

GTX-B노선의 예비타당성 통과요인 분석

: 경제적 기준과 정치적 요인의 상호작용

가보연* · 김성수**

Preliminary feasibility analysis of the GTX-B line: considering the interaction between political factors and economic criteria

Ga, Bo-Yeon (Researcher, The Korea Transport Institute)

Kim, Seong-Soo (Professor in Public Administration, Hankuk Univ. of Foreign Studies)

- I** 서론
- II** 이론적 논의
 - 1. 예비타당성조사와 정책결정
 - 2. 정책결정과 합리성: 경제적 합리성과 정치적 합리성
 - 3. 분석 관점: 예타과정에서 경제적 기준과 정치적 요인의 상호작용
 - 4. 선행연구
- III** 사례분석 : 수도권광역급행철도(GTX)와 B노선
 - 1. 수도권광역급행철도 추진개요
 - 2. 수도권광역급행철도 B노선 재검토
- IV** 제1차 및 제2차 예비타당성조사의 내용: 수행주체를 중심으로
 - 1. 제1차 예비타당성조사(2014년): (B노선 단독이 아닌) A, B, C 노선 통합 분석
 - 2. B노선에 대한 제2차 예비타당성조사(2019년)
- V** GTX-B노선에 대한 수행주체별 대응 분석
 - 1. 1차예타 이후의 경기도 대응
 - 2. B노선 좌절 이후 인천광역시의 노력
 - 3. 국토교통부의 추진의지: 수도권 교통난 해소
 - 4. 기획재정부
- VI** GTX-B 예비타당성 조사에서 정치성 요인 및 통제
 - 1. 수행주체와 관련된 정치성 요인
 - 2. 상황적 요인변화: 왕숙신도시 건설
 - 3. 예비타당성조사에 의한 정치성의 통제
- VII** 결론 및 요약

2023년 8월 3일 접수, 2023년 9월 13일 최종수정, 2023년 9월 18일 게재확정

* 한국교통연구원 연구원, 한국외국어대학교 행정학과 박사과정(주저자)

** 한국외국어대학교 행정학과 교수(교신저자)

Abstract

본 논문은 수도권광역급행철도인 GTX의 B노선을 대상으로 예비타당성조사가 대규모 SOC 투자사업 결정에서 어떻게 활용되는지 검토하였다. B노선은 쉽게 사업타당성이 인정된 A노선과는 달리 건설시공자인 민간기업, 지방정부(경기도 및 인천시), 중앙정부(국토교통부, 기획재정부), 지역주민, 정치권(지역구 국회의원, 총선) 등이 상호작용하면서 오랜 기간에 걸쳐 예비타당성조사가 진행되었다. 제1차 예비타당성조사(2014년) 및 제2차 예비타당성조사(2019년)의 주요 내용을 정리하였고, 제1차 조사에서 탈락된 이후 제2차 조사로 재기획되면서 최종 승인되는 과정을 경기도, 인천시, 국토교통부, 기획재정부, 지역주민의 대응을 중심으로 분석하였다. 정치적 목적을 위해서 예비타당성조사가 활용된다는 선행연구와는 달리 GTX-B 노선 사업은 예비타당성조사 제도가 단순히 정치적 합리성의 의도에 의하여 이용되기보다는 경제적 합리성이 구속적인 기준으로 작용하고 있음을 보여준다. 제2차 조사를 관철하고 통과할 수 있었던 배경 요인으로는 B노선 재기획에 대한 관련 주체의 강한 동기, 수도권 교통난 해소 필요성, 그리고 왕숙신도시의 건설과 같은 상황 요인의 변화가 작용하고 있다. 정치적 요인들이 상호작용하여 B노선이 결정되지만, 경제적 타당성의 기준의 제약조건을 충족할 수 있는 노선이 탐색·선정되었다.

- 주제어: 예비타당성조사, 수도권광역급행철도, GTX-B노선, 경제적 합리성, 정치적 합리성

The Great Train eXpress (GTX) is a rapid, wide-area railway service that efficiently links the three central hubs of downtown Seoul: Seoul Station, Cheongnyangni Station, and Samsong Station. It accomplishes this connection from the metropolitan outskirts in under 30 minutes. It aims to relieve traffic congestion and improve the transportation welfare of long-distance commuters. This paper reviewed how the preliminary feasibility analysis was used in the GTX-B line. The B-line study involves the interaction of multiple actors, including private construction companies, local governments (Gyeonggi-do and Incheon City), central government (Ministry of Transport, Ministry of Finance), local residents, and politicians (members of the local constituency). This paper summarized the main contents of the 1st preliminary feasibility analysis (2014) and 2nd preliminary feasibility analysis (2019). Contrary to previous studies that the pre-feasibility analysis is used for political purposes, economic rationality has taken precedence over political rationality in the GTX-B case. The transport ministry has replanned the B line to meet the cost-benefit conditions. It could pass the second feasibility analysis by using the new circumstance of constructing Wangsuk New City and including the new city in the B line. Political factors interacted to determine the B-line, but a route that meets the constraints of economic feasibility criteria was explored and selected.

- Keywords: Preliminary feasibility analysis, Great Train eXpress, GTX-B line, Economic rationality, Political rationality

I. 서론

본 논문은 수도권광역급행철도인 GTX의 B노선을 대상으로 예비타당성조사가 대규모 SOC투자사업 결정에서 어떻게 활용되는지 검토하였다. 예비타당성조사는 비용과 편익의 경제적 계산을 통하여 정책결정의 합리성을 제고하는 수단이지만, 동시에 예타의 운영 자체가 관련된 행위자의 정치적 요구나 이해관계의 상호작용으로부터 순수하게 자유로울 수는 없기 때문에 정치성을 갖게 된다.

B노선은 쉽게 사업타당성이 인정된 A노선과는 달리 건설시공자인 민간기업, 지방정부(경기도 및 인천시), 중앙정부(국토교통부, 기획재정부), 지역주민, 정치권(지역구 국회의원) 등이 상호작용하면서 오랜 기간에 걸쳐 예비타당성조사가 진행되었다. 초기에 타당성이 부족하다는 예타판정 결과에도 불구하고 지자체와 지역주민들의 사업시행 요구가 계속되면서 재심사가 이루어지고 이 과정에서 사업타당성을 확보할 수 있도록 노선변경 등이 이루어졌다. 이 과정에서 우리는 예비타당성조사 결과에 작용하는 경제적 합리성 기준에 대한 여러 행위자들의 입장 및 대응방안을 살펴보면서 예비타당성조사 운영에 작용하는 정치적 요인을 분석하고자 한다. 구체적으로는 B노선 추진과정에서 참여자들이 자체수행한 타당성 분석 결과와 예비타당성조사 결과 및 참여자 간 입장을 비교함으로써 정치적 합리성과 예비타당성조사의 관계를 분석하였다.

GTX사업은 대도시 교통망을 혁신적으로 재구성하는 대규모 SOC투자 사업이다. 이러한 철도 교통망뿐만 아니라 다양한 재정투자 사업들이 요청되고 점차 재정투입 규모도 증대하면서 예비타당성조사의 중요성은 더욱 커지고 있다. 우리나라는 1999년부터 대규모 SOC 투자사업 신규 추진 시, 기획재정부의 예비타당성조사를 받아 사업성 평가를 받도

록 규정하고 있다. 예비타당성조사가 처음 시행되었을 때 사업성 평가에 가장 큰 영향을 주는 평가항목은 경제성 분석이었기 때문에, SOC 사업을 추진하고자 하는 정치권이나 지자체, 중앙정부는 예비타당성조사 신청 전 자체적으로 경제성 분석을 수행하여 그 결과를 첨부한 사업계획서를 제출하고 있다. 그런데 재정사업의 규모가 클수록 관련된 행위자나 집단도 많아지고 이해관계도 복잡해지기 때문에 이러한 상황에서 예비타당성조사 제도가 이해관계자들에게 어떻게 수용되고 활용되는지 검토하는 것은 예비타당성조사 제도의 실제 운영을 이해하는데 도움이 될 것이다.

연구내용은 제2장에서는 이론적 논의로 예비타당성조사 및 정책결정에 작용하는 합리성의 유형을 검토하고 예타 정책과정에서 경제적 기준과 정치적 요인 간 상호작용의 분석관점을 제시하였다. 제3장은 GTX B노선에 대한 사례분석으로 B노선의 특성과 예비타당성조사 현황을 정리하였다. 제4장은 분석적인 관점에서 예비타당성조사 수행주체별 조사 결과의 차이, 2차 재조사 및 노선변경, 영향요인 등을 검토하였다. 제5장은 예비타당성조사와 정치적 요인이 어떻게 상호작용하고 있는지 논의하였다. 마지막 제6장에서는 결론적인 논의를 하였다.

II. 이론적 논의

1. 예비타당성조사와 정책결정

국가재정법 제38조¹⁾에 근거한 예비타당성조사는 주로 기초자료 분석, 경제성 분석, 정책적 분석, 지역균형발전 분석, 종합평가로 구성된다. 사업의 개요 및 기초자료 분석 과정에서는 사업의 추진 배경, 목적, 경위, 계획된 사업내용과 중앙관서에서

1) 국가재정법 (법률 제18469호, 2021. 9. 24) 제38조

제출한 기초자료를 검토하여 조사의 쟁점을 도출한다.

경제성 분석은 조사대상 사업의 경제적 효과와 투자 적합성을 분석하는 부분으로, 흔히 알고 있는 비용-편익(Cost-Benefit) 분석을 말하며 예비타당성조사의 가장 핵심적인 분석이라고 할 수 있다. 계량화된 비용과 편익을 이용하여 B/C 비율, 순현재가치(NPV), 내부수익률(IRR) 등을 분석한다.

