

철도 민자역사 사업수행체계 개선방안

Problems and Solutions for the Private-funded Railroad Station Project Management

박 찬 식* · 전 용 석**

Park, Chan-Sik · Jeon, Yong-Seok

요 약

최근 철도 민자역사 사업에도 민자유치에 대한 관심이 증가하고 있으나 체계적 사업관리방안의 미비로 인해 민자역사사업의 경쟁력 약화를 초래하고 있다. 본 연구에서는 이러한 문제점을 바탕으로 하여 철도 민자사업관리 활성화를 위한 개선방안을 제시하였다. 문헌 연구 및 전문가 면담조사를 통하여 국내 민자역사사업의 사업관리 및 수행의 문제점을 제도적인 부분과 업무상의 문제점으로 구분하여 조사·분석하였다. 제도적인 부분에서는 민자사업의 수익성 저하와 사업자 선정방식이 도출되었고, 업무상의 문제점에서는 지자체 협의 및 인허가 행정 장기화, 사업 운영·관리 미숙, 타당성 분석의 미흡등이 파악되었다. 문헌고찰과 면담조사를 통해 나타난 문제점들을 근거로 하여, 사업관리의 효율화를 위한 사업수행체계 개선방안으로 투자비 회수 보장제도, SOC 민간투자사업과 동일한 제도적 지원, 사업추진의 전문성 극대화 방안, 사업주관자 선정방식 개선, 민자역사 협의기간 단축방안 등을 제시하였다.

키워드 : 철도 민자역사, 민자유치, 사업수행체계

1. 서 론

1.1 연구의 배경 및 목적

철도는 공공의 이익을 위하여 막대한 투자비가 소요되는 대규모 기간산업이다. 그러나 국내 항공 및 도로, 자동차 산업의 발달로 여객과 화물이 이들 교통수단으로 많이 전가되어 매년 많은 재정적자를 면치 못하고 있는 실정이다. 이러한 가운데 공익성과 수익성을 함께 추구하는 경영개선의 일환으로 철도청은 「국유철도운영에 관한 특별법」을 제정하고, 민간자본 유치를 통한 민자역사 건설 등을 내부경영체제에서 수익사업체제로 전환하였다. 이를 위해 각종 철도시설들이 민자사업으로 선정되어 활발히 진행되고 있으나 만성적인 투자재원의 부족 문제, 사업의 수익성에 대한 불확실성과 같은 실무적인 어려움이 내재하고 있다. 이는 효과적이고 체계적인 사업관리 기술의 부재가 그 원인이라고 할 수 있다.

물론 민자역사건립에 있어서 「국유철도운영에 관한 특별법」과 「출자사업업무처리규정」을 근거로 한 사업시행절차와 시행협약이 있고 이를 토대로 민자역사사업에 관련된 업무 일체를 철도청 내부 사업개발본부에 일임하여 업무를 추진하고 있다. 외국의 경우, 민간투자사업 시행에 있어서의 조직구조, 계약절차, 자금조달방법, 리스크 분배전략 등에 관한 연구가 활발히 수행되고 있다[Tiong 1995].

하지만 국내의 경우 민자역사사업 시행절차에 따른 관리사항을 제시하는 가이드라인이 부족하고 업무분장에 따른 인력 투입만으로 사업관리를 시행하는데 있어서 많은 부작용이 나타나고 있다. 본 연구에서는 철도 민자역사 사업주관자의 관점에서 건설사업의 목표를 성공적으로 달성하기 위해서 요구되는 사업관리항목을 고찰하고, 이러한 관리 기능이 효율적으로 운영될 수 있는 민자역사 사업수행체계 개선방안을 제시하고자 한다.

1.2 연구의 범위 및 방법

철도 민자역사 건설 프로젝트의 사업관리 개선방안을 제시

* 중신회원, 중앙대학교 건축학과 교수, 공학박사

** 학생회원, 중앙대학교 건축학과 박사과정

이 논문은 2003년도 중앙대학교 학술연구비 지원에 의한 것이다

하기 위한 연구방법은 다음과 같다. 첫째, 예비적 고찰로써 민자유치의 바탕이 되는 민간투자법과 관련법령을 검토하고, 현재 철도청이 시행하고 있는 민자역사사업관리 현황을 파악한다. 둘째, 문헌검토 및 전문가 면담조사를 통하여 철도 민자역사 건설 프로젝트의 사업관리 및 업무수행의 문제점을 제도적인 부분과 업무상의 문제점으로 구분하여 조사·분석한다. 면담조사는 철도청 내부 사업개발본부의 민자역사 사업업무를 담당하는 사업운영과, 기술과, 민자개발과의 직원을 대상으로 하였다. 셋째, 도출된 문제점을 기초로 2차 전문가 면담조사를 실시하여 철도민자역사 사업관리의 제도적 지원방안 및 업무 효율성 향상방안을 제시한다.

2. 민자역사 사업관리 현황

2.1 민간자본유치제도

(1) 개념 및 정의

민자유치제도는 전통적으로 정부가 수행하였던 공공사업을 민간이 담당하도록 만드는 제도라 할 수 있다. 수익성이 수익성을 초과하는 공공사업을 시장기능에 맡기면 제대로 공급되지 못하기 때문에, 이 문제를 해결할 수 있는 요인을 정부가 제공하여 민간이 수행하도록 만드는 제도인 것이다. 이러한 요인에는 여러 가지가 포함되겠지만, 기본적인 개념은 민간기업의 수익성을 제고하는 방안으로 이해될 수 있다.

(2) 필요성 및 효과

민자역사사업을 비롯한 부대사업 등의 개발사업들이 진행되는 과정에서 예산확보의 어려움으로 사업수행이 많은 차질을 빚게 되자, 예산확보를 위한 대책으로 민간자본을 유치하여야 한다는 필요성이 제기되었다. 따라서 많은 자원확보가 전제되어야 하는 철도역사 및 역세권 개발사업에도 민간자본의 유치가 필요하게 되었다.

