이 논문은 2005년 노동부의 노동정책 연구에 관한 학술연구용역사업의 일환으로 연구되었음

2005년도 노사분규 실태분석 및 평가 : 버스부문

2005. 11.

연구기관 : 한국노동연구원

노동부

제 출 문

노동부 장관 귀하

본 보고서를 노동부 노사조정과 수탁연구과제 『2005년도 노사분규 실태분석 및 평가 : 버스부문』에 대한 최종보고서로 제출합니다.

2005. 11.

한국노동연구원

원장 최 영 기

연 구 진

연구책임자 : 배규식(한국노동연구원 국제협력실장)
참여연구자 : 이문범(한신노무법인 대표)
표대중(한신노무법인 책임노무사)
민만기(녹색교통운동 사무처장)

1. 목 차

Ⅰ. 문제의 제기 ····· 1

Ⅱ. 연구용역의 대상과 연구방법 ····· 3
1. 연구용역의 대상 ····· 3
2. 연구용역의 수행방법 ····· 3

Ⅲ. 시내버스 운수업의 발전과 일반현황 ····· 5
1. 도시화·산업화와 민간 독점시내버스 체제의 발전 ····· 5
2. 민간 독점시내버스 모델의 위기 ····· 6
3. 시내버스 운수업의 일반 현황 ····· 10
4. 시내버스의 준공영제 논의와 도입 ····· 19

Ⅳ. 시내버스 노동시장과 노사관계의 특징 ····· 33
1. 시내버스의 노동시장 ····· 33
2. 시내버스의 경영진 ····· 50
3. 시내버스의 노동조합 ····· 54
4. 노동조건 실태 ····· 57

Ⅴ. 시내버스의 임금교섭 ····· 63
1. 조율된 패턴교섭의 출현 - 6대 도시 공동 임금교섭(1989~1997) ····· 65
2. 지역별 교섭으로의 변화 - 6대 도시 공동투쟁의 분권화(1998~2003) ····· 69
3. 지역별 교섭으로의 변화 - 새로운 교섭의 모색기(2004년) ····· 76

Ⅵ. 2005년 시내버스 임금교섭과 노사분규의 분석 ····· 80
1. 2005년 임금교섭 개관 ····· 80
2. 서울 시내버스 임금교섭 ····· 82
3. 부산 시내버스 임금교섭 ····· 87
4. 인천 시내버스 임금교섭 ····· 90
5. 광주 시내버스 임금교섭 ····· 93
6. 대전 시내버스 임금교섭 ····· 96
7. 대구 시내버스 임금교섭 ····· 100
8. 마산·창원 시내버스 임금교섭 ····· 104
9. 포항 시내버스 임금교섭 ····· 109
10. 2005년 임금교섭 특징 ····· 112

Ⅶ. 준공영제하의 버스노사관계 ····· 117
1. 서울의 준공영제하의 노사관계의 변화 ····· 117
2. 버스 준공영제 도입과 시내버스의 노사관계 전망과 과제 ····· 123

Ⅷ. 결론과 정책적 함의 ····· 131
1. 2005년 시내버스 임금교섭 분석 ····· 131
2. 준공영제 시행이 임금교섭과 노사관계에 갖는 함의 ····· 134
3. 준공영제 이후 제기되는 임금교섭 시 노정대립 해결방안 ····· 137

부록 ····· 140
1. 런던 시내버스 입찰제도와 노사관계 ····· 140
2. 덴마크 시내버스 노사관계 ····· 172
3. 호주의 시내버스 노사관계 ····· 186

참고문헌 ····· 207

표 목 차

<표 Ⅲ-1> 7대 도시 교통수단별 수송분담율 변화 추이 ····· 8
<표 Ⅲ-2> 시내버스 수송실적 ····· 9
<표 Ⅲ-3> 시·도별 업종별 버스 현황(2002. 12) ····· 11
<표 Ⅲ-4> 시내버스 규모현황 ····· 11
<표 Ⅲ-5> 6대 도시 업체 및 보유대수 현황 추이 ····· 12
<표 Ⅲ-6> 시내버스 1일 대당 수송인원 ····· 13
<표 Ⅲ-7> 자본잠식업체 현황(2002. 12) ····· 13
<표 Ⅲ-8> 서울 시내버스 요금인상 추이 ····· 14
<표 Ⅲ-9> 물가인상률과 서울 시내버스 요금인상률의 비교 ····· 15
<표 Ⅲ-10> 시내버스 보조금지급현황 ····· 16
<표 Ⅲ-11> 시내버스 보조금지급현황(2004년) ····· 17
<표 Ⅲ-12> 유럽각국의 정부보조금이나 교부금이 버스수입중 차지하는 비율 ····· 18
<표 Ⅲ-13> 요금수준 지수비교(2001년 기준):요금수준/소득수준 ····· 22
<표 Ⅲ-14>선진국의 시내버스 재정보조 현황 ····· 22
<표 Ⅳ-1> 연도별 이직률 현황 ····· 38
<표 Ⅳ-2> 버스기사부족현황 ····· 41
<표 Ⅳ-3> 시내버스 운전기사 확보현황 ····· 42
<표 Ⅳ-4> 버스기사들의 상대적 임금수준 ····· 42
<표 Ⅳ-5> 시내버스 6대 도시 임직원 현황 ····· 44
<표 Ⅳ-6> 시내버스 6대 도시 임직원 현황(2004년) ····· 45
<표 Ⅳ-7> 시내버스 6대 도시 운전기사 연령별 현황 ····· 46
<표 Ⅳ-8> 시내버스 6대 도시 운전기사 근속년수 년도별 추이 ····· 46
<표 Ⅳ-9> 시내버스 6대 도시 운전기사 근속년수 분포도 ····· 47
<표 Ⅳ-10> 시내버스 6대 도시 시내버스 운전기사 총경력 ····· 48

<표 Ⅳ-11> 시내버스 6대 도시 시내버스 운전기사 총경력 ····· 49
<표 Ⅳ-12> 시내버스 6대 도시 운전기사 학력 분포도 ····· 50
<표 Ⅳ-13> 조합원 분포현황 ····· 56
<표 Ⅳ-14> 시내버스 6대 도시 근무형태 분포도 ····· 58
<표 Ⅳ-15> 시내버스 6대 도시와 남성근로자 임금비교 ····· 59
<표 Ⅳ-16> 시내버스 6대 도시와 남성근로자 임금구성비교 ····· 61
<표 Ⅴ-1> 시내버스 6대 도시 임금인상률 ····· 67
<표 Ⅴ-2> 시내버스 6대 도시 임금교섭 진행과정 ····· 68
<표 Ⅴ-3> 시내버스 6대 도시 임금인상률 ····· 74
<표 Ⅴ-4> 시내버스 6대 도시 임금교섭 진행과정 ····· 74
<표 Ⅴ-5> 시내버스 6대 도시 임금비교 ····· 76
<표 Ⅴ-6> 2004년 시내버스 6대 도시 임금교섭 과정 ····· 79
<표 Ⅵ-1> 서울시내버스 임금교섭일지 ····· 83
<표 Ⅵ-2> 2004년까지 마·창지역 임금교섭 ····· 104
<표 Ⅵ-3> 2005년도 전국 7대도시 시내버스 임금현황 ····· 116
<표 Ⅶ-1> 서울 준공영제이후의 체불임금 현황 ····· 119
<표 Ⅶ-2> 서울 시내버스 교통사고 현황 ····· 121

그 림 목 차

[그림 Ⅲ-1] 서울시 버스개혁시민위원회 ····· 28
[그림 Ⅲ-2] 서울시 버스운행체계의 개편 전후 ····· 29
[그림 Ⅳ-1] 버스업체 조직도 현황 ····· 53
[그림 Ⅳ-2] 노동조합 조직도 ····· 55
[그림 Ⅳ-3] 서울시내버스와 전체근로자 평균임금 인상률 비교 ····· 60

I. 문제의 제기

다른 부문의 노사관계에서도 그렇지만 시내버스의 노사관계는 무엇보다도 시내버스 업계의 실적에 좌우된다. 1980년대 중반까지 시내버스가 빠른 도시화와 수요의 지속적인 증가로 민간 독점시스템 아래에서 비교적 수익성이 좋았을 때는 노조가 매우 교섭력이 취약하였거나 혹은 노조가 회사의 하위 파트너의 위치에 있었기 때문에 노사관계에서 별다른 문제가 발생하지 않았다. 단체교섭이나 임금교섭에서 문제가 발생하더라도 시내버스 회사들은 지불능력이 있었기 때문에 손쉽게 해결할 수 있었다. 그러나 1980년대 중반 이래 자가용의 폭증, 대도시 지하철의 개통, 도시 교통 체증, 시민들의 시내버스 서비스에 대한 기대수준의 상승, 시내버스 임금의 상승 등이 겹치면서 시내버스의 수송분담률 저하, 시내버스 업계의 수익성 저하로 나타났다. 1987년 이래 제조업을 비롯한 다른 부문에서 빠른 임금인상에 발맞추어 버스노동조합에서도 교섭력을 극대화하기 위해 6대 도시 공동 임금인상투쟁을 내걸고 패턴교섭을 통해 상대적으로 임금인상률을 높여 나갔다. 시내버스에서 적자 노선이 점차 늘어났고 경영이 악화되면서 시내버스 임금교섭 때마다 버스 사용자들은 지불능력이 없다면서 버텼다. 매년 시내버스 임금교섭이 있을 때마다 정부나 지방자치단체가 버스요금 인상 약속이 있고서야 임금교섭이 마무리될 수 있었다.

시내버스의 수익성이 더욱 악화되자 상여금 미지급을 비롯한 상습적인 임금체불이 늘어났다. 정부가 적자노선 등에 주기 시작한 보조금 액수는 늘어갔으나 버스의 경영수지는 개선되기는 커녕 점차 악화되어 갔다. 민간 독점 시내버스체제의 만성적 위기가 닥친 것이다.

서울시가 상당한 준비 끝에 2003년부터 준공영제를 들고 나오면서 민간 독점 시내버스체제의 위기를 돌파할 수 있는 길이 열리기 시작했다. 준공영제에 대한 충실한 준비와 논의가 진행된 것은 아니지만, 준공영제 논의의 물꼬는 구조적 위기에 처한 시내버스 업계에서 서울시의 2004년 준공영제 실시, 2004년 임금교섭을 매개로 주요 대도시에서 지방자치단체와 노사가 상당한 노사갈등 끝에 준공영제를 도입하기로 합의함으로써 급물살을 타게 되었다. 그러나 준공영제 도입이 시내버스의 구조적인 문제를 모두 해결해 주는 것은 아니며 더구나 노조가 기대하는 것처럼 지방정부의 시내버스 보조금이 무제한적으로 늘어나는 것도 아니다.

더구나 준공영제 도입이 충분한 준비와 검토 없이 진행되는 동안 각 지방자치단체가 과거보다 직접적으로 시내버스 임금교섭에 직접적으로 개입할 수밖에 없는 상황이 조성되기도 하였다.

2005년 시내버스 임금교섭은 외형적으로는 마산·창원 및 포항을 제외하고는 별다른 노사분규 없이 마무리되어 가고 있다. 그러나 준공영제를 이미 실시하고 있는 서울, 2005년부터 실시하기로 한 대전과 광주, 향후 실시할 대구, 부산, 마산·창원, 인천 등에서 앞서 언급한 바 있는 준공영제 실시에 따른 시내버스 운송비용(보조금 포함) 지급액수와 매년 임금인상의 수준이 직접적으로 연계될 수밖에 없는 쪽으로 발전하고 있다. 이런 식의 직접적인 연계는 시내버스 노사관계를 노동조합과 지방자치단체와의 관계로 변화시켜 마치 공공부문의 노사관계화하는 양상을 보이고 있다. 이와 같이 잠재적으로 시내버스 노사관계가 지방자치단체에 상당한 부담을 줄 수 있기 때문에 이로 인한 노사, 노정 갈등요인이 될 수 있어 본 연구는 새로운 준공영제 도입에 따른 노사정 사이의 갈등 해결방안에 대한 모색을 하고자 한다.

Ⅱ. 연구용역의 대상과 연구방법

1. 연구용역의 대상

이번 연구용역은 전국 주요 대도시의 2005년 시내버스 임금교섭과 준공영제 관련 노사분규와 갈등이 그 대상이다. 보다 구체적으로는 2005년 이후 준공영제를 시행하기로 한 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전 등 6대 도시와 마산·창원, 포항을 포함하여 8대도시의 시내버스의 임금교섭이 그 대상이 된다. 연구용역의 내용범위는 먼저 대도시 시내버스의 임금교섭과 준공영제 시행의 배경으로서 시내버스운수업의 변화와 현황에 대한 개관과 분석, 시내버스의 노동시장, 경영, 노동조합, 노사관계의 특징에 대한 분석, 대도시 시내버스의 임금교섭 역사, 2005년 시내버스 임금교섭의 주요쟁점과 노사갈등의 양상과 타결과정, 준공영제와 노사관계 및 시내버스 노사관계가 갖는 정책적 함의 등이 될 것이다.

전체적으로 시내버스의 구조적 맥락을 파악하는 가운데 노사관계를 임금교섭을 중심으로 파악하며, 준공영제의 시행 등과 맞물려 진행된 2005년 임금교섭을 둘러싼 노사갈등과 쟁점 등을 살펴볼 것이다. 2005년에는 마산·창원, 포항을 제외하고는 임금교섭이나 준공영제 시행을 둘러싸고 외형적으로 드러난 노사분규는 없었다. 그러나 여전히 노사 그리고 지방자치단체 간의 여러 갈등요인들은 남아 있고 더구나 과거로부터 내려온 매년 임금교섭 때마다 의심을 사온 노사담합에 의한 요금인상 - 임금인상의 연계가 준공영제를 계기로 끊어지는가 하는 점을 살펴 볼 것이다.

2. 연구용역의 수행방법

본 연구용역 수행을 위한 기초자료 확보를 위해 연구팀은 문헌자료 조사와 검토 , 노사 및 지방자치단체 관계자의 면담을 수행했다. 우선 시내버스 임금교섭, 노사관계의 특징, 노사 주체에 대한 분석, 그리고 준공영제에 관련된 자료 및 정보를 얻기 위해서 연구용역팀은 2005

년 8대도시 임금교섭이 마무리되기 시작한 2005년 7월부터 10월까지(포항은 파업이 끝난 11월 중순) 8대도시의 노사 단체 방문과 면담 그리고 8대도시 대중교통과의 시내버스 준공영제 담당자와의 면담을 실시했다. 특히 경험이 풍부한 노사 관계자들과의 면담을 통해 각 도시별 시내버스의 다른 위상, 역할, 특성, 시내버스의 구조적 위기, 시내버스 노사관계 및 2005년 임금교섭, 준공영제 준비 혹은 실시와 관련된 쟁점과 갈등상황을 파악할 수 있었고 8대도시 간 일정한 차이를 발견할 수 있었다. 또한 문헌자료에서 검토한 내용에 대한 확인과 대조를 일정하게 진행할 수 있었다.

다음으로 교통연구원(과거 교통개발연구원), 건설교통부, 서울버스사업조합, 전국버스사업조합연합회, 그리고 전국자동차노조연맹, 각 도시 시내버스노조 및 기타 소수 연구자들이 발간한 시내버스업, 시내버스 임금교섭, 시내버스 노동과 관련된 문헌적 자료를 모아서 분석하였다. 2005년 임금교섭에 대한 소식은 각 대도시 지방신문기사들을 참조하기도 했다. 또한 전국자동차노동조합연맹과 전국버스연합회 그리고 교통연구원 등이 실시한 설문조사 자료 가운데 필요한 자료를 인용하였다. 이들 기초자료들 가운데 필요한 자료와 정보는 필요에 따라 선별적으로 본 용역보고서에 이용되었다.

연구기간은 2005년 1월부터 10월말까지 진행되었는데 1월부터 6월까지는 기초자료 수집과 검토, 7월부터 10월말까지 8대도시 노사단체 방문 면담, 10월 집필의 일정에 따라 진행되었다.

외국의 시내버스 사례는 2003년 10월 호주 시드니 방문, 2004년 5월 영국 런던과 덴마크 코펜하겐의 시내버스를 방문하여 얻은 자료와 인터뷰를 토대로 작성된 것으로 부록으로 따로 수록했다.

Ⅲ. 시내버스 운수업의 발전과 일반 현황

1. 도시화·산업화와 민간 독점시내버스 체제의 발전

대도시들이 산업화 과정 속에 확장되고 대도시 내외에서 공간적 이동의 필요성이 증대됨에 따라서 버스 이외의 마땅한 대중교통수단이 없던 대도시 및 중규모 도시에서 시내버스 서비스에 대한 수요가 급격히 증가해 왔다. 그런 가운데 우리나라에서는 민간 시내버스 사업자에게 면허를 내 주되 수요의 증가를 고려하여 시내버스 대수를 일정한 수로 제한하고 시내버스 서비스 제공을 하도록 독점노선을 허가하여 운영하도록 했다. 급격한 도시화와 산업화가 진행되던 시기에 시내버스 운수업은 승객의 빠른 증가에 힘입어 비교적 성공적으로 성장해 왔다. 특히 전차의 조기철거, 지하철 건설의 지연 등으로 다른 대중적 교통수단이 없는 가운데 시내버스는 대다수 시민들의 기저 교통수단으로서 높은 수송분담률을 차지하며 중요한 역할을 해 왔다. 그리고 도시의 급격한 확장과 높은 인구밀도에 따라 시내버스 사업자들은 정부가 통제하는 낮은 교통요금에도 불구하고 상당한 수익을 누리면서 성장해 왔다.

학생, 노인들에 대한 할인혜택과 일부 적자노선에도 불구하고 수익노선에서 벌어들인 수익금으로 버스회사 내부적으로 횡적 보조 (cross-subsidization)를 해 가면서 유지될 수 있었다. 시내버스 사업자들끼리 소위 '황금노선'이라는 수익성이 높은 노선을 둘러싸고 노선의 허가권을 쥔 당국에 대한 치열한 로비경쟁이 벌어지기도 했다. 또한 출퇴근 시 시내버스는 '만원버스'라는 말에서도 알 수 있듯이 승객들로 가득 채워 친절하고 안락한 서비스는 기대하기 어렵고 목적지까지 태워주는 것만으로도 이용승객들은 만족해야만 했다. 적어도 1990년대 초반까지 민간사업자에게 주어진 독점노선을 통해 제공되는 시내버스의 서비스 수준은 낮았으나 많은 시민들이 비교적 낮은 버스 요금으로 기저교통수단인 시내버스 서비스를 이용할 수 있도록 할 수 있었고 민간사업자들은 이를 통해 일정한 이익을 거둘 수 있었다는 점에서 대도시 시내버스는 정부의 보조금 없이 시내버스가 매우 성공적으로 운영된 드문 사례에 속한다고 할 수 있겠다. 전체적으로는 다른 나라의 공영 혹은 국영 시내버스 시스템과는 달리 민간 소유의 독점노선 시내버스 시스템이 나름대로 성공적으로 발전한 것은 우리의 빠른 산

업화와 도시화의 역사 속에서 설명될 수 있는 것으로 보인다.

2. 민간 독점 시내버스 모델의 위기

대도시 시내버스 환경의 근본적 변화	● 과거의 환경 – 압축적 산업화에 따른 급격한 도시팽창과 버스 서비스 수요의 폭증, 콩나물 버스, 독점노선 – 성공적 민영버스 수익모델 ● 지하철 완공, 자가용 급증, 교통체증 심화, 시민들의 높은 서비스 기대수준
대도시 시내버스 위기(기존 독점적 민영버스모델의 위기)	● 버스의 수송부담률 하락으로 수익률 감소, 업계의 경영난 심화 ● 임금·노동조건의 상대적 열악 ⇨ 운전기사의 이직률 상승, 구인난 ● 교통체증, 서비스의 질 개선 부재 ⇨ 버스승객 감소 지속 ● 노사담합에 의한 요금인상을 통한 임금인상 재원 마련
시내버스 위기에 대한 해결시도	● 주기적 요금인상과 관행적 보조금 지급 ● 교통체증, 교통시설 투자부족과 서비스 개선부재로 버스승객의 지속적 감소 ⇨ 기존 문제점의 점진적 심화
시내버스 체계개편 - 준공영제를 통한 시내버스 정상화	● 시내버스의 대중교통의 중심적 수단으로의 위상 회복 - 시내버스에 대한 경영개선, 중앙전용차로 등 시설개선 ⇨ 시내버스의 서비스 질 향상 ⇨ 승객증가와 수송분담률 증가 ⇨ 시내버스 수입증가 - 준공영제와 버스업체 경쟁체제 도입 ⇨ 서비스 질적 규제 강화 ⇨ 서비스 수준 향상 ⇨ 버스승객증가
준공영제 도입을 둘러싼 곤란과 갈등	● 준공영제 실시에 따른 지자체 부담 가중, 시내버스 회사들의 부실 처리 ● 버스기사들의 임금과 노동조건, 복지개선 기대감

가. 자동차 위주의 교통정책

자동차 위주의 교통정책으로 국민 모두가 염출한 세금을 투입하여 도로를 넓힌 혜택은 자가용이 차지하였고[1], 대중교통은 늘어난 차량으로 인한 혼잡과 지체만을 강요받았다. 철도와 시내버스에 대한 투자와 공공적 보조는 갈수록 줄어들어 공공교통의 몰락과 서비스 수준의 저하를 초래하였고, 신체적 그리고 사회경제적 약자인 교통약자들의 이동권 및 평등한 교통권을 침해하였다. 교통부문의 투자정책은 우리나라의 기존 교통정책의 핵심적 문제점을 잘

1) 2002년 이미 13조3천억원에 달한 교통시설특별회계는 우리나라 교통투자 재원의 상당 부분을 차지한다. 그런데 이를 운용하는 근거인 「교통시설특별회계법」 제3조는 이를 투자는 계정을 '도로계정·철도계정·공항계정·광역교통시설계정 및 항만계정으로 구분'(2005년 이전까지 대중교통계정은 아예 없었음)하고 있고, 시행규칙 제2조에 의한 계정별 배분비율에 의해 도로투자에 약 60% 내외를 배분하고 있다.

보여준다.

투자배분이 도로건설 중심이고, 교통안전이나 대중교통 개선 등에 관한 것은 계정조차 없다(대중교통계정은 2005년 생겨남). 투자자본 자체가 한정된 것임을 전제로 할 때 도로부문에의 과잉투자는 필연 다른 부문의 투자빈곤으로 귀결된다. 도로·공항·항만·공업용지 등의 교통사회자본은 공공사업으로서 그 비용을 국가가 부담하고, 일반 소비자에게 더욱 필요한 부문인 철도나 지하철, 지방공영교통사업은 독립채산제로 그 비용을 소비자가 부담하는 것은 교통문제가 가진 공공성 등을 고려할 때 시급히 시정돼야 할 문제다.

이러한 규정들에 의해 사회간접자본에 대한 국가의 재정투자가 도로에 집중되면서, 대도시 교통난을 푸는 요체인 도시철도의 건설 운영에 대한 투자는 빈약하게 됐고 시내버스에 대한 중앙정부의 투자는 사실상 불가능한 지경에 처해 온 것이 사실이다. 결과적으로 지하철은 부채 덩어리가 되었고 철도 역시 적자를 면치 못하고 있다. 더구나 승객 요금에만 의존하는 완전한 민영체제의 시내버스는 경영악화와 서비스 저하로 꾸준한 몰락의 길을 걸어왔다. 재정자립도가 현저히 떨어지는 지방도시의 사정은 더욱 심각한 상황이다.

나. 도시교통의 현황과 문제점 - 마이카 시대의 도래

1980년대 중반 이래 자가용 승용차가 대량 보급되면서 우리나라 도시들의 경제, 사회, 문화 그리고 도시구조나 환경 등에는 커다란 변화가 일어났다. 급속한 경제성장, 인구의 증가와 도시 집중 속에 도시가 무분별하게 확장되고 승용차를 이용한 교통이 일반화됨에 따라 직장과 주거지 사이의 거리는 오히려 늘어나고 교통량은 비약적으로 증대됐다. 교통체계가 자동차 중심으로 형성됨에 따라 정부의 교통투자가 도로중심으로 이루어졌고, 도시에서는 극심한 교통체증으로 인한 버스의 이용 불편이 가중되었다. 승객을 뺏긴 버스업계는 경영난이 심화되고 버스의 서비스 수준은 더욱 하락한다. 이용 시민들의 불편이 가중되어 시내버스 이탈이 가속화되고 대안이 없는 저소득층은 더 커진 불편과 고통을 감수해야 했다. 결국, 자가용 승용차의 급증 → 도로용량의 한계 → 교통체증 심화 → 대중교통 서비스 저하 → 승객 이탈 → 승용차 선호 증가로 이어지는 '악순환 고리'가 성립되었다. 자동차화(motorization) 과정에서 나타나는 모든 병리현상들이 상호 작용하면서 악화되었다.

다. 민영 시내버스 체제의 구조적 위기

1980년대 후반부터는 민영 시내버스 체제는 침체기에 들어설 수밖에 없었다. 1985년 100만대를 돌파한 자동차는 이후 도로의 확충과 함께 급격한 증가추세로 들어가 승용차 교통이 급증하여 지역 간 교통은 물론 도시에서도 버스 교통을 위축시켰다. 1974년 처음 개통된 서울지하철 1호선 이후 1980년대 후반에는 1기 지하철 4호선이 완공되면서 버스는 전성기의 유일한 대중교통수단이라는 지위를 잃고 점차 그 역할이 축소되었다.

1990년대 중반부터 2000년대 전반기까지 5, 6, 7, 8호선 지하철이 개통된 서울과 수송분담률은 적으나 역시 지하철이 개통된 지방대도시에서도 자가용이 급격하게 증가하면서 시내버스의 수송분담률은 급격하게 저하되기 시작했다. 이런 가운데에도 1990년대 후반과 2000년대 초반까지 지방대도시에서는 시내버스 운행대수를 늘려 왔다. 그럼에도 불구하고 지하철 개통에 따른 이용의 신속성과 편리함, 자가용의 빠른 증가, 도심 교통체증의 심화, 국민들의 소득수준 향상에 따른 개선된 버스 서비스 요구 등이 복합적으로 작용하면서 1990년대 후반 이래 시내버스의 수송분담률은 더욱 저하되고 소위 '적자노선'이 속출하면서 시내버스 업체 가운데 도산하거나 적자업체들이 크게 늘어나게 되었다.

〈표 Ⅲ-1〉 7대도시 교통수단별 수송분담률 변화 추이

(단위 : %)

구 분		서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산
시내버스	99년	28.8	32.6	48.5	29.5	41.0	31.7	21.1
	00년	28.3	30.1	48.6	28.9	40.0	31.1	20.9
	01년	27.6	29.0	37.0	28.3	39.4	31.1	16.4
	02년	26.8	31.4	36.5	28.3	38.7	31.0	17.9
	03년	27.6	29.3	25.9	22.8	37.2	30.6	16.92
지하철	99년	33.8	11.9	7.0	13.4	-	-	-
	00년	35.3	11.5	6.6	15.3	-	-	-
	01년	36.5	12.6	4.3	17.4	-	-	-
	02년	37.8	13.4	4.3	17.6	-	-	-
	03년	35.0	12.6	3.2	9.9	-	-	-
자가용 승용차	99년	19.6	20.0	12.8	27.5	13.0	29.7	26.3
	00년	19.1	20.1	12.3	27.5	13.3	29.8	26.7
	01년	18.7	21.4	34.0	27.4	15.7	29.8	28.5
	02년	18.4	23.1	35.0	27.5	16	30.0	23.9
	03년	25.0	27.0	25.9	31.9	17.7	30.3	33.57

자료 : 건설교통부 2005

<표 Ⅲ-1>에서 보는 바와 같이 전국 7대도시에서 도시별로 상당한 차이를 보이지만 1999년부터 2003년까지 자가용승용차의 수송분담률은 보통 6~7% 가량 늘어난 반면, 시내버스의 수송분담률은 1~7% 가량 저하되었다.

〈표 Ⅲ-2〉 시내버스 수송실적

(단위 : 천명)

구분	서 울	부 산	대 구	인 천	광 주	대 전	계
1989	2,535,083	873,429	536,929	332,805	292,313	192,469	4,763,028
2003	1,462,222	533,620	279,187	261,249	152,966	122,299	2,811,543
2003/1989	58%	61%	52%	78%	52%	64%	59%

자료 : 버스통계편람, 전국버스운송사업조합연합회, 각년도

6대 도시 시내버스의 수송실적은 1989년에는 약 47억 6천만명을 수송했으나 2003년에는 28억 1천만명의 수송에 그치고 있어 매년 약 3%씩 감소하여 13년만에(1989년~2003년) 수송인원은 59% 수준으로 떨어진 것으로 나타나고 있다. 이러한 수송인원의 감소는 지역 간 차이를 보이고 있으며, 지하철 건설이 시내버스 수송분담율 저하의 주요인이라는 지적과는 달리 지하철이 일찍 완공된 서울, 부산, 인천(인천은 국철)보다 지하철이 늦게 완공되거나 완공을 앞두고 있는 광주, 대구, 대전의 경우가 수송인원의 감소폭이 오히려 크게 나타나고 있다. 역시 같은 대중교통인 지하철 보다는 자가용 승용차가 시내버스 몰락의 결정적 요인이 되었던 셈이다. 특히 인천의 경우는 21% 감소한 것으로 나타나는데 이는 2001년 마을버스가 시내버스로 전환하였기 때문에 마을버스가 수송하던 인원이 시내버스 수송인원으로 합산되어 감소폭이 적다는 것을 감안한다고 하더라도 수송인원의 차이는 지하철이 없던 도시가 10% 정도 감소가 더 된 것으로 나타난다.

교통체증이 증가하면서 출퇴근 시간에 시내버스의 속도가 느려지자 시내버스를 이용하는 승객들의 수는 더욱 줄어들었다. 시내버스를 운영하는 민간사업자들 가운데 적자노선이 늘어났다. 어려움에 처한 상당수 시내버스 업체들은 합병을 통해 규모 경제의 추구, 과학적 관리의 도입 등을 통해 시내버스의 경영합리화를 하기보다 주로 요금인상 등에 의한 손쉬운 해결책에 의존하고자 했다. 그러나 지하철 요금이 싼 상태에서 요금인상은 오히려 시내버스 승객을 더욱 줄어들게 하는 효과마저 있어 요금인상분만큼 시내버스 수입금이 늘어나는 것은 아니었다.

서울시는 이들 도산하는 업체들의 면허를 취소하고 이들 업체의 차량을 다른 버스회사가 인수하도록 했다. 그러나 지방대도시들은 시내버스업을 구조조정을 통해 합리화시키기보다 적자업체 증가 속에서도 운행대수 늘리기로 오히려 문제를 심화시켰다. 지방대도시들이 운행대수를 늘린 것은 주변 군 단위 지역의 대도시 통합에 따라 변두리 지역 시민들의 시내버스 운행에 대한 요구가 강해졌기 때문이었다.

또한 2000년대 들어서 정부가 적자노선의 유지, 학생, 노인, 환승에 따른 할인혜택에 대한 보상으로 유류인상분 환급과 시내버스에 대한 직접적인 보조금을 지급하는 정책을 실시했고 부분적인 지원은 이루어졌으나 근본적인 해결책은 될 수 없었다. 점차 산업화 시대의 시내버스 체계, 즉 민간사업자들에게 노선운영의 독점권을 부여하고 낮은 가격의 질 낮은 대량의 서비스 제공 속에서도 민간사업자들이 수익성을 올릴 수 있었던 선순환 구조는 깨져 나가고 있었다. 이런 상황은 기존의 산업화와 급격한 도시화 시대의 시내버스 체계와 정책을 근본적으로 바꿀 것을 요구하고 있었다. 이제까지 민간사업자들이 주도하는 시장기능에 부분적으로 의존하고 노선허가, 요금허가 등 상당부분 규제를 해 왔던 시내 버스정책과 시스템에서 상당한 변화를 요구하게 되었다.

3. 시내버스 운수업의 일반 현황

가. 시내버스의 개관

현재 우리나라의 버스운송사업은 시내·농어촌·시외버스 외에 마을버스, 전세버스 등 7개 업종으로 구분되어 있는데 업종별 규제제도를 보면, 시내버스·농어촌버스·시외버스 업종은 면허제로 운영되어 강력한 진입규제가 이루어지고 있고, 마을버스·그 외 업종의 진입은 등록제로 전환되어 있다. 시내버스는 건설교통부장관으로부터 권한을 위임받은 시・도지사나 시장・군수로부터 면허를 받아 운영하게 되어 있다.

<표 Ⅲ-3> 시·도별 업종별 버스 현황(2002. 12)

구분	시내버스		
	업체수(업체)	보유대수(대)	평균보유대수(대)
서울	57	8,022	138
부산	38	2,657	70
대구	30	1,719	57
인천	24	1,551	65
광주	9	966	107
대전	14	926	66
울산	9	594	66
경기	43	6,499	151
계	325	29,239	89.9

주 : 위의 표에서는 경기도를 제외한 다른 도들의 시내버스 업체와 보유대수를 제외하였으나 계에는 포함시켰음

2002년말 현재 전국 버스업체수는 현재 529개사인데 이 가운데 시내버스 회사는 325개이며, 전국 버스에 종사하는 근로자들은 총 85,388명인데 이 중 시내버스에 근무하는 근로자수는 66,191명에 이르고 있다. 시도별 시내버스 가운데 7대 광역도시의 버스업체수와 버스대수는 전체 업체수 및 차량대수의 56%(182개사, 16,435대)를 차지하고 있다.

<표 Ⅲ-4> 시내버스 규모현황

구 분	년도	50대 미만	80대 미만	100대 미만	150대 미만	300대 미만	300대 이상	계
서 울	1989	8	32	18	26	6	0	90
	2003	1	7	14	12	22	1	57
부 산	1989	32	18	2	0	0	0	52
	2003	12	14	4	7	0	0	37
대 구	1989	21	10	1	0	0	0	32
	2003	13	14	3	0	0	0	30
인 천	1989	0	1	2	5	1	0	8
	2003	9	8	3	3	1	0	24
광 주	1989	4	2	0	1	2	0	9
	2003	3	3	0	1	1	1	9
대 전	1989	7	7	0	0	0	0	14
	2003	5	4	4	1	0	0	14
계	1989	72	70	23	32	9	0	206
	2003	43	50	28	24	24	2	171

자료 : 버스통계편람, 전국버스운송사업조합연합회, 각년도

위의 <표 Ⅲ-4>에서 보듯이 시내버스 규모현황은 1989년 이후 2003년까지 전반적으로 규모가 커진 것으로 나타나고 있는데 이러한 양상은 서울, 부산의 경우는 업체수의 감소가 곧 규모의 증대로 나타나고 있으며, 이는 부실업체의 도산으로 통폐합이 이루어졌기 때문이다. 그러나 대구, 광주, 대전의 경우 거의 업체수 변화는 없으면서 규모가 커지는 것은 신도시 건설 및 인접지역으로의 신설노선에 따른 증차에 의한 것이다.

전체적으로 1989년 보유차량 50대 미만 회사가 72개였지만 2003년에는 43개로 감소하였고(인천의 9개를 제외하면 72개에서 34개로 감소한 것임), 100대 이상의 업체는 1989년 41개사에서 50개사로 증가하였으며 특히 150대 이상의 회사가 1989년 9개사에서 26개사로 증가하였다. 이는 농어촌버스 회사의 평균 보유대수가 20.62대, 시외버스 회사의 평균 보유대수가 88.6대에 비교하면 대도시 시내버스 회사의 보유대수는 93대로 많은 편이다.

그리고 6대 도시 시내버스 업체 수는 1989년 206개 업체에서 2003년 171개 업체로 감소하였는데(인천이 2002년 마을버스회사 16개를 시내버스로 전환하였으므로 이것을 감안한다면 1989년 206개사에서 2003년 155개사로 감소한 것임) 이것은 주로 서울, 부산의 업체 중 80대 미만의 회사가 도산하여 통폐합되었기 때문이다.

〈표 Ⅲ-5〉 6대 도시 업체 및 보유대수 현황 추이

구분	서울		부산		대구		인천		광주		대전	
	업체수	대수	업체수	대수	업체수	대수	업체수	대수	업체수	대수	업체수	대수
1989	90	8,286	52	2,385	32	1,453	9	1,032	9	774	14	711
2003	57	7,967	37	2,600	30	1,719	24	1,665	9	951	14	962
2003/1989	63.3%	96.2%	71.2%	109.0%	93.8%	118.3%	266.7%	161.3%	100.0%	122.9%	100.0%	135.3%

자료 : 버스통계편람, 전국버스운송사업조합연합회, 각년도

이리하여 <표 Ⅲ-5>에서 1989년부터 2003년 사이 6대 도시 시내버스 업체와 보유대수의 추이를 살펴보면, 시내버스 업체 수는 1989년 206개 업체에서 171개 업체로 34개 업체가 감소하였고, 이들 업체들의 시내버스 총보유대수는 1989년 14,641대에서 2003년말 15,864대로 1,223대가 증가했다.

서울의 경우 업체 수는 1989년 90개 업체에서 2003년 57개 업체로 37% 정도가 감소한 것으로 나타나며, 특히 1998년 이후의 업체 감소가 두드러지는데 이는 서울의 2기 지하철 완공에 따라 승객이 감소하고, 경기침체, 요금인상동결 등으로 운송수입이 감소하여 도산업체가 늘어났기 때문이다. 서울을 제외한 다른 대도시에서는 신도시나 인접도시로의 시의 확대에

따라 시내버스 보유대수가 모두 늘어났다. 특히 지하철완공이 뒤늦게 이어진 대구, 광주, 대전은 계속적으로 버스의 증차가 이어졌다.

이와 같은 시내버스의 규모에 비례하여 시내버스 업체당 고용규모도 증가했다. 100인 미만 사업장은 1989년 37개에서 2003년 9개로 감소하였으나 500인 이상 사업장은 6개에서 12개로 증가하였다. 서울의 경우 200인 미만의 업체가 1989년 18개에서 2003년 7개로 감소한 반면, 500인 이상의 업체는 4개에서 10개로 증가하는 등 종업원 규모의 증가가 두드러지며 이러한 종업원규모의 증가는 주로 200인 미만의 업체가 도산하여 규모가 큰 회사에 흡수통합되었기 때문이다.

〈표 Ⅲ-6〉 시내버스 1일 대당 수송인원

(단위 : 명)

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	계
1989년	838	1,003	1,014	882	1,036	742	890
2003년	504	562	444	430	441	348	485
2003/1989	60.1%	56.0%	43.8%	48.8%	42.6%	46.9%	54.5%

자료 : 버스통계편람, 전국버스운송사업조합연합회, 각년도

<표 Ⅲ-5>에서와 같이 과거와 비교하여 서울을 제외한 5대 도시의 시내버스 대수는 늘어났으나 <표 Ⅲ-6>과 같이 시내버스의 수송인원이 전체적으로 감소한 것은 1일 버스 대당 수송인원의 대폭적인 감소를 의미한다. 6대 도시를 통틀어 평균을 내 보면, 1989년에는 1일 버스대당 890명을 수송했으나 2003년에는 1일 485명을 수송하여 1989년에 비하여 1일 대당 수송실적은 54.5%에 그치고 있다. 도시별로 1일 수송인원에 있어서 편차가 존재하는데 부산이 1일 562명을 수송하는데 비하여 대전은 348명을 수송하여 부산의 62%정도 수송률에 그치고 있다. 이와 같은 1일 버스 대당 수송인원의 감소는 초기에는 콩나물 버스의 완화를 의미했으나 점차 시내버스의 수익성 악화로 연결되고 있다.

〈표 Ⅲ-7〉 자본잠식업체 현황(2002. 12)

(단위 : 백만원)

구 분	분석 업체수	잠식 업체수	완 전 잠 식				
			업체수	구성비	자본금	결손금	자본금
시내버스	307	128 (41.7%)	75	24.4	31,857	-141,400	-136,453
			부 분 잠 식				
			53	17.3	23,133	-14,304	5,710

주 : 부분잠식 : 결손금이 자본금을 부분적으로 상쇄시키는 경우
완전잠식 : 결손금이 자본금을 완전히 상쇄시키는 경우

따라서 경영수지는 계속 악화되어 <표 Ⅲ-7>에서 보듯이 시내버스 307개 가운데 자본금을 완전 잠식한 업체수가 75개, 부분적으로 잠식한 업체수가 53개로 전체의 41.7%가 자본잠식 상태로 경영상태가 매우 악화되었다는 것을 알 수 있다. 2002년말 이래 시내버스 업계의 경영은 정부의 보조금 지원에도 불구하고 계속 악화일로를 겪고 있다. 서울 시내버스의 경우 서울시의 직접적인 개입으로 면허취소, 합병 등으로 구조조정을 겪어 왔으나 지방에서는 경영위기에 빠진 시내버스 회사들이 상여금과 퇴직금 등 임금체불로 버틸 때까지 버티다가 결국 부도를 냈을 때는 채무가 누적되어 지방자치단체나 노조가 어떻게 구제할 수 없는 지경에 이르고 있다. 예를 들면, 대전시의 시내버스는 2005년 버스 준공영제 시행을 앞두고 시내버스 회사들이 안고 있는 누적 채무 약 500억원에 대해 대전시가 지원해 줄 것을 요구한 바 있다.

나. 요금인상, 보조금

〈표 Ⅲ-8〉 서울 시내버스 요금인상 추이

구분	도시형		좌석
	일반	중고생	
1988. 2. 8	140	100	400
1991. 2.20	170	120	470
1992. 2.16.	210	150	550
1993. 1.25.	250	180	550
1994. 2.27.	290	200	600
1995. 7.15.	340	240	700
1996. 7. 1.	400	270	800
1997. 5.26.	430	290	850
1998. 1.15.	500	340	1000
2000. 7. 1.	600	450	1200
2003. 3.10.	700	550	1300
2004. 7. 1.	900	640	1500
누진인상률	643%	640%	375%

주 : 서울의 요금인상추이로 1995년부터는 다른 도시의 요금인상은 보통 서울을 따라가는 경향이 있음

시내버스 요금인상은 물가에 영향을 미치는 요소 가운데 하나로 정부의 통제를 받아 1994년까지는 건설교통부의 권한이었으나, 1995년부터는 시내버스 요금인상 권한이 각 시도 지방자치단체로 이관되었다. 따라서 1995년부터 서울이 버스요금을 인상하면 다른 5대 도시가 이를 따라가는 형태로 요금인상의 시기차이는 있으나 요금수준은 대체로 동일하게 인상되고

있었다. 시내버스 요금인상은 1991년부터 1998년까지 매년 인상되었으며 버스요금이 인상되지 않은 해는 1999년, 2001년, 2002년이며 2001년부터 건설교통부 및 지방자치단체의 보조금이 지급되고 있으므로 요금인상이라는 간접지원과 보조금이라는 직접지원이 없는 해는 1999년 한해 밖에 없었다.

〈표 Ⅲ-9〉 물가인상률과 서울 시내버스 요금인상률의 비교

구분	물가인상률		요금인상률		승객수 추이
	인상률	지수화	버스요금	지수화	
1989	5.6	100	140	100	100
1990	8.6	109	140	100	104
1991	9.4	119	170	121	100
1992	6.3	126	210	150	94
1993	4.8	132	250	179	91
1994	6.3	141	290	207	86
1995	4.4	147	340	243	82
1996	5.0	154	400	286	77
1997	4.4	161	430	307	71
1998	7.5	173	500	357	73
1999	0.8	174	500	357	68
2000	2.2	178	600	429	64
2001	4.1	186	600	429	62
2002	2.7	191	600	429	61
2003	3.6	197	700	500	59

위의 <표 Ⅲ-9>에서 보듯이 시내버스 요금인상은 물가인상률과 비교하여 낮게 이루어진 것이 아니다. 1989년을 기준년도로 할 때 요금인상은 물가인상률과 비교하여 약 2.5배 인상이 이루어졌다. 즉 물가인상은 1989년부터 2003년까지 97%가 인상되었는데, 버스요금은 400% 인상되었다. 물론 요금인상률을 물가인상률과 수평적으로 비교하기에는 버스차량가격, 연료비 상승, 승객수, 교통체증의 정도, 인건비 상승 등 다양한 요소를 고려하여 결정할 수밖에 없을 것이다. 그러나 이 기간 동안에 버스승객의 감소는 41%로 나타나 결국 0.59(승객수) * 500% = 295가 되어 물가인상지수 보다 약 100이나 높게 나오기 때문에 물가인상률과 버스승객 수만을 고려한다면 시내버스 요금이 상대적으로 높게 인상되었다고 할 수 있을 것이다.

문제는 업체의 노선에 따른 운송수입의 차이가 나타나며 이는 지하철의 완공에 의하여 좌우되는 경향이 있다. 버스업체의 도산은 지하철이 완공되면서 지하철노선과 버스노선이 중

복되는 업체에서 발생하며, 이러한 현상은 개별노선으로 운행되는 서울, 부산, 인천에서 나타나는 양상이라고 할 수 있다.

〈표 Ⅲ-10〉 시내버스 보조금지급현황

(단위 : 백만원)

구분	2001년 국비	2002년 국비	2003년 국비	2004년 국비	2005년 국비 (분권교부세)
서울	17,640	22,475	21,672	21,672	22,167
부산	5,670	7,645	7,170	7,170	6,911
대구	3,360	5,110	5,107	5,108	4,560
인천	1,750	4,668	3,796	3,796	4,478
광주	1,540	2,227	2,268	2,268	2,486
대전	1,540	2,353	2,022	2,022	2,258
계	**31,500**	**44,479**	**42,035**	**42,036**	**42,860**

2001년부터 건설교통부는 버스업체(시내버스, 시외버스)에 보조금을 지급하면서 지원금액 이상을 지방자치단체에서 matching fund로 맞 출연하여 지원하도록 하였다. 따라서 지방자치단체가 버스업체에 지원한 내역은 자세히 알 수 없으며, 지원방식도 서울과 같이 임금인상 지원금이 있는가 하면 버스노선에 대한 시설투자 등도 지원내역에 합산하는 경우가 있어 정확한 지원내역을 일률적으로 산출하기는 어렵다. 예를 들면 서울시의 경우 2002년 교통카드 요금 할인보조금, 환승요금 할인보조금, 유류보조금으로 약 600억원, 임금인상재정보조로 약 250억원이 지원되었고, 2003년에는 약 800억원이 지원되었다. 따라서 국고보조금을 100% 가산 지급한 금액보다 훨씬 더 많은 금액이 지원된 것으로 나타나며, 이러한 버스에 대한 지원은 지방자치단체의 재정능력에 따라 상당한 차이가 날 수밖에 없다.

<표 Ⅲ-11>에서 보듯이 2005년도 국감자료에 따르면 전국적으로 버스에 대하여 국비와 지방비를 합쳐 2,855억원을 지원하였으며 이중 6대 도시 시내버스에 1,361억원을 지원한 것으로 나타났다. 그리고 지원금액은 지자체의 재정여건에 따라 다른데 서울이 다른 도시에 비하여 훨씬 많이 지원금을 지급하고 있으며, 인천도 국비에 비하여 지방비의 지원이 비교적 많았으며, 다른 지역은 국비지원과 비슷한 수준에서 지방비를 지원한 것으로 나타났다.

<표 Ⅲ-11> 시내버스 보조금지급현황(2003년)

(단위 : 백만원)

구 분	지원금액			학생·교통카드할인	시설장비 개 선	적자노선 업체지원	기 타	비 고 (기타내역)
	계	국 비	지방비					
합 계 (전국)	285,504 (100%)	109,845	175,659	57,388 (20.1%)	16,355 (5.7%)	182,083 (63.8%)	29,678 (10.4%)	
서 울	95,785	20,632	75,153	35,182		48,859	11,744	
부 산	13,614	6,807	6,807			13,614		
대 구	9,374	4,687	4,687			9,374		
인 천	9,790	3,670	6,120			416	9,374	
광 주	3,626	1,813	1,813			3,576	50	조사용역
대 전	3,920	1,898	2,022		211	3,505	204	승차권 인쇄

자료 : 건설교통부, 2005, 국감자료

시내버스에 대한 보조금 지급은 시내버스 서비스의 독특한 성격 때문에 불가피하다. 시내버스는 다른 교통수단에 대한 접근성이 떨어지는 가난한 도시민들에게는 유일한 교통수단일 수 있다. 자가용을 살만한 형편이 되지 않거나 여러 이유 때문에 자가용을 운전할 수 없는 노인층을 포함한 상당수 사람들에게 시내버스는 유일한 교통수단이 된다. 이런 점에서 시내버스는 보편적 서비스로서의 성격을 가지며, 도시의 어느 누구도 비용과 관계없이 같은 가격으로 접근할 수 있어야만 하는 서비스이다. 그런데 민간 시내버스 회사들에게 노인에 대한 무임, 학생할인, 적자노선 운영에 대해 이를 보상하는 아무런 보조금 없이 이와 같은 적자가 날 수 있는 보편적 서비스를 강제하기는 어렵다. 물론 과거에 빠른 도시화에 따라 시내버스 서비스가 양적으로 팽창할 때는 시내버스회사들에게 흑자노선을 적자노선과 묶어주는 횡적 보조(cross-subsidization)를 통해 흑자노선의 수입의 일부를 적자노선의 적자를 메우도록 할 수 있었다. 그러나 시내버스 승객들이 사실상 감소하고 있어 적자노선의 수가 많아지고 적자 규모도 커지는 현 상황에서는 이와 같은 횡적 보조가 어렵기 때문에 보조금을 점차 늘려 지급할 수밖에 없는 것이다. 시내버스 보조금의 점진적 증가는 이미 민영 시내버스 서비스 모델이 더 이상 그 자체로는 존속되기 어렵다는 것을 의미한다. 즉, 민영 시내버스 서비스 모델의 근본적인 변화가 불가피한 시점에 와 있음을 시사하는 것이다.

시내버스에 대한 상당한 수준의 보조금 지급을 통한 정부의 재정지원은 현재 도입되고 있는 준공영제라는 제도 시행에 앞서 이미 내용상으로 시내버스가 적어도 재정조달 면에서 상당한 정도로 공공적 성격을 띠기 시작했다는 것을 의미한다. 다만 보조금만 지급될 뿐 시내버스가 어떻게 운영되고 보조금이 어떻게 쓰이는 지에 대해서는 전적으로 버스사업자들에게

맡겨졌던 것이다. 이런 점에서 준공영제의 도입은 이미 상당액의 보조금 지급으로 재정적으로 공적인 성격을 띠기 시작한 시내버스 서비스에 대해 준공영제를 시행함으로써 재정적으로나 실제 운영 면에서 명실상부한 공적인 내용을 갖추었다는 것을 의미한다.

시내버스 보조금 지급은 외국에서도 이미 일반화된 지 오래되었다. 더구나 시내버스의 수송분담률에 있어서는 도쿄가 5.4%, 런던이 9.0%인데 비해 서울은 27.6%로 훨씬 높은 편이다. 그런데도 2004년 시내버스 준공영제가 도입되기 이전 시내버스 운영비에 대한 보조금의 비율은 도쿄 14%, 런던 14.5%에 비해 서울은 4.3%(2003년 기준)로 매우 낮은 편이었다. 유럽 각국의 정부 보조금이나 교부금이 버스 수입 가운데 차지하는 비율은 아래 표와 같다.

〈표 Ⅲ-12〉 유럽 각국의 정부 보조금이나 교부금이 버스 수입 중 차지하는 비율
(Proportion of Bus Revenue From Subsidies and Grants)

Austria	Belgium	Italy	Holland	Denmark	France	Greece	Sweden	Germany	Spain	UK
70%	68%	60%	60%	48%	48%	45%	45%	38%	33%	32%

자료 : BETTER BUSES - A manifesto from the Confederation of Passenger Transport UK (CPT), June 2002 - CfIT (2001) European Best Practice in Delivering Integrated Transport.

그러나 우리의 시내버스 보조금을 위의 <표 III-12>에서 유럽 각국의 정부 보조금이나 교부금과 직접 비교하는 것은 적합하지 않을 수 있다. 다른 서유럽국가들은 대체로 지방자치단체가 발달하여 지방자치단체의 재정자립도가 우리 보다는 높은 편이므로 우리의 지방자치단체보다 지방재정에 여유가 있어 시내버스를 보조하는데 우리 지방자치단체만큼 큰 부담을 느끼지 않을 수 있다. 또한 우리는 민영 독점시내버스 시스템 ⇒ 준공영제로 가는데 비해 서유럽 여러나라들은 국·공영시내버스 시스템 ⇒ 민영화 ⇒ 준공영제라는 길을 밟고 있어 시내버스의 시스템의 맥락과 기초조건이 매우 다른데 직접적인 비교를 하기 어렵기 때문이다. 그렇지만 우리도 이제 준공영제를 시작하기 때문에 시내버스에 대한 중앙정부 혹은 지방정부의 일정한 재정적 부담은 불가피하며 그것은 시내버스의 보편적 서비스 성격과 시내버스가 제 구실을 하지 못할 때 발생하는 다른 교통수단으로 인한 사회적 비용(공해와 도로정체)을 줄이기 위해 필요하다.

국비의 지원은 2001년부터 2003년(혹은 2004년) 지방자치단체의 버스보유대수를 기준으로 하여 지원한 것으로 노선의 운송수입 차이에 따른 지원이 아니고 획일적인 지원이었다. 2004년부터는 적자노선에 대한 지원으로 전환되었으며 이러한 방식은 개별배차를 하는 서울, 인천, 부산은 노선에 따라 차등지원이, 공동배차지역은 운행대수에 따라 차등 지원되고 있다.

2005년부터는 국가가 버스업체에 주는 보조금을 전액 지방자치단체에 넘겨서 버스업체 보조를 포함하여 지방자치단체가 긴급하게 필요하다고 생각하는데 쓸 수 있도록 자율권을 주었다. 시내버스 업계와 버스노조에서는 시내버스 보조금으로 책정된 자금이 지방자치단체의 필요에 따라 다른 용도로 쓰일 수 있다며 국가가 지급하는 버스보조금을 지방자치단체에 이관하지 말 것을 주장하기도 하였으나 건설교통부가 지원 금액 확대와 관리 철저를 약속함으로써 법안이 원안대로 통과되어 시행되고 있다.

4. 시내버스의 준공영제 논의와 도입

대도시 시내버스체계의 근본적 개편은 시내버스의 운행과 운영에 대해 지방정부가 시민들의 수요와 편의에 맞도록 개입과 통제를 강화하면서 대신 민간사업자들에게 일정한 수준의 이윤을 보장하는 것이다. 기존의 민간사업자들이 중심이 된 시내버스의 운영체제에 지방정부가 개입을 하여 수입금을 사업자들의 공동관리 혹은 지방정부의 직접 관리 하에 두고 시내버스 운행과 운영에 대한 지방정부의 개입과 통제를 통해 이용시민들의 수요에 맞추면서 민간사업자들에게 적절한 이윤을 보장하는 선에서 보조금을 지급하는 시스템으로 공공성을 강화하는 것이다. 여기에 서울의 경우 새로 도입되는 간선버스 회사를 중심으로 노선독점 구조를 부분적으로 해체하여 노선입찰제를 중심으로 한 경쟁체제를 목표로 하고 있다. 이와 더불어 요금, 서비스의 질적 수준과 내용에 대한 규제강화를 통해 시내버스 서비스의 수준을 높임으로써 시내버스 서비스 요금을 일정하게 인상하고, 수송분담률을 높이는 것을 목적으로 한다.

이를 뒷받침하기 위한 중요 교통시설로서 시내버스 (중앙)전용차로제의 도입, 장거리 굴곡노선의 직선화와 단축, 지하철과의 중복노선 조정, 버스를 간선버스, 지선버스, 순환버스, 광역버스 체계로 바꾸어 각각의 역할에 맞게 노선을 재조정하고 있다. 또한 학생, 노인, 장애자, 환승에 따른 할인혜택을 부여하고 적자노선의 지속적인 운영 등이 강화되어 보편적 서비스 제공의 기능이 강화된다. 또한 노선독점에 따라 황금노선과 적자노선으로 구분되던 수익성의 차이를 해소하여 운송수입금을 공동관리 하며, 운행한 거리에 따라 서비스 요금을 지급하는 한편, 적자 시에도 적정한 이윤 및 운송비용을 지방자치단체가 보장하는 형식의 준공영제가 실시된다. 따라서 이하에서는 버스교통의 문제점과 위기의 원인을 이전의 논의보다 좀 더 세밀하게 살펴보고, 이에 대한 개선방향과 준공영제의 도입추진 방향과 준공영제가 도입된 서울과 대전의 준공영제 도입 과정을 알아보기로 하겠다.

가. 버스교통의 문제점과 위기의 원인

버스교통의 위기가 조성된 것은 자동차 증가로 대변되는 버스운송산업의 외부환경의 악화로 서비스가 저하되는 상황 속에서 운영주체가 이를 타개할 경쟁력을 확보하지 못하였기 때문이다. 또한 영세성 외에도 면허제가 보장하는 독점적 지위와 경쟁 배제의 시장환경에 익숙해진 안이한 경영은 그 자체로는 위기상황을 타개할 아무런 가능성을 보여주지 못하였다. 여기에 요금인상이 한계에 부딪히고 대 승객서비스의 직접 담당자인 운전자의 처우를 개선하지 못하여 이직률 심화의 원인으로 작용하게 하였으며, 당국의 버스교통 육성 지원 정책은 미흡한 수준을 벗어나지 못하면서 버스교통은 위기를 맞이했다. 그러나 민영으로 운영되는 버스산업의 위기에 충분한 지원을 못하고 있는 당국은 공공 서비스에 대한 관리 감독을 엄격히 하지 못하고, 면허제라는 진입장벽의 혜택을 입은 업계는 공공서비스 제공에 대한 정당한 지원을 받지 못해 경쟁력을 잃어가고 있는 등 총체적인 위기에 처하게 되었다.

1) 외부환경의 변화

자동차, 특히 자가용 승용차가 급격히 증가하여 교통혼잡과 만성적인 체증을 유발하고 특히 지방도시의 경우 가로변의 불법주차가 만연하면서 속도, 정시성 등 버스교통의 경쟁력이 급격히 저하되었다. 아울러 승용차 및 대도시의 경우 도시철도와 같은 경쟁 교통수단이 급속히 확충되어 버스의 기능 및 수송분담률이 축소되었고, 지방 소도시의 경우에는 인구의 감소가 나타나 시내버스 이용자의 감소가 지속적으로 이루어졌다.

2) 버스교통 서비스 저하

버스이용자들이 감소하면서 운송수입이 줄고, 업체의 채산성 악화는 서비스 악화로 이어져 승객의 불편은 가중되었다. 또한 이러한 상황에서 업체는 자체적으로 버스 이용의 불편사항으로 지적돼 왔던 버스노선체계의 불합리, 노선의 공급량 부적절, 정시성·신속성 결여, 승하차 불편, 정류장 무질서, 환승불량, 불친절, 난폭운전, 무정차 통과, 차량시설의 불량, 요금부담 과중 등의 문제를 해결할 기회와 여력은 사라졌다. 그리고 적자관리를 위한 노선 폐지 등 버스 운행서비스의 공급이 위축되면서 이용시민의 교통권이 저해될 수밖에 없는 상황이 되고 이로 인해 또 다시 수요가 감소하는 악순환을 겪게 된다. 그러나 이러한 버스 운송산업

의 위기 속에서 민영으로 운영되는 버스 산업에 지원이 미흡한 당국은 공공서비스에 대한 엄격한 관리 감독을 포기함으로써 서비스 수준의 유지에 실패한다.

3) 버스교통의 육성지원 정책 미흡

버스교통의 경쟁력 제고 및 서비스 개선을 위한 정부의 정책과 투자 지원이 미흡하다. 대중교통에 대한 정부의 육성 지원정책으로는 대중교통 통행우선 정책, 인프라 시설의 정비개선, 버스노선의 합리적 조정, 구조조정 지원, 기타 대중교통 이용편의 제고를 위한 정책 등의 간접지원책과 재정지원과 같은 직접지원 정책이 있으나 모두가 미흡한 수준이다.

정부의 재정지원 규모는 버스업계의 운송수지 적자 규모에 비해 적은 것은 물론 버스업계가 연료를 사용함으로서 부담하는 교통세 부담액보다도 적다.

4) 면허제에 안주하는 경영과 공공규제와 경쟁이 배제된 시장환경

우리나라의 버스산업은 면허제에 의한 강력한 진입규제로 사실상의 독점 형성과 경쟁이 배제된 시장 환경에 익숙해져 진취적인 경영의욕과 책임경영에 의한 투자와 경쟁력 확보라는 방향을 상실하였다. 흑자노선이냐 적자노선이냐에 의해 사업의 성패가 갈리고 경영적 요인의 작용은 평가절하 되며, 경쟁과 차별화보다는 보조금을 나눠 먹고, 파이를 키우는 경영보다는 인건비와 투자를 줄여 경영을 유지하는 한계를 보인다. 그러나 공공서비스임에도 충분한 지원을 하지 못하는 당국은 노선의 합리적 관리를 포함한 공공규제를 포기하고서도 면허제라는 진입장벽으로 기존 업계의 독점적 지위를 제공하여 시장 왜곡을 초래한다.

5) 운영주체의 영세성과 서비스 개선능력 한계

버스운송산업의 구조는 영세한 다수업체로 구성되어 있어 외부환경의 악화 등에 적절히 대응할 수 있는 대처 능력이 취약하다. 가만히 앉아서도 돈을 번다는 전성기도 있었지만 축적된 것은 없고, 현재의 운영업체는 자본 및 재무구조가 취약하고 요금에 의한 운송수입금과 정부지원금 외의 수입이 거의 없는 취약한 수입구조를 가지고 있다. 경영관리의 과학화와 체계화, 수입구조의 다변화, 수요를 창출하는 투자와 정책대안 발굴 등이 모두 요원한 상황이다.

6) 요금인상의 한계

승객감소로 인한 수입의 감소와 인건비, 유류비 등 운송비용 지속적 증가가 계속되고 있지만, 요금인상은 물가당국의 규제와 또한 지속적인 요금인상은 그 자체로 버스 수요의 감소요인이라는 점에서 한계를 갖는다. 또한, 소득수준을 고려할 경우 이미 우리나라의 버스 요금수준은 <표 Ⅲ-13>와 같이 외국의 버스 요금수준과 비슷하거나 상회하고 있다.

〈표 Ⅲ-13〉 요금수준 지수비교(2001년 기준):요금수준/소득수준

구분	서울	동경	뉴욕	런던	파리	프랑크푸르트	싱가폴
지수	100	93	80	111	102	88	40

자료 : 요금지수 - 일본노무라종합연구소(2001), 국민소득(GNI) 지수 - 재정경제부

그럼에도 국내 시내버스가 부실화된 것은 재정보조가 작기 때문이며, 반대로 외국 도시들이 이렇게 승객요금을 낮게 유지할 수 있는 것은 <표 Ⅲ-14>과 같이 대중교통에 대한 막대한 재정지원을 하고 있기 때문이다.

〈표 Ⅲ-14〉 선진국의 시내버스 재정보조 현황

운영주체	운송수입	재정보조
뉴욕(MTA)	69%	31%
파리(RATP)	43%	57%
런던(LTB)	85.5%	14.5%
베를린(BVG)	40%	60%
동경(도영버스)	86%	14%
타이페이(TCB)	77.3%	22.7%

자료 : Jane's 연감(2000~2001)

7) 경영악화로 인한 운전자 처우개선의 한계

근로여건 개선과 안전운행 그리고 서비스 개선을 위해서는 최일선 서비스 제공자인 운전자들의 처우 개선과 임금 현실화가 필요하다. 그러나 버스 운전자의 임금은 국내 전체산업의 평균 연봉에 비해 85% 정도의 수준에 머물고 있으며, 근로조건의 측면에서도 그 강도와 노동시간이 모두 열악한 상황이다. 이러한 문제는 근로의욕이나 사기를 저하시켜 경쟁력 확보

의 저해요인이 되며, 그들이 직접적인 서비스 제공자라는 점에서 보면 서비스 개선에 근본적인 한계를 갖게 된다.

나. 시내버스의 경쟁력 강화와 경영체계의 개선

버스는 적은 비용으로 다른 교통수단에 비해 빠른 시일 내 효과를 거둘 수 있는 교통수단이다. 지하철은 건설에 10년이 걸리고, km당 약 1,300억원의 건설비용이 소요된다. 현재 서울의 지하철 수송분담률 36%를 달성하기까지는 약 20조원이 소요되었다. 또한 도로의 길이를 1% 늘리는데 약 3조원이 소요된다. 이와 같이 지하철이나 자가용에 의한 수송분담률을 높이는 것은 너무 많은 비용이 들어가며 특히, 지하철의 경우 건설비용뿐만 아니라 운영비도 많이 들어간다. 따라서 외국에서는 지하철 건설 및 운영보다는 버스수송분담률을 높이려고 하고 있다. 지하철건설이나 도로확장비용보다 버스운송비용이 적게 들어가기 때문이다.

교통문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 자가용 이용자를 대중교통으로 전환하는 노력이 필요하다. 그러나 단순히 '대중교통을 이용합시다"라는 구호만으로는 한계가 있다. 그래서 열악한 버스 이용환경을 획기적으로 개선하여 빠르고 편리하고 안전하면서 저렴한 버스를 만들기 위한 버스체계 개편을 추진하는 것은 선택의 여지가 없는 당면 과제가 되었다.

따라서 버스체계개편은 교통관련 전문가나 시민단체 그리고 행정담당자 사이에서는 누구나 인정하는 숙원사업이었고 이를 위해 그동안 버스개편 방안에 대해 연구하고 계획을 세워왔던 사업이었다. 따라서 시내버스의 경쟁력 강화와 경영체계의 개선방안을 정리하면 다음과 같다.

1) 시내버스 서비스 개선의 과제와 내용

시내버스 서비스 경쟁력의 주요 요소는 접근성, 신속성, 정시성, 편리성, 안전성, 쾌적성, 친절, 저렴한 요금 등이다.

접근성의 제고는 자가용 승용차와 경쟁하는 차원에서 집에서 정류장까지의 거리가 멀지 않도록 버스 노선망을 확충하고, 접근로의 보행환경을 개선하며 정류장 시설을 정비하고 대기시간이 줄어들 수 있도록 배차시간을 단축할 수 있어야 한다. 신속성과 정시성의 제고는 우선 버스 노선이 합리적으로 조정되어야 하고 시내교통의 혼잡이나 체증의 영향을 차단할 수 있는 전용차로 및 우선신호 등 대중교통 우선 통행권이 확립되어야 하며, 시간표 운행을 지키는 목표와 수단을 강구해야 한다.

이용편리성의 제고는 연계 환승체계 및 시설을 정비하고 노선 및 시간에 대한 정보안내를 강화하며 요금수수체계의 개선책을 마련해야 한다. 안전성과 친절은 주로 운전자의 처우 개선 및 사기 진작과 지도 감독의 강화를 통해, 쾌적성과 형평성은 여기에 차량 시설의 개선을 통해 달성될 수 있다. 그리고 저렴한 요금은 공공교통 서비스에 대한 국가 및 지방자치단체의 재정지원과 운영업체의 경영 혁신과 투명성 제고를 통해 달성될 수 있다. 정기 고정 이용객에 대한 정기권 서비스 등의 우대요금제의 시행도 필요하다.

2) 버스산업의 구조조정과 버스교통의 공공성 회복

시내버스 경쟁력 강화와 버스산업의 건실화, 내실화를 위해서는 버스산업의 효율적 구조조정이 필요하다는 전제에 입각하여 최근 또는 현재까지 부실업체 정리, 업체 통폐합과 대형화 유도, 적자노선 및 비수익노선의 버스운송 서비스 유지대책이 시행 또는 촉구되어 왔다.

경영이 부실한 한계기업의 유지가 시장 전체의 경쟁력 저하와 서비스 개선의 저해요인이 되어왔기 때문이다. 하지만 이러한 타당성에도 불구하고 최근 버스산업에서의 규모의 경제성은 입증되지 않는다는 논의가 제기되고 있고, 그 추진방식에 있어서도 면허취소 등의 강제적 방식은 많은 부작용을 낳아왔다. 통폐합이나 대형화의 유도 경우에도 세제 및 금융상의 혜택이나 노선조정 및 증감차 인면허 처분에서의 우대정책 없이는 오히려 합병으로 우량업체가 부실화되거나 해당업체의 실익이 없어 기피현상이 빚어지기도 했다.

요컨대 근본적으로 경쟁이 배제된 면허제 환경에서의 인위적 구조조정은 한계를 가질 수 밖에 없고 보다 중요한 것은 사유화된 노선의 합리적 개편과 공공관리, 버스운행 서비스의 향상을 위한 인프라의 구축과 적정한 지원체제 그리고 그에 따른 관리감독 체제의 확보 등이 필요하다. 이는 곧 공공성에 기초한 버스체계의 개편이다.

3) 시내버스 운영체계에 대한 검토

○ 민영제

시장경제 원리에 따라 민간사업자에 의해 운영되는 것을 지칭하나, 일반적으로 대중교통 서비스의 안정적인 제공을 위해 부분적으로 적자노선 등에는 국가 또는 지방자치단체가 보조금을 지급하는 경우도 있다. 그러나 기본적으로 수익성을 우선하는 민간 사업자에 의해 운영되므로 버스 서비스의 공공성 확보에는 한계가 있다.

○ 공영제

국가 또는 지방자치단체가 버스회사의 자산을 소유하여 직접 운영하는 체계를 말한다. 비수익 노선의 지속적 운행, 저렴한 요금 등 서비스 보장의 차원이 강하다. 재정여건이 비교적 넉넉한 구미 선진국 도시들에서 주로 채택되었다. 그러나 공공의 재정부담 증가와 경영의 비효율성, 도덕적 해이 등 단점도 많이 지적된다.

○ 준공영제

공·민영방식을 혼합한 형태로 노선관리형, 수입금관리형, 위탁관리형 등으로 구분된다. 노선관리형은 지자체가 노선운영권을 소유하고 민간사업자에게 운영권을 위임하여 운영토록 한다. 수입금관리형은 지자체가 수입금을 관리하고 노선별 운송실적 대비 운송원가를 정산, 적자노선에 대해서도 운송원가를 배분한다. 위탁관리형은 지방자치단체가 버스조합 또는 민간사업자에게 특정한 노선에 대해 손실보전 등 재정적인 지원과 함께 운영을 위탁하여 운영하는 형태다. 서구의 선진국 도시들의 시내버스 운영은 초기 민영제에서 버스산업의 사양화에 따라 공영제로 변화하였다가, 공영제 하에서의 공공의 재정부담 확대에 따라 다시 민영 또는 공·민영 혼합 운영체계(준공영제)로 전환하는 추세를 보이고 있다. 하지만 민영으로 운영되는 경우에도 강한 공공성이 확보되는 제도와 운영의 틀을 유지하고 있다.

