

- 날짜: 2014년 3월 25일(화) • 전화: 02-832-4211~2 • 홈페이지: www.ppip.or.kr
- “서울시 지하철 양 공사 컨설팅 및 경영혁신안의 문제점” (담당: 김 철)

## 서울시 지하철 양 공사 컨설팅 및 경영혁신안의 문제점 - 공공성·시민안전 훼손하는 서울시의 자기분열 -

### < 요약 >

- 서울시는 지난 3월 5일 1년여에 걸쳐 맥킨지·삼일회계법인 컨소시엄이 수행한 경영 컨설팅 수행결과를 공개하고, 서울시 본청 및 산하 5개 기관의 경영혁신안을 발표
  - 컨설팅을 통해 2020년까지 발생할 것으로 전망된 2조 3,600여억 원(누계)의 재정 효과 중 78%가 지하철 양 공사를 통해 발생함
- 서울시의 자기분열을 드러난 경영혁신안
  - 공공성은 지켜졌다고 하면서도, 과업지시서 자체가 서울시 핵심사업 및 조직 전반에 대한 전문 컨설팅으로 경영혁신, 수익성을 도모하겠다는 것이었음
  - 공공부문 컨설팅의 핵심은 본래 해당 공공기관의 설립 목적에 부합하는 ‘공공성’을 제대로 달성하도록 하고, 시민들에게 양질의 공공서비스를 제공하는 데 두어져야 함
- 문제1: 민간컨설팅회사의 보여주기식 컨설팅 결과 및 막대한 컨설팅 비용에 빈약한 성과
  - 민간기업의 컨설팅은 진단과 대책만 내놓고, 그에 대해 책임지지 않음
  - 각 분야에 대한 진단과 제언이 서로 연관되어 제시되지 않고, 각각 별개로 나열
  - 30억 원의 컨설팅 비용이 소요되었음에도 경영혁신안 중 수익 창출을 통한 재정효과는 37.6%인 8,899억 원에 불과

\* 2014년 3월 1일부로 공공운수정책연구원이 “사회공공연구원”으로 명칭을 변경하였음. 동시에 공공운수정책연구원 산하 사회공공연구소와 운수정책연구소는 사회공공연구원으로 흡수·통합되었음.

- 문제2: 서울지하철 경영상황 악화의 근본 원인 및 대책 외면
  - 맥킨지의 컨설팅보고서는 양 공사의 경영상황 악화원인으로 운임수입에 과도하게 의존하고 있으며, 인건비의 비중이 약 52%로 해외기업에 비해 매우 높은 수준이라는 점, 협업을 통한 비용절감 노력의 성과가 매우 저조한 수준이라는 점을 들고 있음
  - 그러나 안전행정부와 지방공기업평가원의 지방공기업 경영평가에 따르면, 도시철도공사의 경영성과 악화 원인은 낮은 요금수준과 복지무임수송결손액 증가임. 결국 원인 진단부터 잘못된 결과 엉뚱한 처방을 내리고 있는 셈
  
- 문제3: 서울지하철 양 공사의 통합이라는 근본적 대안 결여
  - 지하철공사 통합이라는 근본적인 대책을 제시하지 않은 채 양 공사 협력체계 구축을 통한 시너지 창출이라는 경영혁신안만을 제시한 것은 경영컨설팅 결과 자체가 한계가 있음을 명확하게 보여줌
  
- 문제4: 비용절감방안으로 무인운전(UTO) 도입 및 탄력적 인력배치의 부적절성
  - 2003년 대구지하철 화재사건 등으로 1인 승무로는 화재, 탈선 등의 긴급재난사고가 발생했을 때 초기대응에 한계가 있음이 확인되었고, 지하철 기관사들의 잇따른 자살 사건 이후 '1인 승무제'에 대한 안전 문제가 제기된 상태인데도, 지하철최적근무위원회 '서울지하철 종사자 최적근무를 위한 권고안'에서도 불가능하거나 부적합하다고 지적한 무인운전 도입을 제안하고 있음
  - 구조조정 문제와도 연결되어 있는 탄력적 인력배치나 무인운전 도입 등을 단지 생산성 개선을 위한 방안으로 제안하는 것은 노조의 반발 야기
  
- 문제5: 해외사례를 적용하는데 치중한 나머지 국내 여건을 제대로 고려하지 않음
  
- 문제6: 공공성을 무시한 채 수익성과 효율성만을 강조
  - 컨설팅보고서가 제안하는 비운임 수익사업 확대, 부대사업 수행이 지방공기업의 설립 목적상 우선순위를 두어 해야 할 것은 아님
  - 높은 서비스 수준에 대한 요구에 대응하는 개선책은 보이지 않고, 수익성 제고만을 강조하고 있음

# 서울시 지하철 양 공사 컨설팅 및 경영혁신안의 문제점

## - 공공성 · 시민안전 훼손하는 서울시의 자기분열 -

김 철 (사회공공연구원 연구실장)

### 1. 서론

몇 달 남지 않은 지방선거를 앞두고 표심을 잡기 위해 지방자치단체들의 다양한 정책들이 제시되고 있다. 서울시가 지난 3월 5일 발표<sup>1)</sup>한 산하 5개 기관의 경영혁신안도 넓게 보면 이 범주에 포함된다. 서울시는 지난해 3월부터 1년여에 걸쳐 맥킨지·삼일회계법인 컨소시엄이 수행한 경영컨설팅 수행결과를 공개하고, 이를 바탕으로 마련한 서울시 본청 및 산하 5개 기관의 경영혁신안을 발표했다. 박원순 서울시장은 「시정 주요 분야 컨설팅 결과에 대한 공개보고회」 자리에서 이번 컨설팅이 "시민을 위한 공기업으로 거듭나는 계기"라며 "시민 복지·안전·서비스 수준이 획기적으로 향상될 수 있도록 경영혁신을 계속해 나가겠다"고 밝혔다.

