



제424회 국회(임시회)
제1차 국토교통위원회

공공주택 특별법 일부개정법률안

검 토 보 고

《 공공주택건설사업의 지방공기업 신규 투자사업
타당성 검토 대상 제외 》

■ 안태준의원 대표발의(의안번호 제2207433호)

2025. 4.

국 토 교 통 위 원 회
수석전문위원 박재유

목 차

I . 안태준의원 대표발의(제2207433호)	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유 및 주요내용	1
3. 검토의견	2
가. 공공주택건설사업의 지방공기업 신규 투자사업 타당성 검토 대상 제외(안 제5조의2 신설)	2

I. 안태준의원 대표발의(제2207433호)

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 안태준의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2025. 1. 10.

다. 회 부 일 : 2025. 1. 13.

2. 제안이유 및 주요내용

최근 서민 주거복지 강화와 주택시장 안정화를 위하여 공공 임대주택 및 공공 분양주택의 신속한 공급이 중요해지고 있음. 공공주택은 한국토지주택공사와 각 지역의 도시개발공사가 공급을 담당하고 있음. 그런데, 동일한 공공주택사업을 하는 한국토지주택공사가 공공주택 사업에 대해 예비타당성조사를 면제받는 것과 달리, 지방개발공사의 경우 「지방공기업법」 제65조의3에 따라 총사업비 500억원 이상의 신규사업에 대해서 신규투자사업 타당성 평가를 받도록 하고 있음.

그 결과 지방개발공사가 「공공주택 특별법」 등 관련 규정에 따라 의무적으로 공급해야 하는 공공주택임에도 불구하고 타당성 평가 과정에서 1년 이상의 불필요한 사업 지연이 발생하고 있음.

이에, 공공주택의 신속한 공급을 통한 서민 주거복지 강화를 위하여 공공택지 내 건설하는 공공주택사업에 대해 지방공기업 특례조항을 마련하여 타당성 검토 대상에서 제외하고자 함(안 제5조의2 신설).

3. 검토의견

가. 공공주택건설사업의 지방공기업 신규 투자사업 타당성 검토 대상 제외(안 제5조의2 신설)

현행	개정안
<신설>	제5조의2(「지방공기업법」의 적용 특례) 「주택법」 제2조제24호에 따른 공공택지의 사업시행자가 해당 지구 내에서 추진하는 제2조제3호나목의 공공주택건설사업에 대하여는 「지방공기업법」 제65조의3제1항에도 불구하고 신규 투자사업의 타당성 검토 대상에서 제외한다. 이 경우 지방공사의 사장은 신규 투자사업 타당성 검토 제외 사업의 내역을 지방자치단체의 장과 의회에 보고하여야 한다.
※ 시행일 : 공포 후 3개월이 경과한 날	

개정안은 공공택지¹⁾ 내에서 추진하는 공공주택건설사업을 「지방공

1) 「주택법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

24. “공공택지”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 공공사업에 의하여 개발·조성되는 공동주택이 건설되는 용지를 말한다.

가. 제24조제2항에 따른 국민주택건설사업 또는 대지조성사업

나. 「택지개발촉진법」에 따른 택지개발사업. 다만, 같은 법 제7조제1항제4호에 따른 주택건설등 사업자가 같은 법 제12조제5항에 따라 활용하는 택지는 제외한다.

다. 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 산업단지개발사업

라. 「공공주택 특별법」에 따른 공공주택지구조성사업

마. 「민간임대주택에 관한 특별법」에 따른 공공지원민간임대주택 공급촉진지구 조성사업(같은 법 제23조제1항제2호에 해당하는 시행자가 같은 법 제34조에 따른 수용 또는 사용의 방식으로 시행하는 사업만 해당한다)

바. 「도시개발법」에 따른 도시개발사업[같은 법 제11조제1항제1호부터 제4호까지의 시행자 또는 같은 항 제11호에 해당하는 시행자(같은 법 제11조제1항제1호부터 제4호까지의 시행자가 100분의 50을 초과하여 출자한 경우에 한정한다)가 같은 법 제21조에 따른 수용 또는 사용의 방식으로 시행하는 사업과 혼용방식 중 수용 또는 사용의 방식이 적용되는 구역에

기업법」 제65조의3²⁾에 따른 ‘신규 투자사업 타당성 검토 대상’에서 제외하여 지방개발공사의 공공주택 공급 지연을 방지하고 신속한 주택공급을 도모하려는 것임.

