

용마터널, 강남순환로 민자도로 통행료 인상을 위한 의견청취안

검 토 보 고

1. 제안경위

- 가. 제 출 자 : 서울특별시장
- 나. 의안번호 : 제 1338 호
- 다. 제출일자 : 2020. 2. 5.
- 라. 회부일자 : 2020. 2. 12.

2. 제안이유

시에서 관리 중인 민자도로 중 용마터널과 강남순환로의 통행료 인상 요인이 발생하여 「서울특별시 민간투자사업에 관한 기본 조례」 제13조에 따라 의회 의견을 청취하고자 함.

3. 주요내용

가. 징수대상시설

구 분	용마터널	강남순환로
위 치	중랑구 면목동~구리시 아천동	금천구 시흥동~서초구 우면동
규 모	연장 3.5km, 왕복 4차로	연장 12.4km, 왕복 6~8차로
영업소	1개소	2개소(금천, 선암)
개통일시	2014.11.21	2016.7.3

나. 통행료 인상내역

(단위 : 원/대, VAT포함)

구 분	용마터널			강남순환로		
	최초 ('14.11.21)	2020년	인상액	최초 ('16.7.3)	2020년	인상액
소 형	1,500	1,500	-	1,600	1,700	100
중 형	2,500	2,600	100	2,800	2,900	100
대 형	3,200	3,300	100			

※ 경차 : 50% 할인 적용

강남순환로는 환경영향평가 협의결과에 따라 대형차량 통행제한

다. 통행료의 산출기초

- 협약상 차종별 기준통행료에 소비자물가지수변동분을 누적 적용하여 산정(붙임 1 참조)

라. 징수기간 : 2020.4.1.부터

마. 통행료 징수방법 : 유인징수 및 전자요금(ETCS)징수 방식 혼용

바. 통행료의 감면대상 차량 및 감면비율

- 유료도로법 제15조 및 시행령 제8조의 감면대상 차량 및 감면비율(붙임 1 참조)

사. 유사시설의 통행료 수준 : 붙임 1 참조

4. 참고사항

가. 관계법령 : 사회기반시설에 대한 민간투자법 제25조 및 동법 시행령 제23조, 서울특별시 민간투자사업에 관한 기본 조례 제13조

나. 예산조치 : 별도조치 필요 없음

다. 합 의 : 해당사항 없음

5. 검토의견

■ 개요

- 동 의견청취안은 민자도로인 용마터널과 강남순환도시고속도로 (이하 ‘강남순환로’)의 통행료 인상요인이 발생하여 2020.4.1. 일부터 적용할 인상안에 대해 「서울특별시 민간투자사업에 관한 기본 조례」 제13조¹⁾에 따라 의회 의견을 청취하려는 것으로
- 금회 요금인상안을 살펴보면, 용마터널의 경우 ‘14.11월 개통 당시 최초 통행료가 소형차량 1,500원, 중형차량 2,500원, 대형차량 3,200원으로 결정되어 현재까지 유지되어 왔으며 금회 소형을 제외하고 중형과 대형차량에 각각 100원씩 인상되고,
- 강남순환로의 경우는 ‘16.7월 개통 당시 최초 통행료가 소형차량 1,600원, 중형차량 2,800원²⁾으로 결정되어 현재에 이르렀던 것을 금회 각각 100원씩 인상요인이 발생하여 이를 반영코자 하는 것임([표] 참조).

[표] 통행료 인상내역

(단위 : 원/대, VAT포함)

구 분	용마터널			강남순환로		
	최초 (‘14.11.21)	2020년	인상액	최초 (‘16.7.3)	2020년	인상액
소 형	1,500	1,500	-	1,600	1,700	100
중 형	2,500	2,600	100	2,800	2,900	100
대 형	3,200	3,300	100	-	-	-

1) 제13조(사용요금의 의회 의견청취) 시장은 민간투자사업에 의해 준공된 시설에 대해 사용요금의 최초 결정과 운영 중 요금을 인상하는 때는 사전에 의회의 의견을 청취하여야 한다. 단, 사용요금의 최초 결정 시에는 최초요금 징수 시작 60일 전에 의회의 의견을 청취하여야 한다.

2) 강남순환로는 환경영향평가 협의결과에 따라 대형차량 통행제한

■ 통행료 인상안에 대한 의견

- 이들 인상요인으로는 각각의 실시협약조건(용마터널 제31조, 강남순환로 제32조)에 따른 것으로, 기준통행료 협약시점부터 2019.12월말까지의 누적 소비자물가지수변동분을 기준통행료에 반영하여 산출된 금액을 10원 단위에서 사사오입 한 후 100원 단위 통행료로 산정한 것을 적용하기 위한 것임([표] 참조).