이러한 서울시정 주요분야 컨설팅 결과와 이를 바탕으로 마련된 산하기관의 경영혁신안에 대해서는 돈벌이에 급급하여 공공부문의 본령을 망각한 채 공공성과 시민 안전을 도외시키고 있다는 비판이 제기되고 있다. 이번 서울시 산하기관의 경영혁신안은 박원순 서울시정의 정체성을 문제삼을 수밖에 없을 정도로 심각한 내용을 담고 있다. 또한 이러한 내용을 발표하기까지의 컨설팅 과정과 절차 또한 문제다.

한편, 서울시는 시정 주요분야 컨설팅 결과 발표에 이어 도시철도 민간투자사업의 안정적인 추진을 위해 신용보증기금과 '서울시 도시철도(신림선·동북선) 민간투자사업을 위한 공동협력 협약'을 체결했다.<sup>2)</sup> 2010년 우선협상대상자로 민간사업자가 선정되어 여전히 요금 수준 및 재정지원 기준을 가지고 협상을 진행하고 있는 신림선과 동북선에 대해 올 상반기에 심의를 마치고 민간사업자의 용자사업을 알선해주겠다는 것이다. 이는 그 적절성이 수차

1) 보도자료만 3월 5일에 발표되었고, 전체 컨설팅보고서는 3월 17일 공개되었다.

2) 서울시 보도자료, "서울시, 신림선·동북선 안정적 자금조달 위한 협력체계 구축," 2014. 3. 9.

레 지적된 도시철도기본계획을 밀어붙이겠다는 발상으로, 다가오는 선거를 겨냥한 것이라는 의심을 풀기 어렵다.

이처럼 쏟아지고 있는 서울시의 여러 정책들은 하나하나가 검토대상이다. 30억여 원이 투입된 서울시 시정 주요분야 컨설팅을 통해 도출된 조직효율화 44건, 사업구조개편 19건, 수익창출 14건 등 94개의 실행과제도 그러하다. 특히 이 컨설팅을 통해 2020년까지 총 2조 3,639억 원(누계)의 재정효과가 발생할 것으로 전망되었는데, 이러한 재정효과 대부분은 지하철 양 공사(1조 8,500억 원)와 SH공사(5,139억 원) 3개 기관을 통한 것인데, 지하철 양 공사를 통해 발생하는 재정효과가 78.2%이다. 이에 아래에서는 서울시 시정 주요분야 컨설팅 결과와 각 기관의 경영혁신안의 문제점을 서울지하철 양 공사의 컨설팅보고서를 중심으로 살펴보고자 한다.

## 2. 지하철 양 공사에 대한 컨설팅 결과 및 경영혁신안의 문제점

### 1) 민간컨설팅회사의 보여주기식 컨설팅 결과 및 막대한 컨설팅 비용에 빈약한 성과

지하철 양 공사의 컨설팅보고서 내용을 논하기에 앞서 컨설팅보고서를 작성한 기관 및 비용에 대한 문제제기부터 될 필요가 있다.

이번 서울시 시정 주요분야 컨설팅을 수행한 기관은 맥킨지·삼일회계법인 컨소시엄이다. 이들은 과제 실행을 통해 '20년까지 총 2조 3,639억 원(누계)의 재정효과가 발생할 것으로 전망하면서, 서울시의 컨설팅 추진 계획서에 따라 다양한 내용의 경영혁신안을 제출하고 있다. 문제는 여느 공공컨설팅처럼 분석과 제언, 개선방향만 제출되어 있을 뿐, 이러한 내용이 제대로 실행되지 않을 경우 어떻게 될 것인지에 대한 사항은 빠져 있다는 점이다. 컨설팅이 제시하는, 그러한 재정효과가 나지 않는다면 누가 책임을 질 것인가? 공공컨설팅의 문제는 진단과 대책은 내놓는데, 그게 잘못된 것으로 판명나더라도 책임지는 이가 아무도 없다는 것이다. 컨설팅 회사만 배불리는 보여주기식 컨설팅이 끊이지 않고 계속되는 이유다.

