



## 저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학석사학위논문

경전철 민간투자사업  
실패요인에 관한 연구

-용인, 부산-김해, 전주 사례를 중심으로-

2013년 2월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학 전공

최 선 미

# 경전철 민간투자사업 실패요인에 관한 연구

- 용인, 부산-김해, 전주 사례를 중심으로 -

지도교수 홍 준 형

이 논문을 행정학 석사학위논문으로 제출함

2012년 10월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학 전공

최 선 미

최선미의 석사학위논문을 인준함

2012년 12월

위 원 장 김 순 은 (인)

부 위 원 장 고 길 곤 (인)

위 원 홍 준 형 (인)



## 국 문 초 록

민관협력 방식으로 민간투자사업은 정부재정절감 및 민간자본의 투입으로 인한 효율성과 서비스 개선 측면으로 대두되어 사회간접자본의 확충에 기여하는 거버넌스 방식으로 활용되어져 왔다. 그러나 최근 일부 지방자치단체의 무분별한 대규모 사업추진, 특히 교통인프라 시설 건설사업으로 인한 연이은 사업실패 및 손실에 대한 적자보전현상이 문제되고 있으며 이러한 정책실패요인에 대하여 행정학적인 연구가 전제되어야 한다. 패인(敗因)에 대한 분석 없이는 정책성공 및 발전적인 행정을 담보하기 어렵기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 용인, 부산-김해, 전주경전철 사례를 대상으로 하여 정책실패요인을 체계적으로 분석하여 향후 진행되는 민간투자사업의 성공에 기여할 것을 목적으로 하였다.

이를 바탕으로 본 연구자가 제기한 연구문제(research question)는 다음과 같다. 첫째, 민간의 효율성을 공공부문에 도입하기 위해 실시된 민간투자사업이 본래의 정책목표 및 도입취지대로 달성되지 못한 이유는 무엇인가. 둘째, 동일한 사업형태 가운데서 서로 다른 결과가 나타나는 이유는 무엇인가. 즉, 본 연구의 대상인 용인, 부산-김해, 전주경전철 각 사례의 실패요인이 무엇인지 및 사업실패를 초래하는 요인이 동일한 요인에 의한 것인지, 아니면 각 사례마다 다른 요인에 의한 것인지를 분석하고자 한 것이다.

위와 같은 연구문제에 답하기 위하여 본 연구에서는 사례연구방법으로서 정책실패에 대한 이론적 배경 및 민간투자사업, SOC 사업실패에 대한 선행연구를 바탕으로 다음과 같은 변수를 도출하여 이에 따라 분석하였다. 첫째, 정책형성요인으로서 합리적 정책 분석의 결함, 제도적요인(최소운영수입보장조항: MRG), 수요예측기관의 과대수요추정이다. 둘째, 정책결정 및 집행요인으로서 시공사 선정과정의 결함, 정책 오류수정 노력의 부재이다. 셋째, 정책 내부요인으로서 단체장의 정치적 영향력 및 집행기관과 사업시행자 간의 관계

이며 마지막으로 정책외부요인으로서 대상집단의 순응도 및 시민참여의 부재, 사회경제적 여건변화, 언론보도 및 법적분쟁이다.

경전철 민간투자사업 정책의 실패요인을 다룬 본 연구에서는 다음과 같은 분석결과가 도출되었다. 첫째, 용인경전철 사례의 경우 정책실패에 영향을 미친 요인은 다음과 같다. i) 정책형성요인으로서 민간투자사업 지정 후 예비타당성조사가 이루어지는 등의 정책분석과정의 결함이 정책실패에 영향을 미쳤다. 한편, 2000년의 용역 예측수요가 1996년 기본계획의 30% 수준이었고 용역비리로 민간사업자가 구속되는 등 수요예측기관의 전문성결여 및 과대수요 추정이 정책실패에 영향을 주었다. ii) 정책결정 및 집행요인으로서 경쟁 없는 단독 응찰 및 시공사 비리로 인한 시공사 임직원 구속 등의 시공사 선정과정의 결함, 행정사무감사 당시 나온 지적이 반영되지 않는 등의 정책오류 수정노력의 부재로 정책의 실패가 나타났다. iii) 정책내부요인 가운데에서는 단체장의 정치적 영향력이 크고 직접적인 실패요인으로 작용하였다. 이정문 전 용인시장이 경전철 관련 비리로 구속되는 등의 권력 오·남용이 있었고 추진당시 집행기관과 의회가 같은 정당으로서 의회의 견제기능이 제대로 작동하지 못하였다. 또한 집행기관과 사업시행자 간의 관계도 갈등상황으로 용인시는 준공을 거부하고 시공사는 계약해지를 요구하게 되어 정책실패에 영향을 끼쳤다. iv) 정책외부요인에서는 주민참여가 부족하여 정책과정에 대한 이해도가 낮았으며, 특히 사회경제적 여건변화로서 분당연장선 개통지연과 도로건설로 인한 교통수요 분담이 정책실패에 크게 영향을 주었다. 또한 민간사업자와 용인시가 법적분쟁을 하게 됨에 따른 행정력 낭비 및 경전철 개통 지연 등이 정책실패를 초래하였다.

둘째, 부산-김해 경전철 사례의 경우 정책실패에 영향을 미친 요인은 다음과 같다. i) 정책형성요인으로서 용역 등 정책분석 6차례를 실시하였으나 수요예측 전제 자료의 오류로 인해 합리적 정책분석이 결함되었다. ii) 정책결정 및 집행요인으로서 연구기관의 의도

적인 과대추정으로 인한 수요예측 결함이 정책실패에 직접적이고 가장 큰 영향요인이 되었으며 시공사 선정과정에서 평가계획 상으로 현대산업개발이 경쟁사였던 금호컨소시엄보다 더 높은 점수를 받았음에도 불구하고 금호컨소시엄이 선정되었다가 집행 중에 현대산업개발로 변경되는 등 문제가 있었던 것으로 드러났다. iii) 정책내부요인 가운데에서는 용인의 경우와 같이 단체장의 영향력이 크게 나타났다. 즉, 부산-김해경전철은 송은복 전 시장의 역점사업으로서 지역주민들의 반대 등에도 불구하고 강력하게 추진되었던 것으로 보인다. iv) 정책외부요인으로서 주민들의 반대가 강력했으나 이것이 정책과정에 반영되지 않았다.

셋째, 전주경전철 사례의 경우 정책실패에 영향을 미친 요인은 다음과 같다. i) 정책형성요인으로서 분석 5차례 모두 타당성을 인정받았으나 교통수요예측에 실패하여 정책분석상에 오류가 있었던 것으로 보인다. ii) 정책결정 및 집행요인으로서 전주경전철의 수요예측실패는 전주시의 인구를 자연증가를 전제로 하는 외삽법을 사용한 방법론의 한계 및 부정확한 전제자료 사용에 기인한 것으로 보인다. iii) 정책내부요인으로서 정책에 대한 관점이 다른 단체장 교체에 따른 정책변화로 볼 수 있으며 단체장이 바뀌자마자 사업포기를 선언하여 단체장의 영향력이 사업과정에 크게 작용하는 것으로 드러났다. iv) 정책외부요인 가운데 사회경제적 여건변화로서 2000년부터 나타난 인구정체 및 택지개발로 인한 도심공동화 현상이 정책실패에 영향을 주었다.

요컨대 세 사례 모두에서 정책내부요인 가운데 단체장의 정치적 영향력과 정책형성요인으로서 수요예측기관의 과대수요추정이 매우 중요한 요인으로 작용하였다. 간접적으로는 합리적 정책분석의 결함, 정책오류수정 노력의 부재, 사회경제적 상황변화도 정책실패의 요인으로 작용한 것으로 볼 수 있다. 부산-김해, 전주 사례와 달리 용인의 경우 위의 요인 외에 집행기관과 사업시행자와의 관계, 사회경제적 여건 변화, 언론보도 및 법적분쟁이 크게 영향을 미친 것으로 드러나 정책집행 시 이에 대한 고려도 필요할 것으로 보인다.

위의 분석을 통해 도출된 이론적·정책적 함의는 다음과 같다.

첫째, 경전철 사업에 있어서 어떠한 요인도 단일한 요인으로서 정책 실패의 필요충분이라고 볼 수 없었으며 정책과정상의 요인과 정책 내·외부 요인들이 복합적으로 작용하여 정책실패를 초래하게 된 것으로 지속적인 환류 및 수정노력이 필요하다는 점이다. 둘째, 대상 사례에서 공통적으로 단체장의 정치적 영향력이 사업전반에 걸쳐 지대한 영향을 끼치는 것으로 나타났으며 이 과정에서 의회가 제 역할을 하지 못하여 단체장의 권한에 대한 견제 및 감시 등의 법·제도적 틀이 보완되어야 할 것이다. 셋째, 재정사업과 달리 민자사업은 (지방)정부와 민간사업자가 계약으로 이루어진 관계이기 때문에 사업이 잘못되더라도 되돌리기 어렵고 경쟁이 이루어지지 않는 상황에서는 비용절감, 서비스향상 등의 민간부문을 도입한 목적을 달성하기 쉽지 않다. 즉, 민간부문이 어느 상황에서도 효율적으로 작동하는 것은 아니며 정부는 민간이 효율적으로 작동할 수 있는 환경을 조성해야 할 것이다. 넷째, 시민참여가 공익보다 사익에 치우쳐 있을 경우 활발한 시민참여가 정책집행에 긍정적인 영향만을 주는 것은 아니며 향후 좀더 성숙된 시민의식이 필요할 것으로 보인다.

본 연구는 민자사업으로 추진되는 경전철 사업 실패요인에 대한 연구로서 그동안 소홀히 되어 왔던 교통인프라 사업의 실패요인을 분석하여 현재 지방자치단체에서 계획, 추진 중에 있는 100여개의 경전철 사업에 있어서 정책실패를 최소화하기 위한 정책수정 및 정책 학습의 도구가 될 수 있다는 점에 의의가 있다. 또한, 동 사업의 실패요인에 대하여 최소운영수입보장조항이 가장 문제가 될 것으로 추정하였으나 연구결과 이러한 제도적 요인보다 단체장등의 정책행위자들의 영향력이 더 큰 것으로 나타나 앞으로 이에 대한 연구에 참고가 될 수 있을 것이다. 그러나 정책실패 개념의 모호성으로 인하여 장기적으로 볼 때, 지속적인 정책학습 및 수정이 이루어진다면 위의 연구대상이 실패사례가 아닌 성공사례가 될 수 있다는 점에서 향후 이에 대한 계속적인 연구가 보완되어야 할 것이다.

주요어: 경전철, 민간투자사업, 사회기반시설, 정책실패, 정책학습

학번: 2011-22160



# 목 차

제 1장 서론 .....	1
제 1절 연구의 목적 및 필요성 .....	1
제 2절 연구의 대상 및 범위 .....	4
1. 연구의 대상 .....	4
2. 연구의 범위 .....	6
제 2장 이론적 배경 및 선행연구 검토 .....	8
제 1절 이론적 배경 .....	8
1. 민관협력(PPPs)에 관한 이론 .....	8
2. 정책실패에 관한 이론 .....	12
제 2절 선행연구의 검토 .....	18
1. 민간투자사업에 관한 선행연구 .....	18
2. SOC 사업실패에 관한 선행연구 .....	22
3. 주요 선행연구의 검토 및 시사점 .....	27
제 3장 연구설계 및 분석방법 .....	29
제 1절 분석범주 및 변수의 구체화 .....	29
1. 정책 형성 .....	29

2. 정책 결정 및 집행 .....	31
3. 정책내부요인 .....	31
4. 정책외부요인 .....	32
제 2절 연구의 분석틀 .....	35
제 3절 분석방법 .....	37

## 제 4장 SOC 민간투자사업의 전개 ..... 39

제 1절 국내 SOC 민간투자사업 현황 .....	39
1. 사회간접자본(SOC) 및 사회기반시설의 개념 .....	39
2. 사회기반시설의 유형 및 민간투자사업 방식 .....	41
3. 사회기반시설(SOC) 민간투자사업의 현황 .....	46
제 2절 국내 경전철 사업 현황 .....	48
1. 경전철의 의의 .....	48
2. 국내 경전철 사업의 현황 .....	52
제 3절 각 사례의 사업개요 .....	54
1. 용인경전철 사업 .....	54
2. 부산-김해경전철 사업 .....	54
3. 전주경전철 사업 .....	55

## 제 5장 SOC 민간투자사업 실패사례 분석 및 비교 ... 57

제 1절 용인경전철 사례 .....	57
1. 정책 형성요인 .....	57

2. 정책 결정 및 집행 .....	69
3. 정책내부요인 .....	75
4. 정책 외부 요인 .....	85
제 2절 부산-김해 경전철 사례 .....	96
1. 정책 형성 요인 .....	96
2. 정책결정 및 집행 .....	103
3. 정책 내부요인 .....	109
4. 정책 외부요인 .....	113
제 3절 전주경전철 사례 .....	119
1. 정책 형성 요인 .....	119
2. 정책결정 및 집행 .....	124
3. 정책 내부 요인 .....	126
4. 정책 외부 요인 .....	132

## 제 6장 사례에 나타난 정책실패 요인의 비교 ..... 138

제 1절 정책 형성요인의 비교 .....	138
1. 합리적 정책분석의 결함 .....	138
2. 제도적 요인 .....	139
3. 수요예측기관의 과대수요 추정 .....	140
제 2절 정책 결정 및 집행요인의 비교 .....	142
1. 시공사 선정과정의 결함 .....	142
2. 정책 오류수정 노력의 부재 .....	142
제 3절 정책내부요인의 비교 .....	144
1. 단체장의 정치적 영향력 .....	144
2. 집행기관과 사업시행자간의 관계 .....	146

제 4절 정책 외부요인의 비교 .....	147
1. 대상집단의 순응도 및 시민참여의 부재 .....	147
2. 사회경제적 여건변화 .....	148
3. 언론보도 및 법적분쟁 .....	149
제 5절 사례비교의 요약 .....	151
 제 7장 결론 .....	 153
제 1절 연구결과의 요약 .....	153
제 2절 이론적·정책적 함의 .....	157
제 3절 연구의 의의 및 한계 .....	160
 참고문헌 .....	 162
 Abstract .....	 174

## 표 목차

<표 1> 정책실패의 영향요인과 관련한 학자들의 견해 요약	17
<표 2> 사회기반시설의 유형	41
<표 3> 수익형 민자사업 및 임대형 민자사업의 특징	45
<표 4> SOC 민간투자사업 현황	46
<표 5> 지하철, 버스 및 경전철의 비교	49
<표 6> 경전철의 유형	51
<표 7> 진행단계 및 추진방식별 경전철 사업 현황	53
<표 8> 연구대상 사업의 개요	55
<표 9> 민자사업 규모의 변화	61
<표 10> 최소운영수입보장제도의 변화	62
<표 11> MRG 변경 방안	63
<표 12> 용인경전철 수요추정	67
<표 13> 경기도 통행수단 분담률	92
<표 14> 협약당시교통수요	97
<표 15> 교통수요에 따른부산-김해 경전철 MRG 보장액	98
<표 16> 부산 및 김해광역시 인구증가 현황	99
<표 17> 부산-김해 경전철 연도별 수송수요 예측	100
<표 18> 2011년 예측수요	101
<표 19> 도시철도 교통수요 비교	102
<표 20> 사업평가계획서 결과	104
<표 21> 협약에 따른 MRG 변화	108
<표 22> 경전철 주요 추진 시기와 정책결정	109
<표 23> 공청회(설명회) 개최현황	113
<표 24> 수요 예측 당시 부산 및 김해광역시 인구증가 현황	115

<표 25> 전주시 인구변화 .....	122
<표 26> 경전철 사업 실패요인 분석 결과 요약 .....	151
<표 27> 사례별 정책실패 요인의 영향력 비교 .....	156

## 그림 목차

<그림 1> 민관협력 범위 및 유형 .....	10
<그림 2> 연구의 분석틀 .....	35
<그림 3> 수익형 민자사업(BTO) .....	43
<그림 4> SOC 민간투자사업 현황 .....	47
<그림 5> 용인경전철 사업의 실패요인 .....	95
<그림 6> 부산-김해경전철 사업의 실패요인 .....	118
<그림 7> 전주경전철 사업의 실패요인 .....	137

## 제 1장 서론

### 제 1절 연구의 목적 및 필요성

정부의 재정지출을 수반하는 국가의 정책 및 대규모 사업 집행은 국민의 세금에 의해 이루어진다는 점에서 신중하게 이루어져야 하며 그에 대한 책임성이 확보되어야 한다. 특히, 민간 경제가 수입의 크기를 보고 지출을 결정하는 양입제출(量入製出)의 형식을 따르는 반면, 정부의 재정은 총지출을 정하고 이에 맞추어 세금을 거두는 양출제입(量出製入)을 따르기 때문에 정부활동에 필요한 비용과 수입이 명확히 일치하지 않는 비용과 수입의 분리(disjointed) 현상이 나타난다. 즉, 정부의 정책이나 사업집행이 당초 예상과는 다르게 많은 예산이 소요되거나 적자가 발생할 경우 그 부담은 고스란히 국민의 몫이 된다.

이것은 정부주관 사업뿐만 아니라 지방자치단체의 사업에도 그대로 적용되며 일부 지방자치단체의 무분별한 대규모 사업추진이 해당 지자체의 부도 및 파산 위기까지 초래할 위험이 있다.<sup>1)</sup> 특히 최근 이슈가 되고 있는 민간투자사업에서 나타나는 연이은 사업실패<sup>2)</sup> 및 정부의 적자보전현상은 단순한 사업실패로 지나치기에는 지역주민이 감당해야 할 재정부담 뿐만 아니라 행정에 대한 신뢰에도 악영향을 끼칠 수 있다는 점에서 현재 진행중인 대규모 민간투자사업에 대한 면밀한 검토가 필요하다.

전통적으로 사회기반시설(SOC: Social Overhead Capital)<sup>3)</sup>의 공

---

1) 지자체 재정 거덜 낸 '경전철 민자사업'. [YTN 뉴스] 2012/8/2 16:32:22  
[http://www.ytn.co.kr/\\_ln/0102\\_201205150002248854/](http://www.ytn.co.kr/_ln/0102_201205150002248854/)

2) 용인·인천 경전철 실패로... 제주 트램(Tram·노면전차)도 먹구름. [조선.com] 2012/8/5 15:30:35

[http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2012/04/18/2012041800252.html](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2012/04/18/2012041800252.html)

3) 사회간접자본(SOC)은 교통, 통신, 전력 등 국가전체의 경제활동에 필요한 기반을 제공하

급은 대규모 재원을 필요로 하는 공공재로서 정부가 공급하였으나 정부가 사회기반시설(SOC)을 직접 공급하는 데 대한 재정부담과 X-비효율성에 대한 문제가 제기되어, 원활한 자본조달 및 효율적인 성과를 가져올 수 있는 민간투자사업(PPP: Public-Private Partnership)에 의한 사회기반시설(SOC) 공급이 대두되었다(Leibenstein, 1976). 민간투자사업은 민간자본의 투입으로 인한 효율성과 서비스 개선 측면 외에도 사회간접자본의 확충에 기여하는 거버넌스 방식으로 활용되어져 왔다(Hood, 1983).

국내에서의 공공-민간 파트너십은 국가발전전략으로서 1970년대부터 추진되어 왔으며, 1994년 「사회간접자본시설에 대한 민자유치 촉진법」 제정되면서 민간투자사업이 도입되기 시작했다. 1998년 말 동 법이 「사회간접자본시설에 대한 민간투자법」으로 전면 개정되면서 민간투자 활성화를 위한 제도 및 정책적 노력과 함께 많은 사업들이 본격적으로 민간투자방식을 채택하여 왔다. 2005년에는 「사회기반시설에 대한 민간투자법」으로의 재개정을 통하여 그동안 추진해 오던 수익형(BTO: Build-Transfer-Operate) 민간투자사업 방식 뿐만 아니라 임대형(BTL: Build-Transfer-Lease) 민간투자사업 방식도 도입되었다(유영철, 2008; 김도일, 2007).

국내의 민간투자는 수익형 민자사업인 BTO가 대부분을 차지하고 있으며 중앙정부의 주도로 산발적으로 추진되어 오다가 1990년대 중반 이후 지방자치단체의 자체관리사업이 다수 출현하였다(유영철, 2010). 전국적으로 지방자치단체가 추진하는 대형사업들이 급증하고 있고 이 가운데 상당수가 민자유치사업인데, 부실한 타당성 조사를 바탕으로 정치적으로 추진되어 많게는 천 억단위의 적자가 발생하는 등 지방재정부담이 가속화되고 있다. 이것은 비단 현재세대의 재정부담 뿐만 아니라 BTO 형식의 민자사업에 적용되는 최소운영수

---

는 공공시설로 정의되며, 국가 예산상으로는 도로, 철도, 지하철, 공항, 항만 등 교통시설과 함께 다목적댐, 치수, 용수사업으로 분류할 수 있다. 현재 민간투자법의 적용을 받는 사회기반시설은 총 44개이다(윤하중, 2007; 유영철, 2011).



업보장(MRG: Minimun Revenue Guarantee)<sup>4)</sup> 조항으로 인해 향후 수십년간 적자를 보전해야 한다는 데 심각성이 있다. 특히, 도로나 경전철 같은 사업에서의 적자발생은 과도한 통행료로 이어질 수 있어 사회기반시설의 효율적인 공급이라는 민간투자사업 본래의 도입 취지에 근본적인 의문이 제기되고 있다.

대규모 민자사업에 있어서 이러한 실패 사례가 증가하고 있음에도 불구하고 SOC사업 실패 요인에 관해서는 시공사 선정과정의 로비, 예비타당성조사의 미흡 등의 추상적인 언론보도나 추측 외에 이를 체계적으로 분석한 연구는 미흡한 실정이다. 따라서 민간투자사업의 여러 방식 간의 단순 비교나 한 가지 사례분석의 단계에서 벗어나 여러 가지 실패 사례를 통해 정책단계별로 정확한 패인(敗因) 분석이 필요하다. 이를 바탕으로 현재의 정책실패가 단순한 정책실패로 끝나는 것이 아니라 지속적인 학습 및 환류를 통한 정책변동의 한 과정으로서 성공적인 정책에 기여할 것이라 판단된다.

---

4) 민간자본으로 지은 시설이 운영단계에 들어갔을 때 실제수입이 추정수입보다 적으면 사업자에게 사전에 약정한 최소수입을 보장해 주는 제도다.

## 제 2절 연구의 대상 및 범위

### 1. 연구의 대상

정책은 동태적이고 역동적인 과정으로서 실패에 대한 개념 정의도 쉽지 않거니와 특히 SOC 사업의 성공과 실패에 대한 개념 정의를 내리기는 더욱 어렵다. 이는 성공과 실패의 개념이 보는 관점에 따라 다를 수 있고 장기간의 시간과 대규모 투자비용을 투입해야 하는 대형 국책사업의 집행측정수단 및 평가기준이 확실히 정립되어 있지 않으며 정책평가의 시점에 따라서도 달라질 수 있기 때문이다(문명재 외, 2007).

그럼에도 불구하고 아래의 세 사례를 경전철 사업 실패요인의 연구대상으로 삼은 이유는 다음과 같다. 일반적인 정책실패의 개념인 “집행과정에서 원래 의도한 목표가 달성되지 못한 상태”를 의미하는 것(Sabatier & Mazmanian, 1979; Bardach, 1977; 염재호·박국흠, 1992; 안병철, 2002; 김도훈, 2003; 김종범, 2004; 박순애 외 2005)에서 더 나아가 다른 연구들에서의 정책실패에 대한 구체적인 유형화를 살펴보면 문명재 외(2007)은 대형국책사업의 실패에 대하여 초과소요시간과 초과소요비용을 기준으로 실패를 정의하였고 Goggin, M. L(1990)은 정책의 성공의 정도에 따라 “부집행, 탁상집행, 적응적 집행, 조정된 집행” 등으로 구분하여 이 가운데 부집행과 탁상집행을 집행실패로 규정하였다. 또한, Chun, Young-Pyung(1992)은 정책집행의 목적(목표달성, 바람직한 가치)과 집행의 시각(상향적 접근, 하향적 접근)을 기준으로 정책실패의 유형을 4가지(단순화의 오류로 인한 실패, 정책 대응성 실패, 시간지연 실패, 책임성 확보 실패)로 구분하고 있다.

이에 따라 볼 때 용인경전철은 당초 2997억원의 재정지원을 예상했으나 시공사의 사업해지 등으로 총 7000억원의 손해배상액을

보전해주어야 하여 초과소요비용 과다로 인한 실패로 볼 수 있으며 현재 표류하고 있는 상태로 Goggin(1980)의 분류에 따르면 부집행에 해당되고 Chun(1992)의 분류에 따르면, 2009년 개통예정이었으나 2013년 개통으로 시간지연실패에 해당한다.

한편, 부산-김해경전철은 2011년 개통하였으나 예측수요의 20%에도 미치지 못하는 승객수요로 현재수준이 지속된다면 부산시와 김해시는 20년동안 연간 1100억원을 보전해주어야 하여 초과소요비용 과다로 볼 수 있으며, Goggin(1980)의 분류에 따르면 교통수요예측의 실패로 인한 탁상집행이라고 볼 수 있고 Chun(1992)이 제시한 정책대응성 실패에 해당한다.

전주경전철의 경우 보는 관점에 따라 실패할 사업을 중단했다는 점에서 실패사례로 보기 어렵다는 시각이 있을 수 있겠으나 8년의 정책집행기간 동안 타당성을 검증했던 5차례 용역에 약 30억원 및 행정력을 쏟아부었다가 사업을 중단한 사실로 보아 부집행 및 단순화의 오류로 인한 실패, 시간지연실패에 해당하여 실패사례로 볼 수 있을 것이다.

특히 이 세 사례는 공통적으로 민자사업으로 계획되고 추진되었으나 결국은 국민의 혈세로 사업의 손실보전을 해주어야 하는 상황에서 책임의 소재가 모호하여 명백한 책임성 확보 실패로서 정책실패로 볼 수 있을 것이다.

## 2. 연구의 범위

본 연구는 내용적 측면, 공간적 측면, 시간적 측면에서 그 대상과 범위를 다음과 같이 한정하여 분석하였다.

첫째, 내용적 측면에서는 민간투자사업 중 수익형민자사업(BTO) 방식으로 추진되어 온 사회기반시설(SOC) 가운데 교통인프라시설로서 경전철 사업의 실패원인을 분석대상으로 삼았다. 현재 가장 문제가 되고 있는 것은 최소운영수입보장조항(MRG)으로 인한 국가 재정손실인데, 이 조항이 수익형민자사업(BTO)에만 적용되는 조항이기 때문에 BTO로 한정한다. 동 조항은 SOC사업에 대한 민자유치 활성화를 명목으로 1999년 도입되었으나 정부재정의 손실보전이 매우 커 2009년 폐지되었다. 그러나 일반적으로 사회기반시설의 성격상 대규모 자본투입이 불가피하고 MRG 적용기간이 많게는 30년까지 되어 있기 때문에 폐지에도 불구하고 향후 20년간 약 40조원의 국고가 투입될 것으로 전망된다.<sup>5)</sup>

둘째, 공간적 측면에서는 경전철 사업 추진 과정에서 사업해지로 인한 개통지연 및 법적 소송 진행과정에서 시공사에 약 7000억원의 배상금 판결이 내려진 경기도 용인시의 경전철, 2011년 개통은 되었으나 교통수요 미달로 연간 800억원, 향후 20년간 1조 6000억원의 손실보전을 해야 할 것으로 예측되는 부산-김해 경전철, 건설·운영 비용 조달능력 미달로 사업포기를 선언한 전라북도 전주시 경전철로 한정한다. 2012년 현재 11개 지자체에서 17개 노선을 추진 중에 있는데 정부재정사업 3개 노선, BTO 민간투자사업 12개 노선, 미정 2개 노선 가운데에서 BTO방식이며 완공단계에 있으나 대표적인 실패사례로 볼 수 있는 용인경전철, 부산-김해 경전철 및 2007년 사업포기를 선언한 전주경전철로 한정하기로 한다.

셋째, 시간적 측면에서는 세 가지 사례 가운데 시기적으로 가장

---

5) 이노근 "세금 먹는 민자사업, 20년간 세금만 40조"

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=003&aid=0004667929>

앞선 부산-김해 경전철 사업추진이 시작되던 시기인 1992년 6월부터, 용인시에서 용인경전철(주)에 총 7786억원을 배상하라는 판결이 내려진 2012년 6월까지로 한정한다.

## 제 2장 이론적 배경 및 선행연구 검토

### 제 1절 이론적 배경

#### 1. 민관협력(PPP)에 관한 이론

##### 1) 민관협력의 개념과 유형

민관협력(PPP: Public-Personal Partenership)이란 일반적으로 정책기능을 충족시키기 위한 정부, 이익추구 기업, 비이익 사적 조직 간 협력적 관계의 형태를 의미한다(Linder and Rosenau, 2000). 즉, 행정주체가 전면적으로 담당하였던 공적 서비스업무를 “행정주체”와 “민간”이 서로 역할분담을 하여 파트너십의 형태로 공적 서비스업무를 수행하는 새로운 수법을 의미하며, 정부와 민간이 서로의 장점을 활용, 공공서비스의 질적 향상과 비용절감 및 민간부문의 새로운 비즈니스 기회, 고용증대 창출 등 경제 활성화에 기여하기 위한 시스템이다(강문수, 2011). 민관협력의 형태로서는 민간위탁, 민자유치사업(PFI: Private Finance Initiative), 지정관리자제도, 민영화, 산학협력 등이며 이 경우 민간의 개념에는 기업, 산업체, 학계, NGO 등 공공부문 이외의 모든 대상을 포함한다.

민관협력의 하나의 수단으로서 민자유치사업(PFI) 또는 민간투자사업이란 도로, 철도 등의 사회기반시설들을 민간의 재원으로 건설하고 민간이 운영함으로써 정부의 재원부족문제를 해결하면서 민간의 창의와 효율을 도모하고자 하는 사업(김도일, 2007)을 의미하는 것으로서 1992년에 영국에서 시작되었다. 이 민간자금 주도의 구축방식은 단순한 민자유치보다 규모가 훨씬 크고 자금 동원이 복잡적이어서 고도로 능률적인 금융부문의 뒷받침이 있어야 실현 가능한 공공사업방식이다. 따라서 1개 프로젝트마다 기간이 한정되며,

사업주체는 복수의 기업이 출자해 설립하는 특정목적회사가 맡는 게 일반적이다. 그 사업대상도 각종 청사 등 대형건물 건설, 정보시스템 구축, 고속도로, 경전철 등에 이르기까지 확대되고 있으며, 보통 정부와 민간기업은 시설운업을 대행하는 기간을 25년, 30년 등 장기로 설정해 계약하고 민간운영이 끝나면 그 시설은 정부에 귀속된다<sup>6)</sup>.

민간투자사업은 국내에서 1998년 이전까지 ‘민자유치’라는 용어로 사용되어 오다 1998년 이후 「사회간접자본에 대한 민간투자법」으로 법이 개정되면서 공식용어로 인정되었다(유영철, 2011). 민간투자사업의 여러 방식 중에 가장 대표적인 것이 수익형 민자사업(BTO: Build-Transfer-Operate), 임대형민자사업(BTL: Build-Transfer-Lease)이라고 할 수 있으며 현재 국내 민간투자사업의 건설 및 운영도 대부분 이 두가지 방식으로 추진되고 있다.

BTO방식은 사회기반시설의 준공과 동시에 당해 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하는 방식으로 우리나라 민간투자사업 도입 이래 대부분의 사업이 수익형 사업방식에 의하여 추진되어 왔다(김도일, 2007). 한편, 2005년 민간투자법 및 민간투자사업 기본계획의 변경에 따라 도입된 임대형 사업 방식(BTL)은 사회기반시설의 준공과 동시에 당해 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며, 사업시행자에게 일정기간의 시설관리 운영권을 인정하되, 그 시설을 국가 또는 지방자치단체 등이 협약에서 정한 기간 동안 임차하여 사용, 수익하는 방식이다<sup>7)</sup>.

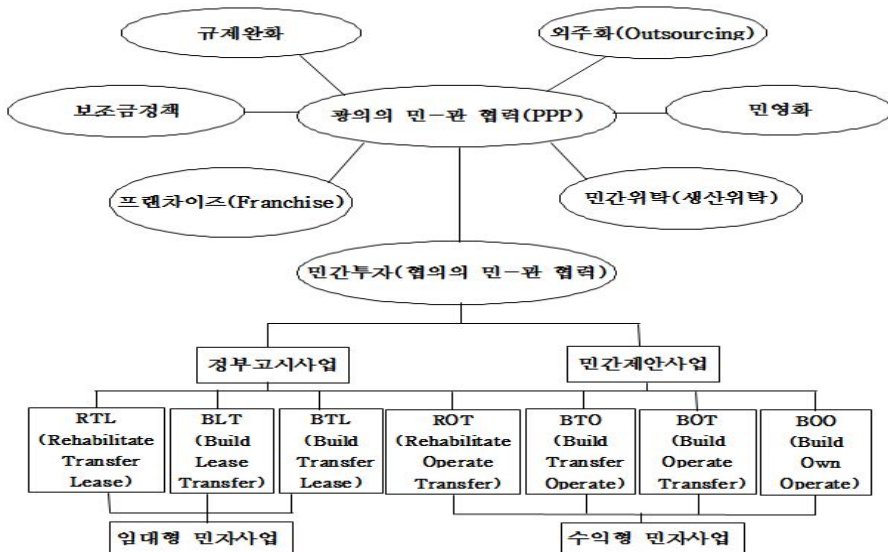
민관협력, 민간투자사업, BTO 및 BTL의 관계를 도식화하면 다음과 같다.

---

6) 미래와 경영연구소(2006). 『NEW 경제용어사전』, 미래와경영연구소, (서울: 미래와경영)

7) 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제 4조 제 2항.

<그림 1> 민관협력 범위 및 유형



※자료: 유영철(2008) 수정

## 2) 민관협력이론

민관협력은 공공부문의 X-비효율성(X-inefficiency)<sup>8)</sup>에 기초하며, 1980년대 정부실패에 대한 반동으로 등장한 신공공관리 철학의 연장선에 있다 (Hood et al., 2006). 따라서 민관협력에 대한 이론적 배경은 정부가 독자적으로 사회기반시설을 공급하는 것보다 민간과 공공부문이 협력하는 것이 VFM(Value For Money)가 더 높을

8) 미국의 경제학자 H. Leibenstein에 의해 사용된 용어로서 독점시장의 자원배분 비효율을 추계한 결과, 독점에는 기업의 내부요인에 기인하는 얼마간의 비효율이 있고 이에 독점의 문제가 있다고 판단하여 기업의 내부요인에서 오는 효율과 비효율을 X-효율과 X-비효율로 이름 붙였다. 정부재화나 공공서비스의 생산에 드는 비용은 민간부문과 달리 강제성을 띤 조세에 의해 조달되므로, 같은 재화를 생산하기 위해 보다 많은 자원을 투입하거나 필요 이상의 정부활동이 행해지며 이러한 비용과 편익이 분리로 인하여 생산성 제고 의욕이 취약하게 되어 Leibenstein이 지적한 X-비효율성(X-inefficiency)이 나타나게 되는데 이는 기술적으로도 비효율적임을 의미한다. <매경닷컴, [www.mk.co.kr](http://www.mk.co.kr)>



것이라는 고전 경제학의 시각과 같은 맥락으로 볼 수 있다. 즉, 인간은 합리적으로 자기 이익을 추구하며 행위자들 간에 정보가 완전하게 공유되고 있다는 가정(Reeves, 2008)하에 민관협력이 첫째, 정부재정지출을 최소화할 수 있으며 이것은 보다 낮은 비용으로 사회기반시설의 공급을 가능케 할 뿐 아니라 정치적 측면에서도 정부의 단독 사업으로 인한 조세증가가 초래할 수 있는 납세자의 저항을 줄일 수 있다. 둘째, 대규모 사회기반시설 공급에 있어서의 위험공유(risk sharing) 및 위험이전(risk shifting)을 가능하게 한다. 민관협력은 정부와 민간이 위험, 책임, 보상을 분배하여(Savas, 2000) 장기간의 대규모 자금을 요구하는 사업에서 발생할 수 있는 위험을 공유할 수 있다. 셋째, 경쟁이 도입됨으로써 X-비효율이 제거되며 이로 인해 효율성을 제고할 수 있다는 것이다(Savas, 2000; Seader, 1994; Williams, 2003; Schneider, 1999). 넷째, 다양한 이해관계자들의 참여로 투명성과 책임성 확보가 가능하다는 점(Bloomfield, 2006).등이 제시되어져 왔다. 기타 고급 기술과 인력제공(Savas, 2000; Williams, 2003)도 민관협력의 긍정적 기능으로 여겨진다. 민관협력의 이러한 강점들은 공공재로서 시장실패영역에 가깝기 때문에 정부가 담당해야 한다고 믿었던 사회기반시설 또한 결국 경쟁도입으로 인한 효율성 제고 등 시장의 순기능의 보완이 필요함을 시사한다.

민관협력의 이론적 유형을 조직발생근거 또는 민간부문의 참여에 따라 나눌 수 있다(이승우, 2011). 조직발생 근거에 따라서는 법률기반, 자발적 민관협력, 사업기반 민관협력 등으로 구분할 수 있으며 민간부문의 참여에 따라서 직접참여, 간접참여, 사무위탁, 민관협력으로 나눌 수 있다. 이 가운데 민간투자사업은 정부와 기타 영역들 간의 계약관계로 형성되는 사업기반 민관협력에 속하고 참여형태로는 민관협력 방식에 속한다.

## 2. 정책실패에 관한 이론

### 1) 정책실패의 개념

정책실패의 개념을 이해하기 위해서는 정책의 개념에 대한 이해가 선행되어야 한다. 정책은 학자들마다 상황이나 관점 및 분석방법에 따라 다양하게 정의될 수 있다. Aron Wildavsky & Jeffrey L. Pressman(1979)은 정책을 “목표와 그것의 실현을 위한 행동으로 구성된 것”이라고 정의하며 David Easton(1957)은 “정치체계가 내린 권위적인 결정”이라고 정의한다. 한편, Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan(1950)은 정책을 “목적 가치와 실행을 투사한 계획”으로 정의한다. 이렇듯 정책에 관한 정의는 다양하지만 정책의 본질에 대해서는 어느 정도 동의가 이루어지고 있다. 즉, 정책은 “바람직한 사회상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대하여 권위 있는 정부기관이 공식적으로 결정한 기본방침”(정정길, 2003)으로 정의할 수 있을 것이다.

정책에 대한 개념이 다양하듯이 정책실패의 개념도 다양하다. 정책실패는 근본적으로 계획에서 의도한 결과(intended outcome)와 실제 결과(actual outcome)와의 차이를 나타내는 개념으로 볼 수 있다(고길곤, 2012). 한편, Suchman은 정책실패를 프로그램 실패와 이론 실패로 구분하는데, 프로그램 실패란 정책목표와 정책집행수단 간의 불일치로 인하여 발생하는 것으로서 주로 정책집행과정에서 발생한다. 이론 실패는 정책목표와 정책수단 간 인과관계의 불일치로 인하여 발생하는 것으로, 정책이 집행은 되었으나 정책 본래의 의도대로 집행되지 못하는 경우를 의미하며, 정책결정단계 자체가 문제가 되어 발생한다(민진, 1985). 한편, 정책실패를 오차수정의 실패(김영평, 2012)로 접근하는 시각과 정책학습의 실패(Larson, 2010)로 보는 시각이 존재한다. 이러한 정책실패에 관한 정의들은 일반적으로 목표달성정도(오차), 파생된 외부효과, 집행실패 등의

세 가지 차원으로 분류할 수 있다(안병철·이계만, 2009).

이를 종합해 볼 때, 정책실패는 “정부가 정책문제를 해결하기 위하여 정책을 입안하고 집행하였으나 의도한 목적을 달성하지 못한 상태”라고 정의할 수 있을 것이다(Sabatier & Mazmanian, 1979; 안병철, 2002; 김도훈, 2003; 김종범, 2004; 박순애 외 2005; 채원호·손호중, 2005).

## 2) 정책실패의 평가기준

일반적으로 정책실패의 판단기준은 정책집행의 내용에 대한 적절한 수행여부와 행정이념에 얼마나 적합한가의 여부에 의존한다고 할 수 있다. 즉, 정책내용의 구체화, 정책의도의 실현, 정책대상 집단에 대한 규제의 전달이라는 정책집행의 세 가지 내용을 효과성, 능률성, 민주성 등의 행정이념에 적합하게 적용 했는지의 여부가 정책실패의 판단기준이 된다는 것이다(오정재, 2003).

이러한 정책실패에 대해 Repley. R & Grace A. Franklin은 정책집행의 성공여부를 목적달성, 소요시간, 원활성의 세 가지 기준을 가지고 고찰하였는데, 성공적인 집행이란 정책이 설정한 목표를 얼마나 잘 달성했는가를 의미하는 것으로 효과성의 관점에서 접근하였다. Levin, M. A와 Ferman, B(1986)은 미국에서 성공적으로 집행된 9개의 사례를 중심으로 효과적 정책집행의 조건을 제시하였는데, 정책의 성공과 실패의 기준으로서 적절한 수준의 지연, 적절한 수준의 재정적 비용, 목표의 중요한 변경이나 과소 성취 없는 본래 목표의 성취가능성 등을 제시하였다.

한편, Suchman은 평가기준으로 효력(Effect), 성취량(Performance), 적정성(Adequacy), 효율성(Efficiency), 과정(Process) 등을 제시했고, Dunn은 효과성, 능률성, 충분성, 형평성, 대응성, 필요성을, R. T. Nakamura와 F. Smallwood(1980)는 목표달성, 능률성, 주민의 만족, 수혜자의 대응성, 체제유지 등을 제시하였다(이대회, 1984). 고

길곤(2012)은 기존의 정책평가의 논리 가운데 블랙박스 논리와 투명상자 논리, 복잡성 논리가 정책실패의 평가기준이 될 수 있음을 시사하였다.

이를 통해 볼 때 대체로 행정이념에 입각하여 효율성과 능률성 그리고 형평성이 입증되고 정책이 주민이나 고객의 요구 투입을 잘 수행하여 본래 의도한 목표를 달성했는가에 대한 대응성 등의 기준에 부합할 경우를 정책의 성공이라 보는 것이 일반적이다.

### 3) 정책실패의 영향요인

P. A. Sabatier와 D.A. Mazmanian은 정책성패에 영향을 끼치는 요인으로 정책목표의 명확성, 적절한 인과이론(causal theory), 자원(집행담당기관 관료의 성향, 집행기관 책임자의 리더십, 우호적 외부인사의 참여, 집행기관의 내부구조, 집행기관의 규정, 집행기관 상호간의 관계), 사회경제적 상황(관련단체의 적극성과 자원, 대중의 지지와 관심, 지배기관의 지원), 정책문제의 성격(행태 변화의 범위, 대상집단 행태의 다양성, 대상집단의 상대적 규모, 타당한 이론 및 기술의 활용가능성) 등을 제시하고 있다(Sabatier and Mazmanian, 1981). 같은 맥락에서 유훈(2002)은 정책문제의 성격, 정책형성과 관련된 요인 및 기타요인(사회경제적 상황, 대중의 관심과지지, 대통령의 지원 등)으로 나누어 분석하였다.<sup>9)</sup>

G. C. Edwards(1980)는 정책집행에 영향을 미치는 요인으로 정책목표의 일관성, 자원(인적자원, 권한, 시설, 정보), 정책집행자의 성향, 집행담당조직의 구조 등을 지적하였으며, T. Smith(1973)는 정책형태와 유형, 집행담당조직의 인력, 능력, 담당업무, 리더십, 구

---

9) 정책문제의 성격에 대하여 행태의 다양성, 대상집단의 상대적 규모, 대상집단의 행태변화의 정도, 기술적 난점을 지적하였고 정책형성과 관련된 요인으로 정책목표의 명확성, 자원, 집행기관의 상호관계와 집행기관의 내부구조, 집행기관의 규모, 집행대상기관의 성격, 외부인사의 참여를, 기타요인으로 사회경제적 상황, 대중의 관심과지지, 관련단체의 적극성, 대통령의 지원, 집행자의 적극성을 지적하고 있다. 유훈(2002). 「정책학원론」(서울: 법문사), pp. 294-314.

조, 정책의 지원 정도와 근원 및 정책의 범위 등을 지적하였으며, 김순은 외(1998)는 정책대상집단의 특성과 이해가 정책집행의 성과에 영향을 미친다고 하였다.