한편, 국가재정사업은 민간사업과 달리 경제성만을 가지고 추진 여부를 평가할 수 없으므로 예비타당성조사에서는 정책적 분석도 시행된다. 정책적 분석에는 경제성 분석과 별도로 사업 수행의 타당성을 평가하는 것이다. 이 분석은 정책 일치성과 같은 내부적 여건과 지역주민의 사업에 대한 태도와 같은 외부적 여건을 고려하여 사업의 타당성을 분석한다. 그리고 지역균형발전 분석은 국가적 정책 목표인 지역균형발전을 평가에 반영하여 사업의 타당성을 평가하는 것으로, 이 분석은 지역의 낙후도, 지역경제 미치는 파급효과 및 기타 항목을 평가한다. 이러한 정책적 기준은 경제성 분석과 같은 계량화된 수치가 아니라, 관련된 행위자의 이해관계와 가치가 응축된 것이기 때문에 정치적 요인의 영향을 받게 된다.

다음에서는 이러한 두 가지 요인을 경제적 합리성과 정치적 합리성의 개념으로 접근하였다. 이어서 예타사업의 정책과정에서 경제적 기준과 정치적 요인의 두 가지 항목이 어떻게 상호작용하는지 논의하였다.

2. 정책결정과 합리성: 경제적 vs. 정치적 합리성

정책이란 사회문제 해결을 위한 정부의 활동이다. 그리고 사회적 문제해결을 위해서는 문제해결에 필요한 정책목표의 설정과 이를 달성하기 위한 정책수단의 선택이 필요하다. 즉, 목표와 수단은 정책의 핵심적인 구성요소가 되는 것이다.(김성수, 2020: 37) 이처럼 정책은 정책목표와 정책수단으로

구성되기 때문에 합리적으로 정책을 결정한다는 것은 목표와 수단을 합리적으로 결정하는 것을 의미하게 된다. 여기서 목표와 수단의 관계는 다음과 같은 다양한 상대적 관계의 유형으로 표현할 수 있다.

	목표	산출	효과
합리성 =	수단	투입	비용

자료: 저자작성

목표-수단 관계로서의 합리성을 구현하기 위해서는 목표(산출 혹은 효과, benefit)을 극대화하거나 수단(투입 혹은 비용, cost)을 최소화할 필요가 있다. 이 경우 합리성은 대체로 경제성, 효율성 또는 능률성과 상호교환적으로 사용된다. 주어진 목표와 제약조건 하에서 목표달성을 위한 대안선택시 다양한 대안들 중 최소의 비용으로 목표를 달성할 수 있는 대안을 선택하는 행위, 또는 동일 비용으로 최대의 목표산출을 얻을 수 있는 대안을 선택하는 행위를 합리적인 선택으로 개념화한다.(정정길 외, 2020: 444) 이러한 맥락에서 경제적 합리성이란 경제학적 접근을 통해서 측정된 비용과 효과의 관계를 의미하는 것으로 이것의 핵심적인 측정방법이 비용-편익 분석이라고 할 수 있다. 그러한 의미에서 B/C분석을 근간으로 하는 예비타당성조사 제도 자체 역시 경제적 합리성을 구현하는 방안이라고 할 수 있다.

이와는 달리, 정치적 합리성이란 정책결정에 참여하는 다양한 행위자들의 이해관계를 조정하는 것이다. 정책은 속성상 관련된 대상집단에게 이익(혜택)과 손해(비용부담)의 가치(value)배분을 초래하기 때문에 이해 당사자에 대한 설득과 타협이 필요하다. 여기서 가치란 신념이나 이념적인 요인이 될 수도 있고 물질적인 이해관계(interest) 요인을 의미할 수도 있다. 이러한 가치관련적인 요인들은 특히 정책의 ①목표를 설정하는 경우 그리고 설정된 목표달성에 필요한 최선의 ②대안을 선택하는 경우

에 주로 작용하게 되는데 이는 예타사업의 조사분석 과정에서 적용될 수 있다.((그림 1) 참조)

①의 목표설정 경우 정치적 합리성은 관련된 이해관계자들의 설득, 타협, 조정 등을 다루게 되는데 이는 경제적 합리성이 목표 그 자체는 주어진 것으로 전제하고 투입과 산출을 다루는 것과 다른 점이다. ②의 대안선택과 관련해서는 목표 달성에 필요한 최선의 방안이 무엇인지에 대한 비교·평가 기준이 있어야 한다. 이때 비용-효과의 비율에 관한 효율성(즉, 경제적 합리성) 기준 이외에도 정책적 분석 그리고 지역균형발전 분석과 같은 비계량적이고 질적인 기준이 작용할 수 있다. 이러한 기준들이 정치적 합리성의 요소가 된다.

정치적 합리성은 정치적으로 바람직한 가치를 극대화하거나 이의 손실을 극소화한다는 과정에서 종종 경제적 합리성에 대립하는 개념으로 사용된다. 경제적 합리성은 정책효과나 비용에서 경제적인 것 그리고 능률성 등 경제적 가치를 중시하는 개념이기 때문이다(정정길 외, 2020).

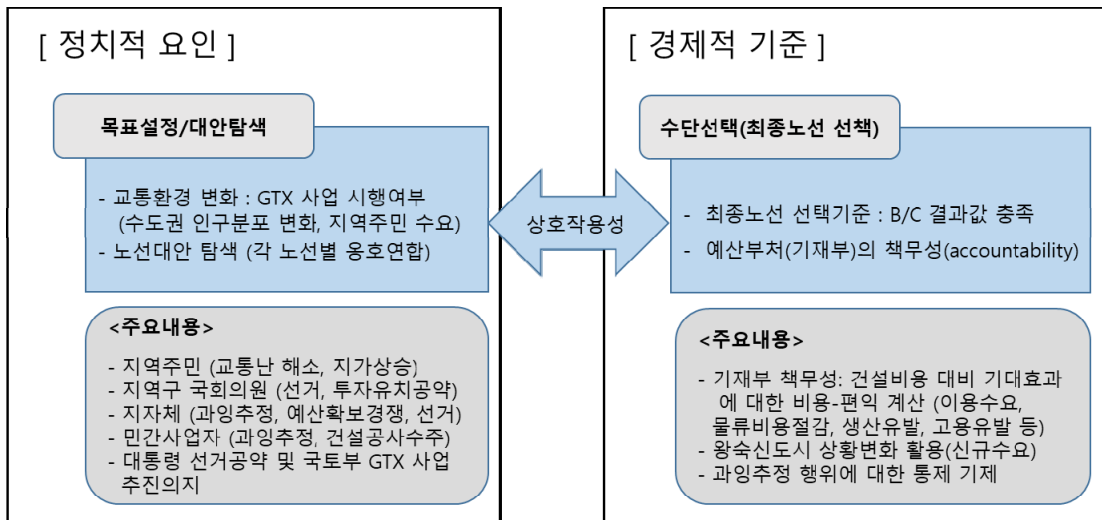
그러나 바람직한 정책결정을 위해서는 정치적 합리성과 경제적 합리성은 대립적인 파악보다는 보

완적으로 이해하면서 같이 추구되어야 한다. 그리고 경제적 합리성의 기준이 무분별한 정치적 고려 요인들을 통제하고 관리할 필요가 있고, 정치적 합리성은 경제적 기준이 포착할 수 없는 사회적 가치를 구현할 수 있기 때문이다. 이러한 맥락에서 GTX-B 노선 사례는 정치적 요인과 경제적 기준 사이의 관계를 잘 보여주는 사례라고 할 수 있다.

3. 분석 관점: 예타과정에서 경제적 기준과 정치적 요인의 상호작용

본 연구에서는 <그림 1>의 관점에 준하여 경제적 기준과 정치적 요인의 상호작용을 서술하였다. 예비타당성 분석 과정은 경제적 합리성을 기본으로 운영되지만 이 기준만으로 예비타당성 조사의 정책 과정이 진행될 수는 없기 때문에 이에 영향을 미치는 요인에 대한 고려가 필요하다. GTX-B 노선 사례에 작용하는 정치적 요인은 아래의 그림과 같다.

정치적 요인은 크게 정책목표 차원에서 GTX 사업 시행자체에 대한 결정과 지역별 A, B, C 노선에 대한 대안 탐색에 영향을 미친다. 아울러 (기재부와



자료: 저자작성

<그림 1> 분석 관점 : 세부요인 및 상호작용성

같은 예산관리의 엄격한 책무성(accountability)을 가지지 않은 행위자들은 중앙정부의 SOC 예산 유치를 위해 B/C 효과를 과잉추정 하는 경향이 있다.

경제적 기준은 중앙정부(기재부)가 최종적으로 대안을 검토하고 사업시행 노선을 확정하는 단계에서 엄격한 기준으로 타당성을 평가하는 것이다. 이를 통해서 정치적 요인의 무리한 작용이나 과잉추정 행위가 통제된다.

두 요인의 상호작용성을 통해서 GTX-B 노선 사업은 1차 본 예타평가에서 탈락한 이후에도 포기되지 않고 다시 2차 예타심사가 이루어졌다. B노선이 재기회되면서 최적의 노선이 경험적(heuristic)으로 탐색되었다. 경제적 타당성 기준을 충족시키기 위해서 노선변경, 노선연장, 신도시건설(신규수요) 등을 활용하면서 적합한 노선을 탐색한 것이다.

