

## 교통민간투자사업 현황과 용인경전철사태의 전망

### Current Status of Private Transportation Investments and the Perspective of Yong-In Light Rail Transit



도명식



최기주

#### 1. 서론

IMF사태이후 사회간접자본의 확충을 위한 재정확보의 어려움을 해결하기 위해 1994년 민간투자방식의 사업이 처음 도입된 이래 지금까지 많은 논란이 거듭되는 가운데 진행되고 있다. 인천국제공항고속도로를 시작으로 천안-논산간 고속도로, 우면산터널, 마창대교 그리고 최근에 국제중재재판소에 중재신청을 한 용인경전철건설사업은 물론 최소수입보장이 없어진 지금까지 국민의 이동성 확보에 일조를 하기위한 사회간접자본의 민간투자기반의 확충사업이 교통수요 및 적자보존은 물론 여러 가지 측면에서 시험대에 오르고 있다.

그간 수요의 문제는 여러사업에서 노정되었고, 적자보전을 위한 협상도 많은 문제가 있었으나 용인경전철은 이러한 두가지 이슈가 모두 문제가 되는 대표적 사례로 꼽힌다. 용인 경전철건설사업은 용인시의 급증하는 교통수요에 효과적으로 대처하

고, 장기적으로 쾌적한 도시교통체계를 구축하기 위하여 중소도시에 있어서 환경 친화적인 간선대중교통수단인 경전철 서비스를 제공하고, 수도권 전철망과 연계하여 균형있는 도시발전을 도모하기 위한 목적으로 지난 '96년도부터 추진하여 왔으며, 관련 중앙부처의 승인 및 지난 2001년 12월 31일 용인시의 민간투자시설사업 기본계획고시를 통하여 사업추진이 본격화 되었으며, 2005년 12월부터 총사업비 727,800 백만원을 투입하여 구갈1,2지구에서 명지대를 거쳐 전대(에버랜드)를 잇는 총연장 18.143km에 정차장 15개소, 차량기지 1개소를 건설한 대규모 사업이다.

그러나 민간사업자로 구성된 경전철 시행사인 용인경전철(주)은 용인시를 상대로 용인경전철 실시협약 해지에 따른 지급금 및 손해배상 등 7600억원의 지급을 요구하는 중재를 국제상업회의소 산하 국제중재재판소에 신청했다. 해외자본인 캐나

도명식 : 한밭대학교 도시공학과 교수, msdo@hanbat.ac.kr, 직장전화:042-821-1192, 직장팩스:042-821-1185

최기주 : 아주대학교 환경건설교통공학부 교수, keechoo@ajou.ac.kr, 직장전화:031-219-2538, 직장팩스:031-215-7604

다의 불바디아사가 투자하였으나 협상 및 개통이 난항을 겪자, 실시협약에 국제중재를 신청할 수 있다는 내용이 있어 국제중재재판소에 중재를 신청하게 된 것이다. 이에 따라 그동안 지속된 용인경전철 개통 문제는 통상 3개월, 길게는 1년 이상 소요되는 국제중재법원의 중재 절차에 따라 운명이 결정되게 되었다.

따라서 본 고에서는 최근 용인시와 용인경전철(주) 사이에 준공승인과 시기를 두고 이견을 보여 국제중재재판소에 중재신청을 한 용인경전철사업의 분쟁사례를 계기로 사회간접자본의 확충을 위해 민간투자사업 방식의 문제점을 살펴보고 향후 해결방안을 모색해 보고자 한다.

## II. 민간투자사업의 현황

기반시설에 대한 민간투자사업(public-private partnership for infrastructure)은 도로, 학교, 병원 등 사회기반시설을 민간자금으로 건설하고 민간이 운영하는 제도로서 정부의 공공기능과 민간의 자본 및 기술이 융합되어 공공시설물들을 건설, 운영하여 국민들에게 주요 공공시설을 적기에 공급하여 사회적 효용을 제공하고 정부는 부족한 재정을 보완하는 역할을 수행하기 위해 도입된 제도이다. 1994년에 제정된 사회간접자본 시설에 대한 민자유치촉진법이 1999년 '사회간접자본시설에 대한 민간투자법'(민간투자법)으로 개정되어 법적인 뒷받침을 하고 있다. 민간투자사업은 정부 고시사업과 민간제안사업의 형태로 행해진다 (안도걸, 2003).

사회간접자본의 확충을 위해 민간투자사업을 추진하는 경우 정부는 단기간에 최소한의 정부 부담으로 국가적으로 꼭 필요한 각종 기반시설물들을 적기에 공급하고 민간부문의 효율성을 통해 비용 대비 높은 수준의 서비스를 국민에게 제공할 수 있으며, 정부 예산상의 제약으로 최적 수준의 공공서비스 공급이 이루어지지 못할 수 있으므로 민간자본 유치를 통해 재정적인 제약을 극복하고 공공서비

스 부족 문제도 해결할 수 있다는 장점이 있다.