또한 Pressman과 Wildavsky는 미국경제개발청의 실업문제 극복프로그램의 일환이었던 오클랜드 프로젝트의 실패요인으로 사업의 지연을 지적하며 정책집행의 성공확률 감소요인으로 다수의 정책참여자 및 참여자 관점의 다양성, 동원될 수 있는 자원의 확보, 다수의 의사결정점의 존재를 제시하였다(Pressman & Wildavsky, 1984; 정정길 외, 2003 재인용).

한편, 정책을 둘러싼 환경에서 정책실패의 원인을 찾는 연구들이 있다. 세계화로 인한 각국의 정책 또는 경제상황이 국내 정책에 영향을 주고 있으며 (Savoie, 1995; Stiglitz, 2003), 정책간의 상호작용 및 수평적 구조화로 인한 정책쟁점의 증가, 정부불신과 포퓰리즘적 정치요소의 개입(Nye *et al.*, 1997) 등에 의해 공공정책의 실패를 설명하기도 한다.

기타 정책실패를 설명하는 이론에는 ‘정책 어그러짐’, 정책학습이론, 지대추구 이론 등이 있다. 안병철(2002)은 ‘정책 어그러짐 (slippage)’이라는 개념을 통해 정책실패를 설명하고 있는데, 정책어그러짐은 정책이 결정과 집행의 과정을 거치면서 정책목표와 방향이 변형 또는 변질되는 과정이라 할 수 있다(Freudenburg & Gramling, 1994; Preston & Hart, 1999; 안병철, 2002). 즉, 정책결정이나 집행과정에서 상호작용 혹은 조정단계를 거치면서 원래의 정책의도에서 연속적, 누적적으로 벗어나는 현상을 의미한다. 이러한 현상은 관료조직 간의 어그러짐, 입법권 행사를 통한 어그러짐, 집행적 어그러짐으로 나타나며 정책집행이 기본적으로 정치적 과정으로서 정부관료제가 영향력을 행사할 수 있음을 기본 전제로 한다.

같은 맥락에서 Preston, T., & Hart, P는 어그러짐을 일시적 어그러짐(temporal slippage)과 내용적 어그러짐(content slippage)으로 분류하는데 일시적 어그러짐(temporal slippage)은 정책결정과정에서 행위자간의 정치적 상호작용이 지속되면서 향후 정책집행의 책임과 자원배분의 문제에 있어서 결정과 시간이 지연되는 상태를 의미하고, 내용적 어그러짐(content slippage)은 정책결정 이후 집행과정에서 정치적 상호작용과정에 따라 정책의 내용이 변화되는 것을 의미한다(Preston & Hart, 1999: 55-56).

정책학습이론(Policy Learning)은 정책의 진화와 발전의 요체를 정책학습에서 찾는데 정책실패에 대하여도 유일한 원인은 아니지만 중요한 원인으로 학습실패를 지목한다. 정책학습을 보는 시각에는 두 가지 관점이 있다. 첫 번째는, 오차의 수정이라는 시각으로서, 협의의 정책학습에 가까운 개념이다. 정책오차는 정책의 사례에서 기대하지 않았던 바람직하지 못한 결과를 의미하고(송하진 외, 2006), 오차수정은 이의 교정을 뜻한다. 그런데 이러한 시각은 지나치게 협소하고 이분법 적이라는 한계가 있다. 이러한 비판에서 나온 것이 정책학습이론의 두 번째 시각으로서, 정책학습은 단순한 오차수정이 아니라 ‘문제’와 해결책이 공존하는 새로운 상황에서 정책을 다시 정의하고 진화시키는 하나의 ‘구성적 과정’이라고 설명된다(Larson, 2010). 이는 변화된 환경에서 새로운 정책목표를 발견하고 기존의 정책에서 더욱 바람직한 정책을 발전시키는 순환적 과정으로 볼 수 있으며, 이러한 과정이 작동하지 않는 학습무능력(learning disability)을 정책실패의 중요한 원인으로 보는 것이다. 즉, 정책과정에서 심각한 문제가 주기적으로 발생할 때, 그것은 명백한 정책실패로 규정되고 또 학습무능력이 주된 원인으로 지목된다(이종수, 2012).

<표 1> 정책실패의 영향요인과 관련한 학자들의 견해 요약

학자	정책실패요인
P. A. Sabatier & D. A. Mazmanian (1981)	-정책목표의 명확성 -적절한 인과이론(causal theory) -자원 -사회경제적 상황 -정책문제의 성격
유훈(2002)	-정책문제의 성격 -정책형성과 관련된 요인
G. C. Edwards(1980)	-정책목표의 일관성 -자원(인적자원, 권한, 시설, 정보), -정책집행자의 성향 -집행담당조직의 구조
T. Smith(1973)	-정책형태와 유형 -집행담당조직의 인력, 능력, 리더십, 구조 -정책의 지원 정도와 근원 및 정책의 범위
김순은 외(1998)	-정책대상집단의 특성과 이해
Pressman & Wildavsky, (1984)	-다수의 정책참여자 및 참여자 관점의 다양성 -동원될 수 있는 자원의 확보 -다수의 의사결정점의 존재
Savoie(1995) Stiglitz(2003)	-세계화로 인한 국내 정책에 영향 -정책간의 상호작용 및 수평적 구조화로 인한 정책쟁점의증가
Nye <i>et al.</i> , (1997)	-정부불신과 포폴리즘적 정치요소의 개입
Freudenburg & Gramling, (1994) Preston & Hart(1999) 안병철(2002)	-정책어그리집 현상 (관료조직 간의 어그리집, 입법권 행사를 통한 어그리집, 집행적 어그리집)
송하진 외(2006) Larson(2010)	-정책오차수정실패 -학습무능력(learning disability)

## 제 2절 선행연구의 검토

### 1. 민간투자사업에 관한 선행연구

민간투자사업 및 민자도로사업과 관련한 연구에는 유영철(2011), 윤하중(2007), 심상달(2008), 이호경 외(2003), 조기훈(2009), 김홍수(2001) 등이 있다. 유영철(2011)은 SOC 민자사업에서 나타나는 위험의 종류와 유형을 분류하여 위험 유형에 따른 위험분배 방법들을 제안하였다. 즉 민간투자사업의 위험을 1)인플레이션 위험, 2)환율위험, 3)행정규제 및 정치적 위험, 4)위험분배를 위한 SOC 민자사업 계약(실시협약)상의 위험(건설위험, 운영위험, 공급위험, 시장위험) 등으로 분류하였다. 이를 토대로 정부와 민간 간, 민간계약자들 간의 위험분배에 대한 방안을 제시하였다.

한편 윤하중(2007)은 우리나라 민간투자사업의 추진현황을 바탕으로 민자도로사업의 문제점으로서 과도한 운영수입보장과 높은 통행료 부담을 지적하고 이에 대한 개선노력으로 교통수요예측의 정확성 향상과 적격성(VFM)조사, 정부부담의 최소화를 제시하였다.

심상달(2008)은 우리나라 공공투자사업관리제도의 문제점으로 사업관리단위의 일관성 부족과 사전관리보다 사후처방에 중점을 두고 있는 것을 지적하며 통합적 사업관리체계 구축을 위해 사업관리제도의 개선과 관문심사제도의 도입이 필요하다고 주장하였다.

이호경 외(2003)는 영국, 일본, 필리핀 등의 SOC 사업의 시사점 및 국내 SOC 사업의 현황과 문제점을 바탕으로 사회기반시설에 대한 민간투자사업 효율화 방안을 제시하였다. 민간투자사업의 재정지원적 측면, 기술개발측면, 건설사업관리(Construction Management; CM)측면으로 구분하여 각 부문에서 개선방안을 제시하였다.

조기훈(2009)는 프로젝트파이낸싱(PF)의 관점에서 민간투자사업의 현황을 분석하고 인천국제공항철도와 대구-부산 민자고속도로, 양지



-포곡간 도로사업의 사례의 추진효과를 전망하였다.

김홍수(2001)은 현행 민간투자 사업자 선정방식을 분석하고 개선 방안을 제시하였다. 현행 방식은 건설 및 운영, 재원조달, 이용료 등을 종합적으로 심사하였고 대부분 단일사업자 컨소시엄 방식으로 크게 문제되지 않았으나 향후 경쟁이 확대될 경우 공모 및 평가방식, 협상과 사업자 지정 등에 있어서 문제가 생길 소지가 있으므로, 사업추진 목적에 따라 시설사업 기본계획의 내용을 달리해야 하며, 현재 다기준 종합평가 방식에서 기술과 가격의 다단계 평가방식으로의 전환을 제언하였다. 또한 입찰요소를 통행료, 무상사용기간, 정부보조금으로 단순화할 것과 민간제안사업에 있어서 최초 제안자에 대한 유인책 제공의 방식을 다양화할 것을 제시하였다.

민간투자사업 가운데 수익형민자사업(BTO)과 관련한 연구에는 김도일(2007), 유영철(2010), 김정옥(2010), 노태호(2007) 등이 있는데

김도일(2007)은 BTO, BTL, BOT(Build-Own-Transfer), BOO(Build-Own-Operate)등 여러 가지 민간투자사업 추진방식이 적용되는 민간투자법의 법적 성격과 특별법적 지위를 소개하면서 구체적인 추진절차 및 국내 BTO 사업 추진현황 및 발전방향을 제시하였다.

유영철(2010)은 BTO를 중심으로 16개 광역자치단체의 민간투자역량을 진단분석하였다. 지방자치단체의 내부역량, 지방시장 환경의 조건, 정부와 기업간의 관계(위험분배), 정부와 지역공동체와의 관계를 분석기준으로 하고 이를 구체화 시킨 15개의 진단지표에 대해 다차원 척도법을 이용한 지각도(positioning map)을 통해 지자체들간의 집단 분류를 하였다. 이를 통해 지자체의 민간투자 역량은 지방정부 역량 차원에서 건설보조율과 시설관련 인허가, 지방시장 환경차원에서 요소소득, 정부-기업간 관계에서 민간의 시설운영기간 등에 따라 분류될 수 있음을 연구하였다.

김정옥(2010)은 민간투자사업 사업자 선정방식을 중심으로 수익형민자사업(BTO)가운데 도로사업의 입찰평가자료를 분석하여 정책적

시사업 및 개선방안을 제시하였다. 국내 8개 도로 가운데 사업자 선정 과정에서 실질적으로 경쟁이 발생한 6개 사업을 대상으로 경쟁의 정도, 재정지원 및 통행료, 비가격 요인 등의 사업자 결정요인을 분석하고, 이를 바탕으로 최초제안자 우대점수의 적정수준 유지, 재정지원부문의 평가방식 개선, 기본점수의 재조정 등을 제안하였다.

노태호(2007)는 BTO 민간투자사업 협상에 있어서 주요쟁점을 추출하고 이들의 특성을 분석하였다. 전문가 및 발주청, 설계사, 시공사 그룹으로 분류하여 설문조사를 수행하여 Likert 척도, ANOVA 분석, AHP 분석(계층분석 과정) 등을 통하여 주요쟁점들의 특성을 정량적으로 분석한 결과 주요쟁점은 공사비 산정, 수익률, 정부재정 지원, 사용료 수입보장수준, 운영비산정, 사용료 등으로 나타났으며 응답에 있어서 발주청 그룹과 설계사 및 시공사 그룹과 유사성이 떨어지는 것으로 나타났다.

한편 임대형 민자사업인 BTL과 수익형민자사업인 BTO를 비교한 연구에는 최남희(2011), 광수남 외(2009), 유영철(2011), 유영철(2008)이 있다.

최남희(2011)은 BTL과 BTO를 비교·검토한 후 인과순환구조를 통해 두 사업방식의 사업구조상의 문제점을 분석하고 이에 대한 대안을 제시하였다. BTO 사업에 있어서 최소운영수입보장, 사업기간, 민간사업자 비용유인 등의 변수를, BTL 사업에 있어서는 임대료 조정, 시설운영비 부담, 보장수익률 등의 변수를 개선함으로써 사업경제성을 증가시킬 수 있을 것으로 규명하였다.

광수남 외 (2009)는 전통적인 BTL 사업의 수익성 저하에 따른 약점을 보완하고자 사업의 운영 목적에 따라 시설물을 분할하여 운영하는 BTL, BTO 혼합방식을 제안하였다. 이에 모 지역 군인 관사사업을 사례로 하여 도출된 BTL+BTO 혼합방식을 적용하고 운영기간과 재무적 타당성 지표 분석, 정부지급금을 기반으로 하는 확률분포 분석을 통하여 BTL+BTO 방식의 타당성을 확인하였다. 분석 결과

BTL+BTO 혼합방식이 단순 BTL 방식의 낮은 수익성을 보완하면서 동시에 운영기간의 단축과 정부지급금의 감소의 형태로 정부나 민간사업자 모두에게 이익이 되는 방식임을 규명하였다.

유영철(2011)은 기투자 되었으며 임대형 민자사업(BTL)으로 진행되는, 건설 중인 두 개의 일반철도사업을 사례로 예비타당성과 민자적격성을 비교하여 BTL 민자사업이 일반철도 사업에서 대안이 될 수 있는지를 분석하였다. 이에 두 사업 모두 타당성에 문제가 있었으며 민자적격성에 있어서도 비용절감재정가치(VFM:Value For Money)<sup>10)</sup>가 높게 나타나지 않았다.

동 저자의 2008년 수행된 연구는 수익형 민자사업(BTO)인 경기도 일산대교와 임대형 민자사업(BTL)인 대구 시립미술관을 재정·금융조달, 사업관리, 위험의 분담 측면에서 비교하여 각 사업에서의 성공요건 분석 및 유형별 적합한 적용대상 사업 등을 제시하고 성공적인 사업 추진을 위한 대안을 개발하였다.

기타 민간위탁 관련 연구에는 이현우(2011), 이정은(1998) 등이 있다. 이현우(2011)은 경기영어마을을 중심으로 지방자치단체의 민간위탁 운영성과 분석을 통해 향후 영어마을의 합리적인 운영방안을 모색하였다. 과정적으로는 민간위탁 선정단계, 공급단계, 관리 단계로 구분하여 분석하였고 성과 측면으로는 조직의 효율화, 비용절감, 서비스 향상 측면에서 운영성과를 분석하였다. 분석결과 경영합리화를 통한 인력절감, 사업비용절감, 서비스 향상 등 긍정적인 효과도 있었으나 운영 감독에 있어 체계적인 지도감독 미흡으로 성과관리가 효과적으로 이루어지지 못하고 있음을 지적하며 성공적인 정착방안으로 위탁기관의 철저한 지도 감독 및 전담조직 설치 등을 제시하였다.

이정은(1998)은 일반적인 민간위탁의 성과로 알려져 있는 비용절감과 서비스 질의 요인이 민간위탁의 운영성과에 얼마나 영향을

---

10) 민간투자사업의 적격성 평가의 정성적 평가의 한 종류로서 투자효율성을 의미한다.

미치는가를 실증분석하였는데, 분석결과 민간위탁의 성과는 비용절감보다는 서비스의 질 향상에 의해 더 잘 설명된다고 보았다.

## 2. SOC 사업실패에 관한 선행연구<sup>11)</sup>

SOC 사업 또는 민관협력 사업의 실패에 관한 선행연구에는 김강수(2011), 김강수(2010), 주재현(2006), Pickrell, D. H. (1998),

---

11) SOC 사업 실패는 아니지만 기타 정책실패에 관한 사례연구는 다음과 같다.

조선일(2012)은 외환은행 매각사례를 중심으로 정책실패를 관료적 책임성 확보 측면에서 접근하였다. 특히, 정책담당자의 정책단계별 역할을 중심으로 분석한 결과, 정책실패 판단의 정치성과 동태성, 정책문제의 인식, 정책접근의 시제, 금융감독 시스템, 관료적 책임성의 확보 측면에서의 문제점이 드러났으며 관료적 책임성 확보를 위해 구체적인 제도적 장치 및 행정환경의 변화에 맞는 적절한 역할설정이 필요함을 제시하였다.

이종수(2012)는 정책학습(Policy Learning)의 관점에서 금융정책의 실패를 조망하였다. 저축은행의 연쇄도산 현상에 대하여 개인측면(CEO의 부패), 조직관리(소유 및 지배구조, 감 독기관 관리부실), 사회시스템(낮은 신뢰도)의 상황적 결합이 하나의 원인이며 정책학습의 관점에서는 조직의 관리능력한계 및 구조적 요인으로서 금융감독 기능의 결합이 학습 무능력을 초래하고 정책실패로 귀결됨을 지적하였다. 한편, 변창홍(2012)은 뉴타운사업을 통해 정책단계별 정책실패의 순환구조를 분석하였다. 즉, 문제인식 및 목표설정, 정책수단선택, 목표달성, 집행과정, 추진효과, 평가와 환류 측면에서 어떤 실패요인이 있었는지를 분석하고 뉴타운 출구전략의 내용과 향후 과제를 제시하였다.

김영평(2012)은 정책의 목표성취 실패, 정책 오차 수정의 실패 등을 정책실패로 정의하고 정책의 성과 판단의 정치성 및 모호성 측면에서 정책의 성공과 실패가 공존할 수 있음을 지적하며 동태적이고 장기적인 시각에서 정책실패를 관리의 대상으로 삼아야 함을 주장하였다.

정광호·김원수(2005)는 토지거래허가제 실시 이전과 이후의 토지거래량의 변동을 회귀분석을 통하여 분석하였다. 그 결과 오히려 토지거래 허가제 이후 토지거래량이 증가하거나 지가가 상승하는 정책효과가 발생하고 있어 정부개입이 오히려 정책실패를 부추겼음을 규명하였다.

안병철(2002)은 의약분업의 정책변동과 실패과정을 '정책어그리짐'의 개념을 도입하여 분석하였다. 정책어그리짐 논리에 따르면 의약분업정책이 효과를 거두지 못한 것은 상호조정과정을 거치면서 원래의 정책의도에서 벗어난 정책변질로 이어지고 그것이 정책실패를 초래하였다고 본다. 이를 통해 정책연구에서 정책실패의 영역이 집행상의 문제라기보다 상호조정에 따른 정책어그리짐 차원에서 접근할 수 있음을 시사하였다. 김종화(2002)는 의약분업정책을 사례로 정책딜레마 상황에서의 정부의 상징적 행동을 분석하였는데 기존의 정책실패이론과 정책딜레마 상황에서의 정책실패, 정부의 상징적 행동과 정책실패를 비교분석하였다.

박순애·이지한(2005)은 반복된 정책실패 사례로서 방사성 폐기물 처분장 입지정책을 분석하였다. 방사성 폐기물 처분장 입지정책이 계속적으로 실패하고 있는 원인을 정책환경적 요인(언론의 보도성향, 환경단체의 활동), 정책의 내재적 특성요인(위험성, 경제적 손실과 비형평성), 정책집행체제의 내·외부요인(지역주민과 정책집행기관간의 관계 등)으로 분류하여 안면도, 굴업도, 위도의 입지정책 실패사례를 비교 분석하였다.

지중화(2011)는 김대중 정부 시기의 코스닥 등록 벤처기업의 주가하락 현상이 야기한 사회적 손실을 추정하였는데 지대추구의 개념을 도입하여 정책실패의 원인을 분석하였다. 지대추구 수요자와 공급자 및 환경적 측면에서의 각 행위자들의 지대추구 행위가 정책집행 실패를 초래하였음을 규명하였다.

이들은 일반적으로 사례연구를 통해 정책실패의 원인들을 분석하고 개선방안을 도출하였다.

Flyvbjerg, B. *et al.*(2003), Wachs, M (1992), 이용준(2005), 고길곤(2012), Greve, C & Ejersbo, N(2003), Jamali, D(2004), Timothy J. Murphy(2008), Burger, P. *et al.*(2009) 등이 있다.

김강수(2011)은 민간투자사업으로 건설 중인 도시철도<sup>12)</sup>사업의 교통량 수요 과다추정 문제에 대하여 교통량 추정오차를 분석하여 원인을 도출하고 추정오차 감소방안을 제시하였다. 즉 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 경기 등 총 7개 지역의 14개 노선의 교통량을 자료로 하여 예측교통량이 체계적으로 과다추정되고 있으며 이에 대한 원인으로 교통량 추정단계별로 발생하는 불확실성 및 판단오류, 교통량 예측 모형의 한계, 최종 의사결정자 및 사업시행부처의 정치적 유인 등을 지적하고 개선방안으로서 교통량 성과에 기초한 도시철도 정부지원금 차등화 및 교통량 예측에 있어 외부건해의 체계적 반영 등을 제안하였다.

김강수(2010)은 기종점통행량(Origin Destination 교통량, 이하 O/D 교통량)<sup>13)</sup> 모형을 통하여 서울시 지하철 노선 교통량 추정의 불확실성을 분석하였으며 이에 대한 발생원인으로 외생오차(소득, 인구, 사회경제적 변수), 정치·제도·심리적 측면, 측정오차, 모형오차(중요 변수의 누락)등을 제시하고 개선방안으로서 모형적합성 및 추정결과 검증 강화, 제도개선 및 경험적 결과의 반영, 교통수요 추정의 투명성 제고, 교통량 추정 위험 고려 등을 제시하였다.

주재현(2006)은 이론적 논의를 통하여 민관협력(PPP)의 주요 성공조건을 살펴본 후 경기도 민간투자사업으로서 사업이 장기간 교착상태에 빠져있거나 추가비용 부담등의 문제를 안고 있던 일산대교와 제 3 경인고속도로 건설사업 사례를 통해 민간투자사업의 성

12) 「도시철도법」에 의한 도시철도의 정의는 ‘도시교통의 원활한 소통을 위하여 도시교통권역에서 건설·운영하는 철도·모노레일 등 궤도에 의한 교통시설 및 교통수단’이다.

13) 기종점 통행량이란 도로 또는 철도 등 교통 SOC 사업을 계획시 사업시행 전과 후의 결과분석, 사람과 화물의 이동과 통행행태에 대한 분석 등 효율적인 SOC 투자를 위하여 기초자료로 활용되는 자료로서 기점(O: Origin)은 통행자가 자신의 활동을 수행하기 위하여 출발하는 지점, 종점(D: Destination)은 도착하는 지점을 말하며 기종점통행량(O/D)은 출발지와 도착지의 행렬로 구성된다. 구체적으로 지역 상호간의 화물수송량, 수송건수, 자동차교통량, 여객수송인수 등의 출발, 도착 수량을 내용으로 한다. 출처: 건설경제(www.cnews.co.kr)

공조건을 적용하여 검토하였다. 각 사례에 정부와 민간기업간의 신뢰구축, 정부와 정치적 상충부의 명확한 의지 표명 및 지원, 지원전담기관 및 조직체계의 설치, 법적·규제적 장치의 정비, 재원조달 등의 변수를 적용하여 이러한 성공조건들이 충족되었는지 등을 검토하고 시사점을 제시하였다. 특히 단체장의 리더십 및 지방정부와 참여기업간의 신뢰구축이 주요 영향요인으로 나타났다.

Pickrell(1998)은 교통인프라 사업에서의 교통수요 추정의 문제로 인한 실패에 대하여 미국 도시철도 사업의 경우 10개의 사업 중 9개 사업에서 수요가 과다 추정되었거나 비용이 과소 추정되었다고 주장하며 이 가운데 3개 노선(볼티모어, 버펄로, 피츠버그)의 승객수는 개통후 시간이 경과함에 따라 감소하였다고 보고하였다. 이러한 원인에 대해 Pickrell은 이용객 수 예측에 이용되는 다양한 모형의 오차나 노선설계의 변경 등과 같은 명백한 원인으로도 설명될 수 없는 오차의 원인이 존재하고 있으며 수요예측의 정확성 개선을 위해서 예측기간을 줄임으로서 외생요인 통제를 강화하고 중앙정부 보조금을 단순 지원비율에서 보조금 상한액을 둘 것을 제안하였다.

Flyvbjerg *et al.*(2003)은 대규모 교통시설 투자사업에 대한 실패 원인으로서는 정치적인 문제와 이로 인한 교통량 추정의 과대평가를 제시하였다. 사업추진주체의 수요 예측치가 전문가의 그것보다 과대 예측되는 것은 추정에 대한 전문적인 기준과 가이드라인에 대한 준수압력이 전문가보다 약하기 때문이라고 분석하였다. 같은 맥락에서 낙관적인 교통수요 예측행태에 대하여 Wachs(1992)은 윤리적인 고민(ethical dilemma)차원으로 접근하였는데 교통수요 예측과정이 상당히 주관적인 과정을 거쳐 산출되는 과정이므로 전문가는 기술적인 가정을 통해 자기 이익에 도움을 주는 (self-serving) 추정치를 산출한다고 지적하였다.

고길곤(2012)은 사회간접자본 투자의 대표적인 정책실패 사례로서 경전철 사업을 지적하고 용인경전철과 부산-김해경전철 사례를 분석하였다. 정책평가의 논리 가운데 블랙박스 논리와 투명상자 논

리, 복잡성 논리를 통하여 두 사례의 실패원인을 분석하였으며 이 가운데 복잡성 논리의 접근법이 보다 유용하다는 점을 결론으로 제시하였다. 특히 정책의 복잡성을 고려할 때 블랙박스 논리의 정책-결과라는 기계적인 인과관계 가정은 실제 정책개선이나 정책학습에 활용하기에 제한적일 수 있음을 제시하였다.

김상수(2006)는 주인-대리인 모형을 적용하여 인천공항고속도로 사업과 천안-논산고속도로의 사업을 재정사업과 비교하였는데, 정보의 비대칭성하에서 정부의 재정지원 체계가 재정부담의 경감이라는 정책목표를 실현 가능하게 하는 지를 평가하고 그 개선방안을 모색하였다.

C. Greve & N. Ejersbo(2003)은 덴마크 Farum시(市)의 민간투자사업을 사례로 민관협력 실패요인을 분석하였다. BOT(Build-Own-Transfer) 형태로 운영되던 Farum시의 축구장 등 인프라 사업 실패요인으로서 중앙정부의 규범과 지방정부 혁신의 충돌, 책임소재의 불분명, 도덕적 해이 등을 지적하였다.

한편, Dima Jamali(2004)는 레바논의 민관협력 사례로서 레바논의 전기통신 인프라 사업의 성공 및 실패요인을 분석하였다. 중요 성공요인으로서 투명하고 건전한 규제 프레임워크, 사업시행부처와 민간 간의 정보 및 목표 공유, 자원의존, 제도화 등을 제시하였고 제약요인으로서 장기간의 계약, 사업자체의 복잡성, 공공-민간 부문의 불신 및 불분명한 계약조항 등을 지적하였다.

T. J. Murphy(2008)는 민간투자사업으로 건설되는 SOC 사업의 실패사례를 토대로 인프라 사업에서의 민간투자는 고비용, 저효율적이며 민간이 제공하는 서비스의 질이 더 높을 것이라는 찬성논리에 대하여 실제 제공되는 SOC 민간투자사업의 서비스의 질이 이전보다 저하되었고 책임소재가 불분명하여 책임성 확보에 어려움이 있으며 공공정책의 유연성이 상실된다는 점을 지적하였다. 이에 대한 개선방안으로서 사업의 특성에 대한 이해, 효율적인 사업기술과 계약 관리 기술, 불확실성의 감소와 효율적인 위험분배를 제시하였다.

Philippe Burger *et al.*(2009)는 민간투자사업 방식의 사회기반시설 건설에 있어서 글로벌 금융위기가 실패를 초래하는 요인이 될 수 있음을 주장하였다. 캐나다, 콜롬비아, 한국, 모잠비크, 페루, 포르투갈, 영국, 남아프리카 공화국 등 8개국을 대상으로 위험요인과 취약성을 분석하였다. SOC 사업의 실패요인으로서 글로벌 금융위기로 인한 이자율 상승, 미래수요 불확실성, 총수요 감소로 인한 운영수입 감소, 기업투자 위축으로 인한 사업 자금조달 지연이 사업지연으로 연결될 수 있다는 점 등을 제시하였으며 특히 교통인프라 사업에서 그 여파가 더 큰 것으로 분석되었다.



### 3. 주요 선행연구의 검토 및 시사점

지금까지 민간투자 사업 및 SOC사업 실패에 관한 선행연구를 살펴보았다. 이상의 선행연구를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 계량적인 방법을 이용한 실증연구보다 주로 질적연구로서 사례연구를 통해 민간투자사업의 현황 및 문제점을 진단하고 정책적 함의를 제시하려 하였다(조기훈, 2009; 이현우, 2011; 김강수, 2010; 주재현, 2006; Pickrell, 1998; 고길곤, 2012 ; 김상수, 2006; C. Greve & N. Ejersbo, 2003; Dima Jamali, 2004).

둘째, 민간투자사업에 존재하는 위험을 규명하고 정부와 민간기업간의 효율적인 위험분배 방식을 제안하였다(유영철, 2011).

셋째, 민간투자사업 방식과 관련하여 가장 대표적인 수단인 BTO, BTL을 비교하였다(최남희, 2011; 박수남 외, 2009; 유영철, 2011; 유영철, 2008).

넷째, SOC 사업에 대한 실패원인으로 주로 교통량 추정의 과대평가를 지적하였다(김강수, 2011; 김강수, 2010; Pickrell, 1998; Flyvbjerg *et al.*, 2003).

위의 선행연구들은 주로 사례연구를 통해 개별적 접근분석 방법을 취하거나 또는 정책수단 간의 단순비교를 함으로서, 민간투자사업 정책과정의 전반을 종합적으로 분석하는데 한계를 지니고 있는 것으로 여겨진다. 따라서 본 연구에서는 정책과정의 틀에 따라 각 단계별로 문제점을 도출하여 개선방안을 제시하고자 한다. 각 사례에서 단편적으로 나열되거나 표면화되었던 문제들이 인과관계로 얹혀 있거나 상호작용하여 예기치 못한 더 큰 문제가 발생할 수 있기 때문에 정책단계별 체계적인 분석이 필요하다.

또한, 민간투자사업에 대한 국내의 연구들은 실패사례에 대한 연구가 적고 민간투자사업 또는 SOC 사업에 대한 문제점 지적에 있어서 추상적인 수준의 논의 또는 단순비교에 머물러 있다. 정책은 평가와 환류를 통해 계속해서 변동하는 동태적인 성격을 가지고 있

기 때문에 정책실패를 함부로 단정짓기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 정책실패사례에 대한 연구가 중요한 것은 오히려 이러한 정책의 동태적인 성격에 기인한다. 즉, 정책실패의 원인을 인식하여 수정하지 않는다면 계속하여 같은 우를 범하게 될 것이며, 평가와 환류과정의 이루어지지 않는 정태적인 상황에 계속 머무르게 될 것이다. 따라서 본 연구에서는 민간투자사업에 대한 정책실패의 세 가지 사례를 통해 공통적으로 어떤 요인이 정책실패를 초래했는지 및 특정요인의 영향 등을 면밀하게 비교·분석하여 향후 진행되는 민간투자사업의 성공에 기여하고자 한다.

한편, 민간투자사업 가운데에서도 교통인프라 시설에 대한 체계적인 연구가 부족하며 같은 종류의 사업을 비교한 연구가 드물다. 사회기반시설(SOC)에는 도로, 철도, 항만 등이 있으나 기존의 연구는 주로 도로사업에 치우친 경향이 있다. 그러나, 지방재정의 관점에서 보았을 때 도로사업도 중요하지만 최근 연이은 실패사례와 이로 인한 재정위기에도 불구하고 지방자치단체들이 앞다투어 추진하고 있는 경전철 사업에 대한 체계적인 고찰도 필요하다. 민간투자사업 가운데 경전철사업 한 종류로 한정된 것은 같은 종류의 사업이므로 세 가지 사례간 비교 및 외적 요인의 통제가 용이하기 때문에 동일사업형태 가운데에서도 다른 결과가 나타나는 이유에 대해 분석해보고자 한다 .

## 제 3장 연구설계 및 분석방법

### 제 1절 분석범주 및 변수의 구체화

위의 이론적 배경 및 선행연구에서는 정책실패요인에 관하여 대체로 정책문제의 내재한 특성, 정책형성 및 집행체제의 내·외부 요인, 정책의 대상집단을 포함한 여러 행위자, 그리고 정책환경적 요인으로 구분한다. 한편, SOC 사업의 실패요인에 대해서는 민관협력 정책 특성에 기인하는 위험과 제도적 요인(최소운영수입보장), 교통수요예측 과정에 있어서의 문제점, 행위자들의 정치적 동기 등으로 분석하고 있다.

이에 따라 BTO방식의 SOC 민간투자사업 가운데 경전철사업과 관련된 실패요인에 대하여 다음과 같은 범주 및 구체적인 변수를 제시하고자 한다.

#### 1. 정책 형성

##### 1) 합리적 정책분석의 결함

정책문제의 성격 및 형태와 유형이 정책실패에 영향을 미칠 수 있기 때문에(Thomas Smith, 1973; P. A. Sabatier & D. A. Mazmanian, 1981; 유훈, 2002), 합리적이고 정확한 정책분석이 요구된다. 민간투자사업에서의 정책분석의 핵심은 효과성을 판단할 수 있는 경제성 분석이라고 볼 수 있다. 특히 교통인프라 사업에 있어서 다른 대안적인 수단이 있었는지, 지역발전에 있어서 필수적인 인프라였는지 등 정책집행 이전의 정책분석 과정을 분석해보아야 할 것이다.

##### 2) 제도적 요인

Hjern & Hull(1985)은 정책집행과정의 이해는 집행과정에서 나

타나는 제도적 구조(institutional arrangement)를 발견함으로써 가능하다고 가정하였다. BTO 형식의 민간투자사업에서 가장 문제되었던 것이 지방자치단체 주무부서와 민간기업과의 계약에 있어서 최소운영수입보장조항(MRG:Minimun Revenue Guarantee, 이하 MRG라 한다)이다. 최소운영수입보장제도는 민간기업 입장에서는 투자의 사결정의 불확실성을 최소화하고 중앙 또는 지방정부는 민간의 창의성과 자본을 안정적으로 유치하고자 하려는 목적으로 도입되었으나 예측수요와 실제 교통량의 차이로 인한 우발채무가 발생하게 된다. 따라서 교통량 예측이 잘못되었을 경우 또는 다른 요인으로 인하여 수익률이 저조할 경우 계약에 따라 중앙 또는 지방정부가 기업의 손실을 보전해주어야 하는데 문제는 보장율이 매우 높고 기간이 길기 때문에 정부가 보전해야 할 부담액이 매우 크고, X비효율성을 해결하고 경쟁을 통한 효율성을 추구하려는 민간투자사업의 초기 목적과 다르게 도덕적 해이가 발생할 소지가 있다. MRG는 2009년 폐지되었으나 협약기간이 많이 남았기 때문에 현재 민간투자사업의 한계요인으로서 최소운영수입보장제도의 구조적인 문제를 검토해볼 필요가 있다.

### 3) 수요예측기관의 과대수요추정

Flyvbjerg *et al.*(2003)이 대규모 교통시설 투자사업에 대한 실패 원인으로 제시한 것은 정치적인 문제와 이로 인한 교통량 추정의 과대평가라고 볼 수 있다. 또한 Pickrell(1998), 김강수(2011) 등도 SOC 사업의 실패요인으로 같은 요인을 지적하였다. 실제 최소운영수입보장제도가 전술한 바대로 선의의 취지로 도입되었을지라도 교통수요 측정과정에서 문제가 있어 실제 수요와 차이가 클 경우 재정적인 문제 뿐 아니라 민-관 관계에서 법적공방까지 초래할 수 있다. 따라서 결정 및 집행단계에서 수요예측기관이 교통수요를 적절하게 선정할 수 있는 전문성을 지녔는지 및 수요측정 과정에서의 문제는 없었는지 등의 문제를 규명해야 할 것이다.

## 2. 정책 결정 및 집행

### 1) 시공사 선정과정의 결함

정부가 사회기반시설 건설에 있어 민간투자사업 방식을 도입한 이유는 재원의 효율적 조달 뿐 아니라 시장논리로서 경쟁을 통한 운영의 효율성 및 성과의 제고라고 볼 수 있다. 그러나 참여기업의 선정과정에서 실질적으로 경쟁이 있었는지에 대한 검토가 필요하다. 특히 민간투자사업의 대상이 되는 사업이 대부분 대규모 재원을 필요로 하는 사업이므로 이를 감당할 수 있는 능력이 되는 기업은 한정되어 있기 때문에 선정과정에서 공정한 경쟁이 있었는지 또는 로비에 의한 선정이었는지 등에 대한 분석이 필요하다.

### 2) 정책학습(오류수정)의 부재

정책실패를 정책학습의 실패로 보는 관점(Larson, 2010; 이종수, 2012; 김영평, 2012)에 의하면 오차수정의 과정이 작동하지 않는 학습무능력(learning disability)이 정책실패의 주요 원인이 될 수 있다. 각 지방자치단체에서 경쟁적으로 그리고 동시다발적으로 사회기반시설에 대한 민간투자사업을 추진하고 있는 상황에서 이에 대한 지속적인 오차수정 노력과 학습이 수반되어야 정책실패가 아닌 민간투자사업 정책의 성공을 위한 일련의 단계가 될 수 있을 것이다.

## 3. 정책내부요인

### 1) 단체장의 정치적 영향력

정책집행의 성공과 실패에 영향을 주는 요인으로서 Sabatier & Mazmanian(1981)은 집행기관 책임자의 리더십을, T. Smith(1973)는 리더십 및 지원정도를, 주재현(2006)은 정부와 정치적 상충부의 명

확한 의지 표명 및 지원을 제시하였으며 김강수(2011)는 최종 의사결정자 및 사업시행부처의 정치적 유인 등을 지적하여 공통적으로 단체장의 정치적 영향력이 정책집행에 중요한 영향요인이 될 수 있음을 알 수 있다. 민간투자사업 사례에서도 단체장의 의지에 따라 정책의 방향이 달라질 수 있고 궁극적으로 성공과 실패에 어떤 영향을 끼치는지 검토해야 할 것이다.

## 2) 집행기관과 사업시행자 간의 관계

Dima Jamali(2004)가 SOC사업의 제약요인으로 제시한 요인 가운데 하나는 공공-민간 부문의 불신이다. Pressman & Wildavsky(1984), Considine(1992)가 지적했듯이 다수의 의사결정점의 존재가 정책집행의 성공확률을 감소시킬 수 있다. 민간투자사업은 본질적으로 성격이 다른 조직이 계약관계로 맺어진 상황이므로 같은 조직일 경우보다 정보의 공유나 의사전달에 있어서 문제가 있을 수 있으며 행위자간 이해충돌이 일어나 사업집행을 지연시킬 수 있다. 주인-대리인이론이 정책실패에 주는 함의도 주인과 대리인의 유인구조가 다르기 때문에 대리인의 도덕적해이를 발생시킬 수 있다는 것이며, Buchanan & Tullock의 지대추구이론에서도 각 행위자의 지대추구 행위가 사회전체적으로 비효율을 발생시킬 수 있음을 지적하였다. P. A. Sabatier & D. A. Mazmanian(1981)가 정책성패의 영향을 끼치는 요인 가운데 자원에 집행기관 상호간의 관계를 지적한 점 및 주재현(2006)이 제시한 지방정부와 참여기업간의 신뢰구축도 같은 맥락에서 이해될 수 있다.

## 4. 정책외부요인

### 1) 대상집단의 순응도 및 시민참여의 부재

R. T. Nakamura & F. Smallwood(1980)은 성공적인 정책집행의

의 판단기준에 대하여 수혜자의 대응성을 지적하였고, Sabatier & Mazmanian(1981)은 대중의 지지와 관심이 정책에 영향을 끼칠 수 있다고 하였다. 정책을 결정 및 집행기관 뿐 아니라 정책의 대상집단이 중요한 이유는 정책집행에 있어서 대상집단의 순응도 주민참여를 통한 주민의사의 정책과정에 대한 투입이 이루어져야만 정책이 보다 주민의 이익에 부합하는 것이 될 수 있기 때문이다(이승중, 2001). 김순은 외(1998)도 정책대상집단의 정책에 대한 견해나 관점이 정책의 성과에 영향을 미칠 수 있으며 대상집단의 이해 및 의견수렴을 통해 정책결정 및 집행과정에서 환류가 이루어질 수 있음을 확인하였다. SOC 사업이 지닌 대규모 사업의 특성은 공사과정에서의 소음 및 불편 등으로 인한 지역주민과의 마찰이 있을 수 있으며 특히 교통인프라 시설은 지역주민의 삶에 미치는 영향이 작지 않으므로 정책과정에서 대상집단의 순응을 확보하는 것이 중요하다.

## 2)사회경제적 여건변화

Sabatier & Mazmanian(1981)은 사회경제적 상황이 정책 성패에 영향을 끼칠 수 있다고 하였으며, Philippe Burger *et al.*(2009)은 구체적으로 글로벌 금융위기 등 사회 경제적 상황이 SOC 사업에 어떠한 경로로 영향을 주는지에 대하여 규명하였다. 정책 자체는 성공적으로 설계되었더라도 정책환경이 변함에 따라 성패가 갈릴 수 있다. 실제로 지방자치단체에서 추진하고 있는 민간투자사업이 지자체의 재정상황에 크게 영향을 받으며 인구감소 또는 도시공간의 변화로 인하여 당초 예상한 교통수요가 변경될 수 있으며 추진노선에도 영향을 줄 수 있다.

## 3)언론의 보도성향 및 법적 분쟁

언론은 정책을 둘러싸고 있는 정책환경 가운데 하나로서 대중매체(mass media)를 통하여 사회구성원들 간의 의사전달을 돕고 사회에서 발생하는 주요 사건들을 구성원들에게 알려준다. 지방자치단체

에서 실시하는 교통 인프라 민간투자사업은 인근지역의 부동산 가격 등 민감한 사안과 연결되어 있어 이에 대한 언론의 보도성향에 따라 여론이 형성되고 변경되며 정책변동에 영향을 줄 수 있다.

한편, 정책집행 중에 관련부처와 참여기업간에 법적 분쟁이 일어날 경우 사업이 제대로 진행되기 어렵고 필연적으로 사업이 지연되며 그 과정에서 해당 지자체 뿐 아니라 지역주민에게도 시간·금전적으로 악영향을 끼칠 수 있다는 점에서 법적 분쟁 또한 환경적 요인에서 분석해 보아야 할 사항이다.

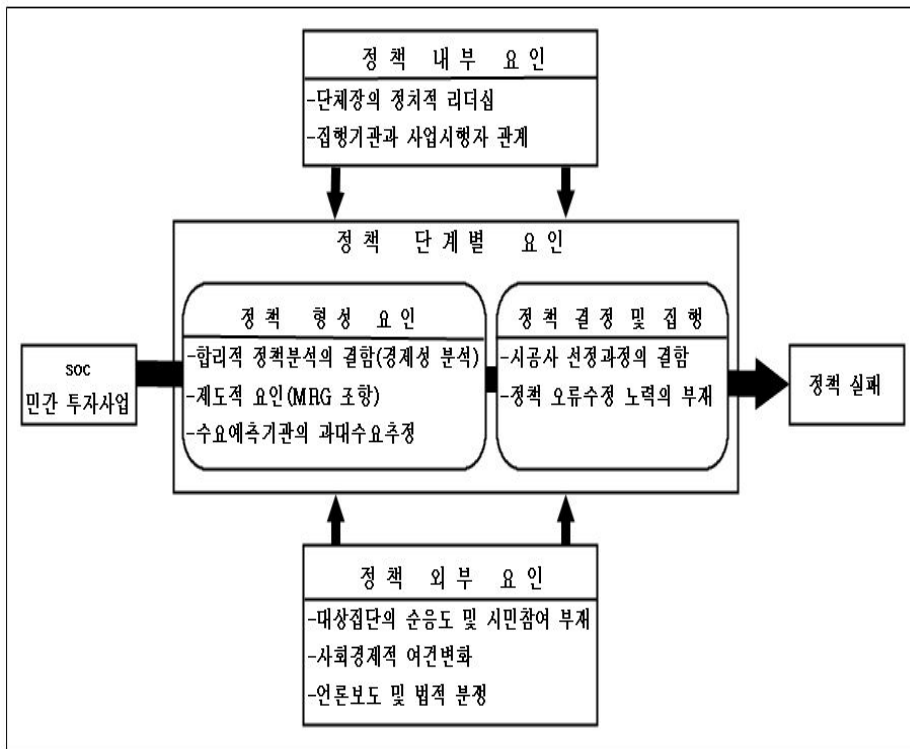


## 제 2절 연구의 분석틀

이상에서 경전철사업과 관련된 실패요인의 분석범주와 변수를 구체화하였다.

