

원적산·만월산터널 실시협약변경 동의안 심사보고서

2013. 11. 18(월)
건설교통위원회

1. 심사경과

- 가. 제안일자 : 2013. 11. .
- 나. 제안자 : 인천광역시장
- 다. 회부일자 : 2013. 11. .
- 라. 상정일자 : 2013. 11. 18.(제212회 제2차 정례회 제1일차 건설교통위원회)
 - 제안설명 : 건설교통국장 강 상 석
 - 검토보고 : 건설교통수석전문위원 임헌기
 - 질의 및 토론
 - 원안가결

2. 제안설명 요지

- 가. 제안이유
 - 우리시 3개 민자터널은 1997년 IMF 직후, 민간 투자를 촉진하여 사회기반시설을 확충하고자 2000~2002년도에 최소운영수입보장(MRG) 90%를 약속하며 실시협약을 체결, 현재 운영중에 있으나,
 - 협약상 추정 통행량 대비 낮은 '실제 통행량(30% 수준)'과 시중 금리와 부합되지 않는 '높은 수익률(11.7%, 경상)'로 매년 수백억 원씩 지원하고 있는 MRG에 대한 부정적 인식 확대에 따라,

- 시 의회에서 2011~2012년도 재정지원금 예산을 삭감하고 공탁 추진을 요구하는 등 우리시의 재정절감방안을 마련하여 의회에 보고토록 요구하였음
- 이에, 우리시에서는 3개 민자터널의 재정절감 방안 마련을 위해 재구조화 협상을 추진, 재구조화에 부정적 의사를 밝힌 문학터널을 제외하고 원적산·만월산터널에 대한 사업 재구조화를 추진하였음
- 따라서, 그동안의 협상결과를 반영, 사업 재구조화를 위한 변경 실시 협약 체결하고 미지급 재정지원금을 지급하기 위하여 『지방자치법 제39조 제1항』 규정에 의거 동의를 받고자 함

나. 주요골자

○ 협상결과

- (보장방식) 최소운영수입보장(MRG)방식 → 비용보전방식으로 전환

< 재정지원방식 변경 >

최소운영수입보장방식	비용보전방식
<ul style="list-style-type: none"> ○ 실제운영수입이 협약상 예상 운영수입보다 부족할 경우, 그 부족분 재정 보전 <div style="border: 1px dashed blue; padding: 5px; margin: 5px 0;"> <p>※ 재정지원금 = (추정수입×MRG비율) - 실제수입</p> </div> <ul style="list-style-type: none"> - 과도한 수요추정으로 인해 주무관청의 막대한 MRG부담 및 재정악화 유발 	<div style="font-size: 2em; color: blue; margin: 0 10px;">→</div> <ul style="list-style-type: none"> ○ 실제사업수입이 필수운영비(타인자본 상환원리금+관리운영비)에 부족할 경우, 그 부족분 재정 보전 <div style="border: 1px dashed blue; padding: 5px; margin: 5px 0;"> <p>※ 재정지원금 = (금융비용+운영비) - 실제수입</p> </div> <ul style="list-style-type: none"> - 관리운영비를 3년마다 재산정 협상하여 불필요한 지출 억제로 재정부담 완화

- (관리운영권 가치) 교원공제회 재투자 허용, 기존 협약의 관리운영권 가치 대비 96% 수준(금융비용 1% 별도)
- (수익률) 고정(4.9%, 50%)+변동(5년국고채+1.78, 50%)를 반영, 평균 4.9~5%
 - ※ 협약체결일 기준 5년국고채수익률에 따라 사업수익률 변동 가능

○ 실시협약 변경(안) 주요내용 비교표

구 분	현 행	변 경(안)
수입보장 방식	·최소운영수입보장(MRG) - 실제 통행수입이 MRG에 미달되는 금액을 재정지원 - 추정수입의 110% 초과분 환수	·비용보전(SCS) - 실제 통행수입이 사업운영비에 미달되는 금액을 재정지원 - 실제수입이 사업운영비 초과시, 환수 또는 원금 조기상각
관리운영권 가치	<신 설>	·기존 협약상 해지지급금의 96% 수준 (금융비용1% 별도) - 총 2,155억원(2013.11.29일자 협약기준)
사업수익률	·경상수익률 12% 수준 * 불변(세후): 원적산 8.56%, 만월산 8.469%	·경상수익률 4.9~5% 수준 * 5년국고채금리에 따라 변동금리 변경
미래 관리운영비	·사전 확정 및 조정 불가	·기존 협약운영비의 90~95%수준으로 확정, 3년주기 조정
통행료조정	·통행료 조정권 : 사업자 - 사업자가 물가변동율을 반영, 연 1회 통행료 조정, 신고	·통행료 조정권 : 우리시 - 사업자가 우리시의 승인 후 통행료 조정 및 징수 가능
지급방법	·년도별 지급 * 매년 재정지원사유 발생일로부터 30일 이내 신청, 60~90일 이내 지급	·분기별 지급 * 매분기 종료일로부터 5일 이내 신청, 15일 이내 지급