반면에 본질적으로 민간투자사업은 정부가 중장기적으로 상환해야 할 부채적 성격을 지니고 있으며, 사업의 타당성 검토단계에서의 불확실성 요인 등으로 인해 장기적으로 재정적인 부담을 줄 수 있다는 단점이 있다.

우리나라의 경우 민간자본으로 공공 기반시설을 건설하고 운영하는 민간투자사업이 1994년까지는 시민들에게 이용료 등을 받아 시설비 등을 충당할 수 있는 수익성 사업, 즉 BTO (build transfer operate, 건설, 양도후 운영방식) 형식으로 주로 시행되었으나 2005년부터는 정부가 일정 기간 임대료를 지불하고 민간기업으로부터 건설된 시설물 및 그 운영서비스를 임대하는 임대형 민간투자사업, 즉 BTL (build transfer lease, 건설, 양도후 리스방식) 형식이 시행되는 등 민간투자사업의 성격이 크게 변화하게 되었다 (김재형 외, 2006).

BTL 사업방식은 반드시 정부가 민간투자사업으로 지정한 사업에 한해서 가능하며, 민간이 사업제안을 하는 방식은 허용되지 않는다. 따라서 교육, 문화, 복지시설 등과 같은 무수익 사업이 대부분을 차지하는 사업의 경우에 BTL사업방식을 활용하고 있다. 2005년 5월 충주 군인 아파트 사업이 첫 번째 BTL 사업으로 시작된 이래 초중등학교, 의료복지센터, 철도시설, 군병영 등으로 확대되어 가고 있으며 향후 BTL 사업대상이나 규모가 지속적으로 확대되고 있다. 민간투자법에서 정한 49개 민간투자사업 대상시설 현황을 살펴보면 <표 1>과 같다.

연도별 민간투자 규모는 '95년 도입이후 지속적으로 민자사업이 추진되었으며, '08년 12월 기준으로 59조원의 협약이 체결되었고 '05년에 시작된 BTL사업은 '06년부터 본격 추진되어, '09년에는 5건의 BTO사업이 협약체결(도로 1건, 철도 2건 환경 2건) 되었으며, 평균 총투자비는 도로사업의 경우 5,115억원, 철도사업이 11,372억원, 환경사업이 1,761억원 정도이다.(기획재정부, 2010)

〈표 1〉 민간투자사업 대상시설 현황

분야	사회기반시설의 유형
도로(5)	①도로 및 도로부속물 ②노외주차장, ③지능형 교통체계 ④국가기간 복합환승센터·광역복합환승센터·일반복합환승센터 ⑤자전거도로
철도(3)	①철도 ②철도시설 ③도시철도
항만(3)	①항만시설 ②어항시설 ③신항만건설 대상시설
공항(1)	①공항시설
수자원(3)	①다목적댐 ②하천시설 ③수도 및 중수도
정보통신(5)	①전기통신설비 ②정보통신망 ③초고속정보통신망 ④지리정보체계 ⑤유비쿼터스도시기반시설
에너지(4)	①전원설비 ②가스공급시설 ③집단에너지시설 ④신·재생 에너지 설비
환경(5)	①하수도, 공공하수처리시설 및 분뇨처리시설 ②폐기물처리시설 ③폐수종말처리시설 ④재활용시설 ⑤공공처리시설
유통(2)	①여객자동차터미널 ②물류터미널 및 물류단지
문화관광(9)	①관광지 및 관광단지, ②청소년 수련시설 ③전문체육시설 및 생활체육시설 ④도서관 ⑤국제회의시설 ⑥박물관 및 미술관 ⑦문화시설⑧과학관⑨도시공원
교육(1)	①유치원 및 학교
국방(1)	①군주거시설 및 그 부속시설
주택(1)	①공공임대주택
보건복지(4)	①노인주거복지시설·노인의료복지시설·재가노인복지시설 ②공공보건의료시설 ③보육시설 ④장애인복지시설
산림(2)	①자연휴양림, ②수목원

참고자료 : 법제처(2011), “사회기반시설에 대한 민간투자법”.

〈표 2〉 전국 민간투자사업현황 규모

(단위 : 조원)

구분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
BTO	41,391	23,696	45,589	50,116	60,679	37,956	42,701	60,934	31,380
BTL	-	-	-	-	2,820	28,251	53,926	28,470	51,566
합계	41,391	23,696	45,589	50,116	63,499	66,207	96,627	89,404	82,946
누계	156,589	180,285	225,874	275,990	339,489	405,696	502,323	591,727	674,673

참고자료 : 기획재정부(2010), 경제예산심의관, 민간투자제도과.

사업규모에 따라 사업기간의 차이가 있으므로 년도별 협약 규모는 일정한 패턴을 이루지 못하고, 경쟁활성화 및 제도개선 등을 통해 건설보조금은 초창기 민간투자사업보다 크게 줄어들고 있는 상황이다.