다. 준공영제 도입의 배경과 취지

1) 노선의 공공적 관리체제 확보

기존 버스운영은 공공의 필요보다는 개별회사의 수익에 맞게 노선이 형성되고 사유화되어 공공의 수요와 공익에 따라 운행되기 보다는 개별회사 이익 위주로 운영되었다. 그 결과 서비스 악화, 수익감소 및 버스산업 쇠퇴라는 악순환이 되풀이 되었다. 이에 따라 노선개편의 필요성과 함께 버스운영구조의 근본적인 변화가 요구되었다. 그러나 민간버스회사의 경영기법이 무시되고 공영화하는 것은 또 다른 비효율성을 야기 할 수 있어, 버스운영의 공공성을 강화하되 민간경영기법을 십분 살리는 방향으로 개선해야 한다는 목소리가 높았다. 그래서 도입된 것이 버스운영의 준공영제이다.

준공영제를 도입하여 노선권을 시민에게 돌려주고, 버스운영의 공익성을 확보하기 위해 시가 시민의 의견을 수렴하여 노선을 결정하고, 운송수입금 공공관리를 통한 안정적 버스운행

이 가능하도록 하였다. 또한, 버스운행 평가시스템을 도입하여 버스 서비스 수준이 지속적으로 향상되도록 하였다. 즉, 버스운영을 사업자의 수익 위주에서 시민 서비스 위주의 운행으로 전환하기 위해 버스운영체제에 준공영제를 도입하여 민간회사에 운행을 맡기면서 공공관리와 평가를 통해 공익성이 제고되도록 하였다. 또한 간선버스와 지선버스의 운송수입금 공동관리제를 도입하고 공동운수협정을 체결함으로써(2004.6.27) 노선 및 운행방식은 공공이 결정하고 평가하며, 운영은 민간 사업자가 맡도록 하였다. 수입금 공동관리에 의해 확보된 수입금 배분은 대·㎞ 운송원가에 의해 버스업체 운행실적에 따라 집행된다.

2) 서비스 수준의 확보를 위한 지원체제의 구축과 관리감독체제의 강화

기존의 민영 버스체제는 공공교통 서비스의 제공을 수익을 목표로 하는 민간기업에 맡겨두고 적정한 지원을 하지도 못하는 구조였다. 면허제로 제3자의 시장접근을 차단하고 기득권을 보전토록 하는 외에 공공이 마땅히 감당하여야 할 적정한 지원의 책임을 다하지 못함에 따라 공공 서비스를 일정한 수준 이상으로 보장하기 위해 필요한 규제도 엄격히 시행할 수 없었다.

준공영제 도입은 비수익 노선이나 승객의 다소와 상관없이 운영업체에 운송실적에 따른 표준 비용을 보장하여 경영 안정화를 보장하는 대신 버스의 운행관리 및 서비스 수준의 유지를 위한 관리 감독체계를 엄격하게 하고 투명하게 관리되도록 일정 수준 이상의 서비스를 확보한다.

3) 대중교통수단간 통합 연계기반 구축

버스, 지하철의 비연계, 중복 및 경쟁으로 이용자 불편 및 비효율이 심화되었다. 합리적인 노선 개편과 통합 카드 등으로 경쟁관계에서 보완관계로 전환하고 수단연계의 통합 서비스와 무단절 통행을 보장할 수 있도록 한다.

4) 운영업체의 경영 합리화와 운전자 처우개선을 통한 친절 향상

승객 감소로 인한 수익성 악화, 비수익노선 운행 기피, 차량시설 노후화, 영세성으로 인한 부실경영과 이로 인한 난폭하고 무리한 운행 등이 빚어지는 운영업체에 운송실적에 따른 적

정한 운송비용을 지원함으로써 정상적 운영과 경영의 합리화를 유도한다.

또한 경영수지 악화로 운전자 근로여건 및 임금인상 등 처우개선에 한계를 보이고 이로 인한 노사분규와 구조조정이 강요되는 사업장에도 인건비 등 적정한 운송비용을 보장하여 처우개선이 이루어지도록 하여 대 승객서비스의 장애요인을 제거한다.

5) 버스교통의 공공성 강화와 공공교통정책 추진기반 정비

버스 중심의 교통체계를 구축하여 교통 혼잡을 해소하고 환경 및 에너지 효율성을 제고하며 교통약자와 비수익노선 지역의 주민들에게도 형평성 있는 기초 서비스를 제공한다. 버스교통 활성화로 대중교통 중심의 교통체계를 구축하여 교통수요관리, 이용자 보조정책 등의 대중교통 정책의 추진 기반을 조성한다.

라. 준공영제 도입과정

2004년 7월 1일 서울시가 버스 준공영제 시행에 들어가면서 기타 6대 도시와 청주시, 마산·창원 시내버스가 금년 노·사 임금협상과정에서 노·사·정이 일정에 차이는 있지만, 준공영제 시행을 약속하였다. 2005년 10월 현재 준공영제가 도입된 지역은 2004년 서울과 2005년 대전이다. 그리고 대구 2006년 2월, 광주 2006년 7월에 도입이 예정되어 있고, 부산과 인천은 2007년 도입 예정으로 있다. 따라서 개별노선제였던 서울과 공동노선제였던 대전의 준공영제 도입과정을 살펴보는 것이 다른 지역의 준공영제 도입 내용을 알아볼 수 있기에 여기서는 서울과 대전의 준공영제 도입과정을 알아보고 대구, 대전, 부산, 인천, 마·창지역의 준공영제 추진정도는 2005년 임금교섭에서 살펴보기로 하겠다.

1) 개별노선제 지역인 서울의 준공영제 도입

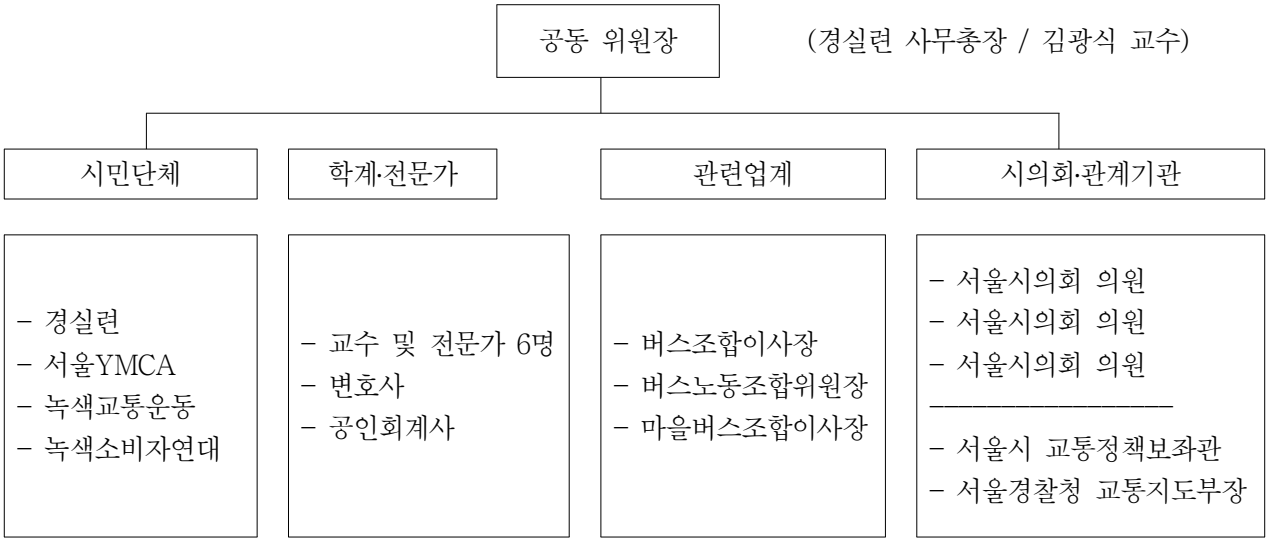
서울시의 버스체계 개편사업의 본격 실행을 위한 검토는 2002년 8월부터 2년 동안 이루어졌다. 그러나 버스체계개편에 대해서는 교통학계, 시민단체에서는 20년 이상 논의가 되어 왔던 사업이었고, 서울시도 1996년에 버스체계 개편을 준비하여 실행을 시도한 경험이 있다. 그러나 서울시가 지난 1996~1997년에 준비했던 버스체계 개편사업은 수많은 이해갈등과 민원 등으로 시행하지 못하고 포기하였다.

2002년 버스체계 개편사업에 대한 검토를 착수하였을 당시에도 많은 전문가들이 버스개편에 대한 필요성은 인식하면서도 버스와 관련된 복잡한 이해관계와 예상되는 많은 민원을 감당하면서 서울시가 힘든 일을 해낼 수 있겠는가라는 의구심을 가지게 하였다. 실제로 버스체계개편안 마련 과정에서 자치구, 지역주민, 버스업계, 관계기관, 시의회 등 이해당사자 등의 다양한 의견수렴을 거치는 동안 많은 어려움이 있었다.

특히, 2003년 7월 1일 청계천 복원공사 착공에 맞추어 서울 동북부에 예상되는 교통애로를 해결하기 위해 도봉·미아로에 중앙버스전용차로를 시범적으로 추진할 계획이었으나 버스업계의 강력한 반대와 상권 위축을 염려한 지역주민의 민원으로 좌절된 바 있다.

이에 대해 경실련, 녹색교통 등 7개 시민단체가 버스개혁은 후퇴할 수 없는 시민의 숙원사업이라며 흔들림 없는 정책 추진을 촉구하는 성명을 발표하고, 관련 이해당사자와 전문가, 이용시민을 대변하는 시민단체가 참여하는 버스개혁시민위원회를 구성하여 사회적 합의를 통해 시행하자고 제안하여 2003년 8월 26일 버스개혁시민위원회가 발족되었다.

[그림 Ⅲ-1] 서울시 버스개혁시민위원회



버스개혁시민위원회는 전문가와 이해당사자들이 광범위하게 참여하여 버스체계 개편에 얽힌 다양한 이해관계를 조정하고 시민편의 위주의 개편안을 마련하기 위해 구성된 회의체로써, 격주단위로 검토회의를 개최하여 버스체계 개편안을 가다듬어 실천 가능한 실행방안을 만들어 왔다. 행정에 있어 새로운 실험이었지만 다양한 이해관계가 복잡하게 얽혀있는 사업을 이해당사자가 직접 주체적으로 참여하여 스스로 해결해 간 모범사례가 되었다.

이렇게 하여 개별 사업자의 사유물이었던 노선의 공공성을 회복하고, 공공 서비스 및 시설

관리 기능을 강화하여 시내버스에 드리워져 있던 구조적 문제점들을 단절하고 시민 지향적 버스정책 추진의 기반을 마련되었다.

준공영제의 도입 근거를 마련하기 위해 여객자동차운수사업법 시행규칙이 개정된 이후('04.2.28), 서울시는 여객자동차운수사업의 재정지원 및 한정면허 등에 관한 조례를 개정하여('04.5.20) 버스체계개편을 위해 필요한 경우 노선입찰 및 재정지원의 근거를 마련하였다. 버스조합과 서울시간 버스체계개편 협약을 체결하여('04.2.4) 버스업계가 버스개편에 적극 참여하기로 하였고, 주간선 10개축 19개노선 726대에 대해 입찰을 통해 4개 컨소시엄 운영업체를 선정하여('04.6.17) 운행하도록 하였다.

[그림 Ⅲ-2] 서울시 버스운행체계의 개편 전후

운영체계 개편 전		운영체계 개편 후
○ 운송수입금 개별업체 수입 – 탑승객 수에 따른 수입구조 – 적자노선 폐지 ○ 업체 간 과당경쟁으로 서비스 저하 ○ 비수익노선 운행기피	⇨	○ 운송수입금 공동관리 – 운행실적(대·㎞)에 따른 수입구조 – 수입금 적자분 시 재정보조 ○ 서비스 경쟁체제로 전환 ○ 시민수요에 의한 노선·운영방식 결정

이러한 서울의 버스체계 개편사업은 교통체계의 합병증을 도려내는 복합수술이라는 점에서 교통혁명으로 비견되었다. 수익경쟁에서 서비스 경쟁으로 버스의 근본체질을 변화시키는 사업이다. 버스노선은 공공의 필요에 따라 결정하고, 버스운영은 민간에게 맡기되 공공차원에서 관리하는 버스 준공영제는 서울 버스개혁의 핵심이었다.

따라서 버스 준공영제 도입으로 수익은 공동관리 하고 운행실적에 따라 배분함으로써 버스 업계는 과다한 수익 경쟁을 지양하게 되어, 난폭·과속·정류장 무단 통과 문제를 해결할 수 있도록 하였다.

장거리·굴곡·중복노선을 정비하고 간선노선과 지선노선으로 개편하여 노선 기능별 연계체계를 갖춤으로써 버스노선의 전체적인 효율성을 제고하고 버스경쟁력을 증대시켰다. 대중교통수단 간의 환승요금을 무료 또는 대폭 경감하는 대중교통 통합 환승요금체제를 구축하여 요금부담 없이 합리적인 통행패턴이 가능하도록 하였다.

주먹구구식 버스운행관리 방식을 탈피하여 과학적인 자료에 의한 버스운행관리 시스템으로 버스사령실(BMS) 구축을 통해 실시간 버스배차 및 운행기록 정보를 확보할 수 있게 하

고, 신교통카드시스템을 통한 버스승객 이용수요 분석이 가능하게 되어 이를 노선개편, 배차·운행관리에 반영함으로서 시민 서비스에 맞는 버스운행 환경 조성을 가능하게 하였다.

서울시의 준공영제는 시행초기의 혼란에도 불구하고 일단 긍정적인 평가를 받고 있다. 중앙버스전용차로제 확대시행으로 버스소통이 원활해졌으며 버스 교통사고의 감소(해당 도로구간 전체에서는 중앙차로 정류장 접근을 위한 횡단보행의 증가와 좌회전 및 유턴의 어려움으로 사고가 증가하는 경향도 나타났음), 친절, 정시성 등에서도 이전보다 개선되었다는 것이 일반적인 평가이다. 그리고 버스 간에 그리고 지하철과 버스간의 무료환승제로 버스요금 부담이 줄어든 것으로 나타났다. 한편 운전자의 근로조건도 대폭 개선되어 이직률이 감소하고 버스 구직자들이 많아진 것도 이전과는 완전히 다른 양상으로 나타나고 있다. 그러나 막대한 재정부담은 서울시의 큰 부담으로 남아있다고 하겠다.

2) 공동배차제 지역인 대전의 준공영제 도입

대전시는 현행 민영체계로는 시민의 발 역할을 하면서 공공성이 매우 큰 시내버스를 운영하기에는 한계점에 도달하였다고 판단하고 새로운 대안개발의 필요성에서 준공영제를 도입하기로 하였다. 버스가 도시교통에서 차지하는 비중이 높은 점, 공영제를 도입할 만큼 재정여건이 넉넉지 못하다는 점, 기저 교통인 시내버스 서비스의 안정적인 공급과 효율적인 운영의 필요성, 서울시가 먼저 시행하여 시행착오를 최소화할 수 있다는 점 등을 감안한 결정이었다.

이러한 결정에 따라 대전시는 2005년 7월 서울시에 이어 전국에서 두 번째로 준공영제의 시행에 들어갔다. 대전시의 이러한 빠른 정책 추진은 준비가 부족하다는 측면에서 지역 시민단체들의 우려를 샀고, 서울과 달리 시민단체들의 불참 속에 준공영제가 시행되기도 하였다. 시민단체들의 우려는 준공영제 시행에 앞서 종합적인 대중교통 혁신 계획이 확립돼야 한다는 것이고 사전조치가 소홀하면 막대한 재정투자에도 불구하고 정책효과가 반감된다는 것인데, 업체 간 구조조정과 경영합리화, 전용차선의 전면적 확대, 노선 개편, 환승체계의 정비, 정보시스템 등 인프라 구축 등이 선행돼야 한다고 주장하고 있다. 그 외에 버스업계의 운영효율화를 위한 강도 높은 개혁조치와 독립적이고 전문적인 능력을 갖춘 버스관리기구의 설치 등도 중요한 지적사항들이다. 실제로 대전시의 7월 준공영제 시행 시 노선개편은 지하철 개통 이후로 미루어져 있었고, 중앙버스전용차로는 BRT 개통 이후로 미루어진 것이 사실이어서 시민단체들이 지적하는 이른바 '사전조치'가 별로 없는 것도 사실이다.

하지만 대전시 당국은 이러한 정책 추진에 상당한 자신감을 가지고 있다. '준공영제 시행 첫 달인 7월의 운송수입금이 방학중임에도 불구하고 지난해 방학이 끝난 9월의 수입금보다도 많아' 재정적자 규모는 오히려 예상보다도 줄어들 것이라는 희망적인 전망, 그리고 '개별노선제 배경에서의 준공영제 시행에 비해 공동배차제 배경에서의 준공영제 도입은 효율과 용이성 측면에서 40% 이상 차이가 난다'는 대전시 교통국 판단이 정책추진 당국이 갖는 자신감의 한 요인으로 보인다.

실제로 서울시에서의 준공영제 전환에서 부딪힌 가장 심각한 문제 중의 하나가 개별노선제하에서 수익이 좋은 이른바 황금노선을 가진 업체들의 저항이었는데 반해, 기왕에 공동배차제를 시행하고 있던 대전시의 경우에는 이러한 문제들은 원천적으로 발생하지 않는 것은 명백하다. 공동배차제로 노선에 따른 흑자업체, 적자업체 간의 준공영제 시행에 대한 입장 차이가 없는 것이다. 대전시는 오히려 공동배차제로 운영해 온 운영업체들에게 개별노선담당제로 1년 동안 책임운행하게 될 개별노선을 부여하여 익숙하게 하는 것으로 준공영제로의 전면 도입을 준비하였다.

이러한 영향 때문이었을까, 대전시의 운송원가 산정은 서울의 경우보다 약간 낮은 금액으로 책정된 것이 많다. 연료비는 원가 93%를 기준으로 하였고, 인건비는 처음에는 실제 투입인원으로 하다가 3개월 후에는 시에서 산정하는 인원으로 계산하기로 하였다. 이윤에 있어서도 인센티브 이윤 없이 고정이윤 6%로 서울보다 총 2.5% 가량 적게 산정되었다. 대전시 당국자는 서울시의 경우 '사유재산 개념인, 특히 흑자노선인 경우 개별노선을 공공에 빼앗긴다고 생각할 업체들을 다루기 위해 업체들을 달래는 투자가 포함됐다고 보아야 한다' 고 언급하기도 했다.

대전시가 도입한 준공영제의 형태는 노선관리형과 수입금관리형이 합해진 형태다. 즉, 대전시가 버스노선과 운행계획, 운송수입금, 운송원가를 공적관리와 공적부담 체계로 담당하되, 버스업계에 대해서는 이에 상응하는 책임성과 효율성을 확보토록 하여 공공성이 강한 준공영제를 도입한다는 것이다.

시민에게는 예측성 있는 버스운행과 친절한 기사, 깨끗한 차량제공 등으로 서비스 욕구를 충족시켜 주고, 버스 업계에는 안정된 경영환경과 근로자 복지향상 가능성을 열어주며, 대전시는 2006년 상반기 개통 예정인 도시철도와 시내버스간의 통합 운영체계 마련 등 미래지향적인 대중교통 운영기반을 사전에 구축하여 대중교통 이해관계자 모두의 효용을 극대화한다는 계획이다.

대전시의 준공영제 추진 7대 과제는 버스회사별 운행노선 담당제 도입과 운행계통의 합리

화, 표준운송원가 산정 및 표준경영모델 정립, 운송수입금 관리 · 정산방안 마련, 시내버스 관리기구 구성, 시내버스 차량 및 시설개선, 시내버스 운행서비스 품질향상 방안, 도덕적 해이 억제이다.

대전시의 주도 아래 노·사·지방자치단체간의 심각한 갈등 없이 무료환승제, 버스노선 개편을 핵심으로 하는 준공영제를 도입하여 승객수의 증가와 수입금의 증가를 가져오는 성공적인 결과를 낳았다. 서울시의 시내버스 준공영제 도입에 대해 서울시의 재정적 풍족함에 성공의 요인을 두고 있었던 지방대도시들이 대전시의 준공영제의 성공적인 도입으로 자극을 받아 보다 자신감을 갖고 준공영제의 도입을 가속화해 나갈 것으로 보인다.

Ⅳ. 시내버스 노동시장과 노사관계의 특징

1. 시내버스의 노동시장

가. 시내버스노동의 성격과 특성

1) 시내버스노동의 성격

가) 노동집약적 서비스 노동

버스운행이라는 노동은 과거에는 버스차장이 있어 운전에만 전념하면 되었지만 1980년 이후부터 차장이 없어지면서 요금징수, 차량문 개발차, 손님안내 등의 업무가 버스기사의 몫이 되었고, 이후 교통카드 등장, 안내방송 등의 업무가 기계화, 전산화되었다고 하더라도 기본적으로 현금승차시 거스름돈과 영수증 발급, 차량문 개발차, 안내방송은 아직도 운전자의 몫으로 되었다.

따라서 고객을 상대로 하는 서비스 노동이며 핵심 노동과정인 안전하고 친절한 서비스 생산은 운전기사의 개인적 노동에 전적으로 의존하고 있다고 할 수 있다.

이러한 버스노동은 다수의 승객에게 제공하는 표준화된 서비스를 대량으로 제공한다고 할 수 있으며, 반면 택시운전은 맞춤화된 고급 서비스를 생산하는 의무를 가진다는 점에서 택시기사들의 직업의식 부족과 버스기사들에게서 발견되는 상대적 직업의식은 위의 서비스 의무나 성격과 반대로서 모순이라 할 수 있다. 그리고 서비스 생산과정에 대한 사용자의 통제는 간접적으로 이루어지는 반면, 고객의 요구, 항의 등으로 고객의 서비스 생산과정 및 서비스 수준에 대한 통제는 보다 직접적으로 이루어지고 있다는 점에서 택시와 비슷하다.

마찬가지로 인건비가 매출액의 약 60%로 높은 비율을 차지하고 있으며 이는 택시의 51%보다 높은 수준으로 노동집약적인 산업이라고 할 수 있다.

나) 고립분산적 개별 노동

자동차운수노동은 일정한 장소에서 하는 집단적인 노동이 아니라 버스, 택시기사가 도로 위에 차량을 몰고 나가서 개별적으로 흩어져서 하는 독립적인 노동이다. 그리고 운전은 버스 안내양이 없어지면서 차고지를 떠나면 차량운행 외에도 운행에 관련된 안내, 수금 등 모든 업무를 혼자 도맡아 해야 된다는 고립적이고 독립적인 노동이라 할 수 있다. 따라서 이러한 노동의 성격 때문에 버스기사들은 제조업 노동자들이나 한 사업장에 모여서 서비스 노동을 하는 노동자들과 달리 집단적인 노동에서 오는 훈련이나 의식이 부족한 것으로 나타난다.

다) 정신집중적인 노동

시내버스 운전은 도로 위에서 움직이면서 주변 차량과 사람을 주시해 가면서 원하는 방향으로 다른 차량행렬들의 속도에 맞추어야 할 뿐만 아니라 버스 간 일정한 간격을 맞추어야 하므로 집중이 필요한 노동이다. 또한 작은 부주의나 실수가 큰 교통사고로 연결될 수 있기 때문에 항상 긴급상황 발생을 대비하면서 연속적으로 조작해야 하기 때문에 정신적 긴장과 집중을 요구하는 노동이다.

2) 시내버스노동의 특성

가) 간접적인 노동통제 기법의 발달

자동차운수노동이 사업주의 직접적인 통제를 벗어난 고립적 개별노동으로서의 성격 때문에 간접적인 방법으로 노동통제의 필요성이 제기되고 있다. 이러한 노동통제는 노동의 실적을 이용한 통제기법으로 버스의 배차시간과 왕복운행회수를 이용한 통제가 발달하였다. 그리고 노동과정과 수입금 관리에 대한 기술적 통제로서 버스의 계수기 사용, 비디오 촬영, 교통카드를 통한 통제를 이용하였다.

이러한 통제기법은 준공영제가 되면서 BMS에 의하여 차량간격, 무정차, 급발진, 과속 등을 통제하여 좀 더 정교화 되었고, 수입금에 때한 통제는 카드사용률이 급증하면서 부분적인 현금승차에 대한 통제만 하면 되는데 이는 영수증발급을 통하여 통제하고 있다.

나) 도로 위에서의 이동노동

자동차운전은 도로 위에서 이동을 위한 노동, 이동을 하면서 하는 노동으로 주변 상황과 돌발사태에 따른 교통사고의 위험이 존재하고 있다. 또한 차내의 좁은 물리적 공간의 운전석

에서 앉은 자세에서 핸들 및 브레이크, 기어, 차량 문 개발차 등을 해야 할 뿐만 아니라 항상 승객의 승하차 감시를 해야 하므로 육체적 피로뿐만 아니라 정신적 피로도가 심한 편이다. 특히 움직이는 차량에서 일을 해야 하므로 고정자세보다는 피로도가 더욱 가중되고 있다.

다) 불규칙한 노동시간

1일 2교대제 하의 주간/야간근무의 교대제, 격일제, 복격일제를 하고 있다. 주로 대도시는 인천의 일부 시내버스를 제외하고 1일 2교대를 하고 있고, 중도시는 격일제를, 소도시이하 농어촌지역은 복격일제를 시행하고 있다.

이러한 근무제도 1일 2교대는 주간조가 새벽 4시 반에 첫 출근이 이루어지고 야간조가 근무시간이 오전 1시 너머까지 지속된다는 점에서 그리고 주야간조의 교대가 보통적으로 1주일 단위로 이루어진다는 점에서 불규칙적인 노동을 하고 있으며, 격일제의 경우 1일 노동시간이 일반적으로 1일 18시간이므로 피로도가 심화된다는 면이 있고, 격일제 운전기사는 운행한지 12시간이 지나는 18시 이후에는 특히 피로의 누적이 심화되는 것으로 나타났다. 복격일제는 1일의 근로시간은 12시간내외 이지만 2일 일하고 1일 휴무한다는 면에서 월간 근로시간이 1일 2교대와 격일제보다 훨씬 길어 월간 300시간을 초과하는 경우가 많다. 따라서 규칙적인 생활패턴을 유지할 수 있다는 점은 있지만 절대적인 노동시간이 길다는 점에서 운전기사의 피로도를 가중시키고 있는 것으로 나타났다. 이와같이 어떠한 근무제도에 일하던가에 주야간 바뀌거나 1일 혹은 월간 근로시간이 절대적으로 길다는 점에서, 규칙적인 생체리듬을 갖기 어렵고 배차시간의 변동에 따른 출퇴근시간과 식사시간 그리고 수면시간의 불규칙화는 피로도를 가중시키고 있다.

또한 운전기사의 부족으로 잦은 연속근무, 예측 불가능한 교통체증과 교통통제는 노동의 불규칙성을 심화시켜 피로가 누적되기 쉬운 여건이 되고 있다.

라) 포괄역산제와 연계된 장시간 노동

포괄역산제는 임금수준을 정해놓고 역으로 임금을 산정하는 것이다. 이러한 포괄역산제는 대도시보다는 도시규모가 작은 지역과 시외버스 등에서 많이 존재하며, 주로 복격일제 형태 근무에서 많이 운영하고 있다.

이러한 포괄역산제가 남아 있는 것은 노동시간을 정확하게 측정할 수 없다는 점도 있지만 기본적으로 노동시간에 비하여 임금이 적고 월간 전체적인 근로시간이 길기 때문에 운전직에 합당한 임금시급을 산정하기 어렵기 때문이다. 이러한 한계로 인하여 임금총액을 정해놓

고 역으로 월간 근로시간을 산출하여 역 대입하는 형태가 되었다. 현재도 포괄역산제에 의해 정해진 임금형태가 중도시 규모이하의 시내버스와 시외버스에는 그대로 잔존하고 있어 2004년 서울의 시급이 5,734원인데 비하여 농어촌버스나 시외버스의 경우 최저임금 수준에 있는 경우도 있다.

나. 시내버스 노동시장의 특성

1) 직업별 노동시장의 형성

버스노동시장은 1970년대까지 조수로 취업을 해서 버스 대형면허를 취득하기 전에 정비, 운전, 고객서비스 등을 담당하면서 버스기사를 도와주는 형식으로 일종의 도제기간을 거쳤다. 버스 운전이라는 숙련노동을 하기 위해서는 버스의 잦은 고장에 대해 진단과 정비를 할 수 있어야 하며 지리를 숙지하고, 요금징수와 운전을 함께 배워야 했다. 그리고는 대형면허를 취득하는 과정을 밟아야 했다. 이때 주로 시외버스 조수로 일하던 젊은 노동자는 밥값과 숙식비 정도의 임금을 받고 일하는 것이 보통이었다. 조수생활 – 대형면허 취득 – 버스기사라는 경로를 통해 정식으로 버스기사가 되면 1960년대 – 1970년대 당시에는 상대적으로 숙련을 가진 노동자로서 반숙련 생산직보다 임금이 상대적으로 높은 편이었다. 또한 군대에서 수송부대 근무경력이 있어 대형면허를 따고 트럭을 운전한 경력이 있는 사람들이 버스기사로 취업하는 경우도 적지 않았다. 일단 버스기사가 되면 임금이 낮은 다른 곳으로 옮겨가기가 쉽지 않았을 뿐 아니라 더구나 버스기사들의 나이가 대체로 40대 이상이 많았다. 그리하여 어느 버스회사를 그만두더라도 다른 버스회사에 취업하는 것이 대부분이어서 지역별로 직업별 노동시장이 형성되어 있었다.

1980년대 초반까지만 해도 자동차운전이 상대적으로 높은 숙련을 갖는 직업이었으나 자가용의 보급과 운전면허 취득의 보편화로 숙련도가 떨어졌다. 버스운전은 단순 반복노동이라고 할 수는 없으나 일정한 경험과 자격을 필요로 하는 반숙련의 노동이라는 성격을 띤다고 할 수 있다. 숙련의 형성과 고숙련화가 연공이나 경험에 따라 증가한다고 볼 수 없고 경험이 많은 노동자들이 숙련이 높거나 높은 생산성을 보이는 것은 아니다. 이와 같은 상대적 숙련도의 저하, 높은 이직률, 부정적인 인식 등으로 인해 특히 버스기사들의 직업의식이 약화되어 있다.

좋은 품질의 버스생산이 이루어지면서 점차 버스의 고장이 적어지고, 조수로 일하고자 하는 젊은 노동자들이 줄고, 버스회사에서도 비용을 절약하기 위해 조수를 둘 필요가 없어졌다. 버스운전기사들은 굳이 스스로 정비기술을 익혀야 할 필요가 줄어들었고 버스회사마다 전문 정비사들이 있어 차고지나 기점과 종점에서 일상적인 점검을 통해 예방정비를 하거나 고장이 난 부분을 정비했다. 그리하여 이제는 조수를 거칠 필요가 없이 대형면허 취득 – 버스기사 취업이라는 절차를 밟아 버스기사가 되었다.

2) 업종별 외부노동시장의 발달

일단 자동차운수 노동시장에 들어온 노동자들은 다른 산업으로 완전히 전직하던가 아니면, 상당수는 머무는 성향이 있다. 버스업계 내부에서 노동이동은 대체로 이들 업종 내부적으로 혹은 이들 업종 간에 이루어져 왔으며 한 회사에 굳이 오래 머문다 하더라도 임금차이가 없었기 때문에 같은 업종의 여러 개 회사를 비교적 자주 이동하는 경향을 보이고 있다. 시내버스 업종에서 외부 노동시장이 발달하는 것은 시내버스 운전에서 요구되는 숙련이 기업특수적 성격이 거의 없고 보다 일반적인 성격의 숙련과 밀접한 관련을 가진다고 볼 수 있다.

일반적 숙련, 반숙련으로써 자동차운전의 특성으로 인해 자동차운수업에서는 다른 업종에 비해 내부노동시장 특히 연공제가 제대로 발달하지 못하고 있다.

3) 시내버스의 높은 이직률

시내버스의 이직률은 일반적으로 경기순환과 밀접한 관련이 있는 것으로 알려지고 있다. 아래 <표 Ⅳ-1>에서 보듯이 1990년대 중반까지는 시내버스 이직률은 6대 도시 평균이 30% 내외를 기록하고 있으며 특히 1993년에는 38.3%, 1994년에는 39.9%라는 높은 이직률을 보이고 있다. 대체로 도시별로 이직률에서 많은 편차를 보이는데 서울이 35.2%로 가장 높고, 인천은 31.2%, 대전 27.7%로 높은 것으로 나타났으며 대구 21.9%, 부산, 광주 15.1%로 나타났다. 경기가 비교적 좋지 않았던 1997년 이후에는 각 대도시별로 이직률에서 상당한 차이를 보이고 있는데 서울과 인천의 시내버스 기사 이직률이 높은 것은 서울의 경우 시내버스 업체의 급격한 도산에 따른 것이며, 인천은 1년 계약직이 급속히 늘어났기 때문에 경기변동과 무관하게 이직률이 높은 것으로 나타나고 있다.

<표 Ⅳ-1> 연도별 이직률 현황

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	6대 도시계	
1989	26.0%	19.7%	25.3%	20.3%	10.6%	7.3%	22.9%	6.7
1990	38.9%	28.6%	42.0%	34.2%	31.7%	13.7%	35.5%	9.2
1991	35.8%	24.6%	38.9%	33.9%	28.3%	19.2%	32.7%	9.4
1992	29.2%	17.8%	31.4%	30.3%	21.7%	16.9%	26.5%	5.9
1993	54.2%	13.5%	29.2%	29.3%	14.0%	13.7%	38.3%	6.1
1994	57.8%	14.5%	28.5%	26.4%	15.6%	14.3%	39.9%	8.5
1995	25.3%	14.2%	12.6%	17.6%	15.1%	12.9%	20.2%	9.2
1996	23.8%	16.8%	27.4%	32.0%	19.7%	13.5%	22.6%	7.0
1997	33.9%	13.6%	25.0%	24.6%	11.9%	21.8%	26.4%	4.7
1998	28.3%	10.1%	9.9%	16.3%	14.2%	13.9%	20.4%	-6.9
1999	28.2%	10.4%	9.6%	33.6%	14.2%	11.9%	21.3%	9.5
2000	30.6%	9.8%	4.6%	35.8%	14.5%	13.9%	22.1%	8.5
2001	39.2%	10.1%	14.8%	43.4%	19.3%	14.7%	28.4%	3.8
2002	41.3%	11.8%	13.8%	42.5%	28.3%	21.4%	30.9%	7.0
2003	34.9%	10.6%	15.5%	47.8%	25.5%	17.7%	28.2%	3.1
계	35.2%	15.1%	21.9%	31.2%	19.0%	15.1%	27.7%	

주 : 1999년 이후 서울의 이직률이 특히 높은 것은 구조조정의 일환으로 흡수통합이 이루어지면서 운전직을 재입사형식을 밟았기 때문임.

자료 : 버스통계편람, 전국버스운송사업조합연합회, 각년도

이러한 시내버스의 높은 이직률은 경기와 밀접한 관계를 가지며, 버스업체 간 이동은 임금체불이 없는 업체로 이동해가는 추세를 보인다. 다른 버스업종 간의 이동은 마을버스에서 시내버스로, 농어촌버스에서 지방 시내버스로 이동해가는 경향이 있어 마을버스와 농어촌버스를 시내버스 양성소라 부르기도 한다.

그리하여 시내버스기사 이직률은 지난 15년간 평균 27.7%에 이르고 있다. 이러한 높은 이직률은 회사에 상당한 채용비용, 인력수급 예측의 곤란, 인력부족으로 인한 일부 기사들의 장시간 노동 등을 초래하고 있다.

4) 노동집약적 산업

시내버스업은 서비스업으로 서비스 생산이 시내버스기사들의 노동에 의해 이루어지는 노동집약적 산업이다. 시내버스기사들이 서비스를 제대로 할 수 있도록 정비사들은 고장수리 서비스를 하게 된다. 시내버스업은 초기에 버스구입, 차고지 확보에 따른 상당한 투자를 제

외하면, 경상비의 높은 비율이 버스기사, 정비사들의 인건비로 들어간다[2]. 운영경비로는 유류비, 타이어비용 및 기타 소모품 값을 제외하면 인건비가 단연 가장 큰 항목이다. 이와 같이 노동집약적인 산업으로 인건비가 가장 큰 항목을 차지하고 있어 버스 사용자들은 이윤을 높이기 위해서는 좋은 노선을 차지하는 것 이외에 다양한 방법으로 인건비를 줄이고자 했다[3]. 여기에 맞서 노동조합에서 개별 사용자들이 노사관계의 역학관계가 회사에 유리한 것을 이용하여 개별 회사별로 인건비를 줄일 수 있는 다양한 방식을 차단하기 위해 사용자와의 타협을 통해서 지역별로 통일된 단체교섭과 임금교섭을 벌여 왔다.

5) 음성적인 수입의 존재와 통제

운수노동의 특성 가운데 하나가 사용자가 지정하는 일정한 장소에서의 통제와 감시를 벗어나 운전기사가 독립적으로 노동의 강도를 조정해 가면서 노동을 한다는데 있다. 더구나 이러한 노동의 특성 때문에 버스 수입금의 관리를 버스기사들이 맡게 되는데, 버스 수입금 가운데 일부 혹은 전부가 현금이기 때문에 문제가 발생했다. 과거에는 버스 안내원들이 버스 수입금을 받고 관리했으나 이때도 버스 안내원들과 버스기사들이 회수권이나 현금 수입 가운데 일부를 음성적인 수입으로 취하여 상대적으로 낮았던 임금을 보완하는 역할을 했다. 버스회사들이 비용절감을 이유로 버스 안내원을 없애고 버스수입금 관리를 버스기사들에게 맡겼을 때도 버스기사들이 버스 수입금 중 일부를 음성적인 수입으로 가져가는 관행은 없어지지 않았다.

이를 막기 위해 버스회사들은 계수기를 설치하고, 암행을 붙이고, 버스 승객의 수를 헤아리는 등 여러 수단과 방법을 동원했으나 버스기사들이 수입금 중 일부를 음성적 수입으로 취하는 관행은 좀처럼 사라지지 않았다. 이러한 특성은 버스기사들이 버스수입금을 관리하는 한 그리고 현금수입이 존재하는 한 쉽게 근절되기는 어려웠다. 또한 시내버스기사들의 음성수입은 시내버스 회사의 수입금 투명관리와 일정하게 연계되어 있었다. 시내버스 회사들이 수

2) 2005년도 서울시의 표준운송원가를 보면 운전직, 정비직, 사무직의 인건비(퇴직금, 후생복리비 포함)는 도시형버스 경유차량의 경우 표준원가의 약 59%를 차지하고 있으며, 연료비 23.6%, 감가상각비 3.4%, 보험료 3%로 실제적으로 고정비용이 약 90%를 차지하고 있다(서울시, 2005, 시내버스 표준원가에 따른 운송비용 정산 지침)

3) 개별노선제를 계속 유지해왔던 서울, 부산의 경우 황금 노선을 차지하기 위한 치열한 경쟁이 존재하며, 따라서 로비로 인하여 공무원과 시내버스업자가 함께 구속되는 사례가 종종 일어나기도 하였다. 마찬가지로 운전직의 인건비를 줄이기 위하여 1년 단위의 계약직을 채용하는 경우가 많다. 특히 대전, 인천, 광주의 경우가 많은 것으로 나타났다.

입금을 투명하게 관리하는 한 시내버스 기사들의 음성수입은 줄어들게 되어 있었다. 또한 교통카드 사용비율의 증가와 CCTV의 보급 등과 함께 음성수입을 취할 수 있는 여지가 점차 줄어들어 최근에는 음성수입이 거의 사라진 것으로 알려지고 있다.

음성수입이 존재하는 동안 시내버스 회사들은 회사에 저항적인 시내버스기사들을 힘들고 밀리는 노선, 일반버스에 배정하고 회사에 협력적인 시내버스기사들은 보다 편안한 노선이나 좌석버스에 배정하여 차별적인 노선배정을 노무관리의 주요 수단으로 삼는 경향이 있었다. 과거에는 소위 음성적 수입(삥땅)이 존재하여 회사에서 받는 임금이외의 과외수입이 상당한 액수를 차지했으므로 노사 간의 갈등을 줄이는 윤활유의 기능을 수행하고 있었다. 특히 회사에 협조적인 시내버스기사들을 좌석버스에 배정하여 일반 버스보다 음성적 수입을 때로는 눈감아 주거나 묵인해 주었다. 그러나 시내버스 카드의 광범위한 도입과 차내 CCTV설치에 따라 현금 수입이 줄어들고 과거와 같은 음성적 수입(삥땅)이 더 이상 존재하기 어렵게 되면서 버스의 수입금 관리가 보다 투명해지게 되었다. 이에 따라 과거 음성수입에 의존하던 버스기사들의 관행이 사라지게 되자 버스기사들이 임금인상을 위해서는 노조를 중심으로 단결할 수밖에 없었다[4].

다. 시내버스 노동시장의 수급불균형과 비정규직화

1) 버스기사 부족의 만성화

고학력자 비율이 높아지고 젊은 사람들의 클린 서비스직 선호 경향으로 버스운전 등 자동차운수노동이 3D 직종으로 인식되어 버스기사로 신규 취업하고자 하는 젊은 층이 줄어들었다. 시내버스기사들은 40대 중후반의 중년층들로 구성되어 있으며 점차 평균 연령이 높아가고 있는 추세를 보이고 있다. 1970년대 초까지 버스기사 공급초과, 1970년대 중반부터 1980년 초까지 공급부족, 1980초반이후 공급 균형, 1990년대 초반이후 버스운전이 3D 직종으로 인식되면서 버스기사들의 공급부족 사태가 심각해 졌다.

버스의 이러한 운전기사의 공급부족과 공급초과는 경기변동과 관련이 있다. 1970년대 중반이후 중동 건설경기의 특수와 1980년대 후반의 고도경제성장은 다른 일자리가 많이 창출되었고, 특히 건설경기의 활황은 대형면허소지자의 부족을 가져왔다. 따라서 이 시기에는 초보

4) 노동조합 면담과정에서 1990년 초까지는 음성수입의 존재로 임금교섭에 큰 관심을 보이지 않았으나 1990년대이후 음성수입이 사실상 없어지면서 임금교섭에 대한 관심이 월등히 높아졌다고 한다.

자도 시내버스에 일정한 견습기간을 갖고 운행에 투입할 수 있는 상황이 되었다.

이러한 경기변동 외에도 운전자의 부족은 업체의 경비절감과 운전기사의 노동특성과도 연관되어 있다.

업체는 1990년 이후 경영여건이 악화되자 새로이 인원을 충원하기 보다는 근무일수를 늘려 인원보충을 억제하려는 경향이 있었다. 따라서 정상적으로 일하는 운전기사는 격주 휴무제로 승무하여 월간 28일을 근무하는 경향이 있었으며 이는 부족한 임금을 보충하기 위하여 운전기사가 선호하는 경향도 있었다.

마찬가지로 시내버스운행이라는 노동은 매일 반복되는 코스와 교통체증, 짧은 배차시간과 이로 인한 휴식시간 부족, 시민과의 마찰, 업체의 전근대적인 노무관리방식, 그리고 노노간의 갈등으로 시내버스를 운행하여서는 어떠한 동기부여도 있을 수 없다. 그리고 시내버스를 오래한다고 하더라도 기술습득이 있는 것도 아니고, 또한 이로 인하여 서울의 경우 6개월 이상자는 임금의 차이가 거의 없고, 또한 운전직의 경우 승진이 없기 때문에 장기근속의 요인이 없고 따라서 근속년수가 높을수록 갈 데 없어 어쩔 수 없이 있다는 자괴감은 이직률을 높이는 요인으로 작용하고 있다.

<표 Ⅳ-2> 버스기사부족현황

구분	차량대수	필요인력	현재 인력	부족인력	부족률
시내버스	28,641	59,573	54,777	4,796	8.1
농어촌버스	2,001	3,002	2,649	353	11.8
시외버스	7,774	11,661	10,435	1,226	10.5
고속버스	2,269	3,630	3,509	121	3.3
계	40,685	77,866	71,370	6,496	8.3

자료 : 전국버스운송사업조합연합회 2002

위의 <표Ⅳ-2>에서 보듯이 2002년 현재 부족한 버스기사 인력은 버스 전체적으로 약 6,496명이며 부족비율은 시내버스 8.1%, 농어촌버스 11.8%, 시외버스 10.5%, 고속버스 3.3%에 달하고 있다. 서울 시내버스의 경우 경기침체와 2003 - 2004년 비교적 높은 임금인상으로 서울 근교의 시외버스와 시내버스 기사들이 상당수 몰리면서 시내버스 부족 현상이 해소되고 약간 공급초과 현상을 보이고 있으며 다른 도시의 경우에도 마찬가지이다[5].

5) 시내버스 운전기사 수급불균형은 경기변동 외에도 다음의 원인에 의해서다. 먼저 기본적으로 장시간노동과 육체적, 정신적 피로 등으로 특징지워지는 노동의 성격과 특성으로 장기근속하기 쉽지 않다는 것이다. 두 번째로 경영악화로 임금 등이 체불되는 회사가 특히 운전자 부족 현상을 겪는다는 것이다. 서울의 경우 2000년을 전후하여 급격한 구조조정과정에서 임금이 제대로 지급되는 회사는 운전자의 초과공급현상

<표 Ⅳ-3> 시내버스 운전기사 확보현황

구 분	보유대수	운전기사 인원	대당 인원
서 울	7,967	16,844	2.11
부 산	2,600	5,747	2.21
대 구	1,719	3,887	2.26
인 천	1,665	3,208	1.93
광 주	951	2,047	2.15
대 전	962	1,972	2.05

자료 : 버스통계편람, 2004, 전국버스운송사업조합연합회

위의 <표 Ⅳ-3>를 보면, 2003년 기준으로 버스 1대당 운전기사 확보 현황을 보면, 대구가 대당 2.26명으로 가장 높고 인천이 1.93명으로 가장 적은 것으로 나타나고 있다. 인천의 경우 기존 시내버스의 경우 주로 격일제 운행을 하고 있고, 계약직 운전직을 상대적으로 많이 채용하고 있어 근로조건이 비교적 정규기사에 비하여 좋지 않다는 점에서 시내버스 운전기사의 확보가 용이하지 않은 것으로 나타나고 있다.

이러한 시내버스 기사들의 부족 현상은 시내버스 기사들의 연장근로를 통한 더 많은 임금을 받고자 하는 요구와 맞물려 시내버스 기사들의 장시간 노동을 초래해왔다.

<표 Ⅳ-4> 버스기사들의 상대적 임금수준

구 분	1990	1995	2000	2003
버스 평균(A)	770	1,250	1,635	1,945
비농전산업(B)	753	1,382	1,668	2,014
A/B	102.3%	90.4%	98.0%	96.6%

자료 : 노동부, 「임금구조기본통계조사보고서」각 년도, 전국자동차노동조합연맹

또한 이러한 시내버스 기사들의 공급 부족 현상은 시내버스 기사들이 상대적으로 낮은 임금수준과도 관계가 있는 것으로 보인다. 1980년대까지는 제조업이나 다른 부문에 비해 시내버스기사들의 상대적 임금수준이 낮지 않은 수준이었으나 1990년대 중반 아래 낮아진 뒤 상대적으로 회복이 되고 있으나 2003년 당시 버스가 198만원 정도로 상대적으로 낮은 임금수준이 지속되고 있다. <표 Ⅳ-4>를 보면 버스기사들의 평균연령이 다른 산업 노동자들의 평균연령 보다 높다는 사실을 고려하면 상대적 임금수준이 낮음을 알 수 있다.

이 나타난 반면 임금체불이 되는 회사는 운전자의 심각한 부족현상이 있었다. 세 번째로 과거부터 버스회사는 유급휴일, 연월차, 산재, 청원휴가 등을 고려한 인원을 고용하기보다는 현재의 인력으로 운행하는 것을 선호해 왔다. 따라서 협정서상의 만근일수보다 초과하여 배차하는 것이 일반적이었고 운전기사도 저임금을 보충하기 위하여 이를 선호하는 경향이 있었다.

2) 버스기사의 비정규직화

과거 시내버스의 경영여건이 좋았던 시절에는 시내버스의 비정규직은 정년이 넘은 운전기사에게 촉탁직으로 1년 단위의 근로계약을 체결하여 운영하여 왔다. 그러나 시내버스 회사들은 앞서 언급한 여러 가지 사정으로 인한 수익성의 악화를 인건비 절약을 위해 처음에는 시내버스 기사들을 비정규직으로 채용하여 일정한 기간 동안 사용한 뒤에 정규직화(도시형버스 운행)하는 식으로 사용해 왔다. 이러한 비정규직화는 경비절감차원도 있지만 대전과 광주의 경우 중형버스가 벽지노선(농촌지역)을 운행하여 운행시간과 운송수입금의 차이로 중형버스에 대하여 근무제도, 근로시간, 임금을 달리하여 운행하였던 것이었다. 또한 노동조합도 비정규직을 조합에 가입시키지 않고 이러한 차별적인 근로제도를 암묵적으로 인정해왔다. 노동조합의 이러한 인정은 회사의 경영여건을 고려한 점도 있지만 중형버스를 운행한다고 하더라도 도시형버스에 자리가 나면 곧 바로 정규직화가 되었기 때문이며 그 기간이 길지 않았기 때문에 견습 혹은 수습기간이라고 인정하는 분위기를 반영한 것이다.

그러나 이러한 암묵적 운행은 도시형버스로 확대되었고 인건비를 줄이기 위하여 계약직을 선호하는 경향으로 나타났다. 대전, 광주의 경우 도시형버스를 운행하는 운전자까지 확대되었고, 인천의 경우는 마을버스가 시내버스로 전환되고, 이러한 회사가 기존의 시내버스를 인수하면서, 그리고 기존의 시내버스업체가 경영난을 이유로 비정규직 기사를 채용하면서 비정규직의 문제가 가장 심각한 것으로 나타났다. 따라서 대전은 준공영제 전환시 중형버스 근무자외의 비정규직 운전자는 일부 정규직화하기로 노사합의를 보았으나 아직도 중형버스 운전기사의 비정규직 문제는 해결되지 않은 상태이며, 인천의 경우에는 비정규직기사는 준공영제 실시에 맞추어 정규직화한다는 원칙적인 합의만 해놓은 상태이다.

따라서 이후 임금교섭이나 준공영제 전환시 비정규직의 정규직화는 노사간 혹은 노정간 상당한 쟁점이 될 것으로 예상된다.

라. 시내버스 임직원의 구성변화와 인적 특성

본 연구의 임금교섭의 분석범위가 6대 도시와 마·창지역 및 포항지역으로 되어 있으나 6대 도시가 전체 인구의 과반수를 점하고 있고 마·창지역 및 포항지역의 경우 자료추출의 한계가 있어 6대 도시 임직원의 구성변화, 운전기사들의 인적 특성을 연령별, 근속연수별, 학력별, 총 근무경력별로 알아보았다.

1) 임직원 구성변화

<표 Ⅳ-5> 시내버스 6대 도시 임직원 현황

구분	년도	업체수	보유대수	임원	사무원	운전기사	정비관리자	정비공	교육훈련담당	안전관리자	기타	총인원
서울	1989	90	8,286	365	2,824	18,053	101	2,726	90		1,227	25,386
	2003	57	7,967	203	1,840	16,844	63	1,225	57	159	590	20,981
부산	1989	52	2,385	138	701	5,094	59	533	53		384	6,962
	2003	37	2,600	114	503	5,747	39	402	29	36	284	7,154
대구	1989	32	1,453	125	396	3,043	32	247	32		148	4,023
	2003	30	1,719	93	184	3,887	30	183	30	21	32	4,460
인천	1989	9	1,032	36	269	1,870	9	244	9		114	2,551
	2003	24	1,665	84	233	3,208	33	102	21	17	79	3,777
광주	1989	9	774	25	244	1,643	9	238	9		113	2,281
	2003	9	951	27	163	2,047	9	153	7	13	72	2,491
대전	1989	14	711	59	103	1,493	22	123	13		168	1,981
	2003	14	962	39	108	1,972	12	105	6	8	30	2,280
계	1989	206	14,641	748	4,537	31,196	232	4,111	206		2,154	43,184
	2003	171	15,864	560	3,031	33,705	186	2,170	150	254	1,087	41,143
증감률(%)		-17.0	8.4	-25.1	-33.2	8.0	-19.8	-47.2	-27.2		-49.5	-4.7

<표 Ⅳ-5>에서 보듯이 6대 도시 업체수는 1989년 206개업체에서 2003년 171개업체로 업체수는 17% 감소하였으나 보유대수는 8.4% 증가하였다. 따라서 운전자는 8% 증가한 것으로 나타나고, 안전관리자의 신설에 따라 1989년에 없던 안전관리자가 254명 종사하고 있는 것으로 나타났다.

그러나 운전직을 제외하고는 대부분 감소하는 것으로 나타나는데 특히 기타직(식당, 세차, 청소 등)은 49.5.% 감소하였다. 기타직의 이러한 감소는 1989년 손세차에서 자동세차나 외주를 주었기 때문이며 특히 청소, 식당 등은 외주의 비율이 높아져 감소폭이 두드러진 것으로 보인다.

정비직은 정비관리자보다는 정비사의 감소가 두드러지는데 이는 차량이 상대적으로 좋아지고 있으며, 정비장비의 기계화, 정비개념이 수선에서 교환의 개념으로 전환되고 있기 때문에 47.2%가 감소한 것으로 나타났다.

사무직도 33.2%가 감소하는데 이는 컴퓨터 도입 등에 의한 것도 있지만, 이직하는 직원을 보충하지 않거나, 회사의 흡수통합시 직원을 대폭 감소하는 경향이 있기 때문이다.

그러나 임원의 경우에는 25.1% 감소하였으나 업체수가 17%감소하여 1989년 업체당 평균 임원수가 3.63명에서 2003년 업체당 3.27명으로 약 9%감소하여 사무, 정비, 기타직의 감소에 비하여는 감소폭이 적은 것으로 나타났다. 따라서 운전직을 제외한다면 버스 대수는 8.4%증가하였지만 정비, 사무, 기타직은 38% 감소한 것으로 나타나 일정정도 구조조정한 것으로 나타났다.

따라서 2004년 6대 도시의 인력현황을 보면 아래와 같다.

〈표 Ⅳ-6〉 시내버스 6대 도시 임직원 현황(2004년)

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	계
면허대수	8,307	2,786	1,791	1,770	933	965	16,552
사무직	2,270	670	304	336	211	147	3,938
(1인당 차량대수)	3.7	4.2	5.9	5.3	4.4	6.6	4.2
정비직	1,319	437	210	155	161	110	2,392
(1인당 차량대수)	6.3	6.4	8.5	11.4	5.8	8.8	6.9
운전직	18,128	5,766	3,845	3,483	2,080	2,002	35,304
(대당인원수)	2.18	2.07	2.15	1.97	2.23	2.07	2.13

자료 : 광주시내버스사업조합, 2005, 광주시내버스 현황

면허대수 대비 사무직 인원은 4.2대당 1명이며, 정비직원은 6.9대당 1명이고, 운전직은 대당2.13명으로 나타났다.

먼저 사무직은 서울이 3.7대, 부산 4.2명당 1명으로 규모가 클수록 사무직인원이 더 필요한 것으로 나타났으며 대전은 6.6대당 1명으로 사무직이 가장 적은 것으로 나타났다. 정비직은 광주가 5.8명당 1명으로 가장 많은 것으로 나타났으며, 인천은 11.4대당 1명으로 가장 적은 것으로 나타났는데 인천의 경우는 마을버스에서 시내버스로 전환한 업체가 규모의 영세성으로 주로 정비를 외주에 의존하고 있기 때문이다.

운전직은 인천이 대당 1.97명, 부산과 대전이 대당 2.07명, 대구가 대당 2.15명이고, 광주가 2.23명으로 광주가 운전직을 가장 많이 고용하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 운전직의 고용차이는 토요일, 일요일 감축운행이 지역마다 차이가 있고, 휴가사용 등의 차이에 따른 것이다.

2) 운전기사의 연령별 현황

〈표 Ⅳ-7〉 시내버스 6대 도시 운전기사 연령별 현황

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	평균
1989	39.3	39.4	36.3	37.1	40.6	37.8	39
2003	46	46.3	43.3	45.5	45.6	44.8	45.6

자료 : 버스통계편람, 전국버스운송사업조합연합회, 각년도

시내버스 운전기사들의 평균연령은 1989년 39세에서 2003년 45.6세로 계속 높아졌다. 연령분포를 보면, 30세 이하 시내버스 기사들의 비율이 상당히 낮고 40대가 가장 많으며 60세 이상(정년이 보통 60세 이하이며 정년이 도달하면 촉탁직 등 임시직으로 근무를 시키는 경우가 있음)도 적어 타원형을 이루고 있다. 이와 같이 40대가 많은 것은 일반적으로 대형면허를 가진 젊은 운전기사들이 화물, 레미콘, 덤프카를 선호하고 버스업체도 30대 이하를 선호하지 않는 경향이 있기 때문이며, 30대전후의 젊은 버스기사들은 이직률이 높은 편이다. 이러한 현상은 버스가 노선을 따라 운행하는 단순 반복적인 운전일 뿐만 아니라 교통체증과 배차시간 등에 의하여 직간접적인 통제를 받고 노사관계 역시 중장년층이 주도하기 때문에 보수적인 편이어서 젊은 운전기사들의 요구를 제대로 담아내지 못하고 있기 때문이다.

3) 운전기사의 근속년수

〈표 Ⅳ-8〉 시내버스 6대 도시 운전기사 근속년수 년도별 추이

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	평균
1989	2.7	3.5	2.2	2.5	3.6	3.7	2.7
1993	2.6	3.5	2.7	2.9	3.5	4.3	3.0
1998	3.7	5.8	4.2	3.5	5.8	5.8	4.4
2003	3.8	7.1	6.3	3.6	6.0	6.1	4.9

주 : 평균은 6대 도시 전체근로자의 근속년수를 평균 한 것임
자료 : 버스통계편람, 전국버스운송사업조합연합회, 각년도

시내버스 기사들이 한 버스회사에서 근무하는 평균근속년수는 1989년 2.7년에서 2003년 4.9년으로 14년간 평균 2.2년 증가한 것으로 나타나 1989년 이후 완만한 상승세를 이루고 있다. 지역별로는 2003년 부산 7.1년, 대구 6.3년, 대전 6.1년, 광주 6.0년으로 비교적 높은 평균근속년수를 보이고 있으나 서울 3.8년, 인천 3.6년으로 서울과 인천의 경우가 평균근속년수가

낮을 뿐만 아니라 1989년 이후 다른 도시의 평균근속년수 증가에도 훨씬 못 미치는 것으로 나타나고 있다. 이러한 결과는 서울의 경우 경기가 좋을 경우 덤프나 화물 등 다른 직종으로 이전할 기회가 많다는 점도 작용하지만 1990년대 말 이후 급속한 통폐합 과정에서 재입사형식으로 고용승계를 하였던 점도 작용하였다. 인천의 경우는 마을버스에서 시내버스로 전환한 회사의 경우 주로 계약직이며 기존 시내버스도 계약직을 선호하기 때문에 근속년수가 낮은 것으로 나타났다.

근속년수를 좀 더 세부적으로 보기위하여 2003년 근속년수의 분포도를 살펴보기로 하였다. 6대 도시 시내버스의 운전기사 근속년수별 분포도를 보면 3년 미만의 근속자는 43.9%로 나타나며 3-10년 근속자는 41.3%, 장기근속자라 할 수 있는 10년 이상 근속자는 13.2%로 나타나 근속년수별 분포도가 종형을 이루고 있음을 알 수 있다.

〈표 Ⅳ-9〉 시내버스 6대 도시 운전기사 근속년수 분포도

구분		1년미만	1년~3년	3~5년	5년~10년	10~20년	20년 이상	계
서울	인원	4,349	4,628	4,364	2,567	862	74	16,844
	%	25.8%	27.5%	25.9%	15.2%	5.1%	0.4%	100.0%
부산	인원	466	926	843	2,028	1,387	97	5,747
	%	8.1%	16.1%	14.7%	35.3%	24.1%	1.7%	100.0%
대구	인원	428	770	429	1,468	781	11	3,887
	%	11.0%	19.8%	11.0%	37.8%	20.1%	0.3%	100.0%
인천	인원	1,188	1,037	265	411	226	81	3,208
	%	37.0%	32.3%	8.3%	12.8%	7.0%	2.5%	100.0%
광주	인원	539	266	224	540	462	16	2,047
	%	26.3%	13.0%	10.9%	26.4%	22.6%	0.8%	100.0%
대전	인원	296	428	283	518	429	18	1,972
	%	15.0%	21.7%	14.4%	26.3%	21.8%	0.9%	100.0%
계	인원	6,727	8,055	6,408	7,532	4,147	297	33,705
	%	20.0%	23.9%	19.0%	22.3%	12.3%	0.9%	100.0%

자료 : 버스통계편람, 전국버스운송사업조합연합회, 각년도

이러한 2003년의 근속년수 분포도는 2001년 이후 경기침체로 인하여 다른 직장으로의 이직이 급속히 감소하였기 때문이며 경기가 좋았던 1989년 3년 미만자가 62%, 3-10년이 36%, 10년 이상자가 1%로 피라미드형을 보인 것과는 대조적인 모습을 보이고 있다.

도시별로는 여러 가지 유형이 나오는데 서울이나 대전의 경우 종형, 부산의 경우 중간이 두터운 항아리형, 대구의 경우 중간이 두터운 호리병형, 인천의 경우 피라미드형, 광주의 경우 항아리형으로 분류할 수 있다.

4) 시내버스 총운전경력

현재의 근속년수로는 운전자의 이동현상을 알아보기 힘들므로 총경력 분포도를 살펴보는 것이 필요하다. 시내버스 운전 총경력은 <표 Ⅳ-10>과 같이 1989년 6년에서 1993년에는 5.7년으로 감소하였다가 2003년 9.7년으로 증가한 것으로 나타났다.

〈표 Ⅳ-10〉 시내버스 6대 도시 시내버스 운전기사 총경력

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	평균
1989	4.5	10.7	6.5	11.5	7.7	8.0	6.0
1993	5.3	5.2	4.0	8.5	8.5	5.4	5.7
1998	8.1	12.4	4.4	9.2	8.4	8.2	8.6
2003	8.3	12.4	10.0	9.4	8.4	14.7	9.7

자료 : 버스통계편람, 전국버스운송사업조합연합회, 각년도

그러나 지역별로는 차이를 보이고 있는데 인천의 경우처럼 총경력이 1989년 11.5년에서 2003년 9.4년으로 감소하는 경우가 있는가 하면, 부산, 광주의 경우와 같이 1989년과 2003년을 비교해서 총경력년수가 약간 증가하는 경우도 있다. 대전, 대구의 경우에는 1998년부터 2003년까지 총경력년수가 급속히 증가하는데 이는 시내버스 경력자가 1993년 전후 시내버스에서 이탈하여 다른 직종으로 이전하였다가 다시 회귀하였음을 보여주고 있다. 서울은 총경력년수가 일관되게 증가하는 경향을 보이고 있다 하겠다.

총경력년수와 근속년수를 비교해보면 2003년 근속년수가 4.9년이고 총경력년수가 9.7년이므로 이동이 심하지 않은 것으로 보일 수 있으나 이는 신규입사자가 많기 때문이다.

<표 Ⅳ-11> 시내버스 6대 도시 시내버스 운전기사 총경력

구 분		1년~3년	3~5년	5년~10년	10~20년	20년 이상	계
서울	인원	3,530	3,128	4,522	4,741	923	16,844
	%	21.0%	18.6%	26.8%	28.1%	5.5%	100.0%
부산	인원	464	472	1,484	2,349	978	5,747
	%	8.1%	8.2%	25.8%	40.9%	17.0%	100.0%
대구	인원	419	322	1,191	1,866	89	3,887
	%	10.8%	8.3%	30.6%	48.0%	2.3%	100.0%
인천	인원	1,169	297	536	713	493	3,208
	%	36.4%	9.3%	16.7%	22.2%	15.4%	100.0%
광주	인원	309	289	719	704	26	2,047
	%	15.1%	14.1%	35.1%	34.4%	1.3%	100.0%
대전	인원	15	141	447	864	505	1,972
	%	0.8%	7.2%	22.7%	43.8%	25.6%	100.0%
계	인원	5,906	4,649	8,899	11,237	3,014	33,705
	%	17.5%	13.8%	26.4%	33.3%	8.9%	100.0%

자료 : 버스통계편람, 전국버스운송사업조합연합회, 각년도

2003년 6대 도시의 총경력은 10~20년이 33.3%로 가장 많고 5년-10년이 26.4%, 1~3년이 17.5%를 차지하고 있으며 5년 이하의 근속자가 31.3%이고 평균근속년수가 4.9년인 점을 감안하면 시내버스를 떠났다 다시 시내버스로 진입하는 경우가 적지 않다는 것을 알 수 있다.

지역별로도 서울과 인천은 호리병형을 보이고 있는 반면, 부산, 대구, 광주는 마름모꼴형을 보이고 있는데 서울은 외부노동시장의 진출이 용이하고, 인천은 비정규직이 가장 많다는 지역적 특성을 반영하고 있다.

5) 운전기사의 학력

6대 도시 시내버스의 학력은 1989년 중졸이 17,396명으로 전체 운전기사의 50%를 넘었고 중졸이하가 72%를 차지하였으나 2003년에는 고졸이 55%이며 중졸이하가 44%로 나타났다. 반면 고졸은 1989년 8,670명에서 2003년 18,470명으로 급증 한 것으로 나타나며, 전문대졸 이상도 1989년 87명에서 2003년 507명으로 증가하여 시내버스 운전자의 학력수준은 높아지는 양상을 보여주고 있다.

<표 Ⅳ-12> 시내버스 6대 도시 운전기사 학력 분포도

구분		초등졸	중 졸	고 졸	전문대졸	대 졸	대학원졸	계
서 울	1989	2,852	9,955	5,198	25	18	5	18,053
	2003	814	6,024	9,807	106	91	2	16,844
부 산	1989	532	3,022	1,532	1	7		5,094
	2003	325	2,421	2,945	48	8		5,747
대 구	1989	394	1,811	824	10	3	1	3,043
	2003	182	1,451	2,183	55	16		3,887
인 천	1989	289	1,082	494	2	1	2	1,870
	2003	230	1,123	1,767	50	37	1	3,208
광 주	1989	720	605	310	5	3		1,643
	2003	183	909	897	48	10		2,047
대 전	1989	256	921	312	2		2	1,493
	2003	242	818	877	22	13		1,972
계	1989	5,043	17,396	8,670	45	32	10	31,196
	2003	1,976	12,746	18,476	329	175	3	33,705

자료 : 버스통계편람, 전국버스운송사업조합연합회, 각년도

이러한 학력은 도시간의 편차를 보이는데 비교적 도시규모가 클수록 중졸이하가 줄어들고 고졸이상이 많아져 도시규모가 클수록 학력이 높아지는 경향을 보이고 있다.

2. 시내버스의 경영진

가. 시내버스경영

과거 지입제 버스제가 형식상 직영버스로 상당한 정도로 합리화되기는 했으나 여전히 지입차주가 이름만 바꾸어 다수의 주주로 등록이 되면서 주식회사라는 형식으로 묶이기는 했으나 여전히 자기 차량을 갖는 식의 낡은 소유구조가 남아 있었다. 혹은 적지 않은 시내버스 회사들은 경영다운 경영이 이루어지지 않는 비과학적인 관리, 내부혁신 노력 부재, 서비스 개선 노력 부재 등에서 벗어나지 못하고 있다. 이 과정에서 시내버스 제도는 1960년대 형성된 이래 큰 골격을 그대로 유지한 채 부분적인 제도개선을 통해 문제점들을 보완해 왔다.

면허사업으로 사실상 개별노선 혹은 공동노선이라고 하더라도 경쟁체제가 아니기 때문에 안정된 환경에서 사업을 하는 과정에서 매우 안이하고 변화가 없는 경영에 안주하고 있다.

따라서 변화, 혁신에 대한 개념이 없으며 변화와 혁신을 통해 발전할 수 있다는 생각도 갖지 못하고 있다. 승객을 더 많이 유치하기 위한 마케팅 등을 할 필요를 느끼지 못하며 승객에게 항의나 커다란 불편을 주지 않으면 된다는 식의 소극적 서비스 의식을 갖고 있다. 그리고 주로 수입이 좋은 버스노선의 차지, 요금인상 등에 대해 의존적이며 따라서 경영개선보다는 노선과 요금인상에 대한 결정권을 갖고 있는 정부나 지방자치단체에 대한 로비를 더욱 중요하게 여기게 된다.

따라서 일부 적자가 누적된 시내버스회사들은 수익성이 나쁜 노선이라는 이유 외에도 방만한 경영, 버스사업 이외의 다른 사업투자(택지사업 등) 실패, 경영진의 내부 소유권과 경영을 둘러싼 주주간의 분쟁(배당요구), 내부 경영혁신 부재에서도 찾을 수 있다.

따라서 1980년대 말 이후 급격한 교통환경의 변화에 의하여 버스가 경영악화를 걸었지만, 이러한 환경변화에 과거의 경영방식으로 대응한 경영진의 잘못이 이를 더 부추긴 것으로 볼 수 있겠다.

나. 시내버스 경영진들의 구성과 특징

1) 소유구조 지입제 잔재 - 주주

서울시내버스의 경우 현 대표이사가 소유주이면서 경영을 하고 있는 경우가 30-40%에 달하고 나머지 상당수는 주식회사의 외형을 취하고 있기는 하지만 여전히 많은 버스회사들이 과거 지입제의 잔재를 반영하여 주요 주주(사실상 지입제의 차주)로서 전무, 상무 등의 직함을 차지하고 회사에 일정한 지분을 행사하고 있다. 이 경우 버스회사는 대표이사 중심의 통일적인 경영보다는 주요 주주들이 일정한 영향력을 행사하는 한 지붕 여러 가족의 형태를 띠고 운영되다 보니 의사결정에서 많은 잡음이 발생해 왔다. 이들 주요 주주(지입제 차주)들은 버스회사의 대표이사와의 이면계약에 의해 차를 몇 대씩 소유하거나 혹은 서로 팔고 사는 식으로 소유권을 행사하거나 변경해 왔다. 심지어 버스 1대 혹은 버스 1/2대를 소유한 차주들도 있고 이들은 그에 따른 일정한 배당을 요구하고 있다.

