

‘수도권 역차별’ 기획재정부 예비타당성조사 제도개선

촉구 건의안

심사보고서

의안 번호	1972
----------	------

2024년 9월 2일
도시계획균형위원회

1. 심사경과

- 가. 제안자 : 문성호 의원 외 23명
나. 제안일 : 2024년 7월 30일
다. 회부일 : 2024년 8월 14일
라. 상정일 : 제326회 서울시의회 임시회 제1차 도시계획균형위원회
2024년 9월 2일 상정·의결(원안가결)

2. 제안설명의 요지 (문성호 의원)

가. 주문

- 서울특별시의회는 서울시 내 교통 소외지역 해소를 위해 필요한 철도사업이 타진될 수 있도록 수도권에 역차별적 요소로 작용하는 기획재정부 ‘예비타당성조사’ 지표개선을 촉구하는 바, 이에 경제성과 정책성 평가 비중을 조정하고, 신규 편익 항목 개설 및 기존 편익을 개선하는 한편, ‘정책성’ 평가에 있어 ‘철도사업

과급효과'와 '지역균형발전 효과'를 특수평가 항목을 반영할 것을 건의함

나. 제안이유

- 예비타당성조사란 기획재정부 주관으로 「국가재정법」 제38조 및동법 시행령 제13조에 따라 도로, 철도 등 재정사업에 대한 사전 타당성을 검토·평가하는 제도로, 평가항목은 경제성·정책성·지역균형발전 3가지 항목으로 구성되나 2019년 제도 개편에 따라 서울시를 포함한 수도권 평가지표에 '지역균형발전' 항목이 삭제됨
- 서울시 교통 소외지역 해소를 위한 철도사업 추진에 있어 필수적으로 통과해야 하는 수도권 대상 예비타당성조사 평가 지표는 과도한 경제성 평가 비중, 편익산출 한계, 균형발전 효과미반영 등의 한계로 서울시 낙후지역 해소 기회가 박탈되고 있음
- 이에, 경제성에 치중한 평가 비중을 조정하여 정책 평가 비중을 상향하고, 경제성 평가 편익 항목을 개선·발굴하며, '지역균형발전 효과성'을 정책성 평가항목에 반영하는 등 예비타당성조사 제도가 서울특별시를 포함한 수도권 내 교통 소외지역 해소를 위해 긍정적인 역할을 수행할 수 있도록 제도개선을 건의함

3. 참고사항

- 관계법령 : 「국가재정법」, 「국가재정법 시행령」 등

4. 이송처

- 대통령실, 국회, 국무조정실, 기획재정부, 한국개발연구원

5. 전문위원 검토보고 요지 (수석전문위원 조성준)

가. 개요

- 이번 「수도권 역차별' 기획재정부 예비타당성조사 제도개선 촉구 건의안」은 서울시를 포함한 수도권 내 교통 소외지역 해소를 위해 필요한 철도사업이 신속하게 추진될 수 있도록, 수도권에 역차별적 요소로 작용하는 현재의 예비타당성조사 평가체계 제도의 개선을 국회와 정부에 촉구하고자 제출되었음

나. 검토 내용

(1) 현행 예비타당성조사 평가체계

- 예비타당성조사는 「국가재정법¹⁾」에 의거하여 대규모 공공투자사업 (총사업비가 500억 원 이상이면서 국비가 300억 원 이상인 신규사업)의 타당성을 평가하는 절차로 1999년부터 시행되었으며, 우리나라의 공공투자관리에서 핵심적인 역할을 담당하고 있음
- 예비타당성조사는 기획재정부장관 주관으로 한국개발연구원(KDI) 공공투자관리센터(PIMAC) 및 한국조세재정연구원(KIPF)의 정부투자분석센터(GMAC) 등에서 수행²⁾하며, 조사 수행기관이 ▲경제성

1) 국가재정법 제38조(예비타당성조사) ①기획재정부장관은 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
2. 「지능정보화 기본법」 제14조제1항에 따른 지능정보화 사업
3. 「과학기술기본법」 제11조에 따른 국가연구개발사업
4. 그 밖에 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경 보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야의 사업

2) 국가재정법 제8조의2(전문적인 조사·연구기관의 지정 등) ① 기획재정부장관은 예비타당성조사 등을 적정하게 수행하기 위하여 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따라 설립된 한국개발연구원 및 한국

