

| 사회적 대화 논단 |

버스운수업 공공성 강화와 사회적 대화의 과제

구미현 경제사회노동위원회 전문위원

1. 문제의 제기

전국자동차노동조합연맹(이하 자노련)은 2019년 5월 8일과 9일 양일간 진행된 파업 찬반 투표에서 96.6%의 압도적 찬성으로 총파업을 결의했다.¹⁾ 자노련은 노동시간 단축에 따른 신규인력 확보를 위해서는 현직 버스운전기사들에 대한 근로조건 개선이 시급하다고 강조하며, 그런 의미에서 짧게는 3년 길게는 7년 동안 버스요금 동결이 노사 간 교섭이 한계에 부딪힌 현 상황을 타개하기 위해서는 지방자치단체가 요금 동결에 따른 재정지원에 적극적으로 나서야 한다고 주장했다. 전국버스운송사업조합연합회(이하 버스연합회) 역시 노선버스가 특례업종에서 제외됨에 따라 불가피하게 당면하게 되는 운전자 수급, 임금 등 운송원가 상승, 근로시간 단축에 따라 대폭 줄어드는 운전자 임금문제 등에 대한 해결을 위해서는 버스요금 현실화 및 조정시기의 정례화, 준공영제 도입 확대 등 정부의 적극적인 대처가 시급하다는 입장

1) 이번 찬반투표에는 서울, 부산, 대구, 광주, 울산, 충남, 전남, 청주, 경기도 광역버스 준공영제 15개 사업장 등 9개 지역 193개 사업장 35,493명의 버스운전기사 중 총 32,322명이 투표에 참여하여 찬성 31,218명(96.6%), 반대 1,017명(3.1%), 무효 87명(0.2%), 기권 3,171명(9.8%)으로 총파업 투쟁을 결의했음.

을 표명했다.

주 52시간 근로제 시행을 앞둔 시점에서 노동계가 전국 총파업을 추진하며 표면적으로는 경영계와 갈등하는 모양새를 보였지만 노사 양측 모두 정부의 적극적인 정책개입과 재정지원을 요구한다는 점에서 주장하는 내용은 크게 다르지 않았다.

결국 2019년 5월 총파업은 최종 조정회의를 하루 앞둔 5월 13일 홍남기 기획재정부장관 겸 부총리, 김현미 국토교통부장관, 이재갑 고용노동부장관 등이 참석하는 관계부처 장관회의를 개최하여 국민 안전과 버스의 안정적 운영을 위해 ①교통권 보장 및 인프라 확충, ②광역교통 활성화 지원 강화, ③일자리 함께하기 사업의 기존 근로자 임금 지원기간을 500인 이상 사업장도 2년으로 확대(현행 1년)하는 방향으로 지원하기로 하고, 노조에게 5월 15일 예고된 파업을 자제해줄 것을 강력하게 요청하면서 일단락되었다. 이는 노선버스의 특례제외를 계기로 노동시간 단축 관련 핵심방안의 하나로 ‘버스 준공영제의 전국 확대’가 노사를 막론하고 공통적으로 주장되고 있는 사실과도 맥을 같이한다.

그렇다면 시내버스 노사관계에서 직접적인 이해당사자인 노사 외에 정부(중앙정부 및 지방자치단체)가 실질적인 이해당사자로서 등장하게 되는 이유는 무엇인가. 이는 일차적으로 버스가 교통약자를 포함해서 절대 다수의 시민이 이용하는 핵심 대중교통수단이라는 점에서 ‘시민의 발인 버스가 멈춰서는 안 된다’는 정부의 정책의지가 반영된 것임은 물론 버스교통체계의 구조상 정부가 버스운영 및 재정에 있어서 핵심적인 역할을 담당하는 것과 밀접한 관련이 있다.

본 글에서는 경제사회노동위원회(이하 경사노위) 산하 ‘버스운수산업위원회’ 발족을 앞둔 현 시점에서 정부가 사실상의 당사자가 되는 버스운영제도의 구조 변화를 살펴봄으로써 ‘버스 준공영제의 전국 확대·즉각 시행’이라는 선언적 주장을 넘어 버스운수업의 공공성 강화 및 지속가능한 발전을 위한 사회적 대화의 방향과 과제에 대해 살펴보고자 한다.

