

도로운송업종의 구조적 문제와 노사(집단)갈등

배 규 식*

올해 버스, 택시, 화물업종 등 도로운송업종에서 잇달아 대형 노사갈등이 발생하여 파업이 일어났거나 대규모 파업 발생 직전에 해결되었다. 2000년대 후반 이래 전통적인 노사갈등영역이던 제조업, 일부 공공부문의 노사갈등이 점차 줄어들던 반면, 도로운송업종에서 노사갈등이 증가해 왔다. 특히 도로운송업종의 노사갈등은 그 대부분이 임금인상을 둘러싼 노사갈등 등의 이면에 도로운송업종 여러 분야의 구조적인 문제가 도사리고 있어 쉽게 해결되기 어렵다. 따라서 이들 도로운송분야에서는 몇 년을 단위로 주기적으로 대형 노사갈등이 발생하고 있다. 노사갈등이 발생할 때 고용노동부 등이 다양한 조정을 통해서 노사갈등의 해결을 위해 노력하지만, 노사갈등의 기저에는 도로운송업종에서 서비스의 수요에 비해 공급초과, 준공영제의 운영시스템(governance) 문제, 면허제 혹은 허가제로 인한 면허의 이권화 등이 가로놓여 있어 노사갈등의 발생에도 불구하고 구조적인 문제가 해결되지 않아 노사갈등의 근본적인 원인은 해결되지 않은 채 매년 노사갈등만 봉합하는 수준에서 땀뺀 처방으로 끝내고 있다. 문제의 해법은 고용노동부의 노사갈등 조정 노력이 아니라 국토해양부와 지방자치단체의 도로운송업의 수급구조, 운영시스템, 면허제 등에 대한 개혁과 이를 위한 중장기 전략에서 나와야 한다.

이런 시각에서 올해 노사(집단)갈등을 주요 요구와 도로운송업종의 구조적인 문제를 중심으로 시내버스, 택시, 화물운송에 대해 짚어보기로 하자.

* 한국노동연구원 노사·사회정책연구본부장(baekiusik@kli.re.kr).

I. 시내버스

1. 임금인상을 둘러싼 시내버스 노사갈등

지난 1997년 파업을 한 뒤 15년 만에 전국자동차노동조합연맹 서울시내버스노동조합(서울시내 전체 66개 버스회사 가운데 62개사를 대표)이 5월 14일 파업찬반 투표에서 전체 조합원의 91% 이상이 파업에 찬성하여 파업돌입을 눈앞에 두고 있었다. 5월 17일 오후 3시, 다행히 서울시의 중재노력과 임금인상을 위한 해결방안 마련으로 최종적으로 기본급 3.5%, 무사고수당 4만 원 인상에 극적 합의함으로써 서울시내버스는 파업돌입 직전에 파업을 피할 수 있었다. 이에 앞서 서울시내버스노동조합은 9.5% 임금인상과 현재 서울시가 추진 중인 버스 감차 200대 취소를 요구했다.

그러나 이번 서울시내버스 파업과정에서 드러난 문제점은 임금인상 요구 - 요금인상 혹은 지방자치단체의 적자분 보전액 증가 등으로 연계되어 임금인상이 시내버스 준공영제의 적자규모를 키우는 주된 요인인 것처럼 되어, 노조와 지방자치단체가 교섭을 하고 시내버스 사용자들은 권한이나 여지가 없는 것처럼 뒤로 빠져 있었다는 점이다. 이번에 서울 시내버스에서 일단은 파업을 피할 수 있었으나 일회적으로 봉합된 것에 불과하고, 이번과 같은 방식이라면 앞으로 시내버스 노조의 임금인상 요구는 곧바로 요금인상이나 서울시의 적자지원 규모 확대라는 것으로 귀결될 것이다.

서울시내버스는 2007~2009년간에는 임금인상이 없었고, 2010년, 2011년에는 전체적으로 임금을 12만 원가량 인상했으며, 2012년에는 14만 4천 원 정도 인상했다.

2. 시내버스 준공영제

시내버스 준공영제는 시내버스회사의 소유, 운영은 민간시내버스회사에서 하면서도, 지방자치단체가 값싸고 거의 보편적인 버스서비스의 제공을 위해 시내버스의 노선경쟁과 노선의 사유재산권화를 막고, 시내버스 운영에 따른 부담을 지방자치단체가 책임을 지는 형태이다. 시내버스 준공영제는 2004년 서울에서 도입되어 전국의 주요대도시로 확산되었는데, 시내버스에서 보편적 서비스 제공, 무료 혹은 할인환승제, 시내버스 전용차로제와 결합하여 시행하되 지방자치단체가 시내버스 운영의 적자분을 보전해줌으로써 대도시 시민들이 값싸고 편리하며 친절한 대중교통 이용을 할 수 있도록 개선하여 만족도가 높은 시내버스운영시스템(governance)이다. 시내버스 준공영제의 시행에 따라 시내

버스 수송분담률의 증가, 빠르고 편리하며 친절한 서비스, 교통체증과 공해의 감소에 따른 다양한 편리성과 공공이익이 발생하여 대도시 시내버스의 역할이 새롭게 부각되었다.