평가, ▲정책성 평가, ▲지역균형발전 평가 결과를 제시하고 분과 위원회³⁾에서 AHP(계층화분석법, Analytic Hierarchy Process) 기법⁴⁾을 활용하여 사업의 타당성을 종합적으로 평가함

- 위 세 가지 항목을 종합적으로 평가하며 0점에서 1점 사이의 값을 부여하는 AHP 종합평가에서 0.5점 이상의 점수일 경우 예비타당성조사 통과를 의미함

< 현행 예비타당성조사 평가체계 >



출처 : 서울시 균형발전본부 균형발전정책과

- 경제성 평가: 비용, 수요 및 편익추정을 통해서 파악한 비용·편익(benefit-cost, B/C)을 활용하여 경제적인 타당성을 평가하는 항목
- 정책성 평가: 사업시행에 따른 비용 및 편익 중 계량화가 곤란하지만 사업의 시행여부를 판단

조세재정연구원과 전문 인력 및 조사·연구 능력 등 대통령령으로 정하는 지정기준을 갖춘 기관을 전문기관으로 지정하여 다음 각 호의 업무 중 전부 또는 일부를 수행하게 할 수 있다

- 3) 2019년 예비타당성조사 제도 개편으로 전문기관의 영향력 조정을 위해 경제성 분석 등은 조사기관, 종합평가는 전문가위원회에서 수행함. 기획재정부에 '재정사업평가위원회'를 설치하고, 종합평가를 위한 '분과위원회'를 구성·운영함
- 4) AHP(계층화분석법, Analytic Hierarchy Process)는 평가기준이 다수이며 상호 배반적인 대안들의 체계적인 평가를 지원하는 의사결정 지원기법의 하나이며, 정성적 요소를 포함하는 다기준 의사결정에 널리 사용됨. 문제를 구성하는 다양한 평가요소들을 주요 요소와 세부 요소로 나누어 계층화하고 계층별 요소들에 대해 쌍대비교를 통해 요소별 가중치를 도출함으로써 정량적, 정성적 정보를 동시에 처리 가능하여 목표단 위계가 형성되어 있는 공공 부문의 의사결정 과정에서 많이 활용됨 ('예비타당성조사에서의 AHP분석 및 이해', 2015년 제11차 공공투자연구포럼)

하는 데 있어서 고려해야 할 다양한 사회적 가치에 대한 평가 요소 분석을 말하며, 사업추진 여건(정책일치성 등) 및 정책효과(일자리, 생활여건, 환경, 안전) 등을 평가하는 항목

- 지역균형발전 평가: 낙후지역의 공공투자사업에 균형발전지표 등을 활용해 가점을 부여하여 경제성이 다소 낮은 사업이라 할지라도 사업추진이 가능하도록 하는 항목

○ 정부는 지난 2019년 국가균형발전과 사회적 가치반영, 예비타당성 조사 제도 운영의 공정성 및 효율성 강화를 위해 제도를 대폭 개편 하였으며, 개편 사항은 ▲평가항목 가중치 이원화(전국→수도권·비수도권 구분), ▲지역낙후도 이원화(전국 가·감점제→비수도권 가점제), ▲AHP 종합평가의 주체 변경(조사기관 연구진 중심→외부 전문가 중심) 등을 골자로 함⁵⁾

○ 예비타당성조사 제도 개편에 따라 비수도권은 지역균형발전 평가를 강화(+5%)하고 경제성을 축소(-5%)한 반면, 수도권은 경제성(60~70%)과 정책성(30~40%)만으로 평가하게 되었으며, 지역 균형발전 항목은 모든 지역에 대해 가·감점제로 평가하였으나 제도 개편 이후에는 비수도권에 대해서만 가점제로 운영함

< 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)

5) 예비타당성조사 제도 개편의 효과분석: 2019년 개편을 중심으로(2024, 국토연구원) p.4

(2) 현행 예비타당성조사 제도의 문제점

“수도권 사업의 경제성 위주 평가”