민간자본 유치 시 국민부담을 대기업들과 투자자들이 대신 하므로 정부의 부담을 경감시킬 수 있으며, 정부의 직접적인 부담없이 사회간접자본의 확충이 가능할 뿐만 아니라, 민간부분의 자본참여는 민간부분의 경영방식을 도입할 수 있는 계기가 되며 경비절감, 경영합리화로 경영의 효율화가 가능하다.

2.2 민자유치사업

(1) 민자역사사업 관련법령

사회간접자본 민간투자에 관한 법률은 1994년에 「사회간접

자본시설에 대한 민자유치촉진법」이 제정되어 추진되다가, 1999년「사회간접자본시설에 대한 민간투자법」으로 개정되어 정부의 적극적인 지원하에 추진되고 있다. '98.12.31일자로 개정된 민간투자법의 배경으로는, 첫째, 정부 재정에 의한 투자자원조달의 한계를 극복하고, 둘째, 민간의 창의성과 효율성을 공공부문에 도입하고자 하는데 있다.

한편 '96.1.1일자로 국유철도 경영개선에 자율성을 부여하는데 최대한 초점을 맞춘 「국유철도의 운영에 관한 특례법」이 제정되어, 경영의 자율성, 회계분리, 국유재산활용 등의 특례를 부여하고 있다. 특례법 4조에서는 역세권개발사업 등 철도경영 이외의 사업 시행권 부여에 관하여 명시하고 있다.

(2) 민자유치기본계획

민자유치사업은 SOC시설 확충과 관련된 정부의 중·장기계획과 부합되어야 하며, 재정경제부의 민자유치기본계획에 의거하여 해당 주무관청이 개별사업에 대하여 시설사업기본계획을 수립·고시함으로써 시행된다. 그림 1은 지역균형개발법상 민자사업추진절차를 나타낸 것이다.

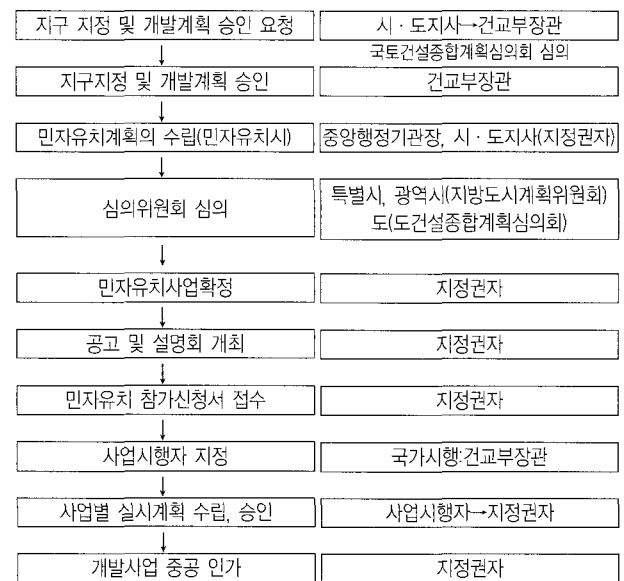


그림 1. 지역균형개발법상 민자사업추진절차

2.3 민자역사사업 현황

(1) 민자역사사업 추진근거

정부는 국유철도 경영개선에 자율성을 부여하는 데 최대한 초점을 맞춘 「국유철도의 운영에 관한 특례법」을 제정하여 공포하였다. 현재에는 법률 일부 개정하여 운영 및 육성에 관

1) 법률 제5027호, 1995.12

표 1. 출자사업업무처리규정 주요내용

구 분	세부사항
민자역사 출자회사 설립에 관한 기본사항	<ul style="list-style-type: none"> • 사업추진계획 수립 • 시설규모 및 설립자본금 • 사업주관자 모집 및 공고 • 사업주관자 선정 및 변경 • 심의위원회 구성 및 운영 • 전문가의 의견수렴 방법 • 사업추진 협약 • 출자회사의 설립 • 사업주관자의 자격 취소
민자역사 공사에 관한 사항	<ul style="list-style-type: none"> • 공사시행 협약 및 비용부담 • 업무담당자 지정 • 시공관리 • 시설물 준공
시설물의 운영 및 관리에 관한 사항	<ul style="list-style-type: none"> • 시설의 구분 및 시설변경 • 시설관리 • 관리협의회

한 법률 시행령에 의하여 「출자사업업무처리규정」을 통해 시행되고 있다²⁾.

표 1은 출자사업업무처리규정의 주요내용을 분류한 것이다.

(2) 민자역사사업 추진조직 및 업무

현재 철도청의 민자유치 담당부서는 사업개발본부로서 민자역사사업 및 역세권 개발사업, 기타 개발사업 등을 관장하고, 출자회사의 사업수행에 따른 건설공사의 인허가 및 공정 관리에 관한 업무를 조정·지원한다. 또한 출자회사의 운영관리 및 출자사업에 투자한 재산의 관리를 책임지며, 각종 민자유치사업과 관련한 업무를 총괄하여 책임지고 관리하고 있다. 부서의 구성은 크게 사업운영과, 기술과, 민자개발과로 나뉘고, 다시 각 부서별로 2~3개 팀으로 업무 특성별로 나누어 업무를 분담한다. 이러한 민자역사사업을 담당하는 부서의 체계는 그림 2에 나타난 바와 같다.

