



「서울교통공사 설립 및 운영에 관한 조례안」 공청회

2017. 2. 9.(목) 14:00-17:00

서울특별시의회 제2대회의실(서소문청사 2동 2층)

주최 | 서울특별시의회 교통위원회



서울특별시의회



| 개회사

안녕하십니까?

서울특별시의회 교통위원회 위원장 서영진입니다.



오늘 여러 전문가분들과 시민 여러분을 모시고 「서울교통공사 설립 및 운영에 관한 조례안 공청회」를 갖게 된 것을 매우 뜻깊게 생각합니다.

먼저 이 자리에 참석해주신 내·외빈 여러분과 시민 여러분께 진심으로 감사의 말씀을 드리며, 특히 바쁘신 중에도 귀한 시간을 내어 좋은 의견을 주실 발제자 및 토론자 여러분께도 고마운 마음을 전합니다.

모두가 알고 있듯이 서울지하철은 서울시 전체를 아우를 뿐만 아니라 서울과 경기·인천을 연계하는 가장 중요한 교통인프라입니다.

저렴한 비용으로 안전하게 서울·경기·인천을 하나로 연결하고 있으니 하루 평균 700백만명 이상의 시민이 이용하는 것은 어찌면 당연한 결과라 할 것입니다.

그런데 최근 몇 년 동안 지하철을 타면서 걱정을 하시는 분들이 크게 늘었습니다.

상왕십리역 전동차 추돌사고, 스크린도어에서 잇따라 발생한 작업자 및 승객 사망사고를 비롯하여 노후 된 서울지하철에서 언제든 사고가 발생할 수 있다는 불안감까지 더해져 이제 시민들은 더 이상 서울지하철이 안전하다고 생각하지 않습니다.

다행인 것은 시민의 안전을 최우선으로 담보할 수 있는 획기적인 변화가 필요한 시기라는 데에 모두들 인식을 함께하고 있고, 그 변화를 위해 노력할 준비가 되어 있다는 것입니다.

다만 그 변화를 위한 방식에 이견이 존재하고 있는 것 또한 사실입니다.

오늘 이 자리는 서울지하철을 양분하여 운영하고 있는 서울메트로와 서울도시철도공사를 통합하는 것이 과연 현명한 판단인지에 대한 진지한 논의의 장이 될 것입니다.

서울지하철 양 공사를 통합하는 서울교통공사의 설립으로 시민의 안전과 편의가 증진될 것인지, 공사 직원들의 처우가 개선될 것인지, 통합된 공사의 경영이 효율화 될 것인지 등에 대해 허심탄회한 토론이 이루어져 부디 최적의 결과로 의견이 수렴되기를 기대합니다.

다시 한 번 이 자리에 참석해주신 내·외빈 여러분과 시민 여러분, 발제자 및 토론자 여러분께 감사의 말씀을 드립니다.

마지막으로 오늘 토론회에 참석한 모든 분들과 가정에 건강과 행복이 늘 함께 하시길 기원합니다.

고맙습니다.

2017. 2. 9.

서울특별시의회 교통위원회 위원장 서 영 진

| 격려사

안녕하십니까?

서울특별시의회 의장 양준욱입니다.



<서울교통공사 설립 및 운영에 관한 조례안 공청회>가 열리게 된 것을 뜻깊게 생각합니다. 의미 있는 자리를 마련해주신 교통위원회 서영진 위원장님과 김상훈, 성중기 부위원장님을 비롯한 관계자 여러분께 감사드립니다. 아울러, 박원순 시장님과 여러 참석자 분들께도 감사의 말씀을 전합니다.

1974년 1호선이 개통된 이래, 지하철은 서울 대중교통의 핵심 축이 되어, 서울이 세계 일류의 대중교통 체계를 구축하는 데 중추적인 역할을 해왔습니다. 이제 지하철은 하루 수백만 명이 이용하는 명실상부한 시민의 발로서, 우리의 삶과 밀접한 연관을 맺고 있습니다. 또한 지하철은 대중교통수단이기에 수많은 이용객의 생명과 직결되어 있으며, 시민 생활의 질을 좌우하는 중요한 요소이기도 합니다. 이와 같은 지하철의 위상은 지하철이 끊임없이 추구해야 할 지향점을 말해주고 있습니다. 바로 안전과 편의라는 두 가지의 가치입니다.

서울메트로와 서울도시철도공사의 통합은 이용객과 현장 노동자를 포함하는 모든 시민을 위한 것이어야 합니다. 양 공사의 통합은 운영의 효율성 확보뿐만 아니라 보다 높은 수준의 안전을 보장할 수 있어야 하며, 보다 나은 품질의 편의를 제공할 수 있어야 합니다. 통합에서 과생되는 이익 또한 시민에게 고스란히 전해져야 합니다.

제9대 후반기 서울시의회는 시민의 안전과 행복을 위한 헌신을 약속했습니다. 따라서 양 공사 통합이 시민의 안전과 행복을 위해 바람직한 것인지 신중하게 검토할 것입니다. 그리고 통합 이후에도 공사의 운영이 이 두 가지 목표에 부합해 나가는지 철저하게 감시하고 견제할 것입니다.

오늘 공청회 또한 이와 같은 취지에서 마련된 것으로 알고 있습니다. 관련 전문가 분들과 시민 여러분이 참여하시는 만큼 양 공사 통합의 타당성 검토와 더불어, 통합의 긍정적 효과를 극대화 시킬 수 있는 좋은 방안들이 도출될 수 있을 것이라 생각합니다.

아무쪼록 이번 공청회가 지하철의 밝은 미래를 열어가는 큰 계기가 되길 바라며, 발제와 토론에 나서주시는 전문가 분들과 공청회에 참여해주신 모든 분들께 다시 한 번 감사드립니다. 여러분 모두의 건승을 기원합니다.

2017. 2. 9.

서울특별시의회 의장 양 준 욱

| 축사

안녕하십니까?

서울특별시장 박원순입니다.



지난 2014년 12월 서울지하철 혁신과 안전성 강화를 위한 방안으로 20여년간 분리 운영했던 두 개의 지하철 운영기관을 하나로 통합하는 「서울지하철 통합혁신」 추진을 선언한지 어언 2년이 지났습니다.

많은 우여곡절 속에 중단되었던 통합 논의가 지난 2016년 10월에 재개되었고, 서울시와 지하철 양 공사 노사가 머리를 맞대고 지하철의 안전운행과 작업자의 안전, 지속가능한 경영, 새로운 교통체계 마련을 위한 양공사 통합 작업을 본격적으로 추진하였습니다. 통합안 마련과 노조 동의, 시민공청회를 통한 의견수렴, 시민공모를 통한 통합공사 명칭 결정, 통합공사 조례안 시의회 상정 등 통합을 위한 일련의 절차를 착실히 진행해 왔습니다.

서울지하철 통합은 궁극적으로 시민 입장에서 안전과 편의 증진에 도움이 되는 방향으로 추진되어야 하며, 이러한 의미에서 볼 때 오늘 시의회 주관으로 여러 전문가들과 시민 여러분을 모시고 「서울교통공사 설립 및 운영에 관한 조례안 심사를 위한 공청회」가 열리게 된 것을 매우 뜻 깊게 생각합니다.

혼자서는 앞만 보고 가기 바쁩니다. 함께라면 멀리 보고 더 나은 길을 찾을 수 있습니다. 서울지하철 양공사 통합공사 조례안 제정에 앞서 그간의 통합 논의에 대해 종합 정리하고 시민의 이익에 부합하는 통합을 추진하기 위해 함께 고민하고 고견을 들려주시기 바랍니다.

양공사 통합을 계기로 서울지하철의 안전과 서비스가 한 단계 업그레이드되고, 시민에게 사랑받는 공기업으로 거듭날 것 입니다. 또한 도시철도 중심의 서울

대중교통을 통합·연계 운영하고 나아가 글로벌 No.1 서울교통을 견인하는 중추적인 역할을 할 수 있도록 굳건히 달려가겠습니다. 서울교통공사가 세계 무대로 도약할 수 있도록 여러분의 많은 관심과 격려 부탁드립니다.

오늘 이 자리에 참석해주신 시민 여러분께 진심으로 감사의 말씀을 드리며, 특히 바쁘신 중에도 귀한 시간을 내어 좋은 의견을 주실 발제자 및 토론자 여러분과 공청회를 준비하시느라 애써주신 시의회 관계자분들께도 감사의 마음을 전합니다. 고맙습니다.

2017. 2. 9.