현재도 1세대 소유주가 약 30%를 차지하고 있고 2세가 경영권을 넘겨받은 경우는 20-30%가 될 것으로 추정되지만 정확하지는 않다.

2) 버스 경영진의 특징

버스 경영진 1세대들은 과거 버스 운전기사, 공무원, 일부 군출신 혹은 관리자에서 시작하여 자수성가를 한 뒤 자신의 개인적 경험에 의존하여 버스회사를 운영해 왔다. 이들 1세대 소유주이자 경영진의 적지 않은 비율은 비교적 짧은 근대적 교육의 혜택을 받았고 힘든 환경 속에서 자신의 노력을 통해 돈을 벌고 버스회사를 세우고 운영하기까지 자수성가의 확신이 있기 때문에 자신의 좁은 경험을 일반화하는 경향이 있다.

버스 경영진이 소유주인 경우 경영진의 개인적 의지가 경영에 장단점이 그대로 투영되어 반영된다. 그리고 시내버스 회사에서 경영진이나 소유주는 의사결정을 독점하고 있다. 그리하여 때로는 힘들게 성공한 자신의 경험에 비추어 근로자에게 가혹하게 대하여 근로자들의 불만을 사기도 한다.

일부 경영진들은 버스 회사를 개인 소유물로만 인식하여 노사관계를 과거의 주인과 머슴의 관계로 인식하여 매우 독단적인 경영, 하향식 의사결정과 지시에 대해 근로자들이 무조건 따라야 한다는 인식을 갖고 있다. 뿐만 아니라 혁신과 개선의 마인드가 부족하거나 변화에 대해서는 거부감을 갖는 등 보수적이다.

따라서 과거의 방식을 집착하는 경향이 크고 상대적으로 근대적, 과학적 경영의 세례를 받는 경영자들이 적어 여전히 구멍가게식, 과거 권위적, 온정적 경영자의 틀을 벗어나지 못한 경우가 적지 않다

이에 비하여 제2세대들은 부모의 재력을 이용한 해외유학파가 많고 전문경영진을 지향하지만, 결국 한국의 시내버스 업계 현실에서 제1세대의 관행을 답습하고 있고, 일부는 여기에서 더 나아가 지나치게 이윤 중심의 경영, 편법을 활용하여 기대에 미치지 못하고 있다는 비판들이 있다. 또한 외국에서 배운 이론을 현실에 적용하려다 접목에 실패하여 기존 시내버스 회사 직원들이나 노조와 갈등을 빚기도 했다. 그러나 일부 제2세대나 새로 설립된 주간선회사는 혁신과 개선에 적극적이다.

3) 시내버스 경영

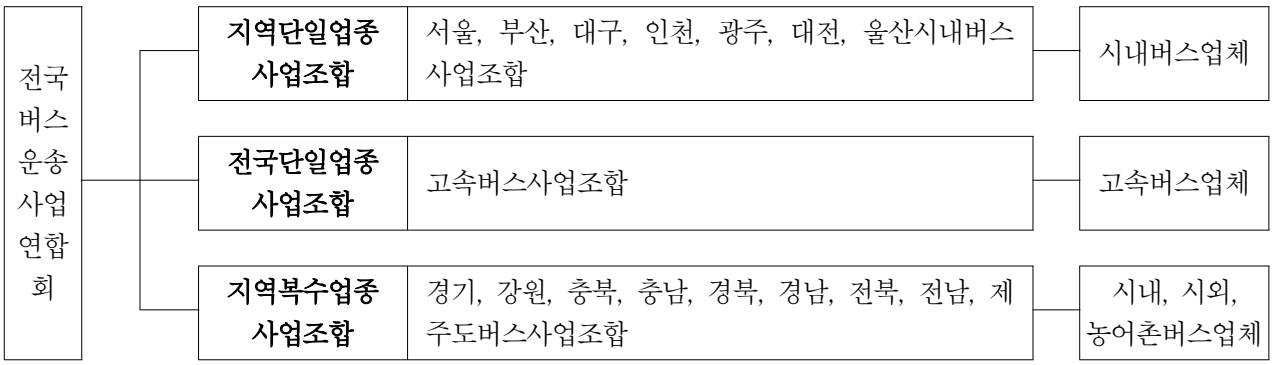
시내버스 회사 가운데 상당수는 시내버스의 운영에 따른 이익보다 종점차고지의 부동산 때문에 상당한 이익을 남겼다. 1970-80년대 대도시 변두리에 속했던 시내버스 종점이 대도시 외곽의 개발에 따라 주요 주택 혹은 상가의 요지로 바뀌면서 땅값이 상승하여 종점 차고지를

매각했을 경우 상당한 이익을 남길 수 있었다. 그리고는 다시 시 외곽으로 종점 차고지를 이전할 수 있었다. 서울승합, 한성, 김포교통 등을 비롯한 상당수 시내버스 회사들이 상당한 이익을 보았고 부산이나 대구 등도 마찬가지이다.

4) 사업조합과 연합회

연합회는 자동차교통사업법 제16조에 근거하여 1954년 12월 자동차운송사업조합연합회가 설립되었고 1957년 전국버스운송사업조합연합회로 업종분리하였으며 1980년 11월 운수단체 정비지침에 의거 고속버스, 전세버스, 장의버스를 흡수하였으나, 전세버스는 1992년 3월, 장의버스는 1994년 9월 분리되어 현재는 시내버스, 고속버스, 시외버스, 농어촌버스회사가 가입되어 있으며 지역별, 업종별로 사업조합이 구성되어 있다. 지역 단일업종별로 구성된 조합은 서울, 부산, 대구, 인천, 대전, 광주, 울산의 시내버스이며, 고속버스는 전국단위의 단일업종으로는 사업조합이 구성되어 있다. 그리고 경기, 강원 등 9개도는 시내버스, 시외버스, 농어촌버스를 묶어 사업조합으로 구성되어 있으며 아래의 도표와 같다.

[그림 Ⅳ-1] 버스업체 조직도 현황



이러한 사업조합의 업무 중 특이사항은 다른 업종과 달리 지역별 교섭의 당사자나 담당자로로 나서고 있다는 점이다. 사업조합은 서울과 같이 사업조합 정관상 근로조건결정에 관한 사항이 명시되어 사용자단체로써의 역할을 하고 있는 조합이 있는가 하면 대구버스사업조합과 같이 교섭권을 위임받아 교섭을 진행하는 조합도 있다. 그러나 전자보다는 후자가 많으며 도 단위에서는 지역적 공동교섭도 이루어지지만 개별교섭도 많이 이루어지고 있다.

다. 버스 회사 관리자

현재 공채가 전체 회사의 30~40%까지 늘어나고 있으나 과거에는 대부분 경영진의 친인척이나 연고자 위주로 채용했다. 관리자들을 연고자로 채용하는 것은 경리, 노무, 운영부서에 더욱 집중되었는데 그 이유는 경리의 경우 현금을 취급하는 시내버스 회사에서 있을 수 있는 불투명한 재정집행에 대해 비밀을 지킬 수 있고 또한 현금을 취급하는데서 오는 사고, 도덕적 해이 등을 막을 수 있는데 외부인 보다 연고자가 적합했기 때문이다. 시내버스 회사 내부에서 입금실의 현금 취급에 대한 의심은 입금실에 CCTV 설치 혹은 경영진 혹은 주요 주주들의 현장 입회 등으로 나타나는 현실에 비추어 경영진의 연고자를 채용하는 것은 이해할 만하다.

시내버스의 경영진이자 소유주가 의사결정을 독점하고 상명하복을 요구하기 때문에 시내버스 관리자들은 대부분 업무에서 눈치보기와 주도성을 발휘하기 어렵다. 자기주장이 강하여 시내버스 회사 경영진의 뜻을 거스르는 관리자들은 시내버스에서 붙어 있기 어렵다. 또한 이미 결정된 사항에 대해 단순 집행만을 책임지기 때문에 소극적이며 창의적인 노력을 하지 않게 되므로 무기력해지기 쉽다.

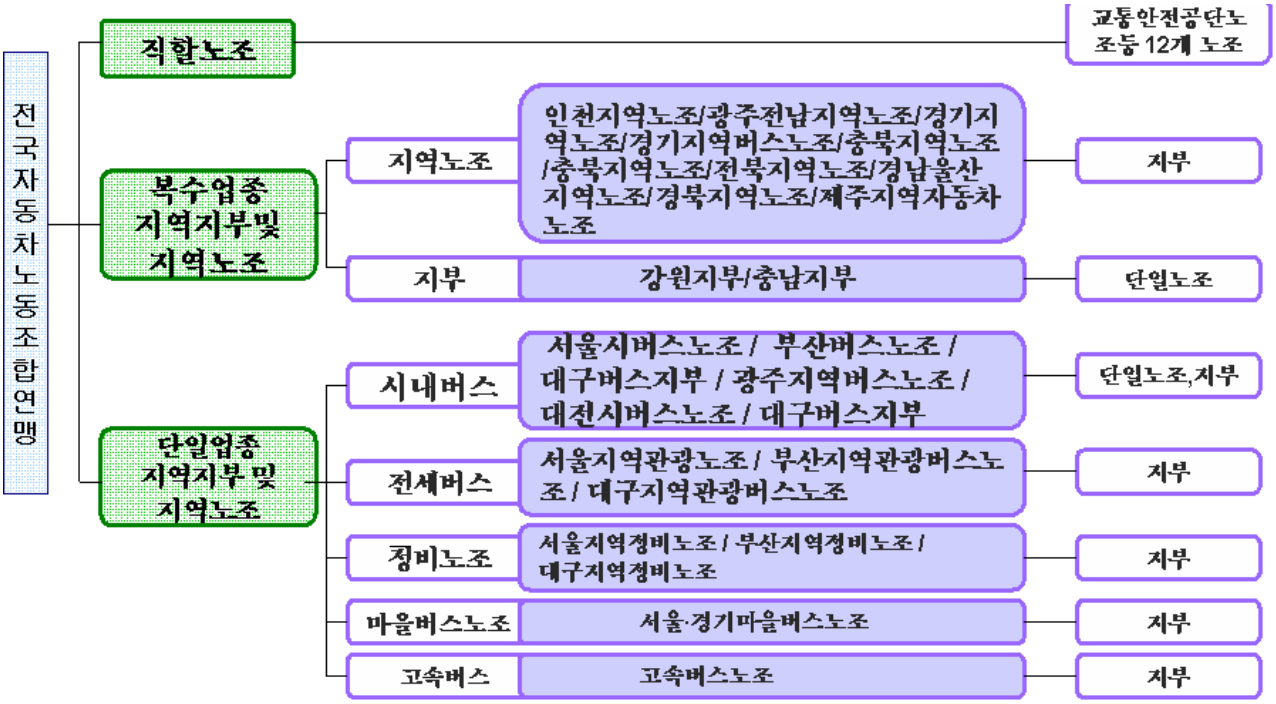
시내버스 중간관리자들의 처우는 급여의 경우 시내버스 운전기사보다 낮은 경우가 대부분이며, 서울시의 경우에도 시내버스 관리자들을 기타 관리직으로 구분하여 식당 아줌마, 세차원들과 함께 분류하여 관리자들의 비용 산정이 낮게 되었다.

3. 시내버스의 노동조합

전국자동차노동조합연맹은 1963년 전국운수노동조합에서 분리 전국자동차운수노동조합을 결성하였고, 1980년 노동법개악으로 1981년 전국자동차노동조합연맹으로 개편하였고, 1988년 택시를 조직에서 분리하여 현재는 시외버스, 시내버스, 고속버스, 전세버스, 정비사 등을 주요 조직대상으로 하고 있다. 전국자동차노동조합연맹은 직할노조와 지역의 지부 및 지역노조로 크게 분할하여 파악하고 있다. 그러나 전국자동차노동조합연맹의 조직에는 시내버스, 시외버스, 농어촌버스, 고속버스, 마을버스, 전세버스, 화물, 정비 등의 업종이 포함되어 있고 이를 지역에 따라 달리 조직범위로 하고 있다. 따라서 전국자동차노동조합연맹의 지역지부 및 노조를 단위업종인가 복합업종(시내, 시외, 농어촌, 화물, 전세, 정비 등 포함)인가로 구분

하여 조직을 파악하는 것이 이해하기가 편리하며 이를 도표화 시키면 [그림 Ⅳ-2]와 같다

[그림 Ⅳ-2] 노동조합 조직도



위의 표에서와 같이 직할노조는 지역 및 지역노조로 편제하기 힘든 노조로 구성되어 있으며 교통안전공단 노조 등 12개노조이다. 그리고 복수업종지역 지부 및 노조는 지역지부가 2개이며 지역노조는 10개로 편제되어 있고, 단일업종 지부 및 지역노조는 시내버스 5개, 전세버스 3개, 정비노조 3개, 마을버스 및 고속버스 각 1개로 편제되어 있다. 위의 도표와 같이 전국자동차노동조합연맹의 지역별 조직은 강원지부, 충북지부, 대구버스지부를 제외하고는 지역노조로 전환하여 운영되고 있다. 그러나 지역노조에도 지부 명칭을 사용하고 있다고 하더라도 행정관청에 지부설립신고를 하여 실질적인 노동조합의 기능을 수행하는 노조도 있는 것으로 나타나고 있다.

이와같은 전국자동차노동조합연맹에 편제된 조직의 특징은 다음과 같다.

먼저 전국자동차노동조합연맹의 조합원의 약 90%가 운전직이며, 운전직중에서도 시내버스의 운진직이 전체 조합원의 약 70%를 차지한다는 점이다. 최근에 부산의 경우 정비직 및 사무직을 조합에 가입시켰지만 다른 지역은 부분적으로 정비직이 조합에 일부 가입되어 있을 뿐이다.

<표 Ⅳ-13> 조합원 분포현황

구분	운전기사	정비사	매표원	사무직	영업직	기타	소계
시내버스	54,018	899					54,917
시외일반	7,099	44			3		7,146
시외고속	6,728	538	20		183	707	8,176
전세버스	1,829	22					1,851
마을버스	1,360						1,360
정비		3,340		361			3,701
화물	883						883
기타			30	372		931	1,333
계	71,917	4,843	50	733	186	1,638	79,367

자료 : 자동자노동조합연맹, 2005, 2004년 사업보고서

두 번째로 노동조합간 결속력이 강한 편이다. 노동조합은 연맹아래 각 지부 혹은 지역별 노동조합으로 구성되어 있으며 대도시의 경우 수십 년의 공동교섭 경험으로 지역별 동일한 근로조건을 적용받고 있다. 이러한 공동교섭 관행은 다른 산별에 비하여 연맹과 지역 혹은 단위사업장과의 수직적 관계나 지역 내에서의 수평적 관계가 밀접하다고 할 수 있다. 따라서 연맹의 교섭지침이 교섭안이 되며 6대 도시 공동투쟁의 영향으로 임금 등 근로조건에 있어 편차가 상대적으로 크지 않은 편이다.

세 번째로 노동조합의 활동방향은 철저한 실용주의 노선을 견지하고 있다. 경영은 회사가 하고 노동조합은 근로조건만 개선시키면 된다는 인식이 강하다. 따라서 지역별 공동교섭이 이루어지는 지역이나 개별교섭이 이루어지는 단위사업장의 임금교섭에도 근로조건과 관련 있는 것만이 임금교섭의 대상이 되며 특히 임금에 집착하는 경향이 있다. 따라서 단체협약의 주요내용은 근로조건이며 인사, 경영, 근로자의 참여 등에 관련된 내용은 거의 없는 것으로 나타났다.

네 번째로 다른 운수업종과 마찬가지로 노노분규가 심하다. 이러한 노노간의 갈등은 향우회 등 친목회 등에 기반을 두고 있으며 이러한 친목회는 이해관계에 따라 합종연횡을 반복하기도 한다. 따라서 노선간의 갈등도 존재하기는 하지만 기본적으로 노노분규의 양상은 노선이나 이념보다는 집행부 장악이나 자파이익에 치중하는 경향이 있다.

다섯 번째로 집행부가 연임 비율이 높다. 다른 업종이나 산별에 비하여 다선 집행부가 많으며 따라서 노사관계가 고착화되는 경향을 보이고 따라서 변화하는 환경에 대하여 실용주의 노선과 더불어 대안제시 부재의 원인이 되고 있다.

여섯 번째로 조합원이나 집행부가 대부분 40대 이상으로 연령층이 높은 편이며 따라서 변화보다는 현실을 수용하는 경향이 있다. 이러한 구성원의 성향은 다른 산별이나 업종에 비하여 민주노총소속의 조합원이 절대적으로 적은 것으로 나타났다[6].

4. 노동조건 실태

가. 근무형태

시내버스의 근무형태는 기본적으로 1일2교대, 격일제, 복격일제 근무로 나눌 수 있다. 여기에 휴무일이나 휴일근로를 포함하여 근무일수를 늘리는 경우도 있고 노동조합의 요구나 주 40시간제에 따라 근무일수가 줄어들어 약간의 변형된 근무형태가 있지만 기본적으로는 위의 형태를 취하고 있다.

먼저 1일 2교대는 6대도시 시내버스에서 주로 시행하고 있으며 1일 8시간 기본근로, 월 26일 근무제가 원칙이나 주 40시간이전에도 부산의 경우에는 24일 만근을 하는 경우도 있었으며 지역에 따라서는 25일 만근제를 채택하는 경우도 있다. 그러나 주40시간제가 되면서 서울, 부산이 월 22일 근무제를 채택하기도 하지만 광주는 월 24일 근무제를 채택하는 경우도 있다.

격일제는 1일 2교대가 도입되기 전에 일반적으로 행하였던 근무형태로 중소도시에 많이 있다. 격일제는 1일 근무하고 1일 휴무하는 제도로 기본적으로 1일 2교대제의 근무일수 2개를 1일에 근무하는 제도이다. 따라서 협정서상 근로시간은 지역에 따라 차이를 보이고 있으며 보통적으로 1일 18시간이내에서 근무하도록 하고 있으며 1일 8시간을 기본근로시간으로 하고 나머지 근로시간을 연장근로로 인정하는 경우도 있고 변형근로제를 채택하여 1일 16시간을 기본근로시간으로 운영하기도 한다. 근무일수는 월간 13일이 만근이나 휴무나 휴일에도 근무하도록 협정서상 명시하여 14, 15일 만근제로 운영하는 지역도 있다. 1일 근무시간이 길다는 점에서 일의 집중도가 떨어져 교통사고의 위험이 1일 2교대보다 높다는 단점이 있지만 근로자는 출퇴근하는 일수가 적어지고 한번에 긴 휴무시간을 가질 수 있다는 점에서, 그리고 업체에서는 운전직 근로자가 부족할 경우에 적은 인원으로 운행률을 높일 수 있다는 점에서 선호하는 경향도 있다.

---

6) 전국자동차노동조합연맹 소속은 약 8만명인데 비하여 민주버스노조의 구성원은 2,000명이하로 알려져 있다.

복격일제는 2일 일하고 1일 휴무하는 제도로 기본적으로 월 20일 근무를 만근으로 하고 있다. 복격일제는 고속버스, 시외버스, 농어촌버스에서 주로 채택하고 있으며 1일 근로시간은 12 -14시간 정도이지만 격일제와 마찬가지로 1일 기본근로시간을 8시간으로 하고 나머지 근로시간을 연장근로시간으로 하거나 변형근로제를 도입하여 월단위로 기본근로시간을 산정하는 경우도 있다. 그리고 월간 근무일수는 18일부터 24일까지로 다양하며 따라서 월간근로시간이 300시간을 초과하는 경우도 발생한다.

〈표 Ⅳ-14〉 시내버스 6대 도시 근무형태 분포도

구 분		서 울		부 산		대 구		인 천		광 주		대 전	
		업체	운전자수	업체	운전자수	업체	운전자수	업체	운전자수	업체	운전자수	업체	운전자수
1일 2교대	26일만근	57	16,844			30	3,887	10	1,059	9	1,559	14	1,786
	24일만근			37	5,747								
격일제	13일만근							11	1,848				
	15일만근							3	301		488		186
계		57	16,844	37	5,747	30	3,887	24	3,208	9	2,047	14	1,972

6대도시 시내버스는 도시형버스의 경우 2003년 현재 1일 2교대로 근무하고 있으며, 인천의 경우 약 2/3가 격일제로 운행하고 있다. 광주와 대전의 경우 격일제 운행은 주로 중형버스를 운행하는 것으로 농촌지역을 연계하여 운행하는 것이므로 배차간격이나 휴식시간이 일반 시내버스와 다르므로 인천과는 본질적인 차이가 있는 격일제 근무형태이다.

나. 근로일수와 근로시간

2005년 이전 6대 도시 시내버스의 경우 부산을 제외하고는 월간 만근 근로일수는 26일이었으며 부산은 1996년부터 25일 근무제를 실시하여 왔다. 2005년도 교섭결과 주40시간제를 채택한 지역은 서울, 부산, 광주이며 서울은 22일 근무제가 원칙이나 1주 연장근로 10시간에 합의하여 1일 9시간씩 5일을 근무하고 1일은 5시간을 근무하여 이전의 26일 근무제를 실시하고 있다[7]. 부산의 경우는 22일 근무제를 채택하면서도 22일 초과 근무자는 휴무일 근로로 간주하고 26일 초과 근무자는 휴일근로로 간주하도록 되어 있고 실 근무일수는 주40시간제가

7) 일부 회사는 1일 5시간을 근무하기 위하여 출근하는 번거로움을 피하기 위하여 격주 3일 휴무제를 실시하기도 한다.

시행된다고 하더라도 근무일수 단축은 이루어지지 않고 있다. 광주의 경우 주40시간제를 도입하는 것으로 하였으나 서울, 부산과 달리 1일 기본 근로시간을 7시간 20분에서 7시간 15분으로 단축하면서 월간 24일, 월 174시간을 기본 근로시간으로 하고 근로시간 및 근로일수 단축으로 인한 임금감소를 방지하기위하여 운전기사가 원할 경우 월 26일 근무를 보장하고 있다.

따라서 시내버스의 경우 주40시간제를 시행한다고 하더라도 실제적인 근무일수 단축은 없는 것으로 나타났다. 단 서울과 부산은 22일 근무제를 채택하면서 주40시간제에 따른 근로시간 단축분을 통상임금으로 보전하여 이후 근로일수 단축의 여지가 있다고 하겠다.

다른 도시의 2005년도 임금교섭결과는 이전의 협정서를 준용하고 임금인상 혹은 임금을 동결하여 2006년 임금교섭에서 근로시간이나 근무일수 단축이 논의될 예정이다. 서울 시내버스를 타산업의 근로시간과 비교한다면 주 50시간을 근로시간으로 하고 있고 따라서 월간 약 218시간을 근무하도록 하고 있어 이전의 월간 234시간보다는 16시간이 감소한 것으로 나타난다. 그러나 이러한 근로시간은 2004년 비농전산업 근로시간이 197.2시간임을 비교해보면 아직도 연장근로시간이 길다는 것을 알 수 있다.

전국자동차노동조합연맹 설문조사에서도 근로시간 단축에 대한 의견이 25%를 넘고 있어 장시간 근로에 대해 운전기사가 많은 부담감을 가지고 있는 것으로 나타나고 있다.

다. 임금수준

2004년 협정서상 만근기준으로 월간 근로시간은 234시간이다. 이에 비하여 비농전사업 월간 평균근로시간은 197.2시간으로 월간 36.8시간 길게 근무하면서 시내버스의 6대 도시 임금평균(무사고, 근속, 월차수당 제외)은 2,133,977원이다.

〈표 Ⅳ-15〉 시내버스 6대 도시와 남성근로자 임금비교

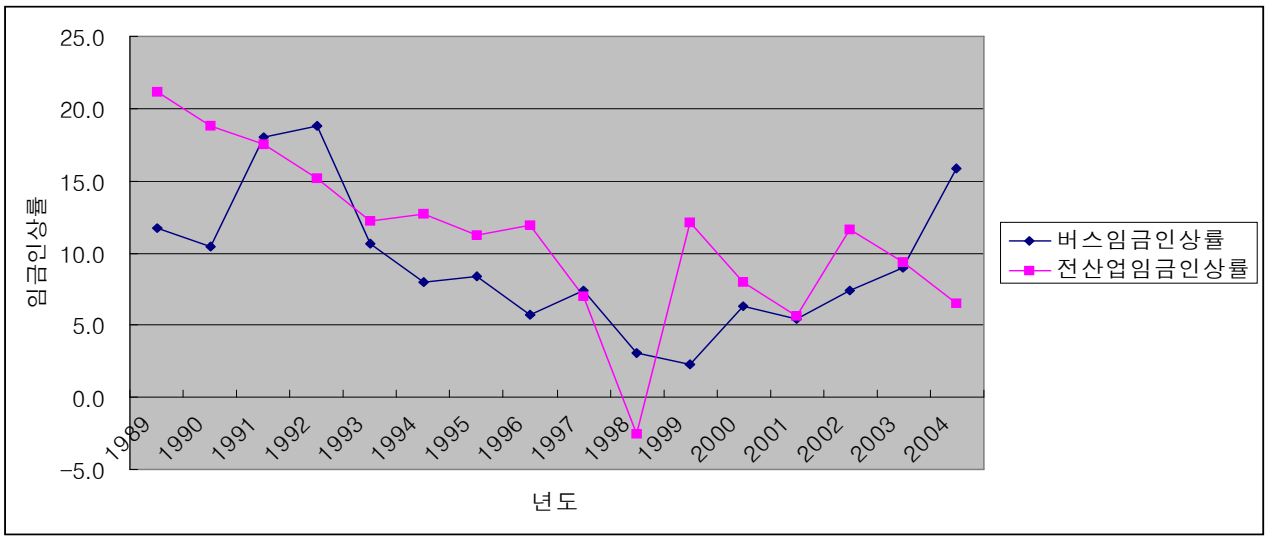
구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	평균
2004	2,413,677	2,128,013	2,192,758	2,033,066	1,974,278	2,062,068	2,133,977
*	94.4%	83.2%	85.7%	79.5%	77.2%	80.6%	83.4%

주 : * 남성평균임금 대비 %, 시내버스는 근속수당과 무사고수당 제외

이러한 임금수준은 2004년도 전산업 남성평균임금인 2,557,510원의 83.4%에 불과한 실정이며 인천이나 광주의 경우 80%에도 미치지 못하고 있으며, 서울만이 94.4%로 거의 비슷한 수준이지만 서울의 경우는 다른 지역에 비하여 생계비가 높다는 점이 감안해야 한다. 비교적

임금인상이 높았던 서울버스의 임금을 전산업 근로자와 임금인상률을 비교하면 아래의 도표와 같다

[그림 Ⅳ-3] 서울시내버스와 전체근로자 평균임금 인상률 비교



위의 그림과 같이 전산업임금인상률보다 버스임금인상이 높았던 시기는 1992년, 1998년, 2004년 외에는 없다. 따라서 1989년부터 2004년까지의 평균 임금인상률은 9.3%인데 비하여 전산업 평균임금 인상률은 약 11.2%로, 매년 약 1.9%정도 낮게 인상된 것으로 나타났다.

이와 같이 임금인상률이 낮은 것은 승객감소에 따른 것으로 거의 매년 요금인상이 되었다고 하더라도 업체의 지급능력에 한계가 있었기 때문이다. 따라서 사업시내버스운전자의 평균 연령층이 45세 전후이며 대부분 40~50대인 것을 감안하면 이것으로 생계유지를 하기에는 부족하다는 것은 쉽게 예상할 수 있다.

전국자동차노동조합연맹 설문조사에서도 시내버스근로자들은 현행 임금에 대해 무엇보다 대폭적인 임금인상(66.1%), 완전고정월급제 실시 13.7%, 근속수당인상 6,4%, 체불임금 청산 4.0% 등의 순으로 나타나고 있다. 근로자들이 이렇게 임금수준의 대폭 인상과 완전월급제 실시를 강하게 요구하고 있는 것은 앞에서 살펴본 대로 타 산업에 비해서나 생계비에 비해서 지나치게 임금수준이 낮기 때문이며 임금제도가 일당식 월급제에서 크게 벗어나지 못하고 있기 때문에 교통사고나 면허정지로 인해 일을 못하는 경우 기본적인 생활자체가 위협받기 때문이다.

이러한 시내버스 임금수준 외에도 임금체계의 문제점 있다. 준공영제로 인하여 비교적 높은 임금수준인 서울의 임금구성을 살펴보면 임금총액중 기본급 비율이 대단히 낮다는 점이

다. 먼저 아래의 <표 Ⅳ-16>와 같이 남성평균 근로자의 임금총액 중 정액급의 비율이 72%인데 비하여 서울 시내버스의 정액급비율은 임금총액의 45.6%에 불과하며 나머지는 초과급여와 특별급여이다.

〈표 Ⅳ-16〉 시내버스 6대 도시와 남성근로자 임금구성비교

구 분	임금총액(천원)	정액급(천원)	정액급/임금총액
남성평균	2,558	1,830	72%
서울시내버스	2,414	1,101	45.6%

자료 : 노동부, 매월노동통계조사보고서, 서울버스노동조합, 2004년 임금협정서

따라서 개인적인 질병 등으로 결근했을 경우나 연월차 휴가 등을 사용했을 경우 생활보장이 어렵다는 문제점이 발생하는 등 안정적인 임금보장에 문제점이 발생한다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여 노조는 정액급여를 올리기 위해 주휴수당 기본급에 합산, 근속수당 및 교통비 통상임금에 포함할 것을 요구하였다. 그러나 사용자측은 주휴수당이 기본급에 포함되면 상여금이 자동으로 인상되어 임금인상효과가 있으므로 이를 수용하지 않고 있으며, 마찬가지로 근속수당과 교통비를 통상임금에 포함시킬 경우 임금 중 높은 비율을 차지하고 있는 연장근로수당 및 야간근로수당의 동반상승을 가져오기 때문에 이를 인정하지 않고 있다.

시내버스임금에서 또 다른 문제점은 근속년수에 따른 임금차이가 거의 없다는 것이다. 서울의 경우 처음 근속수당이 도입되었던 것은 1988년이며 1년에 3,000원이었고 이후 약간씩 인상되어 2004년 현재 1년 이상 7천원, 2년 이상은 년마다 10,000원씩 가산하게 되어있다. 또한 근속수당이 통상임금에 포함되어 있지 않아 근속에 따른 임금차이는 근속수당 외에는 없어 1년 근속자와 2년 근속자의 임금차이는 10000원으로 약 0.28%이며 10년 근속자와의 임금차이는 9만원으로 1년 근속자와 10년 근속자와의 임금총액차이는 약 3.7%에 불과하다[8]. 이에 관련하여 노조는 근속수당을 통상임금에 포함시키던가 아니면 근속수당을 인상하여 근속년수에 따른 임금차등을 두기로 하고 계속적으로 교섭안으로 상정하고 있으나 사용자측은 인건비 상승을 이유로 이를 수용하지 않고 있다.

다른 운수업종사자와 마찬가지로 시내버스의 손실임금도 문제되고 있다. 손실임금은 운전

8) 버스운전의 경우 근속년수의 증가에 따라 기능이 개발되고 직무향상이 계속적으로 이루어지지는 않는 것으로 보인다. 보통 초보자라도 1년정도 운행하면 운행에 관련된 숙련차이는 거의 없는 것으로 나타났다. 외국의 사례에서도 런던의 경우 1년미만자와 1년이상자의 임금차이는 약 5%이며 호주는 버스훈련생과 선임운전자간에 10%정도 차이나가 나며, 덴마크는 신참과 최고참과의 임금차이가 10%로 다른 업종에 비하여 임금차이는 크지 않은 것으로 나타났다. 그러나 서울 시내버스 등의 근속년수에 따른 임금차이는 다른 국가에 비하여 너무 적은 것으로 보인다.

기사들이 업무상 교통사고 발생이나 도로교통법 위반시 그리고 자동차운수사업법 위반시 과태료 등 민사, 형사, 행정상의 다중책임과 기타 교통 또는 비교통요인으로 인하여 부담하는 직접적인 임금손실 및 경제적 부담을 말한다[9].

이러한 손실임금의 규모는 전국자동차노동조합연맹 조사에 의하면 월임금의 6.5%로 나타나고 있으며 이 중에서 교통사고로 인한 손실임금이 전체의 74.4%를 차지하고 있는 실정이다.

따라서 전국자동차노동조합연맹의 근로조건개선사항을 묻는 질문에서 교통사고비용을 어떤 형태로든지 운전기사들에게 전가되지 않도록 해달라는 요구가 33%를 차지하고 있을 정도로 버스업체는 교통사고에 따른 손실을 보전하고자 운전자에게 그 비용을 전가시키고 있는 것으로 나타나 임금손실의 주요원인으로 작용하고 있다.

9) 손실임금은 보다 구체적으로 운전면허정지나 구속시 일당식 임금제로 인한 임금손실, 도로교통법 위반으로 인한 범칙금 부담, 교통사고 발생시 부당한 사고비용부담, 벌금, 각종 합의금, 여객자동차운수사업법 위반에 따른 과태료 부담, 차량 고장, 점검, 대폐차로 인해 근무하지 못한 임금손실, 기타 요인에 따른 비용 등을 말한다.

Ⅴ. 시내버스의 임금교섭

노사의 교섭은 노사의 주체적 역량 및 전략과도 밀접한 관련이 있지만 면허사업인 시내버스인 경우 외부적 환경과 무관할 수 없다. 특히 한정된 지역과 인가된 노선을 운행한다는 점에서 행정관청의 교통정책과 요금인상이 승객 및 운송수입의 증감에 결정적인 영향을 미치고 있다. 따라서 지하철의 단계적인 완공과 자가용의 증가 속에서 계속적인 승객감소는 노사의 교섭이 요금인상 등 행정관청의 인가나 지원에 의해 직접적인 영향을 받을 수밖에 없다.

이러한 환경적인 요인에 의하여 2000년까지 노사교섭은 요금인상에 의하여, 2001년부터 2004년까지는 요금인상과 정부보조금에 의하여, 2004년 이후로는 준공영제라는 제도변화에 의하여 노사교섭은 밀접한 연관성을 가지고 있다.

이러한 정부 개입의 정도와 달리 노조는 조합원의 이익을 극대화하기 위한 전략적인 선택을 하게 되는데, 노조의 경우 산별노조(혹은 지역노조) 건설을 목표로 하여 임금교섭의 시기를 일치시키고, 교섭과정을 공유하고, 투쟁을 일치시키는 전략을 구사하게 된다.

따라서 시내버스의 임금교섭은 노사의 주체적 역량과 전략과 밀접한 연관을 가지면서도 행정관청의 개입의 정도에 따라 임금교섭의 양상이 달라지고 이러한 요인이 복합적으로 작용하여 임금교섭의 방향, 교섭기간, 노동쟁의, 합의내용 등도 달라질 수밖에 없다.

이러한 요인들을 고려하고 임금교섭에서 나타난 양상을 복합적으로 고려하여 6대 도시의 임금교섭 시기를 나누어 본다면 먼저 1988년 까지는 지역별로 노련의 지침에 따라 교섭을 하되, 교섭시기, 방법, 타결내용 등에 자율성이 있었던 시기로 지역 내에서의 공동교섭이 진행되고 있으나, 지역 간 연대가 비교적 적었던 시기이다. 이와같이 1980년부터 기업별노조로 전환하였어도 중요도시에서 지역별 교섭이 가능했던 것은 두가지 요인이다. 하나는 1980년 산별노조가 불법화되기 이전까지 지역별 교섭을 진행하였기 때문에 단위노조나 단위 사업장이 개별교섭에 대한 인식이 없었기 때문이며, 다른 하나는 행정관청이 공익성이 강한 시내버스를 통제하기 위하여 업체를 대변할 수 있는 통일적인 조직이 필요하였고 이를 통하여 운행 등의 관련된 사항 외에도 이와 직접적인 관련이 있는 근로조건 등을 통일시키는 것이 필요하였기 때문이다[10].

두 번째 시기는 1989년부터는 노련의 교섭지침과 6대 도시 공동투쟁에 의하여 교섭이 주도되던 시기로 주로 행정관청의 요금인상에 의하여 임금교섭이 지지되던 시기로 6대 도시 공동투쟁이 활성화되던 시기로 지역 간에 강한 연대가 형성되던 시기이다.

세 번째로 1998년부터는 6대 도시 지방자치단체의 재정능력, 승객 감소의 지역 간 편차에 따라 지역 간의 연대가 느슨해지는 시기로 요금인상과 정보 보조금에 의하여 지지되던 시기이다.

네 번째로 2004년부터는 서울시의 준공영제로 노사교섭이 지방자치단체의 전적인 개입에 의하여 주도되지만 도시별로 준공영제 도입의 시기차이로 지방자치단체의 임금교섭에 대한 개입이 지역 간 차이를 보이고 있는 시기로 6대 도시 공동투쟁에서 지역 간 교섭으로 완전히 전화되는 시기이면서 지방자치단체의 개입이 전면 확대되는 시기, 즉 과도기라고 볼 수 있으며, 이러한 시기는 준공영제가 전면적으로 실시되는 2007년까지의 양상으로 볼 수 있다.

여기서 중점적으로 보는 시기는 1989년 이후 6대 도시 공동투쟁과 준공영제하의 임금교섭이다. 6대 도시 공동투쟁은 1989년에 시작되어 2003년까지 이어져 왔으며 명칭은 6대 도시 공동투쟁이며 실질적으로는 년도에 따라 전국의 시내버스를 다 포함하기도 하고, 울산이 광역시로 전환되면서 명칭을 7대도시 공동투쟁으로 전환하기도 하였다. 그러나 1989년 이후 보편적으로 6대 도시 주축으로 교섭의 요구안, 투쟁시기, 타결시점 등을 일치시키면서 일반적인 버스노사관계의 핵심으로 떠올랐고, 시내버스 6대 도시 공동투쟁에 의한 결과물은 지방도시의 시내버스 임금교섭뿐만 아니라 시외버스 등 영업용버스에 강력한 영향을 미쳤기 때문이다.

서울에서 준공영제가 실시되면서 노사간 자율교섭에서 노사정 혹은 노정간의 교섭으로 변하였고 이러한 교섭형태의 변화는 6대 도시 공동투쟁을 완전히 지역별 교섭으로 전화시켰다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 아직은 교섭형태가 정립되지는 않았지만 향후 임금교섭이나 노사관계 형성의 맹아를 볼 수 있다는 점에서 2004년의 임금교섭은 그 의미를 가진다고 할 수 있다.

따라서 이하에서는 6대 도시 공동투쟁과 분권화과정 그리고 준공영제 실시이후의 임금교섭의 변화된 상황을 알아보기로 한다.

---

10) 경영이 어려워진 1999년 서울의 경우 사업조합이 개별교섭을 실시하기위하여 서울시에 사업조합 정관개정을 요구하였지만 서울시는 이를 불허하였다. 인천의 경우도 2000년, 2001년 개별교섭을 요구하였으나 결국 공동교섭으로 진행한 것은 결국 인천시의 압력이 작용했던 것으로 보인다. 이러한 지자체의 태도는 개별교섭보다는 지역별 교섭이 관리하기 편하다는 이점이 있기 때문이다. 따라서 이러한 지역별 교섭은 준공영제하에서도 입찰제로 가지 않는 한 계속될 것으로 보인다.

1. 조율된 패턴교섭의 출현 - 6대 도시 공동 임금교섭(1989~1997)

가. 6대 도시 공동투쟁의 배경

과거 1970년대까지 산별노조였던 전국자동차노동조합연맹은 1980년 노동법 개악으로 산별노조가 불법화되었지만 지역별 공동교섭의 전통과 운행실태와 여건이 동일하다는 취지하에서 지역별로 공동교섭을 진행하여 왔다. 그리고 1987년 노동법 개정으로 산별노조가 합법화되자 산별노조 추진을 하게 되었고 1988년 4월 전국자동차노동조합연맹에서 택시업종을 조직대상에서 제외하고 1988년 5월 20일 노련대의원대회에서 산별노조 전환을 위한 규약, 지부운영규정, 분회세칙을 제정하고 사업장별로 분회규정을 개정하도록 의결한다. 아울러 1989년에는 6대 도시 공동투쟁을 시작하게 되는데 6대 도시 공동투쟁의 배경에 대하여 1) 1일 근로시간과 근무일수가 동일하며 임금수준도 거의 비슷하고, 2) 동일한 노동이므로 동일임금이 적용되어야 하며, 3) 6대 도시의 경우 한지역이 타결되면 연쇄적으로 타결되는 양상을 보이므로 패턴교섭의 형태를 띠고 있으며, 4) 교섭력 강화를 위하여 통일된 보조와 행동하는 것이 필요하다고 하고 있다.(전국자동차노동조합연맹 쟁의 제64호 참조)

나. 6대 도시 공동투쟁의 진행

이러한 6대 도시 공동투쟁은 1989년 3월 20일 시도지부장회의에서 6대 도시 공동투쟁을 결의하고 1989년 5월 24일 전국자동차노동조합연맹 시내버스분과위원회에서 1988년 6대 도시 평균임금인 497,878원의 29.1%를 인상한 642,760원을 동일하게 요구하고 6월말까지 타결되지 않을 경우 7월초 동시에 쟁의발생신고를 내기로 결의한다. 그러나 1989년 7월 12일까지 교섭회수의 차이는 있으나 6대 도시의 사용자들은 임금인상안을 제시하지 않자, 6대 도시 지부는 1989년 7월 14일 대상업체수 205개중 200개의 사업장이 쟁의발생신고를 하고, 조정기간중인 7월 28일 쟁의행위찬반투표를 진행하여 6대 도시 시내버스노동조합 조합원수 30,600명중 26,722명이 투표에 참여하여 파업찬성 24,521명으로 파업을 결의하였다.

이에 지방노동위원회는 파업으로 인한 시민불편이 크다는 이유로 7월 29일 부산, 대구, 인천, 대전이 7월 31일에는 서울, 광주가 중재에 회부되었고 파업 1일 전에 지방노동위원회는

중재재정을 하기에 이르는데 임금인상률은 13.6%에 이르렀다.(1989년 전국자동차노동조합연맹사업보고서 참조)

이와 같이 6대 도시 공동투쟁은 중재재정에 의한 것이지만 요금인상이 없는 년도에 첫 번째 공동투쟁을 성공적으로 이끌었다는 점에서, 그리고 임금인상률도 13.6%이었다는 점에서는 노동조합입장에서는 큰 성과가 있었다고 할 수 있다. 전국자동차노동조합연맹에서도 1989년 공동투쟁에 대하여 한편으로는 요금인상이 없어 임금인상 재원이 없다는 사용자의 주장을 꺾고 13.6%의 인상을 쟁취하였다는 조직의 힘과 다른 한편으로는 정부의 한자리수 임금인상 억제 선을 넘었다는 점에서 그 의의를 찾고 있다. (자동차노련 40년사 참조)

이와 같이 시작된 6대 도시 공동투쟁은 1990년도에는 16개 지역 시내버스 공동투쟁을 진행하게 된다. 전국자동차노동조합연맹은 1990년 6월 20일 시내버스 분과위원회에서 공동투쟁을 결의하고 전국자동차노동조합연맹의 임투지침에 따라 임금인상 20.3%인상을 요구하면서 완전월급제 실시, 업종 및 지역 간 동일임금지급, 노동시간 단축, 복지환경 개선, 적정운전기사 확충 등으로 공동요구안으로 확정하고 공동투쟁을 결의한다.

그러나 교섭을 시작하였지만 결의내용과는 달리 교섭의 진척과정에서 지역적 편차를 보이기 시작하였고, 특히 사용자측이 요금인상이 없어 임금인상재원이 없다는 주장으로 일관함으로써 교섭의 진척이 전혀 없었다. 따라서 6대 도시는 교섭력을 집중시키기 위하여 7월23일 임투결의대회, 8월10일 쟁의행위 찬반투표, 8월 17일 파업돌입을 결의하게 된다. 따라서 8월10일 쟁의행위투표를 실시하였으나 서울지부가 임금인상 10.02%에 가조인함에 따라 파업을 하루 앞둔 8월 16일에 부산, 광주, 수원, 강원, 전주가 노사합의하고, 8월17일 파업돌입직전에 인천, 대전, 대구지역의 교섭이 마무리되어 여수, 순천은 파업돌입을 철회하고 교섭을 통한 노사합의로 1990년 임금교섭은 마무리되었다. (1990년 전국자동차노동조합연맹 사업보고서 참조)

이와 같은 6대 도시 공동투쟁은 1993년, 1994년 전국자동차노동조합연맹 위원장의 법정소송문제로 강도가 약화되기도 하지만 1997년 조정신청 없이 파업을 하기까지 상당한 위력을 발휘하였고 6대 도시 임금교섭 결과는 다른 지역의 시내버스 임금교섭과 시외버스 등 영업용버스의 임금교섭의 기준선이 되기에 이른다.

다. 6대 도시 공동투쟁의 요구안과 합의내용

이러한 6대 도시 시내버스의 임금교섭요구안은 전국자동차노동조합연맹의 임금인상 활동

지침에 근거하고 있으며, 임금교섭 시 단체협약을 함께 다루고 있는 점을 감안하여 임금에 관련한 사항 외에도 단체협약에 관한 사항을 포함하여 요구안을 만들고 있다.

이러한 지침서의 중요내용은 임금인상은 노총의 생계비를 기초로 하여 작성되고 있으며 임금제도개선으로 완전월급제실시(각종 수당의 기본급화, 근무일수와 관계없이 기본급 전액 지급), 근속수당의 확대, 상여금인상, 근로시간 단축(1일 근로시간과 월간 승무일수 단축, 적정인력 확보 등) 등이 중요내용으로 하고, 이외에 주택 및 복지에 관련한 사항, 작업환경 개선(배차조정, 적정인원 확보 등), 손실임금보존(사고 시 구상권 행사 금지 등) 등이 년도마다 차이를 보이며 요구안으로 제시되고 있다.

이러한 임투지침서에 근거하여 단체협약 및 임금협정을 매년 체결하여왔지만 임금협정 및 단체협약이 개정된 것은 아주 부분적인 것에 한정된다. 이 기간 중 임금협정의 변화된 내용은 1989년 근로기준법 개정에 따른 1일 근로시간 단축에 따른 기본급 산정시간의 수정과 기본급지급방식의 변화(상병이라도 입원 및 골절 등으로 20일 이내는 유급처리), 변형근로제 도입 등 부분적으로 수정되었으며, 임금에서는 근속수당 인상, 상여금 인상 외에는 별다른 조항의 수정은 없는 것으로 나타났다. 따라서 6대 도시 공동투쟁의 결과는 주로 임금인상에 치우쳤으며 임금총액의 인상추이를 보면 아래와 같다.

〈표 Ⅴ-1〉 시내버스 6대 도시 임금인상률

년도	*임금인상요구안	임금인상률	타결률	버스요금 인상
1989년	29.1	13.6	46.74	140
1990년	23.0	13.3	57.83	140
1991년	20.3	15.9	78.33	170
1992년	26.0	19.1	73.46	210
1993년	17.2	9.9	57.56	250
1994년	17.0	7.9	46.47	290
1995년	16.7	8.4	50.30	340
1996년	14.8	**5.2	35.14	400
1997년	15.7	7.1	45.22	430

주 : * 임금인상안은 전국자동차노동조합연맹 임투지침서에 근거한 것이며 지역별 임금인상 요구안은 약간 차이가 있음

** 부산의 경우가 승무일수 1일을 감소시키면서 상여금만 50%인상했기 때문에 6대 도시 평균 인상률에 5.2%로 나타났으며 부산을 제외한 평균인상률은 약 9%임

<표 Ⅴ-1>에서 보듯이 임금인상요구안은 경기변동과 물가인상률에 기초하여 작성되었으며 최소 14.8%에서 29.1%를 요구하고 있으며, 임금인상은 7.1%에서 19.1%로 나타났다. 따라

서 1988년 월간 임금총액이 570,280원에서 1997년 1,468,441원으로 총 157.5% 인상되어 택시 등 다른 운수업종에 비하여 높은 임금인상을 한 것으로 나타났다. 그러나 비농전산업이 같은 기간에 228% 인상되었고, 남성근로자의 경우 1988년 남성근로자 평균임금이 535,000원에서 1997년 남성근로자 1,635,000원으로 205.6% 인상되었다는 점에서 버스운전자의 임금인상률은 상대적으로 낮은 것으로 나타나 이직률 심화의 요인으로 작용한 것으로 보인다.

이 시기에 요구안에 대한 임금인상 타결률은 1996년을 제외하면 시기적 편차는 있으나 평균 57%로 나타나 비교적 타결률이 높은 것으로 나타났으며 이는 6대 도시의 공동투쟁과 이를 지지해주었던 요금인상에 의하여 가능했던 것으로 보인다.

라. 6대 도시 공동투쟁의 패턴과 특징

<표 Ⅴ-2> 시내버스 6대 도시 임금교섭 진행과정

구분	6대 도시 요구안 확정	교섭 종결	기간	노동쟁의 여부	합의방식	최초 타결일	마지막 타결일	6대 도시 타결 시차	인상률 (%)
1989	5.24	8.7	2개월 14일	쟁의행위신고	중재재정	8.7	8.8	2일	13.6
1990	6.2	8.17	2개월15일	쟁의행위찬반투표	노사합의	8.10	8.17	8일	13.3
1991	1.29	4.30	3개월 2일	쟁의행위찬반투표	노사합의	4.27	4.30	4일	15.9
1992	1991.12.10	2.28	2개월 20일	중재회부, 파업돌입	노사합의	2.27	2.28	2일	19.1
1993	1.15	3.5	1개월 20일	중재회부	노사합의	3.2	3.5	4일	9.9
1994	1993.12.21.	4.30	4개월 10일	준법투쟁	노사합의	3.24	3.30	7일	7.9
1995	1994.12.15	3.13.	2개월 28일	농성돌입, 전면적 승무거부	노사합의	3.11	3.13	3일	8.4
1996	1995.12.19	3.20	3개월 1일	쟁의행위 찬반투표	노사합의	3.20	3.20	1일	5.2
1997	1996.12.12	4.11	4개월	승무거부 찬반투표, 일부 승무거부	노사합의	3.26	4.11	17일	7.1

1989년부터 시작된 6대 도시의 공동투쟁의 특징은 다음과 같다.

먼저 <표 Ⅴ-2>와 같이 극적타결이라는 양식을 보여주고 있다. 즉 요구안 확정과 교섭 개시 - 임금교섭 진행 - 교섭결렬 - 쟁의발생신고(혹은 준법투쟁 등 총파업예고) - 쟁의행위 찬반투표 및 총파업결의대회 - 노사합의(혹은 조정 및 중재재정) 이라는 패턴을 가지고 있으며, 교섭초반에는 사용자측이 임금인상재원이 없다고 하여 쟁의발생신고 이전까지는 전혀 교섭진척이 없다가 쟁의발생신고와 파업결의대회를 열고 파업을 하루 앞두거나 파업 당일에 극적타결을 하는 교섭패턴을 보이고 있다.

두 번째로 위와 같은 교섭패턴이 계속되다 보니 실질적인 교섭이 되지 않고 있다는 점이다. 임금교섭이 노사간의 문제점을 해결하는 장이 아니라 시간에 쫓겨 임금인상만 합의하고 나머지 사항은 전년도의 임금협정과 단체협약을 준용하는 선에서 마무리되는 문제점이 있다.

세 번째로 한 지역의 교섭이 합의되면 연쇄적으로 타결되는 양상을 가지며, 패턴리더의 역할은 주로 서울이나 부산이 담당하고 있다.

네 번째로 6대 도시의 총파업예고는 행정관청의 적극적인 개입을 가져오게 하며 1991년부터는 요금인상 발표가 있어야 교섭이 본격적으로 진척된다는 교섭패턴을 가지고 있으며 1997년까지는 매년 요금인상이 이루어진다.

다섯 번째로 6대 도시 공동투쟁은 교섭기간과 교섭회수의 감소로 이어졌다. 일반적으로 가장 먼저 교섭을 시작하는 서울의 경우에는 교섭회수가 많은 편이지만 교섭을 늦게 시작하는 광주나 대전의 경우는 단체행동 돌입 전까지 교섭회수가 5회 미만으로 나타나는 경우도 있으며, 교섭기간도 요구안확정부터 임금교섭 마무리까지의 기간이 보통 3개월 이내에서 마무리 된다.

여섯 번째로 이러한 교섭패턴은 버스의 본질적인 문제, 즉 자가용증가와 지하철완공에 따른 버스 승객감소 문제를 노사 간에 협의하지 못하는 문제점을 안고 있다. 따라서 자가용증가 등에 의한 승객감소는 전체 버스업체의 승객감소로 이어지지만 지하철완공 시 지하철과 중복되는 노선을 가진 업체의 경우 요금인상 효과가 상쇄되는 효과를 가져 올 수밖에 없다[11]. 따라서 이러한 업체는 공동교섭에 의한 임금인상을 따라가지 못하고 임금체불이 발생하게 되며 결국 도산이나 다른 회사로의 흡수합병이 이루어질 수밖에 없고 이로 인한 노사갈등이 심화될 수밖에 없는 여건을 만들고 있다.

2. 지역별 교섭으로의 변화 - 6대 도시 공동투쟁의 분권화(1998~2003)

가. 6대 도시 공동투쟁의 분권화 배경

1997년까지 6대 도시 공동투쟁이 생성되고 활성화되었던 시기라면 1998년부터 2003년까지는 6대 도시 공동투쟁의 분권화 과정이라고 할 수 있다.

11) 이러한 문제는 개별노선제로 운영하고 있는 서울, 부산의 경우에 해당된다. 이 당시 인천, 대구, 대전, 광주는 공동배차를 하기 때문에 업체 간 운송수입의 편차가 거의 없다. 서울의 경우 1998년부터 2002년까지 26개 업체가 도산되어 다른 회사에 흡수합병되는 구조조정을 거치게 된다.

먼저 지하철, 자가용증가로 버스승객이 감소하였다는 점이다. 특히 지하철의 단계적인 완공(서울 2기지하철 완공, 부산 2호선, 대구 1호선, 인천 1호선)은 시내버스의 승객을 지하철로 옮겨가게 하였고 이러한 승객의 감소정도는 지역 간 편차를 보이고 있다.

두 번째로 1991년부터 1997년까지 매년 반복된 요금인상은 시민의 저항에 부딪쳤고 요금인상에 의해 지지되었던 6대 도시 공동투쟁은 한계를 가질 수밖에 없었다. 특히 1996년 10월 서울에서 일부업체의 운송수입누락 사건은 계속 적자라는 버스업체와 버스적자를 보전하기 위하여 요금인상을 한다는 지방자치단체의 입장에 도덕적인 손실을 가져왔고, 이에 대한 비판여론이 거세었기 때문이다. 따라서 1998년은 경제위기에 따른 연료비 급등에 따른 불가피한 요금인상이었고 실제적으로는 1998년부터 2003년까지 2번 요금인상이 이루어져 이전시기와는 다른 점을 보이고 있다.

세 번째로 공공성을 강화하여야 할 시내버스가 매년 버스요금인상으로 시민의 부담만 가중시키고 있지만 정시성 등 시민에 대한 서비스는 개선되지 않고 있다는 비판여론이다. 주로 서민이 이용하고 있는 시내버스를 요금인상을 통하여 시민에게만 부담시킨다는 비판은 지방자치단체에 부담감이 되었다. 또한 매년 물가보다 훨씬 높은 요금인상이 이루어지지만 시민에 대한 서비스가 전혀 개선되지 않았다는 비판은 지방자치단체가 이전 시기와 같이 매년 요금인상을 할 수 없는 여건을 만들었다.

네 번째로 승객감소를 요금인상으로 보전하는데 한계가 나타났다. 요금인상은 노선이 좋은 지역은 효과가 있지만 지하철완공으로 승객감소 폭이 큰 버스회사의 경우는 요금인상효과가 승객감소로 상쇄되는 결과를 가져오기 때문이다. 따라서 먼저 지방자치단체에서 보조금을 지급하기 시작하였고, 2001년부터는 중앙정부에서도 업체에 대한 보조금이 지급되었다. 중앙정부의 보조금 지급은 버스대수에 비례하여 일정한 금액을 지원하였지만 지방자치단체의 경우 재정여건에 따라 지역적 차이가 존재한다는 점이다.

다섯 번째로 지하철의 완공과 경기침체로 인한 승객감소로 시내버스 구조조정의 필요성이 제기되었다. 그러나 서울의 구조조정은 도산하는 회사의 버스면허를 다른 버스회사가 인수하는 것으로 진행되었고, 부산의 경우는 지하철과 중복되는 버스회사의 운행대수를 사업조합이 나서서 스스로 감축하는 것으로 구조조정을 하였지만 나머지 지역은 버스대수가 그대로 유지된 체 경영난의 어려움을 호소하게 되었다[12]. 따라서 도산하는 업체의 고용승계와

12) 서울과 부산의 시내버스 구조조정이 가능했던 것은 개별노선제였기 때문이다. 위에서 설명했듯이 지하철의 완공과 비슷한 노선을 소유한 업체는 요금인상이 운송수입 증가로 나타나지 않기 때문에 극심한 경영난을 겪게 된다. 그러나 공동배차제였던 지역은 지하철이 완공된다고 하더라도 승객감소는 그 지역의 모든 업체가 공동으로 부담하기 때문에 개별노선제 지역보다는 업체의 피해가 심각하지 않다.

임금체불, 그리고 도산하지 않았다고 하더라도 경영난으로 임금체불이 급증하자 전국자동차노동조합연맹의 임금인상요구안은 현실성을 잃게 되었다.[13]

나. 6대 도시 공동투쟁 과정

1998년의 경제위기로 인한 연료비 급상승에 따라 요금인상은 이루어지지만, 임금인상의 재원이 없다는 사용자측의 임금동결요구에 의하여 교섭은 진척이 없게 된다. 그리고 부산, 대구가 3% 임금인상에 합의하였지만 서울, 인천, 대전, 광주는 조정신청을 하였고, 조정에서 광주는 조정안을 수락하여 마무리되었으나 서울, 인천, 대전은 조정에서 결렬되어 중재와 중재재심을 거쳐 8월 19일 최종 마무리된다. 특히 서울의 경우 개별교섭요구와 더불어 전임료 삭감 등 공격적인 교섭을 진행하여 이전 시기와 다른 양상을 보여주고 있다.

1999년에는 요금인상이 없던 해로 임금인상 재원이 없다는 사용자측의 주장이 반복됨에 따라 교섭진척에 어려움을 겪게 된다. 특히 서울의 경우 사업조합이 공동교섭을 거부하고 사업장별 교섭을 주장하면서 서울시에 사용자단체를 포기하는 정관개정을 요청하여 교섭자체가 이루어지지 않는 등 교섭에 난항을 겪다 서울시가 사업조합의 정관개정안을 노사합의정신에 위배된다고 반려하여 4월 13일 첫 교섭이 진행되는 등 난항을 겪었다. 이러한 상황에서 4월 1일 대전이 파업에 돌입한 상태에서 임금인상 2%와 운전자보험 가입, 교통비인상에 합의함에 따라 교섭의 돌파구가 열렸고, 4월 22일 광주, 4월 27일 부산이 이와 비슷한 수준으로 합의함에 따라 나머지 지역도 5월 초까지는 교섭이 마무리 되었다.

2000년에는 노조 측에서 4월 13일 총선을 앞둔 시점에서 총선이전에 임금교섭을 마무리하기로 하고 임금교섭을 서두른다. 그러나 사용자측은 버스요금인상 후 교섭하겠다고 주장하였으며, 인천의 경우 교섭도중 단체협약 해지통보와 아울러 집단교섭 파기 및 개별교섭 통보를 하는 등 공격적으로 대응하면서 노조 측은 사업조합을 점거농성하는 등 교섭에 진척사항이 없었다. 따라서 6대 도시 공동투쟁회의에서는 지역별 임투승리결의대회 개최, 쟁의행위찬반투표, 쟁의행위발생신고를 하고 4월 4일 총파업에 돌입하기로 하였다. 따라서 승무거부로 예정되어 있던 4월 4일 새벽에 인천을 제외하고 임금인상 평균 5%, 대물종합보험 가입에 합의하였고 인천은 조정을 거쳐 5월 7일 기본급 6%, 대물보험가입을 주요내용으로 하는 중재

13) 2000년 이후 전국자동차노동조합연맹 임금교섭 실무자 회의에서 제기되는 문제 중의 하나가 임금인상 요구안이 너무 높다는 것이다. 이러한 주장이 제기되는 것은 전국자동차노동조합연맹은 실태생계비와 물가인상을 감안하여 임금인상안을 제시하지만 임금체불이 상시화되면서 전국자동차노동조합연맹의 요구안이 무리하다고 인식하고 있기 때문이다.

재정으로 임금교섭이 마무리 되었다.

2001년도 6대 도시 공동투쟁은 사용자측이 서울, 부산의 경우 대안을 제시하지 않았으며, 인천의 경우에는 개별교섭요구, 광주의 경우 임금동결을 제시하는 등 교섭에 진척이 없었다. 더구나 전국버스운송사업조합연합회의 30% 운행감축 결의 등 사용자측의 공세적인 상황이 계속 되었다. 이에 노조 측은 4월 9일 조정신청을 하고 4월 27일 총파업을 예고하였으며, 지역별로 임투승리결의대회를 갖고 4월 26일 파업출정식을 진행하였다. 그러나 4월 27일 부산이 임금 6%, 휴가비 인상으로 합의하였고, 이어 서울이 임금인상 5.5% 등으로, 인천이 임금인상 5%와 체불임금 청산으로 합의하였으나 광주는 임금동결과 체불임금청산으로 합의하였다. 대구와 대전은 파업에 들어갔으나 당일 오후에 부산과 서울수준으로 합의를 보고 파업을 풀어 2001년도 6대 도시 공동투쟁은 마무리되었다.

2002년에도 임금인상 10.6%, 근속수당인상, 주휴수당 기본급에 통합, 근로시간 단축 외에도 고용안정 요구사항으로 계약직의 정규직전환, 연봉제폐지와 임금협정적용, 체불임금 청산을 공동요구안으로 하고 지역실정에 맞게 지역별 개별요구안을 준비하여 교섭에 돌입하기로 하였다. 그러나 사용자측은 승객감소와 요금인상이 없는 상황에서 비정규직 확대와 임금동결을 요구한다. 따라서 노조측은 3월 11일 일제히 노동위원회에 조정신청을 하였고 3월 28일 총파업에 돌입하기로 하였다. 파업일이 다가옴에 따라 임금교섭은 급진전하여 3월 22일 부산이 임금인상 6%인상과 하계휴가비 및 근속수당 인상, 서울이 시급 7.5%인상, 근속수당 3천원인상, 인천 시급 7.5%인상, 근속수당 1천원 인상에 합의하였고, 3월24일 대구 시급 6%인상, 근속수당 3천원인상 등으로 합의하였고, 대전이 시급 6%인상, 근속수당 2천원인상으로 합의하였다. 그러나 광주의 경우에는 교섭의 진척이 없자 3월 28일 파업에 돌입하였고 이날 오후에 임금인상 7.6%인상 등으로 노사가 합의하여 6대 도시공동투쟁은 마무리되었다.

2003년도에는 시급 14.5% 인상, 근로일수 1일 단축, 정년연장, 연봉제 고용금지 등의 공동요구안과 지역별 실정을 감안한 개별교섭요구안을 가지고 공동투쟁이 시작되었다. 그러나 다른 지역보다 교섭을 일찍 시작한 서울이 1월 29일 먼저 조정신청 후 2월 8일 시급 9.15%인상이 합의됨에 따라 다른 지역은 실질적으로 이를 기준으로 교섭을 진행하였다. 광주가 먼저 3월 25일 조정에서 임금임상 5%에 합의하였으며, 부산이 4월 1일 시급 7.5% 인상, 4월 3일 인천 시급 5% 인상, 대구가 4월 19일 시급 6% 인상에 합의하였으며 대전은 2003년 1월 15일 제2차 임금교섭을 진행한 후 사업조합의 교섭연기요청에 따라 교섭이 중단되었고 3월 21일 연맹에 교섭권이 위임됨에 따라 연맹이 직접 교섭에 나서 파업돌입 하루 전인 5월 14일 시급 5% 인상으로 임금교섭이 마무리 되었다.

이와 같이 2003년도의 6대 도시 공동투쟁은 이전과 같은 투쟁시기도 일치하지 않고 타결률의 편차도 심한 것으로 나타났으며 합의시기도 분산되는 양상을 보여주고 있어 공동투쟁의 성격이 사실상 없어진 것으로 나타났다.

다. 6대 도시 공동투쟁의 요구안과 합의내용

1998년부터 2000년까지 임금인상요구안은 전국자동차노동조합연맹 임투지침서를 준용하였고 다른 요구안은 근속수당 인상, 주휴수당의 기본급화, 대물보험가입의무화, 퇴직금확보를 매년 공통적으로 요구하였고 이외에도 1999년에는 근무일수 단축, 2000년에는 무사고수당 20,000원으로 인상을 요구하였다.

2001년부터는 6대 도시 공동투쟁안과 지역별 개별요구안으로 나누어 요구안이 지역적 실정을 실질적으로 반영할 수 있도록 하였는데 2001년의 공동요구안중 임금인상안은 전국자동차노동조합연맹 인상안을 따르고 있으며 이외에도 근속수당 인상, 근무일수 1일 단축을 공동요구안으로 하고 있으며, 2002년도에는 임금인상 10.6% 인상, 주휴수당 기본급화, 근속수당 인상, 고용형태변경 금지를 공동요구안으로 요구하고, 2003년에는 임금인상 14.5%, 근로일수 1일 단축, 정년연장, 주휴수당 기본급화, 연봉제 고용금지를 공동요구안으로 하고 지역실정에 맞게 개별요구안을 요구하도록 하고 있다.

2001년부터 공동요구안과 개별요구안의 분리는 교섭분권화의 요인에 의한 것이다. 따라서 이 시기의 임금인상률도 이전시기에 평균 10%이상 인상되었던 것에 비해 이 시기에는 평균 5%의 임금인상으로 임금인상률이 대폭 낮아진 것으로 나타나며, 타결률도 이전시기에는 평균적으로 57%였으나 이 시기에는 <표 Ⅴ-3>과 같이 50% 이하로 나타난다. 이러한 임금인상률은 <표 Ⅴ-3>과 같이 요금인상이 비교적 적었던 시기에 있어서 버스업체 경영의 어려운 현실을 반영할 수밖에 없기 때문이다.

<표 Ⅴ-3> 시내버스 6대 도시 임금인상률

년도	임금인상요구안	임금인상률	타결률	요금인상 추이
1998년	9	3	33.33	500
1999년	5	2.4	48.00	500
2000년	12.6	6.1	48.41	600
2001년	12.7	5.6	44.09	600
2002년	10.6	6.1	57.55	600
2003년	14.5	6.3	43.45	700

임금도 2003년 6대 도시평균이 1,955,239원으로 남성평균근로자 평균임금 2,406,000원보다 약 45만원 적고 비농전산업임금 평균임금 2,127,000원보다도 약 17만원 적은 것으로 나타났다.

라. 6대 도시 공동투쟁의 패턴과 특징

6대 도시 공동투쟁은 1989년부터 1997년까지의 시기에 비하여 1998년부터 분권화 과정을 겪게 된다. 이러한 분권화 과정은 교섭패턴에서는 이전과 마찬가지로 교섭 개시 - 임금교섭 진행 - 교섭결렬 - 조정신청(혹은 준법투쟁 등 총파업예고) - 쟁의행위찬반투표 및 총파업 결의대회 - 노사합의(혹은 조정 및 중재재정)라는 패턴을 갖게 되지만 이전보다는 공동투쟁의 힘이 집중되기 보다는 지역별 교섭으로 분화되는 과정을 겪는다.

<표 Ⅴ-4> 시내버스 6대 도시 임금교섭 진행과정

구분	6대 도시 요구안 확정	교섭 종결	기간	노동쟁의 여부	합의방식	최초 타결일	마지막 타결일	6대 도시 타결 시차	인상률
1998	1.15	8.19	7개월 4일	대구파업	노사합의, 조정, 중재	4.25	8.19	3개월 25일	3.0
1999	1998.12.11	5.7	4개월26일	대전파업	조정, 노사합의	4.1	5.7	1개월 7일	2.4
2000	1999.12.28	4.4	3개월 6일	파업찬반투표	노사합의, 중재	4.4	5.3	30일	6.1
2001	2000.12.24	5.4	4개월10일	파업돌입	노사합의	4.27	4.27	없음	5.6
2002	2002.1.8	3.28	2개월20일	2개도시 조정신청, 1개도시 파업	노사합의, 조정	3.22	3.28	7일	6.1
2003	1.15.	5.14	4개월	조정신청, 대구 파업	노사합의, 조정	2.8	5.14	3개월6일	6.3

이러한 6대 도시 공동투쟁의 분권화는 다음의 특징을 가지고 있다.

우선 위에서 살펴본 바와 같이 임금인상률이 낮아졌다는 점이다. 이러한 낮은 임금인상률은 이전 시기 매년 요금인상에 의하여 지지되었던 임금교섭의 한계를 노출시킨 것이며, 요금인상이나 정부의 보조금이 없던 시기인 1999년에는 임금인상률이 2.4%이었으며, 요금인상이 없고 정부의 보조금이 적었던 2001년에는 5.6%의 임금인상이 이루어져 타 업종에 비하여 현저히 적은 임금인상을 가져온다.[14)]

두 번째로 교섭기간이 이전시기보다 길어졌다는 점이다. 이전 시기에는 교섭안 확정부터 교섭종결까지 대부분 3개월 이내에 합의가 이루어지고 길어도 4개월 정도면 교섭이 마무리되었다면 이 시기에는 요구안 확정부터 최종 합의 시까지 4개월이 넘었으며 심지어 7개월이 넘는 등 교섭기간이 장기화된다.

세 번째로 이전시기에는 한 지역이 타결되면 며칠이내에 연쇄적으로 타결되는 양상을 보였지만 최초 타결시점부터 마지막 타결까지 3개월 이상이 2회, 1개월 이상이 1회일 정도로 이전과 달리 합의시점의 편차가 크게 벌어진다.

네 번째로 합의방식의 차이이다. 1989년에는 중재재정에 의하여 1990년부터 1997년까지는 노사합의에 의하여 임금교섭이 체결되었지만 이후 시기에는 합의방식에도 차이를 보이고 있다. 1998년에는 부산, 광주가 노사합의로, 서울, 대전이 중재재정으로, 인천이 조정서 수락, 대구가 파업으로 임금교섭을 마무리하였고, 1999년, 2002년, 2003년에도 노사합의 또는 조정수락으로 임금교섭이 마무리되어 합의방식에서도 지역 간 차이를 보이고 있다.