4. 선행연구

예비타당성조사에 관한 선행연구들은 ①정치적 관계성을 시사하거나, ②예비타당성조사의 적절성을 분석하거나, ③특정사업부문별로 그 특수성을 논의한 문헌들로 분류할 수 있다

첫째, 예비타당성조사와 정치적 관계성에 관한 연구 중 박민정(2020)은 국가균형발전을 이유로 예비타당성조사 면제가 되는 사업수가 늘어나고 있고, 예비타당성조사에서 탈락한 사업들이 예비타당성조사 면제 사업으로 선정되고 있는데 이는 국가의 균형발전을 위한 국책사업의 예산 배정이 예비타당성조사의 면제가 되어 관련 행정부처, 지자체, 정치인들에게는 정부로부터 할당되는 중요한 혜택이 됨을 밝혔다. 해당 연구에서는 이러한 예타 면제가 결정되는 과정에서 지대추구활동이 나타나는 것을 확인하였다. 김재훈·이호준(2012) 연구는 대규모 예비타당성조사가 다음 선거에 미치는 영향에 대해 실증적으로 분석하여 살펴보았다. 분석 결과, 대규모 공공투자사업이 특정 지역에 유치되면 해당 지역 정치인들의 선거결과에 긍정적인 영향을 미치

는 것으로 나타났다. 그래서 정치인들은 자신들의 정치적 이익을 위해 자기의 지역구에 대규모 공공투자 사업을 유치할 가능성이 높다고 판단했다. 이 연구는 대규모 국책사업이 지역 민심과 깊게 연관되어 있으며, 상당 부분 정치적으로 영향을 미치고 있다는 사실을 보여준다. 신가희·하연섭(2015) 연구는 국회에서 수행하는 예산심의 과정에서 예비타당성조사가 정치적으로 어떻게 수용되는지에 대한 분석을 수행하였다. 국회 예산결산특별위원회의 회의록 분석 결과, 국회의원들은 최종적으로 정치적인 목적을 달성하기 위해 예비타당성조사를 활용하려고 시도하였다는 주장이 제시되었다.

둘째, 예비타당성조사 자체의 문제점 또는 개선방안에 대한 연구는 다음과 같다. 성영정(2021)은 수자원사업 관련 예비타당성조사 53개 보고서와 타당성재조사 13개 보고서의 사례를 분석하였는데, B/C가 1 이상인 34개 사업 중 33개의 사업이 예비타당성조사를 통과한 반면 B/C가 1 미만인 23개 사업 중 7개만이 예비타당성조사를 통과하여 수자원분야의 예비타당성조사는 경제성에 대한 의존도가 높다는 것을 증명하였다. 그러나 경제성은 인구, 경제자립도, 사업형태 등 비수도권지역에 불리한 조건 하에서 수행되기 때문에 지역균형발전이나 정책효과의 계량화, 정부 역점정책과의 연계성 및 상위 관련 계획과의 부합성 등이 예비타당성조사 통과에 영향을 미치도록 지침을 개정할 필요가 있다고 제시하였다. 김현일(2013)의 연구에서는 예비타당성조사 제도의 운영현황과 4대강 사업의 시행과정에서 발생한 국가재정법과 동법 시행령의 문제점을 분석하였다. 또한 조공장(2013)의 연구에서는 대규모 개발사업의 지속성을 보장하기 위해 예비타당성조사에서 경제성과 환경성의 타당성을 종합적으로 고려하는 것이 바람직하다는 제언을 하였다.

한편, 예비타당성조사 제도의 적절성에 대해 세부사업부문별로 논의한 문헌으로는 국내 댐 건설 계획 및 사업에 적용할 수 있는 예비타당성조사 평가항목의 중요도를 분석한 연구(구자건·이무춘,

2004), 교통시설사업에 대한 예비타당성조사 종합 평가에 환경성과 지역균형발전 항목을 중심으로 개선안을 제시한 연구(오미영 외, 2010)가 있다. 이운빈(2008)의 연구는 R&D 사업의 예비타당성조사 시, AHP의 대항목인 기술성이 편익발생 규모에 영향을 미치기 때문에 AHP의 기본가정인 항목 간 독립성이 지켜지기 어렵다는 사실을 지적하였다.

셋째, 특정사업 부분별 연구 중에서 철도, 도로와 관련된 것으로 다음이 있다. 철도사업 예비타당성조사에 대한 문헌으로는 철도사업 예비타당성조사의 환경비용에 철도사업으로 인한 지형훼손, 생태계단절 등의 추가를 주장한 연구(선효성·박영민, 2006), 철도사업 예비타당성조사에 적용된 유지관리비의 비밀관성을 지적하고 유지보수비용 산정 기준을 제안한 연구(고성원 외, 2009)가 있다. 양준규 외(2011)의 연구에서는 철도사업 시행 시 도로 및 해운 화물이 철도운송으로 전환됨에 따라 발생하는 다양한 이익 항목들을 도출하고, 이러한 항목들을 정량화하는 방안을 연구하였다. 또한 철도사업의 환경편익인 소음, 공간영향, 대기오염의 계량화 평가방안의 연구(남두희 외, 2011)가 있다. 도로사업 예비타당성조사에 대한 문헌으로 안태훈(2011)의 연구에서는 국가교통DB에 근거한 도로사업의 이익이 과소 혹은 과대 산정될 수 있기 때문에 개별 사업의 경제성 분석 결과에 대한 신뢰도 및 검증 자료를 공개하는 것이 필요하다고 지적하였다.

넷째, 정책분석의 관점에서 정치적 요인과 경제적 기준과 같은 상호 대립적이지만 보완적인 속성을 갖는 요인이 정책결정에 미치는 영향에 관한 연구는 다음이 있다. 송병주(2018)는 문재인정부의 탈원전 정책결정과정은 정치적 결정과 행정적 결정으로 구분하면서 정책결정이 합리적인지를 논의하였다. 변기용 외(2019)는 우리나라의 교육정책 결정과정에서 정치적 합리성과 기술적 합리성이 어떻게 작용하는지 검토하였다. 이러한 연구접근의 특징은 정책분석에서 상정하는 합리성은 기본적으로 합리적 의사결정모형에 기초한 경제적 합리성이 근

간을 이루기 때문에(정정길 외, 2020: 330) 이를 전제로 하면서 정치적 요인의 영향력을 분석하는 접근을 하고 있는 것으로 이해할 수 있다. 한편, 대립하는 두 가지 요인의 상호작용성에 관하여 김성수 외(2019)는 도서정가제 정책변동을 대상으로 구조와 행위자 사이의 상호작용을 분석하였다.

이러한 선행연구와 비교할 때 본 연구는 철도부분에서 예비타당성조사의 정치적 관계성을 논의하는 것이라고 할 수 있다. 본 연구의 차별적인 요인으로는 예비타당성조사 과정에 대한 내용적인 분석, 그리고 예비타당성조사 제도가 단순히 정치적 합리성의 의도에 의하여 이용되기 보다는 경제적 합리성이 구속적인 기준으로 작용하고 있음을 논의한다는 것에 차이가 있다.

III. 사례분석: 수도권광역급행철도(GTX)와 B노선

1. 수도권광역급행철도 추진개요

가. 신교통수단으로의 수도권광역급행철도의 특성

수도권광역급행철도는 만성적인 수도권의 교통난을 해소하고, 경기도와 서울 도심을 빠르게 연결하기 위해서 경기도가 제안하고, 이명박 정부가 인수위 시절 수용함으로써 도입된 신개념 철도노선이다. 기존의 전철이나 지하철이 도로를 따라 노선이 건설되어 표준속도가 시속 30km 수준이었던 반면, 수도권광역급행철도는 대심도(大深度) 방식으로 지하 50m 이하에 철로가 건설되기 때문에 노선 직선화가 가능하여 시속 100km 수준의 속도도 충분히 낼 수 있다. 10-30m 정도의 저심도에 해당하는 기존 전철이나 지하철이 도로를 따라 시설을 놓았던 이유는 지상 토지시설의 철거 및 토지보상으로 인한 비용 절감 등을 위한 것이었던 반면, 대심도 깊이에 철로시설을 건설할 경우 관련법²⁾에 따라 지상

토지소유주에게 보상을 지급하지 않아도 된다. 또한 지하철과 전철과는 달리 정차역이 적기 때문에 수도권광역급행철도는 수도권 지역내 운영 중인 지하철 및 전철 대비 3분의 2 수준의 건설비만 소요될 것으로 예측하며 철도 건설을 위한 노선 탐색에 착수했다. 경기도는 대심도 고속급행철도 건설 타당성 용역을 통해 수요분석과 도입 타당성, 노선 등에 대한 분석을 실시하여 수도권역 내 대심도 고속급행철도 도입이 가능한지 검토하였다.

나. 경기도와 민간건설사 컨소시엄의 수도권 광역급행철도 노선 제안

경기도는 2009년 4월 'GTX(Great Train eXpress), 수도권 교통혁명-선포식'을 통해 교통난 해소를 위한 총 145.5km 구간의 광역급행철도 노선과 도입 방안을 제시했다. 수도권광역급행철도는 킨텍스와 수서(동탄)를 연결하는 길이 46.3km의 A노선, 인천 송도와 청량리를 잇는 길이 49.9km의 B노선, 의정부와 금정을 연결하는 길이 49.3km인 C노선으로 구성되어 있으며, 동탄신도시에서 서울 강남까지 18분 내 이동이 가능하다고 설명하였다.

경기도의 사업제안서와 별도로 민간의 건설사 컨소시엄들도 본 사업을 민간 투자사업으로 추진하는 내용의 사업제안서를 국토교통부에 연이어 제출하였다. 현대산업개발을 주간사로 한 컨소시엄은 경기도가 제안한 3개 노선을 일부 수정하고, 인천 부평과 서울 삼성역을 잇는 D노선을 추가하여 총 4개 노선에 대하여 최대 30년간 운영 후 국가에 기부채납하는 방식(BTO, Build-Transfer-Operate)으로 사업진행을 제안했다. 같은 시기에 동림건설턴트 컨소시엄, 삼성중공업 컨소시엄도 국토교통부에 민간 사업제안서를 제출하였다.

