

철도부문 민자사업 활성화를 위한 철도시설공단 역할 재정립 및 업무개선방안에 관한 연구

Study on KRNA's role reestablishment and Business Improvement Plan for Revitalization of Competition in railway field

김계웅^{*†}, 정찬묵^{*}, 정대호^{*}

Gye-Woong Kim^{*†}, Chan-mook Jung^{*}, Dae Ho Jung^{*}

Abstract Since Incheon International Airport Railway is the first public-private partnerships project of railway field in 2001, the government is trying for infrastructure expansion of railway facility for activation of people convenience and transport logistics. The railway projects business is required a lot of capital, but recent the government financial condition is in the face of serious difficulties owing to welfare expenditure growth and economic downturn. Thus the need for private investment in railway projects in need of large-scale capital has been further increased. But private business management plan that are currently proposed are insufficient elements to meet the unique characteristics of the railway business. And it makes difficult that exert creativity and efficiency of the private. In this paper proposes measures in promoting a private business support and project management improvements through KRNA's role reestablishment.

Keywords : Transport, Public-private partnerships project, Railway, KRNA, Management

초 록 정부는 교통, 물류의 활성화와 국민의 편익을 증진하기 위해 2001년 인천공항철도를 최초로 민자사업으로 추진한 이래 철도인프라의 조기공급을 위해 많은 노력을 기울이고 있다. 현재 국내의 민자사업 중 철도부문은 총 사업비 기준 7%를 차지하고 있으며, 최근 복지부문 등의 재정지출 증대와 지속적인 경제침체로 인한 정부재정부족 문제로 대규모 자본이 필요한 철도사업에 대한 민간투자의 필요성이 더욱 증대되고 있다. 그러나 현재 제시되어 있는 민자사업관리 방안은 철도사업 고유의 특성을 충족시키기에 부족하며 민간의 창의와 효율을 발휘할 수 있는 요소가 제대로 반영되어 있지 않다. 따라서 본 논문에서는 철도 민자사업 활성화를 위해 철도부문 민자사업을 추진함에 있어 철도시설공단 역할의 재정립을 통한 업무지원 및 사업관리 업무개선방안을 제시하고자 한다.

주요어 : 교통, 민자사업, 철도인프라, 철도시설공단, 업무개선방안

1. 서론

민간투자사업은 정부의 부족한 재정을 보완하기 위해 민간의 자본을 활용함과 동시에 민간의 창의와 효율을 SOC사업에 적용하기 위한 방안으로 1994년 민자유치촉진법을 제정하여 도입하기 시작하였다.

† 교신저자: 한국철도시설공단(kgw3333@hanmail.net)

* 우송대학교 공과대학 철도대학원 건설 철도시스템학과

이후 민자유치촉진법은 1998년 사회간접자본시설에 대한 민간투자법으로 전면 개정되어, 2012년 기준 633개 사업, 약 73조원이 투자될 정도로 사회기반시설건설사업에 대한 민간투자를 촉진시켰다.[1] 철도시설의 경우에는 2001년 인천공항철도를 최초로 민자사업으로 추진한 이래 약 17조원이 투자되어 현재까지 총 13개의 사업이 운영 및 새롭게 추진되고 있으며, 민간투자사업의 도입은 철도인프라의 조기공급에 많은 공헌이 되었다.

하지만 인천국제공항과 부산-김해 경전철 사업 등 기존에 추진되었던 철도시설에 대한 민간투자사업은 최소수입보장제도인 MRG로 인하여 교통수요의 과다추정, 무리한 운임인상, 높은 수익률 보장 등의 문제로 인하여 정부의 재정부담을 가중시키는 부작용으로 인하여 사회적 비판이 되는 원인이 되기 하였다.[2] 이러한 문제를 개선하기 위해 현재 철도민간투자사업에서 발생하는 문제의 원인과 개선방안에 대한 연구가 진행되었으나, 역세권 개발 등 부대사업 같은 새로운 사업을 통한 해결방안으로 사업전반에 걸쳐 발생하는 근본적인 문제의 개선책은 제시하지 못하고 있다.[3]

따라서 본 논문에서는 기존 사업사례를 통해 철도 민간투자사업에서 발생한 문제점을 분석하고, 철도 민간투자사업의 원활한 추진을 위한 개선방안을 제시하고자 한다.

