

경기도 버스제도의 문제점과 개선방향

줄임운전 없는, 안전하고 편리한 버스 만들기



공공운수노조 민주노총 전국공공운수노동조합

과로없는 안전한 버스, 교통복지확대, 완전공영제시행 경기공동행동

2018년 4월

과로없는 안전한 버스, 교통복지확대, 완전공영제시행 경기공동행동

[연구위원]

- 권미정_사회변혁노동자당 경기도당
- 박세연_사회변혁노동자당 경기도당
- 손진우_한국노동안전보건연구소
- 채명훈_노동당 경기도당

차례

1장. 서론 / 1p

1절. 연구배경과 목적	1
1. 연구배경	1
2. 연구내용	8
3. 연구목적	10
2절. 연구방법	12

2장. 버스운영체제 및 현황 / 14p

1절. 전국 버스현황	14
1. 전국현황	14
2. 준공영제 현황	20
2절. 경기도 버스 현황	26
1. 경기도 버스 현황	26
2. 경기도 버스업체 지원 현황	31
3. 버스 이용의 불편	35
4. 노동자 처우	38
3절. 현황으로 드러나는 문제점	41

3장. 버스운영 실태조사 / 44p

1절. 안양권 버스 운행 실태	44
1. 행정구역 현황	44
2. 안양지역 버스 현황	45
3. 안양시내버스 현황	46
4. 저상버스 운행현황	48
5. 안양시 대중교통환경 개괄	48
2절. 안양권 버스이용자 설문조사	51
1. 대상과 방법	51
2. 내용 분석	54
3. 소결	61
3절. 사회적 약자를 위한 공공대중교통(장애인 설문조사)	63
1. 대상과 방법	63
2. 내용 분석	65
3. 소결	78

4장. 버스운전노동자의 노동실태 / 80p

1절. 연구 방법	80
2절. 연구 내용과 결과	82
1. 1,250원짜리 인생	82
2. 버스운전 노동자의 노동실태	83
3절. 개선을 위한 대안	106
1. 경기도정의 버스준공영제와 교통정책에 대한 버스노동자의 인식	106
2. 버스노동자들이 생각하는 안전대책	110
4절. 소결	113

5장. 개선 방향 / 114p

1절. 경기도 버스제도의 문제점과 개선방향	114
1. 문제점	114
2. 개선 방향	120
2절. 경기도정이 추진하는 준공영제	125
1. 도지사의 준공영제	125
2. 준공영제의 문제점	137

3절. 모두의 버스, 공영제 추진	144
1. 이미 시행되는 공영제	144
2. 공영제 도입 이후	147
3. 공영제로 모두를 위한 버스 만들기	153

6장. 나오며 / 155p

1절. 안전하고 편리한 버스	155
2절. 경기도가 선택해야 할 완전공영제	158

보론_완전공영제 시행을 위해 / 160p

자 료 목 록 / 174p

표 목차

<표1-1> 인구 및 고령자 추이	7
<표1-2> 연구보고서 구성과 연구 방법	12
<표2-1> 시도별 시내버스 현황	15
<표2-2> 저상버스 도입률	16
<표2-3> 연도별 버스 수송실적	17
<표2-4> 지역별 버스운전 노동자 근무형태 변화(단위: 명)	19
<표2-5> 버스준공영제 시행 지자체별 주요 내용	20
<표2-6> 재정지원의 변화추이	22
<표2-7> 경기도 버스업체 운영 현황	26
<표2-8> 경기도 시내버스 일평균 이용객수	27
<표2-9> 경기도 시군별 비교	28
<표2-10> 경기도 버스재정지원 사업별 예산배분 및 집행	32
<표2-11> 경기도 버스업체 수익성 및 재무현황 비교	34
<표2-12> 경기도 시군별 시내버스 정시성 변화	35
<표2-13> 연도별 운행횟수 준수율 추이	37
<표2-14> 운전직종사자 임금체불 업체 분포	38
<표2-15> 연도별 운전직종사자 퇴직급여충당금 예치비율추이	38
<표2-16> 버스 업종별 월 평균임금	40
<표3-1> 안양시 행정구역 현황	44
<표3-2> 안양시 시내버스면허 현황	46
<표3-3> 안양시 시외, 마을, 전세, 특수여객현황	46
<표3-4> 안양시 저상버스 운행현황	48
<표3-5> 답변자 지역	52
<표3-6> 답변자 연령대	52
<표3-7> 버스이용시간	52

<표3-8> 버스이용목적	53
<표3-9> 장애인 답변자 연령대	63
<표3-10> 휠체어 보장구 사용	63
<표3-11> 장애인버스이용시간대	64
<표3-12> 장애인버스이용목적	64
<표4-1> 심층면접 노동자 현황	81
<표5-1> 진주시 표준운송원가 기준표	139
<표5-2> 아산시 공영버스 비용추계서	150
<표5-3> 버스운영체제에 따른 차이점	154

그림 목차

[그림2-1] 2014년 경기도 시내외 버스 재정지원금 집행내역	33
[그림3-1] 삼영/보영운수 버스운행지역현황	45
[그림3-2] 안양시 시내버스 중복노선 예시도	47
[그림3-3] 경기도 권역별 면허취소인원, 면허정지자의 면허취소 일수	50
[그림3-4] 경기도 권역별 교통사고 지수	50
[그림3-5] 버스이용이유	54
[그림3-6] 버스이용시 불편사항	55
[그림3-7] 버스운행에서 중요한 점	56
[그림3-8] 민간버스에 대한 지자체의 재정지원현황에 대한 인지도	57

[그림3-9] 버스재정지원금의 사용처	59
[그림3-10] 안전하고 편리한 버스운영형태	60
[그림3-11] 장애인이 주로 이용하는 대중교통	65
[그림3-12] 장애인 주요교통수단 이용 이유	67
[그림3-13] 장애인의 버스이용이유	68
[그림3-14] 장애인의 일반버스 이용 여부	69
[그림3-15] 장애인들이 저상버스 이용시 불편한 점	70
[그림3-16] 장애인이 저상버스를 이용하기 위한 개선점	71
[그림3-17] 장애인들의 버스지원금 인식여부	72
[그림3-18] 버스재정지원금 사용처에 대한 장애인 답변	73
[그림3-19] 장애인 이동권 보장을 위한 버스운영 형태	74
[그림3-20] 불편사항의 개선 후 버스이용 의향에 대한 장애인 답변	77
[그림5-1] 경영 서비스평가 항목 중 차내서비스 조사	118
[그림5-2] 경기도 표준운송원가 산정 기준(안)	129
[그림5-3] 경기도버스운송조합 공문	133
[그림5-4] 준공영제 시행중인 6개시의 사례	138
[그림5-5] 제주도 버스운행 현황	149
[그림보론-1] 수도권 광역버스 축별 이용인원	171

1장. 서론

1절. 연구배경과 목적

1. 연구배경

1) 졸음운전으로 인한 버스사고

○ 2017년 기준, 지난 3년 동안 운전노동자의 졸음운전 사고로 700여명이 다치거나 숨졌고 비슷한 사고가 반복되고 있음. 사고가 반복되는 것은 졸음을 참지 못한 몇몇 운전노동자들의 개인적인 잘못이 아님.

○ 그럼에도 그간 사고를 낸 운전노동자에게 사고 책임을 묻고 처벌하는 강력한 법적 대응만이 사고대응 책임이었음. 그러나 사고운전자들을 구속하는 것으로 참사가 줄어들지는 않았음. 버스사고로 인한 대형 참사는 개인적으로 부주의하여 발생하는 것이 아니라는 점에서 사고를 일으키는 근본 이유를 확인하고 해결해야 함.

- 한편으로는 졸음운전의 원인을 떠나 버스운전노동자들의 졸음을 깨우고 사고를 예방하기 위한 방안으로 버스사고를 줄여보자는 의견들이 제시됨.
- 국토교통부는 2017년 7월, 운전자보조시스템(ADAS)을 도입하여 버스운행과정에서 발생할 수 있는 사고를 예방하고 참사를 줄일 수 있을 것이라고 발표함. 연이어 지난 3월에는 ‘졸음운전 방지대책’으로 광역·시외버스에 의무 설치하도록 되어 있는 비상자동제동장치(AEBS) 장착비 절반을 정부가 지원한다는 발표를 함.¹⁾
- 기술의 발전으로 만들어진 장비나 시스템의 도입은 졸음 사고를 막는데 보완책은 될 수 있지만 근본적인 해결책은 될 수 없음.

2) 너무 긴 노동시간

- 졸음운전을 하게 만드는 원인을 없애는 것이 사고를 막는 근본 대안임.
- 버스노동자들의 장시간 운전, 보장되지 않는 휴식시간, 열악한 노동환경이 졸음운전의 원인이라는 것에 큰 이견은 없는 것으로 보임.²⁾ 그렇다면 버스사고 예방을 위해서는 버스노동자들의 노동환경을 바꿔내는 것이 우선되어야 함.

1) 보조금 지급은 광역·시외버스(고속도로, 자동차전용도로 운행) 중 2018년 1월 이후 대·폐차를 통해 AEBS가 장착된 신차로 교체되는 경우, 차량 1대당 최대 250만원까지 보조금을 받을 수 있다.

2) 2017년 7월 경부고속도로에서 난 광역버스사고차량의 운전자는 전날 밤에 5시간도 못자고 운전을 했다고 한다. 졸음운전을 불러온 것은 과로였다. 휴식 시간이 적고 근무 시간도 많다는 것이 문제다. 법으로 정해진 휴식시간과 노동시간이 지켜지지 않고 있기 때문이다. 언론사의 현장 인터뷰(kbs 경제타임-2017.7.18)에 의해서도 하루 16시간씩 3일 또는 4일 연속 일하는 기사들이 수두룩하다는 것이 확인되었다.

○ 버스노동자들의 장시간 운전노동이 사회적 문제가 되면서 근로기준법 59조(근로시간, 휴게시간 특례조항)의 폐기요구가 지속적으로 제기되었음. 이에 지난 2월, 근기법 59조의 적용을 받는 업종이 26개에서 5개로 축소되었음. 그 결과 전세버스는 아직 특례업종에 묶여있지만 노선버스는 노동시간 특례업종에서 제외되었음.

- 버스노동자들의 노동조건은 버스를 이용하는 시민들의 안전과 직결되어 있다는 인식이 가시화되었고, 특례조항 적용업종의 축소로 운전 노동자들의 노동시간과 노동조건을 개선할 수 있는 최소한의 여지가 법적으로 마련되었음.

- 이에 따라 노선버스업종은 2018년 7월부터 주 68시간의 총노동시간을 초과해서는 안되고, 사업장 규모에 따라 2019년 7월부터는 주 52시간까지만 근무가 가능해짐. 이에 따라 자연스럽게 현재의 격일제, 복격일제 근무가 불가능한 상황이 되었고 1일 2교대제로 전환해야 하는 조건이 마련되었음.

- 근로기준법 59조 폐지를 통해 무제한 노동이 불가능하게 만들어야 하고, 특례조항이 폐지된다고 해도 하루 노동시간·연속 노동시간·한주 노동시간·월 노동시간 등에 상한선을 두고 제한해야 함.

○ 대형버스사고 참사로 인해 ‘안전한 버스’에 대한 시민들의 관심과 요구는 장시간노동을 중단하게 하고, 대중교통 운영체제를 바꿔야 한다는 논의로 이어졌음.

- 버스사고로 인한 참사를 보면서 버스노동자들의 노동조건을 결정하고 있는 버스운영체제가 문제있음이 제기되었음.

- 완전공영제와 준공영제를 시행하는 일부의 지자체를 제외한 대부분의 지자체 버스운영체제는 재정지원형 민영제 방식임.

3) 버스운영체제의 문제

○ 재정지원형 민영제는 버스 노선을 민간자본이 소유하고 버스운영을 하 되, 버스가 가지는 공공적 성격을 보장하기 위해 지자체가 버스업체에 각종의 재정지원을 해주는 방식임.

- 경기도의 경우 년 평균 1천 7백억 원 정도, 울산시의 경우 버스업체 적 자본의 80%를 지원해주는 방식으로 운영하는 등 지자체가 벽지노선 운행, 환승, 노후차량 폐차, 저상버스 구입, 차고지 이용 등의 항목을 정해서 버스업체가 운행을 중단하지 않도록 조건을 보장해주고 있음.

- 민영제에서 버스업체들은 특정 노선에 대해서 운행을 기피하거나 일방적으로 운행횟수를 줄이고, 이용자가 많은 노선에는 경쟁적으로 버스운행을 하는 등의 행태를 보임. 더 적은 버스대수와 운전노동자로 더 많은 운행을 하는 게 버스업체에는 이득이 됨. 그래서 안전수칙을 지키기 보다는 짧은 시간에 많은 사람을 빨리빨리 승하차시키고 신호도 위반하면서 한 번이라도 더 노선을 돌게 하고 있음.

- 그러다보니 민영제 운영체제에서는 시민들의 안전이나 필요를 위한 버스 운행이 되지는 못함.

○ 버스업체들이 자의적으로 노선운행, 차량운행여부 등을 결정하고 버스업체의 이익이 기준이 되는 민영제에서는 버스노동자와 시민들의 불편은 가중되고 안전은 희박해지고 있음.

- 경기도정에서 추진하는 준공영제에 대해서 찬반의견이 있지만 지금의 민영제 운영체제를 극복해야 한다는 것이 의견들의 공통 전제임.

○ 경기도정이 말하는 준공영제는 수입금공동관리 준공영제임. 노선소유권은 그대로 버스업체가 가지되, 지자체가 노선조정권한을 가지는 조건으로

지자체가 버스 운행실적에 따라 월가(적정이윤 포함)를 보장해주는 것임.

- 즉 지자체와 버스업체가 합의한 금액에 따라 업체 수입금에서 부족한 금액 전액을 지자체가 지원해주는 방식임.
- 재정지원금 지급기준인 월가산출 기준이나 도출 과정부터 준공영제라는 운영체제 자체에 대한 불신으로 이어지고 있음. 민영제보다 더 많은 지원금을 버스업체에 지원하고 있지만³⁾ 더 많은 지자체의 재정지원금을 받기 위한 탈법행위들이 벌어지고, 버스업체들은 안정된 이익을 보장받고 있는 반면 시민들과 버스노동자를 위한 안전하고 편리한 버스는 되지 않고 있음.

4) 버스정책의 중요성

○ 경기도에서 버스가 차지하는 대중교통수단으로서의 비중이 큼.

- 일반적으로 지하철 노선 증가, 개인차량 보유자 증가, 인구 감소 등의 조건에 의해 버스 이용률이 감소할 수 있는 조건이 있음. 반면 환승에 따

3) 2016 한국교통연구원, 지역별 준공영제 재정지원금. 색이 칠해진 해부터 준공영제가 시행되었다.

서울시(단위:억원) <자료 : 수도권교통본부, 버스준공영제 사례 연구>

구분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
재정지원금	816	2,221	1,950	1,636	1,894	1,902

대전시(단위:억원) <자료 : 수도권교통본부, 버스준공영제 사례 연구>

구분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
재정지원금	40	115	257	290	299	311

대구시(단위:억원) <자료 : 수도권교통본부, 버스준공영제 사례 연구>

구분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
재정지원금	110	127	413	564	780	880

른 교통수단간 연계가 편리해졌고, 환경에 대한 의식이 높아졌으며, 고령 인구가 증가함과 동시에 시 경계를 넘어선 출퇴근 이동이 증가하는 등 버스 이용률이 증가할 수 있는 조건임.

- 또 경기도는 도농복합지역이 공존하고 있고⁴⁾ 지하철이 수도권으로 확장 되었다고 해도 많은 지역을 포괄하지 못하는 한계가 있어서 버스를 이용할 수밖에 없는 조건임. 그래서 2016년 1월 기준 경기도 버스대수가 전국의 29.6%, 수도권 버스의 61.6%를 차지하고 있을 정도로 버스는 주요한 교통수단임. 2013년에서 2016년까지 경기도지역의 버스 등록대수의 흐름을 보면 광역급행형은 9.28%, 직행좌석은 2.84% 증가했고 좌석과 일반형이 각각 6.63%, 0.01% 감소되어 전체적으로는 버스대수가 증가했음.⁵⁾

- 인구 및 고령자 추이를 보면 경기도 인구는 2007년 이후 2016년까지 연평균 0.73% 증가하여 수도권인구의 49.7%를 차지하고 있고 유입인구가 증가하고 있음. 전체 인구의 연평균 증가율보다 65세 이상 고령인구의 증가율이 더 큰 폭이어서 교통약자들을 위한 교통수단으로 버스가 요구되고 있음.

4) '2016 경기도 버스운송업체 경영 및 서비스평가 자료'에 의하면, 경기도 31개 시군을 분류해보면, 인구 50만 이상의 대도시는 5개시, 인구 50만 미만의 중소도시는 10개시, 시 지역과 군지역의 특성이 공존하는 도농복합시는 12개시이고 군지역은 3개이다.

또한 '경기도 버스체계 개편추진방안 연구' 보고서에 따르면 경기도 17개 시군은 총 도로 연장의 60% 이상이 하루 5회 미만으로 버스가 운행되는 교통소외지역이다.

5) 위 자료, 표1-3, 표1-5

<표1-1> 인구 및 고령자 추이

(단위: 천 인, %)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	연평균 증가율
전국	49,269	49,540	49,773	50,516	50,734	50,948	51,141	51,328	51,529	51,696	0.54
수도권 (비율)	23,963 (48.6)	24,186 (48.8)	24,379 (49.0)	24,857 (49.2)	24,988 (49.3)	25,133 (49.3)	25,258 (49.4)	25,364 (49.4)	25,471 (49.4)	25,589 (49.5)	0.73
서울	10,193	10,201	10,208	10,313	10,250	10,195	10,144	10,103	10,022	9,930	-0.29
인천	2,665	2,693	2,711	2,758	2,801	2,844	2,880	2,903	2,926	2,943	1.11
경기	11,106	11,292	11,461	11,787	11,937	12,093	12,235	12,358	12,523	12,716	1.52
고령자 (비율)	4,861 (9.9)	5,069 (10.2)	5,268 (10.6)	5,506 (10.9)	5,701 (11.2)	5,980 (11.7)	6,251 (12.2)	6,521 (12.7)	6,775 (13.1)	6,995 (13.5)	4.13

<출처: 경기도 노선여객자동차운송사업 서비스개선 연구>

○ 이제 버스는 서민대중의 생활교통수단으로 시민들의 기본적인 복지, 사회적 권리라는 성격이 강조되고 있음. 버스운영방안에 대한 개선방향은 자가승용차나 지하철·철도를 이용할 수 없는 사회적·경제적 교통 약자의 권리를 보장할 수 있어야 함. 그래서 경기도에서 모두를 위한 안전한 버스, 모든 시민의 이동권을 보장할 수 있는 버스운영체제를 만들어가는 것은 주요한 사회정책이 될 것임.

2. 연구 내용

- 이 연구는 먼저 전국과 경기도 버스운영의 현황을 정리하였음.
 - 현재의 전국의 버스운영 실태를 기존에 보고된 자료에서 버스보유량, 이용횟수의 변화, 저상버스 도입률, 노동조건 등 몇 가지 살펴봐야 할 항목을 뽑아서 분석하였음.
 - 그리고 경기도 버스운영현황에 대해서도 버스보유대수, 이용자변화, 노선과 시도별 이용률, 재정지원금, 버스업체 경영상태, 운행횟수 준수율, 노동조건과 임금수준 등을 다시 살펴보았음.
 - 그 과정을 통해 버스가 실제로 시민들 중심의 운영이 되고 있는지, 버스노동자들의 노동조건은 어떠한지, 업체들의 경영은 어떻게 되고 있는지 등을 검토하였음.
 - 그리고 노동조건과 서비스의 질의 연관관계, 준공영제 도입으로도 해결되지 않는 문제들을 정리하였음

- 이어서 시민들이 느끼는 불편함은 무엇인지 확인하기 위해 거리 설문조사, 온라인 설문조사, 학교·직장·모임을 방문하여 설문조사를 실시하였고 그 결과를 분석하였음.
 - 이용자 설문조사는 일반이용자 설문조사와 장애인 설문조사로 분리하여 진행하였음
 - 일반이용자 설문조사에는 장애인과 비장애인이 다 포함되어 있으며 거리설문조사와 학교·직장을 방문하여 진행하였고, 장애인 설문조사는 온라인 설문조사와 모임을 방문하여 진행하였음.

- 연구팀은 경기도의 버스운영의 문제점이 무엇인지 확인하기 위해, 안양시를 주요한 지역으로 잡고 설문조사를 진행하고 버스운영실태 분석을 진

행하였음.

- 경기도 31개 시군 중에서 등록된 노선버스업체가 없는 시군은 과천시, 군포시, 의왕시, 이천시, 여주시 5개임.
- 안양시와 인접한 과천시, 군포시, 의왕시는 생활권이 하나로 묶여있고 안양시에만 유일하게 노선버스 업체가 등록되어 있어서 안양시의 현황을 살펴봄으로 4개 지역의 버스운영실태를 한꺼번에 확인하게 되는 것임.
- 또한 2015년 기준 경기도 인구가 12,892,271명인데 단일 지자체로는 수원시가 1,221,975명으로 가장 많음. 그러나 등록된 버스업체가 포괄해야 하는 지역을 한 구역으로 볼 때, 안양·군포·의왕·과천의 인구수가 1,263,566명으로 수원보다 41,591명이 많아서 경기지역에서 가장 많은 인구가 있는 지역임.⁶⁾
- 결론적으로 경기지역에서 가장 많은 인구가 거주하고 있다는 것, 안양시를 살펴봄으로 4개 지역의 현황을 확인할 수 있다는 점을 고려하여 안양시를 주요 대상지역으로 설정하고, 안양시의 버스운영 실태를 분석하고 시민들 설문조사를 진행하였음.

○ 시민들의 불편함을 확인하는 것에 이어 운전노동자들이 느끼는 문제점이 무엇인지도 함께 조사하였음.

- 경기도지역의 운전노동자 9명에 대한 심층 면접조사를 진행하였음. 대상자들은 30대와 60대 각 1명을 제외하면 모두 40~50대이며 시내버스와 광역버스를 운전하는 노동자들임.
- 버스운전경력을 보면 6년인 1인을 제외하면 모두 10년 이상의 운전경력을 가지고 있음. 버스운전노동자로 30년을 일한 노동자도 있음.

6) '2016 경기도 버스운송업체 경영 및 서비스평가 자료'에 의하면 2015년 기준 인구현황을 살펴보면 안양시 605,451명 과천시 69,220명 군포시 429,770명 의왕시 159,125명이다.

- 인터뷰 면접은 운전업무의 성격에 대한 인식과 사회적 평가, 노동시간과 근무형태, 임금과 노동강도, 안전운행에 필요한 다양한 조건들과 현실 상태, 교통약자를 위한 버스의 조건, 노동자들이 느끼는 건강상태, 버스운영 체제에 대한 노동자들의 생각 등을 확인하는 항목으로 구성되었음.

3. 연구 목적

○ 기 제출된 자료 분석, 이용자 설문조사, 운전노동자 면접조사 등을 통해 버스이용과 운영과정의 문제점은 무엇인지 확인하고 개선 방향을 도출해보고자 하는 것이 이 연구의 목적임.

- 현재 나타나는 문제점들은 연관성이 있어서 그것을 개선하기 위해서는 경기도 버스제도 자체에 대한 재검토가 필요함. 그래서 경기도정의 광역버스 준공영제 추진과정을 살펴보고 현재 시행하고 있는 지역에서 나타나고 있는 준공영제의 문제점을 살펴보았음.

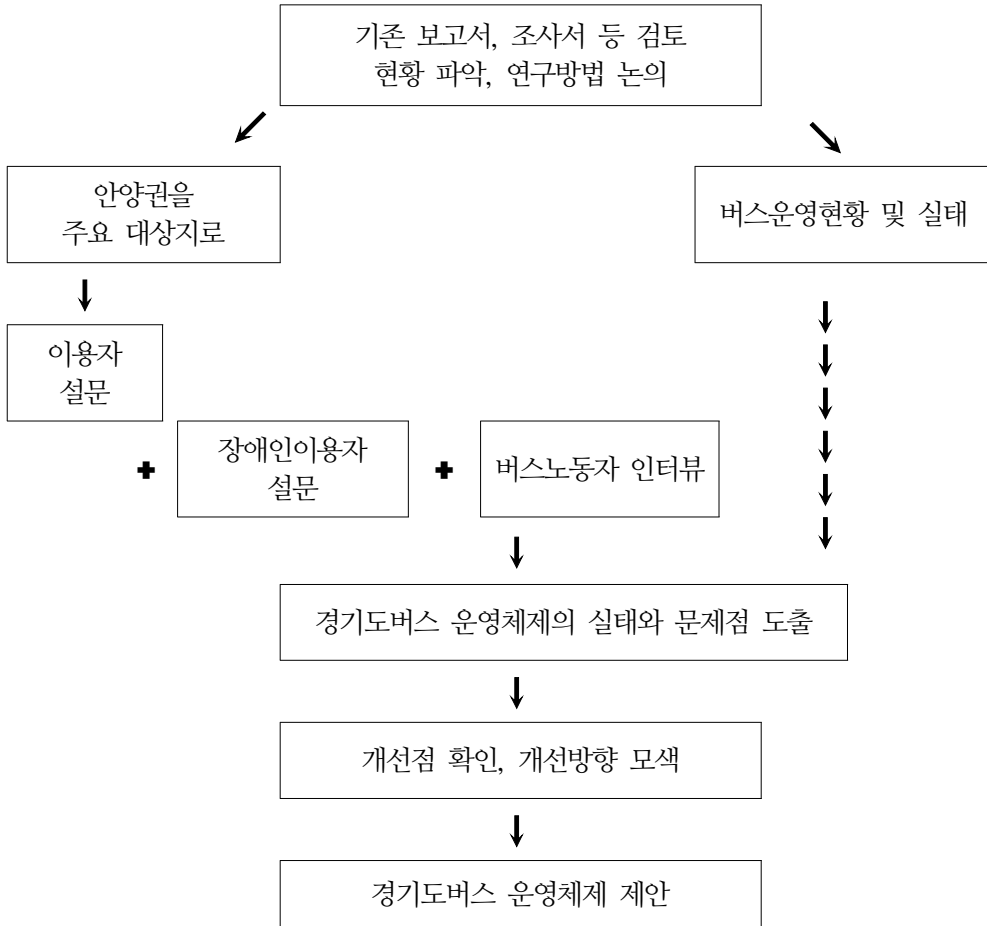
- 그리고 완전공영제를 시행하는 지자체들은 왜 완전공영제를 시작하기로 결정했고, 어떤 과정을 통해 완전공영제로 전환했으며 현재 어떤 효과가 있는지를 검토하였음.

○ 결론으로는 경기도정이 말하는 준공영제를 통해 버스운영과정에 나타난 문제점들이 개선될 수 있는 여지가 있는지를 판단하고 ‘안전한 버스, 편리한 버스, 버스공공성 확보’를 위한 개선 방향으로 완전공영제를 제시하고자 함. 그리고 지금, 경기도가 완전공영제 시행을 위해 무엇을 시작해야 하는지를 제안함.

○ 본 연구 보고서는 버스운영체제 현황과 경기도 버스운영 현황을 살펴 보고, 생활권으로서 안양시를 중심으로 버스이용자들의 의견을 듣고, 버스 운전노동자들의 노동실태를 조사 확인한 후 문제점을 도출하고 경기도 버스제도의 개선방향을 제시하는 것으로 구성됨.

2절. 연구방법

<표1-2> 연구보고서 구성과 연구 방법



○ 연구는 기존 연구보고서 검토, 버스이용자 설문조사(거리, 온라인, 학교와 직장모임 방문), 버스운전노동자 심층면접 방법을 이용하여 진행하였음.

- 이용자 설문조사는 군포시, 의왕시, 과천시에는 마을버스를 제외하면 별도의 노선버스 업체가 없다는 점, 행정구역상 구별이 되어 있으나 생활권은 묶여 있다는 점, 경기도에서 노선버스업체 기준으로 포괄인구가 많은 단일지역이라는 점을 고려하여 ‘안양권’을 중심으로 설문조사를 진행하였음. 설문조사는 주로 환승역 주변 버스정류장에 직접 나가서 대면 조사로 진행했으며, 일부는 안양지역의 학부모와 학생, 직장인을 대상으로 진행했음.
- 장애인 이용자 설문조사는 이용자 설문조사와 별도로 진행하였고, 경기도 전역에 사는 장애인들의 답변을 온라인-오프라인으로 받았음.
- 버스노동자 심층면접은 9명의 노선버스 운전노동자를 대상으로 실시했고 안양, 수원-용인, 평택, 부천에서 노선버스 운전을 하는 노동자들을 면접 조사하였음.

2장. 버스 운영체제 및 현황

1절. 전국 버스현황

1. 전국현황

○ 시도별 시내버스 면허와 보유대수 현황은 다음과 같음.

- 등록된 총 업체 수는 365개, 시내버스는 34,665대, 그 중 저상버스는 7,347대로 21.19%를 차지했음.

- 시내버스 대수가 가장 많은 곳은 경기(30.73%)이며, 저상버스 보유율이 가장 높은 곳은 서울(41.58%)임. 과거 시내버스 보유대수¹⁾와 비교했을 때, 전체 시내버스 보유대수는 매년 소폭 상승하다가 일정한 수준에서 현상을 유지하고 있음.

1) 2007.1.31. 기준 시내버스 대수는 30,050대, 2013.1.31. 기준 32,930대. <출처: 전국버스운송사업조합회>

<표2-1> 시도별 시내버스 현황

시도	업체수 (개)	차량대수현황		
		면허대수 (개)	보유대수(대)	
			총계	저상버스
서울	65	7,405	7,405	3,079
부산	33	2,511	2,511	506
대구	26	1,521	1,521	480
인천	42	2,324	2,324	313
광주	10	999	1,041	198
대전	13	1,016	1,016	245
울산	8	741	732	92
경기	61	10,834	10,652	1,284
강원	10	565	563	169
충북	10	584	584	114
충남	12	1,032	1,026	102
전북	13	856	849	168
전남	11	735	735	74
경북	15	1,208	1,208	135
경남	27	1,729	1,694	329
제주	9	804	804	59
계	365	34,864	34,665	7,347

<출처: 전국버스운송사업조합연합회 2018.2.28>

○ 저상버스의 도입율은 여전히 미진한 상태임.

- 2012년과 2016년을 비교했을 때, 동기간 가장 크게 상승한 지역은 대구(22.27%) 전북(19.79%) 서울(18.47%)이며, 가장 적게 상승한 지역은 울산(3.65%) 경남(3.79%) 경기(4.12%) 임. 전국적으로는 9.82%가 상승하여 6년간 보유대수가 두 배 가까이 증가하였으나 애초 낮은 도입율로 인한 증가폭임. 두 배가 되었지만 다섯 대에 한 대 꼴(21.19%)인 상황임. 더욱이 저상버스 도입은 시내버스만을 대상으로 하고 있으며, 시외 광역버스 등의 경우엔 도입자체가 이루어지지 않고 있음.

<표2-2> 저상버스 도입률

	2012.1			2018.2		
	총계 (대)	저상버스 (대)	도입률 (%)	총계 (대)	저상버스 (대)	도입률 (%)
서울	7,525	1,739	23.11	7,405	3,079	41.58
부산	2,511	192	7.65	2,511	506	20.15
대구	1,561	145	9.29	1,521	480	31.56
인천	2,292	127	5.54	2,324	313	13.47
광주	930	72	7.74	1,041	198	19.02
대전	964	111	11.51	1,016	245	24.11
울산	673	60	8.92	732	92	12.57
경기	9,966	791	7.94	10,652	1,284	12.05
강원	560	95	16.96	563	169	30.02
충북	542	75	13.84	584	114	19.52
충남	730	17	2.33	1,026	102	9.94
전북	821	0	0	849	168	19.79
전남	677	33	4.87	735	74	10.07
경북	1,120	10	0.89	1,208	135	11.18
경남	1,535	240	15.64	1,694	329	19.42
제주	172	0	0	804	59	7.34
계	32,579	3,707	11.38	34,665	7,347	21.19

<출처: 전국버스운송사업조합연합회, 각 월>

○ 연도별 버스 수송실적의 변화는 다음과 같음.

- 2011년부터 2015년까지 전세버스를 제외하면 고속버스, 시내버스, 시외버스 모두 이용실적에 큰 변화가 없었음.

- 버스에 대한 수요가 꾸준히 유지되고 있음이 확인되며, 자동차의 등록대수가 2012년 1,887만대에서 2017년 2,253만대로 내년 3~4%에 달하는

증가를 보이고 등록대수도 366만대가 증가하였다는 점과 비추어보면²⁾ 버스를 이동수단으로 이용할 수밖에 없는 이용자가 상당수 존재한다고 보임.

<표2-3> 연도별 버스 수송실적 (단위: 백만 명)

연도	고속버스	시내버스	시외버스	전세버스
2011	37	5,551	229	255
2012	38	5,456	227	307
2013	35	5,563	234	338
2014	35	5,534	231	280
2015	34	5,599	227	352

<출처: 국토교통부 통계누리(<http://stat.molit.go.kr>)>

○ 버스운전 노동자의 수는 2001년 대비 2016년 기준 53.3%, 2012년 대비 5.78%가 증가한 81,799명임. 이들의 근무형태는 크게 1일2교대, 격일제, 복격일제(이틀 근무 후 하루 휴무 혹은 4일 근무 후 이틀 휴무)로 나뉨.

- 근무형태별 노동자 수의 변화를 보면, 1일2교대로 근무하는 노동자 수는 2001년 이후 7.8% 증가한 반면, 격일제는 63.5%증가, 복격일제는 622.3%가 증가함. 수치의 증가폭에서도, 근무형태별 차지하는 비중에서 있어서도 격일제와 복격일제의 비중이 대폭으로 증가했음을 볼 수 있음. 이러한 격일제와 복격일제 근무의 증가는, 노동자들이 더 많이 건강상의 위협에 노출되게 되었으며 대중교통이 되어야할 버스가 대중에게 위협이 되고 있는 상황으로 볼 수 있음.

2) 자동차 등록 현황, e-나라지표.

http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1257

격일제와 복격일제 같은 근무형태가 하루 16시간 이상씩 장시간 노동해야 하는 버스 노동자와 버스를 이용하는 승객 모두에게 위험하다는 연구결과도 나온바 있음.³⁾

- 1일2교대제가 가장 많이 증가한 지역은 인천(3,631명)이지만, 2004년 마을버스를 시내버스로 전환하며 버스대수를 비롯해 모든 수치에서 큰 폭의 증가를 보이기에 단순 비교가 불가능함.

1일2교대제가 1,397명 증가한 울산 또한 2001년의 수치가 없는 상황이어서 비교의 의미가 없음.

1일2교대제가 가장 많이 감소한 지역은 전북(1,528명 감소)임. 격일제는 경기에서 가장 크게 증가하였으며(6,385명) 복격일제 근무의 경우 광역시를 제외한 모든 곳에서 큰 폭으로 증가했음.

- 각각의 근무유형이 차지하는 비중에 있어서는 격일제가 현상을 유지했고(26.7% -> 28.6% -> 28.4%), 사실상 1일2교대제의 비중이 그대로 복격일제로 옮겨갔다고 볼 수 있음.

3) 버스 운전노동자 과로 실태와 기준 연구, 가톨릭대학교 사회건강연구소, 2015.

<표2-4> 지역별 버스운전 노동자 근무형태 변화 (단위: 명)

	2001년				2012년				2016년			
	1일2교대	격일제	복격일제	계	1일2교대	격일제	복격일제	계	1일2교대	격일제	복격일제	계
서울	16,443			16,443	16,491			16,491	16,657			16,657
부산	5,927			5,927	5,237			5,237	5,426			5,426
대구	3,854			3,854	3,746			3,746	3,678			3,678
인천	303	1,442		1,745	4,265	1,057	57	5,379	3,934	1,519		5,453
광주	1,611	322		1,933	1,473	724		2,197	1,586	777		2,363
대전	1,845			1,845	2,016	94		2,110	2,235			2,235
울산					1,165		184	1,349	1,397		134	1,531
경기		9,425	649	10,074	522	16,185	2,925	19,632	764	15,810	3,157	19,731
강원		942		942		823	1,156	1,979			1,982	1,982
충북	907		223	1,130	922		1,023	1,945	1,014		1,025	2,039
충남			778	778		741	2,158	2,899		1,231	1,863	3,094
전북	1,528	228		1,756	1,496		1,080	2,576		1,576	1,019	2,595
전남		853	280	1,133		1,012	1,664	2,676		1,056	1,770	2,826
경북		608	1,114	1,722		486	2,847	3,333		496	2,892	3,388
경남	3,527	92	132	3,751	1,944	1,020	2,240	5,204	2,082	798	2,410	5,290
제주		320		320			579	579			661	661
고속							2,848	2,848			2,850	2,850
총계	35,945	14,232	3,176	53,353	39,277	22,142	15,913	77,332	38,773	23,263	19,763	81,799
%	67.4%	26.7%	6.0%		50.8%	28.6%	20.6%		47.4%	28.4%	24.2%	

<출처: 버스운영체제 비교분석 및 정책방향/2012 버스통계편람.2016 버스통계편람>

2. 준공영제 현황

○ 2004년 서울특별시에 도입된 이후 주요 광역시에서 시행되고 있는 준공영제의 주요 내용은 도시별로 다음과 같음.

- 기본적으로 서울시의 준공영제 모델을 따라가고 있으며, 공통적으로 수입금공동관리형이며 노선개편, 환승에 대한 요금혜택, 표준운송원가제를 통한 손실 보전 등을 주요한 내용으로 하고 있음.
- 버스의 이용률을 높이고 버스운송사업 면허의 문제점에 대한 보완, 업계의 서비스향상에 대한 자구노력결여에 대한 해결책 등으로 분석될 수 있는 내용들임.
- 광역시 단위에서 기존 민영제 하에서의 버스체계에 대한 문제를 해결하기 위해 적극적으로 도입한 제도임을 알 수 있음.

<표2-5> 버스준공영제 시행 지자체별 주요 내용

시행 지역	시행 일자	주요 내용
서울 특별시	2004. 07.01	수입금공동관리위원회에서 수입금 관리, 업체에 운송비용 부족분 전액 보전 업체에서 버스은행 버스노선 입찰제 시행 주요 간선노선을 대상으로 노선입찰제 시행 중앙버스전용차로제 시행 대중교통환승요금제도 시행
대전 광역시	2005. 07.04	수입금공동관리형 버스준공영제 시행(서울과 유사) 대중교통 무료환승요금제 시행 - 버스와 지하철 2구간 환승 시는 추가요금 발생
대구 광역시	2006. 02.19	수입금공동관리형 버스준공영제 시행(서울과 유사) 버스전용차로 운영개선 및 환승정류장 설치 버스와 지하철간 무료환승요금제 시행

광주 광역시	2006. 12.21	수입금공동관리형 버스준공영제 시행(서울과 유사) 노선체계 개편 - 기존노선의 확대 개편 버스지하철마을버스 간 무료환승요금제 시행
부산 광역시	2007. 05.15	수입금공동관리형 버스준공영제 시행(서울과 유사) 노선개편 실태조사를 통한 노선감축 지하철과의 환승할인요금제 확대시행 버스 대 버스 환승무료
인천 광역시	2009. 02.25	수입금공동관리형 버스준공영제 실시(서울과 유사) 노선개편 실시 대중교통환승할인요금제 시행 - 수도권통합요금제(2009.10) 참여

〈출처: 경기도 버스준공영제의 효율적 도입방안 수립을 위한 연구, 경기도의회. 2015〉

○ 준공영제를 시행중인 지자체에서는 공통적으로 준공영제 시행을 기점으로 재정지원의 규모가 크게 증가함. 그에 비례하여 공공성의 확보가 필수적으로 요구되는 상황이나, 버스업체와의 협의가 우선시되는 표준운송원가 산정은 이와 충돌이 일어날 여지가 큼.

