

토론회

지하철 9호선 요금폭등 위기, 원인과 해법을 모색한다

일시 | 2012년 4월 26일(목)오전 10시

장소 | 서울시의회 별관

주최 | 공공운수노조·연맹, 참여연대

순서

사 회	이현욱 변호사/참여연대 민생희망본부장	
인사말	이상무 공공운수노조·연맹 위원장	
발제1	지하철 9호선 사태 원인 진단과 해법 제안	
	/ 오건호 글로벌정치경제연구소 연구실장	6
발제2	밑빠진 독 민간투자사업 전면 재검토 필요하다	
	/ 정창수 참여연대 조세재정개혁센터 실행위원, 경희대 교수	19
토론1	토론문 / 박흥수 사회공공연구소 철도정책 객원연구위원	36
토론2	토론문 / 전상봉 서울시민연대 대표	42
토론3	토론문 / 손종필 서울폴시넷 예산위원장	46
토론4	토론문 / 권오훈 서울도시철도노동조합 정책기획실장	52
토론5	토론문 / 강희용 민주통합당 서울시의원, 재정경제위원회	59
토론6	토론문 / 김상철 진보신당 서울시당 정책실장	64
토론7	토론문 / 차영민 통합진보당 서울시당 공동사무처장	72
보충토론		
종합토론		
질의응답		
마무리		

목차

발제1	지하철 9호선 사태 원인 진단과 해법 제안	/ 오건호	6
발제2	밀빠진독 민간투자사업 전면 재검토 필요하다	/ 정창수	19
토론1	토건금융과 시민권력과의 싸움	/ 박흥수	36
토론2	지하철 9호선, 시민기업으로 전환하자	/ 전상봉	42
토론3	서울시 민간자본 투자사업 현황과 재정지출	/ 손종필	46
토론4	9호선 공유화, KTX민영화 반대를 위한 시민노동자 공동행동을 제안한다	/ 권오훈	52
토론5	우면산 터널 민간사업자 특혜 의혹, 연구용역 책임자는승승장구	/ 강희용	59
토론6	9호선 논란, 공공서비스 기업화가 문제다	/ 김상철	64
토론7	토론문	/ 차영민	72

* 추가 붙임 자료 : 강희용 서울시의원 자료 붙임

지하철 9호선 요금폭등 위기, 원인과 해법을 모색한다

지하철 9호선을 운영하는 민자 업체인 '서울시메트로9호선'이 서울시의 반대에도 불구하고 일방적으로 6월 16일부터 기본요금을 500원 더 올려 1,550원을 적용하겠다고 밝혀 큰 파문이 일고 있습니다. 일단, 심각한 민생고와 물가대란에 시달리는 우리 국민들은 이를 결코 납득하지 않고 있습니다. 또 이번 사태를 통해, 이명박 정권의 일방적인 KTX 민영화 밀어붙이기의 문제점과 그동안의 무분별한 공공부문 민영화, 민자 도입 사업의 문제점도 다시 한 번 국민적으로 공론화되고 있습니다.

요금 문제의 측면에서만 봐도, 이미 서울 지하철 요금은 지난 2월 150원이나 인상됐기에, 사실 이번 요금인상은 무려 73% 가까이 폭등하는 것이나 다름없는 것으로, 극심한 교육비·주거비·의료비·통신비 고통과 물가대란·전세대란·가계부채 대란 등에 시달리고 있는 우리 국민들의 입장에서는 이를 절대로 수용할 수 없다 할 것입니다.

또, 도시철도법 제15조의2(운임의 신고 등)를 보면, ① 도시철도운영자는 도시철도의 운임을 정하거나 변경하는 경우에는 시·도지사가 정하는 범위에서 운임(運賃)을 정하여 시·도지사에게 신고하여야 한다. 이 경우 도시철도운영자는 운임을 정하거나 변경할 때에 원가(原價)와 버스 등 다른 교통수단 운임과의 형평성 등을 고려하여 운임을 합리적으로 정하거나 변경하여야 한다고 규정하고 있어, 서울 메트로 9호선은 9호선 지하철의 운임을 자율적으로 정하더라도 도시철도법 규정에 따라 서울시가 정한 범위 안에서 운임을 정해야 합니다. 따라서 서울 메트로 9호선은 비록 서울시와 체결한 협약서에는 자율적으로 운임을 정하게 되어 있다고 하더라도 서울시가 정한 가이드라인 범위 내에서 운임을 책정해야 하므로 그 범위를 벗어나 일방적으로 50%나 운임을 올리는 것은 위법한 것으로, 효력이 없습니다.

그런 면에서, 이번 지하철 9호선 민자 회사의 요금인상 추진은 바로 중단되어야 하고, 모든 것이 원점에서 투명하게, 시민과 공익의 입장에서 재검토되어야 할 것입니다. 또한 서울수도

이번 요금 인상만큼은 결단코 수용하거나 타협해서는 안 될 것이며, 2005년 이명박 서울시장의 실시계약의 문제점을 전면 감사하고, 지하철9호선의 공영화 검토 등 근본적인 대책을 강구해야 할 것입니다.

이에 그동안 철도지하철의 공공성을 제고하고 서민생존권 보장을 위한 활동을 전개해온 공공운수노조·연맹과 참여연대는 이번 지하철 9호선 사태의 원인과 배경은 무엇이며 그 올바른 해법은 어떤 것인지 모색해보고, 그동안의 민자 사업 전반의 문제점과 그 대안을 논의해보는 토론회를 개최하게 된 것입니다.

지하철 9호선 사태 원인 진단과 해법 제안

오건호 / 글로벌정치경제연구소 연구실장

1. 지하철 9호선이 ‘자랑거리’?

2009년 7월 서울지하철 9호선(공식 명칭은 서울시메트로구호선주식회사)이 개통됐다. 막 개통된 노선이라 어느 지하철보다 시설이 현대적이고 급행노선이 있어 시간만 미리 맞추면 시내를 빠르게 움직일 수 있다. 요금도 다른 지하철과 동일하다. 참 괜찮은 철도이지 않은가?

2010년 초 <연합뉴스>가 서울시 강서구 의장의 신년 인터뷰 기사를 실었다. 지난해 성과가 무엇이냐는 질문에 ‘의장님’은 이렇게 말했다. “지하철 9호선 기본 요금을 900원으로 책정되도록 한 것이 가장 자랑스러운 성과”라고¹⁾ 라고. 자신의 지역을 지나는 9호선의 요금이 다른 지하철과 동일하게 정해진 것을 대단하게 여긴 것이다.

애초 지하철 9호선 민간투자 사업자는 개통을 앞두고 요금을 실시협약에 있는 1,264원을 요구했다. 실시협약서에 민간투자자에게 보장된 실질수익률(8.9%)을 달성하기 위한 요금 수준 이란다. 하지만 지하철 9호선의 구간 요금은 다른 지하철과 동일하게 900원으로 정해졌다. 요금이 인상되지 않은 것은 다행이지만, 이 사업의 최소운영수입 보장이 90%이므로 그 차액만큼은 서울시 보조금으로 보상돼야 한다. 자치구 의장의 인터뷰에선 민간투자사업이 지닌 심각한 뒷에 대한 문제의식은 찾아보기 어렵다.

국토해양부 역시 수서발 케이티엑스(KTX) 민영화를 추진하면서 민간 운영의 성공 사례로 ‘지하철 9호선’을 제시한다. 김한영 국토해양부 교통정책실장은 올해 1월 기자 간담회에서 수서발 KTX는 “민간이 운영하는 서울지하철 9호선처럼 철도 역시 운임은 내려가고 서비스는 더 새로워질 것”이라고 강조했다.²⁾ 이라고 강조했다. 그에게는 서울지하철 9호선에 소요되는

1) 연합뉴스, “서울 구의장에게 듣는다: 김상현 강서구의회장” (2010. 1. 7).

2) KTX 운영 민영화 국토부 “총선뒤 추진” (한겨레신문 2012. 1. 17)

막대한 서울시 보조금은 보이지 않는 모양이다. 그는 국토해양부에서 교통분야를 총괄 책임지고 있는 대한민국 관료이다.

2. 김대중-노무현-이명박 정부로 이어진 민간투자사업

지하철 9호선은 민간투자사업으로 운영되고 있다. 민간투자사업은 시장만능주의가 개발한 또 하나의 수익창출 기법이다. 이전에 공공서비스 민영화는 정부 지분을 매각하는 방식이 주를 이루었다. 하지만 모두를 매각할 수는 없었다. 이에 매각하지 않으면서도 동일한 효과를 발휘하도록 개발한 방안이 바로 민간투자사업이다.

민간투자사업은 민간자본이 건설하고(Build), 정부에게 소유권을 넘기되(Transfer), 일정기간 운영해(Operate) 투자 원리금을 회수하는 구조를 지닌다. 새로 건설되는 공공서비스의 건설을 민간에게 맡기되, 이후 운영과정에서 수익을 보장하는 방식이다. 정부 입장에서는 초기 공공서비스 건설비용 규모를 줄일 수 있다는 점이 매력적이고, 민간자본은 정부로부터 상당한 수익을 보장받는 특혜를 얻는 'Win-Win' 전략일 수 있다.

하지만 국민경제 전체로 보면 손익계산이 달라진다. 임기가 정해진 정권의 입장에서야 초기 재정지출 규모를 줄이겠지만, 정권의 임기가 무관하게 계속 공공서비스를 이용해야 하는 국민들은 민간자본에게 부여된 특혜만큼 요금이나 세금(정부 보조금)을 납부해야 한다.

우리나라에서 민간투자사업은 1994년 '사회간접자본시설에 대한 민간 자본유치촉진법'이 제정되면서 시작되었다. 노무현 정부 시절인 2005년에는 법령이 '사회기반 시설에 대한 민간투자법'으로 변경되면서 대상 범위가 초·중등학교, 하수관, 의료, 군 숙소, 기숙사, 문화 시설 등 사회서비스 시설로 확대되었고, 방식도 민간사업자가 이용자에게 직접 요금을 받는 수익형 민간투자사업(BTO)이외에 정부나 지자체로부터 임대료를 받아 수익을 확보하는 임대형 민간투자사업(BTL)도 도입되었다.

사실상 정권의 성격을 가리지 않고 모든 정부가 민간투자사업 확대에 몰입했다. 이 과정에서 무수한 특혜 조치들이 이루어졌고, 그 방식은 사례별로 다양하게 진행됐다.³⁾ 민간투자사업의 문제점을 따진다면, 김대중, 노무현 정부 역시 이명박 정부와 별단 다르지 않다.⁴⁾

3) 예를 들어, 2009년 논란이 되었던 인천공항철도의역의 경우, 예비타당성조사가 실시되지 않았고, 당시 김윤기 건설교통부장은 2001년 3월 23일 인천공항철도 사업협정 계약을 체결하고 이틀 후 장관직을 떠난 후, 3년이 지난 2004년에 인천공항철도 대표이사로 부임한다(공직자윤리법에 따라 퇴직공직자는 관련 사기업체에 2년 동안 취업할 수 없다 한다).

4) 김대중 정부, 노무현 정부의 민간투자사업에 대해서는 필자의 최근 인터뷰를 참조하라. “맥쿼리가 MB 회사? DJ·노무현 때 민영화 원죄부터 털어라” (미디어오늘 2012. 4. 24)

3. 서울지하철 9호선의 자본 잠식과 요금 인상 공지

서울지하철 9호선도 수익형 민간투자방식(BTO) 방식으로 추진되었다. 민간 사업자 컨소시엄이 9호선을 건설하고, 완공 직후 9호선의 소유권을 서울시에 이전하면서 동시에 30년 기간 운영권을 얻어 건설비와 기본 수익을 회수하는 구조이다.

이 사업에서 보장된 수익률은 '세후 실질사업수익률 8.9%'이다. 협약에는 이 수익률이 협약 종료시점까지 변경되지 아니한다고 못박아 있고, 수익 확보를 위한 수단으로 최소윤임수입보장제(MRG)가 명시되어 있다. 개통 후 5년간은 예상 윤임수입의 90%, 6~10년은 80%, 10~15년은 70%의 수입은 서울시가 보장한다.

서울지하철 9호선 사업의 기본계획이 수립된 것은 1999년 일이다. 이후 2000년 9월 기본계획 승인, 2001년 11월 사업설명회 등을 거쳐 2002년 4월 울트라건설(6개사) 컨소시엄이 우선협상대상자로 지정되었다.

그런데 2002년 6월 지방선거로 이명박 서울시장이 당선되고 2003년 5월 사업기본계획이 재고시 되고 같은 해 11월 우선협상대상자가 현대로템컨소시엄(14개사)로 변경되고 마침내 2005년 5월 16일 실시협약이 체결되었다. 당시 현대로템컨소시엄의 주요 지분을 보면 현대로템이 25%, 현대건설이 15%이다. 현대건설 사장 출신 이명박 시장의 임기 중에 우선협상대상자로 현대로템컨소시엄으로 변경된 것에 의문이 생기지 않을 수 없다. 어쩌면 지하철 9호선 특혜의 뿌리는 여기서부터 시작되었는지 모른다.⁵⁾

최근 서울지하철 9호선이 문제로 등장한 이유는 서울지하철 9호선 주식회사가 기습적으로 요금 500원 인상안을 발표하면서부터이다. 2009년 7월 개통된 이래 낮은 요금으로 손실이 계속돼 2011년까지 적자누적액이 1,820억에 이르러 자본까지 잠식된 상태라는 게 회사의 설명이다.

그런데 의문이 생긴다. 서울지하철 9호선 민간투자사업은 수익률이 8.9%로 명시돼 있고, 이에 해당하는 수입에 미치지 못할 경우 예상수입의 90%를 서울시가 보전해주고 있다. 실제 2009년 142억, 2010년 323억, 2011년 250억 원 등 이미 총 715억 원 서울지하철 9호선에 보조금으로 지급되었다. 그런데도 자본잠식까지 발생하도록 경영이 부실해졌다. 좀처럼 이해하기 어려운 일이 벌어졌다.

5) 지난 4월 23일 민변과 참여연대는 서울시에 행정사무조사 청원을 제출하였는데, 조사 청구 첫 번째 내용이 현대로템컨소시엄 선정과정의 공정성 문제이다. 민변/참여연대, "서울지하철 9호선 사태 전반과 9호선 민간투자사업 실시협약 체결의 특혜 의혹에 관한 행정사무조사권 발동에 관한 청원" (2012. 4. 23).

4. 새로운 금융기법: 자신이 자신에게 고금리 돈을 빌리다

이 의문을 풀기 위해서는 서울지하철 9호선의 독특한 자산구조를 살펴보아야 한다. <표 1>에서 보듯이, 서울지하철 9호선의 총공사비는 3조 4600억 원이다. 이 중 민간투자사업자들이 맡은 몫은 5,458억에 불과하다. 전체 공사비의 1/6만을 투자하고 현재 서울지하철 9호선 주 은행세를 하고 있는 것이다. 민간자본 투자금 중에서도 자기자본 형식으로 지분투자된 돈은 1,671원이고, 나머지 3,787억 원은 차입금이다.

<표 1> 서울지하철 9호선 자원 구성

총공사비	금액	비율
국비	1조 1641억 원	33.64%
시비	1조 7501억 원	50.58%
민자	5458억 원	15.77%
자본투자	1671억 원	(4.82%)
차입투자	3787억 원	(10.94%)
	3조 4600억 원	100.0%

출처 : 서울시의회 시정 질의, 이수정 의원실. 2009.7.9. (9호선 공공성 강화를 위한 노동자시민모임. 2009.[토론회: 민간투자사업 지하철 9호선]에서 재구성)

이번 사태의 실체를 파악하는 열쇠는 차입금 3,787억 원에 있다. 도대체 이 돈 주인이 누구일까? 바로 1,671원을 투자한 대주주들이다. 채권자와 채무자가 동일하다. 자신이 자신에게 돈을 빌리는 방식이다.

아래 <표 2>는 2001년 서울지하철 9호선 감사보고서에 기록된 주주 구성 내용이다. 현대로템이 25%로 제1주주이고, 맥쿼리한국인프라투자회사가 24.5%로 제2주주 자리를 차지하고 있다. 이들을 포함해 14개 기관들이 1,671억 원을 지분투자했다.

<표 2> 서울지하철 9호선 주식회사 주주 구성 현황

주주명	소유주식수(주)	지분율(%)
현대로템(주)	8,355,767	25.00
현대건설(주)	2,553,522	7.64
(주)포스코ICT	3,405,812	10.19
(주)포스코엔지니어링	685,173	2.05
삼표이앤씨(주)	681,830	2.04
울트라건설(주)	681,830	2.04
쌍용건설(주)	681,830	2.04
맥쿼리한국인프라투자회사	8,197,309	24.53
(주)신한은행	4,980,000	14.90
LIG손해보험(주)	1,000,000	2.99
신한생명보험(주)	1,000,000	2.99
중소기업은행	800,000	2.39
동부화재해상보험(주)	400,000	1.20
합 계	33,423,073	100.00

출처: 서울시메트로구호선주식회사, [2011년 감사보고서]

아래 <표 3>은 서울지하철 9호선이 지닌 장기차입금 내용이다. 차입처가 서울지하철 9호선 주식회사 자신들이다. 빌리는 자와 빌려주는 자가 동일한데, 더 큰 문제는 이자율이다. 선순위대출 금리가 7.2%이고, 후순위대출 금리는 무려 15.0%에 달한다. 당시 국고채, 국민주택채권, 우량 회사채 금리가 4%대였다. 최소운영수입보장제가 협약에 명시돼 있어 사실상 투자 위험이 없는 데도 후순위 대출을 활용하고 금리도 높게 설정했다. 사실상 내부거래인 셈인데, 운영수입을 대출금리 형식으로 자신이 취하기 위한 수법이다.

<표 3> 서울지하철 9호선 장기차입금 내역

차입처	내역	연이자율	당기	전기
(주)신한은행 외 4개사	후순위대출	15.00%	66,846,000	66,846,000
(주)신한은행 외 4개사	선순위대출	7.20%	214,588,000	214,588,000
신한생명보험(주) 외 6개사	선순위대출	CD+2.6%	214,588,000	214,588,000
합 계			496,022,000	496,022,000

출처: 서울시메트로구호선주식회사, [2011년 감사보고서]

5. 자본 잠식에 빠진 이유: 고금리 자기대출금 비용

2011년 서울지하철 9호선 감사보고서를 보면 매출액 수입이 936억 원인데 이 중 대출이자로 나간 돈이 무려 461억 원이다. 매출액의 절반을 이자로 지출하는 재무구조이다. 자기(주주) 착취 형식의 자기(대출자) 수익 수법이 서울지하철 9호선 재무구조를 지배하고 있다.

그 결과 2011년 서울지하철 9호선의 경영은 467억 원의 당기순손실로 귀결된다. 이 손실금이 사실상 자신의 이자 수익금이다. 그래서 주주이자 대출자인 서울지하철 9호선 투자자들은 결코 손해를 보지 않았다. 단지 서울지하철 9호선 손익계산서가 그렇게 보일 뿐이다.

이들은 요금 수입의 대부분을 고율의 대출이자 형식으로 '자신'에게 납부한다. 그 결과 회계 자료의 당기순익을 손실로 만들어 놓고 '자신'이 적자로 고통 받고 있다고 호소한다. 회계상 자본 잠식으로 나타나지만 실제 투자자들은 높은 수익을 올리고 있으면서도, 추가 수익을 위해 과도한 요금 인상까지 요구하고 있는 것이다.

<그림 1> 매쿼리한국인프라투자회사 투자 현황



출처: 매쿼리한국인프라투자회사, [회사 소개] (2012. 2)

이러한 자기착취 형식을 띤 자기수익 수법은, 이번주 [시사인]에 따르면, 맥쿼리한국인프라투
용자회사가 처음 도입한 첨단(?) 금융기법이다. 이 회사는 자기가 투자한 모든 도로, 항만 등
에 비슷한 수법으로 후순위대출을 설정해놓고 고율의 이자를 챙기고 있다.⁶⁾

맥쿼리한국인프라투용자회사가 발간한 [회사 소개] 자료를 보자. 이 회사는 호주의 국제투자
은행인 맥쿼리그룹이 2002년 한국에 설립한 자회사이다. 2011년 기준 서울지하철9호선, 인천
공항고속도로, 천안논산고속도로, 광주제2순환도로 등 14개 기반시설에 1조 7,684억 원을 투
자하고 있다. 2011년에 이자수익으로 1,618억 원을 거두었고, 비용을 제외한 당기순이익은
1,056억 원이다. 사실상 이자로 먹고사는 기업이다.

