



제422회 국회(임시회)
제1차 국토교통위원회

철도산업발전기본법 일부개정법률안

검 토 보 고

< 공익서비스비용에서 국가의 특수목적사업 비용 제외 >

■ 정준호의원 대표발의(의안번호 제2206762호)

2025. 2.

국 토 교 통 위 원 회

전 문 위 원 임 종 수

목 차

□ 정준호의원 대표발의(제2206762호)	1
I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	3
1. 공익서비스비용에서 국가의 특수목적사업 비용 제외(안 제32조)	3

□ 정준호의원 대표발의(2206762)

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 정준호의원 등 11인
2. 제 안 일 : 2024. 12. 20.
3. 회 부 일 : 2024. 12. 23.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 공익서비스비용의 부담에 대해서는 국가 또는 해당 철도 서비스를 직접 요구한 자가 철도운영자에게 직접 하도록 하고 있고, 그 구체적인 내용을 규정하고 있음.

그러나 제32조제2항제3호인 ‘국가의 특수목적사업’에 대해서는 그것이 구체적으로 무엇인지, 왜 그것이 공익서비스인지에 대한 정의가 없는 상태에서 운영되어 왔음.

철도운영자인 철도공사는 이에 대해 특별동차운행이라는 이름으로 사업을 수행하고 있으며, 이는 대통령실 경호처의 요구에 의해 대통령 및 그 가족 그리고 경호처에서 지정하는 요인의 수송사업이라고 설명하나 그 구체적인 운행기록, 관리 규정, 인력 및 비용 산정의 근거 등을 공개하지 않아 사업의 투명성과 예산 사용의 정당성을 증빙할 수 없는 실정임. 이런 상황에서 특별동차에 민간인 탑승 논란이 불거지는 등 투명하지 못한 운영에 대한 개선의 요구가 높아지고 있음.

비슷한 목적으로 대통령 등이 공무 중 이용하는 항공 및 기타 운송

수단의 경우 공공기관이 아니라 국가가 직접 운영하고 있는 바 철도만 공공기관인 철도공사가 공익서비스라는 이름으로 수행하는 것이 타당한 지에 대한 법리적 근거도 불확실한 상황임. 오히려 철도공사가 이를 중단하면 공군이 운용 중인 대통령 전용기와 마찬가지로 국군수송사령부가 대통령 전용 열차를 운용할 수 있는 길이 열려 기밀성과 효율성을 높일 수 있음.

이에 법률적 정의도 없고, 예산 사용도 불확실하며, 특혜 논란에도 불구하고 운영의 투명성도 담보되지 않고 있는 ‘국가의 특수목적사업’을 철도운영자의 공익서비스사업에서 삭제함으로써 공익서비스사업의 성격과 내용을 보다 분명히 하고자 함(안 제32조제2항제3호 삭제).

Ⅲ. 검토의견

1. 공익서비스비용에서 국가의 특수목적사업 비용 제외(안 제32조)

가. 개정안의 내용

현행법은 철도운영자의 공익서비스 제공으로 발생하는 비용(이하 “공익서비스비용”)은 국가 또는 원인제공자가 부담하도록 하면서, 원인제공자가 부담하여야 할 공익서비스비용의 범위로 철도운영자가 국가의 특수목적사업을 수행함으로써 발생하는 비용을 포함시키고 있음.

개정안은 원인제공자가 부담해야 할 공익서비스비용의 범위에서 철도운영자가 국가의 특수목적사업을 수행함으로써 발생하는 비용을 제외하려는 것임.

현행	개정안
제32조(공익서비스비용의 부담) ① (생략) ② 원인제공자가 부담하는 공익서비스비용의 범위는 다음 각호와 같다. 1. 2. (생략) 3. <u>철도운영자가 국가의 특수목적사업을 수행함으로써 발생하는 비용</u>	제32조(공익서비스비용의 부담) ① (현행과 같음) ② ----- -----. 1. 2. (현행과 같음) <u><삭 제></u> 부 칙 제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다.

현행	개정안
	제2조(적용례) 제32조제2항제3호의 개정규정은 이 법 시행 이후 철도운영자가 국가의 특수목적사업을 수행하는 경우부터 적용한다.