- 예비타당성조사는 대규모 재정사업의 타당성에 대한 객관적이고 중립적인 조사를 통해 신규 재정사업에 대한 투자를 우선순위에 입각하여 투명하고 공정하게 결정하도록 함으로써 예산 낭비를 방지하고 재정운영의 효율성 제고에 이바지하는 데 그 목적이 있음
- 그러나, 현재 예비타당성조사 제도의 운용이 주로 효율성 측면에만 맞춰져 있어 경제성(B/C) 평가의 편익(Benefit)이 시간·비용 등의 절감과 같은 측정 가능한 편익 중심으로만 지나치게 제한되고 있으며⁶⁾, 사회기반시설(SOC) 건설로 인한 편익이 저평가되고 있다는 의견은 종래 지속적으로 제기되어 옴⁷⁾
- 평가항목 가중치가 수도권과 비수도권으로 이원화되면서 수도권의 경우 경제성 평가가 예비타당성조사 통과와 결정적 요소로 작용하게 되는 바, 막대한 재정이 소요되어 경제성이 낮은 교통(철도) 분야는 그 통과 가능성이 불확실해지는 결과를 초래함
- 서울시 도시철도사업은 사업 초기부터 토지보상비 등 비용(Cost)이 비수도권보다 높을 수밖에 없는 반면, 도시철도 신설로 인해 생기는 편익(Benefit), 예를 들면 통행시간 절감, 혼잡도 완화 등과 같은 서울시의 특수성을 고려한 편익이 현재의 예비타당성조사에는 충분히 반영되지 않고 있어 경제성(B/C) 평가가 낮게 나올 수밖에 없는 구조임

6) “측정가능한 편익중심으로 경제적 분석이 이루어져 시장권 확대에 따른 효과, 인력 및 산업구조 개편 효과, 도시 기능 고도화와 집적경제 효과 등의 편익은 계량화가 어렵다는 이유로 반영되지 못하고 있다는 것이다”

예비타당성조사 대상사업 기준 조정의 쟁점과 과제(국회입법조사처,2023.6) p4

7) 예비타당성조사 대상사업 기준 조정의 쟁점과 과제(국회입법조사처,2023.6) p4

“수도권 사업의 지역 균형발전 측면 배제”

- 현재 우리나라는 인구의 절반이 수도권에 거주(2,623만 명, 전체 인구의 50.7%)하고 있는 가운데 수도권 인구 쏠림 현상이 가속화되고 있으며, 수도권 남·북 발전격차는 지속적으로 확대되어 지역 내 불균형이 심화되고 있으므로, 상대적으로 재정사업에 대한 수요가 부족한 수도권 내 낙후지역은 지역 균형발전 가점 등의 정책적 고려 요소가 없으면 예비타당성조사를 통과하기 힘든 상황임
- 경제 발전과 산업부문 확대, 여가활동의 다양화 등 경제·사회적 여건이 계속하여 급변하고 있으며, 과거의 지표들로는 지역의 발전 정도를 명확하게 표현하는 데에 한계가 있다⁸⁾ 하겠음
- 수도권 내 인프라 낙후지역의 균형발전을 위한 사업 타당성을 합리적으로 조사하기 위해서는 현재 도서·접경지역을 제외한 특별·광역 단위 수도권에 일률적으로 적용되는 평가체계에 대한 면밀한 검토가 필요하다 할 것임

“수도권 사업에 대한 역차별 발생”

- 2006년 ‘지역균형발전 평가’ 항목을 정책성 평가 항목에서 분리하여 평가⁹⁾하기 시작한 이후 예비타당성조사에서 ‘지역균형발전 평가’가 차지하는 비중이 높아지고 있는 상황에서, 2019년 국가적 균형발전이라는 정책 취지에 따라 수도권 사업의 AHP 종합평가 가중치에서 ‘지역균형발전 평가’를 삭제한 조치는 오히려 수도권에 대한 역차별 논란의 여지가 있다는 견해¹⁰⁾가 제기됨

8) 타당성평가에서의 지역낙후도 분석 개선방안 연구(KDI한국개발연구원,2020.10)

9) 2006년 「예비타당성조사 운용지침」개정에 따라 기존 정책적 분석의 하위항목에 포함되었던 지역균형발전분석을 제1계층으로 상향함, 2005년 하반기 착수한 예비타당성조사부터 적용됨

< 예비타당성조사 평가체계(AHP가중치) 변경 추이(건설사업) >

구분	2006년	2009년	2012년	2016년	2017년	2019년	
						비수도권	수도권
경제성 분석	40~50%	40~50%	40~50%	40~50%	35~50%	30~45%	60~70%
정책성 분석	25~35%	25~35%	25~35%	25~35%	25~40%	25~40%	30~40%
지역균형발전 분석	15~25%	15~30%	20~30%	25~30%	25~35%	30~40%	-

출처: 타당성평가에서의 지역낙후도 분석 개선방안 연구(KDI한국개발연구원,2020.10)

