



제429회 국회(정기회)
제1차 기획재정위원회

국가재정법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 초광역권 예비타당성조사에 대한 지역균형발전
가중치 부여 〉

■ 김태호의원 대표발의(의안번호 제2210918호)

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. 초광역권 예비타당성조사에 대한 지역균형발전 가중치 부여(안 제38 조제6항)	2

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 김태호의원 등 13인

나. 발 의 일 : 2025. 6. 18

다. 회 부 일 : 2025. 6. 19.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규사업에 대하여 예비타당성조사를 실시하도록 규정하고 있음.

현재 우리나라는 수도권 집중현상으로 인해 지방균형발전을 위한 사회간접자본시설 사업을 추진하더라도 예비타당성조사에서 경제성이 낮게 측정돼 사업을 추진하기 어려운 측면이 있음. 특히, 초광역권 지역에서 추진하고 있는 철도사업의 경우 지역균형발전과 지역생활권 구축을 위해 사업 추진이 절실하지만, 낮은 경제성 평가로 사업 추진에 어려움을 겪고 있음.

이에 수도권 지역 외의 초광역권에서 추진하는 사회간접자본시설 사업에 대하여 예비타당성조사를 실시하는 경우 지역균형발전을 위한 가중치를 별도로 부여할 수 있도록 하려는 것임(안 제38조제6항 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 초광역권 예비타당성조사에 대한 지역균형발전 가중치 부여 (안 제38조제6항)

현 행	개 정 안
<신 설>	○ 초광역권(수도권 지역 제외)에서 추진하는 사업에 대해 지역균형발전을 위한 가중치 부여

개정안은 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조 제7호에 따른 초광역권(「수도권정비계획법」 제2조제1호에 따른 수도권 지역은 제외)에서 추진하는 사업에 대해 지역균형발전을 위한 가중치를 부여하도록 하려는 것임.

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.

「국가재정법」 제38조제1항에 따라 예비타당성조사는 총사업비가

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

500억원 이상이면서 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 건설공사 포함 사업, 지능정보화 사업 및 국가연구개발사업 등을 대상으로 실시함.²⁾

다만, 같은 법 제38조제2항에서는 다음과 같은 사업을 예비타당성조사 대상에서 제외하고 있음.

[예비타당성조사 면제 사업]

「국가재정법」 제38조제2항
◦ 공공청사, 교정시설, 초·중등 교육시설의 신·증축 사업 ◦ 문화재 복원사업 ◦ 국가안보와 관계되거나 보안이 필요한 국방 관련 사업 ◦ 남북교류협력과 관계되거나 국가 간 협약·조약에 따라 추진하는 사업 ◦ 도로 유지보수, 노후 상수도 개량 등 기존 시설의 효용 증진을 위한 단순개량 및 유지보수사업 ◦ 「재난 및 안전관리기본법」 제3조제1호에 따른 재난(이하 "재난"이라 한다)복구 지원, 시설 안전성 확보, 보건·식품 안전 문제 등으로 시급한 추진이 필요한 사업 ◦ 재난예방을 위하여 시급한 추진이 필요한 사업으로서 국회 소관 상임위원회의 동의를 받은 사업 ◦ 법령에 따라 추진하여야 하는 사업 ◦ 출연·보조기관의 인건비 및 경상비 지원, 융자 사업 등과 같이 예비타당성조사의 실익이 없는 사업 ◦ 지역 균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업(종전에 경제성 부족 등을 이유로 예비타당성조사를 통과하지 못한 사업은 연계사업의 시행, 주변지역의 개발 등으로 해당 사업과 관련한 경제

2) 「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. 「과학기술기본법」 제11조에 따른 국가연구개발사업
4. 그 밖에 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경 보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야의 사업

• 사회 여건이 변동하였거나, 예비타당성조사 결과 등을 반영하여 사업을 재기획한 경우에 한정한다)으로서 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 사업. 이 경우, 예비타당성조사 면제 사업의 내역 및 사유를 지체 없이 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.