나. “국가의 특수목적사업”의 의미 및 관련 현황

현행법 제32조제2항제3호에서 원인제공자(국가)가 부담하는 공익서비스비용으로 규정된 “철도운영자가 국가의 특수목적사업을 수행함으로써 발생하는 비용”은 일반적으로 대통령 특별동차 운영을 지원하는 근거로 활용되고 있음. 다만, 코로나 유행 시기 해외입국자 수송 전용칸 운영, 정부방역 대책에 따라 열차의 창측 좌석만 발매함에 따른 운영손실 보조의 근거로 활용된 사례가 있음.¹⁾

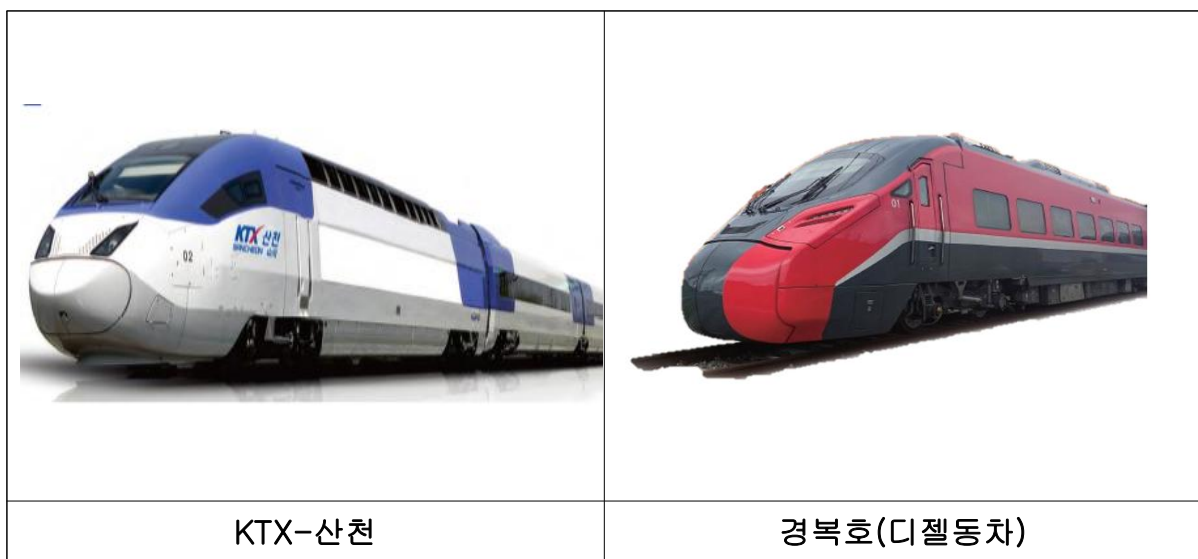
국토교통부에 따르면 특별동차는 1969년부터 운행되고 있는데 철도청에서 철도공사로 전환을 앞두고 당시 정부 검토 결과 철도공사에서 해당 업무를 수행하는 것으로 결정됨. 국가의 특수목적사업 비용지원 규정도 2003년 「철도산업발전기본법」 제정 당시부터 포함되었던 사항이며, 특별동차와 관련해서는 「특별동차 운용규정」이 있음.²⁾

1) 2022년 해외입국자 수송 전용칸 운영 예산으로 134억 3,900만원, 2023년에는 전용칸 운영 19억 2,800만원, 창측 좌석 발매 손실보조 269억 9,500만원이 편성됨.

2) 국토교통부는 해당 규정이 비밀사항에 해당하여 보안이 필요한 사항이라는 입장임.

특별동차는 대통령, 해외 귀빈 등의 국내 이동을 지원하기 위한 특별 열차이며, 종류로는 행사용 고속철인 KTX-산천9호와 경복호(디젤동차)가 있음. 2018~2023년 기준 연평균 104.6회 운행하였으며, 2025년 관련 예산은 77억 200만원이 편성되었음.

【 KTX-산천, 경복호(디젤동차) 사진 】



【 특별동차 운행현황 】

(단위 : 횟수)

구 분	연평균	2023	2022	2021	2020	2019	2018
계	104.6	72	103	101	72	95	80
KTX-산천	98.6	70	103	101	68	85	66
경복호	6	2	0	0	4	10	14

※ 자료 : 국토교통부

【 특별동차 예산편성 및 결산내역 】

(단위 : 백만원)

구분	2021년		2022년		2023년		2024년	2025년
	예산	결산	예산	결산	예산	결산	예산	예산
특별동차 운영비	7,120	9,345	5,299	6,562	5,876	6,252	7,737	7,702

※ 자료 : 국토교통부

다. 검토의견

현행법에 따른 공익서비스비용의 유형은 법령 등에 따른 철도운임·요금 감면에 따른 감면액, 벽지노선 및 역의 철도서비스 제공에 따른 경영손실, 국가의 특수목적사업 수행비용 등 세 가지임.