<그림 1>은 맥쿼리한국인프라투용자회사의 국내 투자 현황이다. 전국 방방곡곡에서 이름을
날리고 있다. <그림 2>는 이 회사의 투자 내역이다. 놀라운 것은 전체 투자비 1조 7,684억
원 절반인 8,894억 원이 자신이 주주로 참여하고 있는 민간투자사업에 후순위로 대출해 준
돈이다. 모두가 사실상 투자 위험이 없는 민간투자사업임에도 후순위대출 금리가 무려 20%
에 이르는 경우도 있다. 이러한 상황에서 견뎌낼 수 있는 민간투자사업은 없다.⁷⁾

<그림 2> 맥쿼리한국인프라투용자회사 투자 내역

2011년 12월 31일 기준

MKIF 투자약정 형태 및 이자율

(단위: 십억원, %)

자산명	약자	주식	지분율 (%)	후순위대출	이자율	선순위대출	이자율	총계
백양터널	BYTL	1.2	100.0	-	-	1.6	15.0	2.8
광주 제2 순환도로 제1구간	KBICL	13.1	100.0	35.2 ¹⁾	20.0	142.0	10.0	190.3
인천 국제공항 고속도로	NAHC	58.2	24.1	51.7	13.9	-	-	109.9
수정산터널	SICL	47.1	100.0	19.3	20.0	50.3	8.5	116.7
대구동부 4차 순환도로	D4	57.5	85.0	32.0	17.0	-	-	89.5
천안-논산 고속도로	CNE	87.7	60.0	182.3	16.0	-	-	270.0
우면산터널	WIC	10.7	36.0	9.6	20.0	-	-	20.3
광주 제2 순환도로 제3-1구간	KRRC	28.9	75.0	-	-	58.7	7.85	87.6
마창대교	MCB	33.8	70.0	79.0	11.4	-	-	112.8
용인-서울 고속도로	YSE	57.8	35.0	77.0	13.0	-	-	134.8
서울-춘천 고속도로	SCE	48.6	15.0	87.4	11.6	-	-	136.0
서울특별시도시철도 9호선, 1단계	SUB9	40.9	24.5	33.5	15.0	-	-	74.4
인천대교	IGB	74.5	41.0	89.4	11.5	-	-	163.9
부산 신항만2-3단계	BNP	66.4	30.0	193.0	10.0	-	-	259.4
총계		626.4		889.4		252.6		1,768.4
비율(%)		35.4%		50.3%		14.3%		100.0%

출처: 맥쿼리한국인프라투용자회사, [회사 소개] (2012. 2)

6) 시사인 “금융자본의 발톱을 보았는가?” (428호, 2012. 4. 28)

7) 대표적으로 광주 제2순환도로의 경우 2011년 당기순손실이 134억 원인데, 이자비용이 무려 333억 원이다. 매년 광
주시로부터 약 150억 원의 보조금이 지급되고 있지만 고율의 이자 부담으로 서울지하철 9호선과 마찬가지로 자본잠
식 상태에 빠져 있다. 앞 시사인 참조.

서울지하철 9호선의 경우 맥쿼리한국인프라투자유자회사는 총 744억 원을 투자했다. 409억 원은 지분 투자하고, 15% 고금리의 후순위채로 335억 원을 빌려주고 있다. 앞의 <표 3>에서 2011년 서울지하철 9호선이 지닌 후순위 채권이 총 668억 원이므로 맥쿼리가 가진 335억 원을 제외한 나머지 333억 원이 신한은행 등의 채권일 것이다.

서울지하철 9호선에는 688억 원의 후순위 채권 외에 7.2%의 선순위대출금 2,146억 원이 존재한다. 협약 체결 당시인 2005년 국공채 금리가 4%대임을 감안하면 이 역시 높은 금리의 대출이다. 그 결과 2011년 서울지하철 9호선은 전체 매출액 중 절반에 해당하는 461억 원을 차입금 이자로 지출해야 했다(물론 이 돈은 자신에게 이자 수입이다). 선진적인(?) 금융투자가 놀라울 뿐이다.⁸⁾

6. 서울지하철 9호선 주식회사, 자본 잠식 및 요금 인상 사태 책임져야

서울지하철 9호선의 자본 잠식 사태의 원인은 주주들이 스스로 빌려주고 챙겨간 차입금의 고금리 때문이다. 그런데 2005년 5월 16일 체결된 협약서에는 타인자본 조달 금리가 명시되어 있지 않다. 민변/참여연대 자료에 따르면, 다음 날인 5월 17일 대주단과의 대출 약정이 성립된다. 협정 체결 이후 발생한 고율의 자본조달 금리 책임은 서울지하철9호선 주식회사에 있는 셈이다.⁹⁾

사태의 실체가 이러함에도, 서울지하철 9호선 주식회사가 경영을 개선하겠다고 일방적으로 500원 요금 인상을 공지했다. 애초 협정서에 약속된 요금이므로, ‘법치국가에서 활동하는 주식회사’로서 당연한 권리라고 주장한다. 그 근거로 “운영기간 중 부록 11(운임수준 및 운임조정)의 범위 내에서 운임을 자율적으로 결정하여 징수할 수 있다.”는 실시협약 51조를 내세운다. 사실상 서울지하철 9호선에게 요구 자율결정 징수권이 주어진 것으로 해석될 소지가 있는 부분이다(이 조항에 따를 경우 500원의 인상 폭은 부록 11에서 정한 범위 내 금액으로 볼 수 있다).

그런데 사실 이 조항은 민간투자법과 충돌하는 내용이다. 도시철도법 제15조의2(운임의 신고

8) 앞의 시사인 기사를 보면, 광주 제2순환도로의 경우에도 애초 이 회사는 국민은행 등으로부터 7.25%로 1,420억 원을 빌리고 있었는데, 맥쿼리한국인프라투자유자회사가 지분을 100% 인수해 단독 운영자가 된 후, 스스로에게 1,420억 원을 1420억 원을 10% 이자율로(선순위 대출), 319억 원은 20% 이자율(후순위)로 빌린다. 광주 제2순환도로의 경우에도 자본 잠식의 책임은 민간투자회사 스스로에게 있고, 자신은 고수익을 취하면서 회사는 손실을 입는 것처럼 포장하고 있다.

9) 만약 서울시가 이러한 고율의 자금조달 금리 사실을 알고도 협정을 체결했다면 이 역시 심각한 문제이다. 이는 민변/참여연대의 행정사무조사권 발동 청원 이유 중 하나이다.

등) 제1항은 “도시철도운영자는 도시철도의 운임을 정하거나 변경하는 경우에는 시도지사가 정하는 범위에서 운임을 정하여 시도지사에게 신고하여야 한다.”고 규정하고 있기 때문이다. 만약 법정으로 간다면 어느 조항을 우선 적용할 지에 대해서 치열한 공방이 예상된다.

그런데 이 공방과 별도로 더 중요한 것은 2009년 개통 이후 상호 동의에 따라 요금 수준, 자금조달 금리 등에 대한 협상이 진행되면서 기존 실시협약 51조의 유효성이 사라졌다는 점이다.

서울지하철 9호선은 2009년 7월 16일 「동일요금 적용에 따른 민간사업자 제안」 제목의 협약 변경 제안 공문을 서울시에 보냈다. 이 공문은 ① 초기운임을 전제로 하여 도시철도 9호선 운영을 개시하고, ② 개통 후 12개월간 조사된 순승차 및 환승수요 전체를 기초로 2010년 9월 1일부터 적용될 요금을 재산정하고, ③ 본 문서에 기재된 내용의 효력은 실시협약에 우선한다는 내용을 담고 있다.

이에 서울시는 7월 31일 이를 수용하였고, 2010년 12월부터 요금 결정에 영향을 미치는 운임 수준과 자금재조달 등에 관한 협상이 진행되었다. 특히 2012년 2월 25일 대중교통요금 조정이 완료됨에 따라, 3월부터 후속 요금 조정을 위해 서울지하철9호선과 서울시가 수익률, 차입부채 조정 등 협약의 근본적인 항목을 대상으로 본격적인 협상을 벌여 왔다.¹⁰⁾

정리하면, 이 공문의 제안과 서울시의 수용으로 요금 수준 및 조달 금리 협상이 진행됨으로써 도시철도법 제15조의2(운임의 신고 등) 제1항의 “시도지사가 정하는 범위에서” 조항이 분명히 효력을 발생하기 시작한 것이다. 따라서 서울지하철 9호선이 서울시와 협상을 벌이는 과정에서 일방적으로 요금 인상을 공지한 것은 [도시철도법] 15조를 위반한 것이다. 그리고 이를 시정하라는 서울시의 지시를 따르지 않음으로써 아래 [민간투자법] 46조를 위반하게 된다.

민간투자법

제46조(법령 위반 등에 대한 처분)

주무관청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 위반행위를 한 자에게 이 법에 따른 명령이나 처분의 취소 또는 변경, 사회기반시설공사의 중지·변경, 시설물 또는 물건의 개축·변경·이전·제거 또는 원상회복을 명하거나 그 밖에 필요한 처분을 할 수 있다.

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 이 법에 따른 지정·승인·확인 등을 받은 경우
2. 이 법 또는 이 법에 따른 명령이나 처분을 위반한 경우

10) 서울시, “반박자료: 9호선 운임변경 관련 서울시메트로9호선(주) 주장에 대한 반박” (2012. 4. 19).

7. 제안: 서울지하철 9호선을 ‘시민기업’ 으로

지금까지 서울지하철 9호선 사태의 실체를 살펴보았다. 이를 통해 얻는 결론은 다음과 같다. 우선 서울지하철 9호선 주식회사가 공공서비스인 9호선을 운영할 자격이 없다는 사실이 분명해졌다. 9호선 주식회사는 과도한 자금조달 금리를 통해 스스로 고수익을 챙기면서 회계 재무제표는 자본잠식 상태로 만들어 버렸다. 조달 금리를 낮추어 기업 경영을 개선하자는 서울시의 제안을 주주가 거부하는 어처구니없는 일도 벌어지고 있다. 더 이상 서울지하철 9호선 주식회사에 시민의 지하철을 맡길 수 없다. 그들에게 귀한 시민의 세금을 내줄 수 없다.

또한 이번 요금 일방 인상 공지 사건에서 서울지하철 9호선 주식회사의 귀책사유는 분명하다. 서울시와 요금 협상을 벌이라는 도시철도법 15조를 위반하였고 서울시장의 시정 조치를 거부함으로써 민간투자법 46조도 위반했다.

서울지하철 9호선 실시협약 63조는 사업시행자가 민간투자법 46조 위반할 경우 사업자의 귀책사유임을 명시하고 있다. 그리고 사업시행자의 귀책사유에 대하여 실시협약 64조는 서울시가 사업시행자 지정 취소 조치를 취할 수 있다고 밝히고 있다.

서울특별시 도시철도 9호선 1단계 구간(상부부분) 민간투자사업 실시 협약

63조(사업시행자 귀책사유)

⑧ “사업시행자가 민간투자법 제46조 각 호에 따른 서울특별시시장의 처분 또는 명령을 위반한 경우나 이 협의 내용 또는 관계법령을 중대하게 위반한 경우”

64조(사업시행자 귀책사유의 처리)

① “사업시행자 귀책사유로 공사의 지연 또는 중단, 총사업비 또는 운영비 증가, 운임 등 운영수입의 감소, 기타 손실 등이 발생하는 경우 그 비용은 사업시행자가 부담한다” ② “사업시행자 귀책사유로 이 사업의 정상적 추진이 어렵다고 판단되는 경우, 서울특별시는 이 협약을 해지하거나 민간투자법령이 정하는 바에 따라 사업시행자 지정 취소 등 필요한 조치를 취할 수 있다”

이러한 상황에서 서울지하철을 직접 이용하고 세금을 내는 시민의 입장에서 이 문제를 어떻게 해결해야 할까? 이번 서울지하철 9호선 사태는 시민들에게 민간투자사업의 심각성을 경고하고 공공서비스의 중요성을 일깨우는 중요한 교훈을 주었다.

이에 필자는 서울지하철 9호선을 서울시가 인수해 시민이 참여하는 ‘시민기업’으로 전환할 것을 제안한다. 시민기업은 시민이 공공서비스 생산, 운영, 이용에서 주인이 되는 기업을 말한다. 서울지하철 9호선이 단순히 서울시 산하 또 하나의 공기업이 아니라 이번 사태를 새로운 공공서비스 모델을 만드는 계기로 삼자는 제안이다. 지금 박원순 시장이 시민과 소통하는 새로운 시정을 펼치고 있다. 이번 서울지하철 9호선 사례는 무상급식, 반값등록금 등에 이어 공공서비스 혁신 모델을 만드는 귀중한 계기가 될 수 있다.

‘서울지하철 9호선 시민기업 만들기’를 위해 다음 세 가지를 요청한다.

첫째, 시민이 직접 서울지하철 9호선 인수 재정 마련에 참여하도록 한다. 향후 인수협상 결과에 따라 금액이 달라지겠지만, 언론 보도에 따르면 서울시가 추정하는 인수금액은 약 6천억 원이다. 현재 이 금액은 서울시의 지방채 발행만으로도 조달할 수 있는 규모이다. 올해 서울시의 지방채 발행한도가 약 2조원이고, 특별히 지방채 발행 계획이 세워있지 않기 때문에 지방채 발행 여유가 있기 때문이다. 하지만 ‘시민기업 만들기’ 취지를 살려 절반은 서울시가 일반 지방채로 조달하고, 나머지 3천억 원은 서울시민이 참여하는 ‘시민채권’ 방식으로 조달하는 것이 바람직하다(현행 4%대 금리로 조달할 경우 서울지하철 9호선 경영 상태는 상당히 호전될 것이다).

둘째, 서울 지하철 9호선을 시민 참여형 공공서비스 모델로 전환하기 위해 ‘서울지하철 9호선 시민기업 설립 및 운영에 관한 조례’를 제정하자. 핵심은 시민참여형 ‘공공이사회’를 구성하는 일이다. 시민참여형 공공이사회는 정부뿐만 아니라 공공서비스 이용자, 생산자를 대표하는 사람들이 참여하는 구조를 의미한다. 이래야만 공공기관에 대한 사회적 정당성이 구축되고 공공기관 운영과 서비스 관리도 원활히 이루어질 수 있다. 이용자대표로서 시민, 생산자대표로서 노동자, 정부대표로서 서울시가 함께 참여해 서울 지하철을 시민의 발로 만들어 가야 한다(아래 [참고자료] 유럽 공기업의 참여형 지배구조 참조).

셋째, 서울시의 다른 민간투자사업을 전면적으로 재검토하고 대안을 모색하는 역할을 지닌 ‘민간투자사업 시민혁신위원회’를 설립한다. 이 위원회는 현재 서울지하철 9호선과 유사한 문제를 안고 있는 서울외곽순환도로, 우면산 터널 등의 민간투자사업을 역시 시민기업으로 전환하는 과제를 맡는다. 또한 현재 공사가 진행 중인 강남순환도시고속도로, 용마터널 사업, 우이~신설 경전철 사업 등과 현재 협상이 진행 중인 신림선 경전철, 동북선 경전철, 은평샘길도로, 평창터널 사업, 서부간선도로 지하도로 연결사업 등의 민간투자사업을 중단하고 새로운 대안을 모색할 것이다.

<참고자료> 유럽 공기업의 참여형 지배구조

실제 서구 공기업들은 참여형 지배구조를 이루는 경우가 많다. 나라 사례로서 프랑스 경우를 보면, 공기업 이사회에는 이해관계자모형 또는 직능대표제 방식에 따라 정부대표, 전문가 대표, 종업원대표 등이 주로 1:1:1의 비율로 참여한다. 예를 들어 석탄 공사의 이사회는 정부대표 5명, 전문가 3명, 소비자대표 2명, 종업원대표 5명 등 총 15명의 이사들로 구성되고, 프랑스 가스공사(GDF) 이사회는 5명의 정부대표, 5명의 전문가, 5명의 종업원대표 등으로 구성된다. 프랑스 전력공사(EDF)의 이사회도 5명의 정부대표, 5명의 전문가, 5명의 종업원대표로 구성된다.

업종을 사례로서 철도 공기업의 경우 역시 정부, 시민사회, 노동조합 등이 함께 의사결정에 참여하는 ‘공공이사회’ 구조를 가지고 있다. <표>에서 보듯이, 프랑스철도공사(SNCF)는 1982년 로티법에 의해 국영기업에서 공사로 지위가 변하면서 공공참여이사회 구성되었는데, 이사회는 노동자대표 6인, 정부 7인, 직능대표 5인 등 총 18인으로 구성된다. 스웨덴철도공사(SJ) 역시 19명의 이사중 노동자대표 이사가 11명으로 정부 추천이사 8명을 넘어 과반수를 차지한다. 영국 보수당 정부에 의해 민영화되었다가 2002년 10월에 다시 공공화된 영국 철도시설공단인 네트워크레일(Network Rail)도 최고의사결정 기구로 공공철도총회를 두고 있다. 이 기구는 사기업의 주주 총회와 동일한 권한을 갖는 기구로, 승객, 시민, 노조 대표 등이 참여하는 공익회원 60명과 철도산업 관련업계 회원 40명 등 총 100명으로 구성된다.

<표> 유럽철도 이사회 현황

프랑스	독일	스웨덴	영국
◦ RFF : 18명 - 정부대표 7명 - 전문가 5명 - 직원들이 선출한 6명 ◦ SNCF :18명 - 정부대표 6명 - 정부임명 CEO 1명 - 직능대표 5명 - 노조대표 6명	◦ DBAG : 20명 - 종업원 대표자10명 - 주주 대표자 10명 ※ 감독이사회(20명) 에서 경영이사회 (8명)구성	◦ SJ : 19명 - 정부지명 8명 - 직원대표 11명	◦ Network Rail : 12명 - 상임 7명 - 비상임 5명

출처: 건설교통위원회, 「한국철도공사법안 심사보고서」 15쪽, 2003. 12

밑빠진 독 민간투자사업 전면 재검토 필요하다

정창수 / 참여연대 조세재정개혁센터 실행위원, 경희대 교수

1. 민간투자사업의 의의

1) 제도의 의의

- 민간투자사업은 재원부족과 효율향상이 가장 중요한 정책동기였음
 - “민간투자사업”이란 도로·학교 등의 사회기반 시설을 민간의 자금으로 건설하고 민간이 운영하는 제도를 말함.
 - 부족한 재정을 보완하여 사회적 효용을 조기에 제공하고, 민간의 창의와 효율을 활용한다는데 정책적인 의의를 두고 있음
 - 근거법률은 「사회기반시설에 대한 민간투자법」임
- 정부의 공급 영역으로 간주되던 사회간접자본(SOC) 시설에 민간이 투자하도록 정부가 지원하는 사업을 말함
 - 1994년에 제정된 사회간접자본 시설에 대한 민자유치촉진법이 1999년 ‘사회간접자본시설에 대한 민간투자법’(민간투자법)으로 개정되어 법적인 뒷받침을 하고 있음
 - 민간투자사업은 정부고시사업과 민간제안사업의 형태로 행해진다. 정부고시사업은 사업의 내용과 추진방식 등을 정부가 고시하는 형태이며, 민간제안사업은 민간에서 사업과 추진방식 등을 제안함

- 민간투자사업은 교육, 복지, 문화 등 국민경제적으로 꼭 필요하지만 예산상의 문제로 정부가 시행하지 못하고 있는 사업, 또는 민간의 투자와 경영으로 효율성을 한층 높일 수 있을 것으로 기대되는 사업 등에 민간 투자를 끌어들여 조기에 시설을 확충하고 서비스의 질을 높이려는 목적에서 추진됨
- 민간투자회사의 입장에서는 공공부문에 대한 투자를 통해 새로운 수익모델을 창출할 수 있다는 점에서 참여유인이 있음
- 하지만 본래의 취지는 현재 크게 훼손되고 벗어나 있다는 평가가 일반적임

2. 제도의 현황

1) 연혁

- 민간투자사업은 동아건설의 원효대교 건설 사업 등 과거에 개별적 사례로 존재하여 왔던 방식임
 - 원효대교는 한강대교 및 마포대교의 과중한 교통량을 분산 처리하기 위하여 1981년 10월 준공한 13번째 한강 교량으로, 소요 공사비 225억 원을 시공자인 동아건설(주)에서 부담하였음
 - 전액을 민자(民資)에 의해 건설하여, 처음에는 유료도로였으나 1984년 서울시에 기증하여 현재는 무료로 통행하고 있음
- 도입('94.8) : '사회간접자본시설에대한민자유치촉진법' 제정
 - SOC시설을 민간자본으로 건설, 민간이 운영
 - 민자 관련 개별법 들을 종합(주로 BTO 방식)
- 활성화('99.1) : '사회간접자본시설에대한민간투자법'으로 개정
 - 외환위기 상황에서 민간투자 활성화를 위해 수정·보완
 - 인프라펀드 도입, 최소운영수입보장제도(MRG) 도입 등
- BTL도입('05.1) : '사회기반시설에대한민간투자법'으로 개정
 - 학교, 군속소 등 생활기반시설로 확대, BTL방식 적용
- 재개정('08.12)

- BTL사업에 국회 통제 강화(사전의결), 부정당업자 제재 등

2) 민간투자사업의 분류¹¹⁾

- 시행 방식 : 대부분 수익형(BTO), 임대형(BTL) 방식으로 추진

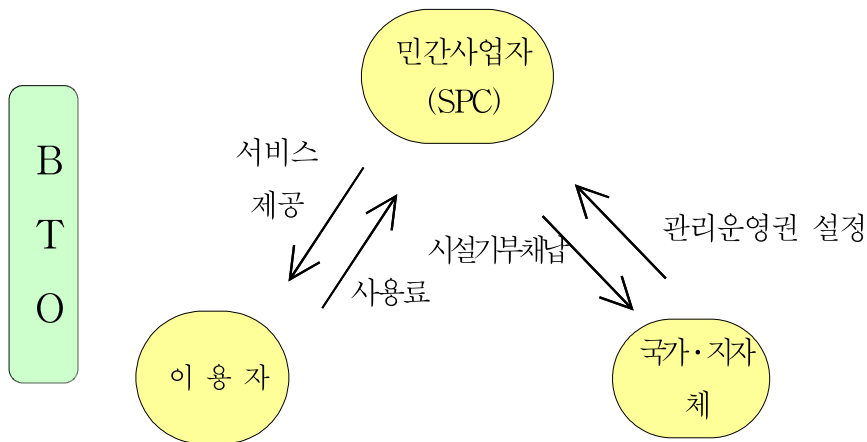
○ 민간투자사업은 사업추진 방식에 따라 몇 가지 유형이 있음

- 첫째, BTO(Build-Transfer-Operate)는 민간투자회사가 SOC 시설을 건설하여 소유권을 국가나 지방자치단체에 양도하고, 민간투자회사는 일정기간(통상 30년) 시설관리운영권을 부여받아 운영하는 방식이며, 신분당선(강남-정자)전철 사업이 대표적인 사업임
- 둘째, BTL(Build-Transfer-Lease)은 민간투자회사가 SOC 시설을 건설하여 당해 시설의 소유권을 정부에 이전(기부채납의 형식)하고, 그 대신 일정기간 시설관리운영권을 인정받아 투자비를 회수하는 방식이며, 충주비행장 군인아파트 사업이 이에 해당된다.
- 셋째, BOT(Build-Own-Transfer)는 민간투자회사가 SOC 시설을 건설·소유하여 시설을 운영하고 계약기간 종료 시에 시설소유권을 정부에 양도하는 방식이며, 파주 수도권북부 내륙화물기지의 내륙컨테이너 건설사업이 이에 해당됨
- 넷째, BOO(Build-Own-Operate)는 민간투자회사가 SOC 시설을 건설하고 소유하여 그 시설을 운영하는 방식으로, 파주 수도권북부 내륙화물기지의 복합화물터미널 건설사업이 이에 해당됨.
- 이 밖에도 민간투자기업과 정부가 건설과 소유, 운영권을 어떻게 나누어 갖느냐에 따라 다양한 방식으로 분류함.