2. 버스운영제도의 변화와 정부의 역할

1990년대 중반 이후 급격한 경제성장으로 교통수요가 급증하고 자가용 등 개인교통수단과 도시철도가 발달하기 전까지 버스는 전체 수송인원의 절반 이상을 담당할 정도로 중요한 교통수단이였다. 이후 시내버스의 계속되는 승객 감소와 인건비 상승에 따른 운송수입의 감소 및 운송비용의 증가로 버스업체가 경영난을 겪게 되면서 시내버스에 대한 정부의 정책적·재정적 지원 방안이 단계적으로 확대·추진되게 된다.

정부의 버스에 대한 지원과정은 그 정도와 세부내용에 따라 ①버스성장기(1960~1980년대): 정부의 요금 및 임금통제, ②버스정체기(1990~1997년): 임금인상, 정부의 요금인상 간접개입, ③버스위기심화기(1998년~2003년): 임금인상, 정부의 요금인상과 보조금 지급에 의한 직접개입, ④준공영제 도입(2004년~현재): 수입금 공동 관리와 정부 보조금 지급 등의 네 가지 시기로 구분해서 살펴볼 수 있다.²⁾

첫 번째는 1990년 이전까지의 기간으로 버스가 중추적인 대중교통수단으로서 독점적인 위상을 확보하고 있어 요금인상과 같은 별도의 조치 없이도 업체 수익성을 보장받던 시기를 일컫는다. 버스승객의 지속적인 증가로 운송수지를 맞출 수 있었던 데다가 정부의 강력한 임금인상 억제 및 물가억제 정책에 힘입어 버스업체 자율의 안정적 운영이 가능했던 시기이기도 하다.

두 번째는 1997년까지로 버스가 독점해온 대중교통시장에 자가용과 도시철도 등 여러 경쟁수단들이 대두되면서 운송수입은 줄고 비용은 늘어나는 버스의 정체기가 시작된, 이에 버스업계의 경영난 해소 및 버스교통의 활성화 차원에서 정부가 매년 요금인상과 같은 간접적인 개입을 추진했던 시기이다.

그러나 정부의 요금인상 추진에도 불구하고 승객감소 자체를 막을 수는 없었고, 결과적으로 버스업계의 자율적인 노력만으로는 운송비용 증가와 운송수입 감소라는 이중적 어려움을

2) 버스운영제도의 변화는 이문범 노무사의 제5차 버스운수산업위원회 준비위원회 발제문의 시기 구분을 적용하여 정리하였음.

극복하지 못하면서 정부의 보다 적극적인 개입을 필요로 하는 단계에까지 이르게 된다.

세 번째는 1990년대 후반에서 2000년대 초반까지로 버스운수업의 수익성이 저하되고 대중교통수단으로서의 기능과 역할이 더욱 위축되면서 수익성 악화가 버스의 서비스 저하로 이어지고, 이는 다시 버스 수요의 감소로 연결되는 악순환 구조가 반복되면서 버스산업의 위기가 심화된 시기를 가리킨다.

버스업계의 운송수지가 악화되고 이전 시기의 요금인상이라는 수단을 통한 간접적인 규제와 지원이 더 이상 유효하지 않게 되면서 정부 보조금과 같은 직접적인 재정지원 방식으로 전환되기에 이른 것이다. 이에 2001년부터는 시내버스에 대한 지원이 국비와 지방비를 합하여 1,341억 원이 지급되었고, 그 금액이 계속 증가하여 2004년도에는 2,886억 원에 이르렀다.

네 번째는 2004년 이후 현재까지의 시기로 시내버스의 운행과 운영에 대해 지방정부가 시민들의 수요와 편익에 맞도록 개입과 통제를 강화하는 동시에 민간사업자들에게 일정 수준의 이윤을 보장하는 방식인 버스 준공영제가 도입·시행된 시기이다.³⁾

준공영제의 시행은 지방자치단체의 재정이 투입된다는 것 외에도 버스운영에 지방자치단체의 전면적이고 직접적인 개입이 이루어지기 시작했다는 점에서 이전의 민영 버스체제와 다른 차별성을 갖는다. 요금수준의 현실화와 영업형태의 다양화, 노선 조정 등 여러 가지 대책을 강구하였음에도 불구하고 민영 시내버스 서비스 모델이 더 이상 그 자체로는 존속되기 어렵다는 것을 의미하는 것이자 버스제도의 근본적인 변화가 불가피한 시점에 다다랐음을 명확하게 보여주는 것이라고 할 수 있다.