〈표 1〉 대도시 시내버스 현황과 준공영제 시행시기

지역	버스회사 수	버스대수	시행시기
서울	66개	7,548대	2004년 7월
부산	33개	2,532대	2007년 5월
대구	26개	1,658대	2006년 2월
대전	13개	965대	2006년 2월
인천	40개	2,332대	2009년 2월
광주	10개	952대	2006년 12월

그런데 시내버스 준공영제를 실시하고 있는 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전 등 대도시에서는 매년 상당액의 시내버스 운영 적자분을 이들 대도시 지방자치단체가 메워주고 있는데, 그 액수가 점차 늘어나는 경향이 있어서 재정여건이 좋지 않은 지방대도시에서는 상당한 부담이 되고 있다.

〈표 2〉 시내버스 준공영제에 따른 지방자치단체의 적자보전액 추이

(단위: 억 원)

	서울		부산	대구	광주	인천	대전
	적자액	시지원액					
2006		1,950		413			257
2007	1,649	1,636	395	564	196		290
2008	1,980	1,894	762	744	293	224	299
2009	2,377	2,900	602	775	288	222	407
2010	3,609	1,900	858	889	356	473	
2011	3,367	2,215	932	995		556	

자료: 각 지방자치단체 홈페이지 등.

위의 표에서 보는 바와 같이 시내버스 준공영제의 시행에 따라 지방자치단체가 부담해야 할 몫이 점차 커지고 있다. 이렇게 적자폭이 커지는 것은 수송분담률이 유지되고 요금 이 인상되지 않는 한 수입은 늘어나지 않는데, 유류가 인상, 인건비 상승, 각종 서비스와 시설개선 등에 들어가는 비용은 늘어나기 때문이다. 경기도의 경우에도 시내버스 준공영제를 실시하지 않고 있으나 2010년 현재 54개 업체에 560억 원을 지원했는데, 그 중 적자노선 지원이 305억 원, 청소년 할인지원이 62억 7천만 원, 인센티브가 134.5억 원 등이다.

3. 준공영제 아래 시내버스 임금인상 방식의 개선

시내버스 준공영제 운영방식의 개선이 없으면, 시내버스 노조의 임금인상 요구가 있을 때마다 요금을 인상하지 않는 한 지방자치단체의 적자보전액 누적이라는 문제를 낳을 수밖에 없다. 시내버스 준공영제는 소유와 운영의 주체가 민간기업이지만, 운영결과 사업적 자분은 지방자치단체가 책임을 지는 방식이다. 2012년 서울 시내버스 임금인상을 둘러싼 파업을 두고 벌어진 일련의 과정을 볼 때, 시내버스 사업주들은 안정적인 수익을 누리면서도 다양한 방식으로 비용을 절감하고 서비스를 개선할 유인이 적거나 없으며, 노사관계와 근로자 훈련 등에 대한 책임을 지지 않고 있다.

시내버스의 임금인상과 준공영제의 누적되는 부담을 지방자치단체가 책임을 지고 시내버스 사업주들은 편안하게 수익만을 챙기며 비용절감이나 서비스 개선 등을 위해 노력하지 않는 문제를 해결함으로써 지금까지의 악순환의 고리를 끊을 필요가 있다. 또한 시내버스 기사들의 임금인상 요구가 시내버스 사업주들은 뒷전으로 빠진 채 지방자치단체의 책임이 되는 현재의 구조는 시내버스 공영화, 공기업으로서 시내버스를 운영하는 바와 다를 것이 전혀 없으며, 오히려 공영화되거나 공기업화된 시내버스보다 못한 운영과 관리시스템이다. 이런 문제를 해결하기 위해서는 다음과 같은 조치가 검토되어야 할 것이다.

우선, 시내버스 서비스가 보편적, 공공적 서비스의 성격을 갖고 있기 때문에 중앙정부가 현재보다 높은 수준으로 준공영제 시행에 따른 적자를 분담할 필요가 있다. 보편적 서비스의 성격을 띤 서비스를 제공하는 데에 대한 부담을 중앙정부가 고정된 재정만으로 일부만 책임지고 나머지를 지방자치단체에 부담시키는 것은 그 부담이 늘어나는 현실에 비추어 무책임하다고 할 수 있다.

현재 표준운송원가제를 산정하는 것은 지방자치단체와 버스사업주들 사이에 존재하는 정보비대칭성, 임의성 때문에 정확하게 객관적으로 산정하기 어렵다는 점, 그리고 비용절감 인센티브가 적다는 점 때문에 부적절하며 항상 논란이 될 수밖에 없다. 지방자치단체가 직접 일부 노선을 운영하여 표준운송원가 산정을 대신하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다. 또한 표준운송원가제를 산정하여 시내버스 적자보전의 기준을 삼는 대신 노선입찰제(최저가격입찰제 제외)와 같은 새로운 제도를 시행하여 시내버스 사업자들이 경쟁적으로 임금인상, 비용절감, 서비스 향상 등에 대해 상당한 정도의 책임을 지도록 할 필요가 있다.