서울특별시장 박 원 순

◆ 진행순서

| 개 회 식 | | 사회자 : 우형찬 교통위원회 위원 |
|------------------------------|---------|---|
| 13:40~14:00(20') | | 참가자 등록 및 음료 환담 |
| 14:00~14:30(30') | 개 회 식 | 개회사 : 서영진 교통위원회 위원장 격려사 : 양준욱 서울특별시의회 의장 축 사 : 윤준병 서울시 도시교통본부장 |
| 14:30~15:10(40') (각 20분씩) | 주제발표 | 발제 1 : 이대현 서울시 도시교통본부 교통기획관 발제 2 : 조동근 명지대학교 경제학과 교수 |
| 15:10~15:20(10') | 휴 식 | |
| 토 론 | | 좌 장 : 박진형 교통위원회 위원 |
| 15:20~16:20(60') | 토 론 | ① 명순필 5678서울도시철도노동조합 위원장 ② 이영수 사회공공연구원 연구위원 ③ 최승노 자유경제원 부원장 ④ 허원순 한국경제신문 논설위원 ⑤ 송상석 녹색교통운동 사무처장 |
| 16:20~16:50(30') | 질의 및 답변 | 토론자 및 방청객 |
| 16:50~17:00(10') | 총평 및 폐회 | |

Contents

- ▶ 시민과 함께한 길, 시민 위해 함께 한 길로
서울지하철 통합의 당위성과 효과 1
이대현 (서울시 교통기획관)

- ▶ 통합의 숨겨진 비용 직시하고 노조의
이익추구 경계해야 17
시민안전, 시민편의 제고에 가려진 숨겨진 통합
진실
조동근 (명지대학교 경제학과 교수)

시민과 함께한 길, 시민 위해 함께 한 길로 서울지하철 통합의 당위성과 효과

이대현 (서울시 교통기획관)



시민과 함께한 길, 시민 위해 함께 한 길로
서울지하철 통합의 당위성과 효과

목 차

| | |
|-------------------------|----|
| I . 통합의 당위성 | 4 |
| II . 통합 추진경과 | 6 |
| III . 양공사 통합효과 | 8 |
| (참고) 서울교통공사 설립조례안 | 12 |

서울지하철 통합준비단

시민과 함께한 길, 시민 위해 함께 한 길로

서울지하철 통합의 당위성과 효과

I. 통합의 당위성

① 분리운영 이유 및 결과

□ 분리운영 이유 : 「第2期 地下鐵 運營計劃」 ('93.11.18)

- 당시 지하철공사 통합운영은 비효율적이므로 제2공사를 설립하여 경쟁을 통한 경영혁신을 도모
 - 통합운영할 경우 경영능력 취약, 독점·대규모화로 비효율, 거대노조 탄생 등 경영혁신 불가능
 - 분리운영으로 새로운 경영기법을 도입하여 기존 지하철의 경영개선 유도
- 장기적으로 수도권 전철·지하철의 통합 및 일원화 구상
 - 2000년대 이후 제3기 지하철, 수도권 전철 확대 및 체계화 필요
 - 철도청·서울시→수도권교통관리청(가칭) 설립 등 관리·감독청 일원화

□ 분리운영 결과

- 양공사의 상이한 관할구역으로 사고·장애 발생 시 유기적 대응이나 협업이 미흡하고, 컨트롤타워 부재로 안전 사각지대 등의 문제점 발생
- 1~4호선과 5~8호선 각기 다른 노선과 시설물을 보유하고 있지만, 동일한 요금체계가 적용되어 시민의 선택여지가 없어 상호 경쟁효과 미미
- 양공사간 경쟁으로 일부 서비스 개선이 있었으나, 양공사간 보수·수당 인상, 휴일 수 증대 등 비효율성에 집중하는 경쟁 심화

② 통합추진 배경과 당위성

□ 통합추진의 배경

- 상왕십리역 지하철 추돌사고('14. 5. 2)를 계기로 막대한 안전재원 마련 등을 위해 통합 혁신 추진
 - 양공사 통합을 통해 중복되는 지출 등을 줄이고 절감된 비용을 안전 등 꼭 필요한 분야에 투자
 - 지하철 안전·시민서비스 개선 등 전반적인 시스템의 업그레이드 및 글로벌 경쟁력 지향
- 통합무산 이후('16. 3. 31), 구의역사고 대책을 위한 안전강화 방안 마련과 함께 근본적인 혁신방안으로 통합 재추진
 - 과거에는 신자유주의 기준에 따라 경영효율화를 중시했다면 사람의 가치, 안전에 중점을 두는 패러다임 전환
 - 시민단체, 서울시의회 민생실천위원회 등의 제안에 따라 지하철 안전 운행과 작업자의 안전 등을 위한 근본대책 마련을 위해 노사정이 함께 통합 재추진

□ 통합의 당위성

- 기존 지하철 운영체계로는 지하철 안전을 담보하는데 구조적인 한계가 있어 통합을 통해 안전과 지속가능한 경영 등을 위한 근본적인 대책 마련
- 22년 동안 분리운영 결과 나타난 경쟁을 통한 효율화보다 안전 사각지대 발생, 동일업무의 인력 및 예산 낭비 등 분리운영의 문제점 극복
- 추가적인 재정부담 없이 시민안전과 공공서비스 강화, 재무 건전성을 회복하고, 수도권 대중교통 통합운영 체계 구축을 위한 교두보 역할

II. 통합 추진경과

1] 지난 통합 논의 ('14. 12. ~ '16. 3월)

□ 추진경위

- 서울지하철 통합혁신 추진 선언 : '14. 12. 10
- 「혁신추진위원회」 및 「노사정협의회」 운영 : '15. 3.~'16. 3.31
- 최적의 통합안 마련을 위한 용역 및 공청회 시행 : '15. 5.~'16. 3.31
- 지하철 「노사정 대표자」 간 잠정협약안 마련 : '16. 3. 15

■ 잠정 협약안 주요내용 ■

- ▶ **인력규모** : 중복인력 조정 등 5년간 단계별 1,029명 인력 감축
- ▶ **임금** : 상이한 임금체계 조정, 인력 감조정으로 절감된 인건비의 일정부분 처우개선
- ▶ **근무형태** : 4조2교대 시범실시, 필요한 근무형태 변경은 노사합의로 함
- ▶ **조직체계** : 현 조직 체계를 유지하되 大조직의 통합적 운영을 감안하여 노사협의를 거쳐 설계

- 3개 노조 조합원 잠정협약안 찬·반 투표(부결) : '16. 3. 25~ 29
 - 메트로1노조(반대 51.9%), 메트로2노조(반대 52.3%), 도철노조(찬성 71.3%)
- 지하철 「노사정협의회」 에서 통합논의 중단 결정 : '16. 3. 31
 - 노조 투표결과를 반영하여 통합논의 중단 및 노사정협의회 기능 종결 선언

② 통합 재논의 ('16. 10월 ~ 현재)

□ 추진경위

- 시민단체, 「시의회 민생실천위원회」 통합논의 재개 요구 : '16.9.24
 - 지하철의 안전과 지속가능한 경영을 위한 근본적인 대책으로 통합 필요
- 양공사 노조에서 '통합논의 참여 결정' : '16.10.7~10
 - 시민·소비자 단체 등의 제안을 받아들여 통합논의 참여 결정
 - '서울시장-투자기관 노사대표 조찬간담회'('16.10.10)에서 제안
- 통합논의를 위한 노사정대표자협의체 구성·운영 : '16.10.11~
 - '노사정협의체' 제1~11차 회의 개최, 주요쟁점 논의
- '노사정협의체' 잠정협약 마련 : '16.11.9
 - 지난 3월 잠정협약서를 근간으로 논의를 거쳐 수정·보완

■ 3월 협약안 대비 주요 변경사항 ■

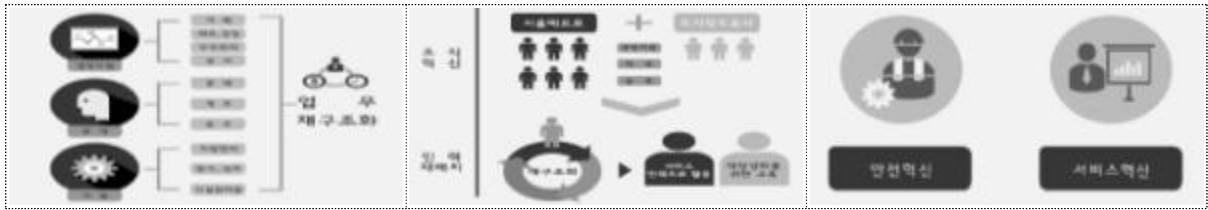
- ▶ 시민안전과 공공서비스 확보를 최우선의 가치로 선정(全文)
- ▶ 직급체계를 9직급 → 7직급으로 개편
- ▶ 업무직과 자회사 직원 처우개선 및 노동조건 강화
- ▶ 실질적인 직원 근무환경 개선(권역별 별관4개소 건립과 지하침실 지상 이전)

- 통합공사(가칭) 설립 및 운영에 관한 조례안 입법예고 : '16.11.11
- 양공사 노조 조합원 잠정협약안 찬·반 투표(가결): '16.11.19~ 23
 - 메트로1노조(찬성 68.2%), 메트로2노조(찬성 74.4%), 도철노조(찬성 81.4%)
- 서울지하철 통합 시민공청회 : '16.11.29
- 시민공모로 통합공사 명칭 「서울교통공사(Seoul Metro)」 선정 : '16.12.1
- 제271회 시의회 상임위 상정, 심의결과 '보류' 결정 : '16.12.19
- 「지하철 통합준비단」 구성·운영 : '17.1.5

Ⅲ. 양공사 통합효과

① 안전강화 측면

- 추가적인 재정부담 없이 안전인력 확보 등 시민안전 강화
- 본사 중복업무 인력을 지하철역 등 현업안전분야로 재배치하여 안전 강화



- 인력 감조정으로 절감된 인건비의 일정 부분을 안전분야에 투자
 - 1,029명¹⁾ 인건비 절감액 45%(연간 약 273억원)를 안전분야에 투입, 절감액 55%를 직원 처우개선에 활용

| 감조정 인력(명) | 절감액(억원) | | 절감액 활용방안 |
|-----------|---------|----------|-------------------|
| 1,029 | 607 | 273(45%) | 안전분야 자원투입 |
| | (100%) | 334(55%) | 처우개선을 통한 안전서비스 향상 |

- 표준화 및 노하우 공유 등 시너지 확보
- 각종 시설·장비·부품 등 표준화, 모듈화를 통해 통합적 안전관리 도모
 - 상이한 시설·장비 표준화/모듈화를 통한 규모의 경제 실현
- 노후시설 관리 등에 관한 양공사 노하우와 경험을 공유하여 안전사고 예방
 - 메트로의 40여년 운영관리 노하우를 노후화 시작단계인 도시철도에 적용
 - 기술연구소 혁신, 기존 기술·공유 및 발전 시너지 효과 창출

