
7장 사례 : 철도·도시철도 운송업

I. 서론

1. 연구 목적

- 현대사회에서 철도는 산업화, 도시화를 촉진하는 핵심적인 역할을 해왔음
 - 그러나 일제강점기에는 수탈과 경제침략의 도구로 활용됨. 해방 후 60년대까지는 산업발전과정의 물류, 여객의 대부분을 담당함
 - 70~90년대는 도로와 자동차산업의 발달과정에서 소외됨. 그 결과 적자 누적이 심화 됨
 - 2000년대 도로교통의 한계에 따른 도시철도의 확장고속철도의 등장으로 철도산업은 새롭게 각광 받기 시작함
- 철도산업은 대표적인 사회간접자본(SOC) 성격과 대규모 재정사업으로 산업의 전후방효과뿐만 아니라 국토개발의 핵심 사업으로 사회적 파급력이 큰 산업임
 - 우리나라 철도산업구조로 보면 정부정책-운영기관(공기업)-건설사. 차량제작 및 부품사로 연결되는 가치사슬구조임
- 이제까지 **철도산업에 관한 연구**들은 산업의 발전 동인, 규제 개혁에 관한 연구, 노사관계를 다루는 연구들로 나누어짐
 - 연구의 총량은 철도산업의 산업적 비중과 사회경제적 유발효과에 비하면 많지 않은 현실임.
 - 더욱이 산업구조와 노사관계의 연관을 살펴보는 연구는 찾아보기 어려움 그 원인을 이해관계자의 측면에서 추정해 보면, 첫째, 자료축적의 한계.
 - 둘째, 노조의 역량투입의 한계라고 볼 수 있음

- 본 연구의 목적은 철도산업의 발전과 동인을 설명하는데 이해관계자 간 각축이 중요한 요인이 될 수 있다는 관점에 기반하여 철도산업의 확장과 변화를 살펴보고, 이에 조응하는 노사관계의 상호작용이 어떻게 철도산업의 변화에 영향을 미치는지에 대해 통합적으로 설명하려는 것임

2. 연구방법과 구성

- 철도산업은 넓은 의미에서 보면 철도건설업, 철도장비 및 부품업, 철도운송업을 포괄하는데, 본 장에서는 전반적인 범위를 포괄하면서도 가치사슬 구조에서 최상위에 있는 철도 운송기관(도시철도 포함)들의 경영선택과 노조의 대응 활동에 의해 전체 산업에 미치는 영향이 크므로 이들을 중심 대상으로 서술하였음
- 연구방법으로는 문헌자료와 대표노조 간부들의 인터뷰를 토대로 함

II. 철도산업의 특성과 변화

1. 철도산업의 범위와 특성

1) 철도산업의 정의와 범위

- 정의: 좁은 의미- 여객과 화물의 운송

넓은 의미- '철도를 매개로 재화 또는 서비스 생산을 제공하는 일련의 활동과정 단위'

- 일반적으로 넓은 의미로 '철도차량', '철도교통 인프라', '철도교통 관리'로 개념화하여 일반적으로 사용하고 있음

○ 이러한 내용을 ‘한국표준산업분류’와 연계시키면 <표 7-1>과 같이 분류할 수 있음

<표 7-1> 한국표준산업분류표(제10차)의 철도산업 구분

대분류	중분류	소분류	세분류	세세분류
제조업	기타 운송장비 제조업	철도장비 제조업	철도장비 제조업	기관차 및 기타 철도차량 제조업
				철도 차량 부품 및 관련 장치물 제조업
건설업	종합 건설업	토목 건설업	토목 시설물 건설업	교량, 터널 및 철도 건설업
	전문직별 공사업	기반조성 및 시설물 축조 관련 전문공사업	시설물 축조 관련 전문공사업	철도 궤도 전문공사업
운수 및 창고업	육상운송 및 파이프라인 운송업	철도운송업	철도운송업	철도 여객 운송업
				철도 화물 운송업
				도시철도 운송업
	창고 및 운송관련 서비스업	기타 운송관련 서비스업	육상운송 지원 서비스업	철도 운송 지원 서비스업

○ 종류별로는 고속철도, 도시철도, 일반철도, 광역철도, 전용철도.

- 고속철도는 주요구간을 시속 200km 이상으로 주행하는 철도
- 도시철도는 도시교통 권역에서 건설·운영되는 철도
- 일반철도는 고속철도와 도시철도를 제외한 철도
- 광역철도는 2개 이상의 시·도에 걸쳐 운행되는 철도
- 전용철도는 자신의 수익 등 특수목적 수행하기 위해 설치 또는 운영하는 철도를 말함
- 철도종류별 재원분담은 표<7-2>와 같은데, 이와 같은 재원 분담구조는 국가의 철도투자를 대행하는 국가철도시설공단과 지자체의 지속적인 부채증가의 주요요인으로 작용하고 있음

〈표 7-2〉 철도종류별 자원 분담 현황

종류별	건설 주체	사업비 부담	근 거
고속철도	국가(철도시설공단 대행)	-국가 45%(출연 35%, 용자10%) -공단 55%	경부고속철도건설계획 (’93.6.14)
		-국가 50%(’07년부터 적용) -공단 50%	경부고속철도 2단계기본계획 변경, 호남고속철도 기본계획(’06.8.23)
		-국가 40% -공단 60%	수도권고속철도건설기본계획 (’09.12.31)
일반철도	국가(철도시설공단 대행)	-국가 100%	사업시행자 부담
광역철도	국가(철도시설공단 대행)	-국가 75% -지자체 25%	대도시권광역교통관리에관한특별법 제10조제2항제1호 및 동법시행령 제13조
민자철도	민간사업자	-국가 24.3% -민간 75.7% (인천국제공항철도)	사회간접자본시설에대한민간투자법 제53조 ※ 지원비율은 실시협약에 의하여 결정
도시철도	지자체(서울시)	-국가 50% -지자체 50% -(국가 40%) -(서울시 60%)	

