2018년 7월 11(수) 조간부터 보도하여 주시기 바랍니다.
※ 통신·방송·인터넷은 7. 10.(화) 16:00 이후 보도 가능

국토부 주요 정책에 대한 2차 개선권고안

2018. 7. 10.

국토교통분야 관행혁신위원회

I. 위원회 구성 및 활동경과

- 국토교통부(이하, '국토부')는 과거 국토교통 행정의 잘못된 점에 대해 깊이 성찰하고, 정책이 지향해야 하는 바를 명확히 하기 위해 지난해 11.8일에 '국토교통분야 관행혁신위원회'(이하, '위원회')를 구성하여 지금까지 운영해오고 있습니다.
- 위원회는 지난 3.29일 주택정책, 재건축제도, 공공임대주택 공급 문제, 아라뱃길 사업, 친수구역에 대해 1차 권고안을 발표하였고,
 - ① 낮은 현실화율과 형평성 문제가 제기된 부동산가격공시제도
 - ② 위험의 외주화, 공공기관의 사회적 책임 등이 제기된 철도안전 및 철도산업
 - ③ 과다 수요예측과 사업자에 특혜시비 등 논란이 있는 민자사업 제도에 대한 논의를 마무리하여 제2차 권고안을 제시하고자 합니다.
- 위원회는 '18.8월까지 건설산업, 도시, 건축안전 등 분야별로 제도 개선이 필요한 사항에 대해 과제를 추가·발굴하고, 개선 권고안을 마련하여 국토부 장관에게 최종적으로 제시할 예정입니다.

II. 2차 개선권고안 주요 내용

1. 부동산가격공시제도

가. 공시가격의 낮은 현실화율

- (문제제기) 국토부가 매년 공시하고 있는 부동산(토지·단독·공동주택) 공시가격은 보유세 과표, 각종 부담금 산정기준 등 60여 가지 행정목적으로 활용되고 있어 시세를 반영한 정확한 가격을 책정해야

하나 시세 대비 공시가격의 비율인 현실화율이 많이 낮다는 문제가 제기되었습니다.

- '89년 이전 건설부의 기준지가(보상), 내무부의 시가표준액(지방세), 국세청의 기준시가(국세) 등 3개의 지가체계가 있었으며, 이러한 다원화된 지가 체계의 불합리성을 개선하기 위해 '89년 「지가 공시법」 제정을 통해 공시지가 제도가 도입되었습니다.
- 그러나 최초 시행 당시부터 기존 과표기준과의 연속성 때문에 매우 낮은 현실화율로 출발했던 한계가 있었고, 현실화율 제고를 위해서는 시세변동분보다 공시가격을 더 많이 올려야 하는데 세부담 및 건강보험료 증가, 기초연금 등 복지수급자 탈락자 급증 등 우려 때문에 매년 일관성 있게 개선하지 못했습니다. 글로벌 위기 등 경제 상황, 부동산 시장 여건, 지자체 압력, 소유자 민원 등이 복합적으로 작용하여 현실화율 개선노력이 일시적으로 정체된 적도 있었습니다.
- 또한, 현실화율 지표로서 실거래가반영률은 실거래가의 건수가 부족하고 시기·지역이 편중돼 있으며, 매년 표본이 불연속적이고 당사자간 특수한 사정이 개입된 거래 및 허위신고 등으로 인해 신뢰성이 떨어져, 명확한 현실화율 통계를 제대로 파악하고 관리하지 못한 문제도 있었습니다.
- (개선방향) 국토부는 공시가격의 현실화율 제고를 위해 지속적이고 일관되게 노력할 계획입니다. 또한, 이를 뒷받침하기 위해 현실화율 정책지표로 공시가격을 조사자가 감정평가선례 및 실거래가 등을 분석해 결정한 시세로 나눈 시세반영률을 개선하여 통계를 객관적이고 체계적으로 관리해나갈 계획입니다.
- 조사평가자가 공시대상 부동산별로 실거래가 외에 시세를 분석

하여 이를 토대로 공시가격을 산정하는데 시세분석의 통일된 방법론 및 기준 등이 포함된 가이드라인을 마련하고 조사평가자에게 시세분석 보고서 작성을 의무화할 계획입니다.

- 이를 통해, 조사평가자의 시세 분석 과정에 주관적인 판단을 최대한 배제하여 실거래가가 발생한 부동산* 뿐만 아니라 국토부가 공시하는 모든 부동산**에 대한 객관적이고 신뢰성이 높은 시세 반영률을 측정할 수 있을 것입니다.

* (실거래가반영률) 토지 약 23만 건, 단독주택 약 4만 건, 공동주택 약 60만 건

** (시세반영률) 토지 50만 필지, 단독주택 22만 호, 공동주택 1,290만 호

- (추가 의견) 위원회는 부동산 공시가격의 전반적인 현실화율 제고를 위해 조세·재정, 부동산 가격 평가, 법률, 복지 등 관련 분야 전문가들의 의견을 적극 수렴하여 구체적인 실행 방안을 수립할 것을 권고하였습니다.

나. 공시가격의 형평성 제고

- (문제제기) 공시가격은 유형·지역·가격대*간 형평성이 중요하나, 유형간 현실화율이 다르고 가격이 급등한 지역이 안정적인 지역보다 현실화율이 낮다는 문제가 제기되었습니다.

* (유형) 토지·단독주택·공동주택, (지역) 17개 시·도, (가격대) 9억 이하와 9억 초과

- 공동주택은 실거래가가 많고 형태가 정형화되어 있는 반면 토지 및 단독주택은 실거래가가 적고, 개별성이 커서 상대적으로 정확한 시세 파악이 어려워 다소 보수적으로 가격을 결정했던 관행이 있었습니다.
- 또한, 일부 지역의 부동산시장이 과열되어 실거래가가 급등한 경우, 급등한 실거래가가 충분히 누적되어 시장에서 정상적인 시세로

받아들여지기 전까지는 공시가격을 점진적으로 올리는 측면이 있었습니다.

