

Ⅰ 서울노동권익센터 연구사업 최종발표토론회\_2016-2 Ⅰ

# 셔틀버스 기사의 노동실태와 개선방안

일시 : 2016년 9월 6일(화) 11:00

장소 : 프란치스코 교육회관 4층 430호

  
서울노동권익센터

I·SEOUL·U



## 세부 일정 안내

시 간	주 요 내 용
11:00~11:10	인사말씀(서울노동권익센터 문종찬 소장) 사회 : 이 철 (서울노동권익센터 정책연구팀장)
11:10~11:40	발표. 셔틀버스 기사의 노동실태와 개선방안 - 발표자 : 이정훈(서울노동권익센터 정책연구팀 연구위원)
11:40~12:10	토론. - 토론자1 : 운영삼(부경대학교 경제학과 교수) - 토론자2 : 유승근(도로교통공단 교육운영처 대리) - 토론자3 : 박사훈(전국셔틀버스노동자연대 위원장)
12:10~12:30	종합토론, 플로워 토론, 질의/응답



## 목 차

### <발표문>

셔틀버스 기사의 노동실태와 개선방안(이정훈) .....	7
--------------------------------	---

### <토론문>

토론 1. 윤영삼 교수(부경대학교 경제학과 교수) .....	33
-----------------------------------	----

토론 2. 유승근 대리(도로교통공단 교육운영처) .....	35
----------------------------------	----

토론 3. 박사훈 위원장(전국셔틀버스노동자연대) .....	40
----------------------------------	----



발표.

## 셔틀버스 기사의 노동실태와 개선방안

이정훈 (서울노동권익센터 연구위원)

### I. 서론

서울지역의 대표적인 셔틀버스 운행 중 다수를 차지하는 분야가 학원통학차량이다. 특히 학원통학차량은 사업용 버스의 유형인 전세버스와 유사하게 운영되고 있는데 통학버스의 경우 차량의 소유 여부에 따라 시설, 차주 등 관련된 주체가 다양하지만 그 중 운전기사가 소유하면서 직접 운전하는 지입차주 형식이 대다수를 차지하는 것으로 파악되고 있다.

그러나 2015년 이전까지는 이러한 통학차량에 대한 신고의무가 없었기 때문에 통학차량과 종사자 등에 관한 실태통계가 정확히 파악되지 않고 있었다. 셔틀버스를 운전하는 기사의 노동조건과 실태 또한 명확히 파악되지 않고 있으며 특수고용으로 분류되어 근기법상의 보호에서도 제외되는 등 취약성을 드러내고 있다.

이에 본 연구에서는 서울지역의 운송업종 중 대표적인 취약지대라고 할 수 있는 셔틀버스 업종에 대한 노동실태 및 관련 법제도 개선 실태를 통해 서울시 차원에서 시행할 수 있는 정책적 지원방안을 모색하고자 한다.

## 1. 통학·통원용 차량 현황 및 제도개선 선행연구

셔틀버스의 정확한 통계를 파악하기는 쉽지 않다. 따라서 현재 파악할 수 있는 자료는 신고가 의무화되어 있는 어린이 통학버스 자료와 다른 연구에서 추정하고 있는 현황자료 등을 통해 추측할 수 밖에 없는 한계가 있다.

<표> 2016년 어린이 통학버스 신고·접수현황 통계 자료

관서	신고 · 접수 현황						
	계	보육 시설	유치원	학원	초등학교	특수 학교	체육 시설
계	99,075	39,517	11,806	30,452	5,305	842	11,153
서울	12,467	2,899	1,633	5,568	511	120	1,736
부산	6,058	2,273	793	2,135	96	47	714
대구	4,883	1,780	753	1,667	124	54	505
인천	4,783	1,630	772	1,533	130	40	678
광주	3,409	1,681	568	670	135	45	310
대전	3,672	1,710	451	1,021	57	40	393
울산	2,763	1,183	303	872	56	19	330
경기남부	16,667	6,025	2,187	5,720	201	149	2,385
경기북부	6,861	3,121	740	1,936	152	35	877
강원	3,180	1,280	314	850	405	31	300
충북	3,517	1,468	308	929	380	43	389
충남	5,367	2,160	428	1,547	720	28	484
전북	5,125	2,531	668	967	576	69	314
전남	3,745	1,789	338	728	571	29	290
경북	6,473	2,835	674	1,670	731	35	528
경남	8,746	4,421	815	2,215	431	45	819
제주	1,359	731	61	424	29	13	101

※ 경찰청 2016 자료, 서울노동권익센터 정보공개 요청 자료.



<표> 2016년 어린이 통학버스 승차정원별 현황 통계 자료

관서	승차정원별 현황			
	합 계	25인승 미만	25~44인승	45인승 이상
합계	99,075	85,853	10,799	2,423
서울	12,467	11,099	947	421
부산	6,058	5,479	493	86
대구	4,883	4,262	540	81
인천	4,783	4,309	388	86
광주	3,409	2,951	384	74
대전	3,672	3,281	335	56
울산	2,763	2,448	290	25
경기남부	16,667	14,818	1,557	292
경기북부	6,861	5,924	854	83
강원	3,180	2,573	536	71
충북	3,517	2,876	491	150
충남	5,367	4,241	873	253
전북	5,125	4,255	677	193
전남	3,745	3,109	451	185
경북	6,473	5,557	777	139
경남	8,746	7,515	1,032	199
제주	1,359	1,156	174	29

※ 경찰청 2016 자료. 서울노동권익센터 정보공개 요청 자료.

추가적으로 몇몇 시설에서는 운영되고 있는 어린이 통학·통원용 자동차의 대수에 대해 추정치나 비공식적인 통계를 통해 다음과 같이 추정하였다.

우선, 경기개발연구원(2012)이 관련 통계를 조사하고 교통안전공단(2007)의 운행예상대수 추정 방식을 적용한 ‘2011년 어린이 통학·통원용 자동차 운영 현황’ 을 보면 전체 135,991대가 운행 중이며 이 중 26.6%인 36,136대가 신고된 것으로 나타났다. 그러나 이 추정치는 대상 시설 중 체육시설을 제외하였다는 점, 운행대수를 편의상 시설수의 1.5배로 추정하였다는 점에서 한계가 있다는 점을 밝히고 있다.

<표> 경기개발연구원 추정 어린이 통학·통원용 자동차 운행 및 신고현황

구분	시설수(개소) <sup>1)</sup>	통학차량 (대, A) 주)	신고차량 (대, B) <sup>2)</sup>	신고율 (%, B/A×100)
보육시설	38,021	57,032	27,303	47.9
유치원	8,424	12,636	3,553	28.1
초등학교	5,882	8,823	3,645	41.3
특수학교	155	377	377	100.0
학원	38,082	57,123	1,258	2.2
전체	90,564	135,991	36,136	26.6

1) 통계청 학교통계(2011), 통계청 교육통계서비스(2011), 2) 경찰청 내부자료(2012)

주) : 통학차량은 시설수×1.5대(교통안전공단의 통학운행 예상대수 추정방식 적용)

2012년에 중앙정부기관이 각각의 관할 기관을 대상으로 조사한 결과에 의하면 전체 어린이 통학·통원용 자동차는 64,863대이고, 이 중 52.6%인 34,133대가 어린이 통학버스로 신고한 것으로 나타나고 있다. 시설별로 보면 어린이집은 어린이 통학버스 신고율이 95%에 달하였으나 체육시설의 경우 5%에도 이르지 못하고 있는 실정이었다.

<표> 정부기관 조사 어린이 통학·통원용 자동차 운영 현황

구분	차량운영 기관 수	통학차량 (대)	신고차량 (대)	신고율 (%)	추가신고 대상(대)
어린이집	42,527	21,573	20,501	95.0	1,072
유치원	8,538	11,475	6,059	52.8	5,416
초등학교	5,895	3,267	2,713	83.0	554
특수학교	155	563	429	76.2	134
학원	77,014	18,991	4,018	21.1	14,973
체육시설	13,439	8,994	413	4.6	8,581
합계	147,568	64,863	34,133	52.6	30,730

※ 자료 : 관계부처 합동 보도자료(2013. 5. 3)

그런데 해당 통계는 기존의 연구결과나 관계자의 운행대수 추정치보다 적은 것으로 나타나고 있는데 이는 지입차량 등 법적으로 허가되지 않은 자동차에 대해서는 통계에서 누락되었을 가능성이 있기 때문이다. 한편, 노동계의 추산에 따르면 시설 수(유치원, 어린이집, 학교, 보습학원, 체육시설 등)를 감안했을 때 셔틀버스는 전국적으로 30여만대가 운행 중이며, 이중 서울지역에 1/3 가량인 10만여대가 운행되고 있다고 보고 있다.

셔틀버스와 관련한 선행연구를 살펴보면, 2013년 5월 도로교통공단 교통과학연구원의 ‘어린이 통학·통원용 자동차 관련 법제 개선 연구’ 보고서를 들 수 있다. 이 연구에서는 어린이 통학·통원용 자동차에 대한 규제와 관리가 운영형태나 현실에 기반하고 있는지, 규제 및 위반 시 처벌

강화가 궁극적인 해결책인가라는 관점에서 문제를 바라보고 있다. 이 연구에서는 통학통원용 자동차 운영 및 교통사고 현황, 외국의 사례를 분석하고, 운영자와 운전자 등 관계자, 관련 전문가의 의견을 조사하여 어린이 통학·통원용 자동차 운영 현실에 적합하면서 안전을 제고할 수 있는 법제 개선방안을 제시하고 있다.

이 연구보고서에서 밝힌 어린이 통학·통원용 자동차와 관련한 법제 개선방안은 크게 어린이 통학·통원용 자동차 운영 관리와 타 차량 운전자의 어린이 통학·통원용 자동차 보호의 2가지로 구분하고 있다.

먼저 어린이 통학·통원용 자동차 운영 관리 개선방안과 관련하여 단기적 방안으로는 어린이 통학·통원용 자동차를 운영하는 기관의 특성, 자동차 운행행태, 이용자 특성 등을 감안하여 각각의 기관에 적합한 맞춤형 관리 제도를 도입하여야 한다고 주장하고 있다.

또 근본적인 문제를 해결하기 위한 중장기적으로 어린이 통학·통원용 자동차 운영 관리를 개선해야 한다고 제안하면서 다음과 같은 방안을 제시하였다.

- ① 통학버스 공공관리제 도입
- ② 통학버스 운전자 자격제 도입
- ③ 보호자의 안전책임 강화 및 홍보
- ④ 승하차 안전장치 개발·보급
- ⑤ 통학버스 전문업체 육성 및 공동 운영제 도입

이외에 연구보고서는 다른 운전자의 어린이 통학·통원용 자동차 보호 방안으로 ① 어린이 통학버스 특별보호의무 적용 범위 구체화, ② 통학버스 정류장 개선 방안 등을 제시하고 있다.

## 2. 어린이 학원차량 제도개선 경과 및 입장

### (1) 정부의 제도개선 배경 및 경과

2013년 청주 어린이집 운전기사(지입차주) 부주의로 3세 아동(세림이) 사고발생 이후 정부는 대통령 지시로 국무조정실 주관 국가정책조정회의에서 관계부처 합동으로 「어린이 통학차량 안전관리 대책」을 수립하였다. 이에 따라 경찰청은 ① "어린이통학버스"로 용어 일원화, ② 어린이통학버스 운전자, 좌석 안전띠 착용 후 출발의무화, ③ 보호자 동승 의무화, ④ 어린이통학버스 운전자 및 운전자 안전교육 강화, ⑤ 공포 후 1년 이후 시행 등의 내용을 담은 도로교통법 개정안을 2014년 1월 28일 공포하고 세부사항을 마련하였다. 주무부처인 국토교통부는 2015년 7월 ‘여객자동차운수사업법 시행령 개정안’을 통해 ① 자가용자동차 유상운송 허가요건 중 소유요건 완

화(공동소유제 도입), ② 유상운송용 자가용자동차의 차령조건 규정 등의 내용을 공표하였다.