[표] 2020년 통행료 산정('20.4.1.)

(단위 : 원/대, VAT포함)

구 분	용마터널			강남순환로	
	소 형	중 형	대 형	소 형	중 형
기준 통행료 (A)	1,000. ⁰⁰	1,700. ⁰⁰	2,200. ⁰⁰	1,087. ⁶⁵	1,849. ⁰⁰
누적 소비자물가지수변동분 (B)	151. ⁶⁹ % (‘01.4월말~‘19.12월말)			156. ⁶⁵ % (‘00.11월말~‘19.12월말)	
누적 소비자물가지수변동분 적용 금액 (C)	1,516. ⁹⁰	2,578. ⁷³	3,337. ¹⁸	1,703. ⁸⁰	2,896. ⁴⁶
2020년 통행료 (D)	1,500	2,600	3,300	1,700	2,900

100원 단위로 사사오입

※통행료 산정 : (A) × (B) = (C),

(C) —————→ (D)

- 통행료 조정과 관련해 「사회기반시설에 대한 민간투자법 시행령」(이하 ‘법 시행령’)제23조제3항3)에 따르면 실시협약에서

3) 제23조(사용료) ① 법 제25조제4항에 따른 사용료는 사회기반시설사업의 총사업비, 적정수익률, 무상 사용기간 또는 소유·수익 기간 등을 고려하여 실시협약에서 정한다.

② 사업시행자는 제1항에 따라 정한 사용료를 해당 시설의 사용자로부터 징수하려면 다음 각 호의 사항을 적은 서류를 사용료 징수 시작 60일 전까지 주무관청에 제출하여야 한다. 다만, 법 제4조제2호에 따른 방식으로 추진되는 사업으로서 국가나 지방자치단체로부터 임차료를 징수하려는 경우에는 해당 서류를 제출하지 아니한다.

1. 사용방법 및 사용료율
2. 사용료의 산출기초
3. 사용료의 징수방법
4. 사용료의 감면율 또는 할증률 및 그 대상
5. 유사시설의 사용료 수준
6. 그 밖에 사용료에 관하여 필요한 사항

③ 제1항에 따라 정해진 사용료는 물가 변동이나 그 밖에 실시협약에서 정한 사유가 발생한 경우에 실시협약에서 정한 방법과 절차에 따라 조정할 수 있다.

정해진 사용료는 물가 변동이나 그 밖에 실시협약에서 정한 사유가 발생한 경우 실시협약에서 정한 방법과 절차에 따라 조정할 수 있도록 규정하고 있으며,

- 용마터널 실시협약 제31조와 강남순환로 실시협약 제32조에서는 공통적으로 제1항에 통행료는 원칙적으로 매년 4월 1일에 연 1회에 한하여 변경할 수 있도록 하고 있으며, 제2항에서는 사업시행자가 각 사업연도 2월 말일까지 직전 사업연도의 소비자물가지수변동분(률) 범위 내에서 자율적으로 조정한 통행료를 서울시에 신고하도록 하고 있음.
- 또, 제3항에서는 서울시가 사업시행자가 자율적으로 신고한 통행료가 적정치 아니라고 판단될 경우, 통행료의 조정을 요구할 수 있으며, 이 경우 협약당사자는 상호 협의하여 적정 통행료를 결정하도록 명시하고 있음.

[표] 용마터널 및 강남순환로 실시협약 상 통행료의 정기적 조정 관련 조항

용마터널 실시협약('18.6.8.)	강남순환로 실시협약('14.12.10.)
<p>제 31 조 (통행료의 정기적 조정)</p> <p>① 통행료는 원칙적으로 매년 4월 1일에 연 1회에 한하여 변경할 수 있다.</p> <p>② 사업시행자는 각 사업연도 2월 말일까지 직전 사업연도의 소비자물가지수변동분 범위 내에서 자율적으로 조정한 통행료를 서울특별시에 신고한다. 다만, 사업시행자는 통행료 조정을 하고자 하는 당해 사업연도 이전에 본항에 따른 통행료 조정을 하지 않았거나 일부만 조정하였을 경우 그 기간 동안의 소비자물가지수변동분(일부 조정의 경우는 미반영 부분)을 누적적으로 합계한 범위 내에서 통행료를 조정한다.</p> <p>③ 서울특별시는 사업시행자가 자율적으로 신고한 통행료가 적정치 아니라고 판단될 경우, 통행료의 조정을 요구할 수 있으며,</p>	<p>제 32 조 (통행료의 정기적 조정)</p> <p>① 통행료는 원칙적으로 매년 4월 1일에 연 1회에 한하여 변경할 수 있다.</p> <p>② 사업시행자는 각 사업연도 2월 말일까지 직전 사업연도의 소비자물가변동률 범위 내에서 자율적으로 조정한 통행료를 서울특별시에 신고한다. 다만, 사업시행자는 통행료 조정을 하고자 하는 당해 사업연도 이전에 본항에 따른 통행료 조정을 하지 않았거나 일부만 조정하였을 경우 그 기간 동안의 소비자물가변동률(일부 조정의 경우는 미반영 부분)을 누적적으로 합계한 범위 내에서 통행료를 조정한다.</p> <p>③ 서울특별시는 사업시행자가 자율적으로 신고한 통행료가 적정치 아니라고 판단될 경우, 통행료의 조정을 요구할 수 있으며,</p>

