

철도전환교통 보조금 지원사업의 성과와 발전방안

- 2012년 사업을 중심으로 -



박정상
한국철도협회 정책 및 대외협력팀 주임
T.02.959.9973
happy_korass@naver.com



임삼진
한국철도협회 상임부회장
T.02.3487.7781
isj2020@daum.net

1. 서론

철도전환교통 보조금 지원사업은 기존 도로로 화물을 운송하던 것을 친환경운송수단인 철도로의 운송전환을 촉진하여 온실가스 감소와 에너지 절감을 도모하고 저탄소 녹색 성장을 실현하기 위함을 목적으로 한다. 보조금 사업의 추진배경을 국제적 요인과 국내적 요인으로 나눌 수 있다. 먼저 국제 요인으로는 기후 변화 문제를 해결하기 위해 2005년 발효된 ‘교토의정서’에 따라 선진국을 중심으로 친환경 운송수단에 대한 지원을 통해 온실가스 배출을 저감 시키려고 노력 중이다. EU는 마르코폴로 계획을 통해 전환 물량 500톤km 당 2유로를 지급하였고 일본은 실증실험보조금, 그린물류 파트너십을 통해 전환교통을 지원 중이다.

국내적 요인으로 이명박 정부는 60년간의 국가비전으로 ‘저탄소 녹색성장’을 제시하고 국가 온실가스 감축목표를 2020년 배출전망치(BAU) 대비 30% 감축으로 설정한 바 있다.

철도전환교통 보조금 지원사업의 관계법령 및 근거로는 「지속가능교통물류발전법」 제21조와 51조, 47조 및 국토교통부 고시인 「전환교통 협약에 관한 규정」이 있다. 2010년도 시범사업으로 한국철도공사에서 위탁운영했던 보조금 사업은 제도 및 운영방안을 보완하면서 2012년 한국철도협회로 위탁사업자가 변경되었다. 현재 2013년도 사업은 한국철도물류협회에서 추진 중이다.

〈표 1.〉 철도전환교통 보조금 지원사업 현황

연도	위탁기관	사업금액
2010	한국철도공사	- 1차 25억원
		- 2차 17.8억원
		- 3차 10.3억원
2011	한국철도공사	- 30억원
2012	한국철도협회	- 1차 30억원
		- 2차 10억원
2013	한국철도물류협회	- 1차 45억원
		- 2차 8.6억원

2012년도 사업의 경우 사업기간은 1차사업이 예산 30억원으로 2012년 6월부터 2013년 2월까지 9개월간 진행되었으며 2차사업은 예산 10억원으로 2012년 11월부터 2013년 2월까지 4개월간 진행되었다. 본고는 2012년도 전환교통보조금 지원사업의 사례를 중심으로 사업의 실적, 효과 등을 살펴보았다. 또한 문제점 분석 및 개선방향을 제시하여 보조금 지원사업을 통해 이루고자 하는 지속가능한 철도물류 수송의 확대와 이를 통한 사회적 편익증대효과를 높이는 것이 본고의 목적이다.

2. 2012년 전환교통 보조금 사업의 추진 성과

2.1 2012년 보조금 사업 추진 방향

기존사업 운영중 나타난 문제점은 크게 3가지로 볼 수 있다. 일부 회사에 대한 보조금 특혜논란과 특정 물류업체와의 갈등으로 사업참여사가 감소했고, 보조금 관련 규정

〈표 2.〉 2012년 보조금 사업 추진방향

기 추진 사업에서 제기된 문제	2012년 사업 추진방향
일부회사에 대한 보조금 특혜논란	제도를 기반으로 한 공정하고 중립적인 사업운영
일부 철도물류 업계와 갈등으로 사업참여사 감소	유관기관간의 상생협력을 통한 적극적인 사업 운영
각 사업차수에 따라 규정이 변경되는 등 일관성이 부족	보조금 사업의 핵심부분에서 전년도와 일관성을 유지하면서 적극적인 수송을 유도

의 지속적 개정으로 인해 일관성이 부족하였다. 이와 같은 문제점을 해결하기 위하여 2012년 사업의 추진방향을 공정하고 중립적인 사업운영, 상생협력하는 적극적인 사업 운영, 일관성을 유지하는 사업운영으로 설정하였다.

2.2 2011년 대비 2012년 보조금 사업 성과

2011년 한국철도공사 수행실적과 2012년 한국철도협회 수행실적을 다방면에서 수치상으로 비교해 보면 다음과 같다.