2) 철도산업의 특성

첫째, 철도산업은 국가 **정책사업**의 성격이 강함. 우리나라는 정부가 「철도산업발전기본법」에 따라 5년 단위로 ‘철도산업발전 기본계획’을 수립하여 시행하도록 하고 있고, 「철도건설법」에는 10년 단위로 ‘국가철도망구축계획’을 수립·시행하도록 하여 현재 3차 계획(2016년~2026)이 실행 중임

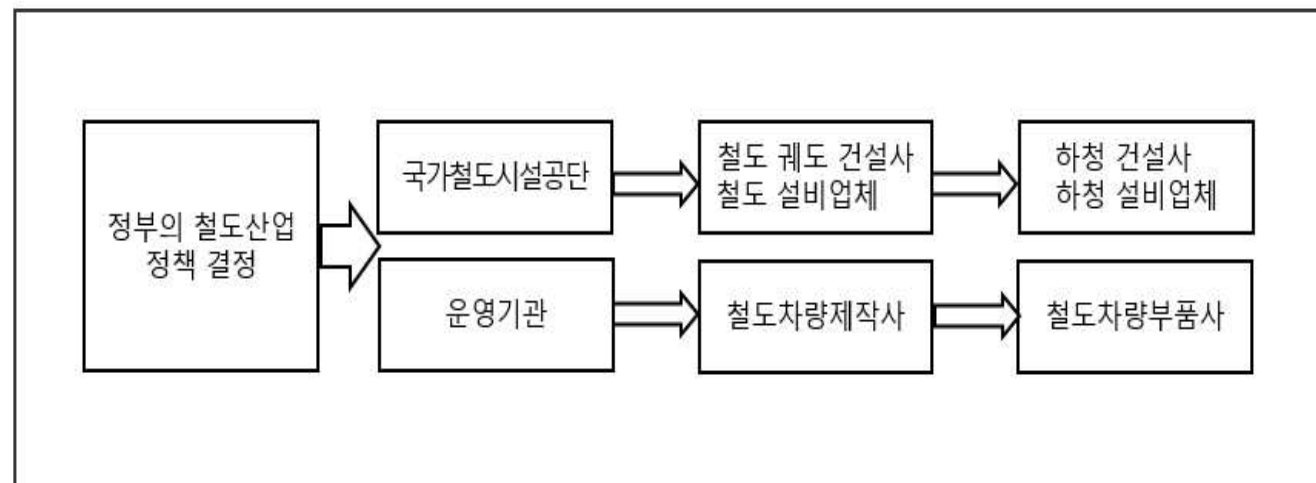
둘째, 철도산업은 국가의 정책적 판단 때문에 계획이 수립된 후 재정투자가 이루어짐으로써 전후방의 산업효과를 유발하는 산업임. 우리나라의 경우는 공공기관을 중심으로 재정의 집행과 구매, 계약이 이루어지는 전형적인 **수주산업**의 특성을 보유하고 있어

정부-공공기관-건설사, 제조사로 이어지는 가치사슬이 작동되는 산업이라고 볼 수 있음

셋째, 철도산업은 시장적 특성 면에서 보면 **자연독점**에 가깝다고 볼 수 있음. 우리나라는 국가철도시설공단 건설과 유지보수를 주도하고, 주요 생산물인 차량 생산 및 시설의 설치에서 점차 특정 기업을 중심으로 발전해 가고 있으며, 운영에 서는 철도공사와 지자체의 도시철도공사들이 운영하고 있어 사실상 독점시장에 가깝다고 볼 수 있음.

넷째, 철도산업이 다른 산업과 구별되는 큰 특성 중의 하나는 **네트워크 성격**이라고 할 수 있음. 철도망이라고도 표현할 수 있는 네트워크적 특성은 차량과 궤도가 결합 된 거대한 시스템으로서 철도시설과 운영이 최적화될 때만이 그 효과를 발휘한다는 것을 의미함.