국토해양부 소관의 2010년 기준으로 추진 중인 민간투자사업 총 38건을 분야별로 정리하면 다음과 같다. 우선 도로사업의 경우 현재 12건이 진행 중이며, 도로사업의 경우 민간의 투자금액이 126,035억으로 국가나 지자체 등의 투자금액인 46,288억

과 5,226억에 비해 월등히 큼을 알 수 있다.

한편 철도사업의 경우 본 고에서 언급하는 용인 경전철을 포함해 총 9건이 추진중이며, 국가와 지자체 등에서 투자하는 금액의 2배 이상이 민간부문에서 투자하고 있는 것으로 나타났다.

항만과 물류의 경우에도 도로 및 철도사업에 비해 그 규모는 작지만 항만이 12건, 물류가 5건이 진행되고 있음을 알 수 있다. 한편 항만과 물류의 경우에는 사업기간이 거의 완공을 앞두고 있는 것

〈표 3〉 현재 추진 중인 민간투자사업 현황(국토해양부 소관) (단위 : 억원)

구분	사업기간	계	'08년까지	'09	'10	'11이후
<b>총계 (38건)</b>		<b>369,772</b>	<b>105,064</b>	<b>38,656</b>	<b>41,561</b>	<b>185,722</b>
민간		258,671	70,784	24,415	33,301	135,541
국가		86,701	25,758	8,915	4,578	47,478
지자체등		24,400	8,522	5,326	3,682	2,703
<b>◆ 도로 (12건)</b>		<b>177,549</b>	<b>14,587</b>	<b>10,034</b>	<b>17,942</b>	<b>135,014</b>
민간		126,035	9,584	5,513	15,105	95,833
국가		46,288	1,771	3,466	1,898	39,181
지자체등		5,226	3,232	1,055	939	-
○ 평택-시흥	08-13	12,110	1,315	3,360	3,180	4,283
○ 인천-김포	08-14	13,442	167	1,193	2,655	9,427
○ 안양-성남	08-14	7,967	-	132	1,222	6,613
○ 영천-상주	09-14	20,776	444	300	1,626	18,406
○ 수원-광명	09-14	16,449	-	100	919	15,430
○ 광주-원주	09-14	14,062	-	463	444	13,155
○ 서울-포천	09-14	24,525	-	-	1,154	23,371
○ 서울-문산	09-14	21,021	-	-	661	20,360
○ 광명-서울	09-14	16,227	-	-	718	15,509
○ 화도-양평	10-15	5,367	-	-	170	5,197
○ 옥산-오창	10-15	3,374	-	-	111	3,263
○ 거가대교	05-10	22,229	12,661	4,486	5,082	-
<b>◆ 철도 (9건)</b>		<b>122,071</b>	<b>52,527</b>	<b>18,417</b>	<b>17,335</b>	<b>31,192</b>
민간		81,186	34,334	10,841	13,458	24,120
국가		21,711	12,903	3,305	1,134	4,369
지자체등		19,174	5,290	4,271	2,743	2,703
○ 부산~김해 경전철	'02~'11	10,718	6,195	3,201	2,775	114
○ 용인 경전철	02~10	10,127	7,984	1,423	600	120
○ 의정부경전철	'03~'11	5,841	1,720	1,470	1,577	1,074
○ 우이-신설경전철	'03~'13	8,719	9	1,067	1,024	6,619
○ 신분당선전철(강남-정자)	'07~'10	20,658	3,932	3,337	3,722	5,500
○ 경전선복선전철(함안-진주)	'02~'13	3,916	291	1,194	1,178	1,253
○ 전라선복선전철(익산-신리)	'02~'12	5,307	1,134	1,745	1,484	944
○ 소사~원시 복선전철	'03~'14	15,780	134	10	600	15,036
○ 인천공항철도	01-09	41,005	31,128	4,970	4,375	532

〈표 3 계속〉 현재 추진 중인 민간투자사업 현황(국토해양부 소관) (단위 : 억원)

구분	사업기간	계	'08년까지	'09	'10	'11이후
<b>◆ 항만 (12건)</b>		<b>55,276</b>	<b>32,676</b>	<b>7,252</b>	<b>2,956</b>	<b>16,195</b>
	민간	42,788	24,830	6,269	2,347	13,145
	국가	12,488	7,846	983	609	3,050
○ 부산신항(1단계)	01-09	23,738	21,571	2,167	-	-
○ 마산항(1-1)	05-11	3,092	1,146	420	267	1,259
○ 포항영일신항	05-09	3,135	2,141	994	-	-
○ 인천북항일반(3선석)	04-09	1,360	1,202	158	-	-
○ 평택내항동부두	06-'09	1,685	923	762	-	-
○ 광양여천일반부두	08-'11	711	-	24	162	525
○ 광양항3-3	08-'17	7,866	40	-	-	7,826
○ 평택항양곡부두	07-'11	1,518	375	310	643	190
○ 군장항잡화부두	07-11	1,318	201	457	204	456
○ 울산신항 1-1	04-09	2,444	2,021	423	-	-
○ 부산신항2-3	07-11	3,056	3,056	1,537	1,133	1,133
○ 부산신항배후도로	09-13	5,353	-	-	547	4,806
<b>◆ 물류 (5건)</b>		<b>14,876</b>	<b>5,274</b>	<b>2,953</b>	<b>3,328</b>	<b>3,321</b>
	민간	8,662	2,036	1,792	2,391	2,443
	국가	6,214	3,238	1,161	937	878
○ 장성복합물류터미널	98-10	3,323	1,993	245	359	726
○ 중부권복합물류터미널	03-09	2,028	1,090	409	529	-
○ 영남권복합물류터미널	04-09	2,468	1,323	1,145	-	-
○ 군포복합물류터미널확장	03-10	4,588	375	1,056	1,433	1,724
○ 수도권북부복합물류터미널	05-11	2,469	493	98	1,007	871