- 대표적인 예로 인천시의 경우, 시내버스 준공영제의 '표준운송원가(하루에 버스를 운행하는 데 드는 비용)' 항목 가운데 중고차의 감가상각비를 신차 출고가격 기준에서 버스회사들이 실제로 '중고차를 매입한 취득가격' 기준으로 변경하겠다고 일방적으로 고지하였고, 감가상각비 산정 방식의 변경과 소급적용으로 인해 인천시 버스업체들이 환수금을 물어야하는 상황이 되자 환수조치 통보처분 취소소송을 내었음.

- 1심 재판부에서는 버스준공영제 표준운송원가를 상정하는 방식이 실비정산, 즉 실제로 지출한 비용을 따르는 것이 원칙이라고 전제하여 업체가 패소하였으나, 항소심에서는 감가상각비의 산정 방식이 아니라 인천시가

버스회사들과 협의를 거치지 않고 일방적으로 표준운송원가 산정방식을 변경 고지한 것 자체가 위법하다고 주장한 업체 측이 승소한 판결이 있음4).

<표2-6> 재정지원의 변화추이 (단위: 억 원)

연도	서울특별시	부산광역시	대구광역시	광주광역시	대전광역시
2004	816	-	110	36	40
2005	2,221	241	127	61	89
2006	1,950	208	477	99	257
2007	1,636	395	564	196	277
2008	1,894	762	744	267	342
2009	2,945	602	780	321	424

<출처: 경기도 버스준공영제의 효율적 도입방안 수립을 위한 연구, 경기도의회, 2015>

○ 준공영제 도입으로 인해 노동자의 근무형태가 개선되고 급여는 증가하였지만5) 이러한 처우 개선에 비해 업체에 대한 관리감독은 제대로 이루어지지 않고 있음. 이 역시 준공영제 시행에서 공통적으로 나타나는 현상임.

4) “버스 준공영제 ‘표준운송원가’ 산정..업체 협의 없이 변경하면 위법”, 파이낸셜 뉴스, 2016.10.19. <http://www.fnnews.com/news/201610191733339633>

5) 버스 업종별 월 평균임금(2015년 9월 현재)(단위: 원)

구분	전체	시내			시의	농어촌
		시내버스 전체	준공영제 시행	미시행도 단위		
월평균 임금(A)	3,140,462	3,233,658	3,353,505	3,084,363	2,910,326	2,694,627
월평균근로 시간(B)	235.7	233.4	212.9	253.2	260.6	266.3
시급(A/B)	13,324원	13,854원	15,751원	12,181원	11,168원	10,118원

<출처: 버스준공영제의 문제점과 경기도 버스교통의 공공성 강화방향>

- 횡령: 서울시는 시와 회사가 공동 관리하는 수입금에 대해 지속적인 횡령이 발생하였으나 횡령적발 사례는 대부분 내부고발이었고(9건 중 6건), 이에 버스회사의 횡령행위 신고에 대한 포상금을 내걸었었음.⁶⁾

부산에서도 준공영제 시행 이래 꾸준히 수입액 원의 인건비를 빼돌리고 가족과 친인척이 회사에 근무한 것으로 서류를 꾸며 급여와 상여금을 받아 챙기는가 하면 부인 명의의 주유소를 이용해 주유비를 부풀려 유가보 조금 또한 타내고⁷⁾,

대구에서는 폐차버스를 판매한 돈을 빼돌려 비자금을 조성하고 버스 운영에 필요한 제품 구매 가격을 부풀려 회사 자금을 빼돌렸다는 퇴직자의 고발⁸⁾ 등 업체 내부에서 사정을 잘 아는 사람이 내부 고발하는 경우가 아니면 밝혀내기도 쉽지 않은 상황임.

- 인사청탁: 서울의 버스업체 대표가 시의원, 의원 보좌관, 시의 교통관련 공무원들과 수시로 연락하고 리스트를 작성해 선물을 보내면서 공공연하게 취업 부탁을 받거나⁹⁾ 브로커를 통해 업체 대표가 채용 청탁을 빌미로 입사자들에게 돈을 받고¹⁰⁾,

6) “[서울] 시내버스 현금 횡령하면 신고 시 포상금”, YTN, 2008.03.07.

http://www.ytn.co.kr/_ln/0103_200803070636330121

7) “부산 모 시내버스 업체 대표 수십억 횡령 혐의 수사”, 부산CBS. 2017.10.19.

<http://nocutnews.co.kr/news/4862777>

8) “‘대구 시내버스회사 불법 비자금 조성 공금 횡령’..퇴직자 고발”, 연합뉴스. 2018.3.21.

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/03/21/0200000000AKR20180321170400053.HTML>

9) “버스 비리 ‘접대·청탁 문자’ 200여건…후원계좌 문자도”, JTBC, 2017.06.23.

http://news.jtbc.joins.com/article/article.aspx?news_id=NB11486177

10) “‘버스기사도 채용비리’ 서울 버스업체 대표·노조지부장 수사”, 한겨레, 2017.11.07.

http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/817781.html#csidx546c7452b87e6558a2d72510a008644

부산에서는 채용을 대가로 백여 명에게 800~1600만원 씩 10억 상당의 청탁비를 받고 조사받는 취업청탁자에게 자백하면 해고시킨다는 협박을 하는가 하면¹¹⁾, 대구 또한 취업 알선 뿐만 아니라 운전경력증명서까지 허위로 발급하는 사례¹²⁾ 등으로 인해 버스 기사 채용을 공채로 전환¹³⁾하게 되고, 광주에서도 채용 알선, 재계약, 사고를 내도 배차에 불이익을 주지 않는다며 돈을 받는 등¹⁴⁾ 최소한의 임금 보장과 근무시간 개선을 이용해 취직 장사를 하는 경우가 시행도시를 가리지 않고 끊임없이 발생하고 있음.

- 혁신자치포럼이 발간한 정책보고서¹⁵⁾에서는 아예 수익금 착복, 영터리 회계보고로 자금유용, 대폐차 등 허위자료로 공금유용, 회사담합을 통해 공금유용, 분식회계, 후진적인 버스경영, 행정기관과 유착관계, 표준원가 불법 악용 등으로 시내버스 부패유형을 상세히 분류했을 정도로 버스업체의 비리 유형은 다양하고 광범위하였음.

결론적으로 준공영제에 투입되는 대규모의 세금이 업체와 업자들의 배를 불리는 눈 먼 돈에 불과할 뿐 공공 교통으로서의 변화를 이끌어내기 힘든 구조임.

11) "부산 시내버스 운전기사 되려면 최소 800만원" 취업장사 110명 검거", 조선일보, 2017.05.17.

http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/05/17/2017051701796.html

12) "대구경실련, 시내버스 채용비리 강력 처벌 관리감독 촉구", 뉴시스, 2017.5.19.

<http://news.joins.com/article/21588732>

13) "채용 비리 없앤다...대구 시내버스 운전기사 8월부터 공채", 연합뉴스, 2017.07.24.

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/07/24/0200000000AKR20170724081900053.HTML>

14) "광주 시내버스 채용비리 파문", 한겨레, 2010.01.26.

<http://www.hani.co.kr/arti/society/area/401240.html>

15) 1990년~2014년 시내버스 부패유형과 개선과제(서울·경기·대전·천안 사례). 혁신정치포럼. 2014.

사례들에서 보듯이 내부고발이 없는 경우 적발조차 힘들.

○ 이러한 서울시 준공영제 모델에 대하여

- ‘수익연동형’이 아닌 운행 대수로 보조금이 지급되는 ‘원가연동형’ 구조이고, 그로 인해 운송수입이 늘어나도 재정지원금이 줄어들지 않고 오히려 늘어나는 비역진성을 보이며
- 관리비와 관리직 인건비, 보험료 등이 임원 등 인건비로 전용되거나 부채비율이 높은 업체가 매우 높은 주주배당 성향을 보이는 등 업체의 도덕적 해이가 심각하며
- 시의 관리기구가 부실하고, 표준운송원가 자체가 업체와의 협상의 결과물이기에 발생하는 근본적 한계가 있으며
- 정비직 인건비 등 버스 한 대당 매겨지는 인건비보다 실제 정비 노동자 수를 줄여 과다 계상하거나
- 관리직과 임원 인건비가 업체 간 수배에서 수십 배가 차이 나고
- 공공통제의 강화에 기여치 못하는 업체별 보존 방식 등의 문제가 있으며

“결론적으로 서울시의 버스준공영제는 사실상 기존의 민영 버스체계에 환승할인과 영업이익 보조금이 결합하여 지급되는 보조사업에 불과”하다는 근본적 한계가 이미 지적되기도 함.¹⁶⁾

16) 버스준공영제, ‘구조화된 비리’를 부른다, 진보신당 서울시당 정책기획국, 2013

2절. 경기도 버스 현황

1. 경기도 버스 현황

○ 경기도는 서울보다 17배 넓은 면적과 1.3배의 인구(1,325.6만)를 가지고 있음.¹⁷⁾

- 이는 광역단위 중 가장 많은 인구이며 5번째로 넓은 면적임. 용도지역상 도시지역의 면적은 서울과 비교하여 5.56배이며, 주거지역, 상업지역과 공업지역의 넓이(도시지역 면적 중 녹지지역을 제외한)는 2.06배임.¹⁸⁾

버스 보유대수는 전국에서 가장 많으며 전체의 30.73%에 해당하는 시내 버스를 보유하고 있음.(<표2-1>) 하지만 저상버스 보급률은 12.05%로, 전체 보급률 21.19%에 비해 절반 수준에 불과함.

<표2-7> 경기도 버스업체 운영 현황

구분	업체 수 (개)	차량대수 현황							
		면허 대수 (대)	보유대수					저상버스	
			계 (대)	경유 (대)	CNG (대)	굴절 전기 (대)	경유 (대)	CNG (대)	
시내버스	55	10,619	10,351	3,439	5,800	-	-	1,112	
농어촌버스	3	114	114	109	5	-	-	-	
시외버스	16	1,787	1,910	1,837	73	-	-	-	
고속버스	4	871	863	863	-	-	-	-	
계	78	13,391	13,238	6,248	5,878	-	-	1,112	

<출처: 전국버스운송조합연합회 홈페이지(www.bus.or.kr)>

17) 경기통계 <http://stat.gg.go.kr/>

18) 통계청, 인구1인당 도시지역 면적

http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=315&tblId=TX_315_2009_H1013#

○ 하루 평균 시내버스 이용객수는 2014년 최고점을 찍은 이후 소폭 감소하였음. <표2-3>에서 나타난 전국 수송실적과 크게 다르지 않은 상황으로, 버스에 의존하는 사용층이 꾸준히 일정비율 존재한다고 볼 수 있음. 경기도는 지하철, 철도를 이용한 이동의 한계가 명확하여 버스의 이용은 필수적임.

<표2-8> 경기도 시내버스 일평균 이용객수 (단위 : 만 명/일)

구 분	2009 년	2010 년	2011 년	2012 년	2013 년	2014 년	2015 년	2016 년	연평균 증가율
좌석형	57	60	63	61	58	58	55	52	-1.30%
일반형	309	337	356	357	356	357	342	337	1.25%
합계	366	396	419	417	414	414	397	388	0.84%

<출처: 2016 경기도 버스운송업체 경영 및 서비스평가, 경기도, 2017>

○ 시군별 인구와 면적, 등록 노선수와 버스대수, 정류소 수를 비교하여 지역별 교통상황에 대하여 나타난 표는 아래와 같음. 경기도 홈페이지와 경영 및 서비스평가 자료, 통계청 수치를 통해 시군별 인구, 면적, 등록노선수, 등록 버스대수, 정류소 수를 구하여 비교해 보았음.

<표2-9> 경기도 시군별 비교

시·군	인구(명)	면적 ¹⁹⁾ (km ²)	노선수 (개)	버스대수 (대)	정류소수 (개)	노선당 인구수 (명/개)	버스당 인구수 (명/대)	노선당 면적 (km ² /개)	버스당 면적 (km ² /대)	정류소당 면적 (km ² /개)	정류소당 인구 (명/개)
수원시	1,198,056	54.5	122	1252	1553	9,820	957	0.45	0.04	0.035	771
성남시	973,199	36.5	55	882	1402	17,695	1,103	0.66	0.04	0.026	694
의정부시	438,061	18.82	33	356	769	13,275	1,231	0.57	0.05	0.024	570
안양시	596,372	22.12	37	576	731	16,118	1,035	0.60	0.04	0.030	816
부천시	849,024	31.08	58	818	1191	14,638	1,038	0.54	0.04	0.026	713
광명시	334,481	10.97	17	256	443	19,675	1,307	0.65	0.04	0.025	755
평택시	476,353	76.29	111	238	1830	4,292	2,002	0.69	0.32	0.042	260
동두천시	97,619	7.83	121	38	364	807	2,569	0.06	0.21	0.022	268
안산시	685,707	42.6	59	632	1193	11,622	1,085	0.72	0.07	0.036	575
고양시	1,041,375	42.03	34	430	2216	30,629	2,422	1.24	0.10	0.019	470
과천시	58,722	4.13			113					0.037	520
구리시	195,339	7.8	12	130	315	16,278	1,503	0.65	0.06	0.025	620
남양주시	664,044	40.74	75	611	1704	8,854	1,087	0.54	0.07	0.024	390
오산시	210,483	14.38	19	82	428	11,078	2,567	0.76	0.18	0.034	492
시흥시	406,470	34.87	27	182	988	15,054	2,233	1.29	0.19	0.035	411
군포시	283,311	10.91			427					0.026	663

의왕시	155,521	7.78			391					0.020	398
하남시	221,688	15.02	9	166	525	24,632	1,336	1.67	0.09	0.029	422
용인시	996,894	45.01	101	356	2651	9,870	2,800	0.45	0.13	0.017	376
파주시	432,594	31.67	59	447	1986	7,332	968	0.54	0.07	0.016	218
이천시	212,305	10.54			1410					0.007	151
안성시	183,316	16.38	85	96	1293	2,157	1,910	0.19	0.17	0.013	142
김포시	377,536	25.58	38	516	1108	9,935	732	0.67	0.05	0.023	341
화성시	664,937	73.13	92	299	2664	7,228	2,224	0.79	0.24	0.027	250
광주시	334,798	11.35	683	1666	1164	490	201	0.02	0.01	0.010	288
양주시	208,287	30.48	25	99	1560	8,332	2,104	1.22	0.31	0.020	134
포천시	153,676	11.43	56	221	1269	2,744	695	0.20	0.05	0.009	121
여주시	112,002	3.61			1324					0.003	85
연천군	45,649	5.44	10	14	635	4,565	3,261	0.54	0.39	0.009	72
가평군	62,645	6.36	70	48	904	895	1,305	0.09	0.13	0.007	69
양평군	113,277	3.68	86	44	1121	1,317	2,575	0.04	0.08	0.003	101

〈출처: 경기도 홈페이지, 2016 경기도 버스운송업체 경영 및 서비스평가, 통계청 인구1인당 도시지역 면적
http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=315&tblId=TX_315_2009_H1013#〉

19) 면적은 도시지역 면적 중 녹지지역 면적을 제외한 주거, 상업, 공업지역 면적의 합임

○ 노선과 버스가 등록되어있지 않은 지역도 있어 일률적인 비교는 불가능함.

- 그럼에도 양평 여주 가평 연천 포천 등 실제 면적과 주거상업공업지역의 면적이 극단적으로 차이나는 경우들이 특징적인 경우라고 할 수 있음. 가장 심한 양평의 경우 총 면적에 비해 0.42%만이 주거상업공업지역에 해당함. 실제 면적에 있어서는 경기도에서 가장 넓지만(877.81km²) 도시지역 면적은 반대로 가장 좁음(3.68km²).

- 해당 지역들의 경우 실제 면적과 대비하면 모두 버스 한 대 당 면적, 노선 당 면적에서 압도적으로 높은 수치를 보임에도 불구하고, 버스 한 대 당 인구, 노선당 인구에서는 나쁘지 않은 수치를 보이며 실제 대부분의 사람이 생활하는 주거상업공업지역 면적과 비교하면 오히려 버스 한 대당 면적이 가장 좁게 나옴.

또한 버스의 등록대수에 있어서도 가장 낮은 지역들이며 정류소당 인구수 또한 낮음. 즉 전체 면적은 넓지만 인구가 적고 그에 따라 거주지역이 넓게 퍼져 분포하고 있으며 이로 인해 각각의 정류소를 이용하는 이용자 수는 적음.

- 이런 상황에서는 공공의 개입 없이 자본의 논리만으로 정상적인 버스 운행이 유지될 수 없음.

실제로 해당 지역들은 노선수와 버스숫자가 비슷하거나(연천) 노선수에 비해 오히려 버스대수가 적어 한 대의 버스가 하루에 여러 노선을 운행해야 하는 등(가평 양평) 대중교통에 대한 접근권이 현저히 떨어짐.

○ 이런 추세는 대체로 경기도 남부에 비해 북부지역에서 더 크게 나타나며, 실제로 경기도의 남부16개 시군에 전체 2,094개 노선 중 1,599개의

노선과 10,555대의 버스 중 8,061대가 등록되어 있음. 북부 10개 시군에는 495개 노선, 2,494대의 버스만이 등록되어 상대적으로 버스 이용에 불편함이 예상됨.²⁰⁾

- 또한 경기 북부 지역들에서 65세 이상 노인의 비율이 경기도 평균(11.4%)보다 두 배에 가깝게 나타나는 등(연천 22.94% 가평 22.66% 양평 22.23%)²¹⁾ 교통약자를 위한 공공 교통으로서 버스의 역할이 더욱 중요하게 부각되는 상황임.

2. 경기도 버스업체 지원 현황

○ 2016년 기준 버스재정지원 사업의 명목으로 지원된 금액은 740억 가량임.

- 그 대부분이 운영개선지원금(적자노선지원) (44%)과 인센티브(29.7%)에 집행되었음. 벽지노선 지원에는 5%, 저상버스 도입 보조에는 0.4%만이 집행됨.

- 앞에서 지적되었듯 경기도의 저상버스 보급률은 12.05%로, 전국 평균 21.19%의 절반정도에 불과함.

20) 시군별 실제면적은 gg.go.kr에서 비교하였음

21) 경기도교통정보센터, 지역별 교통약자 비율

http://gits.gg.go.kr/gtdb/web/trafficDb/newzone/HA001/1/POP/16_POP_ABBREVIATION.do

<표2-10> 경기도 버스재정지원 사업별 예산배분 및 집행(단위: 백만 원)

지원사업명	2015년 지원액	2016년 지원액				지원 시기		
		배분액	비율	집행액	비율			
계	72,655	73,985	100%	63,840	100%			
시 내 버 스	소계	64,402	65,785	88.9%	56,474	88.5%		
	주요 사업	운영개선지원금	35,405	31,005	41.9%	23,958	37.5%	12월
		인센티브	14,393	19,580	26.5%	18,970	29.7%	12월
		청소년할인 손실액보조	8,295	9,000	12.2%	8,251	12.9%	매월
		저상버스 운영비지원	3,109	-	-	-	-	
		시설개선지원	-	2,000	2.7%	1,825	2.9%	12월
	추가 지원	벽지노선 지원	3,200	3,200	4.3%	3,200	5.0%	12월
		저상버스 도입보조	-	1,000	1.4%	270	0.4%	12월
	시 외 버 스	소계	8,253	8,200	11.1%	7,365	11.5%	
주요 사업		운영개선지원금	4,900	4,700	6.4%	4,122	6.5%	12월
		청소년할인 결손보전	3,353	3,500	4.7%	3,243	5.1%	매월

〈출처: 2016 경기도 버스운송업체 경영 및 서비스평가, 경기도, 2017〉

○ 전체 지원 액수에 있어서는 2014년 이미 3300억 원에 달했음.

- 집행내역에 있어서도 대부분의 비중을 차지하는 항목은 유가보조금, 환승할인 손실보조금 등으로 업체의 이익을 보장하는 데 대부분의 예산이 쓰이고 있음.

- 공공성 강화에 필요한 벽지노선 운영손실금이 차지하는 비중은 2.34%에 불과하며 안전과 관련된 버스좌석제 정착지원금도 3.49% 밖에 차지하지 않음.

[그림2-1] 2014년 경기도 시내외 버스 재정지원금 집행내역

2014년 경기도 시내외 버스 재정지원금 집행내역 (단위 : 천원, 자료 : 경기도)



항목	액수
재정지원금 교부액	74,185,496
버스좌석제 정착지원액	11,528,600
환승할인 손실보조금	128,953,575
벽지노선 운영손실금	7,726,929
유가보조금	107,458,467
합계	329,853,067

<출처: “버스업체에 3300억 보조했는데 경영적자라니...”, 고양신문, 2015.5.28.>

- 지원금 액수에 있어서 경기도는 민영제임에도 불구하고 준공영제를 시행중인 서울시에 뒤지지 않는 상황임.(서울시는 2013년 기준 3440억 원을 지원함.²²⁾)

- 경기도의 버스업체에 이런 막대한 지원금을 지출하면서도 업체에 대한 권한, 감시 관리감독 수단은 사실상 갖추어져 있지 않은 실정임.

○ 자연히 업체 개개의 수익은 지속적으로 늘어나고 있음.

- 노선수익성, 업체수익성, 자산 및 자본, 안정성 등 모든 지표에 있어서 버스업체가 얻는 이익은 계속 상승하고 있음. 그럼에도 재정지원금은 줄어들지 않고 늘어남.

- 준공영제가 지원금으로 인해 업체의 영업이익을 보장하고 이로 인해 버스 노선에 대한 권리가 오르게 되어 공영제를 사실상 불가능하게 만드

22) “세금 쏟아붓는데도 적자, 버스회사 사장들만 웃는다”, 미디어오늘, 2015.7.20
<http://www.mediatoday.co.kr/?mod=news&act=articleView&idxno=124068>

는 요인이라는 주장²³⁾에서 더 나아가, 경기도는 준공영제조차 도입치 않은 민영제의 상황임에도 업체에 큰 이익을 보장해주고 있음.

<표2-11> 경기도 버스업체 수익성 및 재무현황 비교(단위: 천원)

구분	세부지표	2012년	2013년	2014년	2015년
노선 수익 성	흑자노선수 (비율)	838(30.4%)	877(31.01%)	926(35.64%)	1,191(42.11%)
	적자노선수 (비율)	1,916(69.6%)	1,955(68.03%)	1,672(64.36%)	1,637(57.89%)
	운송수지	-15,026,124	811,154	1,474,707	107,520,929
업체 수익 성	흑자업체수 (비율)	38(62.3%)	35(57.4%)	42(67.7%)	56(74.67%)
	적자업체수 (비율)	23(37.7%)	26(42.6%)	20(33.3%)	19(25.33%)
	경상이익	19,799,462	35,132,265	49,254,777	140,149,330
	EBITDA	173,165,960	178,555,861	191,891,168	295,240,445
	경상이익률	-2.56%	-0.78%	-0.16%	4.06%
	EBITDA율	6.83%	7.53%	8.67%	13.15%
자산 및 자본 운영	대당자본금	6,318	6,458	6,797	8,901
	대당자산규모	72,948	74,432	77,346	88,575
안전 성	부채비율	171.19%	147.75%	147.57%	135.45%
	자본잠식업체	28(45.9%)	28(45.9%)	27(43.6%)	17(26.56)%
	유동성비율	57.99%	57.82%	68.51%	73.72%

<출처: 경기도 버스운송업체 일반 및 재무현황조사, 경기도. 각 연도>

23) “경기도 광역버스 준공영제 논란 ‘완전공영제’의 걸림돌 등 비판 제기”, Redian, 2017.11.1. <http://www.redian.org/archive/116016>

3. 버스 이용의 불편

○ 버스이용자의 측면에서의 불편은 먼저 버스가 운행간격을 지키는 수준을 수치화한 정시성을 통해 확인할 수 있음.

- 많은 지역에서 정시성 지수가 등락을 반복하고 있음. 전체적으로 정시성이 불규칙하고 예측가능성이 떨어짐을 알 수 있음. 2015년 대비 2017년 정시성 수치가 호전되었다고는 하지만, 같은 수치로 측정이 이루어진 8개 광역단위 중에서 2015년은 8위, 2016년 6위, 2017년 6위인 상황으로, 회사 임의로 버스를 감차하여 배차시간을 지키지 않는 일이 흔하지만 이에 대한 처벌은 제대로 이루어지지 않고 있음.²⁴⁾
- 업체 임의의 증감차와 배차간격 미준수는 업체에 대한 서비스평가에서도 가장 많은 위반사항으로 지적된 사항임.²⁵⁾

<표2-12> 경기도 시군별 시내버스 정시성 변화

구분	2015년	2016년	2017년
경기도	2.10	1.66	1.64
수원시	1.71	1.29	1.30
성남시	1.38	1.17	1.19
의정부시	3.03	1.00	1.03
안양시	1.18	1.02	0.88
부천시	1.21	1.42	1.23
광명시	1.16	0.98	1.10
평택시	1.91	1.49	1.48
동두천시	1.62	1.42	1.57
안산시	1.61	1.28	1.21

24) "[인천/경기]'버스 배차시간 무시' 칼 빼든 부천시", 동아일보, 2014.12.5
<http://news.donga.com/3/03/20141205/68365302/1>

25) 2016 경기도 버스운송업체 경영 및 서비스평가. 경기도. 2017.

고양시	1.34	1.51	1.34
과천시	0.00	0.00	0.39
구리시	1.07	0.74	0.63
남양주시	1.54	1.76	1.69
오산시	1.39	1.25	1.30
시흥시	1.16	0.99	0.91
군포시	-	-	-
의왕시	-	-	-
하남시	1.11	0.83	0.76
용인시	1.64	1.20	1.20
파주시	1.39	1.26	1.32
이천시	1.27	0.66	-
안성시	1.69	1.42	1.34
김포시	1.32	1.32	1.35
화성시	1.79	1.43	1.26
광주시	2.28	1.77	1.87
양주시	1.54	1.76	1.69
포천시	1.67	1.40	1.46
여주시	-	-	-
연천군	2.84	1.55	1.40
가평균	1.39	1.13	1.15
양평균	1.24	1.02	0.81

〈출처: 한국교통안전공단 국가대중교통DB(ptc.ts2020.kr)〉

○ 노선별 운행횟수 준수율 또한 연평균 -0.4% 증가로 상황이 나아지지 않음.

- 버스를 대체할 수단이 없는 이용객이 많아 버스 의존도가 높은 상황²⁶⁾

26) 서울시의 전체 대중교통분담률 중 버스가 차지하는 비중은 40.27%

(교통수단분담률, 서울특별시 <http://traffic.seoul.go.kr/archives/289>)

경기도의 분담률은 56.03%

(통행분담률, 경기도교통정보센터,

http://gits.gg.go.kr/gtdb/web/trafficDb/newzone/HB004/2/ASSPER/11_ASSPER_MODE.do)

과 대조적으로 여건은 나빠지고 있어서, 한 시간에 한 대 운행하는 버스가 아무런 예고도 없이 결행²⁷⁾하는 등 운행 횟수가 적은 노선에서 준수율이 가장 낮아 큰 불편을 야기하고 있으며(하루 5회 이하 운행하는 노선의 준수율이 가장 낮은 76.2%인데 반해 5회 이하에 해당하는 노선의 숫자는 전체의 49.3%인 1077개였음²⁸⁾) 준수율 90% 이상의 업체는 18개 32.1%에 불과했음.²⁹⁾

<표2-13> 연도별 운행횟수 준수율 추이

구 분		2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	연평균 증가율
경기 도 전체	노선수	2,419	2,561	2,296	2,286	2,184	-2.5%
	운행횟수 준수율	81.30%	81.40%	78.28%	81.50%	79.92%	-0.4%
업체 분포	평균	80.69%	83.54%	83.28%	83.93%	84.43%	1.1%
	최대값	98.35%	98.56%	98.64%	96.86%	97.69%	-0.2%
	최소값	31.96%	58.69%	58.49%	53.41%	65.67%	19.7%
	표준편차	12.36%	9.18%	10.36%	9.69%	8.81%	

<출처: 경기도 버스운송업체 일반 및 재무현황조사, 경기도. 각 연도>

27) “예고 없는 고속버스 결행...승객만 골탕”, YTN, 2017.11.09.
http://www.ytn.co.kr/_ln/0103_201711090545453472

28) 2016 경기도 버스운송업체 경영 및 서비스평가. 경기도. 2017.

29) 2016 경기도 버스운송업체 경영 및 서비스평가. 경기도. 2017.

4. 노동자 처우

- 노동자의 처우는 업체의 우선순위에 있어 낮은 위치를 차지함.
- 2015년 기준 55개 업체 중 11개의 업체가 임금을 체불하였고, 이 중 2개 업체는 인센티브 지원 대상에서 제외됨. 즉, 인센티브 지원의 평가 항목임에도 많은 경우 제대로 지켜지지 않고 있음.

<표2-14> 운전직종사자 임금체불 업체 분포

급여 지연 기간	업체수	감 점
1개월 이하	8개	-15점
1개월 초과 2개월 이하	1개	-30점
2개월 초과	2개	운전직 고용안정 분야 인센티브 지원 대상 제외
경기도	11개	

<출처: 2016 경기도 버스운송업체 경영 및 서비스평가. 경기도, 2017>

- 운전 노동자의 퇴직금 예치비율 역시, 조금씩 나아지고는 있지만 2015년 기준 여전히 67%에 불과함.

<표2-15> 연도별 운전직 종사자 퇴직급여총당금 예치비율 추이 (단위: 백만 원)

구 분		2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	연평균 증가율
경 기 도 전 체	추계액	167,294	183,232	197,208	205,846	243,788	9.9%
	예치실적	87,823	101,756	113,450	127,759	163,251	16.8%
	예치비율	52.5%	55.5%	57.5%	62.1%	67.0%	6.3%

<출처: 2016 경기도 버스운송업체 경영 및 서비스평가. 경기도, 2017>

○ <표2-4>에서 보이듯, 2016년 기준 경기도의 버스운전 노동자 수는 19,731명이며, 그 대부분인 15,810명은 격일제로, 20%에 해당하는 3,157명이 복격일제의 근무형태임.

- 하루 18시간에 달하는 노동시간³⁰⁾에도 격일제 근무와 이틀을 일하고 하루를 쉬는(혹은 4일 일하고 이틀을 쉬는) 복격일제 근무는 노동자의 건강과 공공의 안전을 동시에 위협하게 만드는 요인임.³¹⁾

- 또한 업체의 요구나 추가 수당 때문에 통계에도 잡히지 않는 복복격일(3일 일하고 하루 쉬는)³²⁾ 혹은 그 이상의 연속 근무를 하는 등 과도한 노동시간에 더불어 무리한 연속근무로 인한 사고 또한 끊이지 않음.³³⁾³⁴⁾³⁵⁾

○ 평균 임금은 293만원이지만 월평균 근무시간은 270시간으로³⁶⁾ <표 2-16>에 나타나는 전국 평균에도 못 미치는 임금과 평균을 훨씬 상회하는 노동시간을 보이고 있음.

그럼에도 2015년 고용노동부가 밝힌 상용노동자의 월 평균임금(348만원)의 90%, 월 평균시급(19,592원)의 68%에 불과하여, 부족한 임금을 충당

30) “하루 16시간 운전... 도로마다 '과로 버스' 달린다”, 조선일보, 2017.07.11.
http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/07/11/2017071100119.html

31) 버스 운전노동자 과로 실태와 기준 연구, 가톨릭대학교 사회건강연구소, 2015

32) “[노동시간 보고서] ③비정규직 끝판왕 “힘들수록 더 일하라는 대한민국””, KBS, 2017.8.31. <http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=3531663&ref=D>

33) “‘관광버스 참사’ 팔순 노모는 가슴에 아들을 묻었다”, 노컷뉴스, 2016.10.25.
<http://nocutnews.co.kr/news/4674432>

34) “또 졸음운전 버스 참사 ... 안전 대책 말뿐인가”, 중앙일보, 2017.07.11.
<http://news.joins.com/article/21745190>

35) “그때뿐인 호들갑 대책... 또 졸음버스 참사”, 한국일보, 2017.09.03.
<http://www.hankookilbo.com/v/6726c083148c4e11997cce6918c181cf>

36) “근무는 '많고' 급여는 '적고'...경기 버스 기사 '격무'”, 연합뉴스, 2017.2.15.
<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/02/15/0200000000AKR20170215148100061.HTML>

하기 위해 초과노동을 강요받고 있는 상황임³⁷⁾.

- 경영 및 서비스평가에서는 노동자의 운전태도, 용모단정, 승객에 대한 친절 같은 부분에 대한 평가가 이루어지지만,³⁸⁾ 정작 교통약자의 승하차에 소요되는 시간 등으로 인해 배차시간을 맞추기 위해 기사에게 강요될 수밖에 없는 위반(신호무시, 무정차 등)과 몇 대를 그냥 보내야 간신히 버스를 탈 수 있고 버스에 탄 뒤에도 다른 버스이용자에게 눈총을 받아야 하는 교통약자 당사자³⁹⁾에 대한 업체의 개선 노력 같은 부분은 애초에 고려되고 있지 않는 상황임.

<표2-16> 버스 업종별 월 평균임금(2015년 9월 현재) (단위: 원)

구분	전체	시내			시외	농어촌
		시내버스 전체	준공영제 시행	미시행 도단위		
월평균 임금(A)	3,140,462	3,233,658	3,353,505	3,084,363	2,910,326	2,694,627
월평균 근로시간 (B)	235.7	233.4	212.9	253.2	260.6	266.3
시급(A/B)	13,324원	13,854원	15,751원	12,181원	11,168원	10,118원

<출처: 버스준공영제의 문제점과 경기도 버스교통의 공공성 강화방향. 이영수. 2017>

37) 버스준공영제의 문제점과 경기도 버스교통의 공공성 강화방향. 이영수. 2017.

38) 2016 경기도 버스운송업체 경영 및 서비스평가. 경기도. 2017.

39) “‘기다리고 눈치보고’ 휠체어 탄 장애인의 시내버스 이용기”, 연합뉴스, 2016.4.16.
<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/04/15/0200000000AKR20160415148800054.HTML>

3절. 현황으로 드러나는 문제점

- 전국의 저상버스는 7,347대로 전체 시내버스의 21.19%에 불과함. 그마저도 시내버스만을 대상으로 한 통계이며, 시외 고속버스에 대해서는 도입조차 이루어지지 않은 실정임.
- 반면 버스에 대한 수요가 꾸준히 유지되고 있음. 교통약자인 고령층이 꾸준히 늘어나고 있기도 함. 버스 이외의 선택지가 없는 교통약자에 대한 해결책이 필요함.
- 버스 노동자의 근무형태는 격일제와 복격일제의 비중이 대폭으로 증가함. 이는 버스 노동자의 건강과 버스 이용자의 안전을 동시에 위협하는 문제임.
- 서울을 시작으로 도입되고 있는 준공영제는 버스의 이용률 제고, 버스 운송사업 면허 문제점 보완, 업계 자구노력결여에 대한 해결책, 공공 교통으로서의 버스의 필요성 등이 요구됨에 따라 광역시를 위주로 퍼져나감. 기존 민영제의 문제점에 대한 인식이 확인 됨.
- 준공영제 실제 운영에 있어 공공성 강화를 위한 조치가 제대로 이루어지지 않고 있음. 시행도시를 불문하고 버스업체의 각종 비리가 끊임없이 발생하고 있지만 지자체의 감시와 관리감독은 미진하여 제대로 된 개선이 이루어지지 않고 있음.

○ 준공영제 도입과 함께 재정지원의 규모가 크게 증가함. 반면 공공성의 확보에 필요한 교통약자 우선, 노동자 처우 개선, 재정 투입에 따른 업체 운영의 투명성과 공공성에 있어서 개선이 이루어지지 못함. 업체의 이익 보장이 우선시되는 판례가 나오고, 버스업체에게 의무는 없고 권한만 강화해주는 제도로 전락하고 있음. 서울시 준공영제 모델 자체가 가진 근본적 한계라는 지적도 나오고 있음.

○ 경기도는 버스 보유대수가 전국에서 가장 많지만 저상버스 보급률은 전체 보급률의 절반 수준에 불과함. 지하철, 철도를 이용한 이동의 한계가 명확한 경기도에서 버스 이용은 필수적이지만 교통약자는 소외되고 있음.

○ 경기도 내 26개 시군에서, 북부의 10개 시군에는 전체 면적은 넓지만 인구가 적고 그에 따라 거주지역이 넓게 퍼져있어 각각의 정류소를 이용하는 이용자 수는 적은 지역이 많음. 이런 지역들은 경기도 내에서도 교통소외 지역이며, 교통약자 비율은 훨씬 높은 경우가 많음. 민영제의 논리 아래 이런 지역들은 버스 이용에 큰 제약을 받고 있음.

○ 경기도 내 버스업체들의 노선수익성, 업체수익성, 자산 및 자본, 안정성 등 모든 지표가 계속 상승하고 있음. 그럼에도 재정지원금은 줄어들지 않고 늘어나는 추세임. 민영제임에도 준공영제가 야기시키는 노선 권리금 상승으로 인한 인수가격 상승 등의 문제가 발생하고 있음. 이미 5년간 1조에 달하는 세금이 투입되었으나 같은 기간 버스업체의 부동산 구입 총액은 6145억 원에 달하는 등⁴⁰⁾ 버스업체의 이익보장에 막대한 세금을 쓴 형국임.

40) “경기도 버스업체 1조원 혈세받아 부동산에 6천억 ‘몰빵’”, 아시아경제, 2016.09.07.
<http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2016090713570561252>

- 경기도 버스업체가 임의의 증감차와 배차간격 미준수로 야기하는 불편은 개선의 여지가 많음. 특히 운행 횟수가 적은 노선의 준수율이 가장 낮은 상황이어서, 교통소외 지역일수록 버스 이용에 불편이 심함.

- 경기도 버스운전 노동자의 처우는 업체의 무관심 속에 개선되고 있지 않음. 근무형태는 거의 전부가 격일제와 복격일제 근무이며, 이는 노동자의 건강과 공공의 안전을 동시에 위협하게 만드는 요인임. 낮은 임금, 그로 인한 초과노동, 용모와 태도 등에 대해 이루어지는 서비스평가로 인해 강요되는 감정노동과 배차시간에 대한 압박 등도 운전 노동자의 처우에 악영향을 끼치고 있음.

- 결국 경기도에서는 준공영제의 문제점이라 할 수 있는 업체의 도덕적 해이와 각종 비리, 업체 자산 증대로 인한 노선 통제력 약화, 막대한 재정의 소요 등과 민영제의 단점이라 할 수 있는 노동착취, 공공안전 위협, 교통소외 심화 등 두 가지 제도의 단점이 두루 나타나고 있는 실정임.

