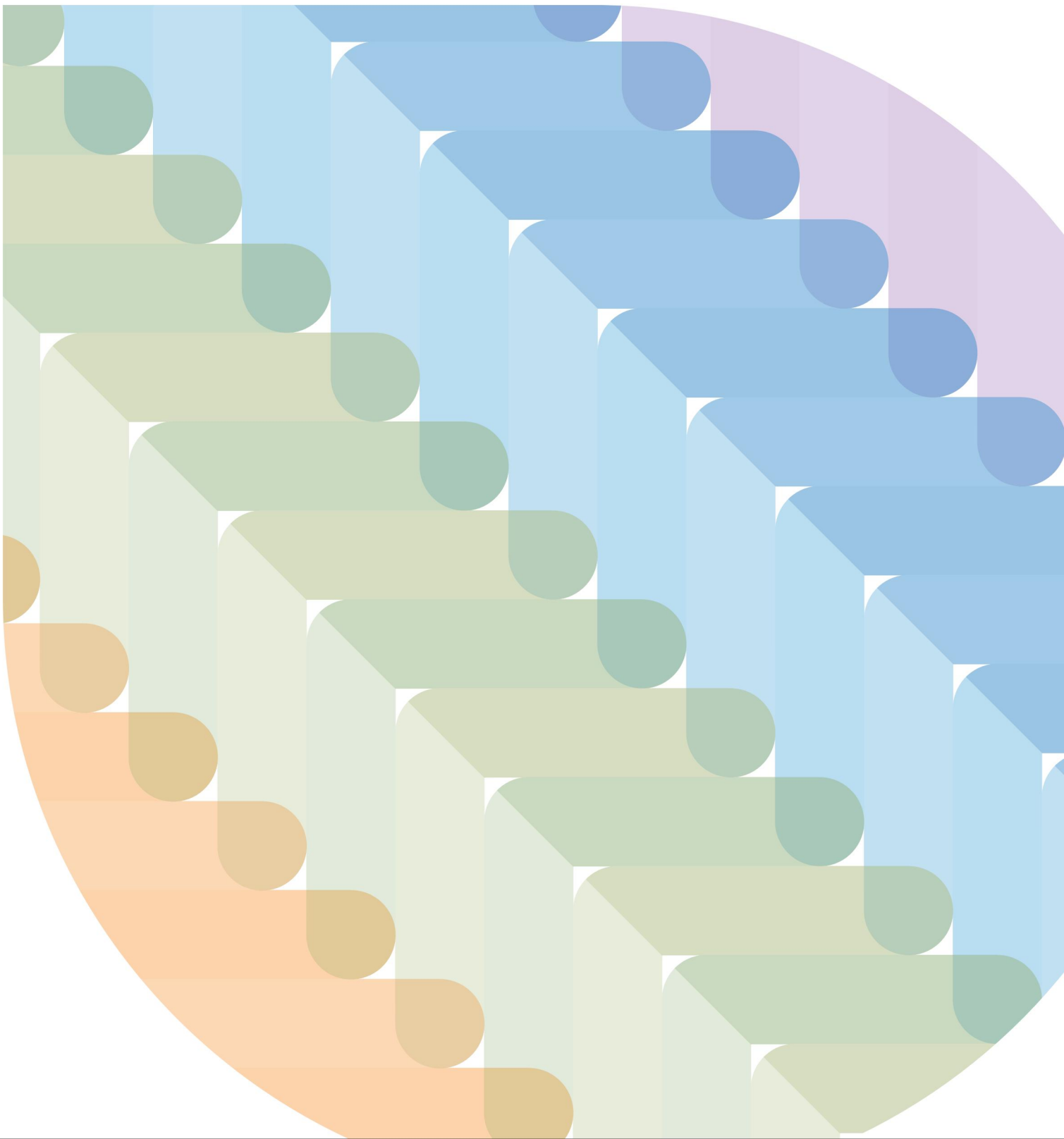


이슈 분석

# 이동노동지원센터의 의미와 과제



## 이동노동지원센터의 의미와 과제

### 이동노동쉼터, 삶의 질을 높이기 위한 첫걸음이 되길

김주환 (서울노동권익센터 공동연구원) · 이 철(서울노동권익센터 정책연구팀장)

새해에는 이동노동지원센터(이하, ‘쉼터’)가 개설된다. 이동노동쉼터는 ‘차디찬 새벽바람을 피할 쉼터라도 만들어졌으면 좋겠다’는 대리운전기사들에 요구에 대한 서울시의 화답으로 이루어진 것인데 첫발을 내딛게 되기까지는 많은 고민과 우여곡절이 있었다. 결국 서울노동권익센터(이하 ‘센터’)가 실태조사를 거쳐 시범사업으로 1년여를 운영한 후에 추후 운영방안을 확정할 예정이다. 이번 쉼터가 비록 시범사업으로 시작되기는 하나 전국에서 지자체 지원으로는 처음으로 시도되는 사업으로서 향후 취약계층 노동자와 이동노동 종사자의 권익보장에 시급적이 될 수 있을 것이다.

이동노동종사자는 대리운전, 퀵서비스, 택배, 배달, 수리, 간병인 등 업무가 특정 장소가 아닌 이동을 통하여 이루어지는 직업군을 의미한다. 산업화사회 이후 기존의 노동시스템은 사업장을 중심으로 이루어져왔으나 현대 사회에 들어서면서 사업장을 특정하지 않은 이동노동이 확대되고 있다. 기존의 집배원이나 가전제품 수리기사 택시나 버스기사 등도 사업장 내에서 일을 하지 않으나 일의 시작과 종료는 사업장에서 이루어지고 그 곳에서 작업의 지시와 보고, 동료들과의 만남 등이 이루어진다. 그러나 최근 확대되고 있는 이동노동의 특성은 이러한 공유 공간이 없다보니 자신들의 기본적인 권리 보장을 위하여 공동의 모색을 할 수 있는 기회가 원천적으로 제약되고 있다. 또한 이동노동은 현대자본주의에 특성인 노동유연화의 결과이기도 한데 대부분의 이동노동 종사자들은 사회제도적인 안전장치에서 배제된 채 심각한 생존권의 위기에 처해 있다. 한편으로는 노동의 조직화도 사업장 중심으로 이루어져 있다 보니 이동노동 종사자들은 일뿐만 아니라 권리조차도 길거리에 내팽개쳐진 상태인 것이다. 이러한 이동노동 종사자들의 상태는 쉼터 운영방안을 모색하기 위해 대리운전기사와 퀵서비스 기사를 대상으로 한 실태조사 결과를 통해 확인할 수 있었다. 한마디로 이들의 노동실태는 열악할 뿐만 아니라 갈수록 악화되는 심각한 수준이었다.

