



제418회 국회(정기회)
제10차 국토교통위원회

도시철도법 일부개정법률안

검 토 보 고

< 민자도시철도 사업에 대한 정부 재정지원 근거 마련 >
■ 민홍철의원 대표발의(의안번호 제2203209호)

2024. 11.

국 토 교 통 위 원 회

전 문 위 원 곽 현 준

목 차

□ 민홍철의원 대표발의(제2203209호)	1
Ⅰ. 제안경위	1
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용	1
Ⅲ. 검토의견	3
1. 민자도시철도 사업에 대한 정부 재정지원 근거 마련(안 제22조제6항)	3

□ 민홍철의원 대표발의(2203209)

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 민홍철의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2024. 8. 26.
3. 회 부 일 : 2024. 8. 27.

II. 제안이유 및 주요내용

「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따라 민간투자사업으로 추진·확충된 사회기반시설 중 사업시행자에게 최소운영수입을 보장하는 방식으로 진행된 도시철도사업은 수요예측이 잘못되는 등의 문제로 인해 지방자치단체의 재정운영에 부담으로 작용하고 있음. 이와 관련하여 2016년 3월 법률 개정을 통해 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따라 건설한 도시철도로 인한 지방자치단체의 재정상 부담을 경감할 수 있도록 정부가 행정적 지원을 할 수 있도록 하는 조항을 마련하였음.

그런데 부산-김해경전철(BGL)의 경우, 2017년에 사업 재구조화를 통해 최소운영수익보장(MRG) 방식을 비용보전방식(MCC)으로 전환하여 지방재정 절감 효과를 거두었으나, 여전히 김해시의 비용보전금 부담이 과다하여 지방재정 운용에 어려움을 겪는 등 지방자치단체의 재정상 부담을 경감하기 위한 조치를 마련해야 한다는 의견이 있음.

이에 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따라 건설한 도시철도

로 인한 지방자치단체의 재정상 부담을 경감할 수 있도록 지원하는 정부의 지원방식에 행정적 지원뿐만 아니라 재정적 지원까지 포함시키려는 것임(안 제22조제6항).

Ⅲ. 검토의견

1. 민자도시철도 사업에 대한 정부 재정지원 근거 마련(안 제22조제6항)

가. 개정안의 내용

현행법 제22조제6항은 정부가 민자도시철도로 인한 지방자치단체의 재정상 부담을 경감할 수 있도록 “행정적” 지원을 할 수 있도록 규정하고 있음. 개정안은 “행정적” 지원 외에, “재정적” 지원까지 할 수 있도록 하려는 것임.

현행	개정안
제22조(정부 지원 등) ① ~ ⑤ (생략)	제22조(정부 지원 등) ① ~ ⑤ (현행과 같음)
⑥ 정부는 민자도시철도로 인한 지방자치단체의 재정상 부담을 경감할 수 있도록 <u>행정적 지원</u> 을 할 수 있다.	⑥ ----- ----- ----- <u>행정적·재정적 지원</u> ----- -----.
⑦ (생략)	⑦ (현행과 같음)
	부 칙
	이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

나. 검토의견

1) 현행법의 입법 배경

현행 제22조제6항에 따르면 정부는 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따라 건설한 도시철도로 인한 지방자치단체의 재정상 부담을 경감할 수 있도록 행정적 지원을 할 수 있는데, 동 조항의 입법 배경을 살펴볼 필요가 있음.

최소운영수입보장제도(Minimum Revenue Guarantee, 이하 MRG)는 민간자본으로 지은 시설이 운영단계에 들어갔을 때 실제수입이 추정수입보다 적으면 사업자에게 사전에 약정한 최소수입을 보장해 주는 제도로써, IMF 외환위기 직후 막대한 예산이 투입되는 사회기반시설(SOC) 사업에 대한 민자유치를 활성화하기 위해 1999년에 처음 도입되었음.

MRG를 포함한 BTO¹⁾ 방식으로 민자철도 사업을 추진한 3개 지자체(부산-김해, 용인, 의정부) 경전철사업의 경우, 과다 수요예측 등으로 지자체별로 민간 사업자에게 매년 막대한 적자보전이 불가피한 것으로 나타남.