○ 수익형 민자사업 (BTO : Build-Transfer-Operate)

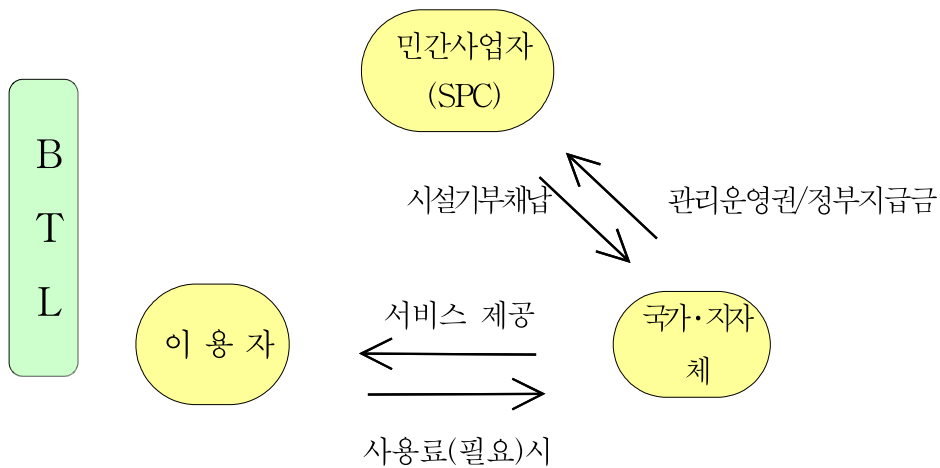
- (의의) 민간자금으로 건설(Build), 소유권을 정부로 이전(Transfer), **사용료 징수** 등 운영(Operate)을 통해 투자비 회수
- (대상) 도로, 철도 등 수익(통행료 등)창출이 용이한 시설

11) 기획재정부 자료 : 민간투자제도의 이해. 2009.12



○ 임대형 민자사업 (BTL : Build-Transfer-Lease)

- (의의) 민간자금으로 공공시설 건설(Build), 소유권을 정부로 이전(Transfer), 정부가 시설 임대료(Lease) 및 운영비 지급
- (대상) 학교, 문화시설 등 수요자(학생, 관람객 등)에게 사용료 부과로 투자비 회수가 어려운 시설



- 사업제안 방식은 정부고시와 민간제안사업이 있음

○ 정부고시사업

- 주무관청의 사업 지정 및 시설사업기본계획 고시로 추진

- 대상사업 지정공고 → 시설사업기본계획 고시 → 민간의 사업계획서 제출 → 평가·협상 및 사업자지정 → 착공

○ **민간제안사업** (임대형민자사업(BTL) 방식은 불인정)

- 민간이 주무관청에 민자사업 추진 **제안서를 제출**하여 추진
- 민간 제안서 제출 → 적격성조사 및 추진여부 검토 → 사업지정 및 제3자 공고 → 평가·협상 및 사업자지정 → 착공

3) 사업추진 절차 (BTO, 민간제안 사업 기준)

○ 민간제안사업 검토 : 민자 적격성조사(VFM) 시행

- 비용·편익 분석을 통해 **타당성을 판단**하고, 민자사업이 재정사업보다 **재정부담이 적은지 검토**

* 민자적격성 확보 시 민투심에서 최종 사업추진 결정

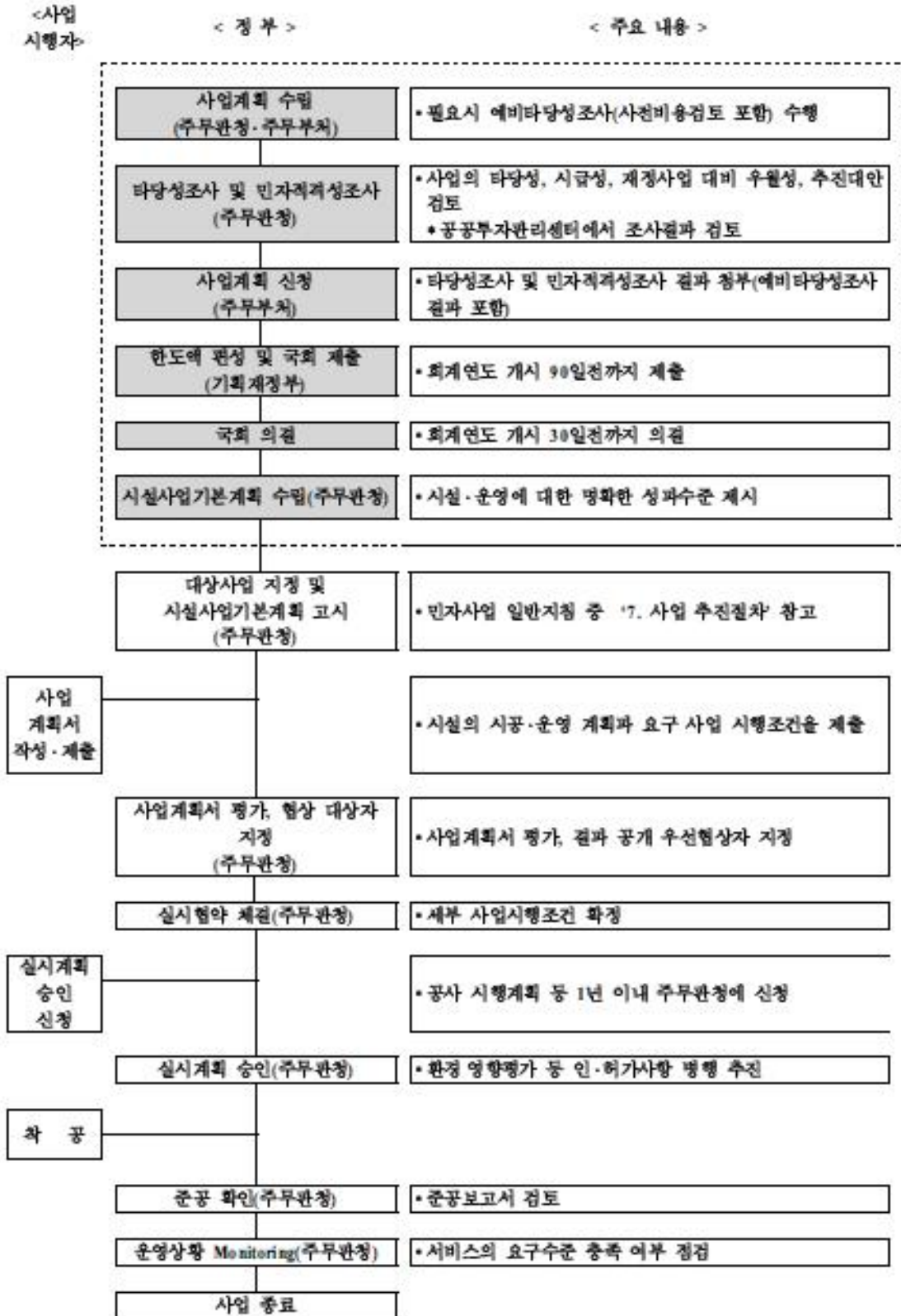
○ **제안내용 공고 및 우선협상대상자 선정**

- 민자사업 효과극대화는 **경쟁**을 통한 사업자 선정이 핵심
 - * 경쟁 활성화방안 : 제안비용보상제(탈락자 1~2인에 설계비 20~30%)
- 1단계 사업수행능력 평가 후 2단계 기술·수요·가격 평가

○ **협상 및 공사시행**

- 우선협상대상자 제안내용 중 **수요추정 적정성, 총사업비 과다여부, 운영비 적정성 등 중점 검토·조정**
 - * 최종 협상결과에 대해서는 민간투자사업심의위원회에 상정하여 심의

<BTL 추진절차도>



4) 추진현황

○ 민간투자비 협약·집행 현황('09.6말 기준)

(조원)

		'95~00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09.6	누계
· 협약	BTO	12.8	5.0	2.9	5.3	5.4	6.5	3.9	4.3	6.5	0.8	53.4
	BTL	-	-	-	-	-	0.3	2.9	5.9	3.0	1.5	13.6
	합 계	12.8	5.0	2.9	5.3	5.4	6.8	6.8	10.2	9.5	2.3	67.0
· 집행	BTO	3.0	1.2	1.3	1.3	2.2	3.4	3.2	3.2	3.6	1.8	24.2
	BTL	-	-	-	-	-	0.1	1.5	3.0	4.2	1.4	10.2
	합 계	3.0	1.2	1.3	1.3	2.2	3.5	4.7	6.2	7.8	3.2	34.4

* 협약 : 주무관청·사업시행자간 사업시행 조건 등에 관한 계약(경상가)

** 집행 : 협약에 따라 사업시행자가 실제 투입한 민간자금(경상가)

○ 수익형(BTO) 사업

- '09.6월까지 162건, 총투자비 53.4조원 협약
- 운영중 101건(18.9조), 공사중 44건(24.8조), 착공준비 17건(9.7조)

	계	도로	항만	철도	기타
사 업 수 (개)	162	42	16	7	97
총투자비(조원)	53.4	30.7	6.1	10.0	6.6

○ 임대형(BTL) 사업

- '11.10월까지 총 120건, 총투자비 24.3조원 협약
- 2012년도 BTL사업 한도액은 국가사업 3,424억원, 국고보조 지자체사업 1,285억원, 예비한도액 235억원 등 4,944억원이나, 지자체 자체사업 4,500억원 포함시 총 9,444억원임

(단위: 억원)

대 상 시 설	한도액
【국가사업】	3,424
【국고보조 지자체사업】	1,285
【예비한도액】	235
소 계	4,944
【지자체 자체 사업(초중등학교 신·개축)】	4,500
합 계	9,444

<표> 2005-2011년 임대형 민자사업(BTL) 한도액 및 고시규모(2011.10 기준)

(단위: 억원)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
BTL한도액	61,969	83,147	99,288	49,549	65,465	35,788	12,204
고시규모	37,440	73,693	53,263	28,416	50,878	24,245	4,129
협약체결	36,685	72,075	50,594	29,622	25,982	12,345	-

주: 1. 예비한도액 및 지자체 자체사업인 초중등학교 시설사업 포함

2. 협약체결액은 총민간투자비 기준임

자료: 1. 2005~2011년까지 기획예산처 및 대한민국정부에서 국회에 제출한 한도액(안)

2. 고시규모 및 협약체결액은 각 부처별 제출자료 재구성.

(단위: 억원)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	계
철도	4,358	11,629	51,977	8,863	32,287			109,114
하수관거	10,000	23,070	13,070	11,579	6,703	2,217	1,725	68,364
정보통신망			4,704					4,704
생활체육		762	187					949
도서관	350	377	115			147	101	1,090
박물관/ 미술관	1,700	460		336	150			2,646
과학관		794	227	160		531		1,712
학교시설1)	4,963	1,195	4,031	284	1,054	4,552	345	16,424
군주거시설	6,770	13,178	5,393	7,716	7,283	15,595		55,935
노인의료	526	817	332				393	2,068
공공의료	836	5002)	571	655	1,0493)	119	541	4,271
문화시설	1,564							1,564
학교복합	2,749	1,438			1,127			5,314
문화복합			620	425	671	380	423	2,519
기타				4444)				444
예비한도액	1,691	2,711	4,061	1,523	2,516	1,177	176	13,855
계	35,507	56,931	85,288	31,985	52,840	24,718	3,704	290,973
초중등학교	26,462	26,216	14,000	17,564	12,625	11,070	8,500	116,437
총계	61,969	83,147	99,288	49,549	65,465	35,788	12,204	407,410

주: 1. 학교시설은 폴리텍대학사업, 한국기술교육대학교사업(이상 고용노동부 소관), 행복창 초중등학교시설(국토해양부 소관) 포함 금액임.

2. 공공의료시설 2006년 자료는 우수한약유통지원시설(보건복지부 소관) 금액임.

3. 공공의료시설 2009년 자료는 청소년수련원(현재는 여성가족부 소관) 포함 금액임.

4. 기타 2008년 자료는 국민임대주택(국토해양부 소관) 금액임.

5) 각종 제정지원제도

○ 근거규정 (법 제53조, 시행령 제37조)

- 사용료 적정수준 유지, 용지보상비 과다 극복, 운영수입 미달 보전, 원활한 사업시행, 환차손 보전을 위해 보조금 지급

< BTO사업 >

① 용지보상비 : 소유권 정부귀속의 대가로 재정지원(100%)

- 최근 수익성 있는 일부사업에서 민간이 부담

(예 : 평택-시흥, 안양-성남 민자고속도로)

② 건설보조금 : 총투자비의 30~50%

- 도로·항만 30%, 철도 50% 수준 등 지원 ('06년이전 기준)

- 최근 민자 활성화에 따라 대폭 축소 (최근 지원없음)

* 건설보조금 전혀 없는 사업(예) : 평택-시흥, 인천-김포 고속도로 등

③ 최소운영수입보장(MRG) : 추정수입 미달액 일정비율 지원

< BTL 사업 >

- 정부지급금(시설임대료 + 운영비) 지급

□ 재정부담 관리 노력

- '재정부담 관리준칙(2% 준칙)'에 따라 민자사업의 재정부담(A/B)을 예산순계의 2% 이내에서 관리

- 재정부담(A) : MRG, 건설보조금, 용지비, BTL정부지급금

- 예산순계(B) : 중앙정부 + 지자체 일반회계(교육비특별회계 포함)

* 재정부담은 '15년 이후 1.7~1.8% 수준 전망

- BTL사업 총한도액 등에 대한 국회 사전 의결제도 도입('09.1)

- 2010년 BTL한도액안부터 예산안과 함께 제출되어 국회의 심의를 받도록 되어있음
- 하지만 정부가 제출한 한도액에 따르면, 총한도액 및 개별시설별 한도액 규모, 사업물량 등의 개략적인 정보만 제공되고 있어 심도깊은 검토가 어렵다고 예산정책처는 밝히고 있음

3. 문제점

1) 수익형 민자사업(BTO)의 총체적 예산낭비

- <수익형 민자사업>은 민간의 창의와 효율이 공공부문 보다는 우수하다는 전제아래 부족한 재정을 보충하고 사회간접자본을 효율적으로 공급하여 국가 경쟁력을 높인다는 민자 유치사업의 본래 취지와는 달리 국가 재정부담을 과다하게 유발하고 있음
- 예산정책처 등의 자료에 따르면 인천공항 고속도로와 인천공항 철도 그리고 인천대교 등 민자사업을 분석한 결과, 계획수립시 교통수요가 과다하게 추정되었으며 건설단가도 일반 재정사업 단가보다 높게 지출되었고, 최소운영수입보장률 또한 높게 책정되는 등의 문제점이 드러났다고 강조하고 있음
- 막대한 재정부담
 - 인천공항고속도로사업의 경우 최소운영수입보장금으로 2001년부터 2007년까지 5,369억원이 지급된 바 있어, 향후 통행료 수입을 제외한 위 보장금만으로도 건설비의 충당이 가능하고,
 - 인천공항철도사업의 경우 2008년 예산에 최소운영수입보장금으로 1,040억원을 계상하였으며, 향후 개통될 인천대교건설사업 또한 최소운영수입보장률이 높고 수요가 부풀려져 있어, 향후 막대한 재정부담을 줄 것으로 예견됨.
- 과다한 교통수요 추정
 - 인천공항고속도로와 인천공항 철도 및 인천대교의 일일 추정교통량을 합산하면 일일 약 79만 9,667명으로, 이를 인천공항고속도로의 일일 실적 통행량 20만 450명으로 나누면 약 4배로서 동 사업의 타당성을 증가시키기 위해 추정교통수요가 부풀려졌다고 보여짐.

○ 과도한 건설단가

- 인천공항, 천안~논산, 대구~부산, 서울외곽순환고속도로의 4개 민자유치고속도로 km당 평균 건설단가는 약 220억원임.
- 이는 대전~진주, 청원~상주, 당진~목포, 익산~장수, 김천~현풍 고속도로의 5개 재정사업의 km당 평균 건설단가 157억원보다 40%이상 높은 것(km당 63억원)이며,
- 특히 대구~부산 노선은 당진~목포 서해안 고속도로의 건설단가보다 2.2배로 높게 나타나 민간의 효율과 창의가 공공부문보다 우수하다는 전제에 의문을 갖게 함.
- 만약 위 4개 민자사업을 재정에서 추진하였다면 약 1조 7,395억원이 절약되었을 것임.

2) 최소운영수입보장으로 인한 과도한 보전금 지급

○ “민자사업에 대한 비용절감 등 요인을 파악하지 못한 채 정부·지자체에서 4,400억 원의 보전금을 과도하게 지급할 우려”

- 정부가 추정수입과 실제수입의 차액을 보전하는 최소운영수입보장 민자사업에서 수요예측 잘못 등으로 '01년부터 매년 막대한 적자가 발생하고 있으나
- 정부는 협약에 따라 적자보전은 물론 민자사업자가 일정 수익을 누리도록 매년 정부보전금을 지급('09년 4,978억 원)하면서
- 29개 MRG 방식 민자사업에 '09년까지 21조 원의 정부보전금을 지급하였고 현재 추세 지속시 향후 18.8조 원 이상의 정부 보전금 지급 예상
- MRG 보전금을 줄이려는 노력을 하지 않고, 민자사업자의 방만 경영을 방치하는 등 민자사업에 대한 관리·감독 소홀

○ 최소운영수입 보전금 및 사용료가 과다 산정되거나 사정변경으로 비용이 발생하지 않고 있음

- 정부는 정부보전금 지급 축소 등을 위한 실태파악이나 재협상 추진 노력 소홀
- 도로·터널 등의 민자사업의 경우 교통량 감소 등 경영효율외의 사유로 실제 운영비용이 협약보다 적게 발생하고 있는데도 정부에서는 이를 제대로 파악하지 못한 채 정부보전금을 과도하게 계속 지급
- 하수종말처리시설의 경우 민자사업자가 추가수익을 얻기 위해 시설운영비 등을 과도하

게 계상하였는데도 지자체는 이를 그대로 인정

- 하수종말처리시설 사용료에는 법인세가 포함되어 있어 **법인세를 인하시 사용료를 인하**하여야 하는데도 이를 그대로 방치
- 민자사업 투자자가 자본금을 고리의 후순위채권으로 전환하여 민자회사의 수익을 축소하고 투자금을 조기회수하는 등 **신종 금융기법을 이용하여 추가 수익**을 누리고 있는데도 주무관청은 이를 그대로 방치
 - 국세청은 민자사업자들이 법인세 절감 등의 목적으로 자본금을 후순위 차입금으로 명칭을 바꾸어 **주주에게 고리(10~65%)의 이자비용을 지급**하고 그 비용을 전액 손비처리하는데도
 - 시가(9%) **초과 이자비용에 대해 법인세를 미부과**하여 후순위채권을 통한 법인세 탈세 확산
 - 민자사업자가 주무관청의 동의 없이 자본금을 축소하고 주주로부터 차입금을 증가시키는 등 **자금을 재조달하여 투자자가 약정수익을 이상의 추가수익**을 누리고 있는데도, 지자체에서 최소운영수입보전금 축소 등의 조치 없이 그대로 방치
- 공공기관 출자 민자회사에서는 적자상태에서도 정부 보전금이 지급된다는 사유로 **접대비 과다집행, 특별위로금 지급, 상근임원 과다 고용 등 방만 경영**
 - 국민연금공단은 4개 민자회사의 대주주로서 접대비, 퇴직금 과다편성 등 방만경영을 지도·감독하지 않아 각각 **3.4억 원의 기금수익 저하**
- 앞으로도 감사원은 이와 같이 사후관리가 소홀하여 국민의 혈세가 낭비되고 있는 사각지대를 발굴, 문제점을 시정하는 한편 민자사업과 같은 **대규모 재정사업**에 대해서는 **사후 관리 실태**를 더욱 철저히 감사할 계획

3) BTL사업의 문제점

- BTL사업 한도액은 40조 7,410억원이며, 및 정부지급금은 2005년부터 총 46조 9,892억원(부가가치세 포함시 50조 8,786억원)으로 예측됨

○ BTL방식은 2005년부터 군주거시설, 하수관거시설, 철도시설, 학교시설, 문화·복지시설 등에 활발히 적용되어 왔는데 기 추진된(2005년~2011년) BTL사업의 총한도액 규모는 예비한도액 및 지자체 자체사업을 포함하여 총 40조 7,410억원임

- 2005년부터 2011년까지 한도액은 총 40조 7,410억원으로 2007년 9조 9,288억원을 정점으로 감소 추세에 있음

- 2005년부터 2011년까지의 한도액 중 고시된 사업의 규모는 총 27조 2,064억원임

(단위: 억원)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	계
BTL 한도액	61,969	83,147	99,288	49,549	65,465	35,788	12,204	407,410
고시규모	37,440	73,693	53,263	28,416	50,878	24,245	4,129	272,064

