

서울교통공사 설립 및 운영에 관한 조례안 검 토 보 고

1. 제안경위

- 가. 제 출 자 : 서울특별시장
- 나. 의안번호 : 제1565호
- 다. 제출일자 : 2016. 12. 2.
- 라. 회부일자 : 2016. 12. 5.

2. 제안사유

- 서울특별시 도시철도 1~8호선을 각각 운영하고 있는 서울메트로와 서울특별시도시철도공사의 상호 중복되는 기능을 해소하고 시민 안전 및 공공서비스 확보를 최우선으로 지하철의 안전운행, 작업자의 안전, 새로운 교통체계의 마련 등을 위해 양공사를 서울교통공사로 통합·정비하고, 동 공사의 자본금, 사업범위 등에 관한 사항을 정하려는 것임

3. 주요내용

- 가. 안전·신속한 대중교통 수단을 제공함으로써 시민의 복리증진에 기여하기 위하여 서울교통공사를 설립하되, 자본금은 21조 5,000억 원으로 함(안 제1조 및 제4조)
- 나. 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 국내외 도시철도관련 건설사업을 추가함(안 제19조)
- 다. 서울교통공사는 2017년 3월 1일에 출범하며, 이를 위해 설립준비위원회와 설립준비단을 설치·운영함(안 부칙 제1조 및 제5조)
- 라. 「서울메트로 설립 및 운영에 관한 조례」, 「서울특별시도시철도공사 설립 및 운영에 관한 조례」를 폐지하고, 서울교통공사는 이 조례의 시행으로 해산되는 서울메트로, 서울특별시도시철도공사의 모든 권리·의무를 포괄적으로 승계하도록 함(안 부칙 제3조 및 제8조)

4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「지방공기업법」, 「지방공기업법 시행령」
- 나. 예산조치 : 해당없음

다. 협의사항

- (1) 법무담당관(규제심사) : 신설·강화되는 규제사항 없음
- (2) 민관협력담당관(위원회) : 원안동의(방침수립 시 협의)
- (3) 감사담당관(부패영향평가) : 원안동의
- (4) 여성정책담당관(성별영향분석평가) : 개선의견

※ 개선의견

- 제7조(임원)의 임원 구성 시 성별을 고려할 것을 제안

※ 개선의견 반영 결과

- 제7조(임원)의 임원 구성 시 성별을 고려 : 미반영
 ‘지방공기업 설립 및 운영에 관한 표준조례안(행정자치부) 내용 유지

- (5) 갈등조정담당관(갈등영향분석평가) : 원안동의(갈등기술서)

라. 입법예고

- 기 간 : 2016. 11. 11 ~ 12. 1
- 제출의견 : 서울메트로 및 서울도시철도공사

입법예고결과 요약서(제5조 관련)		
의견제출자	제 출 의 견	조 치 내 용
서울도시 철도공사	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제10조(이사) 제2항 추가 ② 비상임이사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람이 포함되어야 한다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 시장이 지정하는 시 공무원 2명 2. 세무 또는 회계전문가 3. 지하철 운영과 관련되는 전문가 또는 시민대표 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 미반영 - 지방공기업 표준조례안 제11조 제1항을 반영하고, 비상임이사의 자격기준은 정관에서 정함
서울메트로 · 서울도시 철도공사	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부가 운임 징수 조항 신설 제21조2(부가 운임 징수) ① 공사는 도시철도를 이용하는 여객이 정당한 승차권을 지니지 아니하고 도시철도를 이용한 경우에는 승차구간에 해당하는 운임 외에 그의 30배의 범위에서 부가운임을 추가 징수할 수 있다. ② 공사는 제1항에 따른 부가운임을 징수하려는 경우에는 부가운임 산정기준 및 부가운임의 징수대상 행위 등 세부사항을 운송약관으로 명시하여야 한다. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 반 영 - 2016.1.7. 개정된 ‘서울메트로와 도시철도공사 설립 및 운영에 관한 조례’상의 규정이 누락됨
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제31조(감독) 일부 삭제 및 수정 ② 공사는 다음 각 호의 사항에 대하여 시장의 승인을 받아야 한다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 키구 및 정원에 관한 사항 2. 인사규정, 임직원의 보수규정(연봉제규정, 복리후생규정 포함) 및 퇴직금규정(명예퇴직규정 포함) 등 중요한 규정의 제정·개정 및 폐지에 관한 사항 3. 중요한 재산의 취득, 관리 및 처 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일부반영 - 제1호 및 제2호는 지방공기업 표준조례안 제31조 제2항을 반영하여 삭제하지 아니 함 - 제3호 재산의 ‘취득관리’는 재산의 취득 후 관리로 해석될 여지가 있어 ‘취득, 관리’로 규정을 명확히 함