- **(개선방향)** 국토부는 모든 조사자로 하여금 실거래가 및 감정평가 선례를 활용해 엄격히 시세분석을 하도록 시세분석서 작성을 의무화하여 토지·단독주택과 실거래가가 급등한 지역의 시세를 면밀히 파악해 나가겠습니다.
- 특히, 형평성 문제가 제기되었던 고가부동산과 특수부동산 등은 더 빠른 속도로 개선될 수 있게 적극적 조치를 강구하겠습니다. 이를 통해 유형·지역·가격대간 공시가격의 형평성을 지속적으로 개선할 계획입니다.
- **(추가 의견)** 위원회는 공시가격의 유형, 지역, 가격대간 형평성 제고는 사회적 공감대가 높은 만큼 빠른 시일 내에 구체적인 방안을 마련하여 실행에 착수할 것을 권고하였습니다.

다. 공시가격(안) 도출 및 심사 과정의 불투명성

- **(문제제기)** 위원회는 국토부가 공시가격 결정과정에 대해 전문가의 영역으로 간주하고 공시가격(안) 도출 과정에서 개별 감정평가사 및 한국감정원 조사자의 판단에 크게 의존해왔으며, 심사 전문성·기간·인력 등의 한계로 국토부 심사 절차가 부실하게 운영된 것은 문제라고 보았습니다.
- 또한, 중앙부동산가격공시위원회의 위원 명단 및 회의록 등을 홈페이지를 통해 적극적으로 공개하지 않는 등 다소 불투명하게 운영해왔던 측면도 있었습니다.
- **(개선방향)** 국토부에 다수의 전문가 등이 참여하는 심사위원회를

신설하고 충분한 심사기간을 확보하는 등 심사 절차를 내실화하겠습니다.

- 또한, 국토부는 조사자들이 공시가격(안)을 제출하기 전에 공시가격의 적정성과 균형성 등에 대해 소속 감정평가법인 또는 감정원 지사의 자체 심사를 거치도록 의무화하여 공시가격(안)의 객관성을 강화할 계획입니다.
- 변동률이 과다하거나 특성 및 표준지 변경 등 특이사항을 식별할 수 있는 일정 기준을 정하여 이에 해당할 경우 필수적으로 동위원회에서 심층 심사하도록 하고, 심층 심사 대상에 포함되지 않는 경우에도 일부 심사 대상에 대해 무작위 표본 심사를 실시할 계획입니다.
- 또한, 중앙부동산가격공시위원회의 위원 명단 및 회의록 등을 부동산공시가격알리미 홈페이지에 공개하여 투명하게 운영하도록 하겠습니다.

라. 부실 조사자에 대한 제재 미흡

- (문제제기) 위원회는 국토부가 공시가격 부실 조사자에 대해 공시업무 참여 제한 등 제재 근거를 두고 있으나, 제재 기준이 엄격하지 못해 실효성이 낮았고, 성과가 우수한 감정평가법인과 미흡한 감정평가법인 간 물량 배정에 큰 차이를 두지 않은 것은 문제라고 보았습니다.
- (개선방향) 국토부는 부실 조사자에 대한 제재 기준을 보다 강화* 하고 조사 결과에 대한 엄격한 성과평가를 통해 부실 조사자의 차년도 공시업무 참여를 제한하며, 감정평가법인 간 공시물량 배정 차등 폭을 대폭 확대하는 등 피드백을 강화할 계획입니다.

- * (현재) 국토부장관으로부터 최근 3년간 3회 주의 받은 경우 향후 1년간 참여 제한
- (개선) 국토부장관으로부터 최근 5년간 2회 주의 받은 경우 향후 2년간 참여 제한

마. 조사자의 전문성 확보 미흡

- (문제제기) 위원회는 국토부가 표준지 조사 의뢰 시 난이도가 높은 특수부동산(골프장, 유원지 등)에 대해 전문성 고려 없이 지역 전체를 담당하는 일반 조사자에게 일괄 의뢰하는 것과, 지역에 정통한 지역 전문가 부족으로 지방 소재 표준지 물량의 상당부분을 수도권에 연고를 둔 감정평가사에게 의뢰한 것은 조사자의 전문성 확보 측면에서 문제라고 보았습니다.
- (개선방향) 국토부는 일반 부동산보다 고도의 전문성이 필요한 특수부동산은 해당 분야의 전문지식을 보유한 전문가가 조사를 할 수 있도록 특수부동산 조사자 지정제를 실시할 계획입니다.
- 또한, 지방 소재 표준지는 최대한 해당 지역에 정통한 지사 소속 감정평가사에게 의뢰를 하도록 비율을 확대할 계획입니다.

바. 지자체 소관 개별공시가격에 대한 검증 및 관리감독 미흡

- (문제제기) 위원회는 국토부가 지자체 소관 개별공시가격에 대해서는 지자체의 업무로 간주하고 검증이 제대로 이뤄지고 있는지 관리감독을 소홀히 한 것은 문제라고 보았습니다.
- 또한, 현행 관련 지침상 개별공시가격 변동률이 해당지역 평균 지가변동률과 차이가 적은 순으로 검증 생략이 가능하도록 규정하고 있어 특성이나 비교표준지 변경, 인근 부동산과의 균형성이 깨진 경우에도 검증을 생략할 수 있는 허점이 있었습니다.