- 서울연구원의 연구결과에 따르면 예비타당성조사 제도 변화 직전인 2017년부터 2019년까지와 2019년 제도 개편 후부터 2023년 5월까지 발표된 예비타당성조사 결과를 비교·분석한 결과 비수도권 사업은 비용·편익(B/C) 값이 낮아도 지역균형발전 항목 가점으로 통과되고, 수도권 사업은 비용·편익(B/C) 값이 0.8 이상이어도 통과하지 못하는 경우가 많은 것으로 조사됨

< 2019년 평가체계(AHP가중치) 개편 후 예비타당성조사 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: 수도권 균형발전지수 개발을 통한 예비타당성조사 개선방안(서울연구원,2023.12)

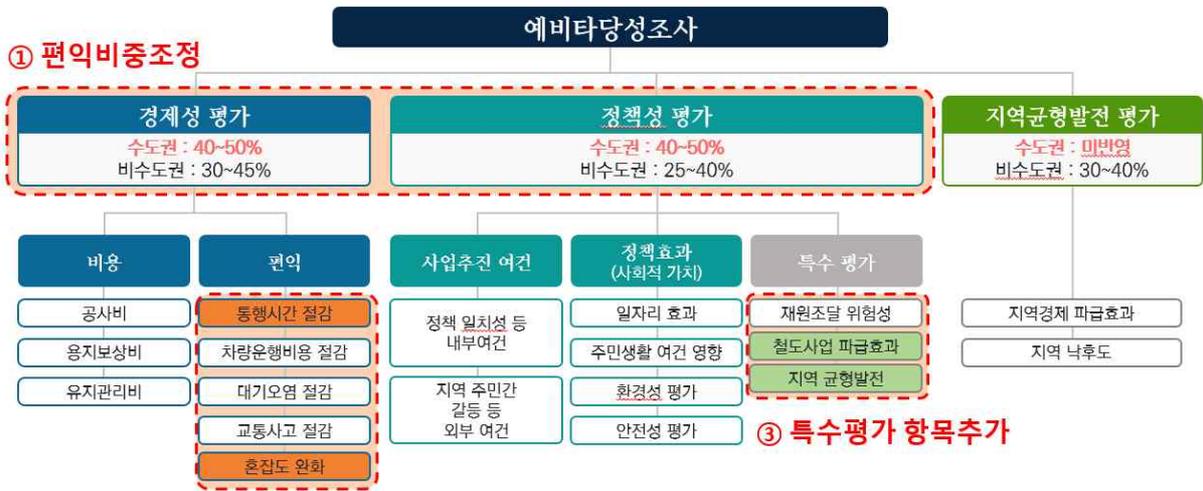
10) 경제·사회 환경 변화에 따른 예비타당성조사 제도의 개선 방안(한국건설산업연구원,2019.8)

(3) 현행 예비타당성조사 제도개선 필요성

“수도권 사업의 정책성 평가 비중 확대”

- 이번 「‘수도권 역차별’ 기획재정부 예비타당성조사 제도개선 촉구 건의안」은 수도권 사업의 예비타당성조사에 대한 경제성(B/C) 평가 비중을 최대 20%까지 하향(60~70%→40~50%) 조정하고, 정책성 평가 비중을 그에 비례하여 상향(30~40%→40~50%) 조정할 것을 건의함

< 예비타당성조사 평가체계 제도개선(안) >



② 신규편익 및 기존편익 재평가

출처 : 서울시 균형발전본부 균형발전정책과

- 기존 예비타당성조사 제도의 평가 틀은 유지하되, 수도권 사업 평가에서 차지하는 비중이 높은 경제성(B/C) 평가 비중을 하향 조정하는 대신 정책성 평가 비중을 상향 조정하여 정책효과 위주로 평가될 수 있도록 현행 제도를 개선하자는 취지로 파악됨
- 공사비 상승과 토지보상으로 인해 막대한 재정이 소요되어 경제성(B/C) 평가 점수가 낮을 수 밖에 없는 수도권 교통(철도) 분야의 특성을 고려하고 가중치를 지역의 특성에 맞게 조정하는 방향은 타당하다 생각함

“수도권 사업의 경제성 평가 항목의 개편”