## 1. 대리운전기사의 노동실태와 특성<sup>1)</sup>

### 1) 막다른 생계수단, 자기착취의 강화

그 동안 파편적으로 알려져 있던 바와 다르게 대리기사는 ‘투잡’이나 ‘임시’ 일자리가 아닌 주로 전업 형태로 일하고 있었으며, 근속기간도 상당한 것으로 조사되었다. 조사결과에 따르면, 조사대상의 67.3%의 대리운전기사가 전업으로 일하고 있었고, 전업의 경우 평균 근속연수가 5.19년으로 전체 노동자의 평균 근속연수인 6.4년과 큰 차이가 나지 않았다. 부업 형태로 일하고 있는 대리운전기사의 경우에도 불가피하게 가계의 생계를 위해 일하는 생계형 일자리가 많았다.

대리기사의 월평균 총수입은 185.6만원이지만, 수수료와 보험료 등의 필수 경비를 제외한 월평균 순수입은 151.8만원으로 전체 노동자의 월평균 수입인 319만원의 47.6%에 불과하였다. 더욱 심각한 문제는 응답자의 81.5%가 지난 3년간 수입이 줄고 있다고 답한 점이다. 대리기사의 일평균 업무시간은 9.03시간인데, 주목할 점은 일평균 업무시간이 길수록 대리운전 직업에 대한 만족도가 낮았다는 점이다. 이상에서 유추해보면, 이제 대리운전은 경쟁 격화 등 여러 이유로 인해 낮은 수입 수준이 고착화되고 있으며, 이러한 낮은 수준의 소득을 벗어나기 위해서 대리운전기사들은 장시간 야간노동을 할 수밖에 없는 구조가 되었다는 점이다. 실제로 응답자들은 수입의 유지를 위하여 불가피하게 업무시간을 늘리고 있는 것으로 확인되었다.

대리운전업종에서 경쟁이 치열해 지면서 대부분의 대리기사들은 수입을 유지하기 위하여 사용하는 프로그램 수를 늘리고 업체를 중복 등록하거나 노동시간을 연장하는 것으로 대응하고 있으나 수입은 제자리이고 비용만 늘어나는 가운데 건강이 악화되고 있었다. 대리운전기사들은 절박한 생계를 유지하기 위하여 기사 간의 경쟁만 강화하는 자기착취가 강화되고 있는 것으로 확인되었다.

### 2) 절박한 생계, 건강을 담보로 한 질주

대리운전기사는 대부분 야간에 업무를 수행하고 있다. 야간노동은 그 자체가 발암요인으로 분류될 만큼 인간에게 심각한 영향을 미친다. 이번 실태조사에서도 이러한 점이 그대로 확인되었다. 응답자의 37.9%가 우울증세가 있다고 답하였고, 40.5%는 심혈관을 포함한 신경계통의 이상이 있다고 답하였으며, 54.9%는 소화계통에 문제가 있다고 하였다. 특히 응답자의 63.3%는 수면장애를 겪었다고 답해 그 상황이 매우 심각하다. 한편 대리기사들은 업무과정에

---

1) 시범사업으로서 쉼터의 주요대상이 대리운전기사와 퀵서비스기사 등의 이동노동자이고 실태조사도 두 업종을 중심으로 이루어졌으나 당사자를 포함한 논의 과정에서 초기에는 대리운전기사를 대상으로 한 사업에 집중하기로 하였기에 이 글에서는 대리운전기사를 중심으로 다룬다. 이 글은 「이동노동 종사자 지원방안 연구」(2015, 이철·김주환·이영수, 서울노동권익센터)에 기초하였으며 자세한 내용은 이 글에서 확인할 수 있다.

서 하루 평균 6.83km를 도보로 이동하는데, 10km이상 걷는 경우도 많아 응답자의 71.6%가 이로 인한 근골격계에 이상이 있는 것으로 나타났다.

보호받지 못하는 감정노동이 노동자에게 미치는 영향이 최근에 사회적으로 많은 주목을 받고 있는데, 취객을 상대로 대면 서비스를 하는 것을 기본으로 하는 직업으로서 대리기사는 실제로 심각한 위험에 노출되고 있는 것으로 확인되었다. 전체 응답자의 85.8%가 손님으로부터 폭언·폭행·위협을 당한 적이 있다고 답하였다. 이러한 폭행의 경험은 대리기사에게 심각한 상흔을 남기게 되었고 절반 이상이 폭행 후 트라우마를 겪고 있다고 답하였다. 이렇듯 대리기사의 건강문제가 심각한 상황임에도 불구하고 제대로 치료하지 않는 경우가 83.6%에 이르렀다. 치료를 하지 않는 가장 큰 원인은 경제적 여유가 없기 때문(54.9%)이고 다음은 병원에 갈 시간이 없어서(18.9%)라고 하였다. 대리운전기사들은 생존을 위한 삶의 막장으로 내몰린 가운데 유일한 생계수단인 건강마저도 정신적으로 육체적으로 심각한 상황에 처해 있으나 제대로 치료조차 못하고 있는 실정이다.

