

서울시 버스개혁과 갈등관리 전략

1. 서울버스개혁의 주요 내용	3. 서울시 갈등관리 전략
2. 서울버스개혁 과정에서 드러난 갈등사례	4. 정책적 시사점

1. 서울버스개혁¹⁾의 주요 내용

○ 서울 버스노선체계의 개편

- 굴곡, 장거리, 중복 등으로 특징지어지는 기존의 불합리한 서울시내 버스노선을 간선노선과 지선노선의 이원체계로 개편함.
- 이원적인 버스노선체계 중에서 간선노선은 서울시 교통체계의 중추적인 역할을 수행하도록 하고, 지선노선은 간선노선과 지하철, 간선노선 간을 유기적으로 연결하는 연계 기능을 갖도록 함.

○ 버스운영체계의 준공영화

- 버스노선과 수입금관리를 서울시가 하고, 버스회사는 운영만 한다는 취지로 도입된 버스운영체계의 준공영화는 서울시의 버스노선체계를 개편할 수 있는 기반을 제공하고 버스의 서비스 질을 개선할 뿐만 아니라 버스회사들이 안정적으로 운영될 수 있는 제도적 장치를 마련해 줌.
- 버스운영체계의 준공영제 도입은 버스운영의 공공성을 높이고 민간경영기법의 활용을 통해 버스운영의 효율성을 높임.

○ 중앙버스전용차로제 확대 운영 및 요금체계의 개편

- 서울시 버스교통체계개편의 효과를 극대화하기 위한 방안 중 하나로 이미 설치되어 있는 가로변의 버스전용차로를 일부 간선도로의 경우 도로 중앙으로 이전하여 설치함.

1) 2004년 7월에 실시된 서울시 버스체계의 전면적인 개편을 말함.

- 교통수단별 이용 횟수에 따라 요금을 지불하는 기존의 독립요금제 방식에서 탈피하여, 교통수단간 환승 횟수와 상관없이 이용한 총 거리에 따라 요금을 부과하는 대중교통 통합요금제를 도입함.

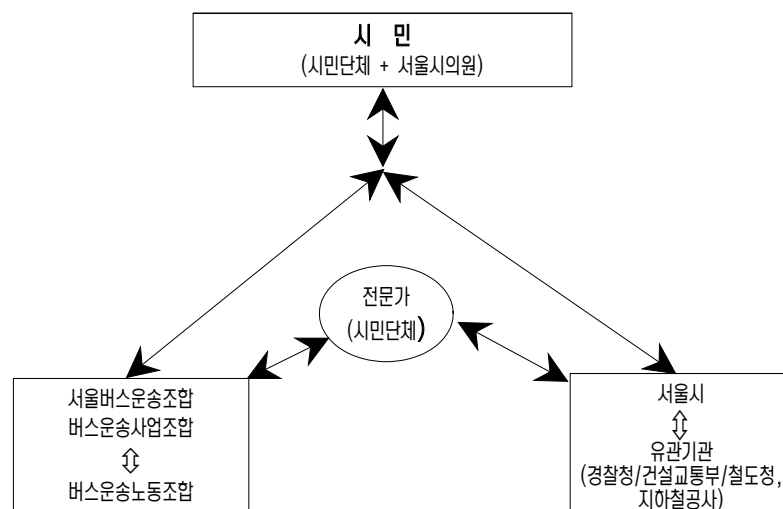
○ 신 교통카드 시스템 및 버스종합사령실 구축

- 신 교통카드 시스템 도입은 노후화된 교통카드 시스템이 안고 있는 용량한계 등 근본적인 문제점을 해결할 뿐 아니라 기술적으로 대중교통 통합요금제의 요금정책을 원활하게 뒷받침하게 됨. 또 버스회사의 경영투명성을 확보함으로써 대중교통서비스 개선에 기여할 수 있다는 운영적인 측면도 고려하여 추진됨.
- 버스운행을 체계적이고 과학적으로 관리하기 위해 버스종합사령실을 구축함. 버스종합사령실은 버스 운행위치를 항상 확인함으로써 정확하고 안전하게 버스운행을 관리하고 버스 이용자들에게 버스운행에 관한 각종 정보를 실시간으로 제공하게 됨.