주: 지자체 자체사업 포함 (2011.10월 기준)

○ 2005년부터 기 추진 중인 BTL사업에 대한 정부지급금은 총 46조 9,892억원(부가가치세 포함시 50조 8,786억원)으로 예측됨

(단위: 억원, %)

	환경부	지방 교육청	교육 과학 기술부	국방부	보건 복지부	문화 체육 관광부	국토 해양부	행복 도시 건설청	여성 가족부	고용 노동부	계
임대료	106,214	129,244	17,092	70,174	3,686	9,842	39,057	1,236	1,124	3,498	381,167
운영비	18,749	31,994	7,969	10,783	988	5,654	9,693	486	428	1,983	88,726
합계	124,962	161,238	25,061	80,957	4,674	15,496	48,750	1,721	1,551	5,481	469,891

- 정부지급금 중 시설임대료가 38조 1,167억원(82%), 운영비가 8조 8,726억원(18%)을 차지함
국고 부담분은 22조 5,960억원(48%), 지방비 부담분은 24조 3,931억원 (52%) 수준임

기 추진 중인 BTL사업에 대한 연도별 정부지급금 부담액은 매년 크게 증가하여 2014~2028년 동안 2조원 이상을 유지하며, 2026년에 2조 3,260억원으로 가장 많을 것으로 추정됨

- 기획재정부로부터 제출된 「2011~2015년 임대형 민자사업 정부지급금추계서」에 따르면 정부지급금 중 국고 부담분은 3조 6,679억원이나, 정부지급금 전체 규모를 파악하기 위하여 지방비 부담분을 포함하는 등 일부 산출근거를 조정할 경우 총 9조 7,116억원의 정부지급금이 소요될 것으로 전망

- 기획재정부는 2011년 6월 30일 현재 '실시계획 승인'을 받은 국가사업 및 국가보조 지자체 사업에 대하여 정부지급금 중 국고 부담분만 추계
- 이에 비해 국회예산정책처는 2011년 10월 현재 '실시협약'이 완료된 국가사업, 국가보조 지자체사업 및 지자체 자체사업에 대하여 지방비 부담분을 포함하여 정부지급금을 추계

○ 교육과학기술부 : 국립대 기숙사시설

- 13개 대학별 기숙사 확충 규모에 대한 면밀한 검토가 결여된 문제가 있으며, 민자적격성 조사 과정에서 가산율(a) 등의 적용시 유사시설이 아닌 성격이 상이한 시설을 포함한 평균치를 적용하여 시설별 특성을 고려하지 못한 것으로 보임

○ 환경부 : 하수관거시설

- 2011년 현재 총 43개의 BTL 하수관거시설이 운영 중이지만, 이로 인해 하수처리장의 운영효율이 얼마나 개선되었는지에 대한 조사 연구가 부재하므로, 체계적인 성과 평가 수행 필요
- 동일한 하수처리장으로 유입되는 하수관거 중 재정사업과 BTL사업이 혼재되어 있는 경우, 운영관리의 효율성이 저하될 수 있다는 우려가 있는바 하수관거정비사업의 효율성 향상을 위해서는 기초지자체 단위가 아닌 광역 또는 유역 단위의 사업 추진 필요

4. 향후 전망과 과제

○ 향후 민자사업은 국가와 지방자치단체 재정에 심각한 제약요인이 될것임

- 대부분의 민자사업에는 외국자본이 개입되어 있어 FTA의 여러조항에서 분쟁이 발생할 소지가 있음
- 더구나 현정권이 급속히 추진하는 민영화 등에서는 이문제가 더욱 부각되고 있어 향후 중요한 정치적 논쟁이 될것임

○ 이와같은 문제점을 개선하기 위해서

- 첫째, 민간의 창의와 효율을 이끌어 내고 재정부담을 완화하기 위해서는 최소운영수입보장률을 하향조정하여 낮게 유지하는 방안을 강구하고,
- 둘째, 민간제안사업의 경우도 동 사업을 재정으로 추진한다는 전제아래 총 사업비를

추정하여 비교한 후 민자사업비가 싼 경우 또는 km당 건설 단가가 재정사업보다 낮은 경우 민자를 유치해야 함.

○ 최소운영수입보장률에 대해서는

- 첫째, 민간의 창의와 효율을 이끌어 내고 재정부담을 완화하기 위해서는 최소운영수입보장률을 하향조정하여 낮게 유지하는 방안을 강구하고,
- 둘째, 민간제안사업의 경우도 동 사업을 재정으로 추진한다는 전제아래 총 사업비를 추정하여 비교한 후 민자사업비가 싼 경우 또는 km당 건설 단가가 재정사업보다 낮은 경우 민자를 유치하여야 함

○ 감사원에서는 일차적인 조치사항 이행시 총 4,410억 원의 예산을 아낄 수 있을 것으로 예상

문 제 유 형	금 액
운영비용 차액 과다발생에 대한 대책마련 미흡	1,953억 원
자금재조달 이익 미공유	1,705억 원
하수종말처리시설 운영비 등 과다 산정	363억 원
법인세 인하에 따른 사용료 미조정	236억 원
후순위차입금 이자비용에 대한 법인세 미부과	148억 원
민자사업자 방만경영	5억 원
총 계	4,410억 원

○ BTL사업 관련 제도개선 방안

- BTL사업이 「국가재정법」상 예비타당성조사 규모(총사업비 500억원 이상, 국고지원 300억원 이상) 이하의 사업이면서 타당성 분석이 “정책적 판단”으로 갈음된 경우, 시설 규모의 적정성에 대한 검증이 거의 이루어지지 못하는바 「민간투자사업기본계획」 제106조, 「임대형 민자사업 타당성 및 민간투자 적격성 조사 세부요령」 등을 개정하여 BTL사업에 대한 타당성조사 강화 필요
- 사업계획단계 민자적격성조사에서 VFM(Value For Money)이 있는 경우라 할지라도 입찰참가자가 소수인 경우 등에는 VFM이 달라질 수 있으므로, 모든 BTL사업에 대해 최종 협상체결 전 민자적격성을 재검증하는 제도 도입 필요

* VFM : 일반 재정사업으로 시행하였을 경우와 민자사업으로 시행하였을 경우의 비용의

차이

- BTL한도액안 제출시 한도액안에 포함된 BTL사업에 대한 정부지급금 전망 자료, 민자적격성조사 관련 자료 등의 해당 상임위 및 예결위 제출 의무화 필요

○ 장기적이고 종합적인 대책이 필요함

- 문제의 해결을 위해서는 투명성, 책임성, 시민참여라는 기본방침으로 문제해결에 접근해야 함

○ 정부와 지자체는 민간투자사업 전면 재조사하고 문제가 발견된 사업에 대해 사업운영권 회수해야

- 국회예산결산특별위원회는 2012년 최소운영수입보장금 전액 삭감해야 함
- 정부와 지방자치단체들은 민자사업 전면 재조사하고 사업운영권 회수해야 함
- 관련한 관료와 전문가들의 도덕적해이와 불법 의혹에 대한 전면적인 조사 및 수사가 필요함
- 정책실패에 대해서는 정치적책임을 묻고, 경제범죄(사기)에 해당하는 사례에 대해 서는 법적인 처벌을 하고, 향후 이러한 문제를 원천적으로 방지할수 있는 <납세자 소송>제도를 도입해야 함

토건금융과 시민권력과의 싸움

박흥수 / 사회공공연구소 철도정책 객원연구위원

1994년 8월 3일 <사회간접자본시설에 대한 민간자본 유치 촉진법>이 처음으로 제정된다. 이것이 현재 사회적 쟁점으로 떠오른 지하철 9호선 사태로 주목 받게 된 <사회기반시설에 관한 민간투자사업법>의 모태이다. ‘민자유치촉진법’에 따라 1995년 한국 최초의 민자 사회간접자본 사업으로 추진된 것이 이른바 “영종도 신공항 고속도로 프로젝트”였고 이에 따라 지금의 인천공항고속도로가 건설됐다. 신공항의 민자사업추진 이후 사회간접자본(SOC)에 대한 민간투자유치는 대폭 확대된다.

한국경제는 중공업, 중화학공업과 전기전자분야의 눈부신 발전으로 경제적 도약을 끊임없이 이뤄왔다. 그러나 SOC분야에 대한 투자 부족은 지속적인 경제발전을 위한 토대를 만드는데 걸림돌이 됐다. 특히 경부고속도로의 성공신화와 자동차산업의 급격한 발달로 인한 도로건설 위주의 정책은 균형적인 국토발전과 산업발전의 장애요인으로 다가왔다. 특히 1980년대 중반까지 SOC분야 시설규모는 선진국 대비 45%의 수준이어서 매출액 대비 10%에 불과한 선진국보다 높은 19%에 달하는 물류비는 한국기업들의 국제경쟁력까지 떨어뜨렸다.

이런 상황에서 용량한계에 다른 철도수요를 감당할 고속철도의 건설, 포화상태에 이른 김포공항을 대체할 국제공항의 신설, 내륙 곳곳의 고속도로망 확충 등 광범위한 SOC 투자 사업이 계획되거나 진행됐다. 이에 따라 엄청난 국가재정이 필요했다. 결국 국가재정의 부담을 완화한다는 명목으로 국내 대기업들의 자본 유치를 촉진하는 법이 만들어져 민간사업이 추진되었으나 1997년 IMF외환위기는 민간자본유치사업의 전망을 어둡게 한다. 결국 민간의 투자유치를 더욱 촉진시키는 지원체계를 구축하고 외국자본 유치의 제약을 없앤 새로운 전면 개정 법률인 <사회간접자본시설에 대한 민간투자법>이 탄생한다.

이후 민간투자 사업은 중앙정부와 전국의 지자체가 앞 다투어 추진하는 사업이 됐다. 민간투자가 활성화되면서 도입된 재정조달 기법이 '프로젝트 파이낸싱(PF)'으로 장기자금의 조성 위험 분산을 위해 국제금융부문에서 사용되어온 방식이다. PF란 특정 프로젝트로부터 발생 가능한 미래의 현금흐름(cash flow) 수익을 담보로 해 해당 프로젝트를 수행하는데 필요한 자금을 조달하는 금융기법을 총칭한다. 이 방식은 민간사업주의 현재 물적 가치나 신용 등을 고려치 않고 가상의 미래가 담보하는 수익에 기초하기 때문에 현재 논란이 된 '최소운영수입제'와도 밀접한 관련이 있다. 예비 타당성 조사에서부터 사업자 선정과 건설과정 등 실제 운영되기 전까지의 모든 과정에서 사업자의 수익보전을 위한 과도한 수요예측을 일상화시키게 되고 이를 근거로 PF으로부터 투자금을 지원받는다. 결국 손실은 최소운영수입보장제에 의해서 보존받아 손해보지 않는 민간투자사업으로 설계가 이뤄졌다.

현재 <사회기반시설에 대한 민간투자법>이라는 이름으로 법적 기반을 갖고 있는 민간 투자 사업은 그동안 정부의 끊임없는 민간투자 확장 방침에 따라 잦은 개정을 반복해 시민사회의 반대여론을 무시하고 학교, 복지, 보건의료 영역까지 포괄하는 광대한 사적자본의 이윤보장 제도로 자리잡았다. 국공유 재산의 무상임대 및 처분 혜택, 토지취득 및 보상에 대한 혜택, 각종 지원제도 등 기업 입장에서는 민간투자사업은 그 어떤 투자 대상보다도 리스크가 적고 고수익을 보장하는 완벽한 투자 사업이 됐다.

결국 우리가 모르는 사이에 사회전체적으로 공적으로 유지되어야 하는 필수적인 사회기반시설에 공공적 영역이 감소하고 사적 이윤체제로의 전환이 지속적으로 이루어졌다. 이명박 정부는 2009년 기획재정부의 발표를 통해 "정부재정지출 효율화를 위해 민간투자사업을 계속 확장하겠다고 발표했다." 그동안 민간 투자 사업에 대한 여러 문제가 끊임없이 제기되어 왔음에도 재벌을 위한 정책을 지속하겠다는 정권의 선언이었다.

사실 9호선 문제가 발생하기 전부터도 민자사업에 대해 시민들의 불만은 끊임없이 제기되어 왔다. 최초의 민자사업인 인천공항고속도로는 당시 공항으로 가는 대체수단이 없는 유일한 필수 공공시설임에도 민자사업으로 진행해 이용자들은 울며 겨자 먹기로 높은 이용요금을 물 수 밖에 없었다. 시민들이 '요금인하 대책위'까지 만들어 헌법소원까지 냈으나 뱃길도 대체도로일 수 있다는 등의 내용이 담긴 코미디 같은 판결은 토건재벌의 손을 들어줬다. 시민들은 이에 대항해 '톨게이트에서 동전보따리로 통행료 내기' 같은 저항으로 민자고속도로의 횡포를 고발했던 사실도 우리는 기억하고 있다.

현재 진행중인 KTX 민영화 추진논리와 같이 민간경쟁체제도입을 통한 효율적 경영으로 새로운 철도경영의 모델을 보여주겠다던 인천공항철도는 더욱 심각한 문제를 노출시켰다. 예측 수요의 7%라는 경이적인 이용률을 보이며 세계최고의 한적한 철도라는 조롱을 당했던 인천공항철도는 결국 1조2천억의 적자를 철도공사에 떠넘기며 다시 공영화되었다.

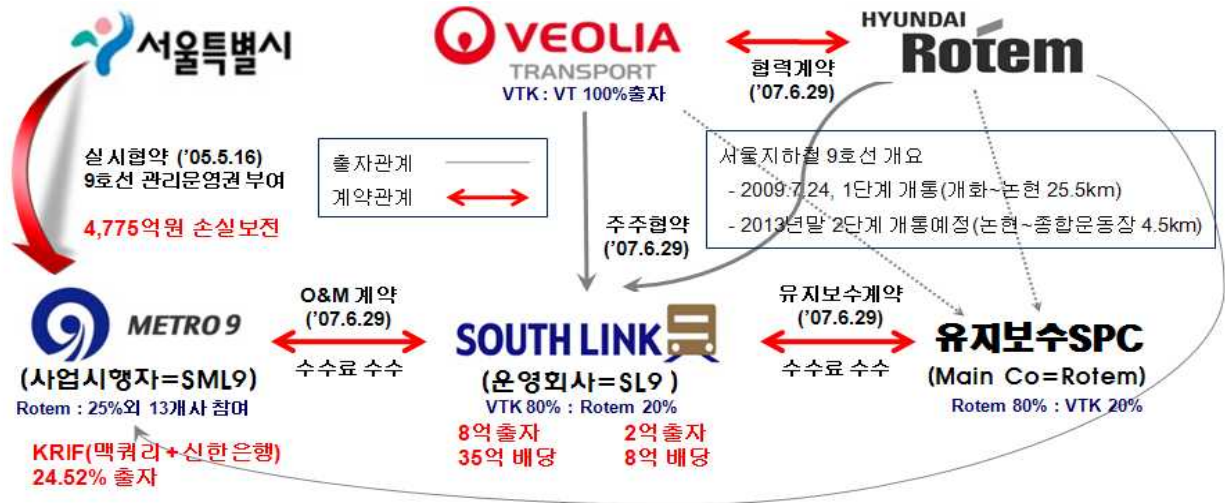
그런데 이 공영화 과정에서 자칫하면 엄청난 시민들의 세금이 또 낭비될 뻔 했다. 2009년 3월 30일 국토부는 “인천공항철도 민간투자사업 합리화 대책마련”이라는 보도자료를 내고 한국철도공사가 출자지분을 인수하기로 하는 협상에 나서겠다는 발표를 한다. 여기서 주목할 점은 이 보도자료에서 밝히고 있는 인천공항철도의 대주주인 현대컨서시엄의 행태다. 현대는 매각대금을 챙기고 인천공항철도사업에서 손을 떼는 수순에서 민자사업과 관계규정에 따라 금융권에 지분매각을 추진하기로 결정했다. 2007년 5월 현대는 정부승인을 전제로 한국인프라투융자사 등과 주식매매계약을 체결하고 2008년 4월 국토부에 승인을 신청한다. 국토부는 전문기관 연구 및 기재부와의 협의를 거쳐 현대의 승인 요청을 거부하고 인프라투융자사에 매각하려 했던 기존 건설사 출자 지분을 공기업인 한국철도공사가 매입하는 것으로 결정한다. 금융권에 지분 매각이후에는 정부에서 근본적인 대책강구가 불가능하다는 것이 당시 국토부가 밝힌 이유였다. 만약 이때 현대의 의도대로 인천공항 철도가 민간 투융자사에 넘어갔다면 시민들이 감내해야 할 고통은 상당했을 것이다.

이처럼 민간투자관련 문제가 끊임없이 제기되고 있었지만 사회적 문제가 되지 않고 은폐되거나 외면됐던 이유는 무엇일까? 그것은 정치권력이 토건족이나 금융자본과 밀접히 유착되어 있고 이들의 이익을 대변하는데 너무나 익숙했기 때문이었다. 아마도 박원순 시장이 지난 선거에서 당선되지 않았다면 서울시측에서 ‘지하철 9호선의 경영위기를 설명하는 보도자료를 내면서 요금인상이 불가피하다’고 시민들을 설득했을 것이다. 이번 지하철 9호선의 문제는 시민우선 정책을 시정의 제1로 삼는 박원순 시장 체제가 아니었으면 유야무야 끝났을 일이었다.

토건금융권력과 시민권력과의 한 판 싸움이 시작됐다. 새누리당이나 민주통합당의 정치인들이 장악한 정치지형에서는 일어날 수 없는 일이 발생한 것이다. 민주통합당의 입장에서는 자신들이 새누리당과 같은 취급을 당하는 것이 억울할 지도 모르겠지만 민주통합당 출신 일부 지자체장의 추진 정책이나 특히 지난 총선 때 수도권 출마 후보들이 공동 공약으로 경인선 지하화를 약속하면서 민간투자법에 의한 재정조달 방안을 내세우는 것을 보고 경악을 금치 못했다. 민간투자사업의 실상을 모르고 공약했다면 그만큼 정책 능력이 부족한 것이고 알고 그랬다면 이권을 나누는 무리와 한 통속이라는 것을 증명할 뿐이다. 민주통합당이 차기 대선에서 진정으로 민심을 얻으려면, 그리고 진정으로 99%의 국민들을 위한다면 현재 박원순 시

장이 시민들로부터 받고 있는 지지의 근원이 어디에 있는지 꼼꼼히 돌아봐야 한다.

지하철 9호선의 문제로 한 발 더 들어가 보자. 그동안 최소운영수익보장제나 주주사의 높은 이자비용 챙기기 같은 문제는 많이 다루어 졌으니 지하철 9호선의 사업구도를 분석해 보자. 그러면 효율적인 민간경쟁체제의 진면목이 보인다.



서울시는 이명박 대통령이 시장으로 재직하던 2005년 Metro9호선 주식회사와 '실시협약'을 체결한다. 9호선 사업권의 총괄 주체가 된 'Metro9호선 주식회사'는 '9호선운영주식회사'와 9호선 운영과 유지보수 협약을 체결한다. 대주주인 현대 로템은 베올리아사와 협약을 맺고 함께 운영회사에 출자한다. 베올리아사가 대주주인 '9호선운영주식회사'는 현대로템을 주축으로 한 특수목적법인(SPC)과 유지보수 계약을 체결한다.

위 표와 같이 중층적 다단계로 서로 얽히고 설킨 채 일반 시민들은 도저히 이해할 수 없는 구도의 운영체제를 구축해 놓았다. 그러나 9호선 운영체제의 핵심은 자신들이 뽑아낼 수 있는 수익은 다 뽑아 가면서 책임은 면하는 교묘한 시스템을 만들어 놓았다는 것이다.

서울시는 '세후 실질사업 수익률을 8.9% 보장한다'는 협약에 따른 최소수익 보장분과 공공할인 분으로 'Metro9호선 주식회사'에 2009년부터 2011년 까지 715억 원을 지원했다. 그럼에도 불구하고 2011년 감사원 보고자료에 따르면 지하철 9호선은 수백억의 손실을 보았다. 물론 대부분의 손실분이 대주주 금융사가 챙겨가는 이자부분으로 밝혀졌지만 지하철 9호선은 심

각한 적자를 보고 있는 것이 분명하다. 그러나 이런 가운데 운영사는 만만치 않은 수익을 챙기는 것으로 드러났다. 운영사는 2009년 개통이후 72억의 순이익을 챙겼다. 운영사 지분을 8:2로 나눠갖고 있는 베올리아와 현대는 각각 8억과 2억을 투자해서 불과 2년 만에 35억 2천만원과 8억 8천만원의 배당 수익을 챙겼다. 투자액 대비 엄청난 수익을 창출해냈다. 또 이런 수익에 대해 법인세조차 단 한 푼도 걷을 수 없는 제도상의 맹점까지 활용하는 선진기법을 보여준다. 깨알같이 알뜰하게 시민의 세금을 챙겨가는 효율적 경영시스템속에 이용시민들은 환승할인 혜택도 못 받고 혼잡시간 증차요구도 묵살 당하면서 요금은 더 내라는 협박을 당하고 있는 실정이다.

지금까지 민간투자사업은 국민들의 세금을 빨아들여 재벌들의 이익을 챙겨주는 블랙홀 역할을 하고 있었다. 민자사업과 관련해 수많은 공청회나 학술회의가 열렸지만 화려한 프리젠테이션과 수학공식과 경제학 이론속에서 민자사업으로 고통받고 있는 시민들의 목소리는 어디에도 없었다.