① 사업예산은 2011년 30억원에서 2012년 40억원으로

증가

② 참여회사 및 노선은 11개사 28개 노선에서 25개사 47개 노선으로 증가

③ 목표 전환물량은 136만톤에서 279만톤으로 증가

④ 전환물량은 147만톤에서 281만톤으로 증가

⑤ 전환비용은 2011년 만톤당 1,996만원에서 1,135만원 수준으로 감소

⑥ 2012년의 사회적 비용절감액은 총 1,154억원에 달함
2012년 사업결과를 협회 정산과 국토부 정산으로 구분해 보면 상당부분에서 차이를 보이고 있다. 국토교통부 정산에서는 협약을 초과하여 전환한 71만톤이 실적에서 제외되었고, 그 결과 정확한 사회적 비용절감액 등의 반영이 부족한 것을 알 수 있다.

2.3 사업활성화를 위한 개선 노력

기 추진 사업에서 제기된 문제점들을 해결하기 위하여 다양한 개선 노력을 하였다.

〈표 3.〉 2011년 대비 2012년 사업수행 실적 비교

구분	내용		
	2011년 사업 한국철도공사 정산	2012년 사업 한국철도협회 정산 협약목표를 초과달성한 실적을 전부 산정	2012년 사업 국토교통부 정산 협약목표를 초과달성한 실적을 일부 산정 (71만톤이 실적에서 제외됨)
위탁운영기관	한국철도공사	한국철도협회	
사업예산	30억원	40억원 (133% ↑)	
사업기간 및 예산	2011.6월 ~ 2012.2월(9개월)	1차 2012.6월~2013.2월 (9개월) 30억원 2차 2012.11월~2013.2월 (4개월) 10억원	
참여회사수	11개사	25개사 (227% ↑)	
노선	28개 노선	47개 노선 (168% ↑)	
목표 전환물량(만톤)	136.9만톤	279.2만톤 (204% ↑)	
수행 전환물량(만톤)	147만톤 *목표초과구간 실적 대부분 인정	281.8만톤 (191% ↑)	210.8만톤 (143% ↑) *71만톤이 실적에서 제외됨
목표달성률	108% *목표초과구간 실적 대부분 인정	101% * '11년 사업과 동일 조건으로 실적 반영시 101% 달성	75% *71만톤이 실적에서 제외됨
전년대비 전환물량 증가율	144%	191%	
1만톤당 전환비용(만원)	₩ 1,996만원	₩ 1,135만원 (43% ↓) *국토부 정산금액기준	₩ 1,518만원 (24% ↓) *국토부 정산금액 기준
이산화탄소 감축량(만톤) -최종목표-	-	21.4만톤	16.4만톤
사회적 비용절감 (공해, 도로혼잡비) (단위 : 억원)	-	₩ 1,154억원	₩ 887억원

〈표 4.〉 사업활성화를 위한 운영 개선

구분	내용
사업의 공정성 강화	특정분야 및 품목에 치우치지 않는 공정한 사업운영을 통하여 보조금 사업 참여를 확대함
홍보 및 상생협력 강화	사업설명회 등을 통한 물류업계와 소통 확대, 중소기업이 불리한 심사평가 항목의 비중 축소
적극적 철도전환 유도	부득이한 사유로 전환수송이 불가할 경우 후순위 구간 전환물량을 인정해주는 '인정구간' 을 도입하여 보조금 사업의 안정성을 강화

먼저 사업설명회등을 통하여 철도물류업계와 의견교류를 하였고 적극적인 사업참여를 유도하였다. 그 결과 보조금 사업참여사를 11개사에서 25개사로 증가시킬 수 있었다. 참여사의 증가로 전환물량을 발생시키는 구간도 기존 28개 노선에서 47개 노선으로 확대되었다. 2012년 사업의 목표 전환물량은 전년보다 2배 이상으로 높여 279만톤으로 증가되었음을 알 수 있다. 협회 정산결과를 기준으로 하였을 때 사업결과를 확인해 보면 수행 전환물량은 281만톤으로 2012년 사업의 목표를 달성함과 더불어 화물 100톤은 전환하는 비용을 43% 감소시켰다. 최종적으로 철도전환수송을 통하여 사회적으로 줄어든 도로혼잡비용과 환경오염 감소액등의 사회적 비용절감액은 1,154억원이다.

철도부분의 전환교통 지원사업은 총 7단계에 걸쳐 시행되며 협약대상자 모집공고→사업계획서제출→사실확인→사업계획서 평가→협약사업자결정 및 협약체결→협약이행결과 확인→보조금 지급 및 결과보고의 순서로 진행된다. 한국철도협회는 2012년 보조금사업 목표를 적극적으로 달성하기 위하여 '인정구간' 이라는 조항을 신설하였다. '인정구간' 은 사업계획서 평가단계에서 전문가들에게 '적합' 판정을 받았으나 낮은 단가순으로 협약구간을 선정하는 과정에서 후순위가 된 구간을 말한다.