- (개선방향) 국토부는 지침 개정을 통해 가격에 영향을 미치는 주요 특성 또는 비교표준지의 변경, 인근 부동산과의 불균형 등 특이 사항이 발생한 경우 검증을 의무화하도록 개선하겠습니다.
- 또한, 검증 시 오류가 많이 발생한 지역 등에 대해 국토부가 지도 감독을 실시하여 개별공시가격에 대한 관리를 강화할 계획입니다.

2. 철도안전 및 철도산업

가. 철도외주화로 인한 고용 불안정

- (문제제기) 위원회는 한국철도공사(이하, '코레일')가 효율성 중심의 경영혁신을 추구하면서 인력수요 증가에도 불구하고, 정원은 감원되어 업무 외주화가 확대되었다고 보았습니다. 코레일은 그동안 발생한 정원부족 문제를 아웃소싱으로 해소하는 과정에서 안전관련 업무도 일부 포함하여 안전의 외주화를 추진했다는 문제가 제기되었습니다.
- 위원회는 구의역·온수역 등에서 외주업체 종사자가 사망하는 사고가 발생하였던 사례들을 비추어 볼 때 “안전의 외주화”를 방지할 수 있는 대책 마련이 필요하며, 고용불안과 저임금 문제 등으로 철도서비스 질 저하가 우려되는 점에 대해 논의하였습니다.
- (개선방향) 국민의 생명·안전과 밀접한 업무는 코레일 또는 사회사가 직접 수행하여 전문성·책임성을 확보하도록 하고,
 - 비정규직의 정규직 전환을 위해 구성된 「노·사·전 협의기구」에서 노동 관련 쟁점을 정리하도록 하면서,
 - 생명·안전 업무의 범위를 빠른 시일내에 구체화하여 용역계약이

종료되면 코레일 또는 자회사에서 직접 고용하여 업무를 수행하도록 할 계획입니다.

- 현재, 철도관련 공공기관(코레일 등 8개)에 근무하는 자 중 비정규직은 9,426명이며, 정부 가이드라인에 따라 8,592명(전문직 등 제외)이 정규직으로 전환될 예정입니다. '18. 6월말 기준으로 8,592명 중 7,006명이 정규직 전환의결¹⁾을 완료하였고, 아직 전환의결을 하지 못한 1,586명(코레일: 1,230명²⁾, SR: 356명³⁾)은 노·사 및 전문가 협의와 전문가 조정 등을 통하여 금년내 모두 전환의결할 계획입니다.
- 역무·승무·차량정비·열차조성(입환) 등 코레일이 자회사에게 위탁한 업무에 종사하는 자(자회사 정규직)에 대한 코레일의 직접고용은 코레일과 자회사 간 기능조정이 필요한 사항이므로 자회사 설립 취지, 업무효율성 등을 고려하여 검토하도록 하며,
- 민간에 아웃소싱된 업무(용역근로자)는 「노·사·전 협의기구」에서 전환방식 등을 논의하고 있으므로 논의결과에 따라 코레일 또는 자회사가 직접 고용할 계획입니다.

나. 철도의 안전강화

1) 코레일 등 철도분야 8개 기관(코레일, 철도시설공단, 코레일유통(주), 코레일관광개발(주), 코레일네트웍스(주), 코레일로지스(주), 코레일테크(주), (주)SR)의 총 근로자는 39,792명이며, 이 중 비정규직은 9,426명(23.7%, 기간제 : 1,702명, 용역근로자 7,724명)임. 비정규직 9,426명 중 8,592명이 정규직 전환대상(91.2%, 전문직 등은 제외)이며, 7,006명은 정규직 전환 의결을 완료하였음. 기관별 전환실적은 아래와 같음.(2018.6월말 기준)

<기관별 정규직 전환 추진실적>

기관명	비정규직			전환계획			전환실적(의결기준)			완료여부
	계	기간제	용역	계	기간제	용역	계	기간제	용역	
코레일	6,957	164	6,793	6,769	47	6,722	5,539	47	5,492	추진 중
시설공단	421	26	395	347	0	347	347	0	347	완료
유통	78	21	57	69	14	55	69	14	55	완료
관광개발	147	114	33	85	85	0	85	85	0	완료
네트웍스	683	670	13	372	359	13	372	359	13	완료
로지스	70	70	0	52	52	0	52	52	0	완료
테크	617	617	0	542	542	0	542	542	0	완료
SR	453	20	433	356	9	347	0	0	0	추진 중
계	9,426	1,702	7,724	8,592	1,108	7,484	7,006	1,099	5,907	

※ 최종 전환계획 및 실적은 향후 노사협의 등을 통해 변동될 수도 있음

- 2) 코레일은 현재 노사간에 정규직 전환방식(코레일 직고용, 자회사 직고용)에 대한 이견이 있는 1,230명(광역역무, KTX 도장 및 세척 등)은 지난 6.27, 노사전 협의기구에서 전문가(고용노동부 중앙컨설팅)가 현장실사 등을 거쳐 제시한 조정안에 따라 정규직 전환을 의결할 계획
- 3) (주)SR은 '18.2, 기타공공기관으로 지정되어 금년부터 비정규직의 정규직 전환을 추진 중이며, 금년말까지 모두 전환할 계획