<p>이 경우 협약당사자는 상호 협의하여 적정 통행료를 결정한다.</p> <p>④ 사업시행자는, 통행료 징수 방식의 변경으로 100원 단위 이하로 징수할 수 있게 되지 않는 한, 조정된 통행료는 추정통행료 수입에 지장이 없는 범위 내에서 원칙적으로 100원 단위로 결정한다.</p>	<p>이 경우 협약당사자는 상호 협의하여 적정 통행료를 결정한다.</p> <p>④ 사업시행자는, 통행료 징수 방식의 변경으로 100원 단위 이하로 징수할 수 있게 되지 않는 한, 조정된 통행료는 추정통행료 수입에 지장이 없는 범위 내에서 원칙적으로 100원 단위로 결정한다.</p>
---	---

- 따라서 금회 사업시행자가 실시협약 조건에 의해 현 통행료에 누적 소비자물가변동분 반영 요구를 신청해 온 것은 관련법 및 협약 상 특별한 하자는 없다고 판단됨.
- 다만, 실시협약 상 누적 소비자물가변동분을 반영해 통행료를 조정하는 것이 사업시행자 입장에서는 당연한 절차라 할지라도 서울시는 그에 상응하는 조정 및 협상 권한을 가지고 있는 만큼 지금까지의 자금재조달 및 사업운영 실적 등을 전반적으로 면밀히 검토하여 이용시민에게 필요 이상의 부담이 발생하지 않도록 신중을 기해야 할 것임.
- 참고로, 지난해 시장이 제출한 2020회계연도 서울시 예산안에는 강남순환로의 소비자물가변동에 따른 2018년 통행료 미인상분(4.1~12.31) 29억 68백만원의 재정지원금이 계상된 바 있었으나, 당시 상임위 예비심사에서 이는 이용자부담 원칙에 어긋난다는 지적에 따라 전액 삭감되었고,
- 서울시는 당시 삭감된 '18년 미인상 재정지원분을 금회 인상요인에는 포함하지 않았으며 다만, 현재 협약당사자 간에 협의가 진행 중인 강남순환로 자금재조달 과정에서 '18~'19년 미인상 재정지원분을 포함하여 자금재조달 공유이익을 상계 처리하는 방식으로 해결한다는 입장임.

■ 맺음말

- 금회 통행료 인상안은 용마터널의 경우 '14.11월, 강남순환로의 경우 '16.7월 최초 통행료가 결정된 이후 각각 65개월, 45개월만에 해당 실시협약 조건에 따라 누적 소비자물가변동분을 반영하여 통행료를 일부 현실화하려는 것으로 법적 절차상 특별한 하자는 없다고 여겨짐.
- 다만, 서울시 입장에서는 이에 대한 조정 및 협의 권한이 있는 만큼 보다 면밀한 검토가 요구되며, 반대로 이용시민의 부담 경감 차원에서 통행요금 인하요인은 없는지 사업 전반에 대한 주기적인 평가와 분석이 있어야 할 것으로 사료됨.
- 일례로, 강남순환로의 경우 자금재조달을 위한 논의가 현재 진행 중에 있으므로 사업경영 전반에 대한 면밀한 분석을 통해 향후 이용시민의 부담이 최소화 되도록 하는 노력이 요구되며,
- 용마터널의 경우도 이미 '18년에 자금재조달을 실시하여 통행료 인하효과⁴⁾ 등을 이끌어낸 바가 있으나 향후 지속적으로 사업경영 평가 등을 통해 추가적인 인하효과를 도모해야 할 것임.