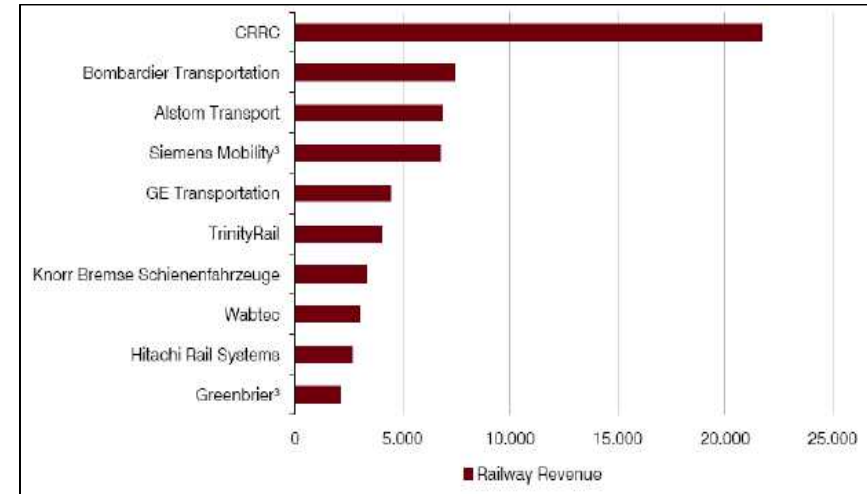
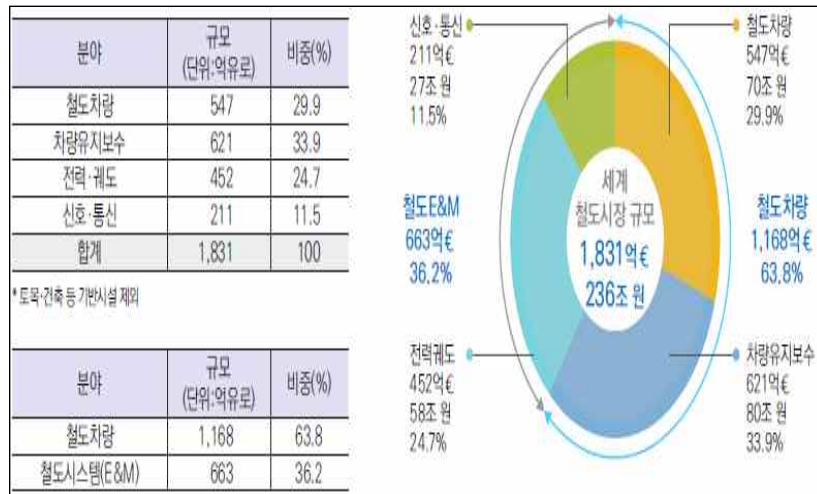
[그림 7-2] 철도산업 가치사슬 구조



2. 철도산업 구조의 변화

1) 세계시장 현황과 변화

○ 세계 철도시장의 규모: 2016년~2018년 평균 약 236조 원임. 구성과 주요기업은 아래 그림과 같음



○ 세계 철도시장의 특성:

첫째, 기업 간 합작을 통해 대형화를 모색하는 추세. 중국 정부는 2015년 국유기업인 '중국북차집단공사(CNR)'와 중국남차집단공사(CSR)'의 합병을 승인으로 '중국중차주식유한공사(CRRC)'가 세계 철도시장의 최강자가 되었고, 뒤이어 유럽철도시장을 양분하고 있는 독일 지멘스와 프랑스 알스툼이 철도사업 합병을 시도함으로써 중국기업에 맞서려고 시도함.

- 철도기업들이 합병을 통해 대형화하려는 것은 철도산업의 네트워크적 특성이 큰 영향을 미치는 것이라고 볼 수 있음. 즉, 세계 철도시장은 비단 차량을 납품하는 것(OEM)에 그치는 것이 아니라 판매 후 시장서비스(After-Sales)의 규모가 크고 신호체계, 운영기술, 유지보수, 건설 노하우가 패키지로 움직이기 때문임.

둘째, 규모 면에서 신조(OEM)시장을 판매 후 서비스(After-sales)시장이 추월하였다는 것임. 2015년 After-Sales 시장은 890억 유로 규모로 OEM 시장을 추월하였으며 지속적인 성장으로 2020년까지 3.2%의 연평균 성장률로 1,040억 유로 규모로 성장할 것으로 전망됨. 특히, 최근에는 전 세계적으로 차량 운송 및 장기 풀 서비스 계약을 포함하는 토크프로젝트 등 새로운 차량 생산대비 유지보수의 활동이 더욱 발해지는 추세임

셋째, 세계 각국은 고속철도의 속도와 신기술을 두고 치열한 개발 경쟁을 진행 중임. 2018년 기준으로 일본이 최고 시속 603km를, 다음으로 프랑스와 중국이 뒤를 잇고 있음. 한국은 로템이 개발한 '해무(HEMU-430X)'가 최고 시속 421km를 기록하여 4위를 차지함

넷째, 세계 여러 나라는 현재 철도 확대정책을 적극적으로 펼치고 있음. 미국은 트럼프 정부 시기 LA-샌프란시스코 간 410마일, 텍사스-휴스턴 간 240마일 고속열차프로젝트를 비롯해 전 국토를 고속철도로 연결하는 프로젝트를 진행하고 있음. 유럽집행위원회도 유럽 전역의 네트워크 구축을 위한 프로젝트를 2020년까지 완료를 목표로 진행하고 있음. 그 외 중국, 영국, 프랑스, 독일 등 주요국가들이 철도 인프라를 계속 확장하고 있음.

2) 국내 철도시장의 현황과 변화

(1) 시설과 운송 현황

- 2018년 기준 국내철도((고속, 광역, 일반)의 총연장 길이는 4,139km이고, 도시철도의 총연장 길이는 781km 이룸
- 도시철도는 2007년 이후 급속하게 확대되는 추세를 보이는데, 주로 수도권 연장 길이 확장 때문임
- 수송실적을 살펴보면, 도시철도 여객수송실적은 2001년 약 32억 6천여 명에서 2017년 49억 5천여 명으로 증가함

철도의 여객수송은 2001년 1억 1천 7백여 명에서 2017년 1억 4천 7백여 명으로 증가함. 증가 요인으로는 2004년 고속철도의 개통과 광역전철 노선의 확대에 따른 것임.

- 그러나 철도의 화물수송실적은 꾸준히 감소하는 추세를 보이는데, 2011년 9,996백만 톤에서 2018년 7,878백만 톤까지 감소하였음.

(2) 철도차량 제작 및 부품시장 현황

○ 국내 철도차량 제작 및 부품시장의 규모는 약 1조 6천억 정도로 추산됨.

