



제429회 국회 (정기회)
제1차 기획재정위원회

공공기관의 운영에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈도심융합특구개발사업에 대한 예비타당성조사 면제〉

■ 서범수·장철민의원 대표발의(의안번호 제2211202호)

2025. 9.

기 획 재 정 위 원 회

수석전문위원 최병권

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 도심융합특구개발사업에 대한 예비타당성조사 면제(안 제40조제3항 제8호 신설)	3

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 서범수의원·장철민의원 등 12인

나. 발 의 일 : 2025. 7. 1.

다. 회 부 일 : 2025. 7. 2.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 공공기관의 장으로 하여금 신규 투자사업 및 자본출자에 대한 예산을 편성할 때 미리 예비타당성조사를 실시하도록 하되, 「국가재정법」에 따라 예비타당성조사를 실시하는 사업 등 일정 사업에 대해서는 예외적으로 이를 면제하도록 하고 있음.

그런데 지방 도시의 경쟁력 강화와 발전 촉진을 위해서는 지방 도심에 산업·주거·문화시설 등을 복합하여 조성하는 도심융합특구개발사업에 대해서도 신속한 사업 추진을 위하여 특례를 부여할 필요가 있음.

이에 「도심융합특구 조성 및 육성에 관한 특별법」에 따른 도심융합특구개발사업을 예비타당성조사 면제 대상에 포함하여 지역 발전 정책의 시의성과 효과성을 높이려는 것임(안 제40조제3항제8호 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 도심융합특구개발사업에 대한 예비타당성조사 면제(안 제40조제3항제8호 신설)

현 행	개 정 안
○ 예타면제사업 - 국가재정법에 따른 예타실시 사업 - 남북교류협력 관계사업 등 - 기존 시설의 효용 증진을 위한 단순 개량·유지보수 사업 - 재난복구지원 등 시급한 추진이 필요한 사업 - 재난예방을 위한 시급한 사업 중 국회 상임위 동의 사업 - 법령에 따라 추진이 필요한 사업 - 국가정책적으로 추진이 필요한 사업 - (신 설)	○ 예타면제사업 - (현행과 같음) - (현행과 같음) - (현행과 같음) - (현행과 같음) - (현행과 같음) - (현행과 같음) - (현행과 같음) - (현행과 같음) - 도심융합특구개발사업

예비타당성조사 제도는 재정운영의 효율성을 제고하기 위하여 대규모 신규사업의 예산을 편성하기 전에 기획재정부장관 등이 지정한 한국개발연구원(KDI), 한국조세재정연구원(KIPF), 한국과학기술기획평가원(KISTEP)¹⁾ 등의 연구기관이 사업의 경제성·정책성 및 지역균형발전 등을 분석하여 사업계획의 타당성, 대안 및 사업 추진과정에서 고려할 점 등에 대하여 조사하는 제도임.

현행법 제40조제3항 및 시행령 제25조의²⁾은 공기업 및 준정부기관

1) 국가연구개발(R&D)사업 예비타당성조사는 과학기술정보통신부장관이 지정한 한국과학기술기획평가원(KISTEP)과 과학기술정책연구원(STEPI)에서 수행함.

2) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제40조(예산의 편성) ③ 기관장은 신규 투자사업 및 자본출자에 대한 예산을 편성하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 예비타당성조사를 실

의 장이 총사업비가 2,000억원 이상이며 국가의 재정지원금액과 공공기관 부담금액의 합계액이 1,000억원 이상인 신규 투자사업 및 자본출자에 대한 예산을 편성하려는 경우 미리 예비타당성조사를 실시하도록 규정하고 있음. 또한, 「국가재정법」 제38조에 따라 예비타당성조사를 실시하는 사업이나 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업 등 일정 경우에는 예비타당성조사 대상에서 면제하고 있음.

개정안은 이러한 예비타당성조사 면제 대상에 ‘「도심융합특구 조성 및 육성에 관한 특별법」 제2조제2호에 따른 도심융합특구개발사업³⁾

시하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 예비타당성조사 대상에서 제외한다.