○ 재정지원 절감 예상액

(단위 억원, '13.11.29 협상타결 기준)

구 분	협약기준	타결안	비 고
관리운영권	2,245	2,155	원적 771, 만월 1,384
수 익 률	약 12%	4.92%	고정(4.9%)/변동(4.94%), 50/50
관리운영비	2,150	1,981	원적 919, 만월 1,062
재정지원금	6,717	2,944	원적 795, 만월 2,149
절 감 액	-	3,773	원적 1,710, 만월 2,063

○ 미지급 재정지원금 지급

- 변경 협약체결 후 즉시 2개 터널 미지급(총 213억원, '12~'13년도분) 지

급 필요

3. 전문위원 검토보고 요지

- 본 동의안은 원적산 및 만월산 터널의 재정지원방식을 현행 최소운영 수입보장방식(MRG)에서 표준비용보존방식(SCS)으로 실시협약 변경 체결하고자 하는 사항으로 재정절감 3,773억원 및 통행료 조정권 확보 효과 등을 고려 할 때 동의안에 대한 이견은 없습니다.

[참고 재정부담금 : 6,717억원(MRG) - 2,944억원(SCS)=3,773억원]

- 다만 향후에도 보전금액이 약 3,000억원에 달하고 통행료 수익의 증감 및 금리 변동에 따라 재정부담의 변동성이 예상되는바 통행료 수요예측 등에 대한 설명이 필요하고 재정손실을 최소화 할 수 있도록 최종 협상에 만전을 기하여야 할 것으로 판단됩니다.
- 관리운영비를 사전 확정에서 3년 주기로 조정하는 조항과 관련하여 운영자는 최소한 협약에서 정해진 수준으로 지원을 받을 수 있는 내용상에는 변동이 없고 사실상 운영자로부터 자발적인 운영비 등의 절감을 기대하기는 어려운 실정으로 해당 조항이 관리운영비의 주기적 상승요인이 되는 일이 없도록 유지관리 및 운영 시스템에 대한 집행부의 세심한 관리감독과 추후 조정에 대비한 철저한 사전준비가 필요합니다.
- 그 간 높은 사업수익률을 보장하는 등 사업자에게 지나치게 유리한 조건으로 되어 있는 MRG 사업방식 전반에 대한 개선의 필요성이 제기되어 왔고 정부(기획재정부)에서도 MRG 등으로 재정 부담이 가중되고 있는 민자 사업에 대해 사업재구조화를 통한 재정부담 완화를 추진 할 수 있도록 민간투자사업기본계획 [기획재정부 공고 제 2013-91호(2013.5.10)] 제33조의2에 최소운영수입보장완화에 대한 근거를 마련하고 있는 사항으로

- 문학산 터널에 대하여도 재정규모를 줄이기 위한 지속적인 사업재구조화 추진 등의 특단의 조치가 필요한바 이에 대한 추진계획의 설명이 필요하고
- 동 사례를 계기로 정부차원에서도 의지를 갖고 인천공항고속도로 및 인천대교의 사업재구조화를 통한 제3연륙교 건설 사업이 원활히 추진될 수 있도록 의회와 집행부 간에 긴밀한 협의와 다각적인 방안의 모색이 필요합니다.

