

**한국철도공사
감사결과 처분요구서**

2020. 4.

**국 토 교 통 부
감사담당관실**

처분일람표

연번	지적사항	조치 계획	인원(명)	쪽
계	총 3건			
1	고객만족도조사 개입 부적정	통보	징계 9, 경고 21 등	3
2	물류사업 모집단 설계 미흡	개선	-	10
3	설문 응답자 확인방법 미흡	통보	-	12

조사결과 처분요구서

일련번호	1	조사담당자			
대상기관 : 한국철도공사					
처분연월	행정조치	신분조치	재정조치		비고
			조치방법	금 액 (원)	
2020. 4.	통보	중징계, 경고 등	-	-	-

□ 제 목 : 고객만족도조사 개입 부적정

□ 지적사항

- 한국철도공사(이하 “코레일” 이라 한다)에 대한 「2019년도 고객만족도 조사」는 ☆☆☆☆☆컨설팅 주관으로 전국 25개 기차역(12개 지역본부)에서 2020. 1. 13. 부터 같은 해 2. 1.까지 실시¹⁾되었다.

[표1] 조사 표본설계 확정안('19.12.15, 한국조세재정연구원)

(단위 : 개)

구분	합계	현장설문					전화설문	비고
		소계	고속	일반 [㉠]	관광	전철 [㉡]	물류	
모집단 (19년 이용객)	1,317,836(천)	1,317,836(천)	65,109(천)	73,751(천)	1,076(천)	1,177,900(천)	40	
표본 (가중치%)	1,200 (100%)	1,170 (90.4%)	311 (24.3%)	506 (18.2%)	150 (0.8%)	203 (47.1%)	30 (9.6%)	

※ ㉠ 일반열차 : 새마을, 무궁화, 누리로, ㉡ 전철 : 전철, ITX 청춘 등 광역철도

1) 사전절차 : 「2019년도 공공기관 고객만족도 조사 기본계획안」 확정(기획재정부, '19.8.28) → 설명회 개최(기획재정부, '19.9.20)

- 「부패방지 및 국민권익위 법률」 제7조(공직자의 청렴의무)에 따르면 공직자는 법령을 준수하고 친절하고 공정하게 업무에 임하여야 하며, 일체의 부패행위와 품위를 손상하는 행위를 하여서는 안 된다고 규정하고 있다.
- 또한, 코레일 「인사규정」 제32조(성실의 의무)에 따르면 직원은 법령과 정관 및 각종 규정을 준수하여 직무를 성실히 수행하여야 하고, 같은 규정 제37조(품위손상행위 금지)에 따르면 임직원은 직무의 내외를 불문하고 품위를 손상하는 행위를 하여서는 안 된다고 규정하고 있다.
- 한편, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제13조에 따르면 국민에게 직접 서비스를 제공하는 공공기관은 그 공공기관의 서비스를 제공받는 국민을 대상으로 연 1회 이상 고객만족도 조사를 실시하여야 하며,
- 같은 법 제11조 및 제48조에 따라 그 결과는 공시되어 당해 공공기관에 대한 대국민 서비스 척도로 활용되고, '공공기관 경영실적 평가지표'²⁾에 반영되어 해당기관 임직원의 성과급 지급기준으로도 활용된다.
- 따라서 공공기관 및 소속 임직원은 공정하고 투명한 고객만족도 조사가 되도록 고객으로 가장하여 조사에 참여하는 등 조사업체의 공정한 조사를 방해하여서는 아니되고,
- 고객만족도조사 결과는 기획재정부 주관 공기업 경영실적 평가의 주요지표로 활용되므로, 평가를 받는 공기업 임직원들이 고객으로 가장하여 조사에 참여하는 것은 경영실적 평가의 공정성과 객관성을 심각하게 훼손하는 부정행위이다.
- 그런데, 코레일에서는 '2019년도 고객만족도 조사'(20.1.13~2.1)와 관련하여 전국 12개 지역본부 중 8개 지역본부 소속 직원들이 자체 경영실적 평가(지역본

2) 경영목표의 합리성 및 달성 정도, 주요사업의 공익성 및 효율성, 조직·인력 운영의 적정성, 고객만족도 조사결과 등 7개

부 또는 부서 단위)를 높게 받고, 성과급을 많이 타기 위한 목적 등으로 아래의 [표2]와 같이 '2019년도 고객만족도조사 설문'(20.1.13~2.1)에 직접 참여한 사실이 확인되었다.3)

[표2] '19년도 고객만족도 조사 코레일 직원참여 현황

(단위 : 건)