그러나 수십년 만에 처음으로 시민의 입장에서 시정을 바라보는 시장이 들어서면서 이제까지 화려한 껍데기에 가려져 있던 민간투자사업의 굵고 굵은 상처가 터졌다. 박원순 시장이 ‘시민의 뜻을 물어 9호선의 재 공영화를 추진할 수도 있다’는 입장을 밝힌 것은 서울시민에게는 커다란 선물이 될 것이다. 장기적으로 보면 서울시에서 지하철 9호선을 매입해 공적운영체제로 유지하는 것이 서울시민들에게 훨씬 이로운 결과를 가져다 줄 것이기 때문이다. 서울 같은 메트로폴리탄의 필수적 기반시설인 지하철은 선진경영기법이라는 미명아래 겉으로는 손실을 보는 척 하면서 속으로는 세금을 빨아들이는 민영화는 올바른 정책이 아니다. 특히 서울시 지하철은 일본 동경도 등의 경우처럼 독립적 단일 노선이 많은 게 아니라 모든 노선이 서로 환승이 가능하고 전체가 일원적 네트워크로 묶여 있으므로 이 망의 균질적 발전이 가장 효율성을 담보하는 길이다.

지하철 9호선 사태로 우리는 두 가지 숙제를 부여 받았다. 하나는 민간투자법과 민간투자사업에 대하여 어떤 수술을 할 것인가의 문제이다. 현재와 같은 민간투자사업은 당장 중지되어야 한다. 과도한 혜택과 감시기능의 부재, 준비, 시행, 운영과정에서의 투명성 확보 등의 문제를 해결해야 한다. 특히 민자사업의 대상에 대한 조정도 반드시 필요하다. 대도시 지하철이나 국가 간선 철도망, 고속도로 망 등 필수기반시설의 민영화나 민간투자유치는 법적으로 제한을 두는 방법도 모색될 수 있겠다. 남은 하나는 도시철도 망에 대한 장기적 정책추진 방향이다. 서울시를 중심으로 수도권 광역도시 철도는 철도공사, 서울메트로, 도시철도공사, 9호선 운영사, 신분당선 등 여러 운영기관이 있다. 이들 다양한 운영기관의 효율적 통합도 고려해볼 시점이 됐다. 9호선과 신분당선은 민간투자법에 의한 민영회사로서 도시철도 네트워크

크의 공동망에 연결되어 있으면서 이질적인 환승 및 요금체계를 만들게 된 요인이다. 따라서 이들 민영 지하철회사의 재공영화나 공공적 역할의 강화는 서울시의 교통체계를 시민친화적으로 만드는 첫걸음이 될 것이다.

앞으로 기득권을 지키기 위한 토건금융자들의 반격도 만만치 않을 것으로 보인다. 시민을 위한 지하철을 만들기 위한 장정에 나선 박원순 시장과 서울시를 시민들이 격려하고 지켜줘야 할 이유는 분명하다. 지하철은 재벌의 것이 아니라 시민의 것이기 때문이다.

지하철 9호선, 시민기업으로 전환하자

전상봉 / 서울시민연대 대표

9호선 요금 인상 사태의 경과

- 4월 14일(토) 서울메트로9호선주식회사(메트로 9호선)는 6월 16일부터 개화역~신논현역 간을 운행하는 9호선 요금(교통카드 기준)을 1050원에서 1550원으로 500원 인상한다는 공문 자사 홈페이지와 9호선 각 역사에 기습 공고 함.
- 4월 15일(일) 서울시 요금 인상 불허와 발표 철회 행정명령.
- 4월 17일(화) 서울시 메트로9호선(주)에 대해 서울시민에게 사과 요구.
- 4월 18일(수) 서울시 9호선에 과태료 1천만 원 부과.
- 4월 19일(목) 경실련 감사청구서를 통해 제기한 8대 의혹 제기.
- 4월 20일(금) 박원순 시장 서울대 강연에서 9호선 서울시 인수 의향 밝힘.
- 4월 21일(토) 서울시가 '정연국 대표이사 해임요구 처분 예정 청문 통보서'를 팩스 보냄.
- 4월 23일(월) 9호선 한미FTA의 투자자-국가소송제(ISD)의 대상이라는 의견이 제기됨.
 - 정연국 서울메트로9호선(주) 사장 사과 표명.
 - 민변, 참여연대 행정사무조사권 발동을 서울시의회에 주문.
- 4월 24일(화) 원순환 메트로9호선 재경본부장, 서울시의 9호선 강제인수 불가하나 '적정한 가격을 쳐서 인수한다고 하면' 가능.



서울시 메트로 9호선 구간(개화역~신논현역)

기본운임 조정 알림

● **조정일**
2012. 6.16(토) 영업개시부터

● **조정내용**

구 분	현행운임		조정운임		비 고
	교통카드	일회권카드	교통카드	일회권카드	
일반	1,050원	1,150원	1,550원	1,650원	
청소년	720원	1,150원	1,120원	1,650원	
어린이	450원	500원	700원	750원	

※ 9호선 기본운임(교통카드 일반 기준)
수도권 기본운임 1,050원(버스, 전철 통합환승 할인적용) + 9호선 별도운임 500원

● **교통카드 이용안내**

교통 카드 :

- 1) 현행과 동일 사용(조정된 운임 적용)
- 2) 타 노선에서 승차하여 9호선으로 환승/하차하는 경우 환승게이트(집표시)/출구게이트에서 9호선 별도운임 500원 징수

일회권카드 :

- 1) 9호선 발매기에서 일회권카드를 구입하는 경우 변경된 금액으로 발매
- 2) 타노선 발매기에서 수도권 기준운임으로 일회권카드를 구입하여 9호선으로 환승하는 경우 9호선 정산기에서 별도운임 500원 충전 후환승게이트(집표시)/출구게이트 통과
- 3) 운임 조정 전 구입한 일회권카드는 운임 환불 후 새로운 승차권으로 교환 사용

우대용카드 : 현행과 동일 사용 가능(무임 적용)

청 기 권 : 한시적으로 수도권 지하철과 동일 사용

※ 기타 자세한 사항은 고객센터(☎ 02-2656-0009)에 문의하시거나,
홈페이지(www.metro9.co.kr)를 참고하시기 바랍니다.

서울메트로9호선주식회사가 홈페이지에 게시한 요금인상 공고문(4월 14일)

‘9호선 사태’ 가 던진 몇 가지의 과제

- 4월 14일 서울메트로9호선 주식회사의 기습적인 요금 인상 방침 발표로 민자사업의 문제와 시민의 발인 지하철에 대한 공공재로서의 중요성이 새삼 부각되었다. 이 과정에서 지하철과 같은 필수 공공재를 민간투기자본을 장악할 경우 그 피해가 어떻게 나타나는 지 시민들이 그 폐해를 피부로 느끼는 구체적인 계기가 되었다. 이 과정을 거치면서 우리는 다음과 같은 과제를 확인할 수 있었다.

첫째는 지하철과 같은 공공재에 투입된 민간자본과 민간투자사업을 어떻게 개선해야 할 것인가의 문제이다. 지하철 9호선과 같은 필수적 기반시설에 이윤 창출을 목적으로 하는 투자된 민간자본(민간사업)은 중지, 또는 환수되어야 한다. 이른바 선진경영기법이라는 미명 하에 국민들의 세금을 착취하는 민영화 사업은 올바른 정책이 될 수 없다. 따라서 이미 투자된 민간자본에 대한 과도한 혜택을 중단 시정하고, 해당기업에 대한 감시기능을 확대 강화하여 공공적 운영을 제고해야 한다.

둘째는 지하철과 같은 공공재에 대한 사기업화는 필연적으로 시민들의 공익에 반하는 결과를 가져온다. 이번 9호선의 기습적인 요금 인상 발표는 ‘시민들의 발’을 지배하게 된 민간자본이 자신들의 사적 이익을 위해 어떻게 시민들의 공적 이익을 침해하고 유린할 수 있는가를 보여준 하나의 사례이다. 따라서 서울메트로9호선의 근원적인 문제해결은 그 성격에 걸맞게 공기업화가 추진되어야 한다.

셋째는 이번 ‘9호선 사태’를 계기로 서울시는 9호선을 시민기업으로 매입하여 공적운영체제로 강화하는 계기로 삼아야 한다. 서울의 지하철은 일본 도쿄도의 경우처럼 민간 자본에 의해 운영되는 단일노선이 아니다. 서울의 지하철은 9개 노선(1~9호선)과 분당선, 중앙선, 경의선, 경춘선, 공항철도, 인천 1호선 등과 연계된 복잡적이고 유기적인 체계이다. 이들 노선은 서로 환승이 가능하고 전체가 네트워크로 묶여 있기 때문에 수도권에서 생활하는 2천만의 시민들의 일상생활이 지탱 가능하다.

현재 서울시를 중심으로 하는 수도권의 지하철(전철)을 관리 운영하는 회사는 철도공사, 서울메트로, 도시철도공사, 서울메트로9호선주식회사, 신분당선 등 여러 기관(회사)으로 분리되어 있다. 이 중 9호선과 신분당선은 민간투자법에 의한 민영회사로서 수도권 지하철 망에 연결되어 있으면서도 이질적인 환승체계를 갖추고 있다. 따라서 이번 사태를 계기로 서울시가 9호선을 인수하여 분산된 수도권 지하철의 효율적인 운영을 위한 기관(회사)의 통합을 추진해야 한다.

넷째는 공공재인 지하철, 철도, 고속도로 등 필수기반 시설에 대한 민간자본의 진출을 제도적으로 막아야 한다. 지하철, 철도, 고속도로 등의 국가 기반시설은 공공재의 성격에 걸맞게 정부(또는 지방정부)가 건설해야 하며, 건설 이후에는 공기업으로 운영되어야 한다. 따라서 제2, 제3의 9호선 사태를 막으려면 필수 기반시설에 대한 민영화를 원천적으로 금지하는 법 제정이 추진되어야 한다.

지하철 9호선, 시민기업으로 전환하기 위한 논의를 시작하자

지난 4월 20일 박원순 시장은 서울대 강연에서 “9호선 운영업체에 (적자 보전을 위해) 막대한 돈을 주는 것보다 그 돈으로 시가 인수해야 한다는 시민 의견도 있다”며 “지하철 9호선 민간사업자와의 계약 과정과 얼마나 돈을 줬는지를 조사하고 있으며 결과가 나오면 시민들의 결단에 맡기겠다”라고 밝힌 바 있다.

이번 9호선 사태의 근본적인 문제 해결은 ‘시민들의 발’인 지하철을 그 성격에 맞는 공기업(시민기업)으로 전환하는 것이다. 따라서 이를 위한 서울메트로9호선주식회사를 시민기업으로 환수하기 위한 논의를 시작해야 한다. 이를 위해 ‘지하철 9호선 시민기업화를 위한 시민위원회’ 구성과 ‘9호선 펀드’ 조성을 제안한다.

○ 지하철 9호선 시민기업화를 위한 시민위원회 구성

- 구성 주체 : 서울시, 시의회, 관계 전문가, 서울시민과 풀뿌리 NGO단체 등.
- 역할 : 9호선의 시민기업화를 위한 시민들의 여론 수렴과 공감대 형성.

현재 지하철 9호선 지분구조 파악과 인수 방법 설계.

투자자-국가소송제(ISD) 문제 등 예상되는 제반 문제 검토.

○ ‘9호선 펀드’ 조성

- 9호선 환수에 필요한 자금 6000억 원 정도(5000~9000억 원)
- 9호선 시민기업화를 위한 시민들의 참여를 위한 ‘9호선 펀드’ 조성.
- ‘9호선 펀드’ 향후 9호선 시민주로 전환.

서울시 민간자본 투자사업 현황과 재정지출

손종필 / 서울풀뿌리시민사회단체네트워크 예산위원장

지하철 9호선 요금의 전격 인상으로 시작된 민간자본투자사업(이하 '민자사업')에 대한 논란은 해당 사업의 문제를 넘어 민자사업 전반에 대한 논란으로 확대되고 있다. 우면산터널 사업으로 시작된 서울시의 민자사업의 역사는 지금도 진행 중이다. 그 역사와 함께 논란도 시작되었다. 서울시의회 회의록을 살펴보면 우면산 터널 손실보전금 문제로 2005년 4월12일부터 서울시의회의 문제제기와 서울시의 방어 등이 연이었다. 이제 논란의 쟁점은 지하철 9호선 요금 인상이 아닌 민자사업 전반에 대한 재검토로 넘어가야 한다.

여기서는 서울시의 민자사업 현황과 재정 지출을 중심으로 살펴보도록 한다.

1. 서울시 민자사업 현황

- 서울시의 민간자본 투자사업(이하 '민자사업')의 시작은 우면산터널 사업으로부터 시작되었다. 민자사업의 민간의 자본을 유치하여 부족한 재원을 충당하고, 성과에 중점을 둔 민간의 창의적 사업방식을 통해 사업의 효율성을 높일 수 있다는 것이 주요한 장점으로 꼽힌다. 그러나 이러한 민자사업은 재정의 부담을 미래로 이전시킴으로서 향후 재정압박의 요인이 되거나 민간으로 재정 부담이 전가되기도 한다. 또한 민간과의 계약 속성상 사업 추진과 관련한 다양한 정보가 투명하게 공개되지 않게 되는 문제가 발생한다.

미래로의 책임전가는 이번 지하철 9호선 요금 인상으로 보여주고 있고, 우면산터널과 지하철9호선 운영사들이 경영정보를 이유로 투명하게 공개하지 않고 있는 것 또한 사례이다.

- 현재 서울시의 민자사업 현황을 살펴보면 전체 13개의 사업이 운영 ~ 추진단계에 있다. 해당 지역의 반대와 다양한 이유등으로 현재 재검토 대상인 사업도 있지만 여기서는 추진단계까지 접어든 사업 전체를 대상으로 파악.
- 서울시 민자사업의 총사업비는 8조 7,631억 원이다. 지하철 9호선 1단계는 전체구간중 민자사업 부분만을 산출하였다. 가장 규모가 큰 사업은 강남순환도시고속도로 사업으로 1조 4,179억 원이 소요되는 사업이다. 이 사업은 금천구 독산동에서 강남구 일원동까지 22.9KM 구간 도시고속도로 건설 사업이다. 사업 구간중 민자 구간은 12.4KM를 차지하고 있다.

<표1> 서울시 민자사업 현황

(단위:억원)

연 번	사업명	사업비				사업·공사 기간	투자 방식
		계	국비	시비	민자		
1	우면산 터널	1,402		518	884	'99.8 ~ '03.12 (운영중)	BTO
2	지하철9호선1단계	8,995	1,680	2,520	4,795	'06.6 ~ '09.7 (운영중)	BTO
3	강남순환도시 고속도로	14,179		8,808	5,371	'07.11~ '14.5 (공사중)	BTO
4	우이~신설 경전철	9,299	1,126	3,162	5,011	'09.9~'14.9 (공사중)	BTO
5	용마 터널	1,172			1,172	'09.11~'14.11 (공사중)	BTO
6	신림선 경전철	7,422				'12 ~ '17 (협상중)	BTO
7	동북선 경전철	11,447				'13 ~ '18 (협상중)	BTO
8	면목선 경전철	8,599				'13 ~ '18 (추진중)	BTO
9	서부선 경전철	10,774				'13 ~ '19 (추진중)	BTO
10	은평새길	2,231		401		'09 ~ '16 (협상중)	BTO
11	평창터널	1,538		438		'09 ~ '16 (협상완료)	BTO
12	서부간선지하도로	5,760		2,300		'09 ~ '17 (협상중)	BTO
13	서울~제물포터널	4,813		1,101		'10 ~ '17 (협상중)	BTO

출처 : 2012년 예산안 사업별 설명서 및 부서별 업무보고 자료 참조

주) 지하철9호선 1단계 사업, 강남순환도시고속도로 사업은 민자구간만으로 산출

- 단계별로 분류해 보면 운영중인 사업이 2개, 공사중인 사업이 3개, 협상이 완료되어 공사를 시작하려는 사업이 평창터널 1개, 협상중인 사업이 5개, 추진중인 사업이 2개이다.

<표 2> 서울시 민자사업 단계별 현황

	운영중	공사중	협상완료	협상중	추진중
사업수	2	3	1	5	2
사업명	우면산터널, 강남순환도시 고속도로	우이신설경전 철, 용마터널	평창터널	신림선경전철, 동북선경전철, 은평새길, 서부간선지하도로, 서울제물포터널	면목선경전철, 서부선 경전 철

- 민자사업을 유형별로 분류해보면 터널 사업이 4개, 도로사업이 3개, 경전철사업이 6개이다. 경전철 사업의 경우 용인경전철, 김해경전철등은 막대한 적자로 인해 지방재정의 어려움을 가중시키고 있다. 서울시의 경우 경전철의 사업성에 대한 충분한 검토가 이루어져야 한다. 사업성에 문제가 발생할 경우 민자사업으로 추진되더라도 향후 운영사의 경영난은 당장 시민들의 불편과 사회적 비용의 지출로 연결될 수밖에 없다.
- 터널사업의 경우 특혜성 시비가 벌써부터 일고 있다. 용마터널의 경우 터널과의 접근도로 및 교량은 서울시의 재정사업으로 추진되는데 터널 공사만을 민자사업으로 추진한 것이 타당한지에 대한 의문은 여전히 든다.

<표3> 서울시 민자사업 유형별 분류

유형	사업수	사업명
터널 ¹³⁾	4개	우면산터널, 용마터널, 평창터널, 서울~제물포터널
도로	3개	강남순환도시고속도로, 은평새길, 서부간선지하도로
철도	6개	우이~신설, 신림선, 동북선, 면목선, 서부선

13) 터널을 도로로 포함시키나 여기서는 필자의 임의대로 분류

2. 재정지출 현황

1) 우면산터널 사업

서울시는 2004년 우면산터널을 개통한 후 2011년 말까지 686억 4200만원을 보전해주었다. 사업초기 추정통행량 대비 실 통행량의 부족으로 보장액의 규모가 매우 컸으나 현재는 감소 추세를 보이고 있다.

<표4> 우면산터널 최소운영수입 보장액

(단위:백만원)

	합계	2004 14)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
최소운영수입보장액	68,642	10,600	10,000	15,511	9,241	8,100	6,446	4,994	3,750

출처 : 2006~2012년 서울시 예산서

주1) 당초 추정통행량 79% 미달시 79%까지의 부족분에 대한 지원

주2) 2012년 보장액이 예산에 반영되지 않은 것은 2011년 12월 17일 25% 인상에 따른 것으로 예상됨

2012년의 경우 우면산 터널 통행료가 작년 12월 17일 2,000원에서 2,500원으로 25% 인상되면서 예산에 반영이 되지 않았으나 추후 정산과정에서 발생할 소지는 다분하다. 작년 인상된 요금은 2015년 한 번 더 인상해 최종적으로 3,000원으로 확정할 계획이다.¹⁵⁾ 시의 재정지원금의 증가를 우려한 요금인상인 것이다. 시의 재정 부담을 시민에게 전가한 꼴이 된 것이다. 과도한 수익률 보장이 결국 시민들의 호주머니를 털게 되었다. 서울경제신문 기사에 따르면 ‘서울시의 협약(예상) 교통량 대비 실제 통행량은 2004년 40%에서 매년 꾸준히 증가해 지난해에 66.5%까지 올랐으며 올해는 67.5%에 이를 것으로 추정되고 있다’고 서울시의 발표를 인용하였다.

- 수요예측을 보면 2004년 3만 4,673대로 예측하였으나 실제 1만 3,886대가 통행하였고, 2008년도에는 3만 7,782대로 예측하였으나 실제통행량은 2만 1,137대였다.¹⁶⁾ 사업초기 과다한 수요예측으로 인하여 시민의 혈세가 3년간 360억 원가량이 운영사에 지원된 것은 커다란 문제가 아닐 수 없다.

14) 2004, 05년도 보장액은 서울시의회 188회 3차본회의(2005.11.29) 김경술 의원 질의내용

15) 서울경제신문 2011년 11월 11일 기사

16) 서울시의회 216회 4차본회의 (2009. 7. 9.) 이수정 의원 질의내용

2) 지하철 9호선 1단계 사업

서울시가 9호선 1단계 구간을 개통하고 운영사에 보전해준 지원액은 무임승차지원금 포함 924억 원 가량이다. 무임승차지원금이 82억 원 가량이고 최소운영수입보장제에 따른 보전금이 842억 원 가량이다.

지하철 9호선 1단계 사업도 우면산터널 사업과 마찬가지로 과다한 수요예측으로 필요이상의 보전금을 지원한 것으로 드러났다. 2000년 1월 공개된 시정개발연구원 타당성보고서에 따르면 순승차인원은 167,586명/일, 환승유입인원 197,886명/을 예측하였다. 2009년 서울시의회 이수정 의원은 본회의에서 2009년 16만 5,000, 2010년도는 19만 2,000, 2011년도는 22만 명으로 예측한 서울시 자료를 공개하였다. 현재 실 이용량은 예측 이용객 대비 80~90% 선으로 확인되고 있다. 예측치와 벗어난 만큼 서울시의 지원금이 늘어날 수밖에 없다.

<표5> 지하철9호선 최소운영수입 · 무임승차 손실금 지원액

(단위:백만원)

	합계	2010년도	2011년도	2012년도	비고
소계	92,395	8,600	41,900	41,895	
최소운영수입보장액	84,160	6,900	38,830	38,430	
무임승차지원	8,235	1,700	3,070	3,465	총손실금의 50% 5년간 지급

출처 : 서울시 예산서

주1) 2011년도 지원금 중 2010년도분 미지급액 5,670백만원 포함

당해년도 보전금 차기년도에 정산 후 지급

주2) 초기 5년 예산운영수입의 90%, 차기 5년 80%, 차차기 5년 70% 보장

3. 해결방안

1) 민자사업 시행에 대한 전면 재검토

- 민자사업은 하늘에서 떨어지는 선물이 아니다. 결국에 시민들의 부담을 가중시키거나 서울시의 정치적 행정적 책임이 뒤따를 수밖에 없다. 민자사업에 대한 전면적인 인식의 전환을 통해 민

자사업 시행에 대한 재검토가 필요하다.