참고자료 : 국토해양부(2010), 2010회계연도 예산안 개요.

으로 나타났다.

이상에서 살펴보듯이 지금까지 기반시설의 공급에서의 민간투자는 짧은 시간에도 불구하고 고시사업과 제안사업을 통해서 우리의 일상생활에 구현되어져 왔고 또 시작된 사업은 기간의 차이는 있어도 구현되어질 것이다. 가장 핵심적인 문제는 통상 30% 이상의 지원을 하고 있는 정부가 민간이 잘못된 수요예측을 통해서 무리하게 사업을 했을 경우 그 위험을 MRG(Minimum Revenue Guarantee)를 통해서 국민의 세금으로 충당할 관행이 가장 문제가 되고 있다는 점이다. 물론 수요 및 MRG이외에 담합, 하도급을 통한 폭리, 운영의 비효율 등 여러 사업에서 노정된 많은 문제가 있지만 그래도 이들은 다른 사안에 비해 그리 주의

를 끝만하지는 않다고 여겨진다.

특히 그중에서도 현재 가장 문제가 되고 있는 사안이 용인경전철이다. 용인경전철은 협상수요와 현시점에서의 수요가 너무 다르게 예상되는 바 이로 인한 적자지원을 용인시가 해야 하는 부담이 있다. 이로 인해 준공검사를 통한 개통이 지연되고 있고, 용인경전철의 시민들에게 편의제공도 늦어지고 있다. 물론 수도권 통합요금제, 분당선연장 구간의 지연 등으로 인한 수요 감소는 인구예측의 부정확성 및 이용수요의 예측의 괴리 이외 별도의 수요증가에 있어서의 차질을 빚는 요소로 간주되고 있다. 이어 용인경전철의 개요 및 진행현황을 살펴본 후 이를 해결하기 위한 방안을 간략하게나마 조망해 보고자 한다.

### III. 용인경전철 사례분석

#### 1. 용인경전철 사업 현황

용인경전철 사업의 경우에는 용인시 인근의 개발계획 등으로 인해 늘어날 교통수요에 효과적으로 대처하기 위해 경량전철을 건설하여 정시성 확보와 균형 있는 도시발전 도모, 환경 친화적인 대

중교통서비스 제공을 목적으로 소유권은 용인시가 가지는 반면 운영권은 용인경전철(주)이 가지며 개통 후 30년간의 운영기간을 조건으로 약 18km의 연장으로 이루어지는 BTO사업으로 시작된 사업이다(용인시, 2001).

추진절차를 간단히 요약하면, '96년 용인경량전철건설 및 운영기본계획을 수립하여 '01년 민간투자시설사업 기본계획을 고시하였고 '05년 12월 공

〈표 4〉 용인경량전철건설 사업내용

구분	내용
사업명	용인경량전철건설 민간투자시설사업
추진방식 (BTO)	건설 : 용인경전철(주) 소유권 : 용인시 운영권 : 용인경전철(주)
사업연장	구갈 1, 2지구~구갈3지구~동백지구~행정타운~명지대~공설운동장~포곡~전대(에버랜드)
주요시설물	본선구조물 연장 : 18.143 km 정차장 15개소, 차량기지 1개소
공사기간	착공후 4년 6개월
총사업비	727,800 백만원(01년. 12월 31일 불변가격기준)
운영기간	운영개시일로부터 30년

참고자료 : 용인경전철 홈페이지 (<http://www.ever-line.co.kr/>)

