

예비타당성조사제도 개선을 위한 개정 보완 촉구 건의안 심사보고

의안 번호	3519
----------	------

2026년 3월 6일
도시계획균형위원회

1. 심사경과

- 가. 제안자 : 문성호 의원(외 9인 공동발의)
- 나. 제안일 : 2026년 2월 9일
- 다. 회부일 : 2026년 2월 12일
- 라. 상정일 : 제334회 서울시의회 임시회 제3차 도시계획균형위원회
2026년 3월 6일 상정·의결 (원안가결)

2. 제안설명의 요지 (문성호 의원 외 9인)

가. 주문

- 부실한 타당성 조사로 무리한 사업들이 다수 추진되어 혈세가 낭비되는 것을 막기 위해 도입된 예비타당성조사 제도가 2019년 문재인 정부 당시 국토균형발전이란 이유로 개정된 이후 엉뚱하게도 '수도권 역차별' 요소로 작용되고 있어 이를 확실하게 바로잡아야 함
- '25.07.30. 이재명 정부가 시행한 개정안에 덧붙여 보완하여, 민간재원 부담에 따른 평가 구분이 아니라 실제 사업의 필요성과 타당성의 근본적인 평가가 이루어져야 하며, 수도권 내에서의 지역균형발전 제고 효과를

비롯한 효과 지표를 신설해 균형발전의 효율을 높여야 함

- 예비타당성조사 운용지침을 보완하여 신속예타절차의 요청이 중앙 관서의 장만으로 한계를 두는 것이 아니라 실제 해당 계획 수립 단체 장의 검토 요청도 접수될 수 있도록 개선함
- 예비타당성조사 운용지침을 보완하여 사업별도평가항목의 평가시에 재정 확보 방식의 구체적 유형을 명확히 정의하고, 그에 따른 기준을 세분화 하여 광역적 공공기여 등 특정 방식의 재원이 확보되는지에 대한 요소를 분석할 수 있도록 개선함

나. 제안이유

- 이재명 정부가 2025년 7월 30일 시행한 예비타당성조사 운용지침 및 예비타당성조사 수행 총괄지침 개정안의 한계점을 대토론회 등을 통해 분석한 바, 마땅히 보완되어야 할 사안이 있어 이를 통해 ‘수도권 역차 별’이 아닌 진정한 지역균형발전이 이루어질 수 있도록 보완점을 제안 하고자 함
- 특히 '25.07.30. 시행 개정안에 대해서는 민간재원 부담이 확정된 사업에 대한 평가만으로 제한하였기에 그 한계점이 명확하며, 지역균형평가 지표가 없는 균형발전효과 평가 근거는 이른바 ‘홍철 없는 홍철팀’으로 그 실효 성에 대한 의문을 떨치기 어렵고, 예비타당성조사 수행 총괄지침에는 그저 ‘할 수 있다’라는 만약 만을 근거하고 실제 수치는 그대로인 아이 러니함을 바로잡아야 한다는 필요성이 대두되고 있음
- 무엇보다 신속 예비타당성조사 추가 검토에 관해서는 중앙관서 장의 판단 만을 우선한다는 제한이 걸려있어 실제 계획을 수립하고 추진하는 서울 시의 입장은 판단 근거가 되지 않는다는 점에서 사업에 대한 필요성 대

두가 현장에서부터 나오는 것이 아니라 제왕적 대통령제에서 인지하는 필요성이 우선된다는 한계점을 드러내고 있음

- 이에 따라 이재명 정부의 예비타당성조사제도 개선의 필요성에 공감하여 고민한 바는 깊이 감사하나 아직 수도권을 향한 역차별은 해소 되었다고 보기 어렵기에 드러난 한계점을 보완하여 예비타당성조사제도가 어느 한쪽의 발목을 잡아 평균을 이룬다기보다 필요한 다른 한쪽을 확실하게 독려하는 형태로 가야 함을 제안하는 바임

3. 참고사항

가. 관계법령 : 「예비타당성조사 수행 총괄지침」, 「예비타당성조사 운용지침」 등

4. 이송처

- 대한민국 정부, 국회, 기획재정부

5. 전문위원 검토보고 요지 (수석전문위원 조성준)

가. 개요

- 이번 「예비타당성조사제도 개선을 위한 개정 보완 촉구 건의안」은 2025년 7월 30일 시행된 「예비타당성조사 운용지침(이하 운용지침)」 및 「예비타당성조사 수행 총괄지침(이하 총괄지침)」의 한계를 보완하여 수도권 사업에 대한 역차별 요소를 해소하고 사업의 실질적 필요성과 타당성을 중심으로 평가체계를 개선할 것을 촉구하는 내용임
- 특히 ① 민간재원 부담 여부 중심의 평가구조 한계 지적, ② 수도권 내 지역균형발전 효과 및 혼잡도 완화 등 신규 평가 지표 신설, ③ 수도권 건설사업에 대한 경제성 기준 완화 및 정책성 가중 근거 마련, ④ 사업주체인 지자체단체장에게 예비타당성조사 수행기간 단축 검토 권한 부여, ⑤ 사업별도 평가항목의 평가시 재정 확보 방식의 유형 정의 및 평가기준 세분화 등 제도의 합리성과 형평성 제고를 위해 국회·국토교통부·기획재정부에 제도 개선을 촉구하고자 하는 것임

나. 검토 내용

(1) 예비타당성조사 제도 현황 (2019년 전면 개편 기준)

“제도 도입 목적 및 대상”

- 예비타당성조사는 「국가재정법」¹⁾에 따라 1999년 도입된 제도로 대규

1) 「국가재정법」 제38조(예비타당성조사) ① 기획예산처장관은 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규 사업으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대규모사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하고, 그 결과를 요약하여 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다. 다만, 제4호의 사업은 제28조에 따라 제출된 중기사업계획서에 의한 재정지출이 500억원 이상 수반되는 신규 사업으로 한다.

1. 건설공사가 포함된 사업. 다만, 「과학기술기본법」 제12조의3제1항에 따른 구축형 연구개발사업 중 해당 연구개발의 수행에 필수적인 시설물의 건설공사가 포함된 사업은 제외한다.
2. 「지능정보화 기본법」 제14조제1항에 따른 지능정보화 사업
3. (국가연구개발사업) 삭제 <2026. 2. 10.>
4. 그 밖에 「과학기술기본법」 제11조에 따른 국가연구개발사업이 아닌 사업으로서 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경 보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야의 사업

모 신규 재정사업에 대해 예산 편성 이전 단계에서 사업의 타당성을 객관적·중립적으로 검증하여 불필요한 재정 낭비를 방지하고 국가 재정운용의 효율성을 제고하기 위한 제도임²⁾

- 제도 대상은 총사업비 500억 원 이상이면서 국가 재정지원 규모가 300억 원 이상인 건설사업, 지능정보화사업, 국가연구개발사업이 아닌 사회복지·보건·교육 등의 신규 재정사업임
- 현행 예비타당성조사 제도는 2019년 국가균형발전과 사회적 가치반영 등 경제·사회적 여건 변화를 반영하고 제도 운영의 공정성 및 효율성 강화를 위하여 ▲평가항목 가중치 이원화(전국→수도권·비수도권 구분), ▲지역낙후도 이원화(전국 가·감점제→비수도권 가점제), ▲AHP 종합평가의 주체 변경(조사기관 연구진 중심→외부 전문가 중심)으로 평가체계를 전면 개편한 바 있음³⁾

< 예비타당성조사 평가체계(AHP가중치) 개편 전·후 평가내용(SOC사업) >

구분	2019년 이전	2019년 이후 현재	
		비수도권	수도권
가중치 ① 경제성	35~50%	30~45%	60~70%
가중치 ② 정책성	25~40%	25~40%	30~40%
가중치 ③ 지역균형	25~35%	30~40%	-
지역낙후도	가·감점제	가점제	-

출처 : 수도권 균형발전지수 개발을 통한 예비타당성조사 개선방안(서울연구원,2023.12), p.58.