3장. 버스운영 실태조사

1절. 안양권 버스운행 실태

1. 행정구역 현황

○ 안양시는 면적에 비해 인구수가 많아 경기도에서 두 번째로 인구밀도 (10,004명/km²)가 높음¹⁾. 인구가 50만이 넘기 때문에 대도시로 분류되며 행정구역은 만안구와 동안구로 나뉨.

○ 2018년 현재 안양시의 행정구역 현황은 다음과 같음.

<표3-1> 안양시 행정구역 현황

구분	내용	비고
면적	58.5km ²	경기도 총면적 10,172.4km ²
인구	585,167명	경기도 총인구 1천 3백 27만명

1) 경기도 인구밀도 1,264명/km²

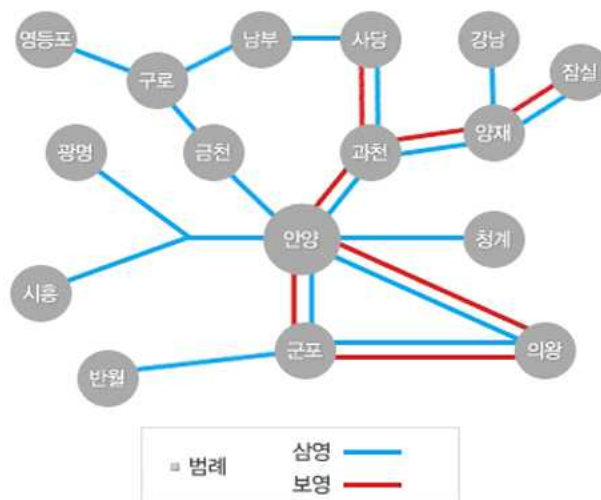
		50만 이상으로 경기도 도시 중 대도시에 포함
가구	222,771	-
재정규모	13,489억원	일반회계 10,388억원, 특별회계 3,101억원
기업체수	1,826개업체	대 4 / 중 107 / 소 1,715
도로연장	389.2km	고속국도 12/ 일반국도 14/ 시도 358.2/국가지원지방도 5
도로율	26.21%	-
차량 등록대수	210,849대	승용 176,932 / 승합 8,622 / 화물 24,899 / 특수 396

<출처: 안양시청 홈페이지>

2. 안양지역 버스 현황

○ 안양 시내버스는 보영운수와 삼영운수 독점체제로 부곡, 의왕, 과천, 시흥권역을 포괄하고 있음.

[그림3-1] 삼영/보영운수 버스운행지역현황



<출처: 삼영/보영운수 홈페이지>

- 2017년 12월 기준, 안양시 버스현황은 아래 표와 같음.

<표3-2> 안양시 시내버스면허현황

업체명	총 계		광역급행형		직행좌석형		좌석형		일반형	
	노선수	대수	노선수	대수	노선수	대수	노선수	대수	노선수	대수
삼영운수	25	410	1	8	-	-	-	-	24	383
보영운수	13	245	-	-	1	14	-	-	12	212

<출처: 2017년 버스등록현황. 경기도청 홈페이지, 삼영보영운수 홈페이지 참고>

<표3-3> 안양시 시외, 마을, 전세, 특수여객현황

시외버스(직행·일반)				시외버스(고속)				마을버스			전세버스		특수여객		
업체	노선(면허대수)			업체	노선	면허대수			업체	노선	등록대수	업체	등록대수	업체	등록대수
	계	직행	일반			계	일반	우등							
동양고속	13(83)	13(83)		동양고속	45	328	60	268	8	21	159	11	300	4	8

<출처: 2017년 버스등록현황. 경기도청 홈페이지>

3. 안양시내버스 현황

○ 안양권 시내버스를 독점운영하고 있는 삼영운수와 보영운수는 같은 계열사의 운수회사로 모회사는 삼영운수임.

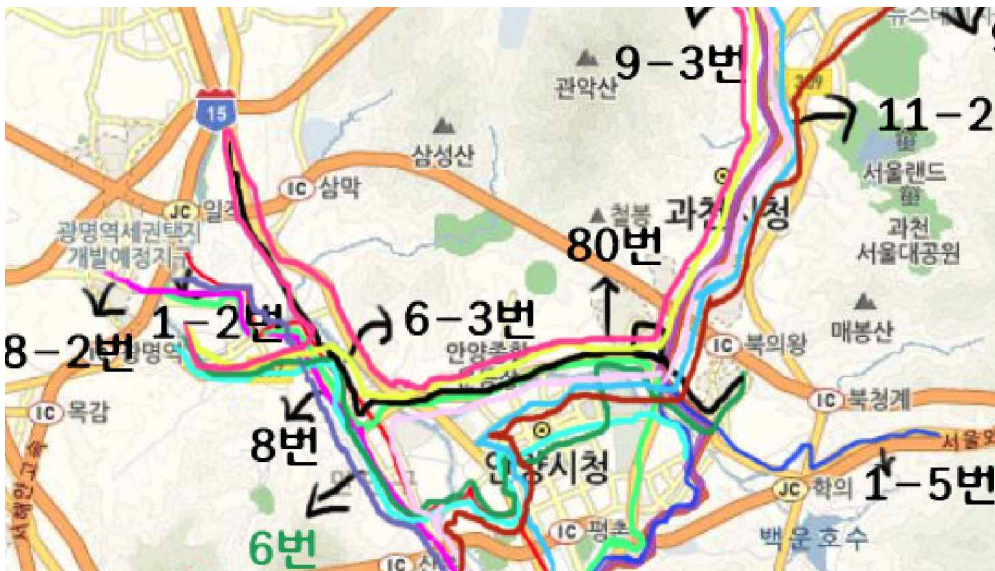
- 양 회사는 안양시 만안구 석수동 석수공영차고지내에 본사를 두고 있고, 안양시에 평촌, 창박골 2개 영업소, 의왕시에 고천, 부곡 2개 영업소,

군포시 공영차고지에 군포영업소를 두고 있음.

- 양 회사는 총 38개의 노선에 안양, 시흥, 과천, 의왕권역을 포괄하고 서울 영등포, 사당, 양재, 잠실운동장을 운행하고 있음.

- 38개 노선 중 절반 가까운 18개 노선이 인덕원역을 경유하고 있고²⁾, 20개 노선이 안양역과 바로 인접한 안양1번가를 경유하고 있는 것³⁾ 등 버스노선 현황을 보면⁴⁾ 지역규모에 비해 노선이 과밀하고 중복노선이 많다는 것을 알 수 있음.

[그림3-2] 안양시 시내버스 중복노선 예시도



2) 인덕원역 경유 노선번호: 11-1, 11-3, 11-2, 11-5, 917, 3030, 22, 8, 8-1, 6-3, 9, 9-3, 80, 1, 51, 60-1, 1-1, 1-5

3) 안양역, 안양1번가 경유노선: 10, 11-3, 15, 15-1, 15-2, 8, 8-1, 8-2, 6, 6-3, 80, 81, 3, 5333, 1, 5, 1-2, 3-1, 52

4) [http://sbcitybus.com/\(삼영보영운수홈페이지\)](http://sbcitybus.com/(삼영보영운수홈페이지)),

[http://bis.anyang.go.kr/BusIntroByRouteType.do\(안양시 U-통합상황실 홈페이지\)](http://bis.anyang.go.kr/BusIntroByRouteType.do(안양시 U-통합상황실 홈페이지)) 참고

4. 저상버스 운행현황

○ 안양시를 운행하는 저상버스는 전체 38개 노선 가운데 4개 노선, 총 655개 버스 가운데 저상버스 대수는 46대에 불과하여 매우 낮은 운행률을 보임.

- 안양시 저상버스 운행현황은 아래 표와 같음.

<표3-4> 안양시 저상버스 운행현황

업체명	노선번호	기점	종점	배차간격	운행대수
보영 운수	11-2	군포공영차고지	갯마을앞(중)	8 ~ 8	13
삼영 운수	1-2	월암종점	석수동 버스공영차고지	6 ~ 7	14
	8	석수동 버스공영차고지	시티병원	5 ~ 10	5
	88	차고지입구	한라2차아파트입구	5 ~ 5	14

<출처: <http://www.gbis.go.kr/service/busInfo/lowfloorBus.action?cmd=lowfloor>. 경기버스정보>

5. 안양시 대중교통환경 개괄

○ 2016년 현재 안양시의 대중교통 이용 연인원은 버스 1억4천만여명, 지하철 7천8백만여 명으로 버스 이용자가 거의 두 배 가까이 많아 시민들의 대중교통 이용에서 버스에 대한 의존도가 높다는 것을 알 수 있음.

○ 저상버스 대수는 46대로 인구수에 비해 현저히 적음.(인구가 두 배인 수원⁵⁾의 저상버스가 230여대인 것과 비교하면 차이가 드러남.) 운행하는 노선도 4개 노선에 불과하여 드러난 수치만으로도 교통약자가 버스를 이용하여 대중교통을 이용하기에는 어려움이 많을 것으로 짐작됨.

○ 「2016년 경기도버스운송업체 경영 및 서비스평가결과」에 따르면 제 7 권역에 속한 안양시⁶⁾는 버스운행기록 관리 실적이 도내 최하이며 버스면허취소인원과 면허정지자의 면허정지일수항목에서 경기도 9개 권역 중 가장 높은 수준으로⁷⁾ 대중교통사고가 많음.⁸⁾ 위 결과에서도 교통사고 지수가 높은 것으로 드러남.

5) 안양 2018년 2월 현재 585,167명(안양시청홈페이지). 수원 1,240,408명(수원시청홈페이지)

구 분	해당 시·군	업체수
제1권역	고양시, 파주시	4
제2권역	의정부시, 양주시, 동두천시, 포천시, 연천군	9
제3권역	구리시, 남양주시, 가평군, 양평군	6
제4권역	하남시, 광주시, 이천시, 여주시	3
제5권역	성남시, 용인시, 안성시	5
제6권역	오산시, 평택시, 화성시	8
제7권역	과천시, 군포시, 의왕시, 안양시, 수원시	8
제8권역	광명시, 시흥시, 안산시	4
제9권역	김포시, 부천시	9
	합계	56

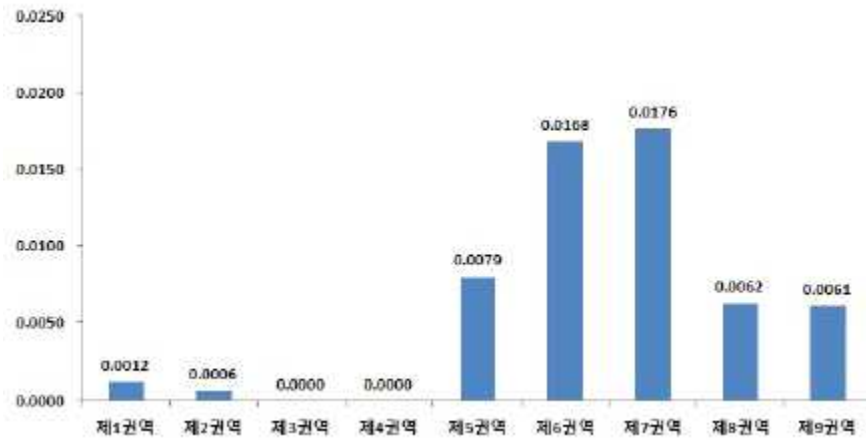
6) 경기도 권역별 분류표(출처: 2016년 경기도버스운송업체 경영 및 서비스평가결과)

7) 2016 경기도버스운송업체 경영 및 서비스평가 결과. 3.3. 권역별 평가 결과. 3.3.8 제7 권역. “과천시, 군포시, 의왕시, 안양시, 수원시가 속한 제7권역은 타 권역에 비해 월등히 나은 수준의 항목은 없는 것으로 나타났다. 특히, 운행기록 관리실적 항목은 최저 수준의 등급을 받았으며 면허취소인원 및 면허정지자의 면허정지일수 항목은 9개 권역 중 가장 낮은 수준인 것으로 나타났다.” 경기도

8) NEWSIS ‘안양시, 운수업체 봐주기 처분 의혹논란’

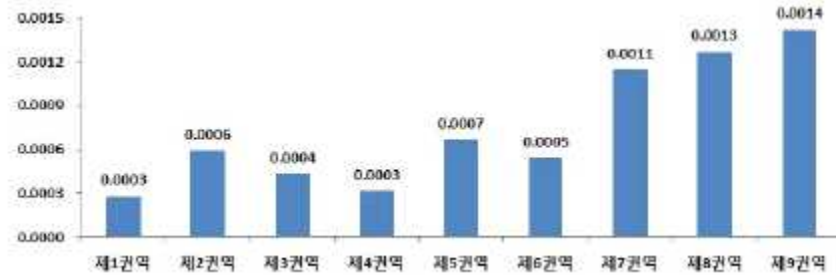
http://www.newsis.com/view/?id=NISX20171124_0000158070&cID=10803&pID=10800

[그림3-3] 경기도 권역별 면허취소인원, 면허정지자의 면허취소 일수



<출처: 2016년 경기도버스운송업체 경영 및 서비스평가결과. 경기도>

[그림3-4] 경기도 권역별 교통사고 지수



<출처: 2016년 경기도버스운송업체 경영 및 서비스평가결과. 경기도>

경기도가 버스교통사고율이 전국에서 가장 높은 지역⁹⁾이라는 것을 고려하면 안양시는 버스교통사고 위험율이 매우 높다는 것을 알 수 있음.

9) 시도별 시내버스 교통사고 발생추계(2008년~2014년)

2절. 안양권 버스이용자 설문조사

1. 대상과 방법

1) 대상

- 안양시민들과 안양에서 운행하는 버스를 주로 이용하는 인근 군포, 의왕, 과천에 거주하는 버스이용자들을 대상으로 설문조사를 진행함.
- 조사지역을 안양/의왕/군포/과천으로 선정한 이유는 이 지역주민들의 생활권이 함께 묶여 있고, 안양에서 관장하는 버스노선이 이 지역을 전체적으로 포괄하고 있기 때문임.

시도	구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	연평균증감률 (2008-2014)
합계	발생건수	5,442	6,003	6,132	6,003	6,226	6,390	6,415	2.8
	사망자수	135	147	140	105	110	105	125	-1.3
	부상자수	8,408	9,205	9,394	9,241	9,566	9,543	9,747	2.5
서울	발생건수	1,356	1,536	1,543	1,451	1,413	1,507	1,451	1.1
	사망자수	39	38	32	17	27	26	39	0.0
	부상자수	1,941	2,187	2,265	2,126	2,077	2,232	1,935	-0.1
경기	발생건수	1,308	1,599	1,724	1,939	2,165	2,163	2,272	9.6
	사망자수	34	51	41	35	39	34	40	2.7
	부상자수	2,242	2,646	2,838	3,200	3,564	3,376	3,626	8.3

<출처: 도로교통공단 교통사고분석시스템(TAAS), 천정배 국회의원 보도자료(2015.10.5. 보도자료)>

① 설문 답변 지역별 분류

<표3-5> 답변자 지역

지역	빈도	퍼센트
안양	366	71.8
의왕	59	11.6
군포	60	11.8
과천	10	2.0
기타	15	2.9
합계	510	100.0

② 설문 답변자 연령대 분류

<표3-6> 답변자 연령대

연령대	빈도	퍼센트
10대	54	10.6
20대	216	42.4
30대	71	13.9
40대	65	12.7
50대	73	14.3
60대	17	3.3
70대	10	2.0
합계	506	99.2

③ 버스이용 시간대별 분류

<표3-7> 버스이용시간

시간대	빈도	퍼센트
오전	305	54.4%
오후	115	20.5%
저녁	131	23.4%
심야	10	1.8%
합계	561	100.0%

④ 버스를 이용하는 주요 목적

<표3-8> 버스이용목적

목적	빈도	퍼센트
출퇴근	228	46.2%
등하교	82	16.6%
불일보기	155	31.4%
기타	28	5.7%
합계	493	100%

○ 설문에 응답한 이용자의 대부분이 안양에 거주하고 있으며 20대가 가장 많았으나, 10대에서 70대까지의 모든 연령대를 포괄하고 있음.

○ 안양지역의 시민들은 지하철보다 버스이용에 대한 의존도가 2배 가까이 높으며, 버스이용의 목적은 출퇴근과 불일보기 등으로 일상생활을 영위하는 데 버스가 큰 역할을 차지하고 있음을 알 수 있음.

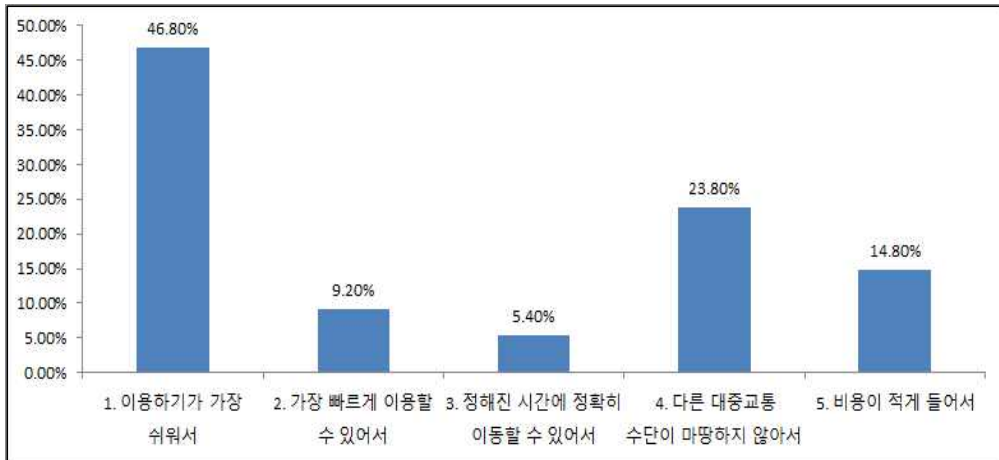
2) 방법

2018년 2월 1일부터 9일까지 안양역, 안양시장, 군포역, 계원대 앞, 인덕원 환승센터 등 안양과 인접지역의 주요 버스정류장이나 환승센터에서 버스이용자들을 대상으로 한 직접설문조사를 진행함. 또한 안양지역의 주요 사업장에서 근무하는 노동자들과 지역학교의 학생들을 대상으로 설문조사지를 배포하고 작성된 것을 회수함.

2. 내용 분석

① 귀하가 버스를 이용하시는 이유는 무엇입니까?

[그림3-5] 버스이용이유



○ 시민들이 버스를 이용하는 가장 큰 이유는 이용하기가 쉽고(46.8%) 다른 대중교통 수단이 없기(23.8%) 때문임. 여기에서 이용하기가 쉽다는 것은 접근성이 가장 용이하다는 의미로 해석됨. 이에 비해 빠른 이동과 정시성에 대한 답변은 낮음.

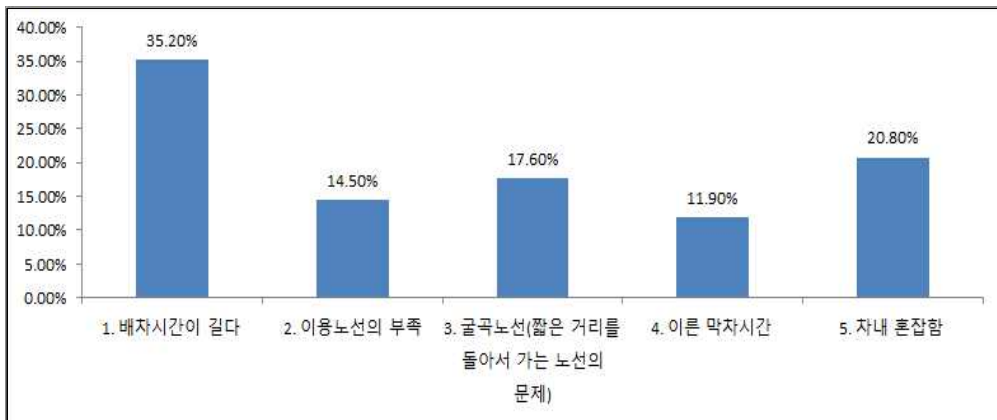
○ 경기도는 지역이 넓고 지하철 등 시민들이 이용할 만한 다른 대중교통 연계망이 부족한 교통소외지역이 많기 때문에 버스가 가장 이용하기 쉽고 유일한 대중교통수단임.

안양권은 비교적 도심에 속하기 때문에 주요지역은 지하철과 연계되어 있지만 여전히 버스가 가장 접근성이 높다는 것을 설문결과로 알 수 있음.

때문에 시민들이 정시성이나 빠른 이동을 포기하더라도 버스를 이용하고 있음.

② 귀하가 버스를 이용하실 때 가장 불편한 점은 무엇입니까?

[그림3-6] 버스이용시 불편사항



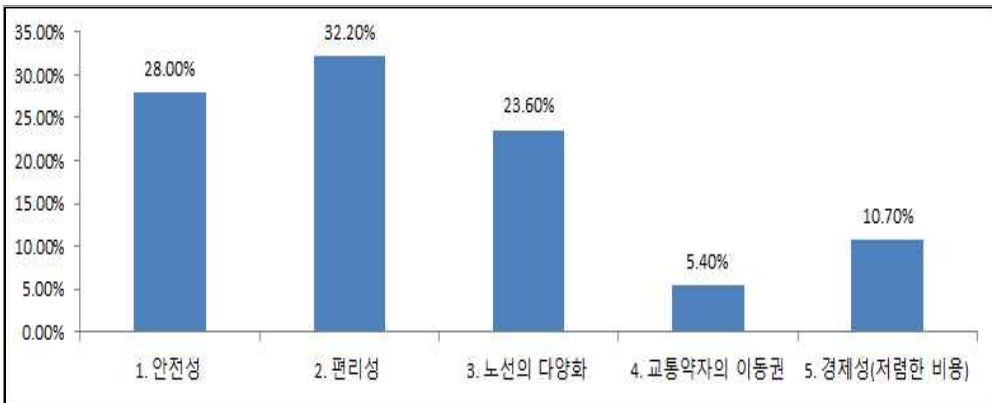
○ 버스이용의 불편을 묻는 항목에서 가장 높은 비율을 차지한 것은 배차시간이 긴 문제임(35.2%) 그 외 혼잡함, 굴곡노선, 노선의 부족 등이 근소한 차이를 보이고 있음.

○ 불편함 중 가장 첫 번째로 꼽힌 긴 배차시간과 두 번째로 꼽힌 차내 혼잡함(20.8%)은 서로 연동되는 문제로 배차시간이 길기 때문에 기다리는 사람이 많고, 결과적으로 버스가 혼잡해지는 것임. 특히 버스이용의 가장 큰 목적이 출퇴근인 상황에서(버스이용목적 46.2%) 그 시간대에는 더 많은 버스가 배차되어야 함. 이를 위해서는 버스를 증차해야 하는데, 현재의 민영제에서는 증차의 한계가 존재함.

○ 굴곡노선의 문제(17.6%)와 노선의 부족(14.5%)은 노선을 정비하여 주노선과 연계노선을 분리하는 등 노선의 합리화가 필요하다는 것을 보여줌. 이를 위해서는 통합적인 노선의 정비와 개선이 필요한데, 개별 회사들로서는 수익이 많이 나는 노선에 더 많이 버스를 배치하게 되므로 현재로서는 개선의 폭이 좁음. 노선의 합리화와 증대, 운행시간의 연장 등 대중교통의 공공성을 확대라는 정책 기조 하에서 개선될 수 있는 사안임.

③ 대중교통인 버스 운행에서 가장 중요한 것은 무엇이라고 생각하십니까?

[그림3-7] 버스운행에서 중요한 점



○ 시민들은 편리성(32.2%)과 안전성(28.0%)이 버스운행에서 가장 중요한 점이라고 꼽고 있음.

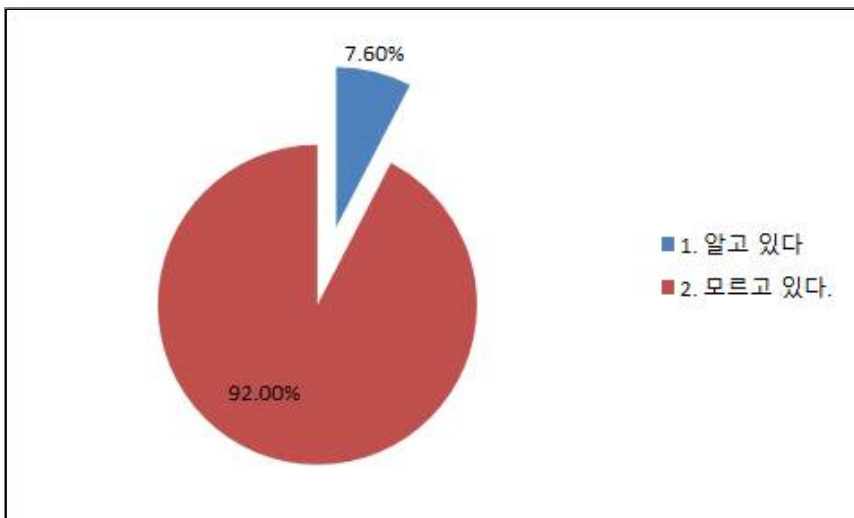
○ 편리성을 가장 첫 번째로 꼽은 것은 ① 번 질문(버스를 이용하는 이유)의 결과에도 나와 있듯이 버스 외에는 다른 대중교통수단이 마땅치 않은 상황에서 버스를 이용해야 하기 때문에 쉽고 편리하게 이용할 수 있는 것이 중요하다는 결과로 분석됨.

○ 또한 시민들은 버스의 안전성 중요하게 생각하고 있음. 이는 경기도 버스사고율이 전국 최고인 상황에서 안전성이 가장 시급하게 고려되어야 하는 버스정책 사안이 되어야 한다는 것을 다시 한 번 보여줌. 이는 작년 경부고속도로에서의 오산교통 대형교통사고에서 보여주듯이 장시간 노동에 더해 배차시간에 쫓기는 버스운전노동자의 현실을 개선해야 버스를 안전하게 운행할 수 있음.

○ 이와 비슷하게 노선의 다양화(23.6%)도 중요하게 꼽았는데 이는 안양권이 시내버스노선의 수는 많고 중복도가 높지만 버스를 이용하기 불편한 지역도 존재한다는 것을 보여줌.

④ 경기도는 민간버스업체에 매년 1천 4십억이 넘는 재정을 지원하고 있습니다(2016년 현재). 이를 알고 계십니까?

[그림3-8] 민간버스에 대한 지자체의 재정지원현황에 대한 인지도



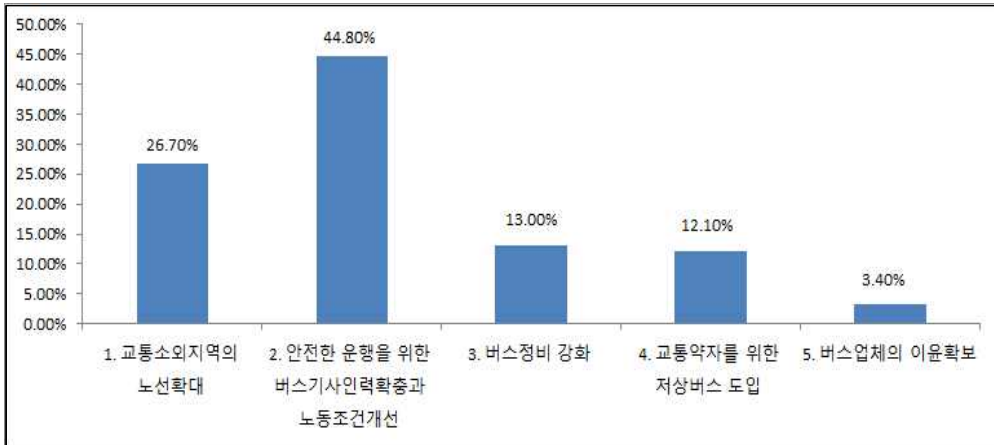
○ 안양권 시민들은 지자체가 민간버스업체에 매년 막대한 재정을 지원하고 있다는 것을 거의 대부분 모르고 있음(92.0%).

○ 경기도는 대중교통이용에 있어서 도민들의 버스의존률이 높고 이는 안양도 마찬가지로 나타남. 때문에 지자체에서 매년 막대한 세금을 민간 버스회사들에 재정지원하고 있는 상황임. 그럼에도 불구하고 이용자인 시민들이 이러한 버스정책에 대해서 모르고 있거나 관심이 없다는 것을 대변하는 결과임. 현재 버스준공영제 시행이 경기도정에서 중요한 논란이 되고 있는 것을 보더라도 대중교통과 관련된 주요한 정보들을 시민들에게 알리는 것은 행정기관의 중요한 책무임. 버스관련정책이 시민들의 생활에 중요한 영향을 미치고 있는 점을 고려할 때 이러한 정보들을 시민들에게 알려낼 수 있는 방안을 마련해야 함.

⑤ 매년 천억이 넘는 버스재정지원금은 어디에 사용되어야 한다고 생각하십니까?

○ 경기도민들은 지자체에서 민간버스업자들에게 지원하는 지원금이 버스기사의 인력확충과 노동조건을 개선하는 데 사용되어서 버스가 안전하게 운행되기를 가장 바라고 있음(44.8%). 이는 계속되는 경기도버스의 대형교통사고의 원인이 버스노동자들의 장시간노동과 인력부족에 의한 과로라고 생각하며, 아직도 이 문제가 해결되지 않았다고 인식하고 있음을 알 수 있음.

[그림3-9] 버스재정지원금의 사용처



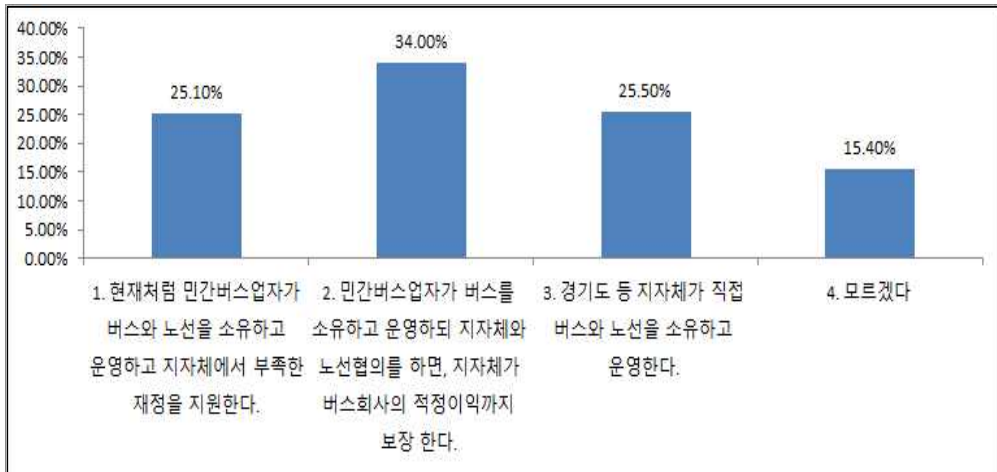
○ 버스정비의 강화(13.0%)도 마찬가지로 맥락으로 이해됨. 이는 시민들이 평소에 버스가 안전하지 않다고 느끼고 있고, 그 이유 중의 하나가 정비의 문제라고 인식하고 있음을 보여줌.

○ 또한 도민들은 그 재정이 교통소외 지역의 노선 확대에 사용될 것(26.7%)을 두 번째로 원했는데, 3번 질문(버스운행에서 가장 중요한 것)의 답변인 노선의 부족과 연동되는 사안으로 분석됨. 시민들이 노선의 확대를 바라는 것은, 특정 지역에만 노선이 중복되어 있고 여전히 교통소외지역이 존재한다는 것을 의미함. 이는 공공성의 관점에서 이용자의 편에서 노선이 재편되어야 해결될 수 있는 문제임.

○ 그 외 버스업체의 이윤확보를 위해 재정이 지원되어야 한다는 답변(3.4%)은 미미함.

⑥ 누구나 안전하고 편리하게 버스를 이용하기 위해서는 어떤 방식으로 버스가 운영되어야 한다고 생각하십니까?

[그림3-10] 안전하고 편리한 버스운영형태



○ 바람직한 버스운영 형태를 묻는 질문에서 2번을 선택한 응답이 높음 (34.0%).

이는 ④번 질문(민간버스에 지자체의 재정지원을 알고 있었는지 여부)의 응답에서 알 수 있듯이 절대 다수의 시민들이 지자체에서 민간버스회사에 재정을 지원하는 것을 모르는 상황(92.0%)에서 지금 바로 버스를 공영화 하려면 갑자기 막대한 예산이 소요되기 때문에 그것은 현실적으로 어렵다는 판단이 작용한 것으로 추론됨.

현재의 민영제에서도 버스회사에 막대한 재정을 지원하고 있다는 현실 등 버스정책을 시민들이 잘 모르고 있다는 상태를 반영하고 있음.

○ 지방정부나 지자체가 어떤 방식으로든 버스운영에 참여해야 한다는 내용인 2, 3번 문항을 선택한 비율(59.5%)은 현행방식으로 가야 한다 (25.1%)는 것의 2배가 훨씬 넘음.

이는 도민들이 현재처럼 민간버스자본에 모든 것을 맡기는 것이 아닌 어떤 방식으로든 지방정부나 지자체가 버스운영에 참여해서 공공성과 안전성을 확대해야 한다는 생각을 드러냄.

3. 소결

이상 버스이용과 관련하여 이용자 설문 답변을 정리하면

○ 버스 이용자가 버스를 이용하는 가장 큰 이유는 다른 선택의 여지가 없기 때문임. 경기도는 다른 대중교통과의 연계망이 부족하고 도농 복합지역이나 교통소외지역이 다수 존재함. 따라서 버스가 도민들이 선택할 수 있는 유일한 교통수단인 경우가 많다는 것을 보여주고 있음.

○ 버스 이용에서 불편한 점은 긴 배차시간, 굴곡노선, 노선의 부족, 혼잡함, 이른 막차시간 등 문제들이 다양하게 드러나고 있음. 이는 무엇 한가지만 해결된다고 버스이용의 불편이 해소되지 않는다는 것을 보여줌. 증차, 노선의 합리화, 교통소외지역에의 노선확대 등 공공성을 전제로 통합적인 버스정책이 다양한 각도에서 고려되어 수립되어야 문제점들이 개선될 수 있음.

○ 그렇게 문제들이 개선되어야 시민들이 바라는 편리하고 안전한 버스운영이 가능해질 것임. 이는 버스운전노동자들의 노동조건을 개선하는 것과 밀접한 관계가 있음. 버스이용자들은 현재 민간버스회사에 지원되는 재정

을 버스노동자들의 노동조건을 개선하고, 정비를 강화하는 것에 우선적으로 사용되어야 한다는 응답한 것으로 드러남. 또한 교통소외지역에의 노선의 확대와 저상버스 도입 등 교통약자를 위해 재정이 사용되어야 한다는 응답결과는 시민들이 공공성의 확대 역시 중요한 과제로 여기고 있다는 것을 보여줌.

○ 현재 민영제의 운영방식에 대해서 다수의 시민들이 동의하지 않음. 어떤 방식으로든 지자체가 버스운영에 개입해야 좀 더 나은 대중교통환경이 조성된다고 인식하고 있음. 경기도는 서울과는 다르게 노선을 신설하는 등 지자체가 버스운영에 직접 개입할 수 있는 여지가 많음. 따라서 지자체가 적극 버스운영에 개입하여 정책을 세우고 실현하여 대중교통의 안전성과 공공성을 확보해야 함.

3절. 교통약자를 위한 대중교통 (장애인 설문조사)

1. 대상과 방법

1) 대상

‘경기 장애인 차별철폐 연대’ 소속 단체 회원들로 안양, 성남, 이천, 포천, 광명, 김포, 화성, 여주, 수원 등 경기지역 전역에 거주하는 장애인들을 대상으로 설문을 진행함. 145명이 설문에 응답함.

① 연령대

<표3-9> 장애인 답변자 연령대

연령대	빈도	유효 퍼센트
20대	13	9.7
30대	26	19.4
40대	45	33.6
50대	35	26.1
60대	14	10.4
70대	1	.7
합계	134	100.0

② 휠체어 보장구의 사용여부

<표3-10> 휠체어 보장구 사용

	빈도	유효 퍼센트
사용	86	66.2
미사용	44	33.8
합계	130	100.0

③ 버스를 이용하는 주요 시간대

<표3-11> 장애인버스이용시간대

	빈도	유효 퍼센트
오전	45	72.6
오후	14	22.6
저녁	3	4.8
합계	62	100.0

④ 버스를 이용하는 주요 목적

<표3-12> 장애인버스이용목적

	빈도	유효 퍼센트
출퇴근	33	31.7
등하교	2	1.9
볼일 보기	56	53.8
기타	13	12.5
합계	104	100.0

- 설문에 응답한 연령대는 40대와 50대가 가장 많았으나 20대부터 70대 까지 고루 포함되어 있음.
- 응답자의 2/3가 휠체어 보장구를 사용하고 있음
- 버스이용 시간대는 오전시간대가 월등히 많고 저녁시간대 이후는 거의 이용하지 않음.
- 버스이용의 주요 목적은 일반인과 다르게 볼일보기가 출퇴근보다 높게 나옴. 설문조사에 십대의 응답이 없기 때문에 이용목적에서도 등하교가 현저히 낮음.

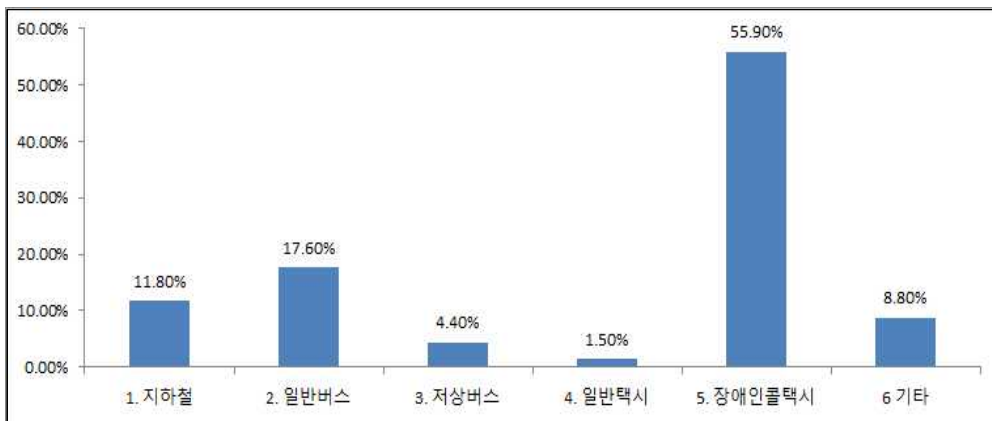
2) 방법

‘경기장애인차별철폐연대’ 소속 단체별 직접설문과 ‘경기장애인차별철폐연대’ 커뮤니티를 이용한 온라인 설문을 통해 진행하고 결과를 회수함.

2. 내용 분석

① 귀하가 주로 이용하시는 대중교통은 무엇입니까?

[그림3-11] 장애인이 주로 이용하는 대중교통



○ 장애인들의 대중교통 이용은 장애인콜택시 이용이 압도적으로 높음 (55.9%). 이는 장애인들이 다른 대중교통을 이용하기가 어려움을 반증함.

○ 장애인콜택시 이외 이용하는 대중교통으로는 일반버스와 저상버스 등 버스이용률이(22.0%) 지하철 이용률(11.8%)보다 두 배가 높음¹⁰⁾.