〈표 5〉 용인경량전철건설 추진절차

구분	내용
1996. 12.	용인경량전철건설 및 운영기본계획 수립
1997. 04.	민자유치대상사업 선정
1999. 12.	민간투자대상사업 재지정
2001. 12.	민간투자시설사업 기본계획 고시(용인시 고시 제2001-295호)
2002. 07.	민간투자사업 사업계획서 제출
2002. 09.	우선협상대상자 지정
2003. 12.	민간투자사업 심의위원회 심의 통과(용인시)
2004. 03.	민간투자사업 심의위원회 심의통과(기획예산처)
2004. 04.	용인경전철(주) 설립
2004. 07.	사업시행자 지정, 실시협약체결, 금융약정체결, 공사도급계약체결 및 운영관리 계약체결
2005. 05	실시계획 승인 신청
2005. 10	도시관리계획 심의완료(경기도 도시계획위원회 도시철도사업계획 승인(건설교통부))
2005. 11	실시계획 승인 기공식
2005. 12	공사착공
2009. 06	실시계획변경 승인 신청
2009. 07	실시계획변경 승인
2010. 12	경전철 준공확인 거부 취소 가처분신청
2011. 01	용인경전철(주)의 사업해지통보
2011. 02	국제중재재판소(ICA)에 중재신청

참고자료 : 용인경전철 홈페이지 (<http://www.ever-line.co.kr/>)

사를 착공하여 '09년 12월 토목 및 건축 궤도공사가 완료되었으며, 이후 통신, 전기공사에 이어 시운전을 마쳤으나, 소음대책, 탑승시스템, 차량부품의 법정부품 미사용 등의 이견 및 자금 재조달계획 등의 견해차이로 인해 현재까지 개통이 되지 않고 있는 실정이다. 결국 용인경전철(주)에 의해 올해 2월에 국재중재재판소에 중재를 신청하기에 이른다.

## 2. 용인경전철 민간투자사업의 문제점

민간투자 대상 사업을 선정하기 위한 일반원칙은 사업 수익성, 예상 재정지원 규모, 해당지역의 잠재력 등이다. 이러한 분석을 하기 위해서 무엇보다 중요한 것은 후보 민자사업 해당지역의 수요예측이라고 할 수 있다.

그러나 현재까지 추진되거나 완료된 민자사업의 경우 체계적이고 과학적인 수요예측을 수행하지 못하였다. 정확하지 못한 수요예측은 사업 수익성, 재정지원규모, 지역 잠재력을 정확하게 산출할 수 없는 것은 당연하며 이는 사업의 실패를 불러오게 되는 것이다.

2001년 경전철 협약을 체결할 당시 하루 이용승객을 14만6천명으로 예측했으나 그동안 수도권 대중교통 통합요금제와 평일 버스전용차로 시행으로 경쟁 대중교통수단의 이용여건이 개선됐고 용인 동부권 개발 및 분당선 연장선 개통 지연 등이 수요감소 요인으로 작용했기 때문이라 할 수 있다. 따라서 협약상 운임수입보장률(예측수요 대비 이용객 비율로, 그 이하일 경우 적자부분을 시가 보조) 90%의 조건을 용인시의 입장에서는 감당하기에 어렵다고 판단하고 자금재조달계획 등의 수립 등을 요구하였으나 합의에 이르지 못하고 중재신청을 하게 된 실정이다.

여기서 최소운영수입보장제도(MRG)는 매년도 실제 운영수입이 실시협약에서 정한 추정 운영수입의 일정한도에 미달하는 경우 부족분 보전을 위해 재정 지원하는 제도로, 사회간접자본의 확충에 필요한 재원을 민간투자를 활성화한다는 취지에서

도입된 제도이다.

이는 당시 정부지원체계 등 제도적인 미흡과 특허시비를 우려한 주무관청의 소극적인태도, 제도 도입에 따른 초기 시행착오, 민간사업자의 이해부족 등으로 사업추진이 활발하게 전개되지 못하는 상황에서 IMF금융위기를 경험하게 되어 투자가 미미한 상태에서 당시 정부는 IMF외환위기 이후 저조한 민간투자사업 투자를 촉진시키기 위하여 「사회간접자본시설에 대한 민간투자법」 제53조와 「사회간접자본시설에 대한 민간투자법 시행령」 제37조의 규정에 근거하여 민간 사업자에게 최소운영수입을 보장해 주는 제도의 일환으로 시행하였으며, 「사회간접자본시설에 대한 민간투자법」 제7조의 규정에 따라 기획예산처장관이 공고하는 민간투자사업기본계획에 최소운영수입보장의 절차와 한도 등 세부사항을 제시하였다.

즉 1998년 12월 민간투자법 개정을 통하여 명문화 되었고, 2000년 12월 31일 동법 개정으로 최소운영수입 보장조항(시행령 제37조)이 신설되었다. 또한, 수요리스크의 분담으로 미래교통량 및 이용료 수준의 불확실성 해소도 배경이 되었다.

유도도로의 경우 교통예측, 즉 수익에 크게 의존하게 되기 때문에 시장 위험의 중요성이 높아지며, 초기년도에 가장 크게 나타나기 때문에 교통량 변화에 기인한 수입 변동의 폭을 최소화할 수 있고 안정적인 현금흐름을 재무적 투자자에게 보장할 수 있어 외부자본의 유인에 매우 효과적으로 활용을 기대하였다.