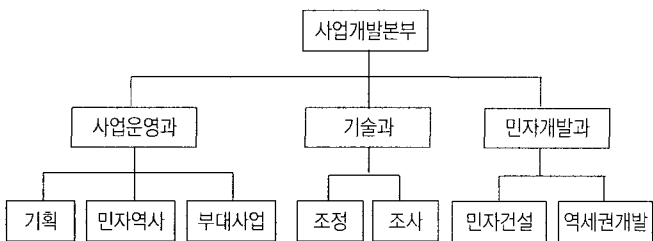


그림 2. 민자역사 사업추진 조직도

사업운영과는 출자사업의 개발계획의 수립과 사업계획의 조정, 출자회사의 운영·관리와 출자재산의 관리, 출자회사에

대한 점용허가 및 점용료 징수에 관한 사항을 담당한다. 기술과는 출자사업의 설계검토 및 인허가 협의 지원, 출자사업의 공사시행에 따른 협의를 주관·지원한다. 또한 출자사업 전반에 걸친 건설 및 안전관리를 수행한다. 민자개발과는 민자유치대상사업에 대한 타당성 분석과 그에 따른 사업시행 기본계획을 수립하고, 민자유치사업의 협약체결 및 운영과 관련한 업무를 주관한다. 아울러 역세권 및 철도연변의 개발에 관한 계획을 수립하고 조정한다.

(3) 민자역사 건립 추진절차³⁾

민자역사 건립의 추진절차는 철도청 주관 하에 출자회사를 설립하는 단계와 설립된 출자회사가 주관하는 역사개발 업무를 추진하는 2단계 절차를 거치게 된다. 그림 3은 출자회사의 민자역사사업 추진절차를 나타낸 것이다. 민자역사 사업의 추진의 기본은 본 사업을 담당할 사업주관자를 공개 모집하여 사업주관자가 25% 출자하고 철도청은 제한이 없게 하되, 2개 이상의 법인 및 기타 상공인이 포함된 5인 이상의 일반 출자자가 출자를 하여 상법상의 주식회사인 민자역사회사를 설립하는 것이다.

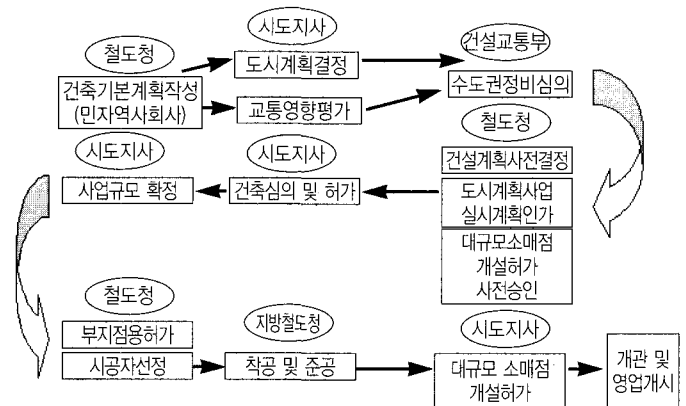


그림 3. 출자회사 민자역사사업 추진절차

3. 민자역사 사업관리의 문제점 분석

3.1 사업관리 제도적 문제점

민자역사 사업은 「국유철도운영에 관한 특별법」과 「출자사업업무처리규정」에 의하여 추진되고 있지만, 많은 제도적 문제점을 나타내고 있다. 본 절에서는 철도사업운영의 민자유치와 관련한 철도청의 관련자료를 분석하여 민자역사사업의 제도적 문제점을 도출하였다.

3) 철도청 사업개발본부 내부자료

4) 철도청, 철도경영개선 시행계획, 2002

2) 철도청 고시 제2001-48호, 2001.12.28

(1) 민자역사사업의 수익성 저하

(가) 신규투자의 위축

IMF이후로 기업의 재무구조개선 및 구조조정을 실시해야 한다는 압박으로 신규투자가 위축되고 있다. 이에 따라 대형 유통전문기업을 포함한 대기업의 참여 여부가 불투명한 실정이다⁴⁾.

따라서 이러한 변화에 대응하는 사업주관자의 역할 변화가 불가피하며 심지어 민자역사사업을 계속해서 추진해야 하는지에 대한 의문이 제기되고 있다.

(나) 시설물 운용을 통한 경영이익 창출 곤란

민자역사사업은 공공시설비를 포함한 대규모 투자비가 소요되는 반면, 변화된 유통환경으로 인해 영업이익률은 크게 떨어지고 있는 실정이다. 그 이유는 대형 백화점 위주에서 창고형 할인점 형태로 유통환경이 변화하고 있기 때문이다. 또한, 기존 사업 중 동인천, 부천, 부평, 안양 등의 경우 사업주관자가 개발사업자(developer) 차원에서 사업을 추진하여 시설물의 건설은 완료하였으나, 시설물의 운용에 있어서 임대위주로 계획된 이유로 운영상 어려움을 안고 있어 경영이익 창출을 통한 이익배당을 기대하기는 곤란한 실정이다. 철도청⁵⁾, 따라서 중소기업의 권소사업 형태로의 변화가 불가피하며, 사업주관자 선정에서 중소기업에 유리한 제도 등을 마련해야 할 필요가 있다.

(다) 점용허가기간의 문제

사업의 일정지분을 공공시설의 설치에 투자하도록 요구하고, 30년 간의 점용허가기간으로는 수익성을 증대시키기 곤란하다. 즉, 초기투자비를 갹신하기 위해서는 현재 시행되고 있는 점용기간을 규정하고 있는 법령의 개선이 필요하다. 기타 법령에서 정하고 있는 점용기간과 관련된 내용은 표 2와 같다⁶⁾.

국유철도재산의 활용에 관한 법률과 우정사업특례법은 점용허가기간의 기준이 동일하게 적용되고 있으나, 철도사업은

표 2. 점용기간 관련 타 법령 사례

법령	점용허가기간	
우정사업특례법	기본 30년, 갹신가능(회수제한 없음)	
항만법	기본 20년, 갹신가능(회수제한 없음)	
일부 차지	보통차지권	기본 30년, 1차 갹신 20년, 2차 갹신부터 10년씩(회수제한 없음)
	정기차지권	기본 50년 이상, 갹신 불가
차기법	외국인투자	50년 이내 사용수익, 동 기간내에 갹신 가능
촉진법	민간투자법	50년까지 무상사용수익권 인정
	철도법	기본 30년, 갹신가능(회수제한 없음)

5) 철도역사 장기종합개발계획, 1996.2

6) 철도청, 철도청 사업운영과 사업개발자문위원회 자료, 1999

우정사업과는 다른 특성을 고려한다면, 점용허가기간의 비율을 개선해야 한다.

