

# 지역철도에 대한 자치단체의 역할과 책임



이 용 상 우송대학교 철도경영학과 교수  
(yongsang@wsu.ac.kr)

## 1 문제의 제기

그간 우리나라의 철도사업에 대한 투자와 운영은 중앙정부의 책임으로 이루어졌다. 철도청이 1963년 교통부의 외청으로 출발 이래로 철도는 철도사업특별회계에 의해 수입과 지출항목으로 관리되었다. 수입은 운임수입과 부대사업수입(다원수입) 그리고 건설비와 유지보수 등의 비용을 일반회계에서 지원받는 일반회계전입금 등으로 구성되었다. 2004년 철도구조개혁 후에는 철도시설공단이 건설과 유지보수를 철도공사와 운영업무를 담당하고 있는데 부족한 재원은 철도시설공단의 경우는 공채 발행, 철도공사의 경우는 채권, 외자도입 등으로 재원을 조달하고 있다. 철도공사의 수입 중에는 PSO보상으로 벽지노선손실보상액이 계상되는데 2015년에는 2,168억원이 정부로부터 지원되었다. 그럼에도 불구하고 우리나라 철도건설, 유지보수, 운영에 있어 지방자치단체의 책임과 역할은 매우 미약한 편이다. 이는 현재 철도건설에 있어 재원분담구조를 보아서도 알 수 있다. 고속철도의 경우는 국가가 50%, 철도시설공단이 50%, 일반철도는 100% 국고, 광역철도의 경우는 국고 70%, 지방자치단체 30%, 도시철도는 국고 60%, 지자체가 40%로 고속철도와 일반철도의 경우 지방자치단체의 역할이 없다. 또한 철도운영에 있어서도 지방자치단체의 비용 부담은 거의 없다. [표 1]은 우리나라 철도유형과 지원기준을 정리한 것이다

## 2 철도 운영 현황

철도청 운영당시의 건설비용 부담 등으로 차입금을 보면 2004년 말 현재 4,553,365백만원이

[표 1] 철도의 유형과 지원기준

유형	지원기준 및 원칙	비고
고속철도	· 경부 및 호남고속철도 : 국고 50%, 공단 50% · 수도권 고속철도 : 국고 40%, 공단 60%	
일반철도	· 국고 100%	
광역철도	· 국고 70%, 지자체 30%	* '14.3.31일 이후 기본계획 고시되는 사업부터 적용
일반철도 유지보수비	· 국고 40%, 철도공사 60%	* '15년 이전 국가 30%, 공사 70%(선로사용료) · '15.下. 시설관리권 철도공단으로 설정 관리체계 일원화
철도공사 열차구입비	· 국고 50%, 철도공사 50%	* 철도건설(신설 및 단선→복선, 전철화 포함)에 따른 열차 추가 구입분에 한해 지원
도시철도	· 국고 60%, 지자체 40%	(단, 서울의 경우 국고 40%, 지자체 60%)

자료 국토교통부

[표 2] 철도청시기 차입금 현황

(단위 : 백만원)

내용별 년도별	공공자금 관리기금	전대차관	공사채	재정용자 특별회계	금융리스	광전송로 시설자금	합계
'01년말	778,874	-	-	670,649	25,137	955	1,475,615
'04년말	2,653,128	1,887,760	-	-	12,477		4,553,365
'05년말 (철도공사)	2,332,271	1,567,956	1,020,000	300,000	6,449		5,226,676

자료 국토교통부

[표 3] 철도공사 연도별 부채현황

(단위 : 백만원)

구분	차입금	기타부채	부채	비고
2001	1,475,615	2,191,733	3조6,673억원	
2004	4,553,365	276,571	4조8,299억원	공사화연도 운영부채 당시 1.5조원 탕감
2009			8조7,546억원	인천공항철도인수 1조 2천억원
2011			10조7,919억원	

자료 국토교통부

었다. 이러한 차입금이 결국 누적되어 현재까지 부채와 이자부담으로 이어지고 있다.