2. 서울버스개혁 과정에서 드러난 갈등사례

○ 서울버스개혁의 이해당사자

- 서울버스개혁과 관련하여 이해가 걸린 이해당사자는 크게 서울시, 서울 버스회사 관련 집단, 시민 및 유관기관으로 구분됨 ((그림 1) 참조).



[그림 1] 서울버스개혁의 이해당사자들

- 서울시는 서울의 버스개혁에 대한 정책수립, 시행 및 사후관리를 최종적으로 책임지고 있는 기획 및 집행기관으로서 서울버스개혁의 핵심적인 이해당사자임.
- 서울버스운송조합은 서울시 버스개혁안의 구체적인 실천기관으로서 서울버스개혁의 대상 이면서도 서울버스를 실질적으로 운행하는 운영주체라는 점에서 핵심적인 이해당사자임.
- 버스운송노동조합은 버스운송조합과 직접적인 이해관계를 갖고 있다고 할 수 있으나, 버스운송노동조합의 이해와 협력 없이는 서울버스개혁이 완결될 수 없다는 점에서 서울버스 개혁의 이해당사자라고 할 수 있음.
- 서울시민은 서울버스개혁의 실질적인 수혜자이고 최종적인 소비자라는 점에서 가장 중요한 이해집단이라고 할 수 있음.
- 이 밖에도 서울의 버스개혁에 있어 실질적인 정책권한이나 인·허가 권한을 갖고 있는 유관기관들(경찰청, 건설교통부, 재정경제부, 경기도 등)도 이해당사자라고 할 수 있음.

○ 인지된 갈등 사례

- 서울버스개혁안에 대한 서울시 내부 갈등: 버스개혁에 대한 아이디어와 실행 여부를 놓고 버스개혁 아이디어를 제공하는 정책결정자와 이를 집행하는 실무자간에 갈등이 인지됨.²⁾
- 서울시와 서울버스운송조합간 갈등: 버스개혁의 당위성이나 필요성에 대한 서울시와 서울 버스운송조합간 갈등과 서울시의 버스개혁안에 대한 수용여부를 둘러싸고 서울버스운송조합원(버스운영업체) 간에 갈등이 인지됨.
- 서울시와 유관기관과의 갈등: 중앙버스전용차로 도입과 관련하여 경찰청과의 갈등이, 준공 영제 도입과 관련해서는 건설교통부와 갈등이 인지됨.

○ 표출된 갈등 사례

- 버스노선개편 관련 갈등: 간선과 지선노선의 2원체계 개편에 따른 잉여차량 처리문제, 마 을버스를 지선버스로 전환하는 경우의 수입금 관리나 보조금 문제 및 차고지 확보문제, 바뀐 노선에 대한 홍보문제가 주요 논쟁점으로 제기됨.

2) 이러한 갈등은 우리가 일반적으로 이야기하는 갈등이라는 측면보다는 서울버스개혁이라는 정책추진에 대한 의견차이로 보아야 한다는 주장도 제기되고 있음. 왜냐하면, 서울시의 버스개혁이라는 큰 방향과 목적에는 같은 생각을 가지고 있었다고 볼 수 있으며, 다만 실행가능성 여부와 방법상의 차이만이 주요 논쟁거리였기 때문임. 서울버스개혁을 둘러싸고 발생했던 서울시 내부적인 갈등은 인지된 갈등단계에서 부분적으로 표출되었을 뿐, 더 이상 표면화되지 않았음.

