

두 바퀴로 가는 자동차?

마을·셔틀버스 기사의 노동환경 개선방안

이슈분석

Trends and Issues



두 바퀴로 가는 자동차?

-마을버스·셔틀버스 기사의 노동실태와 개선방안-



서울노동권익센터

목 차

1. 들어가며.....	02
2. 점심시간 20분, 화장실은 깔때기?:마을버스 기사의 노동실태.....	03
3. 마을버스 기사 처우개선을 위한 제안.....	05
4. 시대를 반영하지 못하는 규정들:셔틀버스 기사의 노동실태.....	07
5. 셔틀버스 기사 처우개선을 위한 제안.....	09
6. 두 바퀴로 가는 자동차는 없다.....	11

두바퀴로 가는 자동차?

마을버스는 마을 구석구석에서부터 시작하여 큰 길에 위치한 지하철이나 시내버스 정류장까지 주민을 이동시켜주거나, 가까운 거리의 좁은 구간을 운행하며 보행자의 수고를 덜어주는 역할을 하고 있다. 그리고 셔틀버스는 유아부터 대학생에 이르기까지 교육대상 대부분의 연령을 아우르는 시민을 수송하고 있다. 그럼에도 불구하고 마을버스와 셔틀버스 기사들의 처우에 대한 조사와 분석은 많지 않다. 운수노동자의 처우가 열악하고 노동환경이 나쁘다는 점은 단지 해당 노동자의 삶에만 영향을 미치는 것이 아니다. 그 노동자가 운전하는 차량에 탑승한 시민들 또한 열악한 처우와 불리한 노동환경으로부터 야기되는 위험에 노출되는 것이다.

두 바퀴로 달리는 자동차를 상상해보라. 두 바퀴로 달리는 자동차는 그 자체가 위험이다. 시민의 생활과 밀접한 마을버스, 그리고 우리 사회의 뜨거운 교육열 속에서 기형적으로 생겨났으나 이제는 신종직군으로 자리잡아버린 셔틀버스는 노동권익을 우선으로 고려하지 못한 관리방식으로 인해 한 쪽 바퀴가 빠졌고, 세밀한 정책적 고려의 부재로 인해 또 한쪽의 바퀴가 빠진 채 도로를 달리고 있다. 이들에게는 제대로 된 네 바퀴 자동차가 필요하다. 지금부터라도 보다 구체적인 진단을 통해 문제점을 파악하고, 현장과의 소통을 통해 정책대안을 모색하는 움직임을 시작해야 한다.

“두 바퀴로 가는 자동차?”

이정훈(서울노동권익센터 연구위원)

1. 들어가며

자동차의 발명은 인간의 생활을 획기적으로 변화시켰다. 노동의 측면에서 보자면 자동차를 생산하는 새로운 일자리가 출현하였으며, 지역 간 노동자의 이동 폭이 넓어졌다. 산업의 측면에서는 자동차와 연관된 여러 가지 산업이 발전하는 계기가 되었다.

[그림1] 초기 자동차의 모습



[출처 : Global Auto News]

이후 자동차의 종류와 형태가 다양하게 개발되면서 인류의 생활은 한 걸음 더 편리해졌다. 자동차가 대중교통수단으로 이용되면서 교통정책과 교통 시스템이 생겼고 화물을 이동시키는 수단으로 활용할 수도 있게 되었다. 자동차를 만들어 개인에게 판매만 하는 것이 아니라 자동차를 수단으로 노동을 하면서 생계를 꾸려나가는 운수노동자가 생겨난 것이다.

그러나 자동차의 발명으로 인해 편익을 누리는 이용자와는 달리, 다수의 운수노동자는 시간이 지날수록 더욱 열악한 노동환경에 시달리게 되었다. 이러한 특성은 국내외를 가리지 않고 드러나고 있다. 학계에서도 운수노동자의 건강안전, 보상, 사고, 규제와 법률 등 다양한 분야에 걸쳐 연구가 진행되고 있다.

국내에서는 운수노동자와 관련한 다양한 갈등과 이슈가 이어져왔다. 정부에 대한 화물 운송노동자의 요구, 회사를 상대로 한 고속버스와 택시기사의 요구, 시내버스 (준)공영제 도입으로 인한 교통정책의 변화, 온라인 기반 쇼핑시스템의 정착으로 인한 배송체계의 다양화와 그 이면에 나타나는 노동조건 악화 등이 그러하다.