- 다음으로 경제성(B/C) 평가에 반영되는 편익 가운데 ‘혼잡도 완화’를 신규로 추가하고 기존 편익 중 ‘통행시간 절감’은 재평가 할 것을 건의함
- 기획재정부가 운영하는 「예비타당성조사 수행 총괄지침」 제23조11)에서 원칙으로 정하는 편익항목을 제외하거나 특별히 고려할 필요가 있는 편익항목은 추가할 수 있도록 하고 있으며, 현행 경제성(B/C) 평가에서는 반영하고 있지 않은 ‘혼잡도 완화’와 같은 신규 편익항목은 인구의 절반 이상이 집중되어 있는 수도권 지역의 교통복지 측면에서 반영이 필요할 것으로 판단됨
- 도심에 집중되는 인구로 인해 발생하는 교통 혼잡문제와 불쾌감 증가로 인한 사회적 비용¹²⁾이 지속적으로 증가하고 있으며 시민들의 고통분담으로 교통문제를 억제하고 있으므로, 신규 철도사업 추진 시 시민 안전과 만족도 향상 등 교통혼잡 회피에 따른 쾌적성 개선을 편익화 할 필요성이 있다 하겠음
- 또한, ‘통행시간 절감’ 편익은 교통시설 사업으로 교통수단, 통행속도 등 통행패턴의 변화로 인해 운전자 및 승객의 통행시간이 절감되고, 절감된 시간을 다른 목적에 활용할 때의 편익을 반영하는 것으로 통행 시간가치에 의해 결정됨

11) 예비타당성조사 수행 총괄지침 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

12) 400만명, 출근 1시간 이상 걸려 사회적 비용 170조원 이상으로 분석(중앙일보, '23.8.22자)

- 통행 시간가치 산출은 통행목적에 업무통행과 비업무통행으로 구분하고 각각의 통행목적에 대한 시간가치를 추정하게 되는데, 현재 비업무 시간(여가) 부분이 늘어난 여가통행량에 비해 저평가 되어 있어 이에 대한 개선을 요구하는 것임
- 현재 사용하고 있는 통행 시간가치는 평일 차량당 통행 시간가치를 일괄 적용하고 있고, 주말 통행량도 평일 통행량과 같다고 가정하고 있어 여가 활동에 대한 가치변화 및 여가 목적의 통행량 증가 등에 대한 고려가 반영되지 않고 있는 것으로 파악되는 바, 이에 대한 개선은 타당할 것으로 판단되며 여가 목적 통행량이 높은 서울에 적용 시 기존 편익 대비 개선 효과가 높을 것으로 예상됨

“수도권 사업의 정책성 평가 항목의 개편”

- 마지막으로 ‘철도사업 파급효과’와 2019년 이후 수도권 평가항목에서 제외된 ‘지역균형발전 효과’를 정책성 평가 시 특수평가 항목으로 반영할 것을 건의함
- 이는 기존 예비타당성조사 제도의 평가 틀을 유지하면서 수도권 사업도 지역균형발전 항목을 평가하고 종합평가에 반영해야 한다는 취지로 이해되며, 수도권 내 상대적으로 낙후된 지역, 교통인프라 사각지역의 균형발전을 위한 사업은 전국 차원의 균형발전을 고려하는 현행 예비타당성조사 제도를 통과하기 어려운¹³⁾ 구조적 문제를 보완할 수 있는 방안으로 생각함
- 특별·광역시 내 지역 불균형이 크에도 불구하고 현행 예비타당성조사에서는 특별·광역시를 최종 단위로 하여 지역낙후도를 분석하며, 2019년 제도 개편 이후 일부 접경·도서, 농산어촌 지역¹⁴⁾을 제외

13) 서울 균형발전 가속화를 위한 경제성 평가모델 개발 연구(서울시,2024)

하고 수도권에 대한 지역낙후도 분석이 AHP 종합평가에 미반영 됨

- 지역낙후도가 높은 지역에 부여되는 ‘지역균형발전 평가’ 항목에서의 가점을 수도권이라는 이유로 받지 못하고, 서울·인천 등 특별·광역시 전체를 하나의 지역 단위로 묶어서 낙후도를 분석하는 현재의 평가체계는 ‘수도권 역차별’이 아닐 수 없다 하겠음
- 따라서, 수도권 균형발전을 고려한 합리적인 타당성 조사를 위해 서울시 자치구 저개발 지역에 시행되는 철도사업의 기대 파급효과, 지역균형발전 효과 등을 ‘정책성’ 분석 시 특수평가 항목에 추가하는 예비타당성조사 제도개선이 필요할 것으로 판단됨