### 3) 낮은 직업만족도와 불투명한 직업전망

아무런 안정장치 없이 격화되고 있는 경쟁 속에서 대리운전기사의 87.6%는 앞으로의 대리여건이 악화될 것이라는 보고 있는데 현재 직업에 대하여 67.8%가 불만족스럽다고 응답하였다. 이는 서울시 취업자의 일자리 불만족도(2013년 기준, 40.2%, 서울특별시 정보공개정책과, 2014)에 비하여 매우 높은 것이다. 이러한 상황에서 응답자의 79.2%가 이직을 원하고 있는 것으로 나타났는데, 이는 서울시 취업자의 직장에 대한 불안도(2013년 기준, 61.5%, 서울특별시 정보공개정책과, 2014)보다 높은 수치이다. 이직을 원하는 이유 중 가장 큰 원인은 노동강도에 비해 수입이 적기 때문(45.6%)이며 다음으로 직업으로서 미래의 불투명한 전망(26.0%), 야간노동으로 인한 건강문제(19.2%) 등을 들고 있다

그러나 대리운전기사의 대부분이 이직을 원하고 있지만, 실제로 이직 의향이 있는 응답자 중 19.5%만이 저축 및 직업훈련 등 이직을 적극적으로 준비하고 있을 뿐 79.2%는 사정이 안 되어 이직을 준비하거나 실행하지 못하고 있는 상황이다. 결국 다수의 대리운전기사는 갈수록 악화되는 상황에서 다른 일자리를 찾고 싶어도 이를 모색하기 힘든 출구가 없는 악순환 구조에 처해있다.

### 4) 사회안전망으로부터의 체계적인 배제

사회구성원이 어려움에 처해 있을 때 최소한의 생존권을 보장하기 위한 안전망이 사회보장 제임에도 불구하고, 대리운전기사는 오히려 사회안전망으로부터 체계적으로 배제되고 있는 것으로 나타났다. 대리기사들은 사회보험 중 고용보험과 산재보험 적용률이 5% 내외에 불과하고, 2) 준강제 가입인 국민연금은 가입률이 34.3%에 그치고 있으며, 강제보험인 건강보험은 배

제율이 13.5%에 이르고 있다. 이는 대리기사의 노동기본권이 부정되고 있는 구조적 배제가 주원인이기는 하지만 다른 한편으로는 적용 대상인 경우에도 경제적 여유가 없는 상황에서 스스로가 사회보험 가입을 포기하는 소극적인 배제가 겹쳐진 결과이다. 일부 대리기사들은 생활보호대상자로서 수급자격과 겸업 등을 이유로 소득이 드러나는 것을 꺼려하는 경우도 있지만, 근로장려금에 대한 조사결과에서 나타나듯이 다수의 대리운전기사들은 사회제도와 사회안전망을 모르고 있거나 실효성과 절차의 까다로움 등을 이유로 포기하고 있다.

뿐만 아니라 대리기사는 사회경제적으로도 배제되어 있는데, 많은 대리기사들은 ‘투명 인간화’ 되고 사회생활에서 고립되어 있는 상황이며 금융거래 등의 경제 활동에서도 부당한 대우를 받고 있다. 대리기사들은 어려운 상황에 닥치게 되면 제도권에서 외면당하고 주위의 도움조차 받기 힘든 상황에서 절망의 늪으로 빠져들 가능성이 큰 상태이다. 결국 대리기사는 구조적인 배제에 소극적인 배제가 겹쳐지면서 사회안전망으로부터 배제되어 사회시스템으로부터 체계적으로 배제되어 있다.

대리운전과 관련한 법·제도적 구조가 거의 없는 상태에서 현재 대리운전기사는 시장에 무방비로 노출되어 있다. 그런데 대리운전에 대한 제도화 논의는 오히려 대리기사들을 규제하기 위한 방향에서 진행되었고 정부에서는 2006년 이후 업계 자율규제에 의한 대리운전업종의 제도화를 시도하였는데 그 결과가 대리시장의 혼란을 막기에는 역부족이었다. 최근 대리운전과 관련된 문제들이 이슈화되면서 대리운전업종의 제도화에 대한 여론이 형성되고는 있으나 정부 정책담당자의 적극적인 관심과 입법기관의 대처를 이끌어내기에는 충분치 않다. 이러한 상황에서 대리운전의 제도화를 위하여 강조되어야 할 부분은 제도화를 주도적으로 만들어 갈 당사자로서 대리기사의 조직화와 내실화이다.

## 5) ‘乙중의 乙’, 대리운전업계의 붕

제도화가 부재한 대리운전업종에서 대리운전기사들은 날로 늘어가고 있음에도 조직화되지 못하고 경쟁에 내몰리게 된 결과 대리시장의 이해관계에서 가장 하위의 취약한 고리가 되었고 체계적으로 억압과 수탈에 내몰리고 있다. 대리운전기사들은 평균 20%의 수수료를 업체에 내고 있음에도 불구하고 프로그램 사용료와 보험료 등을 별도로 자신이 부담하도록 되어 있다. 더욱 심각한 것은 대리업체와 프로그램사, 보험사가 부당한 커넥션을 구축하여 대리기사에게 과도한 부담을 강요하고 있으며, 그 결과 대리기사는 과도한 보험료, 프로그램의 쪼개 팔기, 부당한 패널티 등으로 번 돈의 60%정도만을 가져갈 수 있을 뿐이다. 한편 편의성과 비용문제로 대리기사들이 셔틀을 이동수단으로 이용하고 있다. 하지만 이는 실정법상 불법운행에 해당하며 적절한 편의 수준과 안전 수단조차도 확보되지 않은 채 운행되고 있어서 사고 시에는 대책이 전무한 실정이다. \

2) 가입자 중 고용보험은 20명 중 15명, 산재보험 14명중 10명이 대리를 부업으로 하거나 다른 부업을 하는 경우여서 대리운전업과 관련하여 보험 적용을 받는 경우는 거의 없을 것으로 보인다.