그리고 노선입찰제 등에 따라 각 시내버스사업자들의 의무와 권한(불필요한 운행의 축소와 필요한 운행의 유지, 서비스의 질 유지, 감가상각비, 광고수입의 배분)을 자세하게 담은 계약서를 써서 비용절감(유류구입대, 교통사고비용, 임원급료), 서비스 개선, 노사관계의 안정적 관리에 따른 유인을 제공할 필요가 있다. 다만 시내버스 기사들의 임금수준의 적절한 확보를 보장하는 내용을 계약서에 명시할 필요가 있다.

II. 택 시

1. 택시 노사가 공동으로 벌인 파업

택시 노사가 지난 6월 20일 공동으로 전국적으로 25만 대의 택시 가운데 22만 대가 참여하는 규모로 하루파업을 벌였다. 이번 파업은 전국택시노조연맹, 민주택시노조, 택시사업주들의 대표인 전국택시연합회 등이 △택시의 대중교통 편입 △액화석유가스(LPG) 가격 안정화 △택시연료 다양화 △감차보상 △택시요금 현실화 등 5대 사항을 정부에 요구하며 공동으로 조직화한 것으로 택시업종의 전반적인 위기가 얼마나 심각한가를 보여주고 있다. 과거에는 택시가 비교적 자주 파업을 벌였고 사납금 인상 등을 둘러싼 노사분규가 가장 많았던 업종이기도 했으나, 2000년대 이래 택시의 파업소식은 거의 없었다.

택시의 지속적인 증차로 택시가 공급과잉인 데다, 택시서비스 수요가 감소하고, 최근에는 LPG가격의 빠른 인상으로 택시의 수입이 줄어들었지만, 택시의 사납금은 낮아지지 않았다. 더구나 택시임금은 제자리걸음이었으나 택시의 전근대적 사납금제는 확산되었고 다변화되면서 택시기사들이 부담하는 몫만 늘어갔다. 이에 따라 택시를 떠나는 사람은 늘고 택시에 취직하는 사람이 줄어 택시의 인력난이 발생하면서 택시노조도 동시에 크게 약화되어 2000년대 이래 택시노조들은 독자적으로 택시기사들의 이익을 앞세워 파업을 할 엄두를 내지 못하고 있다. 2010년 이래 택시최저임금제가 전국에 걸쳐 시행되고 있음에도 불구하고, 택시의 사업장 밖 영업이라는 점을 이용한 노사의 담합과 편법으로 근로시간을 인위적으로 크게 줄이는 방식으로 택시최저임금의 시급기준을 맞추고 있다. 택시의 과잉공급과 수요감소에 따라 과거보다 택시사업주들의 수익성이 줄어든 것은 분명하지만, 택시 수입이 감소하는 데 따른 가장 직접적인 피해는 택시기사들에게 돌아가고 있다.

2. 택시문제의 핵심 - 택시의 과잉공급과 택시기사의 부족

택시는 과거 도시화가 진행되는 과정에서 아직 지하철이 없고 자가용이 보급되지 않았던 시절에 부족한 맞춤형 운송서비스를 제공하는 교통수단으로 매우 빠르고 지속적으로 증차되어 왔다. 그러나 대도시에서는 지하철의 개통과 시내버스의 준공영제, 자가용의 빠른 보급, 대리운전의 확산 등으로 택시의 수송분담률이 감소하면서 기존의 틈새교통수단으로서의 위상이 크게 흔들려 왔다.

〈표 3〉 법인택시 및 개인택시 증가현황

(단위 : 대)

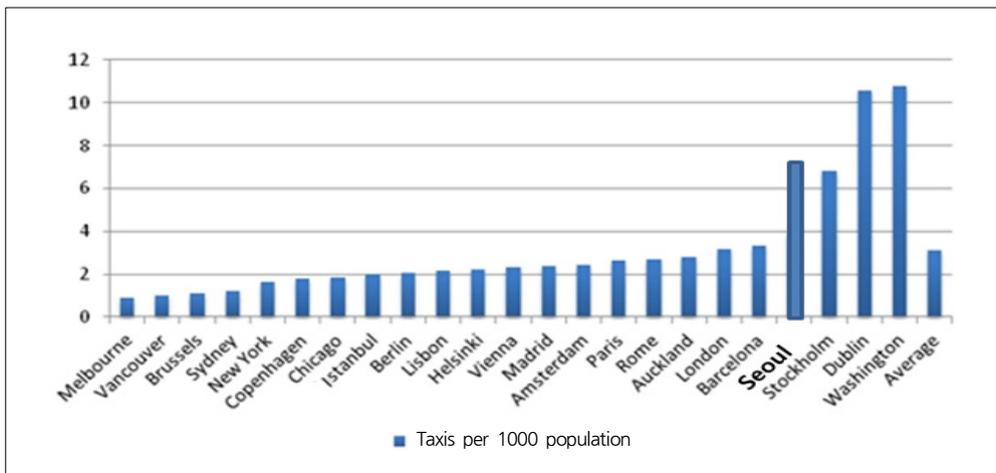
		1991	2010	증감률(2010/1991)
법인택시	업체 수	1,843	1,731	-6.1%
	차량 수	77,113	91,668	18.9%
개인택시	차량 수	81,606	163,287	100.1%
차량총계		158,719	254,955	60.5%

자료 : 건설교통부.