정부조직진단에 민간컨설팅회사가 참여하여 자신들의 진단기법을 적용하기 시작한 것이 1998년 김대중 정부가 수행한 경영진단이었다. 그러나 이러한 진단결과에 따른 개혁은 한계가 있었고, 특히 당초 기능분석을 통해 인력의 비효율적인 부분을 찾아내고자 했던 시도가 실패하면서 모든 부처에서 일률적인 인력 감축으로 나타나면서 예정했던 성과가 달성되지 못한 것으로 평가되었다(조성한, 2000; 임도빈, 2007). 더욱이 민간에서도 현장 담당자들 사

이에선 컨설팅에 엄청난 비용을 들였으면서도 그 효과가 기대에 못 미친다는 비판이 제기되었고, 실제 컨설팅을 하지 않아도 파악되는 이야기를 화려한 프레젠테이션으로 포장하여 알맹이 없는 보고서를 양산해내는 경우가 많았다.<sup>3)</sup> 그럼에도 맥킨지를 비롯한 민간컨설팅회사에 공공부문 컨설팅을 외주하는 관행이 꾸준히 지속되고 있고, 이번 서울시 시정 주요분야 컨설팅 결과 또한 거기에서 한 치도 벗어나지 않았다.

경영컨설팅 비용 또한 문제다. IMF 이후 김대중 정부는 용역비 40억 원을 들여 정부 경영진단을 하였고, 노무현 정부도 3년간 진단혁신사업으로 총 60억 원 정도의 용역비를 소요하였다(임도빈, 2007). 그런데 이번 서울시정 경영컨설팅은 30억 원이 소요되었음에도 그에 걸맞는 계획이 도출되지 않았다. 이번 경영혁신안 중 수익 창출을 통한 재정효과는 37.6%인 8,899억 원에 불과하고, 나머지는 무인운전 도입 및 탄력적 인력 운용 등 비용 절감과 조직 효율화에 따른 것이다. '묻지마 비용 감축 방안'을 도출하는 데 30억 원을 쓴 것을 긍정적으로 평가하긴 어렵다.

게다가 시정 주요분야 컨설팅은 각 분야에 대한 진단과 제언이 서로 연관되어 제시되지 않고, 각각 별개로 나열되었다. 각 분야의 과업내용에 따라서 개선방안이 제시되었다고는 하나, 서울시 시정 주요분야 전체에 대해 한 기관이 맡아 컨설팅을 했다면, 서로 유기적인 혁신안이 제출되어야 하고, 어느 한 분야에서 바람직한 대안으로 제출된 사항이 다른 분야에도 적용될 수 있어야 한다. 그렇지만 이번 경영혁신안은 서울시 본청에 대한 개선방안에서는 중장기 대안까지 검토하면서도 지하철 양 공사에 대한 제언에서는 중장기 대안이라 할 수 있는 지하철 양 공사 통합안조차 제시하지 않고 있다. 이렇게 분야별로 분리된 혁신안을 제출할 바에는 차라리 각 분야별로 최선의 진단과 대안을 내놓을 수 있는 기관에 맡기는 게 비용 측면에서나 전문성 측면에서 더 나았을 것이다. 주요분야별로 개별입찰하는 게 아니라 총괄입찰을 통해 맥킨지가 선정된 것 자체부터 문제의 소지가 있었다고 봐야 한다.

## 2) 서울지하철 경영상황 악화의 근본 원인 및 대책 외면

이번 컨설팅은 시와 5대 시 산하기관을 대상으로 하였지만, 그에 대한 근본적인 문제에 대한 진단은 물론 이를 해결하기 위한 대책은 보이지 않는다. 이것은 지하철 양 공사의 경영혁신안에서 잘 드러난다.

맥킨지의 컨설팅보고서는 서울메트로와 서울도시철도공사의 경영상황이 악화된 근본 원인을 수입, 비용, 조직운영 측면에서 지적하고 있다. 수입 측면에서 해외 선진사에 비해 운임

---

3) 주간동아 766호, "부풀려진 외국계 컨설팅 짐 싸!," 2010.12.13.

수입에 과도하게 의존하고 있으며, 비운임수입의 매출 비중이 11%에 불과하다는 점, 비용 측면에서 인건비의 비중이 약 52%로 해외기업에 비해 매우 높은 수준이라는 점, 그리고 조직 운영 측면에서 지하철 양 공사가 구매, 시설관리, 유지보수 측면에서 협업을 통한 비용절감 노력의 성과가 매우 저조한 수준이며 규모의 경제를 실현하지 못하고 있다는 점이 그것이다. 하지만 경영혁신안은 정작 지하철 만성 적자의 주원인인 무임승차 대책은 정부의 협조가 필요한 사항이지 서울시나 양 지하철공사가 해결할 수 있는 사항이 아니라며 언급조차 하지 않았다. 원가에 미달하는 운임문제도 빠졌다.

하지만 매년 실시되는 안전행정부와 지방공기업평가원의 지방공기업 경영평가에 따르면, 도시철도공사의 경영성과 악화 원인은 낮은 요금수준과 복지무임수송결손액 증가이다(안전행정부·지방공기업평가원, 2013: 61-64). 우선, 양 공사의 원가보상률(평균운임/수송원가)은 2008년 72.3%, 59.5%에서 2011년 69.1%, 58.8%로 낮아졌다가 2012년 2월에 요금이 인상되면서 원가보상률은 2012년 72.4%, 65.0%로 개선되었다. 이는 7개 도시철도공사의 평균 원가보상률 60.8%보다 높은 수준이기는 하지만, 여전히 매우 낮은 수준에 머물러 있어 매년 당기순손실 규모가 확대되는 주요 원인이 되고 있다. 실제 2012년 150원 요금인상에 따른 양 공사의 재무개선 효과는 각각 883억 원, 525억 원으로 나타났다.