다. 국토교통부의 4개노선 타당성 검증 및 수도권광역급행철도 추진 의지

국토교통부는 제안받은 경기도와 3개 민간사업자의 사업계획서에 대한 타당성 검증을 수행하였으며, 그 결과 제안받은 사업내용 4건 모두 경제성이나 재무성 분석 결과 사업성이 없는 것으로 나타났다. 그러나 국토교통부는 수도권광역급행철도 건설의 필요성에 공감하였기 때문에 경제적 타당성을 확보할 수 있는 노선 기획을 착수하였다. 또한 2011년 제2차 국가철도망 구축계획에서 중장기적으로 대도시권 30분대 광역·급행철도망을 구축하여 수도권역의 교통난을 해소하겠다고 하였다. 철도망 구축계획은 국가 단위의 법정계획으로, 10년 내에 사업 추진을 본격적으로 추진하고자 하는 노선을 선정하는 등 철도 건설 계획과 자원마련 방안, 기대효과 등을 주요 내용으로 하기 때문에 수도권광역급행철도가 국가 투자 사업으로 본격화된 것이라고 볼 수 있다. 노선을 재기획한 국토교통부는 2011년 기획재정부에 예비타당성조사를 요청하였다. 예비타당성조사 진행 중인 2013년 박근혜 정부가 출범하면서 수도권광역급행철도 건설을 정부의 국정과제에 포함하면서 다시 한번 정부의 강력한 추진의지를 보여주었다.

라. A노선 선정 및 B노선의 탈락

2014년 발표된 기획재정부의 예비타당성조사 결과에 따르면 당초 계획했던 A-C노선의 동시 건설 및 B노선과 C노선 단독 건설 모두 경제적 타당성이 부족하며, A노선만 단독으로 추진할 때 B/C 값이 1.33으로 경제적 타당성을 확보하는 것으로 나타났다. 이로써 B노선은 애초 노선을 수정하면서

2) 정부는 수도권광역급행철도 추진과 함께 대도시 및 수도권의 지하공간의 활용성을 높이기 위해 지하공간 개발과 관리를 주요 내용으로 하는 지하공간기본법(가칭)을 제정을 추진하였으며, 통상적으로 토지소유자가 이용할 것으로 예상되지 않고, 시설물을 설치해도 토지 사용에 지장을 주지 않는 한계심도(고층 시가지는 통상 지하 40m)를 대심도로 정의하고 개발할 때 보상의 의무가 없도록 하는 내용을 포함하였다.

다시 예비타당성조사를 신청하는 재검토의 단계에 진입하게 된다.

2. 수도권광역급행철도 B노선 재검토

가. B노선 재검토의 배경

앞에서 언급한대로 국토교통부는 수도권광역급행철도 3개 노선을 동시에 착공하는 사업내용으로 기획재정부 예비타당성조사를 의뢰하였으나, 최종 예비타당성조사는 A노선을 단독으로 추진할 때만 경제적 타당성이 있는 것으로 나타났다. 국토교통부는 예비타당성조사 결과를 통보받고, 경제성이 있는 A노선을 즉시 추진하고, 경제성이 낮게 나타난 B와 C노선에 대해 재기획 및 보완과정을 거쳐 재추진하겠다고 공식적으로 밝혔다. 국토교통부는 수도권역의 교통난이 심각하며 장거리 통근자들의 부담이 계속해서 가중되고 있기 때문에 국민의 불편을 최소화하기 위해 경제적 타당성이 낮은 노선들을 백지화하는 것이 아닌, 재기획을 통한 추진 방안을 결정하였다.

나. 인천시의 주도적 활동

경기도는 3개 노선을 동시에 추진하지는 못하지만 일산과 강남을 잇는 A노선의 사업추진이 결정되었기 때문에 이를 본격화하는데 중점을 둔 반면, 사업 자체가 불투명해진 인천시는 B노선 재검토에 적극적인 행보를 보였다.

인천시는 B노선 건설이 지역민들의 숙원사업이므로, 국토교통부의 재기획을 반기는 한편 경제성을 높이기 위해 송도-가산디지털단지-강남으로 노선을 내용으로 하는 변경안을 제출하였다. 서울로의 일일통행량 분석자료에 의하면 강북보다는 강남으로의 교통수요가 1.6배 이상 더 많기 때문이다.

그러나 국토교통부는 송도-잠실 노선에 대한 검토를 보류하고, B노선과 경인전철 지하화 연계 용역을 추진 후 사업성을 재평가하기로 결정하였다.

경인전철 지하화 연계 결과는 일정상 1년 이상 기다려야 했기 때문에, 노선 재기획이 완성된 C노선만 기획재정부의 승인으로 예비타당성조사 재검토에 착수했다. 그 과정에서 20대 총선을 앞두고 B노선을 10년내 착수하겠다는 내용을 포함한 제3차 국가철도망 구축계획이 발표되었고, 많은 후보들이 해당 지역구로 B노선을 유치하겠다는 공약을 내세우며 B노선은 쟁점 이슈가 되었다. 심지어 인천시나 서울시 외에도 경기도를 통과하게 하는 노선 기획안도 제시되었다.

다. 국토교통부의 B노선 수정 및 확정

국토교통부는 수도권광역급행철도가 수도권 내에서 균형있게 노선 배분이 되어야 한다는 기조 아래 2016년 12월 기존 송도-청량리 노선을 망우역까지 연장하고, 남양주시 마석역까지 경춘선을 활용하는 방향으로 사업 계획을 변경했다. 그리고 변경된 사업계획을 바탕으로 기획재정부에 예비타당성조사를 신청했다. 기획재정부는 새로운 B노선이 약 4조 6천 억원에서 약 5조 원으로 사업비가 1조 4천 억원 늘어나는 것 대비 상응하는 수요 창출방안이 부족하다고 판단하여 예비타당성조사 대상선정 심사에서 B노선을 탈락시켰다. 이에 국토교통부와 인천시는 함께 철도전문기관의 수요 및 비용 재검증 분석결과를 기재부에 제출하여 경제성을 인정받고자 하였으며, 남양주시도 B노선 구축을 촉구하는 건의안을 채택하는 등 B노선 추진을 위한 행보를 보였다.

2017년 대선을 치르게 되면서, B노선은 후보 경선부터 모든 후보의 주요 공약 사항으로 대두되었고, 문재인 정부는 100대 국정과제에 수도권 광역급행철도 3개 노선의 조속한 추진을 포함하였다. 또한 김현미 국토교통부 장관도 취임사에서 수도권 광역급행철도 3개 노선을 빠르게 추진하겠다고 밝히면서 2018년 8월 예비타당성조사 대상으로 선정되었다.

〈표 1〉 수도권광역급행철도와 B노선 추진개요

연도	주체	주요 활동	세부 내용
2009년	경기도	수도권광역급행철도 제안	A노선 : 킨텍스-수서 B노선 : 송도-청량리 C노선 : 금정-의정부
2010년	국토교통부	대심도 광역급행철도 타당성 분석	경기도, 민간 컨소시엄 사업제안서 검토 결과 사업성이 없음
2011년	국토교통부	제2차 국가철도망 구축계획	수도권광역급행철도 추진을 신규사업으로 포함
2014년	기획재정부	수도권 역급행철도 건설사업 예비타당성조사	A노선 단독 추진시 사업성 있음, B노선의 B/C = 0.33
2016년	국토교통부	제3차 국가철도망 구축계획	A-C 노선 모두 시행 사업으로 포함하되 B노선의 경우 재기획 결과에 따라 추진하기로 함
2016년	국토교통부	수도권광역급행철도 B노선 재기획	송도-마석 구간을 최적 대안으로 선정

IV. 제1차 및 제2차 예비타당성조사의 내용: 수행주체를 중심으로

1. 제1차 예비타당성조사(2014년): (B노선 단독이 아닌) A, B, C 노선에 대한 통합 분석

1차 예비타당성조사는 경기도안 및 민간건설 컨소시엄 3개안을 포함한 총 4가지 안에 대하여 국토교통부가 검토하여 선정한 GTX A, B, C 노선에 대하여 기획재정부가 최종적인 예비타당성조사를 수행하는 내용으로 구성된다. 1차 예비타당성조사 결과 A노선 단독추진이 최종적으로 결정되었는데 각 수행주체(경기도, 민간 컨소시엄, 국토부, 기재부) 별 활동내용을 보면 다음과 같다.

가. 경기도의 자체 타당성 분석

경기도는 수도권광역급행철도 3개 노선을 제안

하면서, 재정 사업으로 추진할 시 13조 9천여억 원의 사업비가 필요할 것으로 추정하였으며, 사업추진으로 인해 자동차 통행량 하루평균 88만대 감소, 이산화탄소 연간 배출량 150t 감소, 5,800억 원의 에너지 소비 감소, 교통혼잡비용 연간 7,000억 원 감소, 26만 명의 일자리 창출 등 효과가 기대된다고 발표했다. 또한 광역급행철도가 완공되는 2016년 하루 이용 수요가 76만 명에 이를 것으로 전망됐으며, 이를 바탕으로 3개 노선 평균 경제성(B/C)을 1.24로 평가하였다.