「지방공기업법」 및 관계 법령에 따르면, 지방공기업은 총사업비 500억원 이상의 신규사업을 추진하기 위해서는 ‘신규 투자사업 타당성

서 시행하는 사업만 해당한다]

사. 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」에 따른 경제자유구역개발사업(수용 또는 사용의 방식으로 시행하는 사업과 혼용방식 중 수용 또는 사용의 방식이 적용되는 구역에서 시행하는 사업만 해당한다)

아. 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」에 따른 혁신도시개발사업

자. 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」에 따른 행정중심복합도시건설사업

차. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조에 따른 공익사업으로서 대통령령으로 정하는 사업

2) 「지방공기업법」

제65조의3(신규 투자사업의 타당성 검토) ①공사의 사장은 대통령령으로 정하는 규모 이상의 신규 투자사업을 하려면 대통령령으로 정하는 방법 및 절차에 따라 사업의 필요성과 사업계획의 타당성 등을 검토(이하 “신규 투자사업 타당성 검토”라 한다)하여 지방자치단체의 장에게 보고하고 의회의 의결을 받아야 한다.

② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업은 대통령령으로 정하는 절차에 따라 신규 투자사업 타당성 검토 대상에서 제외한다. 이 경우 공사의 사장은 신규 투자사업 타당성 검토 제외 사업의 내역 및 사유를 지체 없이 지방자치단체의 장과 의회에 보고하여야 한다.

1. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 조사·심사 등을 거쳤거나 제외된 사업

가. 「국가재정법」 제38조제1항에 따른 예비타당성조사

나. 「지방재정법」 제37조에 따른 투자심사(해당 공사를 설립한 지방자치단체의 장이 실시한 투자심사에 한정한다)

다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제40조제3항에 따른 예비타당성조사

2. 설립 지방자치단체가 각각 다른 2개 이상의 공사가 공동으로 신규 투자사업을 추진하는 경우로서 그 중 하나 이상의 공사의 사장이 제1항에 따른 절차를 모두 거치고, 다른 공사를 설립한 지방자치단체의 의회가 별도의 신규 투자사업 타당성 검토를 거치지 아니하기로 동의한 사업

3. 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조제1호에 따른 재난의 예방 및 복구 지원을 위하여 시급한 추진이 필요한 사업

4. 법령에 따라 추진하여야 하는 사업

5. 지역 균형발전, 긴급한 경제적·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업으로서 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 사업

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

나. 국가 정책적으로 추진이 필요하여 국무회의를 거쳐 확정된 사업

③신규 투자사업 타당성 검토는 전문 인력 및 조사·연구 능력 등 대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 전문기관으로서 행정안전부장관이 지정·고시하는 기관에 의뢰하여 실시하여야 한다.

검토'를 받아 지방자치단체의 장에게 보고하고 지방의회의 의결을 받아야 하는데, '신규 투자사업 타당성 검토'는 지방의회 의결 등을 위한 기간을 제외하더라도 최소 7개월³⁾이 소요됨.

한국토지주택공사(LH)의 경우 이와 유사하게 「국가재정법」 제38조4) 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제40조제3항5)에 '예비타당

3) 「[참고 2] 지방공기업 신규투자사업 타당성 검토 소요기간」 참고

4) 「국가재정법」

제38조(예비타당성조사) ① 기획재정부장관은 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 **신규 사업**으로서 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

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

1. 공공청사, 교정시설, 초·중등 교육시설의 신·증축 사업

2. 「국가유산기본법」 제3조에 따른 국가유산 복원사업

3. 국가안보와 관계되거나 보안이 필요한 국방 관련 사업

4. 남북교류협력과 관계되거나 국가 간 협약·조약에 따라 추진하는 사업

5. 도로 유지보수, 노후 상수도 개량 등 기존 시설의 효용 증진을 위한 단순개량 및 유지보수사업

6. 「재난 및 안전관리기본법」 제3조제1호에 따른 재난(이하 “재난”이라 한다)복구 지원, 시설 안전성 확보, 보건·식품 안전 문제 등으로 시급한 추진이 필요한 사업

7. 재난예방을 위하여 시급한 추진이 필요한 사업으로서 국회 소관 상임위원회의 동의를 받은 사업

8. 법령에 따라 추진하여야 하는 사업

9. 출연·보조기관의 인건비 및 경상비 지원, 용자 사업 등과 같이 **예비타당성조사의 실익이 없는 사업**

10. 지역 균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업(중진에 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

③ 제1항의 규정에 따라 실시하는 예비타당성조사 대상사업은 기획재정부장관이 중앙관서의 장의 신청에 따라 또는 직권으로 선정할 수 있다.