1) BTO 방식이란 '건설(build) → 이전(transfer) → 운영(operate)' 방식으로 진행되는 '수익형 민간투자사업' 방식으로, 민간 사업자가 직접 시설을 건설해 정부·지방자치단체 등에 소유권을 양도(기부채납)한 뒤 일정기간 사업을 직접 운영하면서 투자금을 회수하는 것임. 즉, 민간 자본은 일정기간 사회기반시설의 운영권을 갖고, 소유권은 정부나 지자체가 갖는 것임.

【 개통초기 3년도 실시협약 상 수요예측 대비 수송실적 】

(단위: 만인/일)

구 분 (사업자명)	개통연도	1년차		2년차		3년차		4년차		5년차	
		실적	예측	실적	예측	실적	예측	실적	예측	실적	예측
부산 김해경전철 (부산김해경전철㈜)	2011.9.17.	3.0	17.6	3.3	18.8	3.8	19.8	4.3	21.1	4.7	22.1
의정부 경전철 (의정부경량전철㈜)	2012.6.29.	1.5	7.9	1.6	9.0	2.1	9.8	3.2	10.8	3.6	11.9
용인경전철 (용인경량전철㈜)	2013.4.26	1	15	1	-	2	-	3	-	3	18

주1) 당초 용인경전철 개통연도 2006년 계획

주2) 개통연도 2006년 기준 5년 단위로 수요예측 검토

※ 자료 : 국토교통부

이처럼 경전철사업으로 인한 지자체의 재정 부담을 해소하기 위하여 사업시행자에게 운영수입을 보전하는 지방자치단체에 대하여 중앙정부가 그 비용의 일부를 지원할 수 있도록 하는 내용의 「도시철도법 일부개정법률안」이 제18대, 제19대 국회에 발의되었음²⁾.

국토교통위원회는 2015년 12월 4일 지방자치단체가 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따라 건설·운영되는 도시철도의 사업시행자에게 최소운영수입 보장방식 또는 최소운영비용 보장방식으로 보조금을 지급하는 경우 정부가 해당 지방자치단체에 그 비용의 일부를 지원하거나 필요한 조치를 할 수 있도록 하는 내용의 「도시철도법 일부개정법률(대안)」³⁾을 의결하였음.

2) 제18대: 「도시철도법 일부개정법률안, 김정권의원 대표발의(1810958)」

제19대: 「도시철도법 일부개정법률안, 김태호의원 대표발의(1900050)」, 「도시철도법 일부개정법률안, 김민기의원 대표발의(1901183)」, 「도시철도법 일부개정법률안, 민홍철의원 대표발의(1910284)」

3) 「도시철도법 일부개정법률안(김태호의원 대표발의, 1900050)」, 「도시철도법 일부개정법률안(김민기의원 대표발의, 1901183)」, 「도시철도법 일부개정법률안(민홍철의원 대표발의, 1910284)」 등 3건의 법률안을 통합·조정한 것임.

그러나, 법제사법위원회가 동 대안을 심사하는 과정에서 기획재정부는 지자체 추진 민자사업은 그 시설에 대한 권리와 의무가 지자체에 있는 것으로서 당초 해당 지자체가 운영수입을 보전하는 내용으로 실시협약을 체결한 것이므로 자기책임 원칙에 입각하여 지자체가 비용을 부담하여야 하고, 도시철도를 지원할 경우 도로 등 다른 민자사업에도 지원이 불가피하여 국가재정에 막대한 부담을 초래할 수 있으며, 지자체의 도덕적 해이를 유발할 가능성이 높고, 민자사업은 「도시철도법」이 아니라 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따라 추진되는 사업이므로 도시철도법이 아닌 민간투자법에 근거를 마련하는 것이 바람직하다는 이유로 반대의견을 제시하였음.

이를 논의하는 과정에서 당초 국토교통위원회가 의결하였던 내용과는 달리 비용의 지원이 아니라 “행정적 지원”으로 변경되었음(법사위 2016.2.26.의결 / 본회의 2016.3.3. 의결).