2. 본 론

2.1 철도 민간투자사업 현황

국내의 민자철도 시설은 모두 국가관리사업으로 현재 총 13개의 사업이 추진 중에 있으며, 국토교통부와 지방자치단체가 주무관청으로 수익형 민간투자사업(BTO)방식과 임대형 민간투자사업(BTL)방식으로 추진되고 있다. 국토교통부 주관 사업으로는 수익형 민간투자사업(BTO)방식으로 인천국제공항철도, 신분당선 강남-정자 복선전철 등 4개 사업, 임대형 민간투자사업(BTL)방식은 전라선 익산-신리 복선전철, 경전선 함안-진주 복선전철 등 5개 사업이 진행 중에 있다. 지방자치단체 주관 사업으로는 서울지하철 9호선과 부산-김해 경전철 등 4개 사업이 운영 중이며, 모두 수익형 민자사업(BTO)방식으로 추진 되었다. Table 1[4]은 현재 운영 중인 지방자치단체 주관 철도 민간투자사업 기본 현황을 나타내고 있다. 2015년 기준 국토교통부 주관 국내 철도 민간투자사업 총 투자비는 145,297억 원이며, 이중 수익형 민간투자사업(BTO)에 86,547억 원, 임대형 민간투자사업(BTL)에 59,750억 원이 투입되었다. 수익형 민간투자사업(BTO) 중 인천국제공항철도를 제외하고는 전부 민간제안사업으로 진행되었으며, 각 사업별 세부 추진현황은 Table 2[4]와 같다

2.2 철도민간투자사업 추진 사례 분석

2.2.1 인천국제공항철도 사례 분석

인천국제공항철도는 2007년 개통 이전부터 이용수요 예측이 과도하다는 우려를 받아왔으며, 2006년 1단계 공사 완료 후 인천공항-김포 간 공항수요가 협약대비 6.4%수준에 머물렀으며, 2008년 7.3%, 2009년 8.1%, 2010년 11%로 매년 증가률이 미미하였으며 2012년에는 전년도에 비해 두 배 이상 급증했음에도 불구하고 아직도 협약대비 26%에 그치는 등 매우 저조한 이용률을 나타내고 있다.[4] 이러한 과도한 수요예측으로 인해 협약 당시 민간사업자에게 약속한 MRG도 증가하고 있으며, 이러한 문제를 해결하기 위해 과거 인천국제공항의 과도한 수요예측에 관한 원인을 분석하여 수요증대방안을 모색할 필요가 있다. 또한 인천국제공항철도의 실질수익률은 협상을 거쳐 10.43%로 확정되었으나 그럼에도 인천국제공항고속도로(9.7%), 문학산 터널(9.7%), 목포 신외항(9.62%), 인천 북항 고철 2부두(9.0%), 인천대교(8.5%) 등 타 민간투자사업에 비해 높은 수준의 수익률을 보장하고 있으며, 이로 인해 인천국제공항철도 운영 6년 간 누적보조금이 민간투자비의 33%에 달하고 있을 정도로 정부의 재정 부담을 가중시키고 있다.[3][4]

2.2.2 신분당선 용산-강남 사례 분석

현재 신분당선 용산-강남 복선전철의 경우 기재부, 국토부, 서울시간 용산국제업무지구 무산에 따른 개발분담금 결손액 3,300억 원에 대한 재원분담방안을 합의 하지 못해 사업이 지연되고 있으며, 이처럼 철도 민간투자사업 추진 중 절차 지연(실시협약 변경, 수요예측 재조사, 관계기관 간 재원분담방안 이견, 민자적격성 검토 지연 등)과 민원에 의한 지연(노선 변경, 환경보전, 보상 갈등 등) 등으로 사업 진행이 늦어져 불필요한 사회·경제적 비용이 추가되는 경우가 발생하고 있다. 따라서 이러한 비용을 절감하고 기존 주요 철도 민간투자사업을 조기 착공하여 물류비용 완화 및 국민편익을 증진하기 위해서는 주무관청과 민간투자사업자간 긴밀한 협조를 바탕으로 해결방안 모색 후 신속히 사업을 추진할 필요가 있다.

2.3 철도 민간투자사업 문제점 개선방안

2.3.1 철도시설공단의 역할 재정립

철도 민간투자사업의 경우 철도시설공단에서 국토부의 위임을 받아 사업관리 업무를 수행하고 있다. 주무관청인 국토부는 철도 민간투자사업 전반에 대하여 철도시설공단이 주무관청의 역할을 수행해 줄 것을 요구하고 있으나, 철도 민간투자사업의 협약 당사자는 주무관청(국토부)과 사업시행자(SPC)로 협약 당사자 외에는 주체적인 역할 수행이 곤란하다. 따라서 협약변경을 수반하는 중요사항 및 검토·지원 사항 등, 민간투자사업의 업무 처리주체와 업무경계에 대한 사업별 사업관리절차서를 국토부와 철도시설공단이 공동제정하여 민간투자사업 업무 전반에 철도시설공단의 역할을 강화해야 한다.

또한 사업위험관리를 위해 공단도 같이 협약당사자가 되어 책임감 있게 민자사업에 같이 참여가 필요하나 국내 민간투자사업은 국토부와 사업시행자간 협약으로 철도시설공단은 참고인 또는 중개인 자격으로 사업위험관리에 소홀한 실정이다. 이를 개선하기 위해서는 향후 협약 시 공단이 협약당사자로 참여하거나, 협약당사자로 참여가 어려울 시 한국철도시설공단의 책임을 강화하는 문구를 삽입하여 사업관리 역할을 충실히 하도록 해야 한다