이상과 같이 1990년대 중반까지는 요금인상, 2003년까지는 요금인상과 보조금, 그리고 2004년 이후로는 준공영제 도입 등 중앙정부 및 지방자치단체의 정책적·재정적 지원에 기반한

3) 버스준공영제는 민간 운수업체가 서비스를 공급하는 형태는 그대로 유지하면서 수입금공동관리제나 재정지원 등을 통해 버스운영체계의 공익성을 강화한 제도로 울산(2004), 대전(2005), 광주(2006), 부산(2007), 인천(2009), 제주(2017)에서 도입·시행되고 있음.

버스제도의 변화 과정을 살펴보면 정부가 시내버스 노사관계의 또 하나의 핵심 당사자로서 중요한 역할을 맡아왔음을 알 수 있다.

이러한 측면을 고려할 때 버스운수업종별 사회적 대화를 추진함에 있어 계속되는 수송실적의 감소에도 불구하고 버스가 1일 1,700만 명이 이용하는 핵심 대중교통수단이라는 점이 간과되지 않도록 하는 것이 중요하다. 그렇지 않을 경우 관련 논의가 대중교통을 이용하는 일반 국민의 입장을 충분히 고려하지 못한 채 자칫 노·사·정의 이해구도 내로 국한되어 진행되어 국민의 삶에 다가가는 구체적이고 실질적인 협의가 어려울 수 있기 때문이다.

3. 버스운수업 공공성 강화를 위한 사회적 대화의 과제

노선버스 특례제외로 2019년 7월부터 주 52시간제가 시행됨에 따라 제도의 안착을 위한 유력한 대안으로 버스준공영제가 거론되면서 버스운수 노사와 같이 준공영제의 장점을 강조하면서 전국적인 확대·시행이 시급하다는 주장이 있는 반면 그러한 장점에도 불구하고 준공영제란 것이 결국 정부의 정책적·재정적 지원의 확대를 초래할 수밖에 없다는 점에서 우려를 제기하는 목소리도 만만치 않은 것이 사실이다. 민간의 운영 효율성을 살리는 동시에 정부개입을 통하여 버스서비스의 공공성을 강화할 수 있는 다양한 방안에 대한 고민이 필요한 상황이다.

2004년 7월 전국에서 가장 먼저 준공영제를 도입한 서울시가 최근 준공영제 제도 전반을 혁신하기 위한 『버스 준공영제 개선 기본방향』을 발표한 것도 이와 같은 맥락으로 보인다.⁴⁾ 서울시에 따르면 준공영제를 도입한 이후 교통사고 64% 감소, 서비스 만족도 37.2% 증가, 운수종사자 처우개선 64.1% 증가와 같은 긍정적 효과를 내며 다수 광역시와 해외도시에서 벤치마킹을 하고 버스개혁의 표준모델로 자리매김했으나, 버스회사의 경영 부조리나 관리·감독 문제

4) 서울시 보도자료, “서울시, 경영혁신 견인·재정지원 합리화...『버스 준공영제』 개선 추진”(2019.10.13.)
〈서울시 ‘버스 준공영제’ 도입의 주요 성과〉

등에 대한 비판이 제기됨에 따라 시내버스 회사의 경영 경쟁력을 끌어올리고, 투명성을 높이며, 시의 재정지원을 합리화 하고자 개선방향을 마련했다는 설명이다.

이러한 측면을 고려할 때 경사노위 산하 버스운수산업위원회를 포함한 버스운수업 관련 사회적 대화는 다음의 몇 가지를 유념하여 추진될 필요가 있다.

먼저 버스운수업 공공성 강화 방안을 마련하기 위한 일련의 과정이 기존의 기업별 노조시스템과 중앙정부가 주도하는 사회적 대화의 한계를 극복하고 버스운수업종 단위의 사회적 대화를 정착시키는 데 기여토록 한다는 관점의 전환이 필요하다.

준공영제를 버스업계 노사의 관점으로 한정하여 정답으로 미리 상정하기 전에 버스서비스의 소비자인 국민의 관점에서 '공공성'의 개념이 무엇인지 묻고 그것의 방향과 목표를 마련해 나가야 한다. 업종별위원회가 단순히 노사의 민원성 요구를 해결하는 장이 아니라 대중교통을 이용하는 다수의 국민을 염두에 둔 사회적 공론의 장이 될 수 있도록 공공성의 정의를 면밀히 검토하고 그에 따라 필요한 대책을 논의하는 것이 순서일 것이다.

다음으로는 준공영제 등 버스의 공공성 강화 차원에서 추진하는 조치들에 대한 우려사항들, 예컨대 정부의 개입범위가 크면 클수록 버스업계 노사의 책임의식 결여에 의한 생산성 저하와 비용증대가 초래될 수 있다는 점, 모범적 사용자로서 정부의 인건비 조정의 어려움이나 노사협회의 제약 등의 문제를 노정할 수 있는 점 등에 대한 검토가 필요하다.