<표 1> 서울지하철 양 공사의 평균 원가보상률

도시철도공사	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
서울메트로	72.3%	69.3%	66.5%	69.1%	72.4%
서울도시철도	59.5%	60.4%	61.6%	58.8%	65.0%
7개 도시철도공사 평균	56.5%	55.5%	55.4%	55.8%	60.8%

자료: 안전행정부·지방공기업평가원(2013: 63) 재구성.

또한 서울지하철 양 공사의 경로우대·장애인·국가유공자 등에 대한 복지무임수송에 따른 결손액도 2008년 2,218억 원에서 2012년 2,672억 원으로 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있으며, 이는 2012년 기준 당기순손실(3,715억 원)의 약 71.9%에 달하고 있어, 양 공사 재정악화의 주요 요인으로 작용하고 있다.

이러한 지하철 무임수송은 주요 선진국과 달리, 정부정책 및 관계법령에 따라 보편적 복지 서비스로서 의무적으로 제공되고 있음에도 정부로부터 이에 대한 손실보전이 전혀 이루어지지 않고 있는 것이다. 이는 국가공기업인 한국철도공사가 매년 요금감면 손실액의 일정부분('12년 기준 손실액의 52.6%, 987억 원)을 정부로부터 보상받고 있는 상황과 비교된다(안

전행정부·지방공기업평가원, 2013: 64).

<표 2> 서울지하철 양 공사의 무임비율, 무임수송인원, 무임결손액

도시철도공사	구 분	무임비율(%), 무임수송인원(천명), 무임결손액(백만원)				
		2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
서울메트로	무임비율	12.59%	12.62%	12.61%	12.75%	12.97%
	무임인원	135,219	136,059	137,192	141,668	143,973
	무임결손액	135,219	132,618	138,976	143,746	164,224
서울도시철도	무임비율	14.28%	13.90%	13.50%	13.80%	14.06%
	무임인원	85,820	83,128	83,395	87,225	90,857
	무임결손액	86,617	83,911	83,795	87,834	103,001

자료: 안전행정부·지방공기업평가원(2013: 64) 재구성.

결국 컨설팅보고서는 서울시 지하철 양 공사의 경영상황 악화의 원인진단부터 잘못된 결과로 엉뚱한 처방을 내리고 있는 셈이다. 낮은 요금수준과 복지무임수송결손액 증가 문제를 제외하고서 지하철공사에 대한 여타 경영혁신으로 실질적인 적자 감축이 얼마나 가능할지 의문이다. 요금 현실화와 무임수송에 따른 손실보전대책이 빠진 결과 지하철공사의 컨설팅 실행과제는 조직 효율화와 비용절감, 수익창출 등의 방안만이 제시될 수밖에 없었고, 공공성에 관한 사항은 완전히 제외되었다.

또한 서울지하철의 적자를 만회하기 위한 재원조달방안을 묻는 서울시민 500명 대상 설문조사에 따르면, 서울시민들은 지하철 요금 인상(4%)보다는 운송 외 수익사업(44%), 무임 및 할인 혜택 축소(35%), 서울시/국가에서 징수하는 세금 확대(16%)를 선호한 것으로 나타났다. 컨설팅보고서는 이에 근거하여 지하철 양 공사와 서울시가 기존 이해관계자의 민원을 우려하여 비운임수입 확대 및 비용절감을 위한 개선방안의 추진에 매우 소극적이라고 파악하고 있다. 하지만 지하철 양 공사의 경영상황이 악화되는 데 작용한 주요원인을 제시하지도 않고, 자신의 부담이 증가하는 재원조달방안을 꺼릴 것이라는 점을 감안하지 않은 설문조사 결과를 개선방안의 근거로 삼는 것은 적절하지 않다.

### 3) 서울지하철 양 공사의 통합이라는 근본적 대안 결여

컨설팅보고서는 민간이 포함되지 않은 공영운영사가 2개나 유지되는 경우는 세계적으로 거의 없다고 언급하면서도 양 공사의 조직 통합 부분은 제안사항에서 제외하였다. 1~4호선

과 5~8호선이 독립적으로 운영되는 현 체제 하에서 발생하는 비효율 문제를 해결하기 위해 공사발주 및 물품구매, 신규 철도사업 등을 공동추진하고 콜센터를 통합 운영하는 등 시너지를 극대화하는 협업체제 구축에 그친 것이다. 이에 대해서는 맥킨지가 중간용역 결과 발표에서 양 공사 통합안을 제시했으나 양 공사 노조의 강한 반발에 부딪혀 최종안에선 빠졌다고 보도하기도 하고,<sup>4)</sup> 서울시 관계자의 입을 빌어 “두 공사의 조직문화가 너무 달라 통합은 무리라는 결론을 내렸다”고 보도되기도 하였다.<sup>5)</sup>

하지만 서울시의 지하철공사 분할운영은 메트로와 도시철도공사간의 경쟁을 통한 효율성 극대화 추구하고 그 이면에 민주노조 견제라는 정치적인 목적이 있었으며, 대중교통 운영기관이라는 특성을 간과한 채 진행되면서 실패했음을 밝히면서,<sup>6)</sup> 양 공사 통합 방향을 주장하는 연구도 존재한다(이영수, 2013).<sup>7)</sup> 지하철공사를 통합할 경우 본사지원인력을 1,000여명 감축하고 자체적으로 흡수하여 연간 615억 원의 인건비를 절감할 수 있으며, 지하철공사의 통합조직을 기반으로 통합된 대중교통체계를 구축하여 대중교통 활성화에 기여할 수 있다는 것이다. 그리고 최소한 민주노총 공공운수노조·연맹 소속의 서울지하철노동조합과 서울도시철도공사노동조합의 경우에도 양 공사의 통합안에 찬성하고 있는 입장이다.