- 국내 차량제작사의 2019년 기준 연간 생산능력은 약 1700량 정도로 추산됨. 그러나 차량 소요량은 약 386량임

〈표 7-5〉 철도차량 및 부품 수출입 현황(단위: 천달러, %)

항목	구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019
철도 차량	수출	220,725 (84.2)	391,901 (77.6)	280,984 (-28.3)	64,330 (-71.1)	90,115 (40.1)	236,855 (90.7)
	수입	20,938 (-79.1)	20,938 (-45.4)	8,497 (25.7)	5,394 (-36.5)	29,525 (447.4)	30,496 (3.3)
	수지	199,787	380,464	272,487	58,936	60,630	206,359
철도 부품	수출	181,109 (-26.6)	307,438 (69.8)	177,018 (-42.4)	133,594 (-24.5)	96,049 (-28.1)	118,187 (23.0)
	수입	141,235 (-5.0)	107,825 (-23.7)	76,735 (-28.8)	71,888 (-6.3)	113,215 (57.5)	149,744 (32.3)
	수지	39,874	199,612	100,282	61,702	-17,166	-31,557

- 최근 현대로템은 인도 등 아시아지역에 차량공급을 진행함. 국내 차량 수요는 주로 고속철도와 일부 노선에 투입되고 있고, 외국 차량이 주로 운영되고 있어 부품 수요는 수입이 압도적으로 많은 상황임.

3) 국내철도 관련 업체 현황과 이슈

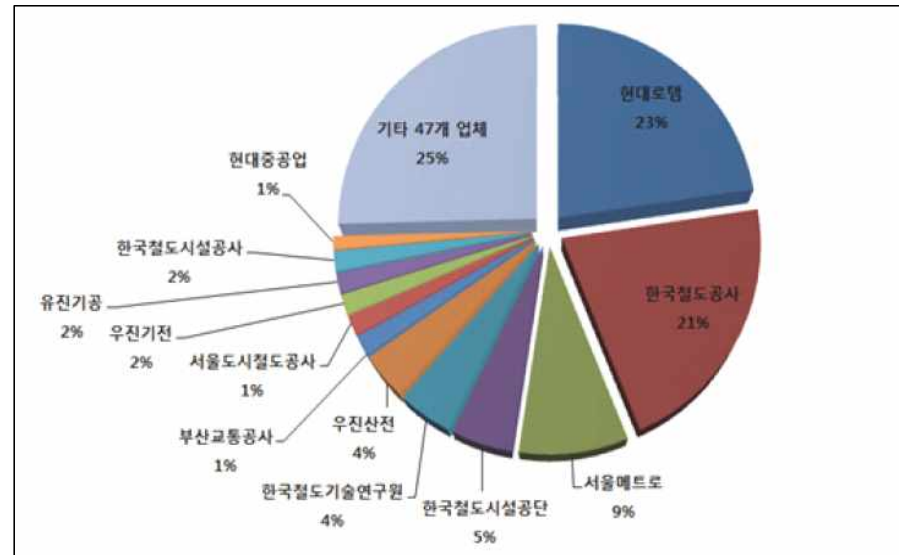
(1) 운영기관 현황과 이슈

- **현황:** 2019년 기준으로 철도 관련 운영기관은 2017년 서울메트로와 서울도시철도공사가 통합하여 서울교통공사가 출범함으로써 18개임. 대부분 중앙공기업 또는 지방공기업이지만 공항철도, 서울메트로9, 부산김해경전철, 신분당선 등은 민간회사임.
 - 운영 인원은 약 62,000여 명이고, 최근 5년간 인원은 꾸준히 증가하는 것으로 나타남. 그 요인은 노선 연장 등 사업규모의 확장으로 보임.
 - 총 노선 길이를 기준으로 지역별 분포를 보면, 수도권 54%, 부산 15%, 대구 10%, 대전, 광주 각각 3%, 공항철도 7%, 경전철 8%로 수도권이 압도적으로 비율이 높다는 것을 볼 수 있음.
- **이슈:** 운영기관들의 가장 큰 이슈 중 하나는 부채문제임.
 - 철도공사: 자산대비 부채비율이 2019년 기준 257%
 - 도시철도기관들의 부채비율은 2017년 기준 서울 54%, 부산 26.7%, 대구 10.4%, 인천 4.3%, 광주 2.5%, 대전 1.9% 수준

(2) 차량제작업체 현황과 이슈

- **현황:**
 - 차량제작사: 현대로템을 포함하여 5곳
 - 부품사: 270여 곳. 평균 종업원 수 30명. 연매출 100억 미만이 80%. 중소기업 사업장이 대부분 임

[그림 7-15] 철도부품업체 납품업체 분석



○ 이슈:

첫째, 차량제작의 과잉생산

- 2019년 기준 차량 제작사의 생산능력은 약 1,700량 정도로 추산됨. 그러나 수요량은 약 386량이고 국내 차량은 고속철도 포함 약 222량 정도로 추정됨.
- 1994년 WTO 정부조달협정(GPA)에 가입할 당시 철도부문에는 한국철도공사와 한국철도시설공단만을 양허 대상에 포함시켰다가 2016년 개정 시 도시철도운영기관을 포함 시킴으로써 철도차량 시장은 국내 해외 업체의 입찰자격에 차이가 없어짐.

둘째, 차량제작 및 부품생산 업체의 R&D 투자 수준이 열악

- 현대로템 R&D 투자는 총비용의 1%대인 것으로 추정, 다원시스도 5% 미만.