선행연구에서 개별적으로 제시된 요인들이 과연 본 연구가 대상으로 삼은 세 개의 사례에서 얼마나 공통적으로 발생하고 있으며 실제 어떠한지에 대하여 보다 총체적으로 파악하기 위해 다음과 같은 연구의 분석틀을 설정하였다. 즉 정책집행이론에서 정책과정(정책형성, 집행 및 결정), 정책내적·외적 요인들이 있는데 이러한 요인들이 실제 사례에서 어떻게 결합하는지에 대해 다음 연구의 분석틀에 기반하여 살펴보겠다.

<그림 2> 연구의 분석틀



첫째, 경전철 사업 정책이 형성되는 과정에서의 요인이다. BTO 방식으로 추진되는 경전철사업의 본질적인 문제는 대규모자금이 투입되고 공공부문과 민간부문이 장기간의 계약을 한다는 점에서 비롯되며 이에 따른 위험의 공유 및 분배가 어떻게 이루어지느냐 하는 것이다. 즉, 정책형성 과정에서 합리적으로 경제성 분석이 이루어졌는지와 특히, 경전철 교통수요 과다예측 여부 및 원인에 대하여 검토하고 제도적 요인으로서 최소운영수입보장조항을 살펴보고자 한다.

둘째, 정책 결정 및 집행요인이다. 시공사 선정과정에서 민관협력의 장점인 경쟁의 메커니즘이 작동했는지 여부도 정책실패에 영향을 미칠 것이다. 또한 대규모 자본을 필요로 하고 사업기간이 장기간 소요되는 민간투자사업에 있어서 책임성 확보 문제 등 정책평가와 이를 통한 지속적인 학습 및 환류가 이루어져야 한다. 따라서 정책학습(오류수정)의 노력이 있었는지 등을 살펴보고자 한다.

셋째, 정책 내부요인이다. 내부요인 가운데에서도 특히 행위자에 초점을 맞추어 살펴보고자 한다. 정책집행에 있어서 제도가 행위자에게 영향을 미치기도 하지만 행위자 또한 제도와 상호작용하면서 동태적인 정책과정을 형성해 나간다. 특히, 본 연구에서의 민간투자사업은 지방자치단체가 시행하는 사업으로서 집행기관과 사업시행자 간의 관계, 단체장의 정치적 영향력이 정책실패에 영향을 끼쳤을 것이다.

마지막으로 정책 외부요인이다. SOC 사업실패와 관련된 선행연구와 정책실패요인과 관련된 이론 검토에서 모두 환경적요인을 실패요인으로 제시하였다. 또한, 정책대상집단의 순응도 및 시민참여가 사업의 성패에 영향을 끼쳤을 수 있다. 따라서 대상집단의 순응도 및 시민참여의 부재, 인구변화 또는 재정상황과 같은 사회경제적 변화, 언론의 보도성향 및 법적분쟁을 중심으로 실패요인을 살펴보고자 한다.

### 제 3절 분석방법

본 연구에서는 사례연구의 방법을 사용하였다. 일반적으로 정책 집행에 관한 연구는 그 주제가 복잡하고 동태적인 특성을 갖고 있기 때문에 연구자들이 통계적인 방법이나 실험적인 방법을 회피하고 사례연구방법을 선호하는 경향이 있다(Kerlinger, 1973). 그런데 사례연구방법은 Kerlinger가 제시한 이상적인 연구설계(research design)의 조건, 즉 ①연구문제에 대한 답을 제시해야 하고, ②외재적인 독립변수를 통제할 수 있으며, ③연구결과를 일반화할 수 있어야 한다는 조건 가운데 두 번째와 세 번째의 조건을 충족시키지 못한다. 특히 정책집행의 사례연구는 그동안 너무 적은 사례를 너무 많은 변수로(too few cases, too many variables) 연구하였기 때문에 인과관계를 분명하게 파악할 수 없다는 비판이 제기되었다(Goggin, 1986).

이러한 비판에도 불구하고 정책의 사례연구는 구체적인 정책을 중심으로 정책의 전개과정 혹은 정책에 영향을 미치는 요인을 심층적으로 분석할 수 있다는 장점이 있다. 또한 계량적인 분석방법의 한계로 지적되고 있는 행위자들간의 정치적인 움직임이나 정책과정의 동태성을 구체적으로 파악할 수 있다.

이 연구는 정책실패의 사례로서 용인경전철, 부산-김해경전철, 전주경전철 등 SOC 민간투자사업을 비교하여 분석틀에 따라 추출된 실패요인 가운데 공통요인을 찾아 교통인프라 민간투자사업의 실패요인을 검토할 것이다.

따라서 이들 사업의 현황과 내용을 살펴보기 위해 사례연구 방법 중 문헌연구를 사용하고자 한다. 국내외에 발표된 도서와 정기간행물, 각 사업의 시행주체인 국토해양부 및 해당 지방자치단체의 백서 및 자치단체회의록, 국회 입법조사처 및 기획예산처, 국무총리실 및 국회의원들의 보고서, 발간물, 연구용역과 한국개발연구원(KDI)의 예비타당성 보고서를 중심으로 언론보도자료, 시민단체 발간자

료, 정부발간자료를 더하여 각 사업에서의 문제점을 도출해낼 것이다.

## 제 4장 SOC 민간투자사업의 전개

### 제 1절 국내 SOC 민간투자사업 현황

#### 1. 사회간접자본(SOC) 및 사회기반시설의 개념

사회간접자본(SOC: Social Overhead Capital)이란 일반 경제활동의 기초가 되며 도로, 항만, 철도 등 생산활동에 직접적으로 사용되지는 않지만 간접적으로 기여함으로써 경제활동을 원활하게 하기 위해서 꼭 필요한 시설로 사회구성원에게 공통적으로 제공되는 자본 또는 시설을 의미한다(양지청, 2002; 엄주현, 2007). 즉, 사회간접자본은 공공 자본으로서 광의로는 교육, 보건, 상하수도 등 공공서비스의 운영을 위한 기법 또는 제도 등을 포함하지만 협의로는 도로나 철도, 항만, 통신시설 등 시설에 한정된다.

한편, 사회기반시설은 협의의 사회간접자본으로서 사회간접자본의 물리적인 측면 또는 시설(infrastructure)적 측면을 강조한 것이라 볼 수 있다. 『사회기반시설에 대한 민간투자법』 제 2조는 사회기반시설에 대하여 각종 생산활동의 기반이 되는 시설, 해당 시설의 효용을 증진시키거나 이용자의 편의를 도모하는 시설 및 국민생활의 편익을 증진시키는 시설로서 도로, 철도, 항만, 환경, 학교, 군주거시설, 노인주거복지, 공공보건의료, 문화시설 등 44개 항목 등이라 정의하고 있다.

이들 사회간접자본 또는 사회기반시설은 많은 생산활동에 공통적으로 또는 간접적으로 필요하나, 성질상 사인(私人)의 투자가 부적절하거나, 투자회수기간이 길기 때문에 민간자본에 의한 공급이 쉽지 않고 그 효과가 사회 전반에 미치기 때문에 일반적으로 국가 및 지방자치단체 등 공공부분에 의해 공급되고 있다. 그러나 국가의 재정력에도 한계가 있기 때문에 최근에는 『사회기반시설에대한민

간투자법』에 의하여 사회간접시설에 대한 민간자본의 투자가 유도되고 있다.<sup>14)</sup> 동 법은 사회기반시설에 대한 민간의 투자를 촉진하여 창의적이고 효율적인 사회기반시설의 확충·운영을 도모함으로써 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.<sup>15)</sup>

위의 사회간접자본(SOC)과 사회기반시설의 개념을 통해 볼 때, 본 연구에서 검토하고자 하는 경전철 사업은 교통인프라시설로서 협의의 사회간접자본 또는 사회기반시설이라 볼 수 있을 것이다.

---

14) 국토해양부 국토해양용어사전

[http://www.mltm.go.kr/USR/dictionary/m\\_65/lst.jsp?ID\\_ONE=2671](http://www.mltm.go.kr/USR/dictionary/m_65/lst.jsp?ID_ONE=2671)

15) 『사회기반시설에대한민간투자법』 제 1조

## 2. 사회기반시설의 유형 및 민간투자사업 방식

『사회기반시설에대한민간투자법』 제 2조를 통해 볼 때 사회기반시설의 유형은 도로, 항만, 철도, 공항, 수자원, 정보통신, 에너지, 환경, 유통, 문화관광, 국방, 교육, 주택, 보건복지, 산림 등의 분야로 볼 수 있다.

<표 2> 사회기반시설의 유형

분 야	사 회 기 반 시 설 의 유 형
도로(3)	도로 및 도로부속물, 노외주차장, 지능형 교통체계
항만(2)	항만시설, 어항시설
철도(3)	철도, 철도시설, 도시철도
공항(1)	공항시설
수자원(3)	다목적댐, 하천부속물, 수도
정보통신(4)	전기통신설비, 정보통신망, 초고속정보통신망, 지리정보체계
에너지(3)	전원설비, 가스공급시설, 집단에너지 시설
환경(5)	폐기물처리시설, 분뇨(오수)처리시설 및 축산폐수공공처리시설, 폐수종말처리시설, 재활용시설, 하수종말처리시설 및 하수도
유통(3)	유통단지, 화물터미널 및 창고, 여객자동차 터미널
문화관광(9)	관광지 및 관광단지, 청소년수련시설, 생활체육시설, 도서관, 과학관, 박물관 및 미술관, 국제회의시설, 문화시설, 도시공원
국방(1)	군주거시설
교육(1)	학교시설
주택(1)	공공임대 주택
보건복지(3)	아동보육시설, 노인주거·노인의료, 공공보건의료
산림(2)	자연휴양림, 수목원

동 법에 의해 추진되는 민간투자사업 대상사업은 1)정부가 사업을 지정하거나(정부고시사업), 2)대상사업에 포함되지 않은 사업을 민간사업자가 제시(민간제안사업)함으로 선정될 수 있다. 법 제 8조의 2는 대상사업의 조건에 대하여 사회기반시설과 관련된 중기·장기계획 및 국가투자사업의 우선순위에 부합할 것, 민간부문의 참여가 가능할 정도의 수익성이 있는 사업일 것을 요건으로 하고 있다. 구체적으로 첫째, 경제성 분석결과 경제적 타당성이 있는 사업, 둘째, 사업성 분석을 통하여 민간투자사업으로 추진할 정도의 사업성이 있는 사업, 셋째, 적정수준의 재정지원으로 사업성확보가 가능한 사업, 넷째, 해당지역의 발전가능성 및 수송수요 증가가 예상되는 사업이라고 볼 수 있을 것이다(엄중현, 2007).

법 제 4조가 규정하고 있는 민간투자사업의 추진방식은 다음과 같다. 첫째, 사회간접자본시설의 준공과 동시에 당해시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하는 방식(BTO: Build -Transfer- Operate), 둘째, 사회간접자본시설의 준공 후 일정기간동안 사업시행자에게 당해시설의 소유권이 인정되며 그 기간의 만료시 시설소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되는 방식(BOT: Build- Operate-Transfer), 셋째, 사회간접자본시설의 준공과 동시에 사업시행자에게 당해시설의 소유권이 인정되는 방식(BOO: Build- Own- Operate) 등이다. 위의 네 가지 가운데 국내 민간투자사업의 근간을 이루고 있는 것은 수익형 민자사업(BTO)과 2005년 도입된 임대형 민자사업(BTL)이며, 본 연구에서 다루고자 하는 경전철 사업은 주로 수익형 민자사업이므로 이하에서는 수익형 민자사업(BTO)을 중심으로 검토하고자 한다.



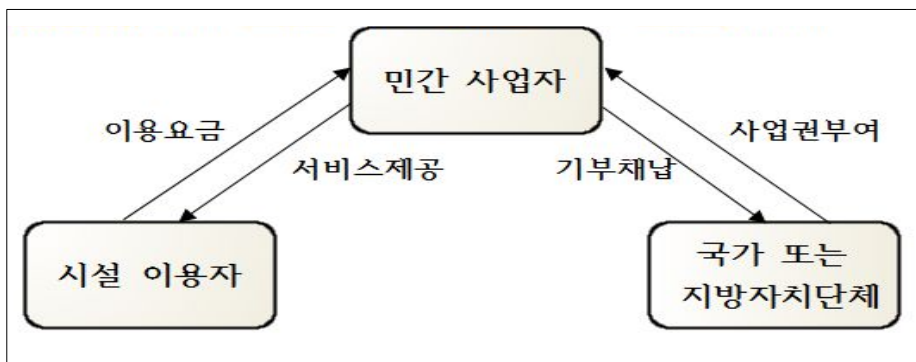
## 1) 수익형 민자사업(BTO)의 개념

사회기반시설에 대한 민간투자법 및 관련법률(민간투자법 시행령 및 민간투자사업 기본계획)에서는 사업시행방식과 관련하여 다양한 방식으로 민간투자사업을 추진할 수 있도록 하고 있다(문외설·김정옥, 2008). 법 제 4조에 규정된 수익형 민자사업(BTO)의 핵심은 건설-양도-운영이다. 즉, 민간투자회사가 SOC 시설을 건설하여 소유권은 국가나 지방자치단체에 양도하지만 민간이 일정기간(통상 30년)동안 시설관리운영권을 부여받아 이를 근거로 시설을 운영하면서 최종사용자에게 사용료 부과를 통해 투자비를 회수하는 방식이라고 볼 수 있다(국회 예산정책처, 2010; 최남희, 2011; 김도일, 2007; 옥동석, 2007).

수익형 민자사업(BTO)는 이용자에게 사용료를 부과함으로써 투자비를 회수하는 시스템이기 때문에 운영수입이 유동적이며 민간이 수요위험을 부담하게 된다. 따라서 정부에서 민간의 수요에 대한 위험을 일정부분 분담하기 위해 BTO에만 최저운영수입보장(MRG)조항이 적용되는 것이다. 이에 반해 임대형 민자사업(BTL)에서는 정부가 임대료를 고정으로 부담하기 때문에 수익형민자사업(BTO)보다 사업위험이 적고 위험에 대한 보장이 필요 없다.

이를 도식화하면 다음과 같다.

<그림 3> 수익형 민자사업(BTO)



## 2) 수익형 민자사업(BTO)의 특성

수익형 민자사업(BTO)의 특징은 대상시설의 성격, 투자비회수, 사업리스크, 사용료산정, 재정지원 측면에서 볼 수 있으며 임대형 민자사업(BTL)과 비교하여 볼 때 그 특징이 더욱 뚜렷해진다.

첫째, 수익형 민자사업의 대상이 되는 시설은 최종이용자에게 사용료부과로 투자비 회수가 가능한 시설로서 고속도로, 항만, 경전철, 지하철 등이 이에 속한다. 이에 반해 임대형 민자사업의 대상시설은 최종이용자에게 사용료를 부과하기 어렵고 투자비 회수가 어려운 시설로서 학교, 공원 등이 이에 속한다.

둘째, 투자비회수 측면에서 수익형 민자사업은 수익자부담으로서 최종이용자가 직접 사용료를 부담하게 되며 임대형 민자사업은 정부의 재정부담으로 정부가 내는 시설임대료를 통해 투자비를 회수하게 된다.

셋째, 수익형 민자사업은 사업위험이 높기 때문에 그에 상응하여 수익률도 높고 운영수입이 유동적이며 따라서 민간이 수요위험을 부담한다. 정부가 최저수입보장을 통해 위험을 분배하기는 하지만 사업구조 자체로 볼 경우 임대형 민자사업보다 사업리스크가 큰 편이다. 이에 비해 임대형 민자사업은 정부의 임대료를 통해 투자비를 회수하기 때문에 운영수입이 확정적이고 사업리스크가 낮으며 수익률도 수익형 민자사업에 비해 낮은 편이다.

넷째, 사용료 산정에 있어서 수익형 민자사업은 총사업비 기준으로 고시, 협약체결 시점가격 등이 반영되며 기준사용료 산정 후 물가변동분은 별도 반영된다. 임대형 민자사업은 시설의 준공시점가격으로 총민간투자비를 기준으로 산정되며 임대료 산정후 균등 분할하여 지급된다.

다섯째, 수익형 민자사업에 대한 재정지원은 건설기간 중 건설분담금과 운영기간 중 운영수입보장이며, 임대형 민자사업은 대부분의 경우 재정지원이 없고 예외적으로 장기임대료 축소를 위해 주무

관청이 필요시 지원하게 된다.

이를 표로 나타내면 다음과 같다.

<표 3> 수익형 민자사업(BTO) 및 임대형 민자사업(BTL)의 특징

구분	수익형 민자사업(BTO)	임대형 민자사업(BTL)
대상시설 성격	-최종이용자에게 사용료 부과로 투자비 회수가 가능한 시설 -(고속도로, 항만, 경전철, 지하철 등)	-최종이용자에게 사용료 부과로 투자비 회수가 어려운 시설 -(학교, 복지, 공원 등)
투자비회수	최종이용자 사용료부담 (수익자부담)	정부의 시설임대료 (정부재정부담)
사업 리스크	-사업위험이 높음 -높은 위험에 상응하는 고수익률 -민간의 수요위험 부담 -운영수입 변동위험	-사업위험이 낮음 -낮은 위험에 상응하는 저수익률 -민간의 수요위험 배제 -운영수입 확정
사용료 산정	-총사업비기준 (고시, 협약체결 시점가격) -기준사용료 산정 후, 물가변동분 별도 반영	-총민간투자비기준 (시설의 준공시점가격) -임대료 산정 후, 균등 분할 지급
재정지원	-건설기간 중 건설분담금 -운영기간 중 운영수입보장	-대부분의 경우 재정지원 없음 -예외) 주무관청이 필요시 지원

※자료: 한국사학진흥재단, 2007. 에듀21 비티엘/비티오 사업타당성 분석 표준모델 연구 수정

### 3.사회기반시설(SOC) 민간투자사업의 현황

1994년 『사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법』이 제정됨에 따라 우리나라의 민간투자사업은 초기에는 SOC 건설을 위한 수익형 민자사업(BTO)이 중심이었으나 동법이 2005년 『사회기반시설에 대한 민간투자법』으로 개정되면서 임대형 민자사업(BTL) 방식이 도입되어 각 특징에 따라 사회기반시설 건설에 활용되고 있다. 계속해서 법이 개정되면서 민간투자사업의 활성화를 위하여는 사용료 인하 및 재정부담완화를 위한 부대사업의 대상 확대 및 민간투자사업의 자금조달여건 개선되었고, 정부의 재정부담증가 완화를 위하여는 BTL 사업에 대한 국회 통제강화와 부당업자 제재 등을 가능하게 하였다(국회예산정책처, 2010; 법제처, 2011).

수익형 민자사업(BTO)과 임대형 민자사업(BTL)을 중심으로 민간투자사업의 현황을 살펴보면 SOC에 대한 전체 민간투자사업규모(BTO+BTL)는 2007년까지 지속적인 증가추세에 있다가 2008년부터 점차 감소하는 경향이다. 2005년 임대형 민자사업이 도입됨에 따라 2007년 임대형민자사업의 규모가 수익형민자사업의 규모를 능가하게 되었다. 이를 표와 그림으로 나타내면 다음과 같다.

<표 4> SOC 민간투자사업 현황

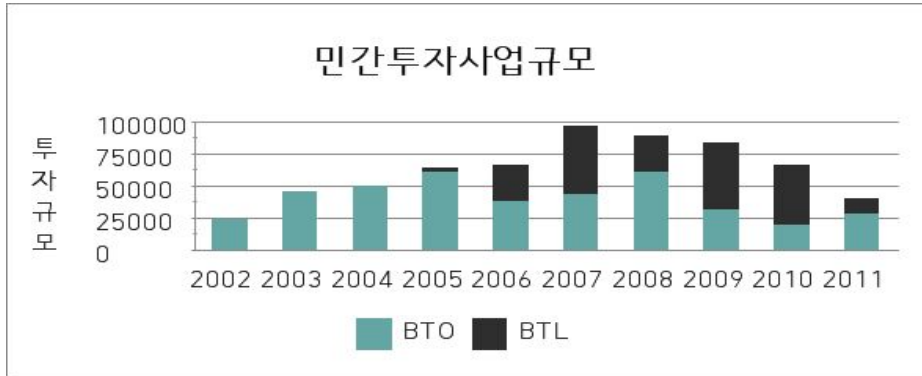
단위: 억원

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
BTO	23696	45589	50116	60679	37956	42701	60934	31380	18911	27424
BTL	-	-	-	2820	28251	53926	28470	51566	47330	12149
합계	23696	45589	50116	63499	66207	96627	89404	82946	66241	39573

※출처: 기획재정부, 경제예산심의관, 민간투자제도과

<그림 4> SOC 민간투자사업 현황

단위: 억원



## 제 2절 국내 경전철 사업 현황

### 1. 경전철의 의의

#### 1) 경전철의 개념

경전철은 1960년대 미국의 UMTA(Urban Mass Transit Association)가 미국과 유럽 각지에서 쓰이기 시작한 신경향의 노면전차를 통칭하는데 사용한 이래로 통상 영어로는 LR(Light Rail)이라 부르고 국내에서는 경량저널, 신교통시스템, 노면열차 등으로 지하철 등과 정확한 구분없이 혼용하여 사용하고 있으나 중량전철인 지하철과 대비되는 개념으로 볼 수 있다(국회입법조사처, 2011).

경전철에 대하여 미국의 대중교통협회(American Public Transportation Association: APTA)는 ‘중량철도와 비교하여 적은 수송량을 가진 전기철도로서 독립 또는 공유된 전용노선을 보유하며, 고상 또는 저상 플랫폼에서 승·하차하고 1량 또는 다량으로 연결된 시스템으로 「streetcar」, 「trolley car」, 「tramway」로도 알려져 있다’고 규정하고 있으며, 수송연구위원회(Transportation Research Board: TRB)에서는 ‘지면의 고가구조물 위 또는 지하에 독립된 「right-of-way」를 설치하거나 경우에 따라서는 도로 위에 1량 또는 다량편성이 가능한 운영상의 특징을 갖춘 도시 전기 철도 시스템’으로 정의하고 있다.

한편, 국내의 법률에서는 경전철을 명시적으로 규정하고 있지 않으나 「도시철도건설규칙」 제 2조에서 ‘모노레일형식, 노면전차형식, 철제차륜형식, 고무차륜형식, 선형유도전동기형식, 자기부상추진형식 등으로 운행되고 차량 최대 설계축중 13.5톤 이하의 전기철도를 말한다’고 정의하였다. 「도시철도건설규칙」의 정의는 기술적인 용어로서 일반인이 이해하기 어려운 측면이 있고 해당지역의

기후, 도시환경 등에 따라 많은 형태로 운영되고 있으므로(유기석,2010), 개괄적으로 볼 때 경전철은 중량전철인 지하철에 비해 적은 수송량을 가지고 소규모 차량편성이 가능한 도시철도시스템으로 볼 수 있을 것이다.

다음 <표 5>는 기존의 노면교통수단과 경전철을 비교한 것으로서 경전철은 기존교통인프라의 한계를 극복하기 위한 신교통수단으로서 중간정도의 수송거리 및 수송수요 밀도에 적합한 수송인프라이다.

<표 5> 지하철, 버스 및 경전철의 비교

구분	지하철	경전철	버스
수송용량	3~7만명/시간·방향	5천~3만명/시간·방향	1~5000명/시간·방향
차량편성	6~10량	1~6량	1대
차량정원	150~160명	50~226명	80명(입석포함)
운행간격	2~10분	1~6분	5~20분
운행속도	시속 30~35Km	시속 35~40Km	시속 18.35Km (서울시)
건설비	1000억원/Km	500억원/Km	1000억원/Km (4차선 도로)
적용지역	인구 1백만 이상	인구 50만 이상	중소도시 이상
장점	-정시성, 안전성,친환경성 -전용주행로 설치로 인한 통행권 확보		-상대적으로 낮은 시설투자비 -이용의 시·공간적 제약이 적으며 높은 접근성
단점	-시설투자비가 가장 높음 -노선선정의 용이 성, 차량편성의 유연 성이 낮음	-역을 중심으로 제한적 지역에 서비스 한정	-정시성,안전성,수송 효율이 낮음 -매연, 소음, 진동 등의 환경문제 -교통사고로 인한 인적·물적 손해발생 비율 높음

※자료: 유기석(2010), 안병욱(2006), 국회입법조사처(2011) 수정

## 2)경전철의 유형 및 특징

일반지하철의 동력전달이 일반적으로 원형모터방식임에 비해 경전철은 해당지역 여건에 따라 다양하게 운영되고 있다(유기석,2010). 경전철의 유형은 승객정원, 수송인원, 차륜형태, 최고속도에 따라 노면전차(LRT:Light Rail Transit), 철재차륜 및 고무차륜, 무인자동 대중교통수단(Automatic Guided Transit), 모노레일, 선형유도전동기(LIM: Linear Induction Motor), 자기부상열차, 궤도버스, 궤도승용차(PRT) 등 크게 8가지로 분류할 수 있다.

이 가운데 우리나라에서 도입한 경전철 유형은 선형유도전동기(LIM)방식(용인경전철), 철재차륜 자동안내주행차량(AGT)방식(부산-김해경전철), 전주경전철에서 도입하고자 하였던 노면경전철(Tram) 등이다. 선형유도전동기방식(LIM:Linear Induction Motor)은 자기부상 열차와 추진방식이 동일한 개념으로 자기부상열차는 차체를 띄운 상태에서 운행하지만 LIM(Linear Induction Motor)은 차체를 띄우지 않고 일반 철재차륜과 동일한 형태를 의미한다. LIM은 차륜단면을 축소할 수 있기 때문에 공사비 절감이 가능하고 지가가 비싼 도시에서는 사유지에 영향이 없는 노선계획이 가능하며 고가구간에서 교량상부에 설치되는 높이를 최소화할 수 있어 경제적인 건설이 가능하다. 또한 고무차륜에 비하여 전력비 절감이 가능하고 저소음이라 인근주민에 대한 소음피해를 최소화할 수 있다는 장점이 있다(유기석,2010).

한편, 부산-김해 경전철이 도입한 철재차륜형 AGT 차량의 차량당 중량은 중량전철(지하철)에 비해 65~70%정도이다. 용량면에서도 일반지하철차량의 축소형으로 소음, 진동이 기존 지하철보다 적고 고가화에 유리하다. 또한 정거장간의 거리가 길고 장거리에 적절하며 전력소모가 경전철 유형가운데 가장 적다.



<표 6> 경전철의 유형

시스템유형	노면전차	AGT		모노레일	LIM	자기부상	PRT
		고무차륜	철제차륜				
승객정원 (인/량)	66~285	60~90	75~100	40~80	60~226	75~120	1~6
수송인원 (시간·방향)	2천~6천	7천~25천	17천~2만	5천~2만	25천~3만	15천~2만	3천~6천
차륜 형태	고무/철제	고무차륜	철제차륜	고무/철제	소형철제	불 필요	고무차륜
최고속도 (km/h)	40~60	60~80	70~80	70~80	80~90	100~130	50~80
해외운영 사례	포르랜드	시카고· 틸르	도크랜드 ·벤쿠버	오사카 ·지바 ·시드니	벤쿠버 ·쿠알라룸 푸르	나고야	말보르

※자료: 유기석(2010) 수정

경전철의 특징은 다음과 같다.

첫째, 시스템 종류에 따라 교통수요 처리능력이 다양하여 기존 지하철의 지선, 중소도시의 간선, 대도시~위성도시간 연계 등의 교통수요 처리에 적합하다(국회입법조사처, 2011). 즉, 차량편성과 노선선정이 용이하여 배차간격이 1~2분 이내로 짧고 완전무인 자동운전이 가능하여 사령실에서 열차운행을 직접 제어하기 때문에 수송수요에 신속히 대응함은 물론 승객의 접근성이 높다.

둘째, 건설비용이 지하철의 50~80% 수준으로 예산절감의 효과가 있다. 경전철은 일반 지하철에 비해 정거장 길이가 짧고 차량크기, 구조물의 크기가 작아 토목, 건축 등의 고정 시설비가 적게 소요되며(유기석, 2010) 무인자동운전시스템은 유지운영비를 절감시킬 수 있다.

셋째, 경전철의 동력이 전기이기 때문에 대기오염을 감소시킬 수 있고 다른 교통수단에 비해 소음도 비교적 적은 편으로 ‘저탄소녹색성장’을 실현할 수 있는 신교통수단이 될 수 있다.

## 2. 국내 경전철 사업의 현황

국내의 경전철 사업은 1992년 8월 국무회의에서 부산-김해 경전철이 시범사업으로 선정된 이후, 고무차륜형 AGT, 철제차륜형 AGT, 리니어 인덕션 모터(LIM), 자기부상열차 등의 형식을 대표시스템으로 선정하여 시스템 기술개발사업을 진행하고 있다(국회입법조사처, 2011; 유기석, 2010). 경전철 사업은 『도시철도법』상 도시철도에 해당하는데 재정사업 또는 민자사업으로 추진가능하며 민자사업방식은 다시 민간투자 정부고시사업(BTO방식)과 민간제안사업으로 나뉘어진다.

2012년 현재 완공단계에 있는 경전철은 부산-김해경전철, 용인경전철, 의정부경전철, 부산4호선으로 4개 노선이다. 이 가운데 부산-김해경전철은 총 사업비 1조 3,124억원, 총연장 23.455Km로 2011년 9월 16일 개통하여 영업중이며 철제차륜AGT방식으로 운행된다. 용인경전철은 총 사업비 1조 127억원, 총연장 18.143Km로 캐나다 봄바디어사의 선형유도전동기시스템(LIM)을 수입하였으나 용인시의 준공승인 거부 및 용인경전철(주)의 용인시에 대한 사업해지통보, 용인경전철(주)의 국제중재법원의 배상판결 등 일련의 사태로 인해 사업 완공에도 불구하고 무기한 개통이 지연되고 있는 상태이다. 의정부경전철은 총 사업비 4,750억원, 총연장 11.08Km으로 지멘스(SIEMENS)의 차량인 고무차륜형 AGT를 전량 수입하여 2012년 7월 1일 개통하였다.

한편, 추진단계에 있는 노선은 서울, 광명, 인천 등 7개 지방자치단체의 13개 노선이며 총사업비 15조 500억원, 총연장: 243.7Km이다. 구체적으로 착공단계 3개 노선(서울, 대구3호선, 인천2호선), 민간투자 협상단계 3개 노선(광명, 서울동북선, 서울신림선) 기본계획 수립 및 검토단계 7개 노선(천안, 김포, 서울면목선, 서울서부선, 서울마포선, 서울목동선) 등이다.

이외에도 서울, 부산, 대전 등 약 36개 지방자치단체에서 84개 노

선(총 사업비 51조 5000억원, 총연장 1,175Km)에 대한 경전철 사업을 추진 예정에 있다(국무총리실,2011; 국회입법조사처,2011).

<표 7> 진행단계 및 추진방식별 경전철 사업 현황

진행단계 (노선수)	추진방식		
	정부재정사업	민간투자사업(BTO)	미정
완공단계(4개)	부산 4호선	부산-김해경전철 용인경전철 의정부경전철	
착공단계(3개)	대구3호선 인천2호선	서울 우이경전철	
민간투자협상 단계(3개)		광명 서울동북선 서울신림선	
기본계획수립 및 검토단계(7개)		천안 서울면목선 서울서부선 서울마포선 서울목동선	김포 창원
추진 예정 (84개)	서울권 14개 노선 인천·경기권 24개 노선 부산·경남권 19개 노선 대구·경북권 16개 노선 대전·충남권 11개 노선		
합계	111개 노선		

※자료:국무총리실, 「지자체 경전철 사업 분석·평가 결과」, 국가정책조정회의 자료 수정

## 제 3절 각 사례의 사업개요

### 1. 용인경전철 사업

용인경전철 사업은 교통문제의 해결, 지역균형 발전 및 관광상품 활용을 목적으로 구갈역에서 에버랜드역까지를 구간으로 총연장 18.4Km으로 추진되었다. 총 정거장 15개소, 차량기지 1개소로서 총사업비는 9,149억원으로 총민간사업비 5,594억원 (61.1%), 건설보조금 3,555억원(38.9%)으로 계획되었다. 사업기간은 2005년 12월 착공되어 2009년 7월 개통예정이었으나 아직 개통되지 않았고 BTO 방식(Build Transfer Operate)으로 캐나다 봄바디어사가 사업시행자로 선정되었다. 차량시스템은 LIM 철제차륜을 사용한다.

### 2. 부산-김해경전철 사업

부산-김해경전철 사업의 사업목적은 부산-김해간 교통난 완화이다. 부산시 사상구 폐법동(사상역)에서 경상남도 김해시 삼계동(차량기지)를 잇는 구간으로 총연장 23.764km(부산구간 12.288km 김해구간 11.476km)에 달한다. 정거장은 부산 9개소, 김해 12개소 등 21개소이며, 차량기지 1개소이다. 총사업비는 2000년 1월 7일 불변가로 7,742억원으로 총민간사업비는 4,819억원(62.2%), 정부의 건설보조금은 2,923억원(37.8%)이다. 사업기간은 착공일인 2006년 4월 21일부터 준공일인 2011년 4월 20일까지이다. BTO방식으로서 사업시행자는 부산·김해경전철주식회사(BGL)이다.

시설에 대하여는 차량시스템은 철제 탄성 차륜 방식의 무인 운전 시스템을 사용하며 2량 1편성으로 운행된다. 승차인원은 184명으로 만차시 304명까지 탈 수 있다. 평균 운행속도는 33.17km/h이며 최고 운행속도는 70km/h이다.

### 3. 전주경전철 사업

전주경전철 사업은 도시교통난 해소를 목적으로 도입되어 전주역, 송천역을 회차지로 하여 삼천동 전주박물관(차량기지)까지의 구간으로 총연장 2개구간 24.29km으로 A라인은 14.19km, B라인은 10.10km이다. 정거장은 A Line 26개소, B Line 16개소로 40개소이며 환승정거장은 2개소이다. 총사업비는 4,671억원으로 A라인 3,165억원, B라인 1,506억원이며, 민간사업비 2,789억(60%), 국비 930억(20%), 지방비 952억(20%)이다. 사업기간은 당초 계획은 2001년부터 2014년까지였으나 실제 1999년부터 추진되어 2007년 중단되었다. 민간투자사업으로 시행예정으로 민간제안사업자 제안 및 협상과정에서 BTO방식과 BOT방식을 결정할 계획이었다.

한편, 시설에 대하여는 차량시스템은 노면경전철(Tram)으로 2량 1편성이다. 승차인원은 209명이며 평균운행속도 30~60Km, 최대운행속도는 80Km이다.

이상의 세 연구대상 사업의 개요를 표로 정리하면 다음 <표>와 같다.

<표 8> 연구대상 사업의 개요

	용인경전철	부산-김해경전철	전주경전철
사업목적	교통문제의 해결, 지역균형 발전 및 관광상품 활용	부산-김해간 교통난 완화	도심 교통난 해소
구간	구갈역~에버랜드역	부산시 사상구 (사상역) ~김해시 삼계동(차량기지)	전주역,송천역(회차지) ~삼천동(차량기지)
규모	- 총연장 18.4Km	- 총연장 23.764km (부산구간 12.28km,	-총연장 24.29km (A 라인 14.19km,

	-정거장 15개소, 차량기지 1개소	김해구간 11.476km) - 정거장 21개소 (부산 9, 김해 12), 차량기지 1개소	B 라인 10.10km) -정거장 40개소 (A Line : 26개소, B Line : 16개소)
총사업비	-총 9,149억원 -민간사업비 : 5,594억원 (61.1%) -건설보조금 : 3,555억원 (38.9%)	-총 7,742억원 -민간사업비 : 4,819억원 (62.2%) -건설보조금 : 2,923억원 (37.8%)	-총 4,671억 원 -민간사업비 : 2,789억원 (60%) -국비 : 980억원(20%) -지방비 952억(20%)
사업기간	공사기간:착공(2005) ~준공(당초 2009예정, 현재 준공거부상태)	-공사기간:착공(2006) ~준공일(2011)	-계획: 2001 ~ 2014 -실제: 1999 ~ 2007
투자방식	-BTO 방식	-BTO 방식	-민간제안사업 (BTO, BOT 방식)
사업시행사	용인경전철주식회사 (캐나다 봄바디어사)	부산·김해경전철주식회사 (현대산업개발컨소시엄)	-
시설개요	-차량시스템: LIM 철제차륜	-차량시스템: 철제 탄성 차륜 방식 -차량편성 : 2량 1편성 -승차인원 : 184명 -운행속도: 평균운행속도 33.17km/h 최고운행속도 70km/h	-차량시스템:노면 경전철 (Tram) -차량편성 : 2량 1편성 -승차인원 : 209명 -운행속도: 평균운행속도 45km/h 최고운행속도 80km/h

## 제 5장 SOC 민간투자사업 실패사례 분석 및 비교

### 제 1절 용인경전철 사례

#### 1. 정책 형성요인

##### 1)합리적 정책분석의 결함

용인 경전철 사업은 1995년 8월 2일 경기도에서 용인경전철 건설방안에 대하여 추진 및 검토를 시달(당시 시장 윤병희)한 이래 2005년 11월 17일 기공식까지 약 10년에 걸쳐 유관 기관 및 전문가의 분석에 의해 추진되었다.

1996년 12월 29일 교통개발연구원에서 「용인 경량전철 건설 및 운영 기본계획」이 수립되었으나 당시 재정부족으로 연기된 후 1999년 12월 29일 기획예산처가 용인경전철을 SOC 민간투자사업으로 재지정하였다. 이를 토대로 2000년 7월 3일 용인시 자체에서 「도시철도기본계획」을 수립하여 당시 건설교통부(현 국토해양부)에 건의하였고 이듬해인 2001년 9월 5일 「경량전철 실행플랜 용역」을 완료하였다. 동년 11월 29일 경인지방환경관리청에서 「사전환경성 검토서」에 대하여 협의 한 후 2002년 교통개발연구원에서 「민간투자사업계획서」를 평가하고, 용인시에서는 실시협약현상반외 3개반으로 이루어진 용인시측 협상단을 구성하여 국토연구원 민간투자지원센터(PICKO)에 「용인경전철사업 실시협약(안)」을 검토를 의뢰하여 12월 5일 검토하였다. 이듬해인 2003년 12월 22일 조달청의 공사비단가에 대한 적정성 검토가 이루어졌고 2004년 3월 15일 기획예산처와 한국개발연구원(KDI)에 의한 「예비타당성조사」 및 중앙민간투자사업 심의위원회가 이루어졌다. 동년 7월 27일 용인시와 민간사업자간에 실시협약을 체결하였고 2005년 8월 11일 경기

도에서 「교통영향평가」를 심의하였고 동년 10월 13일 한강유역환경청과의 「환경영향평가」 협의를 완료하였다.

이를 통해 볼 때 10년간 십수차례의 계획심의 및 용역을 통하여 정책에 대한 분석이 이루어져 절차면에서 최소한의 합리성은 충족시켰다고 볼 수 있으나(고길곤, 2011), 다음의 문제점으로 볼 때 충분한 정책분석이 이루어진 것으로 보기는 어렵다.

일반적으로 용인경전철이 취하고 있는 BTO(정부고시사업)에 의한 경전철 추진절차는 민간투자법에 의하여 6개월간의 예비타당성조사 시행 및 12개월의 본 타당성조사 및 기본계획을 수립하여 대상사업 지정 및 고시가 이루어져야 한다.(중앙공무원교육원, 2011). 그러나 용인경전철의 경우 검증절차 입법화 및 국가교통 DB 구축 이전에 1999년 12월 민간투자대상사업으로 지정되어 5년 뒤인 2004년에야 대형국책사업의 사전 정책분석에 있어 가장 주요한 요소로 볼 수 있는 예비타당성조사가 이루어졌다. 즉, 2000년에 국가교통 DB를 활용한 타당성검증(KDI)이 의무화 되었기 때문에 1999년 정책결정 이후 2004년 이루어진 예비타당성조사는 아전인수(我田引水)격의 조사가 이루어졌을 가능성이 높으며 정확한 조사가 이루어졌다 하더라도 조사후 4개월만에 용인경전철 건설사업 협약체결이 이루어졌기 때문에 협약내용에 충분히 반영될 시간적 여유가 없었다.

한편 2004년 11월 29일부터 12월 3일까지 이루어진 용인시 의회 산업건설위원회(위원장: 조성욱) 행정사무감사에서 박순옥(죽전2동) 전 시의원은 용인시가 제출한 실행플랜 및 협약서, 설계 및 운영기본계획, 수요예측보고서 등과 이를 토대로 부풀린 교통수요 및 손실보상협약으로 인해 시 재정에 막대한 손실이 예상된다고 동 사업을 전면 궤도수정할 필요가 있다고 주장하며 정책분석의 오류를 지적하고 대책을 요구하였다. 2001년 이루어진 기본 용역조사인 「경량전철 실행플랜」의 내용 가운데 용인경전철의 인구수요예측은 용인시 전체 인구의 약 65%를 상회하는 수치, 구성 등을 제외한



나머지 동부권 일부 35%를 대상으로 하였기 때문에 사업타당성이 불합리하다는 것이다.

경전철 사업에 있어 이용인구에 대한 숫자를 부풀린 의혹이 제기되었다. 또한 운임보상에 있어 90% 이상 수입을 올리지 못할 경우 손실금에 대해 시가 보상을 해주도록 불평등 협약을 체결했다. 행정 오류로 인한 피해는 시민에게 돌아오므로 시민들이 이를 정확히 알고 바로 잡는 계기가 되어야 한다(박순옥 전 시의원)

또한 용인경전철의 종착역인 에버랜드 관광객 수에 있어서도 실제 입장객은 성수기 평균 2만명, 비수기 약 3천명 수준이지만, 용역 자료에는 연중 일 평균 약 1만 3천명으로 조사되어 있어 인구수요 예측 조사 및 용역 결과에 문제가 있다고 지적하였다.

그러나 이러한 정책분석에 대한 문제제기에 대하여 당시 이정문 용인시장 및 용인경전철 사업단장, 용인시 공무원들은 정책과정에 반영하기보다 정치적 논쟁으로 비화되었고 특히 이정문 용인 전 시장은 경전철 사업의 반박내용에 대하여 논리적 대응보다 담화문을 통해 일반 시민들의 감정에 호소하는 방법을 사용하였다(중앙공무원 교육원, 2011).

특히 일부 지역의 지도층이나 공인되는 분들이 자신들의 정치적 입지나 홍보를 위해 미비한 자료로 시민들에게 불안감을 주는 선동적 논쟁거리를 만들고 여기에 시를 끌어들이는 과거 지향적 행태는 이제 그만두어야 할 것입니다(이정문 전 용인시장)<sup>16)</sup>

교통개발연구원, 미래교통연구원 조사에 의한 수요예측에서 장래 용인시 개발과 에버랜드 운운계획, 인구, 자동차수 등의 교통수요 예측으로 볼 때 인위적으로 이용자수를 부풀리지 않았다(경전철사

---

16) ‘경전철 논쟁’에 즈음하여 시민들에게 드리는 글, 2005.1.13.

업단장)

용인경전철 사업은 예비타당성조사 등의 정책분석도 정책결정 이후에 수행되어 신뢰성에 한계가 있었고 결과적으로 행정사무감사에서 제기된 용인경전철 사업의 문제사항들도 별다른 개선없이 진행되었다.

## 2)제도적 요인

용인경전철 사업의 제도적 요인으로서는 관련 법 제도의 미비 및 핵심이 되는 최소운영수입보장제도를 들 수 있을 것이다. 국내 적용 사례가 없는 경전철이 민간투자사업으로서 동시다발적으로 추진되다 보니 적용가능한 법규가 모호하거나 절차가 부재하여 많은 시행착오가 생길 수밖에 없었다. 경전철은 차량크기, 운전방식, 급전방식, 궤도방식이 중전철과는 확연히 다름에도 불구하고 도시교통권역내에서는 중전철 위주로 만들어진 기존 도시철도법 및 시행령, 시행규칙 등에 의해 추진되었고 필요이상의 과다설계와 그로 인한 구조물 증가 등으로 도시미관 저해 및 사업비 증가를 초래하게 된 것이다(양규학, 2011).

실제 경전철은 승강장 길이가 30~40m에 불과하여 별도의 역무시설이 불필요하다. 때문에 소규모 정거장 건설이 가능하나 법에서 요구하는 화장실 최소면적기준을 적용하다보니 정거장 규모가 필요이상으로 커지게 되었으며, 이는 경전철이 재정사업이 아닌 민자사업으로 추진되는 과정에서 교통수요, 사업비, 수익률 등에만 초점을 맞추어 기술적 사항이나 법 제도적 뒷받침에 대해서는 등한시한 것에 기인한다. 이렇게 관련 법, 제도 및 전문가가 미비했던 것에 대한 용인경전철 조사 특별위원회에서의 유기석 전 전철기획팀장의 답변이다.

