



제429회 국회(정기회)
제1차 기획재정위원회

국가재정법 일부개정법률안

검 토 보 고

< 예비타당성조사 대상 사업 기준금액 상향 >
■ 이만희의원 대표발의(의안번호 제2208223호)

2025. 9.

기 획 재 정 위 원 회

수석전문위원 최병권

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 참고사항	1
IV . 검토의견	2
1. 농촌구조전환우선지역 사업의 예비타당성조사 대상 기준금액 상향 (안 제38조제1항)	2

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 이만희의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2025. 2. 17.

다. 회 부 일 : 2025. 2. 18.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규 사업 중 건설공사가 포함된 사업 등 특정한 사업에 대하여 예산 편성 전에 예비타당성조사를 받도록 하고 있음.

그러나 인구감소에 직면한 농촌 지역은 다른 지역에 비하여 대규모 사회간접자본투자를 통한 지역개발에 적극 나서야 함에도 불구하고 해당 예비타당성조사 제도로 인하여 제한을 받고 있음.

이에 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제48조의2에 따른 농촌구조 전환우선지역을 대상으로 추진하는 사업에 대해서는 총사업비가 1천억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 500억원 이상인 신규 사업을 대상으로 예비타당성조사를 받도록 완화하려는 것임(안 제38조제1항).

III. 참고사항

이 법률안은 이만희의원이 대표발의한 「농업·농촌 및 식품산업 기본법 일부개정법률안」(의안번호 제3431호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정하여야 할 것임.

IV. 검토의견

1. 농촌구조전환우선지역 사업의 예비타당성조사 대상 기준금액 상향(안 제38조제1항)

현 행	개 정 안
○ 예비타당성조사 대상 기준금액 - 건설사업, 지능정보화 사업, R&D 사업: 총사업비 500억원 이상, 국가 재정지원 규모 300억원 이상 - 기타 재정사업: 중기재정지출 500억원 이상	○ 예비타당성조사 대상 기준금액 - (현행과 같음) - (현행과 같음) - <u>건설사업, 지능정보화 사업, R&D 사업, 기타 재정사업 중 농촌구조전환우선지역 사업: 총사업비 1,000억원 이상, 국가 재정지원 규모 500억원 이상</u>

개정안은 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제48조의2에 따른 농촌구조전환우선지역을 대상으로 추진하는 사업의 예비타당성조사 대상 기준금액을 총사업비 1,000억원 이상, 국가 재정지원 규모 500억원 이상으로 상향하려는 것임.

참고로, 개정안은 농림축산식품부장관이 인구감소지역¹⁾ 등을 대상으

1) 인구감소지역은 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에 따라 인구감소로 인한 지역 소멸이 우려되는 시(특별시는 제외하고 광역시, 특별자치시 및 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제10조제2항에 따른 행정시는 포함)·군·구를 대상으로 출생률, 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구의 수 등을 고려하여 지방시대위원회 심의·의결을 거쳐 행정안전부장관이 지정·고시하는 지역이며, 현재 전국 89개 시군구가 인구감소지역으로 지정되어 있음.

「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

12. “인구감소지역”이란 인구감소로 인한 지역 소멸이 우려되는 시(특별시는 제외하고 광역시, 특별자치시 및 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제10조제2항에 따른 행정시는 포함한다)·군·구를 대상으로 출생률, 65세 이상 고령인구, 14세 이하

로 지역경제 및 공동체성 약화등으로 인해 소멸이 우려되는 농촌을 농촌구조전환우선지역으로 지정할 수 있도록 하는 규정을 신설하려는 「농업·농촌 및 식품산업 기본법 일부개정법률안」(이만희의원안, 의안번호 제3431호)의 의결을 전제로 하는 것임.²⁾

예비타당성조사 제도는 재정운영의 효율성을 제고하기 위하여 대규모 신규사업의 예산을 편성하기 전에 기획재정부장관 등이 지정한 한

유소년인구 또는 생산가능인구의 수 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역을 말한다.