④ 기획재정부장관은 국회가 그 의결로 요구하는 사업에 대하여는 예비타당성조사를 실시하여야 한다.

성조사'가 규정되어 있는데, 2015년 8월에 한국토지주택공사가 공공주택지구 내에서 추진하는 건설사업의 경우에는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 예비타당성조사가 아닌 「국가재정법」의 예비타당성조사 대상이라는 예비타당성조사 자문회의⁶⁾ 판단이 있었고, ①신규사업이 아닌 '계속사업'에 해당하며, ②'예비타당성 조사의 실익이 없다'는 사유로 예비타당성 조사를 일반적으로 면제한다는 기획재정부

⑤ 기획재정부장관은 제2항제10호에 따라 예비타당성조사를 면제한 사업에 대하여 예비타당성조사 방식에 준하여 사업의 중장기 재정소요, 재원조달방안, 비용과 편익 등을 고려한 효율적 대안 등의 분석을 통하여 사업계획의 적정성을 검토하고, 그 결과를 예산편성에 반영하여야 한다.

⑥ 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따른 예비타당성조사 대상사업의 선정기준·조사수행기관·조사방법 및 절차 등에 관한 지침을 마련하여 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다.

5) 「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.

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

6) 「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
- ② 기관장은 제1항에 따라 예비타당성조사를 신청하는 경우에는 사업의 명칭·개요·필요성 등을 명시한 사업계획서를 기획재정부장관에게 함께 제출하여야 한다.
- ③ 기획재정부장관은 제1항에 따른 신청을 받은 경우 관계 전문가의 자문을 거쳐 예비타당성조사 실시여부를 결정하여야 한다.
- ④ ~ ⑥ (생략)

유권해석⁷⁾이 이루어진 바 있음.

반면, 지방개발공사가 수행하는 500억원 초과 공공주택건설사업의 경우 이와 같은 행정안전부의 유권해석이 없으므로 공공주택건설사업을 신규로 추진할 때마다 신규 투자사업 타당성 검토를 받게 되어 사업을 지연시키는 요인으로 작용할 수 있음.

[표 1] 한국토지주택공사와 지방개발공사의 공공주택건설사업 타당성 조사 비교

구 분	한국토지주택공사	지방개발공사
타당성 조사	‘예비타당성조사’	‘신규 투자사업 타당성 검토’
근거	「국가재정법」 §38,	「지방공기업법」 §65의3
면제여부 (사유)	일반적 면제 (①계속사업, ②예타실익없음 유권해석)	개별적 면제 (법령상 면제 사유 해당될 경우)
유권해석 소관	기획재정부	행정안전부

※자료: 관련 법령 및 유권해석 내용 요약

공공주택공급이 신속하게 이루어질 수 있도록 하는 것은 서민 주거 복지 강화와 주택시장 안정화에 필수적인 요소라는 점에서 지방개발공사의 신속한 공공주택건설을 지원하고자 하는 개정안의 취지를 인정할 수 있을 것으로 생각되며, 공공주택사업자의 유형에 따라 타당성 조사의 실시 여부를 달리 정하는 것은 사업자 간 형평성에도 반하는

7) ‘[참고 3] LH 공공주택지구 예비타당성 조사 관련 유권해석(기재부)’ 참조

측면⁸⁾이 있다고 보임.

국토교통부는 개정안의 취지와 필요성에 동의하면서도, 현행 「지방공기업법」에 신규 투자사업 타당성 검토의 면제 대상이 열거되어 있으므로, 「공공주택 특별법」이 아닌 「지방공기업법」에 동 개정안의 내용을 규정하는 것이 입법 체계상 바람직하다는 입장임⁹⁾.

참고로, 개정안과 동일한 취지의 「지방공기업법」 일부개정법률안(안태준의원 대표발의, 의안번호 : 2207423)¹⁰⁾이 2025년 1월 10일 발의되어 행정안전위원회에 계류되어 있음.