【 공익서비스비용 범위 조항(제32조제2항 각 호) 】

1. 철도운영자가 다른 법령에 의하거나 국가정책 또는 공공목적을 위하여 철도운임·요금을 감면할 경우 그 감면액
2. 철도운영자가 경영개선을 위한 적절한 조치를 취하였음에도 불구하고 철도이용수요가 적어 수익균형의 확보가 극히 곤란하여 벽지의 노선 또는 역의 철도서비스를 제한 또는 중지하여야 되는 경우로서 공익목적을 위하여 기초적인 철도서비스를 계속함으로써 발생하는 경영손실
3. 철도운영자가 국가의 특수목적사업을 수행함으로써 발생하는 비용

제3호에 규정된 ‘국가의 특수목적사업³⁾을 수행함으로써 발생하는 비

3) ‘국가의 특수목적사업’이라는 표현을 동일하게 사용하고 있는 입법례로는 「한국도로공사법」 제16조의2(공익서비스비용의 부담)가 있는데, 해당 조항은 2009년에 「철도산업발전기본법」의 조항을 참고하여 제정된 것임. 그리고 해당 조항 제정 이후로 「한국도로공사법」에 규정된 ‘국가의 특수목적사업’을 수행함으로써 발생하는 비용에 대한 예산이 편성·집행된 바가 없음.

용’은 제1호, 제2호와 비교할 때 상대적으로 추상적이고 포괄적인 측면이 있으며, 특별동차와 관련하여 2024년 국토교통위원회 국정감사에서는 구체적인 운행기록, 관리 규정 등의 자료를 공개하지 않아 운영의 투명성이 결여된 점, 민간인 탑승 의혹 등이 지적된 바 있었음.⁴⁾

개정안은 특별동차의 비용지원 근거가 되는 ‘국가의 특수목적사업’ 관련 규정을 삭제함으로써 현행 공익서비스사업의 성격과 내용을 명확히 하려는 취지로서, 국가의 재정 부담과 관련된 포괄적·추상적 규정을 정비하는 측면에서 의미가 있음.

개정안은 대통령 전용열차 자체의 폐지가 아니라 현행과 같은 특별동차 지원 방식이 아닌 국군수송사령부 등 국가가 직접 운영하는 방식으로의 전환 등을 제안하고 있는데, 개정안에 따라 변경이 필요할 수 있는 대통령 전용열차 운영 방식에 관한 검토가 병행될 필요성이 있음.

「한국도로공사법」

제16조의2(공익서비스비용의 부담) ① 공사의 공익서비스 제공으로 발생하는 비용(이하 "공익서비스비용"이라 한다)은 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가 또는 해당 공익서비스를 직접 요구한 자(이하 "원인제공자"라 한다)에게 전부 또는 일부를 부담하게 할 수 있다.

② 제1항에서 "공익서비스"란 공사가 영리 목적의 영업활동과 관계없이 국가정책이나 공공목적 등을 위하여 제공하는 통행요금 감면 등을 말한다.

③ 원인제공자가 부담하는 공익서비스비용의 범위는 다음 각 호와 같다.

1. 공사가 다른 법령에 따르거나 국가정책 또는 공공목적을 위하여 고속국도 통행요금을 감면할 경우 그 감면액

2. **공사가 국가의 특수목적사업을 수행함으로써 발생하는 비용**

4) 국토교통위원회는 국정감사 시정요구사항으로 ‘특별동차의 정의 등 기본적 사항은 공개된 법령으로 규정하는 것이 타당해 보이므로 대통령전용기와 동일하게 특별동차 관련 별도의 훈령 제정을 검토할 것’을 채택한 바 있음. 참고로 대통령전용기의 경우도 운용규정은 비밀로 관리하나, 관제에 관한 사항은 「대통령항공기등의 항공교통업무절차(국토교통부훈령)」로 규정되어 있음.