(2) 사업자 선정방식의 문제점

민간투자 관련 제도가 정착되어 민자역사사업이 활성화되고 사업자선정에서 경쟁이 확대되면 제안서 공모 및 평가방식, 협상과 사업자 지정 등에 있어서 많은 문제점이 야기될 소지가 있으므로 이에 대한 대비가 필요하다. 철도청⁷⁾, 지금까

표 3. 사업운영과의 사업관리업무 중요도 및 실태

관리항목 및 내용	중요도	실태
● 사업관리조직과 인력운용의 효율성		
· 각 부서간 유기적 협의 부족	4.50	2.25
· 대규모 사업에 대한 의사협의 결정지연	4.25	3.00
· 민자역사사업관리의 전문인력 부족	5.00	3.00
● 출자재산의 관리		
· 출자금 증액의 확대	5.00	2.25
● 주요업무 및 사업계획의 수립·조정 및 심사분석		
· 사업계획의 중·장기 계획 부재	4.25	2.25
· 세부계획 수립의 타당성 분석 결의	4.25	2.00
● 출자회사의 경영분석·통제 및 운영관리		
· 사업자 선정시 재무분석검토	3.00	4.00
· 유지보수 부분의 업무개선	3.25	4.75
● 출자회사의 점용허가 및 점용료 징수		
· 사업부지에 대한 점용료 징수	3.00	4.00
● 출자회사의 운영관리 제도		
· 출자사업업무처리규정에 의한 상법상 출자회사설립	4.50	4.50
· 출자회사 주요관리 업무 감사	5.00	2.00
· 출자회사의 부도	5.00	0.75
● 민자역사 사업계획의 수립 및 추진		
· 사업개발자문위원회의 활성화	4.75	2.00
· 법·제도의 한계(지자체 인허가)에 따른 특별법제정	5.00	2.00
· 사업계획 초기단계의 철도민자역사 특수성 고려	5.00	2.00
· 재원 조달방안의 RISK	5.00	3.75
● 민자역사의 경영분석·통제 및 운영관리		
· 중·장기 계획의 소홀	5.00	3.75
· 충분한 예산확보	5.00	3.50
· 사업관리 노하우 부족	5.00	2.75
● 민자역사 관련 제도개선 및 규정의 제·개정		
· 공공성 확보를 위한 역사시설사업의 초기계획의 검토	5.00	3.00
· 역사시설 관련 청의 무리한 요구	4.00	3.00
● 민자역사의 점용허가, 점용료 징수		
· 사업추진 지연시 점용료에 대한 출자회사의 손실	3.75	3.75
· 점용료 징수 이익	3.50	5.00
● 철도관련 부대사업 종합계획 수립 및 조정		
· 사업 다각화 추진	3.50	3.00
· 철도관련 부대 사업의 조사 및 개발 추진		
· 전문조직의 활성화 미흡	5.00	2.50
· 사업타당성조사를 통한 우선시행가능사업 추진계획 미흡	5.00	2.25
● 출자회사의 경영분석·통제 및 운영관리		
· 관리 TOOL의 부재	5.00	1.00
● 부대사업 관련제도		
· 관련 이해당사자간 협의/조정	4.00	2.25

* 중요도 및 실태는 5점 척도로 나타내며, 중요도가 높을수록 주요 관리항목이 되며, 실태가 낮을수록 업무수행정도가 낮음을 나타냄

7) 철도청 사업운영과 사업개발자문위원회 자료, 1999

지는 부산-김해 경량전철 등 일부 사업에서만 경쟁이 있었고 대부분 단일 사업자 컨소시엄으로 민자사업이 추진되었으므로 사업자 선정방식이 크게 문제되지 않았다. 그러나, 건설 및 운영, 재원조달, 이용료 등을 종합적으로 심사하여 사업자를 선정하는 현행 방식은 민간의 창의성을 활용하거나 평가의 합리성을 높이는 측면에서 개선의 여지가 있다.

3.2 사업관리 업무상 문제점 조사·분석

(1) 조사개요

조사대상은 철도청 사업개발본부의 사업운영과, 기술과, 민자개발과를 대상으로 하였으며, 각 부서별로 관리자 및 업무담당자 총 10인을 선정하였다. 사업운영과는 4명, 기술과 및 민자개발과는 3인을 선정하였다. 조사기간은 2002년 10월 29일부터 11월 9일까지 10일간 실시하였으며, 조사방법은 사업개발본부의 각 부서별 업무에 따라 구조화된 면담조사지를 기초로 직접 방문하여 인터뷰를 실시하였다⁸⁾. 면담조사지는 사업개발본부의 업무분장에 따른 각 문항별 중요도와 실패를 5점 척도로 기록하게 하였으며, 이를 통해 업무별 중요도와 실패를 조사하였다.

(2) 관리항목 및 내용

(가) 사업운영과의 사업관리업무

사업운영과에 대한 면담에서 중요도와 실패가 3점 이상 차이가 있는 주요 관리항목은 「사업계획 초기단계의 철도 민자역사 특수성 고려」, 「사업관리 노하우 부족」, 「전문조직의 활성화 미흡」, 「관리 Tool의 부재」, 「출자금 증액의 확대」등이다.

이상과 같은 조사결과를 통하여, 사업관리조직과 인력운용의 융통성과 관련한 사업관리 전문인력이 부족함을 알 수 있었으며, 출자재산의 관리, 사업계획의 수립/조정, 출자회사의 운영/관리에 있어서 업무감사가 필요함을 인지할 수 있었다. 이외에도 민자역사사업 관련 법·제도 및 규정에 비해서 민자역사 사업관리계획의 수립 및 추진, 운영/관리 실패가 전반적으로 미흡한 것으로 나타났다. 표 3은 사업운영과의 사업관리업무 중요도 및 실패를 나타낸 것이다.