2.3.2 철도 민간투자사업 재구조화를 통한 MRG지급금 절감

민간투자사업 기본계획 제 33조의2 1항에서는 “수익형 민간투자사업이 다음 각 호에 해당하는 경우 주무관청과 사업시행자는 상호 합의를 통하여 해당 사업의 위험 분담방식, 사용료 결정방법 변경 등 사업 시행조건을 조정할 수 있다” 라고 명시되어 있다.[5] 이 규정에 근거하여 현재 협약 시 MRG를 보장한 민간투자사업에 대해 주무관청은 사업시행자와 적절한 협의를 통해 사업재구조화를 완료하여 MRG를 완화하여 정부의 재정 부담을 절감해야 할 것이다. 이러한 사업재구조화는 향후 MRG 지급이 급증할 것으로 예상되는 사업을 우선적 대상으로 지정하고, 민간투자사업자의 불만을 최소화 할 수 있도록, 실시협약에 의한 사업자(특히 출자자)의 권리를 일부 보장하면서 국가 및 지자체의 재정부담도 완화하는 Win-Win 방식으로 추진해야 한다.

2.3.3 이용수요예측의 신뢰성 제고

기존의 철도민간투자사업에서 발생한 과다수요예측의 원인에 대한 체계적인 분석과 함께 기초자료로 활용되는 인구추정, 통행량 등의 기본자료들에 대한 질적 수준향상을 위한 꾸준한 연구와 투자가 필요하다. 또한 이용수요의 결정요인 중 하나인 철도의 수송분담률을 결정하기 위해서는 우선적으로 주변 교통환경에 대한 조사와 접근성 등 사업지역의 특성에 관해 충분한 시간을 가지고 분석하여 이용수요 분석오차를 방지하여야 한다.

2.3.4 행정절차 간소화를 통한 신속 추진

주무관청 및 PIMAC 검토 등 행정 내부절차로 지연되는 사업의 경우에는 기획재정부가 주관하여 신속하게 추진할 수 있도록 제도를 보완하고, 민원 등으로 지연되는 사업의 경우에

는 주무관청이 주관하여 민간투자사업자와 함께 조속하게 민원을 해결할 수 있도록 긴밀한 협조체계를 구축해야 한다.

2.3.5 사업시행자 역할 명확화

현재 실시협약 시 유지보수와 개량에 대한 시행주체가 명확하게 설정되어 있지 않아 준공 후 제대로 된 유지보수가 이루어지지 않고 있어, 향후에는 실시협약 시 민자구간 개량공사 업무주체 및 업무범위를 구체적으로 명시할 필요가 있다. 임대형 민자사업(BTL)의 경우 정부에서 차량을 제공함에 따라 운영 시 차량결함 등에 대해서는 사업시행자의 책임한계가 모호하다. 이러한 협약조항 미비로 개통 시 주무관청과 사업시행자간 시행주체 및 비용분쟁 등 업무혼선을 초래할 가능성이 크므로, 차량을 정부에서 제공하더라도 사업시행자는 ‘종합시험운행지침’에 따라 차량공급 주체와는 무관하게 시험운행부터 모든 책임이 있음을 실시협약에 반영하여야 한다.

3. 결론

본 논문은 정부에서 추진하고 있는 철도 민간투자사업의 원활한 추진 및 더욱 활성화하기 위한 제도개선을 제시함을 목표로 현재 추진되고 있는 철도 민간투자사업현황 조사와 기존에 진행된 사업의 사례 분석을 통해 문제점을 도출하고 개선 방안을 제안하였다. 현재 철도 민간투자사업은 추진과정에서 이용수요의 과다예측과 높은 사업수익률 보장으로 인한 정부의 재정위험을 증가시키고 있으며, 철도 민간투자사업 추진 중 절차 지연과 민원에 의한 지연등으로 사업 진행이 늦어져 불필요한 사회·경제적 비용이 추가되는 경우가 발생하고 있다. 따라서 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 철도 민간투자사업에서 주도적 역할을 하고 있는 철도시설공단의 역할을 재정립하여 민간투자사업 전반에 책임을 강화하고, 행정처리절차를 간소화해야 한다. 더불어 기존에 운영되고 있는 철도민간사업의 재구조화를 통해 정부의 MRG부담을 감소시키고, 이용수요예측의 신뢰성향상을 위한 지속적인 연구가 필요하다.

참고문헌

- [1] KDI (2015) Comprehensive Evaluation of Public-Private Partnership Projects, Ministry of Strategy and Finance, Final Report.
- [2] B.Y. Kim, E.Y. Shon (2015) Study on Improvement Programs of PFI Projects on Urban Mass Transit Infrastructures of SMG, *Seoul Research*, 16(2), pp.215-218.
- [3] Y.K. Kim, J.H. Kang (2013) Study on Financial Burden Reduction and Efficiency Improvement for Railway PPP Projects through BTO-CC, The Korea Transport Institute, Final Report.
- [4] Public Investment Institute (2014) Study on Activation of Railway Projects Public-Private Partnership Projects, Ministry of Land, Infrastructure, and Transport, Final Report.
- [5] MOSF (2014) General Plan of Public-Private Partnership Projects, Ministry of Strategy and Finance, Research Report.