< 광역시도별 및 시·군별 지역낙후도 순위(KDI) >

광역시·도별 순위(17개)		시·군별 낙후도 순위(167개)					
1	서울*	1	서울특별시*	21	경기도 오산시*	41	경기도 파주시
2	광주	2	경기도 수원시*	22	인천광역시*	42	경산시
3	대전	3	경기도 군포시*	23	대전광역시	43	경기도 양주시
4	부산	4	경기도 안양시*	24	목포시	44	군산시
5	인천*	5	경기도 성남시*	25	천안시	45	경기도 동두천시
6	경기*	6	경기도 부천시*	26	경기도 남양주시*	46	경기도 이천시*
7	대구	7	경기도 의정부시*	27	김해시	47	경기도 과천시*
8	울산	8	경기도 하남시*	28	대구광역시	48	달성군
9	세종	9	경기도 구리시*	29	통합창원시	49	원주시
10	경남	10	경기도 고양시*	30	구미시	50	세종시
...		11	광주광역시	31	경기도 김포시	51	진주시
...		12	경기도 시흥시*	32	울산광역시	52	순천시
		13	경기도 광명시*	33	경기도 평택시*	53	여주시
		14	부산광역시	34	양산시	54	광양시
		15	경기도 의왕시*	35	기장군	56	경기도 안성시*
		16	경기도 용인시*	36	익산시	84	경기도 포천시
		17	전주시	37	경기도 광주시*	87	경기도 여주시*
		18	경기도 안산시*	38	아산시	90	경기도 양평군
		19	경기도 화성시*	39	포항시	106	경기도 연천군
		20	청주시	40	울주군	114	경기도 가평군

주: 광역시도에서 * 표기된 지역은 수도권으로 지역낙후도 분석을 종합평가(AHP)에 미반영

출처: 예비타당성조사 개선 위한 수도권 균형발전지수 개발(서울연구원,2024.3)

14) 경기도 김포시, 파주시, 양주시, 동두천시, 포천시, 연천군, 가평군, 양평군, 인천광역시 강화군, 옹진군 등. 다만, 여러 지역이 걸쳐 있는 경우 '재정사업평가위원회'를 통하여 지역균형발전평가 반영여부 판단함

다. 종합 의견

- 이번 「‘수도권 역차별’ 기획재정부 예비타당성조사 제도개선 촉구 건의안」은 서울시를 포함한 수도권 내 교통 소외지역 해소를 위해 필요한 철도사업이 시의적절하게 추진될 수 있도록 수도권에 역차별적 요소로 작용하는 현재의 예비타당성조사 평가방법에 대한 제도 개선을 국회와 정부에 촉구하기 위한 것임
- 이번 건의안은 ▲ 수도권 사업의 예비타당성조사 시 경제성(B/C) 평가 비중을 하향 조정(60~70%→40~50%)하고 정책성 평가 비중을 그에 비례하여 상향 조정(30~40%→40~50%)할 것, ▲ 경제성(B/C) 평가 시 반영하는 편익 항목에 ‘혼잡도 완화’를 신설하고 저평가된 여가 목적 통행량의 가치가 ‘통행시간 절감’ 편익에 제대로 반영되도록 개선할 것, ▲ 수도권 사업의 예비타당성조사 정책성 평가 시 해당 사업으로 인해 기대되는 장래 가치 등을 편익 환산한 ‘철도사업 파급효과’와 ‘지역균형 발전 효과’를 특수평가 항목으로 반영할 것을 건의하고자 하는 것임
- 예비타당성조사 제도는 도입 이래 여러 성과에도 불구하고 본격 시행된 지 20여 년이 지나면서 많은 이견과 논란이 제기되고 있으며, 특히 2019년 제도 개편 이후 수도권 사업의 과도한 경제성(B/C) 평가 비중과 변화된 시대 상황에 맞지 않는 보수적인 편익 산출, 수도권 내에서 심화되고 있는 지역격차·불균형 등 사회적·지역적 특성을 고려하지 않은 가중치 적용 등 현행 예비타당성조사 평가방법의 불합리성이 지적되어 왔으므로, 수도권에 대한 역차별을 막고 수도권 사업에 대한 예비타당성조사 평가방법 개선을 촉구하는 이번 건의안의 필요성이 인정된다 하겠음