마지막으로 고객과의 관계이다. 대리운전기사의 열악한 노동조건은 단순히 당사자의 문제로 그치지 않고 서비스 질의 악화로 연결되고 결국 사회문제가 되고 있다. 국민권익위원회(2010)는 “90년대 후반부터 대리운전 전문 업체와 기사들이 등장하며 대리운전 서비스 대중화, ’03년 이후 전국적으로 대형화조직화 추세 …… 무보험 대리운전, 교통법규 위반, 요금 시비, 신원 불확실로 인한 범죄 노출 등 다양한 이용자 피해가 발생하고 있다”고 하고, 대리운전이 이용자의 생명과 재산 피해로 직결되는 중요한 사안이라고 판단하였다. 김인숙·정영훈(2014)에 따르면, 교통영역의 안전체감율에서 대리운전 서비스는 선박(4.8%)을 제외하고는 가장 낮은 것(8.1%)으로 나타났으며 서울은 전국 평균(8.1%)에 비해서 상당히 낮은 수준(6.0%)으로 평가되었다.

또한 대리운전의 여건이 갈수록 악화되고 있는 상황에서 대리운전조차도 포기하게 되면 결국 생존의 위기에 처하게 될 수밖에 없고 이를 해결하기 위한 사회적 비용은 증가할 수밖에 없다. 이에 ‘건강을 담보로 한 질주’를 멈추고, ‘자발적 착취’의 구조를 완화하며, 출구가 없는 악순환의 수렁에 빠져 있는 현재 대리운전시장을 개선하기 위해서는, 주체들의 자발적인 노력과 아울러 사회적 관심과 대책이 절실하게 요구되고 있다.

## 2. 이동노동지원센터의 의미와 과제

### 1) 전국 최초의 지자체 차원의 이동노동에 대한 지원 사업

이번에 서울시에서 이동노동지원센터가 만들어지면 대리 기사를 대상으로 한 지자체 차원에서의 최초의 지원 사례가 된다. 그동안 서울시에서는 이동여성노동쉼터(‘이어쉼’)와 돌봄종사자종합지원센터(‘돌봄여성쉼터’) 등을 운영하여 취약계층 여성노동자들에 대한 지원 사업을 진행되어 왔으나 이동노동자를 상대로 한 사업은 처음이다. 대리운전 관련 제도가 갖추어지지 못한 상황에서 대리운전기사는 실제로 비가시적인 직업군으로서 사회제도적으로 ‘투명노동자’ 취급을 받아 왔다. 이번에 서울시에서 이동노동종사자를 대상으로 한 이동노동쉼터를 운영하기로 한 것은 이동노동자의 사회적 지위를 확인시켜 준 것이다. 전국적으로 대리기사들의 지자체에 대한 지원요구가 계속되고 있으며 일부 지자체에서는 대리운전보험의 보조 등의 지원책이 논의되기도 하였으나 실현되지 못한 가운데 전국에서 최초로 이동노동 종사자에 대한 지자체 차원에서의 지원이 구체화 된 것이다.

90년대 이후 대리운전이 확산되어 이미 대리운전기사의 수가 전국적으로 10만이 넘는 상황에서 대리운전업종의 제도화가 제기되었으나 정부는 대리운전업종에 대하여 자율규제에 초점을 맞추었고 그 결과는 대리운전 업종의 황폐화로 귀결되었다. 대리운전업체의 무분별한 시장 진입과 경쟁의 과열로 대리기사의 노동조건은 갈수록 황폐화 되었고 대리운전 과정에서의 각종 사고가 사회적 문제로 대두되고 있다. 이에 국회 차원에서 대리운전업종을 제도화하기 위

한 입법안이 제출되었으나 아직 제대로 검토도 되지 못한 가운데 폐기되는 과정이 반복되고 있다. 이러한 상황에서 이번에 서울시에서 대리운전기사를 지원하기 위한 쉼터를 운영하는 것은 2만 명이 넘는 서울의 대리운전기사에게 ‘노동자로서 시민권’을 부여한 것으로 평가할 수 있다.

최근 한국사회에서는 다양한 업종과 형태로 고용이 급속하게 분화되고 있으나 이에 대한 사회적 대응이 제대로 이루어지지 못하고 있다. 노동의 분화과정에서 신규로 이루어지는 일자리는 비정규직 등의 불완전 고용이 대부분이고 특히 현행법상 노동기본권이 부인되는 특수고용형태종사자가 다양한 형태로 확산되고 있어 고용의 질이 매우 열악해지고 있다. 고용주가 법적 책임을 면하기 위하여 의도적으로 변형시켜 왔던 위장자영업자로서 특수고용이 이제는 자연스러운 고용의 형태로 자리를 잡아가고 있다. 화물, 건설, 기계, 운송노동자들과 학습지 교사, 간병인 등 250만 명에 달하는 특수고용노동자들은 노동기본권이 부정된 채 갈수록 격화되는 시장경쟁에서 생존권을 위협받고 있다. 그 중에서 대리운전기사는 대리운전업종과 관련된 법·제도 자체가 부재한 가운데 사회적인 무관심과 배제 속에서 ‘투명의 직업인’으로서 갈수록 열악해지는 노동조건을 감내해왔는데, 이번에 서울시에서 이동노동쉼터를 개설하여 손을 내밀어 줌으로써 노동기본권과 시민권을 인정받을 수 있는 있는 계기를 마련해 준 것이다. 노동이 존중 받는 서울시가 되기 위한 이러한 노력은 계속되고 더욱 확장되어야 할 것이다.