지역본부	전체 표본			유효 표본 [㉠]			비고
	응답자	직원	비율	응답자	직원	비율	
합계	1,438	222	15.4%	1,170	192	16.4%	
서울	191	136 [㉡]	71.2%	172	112	65.1%	
수도권서부	276	39	14.1%	228	39	17.1%	
수도권동부	133	17	12.8%	109	15	13.8%	
부산경남	173	15	8.7%	132	14	10.6%	
기타 [㉢]	665	15	2.3%	529	12	2.3%	

※ ㉠ 유효표본 : 전체표본 중 휴대전화 불명·중복 등 조사기준을 미통과

㉡ 기타 : 대전충남, 광주, 전남, 대구지역본부

㉢ 서울본부 직원의 경우 총 11명이 2회 이상 참여(3회 3명, 2회 8명)

가. 서울지역본부 실태

· 사전 계획 수립, 회의 등을 통한 공동모의, SNS 단체방 운영, 직원 참여내역 관리 등 소속직원들이 고객만족도조사 설문(설문)에 조직적·체계적으로 참여하였다.

- (실행 준비) 서울지역본부 ◆◆처(대리)는 지원인력 구성 및 배치, 조사원 발견시 제보 방법, 주의사항 등이 담긴 「PCSI 대응전략」을 마련(19.12.27)하고, 같은 날(19.12.27)을 포함 총 3회의 회의(4)를 통해 직원들에게 이를 설명하고, SNS 단체방(카카오톡)5) 가입 및 설문참여를 지속적으로 권유하였음
- (실행 내용) 서울지역본부 소속 직원들은 설문조사장소 배회, 설문 참여, 참여결과 SNS 단체방 업로드(공유) 등, 수립된 사전 계획(「PCSI 대응전략」

3) 고객만족도 조사 설문 전체 1,438건 중, 222건(15.4%)에 코레일 직원(208명, 1~3회 중복 참여 포함)이 신분을 속이고 참여한 사실이 확인

및 「현장지원계획」(‘20.1.6) 등) 대로 실제 이행하였음

- (실행 체계) ◆◆처(太太太 대리)는 사전 준비회의 대로 소속 부서(처·역) 직원들의 설문참여 및 참여결과를 SNS 단체방에 업로드 할 것을 부서(처·역) 담당자에게 전달하고, 부서 담당자는 동 사항을 소속직원에게 전파, 소속직원은 전파 내용대로 설문참여 및 참여결과를 업로드(공유) 하였음
- (조사원 동선 관리) 「현장지원계획」에 따른 현장 지원인력은 조사원 이동 경로를 모니터링하여 사진촬영, 역에 설치된 CCTV 화면캡처 등을 통해 관련정보를 SNS 단체방에 업로드하였으며, 직접 조사원 주변에서 대화 내용을 청취 후 공유하였음(실제 직접 설문에도 참여)
- (참여 실태) 철도이용객으로 가장하여 설문에 응답한 후 참여사실을 SNS 단체방⁶⁾ 또는 전화로 보고(⇒ 太太太 등), 설문참여 위치 등 실시간으로 상황을 관리하며 체계적으로 조작하였으며, 휴일(1.19)에 집에서 쉬는 직원은 역까지 와서, 역에서 근무복(제복)을 착용하고 근무중이던 직원은 사복으로 갈아입고, 11명의 직원은 중복(2건 8명, 3건 3명) 참여하는 등 다양한 방법으로 122명*이 총 136건의 설문에 참여

* 설문참여자(122명)는 소속별로 지역본부 8개 부서(처·소)에서 83명, 7개역에서 39명⁷⁾이며, 출장결재(결재권자 = 본부: 처장, 역 직원 : 역장)를 득하고 참여하였음

- (참여 사유) 설문에 참여한 직원은 소속 지역본부 또는 부서(부)가 경영 실적 평가를 잘 받아 성과급을 많이 타기 위해, 관행적으로, 주관부서나 상급자의 권유 등의 이유로 설문에 참여하였음
- (기관장 등 윗선의 가담) 설문 개입에 지역본부 각 부서, 역 근무자 등 조직 전체가 광범위하게 동원(122명)된 점, 설문 참여 직원이 처장에게 출장 결재를 득한 점, 과거에도 유사한 설문 개입이 있었던 점 등 제반의 상황을 감안하면, 지역본부 기관장 등 간부급 직원이 설문 참여를 독려(지시)하였거나, 적어도 알고도 묵인한 의혹이 있음 ☞ 수사의뢰

4) 각 부서·역별 담당자에게 회의 내용을 소속직원에게 알릴 것을 전파·권유

5) 회의 전달(‘19.12.26) 개설된 SNS 단체방은 조사일 전후로 직원들의 참여현황 파악, 조사일정 공지, 참여 독려 등 실질적인 컨트롤 타워로 활용

나. 수도권서부분부 등 3개 지역본부 실태

- 수도권서부분부 등 3개 지역본부도 고객만족도조사 담당 부서(◆◆처)를 중심으로 직원들의 설문참여 권유 등 조직적으로 고객만족도조사에 개입하였다.