다섯 번째로 합의내용에 있어서 지역 간 편차가 나타났다는 점이다. 이전 시기에는 거의 동일한 임금인상률을 보였지만 이 시기에는 한 지역이 타결된다고 하더라도 다른 지역은 이보다 적게 타결되기도 하였는데, 2001년 광주의 경우처럼 임금동결을 하는 경우도 있었다. 그리고 2003년에는 서울이 6대 도시 중 최초로 9%인상되었지만 부산 7.3%, 대구, 대전, 광주, 인천은 약 5%의 임금인상에 그치는 것으로 나타나 지역 간 편차가 지속적으로 나타났다. 따라서 1997년까지는 지역 간 차이가 9만원이었지만 2003년에는 약 26만 원 정도로 격차가 커진 것으로 나타났다.

14) 서울의 경우 1999년과 2001년에 상여금지급조건의 강화와 퇴직금누진제의 폐지 등의 근로조건 양보가 이루어진다.

<표 Ⅴ-5> 시내버스 6대 도시 임금비교

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	6대 도시평균
1997	1,506,842	1,466,182	1,483,016	1,491,934	1,417,063	1,445,608	1,468,441
2003	2,082,524	1,976,561	2,045,295	1,917,989	1,814,649	1,894,956	1,955,329

3. 지역별 교섭으로의 전환 - 새로운 교섭의 모색기(2004년)

가. 2004년 임금교섭의 배경

2003년 공동투쟁은 투쟁시기의 분산, 임금인상률의 높은 편차 등이 나타남으로써 실질적으로 6대 도시 공동투쟁의 한계를 보여주면서 동시에 지역별 교섭으로 전화되었다는 점을 보여준 해였다. 또한 2004년 7월 1일부터 시행된 서울의 준공영제라는 새로운 환경과 노사가 지방자치단체와 실질적인 교섭을 한다는 측면에서 새로운 교섭형태가 나타난 시기이다.

2004년 5월 18일 건설교통부는 차관주재로 6대광역시 교통국장회의를 소집하여 버스육성종합대책 및 대중교통육성법 제정을 통한 시내버스 준공영제 도입과 관련한 버스체계개편을 발표하게 되었고 따라서 준공영제 실시는 지역별 실시 시기의 차이는 있지만 눈앞으로 다가온 새로운 조건이었다.

따라서 2004년의 임금교섭은 서울의 준공영제 실시가 5대도시로 확대되어가면서 준공영제 실시라는 특수한 상황 속에서 나타난 근로조건 개선사항을 지역실정에 맞게 재정립하는 교섭 즉 지역별 교섭으로 전화되는 계기가 되었다고 할 수 있다.

나. 2004년 임금교섭 진행과정

2003년은 6대 도시 공동투쟁의 한계를 보여주었고 서울은 2004년 7월부터 준공영제 실시가 예고된 상태였다. 그러나 전국자동차노동조합연맹은 2003년 12월 23일 6대 도시 대표자회의를 개최하고 공동요구안으로 임금 16.4% 인상, 만근일수 2일 단축, 근속수당, 교통비 통상임금 산입, 주휴수당 기본급 산입을 요구사항으로 하고 4월 15일 총선까지 임단협을 마무리하기 위한 계획을 수립한다. 따라서 임금교섭을 서둘러 부산의 경우 3월 8일까지 6차 임금교섭을 진행하였고, 대구는 2차, 인천은 3차, 광주 6차, 대전 3차까지 임금교섭이 진행되어 이전 시기보다는 교섭이 많이 진척되었다.

그러나 서울의 경우 2월 5일 제6차 교섭에서 교섭결렬을 선언하였고 이에 서울시의 버스개혁시민위원회는 근로자복지향상소위원회를 구성하고 노사간의 조정에 들어갔다. 따라서 2월 13일부터 3월 2일까지 제4차에 걸쳐 근로자복지향상소위원회가 개최되어 노사간의 주장을 듣고 이를 반영하기위한 준비작업을 하였다. 그러나 노조측은 3월 4일 지부장회의를 개최하고 서울시 버스체계개편 행정반대 결의문을 채택하고 3월 15일 조정신청과 3월 19일 항의집회, 4월 1일 총파업돌입을 예고하게 된다. 마찬가지로 전국버스연합회는 3월 5일 총회에서 임금인상 불가를 결의하고 이를 일간지에 게재하였는데 요금인상 없이는 임금인상이 없다는 내용을 특히 강조하였다.

서울버스의 체계개편과 맞물려 서울의 임금교섭은 6대 도시 공동투쟁의 대리전 양상으로 부각되었고, 따라서 전국자동차노동조합연맹은 서울의 임금교섭 지원을 논의하기 위한 6대 도시 공동투쟁회의를 갖기로 하고 3월 19일 서울집회에 전국조직의 조직동원 및 연대파업 검토, 파업지지 성명, 홍보 및 투쟁기금 지원 등 다각적인 지원계획을 세우기로 한다.

한편 서울시는 노사간의 교섭이 결렬되자 노사를 참여시킨 가운데 4차에 걸쳐 근로자복지향상소위원회를 열고 노사 의견수렴을 하였고, 서울시내버스노동조합의 협조 없이는 7월 1일 버스개편이 어렵다는 것을 인식하고 있었기 때문에 노조 임금인상안을 그대로 수용하는 지원방안을 노사에게 전달하면서 임금교섭을 재개하도록 하였다. 따라서 노사는 3월 15일, 16일 이틀간의 교섭을 통하여 2004년 2월 1일부터 현행대비 시급 5%, 2004년 7월 1일부터 현행대비 16.14%를 인상하기로 합의하여 임금인상요구안 16.4%를 거의 반영시키는 합의안이 도출되기에 이른다.

서울의 합의내용은 임금인상 타결률이 50%이하였던 것에 비하면 놀라운 성과로 비추어지고, 이러한 합의내용은 5대 도시 조합원에게 기대감을 주었고, 반대로 노사당사자들은 큰 부담감으로 작용하게 된다. 이러한 특수한 상황은 준공영제 도입으로 가능한 것이며, 항상적인 임금체불에 시달리고 있는 지역에서는 임금인상과 더불어 안정적인 임금지급이 보장된다는 점이 준공영제 도입에 대한 큰 유인으로 작용하게 되었다.

따라서 교섭이 진행 중인 5대도시는 4월 23일 교섭진행사항을 점검하고 ① 5월 6일까지 교섭할 것, ② 5월 7일 조정신청, ③ 5월 25일 총파업돌입 등의 내용을 결의하고 이를 실행에 옮기게 된다.

5대 도시는 5월 7일 조정신청을 내고 전국자동차노동조합연맹은 5월 10일 ‘지방시내버스 승객, 서울과 차별받아야 합니까’라는 일간지 의견광고를 내어 투쟁의 열기를 북돋운다. 그리고 5대 도시 노조 측은 집회신고와 쟁의행위찬반투표 공고를 하고 부산 5월 13일 부산, 5월

17일 대구, 5월 24일 대전, 광주가 결의대회를 개최한다. 그리고 전국자동차노동조합연맹은 노동부 및 건설교통부를 방문하여 준공영제 실시와 노사문제의 원만한 해결을 위하여 정부에서 적극 개입해줄 것을 요청하여 5월 18일 건설교통부로부터 대도시부터 준공영제를 실시하도록 하겠다는 약속을 받아낸다.

이러한 급박한 분위기 속에서 부산이 5월 18일 제1차 조정회의이후 노사 간에 임금교섭을 진행하여 임금 9.3% 인상과 시내버스 노사정위원회 활성화 등에 합의한다. 그리고 5월 19일 인천이 기본급 6% 인상에 합의하였고, 대전이 5월 25일 파업 돌입 직전 6월까지 3%, 7월부터는 9% 인상 및 노사가 준공영제도입에 적극 지지한다는 내용에 합의함에 따라 파업을 철회한다.

광주는 5월 25일 파업에 돌입하였고 5월 27일 광주정무부시장으로부터 버스준공영제 2005년 1월 실시, 요금 700원에서 900원으로 인상하겠다는 약속을 받고 노사는 5월 28일 0시 40분에 교섭을 재개하여 정회와 결렬선언 등을 반복하며 마라톤협상 끝에 5월 29일 오전 3시에 6월까지 3.5% 인상, 7월부터 9% 인상 및 준공영제 실시를 합의하여 임금교섭이 마무리되었다.

대구의 경우 5월 25일 파업에 돌입한 후 사용자측이 선 파업철회, 후 교섭을 주장하여 교섭이 재개되지 않다 5월 27일 오전 2시 교섭이 재개되었으나 사용자측의 변화가 없자 노조측은 교섭결렬을 다시 선언하였다. 이에 사용자측은 5월 28일 운송사업조합 대표자회의에서 직장폐쇄를 결의하여 상황이 악화되는 속에서 5월 29일 대구시장이 한국노총 이용득 위원장과 전국자동차노동조합연맹 강성천위원장과의 면담에서 2005년 10월 준공영제를 실시하겠다고 밝히면서 곧바로 교섭이 재개되었다.

그러나 사용자측이 임금인상 3%와 수입금 투명화를 위하여 CCTV를 설치하겠다고 하자 노조측은 6월까지 3%, 7월부터 10% 인상이라는 최종안을 제시하였고 결국 파업 8일째인 6월 2일 0시 40분 6월까지 3% 인상, 7월부터 9.3% 임금인상과 준공영제를 실시하기로 합의하여 교섭이 마무리되었고 지역적 파업으로는 8일이라는 최장기간 파업을 기록하게 되었다.

이와 같이 2004년의 6대 도시 공동투쟁은 준공영제라는 새로운 여건에 의하여 서울의 임금교섭이 조속히 마무리되었고, 따라서 5대도시 공동투쟁중심으로 이루어졌다. 5대도시도 조정신청은 일치시켰지만 타결과정은 지역의 여건과 노사의 시각차이로 실질적인 지역교섭으로 전화된 것으로 나타났다.

서울의 준공영제실시에 따른 임금교섭의 성격변화는 6대 도시 공동투쟁이 소멸되고 새로운 교섭형태를 모색하는 시기라고 할 수 있고, 따라서 새로운 교섭형태가 정립되어가는 조정기라고 할 수 있다.

다. 2004년 임금교섭의 특징

〈표 Ⅴ-6〉 2004년 시내버스 6대 도시 임금교섭 과정

구분	교섭기간	교섭회수	노동쟁의	합의일	쟁의행위
서울	12월10일-3월16일	8차(*12차)		3.16.	
부산	12월23일-5월3일	10차	5월7일 조정신청	5.18.	
대구	2월5일-5월6일	10차	5월7일 조정신청	6.2.	5.25.-6.1
인천	2월4일-5월4일	14차	5월7일 조정신청	5.19	
광주	1월6일-3월30일	7차	5월7일 조정신청	5.29	5.25-5.29
대전	1월29일-4월30일	5차	5월7일 조정신청	5.25	

먼저 2004년 임금교섭은 준공영제 실시와 관련이 있다. 서울은 2004년 7월 1일 준공영제 실시 과정에서 노사의 교섭보다는 노사와 서울시의 교섭이 우선시 되었으며, 다른 지역도 노조의 요구는 근로조건개선보다도 준공영제 실시가 우선시되었다. 건설교통부에서 5월 18일 준공영제 실시가 발표되어 부산, 인천은 임금인상 등과 노사정위원회구성에 합의가 이루어진 반면 대전, 대구, 광주는 지방자치단체가 준공영제 실시를 약속하고 나서야 임금인상 등 임금교섭이 진척되어 노사의 교섭과정에서 노정간의 교섭과정으로 전화되는 양상으로 나타났으며, 이러한 양상은 준공영제하의 교섭형태를 가늠할 수 있게 해주고 있다.

두 번째로 서울의 준공영제실시는 2003년과 마찬가지로 서울이 선도적으로 타결되는 양상을 보였지만 한 곳이 타결되면 과거 연쇄적으로 타결되지 못하고 조정신청 후나 파업 중에 노사합의하는 양상을 보여주었다. 이러한 2004년의 양상은 파업을 감수하면서도 지방자치단체로부터 지원이나 임금인상을 이끌어내려는 사업주 측의 의도도 있었지만 5대 도시의 경우 서울의 임금인상률을 따라가기 힘들었던 측면도 있었다.

세 번째로 2003년과 마찬가지로 임금인상률에 큰 편차를 보이게 된다. 2004년에는 700원에서 900원으로 동일하게 요금인상이 되었음에도 불구하고 서울의 경우 16.14%의 임금인상이 있었고 인천의 경우에는 6% 인상에 합의하여 그 격차가 10%에 이를 정도로 임금인상의 편차가 더욱 벌어지는 결과로 나왔다. 이러한 편차는 지방자치단체의 재정여건과 더불어 승객수의 차이 등 지역적 여건이 다르고, 이러한 지역적 여건의 차이가 지역별 교섭으로 정착화되고 있다는 점을 알 수 있다. 따라서 부산은 9.3%, 대구는 9.3%, 인천 6%, 대전 9%, 광주 9%(대구, 광주, 대전은 2004년 7월부터 적용)로 이전에 비하여 비교적 높은 인상률로 합의가 이루어진다.

Ⅵ. 2005년 시내버스 임금교섭과 노사분규 분석

1. 2005년 임금교섭 개관

2005년 대도시 임금교섭에서는 서울을 제외하고 준공영제의 도입과 시행이라는 시내버스의 제도개선이라는 큰 과제를 앞두고 임금인상 외에도 다양한 요구들이 분출되었다. 그동안 서울시내버스는 전국 주요도시 시내버스 임금인상의 Pattern-Setter가 되어 온 관행을 갖고 있었다. 특히 2004년 서울시내버스에서 준공영제의 시행과 임금의 상당한 인상은 다른 대도시 시내버스 노조들이 준공영제의 시행과 시내버스 기사들의 임금인상에 대한 기대감을 높여 시내버스 노조들의 요구안의 주요한 기준선이 되었다.

2005년 시내버스 임금교섭은 마산·창원 시내버스노조의 12일간의 파업과 포항시내버스의 30일간의 파업 등을 제외하면 외형적으로 큰 노사갈등 없이 마무리되었다. 서울을 제외한 다른 대도시 시내버스 노조 측이 2005년에는 준공영제 시행을 촉진하고 협조하기 위해서 노조 측의 요구를 자제한 노력도 발견된다. 그러나 겉으로 드러난 파업이 없었다고 노사 혹은 노·사·지방자치단체 간의 갈등이 없었던 것은 아니다.

오히려 외형적인 노사평화 속에서 준공영제 시행에 따른 새로운 노사, 노정(지방자치단체) 간의 잠재적 갈등구조의 심화, 특히 향후 시내버스 임금교섭에서 노정(지방자치단체)교섭과 노정(지방자치단체)갈등의 개연성이 구조적으로 깊어지고 있는 것을 발견할 수 있었다. 서울, 부산, 광주 등에서의 주 40시간제 도입과 노동시간의 실질적 단축, 여러 도시의 임금교섭에서 제기된 비정규직 기사, 보조금 인상 등이 중요한 쟁점이 되었다. 마산·창원 시내버스의 경우에서 드러난 바와 같이 오랜 노사담합에 의한 시내버스 요금인상과 임금인상에 대한 지방자치단체와 시민들의 불신, 포항 시내버스 파업에서 드러난 시내버스 서비스의 독점을 바탕으로 노사분규를 지방자치단체에 대한 보조금 인상의 압박용으로 활용하는 시내버스 사업자에 대한 대책 부재 등이 문제점으로 드러났다.

2005년 준공영제 실시에 따른 노조의 요구, 사용자측의 입장을 개략적으로 요약하면 아래와 같다.

- 노동조합 요구 : 준공영제의 시행확대, 생계비에 근거한 시내버스 14.5% 임금인상, 근로자 300명 이상 사업장의 주 40시간제 도입과 만근일수 단축, 비정규직의 정규직 전환, 체불임금 해소, 정년연장 등이었음

- 사용자들의 대응 : 적자경영 주장으로 준공영제 시행의 시내버스 보조금 인상과 연계, 체불임금에 대한 지방정부의 해결 요구, 임금인상 반대, 보조금과 요금인상 연계, 주40시간제 및 비정규직의 정규직화 반대, 퇴직금누진제의 철폐 등

서울시내버스의 경우 2004년 7월부터 준공영제 시행에 따른 시내버스의 적자액의 누적으로 서울시가 보조해야할 적자폭이 예상 밖으로 커지자 서울시가 시내버스 사업자들에게 토요일, 일요일, 휴일의 감축운행을 강제했다. 그리고 2005년 7월 1일부터는 주40시간제 시행과 더불어 1주 연장근로시간을 10시간으로 정하면서 5일간은 9시간 근로 (8시간 + 1시간 연장근로)를 하도록 하고, 6일째는 1일 5시간을 근무하도록 하는 근로시간단축제(shift)제를 도입하도록 하였다[15]. 따라서 이러한 차량감축과 노동시간 단축 운행은 서울시가 버스 1대에 버스기사 2.44명으로 책정했던 인력 수준에서 26일을 하지 못하는 버스기사들을 발생시켜 26일을 하지 못한 버스기사들의 경우 상당한 임금삭감을 초래했다. 이러한 임금삭감을 둘러싼 노사 간의 갈등 외에도 노정간의 갈등을 야기시키는 결과를 가져왔다.

2005년의 임금교섭은 대도시의 지역적 실정에 따라 많은 편차를 보였으며 이러한 편차는 주 40시간제(2005년 서울, 부산, 광주, 2006년 7월 대구, 인천, 대전 실시)와 준공영제 (2004년 서울, 2005년 대전과 광주, 2007년 부산)가 전면 실시되는 2007년까지는 계속될 것으로 보인다.

15) 일반적으로 shift제는 근로시간 단축제라고 할 수 있다. 그러나 서울시에서 주40시간제에 따른 임금보전 등으로 표준운송원가가 너무 상승하자 적자폭을 줄이려고 연장근로시간을 주40시간제에 따른 근로시간 단축분 만큼 연장근로시간을 줄인 것이다. 주 6일 근무를 하면서 5일간은 9시간 근로를 하게 하되 휴무일 바로 전일의 근무는 5시간만 하도록 함으로써 주 50시간의 근로를 맞추는 것이다. 따라서 이는 변형근로제의 도입이라고 할 수 있으나 서울시는 이를 근로시간단축제(shift제)라고 하고 있다.

2. 서울시내버스 임금교섭

가. 임금교섭을 둘러싼 환경

서울시내버스는 2004년 7월부터 기존의 시내버스 사업자들에 의한 노선독점 체제를 해소하고 간선, 지선 및 순환버스 체계로 개편하고, 시내버스 중앙차로제 실시와 더불어 준공영제를 실시하고 있다. 서울시내버스는 시내버스 체제의 개편, 시내버스 중앙차로제, 준공영제 실시로 시간단축, 시내버스 서비스의 개선, 시내버스 이용승객 증가 등의 상당한 성과를 거두었다. 그러나 시내버스 사업자들은 운행거리에 비례하여 지급되는 운송수입금을 더 많이 타내기 위해 토요일, 일요일, 휴일에 승객수가 감소함에도 차량운행 대수를 평일과 같은 수준으로 운행하였다. 또한 시내버스 간, 시내버스와 지하철 간의 환승할인 혜택도 오히려 요금수준을 인하시키는 효과를 가져왔다. 이리하여 서울시는 2004년 말까지 6개월간 시내버스 운영에서 1,100억 원 적자가 발생했으며, 2005년 총 2,100억 원의 적자를 예상하고 있어 상당한 재정부담을 주고 있다. 서울시는 이러한 재정적자를 줄이기 위하여 토요일 10%, 일요일 및 공휴일은 15%를 감축운행하게 하고 있으며, 방학 중에는 과밀노선을 제외하고 10-15% 감축운행을 하도록 하였다. 또한 추석이나 구정 등의 경우에는 감축 운행을 별도 정하여 운행토록 하고 있다. 이와 같은 휴일, 방학, 명절의 단축운행은 서울시가 준공영제를 도입할 때 세세하게 고려하지 못한 점들이었다.

서울시는 2004년 7월 시내버스 체계를 개편하여 준공영제를 시행하면서 시내버스 사업자들로 하여금 차량 1대당 시내버스 기사 2.44명을 확보하도록 하고 여기에 맞추어 인건비와 표준운송원가를 산정토록 했다. 그런데 2004년 7월 준공영제 시행 적자 폭이 처음 예상보다 커지자 이후 서울시는 대당 2.44명을 채용하라는 원래의 요구와 무관하게 휴일, 방학, 명절 시 단축운행을 강행함으로써 대당 2.44명의 버스기사를 채운 시내버스 회사의 경우에는 시내버스 기사들이 만근일수를 채우지 못하게 되었다. 이들 시내버스 기사들은 만근에 따른 각종 수당을 받지 못함으로써 상당한 임금손실을 보게 되어 노사 간, 노정간의 불만요소가 되었다.

더구나 2005년에는 주 40시간제 시행에 따른 근로시간 단축분의 임금 보전과 노조측의 14.5%의 임금인상 요구를 일정한 정도 수용하는데 따른 임금인상액으로 인한 사용자들의 비용부담은 매우 컸다. 2005년 임금교섭에서 서울의 시내버스사업자들은 서울시가 이를 표준

운송원가에서 반영하겠다는 약속을 하지 않는 상황에서 이런 임금보전과 임금인상 부담을 지려하지 않았다. 결국은 서울시가 2005년 임금교섭에 어떤 형태로든 개입할 수밖에 없었다. 이로 인해 서울시가 져야할 재정부담은 더욱 커질 수밖에 없는 것이었다.

이와 같이 2005년 임금교섭과정에서 서울시는 서울시내버스가 주 40시간제로 전환하면서 탄력근무제를 도입하도록 권고하고 있어 근로일수 단축을 주장하는 노조와 인식을 달리하고 있는 실정이었다.

나. 임금교섭 경과

2005년 서울버스노조는 2004년까지 상대적으로 높은 임금인상, 주요 도시 시내버스와의 임금격차를 고려하여 전국자동차노동조합연맹의 2005년 임금교섭 요구 수준인 14.5% 보다 약 4% 낮은 10.5% 인상을 요구하였다. 또한 근로조건 저하 없는 주5일 근무제, 상여금 월할 계산(기존 분기별 계산) 지급, 정년 61세로 연장 등을 주요 요구조건으로 내걸었다. 또한 서울시내버스 노조는 준공영제실시에 따라 발생한 여러 가지 문제, 즉 감축운행에 따른 임금손실, 일부 노선의 운행회수 증가에 따른 식사 및 휴게시간 보장, 차량단말기의 미작동에 따른 징계, 변형근로제의 시행에 따른 문제, 임금체불 증가, 교육 및 차량고장시의 임금지급, 전임자의 임금지급 등을 요구안으로 제시하고 있다. 이러한 노조측의 요구를 바탕으로 서울시내버스노조는 2005년 1월 4일 서울시버스운송사업조합에 임금교섭을 요청하여 1월 14일 제1차 임금교섭을 시작하여 3월 2일 제6차 교섭에서 노조측이 임금교섭 결렬을 통보하였다. 그때까지 2005년 서울시내버스 노사의 교섭내용은 아래와 같다

〈표 Ⅵ-1〉 서울시내버스 임금교섭일지

회 수	일 시	교 섭 내 용
1차	2005. 1. 14	▲ 노측 : · 신뢰를 바탕으로 노사간 존중하는 자세로 교섭에 임하자 ▲ 사측 : · 최선을 다해 임금인상 및 제도개선에 노력하겠음 ▶ 회의결과 : 교섭진전 없음.
2차	2005. 1. 19	▲노측 : · 단체협약 상 수정하거나 불필요하여 삭제할 내용 존재 (예, 상여금 지급제한 규정 폐지 및 매월지급 바람직, 정년연장, 퇴직연금제, 근로시간 단축, 근속수당·교통비 통상임금 포함문제 등) · 단체협약 상 제도개선 후 임금인상률을 결정하는 것이 용이할 것임 ▲사측 : · 단체협약 상 제도개선 후 임금인상률을 결정하는 것에 동의함 · 버스체계개편 이후 대부분의 결정권은 서울시에 의존할 수밖에 없음 서울시의 결정에 따라 사용자는 따라가는 입장임 ▶ 회의결과 : 교섭진전 없음.

3차	2005. 1. 26	▲노측 : · 올해부터는 300인 이상 사업장에 대해서는 주 40시간제(주 5일제)를 의무적으로 시행해야 함. 서울시내버스의 경우 전체업체가 하나의 단체협약을 적용받음으로 300인 이하의 업체라 하더라도 주 40시간제는 동시에 실시해야 할 것임 ▲사측 : · 단체협약 개정안을 바탕으로 노사가 논의하여 서울시가 이에 대한 대책안이 나와야 할 것임 ▶ 회의결과 : 교섭진전 없음.
제4차	2005. 2. 2	▲노측 ∴ 단체협약 상 제도개선 문제 외에 버스체계개편 이후 발생한 문제점 (운휴차량으로 인한 만근부족-임금손실발생, 종료버튼 미작동으로 인한 회사징계조치-승무정지, 임금가불증 작성 강요, 스페어기사 전락 등)도 많음. 올해 임단협 교섭에서는 이 부분에 대해서도 해결해야 할 것임 · 서울시의 운휴명령으로 근무를 못한 자에 대해서는 회사의 귀책사유임으로 당일에 대해서는 유급처리해야 할 것임. 서울시는 대당 2.44명 한도내에서 실비정산한다는 방침이므로 운휴로 근무를 못한 자에 대해서는 당일을 유급처리하여도 인정한다는 입장임 · 임금협정요구안은 단체협약 마무리 후 제출하겠음 ▲사측 : · 서울시의 운휴명령으로 근무를 못한 자에 대해 당일 유급처리하는 부분에 대해서는 들은 바가 없음. 확인해보고 차기 교섭에서 논의하겠음 · 최초 표준운송원가산정 계약시 운휴차량에 대한 운송원가 중 운전자 인건비부분이 빠지는 등 사용자의 잘못이 크다는 점 인정 ▶ 회의결과 : 교섭진전 없음 ※ 단체협약 요구안 제출 - 주40시간제(주 5일근무), 상여금 매월지급(50%), 퇴직보험 가입, 정년연장(만 61세) 등
제5차	2005. 2. 23	▲노측 ∴ 요구안에 대한 성의 있는 대안 제시 촉구 · 노조의 요구안에 대해서는 사용자가 서울시에만 의존할 것이 아니라 노사간 협의 후 그 결과를 가지고 서울시와 협의하는 것이 보다 효율적일 것임 · 버스체계개편 이후 근로자들의 근로조건은 이전보다 오히려 악화됐음. 이에 대한 시민홍보가 필요 ▲사측 : · 단체협약 요구안에 대해서는 서울시와 협의가 필요함 · 노동조합의 요구안에 대해 구체적으로 검토하지 못한 점 죄송 · 시민홍보에 대해서는 사용자도 동의함 ※ 조합원피복(하복) 협의 ▶ 회의결과 : 교섭진전 없음.
제6차	2005. 3. 2	▲노측 ∴ 요구안에 대한 성의있는 대안 제시 촉구 · 노사간에 합의를 이끌어낸 후 그 결과를 서울시가 수용하면 되는 것임, 사용자가 말하는 서울시로의 책임회피는 성의있는 교섭에 임하는 것이 아님. · 전년도 임금인상률은 16.14%임. 따라서 현재 시급 5,734원에서 임금인상률을 결정하야지 사용자가 말하는 11.5%는 어불성설임. 노조에서는 절대 수용할 수 없음 ▲사측 : · 서울시의 운송원가만으로는 노조의 요구조건 수용에 어려움 · 주 40시간에 시행시기도 업체마다 달라 이의 적용에도 해결할 점이 많음 · 올해 임금인상은 전년도 평균 인상률인 11.5%에서 시작해야함. ▶ 회의결과 : 교섭결렬.

6차에 걸친 임금교섭이 결렬된 이후 서울시내버스노조는 조정신청 전까지 서울시를 방문하여 임금교섭이 이루어질 수 있도록 여건마련을 촉구하는 등 교섭의 타개책을 모색했으나 무위로 끝났다. 그러자 서울시내버스노조는 4월 14일 임투승리결의를 위한 지부장회의를 개최하고 이후의 투쟁계획을 확정했다. 투쟁일정은 4월 15일 조정신청, 5월 2일 파업찬반투표, 5월 3일 운수노동자대회 개최, 5월 8일 파업출정식, 5월 9일 서울시내버스 총파업 돌입이다.

이러한 투쟁일정에 따라 노조가 4월 15일 서울지방노동위원회에 조정신청을 하자 임금교섭이 재개되어 4월 20일 제7차 임금교섭, 4월 22일 제8차 임금교섭이 이루어졌다. 그러나 임금교섭에서 진전은 없었고 서울지방노동위원회는 4월 22일부터 5월 3일까지 조정기간을 연장하면서까지 3차에 걸쳐 조정회의를 하였다. 그러나 노사 의견 차이는 좁혀지지 않았고 서울버스 사업조합은 서울시의 결단과 약속이 없이는 노조가 요구하는 임금보전과 임금인상 및 기타 요구사항에 대한 긍정적 수용을 하기에는 한계가 있었다.

서울시내버스 노조는 5월 2일 쟁의행위 찬반투표를 실시하여 총 조합원 17,318명중 투표자수 15,760명, 찬성 14,618명으로 84.4%가 찬성하여 쟁의행위 찬반투표가 가결되었다. 5월 3일 서울역 앞에서 '주5일제 쟁취 및 생활임금확보를 위한 운수노동자대회'를 열고(노조측 6,000여명 참석 주장) 시청 앞까지 가두시위를 하였다. 5월 4일 조정기간을 5월 7일까지 연장한 노사는 서울시의 중재로 노·사·정실무위원회(각 2명씩 참석) 구성하고 5월 4일 17시부터 노·사·정실무회의를 개시하여 5월 6일까지 계속적으로 진행되었고 쟁점사항이 정리되고 노사정의 입장을 확인할 수 있었다.

그리고 5월 7일 조정회의에서는 노사정실무위원회에서 나온 내용을 중심으로 조정되었고 노사는 이를 바탕으로 5월 8일 파업출정식에 앞서 노사합의를 이루어 2005년 서울 시내버스 임금교섭은 마무리되었다. 합의된 중요 내용은 ① 임금 3.8% 인상, 주 40시간제를 전 시내버스 사업장에서 실시하되 근로시간 감소분(16시간, 시급 522원)의 임금은 종전의 임금수준으로 보전(13.24% 임금인상효과), ② 상여금 연간 600%를 짝수 월 임금지급일에 월 기본급의 100%씩 분할 지급, ③ 회사의 승무지시에 따라 주 10시간 이내의 연장근로, ④ 주40시간제 시행과 더불어 근로시간단축제(shift)제, 교대근무제 시행에 노력, ⑤ 정년연장에 대해서는 각 회사별로 노사협의회를 통해 협의한다는 것이다.

다. 준공영제 하의 임금교섭 특징

2005년 서울시내버스의 임금교섭은 서울시내버스에 준공영제를 도입한 후 첫 번째 교섭이

었다. 준공영제 시행 후 임금교섭에서 나타난 중요한 점은 표준운송원가 선정 때 사실상 임금이 결정되므로 임금교섭에서 사용자가 임금인상을 해 줄 수 있는 여지가 매우 적었다. 2005년 서울시내버스 임금교섭에서는 가장 두드러지게 나타난 점은 서울시내버스 사업자들이 이런 점을 적극 활용하여 노사 간의 임금교섭을 이미 노정(지방자치단체) 간의 교섭으로 전환하였다는 것을 보여주었다.

두 번째로 서울시의 재정적 여건이 시내버스 임금교섭에 지대한 영향을 미칠 수밖에 없다는 점이다. 이번 서울 시내버스의 주 40시간제 실시와 관련하여 서울시는 추가로 소요되는 인건비 증가에 대하여 근로시간단축제(shift)제의 도입에 따라 버스기사 1인당 노동시간이 기존 주 54시간에서 주 50시간으로 단축되는 것에 따른 차량운행대수의 감축과 예비차량의 감축으로 버스 운행대수 감축에 수반되는 비용 절약으로 상쇄할 수 있었다. 따라서 여기에서 드러나는 것처럼 지방자치단체의 재정여력이 취약할 경우에 불필요한 요소를 줄이는 시내버스의 구조조정 없이는 시내버스 운전자의 근로조건 개선을 위한 재원 마련이 그리 쉽지 않다는 것을 보여 주고 있다. 주 40시간제 도입, 임금인상 및 노동조건 개선에 따른 추가적인 비용 마련을 둘러싸고 각 도시마다 노정간의 갈등이 심화될 소지가 높은 것으로 나타났다.

세 번째로 준공영제 하에서 이번 2005년 서울시내버스 임금교섭은 교착상태에 빠져 노동위원회에서 조정을 하면서도 2차례나 조정기간을 연장하여 합의를 유도하였으나 결국은 성공하지 못하였다. 그리고 조정안도 노사정실무위위원회에서 거론된 내용이었으며 이 또한 서울시와의 조율이 필요한 부분이다. 노동위원회에서 시내버스의 조정은 과거에도 조정에 의한 합의(중재 제외)가 적었지만, 준공영제 하에서는 표준운송원가에 이미 시민의 세금이 투입되고 있고 임금이 사실상 정해지는 복잡한 구조를 가지고 있으므로 노동위원회에서 이를 조정하는 데는 사실상 한계가 있다는 것을 보여주고 있다.

과거에는 서울의 시내버스 노사가 담합적인 관계를 유지하면서 매년 임금교섭에서 노사협상 결렬 – 노조의 시내버스 파업 위협 – 지방자치단체의 개입 – 시내버스 요금인상 약속 – 요금인상의 한도 내에서 임금인상이라는 공식에 따라 노사분규를 막아왔다. 그러나 연례적으로 이루어진 시내버스 요금인상이 시내버스 사업자들에 의해 얼마나 효율적으로 사용되는지에 대한 검증방법은 없었고 1990년대 후반부터 적자업체와 체불업체들은 늘어가기만 했다. 2001년부터 시내버스 회사들의 적자를 보전하기 위해 정부와 서울시의 보조금이 증가되고 요금인상이 있었으나 여전히 경영상항의 투명성은 확보되지 않은 사항이었다.

2004년 서울에서 시내버스 준공영제가 도입된 뒤에는 운송수입금은 투명하게 관리되고 있어 서울시의 보조금을 포함하여 시내버스 업체에 배분되는 전체 금액이 어떻게 쓰이는가도 정확하게 파악되고 있다. 이에 따라 시내버스 전체적으로 개선의 여지가 있거나 구조조정의 필요성이 있는 영역에 대해서는 서울시의 강제로 시내버스 회사들로 하여금 이를 이행토록 할 수 있다. 이런 점에서는 과거보다 개선되고 있다.

준공영제 시행에 따라 시내버스 사업자들의 수입(운송수입금 배분 몫과 서울시의 보조금)은 버스 운행거리에 비례하여 주어지는데 버스 운행거리는 서울시에 의해 통제된다. 시내버스 사업자들의 수입 중 운송수입금 배분 몫은 시내버스 사업자들의 노력에 의해 단기적으로 좌우되는 것이 아니나 서울시의 보조금은 서울시의 통제에도 불구하고 가변적이다. 매년 임금교섭에서 시내버스 사업자들은 표준운송원가 결정에서 이미 버스기사들의 임금이 결정되었으므로 표준운송원가가 인상되기 전에는 버스기사들의 임금인상은 어렵다는 논리를 펴게 될 것이다. 결국 임금교섭의 결렬은 시내버스의 파업 위협으로 연계되어 지방자치단체가 개입할 수밖에 없게 된다. 이리하여 임금교섭이 노사협상에서 노정(지방자치단체) 간의 협상으로 전환된다. 서울시내버스에서 준공영제의 도입은 독점노선의 해소, 시내버스 운행서비스에 대한 서울시의 통제 강화, 보조금 지급액의 증가 등으로 기존 민영버스 시스템에 매우 강한 공공적 요소를 혼합한 것이다. 준공영제에서 이러한 공공적 개입의 증가와 더불어 점차 시내버스 임금교섭은 점차 노동조합과 서울시와의 교섭으로 변화해 갈 것이다.

이리하여 매년 임금교섭을 둘러싼 노사, 노정(지방자치단체) 간의 잠재적 갈등의 심화, 특히 향후 노정(지방자치단체)교섭과 노정(지방자치단체)갈등의 개연성이 구조적으로 형성되고 있는 것이 준공영제 아래 서울시내버스 임금교섭이 잉태하고 있는 노사관계의 핵심적 쟁점이 될 것이다.

3. 부산 시내버스 임금교섭

가. 임금교섭을 둘러싼 환경

부산은 다른 지역과 달리 스스로 차량을 감축하는 등 자구책을 강구하였다. 지하철 1호선 개통으로 어려움을 경험했던 시내버스업체는 2호선이 완공되면서 버스 감차를 실행하였다. 다른 지역이 지하철이 완공된 이후에도 버스가 증차되거나 현 수준을 유지하는데 비하여 부

산시도 이러한 자체적인 구조조정을 인정하여 사업조합의 버스감축안을 승인하여 주었다. 따라서 대당 수송인원이 6대 도시 중 가장 높은 것으로 나타나 다른 지역에 비하여 비교적 업체의 경영난이 적은 지역이다. 따라서 이러한 정책은 부산의 3호선 완공과 맞추어 약 150대를 감축하는 것으로 방향을 잡아가고 있다.

이러한 자체적인 구조조정을 하고 있음에도 버스 경영난은 심각하다. 2004년 부산시는 적자노선에 보조금을 지원하기위하여 적자노선 신청을 받았는데 부산시버스운송사업조합은 2004년 4월 190개 노선 중 적자노선 123개 노선에서 연간 521억 원의 적자가 발생할 것이라고 신고하였으며 실사결과 적자액은 407억 원으로 나타났다. 따라서 부산시는 적자액의 1/3의 보조금을 2004년 말 지급하고 나머지 적자액은 흑자노선에서 보충하는 등 자체적으로 감수하도록 하여 버스난의 어려움이 가중되는 것으로 나타났다.

또한 2005년도에는 버스준공영제의 일환으로 하차 후 30분 이내에 다른 버스를 이용할 경우 버스요금의 50%를 할인해 주는 제도를 시행하고 이로 인한 운송수입 감소를 부산시에서 어느 정도 보전해 주느냐가 문제로 대두하게 되었다.

나. 2005년 임금교섭

부산시의 임금교섭은 2004년 12월 22일 제1차 교섭을 시작하였고 2005년 3월 7일 제3차 임금교섭에서 노조안이 제출되어 본격적인 교섭이 진행되었다. 노조안의 주요내용은 임금인상 14.5% 인상, 주5일 40시간제, 주휴수당 기본급 포함, 정비직과 일반직의 단체협약 적용 등을 요구하였다. 이에 대하여 사용자측은 노조안을 검토하겠으나 부산의 근로조건이 다른 지역에 비하여 높은 점을 감안하여야 하며, 정비직과 일반직은 사무직과 차별적인 대우가 필요함을 강조하였다.

3월 21일 제4차 임금교섭에서는 주40시간제 관련한 노사실무위원회가 구성[16]하기로 합의하여 주40시간제에 대한 본격적인 교섭이 진행되었다. 그러나 사용자측이 계속적으로 주 40시간제는 해당기업만 실시하자, 일반직과 정비직은 사무직은 단체협약 적용이 힘들다, 적자로 인해 임금인상은 불가능하다고 함에 따라 노조측은 4월 25일 제7차 교섭에서 교섭결렬을 선언하고 5월 4일 조정신청을 하였다. 5월 17일, 5월 19일 조정위원회가 개최되었으나 조정이 성립되지 못하였고, 5월 25일까지 조정을 연기하기로 하였다. 그리고 노조측은 예정대로

16) 부산의 임금교섭은 다른 지역과 달리 노사실무위원회를 운영하고 있다, 노조안이 정식으로 제출되면 노사에서 실무위원을 선정하고 여기서 노조안에 대한 심층적인 논의가 이루어져 여러 가지 방안이 모색되는 것으로 알려졌다.

는 5월 23일 쟁의행위찬반투표를 거쳐 5월 26일 총파업에 돌입하기로 방침을 세웠다.

이러한 급박한 상황에서 5월 20일 제8차 교섭에서 운전직 외의 사무직, 정비직에 대하여도 유니온숍 제도를 노조측이 요구하였고, 사용자측은 이를 적극 검토하기로 하였고, 5월 23일 쟁의행위찬반투표를 앞둔 시점에서 노사는 합의를 이루어 임금교섭이 마무리되었다. 합의된 주요내용은 ① 주 40시간제의 전면시행 (300인 이상만이 아니라 그 이하 되는 회사도 시행), ② 임금인상 (2월부터 6월까지 3.8% 인상 소급적용, 주5일제가 실시되는 7월부터 2006년 1월까지 8.1% 인상으로 12.9% 인상), ③ 단체협약을 개정하여 조합원의 범위를 운전기사에다 정비사와 사무직 노동자 포함, ④ 정비사와 사무직 노동자들에게도 주40시간제 도입, 월 임금 15~18만원 인상, ⑤ 유니온숍제 재확인 - "회사는 노조가입을 거부하거나 탈퇴할 때 즉시 해고해야 한다"는 과거 유니온숍 조항 유지 등이다.

2005년 임금교섭이 마무리되자 사무직과 정비직에 대한 보충임금교섭이 진행되었다. 6월 15일, 7월 20일 개최된 임금교섭에서 노사는 사무직과 정비직에 대하여도 퇴직금누진제 시행(소급적용), 하계휴가비, 유급휴일, 유급휴가, 학자금 등 운전자와 동일하게 적용하도록 한다는 데 합의를 보았고, 이들 직종에 대하여 5월 23일 합의사항을 준수하지 않은 업체는 시정조치하기로 하고, 사무직과 정비직에 대한 근로조건 개선은 소위원회를 구성하여 추진하기로 하였다.

다. 준공영제 실시

부산의 준공영제는 다른 지역보다 추진이 늦은 편이다. 다른 지역보다 늦은 이유는 운행대수 감축으로 다른 지역에 비하여 시급성이 비교적 적기 때문이며 이러한 원인은 사업조합이 이전부터 자발적으로 자구책을 강구하였기 때문이다. 사업조합은 지하철완공과 더불어 자발적인 감축 외에도 무사고운동, 서비스개선운동을 지속적으로 실시하여 일정한 성과를 거둔 것으로 평가된다. 이는 다른 지역의 사업조합이 형식적으로 무사고운동이나 서비스개선운동을 한 것에 비하여 부산의 경우는 적은 인센티브지만 서로 경쟁체계를 갖추어 실시하였고 따라서 소기의 목적을 달성할 수 있었기 때문이다.

이러한 상황 속에서 부산시는 버스경영난을 해소하기 위하여 2004년 11월 준공영제의 도입과 경영개선을 위해 대형업체를 중심으로 통합과 흡수 등 구조조정의 가속화해야한다는 기본방침 하에서 3단계 추진계획을 발표하였다. 먼저 1단계는 기반조성단계로 2005년 6월까지 버스회사의 경영상황 파악(표준원가산정 용역실시), 대중교통체계개선 세부추진용역을 실

시하겠다는 것이다. 2단계는 2006년 12월까지 버스중심 시범운영을 하는 것으로 버스↔버스, 버스↔마을버스 환승요금제 시행, 지하철 3호선 개통에 따른 버스노선 조정이다. 제3단계는 2007년 1월에 버스·지하철 환승요금제 시행하고 경쟁노선 입찰제, 지하철 중심의 노선개편, 버스노선의 다양화를 통하여 신대중교통체계로 개편하겠다는 것이다. 그리고 이러한 발표가 있은 후 2004년 12월 대중교통체계 개선단을 구성하고 본격적인 대중교통 개편체계에 들어갔다. 그리고 2005년 초에 실시하기로 한 버스 간 환승 시 50%할인하는 환승제 실시는 계속 지연되어 11월 이후에나 실시가 가능할 것으로 보여 신(新)대중교통체계로의 개편이 예정대로 시행될지는 미지수이며 2007년 1월부터 시행하기로 한 준공영제의 실시여부도 불투명하다고 하겠다.

4. 인천 시내버스 임금교섭

가. 임금교섭을 둘러싼 환경

인천시는 2001년 공동배차제를 개별배차제로 전환하고 마을버스를 시내버스로 전환하는 버스개편을 하였다. 그러나 이러한 버스의 개편결과 같은 시내버스이면서도 요금이 차등화되었고, 9개의 시내버스에서 24개의 시내버스로 업체수가 증가하였다. 특히 마을버스가 시내버스로 전환하면서 버스노선의 개편은 기존 시내버스에게 큰 타격을 줄 수밖에 없었다.

따라서 기존 시내버스는 심각한 경영난에 빠지게 되고, 기존 시내버스의 노조측이 2002년, 2003년 상여금의 일부 반납에 합의할 수밖에 없는 어려움에 봉착하게 되었다. 반면 마을버스에서 시내버스로 전환한 회사는 노선변경(기존에는 마을버스 정류장이 시내버스 정류장 3곳을 연이어 통과할 수 없도록 하고 있었음)과 요금차등화(현금 승차 시 시내버스 900원, 중형버스 600원)로 인하여 실질적인 혜택을 볼 수 있었다. 더구나 기존의 시내버스와 달리 신규 시내버스는 일반적으로 기존의 1년 계약직을 활용하였고 임금도 월간 120만원에서 180만원 사이로 기존 시내버스 임금의 60-80% 수준에 불과하였고 차량감가상각비 및 연료비에서도 도시형버스 운행보다 적게 들어 업체간, 노선 간 편차는 존재하지만 비교적 재정상태가 양호한 것으로 나타났다.

다른 문제는 환승에 따른 요금부담문제이다. 인천시의 무료환승제는 2004년 1월부터 버스 간의 환승 시 무료로 2004년 11월부터는 지하철에서 버스로의 환승 시 50%감면되었고, 2005

년 10월에는 버스에서 지하철로의 환승 시 요금의 50%를 감액하도록 하였다. 따라서 이로 인한 손실보전이 시내버스와 인천시 간의 문제로 대두되었는데 인천시는 환승 시 도시형버스는 50%, 중형버스는 30%를 보조하는 것으로 주장하고 있으나, 버스업체는 전액보조를 요청하고 있다.

또 다른 문제는 임금교섭의 분권화다. 1987년에 시내버스는 어느 정도 임금수준이 통일되어 1988년부터 임금교섭을 공동으로 진행하였고 1994년부터는 단체협약도 공동교섭으로 진행하였다. 그러나 2001년 버스의 대대적인 개편은 업체 간 운송수입의 차이와 이해관계의 충돌로 나타났다. 이러한 여건의 차이로 인천의 경우 기존 시내버스도 개별교섭으로 전환하는 경우도 있었고, 상급단체를 민주노총으로 전환하는 경우도 있었다. 중형버스의 경우에는 그간 개별교섭에 의존하였으며 이러한 관행에 의하여 시내버스로 전환한 이후에도 영업소간에 임금차이가 존재하고 있으며, 영업소간에도 노조의 상급단체가 달리 조직되는 등 복잡한 양상을 보이고 있다. 따라서 다른 지역과는 달리 공동교섭이 진행된다 하더라도 참여하는 회사나 노조가 적고 이를 통합할 수 있는 여건이 존재하지 않아 노조입장에서는 힘을 집중시키지 못하는 한계가 있다[17].

나. 임금교섭 경과

6대 도시 공동투쟁이 지역별 교섭으로 전화되었지만 인천의 경우 개별교섭으로의 전환이 지속적으로 이루어지고 있다. 따라서 다른 지역과 다른 여건에서 교섭이 진행 될 수밖에 없다. 인천지역노조는 임금인상 14.5%, 주 40시간제 등을 요구하며 2005년 2월 1일 임금교섭에 들어가 5월 26일 제13차 임금교섭에서 임금교섭이 타결되었다. 5개 업체가 참여한 임금교섭의 합의 내용은 운전자 임금을 현행(시급 4천893.06원)보다 4.5% 인상한 5천113.25원으로 합의하였고, 임금 인상의 소급적용은 2005년 2월1일을 기준으로 하고 소급분은 재직조합원에 한해 오는 10월과 11월 중으로 지급하기로 하였다. 그리고 부가급에 대해서는 지난해와 같이 지급하고 임금인상일 현재 회사 경영을 이유로 연봉 근로 계약자도 동일하게 인상하는 것으로 하고 내년도 준공영제 실시와 동시에 정규직화 하기로 하였다. 한편 노사는 인천시에 준공영제 도입을 촉구하는 한편 신설노선 및 증차는 노동조합의 동의가 있을 경우에만 하기로 합의하였다.

---

17) 인천에는 2005년 10월 현재 한국노총 소속이 19개, 민주노총 소속이 4개, 상급단체가 없는 노조가 3개로 나타났으나 중형버스 회사의 경우 노선마다 상급단체가 다른 경우도 있을 정도로 복잡한 양상이다.

이러한 노사 간의 합의는 기존의 임금교섭이 조정신청, 쟁의행위찬반투표를 거쳐 노사 간 혹은 조정회의에서 합의되던 것과는 양상을 달리하는 것으로 임금교섭이 분산화되었고, 따라서 조정신청 등을 한다고 하더라도 시내버스의 파업돌입 선언이 사용자측이나 인천시에 커다란 압력수단으로 작용하지 않기 때문이다.

다. 준공영제 실시

인천의 준공영제는 노조의 요청과 건설교통부의 시행지침에 의하여 추진하고 있으나 추진사항이 부진한 편이다. 2004년도 용역에서 준공영제의 필요성과 준공영제 도입을 위한 기본전제를 조사한 인천시는 버스개선기획단을 2005년 3월 발족시켜 버스준공영제 세부추진계획을 수립하고 2005년 하반기에 표준운송원가 및 경영모델을 정립한다는 계획이다. 그러나 이러한 계획은 계속 늦어지고 있어 2007년도에나 가능할 것으로 보인다.

인천의 경우 준공영제로 전환 시 나타날 문제는 크게 2가지이다.

첫 번째로 버스 운송원가 중 가장 높은 비중을 차지하는 운전자 임금의 산정 문제이다. 현재 인천시내버스는 신규버스와 중형버스 간에 임금격차가 많이 나고 있으며 중형버스 간에도 임금격차나 근로계약기간에서도 많은 차이를 보이고 있다. 또한 2001년 이후 기존 임금교섭의 개별화로, 공동으로 임금교섭을 하는 5개 업체의 임금과 다른 시내버스와의 임금에서도 차이를 보이고 있으며, 시내버스회사의 도시형버스와 중형버스간의 임금차이도 존재하며, 중형버스도 한 회사 내에서 영업소마다 임금차이를 보이고 있어 표준원가 산정 시 마찰이 클 것으로 전망된다.

두 번째로 중형버스의 소유구조이다. 시내버스 면허대수 기준 40대를 충족하기위하여 보통 한 회사에 몇 명의 주주가 있으며, 회사는 존재하지만 노선에 따라 영업소를 두고 독자적인 운영을 하고 있다. 따라서 이러한 중형버스회사가 준공영제로 갈 경우 회사규모의 확대와 회사체계의 정립이 큰 문제로 대두되고 있다.

5. 광주 시내버스 임금교섭

가. 임금교섭 배경

광주는 2006년 6월 준공영제를 앞두고 2004년 10월 10일부터 시내버스노선개편과 동시에 무료환승제를 도입하였다. 버스노선개편은 준공영제를 앞두고 임시적으로 개편한 것으로 82개 노선 중 3개 노선을 폐지하고 58개 노선을 단축운행하는 것이었고, 무료환승제는 승차 시부터 1시간 이내 환승시에는 무료승차할 수 있도록 하였다. 무료환승과 관련하여 2005년에는 환승인원이 1일 약 4만 명 정도로 이는 운송수입을 감소시켜 요금인상 효과를 상쇄하는 것으로 나타나, 이로 인한 운송수입 손실이 연간 120억 원에 이를 것으로 추정되고 있어 이에 대한 보상이 큰 문제로 대두되고 있었다.

또한 준공영제와 관련한 연구용역에서는 서비스평가제도입, BMS구축, 개별노선제, 입찰제 시행 등이 필요하다는 연구결과가 나왔고 운송원가 연구용역에서도 광주시내버스가 2004년 260억 원 적자가 발생한 것으로 나타났다. 따라서 2004년도 버스요금인상에 의하여 운송수입이 89억 원 정도 증가하였지만 이는 인건비 및 연료비의 증가로 적자의 폭은 줄어들지 않은 것으로 나타나 2005년 임금교섭을 임금인상이나 광주시 보조금의 증액 없이는 노사 자율로 합의한다는 것은 쉽지 않은 여건이었다.

나. 임금교섭

노조는 임금 14.5% 인상, 주 40시간제 도입, 비정규직의 정규직화, 2005년 1월초 준공영제 약속 위반 시정과 즉각 도입, 456명의 계약직 중형버스 기사의 노조가입, 정년연장 등을 요구안으로 하여 2005년 1월 13일 제1차 임금교섭을 하였다. 그러나 사용자측은 2004년 요금인상분은 이미 2004년 임금인상에 반영되었을 뿐만 아니라, 2004년 86억 원의 적자가 났고 2004년 10월부터 시작된 무료환승제로 연간 120억 원의 운송수입 감소가 불가피해 이에 대한 광주시의 지원이 없다면 임금인상은커녕 회사의 운영자체가 불가능하다는 주장으로 맞섰다. 또한 환승제를 도입하는 인천, 대전, 울산의 경우 이 금액을 시에서 보조하고 있으므로 광주시도 이에 대하여 보조금을 지원할 것을 주장하였다.

이와 같이 상황에서 5월 10일 제5차 임금교섭이 진척이 없자 노조측은 지부장회의를 개최하고 조정신청을 결의하여 5월 13일 노동위원회에 조정신청을 하였다. 그리고 노조는 5월 24일, 25일 쟁의행위찬반투표를 실시하여 10개 회사 929대 버스조합원 1,627명 가운데 1,416명이 투표(87%)하여 1,297명 찬성으로 91.6% 찬성률로 파업 가결, 6월 1일부터 파업에 돌입할 것으로 예고하였다. 이러한 와중에 광주시가 "작년에 시내버스 회사들에 지원키로 약속한 20억 원에 무료환승금액의 30%를 보전해 줄 방침"이라며 "따라서 올해 53억-56억 원을 시내버스회사들에 지원하겠다"고 밝혀 임금교섭의 새로운 전기가 마련되었다.

이후 사용자측은 광주시로부터 지원받을 무료환승금액의 30%만을 임금인상에 반영할 수 있다고 하면서 임금인상 3.5%를 제시하였고, 노조는 시로부터 지원받는 금액전액을 임금에 반영할 것을 요구하면서 임금인상 5.68%를 최종안으로 제시하였다.

2005년 5월 31일 노사는 임금과 관련하여 임금 5.68% 인상, 하루 식대 10%(한끼 당), 통근차량 운행비용 25%(1대당)씩 각각 인상하기로 하고 주 40시간제 관련해서는 7월부터 주 40시간제를 시행하며 1일 기본근무시간은 7.33시간에서 7.25시간으로 월 근무일수는 월 26일에서 24일 근무제로 변경하기로 합의하였다. 그리고 2006년 7월부터 시행하는 준공영제를 노사가 적극협조하기로 하였으며 노조는 중형버스기사의 노조 가입문제는 논의하지 않는 것으로 하여 임금교섭이 마무리되었다.

결국 광주시내버스 노사는 광주시의 재정지원과 이에 근거하여 노사합의가 이루어졌다. 그러나 이러한 교섭관행에 대하여 비난의 소리도 있다. 즉 대부분의 버스회사가 부실경영으로 자본잠식 상태이므로 우선적으로 구조조정을 통하여 건전한 업체를 육성하고 이후 재정지원이 이루어져야 한다는 지적이다.

다. 준공영제 시행

준공영제를 2005년 1월부터 시행하기로 한 광주시는 준공영제의 준비 일환으로 연구용역을 발주하였다. 그러나 계속적으로 지연되어 2005년 5월이 되어서야 연구결과가 나오게 되었는데 서비스평가제도입, 후불제 교통카드, 차량 및 시설개선, 운전자 처우개선, 버스전용차로 확대, 주정차 단속강화, BMS구축, 개별노선제, 노선 입찰제 시행 등이 필요하다는 연구결과가 나왔으며, 운송원가산정에서는 2004년 260억 원의 적자가 발생한 것으로 나타났다.

이러한 연구결과에 따라 광주시는 2005년 6월 준공영제를 2006년 7월1일 실시하겠다고 발표하면서 버스개혁안을 발표하는데 중요한 내용은 다음과 같다.

먼저 공동배차제를 폐지하고 개별노선제로 전환하겠다는 것이다. 이는 공동배차제가 여러 회사가 동일노선을 함께 운영함으로써 배차시간 미준수, 결행 등 부실운행에 대한 책임 소재가 불분명해짐에 따라 시민 불편을 가중시켰다는 지적에 따른 것이다.

두 번째로 시내버스의 30% 수준인 280대를 감축하고 이를 마을버스로 전환하여 시내버스-마을버스-지하철간 연계·환승체계를 강화하겠다는 것이며 이를 위해 전면적인 노선개편을 추진하고 있다.

세 번째로 준공영제 도입취지를 살리기 위해 서비스 평가제 도입과 차량 및 시설개선, 운전자 처우개선, 버스전용차로 확대 및 주정차 단속 강화 등을 통해 대중교통 서비스를 향상시키겠다는 것이다.

네 번째로 시민들의 세금(연 100억 원~120억 원)이 추가 투입되는 준공영제 도입을 위한 전제 조건으로 그동안 논란이 됐던 버스회사의 선(先) 경영 합리화는 준공영제와 병행 추진한다는 것이다.

다섯 번째로 광주시는 버스 회사의 투명한 경영을 위해 경영관리시스템(버스운송업체 운송경비·수입금 등 경영 자료를 시·업체가 공유, 시와 관련 단체들이 상시 관리하는 형태)을 올 하반기에 구축하고, 버스 운행에 관한 종합적인 관리·통제를 위한 버스운영관리시스템(BMS)도 도입하기로 하였다.

여섯 번째로 광주시는 이와 같은 정책 추진을 위해 대중교통과에 1개 팀 7명으로 구성된 버스정책개혁팀을 운영한다는 것이다.

이러한 광주시의 준공영제는 세 가지 점에서 문제점이 대두되고 있다.

첫 번째로 광주시 인접시와 군에서 광주시로 운행하는 농어촌버스의 문제이다. 다른 광역시의 경우 주변 시군의 버스가 시계까지 이용하거나 일부 버스가 시내로 들어오는 경우는 있어도 광주처럼 주변 시군의 버스가 시내 중심지까지 265대가 운행하는 경우는 없기 때문이다. 따라서 광주시가 준공영제를 하고 경영합리화의 일환으로 약 280대를 마을버스로 전환시켜, 시내버스운행을 감축한다고 하더라도 광주시 주변의 시와 군에서 시내버스를 증차하지 않는다고 하더라도 그 효과는 반감되고, 버스를 증차할 경우에는 감축운행의 효과가 없을 수도 있기 때문이다. 과거 1998년에도 광주시내버스는 1,079대에서 980대로 차량을 감축하지만 반대로 광주시 주변의 농어촌버스가 약 100대를 증차하여 광주시의 감축효과를 완전히 상쇄하였기 때문이다.

따라서 광주시에서 준공영제가 시행되고 경영합리화가 진행된다고 하더라도 광주 주변 시군의 협조가 없다면 광주의 준공영제와 이에 따른 버스개혁은 광주시의 재정부담만 가중시

킬 것으로 보인다.

두 번째로 시민단체는 준공영제 실시에 앞서 선(先)구조조정과 준공영제 실시 여건 준비를 강조하고 있는데 광주시는 준공영제 실시여건으로 BMS구축 등을 2006년 4월까지 마치겠다는 것으로 시민단체의 입장을 일부 반영하였으나 경영합리화는 준공영제 실시와 더불어 실시한다고 하여 시민단체와의 마찰이 예상된다. 특히 서울의 경우 준공영제를 실시하면서 구조조정을 하지 않아 이후 토요일, 일요일, 방학기간 감축운행과 더불어 근무시간 단축근로제(shift) 실시와 예비차량 감축 등으로 노조와의 마찰 및 비용이 추가적으로 들어가는 문제가 발생한 사례도 있어 준공영제 실시와 병행하여 경영합리화를 추진한다는 것은 이후 재정의 추가부담이나 노조와의 마찰이 예상된다고 하겠다.

6. 대전 시내버스 임금협상

가. 임금교섭 배경

다른 대도시와 마찬가지로 대전시내버스도 자가용차량 급증(94년 22만1천대 → 2004년 49만2천대, 122% 증가), 도심 불법주정차 증가로 시내버스 운행여건이 악화된 가운데 시내버스 승객은 감소하고 비용은 증가하여 적자가 누적되었다. 대전시는 주변의 대덕군, 신탄진읍을 흡수하여 광역시가 되면서 인구는 적은데 면적은 서울 면적만큼 커짐으로써 넓은 지역에 걸쳐 시내버스 서비스를 제공해야 하는 의무 때문에 승객이 적은 변두리 동네나 주거지에도 버스를 운행해야 했다. 이와 같이 시내버스의 적자노선이 늘어남에 따라 버스업체의 적자폭은 커졌다. 대전시내버스는 2004년의 경우 60억 원의 정부 보조금을 받고도 약 40억 원의 적자를 기록했다. 대전시내버스의 경영부실로 2004년 말 대전시 시내버스 회사들은 퇴직금 미충당분과 체불액 300억 원을 포함하여 총 500억 원의 부채를 지고 있었다. 이러한 상태에 놓여 있으면서도 대전시내버스 노사는 다른 도시들에서 이미 없어진 퇴직금 누진제를 2004년 12월까지 유지하기로 해 적자발생을 더욱 촉진시키고 있었다.

대전시는 13개 시내버스 회사에서 967대의 버스(이 중 중형버스가 154대)를 약 2,200명의 시내버스기사들이 운행하여 대전시 교통수송분담률의 29-30%를 차지하고 있었다.

또한 대전시내버스는 95개 노선(마을버스 15개 노선), 순환버스에서 154대가 300여명의 정년퇴직 혹은 계약직 버스기사에 의해 운행되고 있었다.

2004년 임금교섭을 하면서 대전시와 시내버스 노사는 2005년 7월에 준공영제를 시행한다고 합의해 두고 있었다.

대전시는 2006년 3월 도시철도가 개통되면서 시내버스 노선을 비롯한 버스의 체계개편을 통해 합리화할 경우 967대의 시내버스 가운데 360대 차량이 잉여차량으로 발생할 가능성이 있다는 예측을 내 놓았다.

나. 임금교섭

위와 같은 환경에서 시내버스 노조는 준공영제의 도입에 도움이 될 수 있도록 2005년 임금교섭을 가능하면 큰 갈등이 없도록 끝낸다는 입장을 가졌다. 임금수준은 서울시내버스 수준으로 인상하자는 임금인상 이외에는 중형버스에 고용되어 있는 비정규직, 퇴직금 누진제 폐지가 주요 쟁점이었다. 퇴직금 누진제 폐지에 따른 대안적 보상 문제가 중요한 쟁점이었기는 하지만, 시내버스 사용자측도 퇴직금 누진제를 없애는 임금교섭이므로 대안적 보상을 한다고 하더라도 큰 부담이 없었다.

그러나 대전시내버스에서 임금교섭을 복잡하게 하는 요인은 복수노조 문제였다. 대전시 시내버스 13개 가운데 한국노총 소속 지역노조의 회사가 9개, 개별 단위노조 2개, 민주노총 소속 민주버스 노조가 2개로 나뉘어져 있었다. 민주노총 소속 민주버스 노조는 한국노총 산하 대전시내버스노조가 사용자측과 합의한 임금교섭을 사후적으로 따라오는 식이었음에도 불구하고, 언제나 현장 조합원들에게 문제를 공개하고 제기하여 민주버스노조는 대전시내버스노조나 사용자측에게 조직적으로 곤란하고 시끄럽게 했다.

이러한 상황에서 노조측의 요구는 ① 임금 14.5% 인상, ② 35인승 중형버스 154대 가운데 70대 폐지 요구, ③ 비정규직의 정규직화 (계약직 버스기사의 임금은 정규직의 65% 수준) ④ 복지시설의 개선 ⑤ 체불임금 지급 등이었다. 이에 대해 사용자측은 ①임금 3% 인상 ② 퇴직금 누진제 폐지, ③ 35인승 중형버스 현상유지 주장 ④ 계약직 버스근로자의 사용 지속 ⑤ 준공영제 실시 후 퇴직금 누진제로 인한 체불임금 등 약 500억 원을 대전시가 부담할 것을 요구이었다. 이에 대해 대전시는 ① 적자를 보고 있는 대전 시내버스회사에서 전국 다른 도시에서는 폐지된 퇴직금 누진제를 유지하고 있는 것을 폐지할 것 ② 시내버스 준공영제 도입의 조건으로 버스회사의 부채 500억 원(퇴직금 미충당분 300억 원 포함)을 대전시에 부담시키려는데 대해 반대하는 입장을 명확히 하였다.

이러한 대전시의 입장에 따라 대전 시내버스 노사는 2004년 12월 7일부터 2005년 4월 12

일까지 제11차 임금교섭을 개최하였고, 이전과 달리 노동쟁의 없이 순탄하게 5월 3일 제13차 임금교섭에서 노사합의가 이루어졌다. 순탄한 임금교섭은 준공영제가 실시되는 조건으로 상대적으로 노사가 자제력을 발휘하여 임금인상, 퇴직금 누진제 폐지에 합의할 수 있었기 때문이다. 합의된 주요내용은 ① 2005년 2월 - 5월지 5% 인상, 6월 - 2006년 1월 5.5% 단계적 인상, ② 퇴직금 누진제는 2004년 12월말까지 인정하고 2005년 1월초부터 전면 폐지하되 외부광고 수입금 30억 원을 매년 10억 원씩 3년에 걸쳐 노조발전 기금 제공 (위의 ①②항은 준공영제가 실시되는 조건으로 실시함)[18], ③ 35인 승 중형버스 154대 중 70대분의 계약직 운전기사 140명을 정규직으로 전환하고 84대분은 현행대로 유지한다.

합의사항 중, 특히 비정규직은 1998년 중형버스가 도입되면서 인건비를 줄이려는 목적으로 채용되어 84대는 오지노선에 정년퇴직한 고령버스기사를 채용하여 운행하는데 노조가 동의하였던 것이다. 그러나 회사는 나머지 70대에 이유 없이 비정규직을 채용하여 1년간을 수습기간으로 사용한 뒤 정규직으로 채용하는 식으로 운영하고 있었다. 정규직 시내버스 기사와 비정규과의 사이에 연 900- 1,000만 원가량의 임금격차가 나고, 근무형태도 비정규직은 격일제, 정규직은 1일 2교대제로 운영되고 있었던 것을 바로 잡은 것이다.

한편 한국노총 소속의 대전 시내버스노조 및 대전 시내버스 사용자들과는 별도로 대전지역의 민주노총 소속의 민주버스노조 3개는 별도의 요구안을 제시하였고 2개 버스노조 사용자들은 별도로 대응할 수밖에 없게 되어 대전지역 시내버스 임금교섭을 이중화, 복잡화하고 있다. 뿐만 아니라 민주버스노조는 파업까지 벌임으로써 5월 3일에 한국노총 산하 대전지역 시내버스노조와 해당 사용자들 사이에 합의된 내용을 수정하고자 했다.

대전 민주버스노조의 요구는 ① 노조의 유일교섭단체 인정, ② 조합원 가입범위에서 노조가입 거부자 해고주장, ③ 조합비 원천징수 요구, ④ 퇴직금 누진제 존속, ⑤ 비정규직의 정규직화, ⑥ 산호교통 해고자 복직, ⑦ 선진운수 지부 전임인정, ⑧ 준공영제 시행에 앞서 체불임금 25억 2천만원, 버스 1대당 2.4인 고용 보장을 요구하였고 이에 대하여 시용자측은 ① 유일교섭단체 인정 거부, 교섭단체로만 인정, ② 유니온숍제 거부 오픈숍 인정, ③ 조합비 원천징수 요구 거부, ④ 퇴직금 누진제 삭제 등을 요구하였다.

이와 같은 요구를 둘러싸고 2개 회사 3개 민주버스노조는 대전시의 준공영제 강행에 따른

18) 2005년 임금교섭 결과 사업조합이 광고수입금에서 노조발전기금을 3년에 걸쳐 30억원을 대전지역 버스노조에 노조발전기금으로 지급하기로 했으나, 준공영제 도입 이후 2005년 7월 4일 이후 광고수입금은 대전시가 관리하게 됨에 따라 노조발전기금은 사업조합이 아니라 사실상 대전시에서 지급하는 셈이 된다. 대전지역 버스노조는 노조발전기금을 향후 복수노조, 노조 전임자 폐지에 대비하여 노조비축금으로 활용할 예정이라고 한다.

문제점과 회사측의 단체협약 및 임금협약 미이행 등을 이유로 6월 27일는 파업에 들어갔으나 6월28일 대전시청에서 진행된 노사대표자회의에서 노사정 합의서를 작성하고 업무에 복귀하기로 결정하였다. 합의된 중요 내용은 ① 준공영제 실시 전 체불임금에 대한 청산과 퇴직 충당금 확보 대안 마련, ② 비정규직 노동자 채용 중단과 기존의 비정규직의 점진적 정규직화, ③ 동일노동 동일임금 실시 근로조건 개선 등이다.

다. 대전시의 준공영제 도입(2005. 7. 4)

대전시는 노사의 일정한 협조 아래 대전시내버스 표준운송원가 산정을 위한 용역을 발주하고 버스회사 별 운행노선을 재조정하며, 무료환승의 전면 확대 시행 등 준공영제의 도입을 위한 준비를 서둘러 왔다. 서울시의 경우 노선독점권을 갖고 있었던 사업자들의 준공영제 반대로 준공영제가 어렵게 실시된 반면, 공동배차제를 실시하고 있었던 대전에서는 준공영제 도입이 비교적 용이하였고 따라서 서울시에 비하여 유인책이나 혜택을 적게 할 수 있었다. 1년에 100억 원이 소요될 것으로 예상되는 무료환승제는 준공영제 도입에 따른 시민단체의 압력으로 대전시에는 부담이 되었지만 실시하기로 했다. 대전시 시민단체들은 대전시가 추진 중인 준공영제는 종합적인 대중교통체계의 확립을 외면하고, 현재의 문제점을 해결하기 위한 사전조치를 소홀히 한 채 준공영제의 시행을 서두를 경우 막대한 재정투자에도 불구하고 정책 효과가 반감될 것이라며 반대했다.

