

시민의 이동권과 지역균형발전을 위한 강북횡단선
조속 추진 촉구 건의안

심 사 보 고

의 안 번 호	2968
------------	------

2025년 9월 8일
교 통 위 원 회

1. 심사경과

가. 제 안 자 : 윤종복 의원 외 26명

나. 제안일자 : 2025년 8월 11일

다. 회부일자 : 2025년 8월 14일

라. 상정일자

○ 제332회 임시회 제4차 교통위원회(2025년 9월 8일 상정·의결)

2. 제안설명의 요지(제안설명자 : 윤종복 의원)

가. 주 문

○ 서울특별시의회는 서울 강북지역의 심각한 교통 불균형과 이동권 침해를

해소하고, 시민의 기본적 생활권 보장을 위한 강북횡단선 사업이 조속히 추진될 수 있도록, 기획재정부는 예비타당성 조사 평가 기준을 개선하며, 국토교통부는 해당 사업의 공공적 필요성과 균형발전 효과를 반영한 제도적 지원 방안을 마련해 줄 것을 강력히 촉구함

나. 제안이유

- 서울 북부 지역은 도시철도망이 상대적으로 부족해 교통 소외가 심각하며, 주민들은 더 많은 시간과 비용을 감내해야 하고, 제한된 대중교통 선택지로 인해 생활 반경이 축소되는 어려움을 겪고 있음. 이러한 구조적 불이익은 개별 시민의 문제가 아니라 도시 인프라 배치의 불균형에서 비롯된 것으로, 시민의 삶의 질은 물론 도시 전체의 지속가능성에도 부정적인 영향을 미치고 있음
- 이러한 문제를 해결하고 서울 도시의 구조적 불균형을 해소하기 위한 핵심 인프라가 바로 강북횡단선임. 이 노선은 정릉·길음·홍제 등 교통 소외지역을 관통하며, 동서 간 연계를 강화하고 대중교통 접근성을 획기적으로 개선할 수 있음에도 불구하고, 2024년 예비타당성조사에서 수익성 위주의 평가만으로 낮은 경제성이 산정되어 사업이 중단 위기에 놓인 상황임
- 이에, 강북횡단선이 지닌 공공적 가치를 고려해 정부는 예비타당성 조사를 조속히 재추진해야 하며, 단순 수익성 중심의 평가에서 벗어나 교통복지, 지역균형발전 등 사회적 편익이 충분히 반영될 수 있도록 제도적 개선에

나서야 함. 중앙정부와 서울시가 긴밀히 협력하여 행정적·재정적 지원을 신속히 이행할 때, 강북 주민의 이동권 보장과 함께 서울 도시 전체의 지속가능한 발전 기반을 더욱 공고히 할 수 있을 것임

3. 참고사항

가. 관계법령 : 「국가재정법」, 「도시철도법」 등

나. 기타사항 : 해당 없음

다. 관련부서 의견조회 결과

- 균형발전정책과¹⁾ : 의견 없음
- 교통정책과²⁾ : 원안 가결

- 사업 실현성 있는 대안 마련을 위해 면밀히 검토 중

- (경제성 향상) 개발계획 발굴 및 연계, 대중교통 효율화로 수요 창출 방안 검토
- (정책성 향상) 데이터 기반의 정책성 평가 지표 발굴 및 개선

라. 이송처

- 대통령실, 국정기획위원회, 기획재정부, 국토교통부, 국회 국토교통위원회

1) 균형발전정책과-8609('25.8.25.) “제332회 임시회 의원발의 의안에 대한 의견 회신”

2) 교통정책과-13910('25.8.25.) “[회신] 제332회 임시회 의원발의 의안에 대한 의견제출”

4. 검토보고 요지(수석전문위원 장훈)