○ (참여규모) 코레일 직원이 참여한 총 222건의 설문 중, 수도권서부 등 3개 지역본부에서 71건(수도권서부 39, 수도권동부 17, 부산경남 15) 참여

- 지역본부별 세부 참여인원은, 수도권서부 39명(10개 부서 및 9개역), 수도권동부 17명(5개 부서 및 3개 역), 부산경남 15명(5개 부서 및 1개 역)으로 확인*

* 수도권서부(39) : ◇◇(1)·ㄹㄹ(3)·○○(3)·ㅂㅂㅂㅂ(4)·ㅁㅁ(2)·ㅌㅌ(2)·◎◎◎◎◎(2)·■
 ■■■■(1)·△△△△△(1)·▲▲▲▲▲(1), 9개역(17)
 수도권동부(17) : △△△△(3)·ㅂㅂ(5)·○○(1)·ㄹㄹ(1)·▼▼▼(3), 3개역(4)
 부산경남(15) : ◆◆(5)·○○(3)·ㅁㅁ(2)·◇◇(1)·◇◇소(3), 1개역(1)

○ (참여형태) 3곳 지역본부에서 상급자 또는 고객만족도 업무 담당직원이 직원들의 설문조사 참여를 구두로 전파·독려하였고, 이에 직원들이 설문에 참여하게 되었다는 진술을 공통적으로 확인

- 서울본부와 같이 체계적이고 계획적으로 참여하지는 않았지만, 설문조사를 사전에 준비한 자료가 담당자(지역본부 ◆◆처) PC에서 발견되는 등** 조직적으로 준비한 정황이 있음. 다만, 지역본부별로 준비 형태 및 자료의 실행여부는 차이가 있음

* 설문방법 교육, 설문일시·장소 특정, SNS 단체방을 통한 실시간 정보 공유 등
 ** 「조사당일 지원관련」(수도권동부), 「고객만족도 조사 관련 설명회 자료」(수도권서부), 「2019 내부경영평가 향상계획(안)」(부산경남)

- (수도권동부) ◆◆처 담당자(ㄱㄱ 차장)가 '20.1.20.(월), 각 역에 송부한 메일에는 '조사에 대비한 역별 인원 할당표'와 '조사원 위치 파악 후 조사에 즉시 응할 수 있도록 대비하라'는 내용이 기재되어 있으며, 설문참여 직원은 ◆◆팀장의 권유(조사원을 만나면 설문조사에 임하라...)에 의해 참여하였

6) 실제 설문 참여하지 않은 직원(104명)까지 포함하여 최대 226명이 활동, 서울본부 소속(본부 및 소속역) 실무진 급(주임, 대리, 과장 등)이 대다수

7) 처·소(83명) : ㅁㅁ(15)·○○(9)·◆◆(17)·▽▽(5)·△△(11)·☆☆(5)·★★(5), ○○(16)
 관지역(39명) : ◎◎(15)·○○(1)·ㅁㅁ(4)·ㅌㅌ(4)·ㄸ(4)·ㅈㅈ(9), ◆◆◆◆(2)

다고 진술하는 등 전체적으로 총 17명*이 조직적으로 설문에 개입하였음

* 참여(17) : △△△△(3)·ㅂㅂ(5)·ㅇㅇ(1)·ㄹㄹ(1)·▼▼▼(3), 3개역(4)

- (수도권서부) ◆◆역 등 수도권서부분부 소속 일부역의 간부는 직원면담 과정에서 '조사원이 다가오면 적극 참여 하라'고 지시한 사실을 인정하였으며, 설문 참여 직원 또한 간부급 직원의 지시가 있었던 점을 인정함. 또한 ◆◆역 등을 제외한 소속 부서(10개부서, 20명) 및 역(3개역, 5명)에서도 대규모의 설문 참여자가 있는 등 지역본부 전체적으로 총 39명*(본부 10개 부서, 9개역, 전체 설문의 14.1%)이 조직적으로 설문에 개입하였음

* 참여(39) : ◇◇(1)·ㄹㄹ(3)·ㅇㅇ(3)·ㅂㅂㅂㅂ(4)·ㄹㄹ(2)·ㅌㅌ(2)·◎◎◎◎◎(2)·■ ■ ■ ■ ■ (1)·△△△△△(1)·▲▲▲▲▲(1), 9개역(17)

