바른사회시민회의 Citizens United for Better Society
@FactBrief

CUBS FACT BRIEF | 2017년 2월 28일 | 발행처 바른사회시민회의 | 발행인 전삼현 | www.cubs.or.kr

서울지하철 통합에 숨겨진 불편한 진실

박주희(바른사회시민회의)

□서울메트로(1~4호선)와 서울도시철도공사(5~8호선)의 통합 논의가 급물살을 타고 있다. 서울시가 발의한 '서울교통공사 설립 및 운영에 관한 조례안'이 지난 2월 20일 서울시의회 교통위원회를 통과했다. 서울시의회 구성상 더불어민주당 소속 의원이 압도적 우세인 만큼 3월 본회의 통과 가능성은 높다.

□하지만 지난 24년간 분리 운영되어 온 두 지하철공사를 왜 통합해야 하는지에 대한 설득력이 너무 부족하다. 이미 지난해 3월 노조 반대에 부딪힌 통합을, 그해 10월 서울시가 또다시 추진한 것 또한 무리수라는 비판도 있다. 통합에 대한 명분이나 당위성이 약하다보니 매일 지하철로 출퇴근하는 서울시민들조차 통합 진행 사실을 대부분 모르고 있다.

□이에 서울지하철 공사의 통합 논의과정과 서울시가 내세운 통합의 당위성에 의문점을 제기하고, 통합 후 예상되는 우려사항을 짚어보고자 한다.

1. 서울지하철 통합 추진경과

<통합추진> ('14.12월~'16.3월)
- 왕십리역 지하철 추돌사고('14.5.2)를 계기로 안전예산과 노후시설 재투자비 확보를 위한 경영 효율화, 시민서비스개선 등 전반적인 시스템 업그레이드를 위해 통합 추진
- 서울지하철 통합혁신 추진 선언('14.12.10)
- '노사정 대표자' 간 잠정협의안 마련('16.3.15)
- 3개 노조 조합원 잠정협의안 찬반 투표('16.3.25~29) 결과 '부결'
  (메트로1노조 '반대' 51.9%, 2노조 '반대' 52.3% / 도시철도공사 노조 '찬성' 71.3%)

<통합 재추진> ('16.10월~현재)
- 구의역 스크린도어 사망사고('16.5.28)를 계기로 시민사회단체 통합논의 재개 요구('16.9.24)
- 양공사 노조에서 통합 논의 참여 결정('16.10.10)
- 노사정대표자협의체 구성 및 운영('16.10.11~현재)
- 노사정협의체 잠정협의안 마련('16.11.9)
- 통합공사 설립 및 운영에 관한 조례안 입법예고('16.11.11)
- 양공사 노조 조합원 찬반 투표('16.11.19~23) 결과 '가결'
- '서울교통공사 설립 및 운영에 관한 조례' 시의회 송부('16.12.2)
- 서울시의회 교통위원회 조례안 통과('17.2.20)

2. 서울지하철 통합에 대한 의문점들

(1) 지하철 안전사고 해결책이 공사통합인가?

공사통합 두 번의 논의 모두 지하철 안전사고에서 촉발되었다. 2014년 5월 왕십리역 지하철 추돌사고가 발생하자 서울시는 그해 12월 지하철 통합혁신 구상을 발표했다. 2016년 3월 통합논의가 노조 반대로 중단되었지만, 두 달 뒤 구의역 사고가 일자 이 사건을 계기로 10월 통합논의를 재개했다. 마치 지하철의 분리 운영 때문에 사고가 일어난양 서울시는 안전사고의 해결책을 성급하게 '통합'으로 결론지었다.

그런데 두 사고 모두 원인은 따로 있었다. 왕십리역 전동차 추돌사고는 ATS와 ATO가 혼재한 신호체계 시스템, 기관사의 열차 지연 출발 미보고, 종합관제센터의 소홀한 감시 등이 빚어낸 사건이다. 구의역 스크린도어 사망사고는 '메피아'(메트로+마피아)로 인한 인력구조 왜곡이 불러온 것이다. 서울메트로는 외주업체와 용역계약을 맺으면서, 퇴직자 고용을 강요하고 이들에 대한 노무·복지후생비를 고정금액으로 제시하는 등 불공정계약을 맺었다.