「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」

제3조(인구감소지역의 지정 등) ① 법 제2조제12호에서 “대통령령으로 정하는 지역”이란 광역시, 특별자치시 및 시·군·구 중에서 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구의 수, 인구감소율, 출생률, 인구감소의 지속성, 인구의 이동 추이 및 재정여건 등을 고려하여 지방시대위원회의 심의·의결을 거쳐 행정안전부장관이 지정·고시하는 지역을 말한다.

② 행정안전부장관은 제1항에 따라 인구감소지역을 지정하려는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장 및 관계 시·도지사와 협의해야 한다.

③ 시·도지사는 제2항에 따른 협의를 위하여 의견을 제출하려는 경우에는 미리 해당 시·도에 속한 시·군·구의 장의 의견을 들어야 한다.

2) 「농업·농촌 및 식품산업 기본법 일부개정법률안」(이만희의원안, 의안번호 제3431호) 신규조문 대비표

현행	개정안
<신설>	제48조의2(농촌구조전환우선지역) ① 농림축산식품부장관은 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조제12호의 인구감소지역과 그 밖에 대통령령으로 정하는 지역 중에서 지역경제 및 공동체성 약화 등으로 인해 소멸이 우려되는 농촌을 농촌구조전환우선지역으로 지정할 수 있다. ② 제1항에 따른 농촌구조전환우선지역의 지정 기준 및 절차 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. ③ 국가와 지방자치단체는 농촌구조전환우선지역의 지역경제 활성화, 농촌인구 유입 등에 필요한 시책을 세우고 시행하여야 한다.

국개발연구원(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⁾

현행법에서 규정하고 있는 예비타당성조사 대상 기준인 “총사업비 500억원 이상”과 “국가의 재정지원 규모 300억원 이상”은 1999년과 2006년에 각각 도입된 이후 현재까지 계속 동일하게 유지되어 오고 있음.

예비타당성조사제도가 도입된 1999년과 비교하여 2024년의 경우 명목 GDP는 591조원에서 2,549조원으로 약 4.3배 증가하였고, 정부의 재정규모(본예산 총지출 기준)도 145조원에서 657조원으로 약 4.5배

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

증가하였으며,⁶⁾ 물가도 통계청의 소비자물가지수 기준으로 1999년과 비교하여 2024년에는 1.8배 상승하였음.⁷⁾

[GDP(명목)·총지출 비교]

(단위: 조원)

구분	1999년	2024년	비고
GDP(명목)	591	2,549	약 4.3배 증가
총지출 (본예산 기준)	145	657	약 4.5배 증가

자료: 국가통계포털(KOSIS) 국민계정(기준연도 2020년), 열린재정

참고로 최근 5년간 분야별 예비타당성조사 실시현황은 다음과 같음.

[최근 5년간 예비타당성조사 현황]

(단위: 건, 조원)

구분	예비타당성조사 실시 건수				예비타당성조사 실시 규모			
	전체	SOC	R&D	기타	전체	SOC	R&D	기타
2020	52	10 (19.2)	37 (71.2)	5 (9.6)	31.4	5 (15.9)	25.5 (81.2)	1 (3.2)
2021	60	21 (35.0)	23 (38.3)	16 (26.7)	74.9	26.9 (35.9)	20.5 (27.3)	27.6 (3.7)
2022	42	14 (33.3)	16 (38.1)	12 (28.6)	30.8	12.8 (41.6)	9.1 (29.5)	8.9 (2.9)
2023	42	22 (52.4)	12 (28.6)	8 (19.0)	41.8	31.6 (75.6)	7.9 (18.9)	2.3 (5.5)
2024	33	10 (30.3)	11 (33.3)	12 (36.4)	25.1	15.3 (61.0)	6.0 (23.9)	3.8 (15.1)