(예) 도시철도공사의 '실시간 모니터링시스템'을 메트로를 포함한 서울지하철 전체로 확대

- 통합관제센터 건립 등 안전시설 운영 일원화 가능
 - 분야별 안전데이터 연계·공유를 통한 전방위적 실시간 모니터링체계 구축
 - 사고발생 시 신속하고 일괄적인 전파·대응, 사후 대처력 강화

1) '지하철 통합관련 노사정 협의서'(2016.11.9)

② 시민편의 측면

□ 환승역 통합 관리의 일원화 등

- 환승구역 통로 정비, 혼잡도 완화, 환승역 열차 스케줄을 통합 관리하여 환승대기시간 최소화로 시민편의 증대



(예) 6호선(도철)에서 4호선(메트로)으로 환승하는 장애인 안내 시 공사별 구간단절 없이 서비스 가능

□ 민원창구의 일원화 : 콜센터 · 유실물 센터 통합 운영

- 양공사별로 분리된 민원처리시스템을 통합하여 시민불편을 신속하게 해결



(예) 2호선(메트로)에서 분실한 유실물을 5호선(도철) 직원 및 통합콜센터를 통해 조회·처리 가능

□ 도시철도 중심의 대중교통체계 구축기반 마련

- 수도권 도시철도(9개 운영기관, 22개 노선) 통합 · 연계 운영체계 구축의 교두보 역할
- 다양한 대중교통(지하철, 버스, 경전철 등)의 계획 및 운영 연계
 - 파리 대중교통공사(RATP)의 경우 지하철과 버스, 고속철도를 통합 운영



③ 비용절감 측면

□ 대외적 신인도 향상, 공사 재무개선 구조 개선 ⇨ 안전시설 투자를 위한 기채 가능

- 공사채, 기업어음 발행으로 유동성 위기를 모면하는 現 상황 개선
 - 메트로는 향후 공사채 발행 불허 조건(행자부)으로 '15년 3천억원 공사채 발행
 - 도시철도의 경우 자금부족으로 '16.12.27. 기업어음 1,600억 미상환 시 부도발생 위기

(예) 메트로의 ERP시스템을 일원화하여 재무 및 경영정보를 시민에게 실시간으로 제공

□ 비용절감 등을 통한 재무개선으로 양공사 재정위기 극복

- 무임수송비용 급증 등으로 적자가 심화되는 상황에서 비용절감 등으로 재정부담 완화

■ '15년 양공사 손실현황 ■

(단위 : 억 원)

| 구 분 | 당기순손실 | 무임수송손실 | 비 고 |
|--------|-------|--------|----------------------|
| 합 계 | 4,137 | 3,154 | - 무임수송손실이 당기순손실의 76% |
| 서울메트로 | 1,427 | 1,894 | |
| 도시철도공사 | 2,710 | 1,260 | |

- 통합 후 10년간 재무효과 총 2,136억 원(연간 214억 원) 추정
 - 비용절감 연간 640억 원, 통합비용 연간 426억 원 추정

- 본사시설의 일원화로 이적시설 부지의 개발이익 조기 현실화
 - 現 도철 본사를 통합공사 본사로 활용하고 메트로 본사부지는 개발

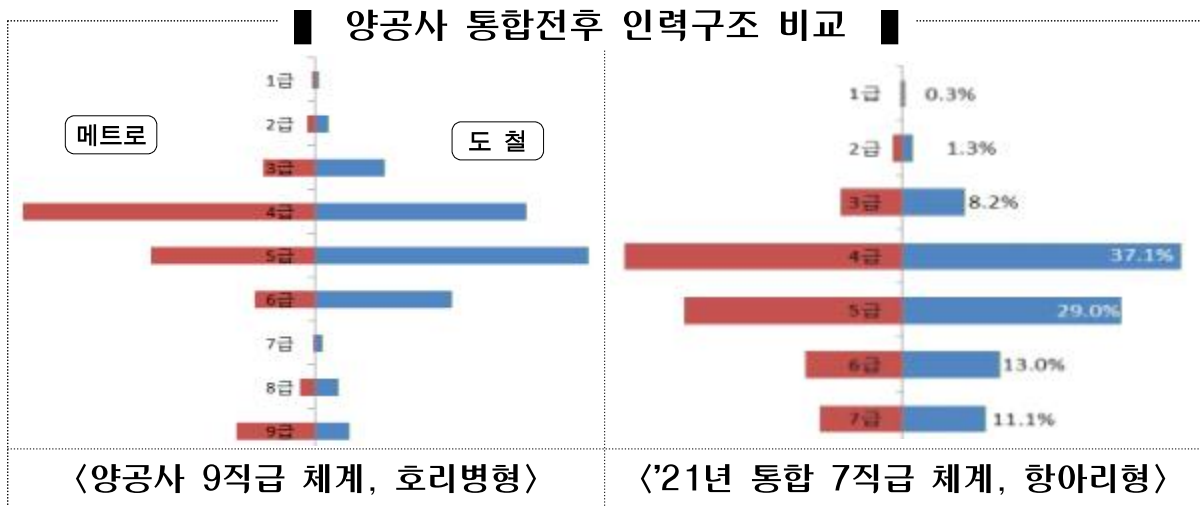
□ 부대수익 확대 등 안전재원 확보 및 요금인상 요인 최소화

- 역세권 개발 등 부대수익 비중 확대(15→20%)하여 노후시설 재투자 등 안전비용 충당

4 기 타

□ 양공사의 기형적 인력구조 정상화 및 인력운영 효율성 증대

- (현재) 호리병형 인력구조 → (통합 시) 항아리형으로 개선
 - 現 9직급 체계에서 4·5급이 메트로 68%, 도철 62%인 호리병형 구조



○ 통합적 인력운영 및 협업체계를 통한 효율성 증대

- 호선간 인사교류 및 협업체계 구축 등 인력운영 효율성 강화

(예) 여의도 불꽃축제 등 여의나루역(도철)의 이용객 폭증 예상 시 인근 역(메트로) 지원

□ 글로벌 경쟁력 강화로 해외 철도사업 진출 확대

○ 통합을 통한 경쟁력 강화로 해외철도시장 진출('14년 연 200조 원 규모)

※ 통합공사 규모 (비교대상 : 홍콩,북경,도쿄,싱가포르,런던,파리,뉴욕 등)

| 구 분 | 일평균 수송객 | | 운영 역수 | | 총 연장 | | 보유차량 | |
|--------|---------|----|-------|----|------|----|-------|----|
| | 만 명 | 순위 | 개 | 순위 | km | 순위 | 량 | 순위 |
| 통합공사 | 682 | 1 | 277 | 3 | 300 | 4 | 3,571 | 3 |
| 서울메트로 | 415 | 6 | 120 | 8 | 138 | 9 | 1,954 | 6 |
| 도시철도공사 | 267 | 9 | 157 | 6 | 162 | 7 | 1,617 | 8 |

□ 제정이유

- 서울 도시철도 1~8호선을 각각 운영하고 있는 서울메트로와 서울 도시철도공사의 상호 중복기능 해소
- 시민 안전 및 공공서비스 확보를 최우선으로 지하철의 안전운행, 작업자의 안전, 새로운 교통체계의 마련
- 서울교통공사로 통합·정비하고, 동 공사의 자본금, 사업범위 등에 관한 사항을 규정

□ 주요내용

- 안전·신속한 대중교통 수단을 제공함으로써 시민의 복리증진에 기여하기 위하여 서울교통공사를 설립하되, 자본금은 21조 5,000억 원으로 함 (제1조 및 제4조)
- 기존 조례에 규정된 사업의 범위 중 역세권 및 차량기지 개발에 따른 업무시설·판매시설·환승시설·주택시설·생활편익시설·복리시설 등의 건설·공급 및 관리를 「도시철도법」 제2조제6호의2에 따른 도시철도부대사업으로 정하고 국내·외 도시철도관련 건설사업을 추가함 (제19조)
- 서울교통공사는 2017년 3월 1일에 출범하며, 이를 위해 설립준비 위원회와 설립준비단을 설치·운영함 (부칙 제1조 및 5조)
- 「서울메트로설립및운영에관한조례」, 「서울특별시도시철도설립및운영에 관한조례」를 폐지하고, 서울교통공사는 이 조례의 시행으로 해산되는 서울메트로, 서울특별시도시철도공사의 모든 권리·의무를 포괄적으로 승계하도록 함 (부칙 제3조 및 제8조)

□ 구성체계 : 총 7개장 36조문 및 부칙(10조문)

| | |
|---------------------|--|
| 제 1 장 총 칙 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 6개 조문 : 제1조~제6조 - 목적, 법인격, 사무소, 자본금, 정관, 설립등기 |
| 제 2 장 임원 및 직원 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 12개 조문 : 제7조~제18조 - 임원, 사장, 임원추천위원회, 이사, 감사, 임기, 임직원의 겸직금지, 이사회, 임원의 대표권 제한, 비밀누설 금지, 이사회의 참여제한, 직원의 임용·해임 |
| 제 3 장 사 업 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 3개 조문 : 제19조~제21조 - 사업의 범위, 대행사업의 비용부담, 운임의 결정 |
| 제 4 장 재무회계 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 6개 조문 : 제22조~제27조 - 사업연도, 회계의 원칙, 사업계획·예산과 결산, 손익금의 처리, 지방자치단체 등이 부담할 경비, 보조금 |
| 제 5 장 기 채 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 3개 조문 : 제28조~제30조 - 사채의 발행, 차관, 차입 |
| 제 6 장 감 독 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 2개 조문 : 제31조~제32조 - 감독, 보고 및 감사 |
| 제 7 장 보 칙 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 5개 조문 : 제33조~제36조 - 재산의 무상사용, 공무원의 파견·겸임, 파견공무원의 평정, 업무상황 공표 |
| 부 칙 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 10개 조문 : 제1조~제10조 - 시행일, 영문명, 다른 조례의 폐지 및 개정, 설립준비위원회와 설립준비단 설치·운영, 설립비용, 임직원에 대한 조치, 권리·의무의 승계, 사업에 대한 경과 조치, 최초로 구성되는 임원추천위원회의 설치 |