## (2) 정부 제도개선 방안에 대한 입장 (전국셔틀버스노동자 연대)

직접적인 이해 당사자인 셔틀버스노동자들의 대표조직인 ‘전국셔틀버스노동자연대(이하 셔틀연대)’는 어린이·학생 안전통학을 위해서는 최일선에서 책임지고 있는 버스노동자들의 노동조건 개선 역시 간과해서는 안 될 부분이라고 강조하면서 동시에 실질적이고 효율적인 제도 도입을 위해서 정부가 추진중인 제도개선 방안에 대한 입장<sup>1)</sup>을 아래와 같이 밝히고 있다.

- ① 어린이 교통안전 ‘공동소유제’ 보다 ‘전용차량등록제’ 가 대안이라는 입장
- ② ‘안전장치 설치비’ 지원
- ③ 부당한 규제정책 개선
- ④ ‘실소유자 표시제’ 도입, 전세버스 기사를 살리는 정책
- ⑤ 여객버스 화물차도 지원하는 ‘유류보조금’ 지급
- ⑥ 거점 지역마다 ‘공용 차고지’ 제공

이러한 셔틀연대의 입장에 대해 국토교통부는 ① ‘전용차량 등록제’는 개별사업권 형태로 추진될 경우 어린이 통학안전을 담보하기 곤란하고, 어린이 안전과 서비스 수준 등을 고려할 때 버스 등 다른 운송분야와 마찬가지로 일정한 요건(차량대수, 차고지 등) 하에서 검토가 필요하다는 입장이다. ② ‘차령제한 폐지’의 경우에는 11년 이상의 노후차량을 통학차량으로 사용하는 경우 어린이 안전에 위해가 될 수 있어 객관적 검증 없이 차령 폐지는 곤란하다는 입장을 밝혔다.

그러나 셔틀연대는 개별사업권과 관련하여 위에서 밝힌대로 ‘어린이·학생 통학 및 등하원 전용’이라는 제한적 업무범위의 유상운송 허용이라는 점이 현재 시행중인 공동소유시 허용하는 유상운송 범위와 다르지 않다고 보고 있다. 또한 현재 ‘공동소유제’에는 규제하지 않아도 되는 내용들이 ‘전용차량등록제’에서는 굳이 규제해야 하는 것인지 납득할만한 이유도 제시하지 않고 “안된다”라고 일관하고 있는데, 이는 권위주의 행정의 전형일 뿐이라고 주장하고 있다.

## (3) 정부 제도개선 방안에 대한 입장 (한국학원총연합회)

한국학원총연합회가 발표한 현황자료에 따르면 현재 전국 8만여 학원이 운영 중에 있는 어린이 통학버스 차량은 약 100,000대로 ‘학원장 소유의 차량’은 약 10%, ‘지입차’는 약 70%, ‘전세버스’는 약 20%정도라고 밝히고 있다.

---

1) 어린이 교통안전 위한 학원통학차량 제도개선 토론회 자료 참조. 국회 김성태의원 주최, 2015.10.15.

이 중 대부분(약 90%)을 차지하고 있는 ‘지입차’와 ‘전세버스’는 2015년 1월 29일부터 어린이통학버스로 신고할 수 밖에 없게 됨에 따라 발생할 수 있는 문제점을 다음과 같이 제기하고 있다.

- ① ‘전문기사를 사용할 수 있도록 하는 것’이 어린이 통학버스 안전강화를 위한 방안모색 중 가장 중요한 부분이라고 강조.
- ② 규제중심의 제도개선 방안으로 인해 현재 약 70%(약 7만명)를 차지하는 지입차 기사들을 해고하게 되어 실업률이 증가될 것이라고 주장.
- ③ 어린이 통학버스 공동소유제 도입시 ‘학원장 명의’를 도용한 각종 편법운영이 난무하게 될 것을 지적.
- ④ 불가피하게 학원 수강료가 인상 될 것이라고 주장.
- ⑤ 전세버스의 경우 법 적용의 형평성 문제를 제기. (학교-어린이집과 학원-체육시설 간의 차이)

한국학원총연합회는 이러한 문제점을 해결하기 위한 정책 대안을 제시하였다.

- ① 현존 자가용 지입차량을 어린이 통학용으로만 운용하도록 한정면허를 주어 양성화
- ② 학원과 체육시설도 전세버스를 사용이 가능하도록 법 적용의 형평성을 제고
- ③ 어린이 통학버스 동승자 의무화 관련 도로교통법 개정안 완화를 제안

특히 ‘어린이 통학버스 안전강화를 위한 방안’ 마련을 위한 한국학원총연합회의 지입차와 전세버스 양성화에 대하여 국토교통부의 검토 결과는 긍정적인 측면은 배제하고 오로지 부정적인 측면만을 내세운 것은 문제를 해결하겠다는 의지보다는 현실을 외면하겠다는 것으로 비추어져 아쉬움이 많다는 입장을 밝히고 있다.

현재까지의 논의는 주로 셔틀버스 운행과 관련하여 어느 범위까지를 제도적으로 합법화할 것인지, 그리고 주요 탑승자인 어린이와 학생의 안전을 강화하기 위해 안전과 관련한 규제를 강화하고 교육이수 등 의무를 강화하는 것 등이 주요 쟁점이라고 볼 수 있다. 이 외에도 송파구의 어린이 보호차량 인증제, 경기도의 어린이 통학버스 인증제, 춘천시 고등학생 통학지원 교통수단 도입 시범운영 등 지자체 차원에서의 다양한 정책이 시행 중에 있으나 제한적인 효과를 보이고 있다는 점에서 여전히 근본적인 문제해결이 필요하다고 보여진다.

이하에서는 서울노동권익센터가 실시한 설문조사를 바탕으로 서울지역 셔틀버스 기사의 노동환경과 처우 등을 중심으로 실태를 살펴보기로 한다.

## II. 셔틀버스 기사 처우개선을 위한 실태조사 결과

이 조사는 서울노동권익센터가 서울시 셔틀버스 기사의 노동환경과 근로실태 파악을 위해 실시되었다. 이번 연구에서 설문조사는 2016년 5월~6월 한달간 서울지역 내 셔틀버스 기사 481명의 유효설문을 전산입력 과정을 거쳐서 통계처리 프로그램을 활용하여 분석하였다.

### 1. 응답자의 인적 속성

#### 1-1) 성별

설문에 응한 응답자 가운데 남성 98.3%(472명), 여성 1.7%(8명)으로 남성의 비율이 여성보다 훨씬 높게 나타났다.

성별			
		빈도	비율(%)
유효	남성	472	98.3
	여성	8	1.7
	합계	480	100.0

#### 1-2) 연령

셔틀버스 기사 응답자의 연령은 평균 60.8세로 나타났다. 연령별 구성관계를 살펴보면 60대~70대 미만이 52.8%(254명)으로 가장 많은 것으로 나타났으며, 다음으로는 50대~60대 미만이 29.5%(142명)을 차지하였으며, 응답자의 11%(53명)는 70대 이상으로 나타나 종사자들의 연령이 매우 높은 것으로 밝혀졌다.

연령대			
		빈도	비율(%)
유효	30대~40대 미만	7	1.5
	40대~50대 미만	25	5.2
	50대~60대 미만	142	29.5
	<b>60대~70대 미만</b>	<b>254</b>	<b>52.8</b>
	70대 이상	53	11.0
	합계	481	100.0

#### 1-3) 본인의 소득 가족수

본인을 제외한 소득있는 가족수는 응답자의 43.6%(205명)가 1명이라고 응답하였으며, 소득가족이 없는 경우도 30.6%(144명)에 달하는 것으로 나타났다. 소득가족이 없는 경우 30%를 제외하고는 대부분 맞벌이나 자녀가 함께 소득활동을 하고 있는 것으로 보여진다.

소득 가족 수(본인 제외)			
		빈도	비율(%)
유효	0	144	30.6
	1	205	43.6
	2	99	21.1
	3	17	3.6
	4	4	.9
	5	1	.2
	합계	470	100.0

#### 1-4) 주된 생계 책임자

앞에서 살펴본 바와 같이 응답자의 70%가 본인의 가족구성원들이 함께 소득활동을 하고 있는 것으로 확인되었으나, 주된 생계책임자를 묻는 질문에 응답자의 94.8%(453명)가 본인이라고 응답하여 본인 외 가족들의 소득은 가구소득에서 차지하는 비중이 높지 않은 것으로 보인다.

생계 책임자			
		빈도	비율(%)
유효	본인	453	94.8
	배우자	15	3.1
	자녀	8	1.7
	기타	2	0.4
	합계	478	100.0

## 2. 근무패턴 및 계약관계

### 2-1) 버스 종류 및 연식

현재 운전중인 버스의 규모(인승)에 대한 질문에 15인승 이하라고 응답한 비율이 71.3%(343명)으로 가장 높게 나타났으며, 16~35인승 이하라고 응답한 비율은 28.1%(135명)로, 응답자들의 현재 운행중인 셔틀버스는 대부분 15인승과 25인승인 것으로 나타났다.

귀하가 운전하시는 셔틀버스는 몇 인승입니까?			
		빈도	비율(%)
유효	9~15인승 이하(소형)	343	71.3
	16~35인승 이하(중형)	135	28.1
	36인승 이상(대형)	3	0.6
	합계	481	100.0

셔틀버스의 연식과 관련해서는 응답자의 60.7%(292명)가 2001~2005년 사이에 생산된 차량을 가장 많이 운전하고 있는 것으로 나타났으며, 다음으로 응답자의 15.6%(75명)는 2006~2010년 생산된 차량을 운행하고 있는 것으로 나타났다. 2000년 이전 생산되어 15년 이상 된 차량을 운전하고 있는

경우도 11%(53명)인 것으로 나타났다.

특히 15인승 승합차의 경우 2005년 안전과 배기가스 기준이 강화되면서 현대차 그레이스, 기아차 봉고3, 쌍용차 이스타나 등 국내에서 생산된 15인승 승합차가 동반 단종된 상태로 현재 운행중인 단종차량에 대한 지원방안 마련이 시급한 것으로 보인다. 정부는 현재 13세 미만 어린이 통학버스는 출시된 지 9년 이하 차량만 이용하도록 되어 있지만 2018년 12월 31일까지 법 적용을 유예한 상태이며, 이후에는 9년 이하 차량으로 제한을 두되 안전검사를 통과하면 11년까지 이용할 수 있도록 규칙을 개정된 상태로 이에 대한 현실적인 대책마련이 시급한 상태이다.

귀하가 운전하시는 셔틀버스의 연식은 몇 년식입니까?			
		빈도	비율(%)
유효	~ 2000년	53	11.0
	<b>2001~2005</b>	<b>292</b>	<b>60.7</b>
	2006~2010	75	15.6
	2011~2015	56	11.6
	2016년~	5	1.0
	합계	481	100.0

## 2-2) 셔틀버스 종류 및 어린이 보호 전용차량 여부

현재 운행중인 셔틀버스가 어디에 해당되는지에 대한 질문에 응답자의 77.4%(370명)가 자가용 등 록버스라고 응답하였으며, 영업용이라고 응답한 비율은 22.6%(108명)으로 나타났다.

귀하가 운전하시는 셔틀버스는 어디에 해당됩니까?			
		빈도	비율(%)
유효	영업용	108	22.6
	<b>자가용</b>	<b>370</b>	<b>77.4</b>
	합계	478	100.0

또한 운전중인 셔틀버스가 어린이보호 전용차량(노란색)인지에 대한 질문에 응답자의 99.2%(475명)이 ‘그렇다’고 응답하였다. 이러한 결과는 어린이보호전용차량 의무등록제의 영향이 크게 작용한 것으로 보인다.