(나) 기술과의 사업관리업무

기술과의 사업관리업무에서 중요도와 실패가 3점 이상 차이가 있는 주요 관리항목은 「도시계획 변경에 따른 협의 지연」, 「장래 철도운영계획의 세부사항 부재」, 「철도청 관내 원

활한 협의」, 「해당 부지 마스터플랜의 부재에 따른 협의기간 과다소요」등으로 나타났다. 즉, 민자역사 건설부지의 토지이용계획, 설계와 관련한 협의지연과 각종시설에 대한 이해와 융통성 부족, 그리고 민자역사건설에 따른 도시계획의 변경과 공사시행 시 협의 지연과 공기연장의 문제들이 기술과의 관리업무에서 차이가 큰 것으로 나타났다. 「도로개설 등 공공시설의 과다설치 요구」의 경우에는 중요도보다 실패가 높게 나타나고 있어, 관리업무의 비효율을 초래하고 있다. 표 4는 기술과의 업무별 중요도 및 실패를 나타낸 것이다.

표 4. 기술과의 사업관리업무 중요도 및 실패

관리항목 및 내용	중요도	실패
● 민자역사의 건설에 따른 인·허가 협의		
· 도시계획 변경에 따른 협의 지연	4.33	1.50
· 도로개설 등 공공시설의 과다설치 요구	2.67	5.00
· 민자역사의 입지에 따른 교통처리계획 수립	4.00	2.00
● 철도관련사업의 건설에 따른 부지조사·설계·공사이행에 따른 협의 및 통제		
· 장래 철도운영계획의 세부사항 부재	5.00	2.25
· 사업부지 지장물에 대한 현황조사	4.33	2.25
● 민자역사 건설부지에 대한 토지이용계획의 수립		
· 장래 철도운영을 전제로 한 계획수립의 융통성	4.00	2.75
· 기존 지장물 이설비용 부담에 따른 계획수립	4.00	3.33
· 미시행된 도시계획시설에 대한 변경계획 수립	3.67	3.33
● 민자역사 건설에 따른 설계업무		
· 철도청 관내 원활한 협의	5.00	1.50
· 수입시설에 대한 이해	5.00	3.00
· 기존 도시계획시설에 대한 융통성	4.00	2.00
● 민자역사 건설에 따른 교통영향 평가		
· 원만한 교통계획수립	5.00	4.00
· 인접지역 개발계획 반영 후 계획수립에 따른 협의기간 소요	4.33	0.75
· 교통처리계획 관련업무 이해 수준	3.33	3.50
● 민자역사 건설에 따른 도시계획 변경에 관한 업무		
· 해당 지자체의 지나친 공공시설 부담 요구	2.67	4.00
· 해당 부지 마스터플랜의 부재에 따른 협의기간 과다 소요	5.00	2.25
· 민원우려에 따른 시·도의 개방 반대	3.33	3.00
● 민자역사 공사 시행에 관한 업무		
· 철도운영의 공사진행으로 공기의 과다연장	5.00	3.00
· 현업부서의 비용분담 협의 곤란	3.67	2.25

(다) 민자개발과의 사업관리업무

민자개발과에서는 「초기기획단계의 CM적용의 필요성 검토」와 「사업 RISK 분석의 필요성」이 중요도에 비하여 실패가 낮게 나타나고 있어, 이에 대한 관리가 필요한 것으로 여겨진다. 표 5은 민자개발과의 사업관리 중요도 및 실패를 나타낸 것이다.

3.3 민자역사 사업관리 문제점의 분석종합

제도적인 부분과 업무 수행상의 문제점으로 구분하여 분석 결과를 정리하였다. 민자역사 사업관리의 제도적인 문제점으로는 그림 4에서 보는바와 같이 사업투자비 조달곤란, 사업의 수익성 저하, 사업자선정방식 등으로 나타났고, 업무수행에서

8) 면담조사지는 문헌연구를 통하여 해당업무의 관리항목을 도출하였으며, 해당업무 전문가와의 인터뷰를 통하여 세부관리항목을 도출하고, Linkert 척도에 의해 점수를 할당하였음

표 5. 민자개발과의 사업관리업무 중요도 및 실태

관리항목 및 내용	중요도	실태
● 민자유치 대상사업에 대한 타당성 분석		
• 초기기획단계의 의사결정	5.00	3.33
• 지역경제에 미치는 효과, 후면 역세권 개발에 대한 고려	4.33	3.00
• 도시미관정비, 철도경영수익증대 고려	3.33	2.67
• 초기기획단계 CM적용의 필요성 검토	4.00	1.67
● 민자역사사업의 기본계획 및 예산대책 반영		
• 충분한 예산 확보	4.33	2.00
• 중·장기 계획의 소홀	4.00	3.00
● 민자역사사업의 성과와 초기기획단계의 수준 사이의 영향 관계		
• 조직의 융통성 부족	3.00	2.33
• 전문가집단의 의사결정 지연	4.67	2.33
• 사업 RISK분석의 필요성	5.00	2.00

구분	문제점	내용
제도	사업투자비 조달곤란	• 민간기업의 재무구조개선 • 국내 금융시스템의 변화 • 금융기법 활용의 한계
	사업의 수익성 저하	• 유통환경 변화에 따른 영업이익을 저하 • 점용허가기간의 문제
	사업자 선정방식	• 평가의 합리성 부족
업무	지자체 협의 및 인·허가 행정 장기화	• 지자체의 비협조적 태도 • 변경에 따른 인·허가 절차 복잡 • 설계업무상의 협의 지연 • 시설물에 대한 이해부족
	사업 운영/관리미숙	• 사업운영/관리 기법의 부재 • 주요 업무에 대한 감사 미흡
	타당성 분석의 미흡	• 지역 경제의 파급효과 • 도시미관 정비 차원의 필요성 • 철도경영수익의 증대

그림 4. 민자역사 사업관리 문제점의 분석종합

는 크게 지자체 협의 및 인/허가 행정 장기화, 사업운영/관리 미숙, 타당성 분석의 미흡등으로 나타났다.