	<p>분에 관한 사항 4. (제정안과 같음)</p>	
	<p>○ 제33조(재산의 무상사용) 삭제 시장은 필요한 경우에 공사의 재산을 무상으로 사용할 수 있다.</p>	<p>○ 미 반영 - '서울메트로와 도시철도공사의 설립 및 운영에 관한 조례' 제정 시부터 시행했던 조항으로 이를 근거로 시장은 행정목적, 비영리사업 등을 위하여 필요한 경우에 재산의 일부를 무상으로 사용하고 있음. - 이 조항이 삭제될 경우 현재 양공사의 재산을 무상 사용하고 있는 공익사업의 사용료 부담 등 문제가 예상되므로 향후 전체 투자기관 조례의 일괄적인 정비 검토가 필요함 - 양공사는 서울시 100% 출자 또는 출연한 서울시 산하 공기업이고, 『공유재산 및 물품관리법 시행령』에서도 지방자치단체가 투자한 출자 또는 출연기관, 지방공사 등이 비영리사업을 위한 경우 공유재산의 무상사용이 가능하도록 규정되어 있는 점을 볼 때 형평성의 원칙에 따라 시장도 행정목적, 공익사업 등의 수행에 필요한 경우에는 양공사 재산을 무상으로 사용할 수 있도록 규정함이 타당하여 미 반영</p>
	<p>○ 제37조(과태료) 삭제 제37조(과태료) 시장은 제32조에 따른 검사를 거부·방해 또는 기피한 자에 대하여 과태료를 부과·징수한다. 이 경우 과태료의 부과기준은 영 제79조를 준용하고, 그 밖의 과태료의 부과·징수에 관한 사항은 「질서위반행위규제법」에 따른다.</p>	<p>○ 반영 - 지방공기업법에서 과태료 부과 징수자는 행정자치부장관이며, 이에 대해 지방자치단체로 위임한 사항이 없으므로 삭제</p>

5. 검토의견(수석전문위원 김동수)

가. 개요

- 동 조례안은 서울시가 기 운영하고 있는 서울메트로와 서울특별시도시철도공사를 통합하는 서울교통공사를 설립하고, 동 공사의 자본금, 임원 및 직원, 사업 및 운임, 재무회계, 감독 등 관리·운영에 필요한 사항을 규정코자 하는 것으로 동 조례안의 내용은 행정자치부 지방공기업 설립·운영기준의 “지방공사(공단) 설립 및 운영에 관한 표준조례안”을 준용하되 현행 조례인 「서울메트로 설립 및 운영에 관한 조례」와 「서울특별시도시철도공사 설립 및 운영에 관한 조례」의 내용을 고려하여 마련된 것임

나. 서울교통공사의 설립 근거

- 서울시는 산하 투자출연기관 혁신 방안의 일환으로 안전하고 경쟁력이 있는 서

울지하철을 만들기 위해 관련 계획을 수립¹⁾하여 기존 지하철 양공사를 통합하는 과정 중에 있으며,

시민 공모 및 선호도 조사 등을 통해 지난 12월 1일 통합공사 명칭을 ‘서울교통공사’로 결정하였고, 「지방공기업법²⁾」(이하 “법”이라 한다)에 따라 공사 설립을 위해 동 조례안을 마련하고자 하는 것임