개정안은 제안이유에서 국군수송사령부가 대통령 전용 열차를 운용할 수 있게 될 경우 기밀성, 효율성을 높일 수 있다는 의견을 제시하면서, 대통령 전용기 등의 사례를 소개하였음.

대통령 전용기로 알려진 공군1호기 및 다른 정부전용기, 공군 헬기의 사례를 살펴 보면, 공군1호기는 국방부와 (주)대한항공 간 5년 단위의 임차계약에 따라 운영되고 있으며, 대통령이 이용하는 헬기는 공군기로 운용 중임. 대통령 전용열차를 위와 같은 방식으로 운용하려는 경우 군에서 대통령 전용열차를 구입하여 운용⁵⁾하거나, 한국철도공사의 열차를 장기임차하는 방식을 검토할 수 있을 것임.

【 특별동차 및 정부전용기(공군1호기 포함) 비교 】

구분	특별동차	정부전용기	
		공군1호기	그 외 정부전용기, 공군 헬기
소유	한국철도공사	대한항공	공군
관리	한국철도공사	공군 및 대한항공 (임차계약)	공군
운용인력	한국철도공사 인력 (기관사, 승무원 전원)	대한항공조종사/객실승무원 , 공군객실 승무원	공군 조종사 및 객실승무원
운용 근거	「철도산업발전기본법」 제32조 「특별동차운용규정」 (코레일내규)	「국군조직법」 제3조 「전용기 운영 규정(공군규정)」	

※ 자료: 국토교통부 제출 자료를 바탕으로 재작성

5) 국토교통부에 따르면 군은 현재 군 소유의 사유화차 138칸을 운용 중으로 전차 등의 수송에 활용함(주한미군 124칸, 국군수송사령부 14칸)

이와 관련하여 대통령 경호처, 한국철도공사에서는 한국철도공사가 대통령 전용열차 운용목적에 부합한 최적의 기관인 점, 군으로 해당 기능 기관 시 전문성, 효율성, 안전성, 보안성이 담보되기 어렵다는 점 등을 이유로 신중한 검토가 필요하다는 입장을 제시하고 있음.

한편 국토교통부는 현행법에서 특별동차 지원 규정을 삭제하는 경우 대통령 전용열차 운행 지원을 위한 대체적 법령이 추가적으로 필요하다는 의견을 제시함.

라. 관계기관 의견

1) 국토교통부

특별동차의 운영 업무는 운영 주체가 누구든 철저히 보안이 필요한 사항이며, 만약 개정안과 같이 특수목적사업비용 지원 조항을 삭제 시 이를 대체할 다른 근거를 사전에 마련할 필요가 있으므로, 개정안에 대해 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

2) 대통령 경호처

「철도산업발전기본법」, 「한국철도공사법」 등 철도 관련 법령 제정 취지는 철도산업의 육성과 발전 촉진, 철도운영의 전문성 제고 등을 목적으로 하고 있는데, 특별동차를 군으로 이관 시 철도와 관련된 전문성, 효율성, 안전성, 보안성 등이 담보되기 어려운 측면이 있으며, 철도운영의 전문성을 바탕으로 한국철도공사가 기존에 구축한 인프라를 토대로 특별동차를 운용하는 것이 보다 효율적이라는 입장임.

또한, 철도의 경우 사고발생 시 대규모 인명피해가 발생할 수 있어 안전이 중요하고 운행관리, 정비, 운송 등 여러 기능 간 협업이 필요한 측면이 있어, 군으로 업무가 이관되는 것에 대한 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

3) 한국철도공사

전용열차 운행은 철저한 보안과 안전성을 요하는 특수업무이므로, 운용목적에 부합한 최적의 운영기관 선정이 필요하다는 입장으로, 동일노선 운행열차의 경우 동일 관제사의 통제를 받아 인접 열차와의 상호연락체계를 유지하게 되므로 열차 운영사가 상이할 경우 불안정한 인터페이스로 안전을 저해할 우려가 있다는 의견임.

아울러, 이례적인 상황 발생 시 관제, 운전취급, 열차운행, 유지보수 등의 유기적인 통제 및 일괄적 관리 필요하며, 한국철도공사는 간선철도의 주 운영자로서 위와 같은 역할을 수행하는데 가장 적합하므로 개정안에 대해 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5575