“종합평가(AHP) 체계 및 주요 평가항목”⁴⁾

- 사업의 시행 여부는 ①경제성, ②정책성, ③지역균형발전의 세 가지 항목을 종합하여 계층화분석법(AHP, Analytic Hierarchy Process)을 통해

2) 「2021년도 KDI 공공투자관리센터 연차보고서」, KDI 공공투자관리센터, 2022.

3) 「예비타당성조사 제도 개편의 효과분석: 2019년 개편을 중심으로」, 국토연구원, 2024. p.4

4) 「예비타당성조사 개선 위한 수도권 균형발전지수 개발」, 서울연구원, 2024.3.25.

평가하며 0점에서 1점 사이의 값을 부여하여 종합평가 결과가 0.5 이상인 경우 사업 타당성이 확보된 것으로 판단함

< 현행 예비타당성조사 평가체계(AHP가중치) >



출처 : 서울시 균형발전본부 균형발전정책과

- (경제성 분석) 총비용과 총편익을 산출한 후 사회적 할인율(현행 4.5%)을 적용하여 현재가치로 환산함
- 주요 분석기법으로는 편익-비용비율(B/C, Benefit-Cost), 순현재가치(NPV), 내부수익률(IRR) 등을 활용하며 통상 B/C 비율이 1 이상일 경우 경제성이 있는 것으로 판단함

< 경제적 타당성 평가기법 >

$$1) \text{편익} \cdot \text{비용비율}(B/C\text{비}) : \sum_{t=0}^n \frac{B_t}{(1+\gamma)^t} / \sum_{t=0}^n \frac{C_t}{(1+\gamma)^t}$$

$$2) \text{순현재가치}(NPV) : \sum_{t=0}^n \frac{B_t}{(1+\gamma)^t} - \sum_{t=0}^n \frac{C_t}{(1+\gamma)^t}$$

$$3) \text{내부수익률}(IRR) : \sum_{t=0}^n \frac{B_t}{(1+\gamma)^t} = \sum_{t=0}^n \frac{C_t}{(1+\gamma)^t}$$

B_t = t년도 편익
 C_t = t년도 비용
 γ = 사회적 할인율(4.5%)
 n = 분석기간(30년 or 40년 등)

- (정책성 분석) 비용·편익으로 계량화하기 어려운 사회적 가치 요소를 평가하는 항목으로 정책 일치성, 지역주민 수용성, 일자리 창출 효과, 생활여건 개선 효과, 환경성, 안전성, 자원조달 위험성 등을 종합적으로 검토함

< 정책성 평가항목 분석 내용 >

세부 평가항목	분석 내용
정책 일치성 등 내부여건	해당 사업의 상위 및 관련 계획 반영여부, 중앙 또는 지방정부 정책 방향과의 일치성, 사업의 준비 정도 평가
지역주민 등 외부여건	사업의 시행으로 영향을 받는 모든 이해당사자들의 갖는 사업에 대한 태도, 갈등여부 파악(지방자치단체, 특정 이익집단 포함)
일자리 효과	사업기간 재정 투입으로 인한 고용유발효과, 운영기간의 직접 고용효과, 사업완료 후 간접적 고용효과, 고용의 질 제고 효과, 취약계층에 대한 고용효과 등
생활여건 영향	사업추진에 따른 접근성, 쾌적성, 정시성, 안정성 영향, 공동체 복원 영향
환경성 평가	사업 수행시 환경문제가 발생할 가능성, 지역 환경·경관에 대한 영향, 시설개선에 따른 생태계·환경 보전 기여도
안정성 평가	재해·재난 예방 및 대응 가능성과 피해규모에 대한 효과, 사업추진 중 또는 완료 후 안전사고 발생 관련 효과, 시스템 신설에 따른 정보보안 효과
자원조달 위험성(선택)	운영비 조달 위험성이 있는 사업에 대해 위험 정도를 평가하여 평가점수 부여, 원인자 부담 등으로 해당 사업에 대한 재원이 이미 확보된 사업에 대해 총사업비 대비 이미 확보된 자원 규모를 고려하여 평가점수 부여
기타 특수평가	기타 개별 사업의 특수성 고려가 필요한 경우 그 정도를 평가하여 평가점수 부여

출처 : 「예비타당성조사 개선 위한 수도권 균형발전지수 개발」, 서울연구원, 2024.3.25. p.55.

- (지역균형발전 분석) 경제성 중심 평가로 인해 투자 대상이 특정지역에 편중되는 것을 방지하기 위한 항목으로 지역낙후도 개선 및 지역경제 파급 효과 등을 평가하여 경제성이 낮더라도 지역 간 균형발전 필요성이 높은 사업에 대해 정책적 고려가 가능하도록 설계되어 있음

- 지역낙후도는 「예비타당성조사 수행을 위한 세부지침 일반부분 연구(KDI, 2021)」에서 산정한 지역낙후도 지표 및 순위를 적용하고 지역낙후도 개선효과는 해당사업·지역에 관련된 균형발전지표 등을 활용하여 평가함
- 지역경제 파급효과는 「예비타당성조사 수행을 위한 세부지침 일반부분 연구(KDI, 2021)」의 IRIO(Inter-Regional Input/Output) 모형을 활용하여 분석함

“기정 예비타당성조사 제도(2019년 전면 개편)의 특성”

- (수도권·비수도권 평가체계 이원화) ‘경제성 평가’ 항목에서는 수도권과 비수도권에 각기 다른 기준을 적용하여 비수도권은 경제성을 축소(-5%)한 반면 수도권은 경제성(60~70%)과 정책성(30~40%)만으로 평가하고 지역균형발전 평가항목은 삭제하였음
- (지역낙후도 항목의 가점제 변경) 모든 지역에 대해 가·가점제로 평가하하던 것을 비수도권에 대해서만 적용하는 가점제로 운영함⁵⁾
 - 다만 수도권에 속하더라도 접경·도서 및 농산어촌 지역(경기 김포시, 파주시, 연천군, 인천 강화군 등 10개 시·군)은 예외적으로 비수도권으로 분류되어 지역균형발전을 평가함
- (정책성 평가 강화) 정책성 평가항목에서 일자리 효과, 주민 생활여건 영향, 환경성, 안전성 등 사회적 가치 요소를 확대 반영하여 평가의 내실화를 도모함
- 2019년 개편된 예비타당성조사 제도는 지역 간 불균형 해소를 목적으로 수도권과 비수도권의 평가체계를 이원화하였으나 제도 운영 과정에서 수도권에 대한 역차별 등 형평성 논란과 구조적 한계가 발생하고 있음

5) 「예비타당성조사 개선 위한 수도권 균형발전지수 개발」, 서울연구원, 2024.3.25.

(3) 2025.07.30. 시행 예비타당성조사 제도 개정 주요 내용

- (수도권 내 지역간 차이·특성 반영) 수행 총괄지침 제59조(정책효과) 개정을 통해 수도권 사업에 대해서도 필요 시 정책성 평가항목 내에서 기초지방자치단체(시·군·구) 간 균형발전 제고 효과를 종합적으로 검토할 수 있는 근거를 마련함(예비타당성조사 수행총괄지침 제59조)

<예비타당성조사 지침개정 훈령>

※ 예비타당성조사 수행 총괄지침 (기획예산처훈령 제1호)

제59조(정책효과) 수행기관은 소관부처가 제출한 자료의 내용을 기초로 하여 정책효과 평가항목으로 각 호의 내용을 검토해야 한다. 이 경우 긍정적인 효과와 부정적인 효과를 종합적으로 검토한다. 단, 필요시 수도권 사업은 각 호 내용에 기초지방자치단체 간 균형발전 제고 효과를 포함하여 검토할 수 있다.

