10년 이상 경력을 가진, 저보다 더 나이 많은 택시기사분들이 있어요. 그래서 그분들은 경험도 더 많고, 일을 이제 막 시작한 저희보다 까다로운 승객들을 적절히 잘 다루는 법을 아시죠.”

미국, 젊은 여성 버스 운전기사

“팬데믹 기간 동안, 지프니 운전사들과 운영업체들의 정신 건강과 스트레스가 걱정의 원인이 되었어요.” 운전할 수가 없었죠. 생계도 잃었고요. 스트레스를 너무 많이 받았어요.”

필리핀, 여성 노조 간부

다른 노동자들은 실직 상태로 있거나, 유급 노동시간 삭감이나 강제 교대근무 변경, 병가 낸 동료 업무까지 담당하는 식의 업무 가중, 예산 삭감으로 인한 모니터링 증가, 휴가 반려, 휴식시간 삭감 등 급여나 노동조건이 악화된 상태로 근무했다. 이러한 경영 접근법은 따돌림과 위협, 동정심 결여 등으로 정신 건강 영향을 악화시키기도 했다. 코로나에 걸린 사람들에게 적합한 지원을 제공하지 않고 봉쇄하는 등의 정부 조치 역시 마찬가지였다.

“우리는 계속해서 일했지만 코로나에 걸린 동료들 대부분이 떠나면서 교대근무를 채우기 위해 더욱 많이 일해야 했다. 임금을 덜 받았다고 말하려는 것은 아니지만, 더 많이 받은 것도 아니다. 적어도 더 나은 대우를 받을 수도 있었다.”

스페인, 청년 버스 운전기사

“우리 회사 노동자의 70% 이상이 여성이고, 이들 중 대부분은 재정적 부채를 안고 있는 싱글맘이다.”

콜롬비아, 청년 노동자이자 노조 간부

또한 노동자들은 비공식 공공교통 업무의 불안정성과 신기술 관련 스트레스, 노조 가입 노동자에 대한 공격 등 더 폭넓은 정신건강 악화를 야기하는 조건에 대한 우려도 제기했다. 인터뷰 응답자들은 고용인이 후원하는 일부 정신 건강 제도를 별로 신뢰하지 않는다고 밝혔다.

캐나다

팬데믹 이전에 유니포(Unifor)에는 정신 건강 옹호자들이 있었다. 노조원들은 비밀유지를 보장받는 상태에서 정신 건강 지원 서비스를 받을 수 있도록 교육 받았다. 또한 노조원들은 정신 건강 문제를 다루는 노동자들에게 해를 가하는 고용인 조치에 대응하려고 노력한다. 팬데믹 기간 동안, 각 옹호자들은 위기 발생 시 정신 건강 프로그램을 마련하는 것의 이점을 설명하며, 추가 지원을 제공할 수 있었다. 유니포는 필요 시 추가근무시간에 대해 지불했지만 앞으로는 고용인이 이 비용을 감당해야 한다고 제안했다.

미국

샌프란시스코의 노조들(통합교통노조(ATU) 265 지부 및 192 지부와 운수노조(TWU) 250A 지부)은 위험수당연합(Hazard Pay Coalition)을 결성하여 운수노동자들이 겪은 정신적 피해를 고려한 위험수당에 대해 성공적으로 캠페인을 벌였다. 또한 ATU 265 지부는 정신 건강을 위한 새로운 주정부 자금 사용을 결정하기 위해 수립된 노사공동위원회의 일원이며, 트라우마를 일으킬 만한 사건에 노출될 수 있는, 버스와 철도회사의 응급의료요원들에게 제공되는 훈련을 캘리포니아 전역으로 확대하기 위해 노력하고 있다.