셋째, 기업별 상이한 철도 주문제작으로 표준화된 모델이 없음

넷째, 다품종 소량 생산 및 불규칙한 발주로 장기적 예측에 의한 생산이 어려움

다섯째, 핵심기술의 해외 종속이 심화

(3) 철도화물수송 현황과 이슈

○ 현황: 철도화물수송량의 지속적 감소

〈표 7-10〉 2015년 수송수단별 국내화물 수송실적

수송수단	물동량(천톤/년)	비율(%)
도로	1,761,291	91.9
철도	37,093	1.9
연안	117,074	6.1
항공	288	0
합계	1,915,746	100

〈표 7-11〉 육상화물 분담률 추이(톤km 기준, %)

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
도로	97.4	97.3	97.0	97.5	97.6	97.6	97.7	97.7	97.9	97.9
철도	2.9	2.7	3.0	2.5	2.4	2.4	2.3	2.3	2.1	2.1

○ 이슈:

첫째, 산업구조의 변화. 철도화물수송은 장거리 대용량 화물수송에 경쟁력을 가지고 있음. 하지만 산업구조의 변화로 다품종 소량 생산품목이 증가하며 철도는 수송 적합성이 도로에 비해 떨어진 것

둘째, 정부 정책에 따른 화물 운송 보조금의 변화가 수송량 변화의 영향 요인(유가보조금은 약 1조 3,198억원, 전환교통 지원금약 40억 원)

셋째, 철도 물류 인프라 투자 부족

〈표 7-14〉 철도화물 취급역 폐쇄 추이(단위: 개역)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
취급역	233	214	191	162	132	134	127	127	106

넷째, 전반적으로 낮은 서비스 경쟁력. 물류 비용면에서 보면 철도운임 자체는 도로에 비해 높은 편이 아니지만 셔틀비, 하역비 등이 추가되면 운송가격은 경쟁력이 떨어짐. 또한, 철도 물류 정시율이 79%(여객, 95.9, 도로 79.2%)로 낮고 표정속도는 60km를 하회하고 있어 고속, 정시 수송에 치명적인 약점을 가지고 있음.

3. 고용구조의 변화

산업지역별 고용구조조사(2001~2009년)와 지역별고용조사(2008~2019년)의 자료를 바탕으로 분석한 철도산업 중 대표업종인 철도운송업 노동의 특성을 정리하면

고용구조

첫째, 철도운송업의 취업자 수는 2001년 대비 꾸준히 감소하여 2019년에는 2001년 대비 약 39% 감소함.

- 철도산업은 지난 20년간 노선과 시설물이 확장되는 추세를 감안하면 인력감축은 내부적으로는 조직 슬림화와 기계화에 따른 인력 대체 요인으로 볼 수 있고, 외부적으로는 철도운송업으로 등록되지 않은 외주화 인력 등의 증가 요인이 있었다고 추론됨(육상교통업 감소, 도로운송업 증가)

둘째, 임금노동자 규모와 취업자 대비의 구성은 철도운송업에서는 ‘비임금’ 영역이 거의 없다고 볼 수 있다.

- 공공기관 중심의 운영체계에서 개인사업자가 대체할 수 있는 영역이 거의 없다고 볼 수 있음(도로화물운송업은 비임금영역이 임금영역을 역전함: 택배산업의 발달 때문으로 추정)

셋째, 고용형태별 임금노동자의 규모와 비중의 추이는 상용직의 규모는 2001년 5만 4천 명에서 2019년 3만 2천 명으로 꾸준히 감소하는 추세를 보였고, 임시직과 일용직은 간헐적으로 약간명 증가

넷째, 철도운송업 노동자의 나이 및 학력특성은 남성이 압도적으로 많은 가운데, 2001년에는 35~59세의 대졸 이하이 54.4%였지만 2019년에는 24.3%로 줄었고, 대신 대졸 이상자가 40.8%가 됨. 이 기간 여성은 34세 대졸 미만 비율이 1.9%로 가장 높았으나 2019년에는 34세 이하 대졸 이상자가 5.4%로 가장 높게 나타남

노동조건

첫째, 철도운송업의 월평균은 2001년 전산업 대비 133%에서 2019년 272%가 됨.

- 참고로 이 기간 육상여객업은 전산업과 유사한 변화를 보인 반면, 도로화물업은 오히려 줄어들어 100%에서 96%가 됨.

둘째, 근속기간과 단기 근속자의 비율을 보면, 철도운송업은 전산업에 비해 약 2.5배 이상으로 근속기간이 길었고, 2년 미만 근속노동자의 비율도 타 업종과 비교할 수 없을 정도로 낮다는 것을 알 수 있다. 다만, 2016년부터 2019년까지 근속 2년 미만 노동자의 비중이 그전보다 상승한 것은 정부의 비정규직의 정규직화 정책에 따른 영향 때문으로 추측된다.

4. 철도산업의 정책과 제도의 변화

- 1899년 5월 17일 서대문-청량리 간 전차와 1899년 9월 18일 노량진-인천 간 경인전철 개통과 함께 시작된 철도의 역사는 일제에 의해 20세기 초 한반도를 엑스자 형태의 철로를 놓아 만주 등 대륙진출과 경제 수탈을 위해 활용
- 해방 후 60년대까지 철도는 지하자원 개발과 산업발전을 위해 영동선을 주로 건설. 1962년에는 「철도법」을 제정함으로써 교통부 소관이었던 철도사업을 철도청이 맡도록 하였고, 철도청은 주로 영동선 복선화 사업을 추진함으로써 무연탄과 양회 등 광물 수송을 위한 산업철도의 역할을 더욱 강화하였음