- 신 교통카드 시스템 구축 관련 갈등: 서울시 주도의 신 교통카드 시스템 구축에 따른 교통정보 독점문제와, 새로운 카드 시스템 구축과 활용에 대한 버스업체 및 철도청 등의 사업 참여 문제로 인해 갈등이 야기됨.
- 중앙버스전용차로제 확대운영 관련 갈등: 버스운영체계와 관련하여 표출된 갈등은 중앙버스전용차로의 확대도입에 따른 경찰청과의 갈등을 들 수 있음. 중앙버스전용차로가 도입되는 지역에 대한 P턴 등 교통처리계획이 제대로 수립되지 않아 안전과 소통 측면에서 문제가 있을 수 있다는 점이 기관간 갈등을 유발함.
- 준공영제 도입에 따른 갈등: 버스노선권의 환수문제로 서울시와 버스운영조합 간에 아주 첨예한 갈등이 발생함. 황금노선을 관리하고 있는 버스업체들은 버스노선권 환수에 대해 헌법소원 등 극단적인 대응방안을 모색하는 등 심한 반발을 보임. 버스노선권을 서울시로 환수하기로 결정된 후에는 주간선에 대한 노선 입찰권을 둘러싸고 서울시와 버스운송조합 간에 또 다른 갈등이 야기됨. 버스운행으로 인한 수익금 배분과 비용의 산정문제 역시 갈등유발 요인으로 작용함. 이 밖에도 준공영제 도입으로 인한 버스근로자의 고용관계 변화와 급여문제도 갈등요인이 됨.
- 대중교통 요금체계 개편 관련 갈등: 버스요금 인상이 불가피하다는 버스운송업체 및 서울시의 주장과 물가수준과 버스이용자의 부담을 지나치게 높일 수 없다는 민간단체 간에 갈등이 발생함.

3. 서울버스개혁에서의 서울시 갈등관리 전략

1) 서울시 갈등관리 전략에 영향을 미친 환경적 요인

- 참여적 행정방식의 도입
 - 자율성과 상호의존성, 파트너십, 상호협력과 조정 및 합의체를 통한 사회문제 해결이라는 뉴 거버넌스 (New Governance) 개념 도입은 갈등관리에 대한 접근방식뿐만 아니라 갈등을 해소하기 위한 세부적인 관리방식에까지도 긍정적인 영향을 미침.
- 버스개혁에 긍정적인 사회적 분위기
 - 서울버스산업에 대한 전방위적인 위기의식: 서울버스개혁에 참여하고 있는 모든 이해관계자들이 공유하고 있던 버스산업에 대한 위기의식은 버스개혁 전과정에 걸쳐서 상대방의

입장을 이해하고 해결방안을 모색하는 데 적지 않은 영향을 미침.

- 서울버스개혁에 대한 사회적인 기대감: 버스개혁에 대한 사회적인 공감대와 우호적인 분위기 역시 서울버스개혁을 추진하는 데 긍정적으로 작용함.

2) 서울시 내부갈등 관리전략

○ 규범적 갈등관리 전략의 활용

- 서울버스개혁에 대한 교육을 통해 서울시 공무원들의 이해도와 목표의식을 높이고, 직원들의 사기를 높이기 위해 최고정책결정자가 담당직원들과 만남의 기회를 갖는 등 다양한 규범적 전략을 활용함.

○ 기술적 갈등관리 전략의 활용

- 갈등의 원인에 따라 필요한 경우에는 담당직원에 대한 인사교류라는 기술적 전략도 적절하게 활용함.