【 「도시철도법 일부개정법률안(대안)」 국토위 의결안과 법사위 수정안 비교 】

현 행	「도시철도법 일부개정법률안(대안)」 국토위 의결안	「도시철도법 일부개정법률안(대안)」 법사위 수정안
제22조(정부 지원 등) ①~⑤ (생 략) <신 설>	제22조(정부 지원 등) ①~⑤ (현행과 같음) ⑥ 정부는 지방자치단체가 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따라 건설·운영되는 도시철도의 사업시행자에게 최소 운영수입 보장방식 또는 최소운영비용 보전방식으로 보조금을 지급하는 경우 해당 지방자치단체에 그 비용의 일부를 지원 하거나 필요한 조치를 할 수 있다.	제22조(정부 지원 등) ①~⑤ (현행과 같음) ⑥ 정부는 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따라 건설한 도시철도로 인한 지방자치단체의 재정상 부담을 경감할 수 있도록 행정적 지원 을 할 수 있다.

2) 검토의견

MRG 방식에 대한 지자체의 부담이 커지자 지자체들은 MRG 방식에서 최소비용보전방식⁴⁾, 비용보전방식⁵⁾ 등으로 전환하는 실시협약을 각 사업자들과 체결하였는데, 비용보전 방식의 변경에도 불구하고 투입 재정 규모는 상당한 수준으로 지속되고 있으며, 최근 수치를 검토해 보면 김해시는 796억, 의정부시는 309억, 용인시는 242억원을 부담하고 있음.

【 사업방식 변경 전후의 보전규모 비교 】

(단위: 백만원)

구 분 (사업자명)	사업방식 (변경일자)	-2년차	-1년차	1년차	2년차	3년차
부산 김해 경전철	MRG→비용보전 (2017.3.24.)	69,051	72,764	72,868	67,956	74,115
의정부 경전철	MRG→비용보전 (2018.12.27.)	-	-	26,279	21,153	21,556
용인 경전철	MRG→비용보전 (2013.7.25.)	-	8,113*	13,905**	26,554	26,438
9호선 1단계	MRG→MCC (2013.10.23.)	37,966	7,201***	90,706****	115,839****	58,744

* 실 사업방식 변경일은 2019.5월로 1년차(2018년도) 보전규모는 없음

** 개통(2013.4.26.)부터 MRG→비용보전 변경(2013.7.25)까지 기간 중 보전액

*** MRG→비용보전 변경(2013.7.25.) 이후 해당연도(2013.12.31.)까지 기간 중 보전액

****2012년(-1년차)부터 서울시와 사업시행자간 협상재구조화 논의가 진행됨에 따라 MRG 비용 사후(1~2년차) 정산

※ 자료 : 국토교통부

4) 최소비용보전(Minimum Cost Compensation, MCC)제도는 사업운영에 필요한 최소사업운영비를 기준운영비로 설정하고, 실제 운영수익이 이에 못미치는 경우 정부가 민간사업자에게 그 차액을 보전하는 방식임.

5) 비용보전방식(Standard Cost Support, SCS)제도는 실운영수입이 사업운영비에 부족한 경우 동 부족분을 재정지원하는 방식임.

【 최근 5년간 지자체의 민자도시철도 대상 손실보전예산(결산액 기준) 】

(단위: 백만원)

구 분 (사업자명)	사업방식 (변경연도)	2019	2020	2021	2022	2023
부산 김해 경전철 (부산김해경전철주)	MRG→SCS (2017.3.24.)	74,115	77,781	80,329	79,015	79,640
의정부 경전철 (의정부경량전철주)	MRG→MCC (2018.12.27.)	26,279	21,153	21,556	22,921	30,949
용인 경전철 (용인경량전철주)	MRG→SCS (2013.7.25.)	19,990	22,554	21,524	31,377	24,205
서울 9호선	MRG→MCC (2013.10.23.)	50,279	74,825	70,688	90,845	62,068

※ 자료: 국토교통부

또한, 민자도시철도 관련 지자체에 대한 행정적 지원을 규정한 이후 국토교통부에서 민자도시철도로 인한 지자체의 재정상 부담을 경감하기 위한 조치들의 효과성이 미흡한 부분이 있다고 보임. 국토교통부에 따르면 행정적 지원으로 MRG→SCS 등 사업 재구조화, 금융이자 절감 등을 제시하고 있는데, 사업방식 변경 전후의 지자체 부담 재정의 차이가 크지 않은 점을 감안할 때 효과성이 크다고 보기 어려워 보임.