뉴욕에서는, TWU 100 지부가 팬데믹이 발발하기 훨씬 전에 노조지원 프로그램을 갖추고 있었다. 이 프로그램은 약물 남용과 정신 건강, 가족 문제를 가진 노조원과 가족들에게 비밀 개입 서비스를 제공하는 프로그램이다. 이 제도 하에 제공되는 정신 건강 서비스 활용은 코로나19 이후 급격히 늘었다. 팬데믹 기간 내내, 전국 노조는 정신 건강 영향의 중요성을 분명히 인정하면서, 정신 건강 영향을 예방접종 정책에 관한 협상 안건으로 내놓았다. 또한 신입 노동자들과 청년운수노동자들을 중심으로 한, TWU 미래지도자조직화위원회는 더 광범위한 정신 건강 문제의 기저에 있는 구조적 문제를 해결하기 위한 공간도 제공한다.

콜롬비아

불안이나 우울증을 해결할 공식 프로그램이 없는 상태에서, SNTT 위원들은 코로나19로 고통 받는 노동자들에게 자신의 경험과 정신 건강 관련 걱정을 공유할 수 있는 공간을 제공하기 위해 이니셔티브를 수립했다. 노동자들의 높은 참여율과 긍정적인 반응 덕에, 이 프로그램은 모든 간선급행버스 대표원에게까지 확대되었다. 이 이점을 SNTT 이사회와 한 기업이 인정하면서, 이 이니셔티브를 확대하기 위한 재정적, 물리적 지원이 제공되었다.

스페인

코로나19에 대응하기 위해, 스페인의 운수노동자들은 우려와 비상사태를 논하기 위해 사회적 네트워크에 대한 비공식 지원단체를 결성했다. 그 결과, 예를 들어, 노동자가 아프거나 교대근무가 재조정되어야 할 때 사회적 지원을 제공하게 되었다. 이러한 자주적 조직 결성은 FSC-CCOO와 FeSMC-UGT 등의 노조가 지지했는데, 이 두 노조는 교육자료와 코로나19 대응 프로토콜 등의 지원과 전략을 제공했다.

우간다

공식 고용된 노조 가입 노동자들은 무료 의료 서비스를 받지만 택시와 보다보다(boda-bodas, 역자주-일부 국가에서 택시로 쓰이는 오토바이나 자전거)와 같은 비공식 운수체계의 청년 노동자들은 의료 패키지를 갖지 못한다. 의료서비스를 받는 노동자의 경우, 정신 건강이 명시적으로 언급되지 않고 의사들도 일반적으로는 정신 건강 문제를 찾아보거나 진단하지 않는다. 또한 고용인 재정 지원 치료의 비밀유지에 대한 신뢰 문제도 있다. 코로나19의 영향으로, ATGWU는 고용인과의 단체교섭에 대해 검토했고, 상담을 비롯한 정신 건강 서비스를 보장하는 광범위한 건강보험과 같은 조치에 대해 협상했다. 노동조합의 청년노동자위원회는 이직률과 직업 불평등, 불안정성 증가와, 실업률 증가, 우울증과 불안증세와 같은 우려사항을 수집하고 분석했고, 특히 정신 건강 문제를 해결하는 프로그램을 설계할 계획이다.

필리핀

NCTU와 (노조와 지역사회, 인권단체, 공공교통 옹호자들을 한데 모은) 하나의 연합으로써의 행동(Move as One Coalition)은 생계를 잃은 비공식 노동자들에게 (식량 등) 즉각적인 경제 구호품을 제공하는 이니셔티브로 팬데믹에 대응했다. 또한 일자리 안정성과 고용 보호를 개선하기 위해 공정한 전환을 위한 캠페인도 벌였다. 이러한 이니셔티브가 정신 건강을 목표로 수립된 것은 아니지만, 기저의 스트레스 요인을 해결함으로써 정신 건강 피해를 극복하는데 도움을 주는 것으로 나타났다.



연구에서 얻은 핵심 내용

본 연구는 정신 건강에 관해 다음을 포함한 여러 개의 대단히 중요한 문제를 강조했다.