- 서울교통공사 설립은 동 조례안의 시의회 통과가 전제 되어야 하며, 동 조례안의 제정이 확정되면 향후 중앙정부 협의 및 승인, 통합공사 설립준비단 설치 및 운영, 통합에 대한 법적절차³⁾ 이행, 임원추천위원회 구성 및 임원 선발 등의 절차⁴⁾를 거쳐야 서울교통공사가 공식적으로 출범될 수 있음

※ 참고 : 서울지하철 양공사 통합 추진경과 및 향후 추진 일정(안)

□ 지난 통합논의(2014.12월 ~ 2016.3월)	
○ 2014.12.10.	서울지하철 통합혁신 추진 선언
○ 2015.3월~2016.3월	「혁신추진위원회」 및 「노사정협의회」 운영
○ 2015.5월~11월	최적의 통합안 마련 위한 용역 및 공청회 시행
○ 2016.03.15.	지하철 「노사정 대표자」 간 잠정협의안 마련
○ 2016.03.31.	지하철 「노사정협의회」 에서 통합논의 중단 결정 (※노조 투표결과 반영)
□ 통합 재논의 (2016.10월 ~ 현재)	
○ 2016.09.24.	시민사회단체, 「시의회 민생실천위원회」에서 통합논의 재개 요구
○ 2016.10.7.~10.	양공사 노조에서 서울시에 ‘통합 논의 참여 결정’ 통보
○ 2016.10.11.~현재	통합 논의를 위한 노사정대표자협의체 구성·운영
○ 2016.11.09.	‘노사정협의체’ 잠정협의안 마련
○ 2016.11.11.	통합공사(가칭) 설립 및 운영에 관한 조례안 입법예고
○ 2016.11.19.~23.	양공사 노조 조합원 찬반투표결과 74.4% 찬성 ‘가결’
○ 2016.11.29.	서울지하철 통합 시민공청회 개최
○ 2016.12.01.	통합공사 명칭 「서울교통공사 Seoul Metro」 결정
○ 2016.12.02.	「서울교통공사 설립 및 운영에 관한 조례」 발의(시장)
□ 향후 추진 일정(안) - 동 조례안 통과 전제	
○ 2016.12월~2017.3월	중앙부처(국토교통부 등) 협의 및 승인
○ 2016.12월~2017.3월	통합공사 설립준비단 설치 및 운영
○ 2017.1월~3월	통합에 대한 법적절차 이행
○ 2017.1월~3월	임원추천위원회 구성 및 임원 선발
○ 2017.3월(예정)	서울교통공사 출범식 개최

1) “서울지하철 통합혁신 추진방안”, 서울특별시상 방침 제398호(교통정책과-27876(2014.12.31.)
 2) 「지방공기업법」 제49조(설립) ② 지방자치단체는 공사를 설립하는 경우 그 설립, 업무 및 운영에 관한 기본적인 사항을 조례로 정하여야 한다.
 3) 통합에 대한 법적절차 : 통합결의 이사회 의결, 지하철 양공사간 통합계약 체결, 합병계약 이사회 체결 및 서울시 승인, 통합재무제표 공시·공고, 채권자 보호절차 이행 등
 4) 동 조례안 제정 후 서울교통공사 출범까지 최소 2개월 이상 소요 예상

다. 주요 검토의견

1) 제1장 총칙 관련(안 제1조~제6조)

- 안 제1조는 서울교통공사의 설립 목적을 안전하고 신속한 대중교통 수단 제공과 시민의 복리증진에 기여하기 위함임을 밝히고 있는 바, 여러 논란과 우려를 불식시키기 위해서라도 동 취지에 부합하는 서울교통공사 설립 및 운영이 될 수 있도록 만전을 기해야 할 것임
- 안 제4조는 공사의 수권자본금을 기존 서울메트로의 9조 5,000억원과 도시철도공사의 12조원을 합산한 21조 5,000억원으로 하고 있음