운수노동자를 둘러싼 여러 가지 상황 속에서 서울노동권익센터는 2016년 정책연구과제로 마을버스와 셔틀버스 기사의 노동실태에 주목하였다. 특히 마을버스와 셔틀버스 분야는 택시, 화물차, 고속버스 등에 비해 연구가 많이 수행되지 않았던 분야이기도 하다. 그리고 앞서 언급된 운수분야 못지않게 노동환경과 처우가 열악하다는 특징도 가지고 있으며, 사회에 잘 드러나지 않는 노동보호 사각지대에 놓여있기도 하다. 노동조합이 있지만 조직력과 동원력이 약하기 때문에 사용자를 상대로 적극적인 교섭이 어렵고, 셔틀버스의 경우에는 교섭을 할 사용자를 특정하기 곤란한 특성도 있다. 그럼에도 불구하고 마을버스와 셔틀버스는 우리 생활에서 아주 중요한 역할을 담당하고 있다.

마을버스는 동네와 마을 구석구석에서부터 시작하여 큰길에 위치한 지하철이나 시내버스 정류장까지 주민을 이동시켜주거나, 가까운 거리의 좁은 구간을 운행하며 보행자의 수고를 덜어주는 역할을 하고 있다. 그리고 셔틀버스는 유아부터 대학생에 이르기까지 교육대상 대부분의 연령을 아우르는 시민을 수송하고 있다. 그럼에도 불구하고 마을버스와 셔틀버스 기사들의 처우에 대한 조사와 분석은 많지 않다. 운수노동자의 처우가 열악하고 노동환경이 나쁘다는 것은 단지 해당 노동자의 삶에만 영향을 미치는 것이 아니다. 그 노동자가 운전하고 있는 차량에 탑승한 시민들 또한 열악한 처우와 불리한 노동환경으로부터 야기되는 위험에 노출되는 것이다. 그렇다면 마을버스와 셔틀버스 기사가 처한 노동환경이 열악한 이유는 무엇일까? 그리고 현 상태를 개선하기 위한 방법은 없을까? 이하에서는 단순할 것 같지만 간단치만은 않은 문제에 대해 2016년 서울노동권익센터가 실시한 실태조사를 바탕으로 해결방법에 접근해보고자 한다¹⁾.

**2. 점심시간 20분, 화장실은 깔때기? ;
마을버스 운전기사의 노동실태**

최근 마을버스 운전기사의 열악한 노동실태에 관한 기사가 관심을 끌고 있다. 배차간격을 맞추기 위해 휴식시간 없이 몇 바퀴를 돌아야 하고, 점심시간도 20분 내에 컵라면이나 빵으로 때우고, 화장실 시설이나 휴게 시설이 매우 열악하다는 내용이 대다수이다 (YTN 8. 16 ; MBN 7. 10, 아시아경제 6. 27 등). 서울에는 2016년 현재 134개 업체가 운영하는 1,557대의 마을버스 차량이 운

행되고 있다(서울시 마을버스운송사업조합 제공자료). 마을버스는 1981년 자가용자동차 공동사용허가를 받은 이후 1990년 자동차운송사업 한정면허로 전환되어 이듬해인 1991년에 한정면허 권한을 서울시에서 자치구로 위임하였다가 2000년도에 다시 마을버스 면허권을 자치구에서 서울시로 환수하게 된다. 그리고 같은 해인 2000년 여객자동차운송사업 등록제로 전환되어 운영되어 오고 있다. 특히 2004년 서울시에서 시내버스준공영제를 실시할 당시에 8개의 컨소시엄이 시내버스면허전환대상업체로 바뀌어 준공영제에 편입되어 운영을 하였으나 현재는 그 중에 대다수가 다시 마을버스 사업체로 전환하여 민간업체로 운영되고 있다.

앞서 언급한 바와 같이, 마을버스는 일반노선버스가 운행하지 않거나 운행하기 어려운 지역 등 시민들의 교통 불편을 해소하기 위해 도시철도 또는 일반 노선버스의 보조기능을 하거나 연계 교통수단으로서의 기능을 하고 있다. 그러나 마을버스 업체는 지하철이나 시내버스와 달리 민간업체로 분류되어 있기 때문에 서울시의 재정 지원이 제한적이고, 고용안정성, 임금수준, 노동조건 등도 상대적으로 열악한 것이 현실이다.

마을버스 업체는 최소 7대 이상의 버스를 가동하고, 일정한 요건을 구비할 경우에 사업등록을 할 수 있다. 2015년에 보고된 자료에 따르면, 서울시에서 사업을 하고 있는 마을버스 업체 중 10대 이하의 버스를 보유하고 있는 업체는 전체의 55.7%에 달하고 있다. 그리고 20대 이상을 운영하고 있는 업체는 전체의 7.6%에 불과하였다. 이는 마을버스가 대규모로 운영되기 보다는 소규모 업체로 운영되고 있다는 점을 보여주는 수

1) 이 글의 일부는 서울노동권익센터 연구보고서 '마을버스와 셔틀버스 기사의 노동실태와 개선 방안'의 내용을 정리한 것임을 밝혀둔다.

치이며, 그만큼 영세하게 운영될 가능성이 크다는 것이다.