- 1970년대는 급격한 도시화로 수도권 지하철을 건설하기 시작하였는데, 1971년 「수도권 전철화 계획」을 통해 서울지하철 1호선 건설을 시작으로 경인선, 경부선, 경원선 등 기존 철도 노선에 대한 전철화를 시도
- 1980년대는 경제성장기를 거치며 도시인구 증가와 물류 이동의 급격한 확장으로 교통난 해소가 국가적 과제로 대두됨. 이에 따라 안산선, 분당선, 과천선, 일산선 등이 건설되기 시작됨.
- 1990년대는 노태우후보자가 대통령 공약으로 고속철도와 신공항 건설을 제시하며 당선되었고 1989년 「고속전철 및 신국제 공항 건설추진위원회 규정」이 제정됨으로써 철도정책의 중심이 고속철도가 되기 시작됨. 또한, 서울 2기 지하철 완공과 더불어 부산지하철 2호선, 대구지하철 1호선, 인천지하철 1호선이 개통되었고 대전과 광주도 착공을 시작함으로써 지방 지하철 시대를 열었음
- 2000년대 철도정책 변화의 핵심은 이른바 ‘철도산업 구조개혁’이었음. 철도산업 구조개혁은 노태우 정부 시절 철도청을 공사화하려는 논의로 시작되었으나 1995년 김영삼 정부 시절 공사화보다는 민영화하는 방안의 검토가 필요하다는 방향이 설정되어 공사화 논의는 중단됨. 결과적으로 노무현 정부 시절 건설교통부는 2003년 <철도산업 구조개혁 추진방안>을 마련하여 철도시설의 건설·개량 및 유지보수업무는 한국철도시설공단이 담당하고, 철도운영은 철도청을 공사화하는 이른바 ‘상하분리’안을 추진됨. 2004년에는 「철도건설법», 「철도사업법», 「철도안전법」이 제정되었고, 이 법에 근거하여 2004년 한국철도시설공단이, 2005년에는 한국철도공사가 출범.
- 2000년대의 또 다른 특징은 고속철도 추가 건설, 민자 철도사업 증대 등이 핵심 과제로 대두되었다는 점

2) 최근 정부의 철도정책과 이슈

- 문재인 정부는 2017년 출범 시 철도정책과 관련하여 ‘100대 국정과제’에서 ‘철도 공공성 강화’, ‘SOC 안전 강화’, ‘신북방 정책 추진’을 제시. 철도 공공성 강화의 주요 내용은 ‘벽지노선 운영, 일반철도서비스 개선, 간선망 구축 등 교통네트워크 효율화’임
- 이외에도 정부는 2018년 「철도부품 산업 육성을 위한 종합계획」(2020년~2026년)을 수립하여 철도산업을 적극적으로 육성하겠다는 의지를 표명하였는데, 주 내용은 ① 국산화를 통한 수입대체품 개발 ② 국내기술 고도화를 통한 해외진출 ③ 미래 선도형 원천기술 개발을 중점 추진 분야로 설정하고 18개 품목에 1,300억을 투입하기로 함. 또한, 같은 해 「제1차 철도 물류 산업육성계획」 추진
- 그 결과 2020년 SOC 예산에서는 철도에 6조 9474억 원을 책정하여 6조 9199억 원을 책정한 도로에 비해 더 많은 예산이 배정됨으로써 수십 년 만에 처음으로 도로예산보다 철도예산이 많게 책정됨
- 그러나 실상은 PSO지원 등 여러 가지 문제점을 보임.

〈표 7-24〉 철도공익서비스(PSO) 보상 현황(단위: 억)

구 분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
보상액	3,434	3,467	3,509	3,509	2,962	3,238	3,528
보상률	89.0%	81.0%	79.3%	78.0%	59.0%	63.3%	67.9%

- 더군다나 철도 공공성 강화의 첫걸음이라고 할 수 있는 상하분리(철도시설공단-코레일) 원상회복과 SR 통합은 민주당과 문재인 후보가 여러 차례 공언한 정책이었지만 임기 중반이 지난 지금에도 여전히 불투명하다. 특히, 공약 이행의 정책 기반이 될 것으로 예상되었던 ‘철도 공공성 강화를 위한 철도산업 구조 평가연구 용역을 2018년 12월 발생한 강릉 KTX 탈선 사고를 빌미로 중단함’으로써 정책 의지를 의심케 함

Ⅲ. 노동조합 현황과 활동

1. 철도산업 운영기관 노동조합 현황과 활동

○ 현황: 18개 기관 중 13개노조가 '궤도노조협의회'를 중심으로 활동 중

〈표 7-25〉 철도지하철노조협의회 현황

노조명	정원	조합원 수	조직률9%)	상급단체
공항철도노동조합	570	352	62	민주노총
광주도시철도노동조합	910	553	61	민주노총
김포도시철도지부	-	130	-	민주노총
대구지하철노동조합	2,920	1,269	43	민주노총
대전도시철도노동조합	906	760	84	미가입
메트로9호선노동조합	626	486	78	민주노총
부산지하철노동조합	4,036	3,914	97	민주노총
서울교통공사노동조합	16,801	11,172	66	민주노총
서울메트로9호선지부	-	141	-	민주노총
서해선지부	-	80	-	민주노총
용인경전철지부	-	143	-	민주노총
인천교통공사노동조합	2,557	1,710	67	민주노총
전국철도노동조합	30,377	23,162	76	민주노총
합 계	59,703	43,872	73	