귀하가 운전하시는 셔틀버스는 어린이보호 전용차량(노란색)입니까?			
		빈도	비율(%)
유효	<b>그렇다</b>	<b>475</b>	<b>99.2</b>
	아니다	4	0.8
	합계	479	100.0

## 2-3) 셔틀버스 운전경력

운전경력을 살펴보면, 응답자의 29.7%(143명)가 10~15년 미만이라고 가장 높은 응답률을 보였으며,



다음으로는 16.3%(78명)가 15~20년 미만이라고 응답하였다. 셔틀버스 운전경력이 10년 이상이라고 응답한 비율은 전체 응답자의 62.5%(299명)를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 이는 셔틀버스 운전이 직업으로서 정착되었음을 간접적으로 보여주고 있다고 분석되며 따라서 우리 사회에서 셔틀버스가 제도화되어 안전하게 규율되고 관리될 필요가 있음을 의미한다고도 볼 수 있다.

셔틀버스 운전경력			
		빈도	비율(%)
유효	1년~3년 미만	19	4.0
	3년~5년 미만	33	6.9
	5년~7년 미만	63	13.2
	7년~10년 미만	64	13.4
	<b>10~15년 미만</b>	<b>142</b>	<b>29.7</b>
	15~20년 미만	78	16.3
	20~25년 미만	43	9.0
	25~30년 미만	16	3.3
	30년 이상	20	4.2
	합계	478	100.0

#### 2-4) 고정 일감 확보방법

셔틀버스 고정일감을 확보하는 방법에 대한 질문에 대해 1순위로는 응답자들의 39.5%가 ‘동료 셔틀기사 소개’로 일감을 확보한다고 응답하였으며, 2순위로는 응답자의 35.4%가 ‘전문 소개업체’로부터 일감을 확보한다고 응답하였다. 이에 전문소개업체를 통한 일감확보 경로 및 수수료 실태, 불합리한 관계여부 등 좀 더 구체적인 사실 확인을 위해 FGI를 실시한 결과, 전문소개업체에 과중한 수수료를 부담하고 있거나 소개업체가 수수료를 챙기기 위해 추가적인 이직을 권유하는 경우, 조금 더 낮은 운행요금을 미끼로 시설장에게 권유하여 다른 기사를 소개하는 사례도 발견되었다.

귀하는 고정일감의 경우, 주로 어떤 방법을 통해 일감을 확보하십니까?			
		복수응답	
		빈도	비율(%)
고정일감 확보방법	셔틀버스 모집공고를 보고	47	5.0%
	<b>동료 셔틀기사 소개</b>	<b>369</b>	<b>39.5%</b>
	주변 지인 소개	183	19.6%
	<b>전문 소개업체</b>	<b>330</b>	<b>35.4%</b>
	기타	4	.4%
합계		933(복수응답)	100.0%

2-5) 비고정 일감 확보방법

셔틀버스 비고정 일감의 경우 확보하는 방법에 대한 질문에 1순위로는 응답자들의 41.7%가 ‘동료 셔틀기사 소개’로 일감을 확보한다고 응답하였으며, 2순위로는 응답자의 28.3%가 ‘전문 소개업체’로부터, 3순위는 25.9%가 ‘주변 지인소개’라고 응답하였다. 이러한 결과는 고정일감 확보 방법과 달리 비고정 일감의 경우 ‘동료 셔틀기사 소개’ 외에 ‘전문업체’와 ‘지인소개’가 거의 같은 비중을 차지하고 있음을 확인할 수 있다. 그러나 면접조사에 의하면, 비고정 일감의 경우 법에 위반되는 탑승자를 태우게 되는 경우가 많기 때문에 단속의 위험을 감수하면서 운영을 하고 있다고 밝히고 있었다.

귀하는 비고정 일감의 경우, 주로 어떤 방법을 통해 일감을 확보하십니까?			
		응답	
		빈도	비율(%)
비고정 일감 확보방법	셔틀버스 모집공고를 보고	25	2.7%
	<b>동료 셔틀기사 소개</b>	<b>382</b>	<b>41.7%</b>
	주변 지인 소개	237	25.9%
	전문 소개업체	259	28.3%
	기타	13	1.4%
합계		916(복수응답)	100.0%

2-6) 일과 이후 주차문제

하루일과를 마치고 난 후 버스 주차를 어떻게 하는지에 대한 질문에 응답자의 35.8%(171명)은 ‘집근처 민간/공영 주차장 이용’에 답하였으며, 34.1%(163명)은 ‘거주지 주차장을 이용’한다고 응답하였다.

하루 일을 마치고 난 후 주차는 어떻게 하고 있습니까?			
		빈도	비율(%)
유형	거주지 주차	163	34.1
	<b>집 근처 공영</b>	<b>171</b>	<b>35.8</b>
	시설 주변 공터	97	20.3
	별도 전용 주차장	29	6.1
	기타	18	3.8
	합계	478	100.0

2-7) 일과 중 운휴시간 추정차문제

하루 일과중 운휴시간 추정차는 어떻게 하는지에 대한 질문에 응답자의 61.5%(295명)는 ‘cctv 등 단속을 피할 수 있는 공간’에 주차한다고 응답하여 운휴시간대에 안정적인 주차공간 확보가 필

요할 것으로 보여진다. 응답자의 21.9%(105명)는 ‘시설근처 민간/공영 주차장을 이용’ 한다고 응답하였다. 면접조사에서는 일정한 주차공간을 확보하지 못한 시설에서 운행하는 버스기사의 경우 가장 민감하게 생각하는 문제가 주차문제라고 답변하였다. 항상 단속에 대비해야 하고, 단속될 경우 과태료가 부과되면 수입이 그만큼 줄어들기 때문에 무슨 수를 써서라도 단속을 피해서 옮겨다니는 일상을 되풀이 하고 있었다.

하루일과 중 운휴시간에 차량 주정차는 어떻게 하고 있습니까?			
		빈도	비율(%)
유효	시설 주차장	46	9.6
	시설 근처 민간 주차장	18	3.8
	시설 근처 공터	105	21.9
	별도 전용 주차장	10	2.1
	<b>단속 피할 공간</b>	<b>295</b>	<b>61.5</b>
	기타	6	1.3
	합계	480	100.0

### 3. 소득 및 업무실태

#### 3-1) 평일 근무 시간

대기시간을 포함하여 평일 근무시간에 대한 질문에 응답자들은 평균 12.15시간을 근무하고 있는 것으로 확인되었다. 가장 높은 응답률을 보인 근무시간은 ‘15시간~20시간 미만’ 으로 전체 응답자의 31.4%(150명)로 나타났으며, 이어 ‘12시간~15시간 미만’ 응답자의 비율도 23%(110명)를 나타냈다. 특히 대기시간을 포함하더라도 하루 10시간 이상 근무한다고 응답한 비율이 전체 응답의 74%(354명)으로 나타나 장시간 노동을 하고 있는 것으로 확인되었다. 면접조사에서는 셔틀버스 운행이 생각만큼 쉬운 일이 아니라는 답변이 많았고, 시간을 정확히 지켜야 하기 때문에 항상 학부모와 촌각을 다투어야 하는 애로가 있음을 밝히기도 하였다.

평일 근무구간			
		빈도	비율(%)
유효	6시간 미만	16	3.3
	6시간~8시간 미만	30	6.3
	8시간~10시간 미만	78	16.3
	10시간~12시간 미만	89	18.6
	12시간~15시간 미만	110	23.0
	<b>15시간~20시간 미만</b>	<b>150</b>	<b>31.4</b>
	20시간 이상	5	1.0
	합계	478	100.0

### 3-2) 주말(토+일) 근무 여부 및 근무 시간

토요일, 일요일을 포함하여 주말 근무 여부에 대하여 응답자의 53.5%(251명)은 ‘근무하지 않는다’고 응답하였다. ‘8시간 이하 근무’로 응답한 결과는 전체 응답자의 28.3%(133명)로 나타났으며, 8시간 이상 응답자들은 전체 응답의 17.9%(85명)으로 나타났다. 이를 다시 ‘근무하지 않는다’고 응답한 인원을 제외한 주말 근무 평균시간은 8.15시간으로 나타났다.

주말 근무여부 및 근무시간			
		빈도	비율(%)
유효	0 (근무하지 않는다)	251	53.5
	8시간 이하	133	28.3
	8시간~10시간 이하	58	12.3
	10시간~12시간 이하	13	2.7
	12시간 이상	14	2.9
	합계	469	100.0

주말근무 응답자 평균(8.15시간)				
주말근무(분)	빈도	최소값	최대값	평균
		218	120.0	1440.0

### 3-3) 고정 운행 시설수 및 수입평균

운행하는 시설 및 수입에 관한 질문 중 고정운행 부분만 살펴보면 응답자의 56.5%(257명)는 ‘1곳’이라고 응답하였으며, 다음으로 35.8%(163명)가 ‘2곳’이 고정시설이라고 응답하였다.

고정시설 수			
		빈도	비율(%)
유효	0	4	0.9
	1	257	56.5
	2	163	35.8
	3	28	6.2
	4	3	0.7
	합계	455	100.0

고정시설에서 운행과정에서 월 평균 수입과 관련해서는 전체 응답자들의 평균수입은 211.83만원으로 나타났다. 세부적으로 살펴보면 응답자의 40.6%(193명)가 ‘150만원~200만원 미만’이라고 응답하였다. 다음으로 높은 응답비율로는 18.7%(89명)가 ‘200만원~250만원 미만’이라고 응답하였다. 결과적으로 전체 응답자의 70.2%가 월평균 250만원 미만의 평균 수입을 받고 있어 장시간

근무시간에 비하여 수입은 열악한 수준인 것으로 보여진다.

월평균 고정수입 (평균 211.83만원)			
		빈도	비율(%)
유효	100만원 미만	11	2.3
	100만원~150만원 미만	41	8.6
	<b>150만원~200만원 미만</b>	<b>193</b>	<b>40.6</b>
	200만원~250만원 미만	89	18.7
	250만원~300만원 미만	54	11.4
	300만원 이상	87	18.3
	합계	475	100.0

### 3-4) 비고정(쪽당) 시설수 및 수입평균

월평균 비고정(쪽당) 운행하는 시설수에 대한 질문에 전체 응답자의 59.9%(191명)는 ‘0곳(없음)’ 이라고 응답하였다. 그 외에 1곳이라고 응답한 비율은 27.3%(87명), 2곳이라고 응답한 비율은 7.8%(25명)로 나타났다.

비고정시설(쪽당) 수			
		빈도	비율(%)
유효	0	191	59.9
	1	87	27.3
	2	25	7.8
	3	6	1.9
	4	4	1.3
	6	2	.6
	7	1	.3
	8	1	.3
	30	2	.6
	합계	319	100.0

비고정 시설운영과 관련한 응답자들의 수입 평균은 19.51만원으로 나타났다. 비고정 시설운영에 따른 수입을 세부적으로 살펴보면 다양한 분포도를 나타내고 있는 것이 특징이다.

비고정 수입(평균 19.51만원)			
		빈도	비율(%)
유효	0	194	61.0
	3	1	0.3
	5	2	0.6
	6	1	0.3
	7	1	0.3
	10	7	2.2
	12	1	0.3
	20	8	2.5
	24	1	0.3
	30	17	5.3
	32	1	0.3
	35	1	0.3
	39	1	0.3
	40	25	7.9
	42	1	0.3
	45	2	0.6
	50	19	6.0
	60	6	1.9
	70	3	0.9
	75	1	0.3
	80	6	1.9
	90	1	0.3
	100	11	3.5
	110	2	0.6
120	1	0.3	
130	1	0.3	
140	2	0.6	
150	1	0.3	
합계		318	100.0

### 3-5) 차량운행 관련 지출비용 평균

차량운행과 관련하여 유류비, 보험료, 정비비 등 월 평균 지출하는 비용을 물어본 결과 전체 응답자들은 평균 76.31만원이 소요되는 것으로 확인되었다. 세부적으로 살펴보면 응답자의 61.4%(295명)이 월 평균 50만원~100만원 미만의 소요비용이 든다고 응답하였다. 다음으로 100만원 이상 150만원 미만 응답자가 전체 응답자의 19.8%(95명)를 차지하였다.