마을버스의 노동자 수는 2015년 기준으로 총 3,115명이다. 이 중 50세 이상이 전체의 54.2%를 차지하고 있을 정도로 중고령층이 많은 업종이다. 마을버스 운전기사 456명이 응답한 실태조사에서도 50대 미만은 36.9%에 불과하였다. 이처럼 마을버스 기사의 연령이 높아지는 원인 중의 하나는 마을버스 운전경력을 발판으로 더 나은 일자리인 ‘ 시내버스 ’ 기사로 취업하기 위해 빠져나가는 젊은 기사들이 많기 때문이다.

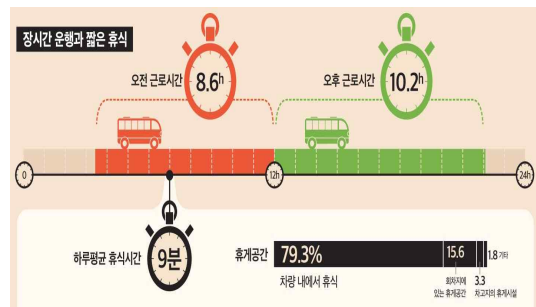
그리고 이번 조사에 응답한 마을버스 기사들의 90.9%가 가구의 주수입원이 자기 자신이라고 답하였다. 그리고 응답자 중 가구 내에 다른 구성원이 일을 하고 있지 않다는 비중이 39.3%로 나타나 마을버스 운전기사의 생활이 넉넉하지 않음을 간접적으로 보여주고 있다. 마을버스 운전기사는 월 26일 동안 근무를 해야 ‘만근’을 채우게 된다. 만근을 채웠을 경우에 월평균 실수령액은 185만원 수준이었다. 세전 임금수준은 200만원을 넘기게 설계되어 노사 간 임금협약이 체결되어 있지만 결국 실제로 손에 쥐는 임금은 200만원에 한참 모자라는 금액이다.

그렇다면 마을버스 운전기사의 노동시간은 어떨까? 낮은 수준의 임금을 받기 때문에 일을 할 때에는 여유가 좀 있어야 하지는 않을까, 생각도 되겠지만 현실은 그렇지 않았다.

마을버스 기사는 대부분 1일 2교대제로 운전을 하고 있는데, 오전반과 오후반으로 나뉘어져 있다. 이들 중 오전반 평균근로시간

은 8.6시간, 오후반의 평균근로시간은 10.2시간이다. 그리고 놀랍게도 하루 휴식시간에 대해 응답자의 평균을 구해보니 9분에 불과하였다.

[그림2] 마을버스 기사의 평균근로시간

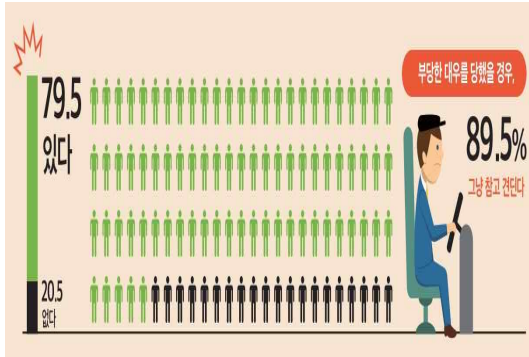


[출처:서울노동권익센터 보고서]

휴식을 취하는 공간도 차고지의 휴게시설이라고 응답한 기사는 전체의 3.3%에 불과하였으며, 대다수가 차량 내에서 휴식하고 있다고 응답하였다. 이와 같이 매우 짧은 휴식시간은 마을버스 기사의 피로도를 높이고, 사고의 위험을 증가시킬 뿐만 아니라 휴식시간을 조금이라도 더 확보하기 위해서 과속을 하거나 무리한 운전을 조장하는 원인이 될 수도 있기 때문에 적절한 휴식시간을 부여할 수 있는 배차체계를 마련하는 것이 시급해 보인다.

마을버스 기사가 겪는 심각한 노동실태 중 하나는 승객으로부터 부당한 대우를 당하는 것이라고 할 수 있다. 이번 조사에서는 승객으로부터 폭행이나 폭언 등을 당한 경험이 있다고 응답한 기사가 전체 응답자의 79.5%를 차지하고 있을 정도로 상황이 심각했다. 더 황당한 사실은 이렇게 부당한 대우를 당했을 때의 대처방식이었다. 89.5%의 기사들은 부당한 대우를 당하고도 ‘그냥 참고 견뎌다’고 응답하였다.