2) 협약 변경을 통한 최저운영수입보장을 인하

- 우면산터널사업의 경우 최초 90%의 최저운영수입보장률을 협의를 통해 인하하기도 하였다. 현재는 최저수입보장제도가 폐지되었지만, 운영되고 있는 사업자와의 협의를 통한 지원금의 규모를 줄일 수 있는 방안을 마련해야 한다.

3) 재정사업을 포함한 모든 사업의 수요예측의 정확성 제고

- 대규모 재원이 투입되는 도로, 지하철 등의 사업은 과다한 수요예측으로 불필요한 예산을 낭비하는 사례가 매우 많다. 연구기관의 맞춤형 용역으로 이러한 과다예측이 발생하거나 사업의 추진을 위해 예측을 짜 맞추기가 의심되는 사업이 여럿 있었다. 이러한 수요예측의 정확성을 높이기 위한 방안이 마련되어야 한다.

9호선 공유화, KTX민영화 반대를 위한 시민노동자 공동행동을 제안한다

권오훈 / 공공운수노조·연맹, 서울도시철도노동조합 정책기획실장

1. 9호선과 서울도시철도 비교

1) 9호선과 기존 노선 운영 비교

- 9호선 운영사가 적자를 타계하기 위해 요금을 인상한다고 발표했다. 왜 9호선이 요금인상을 할 수 밖에 없는가부터 살펴보자.



그림1

9호선 주식회사는 누적된 적자로 인해 요금인상이 불가피하다고 주장한다. 다른 지하철의 사정은 어떨까? 정말 9호선은 요금인상이 불가피 한 걸까? 아니 지하철의 민간운영이 필요한가?를 살펴보자.

서울시의 도시철도는 4개 기관이 운영한다. 서울도시철도공사와 서울메트로는 지방공기업으로 5678호선과 1234호선을 운영하고 있다. 9호선은 서울9호선운영(주)에 위탁운영되고 있고 2009~2010년 누적 순이익 72억, 2009년 현금배당 21억 3천만원, 2010년 현금배당 22억 7천만원이 지급되었다. 2010년 까지 7년간 약 4775억원을 적자 보전을 위해 9호선에 지급되었다. 서울메트로와 도시철도가 적자를 기록하는 동안 운영사인 9호선은 순이익 72억을 벌었다. 수치 상으로 보면 효율적으로 보인다. 하지만 과연 그럴까?

2) 9호선은 효율적인가?

9호선이 효율적인가에 대한 의문이 제기된다. 9호선은 강서에서 강남을 잇는 황금노선을 운영하고 있음에도 수송인원 당 적자는 다른 두 운영기관에 비해 매우 높다. 9호선과 체결한 계약에 따르면 매년 적자 보전이 불가피하고 2016년 이후에는 1000억원이 넘게 된다. 과연 9호선을 위탁하여 운영하는 것이 효율적인가? 에 대해 의문을 품게 한다.

<표1 지하철 운영현황>

운영 기관명	서울 메트로	도시철도공 사	서울9호 선 운영(주)	부산 교통공사	인천 메트로	대구도시 철도공사	대전도시 철도공사	광주도시 철도공사
구분	지방 공기업	지방 공기업	민간	지방 공기업	지방 공기업	지방 공기업	지방 공기업	지방 공기업
운영적자 (09,억원)	2,374	2,140	142	1,029	328	1,709	417	286
운영적자 (10,억원)	2,568	2,218	322	1,064	506	1,592	450	306
영업거리 (Km)	137.9	152.0	27.0	107.8	29.4	53.9	20.5	20.5
역수	120	148	25	107	29	56	22	20
직원수	9,144	6,224		3,796	1,072	2,061	600	563

수송인원 (2010, 천명)	1,475,349	1,221,377	63,072	274,818	80,300	115,171	70,367	17,442
운수수입 (2010, 백만원)	790,115	456,869		187,961	56,575	68,184		
영업거리 당 적자 (억원/Km)	18.62	14.59	11.93	9.87	17.21	29.54	21.95	14.93
수송인 원당 적 자(원/명)	174.06	181.60	510.53	387.17	630.14	1382.30	639.50	1754.39

서울메트로와 서울도시철도의 적자는 무임권 손실이 대부분을 차지한다. 서울메트로의 경우 전체 적자의 90% 이상이며, 서울도시철도의 경우 전체 적자의 40%가 무임권 적자이며 매년 확대되고 있다. 이런 점을 고려하면 9호선이 효율적이라고 보기는 어렵다. 즉 서울도시철도와 서울메트로는 공익적 가치 실현을 위해 어려움을 감수하면서 버티고 있는 것이다.

<표3> 서울도시철도 공사 적자 규모와 무임수송 손실 비율

억원

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
적자	2,679	2,450	2,722	2,548	2,305	2,140	2,218
무임 수송손실	492	611	683	792	866	837	838
비율	18.4%	24.9%	25.1%	31.1%	37.6%	39.1%	37.8%

3) 노동자 시민이 참여하는 지하철 공공적 운영

- 9호선 공공성 강화는 많은 제기가 이루어졌다. 근본적으로 문제 해결을 위해서는 근본적으로 공사와 주식회사 체계로 운영되는 현행 체계를 개혁하여 도시철도 서비스 공급자인 노동자와 이용객인 시민들이 참여하는 형태의 운영 개혁이 필요하다.
- OECD의 공기업지배구조 가이드라인에서는 “보편적인 공공서비스를 제공하는 공기업의 경

우에는 적극적인 이해관계 정책이 공기업의 장기적 전략목표 및 명성에 영향을 미칠 수 있다는 것을 인식하여야 하고, 근로자 대표가 이사회에 참석하거나 근로자나 소비자 대표가 자문기구로서 협의나 의사결정권을 갖는 것과 같은 명확한 이해관계자 정책을 개발하여야 한다”고 권고하고 있으며, 실제 상당수 OECD 국가들이 공공기관에 종업원 이사회 대표권을 도입하고 있다.¹⁷⁾ OECD 주요국의 공공기관 이사회 구성 및 종업원 이사회 대표권 도입현황을 보면 다음과 같다.

<표4> OECD 주요국의 공공기관 이사회 구성 및 종업원 이사회 대표권 도입현황

국가	공공기관 이사회의 구성
영국	- 공공기관 임원 임명시 공공기관별로 독립적인 선정위원회(selection panel)를 구성하여 임원 후보검증과 추천 담당 - 선정위원회는 해당부처의 고위관료, 공공기관 또는 다른 이익집단의 대표, 독립시정관, 전문가 등으로 구성 - 임원 인선과정: 공개적 홍보→지원서 작성→심사, 면접→추천→임명 - 이사회는 대부분 민간부문이사로 구성되며, 1-2명의 정부대표이사가 존재하는 경우도 있으나 비상임이사에 한정되어 있으며, 노동자 대표는 없음
미국	- 이사회 구성은 상원의 자문과 동의를 얻어 대통령이 임명권을 행사 - 시차임기제도를 채택하여 이사를 순차적으로 교체 - 이사회 구성에 있어 양당제의 원칙이 적용되어 특정 정당 배경을 가진 이사들의 이사회 지배 방지
프랑스	- 공기업 이사회는 재무부장관이 임명, 정부산하기관 이사회 임원은 대통령이 전직 장관등을 대상으로 직접 임명하는 등 정치적 인사가 행해지나, 임원구성에서 언론인, 시민단체임원, 노조 대표 등을 포함시키고 있기 때문에 비판이 거의 없음 - 기관장은 정부에서 추천, 의회에서 평가 후 선임 - 이해관계자모형 또는 직능대표제 방식에 따라 정부대표:민간위원:종업원대표=1:1:1(최대15명) - 석탄공사 이사회: 정부대표 5명, 전문가 3명, 소비자대표 2명, 종업원대표 5명 등 15명의 이사들로 구성 - 정부대표 및 민간대표는 최소 2명 이상 - 「공공부문 민주화법」은 노동자대표(1/3이상)를 이사회 구성원으로 규정하여 노동자대표의 대표성 보장
독일	- 기업 규모에 따라 1/3에서 1/2까지 노동자대표가 이사회에 참여 - 1951년 문탄공동결정법은 석탄 및 철강산업의 대규모 사업장에서의 노사공동결정권을 인정한 법으로, 기업최고결정기구인 감사회(Aufsichtsrat)에 노사대표가 동수로 참여토록 하고, 감사회에서 선임되는 노동자대표 이사를 두게 하여 이사회에서 노동자권익이 반영되도록 함

17) 다만 호주, 캐나다, 일본, 멕시코, 뉴질랜드, 터키, 영국, 미국은 이사회의 노동자대표 이사에 대한 규정이 없음.

	- 1974년 제정된 공공부문 직원평의회법은 모든 공기업에 직원평의회(Personalrat)를 두도록 하고 있으며, 이 직원평의회가 인사·노무·경영·복지 등의 여러 부문에서 협의권, 이의제기권과 동의권, 공동결정권을 보유함 - 1976년 제정된 신공동결정법(Mitbestimmungsgesetz)은 최고이익결기구인 감사회에서 형식상 노사공동결정권을 보장하고 있으나 사실상 경영측의 입김이 더 썸
스웨덴	- 이사회 구성에 고용자 대표가 존재하며, 전체 이사회 위원 중 2·3명의 종업원 대표자가 포함됨
오스트리아	이사회 1/3을 노동자대표로 함
체코	이사회 1/3을 노동자대표로 함
덴마크	2명, 이사회 1/3을 노동자대표로 함
핀란드	단체교섭에 의해 결정
그리스	이사회 2·3명을 노동자대표로 함
헝가리	종업원 200명 이상의 기업의 경우 이사회 1/3을 노동자대표로 함
룩셈부르크	이사회 1/3에서 1/2을 노동자대표로 함
네덜란드	노사협의회(Work Council)에서 최고이사회 지명권을 가짐
폴란드	2명, 이사회 구성원의 2/5을 노동자대표로 함
스페인	이사회 2명을 노동자대표로 함

- 주요 OECD 국가들의 노동자와 이해 당사자의 참여는 보편적이다. 사실 지하철이 수익을 목적으로 하는 조직이 아니라 “운영”을 중심으로 하는 조직이라면 굳이 사장과 경영진에게 막대한 경영자 인건비를 지출하면서 기업조직을 운영할 필요가 있을까 싶다.
- 이런 개혁을 전제로 지하철 통합 운영도 고민해 볼만 하다. 1·9호까지 3개 회사와 철도의 국철 구간을 포함하면 4개의 회사가 운영 중이다. 지하철을 통합하여 운영할 경우 관리비용의 절감 등의 효과를 거둘 수 있다. 물론 노동조합 입장에서 서울메트로와 서울도시철도공사를 통합하는 과정에서 발생할 고용불안과 구조조정의 문제를 우려하지 않을 수 없지만 9호선까지 포함하여 지하철을 통합하는 과정에서 시민과 종사자 대표인 노조를 참여시킬 수 있다면 고려해 볼 수 있는 문제다.

2. “안전한 철도 지하철을 시민에게” 노동자시민공동행동

1) 9호선 요금인상, ktx 민영화, 스마트 카드

- 철도 지하철 관련 이슈가 쟁점화하고 있다. 2012년 1월 되돌이 운전 논란을 시작으로 3월 고 이재민 기관사의 자살, ktx 민영화, 스마트 카드 공공성 강화 등 교통분야의 다양한 쟁점이 논란이 되고 있다. 이 다양한 이슈를 관통하는 것은 신자유주의 노동통제와 민영화 정책의 문제점이 드러난다는 점이다.
- 1980년대부터 30년 전성기를 누려온 신자유주의와 금융자본주의의 위기는 전세계적 문제를 노출시켰다. 미국의 월가 점령, 유럽 각국의 좌파 정권 집권 등으로 저항이 표현되고 있다. 민영화, 양극화, 노동통제로 대표되는 신자유주의는 한국에서도 문제점을 노출하고 있고 대표적인 사례가 9호선 요금인상이라는 형태로 드러났다. 한편 낡은 신자유주의 세력의 첨병인 이명박 정부는 다시 ktx 민영화를 들고 나왔다. 누구나 알 듯 ktx의 미래는 9호선이다. 9호선과 ktx 민영화 주제는 이질적인 문제가 아니다. 공공부분의 왜곡된 고효율 작업장체제 도입으로 인해 발생한 ‘되돌이 운전’과 ‘기관사 공황장애’ 문제도 마찬가지다. 이명박 오세훈으로 이어진 신자유주의 노동정책의 문제가 한계를 드러내고 있는 것이다. 이들 모두에는 신자유주의 시장중심 운영이라는 무제를 안고 있다.

2) 9호선은 ktx 민영화의 미래

- 서울시의 결단에만 9호선 문제를 가두는 것은 휘발성 높은 이슈로 끝날 가능성이 높다. 9호선 문제는 박원순 차별화의 중요한 포인트이기도 하지만, 전체 운동진영에도 중요한 의미가 있다. 미국 금융자본위기 이후 전세계 민중의 저항은 각국의 정치적 이슈에 따라 다양하게 드러났다. 이번 총선 결과처럼 저항과 불만은 국민들의 불안을 자극하고 새로운 보수지배체제 구축으로 이어질 가능성도 배제할 수 없다. ktx 민영화와 9호선 문제를 묶고 적극적인 선전과 시민의 저항을 조직하는 것도 필요할 것이다.

시민 노동자 공동행동

- 9호선 요금인상과 ktx 민영화를 반대하는 시민 노동자의 목소리를 모아내는 것이 중요할 것이다.

지하철 역사 선전과 서명운동

- 지하철 역사 선전과 서명운동은 고전적이지만 주체 형상과 참여를 위한 중요한 수단이 될 수 있다.

시민 노동자 공동행동 “시민이 9호선을 사자”

- 9호선 문제에 대한 시민사회와 노동계의 대응은 매우 더디다. 그 이유는 주체 형성이 어렵기 때문일 수 있다. ktx 공대위를 확대하여 9호선 요금인상 저지와 ktx 민영화 저지를 위한 공대위로 전환하는 것도 좋은 아이디어일 것이다.

서울을 중심으로 6월 초 “시민이 9호선을 사자”라는 공동행동 운동을 벌이는 것도 고려해볼만 하다. 전국 모든 역사에서 출근 1인 시위, 조기 입고 한강에 자전거 타기, 서명운동, 시민 노동자 한마당 등 다양한 아이디어 결합시켜 보는 것도 좋을 것이다.

우면산 터널 민간사업자 특혜 의혹, 연구용역 책임자는 이명박 정부에서 승승장구

강희용 / 민주통합당 서울시의원, 재정경제위원회

2011년 12월 1일 강희용 서울시의원(재경위·동작)은 서울시가 30년 동안 매년 혈세로 민간사업자의 적자를 보전해줘야 하는 우면산터널 사업이 2005년 특혜성 협약 변경을 했다고 의혹을 제기했다. 서울시는 2011년 12월 17일 통행료를 2,000원에서 2,500원으로 25% 인상할 방침이다.

강희용 의원이 서울시와 서울시정개발연구원으로부터 제출받은 자료를 분석한 결과, 맥쿼리가 1대 주주로 지분을 취득한 이후인 2005년 3월, 서울시는 우면산인프라웨이(주)와 협약 변경을 통해 운영기간 연장과 민간사업자의 투자금액인 총사업비와 운영비용을 높게 책정하는 방식으로 민간사업자에게 매우 유리한 특혜성 협약 변경을 한 것으로 드러났다.

또한, 우면산터널 사업 추진 시 엉터리 교통량 추계로 막대한 적자보전금을 유발한 서울시정개발연구원의 책임자들은 이명박 정권 들어 이른바 서울시청 출신의 'S'라인으로 주목받으며 승승장구하고 있다.

1. 맥쿼리 1대주주 우면산인프라웨이(주) 사업자 운영기간 11년 연장 특혜

- 협약통행수입 3,800억, 총사업비 및 운영비용 466억 추가

- 「맥쿼리한국인프라투자회사」가 재무적 투자자로 참여하면서 우면산개발(주)는 우면산

인프라웨이(주)로 회사명을 바꿨다. 서울시는 우면산인프라웨이(주)와 2005. 3. 2. 협약 변경을 통해 운영기간을 기존 19년에서 30년으로 11년 연장해주고, 민간사업자의 총사업비는 1,384억 원에서 1,402억 원으로, 운영비용은 1,059억 원에서 1,507억 원으로 상향 조정해 주었다. 이로써 협약통행료수입(경상기준)은 기존 9,524억 원에서 1조3,320억 원으로 무려 3,796억 원이 늘었으며, 민간사업자의 총사업비와 운영비용은 2,909억 원으로 기존 협약보다 466억 원을 추가로 인정하는 등 민간사업자인 우면산인프라웨이(주)에 유리한 조건으로 협약 조건을 변경한 것으로 드러났다.

- 최초 정부 고시 내용은 '통행료 1,000원과 30년 운영' 조건이었지만, 2004년 개통을 앞두고 교통량 증가를 우려한 서초구청의 민원이 발생, 서울시는 우면산개발(주)와 협약 변경을 통해 '통행료 2,000원과 19년 운영'조건으로 통행료는 올리고 운영기간은 단축했다. 그러나 2005년 맥쿼리가 우면산인프라웨이(주)의 최대주주로 참여하면서 통행료는 2,000원 그대로 유지하고 운영기간만 11년을 늘려 '30년'으로 협약 조건을 변경했다.
- 이 과정에서 최소운영수입보장율을 90%에서 85%로, 협약교통량은 51,744(대/일)에서 34,673(대/일)로 줄였지만, 운영기간 11년 연장에 따른 수치 조정에 불과했다. 이후 2008년 12월에 최소운영수입보장율이 79%로 조정되었지만, 이는 자금재조달 등 사업 환경 변화에 따른 조치일 뿐 민간사업자의 수익에는 영향을 미치지 못한다는 지적이다.

<표1> 우면산터널민간투자사업 협약 변경 내용

시기	98.5.19 <정부고시>	①03.12.29 <합의서체결>	②05.03.02 <맥쿼리참여>	비교표 (② - ①)
통행료	1,000	2,000	2,000	같음
운영기간(년)	30년	19.03년	30년	11년 연장
협약통행료 수입(경상)	-	9,524억	1조3,320억	3,796억 증가
총사업비	-	1,384억	1,402억	18억 증가
운영비용	-	1,059억	1,507억	448억 증가
최소운영수입보장율	90%	90%	85%	5% 인하
협약교통량(대/일)	71,446	51,744	34,673	67% 조정

- 또한, 2004년 실제 교통량은 협약교통량 51,744대의 26.8% 수준인 13,886대에 그쳤음에도

불구하고 협약교통량을 현실화하지 않고 기존의 서울시정개발연구원이 산출한 협약교통량('04.1)에 일괄적으로 67%를 적용해 실제 교통량의 2.5배에 달하는 34,673대를 기준으로 협약을 체결하여 2004년 첫해에만 105억 원의 혈세를 들여야 했다.

- 그리고 재협약을 맺으면서 운영기간이 19년에서 30년으로 다시 연장되었지만, 19년으로 만료되는 2023년 이후부터 2033년까지 11년 동안은 별도의 교통량 예측없이 2022년의 교통예측량인 49,841대를 일괄 적용하는 부실한 협약을 체결했다.

[표2] 주주구성 변경전 (우면산개발(주))

출자회사	두산중공업	두산건설	SH공사	라인원개발	신한종합건설
출자비율	40%	29%	25%	5%	1%

주주구성 변경 후 (우면산인프라웨이(주))

출자회사	맥쿼리한국인프라 투융자회사	SH공사	재향군인회	교직원공제회
출자비율	36%	25%	24%	15%

- 우면산 터널 사업의 최초 건설출자자는 두산중공업, 두산건설 등이었지만, 2005년 3월 2일 협약 변경에는 맥쿼리, 재향군인회, 교직원공제회 등이 재무적 출자자로 지분을 모두 인수한 상태다. 새로운 주주들에게 유리한 조건으로 특혜성 협약을 맺은 것이다.
- 한편, 우면산터널에 투자한 「맥쿼리한국인프라투융자회사」는 맥쿼리와 신한지주가 공동으로 만든 「맥쿼리신한인프라스트럭처자산운용(주)」이 법인이사로 재직하는 회사로 이명박 대통령과 오랜 지기로 알려진 송경순씨가 감독이사로 재임 중이다. 또한, 이상득 의원의 아들인 이지형씨는 2003.11.11 맥쿼리 계열사인 「맥쿼리IMM자산운용(주)」의 대표이사로 취임했으며 그 다음 달인 2003년 12월에 「맥쿼리한국인프라투융자회사」는 우면산개발의 지분을 매입했다. 맥쿼리IMM자산운용(주)은 맥쿼리신한인프라스트럭처자산운용(주)과 특수관계인으로 자문용역 등을 수행한 바 있다. (이후 이지형씨는 2008.6.13. 맥쿼리IMM자산운용(주)과 골드만삭스자산운용간 합병법인의 대표이사가 되었다.)