3) 이해당사자간 갈등관리 전략

○ 실질적인 뉴 거버넌스 체제 도입

- 이해당사자들이 참여하는 정책협의기구 구성: 기존의 공무원 위주 정책결정에서 탈피해 서울버스개혁의 추진 주체인 버스개혁시민위원회에 서울시 담당자뿐만 아니라 서울시의원, 서울버스운송조합 및 마을버스운송조합의 대표자, 버스운송노동조합 대표자, 교통전문가와 시민단체 대표, 경찰청 등 이해당사자들이 광범위하게 참여해 협의체 중심으로 정책결정을 함으로써 갈등을 해소함.
- 정책협의기구의 민주적, 공개적 운영: 뉴 거버넌스 개념 도입을 통한 협의체적 정책기구의 구성과 함께 토론과 중재, 합의방법 등을 적용한 민주적 운영방식 또한 서울버스개혁의 갈등해소에 긍정적으로 작용함. 중요 쟁점 안건들에 대한 솔직한 의견제시와 관련된 정보 공개는 문제에 대한 공동인식과 함께 상대방에 대한 이해를 높여 갈등이 예상되는 당면 문제들을 긍정적이고 미래지향적으로 보게 하여 타협을 통해 문제를 해결하는 데 크게 기여함.

○ 직접협상 전략의 적극적 활용

- 버스개혁의 이해관계자간 잦은 대면접촉과 솔직한 대화를 통해 버스개혁의 필요성과 공동 목표 의식을 공유하게 되었고, 상대방에 대한 이해와 관심을 갖게 됨.
- 적정 이윤 보장, 한정면허의 기간 연장, 간선노선입찰에서 일정기간 기존 버스운영업체의 기득권 인정 등과 같은 실질적 형평성 보장이 무엇보다도 서울시와 버스운송조합간 갈등 해결에 있어서 결정적인 역할을 하였음. 실질적 형평성 보장방안으로서 비용산출 등에 전문가 집단을 활용한 점도 갈등관리에 긍정적인 영향을 미침.
- 중앙버스전용차로의 도입과 관련하여 발생한 경찰청과의 갈등은 담당부서간 및 담당자간의 긴밀한 접촉을 통한 문제의식 공유와 경찰청 직원들에 대한 홍보활동 강화를 통해 해소함. 준공영제의 도입과 관련해서 빚어진 건설교통부와의 갈등은 설득과 함께 건설교통부에 준공영제가 갖는 장점과 도입 필요성을 적극적으로 피력하는 등 정책적 대결방식으로 해결함. 이 밖에 신 교통카드시스템 구축을 둘러싸고 서울시와 버스운송조합 및 철도 기관 간에 빚어진 갈등에는 원칙을 고수하는 전략을 적용하여 해결함.

○ 제3자 조정 (Mediation)에 의한 갈등관리: 버스개혁시민위원회

- 버스개혁시민위원회는 제3자에 의한 갈등조정기구로서 뉴 거버넌스의 실질적 적용이라는 측면에서 뿐만 아니라 구성과 운영면에서도 다른 갈등관리에 모범이 될 수 있다는 평가를 받고 있음.
- 갈등해소에 있어 중요한 요소 중의 하나는 해당 이해관계자들로 하여금 정책결정과정에 참여하는 절차적 정의의 구현인데, 버스개혁시민위원회는 이해당사자들이 대표성을 갖고 참여하였으므로 매우 바람직한 구성형태를 갖추었다고 할 수 있음.
- 버스개혁시민위원회의 구성원들이 갖고 있던 갈등에 대한 긍정적인 시각과 회의에서 보여준 관심과 열정 또한 갈등을 해결하는 데 많이 기여함.
- 버스개혁시민위원회는 운영측면에서도 조정자로서의 중립성과 객관성을 유지하면서, 문제 해결 의지를 가지고 자유롭고 진지한 회의분위기를 조성함으로써 갈등해소에 큰 역할을 함. 안건 중에서 이해관계가 첨예하게 대립되거나 논의가 좀더 필요한 문제, 좀더 검토가 필요한 문제들에 대해서는 별도의 모임이나 다음 회의로 연기하고 가급적 합의가 가능한 것부터 접근하는 등 '운영의 묘'를 살린 점도 갈등해결에 기여함.