- (민간재원 부담 확정 사업에 대한 평가 개선) 총사업비의 일부를 민간이 부담하기로 확정된 경우 종합평가 가중치를 조정하여 경제성 비중은 하향하고 정책성 비중은 상향하도록 개선함(예비타당성조사 운용지침 제50조, 예비타당성조사 수행총괄지침 제71조 (별표7))

- 경제성 가중치 하향(Δ5~10%), 정책성 가중치 상향(+5~10%)

< 既 확보된 재원이 있는 경우 종합평가 가중치 조정 >

구분	기존			⇒	현행		
	경제성	정책성	지역균형		경제성	정책성	지역균형
수도권	60~70%	30~40%	-		50~60%(Δ10%P)	40~50%(+10%P)	-
비수도권	30~45%	25~40%	30~40%		25~40%(Δ5%P)	30~45%(+5%P)	30~40%

- 또한 민간재원 부담률에 따른 배점 기준을 상향 조정하여 부담률 구간(5%~90% 이상)에 따라 2점에서 최대 9점까지 부여하도록 점수체계를 현행화 함

< 부담률에 따른 평가 점수 >

부담률%	5 ^상 ~10 ^만	10~20	20~30	30~40	40~50	50~60	60~70	70~80	80~90	90~
기준점수	-	1점	2점	3점	4점	5점	6점	7점	8점	9점
현행점수	2점	3점	4점	5점	6점	7점	8점	9점		

<예비타당성조사 지침개정 훈령>

※ 예비타당성조사 수행 총괄지침 (기획예산처훈령 제1호)

제71조(종합평가의 방법) ② 제1항의 규정에 의한 AHP 수행시 경제성, 정책성, 지역균형발전, 기술성 등에 대한 평가 가중치는 특별한 사유가 없는 한 사업유형별로 다음 각 호의 범위 내에서 적용한다. 단, 별도평가항목이 적용되는 경우, 경제성 및 정책성 평가 가중치를 5%p(수도권 유형은 10%p) 각각 하향 및 상향하여 적용할 수 있다.

1. 건설사업(비수도권 유형) : 경제성 30~45%, 정책성 25~40%, 지역균형발전 30~40%
/ 건설사업(수도권 유형) : 경제성 60~70%, 정책성 30~40%

[별표 7] 자원분담 비율에 따른 평가구조

〈 旣 확보된 재원이 있는 경우 종합평가 가중치〉

구분	경제성	정책성	지역균형
수도권	50~60%(△10%p)	40~50%(+ 10%p)	-
비수도권	25~40%(△5%p)	30~45%(+ 5%p)	30~40%

〈부담률에 따른 평점〉

부담률(%)	5 ^상 ~10 ^만	10~20	20~30	30~40	40~50	50~60	60~70	70~
평점	2점	3점	4점	5점	6점	7점	8점	9점

※ 예비타당성조사 수행 운용지침 (기획예산처훈령 제46호)

제50조(종합평가) ② 제1항의 규정에 의한 AHP 수행시 경제성, 정책성, 지역균형발전, 기술성 등에 대한 평가 가중치는 특별한 사유가 없는 한 사업유형별로 다음 각 호의 범위 내에서 적용한다. 단, 별도평가항목이 적용되는 경우, 경제성 및 정책성 평가 가중치를 5%p(수도권 유형은 10%p) 각각 하향 및 상향하여 적용할 수 있다.

1. 건설사업(비수도권 유형) : 경제성 30~45%, 정책성 25~40%, 지역균형발전 30~40%
/ 건설사업(수도권 유형) : 경제성 60~70%, 정책성 30~40%

- (신속예타절차 추가 검토시 일반 조사기간 적용) 신속예타절차 진행 중 사업계획 변경 등으로 중앙관서의 장이 추가 검토를 요청하는 경우 일반 예타 수행기간을 적용할 수 있도록 근거를 신설하고 협의를 거쳐

예타 수행기간 범위 내에서 조사기간 연장이 가능하도록 함(예비타당성 조사 운용지침 제39조 개정)

- 예타 수행기간 9개월(철도부문 12개월), 신속예타 수행기간 6개월(철도부문 9개월)

※ 예비타당성조사 수행 운용지침 (기획예산처훈령 제46호)

제39조(예비타당성조사 기간) ① 예비타당성조사 수행기간은 9개월(철도부문 12개월)을 원칙으로 하되, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 기획예산처장관과의 협의를 거쳐 최대 18개월(철도부문 24개월) 이내에서 수행기간을 정할 수 있다 .

2. 제34조에 의한 사업계획의 변경이 있는 경우. 이 때, 중앙관서의 장은 변경된 사업내용 등과 함께 기획예산처장관에게 예비타당성조사 기한 연장을 요청하여야 한다.

(4) 현행 예비타당성조사 제도의 한계 및 개선 필요성

“제안 배경 및 현행 제도의 한계”

- 이번 건의안은 2019년 예비타당성조사 제도 개편 이후 수도권 사업에서 지역균형발전 요소가 배제되면서 수도권 내 상대적 낙후지역 및 교통취약지역 사업이 경제성 중심으로 평가되어 탈락하는 등 이른바 ‘수도권 역차별’ 문제가 발생한다는 점을 지적함
- 이러한 문제점을 해소하기 위하여 2025년 7월 30일자로 수행 총괄 지침 및 운용지침을 개정하였으나 민간재원 부담이 확정된 사업에 한해 가중치와 배점을 조정하고 신속예타절차 추가 검토시 중앙관서의 장의 요청이 있을 때에만 일반조사기간 적용 등으로 인해 제도 보완 효과가 제한적이라는 문제가 제기됨
- 민간재원 부담 확정 사업에만 제한되고 실질적인 지역균형발전 평가 지표 부재 및 가중치 조정 규정이 명목상에 그칠 뿐만 아니라 신속예타 권한이 중앙관서 장에게만 독점되어 있어 실질적인 지역균형발전을 이끌어내기에는 실효성이 부족하다는 한계가 있다할 것임

〈 현행 예비타당성조사 제도 평가체계(2025.07.30.) 〉



출처 : 서울시 균형발전본부 균형발전정책과

“주요 주문사항 및 검토 의견”

- 이러한 문제의식 하에 진정한 지역균형발전이 이루어질 수 있도록 평가 비중 조정, 편익 개선, 지역균형 평가 등에 대한 보완 개선 사항을 촉구함

하나, 사업 자체의 필요성과 타당성 중심 평가로 개선 필요

- 민간재원 부담 여부에 따른 평가상 혜택을 달리하기 보다 사업의 공공성·필요성·정책효과 등 본질적 타당성을 중심으로 평가체계를 운용할 것을 요구함
- 이에 높은 보상비 및 공사비 등 수도권 사업의 특성을 경제성 지표만으로는 정책 필요성을 충분히 반영하기 어려운 측면이 있어 사업 본질 중심의 평가 체계를 마련할 필요가 있다 할 것임
 - 서울연구원의 「예비타당성조사 개선 위한 수도권 균형발전지수 개발(‘24.3.25.)」 연구 결과에 따르면 2019년 예비타당성조사 제도 개편 이후 수도권 사업은 경제성 평가 중심 구조로 운영되면서 지역균형발전 항목이 배제됨에 따라 서울시민 편익 증진을 위한 교통사업 등이 낮은 경제성 평가(B/C) 등의 사유

로 탈락하는 사례6)가 발생함7)

- 개편 이후 비수도권 사업은 지역균형발전 항목의 반영으로 B/C 값이 0.8 미만임에도 예비타당성조사를 통과한 비율이 20.3%에 달한 반면,
- 수도권 사업은 지역균형발전 항목이 배제됨에 따라 B/C 값이 0.8 이상임에도 종합평가(AHP) 점수 미달로 탈락한 비율이 9.5%로 나타나 비수도권 (2.9%) 대비 현저히 높은 수준 수준을 보임