2. 철도산업 변화와 노동조합의 대응

1) 정부와 기업의 노사관계전략과 노조 민주화 투쟁

- 재정적자 구조개선을 위한 정부와 사용자의 구조조정압력->온건파 집행부들의 합의->민주노조 세력들의 대응의 반복

2) 민영화와 구조조정에 대한 노동조합의 대응

- 20여년간 지속되고 있는 민영화와 구조조정에 대해 노조들은 독자적 또는 시민사회와의 연대를 통해 저지투쟁을 지속

3) 공공성 강화를 위한 노조의 투쟁

- 민영화 투쟁과 대구지하철 참사를 계기로 대항이념으로서 공공성 강화(운행안전, 할인제도 축소 반대, 요금인하, PSO확대) 운동을 모색

IV. 평가와 전망

1. 종합 평가

- 제2차 세계대전 이후 도로와 자동차산업의 발달로 하향세를 겪었던 철도산업이 최근 다시 주목을 받고 있음. 그 이유는 대도시화와 지역 간 연계 확산의 사회변화 속에서 도로교통이 유발한 교통 혼잡, 환경문제를 해결할 대안이 필요했고, 인구구성의 변화로 고령화 사회에 접어들어 안전하고 편리하게 대량수송이 가능한 교통수단이 필요했기 때문임
- 국내 철도산업은 철저하게 정부 정책에 의해 영향을 받는 특징을 보이는 가운데, 정부 정책에 따라 공기업 중심의 운영기관이 건

설과 구매를 진행하면 건설사와 차량 제작사가 입찰 및 제품 제작을 진행하는 수주산업임. 그러나 철도차량의 특성상 내구연한이 최소 20년 이상이므로 기존의 다국적 차들이 여전히 많아 다수의 유지보수부품을 수입에 의존하고 있음.

- 최근 대규모 차량 교체 시기가 다가오고 있지만 2014년 정부는 법 개정을 통해 내구연한 제도를 없앴고, 2016년 정부조달협정(WTO) 승인으로 철도차량 시장에서 해외 업체는 국내업체와 동등한 자격으로 입찰에 응할 수 있게 됨으로써 최저입찰제를 정책적으로 강제하는 상황에서는 품질경쟁보다는 가격경쟁 때문에 낙찰될 가능성이 크므로 국내철도시장의 성장은 장담할 수 없는 상황.
- 더구나 1999년 철도차량 시장의 과당경쟁을 억제하기 위해 정부 주도로 현대정공, 대우중공업, 한진중공업의 철도차량 부분을 통합하여 설립된 현대로템이 그동안 독점적 지위를 가지고 있었지만, 최근에는 다시 다원시스를 비롯한 후발 업체들이 시장경쟁에 뛰어들어 출혈경쟁은 더 심화 될 가능성이 커졌다.
- 한편, 대부분 공기업인 운영기관들의 부채문제는 국내 철도산업시장을 더욱 어렵게 하는 결정적 요인이 됨. 최근 코로나 19사태로 적자 폭은 더욱 커질 전망
- 이와 같은 산업변화에 대해 노조들은 '생존권 사수'와 '구조조정 저지'라는 목표를 실현하기 위해 노조 민주화가 절실하다고 판단하여 지속적인 노조 민주화 활동을 전개하였음.
- 민주파세력들이 집행부에 당선된 이후에는 정부의 민영화나 도시철도의 구조조정에 대해 파업 등 실행행사를 통해 일정 정도 성과를 보여 현재와 같은 체제를 지속하고 있다고 볼 수 있음. 반면, 한계로는 철도의 상하분리와 SR로의 분리를 막아내지 못했고, 인력감축분의 상당 부분을 외주화하는 정부와 사용자의 전략에 효과적으로 대응하지 못한 면이라고 할 수 있음.

2) 세부 평가

- 철도산업의 재 활성화 경향에 발맞춰 국내의 철도노선도 급속도로 확장되는 가운데, 급행열차 운영을 위한 복선화 작업과 철도역, 도시철도역 건설 여부가 해당 지역 국민의 지대한 관심사로 떠오름. 노조도 조만간 투입될 준고속열차인 동력 분산식

EMU(Electronic Multiple Unit) 차량이 본선에서 운행되면 지역 간 소요시간이 1/3로 줄어들고, 이 열차는 화물수송도 가능하여 본격적으로 철도 여객·물류수송에서 획기적인 변화가 일어날 것이므로 철도는 새로운 확장국면에 들어설 것으로 인식함

- 그러나 정부와 운영기관들은 운영기관들의 적자구조 문제와 막대한 투자비용 문제를 해결하기 위해 최근 민간자본의 활용을 적극적으로 고려하는가 하면, 실제 운영도 김포경전철, 9호선, 서해선과 같이 민간사업자에게 맡기거나 민간위탁 방식으로 진행하고 있음.
- 결국, 안전문제와 노동조건의 악화가 현실화되는 가운데, 노조들의 대응도 강경해지고 있음. 최근 연달아 진행된 9호선노조, 김포 도시철도지부, 서해선지부의 노동조건 개선과 직고용 투쟁이 사례임
- 이와 같은 현안의 해결을 위해 노조들은 매년 임단협 시 인력확충을 요구하고 있고, 한편으로는 철도안전법 등 법 개정을 통해 안전인력을 확대하려는 노력을 지속해서 진행하고 있음.
- 특히, 인력확충을 통한 노동조건의 개선이나 안전운행 강화는 공공성 강화와 맞물려 있으므로 노조는 시민사회와의 연대를 통해 정부와 사용자를 압박하는 전략을 구사하고 있음. 최근 철도 상하분리 원상회복과 SRT통합을 위해 노조와 시민사회단체가 결성한 ‘철도 하나로 운동본부’활동이 대표적임.
- 다음으로 차량 제작사와의 관계에서 노조의 역할 인식을 살펴보면, 현재 공공기관의 입찰방식이 최저가 입찰을 유도하고 있는 상황에서 노조가 직접 이 부분에 개입할 수 있는 여지는 적다는 것임.
- 다만, 이와 같은 입찰방식 때문에 발생하는 다양한 문제들은 안전문제와 직결되고 차량 유지보수의 어려움으로 연결되어 노조도 지속해서 관심을 둔다는 것임. 일례로 비교적 뒤늦게, 연달아 개통한 서울도시철도 5~8호선의 상황을 보면, 94년부터 개통한 5호선 차량은 스웨덴 애드트랜스 제품, 2001년부터 개통한 6호선은 일본의 미쓰비시 제품, 7~8호선은 영국의 GEC알스툼 제품과