가. 개요

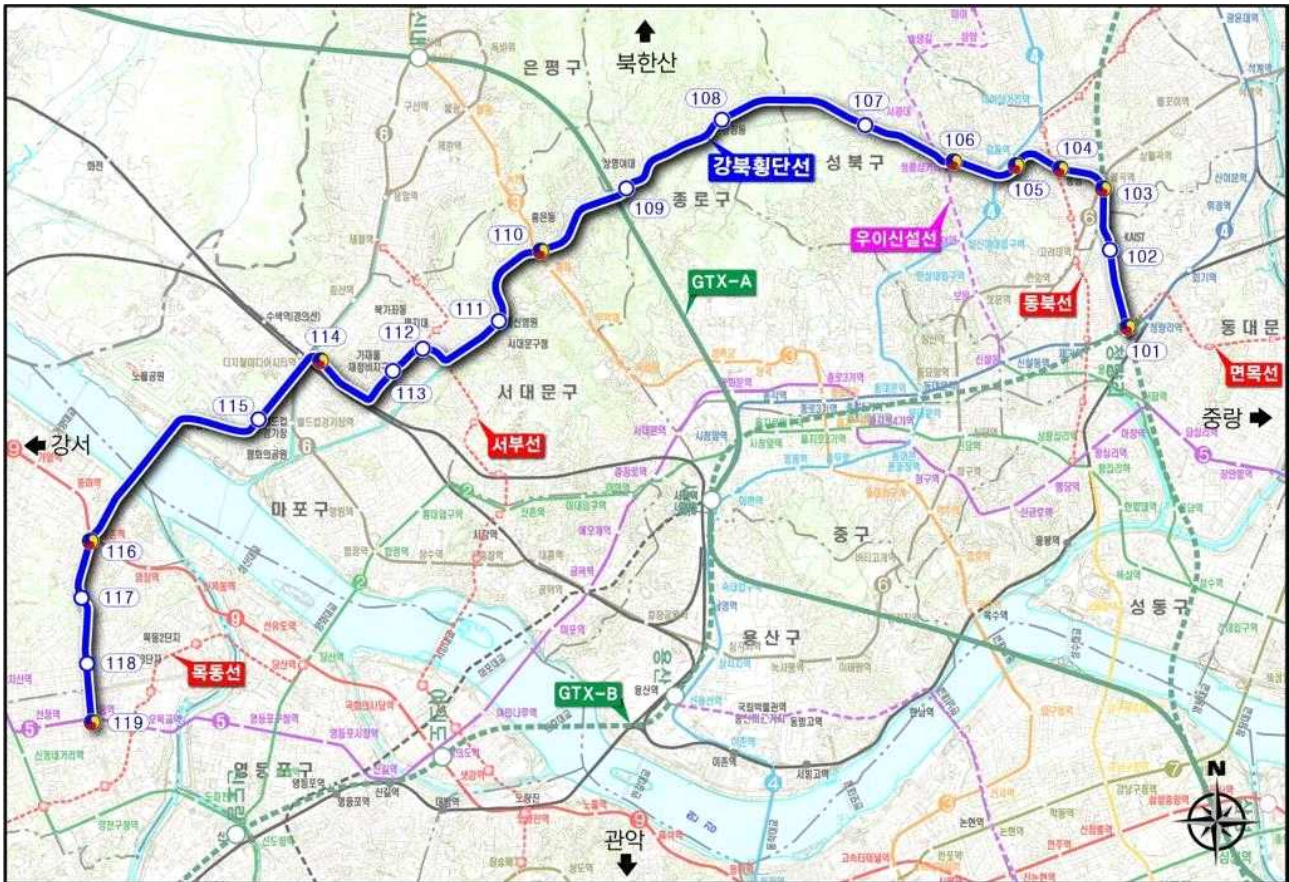
- 동 건의안은 2024년 6월 기획재정부 예비타당성조사를 통과하지 못한 강북횡단선 사업의 재추진을 위해 경제성 평가에 지역균형발전 등 공익적 가치를 평가기준에 반영하고, 사업을 조속히 시행하여 서울의 강남·북 균형발전과 시민 교통복지를 실현해 줄 것을 대통령실 및 국회 등에 건의하는 것임

나. 검토의견

■ 강북횡단선 추진현황

- 강북횡단선(청량리역~목동역, 총 연장 25.72km, 정거장 19개소, 차량기지 1개소)은 지형 제약으로 이동이 어려웠던 강북의 동서를 연결하는 경전철 노선으로 내부순환로 지하를 따라 건설하여 지하철 서비스 소외지역인 서대문구, 성북구, 종로구 북부의 대중교통 접근성을 개선하고 강북 지역 교통 사각지대를 해소하기 위한 노선임