2. 이명박 서울시장 시절 시정연의 엉터리 교통량 추산, 책임자는 이명박 정권에서 'S'라인 인맥으로 승승장구

- 당시 원장은 청와대 정책실장, 연구책임자는 국책연구기관장

- 서울시는 2004년 개통 이후 올해까지 약 517억원의 최소운영수입 보장액을 우면산인프라웨이(주)에 지급해 왔다. 앞으로 2033년까지 민간사업자의 적자를 보전해줘야 하는 형편이다. 현재 우면산터널의 최소운영수입 보장액은 실제 수입액이 협약수입(협약교통량 x 협약교통요금)의 79%에 미달하는 경우 그 부족분을 보장해주는 것이다. [산출식 : 협약수입 x 79% - (실제수입)]
- 문제는 협약수입을 결정하는 협약교통량과 협약교통요금이 지나치게 높게 책정되었다는 점이다. 협약교통량은 2003년 12월 서울시정개발연구원(이하 '시정연')이 우면산개발주식회사의 수탁과제로 진행한 「우면산터널 민간투자사업 통행량 재분석」 보고서(2004.1)에 의해서 결정되었다.
- 최초통행료 1,000원은 2,000원으로 인상하고 운영기간은 기존 30년에서 19.03년으로 단축하였으며 협약교통량을 1일 51,744대로 조정했다. 이때, 기준이 된 것이 시정연이 연구용역한 「우면산터널 민간투자사업 통행량 재분석」 보고서다.
- 서울시는 민간사업자에게 30년 동안 수백 억 원대의 적자를 시민의 세금으로 보전해줘야 하는 상황이지만, 정작 서울시에 재정 부담을 전가한 책임이 있는 원장 및 당사자들은 시정연을 떠나 이명박 정부 들어 서울시청 출신 인맥인 'S'라인으로 주목받으며 인수위 등을 거쳐 승승장구하고 있다.
- 당시 서울시정개발연구원의 원장이었던 백용호는 2008년 제17대 대통령직 인수위원회 위원으로 참가한 이후 2008년 공정거래위원장, 2009년 국세청장 등 주요 보직 자리를 거쳐 현재는 청와대 대통령실 정책실장을 역임하고 있다.
- 또 당시 연구책임을 맡은 황기연 교수는 이명박 서울시장 시절 주요 시책사업이었던 청계천 복원사업을 지원하기 위해 만든 서울시정연 산하 청계천복원지원연구단장을 거쳐 2008년 제17대 대통령직 인수위원회 자문위원으로 위촉된 후 같은 해 국책연구기관인 한국교통연구원 원장으로 임명되어 올해 임기를 마치고 현재는 H대 교수로 재직 중이다.

- 강희용 의원은 “민간투자사업시 도입된 최소운영수입 보장제도는 도로 및 철도 등의 예상 교통량과 이용객에 대한 면밀한 추산이 필요하지만, 일부 공공 연구기관의 부실한 추산으로 인해 그 부담이 고스란히 시민의 세금을 전가되고 있다.”며, “특히, 우면산 터널의 경우에는 맥쿼리가 1대 주주로 참여한 시점에 불공정한 협약 변경으로 요금은 올리고 운영기간도 연장해준 것은 분명한 특혜 시비가 있다.”고 지적했다. “또한, 서울시 재정에 엄청난 부담을 주는 연구용역을 수행한 책임자들이 이명박 정부 들어 서울시청 출신의 ‘S라인’으로 주목받으면서 청와대와 국책연구기관장으로 승승장구한 것은 서울시민들에게 또 다른 불신을 초래하고 있다.”고 주장했다.
- 강희용 의원은 “서울시는 이번 달 17일로 예정된 요금인상을 즉각 연기하고, 개통 후 올해까지 교통량을 근거로 우면산인프라웨이(주)와 재협상에 나서 불필요한 세금 낭비를 막아야 할 것”이라고 지적했다.

* 추가 붙임 자료는 본 자료 73페이지 뒷장부터 있습니다.

9호선 논란, 공공서비스 기업화가 문제다

김상철 / 진보신당서울시당 정책기획국장

- 지하철9호선은 민간사업자의 일방적인 요금발표에 따라 우발적으로 논란의 한가운데 들어섰음. 하지만 지하철9호선 논란은 사실 2009년 개통시기부터 시작되었으며, 따라서 필연적인 논란이라 할 수 있음.
- 2009년 당시에 지하철9호선 측과 서울시는 요금문제로 갈등을 빚었고, 그것이 개통시기연장으로 이어지는 등 혼란이 계속되었음.
- 이런 과정에서 서울시가 민자사업 전반에 대한 재검토를 하겠다고 나선 것은 제2의, 제3의 지하철9호선 사태를 예방하는데 크게 도움이 될 전망이다.
- 하지만 재검토가 적절한 수준의 민간투자사업 조정으로 이어지는 것으로 이해된다면 한계가 있다고 생각되며, 아래의 토론문은 이와 같은 민자사업의 경우 적정성의 기준이 아니라 원칙적으로 배제되어야 한다는 점을 제안하고자 함.

강남순환고속도로가 모범인가?

- 지하철9호선의 특혜성 협약내용과 관련해 우면산터널이 유사한 사례로, 강남순환고속도로의 협약 갱신은 대별되는 사례로 인용되고 있음.
- 물론 자금 재조달(리파이낸싱)방식으로 최소수익보장률을 낮춘 사례는 대구-대동 고속도로

와 천안-논산 고속도로, 그리고 강남순환고속도로가 있을 정도로 기존 협약을 수정한 사례는 많지 않음. 따라서 충분히 해당 사례에 주목하는 것에는 합당한 이유가 있음.

- 하지만 이렇게 동일한 민자사업 내에 상대평가를 바탕으로 우열이 가려지는 것은 민자사업이 가지고 있는 근본적인 한계에 주목하기 힘들게 만들. 즉, 변경된 협약의 독소조항에 대해서는 주목이 되지 않고 있음.
- 총사업비 2조 2천억원 규모에서 재정투자가 1조4천억원에 달하는 사실상 재정투자사업이며, 협약서 상 2014년 5월 공사완공을 특정하고 있음.
- 흥미로운 것은 협약서의 특징인데, **2013년까지 공사진행여부와 상관없이 건설분담금을 의무적으로 지급토록한 것이 첫 번째고**
- **민자구간 완공시까지 시 재정사업 구간 미준공시 지체상금을 부과하도록 한 것이 두 번째임.**(추정 통행료의 10%로, 2006년 변경협약서에 따르면 경상가격 기준으로 2012년 84억, 2014년 93억, 2017년 108억원 등임)
- 2011년 9월 현재 공정률이 민자구간이 38.3%이고 재정구간이 24.9%에 불과해 재정구간의 공사 미완료율 이유로 통행료를 보전해주어야 할 개연성이 매우 높음.
- 강남순환고속도로 역시 지하철9호선과는 다른 맥락에서 민간사업자의 이익을 배타적으로 보전해주는 협약서 상의 내용이 포함되어 있는 것을 확인할 수 있음.
- 이는 민자사업에 있어 상대적 건전함이라는 것이 본질적으로 민자사업 자체의 특징을 넘어서지 못한다는 것을 보여줌. 따라서 합리적인 민자사업이라는 것은 사실상 형용모순일 수 있을 것임.

경전철 어떻게 할 것인가?

- 「서울특별시 10개년 도시철도 기본계획(2008)」에는 7개 경전철 노선이 나와있는데, 이에

대한 사업성이 있는 것으로 제시되었음.

노선명		우이~ 방학선	동북선 (은행사거리 ~왕십리)	면목선 (청량리~ 면목~신내)	서부선 (세절~ 장승배기)	목동선 (신월~신정 ~당산)	신림선 (여의도~ 서울대)	DMC 모노레일
노선길이		3,53	12,34	9,05	12,05	10,87	7,82	6,5
총사업비 (억원)		3,029	11,447	8,599	10,774	9,034	7,422	1,976
경제적 타당성	B/C	1,04	1,13	1,05	1,04	1,09	1,12	1,27
노선의 합리성	환승 객수	6,894	94,507	49,412	51,535	41,198	59,197	-
대중 교통 이용 증진	수단전환 수요량	3,132	8,833	8,602	11,576	12,702	10,910	-
	KM당 승객수	6,010	12,514	11,104	9,244	7,961	14,538	4,698
지역 균형 발전	KM당 영향권 인구수	43,216	33,756	43,764	36,632	36,000	35,791	9,062
	대중교통 취약정도	0,481	0,626	0,581	0,595	0,388	0,471	0,843
도시 공간 구조에 부응	도시계획 발전촉 부합도	1,0	4,0	5,0	3,0	5,0	4,0	2,0
수요 (2016년 기준)	총승차	20,843	165,189	100,489	111,386	95,054	111,910	31,014
	순승차	13,125	73,484	52,064	56,372	54,151	57,505	31,014

- 현재의 통합요금체계를 적용할 경우 7개 노선별로 연간 약 180억원에서 285억원의 부담이 발생할 것으로 추산되고 있음(경전철사업 효율적 추진방안 연구, 시정연, 2010.). 만약 일시에 개통이 된다면, 요금보전액으로만 연간 1,400억원 규모에서 1,900억원 규모까지 지속적인 비용이 발생하게 됨.
- 해당보고서는 4가지 대안을 제시하고 있는데, **부대부속사업의 시행, 요금제변동, 건설비용 절감, 재정건설 후 운영권 매각이** 제시되고 있음. 요금제 변동의 핵심내용은 기본요금 인상, 비례거리요금제 요율 조정, 무임승차 기준 연령 상향 조정 등임.
- 운영권 매각 방식이 검토될 가능성이 높은 것으로 판단됨. 왜냐하면 해당 보고서에서 가장 우월한 대안으로 상정하여 계산을 했기 때문임.

- 문제는 2012년 현재, 기존의 7개 노선에서 기존 우이방학노선이 2개 노선으로 분리되어 추진되고, 신규로 3개 노선이 추가된 11개 노선이 추진 중이라는 점임.

사업명	규모	구간	사업비 (억원)	사업기간	현황(2011.11)
우이신설연장선	3.53km	우이동-방학동	3,023	미정	예비타당성조사
난곡선	4.3km	보라매공원-난향초교	3,537	미정	기본계획 확정요청
위례신사선	14.45km	위례신도시-신사역	12,595	미정	광역교통개선대책 변경요청
위례(내부)선	4.75km	마천역-북정역	2,493	미정	광역교통개선대책 변경요청

- 앞선 8개 노선이 추진될 경우 2014년부터 매년 4,000억원 이상의 재원이 소요될 전망이고, 이와 별도로 통합요금제 적용시 차액 보전이 불가피할 것으로 보임(현재 신림선의 경우 1200원 선으로 요금협상 중)

그 밖의 민자사업들은 어떨 것인가

- 2011년 11월 현재 서울시에서 추진 중인 민자투자사업(협상 중 혹은 공고까지 진행된)은 평창터널, 은평새길, 경전철 등 7개 사업에 총 3조 6,477억원의 재정투자를 예정하고 있는 것으로 나타났음.
- 특히 이 중 2조원 이상을 차지하는 경전철의 경우 면목선에 6,325억원, 여의도~신림선에 6,624억원, 동부선에 8,768억원이 투입될 예정(2011년에 우이신설 노선 847억원, 2012년에 우이신설, 신림선 등 1,056억원 투자).
- 또한 제물포터널은 총 5,231억원이 투입되어 경인고속도로와 여의도동을 잇는 9.7km의 4차선 지하도로임. 서부간선지하도로 역시 영등포 양평동과 금천구 독산동을 잇는 현장 11km의 왕복 4차선으로 총 5,760억원이 투입될 예정임.
- 문제는 이와 같은 민자투자사업이 대체제가 있는 가운데서 투자가 되지 않는다는 것임. 위

에 언급한 내용 중 제물포도로를 시도계를 오가며 출퇴근하는 사람에게 중요한 동기가 되지만, 기존의 상단 도로는 유지되지 않고 상업개발 등을 통해서 민간사업자의 투자비용을 보전해주는 방식으로 추진될 예정임. 그 경우, 이용자는 유료도로를 대체제가 없는 상태에서 사실상 강제적으로 이용하게 되는 셈이 됨.

핵심은 공공서비스에 대한 기업지배

- 지하철9호선 논란에서 민자사업의 본질을 보여주는 것은 투자자-SPC-용역및물품계약으로 이어지는 일련의 기업프로세스임.
- 일례로, 지하철9호선의 1대 주주인 현대로템은 전동차 제작 기업으로 지하철9호선의 전동차를 판매하는 것은 물론, 이에 대한 사후관리까지 담당하고 있으며, 2대 주주인 맥쿼리와 3대 주주인 신한은행은 막대한 금융투자에 따른 이자수익과 함께 역사 내 ATM 기기에 대한 배타적인 유치권을 가지고 있음.
- 또한 전자통신업체인 포스테이터는 출자자인 동시에 요금전산시스템을 납품하고 사후관리하는 업무를 위탁받아 진행하고 있음.
- 이와 같은 투자자가 SPC를 매개로 배타적인 계약관계를 유지하면서 사실상 주주로서의 이윤분배에서부터 기업운영 따른 운영지출까지 기업이윤으로 전환하여 수탈하는 구조는 우리 민자사업의 전형적인 사업구조라고 할 수 있음.
- 이를 상징적으로 보여주는 것이 SPC의 재정구조로, 지하철 9호선의 경우 영업손실과 영업외 이익을 상계하면 5억원의 총 손실구조이지만 여기서 461억원의 금융이자도 포함되어 막대한 순손실이 발생하고 있으며, 우면산터널 역시 123억원의 수익을 보지만, 123억원의 금융비용 때문에 법인세 비용이 고스란히 순손실로 나타나게 됨.



- 이런 구조는 SPC의 손해가 사실상 투자기업의 이익으로 이전되는 민간투자사업 상 기업이 가지고 있는 이윤구조임. 정확하게 표현하면, SPC를 매개로 해서 초기 투자자가 이후 지속적인 이윤 수탈이 가능한 구조라는 것이며 이들 투자자들은 SPC의 부실화나 이에 따른 경영악화에 따른 재투자를 한 사례가 거의 없음.

○ 마찬가지로 지하철 9호선의 경우 일일 승객수송인원이 40만명 내외로 협약서상의 예상승객 규모와 유사하지만 예상운임수입 규모와는 큰 차이를 보이고 있음.

- 이런 배경에는 협약서 상의 예산운임수입을 초기요금 1,600원으로 전제하여 추산되었기 때문임.

○ 이처럼 승차인원이 예상승객을 넘었는데도 이윤을 보장을 받는 이유는 지하철9호선에 대한 서울시의 보조대상이 운영수익이 아니라 운임수입이기 때문임.

- 지하철9호선 측은 무임승차 등 정책적인 이유에 따른 비용이 과다라고 평계를 대지만 실제로 매년 서울시가 지하철9호선에 지급한 내역을 보면, 대부분의 보조금은 운임손실 보장액인 것을 확인할 수 있음.

연도별	2009년분	2010년분	2011년분
소계	143	323	419
최소운임수입 보장액	131	293	384
무임승차손실 지원금	11	30	35

문제는 행정의 기업화, 시민의 고객화

- 민자사업 추진의 근거는 복지수요의 증가 등 재정의 경직성이 강화됨에 따라 SOC사업의 투자재원이 제한적이므로, 이를 민간자금의 투자를 통해 해결하고 운영에 있어 민간이 가지고 있는 효율성을 적용하면 공공과 기업이 서로 이익이라는 기대를 바탕으로 하고 있음.
- 하지만 우리나라에서 시행하는 민간투자사업의 경우에는 기본적으로 건설비용의 과다계상이 이후 보장이윤의 확대를 보장하는 내부적 요인이 되며, 무엇보다 민간의 경쟁원리가 제대로 적용되지 않는다는 문제가 있음. 실제로 도로건설 부문 민간투자사업 16개 중 고시사업이나 제안사업을 통털어서 경쟁을 통해 사업자가 선정된 비율은 50%에 머물고 있는 실정임(국회예산정책처, 수익형 민자사업의 재정부담과 개선방안, 2008. 12.).
- 오히려 우리 민자사업의 본질은, 기업에 대한 자본지출의 다양화로 볼 수 있는데 이는 오히려 재정사업의 경우보다 지속적으로 기업에 대한 자본이전이 높은데서 확인할 수 있는 것임.
- 지하철9호선 환수와 관련하여, 진보신당 서울시당이 협약서 상의 협약 해지에 따른 쌍방간 부담금을 계산해본 결과 사업자 귀책의 경우에는 3천억원, 서울시 귀책의 경우에는 8천억원 정도가 나왔으며 운영 3년 차인 올해의 경우에는 6천억원의 부담금이 소요될 것으로 보임.

- 그런데 사업자 측이 요구하는 500원 인상분과 경영비용을 추산하면, 연간 천억원의 추가적인 비용이 나오고 6년이면 지하철9호선 인수에 따른 부담금을 상쇄할 수 있는 것으로 나타남. 여기서 그동안 운영수익으로 드러나지 않았던 임대수입과 연간 3백억에서 4백억원에 달하는 보조금을 염두에 둔다면, 사실상 재정사업으로 했을 경우와 비교해서 오히려 재정 소요가 많다고 추론할 수 있음.
- 더 나아가 대중교통의 경우에는 교통수요관리라는 측면에서 매우 중요한 정책수단이라는 점을 고려한다면, 지하철9호선 인수에 따른 간접적인 정책효과를 간과할 수 없을 것임.
- 토론자는 지하철9호선 환수를 전제로 경전철 민자사업 등을 고려하여 다음과 같은 대중교통 체제 개편이 근본적으로 필요한 것이 아닌가 하고 제안하면서 토론을 마치고자 함.
- 현재 교통카드를 독점적으로 발행하는 한국스마트카드사의 경우 올해 협약이 종료되는 시점임. 진보신당은 그동안 한국스마트카드사의 공사화를 주장해왔는데 단순히 서비스의 공공재적 성격보다는, 대중교통 시스템 상 결제시스템이 가지고 있는 중요도 때문임.
- 이를테면, 교통카드공사가 각 버스, 지하철 등의 대중교통체계를 중심으로 매개하는 축이 되고, 민자 경전철 사업자의 부담이익에 대한 환수기능을 수행한다면(카드 이용수수료의 차등적용 등) 전반적으로 교통수단에 대한 공공 통제가 용이할 수 있음.
- 따라서, 지하철이라는 교통수단의 운영은 통합하고, 교통카드를 매개로 서울지역 대중교통체계를 재편성하는 것이 지하철9호선의 단순 환수를 넘어설 수 있는 제대로 된 대중교통체제 개편과 부합할 것임.
- 아무쪼록 지하철9호선으로 촉발된 대중교통기관에 대한 관심이 일회적인 것으로 끝나지 않고, 시민 중심의 대중교통체제 개편에 대한 관심으로 이어지길 기대함.

토론문 7

차영민 / 통합진보당 서울시당 공동사무처장

※강희용 의원 불임 자료

서울특별시의회

제237회 임시회

서울 지하철 9호선 사태 전반과 9호선 민간투자사업
실시 협약 체결의 특혜 의혹에 관한 행정사무조사권
발동에 관한 청원

검 토 보 고 서

2012. 4.

재 정 경 제 위 원 회
수 석 전 문 위 원

서울 지하철 9호선 사태 전반과 9호선 민간투자사업
실시 협약 체결의 특혜 의혹에 관한 행정사무조사권
발동에 관한 청원

검 토 보 고

1. 경 과

- 청 원 자 : 서울특별시 종로구 통인동 132번지 참여연대 민
생희망본부 안진걸 외 1명
- 소개의원 : 강희용 의원(민주통합당, 동작 제1선거구, 재정경제위
원회)
- 접수일자 : 2012. 4. 23.
- 회부일자 : 2012. 4. 24.

2. 청원요지

- 동 청원은 서울시민들에게 큰 걱정을 주고 있는 서울 지
하철 9호선 요금 폭등 위기와, 서울특별시와 서울시메트로
9호선 주식회사간에 체결된 서울특별시 도시철도 9호선 1단
계구간(상부부분) 민간투자사업 실시협약의 특혜 의혹에 관
하여 서울시의회의 행정사무조사권 발동을 청원하는 내용임.

3. 소개이유 및 의견

- 지하철 9호선을 운영하는 민자 업체인 '서울시메트로9호선'이 서울시의 반대에도 불구하고 일방적으로 6월16일부터 기본 요금을 500원 더 올려 1550원을 적용하겠다고 추진하고 있지만, 이는 우리 국민들이 결코 납득할 수 없는 일임.
- 이를 통해, 이명박 정권의 일방적인 KTX 민영화 밀어붙이기와 그동안의 무분별한 공공부문 민영화의 문제점도 다시 한번 국민적으로 공론화되고 있음. 먼저, 요금 문제의 측면에서 보면, 이미 서울 지하철 요금은 지난 2월 150원이나 인상됐기에, 사실 이번 요금인상은 무려 73% 가까이 폭등하는 것이나 다름없는 것으로, 극심한 교육비·주거비·의료비·통신비 고통과 물가대란·전세대란·가계부채 대란 등에 시달리고 있는 우리 국민들의 입장에서는 이를 절대로 수용할 수 없다 할 것임.
- 이번 지하철 9호선 민자 회사의 요금인상 추진은 바로 중단되어야 하고, 모든 것이 원점에서 투명하게, 시민과 공익의 입장에서 재검토되어야 할 것임. 또한 서울시도 이번 요금 인상만큼은 결단코 수용하거나 타협해서는 안 될 것이며, 2005년 이명박 서울시장의 실시계약의 문제점을 전면 감사하고, 지하철9호선의 공영화 검토 등 근본적인 대책을 강구해야 할 것임.

- 서울시 최초의 민자 도시철도인 지하철 9호선의 경우, 2005년 이명박 서울시장 재직 당시, 사업실시 협약을 통해 이례적으로 매우 높은, '세후 실질사업수익률'을 8.9%까지 보장해주었고, 그것도 모자라 '이 협약 종료시점까지(총 30년) 변경되지 아니한다'라고 규정해 놓았음.
- 또한, 2005년 당시 서울시는 민자 사업의 운영적자 일부를 보전해 주는 '최소운영수입보장제(MRG)'에 따라 예상 수익금의 90%까지를 보전해주기로 약속했고, 실제로 서울시가 2009년부터 작년까지 90%에 달하지 못한 차액에 대해 무려 710억원 이상의 혈세를 민자 회사에게 지급한 바 있음.
- 그래서, 현재 대기업과 외국자본에게 많은 특혜를 제공해주는 것으로 진행된 지하철 9호선 민자 사업 과정 전반에 대한 의혹을 규명하고 서울시나 감사원이 이에 대해 전면적인 감사를 실시할 것을 촉구하는 여론이 비등하고 있음.
- 또 이명박 대통령이 서울시장 재직 중이던 2006년, 서울시가 대형 민자사업에 대하여 MRG를 적용하지 않기로 했으나 지하철 9호선에 대해서는 아무런 조치를 취하지 않는 것도 문제라 할 것임.