- 갈등을 해결하기 위해서 공식적인 모임뿐만 아니라 소규모 소위원회의 적극적인 활용과 회의 후, 위원들 간의 비공식적인 모임의 활용을 통해 의견교환과 의견조율의 기회를 자주 가진 것도 갈등해결에 도움이 됨.
- 서울시가 버스개혁시민위원회에 대해 명목적인 기구로서가 아닌 실질적인 정책결정기구로서의 역할을 부여하여 위원회의 신뢰도를 높인 점도 갈등을 해결하는 데 적지 않은 영향을 줌.
- 협의나 토론회 정책결정에 필요한 정보가 시기적절하게 제공되었다는 점도 갈등을 해소하는 데 중요한 역할을 함. 서울버스개혁과 관련한 정보의 제공 및 공개는 버스개혁이 가져온 갈등을 이해하고 원인을 파악하여 갈등의 해결책을 모색하는 데 중요한 기반을 제공함.

4) 정책결정자의 리더십과 담당공무원의 열정

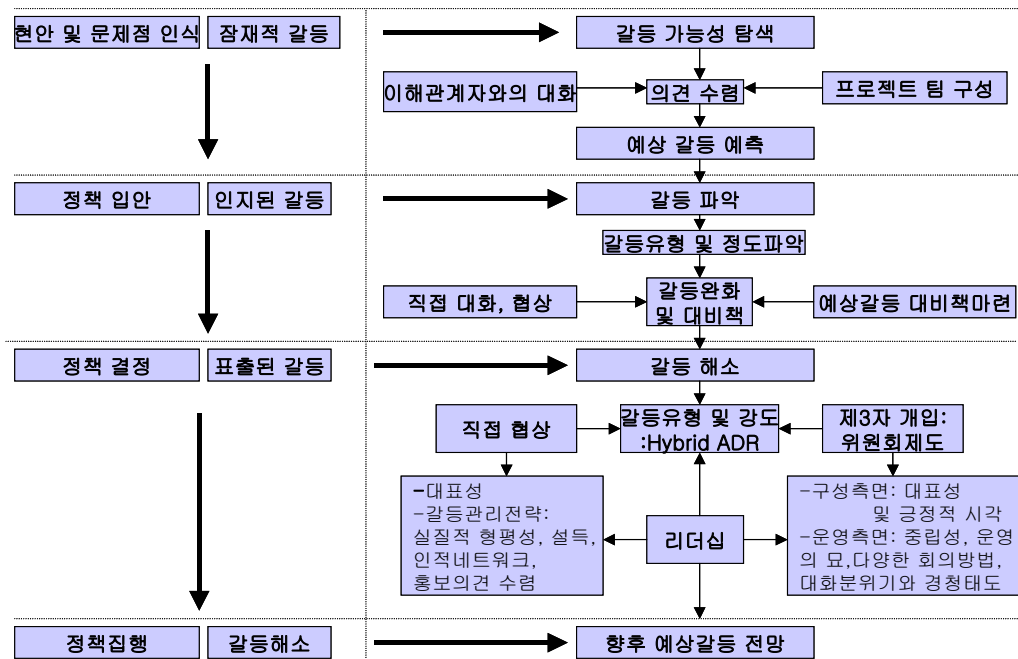
- 버스개혁과 관련하여 보여 준 리더로서의 서울시장 역할은 버스개혁 성패여부를 떠나 버스개혁 추진여부를 결정하는 데 결정적 요인으로 작용함³⁾. 갈등을 최소화하기 위해 서울시장은 강력한 리더십을 통해 서울버스개혁을 추진하는 과정에서 전통적인 형태의 관 주도 정책결정형태에서 탈피하여 시민단체와 전문가 그룹, 이해당사자들이 직접 참여하는 새로운 형태의 시정운영을 구체적으로 구현하였음.
- 서울시 버스개혁과 관련하여 교통정책담당자의 열정과 정책적 의지, 추진력과 인내심, 교통정책 전문가로서의 리더십은 서울시 부서간 및 공무원들간의 갈등을 조정하고 통합하는데 있어서 뿐만 아니라 버스개혁의 이해관계자간에 발생한 갈등문제들을 완화하고 서울버스개혁을 실현하는 데 있어서 중요한 역할을 함.