4. 민자역사 사업수행체계 개선방안

본 장에서는 3장에서 제기된 민자역사사업의 제도적인 문제점과 업무상의 문제점을 기초로 하여, 향후 철도 민자역사 사업관리의 개선방향을 제시한다. 보다 구체적인 사업관리 개선방안의 도출을 위해, 현재 민자역사사업을 주관하고 있는 철도청 내부 사업개발본부 전문가들과의 2차 면담⁹⁾을 하였으며, 이를 근거로 사업관리 활성화를 위한 제도적인 측면과 업

9) 2차 면담은 2002년 11월 25일부터 11월 27일까지 실시하였으며, 1차 면담조사에서 선정된 업무담당자를 주 대상으로 하였다. 3장의 민자역사 사업관리의 제도적, 업무적 문제점에 대한 개선부분을 개념적으로 제시하는 방식으로 수행되었다.

무적인 측면의 개선방향을 제시한다.

4.1 사업관리 활성화를 위한 제도적 개선방향

(1) 투자비회수 보장제도 마련

현재 법령에 규정된 점용기간에 관한 내용은 준공 후 30년 이후 귀속하도록 되어 있다. 그러나 이러한 방식으로는 점용기간 만료 후 투자비 갹신이 불가능하다. 따라서 갹신이 가능하도록 개선되어야 하며, 그러기 위해서는 타 법령에서 정하고 있는 점용기간을 참고하여 역무시설의 점용비율을 탄력적으로 적용해야 한다. 이러한 제도의 정립은 민자역사사업의 수익성을 보장하는 측면에서도 매우 필요하다.

(2) SOC민간투자사업과 동일한 제도적 지원방안

민자역사를 포함한 역세권 개발사업이 SOC 민간투자사업의 범위에 포함될 경우 조세지원 효과를 비롯한 사업비조달을 위한 금융환경이 개선되므로, 사업의 활성화를 기대할 수 있다. 즉, 민간투자법 제2조 1호의 SOC시설의 범위에 포함되는 것이다.

그림 5와 같이 조세지원을 통해서 기부채납시설에 대해서 영세율을 적용할 수 있게 되고, 취득세·등록세와 같은 지방세의 면세혜택이 가능해지고, 각종 부담금의 감면을 추진할 수 있게 된다. 또한 SOC 민자법인에 대한 출자·유자·채권인수 등과 같은 문제에 대해서 인프라펀드를 활용할 수 있게 되고, 금융관행상 채무보증 없이는 금융대출이 곤란하기 때문에 기업집단이 SOC 민자법인에 제공한 채무보증을 예외적으로 허용할 수 있게 된다.

그 밖에도 SOC 민간사업자의 금융기관에 대한 금전채무 및 SOC 채권보증 등의 산업기반 신용보증기금을 활용함으로써

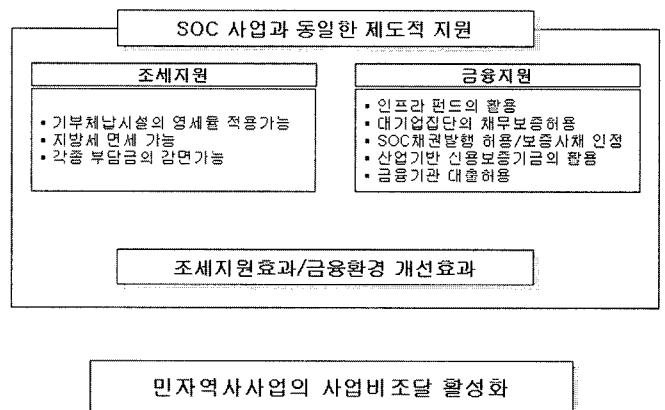


그림 5. SOC 사업과 동일한 제도적 효과

써 사업비조달을 활성화 할 수 있으며, 철도청의 협조를 동반하여 준공 후 건물을 후취담보 조건으로 금융기관에 대출할 수 있게 된다.

(3) 사업추진의 전문성 극대화 방안

향후 민자역사사업의 미래를 전망하고, 사업추진의 전문성을 증대시키기 위한 방법으로 현재 철도청 단독의 사업추진 방식에서 역사개발전문회사인 SPC(special purpose company)를 설립한다. 그리하여 대형화 및 증권화를 추진하여 수익성 있는 사업모델을 개발할 수 있는 방식으로 전환함으로써 전문성을 극대화한다.

현재 민자역사사업에 관여하는 철도청, 건설회사, 금융기관, 외국업체, 지방자치단체 등 5개 참여주체가 대주주가 되고 전체지분을 채권화하여 사업을 추진함으로써 각 주체간 협력을 도모하고, 전문성을 확대한다. 그 동안 추진되어 온 개별 프로젝트에서 많은 한계점을 실감한 바 있으므로, 여러 프로젝트 간 협의채널을 통해서 장점들을 활용할 수 있는 방안으로 대략 5개의 프로젝트를 묶어서 하나의 프로젝트 회사를 설립하는 방안을 제시한다. 그림 6은 사업추진의 전문성 극대화 방안을 도시한 것이다.

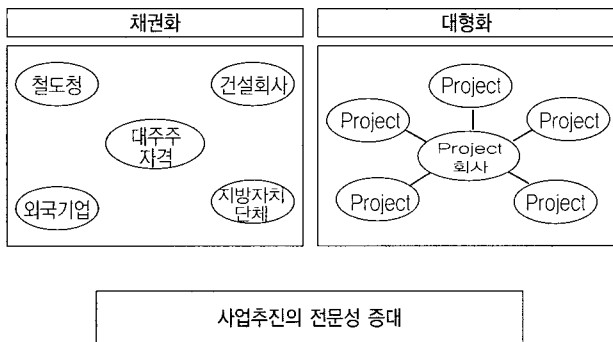


그림 6. 사업추진의 전문성 극대화 방안

(4) Benchmarking 팀 운영

민자역사개발은 단순히 철도역사 건설만을 한정하여 사업을 추진하는 것이 아니라, 역무시설을 비롯한 업무, 상업, 주거시설 등으로 확대하고 종합적으로 개발하여 토지효율을 높이고, 도시를 유기적으로 연결할 필요가 있다. 일본이나 유럽과 같이 복잡화된 몰(mall)을 중심으로 민자역사를 계획하고, 전체적인 프로세스를 컨설팅하는 선진 외국의 사업추진방식을 벤치마킹 할 필요가 있다. 즉, 민자역사 개발사업에 대한 벤치마킹 팀을 철도청 내부에 운영하는 것이 바람직하다고 여겨지며, 사업자 선정에서 자금조달까지의 전체 프로세스를 컨설팅하는 것이다.