한국철도협회는 시장·환경요인등의 영향을 크게 받는 물류산업의 불확실성을 보완하고 적극적인 철도전환을 유도하기 위해 추가적인 보조금이 발생하였거나 유보금이 발생할 때 '인정구간' 을 통해 전환수송된 물량에 최저단가의 보조금을 지급할 수 있다고 협약서에 설정하였다. 이

러한 안전장치를 마련한 결과, 철도수송을 수행하는 물류업계의 적극적인 사업참여를 유도할 수 있었고 최종적인 전환목표를 달성할 수 있었다고 판단된다.

3. 보조금 사업의 발전방향

3.1 2012년 보조금 사업의 문제점 검토

전환교통 보조금 지원사업의 확대와 이를 통한 사회적 편익의 증가를 위해 기추진 사업의 문제점을 검토하고 개선방향을 제시하여 지속적인 발전을 추구하고자 한다.

① 규정의 보완

현재 전환교통보조금에 대한 법적인 세부규정은 「지속가능한 교통물류 발전법 시행령 제21조」와 「전환교통 협약에 관한 규정」이 있다. 특히 사업전반에 대한 세부사항은 「전환교통 협약에 관한 규정」에 포함된 24개의 조항만으로는 40억원의 사업비와 25개의 회사, 47개의 협약구간에서 발생할 수 있는 다양한 문제에 대하여 합리적으로 판단하고 대처하기가 어려운 사례들이 많았다. 장기적으로 사업 예산규모의 확대에 걸맞게 관련 규정도 발맞추어 세부적으로 발전해 나가야 할 것이다.

② 실적 확인의 명료화와 실무자 교육확대

현재 전환교통보조금 사업의 실적은 한국철도공사의 철도물류정보서비스상의 수송자료를 기본으로 하고 있다. 그러나 화주사의 경우 운송사를 통하여 전환수송을 진행하기 때문에 철도물류정보서비스를 통해 수송자료를 확인할 수 없다. 또한 '기준물량' 산정을 위해서 전년도 사업 실적과 보조금 지급실적등의 과거 사업참여 기록이 명확하게 데이터베이스화 되어 관리되어야 하나 현실적으로 부족한 점이 많다.

보조금 사업에 참여한 회사들의 실무자 업무숙련도와 규정 이해도를 높여야 한다. 한국철도협회에서는 이를 위해 보조금 사업 가이드북을 발행하였지만 일반적인 물류용어와 다른 생소한 단어와 규정으로 사업참여 단계에서부터 혼선을 빚은 회사들이 상당하였다. 장기적으로 사업 참여사들의 보조금에 대한 교육을 통해 업무숙련도를 높

일 필요가 있다.

③ 정책의 일관성 확보

2011년 시범사업부터 2012년 보조금 사업을 운영하는 동안 관련 규정변경 및 관리감독자의 인사이동 등으로 인하여 사업 운영의 방향 변화가 잦았으며 그 결과 정책의 일관성을 믿고 사업을 진행한 위탁기관과 물류회사들의 업무에 상당한 혼선이 발생하였다. 2011년 한국철도공사의 위탁운영 기간동안 적극적인 수송전환 확대라는 정책방향이 설정되었고 적극적인 전환수송을 유도하여 협약목표를 초과한 실적 대부분에 대해서 보조금을 지원하여 주었다. 2012년 한국철도협회의 위탁운영에서도 앞선 수송전환 확대의 연장선이라는 기본방향이 설정되었다. 협회는 이를 위해 사업의 안전장치라 할 수 있는 ‘인정구간’을 도입하고 2011년 사례에 준하여 협약목표 초과달성을 적극적으로 유인한 결과, 사업 중간실적을 인정받았고 초과수요 조사를 한 결과 목표달성 가능성을 인정받아 당초 철도에 배정된 30억원의 보조금외에 추가사업비 10억원을 지원받아 총 40억원의 사업비를 확보하여 장기적인 철도전환 교통 보조금 확보의 기반을 마련하였다.