그러나 대전시는 아래와 같은 조치들을 취하면서 준공영제 실시에 들어갔다. 준공영제 실시에 따른 대전시의 정책주도권과 추진력은 노사의 힘에 비해 매우 강력하였다.

- 운송원가 및 버스회사별 운행노선 확정
- 새 행선지판 제작
- 무료환승의 전면 확대시행(탑승 60분 이내 환승 1회에 한해 무료요금 적용) 및 정산체계에 대한 최종시험
- 시 · 업계 · 노조 간의 준공영제 협약 체결
- 2006년 도시철도 1호선과 연계 환승을 위한 단계별 노선개편과 급행버스 체계 구축을 통해 단계적인 시내버스 개혁 프로그램 지속적인 추진

대전의 경우 특이한 점은 준공영제 시행이후인 2005년 7월 한 달간의 실적을 준공영제 시행 이전의 2004년 9월 실적과 비교했을 때, 7월이 학생들의 방학으로 승객이 줄어들고 무료

환승에 따른 요금할인에도 불구하고 수입금이 82억 원에서 약 83억 원으로 6,700만원이 늘었다는 것이다. 이는 무료환승에 따른 승객의 증가, 교통카드 사용으로 수입금의 투명화로 수입금이 늘어난 긍정적 신호로 해석되고 있다. 아직 정확하게 판단하기에는 이르기는 하지만, 대전시가 시내버스의 준공영제로 1년 최고 약 270억 원의 적자를 보조해야 한다는 이전의 예상 보다는 100억 원 가량 줄어든 약 170억 원으로 적자규모가 줄어들 것으로 예상되어 일단 성공적인 출발을 한 것으로 평가되고 있다. 향후 버스 수송분담률은 현재의 30%에서 40%로 높일 경우 연간 100억 원 정도의 수익금을 남길 수 있다는 예상이 있어 희망을 갖게 되었다. 또한 준공영제 실시 후 교통사고가 줄어들고, 기사들이 친절해졌으며, 정시성 확보 등으로 시민들의 평가가 좋아졌으며, 버스 사업자들의 입장에서도 과거와 같이 외부로 돈을 차입하러 다니는 일이 적어진 점을 긍정적으로 평가하고 있었다.

2006년부터 대전시내버스 준공영제 실시에 따른 “임금교섭은 표준운송원가의 결정 때 임금인상의 일정한 가이드라인이 제시되는 것이며, 임금교섭이 교착상태에 빠질 때는 대전시장이 암묵적인 조정을 할 수밖에 없고, 노사는 대전시장이 제시한 임금인상 수준을 고려하여 타결할 수밖에 없을 것”이라는 대전시 관계자의 발언은 향후 준공영제하의 시내버스 임금교섭이 결과적으로 과거보다도 더욱 직접적으로 노・사・지방자치단체 간의 교섭으로 발전할 수 있는 개연성이 있음을 인정한 것이라고 해석할 수 있다.

7. 대구 시내버스 임금교섭

가. 임금교섭 배경

대구 시내버스는 다른 지역과 달리 노사관계가 심각한 갈등관계에 있다고 할 수 있다. 대구를 제외한 5대도시는 조정신청을 한다고 하더라도 파업에 돌입하는 경우는 드물었기 때문이다. 대구는 2004년 5월 25일 총파업에 돌입하여 6월 1일까지 8일간 파업을 진행하였으며, 2003년 4월 18일 만 1일 파업을 하였고, 2002년에도 3월 쟁의조정 신청 후 파업예정일 4일전에 노사합의 하였으며, 2001년 4월에는 파업에 들어가 13시간 동안 운행 중단하였고, 2000년 4월에는 파업 돌입 2시간 전, 1999년 4월 파업 하루 전 타결하였으며 1998년 4월에는 운행 중단 2시간 만에 타결하여 최근 7년간 실제 파업이 4차례나 경험하는 등 가장 많은 파업을 경험 한 지역이다[19]. 이러한 빈번한 파업은 노사 간의 자율적 타결 보다는 파업이라는 무기를

갖고 요금인상이나 지자체의 보조금을 더 받아내려는 것이라는 비판을 받고 있다. 실제로 2003년에는 요금인상(600원에서 700원으로 인상)과 지원금으로 102억 원, 2004년도에는 요금인상(700원에서 900원으로 인상)과 94억 원의 보조금이 지급된 바 있어 시민단체들은 2003년 초에 비하여 요금이 50%인상되었고, 적자보조금도 196억 원이나 지원되었음을 지적하면서 마치 “밑 빠진 독에 물 붙기”라고 대구시를 비난하고 있다. 또한 시민단체들은 이러한 상황이라면 시내버스 사업자들이 구조조정과 영세업체의 통폐합 등 자구노력을 하여야 하지만 이를 방치한 체 불투명한 경영을 계속해 왔으며 대구시는 이를 방치했다고 비난하면서 2004년 버스요금인상 시에는 요금인상 불복종 운동을 전개하기도 하였다.

이에 대해 버스업체들은 정부의 적자보조금액은 실제 적자금액의 44%를 보존해주는데 그치고 있어 경영난이 계속되고 임금체불이 확대되고 있는 실정이라면서 2004년 10월 상여금, 학자금 등을 지급하지 않기로 결의하여 노동부의 특별근로감독을 받기도 하였다.

나. 2005년 임금교섭

2005년 3월 8일에 제1차 임금교섭을 시작하였고, 3월 28일 제2차 임금교섭에서 노조요구안은 전국자동차노조연맹의 임금협약안에 맞춰 14.5%의 임금인상, 주 40시간근무, 정년연장, 차고지매각 노조동의 등 16가지 협상안을 제시하였다. 이러한 노조안에 대하여 사용자인 버스조합측은 경영적자인 상황에서 임금인상은 불가능하다는 입장을 고수하였다. 대구시는 준공영제 실시여부가 쟁점이 된 지난해와 상황이 달라 올해의 노사협상에는 개입하지 않는다는 방침이었다. 따라서 다른 지역에 비하여 임금교섭도 늦게 시작하였지만 교섭진척도 늦을 수밖에 없었다. 6대 도시 임금교섭이 대구를 제외한 5대 도시가 5월까지 임금교섭을 마무리되었으나, 대구의 경우 지난 7년간 늦어도 5월까지는 파업을 통해서라도 임금교섭을 마무리했다는 점에 비추어 2005년 10월 준공영제를 염두에 두고 노사가 교섭을 지연시키는 것이 아닌가 하는 의심을 사게 하였다.

이러한 분위기 속에서 지난 4월에 시작된 시민회계감사에서 공동배차제 아래에서는 업체간 운송수입의 차이가 거의 없어야 정상이지만, 실제 운송수입이 업체간 10%에 가까운 차이가 났다. 운송원가 중 가장 많은 비중을 차지하는 연료비에서도 10%의 차이가 났으며, 현금

19) 이렇게 파업이 빈번한 원인에 대하여 노조측은 사업조합에 중심세력이 없어 의사결정과정이 대단히 복잡하기 때문에 파업을 하지 않을 상황임에도 파업에 들어갈 수밖에 없는 여건을 만든다는 주장이고, 사용자측은 노조가 막후교섭을 통하여 합의를 해놓고도 막상 교섭장에서는 합의된 내용 외에 추가적으로 요구안을 상정하기 때문이라고 주장한다.

승차와 교통카드 승차의 비율도 제각기 달라 경영이 불투명하다는 점이 지적되었다. 또한 총자산대비 부채비율의 경우 대형버스회사(95대이상 소유업체)은 94%였지만 중간 버스회사(50-94대)은 144%, 소형 버스회사(50대미만)은 192%로 규모가 작을수록 적자폭이 큰 것으로 분석됐다. 연간 버스 대당 단기순손실도 대형은 879만3000원, 중간은 1,171만9000원, 소형은 1,615만7000원으로 나타났다. 여기에 8월 30일 국일교통, 9월 29일 창성여객의 최종부도처리는 노조 측에게 큰 부담감을 안겨주었다.

이러한 상황변화에 따라 노조측은 임금인상 요구안으로 8월에는 다른 지역의 평균 임금인상률인 8%를 요구하였고, 9월 2일 제14차 임금교섭에서는 임금인상 6%와 정년연장 등을 요구하였으나 사용자측이 이를 거부하자 교섭결렬을 선언하였다. 그리고 노조는 9월 13일 조정신청을 하였고 9월 28일 조정이 만료되자 조정기간을 10월 10일까지 연장하면서 10월 10일까지 임금교섭이 마무리되지 않으면 쟁의행위 찬반투표를 거쳐 파업에 돌입하기로 하였다. 결국 노조와 사용자측은 10월 10일 대구상공회의소에서 열린 제2차 조정회의에서 8시간에 걸친 마라톤협상 끝에 경북지방노동위원회가 제시한 조정안을 수락, 교섭을 마무리 지었으며, 조정안은 임금동결과 조합원 정년 60세로 2년 연장, 해고벌점 규정완화 등을 주요 내용으로 하고 있다.

이와 같은 교섭지연과 타결과정에는 복잡한 배경이 깔려 있다고 할 수 있다. 노조도 업체의 경영 어려움을 알고 있었고, 대구시가 준공영제를 앞두고 노사가 자율적으로 교섭할 것을 선언하면서 임금교섭과 관련한 지원이 없다는 것도 인식하고 있었다. 따라서 노조측은 타 지역의 임금인상이 커다란 부담감이 될 수밖에 없었고 따라서 준공영제를 시행하기로 약속한 10월까지 교섭을 지연시킬 수밖에 없는 여건이 되었다. 이러한 상황에서 준공영제가 2006년 2월로 연기됨에 따라 결국 더 이상 교섭을 지연시키지 못하고 조정안을 수락할 수밖에 없는 여건이 되었던 것이다.

다. 준공영제 준비과정

대구의 준공영제는 2004년 파업 때 노사정 합의사항이었다. 그리고 2005년 10월에 실시하기로 하고 준비에 들어갔으나 버스운행관리시스템이 2006년 1월 완성됨에 따라 2006년 2월부터 준공영제 실시에 들어가기로 하였다. 대구시의 준공영제는 시내버스와 지하철 간 환승시스템 구축, 대중교통 수단 간 무료환승제 도입, 수입금 공동 관리를 전제로 한 개별노선제 시행 등이 중요 내용이다. 그리고 시내버스 1,719대중 180대를 준공영제에 앞서 감축한다는

방안이다.

먼저 시내버스 운영체계 개편은 기존의 공동배차제로 인해 버스가 빈차로 운행하는 거리를 줄이고 운전기사의 불친절 등을 해소하기 위해 1개 노선을 1개 회사가 전담하도록 하는 개별노선제를 도입하기로 하였다. 또한 준공영제의 핵심사항인 노선별 수입금 차이를 없애고 개별회사가 관리하던 수입금을 공동관리하고 배분하며 적자가 발생하면 시에서 메워주는 시내버스 준공영제를 2006년 2월부터 시행하기로 하였으며 이를 위해 내년 1월까지 시내버스 운행상황과 난폭운전, 결행 등 운전자 위반사항을 관리하고 통제할 수 있는 버스운행관리시스템을 구축하기로 하였다.

더불어 요금체계 개편이 이루어지는데 버스 승객이 탑승한 지 1시간 이내에 다른 버스로 갈아탈 경우 추가요금을 내지 않아도 되는 대중교통수단 간 무료환승제가 도입되며, 버스 승객이 지하철로 갈아탈 때도 요금을 내지 않는 방식을 도입하기로 하였다. 지하철 2호선 완공과 더불어 대폭적인 버스노선 개편이 이루어진다. 대구시는 현행 100개 노선을 급행간선(3개), 순환선(4개), 간선(65개), 지선(30개) 등 4개 기능의 102개 노선으로 개편하기로 하였다. 급행간선은 도심과 외곽을 연결하며 지하철 1호선, 2호선과 승객이 많은 정류장 위주로 버스를 5분마다 운행하기로 하였다. 순환선은 도심과 외곽, 버스 정류장과 지하철역을 연결하는 기능을 맡게 되고, 간선은 부도심과 시 외곽 도심 등 지역 간을 연결하며, 지선은 주거지와 학교, 관공서, 상가 등 권역별 생활권을 운행한다.

그러나 이러한 대구시의 계획과는 달리 준공영제 시행 시 나타날 문제점은 크게 3가지이다. 첫 번째는 다른 도시와 마찬가지로 대구시의 재정부담이다. 준공영제 시행을 위해 예상되는 금액은 약 600억원 내외로 추산되고 있어 현재 지원하고 있는 금액을 제외한다고 하더라도 약 450억원의 추가부담이 필요하며, 여기에 무료환승제가 실시되면 약 200억원의 추가부담이 예상되기 때문이다.

두 번째로 부실업체의 정리문제이다. 50대 미만의 시내버스 사업체의 경우 총자산대비 부채비율이 192%로 준공영제가 실시된다고 하더라도 사업체의 생존이 가능한가의 문제로, 2004년도 회계감사에서도 5개 정도의 업체는 회생이 거의 불가능한 것으로 나타났다. 이에 대한 대구시의 입장은 서울의 경우 구조조정 시 약 600억 원이 투여되었지만 대구시의 재정여건은 이를 감당할 수 없을 뿐만 아니라 민간기업을 시에서 존폐결정을 할 수 없으므로 인위적인 구조조정은 어렵다는 입장이다.

세 번째로 180대 감축의 문제이다. 지하철 2호선 완공과 재정부담의 문제로 180대의 감축안은 실행될 것으로 보이지만 이로 인한 고용불안정의 문제가 제기될 것이다.

8. 마산·창원 시내버스 임금교섭

가. 임금교섭의 환경

2004년의 경우 마산과 창원시가 8개 시내버스 업체들의 비수익노선 운영에 대한 적자보전으로 49억 원, 그리고 유류보조금으로 19억 8천만 원 등 총 68억 8천만 원을 보조하였다.

2004년 사용자측은 2003년 118개 노선 가운데 92개 노선이 적자노선으로 매년 129억 원의 적자가 난다고 주장하며 마산・창원시로부터 받는 재정지원금은 적자액의 38% 수준밖에 안 된다고 주장해 왔다. 특히 2005년에는 승객의 감소 등으로 2004년 2, 3월 대비 수익이 13% 감소하는 등 경영이 급격히 악화되어 연말 정산분, 학자금, 상여금 등이 체불된 상태에 있다고 주장했다.

그러나 이러한 사용자측의 적자경영 주장에 대해 행정당국, 시민, 노동조합도 신뢰하지 않는 분위기이다. 시내버스 업계의 전반적인 경영이 어렵다는 것을 인정하면서도 시내버스사업자들의 주장을 믿지 않는 것은 시내버스업계가 경영합리화, 구조조정, 통폐합 등 필요한 자구조치를 하지 않는 현재의 부실구조를 그대로 안고 있으면서 지원을 해 달라고 주장하고 있기 때문이다. 또한 과거 흑자경영시절에도 적자타령을 해 온 시내버스 사업자들의 주장은 버스 수입금의 투명한 관리가 되지 않은 상태에서 어디까지 믿을 수 있는지 의심하기 때문이기도 하다.

나. 임금교섭 진행

1) 2005년 이전의 임금교섭

마・창지역의 임금교섭을 6대 도시와 비교할 때 다른 지역과 다른 특징을 보이고 있다.

일단 교섭기간이 짧고 교섭회수가 비교적 많다는 점이다. 그리고 6대 도시가 조정신청을 한다고 하더라도 실제 파업에 들어가는 경우가 드문데 마・창지역은 파업이 2차례나 발생할 정도로 노사간에 갈등이 심한지역이다. 그러나 임금인상률은 요구안에 비하여 비교적 낮은데 이는 마・창지역의 지역적 여건과 관련 있는 것으로 보인다. 따라서 1998년부터 2004년까

지의 임금교섭은 단기간 집중적으로 임금교섭이 진행되어 노사간 합의나 파업에 의하여 합의점을 찾는다고 볼 수 있다.

이러한 특징은 임금교섭은 6대 도시보다 늦게 시작하지만, 6대 도시 공동투쟁과 마지막 과정에서는 일정을 맞추어 합류하려는 것도 작용한 것으로 보인다.

그러나 이러한 임금교섭의 마지막에는 마산과 창원시의 지원 약속이 있었고, 이 마산과 창원시의 지원액은 2001년 19억5천만 원, 2002년 42억8천만 원, 2003년 51억9천만 원이 지원되었다. 따라서 시민단체 등에서는 오히려 노사가 파업을 지자체의 지원을 받기위한 벼랑 끝 수단으로 이용한다는 비판을 하고 있다. 특히 버스업체가 구조조정은 하지 않고 있으며, 운송수입금 투명성이 확보되지 않고 있는 상황에서 보조금 지급을 해서는 안 된다는 입장이다.

〈표 Ⅵ-2〉 2004년까지 마·창지역 임금교섭

구분	요구	타결	상견례	타결일자	협상차수
1998년	7.0%	3%	4월 4일	7월 14일	10차 7월 13일 파업
1999년	5.0%	임금동결 근속수당 2000원 인상 상여금 2개월마다 100%	4월 7일	5월 3일	8차
2000년	13.2%	6.6%	3월 6일	4월 15일	9차
2001년	9%	4%	3월 20일	5월 22일	18차
2002년	9.6%	6.3%	3월 25일	5월 31일	14차
2003년	14.5%	4.5%	3월 28일	5월 22일	14차 5월 21일 파업
2004년	16.4%	6%	3월 29일	6월 10일	12차 조정회의 2번

2) 2005년 임금교섭

2005년 노조의 임금교섭 요구안은 아래와 같으며 배차시간 연장은 2005년 6월 버스노선 개편을 앞두고 간선의 배차시간이 75분일 경우 현행과 마찬가지로 난폭운전을 인정하고 휴식시간을 보장받지 못하기 때문에 배차시간 연장이 필요하다는 입장이다.

① 임금 14.5% 인상 ② 배차시간 연장(75분 - 90분)
③ 격일제 근무제도 폐지 ④ 교통비 1일 1,500원에서 2,000원으로 인상
⑤ 57세인 정년을 60세로 연장 ⑥ 유급휴가 7일에서 8일로,
⑦ 5개사 700여명의 체불임금 11억 원 해소 ⑧ 대학생 자녀 학자금 제공
⑨ 유급휴가와 휴가비 인상 ⑩ 체력단련비 월 7,000원 인상

이러한 노조의 요구안에 대하여 시내버스 사용자측은 노조의 요구를 수용하기는 어렵고 임금동결, 상여금 100% 삭감, 유급휴일 2일 축소를 주장하며, 노조의 주장은 2006년 준공영제 실시 이전에는 수용하기 곤란하다는 입장이었다.

따라서 임금교섭은 2005년 3월 28일 시작되었으나 노사간의 입장 차이가 매우 컸다. 시내버스 사용자측은 지방자치단체로부터의 재정지원금이나 요금인상 등의 조치 없이는 현재도 적자경영인데 어떻게 노조의 요구를 수용할 수 있겠느냐며 난색을 표하고 있었고, 노조측은 서울시내버스의 임금인상을 예로 들면서 노조의 요구가 생활, 휴게시간 확보, 노동시간 단축 등 최소한의 수준라고 주장하였다.

3) 마·창지역 시내버스 임금교섭 관련 중요일지

결국 노조측은 5월 10일 제9차 교섭에서 교섭을 결렬시키고 조정신청을 하였다. 그리고 5월 24일 파업찬반투표를 하여 재적조합원 78.1%의 찬성으로 파업이 가결되었다. 경남지방노동위원회에서는 조정안으로 임금인상 6%를 제시하였으나 노사 모두 이를 거부하였고 이어진 제10차부터 13차까지의 교섭에서도 사용자측이 임금인상 1%를 제시하였으나 노조는 이를 거부하였다.

3월 28일 : 1차 교섭
5월 10일 : 9차 교섭
5월 19일 : 지방노동위원회 1차 사전조정회의
5월 24일 : 파업찬반투표 –총 조합원 1,135명중 974명 투표, 887명 찬성,
85명 반대로 재적조합원 78.1% 찬성
5월 25일 : 경남 지방노동위원회, 임금인상 6% 조정안 제시,
노사 모두 거부 – 지방노동위원회 조정만료
5월 27일 : 10차 교섭
5월 31일 : 12차 임금교섭 결렬 – 노조측 임금인상 10.9%, 사용자측 1%
6월 1일 : 13차 교섭
6월 2일 : 14차 교섭 결렬, 파업 돌입,
6월 4일 : 노조 천막농성 돌입
6월 7일 : 15차 교섭에서 사용자측 2% 임금인상안 제시
6월 9일 : 노조 마산 집회, 조합원 1,000여명 참여 – 사용자측 6% 미만 가이드라인
제시, 노조측 6 – 10.9% 제시
6월 13일 : 2005년 임금 노사합의

이와 같은 과정 속에서 마산・창원시와 시민단체는 2005년 시내버스 임금교섭에서 사용자측의 주장과 노조의 파업 위협에 대해 해마다 버스 노사가 임단협과정에서 담합하여 갈등을 벌이며 적자보전의 명목으로 막대한 지원금을 타내는 관행을 만들어 왔으며, 2005년 임금교섭에서도 이런 관행이 반복하려고 한다며 이를 바로 잡을 필요가 있다는 입장을 취하였다.

6월 1일 제13차 임금교섭이 결렬되자 6월 2일부터 마산·창원 시내버스 업체 10개회사 580여 대의 시내버스 가운데 8개 회사 470여 대가 일제히 운행을 전면 중단했다. 6월 2일부터 파업이 개시되자 사용자측은 임금인상률을 1%에서 2%로 올려 제시했으나 파업이 진행되는 도중 노사는 운전기사의 임금수준을 놓고 공방을 벌였다. 사용자측은 시내버스 기사들의 임금수준이 연 3,000만원을 넘는다며 사용자측 4대 보험 부담분과 퇴직금 충당분 등 회사의 경상비 가운데 인건비 산정 비용을 시내버스기사들의 임금으로 발표하자, 이에 맞서 시내버스 노조측은 근속 16년, 19년차 시내버스기사의 임금명세가 들어있는 월급봉투를 공개하는 방식으로 공방을 벌였다. 또한 노조측은 시내버스 사용자측이 지방자치단체로부터 받은 재정지원금을 부풀려 신청하고 적자노선은 제대로 운행하지 않는다고 공세를 취했다.

또한 파업이 진행되는 도중 마산시와 창원시는 임금인상 재원을 위한 재정지원이나 손실보전은 없다는 입장을 명확히 하고 운송재개명령을 내리고, 시외버스, 전세버스, 택시 등을 동원하여 시내버스의 공백을 메웠다. 또한 마산시는 재정적 지원은 없으며 파업이 장기화된다면 현 업체의 운송사업면허 취소, 신규 면허 허가, 준공영제 도입 등 다각적인 대책을 마련하겠다고 발표함으로써 노사를 압박했다. 또한 마산・창원지역의 시민단체인 참여자치연대도 파업이 자치단체의 재정지원이나 요금인상을 목적으로 하는 수단이 되고 있다고 비판하는 등 노사의 담합에 의한 파업과 요금인상 혹은 재정지원을 반대했다.

결국 6월 13일 파업 12일 만에 마산・창원지역 8개 시내버스 노사는 2005년 임금교섭을 합의하고 파업을 풀었다. 주요합의내용은 1) 경남지방노동위원회 조정안인 임금 6% 인상, 근속수당 1,000원 인상(11,000원에서 12,000원으로), 2) 도・농 통합노선의 근무일을 격일제 14일 만근에서 13일 만근으로 1일 단축, 3) 주요노선의 배차시간을 75분에서 85분으로 연장, 4) 정년연장은 노사협의로 결정 등 23개항에 합의하였다.

마산・창원의 2005년 시내버스파업은 그동안 노사 담합에 의해 파업 — 시민불편 가중 – 임금인상을 위한 요금인상 혹은 행정당국의 재정지원 등의 되풀이되어 온 노사관계의 관행을 끊었다는 점에서 주목할 만하다. 시민단체와 지방자치단체가 매년 되풀이되는 시내버스의 파업에 대해 보조금은 없으며, 요금인상도 없다는 입장을 밝힌 뒤 어려움 속에서 노사가 자율적으로 임금교섭을 타결하였다. 이 과정에서 행정당국, 시민, 시민단체가 시내버스 노사

담합에 의한 요금인상, 재정지원 등의 요구, 시내버스 파업의 어려움을 이겨내자는데 공감하여 파업기간 동안의 불편함을 참아냄으로써 이루어질 수 있었다. 더구나 대중매체에서 자주 이야기되던 “시민의 발을 볼모로 삼아”라며 노조의 파업에 대해 매우 부정적인 평가하며 중재회부나 긴급조정을 부추겨 왔던 것과 달리 노조 파업을 인정하는 선에서 지방자치단체는 시내버스 파업에 따른 불편을 해소하기 위해 전세버스, 시외버스, 택시, 그리고 카풀제도 등을 활용하여 큰 혼란은 야기되지 않았다.

시내버스 파업이 진행되는 과정에서 마산시는 전세버스 동원과 인건비로 모두 5억 원을 사용했으나 요금수입이 3억 원으로 약 2억 1천만 원의 재정손실을 보았다. 창원시의 경우는 비번택시를 버스요금으로 이용하도록 하고 그 차액을 보상해 주는 등으로 손실액은 5억 2천만 원에 달했다.

다. 준공영제 준비

기존의 개별도시 중심의 시내버스, 도시 간 시외버스 체계가 경남지역 마산, 창원, 김해, 진해를 포괄하는 광역 수준에서 통합적인 버스체계로 개편되었다. 2005년 6월 20일 마산·창원 버스의 노선이 지선과 간선으로 구분되고, 급행버스가 운행되며 무료환승제가 도입되는 등 버스체계가 크게 개편되었다. 118개 노선 중 29개 노선이 폐지되어 89개 노선으로 조정되고 버스 평균운행간격도 30분에서 15분 이내로 단축되었다. 간선버스는 100번대로 주로 도시 간 운행을 맡아 마산과 창원, 마산과 진해, 창원과 진해, 창원과 김해 등을 운행한다. 지선버스는 200번대로 마산과 창원 시내만을 운행한다. 급행버스는 마산과 창원, 그리고 진해의 주요 구역을 통과한다. 일반버스는 마·창 간선운행, 진해, 김해 장유를 운행 혹은 순환하게 되며 100번 미만 버스들이 읍면을 운행하게 된다.

무료환승제가 도입되면서 교통카드를 이용하여 마산·창원 전 지역에서 1시간 이내에 환승할 경우 무료이며, 면지역 주민들은 최초 버스탑승시간에서 2시간 이내 환승도 무료가 된다. 이와 같은 버스체계 개편은 무료환승제의 도입이라는 점에서 공익성이 가미되었으며, 승객 중심의 노선체계 개편이라는 점에서 기존의 사업자 중심에서 이용시민 중심으로 바뀌었다는 점이 주목할 만하다. 이는 시내버스 준공영제 도입을 위한 중요한 기초를 놓았다고 생각된다.

9. 2005년 포항 시내버스의 임금교섭

가. 포항 시내버스의 독점적 구조

포항시의 시내버스는 독특한 구조를 가지고 있다. 1996년 이전에는 3-4개업체가 있었으나 1996년 성원여객으로 흡수·통합되어 한 지역에 단일회사가 독점적으로 시내버스를 운영하고 있다[20]. 인구 50만 규모의 도시에 하나의 민간 시내버스 회사가 완전 독점구조 위에 시내버스 서비스를 제공하고 있는 유일한 지역이다. 이러한 시내버스 독점체제는 시내버스가 공익사업이라는 입장에서 보면 크게 몇 가지 문제점을 드러내고 있다.

먼저 시내버스 독점체제 아래에서 독점 시내버스 사업자의 교섭력이 세져서 포항시 당국의 감독이 약한 점을 이용하기라도 하듯 비수익노선에 대하여 임의로 결행하여 버스를 이용하려는 승객에게 불편을 초래해 왔다는 점이다. 임의적인 결행뿐만 아니라 감축운행도 서슴치 않아 시내버스 서비스의 정시성에도 문제가 생겨 스스로 시민들로부터 외면 받는 버스를 초래하고 있다. 둘째, 버스운행대수의 감축이다. 1980년대 까지는 약 270대를 운행하였으나 점차 운행대수를 감축하여 2000년에는 204대, 2005년에는 173대로 운행대수를 감축하여[21], 배차간격이 벌어지고 이에 따른 시민의 불편은 다른 대체교통수단을 찾도록 했다.[22] 셋째,

---

20) 1996년 이전에는 4개 시내버스 회사로 나누어져 있었으나 실질적인 소유주는 1명이었다. 과거 지입제에 기반을 두고 있었던 4개 시내버스 회사의 지분을 차례로 사들였기 때문이라고 한다. 이처럼 1명의 소유주가 한 도시지역의 시내버스 운영을 독점하고 있다는 문제 외에도 시내버스를 바탕으로 부를 축적한 이 소유주는 부동산, 해운, 금융, 레저, 언론 등에 투자하여 포항 제1의 재력가가 되었다. 이리하여 현재 포항 유일의 시내버스의 사업주인 이 재력가는 시내버스의 독점 사업자에다가 포항의 제1의 재력가라는 것을 배경으로 포항시에서는 막대한 영향력을 행사해 왔다고 한다. 이 재력가는 특히 포항 지역언론인 경북일보를 소유하고 이를 통해 포항시에도 다양한 압력과 영향력을 행사해 왔다. 따라서 성원여객을 관리·감독할 의무가 있는 포항시조차 이 재력가에 밀려 성원여객에 대한 적절한 관리·감독권을 행사하기보다 끌려 다닌다는 강한 비판을 받고 있다. 뿐만 아니라 검찰이나 다른 정부기관들도 이 재력가와 관련된 사건에 대해 매우 소극적으로 임하고 있다는 비판이 일고 있다. 한 예로 시민단체가 성원여객을 상대로 고발한 사건에 대하여 검찰이 고발인은 수사해도 피고발인인 성원여객을 조사하지 않고 있을 정도라고 시민단체들은 밝히고 있다.

21) 포항시의 인구는 50만 명에 시내버스 173대(2890명당 1대)로 진주 인구 34만 명에 250대(1360명당 1대), 청주 62만 명에 431대(1440명당 1대), 전주 62만 명에 407대(1520명당 1대)에 비하여 시내버스가 턱없이 부족한 것을 알 수 있다.

22) 포항시의 자가용 승용차는 2005년 8월 현재 인구 3명 당 1대로 일반적으로 가장 자가용이 많다고 알려진 서울 4명당 1대에 비하여도 자가용 보유대수가 훨씬 높고 전국 최고의 자가용 보유비율을 기록하고 있는 것으로 보인다. 2003년의 경우 택시의 수송인원이 청주시의 경우 버스수송인원(연간 63,843천명)의

이러한 불편한 버스로 인해 자가용증가와 택시이용승객의 증가와 학교의 스쿨버스 확대, 기숙사 설치 등으로 더 한층 시내버스 승객은 감소하고 버스회사는 승객감소로 인한 경영의 어려움을 타개하고자 결행과 운행대수 감축이라는 악순환이 반복되었다.

이러한 악순환 구조 속에서 포항시는 유일 시내버스 회사인 성원여객의 운송수입금과 재정의 투명성이 확보되지 않은 상태에서 성원여객의 적자운영이라는 주장을 수용하여 1997년 1억5천500만원을 시작으로 1998년 3억7천만원, 2002년 13억4천만원, 2003년 22억7천600만원, 2004년 26억8천200만원, 2005년 33억500만원(손실보조금 11억3천만원, 유가보조금 12억2천600만원, 재정지원금 9억4천900만원)으로 매년 큰 폭으로 보조금을 지급해 왔다.[23] 이러한 독점 시내버스 회사에 대한 보조금 인상문제는 결국 성원여객의 경영의 투명성과 방만한 경영 등과 연계되어 문제제기가 계속되었고,[24] 성원여객에 대한 포항시의 보조금 예산안이 포항시의회에서 계속 삭감된 것으로 나타났다.

2004년 9월 22일부터 24일까지 3일간 파업과 성원여객으로부터 보조금 인상 압력을 받아온 포항시는 2004년 10월 10일 노사와 포항시, 포항시의회 등이 참석하는 시내버스경영개선기획단을 구성하여 운영하기로 계획을 세웠다. 이 기획단의 목적은 ① 경영 투명성과 개선 방안을 강구, ② 다음달부터 6개월간 모든 노선과 차량에 대한 수입금 전수 조사를 실시하고 회사 지출 상황을 파악해 예산 지원 자료로 활용할 방침, ③ 노선 조정과 차량 감축, 인력 수급 등에 대한 종합계획을 수립해 내년부터 시행, ④ 교통 카드제와 주정차 단속용 CCTV 도입도 적극 검토 등을 목적으로 하고 있다. 2004년 10월 20일 첫 회의를 갖고 수입금조사를 1년에 상반기, 하반기로 나누어 모든 노선을 대상으로 실시하기로 하고, 회사경영정보 지출금에 대해서도 공인회계사의 감독을 받도록 하고, 종합적인 경영 개선 대책을 강구하기로 하였다.

그리고 2005년 2월 전 노선에 대한 수입금조사가 1주일간 이루어졌는데 그 결과는 포항 시내버스의 2005년 한해 총 수입금은 208억 원으로 예상되며 총원가는 260억 원으로 연간 52억 원의 적자가 발생될 것으로 나타났다. 이에 대하여 포항시의회는 실제 운행 대수는 적은 반

165%인 105,699천명인데 비하여 포항은 버스수송인원(22,104천명)의 223%인 49,267천명으로 나타났다. 이와 같이 포항시민은 독점체계인 버스로 인하여 자가용, 택시 이용 등으로 가장 비싼 교통비를 지출한다고 할 수 있다.

23) 시내버스에 대하여 다른 도시에 비하여 월등하게 많이 지원한 서울시가 준공영제이전인 2003년 국비를 포함하여 연간 대당 약 1200만원을 지원하였다. 이에 비하여 포항시는 2003년 1,316만원, 2005년 연간 대당 1,936만원을 지원한 것으로 나타나 준공영제를 실시하지 않은 도시에서는 가장 많은 금액을 지원하고 있는 것으로 나타났다.

24) 2004년 6대도시의 정비직을 제외한 사무직은 5.22대당 1명으로 나타났다. 그러나 2005년 현재 성원여객은 3.33명당 한대로 나타났다. 따라서 전국 6대도시에 비교한다면 사무직의 적정인원은 33명으로 약 19명이 더 근무하고 있는 것으로 나타나 운영관리의 비효율성이 큰 것으로 나타났다.

면, 버스 한 대당 인건비가 높게 책정됐다며 이 조사결과에 대하여 의구심을 갖고 있다. 뿐만 아니라 성원여객노조도 성원여객이 조사가 진행될 당시에 평소에는 감축 운행하던 노선을 전체 버스를 동원하여 운행하였다며 조사가 현실에 기초하여 진행되지 못한 점을 지적했다.

이처럼 포항 시내버스의 2005년 임금교섭은 완전 독점업체인 성원여객의 경영의 불투명성과 방만함 그리고 시내버스의 서비스악화로 인한 시민의 불만, 그리고 시의회의 견제라는 복잡한 양상에서 진행되었다.

나. 임금교섭

1) 2004년 임금교섭

2004년 임금교섭이 시작되기 전 포항시는 7월 적자노선에 대한 실사에 들어갔다. 포항시의 용역을 받은 한국산업경영연구원이 7월 10일부터 7월 13일까지 40개 노선 전수조사한 결과 연간 37억 원의 적자가 발생하는 것으로 나타났다(한국산업경영연구소, 2004). 이러한 상황에서 노조는 임금 16.4%, 상여금 300%를 320%로, 하계휴가비 12만원을 15만원으로, 버스 내에 설치된 CC-TV 철폐(인권침해 유발 이유) 등 20개 항을 요구로 하여 임금교섭을 요구하면서 2004년 8월 18일 첫 교섭이 이루어졌고 교섭안을 제출하였다. 그러나 사용자측은 포항시의 연구용역에서 나온 바와 같이 2004년도에만 37억 원의 적자가 예상되므로 임금동결을 주장하면서 노조의 요구안을 심의조차 거부하였다. 따라서 2004년 8월 24일 2차에서 9월 3일 노조측이 교섭결렬을 선언할 때 까지 실질적인 교섭이 이루어지지 않는다.

노조가 교섭결렬 선언을 하자 성원기업은 "농촌인구 감소, 자가용 차량 증가, 승합 차량의 학생 불법 수송 증가, 학교 기숙사 신축 등 버스 이용객 감소에 따라 지난 1996년부터 지금까지 영업손실 등 회사의 총 부채가 150억원에 달해 도산 직전에 놓여 있다" 고 주장하면서 노조에 노사공동경영관리를 요구하였다. 이에 노동조합은 상습적으로 감차운행을 해오다 7월 운송수입 실사할 때에 인가된 대수와 인가된 시간표대로 운행하여 포항시를 속이고 우롱했다며 사측의 공동경영관리 제안을 거부하면서 대표이사의 퇴진을 요구하였다.

9월 4일 노동위원회에 조정신청을 하고 9월 7일 쟁의행위찬반투표를 위한 임시총회를 공고하고 쟁의대책위원회 구성 및 임투승리 결의를 위한 임시대의원대회를 개최하는 등 쟁의행위 준비에 들어간다. 9월 16일 쟁의행위찬반투표에서 파업에 돌입하자는 안이 가결되어 9월17일 조정이 결렬되자마자 노동위원회에 쟁의행위신고를 접수하고 9월 22일 총파업에 돌

입하겠다고 결정한 가운데 9월 21일 사용자측과 막바지 교섭에 돌입하였다. 9월 22일 오전 3시까지 진행된 마라톤 교섭에서 9개 쟁점사항 중 7개는 합의되었으나 가장 중요한 사항인 임금인상과 CCTV 수당 2만원 지급이 합의되지 않자 노조는 파업에 돌입하였다. 그리고 9월 23일 임금동결을 주장하던 사용자측이 임금인상 5%를 제시하였으나 노조는 임금인상 16.4%를 고집하여 교섭이 결렬되었으나, 9월 24일 사용자측이 중재신청을 준비하자 이에 불안감을 가진 노조도 적극적으로 교섭에 임하여 임금인상과 CCTV 수당 등에 합의하여 파업은 종결되고 9월 25일부터 운행이 재재되었다. 노사가 합의한 내용은 ① 시급 6.5%인상, ② CCTV 수당 1일 5천원, ③ 근속수당 상한제 폐지, ④ 상여금지급기준완화, ⑤ 운전기사 신규채용시 노조추천서 첨부, ⑥ 노동조합탈퇴시 해고, ⑦ 정년이후 촉탁직 노조추천시 인정, ⑧ 계약직 운전기사 채용 금지, ⑨ 파업에 따른 민형사상 책임 묻지 않기로 하였다.

2) 2005년 임금교섭

2004년 처음 파업을 겪은 성원여객 노사의 2005년 첫 임금교섭은 7월 27일 이루어졌다, 첫 교섭에서 노조는 노조요구안을 제출하는데 ① 근무제도 전환 : 14일 격일제 → 1일2교대제, ② 5월31일 임금 10.9% 인상안 제시, ③ 정년 3년 연장 : 58세 → 61세, ④ 차량 감축 운행 사전 협의, ⑤ 근속수당 2000원 인상, 무사고수당 5천원인상, 교통비 2만원인상, 하계휴가비 3만원인상 등이었으며 이중 핵심적인 사항은 2005년 7월 1일부터 시행되는 주40시간제와 1일2교대제로의 전환이다. 이에 대하여 사용자측은 2005년도에 52억 원의 적자가 예상된다며 ① 임금 동결, ② 근무제도 변경 : 14일 격일제(1일 14시간) → 19일 복격일제(1일 11시간) ⇒ 월 근로시간 203시간에서 209시간으로 증가를 제시하였다. 따라서 노사는 임금인상과 주 40시간제에 대한 커다란 입장 차이에서 출발하여 9월 12일 제7차 교섭에서 노조측이 교섭결렬 선언할 때까지 아무런 교섭 진척이 없었다.

노조는 2004년도와 마찬가지로 교섭결렬 다음날인 9월 13일 노동위원회에 조정신청을 하였고 노동위원회가 9월 23일 임금인상 6%를 제시하였으나 노사 모두 거부함으로써 조정이 중지되었다. 이에 노조는 9월26일~27일 파업찬반투표 실시하여 총 조합원 313명중 300명이 투표에 참여하여 찬성 279명, 반대 21명으로 89.1% 찬성으로 파업 가결을 선언하고 쟁의행위 준비에 들어갔다. 그리고 9월 28일 조정이 최종 결렬되자 9월 30일, 10월 5일 제 8, 9차 교섭을 진행하였으나 교섭이 결렬되자 노조는 10월 5일 쟁의행위신고를 접수하고 10월 7일 총파업에 돌입하였다.

파업에 돌입하자 시내버스를 이용하는 시민의 불편은 컸으나 2004년의 파업과는 달리 노동사무소의 중재 노력 외에는 포항시나 포항시 의회나 파업을 중재하여 해결하려는 노력이 거의 없었다[25]. 단지 파업이 진행되자 포항시는 시민의 불편을 최소화하고자 전세버스를 시내버스 노선에 투입하였으며 파업이 장기화되면서 전세버스를 점차 늘려 시민의 감소시키는 쪽으로 방향을 잡아갔다. 이러한 속에서 노사는 언론을 통한 성명전을 전개하였다. 노조는 성원여객이 수십억 원의 보조금을 받으면서 적자 운운하는 것은 말도 안 된다고 하면서 2005년 2월 운송수입금조사 시 회사는 노선에 인가된 버스를 시간표대로 운행하였다고 하면서 운송수입조사 이전과 이후에는 빈번하게 감차운행을 하였다고 주장하였다. 이에 대해 성원여객은 경영 악화가 심화돼 노조의 인상 요구를 모두 들어 줄 경우 도산할 수밖에 없다며 맞대응하고 나섰다. 이에 노조는 10월 17일 시청 앞에서 집회를 갖고 9월분 임금 등 6억여 원을 체불하였다고 노동사무소에 고발하고 이번 파업사태 관련하여 노사정 TV토론회를 제안하였다.

이러한 노사의 공방과 포항시의 소극적인 태도로 파업이 장기화되자 포항시 7개 시민단체가 포항시내버스 문제해결을 위한 시민대책회의를 구성하고 10월 25일 성원여객이 폐차된 차량을 운행한 것처럼 서류를 꾸며 포항시로부터 보조금을 지급받았으며 이 돈이 성원여객의 모 기업에서 비자금으로 사용했다고 주장하면서 검찰에 고발하기로 했다고 밝혔다. 그리고 포항시에 대하여는 포항시내의 버스문제는 독점체계에서 비롯한 것이므로 시내버스 경쟁체계 도입을 촉구하였다. 이어 버스개혁 및 감사원에 감사청구를 위하여 10만 명 서명운동에 돌입하는 등 직접적인 행동에 나섰다.

이처럼 시민단체가 시내버스 회사의 경영의 불투명성과 부도덕성과 포항시의 무책임한 행정에 대하여 강한 비판을 제기하자 10월 27일 포항시장도 적자라면 사업을 포기하고 버스면허를 반납하여야 하며 새로운 업체 선정도 가능하다고 하여 성원여객을 압박하였다. 그러나 이 시내버스 회사가 2004년 9월 파업 시 지원약속을 포항시가 어겼다고 비판하며, 150억 원의 부채를 포항시가 부담하지 않는다면 반납하지 못하겠다고 하여 면허권 반납의사가 없음을 분명히 하였다. 따라서 이 기간 동안 노사는 2차례 교섭을 가졌으나 서로의 원칙만 확인하였다. 이에 노조는 11월 1일 회사 사장 자택 앞에서 항의 집회를 가졌고 11월 5일 제12차 임금교섭에서 사용자측이 임금 49,000원 인상안 제시하였으나 근무제도에 대한 변경이 없자 노조는 수정안도 제시하지 않고 이를 거부하여 결렬되었다. 노조는 11월 8일 성원여객 앞에

25) 이번 파업에서 포항시와 의회는 임금교섭은 노사가 원만히 함의하여 풀 문제이며 파업을 빌미로 더 이상 보조금 지원은 있을 수 없다고 선을 그었다. 그리고 준공영제는 2006년 용역 결과에 따를 것이므로 시민을 볼모로 노사가 무리한 요구를 하고 있다는 입장이었다.

서 항의 집회를 갖고 모기업 그룹 빌딩 앞 천막농성 돌입하였다.

그러자 사용자측은 11월 10일 제13차 임금교섭에서 노사합의로 중재신청 하자고 제안하였으나 노조가 이를 거부하자 이날 오후 단체협약에 근거하여 중재신청을 하였고 경북지방노동위위원회는 노조에 업무복귀명령을 내렸다. 이러한 사용자측의 중재신청에 따라 성원여객노조는 파업중지 여부에 대한 논란을 벌였으나 결론을 내지 못하고 성원여객 비상총회를 소집하여 투표한 결과 210명 참석에 파업철회 반대 107표, 찬성 93표, 무효 10표로 파업을 강행하기로 결정하면서 사용자측의 일방적 중재신청 철회를 요구하였다. 이에 노동사무소와 포항시는 11월 11일 중재에 들어가 11월분 상여금 지급, 9월분 미지급분 임금 지급, 연월차 보존 제시하면서 파업 철회를 요구하였고 노조는 이를 수용하여 36일간의 파업은 일단락되고 11울 12일부터 정상운행에 들어갔다.

다. 포항 시내버스 임금교섭에서 드러난 문제점과 시사점

포항 시내버스의 주된 문제점은 50만 명 규모의 도시에 1개 사업자가 시내버스 서비스를 독점하는 구조에다가 더구나 포항지역의 최대의 자산가가 이 독점회사를 소유・경영하는데서 오는 것이다. 이러한 시내버스 소유 및 운영의 독점적 구조는 그동안 중앙 및 지방정부의 시내버스 면허와 관리업무의 허점을 드러낸 것이다. 독점 시내버스 회사의 소유주가 포항 지역 최대의 자산가로서 갖는 막강한 영향력과 교섭력에 대해 포항시가 시내버스의 감독과 관리를 하는 기관으로서 제 역할을 할 수 없게 된 지방 특유의 네트워크와 구조로 연계되어 시내버스가 안고 있는 문제는 더욱 심화되었다고 할 수 있다. 이 독점 시내버스 회사는 과거 시내버스를 기반으로 막대한 부를 축적하여 그 영향력을 확대해 왔다고 한다.

위에서 지적했듯이 포항시역 시내버스 이용객의 편익보다는 완전독점을 이용하여 버스운행대수를 감축하고, 비수익노선의 낮은 결행으로 시민들의 불만과 외면을 받아 왔다. 여기에 이 시내버스 회사는 승객 수요증진 방안을 찾기보다는 더욱 감차와 결행을 일삼아 결국 상당수 시민들이 자가용을 구입함으로써 승객의 감소를 낳아 운송수입의 지속적인 감소를 낳았다. 이리하여 이 독점 시내버스 회사는 서비스 개선, 승객 회복, 경영개선을 위한 노력보다는 손쉽게 포항시의 보조금 증액에 의존하려 했다. 포항시의 시민단체나 시민들은 2005년의 장기파업도 포항시민들의 보조금 증액에 대한 비판적인 여론에 맞서 이 시내버스 회사가 보조금을 늘리기 위해 노조와의 대결을 이용하여 포항시와 시민들에게 압박을 하기 위한 수단이 아닌지 의심을 하고 있다.

이러한 문제는 포항시의 소극적인 자세에서도 기인하였다. 시내버스가 공공성이 큰 만큼 시내버스 사업자에게 적절한 관리와 감독 및 필요시 재재를 가할 수 있는 수단이 있음에도 불구하고 포항시는 시내버스 사업자의 무리한 요구를 수용하는데 급급했다는 비판을 받아왔다.[26] 이와 같이 포항시내버스의 장기파업은 독점적 시내버스 사업과 포항시와 지방의 유력 자산가와의 불평등한 관계라는 구조 속에서 표출된 것이며, 따라서 장기간 시내버스 파업으로 이용시민들이 상당한 고통을 받았음에도 불구하고 독점 시내버스 사업자는 아랑곳 하지 않았으며 포항시도 여기에 대해 사실상 수수방관했다. 성원여객은 포항시가 2004년 보조금 인상 약속을 어겼다며 포항시의 보조금이 성원여객이 요구한 만큼 나오지 않는다면 노조의 요구를 수용할 수 없기 때문에 파업은 계속될 수밖에 없다는 입장으로 보였다. 따라서 단체협약 상으로 성원여객측이 일방중재 신청이 가능하였음에도 불구하고 2005년에는 노조가 파업에 돌입한 지 35일이 되어서야 중재신청을 하였다.[27] 이것이 성원여객의 노조의 장기파업을 이용하여 포항시와 시민들을 압박함으로써 보조금을 인상하려 한 것이 아니냐는 의심과 비난을 받게 된 중요한 근거가 되고 있다.

포항시장은 시내버스 장기파업에 손을 놓고 있다는 시민단체와 여론의 비판을 받자 성원여객이 적자 때문에 사업을 할 수 없다면 면허권을 반납 받겠다고 강경한 발언을 했다. 그러나 면허를 반납 받겠다는 발언은 성원여객이 면허를 반납하지 않는 한 다른 수단이 없다는 식으로 슬그머니 약해지더니 파업기간 내내 노사문제이니 자체적으로 해결하여야 한다는 입장을 견지했다. 다만 시민들의 호응 속에 시내버스의 운행중단으로 빈 자리를 전세버스를 동원하여 시민들을 수송하는 대책을 세워 장기파업이 가져다주는 불편과 압박을 해소할 수 있었다.

따라서 포항시내버스의 문제는 성원여객과 포항시의 입장변화 없이는 다시 노사문제화 할 가능성이 크다고 하겠고 특히 포항시가 시내버스에 대한 명확한 입장과 시내버스에 대한 통제력이 강화되지 않는 한 준공영제가 시행된다고 하더라도 이번 파업과 같은 사태는 계속 재연될 소지가 크다 하겠다. 다만 포항시민과 시민단체들의 비판적 여론에 힘입어 포항시가 이 시내버스 사업자의 보조금 인상 요구를 거부하고 오히려 시민들의 협조 속에 대안적인 교통수단(전세버스)를 동원하여 독점 시내버스가 비운 공간을 채울 수 있었다. 이리하여 향후 성

---

26) 포항시의 면적과 인구규모를 고려하여 적절한 운행대수 규모를 확정하여 시내버스 회사로 하여금 운행하도록 하고 시내버스 승객을 늘리기 위한 정책을 실시해야 했으나 오히려 독점 시내버스 사업자의 위력과 교섭력에 끌려 다니며 시내버스 사업자의 요구에 의하여 운행대수 감차를 승인한 것이다.

27) 2004년에 성원여객은 파업 3일만 단체협약 상 일방 중재신청을 가능하게 한 조항을 이용하여 노동위원회에 파업중인 성원여객의 중재신청을 함으로써 노조를 압박하여 교섭이 급진전되고 노사합의를 이루었다.

원여객이 독점적 지위를 이용하여 포항시에 보조금 인상을 압박하던 수단을 효과적으로 무력화시킬 수 있는 길을 찾은 것은 이번 포항의 시내버스 장기파업의 기대하지 않은 수확이라고 할 수 있을 것이다.

〈표 Ⅵ-3〉 2005년도 전국 7대도시 시내버스 임금 현황

(단위 : 일, 시간, 원)

구분	지부별	서울	부산	대구	인천	대전	광주	마산,창원
구분	월근로일수	26	22	26	26	26	24	25
	월근로시간	218	198	234	234	234	216	225
시 급		6,494	5,969	5,104.65	5,113.25	5,058	5,275.40	5,108.78
일 기 본 급		51,952	47,752	40,837.2	40,906.0	40,464	42,203	40,870
임금	월기본급	1,142,944	1,050,544	980,093	981,744	971,136	605,868	940,015
	주휴수당	207,808	206,927	163,349	163,624	161,856	183,583	163,481
	연장근로	379,899	171,609	321,593	421,843	318,654	332,350	314,190
	야간근로	178,585	98,489	66,360	66,472.3	197,262	126,609	159,649
	승무수당			108,920			312,051	
	계	1,909,236	1,527,569	1,640,315	1,633,683	1,648,908	1,560,461	1,577,335
부가금	교 통 비	31,200	37,400	62,400	편의제공	39,000	편의제공	37,500
	무 사 고	△50,000	△50,000	△50,000	△50,000	△35,000	△40,000	
	연 초 대				현물제공	현물제공		
	기 타		안전수당 12,000					체력단련 28,000
	만근기준	1,940,436	1,576,969	1,702,715	1,633,683	1,687,908	1,560,461	1,642,835
	근속 1년	△7,000	△10,000	△11,000	△8,000	△9,000	△13,080	△11,000
특별급여	상 여 금	571,472	525,272	490,046	490,872	485,568	409,077	470,007
	%	600%	600%	600%	600%	600%	600%	600%
총임금합계		2,511,908	2,102,241	2,192,761	2,124,555	2,173,476	1,969,538	2,112,842
시행시기		2005. 7. 1	2005. 7. 1	2004. 7. 1	2005. 2. 1	2005. 7. 1	2005. 7. 1	2005. 4. 1

주 : 1) △는 합계에서 제외됨.

2) 시행시기 : 2005년 7월1일 ~ 2006년 1월31일

Ⅶ. 준공영제하의 노사관계의 변화

1. 서울의 준공영제하의 노사관계의 변화

가. 지역적 수준에서의 노사관계

1) 임금교섭

준공영제 하에서 서울의 임금교섭은 다음의 특징을 갖고 있다.

우선 노조는 노조측 요구안을 제시하고 사용자측에 대안을 요구하지만 사용자측은 교섭이 결렬될 때까지 아무런 대안도 제시하지 않는다는 점이다. 이러한 사용자측의 교섭형태는 이전에도 마찬가지였지만, 특히 준공영제의 표준운송원가제에서는 더욱 심화되었다는 점이다.

다음으로 노조는 노사협의안을 가지고 노사가 서울시와 협의해야 한다고 주장한 반면, 사용자측은 노조측의 요구안 자체도 먼저 서울시와 협의해야 하며, 먼저 서울시의 운송원가가 확정되어야 노조안의 검토가 가능하다는 것이다. 따라서 사용자측의 운신의 폭은 사실상 없다는 것을 보여주고 있다.

세 번째로 노조가 요구안 제출 후 2번 정도 더 교섭하고 교섭을 결렬한 것은 2003년, 2004년과도 비슷한 유형이라고도 할 수 있으나, 본질적으로는 노조측이 임금교섭의 실제적인 당사자가 사용자측이 아니라 서울시라는 것을 인식하고 있다는 것을 보여준다고 할 수 있다.

준공영제 실시이후 배차 등 버스운행 및 근로조건 등이 서울시의 지시와 승인 그리고 운송원가에 의존할 수밖에 없는 현실이다. 따라서 단위 사업장에서 이러한 문제가 발생할 경우 사용자들은 서울시의 지시나 승인이 필요하므로 어쩔 수 없다고 하고, 노조는 다시 서울시와의 협의 과정이 필요한 실정이다. 따라서 준공영제 이전에는 노사가 서울시의 조정에 의하여 문제를 해결하는 과정이었다면, 이제는 노조와 서울시가 직접 문제를 해결하는 방식으로 전화하였다는 것을 보여주고 있다.

이와 같은 상황은 이전의 교섭시기에는 없었던 양상이다. 1989년, 1990년, 1999년에 요금인

상이 없었던 시기에도 노사간의 자율교섭으로 임금교섭을 마무리 하였다. 그리고 요금인상이나 보조금이 지급되었다고 하더라도, 자율적인 교섭으로 노사간에 합의를 이루었고 서울시의 직접적인 임금교섭 개입은 없었다. 따라서 준공영제 이전의 교섭양식은 노사의 교섭과정에 서울시가 개입하지만 본질적으로 한정된 개입이며 교섭의 당사자는 노사이지 서울시는 아니었다. 그러나 서울의 2005년 임금교섭은 서울시의 직접적인 개입과 임금인상률을 확정하는 것으로 나타나 노사교섭에서 실질적으로 노조와 서울시와의 교섭으로 전화한 것으로 나타났다.

이러한 교섭의 전화는 표준운송원가제에서는 필연적인 것이다. 준공영제에서 입찰방식을 도입하였다면 입찰금액에 한정하여 교섭이 이루어진다고 하더라도 노사간에 임금교섭을 마무리 하여야 한다. 그러나 표준운송원가제는 사용자가 정할 수 없는 것이며 결국은 서울시가 결정해야 하기 때문에 노정간의 교섭으로 전화할 수밖에 없는 것이다.

2) 노동쟁의

노동쟁의 발생 시 해결의 주체도 결국 서울시가 될 수밖에 없다. 지금까지 시내버스 노동위원회의 조정은 성사된 적이 거의 없다. 그것은 노사합의는 본질적으로 요금인상과 보조금에 의하여 지지되었고 결국 그 권한은 지자체가 갖고 있었기 때문이다. 따라서 조정은 다른 지역이 노사합의가 이루어지면 그 내용을 그대로 인용하는데 그치는 소극적인 조정으로 일관해 왔으며 중재도 1989년을 제외하고 마찬가지이다.

이번 2005년도 서울 시내버스 교섭이 결렬되고 노조는 조정신청을 하게 된다. 그리고 조정을 2차례나 연기하면서 노사간의 조정을 진행하지만 조정은 성공하지 못하고 노사간에 합의하여 임금교섭이 마무리 된다. 결국 표준운송원가제라는 준공영제에서는 직접적으로 시민의 세금이 투여되고 고정된 운송원가에 의하여 업체의 이윤이 보장되는 상황에서 공적조정보다는 노사가 직접 서울시와 교섭하는 것이 직접적인 효과가 있었기 때문이다.

나. 사업장 단위의 노사관계

일반적으로 개별적인 노사관계의 노사간 문제점은 임금체불, 배차시간, 고정배차의 문제, 교통사고 시 처리문제, 징계, 휴게실 및 식사의 질 등이다. 이러한 문제는 서울지역노조와 사업조합간의 임금교섭에서는 교섭의 대상이 되지 않고 있으며, 단위 사업장의 소노사협의회

를 통하거나 사용자와 개별근로자간에 해결해야할 문제라고 할 수 있는데, 이와 관련하여 준공영제 하에서 이러한 개별적인 노사관계의 변화도 중요한 부분이라 할 수 있다.

먼저 임금체불은 준공영제가 시행되기 이전에 113억 원에서 준공영제가 시행되고 난 이후 174억 5천만원으로 증가한 것으로 나타났다. 그리고 업체수도 35개 사에서 38개사로 증가한 것으로 나타났다.

〈표 Ⅶ-1〉 서울 준공영제이후의 체불임금 현황

시기	체불임금 업체수	체불임금 총액
2004. 6월말 현재	35개사	113억
2004. 12월말 현재	35개사	142억 8,300만원
2005. 3월말 현재	38개사	174억 500만원

자료 : 서울시버스운송사업조합

그러나 이러한 임금체불은 표면적인 것에 불과하고 실제적으로는 체불임금이 증가하지는 않았다는 것이 대체적인 입장이다. 표준운송원가에 의하여 지급되고 있고, 지급된 금액에 대한 지출내역이 확인하고 있는 상태에서 준공영제 이후에 체불임금이 증가한 것은 아니라고 한다[28]. 체불임금은 적자액의 누적에 따라 시의회의 승인과정이 지연된 결과로 주로 운영자금이 부족한 업체에서 발생한 것이기 때문이다. 또한 기존 근로자의 퇴직에 따른 퇴직금이 발생하였기 때문이다. 따라서 준공영제이후에는 체불임금이 증가한다고 볼 수 없으며 이전보다 안정적으로 임금이 지급되어 이로 인한 노사 간의 갈등은 줄어든 것으로 보인다.

둘째, 배차시간의 문제이다. 배차시간은 개별노선으로 운영될 경우 근로자의 경우 휴식시간의 보장, 사용자의 경우 운송수입과 직결되기 때문에 노사 간에 많은 마찰을 가져왔다. 특히 승객이 가장 많은 시간대에 배차를 집중적으로 하여 운송수입을 높이려는 경우 식사시간과 더불어 휴식시간의 보장이 문제로 작용하였다. 이러한 배차시간은 준공영제 초기에 문제가 발생하여 준공영제가 실시된 직후에 많은 문제가 발생하여 2004년 7월에 노조의 총파업 선언 등의 문제를 야기하였지만 이후 개선되어 대부분의 경우 이전보다 휴식시간 등이 많이 보장되는 것으로 보인다. 특히 간선버스의 경우 중앙차로제의 확대는 운행시간의 감소를 가져와 이전보다 휴식시간이 증가되는 것으로 나타났다. 또한 배차담당과 운전자와의 마찰은 준공영제가 1일 운행회수가 정해져 있는 만큼 갈등이 현저히 줄어든 것으로 나타났다.

28) 2005년 10월 서울시 조사로는 2004년 6월 말 현재 체불임금이 200억이었으나, 2005년 8월말 현재 176억원으로 감소하였다고 발표하였다.

셋째, 고정배차의 문제이다. 고정배차 문제는 운전직은 승진이 없다는 점에서 새 차량에 배차되거나 운행하기 좀 더 용이한 노선에 배치되는 것이 하나의 특권으로 인식되어 왔다. 따라서 고정배차는 사업장별로 배차규정이 있어 그 규정을 적용하여 공정한 고정배차가 이루어지는 경우도 있는 반면, 노조와 합의 또는 협의하여 고정배차를 하는 경우도 있고, 회사의 고유권한으로 일방적으로 배차를 하는 경우도 있다. 따라서 이러한 고정배차는 특히 노노간의 갈등에 의하여 악용하는 경우도 있고, 증폭되는 경우도 있어 가장 첨예한 문제 중의 하나라고 할 수 있다.

준공영제 이후 이러한 고정배차에 대한 의식은 점차 약화되는 것으로 나타난다. 특히 근무시간단축제(shift)가 실시되면서 고정배차의 비율이 이전보다 낮아지고 특별한 경우에는 다른 노선으로의 배차도 인정하고 있어 이전보다는 고정차, 고정노선배차라는 개념이 많이 희석화되는 것으로 나타난다. 그리고 준공영제이후 배차를 공정하게 하기 위하여 초보적인 수준이지만 인사고과를 실시하는 업체도 있어 고정배차 및 고정노선 배차에 대한 공정성을 높이려는 것도 확인되었다. 따라서 고정배차, 고정노선 배차에 때한 갈등도 점진적이지만 개선되는 것으로 나타났다.

넷째로 교통사고 시 자부담의 문제이다. 단체협약 제30조에는 교통사고 시 고의가 아닌 사고에 대하여는 구상권을 행사할 수 없고 사고로 인하여 약식 기소된 자(정당한 사유 없이 고의 또는 중과실이 있는 사고자 제외)에 대하여는 인사조치할 수 없다고 하고 있으나 교통사고 시 자부담에 대한 문제는 끊임없이 발생하는 문제이다. 이러한 문제는 준공영제가 실시되었다고 하더라도 줄어드는 문제는 아니며, 특히 보험료 및 사고보상비가 표준원가에 의하여 고정화된 상태에서 회사는 교통사고와 관련한 비용을 줄여 이익을 남기려는 의도가 있기 때문에 운전자에 대한 자부담은 이전보다 줄어들지는 않은 것으로 나타났다.

그러나 준공영제 실시로 교통사고가 감소함에 따라 자부담에 대한 갈등은 감소한 것으로 보인다. <표 Ⅶ-2>에서와 같이 준공영제 실시 이전의 1년과 준공영제 실시이후 1년간의 교통사고를 비교하면 교통사고 건수는 1995건이 감소하여 25%가 감소하였으며, 사망자는 31.7%, 부상자는 26.4% 감소한 것으로 나타났다.

따라서 이와 같은 공식적인 사고의 감소를 통해 비공식적으로 처리하는 은폐처리 사고도 감소한 것으로 유추할 수 있어 전반적으로 자부담하는 운전사의 비율은 이전보다 감소하였다고 할 수 있으며, 따라서 자부담으로 인한 갈등은 절대적인 수준에서는 감소하였다고 할 수 있다.

<표 Ⅶ-2> 서울 시내버스 교통사고 현황

구 분	준공영제 시행전 (2003.7-2004.6)	준공영제 시행후 (2004.7-2005.6)	증감
교통사고건수	7,966건	5,971	1,995건 감소
사망사고	60명 (무단횡단 35명, 58%)	41명 (무단횡단 17명, 41%)	19명 감소
부상사고	11,955명	8,794명	3,161명 감소

자료 : 서울시버스공제조합 자료

다섯째로 일반적으로 운전기사에 대해서는 교통사고, 무단결근, 업무지시위반, 교통법규 준수 위반, 회사비방 등이 중요 징계사유라고 할 수 있다. 특히 노노간의 갈등이 심하고 사용자와 노조집행부가 다른 업종이나 산별에 비하여 밀착된 노사관계가 일반적으로 정립되어 있고 사용자의 노조개입이 심한 상태에서 징계와 관련하여 나타나는 문제는 공정성과 형평성의 문제이다. 그리고 단체협약에는 징계위원회 구성, 절차, 징계사유에 대하여 명시한 바가 없기 때문에 징계사유와 절차에서도 문제점이 나타난다.

징계에 관련하여서는 준공영제 이후 교통사고의 감소, 운행여건의 완화 등으로 약간의 감소추세가 있는 것으로 나타났다. 그러나 본질적으로 사업장 단위의 노사관계가 변하지 않고 있다는 점에서, 그리고 일반적으로 취업규칙에 의하여 징계하고 있다는 점에서 징계사유와 징계절차 그리고 징계위원회 구성 등에서 공정성과 형평성을 유지하고 있지 않다는 점에서 징계시의 문제는 개선되었다고 보기는 어렵다.

여섯째로 휴게실과 식사의 질문제이다. 대부분의 버스업체는 1980년대 이후 경영난을 이유로 시설물에 대한 투자를 하지 않았다. 따라서 실제적으로 휴게실이 없는 경우도 있고, 있다고 하더라도 휴게실이라고 보기에는 어려운 경우가 대부분이다. 그리고 휴게실에 대한 관리 또한 엉망이라 휴식을 취할 수 있는 장소라 보기는 어렵다. 따라서 휴식시간 대부분을 주차장에서 담배를 피우거나 커피를 마시며 잡담하는 것으로 소요하고 있다. 식사의 경우 오전반의 경우 2식, 오전반의 경우 1식을 회사에서 제공하도록 단체협약에 명시하고 있다. 그러나 이러한 식사제공은 1식당 보통 1,800원 내외로 책정되어 있으며, 따라서 직영을 하는 경우에는 그래도 나은 편이나 위탁을 하는 경우에는 식사의 질이 떨어지는 경우가 많은 것으로 나타났다. 이와 같이 복지측면에서는 휴게실 확보와 식사의 질이 가장 큰 문제로 작용하고 있다.

준공영제가 되면서 개별적 노사관계는 문제되는 것들이 전반적으로 개선되는 것으로 나타났다. 그러나 2005년 9월부터 실시되고 있는 경영평가제는 개별적 노사관계의 중요한 변수로 작용할 소지가 있다. 경영평가제는 운수업체의 경쟁을 유발시키고 운전자의 의식변화를 통

하여 서비스를 획기적으로 개선시키자는데 그 목적이 있다. 평가대상은 69개 전 업체를 대상으로 하며 평가지표는 경영활동개선(750점), 대시민서비스개선(600점), 안전운행(350점), 근로자복지증진(300점)으로 총 2,000점 만점으로 하고 있다. 이러한 경영평가에 의해서 최고 2.8%의 추가이윤을 받을 수 있다. 따라서 업체에서는 인센티브를 중요한 경영지표로 삼지 않을 수 없는 실정이다. 문제는 경영평가제의 높은 점수를 받기위하여 노사관계가 어떻게 변화하는가이다.

현재까지 준공영제로 개별적인 노사관계는 전반적으로 개선되는 것으로 나타났지만 이는 노무관리방식의 변화에 의한 것이기 보다는 준공영제의 효과에 의한 것이고 실제적으로는 전근대적인 노사관계가 개선된 것은 아니다. 예컨대 서울의 S회사를 대상으로 설문조사를 실시한 결과 5점 척도로 배차간격. 교통사고위험감소, 운행여건, 시민 서비스 등 4가지 항목에서 4.3점에서 4.4점으로 많이 개선된 것으로 나타났지만, 관리자와의 관계개선은 3.7점으로 갈등요소가 해소된 만큼 관리자와의 관계개선이 안된 것으로 나타났으며, 전반적인 노사관계는 3.4점으로 준공영제 이전보다 개선된 것이 거의 없는 것으로 나타났다.

따라서 경영평가제 실시는 근대적인 노사관계로의 전환을 촉진할 수 있는 계기로 작용할 것으로 보이지만, 반대로 경영평가제에서 높은 점수를 받기위하여 기존의 노무관리시스템을 강화하여 더욱 통제 및 권위적인 노사관계로 전환할 여지도 높다는 점에 유의해야 할 것이다. 이러한 가능성은 노사 대표자의 의식이 개선되지 않고 있으며, 업체의 중간관리자의 변화가 없는 상태에서 과거 통제방식의 노무관리가 더욱 강화되어 재현될 소지가 크기 때문이다. 다시 말하자면 준공영제 이전에 권위와 통제에 의하여 유지되던 노사관계가 근대적인 노사관계로 전환하여 운전직에게 동기부여를 하고, 운전직의 자발적인 참여를 유도하여 경영평가제를 대비하는 것이 아니라, 손쉽게 경영평가에서 높은 점수를 얻기 위하여 운전직에 대한 권위적인 통제와 감시를 더 강화시켜 나아갈 가능성도 있다는 점이다.