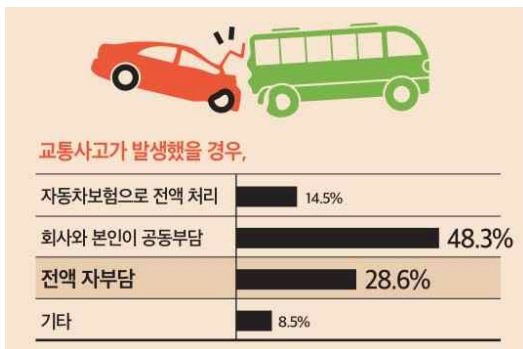
[그림3] 업무 중 부당대우 경험과 대처방식



[출처:서울노동권익센터 보고서]

마을버스 기사가 더 나은 일자리인 시내버스로 이직하기 위해서는 ‘무사고 경력’을 유지해야 한다. 따라서 사고 이력을 남기면 시내버스 기사가 되기 어렵다. 이는 사고를 났을 때 보험으로 처리하기보다는 운전자 스스로가 비용을 부담하게 되는 현상을 초래하게 된다. 조사에서는 자부담 평균금액이 2013년 평균 44만원에서 2015년에는 평균 68만원으로 상승하였으며, 자기부담을 한 인원도 23명에서 143명으로 증가하고 있었다.

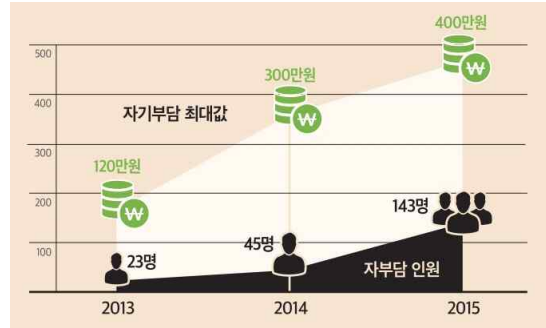
[그림4] 사고 시 자부담 처리 비율



[출처:서울노동권익센터 보고서]

금액 또한 2013년에는 120만원이었던 자기부담금 최고금액이 2015년에는 400만원까지 늘어나 있었다. 갈수록 마을버스 기사의 여건이 나빠지고 있음을 여실히 보여준다.

[그림5] 사고 시 자부담 금액과 인원(응답자기준)



[출처:서울노동권익센터 보고서]

면접조사를 위해 현장을 방문하여 만난 마을버스 운전기사들은 휴게시설은 차치하고, 화장실조차 가기 어렵다고 토로하였다. 특히 한 업체의 경우에는 버스의 회차지에 화장실이 별도로 마련되어 있지 않아서 기사들이 임시방편으로 만들어 놓은 ‘깎때기 화장실’을 사용하고 있다고 설명하였다.

[그림6] 정류소 담벼락의 깎때기 화장실



[출처:서울노동권익센터 보고서]

3. 마을버스 기사 처우개선을 위한 제안

실태조사에서 드러난 결과는 그 자체로도 많은 시사점을 주지만 더욱 중요한 것은 현재의 상황을 변화시킬 대안을 마련하는 것이라는 점을 그 누구도 부인하지 못할 것이다. 마을버스 기사의 처우 개선도 시급한 문

제이지만, 현 상태로는 시민의 안전을 담보할 수 없기 때문에 더욱 그러하다. 그렇다면 어떤 해결책이 필요한가?

먼저, 현행 배차체계가 적절한지 제대로 분석해야 한다. 마을버스업체는 허가를 신청할 때 시간대와 요일별 배차간격과 운행횟수를 설정하고 이를 준수할 것을 요청받는다. 그러나 현재의 방식에 따를 경우, 약속된 운행횟수와 배차간격을 준수하는 것이 주된 목표이기 때문에 사업장에서는 시간대별 운행차량의 수, 운전기사의 휴식시간 배정 등을 자율적으로 설정할 수 있다. 현행 배차체계의 재조정 문제는 결국 소요인력 산정과 밀접한 관계가 있다. 사업체는 적자폭을 줄이거나 비용을 최소화하기 위하여, 일부 업체에서는 인력수급의 어려움 등으로 인해 적정한 인력을 보유하고 있지 않다. 현장에서는 시내버스와 같이 제대로 된 휴식시간을 부여할 경우 1대당 2.6명~2.7명의 인력이 소요될 것이라고 설명하고 있으나 현실은 1대당 2.1명~2.3명에 불과하며 이마저도 사업체를 운영하는 데 어려움이 있다고 호소하고 있다.

다음으로는 사업체의 시설점검과 규정준수에 대한 감독기능을 강화하는 것이다. 마을버스 관련업무를 담당하는 서울시와 각 자치구는 마을버스 사업체의 등록요건이 잘 유지되고 있는지, 약속한 환경개선이 이루어지고 있는지 여부를 철저히 관리해야 한다.