나. 3개 민간사업자 (현대산업개발, 삼성, 동림)

3개 민간사업자 중 현대산업개발 컨소시엄은 경기도가 제안한 3개 노선 외에도 인천 부평과 서울 삼성을 잇는 D노선을 제안하였다. 총 길이 159.9km를 신설하고 27개의 정차역을 건설할 때 총 사업비는 12조원으로 추산하였으며, 자체 타당성 분석 결과 1.19의 B/C 값이 나온다고 판단했다. 동림건설터트는 일산 킨텍스부터 서울 삼성을 연결하는 총 37.9km 길이 노선을 제안하였으며, 해당 노선의 총사업비는 2.8조원이며 B/C 값은 1.08로 사업성이 있다고 판단하였다. 삼성중공업은 인천 송도와 서울 청량리 노선을 제안하면서 해당 사업의 타당성 분석 결과 B/C 값 1.36으로 평가된다고 발표하였다.

다. 국토부의 4개안에 대한 자체 타당성평가 및 GTX A, B, C 노선의 도출

국토교통부가 제안받은 경기도와 민간 컨소시엄 3개의 노선을 자체분석한 결과 B/C 값이 1을 초과하는 사업제안서는 없었으며 최초 투자 시기부터 사업 종료시기까지 연도별 순편익을 현재 가치로 환산한 순현재가치(net present value, NPV)도 모두 0보다 작게 나타나 타당성이 없는 것으로 분석됐다.

〈표 2〉 제1차 예비타당성조사의 진행과정

구분		B/C	NPV (억원)	IRR (%)	비고		
1차 예타	경기도	경기도 제안	1.24	33,000	7.73	- 4개 기관이 제시한 노선은 각기 다름 - 국토부는 개별 기관 제안을 평가하고, 이를 토대로 국토부의 대안을 발굴함	
		국토부 평가	0.92	-9,850	4.7		
	현산	현산 제안	1.19	29,270	7.1		
		국토부 평가	0.86	-20,230	3.9		
	동림	동림 제안	1.08	1,890	6.22		
		국토부 평가	0.47	-19,020	N/A		
	삼성	삼성 제안	1.36	14,380	8.37		
		국토부 평가	0.80	-9,700	3.4		
	국토부	국토부 제안	1.17	-	-		A-C 노선 동시추진

자료: 인천광역시의회, 수도권 광역급행철도(GTX) 타당성조사 공청회 개최 결과

라. 기재부 본조사

기재부는 국토부의 GTX A, B, C의 동시추진 제안에 대하여 요금제, 환승구조, 노선 동시 또는 단독추진에 대하여 예비타당성조사를 수행하였다.

1) 예타 시나리오: 요금제, 환승할인, (3개 노선의) 동시 혹은 단독추진

예비타당성조사 분석을 위해 시나리오를 가정하였는데, 요금제에 따라 시나리오 1과 시나리오 2로 구분된다. 시나리오 1은 3개 노선이 통합 건설되지만 다른 교통수단과 환승할인이 안 되는 독립요금제를 가정한다. 시나리오 2는 다른 교통수단과 환승할인이 가능한 통합요금제이며, 3개 노선을 동시에 건설한 2-1과 각각 건설한 2-2로 구분하였다.

2) 시나리오 항목별 예비타당성조사 경제성 분석 비용 및 교통수요 추정을 근거로 한 편익을 이용

한 경제성분석 결과, 독립요금제로 3개 노선을 함께 건설하는 시나리오 1의 B/C값은 0.47로 경제적 타당성이 없는 것으로 나타났다. 통합요금제로 3개 노선을 함께 건설하는 2-1 시나리오의 B/C값은 0.84로 나타나 역시 경제적 타당성이 낮은 것으로 분석되었다. 즉, 3개 노선을 동시에 건설하면 요금제의 유형과 관계없이 경제적 타당성이 확보되지 않았다. 통합요금제이면서 개별적 건설을 추진하는 2-2 시나리오의 B/C값은 A노선 1.33, B노선 0.33, C노선 0.66으로 나타나 A노선만 경제적 타당성을 확보하였다.

3) 정책적 분석: 국토부 의지, 자원 조달 이슈, 지역균형발전

GTX는 제2차 국가철도망 구축 계획에 포함된 노선으로서, 수도권 광역교통망 계획에서는 수도권 의 동서 및 남북 간 주요 거점을 연결하는 급행 전철의 필요성을 언급하고 있다. 따라서 GTX 사업은 상위계획이나 정부의 정책 방향과 일치한다고 볼 수 있다. 또한 사업참여자인 국토교통부, 서울시와 경기도, 인천시의 추진 의지나 선호도도 높은 것으로 조사되었다. 특히, 경기도는 GTX를 제안하는 주체자이며, 인천시는 송도에 GCF 사무국을 유치함에 따라 송도와 서울 중심부를 잇는 광역교통 연결에 큰 관심을 나타냈다.

GTX 추진의 가장 큰 위험 요소는 자원 조달인데, 특히 3개 노선을 공동으로 건설하면 막대한 금액에 대해 국가, 지방자치단체, 민간 모두 감당하기 힘들 것으로 전망되며 구체적인 자원 조달 확보 방안이 명확하지 않아 불확실성이 크다고 평가됐다.

지역 균형발전 분석은 지역낙후도 지수와 지역 경제 활성화 효과 지수로 분석되는데, 서울시, 경기도, 인천시는 16개 시도 가운데 개발 정도가 상위 수준에 속한 지역이어서 균형개발 측면에서 보면, 추진 필요성이 낮은 것으로 볼 수 있다. 지역경제 활

성화 효과 지수는 2개의 시나리오 및 2-2 개별 노선 모두 예비타당성조사 사업의 지역경제 활성화 효과 지수의 평균인 0.3431%보다 높아 시나리오에 상관없이 모든 노선이 지역경제에 미치는 영향이 있는 것으로 분석되었다.

4) 종합 분석 및 최종결과

종합분석인 AHP 분석은 2-1과 2-2 시나리오만 시행하였는데, 2-1의 AHP 값은 0.431로 타당성이 없는 것으로 나타났다. 2-2의 경우, A노선의 AHP는 0.595로 타당성이 있는 것으로 나타났지만, B노선과 C노선은 각각 0.307, 0.374로 평가되어 타당성이 없다고 분석되었다. 국토부는 이러한 기재부의 평가 결과를 바탕으로 경제적·사업적 타당성을 확보한 A노선을 우선 추진하였으며, B와 C노선은 재기회를 추진하게 된다.

〈표 3〉 기재부의 1차 예비타당성조사 결과 (2014년)

노선	B/C	NPV (억원)	IRR (%)	비고
A-C 동시 추진 (2-1)	0.84	-17,296	3.96	A노선 최종 선정
A노선	1.33	9,692	8.24	
B노선	0.33	-28,366	-	
C노선	0.66	-13,153	1.71	

자료: 여흥구 외, 『수도권 광역급행철도(GTX) 건설사업 예비타당성조사 보고서』, 한국개발연구원, 2014, p.445

2. 제2차 예비타당성조사(2019년): B노선에 대한 단독 분석

1차 예비타당성조사 결과 A노선 단독추진이 최종 선정되고, B노선은 탈락되었으나 해당 노선에 대하여 지역 주민의 지속적인 사업추진 요구가 제기됨에 따라서 국토교통부는 B노선을 재기획하여 예비타당성조사를 재추진해야할 상황에 당면하였다.

가. B노선 2차 예비타당성조사 시나리오: 3기 신도시 편입여부

예비타당성조사 시 개통연도를 2026년으로 전제하고, 3기 신도시의 수요는 2030년부터 반영될 것으로 가정하였다.

3기 신도시 개발계획 반영 여부에 따라 시나리오를 설정하고 예비타당성조사를 시행한 결과, 시나리오1은 5조 7,011억 원, 시나리오 2는 5조 7,351억 원의 비용이 소요되는 것으로 나타났다.

나. 시나리오별 경제성 분석

B노선에 관한 시나리오는 3기 신도시 포함 혹은 미포함 여부, 포함 시 환승구조의 선정 시 연계노선의 선택여부 등으로 세분화되어 아래 표와 같이 모두 3개의 시나리오가 발생하였다.

〈표 4〉 B노선에 관한 3개의 시나리오

구분	노선	차량편성	신도시 개발계획	C노선 반영
사업계획	송도~마석	8량 1편성	미반영	미반영
시나리오 1		6량 1편성	미반영	반영
시나리오 2			반영	반영

자료: 유재광, 『수도권 광역급행철도(GTX-B노선) 건설사업 예비타당성조사 보고서』, 한국개발연구원, pp.12-15 재구성

교통수요 추정외의 경우, 시나리오 2가 3기 신도시로 인해 시나리오 1 대비 교통수요가 약 7.94% 증가하는 것으로 나타났는데 남양주 왕숙지구 개발계획 반영과 왕숙역 신설로 인한 통행량 증가가 서울역, 청량리역, 용산역 등 주요 환승역의 통행 증가에도 영향을 주는 것으로 평가되었다.

비용과 편익 값을 바탕으로 B노선의 경제성은 시나리오1은 B/C값이 0.97로, 시나리오2는 B/C값이 1.00으로 분석되었다. 경제성 측면에서 3기 신도시 개발계획을 반영하지 않은 시나리오1은 타당성을 확보하지 못하였으나, 3기 신도시 개발계획을 반영한 시나리오2는 경제적 타당성을 확보하였다.