- (부산경남) ◆◆처 담당자 및 참여직원의 진술에 따르면, ◆◆처 담당자가 직접 각 부서를 순회하며 직원들에게 '조사원을 만나면 설문에 응하라'고 권유한 사실이 있으며, 부산경남본부 소속 직원 총 15명*은 이에따라 조직적으로 설문에 참여한 것으로 확인됨

* 참여(15) : ◆◆(5)·ㅇㅇ(3)·ㄹㄹ(2)·◇◇(1)·◇◇소(3), 1개역(1)

- (기관장 등 윗선의 가담) 설문 개입에 지역본부의 여러 부서와 역 근무자 다수가 참여한 점, 설문 참여 직원이 처장에게 출장 결재를 득한 점, 과거에도 유사한 설문 개입이 있었던 점 등 제반의 상황을 감안하면, 서울 지역본부 수준은 아니지만, 상급자들(담당 팀장, ◆◆처장, 본부장 등)이 설문 참여를 독려(지시)하거나 적어도 알고도 묵인한 의혹 있음 → 수사의뢰

다. 대전충남본부 등 4개 지역본부 실태

- 대전충남 등 4개 지역본부 직원이 총 15건(대전충남 8, 광주 4, 대구 2, 전남 1)의 설문에 참여한 것으로 확인 되었으나, 설문장소가 산재되어 있고 직원들의 참여 비율이 미미하는 등 개인적인 사정으로 참여한 것으로 보인다.

- 그 결과, 코레일의 명예는 물론 공공기관 고객만족도 조사업무 전반에 신뢰를 훼손하는 결과를 초래하였다.

□ 조치할 사항

○ 한국철도공사 사장은

- ① 앞으로 업무를 수행하면서 동일한 사례가 발생하지 않도록 관리·감독에 철저를 기하시기 바라며,**(기관경고)**
- ② 고객만족도조사 부당 개입 등 책임 정도에 따라 징계 등 문책, 수사의뢰 등 아래와 같이 조치하시기 바랍니다.**(통보)**
 - 고객만족도조사 총괄 관리·감독을 소홀히 한 본사 담당 임원 등 관리자 3명에 대해서는 “경고”
 - 서울지역본부에서 조직적·체계적인 설문조작을 주도한 관련자(◆◆처) 2명에 대하여는 “중징계”, 관리자 2명도 “징계”
 - 수도권서부 등 3개 지역본부에서 조직적·비체계적인 설문조작에 개입한 관련자 5명에 대하여는 “징계” 하고, 관리자 7명은 “경고”
 - 설문참여자 전원(208명)에 대하여는 특별윤리교육 실시, 2건 이상 반복(2~3건) 참여자 11명에 대하여는 “경고”
 - 서울 등 4개 지역본부에서 설문조작을 주도한 직원 7명과 이를 지시하거나 알고도 묵인한 의혹이 있는 상급자 등 관련자 9명에 대하여는 ‘업무 방해’(형법) 혐의로 “수사의뢰”

※ 수사결과, 추가 비위행위(범죄사실)가 통보되면 징계 대상 및 사유에 추가 할 것

조사결과 처분요구서

일련번호	2	조사담당자			
대상기관 : 한국철도공사					
처분연월	행정조치	신분조치	재정조치		비고
			조치방법	금 액 (원)	
2020. 4.	개선		-	-	-

□ 제 목 : 물류사업 모집단 설계 미흡

□ 지적사항

○ 「2019년도 공공기관 고객만족도조사 기본계획(안)」(기획재정부, '19.8.27) 및 동 기본계획 설명자료(한국조세재정연구원, '19.9)에 따르면, "고객(모집단)"은 원칙적으로 해당 공공기관의 서비스를 경험(1년 1회 이상)한 모든 국민을 대상으로 설정하도록 기본설계의 방향을 제시하고 있다.

- 위에 따르면, 해당 공공기관이 고객 리스트 및 전화번호를 보유하고 있는 경우 전화설문으로 고객만족도조사를 진행하고, 전화번호를 보유하지 않고, 특정 지역에 고객이 집중되는 등의 경우에는 현장·출구조사를 하도록 하고 있다.

- 따라서, 조사대상 공공기관은 기본설계자가 위의 조사방향에 따라 적정하게 기본설계(조사설계)를 할 수 있도록 세부 사업별 기초자료를 충실히 제공하는 것이 바람직하다.