4. 질의 및 답변요지

- 만월산, 원적산 터널 협약 변경을 계기로 문학산 터널의 협약변경도 적극적으로 노력하여 주기 바람 (전원기 의원)
 - ⇒ 그렇게 하겠음.
- 만월산, 원적산 터널 협약은 혈세 낭비의 대표적인 사례로 타산지석 삼아야 할 것. 문학산 터널의 군인공제회와의 협약 변경이 안되는 가장 큰 이유는 무엇인가? (정수영 의원)
 - ⇒ 잔존기간이 8~9년으로 짧고, 통행량이 추정통행량의 60% 이상으로 타 터널에 비해 많은 것이 협상에 소극적인 이유임.
- 군인공제회와 협약을 변경할 수 있는 시 차원의 대응책은? (정수영 의원)
 - ⇒ 만월산, 원적산 터널 협약변경을 계기로 공제회를 설득하고, 이후에는 강제해지 절차를 준비하겠음.
- 좀더 서두르지 못한 것에 대한 아쉬움이 있으며, 문학터널에 대하여는

보상금을 지급하지 않는 상태로 협의를 추진해야 할 것임(김병철 의원)

⇒ 그렇게 하겠음.

○ 인천대교와 공항고속도로 통행료 절감을 위한 노력은? (김병철 의원)

⇒ 이번 협약변경으로 좀 더 탄력을 받을 수 있을 것이고, 더욱 노력 하겠음.

○ 근본적인 문제는 MRG에 있지 않고 추정통행량의 부풀리기가 문제이며, 협약서의 내용을 보면 운영에 관하여 인천시의 의견을 개진하는 것이 불가능하게 되어있는 것이 문제임. 문학산 터널에 대하여는 통행료 인하를 지금이라도 추진해야 할 것임(이재호 의원)

⇒ 다각적인 방법을 강구해보겠음.

○ 원적산 터널의 절감액이 1,700억 정도인데, 현재 통행량이 예측량의 1/3 수준이며 주변지역 도로계획 등을 봤을 때 통행량이 현재보다 적어질 가능성이 높는데 이에 대한 대책은? (이재병 의원)

⇒ 원리금 균등상환방식을 택하여 시간이 지날수록 보상액은 적어지는 구조임.

○ 당초 사업에 대한 기초자료의 정확성과 이후 운영의 투명성 확보가 중요한 문제라고 생각하는데 (전용철 의원)

⇒ 이번 변경안은 3년마다 운영에 대한 검증을 하도록 했으며, 타시도 사례를 분석하여 운영에 대한 투명성 확보에 만전을 기하겠음.

○ 협약변경안에는 협약의 변경 내용을 포함해야 하고, 불평등한 귀책사

유 또한 조정이 필요하다고 생각되는데 (이재호 의원)

⇒ 협약변경에 대한 내용은 포함되어 있고, 최종적으로 정밀하게 검토하겠습니다.

5. 토론요지

○ 형평성이 맞지 않는 위험 배분조항의 조정과 협약의 변경에 대한 보다 적극적인 내용을 반영할 것을 요구하며 원안 가결(이재호 의원)

가. 찬 성 : 이도형, 이재병, 김병철, 정수영, 이재호, 전원기, 전용철 의원
- 원안에 동의함.

나. 반 대 : 없음

6. 심사결과

○ 원안가결(재석위원 7, 찬성 : 7명)

7. 기타

○ 특이사항 없음

붙임 가. 원적산·만월산터널 재협상결과 및 향후 추진계획 1부.

나. 만월산터널 변경 실시협약서(안) 1부.

다. 원적산터널 변경 실시협약서(안) 1부. 끝.

- 원 적 산 · 만 월 산 터 널 -

재협상결과 및 향후 추진계획

수년동안 의회에서 민자터널에 대한 재정절감방안을 요구하였는 바, 그동안 민자사업자와 진행한 협상 결과에 대해 보고하고 지방자치법 제39조제1항 규정에 따라 동의를 구하고자 함.

I 추진배경

- 우리시 3개 민자터널은 1997년 IMF 직후, 민간 투자를 촉진하여 사회기반시설을 확충하고자 2000~2002년도에 최소운영수입보장(MRG) 90%를 약속하며 실시협약을 체결, 현재 운영중에 있으나,
- 협약상 추정 통행량 대비 낮은 '실제 통행량(30% 수준)'과 시중 금리와 부합되지 않는 '높은 수익률(11.7%, 경상)'로 매년 수백억원씩 지원하고 있는 MRG에 대한 시의회 및 시민사회의 부정적 인식 확대
- 이에, 3개 민자터널의 재정절감 방안 마련 필요에 따라 재구조화 협상을 추진, 재구조화에 부정적 의사를 밝힌 문학터널을 제외하고 원적·만월산터널에 대한 재구조화 추진