도시철도기본계획이 건설교통부로부터 자금확보 문제로 반려된 이후, 사업비 확보를 위하여 근거조례를 만들려 했으나 상위법이 없어 별도지침을 마련하였다(유기석 전 전철기획팀장).

한편 민간투자사업자 입장에서 가장 중요한 것은 수익성으로 민자사업의 사업성은 사업비, 운영비, 교통수요, 운임수입(교통수요×요금), 재정지원 등 많은 변수를 갖는 함수식으로 이루어지며 각 변수들은 서로 인과관계를 갖기 때문에 매우 복잡한 양상을 띄는데 민자사업 초기에는 최소운영수입보장(MRG) 제도를 통하여 사업리스크를 줄일 수 있었다.

최소운영수입보장(MRG)제도는 1998년 법 개정으로 민간사업자의 투자사업 수요예측을 완화 및 보전해주기 위해 도입되었다. 이에 따라 표 24에서 보는바와 같이 SOC 투자에서 재정투자 대비 민간투자사업 비중은 1995-1997년의 평균 1.2%에서 2000년 6.6%, 2004년 9.8%, 2006년 17.4%로 급증하였다.

<표 9> 민자사업 규모의 변화

단위: 천억원

연도	95~97	98	99	00	01	02	03	04	05	06
전체 SOC투자	25.0	13.2	15.1	16.2	16.6	17.2	19.6	19.1	20.9	21.6
재정투자	24.7	12.7	14.3	15.2	16.0	16.0	18.4	17.4	18.3	18.4
민간투자	0.3	0.5	0.8	1.0	0.6	1.2	1.2	1.7	2.6	3.2
민간비중	1.2	3.9	5.6	6.6	3.8	7.5	6.5	9.8	14.2	17.4
실시협약금액 (민간투자금액)	6.4 (5.4)	2.7 (2.0)	0.4 (0.4)	2.1 (1.7)	4.3 (3.2)	2.3 (1.7)	4.6 (3.4)	5.0 (4.2)	5.8 (3.8)	3.8 (2.9)

※자료: 기획예산처

그러나 최소운영수입보장제도를 통한 BTO 방식으로 계획 추진된 부산-김해 경전철, 용인경전철, 의정부 경전철 등이 당 사업을 수행하는 지방자치단체가 매년 막대한 적자보전을 해야 될 것으로 예측되자 2003년 5월과 2006년 1월 이에 대한 개선이 이루어졌다. 이에 따라 보장수준은 약화되고 민간제안사업의 경우 보장 자체가 폐지되도록 바뀌었으며 우선협상대상자가 지정되지 않은 민자사업부터 적용되었다. 2004년 5월 개정에서는 민간제안방식 추진의 경우에도 사전타당성 검증 강화 및 민자사업 적격성 조사 제도를 도입하였고 2006년 개정을 통해서는 정부고시사업의 경우도 2009년 최소운영수입보장제도의 적용이 폐지되었다.

<표 10> 최소운영수입보장제도의 변화

구분	1998.12~2003.4	2003.5~2005.12	2006.1~2009	
			정부고시	민간제안
보장기간		15년	10년	폐지
보장수준	-80%(민간제안) 90%(정부고시)	-초기5년간 80%(민간제안), 90%(정부고시) -5년 경과시 10%p 씩 축소	-초기 5년간75% -다음 5년간 65%	
보장요건		-50% 미만시 수입보장 배제	-50% 미만시 수입보장 배제	

※ 중앙공무원교육원, 2011

용인경전철 사업의 경우 최초 MRG 보장비율은 당초 30년간 90%에서 79.9% 이내로 조정되었다. 의정부 경전철이 최초 5년 80%, 6-10년 70%, 50% 이하시 보장제외된 것에 비해 볼 때 민자유치를 위해 무리한 수준의 MRG를 보장한 것으로 보인다. 2002년 9월 우선협상대상자가 지정된 용인경전철의 경우 최소운영수입보장

제도 관련 법 개정이 최초로 이루어진 2003년 5월보다 좀더 이른 시점에 이루어졌다면 90%의 보장비율 하에서 추진되지는 못했을 것이다(중앙공무원 교육원, 2011).

즉, 법 제도적으로 뒷받침이 되지 않은 상태에서 경전철 사업이 무리하게 추진되었고 협약의 핵심이라 할 수 있는 최소운영수입보장(MRG)제도조차 도입 후 개정 등의 과정이 있기 전에 협약이 체결되어 90%의 무리한 손실보상을 하게 된 것이다. 현재 79.9%로 바뀌었다 하더라도 정부의 보전금액은 연 270억원에 달하여 용인시는 60%로 낮추는 방안을 검토중이다.

<표 11> MRG 변경 방안

	대안	기존	대안1	대안2	대안3
구분	MRG 비율	79.9%		60%	
	보상금 지급기간	30년	50년	30년	50년
기준	MRG 수요	116,798명/일		96479명/일	
	예측수요	49,372명/일			
	MRG 보상금/년	269억원	170억원	90억원	57억원
	MRG 보상금 총액	8,070억원	8500억원	2700억원	2835억원

### 3)수요예측기관의 과대수요 추정

경전철같은 대규모 교통시설 사업에서의 수요추정은 사업 경제성 판단에 핵심적인 요인으로 매우 중요하다(고길곤, 2012). 그러나 교통수요 예측은 일반적으로 다루어야 할 통행자의 수가 방대하며 처해있는 상황이 다양하기 때문에 정확한 통행행태를 예측한다는 것은 거의 불가능하다. 대부분의 현재의 분석기법은 가능한 일반적

통행행태의 패턴을 찾아 미래의 교통 환경 변화에 대한 통행행태를 집합적 개념하에서 예측한다. 용인경전철에서의 수요예측방법은 통행발생에 대하여는 다중회귀분석모델을, 통행분포에 대하여는 이중제약 감마중력모형을, 수단선택에 관하여는 다항로짓모형을, 통행배정에 대하여는 최적전략통행배정모형을 사용하였다(용인건설사업단, 2008). 이것은 분석을 위해 핵심적 인과관계만을 단순화한 모형을 통한 예측이므로 다양하고 복잡한 현실을 예측하는데에는 한계가 있을 수밖에 없다.

정확한 예측이 어려움에도 불구하고 시설물의 종류, 규모, 완공 시점 등 교통정책의 의사결정을 위해서는 교통수요예측이 불가피하며 다만, 예측오차가 정책의 오류를 범하지 않는 범위 내에서만 허용될 수 있는 것이 원칙이다(김익기, 2011).<sup>17)</sup>

교통시설에 대한 수요추정이 문제되기 시작한 것은 1990년대 말부터로 그 전에는 급속한 경제성장의 흐름 속에 도로에 대한 충분한 수요가 존재하여 교통수요가 크게 문제되지 않았으나, 민자로 추진된 인천공항고속도로, 천안-논산 고속도로 완공 후 예측수요와 실제 수요의 괴리가 크다는 점이 밝혀지면서(고길곤, 2012) 이에 대한 대책을 강구할 필요가 있었다.

용역은 경기도와의 협의과정에서 윤병희 시장 시절에 착수, 예강환 시장시절 결과 제출 받고 수요 예측시에는 인구증가율, 관광지 및 역세권 개발 등을 전제하였으나, 오염총량제에 따른 개발지연, 분당연장선 연결지연으로 수요예측 빗나갔다(이정문 전 용인시장).

교통인프라 건설 사업에 있어서 수요추정의 한계는 여러 가지 원인에 기인하는데 첫째, 수요추정과 관련된 연관사업 및 계획의 변화와 통제 불가능한 미래의 사회경제적 상황이며 둘째, 기초자료의

---

17) 교통 159: 11~17

부정확성<sup>18)</sup>, 셋째, 수요추정 방법론이 가지고 있는 자체적인 한계<sup>19)</sup>, 마지막으로 연구기관의 의도적인 과대추정가능성으로 나누어 볼 수 있다(고길곤, 2012).

용인경전철 사업에 있어서 수요추정의 문제점은 기초자료의 부정확성이나 수요추정방법론의 문제보다는 첫째요인과 넷째 요인, 즉 사회경제적 상황으로서 연관사업의 변화와 연구기관의 과대추정가능성에 영향을 받은 것으로 보인다.

용인경전철 연관사업으로 분당선연장이 가장 중요한 요인이었고 분당선연장을 전제로 수요를 예측했으나 녹십자 부지 이전 등의 문제로 분당연장선 개통이 지연됨에 따라 예측했던 교통수요보다 훨씬 못미치게 된 것이다. 그러나 분당연장선 개통지연이 예측 못한 상황이라 하더라도 도로건설사업 또는 버스전용차로제 도입 및 간선 급행버스 도입, 수도권 통합 환승체계 등을 고려했다면 아래 표에 1995년 기본계획과 2010년 활성화방안만큼의 차이는 줄일 수 있었을 것으로 보인다. 또한 계속해서 실시된 수요추정에 대한 용역에서 추정치가 변화함에 따라 재협상 등을 통해 이에 대한 대책을 마련해야 했을 것이다. 그러나 아래 용인경전철 조사 특별위원회의 질의응답에 나온 바대로 분당연장선에 대해 3개월마다 추진 여부를 확인했음에도 불구하고 이에 대한 특별한 대응 없이 사업을 추진한 것에는 문제가 있다.

-분당연장선이 동시개통하지 않은 경우 막대한 재정부담 우려가 있고 2003년 12월 민간투자 심의시 분당연장선 개통지연이 예견되

---

18) 교통시설의 경우 통행량 예측을 위해서 국가교통 DB의 정확성이 필수적이지만 5년 단위로 이루어지는 종합조사와 매년 조금씩 갱신이 되는 국가교통DB(Korea Transport Database: KTDB)의 정확성이 떨어진다. 특히 KTDB는 지역간 통행은 어느 정도 정확히 추정하지만 지역 내 통행은 제대로 추정되지 못하는 문제가 존재한다(고길곤, 2012).

19) 교통수요의 경우 통행발생, 통행분포, 수단선택, 통행배정의 4단계 추정방법이 일반적으로 사용되는데 예비타당성조사에서는 이미 구축된 현재와 장래의 수단 O/D(origin/destination)를 제공하므로 각 연구진은 수단선택과 통행배정에 초점을 맞추면 된다. 하지만 O/D 자료의 정확성이 문제되고 있으며 수단선택과 통행배정에 사용되는 여러 가정의 차이 때문에 수요추정이 정확성이 떨어지게 된다(고길곤, 2012).

지 않았나(추성인 의원)

협약 체결시에는 분당연장선의 동시 개통이 가능할 것이라 생각했으며 3개월마다 추진여부를 계속적으로 확인하였다(이정문 전 용인시장)

-분당연장선의 개통지연에 대한 인식시점은 언제인가(한상철 의원)

실시협약 체결 이후 2006년 정도에 개통이 지연될 것이라고 인식했다. 부시장 주재 민투 심의 이후 분당연장선 진행상황을 중점 관리했으며 2004년 철도시설관리공단이 기흥읍사무소에서의 설명회를 개최할 때도 2008년까지 분당연장선이 완료된다고 계획을 밝혔다(유기석 전 전철기획팀장).

한편, 국가재정지원을 받으며 도시철도사업을 추진하기 위해서는 예비타당성조사와 타당성평가의 절차를 거쳐야만 하는데 이 과정에서 교통수요 분석을 하게 되고 교통수요가 충분히 크게 예측되어야 사업추진이 가능하기 때문에 사업 추진이 가능하도록 교통수요가 크게 예측되기 바라는 해당 지방자치단체(단체장 및 지역 국회의원)와 민간사업자의 이해가 맞아 떨어져 예측값을 높이려는 유인이 생긴다. 교통수요 분석을 담당할 교통전문가 또한 소속 기관이 장래에도 지방자치단체 주관 교통사업에 참여하기를 원할 경우 지방정부의 압박을 받게 될 개연성이 있으며 이것은 분석가가 의식적이든 무의식적이든 입력자료와 가정(assumption) 단계에서 수요를 높이는 방향으로 설정할 가능성이 있어 예측 오차를 높이는데 영향요인이 될 수 있다(박동주, 2011).

용인경전철 사업의 경우도 공공기관 연구용역이 발주처의 의도에서 자유롭지 못해 분당선 연장사업과의 환승체계 구축 뿐만 아니라 경전철을 중심으로 한 도시교통정비계획, 대규모 택지개발 및



도시개발계획 수립·시행, 행정타운 조성, 노선 종점인 에버랜드와의 사업공조 등 긍정적 요인만을 전제하였으며 도로건설사업 또는 버스전용차로제 도입 및 간선 급행버스 도입, 수도권 통합 환승체계 등의 부정적 요인을 고려하지 않고 통행발생에 대한 다중회귀분석 및 최적전략통행배정모형의 통행배정방법을 사용하였다(중앙공무원 교육원, 2011).

특히, 주무부처의 영향으로부터 비교적 독립적인 KDI의 예비타당성 조사가 연구기관의 이해관계로 발생하는 수요추정의 낙관적 편향(optimistic bias)을 줄일 수 있으나(고길곤, 2012), 용인경전철 사업의 경우 협약 3개월 전인 2004년 4월 기획예산처와 KDI의 예비타당성 평가가 이루어져 협약에 충분히 반영될 수 없었고 경기개발연구원과 교통개발연구원의 용역에 의존한 경향이 있다.

<표 12> 용인경전철 수요추정

	2008	2009	2010	2011	2017	2027	2037	연평균 증가율
운영기본계획 (1996)(A)	167000	171000	175000	179000	203000	258000	322000	2.09%
경전철 실행플랜 (2001)(B)	164000	171000	177000	183000	198000	214000	228000	1.27%
민간사업자 사업계획 (2002)(C)	148000	156000	163000	171000	193000	207000	218000	1.57%
협약체결 (2004)(D)	139000	146000	153000	161000	182000	195000	205000	1.58%
차이 (A-D)	28000	25000	22000	18000	21000	63000	117000	
변경특약 (2009)			146000	153000	161000	179000	188000	
활성화 방안 용역(2010)			53000	65000	93000	100000	111000	

※자료: 용인건설사업단(2008), 김채만, 지우석, 2010, 용인경전철 활성화방안 수립 경기개발연구원 수정

실제 2012년 용인경전철 사업에 대한 검찰 수사 결과 용인경전철(주) 대표가 용역대금을 과다계상해 지급한 뒤 차액을 돌려받는 등의 방법을 통해 사업비 8억원을 횡령한 혐의를 포착했고 공사비를 과다계상해 시공사에 허위로 적자보전을 요구하는 등 2회에 걸쳐 21억3000만원을 횡령한 혐의(사기)로 C건설사 D(61)씨를 불구속 기소했다. 이번 수사를 통해 시 공무원과 시행사 관계자 등 687명을 소환하고 16회 압수수색, 724건 계좌 추적을 벌였고 그 결과 용인시가 경전철 수요를 실제보다 3배 부풀려 계산했고 용인경전철과 분당선의 환승역사 부지 소유권을 확보하지 못한 상태에서 사업을 강행해 공사 일정에 차질을 초래한 점을 밝혔다.<sup>20)</sup>

---

20) ‘용인경전철 하도급 비리’ 이정문 전 시장 구속 [경향신문]2012-04-06| 12면

## 2. 정책 결정 및 집행

### 1) 시공사 선정과정의 결함

용인시는 2002년 7월 2일 경전철 민자사업 계획서를 접수하여 8월 31일 교통개발연구원에 의해 민간사업계획의 평가를 완료함에 따라 2002년 9월 2일 캐나다의 봄바르디어(Bombardier)사가 중심이 된 용인경전철(주)이 우선협상대상자로 지정되었고 2004년 7월 27일 용인경전철(주)와 경전철 건설사업 실시협약(당시 2008년 12월 완공예정)을 체결하였다. 협약은 용인시 오성프라자에서 손학규 경기도지사, 지역 국회의원 및 시민 등이 참석한 가운데 이정문 전 용인시장과 용인경량전철(주)의 지배주주 캐나다 봄바르디어사의 Laymond Battler 대표가 서명함으로써 이루어졌다(중앙공무원 교육원, 2011).

그러나 용인경전철은 민간제안사업이 아닌 정부고시사업으로 추진됨에도 불구하고 2002년 7월 사업계획서 접수부터 복수업체가 참여하지 않고 봄바르디어사 1곳만이 단독 응찰하였고 우선협상대상자로 선정되어 2004년 7월 협약체결 완료까지 용인시와 단독 협상을 벌였고 가장 유력했던 에버랜드를 소유한 삼성 측은 사업계획서도 제출하지 않았다. 따라서 용인경전철 사업자 선정의 법적 측면을 제외하더라도 건설비용 및 기술적 측면에서 경쟁없이 체계적인 자료를 종합적으로 비교분석하지 못하고 LIM 방식으로 확정되었다(중앙공무원교육원, 2011).

이 문제에 대하여 2011년 5월 31일~ 6월 1일 양일간 열린 용인경전철 사업 조사 특별위원회에서 김기준 전 의원이 질의하고 신충현 당시 기업지원과장과 유기석 전 전철기획팀장이 답변하였고 내용은 다음과 같다.

- 대통령령에서 2군데의 제안서를 받도록 규정되어 있음에도 불구하고

하고 사업제안서를 1군데에서만 받은 이유는 무엇인가(김기준 전 의원)

민투법상 1개의 사업자 제안이라도 법을 위반한 것은 아니나 경쟁하였을 때 단가가 낮아질 수 있다는 점은 인정한다.(신충현 기업지원과장).

법적 문제가 있으면 책임질 것이나, 민간투자사업의 심의는 기획재정부 장관이 주재하는 것으로 1군데의 사업제안서를 받았다고 문제가 되지 않는다(이정문 전 시장)

- 자체적인 경전철 타당성 조사를 통하여 본 사업의 수익성이 없음을 판단한 삼성의 경우를 볼 때 무리한 사업추진에 대한 지시가 있었는가(김기준 전 의원)

김해 및 의정부는 복수의 사업제안이 있어 유리한 협상을 하였으나 1개의 사업제안만 받았다. 사업설명회시 70여개 업체가 참여하여 삼성과 봄바디 제출의향이 있었다. 무리한 추진지시는 없었으며 1개의 제안서가 들어와도 평가시 맞지 않으면 재고시하게 된다. (유기석 전 전철기획팀장)

이러한 결정으로 인해 용인시는 경전철의 다양한 시스템의 장단점을 비교할 수 없이 LIM 방식을 채택하였고 사업의 설명시점 및 초기단계에서 경전철은 시설구조가 경량화 되어 도시경관을 해치지 않는다고 홍보하였으나, LIM 방식은 경량전철 중 가장 큰 차량폭 3.2m의 고중량 차량으로 차량의 탈선 등 안전사고에 대응하기 위한 예비차로와 방호막 등 안전시스템을 추가적으로 설치하는 과정에서 상부구조물의 규모가 커지고 이를 지탱하는 하부구조물도 커져 도

시경관을 저해하게 된다(중앙공무원교육원, 2011). 의정부 경전철은 차량폭이 2.08m인 VAL 시스템을 도입하여 하부구조물 기둥의 직경이 2.0m로 건설된 반면, 용인 경전철은 2.5m로 설계되어 공사 중에 아파트 입구 교각 설치로 인한 진출입로 불편등에 대하여 집단민원이 발생하기도 하였다.

또한 경전철의 가장 큰 장점 중에 하나인 소음과 진동이 적다는 측면에서 볼 때 LIM방식의 발생소음은 대략 1~81(db)로 일반적인 도시소음 55~75(db)과 비교하면 높은 편이며 주거지역에서는 일반적으로 방음벽 설치 공사를 시행해야 한다. 이에 따라 경전철 건설 후 시범운행시에 소음에 대한 집단민원이 야기되기도 하였고 용인시가 공사완료 후 용인경전철(주)에 방음벽 설치를 추가로 요구하였다.

*주민설명회 당시, 소음이 거의 없다고 말했음에도 소음문제가 발생하는 원인은 무엇인가(김기준 전 의원)*

*외국 시찰시에는 소음이 적었던 반면, 우리의 경우 소음문제가 발생되어 상당부분을 보완했으나 아직 소음문제가 해결되지 않고 있으므로 이는 민간사업자가 공사를 잘못된 것으로 판단되며 추가적인 조사가 필요하다(유기석 전 전철기획팀장)*

국가사업을 민간에 위탁하는 경우 재정측면의 목적도 있지만 시장의 경쟁을 통한 사업단가 절감 및 서비스 질 향상 등의 사업목표를 가지고 있다. 그러나 용인경전철의 경우처럼 접수부터 협약체결까지 한 곳의 사업자와만 협상을 한다면 정부 입장에서 협상의 경쟁력이 떨어질 수밖에 없으며 위의 목표 달성을 할 수 없었을 뿐만 아니라 최소운영수입보장비율 90%라는 무리한 손실보상까지 감행하게 될 수 밖에 없었다. 이에 대한 용인경전철 조사 특별위원회의 질의응답은 다음과 같다.

-협상을 했음에도 불구하고 손해배상까지 약속하면서 분당연장선의 개통을 보장한 특혜의 이유는 무엇인가(김기준 전 의원)

특혜는 없었으며 분당연장선은 사업의 가장 핵심으로서 추진시 보장이 필요했고 철도청에의 건의를 통하여 개통계획을 2년 앞당겼다(유기석 전 전철기획팀장)

그러나 특혜가 없었다던 용인경전철 조사 특별위원회에서의 질의 응답과 달리 2012년 3월 28일 수원지검 특수부(부장 차맹기)가 용인경전철 사업에 참여한 업체에 편의를 제공하고 그 대가로 미국돈 1만달러를 받은 혐의(부정처사 후 뇌물 등)로 이정문 전 용인시장의 사전구속영장을 청구하고 김학필 용인경전철(주) 사장에게는 회사자금을 개인적으로 유용한 혐의(횡령)로 불구속 기소하였다.<sup>21)</sup>

## 2)정책 오류수정 노력의 부재

정책은 완벽할 수 없기 때문에 오류가능성이 높고(error-prone) 따라서 지속적인 수정이 필요하다(고길곤, 2012). 용인경전철 사업의 경우 지속적인 용역을 통해 수요예측을 해왔고 1996년 기본계획 이후 2004년 협약체결시까지 충분한 전문가들의 의견이 있었으나 이러한 의견이 협약 내용에 미반영되었다.

-04년 기획예산청의 심의의견에서의 부대의견 중 기획예산처 장관의 실시협약 체결시 다각적 방안 강구 의견, 해양수산부 장관의 30년간 90%운임수입보장 단계적 축소 필요 의견을 실시협약 체결시 미반영한 사유는 무엇인가(한상철 의원)

---

21) “용인경전철 참여 업체한테 1만달러 받아” [한겨레]2012-03-29|13면

기획예산처 협의시, 김해와 인천공항철도의 수익률이 9%대임에 반하여 우리시는 8%대로 수익률을 조정하였으므로 기획예산처 장관의 의견은 이미 반영된 것이라 생각한다. 당초에는 20년간 90%, 이후 10년간 80%로 계획되었으나 수익률을 8%대로 낮추면서 30년간 90%로 조정된 것이다(유기석 전 전철기획팀장).

또한 협약체결 이후 2004년 12월 용인시의회 행정사무감사에서 제기된 용인경전철 사업의 문제점들이 별다른 개선없이 진행되자 2005년 5월 7일 수지시민연대 등 용인 시민 364명이 감사원에 경전철사업의 불합리성과 협약내용에 대해 국민감사를 청구했으나 2006년 4월 감사원의 감사결과 동 사업에 아무런 문제가 없는 것으로 결론이 나왔다(중앙공무원교육원, 2011).

감사원에 따르면 과다 수요예측의 경우 용인시가 계속해서 수송수요를 재추정하여 문제점을 보완하려 했다는 점에서 과다측정으로 볼 수 없고 오히려 협상과정에 에버랜드 확장계획 등이 반영되지 않아 당초 예상수요보다 추가 수요 증가요인이 있을 수 있다고 하였다.

또한 민간 사업자에게 30년간 최소운영수입 90%를 보장한 점이 민간투자법 및 일반지침의 15년 계약 기준을 위배했다는 시민단체의 주장에 대하여는 기획예산처가 민간투자사업 기본계획을 변경 고시한 시기가 2003년 6월로 용인경전철 고시시점인 2001년보다 뒤에 변경되었으므로 부당하게 볼 수 없다고 결정했다.

한편 2006년 9월 국회에서 동 사업에 대해 감사청구를 하였고 감사원은 2007년 7월 5일 용인시 등 5개 지방자치단체를 대상으로 실시한 ‘공공시설 민간투자사업 추진실태’에 대한 감사결과를 발표하면서 용인시가 기흥역사 부지내 지장물 처리 지연과 2개 역사 추가 설치로 인해 사업추진을 보류하는 결정이 필요했다고 지적하며 용인시장에게 주의를 주고 건설교통부와의 협의를 통해 분당연장선의

공사기간 단축 대책과 승객환승 및 수요 대책을 마련할 것을 요구했다(중앙공무원교육원, 2011). 또한 협약내용의 변경을 통해 민간사업자에게 지급한 운영수입 보장금 규모를 줄이도록 하였다. 이에 따라 용인시는 2007년 4월부터 2008년 1월까지 8개월간 41차례의 민간사업자와의 협상을 통해 2009년 5월 19일 투자협약의 내용을 분당 연장선 개통 지연에 따른 손해배상 규정 및 예상수입 감소분에 대한 손실금 지급 규정의 삭제와 자금 채조달을 통해 최소운영수입보장률을 90%에서 79.9%로 조정하는 방안으로 변경하고 준공시기를 1년 가량 늦추고 공사 연장에 따른 사업관리비, 감리비, 부대비용 등 간접비 109억원도 전액 민간자본이 조달하여 운영적자를 최소화하도록 투자협약을 변경하였다(고길곤, 2012; 중앙공무원교육원, 2011).

또한 현재는 용인시와 용인경전철(주)가 적잔보전 협약을 폐지하는 대신 실제 공사비용을 정산하기로 하고 올해 안에 경전철 개통하는 방안으로 협상하고 있으나 사실상 2013년 4월 개통할 것으로 예상하고 있다.

이를 통해 볼 때 용인시가 기본계획 당시부터 자체적으로 지속적인 오류수정 노력을 해왔다고 보다 2007년 감사원 감사를 기점으로 협약내용 변경 및 수요확보 대책을 마련했다고 볼 수 있을 것이다. 2004년 행정사무감사에서의 문제제기도 미반영되어 정치적 논란으로 이어졌고 협약내용도 6개월간 의회가 알 수 없었던 점에 비추어 볼 때 내부통제보다 외부통제가 더 강력하게 작용한 것으로 볼 수 있을 것이다.



### 3. 정책내부요인

#### 1) 단체장의 정치적 영향력

지방자치제도가 실시되고 정착됨에 따라 중앙에서 임명받던 과거와 달리 선거를 통해 선출된 단체장의 영향력 또한 커지게 되었고 정치적으로 선출된 이들은 재선을 위해 선심성 공약 등으로 해당 지자체의 사업 추진역량 및 지역교통수요, 재원조달계획에 대한 면밀한 분석 없이 대규모 공약 사업을 추진하는 경우도 증가하게 되었다.

경전철 사업도 이러한 관점에서 볼 수 있는데 문제는 대부분의 지방자치단체가 경전철을 비롯한 철도에 대한 전문성이 부족할 뿐 아니라 민간투자사업을 추진한 경험도 부족하여 민자사업의 사업계획서 평가, 협상, 협약체결, 설계 등 전반적인 추진 과정을 자체적으로 검토하기 힘든 실정이다. 또한 경전철 건설 목적이 도심내 교통처리가 아닌 간선 연계 교통수단의 확충일 경우 관련 상위계획과의 연계가 필수적이나 노선이 사업을 추진하는 지방자치단체의 관할 행정구역을 벗어날 경우 이견조정이 어려워 이를 간과한 채 관할 구역 중심으로 사업을 추진할 위험이 있다(박동주, 2011). 때문에 집행부를 견제하고 감시할 수 있는 의회의 역할이 무엇보다 요구되며 단체장이 개인의 정치적 욕심이 아닌 시(市)의 관점에서 사업을 추진해야 할 것이다.

용인 경전철 사업은 윤병희 시장(1996.3.1.~1999.7.20.), 예강환 시장(1999.7~2002.6), 이정문 시장(2002.7~2006.6), 서정석 시장(2006.7~2010.6), 김학규 시장(2010.7~)에 걸쳐 총 5명의 시장이 해당 사업을 추진해왔다. 윤병희 시장 재임시절 경전철 사업을 의회 하였고 예강환 시장 재임 당시 민간투자대상사업으로 지정되어 기본계획을 고시하였으며 이때까지를 정책형성단계로 볼 수 있다.

제가 시장으로 재임할 때에는 용인시가 교통난이 극심하던 시절로서 당시 용인의 교통난 해소를 위해서 어떤 방법이 좋을까 고민하다가 용인지역에 중전철을 끌어올 재간은 없고, 경전철이 대안으로 떠올라 교통개발연구원에 연구 용역을 의뢰했던 것이다(윤병희 전시장)

취임전이다. 대략적으로 설명하자면 경기도로부터 공문이 내려와서 교통개발연구원 용역을 줘서 타당성 조사를 했고 타당하다고 판단돼서 건설교통부 및 기획예산처에 용자투자사업 지정고시토록 신청 제출했다(예강환 전 시장).<sup>22)</sup>

이후, 민선 4기 이정문 시장 재임 기간을 정책결정단계로 볼 수 있는데 사업계획 평가 완료 후 2004년 민간사업자와 실시협약을 체결하여 착공식까지 추진되었다. 서정석 시장 재임 기간에는 착공 후 별다른 문제 없이 사업이 추진되었으나 2010년 분당연장선의 개통지연으로 용인경전철 사업의 개통도 연기됨에 따라 현 김학규 시장 재임 기간에 용인시와 용인경전철(주) 간 갈등을 빚어 무기한 연기되어 현 상태에 이르게 된 것이다.

이 가운데 가장 핵심이 되는 기간은 사실상 사업을 주도한 이정문 시장 재임시절의 정책 결정단계로 볼 수 있을 것이다. 이 시기 타당성 조사를 비롯한 각종 정책분석이 활발하게 이루어졌고 협약 체결 등 사업에 있어 굵직한 사안들이 이정문 시장 재임 시절에 이루어졌기 때문이다. 이정문 전 용인시장은 2002년 지방선거 때 충분한 검증도 없이 수천억원이 드는 상대 후보의 경전철 공약을 자신의 공약으로 채택하여 교통개발연구원이 과다하게 예측한 교통수요를 검증없이 반영했고 사업의 전제조건인 지하철 분당선 환승역사 용지도 확보하지 않은 채 강행했다. 2004년 3월 중앙민간투자사업심의위원회는 용인경전철 사업의 실시협약안을 심의하면서 "30

---

22) 중앙공무원 교육원, 2011

년간 90% 운영수입 보장은 단계적으로 축소할 필요가 있다”는 의견을 달았지만 용인시는 이를 무시하고 협약을 체결했는데 이 조건대로면 용인시는 30년간 약 2조5,000억 원을 민자사업자인 용인경전철(주)에 지급해야 한다.<sup>23)</sup>

이정문 전 용인시장은 “대학(12개)도 많고 에버랜드 등 볼거리 많은 용인의 10년 후를 내다보고 경전철 사업을 추진했다”고 했으나 허술한 실시협약 체결 및 적자보전에 대해서는 “나는 잘 모른다. 경전철 건설은 윤병희 시장이 추진한 일이며 실시협약 내용도 공직자들이랑 경전철 추진 평가위원(전문의원)들이 제안했다”며 책임을 회피했다.<sup>24)</sup> 그런데 당시 용인시 의회의 경우 아래의 인터뷰 내용처럼 2004년 7월 27일 용인시와 민간사업자간의 협약체결 후 6개월이 지나서야 협약내용을 알게 되었다.

의회의 기능은 견제와 감시가 중요한데 의회에서는 협약 후 6개월 후에 알았다. 행정사무감사 때 집행부에서는 ‘시행사와 용인시의 약속이라서 보여줄 수 없다’며 자료를 주지 않았다(이우현 전 용인시의회 의장).

이에 2004년 11~12월 행정사무감사에서 박순옥 시의원이 실시협약 가운데 수요예측 등을 이유로 문제를 제기하였으나 이정문 시장 및 시 공무원, 동백, 구갈 지구 입주민의 거센 반대에 부딪쳐 제대로 공론화되지 못했고 결정적으로 당시 용인시 의회 자체가 시장과 동일한 한나라당이 다수를 점유하고 있었기 때문에 박 시의원의 견해에 다수가 동조하지 못했다(중앙공무원 교육원, 2011).

행정감사 당시부터 향후 조사특위 언급이 거론되긴 했지만 위원들

---

23) 현재 1조 5천 용인경전철... 10명 기소 [한국일보] 2012-04-06 10면 | 41판 김기중 기자

24) [중앙일보] 2011. 02.18. 03:00

이 동조할지 여부는 현재로서는 불투명하다. 집행부를 두둔하는 드센 의원들의 침묵과 방관적 자세 역시 못마땅하다. (박순옥 전 시의원).

당시에 수요예측용역보고서에 대해 전문성이 없었기 때문에 국가기관이 하는 일을 많이 믿었던 부분이 있다(이우현 전 용인 시의회 의장).

즉, 아래 용인경전철 조사 특별위원회의 질의 응답에서와 같이 2004년 7월 용인시와 용인경전철(주) 간의 실시협약 체결 이후 2005년 11월 기공식까지 1년 4개월의 시간동안 민간사업자 간의 협약내용을 제대로 인식하지 못했으며 이러한 원인 중의 하나가 견제와 균형의 원리에 의해 단체장 및 집행부를 견제해야 할 지방의회가 무기력했던 것으로 볼 수 있을 것이다. 2004년 3월 중앙민간투자사업심의위원회가 동 사업의 실시협약안을 심의할 때 용인시는 지방자치법에 따라 실시협약안에 대해 용인시의회 의결을 거쳐야 했지만 이 역시 무시하고 협약 내용을 아예 공개하지 않았고 이 전 시장은 지역주민들의 비판과 감시를 차단하기 위해 시의원 18명 등 총 37명의 해외여행을 주선하기도 했다.<sup>25)</sup> 특히 양측의 협약체결 이후 의회에서는 6개월간이나 체결 내용을 인식하지 못한 점에 대하여 용인경전철 조사 특별위원회에서 강도 높은 질의가 이어졌다.

-1조원이 투입된 사업임에도 불구하고 의회의 감시와 견제가 부족한 것은 아니었나(박재신, 지미연 의원)

협약서에 대하여는 체결일 이후 6개월 뒤에 의회요구를 통하여 볼 수 있었고 수요예측, 90%의 최소운임수입보장제도, 30년의 운영기간 등의 문제점을 인식하게 된 바, 행정사무감사시 이를 따졌으며

---

25) 현재 1조 센 용인경전철... 10명 기소 [한국일보]2012-04-06|10면 김기중 기자

의회로서 할 의무는 다 했다(이우현 전 용인시 의장)

-04년 협약체결 당시 체결 당일 참석하였는지 여부(이희수, 지미연 의원)

체결하는 자리에는 참석하였으나 체결전 사전에 내용을 알지는 못하였다. 단, 사업의 필요성이 있었으므로 추진된 것이며, 계획대로 추진시에는 문제가 없었을 것이라 생각한다(이우현 전 의장)

-협약 체결 전 협약에 대한 의회의결을 거쳤는지 여부 및 전임 의장은 협약체결 후 6개월 뒤에 협약 내용을 보았다고 하는 바, 이는 협약 제 105조의 비밀유지 때문에 공개도 하지 않고 의회의결도 받지 않은 절차적 정당성에 문제가 있는 것 아닌지(이희수 의원)

기억으로는 의회의결을 받은 것이 확실하나 정확한 날짜는 기억나지 않는다. 의회의결에 대하여는 감사원 감사결과 아무런 지적이 없었던 바, 법적 문제는 없고 법적 문제가 있다면 당연히 처벌받겠다(이정문 전 용인시장)

이정문 전 용인시장은 의회의결을 받았다고 주장했으나 사실상 의회의결을 거치지 않았다. 이에 대한 문제훈 당시 자치행정국장의 답변이다.

-지방자치법에서의 의회의결 사항임에도 의결 받지 않은 이유 및 책임주체는 누구인가(이희수, 지미연 의원).

의회의결사항인 것에 대하여는 인정하며, 차후 BTO 사업 진행 시 의결 받겠음. 다만 누구 혼자 책임이기보다는 전체적으로 관

련 담당자 모두의 책임(문제훈 자치행정국장).

위의 답변에 따르면 당시 시 의장을 비롯한 의회는 1조원이 투입되는 협약 체결의 사전 내용도 인식하지 못했을 뿐만 아니라 사후 6개월 동안에도 그 내용을 알지 못한 것으로 집행부에 대한 감시와 견제 역할을 충실하게 다하지 못한 것이며 이우현 전 시장이 언급한 행정사무감사는 사후약방문(死後藥方文)격으로 이후 행정감사에서 제기된 문제점에 대해서도 별다른 대응 없이 사업을 추진하였으며 이를 초래한 원인 가운데 하나로서 시 의회가 당시 시장과 같은 당인 한나라당이었던 것에 기인했을 것으로 보인다. 이를 통해 볼 때 단체장이 바뀌면서 오랜기간 추진되어 온 용인경전철 사업이 단체장의 독단적인 결정에 의해 추진되었다고 단언할 수는 없으나 정책과정에서 최소한의 의회의 견제도 작동하지 않았다는 점에서 용인시 의회가 적극적인 역할을 했다면 현재의 상황을 초래하지는 않았을 것으로 보인다.

사업 당시에는 의회의 감시와 견제기능이 부족하였다면 2012년에는 의회의 적극적인 역할이 변수가 되어 시장을 견제한 상황이 벌어지게 되었다. 용인시의회가 지난해 11월 용인시가 맺은 MRG 협약에 대해 수요부풀리기, 고가의 차량구입, 부실공사등의 비리의혹을 제기하며 검찰에 수사를 의뢰했고 검찰 수사에 따라 이정문 전 용인 시장 및 건설사 사장 등 10명이 구속 또는 불구속 기소되었다.<sup>26)</sup>

특히 이정문 전 용인시장은 사업추진 당시 2001년에서 2006년 당시 시장의 지위를 이용하여 친동생과 측근이 운영하는 업체가 용인경전철(주)로부터 3거에 걸쳐 58억원 상당의 하도급 공사를 수주할 수 있게 한 혐의를 받아<sup>27)</sup> 동 사업에서 단체장의 권력 오·남용이

26) “용인경전철 참여 업체한테 1만달러 받아” [한겨레] 2012-03-29 13면 홍용덕 기자

27) ‘용인경전철 하도급 비리’ 이정문 전 시장 구속 [경향신문] 2012-04-06 12면

사업 과정에 적지 않은 영향력을 끼쳤음을 다시 한번 확인할 수 있었다. 이에 대해 용인경전철 조사 특별위원회에서도 의혹이 제기되었으나<sup>28)</sup> 이정문 전 용인시장은 당시 모른다고 대답하였고 2012년 검찰조사에서야 혐의를 인정하였다.

## 2) 집행기관(시장 및 의회)과 사업시행자 간의 관계

용인 경전철 사업에서 각 행위자들의 관계는 크게 두 가지로 집행기관과 사업시행자 간의 관계와 집행기관 내부(시장 및 의회)의 관계로 나누어 볼 수 있다. 즉 전자는 용인 경전철 사업에서 시의 준공거부와 시공사의 사업해지 통보가 쟁점이 되었으며 후자에서는 사업 집행 과정에서 의회가 견제의 역할을 잘 감당했는지의 문제로 볼 수 있을 것이다.

민간투자법 및 시행령에 따르면 BTO 방식의 민간투자사업은 민간사업자가 공사 시행 후 준공보고서를 제출하면 15일 이내에 주무관청의 준공확인을 받아 준공확인 필증을 첨부하여 다시 주무관청에 관리운영권 설정을 요청한다. 이후 민간사업자는 시설의 종류, 관리운영권 설정시설, 기간 등이 기재된 운영권을 교부받아 시설을 운영하게 되는데 용인경전철의 경우 2010년 12월 10일 시설 하잔 등을 이유로 준공확인을 거부하였다.

즉 용인시는 운행시 발생하는 소음, 스크린도어 및 미끄럼 방지 시설의 미설치, 구조물의 균열, 엘리베이터의 감전사고 우려 등으로 경전철의 상태를 보강공사가 필요한 정도의 D 등급으로 보았고 아래의 김학규 시장과 공무원의 인터뷰 내용처럼 자체조사에 의해 구조물 4개 구간 중 1개 구간에서만 균열, 침수 등 40여건의 부실공사

---

28) 1공구와 3공구의 전기공사를 담당한 정산전력의 대표이사로 이정문시장의 친동생(이정기)이 협약체결 직전 취임하였는데 일종의 특혜는 없었는지에 대한 질의에 이정문전시장은 ‘당시 몰랐고 이에 대한 감사원 감사와 검찰조사 받았으므로 문제 없다’고 답한 바 있다.

가 나타났다고 주장했다. 따라서 시설물에 대한 하자가 있기 때문에 시민의 안전한 운행을 위해서 보수공사를 완료해야만 준공확인을 해줄 수 있다는 입장이다. 또한 2007년 한국철도시설공단에서 실시한 경량전철공사 품질 시공상태 점검에서 U형 거더 및 상부 슬라브의 균열이 발생하는 등의 문제로 용인 경전철 부실공사 의혹이 불거진 바 있었다.

-CCTV가 흑백으로 화질이 안 좋음에도 설치한 이유는 무엇인가  
(박재신 의원)

사업시행자가 어차피 운영하는 것은 자신들이므로 문제 없다고 주장하는 등, 민간투자사업에서의 협상은 상당히 어렵다(김석영 전문 엔지니어링)<sup>29)</sup>

그러나 이에 대해 용인경전철(주)은 운영적자 등을 이유로 용인시를 상대로 수원지법에 준공확인 거부취소 가처분신청을 제기하였고 2011년 1월 용인경전철(주)이 용인시에 사업해지를 통보하여 용인시가 용인경전철(주)의 계약해지에 대해 받아들이지만 시설 인수의 경우 하자 때문에 받지 않았다.

일방적인 계약해지 통보를 받아 유감스럽게 생각한다. 하지만, 선 준공 후 개통인 용인시의 입장에는 변함없고 계약해지에 따른 문제들은 변호사를 통해 법적으로 대응할 방침이다. 협약서 내용대로 경전철이 완벽하게 시공돼 시민의 안전이 보장되는 것이 중요한 문제이며 소음공해로 인해 집단 민원이 발생한 상태여서 이 같은 문제가 해결되기 전에 개통되면 더 큰 문제가 발생할 수 있다. 계약해지로 시설물을 용인시가 자동적으로 인수하는 것이 아니라 현재 일부 구간에서 균열, 침수 등 하자가 나타나 먼저 이를 해결해야 인

---

29) 용인경전철 조사 특별위원회 회의록



수가 가능하다. 1조원이 투입된 사업이 이렇게 된 것을 알게 되면 시민들도 분개할 것이다(김학규 용인시장).

반면에 용인경전철(주)은 용인시의 준공확인 거부에 대해 시행사 자격으로 실시한 자체 감리 및 안전점검에서 각 시설물이 A 등급을 받아 안전을 확인했음을 주장하며 모든 시설은 시가 승인한 도면대로 설치한 것이기 때문에 용인시의 점검결과를 받아들일 수 없다는 입장이었다. 사업시행자의 책임사항이 아닌 소음 민원 때문에 용인시가 준공을 지연하고 있다며 수원지법에 준공확인 거부취소 가처분신청을 제기한 것이다. 용인경전철(주)은 시가 경전철의 준공을 위한 협의보다는 운임수입보장에 대한 부담으로 하자가 없는 공사부분과 소음민원에 대해 사업자에게 책임을 전가하며 준공을 지연한다고 비난하였다.

용인시는 이미 여러 가지 문제를 들어 개통을 계속 지연시켜왔고 앞으로 또 어떤 문제를 들고 나올지 모른다. 따라서 법에 호소할 수밖에 없다는 생각에 계약해지를 통보했다(용인경전철 관계자)

이러한 입장으로 용인경전철(주)은 용인시가 경전철 개통을 허가해 주지 않아 운영적자가 발생하고 있기 때문에 7600억원 상당의 실시협약 해지 지급금과 기타 손해배상 등의 지급을 요구하며 2011년 2월 국제상공회의소 국제상사중재원(ICC)에 중재를 신청하였고 용인시의 준공확인 최종 거부 후 6,200억원의 공사비용 뿐만 아니라 하루 1억 2천의 이자비용 및 월 28~30억원 상당의 운영비를 감당할 수 없다고 주장하였다(중앙공무원 교육원, 2011).