차량운행 월 평균비용			
		빈도	비율(%)
유효	50만원 미만	60	12.4
	<b>50~100만원미만</b>	<b>295</b>	<b>61.4</b>
	100~150만원 미만	95	19.8
	150~200만원 미만	19	3.9
	200~250만원 미만	8	1.7
	250만원 이상	3	0.8
	합계	480	100

3-6) 지난 3년간 사고발생으로 인한 자부담 금액

지난 3년간 경비성 지출 외에 사고발생으로 인한 자부담 금액에 대한 질문에 우선 2013년도의 경우 응답자의 22.9%(94명), 2014년도 응답자의 25.6%(112명), 2015년도 응답자의 33.9%(156명)이 사고발생 경험과 자부담 경험이 있는 것으로 확인되었다. 각 연도별 평균 자부담 금액을 살펴보면 다음과 같다.

지난 3년간 사고발생 자부담 금액	
2013년도	평균 17.17만원
2014년도	평균 18.72만원
2015년도	평균 30.42만원

3-7) 업무시간 중 식사해결

업무시간 중 식사를 어떻게 해결하는지에 대한 질문에 전체 응답자의 33.6%(161명)가 ‘시간이 날 때 주변 식당에서 식사’ 한다고 응답하였으며, 28.4%(136명)는 ‘김밥이나 도시락으로 식사’ 한다고 응답하였다. 또한 응답자의 19.8%(95명)는 ‘규칙적으로 식사를 하지 못한다’ 고 응답하였다.

업무시간 중 식사 해결			
		빈도	비율(%)
유효	0	2	0.4
	<b>시간 날 때 주변 식당</b>	<b>161</b>	<b>33.6</b>
	대기시간 집에서	75	15.7
	<b>도시락</b>	<b>136</b>	<b>28.4</b>
	규칙적으로 식사 못함	95	19.8
	기타	10	2.1
	합계	479	100.0

### 3-8) 업무 중 휴식방법

업무 중 휴식을 취할 때 어디에서 주로 휴식을 취하는 지에 대한 질문에 전체 응답자의 91.9%(441명)는 ‘별도의 공간이 없이 차량 내에서 휴식’ 을 취한다고 답하여 매우 불안정한 상태에서 휴식을 갖고 있는 것으로 나타났다. 이는 업무 중 시설근처 차량 주차공간의 부족과 이로 인한 단속에 대처하기 위한 결과로 보인다.

업무 중 주 휴식 공간			
		빈도	비율(%)
유효	시설 휴게 공간	20	4.2
	주차장	9	1.9
	<b>차량 내</b>	<b>441</b>	<b>91.9</b>
	기타	10	2.1
	합계	480	100.0

## 4. 셔틀버스 관련 제도 및 일에 대한 만족도

### 4-1) 자가용 셔틀버스 14세 이상 등하교 및 등하원 금지에 대한 인식

현행 관련법상 ‘자가용 셔틀버스의 14세 이상 중고생 등하교 및 등하원업을 금지’ 하는 것에 대한 견해에 대하여 전체 응답자의 88.9%(424명)가 ‘현실을 반영하여 자가용 셔틀버스의 등하원 업무를 허용해야 한다’ 고 응답하였다. 이는 어찌보면 당사자 입장에서 당연한 응답결과일 수 있다. 그러나 우리 사회에서 중고생의 통학, 통원의 문제가 일상화되어 있는 상황에서 셔틀버스 기사들이 계속해서 불법의 영역에서 일해야 하는 부담에서 벗어나고자 하는 의지의 반영이라는 점에서도 살펴봐야 하는 항목이라고 분석할 수 있다.

자가용 셔틀 등하원 금지법 견해			
		빈도	비율(%)
유효	<b>현실 반영하여 허용</b>	<b>424</b>	<b>88.9</b>
	현행법에 따라 불허	31	6.5
	잘 모르겠다.	22	4.6
	합계	477	100.0

### 4-2) 차량 공동소유제에 대한 인식

어린이집, 유치원 통학버스의 전속성을 높이기 위해 차량 지분을 공동 소유하도록 하고 있는 제도에 대한 의견에 대해 전체 응답자의 87.5%(419명)는 ‘실질적인 효과가 없다고 생각한다’ 고 응답하여 제도개선에 대한 당사자들의 의견이 매우 강하게 나타났다.



어린이집, 유치원과 기사가 차량 지분을 공동소유 견해			
		빈도	비율(%)
유효	필요	36	7.5
	<b>효과 없음</b>	<b>419</b>	<b>87.5</b>
	잘 모름	24	5.0
	합계	479	100.0

FGI에서는 실제로 공동소유를 하기 위해 처리해야 할 행정서류가 너무 과다하고, 시설이 폐업할 경우 공동소유를 풀어주지 않거나 시설장이 자취를 감추어 공동소유를 풀기 어려운 상황이 발생하고 있음을 확인하였다. 또한 1:99의 공동지분이 과연 어떤 효과를 가질 수 있는지에 대한 반문도 나왔다. 제도의 취지와 현장에서의 적용이 부합되고 있는지에 관해 다시 한 번 살펴봐야 하는 대목이라고 보여진다.

#### 4-3) ‘차량 공동소유제’ 와 ‘전용차량 등록제’ 에 대한 선호도 인식

어린이집과 유치원등과 ‘차량 공동소유제’ 와 ‘전용차량 등록제’ 중 어떤 제도가 더 필요하다고 생각하는지에 대한 물음에 전체 응답자의 93.5%(448명)가 ‘셔틀버스 운영을 위해서 전용차량 등록제가 더 필요하다고 생각한다’ 고 응답하여 제도개선의 필요성이 제기되었다. 이는 위의 설문과 연결되는 문항으로 공동소유제가 유명무실하다고 판단하는데 기인한 것으로 분석된다. 즉 차량공동소유제를 실질화시킬 수 없다면 전용차량 등록제를 통하여 현재의 형식적이고 불필요한 행정력을 낭비하는 상황을 벗어나, 셔틀버스 운영의 위법성을 탈피하여 양성화시키는 쪽이 오히려 낫다는 당사자의 의견이 반영된 것이라고 볼 수 있을 것이다.

공동소유제와 전용차량 등록제 중 어떤 제도가 더 필요한지			
		빈도	비율(%)
유효	공동소유제	18	3.8
	<b>전용차량 등록제</b>	<b>448</b>	<b>93.5</b>
	잘 모름	13	2.7
	합계	479	100.0

#### 4-4) 부당한 경험 여부

셔틀버스 운행시설에서 차량 운전 외에 부당한 업무 경험이 있는지에 대한 물음에 ① 급여의 체불, 미지급 경험에 대해서는 전체 응답자의 52.2%(244명)이 ‘경험 있음’ 이라고 응답하였으며, ② 시설물의 보수나 정비 경험에 대해서는 응답자의 46%(213명)이 ‘경험 있음’ 이라고 응답하였다. ③ 청소 등 환경미화 경험에 대해서는 전체 응답자의 47.9%(222명)이 ‘경험 있음’ 이라고 응

답하였으며, ④ 개인적인 운행이나 심부름 등의 경험과 관련해서는 응답자의 48.6%(226명)가 ‘경험 있음’ 이라고 응답해 절반이상의 응답자들이 부당한 경험을 겪은 것으로 확인되었다.

구분	내용	빈도	비율(%)
급여의 체불, 미지급 경험	경험있음	244	52.2
	경험없음	223	47.8
	합계	467	100.0
시설물의 보수나 정비 경험	경험있음	213	46.0
	경험없음	250	54.0
	합계	463	100.0
청소 등 환경미화 경험	경험있음	222	47.9
	경험없음	241	52.1
	합계	463	100.0
개인적인 운행이나 심부름 경험	경험있음	226	48.6
	경험없음	239	51.4
	합계	465	100.0

#### 4-5) 일에 대한 만족도

① 수입 만족도, ② 일의 안정성 만족도, ③ 근무시간 만족도, ④ 업체의 인간적 대우 만족도, ⑤ 장기적인 직업전망에 대한 질문에 전체 응답자들의 대부분이 크게 불만족한 것으로 나타났다. 동료들 간 경쟁의식에 대한 질문에 대해서는 보통이라고 응답한 경우가 55.5%(263명)로 가장 높게 나타났으며, 불만족이라고 응답한 비율은 36.3%로 나타났다.

내용	비율(%)/빈도(명)				
	매우 불만족	불만족	보통	만족	매우 만족
수입 만족도	34.6% (166명)	41.9% (201명)	22.3% (107명)	0.8% (4명)	0.4% (2명)
일의 안정성 만족도	25.9% (123명)	34.3% (163명)	36.0% (171명)	3.4% (16명)	0.4% (2명)
근무시간 만족도	25.4% (121명)	34.5% (164명)	36.1% (172명)	3.4% (16명)	0.6% (3명)
업체의 인간적인 대우 만족도	21.7% (104명)	32.3% (155명)	40.8% (196명)	4.8% (23명)	0.4% (2명)
동료들 간 경쟁의식	14.6% (69명)	21.7% (103명)	55.5% (263명)	6.5% (31명)	1.7% (8명)
장기적인 전망	37.0% (174명)	39.4% (185명)	21.3% (100명)	2.1% (10명)	0.2% (1명)

## 5. 건강 및 감정노동 경험, 권익보호에 대한 인식

### 5-1) 건강이나 안전에 대한 인식

현재의 일이 건강이나 안전에 얼마나 위험하다고 생각하는 지에 대한 질문에 전체 응답자의 39%(184명)이 ‘다소 위험한 일이다’ 라고 응답하였으며, 16.1%(76명)는 ‘매우 위험한 일이다’ 라고 응답하였다. 이러한 결과는 현재의 일 과정에 건강과 안전에 대한 응답자들의 위험인지 및 우려가 55.1%(260명)로 상당히 높게 나타나 이에 대한 건강 및 안전에 대한 대책이 필요할 것으로 보인다.

건강이나 안전에 얼마나 위험한지			
		빈도	비율(%)
유효	전혀	15	3.2
	별로	52	11.0
	보통	145	30.7
	<b>다소</b>	<b>184</b>	<b>39.0</b>
	<b>매우</b>	<b>76</b>	<b>16.1</b>
	합계	472	100.0

### 5-2) 안전과 사고 예방에 대한 대안

셔틀버스 기사의 안전과 사고 예방을 위해서 가장 필요한 대안에 대하여 1순위, 2순위로 중복응답한 결과, 1순위 제도대안으로는 응답자의 45%(426명\_중복응답)가 ‘자가용 유상운송 허가제 시행’ 을 높게 선택하였다. 2순위로는 응답자의 29.3%(277명\_중복응답)가 ‘공정한 셔틀버스 일감 정보제공’ 이라고 응답하였다. 이러한 결과는 합법적 운행에 대한 제도적 보안과 투명하고 안정적인 일자리 확보가 안전운행과 사고예방을 위한 근본적인 대책으로 인식하고 있음을 알 수 있다.

안전사고 예방 대안		
	중복응답	
	빈도	비율(%)
<b>자가용 유상운송허가제 시행</b>	<b>426</b>	<b>45.0%</b>
표준화된 셔틀버스 계약서 보급	136	14.4%
월별 근무일수 및 운행시간 설정	46	4.9%
<b>공정한 셔틀버스 일감 정보 제공</b>	<b>277</b>	<b>29.3%</b>
정기적인 안전교육 제공	59	6.2%
기타	2	0.2%
합계	946	100.0%

### 5-3) 폭언이나 폭행 경험 여부

시설의 관리자나 이용 승객으로부터 부당한 폭언이나 폭행을 경험한 적이 있는 지에 대한 질문에 전체 응답자의 40.6%(195명)가 ‘경험이 있다’ 고 상당히 높은 응답률을 보였다. FGI에서는 시설 관리자 뿐만 아니라 셔틀버스를 이용하는 아동 또는 학생의 부모로부터도 부당한 행위가 있음을 확인할 수 있었다. 향후 대안에서는 이용자에 대한 인식개선도 병행될 필요가 있음을 시사하고 있다.

폭언, 폭행 경험			
		빈도	비율(%)
유효	있다	195	40.6
	없다	285	59.4
	합계	480	100.0

## III. 결론 및 시사점

본 연구에서는 그동안 파악조차 되지 않았던 어린이, 청소년 통학차량을 운행하고 있는 서울지역 셔틀버스 기사들의 노동실태를 설문조사 및 면접조사를 통해 살펴봄으로써 현 제도의 사각지대에 놓여있었던 당사자들의 열악한 상황을 파악하고 어린이 통학차량 안전을 위한 본인들의 정책대안을 살펴보았다는데 그 의미가 있다고 하겠다.