□ 주요 변경내용(기존 조례 대비)

- 자본금(제4조) : 21조 5천억 원 (메트로 9조 5천억원, 도철 12조원)
- 이사회(제14조) : 투명성 확보와 시민의 알권리 충족을 위해 중요 사항을 의결하는 이사회 의사록 공개규정 신설

| 현 | 행 | 서울교통공사 |
|-------|----------|--|
| 서울메트로 | 서울도시철도공사 | |
| - | - | 이사회 의사록은 경영상의 기밀 등 특별한 사항을 제외하고는 홈페이지 등에 공개하여야 한다. |

- 사업의 범위(제19조) : 서울교통공사 경쟁력 강화를 위해 사업의 범위를 도시철도법에 따른 도시철도부대사업으로 정비하고 국내·외 도시철도관련 건설사업을 추가함

| 현 | 행 | 서울교통공사 |
|---|---|--|
| 서울메트로 | 서울도시철도공사 | |
| 3.역세권 및 차량기지 개발에 따른 업무시설, 판매시설, 환승시설, 주택시설, 생활편익시설, 복리시설 등의 건설, 공급 및 관리 | 3.역세권 및 차량기지 개발에 따른 업무시설, 판매시설, 환승시설, 주택시설, 생활편익시설, 복리시설 등의 건설, 공급 및 관리 | 3.도시철도법제2조제6호의2에 따른 도시철도 부대사업 ²⁾ |
| 6.지하철 관련 대한민국 또는 외국 기관의 지하철 시스템 구축 등 지하철 운영관련 사업 및 감리사업 | 6.지하철 관련 국내, 외 기관의 지하철시스템 구축 및 지하철 운영 관련사업 및 감리사업 | 6.도시철도 관련 국내, 외 기관의 시스템 구축 건설 , 운영 및 감리사업 |
| | 8.전동차, 신호설비, 전기설비, 궤도토목 및 철도장비용품의 부품제작, 조립 | |
| 8.그 밖에 시장이 인정하는 사업 | 9.그 밖에 시장이 인정하는 사업 | 8.그 밖에 시장이 인정하는 사업 |

2) 도시철도부대사업 : 도시철도 차량·장비와 도시철도용품의 제작·판매·정비 및 임대사업, 역세권, 차량기지 개발, 도시철도 관련 조사·연구, 정보화, 기술 개발 및 인력 양성에 관한 사업 등

○ 부 칙 (1조~10조)

- 시행일(2017년 3월 1일부터 시행), 영문명(Seoul Metro), 다른 조례 (서울메트로 및 서울도시철도공사 설립 및 운영에 관한 조례)의 폐지
- 설립준비위원회·설립준비단 설치·운영, 최초로 구성되는 임원추천 위원회의 서울시 설치 등

부칙 제5조(설립준비위원회·설립준비단 설치 운영)

- ① 종전의 「서울메트로 설립 및 운영에 관한 조례」에 따른 서울메트로와 「서울특별시도시철도공사 설립 및 운영에 관한 조례」에 따른 서울특별시도시철도공사의 해산과 공사의 설립 및 제반 사무 등을 처리하기 위하여 시장은 설립준비위원회와 설립준비단을 구성하여 설치한다.
- ② 설립준비위원회는 22인 이내의 위원으로 구성하되, 위원장은 행정1부시장이 되고, 위원은 도시철도 경영 및 운영 등 학식과 경험을 고려하여 시장이 위촉한다.
- ③ 시장은 설립준비위원회와 설립준비단을 공사 설립 시까지 운영한다.

통합의 숨겨진 비용 직시하고
노조의 이익추구 경계해야

- 시민안전, 시민편의 제고에 가려진 숨겨진 통합 진실 -

조동근 (명지대학교 경제학과 교수)



통합의 숨겨진 비용 직시하고 노조의 이익추구 경계해야

- 시민안전, 시민편의 제고에 가려진 숨겨진 통합 진실 -

공공사업의 타당성을 평가하는 가장 완벽한 방법은 공공사업이 사회 후생에 미치는 변화를 포착하는 것이다. 하지만 ‘사회후생함수’를 설정하는 것은 불가능하다. 그 대안으로 제시된 것이 비용편익분석(cost benefit analysis)이다. 비용편익분석은 공공사업으로 인한 편익과 비용을 비교해 전자가 후자보다 크면 공공사업은 타당성을 갖는 것으로 간주한다. 문제는 ‘진정한 편익’과 ‘진정한 비용’을 포착하는 것이 어렵다는 것이다. 공공사업을 추진하는 쪽에서는 편익을 부풀리고 비용을 축소하려는 유인을 갖게 된다.

서울메트로와 서울도시철도공사 통합이 서울시의회 임시회를 앞두고 진통을 겪고 있다. 서울시의회 교통위원회는 지난달 10일 "깜깜이 양공사 통합의 거수기 노릇을 거부한다"며 서울시와 양공사 노조 등이 교통위 의견조회에 성실히 답변할 것을 촉구했다.³⁾

이 글은 서울지하철 양(兩)공사의 통합에 반대하는 발제문이다. 통합의 편익이 과장되었으며 통합의 비용과 숨은 손실이 제대로 평가되지 않았다는 것이 이글의 요지이다. 지하철 이용자가 아닌 지하철 내부구성원의 이해관계에 초점이 맞춰진 ‘통합지하철 공사 발족’은 원점에서 재검토되어야 한다.

3) http://www.newsis.com/view/?id=NISX20170110_0014631799&clD=10801&pID=10800

1. 불편한 진실: 구조적 운영손실을 방패로 삼은 현실안주 경영

1) 지하철공사 운영적자의 근본 원인

현재 양 지하철 공사의 적자는 구조적이다. 지하철 공사를 통합한다고 하더라도 현재의 요금체계 하에서는 적자를 줄일 수 없다. <표-1>은 서울지하철의 공익서비스 제공에 따른 적자현황을 요약한 것이다. 2015년 기준 서울메트로와 서울도시철도공사의 무임수송손실은 각각 1,894억원과 1,260억원으로 총 3,154억원이다. 여기에 대중교통 통합 환승할인에 따른 손실과 심야운행 적자를 더하면 양사의 총손실은 5,947억원(서울메트로 3,508억원, 도시철도공사 2,438억원)으로 커진다. 이는 2015년 기준 서울메트로와 도시철도공사의 당기순손실의 합 4,137억원(서울메트로 1,427억원, 도시철도공사 2,710억원)의 1.43배이다.

양공사의 통합이 이뤄진다 해도 무임수송 비용 등 외부적 손실 요인이 제거되지 않는 한 통합공사의 재무건전성이 개선될 여지는 높지 않다. 외부용역보고서의 분석결과도 같은 맥락이다. 『서울지하철 통합혁신을 위한 재무 컨설팅 보고서』⁴⁾에 따르면, “통합 이후 시설개선 및 안전 대책과 관련 없는 사업비 지출을 자제하고 불필요한 경비성 지출을 줄이는 노력을 기울인다 하더라도, 경영성과의 획기적 개선은 이루어지기 어려울 것으로 예상되며, 결국 경영손실을 줄이려면 무임수송 국고지원 및 운임수준 현실화”가 이루어져야 한다고 지적하고 있다.

따라서 경영손실을 줄이기 위한 방안으로써의 양사 통합은 현실적으로 타당성을 갖기 어렵다. 무임수송에 따른 운영손실은 역설적으로 지하철 공사의 운영적자를 합리화시켜주는 ‘방패’로 기능해 왔다. 어차피 적자

4) 2015. 12. KPMG 삼정회계법인 용역보고서

이기 때문에, 경영합리화에 대한 유인기제가 작동하지 않았다. 설령 경영합리화가 이루어졌다 하더라도 성과가 운영적자에 함몰돼 외부의 주목을 받을 수가 없다.

경영합리화를 논하기 전에 구조적 적자요인을 해소시켜야 한다. 무임수송에 따른 손실을 국고에서 보존해주고 환승적자분은 이용자부담으로 메꾸어야 한다. 심야운행은 일정부분 할증료를 적용해야 한다. 이처럼 최소한 수지를 맞춰놓아야만 경영합리화 등 혁신노력의 성과를 계측할 수 있고, 경영합리화의 유인기제가 작동할 수 있다.