서울시 버스정책과는 2016년에 마을버스 사업체의 운행실태 적정성 여부, 수입금 관리 실태를 비롯하여 마을버스 사업체의 등록사항인 부대시설 설치 등의 준수와 관련한 전수조사를 실시하였다²⁾. 이 조사는 기존에

2) 이 조사는 시로부터 적자업체 재정지원을 받는

각 구청에서 실시하던 일반적인 마을버스 업체에 대한 환경조사의 차원을 넘어서서 실제 마을버스의 운영과 관련한 첫 전수조사였다는 점에서 그 의미가 있다. 무엇보다 관계부서는 조사결과를 면밀히 검토하여 등록사항을 준수하지 않고 있는 사업체에 대해 실질적인 개선이 이루어질 수 있도록 행정지도를 추진해야 한다. 그리고 이러한 조사를 1회성으로 제한하지 않고, 향후 체계적으로 관리할 수 있는 구조를 만들 필요가 있다.

노·사·정 대화창구 또한 상시적, 정기적으로 마련되어야 한다. 마을버스 사업은 역사에 비해 노사관계가 체계적으로 정착되어 있다고 보기 어렵다. 기사의 낮은 근속년수(이번 조사에서는 평균 2.3년이었음)는 노조 조직률의 유지가 그만큼 어렵다는 것을 뜻한다. 임금과 관련한 협상이 거의 유일한 노사관계의 틀 속에서 이루어지는 활동이라고 봐도 무리가 없을 정도로 마을버스의 노사관계는 제도화되지 않고 있다. 필자가 만난 노·사·정 당사자들은 입을 모아 정기적인 노·사·정 대화 창구의 필요성에 공감한 바 있다. 서울시와 자치구는 노사자율적인 관계가 정착될 수 있도록 적극적인 조력자의 역할을 해야 한다. 마을버스 운행과 관련하여 책임이 있는 당사자가 함께 모여 핵심적인 의제에 관해 정기적으로 토론하고 제도를 개선할 수 있는 방안을 협의할 수 있도록 공식적인 장(場)을 만들 필요가 있다.

이 외에도 서울시는 마을버스의 공공성을 감안한 대중교통정책의 재검토와 신규노선에 대한 마을버스 공공운영 시범사업, 공영주차

31개 업체에 대해서는 현장실사를 하였으며 이외의 업체에 대해서는 서류를 통한 확인을 거친 것으로 파악되었다.

시설 확보를 위한 대책마련, 버스기사 인력의 객관적인 역량확보를 위한 인프라 구축에 대해 장기적인 안목으로 대안을 고민해야 한다. 시민에게는 마을버스 기사의 처우 개선이 안전과 직결된다는 점을 강조하여 인식개선이 될 수 있도록 적극적인 홍보정책을 펼쳐야 한다. 가령, “이 마을버스는 시민 여러분의 안전을 위해 배차간격을 적절하게 유지하고 있습니다.”, “건강한 버스기사, 안전한 마을버스” 등과 같이 시민의 이해도를 높이고 인식을 개선할 수 있는 홍보활동을 강화할 필요가 있다.

**4. 시대를 반영하지 못하는 규정들 ;
셔틀버스 운전기사의 노동실태**

한국사회의 교육열은 세계적으로 유명하다. 그 중에서도 서울은 단연 으뜸(?)이라고 할 수 있다. 2015년 기준으로 서울시 교육청에 집계된 유치원은 889개, 초등학교는 599개, 중학교 384개, 고등학교는 318개에 달한다. 정규교육기관 외에 각종 통신중·고교, 고등기술학교, 산업체 부설학교 등이 포함된다면 그 수는 더욱 늘어가게 된다. 그리고 시민들이 자녀교육에 더욱 중요하다고 여기고 있는 어린이집, 사설학원, 보습학원, 예체능 학원 등을 더한다면 그 수는 기하급수적으로 증가한다. 이처럼 우리사회의 뜨거운 교육열 정으로 인해 파생된 대표적인 직업이 ‘셔틀버스 기사’이다. 유치원, 어린이집의 아동 수송을 비롯하여 각종 보습학원, 예체능 학원생, 그리고 중고교생의 등하교 수송 등 각종 교육과 관련해서 셔틀버스를 운전하는 사람들이다. 특히 서울은 노원구, 강남구, 양천구, 마포구 등 대표적인 학원가를 비롯하여 동네 구석구석에 자리한 교육시설의 영향으로 많은 셔틀버스가 운행 중에 있다. 셔틀버

스는 원칙적으로 영업용으로 허가된 차량이거나 학교, 학원 등 시설에서 소유한 차량에 한해 정상적으로 운행할 수가 있으나 영업용 차량의 수가 현저히 적고, 시설에서 직접 차량을 소유하고 있는 비중도 낮아 어린이, 학생 등의 수요를 감당하기 어렵다. 따라서 자가용 봉고나 버스 등을 소유한 운전자가 운행하는 셔틀버스가 계속 늘어나게 된 것이다. 셔틀버스 운전기사 역시 마을버스 기사와 유사하게 일정한 승객을 태우고 정해진 구역을 순환하는 형태이지만, 이들은 특정한 사업체에 속하여 노동법의 보호를 받는 노동자가 아니라 도급계약에 따라 업무를 이행하는 특수고용관계에 속한 경우가 더 많다는 점에서 차이가 난다.