1. 정부예산이 지원되는 사업 중 「국가재정법」 제38조에 따라 예비타당성조사를 실시하는 사업
2. 남북교류협력에 관계되거나 국가 간 협약·조약에 따라 추진하는 사업
3. 도로 유지보수, 노후 상수도 개량 등 기존 시설의 효용 증진을 위한 단순개량 및 유지보수 사업
4. 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조제1호에 따른 재난(이하 “재난”이라 한다)복구 지원, 시설 안정성 확보, 보건·식품 안전 문제 등으로 시급한 추진이 필요한 사업
5. 재난예방을 위하여 시급한 추진이 필요한 사업으로서 국회 소관 상임위원회의 동의를 받은 사업
6. 법령에 따라 추진하여야 하는 사업
7. 지역균형발전, 긴급한 경제적·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업으로서 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 사업. 이 경우, 예비타당성조사 면제 사업의 내역 및 사유를 지체 없이 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.
 - 가. 사업 목적 및 규모, 추진방안 등 구체적인 사업계획이 수립된 사업
 - 나. 국가 정책적으로 추진이 필요하여 국무회의를 거쳐 확정된 사업

「공공기관의 운영에 관한 법률 시행령」 제25조의3(예비타당성조사) ① 공기업·준정부기관의 장(이하 이 조 및 제25조의4에서 “기관장”이라 한다)은 다음 각 호의 요건을 모두 충족하는 신규 투자사업 및 자본출자에 대한 예산을 편성하려는 경우 법 제40조제3항 본문에 따라 기획재정부장관에게 예비타당성조사를 신청해야 한다.

1. 총사업비가 2,000억원 이상일 것
2. 국가의 재정지원금액과 공공기관 부담금액의 합계액이 1,000억원 이상일 것

3) 「도심융합특구 조성 및 육성에 관한 특별법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. “도심융합특구개발사업”(이하 “특구개발사업”이라 한다)이란 도심융합특구를 개발하기 위하여 제15조에 따른 실시계획에 따라 시행되는 다음 각 목의 사업을 말한다.

- 가. 도심융합특구의 육성 및 발전을 위한 산업·주거·문화시설 등의 용지조성사업 및 건축사업
- 나. 도심융합특구를 혁신공간으로 조성하기 위한 업무·교육·연구시설 등의 용지조성사업 및 건축사업
- 다. 도심융합특구의 기업 및 정주 환경 조성을 지원하는 도로 건설사업, 전기·통신·가스·용수 등의 공급시설사업, 하수도·폐기물처리시설 등의 건설사업 및 공원조성사업

을 추가하려는 것임.

「도심융합특구 조성 및 육성에 관한 특별법」은 도심융합특구를 조성·지원·육성하여 지방 도시의 경쟁력을 강화하기 위하여 2023년 10월 제정(2024년 4월 시행)된 법률로, 도심융합특구개발사업⁴⁾은 지방 주요도시 도심에 산업·주거·문화 등 복합공간을 구축하여 기업의 투자·성장 및 청년일자리 창출을 견인하기 위한 사업임.

「도심융합특구 조성 및 육성에 관한 특별법」에 따르면 동 사업의 사업시행자는 ①국가·지자체, ②공공기관, ③지방공기업 및 ①②③이 50%이상 출자한 법인이 될 수 있으며, 국토교통부장관의 승인을 받아서 사업이 시행되는 구조임.

[도심융합특구개발사업 추진절차]

구분	담당 주체	비고
기본계획	시·도지사등 * 수도권이 아닌 광역시장·특별자치시장· 도시자·특별자치도지사·50만이상 시장	국토부장관 승인 (도시개발위원회 심의)
실시계획	사업시행자 * ①국가·지자체, ②공공기관, ③지방공기업, ①②③이 50%이상 출자한 법인	국토부장관 승인 (도시개발위원회 심의)
보상·착공 ·준공	사업시행자	특구개발사업

자료: 국토교통부

라. 그 밖에 가목부터 다목까지의 사업에 부대되는 사업
4) 참고자료 참조

국토교통부에 따르면 2024년 11월에 부산, 대구, 광주, 대전 및 울산 5개의 광역시가 도심융합특구(이하 “특구”)로 지정되어 기본계획을 승인받은 상황이며, 부산과 울산은 사업시행자가 지정되어 실시계획을 수립 중이며, 대전, 광주 및 대구는 2025년 8월 기준으로 아직 사업시행자가 지정되지 않았음.