경기도는 지하철이나 전철로 이동할 수 있는 지역이 한정되어 있고 지하철이나 전철을 이용하기 위해서라도 일단 버스를 이용해서 이동해야 하기 때문임. 이는 경기도 교통약자들의 이동권 보장을 위해서는 이들의 버스이용환경을 보다 개선시켜야 한다는 것을 보여줌.

○ 교통약자의 이동권을 위해 도입된 저상버스의 이용률이 4.4%에 불과한 것은 경기도의 면적이나 인구수에 비해 저상버스 운행 비율이 13.3%로 저조하기 때문으로 분석됨¹¹⁾.

○ 일반 택시는 가격의 부담과 탑승의 불편함 때문에 거의 이용하지 않는 것으로 드러남.(1.5%) 장애인 등 교통약자를 위한 다른 대중교통수단이 강화되어야 보여줌.

10) 8대 특별·광역시(서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 세종)의 장애인 지하철 이용률은 22.4%로 경기도와 비교하면 두 배가 높다.(2017년 교통약자 이동편의 실태조사연구. 국토교통부. 참고)

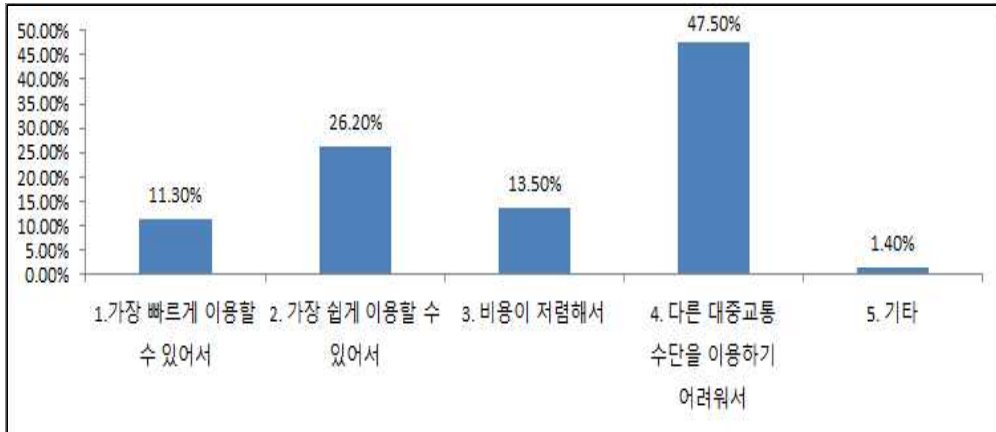
11) 2017년도 저상버스 현황

구분	시내버스(대)	저상버스(대)	보급률(%)
계	33,796	7,579	22.4
서울특별시	7,134	3,110	43.6
부산광역시	2,517	528	21.0
경기도	10,138	1,344	13.3
강원도	659	189	28.7

<출처: 2017년 교통약자 이동편의 실태조사연구. 국토교통부. 재편집>

② 위에 선택한 교통수단을 이용하시는 이유가 무엇입니까?

[그림3-12] 장애인 주요교통수단 이용 이유

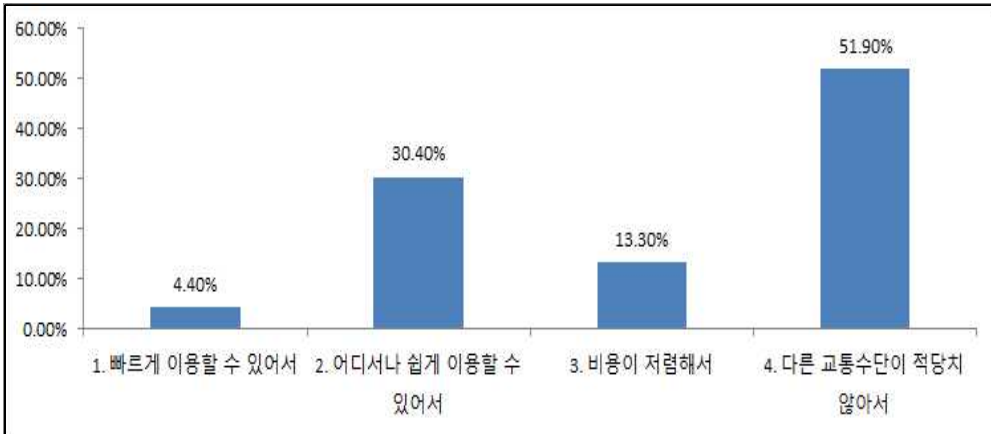


○ 1번 문항을 선택한 이유를 묻는 질문에는 다른 대중교통수단을 이용하기가 어려워서라는 답변이 가장 높음(47.5%). 이는 장애인들이 선택할 수 있는 대중교통수단이 그만큼 좁다는 것을 의미함. 장애인 콜택시든 버스든 지하철이든 어떤 선택도 마찬가지임. 장애인 등 교통약자를 위한 대중교통 환경 조성이 시급함.

○ 가장 쉽게 이용할 수 있어서가 두 번째의 이유임(26.2%). 이는 첫 번째의 이유와도 연동되는 답변으로 이용할 수 있는 대중교통이 마땅치 않으니, 그나마 손쉽게 이용할 수 있는 교통수단을 선택하는 것임. 이는 장애인들의 이동시에 편리성이나 안전성, 비용에 대한 고려는 후순위로 밀린다는 것으로 해석됨.

③ 귀하가 버스를 이용하시는 이유는 무엇입니까?

[그림3-13] 장애인의 버스이용이유



○ ②번의 답변과 유사한 결과를 보임. 하지만 다른 교통수단이 적당치 않아서라는 답변(51.9%)이 ②번에서의 답변(47.5%)보다 조금 높다는 것은 장애인들의 버스접근성이 어렵다는 것을 보여줌.

①, ②, ③번 질문의 답변을 종합적으로 보았을 때 장애인들은 장애인콜밴을 가장 많이 이용하고 그 이유는 다른 대중교통수단을 이용하기가 어렵기 때문임.

버스를 이용하는 경우는 장애인콜밴을 이용하는 경우보다 더 다른 선택의 여지가 없을 때 이용한다는 것이고, 이는 장애인들이 정말 어쩔 수 없이 버스를 이용한다는 현실을 드러냄.

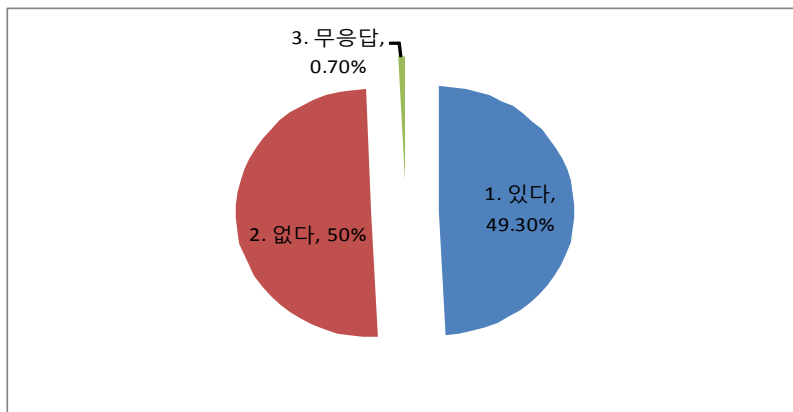
○ 반면 쉽게 이용할 수 있어서 버스를 이용한다는 답변도 30%가 넘는다. 이용하기는 불편하지만 그래도 가장 가까이에서 쉽게 이용할 수 있는 대중교통수단이 또 버스라는 것을 보여준다.

타 대중교통 연계망이 부족한 상황에서 장애인 콜밴 역시 대기시간 등이

길다는 것을 고려할 때 버스는 장애인들의 가장 만만한 대중교통수단임을 알 수 있다.

④ 귀하는 저상버스 외 일반버스를 이용하신 적이 있습니까?

[그림3-14] 장애인의 일반버스 이용 여부



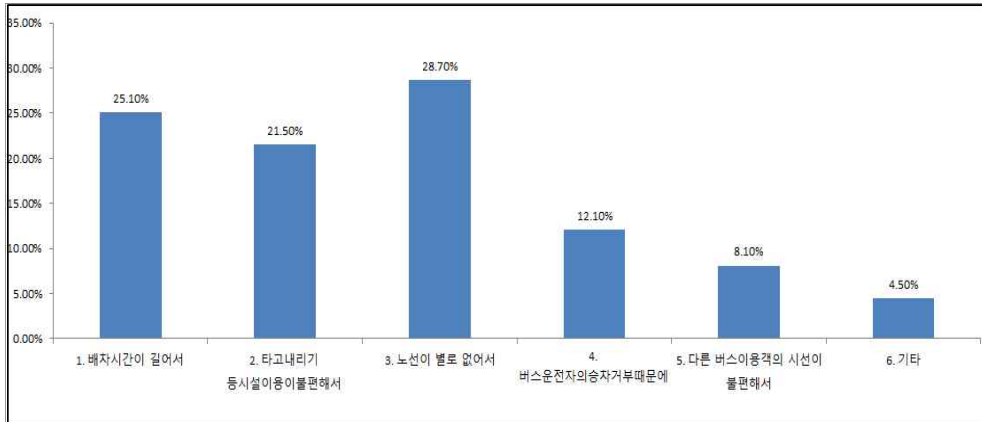
○ 장애인들이 일반버스를 이용해본 적이 없는 경우가 50%에 달함.

이는 설문조사에 응답한 장애인 중 휠체어 보장구 미 사용자가 33.8%라는 것을 고려할 때 휠체어를 사용하지 않는 장애인들도 일반버스를 이용하기 어렵다는 것을 보여줌.

휠체어 보장구 사용자는 일반버스를 아예 이용할 수 없다는 것까지 염두에 둔다면 장애인들이 버스를 이용하여 이동할 수 있기 위해서는 저상버스의 수를 확충하고 노선을 확대해야 함.

⑤ 귀하가 저상버스를 이용하실 때 불편한 점은 무엇입니까?

[그림3-15] 장애인들이 저상버스 이용시 불편한 점



○ 저상버스를 이용할 때 불편을 묻는 질문에서는 노선의 부족을 가장 많이 꼽음(28.7%). 이는 ④번 질문(일반버스 이용경험)에서의 결과처럼 저상버스의 증차와 노선의 확대가 필요하다는 것을 보여줌.

○ 다음으로 높은 답변을 보인 것은 긴 배차시간의 문제와(25.1%) 시설이용의 불편임(21.5%) 배차시간의 문제는 저상버스를 증차해야 한다는 것, 또한 저상버스를 도입하더라도 장애인 등 교통약자를 배려한 정책과 시설 확충이 필요하다는 것을 보여줌.

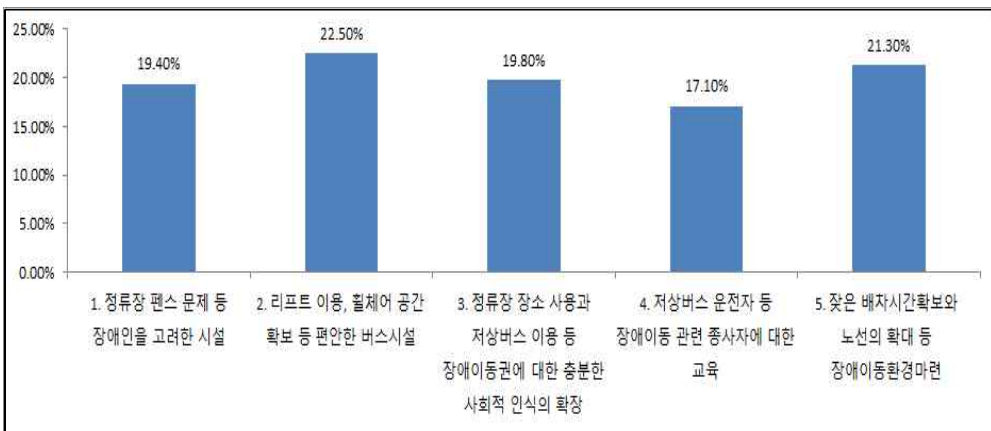
○ 그 외에도 승차거부와 다른 버스이용객의 시선이 불편해서 저상버스를 이용하기 불편하다는 답변도 20%를 넘음. 저상버스에 교통약자의 이동권에 대한 안내 등이 배치될 수 있도록 해야 함. 버스운전자를 대상으로 장애인 이동권이나 인권에 대한 교육이 필요하며, 도민들을 대상으로 하는 장애인 이동권, 인권에 대한 인식변화를 위한 노력이 병행되어야 함.

○ 또한 버스운전자의 승차거부의 원인이 배차간격을 맞추기 위해서라는 것을 고려하면 교통약자의 이동권을 염두에 두고 운행시간을 조정하는 것이 필요함.

○ 결국 장애인들의 이동권을 확보하기 위해서는 저상버스의 노선확대, 증차, 인식전환 등 총체적인 제도와 정책마련이 필요하다는 것을 이 설문결과로 확인할 수 있음.

⑥ 장애인이 대중교통 수단으로 저상버스를 쉽게 이용하기 위해서 고쳐야 할 점은 무엇이라고 생각하십니까?

[그림3-16] 장애인이 저상버스를 이용하기 위한 개선점



○ 저상버스의 이용을 활성화하기 위해 개선되어야 할 사항을 묻는 질문에는 가장 많은 장애인들이 버스시설의 개선(22.5%)을 꼽음.

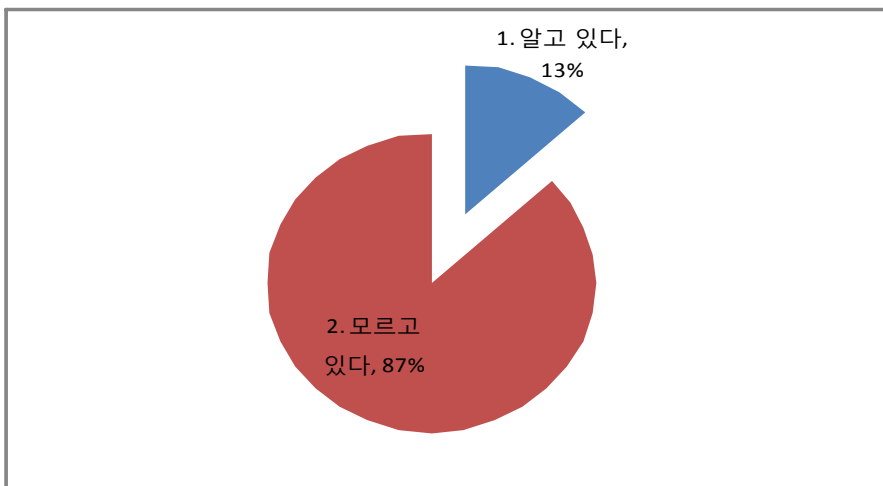
- 저상버스가 장애인들의 교통편의를 위해 도입되었지만 이용하는 장애인들의 입장에서는 아직 불편함이 많다는 것을 보여줌.

- 또한 리프트 등의 문제는 장애인들의 안전과 직결되는 부분으로 시설개선과 함께 운전자에 대한 시설물 사용에서의 충분한 교육 등이 필요함.

○ 버스시설의 개선 외에도 다른 모든 문항이 근소한 차이를 보이며 개선되어야 한다는 답변이 나옴. 차를 자주 운행하고, 노선을 확대할 것. 버스이용에 필요한 시설을 확충하며 장애인 이동권에 대한 사회적 인식을 확장하고 관련 종사자에 대한 교육을 강화할 것 등 장애인들의 버스이용을 높이기 위해서는 관련 제도와 정책을 총체적으로 보완하고 개선해야 함.

⑦ 경기도는 민간버스업체에 매년 1천 4십억이 넘는 재정을 지원하고 있습니다. 이를 알고 계십니까?

[그림3-17] 장애인들의 버스지원금 인식여부

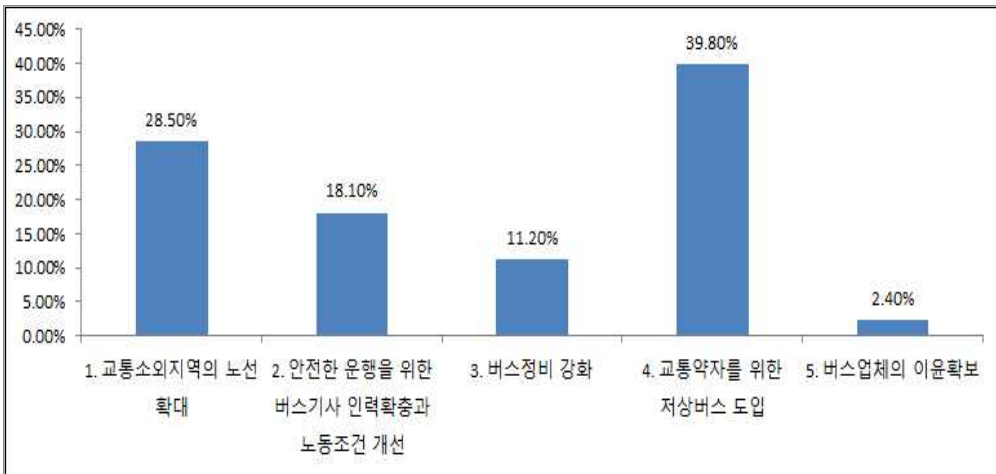


○ 민간버스업체에 대한 지자체의 재정지원 사실을 장애인들도 대부분 모르고 있음(86.7%).

- 다만 비장애인들의 답변(모름92%)과 비교해보면 장애인들이 조금 더 많이 알고 있었는데, 이는 정부 정책에 따라 삶의 조건이 매우 크게 변하는 장애인 집단의 특성 상 정부정책에 민감하기 때문에 비장애인보다는 높은 비율로 인식하고 있다고 추론할 수 있음.

⑧ 매년 천억이 넘는 버스재정지원금은 어디에 사용되어야 한다고 생각하십니까?

[그림3-18] 버스재정지원금 사용처에 대한 장애인 답변



○ 버스재정지원금의 사용처를 묻는 질문에서 가장 높은 응답(39.8%)을 한 것은 저상버스의 도입임.

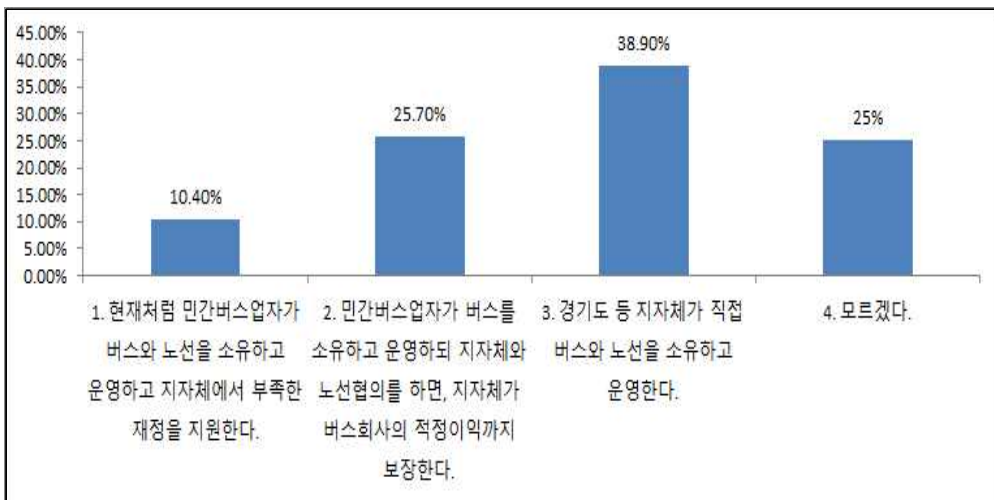
- 비장애인들의 답변(12.1%)과는 확연히 차이가 나는데 이는 휠체어 보장구를 사용하는 장애인들은 저상버스가 아니면 버스이동 자체를 할 수 없다는 점, 휠체어 보장구를 사용하지 않는 장애인이라도 일반버스를 이용하는데 많은 불편이 있다는 점을 고려하면 당연한 결과임.

○ 이전의 답변들에서도 계속 확인되듯이 노선의 확대(28.5%) 역시 장애인들이 버스를 이용해서 이동하기 위해서는 중요한 개선지점이라는 것을 알 수 있음.

○ 또한 안전한 버스를 위해 버스노동자의 인력확충과 노동조건 개선, 정비의 강화를 꼽은 응답도 20%에 달함. 장애인들도 비장애인들과 마찬가지로 현재의 버스가 안전에 문제가 있고 이를 시정해야 한다고 인식하고 있다는 것을 알 수 있음.

⑨ **버스의 공공성이 확보되고 장애인의 이동권을 보장받기 위해서 어떤 버스 운영 형태가 적당하다고 생각하십니까?**

[그림3-19] 장애인 이동권 보장을 위한 버스운영 형태



○ 바람직한 버스운영형태를 묻는 질문에 가장 높은 응답률을 보인 것은 지방정부나 지자체가 직접 버스를 운영해야 한다는 것임(38.9%).

- 이는 버스를 이용하여 이동하는 것에 대해 평소에 불편함을 많이 느끼는 장애인들이 이 문제를 해결하기 위해서는 직접 지방정부가 지자체가 버스를 운영해야만 공공성이 확보될 것이라는 인식의 결과로 보임.

○ 두 번째로 높게 나온 응답은 노선권을 협의한다는 전제로 민간회사가 운영하고 지자체가 재정을 지원하는 운영형태임(25.7%).

- 이 응답 역시 어떤 방식으로든 버스 운영에 지자체가 개입해야 한다는 의견임.

○ 모르겠다는(25%)는 의견이 높게 나옴.

- 현재의 운영방식을 선택한 것(10.4%)보다도 훨씬 높은 응답률임.

- 현재 지자체에서 민간버스회사에 재정을 지원하는 것을 대부분의 장애인들이 모르고 있는(86.7%) 현실을 비추어보더라도 시민들의 세금이 어떻게 사용되는지, 그리고 그 정책들의 차이가 무엇인지에 대해 전혀 홍보되지 않는다는 것을 보여줌.

- 대중교통정책이 시민들, 특히 교통 약자의 생활에 막대한 영향을 미치는 만큼 정확한 정보와 홍보가 필요함.

⑩ 버스공영제가 시행된다면, 장애인 이동권을 보장받기 위해서 어떤 점이 가장 시급하게 고쳐져야 한다고 생각하십니까? (직접작성)

○ 직접 작성된 답변을 범주화해보면 다음과 같음.

- 저상버스의 확대와 시설의 확충(47)
- 저상버스 노선의 확대와 다양화, 짧은 배차시간(22)
- 장애인 이동권에 대한 운전자 교육 및 사회적 인식의 확장(25)

○ 다수의 장애인들은 기본적으로 모든 버스가 저상버스화 되어야 한다고 요구하고 있음.

- 현재 경기도 지역의 저상버스 보급률은 일반버스 대비 13.3%로 매우 낮은 상황임.
- 저상버스의 보급률 뿐만 아니라 도로의 상태, 정류장 시설 등 장애인들이 저상버스를 이용하기에는 교통약자를 배려한 시설이 열악한 상황임.
- 저상버스의 보급률 확대와 노선의 다양화, 장애인 이동권과 인권에 대한 인식의 재고 등은 민간버스자본이 버스를 운영하는 형태로는 해결되기 어렵다고 보여짐.

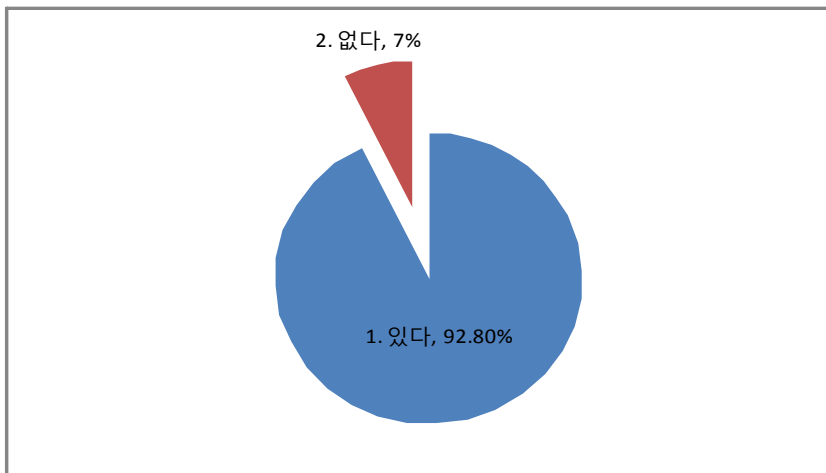
○ 따라서 9번 질문의 결과에도 드러나듯이 장애인들은 이런 제반의 문제를 해결하여 안전하고 편리하게 버스를 이용하기 위해서는 버스를 지자체나 지방정부가 직접 운영해야 한다고 인식하고 있음.

⑪ 위 사항들이 시정되고 좀 더 편리하고 안전하게 버스를 이용할 수 있게 된다면 버스를 이용하실 의향이 있으십니까?

○ 장애인들이 편리하고 안전하게 버스를 이용할 수 있다면 이동수단으로 버스를 이용하겠다는 답변이(92.8%) 압도적으로 높음.

- ①번 질문(가장 선호하는 대중교통의 종류)의 결과값(장애인 콜택시 이용률 55.9%)과 이 설문결과를 연동해보면, 현재 장애인들의 버스이용률은 22%(일반버스 17.6%, 저상버스 4.4%)에 불과하지만 이것이 자발적인 선택이 아니라, 이용하기가 불편하여 이용할 수 없다 라는 것을 보여줌.

[그림3-20] 불편사항의 개선 후 버스이용 의향에 대한 장애인 답변



3. 소결

○ 경기도에 거주하는 장애인들은 대중교통을 이용해서 이동하는 경우 주로 장애인콜택시를 이용하는 것으로 나타나고 있음. 처음 장애인 콜택시는 저상버스 등이 장애인들의 교통수단으로 자리잡기 전까지 한시적으로 대체하기 위한 특별교통수단이었지만 지금은 보편적인 교통수단이 되었음.

- 하지만 장애인 콜택시는 미리 예약을 해야만 이용이 가능하고 수요에 비해 공급이 부족하기 때문에 필요할 때 바로 바로 이용하기에는 제약이 따름.

- 그렇다면 가장 접근성이 높은 대중교통수단인 버스를 장애인들도 편리하고 안전하게 이용할 수 있어야 함.

○ 경기도의 저상버스 보급률은 13.3%로 서울 43.6%와 비교해도 훨씬 낮은 수준임. 장애인들이 버스를 이용하기 위해서는 저상버스만 도입된다고 모든 문제가 해결되는 것은 아니나, 이 수치만 놓고 보더라도 경기도의 교통약자들의 대중교통이용환경이 얼마나 열악한지를 보여줌.

○ 장애인들은 이동이 필요한 경우 가장 최후의 수단으로 버스를 선택하고 있음. 그 이유는 저상버스 자체가 없고, 있더라도 이용이 불편하기 때문임.

- 그럼에도 불구하고 다른 선택지가 없기 때문에, 버스를 이용하는 비율이 21%에 달함. 버스 중 저상버스의 이용률은 4.4%에 불과함.

- 그런데 불편사항이 해결되면 버스를 이용하겠다는 응답이 92.8%에 달하는 것을 보면 장애인들은 일부러 버스를 이용하지 않는 것이 아니라 이용할 수 있는 환경이 되지 않기 때문이라는 것을 알 수 있음.

○ 위 설문결과를 종합적으로 살펴보면 장애인들의 버스이용을 어렵게 하고, 해결되어야 하는 문제는 한두 가지에 집중되지 않음.

- 물론 저상버스의 확충이 지상과제이기는 하지만 이용시설물들의 보완, 버스 운전자와 시민들의 인식의 제고 등 모든 제도들이 종합적으로 정비되어야 장애인들도 안전하고 편리하게 버스를 이용할 수 있을 것임.

- 모든 인간은 편리하고 안전하게 이동할 수 있는 권리를 가져야 하고 그렇기 때문에 대중교통은 공공성을 확보해야 함. 그런 측면에서 본다면 현재 경기도 장애인들의 권리는 제약받고 있음을 알 수 있음.

- 현재 장애인 이동권을 가로막는 문제들은 현재처럼 민간버스회사가 버스를 운영하거나, 지자체가 노선권을 협의할 수 있는 정도로는 해결이 어려울 것으로 예상됨.

- 민간자본이 버스를 소유하고 노선권을 갖고 있다면 이윤을 더 확보하려는 목적과 교통약자를 고려한 이동권의 확장은 충돌될 수밖에 없기 때문임.

- 따라서 지방정부나 지자체가 직접 버스를 소유하고 운영해서 이윤에 구애받지 않고 공공성을 확보하여 모든 인간이 안전하고 편리하게 대중교통을 이용할 수 있는 제도와 환경을 만들어야 함.

4장. 버스운전노동자의 노동실태

1절. 연구 방법

○ 경기도의 대중교통 정책, 특히 버스정책의 변화에 있어 가장 중요하게 반영되어야 할 버스운전 노동 당사자의 목소리를 가감없이 담아내기 위해 심층면접을 진행하였음.

- 경기도 버스운전 노동자의 노동현실은 2015년 가톨릭대학교, 사회건강연구소 등이 공동 수행한 「버스 운전노동자의 과로 실태와 기준 연구」를 통해 기초적인 현황 파악¹⁾이 된 상태로, 버스 노동현장의 실질적인 개선이 더딘 상황에서, 이를 재조사하기 보다는 버스운전 노동자의 노동실태에 대한 당사자의 진술을 통해 현실을 더욱 구체적으로 확인하고자 하였음.

- 이를 통해 버스운전 노동자의 노동실태와 버스운전 노동자가 생각하는 경기도 대중교통 정책의 방향을 도출할 수 있었음.

1) 버스 운전의 종류와 지역에 따른 노동시간 및 운전시간, 전반적인 근무조건, 근무조건에 따른 피로도, 건강영향 등

○ 면접 인터뷰는 2018년 2월 5일~19일 용인, 평택, 안양, 부천 등 경기도 주요시 소재의 버스운전 노동자 9명을 대상으로 하였고, 각각 1시간~1시간 30분 정도 인터뷰를 진행하여, 각 녹음파일에 대한 녹취록을 작성하여 분석을 실시하였음.

- 심층면접에 참여한 대상자는 아래 표와 같으며, 30대~60대까지의 연령층의 시내버스와 광역버스를 운전하는 노동자들로 구성됐음.

<표4-1> 심층면접 노동자 현황

a	평택	50대	대중교통종사 30년 중 버스 10년
b	평택	40대	대중교통종사 6년 중 버스 6년
c	부천	40대	대중교통종사 15년 중 버스 15년
d	부천	50대	대중교통종사 13년 중 버스 13년
e	용인	50대	대중교통종사 23년 중 버스 13년
f	용인	50대	대중교통종사 23년 중 버스 18년
g	용인	60대	대중교통종사 30년 중 버스 30년
h	용인	50대	대중교통종사 10년 중 버스 10년
i	안양	30대	대중교통종사 13년 중 버스 10년

2절. 연구 내용과 결과

1. 1,250원짜리 인생

○ 버스는 대다수의 경기도민이 이용하는 주요 대중교통 수단이며, 경기도민이 일상을 살아가기 위한 필수적인 삶의 요소로 공공재라고 할 수 있음. 노약자, 장애인 등 교통약자들에게는 이동권을 보장하는 수단으로 교통복지의 일환이기도 함. 이러한 성격으로 인해 안전한 버스운행은 가장 중요한 덕목이 아닐 수 없으며, 이를 위한 제반 여건과 환경을 조성하는 것이 대중교통 정책을 책임지는 경기도 지방정부와 사업을 수행하는 운수회사의 기본적인 역할이 되어야 함.

○ 버스운전 노동자들은 안전운전을 책임져야 하는 막중한 임무를 지고 있는 당사자로, 스스로를 공익사업, 서비스업에 종사하는 사람이며, 이 사회에서 누군가는 해야 할 필수불가결한 업무를 수행하는 사람으로 인식하고 있음.

시민들 안전을 위해서 저희들이 운전을 하는 사람들이고 (인터뷰 H)

우리 교육 받을 때 경찰 애들도 가끔 가다가 나와서 하거든요. 그러면은 흔히 하는 얘기로 첫 마디가 뭐냐면 이거는 누군가는 해야 될 일이다, 이거지. 자기들도 쉬지 못하는 거, 쉬지 못하는 거 안다. 그렇지만은 이거 누군가는 해야 되는 일이니까. 당 신들이 이거를 감내해야 된다. 이런 식으로 말들을 한다고, 나와서. 아, 그럼 누군가는 하긴 해야 할 일이긴 하죠. (인터뷰 D)

이것도 공익사업, 서비스업인데 (인터뷰 G)

○ 그러나 업무 고유의 성격이 갖는 중요성에 비해, 상대적으로 저평가되고 있는 버스운전에 대한 사회적 인식으로 인해, 이들에게 버스노동은 자긍심과 자존감이 상실된 노동이 되고 있기도 함.

아무 생각없이 그냥 버스기사는 천이백오십원 받는 그냥 그렇게만 생각하는 손님들이, 승객이 (인터뷰 A)

쉽게 말해서, 사람 대우를 받아야 되는데. 일반 시민들이 버스 승무원들을 대할 때 같은 인격체로 생각을 안한다는 거죠. (인터뷰 F)

내가 뭐 계속 이걸 해야 되나 그런 생각만 들었지. 막 현장을 빨리 벗어나고 싶은 그런 저기. (중략) 그래 뭐 조바심 때문에 그런 것도 아니고 지긋지긋하니까, 일이. 빨리 집에 가고 싶은 그런 마음이. (인터뷰 D)

2. 버스운전 노동자의 노동실태

경기도민의 일상 이동수단을 책임지는 버스운전 노동자들은 가장 중요한 안전운행을 위해 노동조건 개선이 무엇보다 우선 되어야 한다는 목소리를 내고 있음. 이들의 가감없는 목소리가 경기도의 버스정책을 입안하는데 반드시 반영되어야 할 것임.

1) 장시간 중노동

○ 작년 버스운전 노동자의 ‘졸음운전’이 야기한 고속도로상의 대형 교통

사고로 인해 버스운전 노동자의 장시간 노동이 주목된 바 있음. 사고에 대해 버스운전 노동자들은 사실상 무제한 노동을 뒷받침하는 근로기준법 제59조 특례가 만들어낸 비극으로 인식하고 있음.

작년에도 한참 말 많았던 뭐 59조. 거기 그런 거 좀 제발 좀 없어졌으면 좋겠어요. 그래가지고 나 그 사람들 보면 그 따블자들(연속근무자들) 보면 정말 그 아.... 어떻게 표현을 못하겠어. 안타까워 죽겠어. 니네들 따블하나 더 따면 니네들 하루 더 일 짝 죽는다고 그래요. (인터뷰 D)

○ 2015년 사회건강연구소, 가톨릭대학교 등이 공동으로 시행한 「버스 운전노동자의 과로 실태와 기준 연구」에 따르면, 경기 시내버스 노동자들은 하루 15시간 이상 운전하는 경우가 전체의 95.7%를 차지했고, 경기 광역 버스는 70.1%를 나타내 그 심각성이 이미 확인된 바 있음.

- 앞선 경기도 버스 운전노동자의 과로실태와 개선방향에 대한 선행연구 이후 무려 3년 가까이 경과한, 이번 심층면접에서도 장시간 노동의 현실이 개선되지 않고 있음을 여실히 확인할 수 있었음.

직행좌석은 다섯시 반, 다섯시 반에 출발해서 정상적으로 끝나면 10시 반이나 9시에 끝나야 되는데, 첫 차도 나가면 도로상황 하다 보면은 12시, 11시 반, 12시 다 되어서 끝나요. (중략) 근무 시간이 대단한 거지. 하루 그렇게 해가지고. 첫차 나가서 12시에 끝난다는 건 말이 안되잖아요. 근데 보통 다 거의 다 그렇게 하고 있어요. (인터뷰 H)

시간은 보면 우리가 평균적으로 18시간 정도 하면 될 거예요. (인터뷰 B)

○ 인터뷰에 참여한 버스운전 노동자들은 통계나 조사를 통해 드러난 노동시간보다 실제로 일하는 노동시간이 더 길다고 공통되게 이야기하고 있음.

- 버스운전 시간만을 노동시간으로 반영하고 있어 운행을 위한 제반 준비²⁾, 운행종료 후 차량 입고 및 뒷정리³⁾ 등이 노동시간에 포함되지 않고 있는 현실 때문임.

출근시간이나 운행 시작 준비시간이나 운행 마무리 시간 대기시간 정비시간이 근로 시간이 아니라고 (인터뷰 C)

영업종료시간을 맞출 게 아니고 운행종료시간을 맞춰야 되는데 지금 행정상으로 된 거는 영업종료시간이란 말이예요. 그리고 단말기를 종료하고 나서도 5분 정도 더 소요되기도 하고 10분 정도 더 소요가 되기도 하거든요. 그 다음에 입구에 들어가서 하고 차고지까지 들어갈 때는 벌써 차 대고 했을때게는 차가 많을 때는 5분에서 10분 정도 소요가 될 수도 있거든요. 그런 시간 하나도 안되어 있는 거죠 그런 게. 그 나오기 전에 5분 전에 준비를 하고 나와야 된다는 거 그런 것도 하나도 감안이 안되어 있는거지 이게. (인터뷰 F)

○ 시민의 안전한 이동을 담보해야 하는 버스운전은 지속적인 집중력을 요구하는 업무특성을 갖고 있으나, 장시간 운전과 연속근무(복격일제, 복복격일제)로 인해 상시적인 사고의 위험에 노출되어 있으며⁴⁾ 경기도민의 생명과 안전까지 위협하고 있음.

2) 회차지에서 차량 받기, 운행일지 받기, 환전기 미 요금함 배치, 차량점검, 차량 내부 청소, 차량 출발지로 이동

3) 종점으로 차량 반환, 환전기 및 요금함 회수, 운행일지 작성 및 반환, 차량 내부 청소, 차량 주차

4) 버스운전원의 근로형태는 1일 2교대, 격일제, 복격일제 등으로 나뉘는데, 일반적으로 1일 2교대에 비해 격일제 및 복격일제의 노동시간이 많음.

- 졸음운전이 일상화된 현실에서, 대형 사고로 이어지지 않았을 뿐인 아차사고 등의 다양한 사고가 항시적으로 동반되고 있음.

나는 솔직히 얘기해서 줄면서 사고난 적도 두 세번 있어요, 솔직히. 큰 사고 아니고 접촉사고. 가다가 축 쳐져 가지고 정신 차려서 보면 앞차가 받쳐있고. 나만 그런 게 아니라 졸다가 사고 난 기사들이 80%는 돼요, 80% (인터뷰 G)

졸음운전이나 피로도가 쌓이다 보니까. 졸음운전도 하고 시야각도 좁아지고 그 답에 이 피로가 오다보니까 이 운동속도가 저하되요 (반응속도가?) 예, 그래서 사고가 나는 경우도 많아요. 그렇죠, 딱 서야 되는데 사람이 멍 때린다, 그래요. 운전기사들은 멍 때린다, 그러는데. 그니까, 일종의 무의식상태가 되는거예요. (인터뷰 E)

○ 인터뷰에 참여했던 노동자들이 속한 모든 버스회사는 명목상 격일제(하루 일하고, 하루 쉬는)를 기본적인 운행 형태로 하고 있으나, 실제로는 복격일제, 복복격일제 등의 연속근무를 시행하고 있었음.