<표-1> 서울지하철 공익서비스 관련 적자 현황

(2015년, 단위: 100만원)

| 구분 | | 2010년 | 2011년 | 2012년 | 2013년 | 2014년 | 2015년 | |
|------------------|-------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 총 합 계 | | 443,974 | 458,188 | 530,736 | 535,954 | 552,209 | 594,733 | |
| 서울메트로 (1~4호선) | 합 계 | 281,840 | 289,899 | 332,003 | 319,400 | 326,549 | 350,881 | |
| | 무 임 수 송 | 소 계 | 138,976 | 143,746 | 164,224 | 169,303 | 173,983 | 189,411 |
| | | 노인 | 103,777 | 107,602 | 124,713 | 130,630 | 136,577 | 150,631 |
| | | 장애인 | 32,997 | 33,921 | 36,888 | 36,040 | 34,859 | 36,160 |
| | | 유공자 | 2,202 | 2,223 | 2,623 | 2,633 | 2,547 | 2,620 |
| | 환승적자 | 120,474 | 123,865 | 142,970 | 146,891 | 149,124 | 158,600 | |
| | 심야운행 | 22,390 | 22,288 | 24,809 | 3,206 | 3,442 | 2,870 | |
| | 서울도시 철도공사 (5~8호선) | 합 계 | 162,134 | 168,289 | 198,733 | 216,554 | 225,660 | 243,852 |
| 무 임 수 송 | | 소 계 | 83,755 | 87,834 | 103,001 | 109,882 | 114,050 | 126,016 |
| | | 노인 | 60,483 | 63,830 | 76,263 | 82,632 | 87,427 | 97,955 |
| | | 장애인 | 21,906 | 22,606 | 25,026 | 25,438 | 24,826 | 26,179 |
| | | 유공자 | 1,366 | 1,398 | 1,712 | 1,812 | 1,798 | 1,882 |
| 환승적자 | | 75,606 | 77,970 | 92,568 | 103,054 | 107,563 | 114,530 | |
| 심야운행 | | 2,773 | 2,485 | 3,164 | 3,618 | 4,047 | 3,306 | |

자료: 서울시 교통위원회

2. 과장된 통합의 기대 편익

1) 예산절감을 통한 경영합리화

서울지하철 통합의 최대 명분은 ‘안전과 시민편의 제고 그리고 경영합리화’로 집약된다. 하지만 이 같은 통합명분은 그 자체가 정언적(定言的)이기 때문에 역설적으로 실제적으로는 구속적이지 않다.

통합의 명분으로 내세운 ‘안전과 시민편의 제고’는 통합과 관계없이 공기업이라면 응당 추구해야 할 목표이다. 따라서 그 자체가 통합의 명분이 될 수 없다. 통합공사가 ‘안전과 시민편의’를 더 효율적으로 제고시킬 수 있다고 주장한다면 이는 독선이다. 결국 남는 것은 중복인력 해소를 통한 경영합리화 뿐이다. 하지만 문제는 간단치 않다. 서울시가 중복인력 감축과 관련해 ‘인위적인 구조조정’은 절대 있을 수 없다고 뜻을 박았기 때문이다. 논리적으로 ‘인위적 구조조정 불가’와 ‘중복인력 해소를 통한 경영합리화’는 모순된다. 인위적인 구조조정이 없다면 중복인력으로 중복비용이 발생하더라도 자연 감원될 때 까지 기다려야 한다.⁵⁾ 인위적 구조조정 불가 원칙을 고수한다면, 통합이 가져다주는 편익에서 경영합리화는 배제돼야 한다. 포함시키면 통합의 기대편익은 그만큼 과장된다.

통합론자의 논리를 따라가 보자. 중복인력(1,029명) 통합으로 인한 인력유지 절감액은 연간 607억원이다. 이렇게 절감된 607억원의 45%인 273억원을 안전예산으로, 나머지 55%인 334억원을 직원들의 처우개선 예산으로 돌리겠다는 것이다. 여기서 연간 인력감축 절감액 607억원을 자세히 살펴볼 필요가 있다. 중복인원이 줄어들면 절약되는 인건비도 당연히 감소한다. 따라서 연간 절감액 607억원에 기초해 일정률(45%)을 ‘확보 가능한 안전 예산액’으로 계상(計上)해서는 안 된다. 그렇다면

5) 경영합리화는 통합의 명분을 가시적으로 눈에 띄게 하는 ‘소프트패치’(soft patch)에 지나지 않는다.

‘통합의 외양’을 갖추기 위해 안전예산을 부풀렸다는 비판에 직면하게 된다.

‘숨은 손실’을 보자. 인위적인 구조조정을 하지 않겠다면 잉여인력이 해소될 때까지 신규인력 채용은 축소될 수밖에 없다. 이처럼 일부 업무는 중복되고 일부 업무는 신규채용이 이루어지지 않는다면 조직의 효율성은 낮아질 수밖에 없다. 신규직원 채용의 감소는 조직의 노후화를 부른다.

서울메트로와 서울도시철도공사가 통합되면 종사자 수는 거의 16,000명에 달한다. 거대 비만 공기업이 탄생하는 것이다. 서울시는 지하철 안전사고를 지하철 통합의 단초로 삼고 있기 때문에, ‘안전부문의 직영화’를 피할 것이다. 통합공사는 안전업무직 등 대규모의 ‘정원 외’ 인력들을 ‘정원 내’로 채용할 계획을 갖고 있다, 결국 통합 후 단계적 인력감축 1,029명 보다 훨씬 더 많은 인력이 신규로 채용될 수 있다. 이 같은 우려를 불식시키려면 통합 이후 일정기간 동안(예컨대 5년) 연차별 ‘정원인력’과 ‘정원 외 인력’ 및 그에 따른 예산 소요액을 추계해 제시해야 한다.⁶⁾ 하지만 통합안에는 경영합리화에 대한 구체적인 그림이 제시되어 있지 않다. 통합 하면 모든 것이 좋아지니 믿어달라는 식이다. 통합 그 자체가 목표로 비쳐지고 있다.

2) 통합을 통한 시설 및 장비의 표준화

통합의 또 다른 명분은 지하철공사별 호선별로 상이한 시설·장비를 표준화하고 기술·노하우를 공유해 시너지를 확보하겠다는 것이다. 시설 관리 등에 대한 노하우와 경험을 공유하고 통합관제센터 건립 등 안전 시설 운영을 일원화할 수 있다는 것이다. 그렇게 함으로써 안전사고를 예방할 수 있다는 것이다.

6) 통합안에는 통합후 10년간 매년 214억원씩 재무효과가 나타나는 것으로 되어 있다. 연간 214억원은 비용절감 640억원, 통합비용 426억원의 차이에서 산출되었다.

통합을 통해 호선별로 분할된 신호, 시설, 장비 등을 표준화하겠다고 하지만, 양공사의 현재의 상이한 시스템은 건설연도 및 건설 당시의 기술 수준이 상이함에 따라 자연적으로 발생한 것으로 통합한다손 단기간에 표준화 될 수 있는 성질이 아니다. 스크린도어 및 승강이동 경우도 발주 시기가 달라 잔존 내구연한이 다르고 시공업체도 다르다. 따라서 시설을 일시에 신설하는 경우가 아니면, 일괄시공 및 표준화는 현실적으로 불가능하고 오히려 특혜 시비를 불러들일 여지가 있다. 따라서 과거에 건설된 각종 장치 및 시설을 무리하게 표준화하기보다, 앞으로 건설 내지 교체될 시설별로 핵심사양에 대한 기술표준을 만들고 이를 반영하는 것이 보다 현실적인 대안이 될 것이다. 통합을 통한 시스템 표준화 편익도 과장되었다.

신호시스템도 적용시기가 달라 공사별로 다르다. 서울메트로는 ATS/ATC/ATO를 도시철도공사는 ATO 시스템을 운영하고 있다. 서울메트로는 2호선을 제외한 1, 3, 4호선을 코레일과 노선을 공유하고 있어 동일한 신호시스템으로 통일하기 어려운 구조이다. 즉 통합이후에도 신호시스템의 표준화는 불가능할 수도 있다. 시스템 표준화 추진은 “모든 시스템을 하나로 묶는 것”을 의미하지는 않는다.

3) 시민편의 제고

지하철공사 통합을 통해 환승구역 통로 정비, 혼잡도 완화 등 시민불편 사항을 ‘종합적 관점’에서 개선하고, 심야시간 등 환승역 열차 스케줄을 통합 관리해 환승대기 시간을 최소화시킬 수 있다는 것이다. 그리고 콜센터·유실물센터를 통합 운영해 시민불편사항을 개선하겠다.⁷⁾ 시민편의를 제고하겠다는 데 토를 달 필요는 없다. 하지만 시민편의가 제고되지 않은 것이 통합지하철 공사가 부재해서는 아닐 것이다. 양공사를 통합해야만 시민편의가 제고되는 것은 아니라는 예기이다. 그리고

7) 양공사별로 분리된 콜센터(메트로 1577-1234, 도철 1577-5678)를 단일화(1577-1234) 하겠다. 통합의 편익 리스트를 길게 늘어뜨리려는 것으로 읽힌다.

콜센터, 유실물센터 통합운영이 시민불편 사항 해소의 핵심은 아니다. 필요하다면 업무협약(MOU) 등을 통해 콜센터등은 얼마든지 통합 운영할 수 있다. ‘종합적 관점에서 개선하겠다’는 논리는 굳이 지하철이 아니더라도 모든 통합론자들의 관박이 주장이다.⁸⁾ 종합적인 관점에 집착하면 지하철, 국철, 고속철을 모두 하나의 바스켓에 넣고 종합계획을 짜야 할 것이다. 종합적인 관점에서 국가를 경영하는 것이 사회주의이다. 하지만 사회주의는 역설적으로 비효율로 붕괴되었다.

4) 비본질적 통합 편익 적시: 부대 수익 확대

통합론자들은 비본질적인 통합편익 마저 적시(摘示)하고 있다. 통합공사가 발족하면 현 도시철도 본사건물을 통합공사 본사로 활용하고 메트로 본사 부지는 개발하겠다는 것이다. 부대수익 확대⁹⁾ 등을 통한 안전재원 확보 및 요금인상 요인 최소화를 통합의 편익으로 제시하고 있다. 이는 미래계획에 따른 기대이익을 통합편익에 편입시킨 것이다. ‘없는 것을 있는 것’으로 의제한 것으로 왜곡이 아닐 수 없다. 역세권 개발 등 사업역량 강화는 지하철 통합의 본질에서 비켜선 주변 변수이다. 이를 지렛대로 통합이익을 계상하면 ‘꼬리로 몸통을 흔드는 것’이나 마찬가지다. 그리고 통합을 해야만 부대수익이 확대되는 것은 아니다. ‘종합적 관점’이라는 조건절이 만능일 수 없다.