우선 노동실태조사의 주요결과를 살펴보면 다음과 같다.

설문조사에 응답한 총 481명의 서울지역 셔틀버스 기사 응답자의 연령은 평균 60.8세로 나타났다. 이 중 60대~70대 미만이 52.8%(254명)으로 가장 많았으며 다음으로 50대~60대 미만이 29.5%(142명)을 차지하여 종사자들의 연령이 매우 높은 것으로 밝혀졌다.

또한 이처럼 높은 평균연령에도 불구하고, 주된 생계책임자를 묻는 질문에는 응답자의 94.8%(453명)가 본인이라고 응답하였다. 셔틀버스 운전을 하시는 이유를 묻는 질문에도 응답자의 66.5%(317명)는 ‘생활비 등 당장 수입이 필요해서’ 라고 응답하였고 12.2%(58명)는 ‘다른 일은 나이 때문에 뽑아주지 않아서’ 라고 응답하여 대부분 높은 연령에도 가족의 생계를 책임지기 위해 셔틀버스 기사일을 하고 있는 것으로 나타났다.

그럼에도 가구 전체의 월평균 소득을 묻는 질문에 응답자의 52.8%(254명)가 200만원 미만이라

고 응답하여 매우 낮은 가구소득으로 생활하고 있는 것으로 확인되었으며, 다음으로 응답자의 39.5%(190명)가 200~400만원 미만이라고 응답하였다.

현재 운전중인 버스종류로는 15인승 이하라고 응답한 비율이 71.3%(343명)으로 가장 높게 나타났으며, 16~35인승 이하라고 응답한 비율은 28.1%(135명)로, 응답자들의 현재 운행중인 셔틀버스는 대부분 15인승과 25인승인 것으로 나타났다. 응답자의 77.4%(370명)는 자가용 등록 버스이고, 영업용이라고 응답한 비율은 22.6%(108명)으로 나타났다. 특히 정부가 추진한 주요 제도개선 사항인 어린이보호 전용차량(노란색)인지에 대한 질문에 응답자의 99.2%(475명)이 '그렇다'고 응답하여 제도가 현실에 정착되어 있음을 확인할 수 있었다.

셔틀버스 운전경력에 대한 질문에 응답자의 29.7%(143명)가 10~15년 미만이라고 가장 높은 응답률을 보였으며, 다음으로는 16.3%(78명)가 15~20년 미만이라고 응답하였다. 이처럼 셔틀버스 운전경력이 10년 이상이라고 응답한 비율이 전체 응답자의 62.5%(299명)를 차지하고 있어 운전에 대한 오랜 경력과 전문성을 가지고 있는 것으로 확인되었다.

셔틀버스 고정일감을 확보하는 방법에 대한 질문에 1순위로는 응답자들의 39.5%가 '동료 셔틀 기사 소개'로 일감을 확보한다고 응답하였으며, 2순위로는 응답자의 35.4%가 '전문 소개업체'로부터 일감을 확보한다고 응답하였다. 이에 전문소개업체를 통한 일감확보 경로 및 수수료 실태, 불합리한 관계여부 등 좀 더 구체적인 사실 확인과 제도개선 방안 마련이 필요한 것으로 보인다.

노동실태는 매우 열악한 것으로 확인되었는데 대기시간을 포함하여 평일 근무시간에 대한 질문에 평균 12.15시간 근무로 나타났으며, 대기시간을 포함하더라도 하루 10시간 이상 근무한다고 응답한 비율이 전체 응답의 74%(354명)으로 나타나 장시간 노동을 하고 있는 것으로 확인되었다.

평일 근무시 휴식시간에 대한 질문에 응답자의 평균 휴식시간은 3.91시간으로 나타났으나, 업무 중 휴식을 취할 때 어디에서 주로 휴식을 취하는지에 대한 질문에 응답자의 91.9%(441명)가 '별도의 공간이 없이 차량내에서 휴식'을 취한다고 답하여 매우 불안정한 상태에서 휴식을 갖고 있는 것으로 나타났다. 이는 업무 중 시설근처 차량 주차공간의 부족과 이로 인한 단속에 대처하기 위한 결과로 보여져 이에 대한 제도개선도 시급한 것으로 확인되었다.

업무시간 중 식사를 어떻게 해결하는지에 대한 질문에 응답자의 33.6%(161명)가 '시간이 날 때 주변 식당에서 식사'한다고 응답하였으며, 28.4%(136명)는 '김밥이나 도시락으로 식사'한다고 응답하였으며 19.8%(95명)는 '규칙적으로 식사를 하지 못한다'고 응답하였다.

임금과 관련해서는 고정시설에서 운행과정에서 월 평균 수입에 대한 질문에 응답자들의 평균수입은 211.83만원으로 나타났으며, 비고정 시설운행과 관련한 응답자들의 수입 평균은 19.51만원으로

로 나타났다. 반면 차량운행과 관련하여 유류비, 보험료, 정비비 등 월 평균 지출하는 비용을 물어본 결과 응답자들은 평균 76.31만원이 소요되는 것으로 나타나 실질 임금은 매우 열악한 것으로 확인되었다.

셔틀버스 운행시설에서 부당한 업무 경험 유무에 대해서도 ‘급여의 체불, 미지급 경험’에 대해서 응답자의 52.2%(244명)이 ‘경험 있음’이라고 응답하였으며, ‘시설물의 보수나 정비 경험’에 대해서는 46%(213명)이 ‘경험 있음’이라고 응답하였다. ‘청소 등 환경미화 경험’에 대해서는 응답자의 47.9%(222명)이 ‘경험 있음’이라고 응답하였으며, ‘개인적인 운행이나 심부름’ 등의 경험과 관련해서는 48.6%(226명)가 ‘경험 있음’이라고 응답해 절반이상의 응답자들이 부당한 경험을 겪은 것으로 확인되었다.

제도개선과 관련해서는 어린이집, 유치원 통학버스의 전속성을 높이기 위해 차량 지분을 공동 소유하도록 하고 있는 제도에 대한 의견에 대해서는 응답자의 87.5%(419명)가 ‘실질적인 효과가 없다고 생각한다’고 응답하여 매우 부정적인 결과가 나타났다. 반면 어린이집과 유치원등과 ‘차량 공동소유제’와 ‘전용차량 등록제’ 중 어떤 제도가 더 필요하다고 생각하는지에 대한 물음에 전체 응답자의 93.5%(448명)가 ‘셔틀버스 운영을 위해서 전용차량 등록제가 더 필요하다고 생각한다’고 응답하여 제도개선의 필요성이 제기되었다.

현행 관련법상 ‘자가용 셔틀버스의 14세 이상 중고생 등하교 및 등하원업을 금지’하는 것에 대한 견해에 대해서도 전체 응답자의 88.9%(424명)가 ‘현실을 반영하여 자가용 셔틀버스의 등하원 업무를 허용해야 한다’고 응답하였다.

셔틀버스 기사의 안전과 사고 예방을 위해서 가장 필요한 대안에 대해서는 1순위 제도대안으로는 응답자의 45%(426명\_중복응답)가 ‘자가용 유상운송 허가제 시행’을 높게 선택하였다. 2순위로는 응답자의 29.3%(277명\_중복응답)가 ‘공정한 셔틀버스 일감 정보제공’이라고 응답하였다. 이러한 결과는 합법적 운행에 대한 제도적 보안과 안정적인 일자리 확보가 안전운행과 사고 예방을 위한 근본적인 대책으로 인식하고 있음을 알 수 있다.

또한 ‘셔틀버스 운전기사의 권익을 보호할 의견을 수렴하고 이익을 대변할 단체나 기관이 필요하다’고 생각하느냐는 질문에 응답자의 94.6%(455명)가 ‘필요하다’고 응답하여 셔틀버스 기사들의 권익보호를 위한 단체나 기관의 필요성이 높게 제기되고 있음을 알 수 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 2013년 청주 어린이집 3세 아동(세림이) 사고발생 이후 국무조정실 주관 국가정책조정회의에서 관계부처 합동으로 추진된 「어린이 통학차량 안전관리 대책」은 어린이 통학버스 교통안전을 위해 규제의 사각지대를 제거하고 규제 강화의 필요성에 중점이 맞추어져 있다.

그러나 관련 규제의 적용대상인 셔틀버스노동자들은 어린이·학생 안전통학을 위해서는 최일선에서 책임지고 있는 버스노동자들의 노동조건 개선 역시 간과해서는 안 될 부분이라고 강조하고 있다. 한국학원총연합회 또한 규제중심의 제도개선 방안 보다는 법령을 보완하여 제도권으로 흡수하여 철저한 안전교육을 실시하고 지입차를 어린이통학버스로만 활용하도록 하자는 입장을 밝히고 있어 정부의 제도개선 방안과 차이를 나타내고 있다. 어린이 통학차량 운영 및 현황, 외국사례 분석, 운영자와 운전자 등 관계자, 관련 전문가의 의견 청취를 통해 어린이 통학차량 운영 현실에 적합하면서 안전을 제고할 수 있는 법제 개선방안을 찾기 위한 연구에 주목할 필요가 있다. 특히 선행연구에서 제안하고 있는 근본적인 문제를 해결하기 위한 중장기적 어린이 통학·통원용 자동차 운영 관리 개선방안에 관한 고민이 필요할 것으로 보여진다.

그럼에도 현행 제도의 불합리한 점을 극복하고 어린이 안전 통학버스 운행과 당사자인 셔틀버스 노동자들의 권리보장을 위한 지방자치단체 차원에서의 노력도 중앙정부 만큼이나 중요하다. 서두에서 언급한 바 있는 ① 송파구 어린이 보호차량 인증제, ② 경기도 어린이 통학버스 인증제, ③ 춘천시 고등학생 통학지원 교통수단 도입 등은 참고해 볼 만한 사례로 보여진다. 그러나 송파구 어린이 보호차량 인증제의 경우, 지원대상이 제한적이라는 점(송파구 내 학교 또는 보육시설, 학원, 체육시설의 인가를 받거나 등록 또는 신고한 자의 명의로 등록된 9인승 이상의 자동차와 학교장이 전세버스 운송사업자와 계약을 맺은 어린이 통학차량), 경기도 사례 역시 13세 미만 어린이 통학버스를 대상으로 한다는 점, 춘천시 사례의 경우에는 지자체에서 일정 요건 하에서 일시적으로 특수한 형태의 버스와 택시의 운행을 허용해준다는 점에서 각각 한계를 가지고 있다.

이상의 결과와 셔틀버스와 관련한 선행연구에서 제시하는 대안을 토대로 몇 가지 개선방안을 축약하면 다음과 같이 정리할 수 있다.

- ① 통학버스 신고의무화(모든 어린이 통학/통원용 자동차를 신고대상에 포함하여 규제의 사각지대 제거),
- ② 통학버스 공공관리제 도입(학교나 시설단위에서 운영하고 있는 통학버스를 공공에서 관리하는 방식, 셔틀연대가 제안하는 서울시 통학버스 지원센터와 연결될 수 있음),
- ③ 통학버스 운전자 자격제 도입(해당자격 취득자만이 통학버스를 운전하게 하고 시설장에게 운전자 자격 확인 의무 부과),
- ④ 보호자의 안전책임 강화 및 홍보(승차 이전과 하차 이후 보호자에게 안전보호 책임 부여)

이상의 개선방안은 주로 국토교통부 및 경찰청, 교육부 등 소관별 부처간 협의를 통한 중앙정부 차원에서 고려해야 할 대책과 연관성이 높다고 볼 수 있다. 서울시 차원에서는 아래와 같은 정책적 지원을 고려할 수 있다.