현재, 진행 중인 사업의 경우 총 운영기간 15~20년 동안 목표 운영수입의 60~90%의 최소운영수입을 보장하고 있으며, 민간투자사업의 진행 초기에는 20년간 운영수입의 80~90% 수준을 보장하도록 협약하였다. 그러나 2004년 제1차 개정을 통하여서는 최소운영수입 보장 및 환수기간이 20년에서 15년 이내로 단축 조정되고 지급방식 기준이 단계별로 변경되었으며, 실적 운영수입이 추정 수입의 50%에 미달하는 경우에는 운영수입 보장대상에서 제외하는 조항이 신설되어

〈표 6〉 운영수입보장한도와 환수한도

구분		1995~2003	2004~2005			2006이후	
보장기간(년)		1~20	1~5	6~10	11~15	1~5	6~10
국가고시사업	보장(%)	90	90	80	70	75	65
	환수(%)	110	110	120	130	125	135
민간제안사업	보장(%)	80	80	70	60	없음	
	환수(%)	120	120	130	140		
비고		-	실제 운영수입의 수준이 추정 운영수입의 50% 미만인 경우는 운영수입보장 없음.				

참고자료 : 신성환(2009), "BTO 민간투자사업 적정수익률에 관한 연구", 한국건설관리학회 논문집.

〈표 7〉 실제교통량과 예측교통량 비교

구분	연도	실시협약교통량	실제교통량	실적률(%)
인천공항고속도로	2001	110622	51936	46.9
	2002	121496	54244	44.6
	2003	133438	55323	41.5
	2004	146554	67521	46.1
	평균	128027	57506	44.9
천안-논산고속도로	2003	46423	21854	47.1
	2004	48081	25185	52.4
	평균	47252	23519	49.8

참고자료 : 고춘수(2008), "교통시설 민간투자사업의 최소수입보장 폐지에 따른 정부보조금 현실화방안 연구", 서울시립대학교.

사업성이 미흡한 민자 사업의 추진이 원천적으로 차단되었다.

또한 2006년 제2차 개정에서는 국가고시사업인 경우에만 운영수입보장이 적용되고, 보장기간과 보장수준도 대폭 수정되어 국가고시사업의 경우는 보장기간이 15년에서 10년으로 축소되었을 뿐만 아니라 보장비율도 초기 5년 75%, 이후 5년 65%로 축소되었다.

민자사업의 활성화를 위해 도입된 MRG제도가 밑바탕이 되어 민자사업에서 기강의 해이와 수요과다 추정 등으로 이어졌고, 이어 정부의 재정부담 증가 등의 문제가 초래되었다. 〈표 7〉에는 인천공항고속도로와 천안-논산고속도로의 실시협약교통량과 실제교통량을 나타낸 것으로 실시협약교통량의 평균 50%에도 미치지 못하는 수준을 보이는 사례는 이러한 관행을 여실히 드러내고 있고 비단 이외에도 많은 민자사업구간에서 수요의 과대추정은 사업의 현 시점에서의 어려움을 배가하고 있다고 하겠다.

현재까지 완공된 민간투자사업의 성과를 보면

많은 사업에 있어서 실제 운영수입이 추정 운영수입의 약 절반 정도에 불과한 것으로 나타났다. 또한 과거 운영수입 보장의 내용은 정부가 수요 위험을 상대적으로 많이 부담하는 편이어서 보장기간이 20년 이상이거나 보장 비율이 80% 이상을 상회하는 경우가 다수 존재한다.

따라서 이미 체결된 민간투자사업들에 대한 최소운영수입보장 금액의 지출은 앞으로 상당한 재정부담으로 작용할 가능성이 있을 것이다.

원래 민간투자사업이 도입된 주요 이유 중의 하나가 사회기반시설공급에 따르는 정부의 재정부담을 줄이기 위한 것임에도 불구하고, 지나치게 낙관적인 수입 전망과 지나치게 너그러운 운영수입 보장 조항 때문에 오히려 민간투자사업으로 인한 재정부담이 더 높게 나타날 가능성이 있다.

민간투자자들의 활발한 경쟁의 미흡도 문제점이다. 민자유치의 초기의 의도와는 달리 민간업자 간에 적절한 경쟁이 유지되어야 바람직함에도 불구하고 민간업자의 위험감소 경향으로 인해 경쟁이 제한적으로 진행되었다.



인천공항고속도로는 단일 컨소시엄으로 구성되어 있고, 천안-논산고속도로 또한 2개의 컨소시엄만이 경쟁하여 복수의 컨소시엄 참여로 경쟁을 유도하여 민간의 창의와 효율을 공공부문에 도입하려는 민자사업 유치의 취지는 실현되지 못하고 있다.

인천공항철도의 경우도 2007년 3월 23일 개통 이전부터 예상수요가 지나치게 많다는 지적과 우려를 받아왔다. 이러한 지적과 우려는 개통 이후 나타났으며 개통 첫해 수요가 예상수요의 6%로 그친데 이어 2008년에는 10%에 미치지 못했다. 과도한 수요예측 때문에 정부가 협약에서 민간사업자에게 약속했던 최소운영수입 보장액도 크게 늘어나는 문제가 발생했다(강갑생, 2010).