다만, 공사의 자본금을 서울시가 전액 현금 또는 현물로 출자토록 하고 있어 공공성 확보라는 측면에서는 용이할 수 있으나, 경영의 효율성 측면에서 공사 운영을 위해 필요한 경우 법이 허용하는 범위⁵⁾에서 자본금의 일부를 외부에서 출자 받을 수 있도록 하는 방안도 검토가 필요함

2) 제2장 임원 및 직원 관련(안 제7조~제18조)

- 안 제7조부터 제12조까지는 사장·이사·감사 등 임원의 임면 및 임기에 대한 사항과 임원추천위원회의 구성 및 운영에 대한 사항을 정하고 있으며, 임원추천위원회에서 추천한 사람 중에서 사장·비상임이사⁶⁾·감사는 서울시장, 상임이사는 공사사장이 임명토록 하고 있음
- 한편, 안 제13조는 임·직원의 겸직금지를, 제14조는 이사회 구성 및 운영을, 제15조는 임원의 대표권 제한을, 제16조는 비밀누설의 금지를, 제17조는 이사회의 참여제한을, 제18조는 직원의 임용 및 해임에 관한 사항을 정하고 있으며, 이는 지방공기업법령의 관련 사항을 반영한 것이고, “지방공사(공단)설립 및 운영에 관한 표준조례안” 및 기존 서울지하철 양공사 조례의 내용과 크게 다르지 않은 것임

3) 제3장 사업 관련(안 제19조~제21조의2)

- 안 제19조는 공사의 사업을 도시철도의 건설·운영 및 이와 관련한 도시계획사업·택지개발사업·도시개발사업 등 기존 서울지하철 양공사의 업무와 「도시철도법」상 도시철도부대사업⁷⁾ 및 국내외 도시철도 건설까지 확대함으로써 사업

5) 「지방공기업법」 제53조(출자) ① 공사의 자본금은 그 전액을 지방자치단체가 현금 또는 현물로 출자한다. ② 제1항에도 불구하고 공사의 운영을 위하여 필요한 경우에는 자본금의 2분의 1을 넘지 아니하는 범위에서 지방자치단체 외의 자(외국인 및 외국법인을 포함한다)로 하여금 공사에 출자하게 할 수 있다. 증자(增資)의 경우에도 또한 같다.

6) 다만, 정관에 따른 당연직 비상임이사는 임원추천위원회의 추천을 거치지 아니한다.

다각화를 통한 수입 증대를 도모코자 하는 것임

다만, 이와 같은 사업 확대가 실제 이행될 수 있도록 구체적인 사업 계획을 수립해야 할 뿐만 아니라 이를 뒷받침할 수 있도록 공사의 조직 및 예산 운용에 만전을 기해야 할 것임

- 안 제21조 및 제21조의2는 운임에 대한 규정으로 공사가 운임의 결정 및 변경, 세부적인 징수방법 등에 대해 서울시장에게 신고 및 승인을 받아야 하는 사항과 부정승차 승객에 대한 30배 범위의 부가 운임을 추가로 징수할 수 있는 사항을 정하고 있음

4) 제4장 재무회계(안 제22조~제27조)

- 안 제22조는 사업연도를, 제23조는 회계의 원칙을, 제24조는 사업계획 및 예산과 결산을, 제25조는 손익금의 처리를, 제26조는 지방자치단체 등이 부담할 경비를, 제27조는 보조금 등 일반적인 재무회계에 대한 사항을 정하고 있음

다만, 안 제26조는 공공의 목적에 따라 무상으로 대행하는 국가사업의 경우 국가가 비용을 부담토록 하고 있는 바, 노인·장애인·국가유공자 등에 제공하고 있는 무임수송에 대해 국가가 비용을 부담할 수 있도록 공사는 적극적인 대책을 마련·시행해야 할 것임