더 큰 문제는 안전운전을 고려한 버스운전 노동자의 근무여건과 환경을 조성해야 할 의무를 지닌 운수회사⁵⁾⁶⁾가 버스운전 노동자의 장시간 중노동, 과로를 강요하고 있는 실상이라는 것임.

인제 그 운전자들이 부족하니까. 이틀도 타고, 삼일도 타고, 열흘타는 사람도 봤어요. (중략) 본인이 안할려고 해도 회사에서 부탁을 하니까. (인터뷰 E)

5) 산업안전보건법 제5조(사업주의 의무)의 주요 내용. 사업주는 근로자의 신체적 피로와 정신적 스트레스 등으로 인한 건강장해를 예방하고, 근로자의 생명을 지키며 안전 및 보건을 유지·증진해야 하고, 국가의 산재예방 시책 준수

6) 도로교통법 제45조(과로한 때 등의 운전 금지)의 주요 내용. 자동차 등의 운전자는 술에 취한 상태 외에 과로, 질병 또는 약물의 영향과 그 밖의 사유로 정상적으로 운전하지 못할 우려가 있는 상태에서 자동차등을 운전하여서는 아니된다.

원래는 광역이나 일반이나 경기도가 원래 격일근무가 원래 그거예요. 원칙이에요. (중략) 회사에서는 그것(격일제 근무)만 해갖고 할 때에는 성이 안차죠. (인터뷰 F)

많아요. 그런 그 연달아 근무하게 만드는 그런 노선을 만들어 놨어요. 원래는 그런 노선이 아닌데 그런 사람들만 모아다 논 거예요. 뭐 그러니까 계속 매일 일을 한다고 한다고 (인터뷰 C)

2) 낮은 임금

○ 격일제 근무만으로도 하루 18~20시간을 근무하는 버스운전 노동자들의 주당 노동시간은 주40시간을 상회하는 수준의 과로임. 그럼에도 불구하고 이들이 연속근무에 나서는 것은 낮은 임금 때문이기도 함.

- 만근(월 12~13일)이 보장하는 기본급만으로는 생활을 할 수 없는 저임금으로 인해, 각종 수당과 연계된 연속근무를 버스운전 노동자들은 자의반 타의반으로 수용하고 있음.

두 가지가 있어요, 자기가 돈을 벌기 위해서 하는 분, 회사에서 시키니까 하는 분 이렇게 두 분류죠. 회사가 초과근로수당에 대해서 많이 지금하게 유혹을 하죠. 다른 거에서 받아야 하는데, 따블을 타면 더 많이 가져간다는 것을 책정하니까, 그런 유혹에 넘어가는 거죠. (인터뷰 I)

원래 원칙은 격일로 타게 돼있어요. 그거 갖고는 근데 돈이 안 되잖아, 기사분들이. (인터뷰 H)

임금 때문에 하는 거야. 아, 임금 많고 저기하면은 뭐 자기도 15일만 하고 13일만 하고 싶지, 어느 누가 그렇게 이십일씩 하겠어요. (인터뷰 B)

○ 저임금 체계로 인한 장시간 노동의 수용은 자발적인 것이 아니라 사실상 강제되고 있는 것임.

회사와의 관계에서 을의 위치에 놓인 버스노동자는 회사의 요구를 거부하기 쉽지 않고, 이를 거부할시 유, 무형의 압박에 노출되기도 함. 이를 악용하여 버스회사는 이익 극대화를 이루고 있음.

(회사가 요청을 하나요?) 네. 사람이 부족하다 보니까, 매일 연락을 하는 거야. 그럼 사람이 기분이 좋지 않아요. 근데 전화가 오는 거야. 쉬는 시간에. 기사들 입장에서는 솔직히 그래요, 거절을 못하는 사람들이 있어. 나중에 또 불이익 당하지 않을까, 이런 문제가 일단 말이에요. (인터뷰 H)

불이익이 따르죠. 여러 가지가 있는데, 대표적으로 내가 언제 쉬고 싶다. 근무조정을 해달라고 하면 안해주거나. 예를 들어서 5회 운행, 6회 운행이 있는데. 5회 운행은 일찍 끝나고, 6회 운행은 늦게 끝나는 건데. 고정적으로 그렇게 배치한다거나. (인터뷰 I)

하루씩 하는 사람들은 (회사가) 또 싫어해요.(인터뷰 G)

쉽게 말하면 회사에서는 두 사람 고용하는 것보다, 세 사람 고용하는 것보다 한 사람 더 그냥 이렇게 해서 연장근로를 시켜서 이렇게 하면. 썩 나가는 돈이 적잖아요. (중략) 그런 식으로. 모든 운수업체들이 다 그런 식으로 일을 시키죠. (인터뷰 F)

○ 장기간 중노동, 저임금으로 대표되는 버스노동은 신규 인력충원의 현실적 결핍돌이 되고 있으며, 신규 인원의 입사와 퇴사의 반복은 현장의 버스운전 노동자들에게 운행의 부담이 오롯이 전가되고 있음.

솔직히 말해서 대학 나와 가지고도 마땅히 취직이 안 되니까 버스들을 하려고 젊은

사람들도 많이 오는데, 와서 해보니까 아니거든. 그래서 또 나가고. (인터뷰 H)

○ 신규 인력충원의 현실적 어려움을 경험하며, 버스 현장의 노동자에게는 스스로의 노동에 대한 가치절하와 자조가 나타나고 있음.

사업하다가 망한 사람들 제일 마지막에 생각하는 게 버스운전인데. (인터뷰 G)

아 이게 참 천한 직업이다. (인터뷰 F)

버스에 만족해가지고 하는 사람이 과연. 10% 정도 5% 정도? (인터뷰 F)

○ 항상적인 인력부족의 상태에서, 연차나 월차 등 휴가는 노동자의 필요에 의해 사용할 수 없는 것이 되고 있음.

- 쉬고 싶을 때는 다른 일정에 업무를 자청해 투입되는 대근을 하거나, 결근계를 제출하도록 압박하고 있음.

- 휴가제도는 회사의 일방적인 통제와 강요를 거부하고, 권리 찾기에 나서고 있는 민주노총 조합원만이 누릴 수 있는 특권(?)이 되고 있었음.

우리는 공문 보내서 통보하고 끝나거든요? 그런데 다른 조합원들은 사정을 내야 하니까 그래도 안 들어주니까. 그리고 연차 같은 경우에도 회사에서 민주노총 조합원만 되고 다른 조합원은 안 된다. 선언을 해버린. (인터뷰 C)

일주일 전에 얘기해라, 그렇지 않으면 너희들 다 무단, 무단으로 처리하겠다. 무단으로 하면 우리 기사들은 무단이 그게 굉장히 크거든요. 그게 뭐 징계까지 갈 수 있니까. 그러니까 뭐 그걸 감히 하지도 못하고 연차 그런 건 아예 뭐 개념도 없어요. 기사들. 우리 민주노총 조합원들만 그런 개념을 좀 가지고 있는 거고. (인터뷰 D)

야 그거 쓰지 말고 결근계 한 이틀 쓰고 나서 쉬고 와. 이렇게 얘길해요 돈으로 주

은 줄테니까 선동하지 말고 (중략) 내가 하나 쓰면 다른 사람들이 “야, 내. 나갔다 와서 월차쓰고 휴가 갔다왔다” 얘길할 거 아니에요. 그럼 다른 사람 또 쓰잖아요. 그니까. 이걸 차단하기 위해서 “야, 너만 이틀 쉬어 줄테니까. 너는 이틀 가서 쉬고 와” 이렇게 얘기하니까 (인터뷰 E)

3) 증대되는 노동강도

○ 통상적으로 대다수의 일터에서는 경력이 쌓이며 업무 숙련도가 증가하고, 이에 따라 일에 대한 통제력과 자율성이 상승하는데 반해, 버스현장의 노동 강도는 날이 갈수록 증대하고 있음.

- 도로여건 및 교통체계의 변화 등이 수시로 진행되면서, 오히려 날이 갈수록 업무가 힘들어지고 있다고 토로하고 있는 현실임.

차는 자꾸 늘지, 신호등은 자꾸 더 생기지. 또 배차시간은 차가 많이 생기다보니까. (인터뷰 G)

○ 열악한 버스현장의 노동 현실은 조금 더 나은 조건에서 일하기 위해 불만을 드러내지 않고 순응하는 것으로 나타나고 있음.

- 마을버스에서 시내버스로, 시내버스에서 광역버스로 순차적으로 이동하기 위해 당장의 불이익을 감내하는 것으로 나타나고 있음.

- 운행하는 버스에 따라 경력인정, 임금, 안전사고의 위험 등에서 나아지는 상황에 놓여있음.

근데 대부분의 (마을버스) 회사는 식사시간이 없어요. 빵 가지고 가는 회사. 내가 있을 때까지만 해도. 점심. 빵, 그러니까 저녁을 빵을 들고, 타요. 김밥 사가지고. 출근 하면서. (인터뷰 A)

(마을버스는) 열악하죠 그 밥 같은 것도 식당이 아닌 뭐 김밥이나 (중략) 근데 우리는 어쩌다 한번씩 밥은 못 먹고 다니지만 식당에서 밥은 먹었어요. (인터뷰 E)

이제 마을버스에서 시내버스로 올 때는 임금의 차이도 있죠. 그리고 어디 다른 회사로 갔을 때 취직했을 때게도 마을버스보다도 시내버스를 경력을 했다고 그러면 취직이 더 빨리 되는거죠. 그때부터 경력이 인정되는 거죠. (중략) 그리고 이제 시내버스는 뭐냐면 안전사고 같은 것도 많이 있고 좀 그러는데, 광역버스로 오면 좌석이 있고 그러니까 (안전사고 같은 것에서) 조금 더 낫죠. (중략) 그래서 마을버스 하는 사람들 소원은 항상 시내버스 하는 거.(인터뷰 F)

4) 그림의 떡이 되어버린 안전운행을 위한 기본적인 요건

○ 버스노동자의 장시간 노동으로 인한 졸음운전 사고가 지속적으로 사회 문제화 되자 국토교통부는 2017년 2월 여객운수사업법 시행령 및 시행규칙을 통해 연속운전 제한과 최소 운전 휴게시간을 제도화했음.

- 그러나 연속운전 제한은 그동안 근기법 59조 특례로 인해 무력화 됐고, 시내·마을버스와 시외·고속·전세버스의 휴게시간 또한 버스현장에서 들어설 틈이 없는 현실임.

말로는 그렇게 되어 있는데, 예를 들어서 뭐 십오분 이십분 삼십분 이렇게 준다고 그래도 회사, 회사에서는 우리 출퇴근 시간에 뭐 소변 볼 시간도 없고, 바로 돌려서 나가는 사람들도 있어요 (인터뷰 D)

그게 뭐 한 시간 운행하면 시십분 주고 두시간 운행하면 십오분 주고 뭐 세시간 운행하면 뭐 삼십분 주고 법으로는 정해져있어요. 실제로 지켜지진 않아요 (인터뷰 E)

○ 휴게시간은 안전운전을 위해 반드시 지켜져야 할 것이지만, 도로 교통 상황 등 실질적인 버스 운행 상황을 고려하지 않고 설정된 배차시간의 문제는 버스운전 노동자들의 과속, 난폭운전의 결정적 요인으로 작용하고 있음.

그렇죠 20분 이상. 그 사이에 다 해결을 해야 하는 거죠. (보통 말아서 막 드시고) 그래서 소화가 잘 안되는 부분이 있어요. 그 시간에 모든 걸 해결을 해야 하고, 그리고 그 시간에 다른 뭐 차량의 정비나 그런 게 걸리면 그 시간에 다 맞춰서 해야 하니까 (인터뷰 I)

○ 버스운전 노동자들은 배차시간으로 인해 인간의 기본적인 생리적 욕구인 화장실 이용, 식사 등이 보장되지 않는 현실에 놓여 있었고, 조금이라도 쉴 시간을 확보하기 위해 도로에서 사투를 벌이고 있음.

근본적인 것은 유도리 있는 배차를 해야 되죠. 예를 들어서 컴퓨터 상에 뜨잖아요. 그럼 앞 차가 나가고, 저기서 들어오는 차들을 볼 때, 이 사람이 몇 시 몇 분에 들어와서 쉴 시간 까지 밥을 먹고 나가는 시간을 줘야 되는데. 이걸 틀에 박힌 배차시간만 보고 내보내니까 기사들은 거기에 허덕이는 거예요. (인터뷰 H)

뭐 가다가 잠깐..슈퍼도 못 들어가요 운행할 때는 그니까 굶어야지 되요. (인터뷰 E) 집사람한테 밥 먹을 때면 항상 혼나요. 이게 버릇이 된거예요 버릇이. 빨리 먹고 나가야 되니까. 그렇지 않으면 그냥 물에 말아서 그냥 후루룩 마시고 그냥 나가고. (인터뷰 G)

우리가 국물을 잘 안 먹어요. 소변 때문에. 2,3시간 가는데 소변마려우면 고속도로에서 어떡할거야. 기사들이 그런 거 다 감안해서 물도 잘 안 마시려 해. 딱 맞춰서 가서 소변 볼 거 생각하고. 커피도 이뇨작용 땀에 안 마시는 사람들 많아요. 그만큼

힘들고, 우리가 다 모든 걸 신경 써서 해야 되고. 조건이 힘든 조건이에요. (인터뷰 H)

어떤 때는 밥도 못 먹고 그냥 중간에서 돌려서 나가는 데도 있지만 (중략) 뭐 할 얘기는 아니지만, 솔직히 해서 오줌 줄줄줄 나와요. (인터뷰 F)

○ 이로 인해 촉발되는 과속, 난폭운전은 버스를 이용하는 시민들의 안전을 위협하며, 동시에 장애인, 노약자들의 버스 이용을 제약하게 되는 현실로 나타나기도 함.

- 항시적으로 시간 압박을 받고 있는 버스운전 과정에서 장애인, 노약자 등의 교통약자는 도로 위의 불필요한 신호등으로 취급당하고 있음.
- 버스운전 노동자에게 내적 갈등을 일으키는 요인이 되기도 함.

장애인이 타면은 말은 못하고 속은 끓었지. 왜? 앞차는 가는데 나는 벌어져.(인터뷰 B)

기사들 거의 다 다 뭐 나도 나이 먹으면 그렇게 될 거고, 뭐 나도 나이 먹으면 노약자 되는 건데 다 알아요. 다 아는 건데 배차시간, 우리 신호, 저 신호를 하나를 놓치면은 우리 그 한바퀴 도는 데 세 시간 걸린다고 그러면은 세 시간 동안 우리 그냥 뭐 허덕허덕 거려야 된다고. (중략) 그거를 일반 사람들은 모른다고. 기사들한테만 막 뭐라고 그러는데 (인터뷰 D)

○ 일상적인 과속, 난폭운전은 사고의 위험성을 항상적으로 내포하고 있음. 그러나 정작 사고가 발생할 시 모든 책임이 노동자 개인에게 전가되는 현실에 있음. 사고와 피해의 규모에 따라 개인이 감당해야 할 몫이 커지는 상황이며, 사고로 인한 트라우마 치료 보장 등 사고에 대한 처리 및 지원체계는 사실상 없다고 느끼고 있는 형국임.

보험사고 대물피해 금액이 있어요, 금액이. 그거 넘으면 그냥 사표 쓰고 가야돼요. 그 대신에 이제, 거기, 사고난 거 보험처리 같은 거 회사가 다 해주는데. 그냥 이제 미련없이 가야죠. (인터뷰 G)

(사고발생시 자부담 처리비용이) 적게 하면 몇 십, 많으면 몇 백. 이게 그럴 수밖에 없는 게, 거기에 대한 그게 또. 징계를 하게 되면, 한 달 쉬는 거고, 아니면 그 회사에서 그만두게 되면 딱 데 이직하고 이렇게 옮겨 다니면, 1년치에 따른 상여금이나 이런 게 문제가 생기면 돈 천 만원이 돼요. 그런 것에 대한 손해가 되고, 또 중간 기간에 놀아야 하고 그러니까, 어쩔 수 없이 하게 되는 거죠. (인터뷰 I)

동료가 사망사고나 사고가 큰 게 났다 그러면은 힘들죠. 내가 왜 운전을 해야 되나 정신적인 스트레스는 되게 많아요. 사망사고 한 번씩 나면은 같은 기사, 기사도 후유증이 되게 심해요. (중략) 나 같은 경우는 먹고 살라고 하는 건데, 어느 순간 내가 갑자기 사고가 나갔고, 사망사고라도 난다면, 범법자가 되는 거잖아요. 그게 스트레스가 되게 많습니다. (인터뷰 A)

○ 버스운행 과정에서 승객과의 갈등 또한 빈번하며, 사유가 무엇이든 승객의 민원은 곧 버스운전 노동자들에게 묻지마 시말서와 징계 위협으로 이어지고 있음. 고객 응대 과정에서의 감정소진과 업무 스트레스가 상당하지만 이에 대한 회사의 지원체계⁷⁾는 사실상 전무하였음.

7) 산업안전보건공단, 2015년 교육미디어 880, 버스노동자의 직무스트레스에 대한 <조직적 예방 활동>

- 운전자의 직무스트레스를 예방하고 관리할 수 있는 예방관리 추진팀을 구성하여 조직적으로 관리
- 상사나 동료, 부하직원과 의사소통을 할 수 있는 채널 마련
- 승객과 효과적으로 의사소통을 할 수 있는 방법과 운전자 스스로 감정을 조절할 수 있는 방법 교육
- 운전자의 직무스트레스 원인을 파악하고, 이를 예방 하고 관리할 수 있는 방법을 관리자 및 운전자에게 교육
- 직장 내 상담창구를 마련하고, 직무스트레스가 높은 운전자가 개인의 비밀을 보장받으면서 상담할 수 있는 시스템 마련

좀 앉아, 앉으시라고. 근데 못 들으셨나봐. 뭘 껴는지 뭔지 그래서 내가 큰 소리로 거기 안들리셔요? 그랬지. 그랬더니 왜 소리를 지르세요 그러는거야. (중략) 내 모범 복에 명찰이 있으니까. 이름을 보더라고. 그래서 이름 보시라고 그랬더니 신고를 했더라고. (중략) 근데 일단 시에서는 민원이 왔기 때문에 이게 접수가 된 거겠죠. (인터뷰 A)

근로조건이라든지 내가 일하는 것만큼 보상을 받지 못한다고 생각하기 때문에 그만큼 서비스 할 필요 없다고 깔고, 손님하고 갈등이 일어날 수 있는 거고. 그냥 사소한 것이라도 갈등이 되는 거죠.(인터뷰 C)

그럴 수밖에 없는 게 막 그 뭐, 뭐라 그러지 스트레스 받아가지고 차는 밀리지 막 저기하고 스트레스 잔뜩 받아 있는 상황에서 그 친절이라는 게 과연 그게 그 안될 거라고 봐요. (인터뷰 D)

회사에 전화했을 때는. 기사가 불친절해서 욱하고 그랬다고 그러면서. 그러면 회사는 당장 이제 기사한테 전화해서 그런 상황 있었느냐, 왜 그랬냐, 시말서 쓰라 뭐 어찌고 그렇게 돌아오는 거죠. 결국은 피해가 돌아오는 건 기사한테 돌아오니까. (인터뷰 F)

○ 안전운행의 기본적인 조건을 보장해야 하는 현실에 눈감는 운수회사와 이를 관리, 감독해야 할 지자체와 지방정부는 사실상 운수회사의 운영행태에 대해 모른척함으로써 현실의 문제를 방치하고 있음.

우리를 사람이 아니라 부속품 취급을 한다고. 고장나면 그냥 바꿔버리면 되니까. 부속 고장나면 탄 걸로 교체하면 되니까. 그런 개념으로 우리를 생각을 하지. 우리 뭐 사람으로 뭐 같은 우리직원, 우리직원 그런 개념 아니에요. 회사는. 그냥 우리 타이

- 운전자가 휴식할 수 있는 휴식 공간 마련
- 회사의 결정에 운전자가 참여할 기회 제공

어 펑크나면 그냥 다 되면 갖다 버리고 버리듯이 우리 그런 취급받는 그런 저기에
요.(인터뷰 D)

○ 버스운전 노동자는 휴게시간을 보장받지 못하는 것뿐만 아니라, 제대로
설명한 휴게공간을 제공받지 못하고 있음. 형식적인 수준의 휴게공간은 마
련되어 있으나, 인원대비 충분한 휴식을 취할 수 있는 공간으로써의 만족
도는 상당히 떨어지는 현실에 있음⁸⁾.

차에서 그냥 앉아계시는 분들도 있어요. 좁으니까. 협소하니까. 나도 좀 가서 좀 높
고 싶은데 누울 자리 없으면 차에 앉아 있거나 그런 경우는 있죠. 지금도 그런 건
있어요. (인터뷰 A)

기사들을 갖다가 그래도 휴게실만큼은 청결하게 깨끗하게 해 놓고 휴식시간 조금만
이라도 한 십분이라도 편히 쉬게 만들면 좀 좋지 않을까 (인터뷰 B)

휴식공간은 있는데도 없는데도, 그러니까 눈가리고 아웅하는 거지. (중략) 시설 뭐
그런 거는 우리 그냥 뭐 마음 편하게끔, 들어와서 좀 누웠다가 좀 잠깐 그런 공간만
좀 필요한 거지. 뭐 크게 뭐 좋게 뭐 거기까지는 바라지도 않아요 (인터뷰 D)

기사가 하루에 근무하는 사람이 한 백오십명...백오십명 좀 넘을거예요. 백오십명 좀
넘는데 딸랑 한 여섯평 될라나. 다섯평, 여섯평. (중략) 그 사람들이 다 가서 앉아있
으면, 어디 가서 앉아있을 꺼예요. (인터뷰 E)

8) 2015 「버스운전 과로실태와 기준 연구」^{19p} 휴게공간 만족도는 만족한다고 응답(매우
만족, 만족하는 편)한 사람보다 불만족하다고 응답(매우 불만족, 불만족)한 사람의 비율이
더 높았으며 경기시내버스, 경기광역버스, 광주시내버스, 시외버스에서 불만족 비율이
50%이상이었음.

○ 이와 함께 안전운행을 위해 중요하게 다루어져 할 버스의 정비는 기본적인 차량운행이 가능한 수준에서 형식적으로 진행되고 있음.

- 차량운행이 가능한 최소 수준의 정비(제동장치의 작동 유무 확인 수준의 기초적인 정비)만이 일상적으로 이루어지고 있는 현실로 인해, 버스운전 노동자의 불만이 상당함.

정비 때문에 기사들하고 굉장히 그 트러블이 많아요. 예를 들어서 내가 운전하는데 운전에만 신경을 써야 되는데 다른 데 뭐 전조증상이라는 게 있어요. 운전하다 보면 이 차가 어디가 좀 저기하면 기사들이 불안해하는 그런 요구를 얘기를 해요. 여기 뭐 잘못된 거 같다, 그러면은 “괜찮은데, 뭘”, 이런 식. 이런 식이라고. (인터뷰 D)

형식적이죠. 밑에 들어가서 그냥 망치로다가 이런데다 몇 번 두들겨보고 오라이 하면 그냥 차 빼는 거예요 그냥. (인터뷰 G)

불만 많죠. 저 같은 경우는 차가 노후가 됐고, 의자가 불편하면 그런 부분은 수리해 달라고 하면 잘 이뤄지지 않으니까. 그런 부분은. (정비는 자주하는데, 달릴 수 있냐, 없냐 수준이네요) 그렇죠. 안전, 브레이크에 대한 부분에 대해서만 (인터뷰 I)

기사들이 그런 게 있어요. 기계에 대해서는 제일 먼저 알잖아요. 정비들도 힘들고 바쁘겠죠. 우리가 이상이 있다고 한다고 해서 100%충족되는 건 아니예요. 일주일 에 한 번 정도는 기본적으로, 특히 우리는 브레이크 같은 거 잘 되어 되고, 근데 백프로 충족되는 건 아니죠. 정비도 에로사항이 많아요. (인터뷰 H)

근데 나는 거의 이주에 한 번씩 하는데 브레이크 조정만 해요. 그 외에는 운행을 하면서 문제를 기사가 느낀 거를 기사가 얘기를 하거나 아니면 운행을 하다가 차가 갑자기 문제가 생겨서 어, 차가 이제 멈출 경우 정비사가 와서 뭐 견인을 해 간다든지, 그런 경우는 있죠. 근데 그게 불안하죠. (인터뷰 A)

5) 망가지는 몸과 삶

앞서 살펴본 전반적인 버스운전 노동자의 노동실태는 버스운전 노동자의 육체적, 정신적, 사회적 건강의 훼손이라는 결과로 드러나고 있음.

○ 버스운전 노동자들이 대부분의 일상을 보내고 있는 버스에서의 업무환경(미세먼지와 진동)과 노동조건(장시간 노동, 야간노동, 교대제로 인해 일정하지 않은 수면주기, 낮은 보상체계, 불충분한 휴식시간과 휴게공간 등), 복잡한 운전상황(교통체증, 과도한 업무시간, 휴식 부족, 운전자 간의 갈등 등, 돌발 상황발생, 승객과의 갈등 등)⁹⁾ 등은 다양한 육체적 건강의 이상 징후로 이어지고 있음.

● 근골격계 질환¹⁰⁾

울퉁불퉁하고 요철도 많고 운행하는데, 그러다보니까 그 충격이 오다보니까 저녁에 이제 들어오면 좀 빠근해요. 허리가. (중략) 자기가 자세 잡고 한다고 해도 16시간에서 쉬는 시간 네시간 뺀다고 해도 열 두 시간을 운전하니까. 핸들을 잡고 있으니까. 그것도 꼼짝마라 하고. (인터뷰 A)

아무래도 앉아서 하는 직업이니까 이제는 이제 허리라든가 어깨라든가 앉아 있으니까

9) 산업안전보건공단 「버스운전원 직업건강 가이드라인」 2016

10) 위외자료. 근골격계 질환 주요 내용: 버스운전자는 근무 중 걷는 경우가 거의 없고 좁은 자리에 앉아서 손과 발만 사용하여 핸들과, 브레이크, 가속페달 등을 조작. 좁은 자리에 긴장한 상태로 장시간 앉아서 근무하기 때문에 무릎, 허리, 어깨, 목 등의 근육이 뭉치고 통증이 생기는 등 근골격계 질환이 나타나기 쉬움. 버스운전원은 다른 직종에 비해 근골격계 질환자가 많은데, 특히 격일제 운전자와 근무시간이 많은 운전자에게 많았음.

한국산업안전공단(2006)에서 조사한 자료에 따르면 버스운전자가 호소하는 증상 부위가 허리 26.0%, 무릎 16.4%, 어깨 12.8% 순으로 나타났음.

까 제대로 못 움직이잖아요. 일하는 시간만큼은. 그래서 이제 목, 허리, 이런 저기 많다고 하더라고요. 디스크 쪽으로 와서 그런 게 있지 (인터뷰 B)

운전을 오래 하다보니까 목 관련해서 목이나 어깨라든지 기어를 계속 변속해야 되잖아요 그 다음에 클러치를 밟아야 하니까 무릎 쪽이. (인터뷰 C)

제일 많이, 많은 거는 허리 쪽하고 허리 아프다는 사람들은 많고 (인터뷰 D)

직업병. 목 디스크, 허리 디스크, 그 다음에 뭐 관절염 같은 거. (인터뷰 F)

허리, 제가 허리가 아직도 아파요. 아직도 허리가 아프고요. (인터뷰 I)

허리 대부분 안 좋아요. 이게 압박을 주니까, 앉아 있으면은. 서서라도 한 번씩 움직여줘야 되는데. 신호대기에 자꾸 일어나서 움직여 주는 사람들은 움직여 줘야 돼요. 어깨, 목, 목도 앞만 보고 계속해서 옆 보려고 하면 잘 안 돼. 처음에 앞만 보고 계속하다보니까 목이 안 움직여지더라고. 두 시간, 세 시간, 네 시간 앞만 보고 가려다 보니. (인터뷰 H)

● 뇌심혈관계 질환¹¹⁾

저기 **시장 약국 앞에서 운행도중에 쓰러져서 구급차를. 그 자리에서 심장마비로 죽었다는 얘기를 한번 들었고. 한 사람은 내가 아침에 새벽에 출근하다가 셋길로 가는데 거기서 이제 쓰러져 있었어요. (중략) 마을버스 근무자였었어요. 그런데 자기가 피곤해가지고 그만 오늘 좀 쉬겠노라고 했는데 회사에서 강요를 시켰던 거죠. (중략) 그 다음에 이제 한 명은 죽지는 않았는데 저기까지 왔죠. 중풍이 왔죠. 풍이 걸렸죠. (인터뷰 F)

11) 위의 자료. 버스운전원의 주요 산업재해인 뇌심혈관계 질환의 예방대책: 야간작업은 연속하여 4일을 넘기지 않도록 함. 근무 중 적절한 휴식을 취함. 버스운전원 충분한 운전 인력 확보로 장시간 근로 금지. 근무 전과 중간에 적절한 휴식과 스트레칭 실시.

운전하다가 갑자기 아이쿠 하고 쓰러져 가지고 사망하시는 분, 분도 있고. 병원에 실려가는 분도 있고. 일년에...한 10건 이내에서 한 이상? 전국적으로 따지면 한 열 건 이상으로 이렇게 생기는 거로 알고 있어요. 그래서 혹시라도 그런 게 올까봐. 뇌졸중이나 이런 게 올까봐 (인터뷰 E)

● 위장병, 방광염 등의 질환

식사시간이나 이제 휴게실에 있다보면은 약 봉지를 안 들고 다니시는 분들이 없더라구요. (중략) 제가 보기에 사례를 보면 일고 여덟 명은 약봉지를 들고 다녀요. (인터뷰 A)

스트레스성 장염 같은 거 방광 쪽에, 남자 같은 경우 전립선쪽에 굉장히 그런 거 많아요. (중략)다 일일이 따지고 들면 다 일하면서 생기는 거지. (인터뷰 B)

당연히 뭐 비뇨기과 질환이 상당히 많고요 (인터뷰 C)

질병 같은 경우는 이제 기사들이 솔직히 해서 밥을 먹거나 목이 말라도 물을 자주 안 먹는 경우가. 왜. 가다가 소변 마려울까봐. 물을 별로 안 먹어요. 그러다보니까는 결석 같은 거. 요로결석 같은 거 그런 게 자주 걸려요 기사들이. (인터뷰 G)

먹자마자 바로 앉아서 운전을 하니깐. 그러면 앉아있어도 소화가 되는게 아니거든요, 이게. 몸 안쪽으로도 안좋고.(인터뷰 I)

직업병이라고 하는 것은 거의 위장병. 식사를 제 때 못하니깐. 우리는 중구난방이잖아요. 들어와서 식사도 대충 먹고. 앉아서 운전을 하다보니까 소화도 안 되고, 속이 안 좋은 거는 거의 갖고 있고 (인터뷰 H)

● 호흡기계 질환¹²⁾

그 다음에 호흡기 질환. 먼지가 엄청 많거든요 차안에. 히터 틀고 이렇게 하면 호흡기 질환 같은 거. 감기 같은 건 거의 많이 달고 살죠. 차 안에 사람들이 많이 왔다 갔다 하면서 나는 먼지가 엄청나요. 그러게 여름 같은 데 에어컨 막 이렇게 되면 이 틀에 한 번씩 털어야 되고 가득차요 이게. 미세먼지, 먼지가 엄청나게 나오더라고요. 거기다가 이제 차 안에다 더우면 창문 열어놓으면 타이어가루 같은 거 이렇게 나오고. 운전직업하면서 기관지쪽이 제일 안 좋죠. (인터뷰 F)

● 시력 약화¹³⁾

요즘에 선글라스를 안 쓰지 오래됐더니 햇빛에 노출이 많이 되어서 조금 시력이 안 좋고 (인터뷰 I)

나도 이제 시력이 옛날부터 좋다고 생각을 했어요. 1.2, 1.5였는데, 그 정도로 했다가 야간운전이라는 게 훨씬 눈이 나빠지더라고. 히터 있잖아요. 겨울에 이게 건조가와. 눈이 자주 건조 하고. 안약 일회용 그 넣는 거 그거를 계속 넣어줘야 돼. (인터뷰 H)

● 수면 장애

집에 가면 세시가 넘어요. 세시가 넘는데. 그 다음날 일곱시 차나 일곱시 몇 분 차 이렇게 해서 나가야 되요. 그러면 몇 시간을 자야 되는 거야. 집에 세시에 퇴근 했다

12) 위의 자료. 버스 안에서 환기가 제대로 이루어지지 않으면 밀폐된 공간 내 이산화탄소가 증가하고, 정류장에서 앞문을 여는 경우 앞 버스의 배기가스가 바로 유입됨. 또한 시내의 경우 도로에 차가 매우 많고 정체가 상시적으로 이루어져 도로 상에서는 차량들의 배기가스로 공기오염이 심각하여 버스운전원의 호흡기 질환의 위험이 상당히 높음.

13) 위의 자료. 운전 중 다른 차량, 신호등, 표지판, 승객 등 집중해야 할 요인들이 많아 눈은 항상 쉬지 못하고 끊임없이 움직일 수밖에 없음. 차안의 건조함과 운전 중 집중으로 눈 깜빡임이 덜해 눈물이 부족하여 '안구건조증'을 유발하게 되고, 눈에 모래알이 들어간 듯한 이물감이 생김.

가 안 씻고 자도 세시 세신데. 일곱시 출근하면 네시간이 남아요. 그러면 내가 아까 얘기 했잖아요. 두 시간 반 잔다고 하면 한 시간 반 자며는 무조건 일어나야지 되요. 씻고 또 출근해야 되니까는. 네 시간 남은데서 한 시간 반 이론적으로 또 한 시간 반 또는 두 시간만 자는 거예요. 근데 사람드..사람이 또 이론적으로 살아갈 수 있나, 와서 씻고 금방 잠을 못 자니까. (인터뷰 E)

○ 버스운전 노동자들의 정신적 건강의 훼손은 육체적 건강의 위협만큼 심각하였음. 고객 응대로 인한 감정노동과 업무 스트레스, 사고 발생과 목격 등으로 인한 트라우마 등 다양한 형태로 나타나고 있음.

● 고객 응대로 인한 업무 스트레스

예를 들어 손님이 물어보면 그냥 대답해주면 되는 건데 뭐 알아서 가지죠. 왜 나한테 물어봐요, 이런 거나. 대꾸 안하는 기사들 많잖아요. (인터뷰 C)

스트레스 받아가지고 차는 밀리지 막 저기하고 스트레스 잔뜩 받아 있는 상황에서 그 친절이라는 게 과연 그게 그 안될거라고 봐요. (인터뷰 D)

그 사람이 무단횡단 해가지고 도로 건너편으로 넘어왔어요. 차는 출발해 있는데. (중략) 아 그래도 이 사람이 급해서 그런가 보다 하고 문을 열어줘요. 어떤 때는 그러면 오면서 뭐라는지 알아 대뜸 “야 왜 정류장에 안서고 가” 고맙습니다가 아니에요. 문 딱 열어주면 “야 딱 내 한 얘기가 딱 맞아요. “야 왜 정류장에 안세우고 가. 사람이 있으면 태우고 가야 될 거 아냐” (인터뷰 E)

어떨 때는 같이 큰 소리로 뭐라 같이 하기도 하고, 어떨 때는 아이고 그냥 참아버리고. 설명하다가 가만히 뱉뒹버려요 더 이상 말을 안해버릴 때도 있죠. 같이 하면 싸움이 되니까. 어떤 사람들은 그거 참지 못하고 가서 같이 입씨름도 하고 언쟁, 높여

서 싸우기도 하고. (인터뷰 F)

아까 얘기했듯이 배차시간에 쫓기고 짜증나고 막 스트레스 받다 보면 손님들한테 말이 곱게 나갈 수가 없죠. (중략) 기사들도 사람인데 짜증날 때는 손님한테 그럴 때도 있죠. (인터뷰 H)

● 사고 압박과 목격 등으로 인한 트라우마

예를 들어서 버스가 지나가고 있는데, 무단횡단해서 사람이 버스랑 충돌해서 데굴데굴 굴러간다거나 그런 것들. 그런 것 때문에 트라우마를 갖게 됐어요. 다른 버스가 충돌한 걸 본건데. (중략) 당사자야 당연히 엄청난 고통을 느낄 것이고, 그걸 봤던 사람도 그게 생각이 날꺼고. 불안감을 갖고 운전을 하게 되는데. 운전을 잘 못하게 되는 거죠. 그 지역만 지나가면 또 생각나고. 오히려 긴장을 너무 심하게 하게되면 운전은 사고가 날수밖에 없어요. 몸에 경련이 따로 오니까요. (인터뷰 I)

● 과로와 피로로 인한 소진, 우울함

그 어떻게 보면 그 정신적으로 굉장히 피폐해져 있다고 그러나? 아마 운전업으로, 운전을 업으로 하는 사람들은 거의 다 그럴 거예요. 정신적으로 조금 그런 거를 다 가지고 있어요 나 자신을 갖다가 환자 취급하는 거는 아닌데. 그런게 있다고 생각을 해. 하도 과로 이런 게 누적이 돼가지고. 계속 쌓이다 보니까는 질한 쪽으로 가는 거야. 그 하여간 그런 얘기를 내가 이렇게 막 하면은 나 자신이 이상해지니까는 (인터뷰 D)

○ 장시간 노동과 야간근무, 불규칙한 교대제로 인한 피로와 소진은 버스 운전 노동자의 사회적 건강을 악화시키고 있음. 비빈인 경우는 대부분 집에서 부족한 잠을 자거나, 소극적 여가를 하는 것으로 보내고 있었음. 가족관계는 물론 일상의 인간관계의 단절, 일상적인 생활을 영유하기 불가능

한 조건이 지속되고 있음.

일단은 우리가 근무 형태가 직장인하고 틀려서 같이 어울리는 건 휴가를 낸다던지 연차를 쓴다던지 그런 형태로 갈 수밖에 없는데요. (중략) 집에서 휴식. 나와서 활동 하는 걸 굉장히 버겁게 생각 하고 있고 그러더라고요. (인터뷰 C)

대개 보면은 빨간 날 이런 날이면 다 가족도 우리 그 우리나라 현 상황에 구경 그 모임, 그런건데, 그런데 빠지고 그러다보면 당연히 소원해지고 당연히 그 사적인 모임 같은 것도 뭐 안나, 또 한 두 번 안 나가다 보면 안 나가져요. 그러다보면 소외 되고 막 그러죠. 그런 것도 있고 또 가정적으로 이 웬만한 가정들이 버스하면서 파탄 난 가정들이 많아요. 어떻게 일일이 다 말을 할 수가 없을거예요. (인터뷰 D)

지금도 카드, 카드가 있잖아요. 카드는 물건 사고 먹고, 카드 내는 거 그거 외에는 은행볼일을 못 봐 일절. 내가 어떻게 하는지도 모르고. 다 집사람이 해요 집사람이. (인터뷰 G)

쉬는 날은 인제 자야죠. 그러니까 대인관계가 승무원들은 승무원들끼리도 못 모여요. (인터뷰 E)

쉬는 날은 잠이 부족하다보니까, 거의 잠들을 많이 자요. 솔직히 우리들이 쉬는 날은 하체운동이라도 좀 하고 걷고 해야 되는데, 그럴 여유가 없잖아. (인터뷰 H)

○ 버스운전 노동자들이 겪고 있는 다양한 형태의 건강 문제에 대한 회사나 지자체 차원의 제도적 지원이 전무한 상태에서, 현재는 오롯이 개인이 감당해야 할 몫으로 전가되고 있는 실정에 있음. 버스운전 노동자의 육체적, 정신적, 사회적 건강의 훼손은 결국 시민의 일상과 삶도 위협하는 것

이 될 수밖에 없음. 이에 대한 개선을 우선으로 버스정책 방향이 수립되는 것이 한시라도 시급한 조건임.