4.2 사업관리 업무별 개선방향

(1) 사업주관자 선정방식의 개선

현재까지는 부산-김해 경량전철 등 일부 사업에서만 경쟁이 있었고 대부분 단일 사업자 컨소시엄으로 민자사업이 추진되었으므로 사업자 선정방식이 크게 문제되지 않았다. 그러나, 철도역사의 민간투자자와 관련한 제도가 정착되고 금융환경이 개선되면 민자역사사업이 활성화 될 전망이다. 따라서 사업시행자 선정에 있어서 경쟁이 확대되면 제안서 공모 및 평가방식, 협상과 사업시행자 지정 등에 있어서 많은 문제점이 야기될 소지가 있으므로, 이에 대한 대비가 필요하다. 따라서 건설 및 운영, 재원조달, 이용료 등을 종합적으로 심사하여 사업자를 선정하는 현행 방식은 민간의 창의성 활용이나 평가의 합리성을 향상시키는 측면에서 개선의 여지가 있으므로, 선정방식의 개선이 요구된다.

특정 역사사업이 민자유치로 결정되면 이를 수행할 프로젝트 팀이 구성되고, 이 팀을 중심으로 사업목표 설정, 요구되는 서비스의 규격 결정, 개략적인 계약서 작성, 지불방안의 구조, 위험분담 방안, 시장조사 등의 작업이 수행된다. 하지만 민자유치사업은 그 특성상 신규로 대규모 자본자금이 획득되기 때문에, 사전에 재무적 요인을 중심으로 타당성을 검토하는 VFM(Value For Money) 테스트를 시행할 필요가 있다¹⁰⁾.

평가항목	주요내용
경험, 기술 및 전문성	<ul style="list-style-type: none"> 기술수준 유사사업의 기획/설계/시공/운영유지 실적 및 전문성 당해사업에 소요되는 핵심기술과 인력의 확보
재무적 안정성	<ul style="list-style-type: none"> 대차대조표의 건실성 활동성 우발채무 계류중인 소송
조직의 안정성	<ul style="list-style-type: none"> 컨소시엄의 구성형태 핵심인력 자격요건 이해관계의 충돌가능성 검토
자금조달능력	<ul style="list-style-type: none"> 가능한 재원 자본 및 부채비율 최근의 프로젝트 파이낸싱 실적검토

그림 7. 적격심사 평가항목

이러한 방식을 통한 적격심사는 대상 기업의 사업수행 가능성을 검토하는 절차로서, 두 차례에 걸친 평가를 실시한다. 그림 7은 적격심사 평가항목별 주요내용을 나타낸 것이다. 1

10) 민자유치의 경우에는 신규 자본자금이 획득되기 때문에 기존의 내부인력을 처리할 필요가 없어 시장성테스트의 절차를 거칠 필요가 없음. 따라서 민자유치 여부를 판단할 때에는 사전에 내부적으로 VFM 테스트를 시도할 필요가 있는 것임.

차 및 2차 적격심사의 평가항목은 대략 네 가지로서, 「경험, 기술 및 전문성」, 「재무적 안정성」, 「조직의 안정성」, 「자금조달능력」등이다. 특히, 2차 적격심사에서는 상기의 평가항목 이외에 당해 사업에 대한 개략적 사업계획, 정부의 지불방안에 대한 개략적 요구사항, 자금제공자의 의향서 등을 포함하는 자금조달 계획서 등을 평가해야 한다.

2차 적격심사를 통과한 3~4개의 기업체에 대해서는 개별 협상이 진행된다. 협상과정에서 주로 논의되는 내용들은, 정부가 요구하는 서비스의 규격, 지불방안, 위험분담 방안, 계약서의 개략적 내용, 입찰평가의 절차·일정 및 기준, 최종제안서의 형식과 내용 등이다. 이 과정에서는 협상내용의 비밀을 상호간에 유지해야 한다. 그림 8은 사업주관자 선정방식을 나타낸 것이다.

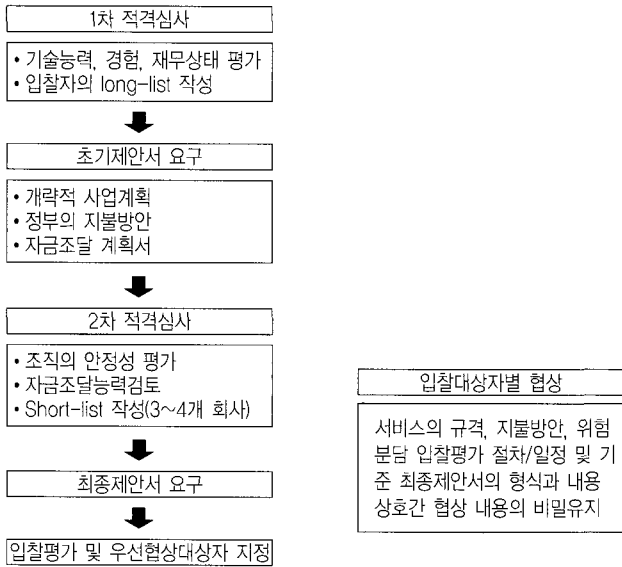


그림 8. 사업자 선정절차

(2) 민자역사 협의기간 단축방안

민자역사 사업추진 장기화의 주요 원인으로는 인허가 협의 지연과 철도청내 설계(변경) 및 기타협의로 요약될 수 있다. 이들에 대한 협의기간을 단축할 수 있는 구체적인 방안은 그림 9와 같다.