투자수익률은 가장 널리 사용되는 경영성과 측정 기준 중의 하나로, 기업의 순이익을 투자액으로 나누어 구한다. 인천공항철도의 협약 상 실질수익률은 10.43%에 달하며, 이는 다른 민자사업인 인천국제공항고속도로(9.7%)와 문학산 터널(9.7%), 목포 신외항(9.62%), 인천 북항 고철 2부두(9.0%), 인천대교(8.5%)에 비해서 상당히 높은 수준이다.

당초 한국교통연구원이 1996년 발간한 ‘인천국제공항철도 민자유치사업 타당성 조사 및 시설사업 기본계획 수립연구’에서 제시된 실질수익률은 7.7%였다. 반면 현대건설이 1998년 요구한 실

질수익률은 12.4%였으며, 이후 양자간 협상을 거쳐 확정된 수익률이 10.43%가 됐다. 즉, 다른 민자사업들과 비교하였을 때 과도한 수익률이 결정되었다.

결국, 2006년 민간제안사업에 대한 MRG제도 지원은 전면 폐지되었고, MRG 사업에 대한 재정 부담 및 이용자 부담 완화를 위해 '09년 하반기 신규 도입한 '수입증대방안 보고제도' 및 '자금재조달 요청제도'를 도입하는 등 정부 차원에서의 대책을 수립한 바 있다(정종진, 2009).

용인경전철(주)은 “건설 및 운행준비가 마무리돼 준공확인 및 승인을 거쳐 운영을 시작할 예정이었지만 시가 준공절차를 의도적으로 지연시키고 있다”고 주장하고 있으며, 이에 용인시는 “영업 시운전 실시, 준공 검사 및 승인 과정, 일부 구간 소음 민원 해결 등을 모두 완료하려면 시간이 더 필요하다”는 입장을 내세우고 있다.

또한 용인경전철(주)은 “인천공항철도 등 유사 사례를 보면 준공확인 이전에 사전 협의 등으로 행정처리기간을 최소로 줄일 수 있다”며 “시가 준공 승인 절차 진행에 부정적이라고 했다. 게다가 설계와 달리, 역사 출입구 보도블록을 점토 재질에서 석재로 교체하고 화장실 내장재까지 바꿨으며 이런저런 것들이 모두 설계변경 없이 구두지시, 일방

〈표 8〉 자금재조달을 통한 운영수입보장 변경협약 주요 사례

사업명	변경협약일	MRG조항	
		변경전	변경후
천안-논산고속도로	2005. 02. 05	20년간 90%	20년간 80%
인천국제공항고속도로	2004. 04. 21	20년간 90%	20년간 80%
우면산터널	2005. 03. 02	30년간 90%	30년간 85%
마창대교	2003. 05. 13	15년간 90, 85, 80%	30년간 80%

참고자료 : 정건호(2010), “민간투자사업과 운영수입보장제도”, 공공투자연구소.

〈표 9〉 운영수입 증대방안 예시

구분	내용
도로	요금체계 개선, ETOS시스템 도입, 민자도로 홍보, 정보제공 서비스 개선, 부대사업 개발, Smart IC
철도	환승 편의성 제고, 연계교통망 확충, 요금 감면제도 합리화
항만	항만 통합운영체계 구축

참고자료 : 기획재정부(2010), “2010년 민간투자 정책방향”.



〈그림 1〉 용인경전철 노선망(분당선 포함)

통보로 이뤄지고 있다고 불만을 토로했다.

9개 투자자로 구성된 용인경전철(주)은 사업운영재원이 없어 운영이 불가능하다는 입장이며, 특히 금융권 차입금 4900억원의 이자(하루 1억2천만원) 지불이 어려워 채무불이행 상황에 이르면 사업이 좌초할 수 있다고 주장하면서 결국에는 용인시를 상대로 용인경전철 실시협약 해지에 따른 지급금 및 손해배상 등 7600억원의 지급을 구하는 중재를 국제상업회의소(ICC: International Chamber of Commerce) 산하 중재재판소(ICA: International Court of Arbitration)에 신청했다. 결국, 사업타당성 확보를 위한 수요의 과다추정과 지자체의 사회기반시설 확충 계획의 불확실성을 사전에 고려하지 않고 사업을 추진하는 등 인재(人災)에 해당하는 초유의 사태가 발생하였다고 할 수 있고 이는 국제화시대에 외국인 투자자들에게도 좋지않은 우리나라에 대한 인상을 남기는 사태라고 할 수 있다.