## 2) 당사자로서 이동노동자의 참여

사회보장 시스템에서의 체계적인 배제와 일상화 된 탈법적인 수탈과 부조리한 관행에 고통 받고 있음에도 이를 바로잡기 위한 대리운전기사 당사자들의 대응은 아직 본격화되지 못하고 있다. 그 동안 아이콘의 수수료 인상에 대한 항의 시위, 별내 IC에서 차주에 의하여 억울한 죽음을 당한 고(故) 이동국 기사 추모 집회, 대리기사에 불리한 시스템을 강요하는 로지의 일방적인 정책에 대한 항의 시위, 최근의 대리운전보험의 과도한 인상에 항의집회 등의 노력이 계속되어 일부 성과를 내기도 하였으나 실질적으로 문제를 해결하기에는 역부족이었고 지속적으로 확대되지 못하고 있는 실정이다. 스스로의 권익을 지키기 위한 운동이 지속적으로 확장되지 못하고 있는 근본 원인은 대리운전기사들의 매우 열악한 조직화이다. 각 4만 여명이 가입되어 있는 ‘달빛기사’와 ‘밤이슬을 맞으며’ 등의 온라인 카페를 통하여 소통의 망이 있으며 다양한 지역모임과 대리운전기사의 권익을 찾기 위한 노동조합과 협동조합, 협회 등의 조직화 시도가 전개되고 있으나, 아직 협소한 수준이며 다수의 일반 대리기사들의 대중적 조직화로 모아지고 있지 못하다. 일부 지역에서는 파업을 전개하기도 하고 일부지역에서 단체협약을 맺는 등의 노동조합 활동이 일정 수준에 이르고 있으나 전체 대리시장의 절반을 차지하는 수도권<sup>3)</sup>의 경우는 조직화가 상대적으로 더욱 열악한 수준에 있다.

3) 이러한 점은 쉼터 조성(안)을 마련하는 과정에서도 반영되었다. 쉼터 조성 과정에서 쉼터를 당사자가 직접 운영하는 방안을 검토하였으나 당사자들의 의견과 조건을 검토하였을 때 현재의 당사자와 이해관계자 조직의 수준으로 쉼터를 운영하기에는 역부족으로 확인되었다.

대리운전기사의 조직화가 활성화되지 못하고 있는 것은 한편으로는 특수고용노동자로서 노동기본권의 제약이 작용하고 있으나 다른 한편으로는 대리운전기사의 노동조건과 관련이 있다. 야간에 개별적으로 업무를 수행하기에 안정적으로 모일 수 있는 기회가 거의 없는 상황에서 대부분의 대리운전기사가 절박한 생계 위협에 처해 있는 상황에서 업무를 포기하면서 조직화를 위하여 시간을 투여하기가 매우 어렵다. 또한 대리운전업종의 제도화가 되지 못한 상황에서 파편화된 고용형태가 자리 잡는 가운데 대리운전기사의 직업정체성이 성숙되지 못하였으며, 대리운전기사 간의 동질감을 확보하기가 어려운 실정이다. 무엇보다도 중요한 것은 집단적인 노력을 통하여 문제를 해결하고 주어진 과제들을 이루어내는 집단적 경험이 적다는 것이다. 현존하는 조직들은 대부분 대중적인 요구와 결의에 기초하기보다는 소수의 개별적인 기사들의 지향과 역량에 의존하고 있는 상황에서 각 조직들은 대중적인 힘을 모아나가기 보다는 대표성을 인정받기 위한 경합에 치중하는 경향이 있다.

이에 사회구성원으로서 대리기사의 생존권을 보장하기 위하여서는 당사자인 대리기사들의 조직화를 촉진할 필요가 있다. 당사자인 대리기사들이 문제 해결의 주체로 조직됨으로써 권익보장의 동학을 지속적으로 확보할 수 있으며 현재 제기되고 있는 제도화의 과정에서의 왜곡을 방지할 수 있다. 나아가 이러한 과정을 통하여 대리기사는 스스로의 기본권을 찾는 것을 넘어 사회의 일원으로서 자리매김 할 수 있을 것이다. 대리기사의 조직화를 위하여서는 당사자들의 노력뿐만 아니라 조직화를 위한 여건을 마련하는 것이 필요하고 쉽터가 그 역할을 할 수 있을 것이다.

이러한 상황에서 이동노동쉽터를 만들기 위한 당사자들의 노력은 매우 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다. 비록 서울시에서 진행하는 초기사업이라 공식조직을 중심으로 진행되었으나, 쉽터운영방안을 만들기 위한 실태조사와 운영방안을 만들기 위한 간담회 등의 과정에서 당사자들의 참여와 많은 노력이 있었다. 이동노동쉽터를 만들기 위한 실태조사 과정에서 한 시간이 넘도록 업무를 미룬 채 조사에 참여해 준 현장의 기사와 이를 위하여 며칠 동안 생계를 뒤로하고 조사원으로서 노력을 아끼지 않았던 이들이 있었기에 적은 비용으로 실태조사를 마칠 수 있었다. 그동안 우여곡절을 겪으면서 쉽터의 개소가 지연되기도 하였으나 당사자 참여 단체들은 이동쉽터의 개소를 위하여 부단한 노력을 기울였다. 각 단체들이 지향점과 이해관계들은 서로 다르지만 쉽터를 만드는 데에 의견을 조율하고 협력함으로써 이동노동 종사자들의 조직화를 위한 협력의 가능성을 엿볼 수 있었다. 생존권과 사회적 권리를 보장받기 위하여서는 당사자의 노력과 그를 위한 조직화가 핵심 과제인데 이번 쉽터를 만들어 가는 과정에서 보여준 대리운전기사의 노력은 중요한 의미가 있으며 쉽터가 당사자의 조직화의 여건을 만들어 가는 계기가 될 수 있을 것이다.