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

나. 국가 정책적으로 추진이 필요하여 국무회의를 거쳐 확정된 사업

“초광역권”은 지역의 경제 및 생활권역의 발전에 필요한 연계·협력 사업 추진을 위하여 2개 이상의 지방자치단체가 상호 협의하여 설정하거나 「지방자치법」 제199조에 따른 특별지방자치단체가 설정한 권역으로서 시·도의 행정구역을 넘어서는 권역을 의미함.³⁾

초광역권을 설정한 초광역권설정 지방자치단체의 장은 초광역권설정 지방자치단체를 구성하는 지방자치단체의 장 및 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 지방시대위원회의 심의·의결을 거쳐 5년을 단위로 하는 초광역권발전계획을 수립할 수 있으며, 동 계획에는 초광역권의 범위 및 발전목표에 관한 사항, 초광역권의 현황과 여건분석에 관한 사항 등이 포함되어야 함. 그리고 초광역권설정 지방자치단체의 장은 초광역권발전계획을 수립한 경우 이를 효율적으로 추진하기 위하여 매년 초광역권발전시행계획을 수립함.⁴⁾

3) 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

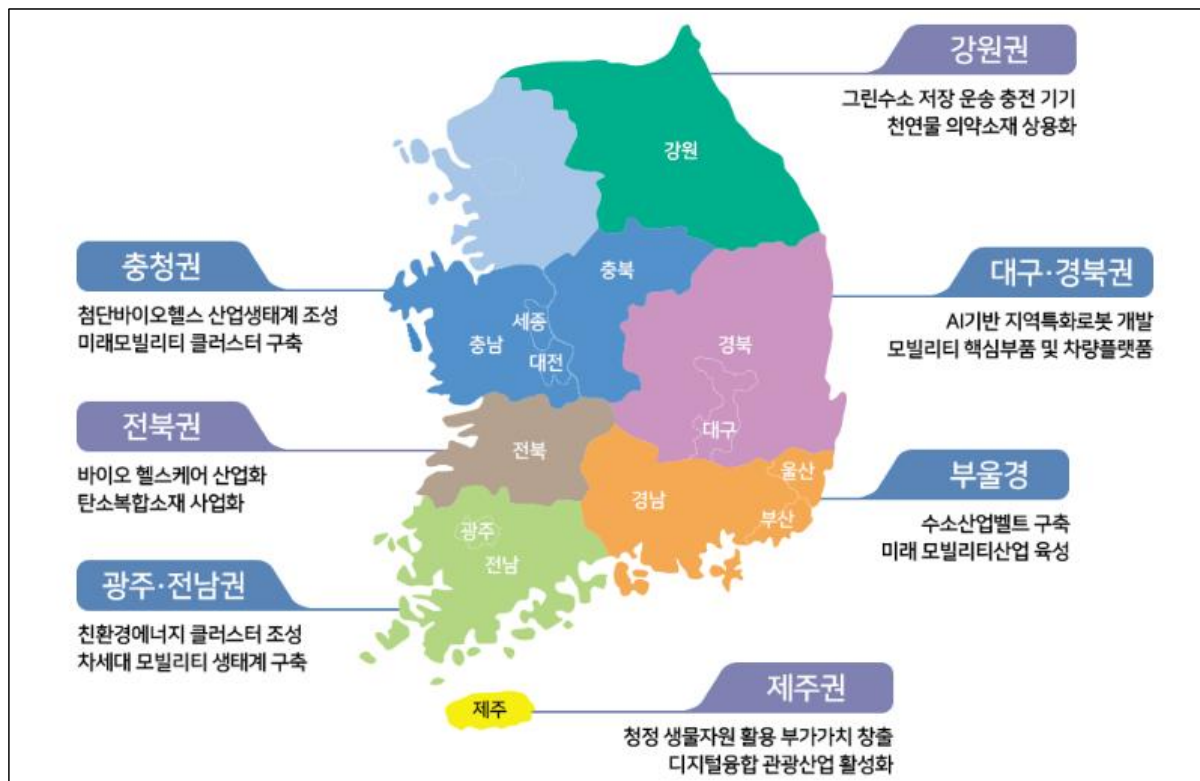
7. “초광역권”이란 지역의 경제 및 생활권역의 발전에 필요한 연계·협력사업 추진을 위하여 2개 이상의 지방자치단체가 상호 협의하여 설정하거나 「지방자치법」 제199조에 따른 특별지방자치단체가 설정한 권역으로서 시·도의 행정구역을 넘어서는 권역을 말한다.

4) 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」

제9조(초광역권발전계획 및 시행계획의 수립) ① 초광역권을 설정한 2개 이상의 지방자치단체 또는 「지방자치법」 제199조에 따른 특별지방자치단체(이하 “초광역권설정 지방자치단체”라 한다)의 장은 초광역권설정 지방자치단체를 구성하는 지방자치단체의 장 및 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 지방시대위원회의 심의·의결을 거쳐 5년을 단위로 하는 초광역권발전계획

현재 초광역권은 충청권, 광주·전남권, 대구·경북권, 부울경, 강원권, 전북권, 제주권 등 7개가 있으며, 초광역권에 수도권 지방자치단체(서울시, 인천시, 경기도)는 포함되어 있지 않음.

[초광역권 현황]



(이하 “초광역권발전계획”이라 한다)을 수립할 수 있다. 이 경우 관광자원의 개발에 관한 사항은 「관광진흥법」 제49조에 따른 관광개발기본계획 및 권역별 관광개발계획과 연계하여 수립하여야 한다.

② 초광역권발전계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 초광역권의 범위 및 발전목표에 관한 사항
2. 초광역권의 현황과 여건분석에 관한 사항
3. 제14조에 따른 초광역권산업의 육성 또는 제30조에 따른 초광역협력사업의 추진에 관한 사항
4. 투자재원의 조달에 관한 사항
5. 그 밖에 초광역권 발전을 위하여 필요한 사항

③ 초광역권설정 지방자치단체의 장은 초광역권발전계획을 수립한 경우 이를 효율적으로 추진하기 위하여 매년 초광역권발전시행계획(이하 “초광역권발전시행계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.

④ 초광역권설정 지방자치단체의 장은 초광역권발전계획 및 초광역권발전시행계획 수립 시 초광역권발전계획, 전년도 초광역권발전시행계획의 추진실적과 해당 연도 초광역권발전시행계획을 지방시대위원회와 관계 중앙행정기관의 장에게 제출하여야 한다.

⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 초광역권발전계획과 초광역권발전시행계획의 수립절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[초광역권 발전구상도]

구분	발전구상도
충청권	- 충청권 초광역 교통망을 중심으로 지역거점 연결 □ - 첨단바이오헬스, 미래 모빌리티, 소재부품 및 신산업 육성, 문화동질성 강화로 균형발전 도모
광주·전남권	- 인공지능 코어기술에 기반한 에너지 신산업, 차세대 모빌리티, 반도체, 바이오 등 핵심산업의 공동 협력으로 지역 균형발전 및 국가 글로벌 경쟁력 강화
대구·경북권	- 미래차, 반도체, AI·로봇, 도심항공 등이 융합된 첨단 부품·소재산업 기반 조성, 지역특화 바이오·의료산업 육성, 신공항 연계 K-콘텐츠 관광산업 활성화
부울경	- 부산·울산·창원·진주 4대 거점을 연결하는 광역교통 및 수소벨트 구축과 부울경의 새로운 기회를 여는 가덕도신공항 및 남부권 광역관광벨트 조성
전북권	- 생명산업, 전환산업, 동서협력벨트 구축으로 바이오·수소와 모빌리티·탄소 산업의 연계협력을 강화하고, 고속도로 구축을 통해 동서간 협력체계 기반 마련
강원권	- 수소에너지, 바이오, 첨단소재, 반도체, 디지털 헬스케어 산업 초광역 협력, 동해안권·강호축 중심 백두대간권 관광벨트 구축을 통한 미래 산업 글로벌 도시 조성
제주권	- 바이오-에너지-문화관광 산업의 초광역 협력 체계 구축을 통한 지역 산업 육성 기반 마련 및 권역 간 상생발전으로 국가 경쟁력 강화

자료: '제1차 지방시대 종합계획'

개정안은 수도권을 제외한 초광역권에서 추진하는 사업에 대해 지역균형발전을 위한 가중치를 부여함으로써, 초광역권 사업의 추진가능성을 높이고 수도권과 비수도권 간 격차를 완화하려는 취지임.