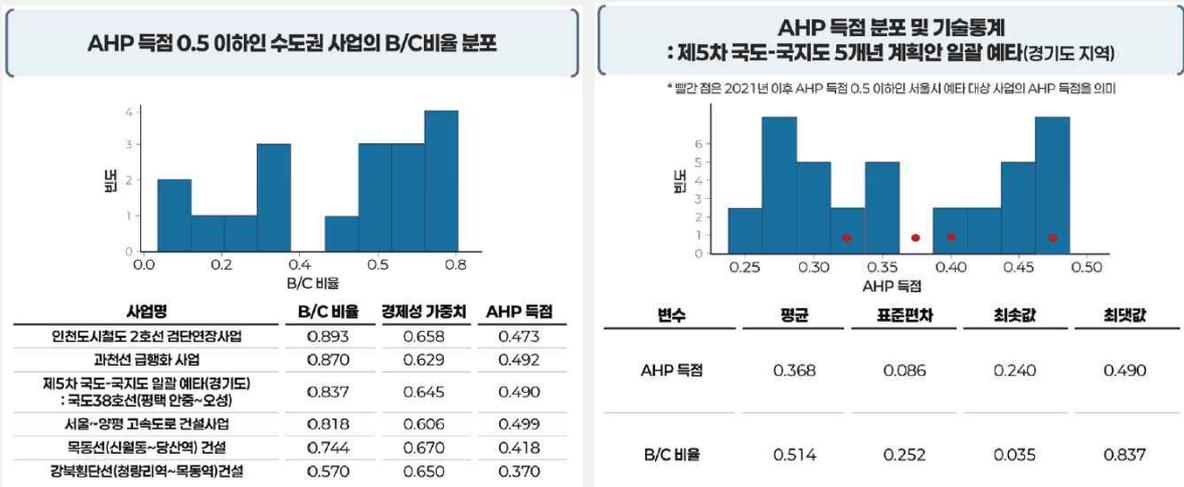
< 2019년 AHP 기준치 개편 후 예비타당성조사 평가 결과 비교 >

구분	제도 개편 이전 (2017~2019년)		제도 개편 후 (2019년~2023년 5월 기준)					
	전체		전체		일괄 예비타당성조사 제외		일괄 예비타당성조사	
	B/C 0.8 미만 통과	B/C 0.8 이상 미통과	B/C 0.8 미만 통과	B/C 0.8 이상 미통과	B/C 0.8 미만 통과	B/C 0.8 이상 미통과	B/C 0.8 미만 통과	B/C 0.8 이상 미통과
수도권	0.0% (0/17건)	5.88% (1/17건)	2.4% (1/42건)	9.5% (4/42건)	0% (0/18건)	11.1% (2/18건)	4.2% (1/24건)	8.3% (2/24건)
비수도권	0.0% (0/41건)	4.88% (2/41건)	20.3% (28/138건)	2.9% (4/138건)	17.4% (8/46건)	6.5% (3/46건)	21.7% (20/92건)	1.1% (1/92건)

주: AHP 점수 0.5 이상 사업은 통과, AHP 점수 0.5 미만 사업은 미통과로 표기

출처 : 「예비타당성조사 개선 위한 수도권 균형발전지수 개발」, 서울연구원, 2024.3.25. p.61

[참고]



출처 : '균형발전과 국가재정 효율화를 위한 예비타당성 조사 제도 개선 대토론회 자료집', [발표2] 지자체 관점에서 바라본 예비타당성조사 평가항목 및 개선방안(고길곤 서울대 교수), p.51.

6) "'목동선' 예비타당성조사 탈락...서울시 "조속한 시일 내 재추진"", 이투데이, 2024.07.11.
"강북횡단선 추진 난항...예비타당성조사 탈락 및 주민 반발 14만 명 서명, 어떻게 해야하나?", 녹색경제신문, 2024.11.05.

7) '균형발전과 국가재정 효율화를 위한 예비타당성 조사 제도 개선 대토론회 자료집', [발표2] 지자체 관점에서 바라본 예비타당성조사 평가항목 및 개선방안(고길곤 서울대 교수), p.51.

- 2025년 7월 30일 시행된 개정안은 ‘민간재원 부담이 확정된 사업’에 한해서 경제성 가중치를 하향(완화)함에 따라 강북횡단선처럼 민간재원 투입이 없는 재정사업은 실질적인 혜택을 받지 못하는 제도적 한계가 명확하다는 비판⁸⁾도 있는 실정임
- 이는 제도의 공공성을 높이려는 취지는 이해되나 민간투자 유치가 어려운 사업은 실질적 혜택을 받기 어려운 구조임

< 既 확보된 재원이 있는 경우 종합평가 가중치 조정 >

구분	기존			⇒	현행		
	경제성	정책성	지역균형		경제성	정책성	지역균형
수도권	60~70%	30~40%	-		50~60%(△10%P)	40~50%(+10%P)	-
비수도권	30~45%	25~40%	30~40%		25~40%(△5%P)	30~45%(+5%P)	30~40%

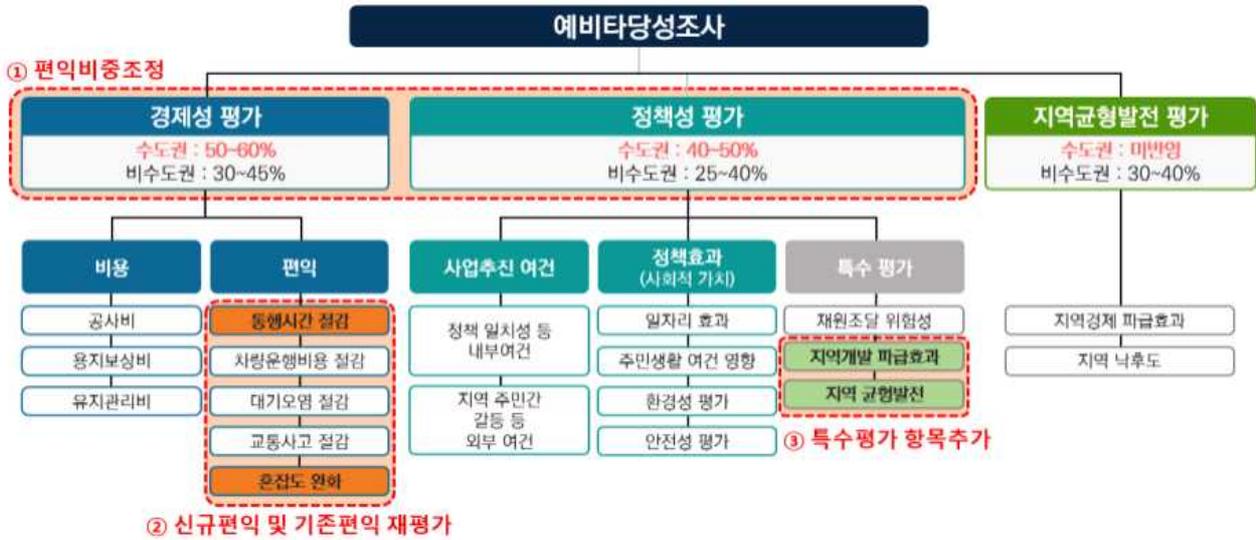
- 이러한 점을 고려할 때 예비타당성조사는 사업의 본질적 필요성과 정책적 타당성을 중심으로 평가되어야 할 것이며 단순한 자원 조달 방식에 따른 차등 적용 제도는 보완할 필요성이 있다할 것임

둘, 수도권 내 균형발전 지표 신설 및 경제성 가중치 조정 필요

- ‘수도권 내 지역균형발전 제고 효과’, ‘교통혼잡도 완화 효과’, ‘여가 통행의 목적 효과’ 등의 평가 지표를 신규 도입하고 이를 실질적으로 반영하기 위해 경제성 항목 가중치를 현행 최대 70%에서 50% 수준으로 하향 조정할 것을 촉구함

8) ‘균형발전과 국가재정 효율화를 위한 예비타당성 조사 제도 개선 대토론회 자료집’, [토론] 수도권 역차별하는 예비타당성조사, 반드시 개선해야 합니다(서울시 문성호 의원), p.68.