아울러 민자 경전철 사업을 추진할 당시 민간투자사업심의위원회의 심의를 통해 정부의 의사가 반영된 점⁶⁾, 도시철도 건설사업을 재정사업으로 추진할 경우 현행 제22조제1항 및 「도시철도의 건설과 지원에 관한 기준」 제3장(도시철도 국고지원기준)에 따라 건설비의 40~60%(서울시는 40%, 나머지 지자체는 60%)가 지원되나 민간투자 사업으로 추진하는 경우 더 낮은 비율⁷⁾이 지원됨으로써 국고지원이 절감되는 효과가 있다는 점등을 종합적으로 고려할 때 개정안의 내용은 필요한 측면이 있다고 보임.

6) 총사업비가 2천억원 이상이거나 국비지원이 300억원 이상인 사업은 민간투자사업심의위원회가 실시협약을 심의하고 있음. 부산 김해 경전철 사업은 1992년 국무회의에서 정부시범사업으로 선정하여 발표한 것으로, 실시협약 당사자에 국토교통부가 포함되어 있음.

7) 국토교통부 훈령인 「경전철 민간투자사업 업무처리지침」에서는 총사업비 중 국고 건설보조금을 18%(서울은 12%) 이내로 제한하고 있음. 구체적인 국비 지원율은 실시협약에 따라 결정되며, 부산 김해 경전철은 14.9%, 의정부 경전철은 13%, 용인 경전철은 12.5%를 지원하였음.

다만, 개정안에 대해서는 앞서 현행법 규정이 심사될 당시 기획재정부
부가 제시하였던 바와 같은 반대의견이 존재하고 있으므로, 도시철도
사업의 공익성과 지자체의 재정 여건, 중앙정부와 지방정부 간 재원부
담에 관한 원칙, 도시철도를 운영하지 않는 다른 지자체와의 형평성
등을 종합적으로 고려하여 결정할 필요가 있다고 판단됨.

참고로, 국토교통부는 「도시철도법」 제22조⁸⁾에 따라 도시철도의
승하차용 출입문 설비 설치 및 노후차량 교체 등에 대한 재정을 지원
하고 있음.

【 최근 5년간 도시철도 대상 정부지원 내역 】

(단위: 백만원)

사 업	내 용	2019	2020	2021	2022	2023
도시철도 노후시설 개선지원	서울 1~4호선, 부산 1호선 개량사업비 지원*	41,400	92,900	36,911	53,402	74,854
노후차량 교체	25년이상 경과된 노후 도시철도 차량의 일부를 4년에 걸쳐 국비로 지원	예산 (대)	-	113,200 (572)	91,168 (832)	65,920 (1,104)

* 연도별 지원 분야 : 2019년(신호, 통신), 2020년(신호, 통신, 전기), 2021년(전기), 2022년 ~
2023년(신호, 통신, 전기, 궤도, 구조물)

※ 자료 : 국토교통부

8) 「도시철도법」

제22조(정부 지원 등) ⑤ 정부는 지방자치단체, 도시철도공사 또는 제3조제3호에 따른 법인이 건
설·운영하고 있는 도시철도의 승강장에 전동차 출입문과 연동되어 열리고 닫히는 승하차용
출입문 설비를 설치하기 위한 소요자금의 일부를 보조할 수 있다.

⑦ 정부는 도시철도 이용자의 안전을 위하여 도시철도운영자가 국토교통부령으로 정하는 노후
화된 도시철도차량을 교체하는 경우 필요한 소요자금의 일부를 보조할 수 있다.

다. 관계기관 의견

(국토교통부)

「민간투자법」에 따라 건설되는 도시철도는 기획·협상·건설·운영 등 사업 주체가 해당 지자체장이며, 정부는 「도시철도법」 제22조에 따라, 도시철도의 승하차용 출입문 설비 설치 및 노후차량 교체 등 기 재정 지원 중임. 또한, 도시철도를 건설 및 운영하지 않는 지자체 등과의 형평성을 고려, 도시철도 운영비용 등은 운영주체인 지자체가 부담하는 것이 바람직함.

(기획재정부)

도시철도는 지방자치단체 시설로서 운영주체인 지자체가 운영에 따른 비용을 부담하는 구조인데, 지자체가 자체적으로 추진한 민자 도시철도 실시협약에 의해 발생하는 경비의 사후적 재정지원은 신중할 필요가 있음. 민자 도시철도를 운영하는 지자체는 서울·부산 등 대도시이며, 상대적으로 재정여건이 양호한 대도시에 대해서만 재정이 지원되는 효과가 있어 지역간 형평성을 저해하는 측면도 있음.

문 의 처
02)6788-5575