인구가 줄어드는 중소도시에서도 자기용의 보급 등으로 택시수요가 크게 줄어들었다. 택시가 과잉 증차된 것이다. 위의 표에서 보는 바와 같이 법인택시는 20년 사이에 약 18.9%가 증차된 반면, 개인택시는 무려 100%가 증차되어 전체적으로는 60.5% 늘어난 것이다. 전반적인 택시수요가 대체로 줄거나 혹은 정체되는 데 비해 택시의 대수는 크게 늘어났다.

[그림 1]에서 보듯이 서울의 택시공급대수는 1,000인당 7.1대로 미국의 워싱턴과 아일랜드의 더블린을 제외하고는 세계 주요도시들보다 거의 3배 이상이나 되고 있다. 전국 7대 도시의 택시공급대수도 1,000인당 6.6대로 세계 주요 도시의 2배 이상이 되고 있다. 서울 등 대도시의 지하철이 개통되지 않고 자가용이 보급되지 않았을 때 택시는 수송분담률이 높았고, 버스를 대체하는 유일한 교통수단이 택시였다. 그러나 지하철의 확장과 자가용의 보급에 따라 택시수요가 크게 줄어들고 있는데 다른 도시보다 훨씬 많은 택시의 공급으로 택시의 공급이 수요를 초과하기 시작했다.

〈그림 1〉 주요 국제도시의 택시공급대수 비교(인구 1천 명당 택시 대수)



자료 : Indecon.

<표 4> 서울 법인택시의 운행현황

	1988	1996	2007	2010	2010/1988
주행거리(km)	480.1	393.6	420.0	412.2	-14.1%
영업거리(km)	408.0	286.7	258.0	250.8	-38.5%
영업률(%)	85.1	72.8	60.5	60.8	-28.6%
영업횟수(회)	52.9	50.8	54	50.9	-3.8%
1회당 영업거리(km)	7.7	5.6	4.7	4.9	-36.4%

자료 : 한국생산성본부(1988); 한국산업경영연구원(1996); 서울택시운송사업조합(2007); 한신노무법인(2010).

서울뿐만 아니라 지방 대도시에서도 서울보다는 약간 나은 편이지만, 택시의 공급대수가 수요를 훨씬 초과한 지 오래되었다. 더구나 지방도시에서는 서울보다 택시의 수요가 적은 것을 고려할 때, 비록 인구 1,000명당 택시대수는 적더라도 상대적으로 택시의 공급이 수요를 초과하는 것은 서울 이상이다.

택시가 과잉공급되자 <표 4>에서 보는 바와 같이 택시의 영업률은 1988년에 비해 2010년에 28.6% 가량 저하되었고, 영업거리도 38.5%나 감소하여 요금인상에도 불구하고 상대적으로 택시수입이 줄어들 수밖에 없었다. 택시 수입이 상대적으로 줄어들었지만, 사납금제(정액제라고 함)가 압도적으로 확산된 상황에서 그 부담은 승객 감소에도 불구하고 인하될 줄 모르는 사납금을 매일 꼬박꼬박 채워야 하는 택시기사들이 책임져야만 했다. 택시기사들이 월 최저임금을 약간 넘거나 모자라는 월급 이외에 사납금을 채우고 집에 가져가는 수입이 크게 줄어들었다. 택시사업주들은 수입 감소에도 불구하고 여전히 사납금을 높게 결정하고 유지해서 수입 감소에 따른 수익성 악화를 최소화해 왔다. 그러나 택시기사들은 택시의 과잉공급, 택시수요 감소 혹은 정체인 어려운 상황에서 발생하는 택시수입금의 감소에도 높은 사납금 납부의무 때문에 최저임금 안팎 수준인 월급 + 사납금 초과 음성수입 = 개인소득의 감소로 고통을 받아 왔다.

택시기사들의 개인소득이 감소하자, 택시기사들의 이직률이 높아져 원래 1일 2교대제 아래에서 택시 1대당 2.2~2.3명의 택시기사가 필요하지만 <표 5>에서 나타난 바와 같이

<표 5> 법인택시 대당 운전자 추이

	운전자 수(명)	차량 수(대)	대당인원(명)
1987	118,949	55,062	2.16
1997	156,422	86,842	1.80
2007	132,962	91,389	1.45
2011. 8.	126,687	91,643	1.38

자료 : 통계청, 「운송업통계조사보고서」.

택시 1대당 택시기사 수가 크게 감소하여 부산과 대구 및 지방도시의 경우 택시기사를 구할 수 없어 1인1차제가 확대되었고, 서울에서도 1인1차제가 늘어나고 있다.