[붙임 1] 통행료 산정 관련 자료

[붙임 2] 용마터널, 강남순환로 수익성 자료

4) 2018년 사업재구조화를 통해 7.5% 금리로 차입된 기존 선순위 차입금을 3.5% 수준의 저금리로 변경함으로써 서울시 귀속 공유이익을 통행료에 적용할 경우, 기존 협약 상 2001년 불변가 기준으로 소형차 통행요금 19원 인하 효과가 발생되었고 이는 실질적으로 통행료 인상요인 발생시기를 약 1년 늦추는 효과에 해당함.

통행료 산정 관련 자료

1. 2020년 통행료

【용마터널】

가. 통행료 산정

- 기준 통행료에 소비자물가지수변동분을 반영하여 산출된 금액을 100원 단위에서 사사오입 방식으로 절상 또는 절하하여 통행료를 산정함

나. 최초통행료('14.11.21)

(단위 : 원/대, VAT포함)

구 분	소 형	중 형	대 형
기준 통행료	1,028	1,748	2,262
소비자물가지수변동분 적용	1,474.15	2,504.88	3,241.45
최초통행료	1,500	2,500	3,200

다. 2020년 통행료('20.4.1)

(단위 : 원/대, VAT포함)

구 분	소 형	중 형	대 형
기준 통행료	1,000. ⁰⁰	1,700. ⁰⁰	2,200. ⁰⁰
소비자물가지수변동분 적용	1,516. ⁹⁰	2,578. ⁷³	3,337. ¹⁸
2020년 통행료	1,500	2,600	3,300

- 적용 소비자물가지수

구 분	물가지수
2001년 4월말 소비자물가지수	69. ³⁰¹ %
2019년 12월말 소비자물가지수	105. ¹² %
누적 소비자물가지수 변동분	151. ⁶⁹ %

※ 2015년 기준(=100) 소비자물가지수임

【강남순환로】

가. 통행료 산정

- 기존 통행료에 소비자물가지수변동분을 반영하여 산출된 금액을 100원 단위에서 사사오입 방식으로 절상 또는 절하하여 통행료를 산정함

나. 최초통행료('16.7.3)

(단위 : 원/대, VAT포함)

구 분	소 형	중 형
기존 통행료	1,087. ⁶⁵	1,849. ⁰⁰
소비자물가지수변동분 적용	1,626. ⁷⁴	2,765. ⁴⁵
최초통행료	1,600	2,800

다. 2020년 통행료('20.4.1)

(단위 : 원/대, VAT포함)

구 분	소 형	중 형
기존 통행료	1,087. ⁶⁵	1,849. ⁰⁰
소비자물가지수변동분 적용	1,703. ⁸⁰	2,896. ⁴⁶
2020통행료	1,700	2,900

- 적용 소비자물가지수

구 분	물가지수
2000년 11월말 소비자물가지수	67. ¹⁰⁴ %
2019년 12월말 소비자물가지수	105. ¹²⁰ %
누적 소비자물가지수 변동분	156. ⁶⁵ %

※ 2015년 기준(=100) 소비자물가지수임

2. 차종 구분

구 분	대 상 차 량 제 원	차 종
소 형	2축 차량, 윗폭 130mm초과 279.4mm 이하 (승용차, 16인승 이하 소형버스, 2.5톤 미만 소형화물)	1종
중 형	2축 차량, 윗폭 279.4mm 초과, 운거 1,800mm이하 (대형버스 17인승이상, 중형화물 2.5톤 이상~10톤 이하)	2종
	2축 차량, 윗폭 279.4mm초과, 운거 1,800mm초과 (33인승 이상 대형 승합차, 2축 5.5톤~10톤 미만 화물차)	3종
대 형	3축 대형 화물차(10톤 초과)	4종
	4축 이상 대형 화물차(20톤 초과)	5종
경 차	배기량 1,000cc 미만 경자동차, 길이 3.6m이하, 너비 1.6m 이하, 높이 2.0m 이하	6종

3. 통행료 면제 및 감면 대상

가. 면제 대상(유료도로법 제15조제2항 및 시행령 제8조제3항1호)

구 분	면제 대상
유료 도로법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 군작전용 차량, 구급 및 구호차량, 소방활동에 종사하는 차량 ○ 경찰작전용 차량, 교통단속용 차량 및 유료도로의 건설·유지관리용 차량 ○ 독립유공자 또는 독립유공자의 세대원 소유 차량으로서 독립유공자가 승차한 비영업 차량 중 승용자동차, 12인승 이하 승합자동차, 최대적재량 1톤 이하 화물자동차 ○ 국가유공자(1~5급) 및 5·18민주화운동부상자(1~5급) 또는 대상자의 세대원 소유 차량으로서 대상자 본인이 승차한 비영업용 차량중 2,000cc 이하 승용자동차, 7인승~10인승 승용자동차, 12인승 이하 승합자동차, 최대 적재량 1톤 이하 화물자동차 ○ 천재지변 또는 파업 등으로 긴급 사태에 대처하기 위한 수송용 차량으로서 국토 교통부장관이 정하는 차량
서울시	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시·구 제설차량(제설기간, 11.15~익년 3.15) ○ 시 도로유지 관리차량