이처럼 지하철 안전문제를 공사통합으로 해결하겠다는 서울시의 통합 추진배경은 이해하기 힘들다. 뿐만 아니라, 서울시가 느닷없이 통합공사에 '근로자이사제' 도입을 시도한 것도 아이러니하다. '지하철 안전-공사통합-근로자이사제'의 연결고리는 억지로 짜맞춘 퍼즐과도 같다. 서울시가 '목표점은 근로자이사제 도입'으로 두면서 '명분은 안전강화'로 포장하면서 '지하철통합을 수단'으로 삼은 것은 아닌지 의심스럽다.

(2) 통합에 따른 긍정적 효과 있는가?

서울시 자료에 따르면 지하철공사를 통합할 경우 '안전강화' '시민편의' '비용절감'의 효과가 발생한다고 한다. 안전성과 편의성 제고는 통합 유무와 상관없이 공사가 수행해야 할 당연한 책무이다. 그렇다면 두 공사를 통합하는데에는 비용절감, 경영효율화 확보가 가장 중요한 항목이 된다.

그런데 서울시는 통합에 따른 중복인력 등 1029명을 '인위적인 강제 구조조정 없이' 자연감축으로 줄이겠다고 했다. 그리고 1029명 인력감축으로 인한 절감액(607억원) 중 45%(273억원)는 안전분야에, 55%(334억원)는 직원 처우개선에 투입하기로 노사정이 합의했다. 통합이 비용절감의 효과를 불러온다면서, 절감액을 안전예산 개선비보다 더 많게 직원들 처우개선비에 투입한다는 것은 이해하기 힘들다.

인위적인 구조조정이 없다는 것은 그만큼 젊은층의 신규인력 채용기회가 차단되는 등 또 다른 사회적 손실을 낳게 된다. 또한 서울시는 두 번의 지하철 안전사고를 통합 추진의 단초로 삼고 있기 때문에 안전부문의 직영화를 주장해왔다. 통합공사에 안전업무직 등 대규모의 '정원 외 인력' 채용이 불가피할 듯하다. '정원'은 감축되더라도 '정원 외 인력'이 증가해 오히려 조직의 비대화를 초래할 수 있다.

(3) '노조합의' 사항 수두룩한데 경영효율화 가능한가?

지난해 11월 노사정 협의안 주요내용을 보면 조직설계, 직급체계, 근무형태, 자회사 부문 등 통합

공사 조직운영체계에 대한 핵심 결정사항이 대부분 '노사합의'를 전제로 하고 있다. 또한 첫 통합 추진 협의안에 있던 '분리운영으로 인한 비효율 문제 개선' 등 경영효율화를 강조했던 내용이 통합 재논의 과정에서 감쪽같이 사라졌다. 즉, 조직/직급/근무형태 등 경영·인사 권한에 노조가 개입하고, 임금은 불이익이 없도록 하고, 근로자를 이사회 멤버로 포함시키는 근로자이사제를 도입하도록 했다. 노조는 근로처우와 복지의 향상을, 사측은 경영효율성을 보다 중요시하기 때문에, 이 협의안이 실행된다면 경영효율화가 뒷전이 될 수밖에 없다.

사실 첫 통합시도 과정에서의 노조 조합원 투표는 서울메트로 1,2노조에서 반대표가, 서울도시철도공사 노조는 찬성표가 우세해서 부결됐다. 이는 임금, 승진, 근무형태 등 각 공사 직원들의 복잡한 셈법에 의한 결과였다. 이후 재추진된 통합에 대한 조합원 투표에서 3개 노조 모두 찬성표를 던졌다. 이처럼 노조편향적 협의안이 노조로 하여금 '통합해도 손해 볼 것이 없다'는 판단에 이르게 한 듯하다.

<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 축소하되, 직위 등을 고려하여 노사합의로 실행방안 마련
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) 통합 이후 지하철파업 어떻게 할 건가?

제2기 지하철 운영계획('93.11월)에 따르면, 통합운영할 경우 경영능력 취약, 독점·대규모화로 비효율, 거대노조 탄생 등 경영혁신이 불가능하므로, 분리운영으로 경쟁을 통합 경영혁신을 도모하겠다는 취지로 지하철 제2공사 설립이 추진되었다. 당시 지하철 분리운영 배경에도 나타났듯이,

통합공사가 출범하면 조직 비효율과 거대노조에 대한 우려가 깊다.