- ① 교육목적을 위한 운행 시 자가용 유상운송 허가신청의 접수와 인가(여객자동차운수사업법 시행규칙에 의거한 지자체의 권한을 적극적으로 해석하여 요건을 구체적으로 갖춘 경우에

한해 허가를 내어주는 방식, 불법 통학버스의 양성화와 관련성이 높음)

- ② 통학차량 인증 및 지원에 관한 조례의 제정(경기도 조례를 참조하여 서울지역 내에서 운행하는 어린이 통학차량을 대상으로 하되 유치원생 및 초·중·고등학생 운송 목적에 해당하는 경우 통학차량 인증대상으로 지정하여 한정면허를 발급하고 의무교육, 연수 등 제도화)
- ③ 통학버스 공동운영제 시범사업 실시(경영 전문성과 효율성을 강화하기 위해 통학버스 공동운영제를 시범실시하여 효과성을 검증하고, 이를 토대로 민간영역으로 확산)
- ④ 서울지역 셔틀버스 이용 시설장, 학부모에 대한 인식개선 활동(시설장의 부당한 행위 근절, 근무환경 개선 유도, 학부모의 인식개선 캠페인 등)
- ⑤ 공영주차시설 확보/개선을 통한 셔틀버스 근무환경 개선(거점별 공영주차시설을 확보, 시간대별 주차가능 알림시스템 구축 등을 통해 셔틀버스 기사의 휴식시간 확보, 주차단속 위험 부담 해소 등)

이번 연구는 그 동안 안전에 대한 문제, 자가용 영업에 대한 기본적인 제한을 염두에 둔 제도적 분석이 주를 이루었던 연구경향에서 벗어나, 운전기사의 노동실태에 초점을 맞춘 구체적인 연구를 진행했다는 점에서 의미를 찾을 수 있지만, 그럼에도 불구하고 여러 가지 한계점을 지니고 있다. 특히 제도에 대한 면밀한 분석이 부족한 점, 그리고 지자체 차원에서 극복하기 어려운 중앙정부 차원의 제도개선이 필요한 점, 이에 따른 각 부처, 시설관련 기관과의 소통이 부진했던 점 등이 그러하다. 이를 거울삼아 향후 연구에서는 보다 심도 깊은 분석이 이루어져야 할 것이며, 아울러 셔틀버스 분야가 서울의 노동 취약계층이 아닌 양질의 일자리가 될 수 있는 방안을 모색하는 계기가 되길 바란다.



## 토론문

운영삼(부경대)

### 1. 실태조사관련 : 토론의 초점

- 조사결과는 일반화할 수 있는 최초조사결과라는 의의가 큼. 하지만 정책마련의 근거가 되기에는 한계가 있음. 법제도화는 전국적 사안이라는 점에서 서울에만 한정된 것이므로(서울노동권익센터가 수행) 기타지역들에서는 어떤가? 그리고 어린이가 이용하는 사업용/자가용 근거리왕복버스(셔틀버스)에 거의 한정되었는데 중·고등·대학생과 회사원/공법인종사자가 이용하는 셔틀버스의 사항은 어떤가?
- 정책마련을 위해서는 범위를 명확히 해야 한다는 점에서 소위 '셔틀버스'의 범위와 구성/종류를 고려한 실태조사가 필요함. 발제문의 조사대상은 어린이가 이용하는 사업용/자가용 근거리왕복버스(셔틀버스)임. 법적 정의는 현재 구역여객자동차운송사업 중 전세버스운송사업의 (사업용)버스이지만 개선되어야 할 현장의 대상은 근거리왕복버스(셔틀버스) 전체이며 특히 대부분인 자가용버스와 전세버스 중의 지입버스를 전세회사의 직영버스와 구별하여 체계적으로 실태조사할 필요가 있음. 이용자(관련시설)의 경우 여객자동차운수사업법 시행령 제3조의 전세버스관련 항목은 어린이 외에 중·고등·대학생과 회사원/공법인종사자를 포함하고 있음. 운송자의 경우 사업용(직영, 지입)과 자가용(시설운영자, 운송개인)으로 구별됨. 이러한 구별을 고려한 셔틀버스 전체에 대한 실태조사가 이루어질 때 정책마련이 효과적일 것임.
- 노동실태를 조사하는 구성내용이 기초사항과 안전에 초점을 두어서 구조적 사항이 미흡함. 구조적 사항으로는 월가, 수입, 운행거리(차령관련), 계약, 주선/알선, 수급 등을 들 수 있으며 특히 월가(지출비용)와 수입에 관한 체계적이고 세밀한 조사가 필요함. 노동실태를 노동시장, 노동과정과 노동력재생산의 세부적인 측면에서 체계적으로 조사할 필요도 있음.

### 2. 제도화관련

- 노동실태 조사결과에서 열악한 노동조건에 관한 사항을 제외하고 주목할 사항으로 자가용운송이 대다수(77.4%)임, 고령화(평균연령 60.8세), 비고정시설이 1개 이내임(노동자성이 높음), 업체의 대우/일안정성 불만이 높음(노사관계 차원의 문제), 차령초과 많음을 들 수 있

음.

- 셔틀버스에 대한 정책과 관련하여 발제문의 정책방안은 근거가 미흡함. 정책의 목표가 무엇인가의 문제가 있는데, 이용자의 안전, 노동자의 삶의 질, 산업의 건전한 발전<sup>2)</sup>을 들 수 있음. 셔틀버스는 필수업종이지만 정부는 정책이 없다시피하다가 어린이안전과 지입해소측면의 정책만 법제도화된 실정인데, 공공성이 높다는 점에서 공공관리를 전체적으로 최대한 도입해야 할 것임. 이러한 측면에서 발제문과 셔틀연대의 제도대안에 공감을 많이 함. 사실 정책목표를 달성할 수 있는 정책마련의 토대가 전문적으로 마련되었다고 할 수 없는 상태에서 필자도 정책방안을 제시할 수 없는 실정임. 따라서 셔틀버스의 성격<sup>3)</sup>과 발제문의 실태조사결과를 고려하면서 자가용운송, 고령자, 비고정시설이 1개 이내임(노동자성이 높음), 업체의 대우/일안정성 불만이 높음, 차령초과 많음, 수입이 낮음, ‘을’의 입장 등 셔틀버스노동자의 다수가 해당하는 사항부터 집중하여 정책을 마련해 가는 것이 필요함.

2) <표 1> 셔틀버스노동자의 삶의 질/생존권 및 셔틀버스업의 건전한 (장기)발전관련 주요 사항

셔틀버스노동자의 삶관련 사항		셔틀버스업의 건전한 (장기)발전관련 사항
기본권	재산권 계약서 노동(안전)환경(휴게소)	안전하고 신뢰성 높은 교통서비스 교통비(임차료)의 적정화 교통업자중심의 산업구조화 cf. 비교통업자 직영업체에 대한 우대/지원 cf. 지입업체 친환경연료 사업용셔틀버스에 대한 우대/지원 cf. 자가용 별도업종으로 법제화
비용	유류비(유류세, 유가보조금) 버스감가상각비/구입비(차령) 주차료 보험료(공제제도), 세금 주선/알선료, 지입료	
수익	운송료/수입(지급방식) 수급(조절)	
종합	복지 등 정부지원 노동협회의/노사교섭	

출처: 윤영삼(2015), “통학전세버스제도의 개선방향”, 어린이 교통안전을 위한 학원통학차량제도개선 토론회 발제문을 수정

3) 셔틀버스의 성격

- 어린이의 이용이 불가피함
- 어린이의 보호(안전)와 직결 - 부모
- 노동자의 거의 유일한 수입
- 시설의 비용 - 임차료(시설의 영세성으로 인한 관리의 어려움 - 아웃소싱)
- 법적 집행/단속의 어려움

## 어린이통학버스 운전자의 안전성 확보

유승근 대리(도로교통공단 교육운영처)

### □ 어린이통학버스 교통사고 현황

- 어린이통학버스에 대한 교통사고는 도로교통공단에서 매년 발표하고 있는 자료를 분석하면 다음과 같다.
- 최근 5년 간 어린이통학버스의 교통사고건수는 205건으로 사망자는 12명, 부상자는 374명이다. 통학버스로 인한 교통사고는 점차 감소하는 추세에 있지만, 지속적인 교통사고로 우리 어린이들의 안전은 꼭 확보되어야 한다.

#### 【어린이통학버스 교통사고 현황】

구 분	발생(건수)	사망(명)	부상(명)	사망 + 부상
2010년	46	2	77	79
2011년	54	2	109	111
2012년	42	2	69	71
2013년	32	4	64	68
2014년	31	2	55	57
연평균증감율	△9.4%	0.0%	△8.1%	-
합 계	205	12	374	386

- 미취학(6세 이하)의 어린이들과 초등학생들은 상황을 인지하는 능력에 대해서도 차이가 발생한다. 6세 이하의 어린이들의 교통 사망사고에 대해 원인을 분석하여 보았다.
- 아래의 표를 보면 안전의무 불이행이 4건, 신호위반이 1건으로 나타나고 있다. 교통사고 상태별 분석은 자동차 승차 중에 대부분의 사상자가 발생하였고, 사망자는 보행 중에 사고 발생이 가장 많았다.

## [6세 이하 어린이통학버스 사망사고 원인]

구 분	신호위반	안전운전의무 불이행	합 계
2010년	-	-	-
2011년	-	-	-
2012년	-	2	2
2013년	1	1	1
2014년	-	1	1
합 계	1	4	5

### □ 어린이통학버스 관계법령

- 2013년 충청북도 청주에서 김세림양이 어린이통학버스에 치여 목숨을 잃은 안타까운 사건이 발생하였고, 그로 인해 어린이통학버스와 관련된 도로교통법(일명 세림이법)이 개정되어 시행되어져 오고 있다. 해당 도로교통법은 2014년 1월 28일에 개정되었고 1년의 유예기간을 거쳐 2015년 1월 29일부터 본격 시행되었다.
- 도로교통법, 여객자동차운수사업법, 유아교육법, 자동차 및 자동차부품의 성능과 기준에 관한 규칙 등 통학버스로 인한 어린이 교통사고를 줄이기 위해 많은 법령이 개정되어 시행되어오고 있다.

- 도로교통법 개정내용 요약

구 분	현 행	개 정
<b>통학버스 운영자</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 어린이통학버스로 특별보호를 받기 원하는 경우 어린이통학버스 신고(제52조)</li> <li>○ 처벌 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 어린이 통학버스 신고 의무화</li> <li>○ 미신고시 30만원 과태료 신설 (영 별표 6) ※ 기존 운영중이던 통학차량은 개정 법 시행 후 6개월 이내 신고</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 어린이통학버스의 보호자 동승의무(제53조)</li> <li>○ 범칙금 승합 7만원 / 승용 6만원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 어린이통학버스의 보호자 동승 의무 처벌 강화</li> <li>○ 범칙금 승합 13만원 / 승용 12만원(영 별표 8) ※ 학원·체육시설에서 15인승 이하 차량 운영시 보호자 탑승 의무 2년 유예</li> </ul>
<b>운전자</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 신고된 통학버스 운전자(제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 통학버스 운전자 의무위반에</li> </ul>

구 분	현 행	개정
	53조) - 점멸등 작동, 착석 확인 후 출발, 하차시 안전장소 도착 확인 후 출발 ○ 범칙금 승합 7만원 / 승용 6만원 / 벌점 15점	대한 처벌 강화 ○ <u>범칙금 승합 13만원 / 승용 12만원 / 벌점 30점(영 별표 8, 규칙 별표 28)</u>
	○ 미신고 통학용자동차 운전자 (제53조의2) ○ 범칙금 승합 7만원 / 승용 6만원 / 벌점 없음	○ 보호자가 탑승 하지 않은 통학버스 운전자 의무위반에 대한 처벌 강화 ○ <u>범칙금 승합 13만원 / 승용 12만원(영 별표 8)</u>
	○ 안전띠 착용 의무 없음	○ 통학버스 내 전좌석 안전띠 착용 의무화 ○ <u>과태료 6만원 신설(영 별표 6)</u>
교육 이수	○ (대상) 어린이통학버스 및 미신고 통학용자동차의 운영자와 운전자 교육(법 53조의3) ○ 신규 1년내, 재교육 3년마다 ○ 처벌없음	○ 신규 안전교육은 운영·운전하기 전, 정기 안전교육 2년마다(법 제53조의3) ○ <u>과태료 8만원 신설(영 별표 6)</u> ※ 교육 미이수자에게 운전을 시킨 경우 포함
시설 행정 처분	○ 관련 규정 없음	○ <u>통학버스 관련 위반·사고 정보 제공 근거 마련(규칙 제37조의3)</u>
일반 운전자	○ 어린이통학버스 특별보호 - 통학버스 앞지르기 금지 - 어린이가 승·하차 중일 때 일시 정지 후 서행 등 ○ 범칙금 승합 5만원 / 승용 4만원 / 벌점 10점	○ 통학버스 특별보호 위반에 대한 처벌 강화 ○ <u>범칙금 승합 10만원 / 승용 9만원 / 벌점 30점(영 별표 8, 규칙 별표 28)</u>