3. 택사에서 주40시간제, 최저임금제의 편법 적용

택시기사들은 주40시간제의 적용에도 불구하고 월 26일제(아주 일부지역에서만 월 25일 만근제)가 지속되어 주40시간제의 적용을 받지 못하는 특별한 업종으로 섬처럼 남아 있다. 이렇게 주40시간제의 적용을 받지 못하게 된 것은 택시가 사업장 밖 근로라는 점을 악용하여 택시기사들의 실제 노동시간은 줄지 않았음에도 불구하고 명목상 1일 근로시간을 줄여 1주 40시간으로 맞추어 두는 편법을 도입했기 때문이다. 택시사용자들의 이런 움직임에 대해 무기력한 택시노조가 동의를 해주었기 때문이다. 그리하여 대다수 지역에서는 주 48시간에서 주 44시간이 적용되던 1990년대 초 1일 근무시간을 1일 8시간에서 7시간 20분으로 줄였고, 2000년대 하반기에는 주 44시간에서 주 40시간으로 단축하면서 1일 7시간 20분에서 1일 6시간 40분으로 줄인 바 있다. 그런데 여기에 다시 최저임금제가 2009~2011년 사이에 택시에 적용되는 계기를 맞아 1일 6시간 40분 혹은 7시간 20분을 기준으로 지급해 오던 임금을 최저시급에 맞춰 주어야 하는 경우 그동안 월 임금을 적게 줬던 지방 택사에서 최저임금 수준에 맞게 임금을 인상하는 대신 1일 임금을 지급하는 근무시간을 2시간 30분~6시간 40분으로 줄이는 편법을 다시 동원했다.

실제로는 2011년 하반기 현재 전국의 대부분 택시기사는 9~11시간 일을 하고 있음에도 불구하고, 현재 2시간 30분~6시간 40분 동안만 일하는 것으로 간주하여 임금을 지급하고 있는 위선적인 노동시간 계산방식 아래에서 일하고 있는 것이다.

2012년 택시파업은 택시의 과잉공급, 유류대 인상이라는 악조건 속에서 노사가 겪는 어려움을 일정하게 공감하여 일어난 것이지만, 그 내부를 들여다보면 노사는 전혀 다른 조건에서 동상이몽일 수밖에 없다.

택시는 택시 과잉공급의 과감한 감축(약 30%)과 행정감독시스템의 혁신과 더불어 택시수입금 전액관리제 강제, 실제 근로시간과 임금지급시간의 일치, 최저임금제와 주40시간제의 적용을 해야 한다. 따라서 이런 중요한 과제에 비추어 볼 때 택시혁신을 위한 국토해양부, 지방자치단체, 고용노동부, 택시사업자들의 공동노력이 필요하지만, 문제인식, 접근방식은 안이하고 임기응변적일 뿐이다. 택시는 여전히 갈 길이 멀다.

〈표 6〉 전국 주요도시 택시 근무제도, 1일 근로시간

		근무제도	최저임금 전후	임금제도	사납금액	1일 조정근로시간	만근일
서울		1일 2교대	시행 후	사납금제	91,000~ 101,000	6.67 (6시간40분)	26
부산		1일 2교대	시행 전	사납금제	77,000	6.67	25
			시행 후	사납금제	90,000	5.33	25
		1인 1차	시행 후	사납금제	124,000	5.67	23
대구		1일 2교대	시행 후	사납금제	85,000	6.67	25
			1인 1차	시행 후	사납금제	115,000	6.67
인천		A사 1일 2교대	시행 전	사납금제	81,900	6.67	26
			시행 후	사납금제	99,750	6	26
B사 1일 2교대		시행 전	가감누진	성과수당	성과수당	7.33	26
		시행 후	가감누진	성과수당	성과수당	6.67	26
광주		A사 1일 2교대	시행 후	업적금제	93,000	6.67	26
			B사 1일 2교대	시행 전	사납금제	69,000	7
		시행 후		사납금제	82,500	6.5	25
대전		A사 1일 2교대	시행 후	사납금제	95,000	6.67	26
			B사 1차제	시행 전	사납금제	98,000	6.67
		시행 후		사납금제	102,000	4	26
울산		A사 격일제	시행 전	사납금제	133,000	7.33 (7시간20분)	14
			시행 후	사납금제	140,000	7	14
B사 1차제		시행 전	사납금제	80,000	4	24	
		시행 후	사납금제	94,000	4	24	
안양		A사 1일 2교대	시행 전	사납금제	67,500	6.67	26
			시행 후	사납금제	67,500	2.25 (2시간15분)	26
B사 1일 2교대		시행 전	사납금제	67,000	6.67	26	
		시행 후	사납금제	75,000	2.5 (2시간30분)	26	
천안		격일제	시행 전	사납금제	172,000	12	13
			시행 후	사납금제	175,000	6.75	13
익산		A사 1차제	시행 전	사납금제	63,000	6.67	25
			시행 후	사납금제	83,000	6.27	25
B사 1차제		시행 전	사납금제	63,000	6.67	25	
		시행 후	사납금제	64,000	4.00	25	
수원		1일 2교대	시행 전	사납금제	72,000	6.93	25
			시행 후	사납금제	79,000	4.33 (4시간20분)	25
구미		A사 격일제	시행 전	사납금제	80,000	8	13
			B사 격일제	시행 전	사납금제	80,000	8
		시행 후		사납금제	128,000	4	13

자료: 배규식·이문범(2011), 『택시최저임금의 산입범위 조정』, 고용노동부.