〈표 5〉 수행주체별 타당성 분석 결과

구분		B/C	NPV (억원)	IRR (%)
2차	인천시 (송도-잠실) 국토부 평가	0.95	-	-
	국토부제안	-	-	-
예타	기재부 평가 (예비타당성 조사)	0.97	-166,138	4.19
	시나리오2	1.00	-2,130	4.45

주: 2차 예타의 시나리오1은 국토교통부의 3기 신도시 개발계획 미반영, 시나리오2는 반영한 경우임
 자료: 유재광, 『수도권 광역급행철도(GTX-B노선) 건설사업 예비타당성조사 보고서』, 한국개발연구원, p.383

다. 정책적 분석

정책성 분석을 살펴보면, B노선은 국가 상위계획 단계부터 수도권 교통난 해소라는 목적으로 수도권 광역급행철도 또는 B노선을 사업추진과제로 제시하고 있어 정책 방향과 맞으며, 사업의 주체인 국토교통부와 서울시·경기도·인천시 모두 본 사업에 대한 추진 의지가 명확한 것으로 판단된다. 사업 추진 상 총사업비가 큰 편에 속하므로 재원 조달 어려움이 발생할 수 있다는 위험 요인이 있으며, 사업노선이 대부분 대심도 터널로 건설됨에 따른 소음·진동, 대기질과 수질오염 등에 대한 대책도 필요한 것으로 나타났다.

라. 종합 분석 및 최종 결과 : 시나리오 2(3기 신도시 포함)의 선정

이러한 결과들을 토대로 종합적인 AHP 평가 결과 AHP 분석은 2019년 5월 예비타당성조사 제도 개편에 따라 재정사업평가위원회 산하 분과위원회에서 수행하였으며, 분과위원은 민간위원 2명, 외부전문가(위촉위원) 7명, 조사기관(PM) 1명, 총 10명으로 구성된다. 종합 평점은 최댓값과 최솟값을 제외한 총 8개의 응답 결과를 가지고 도출한다.

시나리오 1의 사업 시행점수는 0.516, 시나리오 2의 사업 시행점수는 0.540으로 나타나 두 시나리오 모두 사업 시행 타당성이 있는 것으로 나타났다.

V. GTX-B노선에 대한 수행주체별 대응 분석

여기서는 제 IV장에서 소개된 제1차 예비타당성 조사에서 탈락된 B노선이 재기회되고 제2차 예비타당성조사가 추진된 배경을 분석하였다. 각 행위자별로 이들의 이해관계나 정치적 동기 등을 중심으로 서술하였다.

1. 1차예타 이후의 경기도 대응

1차 예비타당성조사 결과로 A노선만 단독 추진이 결정되면서, 경기도는 난처한 입장에 당면하게 되었다. 그 이유는 A-C 모든 노선이 함께 건설되었을 때 GTX 추진 효과가 극대화될 것이라고 전망한 데 비해 A노선만 단독 추진 시 그 효과성이 낮아질 것을 우려한 것이다. 또한 B노선 뿐만 아니라 금정-과천-삼성-의정부에 이르는 C노선도 경제적 타당성이 1미만이고, 사업성이 없다고 결과가 발표되었기 때문에 1차 예비타당성조사 결과로 B노선 추진이 무산되면, 동일한 이유로 C노선의 건설도 무산되기 때문에 B노선의 사업 탈락에 대한 기획재정부 결정에 반대하는 목소리를 내었다. 그러나 C노선의 경우 경제적 타당성이 B노선보다 높게 나왔으며, 경기 북부 및 서울 동북부 지역에서 강남으로 가는 노선이 7호선만 존재하여 혼잡한 상태임이 고려되었다. 또한, 수원, 안산, 안양, 군포, 의왕 등의 경기 서남부 지역에서 강남으로 가는 수요가 높기 때문에 일부 노선을 수정하여 2018년에 예비타당성조사를 거쳐 사업 승인을 받게 되었다.

한편, B노선의 재기획 과정에서 송도-청량리를 넘어서 남양주까지 잇는 방안이 검토되면서, 청량리에 인접한 경기도 지역은 B노선 유치에 적극적인 행보를 보였다. 총선이 본격화되면서 구리시 윤호중 후보는 GTX-B노선의 구리연장을 주요 공약으로 제시했다. 남양주 갑 조용천 예비후보도 B노선

을 송도~남양주 간 노선 변경을 추진하겠다고 공약을 내걸었다. 국토교통부의 B노선 재기획 용역이 완료되지 않은 가운데, 총선을 대비한 정치권은 이미 무산된 송도~강남 노선을 다시 가져왔다. B노선의 종착역에 따라 정당별 유·불 리가 갈리자 서로 해당 노선을 유치하겠다고 나선 것이다.

2. B노선 좌절 이후 인천광역시의 노력

1차 예비타당성조사 결과 B노선의 사업 추진이 불가능해지고 국토교통부의 노선 재기획이 결정되자, 인천시는 매우 적극적으로 자체 용역을 통해 노선 재기획(안)을 수립하고 B노선이 다른 노선 대비 사업 착수가 늦어지지 않도록 국토교통부에 수시로 제안하였다. 인천시는 두가지 행보를 보였는데, B노선의 조속한 건설 착수에 대해서는 하나의 목소리를 내었으나, 노선 재기획 단계에서 B노선을 자기 지역으로 유치하기 위한 정치인과 지역주민의 갈등이 있었다. 그러나 노선이나 정차역을 유치하더라도 경제적 타당성을 확보하지 못하면 B노선 사업 자체가 시행되지 못하기 때문에 갈등이 심화되지 않았다. 또한 B노선 건설이 불발되면 수도권 내에서도 서울시와 경기도에 소외된다는 지역주민의 민심을 의식하면서 인천시에 지역구를 둔 정치인들과 해당 정당은 합일된 모습을 보였다.

인천시는 B노선 건설이 지역민들의 숙원사업이므로, 국토교통부가 노선 재기획을 추진하자, 사업의 경제성을 높이기 위해 송도-가산디지털단지-강남으로 노선을 내용으로 하는 변경안을 제출하였다. 서울로의 일일통행량 분석자료에 의하면 강북보다는 강남으로의 교통수요가 1.6배 이상 더 많다는 것이다. 인천시는 자체적으로 노선변경안에 대한 경제성 분석을 착수한 반면, 재기획 이후 다시 예비타당성조사 시행을 하면 현 정부내 사업착공이 어렵다는 판단 하에, 조기착공에 대한 성명서 발표나 정부에 의견서 제출 등을 감행하였다. 국토교통부가 예상보다 사업성이 낮고, 모든 GTX 노선이

강남을 지나게 되는 강남집중화 현상을 이유로 강남으로 연결되는 노선변경안을 수용하지 않자, 인천광역시는 20대 총선 시, 강남 지역의 후보들과 함께 B노선의 강남 연결과 B노선의 조기 추진을 공약으로 내걸며 국토교통부를 압박하였다.

3. 국토교통부의 추진의지: 수도권 교통난 해소

국토교통부는 GTX사업에 대한 강한 추진의지를 가지고 있었다. 이를 위해 기본적으로는 국토교통부의 상위 법정계획인 ‘제4차 국토종합계획 수정계획(2011-2020)’, ‘국가기간교통망계획(2001-2020) 제2차 수정계획’, ‘제4차 중기교통시설 투자계획(2016-2020)’, ‘제2차·제3차 국가철도망 구축계획(2011-2015)’ 등에 GTX를 포함시켰다. 이러한 법정계획을 통해서 국토교통부는 수도권의 교통난 해소 및 이산화탄소 배출 저감, 수도권의 효율적인 물류망 구축 및 경쟁력 확보 등을 위하여 큰 틀에서 GTX를 구상하였으며 A-C노선으로 이를 구체화하였다.

이러한 배경에는 2018-2020년이 되면 수도권 내 모든 광역도로가 한계용량을 초과할 것이라고 2010년 국토교통부 예상이 있다. 더 이상 도로확장 또는 신규도로건설이 용이하지 않기 때문에 다른 나라를 사례를 검토하고 그 대안으로 철도를 선정하였다. 또한 유럽에서 이미 도입한 배출권 거래제도로 인해 교통분야에서 발생하는 이산화탄소를 줄이고자 목표했던 국토교통부는 대심도를 통해 많은 사람이 수도권을 빠르게 이동하는 수도권광역철도 건설이 아주 적합한 대안이었다.

그러나 예상보다 수요 창출이 되지 않아 경제적 타당성이 낮은 B노선에 대해서 국토교통부는 사업안 폐기 대신 수요 창출 방안을 검토하며 노선 재기획하기로 한 것이다. 결국 3년에 걸친 노선 재기획, 그 사이 증가한 수도권 인구 및 3기신도시 지정 등으로 인해 타당성 조건을 충족하게 되었다.

4. 기획재정부

예비타당성조사의 수행 주체인 기획재정부는 GTX의 조속한 추진에 대한 역대 대통령의 의지, 국토교통부의 정책 의지와 필요성, 정치권과 지역 주민의 바람 등을 모두 이해하고 있었다. 그럼에도 불구하고 B노선의 경제성 분석 결과가 매우 낮게 도출되었고 그대로 건설을 추진하게 되면 막대한 재정적자를 발생할 것이 자명하기 때문에 사업성이 없다는 판단을 내릴 수 밖에 없었다.

이 과정에서 예비타당성조사는 정책적 타당성보다 경제적 타당성을 우선시 하기 때문에 지역불균형을 심화시키고, 효과적인 SOC 투자를 저해한다는 여러 의견들이 제기되었다. 이에 기획재정부는 경제성 분석, 정책적 분석, 지역균형발전 가중치의 재조정 및 평가항목 검토라는 예비타당성조사 개편을 단행하면서 합리적인 재정집행 의사결정이 이루어지도록 지원하는 당초의 예비타당성조사 목적을 달성하고자 노력했다.