철도공사는 2005년 공사화하면서 4조 8천억원의 운영부채를 안고 출발하였다. 철도공사의 경우 공사화 이전과 이후를 비교해 보면 2003년 부

채총액은 4조 5천억원수준에서 공사화 당시에는 약 4조8천억원 그 후 계속 증가 하여 2011년에 10조7,919억원에 이르고 있다. 지방적자대상 노선은 현재 동해남부선, 정선선, 진해선, 경북선, 대구선, 경전선, 영동선, 태백선 8개선이다

[표 4] 철도시설공단 부채현황

구분	부채현황	주요요인
2004년	6조3,097억원	경부고속철도, 호남고속철도 건설비 부담
2010년	14조2,720억원	
2011년	17조7,000억원	고속철도 건설 50% 부담

자료) 한국철도시설공단

[표 5] 철도시설공단예산

(단위: 억원)

구분	'15 예산(A)	'16 예산(B)	전년 대비(B-A)	
총계	110,573	112,319	1,746	1.6%
국고	63,842	58,177	△5,665	△8.9%
자체조달	46,731	54,142	7,411	15.9%
사업비	24,383	31,073	6,690	△5.9%
관리비	0	0	0	2.7%
차입원리금	24,346	31,012	6,666	27.4%
예비비	37	61	24	65.8%

자료) 한국철도시설공단

철도공사의 2001년부터 2005년까지의 연도별 차입금별 현황은 주로 공공관리기금에서 차입한 것을 알 수 있다. 2005년 공사 후 이후 부채 증가의 요인은 인천공항철도의 부채인수와 고속철도2단계 시설부채를 인수한 것이 큰 요인으로 작용하였다. 그럼에도 불구하고 현재 부채규모가 줄어들지 않아 공사의 경영개선도 크게 진전되지 않고 있음을 알 수 있다. 한편 한국철도시설공단은 2004년 1월1일에 출범하여 2004년 부채는 2004년 6조3,097억원에서 2011년에는 17조7,000억원으로 증가하였다. 이유는 고속철도건설에 사용되는 비용의 50%를 공단이 공채로 차입하기 때문이다.

이러한 중앙정부 위주의 투자재원부담으로 철도시설공단의 경우는 공채 등 자체조달로 차입원리금은 2015년의 경우 전체 예산중 22%를 차지하고 있다. 이는 공단의 총부채가 2015년 말에 20조 382억 원으로 2016년에 차입원리금이

6,666억원 증가하였다.

철도공사의 경우에도 2016년의 지출예산의 경우를 보면 지출예산 총액 6조3,158억원중에서 부채에 대한 이자비용이 포함된 금융비용으로 6,337억원을 지출하고 있으며 공사의 채무부담 전체 예산은 7,038억원이다. 이는 철도공사부채가 2014년말 기준으로 17.9조원, 2015년에 13조6천억원에 이르고 있기 때문이다.

요약하면 철도는 철도청 시절부터 특별회계로 운영되어 수입에 의한 자체적인 재원조달방식을 취하였다. 이는 과도한 건설비 부담으로 운영에 부담을 주었고 결국 부채로 연결되었다. 이는 현재의 철도건설과 유지보수, 운영에 있어 중앙정부의 역할이 있을 뿐, 지방자치단체의 역할과 책임이 미약한 것도 큰 요인이 되고 있다. 이에 해외의 경우에도 같은 문제로 고민했는데 이를 어떻게 해결했는지를 살펴보기로 하자.