Ⅲ. 화물연대

1. 화물연대의 주기적인 파업(집단운송거부)

화물연대가 6월 25일 표준운임제 법제화, 운송료 30% 인상 및 면세유 지급, 노동기본권 보장, 산재보험 전면 적용 등을 요구하며 파업에 들어가 29일까지 5일간 파업(집단운송거부)을 벌였다. 화물연대의 주장은 크게 네 가지로 2008년에 정부가 약속한 표준운임제의 도입, 운송사업자와 차주의 불공정한 계약을 없애기 위한 표준계약서 도입, 산재보험 적용, 운송료 30% 인상 등이며, 면세유 지급도 요구했다. 6월 29일 화물운송료 9.9% 인상, 화주들로부터는 운송료를 어음이 아닌 현금으로 지급하도록 노력하겠다는 응답, 국토부의 공영차고제 확대, 운전자 권리 강화 등에 대한 긍정적 답변으로 다행히 파업(집단운송거부)을 풀었다. 화물의 구조적인 문제는 여전히 남아 있는 상태에서 올해도 문제를 봉합하는 수준에서 해결하고 넘어간 것이다.

이에 앞서 화물연대는 지난 2003년, 2008년에도 운임료인상과 유가보조, 물류 다단계 구조 폐지 등을 주장하면서 두 번의 파업(집단운송거부)에 들어갔는데, 2008년 총파업 때는 유가상승으로 화물차주들의 생활이 곤란해지며 비조합원들까지 파업(집단운송거부)에 동참해 참여율이 70~80%에 달하여 전국의 화물 수송에 막대한 지장을 초래하여, 약 1조 5억 원의 수출 차질을 낳은 적이 있다.

2012년 현재 38만 명의 화물차 운전자 가운데 화물연대 조합원 12,000명은 전체의 3% 밖에 되지 않으나, 화물연대는 주로 컨테이너 화물차량을 운전하는 개별 화물지입차주로 구성되어 주요 컨테이너 화물수송물량의 22%가량을 차지하고 있다. 이번 화물연대 파업에는 화물연대 조합원을 중심으로 진행되었으나 참여자가 비교적 적은 편이었다.

2. 화물운송업의 공급과잉

<표 7> 사업용화물자동차 등록대수(화물+특수) 증가율 추이

(단위 : %)

	'97 ~'99	'97 ~'03	'97 ~'08	'97 ~'09	'97 ~'10	'99 ~'03	'99 ~'08	'99 ~'09	'99 ~'10	'03 ~'08	'03 ~'09	'03 ~'10
연평균증가율	8.1	9.5	5.8	5.4	5.1	10.2	5.3	4.9	4.6	1.6	1.5	1.5
누적증가율	16.8	72.4	86.7	88.4	91.0	47.6	59.8	61.3	63.5	8.3	9.3	10.8

주 : 면허제 → 등록제('99. 7) → 허가제('04. 4).
자료 : 국토해양부.

화물운송부문은 원래 면허제로 운영되고 있었으나, 면허를 사고 팔면서 프리미엄이 붙는 등 이권화 경향과 화물차의 공급 부족과 불균형 문제가 지속적으로 제기되었다. 이런 문제를 해결하고 당시에 불고 있었던 소위 규제완화에 편승하여 1999년 건설교통부에서 면허제를 등록제로 바꾸자, 화물차량이 1999년 23.6만 대에서 2002년 33.4만 대로 64.9% 증가한 반면, 화물물동량은 17% 늘어나는 데 그쳐서 2003년 초 약 5~6만 대의 화물차량이 공급과잉상태에 있었다. 특히 컨테이너, 덤프트럭 차량이 공급과잉이 되자 화물연대가 결성되면서 파업이 발생하였다. 화물차량 공급과잉 문제를 해결하기 위해 2004년 다시 허가제를 도입하였다. 화물운송업의 정책이 공급부족, 공급과잉 사이에서 면허제(1998년까지) - 등록제(1999년) - 허가제(2004년)로 갈지자 행보를 보인 것이다.