통합론자들은 통합을 이루면 글로벌 경쟁력 강화로 해외 철도사업 진출을 확대할 수 있다고 주장한다. 통합공사의 외형이 커지는 것은 당연하다. 하지만 외형이 커진다고 저절로 해외철도시장 진출이 되는 것은 아니다. 해외철도 사업에 진출하기 위해 외형을 키우는 것이 필요하다면 컨소시엄을 형성하는 것도 방법이다. ‘통합만 되면’ 이란 조건절을 남용하지 말아야 한다.

8) 통합지하철 공사가 발족하지 않더라도 현재의 양사 체제하에서도 얼마든지 ‘종합적 관점’에서 고객편의를 제고할 수 있다.

9) 역세권 개발 등 사업역량 강화로 부대수익 비중을 15%에서 20%로 높인다는 것이다.

3. 통합논의 부른 지하철 안전사고: 지하철사고와 통합의 연결고리

1) ‘자본의 탐욕’이 사고원인이라는 주장의 허구

2014. 5. 2일 오후 3시 52분 지하철 2호선 상왕십리역에서 지하철이 추돌해 승객 172명이 다치는 열차사고가 발생했다.

특정 언론매체는 다음과 같이 사고원인을 진단했다.¹⁰⁾ “탐욕에 눈먼 자본이 불러온 예고된 재난이었다.” “외주화로 인해, 안전과 사람은 뒷전으로 밀려났다. 기업의 이윤을 내세우는 논리가 안전보다 먼저였다.” “외주화와 비정규직 확대는 사람의 가치를 무너뜨리고 죽이는 흉기나 다름없다.”

서울 지하철노조도 5월7일 발표한 성명서에서 ‘비용 절감에 눈먼 역(주)행이 이번 대형 사고를 부른 원인’이었다고 주장했다. 언론매체와 노조에 의하면, 왕십리역 사고는 “기업의 이윤, 자본의 탐욕, 비용 절감”에서 비롯된 것이다. 그러나 당시 사고는 “신호오류를 빨리 감지하고 적절한 조치를 취하지 않은 무사안일과 기관사의 주의부족”에서 비롯된 것이다.¹¹⁾ 명백한 요인에 의해 초래된 지하철 사고에 ‘자본의 탐욕’을 갖다 붙이는 것만큼 상투적인 것은 없다.

노조는 서울메트로의 안전인력·예산 축소가 화(禍)를 일으켰다고 주장했다. 2008년부터 ‘설비 유지·보수’ 부문의 핵심 업무로 볼 수 있는 차량기지, 구내 운전, 전동차 경정비 등 4가지 업무를 외부 민간업체에 위탁하고 있음을 지적하고 있다. 사고의 원인이 된 열차자동정지장치의

10) 외주업체에서만 터지는 러시안롤렛 (2014.05.14. 제1011호) /한겨레

11) 경찰 수사에 따르면, (지하철 추돌사고 중간수사결과 발표, 2014-05-06 15:48, 뉴스 Y) 서울 메트로는 2014년 4월 29일 새벽 1시쯤 신호시스템을 변경했으며 추돌 사고가 나던 당일인 새벽 1시 반쯤 신호팀 직원이 신호기계실에서 모니터 상에 신호오류가 난 것을 확인했지만, 통상적 오류로 생각해 적극적인 조치를 하지 않았다는 것이다. 신호체계를 변경한 4월 29일 새벽 1시10분부터 사고가 난 지난달 2일 오후 3시 반까지 사흘 하고도 14시간 동안 비정상적인 신호체계에서 지하철이 달렸던 것이다.

데이터 수정도 외주업체가 맡았다는 것이다.¹²⁾ 결국 외주(outsourcing)여서 사고가 났다는 것이다.

당시 사고에는 ‘관(官)피아’의 적폐가 한 몫을 했다. 추돌사고의 직접적 원인이 된 신호기의 관리업체 대표가 국토교통부 산하 사단법인 ‘한국철도신호기술협회’의 감사인 것으로 드러났다. 해당 협회 회장도 철도청 출신이다. 신호기술협회는 신호기술과 관련된 유일한 협회이다. 따라서 외주가 잘못된 것이 아니라, ‘외주를 잘못 관리한 것’이다. 퇴직관료와 공기업 간의 유착관계가 문제를 빚은 것으로 보는 것이 보다 객관적인 시각이다. 자기 식구들을 챙기는 관행이 추돌(안전)사고를 부른 것이다.

2016년 5월말 구의역에서 안전사고가 발생했다. 스크린도어를 유지·보수하는 업체의 현장 작업자가 목숨을 잃었다. 구의역 사고도 외주화 때문이었을까. 사고 뒤에는 ‘메피아 계약’이 있었다. 서울메트로와 외주업체인 은성PSD가 체결한 용역 제안서와 계약서에는, 서울메트로 퇴직자를 은성PSD에 고용하도록 하고 그들의 노무비와 복리후생비까지 고정급으로 지급하도록 했다. 은성PSD는 퇴직자들에게 지급하고 남은 금액으로 현장 기술 인력에 대한 인건비를 지급해야만 했다. 그렇게 해서 실제 수리인력은 계약서상 인력의 70%에 불과했다. 서울메트로 용역업체에 대한 퇴직자 고용 강요 및 특혜 계약 체결이 사고원인이었던 것이다. 외주화는 부차적이다. 서울시에도 응분의 책임을 물어야 한다.

2) 지하철 안전사고 방지를 위한 공사통합: 합리적 대안인가

서울시는 왕십리역 지하철 추돌사고 1주일 만에 ‘지하철 운영시스템 10대 개선 방안’을 발표했다. 주요 내용은 “긴급점검, 안전관리시스템 구축, 안전교육 의무화, 지도감독 강화” 등 안전분야 점검 강화다.

12) 지하철 2호선은 ATS(열차자동정지장치)와 ATO(열차자동운전장치)를 병행 사용 중이다. 그런데 이번 사고는 ATS 신호에 오류가 생겼다는 것이다. 이 신호 시스템 운영을 민간 외주업체가 맡고 있다는 것이다.

그리고 노후전동차 교체, 통합관제센터 구축 등 재정투입이 필요한 사안들을 개선책으로 발표했다. 그 밖에 지하철 운영시스템 개선을 위한 시행계획을 수립하고 이행상황을 주기적으로 점검하겠다고 했다.

하지만 서울시는 지하철 추돌사고 후속조치에 대한 이행여부를 점검, 공표하지 않았다. 그러다가 그해 12월 10일 서울지하철 통합혁신 구상을 발표하고 통합공사에 ‘노동이사제’를 도입한다고 밝혔다.¹³⁾ ‘지하철 안전문제-공사통합-근로이사제’라는 논리적으로 납득하기 어려운 연결 고리가 만들어진 것이다. 지하철 안전문제를 공사통합으로 해결한다는 것도 납득이 안 되지만 신중하게 검토돼야 할 ‘근로이사제’가 느닷없이 등장한 것은 더더욱 이해할 수 없다. 근로이사제 도입을 위해 지하철 안전문제가 ‘도구변수’로 이용된 것이 아닌가 하는 의구심이 제기된다. 지하철 안전사고는 노동이사제가 불비(不備)되고 통합지하철 공사가 부재하기 때문에 발생한 것이 아니다.

3) 1차 통합안에 대한 통합거부 및 통합 재논의

왕십리역 사고로 촉발된 양지하철 공사 통합논의는 나름의 절차를 밟으며 진행됐다. 지하철의 3개 노조는 ‘양공사 통합 잠정협약안’에 찬·반 투표를 실시(2016. 3. 25 ~ 3. 29)했다. 투표결과 도시철도공사 노조에서는 ‘가결’됐으나 서울메트로 1·2노조는 부결시켰다.¹⁴⁾ 이에 ‘노사정협의회’는 2016. 3. 31 노조투표결과를 반영하여 통합논의 중단을 결정하고 노사정협의회 기능을 종결한다고 선언했다.

2016년 5월 구의역 스크린 도어 안전사고가 발생하자, 서울시는 작년 10월 지하철 통합논의를 재개했다. 양공사 노조는 ‘통합 논의 참여 결정’을 통보(2016.10.7)했으며, 통합논의를 위한 노사정대표자협의체를 구성

13) 왕십리 안전사고 이후 후속조치에 대한 이행사항을 발표하지 않은 채 통합을 의제로 꺼낸 것은 납득하기 어렵다.

14) 메트로 1노조(반대 51.9%), 메트로 2노조(반대 52.3%), 도철 노조(찬성 71.3%)

하고 ‘노사정협의체’ 협의안(2016. 11. 9)을 마련했다. 그 후 통합안은 급물살을 타게 된다.¹⁵⁾

여기서 근본적인 질문을 던질 수 있다. 왕십리 지하철 사고로 마련된 2016년 3월의 통합안(지속가능한 경영을 위한 근본대책)이 노조 투표에서 부결된 이유는 무엇인가? 그런 노조가 구의역 사고 이후 마련된 2차 통합안에 찬성표를 던진 이유는 무엇인가.

4) 지하철사고를 배태하게 한 메트로의 지배구조

지하철 안전사고가 자본의 탐욕, 구체적으로 ‘무리한 외주화’로 발발했는가를 규명하는 것은 매우 중요하다. 만약 외주화가 안전사고의 요인이 아니라면, 외주화를 비판하는 통합논리는 그 타당성을 상실하게 될 것이다. 2014년의 왕십리역 사고를 중심으로 살펴보고자 한다.

