이슈토탈 2002.3.18 7:11 PM 페이지 18

'상하 분리형'민자 사업 - 쟁점은 무엇인가

- 서울 지하철 9호선 건설 사업, 상 ·하부간 인터페이스가 가장 난제 -

2007년 완공 예정인 서울시 지하철 9호선 1단계 구간 사업은 총 2조 3,990원을 투입하여 김포공항에서 여의도를 지나 반포 구간을 연결하는 25.5km의 지하철과 역 25개소, 차량기지 1개소 등을 건설하게 된다. 9호선이 완공되면 김포공항과 강남 지역을 오가는 승객 수송 및 교통 취약 지구인 강서 지역 주민의 교통 서비스에 대한 불편 해소에 크게 기여할 것으로 전망된다. 특히 인천국제공항과의 연계 운영과 기존 지하철과의 6개 환승역 운영은 지하철 승객의 이용 편의를 크게 향상시킬 것으로 기대된다.

9호선 사업은 상하 분리형 민자 유치 방식으로 추진되는 국내 최초의 지하철 건설사업이다. 하부 부분인 토목 공사는 서울시에서 전담하여 공구별 턴키 공사가 진행 중에 있으며, 토목 공사를 제외한 차량, 궤도, 운영 시설 등 상부 부분 건설 사업은 현재 민간 사업자 선정 과정에 있다.

서울시는 상부 부분 민간 사업자 선정을 위해 지난해 10월 31일 도시철도 9호선 사업에 대한 시설 사업 기본 계획을 고시하였으며, 이 달 31일까지 민간 사업 신청자들로부터 사업 계획서를 접수받을 예정이다. 또한 5월 중 평가를 완료하여 우선 협상 대상자를 선정한 후, 올해 안에 실시 협약을 체결하여 사업을 신속히 추진할 계획이다.

토목 공사는 민간 투자 대상에서 제외

신규로 건설되는 서울 지하철 9호선은 민간 자본 유치를 통해 서울시 재정 부담을 완화하고 기존 지하철 관련 부채를 절감하는 동시에 민간의 창의성과 경영 효율성을 지하철산업에 도입함으로써 지하철 건설 및 운영상의 효율을 기하고자 하였다.

상하 분리형 민자 유치 방식의 개요

구 분	상부 부분	하부 부분
담당 분야	정거장, 차량 기지 건축, 차량 및 시스템 제작 공급, 궤도 공사	토목, 보상
담당 주체	민간	공공(국가 +서울시)
사업비	8,331억원	1조 5,659억원

그러나 지하철 건설 사업은 초대형 규모의 사업인 만큼 이를 감당할 수 있는 자금력을 확보한 기업이 많지 않아 다수 기업들의 참여가 제한되어 민자 유치의 경쟁성을 상실하게 될 우려가 있다.

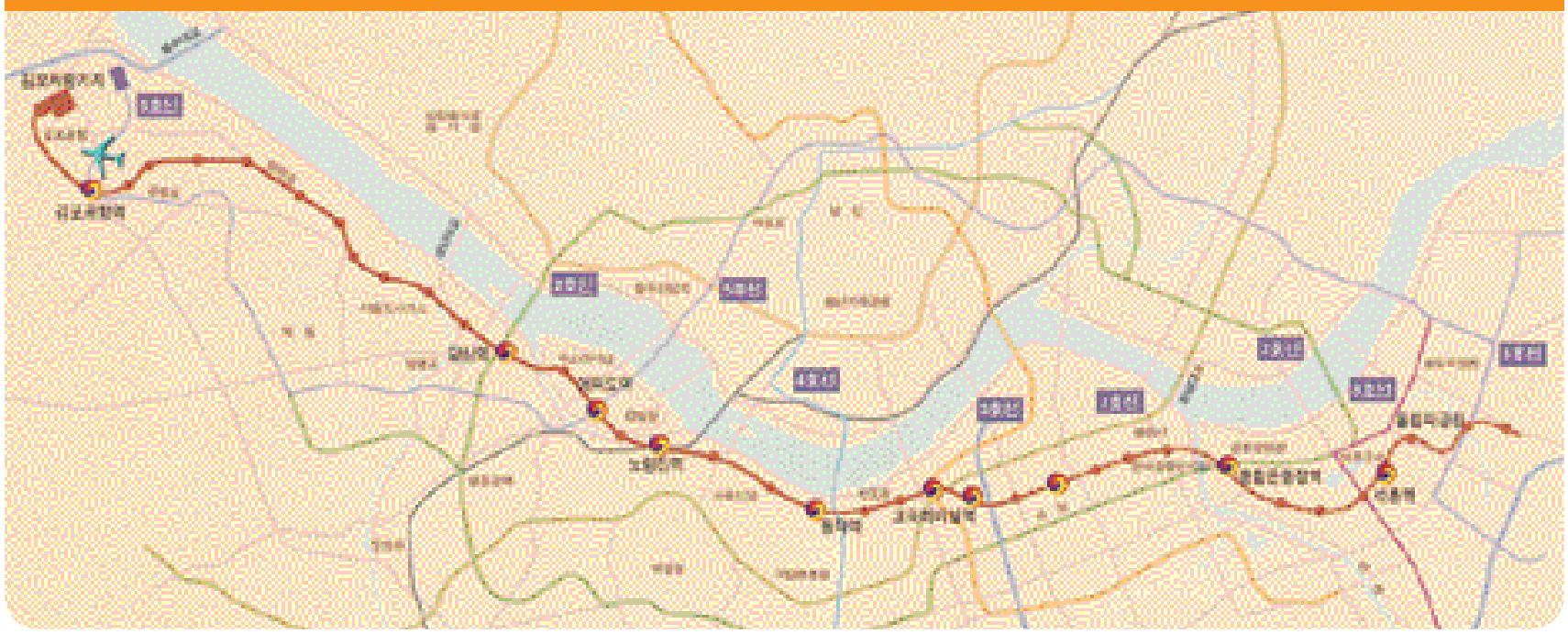
이에 지하철 9호선의 경우 상하 분리형이라는 부분 민자 유치 방식을 채택함으로써 사업 규모를 축소하여 기업들간 활발한 경쟁을 유도하고자 하였다. 또한 토목 부분을 민자 사업 대상에서 제외함으로써 건설업체 위주의 사업 구도를 탈피하고, 지하철의 운영 부분에 강점을 갖는 차량 업체 및 시스템 업체들의 참여 폭을 확대하는 효과를 기대하고 있다.