5) 제5장 기채(안 제28조~제30조) 및 제6장 감독 관련(안 제31조~제32조)

- 안 제28조부터 제30조까지는 공사가 서울시장의 승인을 받아 사채 발행, 외국차관 도입, 차입을 통해 필요한 자금을 빌릴 수 있도록 하는 기채 관련 사항을 정하는 것으로 현행 서울지하철 양공사 조례의 내용을 반영한 것이며, 안 제31조부터 제32조까지는 공사 사무에 대한 서울시장의 감독 권한, 승인사항, 검사 등 감독 관련 사항을 정하는 것으로 “지방공사(공단)설립 및 운영에 관한

7) 「도시철도법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

6의2. “도시철도부대사업”이란 도시철도시설·도시철도차량·도시철도부지 등을 활용한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업을 말한다.

가. 도시철도와 다른 교통수단의 연계운송사업

나. 도시철도 차량·장비와 도시철도용품의 제작·판매·정비 및 임대사업

다. 도시철도시설의 유지·보수 등 국가·지방자치단체 또는 공공법인 등으로부터 위탁받은 사업

라. 역세권 및 도시철도시설·부지를 활용한 개발·운영 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업

마. 「국가통합교통체계효율화법」에 따른 복합환승센터 개발사업으로서 대통령령으로 정하는 사업

바. 「물류정책기본법」에 따른 물류사업으로서 대통령령으로 정하는 사업

사. 「관광진흥법」에 따른 관광사업으로서 대통령령으로 정하는 사업

아. 「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」에 따른 옥외광고사업으로서 대통령령으로 정하는 사업

자. 가목부터 아목까지의 사업과 관련한 조사·연구, 정보화, 기술 개발 및 인력 양성에 관한 사업

차. 가목부터 자목까지의 사업에 딸린 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업

표준조례안”을 반영한 것임

6) 제7장 보칙 관련(안 제33조~제36조)

- 안 제33조는 서울시장이 필요한 경우 공사의 재산을 무상으로 사용할 수 있도록 규정하고 있음

우선, 동 규정은 공사의 재산권 행사를 제한하므로 「지방자치법⁸⁾」상 권리 제한시 법률의 위임이 있어야 조례로 제정할 수 있도록 하고 있는 사항을 위배하는 것이며, 공사 재산에 대한 무상사용 가능 여부와 관련한 법률은 없는 실정임 한편, 행정자치부 “지방공기업법 관련 불합리한 지방규제 정비계획⁹⁾”에서는 법제처가 발굴한 조례 규제개선 사례를 통해 지방자치단체장의 공사 재산 무상 사용권에 관한 규정을 삭제하여 공사 운영의 자율성과 적법성을 제고해야 함을 밝힌 바 있음

다만, 공사의 자본금과 지하철역사, 차량기지, 레일 등을 포함한 각종 시설물의 경우 서울시가 전액 현금 또는 현물로 출자한 것이고, 서울지하철 양공사 설립 당시 기존 조례 제정시¹⁰⁾부터 동 규정이 포함되었을 뿐만 아니라 서울주택도시공사를 제외한 4개의 서울시투자기관 관련 조례에도 무상사용 조항¹¹⁾이 있으며, 서울시는 「공유재산 및 물품관리법 시행령¹²⁾」에 따라 서울시투자기관 등의 비

8) 「지방자치법」 제22조(조례) 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

9) 행정자치부 공기업과-1840(2015.04.14.)

10) 「서울특별시 지하철공사 설치 조례(1981.8.29.제정 / 1981.9.1.시행)」 제25조(공사재산의 무상사용) ① 시장은 필요한 경우에 공사의 재산을 무상으로 사용할 수 있다.

② 공사는 지하철도시시설물의 설치, 운영에 필요한 서울특별시의 재산을 시장의 승인을 얻어 무상으로 사용할 수 있다.