그러나 추가사업비 10억원은 1차 사업참여 회사들의 협약물량을 확대하여 전환물량을 늘린다는 취지와는 달리 정책방향이 변화되어 사업기간이 4개월도 남지 않은 시점에서 별도의 신규공모인 2차 사업에 10억원이 투입되게 되었고 결국 4억원이 넘는 불용금액을 발생시켰다. 그 결과 1차 사업에서 이미 목표를 초과달성하여 보조금 지원이 절실한 회사들이 상당수 있었음에도 불구하고 예산이 분리되어 보조금 지원을 전혀 할 수 없는 상황이 발생하였고 이로 인하여 지속적으로 철도전환을 진행한 회사들과의 신뢰에 문제가 발생하였다.

④ 사업평가의 일관성 확보

목표를 초과하여 달성한 전환물량에 대하여 보조금을 지급하는 것은 지속적인 철도 전환수송을 유도할 수 있는 최소한의 유인책이 될 수 있다. 또한 목표이상의 실적을 달성하는 경쟁을 유도하여 사업의 성과를 높이는 수단으로 작용할 수 있다.

만약 목표 초과 실적에 대하여 보조금이 전혀 지급되지 않는다면 대부분의 물류회사들은 사업기간내에 협약한 목

표까지만을 달성한 후 보조금을 확보하고 또다시 도로운송으로 수송수단을 전환할 것이다. 이러한 문제점을 예방하고 적극적인 전환수송을 유도하기 위해 ‘예산이 허용하는 범위에서 초과달성율이 높은 물량을 우선하여 보조금을 지급할 수 있다’는 「전환교통 협약에 관한 규정」 15조 2항이 존재하는 것이다.

2011년 사업의 경우에도 초과실적에 대한 중요성이 인정되어 사업참여 회사들 대부분의 목표초과 실적이 보조금 혜택을 받을 수 있었다. 2012년 사업에서도 이러한 정책을 유지하기로 주무부서와 협의가 되었기에 물류회사들이 협약목표를 초과하여 전환수송을 진행할 수 있도록 한국철도협회는 적극 유도하였으나 사업이 종료된 후 목표 초과달성 실적에 대한 보조금 지급조건이 신설되어 조건을 충족하지 못한 회사들은 초과실적이 상당함에도 보조금을 일체 지급받지 못하는 문제가 발생하였다.

- 초과지급 1차 조건 : 초과실적 구간의 ‘기준물량’ 보다 ‘협약물량’ 이 커야함. 즉 3년 평균실적의 2배 이상을 전환 목표로 삼았어야 함

- 초과지급 2차 조건 : 보조금을 지급하는 초과실적 물량은 협약회사의 전체구간 ‘합산 실적’ 에서 ‘합산 기준물량’ 을 차감한 물량을 초과하지 못함

더구나 1차 조건의 ‘협약물량’ 은 사업계획단계에서 확정되는 부분이지만 이를 사업 종료 후 정산과정에서 새롭게 생긴 조건을 적용하니 대부분의 초과실적 구간이 1차 조건을 통과하지 못하는 문제가 발생하였다.

정책의 방향이 바뀌게 되어 협약한 목표를 달성한 후에도 장기적인 철도수송을 유도하는 보조금 사업의 취지에 맞게 철도전환수송을 지속적으로 실시한 많은 회사들이 최소한의 보상에 대한 기회를 상실한 반면, 보조금 사업의 취지에 맞지않게 협약한 보조금 목표물량만을 달성한 후 다시 도로운송을 진행한 회사들이 오히려 목표로한 보조금을 정확하게 받을 수 있었다.

또한 보조금 사업 성과에 대한 평가에서도 일관성은 유지되지 않았다. 2011년 사업에 대한 평가과정에서 협약을 초과한 대부분의 실적이 사업성과로 인정받았다. 그러나 2012년 사업은 협약을 초과한 실적 중 위의 초과지급 조건을 충족하여 보조금을 지급받은 실적만을 사업 성과로 인

정하였기에 71만톤의 전환실적이 제외되어 총 210만톤만이 사업성으로 평가되었다. 이를 사회적 비용절감액으로 전환할 경우 267억원의 사회적 비용절감액이 사업성과평가에서 인정받지 못한 것이다.

4. 결론

현재 철도전환교통보조금 지원 사업은 한정된 예산으로 인하여 심사평가를 거쳐 선정된 회사와 구간에 대해서만 단기적으로 보조금을 지급한다. 그렇기 때문에 甲이라는 회사가 2012년도 보조금 사업에 A-B 구간이 선정되어 9개월간 철도전환수송을 하였다라도 2013년도 보조금 사업에 甲의 A-B 구간이 탈락한다면 언제라도 도로 운송으로 돌아가는 상황인 것이다. 또한 사업의 연속성이 보장되지 않아 9개월의 보조금 사업기간이 끝나면 즉시 도로운송으로 회귀하더라도 이를 제한할 수 있는 규정이 없다.