※참고 : 강북횡단선(예비타당성조사 안)



- 강북횡단선은 「도시철도법」 제5조1항3)에 따라 '19년 2월 수립된 제2차 서울특별시 도시철도망 구축계획4)에 반영되어 '20년 11월 국토부에서 승인·고시5)한 바 있으나, 지난 '24년 6월 기획재정부 재정사업평가위원회 예비타당성조사 심의에서 탈락6)한 바 있음

3) 「도시철도법」 제5조(도시철도망구축계획의 수립 등) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 및 특별자치도지사는 관할 도시교통권역에서 도시철도를 건설·운영하려면 관계 시·도지사와 협의하여 10년 단위의 도시철도망 구축계획을 수립하여야 한다. 이를 변경하려는 경우에도 또한 같다.

4) 제2차 서울특별시 도시철도망 구축계획(2021-2030) -서울특별시, '20.11.

5) 국토교통부고시 제2020-822호 “제2차 서울특별시 도시철도망 구축계획”

6) 청량리-신내 잇는 연목선 경전철 예타 통과...강북횡단선은 탈락 (철도경제신문, '24.6.5.)

※참고 : 강북횡단선 추진현황(예비타당성조사 기준)

- 노 선 명: 강북횡단선(도시철도)
- 구 간: 청량리역 ~ 목동역
- 사업내용: (연장) 25.72km, (정거장) 19개소, (차량기지) 1개소
- 사 업 비: 2조 6,063억원(시비 15,638 국비 10,425 ※ 단가기준: 2020년)
- 추진현황
 - '19.02.20.: 제2차 도시철도망 구축계획(안) 발표 (강북횡단선 신규노선 선정)
 - '20.11.17.: 제2차 도시철도망 구축계획 승인·고시 (국토부)
 - '21.10.01.: 강북횡단선 예비타당성조사 착수 (KDI)
 - '24.05.09.: 예비타당성조사 종합평가 회의
 - '24.06.05: 기재부 재정사업평가위원회 (예비타당성조사 미통과)
 - '25.06.~: 대안 검토 (제3차 서울시 도시철도망 구축계획 수립 용역)

■ 예비타당성조사 지침의 지역균형발전 평가체계 개선 필요성

- 예비타당성조사에서는 지역낙후도지수를 통해 지역균형발전 효과를 평가하고 있으나 「예비타당성조사 수행 총괄지침」(기획재정부, 2019.5.1.)⁷⁾에서 수도권 지역 사업의 지역균형발전분석을 생략할 수 있도록 개정됨에 따라 강북횡단선과 같은 서울 내 사업이 지역균형발전 효과를 인정받기 어려운 구조가 되었음
- 이러한 지침은 서울을 하나의 동일한 지역으로 간주하는 것이나 서울 내에서도 지역 간 상당한 개발격차가 존재하고 있음을 고려할 때, 현행 평가체계로는 이러한 격차가 제대로 반영되지 못하고 있는 실정임

7) 예비타당성 수행 총괄지침 제62조(지역균형발전 분석항목) ② 해당 사업이 특정지역으로 정해져 있지 않거나 사업효과가 특정지역에 국한되지 않는 사업, 「수도권정비계획법」상 수도권 지역에서 시행하는 사업은 제1항의 규정에도 불구하고 지역균형발전 분석을 생략할 수 있다. 다만, 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 지역에서 시행하는 사업은 그러하지 아니하다.

- 또한 예비타당성조사에서 수행되고 있는 비용/편익 분석으로 표현되는 경제성 분석 결과만을 기준으로 사업의 타당성을 평가할 경우, 지역 간 불균형 상태가 오히려 심화될 우려가 있다는 점에서 지역균형발전 측면의 평가도 종합적으로 고려되어야 할 것으로 보여짐