용인 경전철 준공과 개통을 위해 노력했지만 시와 합의점을 찾지 못해 죄송하다. 하지만, 개통지연에 따른 운영자금 등 더 이상 버틸 여력이 없어 계약해지를 통보하게 되었다(용인경전철주식회사 본

부장).

이에 대해 2011년 3월 용인시도 사업시행자 의무불이행(시정조치 미이행)으로 용인경전철(주)에 협약해지를 통보하였고 3월 5일 용인시 의회는 용인경전철 개통지연 원인과 책임을 따지기 위해 용인경전철 조사 특별위원회를 구성, 운영하기로 결정하였다.

한편, 2011년 7월 8일 김학규 현 용인시장은 취임 1주년 기자간담회에서 2012년 개통을 검토하고 있다고 밝혔다. 한편, 용인시 관계자는 시 자체 운영, 제3자 운영, 용인도시공사 운영 등을 고려하고 있으며 경전철 운행에 필요한 전문적인 기술분야는 외부기관에 위탁하는 방안과 별도의 용인경전철공사 설립을 통해 직영 체제로 전환하여 직접 운영하면 30년간 적자운영비 보조금 총 1조 6500억원 및 850억원의 연간 운영비를 1/3 수준으로 줄일 수 있음을 시사하였다.

그러나 동년 10월 11일 국제중재재판결과 용인시가 용인경전철(주)에 우선 5,195억원을 지급하라는 1차 판정이 내려지고 양측의 뚜렷한 입장차이 끝에 12월 용인시와 용인경전철은 재협상을 개시하게 되어 2012년 4월 19일 용인경전철 정상화 양해각서를 체결하게 된다.

## 4. 정책 외부 요인

### 1) 대상집단의 순응도 및 시민참여의 부재

용인시와 봄바르디어사간의 실시협약 체결 후 6개월간 그 내용이 공개되지 않았고 협약내용이 의회에 공개된 이후 봄바르디어사와 용인시간의 협약(안) 내용에 대해서도 별다른 문제제기는 없었다. 2004년 11월 29일부터 12월 3일까지 진행된 용인시 의회 산업건설위원회(위원장 조성욱) 행정사무감사에서 박순옥(죽전 2동) 전 시의원이 사업타당성의 문제를 제기하며 전면 궤도 수정을 요청할 때에야 비로소 문제되기 시작했다. 박순옥 전 의원의 의혹제기시에도 동백, 구갈지구 등 입주민들의 거센 반발이 있었다.<sup>30)</sup>

다른 지방자치단체의 사업들이 지역주민들의 반대로 사업자체의 위기를 겪었던 것<sup>31)</sup>과 다르게 용인시민들은 용인경전철 사업 초기 부동산 개발 및 교통난 해소에 대한 기대로 동 사업에 매우 우호적이었다.<sup>32)</sup> 의정부의 경우 1995년 기본계획이 시작되었음에도 불구하고 주민반대로 10여년 간의 논란 끝에 2008년에야 착공될 수 있었고 고양의 경우도 주민반대가 사업에 큰 장애요인으로 작용하

---

30) 박순옥 전 시의원의 주장에 대해 동백지구 아파트 입주예정자들은 긴급 비상대책위원회를 구성하고 2004년 12월 16일 용인 시의회 이우현 의장을 항의 방문했으며 인터넷에도 박순옥 의원을 비난하는 글들이 다수 게시되었다. 또한 용인시 의회 차원에서 강력한 조치와 해명 및 자정활동이 이루어져야 한다고 주장했으며 박순옥 의원 퇴진운동과 손해배상소송 등이 요구되기도 하였다.

31) 고양 경전철 사업의 경우 2007년 GS 건설이 민간투자사업으로 제안하여 한국교통연구원의 연구결과 사업타당성이 판명되었으며 건설운영기본계획 착수보고회 및 중간보고회, 시민설문조사, 공청회에 의한 정보제공, 오픈하우스 운영 등의 의견수렴활동을 수행하였음에도 불구하고 재원조달의 한계, 노선의 한계, 경제성 재검토, 구조물로 인한 경관저해, 필요성 미흡 등으로 주민합의 도출에 실패해 무산되었다.

32) 용인구갈지구 공동주택지 분양 연합뉴스 1999.10.26. 15:00

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0004471406>

저소득층 주공아파트 노려라... 하반기 전국 2만8874가구 공급, 매일경제 2000.06.20. 09:51

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=009&aid=0000021650>

용인 환경친화도시로 조성.. 14%만 개발... 2016까지 인구 85만으로, 한국경제 2000.07.05. 06:39

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=015&aid=0000251869>

였으나 용인 경전철은 지역주민들에게 적극적으로 환영받았다.

경전철 사업이 무산되면 용인 경전철 수혜지역에 큰 타격이 될 수 밖에 없다. 그동안 경전철 개통 호재 영향으로 올랐던 부동산 호가가 모두 빠질 가능성도 있다(지역주민).

이처럼 정책과정에서 단독의 협약내용이 문제제기되지 않고 통과될 수 있었던 원인 가운데 하나는 사업 일련의 과정 가운데 경전철 사업의 직접적인 이해당사자라고 할 수 있는 용인시 지역주민의 의견반영이 배제되었기 때문이다(중앙공무원교육원, 2011).

계약방식(BTO)에 이루어지는 민간투자사업에서는 원제안자의 정보보호를 중시하기 때문에 최종적으로 사업시행자가 지정되고 예비타당성조사, 기본설계 등의 사업 추진 방안이 완료된 이후에야 지역주민에게 사업내용 및 정보가 공개된다. 즉, 사업추진 검토 시에도 관련기관 및 전문가 협의 정도만 이루어지며 직접 이해관계가 있는 지역주민과의 협의 절차 및 의견청취가 부족했고 특히 용인경전철의 정책홍보시 주민설명회(공청회) 만이 이루어졌으며 이마저도 지역주민 5명만이 참석하는 등 형식적으로 이루어졌다.

요식행위로 이루어진 공청회에서 내용면에서도 공청회 당시 소음이 없었을 것으로 설명되어 아래와 같이 용인 경전철사업 조사 특별위원회에서 쟁점이 된 바 있다.

재임당시 개최한 2회의 주민공청회에서 소음이 없을 것이라고 설명한 이유(김기준 의원)

그때 설명당시에는 자신있게 말한 사항은 아니나, 관계자의 확인을 통하여 설명을 드린 것이고 실제 체험하지 못한 부분임에도 무리하면서 설명회한 점은 인정한다. 다만, 캐나다에서 체험한 것과는 엔진소음, 흔들림, 스틸소음 등에서 차이가 있는 듯 하다(유영철 의회

사무국 전문위원).

이에 정책집행단계라고 할 수 있는 2005년부터 2009년 3월까지 경기도내 경전철 관련 총민원을 경기개발연구원이 분석해본 결과 시공관련 소음, 분쟁 등이 전체 민원의 약 50%인 18건을 차지하고 있을 뿐이며 이러한 민원조차도 이외에 사업추진 자체의 찬반(0건)이나 노선, 역사 위치와 관련된 민원(1건)은 미미했다.

한편, 용인경전철 사업의 문제점을 인식한 시민단체 및 시민들의 행동이 드물게 나타났다. 2005년 5월 7일 수지시민연대 등 용인 시민 364명이 감사원에 경전철의 불합리성과 민간사업자 간의 협약내용에 대해 국민감사를 청구했고 이들은 교통수요예측의 허구성을 지적하며 전체 용인 인구의 65%인 서북부 지역 시민들이 경전철을 이용하지 않을 것이며 경전철을 통과하는 지역의 인구는 2010년이 되어도 15만명이 넘지 않을 것이라고 주장하였다. 또한, 운임보상에 대한 기간으로서 30년은 민간투자법 및 일반지침의 15년 계약 기준을 위배한 것이라고 적시했으나 반영되지 않고 5달 후인 2005년 5월 실시설계 승인신청이 되었다.

이를 통해 볼 때 용인 경전철 사업에서의 주민참여는 정보공개에 한계, 형식적인 공청회 등으로 부동산 개발 등의 이해관계가 있는 소수의 목소리만이 편향적으로 반영되었다고 볼 수 있을 것이다. 고양시 경전철 사업의 경우처럼 사업의 타당성이 확인되었는데 주민의 적극적인 저항으로 무산된 것과 달리 정책의 수정이 요구되는 상황에서 객관적인 타당성보다 시 개발 및 부동산 개발에 대한 기대로 인한 찬성 여론이 사업의 무리한 추진에 힘을 실어 오히려 정책실패의 한 요인으로 작용하게 된 것으로 볼 수 있다.

## 2) 사회경제적 여건변화

용인 경전철 사업 과정의 사회경제적 여건변화로서 주요한 요인은 분당연장선 개통지연 및 도로건설로 인한 교통수요 분담으로 볼 수 있으며 기타 고속도로 버스전용차로제, 수도권 통합 환승 할인제 및 처인구 등 노선주변 개발계획 지연 등이 복합적으로 작용한 점(박동주, 2011) 등을 들 수 있다. 이에 대한 용인경전철 사업 조사 특별위원회에서 박재신 전 의원과 이우현 전 용인시 의장의 질의응답은 다음과 같다.

-현재 경전철 사업 문제의 가장 큰 원인은 무엇인가(박재신 의원)

당시 5~10년 정도의 적자는 예상되었으나 현재 지하철(분당선)이 동시 개통되지 않고 당초 계획된 처인구의 개발사업들이 전혀 이루어지지 않은 것이 주 원인이라 생각한다(이우현 전 용인시 의장).

2009년 9월 30일 전기, 신호, 통신공사 등의 시설사업이 완료되면서 용인 경전철 건설은 완성단계에 접어들었으나 용인 경전철 수요 예측의 중요한 전제조건이었던 오리~수원 간의 분당선 연장사업이 초기 예정 연도인 2010년 말보다 늦은 시점으로 지연되어 용인시와 민간사업자간의 재협상에 의해 용인경전철 개통시기가 2010년 6월 25일로 연기되었다.

분당선 연장사업의 최초 계획은 오리~죽전(2005년 말), 죽전~기흥(2006년말), 기흥~수원(2008년말)로 추진되었지만 연장 구간의 사업 부지내 녹십자 공장 이전 협상 등이 지연<sup>33)</sup>되어 연장노선의

---

33) 이에 대하여 용인경전철 조사 특별위원회의 김기준 의원이 당시 녹십자 이전이 불투명한 상황으로서 충분히 개통지연이 예상되지 않았는가 질의하였으나 당시 신충현 기업지원과장은 분당연장선은 교통과 소관사항으로 상세히 파악하지 못하였으며...라고 답변하였다.

완전개통이 연기되어 2011년 개통하는 것으로 변경되었다. 그러나 한국철도시설공단에 의해 분당선 연장사업 개통이 당초 계획보다 5~7년 지연된 2013년 말에 가능하다는 의견이 나오게 되었고 2009년 5월 15일 경기도 철도항만과 내부자료에서도 2000년 시작된 오리부터 수원까지 19.5Km의 분당선 연장구간은 2013년 개통 예정이었다. 그러나 이에 반해 동 자료에서 용인 경전철은 2010년 개통을 목표로 공정률 83.4%를 보이는 것으로 나타났다.

이러한 상황에서 용인시도 2013년 말 완전개통 예정인 분당선 연장선 가운데 죽전~기흥 구간이라도 2011년 말 조기 개통하는 조건으로 야간 및 휴일공사를 위한 추가비용을 지불하기도 했다. 2009년 5월 10일 용인시와 민간사업자간에 환승수요 감소로 인한 개통초기 막대한 손실보상금 지급과 관련된 협약내용에 대해 손실보상률을 90%에서 79.9%로 변경하였지만, 용인경전철이 개통 후 2~3년 동안 환승역 설치 없이 운행되어야 했기 때문에 운영적자의 문제가 나오게 되었던 것이다.

이 문제에 대한 용인경전철 사업 특별조사 위원회의 추성인의원, 이정문 전 용인시장, 한상철 의원, 유기석 전 전철기획팀장의 질의 응답은 다음과 같다.

-분당연장선이 동시 개통하지 않을 경우 막대한 재정부담 우려가 있고 2003년 12월 민간투자 심의시 분당연장선 개통지연이 예견되었음에도 불구하고 막대한 MRG 부담하에 사업을 추진한 이유는 무엇인가(추성인 의원)

협약 체결시에는 분당연장선의 동시개통이 가능할 것이라 생각했으며 3개월마다 추진여부를 계속적으로 확인하였다(이정문 전 시장)

-교통개발연구원 이한준 박사가 지적한 분당연장선 연결 필요성

및 분당연장선과의 개통시기를 맞추기 위한 사업추진시기 재검토 사항과 관련, 실시협약 전 분당연장선 동시 개통에 대한 대책여부는 무엇인가(한상철 의원)

본 사업에 있어 분당선과의 연계가 가장 핵심사항이므로 99년 12월 분당연장선 조기개통 및 국비지원에 관한 의원 건의가 있었고 이에 대해 2001년 철도청이 06년까지 기흥(구갈) 개통, 2008년 수원까지 개통계획에 대한 공문을 받았다. 2003년 부시장 주재 민투심의에서 분당선 연장개통이 힘들 것이라는 의견이 있었음에도 전철기획팀장은 06년 정도에 개통이 지연될 것이라고 인식하여 부시장 주재 민투심의 이후 분당선 진행상황을 중점관리했으며 04년 4월 철도시설관리공단이 기흥읍사무소에서의 설명회를 개최할 때도 08년까지 분당선이 완료된다고 계획 밝혔다(유기석 전 전철기획팀장).

-분당선 미개통이 예상됨에도 불구하고 불평등 계약을 맺은 이유 (김기준의원)

04년 철도시설관리공단의 설명회에도 참석하였으며 실시협약에 따라 본 경전철사업이 09년 6월 준공예정이므로 08년까지 분당선이 개통되면 된다고 판단. 분당선은 당시 교통과 소관사항으로 상세히 파악하지 못하였으며 경전철 준공예정일자와 분당연장선 개통계획(08년)간에 1년 6개월의 여유가 있어 문제가 없을 것이라 판단하였다(신충현 기업지원과장).

분당연장선 지연이 용인경전철 사업에 중요한 요소로 작용한 점에 대해서는 부인할 수 없고 용인시에서도 분당선 지연에 따른 전략으로 2010년으로 경전철 개통을 늦추어 적자폭을 줄이려 했으나 분당연장선이 개통된 2012년 시점에서도 여전히 경제성이 확보되지



않아 사업이 지연되고 있다(고길곤, 2012).

한편, 용인 경전철은 급격한 인구증가와 이로 인한 교통난 해소 대안으로서 급하게 추진된 면이 있다. 용인시는 경부고속도로를 축으로 서울과 1시간 거리의 수도권 남동부 지역에 위치하고 있어 서울시 인구분산의 일환으로 대규모 택지공급 및 주택단지 개발이 추진되면서 인구가 급격하게 증가했다(중앙공무원 교육원, 2011). 용인 경전철 사업이 추진되기 전 1990년 말 현재 18개 택지개발지구 및 89개소 아파트단지가 건설 또는 추진중에 있었고 이에 따라 교통문제의 해결이 시급<sup>34)</sup>하여 지역주민에게 있어서도 우호적인 여론이 형성되었다.

현재 출퇴근시 용인지역 통과만 40여분이 소요되고 또 서울부근인 서초지역에서 20~30분씩 정체되고 있는 상황입니다. 이를 위해 현재 건설교통부와 경기도에서 서울과 연계한 많은 광역도로를 계획하고 있지만 현재 진행 중인 죽전지구를 비롯해서 동백지구, 보라지구, 흥덕지구 등의 택지개발완료와 인근의 판교, 동탄 신도시개발이 완료되는 시점이면 평일에 승용차로 서울로 출퇴근하기는 거의 불가능한 것으로 예상됩니다(용인 경전철건설사업단 단장, 2005.8)<sup>35)</sup>

그러나 인구증가 및 교통문제는 새로운 교통수단의 설치로 해결될 문제가 아니라 근본적으로 용인서북부의 낮은 도로율에 기인한다. 아래 표에 제시된 바에 따르면 경기도 전체, 경기도~서울간, 경기도간의 통행수단 분담률 가운데 전철/철도는 최대 21%에 못 미치며

34) 당시 2006년말부터 입주한 용인 동백지구 1만 7천 가구가 서울로 출퇴근할 개연성이 높았고 구갈지구와 강남대 앞의 대규모 아파트 조성 및 택지개발로 만성적 교통난이 가중될 가능성이 있었다. 또한 경전철의 중요한 이해 당사자로서 경전철 노선에 위치한 구갈지구, 동백지구, 그리고 용인 동부의 지역주민들은 경전철 정거장이 인근에 위치하면 대중교통에 대한 높은 접근성 때문에 부동산 가격이 상승하는 경우가 대부분이기 때문에 현재까지도 경전철의 운영여부에 매우 민감하게 반응하고 있다(중앙공무원교육원, 2011).

35) 중앙공무원교육원, 2011

자동차 및 버스를 통한 이동이 대부분을 차지하고 있다.

<표 13> 경기도 통행수단 분담률

구분	계	승용차	버스	전철/철도	택시	자전거	기타
경기도 전체	22,547 (100%)	11,243 (49.9%)	6,092 (27.0%)	1,769 (7.9%)	1,212 (5.4%)	336 (1.5%)	1,891 (8.3%)
경기-서울	6,102 (100%)	2,767 (45.3%)	1,431 (23.5%)	1,226 (20.1%)	227 (3.7%)	12 (0.2%)	437 (7.2%)
경기-경기	14,512 (100%)	7,310 (50.4%)	4,352 (29.9%)	385 (2.7%)	968 (6.7%)	319 (2.2%)	1179 (8.1%)

※경기개발연구원(2009.9)

1990년대부터 이루어진 급격한 도시화에 따라 1999년말 현재 용인 서북부 지역의 도로율은 1.8%에 불과하여 근방의 분당 19.9%, 일산 20.9% 및 우리나라 도시 평균 시가화 도로율 15~20%에 훨씬 못 미치는 수준이었다(중앙공무원교육원, 2011). 통행수단 분담률 및 도로율이 이러한데 전철을 새로 도입하는 것보다 도로화가 더욱 시급한 상황이었다. 이에 건설교통부, 경기도, 용인시, 성남시, 토지공사 등에 의해 2007년까지 3조 3천억원을 투입하여 서북부 지역 12개 구간의 광역 도로개발사업을 추진하였으며, 용인시는 3900억원을 투입하여 만성 정체현상을 빚고 있는 국도 42호선 용인시 신갈지역 우회도로(신갈오거리-구성읍 상하리-삼가동-남동)를 2010년말까지 건설하여 이를 통해 용인 동백지구와 구갈지구 등의 서울 진입수요를 해소할 계획이었다.

즉 이미 자동차화(Motorization)에 의해 승용차 사용이 높은 상태이기 때문에 계획된 광역교통망이 완성될 경우 용인시의 교통난은 해소될 수 있었으며 경전철 교통수요는 줄어들 수밖에 없었다. 용인경전철 사업 조사 특별위원회에서 추성인 의원도 경기도의 교통체증 해소를 위한 건의에서 본 사업이 시작되었으나 도로확충에

대한 타당성 검토가 없었음을 지적하였으며 박재신의원도 1997년 건설교통부 공문에서 철도청의 수도권 남부 내곽순환선과의 중복을 우려했었음을 지적하였으나 예강환 전 시장은 부임전 이미 상당부분 추진되었기 때문에 도로 등 다른 것으로 대체할 생각을 하지 못했다고 답변하였다.

### 3)언론보도 및 법적 분쟁

한국언론재단의 KINDS 데이터베이스를 이용하여 키워드는 용인 경전철로 1993년 6월부터 연구의 시간적 범위인 2012년 6월 20까지 검색한 결과 이에 대한 기사가 총 233건으로 검색되었다. 이 가운데 분당연장선이 개통연기된 시점인 2010년 1월 이전까지의 기사 75건 중 부동산 호재, 교통난 해소 등의 긍정적인 기사가 대부분이었고<sup>36)</sup> 용인경전철 사업의 문제점을 지적한 기사는 단 다섯 건에 불과했다.<sup>37)</sup> 용인시와 용인경전철 간 갈등이 시작된 2010년을 기점으로 나머지 158건의 기사의 대부분이 용인경전철 사업의 재정파탄을 우려하는 기사였다.<sup>38)</sup> 이를 통해 볼 때 사업계획 및 공사기간인 2010년까지 언론에서 동 사업의 긍정적인 측면 뿐 아니라 이 사업이 끼칠 수 있는 영향 및 사업진행 상의 문제점 등에 대하여 좀더 면밀하고 심도있게 분석을 하거나 언론차원에서의 문제제

---

36) 용인 경전철 시대 개막... 집값 상승도 따라 시동 건다[동아일보]2010-01-06|66면  
 “용인 경전철, 타 자치단체에 큰 도움”[내일신문]2006-07-04|06면  
 “용인 경전철 2005년 착공/구갈-전대리 구간 2008년 완공... 교통난 숨통 트일 듯”  
 한국일보2003-12-10|12면

37) 용인 경전철 앞길 불투명[한국일보]2001-09-10|27면  
 용인경전철 사업 ‘덜덜덜덜’ [한국일보]2004-10-11|12면  
 용인 경전철 사업비 분담 마찰[내일신문]2006-12-21|04면  
 용인 경전철 재정부담 우려[서울신문]2007-07-06|06면  
 용인 경전철 2000억대 혈세낭비 불보듯[한국일보]2007-10-15|14면  
 38) 용인 경전철 갈등 확산[국민일보]2011-06-27  
 용인 경전철 개통직전 좌초위기[세계일보]2011-01-12|14면  
 용인경전철 개통 법정다툼[서울신문]2010-12-21|16면

기가 있었다면 용인경전철 사업이 현재보다는 긍정적인 방향으로 선회하는 데 도움이 될 수 있었을 것으로 보인다.

한편, 용인시와 용인경전철(주)와의 법적 분쟁은 2011년 1월 11일 용인경전철(주)가 실시협약상 의무불이행 조항을 근거로 용인시에 사업해지를 통보하면서 가시화된다. 이에 더하여 1월 20일 용인경전철(주)가 전 직원 170명을 정리해고하고 사업해지에 따른 시설물 인수인계 협의 개시를 통보하였다. 2차례에 걸친 조정에서 용인시와 용인경전철 간의 입장차이를 줄이지 못해 조정이 더 이상 진행되지 못하고 2월 21일 용인경전철(주)가 국제상공회의소(ICC) 산하 국제중재법원에 국제중재를 신청하였다.

이에 용인시에서도 3월 5일 시 의회차원에서 용인경전철 개통 지연의 원인과 책임을 따지기 위해 용인경전철 조사 특별위원회를 구성하여 운영하기로 결정하였다.

동년 10월 11일 국제중재재판 결과 용인시는 용인경전철(주)에 우선 5,159억원을 지급하라는 1차 판정이 내려졌으며 12월 용인시와 용인경전철이 재협상을 개시하였다. 2012년 4월 19일 용인시와 용인경전철(주)은 용인경전철 정상화 양해각서를 체결하였으며 그 내용은 최소수익보장을 운영비용보장으로 계약조건을 변경한 것이다. 동년 6월 19일 국제중재재판 2차 판정 결과, 용인시는 용인경전철(주)에 2,627억원을 더 지급하라는 판정이 내려져 총 7,786억원을 배상하게 되었다.

용인경전철의 법적 분쟁은 용인시와 시공사 간만의 문제로 끝나지 않았다. 2011년 12월 용인시 의회가 용인경전철사업의 MRG조항 및 수요부풀리기, 고가의 차량구입, 부실공사 등을 이유로 검찰에 수사를 의뢰하였고<sup>39)</sup> 2012년 4월 5일 수원지검 특수부(부장 차맹기)가 용인경전철 사업업체에 편의를 제공하고 그 대가로 미국돈 1만 달러를 받은 혐의(부정처사 후 뇌물 등) 및 용인경전철 사업이 추진

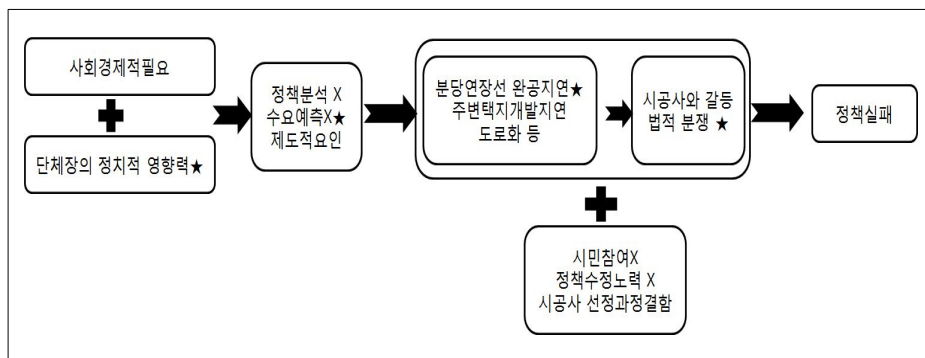
---

39) “용인경전철 참여 업체한테 1만달러 받아” [한겨레] 2012-03-29 13면, 홍용덕 기자

되던 2001~2006년 당시 시장 지위를 이용해 친동생과 측근이 운영하는 업체가 용인경전철(주)로부터 3건에 걸쳐 58억원 상당의 하도급 공사를 수주할 수 있게 한 혐의<sup>40)</sup>로 구속되었고 김학필 용인경전철(주)사장은 회사자금을 개인적으로 유용한 혐의(횡령)로 불구속 기소되었다.<sup>41)</sup>

이상의 용인경전철 사업 실패 요인을 도식화하면 다음과 같다.

<그림 5> 용인경전철 사업의 실패요인



40) ‘용인경전철 하도급 비리’ 이정문 전 시장 구속 [경향신문]2012-04-06| 12면

41) “용인경전철 참여 업체한테 1만달러 받아” [한겨레]2012-03-29|13면, 홍용덕 기자

## 제 2절 부산-김해 경전철 사례

### 1. 정책 형성 요인

#### 1) 합리적 정책분석의 결합

부산-김해 경전철 사업은 1992년 8월 12일 국무회의 결의로 정부 시범사업으로 추진이 결정됨에 따라 1995년 3월 6일 민자유치대상 사업으로 지정되었고 2000년 1월 7일 시설사업기본계획을 고시하여 2002년 12월 13일 부산·김해경량전철조합과 부산김해간경전철(주) (현대산업개발컨소시엄)<sup>42)</sup> 간의 실시협약이 체결 되었다.

동 사업은 2000년 6월 7일 현대산업개발 컨소시엄에서 사업계획서와 함께 제출한 수요예측보고서를 기초로 2002년 2월 21일부터 동년 9월 11일까지 정부협상단(교통개발연구원 주관)과 사업자간에 여섯차례에 걸친 협상 및 전문가 분석을 거쳐 확정되었다.

그러나 2002년 9월 11일에 정부협상단(교통개발연구원 주관)의 협상에서 확정된 교통수요에서 장래의 인구예측에 있어 부산광역시 인구가 매년 감소하고 있음에도 불구하고 매년 증가할 것으로 예상하였고 해당 경전철의 직접 영향권인 부산광역시 강서구와 사상구의 인구수에 있어서도 증가를 전제로 수요예측을 하였다.<sup>43)</sup>

또한 용인경전철의 경우 분당연장선과 에버랜드 이용객수가 경전철 수요에 영향을 미친 바와 같이 부산-김해 경전철의 경우 김해공항의 여객수요가 경전철 수요의 중요요인으로 작용하는데 김해공항의 여객수요 예측에 있어 고속철도 개통으로 인한 김해공항의 국

42) 출자자구성: 현대산업개발주식회사(47.5%), 주식회사포스코건설(47.5%), SYSTRA(5%)

43) 2002년 당시 통계청 자료에 따르면 당시 부산 인구 337만명으로 매년 -0.63%의 증가율로 감소하고 있었는데 2021년 427만명에 이를 것으로 분석되었고 직접 영향권인 강서구와 사상구의 인구도 매년 감소추세에 있음에도 불구하고 2006년 각각 250%, 15% 증가할 것으로 예측하였다(감사원, 2005).

내선 항공수요 감소에 대한 고려가 부족하였다(감사원, 2005).

한편, 부산지하철의 실제 수송분담률이 12.6%(2003년 기준)인 것에 비해 협약을 위한 정책분석 당시 수송분담률을 20%(2004년 기준)로 전제하였다. 부산지하철의 수송분담률 12.6%를 경전철 교통수요예측 모델에 적용할 경우 2008년 기준 110,880인/일이며 20%로 적용할 경우 176,358인/일로서 수송분담률 20%인 경우의 63%수준이 된다. 경전철의 주 교통수요가 부산의 사상구와 김해시민인 점을 고려할 때 현재 운행 중인 부산지하철의 수송분담률인 12.6%에 미치지 못할 것임을 고려할 때 정책분석 가운데 오류가 있었던 것으로 보인다.

## 2) 제도적 요인

부산-김해 경전철은 국무회의 의결을 통해 1992년 8월 12일 경량전철 정부시범사업으로 선정된 이후 기본계획 고시(건설교통부 고시 2000-2호)를 거쳐 2002년 12월 13일 민간사업자와 실시협약을 체결하였다.

실시 협약의 주요 내용은 운영수입보조 및 환수에 대하여 사업운영기간은 30년으로 20년간 운영수입보조금을 지급하며 보조금 지급조건은 실제 운영수입이 예상운영수입의 90%보다 적을 경우 부산광역시와 김해시가 연대하여 50%씩 그 차액을 부담하며 실제 운영수입이 예상 운영수입의 110%를 넘을 경우 그 차액을 환수하는 것으로 하였다.

<표 14> 협약당시교통수요

(단위: 인/일)

연도	2008	2015	2020	2025	2030	2037
추정교통량	176,358	255,518	285,290	312,357	335,716	340,225

※ 자료: 부산-김해 경전철백서, 김해시청(2012)

이후 동 사업에 대한 감사원의 감사결과를 토대로 부산-김해 경전철 건설조합과 부산-김해경전철(주)와의 협상을 통해 2005년 12월 개통후 10년간 80%, 이후 각 5년간 78%, 75%수준으로 변경하였고 2009년 11월 26일 실시협약 변경안 협의에 따라 2010년 10월 다시 4% 낮춤으로서 80%에서 76%로 조정되었다. MRG 보장 비율이 당초 90%에서 76%로 14%p 낮추어졌지만 사업초기 당시 김해시의 인구가 15만명인 것을 감안할 때 협약 수요인 17만 6천명이라는 터무니없는 교통수요를 산정했기 때문에 13만 4천명보다 적게 나올 경우 그만큼 김해시와 부산광역시가 세금으로 보상해주어야 한다. 개통 1년간 첫째 이용승객이 협약수요의 17.51% 수준(약 3만명)<sup>44)</sup>으로 20%수준에 이르더라도 연 평균 656억을 보전해야 하며 20년간 1조 3120억원을 보상해주어야 한다.

<표 15> 교통수요에 따른부산-김해 경전철 MRG 보장액

구분 %,(명)	11.3% (20,000)	20% (35,000)	22.7% (40,000)	30% (52,000)	40% (70,000)	50% (88,000)
연평균(억)	755	656	625	542	427	313
합계(억)	15,100	13,120	12,500	10,840	8,540	6,260

※구분란의 비율은 실시협약서의 추정교통량에 대한 실제 수요량의 비율.( )안은 1일 이용객수.

※자료: 부산-김해 경전철백서, 김해시청(2012)

44) 부산~김해 경전철 개통 한달...승객수 보니 /'평일<주말' 기현상 [한겨레]2011-10-2814면



### 3)수요예측기관의 과대수요추정

앞서 용인경전철 사례에서 제시한 수요추정의 한계 원인<sup>45)</sup>에 비추어 볼 때 부산-김해 경전철의 경우는 넷째 요인, 즉 연구기관의 의도적인 과대추정 가능성에 기인한 것으로 보인다.

부산·김해경량전철조합과 부산김해간경전철(주)(현대산업개발컨소시엄)의 협상결과인 경전철사업 교통수요재분석 보고서(2002.7)에 따르면 통행발생량 예측을 위해 사용한 인구 예측에 있어서 당시 감소추세를 고려하지 않고 증가할 것으로 추정하였다. 2002년 당시 통계청 예측자료에 부산광역시의 인구가 연 평균 0.63% 감소하는 추세이며 2002년 당시 375만명임에도 불구하고 2021년 427만명에 이를 것으로 예측하였다. 또한 경전철 사업의 직접 영향권인 부산광역시 강서구와 사상구인구 또한 매년 감소하여 2003년 현재 각각 57,805명과 290,636명임에도 불구하고 2006년 각각 141,790명, 328,326명으로 추정하였다(감사원, 2005).

<표 16> 부산 및 김해광역시 인구증가 현황

단위:명

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	연평균 증가율(%)
김해	307,254	322,521	328,564	347,070	357,149	393,936	412,894	5.2
부산	3,865,114	3,842,884	3,831,454	3,812,332	3,786,033	3,747,339	3,711,238	-0.63

※자료: 통계청

또한 부산-김해 경전철 교통수요에 영향을 미칠 것으로 예상되는 김해공항의 국내선 이용 여객수가경전철 교통수요에 영향을 주는 김해공항의 여객수요를 예측하면서 국내선 이용 여객수가 고속

45) 수요추정과 관련된 연관사업 및 계획의 변화와 통제 불가능한 미래의 사회경제적 상황이며 둘째, 기초자료의 부정확성, 셋째, 수요추정 방법론이 가지고 있는 자체적인 한계, 마지막으로 연구기관의 의도적인 과대추정가능성이다(고길곤, 2012).

철도 개통으로 인해 2004년 3분기의 경우 전년대비 28% 감소한 14,128인/일에 불과하였으나 2005년 국내선 여객수요를 55,189인/일로 3배 이상 부풀려 적용하는 등 교통수요예측에 있어 사업추진을 위해 기초 통계자료를 부풀린 것으로 보인다. 즉, 수요예측의 기초 자료로 사용된 통계청의 자료 및 김해공항의 국내선 이용 여객수 통계에서 인구감소 및 항공수요 감소가 뚜렷하게 나타나고 있음에도 증가를 전제로 교통수요를 예측한 것이다.

예측의 전제로 사용된 기초자료 뿐만 아니라 실제 수요 추정에 있어서도 같은 역 반경 500m 이동시에도 경전철을 이용(585인/일)하고 경전철 이용이 불가능한 지역에서도 경전철을 이용할 것으로 분석(예: 어방동과 삼방동간 1088인/일)하였다. 수송분담률 예측에 있어서도 경전철의 요금 증가에 따른 수요감소 요인을 과소평가하여 모형식을 만들어 경전철의 수송분담률을 높아지도록 하였다(감사원, 2005). 따라서 부산 김해 경전철 실시협약서 상에는 역사별 일일 수송수요의 총합산 인원으로 산정하여 개통 첫해 수요를 17만 6358명, 2015년 22만 1459명, 2020년 29만 5270명, 2030년 32만 2545명으로 예측하였다(최철국 의원실, 2010).

<표 17> 부산-김해 경전철 연도별 수송수요 예측

단위: 천명

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
수송 수요	176	187	199	211	221	232	244	256	268	272
구분	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
수송 수요	277	281	285	290	296	301	307	312	318	323

※자료: 부산-김해 경전철 실시협약안

한편, 용역 기관별로 2011년 부산-김해 경전철 수요 예측결과 비교는 다음과 같다.

<표 18> 2011년 예측수요

단위 : 명

타당성조사 (‘93.10)	기본계획 (‘94.12)	기본설계 (‘97.2)	사업성평가 (‘99.7)	금호 (‘00.6)	현대 (‘00.6)	URS (‘01.11)	협약체결 (‘02.12)
117,839	331,450	340,607	340,607	335,990	246,800	210,646	211,147

※자료: 부산-김해 경전철 백서

경전철과 노선 성격이 유사하다고 볼 수 있는 수도권 전철(분당선, 일산선)의 수송수요의 경우, 직접 영향권 인구가 부산-김해보다 월등히 많고 환승이 필요한 경전철과 달리 서울지하철과 직결로 연결되어 있어 접근성 및 편리성이 경전철보다 우수함에도 불구하고 개통초기 수요가 61,000~70,000인/일에 불과했다는 점을 고려한다면 부산-김해 경전철의 협약수요인 176,358인/일은 명백하게 과대추정된 것으로 볼 수 있다.

가장 최근인 2005년 11월에 개통한 부산 지하철 3호선은 총 연장 18.1Km, 17개의 정거장, 영향권 인구는 80만명으로 부산김해 경전철과 비슷한 규모의 사업으로 영향권 인구가 두배 인데 2006년 이용객이 57,800명이었다(최철국의원실, 2010). 영향권 인구에 따라 단순계산할 경우 부산-김해 경전철의 개통초기 이용객은 수도권 전철(분당선, 일산선)과 비교할 경우 3만 5천명/일이며, 부산 3호선과 비교할 경우 2만 9천명으로 아무리 낙관적으로 예측한다 하더라도 협약 상의 17만 9천명의 추산이 나올 수 없을 것이다.

<표 19> 도시철도 교통수요 비교

노선명	연장(Km)	교통수요(천명/일)		영향권 인구(천명)	
		개통초기	개통연도	개통초기	영향권역
분당선	18.5	70	1995	802	성남시
일산선	19.2	61	1996	658	고양시
부산 3호선	18.1	57	2006	800	부산시
부산-김해경전철	23.5	176	2008	418	김해시

※자료: 건설교통부, 한국철도공사 수정

승차효율 측면에서 접근할 경우에도 부산-김해 경전철의 수요는 과다추산되었다. 승차효율이란 전철이 1Km를 달리는 동안 정원대비 승객비율로서 전철 운행 중 타고 내리는 승객이 전철의 총 수송능력 대비 얼마 정도의 비율인지 나타내는 지수이다. 승차효율은 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$\text{승차효율} = \frac{\text{승객1인 평균 이동거리(Km)} \times \text{1일 평균 이용승객}}{\text{1일 열차주행거리(Km)} \times \text{승차정원}}$$

부산-김해 경전철의 승차정원은 184명이며, 1일 열차 주행거리는 9,870Km로 계획되어 있다. 여기에 일일 운행 횟수 420회와 총 연장 23.5Km와 노선규모가 해당사업과 가장 비슷한 부산3호선의 승차효율 19.25%로 계산하면 개통 첫해 이용인원은 34,868명으로 계산된다. 타 노선이 다른 노선과 쉽고 속도도 훨씬 빠른 지하철인 점을 감안할 경우 이용승객 35,000명도 상당히 낙관적인 예측으로 볼 수 있다.

부산 김해 경전철의 교통수요예측이 제대로 되었을 경우 사업성이 떨어지기 때문에 동 사업을 시작하기 어려웠을 것이다. 즉, 투자비용 대비 수익이 나오지 않아 어떠한 민간업체도 투자하지 않았을 것(최철국의원실, 2010)으로 지방자치단체의 선심성 공약에 따른 무리한 사업추진의 한계를 보여준다.

## 2. 정책결정 및 집행

### 1) 시공사 선정과정의 결함

1994년 「사회간접자본시설에 대한 민간자본유치 촉진법」이 제정된 이래 동 사업에 대한 시설사업기본계획을 1,2 차에 걸쳐 고시하였지만 정부고시사업비(5,226억원)가 실제 소요사업비와 과다 차이발생으로 기업참여불가, 부대사업 수익금 규모 과다책정, 민간투자비 과다로 인한 사업성 결여(김해시청, 2012) 등의 이유로 민간 참여 업체가 없어 3년간 민자유치계획이 중단되었었다.

이에 다시 정부에서 1998년 12월 31일 동 법 전면개정을 통한 건설보조금 지원과 최소운영수입금 보장(MRG)제도를 신설함으로써 시설사업기본계획 3차 고시를 통하여 민간사업시행자의 접수를 받았다.

민간사업자는 당초 금호산업과 캐나다의 경량전철 생산업체인 봄바르디어, 싱가포르의 이콘, 롯데건설, 일진전기 등으로 이루어진 금호컨소시엄이 우선협상자로 지정되었으나 선정과정의 특혜 의혹 및 민간투자사업심의위원회에서 금호산업 컨소시엄과 요금, 수익률 등 이견을 좁히지 못하여 현대산업개발, 포스코개발, 프랑스 브이그 등으로 구성된 현대산업개발 컨소시엄으로 변경되었다.

2000년 7월 민간투자사업심의위원회에서 기본설계와의 규격이 달라 설계변경이 불가피하고 국산 차량보다 두 배 비싼 수입차량을 도입하려는 금호산업 컨소시엄이 사업계획서 평가에서 경쟁자인 현대산업개발 컨소시엄보다 50점가량 높은 점수를 받아 평가의 공정성에 의문을 제기한 일부 심의위원들의 의견이 제기되었다. 즉, 금호 컨소시엄이 내놓은 차량값은 1량에 23억 5천만원이며 현대산업개발 컨소시엄이 제시한 국산차량값은 1량에 10억 5천만원이었으며<sup>46)</sup> 정부재정지원규모에 있어서도 정부가 제시한 40%에 비해 금호산업컨소시엄은 60%를 제시하는 등 총투자비, 건설공사비, 정부재

정지원규모, 사업수익률, 이용요금 등 전체적인 사업 합리성이나 주민부담 측면에서 현대산업개발 컨소시엄보다 열세<sup>47)</sup>임에도 금호 컨소시엄이 우선협상자로 유력하게 된 것이다.

<표 20> 사업평가계획서 결과

구 분	금호산업컨소시엄	현대산업개발	기본설계자료
총사업비	1조 374억원	8,061억원	1조 1,025억원
교통수요 추정	2006년 : 256,707명	2006년 : 186,231명	2006년 : 260,068명
적용요금	1,150원(10Km)기준 - 5Km초과시 100원	800원(1구간) 1,000원(2구간)	800원
재정지원 규모	건설보조금 : 4043억원 운영보조금 : 1,488억원	건설보조금 : 3,005억원	총사업비의 40% 범위내
실질수익율	11.92%	9.1%	8.8%
평가결과	834/1,000점	779/1,000점	

※자료: 부산-김해 경전철 백서, 김해시청(2012)

당초 27일 민간투자사업심의위원회 회의에서 우선협상대상자를 지정하려 했으나 이러한 의혹이 제기되어 29일 다시 회의를 열었으나 평가의 공정성 문제 등을 놓고 위원들간에 의견차이로 결정짓지 못하였다.<sup>48)</sup> 이에 건설교통부가의 자료 보완 작업 등을 거쳐 8월 초 민간투자사업심의위원회가 다시 열렸고 8월 19일 건설교통부는 금호컨소시엄을 우선협상대상자로 선정했다고 밝혔다. 건설교통부는 시설관리능력 등 6개 항목의 사업계획을 심의한 결과, 금호산업 컨

46) 김해 경전철사업 업체 선정과정 의혹 [한겨레]2000-07-29|01면 |05판

47) 김해 경전철 선정과정 '금호'의혹 [한겨레]2000-07-29|03면

48) 김해 경전철 사업자선정 보류 [한겨레]2000-07-31|01면 |06판 여현호 기자

소시업이 1000점 만점의 834.7점, 현대산업개발 컨소시엄이 779점으로 금호산업컨소시엄이 선정되었다고 설명하였다.<sup>49)</sup>

그러나 건설교통부와 금호산업 컨소시엄과의 1년 2개월 간의 본계약 협상 과정에서 요금, 투자 수익률, 환차손 등에 견해차가 커서 협상이 계속해서 결렬되었고 <sup>50)</sup> 2002년 1월 21일 건설교통부는 금호산업 컨소시엄이 정부협상단이 제시한 요구수준을 충족시키지 못하여 더 이상 협상진행이 어려워 차순위자인 현대산업개발 컨소시엄으로 우선협상대상자를 변경하였다.<sup>51)</sup>

결과적으로는 경제성 및 전반적인 사업타당성 측면에서 우위인 현대산업개발 컨소시엄이 민간투자 대상사업자가 선정되었지만 선정 과정에서 객관적인 평가가 이루어지지 않은 것으로 드러났으며 사업자가 변경되는 과정에서 1년 가량 건설기간이 지연되었고 이에 따른 부대비용도 추가적으로 발생하게 되어 정책실패의 하나의 요인으로 작용한 것으로 보인다.