- 한편, 서울시에서도 기획재정부에 예비타당성조사 제도 개선을 건의¹⁵⁾한 바 있으므로, 기획재정부와의 지속적이고 적극적인 협의와 공론화를 통한 사회적 공감대 형성을 통해 수도권외의 특수성을 충분히 반영하는 합리적인 예비타당성조사 제도 개선을 이뤄내야 할 것이며, 서울을 비롯한 수도권외의 낙후지역 교통인프라 확충으로 지역 균형발전을 도모해야 할 것임

6. 질 의 및 답 변 요 지 : 생 략

7. 토 론 요 지 : 생 략

8. 심 사 결 과 : 원 안 가 결

- 의결주문 내용을 명확히 하기 위해 종결어미를 일부 수정하고 오타를 정정함

9. 소 수 의 견 의 요 지 : 없 음

10.기 타 필 요 한 사 항 : 없 음

15) 예비타당성조사 제도 개선 건의(균형발전정책과-6953호, '24.7.9.)

‘수도권 역차별’ 기획재정부 예비타당성조사 제도개선 촉구 건의안

(문성호 의원 대표 발의)

의안 번호	1972
----------	------

발 의 년 월 일 : 2024년 07월 30일

발 의 자 : 문성호, 곽향기, 김경훈,
김규남, 김동욱, 김용일,
김원태, 김재진, 김종길,
김지향, 김태수, 박수빈,
서상열, 송경택, 송재혁,
옥재은, 이경숙, 이민석,
이상욱, 이효원, 장태용,
최민규, 허 훈, 황철규
의원(24명)

1. 주문

- 서울특별시의회는 서울시 내 교통 소외지역 해소를 위해 필요한 철도사업이 타진될 수 있도록 수도권에 역차별적 요소로 작용하는 기획재정부 ‘예비타당성조사’ 지표개선을 촉구하는바, 이에 경제성과 정책성 평가 비중을 조정하고, 신규 편익 항목 개설 및 기존 편익을 개선하는 한편, ‘정책성’ 평가에 있어 ‘철도사업 파급효과’와 ‘지역균형발전 효과’를 특수평가 항목을 반영할 것을 건의함

2. 제안이유

- 예비타당성조사란 기획재정부 주관으로 「국가재정법」 제38조 및 동법 시행령 제13조에 따라 도로, 철도 등 재정사업에 대한 사전 타당성을 검토·평가하는 제도로, 평가항목은 경제성·정책성·지역균형발전 3가지 항목으로 구성되나 2019년 제도 개편에 따라 서울시를 포함한 수도권 평가지표에 ‘지역균형발전’ 항목이 삭제됨
- 서울시 교통 소외지역 해소를 위한 철도사업 추진에 있어 필수적으로 통과해야 하는 수도권 대상 예비타당성조사 평가 지표는 과도한 경제성 평가 비중, 편익산출 한계, 균형발전 효과미반영 등의 한계로 서울시 낙후지역 해소 기회가 박탈되고 있음

- 이에 경제성에 치중한 평가 비중을 조정하여 정책 평가 비중을 상향하고, 경제성 평가 편익 항목을 개선·발굴하며, ‘지역균형발전 효과성’을 정책성 평가항목에 반영하는 등 예비타당성조사 제도가 서울특별시를 포함한 수도권 내 교통 소외지역 해소를 위해 긍정적인 역할을 수행할 수 있도록 제도개선을 건의함

3. 참고사항

가. 관계법령 : 「국가재정법」, 「국가재정법 시행령」 등

4. 이송처

- 대통령실, 국회, 국무조정실, 기획재정부, 한국개발연구원

‘수도권 역차별’ 기획재정부 예비타당성조사 제도개선 촉구 건의안

서울특별시는 도시철도 서비스 취약지역을 개선하고 도시의 균형발전을 도모하기 위해 우이-신설 연장선, 서부선, 목동선 철도사업 등이 포함된 ‘제1차 서울특별시 도시철도망 기본계획’을 수립하여 2008년 11월 「국토해양부 제2008-673호」로 고시했습니다.

그러나, 예산 부족 등의 이유로 사업이 10년 이상 지연되면서 서울특별시 내 교통 소외지역 심각성이 악화됨에 따라, 서울시는 도시구조 등 변화된 제반여건을 종합적으로 고려하고 경전철 개별 노선 재검증을 실시, 종합적인 타당성 검토를 기반으로 강북횡단선, 목동선 철도사업 등이 포함된 ‘제2차 서울특별시 도시철도망 구축계획(국토교통부고시 제2020-822호)’을 2020년 11월에 발표했습니다.