■ 강북횡단선 재추진 필요성

- 현재 서울 동북권과 서북권 간 직결 교통수단이 부재하여 대중교통 사각지대가 존재하고 있으며 이러한 지역의 열악한 대중교통 환경 개선과 지역균형발전 추진이 시급한 상황임
- 실제로 강북횡단선은 '20년 11월 제2차 도시철도망 구축계획 노선 종합평가⁸⁾에서 지역균형발전 효과를 인정받아 우선순위 노선으로 선정된 바 있으며, 완공될 경우 낙후된 서북지역과 강북지역을 강서 지역과 연계하여 도시철도 서비스 수혜지역을 확대하고 시민이동 편의성 향상 및 지역 간 균형발전이 가능할 것으로 예상됨
- 강북횡단선이 예비타당성조사 심의에서 탈락하였으나 관련 자치구에서 서명운동을 진행하고⁹⁾ 있는 등 지역사회의 관심과 요구가 높은 상황 이고, 서울 내 낙후지역의 균형발전을 위해서도 강북횡단선의 재추진은 필요성이 인정된다 할 것임

8) 제2차 서울특별시 도시철도망 구축계획(2021-2030) -서울특별시, '20.11.

9) 서울 강서구, '강북횡단선 재추진', 주민 서명운동(서울신문, '25.07.23)

- 따라서 동 건의안을 통해 서울의 강남과 강북 간의 격차를 줄이고 도시의 균형발전을 도모하며, 실현가능한 추진방안 마련을 통해 강북 횡단선 사업의 예비타당성조사 재추진이 필요할 것으로 판단됨
- 다만, 강북횡단선이 예비타당성조사에서 한 번 탈락한 바 있고, 예비타당성조사 운용지침¹⁰⁾에 따르면 해당 사업과 관련하여 경제·사회적 여건 변동 또는 전면적으로 사업을 재기획한 경우에 재요구할 수 있다는 점에서 동 건의안의 취지대로 추진될 수 있도록 사전에 다각적인 검토가 필요할 것으로 보여짐

10) 예비타당성 운용지침 제30조(예비타당성조사의 재요구) 이미 수행된 예비타당성조사 결과를 변경할 수 있을 정도로 해당 사업과 관련된 경제·사회적 여건이 변동된 경우 또는 기존 예비타당성조사 결과 반영 등을 통해 전면적으로 사업을 재기획한 경우에는 예비타당성조사를 재요구할 수 있다.

5. 질의 및 답변요지 : 생략

6. 토론요지 : 없음

7. 심사결과 : 원안가결

8. 소수의견 요지 : 없음

9. 기타 필요한 사항 : 없음

시민의 이동권과 지역균형발전을 위한 강북횡단선 조속 추진 촉구 전의안

평창동·부암동에 사는 주민들의 아침은 유난히 이릅니다. 새벽같이 집을 나서도 출근길은 먼 여정입니다. 이들 지역에는 지하철역 하나 없어, 좁은 골목을 빠져나온 마을버스는 곧 혼잡한 간선도로에 갇히고 맙니다. 강남도심의 빌딩숲이 출근길 지하철로 역동적으로 움직일 때, 강북지역 주민들은 짝 들어찬 버스 창문 너머로 정체된 도로를 하염없이 바라봐야 합니다. 매일 두세 시간씩 도로 위에서 허비하는 시간은 주민들의 일상과 삶의 에너지를 앗아가고, 같은 서울 안에서도 ‘교통 소외’를 뼈저리게 실감하게 합니다.

이러한 교통 불편을 하루 이틀 겪은 것이 아니기에, 서울 한강의 북쪽 지역 주민들의 절박함은 이미 여러 차례 표출되어 왔습니다. 수십만 명의 시민들이 강북횡단선 추진을 촉구하는 서명운동에 동참하며 염원을 모았고, 지난 3월 서울시의회 본회의에서 채택된 청원에서도 강북횡단선 원안 재추진 요구가 분출되었습니다. 성북구 주민 26만 명은 “차별 없는 교통복지 실현과 공공성 강화를 위해” 7년 넘게 강북횡단선을 학수고대해 왔다고 토로합니다. 최근에는 강서구 또한 강북횡단선 재추진을 위한 온·오프라인 주민 서명운동에 본격 착수하며 지역민들의 간절한 의지를 드러내고 있습니다. 그만큼 강북횡단선은 단순한 신규 교통수단이 아니라, 북부 서울지역 주민들의 삶의 질과 직결된 숙원사업입니다.