### 3 해외의 지역철도 운영사례

#### 3.1 일본

신칸센이 개통된 1960년대 당시, 이때부터 교통은 항공기나 자동차를 중심이 되고 철도는 사양 산업이라는 시각이 있었다. 그러나 안전성이나 고속성, 정시성을 겸비한 신칸센은 고도경제성장의 담당자로서 세계에 자랑하는 높은 기술력은 일본 국민에게 꿈과 희망을 주어 점차 국민의 지지를 받게 되었다. 1967년에는 산요신칸센의 건설이 착수되어 1972년에는 오사카(신오사카역) ~ 오카야마간, 1975년에는 오카야마 ~ 후쿠오카(하카다)가 개통되어 도쿄에서부터 규슈의 후쿠오카까지 약 1,180km가 연결되었다. 도카이도 ~ 산요신칸센은 재래선의 수송능력 향상을 목적으로 「중선」이라는 목적으로 건설되어 승객도 매년 증가하였다. 신칸센의 성공은 지방으로의 신칸센 유치를 촉진시켜, 「신전국종합개발계획」(1969년)에는 전국신칸센철도망의 건설구상이 포함되었다. 다음 해 1970년에는 신칸센의 전국적인 철도망의 준비를 목적으로 하는 『전국신칸센철도정비법』(1970년 법률 제71호)이 공포되었다. 이 법령에 의하면 신칸센의 건설은 「기본계획」「정비계획」「공사실시계획」의 3단계로 구성되어 「기본계획」이 정해진 노선이 「정비계획」으로 격상되고, 건설의 지시를 받은 건설주체가 「공사실시계획」으로 인가를 받아 신칸센이 건설되었다. 「기본계획」은 1971년부터 1973년에 걸쳐 4회, 「정비계획」은 1971년부터 1973년에 걸쳐 2회 결정되었지만 「정비계획」중 1973년의 5개노선은 「정비신칸센」혹은 「정비5선」으로 불리고 있다. 정비신칸센의 건설자금은 당초, 국가의 기본적인 교통망의 일원으로서 국가, 국철, 일본철도건설공단3자가 부담하고, 지방은 어디까지나 임의였지만, 1984

년에는 재원의 10%가 지방자치단체가 부담하는 구조로 변경되었다. 그 후 1989년에는 여객회사 50%, 국가 35%, 지방이 15%로 분담하는 것으로 변경되었고 1997년에는 전국 신칸센 철도정비법 개정 이후 정비신칸센 사용료로 일부 보충하고 남은 부문에 대해서는 국가 2/3, 지방 1/3의 비율로 분담하는 것으로 되었다. 국가가 부담하는 재원의 일부에는 기존의 신칸센의 구매로 여객회사에 의해 지불된 양도금이 포함되어 있다. 이러한 지방에서 부담하는 재원은 중앙에서 지방 교부세 형태로 지원하고 있다.

중앙정부 2/3	지방정부 1/3	운영회사 사용료
----------	----------	----------

[그림 1] 일본의 정비신칸센 재원분담구조

또한 중앙정부에서는 지방철도에 대한 보조를 시행하고 있다. 지방철도는 1960년경부터 시작된 자동차의 증가 및 인구의 도시집중에 따른 과소화 등에 의해 이용자 수가 계속 감소하고 있으며, 2006년에는 그 약 3분의 2가 적자(2006년 기준으로 지방철도사업자는 121개, 그중 흑자는 47개사, 적자는 74개사)였다. 구국철의 적자 지방선의 경영을 인계한 제3섹터철도 등 및 지방철도 신선에 대해 개업으로부터 5년간에 걸쳐 손실의 2분의 1 또는 10분의 4를 보조하고 있으나 지방철도의 경영에 대한 직접적인 보조제도는 없었다(지방자치체제에서 손실을 보전하기 위한 기금을 마련한 사례나 단독으로 결손을 보전하고 있는 사례는 없음).