### 3) 방치된 이동노동자의 생존권과 권익보장의 계기

생존의 위기에 내몰린 대리기사들의 찬 겨울바람을 비켜갈 쉽터라도 마련해달라는 요구에

서울시는 단순 쉼터가 아닌 서울복지시스템과 연계된 종합지원센터로서의 쉼터를 만드는 것으로 나아가고 있다. 이러한 흐름이 제대로 실현된다면 한겨울 찬바람뿐만 아니라 대리기사의 삶의 여정에서 가장 어려운 시기를 이겨나갈 수 있는 삶의 쉼터로서 희망의 싹이 될 수 있을 것이다. 대리기사들에 대한 서울시 차원에서의 적극적인 정책의 필요성은 이미 현실적으로 제기되어 있었다. 그동안 서울시에서 지하철과 버스 등의 공공서비스와 택시와 같은 민간서비스 영역에서는 정책적 개입이 이루어져 왔으나 대리운전업종은 정책적으로 소외되어 있는 상황이었다. 그 가운데 대리운전기사의 생존권은 위기에 내몰리고 있었고 대리운전과 관련한 사고와 사건, 민원 등이 증가 추세에 있어 사회적 문제가 되었다. 이에 대리운전기사의 생존권을 보장하고 대리운전과 관련한 사회적 마찰을 해결하는 것은 더 이상 미룰 수 없는 과제가 되었다.

서울지역의 대리기사 수는 20,000여명으로 추산되는데, 이는 철도 종사자 15,892명보다 많고 시내·마을버스 종사자 21,075명에 버금가는 규모이다.<sup>4)</sup> 전체 고용시장에서 대리운전업은 첫째, 일상화된 구조조정 과정에서 떠밀린 노동자 혹은 자영업자가 ‘생계를 유지하기 위한 수단’이고, 둘째, 실업 혹은 불완전 고용이나 한계 자영업에서 다른 일자리로 이전을 위한 ‘일자리 이동의 준비기간’이며, 셋째, 조기에 밀려난 ‘중고령 노동력의 삶의 수단’이다. 문제는 이들의 노동과 생활실태가 앞에서 살펴본 대로 매우 열악하고 악화되고 있는 상태가 지속된다면 본인을 포함한 가계의 위기는 심화되고 이로 인한 사회적 비용은 급속히 증가될 것이다.

생존권의 위기에 내몰려 있는 대리기사의 권익을 보장하고 대리운전업을 정상화하기 위해서는 제도적 수준에서 구조적인 해결 방안이 마련되어야 하겠지만, 그 이전이라도 현재의 제도적·행정적 도구들을 이용하여 탈법적인 관행과 부당한 대우가 만연해 있는 대리운전업의 상황을 개선하기 위한 노력은 적극적으로 시행되어야 한다. 법·제도의 재·개정과 정책 권한이 국회와 중앙정부에 있는 상태에서 지자체 수준에서 대리운전기사의 구조적 문제를 해결하는데에는 많은 한계가 있을 수 있으나, 우선 적극적으로 대리운전기사들을 서울시의 복지시스템의 안전망으로 연결하여 당면의 생존의 위기에 대응하는 한편 대리운전업계의 이해당사자들의 거버넌스를 통하여 대리운전업계의 정상화를 도모할 필요가 있다. 나아가 이미 서울시에서 밝혔듯이, 대리운전기사의 노동기본권을 포함한 제도적 개선방안을 중앙정부 및 국회를 통하여 추진할 수 있을 것이다.

아울러 당사자의 조직화에 기초하여 대리회사와 보험사를 포함한 관련 업체와 소비자의 대표로서 시민단체와 서울시가 함께하는 거버넌스를 구성할 필요가 있다. 단순히 대리기사의 생존권 문제가 아닌 사회적 수준에서 대리운전업종의 문제에 대한 사회적 대안을 모색하고, 이에 대한 사회적 공감과 동의를 모아내었을 때 문제 해결의 사회적 동력을 확보할 수 있을 것이다. 이번 쉼터는 이러한 방향 속에서 주체들의 적극적인 참여를 이끌어 낼 수 있다면 방치된 대리운전 노동자의 생존권과 권익보장의 계기가 될 뿐만 아니라 노동이 존중 받는 서울시 정책의 실효성을 확인할 수 있을 것이다.

4) 철도와 버스 종사자 규모는 2012년 기준(경인지방통계청, 2013)

### 3. 이동노동쉼터의 운영 방향에 대하여

이동노동쉼터의 운영 방향의 핵심은 단순 쉼터를 넘어선 삶의 질 향상의 계기로서 쉼터를 자리매김하자는 것이다. 아울러 시범사업으로서 주어진 조건 속에서 사업의 효율성과 지속 가능성을 고려하여야 할 것이다.

#### 1) 이동노동자의 소통의 공간으로서 쉼터의 구성

쉼터의 활성화를 위하여서는 일단 최소한의 편의성을 갖추는 것이 필요하겠지만 보다 중요한 것은 어떤 내용으로 채울 것이냐 즉, 콘텐츠의 문제이다. 대리기사들의 요구는 사회적 배제 속에서 최소한의 관심이 있다면 ‘쉼터라도’ 만들어 달라는 것이다. 과도한 보험료, 업체의 불합리한 강요와 페널티 등의 부당한 관습, 대리비의 하락에서 법·제도 개선안 마련 등에 이르기까지 당면한 요구는 산적한 상태이나 해결의 전망이 불투명한 상태에서, 대리운전기사들은 ‘쉼터만’이 아닌 ‘쉼터라도’로 만들어 달라는 것이다. 대부분의 기사에게 ‘휴게’ 기능만을 갖는 ‘단순 쉼터’는 있으면 좋지만 없어도 절박하지 않은 요구일 수도 있다. 대부분의 대리기사들은 쉬기 위하여 구태여 쉼터에 들릴 만큼의 여유를 갖고 있지 못하다.

쉼터가 대리운전기사에게 실질적인 도움이 되기 위하여서 우선 쉼터가 당사자들의 소통공간으로서 역할을 할 수 있도록 하여야 한다. 개별적으로 일하는 대리운전기사의 특성상 소통의 공간이 부족하다. 일을 마치고 친한 사람들과 어울리거나 같은 지역의 기사들끼리 정보를 주고받지만 내용이 제한되어 있다. 한편으로 온라인 카페를 통하여 정보를 공유하지만 온라인의 특성상 표면적이고 왜곡될 가능성이 크고 노년층은 온라인을 통한 정보획득에 취약하다. 이러한 상황에서 쉼터가 대리운전을 하면서 정보를 주고받고 소통할 수 있는 공간으로 자리매김을 할 수 있다면 대리기사들에게 실질적인 도움이 될 수 있을 것이다.