결국 컨설팅보고서가 지하철공사 통합이라는 근본적인 대책을 제시하지 않은 채 공동발주를 통한 구매비용 절감, 공통 조직 일원화를 통한 인력 효율성 개선, 신규사업 공동 추진을 통한 역량 강화 등 양 공사 협력체계 구축을 통한 시너지 창출이라는 경영혁신안만을 제시한 것은 경영컨설팅 결과 자체가 한계가 있음을 명확하게 보여준다고 하겠다.

#### 4) 비용절감방안으로 무인운전(UTO) 도입 및 탄력적 인력배치의 부적절성

컨설팅의 실행과제별 개선효과를 보면 비용절감과제로 분류된 TCO(총소유비용, Total Cost of Ownership) 가격평가 도입, 전동차 입찰경쟁 통한 원가절감, 무인운전(UTO) 도입의 효과는 제시되지 않았다.<sup>8)</sup> 그렇다면 효과도 없는 무인운전을 왜 도입하려는 것일까?

4) 문화일보, “변죽만 울린 맥킨지 보고서,” 2014. 3. 5.

5) 세계일보, “‘돈벌이’만 급급한 30억짜리 컨설팅,” 2014. 3. 6.

6) 교통산업의 특성상 경쟁이 발생하지 않았으며 통합된 대중교통체계를 갖추지 못했기 때문에 오히려 부작용만 더욱 극대화되었고, 물리적 통합의 결여로 인한 대중교통으로서의 기능 약화, 인원과 업무의 중복, 각종 시설·장비·물품 등의 자산 중복, 조직 이원화로 운영의 비효율성과 안전 문제 야기 등이 이미 예견되었다(이영수, 2013).

7) 노동자들 입장에서는 통합으로 감축한 1,000여명을 현업으로 전환배치할 경우 업무부담을 줄일 수 있고, 조직의 규모가 커지면서 노조의 역량강화와 기술과 업무에서의 숙련도 향상 등도 도모할 수 있다. 시민들 입장에서는 현업조직의 강화로 보다 안전하게 지하철을 이용할 수 있으며, 지하철 이용과 관련해서 통합 서비스를 제공받을 수 있으므로 이용 편리성도 증대된다(이영수, 2013).

컨설팅보고서는 현재 도시철도공사의 경우 1인 승무제를 운영하고 있고, 무인운전은 다양한 장점을 바탕으로 세계 17개국 50개 노선에서 추진하고 있는 주요 트렌드로서, 도입 초기 안전성에 대한 우려 및 시민 불안 등의 리스크가 존재하지만, 국내·외 사례를 참고할 경우 해당 리스크는 크지 않은 것으로 판단한다. 그래서 운영 효율화를 위해 시간대별 업무량과 수송 수요를 감안한 탄력적 인력운용과 기관사가 아닌 관제센터 시스템 프로그램으로 운영하는 무인운전(UTO)을 도입하라고 권고하였다. 무인운전 도입은 자연퇴직 및 타부서 재배치를 활용함으로써 해고 없이도 가능하다고 본 것이다.

하지만 지하철 기관사들의 잇따른 자살사건 이후 '1인 승무제'에 대한 안전 문제가 제기된 상태인데도 오히려 무인운전 도입을 제안하는 것이 적절할까? 이미 2003년 대구지하철 화재사건, 2010년 서울 지하철 7호선 화재사건에서처럼 1인 승무로는 화재, 탈선 등의 긴급 재난사고가 발생했을 때 초기대응에 한계가 있고, 대량의 인명피해가 발생할 수 있음이 확인된 바 있다(김성희, 2011). 게다가 2012년 3월 도시철도 공황장애로 승무원이 자살한 사건이 연이어 발생하자, 분향소를 방문한 박원순 시장의 지시로 지하철최적근무위원회가 설치되어 몇 차례의 실태조사와 연구 및 회의가 진행된 끝에 2013년 3월 '서울지하철 종사자 최적근무를 위한 권고안'이 발표되었다. 발표된 권고안에 따르면, 승무방식 선택시 고려해야 할 가이드라인으로 1인 승무제가 가능한 조건을 열거하고 이 조건에 미달할 경우 "도시철도에서는 1인 승무체계 운영을 재고해야 한다"고 하였다. 서울 도시철도 2기 지하철의 전동차는 2단계 운전방식, 즉 자동모드운전(ATO) 시스템에 의해 기관사가 열차를 운행하는 방식)에 맞추어 설계되었고 운행되고 있는데, 무인모드의 3단계 또는 4단계 운전방식<sup>10)</sup>으로 운행하는 것은 불가능하거나 부적합하다는 것이다. 그런데도 무인운전을 도입하겠다는 경영혁신안은 이러한 지하철최적근무위원회의 권고사항을 송두리째 무시하여, 도시철도에 대한 이해 자체가 결여되어 있음이 여실히 드러났다.