3) 김광식, 2005, "서울시 버스교통체계 개편을 위한 도시거버넌스로서의 버스개혁시민위원회의 역할과 활동내용", 서울시 내부 자료.

4. 정책적 시사점

○ 서울버스개혁의 갈등관리 사례는 공공 갈등관리의 새로운 모델 제공

- 공공정책으로 인해 발생한 갈등을 효과적으로 관리한 서울버스개혁의 갈등관리는 갈등에 대한 공생적·협력적 해결체계 구축이 이해당사자의 이익뿐만 아니라 사회전체에 모두 이익이 된다는 인식을 확산하는 계기가 되었음.
- 정책입안과정에서부터 정책결정 및 집행과정에 이르기까지 이해관계자들이 참여할 수 있는 제도적 방안 마련과 함께 실질적인 참여를 통한 대안 모색만이 갈등을 최소화하고 갈등을 효과적으로 관리할 수 있다는 점을 구체적으로 확인할 수 있었음. 뉴 거버넌스 체제 도입을 위해서는 무엇보다도 정책결정을 담당하고 있는 정책담당자들이 갈등을 바라보는 시각을 좀더 긍정적으로 바꾸어야 하고 참여를 통한 갈등관리가 정책의 정당성과 추진력을 높여준다는 사고의 전환이 필요함.
- 서울버스개혁의 갈등관리 사례는 공공 도시정책으로 인해 발생한 갈등을 좀더 효과적으로 관리하거나 해소하는 데 있어서 하나의 유용한 갈등관리모델을 제시하고 있음. 서울버스개혁의 갈등관리 사례를 활용한 공공 갈등관리 모델은 갈등을 사전에 예방하고 발생한 갈등을 보다 효율적으로 관리하는 데 많은 도움을 줄 수 있을 것임(그림 2) 참조).



[그림 2] 새로운 공공갈등 관리모델

○ 향후 예상되는 서울버스개혁 갈등

- 준공영제 도입으로 인해 적자 버스노선에 대한 정부보조금이 급격히 증가할 경우 버스운영체계를 포함, 도시 관리시스템 방향에 대해 논의를 불러일으킬 수 있음.
- 수익금관리 및 개별 버스비용 산정방식을 둘러싸고 갈등이 제기될 수 있음. 수익금 관리의 투명성 문제, 광고 수입금에 대한 처리와 관리주체 문제, 버스비용 산정시 적용되는 원가계산 기준 등이 향후에 갈등을 유발할 수 있음.
- 서울과 주변지역을 통행하고 있는 광역버스의 적자발생 부분에 대한 적자보존의 책임소재 문제가 서울시와 서울주변 지방자치단체간에 갈등을 유발할 수 있음.
- 임금인상 문제나 퇴직금 문제 등 버스운전자의 복지문제가 발생했을 때, 해결주체 및 해결방법에 대한 책임문제를 두고 서울시, 서울버스운송조합 및 버스노동조합 간에 갈등이 발생할 가능성이 있음.
- 일반버스의 시설과 서비스 개선이 마을버스에 대한 시설과 서비스 개선으로 이어질 경우, 추가비용 부담문제를 둘러싸고 또 다른 갈등이 야기될 가능성이 있음. 또 서울버스개혁을 둘러싸고 지금까지 구축한 이해관계자간 신뢰관계와 협력적 관계가 손상될 경우도 갈등유발 요인으로 작용할 수 있음.

송석희 | 서울시정개발연구원 부연구위원
02-2149-1216
ssh@sdi.re.kr