- (문제제기) 위원회는 철도의 사고건수·사망자수는 감소 추세에 있으나, 차량 고장 등 열차의 운행장애와 작업자 사망사고 발생 등에 따른 안전관리를 강화할 필요가 있다고 보았습니다.
 - 또한, 노후 철도차량에 대한 관리를 강화하고 외주화 확대에 따른 위험을 관리할 필요가 있다고 의견을 모았습니다.
- (개선방향) 국토부는 「철도안전법」을 개정하여, 철도차량이 제작된 시점부터 일정기간(제작후 20년) 또는 일정 주행거리가 경과한 노후 철도차량을 운행하려는 경우에는 전문기관으로부터 안전성능에 대한 종합적인 진단을 받은 후에 운영을 하도록 하는 “정밀안전진단 제도”⁴⁾를 도입하여 노후 철도차량에 대한 관리를 강화할 계획입니다.
 - 또한, 철도차량을 개조하여 운행하는 경우에 개조된 차량의 안전성능에 대하여 사전에 전문기관의 검증을 받도록 하는 “철도차량 개조승인 제도”⁵⁾를 도입하고, 철도운영자가 철도차량의 제작, 운용, 정비(개조 등 포함) 및 폐차 등에 관한 이력을 관리하는 「철도차량 이력관리 시스템」을 도입하여 철도차량의 체계적이고 실질적인 관리를 도모할 계획입니다.
 - 나아가, 철도차량 정비의 전문성과 책임성을 확보할 수 있는 “철도차량 정비조직” 및 “정비기술자 인증제”⁶⁾를 도입하여 철도차량의 정비품질 강화를 도모하고 철도산업의 경쟁력도 확보하도록 하겠습니다.
 - 아울러, 철도부품의 수요기관(코레일, 한국철도시설공단 등)과 업체가 기술을 공동으로 개발할 수 있도록 협력체계를 구축하고, 부품의 안정적 공급망 형성을 독려하여 철도안전 산업의 발전을 지원할 수 있도록 하겠습니다.

4) '19.6.13일 시행

5) '18.10.25일 시행

6) '19.6.13일 시행

다. 성과공유제 활성화

- (문제제기) 정부는 대기업과 중소기업간, 수탁기업과 위탁기업간의 상생협력과 동반성장을 위해 수탁기업이 원가절감 등 수탁·위탁기업 간에 합의한 공동목표를 달성할 수 있도록 위탁기업이 지원하고 그 성과를 수탁·위탁기업이 공유하는 계약모델(이하 '성과공유제')을 도입하였습니다.
- 위원회는 철도운영자(코레일·한국철도시설공단 등)와 철도관련 중소기업간 철도안전 관련 기술개발 협력을 강화함으로써 기술의 실 적용에 있어 안전성을 확보하고, 나아가서는 철도안전 분야의 기관간 상생을 도모하기 위해 성과공유제를 활성화할 필요가 있다고 의견을 모았습니다.
- (개선방향) 국토부는 철도부품 개발시 철도운영자와 기업 간 상호협력을 통한 안정적인 공급망 형성을 독려할 계획입니다.
- 또한, 중소기업과의 상생협력을 위해 국토부 자체적으로 실용화 문턱과제* 발굴, R&D에 중소기업 참여 등을 추진할 계획입니다.
- * 우수한 기술력에도 인증·검증 부족으로 상용화(납품)되지 못한 중소·중견기업 제품의 성능검증을 지원하고, 철도운영자는 구매의향서 제출 시 시험 참여
- 현재 R&D 시, 실용화 문턱과제를 통해 철도운영자와 관련 기업이 함께 기술을 개발·실용화하도록 추진 중에 있고, 향후 신설·개량 시에도 중소기업 참여를 장려하겠습니다.

라. 철도공사의 자회사 관리

- (문제제기) 코레일 자회사인 코레일유통(주) 등 5개 기관은 기타 공공기관으로서 철도분야의 여객, 물류, 관광, 유통, 설비 등 다양

한 기능을 수행하고 있습니다. 그러나, 최근 공공기관의 사회적 책임 관점에서 여러 문제점을 야기하고 있어 위원회에서는 코레일 자회사에 대한 체계적인 관리를 강화할 필요가 있다고 보았습니다.

<표> 코레일 자회사의 유형과 주요 업무

코레일 네트워크(주)	코레일 로지스(주)	코레일 관광(주)	코레일 유통(주)	코레일 테크(주)
- 주차 - 연계 교통 - 역무 - 특송	- 철도운송 - 하역 - 창고 - 국제물류	- 관광 여객 - 테마 파크 - 유통 판매 - 승무 서비스	- 유통(직영, 제휴, 특산품) - 광고 - 상생 물류 - 사옥 임대	- 전기 - 차량 정비 - 시설 - 경비
여객 중심	물류 중심	관광 중심	유통 중심	설비 중심

라-1) 코레일 유통(주)은 소상공인과 철도역내 영업매장 계약을 하면서 정해진 매출액⁷⁾을 달성 못하면 그 차액에 상당한 임대수수료를 위약벌로 부과하고, 연 매출액이 직전년도 90%를 달성 못하면 계약갱신을 거절할 수 있는 등의 불공정 계약⁸⁾과 부산역 용역 편의점주에게 최저임금 수준의 수수료를 지급하는 ‘갑질’계약⁹⁾이라는 논란이 있었습니다.

- 위원회는 앞으로 이러한 불공정 계약 관행과 ‘갑질’논란이 발생하지 않도록 코레일 자회사에 대한 철저한 관리·점검을 통해 공공기관으로서 사회적 책임을 강화할 필요가 있다고 지적하였습니다.