- 다행이 서울시가 이번 지하철 9호선 민자 회사의 요금 인상안 강행을 적극 저지하겠다는 입장이긴 하지만, 시민들의 입장에서는 참으로 불안할 수밖에 없음.
- 이에 본 의원은 민변과 참여연대가 이번 요금 인상안을 백지화하고 원점에서 재검토할 것을 촉구하고, 지하철 9호선 건설 및 운영 과정에서 온갖 특혜 의혹에 대한 진상을 규명할 것을 요구하며 시의회의 행정사무조사권 발동을 요청하는 본 청원을 소개하게 된 것임.

4. 검토의견(수석전문위원 박노수)

- 동 청원안은 강희용 의원의 소개로 서울시 종로구 통인동 132번지 안진걸 외 1명이 청원한 것으로, 서울 지하철 9호선 요금 폭등 위기와, 서울특별시와 “메트로9호선(주)” 간에 체결된 도시철도9호선 1단계구간(쌍부부분) 민간투자사업 실시협약의 특혜 의혹에 관하여 서울시의회의 행정사무조사권 발동을 요구한 내용임.
- 서울의 대표적 대중교통 사각지대인 서남권과 강남구간의 교

통난 해소를 위해 추진한 도시철도9호선 1단계 민자사업은 2009년 7월 개통되어 개화역 차량기지에서 신논현역까지 운행되고 있음(25개 정거장, 25.5km).

- 이에 소요된 사업비는 하부 재정사업을 포함하여 모두 3조 4,580억원이며, 이 중 민간사업자의 투자비는 상부의 5,631억원임. 민간사업추진 방식은 BTO¹⁸⁾이고, 민간사업자의 운영기간은 2039년까지 30년간을 보장하고 있음. 【참고자료-1】

- 청원에서 밝힌 우리 시의회의 행정사무조사청구 사유는 크게 5가지로 요약될 수 있음.

- 첫째, 현대로템컨소시엄을 사업시행자로 선정하는 과정에서 공정하고 적정한 평가가 이루어졌는지를 규명하기 위함입니다.

- 지하철9호선의 민간사업 시행자로 현대로템컨소시엄(메트로9호선(주) 1대주주, 지분율 25%)을 선정하면서 당시 자본조달 등 사업능력 부족을 이유로 “울트라건설”을 “현대로템컨소시엄”으로 교체하는 과정에서 현대로템컨소시엄이 우선협상대상자로 선

18) BTO(Build-Transfer-Operate) 방식으로, 사회기반시설의 준공과 동시에 당해 시설의 소유권이 국가 또는 지자체 등 주무관청에 귀속되며 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하는 방식이다.

정되도록 직·간접적인 영향을 미친 특혜 의혹을 제기하고 있음.

- 통상 민간투자사업은 최초의 사업제안자가 최종적인 협약 당사자로 결정되는 점을 감안할 때, 서울시장의 교체 과정에서 민자사업 제안자이며 우선협상대상자가 변경된 상황에 대한 시민들의 의구심이 제기되고 있는 상황이므로 민간사업자 변경과정의 투명성·공정성 확인을 위한 시의회 차원의 검증이 필요하다고 판단됨.
- 둘째, 실시협약에서 부여한 보장수익률과 그 밖의 재정지원의 적정성 여부를 검토하고, 과도한 특혜를 제공했는지를 조사하기 위함입니다.
- 서울시와 메트로9호선(주)와 체결한 실시협약(2005.5.16)에 따르면, 실질사업수익률 세후 8.9%를 협약 종료시점까지 변경되지 않도록 보장하였고, 15년간 최소운임수익(MRG)을 보장함은 물론, 운영기간 중 차량지원 및 무임승차에 대한 재정지원 등 다양한 지원을 보장하였음.

- 실시협약에서 부여한 세후 보장수익률(세후 8.9%), 최소운영수익(15년간 최대 90%) 보장, 추가 차량에 대한 현물 지원, 환차손 보전, 각종 세제 지원 등의 계약 내용이 당시의 여타 민간 투자사업과 비교할 때 특별한 혜택을 부여한 것은 아닌지에 대한 명확한 규명이 필요하다고 판단됨.
- 셋째, 메트로9호선(주)와 대주단 간의 고율의 이자 약정 사실에 대한 사전 인지 여부에 관한 의문임.
- 청원에 따르면, 실시협약이 체결한 다음 날인 2005년 5월17일 메트로9호선(주)는 고율의(7.2~15%)의 대출약정을 체결하였으며, 이는 과도한 이자지급으로 인한 운영적자 발생, 운임인상으로 이어질 수 있으므로 실시협약 체결 시 신중히 결정했어야 한다고 주장하고 있음.
- 메트로9호선(주)의 민간투자 사업비의 대부분이 차입에 의한 조달이라는 측면에서 대주단과 체결한 대출약정이 과도한 수준인지를 조사하는 것은 매우 중요한 의미를 지니고 있음.

- 즉, 민간사업자의 재무상태와 건전성 여부를 사전에 파악할 수 있고, 메트로9호선 운영과정에서 발생하는 금융이자지급 등의 영업외 비용이 메트로9호선 손익에 결정적인 영향을 미치게 되고, 최종적으로 최소운영수익보장과 운임인상으로 이어질 수 있음.

- 타 민간투자사업의 자금조달 방법과 대출약정 조건 등과의 면밀한 비교·분석을 통해 메트로9호선(주)의 적자운영은 과도한 차입금에 따른 이자부담이 순손실이 발생하게 된 주요 요인은 아닌지에 대한 철저한 확인이 필요하다고 판단 됨.

○ 넷째, 메트로9호선(주)가 요구한 500원 요금인상안은 실시협약과 「도시철도법」의 관련 규정을 위배되는 것으로 판단하고 있음.

- 메트로9호선(주)는 지난 4월 14일 요금인상(1,050원 → 1,550원)을 승강장 및 홈페이지에 공고하면서 실시협약¹⁹⁾에 따라 자율

19) 실시협약 제51조(운임의 결정) ③ 사업시행자는 부록11(운영기간 중 운임수준 및 운임조정)의 범위 내에서 운임을 자율적으로 결정하여 징수할 수 있다. 단, 부록11(운임수준 및 운임조정)을 초과하여 운임을 징수하고자 하는 경우에는 서울특별시시장과 협의하여야 한다.

적으로 인상할 수 있다고 주장하였음(참고자료 3 요금인상 안내문 개첨 상황).

- 그러나 동 협약은 운임수준 및 운임조정을 초과하여 운임을 징수하고자 하는 경우에는 서울특별시장과 협의하도록 하고 있으므로, 이번과 같이 운임수준 및 운임조정의 범위를 초과하는 일방적 요금인상 발표는 실시협약을 위반하고 있는 것으로 판단됨.
- 또한, 「도시철도법」은 도시철도운영자가 도시철도의 운임을 정하거나 변경하는 경우에는 시·도지사가 정하는 범위에서 운임을 정하여 시·도지사에게 신고토록 하고 있음에 비추어 볼 때(제15조의2①), 관련 법령을 위배하는 요금인상 발표라 판단됨(참고자료 4 관련법령).
- 다섯째, 맥쿼리한국인프라투자회사(한국도로인프라투자회사에서 개명이 메트로 9호선(주)의 2대 주주가 된 과정에서 전 서울시장과의 특수관계자의 개입여부 등에 대해서도 명확한 조사를 요구하고 있음.

- 이상과 같이 청원인들이 요구한 메트로9호선(주)의 불투명한 사업자 선정과정, 민간사업자에 대한 과도한 혜택 및 편의 제공, 과도한 요금인상 등의 모든 특혜의혹들을 명확하게 규명하여 시민들의 알 권리를 보장할 필요가 있다고 생각되므로 서울시의회의 행정사무조사권 발동을 청원한 동 청원안은 타당하다고 봄.

【참고자료-1】

9호선 1단계구간 민자사업 개요



☐ **사 업 명** : 도시철도9호선 1단계구간 민간투자사업

☐ **사업구간** : 개화역(차량기지)~ 신논현역 총 25.5km(25개정거장, 차량기지)

☐ **사업기간** : 건설기간 - '05. 5 ~ '09. 7.23

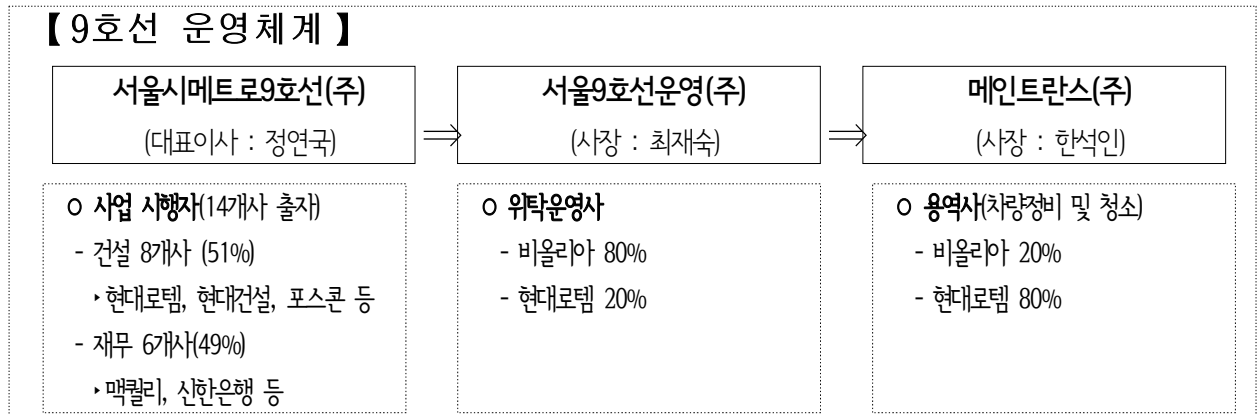
운영기간 - '09. 7.24 ~ '39. 7.23 (BTO방식, 30년간 운영)

☐ **사 업 비** : 1조 551억원 (건축, 궤도, 차량, 시스템 등)

○ 민자투자 5,631억원, 건설분담금 4,920억원(국비1,968억원, 시비 2,952억원)

※ 총사업비 : 3조 4,580억원(하부 재정사업 : 2조 4,029억, 상부 민자사업 1조 551억원)

【 9호선 운영 체계 】



【참고자료-2】

추진경위

☐ '99. 7.14 : 9호선 건설계획 대통령 보고

- '97년 IMF 구제금융으로 인한 긴축재정, 자원확보 곤란 등으로 연기되었던 3기 지하철 중 9호선 건설계획을 김대중대통령께 보고 (고건시장)
- 9호선1단계 (김포공항~반포, 25.5km) '01~'07년까지 건설

※ 3기 지하철 : 9호선(김포~하남), 10호선(시흥~면목), 11호선(양재~신월), 12호선(왕십리~성북)

☐ '00.12.12 : 9호선 민자유치 계획 시장방침 수립(지하철 건설본부)

- 9호선 민자유치 연구용역 결과 반영 (부분민자로 추진 : 시정개발연구원)
- 하부부분(토목)은 공공부담, 상부부분(건축·시스템 등)은 민자로 추진

☐ '01.10. : 민자사업 기본계획 고시 (서울시)

- 울트라(주)가 제안하였으나 사업능력 부족 등으로 협상 결렬

☐ '03.11. 1 : 서울메트로 9호선(주) 우선협상 대상으로 선정

○ 제안참여 서울메트로 9호선, 극동건설 2개사

☐ '05. 1. 5 : 민자사업심의위원회 심의 (기획예산처)

○ 서울시 제출 9호선 부분민자 추진 원안가결

☐ '05. 5.16 : 9호선 상부부분 민간투자사업 실시협약 체결

○ 서울시(지하철 건설본부) ↔ 서울시메트로9호선(주)

☐ '09. 7.24 : 9호선 개통

○ 9호선은 실시협약에 의거 매년 운임을 신고할 수 있도록 되어 있으나, '09년 개통 당시 기존 도시철도요금 수준(900원)으로 개통하고 12개월 이상 실제 이용수요 조사를 통해 필요할 경우 상호협상을 거쳐 요금을 조정할 수 있도록 협의 (도시기반시설본부 도시철도설계부-7459 '09. 7.31)

☐ '10.10. ~ : 9호선 운임관련 협의 진행 중

○ 협의의 기본이 되는 수도권 요금조정으로 인해 9호선 운임협의를 요금조정 때까지 잠정 연기 하였고 요금 조정 완료('12.2.25)되어 현재 협의 재개하여 협의중('12.3~)에 있음.

【참고자료-3】

9호선 불법 요금 인상 안내문 게첨 상황 개요

☐ 배 경

○ 서울시는 '09년 개통당시 현 요금수준으로 개통하고 12개월이상 실제 이용 수요를 조사하여 상호 협상을 거쳐 요금을 결정하기로 합의한바 있으며,

○ '10.9월부터 서울시메트로9호선(주)와 현재 협의를 진행중에 있음.

○ 9호선 요금 인상(1,550원) 신고서 제출 및 반력('12.2.16)

- 서울시의 본격적인 요금 협상안 제시('12.3.27)로 실질사업수익률 조정 등 협상안에 대한 불만을 품고 유리한 조건으로 협상을 이끌기 위한 전략으로 실력행사

☐ 요금 인상 안내문 부착 개요

- 일 시 : 2012. 4.14(토) 09:30~10:00
- 장 소 : 9호선 24개역 승강장 및 안전관리실 앞 게시판
- 계참매수 : 126매(가양동작역 9매, 개화역 3매, 논현역 외 22개역 5매)
- 내 용 : '12.6.16.(토)부터 기본요금(1,050원)에서 500원 추가인상

☐ 우리시 추진 사항

- 요금 안내문 부착 금지 사전 행정 명령('12. 4.13, 금)
 - ※ 근거 : 민간투자법 제45조, 도시철도법 제24조, 제25조 3(감독명령)
- 요금인상 관련 해명자료 배포('12.4.14, 토)
 - 구체적인 협의를 진행중에 있으며, 500원 요금 인상은 검토된바 없음.
- 승강장 및 게시판 부착 안내문 강제 철거 완료('12. 4.15, 일, 18:00)

☐ 향후 조치 계획

- 향후 안내문 부착시에는 즉시 감독명령시행 및 행정처분 추진
- 9호선(주)과 운임협상을 지속하되, 지하철 양공사 인수방안과 국민연금 등 제3자 인수 방안을 동시에 추진하여 9호선(주)에 대한 압박 및 협상불발에 대비

☐ 요금 신고 진행 상황

- '09.3.27 최초 요금 신고(1,582원)
- '10.8.31 변경 운임 신고(1,450원)
- '11.4.11 변경 운임 신고(1,550원)
- '12.2.15 요금 신고서 제출 ⇒ '12.2.16 요금 신고서 반려 통보
- '12.2.21 요금 신고서 재제출 ⇒ '12.2.24 요금 신고서 재반려 통보

☐ 최근 협상 관련 진행 상황

- '12.3.27 운임 협상 관련 서울시 의견 통보
⇒ '12.4. 6 운임 협상 관련 서울메트로9호선(주) 의견 회신
- '12.4.12 차등운임 적용에 따른 협조 요청
⇒ '12.4.13 기본운임조정 홍보 및 안내문 부착 금지 명령

고객 여러분께 드리는 말씀

9호선을 이용해 주시는 고객님께 항상 감사드립니다.

9호선은 민간자본을 유치하여 건설하고 시설물에 대한 자산은 서울시에 기부채납한 후 관리운영권을 한시적으로 부여받아 운영하는 민간사업 구조로서, 운영기간동안 획득한 수입으로 시설유지관리에 필요한 유지보수비, 전력비 등 운영비 확보는 물론, 9호선 건설시 투자된 금융비용의 원리금을 매년 상환해야 하는 민간투자사업의 특수성으로 인해, 사업 초기 단계부터 운임수준이 기존 지하철과 다른 차등운임 구조로 계획되었습니다.

이러한 이유로 9호선은 사업 초기부터 매년 경수해야 할 운임수준이 이미 정해져 있고, 경제권 범위내에서는 민간사업자가 자율적으로 운임을 결정하고 경수할 수 있도록 되어 있습니다.

그러나, 개통 직전 서울시의 요청에 따라 9호선에도 기존 1~8호선과 동일한 요금을 한시적으로 적용하는 것으로 개통 하였고, 그 결과 개통 이후 현재까지 운임수입 및 운영비 부족에 따른 적자 확대가 지속되어 더 이상은 정상적인 운영이 불가능한 상황에 이르게 되었습니다.

그동안 당사는 시민고객 여러분의 경제적 부담을 고려하여 가능한 운임 인상 수준을 최소화하기 위해 여러가지 다양한 대안들을 서울시에 제시하며 협의를 지속하였으나, 결국 최종적인 합의에 이르지 못하였습니다.

이에 따라 9호선 운임을 2012년 6월 16일부터 1,550원으로 인상할 수밖에 없음을 알려드리며, 시민 고객 여러분의 많은 이해와 협조를 부탁드립니다.

2012. 4. 14

서울시메트로9호선(주)



서울시 메트로 9호선 구간(개화역~신논현역) 기본운임 조정 알림

■ 조정일 : 2012. 6.16(토) 영업개시부터

■ 조정내용

구 분	현행운임		조정운임		비 고
	교통카드	일회권카드	교통카드	일회권카드	
월 번	1,050 원	1,150 원	1,550 원	1,650 원	
월 소년	720 원	1,150 원	1,120 원	1,650 원	
어린이	450 원	500 원	700 원	750 원	

※ 9호선 기본운임(교통카드 일반 기준)
수도권 기본운임 1,050원(버스, 전철 포함) + 9호선 별도운임 500원

■ 교통카드 이용안내

- 교통 카드 : 1) 현행과 동일 사용(조정된 운임 적용)
2) 타 노선에서 승차하여 9호선으로 환승/하차하는 경우 환승게이트(김포시)/출구게이트에서 9호선 별도운임 500원 징수
- 일회권카드 : 1) 9호선 톨게이트에서 일회권카드를 구입하는 경우 변경된 금액으로 발매
2) 타노선 톨게이트에서 수도권 기본운임으로 일회권카드를 구입하여 9호선으로 환승하는 경우 9호선 경산기에서 별도운임 500원 충전 후 환승게이트(김포시)/출구게이트 통과
3) 운임 조정 전 구입한 일회권카드는 운임 환불 후 새로운 승차권으로 교환 사용
- 무인통카드 : 현행과 동일 사용 가능(무임 적용)
- 경 기 권 : 한시적으로 수도권 지하철과 동일 사용

※ 기타 자세한 사항은 고객센터(☎ 02-2656-0009)에 문의하시거나, 홈페이지(www.metro9.co.kr)를 참고하시기 바랍니다.

2012. 4. 14



서울시 메트로 9 호 선 (주) 대표이사

고객에게 드리는 말씀

기본 운임 조정 알림

【참고자료-4】 관련법규

▣ 「도시철도법」

제15조(건설 및 운영의 위탁) ① 국가나 지방자치단체가 도시철도건설자인 경우에는 도시철도의 건설과 운영을 법인에 위탁할 수 있다. 이 경우 지방자치단체인 도시철도건설자는 국토해양부장관의 승인을 받아야 한다.

② 제1항의 위탁에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

③ 제1항에 따라 수탁자가 건설한 도시철도의 시설물(도시철도의 차량·기계·기구 등을 포함한다. 이하 같다)은 위탁한 국가 또는 지방자치단체에 귀속(歸屬)한다.

④ 제3항에 따른 도시철도 시설물의 귀속절차는 대통령령으로 정한다.

⑤ 제1항에 따라 도시철도의 건설과 운영을 수탁(受託)한 자는 그 건설과 운영에 관하여 책임을 진다.

[전문개정 2009.4.1]

제15조의2(운임의 신고 등) ① 도시철도운영자는 도시철도의 운임을 정하거나 변경하는 경우에는 시·도지사가 정하는 범위에서 운임(運賃)을 정하여 시·도지사에게 신고하여야 한다. 이 경우 도시철도운영자는 운임을 정하거나 변경할 때에 원가(原價)와 버스 등 다른 교통수단 운임과의 형평성 등을 고려하여 운임을 합리적으로 정하거나 변경하여야 한다.

② 도시철도운영자는 운임을 정하거나 변경하는 경우 그 사항을 사전에 예고하는 등 도시철도 이용자에게 불편이 없도록 필요한 조치를 하여야 한다.

[전문개정 2009.4.1]

▣ 「민간투자법」

제46조(법령 위반 등에 대한 처분) 주무관청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 위반행위를 한 자에게 이 법에 따른 명령이나 처분의 취소 또는 변경, 사회기반시설공사의 중지·변경, 시설물 또는 물건의 개축·변경·이전·제거 또는 원상회복을 명하거나 그 밖에 필요한 처분을 할 수 있다.

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 이 법에 따른 지정·승인·확인 등을 받은 경우

2. 이 법 또는 이 법에 따른 명령이나 처분을 위반한 경우

3. 사업시행자가 실시계획에서 정한 사업기간에 정당한 사유 없이 공사를 시작하지 아니하거나
공사 시작 후 사업시행을 지연 또는 기피하여 사업의 계속 시행이 불가능하다고 인정되는 경우

4. 제14조제3항에 따라 설립된 법인이 제14조제4항을 위반한 경우

[전문개정 2011.8.4]

토론회 메모

토론회 메모