<표-2>는 서울 메트로의 평균근속년수 및 보수 현황을 나타낸 것이다. 일인당 평균임금은 2013년 기준으로 6천만원 정도이다. 민간기업과 공무원에 비해 결코 낮은 수준이 아니다. 평균근속년수는 2012년에 20년을 넘어섰다. 기업 경영성과 평가 사이트인 CEO스코어(대표 박주근)에 따르면, 2013년 현재 국내 500대 기업에 속한 14개 공기업의 직원 근속연수는 평균 15년으로 500대 기업 평균치인 10.3년을 5년 가량 앞서고 있는 것으로 조사됐다. 14개 공기업 중 가장 긴 근속연수를 자랑하는 곳이 서울 메트로다. 2013년 서울메트로 평균 근속연수는 21년으로, 2011년 이후 줄곧 1위를 차지하고 있다. 공무원 못지않은 구조조정 무풍지대이다.

15) 통합공사 설립 및 운영에 관한 조례안 입법예고(2016.11.11.), 양공사 노조 조합원 찬반 투표실시(11.19~23, 투표결과 74.4% 찬성 '가결'), 통합공사 명칭 「서울교통공사 seoulmetro」 결정(2016.12.1), 「서울교통공사 설립 및 운영에 관한 조례」 시의회 송부(2016. 12. 2)

<표-2> 서울 메트로 평균근속년수 및 일인당 평균임금 내역

(단위: 천원)

| 구분 | | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|------------------|---------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 기본급 | | 213,877,415 | 220,481,858 | 293,079,398 | 305,743,933 |
| 급여성복리후생비 | | 2,127,499 | 2,682,543 | 17,772,720 | 18,436,360 |
| 제수당 | 수 당 | 195,024,926 | 198,565,553 | 143,940,793 | 150,537,322 |
| | 초과근무수당 | - | - | 28,671,356 | 29,460,610 |
| 성과급 | 인센티브성과급 | 68,557,843 | 42,164,640 | 88,945,254 | 46,563,561 |
| | 예산성과급 | 0 | 0 | 0 | 10,760 |
| 합 계(㉠) | | 479,587,683 | 463,894,594 | 572,409,520 | 550,752,545 |
| 직원수(㉡) | | 9,680 | 9,506 | 9,031 | 9,190 |
| 평균근속년수 | | 19년 0개월 | 18년 0개월 | 20년 2개월 | 21년 0개월 |
| 1인당 평균임금(㉠/㉡) | | 49,544 | 48,800 | 63,383 | 59,930 |

출처 : 지방공기업경영정보공개시스템(클린아이)

<표-3>은 2010~2012년간 서울 메트로의 당기순이익과 임직원 성과급을 나타낸 것이다. 총 3년간 6400억원의 적자를 냈다. 서울 메트로가 민간 기업이었다면 ‘비상경영’을 선포했었을 것이다. 그럼에도 서울메트로는 3년간 임직원 성과급으로 2000억원을 지불했다. 만약 서울메트로의 성과급 파타가 ‘안전’을 뒤로 미뤘기에 가능한 것이었다면 문제는 보통 심각한 것이 아니다. ‘자본의 탐욕’을 탓하기 전에 서울 메트로는 자신의 ‘도덕적 해이’를 바로잡았어야 했다.

그밖에 메트로의 퇴직금 누진제가 감사원과 국회에서 지적된 적이 있다. 공공기관 대부분이 2000년대 초반 퇴직금누진제를 폐지했지만 서울 메트로의 2013년 철도파업 당시 연대파업 철회의 대가로 퇴직금 손실분 50%를 챙기는 조건으로 폐지를 결정했다.¹⁶⁾ 2013년 서울시 감사에선

16) http://www.fnnews.com/view?ra=Sent1201m_View&corp=fnnews&arcid=2013121801

서울 메트로가 퇴직자 2400여 명에게 퇴직급여 70억 원을 지급한 사실이 적발되기도 했다.

서울 메트로의 도덕적 해이는 ‘지배구조’에서 연유된다. 주주 대신 국민이 ‘주인’(principle)이고 경영진이 대리인(agent)이기 때문에 ‘주인-대리인 문제’가 심각하게 드러날 수 있다. 공기업은 손실을 입더라도 정부가 예산으로 메꾸어주기 때문에 경쟁 상대방 또는 시장을 통한 경영진의 규율은 사실상 불가능하다. 따라서 “누군가 국민의 편에 서서” 공기업 경영진을 견제해야 한다. 형식 구조상으로는 그 역할을 공기업 사외이사가 ‘1차적’으로 수행해야 한다.

<표-3> 서울 메트로의 영업실적과 성과급지급 내역

| 구분 | 2010 | 2011 | 2012 | 합계 |
|---------|--------|--------|--------|---------|
| 임직원 성과급 | 686억3천 | 421억6천 | 890억8천 | 1998억7천 |
| 당기순이익 | -2568억 | -2114억 | -1728억 | -6,410억 |

출처 : 지방공기업경영정보공개시스템(클린아이) 자료 및 감사보고를 바탕으로 재구성
 클린아이: <http://www.cleaneye.go.kr/Programs/User/portal/index.asp>

<표-4>는 서울 메트로 사외이사 명단 및 주요경력 사항을 정리한 것이다. 안전·교통전문가 보다 시민단체나 정치인 보좌관 출신들이 사외이사를 차지하게 되면, 안전에 대한 투자나 경영진에 대한 견제가 제대로 이루어질 수 없다. 사외이사들이 안전 분야에 대한 전문 식견이 부족하다보니 안전예산 확보는 늘 뒷전으로 밀려왔다. 실제 서울메트로 안전예산은 2010년 1,301억원이던 것이 2011년 644억원, 2012년 598억원, 2013년 561억원으로 해마다 감소추세를 보이고 있다. 왕십리 지하철 사고가 난 2014년에는 안전관련 예산이 375억원으로 더 떨어졌다.¹⁷⁾

00201400010444&cDateYear=2013&cDateMonth=12&cDateDay=18

17) <http://economy.hankooki.com/service/print/Print.php?po=economy.hankooki.com/lpage/society/201405/e20140511180315117980.htm>

사고의 씨앗은 이미 잉태되어 있었다. 통합공사 출범이 답일 수는 없다.

<표-4> 서울 메트로 사외이사 명단 및 주요경력 사항

| 이름 (임기) | 주요경력 사항 |
|----------------------------|---|
| 최OO (11.2.28~14.2.27) | 언리미티드씨엠에스 대표 라이브플렉스 사외이사 서울시 동작구 의원 |
| 강OO (11.10.14~14.10.13) | 아이엠바이오 대표 다미상사 기획부팀장 서울외국어대학원대학교 한영통번역부겸임교수 |
| 조OO (12.5.24~15.5.23) | 손학규 대선캠프 정책자문 박원순시장 아름다운재단활동 명지대학교 교통공학과 교수 |
| 오OO (12.8.1~15.7.31) | 민주노총 정책부장 국회의원 심상정 보좌관 민주노동당 원내지원단 정책전문위원 공공운수정책연구원 사회공공연구소 연구실장 |
| 김OO (13.12.20~16.12.19) | 박원순 서울시장캠프 양천시민참여본부 공동대표 19대 국회의원선거 민주당 양천을 예비후보 출마 |
| 이OO (13.12.20~16.12.19) | 안철수랩 커뮤니케이션 부장 안철수 대선캠프 부대변인, 비서팀장 |

자료: 각종언론보도

5) 노조가 최종 통합안에 찬성으로 돌아선 이유

2016년 3월에 잠정합의안을 부결시켰던 노조가 같은 해 11월의 최종 합의안에 대해 찬성으로 돌아선 이유는 무엇인 가. <표-5>는 우리나라 7개 지하철공사의 최근 5년간 직원 인건비를 정리한 것이다. 직원 1인당 평균임금, 성과급, 선택적 복지혜택을 합하면, 서울메트로는 부산교통공사를 제외하고 직원 처우가 가장 높다. 서울도시철도공사도 대구, 인천, 광주 지역보다 높다.

<표-5> 7개 지하철공사 직원인건비

(단위: 명, 천원)