인허가 과정에서 대표적인 지연 사유로는 사업에대한 지자체의 이해부족, 심의위원회 개최지연, 지자체별 처리방식 및 요구사항의 차이 등이 있으며, 이는 민자역사사업에 대한 충분한 사전설명, 개별방문을 통한 협의, 사안의 통합처리 등으로 보완될 수 있다. 설계변경 및 기타협의 부분에서는, 기본설계 확정 후 인허가 협의, 협의부서 이원화에 따른 지연, 경미한 변경까지 관련부서에 협의 등이 지연의 주요원인으로 나타

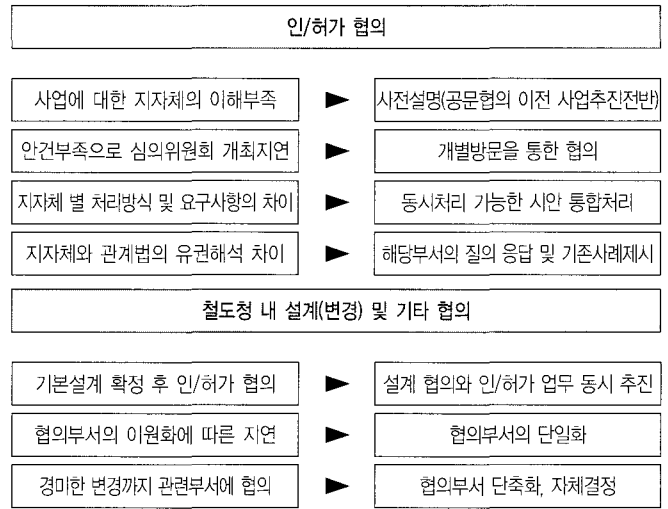


그림 9. 협의기간 단축방안

났다. 이에 대한 대책으로는 설계협의와 인허가 업무를 동시에 추진하고, 협의부서를 단일화 하며, 경미한 변경부분은 자체 결정함으로써 업무의 효율화를 도모할 수 있을 것이다.

5. 결론

최근 철도사업에도 민자유치에 대한 관심이 증가하고 있으나 체계적 사업관리방안의 미비로 인해 민자역사사업의 경쟁력 약화를 초래하고 있으며, 이에 대한 연구도 미진한 상태이다.

본 연구에서는 이러한 문제점을 바탕으로 하여 철도 민자사업관리 활성화를 위한 개선방안을 제시하였다. 문헌 연구 및 전문가 면담조사를 통하여 국내 민자역사사업의 사업관리 및 수행의 문제점을 제도적인 부분과 업무상의 문제점으로 구분하여 조사·분석하였다. 제도적인 부분에서는 민자사업의 수익성 저하와 사업자 선정방식이 도출되었고, 업무상의 문제점에서는 지자체 협의 및 인/허가 행정 장기화, 사업 운영/관리 미숙, 타당성 분석의 미흡등이 파악되었다. 문헌고찰과 면담 조사를 통해 나타난 문제점들을 근거로 하여, 사업관리의 효율화를 위한 개선방안, 투자비 회수 보장제도, SOC 민간투자사업과 동일한 제도적 지원, 사업추진의 전문성 극대화 방안, Benchmarking Team 운영, 사업주관자 선정방식 개선, 민자역사 협의기간 단축방안을 제시하였다.

본 연구에서 제시한 철도 민자사업 사업수행체계 개선방안은 투자재원조달의 한계를 극복하고, 프로젝트 수행의 창의성과 효율성을 기대할 수 있으며, 민자사업의 리스크를 감소시킬 수 있을 것이다. 본 연구에서는 사업주관자 관점에서의 민자역사사업 수행체계의 제시에 초점을 맞추었으나, 추후 연구

에서는 철도청 뿐만 아니라 민자사업 참여사업자, 건설회사, 금융회사, 지자체등의 관점을 종합적으로 분석하여, 연구결과 의 일반화 및 활용성을 제고하여야 할 것이다.

참고문헌

1. 건설경제, 민자유치사업의 현황과 추진방향, 국토개발연 구원, 1997
2. 대한서울상공회의소, SOC 민자유치제도의 개선방향, 1995
3. 박준배, 철도민자역사 사업관리 개선방안, 중앙대학교 석사학위논문, 2002
4. 왕세중, SOC 민간투자사업의 투자활성화 방안 연구, 한 국건설산업연구원, 2003
5. 철도청, 철도역사 장기종합개발계획, 1996.2
6. 철도청, 철도청 사업운영과 사업개발자문위원회 자료, 1999
7. 철도청, 국유철도의 경영개선에 관한 기본계획, 2002
8. 철도청 홍보정책과, 민자역사 개발에 관한 고찰, 2000
9. 철도청, 철도경영개선 시행계획, 2002
10. Robert L. K. Tiong, "Competitive Advantage of Equity in BOT Tender", Journal of Construction Engineering and Management, Vol.121, No.3, pp. 282-289, ASCE, 1995

Abstract

Recently, there are growing concerns on the introduction of private financing in railroad station construction project. But private-funded station project does not have the efficient delivery system. This study is focused on the recommended solutions about the private-funded station project management. Through the literature survey and interview, it is investigated and analyzed that project management has the problems. The problems are classified as 2 areas: law & regulations and job practice. The problems in law & regulations are a lowing on the profitability, and an unreasonable project team selection process. Job practice has problems such as delaying in authorization process, and inferior feasibility analysis. The study suggests several recommended solutions related to the problem areas. That are as follows: the efficient return of investment system, the project financing system, the professional project management, the benchmarking team operation, and the cut down on discussion period

Keywords : Private-funded Station, Private Financing, Project Delivery System