문 의 처
02)6788-5574

8) 다만, 개정안은 「주택법」 제2조제24호에 해당하는 공공택지 내에서 지방개발공사가 추진하는 모든 공공주택건설사업에 대해 신규투자사업 타당성 검토를 면제하자는 내용으로, 한국토지주택공사가 공공주택지구 내에 건설하는 공공주택건설사업에 대해 예비타당성조사를 면제받는 것보다 그 범위가 넓다는 차이가 있음.

9) 행정안전부는 개정안과 같이 지방공사가 실시하는 공공주택 건설사업에 대해 일괄적으로 타당성 검토대상에서 제외하는 것은 지방공기업의 재무건전성, 신규투자사업 타당성 검토 제도의 취지 등을 고려할 때 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

10) 해당 개정안은 「지방공기업법」 제65조의3제2항에 따른 신규 투자사업의 타당성 검토 면제 대상에 “「주택법」 제2조제24호에 따른 공공택지의 사업시행자가 해당 지구 내에서 추진하는 공공주택건설사업”을 추가하려는 내용임.

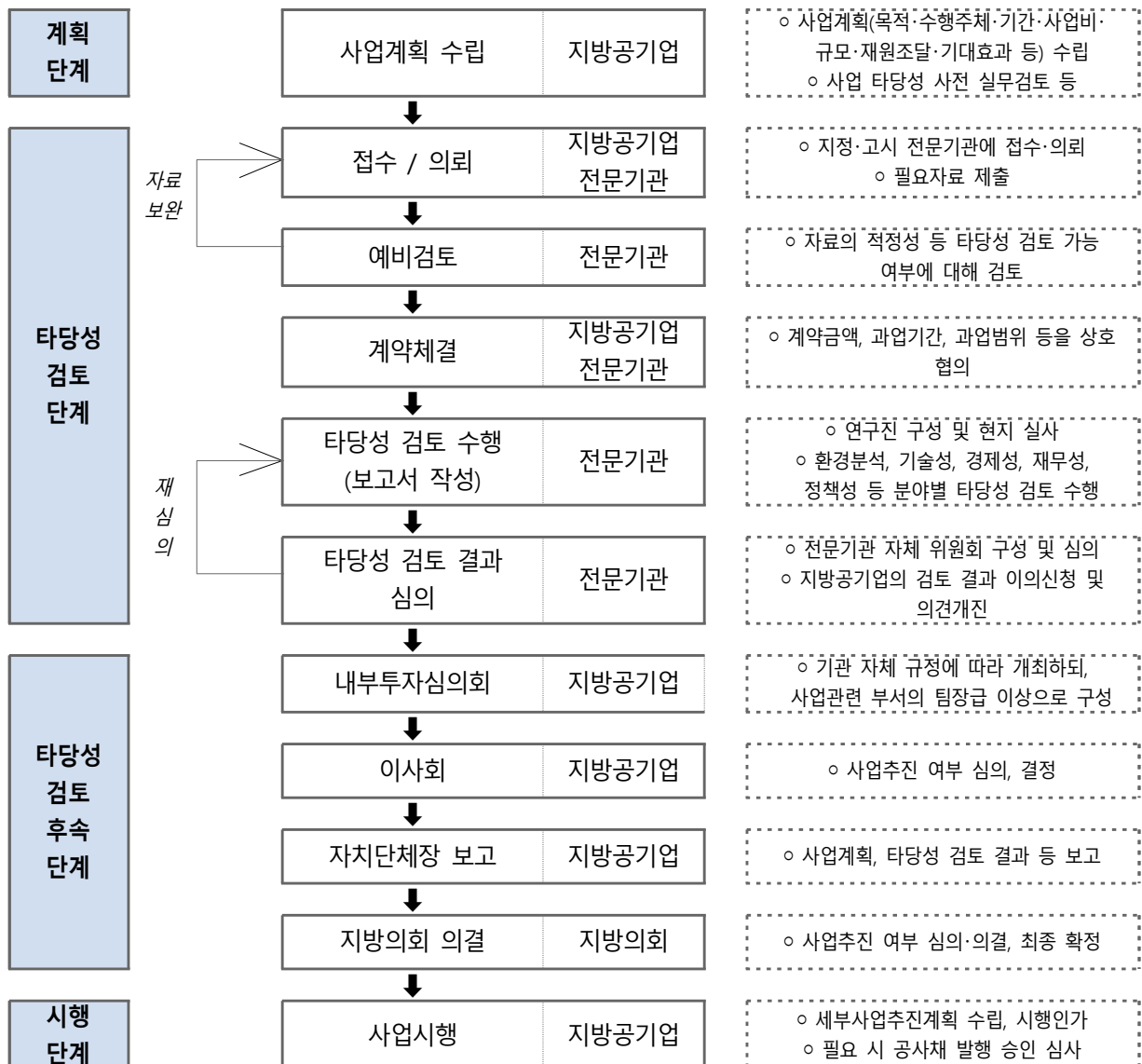
참고 1

지방공기업 신규투자사업 추진절차

※ 자료 : 국토교통부

- (절차) 사업계획 수립 → 타당성 검토(전문기관) → 내부심의(이사회 등) → 지방자치단체장 보고 → 지방의회 의결 → 사업시행
- (내용) 타당성 검토, 지방자치단체장 보고 및 지방의회 의결은 지방공기업법 제65조의3에 따라 의무적으로 실시

< 신규 투자사업 추진 절차도 >



* 지방공기업 신규 투자사업 타당성 검토 지침 발체(행정안전부, '24.3)

참고 2

지방공기업 신규투자사업 타당성 검토 소요기간 ※자료 : 국토교통부

* 지방공기업평가원 투자분석센터 홈페이지(<https://inv.erc.re.kr/>)

업무단계	업무내용	평균소요기간
계획수립(발주기관)·상담	예비검토 기본자료 준비 및 상담	
상담·예비검토	예비검토서 작성 및 접수 예비검토 수행 및 회신 필요시 자료 보완 요청	~ 2주차
계약	검토금액 산정 계약	~ 4주차
착수	연구진 구성 및 외부연구진 공모 연구계획서 작성 착수계 제출	~ 8주차
현지실사	필요자료 요청 및 업무 협의 현지실사	~ 16주차