3절. 개선을 위한 대안

1. 경기도정의 버스준공영제와 교통정책에 대한 버스노동자의 인식

○ 남경필 경기지사는 지난 2014년 지방선거 당시 버스준공영제 도입을 공약으로 내걸었고, 작년 하반기 버스 졸음운전 사고에 대한 대책으로 준공영제 추진에 속도를 내고 있으며, 광역버스를 우선 대상으로 순차적 추진의 계획을 제출하고 있음.

○ 버스운전 노동자들은 경기도청이 추진하고 있는 준공영제 도입에 대해 현재보다 근무조건과 임금이 일정하게 개선될 것이라는 기대를 가지고 있음.

이제 기사들한테는 좋겠죠. 암만해도 급여도 올라갈 것이고, 그 다음에 말 그대로 근무 환경도 좋아질 것이고. (중략) 일단은 관리를 그러니까 근무환경이 공영제를 하든 준공영제를 하든 지금보다 나아질거라는 생각을 많이 갖고 있는 거죠. (인터뷰 A)

지금 하면서 광역버스만 한다니까 지금 사람들이 지금 생각하고 있는거는. 아 그러면 광역버스는 도에서 임금체결을 다시 할거다 그런 식으로 기대감을 갖고 있는데. 그런 거는 아닌데 이제, 그런 거에 대한 아주 허황된 그런 거에 대해서 광역버스, 저 뭐야, 준공영제가 된다고 하니까 그런 거 생각만 하지. (현재 많은 기사분들이 이게 되면 좋아지기는 하겠다고 생각은 하고 계신거봐요.) 거의 50대 50입니다. (인터뷰 F)

○ 그러나 준공영제에 대한 비판적 인식도 상당히 존재하고 있음.

- 광역버스를 우선으로 추진하는 것에 대한 반발이 상당했음.
- 경기도내 모든 버스운행에 있어 장시간 노동과 휴게시간, 임금의 문제가 존재하기 때문에 광역버스를 대상으로 우선 시행하는 것에 대해 불만을 드러냈음.

할라면은 다 같이 해야 된다는 생각은 해요. 뭐 준공영제가 되든, 공영제가 되든 같이 해야지, 시내버스만 뭐 기사는 사람이 아닌 것도 아니고, 그걸 같이 해야지 뭐 일차적으로 하고, 이차적으로 하고 그거는 아닌 것 같고 (인터뷰 A)

그건 아니라고 봐요. 일반버스도 일반시 중형버스나 일반 시내버스도 똑같이 그 사람들도 열여섯시간씩 열일곱시간씩 아니면 스무시간씩 근무를 하고 그 다음날 잠 못 자고 똑같이 나와요. 공영제는 똑같이 시행돼야 되요. 그리고 휴게시간도 뭐 고속이든지 직행좌석 시외버스 그 담에 마을버스라도 똑같이 줘야 된다고 생각해요. 그 사람들도 똑같이 나와서 하루 스무시간 정도 일하는 거야 (인터뷰 E)

○ 준공영제에 대해 반대하는 것은 수익금 공동관리형 준공영제가 버스회사의 이익을 보장할 뿐 노동자의 처우를 개선하는 것으로 이어지지 않을 것이라고 생각하고 있기 때문임.

여차피 회사는 준공영제를 가면 그 손실에 대한 부분을 보조를 받잖아요. (질 ; 네) 하루에 뭐 만원을 벌어들여, 모자란 만큼은 시청에서 보전을 해주잖아요. 그러면은 그걸 보전을 받는 만큼 기사들한테 돌려주는 것도 아니고 복지를 하는 것도 아닌 것 같고, 여태까지 안했던 걸 갑자기 준공영제 한다고 돌려줄 리는 없을 거 같고, 그냥 이왕이면은 갈려면은 공영제로 가야 되지 않을까 그런 생각을 합니다. (중략) (인터뷰 A)

완전공영제는 봉급제고. 준공영제는 이걸 회사 배불려주는 거고. 그러니까 지금 나오는 게 지금 남지사는 지원금을 갖다가 회사를 쥐갸고 회사에서 근로자들한테 나눠주게끔 그렇게 한다는 거고. (중략) 달라지는 거는 이제 봉급은 조금 인상이 돼서 나오겠죠. 그거 외에는 달라지는 건 없고. (인터뷰 G)

서울에서 지금 10년이 넘었잖아요. 서울을 봤을때 버스노동자에게 과연 이로운 게 뭐가 있나 생각했을 때. 경기도 서울버스 시급차이? 그 수준? 그것만 차이가 있고 달라진 것은 없는 것 같아요. 이런 말 그렇지만 노동조건이 좋아졌다면 민주노총이 있겠어요? (중략) 잘 아시겠지만 서울 버스보세요. 얼마나 손해예요. 그거를 고대로 따라한다는 거잖아요. 결론은 제가 한 것처럼 가족 이윤 챙겨줄려고 하는 거밖에 안 돼요. (인터뷰 I)

지금은 준공영제 해봐야 우리한테 이득되는 거 하나도 없어요. 이 사람들은 그렇다고 해서 우리 기사들을 정확하게 40시간을 시키느냐, 그게 아니라는 거죠. 회차 시간에는 또 전화가 오고, 어떤 방법이든 할 거예요. (인터뷰 H)

지금도 서울시 같은 경우나 6대 광역시는 자본들 회장이 와서 연봉 4-5억 받아가고, 아들이 아서 3-4억 받아가고 와이프 뭐 이렇게 해서 거의 친척들이 와서 10억 가까이 인건비를 챙겨 가는데 그게 과연 맞느냐. 아니라고 얘기를 하죠. (인터뷰 C)

○ 버스운전 노동자들은 앞서 버스준공영제를 실시한 6대 광역시에서의 선행적인 경험을 직, 간접적으로 확인하고 있었고, 특히 서울시에서의 사례를 잘 알고 있었음.

- 이에 근거해 준공영제 도입이 지자체의 지원을 근거로 서비스 평가를 강화해 버스노동자에 대한 통제가 확대되고, 이로 인해 해고 위협이 커질 것이라고 우려하거나, 줄어든 노동시간에 따라 임금손실이 발생할 것을 걱

정하고 있었음.

단점이, 1일 2교대를 하면 집이 먼 사람은 매일 출근을 해야 되니까 그런 게 이제 경제적 부담도 있고 시간도 문제가 있고. 그런데 집이 가까운 사람들은 괜찮은데 준공영제에 대해서 그런 게 있고. 준공영제를 하게 된다면 이게 성과급이잖아요. 평가점수에 따라서. 그러다보면 기사들한테 엄청나게 스트레스가 오죠. 모든 걸 감시하고 통제를 하게 되니까. 사업주들은 조금이라도 평가점수를 낮게 받기 위해서 그것을 갖다가 엄청히 통제를 하게 되는거죠. 그런데 그런 거 안 겪어봤으니까 지금 사람들은 모르죠. (중략) 우리 *** 영업소 같은 경우에는 용인 쪽에서만 다른 서울 업체나 이렇게 해서, 여기저기 몇 군데 거쳐보고 다른 지역에서 근무하다 온 사람들 이거든요. 그래서 이제 그런 걸, 준공영제 폐단을 어느 정도는 알고 있어요. (인터뷰 F)

서울서 지금 하는 것도 완전공영제가 아니에요 서울도. 준공영제인데. 그렇게 되면 이익금 관리 같은 건 회사에서 하는 게 아니고 시에서 하겠죠. 그렇게 되면 이제 조금 잘못하면 그냥 나이 먹은 사람 우선권으로다가 면직되는 거고. 그게 시작이 된다 면. 그리고 민원이 많이 들어오고 하면 면직되는 거고. (인터뷰 G)

지금도 공영제가 돼서 근무시간을 줄인다고 하니까, 벌써부터 우려의 목소리들이 나와요. 왜냐면 일을 많이 했던 사람들은. 장기적으로 보면 우리가 몸이 힘 안 들고, 장기적으로 봐야지, 단기적으로 보면 되겠느냐 이런 얘기를 많이 해주고 하는데. 들어갈 돈이 정해져 있잖아요. 이거 땀에 걱정을 하는 거죠. (인터뷰 H)

- 버스운전 노동자는 안전문제에 대한 대책을 놓는 것이 시급한 조건에서 준공영제는 근본적인 대책이 아니라는 의견을 강하게 피력하고 있었음.
- 버스 노동현장의 장시간 노동, 낮은 임금으로 장시간 노동을 강제하고 있는 현실을 해결하기 위해 완전공영제를 대안으로 생각하고 있음.

졸음운전했다 그러더라고. 그것 땀에 지금 난리가 났는데 이 준공영제에 대해서는 완전공영제가 되어 되는 거 아니에요? (중략) 왜냐면 어차피 회사는 준공영제를 가면 그 손실에 대한 부분을 보조를 받잖아요. 하루에 뭐 만원을 벌어들여, 모자란 만큼은 시청에서 보전을 해주잖아요. 그러면은 그걸 보전을 받는 만큼 기사들한테 돌려주는 것도 아니고 복지를 하는 것도 아닌 것 같고, 여태까지 안했던 걸 갑자기 준공영제 한다고 돌려줄 리는 없을 거 같고, 그냥 이왕이면은 갈려면은 공영제로 가야 되지 않을까 그런 생각을 합니다. 그럼 저희들도 승객의 안전을 위해서 또 더 성실감을 갖고 일할 수 있을 것 같고, 어쨌든 뭐 내가 받는 만큼 하는 거라고 생각을 하는데 공영제는 무조건 되어 된다고 생각을 해요.(인터뷰 A)

완전공영제가 좋죠 그거에 대해서 하게 되면은. 일단은 안정적이잖아요. 근로에서. 회사의 갑질에 안 당해도 되고 어차피 자기가 지킬 것만 지키면 되는 거잖아요. 쉽게 말해서 연차 같은 것도 주5일 근무제가 시행되게 되면은 자기 근무하고 내고, 자기 쉬는 날 같은 데 미리 가서 결근계를 내든 연차를 사용해서 쓰면 되는 거니까. (인터뷰 F)

2. 버스노동자들이 생각하는 안전대책

1) 1일 2교대를 통한 장시간 노동 근절

피로. 피로가 누적이 됐기 때문에 사고가 나는 거거든요. 그리고 피로가 왜 생기느냐 장시간 노동하다 보니까 피로가 쌓이는 거거든요. (인터뷰 B)

경기도는 대부분 복격일 근무를 타시는 분들이고 격일제 근무자들이 대형 사고를 많

이 내요. 오전 오후 근무로 바꾸어야 하는 거고. 1일 2교대 말씀드리는 거예요. (중략) 왜냐하면 이걸 안전과 생명이 달려있는 문제이기 때문에 연장근로를 긴급적 최소화시키고 법정 근로시간만 할 수 있게끔 조건만 형성이 된다면 그리고 충분히 자기관리 할 수 있게 한다면 대형 사고는 안 날거라는 생각이 들어요. (인터뷰 C)

역시 근무를 줄여야죠. 격일제에서 2교대로 가야 하는 거고. (중략) 최소한 못자도 8시간을 집에서 잘 수 있어야 하죠. 내가 집에서 8시간을 있다가 나올 수 있는 게 보장이 되어야 하는 거예요. (인터뷰 I)

2) 휴게시간 확보- 도로교통 상황을 반영한 증차 및 배차의 현실화

어, 저 같은 경우에는 휴식시간인데 휴식시간을 하기 위해서는 차량투입이 더 많이 되어 된다고 생각을 합니다. 그러니까 휴식시간이 보장을 할려면 기존의 그 운행 하는 대수보다는 점. 뭐 점오까지는 아니더라도 특히 뭐 한 열대를 운행하면은 한 두세대만 더 넣어줘도 시간이 보장이 되거든요. (중략) 이제 운행을 하면서, 충분히 운행을 하면서 내가 이거, 이거 운행하면 충분히 쉬니까 다음 운행도 편하게 운행할 수 있는데 그게 보장이 안되니까 암만해도 급하게 운전하다 보니까 사고도 많이 되고, 사망사고도 나거든요. (인터뷰 A)

3) 생활임금 보장

임금체계도 많이 바뀌어야 되는데 지금 우리 회사 같은 경우에도 상여금을 그 기본임금에 다 포함시켜놨어 요. (중략) 근데 실제로 차 떼고 포 떼고 옛날처럼 상여금 떼고 무사고 수당 빼고 무슨 수당 무슨 수당 빼면 실제 임금은 (인터뷰 E)

4) 저상버스의 확충과 노선 확대

회사의 회사 업주 입장에서는 저상버스 같은 게 굉장히 불필요해. 이 양반들은. 그 래 기사들은 좀 그런 거 쪽으로 좀 장비 쪽으로 그런 그 교통약자들 그런 사람들한테 좀 그 편한 그런 장비를 좀 도입을 하고 그랬으면 되는데 아무, 아무 지금 현실은 그렇지 않잖아. 차 배차시간도 그렇고 차 장비도 그렇고 노인네들 우리 그 배차 버스 그 계단이 굉장히 높아요. 거기 노인네들 막 이렇게 손 짚고 올라오시는 분들 많다고요. 저상은 그래도 알으니까는 그래도 좀 덜한데 (인터뷰 D)

일단은, 저상버스가 좀 많이 나와야 하고요. 원활이 아니라 충분한 배차시간을 줘야죠. 노약자나 장애인들이 타려면 저상버스가 편할 수 밖에 없잖아요. 그만큼 자리가 넉넉하게 있어야 하고, 그리고 의무보다는 강제화를 좀 추구해야죠. 의무보다는 강제화.(인터뷰 I)

4절. 소결

앞서 살펴본 버스운전 노동자의 노동실태는 경기도의 버스 교통정책에서 우선해야 할 많은 과제들을 제시하고 있음. 이를 정리해 보면 다음과 같음.

1) 버스운전 노동자와 시민의 안전 확보를 위한 시급한 개선 사항

- 생활임금 보장과 1일 2교대 교대근무 도입
- 법정 휴게시간 보장 및 운행현실을 반영한 휴게시간의 현실화
- 도로교통 상황에 따른 증차, 배차의 현실화
- 휴게 공간 증설 및 확대
- 저상버스의 확충 및 노선 확대

2) 버스노동자의 건강 관리를 위한 지원 체계 마련

- 경기도 버스운전 노동자의 건강실태 전수 조사 및 결과에 따른 의료지원 체계 구축
- 사고목적 및 사고, 고객 갈등 등으로 인한 정신건강 지원 체계 마련
- 교통사고에 따른 보상, 처리에 대한 지원 체계 현실화

3) 버스의 공공성 확보 방안 마련

- 버스 이용의 당사자인 시민과 버스운영 주체인 버스노동자의 목소리가 반영되는 지역차원의 논의체 구성
- 완전공영제 전환을 위한 교통정책 수립

5장. 개선방향

1절. 경기도 버스제도의 문제점과 개선방향

1. 문제점

1) 시민들이 느끼는 문제점

- 가고자 하는 곳을 운행하는 버스노선이 부족하거나 없고, 버스운행 배차간격이 길어서 필요할 때 버스를 타기 어려움.
- 버스운행시간이 정해진 대로 지켜지지 않고 들쭉날쭉함. 업체가 임의로 감차를 하거나 결행하는 경우가 있어서 불편함.
- 차내 혼잡이 심하여 불편하고, 버스운전노동자들이 안전수칙이나 교통법규를 잘 지키지 않아서 사고가 날까봐 불안함.
- 사회적 약자들이 주로 타는 게 대중교통수단이라는 인식을 하고 있는데, 그런 시민들의 인식에 비해 이동권 보장을 할 수 있는 교통 환경은

취약함.

- 2011년~2015년 9월까지 시내버스에 대한 년 평균지원금은 1천 7백억 원인데 시민들은 민간버스업체에 지원금이 주어지고 있다는 사실을 전혀 모르고 있음. 버스업체에 대한 지자체 재정지원에 대한 정보 공개는 낮은 상태임.
- 일하는 노동자들의 노동조건이 나쁘고 장시간 노동을 하고 있기 때문에 안전한 버스가 될 수 없다고 판단됨. 그래서 시민들은 버스노동자 인력 확충과 노동조건 개선에 지방정부의 재정이 사용되어야 한다고 생각함.

2) 버스 노동자들이 느끼는 문제점

- 운행 시간에 쫓겨서 약자들의 대중교통 이용을 적극적으로 보장해줄 수가 없는 상황임.
- 자동차 증가, 도로 신호등 설치증가 때문에, 또 출퇴근 시간에는 운행 소요시간이 늘어날 수밖에 없음에도 회사의 배차기준에는 운행소요시간이 현실화되지 않음. 배차표의 정해진 시간을 맞추느라 난폭운전, 신호위반을 할 수밖에 없음.
- 회사에서 배차 시간을 짧 때 휴식시간, 식사시간 등을 별도로 보장하고 있지 않아서 생리현상을 해결하기 위한 시간까지 운전노동자가 알아서 확보해야 함. 그런 조건이 무정차, 앞지르기 등을 하게 만들고 있음.
- 운전노동이 공익의 성격을 갖고 있다고 버스노동자들은 인식하지만 사회적 대우는 그 중요도만큼 받지 못하고 있음. 운전노동자의 차량사고는 작업 중 발생한 것임에도 운전노동자에게는 사고에 대한 책임만 지게하고, 산재 적용·정신적 치료 등은 전혀 지원되지 않음.
- 격일제 또는 복격일제로 일하면서도, 정해진 만근보다 더 많은 날짜를

연속으로 일을 해야 하는 경우도 있어서 항상적으로 졸음운전에 시달리고 있음.

- 노동자들은 사측의 시간외근무 요구, 휴가사용에 대한 통제, 부족한 인원, 낮은 임금 등의 이유로 장시간 운전노동을 감당할 수밖에 없음.

- 이유 불문하고 시민 항의가 있으면 무조건 운전노동자에게 책임을 묻고, 시말서 제출을 요구하거나 징계를 내리기 때문에 감정노동이 심하고 직무 스트레스가 많음.

- 실제 노동하는 시간임에도 일하는 시간으로 인정받지 못하는 무료노동을 하고, 노동 강도마저 높아지고 정신적·신체적·사회적 건강은 악화되고 있지만 어떤 조치도 없이 방치되고 있음.

3) 정부·업체 역할의 문제점

① 버스사업을 규정하는 법

- 대중교통수단인 버스는 시민의 교통복지를 위한 공공적 성격의 사업임에도 불구하고 여객자동차운수사업법에서는 면허 기간의 제한이나 갱신 과정이 없는 ‘일반면허’로 규정하고 있음.

‘한정면허’도 필요에 의해서 줄 수 있다고는 하나 기본적으로는 ‘일반면허’ 체제임.¹⁴⁾

14) 여객자동차운수사업법 제4조(면허 등) ①여객자동차운송사업을 경영하려는 자는 사업계획을 작성하여 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관의 면허를 받아야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 여객자동차운송사업을 경영하려는 자는 사업계획을 작성하여 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)의 면허를 받거나 시·도지사에게 등록하여야 한다. ②제1항에 따른 면허나 등록을 하는 경우에는 제3조에 따른 여객자동차운송사업의 종류별로 노선이나 사업구역을 정하여야 한다. ③국토교통부장관 또는 시·도지사는 제1항에 따라 면허나 대통령령으로 정하는 여객자동차운송사업을 등록하는 경우에 필요하다고 인정하면 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 운송할 여객 등에 관한 업무의 범위나 기간

- 한번 소유하면 기간의 제한이 없는 일반면허인데다 양도·양수·상속이 가능한 상황이라 버스 노선권은 공공의 소유가 되지 못하고 사유재산으로 규정되고 있음.
- 여객자동차운수사업법은 지방정부가 변경할 수 있는 권한은 없지만 지방정부가 법 개정에 적극적으로 나서면서, 법 개정이 가능하도록 사회적 여론을 모아가는 것이 필요함.

② 경영 서비스 평가 내용

- ‘대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률’ 18조와 시행령, 여객자동차운수사업관리 조례 제19조 ‘도지사는 재정지원을 받는 여객자동차운수사업자에 대한 경영 및 서비스평가를 실시할 수 있다’에 근거하여 경기도에서는 경영 서비스 평가를 매년 진행하고 있음.
- 경영 및 서비스 평가결과에 따라 보조금을 차등 지원하여 가산점을 더 주거나, 지원을 일시적으로 중단하거나, 지원 대상에서 제외할 수 있음. 그런데 평가의 성과물은 사업주만 받게 되고 노동자들에게 어떻게 배분되는지는 알 수가 없고, 서비스 평가 때문에 운전노동자들에게 친절함이 강요되고 있음.
- 경영평가에서 운전직 종사자 임금비율 항목을 두고 운전노동자들의 처우를 개선토록 유도하는데 목적이 있다고 했으나 운전노동자들의 임금항목에는 통상임금, 평균임금 개념이 아니라 4대 보험료에 식대, 동호회지원금, 포상금, 교육훈련비 등의 비용까지 포함되어 있음. 안정적 생활을 위한 임금 항목이라기보다는 운수업체의 총 지출액에 중심이 맞춰져 있어서

을 한정하여 면허(이하 "한정면허"라 한다)를 하거나 여객자동차운수사업의 질서를 확립하기 위하여 필요한 조건을 붙일 수 있다.

실제 노동자들에게 지급되는 임금과 동떨어질 수 있음.

- 서비스 평가 항목들이 실질적으로 버스의 안전과 편리함을 확인할 수 있는 내용으로 구성되어 있지 않음. 차내 서비스 조사의 경우 친절과 안전을 보장할 수 있는 객관적 조건을 무시하고 개별 노동자들의 감정노동을 강요하고 있으며 평가내용의 객관성이 떨어짐.¹⁵⁾ 그리고 그 개선책이 운전노동자 교육으로만 제시되는 것도 문제임.

[그림5-1] 경영 서비스평가 항목 중 차내서비스 조사

조 사 항 목	
총 계	
1. 운전자의 운전태도(20, 기본점수 10점, 가감점수 ±10점, 급간: 0~20)	
가. 전반적인 운전자의 운전 집중도(운행과 관계없는 행위 등)	
나. 용모단정(두발단정/복장단정)	
2. 운전자의 승객에 대한 친절도(20, 기본점수 10점, 가감점수 ±10점, 급간: 0~20)	
가. 감점요인(짜증냄, 무응답, 반말사용·기타)	
나. 가점요인(성의있는 답변 및 적절한 상황응대, 인사, 교통약자 배려·기타)	
3. 운전자의 안전수칙 준수 등(60)	
가. 안전수칙의 미준수	
나. 개문발차횟수	
나. 정류소 무정차 통과(횟수)	
다. 정류소에서 부적절한 정차행위(사선정차/이열정차/원거리정차 횟수)	
마. 하차승객의 하차여부 미확인 후 출발(중간문 미확인 횟수)	

〈출처: 2016 경기도 버스운송업체 경영 및 서비스평가 용역보고서〉

③ 경기도의 업무 방지

- 경기도 노선버스 서비스 향상에 관한 조례 제16조에는 ‘도지사는 매년 운수종사자의 안전한 차량 운행이 가능한 기본 운행시간과 최대 운행시간

15) 2017년도 제1회 경기도 버스정책위원회 평가 및 재정지원분과위원회 회의록. 19페이지, “차내서비스 조사에 대한 부분은 사실 보완할 부분들도 굉장히 많습니다”라는 발언이 기록되어 있다.

을 조사해 공표해야 하고, 그 결과를 도내 노선 여객자동차운송사업자와 운수종사자에게 알리고 이를 준수하도록 권고해야 한다'고 규정하고 있음.

- 또한 도는 운수사업자가 운전노동자에게 운행시간을 강요하고 지시했는지 여부를 수시로 점검하도록 조례는 규정해놓았음.

- 그러나 2015년 조례가 제정된 후 2년이 지나는 시점까지 도는 기본 운행 시간과 최대 운행시간을 공표하지 않았음. 과로 없는 버스를 만들 수 있는 조례가 있지만 도정의 업무 태만으로 버스 사고를 방지하지 못한 측면이 있음.

④ 수익만을 고려하는 버스업체

- 자본잠식 상태의 버스업체들이 여전히 사업을 유지하고 있음. 열악한 재무구조를 개선하지 않은 채 노동자들이 임금이 체불되거나 불안한 상태로 지자체의 재정 지원금으로 회사운영을 지속하고 있는 상황이 반복되고 있음.¹⁶⁾

- 경기도 노선버스향상에 관한 조례 제5조는 '노선 여객자동차운송사업자의 책무'를 규정하고 있음. 운수종사자가 안전한 노선버스 운영을 저해하는 무리한 근무여건을 조성하지 않아야 하며, 운수종사자의 건강 상태 및 합리적 임금 체계 등 운수종사자의 안정적 복지 여건 조성에 최선을 다하여야 한다고 명시되어 있지만 실제로는 이행되지 않음.

16) 경기도의 '2016년 경영 및 서비스평가 자료'에 의하면 전년도 1월~12월 기준으로 경기도내 시내버스 55개 업체 중 11개 업체에서 급여를 체불하였다. 퇴직급여충당금 예치비율은 고양시와 파주시 5개 업체 평균 5.8%밖에 되지 않았다. 오산시, 평택시, 화성시도 하나의 권역으로 묶어서 조사한 결과 8개 업체 퇴직급여충당금 예치비율이 평균 33.3%였다. 부채비율평가를 통해서도 자본잠식 상태가 16개 업체이며 경기도 시내버스업체 평균 부채비율이 1,119%로 확인되었다.

2. 개선 방향

① 버스 노선 및 배차 조정

- 버스운행이 필요한 곳에 노선을 신설하거나 굴곡노선은 펴고 이동이 집중되는 시간대에는 차량편성을 달리해야 함.
- 노선 조정과 시간배치를 하기 위해서는 하나의 생활권이거나 연관 지역의 버스노선을 함께 고려하여 재편해야 함.
- 그러기 위해서는 수익 중심이 아니라 그 지역에서 생활하고 버스를 이용하는 시민들이 이동하기 편리하고 안전을 담보할 수 있는 노선재편이 필요함.
- 이용자 위주의 노선 재조정과 신설이 필요함.
- 대형버스와 중형버스, 마을버스로 대표되는 소형버스들의 노선도와 시간배치까지 총괄적 조정이 필요함.
- 다른 교통수단과의 연계성도 고려하여야 하기 때문에 대중교통운영이 민간자본 개별의 이익에만 맞춰서 운영되지 않도록 해야 함.

② 저상버스 도입의 확대

- 2016년 55개 시내버스업체를 대상으로 한 경영 및 서비스평가 결과를 보면, 저상버스 보유율이 '0'인 업체가 11개가 됨. 저상버스는 운행노선의 도로폭, 상태 등에 따라 운행이 어려운 경우가 있음을 감안한다고 해도 사회적 약자의 이동권을 제약하고 있는 것은 분명함.
- 저상버스는 장애인만을 위한 차량이 아니며 버스는 개인 차량을 이용하기 어려운 사회적 약자들이 이용할 수밖에 없음을 감안한다면 더욱 확대되어야 함.

③ 노선운행 소요시간의 현실화

- 달라진 도로환경, 신호체계, 차량 증가에 따라 버스가 출발지에서 종착지까지 가는 데 필요한 소요시간을 현실화해야 함.
- 한 노선의 운행 소요시간을 늘려야, 정해진 배차시간을 맞추기 위한 위험운전, 앞지르기, 무정차행위가 사라질 수 있음.
- 그렇게 될 때 버스운행시간을 늦추게 되는 교통 약자들도 다른 이용객이나 운전노동자의 눈치를 보지 않고 버스를 이용할 수 있게 됨.

④ 운전노동자들의 노동시간 단축과 생활임금 보장

- 버스의 안전을 주요하게 책임지고 있는 운전노동자들의 장시간 노동이 사라져야 졸음운전이 없어짐. 다행히 2018년부터는 근로기준법 59조의 부분 개정으로 인해 노선 버스업은 무제한 노동을 할 수 없는 상황이 되었음.
- 준공영제 시행여부와 상관없이 2018년 7월부터는 주 68시간 이내, 2019년 7월부터는 주 52시간을 초과하여 근무할 수 없도록 법이 바뀌었고 그로 인해 버스노동자들의 근무형태는 1일 2교대로 전환해야 함. 다만 사업장 규모에 따라 주 52시간 초과금지가 적용되는 시기가 다르다는 점이 아쉬움. 준공영제 시행과 1일 2교대 근무형태는 직접적 연관관계는 없음을 확인할 수 있음.
- 그러나 노동시간이 줄어든다고 지금의 임금이 저하되어서는 안됨. 적절한 생활비를 보장할 수 있는 만큼의 임금이 지급되어야 함.
- 현재 노선운행 소요시간에 휴식시간까지 포함되는 경우가 다반사여서 밥 먹고, 화장실 가는 기본적인 시간을 마련하기 위해 난폭운전과 무정차를 할 수밖에 없는 경우가 있음. 운전노동자들의 휴식시간은 안전을 담보하는 시간이니 운행시간과 별도로 보장되어야 함.

⑤ 버스노동자 건강관리 체계 마련

- 버스노동자들은 화장실을 가게 될까봐 물을 마시지 않고, 밥을 마시듯이 먹고, 졸음을 참기위해 고추나 생강을 씹으면서 일을 하고 있음. 이런 조건에서 하루 16시간 이상을 운전대를 잡고 앉아서 일을 하다 보니 생기는 직업병에 대한 전면적인 조사와 대책이 마련되어야 함. 안전운전을 위해서는 음주단속만큼 중요한 것이 운전노동자들의 건강상태임.
- 교통사고 운전자나 목격한 운전자에 대한 산재처리나 정신적 치료 등이 이뤄지지 않음으로 노동자들의 불안과 고통이 가중되고 있음. 더구나 이용자와 노동자들의 갈등이 민원으로 제기되는 상황에서 버스노동자들의 정신건강 지원체계가 필요함.

⑥ 경영 및 서비스성과 평가 항목 변경

- 경영 및 서비스성과 평가를 준비하는 과정에서부터 버스노동자가 참여하여 평가 항목이나 기준에 대해 수정할 수 있어야 함. 비정규직 사용이나 장시간노동, 노동조합 탄압, 노동조건 개선여부 등도 평가 기준이 될 수 있도록 해야 함.
- 또한 민원이 제기되면 무조건 노동자들의 책임을 묻는 것이 아니라 제기된 민원내용에 따라 분류 되어야 함.
- 교통사고 발생률 또한 주요한 평가지점으로 되어 있는데, 사고율만이 아니라 사고원인도 중요함. 사고 발생 원인에 따라서 운전노동자에게만 책임을 지우고 처벌할 것이 아니라 사업주에 대한 처벌로 이어져야 함.

⑦ 대중교통의 공공성을 분명히

- 늘어나는 재정지원규모와 이용자의 편의, 사회공공성 강화라는 측면에서는 공공기관에서 직접 교통수단을 소유하고 운영함을 통해 공공의 버스가 될 수 있는 방안이 대중교통의 방향이 되어야 함. 그러기 위해서는 현재 버스노선의 소유권이 민간자본에 있음을 명시한 법을 개정하는 것이 필요함.
- 여객운수사업법 개정과 함께 일시에 모든 버스를 공공의 소유로 만들기에는 재정과 행정적 어려움이 있을 수밖에 없음.
- 그래서 현재 경기도가 따복버스¹⁷⁾나 공항버스를 한정면허로 운행 중임을 고려하여 한정면허¹⁸⁾를 확대하는 방안을 함께 검토해야 함.

17) 따복버스는 ‘따뜻하고 복된 버스’라는 뜻으로 2018년 3월 15일 현재 16개 시군에서 27개 노선이 운행 중이다.

18) 여객자동차 운수사업법 시행규칙 제17조(한정면허)

① 법 제4조제3항에 따른 여객자동차운송사업의 한정면허는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 할 수 있다.

1. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 노선 여객자동차운송사업을 경영하려는 경우

가. 여객의 특수성 또는 수요의 불규칙성 등으로 인하여 노선버스를 운행하기 어려운 경우로서 다음의 어느 하나에 해당하는 경우

- 1) 공항, 도심공항터미널 또는 국제여객선터미널을 기점 또는 종점으로 하는 경우로서 공항, 도심공항터미널 또는 국제여객선터미널 이용자의 교통 불편을 해소하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우
- 2) 관광지를 기점 또는 종점으로 하는 경우로서 관광의 편의를 제공하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우
- 3) 고속철도 정차역을 기점 또는 종점으로 하는 경우로서 고속철도 이용자의 교통편의를 위하여 필요공장밀집지역을 하다고 인정되는 경우
- 4) 국토교통부장관이 정하여 고시하는 출퇴근 또는 심야 시간대에 대중교통 이용자의 교통불편을 해소하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우
- 5) 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」에 따른 산업단지 또는 관할관청이 정하는 기점 또는 종점으로 하는 경우로서 산업단지 또는 공장밀집지역의 접근성 향상을 위하여 필요하다고 인정되는 경우

나. 수익성이 없어 노선운송사업자가 운영을 기피하는 노선으로서 관할관청이 법 제50조제2항에 따라 보조금을 지급하려는 경우

다. 버스전용차로의 설치 및 운행계통의 신설 등 버스교통체계 개선을 위하여 시·도의 조례로 정한 경우

라. 신규노선에 대하여 운행형태가 광역급행형인 시내버스운송사업을 경영하려는 자의 경우

⑧ 지자체의 노력

- 지자체 재정으로 민간업체 지원을 해서라도 공공성 확보를 하고자 하는 것이 현재 재정지원형 민영제이자 준공영제임. 재정 지원에 대한 엄격한 기준마련과 감사과정을 통해 업체에 대한 재정지원 근거를 분명히 하면서 재정사용에 대한 감사를 확실히 해야 함.
- 현재 있는 조례나 법을 엄격히 적용하고 관리감독을 제대로 하는 지자체의 역할이 필요함.

⑨ 시민과 버스노동자들의 참여

- 지자체 재정지원금이 어떻게 사용되고 있는지에 대해 독자적인 관리감독 구조가 필요함. 운영주체인 시민들과 버스노동자들이 같이 참여하는 구조가 필요하고 버스업체나 도정과 어떤 관계도 없는 독립적인 관리감독기관이 있어야 함.
- 현재의 버스재정 지원 기준을 살펴보고 지원금 사용내역을 관리하고 감독하는 것을 넘어서 효율적인 재정사용과 공공버스 운용에 대한 방안 마련이 같이 마련되어야 함. 또 노선신설과 재배치 등은 실제 버스를 이용하고 항상 그 노선을 운행하는 이들의 참가가 있어야 이용자의 요구와 현실적 조건을 고려한 노선배치가 가능해짐.

-
2. 수요응답형 여객자동차운송사업을 경영하려는 경우
 3. 국토교통부장관이 정하여 고시하는 운송사업자가 국토교통부장관이 정하여 고시하는 심야 시간대에 승차정원이 11인승 이상의 승합자동차를 이용하여 여객의 요청에 따라 탄력적으로 여객을 운송하는 구역 여객자동차운송사업을 경영하려는 경우

2절. 경기도정이 추진하는 준공영제

1. 도지사의 준공영제

1) 경기도정 준공영제 추진 경과

- 2017년 7월 19일, 2017년 도·시군 상생협력 토론회 진행함.
광역버스 인·면허권을 가진 7개시(김포, 파주, 안산, 안양, 시흥, 포천, 양주)와 광역버스 노선이 경유하는 5개 시·군(부천, 의정부, 군포, 의왕, 과천) 총 12개 시·군은 경기도와 12월부터 직행좌석형 시내버스(광역버스) 33개 노선을 준공영제로 운행하기로 논의함.
- 2017년 9월 26일, 경기도정에서는 광역버스준공영제협약 체결 강행하려 했으나 반대의견이 많아서 취소.
- 2017년 10월 20일, 광역버스 준공영제 시행 관련 토론회 파행으로 마무리.
- 2017년 11월 7일, 경기도 버스준공영제 운영에 관한 조례안 입법 예고.
(광역버스 운행 중인 24개 시·군 가운데 성남시와 고양시를 제외한 22개 시·군이 버스준공영제에 동참 예정, 경기도내 160개 노선 2천45대의 광역버스가 운행 중인데 준공영제 적용을 받을 수 있는 노선은 111개이고, 1천156대가 해당)
- 2017년 11월 27일, 제 324회 도의회 정례회 원포인트 4차 본회의 재석

의원 99명 중 찬성 67명, 반대 25명, 기권 7명으로 ‘광역버스 준공영제 시행협약 체결 동의안’ 의결.

(광역버스가 운행 중인 24개 시군 중 준공영제 도입을 밝혔던 22개 시군에서 14개 시군이 참여하기로)

- 2017년 11월 30일, 준공영제 관련 요청된 540억 예산을 도의회 건설교통위서 225억을 삭감하고 314억5천400만 원으로 의결하여 예결위로 넘김.¹⁹⁾

- 2017년 12월 3일, 광역버스 준공영제 대상 시·군 시장군수 긴급 정책간담회에서 현재 준공영제 진행상황과 조속한 대책 제시를 도에 촉구함.

- 2017년 12월 22일, 14개 시군담당과장+15개 운송사업체 관계자 논의, 광역버스 준공영제 추진상황 및 향후 추진방안 논의.

- 2018년 1월 11일, 경기도 시내버스 준공영제 운영에 관한 조례 제정 발표.

- 2018년 2월 6일, 경기도정은 표준운송원가 교섭에 시간이 걸려서(평균 2~5개월) 3월 시행은 어려울 것이며 시행시기를 확정하기 어렵다고 밝힘.²⁰⁾

19) <http://news1.kr/articles/?3171473> 뉴스1(2017.12.5), 경기도 광역버스 준공영제 예산 추가 삭감되나, 불참시군 늘어날 수도

20) <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/02/06/0200000000AKR20180206123500060.HTML?input=1179m> 연합뉴스(2018.2.6), 경기도 광역버스 준공영제 내달시행 어려움

- 계속적으로 시행시기가 미뤄지고 준비부족이 제기되어 왔으나, 2018년 4월 4일 경기도정은 보도 자료를 통해 4월 20일부터 광역버스 준공영제를 시행한다고 발표함.

2) 경기도정의 준공영제 추진과정 문제점

① 도정의 일방적 추진과 조례 위반

○ 경기도정은 2017년 준공영제 논의를 시작하면서 최종적으로 2018년 3월 시행예정이라고 언론보도를 내고 추진했으나 준비가 미흡하여 시행 시기를 계속 늦추고 있었고²¹⁾ 준공영제 자체는 찬성하지만 현재의 준비 정도로는 제대로 된 준공영제 실행이 어렵다는 입장들과 준공영제 시행 자체를 반대하는 의견들이 제기됨.

○ 2017년 준비 과정에서부터 도의회의 반대, 준공영제 시행협약을 맺어야 할 시군단위의 반대, 버스노동자들의 반대, 시민사회단체들의 반대가 지속적으로 있었음에도, 도정은 여러 사회적 주체들과 토론 과정도 없이 일방적으로 추진하고 있음.