## 2) 정책 오류수정 노력의 부재

부산-김해 경전철 사업의 사업시행자가 선정되고 한창 사업이 추진될 무렵 부산지하철 3호선이 김해 입구까지 건설 중에 있고, 김해시의 과도한 재정부담 및 수요측정의 적정성 등에 문제가 있으므로 이들 문제점에 대한 객관성·중립성 확보를 위해 감사가 필요하다는 취지로 이광희 외 393인의 감사원 감사 청구(2004.11.12)<sup>52)</sup>과 건

---

49) 김해 경전철 사업 '금호컨소시엄' 선정 [서울신문]2000-08-19|10면 전광삼 기자

50) 김해 경전철사업 진통 [한겨레]2002-01-19|08면

51) 김해 경전철사업 우선협상대상자/ 현대산업개발 쪽으로 변경 [한겨레]2002-01-21|09면 김정곤기자

52) 부산~김해간경전철사업은 12년 전에 계획이 수립된 사업으로서 부산·경남권의 변화된 광역교통 환경에 맞지 않고, 실시협약상 많은 문제점으로 인해 민간사업자에게 과다한 수익을 보장해 주는 반면, 불합리한 운영적자보전으로 인해 지방자치단체에는 장기적인 재정손실이 예상된다. 또한 차량제작과 관련하여 협약 당시 로템·안saldo사의 차량시스템을 사용하기로 했으나 도중에 차량시스템을 변경했기 때문에 변경된 차량시스템이 기존 궤도설계에 미치는 영향에 대한 재검토가 필요하다고 감사청구를 하였다(부산-김해

설교통부에서 감사원의 감사를 청구(2004.11.29.)하였고<sup>53)</sup>, 국회에서도 국회법 제127조의2제1항의 규정에 따라 감사를 청구(2004.12.9)<sup>54)</sup>하는 등 3곳에서 연이어 감사원 감사를 청구하였다(김해시청, 2012). 이에 감사원은 2004년 12월 6일부터 12월 30일까지 국가전략산업평가단 제3과 최천수 과장 외 9명이 사업의 타당성, 사업 추진 상의 문제점 및 대안으로서 부산지하철 3호선 연장 등의 장·단점을 비교 및 검토하였다.

2005년 5월 9일 발표된 감사결과의 주요내용은 도시미관이 저해되고 수요예측 잘못으로 인한 지방재정부담이 예상되지만 지하철연장과 관련한 공사비, 추가 수요창출, 적자발생 규모, 정부정책의 신뢰성, 시민의 기득권 보장 등 전반적인 면을 고려하여 지하철 연장보다 경전철사업을 계속 추진하는 것이 바람직하므로 건설교통부장관은 부산시장, 김해시장과 협의하여 교통수요 부족에 따른 지방재정 부담문제 등에 대한 합리적인 해결방안을 마련하여 사업시행토록 했다(감사원, 2005). 김해시 자체에서도 동 사업 계획에 따른 북부택지개발, 대학유치 등 정부정책의 일관성, 대외 신뢰도 상실 우려와 사업시행 후 기투자비 배상문제 등 각종 민원발생이 예상되었고 부산광역시 또한 부산도심과 공항 미연결에 따른 이용객 불편 및 서부산권 교통난 조기 해소, 대저 신도시 개발에 따른 교통수요 대비 등으로 계속 추진하고자 하였다(김해시청, 2012).

한편, 동 사업에 대한 감사실시에 앞서 감사원에서 발표한 SOC 민간투자제도 운영 실태 전반에 대한 감사결과 발표(2004.10)에도 민간투자사업에 대한 잘못된 교통수요 예측과 최소운영수입보장에

---

경전철 백서, 2012).

53) 부산지하철 3호선이 김해입구까지 건설 중에 있고, 부산-김해간경전철 건설시 도시미관 저해, 김해시의 과도한 재정부담 및 수요추정의 적정성 등에 문제가 제기되고 있으므로 부산지하철 3호선 연장 대안을 포함하여 객관성, 중립성 확보를 위하여 감사원 감사가 필요하고 하였다(부산-김해 경전철 백서, 2012).

54) 부산-김해간경전철의 경우 12년 전 사업구상 당시와 교통여건이 많이 변하였고, 해당 지역주민들이 경전철보다는 지하철 건설을 원하고 있는 등의 요인으로 사업에 대한 전반적인 재검토가 필요하다(부산-김해 경전철 백서, 2012).



따른 재정부담 증대 등을 지적하고 보완조치 지시가 있었고 2004년 9월 21일 부산-김해 경전철에 대한 사업중지요구 청원 제출(김덕영 외 71인)이 있었지만 당시 건설교통부는 이에 대한 종합검토 결과 현지주민 여론 및 지자체 입장, 경제적 실익, 교통개선 효과, 국가 신뢰도, 새로운 갈등 소지 가능성 등을 검토하고 당초 계획대로 경전철 사업을 착공하는 것이 바람직한 것으로 발표하였다.

감사원의 결과 조치사항에 대하여는 교통개발연구원 주관으로 2005년 8월까지 수요검증, 지방재정 완화 방안을 마련 후에 사업을 추진토록 하였고 교통수요 검증은 교통학회에서 수행하도록 통보되었고 건설교통부 장관은 2005년 5월 18일 감사결과 대책회의를 개최하고 5월 26일 한국교통연구원에 교통수요 검증을 의뢰하였다.

이에 따라 건설교통부는 부산광역시, 김해시와 사전 의견을 협의하고 재협상을 하게 되었다. 2005년 10월 7일 건설교통부와 부산시, 김해시, 경전철 조합이 전문검토반을 구성하여 감사결과에 대한 수요 검토 및 재정부담 완화 방안을 검토하였는데 그 결과 최종 경전철 수요는 실시 협약 수요의 65% 수준인 것으로 추정하였고 대안으로서 수요감소에 따른 협약 해지방안, 감소된 수요에 대한 사업 당사자간 공동 재정부담 방안 등이 제시되었다(김해시청, 2012).

이후 2005년 11월 28일 정부협상단과 사업시행자간 실시협약변경 기본사항에 대해 합의(20년간 90%에서 운영개시일로부터 10년간 80%, 11년~15년 78%, 16년~20년 75%축소)하였고 이 당시 정부에서 MRG 하한선(예상수요보다 50% 이하로 감소할 경우 최소운영수입보장을 제외)을 요구하였으나 사업시행자가 받아들이지 않아 보장비율 축소만에 대하여 12월 16일 변경 실시협약을 체결하였다.

또한 2011.4.20. 경전철 개통을 앞두고 MRG 4%를 더 인하하여 76%수준으로 기본합의서를 체결했고, 운임도 재정부담을 최소화하기 위하여 수요예측이 크게 미달할 것으로 예상하고 신규차량구입(18편성)을 억제하고 미구입비 만큼 기준운임(불변가)을 인하하기로 사업시행자와 합의되어 이를 적용한 운임이 신고 되었다(부산-김해

경전철 백서). 다음 표는 협약 변경을 통한 MRG 비율 변화이다.

<표 21> 협약에 따른 MRG 변화

구 분	MRG	운 입	비 고
실시협약 (2002.12.13)	20년간 : 90%	1구간: 8926원 2구간: 1,0926원 (2002.12.13 불변가)	-최종 협상에 의한 MRG 보장, 운입 등 결정
감사원 감사 후 실시협약 변경 (2005.12.16)	10년간 : 80% 5년간 : 78% 5년간 : 75%		-감사원 감사결과 수요 과다예측 등 지적, -재협상으로 MRG 인하
기본합의서 체결 (2011.4.20)	10년간 : 76% 5년간 : 74% 5년간 : 71%		-금융약정변경, 자금재조달 이익공유분 MRG 인하 반영 -실시협약 변경을 위한 추진 중
운입 신고 (2011.5.4)		1구간: 1,237.87원 2구간: 1,515.23원	-신규차량 구입비 억제, 운입인하 반영 -법인세 인하 효과 미반영

※ 자료: 부산-김해 경전철 백서, 김해시청(2012)

이러한 일련의 과정을 통해 볼 때 동 사업의 당초 예측 오류에 대한 인식이 있었고 사업시행자와 계속적인 협상을 통해 예측오류를 시정하려는 노력이 있었던 것으로 보인다. 사업 전체를 백지화하기에는 두 지자체에서도 무리가 있었고 사업을 유지하면서 지방재정부담을 완화하고자 했던 것이다.

### 3. 정책 내부요인

#### 1) 단체장의 정치적 영향력

부산-김해 경전철 사업이 추진되는 20년간 대통령 선거 4차례, 국회의원선거 5차례, 지방선거 4차례가 치러지면서 정치적 압력과 선거에 영향을 받을 수밖에 없었다. 당시 한나라당 송은복 김해시장과 김해시 국회의원 김영일 한나라당 의원의 부산-김해간 교통난 해소, 대도시 연계 위성도시개발, 경전철 인근의 택지개발 및 대학 유치 등의 공약이 있었고 1990년대 초반 부산-김해간 만성적인 교통난 해소를 위한 부산도시철도 3호선을 연장 추진 중에 1992년 2월 28일 노태우 전 대통령의 연두 순시가 있었고 전철계획 추진방안 지시가 더해지면서 사업이 본격화되었다(김해시청, 2012).

<표 22> 경전철 주요 추진 시기와 정책결정

경전철 주요 추진 시기	대 통 령	국회의원		시, 도지사		김해시장	정책 단계	
		부산 (북강서 사상)	김해	부산	경남			
전철계획추진 방안 수립지시 ("92.2.28)	노 태 우	문정수(북) 신상우(북)	이학봉	김영환	김원석	송은복	정책 구상	
정부시범사업선정 ("92.8.12)						백승두	정책 형성	
사회간접자본시설 에대한민간자본 유치촉진법제정("94)	김 영 삼	송두호(강) 문정수(북) 신상우(북)	김영일	정문화	김혁규	안두환		
민자유치대상사업 지정 ("95.3.6)				김기재				
기본계획 1차고시					송두호(강)		문정수	

(‘95.12.30)		신상우(북)						없음
기본계획 2차고시 (‘97.5.13)								
사회간접자본시설 에대한민간투자법 으로 전면개정 MRG 보장등(‘98.12.31)								법령개정 (MRG 보장등)
1999년도 민간투자 사업기본계획고시 (‘99.7.9)	김 대 중	한이현(강) 권철현(사) 신상우(사)		안상영				MRG제도 도입 보장기간 20~30년 정부고사업90% 민간투자사업10%
기본계획 3차고시 (‘00.1.7)						송은복		사업신청자: 2개업체 (금호,현산)
실시협약 체결 (‘02.12.13)								현대산업건설 실시협약체결
경전철추진 반대 국회청원(‘04.11.1 2)			김명곤 최철국					감사원 감사
국민감사 청구 (‘04.11.12)								↓
국회감사청구 (‘04.11.26)		허태열(강) 권철현(사)		하남식	김태호			지방재정부담 완화등 조치 통보
감사원감사결과 통보 (‘05.5.9)	노 무 현							변경실시협약 체결 (MRG 평균 12% 인하)
변경실시협약 체결 (‘05.12.16)			김정권 최철국					
공사 기공식 (‘06.2.15)								공사착공

경전철 개통식 (11.9.16)	이 명 박	허태열(강) 장제원(사)	김정권 김태호		김두관	김맹곤		개 통 식
----------------------	-------------	------------------	------------	--	-----	-----	--	-------------

※ 자료: 부산-김해 경전철백서, 김해시청(2012)

이후 정책형성 및 확정 시기 백승두 전 김해시장, 안두환 전 김해시장을 거쳐갔지만 민간사업자가 없어 3년간 사업이 추진되지 못하다가 다시 송은복 전 시장이 당선되고 MRG법개정이 이루어짐에 따라 정책집행 기간동안 송 전 시장의 공약사업이었던 경전철 사업이 탄력을 받게 된다. 이 기간 경전철 사업 반대 국회 청원, 감사원 감사 등 무리한 사업 추진에 대한 반대 여론에도 불구하고 공사 착공까지 이루어지게 된다.

흥미로운 것은 송 전 시장(사업 집행 기간) 재임 기간 경전철 사업 타당성에 의혹을 제기하며 반대 운동을 이끌었던 김맹곤 당시 김해시 국회의원이 민선 5기 현 김해시장이라는 점이다. 김맹곤 김해시장은 2004년 국회의원 당시 경전철에 대한 지방재정부담 등 국회에 문제 제기를 하였는데 시장 당선 후 경전철 개통을 고의로 지연하고 있다는 일부 시민들의 여론이 형성되면서 경전철 개통에 큰 부담으로 작용하였다(김해시청, 2012).

## 2) 집행기관과 사업시행자와의 관계

부산-김해 경전철 사업에서 집행기관인 부산-김해경량전철조합(부산광역시, 김해시, 이하 경전철조합)과 사업시행자인 부산-김해경전철(주)는 계속적인 협상을 통해 MRG 보장수준을 낮추어 왔고 수요예측 미달에 대하여 신규차량 구입(18편성)을 억제하며 미구입비만큼 기준운임(불변가)을 인하하기로 합의하여 이에 따른 운임을 적용하는 등의 방안에 합의해왔다(김해시청, 2012).

용인시의 경우 MRG 부담 완화를 위해 사업시행자와 협약을 해지하여 소송까지 이른데 반하여 부산-김해 경전철의 민간사업자의 경우 경전철 운영기간이 30년으로서 10년간 MRG 없이 운영해야 하는데 김해시가 재정 여건상 MRG를 지급하지 못할 경우 사업비 회수 불가로 경전철 운행 자체가 어려워질 수 있기 때문에 협약해지보다 수입증대방안, 자금재조달 방안 등을 모색하고 계속해서 집행기관과 협상을 하려는 유인이 있는 것으로 보인다.

오히려 부산-김해 경전철의 경우 집행기관과 사업시행자 간의 관계보다 책임소재에 대하여 김해시가 당초 사업을 지시한 중앙정부와 MRG 부담비율 변경을 위해 부산광역시에 대하여 국제상사중재원에 중재를 요청한 상황이다. 이를 통해 볼 때 집행기관과 사업시행자와의 관계 자체가 부산-김해 경전철 사업의 실패 요인으로 직접 작용하지는 않은 것으로 보인다.

## 4. 정책 외부요인

### 1)대상집단의 순응도 및 시민참여의 부재

부산-김해 경전철 사업 추진 과정에서 1992년 10월 2일부터 1993년 10월 1일까지 교통개발연구원에서 수도권, 부산권의 경전철 도입 타당성 조사 용역을 실시했는데 용역 수행 중 시민들에게 사업 추진 과정 보고회와 설명회는 다음과 같았다.

1993년 5월 21일 교통개발연구원 주관으로 김해시청 대회의실에서 400여명의 공무원과 시민 등의 참석 하에 부산권 경량전철 도입 타당성 설명회를 개최하였고, 1993년 7월 16일 부산시청 대회의실에서 200여명의 일반시민과 공무원이 참석하여 공청회를 열었다. 또한 1994년 11월 18일 김해시와 교통개발연구원 공동주관으로 김해시, 군민, 각계 각층의 주요 인사 400여명을 초청하여 기본계획 공청회를 가졌으며 이날 비디오 상영(신도시철도 소개), 기본계획 연구결과 발표, 질의 및 토론 등의 순서로 진행되었다.

세 차례에 걸친 교통환경영향평가 주민설명회(2003.1.13./1.14./1.17)를 통한 주민의견 수렴이 있었고 사업관련 각계 인사와 주민 300여명이 참석한 가운데 개최된 사상발전연구소 주민설명회(2003. 6.25)에서는 사상역 주차장 부지, 상권개발을 위한 복합역사로 개발을 요구함에 따라 2003년 7월 용역 발주후 결과에 따라 검토하기로 하였다. 또한 2003년 5월 12일, 7월 10일 두 차례에 걸친 강동동 주민설명회 등 2006년 2월 15일 경전철 기공식까지 크고 작은 공청회 또는 설명회를 총 25회에 걸쳐 실시하였다.

<표 23> 공청회(설명회) 개최현황

계	공청회	설명회	간담회(토론)	가야포럼	언론매체 등
25회	3회	14회	2회	2회	4회

※ 자료: 부산-김해 경전철백서, 김해시청(2012)

이러한 각종 공청회 및 의견수렴과정을 거치면서 경전철에 대한 찬반 논의가 본격화되었다. 특히 인제대학교 법학과 강재규 교수(가야포럼 회장)가 김해시 홈페이지 기고란에 “부산-김해경전철 무엇이 문제이고 그 대안은 없는가”의 제목의 포럼을 쓰고 2003.2.20 오후 6시 김해 “가야포럼” 주관으로 “김해경전철 이대로 달리게 할 것인가?” 라는 주제로 포럼을 개최하면서 표면화되었다(김해시청, 2012).

2003년 7월 19일 김해발전연구소(소장 최철국) 등이 반대단체를 결성하였고 경전철을 광역도시철도 개념의 지하철로 대체할 것 등을 요구하며 서명운동 및 가두시위를 전개하였다. 동년 8월 6일 10개 시민 단체 등으로 이루어진 김해경전철 반대 범시민대책위원회가 결성되었고 8월 27일 기자회견을 열어 경전철사업 철회 촉구서를 낭독하는 등 반대운동을 하였다. 2003년 10월부터 2004년 4월 15일 국회의원 선거전까지 잠시 소강상태로 유지해오다가 국회 건설교통위원회 김맹곤 국회의원(現 민선5기 김해시장)의 최소운영수입보장(MRG)등 공식적인 국회질의로 다시 쟁점화되었다.

한편, 2003년 9월 김해시와 사업시행자는 경전철사업 홍보물을 제작하였고 2004년 10월 14일 「부산-김해 경전철 조기착공을 위한 범시민대책위원회(위원장 김종간)」이 결성되어 출정식을 가졌다. 이들은 2004년 10월 20일 청와대 등 6개 기관에 부산-김해 경전철 조기착공을 촉구하는 탄원서를 제출하였고 12월 3일 북부동 주민자치위원회가 주최하여 경전철 조기착공을 위한 북부동민 궐기대회를 전개하였다.

이를 통해 볼 때 정책과정에서 주민 공청회 등을 통해 정책에 대하여 소통을 하였고 집행기관 자체에서의 오류 인식 뿐만 아니라 시민들의 사업의 문제에 대한 여론 형성 및 반대 운동을 통해 사업이 쟁점화되고 의견수렴이 이루어진 것으로 보인다.



## 2)사회 경제적 여건 변화

1992년 경량전철 사업이 정부시범사업으로 선정되고 1992년 이전까지는 정부 주도로 SOC 투자를 추진하면서 부분적으로 개별법에 근거를 마련하여 시행했기 때문에 총괄체계도 결여되어 있었고 실제 민자유치 성사실적도 미미했었다. 1994년 8월 『사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법』이 제정됨에 따라 두 차례에 걸친 민자유치시설사업기본계획이 고시(1995.12.30. 건교부 고시 제 1995-432호, 1997.5.13. 건교부 고시 제 1997-151호)되었지만 지원체계가 미흡하였고 IMF 경제위기 등으로 민간투자가 활성화되지 못하였다.

동 법이 1998년 『사회간접자본시설에 대한 민간투자법』으로 전면개정되고 기본계획 3차 고시가 된 후 민간사업자가 접수함에 따라 사업이 추진되었으나 동 사업이 전제한 교통수요는 부산광역시와 김해시의 인구증가를 전제로 하고 있었으나 아래 표에서 보는 바와 같이 부산광역시는 마이너스 증가율을 보이고 있었으며 예측 당시 김해시는 약 5%의 증가율로 당시 협약수요를 가능하게 하는 인구증가율에 매우 못 미치는 수준이다.

<표 24> 수요 예측 당시 부산 및 김해광역시 인구증가 현황

단위:명

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	연평균 증가율 (%)
김해	307,254	322,521	328,564	347,070	357,149	393,936	412,894	5.2
부산	3,865,114	3,842,834	3,831,454	3,812,332	3,786,033	3,747,369	3,711,268	-0.63

※자료:통계청

부산-김해 경전철 사업에 영향을 준 것으로 보이는 사회경제적으로 두드러진 변화는 없는 것으로 보인다. 오히려 가파른 속도로 증가할 것으로 전제한 인구가 감소 또는 미미한 수준의 증가에 그

쳐 수요예측 실패를 더욱 확연하게 만들었다.

### 3) 언론보도 및 법적 분쟁

부산-김해 경전철에 대한 언론보도는 1992년 정부시범사업으로 지정된 후부터 2012년까지 총 680건(전국, 지역 일간 주간 신문)이다.<sup>55)</sup> 이 가운데 전국 종합 일간 신문은 130건이고 지역(영남, 부산, 경남일보 등)이 550건이다.

전국 종합 일간 신문 130건 가운데 1992년부터 2000년 1월 7일까지의 34건은 비교적 중립적인 내용의 사업추진 과정에 대한 기사이고 사업자 선정과정에 의혹이 제기된 2000년 7월 20일부터 사업과정에 대한 문제점 및 타당성 의혹 등에 관한 기사가 대다수를 이루었고 긍정적 내용의 기사는 단 2건에 불과했다.<sup>56)</sup> 지역신문의 기사는 내용 면에 있어서 사업의 문제점 뿐 아니라 지역주민들의 민원에 대한 기사도 다루었고<sup>57)</sup> 전국종합 일간신문보다 기대가 담긴 기사도 비교적 많았다.<sup>58)</sup>

한편, 부산-김해 경전철과 관련된 법적 분쟁은 소송은 아니지만 김해시와 부산광역시의 MRG 분담비율 조정에 대해서 대한상사중재원의 중재신청이 있었다. 당초 김해시와 부산광역시의 MRG 분담비율은 6대 4로 그 법적 근거는 실시협약 제 90조 분쟁의 해결, 제 92조 중재, 협약서, 제 93조 지방자치단체의 지급 등에 관한 특별규정, 협약서, 부록 16 자치단체간 비용분담 기준 등이 있다.<sup>59)</sup>

55) 분석은 한국언론진흥재단([www.kinds.or.kr](http://www.kinds.or.kr))의 기사 검색을 사용하였으며 키워드는 김해 경전철이다.

56) 부산 사상~경남 김해 경전철 순조 [동아일보]2007-02-2715면

부산~김해 경전철 '순조로운 출발' [세계일보]2011-09-1414면

57) 부산-김해 경전철 교통약자 배려해야 [국제신문]2007-10-10031면

3층 높이 김해 경전철 에스컬레이터 없어 불편 예고 [경남신문]2007-10-09

58) 부산~김해 경전철 "무인시스템 채택" [부산일보]2010-03-31008면

부산~김해 대중교통 새 시대, 생활상 큰 변화 예고 [부산일보]2009-12-28036면

59) 부산-김해 경전철 조사 특별위원회 회의록 가운데 김해시 윤정원 교통환경국장의 설명이다.

이에 대해 5대 5로 비율을 변경하는 방안으로 김해시와 부산시 실무자 간에 협상을 계속 하였으나 부산시에서 거부하여 대한상사중재원에 중재신청<sup>60)</sup>(2012. 9)을 하였고 대한상사중재원의 의장, 김해시의 중재 대리인, 부산광역시의 중재대리인의 심리를 통해 판결이 나게 된다.<sup>61)</sup> 경전철 사업 적자액 한 해 평균 1100억원, 20년간 총 2조 2000억원에 대하여 정부에게는 국비지원 50%, 나머지에 대하여 부산광역시와 절반씩 부담할 것을 요구하는 내용이다.

한 해 가용예산이 1000억원 가량인 김해시는 1100억원 가운데 60%인 약 700억원을 내면 지자체 재정 파탄을 초래할 것으로 예상되기 때문에 대한상사중재원에 상사중재 신청을 하게 된 것이다<sup>62)</sup>. 아직 중재 결과가 나오지 않았지만 김해시가 승소할 경우 20년간 총 부담 MRG가 현재 부담보다 약 2923억원이 감소되며 연 평균 146억이 절감될 것으로 예상하고 있다<sup>63)</sup>.

그러나 위의 조정이 용인시 사례의 경우처럼 민간을 상대로 한 것이 아니라 자치단체 및 정부를 상대로 한 것이기 때문에 거시적인 관점에서 김해시가 승소를 하더라도 그 재정부담은 김해시에서 부산광역시와 정부로 전가되는 것이며 이는 궁극적으로 국민의 부담이라는 점에서는 별 차이가 없을 것이다.

---

60) 김해경전철 2조2000억 적자 정부책임, 사상초유 상사중재, 뉴시스 2012-02-18 12:57  
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=003&aid=0004346152>

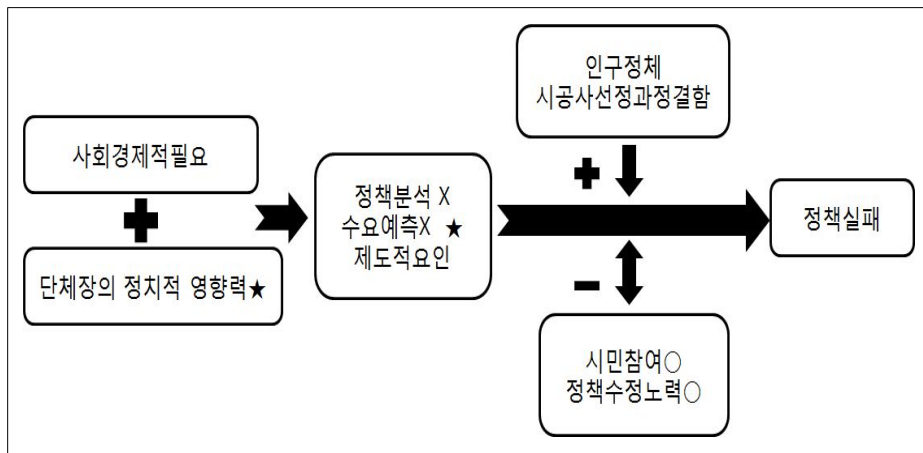
61) 대한상사중재원의 판결은 단심제로 불복할 수 없으므로 구속력이 강한 편이다.

62) 김해경전철 2조2000억 적자 정부책임, 사상초유 상사중재, 뉴시스 2012-02-18 12:57  
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=003&aid=0004346152>

63) 부산-김해 경전철 조사 특별위원회 회의록

이상의 부산-김해경전철 사업의 실패요인을 도식화하면 다음<그림 6>과 같다.

<그림 6> 부산-김해경전철 사업의 실패요인



## 제 3절 전주경전철 사례

### 1. 정책 형성 요인

#### 1) 합리적 정책분석의 결함

전주 경전철 사업은 1992년 「전주시교통정비기본계획」 수립 단계에서 도시철도 건설방안이 처음 제기된 후 1998년 동 사업을 공약사업으로 내세운 김완주 전 전주시장이 당선되면서 1999년 본격적으로 추진되었다. 그러나 1999년부터 2007년까지 5차례 타당성 조사 등의 용역에 28억 5천만원이 소요되어 타당성을 검증받았으나<sup>64)</sup> 결국 2007년 8월 인구정체 및 도심구조 변화, 시 재정부담 등의 이유로 사업이 중단되었다. 5번의 용역과 수십차례의 유관기관 및 전문가 회의에서 사업 중단 요인을 왜 예측하지 못하고 사업타당성을 인정하였는지 면밀한 정책분석이 이루어졌는지에 대한 검토가 필요하다.

1999년 3월부터 12월까지 교통개발연구원 타당성 분석에서 경전철 사업의 편익/비용 비율 3.21배로 2006년 경전철이 도입되면 자동차 증가 속도가 둔화돼 도심의 차량 통행속도가 현재의 시속 20.1km에서 28.8km로 빨라지고 대기오염 감소 등으로 환경비용 절감효과도 가져올 것으로 조사됐다.<sup>65)</sup> 그러나 이들이 예측한 교통수요는 당시까지의 인구증가율을 그대로 적용하여 2011년 76만명, 2021년 인구를 95만 3천명을 기준으로 하였지만, 2000년대 들어 전주시 인구가 62만명에서 정체한 상태였다.

2000년 기획예산처가 의뢰하여 2001년 결과가 발표된 한국개발연구원의 예비타당성 조사에서도 전주, 김포, 부천, 강남 가운데 전

64) 전주시 경전철 백지화...버스 준공영제 등 검토 [동아일보]2007-08-27|15면

65) 전주 경전철 건설 논란 [서울신문]2000-02-21|29면

주만 유일하게 사업성이 있는 것으로 발표되었지만 교통개발연구원의 인구통계 자료를 그대로 사용하였으며 1998년도 버스이용지수에 대한 기초 현황자료조차 활용하지 않았다.<sup>66)</sup>

2001년 12월부터 2003년 2월까지 2년에 걸친 기본계획과 그 결과에 대한 의견수렴이 이루어졌으며 2003년 10월부터 2004년 1월까지 국토연구원 민간투자지원센터(PICKO)의 민간투자사업성 검토가 이루어져 추진가능하다는 결론을 얻었다.

당초 2004년 전주시의 예측<sup>67)</sup>에서는 2002년 기준 총 사업비 4671억원 가운데 민자 2,789억(60%), 국비930억(20%), 지방비952억(20%)이었으며 지방비 952억도 광역자치단체(전라북도)와 분담하여 실제 전주시 부담액은 500억이 채 되지 않는 수준이었다. 2006년 이루어진 기본설계에서도 2005년 기준 전주 경전철의 건설비용은 5050억원으로 이 가운데 전주시 부담은 606억원이었다. 그러나 2007년 전주경전철 사업타당성 재검증 용역에서는 총비용이 7000억원이 되었고 시비 부담도 2000억원 이상으로 나타났으며 건설기간 6년간 매년 전주시가 100~400억원의 재정부담을 안을 것으로 예측되었다.

동 사업의 건설이 추진되기 전에 사업이 무산되어 건설비나 민간사업자에 대한 보장비용이 들어가지는 않았으나 분석 과정에서 1999년 경전철 도입을 위한 타당성 조사비(1억 원)와 2003년 기본계획 수립을 위한 용역비(8억7000여만 원), 2004년 말 기본설계비(18억8000여만 원) 등 전주시비 30여억원이 낭비되었다. 정책형성단계(1998~2001)의 용역은 기초자료가 부정확했고 향후 수요에 영향을 줄 수 있는 요인들을 고려하지 못하여 교통수요예측에 실패했다. 2000년대 들어 인구정체현상이 뚜렷하게 나타났는데도 그 이후에 수행된 용역에서도 이를 감안하지 못한 것은 명백한 분석상의 오류라고 볼 수 있을 것이다.

---

66) 참여자치 전북시민연대, <http://www.pspa.or.kr/>

67) 전주시청 행정정보관,

[http://www.jeonju.go.kr/open\\_content/administrative/pr/inner\\_issue/view.jsp?idx=1094](http://www.jeonju.go.kr/open_content/administrative/pr/inner_issue/view.jsp?idx=1094)

## 2) 제도적 요인

전주 경전철 사업에서는 민간사업자가 선정되기 이전 단계에서 사업이 무산되어 최소운영수입보장(MRG) 등의 협약도 체결되지 않았으나 사업 계획 단계에서 전주시 자료(2004)에 따르면<sup>68)</sup> 민간투자법의 최소운영수입보장 및 초과수입 환수제도 규정에 근거하여 실시협약을 체결하고자 했던 것으로 보인다.

동 자료에 따라 전주시가 민간사업자와 협약을 체결했다고 가정할 경우 협약시 결정된 운영수입 100%를 기준하여 연차별로 환수 및 보전토록 규정되어 있는데 초기 5년동안은 110%이상 초과분에 대하여 지자체에서 환수하거나 90%이하일 경우 미달분을 보전하고, 6-10년동안에 대하여는 120%이상 초과분에 대하여 지자체에서 환수 혹은 80%이하에 대하여 미달분을 보전하며, 11-15년동안 130%이상 초과분에 대하여 지자체에서 환수 혹은 70%이하 미달분을 보전하는 것으로 되어 있다.

당초 전주시는 경전철 사업의 재원조달을 국비 20%(930억), 지방비 20%(도비 465억원, 시비 487억원), 민자 60%(2789억원)로 계획하여 재원조달에 아무 문제가 없는 것으로 홍보하였으나 위의 규정대로 협약을 한다고 가정할 경우 향후 5년간 교통수요가 90%, 10년간 80%, 15년간 70%에 미달하는 적자분을 보전해주어야 하기 때문에 전주시에 재정부담 요인으로 작용했을 것이다. 재정자립도가 전주보다 높은 광주광역시나 대구광역 시도 철도사업으로 지자체 운영에 걸림돌이 되는 상황<sup>69)</sup>에서 재정자립도가 그보다 훨씬 낮은 전주의 경우 경전철을 추진했을 때 다른 현안사업을 추진하기 어려운 상황을 초래했을 수도 있을 것이다.

---

68) 전주경전철 건설사업계획,

[http://www.jeonju.go.kr/open\\_content/administrative/pr/inner\\_issue/view.jsp?idx=1094](http://www.jeonju.go.kr/open_content/administrative/pr/inner_issue/view.jsp?idx=1094)

69) 참여자치전북시민연대,<http://www.pspa.or.kr/>

### 3) 수요예측기관의 과대수요추정

송하진 전주시장이 사업백지화를 선언하며 설명했던 이유 중 하나가 전주경전철 사업 타당성 용역의 기본인 인구예측이 잘못된 것이었다. 전주시에서는 사업을 추진하면서 1999년 교통개발연구원(삼안기술공사), 2000년 한국개발연구원(기획예산처 의뢰), 2004년 민간투자지원센터(PICKO)의 용역을 의뢰하였고 그 결과 타당성을 인정받았다.

그러나 1999년 교통개발연구원(삼안기술공사)이 실시한 경전철 타당성조사는 2001년 인구를 65만 4천명, 2021년 인구를 95만 3천명을 기준으로 하였으며 세계적으로 유래가 없는 편익/비용 비율인 3.21배를 제시하였다.

2004년 8월 전주시 경전철 건설사업 관련자료<sup>70)</sup>에서도 2001년에서 2011년까지는 연간 2.18%, 2011년에서 2021년까지 연간 1.13%의 인구증가율을 전제하여 2011년 76만명, 2021년 85만명으로 예측하였으나 실제 전주시의 인구는 2000년에서 사업포기를 선언한 2007년까지 62만명에 머물러 있었고 실제 연간 증가율이 0.56%에 불과해 수요예측이 크게 빗나갔음을 알 수 있다.

<표 25> 전주시 인구변화

연도	1960	1970	1980	1985	1990	1995	2003	2004
인구수	1997	2629	3670	4264	5171	5705	6203	6242
연도	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
인구수	6239	6274	6273	6357	6399	6455	6510	

※자료:전주시 인구통계, [http://www.jeonju.go.kr/open\\_content/download\\_file/life\\_statistics/01.pdf](http://www.jeonju.go.kr/open_content/download_file/life_statistics/01.pdf)

또한 한국개발연구원(기획예산처)이 2001년 실시한 전주경량전철 건설사업 예비타당성조사에서는 1998년도 버스이용지수에 대한

70) 전주시청 행정정보관,

[http://www.jeonju.go.kr/open\\_content/administrative/pr/inner\\_issue/view.jsp?idx=1094](http://www.jeonju.go.kr/open_content/administrative/pr/inner_issue/view.jsp?idx=1094)



기초 현황자료조차 활용하지 않았으며<sup>71)</sup> 당시 2년 전 실시되었던 교통개발연구원의 과도하게 예측된 자료를 그대로 사용하였다.

인구예상 뿐 아니라 자동차 수 증가로 인한 교통난 해소 차원에서 경전철이 도입되었지만 자동차 대수 예측에 있어서도 오류가 있었다. 전주시는 2001년도 전주시의 자동차 등록대수가 16만 9천대에서 2011년 28만대, 2021년에는 35만 5천대로 증가할 것으로 예측하였으나 실제 2010년 전주시의 자동차 등록대수는 약 23만 8천대수에 불과하였다(고길곤, 2012).

교통인프라 사업에서는 이용수요가 사업성패의 핵심요인임에도 불구하고 수요예측을 함에 있어서 전제조건인 인구 및 자동차 대수 예측에 실패하였고 특히 인구예측에 있어서 자연적 증가만을 전제 한 외삽법<sup>72)</sup>을 사용하고 다른 사회경제적 여건 변화를 고려하지 않은 것으로 앞서 제시한 수요예측 실패의 원인 가운데 방법론이 가지고 있는 자체적인 한계와 기초자료의 부정확성에서 기인한 것으로 보인다.

---

71) 참여자치 전북시민연대, <http://www.pspa.or.kr/>

72) 과거의 추세가 장래에도 그대로 지속되리라는 전제 아래 과거의 추세선(趨勢線)을 연장해 미래 일정 시점에서의 상황을 예측하고자 하는 미래예측 기법이다. 본래 보간(補間, interpolation) 다항식에서 구간 밖 영역에 있는  $x$ 값을 구하는 방법으로, 이 방법은 구간 점에서 멀어질수록 그 오차의 발산이 크게 나타나게 되므로 함수의 형태에 대해 세심한 주의를 기울여야 한다. 투사법(projection)이라고도 한다. 행정학사전, 이종수, 2009 대영문화사

## 2. 정책결정 및 집행

### 1) 시공사 선정과정의 결함

2005년 10월 건설교통부에서 「전주 경전철 건설을 위한 도시철도 기본계획」을 최종 승인함에 따라 전주시에서는 기본설계를 발주하고 2006년 민간투자대상사업 지정 및 민간사업자 모집공고를 한 뒤 사업제안서 접수를 받아 협상을 하려는 계획이었다.

건교부의 승인으로 전주경전철 사업이 확정됨에 따라 당시 사업 참여 의사를 밝힌 회사는 프랑스 알스톰, 독일 지멘스, 캐나다 봄바르디에 등 외국 6개사와 포스코, 삼성건설, 현대건설, 한진중공업, LG건설, 롯데건설, 코오롱건설, 로템(주), 금호건설 등 국내 10여개 업체<sup>73)</sup>가 있었다.

그러나 2006년 송하진 민선 4기 시장이 취임이 변곡점이 되어 사업이 지연되기 시작하였으며 전주시의회 도시건설위원회 행정사무감사에서 교통수요 및 시 재정악화 등 사업 타당성에 문제를 제기하였고 11월 30일 행정사무감사 결과보고서에 경전철 사업 중단을 요구하기에 이르렀다.

2007년 전주경전철 사업타당성 검증을 위한 채용역이 실시되었고 기본설계를 끝으로 사업자 모집공고도 하지 못하고 동년 8월 송하진 시장의 입장표명으로 사실상 사업이 무산되었다. 따라서 전주경전철 사업에서는 사업자 선정과정이 없어 해당 요인이 사업에 영향을 끼쳤다고 볼 수 없다.

### 2) 정책 오류수정 노력의 부재

전주경전철은 사업이 본격적으로 추진된 1999년부터 송하진 전

---

73) 전주 경전철 건설계획 확정 [동아일보] 2005-10-18 14면

주시장이 사업포기를 선언한 2007년까지 8년여동안 전주시는 사회경제적으로는 인구가 정체하고 택지개발로 인하여 도심구조가 바뀌는 등의 변화를 겪었다.

그동안 의회의 문제제기(2003년 전주 시의회 도시건설위원회의 기본설계비 20억원 사용중지 요구, 2006년 11월 전주 시의회 행정사무감사에서 전주시 교통과에 대하여 전주경전철사업 중단 요구)와 운수업계 및 시민단체의 반대 등 정책수정을 요구하는 목소리가 있었음에도 불구하고 용역 5차례(1999년 교통개발연구원, 2001년 한국개발연구원, 2003년 민간투자지원센터, 2004년 기본설계계획, 2006년 경전철사업 타당성 재검증 용역 등)와 12회의 교통정책자문위원회 실시, 여론조사 찬성결과를 토대로 수정없이 계속적으로 추진되었으며 상황변동이 제대로 반영된 용역은 2006년에 실시된 타당성 재검증 용역 뿐이었다.

2004년 전주시의 자료<sup>74)</sup>에서는 2002년 기준 총사업비 4671억원 가운데 실제 전주시가 부담할 시비는 약 10%에 불과한 480여억원이었고 2006년 기본설계에서 전주시 부담은 606억원이었으나 2007년 전주경전철 사업타당성 재검증 용역에서만 사업 총비용이 7000억원, 시비부담이 2000억원 이상으로 6년간 매년 전주시가 100~400억원을 부담해야 하는 것으로 나타났다.

계속되는 용역 및 협의의 결과는 사업이 추진 가능하다는 것이었으며 특히 2001년 12월부터 2003년 2월까지 2년에 걸친 기본계획과 결과에 대한 의견수렴 및 2003년의 국토연구원 민간투자지원센터의 민간투자사업성 검토에서 정체하고 있는 전주시 인구에 대한 반영이 되지 않았다. 이를 통해 볼 때 정책수정에 대한 요구 및 근거가 충분히 있었으나 집행기관에서 이를 충분히 고려치 않은 것으로 보인다.

---

74) 전주시청 행정정보관,

[http://www.jeonju.go.kr/open\\_content/administrative/pr/inner\\_issue/view.jsp?idx=1094](http://www.jeonju.go.kr/open_content/administrative/pr/inner_issue/view.jsp?idx=1094)

### 3. 정책 내부 요인

#### 1) 단체장의 정치적 영향력

전주 경전철 사례는 사업기간이 상대적으로 길었던 용인경전철과 부산-김해경전철과 달리 10년이 채 안되고 사업기간 동안 단체장이 한번 바뀌었으며 두 단체장 간에 입장차이가 확연하여 단체장의 영향력을 비교하기가 용이하다. 동 사업은 현 김완주 전라북도지사가 전주시장으로 재임하던 1999년에 타당성 조사로 사업에 착수한 이래 2006년 기본설계까지 마쳤지만 경전철 사업에 부정적 입장을 보였던 송하진 시장이 취임하면서 2007년 8월 백지화되었다.

1999년 도입 단계부터 4차례의 용역을 통해 사업 타당성에 대하여 반대하는 시민 및 운수업계를 설득하는 등 김완주 전 전주시장의 역점사업이었다.<sup>75)</sup> 김 전 시장은 당시 “10년 앞을 내다보는 미래지향적인 시각이 필요하다”며 향후 예상될 도시교통 문제 해소 및 매연, 소음 등이 없는 차세대 교통수단 도입으로 문화도시 전주의 입지를 제고하겠다고 하였다.<sup>76)</sup>

경전철은 별도의 역을 설치하지 않고 노면에서 승하차하기 때문에 노인, 학생, 주부, 등 교통약자를 위한 인간중심의 친환경적인 교통수단으로 교통난이 우려되는 서부 신시가지 일대의 교통 분산과 문화관광에 많은 효과가 있을 것이다(김완주 전 전주시장)<sup>77)</sup>

2003년 전주경전철 기본계획을 수립하여 사업을 추진 중에 있었지만 재원조달 문제, 시민단체 및 운수업계의 반발, 용역업체 선정상의 난항<sup>78)</sup> 등 사업 추진과정이 순조롭지 않았다. 이에 2004년

75) 전주시 경전철 백지화...버스 준공영제 등 검토 [동아일보]2007-08-27|15면

76) 전주 경전철 건설 논란 [서울신문]2000-02-21|29면 |05판

77) 전주 경전철사업 ‘가속도’... 건교부 승인 [동아일보]2005-10-18|14면

78) 전주 경전철 사업 추진 차질 [매일경제]2003-11-26|03면

5월 28일에서 30일까지 전주시민 1550여명을 대상으로 경전철 찬반 여론조사를 실시하여 결과에 따라 사업추진여부를 결정하겠다고 하였고 여론조사 결과 찬성 입장이 과반수를 넘기자<sup>79)</sup> 이에 따라 사업을 강행하였다.<sup>80)</sup> 2005년 건설교통부가 경전철 건설계획을 확정짓고<sup>81)</sup> 도시철도 기본계획을 승인하였으며 해외업체 6개사와 국내 10여개 업체<sup>82)</sup>가 사업 참여 의사를 밝혀 계획대로 추진되는 듯 하였다.<sup>83)</sup>

그러나 민선 4기 송하진 시장이 취임하면서 공식 석상에서 동 사업에 대한 부정적인 견해를 조심스럽게 내비취 왔고 전주경전철 사업의 타당성 재검증 내용을 포함한 용역을 의뢰하여 공식적으로 사업포기 선언을 하였다.<sup>84)</sup>

송 시장은 위의 용역결과가 나오기 나흘 전인 2007년 8월 16일 기자간담회를 갖고 “10년 전에 행해진 경전철 수요예측이 현재의 상황과 일치하지 않고 도시공간구조도 급격히 변화하고 있다.민자 사업이지만, 전체 예산의 40% 정도는 국·도·시비로 충당해야 하고 사업성이 기대에 미치지 못했을 때를 걱정하지 않을 수 없다”며 사업의 계속 추진에 대한 부담감을 드러냈다.<sup>85)</sup>

8일 뒤인 8월 24일 송하진시장은 시청에서 기자회견을 갖고 ‘경전철 사업에 대한 입장’을 발표하면서 경전철 사업이 초래할 시의 재정 압박<sup>86)</sup>과 전주시 인구 정체<sup>87)</sup> 및 도시공간 구조 변화로 인한 수

79) 여론조사 결과 찬성 70.9%, 반대 29.1%로 밝혀졌다.