〈표 8〉 화물자동차의 등록대수 추이

	1톤 초과 3톤 미만	3톤 이상 5톤 미만	5톤 이상 8톤 미만	8톤 이상 10톤 미만	10톤 이상 12톤 미만	12톤 이상 15톤 미만	15톤 이상 20톤 미만	20톤 이상	전체
2003	41,981	47,971	29,098	8,398	15,599	6,541	13,665	43,436	314,864
2004	41,249	50,270	29,310	7,940	14,822	6,616	13,008	46,138	321,104
2005	40,298	50,594	29,541	7,776	14,278	7,047	12,648	48,327	321,700
2006	39,739	53,408	28,650	7,719	13,994	7,646	12,424	51,264	326,794
2007	39,537	57,355	27,894	7,780	13,719	8,888	12,214	55,426	334,584
2008	38,970	59,621	27,352	7,617	13,266	10,133	11,891	58,752	338,711
2009	38,591	62,076	26,996	7,582	12,859	11,409	11,431	60,556	341,745
2010	38,609	64,487	27,181	7,574	12,396	12,985	11,288	63,050	345,805
2010 - 2003	-3,372	+16,516	-1,917	-824	-3,203	+6,444	+2,377	+19,614	+30,941

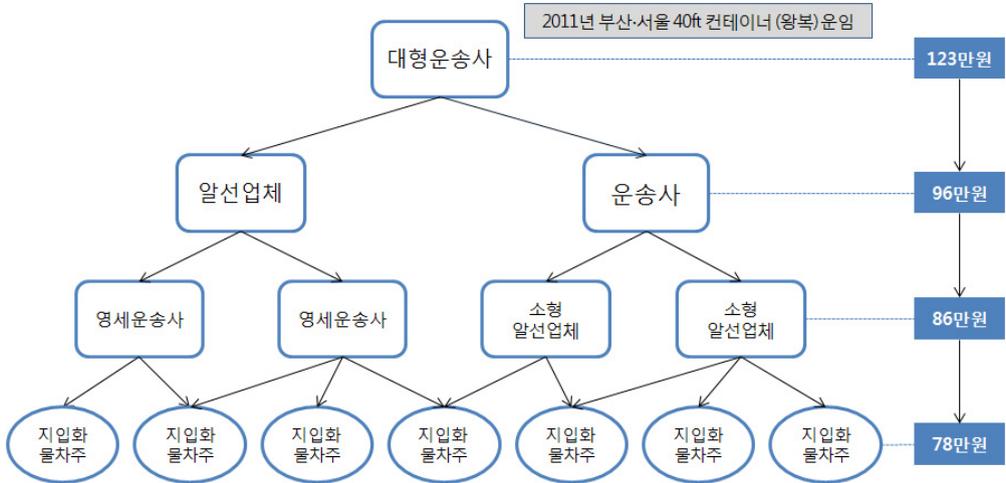
자료 : 국토해양부 자동차생활과.

그러나 2008년 경제위기로 화물물동량이 감소하는 상황에서 2010년에 약 2만 7천 대의 화물차량이 공급과잉이 되어 사업용화물차량에 대해 신규 허가를 동결했다. 이로 인해 화물차량의 공급과잉이 2006년 약 2만 9천 대, 2009년 5천 대 수준으로 감소했다. 컨테이너화물차량의 경우 2012년에도 여전히 공급과잉이지만, 택배차량의 경우 공급이 부족해서 화물운송업 가운데서도 소업종과 차량종류에 따라 수급상황에 상당한 차이가 나고 있다.

3. 화물운송업의 구조적 문제

현행 법으로는 자본금 1억 이상, 5톤 트럭 5대 이상을 보유해야 화물사업을 할 수 있으나, 화물회사는 형식상 존재하는 경우가 많고 대부분의 화물차주들은 한 달에 15만~20만 원

화물운송업의 다단계 구조와 운임배분



자료: 최지용(2012), 「화물연대 파업 '불법' 논란 ... 표준운임제, 운송료 인상 등 3대 쟁점」, 오마이뉴스에서 인용.

정도 지입료를 내고 사실상 사업면허를 소유하고 있는 지입차주가 대부분이다. 따라서 사업용화물차량 차주들은 형식적으로는 운송사에 고용되어 일하는 노동자지만 실제로는 개인사업자로 근로기준법, 산재보험의 적용이 되지 않고 있다.

더구나 화물운송업계는 화물을 보내려는 화주-화물운송회사-화물알선회사-화물지입차주의 다단계를 거치는 동안 화물운송료의 25~35% 가까이가 중간 소개료 등으로 나가고 나머지만이 화물지입차주들에게 돌아가는 식이다. 화물화주-화물지입차주 사이에 수요와 공급에 관한 정보가 흐르지 않는 점을 이용하여 화물알선업체들이 번성하고 있다. 결국 화물운송업의 파편화된 구조가 화물알선업체들을 탄생시키고 있다.

또한 화물운송은 A라는 곳에서 B라는 곳으로 얼마만큼의 중량과 부피가 나가는 화물을 옮기는 것이 보통인 1회적인 운송서비스이다. 그러나 A라는 곳에서 B라는 곳으로 화물을 싣고 간 화물차는 돌아올 때 빈차로 오는 것보다는 원래의 A-B로 가는 화물운송료의 1/3이나 그 이하를 받더라도 싣고 오는 것이 이익이다. 그러나 이런 식으로 화물차량들이 돌아오는 길에 싸게 화물을 싣고 오는 것이 화물운송업의 운임질서를 어지럽히고 있다. 그뿐 아니라 컨테이너화물 차량의 공급과잉으로 표준운임제가 시행되더라도 화물차량들 간의 경쟁이 있는 경우 표준운임보다 낮은 가격으로도 화물을 운송하려는 화물차주들이 있다. 이런 구조적인 문제가 해결되지 않은 상황에서 화물연대는 문제가 누적되어 살기가 어려워질 때마다 정기적으로 파업(집단운송거부)에 나서게 되는 것이다.