라-2), 위원회는 코레일 자회사간의 명확한 역할 분담이 필요하다고

7) 최저하한매출액: 계약당사자가 입찰시 제시한 매출예상액의 90%

8) 코레일유통(주)는 역사내 음식점, 커피전문점 등 총 610여개의 전문점을 운영 중에 있으며, 전문점 운영을 위한 계약체결시 최저하한매출액 제도를 도입하고 있음. 전문점 계약내용을 살펴보면, 코레일유통(주)는 계약자가 최저하한매출액을 달성하지 못할 경우, 그 차액에 대한 수수료를 계약자에게 부과하고 있고, 계약자에게 수수료 감액청구권도 없으며, 매출부진시 계약갱신 거절 가능 등 계약 약관이 전문점 운영자(계약자)에게 불리한 측면이 있음(공정거래위원회에서 이러한 불공정 계약에 대한 시정 권고, '18.3.21)

9) 코레일유통(주)는 302개소의 편의점(storyway)을 운영하면서 248개소는 민간사업자에게 위탁하고 있음.(위탁 수수료는 매출액의 평균 8.4%수준). 위탁 편의점의 점주는 개인사업자(판매대리업)로서, 사업자성과 근로자성을 같이 갖는 특수고용근로자와 유사하며, 물품판매 등의 노동력만 제공하고 있음. 이와 관련하여 상권이 형성되지 않았거나, 유통인구가 적은 지역의 위탁 편의점 점주의 경우, 코레일유통(주)으로부터 받는 수수료가 최저임금보다 낮은 문제점이 있음

보았습니다. 예컨대 철도이용자를 대상으로 하는 상품판매 등의 유통사업 관련, 열차내의 자판기 등은 코레일관광개발(주)이 담당하고, 열차외 역사 등에서 전문점 등의 유통사업은 코레일유통(주)에서 각각 수행하고 있습니다.

- 그러나, 역사내에서 운영되고 있는 중소기업명품마루와 서울역 도시락 매장업무는 열차외 역사에서의 상품판매에 관한 유통사업임에도 불구하고 코레일관광개발(주)에서 운영하는 등 코레일 자회사의 사업이 상호 유사·혼재되어 사업효율성 등에 문제가 있다고 보았습니다. 따라서, 위원회는 코레일 자회사별 설립목적과 전문성 등을 바탕으로 자회사가 그 전문성을 최대한 활용하여 사업효율성을 제고할 필요가 있다고 지적하였습니다.

라-3) 위원회는 코레일 자회사가 민간과 경합이 발생할 수 있는 민간 주차장 운영, 렌트카 사업 등의 사업분야 진출은 지양하는 등 향후 공공기관으로서 공적 책임을 강화하도록 철저한 지도감독이 필요하다고 보았습니다.

라-4) 위원회는 코레일로지스(주)의 경우 주요 경영지표에서 부채율이 1,780%에 달하는 등 재무건전성 확보가 시급한 것으로 보아 경영관리 개선 등을 통한 집중관리가 필요함을 지적하였습니다.

<표> 코레일 자회사의 주요 경영 지표

2017년 기준

구분	부채 (자기자본 대비 부채 비율)	영업이익	매출액	인력
코레일 네트웍스(주)	164억원 (84.1%)	26억	846억원	정원 1,636명 현원 1,255명
코레일 로지스(주)	141억원 (1,780%)	4.9억	526억원	정원 131명 현원 110명
코레일 관광개발(주)	86억원 (98.5%)	4.5억	559억원	정원 937명 현원 837명

구분	부채 (자기자본 대비 부채 비율)	영업이익	매출액	인력
코레일 유통(주)	1,512억원 (94.0%)	103.3억	2,838억원	정원 476명 현원 438명
코레일 테크(주)	25억원 (15.1%)	12.3억	366억원	정원 600명 현원 583명

- (개선방향) 국토부와 코레일은 코레일 자회사의 경영관리 개선 및 지도감독 강화 등을 통해 코레일 자회사의 공공성을 제고할 계획입니다.

라-1) 코레일 자회사의 불공정 계약 및 갑질 논란과 관련하여 코레일 유통(주)에서 소상공인과의 전문점 계약시 불공정 약관에 대한 제도 개선을 추진¹⁰⁾한 바 있으며, 편의점 수수료를 체계도 개선¹¹⁾할 계획입니다. 앞으로 모든 코레일 자회사의 계약 약관을 '18.9월까지 면밀하게 재검토하여 향후 불공정 계약이 발생하지 않도록 제도개선과 함께 관리·점검을 철저히 하겠습니다.

라-2) 코레일 자회사간 명확한 역할 분담과 관련하여 자회사별 사업 분야의 중복성과 효율성 등을 검토하기 위해 '18년 7월까지 코레일과 자회사간 T/F를 구성하고, '18년말까지 면밀하게 검토하여 자회사간 중복업무를 일원화하는 등 자회사의 사업효율성을 제고하도록 하겠습니다.

라-3) 민간과 경합이 발생하는 사업분야로의 코레일 자회사 진출과

10) 코레일유통(주)은 불공정 계약 약관을 개선하기 위해서 ① 최저하한매출제한 제도를 폐지하고, ② 입찰시부터 입찰참가자가 보다 공정하고 보다 정확한 정보로 입찰할 수 있도록 예상매출액, 직전매장의 업종과 브랜드명, 매출액 등의 정보를 추가제공하며, ③ 입찰자 선정방식도 당초 계량평가의 최고득점자로 선정하던 방식에서 비계량평가와 계량평가를 합산한 최고득점자로 선정하는 방식으로 개선하고, ④ 전문점 소상공인 지원방안 (매출에 따른 성과공유제 도입, 매출컨설팅 제공 등) 등의 제도개선 방안을 마련('18.5)하여 추진 중에 있음

11) 코레일유통(주)은 편의점(스토리웨이)의 지역에 따른 수익성을 감안하여 편의점 수수료를 인상 폭을 하후상박식(월매출액이 높은 편의점은 인상율을 낮게 적용하고, 매출이 저조한 편의점은 인상율을 높게 적용)으로 조정하여 평균수수료를 최저임금 이상으로 조정할 계획이며, 수수료인상을 등은 '18.7월말까지 코레일유통(주)에서 마련할 계획임. 아울러, 수수료 인상에도 불구하고, 최저임금보다 낮은 편의점은 점주와 협의 등을 거쳐 현행유지 또는 장기적으로 직영·무인화로 전환할 계획임

관련하여 코레일네트웍스(주)의 카셰어링, 코레일유통(주)의 꽃배달 서비스, 코레일유통(주)의 온라인쇼핑몰 사업 등 민간과 경쟁이 있는 사업은 철수 또는 사업을 종료¹²⁾한 바 있습니다. 향후 코레일 자회사가 민간과 경합이 발생하는 사업분야의 진출은 지양하고, 철도 관련성이 강한 핵심 분야 중심의 사업에 한하여 진출하도록 철저히 지도감독 하겠습니다.