< 예비타당성조사 제도 개선방안(안) >



출처 : 서울시 균형발전본부 균형발전정책과

- 수도권 내부의 격차(자치구 간 불균형, 교통취약지역 등)를 고려할 때 균형 발전·혼잡도 완화 등 정책효과를 정교하게 반영하는 지표 보강은 총괄 지침 제23조(편익항목의 조정)9)에서 원칙으로 정하는 편익항목의 제외 및 특별히 고려할 필요가 있는 항목은 추가할 수 있다는 점에서 현행 경제성 평가에 반영되지 않은 ‘혼잡도 완화’ 등 항목의 신설은 제도의 효율적 운영을 위해 필요하다 할 것임

- 서울특별시의회 문성호 의원 외 23명은 「‘수도권 역차별’ 기획재정부 예비타당성조사 제도개선 촉구 건의안(’24.07.30.)」을 통해 현행 예비타당성조사 제도가 유발하는 ‘수도권 역차별’과 소외지역 발생 문제를 해소하기 위하여 경제성 평가 비중 축소 및 정책성 평가 비중을 상향하고 경제성 평가 항목 신설(혼잡도 완화 등)과 정책성 평가 내 ‘지역균형발전 효과’ 반영을 촉구한 바 있음¹⁰⁾

9) 제23조(편익항목의 조정) ① 수행기관은 사업의 특성상 이 지침에서 원칙으로 정하는 편익항목을 제외하거나 특별히 고려할 필요가 있는 편익항목을 추가할 수 있다. 다만 편익항목의 조정으로 인해 사업타당성에 큰 영향을 미치는 등 소관부처와 중요사항에 대해 이견이 있을 경우에는 실무조정위원회를 통해 해당 편익의 제외 또는 추가를 결정할 수 있다.

② 수행기관은 편익을 산정함에 있어 해당 사업의 영향권 내에서 발생하는 모든 편익이 반영될 수 있도록 검토하여야 한다.

③ 수행기관은 계량화의 어려움 등으로 인해 편익산정에 반영하지 못하는 편익은 중장기적으로 지속적인 검토를 통해 편익으로 반영할 수 있도록 노력해야 한다

10) 의안번호 1972호 ‘수도권 역차별’ 기획재정부 예비타당성조사 제도개선 촉구 건의안, 서울특별시의회.

- 또한 도심에 집중되는 인구에 의한 교통 혼잡문제와 불쾌감 등 사회적 비용이 지속적으로 증가¹¹⁾하고 있으나 현행 경제성 평가는 이를 포함하고 있지 않아 신규 도로·철도사업 추진시 ‘통행시간 절감’과 같은 ‘시민의 안전과 쾌적성 향상’을 편익으로 산정할 필요성이 있다할 것임¹²⁾
- 무엇보다 현행 편익 산정시 업무와 비업무에 대한 구분 없이 평균 시간 가치를 일률적으로 적용하므로 인해 관광 및 등산목적의 여가통행 등 비업무 통행에 대한 합리적인 시간가치가¹³⁾ 반영되지 않는 한계가 있다는 점에서 이에 대한 개선이 필요하다 할 것임¹⁴⁾

< 통행패턴 특성을 고려한 경제성 분석 결과 >

통행패턴 특성을 고려한 경제성 분석



현행 편익 산정의 한계: 현실성 있는 통행시간 절감 편익 산정 필요

◆ 업무·비업무 시간가치의 차가 클에도 통행시간가치의 일률적 적용, 통행 목적 반영 미흡(육동형, 2015)

구분	승용차		버스		화물차		철도(1인당)	
	업무	비업무	업무	비업무	업무	비업무	업무	비업무
재차인원(인)	0.17	1.07	0.13	15.6	1	-	0.02	0.98
시간가치(원)	26,940	12,096	24,481(1인) 26,940(0.13인)	7,058	22,628	-	26,940	6,924
시간가치(원/대·시)	4,580	12,943	27,983	110,105	22,628	-	539	6,786
2019년 기준 평균 시간가치(원/대)	17,523		138,088		22,628		7,325	
2023년 기준 평균 시간가치(원/대)	19,661		154,935		25,389		8,219	

주 1) 재차인원은 한국교통연구원에서 2022년 배포한 국가교통DB에 부합하는 재차인원을 적용함.
2) 2023년 기준 가치는 2019년 가치에 편익보장지수(소비자물가지수) 112.2%를 적용한 값임.

수단별 평균 통행시간가치(수도권)
자료:한국개발연구원(2024)



통행 특성별 (업무·비업무) 시간가치

편익산정 적용 시간가치 (평균값)

01. 여가통행의 시간가치 현실화를 위한 업무통행 대비 비용 재조정

02. 대도시권 통행 특성을 반영한 지역별 시간가치 기준 마련

03. 비업무 목적 공공투자 사업의 사회적 편익 항목 확대 및 정성적 평가 강화

출처 : '균형발전과 국가재정 효율화를 위한 예비타당성 조사 제도 개선 대토론회 자료집', [발표2] 지자체 관점에서 바라본 예타조사 평가항목 및 개선방안(고길곤 서울대 교수), p.55.

- 다만 ‘여가통행 효과’ 등은 계량화 방식에 따라 평가 편차가 발생할 수 있으며 지표 신설시 산정모형·가용 자료의 표준화 및 과대평가 방지 기준이 함께 마련되어야 할 것임

11) "400만명, 출근 1시간 이상 걸려 사회적 비용 170조원 이상으로 분석"(중앙일보/23.8.22자)

12) '균형발전과 국가재정 효율화를 위한 예비타당성 조사 제도 개선 대토론회 자료집', [발표2] 지자체 관점에서 바라본 예타조사 평가항목 및 개선방안(고길곤 서울대 교수), p.56.

13) 현행 예타의 비업무통행(여가 포함) 시간가치는 업무통행의 약 1/3로 산정하고 있음

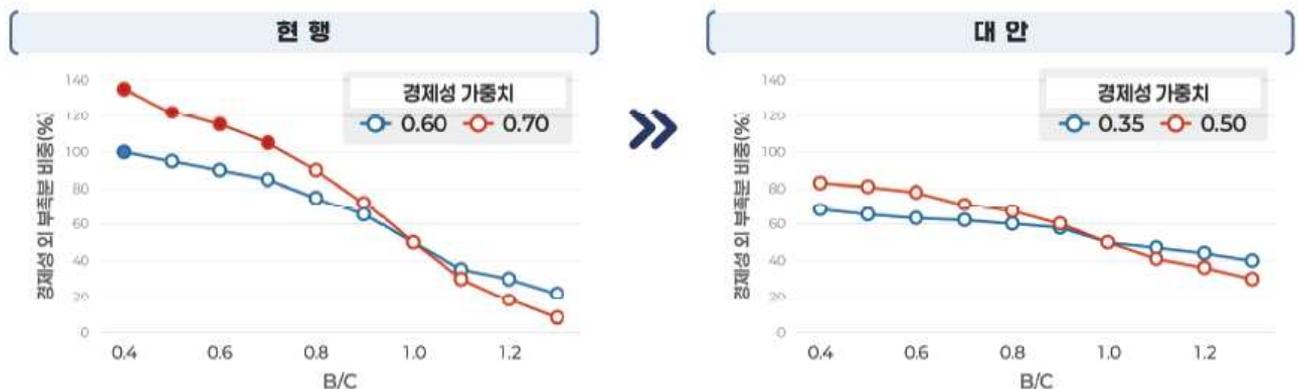
14) '균형발전과 국가재정 효율화를 위한 예비타당성 조사 제도 개선 대토론회 자료집', [발표2] 지자체 관점에서 바라본 예타조사 평가항목 및 개선방안(고길곤 서울대 교수), p.55.

- 또한 경제성 가중치 조정(50%까지 하향 조정)은 제도 전반에 미치는 영향이 큰 사안인 만큼 수도권 사업 전면 적용보다는 교통취약·낙후지역 등 정책목적이 명확한 유형부터 단계적으로 적용하는 방식 등 실효성 있는 방안 마련이 필요함

셋, 특수평가 항목 반영에 따른 가중치 조정 기준의 명확화 필요

- 총괄지침 제71조(종합평가의 방법) 제2항15)에 따라 수도권 사업예정정책 성 평가의 별도평가항목으로 ‘지역균형발전’ 항목을 적용하는 경우 경제성 및 정책성 가중치를 10% 내 범위 내에서 하향 및 상향 조정할 수 있도록 하는 근거 항목을 별도 신설할 것을 요구함
- 현행 가중치(60~70%)에서는 경제성 부족분이 100%를 초과해 보완이 불가능하나 가중치 조정 시(35~50%) 정책성 분석의 보완을 통해 사업 추진이 가능해짐

< 경제성 분석 가중치 조정 제안(안) >



출처 : ‘균형발전과 국가재정 효율화를 위한 예비타당성 조사 제도 개선 대토론회 자료집’, [발표2] 지자체 관점에서 바라본 예타조사 평가항목 및 개선방안(고길곤 서울대 교수), p.58.