현재 이러한 구조적 한계를 극복하기 위하여 초과달성에 대한 보조금 지급 규정이 있지만 규정에 대한 해석은 정책 실무자의 판단에 따라 바뀔 수 있는 한계를 가지고 있다. 철도전환교통 보조금 지원사업이 장기적으로 성공하기 위해서는 화주사 및 운송사의 철도수송 확대를 위한 자발적인 시설투자 및 품목·노선 기술개발이 필수적이다. 이러한 투자를 이끌어내기 위해서는 철도수송 산업계와 위탁기관, 주무부처의 장기적이고 협력적인 신뢰관계 형성이 밑바탕이 되어야 한다. 이러한 신뢰를 유지하게 위해서 정책방향의 일관성은 반드시 유지되어야 한다. 2012년도 사업과 같이 사업초기 정책방향과 사업운영 및 정산 과정의 정책방향이 크게 흔들리면 사업참여회사와 위탁운영기관의 신뢰는 무너질 것이다.

〈표 5.〉 보조금 사업의 기대 사례

구분	내용
성공사례	보조금 사업 종료 후에도 철도운송을 지속적으로 유지·발전시켜 장기적인 철도운송 확대를 통해 이산화탄소 감축 및 사회적 편익 증대에 기여함
실패사례	보조금 사업 종료 후 빠르고 수익성이 높은 도로운송으로 회귀함, 차기 보조금 사업에서 협약사로 선정되면 철도운송을 재시작하고 미선정될시 도로운송을 지속함

장기적인 철도수송확대라는 보조금 사업 취지에 발맞추어 리스크를 감수하면서까지 목표를 초과하며 전환수송을 지속한 회사들에게 적절한 보상이 주어지지 않는다면 장기적으로 철도수송 증대를 위해 투자하는 화주사와 물류회사는 줄어들 것이고 보조금 사업에 참여하더라도 배정된 사업기간에 전환물량 할당량만을 수송하여 보조금 혜택만을 챙긴 후 곧바로 도로운송으로 회귀하는 체리피커(Cherry picker)만 양산시킬 것이다.

전환교통보조금 사업 참여 회사들이 지적하는 도로운송에 비해 철도수송이 가진 장점은 안정성이다. 비용과 시간이 더 들더라도 도로 운송시 파업등의 문제가 발생했을때 생기는 추가비용을 감안하면 철도의 안정성은 충분한 경제적 가치가 있다는 의견이다.

이러한 철도의 장점을 더 많은 회사들이 경험할 수 있게 하고 경험한 후에는 회사 스스로 철도물류의 수익성에 맞는 신규노선과 품목등을 고민하고 개발할 수 있게 지속적으로 유도해 나가야 한다. 이러한 유도과정에서 철도전환교통 보조금은 강력한 촉매제로 작용할 수 있다.

보조금 지급을 통하여 장기적이며 지속가능한 철도화물수송의 증가와 국민의 편익 증대를 목표로 하고 있는 전환교통보조금 지원 사업의 구조적인 한계를 극복하기 위해서는 사업 주체간의 신뢰구축과 정책의 일관성, 제도보완이 반드시 필요하며 기존 사업에서 발생한 문제점을 개선해야 한다. ☺

〈표 6.〉 사업의 개선 방향

구분	개선
규정의 보완	사업운영 경험을 반영, 전환교통 협약에 관한 규정을 지속적으로 보완·확대 하여 합리적인 판단과 사업운영의 명확성을 점진적으로 높여야 함
실적확인 명료화	수송실적 확인 및 정확한 데이터 관리를 위하여 보조금 사업 DB를 구축하여 기준물량 설정에 포함되는 과거실적을 체계적으로 관리해야 함, 화주사 사업실적 확인 절차 개선이 필요함
실무자 교육확대	해외사례를 고려하여 사업참여 희망회사의 실무자는 일정기간의 교육을 사전에 이수하게 하고 보조금 사업에 대한 전반적인 이해도를 높인 후 심사평가등에 가산점을 부여하고 지속적인 보수교육을 한다면 사업의 효율성을 높일 수 있음
정책 및 사업평가의 일관성	사업초기에 결정한 정책방향과 사업 정산 및 평가의 일관성을 유지하여 사업 중 발생하는 혼란을 줄이고 중요 의 사결정과정에서 주무부처와 물류회사, 위탁기관의 상생 협력을 바탕으로 상호신뢰를 형성해야만 장기적인 철도설비 투자 및 철도수송 확대를 유도할 수 있음