또한 컨설팅보고서는 생산성 개선을 위해 업무량에 따른 인력 배치와 탄력적 근무제를 제안하고 있다. 현재의 근무형태가 문제가 있는 건 사실이지만, 컨설팅보고서에서 제안하는 방안이 대안인지는 의문이다. 지하철최적근무위원회는 근무형태 개선과 관련하여 노동시간 증

8) 물론 컨설팅보고서는 도시철도공사의 경우 2025년을 목표로 무인운전 도입을 추진할 수 있으며, 2030년 기준 약 590억 원의 비용절감 효과가 기대된다고 지적하고 있다.

9) 열차의 정차는 시스템이 담당하나, 열차의 출발과 승객취급 후 출입문이 닫히고, 이례상황에 대한 대처는 기관사가 담당한다.

10) 3단계: 열차의 운행과 정차, 승객 취급 후 출입문 닫힘을 시스템이 담당하며, 이례상황에 대한 대처는 기관사가 아닌 승무원이 담당한다. 홍콩의 MTR이 이와 같은 방식으로 운영한다.

4단계: 열차의 운행과 정차, 승객 취급 후 출입문 닫힘, 이례상황에 대한 대처를 시스템이 담당한다. 열차에 승객 외에 아무도 탑승하지 않은 채 운행하는 것으로, 수도권외의 신분당선이 이러한 방식의 시스템을 구축하고 있다.

가, 임금삭감, 노동강도 강화 등이 없는 근무형태개선, 인력변화(인력 재배치 혹은 충원)에 대한 고려를 포함한 근무형태개선, 현실 상황 및 근무자의 요구에 기반한 근무형태 개선, 그리고 생체주기의 교란을 최소화하기 위한 근무형태 개선<sup>11)</sup>을 권고하고 있다. 이와 함께 최선의 근무형태 도입과 이에 따른 적정인력 산출을 위해 노사가 합의한 제3의 연구기관에 의뢰하여 연구 용역을 실시해야 한다고 권고하고 있는데, 컨설팅보고서는 이러한 제안을 무시한 채 단지 생산성 개선을 위한 방안으로 업무량에 따른 탄력적 인력 배치를 제안하였다.

사실 탄력적 인력배치나 무인운전 도입 등은 구조조정 문제와도 연결되어 있다. 따라서 최적근무위원회의 권고가 아니더라도, 서울지하철 양 공사의 노조의 의견을 수렴했어야 한다. 하지만 맥킨지-삼일회계법인은 컨설팅 과정에서 단 한 번도 노동조합의 의견을 듣지 않았다. 구조조정이 불가피한 경영구조 개편 계획을 노동조합과 협의 없이 일방적으로 발표한 것 자체가 향후 노조의 반발을 불러일으킬 수밖에 없다.

## 5) 해외사례 적용에 치중

이번 맥킨지 컨설팅보고서의 특징 중의 하나는 해외사례를 적용하는 데 치중한 나머지 국내 여건을 제대로 고려하지 않았다는 점이다. 서울연구원의 경우에도 다른 국책연구기관과 비교하고 있을 뿐 다른 지자체 연구원과는 비교하지 않고 있다. 서울시 정부 출연금으로 운영되는 서울연구원의 태생적 차이점을 고려할 때 해외 우수 싱크탱크 사례를 단순 적용하는 것은 제한적임을 스스로도 인정하면서도 산하기관에 대한 경영혁신안에서 해외사례 벤치마킹에 치중하고 있는 것이다.

이는 지하철 양 공사의 컨설팅보고서에서 두드러진다. 경영혁신안은 홍콩 MTR(Mass Transit Railway), 싱가포르 SMRT(Singapore Mass Rapid Transit)와 같은 선진운영사의 사례를 소개하면서 이를 대안으로 제시한다. 하지만 벤치마킹 대상에서 서울시가 지난해 해외도시와 서울시의 도시철도 서비스 수준을 비교하는 보도 참고자료<sup>12)</sup>를 내면서 비교대상으로 선정했던 런던, 파리, 도쿄 등은 제외되어 있다. 게다가 싱가포르 SMRT의 경우 사기업이기에 이를 벤치마킹하자는 것은 서울지하철을 민영화하자는 얘기를 우회적으로 하는 것이나 마찬가지이다.

이처럼 지하철 내부 사정을 제대로 알지도 못하는 기관이 컨설팅을 하다 보니 무작정 해외 사례에서 따온 아이디어를 짜깁기한 수준에 그치고 있으며, 제안된 내용도 이미 추진하려다

11) “.....'주야비휴'의 4일주기 4조2교대는 비록 야간의 장시간 노동에 대한 대책이 부재하기는 하나, 생체주기 교란을 최소화 하고 온전한 휴일을 확보한다는 측면에서, 현재 근무형태의 대안 중 하나가 될 수 있다.”

12) 서울시 보도 참고자료, “해외 도시와 서울시 도시철도 연장 등 비교 통계자료,” 2013. 8. 1.

가 실패한 것들이 대부분이다. 역세권 부동산 개발 사례로 예시된 '사당역 복합환승센터'의 경우 담보상태에 있는 것이 대표적인 예다. 해외사례를 적용한다 하더라도 성공할 것이라는 근거도 부족하다.