| 기관명 | 구분 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | |
|----------------------|--------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 서울 메트로 | 직원 수 | 9,275 | 9,035 | 9,191 | 9,338 | 9,425 | |
| | 1 인 | 평균임금 | 48,800 | 63,383 | 59,930 | 62,330 | 63,833 |
| | | 성과급 | 4,546 | 9,845 | 5,067 | 5,360 | 5,303 |
| | | 선택적복지 | 958 | 959 | 998 | 1,561 | 2,157 |
| | | 합계 | 54,304 | 74,187 | 65,995 | 69,251 | 71,293 |
| 서울 도시 철도 공사 | 직원 수 | 6,454 | 6,401 | 6,640 | 6,669 | 6,658 | |
| | 1 인 | 평균임금 | 49,565 | 53,517 | 56,832 | 56,062 | 59,591 |
| | | 성과급 | 5,701 | 4,737 | 6,495 | 3,985 | 5,604 |
| | | 선택적복지 | 992 | 976 | 1,187 | 1,427 | 1,739 |
| | | 합계 | 56,258 | 59,230 | 64,514 | 61,474 | 66,934 |
| 부산 교통 공사 | 직원 수 | 3,706 | 3,469 | 3,764 | 3,867 | 3,912 | |
| | 1 인 | 평균임금 | 50,409 | 63,704 | 64,381 | 68,319 | 70,593 |
| | | 성과급 | 5,759 | 4,761 | 4,298 | 6,352 | 6,701 |
| | | 선택적복지 | 1,134 | 1,239 | 1,249 | 1,280 | 1,418 |
| | | 합계 | 57,302 | 69,704 | 69,928 | 75,951 | 78,712 |
| 대구 도시 철도 공사 | 직원 수 | 1,966 | 1,984 | 1,976 | 2,058 | 2,372 | |
| | 1 인 | 평균임금 | 47,233 | 52,455 | 55,589 | 55,818 | 54,740 |
| | | 성과급 | 4,825 | 5,191 | 6,109 | 4,890 | 4,539 |
| | | 선택적복지 | 1,193 | 1,182 | 1,193 | 1,270 | 1,379 |
| | | 합계 | 53,251 | 58,828 | 62,891 | 61,978 | 60,658 |
| 인천 교통 공사 | 직원 수 | 1,401 | 1,345 | 1,683 | 1,863 | 1,922 | |
| | 1 인 | 평균임금 | 47,264 | 55,631 | 48,897 | 50,477 | 52,955 |
| | | 성과급 | 3,219 | 5,902 | 2,804 | 2,935 | 2,973 |
| | | 선택적복지 | 862 | 1,147 | 869 | 954 | 952 |
| | | 합계 | 51,345 | 62,680 | 52,570 | 54,366 | 56,880 |
| 광주 도시 철도 공사 | 직원 수 | 547 | 529 | 571 | 562 | 644 | |
| | 1 인 | 평균임금 | 43,601 | 48,936 | 50,611 | 52,648 | 55,554 |
| | | 성과급 | 4,054 | 4,389 | 4,339 | 5,437 | 5,228 |
| | | 선택적복지 | 899 | 1,242 | 1,336 | 1,350 | 1,358 |
| | | 합계 | 48,554 | 54,567 | 56,286 | 59,435 | 62,140 |
| 대전 도시 철도 공사 | 직원 수 | 577 | 567 | 570 | 561 | 562 | |
| | 1 인 | 평균임금 | 45,239 | 51,127 | 55,182 | 56,056 | 60,096 |
| | | 성과급 | 4,422 | 4,699 | 6,549 | 5,691 | 6,970 |
| | | 선택적복지 | 696 | 890 | 890 | 1,202 | 973 |
| | | 합계 | 50,357 | 56,716 | 62,621 | 62,949 | 68,039 |

자료: 서울지하철 외

<표-6>은 2016년 11월 최종 협의안의 주요 내용을 정리한 것이다. 3월 잠정안보다 11월 협의안이 양쪽 노조에게 모두 유리했기 때문에 협의안에 찬성했을 것이다. <표-6>에서 이태릭체로 표시된 ‘직급체계와 임금’이 ‘3월 잠정안’에 비해 유리하게 변경된 부분이다. “양공사 상이한 임금체계 및 복리후생제도를 조정하여 불이익이 없도록 개선”하겠다는 임금조항은 <표-5>에서와 같이 상대적으로 낮은 임금을 받아 온 도시철도공사 노조원에게 통합안에 찬성하도록 작용했을 것이다. 서울메트로도 양사 통합으로 임금이 낮아지지는 않을 것으로 예상했고 또한 직급도 9단계에서 7단계로 축소되기 때문에 최종 통합안에 더 이상 반대할 이유가 없어졌다고 봐야 한다. 조직과 근무형태 모두 ‘노사합의’로 결정한다는 조항도 찬성 쪽으로 유도했을 것이다. 결국 직급체계와 임금상의 변경 그리고 노사합의 조항이 11월 협의안에 대해 찬성을 이끌어낸 것이다. 지하철 양대 노조는 통합으로 ‘임금, 승진, 근무형태’상의 이익을 추구했다.

<표-6> 2016년 11월 노사정 협의안 주요내용

- 인력규모는 중복인력, 안전업무 강화 등을 감안하여 1,029명 (자연)감축
 - 절감된 인건비의 45%는 안전 투자 재원으로, 55% 처우개선에 활용
 - 조직체계는 안전운행과 전문성을 강화하는 방향으로 조직 개편
 - 시민안전과 직결되는 안전핵심업무는 직영화 등 주요쟁점 합의
1. 참여형 노사관계 모델 도입
 - 통합공사 출범시 근로자이사제도를 도입하고 경영협의회를 운영
 2. 조직설계
 - 조직은 大조직의 안전성과 전문성 강화를 위해 기능별조직을 중심으로 정원 증가 없이 직종을 분리하되, 최소한의 현업조직에 대해서는 노사합의
 3. 직급체계
 - 직급체계는 9단계에서 7단계로 축소하되, 직위 등을 고려하여 노사합의로 실행
 4. 근무형태
 - 4조2교대 근무형태로 시범운영하되, 필요한 근무형태 변경은 노사합의
 5. 임금
 - 양공사 상이한 임금체계 및 복리후생제도를 조정하여 불이익이 없도록 개선
 6. 인력규모
 - 통합공사의 정원은 안전업무 강화, 중복인력 조정 등 인력 증감요인을 고려하여 노사협의로 재설계
 7. 직영 및 자회사 관련
 - 시민안전과 직결되는 안전 핵심업무는 직영화를 추진하되, 세부사항은 노사합의

4. 통합의 숨은 목표, 노조의 이익추구

경영합리화는 통합의 명분으로 제시되었지만, 인위적인 구조조정을 차단했기 때문에 중복인력 해소에 따른 예산절감은 상징적 의미를 가질 수밖에 없다. 경영합리화는 통합 효과를 가시적으로 보이게 하는 일종의 눈 속임용 ‘소프트패치’(soft patch)에 지나지 않는다. 노조의 투표 행태에서 보았듯이 양대 공사 노조원의 가장 큰 관심사는 임금, 승진, 근무조건이다. 통합 지하철 공사 출범 시 임금, 승진, 근로조건을 개선할 기대했기 때문에 양대 노조가 최종 협의안에 찬성표를 던진 것만은 분명해 보인다.

여기서 통합의 ‘숨은 진실’을 직시해야 한다. 결론적으로 노조는 통합 지하철 공사 출범을 지렛대로 자신의 이익을 추구했다. 노조는 자신의 사적 이익 충족을 위해 지하철 통합을 도구변수로 삼았고, 지하철 통합의 정당성을 배가하기 위해 ‘안전운행 및 시민편의 제고’라는 슬로건에 가까운 명분을 표방한 것이다. 이 같은 따가운 시선을 불식시키지 못한다면 통합지하철 공사 출범은 원점으로 되돌려져야 한다.

5. 요약 및 결론

소비자 보호법보다 ‘악덕상인들 간의 경쟁’이 소비자에게 더 도움이 된다는 것이 경제학의 금언이다. 경쟁은 기업의 행태를 바꾼다. 최근 SRT가 서비스를 개시하면서 KTX와 SRT 간의 경쟁시대가 개막되었다. 이용객들에게 도도했던 KTX가 마일리지 제도를 부활시켰다고 한다. 일등석 이용객에게는 간단한 음료를 제공한다고 한다. 모두 경쟁이 부른 변화다.

1994년 서울도시철도공사 설립 이후 20여 년간 분리·운영되어 오던 서울지하철의 통합논의가 진행되고 있다. 서울메트로와 서울도시철도

공사를 통합하겠다는 것이다. 서울시는 통합지하철 공사 출범의 명분으로 “시민안전, 시민편의 증진 및 통합비용 절감”을 제시하고 있다. 하지만 이 같은 통합명분은 그 자체가 정언적(定言的)이기 때문에 구체적인 세부 실행 프로그램이 마련되지 않으면 실제적으로는 선언에 지나지 않는다. 세계 인류 평화를 위해 통합한다는 것과 다를 바 없다.

서울메트로와 서울도시철도공사는 경쟁관계는 아니지만 최소한 서로의 경영성과를 견줄 수 있는, 서로를 의식해야 하는 준 경쟁관계에 놓인 기업이다. 20년간 양사체제로 잘 운영해오던 지하철을 통합할 이유는 없다.

서울시는 지하철 안전사고를 빌미로 통합공사화를 추진해 왔다, 하지만 안전사고가 지하철 통합을 정당화시켜주는 조건일 수는 없다. 통합지하철공사의 부재가 안전사고를 불러일으킨 것이 아니기 때문이다. 안전관리를 위한 '직영화'도 신중하게 접근해야 한다. 과거 안전사고가 발생한 것은, 외주에 문제가 있었기 때문이 아니라 '관피와와 메피아'로 상징되는 외주관련 부패 때문이었다. 직영화하면 안전하고 외주화하면 위험하다는 것은 예단에 지나지 않는다. 오히려 외주, 위탁업체가 '규모의 경제'를 살릴 수 있다. 그들의 전문성을 살려야 한다. '안전관리의 직영화'는 조직의 비대를 가져올 뿐이다.

통합공사 출범에 우려를 표하는 것은 통합공사가 거대노조, 강성노조에 끌려 다닐 가능성이 농후하기 때문이다. 주시하디시피 서울 두 지하철공사의 노조는 강성노조이다. 과거와 달리 파업을 대비해 필수운용요원 지정 등 제도적 안전장치를 두었다고 하지만, 노조의 과거 행태에 비춰볼 때 노조는 자신의 이익을 위해서라면 언제든지 시민들을 볼모로 투쟁을 벌일 수 있다. 통합의 이점이 객관화되지 않은 상태에서 거대공기업의 출현을 서울시가 앞장 서 주도할 필요는 없다.

현재 서울 지하철공사 체계가 3분화, 4분화 된 것은 아니다. 양분화 된

것이다. 양분화 된 것을 하나로 통합할 이유는 없다. 독점적 거대공기업을 새로 탄생시키는 것이 누구에게 유리한지를 냉정하게 살펴보자. 지하철 이용자인가, 아니면 지하철 내부종사자인가. 공사 통합은 지하철종사자의 이익을 더 크게 하기 위한 일종의 ‘수레’(vehicle)인 것이다. 지하철 이용자가 지하철 종사자를 위해 존재하는 세상을 만들고 싶은 가. 그렇지 않다면 ‘통합안’은 철회해야 한다.

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO