



제429회 국회 (정기회)
제1차 기획재정위원회

국가재정법 일부개정법률안

검 토 보 고

< 철도사업 예비타당성조사 시 평가항목 추가 등 >

■ 김우영의원 대표발의(의안번호 제2210553호)

2025. 9.

기 획 재 정 위 원 회

수석전문위원 최병권

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 철도사업 예비타당성조사 시 평가항목 추가 등 (안 제38조제6항 신설)	2

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 김우영의원 등 11인

나. 발 의 일 : 2025. 5. 20.

다. 회 부 일 : 2025. 5. 21.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 총사업비가 500억원 이상이고 국가 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규사업에 대한 예산을 편성하기 위해서는 미리 예비타당성조사를 실시하도록 규정하고 있음.

그런데 현행 예비타당성조사의 평가항목 중 지역균형발전은 비수도권 지역에만 한정되어 실시되고 있어, 수도권 내 도시철도 인프라 구축이 필요한 지역이 사업을 시행하려는 경우 예비타당성조사를 통과하지 못하여 수도권지역 내에서 지역 불균형이 심화되고 있음.

이에 예비타당성조사를 실시할 경우 수도권지역에서 실시하는 도시철도 사업 등 대통령령으로 정하는 철도 분야 사업의 경우 경제성 평가 항목 중 편익분석 항목에 혼잡도 완화, 통행시간 절약 등 철도 분야의 특수성을 감안한 평가항목을 추가하고, 정책성 평가 항목에 권역별 지역균형발전 효과 항목을 추가하여 평가하고 그 결과를 반영하도록 하여 도시철도 등 교통인프라가 필요한 지역에 대한 규제 완화를 통하여 지역 불균형을 해소하려는 것임(안 제38조제6항 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 철도사업 예비타당성조사 시 평가항목 추가 등 (안 제38조제6항 신설)

현행	개정안
<신설>	○ <u>경제성·정책성·지역균형발전 분석 결과를 종합적으로 고려하여 예비타당성조사 결과에 반영</u> ○ <u>다만, 수도권 또는 대도시권의 철도 분야 사업에 대하여 예비타당성 조사를 실시하는 경우에는</u> <u>경제성 평가항목에 혼잡도 완화·통행시간 절감 등 철도 분야 특수성을 반영하여 평가항목 추가,</u> <u>정책성 평가항목에 권역별 지역균형발전 효과 항목을 추가</u>

개정안은 예비타당성조사 시 경제성·정책성·지역균형발전 분석 결과를 종합적으로 고려하여 예비타당성조사 결과에 반영하려도록 법률에 직접 규정하려는 것임. 다만, 「수도권정비계획법」에 따른 수도권¹⁾ 또는 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」에 따른 대도시권²⁾의 철도 분야 사업에 대하여 예비타당성 조사를 실시하는 경우에는 경제성 평가항목에 혼잡도 완화·통행시간 절감 등 철도 분야 특수성을 반영하여 평가항목을 추가하고, 정책성 평가항목에 권역별 지역균형발전 효과 항목을 추가하려는 것임.

1) 「수도권정비계획법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “수도권”이란 서울특별시와 대통령령으로 정하는 그 주변 지역을 말한다.

2) 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」

제2조(정의) 이 법에서 사용되는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “대도시권”이란 「지방자치법」 제2조제1항제1호에 따른 특별시·광역시 및 그 도시와 같은 교통생활권에 있는 지역 중 대통령령으로 정하는 지역을 말한다.

예비타당성조사 제도는 재정운영의 효율성을 제고하기 위하여 대규모 신규사업의 예산을 편성하기 전에 기획재정부장관 등이 지정한 한국개발연구원(KDI), 한국조세재정연구원(KIPF), 한국과학기술기획평가원(KISTEP)³⁾ 등의 연구기관이 사업의 경제성·정책성 및 지역균형발전 등을 분석하여 사업계획의 타당성, 대안 및 사업 추진과정에서 고려할 점 등에 대하여 조사하는 제도임.⁴⁾

현행법은 총사업비가 500억원 이상이면서 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규사업으로서 건설공사 포함 사업, 지능정보화 사업, 국가연구개발사업 등을 대상으로 예비타당성조사를 실시하도록 하고 있음.⁵⁾

개정안은 현행 「예비타당성조사 수행 총괄지침」에서 수도권 지역은 지역균형발전 분석 대상에서 제외하고 있는 점을 고려하여, 수도권 및 대도시권 내 철도분야 사업이 예비타당성조사를 통과하기 용이하도록 개정하려는 취지임. 개정안과 같이 수도권 또는 대도시권의 철도

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

4) 참고: 대한민국 정책브리핑(정책DB) 누리집

5) 「국가재정법」

제38조(예비타당성조사) ① 기획재정부장관은 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. 「과학기술기초법」 제11조에 따른 국가연구개발사업
4. 그 밖에 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경 보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야의 사업

분야 사업에 대하여 예비타당성 조사를 실시할 때 경제성 평가항목에 혼잡도 완화등 철도 분야 특수성을 반영한 평가항목을 추가하고 지역 균형발전 항목도 평가를 하면, 해당 사업이 예비타당성조사를 통과할 가능성이 높아질 수 있음.

그리고 수도권 중 낙후지역의 철도 사업도 경제성 위주의 평가로 예비타당성조사 통과가 어려운 상황에서 지역균형발전 평가를 반영하도록 하면 통과 가능성이 높아져 역차별이 개선될 여지도 있음.

다만, 개정안에 대해서는 다음 사항도 함께 고려할 필요가 있음.

첫째, 현재 예비타당성조사의 조사방법 및 절차 등은 「국가재정법」 제38조제6항에 따라 「예비타당성조사 수행 총괄지침」(기획재정부훈령 제678호)에서 정하고 있음. 동 지침에 따르면 예비타당성조사 기본 수행절차는 ‘① 사업의 개요 및 기초자료 분석 등을 통한 사업의 쟁점 파악 → ② 경제성 분석 → ③ 정책성 분석 → ④ 지역균형발전 분석 → ⑤ 종합평가 → ⑥ 정책제언’ 순으로 규정되어 있음.⁶⁾ 이때, 사업 타당성에 대한 종합평가는 각 평가항목별 분석결과를 토대로 다기준분석의 일종인 AHP를 활용하여 계량화된 수치로 도출하며, AHP 수행 시 경제성, 정책성, 지역균형발전, 기술성 등에 대한 평가 가중치 범위를 적

6) 예비타당성조사 대상사업 중 국가연구개발사업은 과학기술정보통신부장관이 별도로 정하는 지침에 따르고 있고, 기타 재정사업 중 복지 및 소득이전 사업의 예비타당성조사도 별도의 수행절차 및 평가항목을 적용하고 있음. 국가연구개발사업 예비타당성조사의 분석 방법은 과학기술적 타당성 분석, 정책적 타당성 분석, 경제적 타당성 분석 등으로 구성됨.

용함.

[예비타당성조사 기본 수행절차]

구분	내용	비고
사업의 개요 및 쟁점 파악	사업의 개요	배경, 목적, 추진경위, 추진주체, 내용 등
	기초자료 분석	자연환경·생활환경·사회·경제 적환경·기술환경 자료
경제성 분석	비용·편익 분석(B/C 분석) 비용·효과 분석(C/E 분석)	B/C 비율 1.0 이상 경제성 有
정책성 분석	사업추진 여건	지역주민 사업태도 등 외부여건 등
	정책효과	일자리 효과, 생활여건 영향, 환경성 평가, 안전성 평가 등
	사업 특수평가항목	재원조달 위험성 등
지역균형발전 분석	지역낙후도 개선효과, 지역경제 파급효과 등	정보화사업은 기술성 분석으로 대체 가능
종합평가	계층화분석법(AHP)	AHP 비율 0.5 이상 사업시행 적정
정책제언	기타 정책적 고려사항 등	

자료: 「예비타당성조사 수행 총괄지침」

이러한 상황에서 개정안과 같이 수도권 또는 대도시권의 철도 분야 사업에 대한 예비타당성조사만 별도의 기준과 절차를 정하도록 하는 것은 예비타당성조사의 전체적인 체계와 부합되지 않는 측면을 고려할 필요가 있음.

참고로, 현행 「예비타당성조사 운용지침」 및 「예비타당성조사 수행 총괄지침」에서는 이미 철도 사업에 대한 경제성 분석을 할 때, 통행시간 절감편익, 교통사고 감소편익, 통행 쾌적성 향상 편익 등 개정안에서 반영하도록 하는 편익항목을 고려하도록 하고 있음.⁷⁾

7) 「예비타당성조사 운용지침」

둘째, 수도권 내 낙후지역의 역차별 해소 필요성이 있으나, 수도권 철도 분야 사업 예비타당성조사에도 지역균형발전 효과를 반영하여 수도권 내 낙후지역을 우대하는 경우 수도권과 비수도권의 편차를 더욱 확대시키는 효과 등이 나타날 수 있는 점을 고려할 필요가 있음.

현행 「예비타당성조사 운용지침」은 수도권 건설사업에 대해 비수도권 사업과 달리 지역균형발전 항목에 대한 평가를 하지 않도록 하고 있음.⁸⁾ 이는 2019년에 개정된 것으로, 비수도권 사업에 대해서는

제43조(경제성 분석) ① 경제성 분석은 비용-편익분석(Cost-Benefit Analysis)을 기본적인 방법론으로 채택하여 분석한다.

② 비용-편익분석을 위해서 사업 시행에 따른 수요를 추정하여 편익을 산정하고, 총사업비와 해당 사업의 운영에 필요한 모든 경비를 합하여 비용을 산정한다.

③ 기타 재정사업 등 비용-편익분석이 적합하지 않다고 판단되는 사업의 경우에는 비용-효과 분석(Cost-Effectiveness Analysis)을 실시할 수 있다.

④ 여유자금 등을 활용하여 수입증대를 주요 목적으로 하는 사업은 경제성 분석 대신 수익성 분석으로 대체할 수 있다.

「예비타당성조사 수행 총괄지침」

제24조(도로·철도사업의 편익) 도로 및 철도사업의 편익항목은 다음 각 호의 공통편익(모든 도로 및 철도 부문 사업에 해당)과 사업특수편익(특정 사업의 평가에 한정하여 산정)을 고려하여야 하며, 편익을 반영함에 있어 사업특성을 감안하고 관련된 편익항목이 누락되지 않도록 하여야 한다.

1. 차량운행비용 절감편익(공통편익)
2. 통행시간 절감편익(공통편익)
3. 교통사고 감소편익(공통편익)
4. 환경비용(공해 및 소음) 절감편익(공통편익)
5. 주차수요 감소로 인한 주차공간 기회비용 절감편익(사업특수편익)
6. 공사 중 교통혼잡으로 인한 부(-)의 편익(사업특수편익)
7. 철도사업으로 인한 도로공간 축소에 따른 부(-)의 편익(사업특수편익)
8. 전철화사업에 따른 환경오염비용 절감편익 등(사업특수편익)
9. 통행 쾌적성 향상 편익(사업특수편익)
10. 통행 신뢰성(정시성 등) 향상 편익
11. 수질오염개선 편익

8) 「예비타당성조사 운용지침」

제50조(종합평가) ① 사업 타당성에 대한 종합평가는 평가항목별 분석결과를 토대로 다기준분석의 일종인 계층화분석법(이하 "AHP : Analytic Hierarchy Process"라 한다)을 활용하여 계량화된 수치로 도출한다. (주) 일반적으로 AHP 점수가 0.5 이상인 경우 사업의 타당성이 있음을 의미한다.

② 제1항의 규정에 의한 AHP 수행시 경제성, 정책성, 지역균형발전, 기술성 등에 대한 평가가 중치는 특별한 사유가 없는 한 사업유형별로 다음 각 호의 범위 내에서 적용한다.

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

지역균형발전 효과를 고려하여 지역균형발전을 도모하는 한편, 수도권 사업에 대해서는 경제성 위주로 예비타당성조사를 실시하도록 하려는 취지임.

[예비타당성조사 평가 항목 개편 현황(2019. 4.)]

구분	기존	개편	
		비수도권	수도권
❶ 경제성	35 ~ 50%	30 ~ 45%	60 ~ 70%
❷ 정책성	25 ~ 40%	25 ~ 40%	30 ~ 40%
❸ 지역균형발전	25 ~ 35%	30 ~ 40%	-

자료: 관계부처 합동, 「예비타당성조사 제도 개편방안」, 2019. 4. 3.

수도권과 비수도권 간 인프라 차이가 발생하고 있는 가운데, 수도권 철도 사업에 대해서도 지역균형발전효과를 반영하여 예비타당성조사 통과가 용이해지도록 규정하면 수도권과 비수도권 간 인프라 격차 해소에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 있음.

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
제38조(예비타당성조사) ① ~ ⑤ (생략) <u><신 설></u>	제38조(예비타당성조사) ① ~ ⑤ (현행과 같음) ⑥ 기획재정부장관은 제1항에 따라 예비타당성조사를 실시하는 때에는 경제성·정책성·지역균형발전 분석 결과를 종합적으로 고려하여 예비타당성조사 결과에 반영하여야 한다. 다만, 「수도권정비계획법」에 따른 수도권 또는 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」에 따른 대도시권의 도시철도, 광역철도 등 대통령령으로 정하는 철도 분야 사업에 대하여 예비타당성 조사를 실시하는 경우에는 경제성 평가항목에 혼잡도 완화, 통행시간 절감 등 철도 분야 특수성을 반영하여 대통령령으로 정하는 평가항목을 추가하고, 정책성 평가항목에 권역별 지역균형발전 효과 항목을 추가하여 평가하고 그 결과를 반영하여야 한다.
⑥ (생략) 제38조의3(국가연구개발사업 예비타당성조사의 특례) ① (생략) ② 제1항에 따라 예비타당성조사에 관하여 위탁받은 과학기술정보통신부장관은 제38조제2항 및 제6항과	⑦ (현행 제6항과 같음) 제38조의3(국가연구개발사업 예비타당성조사의 특례) ① (현행과 같음) ② ----- ----- -----제7항-----

현행	개정안
관련한 사항의 경우 사전에 기획재정부장관과 협의하여야 한다. ③ (생략)	----- -----. ③ (현행과 같음)

문의처
02)6788-5155