그러나 지방철도는 극히 엄격한 경영 환경 하에 있기 때문에 안전성의 향상, 업무운영 효율이나 여객 편리성 향상을 도모하기 위해 실시하는 개량 공사에 대하여 정부와 지방자치체에서 각각 3분

[표 6] 일본의 지방철도 지원제도(1)

(단위 : 천엔)

보조금명	개요	연도	대상사업자수	보조금액
결손보조	국가와 지방자치단체가 50%씩 적자액을 보조	1997 (종료)	5	261,423
근대화보조	경영개선 또는 서비스개선을 위한 설비에 대해 국가와 지방자치단체가 1/5씩 보조, 초과속도의 방지를 위한 ATS에 대해서는 국가와 지방자치단체가 2/5씩 지원(2006)	2006	58	2,618,000
운영비보조	일본철도건설공단이 건설한 지방 신설선을 운영하는 사업자에 대한 손실액의 4/10을 지원(사업개시 후 5년간)	2006	1	32,611
개업비보조	지방철도신선의 개업에 필요한 설비비용 (1km당 1,000만 엔 지원)	2001 (종료)	1	90,000

자료 : 국토교통성, 『숫자로 본 철도』, 2006, p.199

의 1, 5분의 2 또는 10분의 2를 보조하고, 그 외에 대규모 재해를 입었을 경우에는 정부와 지방자치체에서 각각 복구비의 4분의 1을 지원하였다.

최근 사례를 보더라도 간선철도 등 활성화비용 보조, 지역공공교통확보 유지개선사업, 지역공공교통확보 유지개선사업의 명목으로 중앙정부에서 지방정부에 보조가 행해지고 있다.

### 3.2 독일

공공근거리여객수송을 위한 철도정비는 1971년에 제정된 「지역의 교통사정 개선을 위한 연방에 의한 조성에 관한 법률」에 근거하고 있다. 재원은 지역교통조성법(Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz : GVFG)에 기초하는 것과 지방분권화법에 따른 지원 2가지가 있으며 모두 재원은 유류 세금이다. 이들 2개의 법률에 근거하여 2001년은 합계 83억 유로의 교부금이 지방철도에 대해 연방정부로부터 주 정부에 지원하였다.

「지역교통조성법」에 의하면 “공공근거리여객수송”의 이용을 촉진하여 도로혼잡을 해소하고, 도시 기능의 개선을 도모하기 위해 수송시설의 확충을 (지역교통조성법 제2조)를 목적으로 하고 있으며 대상사업은 다음과 같다.

- ① 교통 상 중요한 지역 내 도로(거주자용, 개발용 도로를 제외한다)
- ② 버스를 위한 특별 레인
- ③ 간선도로로의 접근 도로
- ④ 미개발 지역 내의 교통 상 중요한 지역 간 도로
- ⑤ 철도 폐지와 관련된 도로
- ⑥ 자가용 교통을 감소시키기 위한 교통 유도시스템 및 Park & Ride 용 주차장
- ⑦ 화물센터를 위한 공공 교통 공간
- ⑧ 노면전차, 고가철도, 지하철
- ⑨ 공공여객교통용으로 제공하는 비 연방철도
- ⑩ 공공여객교통용으로 제공하는 버스터미널, 정류소, 영업소 및 정비장소
- ⑪ 전산 제어 운행시스템, 신호시스템 등 근거리 공공교통수송의 속도 향상 시설
- ⑫ 철도, 내륙 수로와의 교차로
- ⑬ 노선버스의 유지 개선에 필요한 버스 차량, 근거리공공교통 수송용으로 제공하는 철도 차량의 조달

지방분권화법은 1996년에 DB AG(철도운영체)의 근거리 여객수송의 운영책임이 주 정부로 이관됨에 따라 투자 및 운영비 보조로서 석유 세금입증 일정액을 주 정부에 교부 하게 되었으며 2001

[표 7] 일본철도의 지방철도보조사례(2)

(단위 : 천엔)