II 민자터널 현황

구 분	문 학 산	원 적 산	만 월 산
실시협약일	2002.1.9	2000.10.28	2000.10.28
출 자 자	군인공제회	교직원공제회	농협중앙회
민자사업비	703억	543억	942억
수익률(세후, 불변가)	9.62%	8.56%	8.469%
실제운영수입(년)	85~90억	29억	50~53억
재정지원(년)	50~60억	70억	65~70억
운영기간(잔존기간)	'02~'22(9년)	'04~'34(21년)	'05~'35(22년)
추정 재정지원금	889 억	2,505 억	4,212 억

※ 2012.12월부터 현재까지 문학터널은 ‘잔존 운영기간 고려시 자금재조달 사유 없음’을 이유로 사업 재구조화 불응(별도 협의 예정)

III 재정지원금 증가 추이(2개터널)

- (과거) 실제수입은 예측치의 30%수준으로, **MRG규정**(실제 수입이 예측 통행수입90%의 미달금 보전)에 따라 매년 재정지원금이 증가
 - 2개 터널 개통이후, 추정 통행료수입의 연평균 증가율보다 실제통행 수입의 증가율이 작아 **재정지원금 규모는 매년 6~7%로 증가 추세**
 - ※ 재정지원 추이 : 78억 ('06) ⇒ 128억 ('08) ⇒ 145억 ('10) ⇒ 138억 ('12)
- (전망) 과거 실제통행수입 증가 추세(연간 2.6% 증가) 지속시, 향후 (22년간) **재정지원금이 급증하여 총 6,717억에 도달** 예측
- (절감노력) 재정절감을 위해 市는 '05년부터 「실시협약 변경 요구 (6회)」, 「회의개최(5회)」 등을 추진했지만, **민자터널의 거부로 좌절**
 - 다만, 만월산터널은 市 승인을 받아야 하는 자금재조달 기회가 생겨 MRG를 축소(90→73.9%, '10.3.29)하여 재정절감 노력 일부 성공

IV 주요 추진경과

- 2012.12월 (市의회) '11~12년도 재정지원금 삭감 및 공탁추진 요구
- 2012. 2. 8 민자터널 사업재구조화 방안 제안
- 2013. 2~3월 법률·회계 검토 및 재구조화 효과 분석
- 2013. 4. 9 원적산·만월산터널(교원공제회) 재구조화 추진의사 표명

○ 2013. 6~8월 T/F팀(3회) 및 실무 협상(9회)

○ 2013.11. 6 변경 실시협약서(초안) 법률자문 실시 및 협의

V 주요 협상결과

○ (보장방식 변경) 최소운영수입보장(MRG)방식 → 비용보전방식으로 전환

< 재정지원방식 변경 >

최소운영수입보장방식	비용보전방식
<ul style="list-style-type: none">○ 실제운영수입이 협약상 예상 운영수입보다 부족할 경우, 그 부족분 재정 보전 <p>※ 재정지원금 = (추정수입×MRG비율) - 실제수입</p> <ul style="list-style-type: none">- 과도한 수요추정으로 인해 주무관청의 막대한 MRG부담 및 재정악화 유발	<ul style="list-style-type: none">○ 실제사업수입이 필수운영비(타인자본 상환원리금+관리운영비)에 부족할 경우, 그 부족분 재정 보전 <p>※ 재정지원금 = (금융비용+운영비) - 실제수입</p> <ul style="list-style-type: none">- 관리운영비를 3년마다 재산정 협상하여 불필요한 지출 억제로 재정부담 완화

○ (관리운영권 가치) 교원공제회의 재투자를 허용, 기존 협약의 관리운영권 가치 대비 96% 수준(금융비용 1%별도)

- 실시협약상 해지시지급금[미래순현금흐름의 현재가치(NPV)]의 100%를 지급 필요

○ (수익률) 고정(4.9%, 50%)+변동(5%, 50%)를 반영, 평균 4.9~5%

- 현재(11.7일) 변동금리 수준 : 4.92% [5년국고채(3.161%) + 가산금리(1.78%)]