VI. GTX-B 예비타당성조사에서 정치적 요인 및 통제

1. 수행주체와 관련된 정치적 요인

가. 대상지역 주민의 이해관계

GTX 사업은 사업추진의 주체인 국토교통부의 결정보다 앞선 검토 단계에서 검토 대상이 되는 노선이나 역, 사업의 세세한 내용까지 모두 공개되었고 이러한 내용이 부동산이나 지역 개별계획에 반영이 되었다. 그에 반해 1차 예비타당성조사 결과 B와 C노선의 사업 추진이 좌절되자, 해당 노선에

위치한 지역 주민들의 반발이 매우 거셌다. 주민들은 지역구의 국회의원이거나 지자체장들에게 주민의 견이 담긴 서명서를 제출한다거나, GTX 노선 추진 의지를 담은 행사를 개최하는 등 적극적인 의견 표명을 하였다. 특히 사업 추진이 많이 지연된 B노선에 해당되는 인천시 주민들은 정부와 정치권에 사업을 조속히 추진하도록 꾸준히 촉구하였다.

나. 정부(대통령)의 추진의지

GTX 사업은 교통혼잡 해소라는 국민의 불편 절감, 도로교통 대비 탄소배출 저감 효과, 새로운 교통망 형성으로 인한 지역 개발 등의 이유로 대통령 선거에서 공약으로 이슈화된 사업이다. 그렇기 때문에 B노선의 사업 추진이 결정되기까지 10여년 동안 관련 정부부처는 사업성이 낮게 나오에도 불구하고 GTX의 3개 노선 모두를 중점과제·사업으로 지정하며 조속히 추진할 수 있는 방안을 국토교통부에 요구하였다.

다. 국토교통부

국토교통부는 GTX 사업의 실제적 추진기관으로서 정부·정치권·지역 주민의 강력한 추진 의지를 받아들일 수 밖에 없었다. 그러나 이와 별개로, 국토교통부는 수도권외 도로망이 2020년 이후로 점차 포화될 것을 예측하고³⁾, 이를 해소하기 위한 방안을 다각도로 검토하고 있었기 때문에 GTX는 국토교통부 입장에서 반드시 추진되어야 하는 사업이었다. 그렇기 때문에 B노선의 경제적타당성을 확보하기 위해 5년에 걸쳐 노선을 재기획하며 교통 수요를 확보할 수 있는 방안을 발굴하였다. 또한 법정 국가개발계획 등에 GTX 사업을 포함하여 정부의 추진의지를 지속적으로 나타냈다.

3) 대도시권 광역교통시행계획(2007~2011, 건설교통부)에 따르면 2011년 기준으로 수도권의 11개 교통축(순환축 제외) 중 5개 축이 도로용량을 초과하며, 4개 축의 도로용량(Volume/Capacity)이 0.8에 달할 것으로 예측하였음

라. 인천광역시 및 경기도

인천광역시와 경기도는 GTX 건설 시 직접적인 혜택을 누리는 지역이기 때문에 사업을 확실히 그리고 조속히 추진하기 위해서 다방면으로 정부와 국토교통부를 압박하였다. 특히, 사업성이 낮아서 1차로 사업이 불발되었던 인천광역시는 국토교통부의 노선 재기획과는 별도로 자체적으로 사업성을 확보할 수 있는 방안을 검토하고 그 결과를 국토교통부에 제출하는 등 사업 추진을 위한 적극적인 행보를 보였다. 이미 A노선을 건설하기로 결정된 상태에서 B노선 추진이 무산될 경우, 이에 대한 주민 반발이 매우 거셀 것이기 때문이다. 인천 지역의 단체장이나 국회의원들은 선거기간이 되면 B노선의 조속한 추진을 공약으로 내세우는 반면, 노선이 확정되지 않은 점을 이용하여 인천시 및 경기도의 후보들은 해당 지역을 B노선에 포함시키겠다는 공약을 발표하기도 하였다.

마. 기획재정부

기획재정부는 국토교통부와 마찬가지로 GTX에 대한 정부와 해당 지역 주민의 추진의지·소망 등을 충분히 이해하고 있었다. 그러나 GTX가 10조원 이상이 투입되는 대규모 사업이라는 점에서 예산확보 방안 마련 및 예산 투입을 위한 타당성 확보가 수반되어야 사업 추진을 결정할 수 밖에 없었다. 수도권 교통혼잡을 해소하기 위한 방안인데, 교통 수요가 확보되지 않는다는 것, 수조원의 예산이 필요함에도 불구하고 경제적 타당성이 낮다는 점은 기획재정부가 B노선 건설에 제동을 걸 수 밖에 없는 요인이었다.

2. 상황적 요인변화: 왕숙신도시 건설

사업추진 12년간의 기간 끝에 기획재정부는 2019년 8월에 재정사업평가위원회를 열어 인천 송도와 서울역, 경기 남양주 마석을 잇는 GTX-B노선 사업을 확정하였다. B노선이 2차 예비타당성조사

에서 경제적 타당성 및 사업성을 확보한 것은 왕숙신도시가 새로 지정되고, 이를 B노선에 편입하면서 수요가 확보되었기 때문이라는 의견이 지배적이다.

왕숙신도시는 2018년 12월에 지정된 경기도 남양주시 진접읍, 진건읍, 양정동 일원에 지을 수도권 3기 신도시이다. 2018년 서울 및 주변의 부동산 폭등으로 인해 정부는 공급 물량을 늘리기 위해 신도시를 계획하게 되었다. 이 신도시가 안정적으로 조성되기 위해서는 서울과의 접근성과 교통망 개선이 가장 우선적인 과제로 간주되었다. 따라서 GTX-B노선의 남양주 연장은 B노선과 왕숙신도시 추진 사업에 모두 긍정적인 영향을 미치는 요소로 간주되었다. 3기 신도시의 지정을 B노선 예비타당성조사 분석에 반영함으로써, 일차적으로 왕숙신도시 6.6만 가구를 교통수요로 반영할 수 있게 되었다. 그뿐만 아니라 4개(부천대장, 고양창량, 하남 교산, 인천 계양) 지역에 연결될 교통망과 B노선의 연계로 인한 교통수요 증가도 사업성을 높이는데 기여하였다. 예비타당성조사에서 수송수요 예측 결과를 보면, 통행 방향과 상관없이 별내역의 승차 예상 인원이 3순위 안에 꼽힐 정도로 높게 나타나고 있으며, 3기 신도시를 시나리오에 반영한 경우에 그렇지 않은 경우 대비 서울역, 청량리역, 용산역의 통행이 증가하는 것으로 나타났다. 즉, 통행량 증가의 원인이 3기 신도시 개발 및 왕숙역 신설에 따른 통행 증가로 인한 것이다.

결과적으로 3기 신도시 미반영 시 B노선의 B/C값 0.97, 사업성 0.516인 반면, 3기 신도시 반영 시, B/C값 1.00, 사업성 0.54로 나타나 3기 신도시의 반영이 B노선의 경제적타당성 및 사업성을 모두 확보하는 계기가 되었다.

3. 예비타당성조사에 의한 정치성의 통제

많은 선행연구 사례를 보았을 때 정치권은 지역구 사업의 예산을 확정받고 사업을 본격화하기 위해 자체적인 타당성 분석을 시행하고 이를 근거로

사업의 필요성을 주장한다. 그러나, 수도권광역급행철도 사례에서 보듯이 타당성 분석은 편익과 비용의 추정이라는 특성 때문에 수행주체에 따라 사업성 여부 결과의 차이가 크다. 사업을 추진하고자 하는 입장에서는 편익을 과대로, 비용을 과소로 추정한다. 이를 위해서 중립적인 입장에서 객관적인 시각으로 타당성 분석을 수행해야 하는 주체와 제도가 필요하며 이것이 기획재정부가 주체가 되는 예비타당성조사이다.

기획재정부의 예비타당성조사는 사업의 유형별로 편익과 비용을 추정하는 범위 및 방법이 지칭화되어 있고 이에 근거하여 경제적 타당성 분석을 하고 있다. 물론 예비타당성조사가 수행하는 타당성 분석이 절대적이지 않으며, B노선처럼 수도권의 도로교통 포화가 확실히 예정되는 상황에서도 경제적 타당성이나 사업성이 확보되지 않아 사업추진 불가라는 결과를 가져올 수도 있다. 이처럼 B노선의 사례는 예비타당성조사가 정치권의 압력이나 외부적 환경으로부터 어느 정도 중립성을 유지하고 있음을 보여준다.

종합하면 예비타당성조사는 수단적인 작업이기 때문에 수행주체에 따라서 한편으로는 자신들이 추진하려는 사업의 타당성을 높여주는 도구가 되기도 하고, 다른 한편으로는 정치권의 무분별한 공약남발을 합리적인 근거를 통해서 제어하는 수단이 되기도 한다.

VII. 결론 및 요약

본 논문이 분석한 GTX-B 노선사례는 2014년에 제1차 예비타당성조사에서 부결된 이후 재기획의 과정을 거치면서 2019년 제2차 예비타당성조사에서 통과되는 과정을 보여주고 있다. 제1차 예비타당성조사에서는 B노선 단독으로 검토되기 보다는 당시 같이 논의되었던 A, B, C노선을 통합하여 건설하는 사업에 대한 예비타당성조사 검토가 이루어

졌다. 이는 달리 표현하면 당시에 기획된 B노선 단독만의 사업시행은 타당성이 없는 것으로 사업시행 주체들이 판단하고 있었음을 의미한다.