- 여객자동차운수사업법 주요 개정 내용

- 사업용 자동차가 아닌 자동차를 유상운송용으로 제공하거나 임대할 수 없다고 규정하고 있으나, 교육 목적을 위한 운행 등 허가를 받은 경우는 가능
  - 차령은 9년으로 제한하고 있으며, 검사통과 차량 2년 연장
- 유아교육법
- 보호자 없이 운행하여 사고가 발생한 경우 유치원을 폐쇄하거나 1년 이내 운영정지 처분 가능

- 자동차 및 자동차부품의 성능과 기준에 관한 규칙
  - 통학버스의 색상은 황색이며, 앞과 뒷유리에 “어린이보호” 표지 부착, 좌측 옆면 앞부분에 “정지표시장치”, 접이식 좌석은 외부에서 조작가능, 좌석안전띠는 어린이 신체구조에 적합하게 조절가능, 승강구의 보조발판설치, 점멸등 실시, 후방카메라 또는 후방경보음 장치 등 여러 가지 차량의 구조변경을 통해 어린이 통학버스의 안전성을 높이고 있다.

## □ 어린이통학버스의 안전성 확보

- 어린이통학버스와 관련된 교통사고 현황과 해당 관계법령 내용 등 여러 가지 내용을 앞서 살펴보았다. 조금 많은 부분은 할애하였지만 이렇게 길게 내용을 정리한 것은 어린이통학버스 운전자의 안전성확보를 이야기하기 위함이었다. 현재 어린이통학버스 운전자의 경우 지입형태와 전세버스로 본업에서 활동하시는 분들이 대부분이다. 평일 아침에 어린이집과 유치원에서 아이들의 통학을 책임지며, 평일 오후에는 중·고생들의 학원통학, 평일엔 결혼식장과 지방으로의 운행 등 시판과 요일을 가리지 않고 일을 하고 있다.
- 어린이통학버스 교통안전교육 : 본 토론자가 속한 도로교통공단에서는 어린이통학버스 안전교육을 실시하고 있다. 이 교육은 세림이법이 출범으로 인해 교육주기가 3년에서 2년으로 단축되었다. 교육주기 단축 및 교육시간 문제로 인하여 통학버스 운전자분들에게 공단으로 항의 전화가 많이 오고 있다. 주요 내용은 아침에 운행하고 교육장까지 가기 시간이 너무 오래 걸린다. 운행이 9시 30분에 끝나는데 10시까지 교육장에 어떻게 도착하느냐 하는 이야기들이다. 교육시간을 변경한다면 이러한 문제가 해결될까? 정답은 아니다. 실제로 경험해본 결과에 의하면 요일별 시간을 이원화하여 운영도 하여봤고, 일부 지역에서는 오후에도 진행하고 있다. 하지만, 각자의 사정이 전부 다 다르기 때문에 교육시간에 대한 문제는 지속적으로 논의될 것이다. 공단에서 진행하는 교육으로 본 토론자가 얘기를 꺼낸 것은 교육시간을 변경해서 당장 올해 교육 받는 것만 해결하자는 내용이 아니다. 근본적인

내용을 변경해야 한다는 걸 이야기 하고 싶은 것이다. 교육을 간다면 하루를 제외하고 대체 인력을 지원해주는 방향이다. 현재 어린이집 및 유치원교사들이 연수교육을 들어가면 대체 교사를 해당 어린이집 및 유치원에 보내준다. 통학버스 운전자들도 이런 대체 인력에 대한 시스템 도입이 필수적이다. 어린이들의 안전, 안전, 안전을 외치며 나무만 쳐다보고 왜 숲은 보지 못하는지 근본적인 대책이 필요해 보인다.

- 그 외 토론의 주제로 여러 가지 이야기 하고 싶은 것들이 있다. 어린이 통학버스 해외사례, 운전자격증 및 동승보호자 등 다른 내용들은 토론장에서 당사자들과 이야기하여 좋은 결과의 도출로 정책이 수립되어 진행될 수 있도록 노력하겠다.

### 토론3.

## 천만 미래세대 안전수송을 위한 근본대책 마련 및 셔틀버스노동자 노동조건 개선을 위한 토론문

셔틀연대 위원장 박사훈

본 토론문에서 셔틀연대는 서울노동권익센터가 발제하고 있는 연구조사결과를 인용하는 것은 가급적 줄이고 일선 셔틀버스노동자들이 처한 실제적 진실을 보다 구체적으로 서술하고 셔틀버스노동자들의 노동기본권 확보와 기본생존권 보장 및 이나라 천만 미래세대의 안전수송에 필요한 근본대책 마련 등 시급한 대안 마련 등에 초점을 맞추어 제안하고자 합니다.

### 가. 셔틀버스 운행 현황

1. 전국에서 운행되는 셔틀버스에 대한 통계는 조사되지 않아 정확한 수치를 밝힐 수 없으나 2013년 5월 3일 밝힌 관계부처 합동 보도자료 내용을 참조하면 통학 또는 등·하원 차량을 운영하고 있다고 보고된 시설수(유치원 8,538개소, 어린이집 42,527개소, 학교 6,050개소, 보습학원 77,014개소, 체육시설 13,439개소 등 총 147,568개소) 등을 감안하면 전국적으로 대략 30여만대의 셔틀버스가 운행되는 것으로 추산합니다. 이러한 추정치는 2016년 경찰청에 어린이보호차량(13세미만 수송차량)으로 신고된 차량수가 99,000여대로 집계된 것을 보더라도 어린이보호차량보다 훨씬 많은 숫자의 보습학원 등에서 14세이상의 통학생을 수송하는 차량까지 포함하면 30여만대라는 수치를 예상할 수 있습니다.

2. 이중 서울시에서 운행되는 셔틀버스 규모는 전체규모의 1/3수준인 10만여대로 추정하고 있습니다. 참고로 서울시에 소재한 보습학원 시설수만 약 26,000개소이며(서울시 학원연합회 자료) 경기도까지 포함하는 수도권에 약 5만개소가 밀집되어 있고 특히 서울을 비롯한 수도권 학원시설은 상당부분 대형학원들로 운행되는 차량이 많은 곳은 수십대에 달하는 곳도 있습니다.



3. 여객자동차운수사업법상 사업용 전세버스는 전국적으로 43,000여대가 면허되어 있으며 이중 대부분의 차량은 소위 '관광버스'로 운행되고 있고, 불과 수천대의 중형버스(25인승)와 극히 일부인 대형버스(35, 45인승) 등이 셔틀버스로 운행되고 있는 현실입니다.

그렇다면 전국에서 운행되고 있는 30여만대의 셔틀버스 중 사업용차량 수천대와 시설원장이 직접 소유한 1-2만대(추정치)를 제외한 20여만대가 훨씬 넘는 대부분의 셔틀버스는 비사업용 승합차량으로 운행되고 있음을 알 수 있고, 현행 법률상 이들 차량은 '불법 자가용 유상운송'으로 수십년간 운행되어 왔던 것입니다.

#### 나. 현행 셔틀버스정책

4. 정부차원의 셔틀버스(통학버스)관련 정책은 사실상 지난 수십여년간 무대응, 무정책이었다고 할 수 있습니다. 이나라 천만 미래세대의 안전수송이라는 대단히 중요한 공공영역임에도 정부차원의 근본적 수송대책을 고민이나 논의조차 한 적 없이 민간에서 자생적으로 발현, 확대되는 수십여년간 방치해 왔던 것이고, 이러한 환경이 '통학생수송'이라는 업종의 파생과 현재는 수십만의 노동자들이 해당 업종에 종사하며 백만에 달하는 가족을 부양하는 부인할 수 없는 업종으로 자리잡게 된 것입니다.

5. 단순히 시장원리에 맡겨두어서는 안되는 중요한 공공영역을 정부가 외면함으로써 해당 업종의 구성원들간 살아남기 위한 과다출혈경쟁이 심화되고 새벽부터 밤늦은 시간까지 짝짜인 일정에 맞춰 무리한 운행을 감내하지 않으면 기본생존권마저 위태로워지는 상황에 직면하고 결국 예상할 수 있었던 불행한 사고로 이어지게 됩니다.

6. 2013년 3월 청주에서 발생한 세림이 사망사고 발생은 국가차원의 전무한 어린이 안전수송대책에 경종을 울리기에 충분했고, 비록 '소 잃고 외양간 고치기'식이었으나 대통령의 특별지시로 관계기관대책회의가 구성되고 어린이 통학안전대책에 대한 논의가 같은 해 5월부터 개시되었으나 전국에서 운행되고 있는 수송차량의 실태조차 파악하지 못하고 있던 정부로서는 근본대책에 대한 기본적인 상조차 잡지못하고 대통령의 특별지시라는 것만 의식해 뜬구름 잡는식의 탁상공론으로 허송세월했다는 비판적 평가가 현장에서의 대체적 평가입니다.

7. 세림이사고 발생 다음해인 2014년 1월 경찰청은 "어린이보호차량 신고의무제"를 골자로 한 도로교통법 개정을 완료했으나 필수적으로 동반되어야 할 여객자동차운수

사업법 개정작업이 주무부처인 국토교통부의 지지부진한 추진력으로 담보상태에 빠져 시행되지 못한 채 세림이사고 만 2년이 경과한 2015년 3월에서야 국토교통부는 여객 자동차운수사업법 시행규칙 일부개정안을 입법예고 하기에 이릅니다.

8. 국토부가 2015년 3월 13일 입법예고한 내용을 보면, 정부가 이나라 어린이를 비롯한 미래세대의 근본적인 안전수송대책에 얼마나 무지한 입장인지를 적나라하게 보여주고 있는 데, 의무적으로 신고해야하는 어린이보호차량은 15인승 자가용 승합차가 거의 대부분이고, 이차량으로 한군데 시설에서 운행하면 유류비, 보험료, 차량관리비 등을 제하고 한달 100만원 수입도 안돼 누구라도 두세군데 시설에서 일을 해야만 그나마 150여만원정도 수입으로 근근이 생활하는 현실임에도 이를 전혀 고려하지 않은 내용의 입법예고였습니다. 입법예고 내용을 요약해서 열거해보면,

첫째, 시설장(유치원, 어린이집 원장)과 50% : 50% 공동소유로 등록해야 한다고 규정해 한군데 시설에서만 근무해야 한다는 내용의 입법예고였으나 이렇게 될 경우 대부분 생활고 때문에 해당 업무를 포기해야 하는 상황이 되고 이로 인해 전국적인 수송대란은 불가피한 상황이 될 수밖에 없었던 내용입니다.

둘째, 차량을 사업용차량처럼 9년으로 제한하고, 2년을 연장할 수 있도록 한다는 것인데, 이또한 전혀 현실성이 없는 내용으로 하루 기껏해야 50-60km 정도 운행하는 차량을 하루 수백키로를 운행하는 사업용차량 수준으로 적용한다는 (자동차재벌 배불리기로 일관하는)역지논리도 문제려니와 결정적인 문제는 국내 자동차 제작사가 해당 15인승 승합차량 제작을 10여년 전인 2004년-2005년 사이에 단종시켜 현재 운행되고 있는 모든 15인승 승합차량은 국토부가 차량제한으로 설정한 9년(2년 연장)을 훌쩍 넘긴 차량들이기 때문에 예고한 법률 내용대로 시행할 경우 역시 모든 차량의 운행이 중단되어 수송대란이 불가피한 개정내용이었던 것입니다.