- 15) 제71조(종합평가의 방법) ② 제1항의 규정에 의한 AHP 수행시 경제성, 정책성, 지역균형발전, 기술성 등에 대한 평가 가중치는 특별한 사유가 없는 한 사업유형별로 다음 각 호의 범위 내에서 적용한다. 단, 별도평가항목이 적용되는 경우, 경제성 및 정책성 평가 가중치를 5%p(수도권 유형은 10%p) 각각 하향 및 상향하여 적용할 수 있다.
1. 건설사업(비수도권 유형) : 경제성 30~45%, 정책성 25~40%, 지역균형발전 30~40% / 건설사업(수도권 유형) : 경제성 60~70%, 정책성 30~40%
 2. 정보화 사업·B/C 분석시 : 경제성 40~50%, 기술성 30~40%, 정책성 20~30%·E/C 분석시 : 경제성 30~40%, 기술성 40~50%, 정책성 20~30%
 3. 기타 재정사업·B/C 분석시 : 경제성 25~50%, 정책성 50~75%·E/C 분석시 : 경제성 20~40%, 정책성 60~80%

- 서울특별시와 타 광역시 내에서도 강남·강북, 원도심·신도심 간의 발전 격차(불균형)가 심각하게 존재하고 있으나 현재 수도권 평가 항목에서는 지역균형발전이 아예 배제되어 있어 수요가 부족한 수도권 내 낙후지역은 예비타당성조사를 통과하기 매우 어려운 구조적 한계가 있음¹⁶⁾
- 제도상 ‘가능’ 규정이 실제 적용할 수 없으면 개선 효과가 제한¹⁷⁾될 수 있으므로 정책성 평가 내 특수항목으로 지역균형발전 항목을 편입하여 실질적인 균형발전 점수를 부여하는 방식이 필요할 것이며 가중치 조정이 작동하도록 적용요건(대상 사업 유형, 판단 기준)을 구체화할 필요가 있다 할 것임

- 예비타당성조사 수행 총괄지침 수정 제안(안) 참고¹⁸⁾

“정책성 분석 평가항목은 [별표 3]에서 정하는 바와 같이 사업추진 여건, 정책 효과, 사업 별도평가항목(선택)으로 한다. ... 이때, 필요시 수도권 사업은 ‘**기초지방자치단체 간 균형발전 제고 효과**’를 특수평가항목으로 선택할 수 있다.”

중분류	세부 평가항목
사업추진 여건	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 정책 일치성 등 내부여건 ▪ 지역주민 사업태도 등 외부여건
정책효과	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 일자리 효과 ▪ 생활여건 영향 ▪ 환경성 평가 ▪ 안전성 평가 (선택) ▪ 사업특화항목
사업별도평가항목 (선택적)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 재원조달 위험성 ▪ 국가유산 가치 ▪ 기초지방자치단체 간 균형발전 제고 효과

16) 의안번호 1972호 '수도권 역차별' 기획재정부 예비타당성조사 제도개선 촉구 건의안, 서울특별시의회.
 17) '균형발전과 국가재정 효율화를 위한 예비타당성 조사 제도 개선 대토론회 자료집', [발표2] 지자체 관점에서 바라본 예타조사 평가항목 및 개선방안(고길곤 서울대 교수), p.71
 18) '균형발전과 국가재정 효율화를 위한 예비타당성 조사 제도 개선 대토론회 자료집', [발표2] 지자체 관점에서 바라본 예타조사 평가항목 및 개선방안(고길곤 서울대 교수), p.59

- 다만 일률적 의무화는 평가의 자의성을 확대할 우려가 있으므로 정량기준(낙후도, 교통취약도 등)과 절차 기준(검증·공개·심의)을 결합한 방식으로 설계하는 등 합리적인 조정 방안 마련이 필요함

넷, 신속예타절차 요청 권한 확대 필요

- 운용지침 제39조(예비타당성조사 기간) 제4항¹⁹⁾에 근거하는 신속예타절차 요청 권한이 중앙관서의 장에게만 부여되어 있는 현행 제도의 한계를 지적하며 실제 사업 추진 주체인 지방자치단체장(예: 서울특별시장)에게도 검토 요청 권한을 인정하도록 제도 개선을 요구함²⁰⁾
- 광역교통·생활SOC 등은 지방정부가 수요·현장 여건을 가장 정확히 파악하는 만큼 지방자치단체의 절차 참여 확대 필요성은 인정된다 하겠으나 신속예타는 남용될 경우 예비타당성조사의 검증 기능이 약화될 수 있으므로 요청 요건(긴급성·공공성·안전성 등)과 사전검토 절차를 명확히 하여 지방자치단체장의 검토 요청 권한을 제도적으로 보완하는 방안 마련 등 제도 남용을 방지할 필요가 있을 것임

다섯, 재원 확보 방식 평가의 세분화 필요

- 운용지침 제50조(종합평가)²¹⁾에서 사업 별도평가항목의 평가시 재원

19) 제39조(예비타당성조사 기간) ④ 시급한 조사수행이 필요한 사업으로서 다음 각 호의 요건에 모두 해당하는 사업은 예비타당성조사 수행기간을 원칙적으로 6개월(철도부문 9개월)로 단축한다.(이하 "신속예타절차"라 한다.) 다만, 조사에 필요한 수준에 현저히 미달하여 사업계획을 보완하거나 조사착수 이후 사업계획이 변경된 경우, 중앙관서의 장이 추가적인 검토를 요청하여 인정되는 경우 제1항 및 제2항을 적용한다.

1. 타법률에 예비타당성조사 신속 처리에 관한 규정이 있거나, 안전관리 및 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위해 신속한 조사가 필요
2. 사업규모·사업비 등의 세부 산출근거가 있고, 재원조달·운영계획, 정책효과 등 구체적인 사업계획이 수립
3. 위원회에서 신속예타절차 적용 대상사업으로 의결

20) '균형발전과 국가재정 효율화를 위한 예비타당성 조사 제도 개선 대토론회 자료집', [토론] 수도권 역차별하는 예비타당성조사, 반드시 개선해야 합니다!(서울시 문성호 의원), p.71.

21) 제50조(종합평가) ② 제1항의 규정에 의한 AHP 수행시 경제성, 정책성, 지역균형발전, 기술성 등에 대한 평가 가중치는 특별

확보 방식(민간분담, 광역적 공공기여 등)을 보다 정교하게 판단할 수 있도록 구체적인 정의와 유형별 평가 기준을 세분화할 것을 촉구함

- 재원 확보 방식의 유형을 구체적이고 명확히 정의하고 광역적 공공기여 등 특정 방식의 재원이 확보되는지에 대한 요소를 분석할 수 있도록 재원 구조를 평가에 반영하는 것은 평가의 정밀성과 실효성을 높이는 측면에서 타당하다고 판단됨
- 다만 재원 확보 방식이 평가상 유틸리티로만 작동하지 않도록 확정성(법적 근거·협약 여부), 지속가능성, 재정 위험 분담 구조 등 다양한 검증 기준을 함께 마련하여 제도의 안정성을 보장해야 할 필요가 있다 할 것임

다. 종합 의견

- 이번 「예비타당성조사제도 개선을 위한 개정 보완 촉구 건의안」은 수도권 사업에 지역균형발전 항목이 배제됨에 따라 발생한 형평성 문제와 수도권 내 지역 간 불균형 심화를 제도적으로 보완하고자 하는 취지로 이해됨
- 그간 수도권 교통사업의 경우 높은 토지보상비 및 공사비로 인해 B/C 지표가 구조적으로 낮게 산출되는 특성이 있어 경제성 중심 평가에서 불리한 여건에 놓이는 사업에 대하여 정책적 필요성과 시민 편익을 충분히 반영할 수 있도록 평가체계를 보완할 필요성은 인정된다 하겠음
- 한편 정부가 2025년 7월 30일 총괄지침 및 운용지침 개정을 통해 수도권 기초지방자치단체 단위 균형발전 효과 반영 근거를 마련하고 민간 재원 부담 확정 사업에 대한 가중치 조정 및 신속예타절차 기간 변경

한 사유가 없는 한 사업유형별로 다음 각 호의 범위 내에서 적용한다. 단, **별도평가항목이 적용되는 경우**, 경제성 및 정책성 평가 가중치를 5%(수도권 유형은 10%p) 각각 하향 및 상향하여 적용할 수 있다.