보고서작성	보고서 작성 참여연구진 합동 회의 타당성검토 심의위원회 회부	~ 27주차
타당성검토 심의위원회	타당성검토 심의위원회 수행	~ 28주차
최종보고서 작성	최종보고서 작성	~ 31주차
납품 및 검수	최종보고서 납품 및 검수	~ 32주차

○ 최소 7개월 소요(지방의회 의결 등 기간은 별도)

※ 3개*의 타당성검토 전문기간 중 지방공기업 주택사업은 지방공기업평가원에서 담당

* 지방공기업평가원, 한국지방행정연구원, 한국지방재정공제회(행안부 고시 제2024-2호("24.1))

참고 3

LH 공공주택지구 예비타당성 조사 관련 유권해석 ※자료 : 기획재정부

- (검토 배경) 국토부 및 LH가 공공주택지구 조성 사업이 국가재정법(이하 “법”) 제38조의 예타 대상에 해당하는지 문의

< 공공주택지구 조성 사업 개요 (예시) >

- 사업개요 : 542천㎡, 계획세대수 4천호 (국민, 영구, 행복주택 포함)
* 장기임대주택이 총 호수의 50% 이상
- 토지이용 : 주택건설용지(30~35%), 상업업무용지(3~5%), 공공시설용지(15~20%), 도로공원 등 (40~45%)
- 재원구조 : 국가재정(300억 이상) 및 LH 자체 자금

구분	합계	용지비	조성비	건축비	기타
계	6,554억	3,320억	1,613억	1,349억	273억
LH부담	6,000억	3,150억	1,530억	1,070억	250억
재정지원	554억	170억	83억	279억	23억

* 재정지원 554억원은 국민, 영구, 행복주택 재정 지원금

- (검토 결과) 법 제38조의 예타 대상으로 보기 곤란

- ‘공공주택 건설 등에 관한 특별법’ 등에 근거하여 지속적으로 추진되어 온 계속사업으로 예타 대상으로 보기 곤란

※ 법 제38조①항(예비타당성조사) 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, ~ (이하 생략) ~

- 또한, 국민·영구·행복주택 등의 사업은 공급 물량을 정부 정책으로 결정하게 되면 재정지원 규모는 정책으로 결정되는 구조로서 예타 실익이 없음

- 이와 같은 이유로 법 제50조의 총사업비관리대상에서 제외하고 있는 점도 감안할 필요