#### IV. 개선방안

용인경전철이 계획대로 개통되어 시민에게 대중교통으로서의 역할을 하지 못하게 된 근본적인 배

경에는 여러 가지 이유가 있겠지만, 그 가운데에서도 교통수요의 추정에 큰 차이가 있어 개통이후 운영적자에 따른 손실을 용인시에서 부담해야 한다는 점이다. 이러한 협약당시 수요예측과 큰 차이를 보이는 근본적인 이유는 수도권 전철인 분당선 연장선의 개통지연이 가장 큰 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 즉, 정해진 공사기간 내에 완공이 이루어지지 않은 경우에 부담해야 할 불이익에 있어 국가의 재정사업으로 진행되는 사회간접자본의 건설과 민간투자사업의 경우 큰 차이가 있다는 점이다. 따라서 계획보다 늦게 완공될 수 있다는 불확실성을 충분히 고려하지 않은 용인경전철사업 주체와 이러한 문제의 발생을 충분히 예견할 수 있는 당국의 지원체계 미흡 및 소극적인 태도 또한 이번 사태에서 자유로울 수 없는 형편이다.

두 번째로는 최소운영수입보장(MRG) 제도와 관련하여 정부는 2006년 1월 이후부터는 민간제안사업에 대한 최소운영수입보장을 폐지했다. 또 당시 정부고시사업의 보장기간과 보장수준도 대폭 축소했다. 이어 2009년 11월에는 정부고시사업의 최소운영수입보장 규정도 삭제했다. 이에 따라 민간사업자가 보다 면밀한 검토를 거쳐 사업에 참여하고 그 결과에 대해서도 책임을 지는 체계를 구축했다고 평가할 수 있으나, MRG 제도의 초기 도입배경을 살펴보면 IMF사태 이후 부족한 정부의 재정여건을 고려하여 기반시설(인천공항고속도로 등)을 확충하기 위해 도입된 제도이다. 즉 사회기반시설의 사업타당성이 열악하다는 일반적 특성을 감안하여 MRG 제도를 도입했음을 감안한다면 무조건 폐지하거나 비난하기 보다는 필요불가결한 사업의 경우 민간의 기술력, 자본과 관리능력을 도입하는 것이 필요하다고 판단된다. 이 경우 수요추정의 정도를 향상시킬 수 있는 노력과 해당 관련 당국 간의 협조체계 구축도 선결되어야 할 것이다.

마지막으로 용인경전철과 같이 이미 구조물의 건설이 완공된 상태에서 법적인 분쟁이나 절차는 가능한 한 줄이고 수요의 증대로 인한 수입증대방안 및 자금 재조달 등 하루빨리 대중교통으로서의

원래의 기능을 수행할 수 있도록 노력해야 할 것이다. 소프트웨어적인 측면에서의 대중교통 활성화 정책이나 인센티브 제도의 도입, 역세권 중심의 고밀도 개발계획 등 중장기적인 측면에서의 해결방안도 용인시를 중심으로 적극적으로 도입해야 할 것이다.

도도한 물결인 수도권 통합환승체계에서의 정확한 수요를 판단하고, 이를 토대로 버스체계의 개편, 수요증대전략으로서 제반 마케팅을 도입(크로스 마케팅포함. 예, 에버랜드등과도 수요를 확대할 수 있는 전략 등으로서 입장권과 경전철이용권을 함께 발행하는 등) 하여 보다 창의적인 운영방안을 모색하는 게 좋겠다고 여겨진다. 아울러 이러한 현실을 중앙정부는 함께 파악하고 지자체 당국의 이러한 부분에 대한 상호 협력을 긴밀히 할 필요도 아울러 있다고 본다.

### 참고문헌

1. 고춘수(2008), “교통시설 민간투자사업의 최소수입보장 폐지에 따른 정부보조금 현실화방안 연구”, 서울시립대학교 도시과학대학원 석사학위논문.
2. 김재형 · 신성환 · 이창용 · 이항용 · 최석준 (2006), “민간투자사업 성과의 실증분석 및 제도개선방안 연구” 한국개발연구원.
3. 강갑생(2010), “인천공항철도 사례로 본 PPI 정책 개선방안”, 서울산업대학교 철도전문대학원 석사학위논문.
4. 신성환(2009), “BTO 민간투자사업 적정수익률에 관한 연구”, 한국건설관리학회 논문집, Vol.10 No.2, p.127.
5. 안도걸(2003), “SOC 민가투자제도의 개선”, 기획재정부.
6. 정종진(2009), “민간투자사업의 평가제도 문제점과 개선방안 연구”, 국회도서관.
7. 정건호(2010), “민간투자사업과 운영수입보장제도”, 공공투자연구소.
8. 법제처(2011), “사회기반시설에 대한 민간투자법”.
9. 기획재정부(2010), 경제예산심의관, 민간투자제도과.
10. 기획재정부(2010), “2010년 민간투자 정책 방향”.
11. 국토해양부(2010), “2010회계연도 예산안 개요”.
12. 용인시(2001), “용인 경량전철건설 민간투자 시설 사업기본계획”.
13. 용인경전철 홈페이지 (<http://www.ever-line.co.kr/>)
14. KDI 공공투자관리센터 (<http://pimac.kdi.re.kr/index.jsp>)