서울메트로와 서울도시철도공사 직원은 각각 9400명, 6600명인데, 통합 후 1029명 인력감축을 감안하더라도 통합공사 종사자 수는 총 1만5000명에 달한다. 거대 비만 공기업이 출범하는 것이다. 더 큰 문제는 거대 강성노조의 탄생이다. 현재 두 공사의 노조 가입률은 90%이상으로 높고 산하 3개 노조들은 민주노총과 한국노총 등을 상급단체로 두고 있다.[1)]

시민들 뇌리에는 지하철 노조가 자신들의 주장을 관철하기 위해 지하철 파업을 협박카드로 꺼내들어 출퇴근 길 혼란을 겪었던 기억이 남아있다. 국토교통부도 이번 통합에 대해 "지하철공사 통합 후 노조 측이 파업에 들어가면 교통대란이 우려된다"는 의견을 낸 바 있다. "거대 노조 형성에 따른 의견 불일치로 경영혁신 곤란, 시민불편 초래 등 부작용에 대한 리스크도 함께 고려해야 한다"고 밝힌바 있다.

3. 통합의 명분 있는지 재고해야

지난 2월 20일 시의회 교통위원회에서 통합공사 설립 조례안이 가결로 통과되자, 즉시 서울시는 보도자료를 통해 설립추진위원회와 설립준비단을 구성하여 양공사 일원화 작업을 본격적으로 추진한다고 밝혔다. 서울시는 통합공사의 정관과 사규 제정, 조직과 인력운영 설계, 시스템 통합, 법적절차 이행 등 통합절차를 4월말까지 마무리해, 5월 '서울교통공사'를 출범할 계획이다.

그런데 지방공기업인 서울메트로와 서울도시철도공사의 통합은 양공사와 서울시 이들만의 찬성으로 추진될 사안이 아니다. 지자체 행정과 재정을 견제·감시하는 서울시의회, 무엇보다 시민들의 의견이 다양하게 반영되어야 한다. 박원순 서울시장과 같은 당 소속 의원들이 다수를 점하는 서울시의회 교통위원회[2)]는, 지난 1월초 "서울시와 양공사가 결정한 사항을 무조건 따르도록 압박하는 것은 천만 서울시민을 대표하는 서울시의회를 서울시와 양공사의 거수기로 밖에 인식하지 않고 있다는 점에서 그 충격을 금할 수 없다"고 밝힌 바 있다.

서울시는 지하철 통합이 노·사·정, 시의회가 함께 모여 통합안을 만들어 낸 '협치와 소통'의 좋은 사례라 자화자찬을 한다. 하지만 통합에 대한 대시민 홍보 부족과 시민없는 공청회장의 모습, 노조편향적 통합 합의안, 서울시의회의 불만 토로 등 통합 논의 과정에서 다양한 의견이 수렴되지 못했다.

20년 넘게 분리운영 되어 온 지하철공사를 통합하는 일은 매우 심사숙고의 절차가 필요하다. 서울시가 제시한 통합 당위성과 명분은 시민들을 설득하기에 명쾌하지 못하다. 또한 양공사를 통합할 경우 발생되는 조직 비효율과 거대 노조의 파업 등 문제도 통합만 서두른다고 해결될 사안이 아니다. 3월 3일 본회의를 앞둔 서울시의회는 지하철 공사 통합에 대해 진지하게 논의하고 재고해야 한다.

---

1) 2015년 기준 서울메트로에는 직원 5,413명(64%)이 가입된 서울지하철공사노동조합과 직원 2,625명(31%)이 가입된 서울메트로노동조합이 있는데, 각각 민주노총과 한국노총을 상급단체로 두고 있다. 서울도시철도공사에는 5678서울도시철도노동조합만 있는데 직원 5,301명(90%)이 가입되어 있고 상급단체가 민주노총이다.

2) 서울시의회 교통위원회 위원은 총 13명인데 더불어민주당 9명, 자유한국당 1명, 국민의당 1명, 무소속 2명으로 구성되어 있다.

04517 서울시 중구 통일로 86 바비엥3차 612호 바른사회시민회의 Tel: 02-741-7660