정부의 영향력이 커짐으로써 상대적으로 노사교섭의 자율성이 떨어지고 정부가 실질적 사용자가 되어 노정간 갈등이 부각될 수 있는 점을 인식할 필요가 있다. 지역특성에 따라 다소간의 차이가 있을 수 있긴 하지만 지난 5월 총파업 투쟁 때와 마찬가지로 노사갈등의 전개 및 해결이 지방정부의 문제해결 의지 정도와 재정여건, 중앙정부의 중장기적 정책방향의 내용이 결정적 역할을 하게 되기 때문이다. 버스가 공공 서비스재로서 기능한다는 점에서 당연하고도 불가피한 측면이 있긴 하나 버스제도의 구조에서 정부가 어떠한 위상과 역할을 담당하는 것이 바람직한 것인가에 대한 논의가 필요하다.

그중에서도 정부의 시내버스에 대한 재정지원의 방식과 범위, 그것을 결정하는 주체 등과 같이 준공영제의 도입·시행과정에서 노사정이 직면하는 각종 의제에 대한 면밀한 검토와 구체적인 대안 모색이 중요하다.

노사정 사회적 대화를 통해 지방자치단체의 보조금 수준과 시내버스 서비스의 질, 시내버스 근로자들의 임금과 표준운송원가를 적절하게 조화시킬 수 있어야 할 것이다. 이제 준공영제 도입을 고민하는 경우도 넓게 보면 사실상 이미 정부의 재정이 투입되고 있는 상황이므로 준공영제 이전에 발생한 시내버스의 누적된 문제에서부터 준공영제 시행 시 표준운송원가의 조정과 임금인상을 둘러싼 노사정의 대립, 준공영제 시행에 따른 지자체의 비용부담의 누적적인 증가를 막을 수 있는 버스운수업의 지속가능한 발전방안에 대한 논의가 필요하다.

▶ 교통사고 감소	: '04년 1,944건	→	'17년 700건 (64.0% 감소)
▶ 배차정시성 증가	: '06년 87.3%	→	'17년 94.2% (6.9%p 증가)
▶ 서비스만족도 개선	: '06년 59.2점	→	'18년 81.24점 (37.2% 증가)
▶ 운수종사자 처우 개선	: '04년 30,878천원	→	'18년 50,679천원 (64.1% 증가)
▶ 일 버스 이용객 증가	: '04년 4,025천명	→	'18년 4,079천명 (1.3% 증가)
▶ 운수사 평균부채 비율	: '04년 399.6%	→	'18년 85.1% (314.5%p 감소)

※ 정책환경 변화에 따른 '버스 준공영제' 개선 요구
 버스 수송분담률 감소 : '13년 27.1% → '17년 25.1%
 시내버스 재정지원액 증가 : '13년 2,343억 원 → '17년 2,932억 원
 운수종사자 처우 및 근로 여건 개선 요구 등

『버스 준공영제 개선 기본방향』의 주요 내용은 ①업체 간 경쟁 확대를 통한 경영행태 변화, ②관리·감독 강화를 통한 업체 투명성 증진, ③재정지원액 합리화를 통한 준공영제 효율성 향상, ④서비스 수준 향상을 통한 이용만족도 제고, ⑤운수종사자 처우 개선이다.

마지막으로 정부가 중심이 되어 버스의 공공성 강화를 위한 법·제도 개선방안을 모색하는 과정에서 제반 정책에 필요한 자원조달과 관련해서는 정부와 더불어 노사 각각의 역할을 찾는 것이 필수적으로 요청된다. 재정 지원을 위한 법적 근거 마련, 보조금 확대 지원 등과 같이

노사가 정부에게 일방적으로 요구하는 방식만으로는 현실적으로 문제를 해결하기 어렵다. 국민을 볼모로 서로 책임을 떠넘기는 방식이 아닌 직면한 문제를 해결하기 위해 노와 사가 함께 책임지고 협력해야 할 역할에 대한 논의가 반드시 포함되어야 할 이유가 여기에 있다.

그 결과 시내버스의 운송수입을 증가시켜 경영의 안정화 및 정부의 재정 부담을 줄이는 한편 시내버스 서비스 개선을 통하여 승객을 늘이고, 이것이 다시 운송수입의 증가로 이어지는 버스운수업의 지속가능한 발전을 도모해야 할 것이다.