11) 「서울메트로 설립 및 운영에 관한 조례」 제35조(재산의 무상사용) 시장은 필요한 경우에 서울메트로의 재산을 무상으로 사용할 수 있다.

「서울특별시도시철도공사 설립 및 운영에 관한 조례」 제35조 (재산의 무상사용) 시장은 필요한 경우에 공사의 재산을 무상으로 사용할 수 있다.

「서울특별시 시설관리공단 설립 및 운영에 관한 조례」 제31조(공단재산의 무상사용) 시장은 필요한 경우에 공단의 재산을 무상으로 사용할 수 있다.

「서울특별시 농수산식품공사 설립 및 운영에 관한 조례」 제27조 (재산의 무상사용) 시장은 필요한 경우에 공사의 재산을 무상으로 사용할 수 있다.

12) 「공유재산 및 물품관리법 시행령」 제17조(사용료 감면) ⑤ 법 제24조제1항제4호에서 “천재지변이나 그 밖의 재해를 입은 지역주민에게 일정 기간 사용을 허가하는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

2의2. 해당 지방자치단체가 출자 또는 출연한 비영리 공공법인 또는 공법인의 비영리 사업을 위한 경우

3. 「지방공기업법」에 따른 지방공사 또는 지방공단의 비영리사업을 위한 경우

영리사업에 대해 시유재산을 무상으로 사용토록 하고 있는 바, 현실을 반영할 수 있도록 관련 법제도의 개선을 포함한 종합적인 검토가 필요할 것임

7) 부칙 관련(안 부칙 제1조~제10조)

- 안 부칙에서는 동 조례의 시행일을 2017년 3월 1일부터로 하는 사항(제1조), 공사 설립준비위원회와 설립준비단의 설치 및 운영에 관한 사항(제5조), 공사 통합 비용과 기존 공사 해산비용에 관한 사항(제6조), 서울지하철 양공사 임원의 임기 종료와 직원 승계에 관한 사항(제7조), 서울지하철 양공사의 모든 권리와 의무를 포괄 승계하는 사항(제8조), 서울지하철 양공사가 시행한 사업 또는 시행 중인 사업을 승계하는 사항(제9조) 등 서울교통공사 설립시까지의 관련 추진 사항을 담고 있음

8) 종합 검토의견

- 서울교통공사 설립을 위한 동 조례 제정과는 별도로 그간 시의회는 기존 서울지하철 양공사 통합이 시민안전 강화, 시민편의 증진, 공사 통합에 따른 비용절감 극대화를 담보할 수 있어야 함을 지속적으로 지적해왔음

그러나, 서울지하철 양공사가 통합된다 하더라도 무임수송·대중교통환승할인·심야운행 등에 따른 적자로 재무건전성이 개선되기 어려운 구조이고, 서울지하철 양공사 통합시 인력 감축에 따른 절감액(607억원) 중 대부분(55%)을 직원들의 처우개선비로 사용함에 따라 시민들이 느끼는 통합에 따른 변화나 효과는 매우 제한적일 수밖에 없으며,

통합 공사의 경우 정원(15,674명)인력 외에 안전업무직 등 대규모의 정원 외 인력이 채용될 예정이므로 통합이전 보다 조직이 방대해지는 등 비효율적인 요인이 발생할 우려가 있을 뿐만 아니라 통합에 따른 인력 감축(1,029명)은 자연퇴직과 이에 따른 신규인력 채용 축소를 통해 달성되는 것인 바, 장기적으로는 정원 축소에 따른 직원 업무 가중 및 신규직원 감소에 따른 조직 노후화가 우려되는 등 여전히 해소되지 않은 여러 문제들이 산적해 있는 실정임

따라서, 서울시는 이와 같은 서울지하철 양공사 통합에 따른 문제점과 우려를 해소하기 위해 구체적인 대책을 마련하고 적극적으로 대처해 나감으로써 단순한 조직의 합병이 아닌 당초 취지에 맞는 서울교통공사의 설립 및 운영이 될 수 있도록 만전을 기해야 할 것임