대리기사들은 일을 마치고 새벽에 모임을 가지는 경우가 대부분인데 회의장소가 없어 음식점을 전전할 수밖에 없는 상황이다. 이러한 상황에서 개별적으로나 집단적으로 이용할 수 있는 소통의 공간으로서 쉼터를 디자인하는 것이 필요하다. 효율적인 소통공간이 되기 위해서는 적절한 시설과 편의가 필요할 것이다. 그리고 적극적으로 소통의 계기와 동기를 마련해 주는 것을 고려하여야 한다. 우선 사진, 여행, 음악, 책읽기 등 다양한 부분에서 관심분야가 같은 대리기사들이 모여 소통을 할 있을 것인데, 초기에는 이를 촉진하기 위한 매개를 쉼터를 통하여 제공할 수 있을 것이다. 공모 등을 통하여 초기 모임과 유지에 필요한 최소한의 자원을 제공하여 동아리와 소모임 등의 활성화를 통하여 다양한 영역에서 소통을 촉진할 수 있을 것이다. 서울시 다시서기종합지원센터(이하 다시서기센터)는 미국 ‘얼쇼리스 교수’의 가난한 이들의 인문학 과정인 ‘클레멘트 코스(Clemente Course)’를 모델로 하는 인문학 과정을 우리나라

라 노숙인의 특성에 적합하게 도입, 기획하여 현재 코녕정밀소재와 한국연구재단의 지원을 통해 ‘성프란시스대학’이라는 이름으로 10년째 운영 중에 있으며 참여자로부터 호평을 받고 있다. ‘성프란시스대학’처럼 대리기사들의 수요를 감안하여 프로그램을 만드는 것도 충분히 검토해 볼 수 있겠다.

아울러 보험문제와 최근에 화두가 되고 있는 카카오의 대리시장 진입과 같은 전체 대리운전기사가 관심을 갖는 주제에 대하여 토론회나 심포지엄을 조직하는 것도 필요하다. 실제 대리운전과 관련하여 중요한 문제들이 산적해 있음에도 불구하고 이에 대한 체계적인 대중토론은 이루어지고 있지 못하다. 몇몇 관심 있는 개인이나 단체 내부 혹은 단체 간의 논의는 있으나 대중적인 논의 공간은 부재한 상태이다. 대부분의 대리기사들은 온라인 카페를 통하여 정보를 접하거나 의견을 주고받는데 정보의 왜곡되고 논의가 파행적으로 진행되어 오히려 대리운전기사 간의 반목의 원인이 되고 있다. 이러한 상황에서 주요 관심 사안에 대하여 체계적인 소통의 장을 마련한다면 대리운전의 권익운동에도 실질적인 도움을 줄 수 있을 것으로 기대된다.

한편 대리운전은 2종 면허만 있으면 누구나 진입할 수 있을 정도로 진입 장벽이 없어 경쟁의 격화와 서비스 질의 하락의 원인으로 지적되고 있다. 하지만 막상 절박한 상황에서 처음 대리운전을 시작하는 기사에게 대리운전은 쉬운 일이 아니다. 콜을 선택하는 것에서 이동하는 방법, 업무 중에 겪게 되는 다양한 상황과 관련하여 초보시절에는 큰 어려움을 겪기 마련이다. 또한 약간의 경험이 있다할지라도 워낙 대리운전의 특성상 다양한 문제에 부딪힐 수밖에 없기 때문에 정보공유의 요구는 많으나 이를 수렴할 방법은 제한적이다. 일부 단체나 개인에 의해서 초보대리교실이 진행되기도 하고 일부는 유료로 초보대리교실을 운영하기도 하였으나 참여의 폭이 좁고 단순히 수입을 높이기 위한 기능 중심의 교육이라는 한계가 있었다. 실태조사 결과에서도 센터에 원하는 서비스로 대리운전과 관련된 상담 지원과 정보제공이 40.1%로 가장 높게 나타났는데 이러한 요구를 수렴하여 대리기사 경력자와 신참대리기사의 소통공간으로서 멘토링 시스템으로 대리운전교실을 운영해 볼 수 있을 것이다. 센터의 대리운전교실은 단순히 소득 증대를 넘어서 자신의 삶 속에서 대리운전 직업을 조망하고 ‘일자리와 삶의 질’을 높이기 위한 정보의 나눔과 소통의 장으로서 나아갈 수 있을 것이다.

## 2) 서울시의 복지프로그램과 대리운전기사를 연결시켜 주는 허브로서의 쉼터

대다수의 대리운전기사들은 생존의 위협에 시달리고 있으나 사회안전망으로부터 체계적으로 배제되어 있고, 신용불량 등으로 정상적인 경제활동을 하고 있지 못하고 있는 것으로 알려져 있다. 또한 대리운전기사들은 심각한 건강문제에도 불구하고 제대로 치료를 받고 있지 못하고 있으며, 이직과 재취업의 의지가 있음에도 준비를 못하고 있음을 확인하였다. 대부분은 실제로 여력이 없기도 하고 한편으로는 정보부족으로 인하여 문제를 해결해 나가는 계기를 찾지 못하고 있다. 한편 서울시에는 재정과 건강, 생계에 위협을 받고 있는 계층을 위한 다양

한 프로그램이 마련되어 있고 취업에서 문화까지 다양한 영역에서의 지원 프로그램이 운영되고 있음에도 불구하고 정작 가장 이를 필요로 하는 대리기사들은 제대로 이용하고 있지 못하고 있는 실정이다. 이러한 상황에는 서울시 복지프로그램의 실효성과 당사자인 대리기사의 의지 등의 다양한 요인이 작용한 결과이겠지만, 쉽터가 서울시의 복지네트워크와 대리운전기사를 연결시키는 허브로서의 역할을 한다면 생존권 위기에 처한 대리기사의 삶의 질을 개선하는 것은 물론 서울시의 복지시스템의 효율성 제고에도 많은 도움이 될 수 있을 것이다. 서울시에서 주관하는 쉽터의 핵심은 복지프로그램과 이동노동자를 연결하는 허브로서의 역할이 핵심인데 각각의 복지 프로그램을 대리기사의 실정에 맞도록 구체화하고 접근이 용이하도록 프로그램을 만드는 것이 필요하고 이 과정에서 서울시 각 복지기관과의 협력네트워크를 구축이 필요하다.