이러한 배경에서 GTX-B 노선사례의 핵심은 제1차 예비타당성조사에서 탈락한 이후에 제2차 예비타당성조사가 시도되는 과정에 있다고 할 수 있다. B노선 추진에 대한 인천시 지역주민들의 요구, 2016년 20대 총선을 앞둔 시점에 제3차 국가철도망 구축계획안의 발표, B노선 사업계획의 수정 등이 있었다. 이러한 새로운 변화과정에서는 새로운 교통수단으로 GTX가 필요하다는 국토교통부의 사업추진 의지가 크게 영향을 미쳤다고 평가된다. 즉 GTX의 국가철도망 사업을 추진하되 사업타당성을 확보하기 위하여 어떻게 노선을 기획할 것인지의 문제가 핵심이 되었던 것이다. 그러던 상황에서 제3기 왕숙신도시 사업이 추진되면서 해당 신도시를 연계하는 노선기획으로의 수정을 통해서 사업의 타당성을 확보하게 된다. 그리고 기획재정부 역시 제2차 예비타당성조사를 통해서 제1차에서 선정된 A노선 이외에 다른 노선들이 추가되는 것 자체에 대해서는 특별한 반대가 없었다.

이러한 사례의 경과 과정을 본 연구는 정치성과(경제적) 합리성의 관점에서 다루었다. 주된 시사점을 다음과 같다.

첫째, 정치적 목적을 위해서 예비타당성조사가 활용된다는 통상적인 문제지적과는 달리 GTX-B 노선 사업은 예비타당성조사 제도가 단순히 정치적 합리성의 의도에 의하여 이용되기 보다는 경제적 합리성이 구속적인 기준으로 작용하고 있음을 보여준다. GTX 사업은 사업 자체의 필요성에 대한 수용도는 높은 사업이어서 사업자체의 시행여부보다는 경제성을 확보하는 방안으로 사업을 기획하는 것 자체가 중요한 사업이었던 것이다. 한편 교통망 건설은 일회적인 사업이 아니라 지속적이고 반복적으로 발생하는 사업이기 때문에 일회적인 시행사업(예: 영남 신공항 건설)적인 특성이 작아서 사업자체의 경제적 타당성 확보에 우선순위가 높았다고

평가된다.

둘째, 정치적 과정의 특성은 2014년 제1차 예비타당성 탈락 이후에 지역주민들의 요청에 의하여 B노선 자체에 대한 기획이 다시 추진되는 측면에 있다. 그리고 이러한 주민들의 요구는 수도권 교통난 해소를 위해 GTX사업을 추진하려는 국토교통부의 의지와 결합되면서 B노선의 재기획으로 연결된다. GTX-B노선은 GCF 사무국 유치 당시 이명박 전 대통령이 조기 건설을 국제적으로 약속한 노선이며, 1차 예타 당시 현 대통령이던 박근혜 대통령의 선거공약이기도 하였다. 또한 1차 예타 결과가 2014년 2월 부결로 발표된데 이어 같은 해 7월 전국동시지방선거를 앞두고 있어 인천시는 지역구를 인선에 두고 있는 당시 황우여 새누리당대표를 비롯한 국회 상임위원과 여야 국회의원, 경기도청과 합심하여 국토교통부에 B노선을 재추진하도록 요구하였다. 국토교통부는 수도권 교통난 해소라는 부처의 목적, 당시 국가수반의 선거 공약, 선거를 앞둔 여야권의 지지를 기반으로 B노선의 경제성 확보를 위한 노선 재기획에 돌입하였다.

셋째, B노선의 재기획과정에서 사업타당성의 확보문제 해결을 보다 용이하게 한 것이 왕속신도시의 건설과 같은 상황요인의 변화이었다. 당초 국토교통부의 재기획 노선은 남양주 마석까지 연장은 되어 있지만 예타 통과 여부가 불분명하였다. 그러나 예타 수행 과정에서 3기 신도시 건설계획이 발표되고, B노선에 왕속역을 포함한 결과 경제성 및 타당성이 확보되어 사업 추진이 가능해진 것이다. 1차 예타 부결 당시 0.33이선 B노선의 경제성은 노선연장과 3기 신도시 개발, C노선의 예타 통과로 인한 환승 수요 증가로 인해 5년만에 3배 가까이 증가한 것이다. B노선처럼 해당 정책의 직접적인 수혜자나 담당자의 노력이 아니라, 연계된 정책의 결정 및 시행과 같은 외부 여건의 변화로 정책의 타당성을 확보할 수도 있는 것이다.

종합하면 본 연구는 예비타당성조사가 단순히 정치적 동기와 고려에 의하여 도구적으로 이용되

기 보다는 정치적 요구를 제어할 수 있는 합리적인 견제장치로 작동함을 보여주고 있다. 본 논문에서 정치적 요인들은 경제적 타당성의 기준을 충족하기 위한 조건을 창출하는데 역할을 하고 있다. 제1차 예비타당성조사 탈락이후 제2차 예비타당성조사가 다시 추진되었고, 또 비용-효과의 기준을 충족하기 위하여 노선이 재기획되고 왕속신도시 건설과 같은 상황요인이 활용되었다. 그리고 이처럼 정치적 요인이 영향을 미칠 수 있었던 핵심요인으로는 담당부처인 국토부의 사업추진의지, 수도권 교통난 해소의 당위성, 지역주민의 요청 등이 작용하였다.

■ 감사의 글

본 논문은 2023년 한국외국어대학교 교원연구비로 수행되었습니다.

■ 참고문헌

- 고성원·장병철·박은수·이태식, “철도사업의 예비타당성 조사시 유지관리비용 산출의 합리적 고려 방안에 관한 연구”, 『한국철도학회 학술발표대회논문집』, pp. 1024-1028.
- 구자건·이무춘, “국책사업 예비타당성조사 평가항목별 중요도 분석(담 개발사업을 중심으로)”, 『환경영향평가』, 13(6), 2004, pp. 307-3140.
- 건설교통부, 『대도시권 광역교통시행계획(2007~2011)』, 2007.
- 김성수, “막스 베버의 목적합리성: 정책연구의 합리성 개념에 대한 비판적 이해와 보완”, 『한독사회과학논총』, 30(4), 2020, pp. 34-67.
- 김성수·최창근, “정책담론모형을 활용한 도서정가제 정책변동 분석: 구조와 행위자의 상호작용성을 중심으로”, 『지방정부연구』, 22(4), 2019, pp. 185-208.
- 김재훈·이호준, “공공투자사업의 정치경제학(대규모 공공투자사업 추진이 재선 성공률에 미치는 영향)”, 『KDI 정책연구시리즈』, 2012.
- 김현일, “예비타당성조사 제도를 통해 본 국가재정법의 개정방안 연구”, 『법학논총』, 26(2), 2013, pp. 115-151.

8. 남두희·이진선·민보영, “철도사업 타당성조사의 환경편의 계량화”, 『한국철도학회 학술발표대회논문집』, 2011, pp. 1300-1305.
9. 박민정, “국책사업 예비타당성 조사 면제를 둘러싼 정치경제학적 논의(지대 추구론을 중심으로)”, 『한국자치행정학보』, 34(3), 2020, pp. 101-123.
10. 변기용·박준희·장정현, “교육정책 과정에서의 정치적 합리성과 기술적 합리성 - 국민의 정부 7·20 교육여건 개선사업에 대한 사례분석을 중심으로”, 『교육정치학연구』, 26(1), 2019, pp. 1-28.
11. 성연정, “수자원분야 예비타당성 조사 정책효과 분석 방향”, 『한국방재안전학회논문집』, 14(3), 2021, pp. 1-16.
12. 선효성·박영민, “철도사업의 예비타당성조사시 환경영향 고려방안에 관한 연구”, 『한국철도학회 학술발표대회논문집』, 2006, pp. 1178-1183.
13. 송병주, “정책결정: 정치적 결정과 행정적 결정 - 탈원전 정책을 중심으로”, 『한국사회와 행정연구』, 28(4), 2018, pp. 1-29.
14. 신가희·하연섭, “예산심의과정에서 예비타당성조사제도의 정치적 수용성에 관한 연구(예산결산특별위원회 회의록 분석을 중심으로)”, 『한국정책학회보』, 24(2), pp. 527-563.
15. 안태훈, “국가기간교통시설 개발사업 추진체계평가”, 국회예산정책처, 2011.
16. 양준규·김관형·윤동희·박동주, “철도 물류 편익 산정 및 개선에 관한 연구”, 『한국물류학회지』, 21(1), 2011, pp. 107-129.
17. 오미영·손의영·김재영·정창용, “교통시설사업에 대한 예비타당성조사 종합평가의 개선 필요성”, 『국토계획』, 45(6), 대한국토·도시계획학회, 2010, pp. 101-115.
18. 여흥구 외, 『수도권 광역급행철도(GTX) 건설사업 예비타당성조사 보고서』, 한국개발연구원, 2014. p.445
19. 유재광, 『수도권 광역급행철도(GTX-B노선) 건설사업 예비타당성조사 보고서』, 한국개발연구원, pp.12-15
20. 이윤빈, “분석적 네트워크 과정에 근거한 R&D사업 사전타당성조사 의사결정모형 연구”, 한국과학기술기획평가원, 2008.
21. 인천광역시의회, “수도권 광역급행철도(GTX) 타당성조사 공청회 개최 결과”, 2014.
22. 정정길 외, 『정책학원론』, 대명출판사, 2020.
23. 조공장, “정부 연구개발사업 예비타당성조사제도 개선 방안(재정법제를 중심으로)”, 과학기술정책연구원, 2015.
24. 주상현, “공공시설 입지선정에 있어 정치적 합리성에 관한 연구”, 『한국자치행정학보』, 13, 1999, pp. 261-285.
25. 최도성, “공공투자사업의 할인율 분석”, 국토개발연구원, 1998.
26. KDI 공공투자관리센터, “예비타당성조사 사업소개”, <https://pimac,kdi,re.kr/about/validity.jsp>(검색일, 2022.06.21.)