4. 화물의 파업원인(구조적 문제) 해결

이번 화물연대 파업(집단운송거부)으로 운송료를 9.9% 인상함으로써 컨테이너를 중심으로 화물운송 차주들의 요구가 일정하게 반영되었으나, 여전히 화물운송업의 구조적인 문제는 남아 있다. 먼저, 화물연대가 주장하고 있는 표준운임제를 법적으로 강제하는 데는 법률상 어려움이 많고, 표준운임제를 가이드라인으로 삼아 화주들이 이를 지키도록 하는 것이 바람직하다. 다만 표준운임제를 지키지 않는 경우 과태료 부과 여부는 표준운임제의 법제화에 달려 있는 것으로 보인다.

그러나 보다 근본적으로 화물운송업의 다단계구조, 파편화된 화물지입차주제도, 중간 화물알선업체가 존재할 수밖에 없는 구조를 바꾸지 않는 한 표준운임제만으로는 화물운송업에서 중간 수수료를 없애기 어렵고, 따라서 화물운송업 내에서 보다 공정하고 질서 있는 거래가 유지되기 어려운 한계가 뚜렷하다. 화물운송업의 구조개편, 특히 기업화를 통한 대형화, 화물수요정보의 전산화, 집중화를 통해서 화물알선을 대폭 줄여야 할 것이다. 또한 화물운송업 내 소업종별로 차량의 공급과잉 혹은 공급부족 등의 문제도 규제완화를 통한 등록제의 폐해를 경험한 이상 허가제 등을 이용하여 적절하게 공급을 수요에 맞추어 조절할 필요가 있다. 다만 공급을 통제하는 것이 화물차의 프리미엄을 높이는 것으로 작용하지 않도록 제도적 장치도 마련하는 등의 조치가 필요할 것이다.

이번 파업을 계기로 화물운송시장의 불합리한 다단계 하청구조, 과잉공급의 조절, 불공정한 위수탁 계약, 산재보험의 적용, 열악한 노동환경 등에서 개선이 이루어져야 하며, 관련 부처들이 파업 때만이 아니라 평소에 지속적인 개선 노력을 해야 할 것이다.

IV. 결 론

앞서 우리는 도로운송업에서 발생하는 노사(집단)분쟁이 외형적으로는 임금인상 등을 계기로 분출하지만 보다 근본적으로는 도로운송업 각 업종의 수급문제를 포함한 구조적인 문제로부터 발생하고 있음을 보았다. 시내버스, 택시, 화물 등 도로운송업은 공급과잉 등 수급문제 이외에도 전근대적 사납금제, 화물다단계구조, 그리고 준공영제의 운영관리 시스템과 같은 구조적인 문제를 안고 있어 이들 문제들이 해결되지 않는 한 주기적으로 노사(집단)갈등이 발생할 수밖에 없다. 그런 점에서 일반 제조업의 임금인상을 둘러싼 노사갈등과는 그 성격이 다르다.

도로운송업이 면허 혹은 허가사업, 보편적 서비스 제공, 관리가격의 적용을 받고 있다

는 점에서 해당 운송업에 속해 있는 기업들에게만 맡겨둘 수 없으며 정부가 이와 같은 구조적인 문제의 해결을 위해 나서야 한다. 특히 노사(집단)갈등이 발생하는 경우 고용노동부나 지방자치단체가 나서지만, 실제의 중장기적이고 구조적인 해결방안을 마련할 수 있는 것은 국토해양부이다. 국토해양부는 그동안 화물연대 등과 같이 도로운송업에서 집단갈등이 발생하는 경우 당사자들과의 대화를 통해 문제파악, 문제해결, 제도개선 혹은 보조금 지급 등 정책적 해결대안을 제시하는 등 문제해결을 위해 노력해 왔다. 택시, 버스, 철도, 택배 등의 업종에서 구조적인 이슈 혹은 제도적 개선과 관련하여 노사갈등이 발생하는 경우 물리적 대립보다는 노사정 대화채널을 구축하여, 단기적인 해결과제는 타협적으로 해결하고 구조적인 문제나 제도개선을 필요로 하는 중기적인 해결과제는 노사정으로 구성된 협의회를 구성하는 등 적절한 해결방안을 도출하기 위한 지속적인 노력을 할 필요가 있다.

이때에도 국토해양부는 향후 노사(집단)갈등이 발생하는 곳에 대한 구조적 문제점 분석, 중장기적인 구조개편 방안 마련, 필요한 재원이나 정책 마련 등 대안을 준비하여 구조적인 문제들을 해결할 수 있는 길을 제시해야 주기적으로 일어나는 도로운송업에서의 대형 노사(집단)갈등을 막을 수 있을 것이다. **KLI**