한편, 도로, 철도 등의 사업추진에 앞서 타당성 검증 절차인 ‘예비타당성조사’ 제도가 개편(2019년 5월)되면서, 수도권의 경우 기존 ‘경제성·정책성·지역균형발전’ 3가지로 구성되었던 평가항목에서 ‘지역균형발전’ 항목이 삭제되었습니다.

이에 따라 도시철도 취약지역을 해소해 지역 균형발전을 이루고자 추진되는 수도권의 도시철도망 사업이 철도사업 추진에 따라 창출되는 저개발 지역 지역균형발전 효과 등의 평가 지표는 부재한 채 과도한 경제성 평가 비중(최대 70%)을 기준으로 타당성 평가를 받게 된 것입니다.

실제로도 서울 관내를 통과하는 ‘신분당선 서북부 연장선’ 과 철도 접근성이 취약한 지역을 잇는 ‘강북횡단선’, 그리고 서울 서남부지역의 교통 불편 해소를 위한 ‘목동선’ 까지 줄줄이 경제성을 이유로 예비타당성 조사를 통과하지 못했습니다.

특히 강북횡단선의 경우, 현행 제도의 편익 산출 한계가 여실히 드러났습니다. 강북횡단선은 목동에서 홍제를 지나 정릉, 청량리까지 북한산을 따라 이어져 서울 강북지역 동쪽과 서쪽을 이으며 교통 취약지역 다수를 포함한 노선입니다.

북한산 관통구간은 산간 지역 공사로 대규모 비용 소요가 예상되지만, 서울 강북생활권의 동쪽에서 서쪽 지역 교류를 활성화하고 이동 편의성을 극적으로 높인다는 이점이 있습니다. 또한, 북한산 접근성이 높은 노선 특성상 등산 등 비업무(여가) 목적 통행량 가치가 높은 구간이나 현재 예비타당성조사 평가 기준의 한계로 해당 편익 가치가 제대로 반영되지 않았습니다.

결국, 서울특별시 내 도시철도가 없는 저개발 자치구에 대한 사업을 추진함에도 불구하고, ‘지역균형발전’ 이 수도권 예비타당성조사 항목에서 삭제된 채 경제성에 치중해 평가되고 있어 대한민국 균형발전이라는 근본적인 정책가치까지 뒤흔들며 궁극적으로는 교통 소외지역에 거주하는 서울시민께 역차별적 요소로 작용하고 있습니다.

그동안 서울특별시의회에서는 수차례 시정질의를 통해 서울시가 앞장서서 수도권 역차별로 종결되는 기획재정부 예비타당성조사의 문제를 개선하기 위해 노력해줄 것을 주문했습니다.

서울시는 현행 예비타당성조사 제도개선을 위해 학술용역, 대토론회, 전문가 자문단 운영 등을 추진하고, 서울연구원은 인천연구원 및 경기연구원과 공동으로 「예비타당성조사 개선 위한 수도권 균형발전지수 개발」을 추진해 제도개선 필요성과 구체적인 평가항목 연구를 진행했습니다.

이에 서울특별시의회는 서울시 균형발전본부가 기획재정부에 제출한 ‘예비타당성조사 제도 개선 방안(2024.7.10.)’ 과 같이, 현행 예비타당성조사 제도에 대한 개선을 다음과 같이 요구합니다.

첫째, 수도권을 대상으로 한 예비타당성조사에 대한 경제성 평가 비중을 현행(60~70%)에서 최대 20%까지 하향 조정(40~50%)하고, 정책성 평가 비중을 그에 비례하여 상향(30~40%→40~50%)한다.

둘째, 수도권을 대상으로 한 예비타당성조사 경제성 평가 시 반영하는 편익 항목에 시민 안전과 쾌적성, 만족도가 반영된 ‘혼잡도 완화’를 신설하고, 저평가된 여가 목적 통행량 가치를 편익에 제대로 반영될 수 있도록 기존 편익 항목을 개선한다.

셋째, 수도권 대상으로 한 예비타당성조사 정책성 평가 시 해당 사업으로 인해 기대되는 장래 가치 등을 편익 환산한 ‘철도사업 파급효과’와 2019년 이후 수도권 평가항목에서 삭제된 ‘지역균형발전 효과’를 정책성 평가 특수평가 항목으로 반영한다.

2024. 7. 00.

서울특별시의회의원 일동