보조금명	개요	연도	보조금액(실적)
간선철도 등 활성화 사업비 보조	잠재적인 철도이용 수요가 큰 지방도시와 그 근교의 노선과 연계하는 계획에 의해 이용자의 편리성 향상을 도모하기 위한 설비 정비 비용의 일부를 보조한다. · 보조율:1/3 · 보조대상설비 수송수요에 대응한 역·노선의 재배치 열차운행시간표 개정 및 증편 등에 필요한 설비의 정비	2009	1,125,000
		2010	782,000
		2011	782,000
		2012	950,000
지역 공공교통 확보유지 개선사업 (철도궤도 안전수송경비 등 정비사업)	철도사업자가 시행한 안전성 향상에 투자하는 설비 정비 경비의 일부를 지원함으로써 운송의 안전을 도모한다. · 보조율 : 1/3 · 보조대상설비 궤도개량, 낙석 등 방지설비, ATS, 열차무선설비, 방풍 설비, 차량 등	2005	2,512,000
		2006	2,618,000
		2007	2,401,383
		2008	2,448,221
		2009	2,223,152
		2010	2,008,790
		2011	30,530,000
2012	33,152,000		
지역공공 교통 확보유지개선사업 (이용환경개선 촉진사업 등)	철도 사업자의 저상식차량의 구입 등 LRT 시스템의 구축에 불가결한 시설의 정비비용의 일부를 보조한다. · 보조율:1/3 · 보조대상설비 저상식차량(LRV), 정류장시설, 레일, 변전소의 증강, 차고의 증비, IC카드시스템, 상호직통운전시설	2005	685,000
		2006	550,000
		2007	550,000
		2008	516,000
		2009	203,000
		2010	152,000
		2011	30,530,000
2012	33,152,000		

(주) 철도 궤도 수송 대책 사업비 보조 및 LRT 시스템 정비비 보조와 관련되는 시책에 대해서는 2011년도부터 지역 공공 교통 확보 유지개선 사업에 대해 지원  
**자료** 국토교통성 철도국

[표 8] 독일의 지방철도에 대한 연방 보조금

(단위 : 억 유로)

구분	1996	1997	1998	1999	2000	2001
지방분권화법	45.0	61.9	61.7	63.2	64.9	66.5
지역교통조성법	32.1	16.8	16.8	16.8	16.8	16.8
합계	77.1	78.6	78.4	80.0	81.7	83.2
유류세수입	349.0	337.0	341.0	364.0	378.0	407.0

**출처** Bericht der Bundesregierung über den Öffentlichen Personennahverkehr in Deutschland nach der Vollendung der deutschen Einheit, 1999, 연방교통건설주택부 Bericht für das Jahr 2002, über die Verwendung der Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden nachdem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz(GVFG-Bericht), 연방교통건설주택부 종합정책부문

**자료** 국토교통부 『중장기 철도정책 로드맵 마련을 위한 연구』 2008을 참고

년에는 66.5억 유로가 교부되었다. 이 제도에 근거하는 보조금의 용도에 대해서는 주 정부에서 맡고 있다.

### 3.3 프랑스

지방철도운영은 지방과 철도운영자와의 맺은 계약에 근거하고 있다. 근거법은 LOTI (프랑스국 내교통기본법), [1982.12.30.법률제82-1153호] 제21-4조<신설2000.12.13> 로 지방 차원의 철도 서비스의 활용 및 재정 조건은 지방과 SNCF 사이에 맺은 협약으로 규정하고 있다. 국가는 지역권에 대하여 ① 지역권 철도여객수송 서비스의 운영 ② 차량의 갱신 ③ 역의 개량 ④ 사회적 운임의 보상에 대하여 보조금을 교부하고 있다. 최근 고속철도건설(EAST, BPL, CNM, SEA 4개선)에 있어 재원구조를 보면 RFF(공단)이 19.6%, 중앙정부 29.1%, 지방자치단체 24.8%, 유럽연합 1.1%로 되어 있다.

[표 9] 프랑스 고속철도건설 재원조달방식

노선명	개통연도	재원조달방식
랑-르느선	2011년~2016년	RFF(공단)+국가+지방자치단체
남부유럽 아틀란틱선 (SEA)	2017년 (개통연도)	RFF:50%, 국가와 지방자치단체:50%
브르타뉴-페이드루아르선 (BPL)	2017년 (개통연도)	2/3: 국가와 지방자치단체 1/3: 파트너십회사(Effage)

## 4 제언

우리나라의 경우 지방철도의 역할과 책임에 있어 가장 중요한 것은 재원확보라고 할 수 있다. 하나의 제안으로 우리나라의 경우 지방교부세 중

교통부문에 사용되는 금액을 철도에도 사용될 수 있도록 하는 방안을 생각할 수 있다. 지방교부세 법은 규정이 있다.