라-4) 코레일 자회사의 안정적인 경영을 위해 높은 부채율 등 재무 관리에 문제가 있다고 판단되는 자회사는 중장기 재무관리계획을 수립하도록 하는 등 집중 관리하여 재무건전성이 확보되도록 하겠습니다.

- 아울러, 코레일 자회사가 공공기관으로서 사회적 가치를 실현하고 사회적 책임을 다하도록 공적 책임을 강화한 비전과 미션으로 재정립하여 국민들에게 고품질의 공적서비스를 제공할 수 있게 그 역할과 기능을 강화해 나가겠습니다.

3. 민간투자사업 제도

가. 수요를 과다하게 예측하는 관행

- (문제제기) 위원회는 도로·철도 민간투자사업(이하 ‘민자사업’)에서 예측대비 실제이용량이 100%를 초과하는 사업은 거의 없고, 오히려 수요 부족에 따른 운영적자를 국민 세금으로 지원하고 있는 경우가 많은데, 이는 아래와 같이 수요를 과다 예측하는 관행에서 비롯된

12) ‘12~’16년도 철도공사 자회사의 신규사업 현황을 살펴보면, 코레일유통(주)은 온라인쇼핑몰, 꽃배달 사업, 코레일로지스(주)는 포워딩 사업을, 코레일네트웍스(주)는 민간주차장, 카셰어링, 레스토랑 사업 등을 신규사업으로 추진한 바 있음. 당시 코레일 자회사가 진출한 사업분야는 민간 부분에서도 영세 자영업자를 중심으로 활성화되고 있는 분야로 민간 영세업자와의 경합이 발생할 가능성이 높았음. ‘12년 이후 한국철도공사 자회사의 신규사업 17개 중 10개 사업은 중단하였고, 현재 7개 사업만 추진 중에 있음. 현재 추진 중인 7개 사업은 코레일유통(주)의 대외매장사업, 코레일로지스(주)의 포워딩(국제물류) 사업, 코레일관광개발(주)의 테마파크 운영사업, 코레일네트웍스(주)의 민간주차장사업, 코레일 테크(주)의 건물목경비, 전기통신공사, 테마파크 시공 사업 등이 있으며, 사업종료된 사업으로는 코레일유통(주)의 온라인쇼핑몰(‘15.5, 종료) 및 꽃배달(‘15.12, 종료), 코레일관광개발(주)의 해외여행사업(‘15.3), 렌터카 사업(‘14.2), MICE(‘15.3), 레스토랑사업(‘12.3), 코레일네트웍스(주)의 카셰어링 사업(‘16.7), 레스토랑사업(‘15.12), 자전거세어링(‘16.3), 주차복합(‘13.12)사업 등이 있음.

것이라고 보았습니다.

- 민자도로의 경우, 최소운영수입보장(이하 'MRG')을 실시협약에 반영 하였던 과거 사업은 예측통행량과 실제통행량의 차이가 큰 것을 확인할 수 있습니다. 정부가 수요위험을 부담하는 MRG를 통해 추진되었던 9개 사업 중 4개 사업*의 경우 개통 후 5년이 경과하여도 실제 통행량이 예측대비 60%에도 미치지 못하고 있는 반면, MRG 없이 민간이 수요위험을 부담하는 사업의 경우 실제 통행량이 예측대비 80% 이상에 달하고 있습니다.

* 4개 사업 : 천안-논산, 대구-부산, 인천공항, 부산-울산

- 민자철도의 경우에는 MRG 여부에 관계없이 실제 수요가 예측치에 크게 못 미치고 있는 실정입니다. 10년째 운영 중인 공항철도의 경우 실제 이용객이 예측대비 30% 수준으로 '15년까지 약 1.4조원의 MRG를 지급하였으며, MRG를 지급하지 않는 신분당선도 실제 이용객이 50%에 불과합니다.
- 위원회는 부실한 과다수요 예측의 원인으로 먼저, IMF 이후 재정이 부족한 상황에서 교통시설 확대 및 경기부양 등을 위해 민간자본 유치에 필요했지만, 이 과정에서 민간이 제시한 수요를 정부가 제대로 확인·검증하지 못한 채 협약을 체결하던 관행이 있었다고 지적하였습니다.
- 그리고 정부가 수요를 제대로 확인·검증하지 못한 것은 그 당시 정교하지 못했던 수요예측 기법에도 원인이 있다고 보았습니다. 국가교통 DB는 저출산·고령화에도 불구하고 인구가 지속 증가한다고 예측했고, 수요분석가는 불확실한 개발계획을 임의대로 반영할 수가 있었기 때문에 지나치게 낙관적인 전망이 부실수요 예측을 부추겼다고 보았습니다.