준공영제 실시 후 전반적으로 임금과 노동조건이 상당히 개선되었음에도 불구하고 서울시가 철저한 준비가 부족한 상태에서 준공영제를 실시하는데 따른 많은 부작용들이 나타났다. 예를 들면, 준공영제 시행 이전에 시내버스 운행 비용을 줄이기 위해 서울시내버스 사업자들은 전체 시내버스 80,60대 중 6,500대 수준으로 가동하고 있었다. 그러나 시내버스의 운행 거리에 따라 운송수입금을 정산해 주는 준공영제의 도입에 따라 준공영제 시행 후에는 서울 시내버스 가동대수가 7,600여대에 달했다. 서울시는 2004년 6개월의 준공영제 운영을 통해 처음에 계획했던 것보다 서울시가 부담해야 할 재정적 부담액이 1,350억원 정도로 커지자 시내버스의 비용절감을 위한 대책을 준공영제 실시 후 사후적으로 모색하였다. 토요일, 일요일,

기타 공휴일, 방학 중에는 15-20% 가량 시내버스 운행대수를 줄여 감축운행을 하도록 했다. 그런데 서울시는 이와 같은 감축운행을 고려하지 않고 필요인력을 산정하여 시내버스 사업자들로 하여금 버스 1대당 2..44명의 시내버스 운전기사들을 확보해 두라는 명령을 내렸다. 그러나 토/일요일, 공휴일, 방학 등을 감축운행하자, 26일 만근을 하지 못하는 버스기사들이 생겨나 월 임금에서 막대한 손해(월 약 20만원)를 보게 되었다. 더구나 2005년부터 근무시간 단축제(shift)를 도입하면서 1주 54시간에서 1주 50시간으로 노동시간이 줄게 되자 차량 1대당 2.44명에서 2.62명으로 늘어나게 되었다. 이러한 준공영제 도입 후 노사, 노정갈등 문제의 발생소지를 없애거나 줄이기 위해서는 준공영제 실시 이전에 철저한 준비를 해야 하며 다른 지방 대도시의 준공영제 도입 시에는 울의 준공영제 도입의 시행착오 경험을 살려서 노사, 노정 갈등의 소지를 없애야 할 것이다.

2. 버스 준공영제 도입과 노사관계 전망과 과제

가. 집단적인 노사관계

2007년까지는 6대 도시 모두 준공영제를 실시할 것으로 보이며 마산·창원지역과 청주도 곧 준공영제를 실시할 것으로 보인다. 이와 같은 준공영제 실시로 나타날 수 있는 가장 큰 문제는 시내버스 서비스에 대한 보조금의 증가로 인해 발생하는 지방자치단체의 재정 부담이다. 그 외에도 임금교섭의 방식의 변화와 노동쟁의 시 해결주체의 문제가 제기된다고 할 수 있다.

1) 구조조정과 노선입찰제의 문제

준공영제 도입 시 어느 지역이나 먼저 그동안 시내버스 회사에 누적된 부채와 체불임금청산 등 재정문제가 걸림돌로 남아있다. 준공영제 시행 후에는 향후 시내버스 운영비용의 증가에 따라 함께 증가가 예상되는 지방자치단체의 재정부담 문제가 있다. 물론 시내버스 승객이 증가하거나 요금인상을 지속적으로 할 수 있으면 이러한 재정부담 문제는 어느 정도 해결되겠지만 과거의 경험에 비추어 쉬운 일은 아니다. 준공영제로 인해 발생되는 비용은 서울시의 경우 2004년 6개월 동안 1,350억 원이나 되었으며 2005년도에는 2,200억 원의 적자가 예상되

고 있어 이를 어떻게 줄이느냐가 준공영제의 성공적 정착에 관건으로 대두하고 있다. 특히 부채가 누적된 부실 버스업체를 제대로 구조조정 하지 않고 준공영제를 실시할 경우 시민단체의 주장대로 지방자치단체의 부담감은 더욱 커질 것이다. 더구나 서울을 제외한 지방 대도시의 경우 지하철이 완공되면 버스수송인원은 감소할 것이고 이에 따른 자치단체의 부담감은 더욱 커지게 되어 있다. 지하철 적자에 따른 부담과 준공영제 실시에 따른 부담이 한꺼번에 발생하기 때문에 이를 어떻게 해결하느냐가 준공영제의 성패를 가늠할 것으로 보인다. 결국 지자체의 재정 부담을 줄이기 위하여 지자체에서 할 수 있는 것은 크게 두 가지이다. 하나는 부실 시내버스업체를 퇴출시키는 구조조정이고 다른 하나는 시내버스 노선 입찰제의 도입이다.

먼저 준공영제의 실시를 앞두고 추진되어야 할 구조조정은 누적된 부채의 규모, 체불임금의 규모가 큰 시내버스 업체를 서울시가 했던 방식으로 퇴출시키는 것이다. 이를 통해 상대적으로 시내버스가 과잉 증차된 도시에서는 향후 예상되는 시내버스의 적정대수에 맞추어 시내버스 대수를 줄여나가거나 조정할 수 있다. 준공영제 도입을 위한 사전 연구용역 결과 시내버스 대수를 대구 180대, 대전 280대 감축해야 한다고 나와 있어 시내버스 감축에 의한 비용절감은 어느 지역이나 마찬가지로 지자체에게는 가장 손쉬운 비용절감 방안이다. 이 경우 감축되거나 퇴출되는 버스대수나 업체에 대한 적절한 보상이 있다면 사용자측의 반발이 크지 않겠지만 그렇지 못할 경우에는 노조 측의 고용불안정, 퇴직금 정산 문제가 발생하여 노사관계가 크게 대두될 수 있다. 이들 퇴출되는 시내버스 업체에 대해서는 지방자치단체에서 체불임금에 대한 대책과 2006년부터 시행되는 주 5일제 시행으로 버스 1대당 늘어나는 시내버스 기사들의 숫자에 맞추어 다른 버스회사에 우선적으로 취업할 수 있도록 배려가 필요하다.

시내버스 구조조정의 또 다른 방식으로는 운행감축과 면허대수의 감축으로 나눌 수 있다. 시내버스 운행감축은 현재도 가능하며, 실시하는 지역이 많다. 운행감축 방법은 보통 토요일과 일요일 그리고 공휴일, 방학기간 등 승객이 적은 시간대, 요일, 기간에 시내버스의 운행주기를 늘림으로서 전체적으로 시내버스 운행대수를 줄이는 감축운행을 하는 것이다. 상대적으로 버스기사가 많았던 서울의 경우 이러한 준공영제 실시 후 예상보다 서울시가 지불해야 할 시내버스 보조금이 크게 증가하자 준공영제 실시 이전에는 계획하지 않았던 감축운행을 서둘러 각 시내버스 사업자들에게 강제하기에 이르렀다. 서울 시내버스 감축은행은 필연적으로 1대당 2.44명으로 정해 뽑아 놓은 운전기사의 근무일수를 줄였고 따라서 적지 않은 운전기사들이 만근을 못하는 사태가 발생하여 월 임금에서 20만원에 이르는 손해를 보게 되자 노조의 많은 반발을 가져왔다. 그리고 면허대수의 감축은 서울시가 예비차 중심으로 2005

년 9월 약 400대를 감축하였는데 그 비용이 대당 3천만원정도 소요되었다고 한다. 그러나 이러한 감축비용은 보통 1일 40-50만원을 운송비용으로 지급하고 있는 실정에서 서울시의 입장에서는 상당한 비용을 절감할 수 있다.

일반적으로 준공영제 연구용역에서 항상 나오는 것은 중장기적으로 노선 입찰제 도입이다. 서울시가 4개 간선버스를 입찰제로 운영하고 있으나 어떤 회사가 간선버스 노선을 운행할 것인가에 관한 결정일 뿐 가격입찰이 제외되어 있다. 이런 점에서는 영국이나 덴마크 등 서유럽에서와 같은 노선에 대한 경쟁 입찰제와는 근본적으로 다른 것이다. 아직까지 지선(지역적 노선)에 대해서는 입찰제가 전혀 도입되지 않았다. 노선 입찰제 도입은 노사의 반대와 이미 기득권을 가진 시내버스 사업자들이 존재하는 상황에서 노선입찰에 붙일 노선을 마련할 수 없다는 근본적인 한계가 있다. 영국이나 덴마크 등 노선 입찰제를 채택한 나라에서는 과거 국·공영버스를 민영화하면서 동시에 노선 입찰제를 도입했다. 즉 기존 노선에 대한 민간사업자들의 기득권이 없었기 때문에 노선에 대한 경쟁입찰제를 도입하는 것이 가능했다. 우리 대도시에서는 중장기적으로 신설 노선과 적자노선을 중심으로 경쟁 입찰제를 도입할 수 있을 것이다. 이렇게 되면 표준운송원가에 의해 운행되며 노선 입찰의 적용을 받지 않는 대다수 노선과 입찰제에 의해 결장되는 일부 신설노선이 병존할 것이다.

그리고 노선 입찰제가 도입되어 운영되고 있는 런던의 경우에는 최저가격 입찰제 등 입찰제를 통해 비용을 저하시킨 결과 과거 공영제보다 임금 등에서 상당한 근로조건의 저하를 가져왔다. 덴마크 코펜하겐에서는 임금보다는 운행시간이 증가한 것으로 나타나 근로조건이 전반적으로 악화된 것으로 나타났다. 따라서 노선 입찰제 도입과정에서 이런 점을 우려하는 노조의 반발도 적지 않을 것이고, 기득권과 기존의 안이한 경영방식에 길들여져 있는 시내버스 업체의 반발도 상당할 것으로 보인다.

2) 임금교섭 등의 문제

준공영제 실시에 따라 시내버스 노사관계에서 예상되는 중요한 변화가 임금교섭이다. 서울지역의 2005년 임금교섭에서도 살펴보았듯이 표준운송원가제 하에서의 임금교섭은 노사간의 자율적인 교섭이 되기가 구조적으로 어렵게 되어 있다. 표준운송원가가 서울시와 시내버스 사업체들 사이의 협상결과라고 해도 결국 지방자치단체가 인정할 수 있는 인건비를 포함하여 운송원가를 산정하게 되고 운영주체인 시내버스 사업체에게 이윤을 보장해 준다는 면에서 지자체가 준공영제 운영의 열쇠를 쥐고 있는 셈이다. 또한 표준운송원가에서 인건비

의 비율이 약 60% 수준인데 인건비의 변동은 지방자치단체의 재정 부담으로 이어지게 되어 있다. 시내버스와 같이 노동집약적이며, 인건비가 전체 운송원가의 높은 비율을 차지하는 산업에서 지방자치단체의 표준운송원가 산정 시 인건비, 즉 버스기사들의 임금수준을 얼마로 할 것인가가 쟁점이 될 수밖에 없다. 그런데 향후 이를 합리적으로 반영하기 위한 메커니즘이 없다면, 이를 둘러싼 노동계와 지방자치단체 사이의 갈등은 증폭될 것이다. 일단 표준운송원가가 결정된 다음에는 임금교섭을 통해 임금인상을 할 수 있는 여지는 객관적으로 매우 제약될 수밖에 없다는 점에서 노사 간의 자율적인 교섭이 어렵다는 한계를 가지고 있다.[29]

서울의 준공영제 도입 후 첫 번째 임금교섭에서 나타난 점은 운송원가가 이미 결정된 뒤 이루어지는 임금교섭에서 사용자측은 과거와 같이 임금인상 - 요금인상의 고리가 차단되었기 때문에 입지가 좁아져 완강한 태도를 보일 수밖에 없었다. 준공영제가 실시된 이후 과거 노사 간의 교섭에 정부가 요금인상 등으로 숨쉴 여지를 만들어 주었다면 이제 표준운송원가에 인건비 반영을 둘러싼 노정 간의 교섭이 되었다는 것을 보여주었다. 또한 준공영제는 지방자치단체의 재정적 지원에 의존하기 때문에 시내버스 임금교섭이 지자체의 재정여건에 의해 지대한 영향을 받을 수밖에 없었다. 이번 서울의 주 40시간제와 관련하여 근로시간 단축제(shift)의 도입과 예비차량 감축이 근로시간 단축에 따른 그동안의 상대적 과잉인력 해소와 임금보전 역할을 한 것으로 나타났다. 따라서 지자체의 재정여력이 없거나 구조조정 없이는 시내버스 운전자의 근로조건 개선은 어렵다는 것을 여실히 보여 주었고 이로 인한 노정간의 갈등이 심화될 소지가 높은 것으로 나타났다.

준공영제 하에서 노동쟁의 조정 시 노동위원회는 2차례나 조정기간을 연장하여 조정합의를 유도하였으나 성공하지 못하고 노사 간의 입장을 좁히는 역할을 하였다. 이러한 조정은 준공영제 하에서는 지방자치단체의 보조금 지급을 전제로 표준운송원가를 산정하여 시민의 세금이 투입되고 있는 복잡한 구조를 가지고 있으므로 이를 조정하는 데는 한계를 드러낼 수밖에 없었던 것으로 보인다.

아직은 서울시에서도 본격화되지 않은 노선 입찰제가 시행된다면, 입찰제 아래에서는 사용자가 제출하는 입찰금액 속에 버스기사들의 임금을 포함하고 있을 뿐 아니라 사용자측이 그 입찰금액 내부에서 책임지고 해결하겠다는 약속을 하게 된다. 그리하여 노선 입찰제 아래에서는 시내버스 임금교섭이 노사교섭이 아닌 노정(지방자치단체)교섭으로 비화될 소지는 매

29) 표준운송원가를 정하기 전에 노사합의가 이루어진다고 하더라도 지자체가 이를 수용하지 않을 경우 노사간의 합의는 무용지물이 되거나 업체가 보장받는 이윤이 축소되는 결과를 가져올 수 있다. 따라서 서울의 2005년 교섭에서 나타났듯이 서울시의 명확한 입장이 정리되기 까지는 사용자측이 안을 제시한다는 것은 사실상 불가능하다.

우 적다고 하겠다. 그리하여 일단 입찰이 이루어지면 낙찰사업자의 입찰금액 범위에서 노사 간의 임금교섭에 의해 임금수준이나 근로조건이 결정된다는 점에서 자율교섭이 일정 정도 보장된다. 그러나 입찰경쟁의 정도에 따라 이미 낙찰사업체의 입찰금액에 이미 버스기사들의 임금이 포함되어 있어 임금교섭을 하더라도 그 인상의 폭은 매우 제약되어 있고 더구나 입찰제를 할 경우 버스 임금교섭은 개별 회사별로 분권화되어 현재의 지역별 임금교섭 구도가 유지되기 어려울 것이다.

다음으로 표준운송원가제 하에서 노동쟁의 해결방안이다. 위에서 언급했듯이 시내버스의 노동위원회 조정은 전문성과 권한에서 한계가 있고 더구나 적극적인 조정에 나서기에는 일반 업체에 비하여 그 과정이 복잡하고 실효성을 갖기 어렵다. 지방자치단체와 유기적인 연계를 갖고 조정을 하지 않으면 표준운송원가 산정에서 인건비 반영을 둘러싼 조정의 여지는 근본적으로 제약되어 있다. 그렇다고 지자체가 직접 노동쟁의 때마다 해결의 주체로 나서는 것도 한계가 있다.

따라서 준공영제 하에서의 노동쟁의 해결방안도 이전에 비하여 변화될 수 밖에 없을 것으로 보인다. 그간 노사 간의 임금교섭 시 해결방안은 보조금 증액이나 요금인상이었고, 따라서 노동위원회의 조정 시 중재를 제외하고는 조정이 성립되는 경우도 드물었고 성립된다고 하더라도 다른 지역의 노사합의 혹은 중재재정 내용에 근거하여 조정을 하는 등 소극적 조정으로 일관해 왔다. 더구나 준공영제 아래에서는 지방자치단체의 재정여건, 즉 보조금의 액수가 결정적인 요인으로 작용하고 직접적으로 시민의 세금이 투여된다는 점에서 노동위원회의 조정은 더욱 한계를 가질 수밖에 없다. 또한 조정안이 나온다고 하더라도 지방자치단체의 승인 없이는 사용자가 수용하지 않을 것이므로 조정이 성립될 여지는 그만큼 적다고 하겠다.

따라서 준공영제의 표준운송원가 결정 시스템 아래에서 자칫 노정갈등으로 발전하기 쉬운 임금교섭이나 표준운송원가 결정 과정에 전문가와 시민 등이 참여한 공익위원회 구성이 필요하다. 그리고 공익위원회에 의한 조정이 지방자치단체와 노사 이해당사자의 입장을 직접적으로 반영할 수 있다는 점에서 조정의 절차적 공정성과 효율성 및 구속력을 갖게 할 수 있다고 할 수 있다. 이러한 공익위원회는 지방자치단체의 재정적 여건, 시민들의 시내버스 서비스 요구를 일정하게 반영하면서 노사의 자율교섭이 일정정도 보장할 수 있다는 점에서 노정 간의 직접적인 교섭이나 노정갈등을 일정정도 완화될 수 있을 것으로 보인다. 그리고 공익위원회를 통한 조정을 거치고도 해결되지 않을 경우 그 다음 절차로서 노동위원회에서 공익위원회에서 검토된 조정 내용에 근거하여 제2차 조정을 시도함으로서 임금교섭을 둘러싼 노사갈등을 해결할 가능성이 높아질 것이다.

3) 준공영제와 복수노조

2007년에는 전국 주요도시의 준공영제 시행과 더불어 복수노조가 인정되게 된다. 준공영제 시행에 따른 임금교섭이 사실상 노정(지방자치단체)교섭으로 전환되는 동시에 사업장 단위 노동조합이 복수가 되고 그 위에 지역노조도 복수로 될 가능성이 커지면서 교섭구조도 복잡해 질 수 있다. 현재는 대전시의 경우가 사업조합이 한국노총 소속 노조와의 단체교섭을 끝내고 이어 민주노총 소속 버스노조들과 단체교섭을 하고 있다. 그리고 인천은 민주노총 소속은 개별 사업장별 혹은 노선별로 단체교섭을 하여 개별적인 교섭을 하고 있다. 현재까지는 두 지역 모두 민주노총 소속의 사업장이 많지 않고 상대적으로 영향력도 적어 지역적이건 사업장 단위이건 노사 간의 자율교섭에 의하여 문제를 해결해 왔다. 그러나 사업장단위에서 복수노조가 가능하다면, 지역별로 일정한 차이가 있겠으나 사업장에 민주노총 소속 노조가 만들어지고 일정 정도 세력화가 되어 양대 노총 간에 경쟁구도가 될 수 있을 것이다. 따라서 한국노총 소속 외에도 지역적 단위의 교섭 당사자가 나타나 기존의 지역별 단일교섭체제에서 지역별 복수교섭 체제로 전환될 수도 있다. 이러한 복수노조로 인한 복수교섭체계는 표준운송원가 결정에서 인건비의 반영과 맞물려 노정간의 갈등을 심화시킬 소지가 있다. 즉 한 조직의 임금교섭이 체결되어 표준운송원가제가 정해진다면 표준운송원가제의 속성 상 복수로 존재할 수 없으므로 합의되지 않은 다른 조직은 사실상 체결된 내용을 넘어설 수 없는 한계가 있어 단체교섭 과정이나 노동쟁의시 조정에도 노사, 노정간에 갈등이 심화될 소지가 있다고 하겠다.

4) 개별적인 노사관계

준공영제가 도입되었어도 노사는 크게 변하지 않았다는 비판이 있다. 준공영제의 도입으로 시내버스에 대한 지방자치단체의 보조금 즉 시민들의 세금이 더 많이 투입되고 있으나 그에 상응하는 서비스 개선의 노력이나 문제의식이 부족하다는 점이다. 준공영제 실시에 따른 시내버스의 서비스 개선을 위해서는 시내버스의 경영 마인드의 전환, 개별적 노사관계 혹은 사업장 단위의 집단적 노사관계의 개혁이 필요하다. 특히 준공영제로 인하여 배차, 교통사고의 위험성, 대시민서비스, 운행여건 등 갈등요소는 크게 개선되었지만 여전히 사업장 단위의 노사관계는 기존의 관행을 벗어나지 못하고 있다. 따라서 보다 개선된 노사관계로 나아가기 위해서는 다음과 같은 점이 필요하다.

먼저 노사 간의 전략적 태도의 변화이다. 시내버스의 경우 경영은 회사가 하며, 노동조합은 임금과 근로조건 개선만 한다는 이분법적 태도에서 벗어나 통합적 노사관계 시각으로의 전환이 필요하다. 지금까지 노사관계는 사업자는 서비스 개선에는 별다른 관심이 없고 현금 수입에 주로 관심을 가졌으며 노조도 임금과 근로조건 등 실리만 추구해 왔다. 이런 점에서 시내버스에서 기존의 담합적인 노사관계는 자신들의 이익을 위해 시민들의 서비스와 편익을 도외시 혹은 희생했다는 비판을 받을만했다. 이를 근본적으로 개선하기 위해 시내버스 준공영제와 함께 시내버스 서비스 평가제를 도입하는 것이 필요하다. 서비스 평가제가 실시되어 좋은 서비스를 제공하는 회사에 상당한 인센티브를 부여하게 되면 서비스 평가를 잘 받기 위한 노사간의 협력과 공동노력을 위해 기존의 노사관계를 개선해야 하는 압력을 받을 수 밖에 없게 된다.

두 번째로 의사소통의 개선이다. 공식적인 의사소통과 비공식적인 의사소통으로 나눌 수 있는데 공식적인 의사소통은 임금교섭과 노사협의회의 활성화다. 시내버스는 대부분 지역적 교섭을 하고 있다는 점에서 사업장 단위의 노사관계에서는 임금교섭이 이루어지지 않으며 노사협의회도 고충처리에 그치는 경우가 많다. 그러나 지역적 단위의 노사관계는 임금과 근로조건만 다루고 있어 조합원의 전반적인 요구사항을 다루기 어렵다는 한계가 있다. 따라서 사업장 단위의 단체교섭이나 노사협의회를 통하여 시내버스 기사들의 요구조건을 수렴하여 사업장단위에서 인사, 징계, 배차, 인센티브 등의 규칙을 마련하여 제도화해야 한다. 특히 서비스 평가제가 도입될 경우 노사가 협력하면 노사의 공동이익을 창출할 수 있는 장으로 활용하는 것이 필요하다. 마찬가지로 시내버스에서는 비공식적인 대화창구가 거의 없는 실정이다. 따라서 조합원의 의견개진, 참여기회 등을 높이기 위하여 간담회, 제안제도, 고충처리함 설치, 경영정보 공유 등 의사소통의 기회를 높여 노사 간의 신뢰도를 높이는 것이 필요하다.

세 번째로 노사공동프로그램의 운영이다. 위에서 살펴본 바와 같이 사업장 단위의 노사갈등요인은 많이 해소되었으나 노사관계는 크게 개선된 것이 없는 것으로 나타났고 이는 준공영제라는 제도에 의하여 주어진 것이지 노사의 협력이나 인사노무제도의 개선에 의한 것이 아니다. 따라서 작은 것부터 노사가 위원회를 구성하여 목표를 정하고 개선방향을 찾는 것이 필요하다.

네 번째로 자율적인 조직의 운영이다. 시내버스의 노무관리는 규모에 따라 차이는 있을지언정 1-2명이 책임을 지고 있으며 사전예방보다는 사후처리도 하기 힘든 실정이다. 또한 노무관리가 관료화되어 있고 운영이 경직화되어 있다. 따라서 운전기사들이 스스로 자율적인 조직을 만들어 운영케 하는 것이 필요하다. 일례로 팀제도를 도입하여 팀에 일정한 권한을

부여하고 자율적으로 운영하게 하여 큰 성과를 거둔 버스회사도 있다. 따라서 자율적인 조직은 시내버스 운전기사들에게 새로운 조직으로 편입시킨다는 점에서 노노간의 갈등을 일정정도 해결할 수 있고 마찬가지로 팀 간의 경쟁은 업무의 효율성을 높인다는 점에서 노사관계 개선에도 상당히 도움이 될 것으로 보인다.

Ⅶ. 결론과 정책적 함의

1. 2005년 시내버스 임금교섭 분석

2005년에는 주요 도시에서 준공영제로의 전환에 관심이 집중되었으며 따라서 임금교섭은 과거 전국자동차노동조합연맹이 조율하는 6대 도시 공동투쟁에서 완전히 지역별 교섭으로 분권화되었다. 여전히 전국 주요도시에서의 임금교섭에서는 준공영제 시행, 체불과 적자 및 보조금 수준 그리고 주 40시간 근무제의 시행, 비정규직 버스기사 문제 등이 주된 쟁점이 되었다. 다른 지방 대도시의 시내버스 임금교섭에서는 임금인상과 함께 준공영제의 도입에 필요한 여건 마련이라는 과도기적인 양상과 지방 대도시의 특수한 조건을 반영한 내용들이 다루어졌다. 이리하여 여러 도시 간에도 상당한 편차를 보였다. 준공영제의 준비 정도와 시행 시기도 지역 간에 상당한 차이를 보이고 있으며 주 40시간제 시행도 사업장 규모가 도시별로 차이가 있기 때문에 도시 간에 편차를 보이고 있다.

서울 시내버스의 2005년 임금교섭은 준공영제 아래 시내버스 노사관계와 임금교섭이 어떤 새로운 문제점을 낳을 수 있는지를 보여주었다. 2004년과 2005년 서울 시내버스의 임금교섭에 대한 분석을 통해 시내버스 운영시스템이 과거 민영 독점 모델에서 준공영제 모델로 바뀌면서 어떤 중요한 변화를 낳고 문제점을 잉태하고 있는 지를 파악할 수 있는 계기가 되었다. 앞에서 살펴본 2005년 전국 8대 도시 시내버스 임금교섭의 주요한 특징들을 간추려 보면 다음과 같다.

우선, 6대 도시 공동투쟁이 소멸되어 노조가 임금교섭을 조율하여 동시다발적인 공세를 취하지는 않지만, 시내버스 임금교섭에서 지역 단위의 임금교섭 구조와 임금교섭의 진행 및 타결 절차는 큰 변화가 없다. 서울의 경우 준공영제가 실시되었다고 하더라도 교섭개시 – 교섭결렬 – 조정신청 – 결의대회 – 쟁의행위찬반투표 – 타결이라는 순서는 전혀 바뀐 것이 없다. 이 과정에서 쟁의행위 찬반투표 후 파업이 예정된 상황에서 지방자치단체의 언질이나 개입에 의해 임금교섭이 타결되는 양상을 보였다. 지방자치단체가 적극 개입하거나 조정하지 않은 곳, 혹은 지방자치단체가 시내버스 사업자들이 요구하는 보조금 인상을 거부한 곳에서는 마산·창원이나 포항에서처럼 시내버스 노사분규가 발생하거나 대구에서처럼 임금동결이

되기도 했다.

두 번째로 한 지역이 타결되면 연쇄적으로 파급되면서 매우 긴밀하게 조율된 패턴교섭의 효과가 약화되었다. 2005년에 시내버스 임금교섭에서는 지역별로 준공영제의 실시 여부, 실시조건, 지방자치단체의 재정적 여력과 시내버스의 중요성에 대한 견해에 따라 지역별로 상당한 차이를 보이고 있다. 대전 시내버스의 임금이 5월 3일(5.2%) 타결된 뒤 서울이 5월 8일(주 40시간제에 따른 것으로 종전과 비교하면 13.24% 인상효과), 부산 5월 23일, 인천 5월 26일, 광주 5월 31일에 타결되었다. 대구의 경우는 임금동결을 하며 10월10일 임금교섭이 마무리되었다. 6대 도시 공동투쟁의 성격은 사라지고 지역의 실정을 감안한 지역적 교섭으로 완전히 전화되었다.

세 번째로 임금인상률에서도 지역적 실정을 감안하는 교섭이 되고 있다. 서울과 부산이 근로시간 단축을 통상임금으로 보전하면서 주 40시간제를 시행하였지만 광주는 임금보전 없이 주 40시간제를 시행하였고 나머지 3개 지역은 주 40시간제가 2006년의 과제로 되었다. 그리고 임금인상도 임금동결부터 시급 13.24%(물론 이는 주 40시간제에 따른 것임)를 인상하는 등 26일 근무기준으로 한다면 임금차이는 더욱 벌어지는 것으로 나타났다. 이러한 교섭내용은 결국 지역의 실정을 반영할 수밖에 없기 때문이다.

네 번째로 준공영시행과 준공영제를 앞두고 지자체의 영향력이 이전보다 강화되었다. 서울, 대전은 운송원가에 의하여 지자체의 지원이 확인된 이후에 임금교섭이 마무리되어 지자체의 지원과 일치되는 임금교섭이 되고 있다. 그리고 부산, 광주는 지자체의 추가지원금이 약속되자 이 선상에서 교섭이 마무리되었다. 그리고 지자체의 일체 지원이 없었던 대구는 교섭이 계속 지연된 끝에 임금동결로 마무리되었고, 마·창지역은 12일간의 파업 끝에 임금교섭을 마무리 할 수 있었다. 따라서 향후 지자체의 재정여건이 임금교섭과 밀접한 연관성을 가질 것으로 보인다.

2005년 임금교섭에서 또 다른 중요한 쟁점은 주40시간제 도입이었다. 2005년도 서울과 부산의 경우 근로시간 단축분(4시간)을 통상임금으로 보전 받았고, 광주는 통상임금 보전 없이 주40시간제를 도입하였다. 서울과 부산 시내버스의 경우 같은 임금협정서의 적용을 받아 왔으나 주40시간제가 고용근로자 수(300명 이상과 300명 미만 사업체)에 따라 적용시기를 달리하도록 되어 있어 논란을 야기했다. 노사협상을 통해 300명 미만 사업체도 일관적으로 주 40시간제를 적용하기로 했다. 포항에서는 성원여객(300명 이상)에서는 주 40시간제가 시행되어야 함에도 불구하고 회사측이 기존의 격일제에서 복격일제로 실질적으로는 노동시간을 늘리는 식으로 근무교대제를 악화시키는 제안을 하면서도 노동시간 산정을 운전시간으로 국한시

켜 노조에 파업요인을 제공하기도 했다. 향후에는 주40시간제 도입 시 노동시간 단축에 따른 임금보전 문제를 어떻게 할 것인지를 둘러싸고 노사간의 갈등이 예상된다.

또한 격일제나 복격일제를 시행하는 업체에서는 주40시간제가 도입되더라도 전혀 주40시간제 도입에 따른 혜택을 받지 못할 것으로 보인다. 운수업에서 노동시간 산정을 위한 기준이 불명확한 상태에서 운전시간만을 노동시간으로 인정하는 경우 구속시간은 매우 길더라도 임금을 받는 시간이 짧을 수밖에 없다.[30] 특히 변형근로제가 아닌 근로기준법 제58조(근로시간 연장 예외)를 이용하여 격일제라도 1일 8시간만을 기본근로시간으로 하고 나머지 시간은 연장근로시간으로 하고 있는 시내버스의 경우 주 40시간제 도입이 노동시간 단축으로 이어지지 않을 것이다.[31] 따라서 제58조에서 운수업체를 제외하는 방안이 적극 검토되어 시내버스업을 포함한 운수업계의 합법적 장시간 노동관행을 없애야 할 것이다.[32]

같은 도시의 시내버스 간의 임금과 근로조건 차이가 여전히 존재한다. 정당한 근거에 따른 차이가 아닌 차별적인 요인이 있을 경우 이런 임금과 노동조건의 차이는 향후 노사 간 노정 간의 문제로 비화될 소지가 많다. 먼저 서울의 경우 마을버스가 지선버스로 전환하여 8개 업체 약 320여대가 운행하고 있으며 이들 지선전환업체는 일반 준공영제하의 버스임금의 80%수준을 받고 있다. 그러나 이들 지선버스는 다른 시내버스와 달리 운행시간이 5시부터 24시까지로 운행시간이 일반 시내버스에 비하여 2시간 적으며, 운행 km도 일반 시내버스의 약 80%정도로 운행시간 및 운행거리에 비하여 비교적 적정한 근로조건이 유지된다고 하겠다. 그러나 서울시내에서 운행하는 마을버스의 경우 시내버스의 약 60%, 지선전환버스의 77%에 불과한 것으로 나타나 이후 분쟁의 소지가 크다 하겠다. 특히 인천의 경우는 마을버스가 전부 시내버스로 전환하였으나 요금의 차이 등으로 기존 시내버스와의 임금격차가 많

30) 운수업에서는 노동시간을 산정하는데 따르는 애매함과 어려움이 있다. 시내버스에서 노동시간은 단순히 운전시간만이 아니라, 회사에 출근하여 차량에 시동을 걸어놓고 있는 시간, 차고지 입출고 시간 등 운행준비에 소요되는 시간, 노선을 한바퀴 돌고 온 뒤 운송수입금을 담은 돈통을 입고시키는 시간, 화장실 가는 시간, 약간의 휴게시간 등도 노동시간에 포함시켜야 할 것이다. 그러나 점심시간, 1시간 이상의 대기시간 등은 노동시간 산정에서 제외하는 것이 옳을 것이다.

31) 포괄역산제 방식으로 주 40시간제 도입으로 연장근로가 기존 보다 4시간 늘어나는데 불과하고 더구나 연장근로 할증률도 4시간분에 대해서는 25%에 불과하므로 실질적인 노동시간이 단축되지 않는 주 40시간제 도입은 노동조건이나 삶의 질 개선에 전혀 도움이 되지 않는다.

32) 서울시내버스의 경우 2005년 주 40시간제의 도입에 따른 노사 임금협상 결과 기존의 1일 9시간 월 26일 만근 (월 234시간)에서 1주에 5일은 하루 9시간, 1일은 5시간을, 1일은 휴일로 하여 주 50시간으로 월 217시간으로 줄어들었다. 이는 전산업의 주당 평균 노동시간이 45.7시간보다 4.3시간 길다. 서울을 제외한 다른 주요 도시에서는 대부분 주 40시간제 적용을 받지 않거나 혹은 주 40시간제가 적용된 경우에도 더 길게 일하고 있다.

이 나며, 특히 시내버스전환버스의 경우 회사별, 노선별로 임금격차가 많이 나고 있어 기존 시내버스회사와의 임금격차를 줄이는 것이 필요하다. 이러한 문제는 광주의 경우 이후 약 280대를 마을버스로 전환할 계획이 있어 이 또한 근로조건의 결정을 둘러싸고 갈등이 예상된다고 하겠고 대전의 경우도 중형버스가 운행되고 있어 이러한 문제는 계속적으로 발생할 소지가 있다고 하겠다. 따라서 버스의 크기보다는 시내버스의 운전직이라는 특성을 감안하여 운행거리 및 운행거리에 따라 임금을 결정하는 것이 필요하며 따라서 준공영제 전환 시 서울시의 표준운송원가 산정은 상당한 타당성을 갖는다고 하겠다. 그러나 마을버스와 시내버스 간의 임금격차는 해소될 필요성이 있으며 이는 운행거리, 운행시간, 운송수입 등을 고려하는 것이 필요하겠다.

그간 시내버스는 기본급만으로 통상임금을 산정하여 왔다. 따라서 교통비와 근속수당이 통상임금에 포함되는지 여부가 노사간의 쟁점이 되어왔고 계속적으로 대법원 판결에 의하여 일단 근속수당과 교통비가 통상임금에 포함되어야 한다는 결론이 도출되었다. 그러나 이러한 판결에도 불구하고 사용자측은 합리적으로 해결하기보다는 판결을 받아오면 지급하겠다고 법적 대응을 하고 있어 사업장단위의 노사관계에서 노사갈등의 요소로 작용하고 있다. 따라서 이전의 문제는 소송보다는 사업장 단위로 합리적인 해결방안을 찾는다고 하더라도 지역적 교섭에서 이 문제를 해결하는 것이 필요하다.

2. 준공영제 시행이 임금교섭과 노사관계에 갖는 함의

준공영제는 소유와 운영은 민간 시내버스 사업자들이 하지만, 지방자치단체가 수입금 관리에 참여하고 운송비용에 대한 상당한 재정 부담을 담당하기 때문에 기존의 민영 시내버스 모델과는 달리 공공적 성격이 크게 강화되고 지방자치단체가 운영에 직접 개입하는 새로운 시내버스 운영시스템(governance system)이다.

시내버스 운영에 대한 지방자치단체의 개입과 작용이 커진다는 것은 당연히 노사관계에도 영향을 미치게 된다. 향후 국내 주요도시의 시내버스 운영이 빠른 속도로 준공영제로 전환할 경우 노사 간에는 이로인한 새로운 문제가 나타날 것이다. 준공영제는 기본적으로 공공부문이 운송비용과 적정 이윤을 보장한다는 측면에서 이전의 적자업체들에게는 매우 환영할만한 변화이고, 경영능력과 상관없이 사유화된 노선에 의해 경영의 성패가 결정나는 것과 같은 왜곡을 바로잡을 수도 있다. 이로 인해 구조조정이 필요한 한계기업의 온존이라는 부작용은 있

을 수 있으나 노사관계에는 긍정적인 작용이 일어날 가능성도 커진다. 누적된 부채나 체불 등의 문제까지는 별개이나 일단 추가적인 체불위험이나 황금노선 흑자업체와 적자노선 적자업체 간의 처우 상의 격차도 사라지며, 승객유치를 위한 회사간의 과당경쟁이나 이로 인한 무리한 운행에 대한 강요도 없어져 노동강도나 스트레스도 감소할 것이다. 이런 측면에서는 지금 대도시 중심으로만 논의되는 준공영제 도입도 중앙정부의 많은 지원이 전제되어야 하겠지만 오히려 지방 중소도시의 몰락하는 대중교통을 살리는 방안으로 적극 고려해 볼 필요도 있다. 그러나 준공영제 하의 시내버스 노사관계는 여러 가지 긍정적인 변화 가능성에도 불구하고 지방자치단체의 개입과 작용력이 커짐으로써 과거보다도 훨씬 자율성이 떨어져 노사간 자율교섭이 이루어지지 못하고 노정간 갈등이 부각될 수 있는 문제를 안게 된다.

그리고 향후 지방자치단체의 시내버스에 대한 재정지원이 어디까지 가능한가의 문제와 준공영제 이전에 발생한 시내버스의 누적된 문제(부채, 체불 등)를 어떻게 해결하느냐의 문제로 귀착된다. 지방자치단체가 준공영제 아래에서 시내버스 운영비를 일부 보조하기 때문에 그 보조금의 크기가 바로 임금인상률로 연계되기 쉽고 따라서 매년 시내버스의 임금교섭은 시내버스 노조와 지방자치단체 간의 보조금액수를 둘러싼 협상으로 귀결될 가능성이 있다. 이 경우 시내버스는 사실상 공공부문이 되는 것과 다를 바 없다. 후자의 경우도 해결방안은 결국은 전자의 문제와 직결된다고 할 수 있다.

준공영제 실시로 임금교섭의 분권화가 가속화될 것으로 보인다. 2005년도에는 지역의 실정에 기반을 두고 준공영제가 실시될 수밖에 없기 때문에 대도시마다 상당한 편차를 보이고 있으며 이는 2006년도에도 같은 경향이 계속될 것으로 보여 6대 도시의 시내버스 임금교섭의 분권화는 더욱 가속화 될 것으로 보인다.

또한 준공영제 실시 이후의 시내버스 노사관계는 지자체가 시내버스의 구조조정을 어느 정도 할 수 있는가, 지방자치단체 재정의 한계로 인해 운전자의 임금과 근로조건의 개선이 어느 정도 이루어질 수 있느냐의 문제와 그리고 표준운송원가제나 입찰제 중 어느 것을 선택하느냐 아니면 이를 병행하여 시행하느냐의 문제로 귀착된다. 그리고 이러한 문제는 결국 노사정이나 노정간의 갈등관계로 나타날 수밖에 없을 것이다. 그리고 이러한 분규는 노동위원회의 조정으로 풀기에는 한계가 있으므로 지자체 내에 전문가, 시민, 시의원 등으로 구성된 공익위원회에서 조정하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

준공영제가 된다고 하더라도 비정규직, 체불임금 등의 문제는 그대로 남아있으며(인천의 경우 준공영제 실시되면 비정규직을 없앤다고 노사합의한 경우도 있음), 특히 이윤창출을 높이기 위하여 비공식적으로 비정규직을 계속 채용할 경우 노사 간의 갈등요인으로 작용할 것으로 보

인다. 준공영제 이전의 문제는 경영난으로 인한 체불임금과 더불어 나타나는 막대한 부채액과 인건비를 줄이기 위한 비정규직 확산은 준공영제로 전환되거나 전환 이후에도 가장 큰 문제로 대두할 것으로 보다. 이러한 문제는 부실기업 퇴출이나 정상화든, 그리고 비정규직의 정규직화든 간에 결국 지자체의 비용이 수반되는 만큼 해결의 어려움이 존재한다고 하겠다.

시내버스 사업의 맥락, 시내버스 운영 시스템은 시내버스의 노사관계에 직접적인 영향을 미쳐 왔다. 시내버스의 노사관계와 임금교섭은 크게는 산업화, 도시화의 단계, 속도와 정도, 자가용 보급과 지하철 건설, 정치상황 등 맥락적 요인, 보다 직접적으로는 시내버스의 경쟁 혹은 독점 정도, 사업의 수익성, 수입금 관리의 투명성 여부, 요금인상이나 정부의 보조금 지급 정도라는 시내버스 운영시스템 요인에 의해 근본적으로 영향을 받았다. 그 뿐 아니라 6.29 이후 민주화라는 정치적 상황과 노동운동의 고양이라는 노사 간의 역학관계, 사업장 내의 노사담합의 정도 등과 같은 정치적, 노동 내부적 요인들에 의해서도 직접적인 영향을 받았다. 역으로 시내버스 노사관계가 시내버스 운영시스템에 일정하게 영향을 미쳤다.

그리하여 시내버스 시스템은 1960-1980년대 중반까지 산업화와 도시화의 초·중기의 성장기 때 민영 독점시내버스 모델이 1980년대 하반기-2000년대 초반기 사이의 자가용 증가, 지하철 완공이라는 교통 환경의 변화에 따라 크게 변화하였다. 권위주의 아래에서 노사관계는 외형적으로 안정적이었으나 내부적으로는 노조가 제 구실을 못하는 가운데 노동자들의 불만이 누적되어 있었다. 민영 시내버스 시스템의 성장이 정체 혹은 쇠퇴하고 노조의 강화와 수입금 관리의 투명화가 진전되면서 적자와 체불이 누적되어 기존 민영 독점 시내버스 모델이 위기에 빠지면서 과도기의 모델이 출현하게 되었다. 노조의 요구가 강해지는데 반해 시내버스의 수익성 악화와 적자와 체불 증가로 노사관계는 악화되어 특히 임금교섭은 지방정부의 개입을 통해서만 매년 해결될 수 있었다. 이 과도기 시내버스 시스템에서는 민영 시내버스 시스템이 위기 속에서 요금인상 - 임금인상의 연계와 정부의 보조금 인상이라는 정부의 개입에 의해서 유지될 수 있었다. 그럼에도 불구하고 누적된 적자와 체불임금은 해결되기는커녕 더욱 악화일로를 걷고 있었으나 시내버스의 구조조정은 지체되고 있었다.

2004년 서울시의 시내버스 준공영제 도입을 계기로 건설교통부의 시내버스 준공영제 도입 권고에 이어 노동조합이 2004년에 이어 2005년에도 임금교섭에서 각 지방도시에서 준공영제를 도입할 것을 요구하여 2007년까지는 6대 도시와 마·창 지역과 청주 등 지방도시에서 준공영제가 실시될 것으로 예상되고 있다. 시내버스 준공영제는 소유와 운영은 민간 시내버스 사업자들이 하지만, 지방자치단체가 수입금 관리에 참여하고 운송비용에 대해 상당한 재정부담을 담당하고 시내버스의 운영에 깊숙이 개입하기 때문에 공공적 성격이 크게 강화되는

새로운 시내버스 운영시스템(governance system)이다. 시내버스 운영시스템이 바뀔 경우 시내버스 노사관계에도 직접적인 영향을 미칠 것으로 예상되고 있다.

이제 준공영제로 전환할 경우 시내버스 노사관계의 핵심 문제는 향후 지방자치단체의 시내버스에 대한 재정지원이 어디까지 가능한가의 문제와 준공영제 이전에 발생한 시내버스의 누적된 문제(부채, 체불 등)를 어떻게 해결하느냐의 문제로 귀착된다. 또한 보다 근본적인 문제는 준공영제 아래에서 정부가 임금인상이나 표준운송원가 산정 등 노사협상이나 노사정의 협상에 직접적으로 개입하거나 끌려들어가지 않을 수 없다는데 있다. 준공영제 아래에서는 지방자치단체가 시내버스 운영경비의 일부를 보조할 것이고 그 보조금의 크기가 바로 시내버스 사업자들의 수익률과 임금인상률로 연계되기 때문에 매년 시내버스의 임금교섭은 시내버스 사업자, 노조와 지방자치단체 간의 보조금 액수를 둘러싼 협상으로 귀결될 가능성이 있다. 이 경우 시내버스의 노사관계는 사실상 공공부문의 노사관계와 크게 다를 바 없다.

3. 준공영제 이후 제기되는 임금교섭 시 노정대립 해결방안

이렇게 제기되는 정부 개입의 우려를 근본적으로 불식시킬 방안을 없는가? 새로 도입되는 시내버스 준공영제 아래에서 표준운송원가의 조정과 임금인상을 둘러싼 노사정의 대립, 준공영제의 시행에 따른 지방자치단체의 비용부담의 누적적인 증가를 막을 수 있는 제도적인 장치는 크게 네 가지로 요약할 수 있겠다.

하나는 향후 준공영제 시행 후 발생할 표준운송원가와 임금인상을 둘러싼 노사정 사이의 협상이 상호 제로섬 게임식 대결을 피해 시민들의 조세부담과 편익을 우선적으로 고려하여 이루어질 수 있게 하는 사전조정 장치를 통해 지방자치단체의 보조금 수준과 시내버스 서비스 질, 시내버스 근로자들의 임금과 표준운송원가를 적절하게 조화시킬 수 있는 장치가 필요하다. 이것은 현재 지방노동위원회에서 시내버스의 노동쟁의 조정방식으로는 매우 불충분하다. 준공영제 도입과정에서 서울시, 대구시 등에서는 시민단체, 노사, 지방자치단체가 공동으로 참여하되 시민단체가 중요한 역할을 하는 버스개혁심의위원회 등 기구를 만들어 이용시민들의 입장을 우선적으로 존중하면서 지방자치단체와 노사 간의 이해를 조율되는 새로운 제도와 관행들을 만들어 나가고자 했다. 준공영제 도입 과정에서는 버스개혁심의위원회와 같은 기구를 통해 갈등적인 이해를 조율하는 것이 일정하게 성공한 것으로 보인다. 그러나 향후 표준운송원가의 조정과 임금인상을 위한 노사정 사이의 교섭이 교착상태에 빠졌을 때

이를 어떻게 조율하고 타협을 유도할 제도적 장치를 서울시를 포함한 지방자치단체가 아직 구축하지 못하고 있다. 서울과 대구 등에 구성된 버스개혁심의위원회 등에 이런 역할을 맡기게 될 수 있을 지 그럴 경우 지방노동위원회와의 관계가 어떻게 되는지 아직 명확하게 정리된 바가 없다.

각 도시 별로 이용시민들을 대표하는 시민단체나 공익적 입장의 전문 학자, 지방자치단체 대표로 구성된『시내버스 공익위원회』를[33] 만들어 여기에서 노사정 사이의 협상에 의해 타협이 이루어지지 않은 표준운송원가, 임금인상 등에 대해 임의조정을 거쳐 노사정에 권고를 하고 조정된 안을 중심으로 노사정이 합의를 하도록 하는 것이다. 특히 시내버스 임금의 경우에도 노사간에 임금교섭에서 타결되지 않을 경우 지방노동위원회에 조정신청을 하기에 앞서 시내버스 노동쟁의 임의조정기구로서『시내버스 공익위원회』의 조정을 거치도록 하는 것이 필요하다. 지방노동위원회를 통한 노동쟁의 조정은 시내버스 임금교섭이 복잡하게 지방자치단체의 보조금, 표준운송수입금과 임금이 얽혀있는 조건과 이를 둘러싼 노사정 사이의 협상이라는 맥락을 충분히 고려하여 단기간 내에 조정한다는 것은 무리가 많다. 또 지방노동위원회의 노동쟁의 조정과정에서 재정부담의 직접 당사자인 서울시와 세금과 요금을 부담해야 하는 시민의 입장이 충분히 고려되지 않을 소지도 크기 때문이다. 따라서『시내버스 공익위원회』를 통한 임의조정제도를 거치도록 노사정 간의 합의로 규정을 두는 것이 필요하다.『시내버스 공익위원회』의 조정에도 실패할 경우 임금교섭 결렬의 경우,『지방노동위원회』의 노동쟁의 조정을 거치도록 하되『시내버스 공익위원회』의 조정내용을 충분히 고려하여 조정을 하도록 하면 노사정 사이의 입장 차이를 크게 줄일 수 있을 것이다.

다음으로 시내버스의 노선 입찰제를 도입하는 방안이다. 시내버스 노선 입찰제가 시행된다면, 시내버스의 예비 사업자가 제출하는 입찰금액 속에 시내버스 근로자들의 임금을 포함하고 있을 뿐 아니라 그 입찰금액 내에서 임금을 책임지고 해결하겠다는 약속을 하는 셈이므로 시내버스 임금교섭이 노사를 떠나 노정(지방자치단체)교섭으로 비화될 소지는 매우 적다고 하겠다. 그리하여 일단 입찰이 이루어지면 낙찰 시내버스 사업자는 입찰금액 한도 내에서 노사 간의 임금교섭에 의해 임금수준이나 근로조건을 결정할 수밖에 없다는 점에서 자율교섭

33)『시내버스 공익위원회』는 요금인상이나 보조금 지급은 요금과 세부담의 당사자인 시민의 입장이 실질적으로 반영될 수 있도록 구성되고 활동이 이루어져야 할 것이다. 시내버스 공익위원회를 10명의 위원으로 구성한다면 지방자치단체 대표 2명, 시의원 2명, 교통관련 시민단체 대표 3명, 교통, 노동, 회계전문가 각 1명씩 총 10명으로 구성할 수 있을 것이다. 시내버스 서비스 표준운송원가 산정 시 임금, 노동조건에 관한 인건비 결정과 관련하여『시내버스 공익위원회』가 노사 양측의 의견을 듣고 지방자치단체에 의견을 제출하며 자방자치단체는『시내버스공익위원회』와의 협의를 거쳐 이를 결정한다.

이 일정 정도 보장된다. 또한 입찰경쟁의 정도에 따라 이미 낙찰사업체의 입찰금액에 이미 시내버스 근로자들의 임금이 포함되어 있어 임금교섭을 하더라도 그 인상의 폭은 매우 제약되어 있고 더구나 입찰제를 할 경우 버스 임금교섭은 개별 회사별로 분권화되어 현재의 지역별 임금교섭 구도가 유지되기 어려울 것이다.

준공영제 실시를 목표로 한 대부분의 연구용역에서 입찰제를 제안하고 있다는 점에서 중장기적으로 입찰제는 도입될 수밖에 없을 것으로 보인다. 그렇지만 이미 시내버스 운영권이라는 기득권을 가진 시내버스 사업자들이 존재하는 상황에서 입찰을 할 노선을 마련하기가 어렵다는 근본적인 한계가 있다. 지방자치단체가 입찰제를 도입할 수 있는 현실적인 방안은 서울에서와 같이 새로운 간선버스 노선과 같은 새로운 개념을 노선을 기존 노선을 폐지하지 않고 신설하는 방안과 시내버스 사업자들이 적자노선이라고 주장하는 노선을 지방자치단체가 점차 회수하여 노선입찰에 붙이는 방안이 있을 수 있다.

세 번째로는 첫 번째나 두 번째 방안과 병행할 수 있는 방안으로 시내버스 회사들이 보다 효율적인 경영과 보다 질 높은 서비스를 촉진하고 강제하는 방안이다. 그동안 시내버스 사업자들은 경쟁의 부재 속에 매우 안일한 경영과 서비스 제공을 해 왔다. 비록 노선입찰제를 통한 근본적인 경쟁은 어렵더라도 효율적 경영과 서비스의 질에서는 경쟁을 할 수 있도록 일정한 경쟁의 지표를 개발하여 그 달성정도에 따라 다양한 벌칙과 인센티브를 동시에 부과할 수 있다. 이를 통해 시내버스 회사들이 기존의 안일한 경영을 개혁하거나 혹은 필요한 구조조정을 하지 않을 수 없도록 종용하고,[34] 시내버스 관리자들이나 사무직들을 시내버스 서비스 개선을 위한 자원으로 다시 자리매김하는 것이다. 이리하여 시내버스의 표준운송원가를 줄이면서도 서비스의 질 개선을 할 수 있을 것이다.

네 번째로, 시내버스의 운송수입을 증가시킴으로써 지방정부의 재정 부담을 줄이는 방안이다. 시내버스의 운송수입은 시내버스의 서비스를 개선하여 쾌적하고 정시성을 갖춘 서비스를 제공하는 시스템을 갖추어 승객을 늘림으로써 증가될 수 있다. 시내버스 서비스 질의 핵심인 정시성을 갖추도록 하기 위해서는 시내버스 관련 시설과 교통신호체계, 도시 불법주차 단속 등 상당한 투자와 엄격한 법 집행이 이루어져야 할 것이다. 뿐만 아니라 시내버스 서비스 질을 개선하기 위해 현재의 시내버스 회사 관리자들을 시내버스 서비스 관리자들로 재교육하고 협조적인 노사관계를 이용하여 서비스 질 향상을 위한 노사간의 협력방안을 강구해 볼 수 있을 것이다.

34) 포항의 대표적인 시내버스에서는 관리사무직이 서울 시내버스 관리사무직 수보다 2배나 많은 것으로 나타났다. 시내버스 회사에서 관리사무직을 효율적으로 관리하고 배치할 경우 훨씬 더 많고 필요한 일을 더 적은 인력으로 수행하면서 여기에 따른 비용을 크게 줄일 수 있을 것이다.

<부록>

1. 런던 시내버스 입찰제도와 노사관계

□ 런던버스의 체계 개편과 노선입찰제

○ 런던버스의 민영화와 노선입찰제의 도입

- 원래 공영제 버스였던 런던버스 체계는 1985년 노선입찰제가 시작되면서, 공영의 런던버스는 민간버스와 경쟁하게 되었고, 이후 1989년 (공영)런던버스가 10개의 주식회사로 분리됨.
- 1993년, 전체 650개 버스노선 중 50%가 입찰을 통해 계약했고, 그 중 40%를 민간이 차지했으므로 전체 버스노선 중 20%를 민간이 운영하게 되었는데 1994년 이후 런던버스(공영)의 자회사는 지속적으로 민영화됨
- 대처정부 시기의 민영화 흐름 속에 1994년 10개의 공영주식회사가 민영화를 통해 민간에게 매각되었는데 6개는 민간으로 완전히 매각되었고, 나머지 4개는 경영자/종업원 기업인수방식으로 처리되었음.
- 민영화 과정에서 전체 90개 차고지 역시 민간회사로 매각되었는데 런던교통위원회(Transport for London)은 입찰에서 불리한 소규모 버스사업자들을 위해 6 - 7개는 다시 매입해서 임대, 위탁함.
- 이후 1995년부터 2001년까지는 이 체계로 발전해왔는데, 1995년의 전체 버스운영자 25개사 중 전체 노선의 95%를 차지하는 10개의 중대규모 버스사업자와 나머지 5%를 차지하는 15개의 소규모 사업자로 구성되어 있었고, 2003년에는 전체 버스운영자가 20개로 줄면서, 이 중 6개 대기업이 전체 노선 중 90%를 차지하는 등 독점화 경향이 심화됨.
  ※ 2004년 2월 현재 연간 운행거리에 따른 런던버스시장의 시장점유율을 버스사업자별로 보면, Arriva 18.17%, Go-Ahead 17.90%, First 16.34%, Stagecoach 15.36%, Metroline 11.45%, Transdev 8.15%로 6개사가 87.4%를 차지하고 있음
- 버스서비스의 독점화 정도를 보면, 10년 전에는 한 노선 입찰에 10개의 회사가 참여했다면, 현재는 2.6~2.7개의 버스회사가 참여하는 정도로 버스회사 통폐합 과정에서 서비스 경쟁이 중단되는 상황이 발생했고 대기업들은 지역별로 특정 노선을 장악하는 지역독점

체로 성장하여 1990년에서 2000년까지는 경쟁이 크게 줄어들었음.

- 서비스 성과에 관한 정보를 수집하기 위해 현재 런던버스에는 약 350명의 암행요원이 버스서비스를 모니터링하고 있음.
- 독점으로 인한 경쟁의 부재를 해결하기 위해 여러 조치를 시행하였고, 그 결과 2001년부터 조금씩 경쟁이 늘어나고 있음.
- 현재 런던교통위원회(TFL)이 적정한 입찰가격에 대한 직접적인 정보를 얻기 우해 운영하는 4~5개 노선을 제외한 런던의 모든 버스는 민영화되어 약 700여개 노선이 운영중임.

○ 입찰제도의 변천

- 런던은 버스노선 입찰제를 도입하면서 민간업자들에게 버스노선 결정, 요금, 서비스 등을 자율에 맡긴 것이 아니라 일정한 규제 속에서 여러 가지 실험을 하면서 입찰제도를 보완하고 발전시켜 왔음.

◇ 총비용입찰제(Gross Cost Contract - 1985-1995년, 1999-2000년)

- 총비용입찰제에서는 요금수입을 런던버스에서 모두 거두어 버스사업자가 런던교통위원회(TFL)가 요구하는 운행회수와 운행거리를 충족하면 런던버스(LB)가 운영비용을 버스사업자에게 지불하는 방식
- 동시에 계약상에 규정된 운행횟수를 지키지 못했으면 벌칙을 부과했고 실적이 지속적으로 저조할 경우 계약은 종료될 수 있었으며 서비스 질에 대한 아무런 재무적 인센티브가 없었기 때문에 총비용입찰제 아래에서는 버스사업자들이 서비스의 질에 대해 신경을 쓰기보다 주로 마일리지를 채우는데 급급해 왔으며

◇ 순비용입찰제(Net Cost Contract - 1995-1998년)

- 순비용입찰제 아래에서는 요금수입은 각 버스사업자가 갖되 런던버스(LB)는 버스사업자에게 소요비용과 추정된 요금수입과의 차액만을 지급하거나 혹은 요금수입이 더 많을 경우 버스사업자가 런던버스에 지급하는 방식

  ※ 연간 소요비용이 150만 파운드이고 수입이 100만 파운드라면, 이때 런던버스(LB)는 버스운영자에게 그 차액인 50만 파운드를 지불해야 했고 연간 소요비용이 150만 파운드이고 수입이 200만 파운드라면, 거꾸로 회사가 런던버스(LB)에 50만 파운드를 지급했어야 함.

※ 정류장에서의 버스표 수입이나 버스정기권 수입은 설문조사에 기초하여 버스사업자들에게 비례적으로 배분하며 계약서 상의 운행회수나 운행거리를 채우지 못한 경우 그만큼을 공제함.

- 순비용입찰제 아래에서는 연간 3% 정도의 승객증가가 있었으나 서비스의 질은 오히려 악화되었으며 승객증가에 따른 수입증가가 버스에 대한 투자로 이어지지 않았음.
- 버스사업자들의 수입과 관련한 버스이용자 조사(survey)는 관리가 어렵고 비용이 많이 들 뿐 아니라 조사(survey)할 때마다 수입액에서 상당한 편차를 보이는 문제가 발생함
- 계약서에 버스사업자의 실적이 지속적으로 저조할 경우 계약은 종료될 수 있었으나 다수의 버스사업자들이 계약서에 있는 서비스 실적목표를 맞추지 못함.
- 1998년 당시 전체 버스서비스 계약의 85%가 순비용계약으로 이루어졌고, 이 당시는 운행거리를 지키지 못하는 등 실적이 지속적으로 저조할 경우 계약이 종료될 수 있는 등 벌칙이 부과되었으므로 주로 운행거리를 채우는데 급급해왔음.
- 순비용 입찰제는 3년간 동안 시행하다 중단되었는데, 그 핵심적 이유는 순비용계약을 통해 별로 서비스의 질이 향상되지 않았고, 투자도 기대만큼 진작되지 않았기 때문임.

◇ 품질유인입찰제(Quality Incentive Contract) 실시 (2000년-현재)

- 버스 서비스의 질 향상을 위해 2000년부터 새로운 계약 체계인 품질유인입찰제를 실시했는데, 버스운영자가 서비스 목표의 달성정도에 따라 더 많은 인센티브를 제공받을 수 있도록 하고 서비스 목표달성을 못할 경우에 그만큼 서비스가격을 공제하는 방식의 계약이 설계됨.

  ※ 계약서의 서비스 목표에 비추어 어느 정도 믿을만하게 목표를 달성했는가에 따라 점진적으로 서비스 금액을 늘려나가는 식으로 예를 들어 버스운영자가 정시성을 80% 이상 엄수하면, 일정액(200만 파운드)을 인센티브로 받게 되고 그 신뢰도(정시성)가 향상되면 될수록 더 많은 인센티브를 받게 됨.

- 품질인센티브계약의 경우에도 마일리지는 요건에 포함되지만, 서비스의 질적 측면, 특히 정시성(punctuality)이 매우 중요하게 고려됨.

  ※ 도로공사나 시위 등으로 인해 마일리지에 결손이 생길 경우, 금전적 손해는 없으나 전체 마일리지 결손치를 레포팅하고 이를 감사하는데, 감사결과 오류가 드러나면 큰 페널티를 물게 됨.

- 버스사업자들은 서비스의 질 향상에 따른 목표달성도에 따라 계약 서비스금액의 15%까지를 보너스 금액으로 추가로 지급받을 수 있고 또한 서비스 질이 나쁠 때는 10%의 벌칙을 적용받을 수 있게 되어 있음

- 이때 신뢰성(reliability)를 구성하는 것에는 여러 가지 요소가 있는데 가장 중요한 것이 시간의 신뢰성(reliability) 즉 정시성(punctuality)이고, 그 밖에도 여러 요소들이 있음.
- 현재 품질유인입찰제 아래에서 계약기간은 5년인데 매우 엄격하게 설정된 기준(차량의 청결도, 운전의 안정성)을 통과하면 계약기간이 2년간 더 연장될 수도 있음(즉 계약기간이 7년이 됨).
- 현재 London General & London Central이라는 회사에서 약 전체 노선과 수입의 60%가 새로운 형태의 품질유인입찰제 계약에 의한 것이며, 나머지 40%는 과거의 총비용입찰제에 의한 것으로 앞으로 100% 전체가 품질인센티브 계약으로 바뀔 것임.

○ 입찰제도의 운영

- 입찰제도의 운영은 버스서비스의 규제, 기획, 입찰, 관리를 담당하는 런던버스(London Buses)부의 책임, 실제로 버스서비스를 제공하는 버스사업자들의 책임 그리고 계약서에 들어있는 의무적 요건과 이의 준수를 감시하는 책임으로 되어 있음
- 입찰계약은 5년 단위로 하는데, 일반적으로 첫해를 기준으로 입찰 서비스 가격에 관한 계약을 하는데 연료값 인상, 인플레이션 등 여러 요소를 고려하여 매년 서비스 가격조정을 함.
- 입찰이 비용 중심의 입찰이 될 수밖에 없기 때문에 런던교통위원회(TFL)에 버스 사업체의 인건비와 인건비 인상 정도를 예상하여 전체 입찰가를 결정하여 입찰에 참여하는데 너무 입찰가가 높으면 탈락 가능성이 있으므로 사실상 최저가 입찰에 협상의 여지가 적음.
- 최근에 어느 버스회사가 한 노선의 입찰경쟁에서 일 년에 700만 파운드의 서비스 가격을 입찰가로 적어내어, 낙찰된 기업보다 30만 파운드가 높아 탈락되었는데 이렇듯 입찰에 있어 인센티브나 비용소요를 예측할 때 너무 낙관적 혹은 비관적 예측하면 입찰결과에 영향을 미치게 됨.
- 실제 품질유인입찰제(Quality Incentive Contract)의 경우에도 최저입찰제와 비슷하게 기능하는데, 예를 들어 규모가 큰 버스사업자는 중요한 4개 노선은 낮은 입찰가로 경쟁하고, 주요하지 않는 1개 노선은 높은 입찰가로 적어내는 그런 전략을 취하는데 그것은 4개 중요노선을 확보하면 그중 1개 노선에서 적자를 보더라도 손익을 맞출 수 있기 때문에 노선의 확대를 위해 그런 행동을 취하기도 함.

◇ 런던교통위원회(TFL)의 런던버스(London Buses)의 책임

- 노선망의 정의와 개발, 요금책정, 마케팅과 정보, 서비스 기준, 환경과 공학적 기준의 설정과 감시, 버스정류장, 버스정류장의 비바람막이, 버스터미널, 연구개발, 법적인 협의, 버스서비스의 계약

◇ 버스사업자(bus operators)의 책임

- 버스차고지와 차량, 정비사와 통제요원의 고용, 런던버스(London Buses)부에 입찰신청, 런던버스(London Buses)부가 설정한 기준에 맞춘 서비스 제공

◇ 런던교통위원회의 계약이행의 감시(계약당시의 요건과 승객선호도)

- 계약요건의 이행: 버스서비스의 안전성, 버스 서비스의 시간적 신뢰성, 매력적 환경, 경제성, 효율성
- 승객선호도의 충족: 버스서비스의 신뢰성/주기성, 운전기사의 태도, 운전기준, 개인적 안전, 차량에 대한 접근성, 차량 청결성, 차량수리상태, 버스서비스의 정도

□ 입찰계약 감시와 제제

○ 서비스 질

(1) 운행거리(mileage)

- 서비스의 핵심 척도 가운데 하나로 입찰계약서에 명시되어 있는데 버스사업자가 통제할 수 없는 이유(교통사고나 도로공사로 인한 교통체증, 특별한 날시, 버스표 발매가 고장이나 타이어펑크)로 운행하지 못한 거리는 벌금부과에서 제외되나 운전기사나 정비사 부족, 기계고장, 무선고장 등으로 인해 운행하지 못한 거리에 대해서는 벌금이 부과됨

(2) 신뢰성

- 버스 서비스 질의 척도(Quality of Service Indicators)는 버스 서비스가 얼마나 믿을 만하고 시간을 잘 지키는가에 따라 평가되는데,

※ 조사방법은 약 117명 이상이 되는 시간제 데이터수집 직원들이 런던의 특정한 버스 정류소에서서 PDA를 이용하여 2시간 30분 - 3시간 동안 버스의 기록을 입력하여 런던교통위원회(TFL)의 런던버스(London Buses)부로 전송하여 원래의 버스 시간표와 실제 운행시간을 대조하여 승객들이 얼마를 기다려야 했는가를 보고하는데 이런 식의 관찰을 12주 동안 16번에 걸쳐 실시함으로써 전체 서비스의 3 - 5%정도는 버스정류장 등 밖에서 직접 조사하여, 배차시간을 정확히 체크함.

버스 서비스 질은 서비스가 잦은 노선(high frequency - 시간당 5회 이상 운행)과 서비스가 뜸한 노선(low frequency - 시간당 5회 미만 운행)에 따라 약간 다르게 조사되는데, 잦은 노선은 승객들이 보통 시간표를 잘 보지 않으며 버스 서비스가 얼마나 균등한 간격으로 제공되느냐에 따라 조사되며, 뜸한 노선은 승객들이 시간표를 사용하기 때문에 버스서비스가 얼마나 시간표에 따라 정확하게 제공되느냐를 조사함

- 버스 서비스가 잦은 노선에서는 서비스의 규칙성을 평가하기 위해 ① 평균 예상대기시간(Average scheduled waiting time - SWT), ② 평균 초과대기시간(Average exess waiting time - EWT = AWT - SWT), ③ 평균대기시간(Average actual Wait - AWT), ④ 평균대기(AWT)/예상대기(SWT), ⑤ 개별대기시간의 분포(10분 미만, 10-20분,20-30분, 30분 이상 대기시간의 비율) 등의 통계를 작성하되 EWT, AWT/SWT가 서비스의 정기적이고 신뢰성있는 제공의 핵심적 지표임

〈표 1〉 런던 Barking & Dagenham Borough(구)의 서비스가 잦은 노선(high frequency)에 대한 서비스 질 조사(2004년 1/4분기)

노선	대기시간(분)			AWT/SWT	대기 확률(Probability of Waiting)				
번호	SWT	EWT	AWT	Ratio	10분미만	10-20분	20-30분	30분이상	긴 갭
62	5.2	1.5	6.8	1.3	76.7	20.4	2.7	0.2	2.7
103	5.3	1.0	6.3	1.2	83.1	14.9	1.7	0.3	0.9
179	6.3	1.2	7.5	1.2	71.0	25.3	3.2	0.5	1.7
368	6.2	1.3	7.4	1.2	72.3	24.1	3.3	0.3	1.4

자료 : Transport for London, London Buses. 2004년 5월. 'London Buses Quality of Service Indicator', Performance Information London Bus Services Ltd

- 버스서비스가 뜸한 노선에서는 서비스의 정시성(Punctuality)를 평가하기 위해 ① 버스시간표에 나온 제시간(2분 일찍 - 5분 늦게)에 출발하는 버스의 비율 ② 운행하지 않는 버스의 비율 ③ 시간표 보다 일찍(시간표보다 2분30초 이상 일찍) 운행하는 버스의 비율 ④ 시간표 보다 늦게(5분 - 15분 늦게) 운행하는 버스의 비율 등의 통계를 작성

<표 2> 런던 Barking & Dagenham Borough(구)의 서비스가 뜸한 노선(low frequency)에 대한 서비스 질 조사(2004년 1/4분기)

노선번호	비율(%)에 의한 버스 서비스 실적 지표			
	정시 출발	도착/연결 부재	8분-2분 이름	5 - 15분 늦음
128	72.3	4.9	6.9	15.9
287	77.5	4.7	3.2	14.5
387	84.8	2.0	3.4	9.8

자료 : Transport for London, London Buses. 2004년 5월. 'London Buses Quality of Service Indicator', Performance Information London Bus Services Ltd

(3) 20가지 측면의 고객만족도(Customer Satisfaction Survey) 조사

■ 버스서비스측면에서는

버스를 탔을 때의 ① 안전성과 안정성 ②신뢰성 ③ 직원들의 태도(운전기사, 차장) ④ 버스(외부, 내부)의 정보 제공 ⑤ 버스(외부, 내부)의 청결도 ⑥ 버스(외부, 내부)의 상태 ⑦버스서비스 평균(버스 타기 위해 기다린 시간, 승하차의 편리함, 버스의 혼잡도, 버스 승차시의 안락함, 덜컹거리지 않는 정도, 환승의 편리함) ⑧ 버스 서비스의 전체 평균

■ 버스정류소나 비바람막이에서는

① 안전성과 안정성 ② 정보제공 ③ 청결도(쓰레기 청소상태, 낙서) ④ 기타 상태

■ 버스터미널에서는

① 안전성과 안정성 ② 신뢰성 ③매점과 여행정보센터 직원들의 태도와 도움④ 정보(버스서비스 정보, 버스연착이나 차질에 관한 정보, 버스 노선/시간표의 조건, 타고 싶은 버스를 찾기 쉬운 정도, 매점이나 여행정보센터에서 제공한 정보) ⑤ 청결도(쓰레기 청소상태, 낙서가 없는 정도, 화장실의 청결도) ⑥ 상태(역사의 상태, 화장실 상태, 카페/음식판매소의 외관, 가게와 소매점의 외관) ⑦ 서비스 평균(비바람막이의 적절함, 의자의 이용가능성, 혼잡도, 버스 승하차의 편리함, 차량연기의 수준, 카페/음식판매소의 서비스, 가게/소매점의 서비스) ⑧ 버스 터미널의 전체 평균

- 1년에 27,000~33,500명의 표본고객 조사[35]를 하기 위해 크게 6개 서비스 영역(청결도,

35) 2003/4년 1년간 런던교통위원회(TFL)은 NOP 소비자시장조사(Consumer Market Research)기관에 의뢰하여 버스를 이용한 승객을 대상으로 서비스질에 대해 고객만족서베이를 실시하도록 했는데 1년간 27,089명을 인터뷰하였다. 이들은 손에 드는 '펜 컴퓨터'를 이용하여 포괄적인 서비스 특성에 관한 질문에 대한 고객의 답변을 기록하며 만족도는 아주 불만 0에서 매우 만족 10까지 11점 척도로 평가되며 이해의 편의를 위해서 100점 만점에 몇 점인가로 환산된다. 조사대상은 15개 버스서비스 특성, 4개의 버스정류장과 비바람막이 특성과 버스서비스에 대한 전반적인 평가를 포함하여 20가지 측면이 된다.