근거를 도입한 점은 제도 개선의 진전으로 평가할 수 있음

- 다만 민간재원 부담이 확정된 사업에 한해 가중치 조정이 적용되는 구조는 적용 대상이 제한적이며 수도권 내 구조적 불균형을 실질적으로 반영하는 명확한 평가 지표가 부재하다는 점에서 개선 효과가 제한적이라는 지적에도 일정 부분 공감할 수 있음
- ‘수도권 내 지역균형발전 제고 효과’, ‘교통혼잡도 완화 효과’, ‘여가 통행 목적 효과’ 등은 서울의 도시구조와 통행 특성을 고려할 때 정책적 의미가 있는 지표로 판단되나 경제성 가중치의 조정 범위는 단계적·조건부 조정 또는 일정 요건 충족 시 등 탄력적 적용 방식으로 검토가 필요할 것으로 판단됨
- 신속예타절차 요청 권한을 지방자치단체장에게도 부여하자는 취지는 지방분권 강화 및 행정 효율성 측면에서 검토할 필요성이 있으며 자원 확보 방식의 유형을 세분화하여 평가에 반영하자는 요구는 재정 건전성과 사업 지속가능성 측면에서 의미가 있다고 하겠음
- 다만 예비타당성조사 제도는 국가 재정의 건전성과 객관적 타당성 확보라는 기본 취지를 유지하면서 가중치 비중 조정 및 신규 평가항목 도입 시 전국적 형평성, 평가의 일관성 및 제도의 예측 가능성 등을 종합적으로 고려하여 보다 정교한 접근이 필요할 것으로 판단됨
- 한편 서울특별시 또한 기획재정부(現 기획예산처) 및 KDI에 예비타당성조사 제도 개선을 건의('24.7, '25.2)²²⁾한바 있으므로 향후 정부와의

22) 주요 건의내용 : ① 평가비중 조정 : 경제성(60~70% → 50~60%), 정책성(30~40% → 40~50%)
② 편익 개선 : (신규 편익) 혼잡도 개선, (기존 편익 개선) 통행시간가치(여가)
③ 지역균형 평가 : 정책성평가 상시평가 항목(지역개발 파급효과, 지역균형발전) 추가

지속적이고 적극적인 협의 및 공론화를 통해 사회적 공감대 형성하고
수도권의 특수성을 충분히 반영될 수 있도록 합리적인 제도 개선을 도
모할 필요가 있음

- 아울러 서울을 포함한 수도권 내 상대적으로 낙후된 지역의 균형발전을
실질적으로 뒷받침할 수 있는 방향으로 예비타당성조사 제도가 보완되
어야 할 것으로 판단됨

6. 질의 및 답변요지 : 생략.

7. 토론요지 : 없음.

8. 심사결과 : 원안가결.

9. 소수의견의 요지 : 없음.

10. 기타 필요한 사항: 없음.

예비타당성조사제도 개선을 위한 개정 보완 촉구 건의안

(문성호 의원 대표 발의)

의안 번호	3519
----------	------

발 의 년 월 일 : 2026년 02월 09일
발 의 자 : 문성호, 강석주, 구미경,
김용일, 김지향, 김태수,
민병주, 이종배, 장태용,
정지웅 의원(10명)

1. 주문

- 부실한 타당성 조사로 무리한 사업들이 다수 추진되어 혈세가 낭비 되는 것을 막기 위해 도입된 예비타당성조사 제도가 2019년 문재인 정부 당시 국토균형발전이란 이유로 개정된 이후 엉뚱하게도 ‘수도권 역차별’ 요소로 작용되고 있어 이를 확실하게 바로잡아야 함
- 2025년 7월 30일 이재명 정부가 시행한 개정안에 덧붙여 보완하여, 민간재원 부담에 따른 평가 구분이 아니라 실제 사업의 필요성과 타당성에 대한 근본적인 평가가 이루어져야 하며, 수도권 내에서의 지역균형발전제고 효과를 비롯한 효과 지표를 신설해 균형 발전의 효율을 높여야 함
- 예비타당성조사 운용지침을 보완하여 신속예타절차의 요청이 중앙 관서의 장만으로 한계를 두는 것이 아니라 실제 해당 계획 수립 단체장의 검토 요청도 접수될 수 있도록 개선함
- 예비타당성조사 운용지침을 보완하여 사업별도평가항목의 평가시에 재정 확보 방식의 구체적 유형을 명확히 정의하고, 그에 따른 기준을 세분화하여 광역적 공공기여 등 특정 방식의 재원이 확보되는지에 대한 요소를 분석할 수 있도록 개선함

2. 제안이유

- 이재명 정부가 2025년 7월 30일 시행한 예비타당성조사 운용지침 및 예비타당성조사 수행 총괄지침 개정안의 한계점을 대토론회 등을 통해 분석한 바, 마땅히 보완되어야 할 사안이 있어 이를 통해 ‘수도권 역차별’이 아닌 진정한 지역균형발전이 이루어질 수 있도록 보완점을 제안하고자 함
- 특히 ‘25.09.30 시행 개정안에 대해서는 민간재원 부담이 확정된 사업에 대한 평가만으로 제한하였기에 그 한계점이 명확하며, 지역균형평가 지표가 없는 균형발전효과 평가 근거는 이른바 ‘홍철 없는 홍철팀’으로 그 실효성에 대한 의문을 떨치기 어렵고, 예비타당성조사 수행 총괄지침에는 그저 ‘할 수 있다’라는 만약 만을 근거하고 실제 수치는 그대로인 아이러니함을 바로잡아야 한다는 필요성이 대두되고 있음
- 무엇보다 신속 예비타당성조사 추가 검토에 관해서는 중앙관서 장의 판단만을 우선한다는 제한이 걸려있어 실제 계획을 수립하고 추진하는 서울시의 입장은 판단 근거가 되지 않는다는 점에서 사업에 대한 필요성 대두가 현장에서부터 나오는 것이 아니라 제왕적 대통령제에서 인지하는 필요성이 우선된다는 한계점을 드러내고 있음
- 이에 따라 이재명 정부의 예비타당성조사제도 개선의 필요성에 공감하여 고민한 바는 깊이 감사하나 아직 수도권을 향한 역차별은 해소되었다고 보기 어렵기에 드러난 한계점을 보완하여 예비타당성조사 제도가 어느 한쪽의 발목을 잡아 평균을 이룬다기보다 필요한 다른 한쪽을 확실하게 독려하는 형태로 가야 함을 제안하는 바임

3. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「예비타당성조사 수행 총괄지침」, 「예비타당성조사 운용지침」 등

4. 이송처

- 대한민국 정부, 국회, 기획재정부

예비타당성조사 제도 개선을 위한 개정 보완 촉구 건의안

예비타당성조사는 1999년 당시 김대중 정부에서 부실한 타당성 조사로 무리한 사업들이 다수 추진되어 혈세가 낭비되는 것을 막기 위해 도입 및 시행한 제도입니다.

2019년 당시 문재인 정부는 국토 균형발전의 목적을 두고 국가 사회기반 시설(사회간접자본, SOC)사업의 균등한 추진을 위한다는 취지의 예비타당성 조사제도를 개선하였습니다.

그러나 본래 취지라면 수도권이 아닌 비수도권에 대한 사업이 잘 진행되도록 규제를 완화하여 순조롭게 인도함이 옳은 방향이겠으나, 아쉽게도 당시 문재인 정부는 반대로 수도권에 족쇄를 채우는 방식으로 개선 방향을 잡았습니다. 이로 인해 서울시를 포함한 수도권역에서 진행하고자 하는 사회기반시설사업에 대해서는 지역균형발전평가가 반영되지 않고 경제성 평가에만 과도하게 치중되어, 제2차 서울특별시 도시철도망 구축계획을 통해 서울시민의 교통편의를 증진하기 위한 강북횡단선을 포함한 사업들이 모두 경제성 평가에 발목이 잡히며 가까스로 ‘면목선’을 제외하고는 모두 사업이 낙방하게 되었습니다.