일본 도시바 제품, 그리고 국내의 (주)로윈의 제품이 섞여 있음. 한 기관에서 이렇듯 다양한 차들이 운행되고 있는 이유는 노선을 개통할 때마다 전동차 공급 입찰을 해 최저가로 낙찰되는 회사의 것을 구매했기 때문임.

- 그러나 5호선 납품업체가 파산함으로써 부품교체에 어려움을 겪게 되었고, 임시방편으로 차량 간 부품을 대용으로 버텨 온 것도 5호선 개통 후 25년이 지난 지금 한계에 다다랐다는 것임. 하지만 2016년 정부조달협정이 승인됨에 따라 이후에도 해외 사들이 최저가격으로 입찰을 시도하면 막을 방법이 없다는 것임. 이러한 현실은 국내 차량 제작사와 부품사들에도 직접 영향을 미쳐 해외시장을 개척하지 않으면 존립 자체가 어려운 현실임에도 불구하고 최근 국내 후발 업체인 다원시스가 KTX 차량의 상당 부분을 낙찰받음으로써 국내업체 간 경쟁이 치열해질 것으로 보여 향후 국내 철도차량 시장의 전망은 어두울 것으로 보고 있음.
- 국내 철도차량 시장의 쇠퇴는 부품의 적기공급에 영향을 미치고 결과적으로 열차 안전운행에 문제를 일으킬 수 있으므로 노조 또한 내구연한 제도 폐지와 최저입찰제 개선을 위한 법개정운동을 통해 이 문제에 접근하고 있다는 것임
- 최근 철도산업 노조들은 공공성 강화 활동의 연속성을 담보하기 위해 궤도협의회를 중심으로 시민단체들과의 연대를 위해 출범시킨 단체인 “공공교통네트워크”를 법인화하기 위해 준비하고 있음.
- 또한, 앞으로도 철도 지하철 안전, 요금인하, 운행서비스 개선, 민자역사 반대 등을 사회 공공성의 주요 의제로 삼고 확장을 위해 다양한 논의를 진행 중임.

1) 철도산업 변화의 전망

- 국내 철도시장을 기준으로 보면 만들 것(make)인지, 사 올 것(buy)인지 선택의 문제에 직면하게 됨. 운영기관 입장에서 보면, 차량제작 주문 시 국내 시스템에 최적화 사양을 요구할 수 있고, 차량구매 후에도 장기간 부품을 안정적으로 공급할 수 있는 국내 업체를 선호할 가능성이 크지만, 최저입찰제 제도로 가격이 최우선 기준이 되므로 중국을 비롯한 해외 선진업체들과의 경쟁에서 밀릴 수밖에 없는 환경

- 정부는 철도산업을 유망사업으로 인식하여 철도부품산업 육성 종합계획을 발표하는 등 철도산업에 관심을 표명하지만, 미국 등과 같이 국산화 의무비율을 설정하거나 차량 표준화, 최저입찰제의 개선 등 제도개선과제에는 소홀함.
- 운영기관도 국내 제조사와의 긴밀한 협업을 통해 상호 발전할 수 있는 노력도 전혀 없다고 볼 수 있음.
- 또한, 최근 국내 차량 제작사 간 입찰경쟁도 1990년대 후반과 같이 다시 치열해지면서 국내 철도시장은 규모의 경제를 달성하기는 어려울 것으로 전망됨.
- 따라서 한정된 국내 철도시장에서 운영기관, 차량제조사, 부품사 간에 경쟁전략을 활용할 것인지, 협력전략을 활용할 것인지 선택의 순간에 와 있다고 볼 수 있음. 선택의 주재자는 철도산업의 특성상 정부가 맡아야 함은 당연함.

2) 노동조합의 대응 과제

첫째, 정부의 철도정책 결정에 중요한 역할을 수행하는 ‘철도산업위원회(이하 위원회)’에 적극적으로 개입할 필요

둘째, 차량 내구연한 제도 부활, 국산부품 사용 의무비율 규정, 철도차량 표준화를 위한 제도마련에 매진할 필요

셋째, 현재 발행하고 있는 궤도협회의 정기 소식지 ‘궤도동향’에 각 기관 현장에서 발생하는 제도, 서비스, 기술 문제에 대해 공개하고 해결 방향을 제시하는 역할을 부여할 필요가 있음.

넷째, 궤도협회의 조직적 발전 전망을 산업정책에 대한 개입 단위로 재설정할 필요가 있음. 그동안 궤도협회는 여러 차례 조직발전 전망에 대한 논의를 진행하였음. 그러나 비전이 뚜렷하지 않고 단위노조들의 후원이 적극적이지 않아 여전히 향후 행보가 불투명한 상황이다. 하지만 급변하는 산업환경의 변화를 맞아 보다 적극적으로 산업적 이슈에 적극적으로 대응할 수 있는 업종 중심의 내용으로 조직발전 전망을 고려할 필요가 있을 것임.