- 정신 건강 보호장치가 팬데믹 이전에 마련되어 있는 경우, 위험과 피해에 대응하고 이를 경감시키는 데 활용되었다. 아무런 보호장치가 없는 경우, 노조는 밑바닥에서부터 시작해야 했고, 공공운수 노동자들은 심각한 정신건강 충격에 시달렸다.
- 자립적 이니셔티브는 그 자체로는 역부족이다. 정신 건강 위험과 피해를 야기하는 기저의 문제를 확인하고 해결하는 것이 매우 중요하다.
- 반대로, 급여와 노동조건을 개선시키는 단체교섭과 같이, 정신 건강에 특별히 중점을 두지 않은 조치가 정신 건강을 증진시키기도 한다. 이와 같은 긍정적인 효과를 인정하는 것이 중요하다.
- 지역, 국가, 문화적 맥락이 중요하다. 노동자와 고용인, 정부가 일반적으로 정신 건강의 중요성을 이해하는 환경은 정신 건강 문제가 인정되지 않거나 적극 묵살당하고 감춰지는 환경과는 근본적으로 다르다. 마찬가지로, 정신건강을 강화할 기존의 규범과 보호장치, 자원도 중요하다.
- 청년노동자들은 상대적으로 적은 경험과 일자리에 남아야 할 필요성, 보다 불안정한 노동조건 등의 요인 때문에 특정 위험에 노출되는 것으로 보인다. 또한 여성과 이주민, 소수인종 및 민족, 장애인, LGBT+ 노동자들과 같은 집단이 직면한 추가적인 문제들에 있어서는 지식 격차가 있다.

권고사항

정신 건강에 관한 접근법은 지역 상황에 따라 다르지만 주요 노조 활동에는 다음이 포함되어야 한다.

- **고용인과의 단체교섭:** 협상에는 긍정적이든 부정적이든 모든 정신 건강 영향을 반영해야 하고, 피해를 야기하는 기저의 문제들을 해결할 조치도 포함해야 한다. 공공의료체계의 속성에 따라, 노동자들이 신뢰하고 이용할 수 있는 형태의 정신 건강 의료서비스도 포함하도록 고용인을 설득해야 한다. 이러한 협상은 청년노동자를 비롯한 다른 집단이 직면한 특정 문제들도 고려해야 한다.
- **정부와 국제기구에 대한 압박:** 노조는 열악한 노동조건과 적합한 정신 건강 지원에 대한 장벽 등 정신 건강 피해를 야기하는 기저의 문제를 해결하기 위해 정책 방안과 자금조달, 사회적 보호를 요구해야 한다. 이러한 노력은 승객을 비롯한 다른 지역사회 집단과 동맹을 구축함으로써 강화될 수 있다. 또한 이러한 옹호 활동 시 청년노동자를 비롯한 다른 집단이 직면한 특정 정신건강 문제들도 고려해야 한다.
- **정신 건강 문제를 분명히 인식하고 적합한 서비스를 제공함:** 노조는 정신 건강 문제를 겪는 노동자에게 직접 동료상담 프로그램과 노조지원 프로그램 등의 지원과 치료를 제공할 수 있고 정신 건강에 관한 오명을 해결하기 위해 노력할 수 있다. 이러한 활동을 통해 전 세계의 기존의 노조 이니셔티브에서 배울 점을 얻고, 효과적인 관행에 대한 지식을 공유할 수 있다. 그러나 노조가 직접 서비스를 제공하는 것으로, 정신 건강의 근본 원인에 영향을 주는 고용인과 정부를 계속해서 대신할 수는 없다.
- **노동자들과 함께함:** 청년노동자들과 같은 집단이 직면한 특정 문제들에 관련된 지식 격차를 해결하면, 공공교통 부문의 정신건강에 관해 앞으로 해야 할 업무를 알기 쉽게 되고 조직화와 교섭, 캠페인, 서비스 제공을 지원할 수 있게 될 것이다.