- 협약체결일 기준 5년국고채수익률에 따라 사업수익률 변동 가능

VI 기대효과

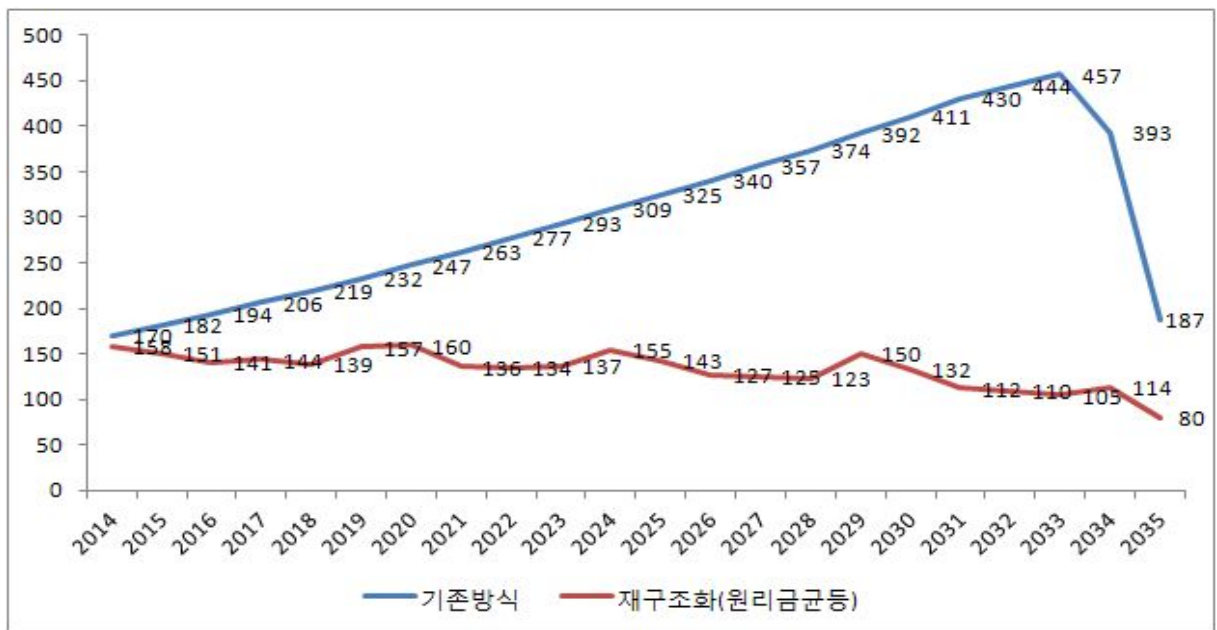
○ (재정지원금 절감) 기존 협약의 관리운영권 가치 대비 96%수준(금융비용 1%별도), 수익률 4.92%(11.7일자 기준), 미래관리운영비 원적 90%, 만월95% 수준으로 변경 협약 체결시, 운영기간(원적 21년, 만월 22년)동안 기존방식의 54%인 3,773억원 절감 예상

< 재정지원 절감 예상액 >

(단위 억원, '13.11.29 협상타결 기준)

구 분	협약기준	타결안	비 고
관리운영권	2,245	2,155	원적 771, 만월 1,384
수 익 륜	약 12%	4.92%	고정(4.9%)/변동(4.94%), 50/50
관리운영비	2,150	1,981	원적 919, 만월 1,062
재정지원금	6,717	2,944	원적 795, 만월 2,149
절 감 액	-	3,773	원적 1,710, 만월 2,063

< 향후 비용보전금 지원 추계 비교표 >



VII 향후 계획

- 2013.11월말 : 본 협상결과를 토대로 변경 협약서(안) 마련 후 행정 절차 이행 및 최종 변경협약 체결 예정

VIII 의회 동의 사항

- (재정절감 방안 동의) 원적·만월산터널과의 협상결과를 반영한 실시협약 변경(안)에 대한 동의
- (미지급금 지급) 협약 체결 후 2개터널 미지급 재정지원금(총 213억원,

'12~'13년도분) 지급에 대한 동의(변경협약 체결 후 즉시)

- 만월(7,550백만원) : 기 확보된 2013년 본 예산(7,629백만원)에서 집행
- 원적(13,710백만원) : 기 확보된 2013년 본 예산(7,070백만원)과 문학(6,094백만원) 및 만월산(79백만원) 예산을 전용(공공운영비→기타자본이전)하여 집행
- ※ 문학터널은 재구조화 불응으로 금년내 지급이 어려운 바, 재구조화 수용 대비하여 '14년 본예산 편성시 반영 필요
- ※ **재정지원금 지급일에 따라 가산이자가 변경→ 추후 최종 금액 확정 예정**