자료: 기획재정부·과학기술정보통신부 제출자료 재구성

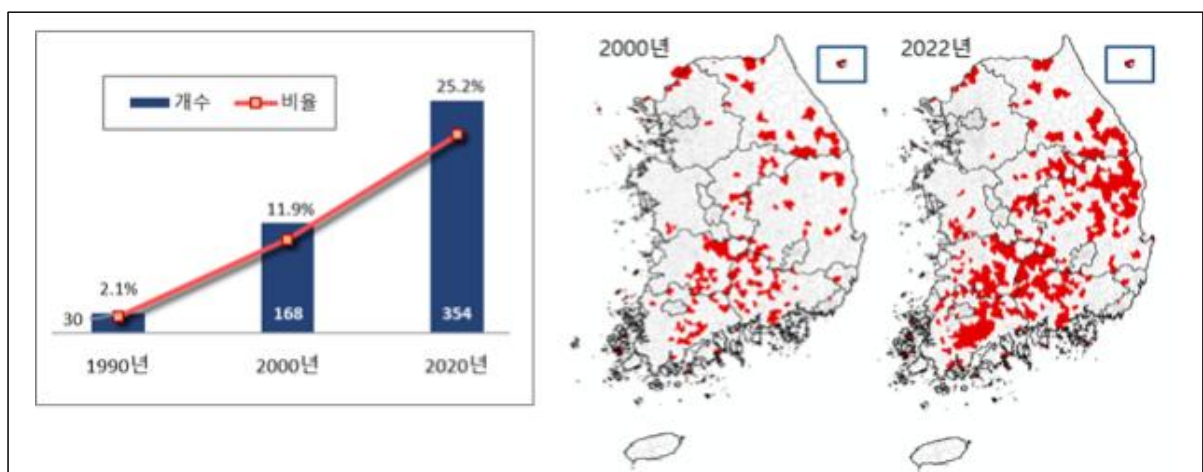
6) 국가통계포털(KOSIS), 기획재정부, 2024. 7.

7) 2020년 소비자물가지수를 100으로 개편한 소비자물가지수 데이터에 따르면 1999년 소비자물가지수는 61.76을, 2024년 소비자물가지수는 114.18를 기록함(통계청, 국가통계포털(KOSIS))

개정안은 농촌지역에서 건설사업 등 대규모 사회간접자본투자가 적극적으로 추진될 수 있도록 농촌구조전환우선지역을 대상으로 하는 예비타당성조사 대상 기준금액을 상향하여 농촌지역의 개발, 경제 활성화, 인구 증가 등에 기여하려는 취지임.

도시화 이후 인구감소 및 고령화로 인구 공동화가 다수 농촌 지역에서 가시화되고 있는 상황임. 인구 2,000명 미만인 읍·면은 1990년 전체 읍·면의 2.1%(30개소)에서, 2020년 전체 읍·면 중 약 25%(354개소)로 늘어나는 등 인구 과소 읍·면은 지속적으로 증가하고 있음.⁸⁾

[인구 2,000명 미만 읍·면 현황]



자료: 농촌경제연구원, 농촌 정의 재정립 방안 마련 연구

또한, 인구가 감소하면서 다수 지역에서 병원, 의원, 약국 등 필수 시설이 사라져 생활여건이 악화되고 있는 상황임. 인구 1,000명 이하인 읍·면에서는 병·의원, 약국이 없고, 이·미용실이나 목욕탕 같은 편의시설 보유 비율도 30% 수준이거나 그 이하임.

8) 성주인, ‘농촌 정의 재정립 방안 마련 연구’, 농촌경제연구원, 2024. 4.

[인구 규모별 생활서비스 시설 보유 비율(2020년)]

(단위: %)

읍면 구분	병원	의원	약국	이·미용실	목욕탕	일반 음식점
1,000명 이하 (n=39)	-	-	-	23.1	30.8	33.3
1,000~3,000명 (n=626)	7.7	17.9	23.2	81.5	72	66
3,000~5,000명 (n=303)	23.8	52.1	62.4	97	93.4	92.1
5,000명 초과 (n=436)	54.4	90.1	95.9	99.8	98.9	98.4
읍면 전체 (n=1,404)	25.4	47.2	53.6	88.9	83.8	80.8

주) 해당 읍면에 한 개 이상의 서비스 시설 유무 파악
자료: 농촌경제연구원, 농촌 정의 재정립 방안 마련 연구

다만, 개정안은 다음 사항을 고려할 필요가 있음.

첫째, 예비타당성조사 대상 기준금액을 상향하면 타당성이 없는 사업이 예비타당성조사를 거치지 않아 예산에 반영되는 경우 예산 낭비 문제를 초래할 가능성이 있음.