참고로 2012년 미국의 자동차 전문매체 <잘롭닉>(Jalopnik)이 실시한 '세계 최고의 지하철 시스템' 평가에서 서울 지하철이 역사 내부의 청결도, 시설의 안락함, 거미줄 같은 노선망, 스크린도어의 안전성 등에서 높은 점수를 받아 1위를 차지했다.<sup>13)</sup> 2위는 도쿄, 3위 파리였고, 맥킨지가 서울 지하철 양 공사의 벤치마킹 대상으로 삼고 있는 홍콩의 MTR은 4위였고, 싱가포르의 SMRT는 순위 안에 없었다. 더욱이 서울 지하철은 해외도시에서 관심을 보이는 서울시 보유 우수정책으로도 선정되었다.<sup>14)</sup> 서울 지하철은 길이가 405km로 베이징(442km), 상하이(437km)에 이어 세계 3위이고, 연간 수송 인원은 연간 25억1,800만여 명으로 도쿄(31억6,100만 명)에 이어 2위다.<sup>15)</sup> 이런 점들을 감안할 때 정부정책상의 문제로 초래된 지하철 운영적자를 빌미로 우리나라의 현실과 동떨어진 해외사례를 벤치마킹하자는 컨설팅보고서의 제안을 긍정적으로 보긴 어렵다.

## 6) 공공성을 무시한 채 수익성과 효율성만을 강조

지하철 양 공사의 경영개선안은 비운임 사업의 과감한 확대, 비용구조의 합리적 개선, 양 공사의 협력 시너지 실현 및 서울시의 유연한 정책지원 등을 통해 2020년까지 경영흑자를 달성할 수 있고, 홍콩 MTR 싱가포르 SMRT와 같은 선진운영사 수준으로 바뀔 수 있다고 본다. 현재 정부의 보조금 및 시민 운임수입에 높이 의존하고 있는 적자 공기업을기에 향후 글로벌 선진사 수준의 경영 효율성을 달성하는 데 힘을 쏟아야 한다는 것이다. 하지만 앞에서 언급하였듯이 서울지하철 양 공사의 경영이 악화된 근본원인에 대한 분석이 잘못되어 있다 보니 제대로 된 해결방안이 제시되지 않았다.

서울지하철 양 공사에 대한 컨설팅보고서는 수익성 향상이 어려운 운수사업 의존도가 서울 메트로와 서울도시철도공사 각각 85%, 89%로 절대적이라고 하면서, '비운임 수입' 비중 확대를 주문한다. 문제는 컨설팅보고서가 제안하는 비운임 수익사업 확대, 부대사업 수행이 지방공기업의 설립목적상 우선순위를 두어 해야 할 것은 아니라는 점이다. 컨설팅보고서에서도 지하철 운영 개선과 관련한 방향성을 묻는 서울시민 500명을 대상으로 한 설문조사 결

13) Raphael Orlove, "The Best Subway Systems In The World," 2012. 11. 7.

<http://jalopnik.com/5958482/the-best-subway-systems-in-the-world>

14) 뉴스1, "서울시, 지하철 등 우수정책 해외 전파 '박차'." 2013. 8. 26.

15) 이코노미 인사이트, "지하철 세계 기록 한·중·일 3개국 이 싹쓸이," 2013. 2. 1.

과, 낮은 운임수준 유지 요구보다 지하철 적정간격 운영, 혼잡하지 않고 쾌적한 환경유지, 안전성 유지 등에 대한 요구가 컸다고 밝히고 있다. 하지만 지하철 양 공사의 경영혁신안에는 이러한 높은 서비스 수준에 대한 요구에 대응하는 개선책은 보이지 않고, 수익성 제고만을 강조하고 있다.

컨설팅보고서는 비운임 수익 사업 확대방안으로 지하철 역사 내에 브랜드 점포 유치 확대, 역사 내 점포의 네트워크 형 임대 확대, 입점 매장 매출 관리, 지하철 역사 및 전동차 내 광고주 다각화를 제시하고 있다. 세부적으로 안을 살펴보면, 경영혁신안은 신규 브랜드 점포 유치 확대를 통해 2020년 기준으로 양 공사 통합 최대 660억 원의 수익 증대가 가능하다고 추정하고 있으나, 이 방안은 이미 서울메트로가 2008년부터 중점 추진해온 사업이다. 더욱이 소상공인 보호를 위해 일정 부분의 점포를 소상공인에게 임대한다고 되어 있으나, 서울메트로의 경우 이미 지하철 점포의 35%가량을 장애인 등 소외계층과 소상공인에게 제공하고 있으며, 유명 브랜드 점포가 대거 들어설 경우 이들 점포들은 상당수 문을 닫을 것이고, 결국 지금보다 소상공인 점포의 비중은 축소될 것이 분명하다.