○ 그런데, 한국철도공사(이하 "코레일"이라 한다) ☆☆☆☆☆처는 2019년도 조사대상 세부사업 중 물류사업⁸⁾에 대해, 기본설계자(한국조세재정연구원)에 모집단 자

8) 고객 리스트가 존재하여 전화설문으로 진행

료를 제공함에 있어, 아래의 표3과 같이 정당한 사유없이 실제로 서비스한 고객정보가 있는데도 자료를 적게(평균 21개, 34%) 제공하였고⁹⁾, 한국조세재정 연구원은 이를 토대로 기본설계를 확정('19.12)하였다.

[표3] 물류사업¹⁰⁾ 실제 모집단과 설계 반영 비교

(단위 : 개)

연 도	실제 고객	설계 고객		비고
		모집단	표 본	
평 균	61	40	30	
2019	59	40	30	
2018	63	40	30	

※ 한국철도공사 제출자료 재구성

- 그 결과, 코레일의 일부 고객 정보가 누락되는 등 모집단 자료(통계) 자체의 신뢰성 훼손과 조사결과의 왜곡 가능성을 야기하였다.

□ 조치할 사항

- **한국철도공사 사장은** 앞으로 고객만족도 조사 업무를 수행하면서, 전화설문 대상인 물류사업의 경우 기준(1년 1회 이상 이용 고객)에 맞게 관련 자료(통계)를 조사업체에 제출하도록 개선하시기 바랍니다.(개선)

9) 모집단에 해당하는 '최근 1년 사이에 철도공사의 물류서비스를 이용한 법인'이 59개인데도, 정당한 이유없이 40개만 제공(표본 활용 : 30개)하는 등 최근 2년간 모집단의 숫자를 실제 보다 평균 34%(21개) 적게 제공

10) 물류 품목 : 광석, 시멘트, 컨테이너, 철강 등

조사결과 처분요구서

일련번호	3	조사담당자			
대상기관 : 한국철도공사					
처분연월	행정조치	신분조치	재정조치		비고
			조치방법	금 액 (원)	
2020. 4.	통보		-	-	-

□ 제 목 : 설문 응답자 확인방법 미흡

□ 지적사항

- 「2019년도 공공기관 고객만족도조사 기본계획(안)」(기획재정부, '19.8.27) 및 동 기본계획 설명자료(한국조세재정연구원, '19.9)에 따르면, "고객(모집단)"은 원칙적으로 해당 공공기관의 서비스를 경험(1년 1회 이상)한 모든 국민을 대상으로 설정 하도록 하고 있다.
- 따라서, 기획재정부로부터 조사관리 및 결과검증 등의 업무를 위탁받은 주관 사업자는 면접원(실사업체 소속)이 현장조사 과정에서 응답자가 위 규정에 해당하는 고객인지 확인할 수 있는 다양한 방법을 조사 매뉴얼에 포함하는 것이 바람직하다.
- 그런데, 주관사업자인 ☆☆☆☆☆☆컨설팅에서 2019년도 코레일 만족도 조사 대비 수립('20.1)한 「면접원 실사 가이드」에는 조사장소 설정¹¹⁾, 현장감독관 배치 (1인 이상) 등 최소한의 확인방법은 제시되었으나, 승차권 확인 등 설문 응답자가 진정한 고객인지의 여부를 실질적으로 확인하는 방법을 채택하지 않고 있다.

11) 간선(무궁화, KTX 등) : 고객 하자 승강장, 대합실 등, 전철 : 역 내 승강장

- 그 결과, 아래의 표4와 같이 2019년도 코레일 만족도 조사대상 설문 총 1,438건 중 15.4%(222건)가 코레일 직원의 설문이었는데도, 면접원이 이를 알 수 없게 된 요인의 하나로 작용하였다.

[표4] 현장설문 중 직원 참여 현황

(단위 : 명)

구분	합계	고속열차	일반열차 [㉠]	관광열차	전철 [㉡]	비고
총응답자	1,438	374	633	191	240	
직원 (%)	222 (15.4%)	87 (23.3%)	67 (10.6%)	18 (9.4%)	50 (20.8%)	
고객 (%)	1,216 (84.6%)	287 (76.7%)	566 (89.4%)	173 (90.6%)	190 (79.2%)	

※ ㉠일반열차 : 새마을, 무궁화, 누리로, ㉡ 전철 등 : 전철, ITX 청춘 등 광역철도

□ 조치할 사항

- **한국철도공사** 사장은 앞으로 고객만족도 조사 시 승차권 확인, 승객 대상 전화 방식 확대 등 조사원의 고객 확인 방법이 개선되도록 주관 부처(기획재정부)에 건의하고, 교육 강화 등 재발방지 대책을 마련하시기 바랍니다.(통보)