80) 전주시 노면경전철 강행할 듯 [내일신문]2004-06-04/04면

81) 우이동-신설동·전주시 경전철 건설 계획 확정[문화일보]2005-10-17/14면

82) 프랑스 알스톰, 독일 지멘스, 캐나다 봄바르디에 등 외국 6개사와 포스코, 삼성건설, 현대건설, 한진중공업, LG건설, 롯데건설, 코오롱건설 등 국내 10여개 업체가 사업참여 의사를 밝혔다.

83) 전주 경전철사업 ‘가속도’... 건교부 승인[동아일보]2005-10-18/14면 |40판 |87

84) 전주시 경전철 사업 사실상 포기 [전북도민일보]2007-08-25/뉴스 |1063자

85) 전주 경전철사업 보류인가 무산인가 [새전북신문]2007-08-17/뉴스 |1152자

86) 당시 기자회견에서 송 시장은 “경전철 건설비용은 2005년 기준으로 사업비 4천920억원, 보상비 130억원 등 총 5천50억원이 소요되며 사업비 가운데 국비 886억원, 지방비 1천212억원, 민자 2천952억원 등으로 구성됐으나 그동안 물가상승률과 추가비용 등을 고려하면 7천억원으로 건설비용이 증가된다”며 “이같이 사업비가 늘어날 경우 전주시가 부담해야 할 사업비는 2천억원에 이른다”고 설명했다.

요창출의 어려움 등에 따라 사업계획이 재검토되어야 하며 민선 4기에는 추진되기 어려울 것으로 사업 중단 선언을 하였다.

경전철 건설에 대규모 재원을 투자하다 보면 다른 현안사업에 투자할 여력이 없어 시급한 현안사업은 뒤로 미뤄지거나 추진에 차질이 발생할 수 밖에 없다. 빛을 얻어가며 추진해야 할 만큼 경전철 사업이 시급한 사업은 아니라고 본다(송하진 전주시장).

기자회견에서 송 시장은 경전철 사업의 타당성을 인정한 기존 용역 결과에 대하여는 다음과 같이 밝혔다.

용역의 기본인 인구예측에서부터 오류를 갖고 있는 용역 결과를 놓고 사업의 계속 추진을 결정할 수는 없었다. 전제조건이 잘못된 용역 결과를 놓고 논의하는 것 자체가 문제가 있다고 생각한다(송하진 전주시장).

송 시장은 경전철 사업은 중단하지만 중기적으로 시내버스 준공영제의 도입을 검토하고 장기적으로는 한국철도기술연구원이 개발 중인 바이모달트램(Bimodal Tram)이나 초저상 굴절버스 등 다른 교통수단의 도입을 검토하여 대중교통체계를 개선하겠다고 설명했다.

이날 기자회견에 대하여 송 시장이 경전철을 ‘접어도’ 정치적 타격이 크지 않다는 판단을 한 것이 아닌가 하는 해석도 제기되었다.<sup>87)</sup> 이러한 일련의 과정을 통해 볼 때 전주경전철은 김완주 전 전주시장의 역점사업으로서 재정문제, 시민들의 반발 등에도 불구하고

87) 송 시장은 전주시의 인구정체에 대하여 “전주시의 인구는 1990년 말까지 증가추세를 보였으나 2000년부터 2007년까지는 62만 명대에서 정체현상을 보이고 있다”고 전제한 후 “그동안 추진해왔던 용역 전제조건은 인구의 자연증가를 고려해 추진됐던 만큼 이를 토대로 사업을 강행할 경우 엄청난 재정부담을 안게 된다”고 하였다.

88) [전북]전주시 경전철 백지화...버스 준공영제 등 검토 [동아일보]2007-08-27|15면

추진되어 왔으나 경전철에 대해 다른 관점을 가진 송하진 전주시장이 취임하면서 적절한 시기에 사업 포기를 한 것으로 동 사업에 있어서 단체장의 영향력이 매우 컸다고 볼 수 있을 것이다.

흥미로운 것은 전주경전철 사업이 추진되었던 기간을 1999년에서 2007년으로 볼 경우 김완주 전 시장 재임기간이었던 1998년 7월 1일부터 2006년 3월 10일까지로 상당부분 겹쳐진다는 것이다. 용인이나 부산-김해 사례의 경우에도 단체장의 리더십이 크게 영향을 끼쳤지만 장기간동안 여러 단체장이 바뀌어가며 사업이 추진되었던 것에 반해 전주경전철 사업과 김완주 전 시장의 재임이 같은 선상에 있었다고 해도 무방할 만큼 김완주 전 시장의 역점사업이었던 것으로 보인다.

## 2) 집행기관과 사업시행자간 관계

전주경전철 사업에서는 민간사업자가 선정되기 전에 사업이 중단되었기 때문에 집행기관과 사업시행자 간의 갈등이 생길 여지가 없었다. 이를 대신하여 정책과정에서 집행기관과 이를 견제할 의회가 어떠한 관계였는지 의회가 감시와 견제의 역할을 충분히 하였으며 의회의 의견이 사업과정에 반영되었는지 등에 대해 검토해보고자 한다.

전주경전철 건설 및 운영기본계획이 수립되는 등 본격적으로 사업이 추진되던 2003년 전주 시의회 도시건설위원회가 경전철 관련 간담회를 갖고 2003년 당시 본예산에 계상된 기본설계비 20억원의 사용을 중지해줄 것을 집행부에 요구하였다.<sup>89)</sup> 2002년 예산편성과정에서 본예산에 경전철 기본설계비를 반영하는 대신 집행시 시의회의 승인을 받도록 단서조항이 있었기 때문에 도시건설위원회는 경전철에 대한 수요예측이 불확실하고 시민단체 및 운수업계의 반발

---

89) 전주 경전철 건설사업 '제동' 기사입력 2003-06-21 10:38 | 최종수정 2003-06-21 10:38  
연합뉴스) 김종량 기자

을 이유로 기본설계비 사용 중지를 요청한 것이다.

운송관련 조합과 시민단체가 경전철 사업을 강력 반대하고 있는데다 시와 운송조합측이 제시한 교통량 타당성 조사 결과도 큰 차이를 보이고 있어 충분한 협의와 검증절차가 필요하다(당시 시의회 관계자)<sup>90)</sup>.

이에 전주시는 승인된 예산안에 대하여 집행을 막는 것은 법적 구속력이 없다는 반응이었으나 전주시의회의 사업 제동으로 인해 전주시는 2003년 6월 기본설계 용역을 발주하려던 계획이 무기한 연기되었다.

그러나 3개월 뒤인 9월 열린 전주시의회 임시회의에서 김완주 시장은 "의회가 올 본예산에 계상된 기본설계비 20억원의 사용을 승낙해 주면 사업을 추진할 계획"<sup>91)</sup>이라고 경전철 재추진 의사를 밝혔고 민간투자사업성 검토(2003.10), 교통정책자문의위원회, 운수업계 지원협의, 시민설문조사 등을 토대로 사업 2005년 건설교통부 도시철도기본계획 승인을 받아 사업을 계속 추진하였다.

2006년 11월 28일 전주시의회 도시건설위원회 의원들이 전주시 교통국에 대한 행정사무감사를 하였고 이 자리에서 경전철 사업의 교통수요 과다측정과 시 재정부담 가중요인을 문제삼으며 사업중단을 요구하였다.

경전철 도입의 기초타당성 조사 자료 가운데 인구증가율과 차량증가율, 도로공급률이 실제 전주시 통계자료와 큰 차이가 있다. 기초조사가 엉터리로 되어 있는데 사업계획이 합당할 리 있겠나(유영국 의원).

---

90) 전주 경전철 건설사업 '제동' 기사입력 2003-06-21 10:38 | 최종수정 2003-06-21 10:38  
연합뉴스) 김종량 기자

91) 전주시의회 회의록 시스템, <http://council.jeonju.go.kr/>



정부부처에서조차 잘못된 수요예측에 따른 폐해를 우려해 교통수요조사 재검증 요구를 하고 있다. 경전철 사업 5000여억원의 사업비 중 60%는 민간사업자가 투자하고 나머지 40%를 정부와 지방정부가 부담하는 것으로 되어 있지만 앞으로 정부부담이 줄어들 가능성이 높고 그 피해를 고스란히 시민들의 요금부담으로 전가될 수 밖에 없는 만큼 지금이라도 중단해야 한다(김상희 의원).<sup>92)</sup>

이에 더하여 당시 시장으로 취임한 송하진 시장이 동 사업에 대해 부정적 견해를 밝히면서 2007년 전주경전철사업 타당성 재검증 용역을 의뢰하였고 그 결과를 근거삼아 사업이 중단되게 된 것이다.

김완주 전 전주시장 및 송하진 현 전주시장, 민선 2·3·4기 모두 진보 계열의 열린우리당(새천년국민회의) 소속<sup>93)</sup>으로 정당에 따라 사업에 대한 의견이 갈린다거나 단체장의 당적과 시의회 다수당 일치여부에 따라 사업 추진에 영향이 있었던 것으로 보이지는 않는다. 오히려 정책결정 및 집행에 있어 의회가 문제제기를 해왔으나 단체장이 바깥에 따라서 사업의 방향이 결정된 것으로 보아 의회보다 단체장의 영향력이 컸던 것으로 보인다.

---

92) 전주시의회 회의록 시스템. <http://council.jeonju.go.kr/>

전주경전철 전면 재검토 파장예상. 2006.11.28. 전북일보 박덕영기자

93) 역대 선거정보시스템. <http://info.nec.go.kr/>

## 4. 정책 외부 요인

### 1)대상집단의 순응도 및 시민참여의 부재

경전철 사업 추진에 대하여 전주시는 1999년 12월, 2000년 2월, 2000년 9월, 2004년 5월까지 세차례에 걸친 여론조사를 하였고 특히 결과에 따라 사업추진여부를 결정하겠다고 하였던 2004년 실시한 전화 여론조사(한국갤럽)에서는 유효표본 1559명중 찬성 67.9%, 반대 27.9%, 무응답 4.2%로 찬성이 우세하였다.

그러나 여론조사 결과에도 불구하고 참여자치전북시민연대(이하 전북참여연대), 경실련 등 시민단체와 운수업계에서는 전주시의 도시구조상 경전철이 도입돼도 도심 교통난 해소에 도심 교통난 해소에 별 도움이 되지 않으며 만성적인 적자 운영이 불가피하다는 이유 등으로 강력하게 반대하였다. 시민단체들은 ‘찬성입장만 일방적으로 알려진 상황에서 여론조사 결과를 수용할 수 없다’는 입장을 밝혔고 전북참여연대 서진현 부장은 “행정조직을 동원해 일방적으로 찬성 입장만 홍보한 뒤 실시된 여론조사로 공정성이 결여돼 있다. 찬반여론이 대립하고 있는 만큼 찬성과 반대의 입장을 공정하게 알려진 뒤 7월 이후 주민투표로 결정해야 한다”고 주장했다.<sup>94)</sup>

또한 전주 시청에서 열린 「전주경전철 사업 시민 대토론회」에서도 전북대 건축도시공학부 장태연(41)교수는 “공사 추진 과정에서 공사비 부담이 크게 늘어 경제성이 떨어질 가능성이 높은데다 차량 위주의 교통시스템을 갖춘 전주시의 경우 경전철과 교차하는 도로 인근의 교통 흐름이 끊겨 차량 연계체제가 오히려 약해질 수 있다”고 지적한 바 있다.<sup>95)</sup>

2004년 7월 15일 도의회와 시민, 환경단체, 운수업체 대표 등의 참석 하에 「전주 경전철 반대와 교통문제 해결을 위한 시민대책위

94) 전주시 노면경전철 강행할 듯 [내일신문]2004-06-04|04면

95)전주 경전철 건설 논란 [서울신문]2000-02-21|29면

원회」가 열렸고 경전철 사업 추진의 전면 재검토가 제기되었다.

시민단체 뿐만 아니라 운수업계에서도 경전철로 인한 버스 이용승객 감소를 우려하며 반발하자 전라북도에서 도의회와 시민단체, 운수업체 등의 반발을 이유로 기본계획 승인에 부정적인 입장을 보이게 된다. 당시 도 관계자의 인터뷰에 따르면 “도의회와 운수업체 등이 강력 반발하고 있는 상황에서 기본계획을 승인해 주기는 곤란하다. 또한 상당수의 도의원들이 경전철 건설에 부정적인 입장을 보이고 있는 상태에서 경전철 건설에 따른 도비 465억원을 확보하기 어려운 상황이다. 각계각층의 다양한 의견을 수렴할 필요가 있다”고 하였다.<sup>96)</sup>

그러나 전주시는 2004년 여론조사 결과를 토대로 사업을 강행하였고 운수업계에 대해서는 적자가 발생할 경우 적자분의 85%까지 보전해준다는 방향으로 협상을 하며 설득을 하였다. 이외에도 몇 차례 경전철 관련 공청회 및 토론회가 열렸지만 대부분 용역담당자가 찬성자로 나오고 청중 절반가량이 공무원으로 채워지거나 통반장을 동원한 형식적인 공청회가 진행되어<sup>97)</sup> 여론조사 외에 시민의견 반영이 충분히 되지 못한 것으로 보인다.

전주경전철의 경우 여론조사의 공정·불공정 여부를 떠나서 시의 입장에서는 공청회 및 여론조사를 통한 시민의 의견수렴을 하였다고 주장하였고 전북참여연대 및 경실련 등의 반대 활동이 있었지만 사업의 타당성에 대해 객관적인 입장에서 찬성 또는 반대를 하는 시민들의 의견이 부산-김해 경전철 사례에서처럼 체계적이고 활성화되지 못했던 것으로 보인다. 즉 반대활동이 활발하던 2003년에서 2004년 사이 오히려 사업이 계속하여 추진되었고 시장이 바뀌고 1년뒤 사업이 중단 된 것으로 미루어 보아 시민들의 반대가 사업과정에 있어서 결정적인 역할을 한 것으로 보기는 어려울 것이다.

---

96) 전주 경전철사업 추진 난항 [매일경제]2004-07-19|03면

97) 참여자치전북시민연대 <http://pspa.or.kr/xs/3220>

## 2) 사회경제적 여건 변화

전주 경전철 사업 무산에 영향을 끼친 사회경제적 요인으로는 인구정체와 도심 공간구조의 변화를 들 수 있다.

전주시는 2004년부터 20년간 경전철 수요예측의 기초가 되는 인구와 자동차 대수의 장기예측을 함에 있어 단조증가의 패턴이 그대로 유지될 것이라는 가정에 바탕을 둔 외삽법(extrapolation)을 사용하였으나(고길곤, 2012)<sup>98)</sup> 전주시의 인구는 1990년대 말까지는 증가하다 2000년대부터 송하진 시장이 사업포기를 선언하던 2007년까지 62만명대에서 정체하던 상황이었다.

전주시의 인구는 1990년 말까지 증가추세를 보였으나 2000년부터 2007년까지는 62만 명대에서 정체현상을 보이고 있다. 그동안 추진해왔던 용역 전제조건은 인구의 자연증가를 고려해 추진됐던 만큼 이를 토대로 사업을 강행할 경우 엄청난 재정부담을 안게 된다(송하진 전주시장)<sup>99)</sup>.

2004년 전주시의 인구통계 자료에 따르면 2001년에서 2011년 사이에는 매년 2.18%의 인구증가를, 2011년에서 2021년 사이에는 매년 1.13%의 인구증가율을 가정하여 2001년 61만명의 인구가 2011년에는 76만명, 2021년에는 85만명으로 예측하였으나 실제 2010년 전주시의 인구는 64만6천명에 불과하여 10년동안 연간 약 0.56%의 증가율을 보인 것이다(고길곤, 2012).

---

98) 과거의 추세가 미래에도 그대로 지속되리라는 전제 아래 과거의 추세선(趨勢線)을 연장해 미래 일정 시점에서의 상황을 예측하고자 하는 미래예측 기법이다. 본래 보간(補間, interpolation) 다항식에서 구간 밖 영역에 있는  $x$ 값을 구하는 방법으로, 이 방법은 구간 점에서 멀어질수록 그 오차의 발산이 크게 나타나게 되므로 함수의 형태에 대해 세심한 주의를 기울여야 한다. 투사법(projection)이라고도 한다. 행정학사전, 이종수, 2009 대영문화사

99) 전주경전철 사업에 대한 입장을 밝힌 기자간담회에서 송하진 시장의 발언이다.

한편, 도심 외곽의 개발사업으로 인한 공동화 현상도 경전철 사업에 영향을 끼쳤다. 2000년 이후 효자동 서부신시가지(252만  $\text{km}^2$ )와 효자4, 5지구 택지개발(88만  $\text{km}^2$ ), 혁신도시(926만  $\text{km}^2$ ), 만성동 복합단지, 35사단 터 개발(195만  $\text{km}^2$ ) 등이 당초 경전철 사업 기본계획에 반영되지 않았고 이들 개발사업으로 인한 급격한 도시 공간구조의 변화 및 도심공동화 현상이 경전철을 이용할 것으로 예상되는 승객들의 감소요인으로 작용하여 경전철 사업 포기에 영향을 미친 것으로 보인다.

### 3) 언론보도 및 법적 분쟁

전주경전철 사업 과정에서 집행기관과 사업자간 또는 기관 간에 법적 분쟁은 없었고 언론보도에 있어서도 1998년에서 2008년까지 전국, 지역 일간 및 주간 신문을 다 합하여 44건에 불과했다.<sup>100)</sup> 이 가운데 경전철 사업에 대해 긍정적인 논조의 기사는 6건이었고<sup>101)</sup> 사업에 대한 기대 및 전망에 대한 기사들이다.

지난 17일에는 전 주한독일상공회의소장을 역임한 플로리안 슈프너씨가 전주를 방문해 사업설명을 듣는 등 관심을 보여 주목 받았다. 플로리안 슈프너씨는 이 자리에서 “앞으로 도시교통문제 해결은 경전철과 시내버스 등 대중교통 수단이 앞장서야 한다”며 “전주 경전철은 한국의 첫 노면 경전철이라는 점에서 굉장한 매력이 있는 만큼 사업에 꼭 참여하고 싶다”는 입장을 밝혔다.<sup>102)</sup>

100) 분석은 한국언론진흥재단([www.kinds.or.kr](http://www.kinds.or.kr))을 사용했으며 키워드는 전주경전철이었으며 1998년부터 2008년까지 전국, 지역 일간 및 주간 신문으로 검색하였다.

101) 전주경전철 국내외 기업들 ‘군침’ [새전북신문] 2005-01-20/김상수기자  
전주, 경전철사업 탄력받는다 [세계일보] 2005-06-07 12면 박찬준 기자  
전주에 경전철 달린다 [한겨레] 2005-10-18 13면 허종식 기자  
전주 경전철사업 ‘가속도’... 건교부 승인 [동아일보] 2005-10-18 14면 김광오 기자  
전주에 2010년 경전철이 달린다 [세계일보] 2005-10-20 11면  
전주시민 “버스 불편·경전철찬성” [내일신문] 2005-12-28 05면 /전주 이명환 기자

대부분이 객관적으로 사업 진행상황을 보도한 것으로<sup>103)</sup> 사업타당성에 대하여 문제를 제기한 기사는 많지 않았다.

전주시는 이달 중으로 기획예산처에 민자사업 지정과 기본계획안 심의를 요청한 뒤 올해 안으로 민간투자시설사업 기본계획을 고시하고, 내년 5월까지 민간투자자 사업제안을 접수받아 우선협상대상을 선정할 방침이다. 이어 내년 9월 사업자 지정과 실시협약이 체결되면 본격적인 사업 착공은 2007년 10월이면 가능할 것으로 보인다.<sup>104)</sup>

이상의 언론보도를 통해 보았을 때 용인경전철, 부산-김해 경전철 사업이 장기간동안 진행되면서 사회적 이슈가 된 것에 비해 전주경전철은 비교적 수면위로 쟁점화되지 않았고 특히 사업 타당성에 대하여 체계적인 분석보다 표면적으로 드러난 사실 전달에 그쳐 언론이 사업에 영향을 끼치는 여론형성 등의 역할을 한 것으로 보이지는 않는다.

---

102) 전주경전철 국내외 기업들 ‘군침’ [새전북신문] 2005-01-20/김상수기자

103) 전주시 노면경전철 강행할 듯 [내일신문] 2004-06-04/04면 이명환 기자

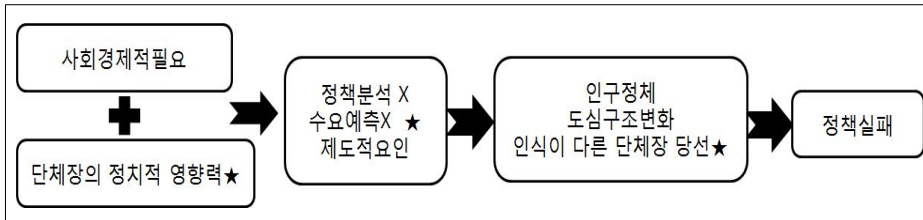
전주 경전철 2개노선 2011년 완공 [경향신문] 2005-10-18/11면 W

전주경전철 추진 여부 곧 공식발표 [정확도100%][전북일보] 2007-08-17/5면

104) 전주에 2010년 경전철이 달린다 [세계일보] 2005-10-20/11면

이상의 전주경전철 사업의 실패요인을 도식화하면 다음과 같다.

<그림 7> 전주경전철 사업의 실패요인



## 제 6장 사례에 나타난 정책실패 요인의 비교

### 제 1절 정책 형성요인의 비교

#### 1. 합리적 정책분석의 결함

본 연구의 분석대상인 용인, 부산-김해, 전주경전철 사업은 모두 수차례 용역 및 관계기관 전문가 협의를 거쳐 정책분석을 실시하였다.

용인은 경량전철 실행플랜용역(용인시,2001), 민간투자사업계획서(교통개발연구원, 2002), 용인경전철 실시협약안 검토(국토연구원,2003), 예비타당성조사(KDI,2004) 등 총7차례에 걸쳐 정책분석이 이루어졌다. 그러나 이러한 분석들에도 불구하고 행정사무감사에서 지적된 바 수요예측에 있어서 용인 전체 인구가 아닌 일부를 대상으로 하였고, 경전철의 주요 이용객이 될 수 있는 에버랜드 관광객 수도 터무니 없이 부풀렸다. 특히, 일반적인 절차인 예비타당성조사 시행 후의 대상사업 지정 및 고시가 아닌 사업지정(1999) 후에 예비타당성조사를 시행하여 사업성검토의 측면보다 사업추진을 위한 근거로 작용해 신뢰성 결여된 것으로 보인다.

부산-김해경전철의 경우도 6차례에 걸쳐 정책분석이 이루어졌으나 매년 감소하던 부산광역시 인구, 특히 직접영향권인 강서구와 사상구의 인구수에 있어서도 증가를 전제하였고 김해공항 여객수요 감소추세를 증가할 것으로 예측, 부산지하철의 실제 수송분담률 12.6%를 20%으로 전제하는 등 미리 정해진 결과에 끼워맞추기식 정책분석이 이루어진 것으로 보인다.

전주 또한 5차례 분석이 이루어졌는데 그 가운데 김완주 시장 재임시절 발주한 용역 4차례에서 모두 타당성을 인정받았으나 인구변화를 고려하지 못한 분석이었으며 잘못된 전제자료를 그대로 사



용하는 등 상황변화를 반영하지 못한 용역이었다. 이후 송하진 시장 취임 후에야 대중교통기본계획 및 연차별 시행계획 수립용역에서 인구정체상태를 전제로 다시 사업 타당성에 대해 분석을 하여 이미 승인을 받은 사업중단의 기초가 되었다.

세사례 모두 절차적 합리성은 충족시켰다고 볼 수 있으나 내용분석에 있어서 용역발주기관의 의도에서 벗어나 독립적으로 객관적인 분석이 이루어진 것으로 보기 어렵다.

## 2. 제도적 요인

우리나라에서 경전철은 신(新) 교통수단으로서 도입된 바 관련법이나 제도가 미비하고 전문가도 거의 없는 가운데 지방자치단체에서 동시다발적으로 추진되어 많은 시행착오가 불가피한 상황이다. 제도적 요인에서의 핵심은 민간사업자와의 실시협약 상의 최소운영수입보장조항이다. 동 조항은 민간사업자의 투자증진을 위해 도입되었으나 오히려 국가 또는 지자체에 막대한 재정부담으로 돌아와 폐지되었다. 그러나 본 연구대상의 세 사례 모두 동 조항이 폐지되기 이전에 사업이 추진되어 향후 20~30년 간 협약의 조항에 구속받게 되어 문제가 되는 것이다.

전주의 경우 사업자와 협약체결 이전에 사업이 무산되어 문제의 소지가 없으나 용인의 경우 당초 협약시 MRG비율이 30년간 90%였다가 사업자와 협약 변경을 통해 79.9%로 낮추었다. 그렇다 하더라도 예상되는 손실보전금을 총 약 8000억원에 달하여 앞으로도 지속적인 협상을 통해 MRG비율을 낮춰가야 할 것이다.

한편, 부산-김해경전철의 경우 협상을 통하여 계속해서 MRG비율을 낮추고 있다. 당초 협약 상의 20년간 90%에서 2005년 협상으로 개통후 10년간 80%, 각 5년간 78%, 75%로 변경하였으며 2009년 재협상을 통해 개통후 10년간 76%, 각 5년간 74%, 71%로 변경되었다.

현재 관련 법과 제도가 미비한 상태에서 바람직한 방향으로의 사업추진을 위한 집행기관과 사업자 간 지속적인 협상이 중요한 것으로 보인다.

### 3. 수요예측기관의 과대수요 추정

대형국책사업의 수요예측 실패와 손실보전이 맞물리면서 민간투자사업의 문제점이 표면화되었고 사회적으로 이슈가 된 만큼 본 연구의 대상인 용인, 부산-김해, 전주 경전철 모두 수요예측에 실패했다. 다만, 각 사례에 있어서 수요예측 실패의 원인은 다소 차이를 보였다. 수요예측실패의 원인은 크게 네 가지로 볼 수 있는데 첫째, 수요추정과 관련된 연관사업 및 계획의 변화와 통제 불가능한 미래의 사회경제적 상황이며 둘째, 기초자료의 부정확성, 셋째, 수요추정 방법론이 가지고 있는 자체적인 한계, 마지막으로 연구기관의 의도적인 과대추정가능성으로 볼 수 있다(고길곤, 2012).

용인경전철의 경우는 첫째요인과 넷째요인 즉 사회경제적 상황변화 및 연구기관의 과대추정으로 볼 수 있다. 즉, 분당연장선 지연과 경전철 인근택지개발 지연, 도로화 등으로 인하여 교통수요가 감소하였다. 한편, 2010년 용역에서의 예측수요는 1996년 기본계획의 30% 수준으로 용역결과를 부풀려 주는 대가로 금품을 수수하여 민간사업자가 구속되었다.<sup>105)</sup>

부산-김해경전철의 경우는 넷째요인, 즉 연구기관의 과대추정에 기인한 것으로 볼 수 있다. 즉, 감소추세에 있던 부산인구에 대하여 증가로 전제하였고 김해공항 여객수요를 3배 가까이 부풀렸으며 이외에 수요감소요인을 과소평가하였다. 특히, 예측당시 김해시 인구가 35만명이었는데 경전철 이용수요를 17만명으로 예상한 것은 매일 김해시민 두 명중 한 명이 경전철을 이용한다는 것으로 명백

105) 용인경전철 비리' 前시장 구속·9명 기소. 문화일보 2012. 4.5  
<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2012040501071043051002>

히 의도적인 과대추정이라고 볼 수 있다.

전주시 수요예측 실패의 경우는 둘째, 셋째 요인인 방법론의 한계와 부정확한 기초자료 사용에 기인한다. 즉, 자연증가를 전제하는 외삽법을 사용하여 인구정체 및 감소를 고려하지 못하였고 한국개발연구원(기획예산처)이 2001년 실시한 전주경량전철 건설사업 예비타당성조사에서는 1998년도 버스이용지수에 대한 기초 현황자료조차 활용하지 않았다.

## 제 2절 정책 결정 및 집행요인의 비교

### 1. 시공사 선정과정의 결함

대형국책사업에 있어서 민간투자사업은 기존의 정부 또는 지자체 내에서 이루어지던 정책추진과정에 민간부문의 경쟁을 통한 효율성, 서비스 제고 등을 도입하려는 것으로서 사업자 선정에 있어서도 실질적인 경쟁이 있었는지 여부가 중요하다.

전주경전철의 경우는 사업시행자 선정 이전에 사업이 중단되어 동 요인의 문제소지가 없으나 용인경전철의 경우 봄바디어사의 단독입찰로 문제가 되었다. 비교할 다른 사업자가 없어 봄바디어사의 제안서를 객관적으로 평가하기 어려웠고 협상과정에서 용인시가 소음, 서비스, 차량종류 등에 대해 제 목소리를 낼 수 없었다. 특히, 단독입찰 의혹이 제기되어 시공사 비리와 관련, 전 시장 및 시공사 임직원이 구속되는 초유의 사태가 발생하기도 하였다.

한편, 부산-김해경전철의 경우에도 실제 사업평가항목에서 더 우위의 조건을 제시한 현대산업컨소시엄을 제치고 금호컨소시엄이 선정되었다가 사업진행 과정에서 다시 현대산업컨소시엄으로 변경되어 설계변경, 지연으로 인한 비용증가 등 행정력이 낭비되었다.

### 2. 정책 오류수정 노력의 부재

본 연구의 대상인 경전철 사업은 단기간의 수익성 사업이 아닌 공공재 공급대형사업으로서 장기간을 요하는 사업이다. 따라서 정책과정에서 내부 외부 변수들과 정책을 둘러싼 행위자들의 행위에 계속해서 영향을 받으며 수정을 필요로 한다. 그러나 역설적으로 사업규모도 크고 장기간이기 때문에 오히려 수정이 더욱 어렵게 되어 사업이 실패로 향할 가능성이 있다. 즉, 이러한 대형사업의 경우 이

미 착공이 된 상태에서 사업성이 없다고 판단되어 정책을 백지화시키기는 기 들어간 재정 뿐 아니라 정치적으로도 상당한 부담이 되기 때문에 수정이 어렵다. 세 사례에서 정책오류 수정노력에는 다소 차이가 있었다.

용인시의 경우 2004년 행정사무감사에서 잘못된 수요예측 및 불합리한 협약 등의 지적이 제기되었으나 전혀 반영되지 않았고 2005년 수지시민연대 등 시민 364명이 감사청구를 하였으나 반영되지 않았고 5개월 후 사업승인이 된다. 2006년 국회에서 감사청구를 하여 2007년 감사원에서 감사결과를 발표하면서 이를 기점으로 한차례 협약 변경을 하였다. 즉 자체적으로 지속적인 정책수정노력이 있었다기 보다 2007년 감사원 감사결과에 의해 협약만 변경한 것으로 볼 수 있다.

부산-김해경전철 사업에서도 2005년 감사원 감사결과 보완조치에 대하여 당초 계획대로 착공은 하되 수요검증, 지방재정 완화방안을 마련하려 하였다. 이를 바탕으로 2005년, 2009년 실시협약 변경을 통해 2011년 기본합의서에서 개통후 10년간 76%, 각 5년간 74%, 71%로 MRG조항 변경 및 신규차량 구입 억제 등을 반영하였다. 부산-김해의 경우가 용인과 다른 것은 이 과정에서 25차례의 공청회 등을 통해 시민들의 의견수렴을 하려는 노력이 있었고 시민들의 활발한 반대운동과 지속적인 협상노력을 통해 MRG 보장비율을 낮춰왔다는 것이다.

전주시의 경우 의회의 문제제기(2003년 전주 시의회 도시건설위원회의 기본설계비 20억원 사용중지 요구, 2006년 11월 전주 시의회 행정사무감사에서 전주시 교통과에 대하여 전주경전철사업 중단 요구)와 운수업체 및 시민단체의 반대 등 정책수정을 요구하는 목소리가 있었음에도 불구하고 타당성 검증 용역 결과와 여론조사 결과를 토대로 수정없이 계속적으로 추진되었다.

## 제 3절 정책내부요인의 비교

### 1. 단체장의 정치적 영향력

본 연구의 세 사례 모두 사업에 있어 지방자치단체장의 정치적 영향력이 지대하게 작용하였다. 즉, 용인시의 경우 이정문 전 시장의 권력 오·남용으로 볼 수 있어 경전철 사업 관련으로 구속되었고 부산-김해 및 전주 경전철의 경우 단체장이 교체됨에 따라 정책 추진 관점도 변화하여 사업의 계속 추진 및 중단에 큰 영향을 끼친 것이다.

용인경전철사업의 경우 총 5명의 시장이 해당 사업을 추진해왔는데 특히 정책 결정 단계로 볼 수 있는 이정문 시장 시절에 타당성 조사를 비롯한 각종 정책분석이 활발하게 이루어졌고 협약 체결 등 사업에 있어 굵직한 사안들이 이정문 시장 재임 시절에 이루어졌다. 2004년 용인시가 민간사업자와 실시협약을 맺을 당시 용인시 의회의 다수당이 한나라당으로서 이정문 전 시장의 소속과 같았으며 용인시의회는 관련 의결도 거치지 않았고 용인시와 민간사업자 간의 협약체결 후 6개월이 지나서야 협약내용을 알게 되었다. 또한 2004년 용인시 의회의 행정사무감사 당시 박순옥 전 의원의 문제제기에도 불구하고 이정문시장 및 의원들의 정치적 공세로 공론화되지 못하였다. 즉, 정책과정에서 의회의 감시와 견제 역할이 제대로 작동하지 않았고 의결도 거치지 않았다는 것은 절차적으로도 문제가 있었던 것으로 볼 수 있다.

결정적으로 이정문 전 시장은 용인경전철 사업이 진행되던 2002년부터 2006년까지 이 전 시장의 동생이 운영하던 A전기공사업체가 50여억원 상당의 공사를 수주받을 수 있도록 도와준 뒤 미화 1만달러를 받은 혐의와 시장 지위를 이용해 시가 발주한 관급공사를 측근이 운영하는 것으로 알려진 B업체가 수의계약방식으로 수주할 수

있게 해 준 혐의<sup>106</sup>)로 구속되기도 하였다. 이를 통해 볼 때 정책 과정에서 시장지위의 오·남용이 있었다고 볼 수 있을 것이다.

부산-김해 경전철과 전주경전철의 경우 사업에 각기 다른 관점을 가진 단체장이 당선됨에 따라 사업에 영향을 준 것으로 볼 수 있다. 부산-김해 경전철의 경우 송은복 전 시장의 역점사업으로 노태우 전 대통령의 지시로 경전철계획 추진방안이 수립되었으나 백승두 전 김해시장, 안두환 전 김해시장 시절 사업에 별다른 진전이 없다가 다시 송은복 시장이 당선되고 다시 주력사업으로 추진되게 된다. 물론 이 과정에서 단체장의 영향력 뿐만 아니라 민간투자법의 개정(최소운영수입보장조항 추가) 등의 다른 변수가 있었지만 큰 흐름으로 볼 때 송은복 시장이 재임하는 동안 경전철 사업 반대 국회 청원, 감사원 감사, 무리한 사업 추진에 대한 반대 여론에도 불구하고 공사 착공까지 이루어져 강력한 추동력으로 사업이 진행되었다. 한편, 송 전 시장의 재임기간 경전철 사업 타당성에 의혹을 제기하며 반대운동을 이끌었던 김맹곤 당시 김해시 국회의원이 민선 5기 현 김해시장이 되고 얼마 안 있어 부산-김해 경전철이 개통하였지만 초기에 예측한 교통수요의 약 17%로 문제가 표면화되어 시정운영에 큰 부담으로 작용하고 있다.

전주경전철의 경우 다른 사례보다 단체장 교체에 따른 영향력이 더욱 뚜렷이 나타났다. 다른 사례의 경우 장기간 여러명의 단체장을 거치면서 사업이 추진되었으나 전주시의 경우 정책에 대한 관점이 다른 두 명의 단체장으로 한 번의 교체가 이루어졌다. 즉, 다른 조건이 비교적 동일한 상황에서 김완주 전 시장에서 송하진 시장으로 단체장이 교체됨에 따라 송하진 시장이 인구정체 및 도심구조 변화를 이유로 사업중단을 선언한 것이다.

---

106) 경전철 뇌물수수혐의 이정문 前 용인시장 구속 2012. 4.14. 06:30  
[http://search.naver.com/search.naver?where=nexearch&query=%EC%9D%B4%EC%A0%95%EB%AC%B8+%EA%B5%AC%EC%86%8D&sm=top\\_hyt&fbm=1&ie=utf8](http://search.naver.com/search.naver?where=nexearch&query=%EC%9D%B4%EC%A0%95%EB%AC%B8+%EA%B5%AC%EC%86%8D&sm=top_hyt&fbm=1&ie=utf8)

## 2. 집행기관과 사업시행자간의 관계

대형국책사업이 민간투자사업으로 진행되는 만큼 집행기관과 민간사업자간의 관계도 중요하다. 전주경전철의 경우 사업승인이 된 후 사업시행자가 선정되기 이전에 사업이 중단되어 특정할 사항이 없고, 부산-김해 경전철 사업의 경우 집행기관과 사업자 간에 별다른 갈등 관계가 없어 지속적인 협약을 통해 MRG 비율을 낮출 수 있게 되었다.

그러나 용인경전철의 경우 양자간 갈등관계가 첨예하여 법정 공방으로까지 이어졌다. 2010년 용인시가 시설 하자 등을 이유로 준공확인을 거부하였고 이에 대해 용인경전철(주)이 운영적자 등을 이유로 용인시를 상대로 수원지법에 준공확인 거부취소 가처분신청을 제기 및 용인시에 사업해지를 통보하였다. 또한 용인경전철(주)은 용인시가 경전철 개통을 허가해 주지 않은데에 대한 운영적자에 대한 손해배상 등의 지급을 요구하며 2011년 국제상공회의소 국제상사중재원(ICC)에 중재를 신청하였고 재판결과 용인시가 용인경전철(주)에 우선 5,195억원을 지급하라는 1차 판정이 내려졌다. 이후 양측의 뚜렷한 입장차이 끝에 12월 용인시와 용인경전철은 재협상을 개시하게 되어 2012년 4월 19일 용인경전철 정상화 양해각서를 체결하게 된다.



## 제 4절 정책 외부요인의 비교

### 1. 대상집단의 순응도 및 시민참여의 부재

본 연구의 분석대상인 용인, 부산-김해, 전주의 경우에 있어서 사업에 대한 대상집단의 순응도 및 시민참여는 큰 차이를 보였다.

먼저 용인경전철의 경우 부동산개발과 교통난해소라는 측면에서 대상집단인 주민들의 사업에 대한 순응도가 높은 편이었다. 특히 부동산 개발과 관련하여 택지개발 예정지구였던 수지·동백지구 주민들은 행정감사 당시 사업타당성에 문제를 제기한 박순옥 의원에 대해 퇴진운동을 벌이고 손해배상소송을 제기하는 등 사업추진에 적극적인 태도를 보여왔다. 이러한 태도를 보일 수 있었던 이유는 부동산개발 및 교통난 해소 외에도 사업 과정에서 실질적으로 주민참여가 배제되어 택지개발지구 주민 뿐 아니라 일반 용인시 지역주민의 의견반영이 적극적으로 이루어지지 않은데에 기인한다. 사업추진 검토시에도 관련기관 및 전문가 협의만 이루어졌으며 이해관계 있는 주민과의 협의 절차 및 의견청취가 부족하였고 정책홍보 당시 이루어진 공청회에도 지역주민 5명만이 참석하였다는 것은 주민참여가 제대로 이루어지지 않았음을 반증한다. 2005년에 들어서야 수지시민연대 및 용인시민 364명이 감사원에 경전철의 불합리성과 민간사업자 간의 협약내용에 대해 국민감사를 청구하였으나 이미 실시계획 승인 및 공사 착공을 앞두고 있던 때라 반영되지 않았다.

용인경전철의 경우와 반대로 부산-김해경전철의 경우는 대상집단의 순응도가 낮고 주민참여가 매우 활발했던 것으로 보인다. 공청회 3회, 경전철 14회, 토론형식의 간담회 2회, 가야포럼 2회, 언론 설명회 4회 등 총 25회 공청회 및 설명회를 통해 주민들이 사업에 대해 인식하고 참여할 수 있는 기회가 충분히 주어졌던 것으로 보이며, 특히 이러한 각종 공청회 및 의견수렴과정을 통해 경전철에 대

한 찬반 논의가 본격화되었다. 해당지역 주민들은 동 사업에 대하여 대체적으로 우려하고 부정적인 시각이 주를 이루었으며 서명운동, 가두시위 등 적극적인 방법으로 의견을 반영하려 하였고 2005년 이광희 외 393인이 감사원에 감사를 청구하기도 하였다.

용인의 경우 찬성여론이 부산-김해의 경우 반대여론이 우세했다면 전주경전철의 경우 찬반 양론이 팽팽히 맞섰다. 3번에 걸쳐 이루어진 여론조사에서는 3차례 모두 찬성이 과반수를 넘어 표면적으로는 사업 추진에 정당성을 더하였지만 참여자치전북시민연대(이하 전북참여연대) 및 경제정의실천시민연합(경실련), 운수업계 등의 반대가 심했고 이에 따라 전라북도 도의회는 시민단체, 운수업체 등의 반발을 이유로 기본계획 승인에 부정적인 입장을 보이기도 하였다. 그러나 이들의 반대여론이 체계적으로 반영되지 못했고 형식적인 공청회 및 토론회와 여론조사 결과를 토대로 사업이 계속 추진되다가 시장이 바뀌고 1년뒤 사업이 중단 된 것으로 미루어 보아 시민들의 반대가 사업과정에 있어서 결정적인 역할을 한 것으로 보기는 어려울 것이다.

## 2. 사회경제적 여건변화

교통인프라 건설 사업의 경우 사전에 미리 예측할 수 없는 사회·경제적 변수가 존재한다.

용인경전철의 경우 분당연장선 개통지연과 도로건설로 인한 교통수요 분담이 크게 작용하였으며 처인구 등 노선주변 개발계획 지연, 기타 고속도로 버스전용차로제, 수도권 통합 환승 할인제 등이 복합적으로 작용하였다. 분당선 연장사업은 용인경전철 교통수요 확보의 중요한 전제조건이었으나 당초 2008년 개통될 것으로 예상했던 분당연장선이 연장 구간의 사업 부지내 녹십자 공장 이전 협상 등이 지연으로 완전개통이 연기되어 2011년 개통하는 것으로 변경

되었다. 이 과정에서 일부구간 조기개통 조건으로 야간 및 휴일공사를 위한 추가비용을 지불하였으며, 용인경전철이 개통되어도 2~3년간 환승역 설치 없이 운행되어야 하기 때문에 운영적자문제로 용인시와 시행자간 갈등을 겪게 되었다. 또한, 서북부 지역 12개 구간의 광역 도로개발사업 및 국도 42호선 용인시 신갈지역 우회도로가 건설되어 용인-서울간 교통수요가 분담되었을 뿐만 아니라 경전철 인근 지역에 예정되어 있던 택지개발의 지연이 경전철 교통수요 감소에 영향요인으로 작용하였다.

이에 반하여 전주시의 경우 신시가지 개발로 인하여 도심공동화 현상이 일어나고 도심구조가 변화함에 따라 경전철 사업성이 낮아지게 되었고 부산-김해경전철과 전주경전철의 두 경우 모두 당초 예상했던 인구증가와 달리 인구가 정체되어 사업의 경제성 감소를 초래한 것으로 보인다.

### 3. 언론보도 및 법적분쟁

정책 외부요인으로서 언론보도 및 법적분쟁에 대하여 본 연구의 대상인 용인경전철, 부산-김해경전철 및 전주경전철 간에 다소 차이가 있었다.

첫째, 언론보도에 대하여 용인경전철의 경우 준공거부 및 협약해지 등의 이유로 사업추진이 불투명해진 2010년을 전후하여 그 이전에는 부동산개발과 교통난해소 등의 기대로 대부분 긍정적인 논조였으나 그 이후에는 사업의 문제점이 부각되기 시작하였다. 부산-김해경전철의 경우 사업자 선정과정에 의혹이 제기된 2000년을 기준으로 그 이전에는 사실을 보도하는 중립적 기사가 주를 이루었으나 그 이후 사업 과정에 대한 문제점 및 사업타당성에 중점을 두는 비판적 기사가 등장하였고 경전철이 개통한 2011년 이후 개통성과 및 지자체의 재정부담을 우려하는 기사들이 주를 이루었다. 전주경전철

의 경우 8년이라는 비교적 단기간의 사업진행으로 사회적으로 부각되지 않다가 송하진 시장이 사업중단을 선언하던 시기 집중적으로 부각되었는데 동 사업에 대한 기사는 전반적으로 사실을 보도하는 중립적인 기사가 대부분이었다.