또한 경영혁신안은 지하상가에 구두수선 서비스·세탁 서비스·티켓오피스 등 승객편의를 명목으로 한 각종 수익사업을 전개할 것을 제안하고 있는데, 이러한 직종들은 전형적인 영세업종으로 '서민 밥그릇 뺏기'로 해석되어 영세상권 침해 논란이 생길 수 있다. 그리고 특정 지하철역 근처에 소재한 기관이나 유명 기업에 돈을 받고 해당 역 표지판에 역사 명을 함께 표기해주는 사업의 경우 컨설팅보고서에서도 지적된 것처럼 공익성 논란을 불러일으킬 우려가 제기된다. 게다가 이러한 방안은 이미 지하철 역사 대부분이 광고 포화상태에 이르렀다는 사실을 간과한 것이다. 지하철 2호선의 경우 광고업체와 향후 10년 계약이 이미 체결된 상황이며, 컨설팅보고서 스스로도 "비운수사업 수익은 공간에 대한 대여 및 광고로 대부분 포화상태로 추정되어 수익의 성장성은 낮은 수준"이라고 밝히고 있다.

### 3. 결론: 서울시의 자기분열을 드러난 경영혁신안

이번 서울시 시정 주요분야 컨설팅 및 산하기관 경영혁신안의 가장 큰 문제는 공공부문에 대한 이해가 부족하다는 점이다. 왜 지방공기업이 필요하고 설립·운영되어야 하는가에 대한 근본적인 질문을 간과한 채 용역을 진행하다 보니 수익성 향상에 매몰된 컨설팅 결과를 내놓았다.

하지만 이는 사실상 서울시가 자초한 것이다. 과업지시서 자체가 서울시 핵심사업 및 조직

전반에 대한 전문 컨설팅으로 경영혁신을 도모하겠다는 것이기 때문이다. 2013년 1월 서울시가 컨설팅 추진을 위해 작성한 "시정 주요분야 컨설팅 추진계획"에 따르면, 서울메트로의 과업내용은 조직·인력 효율화 방안, 사업구조 개선을 통한 수입증대(운수사업 의존성 개선), 재무구조 개선을 통한 채무감축이고, 도시철도공사의 과업내용은 운수사업 및 부대사업 적자 해소 방안, 공사 인프라 활용 수익창출 방안, 자회사 설립을 통한 경영효율성 개선 방안이었다. 이런 과업지시에 따를 경우 맥킨지가 아니라 진보적인 싱크탱크에서 수행했다 하더라도 유사한 결과가 나올 수밖에 없었을 것이다.

박원순 서울시장은 「시정 주요 분야 컨설팅 결과에 대한 공개보고회」 자리에서 "맥킨지가 컨설팅 과정에서 공공성보다 수익과 효율성을 강조했다지만 서울시가 지켜야할 공공성은 지켜졌다고 생각한다"며 "무엇보다 채무를 줄여서 시민의 혈세를 아끼는 것만큼 더 큰 공공성이 어디있겠나"고 답변했다고 한다. 아마도 박원순 시장은 자신이 공공성을 꼭 쥐고 있으니 다가오는 지방선거에서 승리하기 위해서는 수익성과 경영효율성에 초점을 맞춘 산하기관 경영혁신안이 나와야 한다고 파악했음을 틀림없다. 그 의중이 맥킨지의 컨설팅보고서와 산하기관 경영혁신안에 반영되어 있는 것이다. 이것은 '묻지마 공공기관 부채감축'에 매진하는 박근혜 정부의 공공기관 정상화 대책과 사실상 동일한 논리다.

공공부문 컨설팅의 핵심은 본래 해당 공공기관의 설립 목적에 부합하는 '공공성'을 제대로 달성하도록 하고, 시민들에게 양질의 공공서비스를 제공하는 데 두어져야 한다. 이번 서울시 시정 주요분야 컨설팅보고서와 경영혁신안은 양대 지하철공사와 관련된 사항만 보더라도 지방공기업의 본령을 망각한 채 공공성을 외면하고 수익성에 매몰된 방안임이 명확하게 드러났다. 수익성 제고도 좋고 재정적자 해소도 좋지만, 박원순 시장이 거버넌스에 대해 계속 얘기하고자 한다면, 지방공기업의 본질에 대한 이해와 공공성, 그리고 해당 기관 노동자 및 이해관계의 참여가 전제된 상태에서 이에 대한 혁신방안이 도출되어야 한다. 지하철의 경우에도 비용 절감과 비운임 수입사업 확대, 탄력적 인력운영, 무인운전 도입을 운운할 것이 아니라 시민들이 요구하는 대로 지하철 적정간격 운영, 혼잡하지 않고 쾌적한 환경유지, 안전성 유지 등의 공공성 강화를 위한 정책이 마련되어야 할 것이다.

## <참고문헌>

김성희. 2011. 무인운전 경량전철, 미래형 녹색철도인가 대구참사형 사고철도인가? <부산 지하철 4호선 무인운전, 무엇이 문제인가?> 토론회(2011. 6. 21) 자료집.

맥킨지. 2013. 4. 「제2차 한국보고서 신성장 공식(Beyond Korean style: Shaping a

new growth formula).

안전행정부·지방공기업평가원. 2013. 2012년도 경영실적 지방공기업 경영평가 종합보고서.

이영수. 2013. 서울시 지하철공사 분할의 문제점과 통합의 방향. 연구보고서 2013-01. 운수노동정책연구소.

임도빈. 2007. 정부조직진단 사업의 조직사회학적 분석. 「한국행정학보」, 41(4): 89-112.

조성한. 2000. 경영혁신의 허와 실: 이론적 모순과 비합리적 과정. 「한국정책학회보」, 9(1): 5-27.