제3조(교부세의 종류) 지방교부세(이하 “교부세”라 한다)의 종류는 보통교부세·특별교부세·분권교부세 및 부동산교부세로 구분한다.

제4조(교부세의 재원)

① 교부세의 재원은 다음 각 호로 한다.

1. 해당 연도의 내국세(목적세 및 종합부동산세와 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 해당 금액은 제외한다. 이하 같다) 총액의 1만분의 1,924에 해당하는 금액
2. 「종합부동산세법」에 따른 종합부동산세 총액
3. 제5조제2항에 따라 같은 항 제1호의 차액을 정산한 금액
4. 제5조제2항에 따라 같은 항 제2호의 차액을 정산한 금액

② 교부세의 종류별 재원은 다음 각 호와 같다.

1. 보통교부세: (제1항 제1호의 금액 + 제1항 제3호의 정산액 - 분권교부세액) × 100분의 96
2. 특별교부세: (제1항 제1호의 금액 + 제1항 제3호의 정산액 - 분권교부세액) × 100분의 4
3. 분권교부세: (해당 연도의 내국세 총액 + 제5조제2항 제1호의 내국세 예산액과 그 결산액의 차액) × 1만분의 94
4. 부동산교부세: 제1항 제2호의 금액 + 제1항 제4호의 정산액

지방교부세의 경우 내국세 총액의 법정률이 내

국세의 19.24%로 최근 5년간의 지방교부세의 총 규모를 보면 2010년에 263,459억원, 2011년에 291,223억원, 2012년에 319,664억원, 2013년에 344,469억원, 2014년에 345,590억원의 2016년에 368,834억원 예산이 책정되어 있다. 이 중 매년 약 2조원이상이 교통부분에 투자되고 있다. 항목은 지방교부세에서 국토자원개발비 중 도로비와, 교통관리비에서 도로에만 집행되고 있다. 또한 이중 보통교부세 중에서 2005년에서 2011년까지 매년 약 8,500억원의 도로사업보전분이 사용되었다. 이와 관련된 조항은 다음과 같다. 지방교부세법에 대한 내용으로 도로정비사업을 위한 교부세 지원 연장내용은 다음과 같다.

「지방양여금법」 폐지 당시 사업이 진행중이던 지방양여금 대상사업인 도로정비사업에 대한 교부세 지원이 2008년 12월 31일까지 종료되는 대상사업이 현재까지 완료되지 못함에 따라 지원 기간을 3년 간(2009년 1월 1일~2011년 12월 31일) 연장함으로써 이미 계획되었던 도로 사업을 안정적으로 마무리하고자 한다. (지방교부세법 개정안, 2009년)

향후 지방교부세의 사용용도인 교통부분에 도로 이외에 철도에도 투자하는 것으로 개정한다면 지방자치단체의 철도에 대한 역할과 책임이 강화될 것이다.

결론적으로 향후 현재 철도투자재원에 있어 지방의 역할이 확대되어야 하며 이와 함께 중앙정부에서 지방정부가 재원마련을 위한 지방세 체계의 개선과 함께 공단의 철도에 있어 투자비중도 낮추어야 할 것이다.



#### 참고문헌

1. Fourniau, J-M. (2011) La politique des grandes vitesses en France, 심포지엄 <Le Rail à toute(s) vitesse(s)>의 자료 available online at [http://www.ahicf.com/IMG/pdf/presentation\\_fourniau.pdf](http://www.ahicf.com/IMG/pdf/presentation_fourniau.pdf)
2. RFF내부자료
3. 일본국토교통성, 숫자로 본 철도, 각 년도