둘째, 사업기간 중의 법적분쟁에 대하여 용인경전철의 경우 민간사업자인 용인경전철(주)가 용인시를 상대로 수원지방법원에 준공거부가처분신청 및 국제상공회의소 국제상사중재원에 중재신청을 하여 용인시의 배상판결이 났다. 한편, 부산-김해경전철의 경우에는 집행기관과 사업자간 법적공방이 아닌 지방자치단체간, 지방자치단체와 정부간의 대립으로 볼 수 있다. 김해시와 부산광역시의 MRG 분담비율 조정에 대해 5대 5로 비율을 변경하는 방안으로 김해시와 부산시 실무자 간에 협상을 계속 하였으나 부산시에서 거부하여 김해시가 대한상사중재원에 중재신청(2012. 9)을 한 상태이다.

## 제 5절 사례비교의 요약

용인시와 부산-김해시, 전주시의 경전철사업과 관련된 정책의 실패 요인을 요약하면 다음 <표 26>와 같다.

<표 26> 경전철 사업 실패요인 분석 결과 요약

구 분		용인경전철	부산-김해경전철	전주경전철
정책내부요인	단체장의 정치적 영향력	-아성문 전 용인시장의 권력오남용(경전철 관련 비리로 구속) -추진당시 집행기관과 의회가 같은 정당으로 의회 견제기능 상실	-정책에 대한 관점이 다른 단체장 교체에 따른 정책추동력 저하 (송은복 전 시장 → 김맹곤 시장)	-정책에 대한 관점이 다른 단체장 교체에 따른 정책변화 (김 완 주 시 장 → 송하진시장)
	집행기관과 사업시행자 관계	-갈등관계 (용인시 준공거부, 사업자 계약해지)	-	-사업자 선정 이전 무산 -집행기관 의회의 관계: 행정사무 감사및 간담회에서 집행중지 요구
정책과정	합리적 정책분석의 결함	-정책분석 7차례 -민투사업 지정 후 예비타당성 조사	-분석 6차례 -수요예측 전제자료오류	-분석 5차례 모두 타당성 인정받았으나 교통수요예측 실패(분석오류)
	제도적 요인(MRG)	MRG 비율 90% → 79.9%	MRG 비율 90% →80%,78%,75% →76%, 74%,71%	-
	정책결정 및	수요예측 기관의 전문성결여	-사회경제적 상황 및 연구기관 과대추정 (부산인구감소추세 →인구증가로 전제,	-방법론의 한계 (자연증가 전제 외삽법사용),

	집행	및 과대수요 추정	민간사업자구속) -2010년 용역수요: 1996년 기본계획의 30% 수준	김해공항 여객수요 3배 부풀림 수요 감소요인 과소평가	-부정확한 기초자료 사용
		시공사 선정과정의 결함	-봄바다이사단독응찰 경쟁없음 -시공사 비리로 사공사 임직원 구속	-평가계획시 현대산업개발이 더 높은 점수를 받음에도 당초 금호컨소시엄 선정 -금호컨소시엄 →현대산업개발	-
		정책오류 수정노력	-2004행정사무감사 지적 반영 안됨 -2007감사원 감사를 기점으로 협약변경	-2005 감사원 감사 협약 통해 반영	-의회 및 시민단체의 정 책 수 정 요 구 반영 안됨
정책외부요인		대상집단의 순응도 및 사참여부재	-순응도 높음 (부동산개발, 교통난해소) -주민참여 부재	-낮은 순응도 (강한반대) -주민참여 매우 높음 (25회공청회및설화)	-여론조사 3회 모두 찬성 과반수 (주민 약 70% 찬성) -시민단체의 반대
		사회경제적 여건변화	-분당연장선 개통 지연 -택지개발계획 지연 -도로건설로 인한 교통수요 분담	-	-인구정체 (2000~) -택지개발로 인한 도심공동화 현상
		언론보도 및 법적분쟁	-언론: 2010년 이전 사업옹호 /2010년 이후 사업문제점 부각 -법적분쟁: 집행기관과 민간 사업자간 소송	-언론: 사실보도 ->문제점 제기  -법적분쟁 김해시-부산시, 중앙정부 중재 신청	-언론: 사실보도 (부각안됨)

## 제 7장 결론

### 제 1절 연구결과의 요약

본 연구는 1992년 6월부터 2012년 6월까지 용인경전철, 부산-김해경전철, 전주경전철 사업 정책의 실패요인을 연구하였다. 교통인프라 민간투자사업의 실패원인을 분석하기 위하여 정책실패 이론 및 민관협력 이론을 바탕으로 정책내부요인, 정책형성요인, 정책결정 및 집행요인, 정책외부요인으로 분석의 틀을 구성하였다. 이러한 분석틀 하에 용인시, 부산-김해시, 전주시의 경전철 사업의 실패요인을 분석하였다. 분석결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 정책 내부 요인 가운데 정책을 둘러싼 행위자들에 초점을 맞추어 이들이 정책과정 전반에 영향력을 끼칠 것으로 가설을 설정하였다. 이를 바탕으로 단체장의 정치적 영향력과 대상집단의 순응도 및 시민참여의 부재, 집행기관과 사업시행자 간의 관계를 검토하였다.

세 사례 모두에서 단체장의 정치적 영향력이 매우 중요한 요인으로 작용하였다. 용인경전철의 경우 이정문 전 용인시장의 시장지위를 이용하여 경전철 사업 비리로 구속되는 등 사업추진 과정에서 권력의 오·남용이 있었고, 공약사업에 대한 단체장의 강력한 의지에 의해 추진되어 정책의 실패가 나타나게 되었다. 부산-김해경전철의 경우 송은복 전 부산시장의 재선하면서 주민들의 강한 반대에도 불구하고 강력한 추동력으로 사업을 추진하였다. 전주시의 경우 가장 극명하게 드러났는데, 사업에 대한 관점이 다른 시장이 당선됨에 따라 사업자체가 중단되었다.

대상집단의 순응도 및 시민참여와 관련해서는 용인의 경우 순응도는 높고 주민참여는 부재했으며, 반대로 부산-김해의 경우 순응

도가 낮고(반대여론 우세) 주민참여가 활발했으나 이 요인 때문에 정책의 향방이 바뀔 정도는 아니어서 정책실패요인이라고 단정짓기는 어렵다. 전주시의 경우에서도 시민단체의 반대에도 불구하고 여론조사를 근거로 사업이 계속되었다. 오히려 부산-김해와 전주시에서 반대운동이 있었으나 사업이 계속 추진된 것으로 보아 단체장의 영향력에 더 많이 좌우될 수 있음을 뒷받침한다고 볼 수 있을 것이다.

집행기관과 사업시행자 간의 관계에서는 용인시에서만 갈등관계가 드러났으며 법적 공방으로 용인시가 사업자에게 약 7000억원을 배상해야 하는 상황이 되어 동 사례에서는 중요한 요인으로 작용하기는 하여 정책실패의 충분조건으로는 볼 수 있겠지만 사업자와 아무 문제가 없던 부산경전철의 실패를 설명할 수 없어 일반화시키기에는 무리가 있다.

둘째, 정책형성요인에서는 합리적 정책분석의 결함, 제도적 요인, 수요예측기관의 과대수요추정을 변수로 설정하여 이들이 정책실패에 영향을 끼쳤으리라는 가설을 설정하고 이에 대해 검토하였다.

세 사례 모두에서 객관적인 정책분석이 이루어지지 않았고 특히, 수요예측에 있어서 용인의 경우는 사회경제적 상황 및 연구기관 과대추정으로 인해, 부산-김해의 경우는 연구기관의 과대추정으로 인해, 전주의 경우는 방법론의 한계 및 부정확한 기초자료 사용으로 인해 수요예측에 실패하였다. MRG 보장수준도 용인과 부산-김해의 경우 당초 협약에서 90%수준으로 과도하게 높았던 것으로 보인다. 정책형성단계에서 수요예측 실패를 비롯한 정책분석의 결함, 과도한 MRG보장수준이 복합적으로 작용하여 경전철사업 실패에 큰 영향을 주었다.

셋째, 정책결정 및 집행요인으로서 시공사 선정과정의 결함과 정책수정 노력의 부재는 다음과 같이 작용하였다.



전자에 대하여는, 사업자 선정과정이 없었던 전주시를 제외한 용인시, 부산-김해시에서 모두 문제점이 드러났다. 용인시에서는 경쟁 없이 봄바디어사가 단독선정되었고 시공사 관련 수주 비리가 밝혀졌으며, 부산시에서는 사업계획서 평가가 공정하게 이루어지지 않아 중간에 사업자가 바뀌는 등 행정력의 낭비가 있었다. 그러나 이러한 시공사 선정과정의 결함이 직접적으로 사업실패로 귀결된 것은 아니라는 점에서 정책의 실패요인으로 보기는 어려울 것이다.

또한 정책수정노력 면에서도 용인과 전주의 경우 의회에서 제기된 문제점들이 반영되지 않았으며 용인시는 감사원 감사결과를 토대로 협약내용을 변경하였다. 반면, 부산-김해시의 경우 계속적인 협약변경을 통해 MRG 보장수준을 낮추는 등의 노력을 하였지만 부산-김해경전철이 이러한 노력을 통해 성공했다고 보기는 어렵다는 점에서 정책실패에 크게 영향을 준 요인으로 볼 수 없을 것이다.

넷째, 정책 외부요인을 살펴보면 사회경제적 상황, 언론보도 및 법적분쟁이 있었는데 언론보도 및 법적분쟁은 정책실패의 원인보다 결과로 볼 수 있을 것이다. 용인시의 경우는 예외적으로 법적 분쟁이 정책실패에 큰 요인으로 작용하였다. 한편, 교통인프라 사업에서의 사회경제적 상황변화는 교통수요의 변화를 초래하여 수요예측실패 및 그로 인한 정책실패의 요인으로 작용할 수 있다. 용인시의 경우 분당연장선 지연과 도로화, 택지개발 지연 등이, 부산-김해시는 인구정체가, 전주는 인구정체 및 도시구조변화가 정책실패의 요인으로 작용했다고 볼 수 있다.

이를 통해 볼 때 세 사례 모두에서 공통적으로 강하게 영향을 미친 요인으로서는 단체장의 정치적 영향력, 수요예측기관의 과대수요 추정이었으며 직접적으로는 아니지만 합리적 정책분석의 결함, 정책 오류수정 노력의 부재, 사회경제적 상황변화도 정책실패의 요인으로 작용한 것으로 볼 수 있다. 즉, 어떠한 변수도 하나의 요인만으로 정책실패를 설명할 수 없고 정책실패의 필요충분조건이라고 볼 수

없다.

이를 정리하면 다음 <표 27>과 같다.

<표 27> 사례별 정책실패 요인의 영향력 비교

구분		용인	부산-김해	전주
정책내부요인	단체장의 정치적 영향력	◎	◎	◎
	집행기관과 사업시행자 관계	◎	-	-
정책과정요인	정책형성	합리적 정책분석의 결함	○	○
		제도적요인	○	-
		수요예측기관의 과대수요추정	◎	◎
	정책결정 및 집행	시공사 선정과정의 결함	○	-
		정책수정노력부재	○	○
정책외부요인	대상집단의 순응도 및 시민참여 부재		○ (순응○, 참여없음)	X (순응X, 참여활발)
	사회경제적 여건변화		◎	○
	언론보도 및 법적분쟁		◎	○

## 제 2절 이론적·정책적 함의

본 논문은 민간투자사업으로 이루어지는 교통인프라 건설사업 정책의 실패요인에 대하여 정책내·외부, 과정별로 분석틀을 설정하여 각 변수들이 어떻게 영향을 미치는지에 대하여 연구하였다. 이를 통해 도출된 이론적·정책적 함의는 다음과 같다.

첫째, 경전철 사업에 있어서 어떠한 요인도 단일한 요인으로서는 정책실패의 필요충분조건이라고 볼 수 없었다. 영향력에 있어서 정도의 차이는 있었으나 하나의 요인으로 정책실패가 이루어지는 것이 아니라 같은 상황에서도 어떤 요인들이 결합하느냐에 따라 정책의 방향이 결정되는 것이다. 즉, 경전철 사업에서도 사회경제적 상황과 정책 내·외부 요인, 정책 과정상의 요인들이 복합적으로 작용하고 얹혀서 정책실패를 초래하게 되었으며 정책은 정적인 상태에 멈추어있는 것이 아니라 지속적인 수정을 통해 이루어져가는 동적 과정에 있기 때문에 실제 중요한 것은 정책학습과 오류수정의 노력이다. 부산-김해경전철의 경우에도 현재는 교통수요가 예측수요에 크게 못미쳐 현재는 정책실패사례지만 지속적인 협약변경 및 서비스 제고를 통한 교통수요 확보 노력이 이루어진다면 정책수정을 통해 원래 달성하고자 했던 정책목표를 달성할 가능성이 충분히 있는 것이다.

둘째, 각 사례에서 지방자치단체장의 정치적 영향력이 사업 전반에 걸쳐 지대한 영향을 끼치는 것으로 나타났고 단체장이 사업에 어떠한 관점(perception)을 가지고 있는지 및 교체에 따른 추동력 저하도 나타났다. 특히 용인의 경우 정책형성 및 결정시기에 의회자체 역할을 제대로 하지 못하였으며 단체장의 권력 오·남용을 견제할 장치가 전무하였다. 전주의 경우에는 의회가 제동을 걸었음에도 불구하고 사업추진이 강행되었다. 이러한 대형국책사업은 보통 자치단체장의 재선을 위한 선심성 공약으로 이루어지며 이를 이루기 위해 무리해서 사업추진을 하는 경우가 많기 때문에 이러한 단체장의 정

치적 영향력을 견제할 장치가 마련되어야 하며, 이 과정에서 특히 의회가 감시와 견제 뿐 아니라 시민사회와 연결하는 역할을 해야 할 것이다. 또한, 이러한 단체장의 독주가 가능했던 이유는 경전철과 관련한 법과 제도의 미비에 기인한다. 경전철이 신개념 교통수단으로서 각광받으며 관련 법과 제도가 마련되어 있지 않은 상황에서 각 지방자치단체에서 앞다투어 도입하다보니 단체장의 권한을 제어할 장치가 부족했던 것이다. 따라서 관련 법과 적합한 제도적 틀이 뒷받침되어야 할 것이다.

셋째, 대형국책사업 시행시 이루어지는 타당성조사 등의 용역은 기본적으로 발주기관의 의도에서 자유롭지 못하며 특히 교통인프라 사업의 경우 사업추진을 위해 교통수요가 부풀려지는 경향이 있다. 따라서 지방자치단체에서 전문기관에 직접 용역을 주는 것이 아니라 중앙부처 또는 시민단체를 거치는 통로를 마련하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다. 단기적으로는 시간이나 비용면에서 직접 용역을 발주하는 것보다 비효율적일 수 있으나 이러한 대형국책사업의 실패로 인한 국가적 손실을 고려한다면 장기적으로는 더 효율적인 방안이 될 수 있을 것이다.

넷째, 재정사업과 달리 민자사업은 (지방)정부와 민간사업자가 계약으로 이루어진 관계이기 때문에 사업이 잘못되더라도 되돌리기 어렵고 경쟁이 이루어지지 않는 상황에서는 비용절감, 서비스향상 등의 민간부문을 도입한 목적을 달성하기 쉽지 않다. 즉, 민간부문이 어느 상황에서나 효율적으로 작동하는 것은 아니며 정부는 민간이 효율적으로 작동할 수 있는 환경을 조성해야 할 것이다. 본 연구의 대상이었던 용인시, 부산-김해시 경전철 사업에 있어서도 최저운영수입보장조항으로 인해 사업자가 적극적으로 사업성공을 위해 노력할 유인이 적었고 도덕적 해이가 있었던 것이 사실이다. 따라서 정부는 경쟁이 이루어질 수 있는 환경 조성 및 일방적인 수입보장이 아닌 성과에 따른 책임성을 확보할 수 있도록 해야 하며, 협약 체결시 국민의 입장에서 장기적 시각을 가지고 신중히 협약을 해야

할 것이다.

다섯째, 시민단체 또는 시민참여가 정책과정에 크게 영향을 미치지 못하였고 이들이 지역사회 전체의 공익보다 부동산 투기목적(용인경전철의 경우), 운수업체의 반발(전주경전철의 경우) 등의 편향된 사익을 대변하는 경향이 있었다. 이를 통해 볼 때 시민참여가 활발하다는 것이 행정에 무조건적으로 긍정적인 영향을 주는 것은 아니며 좀더 성숙된 시민의식이 필요할 것으로 보인다. 이것이 전제된 후에야 시민참여가 활발해지더라도 특정 또는 소수의 이익을 대변하는 행정이 아닌 행정의 근본 목적으로서의 공익추구를 하는 발전적인 행정에 기여할 수 있을 것이다.

### 제 3절 연구의 의의 및 한계

본 연구의 의의는 다음과 같다.

첫째, 정책실패에 관한 기존 연구에서 ‘대형국책사업’의 실패에 대한 연구가 부족하였고 특히 교통인프라 사업에 대한 실패요인을 분석한 연구가 희소하였다. 그러나 실패에 대한 교훈 없이 정책수정이 이루어질 수 없으며 성공적인 정책이 이루어지기 어렵고, 과거의 경험과 현재에 대한 평가와 학습은 새로운 제도와 조직의 설계를 가능하게 한다(Senge, 1990). 따라서 민자사업으로 추진되는 교통인프라 건설 정책 실패요인에 대한 본 연구는 현재 지방자치단체에서 계획, 추진 중에 있는 100여개의 경전철 사업에 있어서 국책사업의 실패를 최소화하기 위한 정책수정 및 정책 학습의 도구가 될 수 있다는 점에 의의가 있다.

둘째, 민간투자사업에 대한 기존의 연구들은 단일 사례분석을 통해 개별적 접근분석 방법을 취하거나 정책수단 간의 단순비교를 함으로써 다른 측면의 영향요인을 간과하여 정책과정 전반을 종합적으로 분석하는 데에 한계가 있었다. 그러나 본 연구의 경우 정책과정과 정책내·외부 요인을 분석틀로 하여 이를 토대로 사업과정의 실패요인을 종합적으로 다루었고 단일사례연구가 아닌 세 가지 사례를 연구대상으로 삼아 비교분석함으로써 좀더 체계적으로 실패요인을 도출하고자 하였다.

셋째, 현실적으로는 정부실패, 이론적으로는 공공선택론, 신공공관리론 등에 기반하여 민영화를 비롯한 민관협력이 증가하고 있는 상황에서 성과를 창출할 유인이 제공되지 않고 경쟁이 이루어지지 않을 경우에도 민간부문이 항상 공공부문보다 효율적일 수는 없다는 점을 시사한다. 이에 따라 정부 및 지방자치단체는 향후 민관협력 사업을 추진할 경우 경쟁기반 조성 및 도덕적해이를 방지해야 하며

사업자와 계약 체결시 보다 장기적인 안목을 가지고 신중히 임해야 할 것이다.

본 연구의 한계 및 향후 연구설계는 다음과 같다.

첫째, 정책실패 개념의 모호성의 문제이다. 정책결정 및 집행과정은 일회적 행위가 아니라 가설검증의 과정으로서 연속적인 학습과정(learning process)이기 때문에 (Browne & Wildavsky, 1983) 정책실패는 “끝”이 아니라 변화와 발전의 “시작”을 의미(Daniels, 1997)한다. 본 연구의 대상인 용인경전철, 부산-김해경전철, 전주경전철도 이러한 의미에서 보는 관점에 따라 정책실패가 아닌 정책수정과정 또는 정책변화로 볼 수 있을 것이다. 특히, 전주경전철의 경우 표면적으로는 사업추진이 중단되어 실패로 간주하였으나 타당성 없는 사업에 대해서 추진을 계속하는 것보다 빨리 중단한 것이 오히려 국민의 관점에서 이익이 될 수 있다는 점에서 정책실패 개념의 모호성이 연구의 한계가 될 것이다. 과거 경부고속도로의 경우에도 초기에는 정책실패로 간주되었음에도 지속적인 정책수정을 통해 현재 우리나라 교통의 한 축이 된 것처럼 본 연구에서는 정책실패 사례대상이었던 용인경전철, 부산-김해경전철이 정책수정노력을 통해 정책성공사례가 될 가능성도 배제하지 못할 것이다.

둘째, 방법론적인 측면에서 본 연구는 문헌연구를 통한 질적연구를 수행하였으나 좀더 실증적인 사례의 분석을 위하여 분석대상을 확대 및 통계적 검증이 보충되어야 한다는 점이 연구의 한계이다. 향후 양적연구를 보충하여 교통인프라 사업에 대한 보다 상세한 분석과 유형화를 토대로 사례연구의 한계인 일반화에 보다 접근해야 할 것이다.

## 참고문헌

### 국내문헌

#### 단행본과 논문

- 강문수. (2011). *민관협력 (PPP, Public private partnership) 활성화*를 위한 법제개선연구. 서울: 한국법제연구원.
- 곽수남, 한승헌, 소무성, 정호영, & 정우영. (2009). BTL+BTO 혼합 방식을 통한 재무적 타당성 향상방안. *대한건축학회논문집 : 구조계*, 25(4), 219-229.
- 고길곤. (2012). 경전철 사업의 사례를 통해 바라본 정책실패에 대한 새로운 접근. 한국정책지식센터 제 608회 「정책&지식」 포럼
- 고길곤. (2012). 사회기반시설 투자사업과 예비타당성조사 제도의 변화: 정책분석의 역할을 중심으로. 한국정책지식센터 제 643회 「정책&지식」 포럼
- 김강수. (2011). *도시철도 교통량 수요 과다 추정 문제와 개선방안*. 서울: KDI.
- 김강수. (2010). *SOC 투자의사결정 합리화 방안*. 서울: KDI .
- 김길수. (1997). 정책대상집단의 정책반응에 관한 연구. *한국자치행정학보*, 11(1), 227-244.
- 김도일. (2007). 수익형 민자사업(BTO) 추진절차 및 현황과 발전방향. *대한토목학회지*, 55(3), 38-48.
- 김도훈. (2003). 학습조직과 시스템사고를 중심으로 본 시화호 정책 실패의 원인과 교훈. *한국정책학회보*, 12(1), 299-323.
- 김상수. (2006). *SOC 민간투자사업의 평가와 개선방안에 관한 연구*. 국내석사학위논문, 서울대학교 대학원, 서울.
- 김순은, 김영수, & 변대근. (1998). 공동 주택 불법 개조 복구 정책



- 의 집행에 관한 연구:정책 대상 집단의 특성과 대응. *정책분석평가학회보*, 8(2), 59-77.
- 김영평. (2012). 정책실패와 정책혁신: 대위법의 관계인가? 대체법의 관계인가?. 한국정책지식센터 제 599회 「정책&지식」 포럼
- 김일환. (2005). 특집 : SOC 투자재원 확보, 충분한가 ; SOC 민자사업 추진방향 - 도로사업을 중심으로. *국토 : planning and policy*, 287, 46-56.
- 김정욱. (2011). 수익형 민간투자사업(BTO) 입찰평가 분석. *한국개발연구*, 33(4), 143-177.
- 김태균, & 유선중. (2009). 공공·민간 합동형 PF 사업의 리스크인자 연구. *부동산 도시연구*, 2(1), 115-134.
- 김태은. (2010). 일반논문 : 재화의 특성과 제도의 재생산: 민관협력(사회간접자본에 대한 민간투자)을 중심으로. *한국행정학보*, 44(2), 137-168.
- 김홍수. (2001). 민간투자 사업자 선정방식의 개선방안. *건설산업동향*, 2-11.
- 노태호. (2007). AHP 기법을 이용한 BTO 민간투자사업 협상의 주요쟁점 특성분석. *한국콘텐츠학회논문지*, 7(8), 234-244.
- 노화준. (2012). *정책학원론*. 서울: 박영사.
- 민진. (1985). 공공정책 실패원인에 관한 연구. *한국행정학보*, 19(1), 1243-1261.
- 문명재, 이철주, 주기완, 하연희, 곽연륜. (2007). 대형국책사업 집행실패의 영향요인 분석. *한국정책학회보*, 16(2), 49-88
- 박순애, & 이지한. (2005). 연구논문 : 반복된 정책실패: 방사성폐기물 처분장 입지정책의 재조명. *환경정책*, 13(2), 63-98.
- 박동주. (2011). 경전철 민간투자사업의 문제점과 제도 개선방안. *교통*, 159, 6-10
- 변창흠. (2000). *사회간접자본의 공간적 분포특성 및 지역개발효과에 관한 연구*. 국내박사학위논문, 서울대학교, 서울.

- 변창흠(2012). 뉴타운사업을 통해 본 정책실패의 악순환 구조 분석.  
한국정책지식센터 제 608회 「정책&지식」 포럼
- 설재훈. (1999). 경전철은 신중히 추진해야 한다. *도시문제*, 34(364), 57-59.
- 심상달. (2008). *공공투자사업관리 개선방안*. 서울: 한국개발연구원.
- 심상달, 최도성, 최석준, 황이석, 김성민, 정건호. (2005). *사회기반시설 민간투자사업의 위험측정 및 분석연구*. 서울: 한국개발연구원.
- 안병욱. (2006). *경전철 차량시스템의 평가방안*. 국내석사학위논문, 아주대학교, 수원.
- 안병철. (2002). 의약분업 정책변통과 정책실패. *한국행정학보*, 36(1), 41-58.
- 엄주현. (2007). *SOC 민간투자사업의 경제성 분석에 관한 연구*. 국내석사학위논문, 홍익대학교 건축도시대학원, 서울.
- 염재호, 박국흠. (1992). 정책의 비일관성과 딜레마: 제 6공화국의 정책대응을 중심으로. *한국행정학보*, 25(4), 23-44
- 오정재. (2003). *신용카드 활성화 정책의 실패요인에 관한 연구*. 국내석사학위논문, 서울대학교 대학원, 서울.
- 유기석. (2011). *지방자치단체 시행 경전철 건설사업 개선방안에 관한 연구*. 국내석사학위논문, 경기대학교 행정대학원, 수원.
- 유영철. (2008). 사회기반시설의 확충을 위한 민간투자 정책개발에 관한 연구. *한국정책학회보*, 17(2), 1-32.
- 유영철. (2010). 일반논문 : 광역자치단체의 민간투자 역량 진단분석: 수익형 민자사업(BTO)을 중심으로. *한국행정학보*, 44(2), 311-338.
- 유영철. (2011a). 민간투자에 있어 위험분배에 관한 연구: SOC 민자사업에서의 위험분배를 중심으로. *한국행정학회 추계학술대회*, 2011(4), 1-20.
- 유영철. (2011b). 철도 BTL 민자사업의 타당성과 민자적격성에 관한

- 연구 -일반철도 BTL사업의 사례비교를 중심으로. *한국정책학회보*, 20(2), 175-202.
- 유훈. (2002). *정책학원론*. 서울: 법문사.
- 윤하중. (2007). 특집 : 투자환경 변화와 도로정책 방향 ; 민자도로사업의 발전방향과 전망. *국토 : planning and policy*, 312, 26-35.
- 이규방, & 국토연구원. (2000). *인프라 민간투자사업의 표준실행협약 (안) 지침수립 연구*. 안양: 국토연구원.
- 이대희. (1984). *정책분석론*. 서울: 대영문화사
- 이승우. (2011). 도시개발에서 민관협력 사업의 현황 및 활성화 방향. *한국건설산업연구원 연구보고서*, 2011(11), 1-97.
- 이승중. (1997). 주민참여제도의 확충방안. *고시계*, 42(12), 138-150.
- 이승중. (2001). 지방정치에서의 참여 불평등. *한국정치학회보*, 35(1), 327-343.
- 이용준, & 사업평가국, 사. (2005). *공공부문사업평가*. 서울: 국회예산정책처.
- 이종수. (2012). 저축은행의 파산 도미노와 금융정책의 실패-정책학습 (Policy Learning)의 관점에서-. 한국정책지식센터 제 620회 「정책&지식」 포럼
- 이현우. (2011). 지방자치단체 민간위탁의 운영성과 분석. *한국정책연구*, 11(1), 169-192.
- 이호경, 김상철, 윤준선, & 백준홍. (2003). 국내 민간투자(SOC)사업의 효율화 방안에 대한 연구. *학술발표대회 논문집 - 계획계/구조계*, 23(1), 387-390.
- 이진경, 이상협, & 오창석. (2006). *효율적 SOC 사업 운영을 위한 평가시스템 개선방안 연구*. 서울: 감사원 평가연구원.
- 전현호, 최원석, & 이영한. (2011). 국제회계기준 도입이 민간투자사업의 회계와 세무에 미치는 영향에 대한 사례연구. *회계저널*, 20(2), 591-622.

- 정광호, & 김원수. (2005). 토지거래허가제의 정책효과에 관한 연구. *한국행정학보*, 39(1), 287-308.
- 정동욱, 김형진, 현창택, & 김인호. (2001). SOC 민간투자사업의 재무적 리스크 분석에 관한 연구. *대한건축학회논문집 : 구조계*, 17(5), 109-116.
- 정정길, 최종원, 이시원, 정준금, & 정광호. (2010). *정책학원론*. 서울: 대명출판사.
- 조기훈. (2009). 민간투자사업의 이해와 사례분석. *도로 : 도로학회지*, 11(1), 13-27.
- 조선일. (2012). 정책실패와 관료적 책무성-외환은행 매각사례를 중심으로-. 한국정책지식센터 제 614회 「정책&지식」 포럼
- 주재현. (2006). 지방정부-기업간 파트너십의 성공조건에 관한 연구 - 경기도 민간투자사업 사례분석. *지방정부연구*, 10(2), 67-85.
- 지종화. (2011). 정책집행의 실패와 그 원인, 그리고 사회적 손실 분석. *정책분석평가학회보*, 21(2), 1-46.
- 최남희. (2011). BTL과 BTO사업의 인과순환구조 분석과 경제성 비교에 관한 연구. *한국시스템다이내믹스 연구*, 12(4), 35-62.
- 최막중, & 우연광. (2004). 사회간접자본 민간투자사업의 수익-위험 협상 기준에 관한 연구. *국토계획*, 39(3), 193-203.
- 최종원. (1998). 정책집행연구의 이론적 틀에 대한 비판적 고찰. *한국정책학회보*, 7(1), 173-206.
- 최종원, & 백승빈. (2001). 한국의 정책집행 실증연구에 관한 고찰. *행정논총*, 39(3), 167-193.
- 허재완. (2002). 지역경제 및 사회간접자본론, 양지청 저. *국토계획*, 37(7), 267-268.
- 홍준형. (2008). *공공갈등의 관리, 과제와 해법*. 파주: 법문사.

## 연구보고서

- 감사원. (2005). 감사결과보고서: 부산~ 김해 경전철 사업 추진실태.
- 감사원. (2004). SOC 민간투자제도 운용실태(감사결과 공개문)
- 감사원. (2004). 감사결과공개문: SOC 민간투자제도 운용실태
- 감사원. (2007). 공공시설 민간투자사업 추진 실태( 감사결과 처분요구서)
- 국무총리실. (2011). 정책현안과제분석 Case Study: 지자체 경전철 사업 분석과정 및 결과.
- 국회입법조사처. (2011). 경전철 사업의 문제점과 개선방안.
- 국회예산정책처. (2004). SOC 민간투자사업의 문제점 및 개선방안
- 국회예산정책처. (2005). BTL 민간자본투자사업평가 및 개선방안.
- 국회예산정책처. (2010). 민간투자사업 편람.
- 국회예산정책처. (2011). 민간투자사업 현황 및 향후 비용부담 조사 분석
- 기획예산처. (2007). 민간투자사업 10년간의 성과.
- 기획재정부. (2010). 민간투자사업 회계처리지침
- 기획재정부.(2010). 「2010년도 민간투자사업 기본계획 전부개정안」 .  
기획재정부 공고 제 2010-141호.
- 기획재정부. (2011). 「2011년도 민자사업 기본계획」 .
- 최철국. (2010). 부산김해 경전철 문제점과 대안. 최철국의원실, 국정감사 정책자료집.
- 정희수. (2009). 경전철 건설사업 문제점과 개선방안. 정희수의원실, 2009년도 국정감사 정책자료집
- 김해시청. (2012). 부산,김해 경전철 백서
- 중앙공무원교육원. (2011). 용인경전철 건설사례

## 의사록

용인시의회의록

김해시의회의록

전주시의회의록

## 외국문헌

- Abramson, M. A., & Harris, R. S. (2003). *The Procurement Revolution*: Rowman & Littlefield.
- Bloomfield, P. (2006). The Challenging Business of Long-Term Public - Private Partnerships: Reflections on Local Experience. *Public Administration Review*, 66(3), 400-411.
- Bardach. Eugene. (1977). *Implementation Game: What happens After a Bill Becomes a Law*. Cambridge, MA: MIT Press
- Coelho, M. D., Burger, P., Tyson, J., & Karpowicz, I. (2009). *The Effects of the Financial Crisis on Public-Private Partnerships*: International monetary fund.
- Considine, M. (1992). Alternatives to hierarchy the role and performance of lateral structures inside bureaucracy. *Australian Journal of Public Administration*, 51(3), 309-320.
- Chun, Young-Pyung. (1992). "Implementation Failure: A Framework for Analysis". *Journal of Public Affairs*. 1, 183-205
- Daniels, M. R. (1997). *Terminating Public Programs: An American Political Paradox*: M.E. Sharpe.

- Easton, D. (1957). An Approach to the Analysis of Political Systems. *World Politics*, 9(03), 383-400.
- Edwards, G. C. (1980). Implementing public policy. [Book (ISBN 0871871556 )]. *Congressional Quarterly Press* (Washington, D.C.)
- Flyvbjerg, B., Bruzelius, N., & Rothengatter, W. (2003). *Megaprojects and risk*. United Kingdom :: New York
- Freudenburg, W. R. & Robert Gramling. (1994). Bureaucratic Slippage and Failures of Agency Vigilance : The Cases of the Environmental Studies Program. *Social Problems*, 52(2), 29-41
- Goggin, M. L. (1986). The "Too Few Cases/Too Many Variables" Problem in Implementation Research. *Western Political Quarterly*, Vol. 39: pp. 328-347
- Goggin, M. L., Ann O'M. Bowman, James P. Lester, and Laurence J. O'Toole, Jr. (1990). *Implementation Theory and Practice Toward a Third Generation*. Illinois: Scott, Foresman and Company.
- Greve, C., & Ejersbo, N. (2003). When Public - Private Partnerships Fail. The Extreme Case of the NPM-Inspired Local Government of Farum in Denmark, *paper for the EGPA-conference*, 3 - 6 September, Oerias, Portugal
- Grimsey, D., & Lewis, M. K. (2002). Evaluating the risks of public private partnerships for infrastructure projects. *International Journal of Project Management*, 20(2), 107-118.
- Grimsey, D., & Lewis, M. K. (2005). Are Public Private Partnerships value for money?: Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views. *Accounting Forum*, 29(4), 345-378.

- Hetzel, R. L. (2012). *The Great Recession: Market Failure or Policy Failure?* : Cambridge University Press.
- Hodge, G. A. (2004). The risky business of public - private partnerships. *Australian Journal of Public Administration*, 63(4), 37-49.
- Hood, C. (1983). *The tools of government*. London: Mcmillan
- Hood, J., Fraser, I. A. N., & McGarvey, N. (2006). Transparency of Risk and Reward in U.K. Public - Private Partnerships. *Public Budgeting & Finance*, 26(4), 40-58.
- Jamali, D. (2004). "Success and failure mechanisms of public private partnerships(PPPs) in developing countries: Insights from the Lebanese context", *International Journal of Public Sector Management*, 17(5), 414 - 430
- Kerlinger, F. N. (1973). *Foundation of Behavioral Research*, 2nd ed. N. Y.: Holt Rinehart and Winston.
- Larson, J. S. (1980). *The Policy Making Process*. englewood Cliffs, N. J.: Prentice- Hall.
- Lasswell, H. D., & Kaplan, A. (1950). *Power and Society*. New Haven: Yale University Press
- Leeuw, F. L., Rist, R. C., & Sonnichsen, R. C. (2000). *Can Governments Learn?: Comparative Perspectives on Evaluation & Organizational Learning*: Transaction Publishers.
- Leibenstein, H. (1966). Allocative Efficiency vs. 'X-Efficiency', *American Economic Review*, 56(3): 392-415.
- Lindquist, E. A. (1996). Governance in a Changing Environment B. Guy Peters and Donald J. Savoie, eds. Montreal: Canadian Centre for Management Development, 1995, pp. xi, 334. *Canadian Journal of Political Science/Revue*



- canadienne de science politique*, 29(03), 574-576.
- Levin, M. A., & Ferman, B. (1986). The Political Hand: Conditions for Effective Implementation. *Research in Public Policy Analysis and Management*, 3, 141-169
- Murphy, T. J. (2008). The case for public-private partnerships in infrastructure. *Canadian Public Administration*, 51(1), 99-126.
- Nakamura, Robert T. & Smallwood, Frank. (1980). *The Politics of Policy Implementation*. N. Y.: St. Martin's Press.
- Nye, J. S., & Zelikow, P. D., and King, D. (1997). *Why People Don't trust Government*. Mass, Cambidg: Harvard University Press.
- Pickrell, D. H. (1992). A Desire Named Streetcar Fantasy and Fact in Rail Transit Planning. *Journal of the American Planning Association*, 58(2), 158-176.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. B. (1979). *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. B. (1984a). *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland : Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, this Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*: University of California Press.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. B. (1984b). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing That Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic*

- Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation:*  
University of Calif. Press.
- Preston, T., & Hart, P. (1999). Understanding and Evaluating Bureaucratic Politics. *Political Psychology*, 20(1), 49-98
- Reeves, E. (2008). The Practice of Contracting in Public Private Partnerships: Transaction Costs and Relational Contracting in the Irish Schools Sector. *Public Administration*, 86(4), 969-986.
- Ripley, R & Grace A. Franklin. (1991). Bureaucracy and Policy Implementation. Homewood, Ill.: Dorsey press.
- Rosenau, P. V. (2000). *Public-Private Policy Partnerships:* Cambridge, MA : MIT Press.
- Savas, E. S. (2000). *Privatization and Public-Private Partnerships.* New York : Chatham House.
- Sabatier, P. (2006). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach (Theoretical Lenses on Public Policy):* {Westview Press}.
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1979). The conditions of effective implementation: a guide to accomplishing policy objectives. *Policy analysis*, 5(4), 481-504.
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1981). *Effective Policy Implementation*, Lexington, M.A. : Lexington Books. 6-24
- Schneider, A. L. (1999). Public-Private Partnerships in the U.S. Prison System. *American Behavioral Scientist*, 43(1), 192-208.
- Senge, P. M., (1990). *The Fifth Discipline: The Art & Practice of the Learning Organization.* N. Y: Currency Doubleday.
- Seader, D. L. (1994). Private Sector in Service to the Public. *Construction Business Review*, 4(2): 78 - 79.

- Smith, T. (1973). The policy implementation process. *Policy Sciences*, 4(2), 197-209.
- Stiglitz, J. E. (2003). Ethics, Market and Government Failure, and Globalization.
- Chris Jochnick & Fraser A. Preston(ed). *Sovereign Debt At The Crossroads: Challenges And Proposals For Resolving The Third World Debt Crisis*. Oxford University Press
- Wachs, M (1992). Ethical Dilemmas in Forecasting for Public Policy. *Public Administration Review*, 42(6), 562-567
- Williams, T. P. (2003). Moving to Public-Private Partnerships: Learning from Experience around the World. Mark A. Abramson, Roland S. Harris(ed). *The Procurement Revolution*. Rowman & Littlefield, 217-247

# ABSTRACT

## A Study on the Factors of Policy Failure for Light Rail Private Finance Initiative – Focusing on the case of Yongin, Busan-Gimhae and Jeonju –

Choi, Seon-Mi

Public Administration

The Graduate School of Public Administration

Seoul National University

Private Finance Initiatives (PFI) have often been considered as a type of governance contributing indirectly to the expansion of the Social Overhead Capital (SOC), as the associated reduction of government budget and introduction of private capital create expectations for greater efficiency. However, repeated failures of PFI projects and need for the municipalities to unwillingly compensate for their loss have raised the need to analyze the causes of such failures, especially in the angle of public administration.

This paper focuses on the failures of the SOC transportation construction projects which has become a growing issue in the Korean local self-governing system. Most of the previous studies on this focus on a single case or makes simple comparisons among the policy tools of the cases. This study shed light on the common and critical factors on failures by comparing the policy processes of three important cases: the Light Rail Transit (LRT) construction projects in Yongin, Busan-Gimhae and Jeonju.

The results can be summarized as follows: In the case of the Yongin LRT, the influencing factors of its failure were found to be the following: first, the most critical factor lied in the analytical process preceding initial policy decision on the project. For example, the preliminary feasibility study was conducted after the project was decided to start. In addition, overestimation for traffic demands by specialized institution also influenced the policy failure. Second, as a policy making and implementation factor, defect in the selection process of private constructor without competition had effect on the policy failure. Third, among the factors internal to the policy, the political influence of the chief of the local government was a major factor causing policy failure. Jung-mun, Lee, a former mayor of Yongin, were placed under arrest due to abuse of power related to the LRT business. At that time, mayor Lee and the majority of the Yongin City Council belonged to the same party, and therefore the capacity for oversight was considerably limited. Furthermore, the relationship between local government and private constructor led to the policy failure. Lastly, regarding the factors external to the policy, the lack of citizen participation, changes in the social and

economic conditions, and legal conflicts between the authority and constructor were important factors contributing to the policy failure.

In the second case of Busan-Gimhae, the following are defined as factors leading to policy failure. First, regarding the policy formation factor, the lack of rational policy analysis such as error of premising population in the traffic demand estimation led to the policy failure. Second, as for the policy making and implementation factor, defect in the estimation of demand caused by some intentional overestimation was found to be the major and direct factor for policy failure. There were also some problems related to the selection process of the private constructor. Third, among the internal factors, the change of mayor was a major factor for policy failure. The LRT policy was a central project of the former mayor Song En-Bok, and therefore this was implemented powerfully despite objections of citizen. Fourth, as an external factor, although strong opposition was demonstrated by the civil society, these opinions were not taken into account in the policy process.

In the third case of Jeonju, the following were found to be factors of policy failure. First, regarding the policy formation factor, it seemed that there was some policy analysis error from the traffic demand estimation. Second, as a policy making and implementation factor, the failure of demand estimation caused by extrapolation had contributed to the policy failure. Third, among the internal factors, the change of mayor was defined as a major and important factor influencing policy failure. The new mayor of Jeonju, Song Ha-jin, declared his giving up of the LRT project shortly following his election. Fourth, regarding the external

factor, the changes in the social and economic conditions as well as population growth had entered a phase of stagnation and phenomena of inner city decline arose due to regional developments.

The above findings have theoretical and political implications which can be summarized as follows. First, any factor identified as influencing the failure of the LRT business did not constitute a sufficient condition for failure. Moreover, the policy process factors or policy internal/external factors added the complexity of the policy failure. Therefore, continuous feedback and corrections of policy error were found to be necessary. Second, the political influence of the chief of the local government was the most important and major factor in all cases, and the city councils had not performed any oversight role throughout the process. Therefore, well-organized legal and institutional frameworks to look over and balance the authority of the chiefs of the local governments should be supplemented. Lastly, it is difficult for PFI projects to influence the policy making or implementation process of the government, as there are built up on contractual relationships between the (local) government and private constructors. In addition, the goal of saving government expenditures and improve services is hard to be achieved in conditions where there is no competitive selection of contracted enterprises. In other words, the private sector is not always efficient under any condition, and the government should lead the formation of an environment for better policy implementation.

This study analyzed the policy failure factors of the LRT projects by BTO (Build-Transfer-Operate), which previous

studies had not dealt with in depth. Therefore, this analysis could be a reference for learning and policy modification to minimize the policy failure for the approximately 100 SOC projects which are being planned and executed by local governments. Furthermore, this study is expected to help open a constructive discussion on the influence of heads of local governments, since their authorities appeared important while it had been assumed that the contract of MRG was the critical factor of the policy failure.

However, there are some limitations regarding the ambiguity of the concept on the policy failure. The cases of policy failures could be re-evaluated in the long term if they make a continuous effort to correct policy error. Therefore, future researches on the policy failure of PFI projects should be followed in order to complement this study.

Keywords: Light Rail Transit(LRT), Private Finance Initiative(PFI), Social Overhead Capital(SOC), Policy Failure, Policy Learning

Student Number: 2011-22160