○ 지난 3월 16일 경기도의회에서 광역버스 준공영제 추진상황을 보고하며 제5차 실무협의회를 3월 27일에 개최하여 ‘추진상황 점검 및 준비사항 보완’을 하고 수입금공동관리위원회를 3월말 구성할 예정이라고만 하고, 실무협의회에서 모든 것을 결정하고 처리하고 있음.

21) <http://www.incheonilbo.com/?mod=news&act=articleView&idxno=799473>

인천일보(2018.2.21), 먹구름 낀 경기도 광역버스 준공영제

- 도의회 의원들이 경기도정에 조례를 위반한 것에 대해 문제를 제기하고 사업을 중단할 것을 요구하는 입장들이 제출되고 있으나 경기도정은 도정과 업체 간의 협의가 더 우선한다는 태도를 보이고 있음.

② 표준운송원가 결정과정 등의 비공개

○ 광역버스 준공영제는 도민들의 교통복지에 지대한 영향을 주지만 지역 사회, 도민들에게 추진과정이 투명하게 공개되고 보고되지도 않음.

○ 준공영제 시행을 위한 실무협의회가 2018년 들어 진행됐으나 구체적 내용이 알려진 바는 없었고 일부 언론에 따르면 표준운송원가 협상이 끝났다고 하는데²²⁾ 도정은 공식적으로 표준운송원가 협상안은 비공개라는 입장임.

- 이미 준공영제를 시행하고 있는 지역에서 표준운송원가 산정기준에 대한 논란이 끊이지 않는 상황인데 경기도에서 운송원가 논의와 결정과정 자체가 비공개로 진행되는 것은 문제임.²³⁾

22) <http://v.media.daum.net/v/20180401063506108> 연합뉴스(2018.4.1) 경기도, 광역버스 준공영제 논란 속 이달 중순 시행

23) 지난 4월 4일, 경기도정은 4월 20일부터 준공영제를 시행하겠다는 입장을 보도 자료를 통해 일방적으로 발표했고 시행일자 확정 이유, 참가대상, 표준운송원가에 대해서는 아래와 같이 밝혔다.

“▲표준운송원가 협상 ▲비용정산시스템 정산기능 가동시기 ▲노·사간 임금교섭 ▲버스업체별 운전자 수급계획 등 주요 준비사항을 점검한 결과 4월 20일을 준공영제 시행일자로 최종 확정하게 되었다. 이번에 우선 시행되는 지역은 용인·안양·남양주·의정부·파주·광주·군포·하남·양주·구리·포천·의왕·과천·가평 등 14개 시군이며, 15개 버스업체 59개 노선 637대가 참여한다. 광역버스 준공영제가 실시됨에 따라 개별 버스회사의 운송비용을 표준운송원가에 따라 지급받는 수입금공동관리제로 운영되게 되었다. 2018년 표준운송원가는 1일 1대당 63만원 수준으로 책정됐다. 운전기사의 근로시간도 획기적으로 단축돼 현재 1일 16~18시간씩 근로하던 격일제 근무형태가 1일 최대 9시간만 근무하는 1일 2교대제로 전환된다.”

- 지난 2017년 10월 20일 진행된 경기도 광역버스 준공영제 토론회에서 경기도 교통국이 제출한 자료 ‘경기도 광역버스 준공영제 추진방안’에 표준운송원가 산정기준안이 제출된 바만 있음.

[그림5-2] 경기도 표준운송원가 산정 기준(안)

구분	항목	산정기준	비고
가동비	연료비	• 운행대수기준 실제 사용량	• 한도내 실비 정산 (안정화 후 표준연비제)
	운전직 인건비	• 급여 - 운전직 : 1일2교대 2.53명 한도	• 한도내 실비 정산 (운전직)
보유비	정비직 인건비	- 정비직 : 표준임률 중위 80%	• 표준원가 (정비관리임원) • 임원은 한도 설정
	관리직 인건비	- 관리직 : 표준임률 중위 80%	
	임원 인건비	- 임원 : 표준임률 하위 50%	
		• 법정복리, 기타복리, 퇴직급여(급여 1/12)	
	감가상각비	• 9년 정액	-
	정비비(타이어비 포함)	• 보유대수 기준 업체 평균	• 표준원가 (안정화 후 단가 조정)
	보험료	• 보유대수 기준 상위 80%	
	기타차량유지비	• 보유대수 기준 중위 80%	
기타관리비	• 보유대수 기준 중위 80%		
적정이윤	• 타 지자체 대비 최저 수준	• 성과이윤(50~70%)	

<출처: 경기도 주최 경기도광역버스 준공영제 토론회, 경기도 교통국 발표문>

- 근무시간 축소 및 교대제 도입, 최저임금 인상, 근속년수 증가, 업무 등에 따른 인건비의 기준이 어떻게 조정되는지 알 수 없음. 업체마다 임금이 다른 데 표준원가로 계산했을 때 그 차액을 어떻게 할 것인지, 차량 1대당 운전직과 정비직 필요인원을 몇 명으로 산정하고 있는지가 확인되어야 함.

- 연료비를 실비정산 한다고 할 때 무엇을 기준으로 연료비 기준을 잡고 구매과정과 측정 시스템을 어떻게 할 것인지, 차량 보유비 지급 항목 조정은 어떻게 되는지, 기타관리비의 구체 내역은 어떻게 되는지, 적정이윤을 어떤 기준에 의해서 결정하고 기본이윤과 성과이윤을 어떻게 나누기로 했는지에 대해서는 업체와 경기도정만 알고 있음.

③ 준공영제 시행에 필요한 기본적인 운영시스템 준비미비

○ 버스운송비용 정산시스템은 2018년 11월에 용역이 완료될 예정이라고 하니 준공영제 시행에 필요한 기본적인 시스템조차 마련되지 못한 것이 현재의 조건임. 버스운송비용 정산시스템이 아직 구축되지도 않았는데 어떻게 투명하게 업체수입을 확인하고 정산할 수 있을지 의문임.

○ 광역버스 준공영제 시행을 위해 2018년 1월에 ‘경기도 시내버스 준공영제 운영에 관한 조례’가 제정되었고 조례에 기반하여 도정은 사업을 추진하여 왔음. 그러나 2018년 4월 5일 현재, 도정은 스스로 만든 조례를 위반한 채 수입금 공동관리위원회를 구성하지 않은 상황임.

- 경기도정은 준공영제 시행(4.20 예정) 이후에 구성할 예정이라는 입장임.

- 조례에 의하면 표준운송원가 산정과 정산, 운송수입금 관리와 배분, 준공영제 중지와 제외에 관한 사항 등을 심의하고 의결하기 위해 ‘수입금 공동관리위원회²⁴⁾’를 구성하도록 되어 있음.

24) 경기도 시내버스 준공영제 운영에 관한 조례 제4조(위원회의 구성 및 운영)

① 경기도지사(이하 “도지사”라 한다)는 준공영제 운영과 수입금 공동관리에 관한 주요사항을 심의·의결하기 위하여 경기도 수입금공동관리위원회(이하 “위원회”라 한다)를 구성·운영한다.

② 위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함하여 20명 이상 25명 이하의 위원으로 구성한다.

③ 생략.

④ 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 도지사가 임명 또는 위촉한다. 다만, 위원회를 구성할 때 위촉직 위원의 경우에는 특정 성별이 위촉직 위원 수의 10분의 6을 초과하지 아니하도록 하여야 한다.

1. 경기도의회 의원 2. 교통업무 담당 과장 및 예산업무 담당 과장 3. 시·군 교통업무 담당 과장

4. 운송사업자 및 버스운송조합 대표 각 1명

5. 교통전문가, 변호사, 공인회계사, 공인노무사, 대학교수, 시민단체 등 도지사가 위촉하는 사람

④ 줄어든 노동시간, 교대제 전환에 따른 노사합의 절차무시

○ 2018년 3월 4일, 경기도정은 14개 시군 59개 노선 621대 광역버스를 대상으로 준공영제 도입을 추진하겠다고 재차 밝히고 안전운행을 위한 1일 2교대제를 도입하겠다고 함.

- 이에 따라 2018년 3월 16일, 경기도정은 2교대 전환에 따라 400~589명의 인력이 총원되어야 하는데 인력총원 계획을 15개 버스업체가 오는 3월 23일까지 제출할 예정이라고 밝혔음.²⁵⁾

- 1일 2교대제 전환도입은 준공영제와 무관하게, 2월에 있었던 근로기준법 개정에 따라 근로기준법 59조 특례조항이 축소되면서 격일제나 복격일제 근무를 할 수 없는 상황 때문임.

- 경기도버스운송사업조합은 3월 22일 공문을 통해서 업체별로 노동시간 단축에 따른 필요인원 조사에 나섰음. 서류상으로 하루 뒤인 23일까지 필요 인원 칸을 메워서 제출할 수는 있으나 제도 추진과정의 허술함을 보여 줄 뿐임.

(중간 생략)

제7조(위원회 기능) 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결 한다.

1. 준공영제 운영 관련 정책 및 제도의 개선에 관한 사항 2. 정산기준·방법 등 조정에 관한 사항
 3. 준공영제 중지·제외에 관한 사항 4. 표준운송원가의 산정 및 정산에 관한 사항
 5. 운송수입금 관리·배분 정책에 관한 사항 6. 운송수입금 부족분의 확보에 관한 사항
 7. 잉여금의 처리에 관한 사항 8. 준공영제 공동비용 집행에 관한 사항
 9. 공동구매, 광고 등 부대사업에 관한 사항
 10. 제12조에 따른 수입금공동관리업체협의회(이하 “업체협의회”라 한다)가 심의를 요청하는 사항
 11. 업체협의회 운영 및 예산에 관한 사항 12. 이해당사자간 갈등·조정·중재 및 합의 도출에 관한 사항
 13. 그 밖에 운영수입금 관리 및 버스 발전을 위해 도지사 또는 위원장이 요청하는 사항
- 25) <http://kgmaeil.net/detail.php?number=118930> 경기매일, 준비부족 등 이유로 시행시기 이르다

○ 근무형태 전환에 따른 필요인원 충원을 위해 전제되어야 할 것은 노동 시간·임금·교대제 변경 등이 유기적으로 검토되고 조정되는 노사 간의 합의임. 노사 간의 교섭과 합의에 필요한 시간이 보장되지 않은 채 진행되면서 현장에서의 혼란과 사업주의 일방적 추진이 예상됨.

⑤ 근무여건 개선 없음

- 2017년 7월, 졸음운전으로 인한 버스 대형사고가 난 이후 경기도정은 교대 운전자 배치, 휴식시간과 휴게시설, 전자시스템 도입을 대안으로 제시했음. 그러나 현재 경기도정은 지금의 운영체계로는 비용이 너무 많이 들어서 운전노동자들의 근무여건을 개선할 수 없어 광역버스 준공영제 도입을 추진한다고 밝힌 채 노동조건 개선에 손 놓고 있음.²⁶⁾

- 경기도버스운송사업조합은 노동시간이 줄어든 만큼 임금이 줄어드는 것을 예시로 추가 필요인원 조사를 하고 있음. 필요한 수의 운전노동자 채용이 어려웠던 이유는 장시간노동에 저임금, 불규칙한 생활, 운전노동에 대한 무시 등이 복합적으로 작용한 것임.

- 이에 대한 고려 없이는 필요인원 충원도 쉽지 않고, 목적인 ‘근로조건 개선’도 미흡한 결과를 남길 것임.

26) <http://www.kihoilbo.co.kr/?mod=news&act=articleView&idxno=739719> 기호일보, 도내광역버스기사 환경개선 올스톱

[그림5-3] 경기도버스운송조합 공문

예시)					
업체명	구분	변경전(현재)	변경후(주60시간) (‘18. 7. 1부터)	변경후(주52시간) (‘19. 7. 1부터 규모별 적용)	비고
	운전자수	100	120	150	
	월평균임금	3,000,000	2,500,000	2,200,000	
	차량대수	100	120	135	
	현재주평균근로시간	70	미기재		

※ 근로시간 단축시 필요한 운전자와 임금삭감 규모를 업체별로 조사하여, 현재 임금수준을 유지하면서 운전자 추가고용에 따른 인건비 부담(B*E, B*H, E*F, E*)을 추산, 또는 인건비 추가 부담분과 임금 삭감 규모를 비교하여 실질적인 인건비 부담 등을 추산하기 위한 조사임

<출처: 경기도버스운송사업조합 홈페이지, 2018.3.22.화면 캡처>

3) 준공영제는 만병통치약이 아니다

① 제도도 문제지만 추진과정부터 문제

○ 현재 경기도정의 광역버스 준공영제 시행은 ‘준공영제라는 운영체제’의 문제점이나 한계를 말하기 전에, 제도 도입과정에서부터 문제가 발생하고 있음.

- 일방적 밀어붙이기, 준비되지 않은 채 일단 시행하자는 도정의 태도는 준공영제가 되면 많은 문제가 해결될 것이라는 판단에서 비롯되는 것임.

② 표준운송원가표 시행을 위한 전제 마련되어야

○ 표준운송원가 산정의 문제를 차치하고서라도, 표준운송원가 적용 이전에 운수업체별 재정 지원금 사용 내역이 투명하게 확인될 수 있는 방안이 마련되어야 함.

○ 업체별 회계처리 방식을 동일하게 하는 것이 우선 시행되어야 함. 운

수업체별로 회계처리 방식이 다르면 같은 매출액이라고 해도 회계장부 기재방식에 따라 지출이 더 늘어난 것으로 표기될 수도 있고, 그에 따라 지원 금액이 더 늘어날 수도 있음.

- ‘세종특별자치시 여객자동차 운수사업자 재정보조 등에 관한 조례’ 제7조 4항은 운수사업자 준수사항을 규정하고 있는데 “운수사업자는 표준운송원가의 객관적인 산정과 투명한 회계처리를 위하여 시장이 정한 정산지침 및 회계처리 기준을 준수하여야 한다”고 되어 있음.

- 현재 경기도 시내버스 준공영제 운영에 관한 조례에는 도정은 업체에 자료제출을 요구할 수 있음만 명시되어 있고 동일한 회계처리 방식을 규정하고 있지는 않음.²⁷⁾

27) 경기도 시내버스 준공영제 운영에 관한 조례

제14조(표준운송원가 산정 및 정산)

- ① 도지사는 매년 1년 단위로 버스운행에 소요되는 표준운송원가를 산정하고 표준운송원가의 산정기준은 3년마다 전문기관의 용역·검증과 위원회의 심의·의결을 거쳐 도지사가 결정한다.
- ② 제1항의 산정 기준에 따라 정한 표준운송원가는 이후 산정기준이 변동될 때까지 정산에 동일하게 적용된다. 다만, 급격한 유가변동 등 특별한 사유가 발생할 경우 위원회의 심의·의결을 거쳐 표준운송원가를 조정할 수 있다.
- ③ 도지사는 운송사업자에게 제1항의 표준운송원가 산정기준을 결정하기 위해 필요한 재무제표 및 경영실태 등의 자료 제출을 요구할 수 있다.
- ④ 제1항 및 제2항에 따라 표준운송원가를 정하거나 조정하기 이전에 도의회에 보고하여야 한다.
- ⑤ 제2항의 표준운송원가에 해당되지 않으나 버스 운송에 반드시 필요한 경비는 위원회의 심의·의결을 거쳐 추가로 비용을 산정하여 정산할 수 있다.

제15조(재정지원 방법 및 절차)

- ① 업체협의회가 재정지원을 받고자 할 경우 운송수입금 현황과 표준운송원가를 근거로 도지사에게 신청하여야 하며, 도지사는 신청내용을 확인·검토하여 적절하다고 판단될 경우 예산의 범위에서 재정을 지원한다.
- ② 도지사는 제1항에 따라 재정지원 할 경우 지원금의 집행 등에 관하여 필요한 조건을 붙일 수 있다.
- ③ 업체협의회는 재정지원을 받은 날로부터 15일 이내에 집행결과를 도지사에게 보고하여야 한다.

제16조(운송사업자 등 책무) 운송사업자 및 업체협의회는 다음 각 호의 책무를 진다.

1. 운송사업자는 부당하게 재정지원 받거나 운송수입금을 누락하지 않을 것
2. 업체협의회는 수입금공동관리 계정을 설치·운영하고, 재정지원금 및 운송수입금 등을

- 부실경영 운수업체에 대한 경영개선방안이 별도로 마련되어야 함.
- 운수업체들의 경영적자를 메워주고 흑자로 전환시켜주는 준공영제 운영이 되고 있다는 다른 지역의 사례를 감안하면 경영개선방안을 요구하고 이행되지 않을 시 면허취소 등을 고려하여야 함.

③ 준공영제와 노동조건 개선은 따로 또 같이

- 준공영제만 되면 비용을 적게 들이고, 운전노동자들의 노동조건이 개선되어 안전한 버스가 가능하지 않음. 준공영제가 된다고 운전노동자들의 생활임금이 보장되고, 노동시간이 자동으로 줄어들거나 1일 2교대제를 하게 되는 것은 아님.

- 민영제에서도 1일 2교대제는 가능하고 준공영제와 1일 2교대제가 동일한 것은 아님.

- 이미 경기도버스운송사업조합에서는 법이 바뀌면서 줄어든 노동시간만큼 임금을 삭감하는 것을 전제로 사업장별 필요인원을 확인하고 있음. 저임금이 유지된다면 결국 편법으로 노동시간을 늘리게 되거나 운전노동자 채용은 더욱 힘들어질 수밖에 없음.

- (완전·준)공영제 도입은 교통 공공성을 실현하는 것이 주요한 이유이기 때문에 그 목적을 현실화하기 위해서는 버스노동자들의 노동조건이 개선되는 것이 필수임. 그래서 근무조 변경, 노동시간 조정, 생활임금 보장 등이 함께 진행되어야 함.²⁸⁾

공정하고 투명하게 처리할 것

3. 운송사업자 및 업체협의회는 재정지원금 및 운송수입금과 관련한 도지사의 자료 제출 요구·조사·감사 및 외부 회계감사에 성실히 응할 것

④ 한정면허 축소와 공공성을 위한 준공영제 추진은 모순

○ 준공영제를 통해 버스공공성을 높이고 버스노동자들의 노동조건을 개선하여 안전한 버스를 만들 수 있다던 경기도정이 한정면허를 풀어서 일반시외면허로 바꾸려는 것은 왜일까.²⁹⁾

- 여객자동차 운수사업법 4조에 의하면 “국토교통부장관 또는 시·도지사는 제1항에 따라 면허나 대통령령으로 정하는 여객자동차운송사업을 등록하는 경우에 필요하다고 인정하면 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 운송할 여객 등에 관한 업무의 범위나 기간을 한정하여 면허(한정면허)를 하거나 여객자동차운송사업의 질서를 확립하기 위하여 필요한 조건을 붙일 수 있다”고 되어 있음.

- 즉, 한정면허는 지자체가 노선소유권을 가지고 일시적으로 면허를 허가해주는 방식이라 지자체의 결정권한과 관리, 감독권한이 상대적으로 높음. 그런 한정면허를 일반면허로 전환한다는 것은 공공재의 성격을 탈각하는 방향으로 가는 것을 의미함. 준공영제를 버스의 공공성을 높이기 위해서 하는 것이라는 주장과는 반대되는 결정이라고 할 수 있음.

28) http://ch1.tbroad.com/content/view?parent_no=24&content_no=61&p_no=43179

티브로드, 준공영제 찬성이 많은 것은 승객 위주의 노선 운영이 가능하고 운전기사의 근로조건 개선에 따른 안정성이 높아질 것이라는 기대 때문.

29) <https://goo.gl/MF8cGD> 중앙신문, 버스 노선면허권은 공공자산 ‘노선 사유화’ 강화 시도 즉각 중단해야!

2. 준공영제의 문제점

1) 다른 듯 비슷한 민영제/준공영제

○ 민영제 운영체제라고 해서 순수하게 민간자본으로만 운영되지는 않고 지자체가 버스업체에 재정 지원금을 지급하고 있음. 벽지노선이나 비수익 노선에 버스를 배치할 때, CNG차량을 구입하거나 저상버스를 구입할 때, 공영차고지 건설할 때, 환승할인에 따른 손실을 보전할 목적으로, 경영 서비스 평가를 통한 인센티브 지원을 하고 있음.

○ 현재 다른 지자체에서 시행되는 준공영제는 운수업체가 교통서비스를 공급하고 ‘표준운송원가’를 기반으로 운행실적에 따라 운수업체의 수익금을 보장해주는 조건으로 시행됨. 민영제에서는 항목에 따른 지원금을 주는 방식이라면 준공영제는 운행원가에 업체 수익을 계산하여 모자라는 금액을 지자체 예산으로 지원해주는 방식이며 수입금공동관리 방식임.

○ 수입금공동관리방식의 준공영제는 버스운송사업조합과 협의를 거쳐 ‘표준운송원가’를 결정하고 있음. 버스노선에 대한 소유권은 민영제와 동일하게 운수업체가 가지고 있고 지자체는 노선 조정권을 가짐.

- 표준운송원가를 지자체와 버스운송사업조합이 함께 결정하고 있어서 서로의 이해관계에 따라 금액 조정이 가능함.

- 표준운송원가 산출과정이나 지원금 사용 내역, 재정 감사 절차 등에 이용자인 시민이나 운영 주체여야 할 노동자들이 참가하고 개입할 구조가 없음.

[그림5-4] 준공영제 시행중인 6개시의 사례

지자체	도입목적	노선 조정	수입금 관리	경영평가 서비스평가	성과배분
서울시	노선 공공성 강화 안정적서비스 공급	○	수입금공동관리협의회 (버스운송사업조합 내 설치)	○	총이윤의 35%
대전시	안정적 서비스 공급 서비스 개선	○	시에서 정산팀 운영 (버스운영업체 직원 파견)	○	총이윤의 24%
대구시	노선 공공성 강화 효율성 극대화	○	수입금공동관리협의회 (버스운송사업조합 내 설치)	○	총이윤의 12%
광주시	버스체계 개편 안정적 노선 운행	○	수입금공동관리협의회	○	총이윤의 10%
부산시	버스수요 증대 대중교통 공공성 제고	○	수입금공동관리협의회 (시에서 구성 및 운영)	○	총이윤의 13%
인천시	안정적 서비스 공급 대중교통 공공성 제고	○	수입금공동관리협의회 (별도 법인으로 운영)	○	총이윤의 20%

〈출처: 제주공영버스 공기업 전환 타당성 검토 최종보고서, 표 일부 편집〉

2) 표준운송원가를 도입한 민영제

○ 준공영제 운영체제로 전환하지 않고 민영제로 운영하고 있는 진주시는 2017년 ‘표준운송원가’를 도입하였음.

- 진주시는 2017년 시내버스 노선 개편 시행을 위해 4개 운수업체에 제안하여 표준운송원가를 만듦. 노선 개편 시 모든 노선은 4개 업체가 공동 배차제로 운영하기로 했고 노선 조정을 했음.

- 민영제 방식이지만 4개의 버스업체 중 1개 업체는 이미 1일 2교대로 운영하고 있었고, 첨두차량은 하루 7회 운행하며 운전노동자를 촉탁직으로 고용하고 있음.

- 진주시는 매월 표준운송원가와 수입금의 차액분을 정산하여 지급하고, 매년 경영 및 서비스 등을 평가하여 차등 지원한다는 전제하에 표준운송

원가 변동을 적용기준표를 작성함.

- 버스노선 전면개편 시행 후 진주시의 교통정책 변경으로 운송원가 지급이 불가할 시, 개편 이전의 현행노선으로 복귀한다는 전제임.

<표5-1> 진주시 표준운송원가 기준표

구 분		기준(2017년 이후)	
인건비	급여	최근 5년간 평균 공무원 임금 변동율	
	복리 후생비	법정	당해연도 법정 기준을 적용
		기타	최근 5년간 평균 경남 소비자 물가 변동율
차량보험료		당해연도 항목별 확정요율 100% 기준 적용	
감가상각비		당해연도 평균 취득가액 ÷ 9년	
임 차 료		공영차고지 2개소 기준	
기타 원가		최근 5년간 평균 경남 소비자 물가 변동율	
연료비	CNG	당해연도 매월 진주시 평균 단가	
	경유	당해연도 매월 한국석유공사 진주시 평균 단가 × 경유적용비율	
차량정비비-고정비이동		최근 5년간 평균 경남 소비자 물가 변동율	
차등지원		인건비의 2.5%	

- 연료비는 표준연비제 : 평균 차량 등록증 연비의 55%(적자노선), 50%(흑자노선) 적용
- 경유 적용비율은 진주시 공공기관 유류구매 할인율임
- 예비차량 원가 책정(차량보험료, 감가상각비, 차량정비비)
: 상용대수의 최대 10% 적용, 10% 이하 예비 차량 보유시 실제 보유대수 반영

<출처: 진주시 여객자동차운송사업계획변경 인가내역>

○ 2017년 버스노선은 재편되었으나 시민들의 불만도 업체들의 불만도 늘어났음.³⁰⁾

30) http://people.jinju.or.kr/ver2/bbs/board.php?bo_table=s2_2&wr_id=247&page=2
진주참여연대 시민 설문조사 결과(2017.7.12) 문제가 드러난 시내버스 노선을 재개편하라!

- 지자체는 버스노선 개편권을 가져갔으나 굴곡노선, 긴노선, 중복노선은 사라지지 않았다는 불만이 여전히 제기되고 있음. 감차를 진행한 상황이라 시민들은 버스를 타기 위해 대기하는 시간이 더 길어진 상황임.³¹⁾
- 시내버스 노선을 두 번 개편하고도 문제가 되고, 노선개편과정에서 시가 재정지출을 줄이기 위해 환승을 최소화하려고 하다 보니 긴 노선이 늘어났다는 일부 의견들도 제출됨. 시민들의 불만이 제기되고 있는 불합리한 노선 개선방안을 마련하기 위해 버스업체 3명, 시민단체·시의회·학계·교통전문가 언론 각 1명씩 하여 8명으로 시내버스 노선개선단을 구성하여 2017년 10월 이후 운영하고 있음.

○ 진주시 사례를 통해 민영제라고 해도 준공영제와 크게 다르지 않게 운영이 가능함.

- 운송업체 수익까지 보장해주는 ‘표준운송원가’제도를 도입하면 민영제에서나 준공영제에서나 업체 운영에서는 문제가 없음.
- 민영제에서도 1일 2교대제가 불가능한 것은 아님.
- 지자체가 노선조정권을 가지게 된다는 것은 시민들의 편의를 보장하기 위해서인데 노선조정권을 가진다는 것만으로 시민들 위주의 운영이 되지는 않음, 이용자 위주의 버스운영을 중심에 두는 인식과 사업구조가 필요함.
- 첨두 시간만 운행하는 차량을 별도로 배치할 경우 비정규직 노동자를 채용하는 경우가 있음. 대기시간을 노동시간으로 인정하지 않는 방식으로 비용절감을 우선적으로 고려하다보니 첨두시간 운전노동자의 노동 강도는 높아지고 운행을 기피하는 현상이 발생함.

31) <http://www.idomin.com/?mod=news&act=articleView&idxno=542579&page&total>
경남도민일보 기사, 진주참여연대에서 시민 설문조사 내용

○ 민영제인 전주시의 경우에도 특정 업체가 1일 2교대제를 시행하고 있음.

- 개별 노동자들의 업무 시간이 줄어들고 현재의 격일제나 복격일제 근무 형태가 1일 2교대제로 변경하게 될 경우(준공영제를 시행하는 다수의 경우)에 교대시간, 교대장소에 대한 세밀한 검토와 준비가 필요함.

- 교대장소가 출근지나 퇴근장소와 다를 경우, 출퇴근 장소와 교대장소를 이동하는 시간과 이동 방법에 대한 노사합의가 필요함.

3) 누구를 위한 준공영제인가

① 버스 민영제 체제는 극복해야

- 민영제 운영체제에서도 지자체·정부가 재정지원을 하는 이유는 운영체제를 개선하지 못하더라도 현실적 조건에서 버스가 공익성을 가져야 하기 때문이었음.

- 그러나 공익성은 아주 먼 길이 되어 있는 현실이며, 지자체의 재정 지원금은 버스업체운행을 보장해주는 것으로 사용되고 있음.

- 수익이 나지 않는 노선, 벽지노선, 특정 시기와 시간대에는 버스업체들이 신고한 운행 횟수와 다르게 버스운행을 줄이는 경우가 나타나고 있음.³²⁾ 또한 지원금을 받을 수 있는 노선을 끼워서 굴곡노선을 만들어 운영함. 반대로 수익이 많이 나는 노선에는 경쟁적으로 중복적으로 차량을 배치하고 있음.

32) 평가대상 전체 노선 중 운행횟수 준수율이 2016년 기준 79.92%이며, 인가운행횟수가 하루 5회 이하인 노선이 운행횟수 준수율이 가장 낮음(2016년 경기도 시내버스 경영 및 서비스평가 자료)

② 운수업체들, 배불리기

- 준공영제 도입을 하면서 운전노동자들의 노동시간이 줄어들고, 근무형태도 바뀌면서 준공영제 지역의 버스에 취업하기 위해 노동자들이 노력하는 경우가 다수였음. 그러나 그 기회를 이용한 각종 인사 비리, 인사 청탁이 나타나고 있음.
- 버스자본이 자신의 친인척을 서류상으로 올려놓고 임금과 운영비를 추가로 배정하여 횡령, 정비와 부품구입 과정에서 비용을 과다 책정하여 횡령, 임원 인건비의 불합리한 책정 등이 감사를 통해 밝혀졌음. 경기도지역에서는 버스업체들의 부동산 구입과 감차에 대한 제기들이 있었음.³³⁾
- 준공영제 재정지출의 기준이 되는 표준운송원가의 항목별 기준, 운송원가에 대한 결정이 운수업체들의 자료, 운수업체들의 요구와 힘이 작용하여 결정되고 있음.
- 경기도가 버스운송사업조합과 합의한 하루표준운송원가에서 임원급여만 늘어났을 가능성이 제기되고 있음.³⁴⁾

③ 노선소유권 회수가 핵심

- 준공영제가 되었다 해도 지자체가 버스업체에 대해 가지는 감독권한이 적고, 일반버스면허는 버스업체가 한번 획득하면 기간제한이 없기 때문에 면허박탈을 시킨 사례가 거의 없음.
- 버스자본이 지역토착 세력일 경우 정치권과의 결탁이나 영향력을 무시할 수 없다는 것도 버스업체에 대한 강력한 제재나 면허박탈이 일어나지

33) <http://www.newstower.co.kr/news/articleView.html?idxno=38795>

뉴스타워(2016.9.8.) 경기도 버스업체, 도민 혈세 지원금 이용해 5년간 6천억원대 부동산 구입 의혹

34) <http://v.media.daum.net/v/20180405172555160> 연합뉴스(2018.4.5.) 임원급여 늘어나고 정비직 증원 필요성 고려 안해

않는 이유임. 그래서 실제로는 준공영제를 시행해도 지자체가 노선 개편권을 갖는다는 거 말고는 다른 권한이 없음.

○ 지자체의 버스공공성 확장 의지가 미약하면 버스업체에 대한 감독과 제재를 제대로 하지 못함. 효율성과 공공성은 대립되는 것이 아니며 지자체의 공공성 확보 의지가 필요함.

- 민영제가 가진 최대의 장점이 효율성이라고 말해왔으나 민영제가 대중교통의 효율성을 높이지 못해왔음.
- 대중교통의 효율성은 재정의 효율성이 우선되는 것이 아니라, 이용자 중심의 공공성이 보장될 때 확보되는 것임.

○ 버스사업주들의 이익을 건드리지 않으면서 공공성을 늘릴 수는 없음

- 공공을 위한 대중교통이 우선적 가치가 되지 못하고 보조적 의미가 되어, 버스사업주들의 재산처럼 되어 있는 노선소유권을 그대로 둔 채로는 사회 구성원 모두를 위한 운영이 되지 못함.
- 버스업체들과 협의해야 하는 노선조정권만으로는 한계가 있음. 그래서 결국 준공영제는 버스업체의 운영적자를 지자체가 무한보장해주는 제도로 귀결되고 있음.

3절. 모두의 버스, 공영제 추진

1. 이미 시행되는 공영제

1) 왜 공영제를 시행했나

- 신안군은 섬과 섬을 잇는 배의 운행 시간을 늘리면서, 야간에 타고 다닐 버스가 없어서 택시를 타야하는 주민들의 어려움을 해결하기 위해 군이 버스를 직접 소유하고 운행하기로 결정.
- 아산시에는 버스가 다니지 않던 교통소외 지역의 편의를 위해 농천, 도시외곽지역에서 주요 환승지점까지 연계하는 목적으로 한정면허로 시작했다가 시가 직접 소유하고 운행하기로 결정.
- 제주시와 서귀포시는 민간업체들이 경영난을 이유로 일시적 운행중단의 반복, 폐업이 발생하면서 시민들의 대중교통 이용불편이 가중되어 시가 버스를 직접 구입하여 운영을 개시함.
- 세종특별시는 하나의 민간업체가 모든 노선을 운행하고 있으나 업체 적자가 누적되고 시가 지원해주는 금액이 증가함에도 버스이용의 불편함이 제기됨. 대중교통 체계개편에 대한 지역의 요구가 있었고 시영버스 운영을 시작으로 도시교통공사 설립하여 광역버스까지 운행함.

2) 어떤 과정으로 공영제를 시작했나

○ 신안군

- 야간 배시간과 맞춰서 버스를 운행하기 위해 버스 업체에 요청했으나 업체는 당시 받던 보조금의 50%를 추가해달라고 요구함. 1개면에 1개의

회사가 존재하고 있는데 그 중 주민들의 불만이 가장 많았던 업체를 군에서 인수하기로 결정함.

- 버스영업권은 감정평가로 보장하는 등의 협상을 군이 제안했으나 협상이 타결되지 못함.
- 1년간 업체의 임의적인 버스운행중단과 보조금 중단이 반복되다가 협상이 타결되어 군이 한 업체의 버스를 인수하게 됨.
- 14개 면에 있는 14개 회사를 모두 인수하는데 6년이 걸렸음.

○ 아산시

- 버스가 다니지 않던 교통소외 지역의 편의를 위해 농천, 도시 외곽지역에서 주요 환승지점까지 연계하는 목적으로 2012년부터 수요자 맞춤 대중교통 체계로 마중버스가 만들어짐.
- 총 23개 노선 총 18대의 소형 시내버스에 한정면허를 발급하는 것으로 시작됨.
- 시는 업체에 차량 구입비를 지원하고 매년 손실보조금 지원했음. 2014년에는 총 4억1200만원의 손실보조금을 지원했으나 마중버스를 운영하던 업체 대표의 횡령 등으로 2015년 버스 운행에 문제가 발생함.
- 2016년 노선 하나를 시가 직접 운영하는 방식으로 전환 후 2016년 11월, 모든 마중버스 차량 면허를 민간업체들이 아산시에 반납하여 시가 직접 운영 시작함. 2017년 1월부터는 아산시시설관리공단을 통해 시영버스로 운행 중임.

○ 제주시, 서귀포시

- 민간업체가 경영난을 이유로 운행 중단이 잦았고, 길게는 10개월간 운

행이 중단되거나 폐업하는 경우가 발생함. 시민들의 대중교통 이용불편이 가중되어 제주시와 서귀포시는 버스를 직접 구입하여 운행 개시함.

- 제주시는 지난 2003년 9월 20일, 7개 노선 15대로 시작했고, 서귀포시는 지난 2004년 9월 10일, 4개 노선 10대로 시작함.
- 서귀포시는 '대중교통개선사업팀'을 구성하여 제주시 공영버스 운영사례를 벤치마킹해서 사업을 진행함.(차고지 확보, 시영버스사업특별회계설치 및 운영 조례, 시영버스 운전자 복무·보수규정 등 법령 제정 등)
- 일반 버스업체에서 운행을 기피하는 비수익 노선인 시 외곽지역을 중심으로 운행.

○ 세종특별자치시

- 중앙행정기관 들의 이전에 따라 인구유입이 늘어나면서 대중교통 중심성을 분명히 하고, 대중교통의 수송 분담이 70%를 차지하도록 계획을 세우고 있었고, BRT 운영 등 대중교통체계 수립을 위한 준비들이 진행됨.
- 2015년 유일한 버스회사가 BRT포함 76개 노선에 153대를 운행했으나 질 낮은 서비스, 버스업체 노동자들의 열악한 노동조건, 적자누적 현상이 지속됨. 대중교통 공공성 강화를 위한 시민사회의 요구 등에 힘입어 지자체가 버스운영체계 개선방안 마련을 위한 지역사회 논의를 전개함.
- 세종도시교통공사를 설립하여 버스완전공영제를 추진하기로 결정함. BRT를 우선대상으로 버스완전공영제를 추진하기로 하고, 세종도시교통공사 설립 전까지 3개 노선으로 시영버스를 운영함.
- 2017년, 세종시의 유일한 민간업체는 BRT노선 반납 거부, 행정소송 진행, 벽지노선과 적자노선 폐지 발표 등으로 도시교통공사 중심으로 대중교통체계가 세워지는 것에 반대하고 있음.
- 현재 지역에서는 민간업체와 세종도시교통공사가 공존하고 있음. 지방

공기업인 세종도시교통공사는 BRT 1개, 광역노선 2개, 도심노선 2개, 조치원노선 6개에 48대의 버스를 운영하고 있음.

2. 공영제 도입 이후

1) 신안군

- 지난 2007년부터 기존 13개 업체의 버스 23대 차량을 보상비 8억원 주고 매입하여 2014년 현재 9대 증차. 신안군 공영버스협의회는 5개 권역별(면단위)로 버스를 운행하고 있음.

- 지난 2014년 버스공영제 도입방안 국회 세미나에서 신안군수는 완전공영제를 시행하고 나니 좋은 점들을 몇 가지로 얘기했는데, ▲노선 조정을 군민들을 중심에 놓고 하기가 좋음 ▲야간 배시간과 연계된 버스로 생활이 편리해짐 ▲버스가 깨끗해지고 기사들이 친절해짐 ▲지역공동체가 활성화됨 ▲이전에는 육지에서 버스가 같이 들어왔는데 지금은 군 버스 쉬는 시간에 관광객지원 ▲65세 이상은 무료승차를 하게 되면서 지역경제가 활성화됨.³⁵⁾

- 버스 노선조정과 배차시간을 늘리고 완전공영제로 전환하고 나서 버스 이용자가 6배 이상 증가함.

35) <http://tv.kakao.com/embed/player/cliplink/56507107?service=flash> 2014 버스공영제 도입방안 국회 세미나 영상

- 완전공영제를 하기 전에도 버스업체에 지원을 했다는 것을 감안. 초기에는 인수비용이 발생하나 노선조정을 통해 10~15% 경비감소, 세입세출 투명성을 통해서 경비가 감소했으며, 14개 업체의 경영진 월급 등이 발생하지 않으면서 경상경비도 절약하게 됨.

2) 제주시, 서귀포시

- 2012년 이후 심야 공공버스 운행 개시 함. 학생들의 도서관 이용을 위해 시작했으나 이용하는 시민들이 생기면서 방학에도 계속 운행.

- 2015년, 제주시에 따르면 공영버스 이용객은 2013년보다 4.6%, 15만 3천명이 증가한 345만 명인 것으로 확인됨. 유료이용객은 전체이용객의 66%, 무료 이용객은 국가유공자 및 장애인이 39.5%, 70세 이상이 38.6%, 환승 이용객이 21.9%순으로 이용함.