현실적으로 비수도권 등은 투자 여건이 좋지 않아 경제적 타당성이 떨어지고, 이로 인해 해당 지역에 대한 신규 투자가 어렵게 됨으로써 다시 지역발전이 어려워지는 악순환 현상이 나타나는 상황에서⁵⁾, 예비

5) 도로사업 예비타당성조사 결과를 토대로 권역별 B/C 비율을 검토한 결과 강원과 전남권은 평

타당성조사 시 지역균형발전 효과를 우선적으로 고려하도록 법률에 직접 규정하여 지역균형발전 효과에 대한 명확하고 안정적인 근거를 마련함으로써 비수도권 등 지역에서의 신규 투자 활성화와 지속적인 사업 진행을 도모할 수 있을 것으로 보임.

다만, 개정안은 다음 사항을 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 기본수행절차는 ‘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 적용함.

균 0.4대이고, 전북과 경남권은 0.5대, 특별·광역시시는 0.98로 나타나 B/C의 지역별 격차가 뚜렷하며 예비타당성조사의 AHP 통과율은 특별·광역시시가 69%인데, 강원권은 20%대에 불과하여 지역별 격차가 심한 것으로 나타남(한국지방행정연구원, 「지역균형발전을 고려한 지방재정투자사업의 타당성 평가 방법 연구」, 2019. 12).

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.

[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 지역균형발전을 위한 가중치 부분만 대통령령으로 별도의 기준과 절차를 정하도록 하는 것은 예비타당성조사의 전체적인 체계와 부합되지 않는 측면을 고려할 필요가 있음.

[AHP 수행 시 평가항목 가중치]

(단위: %)

구분		경제성	정책성	지역균형발전	기술성
건설사업	비수도권 유형	30~45	25~40	30~40	
	수도권 유형	60~70	30~40		
정보화 사업	B/C	40~50	20~30		30~40
	E/C	30~40	20~30		40~50
기타 재정사업	B/C	25~50	50~75		
	E/C	20~40	60~80		

자료: 「예비타당성조사 수행 총괄지침」, 「예비타당성조사 운용지침」

둘째, 현재의 예비타당성조사 제도상에도 지역균형발전을 위한 장치들이 이미 마련되어있음. 2014년 「국가재정법」 개정을 통해 지역균형발전 등 국가 정책적으로 필요한 사업의 경우 예비타당성조사를 면제받을 수 있도록 하였음.⁷⁾ 또한, 2019년에는 「예비타당성조사 수행총괄지침」 개정을 통해 비수도권의 경제성 평가항목의 가중치를 낮추고 지역균형발전 평가항목의 가중치를 상향 조정하였으며, 지역균형발전 평가 시 지역낙후도 감점제를 제외⁸⁾하는 등 예비타당성조사에 지역균형발전 관련 사항을 보완하였음.

＜ 예비타당성조사 평가 항목 개편 현황(2019. 4.) ＞			
구분	기존	개편	
		비수도권	수도권
① 경제성	35 ~ 50%	30 ~ 45%	60 ~ 70%
② 정책성	25 ~ 40%	25 ~ 40%	30 ~ 40%
③ 지역균형발전	25 ~ 35%	30 ~ 40%	-

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

또한, 2022년 12월 지역균형발전을 위한 균형발전효과 분석항목으로

7) 「국가재정법」

제38조(예비타당성조사) ② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업은 대통령령으로 정하는 절차에 따라 예비타당성조사 대상에서 제외한다.

10. 지역 균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업(중전에 경제성 부족 등을 이유로 예비타당성조사를 통과하지 못한 사업은 연계사업의 시행, 주변지역의 개발 등으로 해당 사업과 관련한 경제·사회 여건이 변동하였거나, 예비타당성조사 결과 등을 반영하여 사업을 재기획한 경우에 한정한다)으로서 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 사업. 이 경우, 예비타당성조사 면제 사업의 내역 및 사유를 지체 없이 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.

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

나. 국가 정책적으로 추진이 필요하여 국무회의를 거쳐 확정된 사업

8) 이전에는 광역시를 중심으로 한 비수도권 일부 지역의 경우 지역낙후도에서 감점을 받았으나 2019년 예비타당성조사 제도 개편으로 지역낙후도가 가·감점제에서 가점제로 변경되어 비수도권 대도시의 불이익이 해소됨.