셋째, 시행규칙의 특성상 입법예고기간이 만료되면 곧바로 시행공포로 이어질 수 있어 개정법률 시행을 불과 2-3개월 앞 둔 시점에서 13세 미만의 영·유아 및 어린이 수송을 담당할 어린이보호차량이 전국적으로 대략 10여만대에 이를 것으로 추산되는데,(실제 2016년 경찰청에 신고된 어린이보호차량수 99,000대) 이러한 차량들에게 2-3개월내 도색 및 안전장치를 모두 마치고 해당 지자체에서 공동소유 등록을 한 뒤, 자동차검사소에서 구조변경승인절차를 마치고 관할 경찰서에 어린이보호차량으로 신고해야 된다는 그야말로 행정편의주의적 탁상행정의 전형을 보여주는 것이었습니다.

9. 결국 현장에서는 물리적으로 도저히 실현 불가능한 위와 같은 권위주의적 입법에

고에 대해 우리 셔틀연대를 비롯한 셔틀노동자들의 강력한 저항에 부딪혀 국토부가 공동소유비율을 99%:1%로, 한군데 시설이 아닌 다중시설과 공동소유를 허용하고, 제작이 중단된 이후 신조차량이 제작되지 않고 있는 점을 감안해 차령제한을 2018년 12월 31일까지 적용하지 않겠다는 내용으로, 구조변경승인관련 단속은 2015년 연말까지 유예한다는 내용으로 변경되어 시행 공포된 바 있습니다.

#### 다. 문제점

10. 그럼에도 2015년 7월 국토교통부가 시행 공포한 여객자동차운수사업법 시행규칙 개정안은 현재 시점까지 현장에서 많은 문제점을 야기하고 있는 데, 대표적 문제점 중에 하나가 자가용 통학버스들의 중고생 수송이 제한받고 있다는 점입니다. 관련법 개정내용을 보면, ‘13세 이하 영유아 및 어린이 수송차량은 도색 등 안전장치설치, 관할경찰서에 어린이보호차량신고, 시설원장과 해당 차량 공동소유 등록’을 할 경우 해당 시설에서 “자가용 유상운송을 허용한다”는 내용입니다.

11. 이러한 국토부의 개정안은 14세 이상의 중고생 등하교 및 등하원을 배제하고 있어 전국 수백만의 중고생들을 수십여년간 수송해왔던 20여만대의 자가용 셔틀버스노동자들을 불법으로 규정해 셔틀버스운전으로 생계를 이어온 수십만의 노동자와 백만에 이르는 그 가족들은 항상적 불안감에 시달리며 불시단속과 지나친 규제로 인해 생존의 벼랑으로 내몰리는 실정입니다.

12. 정부가 2013년 3월 대통령의 지시로 구성된 국무조정실 주관의 ‘관계기관 정책조정회의’에서 주로 논의된 내용은 영·유아 및 어린이 교통안전대책에 초점이 맞추어져 논의되었다는 것이고, 관련법 개정내용 역시 ‘어린이보호차량’에 대해서만 자가용유상운송을 허용하는 내용으로 정리되어 14세 이상 중고생 안전수송은 사각지대에 놓이는 우를 범하게 된 것입니다.

13. 더구나 여객자동차운수사업법 및 동법 시행규칙 등에 ‘교육목적을 위한 운행’의 경우 관할 관청 허가를 전제로 자가용 유상운송이 허용되고 있음에도 불구하고 국토부의 여객자동차운수사업법 시행규칙 일부개정안은 ‘어린이보호차량’에 국한, 제한적으로 허용해 정작 더많은 중고생 수송차량들에 대해 불법 유상운송이라는 굴레를 씌워 불안정한 운영을 하게 함으로 해당 미래세대의 안전수송을 심각하게 위협할 뿐만 아니라 100만 셔틀버스 가족들의 생존권을 심각하게 위협하는 결과를 초래하는 정책인 것입니다.

## 라. 정책대안

14. 셔틀연대는 지난해 4월 국토교통부가 해당 법률개정 입법예고를 했던 시점부터 예고된 개정내용에 대해 문제를 제기하고 해당 정책에 대한 대안을 제시하며 관철을 위한 노력을 현재까지 진행하고 있습니다.

셔틀연대가 제안하고 있는 대안은 일명 ‘전용차량등록제’로 “어린이·통학생 수송 전용차량 등록제”를 말하는 것으로 등록하는 해당 차량은 노랑색으로 도색하고, 13세 이하 어린이수송차량은 기존처럼 안전장치를 설치하고, 수행업무 영역은 ‘영·유아, 어린이, 중고생 및 대학생’들의 등·하원 및 통학업무에 국한해 업무를 수행하며 특히 해당 차량의 차주기사도 등록시 담당기사로 등록해 필요한 ‘교통안전교육’등을 이수할 수 있도록 한다는 것입니다.

15. 이렇게 되면 정부가 우려하는 ‘무등록으로 인한 운행실태 미파악 및 해당 차량점검의 어려움, 해당 기사들에 대한 필수교육 이수 불가’ 등으로 어린이·통학생 교통안전을 심각하게 위협할 수 있다는 우려를 해소할 수 있을 뿐만 아니라 현행 공동소유제 등으로 빚어지는 많은 민원을 해소시킬 수 있고 나아가 자가용 셔틀버스 유상운송에 대한 제한적(교육목적에 국한) 허용을 통해 양성화 함으로써 안정적인 운영을 통한 안전수송 담보율을 제고할 수 있습니다.

## 마. 셔틀버스정책 관련 서울시에 바라는 점

16. 어린이·통학생 등 이땅 천만 미래세대의 안전수송을 위한 실효적 제도 중 우선적으로 시급한 조치는 당 셔틀연대가 위에서 언급한 ‘전용차량등록제’ 등 임에도 중앙정부가 이를 해태하거나 거부하고 있어 차선책으로 현행법이 규정하는 범위안에서 지방정부인 서울시가 나서서 우선적으로 서울시내 한정된 제도마련을 통해 역내 10여만 셔틀버스노동자들의 생존권 보장 및 서울시내 수백만에 이르는 미래세대들의 안전수송 대책을 확실하게 확보할 수 있는 기틀을 마련하고 이를 전국적 모범으로 운영해 합리적 제도가 전국화 정책으로 자리잡을 수 있도록 해주기 바라는 것입니다.

17. 서울시노동권익센터 이정훈 연구위원이 발제문에서 제안하고 있는 “서울시 차원에서 고려할 수 있는 지원정책”이라 밝히고 있는 아래의 내용들은 주목할만한 내용이라 생각합니다.

- ① 교육목적을 위한 운행 시 자가용 유상운송 허가신청의 접수와 인가
- ② 통학차량 인증 및 지원에 관한 조례의 제정
- ③ 통학버스 공동운영제 시범사업 실시
- ④ 서울지역 셔틀버스 이용 시설장, 학부모에 대한 인식개선 활동
- ⑤ 공영주차시설 확보/개선을 통한 셔틀버스 근무환경 개선

## 바. 셔틀연대가 제안하는 구체적 제도개선 방안

18. 현행법상 서울시가 셔틀버스정책과 관련해 제도개선의지가 분명하다는 것을 전제로 2가지 방법을 놓고 실현가능한 대안을 고민할 수 있을 것입니다.

19. 하나는 발제문에서도 언급되었듯이 경기도 ‘통학마을버스조례’처럼 서울시조례를 제정해 서울시내에서 교육목적으로 운행되는 차량에 대해 한정면허를 부여해 사업용의 일종인 마을버스로 분류해 허가하는 방법

20. 두 번째 방법은 현행 여객자동차운수사업법 시행규칙 ‘제103조 4호 나목’ 및 ‘제104조 ①항’에 의거한 “교육목적을 위한 운행시 자가용 유상운송 허가신청을 해당 지자체에 할 수 있도록 한 근거”에 따라 서울시가 해당 신청차량이 구비해야 할 조건을 갖춘 경우 허가할 수 있는 시스템을 갖춰 시행하는 방법입니다.

21. 서울시가 이땅 천만 미래세대의 교통안전대책에 근본적이고 실효적인 정책을 시행하려면 가칭 ‘어린이·통학생 안전수송을 위한 통학버스 지원센터’(약칭 ‘통학버스지원센터’) 등을 설치하고 관련한 지원조례 등을 제정해 셔틀버스를 사용하고자하는 소비자에게는 신뢰할 수 있고 원활한 셔틀버스 제공시스템을 갖추고 제공자인 셔틀버스 노동자들에게는 중간착취 없는 일자리제공과(현재는 중간소개업자들이 일자리를 소개해주고 상당한 소개료를 강요) 안정적인 노동환경 등 균형있는 수요, 공급구조를 갖추어 미래세대 안전수송 시스템을 구축할 수 있을 것입니다.

22. 서울시가 이러한 정책을 입안, 시행하려면 구체적인 방안들에 관하여 별도의 준비단위가 구성되어야 하겠지만 실제 정책 시행에 있어 상당부분의 업무를 노동조합 조직인 셔틀연대에 위탁해 서울시를 대신해 관련 업무수행을 하도록 하는 상호 유기적 공조체계로 운영할 수 있을 것입니다.

23. 예를 들면, 해당 허가신청 차량에 대해

- ㉠ 차량상태 : 안전운행에 적합한 차량인가?
- ㉡ 가입보험 : 사고발생시 배상가능한 보험(유상운송특약)에 가입돼 있나?
- ㉢ 안전장치 : 어린이보호차량의 경우 적절한 안전장치를 설치했는가?
- ㉣ 운전경력 : 미래세대 안전수송담당자로서 적합한 소양과 기능을 갖추었는가?
- ㉤ 교육이수 : 교통안전교육 등 필수교육을 이수했는가?

등의 사전 점검내용을 점검하고 교육기관과 연계해 필요한 교육을 사전에 이수하게 하는 등의 업무 등은 셔틀연대가 서울시로부터 위탁받아 수행토록 한다면 해당 업무에 추가적으로 필요한 행정력 상당부분을 해소할 수 있다고 사료되며 더 나아가 셔틀연대가 추천하는 업무수행자들은 해당 업무에 전문가들이므로 보다 효과적인 업무집행이 가능하다고 할 것입니다.

24. 또한 지원센터 내 '콜센터'를 설치해 통학이나 등·하원시 셔틀버스가 필요한 서울시내 교육기관(어린이집, 유치원, 학원, 학교 등) 또는 학부모 등이 언제든지 전화로 상담 또는 차량사용 주문을 할 수 있는 시스템을 갖추고 이 업무 또한 셔틀연대가 실무를 위탁받아 수행하면 사용자나 (서울시로부터 유상운송허가를 받은)셔틀버스노동자 모두에게 편의성, 안정성 등을 제공해 효율적 운영이 될 것이라 확신합니다.

25. 서울시의 적극적인 추진과 시의회의 의결로 우리 셔틀버스노동자들의 바램이 실현된다면 이는 천만 미래세대의 안전수송을 위한 근본적 대책을 수립하게 되는 것이며, 전국 수십만 셔틀버스노동자들의 수십여년 숙원과제인 안정적 노동기본권 보장과 백만 셔틀버스가족들의 생존권을 보호하는 기틀을 마련하는 것으로 중앙정부가 실기한 주요정책에 대해 지방정부인 서울시가 나서서 시의적절한 집행을 솔선함으로써 전국 주요도시들이 서울시 셔틀버스정책을 벤치마킹하게 될 것이며, 어린이·통학생들의 교통안전 문제만큼 학부모 등 국민적 관심도가 높을 수밖에 없기 때문에 셔틀버스노동자들을 비롯해 많은 국민들이 서울시의 '어린이·통학생 안전수송을 위한 셔틀버스 지원정책'에 대해 칭송하게 될 것이라 확신합니다.

2016. 9. 6.

전국셔틀버스노동자연대

<메모하세요>

<메모하세요>