버스/버스정류소/터미널의 조건, 정보제공, 직원들의 친절도, 서비스, 개인적 안전성)에 관해 조사를 해 옴

(4) 암행감시조사

- 훈련된 시장조사요원들이 약 80가지 사항에 대해 고객만족도 조사처럼 세부항목으로 나누어 조사하여 사업자들이 입찰계약상의 의무를 준수하는 지를 24,000 서베이를 통해 조사함

  ※ 암행조사단은 별도의 독립기관과 계약을 맺어 활동함.,

○ 안전성

(1) 안전성 검사와 운전기준 조사

- 버스 사업자들이 안전한 서비스를 제공하고 있는가를 검사하는데, 전체 차량, 정비기록과 정비절차의 5-10%에 대해 조사를 하며, 주요 척도는 즉각적인 운행중단 고장률, 늦게 조치된 운행중단 고장률이며, 챠랑검사감시시스템을 통한 버스사업자들의 연례차량검사 대상 차량 중 검사통과율, 그리고 운전기사 질에 대한 감시로는 운전기준에 따른 평가를 연간 4,000명의 표본운전기사를 상대로 함

(2) 운전기사의 실운전시간 조사,

- 입찰계약 이행감사의 일환으로 감사요원들이 버스 사업소를 직접 방문하여 운전기사의 실운전시간, 미운행 거리, 요금무료 발행기의 작동, 요금수입 영수증 등을 조사해 옴

(3) 교통사고나 사건 보고,

- 버스와 관련된 서비스 사고나 사건의 데이터를 수집함

(4) 정비기준(연간 최소 10%)

- 정비품질검사(Engineering quality monitoring): 매달 런던교통위원회(TFT)로부터 별도의 용역을 받은 회사가 버스회사를 방문해서 정비기준 등을 점검함.

○ 입찰계약 준수조사에 따른 제재와 구제책

- 서비스 질, 안전성에 대한 각 사업자들의 실적은 위와 같은 조사결과에 기초하여 런던교통위원회(TFL) 런던버스(London Buses)부에 의해 정기적으로 검토되며, 불만족스런 실적이 발견되면, 우선 각 버스 사업자의 관리자와 논의하여 불만족스런 실적을 개선하기 위해 필요한 대책을 수립하여 이행하도록 함
- 서비스 질이나 안전성 문제가 지속될 때는 입찰계약서에 나와 있는 해당 사업자에게 공식적인 경고를 하여 계약에 규정된 최소한 기준에 맞추도록 함
- 이런 구제책이 통하지 않을 정도로 서비스와 안전성 실적이 만족스럽지 않을 경우 런던교통위원회는 계약을 종료할 권리를 행사함.
- 각 버스 사업자들의 서비스 질, 안전성 실적은 다음 입찰계약 때 중요한 실적으로 반영이 되어 입찰계약의 낙찰과 탈락에 중요한 영향을 미침

○ 런던버스 서비스의 핵심목표와 달성수준

- 켄 리빙스턴 런던시장은 런던버스의 신뢰성, 신속성, 편의성, 접근성, 편안함, 청결성, 승차의 용이성, 안정성 그리고 가격의 저렴성의 확보를 강조해 옴
- 실제로 런던버스 서비스는 아래의 표들에서 나타나는 바와 같이 실제 운행률, 서비스의 신뢰성과 정시성, 정시출발률과 조기출발률 등의 지표로 볼 때 1980년대 말이나 1990년대 초보다 상당히 개선되었음을 알 수 있음.

◇ 버스 서비스의 운행거리

- 버스 서비스의 기본은 예정된 운행거리를 실제로 운행했을 때 버스 서비스의 취소나 빠짐이 없게 되기 때문에 예정된 운행거리와 비교한 실제 운행거리의 비율이 중요한 버스 서비스 질의 지표가 됨

〈표 3〉 실제 운행률(실제 운행거리/예정된 운행거리)

(단위: percentage)

년도	1990/1	1993/4	1996/7	2001/2	2002/3
실제 운행률	97.3	97.6	99.0	98.1	98.3

◇ 버스 서비스의 신뢰성과 정시성 개선

- 서비스가 잦은 노선에서 버스시간표상의 예정된 대기시간을 초과한 대기시간의 길이로 본 버스 서비스의 질

〈표 4〉 평균초과대기시간(Average Excess Waiting Time)

(단위: 분)

년도	1987/8	1990/1	1994/5	1997/8	2002/3
초과대기시간	2.8	2.2	1.85	1.75	1.82

자료 : London Transport Buses. 1999. The Bus Tendering Process; Transport for London. London Buses. 2004. London Buses Performance

- 서비스가 뜸한 노선에서 정시출발률(punctuality)로 본 서비스의 질

〈표 5〉 정시출발률과 조기출발률

(단위: pencentage)

년도	1987/8	1990/1	1994/5	1997/8	2002/3
정시출발률		62.8	68.8	70.0	70.5
조기출발률	8.3	7.5	5.7	5.0	4.1

자료 : London Transport Buses. 1999. The Bus Tendering Process; Transport for London. London Buses. 2004. London Buses Performance

- 2004년 런던교통위원회 런던버스(London Buses)부에서 실시한 최근 버스고객만족도 조사결과를 보면, 100점 만점으로 환산했을 때 2000/01년 평균점수 74점, 2001/02년 평균점수 75점, 2002/03년 평균점수 76점, 2003/04년 평균점수 77점으로 점차 버스 서비스에 대한 만족도가 높아졌음을 알 수 있음.

◇ 런던버스 이용승객의 증가

- 2001년부터 2011년 사이에 런던에서 승객수와 제공되는 서비스 양에서 약 40% 증가가 예상되는 가운데 런던 시내버스 이용승객들의 연 버스이용회수(백만회)를 기준으로 보

면 런던에서 대중교통, 특히 버스정책의 영향으로 버스이용승객의 상당한 증가가 있었음

〈표 6〉 이용승객들의 연간 버스이용회수(passenger-journelys)의 증감

	1970	1985/6	1996/7	2001/2	2003/4
런던	1,800	1,152	1,242	1,430	1,702
영국 주요대도시		2,068	1,247	1,141	
영국 전역	8,400	5,641	4,355	4,340	

자료 : The Confederation of Passenger Transport. 2003. 'Facts 2003. The Passenger Transport Industry in Great Britain'

※ 런던에서는 1985/6년부터 2003/4년 사이에 버스승객이 약 47.7% 증가했는데 비해, 주요 도시에서는 같은 기간에 버스승객이 44.8% 감소했고, 런던에서의 버스승객을 포함한 영국 전체적으로도 버스승객이 23.6%가 감소했음

◇ 시내버스 운영비용의 감소

- 과거 공영제로 운영되던 버스서비스를 민영화하고 노선입찰제를 도입함에 따라 런던에서는 1985/6년부터 2001/2년까지 시내버스의 운영비용이 16년간 약 36.7%가 감소되었는데 그중 1999년부터 2001년까지는 오히려 9%가 올랐음
- 정부에서 주는 보조금이 1985년부터 1996년까지 영국과 런던에서 각각 52%, 78% 감소했다가 2001년까지 상승하기 시작해서 결국 1985/6년과 2001/2년 사이에 영국 전체적으로는 39.7% 증가했고, 런던은 26.1% 감소했는데 1996년 이후는 버스 보조금이 급격하게 상승해 왔으며 만약 입찰제 도입 등 버스체계 개선이 없었으면 더욱 많이 올랐을 것임.

〈표 7〉 버스운영비 및 버스보조금 변화추이

		1985/6	1996/7	2001/2	감소
버스운영비용 (Bus Operating Cost) pence/vehicle kilometre	런던	281	175	178	-36.7%
	영국	162	100	105	**-35.2%**
버스수입보조 (Bus Revenue Support) 백만£	런던	261	58	193	-26.1%
	영국	1002	482	1,400	**39.7%**

◇ 입찰방식에 대한 런던교통이용자위원회의 평가는?

- 런던을 제외한 영국의 다른 지역은 규제를 받는 노선입찰제가 아니라 거의 자율시장경쟁에 맡겨졌는데, 런던에서 승객증가, 서비스 개선이 이루어진 반면 다른 지역에서는 승

객감소, 서비스 개선이 이루어지지 않아 런던의 규제된 노선입찰방식이 오히려 다른 지역에 모범으로 전파되고 있음.

- 런던의 규제된 노선입찰방식은 입찰과 관련된 모든 기준, 모니터링 표준, 직원들의 채용, 임금 등에 관한 표준, 수익성이 없는 야간버스의 운영강제, 버스의 배차간격 축소, 비용처리 문제 등을 고려할 때 지난 10년간 승객들에게 상당한 이득을 줌.
- 배차시간을 제대로 지키지 않는 경우 사업자의 계약위반에 대한 처벌이 있는데 실제로 배차시간을 지키지 않아 계약이 취소되어 버스 사업체가 교체된 적도 있음
- 다만 계약이 외주형식이다 보니 일부 변경사항에 대해서는 변화가 실시간으로 이루어지지 않는 경우도 있는데, 예를 들어 학교가 등교시간을 바꾼다던지 하는 경우, 지방자치단체가 이를 사업자들에게 알려주지 않을 때에는 배차시간 변경 등이 금방 이루어지지 않는 경우가 있음.
- 런던 운수당국 입장에서는 런던 밖으로 혹은 런던외곽에서 런던으로 출퇴근 하는 사람들에게 세금을 걷어 버스 운영업자들을 보조해줌.

〈런던교통위원회에서의 질의 응답- Q&A〉

○ 버스를 24시간 운행할 경우 택시업계의 반발은 없었는가? 그리고 버스기사들이 심야근로를 하는 경우 임금할증률은 어느 정도인가?

- 심야버스의 운행대수를 점진적으로 늘려나갔으므로 택시업계의 반발은 없었음.
- 약 30%의 수준의 야간수당이 지급된다.

○ 현재 버스노선 입찰에서 어느 노선에 낙찰되어 버스사업을 하던 사업자가 다음 입찰에서 재낙찰되는 재입찰률은 어느 정도 되며, 입찰에 실패한 경우 해당기업은 시장에서 퇴출되는가?

- 한때 약 35%정도는 입찰자가 바뀌었으나(재입찰률은 65%) 현재 그 비율은 점차 줄어들고 있음.
- 이때 새롭게 입찰을 따낸 운영자 역시 유럽연합의 사업의 양도양수에 관한 지침(The Transfer of Undertaking Directive)에 따라 근로자의 고용계약을 그대로 따라야 하고, 기존의 버스운영자가 하나의 입찰에 실패하더라도 다른 입찰을 얻곤 하기 때문에, 크게 문제가 되지는 않았음.

□ London Central & London General(런던 버스회사)

○ 기업의 역사

- 런던버스주식회사의 민영화 초기인 1994년, 운수그룹인 고어헤드(Go-Ahead) 그룹이 런던센츄럴(London Central)이라는 버스회사를 인수했고, 런던제너럴(London General)이라는 회사는 종업원인수로 운영 중이었는데, 이후 고 어헤드(Go-Ahead)가 런던제너럴(London General)도 인수하여, 양 회사를 합병하여 London General & London Central이 됨.
- 이 회사의 모 회사는 Go ahead 그룹으로 이 그룹에는 런던 제너럴과 런던 센트랄, 메트로버스 등 버스회사 이외에도, 철도, 주차장, 수화물 취급 등으로 사업영역을 확장하고 있고, 옥스포드(Oxford), 브라이튼(Brighton), 뉴캐슬(Newcastle upon Tyne), 도셋(Dorset) 등의 버스회사를 인수함.

○ 기업의 현황

- London General & London Central은 런던시의 전체 버스시장 중 점유율이 약 18% 차지하고 있는데, 노선은 126개, 차량 대수는 1,230대(굴절버스는 62대로 2층 버스가 75 - 80명을 수용할 수 있는데 비해 굴절버스는 150명을 수용할 수 있음), 운전기사와 안내원의 수는 4,000여명, 전체직원은 5,000여명, 일년에 수송하는 승객은 약 3억 명에 달함.
- 이 회사의 운행거리는 2002년 - 4년 사이, 4억 Km를 운행하는 등 최고이며, 승객수도 1996년 이후 최고로 품질과 수량 측면에서도 최고 수준에 달하고 있음.
- 이 회사의 평균차령은 2004년 5월 현재 4년이며, 버스는 보통 10년 정도 사용하고 이후에는 지방도시로 보내는데 예상수명은 보통 15년으로 평균차령이 줄어드는 추세이나 법적인 차령제한은 없고 심지어 40년 된 차량도 있음.
- 이 회사의 버스부착 광고의 수입은 1년에 1백만 파운드(20억원) 정도가 되고, 광고료는 전체 수입의 1% 정도 차지함.

○ 버스회사의 입장에서 본 노선입찰 제도

- 런던교통위원회(TFL)가 규정한 입찰요건에 입각해, 각 버스회사가 경쟁적 차원에서 노선입찰에 응하는데, 입찰에 따른 서비스 가격은 승객수가 아니라, 버스 운전기사의 수와 운행거리에 입각해 책정되며 각 노선의 입찰조건은 운행빈도와 야간주행 규정 등에서만 약간 다르고 나머지 요구사항은 대동소이함.
- 정부(중앙정부와 지방정부)가 세금에서 지급하는 버스 보조금의 45%만 이 회사가 사용하고 나머지 55%는 규제를 담당하는 런던교통위원회(TFL)가 도로정비, 차고지 정비 등 설치 및 지원, 보수 경비로 사용함.
- 노선입찰방식이 기존의 총비용입찰제에서 순비용입찰제로 전환되면서 일정한 거리당 계산되는 서비스가격이 높아졌는데 이는 일반적으로 운전기사의 임금이 올라야 한다는 공감대를 가지고 있기 때문임.
- 총비용입찰제에서는 최저가격 입찰의 원리가 적용되어 무리하게 입찰가격을 낮추어 버스기사들의 임금을 줄여 버스기사들의 이직률이 높았는데, 순비용계약이 도입되면서, 직원등 봉급과 복지 등이 확충되면서 이직률의 추가 하락을 막을 수 있었음.
- 총비용입찰제 아래에서는 런던교통위원회가 버스 요금수입을 모두 챙겨서 단순히 운행거리에 입각하여 서비스 가격을 지불해 주는 것이었지만, 순비용입찰제 아래에서는 계약요건에 운행거리가 기준이지만 더불어 승객수도 중시되어 승객수가 초과되면 추가로 더 인센티브를 받고, 서비스의 질 역시 평가 및 보상 대상이 되었음.
- 버스승객이 늘어나고 있는 지금은 순비용입찰제였다면 버스회사의 입장에서는 수익을 남기는데 도움이 되었을 것임.
  ※ 순비용입찰제 하에서 버스회사들이 투자를 적게 하고, 서비스 질 개선을 거의 하지 않아 총비용계약으로 전환했다는 런던교통위원회(TFL)의 이야기는 일반적 이야기가 아님(일부 몰지각한 기업에나 적용되는 이야기임).
- 순비용입찰제가 버스사업자들에게는 매력적이고 수익도 더 많으며, 품질유인입찰제는 앞으로의 교통상황 변화에 적극적으로 맞추어나가야 한다는 점에서 더 위험성이 있다는 것은 사실이지만 아직까지 수익은 맞추어나가고 있고 불확실성에 대처해나가고자 함.
- 품질유인입찰제가 도입되면서 현재 90% 이상이 그 자격을 확보해가고 있으며, 런던교통위원회(TFL)로부터 약 15%의 추가 보조금을 받고 있음.
- 이 회사는 2003/4년 런던버스사업자 가운데 최고의 짧은 배차시간 1, 2등을 차지하고 있

으며 그 밖의 10개의 고빈도(high frequency) 노선 성과 중 8개를 차지하였고 대기시간이나 청결, 친절도 등에 모두 리그테이블이 있으며 차고지의 청결에서도 2003년 여러 차고지들이 수상을 함.

○ London General & London Central의 사업적 성공요인

- 우선 혼잡통행세 부과에 따라 버스승객이 증가함으로써 버스회사들도 상당한 이익을 누리게 됨
- Mayor`s bonus인데, 이는 런던시장이 한주 당 20파운드 정도의 보너스를 모범기사에게 주는 제도로서 당사 소속 기사들의 99% 이상이 적용을 받음(자기 미션, 즉 해당 마일리지 의 안전운행을 성공한 기사 - 거의 대부분 기사 -에게 줌).
- 세 번째로 품질인센티브 계약의 도입으로 인한 동기부여
- 마지막으로 BTEC 교육을 통한 자격, 숙련 향상 등을 지적할 수 있음.

○ 향후 희망 개선과제

- 앞으로 필요한 과제는 런던 교외의 교통 환경개선, 일방적인 도로공사 문제 해결, 교통경찰 전담제 도입, 버스에 낙서 및 유리파손 행위 근절, 런던교통위원회(TFL)와의 보다 돈독한 관계 형성임.
- 입찰 계약기간과 관련하여 현행 5년은 약간 짧은 감도 있지만, 계약기간이 너무 짧아도 재입찰시 소요되는 변화들을 충당하는데 문제가 발생하므로, 5년 주기는 너무 짧거나 길다고 일의적으로 말하기 어려움.

○ 노동조건과 노동조합

- 기본적인 주당 노동시간은 38시간이지만 실제로 근무하는 노동시간은 48시간으로 시간외 근로의 임금할증률은 아침 4~7시와 밤9시45분 이후는 133%(월-금)이고, 토/일요일은 무조건 166%임.
- 휴가는 법적으로 규정된 20일이 있고, 근속 5년 후에는 29일이 되는데, 평균 25일 정도의 연차휴가가 있고, 여기에 경조휴가는 제외됨(경조휴가는 3일, 출산휴가 있음)

- 차고지에 게임룸이 있고, 축구팀이나 취미 동우회 등을 지원하고 있으며 장기 근속자에 대한 포상, 무사고 운전자에 대한 수당(년 300파운드 - 60만원 상당)이 있음.
- 품질유인입찰제 아래에서는 서비스 목표를 달성하면 회사는 약 15%의 인센티브를 얻으나 운전자들에게 나누어주지는 않음(몇몇 회사는 일부를 기사에게 제공함).
- 노조 조직 대상은 운전기사와 정비사로 조직대상의 약 85%가 조합원이고, , 9개의 차고지별로 직장위원(shop steward)이 한 명씩 있고, 한 회사 당 한명(런던센트럴과 런던제너럴 각 1명)의 직장위원 대표(convenor)가 있는데 이들은 직장위원들의 회의나 조합원 총회를 소집할 수 있는 직장 내 대표들임.

  ※ 직장위원 대표(Convenor)은 법적 제도적 전임, 상근은 아니나, 실제로는 조합활동과 관련된 시간공제를 많이 받고 있음.
- 조합비는 주당 2.2 파운드씩(주 4,400원 * 4주 = 월 17,600원)을 정액으로 체크오프 방식으로 갹출함.
- 회사 경영진은 지난 5년간 파업이 없었고, 나름대로 노조와의 관계는 괜찮은 편이라 주장함.

□ Metroline (런던 버스회사)

○ 회사의 역사

- 메트로라인(Metroline)은 1989년 당시 런던지역교통공사 소속의 공영회사인 London Buses Limited가 분할되어 만들어진 자회사로 출범하여 1994년 10월 Metroline은 당시 경영진과 근로자들이 직접 주식을 매입하는 형태로 완전 민영화됨.
- 약 3년이 지난 1997년 7월, 메트로라인(Metroline)은 주식시장에 상장되었고 Metroline Travel이 Metroline plc의 버스운영 자회사가 되었고 1998년 8월에는 메트로라인(Metroline)이 MTL이라는 버스회사로부터 MTL London을 매입하여 합병함에 따라 버스사업의 규모를 증가시켰으며, 이어 National Express 버스회사로부터 Scottish Citylink를 매입함
- 2000년 3월에는 싱가폴의 투자회사인 델그로(DelGro)가 메트로라인(Metroline)를 인수하여 델그로가 Metroline의 모 회사가 되었으며 2001년 1월, Metoline은 아일랜드의 버스시장에 진입하기 위해 Aerdart라는 버스자회사를 더블린에 창립하였고 2003년 4월 DelGro

주식회사가 Comfort그룹과 합병하여 컴포트델그로(ComfortDelgro)가 됨.

○ 회사의 개관

- 메트로라인(Metroline)의 주된 사업은 런던교통위원회와의 계약에 의해 버스서비스를 제공하는 것으로 런던 북서지역, 런던 중심부와 금융가를 포함하는 지역을 운행하고 있음.
- 메트로라인(Metroline)은 약 1,000대의 버스, 10개 차고지를 가지고, 약 82개 노선을 3,200명의 노동자를 고용하고 있으며 전체 런던버스의 약 12%를 차지하고 있는 비교적 대규모의 다국적 버스회사로 매일 57,5000명, 연간 1억8천1백만 승객을 운송하며, 운행거리는 매년 3천1백만 마일임.
- 약 1,000대 가량인 보유 버스의 평균차량연식은 약 4.5년임.
- 버스기사 2,600명(1대당 2.6명), 정비사 200명, supervisor 130명(노선 통제요원(Route Controllers) - 버스 운전기사들의 버스운영을 차고지에서, 또는 iRIS 시스템으로, 혹은 거리에서 직접 체크하고 감독하며, 회차 등을 통해서라도 일정한 배차간격을 유지할 수 있도록 현장에서 결정하고 통제함), 나머지 인력은 본부 등의 사무관리직임.

○ 메트로라인(Metroline)의 인적자원관리

- 버스기사를 포함한 인적자원관리에서 가장 중요한 문제는 비용을 낮추면서 동기부여(motivation)를 하는 것으로 직원과 기술을 통한 서비스 품질의 향상, 직원들의 동기부여, 효율적 커뮤니케이션의 구축임.
- 메트로라인은 사내 의사전달의 원활성 확보를 통해 직원들의 동의와 참여를 이끌어내는 것을 가장 중요한 목표로 삼고 인적자원의 질 향상을 위해 우선 좋은 인력을 모집한 후, BTEC이란 자격증과, City & guild라는 자격증을 노조와 협의하여 운영함으로써 능력향상을 도모함.
- 안전은 무엇보다 중요한데, 사고예방팀, 자동차 정비팀, 커뮤니케이션(포스터, 인트라넷 엘씨디 모니터 등)을 통해 안전을 확보하고자 노력하고 있음.
- 기술적 측면중에서는 iRIS(운전자 스스로 위치를 확인할 수 있는 시스템)을 통해, 배차간격 일정하게 유지할 수 있는데 이는 현재로서는 메트로라인에만 보유하고 있는 기술임.

○ 이직률, 근속, 정년제도

- 2003년 5월까지의 연간 평균 이직률은 30%였으나 현재는 15% 수준으로 다소 낮아졌지만 여전히 높은 편인데, 버스 기사들의 이직률에 영향을 미치는 것은 임금, 기사들에 대한 대우, 작업환경 등임.
- 전체 버스기사의 75% 미만이 5년 미만의 근속년수를 보이며, 매년 600 - 700명의 기사를 신규로 채용되고 있음.
  ※ 1명의 버스 운전기사를 양성하기 위해 32일의 교육시간과 4,500파운드의 훈련비용이 소요됨.
- 버스기사의 정년은 65세이고, 1년 미만 근속자와 1년 이상 근속자 사이에는 약 10%의 임금차이가 있으나 이후 1년 이후에는 동일해져 임금의 연공적 요소는 없음.
  ※ 지난번 입찰과정에서 버스기사들의 높은 이직률과 구인난을 감안하여 런던교통위원회(TFT)가 인건비 인상을 고려하여 전체 입찰가격을 일정하게 인상해 주었음.
- 그 동안은 최초 고용된 이후 1년까지는 휴가를 줄 필요가 없었으나, 2003년 10월부터 유럽연합 지침(European Union Directive)의 적용을 받게 되어 고용 즉시 해당년도에 20일 정도의 휴가를 부여해야 함.

○ 성과급 등 인센티브제도

- 운전품질관리(DQM - drivers quality management)에 입각하여 운전기사들의 질을 관리하는데 품질만족 기준을 충족시키는 노선별 성과에 기초하여 운전기사들에게 개별성과급의 형태로 1,500파운드까지 인센티브를 지급함.
  ※ 품질만족 기준 - 정시성(punctuality)을 기준으로, 예를 들어 저빈도(Low Frequency) 노선에는 15분마다, 고빈도(High Frequency) 노선에는 12분마다 배차가 될 때, 승객들이 예정된 시간보다 얼마나 초과해서 기다렸는가 하는 초과대기시간(EWT - Excess Waiting Time)에 기반해 평가함.
- 신호위반을 해서 물게 되는 범칙금은 운전기사가 부담해야 하며 사고가 날 경우 보험은 회사가 부담한 보험료에 따라 지급되는데 회사가 매월 지급해야 하는 보험부담금이 지난 2년 동안 크게 증가했는데, 그 이유는 큰 기차사고가 발생했었고, 최근 들어 승객들이 클레임을 많이 하는 것도 한 이유가 됨.

○ 입찰제도 개선관련 희망사항

- 입찰제도의 개선사항으로는 유일하게 계약기간을 지적할 수 있는데, 현재 계약기간이 5년으로 너무 짧아 더 길었으면 함(버스를 구입한 경우 5년 이상 운영됨).

□ 런던 시내버스의 고용관계

○ 노동시간과 교대제

◇ Metroline 버스 운행시간과 교대제

- 시간대별 운행대수의 차이 - 보통 주간에는 1,000대 중 800대가 운행되고 심야에는 70대가 운영되는 등 24시간 내내 운영되는데, 이용승객들의 수요에 따라 운행대수를 탄력적으로 늘리고 줄이고 있음.

시간대	04:00-0&:00	07:00-09:00	09:00-16:00	16:00-18:00	19:30 -	22:00 -
운행대수	70대-700대늘림	700대	650대	700대	400대	70대

- 노선마다 노선의 특성에 맞게 교대조가 다른데, 조기근무조(One Early Shift), 심야근무조 (One Night Shift), 중간근무조(Middle Shift)가 존재함(일반적인 3조 3교대와 유사)
- 야간조는 주간조와 다르게 운영되는데 야간조의 평균 근무시간은 6.5시간이며 최장 8시간까지 근무함.

  ※ 회사 입장에서는 승객이 몰리는 금, 토 주말의 야간운행이 가장 중요함.
- 버스운전기사는 특정차량에 긴박되지 않고, 아무 차나 운행함.

  ※ 공주거리는 대략 총 운행거리의 평균 8%정도임.

○ Metroline 버스기사의 노동시간

- 주당 근무시간은 39시간이고 주 5일제를 실시하며, 실제 하루하루의 노동시간은 유동적이나 최대 12시간까지만 근무가 가능함(이는 실제 운행시간만으로 따져서 9시간을 미만이며, 12시간 근무의 경우, 임금지급시간은 휴게시간을 뺀 11시간 20분임).

※ 한 라운드 운행 이후 최소 2분, 일반적으로 15-20분간의 휴식이 주어짐.

- 버스기사들은 대기시간을 차고지에서 보내며 대기시간의 임금은 지급됨.
- 연장근로는 자발적으로 진행되며 강제할 수 없음.
- 주당근로시간의 최장치는 EU 디렉티브에 의해 48시간으로 제약되나, 개인적으로 EU 디렉티브를 지키지 않겠다는 개별적 관계를 계약할 수 있고, 많은 기사들이 이러한 개별계약을 맺어서 실제로는 최대 주당 6일을 근무할 수 있음.

○ 버스기사들의 임금수준

	1978 £pw	1991 £pw	1999 £pw
버스와 코치(coach)의 운전기사	87.3	222.3	286.2
쓰레기 청소부(refuse collector)	70.4	221.0	293.0
도로 청소부(road sweeper)	60.6	204.8	281.7
철도 기관사	86.0	321.8	506.3

자료 : IDS. 2000 May. IDS Report 809.

◇ Metroline 버스기사의 임금수준

- 버스기사의 임금은 1985년까지는 버스 기사와 지하철 기관사가 같은 수준이었으나, 현재는 1년에 버스 기사는 2만 1천 파운드, 지하철 기관사는 3만 3천 파운드, 국철 기관사는 3만 5만파운드 수준인데, 이러한 격차 발생은 민영화의 결과임.
- 메트로라인(Metroline)의 버스기사들의 2004년 임금수준은 1년 미만 근속인 경우 2만 파운드(4,000만원, 1년 이상의 경우 21,000 파운드(4,200만원)를 받을 수 있고, 초과근로수당을 합하면 3만 파운드(6,000만원)도 가능함.
- 지난 2년간 임금이 16% 정도 인상되었고, 이러한 근로조건 향상을 통해 구직난을 해소하려고 하고, 일정한 성과 있음(임금인상률의 적용은 기업별로 이루어짐).

  ※ 런던 전체적으로 봉급생활자의 평균임금은 약 3만 파운드이나 이는 런던중심가의 고임금 노동자들 때문에 평균이 올라가서 생긴 것임.
- 버스 기사의 시급은 시업시간부터 종업시간까지를 기준으로 지급되는데, 이때 최소 휴식시간인 40분(하루 기준)은 제외됨.
- 잔업 할증률은 33%, 심야 할증률은 25%가 적용됨.

◇ London General & London Central 버스 운전기사의 임금수준

- 현재 계약금액의 65%는 정도는 인건비인데, 전반적으로 런던의 운전기사들은 회사규모의 차이에도 불구하고 임금은 대개 동일함.
- 평균 주간에 버스기사당 연봉 2만 파운드의 임금을 지급할 수 있게 되며(잔업수당 제외), 굴절버스 기사는 연봉 약 4만 파운드를 받음.
- 이 회사의운전기사가 지급받는 임금은 연장근로수당 등을 포함하여 평균 연봉 2만 6천 파운드 (5천2백만원)임.

○ 이직률

- 런던 시내버스가 민영화되고 경쟁입찰제가 도입된 결과 버스기사들과 플랫폼 직원들의 이직률이 매우 극적으로 높아졌고 버스회사들은 만족스런 버스기사들을 충원하기 위해 런던 바깥, 어떤 경우에는 외국을 쳐다봄
- 전체 운수회사의 1/2에서 운전기사들의 수급문제 심각
  ※ 영국 버스기사들의 경우 주 기본노동시간 40.4시간, 연장근로시간 6.3시간, 총 근로시간 46.7시간 (전 산업의 기본노동시간이 38시간)
  ※ 총임금 가운데 연장근로수당의 비율이 14.8%, 교대수당이 1.3%,
- 영국의 버스기사들의 평균 총임금은 2003년 현재 연 £ 16,944(3,609만원), 총 주급(total weekly pay)이 £ 339.4, 722,922원(기본급이 82.6%)
- London United라는 버스회사는 시간당 임금이 월 - 금: £8.25(17,572.5원), 야간과 토요일 £9.10(19,383원), 일요일 £10.15 + 주당 £20의 Mayor's allowance
- 연장근로수당은 월-토는 보통 150%, 일요일 특근은 200% 지급
- 야간노동에 대해서는 보통 133% 지급
- 일부 회사에서 일정 연장근로가 포함한 시간이 보장된 임금지급(guaranteed weeks): 실제로 근무여부에 관계없이 임금지급
- 연금: 모든 회사에서 연금제, 32%에서 생명보험 가입, 29%에서 식당운영, 식권지급, 개인사고보험(14%), 건강보험(11%), health club(11%)

◇ London General & London Central 이직률 등 버스기사들의 수급 상황

- 약 4년전 까지는 버스기사들의 이직률이 30%에 달했으나 현재는 20% 수준인데, 인종, 연령, 학력을 초월해 기사를 모집하고 있고 작년만 10% 임금이 인상되는 등 이직률을 낮추기 위해 노력중임.
- 기사가 병가를 내거나 퇴직하거나 등등의 문제로 마일리지를 못 채우는 경우는 연간 전체 마일리지의 0.2%에 불과하고 연간 0.4%의 마일리지는 정비결손으로 인해 충당하지 못함.
- 주당 달리는 마일이 전체 90만 마일인데, 그 중 기사들의 문제로 인해 못 채우는 마일은 100마일 정도임.
- 대개 마일 당 4~5파운드가 계약금인데 그 수준을 맞추지 못하면 페널티를 받게 됨.

◇ Metroline 이직률 등 버스기사들의 수급 상황

- 2003년 5월까지의 연간 평균 이직률은 30%였으나 현재는 15% 수준으로 다소 낮아졌지만 여전히 높은 편인데, 버스 기사들의 이직률에 영향을 미치는 것은 임금, 기사들에 대한 대우, 작업환경 등임.
- 전체 버스기사의 75% 미만이 5년 미만의 근속년수를 보이며, 매년 600 - 700명의 기사를 신규로 채용되고 있음.

  ※ 1명의 버스 운전기사를 양성하기 위해 32일의 교육시간과 4,500파운드의 훈련비용이 소요됨.

○ 비정규노동 등 노동력의 유연한 활용

- 모든 버스회사에 파트타임 기사나 임시직 기사가 있으나 그 비중은 대단히 적으며 쌍봉우리 근무조(spreadover) 버스기사의 경우 일주일에 4일 정도 근무하게 하는데 하루 종일 근무하게 함 (노동일은 줄고, 하루 노동시간을 늘리는 이러한 근무방식을 '유연한 노동'이라 부름).

  자료 : Pay rates speeding ahead in road transport sector. Pay and Benefits, 2003. Dec. IRS Employment Review 789, p. 28-33

○ 인력구성

◇ London General & London Central의 인력구성과 직제

- 기업 전체에서 메니저는 75명, 수퍼바이저는 130명(거리에 90명, 차고지에 40명), 엔지니어링 수퍼바이저가 40명 정도가 있음.
- 그밖에 배차나 버스기사 관리를 담당하는 컨트롤러라는 직무가 있음.
- 버스기사들의 직제나 승진 문제에 관해서는, 6개월에서 1년 사이와 1년 이상의 두 개 직제가 있고, 양 직제간의 임금 차이는 주당 25-30파운드임.
- 가장 긴 노선의 경우 왕복 10마일, 16킬로 정도이고 운행시간은 약 1시간 정도인데, 약 40~42대의 버스를 러시아워시간에 운행함.
- 보통 기사 수는 야간운행을 포함하여 120명(40×3)이고 한 기사가 아침에 두 번, 오후에 두 번 정도 운행하는데, 배차간격은 고빈도 노선의 경우 2분마다, 저빈도 노선의 경우, 3~5분 간격임.
- TFL에서 제공하는 시스템을 통해 배차관리를 하며, GPS나 iRIS를 통한 운행통제 시스템은 아직 적용하고 있지 않으나 2년 내 적용할 계획임.
- 현 시스템으로는 몇 분후 도착한다는 정보가 제공되고 이 정보의 신뢰성은 사후적 평가 대상임.

◇ Metroline의 인력구성 및 직제

- 버스기사 2,600명(1대당 2.6명), 정비사 200명, supervisor 130명(노선 통제요원(Route Controllers) - 버스 운전기사들의 버스운영을 차고지에서, 또는 iRIS 시스템으로, 혹은 거리에서 직접 체크하고 감독하며, 회차 등을 통해서라도 일정한 배차간격을 유지할 수 있도록 현장에서 결정하고 통제함), 나머지 인력은 본부 등의 사무관리직임.

○ 교육훈련 등 인적자원관리

◇ London General & London Central 교육훈련 (운전기사 양성과정)

- 당사는 작년의 경우 1,000명의 기사를 직접 훈련했는데, 교육용 버스가 35대, 교육시간은 개인차에 따라 다르나 평균 20일 정도 소요됨.
- 버스운전자격증을 우선 획득하게 하고, 그 밖의 교육도 함.

- 우선 운전면허가 없는 사람들 35명 정도를 모아놓고 교육훈련을 하는데, 은행계좌 등 행정서류를 접수받고, 사고 후 처리방법 등을 교육하고 이론시험 훈련을 약 2일 정도 받음.
- 운전면허 (이론)시험은 공무원이 입회하에 치르는데, 만약 결과가 완전히 나쁘면, 그 사람은 채용이 안 되지만, 대개 통과됨(탈락시 한 번 정도 더 기회를 줌)
- 이후 이 회사의 이념, 역사 등을 교육하고, 일반적 경영시스템, 입찰관련 교육을 시킴.
- 능력에 따라 다르나 1인당 이 교육비는 2-3천 파운드 소요되고 훈련기간 중 훈련생에게 주당 2백 파운드가 지급됨.
  ※ 단 훈련을 받고 다른 회사로 나갈 수도 있으므로, 훈련 종료 후 12개월 내에 이직하면 1천2백 파운드를 돌려받는다는 서약서를 씀.
- 이론시험을 마치고 나서는 실기현장으로 가는데, 능력에 따라 15~20일 내에 운전면허 자격증을 취득함.
- 실습과정은 약 35%가 탈락될 정도로 다소 엄격함.
- 실기시험에 합격하면 추가교육으로 여러 가지 실무교육을 이틀 정도 받음.
- 신입사원 교육 이외에 직무교육, 향상교육의 일환으로 6개월마다 BTEC이나 다른 종류의 유사교육을 진행함.
  ※ BTEC(Business Technical Education Certification)은 전국적으로 인정되는 자격증이며 작년에 약 400명이 이 자격증을 획득함.
- 그밖에 승객으로부터의 불평이 집중되는 운전자들은 따로 모아서 교육을 함(불평을 제기한 승객에게는 모두 답장을 하고 보고가 TFL에게도 감).
- 당사는 교육을 위한 새운 단지를 Merton에 구입해놓았고, 지난 18개월간 40백만 파운드의 신차를 구입했으며, 교육에 4백만 파운드의 비용 소요(BTEC 포함)됨.

◇ 메트로라인(Metroline)의 인적자원관리

- 버스기사를 포함한 인적자원관리에서 가장 중요한 문제는 비용을 낮추면서 동기부여(motivation)를 하는 것으로 직원과 기술을 통한 서비스 품질의 향상, 직원들의 동기부여, 효율적 커뮤니케이션의 구축임.
- 메트로라인은 사내 의사전달의 원활성 확보를 통해 직원들의 동의와 참여를 이끌어내는 것을 가장 중요한 목표로 삼고 인적자원의 질 향상을 위해 우선 좋은 인력을 모집한 후, BTEC이란 자격증과, City & guild라는 자격증을 노조와 협의하여 운영함으로써 능력향상을 도모함.

- 안전은 무엇보다 중요한데, 사고예방팀, 자동차 정비팀, 커뮤니케이션(포스터, 인트라넷 엘씨디 모니터 등)을 통해 안전을 확보하고자 노력하고 있음.
- 기술적 측면준에서는 iRIS(운전자 스스로 위치를 확인할 수 있는 시스템)을 통해, 배차간격 일정하게 유지할 수 있는데 이는 현재로서는 메트로라인에만 보유하고 있는 기술임.

○ 정년 및 휴가제도

- 버스기사의 정년은 65세이고, 1년 미만 근속자와 1년 이상 근속자 사이에는 약 10%의 임금차이가 있으나 이후 1년 이후에는 동일해져 임금의 연공적 요소는 없음.
  ※ 지난번 입찰과정에서 버스기사들의 높은 이직률과 구인난을 감안하여 런던교통위원회(TFT)가 인건비 인상을 고려하여 전체 입찰가격을 일정하게 인상해 주었음.
- 그 동안은 최초 고용된 이후 1년까지는 휴가를 줄 필요가 없었으나, 2003년 10월부터 유럽연합 지침(European Union Directive)의 적용을 받게 되어 고용 즉시 해당년도에 20일 정도의 휴가를 부여해야 함.

○ 성과급 등 인센티브제도

- 운전품질관리(DQM - drivers quality management)에 입각하여 운전기사들의 질을 관리하는데 품질만족 기준을 충족시키는 노선별 성과에 기초하여 운전기사들에게 개별성과급의 형태로 1,500파운드까지 인센티브를 지급함.
  ※ 품질만족 기준 - 정시성(punctuality)을 기준으로, 예를 들어 저빈도(Low Frequency) 노선에는 15분마다, 고빈도(High Frequency) 노선에는 12분마다 배차가 될 때, 승객들이 예정된 시간보다 얼마나 초과해서 기다렸는가 하는 초과대기시간(EWT - Excess Waiting Time)에 기반해 평가함.
- 신호위반를 해서 물게 되는 범칙금은 운전기사가 부담해야 하며 사고가 날 경우 보험은 회사가 부담한 보험료에 따라 지급되는데 회사가 매월 지급해야 하는 보험부담금이 지난 2년 동안 크게 증가했는데, 그 이유는 큰 기차사고가 발생했었고, 최근 들어 승객들이 클레임을 많이 하는 것도 한 이유가 됨.

□ 운수일반노동조합(Transport & General Workers' Union - 보통 T&G라고 함)

○ 노동조합 활동일반

- 우선 노동조합의 전임제의 경우, 어떤 회사의 경우 직장위원 대표(Convenors)에게 완전 전임을 허용되는 수가 있으나 일반적인 사례를 아니고, 대개 조합 활동과 관련된 시간공제만 받는 형식임.
  ※ 몇가지 노조활동 관련 비용, 회의 경비, 유류비 등은 회사에서 지원하는 경우도 있음.
- 직장위원(Shop stewards)나 직장위원 대표(convenors)들은 2년마다 조합원 직접선거로 선출되며, 지부의 의장과 사무국장의 경우도 마찬가지임.

○ 민영화와 입찰에 대한 운수일반노조(T&G)의 입장과 대응

- 운수일반노조(T&G)가 보기에 1984년도 발효된 Transport Act는 사실상 버스노조를 깨기 위한 것이었는데, 90년대 들어 민영화와 입찰제로 버스운영 시스템이 전환되었음.
- 민영화와 입찰제에 대한 노조(T&G)의 입장은 반대였으며 보수당 정부의 기세에 눌려 어쩔 수 없이 수용했을 뿐이지 찬성한 것은 아니었고 지금도 마찬가지임.
  ※ 어떤 경우는 3주간 농성한 바 있으나 사업장이 폐쇄된 바 있었고, 94년에도 몇 주간 파업을 했으나 노조에 불리한 각종 법이 통과되면서 상황은 더욱 어려워져서 성과를 얻지 못했음.
  ※ 민영화가 추진되면서, '임금삭감이냐? 해고냐?'의 선택의 문제로 되어 어쩔 수 없이 민영화를 수용하게 되었는데 지금은 대단히 후회가 됨.
- 민영화와 입찰제가 도입되는 등 고비용의 공영독점버스 시스템에서 입찰제 방식의 경쟁과 민영버스 시스템으로 변화하면서 버스기사들의 기존 임금과 노동조건에서 큰 후퇴를 맞게 되었는데, 새로운 버스사업자들은 1993년 당시 젊은 운전사들에게 2,500 파운드(500만원)를 주면서, 노동시간을 38시간에서 42시간으로 늘리면서도 임금은 주당 60파운드(12만원)를 삭감하는 새로운 계약서에 사인을 받아냈는데, 이에 대해 당시 법정투쟁을 벌였으나 전부 패소함.
- 현행 입찰제 아래에서 입찰이 결코 공정하게 이루어진다고 볼 수 없는데, 예를 들어 메트로라인(Metroline) 같은 대기업은 이미 입찰에 참여할 준비가 다 되어 있지만, 신규 입찰사업자는 기초투자비용이 엄청나므로 입찰단가가 높게 책정될 수밖에 없어 애초부터

사실상의 공정한 경쟁이 어렵게 됨.

- 현재 시행되고 있는 품질유인입찰제에 따라서 배차간격 등을 잘 맞출 경우, 약 15%의 추가 서비스가격을 런던교통위원회(TFL)로부터 더 받게 되는데 버스기사들도 그 돈의 일부를 받는 경우가 있으나 그 액수는 월 40 - 120파운드(8만원 - 24만원) 수준이고, 이를 시행하는 경우도 전체회사의 20%에 불과함.
- 버스사업체들 외부에 있는 운수일반노조에게는 입찰을 주관하는 런던교통위원회(TFL)과 직접 접촉해서 교섭할 권한이 없으며, 지금까지 런던교통위원회(TFL)와 업체들이 직접 만나서 협상 및 조정을 했지만 노조는 배제되어 왔음.
- 런던광역시가 출범하고, 런던시장에 노동당 출신인 Ken Livingston이 당선되면서 런던광역시청과 일정한 접촉 창구가 생기고 있으며 Livingston시장은 런던교통위원회에 노조출신들을 3 - 4명을 이사로 임명하는 등 노조의 일정한 견해를 반영하고자 함.
  ※ 그러나 켄 리빙스턴 현 런던시장도 현재 시 운송예산은 별도로 되어있고 시의회의 견제가 많으므로 중앙정부로부터 많은 예산을 따내지 않으면 버스기사들의 복지향상은 쉽지 않을 것으로 예상됨.
- 노조는 런던광역시장이 주는 mayor`s 보너스를 기본급에 넣을 것을 주장했지만 실패했음.
- 운수일반노조는 프랜차이징(franchising)시스템을 노선입찰제의 대안으로 제시하는데, 그 내용은 일정한 기업집단에게 프랜차이징(franchising)을 주어 품질향상을 도모하는 것임.
  ※ 노조는 만약 민영화가 불가역적이라면 이 제도가 그나마 차선이 될 수 있을 것으로 주장함.
- 운수일반노조는 서비스 품질향상을 할 수 있는 기업들에게 프랜차이징(franchising)을 주어 운영하게 하고 사후 평가를 통해 부적격 시 변경하는 것을 통해서도 품질향상이 가능할 것이라 주장

○ 민영화와 입찰이 근로조건에 미친 영향

- 입찰제에 따라 서비스 가격이 최저입찰가에 따라 결정되었으므로 초기의 공영버스사업자들, 나중에 민간버스사업자들은 입찰가에 기초하여 버스 서비스를 제공하는 방안을 찾게 됨으로써 임금과 노동시간 등은 그에 따라 악화될 수밖에 없었음
- 이 과정에서 운수일반노조(T&G)는 부서 내 passenger 부서를 중심으로 정치적, 산업적 측면에서 입찰조건을 따져보고 입찰을 반대하는 많은 투쟁을 전개했으나 별다른 성과를

거두지 못하고 입찰을 둘러싼 시장의 경쟁은 더 격화되어 운전기사들의 임금 삭감, 노동시간과 작업환경의 악화, 버스기사 구인난의 심화 속에 2003년까지도 이직률이 40%에 달하고 있음.

- 런던버스주식회사의 분할과 민영화 이후 과거 하나였던 교섭단위가 여러개로 쪼개져 현재는 기업별로 교섭이 분권화되었고 이에 따라 기업별 임금격차의 심화를 발생시켜 운수일반노조(T&G)는 기업별 임금격차를 해소시키기 위해서 노력 중이지만 쉽지 않음.
  ※ 예를 들어 2003년의 경우, 소속 버스회사에 따라 버스기사 1인 당 연간 2천 파운드(400만원) 정도의 임금차이가 발생했음.
- 운수일반노조(T&G)는 지난 3년간 작업환경, 임금개선을 위한 5개년 운동을 전개한 결과, 현재 임금과 작업환경이 3년 전에 비해 20% 정도 개선되었음.
  ※ 민영화 이후 운수일반노조와 조합원들은 단결의 교훈을 다시 한번 느끼고 있으며, 2003년에는 모든 직장위원대표(convenors)들이 단결하여 임금투쟁을 전개했고 그 결과 일정 수준의 임금인상을 얻을 수 있었음. 노조는 앞으로 일률임금제도의 도입을 목표로 추진 중임.
- 운수일반노조는 계속 정치적 투쟁을 통해 런던모델(민영회사들의 입찰제)를 폐지하고자 했으나 현재 다른 지역도 런던모델을 배우고자 하는 등 전체적 상황은 정반대임.
  ※ 노조가 보기에 입찰제의 목적은 가격통제와 품질은 낮추자는 것이며, 이는 노동자의 작업조건을 격하시키고 임금을 하락시킬 것이 명확함.
- East London이라는 버스회사에 소속된 노조대표의 입장에서 볼 때 전국 버스 승객수가 줄어드는 가운데 런던에서만 버스승객이 증가했는데 그것은 주로 정부보조금 때문이고, 늘어난 수익은 회사와 주주들에게 돌아가지 버스기사들에게는 별로 분배되지 않았음.
  ※ 서비스 질이 조금 나아지기는 했으나 발생수익 모두가 서비스 질 향상에 투여되는 것은 아님.

○ 노동시간 규제 및 EU 디렉티브의 효과

- 규제완화 이후 버스기사들의 노동시간은 늘어나 말로는 38시간 일하게 되어 있지만 실제로는 48 - 50시간을 일해야 하는데, 법적으로는 공휴일 없이 한 기사가 최대 연속 19일까지 일할 수 있으나 이 지역에서는 노사간 협약에 의해 최대 13일간 연속으로 일할 수 있고 또한 일을 마치고 그 다음 일을 시작하기 전에 8시간 반 정도의 휴식시간을 반드시 부여해야 함.
- 지금까지는 EU 지침에 따른 노동시간 규제를 피해왔으나 2005년부터는 이 지침을 예외

없이 적용받아야 하므로 조합원 교육 등 많은 업무가 필요할 것으로 예상됨.

※ 실제로 조합원들의 정서는 90% 이상, EU 지침보다 오래 일하기를 희망함.

○ 재입찰 실패 시 기존 노동자의 고용승계 문제

- 노선입찰제도에서 어느 한 회사가 한 노선을 낙찰 받았다가 같은 노선의 재입찰에 실패할 경우 그 노선의 기존 노동자들은 새로 노선을 인수한 기업에 고용되거나, 입찰에 실패한 기존 회사가 보유하고 있는 다른 노선으로 배치되거나 최악의 경우 실업하게 될 수 있으나 그런 경우는 일어나지 않았음.

※ 버스기사들이 새로 노선을 낙찰 받은 버스회사에 재고용될 경우, 임금이나 연금에서 다소의 손해를 볼 가능성이 있음(실제 이직률이 높으므로, 취업 자체가 별 문제는 안 됨).

※ 같은 회사의 다른 노선에 배치될 경우, 출퇴근 거리 등 여러 가지 문제가 발생될 수 있지만 아직까지 이러한 문제가 심각하게 현실화되지는 않았지만, 실제로 다른 회사가 더 낮은 가격으로 응찰을 해 기존 회사가 입찰을 포기한 경우가 있었는데, 그 때 그곳에 고용되어 있던 120명이 갈 곳이 없었음.

- 실제로 노선입찰에서 특정 노선을 잃을 경우, 그 노선의 차고지나 기타 설비는 다른 회사가 구매하지 않는다면, 폐쇄되거나 슈퍼마켓 등으로 전환됨.

□ 런던교통이용자위원회(London Transport Users Committee)

○ 런던교통이용자위원회(LTUC)의 역사와 역할

- 런던교통이용자위원회는 2차 세계대전 이후 창립되어 약 50년의 역사가 있으며, 통근의 핵심지역인 런던 50킬로미터 반경의 교통문제를 담당하는 서비스 이용시민들과 서비스 공급자 사이의 중계자 역할을 수행해 옴.
- LTUC 설립초기에는 대부분의 산업이 국유화되어 정부에서 독점적으로 서비스를 장악하다보니 일상적 서비스 규율이 성립되지 못했고, 그럼에도 대안의 서비스가 없었으므로 사용자와 공급자 사이의 중계자가 필요했음.

※ 모든 산업분야에 걸쳐 일종의 소비자 감시 에이전시의 역할을 하는 런던교통이용자위원회(LTUC)와 같은 중재위원회들이 있음(우체국, 전화국, 수도국, 항공사, 철도 등과 관련).

- 법적 근거 위에 설립된 '런던교통이용자위원회(London Transport Users' Committee)'는

대중교통 이용자들의 다양한 의사를 대변하고 있었는데, 이 단체의 활동이 매우 활발하여 런던교통위원회가 추진하는 런던 교통체계 개편, 교통시설 변경, 요금인상 등에 대해 대중교통 이용자들의 이익을 대변하여 사전협의를 의무적으로 하고 있었음.

- 런던교통이용자위원회는 시내버스의 역할과 수송분담률을 증가시키며 시내버스 노선을 확충, 보완하고, 서비스의 양과 질을 개선시키려는 런던시 산하의 런던교통위원회의 10여년의 계획과 노력을 적극 옹호하여 왔음.
- 런던교통이용자위원회는 시내버스 서비스와 관련하여 버스전용차로, 버스연계교통신호등, 혼잡통행료 등 시내버스 우선정책과 이 제도를 위반하는 행위에 대한 엄격한 법 집행, 도로를 파는 각종 매설공사, 출퇴근 시간에 화물자동차의 화물을 싣고 내리는 행위에 대한 강력한 통제를 촉구하는 캠페인을 벌여 왔음.
- 런던교통이용자위원회(LTUC)에서 관할하는 교통은 런던으로 진입하거나 운행되는 철도(25개 회사, 450개 역사, 지하철 10개 노선, 270개 역사)와 버스(700개 노선, 1만 7천개 버스정류장), 런던남쪽의 경전철, 블랙캡(택시), 주요도로, Dial a ride(장애인들이 전화로 호출해서 교통서비스 이용하는 제도) 등이 있음.

○ 런던교통이용자위원회(LTUC)의 법적 위상

- 런던교통이용자위원회는 의회법에 입각해 설립되어 예산은 중앙정부에서 일부를 받고 시의회의 의결로 런던시 지방세에서 지급되고 있으며 위원회의 독립을 보장해주는 규정이 있음.
- 중앙정부나 지방정부와 독립적으로 이용시민들의 이익을 대변하여 업무를 처리하므로 다른 NGO와 같은 수준의 독립성을 갖는다고 볼 수 있음.
  ※ 1997년의 광역런던시법에 의해 런던광역시에는 두 개의 기구, 런던시청과 의결기구인 런던시의회가 있는데 런던교통이용자위원회는 시의회 소속 기구로 되어 있음.
- 방대한 분야를 커버하기 때문에 발생하는 문제에 대해서는 일정한 위원회 예산을 사용해 전문가를 고용하거나 외부에 서베이를 위탁하기도 함.
- 런던교통이용자위원회는 집행기구는 아니기 때문에 어느 단체나 조직에 지시를 할 수는 없고, 대화와 토론, 설득을 통해 역할을 수행해 옴.
- 런던교통이용자위원회의 업무는 공개적으로 진행되고, 회의결과와 보고서는 언론매체에 공개되며, 매년 연례사업보고서를 발간해 옴.

○ 런던교통이용자위원회의 구성

- 런던교통이용자위원회는 연령, 성별, 인종, 구역, 직종, 장애자, 이용수단이라는 면에서 각 계층을 골고루 대표하는 임기 4년의 25명의 위원들로 구성되며 재임할 수 있음.
- 상근직원은 18명에 시간제로 근무하는 직원이 5명으로 24개의 부서로 구성되어 있고, 이들 상근직원들은 광고를 통해 모집하며, 임명권은 런던시의회에 있음.
- 위원회의 위원은 정치적으로 독립된 결정 가능하고, 모든 발언의 자유를 가지며, 경영계, 정당, 정부로부터 완전히 자유로움.

○ 런던교통자위원회의 네가지 기능

- 런던교통이용자위원회는 교통서비스와 관련하여 이용시민들의 이해를 대변하여 정책협의, 서비스 감독, 이용자들의 불만사항 조사기능, 대외적으로 이용시민들의 이익대변기능 등을 수행해옴.
- 적은 인력으로 문제를 처리하기 위해서 어쩔 수 없이 개입할 의제를 취사선택하는데, 노사관계나 기술적 요소에는 개입하지 않으며, 버스의 안전, 효율문제, 님비현상으로 발생되는 여러 가지 사안에도 크게 개입 안함.

▲ 사전 정책협의기능(Consultation)

- 런던교통이용자위원회는 다양한 교통서비스를 계획하고 운영하는 사람들과 계속적 대화를 진행하고 있으며, 서비스 운영자들이 교통시설의 설치, 새 교통시스템의 도입, 노선, 배차시간, 요금 등을 변경할 때는 법에 의해 런던교통이용자위원회와 협의하도록 의무를 지우고 있음.
- 공식적 협의에 제한되지 않고, 발권시스템, 승객들에게 필요한 정보, 차량 디자인, 정류장 설비, 사고에 대한 안전장치, 범죄로부터의 보호, 특히 지체부자유자와 여성 유아들의 안전 확보 등의 문제에 관해 주도적으로 제기하고, 프로그램을 연구하며, 이러한 주제들을 업계에 회람하고 제기하는 역할을 수행함.

▲ 서비스 질에 대한 감독과 평가 기능(monitoring)

- 런던교통이용자위원회는 버스 서비스의 품질을 면밀하게 감시하는데, 객관적 측정(평

크 여부 등)과 주관적 측정(서비스 품질에 대한 사용자만족도, 정보 혹은 친절도, 청결도 등)의 두 가지 방법을 사용하며 조사결과가 좋은 경우는 칭찬 및 홍보를 하고, 서비스가 안 좋을 경우 해명을 요구하거나 조치를 취함.

- 런던교통이용자위원회는 대중교통의 실적 특히 시내버스의 경우 정류소마다 노선별로 승객들이 알 수 있게 표시된 버스의 도착시간에 기초하여 정류소에서 승객들의 평균 대기 시간, 정시성을 점검하고 있었고 그 외에도 버스의 청결도, 버스승차시 안전성, 운전기사들의 태도, 버스차량의 조건, 버스정류소와 비와 바람막이의 정도, 버스 정류소의 조건, 버스서비스의 전반적 만족도 등을 기준으로 버스서비스의 실적을 상당한 노력과 비용을 들여 매우 엄격하게 평가하고 있었음.
- 런던교통위원회의 시내버스 서비스 평가는 다음 시내버스 노선입찰 시에 반영되어 질 좋고 많은 서비스를 제공한 사업자에게는 입찰에서 가산점을 주고 지급하는 계약가격의 상당한 비율로 인센티브와 벌금을 주고 물리는 식이었음.

▲ 이용자들의 불만제기 사항에 대한 조사기능(investigation)

- 대중교통 이용자들이 서비스에 대해 불만을 갖거나 받아야 할 서비스를 못 받았을 때 이용자들은 서비스 제공 사업자들에게 문제를 제기하고 만약 서비스에 대한 문제제기의 답변이 만족스럽지 않은 경우, 런던교통이용자위원회에 다시 제기하여 위원회에서 조사에 돌입함.(해마다 수천 건 처리)
- 위원회의 조사결과 이용자들의 문제제기가 정당하다고 판정될 경우, 추가 설명을 요구하거나, 진지한 사과를 받아 내거나 개선에 대한 약속을 받아내며, 때로는 보상을 받기도 함.
- 런던교통이용자위원회의 제안을 사업자들은 꼭 반영할 의무는 업지만, 답변은 꼭 해야 함.

▲ 이용자들의 이익을 대변하는 기능(Representation)

- 런던교통이용자위원회는 대중교통 이용승객들을 대변하는 대표성을 가지므로 중앙정부나 지방정부, 다른 공공기관들은 이용승객들을 대신하여 런던교통이용자위원회의 입장을 받아들이거나 참조하고 있음.
- 런던교통이용자위원회는 각종 교통관련 법이나 제도가 변경될 경우 반드시 코멘트를 하고 토지사용이나 교통량 관리(traffic management), 교통안전 문제(예를 들어 중요한 열차사고가 있을 경우), 사고조사 등의 문제에 이용시민들을 대표하여 참여하며, 국회 등에서 조사하는 경우, 참여하여 증거를 제시하는 역할을 함.

○ 여타 시민단체 및 지자체와의 관계

- 각 지방마다 교통문제에 관심을 갖는 자발적 집단들이 많이 존재하고 이들과 연계하여 많은 문제를 처리하고 있으며, 지방자치단체들과도 대화를 진행함.
- 런던교통위원회(TFL)와 런던교통이용자위원회의 관심사는 매우 유사하고, 서로 정보에 대해 공유하는 편임.

2. 덴마크의 시내버스 노사관계

□ 코펜하겐의 버스입찰제도

- HUR(광역 코펜하겐행정기관)의 버스부문의 전신인 HT는 1974년 설립된 공영버스회사로, 입찰제도가 도입되기 이전인 1990년까지 모든 버스를 입찰 없이 전부 운영해왔으며, 2000년에 광역코펜하겐(HUR)이 만들어지기 전까지 그런 형태를 유지해왔음.
- 1974년 이전에는 조그만 버스회사들로 구성되어 있었는데 그 당시까지 버스의 80%는 HT가 운영하고 나머지 20%를 민간버스가 운영하다가, 1979년 통합운임 체계가 도입되어 2개 회사로 운영되었음(당시 HT는 4,500명을 고용한 큰 회사였음).
- 1970년대까지는 HT는 대단히 성공적인 버스회사로 경영진은 정치인들로 구성되어 있었고 당시 강한 노조에 의한 많은 파업이 있었으며 1980년대에 승객이 감소하고, 서비스 질이 떨어지는 등의 문제가 발생함.
- 1990년에 새로운 코펜하겐 Transporting(트랜스포팅)이라는 법이 통과되어 전체 노선의 45%가 총비용 입찰제에 입각한 강제입찰이 적용됨(전체 비용을 걷어들인 후, 운행거리에 입각하여 재분배하는 방식을 취함).
- 이와 함께 덤핑을 못하게 하기 위해 그전까지의 노동조건, 임금수준의 후퇴를 저지함.
- 1990년 재조직 당시, 관리조직과 운영조직으로 나누어 HT를 운영하였는데, 관리조직(250명 고용)은 앞으로의 전략과 노선설계, 시간표, 요금, 고객정보, 마케팅을 전담했고, 버스를 실제 운영하는 곳은 별도의 운영 부서로 분리되어 버스, 기사, 차고지, 요금징수를 담당하는 3천명을 고용함.
- 1990년에서 1994년까지의 기간동안 처음에는 치열한 가격경쟁이 있었고, 이 때 입찰가격

이 20%까지 하락하는 동시에 서비스 질 향상(신차구매 등)의 압력이 가해짐.

- 이러한 상황은 버스회사들로 하여금 명확한 경영전략(ex: vision 2005)을 수립하게 했고, 이러한 결과 HT의 경영이 개선되어 보조금 지급이 줄어들었고, 다른 곳에 투자할 수 있게 됨.
- 1994년에 전체 시장의 45%를 민간버스회사들이 담당하게 됨.
- 그밖에 발생되는 문제들은 HUR의 목표와 버스 운영업체들의 목표가 상충하는 것인데, 1990년에 집권당이 보수당으로 바뀌고, 1995년에 사민당-자유당 연립정부가 등장하면서 입찰제도도 조금씩 변형됨(예를 들어 입찰비율이 45%에서 100%로 늘어남).
- 그래서 1995년부터 시장점유율의 55%를 차지했던 공공운수회사 HT 역시 민간업체와 동일하게 입찰에 참여하게 되었고 55%의 기득권은 사라짐.
- 이로서 HT로부터 버스운영회사는 완전히 분리되어 1999년 영국회사 arriva에 매각되었고, 관리부분은 2000년에 HUR로 전환됨.
- 원래 HT 조직 내에서 버스기사들의 신분은 공무원이었는데, 공무원들은 공공기관에서만 일할 수 있는 특별한 지위를 갖고 있었고, 민영화될 경우, 공공기관에 남아있기를 주장할 수 있었으므로 arriva로 매각되기 전에 희망하지 않는 기사들은 다른 지위를 얻어 공무원 신분을 유지하게 됨.
- 그러나 대부분의 버스기사들은 자발적으로 민영화된 회사로 옮겼고, 대신 그들의 노동조건과 임금은 유지되었음.
- 1974년에 마지막으로 공무원 신분으로 버스기사를 모집한 바 있고, 그 당시 민간버스기사와 공무원 버스기사의 임금차이가 매우 컸으나 민간버스기사의 임금상승으로 이후 양자간의 임금차이는 30유로 정도로 줄어듦.
- 전면적 입찰제 시행 이후의 문제점으로서는 우선 HUR과 민간운영자들간의 상이한 목표를 들 수 있는데 HUR은 가능하면 입찰가격을 낮추고 서비스 질을 높여, 많은 승객을 모으고자 했으나 운영자들은 가능하면 입찰가격을 높이고, 임금은 낮추는 대신 승객수에는 별로 관심이 없었음.
- 이를 개선하기 위해, 여러 가지 노력을 했지만 애로가 있었는데, 가장 큰 문제는 버스기사들과 HUR, 그리고 버스승객들과 HUR의 의사소통을 확보하는 것임(승객들 입장에서 보면 HT나 HUR이 하나의 회사가 운영되는 것으로 보여졌어야 하나 그렇지 못했음).
- 두 번째 문제는 독점의 심화인데, 2000년에는 상위 3개社의 시장점유율이 91%에 달할 정도로 독점화가 심했는데, 2003년에는 소규모 업체의 시장점유율이 14.3%까지 늘어나

는 등 조금 나아짐.

- 현재 입찰을 할 경우, 3개의 노선 정도를 묶어서 입찰함으로서 소규모 업체에게도 입찰의 가능성을 높이고 있음.
- 현재 HUR에는 4개의 차고지를 가지고 있는데, 차고지는 HUR이 직접 소유하고자 하는데, 그 이유는 소규모 업체들이 차고지가 없어 입찰이나 운영에 애로를 겪지 않게 하기 위함임(버스운영자들은 차고지를 임대 받아 활용함).
- 입찰은 가치분석모델을 활용하여 이루어지는데, 실제 입찰 전에 몇 가지 고려를 하는데 그 중 핵심이 가치분석모델을 통한 가치추정임.
- 가치분석모델은 가격, 버스의 장비, 조직, 기타 실적 등을 고려하여 가치(value)에 입각한 평가를 내리는 것임.
- 예를 들면, 물론 가격이 제일 중요하나 – 단순히 낮은 가격만이 입찰의 전제가 되는 것이 아니라 – 에어컨이 있으면 이를 고려하고, 나이 많은 기사들을 많이 고용한 경우 – 이들의 경우 젊은 기사들보다 상대적으로 임금이 높으므로 – 이런 것들도 고려하면서, 과거의 실적 역시 중요하게 고려하는 것임.
- 가치분석모델에 입각하여 여러 가지 요소들을 상당히 구체적으로 세세하게 규정한 입찰규정에 의해 입찰함.
- 입찰에 따라 운영주체가 바뀌어도 사업주와 노동조합간에 맺어진 (임금)협약을 저해하지 않아야 한다는 입찰조건이 있으며, 단순히 기업별로 맺어진 협약이 아니라 산업별로 맺어진 협약에 근거하기 때문에 개별노동자의 지위가 심각하게 하락할 수는 없는 구조임.
  ※ 노동조합이 입찰이나 기타 과정에 참가하는 공식적 루트는 없으나 제안 등을 통해 일정한 비공식적 영향력을 행사할 수는 있음.
- 입찰된 후에는 1년에 2만 5천명의 승객을 대상으로 8가지 이상의 항목에 대한 평가를 진행하는데 handling computer에서 바로바로 체크하는 pilot survey를 갤럽에 위탁하여 시행하며, 이러한 평가시스템이 서비스 질을 높이는데 많이 기여함.
- 핸들링 컴퓨터에 입력하면 바로 중앙 컴퓨터로 전송되어 집계되고 바로 다음날 각 스코어별로 실적을 적색(하), 황색(중), 녹색(상)으로 표시하여 인터넷에 공개하며 그 결과는 인센티브 혹은 패널티로 반영됨(총 입찰가격의 1.5%정도 수준).
- 입찰제도와 민영화는 여러 가지 해결해야할 과제를 제기하는데, 이를테면 버스기사와 고객간의 직접적 의사소통 구조를 구축하는 문제, 기사들에게 자격 부여, 증명, 조건향상 등임.

- 이를 해결하는 하나의 방법은 드라이브패널을 두어 여러 가지 변화에 대한 기사들의 입장을 취합하는 방법인데, 즉 버스기사들의 조건을 개선하기 위해 버스기사들의 제안사항을 취합하여 다음 입찰 시에 이러한 사항의 반영정도를 고려하는 것임(그러나 실제 버스운영자는 민간기업이므로 직접적인 큰 영향력을 행사하지는 못함).
- HUR의 일상 업무는 마켓팅, 개선, 고객패널 운영, 노선정보, 고객들의 불만을 접수하는 콜센터 운영, 모든 불평과 불만에 대한 접수기록을 작성 보존하는 업무임.
- 이와 함께 버스를 많이 이용하는 사람들에게는 royal customer 프로그램을 운영하여, 급작스러운 노선변경이나 여타 문제 발생 시 미리 사전에 통보하기도 함.
- 결과적으로 입찰제도는 비용을 많이 절감시켰는데, 입찰이전과 단순비교하여 약 4억 유로를 절감하게 됨.
- 그러나 입찰제도는 목적이 아니라 공공교통시스템을 유지하기 위한 수단에 불과함.
- 입찰제도가 도입된 이후 처음에는 HUR이 이를 다소 일방적으로 운영해왔으나 점점 사업주와의 협의와 조정을 통한 partnership을 구축하게 됨.
- 입찰은 소규모 기업의 참여배려를 위해 작은 패키지들로 묶여 운영되며, 입찰계약 기간은 5년인데 EURO 규정에 의해 더 길어지기는 어려움.
- 총비용입찰제가 코펜하겐의 상황에는 보다 적합하다고 보여지며, 순비용입찰제는 실제 운영이 어려운 점이 많음.
- 순비용입찰제가 총비용입찰제보다 더 효율적이라는 증거는 없으며, 승객의 증가는 경제상황의 변화나 사회전체적 요건의 변화에 의한 것이지, 한 운영자(경영자)의 역할에 의한 것이라 보기는 어려움.
- 입찰 시 고려하는 세부사항과 평가주체, 평가의 구체적 방식은, 우선 (입찰)가격을 중요하기는 하나, 이전의 실적과 품질도 고려하고 있음.
- 실제로 평가는 모두 HUR이 하지만 최종적인 결정권은 정치인들로 구성된 위원회가 가지고 있음.
- 덴마크 코펜하겐에서는 1990-1997년 시내버스의 운행비용이 24% 감소했으나 그후 2003년까지 다시 14%가 증가하여 1990년-2003년 사이에 비용이 13.36% 감소한 것으로 나타남.