지역낙후도 개선효과를 신설하고, 지역낙후도 개선효과는 긍정적인 효과와 부정적인 효과를 종합적으로 검토하도록 하였으며, 예비타당성조사 요구서에 지역낙후도 개선효과 항목을 추가하는 등 사업별·지역별 특성이 반영되도록 예비타당성조사 제도를 개선하였음.

< 예비타당성조사 제도 개편(2022. 12.) >

「예비타당성조사 수행 총괄지침」(2022. 12. 20. 시행)

제64조(균형발전효과 분석) ① 지역균형발전을 위한 균형발전효과는 다음 각 호의 항목을 분석하여야 한다.

1. **지역낙후도 개선효과** : 사업의 시행으로 인하여 해당 사업이 시행되는 지역의 지역낙후도가 개선되는 효과로서 해당사업·지역에 관련된 균형발전지표 등을 활용하여 평가
- ② 제1항 제1호의 지역낙후도 개선효과는 소관부처가 제출한 자료의 내용을 기초로 하여 긍정적인 효과와 부정적인 효과를 종합적으로 검토한다.

「예비타당성조사 운용지침」(2022. 12. 20. 시행)

[별표 1] 예비타당성조사 요구서 제출양식

⑥ 지역균형발전 요인

③ 지역낙후도 개선효과	○ 사업의 시행으로 인하여 해당 사업이 시행 되는 지역의 지역낙후도가 개선되는 효과를 해당사업·지역에 관련된 균형발전지표 등을 활용하여 기술
--------------	--

그리고 현행 「국가연구개발사업 예비타당성조사 운용지침」에서도 국가연구개발 사업 중 특정 지역을 기반으로 하는 사업⁹⁾의 경우 사업별 특수평가항목에 지역균형발전 분석을 반영한다는 점도 참고할 필요가 있음.¹⁰⁾

9) 인공지능 중심 산업융합 집적단지 조성 등

10) 「국가연구개발사업 예비타당성조사 운용지침」

제40조(정책적 타당성 분석) ② 정책적 타당성 분석을 수행함에 있어 다음 각 호의 내용을 고려할 필요가 있는 사업에 대하여는 사업 특수평가 항목에 반영하여야 한다.

1. 지역균형발전: 입지가 특정 지역으로 사전에 지정되는 등의 경우 지역낙후도 및 지역경제 파급효과

현재 설정된 초광역권은 수도권을 제외한 모든 비수도권 지방자치 단체가 해당되기 때문에 현행 지침에 따라서 이미 초광역권에서 추진 하는 사업에 대해 지역균형발전 가중치가 부여되고 있다는 점을 고려 할 필요가 있음.¹¹⁾

11) 참고로 기획재정부는 지역균형발전 가중치 부여는 예타 지침에 반영하여 운영중이기 때문에 법률에 규정할 실익이 적으며, 가중치 부여 등 세부적인 사항을 법에 직접 규정 시 환경 변화 등에 탄력적 대응이 곤란하여 제도 운영의 경직성을 초래할 수 있다는 입장임.

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
제38조(예비타당성조사) ① ~ ⑤ (생략) <u><신설></u>	제38조(예비타당성조사) ① ~ ⑤ (현행과 같음) <u>⑥ 기획재정부장관은 제1항 및 제4항에 따른 예비타당성조사를 실시하는 경우 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조제7호에 따른 초광역권(「수도권정비계획법」 제2조제1호에 따른 수도권 지역은 제외한다)에서 추진하는 사업에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 지역균형발전을 위한 가중치를 부여하여야 한다.</u>
⑥ (생략) 제38조의3(국가연구개발사업 예비타당성조사의 특례) ① (생략) ② 제1항에 따라 예비타당성조사에 관하여 위탁받은 과학기술정보통신부장관은 제38조제2항 및 <u>제6항</u> 과 관련한 사항의 경우 사전에 기획재정부장관과 협의하여야 한다. ③ (생략)	⑦ (현행 제6항과 같음) 제38조의3(국가연구개발사업 예비타당성조사의 특례) ① (현행과 같음) ② ----- ----- ----- <u>제7항</u> ----- ----- ----- ③ (현행과 같음)

문의처

02)6788-5155