2019년 이후 예비타당성조사가 완료된 사업(129개) 중 개정안의 예비타당성조사 기준 적용 시 15개 사업이 예비타당성조사에서 제외되는데, 이들 사업 중 3개(총 사업비 1,932억원)의 사업은 AHP⁹⁾가 0.5 이하로 타당성이 없는 것으로 나타났다.

9) AHP(Analytic Hierarchy Process)란 종합평가기법으로서, 의사결정 목표 또는 평가기준이 다중적인 경우, 이를 세부 요인으로 계층화하여 세부 요인별 상대적 중요도 비교 등을 통해 세부 요인들을 순위화시키는 기법으로 정량적 요소와 정성적 요소를 동시에 고려할 수 있는 장점이 있음. BC분석의 한계를 보완하기 위한 수단으로 사용되고 있으며, 통상적으로 AHP가 0.5 이상이면 사업시행이 미시행보다 바람직한 것으로 해석함.(시사경제용어사전, 2017.11., 기획재정부)

[2019년 이후 예비타당성조사 완료사업 중 개정안 적용시 제외 사업 현황]

조사완료 사업	개정안 적용시 제외 사업	
		AHP 0.5 이하 사업
129개	15개	3개
(총사업비 125조 5,261억원)	(총사업비 11,850억원)	(총사업비 1,932억원)

주) 총사업비는 부처요구 기준

자료: 기획재정부 제출자료를 토대로 재구성(2025.3.)

둘째, 농촌구조전환우선지역에 대해서만 예비타당성조사 대상 기준 금액을 상향하면 지역발전을 위해 대규모 투자가 필요한 다른 지역과의 형평성 문제가 발생할 수 있음.

「농업·농촌 및 식품산업 기본법 일부개정법률안」(이만희의원안, 의안번호 제3431호)에서 신설하려는 농촌구조전환우선지역 외에도 인구감소지역·성장촉진지역·고용위기지역·산업위기지역 등 사회간접자본 투자가 필요한 다수의 지역들이 있는 점을 고려할 필요가 있음.¹⁰⁾

[위기지역 유형]

구분	근거법령	지정기준	비고
농촌구조전환 우선지역	「농업·농촌 및 식품산업 기본법」	- 지역경제 및 공동체성 약화 등으로 인해 소멸이 우려되는 농촌	개정안
인구감소지역	「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」	- 인구감소로 인한 지역 소멸이 우려되는 시·군·구를 대상으로 출생률, 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구의 수 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역	현행법

10) 참고로, 기획재정부는 예타대상 사업을 특정 지역 기준으로 분류·관리하는 것은 사업 성격·분야별로 관리중인 현행 예타 운영 체계와 부합하지 않으며, 다수 지역이 ‘농촌구조전환우선지역’에 해당함에 따라, 예타기준을 다르게 적용받는 사례가 지나치게 광범위해질 우려가 있다는 입장임.

성장촉진지역		- 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조하여 해당 지역의 경제적·사회적 성장을 촉진하기 위하여 필요한 도로, 상수도 등의 지역사회기반시설의 구축 등에 국가와 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역으로서 소득, 인구, 재정상태 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역	현행법
고용위기지역	「고용정책기본법」	- 급격한 고용감소 등으로 특별한 지원이 필요하다고 인정되는 지역	현행법
산업위기대응 특별지역	「지역 산업위기 대응 및 지역경제 회복을 위한 특별법」	- 지역의 주된 산업의 침체로 인하여 지역경제 여건이 현저하게 악화된 지역	현행법

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
제38조(예비타당성조사) ① 기획재정부장관은 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규 사업으로서 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 대규모 사업에 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.	제38조(예비타당성조사) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----하고, 제1호부터 제4호까지의 사업 중 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제48조의2에 따른 농촌구조전환우선지역을 대상으로 추진하는 사업은 총사업비가 1천억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 500억원 이상인 신규 사업으로 한다.
1. ~ 4. (생략) ② ~ ⑥ (생략)	1. ~ 4. (현행과 같음) ② ~ ⑥ (현행과 같음)

문의처

02)6788-5155