- 또한, 부실수요 예측 시에도 이에 대한 제재 규정이 없어, 수요분석가에 대해 책임을 묻기 어려웠던 점도 원인으로 작용하였다고 지적하였습니다.
- (개선방향) 국토부는 부정확한 수요예측으로 재정지원이 과다 발생하는 것에 대한 문제를 인식하고, 수요예측 정확도를 제고하기 위해 아래와 같이 다각적인 노력을 기울일 계획입니다.
 - 정부고시 민자사업의 경우 예비타당성조사 및 민자타당성 분석 등을 통해 사업비, 교통수요 등을 철저히 검증하고, 민간제안 사업도 이와 같은 방법으로 민자적격성조사를 시행할 것입니다.
 - 또한, 저출산·고령화 등 인구감소 추세를 반영하는 등 국가교통DB를 지속 정비하고, 주변 개발계획 반영 기준도 엄격히 설정하여 실시 계획 승인 등 객관적으로 확인 가능한 사업만 반영하도록 하며, 개발사업 반영 시에도 연차별 입주율 등 실제 유입인구를 고려하도록 하고 있습니다.
 - 국토부는 수요분석가의 책임성을 강화하기 위해 '07년 「건설기술관리법」을 개정하여 고의 또는 중대한 과실로 수요예측을 부실하게 수행한 용역업자에 대하여 3년 이하의 금고 또는 3천만원 이하의 벌금을 부과하도록 벌칙제도를 도입한 바 있습니다.
 - 최근 개통한 사업은 5년 정도 경과하면 실제 교통량이 예측대비 90% 전후로 발생하고 있어, 위원회는 제도정비 효과가 서서히 나타나고 있다는데 일부 공감하였습니다.
- (추가 의견) 위원회는 앞으로도 국토부가 수요를 철저히 확인·검증하고, 민간의 과다 수요예측 유인을 억제하기 위해 민간사업자가 수요위험을 상당부분 부담하는 방식으로 사업을 추진할 것을 권고하

였습니다.

- 또한, 사회기반시설(이하 'SOC')을 경기부양 목적으로 활용하지 않도록 하고, 현재 구축된 교통시설을 효율적으로 이용하는 종합적인 교통수요관리 방안을 수립·시행하여 중복투자를 지양할 것을 권고하였습니다.
- 수도권은 도로중심의 교통체계로 인하여 철도 경쟁력이 확보되지 못하는 악순환이 반복되고 있으며, 타 광역권에서도 유사한 문제가 발생하고 있습니다. 위원회는 이를 해결하기 위한 방안으로 도로와 철도 간 역할 분담, 과도한 도로중심의 교통체계 개선, 기존 SOC 활용률 제고 등이 필요하다고 권고하였습니다.

나. 사업자 선정단계에서의 경쟁제한 관행

- (문제제기) 국가계약법 시행령에 2인 이상의 유효한 입찰이 있어야 경쟁입찰이 성립하는데, 민자사업 관련 법령은 사업참여 업체가 1개사뿐 이더라도 사업자 선정절차를 진행할 수 있도록 되어 있습니다.
- 위원회는 민자사업의 경우 최초 민간사업 제안자외에 다른 경쟁사업 신청자가 없더라도 수천억 내지 수조 원이 되는 사업에 대해서 유효한 경쟁으로 보아 사업시행자로 선정될 수 있는 문제점이 있다고 지적하였습니다.
- (개선방향) 정부는 기본계획을 수립·고시하는 민자사업의 경우, 단독입찰 시 재고시하도록 제안요청서(RFP, request for proposal)에 의무화하는 등 실질적 경쟁이 이루어질 수 있도록 제도를 시행 중이나,

- 국토부에서는 민간 제안사업의 경우에도 정부고시 사업과 같이 경쟁을 의무화하는 제도의 도입 타당성을 소관 부처와 협의할 계획입니다.

다. 민자사업에 대한 재정지원

- (문제제기) 인천대교 민자사업의 경우 사용료를 낮추기 위해 총사업비의 48.3%(보상비 별도)를 재정*으로 지원하였는데, 이에 따라 사용료 수익은 민간사업자가 전부 가져가지만 MRG 등을 통한 손실보전 등으로 재정의 추가부담을 초래하는 경우가 발생하였습니다.

* 재정지원 40%이상 민자사업 : 용인-서울(43.0%), 인천대교(48.3%), 신분당선 강남-정자(48%), 신분당선 정자-광교(49.5%), 신분당선 용산-강남(42.85%)

- 그래서 위원회는 이러한 사업의 경우 민자사업이 아닌 재정사업으로 추진하는 것이 타당하다고 지적하였습니다.
- (개선방향) 국토부는 KDI 민자적격성조사 결과 재정사업 대비 민자사업으로 추진 시 재정지출이 감소되는 경우에만 민자사업을 추진하고, 민자사업 추진 시에도 과도한 재정지출이 발생하지 않도록 관리해 나갈 계획입니다.

- 국토부는 재정지원을 최소화하도록 제안사업 접수, 적격성조사 등을 통한 검증, 제3자 제안경쟁조건 및 협상 과정에서 적정 사용료 수준 등을 비교·분석하고 현재의 공사비 검증체계*를 강화하는 등 모든 대안에 철저한 검토를 기울이도록 하겠습니다.

* 총사업비 검증은 최초 민자적격성조사의 경제성 분석단계에서 공공투자관리센터에서 수행하며 주무관청은 기본설계 및 실시설계 두 단계에서 공사비의 적정성 검토 및 설계의 경제성 검토를 관련기관(도로부문은 한국도로공사)에 의뢰하여 시행