서울시내라 하여 모든 지역이 세종대로, 서초대로와 같은 것은 아니기에 교통 사각지대를 해소할 사업이 필요하나, 역차별적인 평가 항목으로 인해 경제성 점수를 올리는 데에만 치중되어 본래 목적을 점차 상실하는 안타까운 상황이 연쇄 발생한다는 지적도 존재합니다.

이에 서울시는 균형발전본부를 중심으로 예비타당성조사제도를 개선하고자 수 차 토론회를 통한 정보 수집을 바탕으로 대한민국 정부와 기획재정부, KDI 및 PIMAC에서의 수도권 제도개선 학술용역 설명 및 현안 논의 등, 제도 개선에 대한 노력을 기울여 왔으며, 특히 서울연구원은 인천연구원, 경기연구원과 함께 예비타당성조사제도 개선을 위한 수도권 균형발전지수 개발 연구를 착수하여 연구 보고서도 발표한 바 있습니다.

이러한 목소리가 전달되었는지, 새로 출범한 이재명 정부에서는 2025년 7월 30일, 예비타당성조사 수행 총괄지침과 예비타당성조사 운용지침에 대한 개정안을 시행하였습니다. 그간의 목소리에 응답하듯 시행된 점에 서울시민은 기뻐하는 듯 보였습니다.

하지만 첫 술에 배부르지 않는다는 말처럼 ‘25.07.30 시행 개정안은 그 한계가 곧바로 드러났고, 이에 대한 보완점과 비판이 이어졌습니다.

먼저 민간재원 부담이 확정된 사업에 대한 평가가 큰 한계점으로 보입니다.

제2차 서울특별시 도시철도망 구축계획 내 계획노선인 강북횡단선을 예로 들자면, 민간재원 부담이 확정된 사업에 해당하지 않기 때문에 개정안으로 경제성 항목이 10%정도 감소하는 것을 근거한다고 해도 혜택을 받을 수 없습니다.

반면 민간재원 부담이 확정된 사업을 예로 들 수 있는 마찬가지로 제2차 서울특별시 도시철도망 구축계획 내 계획노선인 서부선을 예로 들자면, 이미 민간투자심사도 통과한 후 출자자에 대한 공백 해소가 주된 숙제이므로 민간재원 부담 사업에 대해서 큰 완화로 얻는 이득이 있겠으나 질문하면 딱히 그렇지 않습니다.

즉, 민간재원이 투입되거나 지원될 수 있는 사업이라면 진작에 민자사업으로 추진되거나 재정자립도가 높아 부담을 분담할 수 있는 다른 방법이 이미 존재하기 때문에 큰 완화점이라 보기에는 어렵다는 견해입니다.

지역균형 평가 지표가 없는 균형발전효과 평가 근거는 인터넷 커뮤니티 당 유행어로 비유한다면 ‘홍철 없는 홍철팀’이라 말할 수 있습니다.

예비타당성조사 수행 총괄지침 제59조(정책효과)를 살펴보면 수도권 사업에 필요시 각 호에 기초지방자치단체 간 균형발전제고 효과를 포함하여 검토할 수 있다고 근거하고 있긴 하나, 서울시의 상황을 고려하여 가장 정책적으로 평가되어야 할 지역균형 평가 지표와 혼잡도 완화 평가는 항목으로 근거하지 않고 있기에 이렇다 할 혜택이나 완화를 내포하지 않아 ‘홍철 없는 홍철팀’, ‘팔 없는 붕어빵’이라는 비판을 피하기 어렵습니다.

또한 예비타당성조사 수행 총괄지침에는 할 수 있다는 만약 만을 근거하고 실제 수치는 그대로인 ‘눈 가리고 아웅’인 점도 안타깝습니다.

예비타당성조사 수행 총괄지침 제71조(종합평가의 방법) 제2항에 지역균형 발전 등에 평가가 별도평가항목으로 적용되는 경우 수도권 사업에 대해 경제성 및 정책성 평가 가중치를 10% 내에서 하향 및 상향하여 적용이 가능함을 근거하고 있습니다.

하지만 동법 제71조제2항제1호에는 수도권의 건설사업에 대해 경제성 평가가 60~70%, 정책성 평가가 30~40%로 그대로인 상황입니다.

이를 보면 개선되었거나 보완되었다고 보기는 어렵다는 해석입니다.

신속예비타당성조사 추가 검토는 중앙관서 장의 판단만을 우선하기에 실제 계획을 수립하고 추진할 서울시의 입장은 판단 근거가 되지 않는다는 점도 보완의 대상입니다.

예비타당성조사 운용지침 제39조(예비타당성조사 기간) 제4항에 근거하여 시급한 조사 수행이 필요한 사업에 대해 예타조사 수행기간이 원칙적으로는 철도부문이 9개월 이지만 이를 6개월로 단축하는 신속예타절차가 진행될 수 있음을 근거하나, 이에 대한 판단은 중앙관서의 장이 추가적인 검토를 요청하여 인정되는 경우로 제한되고 있습니다.

이는 서울시민의 입장으로 본다면 실제 사업을 계획하고 추진하는 주체인 서울특별시장이 아니라 정부 장·차관들이라는 점에서 이는 큰 한계점이라 사료됩니다. 결국 사업에 대한 필요성이 현장에서부터 나오는 것이 아니라 제왕적 대통령제에서 평가되는 것으로 보일 수밖에 없는 현실이기 때문입니다.

따라서 ‘25.07.30 시행 개정안에 덧붙여 아래와 같이 보완점을 시사하며 더욱 보완된 개정을 요청드립니다.

하나, 재원의 문제가 아니라 사업에 대한 근본적인 필요성으로 접근할 필요가 있기에 민간재원 부담에 따른 평가 구분이 아니라 실제 사업의 필요성과 타당성의 근본적인 평가가 이루어져야 합니다.

둘, 예비타당성조사 수행 총괄지침 제59조(정책효과)에 수도권 내에서의 지역균형발전제고 효과, 교통혼잡도 완화 효과, 관광 및 등산과 같은 여가 통행의 목적 효과를 별도로 신설하여 진정한 수도권 내 기초지방자치단체 간 균형발전 제고에 실질적인 도움을 부여해야 합니다.

특히 ‘필요시 수도권 사업은 각 호 내용에 기초지방자치단체 간 균형발전 제고 효과를 포함하여 검토할 수 있다.’ 라 근거한 내용이 어떻게 적용될지, 구체적인 적용방식과 적용 반영 여부에 명확한 기준 마련이 필요하며, 최대 70%까지 적용될 수 있는 경제성 항목을 50%까지 하향시키고, 그 차를 균형발전제고 효과 등의 신규 항목으로 더 세밀하게 분석할 수 있도록 근거함이 필요합니다.

셋, 예비타당성조사 수행 총괄지침 제71조(종합평가의 방법) 제2항에 지역균형발전 등에 평가가 별도평가항목으로 적용되는 경우 수도권 사업에 대해 경제성 및 정책성 평가 가중치를 10%내에서 하향 및 상향하여 적용이 가능함을 근거하는 항목을 신설하여 만약이 아니라 가능함으로 근거할 수 있도록 보완해야 합니다.

넷, 예비타당성조사 운용지침 제39조(예비타당성조사 기간) 제4항에 근거하는 신속예타절차의 요청이 중앙관서 장으로 한계를 두는 것이 아니라 실제 해당 계획 수립 단체장의 검토 요청도 접수될 수 있도록 보완해야 합니다.

다섯, 예비타당성조사 운용지침 제50조(종합평가)에서 사업별도평가 항목의 평가시에 재정 확보 방식의 구체적 유형을 명확히 정의하고, 그에 따른 평가 기준을 세분화할 필요가 있습니다.

2026. 02.

서울특별시의회의원 일동