개정안은 이와 같은 도심융합특구개발사업을 공공기관이 수행하고자 하는 경우 예비타당성조사를 면제함으로써 도심융합특구개발사업을 활성화하고 특구 조성을 지원함으로써 지방 도시 경쟁력 강화에 기여하고 지역 균형발전에 이바지하려는 것으로 입법취지가 타당한 측면이 있음.

특히 2024년 기준 수도권의 인구수는 2,605만명으로 전체 인구의 52.6%가 수도권에 집중되어 있고, 그 비율이 2020년 52.1%에서 지속적으로 높아지고 있는 등 수도권 쏠림 현상이 심화되고 있다는 점을 고려할 때, 지역균형발전을 위하여 도심융합특구개발사업을 활성화하기 위한 개정안의 필요성이 인정됨.

[최근 5년간 수도권과 비수도권의 인구수 및 비율]

(단위: 명, %)

구분	2020	2021	2022	2023	2024
수도권	26,038,307	26,023,283	25,985,118	26,014,265	26,047,523
비수도권	23,986,612	23,828,671	23,684,313	23,556,307	23,431,008
수도권 비율	52.1	52.2	52.3	52.5	52.6

자료: 국가통계포털

다만, 개정안에 대해서는 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있음.

첫째, 공공기관의 지속 가능한 재무 건전성 확보라는 공공기관 예비타당성조사 제도의 취지를 고려하여 예비타당성조사 면제 대상 범위의 확대에 대해서는 신중한 검토가 필요한 측면이 있음.

도심융합특구개발사업⁵⁾은 사업의 범위가 일정 사업으로 한정되어 있지 않고, 용지조성사업, 건축사업, 도로 건설사업, 수급시설사업, 공원조성사업 등과 이에 부대되는 사업까지 포함된 개념으로 사실상 특구 내 모든 사업에 해당될 여지가 있어 예비타당성조사의 면제 범위가 과도하게 커질 수 있다는 문제가 있음.

특히 2011년 공공기관 사업에 대한 예비타당성조사가 도입된 후

5) 「도심융합특구 조성 및 육성에 관한 특별법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. “도심융합특구개발사업”(이하 “특구개발사업”이라 한다)이란 도심융합특구를 개발하기 위하여 제15조에 따른 실시계획에 따라 시행되는 다음 각 목의 사업을 말한다.

가. 도심융합특구의 육성 및 발전을 위한 산업·주거·문화시설 등의 용지조성사업 및 건축사업
나. 도심융합특구를 혁신공간으로 조성하기 위한 업무·교육·연구시설 등의 용지조성사업 및 건축사업

다. 도심융합특구의 기업 및 정주 환경 조성을 지원하는 도로 건설사업, 전기·통신·가스·용수 등의 수급시설사업, 하수도·폐기물처리시설 등의 건설사업 및 공원조성사업

라. 그 밖에 가목부터 다목까지의 사업에 부대되는 사업

2025년 7월까지 예비타당성조사 실시건수는 총 345건이며, 면제건수는 총 398건으로 실시건수에 비해 면제건수가 많은 등 면제 비율이 높다는 점에서 공공기관 예비타당성조사 제도의 취지를 고려할 때, 예비타당성조사 면제 대상 범위의 확대에 대해서는 신중할 필요가 있을 것으로 보임.

[공공기관 예비타당성조사 시행 및 면제 건수(2025.7.기준)]

(단위: 건)

구분	2011~ 2020	2021	2022	2023	2024	2025.7.	합계
실시건수	238	40	14	22	18	13	345
면제건수	360	6	5	13	12	2	398

자료: 기획재정부

둘째, 현행법에서도 지역균형발전을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요하다고 국무회의에서 확정된 사업은 예비타당성조사 면제가 가능하다는 점을 고려할 필요가 있음.