셔틀버스 기사를 대상으로 한 실태조사의 특징을 간단히 살펴보면 다음과 같다.

응답자의 평균연령은 60.8세로 고령층이 다수를 차지하고 있다. 특히 60~70세 사이가 전체 응답자의 52.8% 비중을 나타내고 있으며, 11%는 70세 이상으로 나타났다. 마을버스 기사와 유사하게 본인이 가구소득의 주된 책임자라는 응답이 94.8%를 차지하고 있음을 볼 때, 셔틀버스 기사가 단순하게 소일거리로 할 수 있는 직업이 아니라는 사실이 이번 조사를 통해 밝혀졌다고 볼 수 있다.

셔틀버스는 주로 15인승 이하의 소형 승합차와 25인승인 중형버스, 그리고 45인승 대형버스로 나눌 수 있지만, 대다수는 15인승 이하의 소형 승합차(71.3% 응답)를 운전하고 있었다. 그리고 15인승 승합차의 경우 국내에서 생산된 몇 가지 차종이 2005년 이후로 단종됨에 따라 차량연령(차령) 9년까지만 이용하도록 되어 있는 규정이 현실적으로

적용되지 못하는 점에서 대책마련이 시급한 상태이다.

현행 규정상(여객자동차운수사업법) 영업용이 아닌 일반 자가용으로 등록된 차량은 유상운송행위를 할 수 없다. 하지만 13세 미만의 어린이를 수송하는 차량에 한해 노란색 도색, 경광등과 안전발판을 장착하고 경찰청에 등록된 차량은 예외적으로 유상운송을 할 수 있다. 여기에 추가로 운행을 담당하는 시설(유치원, 어린이집, 학원 등)의 원장과 공동소유로 등록을 하여야 한다. 그러나 어린이통학차량으로 등록된 차량은 전국적으로 10만대, 서울지역은 1만2천대로 한정되어 있다. 전국의 교육서비스업 사업체 수는 17만5천개가 넘는데(통계청, 2016년 발표 기준) 1개의 사업체당 평균 2대의 차량이 운행한다고 추산해도 35만대에 가까운 셔틀버스가 존재한다고 볼 수 있다. 전국적으로 운행되고 있는 셔틀버스 중 1/3에 해당되는 수치만이 법의 테두리 내에서 영업을 하고 있음을 알 수 있다. 매일 학생들의 통학을 담당하고 있는 중·고교 셔틀버스, 주말이나 휴일에 시민을 수송하는 나들이 차량, 교회 셔틀버스 등은 여전히 법적으로 허용되지 않는 불법유상운송이 되는 것이다.

셔틀버스 기사의 불안한 법적 지위는 열악한 노동환경과 불합리한 처우에 고스란히 반영되고 있다. 실태조사에 응답한 셔틀버스 운전기사(총 481명)의 월 평균 실수령액은 155만원에 불과하였다. 이들은 고정수입(특정된 시설 또는 학생그룹 등을 수송하면서 받는 수익)으로 월 평균 211만원, 비고정수입(1회성 운행)으로 월 평균 약 19만원을 수령하지만 운행과 관련한 비용으로 매달 약 76만원을 지출하고 있었다.

[그림7] 셔틀버스 기사의 수입과 지출



[출처:서울노동권익센터 보고서]

이번에 조사된 마을버스 기사의 평균 근속년수는 2.3년으로 길지 않았지만, 셔틀버스 기사의 평균경력은 12.3년이었다. 이는 셔틀버스 운전이 하나의 직업으로 자리잡고 있음을 간접적으로 보여주는 수치라고 할 수 있다. 단지 소일거리로 셔틀버스를 운전하거나 아르바이트처럼 일을 하고 있지 않다는 점을 시사한다.

더욱 중요한 사실은 셔틀버스 기사의 노동시간이다. 셔틀버스 기사의 평균 근로시간은 대기시간을 포함하여 평균 12.15시간으로 짧은 시간동안 운행될 것이라는 통념이 잘못되었음을 보여주고 있다. 아침에 집에서 차를 몰고 나와 다시 집으로 들어가기 까지 하루의 절반을 차량과 함께 보내고 있다는 것이다. 휴식시간이 평균 3.9시간임을 감안한다면 하루 평균 8시간의 노동을 하는 정규노동자의 노동시간과 맞먹는다는 것을 알 수 있다.

셔틀버스 기사의 휴식은 어떤 식으로 이루어질까? 대다수의 셔틀버스 기사는 차량을 주차할 수 있는 공간이 부족하여 차량 내에서 휴식을 취하며 주차단속을 피하고 있었다. 고정시설에 휴게공간이 있어서 쉴 수 있

다고 응답한 기사는 4.2%에 불과하였다.