그러나 이러한 절실함에도 불구하고 강북횡단선 사업은 지난해 기획재정부의 예비타당성 조사 문턱을 넘지 못하고 좌초 위기에 놓였습니다. 경제성이 부족하다는 이유 때문이었습니다. 실제로 강북횡단선의 B/C(편익비용비율)는

0.57, 종합평가(AHP)는 0.364로 나와 기준치를 밑돌았고, 인구 밀도가 낮은 평창동~정릉 구간의 수요 부족과 산악 지형으로 인한 공사비 증가 등이 지적되었습니다. 하지만 이런 수치만으로 이 사업의 가치를 판단해서는 안 됩니다.

경제성만 따져 교통 약자와 강북 주민의 오랜 염원을 외면하는 것은 사회적 형평성에 반하는 일입니다. 애초에 강북횡단선은 돈이 되느냐가 아니라 교통 복지 차원에서 계획된 공공인프라이며, 서울수도 “경제적 논리에 치우친 철도 구축계획을 극복” 하기 위해 이 노선을 민간자본이 아닌 재정사업으로 추진한다고 천명한 바 있습니다.

민간투자사업으로 추진되었던 용인경전철의 실패 사례는 강북횡단선이 왜 수익성보다 공공성을 중시해야 하는지를 단적으로 보여줍니다. 용인경전철은 당초 예상 이용객을 높게 추정한 상태에서 민간 사업자가 최소수입보장(MRG)까지 받아내며 착공되었으나, 실제 승객 수는 예측치에 미치지 못해 개통 이후 용인시에 막대한 재정 부담을 지웠습니다. 30년간 운영수입 90%를 보장하는 계약 탓에 2013년 개통 이후 2022년까지 이미 4,293억 원을 혈세로 메워주었고, 2043년까지 1조 원 이상을 추가 지급해야 하는 상황에 이르렀습니다. 결국 이 사업은 부실 수요예측을 한 지자체장과 연구기관에 배상 책임이 최초로 인정되는 사태까지 불러왔습니다. 이처럼 지나치게 수익성만을 고려한 일부 민간투자사업은 공공 교통의 본래 목적을 훼손하고, 시민에게 부담을 안길 수 있습니다.

강북횡단선은 이러한 전철을 밟지 않도록, 애초부터 민간투자사업이 아닌 공공재로서 서울시 재정사업으로 채택된 것입니다. 수익성에 다소 한계가 있더라도 도시 구성원 모두의 이동권 보장과 지역 균형발전을 위해 공공이 책임지고 추진해야 할 사업이라는 뜻입니다.

강북횡단선 건설은 단순한 교통 시설 확충을 넘어, 서울시 전체의 지속가능한 발전과 사회적 통합을 위한 필수 과제입니다. 강남과 강북 간 격차를 완화하고 도시 균형발전을 이루기 위해 반드시 필요합니다. 더 이상 서울 안에 교통 소외지역이 남아 있어서는 안 될 것입니다. 모두가 동등한 이동의 권리를 누릴 수 있도록, 이제 강북횡단선을 통한 북부 서울의 교통망 확충은 선택이 아닌 필수입니다. 강북지역 주민들에게 대중교통은 단순한 편의 이상의 삶의 기본 권리이며, 강북횡단선은 그 권리 회복을 위한 사회적 투자의 결정체라 할 수 있습니다.

이에 서울특별시의회는 강북횡단선 사업이 조속히 추진되어야 함을 강력히 천명하며, 서울특별시와 정부 관계 부처에 다음과 같이 건의합니다.

첫째, 강북횡단선 사업의 예비타당성 조사를 조속히 재추진하고, 필요하다면 경제성 평가에 교통 약자 지원, 지역 균형발전 효과 등 공익적 가치가 충분히 반영되도록 평가 기준을 개선할 것을 강력히 요청합니다.

둘째, 강북횡단선 추진에 필요한 행정적·재정적 지원을 신속히 이행하고, 서울 북부 교통소외 지역 주민의 이동권 보장이라는 사업 취지를 달성할 수 있도록 중앙정부 차원에서 적극 협력해 주실 것을 촉구합니다.

2025. 9.

서울특별시의회의원 일동