현행법⁶⁾은 지역균형발전 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업으로서 구체적인 사업계획이 수립되고, 국무회의를 거쳐 확정

6) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제40조(예산의 편성) ③ 기관장은 신규 투자사업 및 자본출자에 대한 예산을 편성하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 예비타당성조사를 실시하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 예비타당성조사 대상에서 제외한다.

7. 지역균형발전, 긴급한 경제적·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업으로서 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 사업. 이 경우, 예비타당성조사 면제 사업의 내역 및 사유를 지체 없이 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.

가. 사업 목적 및 규모, 추진방안 등 구체적인 사업계획이 수립된 사업

나. 국가 정책적으로 추진이 필요하여 국무회의를 거쳐 확정된 사업

된 사업의 경우 예비타당성조사를 면제하고 있음. 따라서 도심융합특구개발사업 역시 이미 현행법 체계 하에서도 동 조항에 따라 예비타당성조사를 면제받을 수 있다는 점을 고려할 필요가 있음.

참고로, 기획재정부에 따르면 동 조항에 따라 국가첨단산업단지 3개(용인, 울진, 고흥)도 공공기관 예비타당성조사가 면제된 바 있음.

개정안에 대하여 국토교통부는 지역균형발전 차원에서 도심융합특구개발사업은 예비타당성 면제나 신속한 예비타당성이 필요하므로 개정안이 필요하다는 입장을 제시한 반면, 기획재정부는 예비타당성조사의 면제 여부는 개별 사업을 기준으로 판단하여야 하는 것이며, 현행 법령에서도 예비타당성조사의 면제가 가능하므로 수용이 곤란하다는 입장을 제시하였음.

※ 신·구조문 대비표

현 행	개 정 안
제40조(예산의 편성) ①·② (생략)	제40조(예산의 편성) ①·② (현행과 같음)
③ 기관장은 신규 투자사업 및 자본출자에 대한 예산을 편성하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 예비타당성조사를 실시하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 예비타당성조사 대상에서 제외한다.	③ ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.
1. ~ 7. (생략)	1. ~ 7. (현행과 같음)
<u><신 설></u>	8. 「 <u>도심융합특구 조성 및 육성에 관한 특별법</u> 」 제2조제2호에 따른 <u>도심융합특구개발사업</u>
④ ~ ⑧ (생략)	④ ~ ⑧ (현행과 같음)

문 의 처

02)6788-5157

1. 개념

- 지방 주요도시 도심에 산업·주거·문화 등 복합공간을 구축
→ 광역 성장거점으로서 기업투자·성장 및 청년일자리 창출 견인
- ①성장기반을 갖춘 주요도시 도심 대상, ②공간조성(HW)과 기업지원(SW)을 융합, ③규제완화·인센티브 등 특례 제공



2. 주요내용 : 국토부 플랫폼 조성 + 범부처 기업·청년 지원프로그램

- (공간조성) 도심에 기업 지원공간 + 청년이 선호하는 양질의 문화·주거시설을 종합 제공(입지규제 완화 → 고밀·복합개발)
- (기업·청년지원) 부처별 산학연 지원프로그램을 종합 제공* + 他특구 중복지정 및 입주기업 세제감면 등 인센티브 부여
* (중기부) 중소벤처기업 지원, (산업부) 특화산업 육성지원, (과기부) R&D 지원
- (지원체계) 범부처 협업을 통해 특구를 지원 + 전담기관 설립하여 지속적 관리(특구진흥재단, 기업종합지원센터)

3. 추진현황

- 부산, 대구, 광주, 대전, 울산 5개 광역시에 특구 지정 및 기본계획 승인('24.11월) → 시행자 지정 및 실시계획 수립 준비 중
* (부산) 시행자 지정('24.11월) 후 실시계획 수립 중, (울산) 시행자 지정('25.6월) 후 실시계획 수립 중, (대전, 광주, 대구) 시행자 지정 협의 중