민간 공사도 재정 지원키로

9호선 사업은 상부 부분과 하부 부분으로 구성되어 민간은 상부 부분에만 참여하게 된다. 이를 구체적으로 살펴보면, 9호선 건설의 토목 공사와 이에 따른 보상은 공공에서 담당하고, 지하철 운영과 직접 관계가 있는 정

서울 지하철 9호선 건설 사업은 사업 추진 방식의 특성상 상 ·하부 부분간 인터페이스 문제 등 많은 쟁점들이 대두될 것으로 보인다.

지하철 9호선 노선도



거장 공사, 차량 기지·종합 사령실 건축, 차량·시스템 제작 공급, 궤도 공사는 민간 사업자가 담당하게 된다. 투자 방식은 BOT(Build-Transfer-Operate)와 BTO(Build-Own-Transfer) 중 사업자에게 유리한 방식으로 선택하여 제안하게 되며 소유 및 운영 기간 또는 무상 사용 기간은 30년을 원칙으로 하고 있다.

9호선 1단계 구간 총사업비는 2조 3,990억원이며, 이 중 상부 부분 사업비는 8,331억원을 차지하고 있다. 상하 분리를 통해 민간이 참여할 사업 대상 규모를 대폭 축소하였음에도 불구하고 지하철 운영 수입만으로 사업비를 충당하기에는 무리가 있다. 특히, 9호선은 운임이 서울시의 정책에 의해 결정되기 때문에 민간 사업자가 수익 보전을 위해 운임을 조정하는 것이 불가능하다. 따라서, 서울 지하철 9호선 건설 사업은 사업 추진 방식의 특성상 상·하부 부분간 인터페이스 문제 등 많은 쟁점들이 대두될 것으로 보인다. 서울시는 하부 부분 건설 외에도, 상부 부분 사업비의 일정 비율을 재정 지원을 통해 분담할 예정이다. 이 외에도 서울시는 운영 기간 중 추가 차량 구입비 지원, 20년 이상 지난 설비 및 장비에 대한 대수선비 및 교체비 지원 등을 통해 사업의 수익성을 높일 방침이다.

예상되는 쟁점 '수두룩'

사업 수익률, 재정 지원 규모, 무상 사용 기간, 운임 수입 보장·환수 기준 등 일반적인 협상 사항 이외에 9호선은 그 사업 특성상 협상시 몇 가지 특수한 사항들이 쟁점으로 떠오를 것으로 예상된다.

우선 가장 큰 쟁점 사항으로 상부 및 하부 부분간 인터페이스 문제를 들 수 있다. 민자 사업의 수익성 및 효율성 확보를 위해 건설 공사를 상부와 하부로 분리하였으나, 그 경계를 명확히 구분하기에는 어려움이 있다. 따라서, 상부 사업자가 운영 효율성을 위해 하부 부분 설계 변경을 요청하는 경우 이의 채택 및 비용 분담 방안, 하부 부분 공사 지연으로 인한 상부 부분 공사 비용 증가시 이의 분담 방안, 하부 부분 하자 발생시 하자 처리 방안 등에 대해 서울시와 사업자 간의 합의가 전제되어야 한다.

두 번째로 환승객에 대한 요금 정산 문제를 들 수 있다. 9호선의 경우 이용자의 편의를 위해 인천국제공항철도 및 기존 1, 2기 지하철 노선과는 달리 AFC(Automatic Fare Collection)를 통과하지 않고 환승하는 것을 원칙으로 하고 있어 이들 환승객에 대한 요금 정산 문제는 서울시뿐만 아니라 타 사업자들과도 합의가 필요하다.

세 번째로 서울시가 제시한 20년 이상 지난 설비 및 장비에 대한 대수선 및 교체비 지원과 관련하여 지원 대상 및 비용 결정도 정부 재정 지원 규모 결정시 충분히 논의해야 할 사항이다.

수입 손실 보전 문제 등도

이 외에도 민간 사업자의 운영 성과를 평가할 서비스 평가 기준, 추후 인천국제공항과의 직결시와 2단계 사업 시행시 선로 이용 문제, 정부의 요금 정책으로 인한 민간 사업자의 수입 손실 보전 문제 등이 주요 협상 사안으로 부각될 것으로 예상된다.

그러나 이와 같은 협상 사안들에 대해서는 서울시와 사업자 간의 충분한 이견 조율을 통해 합리적인 해결 방안 도출이 가능할 것으로 보인다. 양자간 책임, 위험 등을 합리적으로 분담하여 견실하고 지속 가능한 사업 구조를 만들고자 하는 노력이 9호선 민자 사업의 성패를 결정하는 중요한 요소가 될 것이다.

김경철
서울시정개발연구원 연구위원