- 2017년에도 제주시가 상반기 공영버스운영을 분석한 결과를 발표함. 공영버스 이용객은 지난해 같은 기간에 대비하여 4% 증가한 179만 명이며 매해 이용객은 증가하는 추세임.

- 2016년 8월 현재 제주시는 12개 노선에 29대를, 서귀포시는 9개 노선, 24대의 공공버스를 운행 중. 제주시는 도서 벽지와 중산 간에 6대의 버스를 민간에 위탁 운영하는 등 편법적으로 29대를 유지해오고 위탁비 증가에 따른 재정문제도 발생함.

- 이에 제주시와 서귀포시는 도민들의 대중교통 이용률 증가, 여행객들의 추가 이용 등에 따른 편의제공을 위해 증차 필요성 제기함. 제주도는 대중교통체계 개편 과정에서 공영버스 운영형태에 대한 판단이 필요하여 공사형태-직영체제-제주도개발공사에서 운영하는 형태를 검토하여 공사형태

로 전환함.

- 지방공기업법상 보유차량이 30대 이상일 경우 의무적으로 지방공기업으로 전환해 운영해야 함.

제주시와 서귀포시 공영버스가 통합 운영하게 되면 비수익 노선의 관리가 용이해지고, 공영버스 노선 증차도 가능해짐.

[그림5-5] 제주도 버스운영 현황

구분		업체(개)	차량대수(대)	노선수(개)	운행횟수(회/일)
합계		16	527	87	4,116
시외버스		6	315	33	1,325
시내버스	계	4	200	47	2,708
	제주시	2	142	33	2,069
	서귀포시	2	58	14	639
마을(공영)버스		6	12	7	83

<출처: 제주공영버스 공기업 전환 타당성 검토 최종보고서>

- 그간 수익노선은 민간 업체에 맡기고 비수익 노선을 지자체가 직영으로 운영하는 방식으로 유지해오다가, 2017년 제주도 대중교통체제 개편을 통해 민영제 버스체제는 준공영제로 전환함.

현재 제주도 버스운영은 일부 노선은 준공영제로, 일부 노선은 (완전)공영제 방식임.

3) 아산시

- 2016년 4월, 아산시 공영버스 사업 운영 조례 입법 예고 함. 2017년 말 현재 31대의 마중버스를 운행하고 있음.
- 공영버스의 원활한 운영을 위해 공영버스 구입, 유류대, 인건비, 보험료, 제세공과금 등의 사업비를 시 예산에 반영하여 일반회계로 운영함.

<표5-2> 아산시 공영버스 비용추계서(단위: 억원)

연도별 과목별	합 계	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
합 계	197.4	55.2	36.3	36.9	34.5	34.5
운영비	164.6	27.8	33.3	34.5	34.5	34.5
버스구입비	9.6	4.2	3.0	2.4	-	-
부대시설 설치	23.2	23.2	-	-	-	-

<출처: 아산시 공영버스사업 운영조례 입법예고 시 비용추계서>

- 아산시 공영버스사업 운영조례 제4조(운행노선의 지정)에는 ▲교통여건 변화로 운행계통의 신설, 변경 등 버스교통체계의 개선이 필요한 노선 ▲비수익노선으로 민영업체의 경영 효율화를 유도할 수 있는 노선 ▲그 밖에 주민의 교통편의를 위하여 필요하다고 인정하는 노선을 공영버스노선이라고 규정하고 있음.

- 한 번 운행할 때마다 많은 이용자를 수송해야 하는 것이 아니기 때문에 소형버스를 이용하여, 필요한 시간대와 장소에 차량을 배치하는 방식으로 대형버스를 운영할 때보다 재정적 부담이 적음. 8개 비수익 노선 운영에

들어가는 재정지원금보다 년 간 1억 원의 재정 절감 효과가 있음. 지역에 한정하여 운행하면서 요금을 일반버스에 비해 저렴하게 받고 있어서 시민들의 호응도 있음.³⁶⁾

4) 세종특별자치시

- 전국 광역단체 가운데 버스완전공영제 도입은 처음임. 1개의 민간업체가 모든 버스노선을 독점하고 있으며 적자는 누적되고 재정지원은 늘어나는 상황에서, 행정중심복합도시에 유입되는 인구는 증가하고 출퇴근버스는 부족한 조건을 감안하여 버스완전공영제를 결정함.

- 2016년 하반기, 시영버스 노선 3개를 신설하여 20대의 버스를 투입하여 운영하고 '세종도시교통공사 설립 및 운영에 관한 조례'를 제정 공표한 후 시영버스를 도시교통공사가 인수함.

- 세종도시교통공사는 민간업체에 노선과 버스를 반환할 것을 행정명령했으나, BRT운영권의 성격에 대한 논란이 있었고, BRT노선은 사유재산이라는 민간업체의 주장을 지방법원이 인정하면서 법적 소송은 아직 마무리되지 않은 상황임.

- 이후 민간업체는 시의 보조금으로는 적자를 면할 수 없다거나 보조금지급이 늦어지고 있다며 71개 노선 중에서 59개 노선을 10일 후에 폐지하겠다는 입장을 발표하기로 하며 세종시와 대립하고 있음.

- 이에 지자체는 퇴직급여충당금을 전용한 것에 대해 시정조치를 하고 보

36) 버스 요금은 현금으로 성인 600원, 청소년 500원, 어린이 300원이며 카드는 각각 50원씩 할인되고 있음

조금 정산자료가 미흡하여 보조금 지급이 늦어지고 있음을, 폐지되는 노선은 세종도시교통공사가 순차적으로 인수하여 운영할 계획임.

- 현재 세종도시교통공사는 2017년 1월 출범하여 1년 운영해왔으며 세종 특별자치시와 대전광역시를 운행하고 있으며 시민평가단을 구성하고 있음. 도시철도시간과 연계하여 운행시간 조정, 노선 조정, 교통약자를 위한 차량과 서비스 도입으로 공사 설립 초기에 비해 버스이용률은 69% 증가함.³⁷⁾

- 시민평가단이 제안한 개선책은 ▲승무사원들의 휴게시설 보완과 식사 편의 제공 ▲전반적인 임금인상과 평가 인센티브 확대 ▲출퇴근 시간 배차간격 조정 등임.³⁸⁾ 시민평가단의 제안은 버스노동자들의 노동조건이 버스서비스 개선과 직결되어 있다는 것임.

- 현재 세종도시교통공사에서는 기간제 노동자와 촉탁직 노동자를 채용하여 업무를 배치하고 있는데 이 부분이 시정되어야 완전공영제 도입의 의미를 충분히 살릴 수 있을 것임.

37) http://www.daejonilbo.com/news/newsitem.asp?pk_no=1309443 대전일보, 2018.4.15. 도시교통공사에 따르면 공사버스를 이용하는 고객은 공사 출범 초기인 지난해 2월만 해도 1일 평균 7902명에 불과했지만, 금년 3월 셋째 주에는 69%가 증가한 1만 3342명을 기록했다... 모든 노선의 고객 이용이 증가하면서 세종도시교통공사는 출범 1년 만인 지난 3월 누적 수송인원 340만 명을 돌파하고, 세종시 1일 버스 이용객의 39%에 해당하는 1만 3000명을 수송하고 있다.

38) 위 각주와 동일한 출처

3. 공영제로, 모두를 위한 버스 만들기

○ 민영제의 문제점을 극복하기 위해 준공영제를 가장 먼저 시행한 것은 서울시였고, 비슷한 시기에 제주시와 서귀포시는 공영제를 도입했음. 가장 최근에는 세종특별자치시가 완전공영제를 도입하여 적용 범위를 확장하고 있는 상황임.

○ 지자체의 규모, 교통 환경, 재정상태, 시민들의 이용현황 등이 조금씩 차이는 있을 수 있지만 모두가 원하는 것은 ‘편하고 안전하게 이용할 수 있는 대중교통’임. 이런 시민들의 요구를 충족시키고 공공성을 높인다고 시작한 것이 공영제와 준공영제임. 두 운영체계 모두 민영제보다 지자체의 재정 지출규모는 커졌는데 그 효과나 의미는 다름.

○ 준공영제는 운송원가에서 부족한 수익금을 버스운행을 위해 지자체가 책임지고 업체에 지원하면서, 지자체가 버스운영에 필요한 재정에 대해 무한책임은 지지만 권한은 적음. 그러다보니 ‘업체 배불리기’ ‘업체 퍼주기’ 사업이라는 평가가 되고 있음.

○ 경쟁을 기초로 운영하는 민영제의 폐해를 개선하기 위해서 도입하는 것이 준공영제라고 하지만, 실제로 시행되고 있는 수입금공동관리형 준공영제는 민영제의 폐해를 극복하고 있지 못함.

또 다른 한편 준공영제와 공영제는 둘 다 공공의 권한이 많아졌다고 여겨지고 있지만, 민영제에 비해 지자체의 재정 책임이 증가한다는 공통점은 있지만 노선소유권의 차이에 따라서 실제 운영결과와는 다름.

○ 공영제는 공공이 소유하고 재정 책임도 같이 지는, 권한과 책임을 함께 가져가는 방식임. 공공성 강화라는 것이 핵심적 운영방침이기에 시민과 노동자의 입장에서 사업 전개가 가능함.

<표5-3> 버스운영체제에 따른 차이점

	공영제	준공영제 (수입금관리형)	민영제 (재정지원형)
노선 소유권	공공	민간업체	민간업체
노선 조정권	공공	공공	민간업체
버스 운영	공공	민간업체	민간업체
재정 책임	공공	공공이 민간업체 운영비용 적자분 모두 보존	민간업체에게 공공이 항목에 따라 보조금 지급
운영 형태	지자체 직접 운영/법인 (공사,공단)형태	노선관리/위탁관리/ 수입금관리	순수민영/정부재정 지원
공공의 권한	인력양성과 배치, 노선신 설, 노선 재배치, 버스대 수 조정과 배차시간, 버스 간 연계망 구성, 재정사용 투명성 확보 등	노선신설, 노선재배치 협의를, 버스대수 조정 협의를, 재정지원에 따 른 회계자료 요구	벽지노선 등에 지원 을 조건으로 배차요 청, 지원항목에 따 른 회계자료 요구
운영 이유	인력배치·노선조정·버스 통합 운영으로 시민 중심 의 효율적 운용으로 공공 성 확대	업체수익 보장을 전 제하되 노선재배치로 시민불편 감소	업체 능력에 따라 경쟁적으로 운영하 고 수익확보

6장. 나오며

1절. 안전하고 편리한 버스

- 반복되는 버스졸음사고를 막기 위해서 버스노동자들의 노동조건이 개선되어야 한다는 현실적 필요성이 제기됨.
 - 버스노동자들의 노동조건은 버스운영체제와 연관되어 있기에 민영제로 운영되는 버스운영방식에 대한 재검토가 필요한 상황이 되었음.

- 경기도는 버스보유대수가 전국에서 가장 많지만, 경기도 저상버스 보급률은 전국 보급률의 절반밖에 되지 않고, 노선수와 버스숫자가 비슷하거나 노선수에 비해 버스대수가 적은 교통소외 지역들이 있음.
 - 경기도 버스노동자 근무형태는 상대적으로 격일제가 줄어들고 복격일제가 증가함.

- 경기도의 버스운영체제는 재정지원형 민영제임.

- 지자체가 민간업체에 지원하는 금액은 매년 증가하고 있지만 배차시간과 운행횟수 준수율은 나아지지 않고 있고, 노동자들은 저임금에 격일제·복격일제·복복격일제로 장시간 노동을 하고 있음.

- 도민들의 교통편의를 위해 민간업체를 지원하고 있지만, 업체들의 부정부패와 지자체 감독관리부족이 중첩되어 공공재로서 버스운영은 불가능하게 되어 졸음운전사고가 발생하고 있음.

○ 안양권 도민들의 설문조사에서는 다음과 같은 사실이 확인되었음.

- 버스가 자주 다니지 않아서 불편함이 있지만 버스가 가장 이용하기 쉬운 교통수단이니, 앞으로 편리하고 안전하게 탈 수 있기를 가장 원하고 있음.

- 대다수 시민들은 현재도 지자체가 버스업체에 지원금을 지급한다는 사실을 모르고 있으며, 지자체 재정지원금은 ‘버스노동자 인력충원과 노동조건 개선’에 사용되어야 한다고 생각하고 있음.

- 누구나 안전하고 편리하게 버스를 이용하기 위해서는 지자체가 권한을 더 가지고 버스운영에 개입해야 한다고 판단하고 있음.

○ 대표적 교통약자인 장애인들의 의견을 확인해보니 공공재로서의 버스운영이 되어야 한다는 안양권 도민들 의견과 동일했음.

- 경기도에 거주하는 장애인들은 장애인콜택시를 주로 이용할 수밖에 없으며 대중교통을 이용하기가 어려움을 토로함. 저상버스를 이용하더라도 노선이 부족하여 이용하기가 불편함.

- 그래서 저상버스·소외지역노선이 확대되고, 버스노동자 노동조건이 개선되면 버스를 이용하고 싶어 함.

- 이처럼 버스의 공공성이 확보되고 장애인의 이동권 보장을 위해서는 지자체가 직접 버스와 노선을 소유하고 운영해야 한다고 판단하고 있음.

- 경기도 버스노동자들도 인터뷰를 통해서 노동실태를 밝혔음.
- 장시간 연속근무와 저임금에 회사의 유무형 압박에 쉬지 못함.
- 일상적인 과속과 난폭 운전은 사고의 위험성을 내포하고 있지만 배차시간과 비현실적인 운행시간 때문에 사고의 위험은 현실로 나타남.
- 휴게공간의 확보, 버스정비가 형식적임으로 사고의 위험성은 더욱 커짐.
- 더구나 사고 이후 노동자 지원체계는 없고 민원으로 인한 업무스트레스가 상당함. 이런 버스현장의 실태는 운전노동자들의 육체적·정신적·사회적 건강을 훼손하고 있음.
- 버스노동자들은 1일 2교대를 통해 장시간노동을 근절하면서 생활임금을 보장하고, 증차와 배차현실화를 통해 휴게시간을 확보하고 저상버스와 노선을 확대해야 한다고 봄.
- 그러기 위해서는 완전공영제를 시행해야 한다는 의견을 피력함.

2절. 경기도가 선택해야 할 완전공영제.

○ 경기도정이 추진하는 광역버스 준공영제는 추진과정에서부터 문제가 많이 드러났음.

- 준공영제 시행을 위한 조례를 무시했고, 도민·관련 노동자·시민사회단체와 의견조정 과정을 충분히 가지지 않았으며, 표준운송원가 결정을 비공개로 하였음. 운송비용 정산시스템도 완료되지 않았고 수입금 공동관리위원회도 준공영제 시행 하루전날 회의를 진행했고 1일2교대제 도입에 따른 노사합의과정도 무시함.

- 준공영제와 무관하게 노동자들의 근무형태나 여건 개선이 가능함에도 하지 않았고, 업체 경영개선방안 마련이나 재정투명성 확보를 위한 구조가 마련되지도 않았음.

- 준공영제를 도입하면서 한정면허를 축소하는 모순적 모습을 보이고 있음.

○ 현재의 버스 민영제는 극복되어야 할 운영체제임.

- 그러나 준공영제는 표준운송원가 자체가 운수업체들과 협의 하에 업체의 수익까지 보장하고 있고, 지자체는 노선조정을 위해 재정지원에 대해 무제한 책임을 지고 있음.

- 그로 인해 각종 도덕적 해이 현상이 드러나고 있음.

- 버스노선이 현재처럼 개인재산이 되어 사고팔고 상속된다면 민간업체의 이익이 버스운행의 목적이 될 것임. 준공영제의 한계는 여기서 나타남.
 - 노선소유에 따라 필요인원, 노선조정, 배차시간, 노동자들의 노동조건 등이 연관되어 결정될 수 있음.
 - ‘이익을 남기는 것’과 ‘도민들의 교통복지’ 중 버스운행의 목적이 무엇인지에 따라 모든 것이 달라짐.
 - 그것은 노선을 누가 소유하느냐의 문제로 드러남.

- 현재도 버스노선을 공공이 소유하고 운행하는 지자체들이 있음.
 - 대중교통 중심성을 분명히 하기 위해서 또는 민간업체의 적자누적, 시민들의 불편증가, 교통소외현상을 해결하기 위해서 완전공영제를 시행하고 있음.

- 현재 경기도버스의 문제점을 해결하는 방안은 버스운영체제를 완전공영제로 전환하는 것임.

보론_

완전공영제 시행을 위해

공공을 위한 버스라면 완전공영제로

○ 버스 사고의 원인을 제거해야

- 근기법 59조의 특례조항, 격일제 또는 복격일제 근무, 연장근무와 연속근무를 요구하는 회사의 태도, 배차시간 때문에 휴식을 반납해야 하는 환경 등이 졸음운전을 만들었음.
- 이용자가 많은 노선으로만 차량을 배치하고 수익이 나지 않는 노선은 기피하며 정해진 운행 횟수도 이행하지 않는 업체, 부품과 정비에서 착복하고 인사 청탁과 비리로 공금을 유용하고 횡령하는 사업주가 과로버스를 만들었음.¹⁾

1) <http://www.ilyoseoul.co.kr/news/articleView.html?idxno=101055> 일요서울, 2014. 눈 먼 돈 시내버스 지원금, 시민이 낸 혈세가 길바닥에 뿌려졌다

- 졸음운전과 과로버스는 과속과 난폭운전을 만들고 교통약자들이 타고 다니기 힘든 버스가 되어, 버스를 타고 싶어도 탈 수 없도록 시민들의 불편을 가져옴.
- 안전하고 편리한 버스를 만들기 위해서는 버스이용자 위주로 노선을 배치하고 졸음운전과 과로버스를 없애야 함.

○ 버스의 공공성을 중심에 놔야

- 버스 노선권은 사유재산이 아니라 사회적 자본이며 사회구성원 모두의 것임을 명확히 해야 버스의 공공성을 확보할 수 있음. 수익을 더 많이 남기는 것이 목적인 버스업체는 그 자체로 공공재인 버스를 그 성격에 맞게 운영하기 어려움.
- 그런 측면에서 공공재로서의 버스의 성격과 이익을 남기려는 버스업체의 목적이 현실에서 부딪히고 있는 상황임.
- 대중교통은 많은 교통수단 중에 조건에 따라 취사선택하는 교통수단이 아니라, 모든 국민의 이동권을 보장하는 보편적 복지이자 사회적 권리로 인식되고 있음. 교통운영체계는 그런 목적에 맞게 설계되어야 함.

완전공영제로 통합적이고 효율적인 버스운영

○ 급조하는 준공영제가 아니라 근본적이고 장기적인 버스운영체계 및 목적을 가지고 공영제로 가는 단계별 계획을 수립해야 함. ‘모두를 위한 버스’를 만들자는 인식에서부터 시작해야 함.

○ 준공영제로 운영체제로 전환하고 나면 운수업체들은 보장된 수익구조를 포기하지 않으려고 할 것이고, 재정지원금으로 자본 규모가 커지기 때문에 공영제 전환에는 더 많은 재원이 필요하고, 운수업체들의 반발은 더욱 거세질 것임. 준공영제는 공공성을 확장하기 위한 민영제 다음 단계가 아니며 오히려 공영제 전환을 더욱 어렵게 만들 것임.

1. 시급한 현안

지금

1. 지금 당장, 근로기준법 개정에 따른 1일2교대제 준비

- 노동시간 단축에 따른 근무시간, 근무제 변경, 임금보장 등에 대한 노사간 교섭을 지자체가 지원하고 지도함을 통해 노동조건이 하락하지 않도록 해야 함.
- 필요인원 충원과 시간단축에 따른 혼란을 방지하기 위해서도 버스업체의 일방적 추진이 되지 않도록 해야 함.

2. 졸속적인 부분적 준공영제 시행 중단, 완전공영제 도입

- 현재 졸속적으로 진행되는 일부 광역버스 준공영제 시행을 중단하고 완전공영제를 도입하자는 것으로 버스정책 방향이 바뀌어야 함.
- 도정 중심의 일방적인 추진과 결정이 아니라 도민들과 버스노동자들, 전문가들이 함께 지역버스정책을 마련해야 함.

① 1일2교대제 시행에 따른 필요인원 총원 조건 마련

- 근로기준법 59조 노동시간 특례조항의 일부 개정으로 2018년 7월부터 노선버스업은 주당 최대 68시간 이내로만 근무를 할 수 있음. 2019년 7월부터는 연장근무가 주12시간을 넘을 수 없게 되어 주 52시간으로 주간노동시간이 제한 적용됨.
- 그간 하루 16시간~18시간의 근무를 위한 격일제, 복격일제 근무형태가 근로기준법 개정에 의해 바뀌어야 하는 상황이 되었고 1일 2교대제를 도입할 수밖에 없음.
- 준공영제 시행과 무관하게 지자체와 업체의 의지로 민영제에서도 1일 2교대제는 시행할 수 있으며, 지금은 법이 그것을 강제하고 있는 상황임.
- 교대제 시행과 최저임금 인상에 따른 1일 근무시간, 교대 시간, 교대 장소, 임금이 결정되어야 함. 노사 간 합의가 필요하며, 지자체에서는 경기도 전역에서 버스노사가 같은 사안을 두고 집단교섭을 할 수 있도록 지도해야 함. 1일 2교대제를 통해 버스노동자들의 과로없는 노동, 노동조건 개선이 실현될 수 있도록 해야 함.

② 미흡하게 준비된 준공영제 시행 중단

- 준비가 미흡한 준공영제 시행을 중단해야 함.
- 조례조차 무시하고 있다가, 시행 하루 전날 형식적으로 조례에서 정한 절차를 거치는 방식으로 1,330만 여명의 경기도민이 이용할 버스 정책이 시행되어서는 안됨.

③ 완전공영제를 단계적으로 시행 추진

- 완전공영제를 추진한다는 방향을 분명히 확립해야 함.
- 재정적, 행정적 문제로 일시에 버스소유를 바꿀 수 없고 정책추진에도 시간이 필요함. 다른 지자체에서 완전공영제로 전환하였던 사례들도 있으니 경기도도 단계적 추진계획을 세워야 함.

2. 공공의 소유로 전환해가는 준비과정

완전공영제로 가는 준비

1. 적자 노선, 신설 노선부터 공영제로

- 적자노선은 지금도 지자체가 재정지원을 하고 있는 상황이니 적자 노선부터 업체로부터 노선 반납을 받아서 지자체가 인수하여 노선 개편, 시간선 및 이용규모 등에 따라 대·중·소형으로 차종 변경, 배차시간과 운행횟수 조정 등을 하면 함.
- 신도시나 교통소외지역에 신설하게 되는 노선은 처음부터 공영제로

운영하면 됨.

2. 공영제 시행을 위한 운영 기반 마련

- 지역사회 거버넌스 구성을 지금부터 해야 함. 버스운영 주체인 시민과 버스노동자들이 버스노선배치부터 운영, 재정사용에 대한 논의와 결정구조에 참가할 수 있도록 보장되어야 함. 시민들의 동의와 협조가 성공적인 제도 시행에 꼭 필요함.
- 행정구조와 운영능력이 확보되어야 하고, 버스노동자의 체계적 양성과 배치를 위한 종합적 계획이 필요함.

3. 법 개정 노력과 한정면허 확대

- 여객자동차 운수사업법에서 노선권에 대한 조항을 개정하기 위한 노력이 필요함.
- 법 조항이 개정되기 전에는 한정면허 확대, 문제있는 업체에 대한 제재조항 적용에 대한 지자체의 의지와 관련 조례 개정이 필요함.

4. 광역교통체계도 공영제로

- 경기도는 수도권으로 묶인 광역교통체계가 시민들의 생활에 미치는 영향이 크며, 지자체별로 민간업체별로 노선을 운영해서는 안됨. 수도권교통을 통합하여 운영하는 단위가 필요함.
- 한정면허로 운영되는 광역교통버스의 적용범위를 확대하고 소유와 운영주체가 다른 교통수단간 연계방안을 위해 공영제로 단일화 하는 방안으로 가야 함.

① 지역사회 거버넌스 구성

- 대중교통에 대한 재정과 운용의 효율성을 살리면서 공공운영을 확장할 수 있는 방안 마련을 위한 공동 목표를 가지고 노동자, 시민들이 의회나 도정과 함께 ‘공영제 시행을 위한 거버넌스’를 구성하여 추진동력을 만들어 나가야 함.
- 지자체의 교통관련 재정을 어떤 기준 좋을지, 노선개편은 어떻게 하는 것이 좋을지, 현재의 민영제에서 공영제 전환을 어떤 단계를 거쳐서 시행에 이를 수 있을지 등에 대해 합의하고 조율하면서 도민들의 의견과 문제제기를 담아서 제도개선을 추진해야 함.
- 현재 버스정책과 운영 제반에 대해 도민들은 정확히 알 수도 없고, 도민들의 의견을 기반으로 이용자중심의 노선체계, 교통약자를 위한 버스운영, 과로하지 않는 노동자가 운전하는 안전한 대중교통을 만들 수 있는 구조는 없음.
- 지금 추진하고 있는 경기도정의 준공영제 시행과정이 이용자와 노동자를 배제한 채 경기도정과 업체 간의 협의로 추진하는 폐쇄적 구조를 단적으로 보여주고 있음. 시민들의 참여가 적극적으로 이루어질 때 제도개선이 효과적으로 이뤄질 수 있음. 시민과 버스노동자들이 참여할 수 있는 대중교통에 대해 논의 결정하는 구조를 마련하고 공영제를 추진해야 함.

② 노선버스관련 법 개정

- 여객자동차 운수사업법 제4조, 제14조, 15조는 여객자동차운송사업 면허를 받고나면, 사업의 양도·양수·상속을 허용하는 조항임. 그것은 곧 한번 허가를 받으면 개인의 재산이 되어버린다는 것을 의미함. 그래서 면허를 민간업체에게 허가하여 내어주는 것이 아니라 면허권은 공공이 소유하는 것으로 변경되어야 함. 면허권의 소유권자를 바꾸는 조항과 연계하여 노선

소유권을 양도 양수할 수 있고, 노선버스 면허권을 상속할 수 있도록 한 내용은 폐기하는 것이 바람직.

- 공영제로 전환하는 과정에서 노선버스 관련 법조항의 개정 이후 적용도 단계적 시행이 필요할 것임. 부칙 조항을 통해서 현재 면허권, 노선권을 가진 경우에는 일정한 경과기간을 주고 이후 면허권을 회수하면 됨.

③ 과도기, 조례 개정으로 한정면허 확대

- 정부가 운수업체 인면허권을 가지고 있지만 갱신기간이 별도로 없는 일방면허제도이고, 면허 취소 권한과 조건이 취약함. 그리고 모든 버스노선을 지자체가 한꺼번에 인수할 수 없기에 한정면허로 일정기간을 유지하면서 관리감독 해야 함.

- 한정면허를 발급할 수 있는 경우로 현재는 여객의 특수성 또는 수요의 불규칙성으로 노선버스 운행이 어려운 경우, 수익성이 없어서 운영을 기피하는 노선, 버스교통체계 개선을 위한 시도조례가 있는 경우, 신규노선인 광역급행형 버스 경영, 수요응답형 여객자동차운송사업 경영, 심야시간대 소형승합차 운영 등으로 규정하고 있음.

- 경기도 조례로 ‘이용자인 주민들의 편의를 위해 지자체가 노선 관리를 해야 할 필요가 있을 때’도 한정면허가 가능하도록 조례를 개정하면 됨.2)

2) 경기도여객자동차운수사업 관리조례에도 한정면허를 규정하고 있다.

“제4조(한정면허) 관할관청은 다음 각 호의 어느 하나를 실현하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 법 시행규칙 제17조 제1항 제1호 다목에 따른 노선여객자동차운송사업의 한정면허를 할 수 있다. 1)버스수입금관리 등 버스운영체계의 개선 2)버스노선체계의 정비 3) 광역순환관광버스 운송사업”

여객자동차운수사업법 시행규칙의 관련조항은 ‘버스전용차로의 설치 및 운행계통의 신설 등 버스교통체계 개선을 위하여 시도의 조례로 정한 경우’이다.

④ 과도기, 지자체의 법적용 의지가 필요

- 여객운수사업법을 엄격히 적용하여 부실경영업체, 공공의 편의를 저해하는 업체, 사고율이 높은 경우, 노동관계법 미준수, 재정비리 등의 경우에는 면허권을 박탈하고 노선권을 회수하는 노력이 필요함.
- 그런 업체들을 지자체가 인수하는 과정에서 문제는 없을 것이라 판단됨. 법을 적용하는 것이기에 지자체의 의지가 중요함. 필요한 인수비용은 업체의 상태에 따라 다를 것임. 재정지원금을 지급하던 것을 감안한다면 업체의 부채를 안고 인수하는 방안도 고려할 수 있을 것임.
- 공영제로 전환하기 전에는 여객자동차 운수사업법 4조 3항에 규정된 한정면허의 적용을 확장하는 노력도 필요함. 현재 버스노선체계 개편을 위한 한정면허가 가능함.

⑤ 운영 능력과 행정 구조 구축

- 버스운행의 효율성을 높이고 안전과 편의를 보장하며, 재정운영의 투명성 등이 담보될 수 있도록 하는 운영능력 구비, 시스템 구축과 함께 이해관계자들이 참여하고 감시하는 구조가 마련되어야 함. 지금 경기도정은 무리하고 급하게 준공영제를 추진하다보니 조례도 어기고 시스템도 다 구축하지 못한 채 준공영제를 시작하는 상황이며 제도를 운영할 능력조차 확인되지 못하고 있음. 무리한 추진은 아무리 좋은 취지라고 해도 문제가 발생할 수밖에 없음.
- 공영제를 운영할 구조에 대해서는 지역에서의 충분한 논의가 필요함.(직영운영 또는 경기도교통공사 설립 등)
- 버스노동자(운전, 정비) 양성을 위한 통합적 계획 마련이 되어야 함. 지금도 버스기사 양성과정이라고 하여 지자체별로 교육프로그램을 진행하고는 있으나 근로기준법 개정에 따른 변화를 예측만 하고 준비하지 못함.

지자체에서 버스소유와 운영에 대한 계획을 가지게 되면 인력운영계획을 세우고 거기에 따라 준비할 수 있기에 적재적소에 필요인원을 배치할 수 있음. 안정되고 안전한 버스운영이 가능함.

- 지금 경기도정이 준공영제를 한다고 하면서, 전체 인력계획 없이 각 업체별로 필요인원을 산출하여 채용하는 방식으로는 짧은 시간 안에 업무능력이 보장되는 버스노동자를 충원하기는 어려움.³⁾ 지자체가 종합적인 버스운영 계획을 갖고 인력 배치를 할 수 있는 권한이 없는 현재로서는 필연적으로 생길 수밖에 없는 일임.

3. 수도권교통의 통합운영구조 마련

○ 수도권은 시·도 경계를 넘어서 하나의 광역생활권이 되었음. 경기도 내에서의 시내버스 노선과 운행도 중요하지만, 수도권 시도 간 연계, 교통수단 간 연계를 만들어 주는 연관교통시스템이 무엇보다 중요해졌음. 환승제도는 지역과 교통수단의 연계를 활성화시켜주는 중요한 요소임.

- 서울, 인천, 경기도가 공동으로 수도권 교통문제를 대처하고, 광역교통시설의 계획 및 운영관리를 통해 수도권 주민의 교통편의를 증진시킨다는 목적으로 2005년 설립한 수도권교통본부가 현재도 존재하고 있음.

- 그러나 지자체들 간 의견 조정이 어렵고, 지자체가 위임한 업무만 할 수 있다는 한계, 예산권은 없고 담당 인력은 파견을 받아야 하는 조건이라 역량이 미비한 상태임. 거기다가 지자체별로, 교통수단별로 운영주체나

3) 특정 업체에서는 퇴사하거나 퇴직한 노동자들에게 재입사를 하라는 개별 연락을 하고 있는 상황이다.

운영 방식이 달라서 수도권 대중교통체계가 유기적으로 운영되지 못하고 있는 상황임.

○ 이런 상황에서 지난 2월 27일, 정부조직법 일부개정 법률안이 국회에 발의되었음.

- 개정안은 다음과 같은 내용임. “정부조직법 일부를 다음과 같이 개정한다. 제42조에 제3항 및 제4항을 각각 다음과 같이 신설한다. ③ 대도시권의 광역교통에 관한 사무를 관장하기 위하여 국토교통부장관 소속으로 대도시권광역교통청을 둔다. ④ 대도시권광역교통청에 청장 1명과 차장 1명을 두되, 청장은 정무직으로 하고, 차장은 고위공무원단에 속하는 일반직 공무원으로 보한다.”

- 현재의 수도권교통본부가 지방자치단체조합의 위상으로 존재하고 있었으나 역할이 취약하니 중앙행정부 소속의 광역교통청을 신설하자는 취지임.

○ 경기도민의 광역 통행수요는 증가하고 있는 추세이며, 경기와 서울간의 통행이 수도권 통행에서 가장 빈도수가 높음. 이런 이유로 경기도 교통정책이 경기도 내에만 국한되어 마련해서는 안되는 이유임.

[그림 보론-1] 수도권 광역버스 축별 이용인원



<출처: 국토교통부 2017년도 대중교통현황조사 결과발표>

○ 수도권에서의 지역·교통수단간 통합적인 교통시스템을 만들고 운영하는 것이 필요하다는 것은 누구도 부인하지 못할 것임.

- 그러나 통합적 교통시스템은 민간 운수업체들간의 의견 조정을 전제로 해서는 거의 불가능에 가깝다고 판단됨. 정부의 권한으로 또는 지자체들간 공동의 목적을 위해 만드는 사업조직에서 결정과 집행 권한을 가지고 통합시스템을 만들어내야 함.

○ 운수업체 개별의 유희리가 조정의 기준이 되는 것이 아니라 시민들의

이동권과 편리함·안전함을 위해 노선설치, 노선개편, 배차시간, 정류장배치, 버스간·버스와 지하철간 연계, 요금조정, 환승시설, 지간선 배치 등이 이뤄져야 함.

- 수도권 교통의 통합적 운영을 위해서는 교통수단에 대한 소유권과 운영권을 (지방)정부가 갖고 있어야 가능함. 그것은 곧 버스운영체제가 완전공영제가 되어야 목적에 부합할 수 있음을 말함.

○ 광역교통청이든 수도권교통본부든 어떤 위상으로든 대도시권 광역교통에 대한 사무를 통합 관장하며 실질적 교통서비스 개선 권한을 가지는 것이 필요함.

- 다만 현재의 수도권교통본부는 법적 위상에서 오는 권한의 한계도 있지만, 지자체들이 업무 위임의 의지가 없다는 것이 몇 년간 확인되었고 그것이 수도권교통본부의 실질적 운영을 어렵게 만들고 있음.

- 그래서 몇 가지를 전제한다면 광역교통청을 신설하는 것이 현재로서는 광역교통체계를 관장할 수 있는 유효한 방안이라고 판단됨.

○ 광역교통청을 신설하기 위한 다른 몇 가지 전제를 한다면

- 광역버스에 대한 인면허권을 회수하여 공영제로 운영해야 함. 현행 법을 기준으로 하면 광역버스를 모두 M버스로 전환하면 한정면허가 되니 추후 노선권회수가 가능함. 교통수단간 통합운영까지 장기적으로 추구한다면 지하철은 서울교통공사 소유로 되어 있고 지하철9호선은 재공영화 요구가 제기되고 있는 중이니 중앙정부의 개입이 필요함.

- 버스노동자들과 시민들의 참여가 적극적으로 보장되어야 함. 대중교통수단을 매일 운행하는 노동자들의 경험은 전문가들도 가지기 어려운 것임. 교통 환경의 변화에 대해서도 누구보다 민감하고 빠르게 인식할 수 있음. 시민들은 공공재의 주인이자 이용자로 누구보다 대중교통에 대한 많은 의

견과 개선책을 가지고 있음. 교통수단을 이용하고 운영하는 주체들의 관점이 함께 어우러질 때 현실적 문제를 해결하는 광역교통기구로서의 운영과 역할이 가능할 것임. 그래서 버스노동자들과 시민들이 참가할 수 있는 의사결정 구조로 구성되어야 함.

- 광역교통청은 중앙행정기관으로 출발하지만 지방자치권을 보장할 수 있는 형태인 특별지방자치 단체로 전환해 갈 수 있는 방안을 장기적으로는 마련해야 함. 광역교통 업무를 위해 기존의 지자체 행정구역을 뛰어넘어 설치되는 지방자치단체라 재정문제, 지자체간 의견조율 등이 문제가 될 수 있음. 그러나 일정한 시기가 지나면 광역교통업무의 원칙이 세워지고 유기적으로 운영되고 있는 상황, 버스노동자들과 시민들의 적극적인 참여, 대중교통에 대한 사회적 인식과 행정력의 변화들이 그런 우려들을 없애줄 것임.

- 간선급행버스체계(BRT)를 제대로 확립하는 것도 필요함. 경기도지역의 경우 버스전용차로의 확대, 운행관리시스템과 버스정보시스템의 안정화, 환승시설의 확대가 더 필요한 상황임. 버스의 가장 큰 문제점인 정시성 확보를 할 수 있는 방안이자 지하철과의 연계가 더 용이해질 수 있음.

자
료
목
록

- 2017년 교통약자 이동편의 실태조사연구, 국토교통부, 2018.
- 2017년도 대중교통현황조사 결과 발표 보도자료, 국토교통부, 2018.
- 버스완전공영제 필요하고 가능하다, 사회변혁노동자당, 2017.
- 버스준공영제의 문제점과 경기도 버스교통의 공공성 강화방향, 이영수, 2017.
- 제주공영버스 공기업 전환 타당성 검토 최종보고서, 한국산업관계연구원, 2017.
- 시내버스노선 개선단 시민보고회, 진주시, 2017.
- 시내버스개편 설문조사, 진주시민연대, 2017.
- 평가 및 재정지원분과위원회 2017년 제1회 회의록, 경기도 버스정책위원회, 2017.
- 버스운전원 직업건강가이드라인, 산업안전보건공단, 2016.
- 경기도 버스준공영제의 효율적 도입방안 수립을 위한 연구, 경기도의회, 2015.
- 버스 운전노동자의 과로실태와 기준 연구, 카톨릭대학교·사회건강연구소, 2015.
- 일하는 사람의 안전보건 버스운전자, 산업안전보건공단, 2015.
- 경기도 버스준공영제의 효율적 도입방안 수립을 위한 연구, 경기도의회, 2015.
- 1990년~2014년 시내버스 부패유형과 개선과제, 혁신정치포럼, 2014.
- 버스준공영제 ‘구조화된 비리’를 부른다, 진보신당 서울시당 정책기획국, 2013.
- 버스운영체제 비교분석 및 정책방향, 강상욱 외 3인, 한국교통연구원, 2013.

- 2016 버스통계편람, 전국버스운송사업조합연합회, 2017.
- 2012 버스통계편람, 전국버스운송사업조합연합회, 2013.
- 2016 경기도 버스운송업체 경영 및 서비스평가, 경기도, 2017.
- 2012 경기도 버스운송업체 일반 및 재무현황조사, 경기도, 2017.
- 2013 경기도 버스운송업체 일반 및 재무현황조사, 경기도, 2016.
- 2014 경기도 버스운송업체 일반 및 재무현황조사, 경기도, 2015.
- 2015 경기도 버스운송업체 일반 및 재무현황조사, 경기도, 2015.
- 2016 경기도 버스운송업체 일반 및 재무현황조사, 경기도, 2013.