더욱 놀라운 사실은 셔틀버스 기사가 운행을 담당하고 있는 시설로부터 부당한 대우를 받고 있다는 점이다. 구체적으로 살펴보면, 급여의 체불이나 미지급을 경험한 기사는 응답자의 52.5%, 시설물의 보수나 정비 등 운행 이외의 다른 업무를 지시받아 일한 경험이 있는 응답자는 46%, 주변청소나 환경미화(화단청소, 쓰레기 정리 등) 요구를 받은 기사는 47.9%, 원장 등의 개인적인 운행이나 심부름을 요구받은 경험은 48.6%가 겪었다고 응답하였다.

[그림8] 셔틀버스 기사의 부당대우 경험 비중



[출처:서울노동권익센터 보고서]

이러한 부당대우에도 불구하고 셔틀버스 기사는 노동자성을 인정받지 못하는 불안정한 고용형태로 인해 보호체계가 빈약하고, 하소연할 곳조차 마땅치 않은 경우가 많아 대안 마련이 시급한 것으로 보인다.

셔틀버스 기사의 업무만족도는 위와 같은 상황을 잘 설명하고 있다. 5점 만점으로 측정된 셔틀버스 기사의 업무만족도에서 수입만족도(1.91), 직업의 안정성(2.18), 근무시간 만족도(2.19), 인간적인 대우에 대한 만족도(2.3), 장기적인 전망(1.89) 등 모든 항목에서 극히 낮은 점수를 보이고 있다.

[그림9] 셔틀버스 기사의 업무만족도



[출처:서울노동권익센터 보고서]

또한 셔틀버스 기사는 주로 소개업체를 통해 일감을 확보하고 있는데, 대부분의 기사가 소개업체에게 수수료 명목으로 첫 달의 급여에서 적게는 30만원에서 많게는 70~80만원까지 제공해야만 하는 상황이 관행화되어 있었다. 때로는 소개업체의 농간으로 멀쩡히 운행하고 있던 시설에서 계약해지를 요구하여 울며 겨자먹기식으로 운임을 낮춰서 재계약하는 사례도 발견되었다.

5. 셔틀버스 기사 처우개선을 위한 제안

셔틀버스 분야에 대한 문제점은 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 자가용유상운송과 관련한 법률규정의 미흡과 소극적 적용, 둘째, 셔틀버스 기사와 차량에 대한 관리부재, 셋째, 셔틀버스 기사의 노동권의 보호와 관련한 문제이다.

현실을 반영하지 못하는 법률은 사회의 규범으로 작동하기 어렵다. 대다수의 셔틀버스 기사가 이미 직업화 되어 있고, 이를 소비하는 시민 또한 일상적으로 셔틀버스를 이용하고 있다. 그러나 현행법이 규정하는 테두리 내에서는 자가용 셔틀버스 운행의 대다

수가 불법으로 규정된다. 이런 상황 하에서는 셔틀버스를 타고 학교와 학원을 오가는 자녀의 안전한 수송을 담보할 수 없다. 따라서 입법과 행정을 담당하는 기관은 새롭게 변화된 현실을 인정할 필요가 있다. 그리고 실태를 정확히 파악하여 어떻게 통제할 것인가 보다는 시민의 수요를 어떻게 보호할 것인지에 관한 해법을 찾아야 한다.

최근에는 ‘전용차량 등록제’ 도입에 대한 논의가 활발히 제기되고 있다. 현재 규정되어 있는 ‘차량공동소유제’는 시설장과 차량소유자가 1:99의 비율로 차량을 공동으로 소유하는 방식이다. 그러나 이 제도만으로 셔틀버스 운행의 안전이 담보될지, 시설장의 책임성이 확보될 수 있을지 의문이다. 전용차량등록제는 불법영역을 양성화하는 효과 외에도 차량에 대한 특별점검의무, 운전기사의 소양파악(아동범죄, 특수범죄경력 조회), 안전교육 의무화 등의 구체적 제도와 연동하여 도로 위에서의 안전과 학부모의 불안문제를 해소할 수 있다는 점에서 폭넓게 논의될 필요가 있다.

두 번째 문제점으로 제기된 셔틀버스 기사와 차량에 대한 관리의 문제는 위에서 언급한 전용차량등록제와 연계하여 검토한다면 일정부분 해결이 가능하다. 그러나 지금처럼 차량의 안전장치를 개인적으로 설치하게 될 경우에 규격, 품질, 안전성 등에서 수준차가 날 수 있다. 따라서 신차제작 단계에서 셔틀버스로 사용할 차에 대한 장치를 일괄적으로 장착할 수 있도록 제조사와 협의하는 등 보다 구체적인 대안마련이 필요하다. 또한, 매일같이 자녀를 태우고 학교나 학원을 오가는 기사에 대한 정보를 부모가 안심하고 확인할 수 있는 일종의 ‘기사정보제공시스

템’에 대한 검토도 되어야 한다. 관계기관은 ‘몇 대가 돌아다니는지’ 파악조차 되지 않는 음성적인 셔틀버스 환경이 개선될 수 있도록 지혜를 모아야 한다.