○ 입찰 과정에 있어 HUR의 역할

- 입찰제도는 1990년부터 시행되었는데, HUR은 직접 버스를 운영하지는 않고(버스는 민간회사들이 운영), 입찰만 진행함.
- 입찰과 관련한 책임에 있어 HUR은 노선의 시간표, 요금, 마켓팅, 정보, 실제계약, IT시스템을 담당하고, 운영주체(기업)는 버스, 운전기사, fare collection(요금징수) 등을 담당함.
- 입찰시 계약가격(입찰가격)을 살펴보면, 1시간 당 1대가 운영될 경우, 초기에 그 비용이 조금 올랐다가 조금 떨어져 1997년 바닥을 찍고 다시 조금씩 상승하고 있음.

년도	1990상	1990하	1992	1994	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2003	2004
입찰가 (DKK)	522	551	503	462	408	397	398	419	453	455	491	458	452	462

주 : 1시간당 1대가 운영될 때의 기준임.
출처 : HUR presentation 자료.

○ 버스업계의 시장상황

- 시장점유율을 살펴보면 Arriva Danmark(영국)가 43%를 차지해 거의 독점적 지위를 누리고 있으며, connex(프랑스)가 26.7%, 덴마크 소유기업은 10% 미만의 점유율을 보임.
- HUR은 외국인 소유기업에 대한 염려는 많지 않으나 시장이 독점화되어 경쟁이 사라지는 문제에 대해서는 관심있게 지켜보고 있음.

○ 코펜하겐 모델의 장단점

- 코펜하겐 모델의 장점은 가능하면 하나의 대중교통 시스템을 갖기 위해 하나의 브랜드, 하나의 요금시스템 하나의 목소리를 가질 수 있다는 점이고, 단점은 인센티브가 부족하고 운영자들의 개성을 살리기 어렵고, 운영자들에 있어 실질적 독점화 가능성 등임.

□ CONNEX Denmark(덴마크 소재 다국적 버스회사)

○ 기업일반

- Connect Denmark社는 1992년부터 Denmark에서 버스사업을 시작했고, 현재 약 1,000대의 버스를 운영하여 전체 덴마크 버스의 1/3을 가지고 있음(약 232개 노선).
- Connect Denmark社는 시내버스와 시외버스 사업을 함께 하고있는데 코펜하겐과 다른 대도시에서는 시내버스, 중소도시와 시골지역에서는 시외버스 사업을 운영함.
- 이와 함께 소도시에서는 장애인 버스 등도 운영하며 일부 도시는 학교버스도 운행함.
- Connex Denmark社는 교통부문에서 민간기업을 운영한지 약 15년 정도 되었고, HUR과 지난 15년간 성공적 협력관계를 유지해왔음.
- 양측의 관계가 발전된 본질적 측면은 HUR이 계획을, Connex가 운영 및 서비스제공을 맡아온 분업관계에 있는데, 양측역할의 경계지점이 되는 부분의 개선을 위해 양측 모두 노력하고 있음.
- Connect Denmark社의 전체 비용 중 약 60~70%가 노동과 관련된 직접, 간접비용이고 따라서 노동력의 질이 상당히 중요한 문제임.

  ※ Connex Denmark社의를 비롯한 코펜하겐의 버스회사들은 두 개의 특별한 구역별 단체협약의 적용을 받고 있음.

○ 기업(Connex Denmark)의 경영전략

- Connex Denmark社에는 2004년 3월부터 새로운 단체협약이 적용되었는데, 전체적 측면에서 볼 때 개별노동자들의 책임성과 보상시스템을 유연화하는 내용을 담고 있음.
- 특히 기업 측은 기업별 협약체결을 통해 질 높은 근로자들을 고용하고, 인적자원활용의 효율성을 높이고자 하며, 이를 위해 효율적 기획과 관리, 훈련 등을 추진하며 shop stewards와의 협력을 증대하고자 함.
- 기업, 노조, HUR, 세 주체간의 책임과 능력이 삼분되어 있어 이들간의 협력이 대단히 중요한 문제이며, 신뢰구축과 관계형성이 필요함.

○ Connex Denmark社의 교육훈련 시스템

- Connex Denmark社의 인사관리 파트는 정적 측면과 동적 측면으로 나뉘는데, 우선 정적 측면은 월급(급여)파트와 인사행정(총무)파트가 있음.
- 급여파트에서 급여는 다른 회사와 비교하여 지급되는데, 기업별 단체협약의 여러 사항들을 고려하여 이루어짐.
- 월급제는 대부분의 사무직에게 적용되며, 이들은 재택근무를 하기도 함.
- 총무파트는 연금 등 사회보험관리, 입사 및 퇴사관리, 사무직 고용계약, 육체노동자들의 고용계약 표준 작성, 법정다툼이나 분쟁에 대한 처리, 그 밖의 인사정책 업데이트, 기업의 취업규칙 등을 제정하여 인터넷 업데이트, 홈페이지 운영 등도 담당함.
- 동적 측면은 채용파트와 인적자원개발파트, 사업개발파트로 나뉨.
- 채용파트에서는 매년 12%정도의 사무직을 채용함(운수업종 사무직의 이직률은 다소 높은 12% 정도임).
- 또한 필요한 만큼의 현장노동자(blue collar worker)를 채용함.

  ※ 현장노동자 채용 시에는 실행테스트(실기시험)와 페이퍼테스트(필기시험)를 병행함.
- 현장노동자(기사나 정비사)의 이직률은 약 20%로 대단히 높은 편인데, 이는 입찰계약의 성사 여부에 따라 유동적이며, 실제 경기가 나쁠 때는 고학력, 고숙련 노동자들도 버스 쪽에서 구직활동을 하고 있음.
- 각 차고지마다 2~3인 정도의 상급운전수(senior drivers, team leaders)들이 있는데, 이들은 강사(instructor)역할과 함께 운전기사들의 문제점과 고충을 듣고 해결을 도와주는 역할도 병행함.
- 각 차고지마다 약 52~350명 정도의 기사들이 있으므로 대략 상급운전수 한 명이 약 100명 정도의 직원교육과 운행지원을 담당하는 셈임.
- 버스기사로 취업하기 위해서는 버스면허가 있어야 하고, 공공훈련기관에서 4주간의 별도 훈련을 받음(다른 유럽과 달리 사설 기업에서 하지 않음).
- 인적자원개발파트에서는 주로 월급제를 적용 받는 사무직 근로자들을 위해 년 2일 정도의 세미나를 개최하여 인적자원개발에 힘씀

  ※ 현재 Connex Denmark社에는 150명 정도(전체직원의 7-8% 수준)의 사무직이 있음.
- 그 외에 HUR 등 다른 공공기관과 함께 1년에 두 번 정도의 프로젝트를 수행함.
- 프로젝트의 목적은 버스기사들에게 직무자격증을 수여하는 것인데, 총 1주 정도의 기간

이 걸리고, 이중 2일은 이론교육, 2일은 버스표 발권업무 교육, 1일은 실제 운행숙련 향상을 위한 교육(미끄러운 길 운전 등)을 실시함.

- 이 코스를 수료한 2~3개월 후, 자신의 직장에서 테스트를 거치게 되는데 외부에서 들어온 검시원이 동승하여 운행 전 사전준비정도를 체크하고, 실제 운전능력을 20~30분 정도 평가함.
- 이 테스트에 통과하면, 자격증을 받게 되는데, 실제 통과율은 90%이상이고, 떨어지면 2번 정도 더 기회를 줌.
- 최종적으로 이 테스트에 실패하면 다른 계약조건으로 해당 노동자를 배치전환 함(계약 후 반년 정도가 지나면 이런 테스트를 반드시 받아야 함).
- 그리고 승객들과 자주 분쟁이 생겼을 때 해결하는 방법과 사고 시 대처방법 등에 대해서도 교육함.
- 운행중인 버스에서 사고가 나거나 옆에 다른 사고가 난 경우, 회사나 노조가 바로 조치를 취할 준비가 되어 있음.

○ Connex Denmark社 노동조합 현황

- 노조 가입률은 80%로 상당히 높고, 그 중 92%는 실업보험에 가입되어 있음.
- LO에 150만 조합원, SID에 30만 조합원이 소속되어 있고, 운송분야(transport group)에 약 76,200명이 있음.

○ 기업 발전계획 (business development)

- 회사가 입찰에서 탈락되는 경우, 실제 약 2~3개월 정도전에 예측이 가능하고, 이 경우 화이트칼라들이 다른 직장에 취업할 수 있도록 지원하는 업무를 수행함.
- 사업 양도, 양수에 관한 EU법에 있는데, 고용은 의무적으로 승계 하도록 되어 있음.
- 따라서 입찰에서 탈락한 경우, 사람들을 정리해고 할 수밖에 없는데, 당사자를 선별하는 기준은 해당노선의 입찰에서 탈락한 경우, 모두 옮겨가게 되며, 선임권 등은 없음.

※ 차고지와 정비사업소(방문 인터뷰)

- 이 차고지는 120대의 버스를 주차할 수 있으며, 약 400명의 버스기사들이 이 차고지를 이용함.
- 방문차고지에는 12명의 정비사와 2명의 정비주임(team leaders)이 있는데, 운전기사들의 3~4% 정도 규모의 인력이 24시간을 교대로 근무함
- 정비사의 임금수준은 운전기사보다 약 30% 가량 높음.
- 고장난 버스를 별도의 정비소로 보내지 않고 여기 차고지에서 고치며, 월간 정비 및 도색작업도 수행함(거의 모든 차고지에는 정비소가 있음).
- 법적으로 1년에 한번씩 모든 버스에 대해 일제 정기점검을 실시하게 되어 있으며, 모든 버스는 하루에 1회씩 세차를 해야 하고, 청소구역이 따로 있어 자동세차를 할 수 있게 되어 있음.
- 과거에는 연료로 경유를 쓰다가 가스로 잠시 바꾸었다가 다시 경유로 돌아가고 있음(가스는 사용하기 불편하고 비싼 편임).
- 평균차량연식은 5년이며, 차량검사를 통과하면 이용할 수 있는데 HUR에서 일정하게 차량의 연한에 대해 규정을 하고 있음.
- 코펜하겐의 모든 버스는 저상버스이며, 버스의 90%가 바닥을 기울여서 장애자나 노인들이 접근할 수 있게 되어있으며, 나머지는 10%의 차량들도 장애자들이 접근할 수 있게, 문이 펼쳐칠 수 있게 되어 있음.
- 정비사들은 운전기사와 마찬가지로 SID에 가입되어 있으나 가입 지부는 다름.
- 기존에는 유니업샵 제도였으나 10년 전, 자유당정부가 집권하면서 유니업샵 제도를 불법화하여, 현재는 유니언샵 제도가 아님.
- 정부는 정부보조를 받는 한 개 버스회사(HT社)를 직접 운영하는 방법을 통해, 민간업체들을 견제해가면서 전체 가격을 낮추는 기능을 수행해왔었는데, 이후 이 회사가 영국 기업 arriva에 헐값으로 매각되었음.
- 민영화가 추진된 후, 과거보다 전체 운영비가 24%정도 줄어들면서도, 전체 운영비의 65% 정도를 차지하는 인건비의 감소는 없었는데(즉, 임금하락이나 노동조건 후퇴가 없었는데), 이것이 가능했던 이유는 운전기사들로 하여금 조금 더 효율을 늘리게 하는 압력이 존재했고 이러한 노력이 일정한 성과를 얻었기 때문임.
- 민영화가 추진된 후 전체적인 보험료 수준이 많이 올랐는데, 현재 인사사고가 발생할 경우, 그 비용을 20만 유로까지는 회사가 지급하고 그 이상은 보험회사가 지급함.

□ SID(덴마크 운수일반노조)

※ 피면담자: SID에서 덴마크 전역의 버스기사들 단체교섭을 담당하는 Staff secretary

○ 덴마크의 단체협약구조

- 덴마크는 네 단계의 중층화된 단체협약구조를 가짐(우선 총연맹인 LO와 DA간의 단체교섭, 다음으로 일반운수노조(SID)와 사용자들간의 산업별 교섭, 운수사용자단체와 운수노동자간의 업종별 교섭, 마지막으로 기업별 교섭으로 개별 회사와 지부노동자와의 교섭임).
  ※ Connect는 다국적 운수회사로 덴마크 노동시장의 이런 조건과 규제 속에서 사업을 진행해야 함.

○ 입찰제와 노동조건의 변화

- 1990년, 입찰이 도입되기 전까지 모든 버스기사들은 각 구청에 소속된 공무원신분이었으며, 그때까지는 일정한 장소에 오랫동안 고용되어 있는 기사들이 많았음(1990년도까지는 각 구청이 스케쥴을 부여하여 운영해왔었음).
- 입찰제가 도입된 뒤로 여러 문제가 생겼는데, 5년 주기의 입찰시기마다 입찰가격 인하의 압력이 존재하며, 우선 노동시간이 좀 늘어났고, 차고지에서의 휴식시간이 좀 줄어드는 등 노동조건이 악화되어 운전기사들이 일을 떠나기도 함.
  ※ 광역코펜하겐에는 2002년에는 4,000명의 운전기사가 있는데, 올해는 1,300명의 기사들만 남아서 이직율이 33%에 달함.
- 과거에는 직접 고객들로부터 돈을 받았지만 이러한 일이 운전기사의 업무를 가중시키므로 이러한 것들을 기계화, 전산화시키는 등의 조치로 조금 나아짐.
- 보통 1시간 정도의 노선에서 정시도착인 경우 5분 정도의 여유가 있어, 화장실 등을 이용하지만 그 시간을 지키지 못하면 용무해결 없이 바로 운행하는 경우도 있음.
- 실제로 임금이 조금 낮은 편이어서 기업에서 버스기사를 구하기는 어렵지 않으며, 입찰제 도입 이후 입찰가는 조금 내린 반면, 요금은 조금 올랐고, 승객도 조금 줄어들었음.
  ※ 지난 정부에서는 교통관련 공공투자 비용마련을 위해, 현 정부에서는 예산동결 때문에 버스요금이 상승한 바 있고, 어떤 경우에는 12크로나이던 요금이 18크로나까지 상승한 적도 있음.

○ 임금협약의 구조와 내용

- 2000년마다 2004년까지 4년 동안 약 8~9% 임금이 인상되었으며, 올해 체결된 임금협약에서는 2004년부터 2007년까지 9% 임금인상에 합의함.
- 이 협약은 AKT(사용자 연합)과 Transporting group(버스운송 노동자들)간의 일종의 업종별 협약임.
- 시간 당 임금을 기준으로 2004년 2.65크로나, 2005년 2.75크로나씩 기본급여가 인상되었으며, 이 협약체결 내용을 기업별로 바꿀 수는 없음.
- 이는 기본협약의 내용이고 약간의 복지와 부가급여, 휴가 등의 조정은 기업별로 다를 수 있음(추가 보충협약의 여지 있음).
- 사용자는 협약임금 적용기간 중이더라도 임금인하를 시도할 수 있고, 그러한 행위가 불법은 아니지만, 이에 대항한 노동조합의 집단행동은 불법임.
- 이 경우, 합법적 해결책은 노동법원에 제소하는 것이며, 협약체결 기간, 즉 협상기간 중의 파업은 합법임.
- 코펜하겐에서 일하는 기사들은 여타 중소도시에서 일하는 기사들보다 조금 더 임금이 높을 수 있으나, 이번 협약의 임금인상분(정액)은 동일함.

  ※ 예를 들어 기본협약 임금의 지역별 차이를 보면, 단체협약서 10쪽을 보면, 2001년의 임금은 중소지역에서 98,96 크로나였으나 코펜하겐에서는 110,00크로나였음.
- 주당 노동시간은 32~42시간이며, 평균 16주를 기준해서 37시간 정도임(기준노동시간).
- 시간외 초과근로의 할증률은 약 40%, 야간은 50-60%임.

○ 단체협약과 합법파업의 조건

- 단체협약의 적용대상은 일반노조인 SID의 경우 65만 명이고, 확장조약에 의해 조합원이 아닌 다른 일반노동자들도 적용을 받게 됨.
- 65만 중 절반이상이 합의된 협약내용을 반대하면, 합법파업이 가능하지만 그렇지 못하면 협약을 받아들이거나 불법파업을 하는 수밖에 없음.
- 이때 단체협약은 65만 전체 조합원을 대표하는 하나의 협약이 아니라 여러 업종별 협약들을 병렬적으로 연결하여 포괄하는 패키지 협약인데, 특정 업종이나 분야에서 자신들의 협약내용이 맘에 들지 않는다 하더라도 65만 전체 조합원의 과반수 반대를 얻지 못한다

면, 독자적인 집단행동은 불법이 됨.

- 노동자들 전체가 원하는 것이 있을 때, 예를 들어 노동시간 단축이나 연금문제와 같은 전략적 목표를 추진함에 있어서 단결이 훨씬 용이할 수 있다는 것이 이러한 패키지 협약이 갖는 장점이 될 수 있음(산별노조 일반의 운영원리).

○ 입찰제, 민영화와 관련한 노조의 대응

- SID는 입찰제와 민영화에 반대하는 1년 반 이상의 장기간 파업을 수행한 바 있음(법원에서 불법파업으로 최종 판결됨).
- 입찰과정 자체에 대해 노조가 공식적 영향력을 행사할 수는 없지만, 노조는 꾸준히 노동조건이나 임금의 저하가 없어야 함을 주장해왔음.
- 사업의 양도, 양수에 관한 EU지침에 따르면, 입찰에 의해 처음 사용주가 변동될 때에는 기존의 근로조건, 임금수준은 유지되나, 단체협약기간이 끝난 후 다시 협약을 체결할 때는 그러한 구속력이 발휘되지 않음(입찰에 따른 사용주의 교체와 관계없이 협약의 유효기간은 준수되나, 협약을 새로 체결할 경우는 협상결과에 따라 임금 등 노동조건의 저하가 있을 수 있음).
- 현재 과거보다 노동시간이 늘고, 일이 힘들어지고, 단체협약을 지키지 않아 제기되는 소송건수가 년 1,000건에 달하고 있음.
- 민영화나 입찰제도가 임금이나 노동조건을 저하시키지 않는다면, 노조의 입장에서는 好, 不好가 없으나 노조입장에서 볼 때 그럴 가능성이 높다고 봄.

□ 덴마크 버스회사의 노동조건 및 노사관계

○ Connex Denmark社의 임금, 노동시간 등 노동조건

- 사업주와 노동조합간에 맺어진 (임금)협약을 저해하지 않아야 한다는 입찰조건이 있고 단순히 기업별로 맺어진 협약이 아니라 산업별로 맺어진 협약에 근거하기 때문에 개별 노동자의 지위가 심각하게 하락할 수는 없는 구조임.
- 임금은 2주에 한번 지급되며, 시간당 150크로네 정도의 시급을 받는데, Connex 덴마크의 운전기사들 평균 월급은 4,400 EURO로 상대적으로 평균보다 높은 편임.

※ 덴마크에서 버스운전자들의 임금은 철도기사들이 약 20% 정도 낮음.

- 매 2년마다 7개의 단계까지의 연공 임금이 설계되어 있고 각 단계마다의 차이는 약 1/2 유로(시급기준)이므로 신입운전기사와 최고참 운전기사 사이에는 시간당 약 2유로의 차이가 있음.
- 버스기사들이 실제 노동한 시간은 하루에 6시간~10시간까지이며, 휴식시간은 무급임(이 사항이 노조와의 분쟁사항이고 회사입장에서도 애로사항임).
- 모든 기사들은 실제 근로한 시간에 따라 분 단위까지 임금을 지급 받으며, 최대 노동시간은 9시간 45분임.
- Connex Denmark社의 버스기사 중 약 10%의 인력은 하루 중 서비스 수요의 변화에 따라 Spread over의 형태로 서비스를 제공해야만 하기 때문에 오전에 서비스를 제공하고 낮에 중단한 후 오후 늦게 다시 서비스 제공해야 하는 조건이 발생됨.

  ※ Connex Denmark社는 파트타임 기사를 고용하지 않고 있음.
- 이 10%는 원하는 정해진 사람에게만 적용되며, 그들은 다른 노동자들보다 조금 더 받고, 주말에는 일을 하지 않음.
- 다른 일반적 근무형태의 버스기사들은 일 평균 7시간 30분만 일을 하는데, 이들은 주 평균 37시간 일하며, 8주를 주기로 '42H-32H-36H-38H-40H-··'식으로 8주간 296시간 근무함.
- 오전에만 4시간 30분을 일하는데 노선을 돌고 들어올 때는 5분 정도 화장실만 가고 바로 운행에 나가는 편이며, 8시간 동안 45분간 휴게시간을 주게 되어 있음.

  ※ 1회 노선을 도는데는 보통 1시간이 소요됨.
- 연장근로를 하는 사람에게는 연장근로수당을 받거나 쉬는 두 가지 옵션이 있고 연장근로 누적시간 37시간 범위 내에서 노동시간 계좌제도를 시행하고 있음.
- 버스 한 대당 4명의 기사가 고용되는데, 러시아워 때는 많이 나가고, 다른 때는 조금 운행하는 등 차이가 있으나 총 24시간 운행되며, 운행시간이나 차대당 인원수 등은 협약에 의해 규정됨.

  ※ 또한 차고지마다 여유 운전사가 대기해 사고와 같은 비상상황에 대비함.
- 버스기사는 한 달에 평균 20일 정도 근무하며 년간 휴일휴가는 7주(토요일, 일요일을 제외한 35일)로 이 중 법정 휴가는 5주인데 이중 3주는 여름휴가로 주어야 하며, 나머지 2주는 필요한 시일에 활용함.

  ※ 여기에 추가로 법정공휴일 10일(부활절, 노동절 등)과 단체협약에 의한 5일간의 휴일이 있음.

- 이밖에 년간 10~12일 정도를 병가(자녀가 아플 때를 포함)로 사용하여 병가로 인한 평균 결근률은 1~2%이며, 병가는 유급인데, 62일까지는 기업이 지급하고 그 이후는 사회보장시스템에서 지급함.
- 매년 1주간의 의무적인 교육시간을 가지며, 훈련비용을 추가로 지급해야 할 경우는, 정부가 보조하며 이런 휴일휴가를 제외하면, Connex Denmark社의 버스기사들은 일년 보통 193~202일 정도 일하고, 일한 날짜를 기록해서 교통국에 비용을 청구하게 되어있음.
- 입찰제도가 가격인하의 압력으로 작용하고 그것이 노동조건에도 영향을 주고 있는데, 특히, 과거보다는 일하는 강도가 강화된 측면이 있음.
  ※ 그러나 실제로 아직까지는 임금이나 노동조건을 낮춘다는 것은 있을 수 없는 일로, 기업 경영진과 노조대표 모두 앞으로도 없을 것으로 예상하고 있음.

○ Connex Denmark社의 작업장 노사관계

- 산업별노조 체계인 덴마크에서는 shop stewards가 사업장 단위에서 고충을 처리하고 노동자들의 이해를 대변하는 역할을 수행하고 있음.
- Connex Denmark社의 shop stewards는 1달에 8~10일 정도 노동조합 활동을 하며, 약 300명을 대표하고 있음.
- shop stewards와는 별도로 안전대표(Safety Representatives)가 따로 구성되어 있는데, 주로 운전기사들로 구성되며, 법적으로 규정됨(이들은 독일의 직장평의회 멤버와 비슷하나 안전과 환경문제만 담당한다는 점에서 다소 차이가 있음).
  ※ Connect Denmark社에는 40명의 안전위원회 대표들이 근로자들의 직접선거로 선출됨.
- 단체교섭은 운송일반노조(SID) 산하 운송부분(tranport group)과 운송사업주연합(AKT) 간에 최소규정을 정하고, 나머지를 기업별 노조대표와 기업사용주간의 보충하는 형식으로 이루어짐.
- 각 단체교섭의 수준 사이에 실제 많은 수준의 조정기능이 수행되나, 대체로 잘 규제(regulate) 및 조정(coordinate)됨.
- 인센티브와 관련해서는, 차체를 잘 관리하여 손상이 적은 기사들에게 주는 인센티브가 있으나 개인에게 주는 것이 아니라 노선별로 집단에게 주어짐.
  ※ Connex Denmark社는 아직 한번도 인센티브를 받아본 적이 없음(받는다면, 총입찰금액의 1.5% 수준).

3. 호주의 시내버스 노사관계

□ 호주의 시내버스 노사관계

- 호주에서는 Bus Management System을 개발하여 모든 수준에서 표준화된 작업관행을 통제하고 관리하도록 돕고 있음
- BMS의 목적은 정책, 절차 그리고 작업지시에서 자세하게 규정된 대로 필요요건에 맞추어 일하도록 함으로써 실책을 예방, 즉 불량률 제로(무사고, 무실수)에 있음

○ 서비스 개선을 위한 노사공동의 노력

- 노사는 ISO 9001: 2000을 따기 위해 함께 노력한다.
- 노사는 효율의 개선과 스트레스와 행동의 불확실성 감소를 통해 근로자들의 노동생활의 이익에 도움을 주기 위한 수단으로 규정된 필요요건(requirements)준수의 이익을 증진시키기 위해 노력한다.
- 예방적 활동, 잘못된 것을 바로잡는 활동을 통해서 개선을 요구하는 문제들을 인식하고, 알리는데 있어 모든 근로자들의 적극적인 참여를 증진한다.
- 파트타임직으로 근무하기로 하고 고용된 운전기사에게는 어느 날이든지 2교대제로 일하도록 하지 않는다.

○ 고충처리과 분쟁해결

- 고용관계에서 일어나는 고충이나 노사간의 분쟁은 다음과 같이 진행되는 분쟁처리절차를 따른다.
- 우선 다른 사업장이나 장소에 영향을 주지 않는 어떤 특정사업장이나 장소의 국지적인 고충/분쟁은 작업장 내에서 근로자와 근로자들 감독하는 관리자 사이에 해결을 우선으로 한다.
- 여기에서 해결이 안될 경우 고충과 분쟁사안은 차고지 책임을 맡고 있는 관리자들에게

넘겨져서 차고지 담당 노조나 차고지 근로자대표자들과 문제를 논의하게 된다.

- 그래도 해결되지 않으면, 차고지관리자는 회사의 노사관계관리자에게 넘겨져서 차고지 관리자와 협의하는 가운데 노조간부(official)와 논의하거나 유사한 문제를 다루는 노사관계 자문위원에게 넘긴다.
- 해결이 안될 경우 노사관계관리자는 노조간부와 그 문제를 논의할 총괄관리자에게 넘겨진다.
- 각 단계의 논의를 마치는 일정한 시간제한이 있으며 노사 파트너는 가능한한 신속히
- 산업수당: 월 $ 29.80, 2003년 6월부터 $ 31.60

○ 근무일정표 위원회(Roster Committees)

- 차고지 관리자들은 시간표 재조정 시 이 근무일정표를 이용한다.
- 시간표 재조정은 일주일에 걸쳐 한 차고지에서 총 시간표상 짜여진 버스서비스 시간의 12.5% 이상의 변화가 있는 경우로 정의된다.
- 이러한 시간표 재조정은 철도, 학교방학 시간표, 공공휴일 시간표에서 일어나는 변화를 제외한다.
- 각 업무일정표위원회는 각 차고지에서 최고 6명의 선출된 버스기사들로 구성되며 버스노선에 관한 아래와 같은 정보를 모아
  (i) 배차시간의 부족과 과다
  (ii) 승객수요의 충족에 너무 많은 버스 혹은 너무 적은 버스대수
  (iii) 노선의 상업적 운영을 확실하게 하는데 도움이 될 다른 정보
  (iv) 개별 교대의 문제 혹은 교통수단간 연계가 충족되지 않은 곳에서 발생하는 문제의 확인
- 경영진과 근무일정표위원회의 구성원들은 필요시 경영진이 제공하는 이런 정보에 관해서 논의한다.
- 개별 근무일정표위원회 위원들은 경영진을 돕기 위해 시간표를 재조정하는 동안 정상적인 업무로부터 면제된다.

○ 근무일정표의 변경

- 변화하는 고객, 운용상 그리고 상업적인 요건을 충족시키기 위해 때때로 변화된 환경에 맞추어 일정표를 바꾸는 것이 필요하다.
- 근무일정표를 짬에 있어서 그러한 일정표의 비용이 인위적으로 높이지지 말아야 하며, 일정표는 가장 경제적이고 효율적인 일정으로 짜여져야 한다.
- 위에서 말한 이유로 근무일정표가 변경되고 그 변화가 근무일정표의 12.5% 미안의 시작과 종료시간에 영향을 미치는 경우 해당 근로자에게 그 변화에 대해 공고판에 게시하는 알림의 형태로 가능한 한 빨리 통보를 해야 한다.
- 근무일정표의 12.5% 이상의 시작과 종료시간에 영향을 미치는 근무일정표 변경(학교방학에 따른 근무일정 변경 제외)의 경우에는 다음 절차를 적용해야 할 것임
  (i) 1주 – 새로운 임무와 시간 근무표가 게시되고, 이 시기도안 개별 근무일정표위원회 구성원들은 근무일정표 문제를 다루기 위해 한 순번을 업무에서 면제해 준다.
  (ii) 2주 – 이미 제기된 우려에 기초하여 근무일정표를 수정하는데 그러한 근무일정표 수정이 다른 근무일정표의 비용이나 전반적인 운용상의 효율성에 영향을 주지 않게 한다는 전에에서.
  (iii) 3주 – 근무일정표를 재공고하여 2주만에 시작한다(처음 새로운 임무와 시간근무표가 공고된 날짜로부터 5주째)
- 근무교대제의 유형에는 오전근무조, 낮근무조, 정오근무조, 오후근무조, 쌍봉우리 근무조(broken shifts)로 나뉜다.
- 이러한 근무교대조의 교체에 따라 임금이 줄어드는 폭이 평균 2% 미만이 되도록 조정하되 운전기사의 필요에 따라 근무교대조가 바뀌는 경우에는 그러하지 아니하다.
- 이처럼 근무교대조가 바뀜에 따라 임금이 줄어들지 않도록 하기 위해서는 어떤 근무일정표에 추가적인 노동시간을 주는 것이 필요한데, 훈련프로그램 참가 등이 있다.
- 어느 차고지에서나 1년에 1회 이상의 근무일정표 변경은 없다.
- 특별한 경우(상당한 공공 혹은 상업적 서비스의 장소변경 혹은 새로운 설립 그리고 학교 담당지역의 변경, 지속적인 주요 공공이벤트나 기능의 변화)에는 당국은 노동조합과의 협의를 거쳐 차고지에서 1년에 1회 이상의 근무일정변경을 할 수 있다.

○ 시간제 버스기사

- 주당 38시간 미만 일하며, 일정하게 노동시간을 예상할 수 있으며, 같은 종류의 일을 하는 전일제 근로자들의 임금과 조건과 동등하게 비례적으로(on pro-rata basis) 받는다.
- 교대의 종료와 새로운 교대의 시작 사이에 적어도 10시간의 휴식시간이 주어져야 한다.
- 계약할 당시에 버스사업자와 파트타임 기사는 서면으로 적어도 하루 노동시간, 일주일에 근무날짜. 매일 시작시간과 종료시간 등을 담은 정규적인 근무형태에 관해서 합의해야 한다.
- 이런 정규적인 근무형태에 어떤 노사간 합의로 변경할 때에는 서면으로 기록해야 한다.
- 사용자는 시간제 교대근무시에 최소한 연속 3시간 동안 시간제 버스기사를 근무하도록 일정을 짤 의무가 있다.
- 상호 약속되 시간을 초과하는 모든 시간은 연장근로이며 따라서 연장근로수당이 지불되어야 한다.
- 출근하여 일하는 시간제 버스기사가 일할 필요가 없다고 출근후 통보받는 경우에는 최소한 3시간의 임금, 최대한 하루임금의 7/9를 지급받아야 한다.
- 사용자가 정규 시간제 버스기사에게 특별한 근무 혹은 근무재배치를 할 경우에는 한달간의 예고기간을 주어야 한다.

○ 버스기사들의 노동시간

- 5개조로까지 나뉘어지는 38시간는 일요일을 제외한 주당 보통노동시간이다.
- 보통 노동시간은 4주를 주기로 152시간 노동을 하게 할 수 있는데 다른 근무일들 동안 추가적인 노동을 함으로써 이는 4주 가운데 하루를 쉴 수 있다.
- 이런 경우 임금지급은 2주 평균 76 보통 노동시간이라는 기준으로 계산된다.
- 어떤 교대조이든지 보통 노동시간은 7시간 이상 9시간을 초과해서는 안된다.
- 쌍봉우리 교대조의 경우 보통 노동시간이 5시간을 초과해서는 안된다.
- 교대조 사이에 최소한 10시간 연속 휴식시간이 주어져야 한다.
- 식사 전후 최소한 3시간 근무

□ 호주 뉴사우스 웨일스의 2002년 버스 기업별 단체협약
(Bus Operators Enterprise Agreement 2002)

1. 개요(Introduction)

1. 본 협약은 2002년 뉴사우스웨일즈 주 교통관리국 버스협약(the Sate Transit Authority of New South Wales Bus Operators Enterprise Agreement 2002)이라고 부르며, 다음과 같은 당사자들에게 의무를 부여한다.;

1.1.1. 뉴사우스웨일즈 주 교통관리국(the Sate Transit Authority of New South Wales)
1.1.2. 1981년도 뉴사우스웨일즈주 버스근로자 중재재정서(the New South Wales Government Bus Traffic Employees Award 1981)에 따라 고용된 모든 주 대중교통 종사자들
1.1.3. 호수 철도, 트램, 버스 노조(The Australian, Rail, Tram and Bus Union)

2. 협약의 구성(Arrangement Of Agreement)

1. 개요
2. 협약의 구성(Arrangement Of Agreement)
3. 차별 금지(Elimination of Discrimination)
4. 모 중재재정과의 관계
5. 협약의 효력 기간(Duration of Agreement)
6. 임금 인상(Wage Increase)
7. 품질 보증(Quality Certification)
8. 기업 협약의 통합(Consolidation of Enterprise Agreements)
9. 스마트 카드 방식의 통합된 티켓팅의 실행(Smart Card/Integrated Ticketing Implement)
10. 파트타임 고용(Part Time Employment)
11. 동료 지원자(Peer Support)과 평가자 역할(Assessor Roles) 변화

12. 고객서비스조정직 I의 활용(CSC 1 Utilization)
13. 정책 개발(Policy Development)
14. 분쟁 해결 절차(Dispute Settlement Procedure)
15. 기차 전세(Rail Charters)
16. 교대조 위원회(Roster Committees)
17. 교대조 변경(Roster Changes)
17A. 소득 보전(Income Protection)
18. 버스 청소원(Bus Cleaners)
19. 마약 및 음주 측정(Drug and Alcohol Testing)
20. 사업 양도(Transmission of business)
21. 결근 통지(Non-Attendance Notification)
22. 숙련과 숙련분류 구조 - 버스운전기사(Skills and Classification Structure - Bus Operators)
23. 버스 훈련생(Bus Traineeship)

3. 차별 폐지(Elimination of Discrimination)

3.1 본 협약은 인종, 피부색, 성별, 성적 취향, 나이, 신체적 혹은 정신적 장애, 결혼관계, 가족 책임, 임신, 종교, 정치적 견해, 국적 혹은 사회적 출신을 이유로 하는 차별을 폐지하여 종업원의 다양성을 존중하고 높이 평가함으로써 노사관계법 1996의 제 3장의 원칙적 목표를 달성하고자 한다.

3.2 이에 따라, 분쟁 해결 절차에 따른 의무를 이행함으로써, 당사자들은 중재재정 또는 협약 규정들, 그리고 그 중재재정과 협약의 이행이 직접적으로 혹은 간접적으로 그 결과가 차별적이지 않도록 하는 데 모든 노력을 다해야 한다.

3.3 다음에 대해서는 본 조항이 영향을 끼치지 않는다. :
3.3.1 국가 반 차별법률에 따라 특별히 예외가 된 다른 처우(또는 다른 효력을 가지는 처우)
3.3.2 인권 및 균등기회 위원회(the Human Rights and Equal Opportunity

Commission)에 적용되는 등, 어떠한 주 또는 연방의 법원에 차별문제로 고소한 근로자, 사용자 또는 등록된 조직.

4. 모 중재재정서(Parent Award)과의 관계

4.1 본 협약은 1981년에 결정된 뉴사우스웨일즈주 버스 근로자 중재재정서(the New South Wales Government Bus Traffic Employees Award)와 완전히 연계되어 해석되어야 한다. 본 협약과 위에서 언급한 중재재정 사이에 불일치가 존재할 경우, 본 협약이 우선한다.

5. 협약의 효력 기간(Duration of Agreement)

5.1 본 협약은 확정일로부터 2년 간 효력을 갖는다.

6. 임금 인상(Wage Increase)

6.1 임금률은 다음과 같이 인상된다:

6.1.1 첫 번째 전액급여기간으로부터 2002년 1월 1일 이후는 4.25%

6.1.2 첫 번째 전액급여기간으로부터 2003년 1월 1일 이후는 4.25%,

6.1.3 첫 번째 전액급여기간으로부터 2003년 7월 1일 이후는 1.5%

6.2. 6.1 조항을 기준으로 이에 해당되는 모든 분류에 따른 임금률은 본 협약의 별첨 1에서 명시한다.

6.3 별첨 1에서 명시한 임금률에서 산업수당(Industry Allowance)은 포함되지 않는다. 산업 수당은 2002년 1월 1일 이후는 29.80달러, 2003년 1월 1일 이후는 31.10 달러, 그리고 2003년 7월 1일 이후는 31.60달러이다.

7. 품질 보증(Quality Certification)

7.1. 주 교통관리국(State Transit)은 모든 단계에서 표준화된 업무의 통제 및 관리를 지원하기 위해 사업관리시스템(BMS, Business Management System)을 개발했다. 이 사업관리시스템은 ISO 9001:2000 인증의 요건에 맞춰, 주교통관리국이 인증을 얻기 위해 고안되었다.

7.2 사업관리시스템의 목적은 정책, 절차, 그리고 작업 지시에 상세히 설명된 “요건을 준수함“conformance to requirements"으로써 오류를 방지"prevention of errors"하는 것이다. 그 목표는 ”무결점(zero defects)“을 이루는 것이다. (예를 들어, 무사고 무오류 혹은 실수 등)

7.3 당사자들은 다음을 위해 협력할 것을 합의한다.

7.3.1 ISO 9001:2000 인증 획득을 위해

7.3.2 스트레스와 행동의 불확실성을 줄임으로써 효율성을 높이고 근로자의 생활에 혜택을 주기 위한 수단으로써, “요건 준수”로 인한 이득을 증대시키기 위해

7.3.3 교정 및 예방 활동을 통한 개선이 필요한 사안을 밝히고 알리는 데 있어 전직원의 적극적 참여를 촉진하기 위해

7.4 ISO 9001:2000 인증과 그 이행에 대한 설명은 본 협약의 별첨 2에서 자세히 다룬다.

8. 기업 협약의 통합(Consolidation of Enterprise Agreements)

주(州)교통관리국과 철도・전차・버스노조는 과거 기업 단위의 모든 협약을 하나의 협약으로 통합시키는 데 협력한다.

9. 스마트 카드 방식의 티켓팅의 실행(Smart Card/Integrated Ticketing Implement)

주교통관리국은 2003/2004 회계년 동안, 교통 통합 티켓 프로젝트 부(the Department for Transport's Integrated Ticketing Project)를 통해 현행 마그네틱 티켓 시스템(magnetic ticketing system)과 그 관련 장비를 전 버스(bus fleet)의 티켓 기술에 바탕을 둔 스마트 카드(smart card)로 대체한다. 또한 이번 교체는 자동 차량 위치 시스템뿐만 아니라 승객의 승하차 방식도 변화시킬 것이다. 당사자들은 통합 티켓 프로젝트를 실시하는데 협력할 것을 합의한다.

10. 파트타임 고용(Part Time Employment)

파트타임 버스 운전 업무를 수행하는 신규 근로자는 어떠한 경우에도 2교대 근무를 하지 않는다는 데 합의한다.

11. 동료지원자(Peer Support)과 평가자 역할(Assessor Roles)의 변화

11.1 노사 당사자들은 버스 운전자 훈련이 호주 고급훈련 기본틀 (the Australian Quality Training Framework)을 준수하고 뉴사우스웨일즈주의 교육훈련부(the Department of Education and Training)의 요건들을 충족시키도록 하기 위해 훈련의 구조를 개정하는데 합의한다. 동료 지원자(Peer Support)와 평가자(Assessor)라는 기존의 지위 대신에 새로운 직위 버스운전훈련관직 1급과 2급(Bus Operator Trainer Level 1, 2)을 도입하는 것이다.

11.2 버스운전훈련관직 1급과 2급이라는 새로운 직위는 주교통관리국의 실적선발정책(Merit Selection Policy)에 따라 충원된다. 노사당사자들은 기존의 동료지원운전기사(Peer Support)과 임시동료지원운전기사들이 개정된 버스운전훈련관직에 지원할 수 있으나 새로운 직위로 승진하지 못한 동료지원운전기사들은 선임 버스운전자(senior bus operator)로써 버스 운전자 역할로 돌아가는 것으로 합의한다.

11.3 개정된 버스운전훈련관 직위는 주교통관리국이 전국적으로 인정되는 자격증 도

로교통 인증서 III(Certificate Three Transport and Distribution)의 제공을 보장하기 위해 고안되었다(도로교통).

11.4 주교통관리국은 근로시간이 교육훈련부가 정한 기준을 충족시키는 신규 버스 운전자에게 도로교통 인증서 III(Certificate Three Transport and Distribution)을 제공해야 한다. 그러나 주 그리고/혹은 중앙 정부의 버스훈련생 관련 재정지원이 폐지되거나 줄어들 경우에는 프로그램을 재고한다.

12. 고객서비스조정직I의 활용(CSC 1 Utilization)

12.1 노사 당사자는 회계감사총괄부(Auditor Generals Department)에 의해 감사를 수행하도록 한다. 감사는 주교통관리국 내 여러 분야에 초점을 두는데, 수입보전(revenue protection)도 그 중 하나이다. 당사자들은 다음과 같은 사안에 대해 위원회를 구성했다.

12.1.1 수입보전 자원들의 진일보한 조정과 계획

12.1.2 개선의 이점과 개선이 필요한 분야를 밝히기 위한, 진일보한 의사소통, 보고, 그리고 데이터와 정보 수집.

12.1.3 직무수행에 필요로 하는 기술, 컴퓨터, 그리고 기본 장비의 사용에 대한 접근성

12.1.4 버스운행시간 내내 수입보전 및 자원의 유연성을 극대화하면서 동시에 운영수단을 유지할 수 있는 가장 효과적인 수단의 결정.

12.1.5 지속적으로 사용되는 모든 버스차고(depot)에 적용되는 원칙의 집행

12.2 다음은 12.1에서 언급하기로 합의된 이슈를 말한다.

12.2.1 고객서비스조정직 1급 (Customer Service Co-ordinator level 1, CSC)팀은 가능한 장소에서, 수입보전 의무(Revenue Protection duties)를 수행하는 시간에, 수입보전관리자(the Manager Revenue Protection)의 지시에 따라 시간당 평균 7대의 버스를 체크한다.

12.2.2 버스운전기사의 의무 중에는 정해진 차고지에서 버스운전의무와 수입보전관리자가 정한 바와 같이, 고객서비스조정직(CSC)의 사업 단위나 기타 다른 사업단위 내에서 수입보전행위를 포함된다. 고객서비스조정직(CSC) 1 교대조의

수입보전담당자들은 수입보전에 있어 무엇보다 생산성을 증대시키는데 자원을 최적화하여 이용할 수 있도록 조정되어야 한다.

12.2.3 시드니 지역 내의 모든 사업단위를 최대한 포괄하도록 하기 위해, 고객서비스조정직(CSC) 1 직원들의 출퇴근 사인은 지정된 업무지역 바깥에서의 출퇴근도 포함한다. 이동시간도 유급시간에 포함된다.

12.2.4 모든 CSC 1 직원들은 그들의 직무 해설에서 서술한대로 MRP에 보고서를 제출한다.

12.2.5 (a) 결국 서로 겹치지 않는 교대조는 수익보전 근무조가 구성될 때 차고지에서 버스의 입출입, 버스 시종점 사이의 시간이 최소 시간이 걸리도록 구성되어 왔다. 그 최단시간은 수익 보전 시간과 조화를 이루기 위해 출고입출입 확인(sign on and off time)과 동시에 이루어질 필요가 있다. 고객서비스조정 1급직 교대조의 모든 비운전 의무는 수익 보전에 사용되어야 한다.

(b) CSC 1 교대조를 만드는 데 있어, 그리고 적절한 단위의 운전업무를 선택하는 과정에서 교대조는 차고지 전체 총교대근무시간의 평균과 맞게 설계되어야 한다. 이것은 차고지 교대시간을 최대한으로 보장하면서도 수입보전 의무에 따라 차고자 평균의 토요일과 일요일 교대조를 일하도록 하는 것이다.

(c) CSC1조의 대부분은 수익 보전을 위해 배치된다.

12.2.6 (a) 이러한 조정의 성공을 보장하기 위해, 교대조 편성 사무직원(Roster Clerks)와 차고지 감독관(Depot Supervisor: CSC와 Depot Officers)은 다음과 같은 절차들을 뒤이어 진행시켜야 한다.

(b) 차고교대사무직원(Depot Roster Clerk)는 수입보전관리자에게 CSC 1 주요 기간 교대조편성표(master period roster)의 사본을 제공해야 한다. 주요 기간 교대조편성표(master period roster)는 비번(day off) 및 오전 오후 운전 시간 등을 반영한다.

(c) 각각의 새로운 기간 교대조 편성표 사본은 교대 실시 전 수요일 오전에 수입보전관리자와 호주 철도・전차・버스노조(The Australian, Rail, Tram and Bus Union)의 사무총장에게 제출된다.

(d) 교대조 패턴은 수익보전관리자가 차고지에 권고한 수익 보전 전략의 연장

선상에서 만들어 진다. 차고지에서는 6달의 주기가 있으며, 6달 중 늦어도 3달 전에 통지한다.

(e) 차고지 관리자는 수입보전관리자의 사전 승인 없이 교대조 편성을 수정할 수 없다. 만약 수입보전관리자가 부재중일 경우, 사업지원서비스관리자(the Manager, Business Support Service)가 CSC 1의 배치를 어떻게 할 것인지 결정한다.

(f) 차고지 관리자는 철도・전차・버스노조 간부가 승인한 비상사태(철도긴급상황, 페리 배편 취소, 중대한 교통 문제)와 같은 경우를 제외하고는 수입보전교대조를 취소할 수 없으며, 다음에서 열거한 다른 모든 수단을 다 쓴 후에도 직원의 결근에 대해 책임지지 않는다.

- 호출 직원(on call staff) 호출
- 임시 직원 호출
- DOC의 운전수의 호출
- 자발적인 시간외 근무를 제공
- 다른 운전자를 대신한 근무, 그리고
- 이웃 차고지에서 자격을 갖춘 마땅한 직원을 빌리는 경우

(g) 취소 또는 교체의 이유 혹은 교대조를 자세히 설명하는 CSC 취소 형식은 차고지 관리자 교대근무서를 완성하여 수입보전관리자에게 팩시밀리로 보내야 한다.

12.2.7 CSC 1은 다음과 같은 장비를 지급받는다.

- 회중전등, 안전 조끼, 우비
- 팀별 두 가지 방식의 라디오
- 팀별 핸드폰
- CSC1은 전화, 책상, 서류 캐비넷, 컴퓨터를 사용할 수 있다.

12.2.8 (a) 수익보전관리자 계획을 지원하고 수입보전활동을 관리하기 위해, 2달에 한 번씩 지역 회의를 개최하며, 여기에는 다음과 같은 사람들이 참석한다. :

- 노선관리자가 지정한 운영 관리자
- 교대팀이 정한 CSC 1
- 수입보전 관리자

- 회의에 필요한 초대인사

(b) 선택적인 사안에 대해서는 시드니 및 뉴캐슬 회의를 2달에 한번 개최하며, 여기에는 다음과 같은 사람들이 참석한다. :

- 노선관리자가 지정한 운영 관리자
- 교대팀이 정한 CSC 1
- 수입보전 관리자
- 회의에 필요한 초대인사

(c) 지역 및 시드니/뉴캐슬 회의에 참석하기 위해 지목된 CSC가 교대근무를 할 경우 수입보전조로부터 면책하기 위해 교대근무를 교체(Relief)할 수 있다. 지역 및 시드니/뉴캐슬 회의에 참석하도록 지명된 CSC는 위 12.2.6(a)에 따라 교대근무 할 수 있다.

12.3 12.1에서 상세히 다룬 사안들을 다루기 위해 12.2의 세부항목을 변경할 필요가 있을 경우, 주교통관리국은 RTBU와 협의한다.

13. 정책 개발(Policy Development)

당사자들은 EBA기간 중 반차별법(the Anti Discrimination Act)에 간병휴가개정안(Carers Leave Amendment)과 관련하여 정책을 개발하기 위해 협력한다.

14. 분쟁 해결 절차(Dispute Settlement Procedure)

14.1 관련 연방 혹은 주 법에 따라, 주교통당국과 어떠한 근로자들간의 고용관계에 따른 노사관계 관련 고충 혹은 분쟁은 다음과 같은 절차를 밟는다.

14.1.1 첫 번째 예로, 어떤 고충이나 분쟁이 성격상 지역적인 문제로 다른 지역에는 영향을 끼치지 않는 경우, 이는 근로자와 근로자의 감독관 사이에 직장 내에서 해결한다.

14.1.2 만약 해결이 안 될 경우, 해당 사안은 그 다음으로 지역 관리자(즉, Depot Operations, Maintenance and Finance and Administration Manager, 혹은 다른 분야의 임시 관리자)에게 넘어가게 되며, 그 다음에는 지역 노조의 대표들과 그 사안에 대해 상의하게 된다.

14.1.3 만약 그래도 해결이 안 될 경우, Depot/Union Manager 가 그 사안을 노사관계 관리자(Manager Employee Relations)에게 넘기게 되며 , 그 관리자는 이를 넘겨받은 후 그 사안을 Depot/Union Manager와의 협의 하에 노조 간부와 개별적으로 상의하기도 하며 노사관계 고문(Employee Relations Advisor)을 배치하여 그 사안을 다루도록 한다.

14.1.4 여전히 문제가 해결되지 않을 경우, 노사관계 관리자는 대표 관리자(General Manager)에게 그 사안을 알리며, 대표 관리자는 이에 대해 노조 간부와 상의한다.

14.1.5 이 문제가 여전히 해결되지 않을 경우, 주교통관리국 또는 노동조합은 이 분쟁을 노동위원회(Labour Council)로 회부하며, 이에 따라 72시간의 냉각기간을 같고 노동법원이 분쟁해결을 지원할 수 있도록 한다. 72시간의 냉각기간에는 주말과 공휴일은 포함되지 않는다.

14.1.6 그래도 문제가 해결되지 않은 경우 주교통관리국 또는 관련 노동조합은 조정 혹은 중재를 위해 이 사안을 적당한 경우 관련 노동법정(Industrial Tribunal)에 회부한다.

14.2 여러 차원의 토론이 이루어지는 데는 의식적인 시간제한이 따른다. 그러나 당사자들은 분쟁해결과정이 가능한 한 빨리 진행될 수 있도록 상호 협조해야 한다.

지침에 따라, 14.3 14.1.2과 14.1.3 사이에, 그리고 14.1.3과 14.1.5 단계에서 시간제한이 요구될 것이며, 관련 당사자들은 24시간 이내에 회의를 시도해야 하며, 또는 적어도 24시간 내에 서로 합의된 시간에 일정을 잡아야 한다. 중간에 토요일, 일요일, 혹은 공휴일의 경우에는 24시간이 연장된다.

14.3 위의 절차가 진행된 후에도 여전히 고충이나 분쟁이 해결되지 않을 경우, 이는 28일 이내에 노조가 문제 해결을 위해 그 이상의 단계를 개시하지 않는다면, 이 사안은 더 이상 분쟁으로 여겨지지 않는다.

14.4 관련 노조와의 토론이 끝난 후, 그 성격상 지역적이지 않다고 경영진이 판단할 경우, 이 사안에 대해 당사자들은 14.1.4 의 조직상 상부단계로 올리는 것에 동의하

게 된다.

14.5 위에서 언급한 14.1.1에서 14.1.6까지의 과정 가운데, 그리고 부상이나 질병의 위험이 시급한 상황에 근로자 또는 대중이 처하게 되는 건강 혹은 안전 문제와 관련한 고충이나 분쟁은 예외로, 근무는 중단 없이 계속되어야 한다. 판결 혹은 기업별 협약의 조항의 적용과 관련된 경우를 제외하고는, 분쟁 이전 근무 관행이 적용된다.

14.6 위에 따른 절차를 밟은 이후에도 여전히 남아있는 고충 혹은 분쟁은 각 당사자가 이를 호주 노사관계 위원회(the Australian Industrial Relations Commission)에 회부한다.

14.7 뉴사우스웨일즈주의 노동위원회 또는 ACTU가 지시하거나, 그리고 일반적으로 적용되는 파업(stoppage)은 이 절차에서 면책이다.

16. 근무일정표 위원회(Roster Committees)

16.1 이들 교대조 위원회는 교대시간표 재검토 중에 차고지 관리자가 이용한다.

16.2 교대시간표 재검토는 본 조항 및 17A 조항의 목적에 따라 7일 일주일 동안 차고지에서 운행하는 총 근무시간의 12.5% 이상을 변경할 때 결정된다. 교대시간표 재검토에서 차량 수리, 학교 방학, 그리고 공휴일로 인한 변경은 제외된다. 주교통관리국이 차량 수리, 학교 방학, 그리고 공휴일로 인한 변경 대문에 시간표를 조정할 필요가 있다고 판단된 경우, 정보가 제출되는 대로 빠른 시일 내에 철도·전차·버스노조와 협의한다.

16.3 각 근무일정표 위원회는 차고지 내 최대 6인의 선출직 또는 지역내 합의에 따른 대표 버스 운전자로 구성된다.

16.4 17.4.1에서 정한 바와 같이 1주일 이전에, 근무일정표 위원회는 그들이 가진 버스

노선에 대한 다음과 같은 정보를 수집한다.:

1. 불충분하게 배치된 운영 시간
2. 과도하게 배치된 운영 시간
3. 승객의 수요를 충족시키기에 너무 많거나 부족한 버스
4. 노선의 상업적 운영을 주장하는데 도움이 되는 기타 정보
5. 근무일정표 개인과 관련된 문제 또는 각종운송수단을 통합하는 연결(inter-modal connection)이 이루어지지 않는 곳이 어디인지 여부 확인

관리 및 근무일정표 위원회의 더욱 구체적인 활동은 필요하다면 관리자가 이러한 정보를 가진 후에 토론할 것이다 .

16.5 개별 근무일정표 위원회 위원들은 관리 지원을 위한 시간표 재검토 기간 동안 통상적인 의무는 면책된다.

17. 근무일정표 변경(Roster Changes)

17.1 변화하는 고객, 그리고 운영상·상업적 요구사안들을 충족시키기 위해, 그리고 때때로 변화된 환경에 적응하기 위해 근무일정표를 변경할 필요가 있다.

17.2 17 A 조항에 따라, 양 당사자는 근무일정표를 구성할 때에 그 근무일정표의 비용이 인위적으로 증가하거나, 판정의 명령, 협약의 조항, 그리고 DOT(Department of Transportation)/RTA (Regional Transit Authority) 규정의 범위 내에서 가장 경제적이고 효과적인 근무일정표 편성을 달성하기 위해 근무일정표가 편성될 수 있음을 인정한다.

17.3 위와 같은 이유로 근무일정표가 변경되고 그러한 변경이 교대근무의 12.5% 이하로 개시 및 종료 시간에 영향을 끼친 경우, 영향을 받은 근로자는 이러한 변화를 게시판에 알리는 통보 형태로 가급적 빠른 시일내에 통보한다.

17.4 그러한 변경이 (방학 중 교대자를 제외하고) 교대근무의 12.5% 이상 개시 및 종

료 시간에 영향을 끼칠 경우, 다음과 같은 절차를 적용한다. :

17.4.1 1주째 : 새로운 의무와 기간 교대근무를 게시한다. 주일 동안, 개별 근무일정표 위원회 위원들은 언급된 근무일정표와 관련한 문제를 해결하는데 경영진을 돕기 위해 한 교대 동안 근무로부터 면제된다.

17.4.2 2주째 : 수정이 근무일정표의 비용과 운영상 전반적 효율성에 영향을 미치지 않는다고 조건에서 제기된 관심사에 기초하여 스케줄 작성자는 근무일정표를 수정한다.

17.4.3 3주째 : 근무일정표가 재게시되며, 2주가 지나서 시작한다(즉 새로운 의무와 기간교대가 게시된 날짜로부터 5주째)

17.4.4 4주째 : 중재재정서, 단체협약 규정, 그리고 DOT/RTA 규정을 준수하는 범위 내에서, 그리고 협의적 실행절차를 준수하는 범위내에서 근무일정표가 작동한다.

17A. 소득 보전(Income Protection)

17.A.1 본 조항에서,

"시간표 재검토"는 세부조항 16.2에서 있는 용어에서 쓰인 의미이며,

"근무일정표 형태"란 다음과 같은 한개 또는 그 이상의 집단을 의미한다 : 오전 근무조, 주간(day) 근무조, 정오(midday) 근무조, 오후 근무조, 그리고 근무시간이 쪼개진(broken) 근무조

17.A.2 본 조항의 목적은 본 조항에서 제시하는 바와 같이 시간표 재검토에 따른 근로자의 소득에 대한 영향을 제한하기 위함이다.

17.A.3 한 차고지에서 시간표 재검토가 수행되는 17. A. 4 부수조항에 따라, 해당 차고지에서의 유급 근로시간은 각 형태의 근무일정표의 평균으로 정해지며, 시간표 재검토 바로 이전 각 형태의 근무일정표의 평균적인 유급 근로시간에서 2%이상 줄일 수 없다.

17.A.4 17.A.3 조항에 따라 시간표 재검토에 따른 급여 효과를 평가하는 데 있어, 더 짧은 또는 대안적인 근무시간에 대한 집단적 요구에 따른 변경은 포함되지 않는다.

17.A.5 만약, 17.A.3 조항을 준수하기 위해, 어떤 근무일정표에 대해 근무시간 추가가 필요할 경우, 이들 시간은 업무 목적의 시간으로 사용되며, 훈련 프로그램

참여 등이 이에 해당되며, 각 근무일정표에 대한 주말 근무 대비 평일 근무 비율을 가능한 한 지키도록 한다.

17.A.6 17.A.7 조항에 따라, 시간표 재검토는 매년 2회이상 실시할 수 없다.

17.A.7 특별한 경우(가령, 특정 공공 혹은 상업 서비스의 설립 혹은 변경, 학교 인근 구역(school drawing area)의 변경, 또는 진행중인 대규모 공공 사업 또는 행사 등), 주교통관리국은 특정 역년에 차고지에 1개 이상의 시간표 재검토 실시에 대해서는 노조와 협의한다.

18. 버스 청소원(Bus Cleaners)

당사자들은 본 협약의 등록으로부터 3달 이내에 1981년도 뉴사우스웨일즈주 버스교통 근로자 판정(the New South Wales Government Bus Traffic Employees Award 1981)의 버스 청소원의 분류를 재검토하는데 합의한다.

19. 마약 및 음주 측정(Drug and Alcohol Testing)

19.1 당사자들은 대중교통 시스템 운영에 있어 최고 수준의 안전 기준을 충족시키며, 특히 직원들이 효과적인 역할수행이 어려울 경우에는 근무하지 않도록 분명히 한다.

19.2 당사자들은 음주와 마약에 의한 손실 관련 감시와 추적의 중요성을 인식하고 그 필요성을 수용한다.

19.3 당사자들을 협약기간동안, 뉴사우스웨일즈주 노동위원회와 합동으로, 본 협약이 포괄하는 직원들에게 적용되는 정책과 절차를 개발하는데 협력할 것을 합의한다.

20. 사업 양도(Transmission of business)

20.1 본 협약이 다음 협약, 양수인(assignee), 혹은 사용자의 사업의 양도를 강제할 때, 작업장 노사관계법(Workplace relations Act) 1996의 170MB 조항이 적용된다.

20.2 사업이 주 교통관리국에서 다른 사용자에게 양도되고, 이러한 양도 과정 중에 있는 근로자가 교통관리국 소속의 근로자이자 본 협약 조항의 적용을 받는 근로자가 양도된 사용자의 근로자가 될 때,

20.2.1 주교통관리국에서 인정된 근로자의 지속적인 근무는 본 협약의 목적에 따라 양도된 사업자 소속일 경우에도 승계되는 것으로 보며 연속된 근무는 양도를 이유로 중단되지 않는 것으로 본다.

20.2.2 양도를 받은 사업자는 근로자들의 주 교통국에서 발생한 연가, 장기근속휴가, 비사용 병가 사용권이 인정해야 할 것이다.

20.3 본 조항에서 "사업(business)"에는 trade, process, 사업 또는 occupation이 해당되며, 이러한 사업의 일부도 포함된다.

20.4 "양도(transmission)"에는 이전(transfer), 교부(conveyance), 양도(assignment), 또는 승계(succession)가 해당된다.

21. 결석 통지(Non-Attendance Notification)

현행 2시간 이전의 근무불참 통지는 의무적으로 1시간 이전의 통지로 줄인다. 이 조항은 1993년 버스사협약 21045 C의 6(a)(i) 조항을 대신한다.

22. 숙련과 숙련분류 구조 - 버스운전기사(Skills and Classification Structure - Bus Operators)

22.1 당사자들은 주교통관리국의 구조상, 운영상, 그리고 규율상 환경의 변화와 함께 안전, 서비스 그리고 안락함에 대한 기준이 향상될 필요가 있음을 인정한다.

22.2 22.1 항에서 언급한 변화는 역으로 버스 운전자의 숙련 및 책임에 있어서의 변화를 의미하며, 버스 운전자가 업무를 수행하는 데에 따른 조건이 변화함을 의미한다.

22.3 이에 따라, 당사자들은 Joint Working party를 구성하여, 독립적이고 당사자들이 합의한 촉진자(facilitator)를 대표로 두고, 이러한 변화의 성격과 내용, 그리고 어떠한 분류구조, 그리고 또는 임금률을 적용해야 할 필요성에 대해 조사하고 보고하고 이를 수행하는 업무의 가치에 반영하도록 하는 데 합의한다.

22.4 22.3 조항에서 언급한 보고서는 협약 만료시에 기존의 협약을 대체하는 협약을 체결하기 위한 노사 당사자 사이의 단체교섭에서 기업별 단체교섭에서 결과할 수 있을 지 모르는 임금인상에 더하여 임금인상을 위한 특별한 경우가 존재하거나 그렇지 않는가의 근거가 될 것이다.

22.5 22.3 조항 및 22.4 조항에서 언급한 보고서의 그 내용 그리고/혹은 권고 사항에 대해 합의에 이르지 못할 경우, 이견을 해결하기 위해 당사자들은 상호 인정할 수 있을만한 독립적인 인사를 참여시켜 차이를 줄이기 위해 조정 혹은, 가능하다면 중재를 할 수 있다.

23. 버스 훈련생제(Bus Traineeship)

23.1 당사자들은 본 협약 별첨 1에 첨부된 임금표를 두 가지로 분류할 것을 합의한 데 따른 것이다. 분류는 버스 훈련생 1급과 버스 훈련생 2급(Bus Traineeship Level 1 and 2)으로 한다. 이 분류는 199년 뉴사우스웨일즈 주 교통관리국 버스협약(the Sate Transit Authority of New South Wales Bus Operators Enterprise Agreement 1999)의 16.1 조항과 내용이 같으며, 11 Febrary 2000 in C November 20061 0f 2000에서 보장되었다.

23.2 버스 훈련생 1급 분류는 도제 및 훈련법(Apprenticeship and Traineeship Act 2001)에 따라 훈련계획을 체결한 신규 버스운전자에게 적용되며, 버스운전훈련생(Trainee Bus Operator)과 같은 급여를 받는다. 전일제 혹은 시간제 1급 버스 훈련생은 12달간의 서비스를 마치고 성공적으로 호주 기본자격증 1급(Australisan Qualifications Framework Certificate 1)에 적합한 정도의 능력을 마쳤을 때 버스 훈련생 2급으로 넘어간다 .

23.3 버스훈련생 2급은 버스운전 2급(Bus Operator Level Two)과 동률의 급여를 받으며

23.3.1 풀타임 2급 버스훈련생은 12개월 간의 서비스를 마치고 성공적으로 호주 기본자격증 III급(Australisan Qualifications Framework Certificate 3)에 적합한 능력을 얻을 때까지 2급으로 남는다.

23.3.2 파트타임 2급 버스훈련생은 도제및훈련법(Apprenticeship and Traineeship Act 2001)에 따라 훈련 계약을 체결한 기간 동안 버스운전2급(Bus Operator Level Two)과 시간당 동률의 임급을 지급받는다. 파트타임 훈련생은 풀타임 훈련생과 동일한 훈련시간을 마쳐야 하기 때문에 파트타임 훈련생의 훈련 계약 기간은 풀타임 훈련생보다 길다. 즉, 풀타임 훈련생보다 주당 근로시간이 적기 때문에, 파트타임 훈련생은 훈련을 마치는 데 더 오랜 시간이 소요된다.

〈표〉 직무에 따른 임금

(단위 : 호주달러)

직무분류	주당 임금률
버스 차장 - 첫 3개월 동안	$ 497.30
버스차장 - 출근체크 서기,	$ 512.40
버스 청소원 1급	$ 515.60
버스 청소원 2급	$ 547.70
버스 청소원 3급	$ 563.60
버스 청소원 4급	$ 596.00
버스 운전훈련생	$ 573.20
버스 훈련생 1급	$ 573.20
버스 운전사 1급	$ 595.10
버스 운전사 2급	$ 618.80
버스 훈련생 2급	$ 618.80
선임 버스운전사	$ 630.60
고객서비스 조정 1급	$ 701.70
공항 조정자	$ 681.40
버스운전사 교관 1급	$ 682.70
버스 운전사 교관 2급	$ 734.80

위의 임금률에는 산업수당은 포함되어 있지 않음.

참 고 문 헌

7대도시 단체협약, 임금협정서

각종 지역 일간신문

건교부 육상교통국, 2004. 1. 대중교통부문 선진외국사례 – 벤치마킹을 위한 공무 국외출장보고서

김경철, 2004. 서울버스체계개편 방향 – 지속가능한 서울의 교통환경 구축

김정한, 박찬임, 오학수. 2004. 기업복지의실태와 정책과제. 한국노동연구원

노동부, 2003. 운수업 근로실태와 개선방안

노동부, 각년도. 매월노동통계조사보고서

노동부, 각년도. 임금구조기본통계조사 각년도

도로교통안전관리공단, 각년도. 교통사고 백서

서울시 교통국. 2003. 12. 버스근로자 고용안정 및 복지대책

_____, 2004. 2. 버스운영체계 개편 기본계획

_____, 2004. 교통수첩

서울시. 2004. 3. 10개 주간선축 간선버스 운영사업자 선정 제안안내서

서울시버스노동조합, 임금협정 및 단체협약 각년도

_____, 사업보고서 각 년도

서울특별시버스운송사업조합, 2003, 2004, 2005, 정기총회관계서류

서울특별시버스운송사업조합, 2004. 사업보고자료집

전국버스운송사업조합연합회, 각년도, 버스통계편람

전국자동차노동조합연맹. 각연도. 사업보고서

_____, 1995, 자동차노보 축쇄판

_____, 2003, 자동차노련 40년사

_____, 2003. 자동차운수근로자의 근로실태 및 개선방안

통계청, 2004. 근로자가구 수입 및 지출 조사서

한국경영자총협회, 2003. 임금조정실태조사
한국경영혁신연구소, 2002.
허남수. 윤병섭. 200?. 시내버스의 노선입찰제 도입방안.『산업경영』

Conferderation of Passenger Transport UK. Feb. 2003. "Facts 2003: the passenger transport industry in Great Britain.

Department of Transport. 2001. From workhorse to thoroughbred: a better rol for bus travel.

Greater London Authority. 2001 June. "Improving London's Bus Services: An Assembly investigation into the quality and performance of London's Buses"

Income Data Services. May. 2000. "Pay and conditions on London buse", IDS Report No. 809

London Assembly. 2004. April. "Tram, trolley or guided bus: what are the best choices for London" Proceedings of a seminar held by the Transport Committee.

London Buses. 2002/03. London Buses Performance

London Buses. "Key performance frequently asked questions" http://www.tfl.gov.uk/buses/about/performance/frequently-asked.shtml

London Buses에 관한 다수의 인터넷 자료 -http://www.tfl.gov.uk/buses

London Regional Passengers Committee. 1995/1996. Annual Report

London Transport Buses. Jan. 1999. "The Bus Tendering Process"

London Transport Users Committee. 2000-2003. 각호 Annual Report

Metroline. April 2001. Revised Pay and Conditions for Operating Staff - collective agreement

Pay rates speeding ahead in road transport sector. Pay and Benefits, 2003. Dec. IRS Employment Review 789, p. 28-33

Transport for London, London Buses. September. 2003. "The case for investing in London's buses: Presenting the results of the London Buses Strategic Review"

Trayner, John. 2004. Go-Ahead's London Bus Operations.