- (추가 의견) 위원회는 민자사업에 적정 수준의 재정지원이 이루어지는지 사회적 논란이 있으므로, 민자사업에 대한 특혜비난을 해소하기 위해 건설단계에서의 지원수준, 운영단계에서의 투자위험 분담방식 적용에 아래와 같이 신중을 기해야 한다고 권고하였습니다.
- 민자사업은 부족한 재정을 대신하여 민간자본을 SOC 확충에 투입하는 사업방식이므로, 보상비 외에는 재정지원을 최소화할 수 있는 구체적인 방안(예: 공사비 검증 강화, 상시 정보공개 등)을 병행하여 검토할 것을 권고하였습니다.
- 현재 민자사업은 총사업비의 최대 50%까지 재정을 지원받고서도 사용료는 재정사업보다 높은 수준으로 이루어지고 있습니다. 만일 공사비(총 사업비의 약 80%를 차지)가 과도하게 책정되는 경우, 과다 책정된 투자비 회수를 위하여 오히려 재정지원이 과도하게 투입되는 악순환이 발생할 수 있으므로, 민자공사비 과다책정을 차단하여 재정지원액과 사용료가 적정하게 책정될 수 있도록 할 것을 첨언하였습니다.
- * 공사비 과다 책정 → 사용료 급증 → 사용료 하향 조정 → 재정지원액 상승
- * 서울-춘천 민자고속도로에 실제 투입된 하도급공사비는 민자공사비의 57.5%에 불과(서울-춘천 민자고속도로 추정원가 분석 결과 발표, 경실련 기자회견, 2010.4.15)

라. BTO-rs(위험분담형), BTO-a(손익공유형) 방식의 적용

- (문제제기) 정부는 2015. 4. 20. 운영단계에서의 사업시행자 투자위험을 정부가 분담하는 BTO-rs, BTO-a 방식을 도입하였는데, 위원회는 이런 방식은 사업시행자 투자위험을 세금으로 지원한다는 사회적 논란이 발생할 수 있다고 지적하였습니다.
- * 신규 사업모델 : 손실 및 이익을 정부와 민간이 분담·공유

BTO-Risk sharing(위험분담형) 정부와 민간이 일정 비율의 사업위험을 분담
(손실 발생시 정부와 민간이 분담하고 이익 발생시 정부와 민간이 공유)

BTO-Adjusted(손익공유형) 시설의 건설 및 운영에 필요한 최소 사업운영비
만큼 정부가 보전(손실 발생시 일정 비율만큼 민간이 우선 분담-예시 30%,
하고 이를 넘어서면 정부가 재정 지원하고 이익 발생시 정부와 민간이 공유)

- (개선방향) 현재 진행중인 BTO-rs, BTO-a 사업은 민자적격성을 확보하더라도 민간투자 실행대안(공공투자관리센터)에서 제시된 사업조건 등을 철저히 분석하고, 제도 초기인 점을 감안하여 정부 재정지원 부담의 발생 개연성 등에 대하여 전문기관 검토 등을 통하여 추진방향을 정리해 나가겠습니다.

- 국토부는 복지 확대 등에 따라 SOC 예산이 감소하고 있는 상황을 고려하여, 향후 꼭 필요한 사업에 한해 재정여건 등을 감안하여 민자사업으로 추진할 계획입니다.

- (추가 의견) 사업시행자가 위험을 부담하는 원칙이 정립되어야만 사업시행자로 하여금 정확한 수요예측을 하도록 하여, 민자사업의 정상화를 유도할 수 있습니다. 국토부는 그간 국가교통DB 현행화, 예측기법 개선, 처벌규정 도입 등으로 과다 수요예측 방지 장치가 도입되었다고 하는 바, BTO-rs 또는 BTO-a 사업방식 적용시에도 과다 재정지원이 발생하지 않도록 주의할 것을 당부하였습니다.

- 또한 위원회는 기획재정부에 대하여 현행 BTO-rs 및 BTO-a 방식은 운영단계에서 재정으로 민자사업시행자의 손실을 지원하는 것임에도, 이러한 재정지출의 법적 근거가 불명확하므로 관련부처와 협의하여 법적 근거를 좀 더 명확히 할 것을 권고하였습니다.

마. 정보비공개 관행

- (문제제기) 위원회는 국민의 알권리와 민자사업의 투명성 확보를

위하여 사업제안내용, 제안내용 평가항목과 결과 등, 실시협약서, 공사비 내역서를 공개할 필요가 있는데도, 영업비밀을 이유로 공개가 안되는 것을 지적하였습니다.

- **(개선방향)** 실시협약에 비밀유지 조항이 있고 정보공개법에 따라 그 공개가 요구되는 정보 등은 영업비밀과 밀접하게 관련된 내용에 대하여 예외를 두고 있으므로, 공개 항목·이에 따른 공개시기 등을 연구·검토하여 공개 수준을 확대해 나가겠습니다.
- **(추가 의견)** 공사비내역서와 관련하여 대법원은 사용승인 이후 공개하는 것이 타당하다고 판단(2011. 10. 27. 선고 2010두24647)한 바, 위원회는 민자사업에 대한 정보 공개는 사업자 선정내용과 실시협약서는 실시협약체결 이후에, 공사비내역서는 사용승인일(개통 등) 이후 즉시 시행하는 것이 타당하다고 권고하였습니다.

국토교통분야 관행혁신위원 명단

구분	성명	소속/직위	담당분야
민간 위원	김남근	법무법인 위민변호사	위원장 (법무/부동산)
	최은영	한국도시연구소 소장	주거복지
	현병언	숭실대학교 교수	물류
	이원희	한경대학교 교수	행정/교통
	최봉문	목원대학교 교수	도시
	송상석	녹색교통 사무처장	교통/SOC
	윤승현	(주)건축사사무소 인터커드 대표이사	건축/ 건설안전
	신영철	건설경제연구소장	건설/ SOC
	김찬준	산업연구원 지역발전연구센터 지역사업분석실장	건설산업
	이강훈	법무법인 덕수 변호사	법무
국토부 위원	김재정	기획조정실장	
	전형필	운영지원과장	
	김명준	규제개혁법무담당관	
	박성훈	노동조합 수석부위원장	
	나웅진	혁신행정담당관	