세 번째는 셔틀버스 기사의 노동권익을 보호하고 처우를 개선하는 문제이다. 이 문제는 셔틀버스 기사의 고용형태와 밀접한 관계가 있다. 셔틀버스 기사는 사용-종속관계에 있는 ‘근로계약’을 체결하는 것이 아니라 일정한 일의 완성을 위한 ‘도급계약’을 체결하는 특수고용관계에 있다. 근로기준법 적용이 되지 않아 법률을 통한 보호에서도 한계를 가진다. 일부 소개업체는 도를 넘은 수수료 장난으로 중간착취를 일삼고 있다. 현행 규정으로는 불법유상운송인 경우가 많아 대놓고 도움을 요청하기도 어렵고, 중고령층이 많다보니 세상물정에도 점점 어두워지고 있다. ‘일만 할 수 있어도 그게 어디냐’인 실정이다.

문제의 해결은 표준계약서의 보급과 공정하게 일감정보를 제공할 수 있는 시스템을 보급하는 것에서 출발할 수 있을 것이다. 시설의 장과 셔틀버스 기사가 계약을 할 때, 대금의 지급이나 업무의 구체적인 내용, 업무와 관련한 상호간의 책임과 의무 등에 관한 내용을 담은 표준계약서를 만들고 준수해야 한다. 공정한 일감정보의 제공에 대한 현장의 요구수준도 매우 높았다. ‘알음알음’으로, 또는 사실 소개업체를 통해서 주로 연결되는 방식이 셔틀버스 기사의 처우를 더욱 악화시키는 원인이 되고 있다. 이번 조사에서도 공정한 일감정보의 제공(29.3%)과 표준계약서의 보급(14.4%)에 대한 응답이 셔틀버스가 인식하는 대안의 2, 3순위를 차지하였다.

정부에서는 셔틀버스의 안전과 관련하여 국토교통부 뿐만 아니라 문화체육관광부, 교육부, 보건복지부, 교통안전공단, 경찰청 등 여러 부처가 참여하여 규정을 정비하는 등 협의를 이어가고 있다. 그러나 셔틀버스 기사의 처우개선이나 셔틀버스 운행과 관련한 규제완화, 양성화 등의 논의는 다소 소극적인 것으로 보인다. 지방정부에서는 경기도와 송파구가 일부 셔틀버스 운행에 대해 지원을 한 사례가 있으나 근본적인 해결책이 되지 못하고 있다. 최근에는 셔틀버스 기사들이 모여서 조직한 셔틀버스노동자연대, 셔틀버스노동조합이 활동을 전개하고 있어서 결과가 주목된다. 향후 다양한 주체들이 참여하여 셔틀버스의 안전뿐만 아니라 셔틀버스 운행환경 개선에 대한 구체적인 논의를 진척시켜야 할 것이다.

6. 두 바퀴로 가는 자동차는 없다

두 바퀴로 달리는 자동차를 상상해보라. 두 바퀴로 달리는 자동차는 그 자체가 위험이다. 시민의 생활과 밀접한 마을버스, 그리고 우리 사회의 뜨거운 교육열 속에서 기형적으로 생겨났으나 이제는 신중직군으로 자리 잡아버린 셔틀버스는 노동권익을 우선으로 고려하지 못한 관리방식으로 인해 한쪽 바퀴가 빠졌고, 세밀한 정책적 고려의 부재로 인해 또 한쪽의 바퀴가 빠진 채 도로를 달리고 있다.

한국사회가 경제성장에 초점을 맞추어 달려온 이면에는 체계를 다지지 못한 미성숙이 존재한다. 사회통합을 위한 노력, 취약계층 발굴과 보호장치 마련, 현실의 변화를 반영한 제도의 수정 등 사회체계를 안정적으로

성장시킬 수 있는 노력이 필요하다.

이번에 살펴본 마을버스와 셔틀버스를 운전하는 노동자들에게는 제대로 된 네 바퀴의 자동차가 필요하다. 지금부터라도 보다 구체적인 진단을 통해 문제점을 파악하고, 현장과의 소통을 통해 정책대안을 모색하는 움직임을 시작해야 한다. 끝.



서울노동권익센터

동향과 이슈 2016-3

발행일 2016. 12

발행처 서울노동권익센터

발행인 문종찬

03147 서울시 종로구 율곡로 56 운현하늘빌딩 10층 Tel.(02)6925-4349 Fax.070-8250-4349 www.labors.or.kr