나. 감면 대상(유료도로법 시행령 제8조제3항2호)

구 분	감면 대상	감면율
경자동차	○ 배기량 1,000cc 미만으로서 길이 3.6미터, 너비 1.6미터, 높이 2.0미터 이하인 승용자동차, 승합자동차, 화물자동차, 특수자동차	50%
전기자동차	○ 길이 3.6미터, 너비 1.6미터, 높이 2.0미터 이하인 차량	50%
장애인 차량	○ 등록된 장애인 또는 동일 세대원이 소유하는 차량으로서 당해 장애인이 승차하는 비영업용 차량*	50%
국가유공자 차량	○ 6급 또는 7급 상이등급을 받은 국가유공자 또는 동일 세대원이 소유한 차량으로서 당해 국가유공자가 승차하는 비영업용 차량*	50%
5·18 민주유공자	○ 6급 내지 14급의 신체장애등급을 받은 등록된 5·18민주화운동부상자 또는 동일 세대원이 소유한 차량으로서 당해 5·18민주화운동부상자가 승차하는 비영업용 차량*	50%
고엽제 후유증 환자 차량	○ 등록된 고엽제후유증환자·고엽제후유의증환자 또는 동일 세대원이 소유한 차량으로서 위 환자가 승차하는 비영업용 차량*	50%

*비영업용 차량(시행규칙 제5조제4항) : 2,000cc 이하 승용자동차, 7인승~10인승 승용자동차, 12인승 이하 승합자동차, 최대적재량 1톤 이하 화물자동차

다. 통행료 면제 및 감면 차량의 해당여부 증명

- 영 제8조제3항 및 시행규칙 제5조제5항에 따라 식별표지 부착

3. 유사시설의 통행료 수준

관리청	시 설 명	연 장 (km)	통행요금
서울특별시	우면산터널	2.96	소형·중형 : 2,500원
강원도	미시령터널	3.69	소형 : 3,300원, 중형 : 5,600원 대형 : 7,200원
대구광역시	대구남부순환도로 (앞산터널로)	10.44	소형 : 1,600원, 대형 : 2,200원
경기도	수석~호평	11.2	소형 : 1,400원, 중형 : 2,800원 대형 : 3,500원
경기도	일산대교	1.84	소형 : 1,200원, 중형 : 1,800원 대형 : 2,400원
경상남도	마창대교	1.70	소형 : 2,500원, 중형 : 3,100원 대형 : 3,800원
경상남도	창원~부산	22.48	소형 : 2,000원, 중형 : 3,000원 대형 : 3,800원

※ 통행요금은 2019년 12월 31일 기준

용마터널, 강남순환로 수익성 자료

용마터널

(단위 : 백만원)

구 분	실시협약			결산결과			비 고
	수익	비용	순이익	수익	비용	순이익	
2015	14,183	22,046	-7,863	9,482	21,487	-12,006	
2016	16,739	18,145	-1,406	11,973	16,852	-4,879	
2017	19,347	18,065	1,281	13,399	17,001	-3,602	
2018	21,747	18,391	3,356	15,174	17,646	-2,473	

주) 결산결과는 전자공시시스템(<http://dart.fss.or.kr>)에서 공시된 결산보고서상의 내용임

강남순환로

(단위 : 백만원)

구 분	실시협약			결산결과			비 고
	수익	비용	순이익	수익	비용	순이익	
2016	42,973	67,134	-24,161	24,169	43,111	-18,942	
2017	76,055	110,043	-33,988	57,708	85,548	-27,840	
2018	84,044	111,444	-27,400	60,019	87,511	-27,492	

주) 결산결과는 전자공시시스템(<http://dart.fss.or.kr>)에서 공시된 결산보고서상의 내용임

교통량 비교(협약 vs. 실제)

구분	용마터널			강남순환로		
	실시협약	실교통량	비 고	실시협약	실교통량	비 고
2014	22,362	10,342	46.3%	-	-	-
2015	26,948	19,641	72.9%	-	-	-
2016	30,877	24,667	79.9%	122,805	99,004	80.6%
2017	34,651	26,426	76.3%	130,493	111,727	85.6%
2018	38,344	28,168	73.5%	138,674	108,151	78.0%
2019	38,673	31,001	80.2%	163,755	117,316	71.6%