우선 이미 심각한 상태에 있는 대리운전기사의 건강상태를 감안하여 서울근로자건강센터나 서울의료원, 산업안전 관련 민간의료기관과 협력하여 대리운전기사의 노동 특성에 맞는 진단 및 진료 시스템을 구축하고 쉽터 공간을 적절하게 활용한다면 효과적으로 건강문제에 대응할 수 있을 것이다. 실태조사 결과 쉽터에서 원하는 서비스로 복지서비스 23.0%, 가계/금융관련 상담이 15.6%로 나타났는데, 서울시복지재단과 서울금융복지상담센터, 서울사회복지공익법센터, 서울시 공익변호사 등의 복지시스템 외에 신용회복위원회 등의 공공기관 등과의 협력네트워크를 통하여 다양한 영역에서 대리기사에 맞는 복지프로그램을 구체화 시킬 수 있을 것이다.

### 3) 당사자의 적극적인 참여를 통한 사업의 재생산과 사회적 환원

이동노동종사자 복지서비스 실태 및 쉽터 운영방안 토론회(2015.12.22.)에서 돌봄여성쉽터 사례에서 확인되었듯이 사업에서 당사자의 참여는 매우 중요하다. 당사자로서 대리운전기사의 적극적인 참여를 통하여 사업의 실효성을 확보할 수 있을 뿐만 아니라 효과를 극대화할 수 있다. 물론 쉽터의 준비과정에서 드러났듯이 당사자 참여의 과정에서 불가피하게 혼선과 마찰이 있을 수 있고 비용이 소요될 수 있다. 그러나 이는 투명한 정보공개와 적극적인 소통을 통하여 극복할 수 있을 것이며, 향후 쉽터 사업의 주체로서 역량을 키우기 위해서도 사업의 계획과 운영과정에서 당사자의 참여가 적극적으로 보장되어야 한다.

현재의 쉽터는 시범사업으로서 결과에 따라 평가를 통하여 향후 방향이 결정되겠지만 향후 지속된다고 하더라도 자원을 서울시에 의존하기보다는 대리운전업종의 이해당사자 및 사회적 수준에서 자원을 확보할 필요가 있다. 이를 위하여서는 쉽터사업이 대리운전기사의 권익 보장에 그치는 것이 아니라 사회적 의미를 가져야 하고, 나아가 쉽터 사업을 통하여 모아진 역량을 사회적으로 환원하는 방안을 고려하여야 한다. 사업의 성과를 사회적으로 환원하는 방안으로는 사회구성원으로 개개인의 역할이 있겠지만 대리운전기사 조건에 기초한 집단적인 기여 방안도 모색해 볼 수 있을 것이다.

#### 4. 맺음말

“두 갈래 길이 숲속으로 나 있었다. 그래서 나는 사람이 덜 밟은 길을 택했고 그것이 내 운명을 바꾸어 놓았다” (Robert Frost, 「두 갈래 길 / The Road not Taken」 중)

급변하고 있는 현대사회에서 고용은 갈수록 유연해 지고 불안정해지고 있으나 기존의 사회경제 시스템은 이에 따라가고 있지 못하다. 신자유주의 경제시스템에서 확대되고 있는 다양한 형태의 불안정한 고용 속에서 일하는 사람들은 생존권의 위협에 시달리고 있고, 그 대표적인 경우가 이동노동 종사자이다. 이들을 대상으로 서울시에서 처음으로 쉼터사업을 진행하는 것은 시기적으로나 사회적으로나 매우 중요한 의미가 있다. 이러한 사업이 서울시와 서울노동권익센터의 깊은 이해와 관심, 그리고 가장 중요한 당사자들의 적극적인 참여를 통하여 결실을 맺고, 나아가 확장될 수 있다면 수많은 불안정한 노동자들과 공존을 모색해 나가려는 사회에 희망의 메시지가 될 것이다. 이동노동지원센터가 이동노동 종사자의 삶의 질을 높이는 첫 걸음일 뿐만 아니라 이 사회가 노동하는 사람에게 희망이 있는 공존의 사회로 나아가는 길이 되길 바란다.

#### [참고문헌]

- 이철·김주환·이영수. (2015). 『이동노동 종사자 지원방안 연구: 서울의 대리운전과 퀵서비스 직종의 노동실태와 쉼터 조성(안)을 중심으로』. 서울노동권익센터
- 국민권익위원회. (2010). “대리운전 피해 방지 제도개선 방안.” 국민권익위원회(2010.12.).
- 서울특별시 정보공개정책과. (2014). “통계로 본 서울 노동구조 및 직장인 자화상.” (e-서울통계 79호). 서울특별시 정보공개정책과(행정국). 2014.02.
- 김인숙·정영훈. (2014). 『2014 소비자안전체감지수 연구』. 한국소비자원.
- 경인지방통계청. (2013). “지난 10년 경인지역 운수업 동향.” (2013.12.19.)



## 동향과 이슈 2015-5

발행일 2015. 12

발행처 서울노동권익센터

발행인 김성희

03147 서울시 중로구 율곡로 56 운현하늘빌딩 10층 Tel.02)6925-4349 Fax.070-8250-4349 [www.labors.or.kr](http://www.labors.or.kr)