



제429회 국회 (정기회)
제1차 기획재정위원회

공공기관의 운영에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈해외사업에 대한 예비타당성조사 별도 기준 마련〉

■ 윤후덕의원 대표발의(의안번호 제2208033호)

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. 해외사업에 대한 예비타당성조사 별도 기준 마련(안 제40조제4항 신설)	3

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 윤후덕의원 등 12인

나. 발 의 일 : 2025. 2. 10.

다. 회 부 일 : 2025. 2. 11.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법에 따르면 공기업·준정부기관의 장은 신규 투자사업 및 자본출자에 대한 예산 편성시 대통령령으로 정하는 바에 따라 정부의 예비타당성조사를 거쳐야 함. 이러한 예비타당성조사 제도는 공공기관의 대규모 사업 추진에 앞서 경제적 타당성을 검증하여 사업 착수에 신중을 기하도록 하고, 정부 재정투자의 효율성을 높이는 데 그 의의가 있는데, 국내사업뿐만 아니라 해외사업의 경우에도 동일하게 예비타당성조사를 거쳐야 함.

그런데 해외사업의 경우에는 국내사업과는 많은 차이가 있음. 공기업은 국내에서는 독점적으로 사업을 영위하고 있으나, 해외사업에 있어서는 글로벌 민간기업과 치열한 경쟁을 거쳐 사업을 수주해야 하며, 특히 프로젝트 금융 방식의 사업은 사업추진 주체인 공기업뿐만 아니라 투자에 참여하는 금융기관이 세계 최고 수준의 자문사를 통해 해당 사업의 리스크와 수익성을 철저히 검증한 후 일반적으로 총사업비의 70~80%에 달하는 자금 투자를 결정하는 구조로 추가적인 사업타당성 검증의 필요성이 낮음.

이에 해외사업의 경우에는 국내사업과는 구분되는 특성을 반영하여 예비타당성조사를 시행할 수 있도록 함으로써 공기업의 해외사업 진출과 이에 따른 소재·부품·장비·플랜트 기업의 수출 촉진과 고용 창출을 장려하려는 것임(안 제40조제4항 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 해외사업에 대한 예비타당성조사 별도 기준 마련(안 제40조 제4항 신설)

현 행	개 정 안
<신 설>	○ 공기업·준정부기관 사업의 예비타당성조사에 관한 사항은 국내사업과 해외사업을 구분하여 대통령령으로 정하되, 해외사업의 경우 다음 사항을 고려하여야 함 - 외국금융기관 등 투자기관의 수익성 검증 여부 - 해외 발주처의 입찰기한 등 예비타당성조사의 시간적 제약 - 자원 조달 방식 및 매출처 확보 여부 - 국내 기업의 수출 및 고용 창출 등 경제 파급효과

현행법 제40조제3항 및 시행령 제25조의3¹⁾은 공기업 및 준정부기관의 장이 총사업비가 2,000억원 이상이며 국가의 재정지원금액과 공공

1) 「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

「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

기관 부담금액의 합계액이 1,000억원 이상인 신규 투자사업 및 자본출자에 대한 예산을 편성하려는 경우 미리 예비타당성조사를 실시하도록 규정하고 있음.

최근 공기업이나 준정부기관이 프로젝트금융(Project Finance) 방식으로 해외사업을 추진하는 사례가 늘어나고 있음. 일례로 한국전력공사의 경우 멕시코 태양광 사업(총사업비 3.16억달러)에 프로젝트금융 방식으로 참여하여 0.41억달러를 출자하여 2019년부터 사업에 착수한 바 있으며, 2022년에 총사업비 약 38.4억달러 규모의 아랍에미리트(UAE) 해저송전망 사업에 필요한 금융계약을 체결한 바 있음.

‘프로젝트금융(Project Finance)’이란 대규모의 자금이 필요한 발전, 운송, 석유·가스 등 분야의 사업을 추진함에 있어 사업을 추진하는 사업자가 특수목적법인(SPC)을 설립하고, 그 특수목적법인이 추진하는 사업(Project) 자체의 수익성 등을 판단하여 금융기관이 대출을 수행하는 방식의 재원조달방식임.²⁾ 프로젝트금융의 대출 상환은 해당 사업에서 발생하는 수익을 통해 이루어지며, 만일 해당 사업이 실패하더라도 사업자인 SPC는 대출 상환에 대한 부담이 발생하지 않는다는 특징이 있음.

2) 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률 시행령」 제68조제2항제4호의2는 프로젝트금융에 대하여 ‘설비투자, 사회간접자본 시설투자, 자원개발, 그 밖에 상당한 기간과 자금이 소요되는 프로젝트를 수주(受注)한 기업을 위하여 사업화 단계부터 특수목적기구(특정 프로젝트를 사업으로 운영하고 그 수익을 주주 등에게 배분하는 목적으로 설립된 회사, 그 밖의 기구를 말한다)에 대하여 신용공여, 출자, 그 밖의 자금지원’으로 정의하고 있음.

공기업이나 준정부기관이 해외 기간산업 분야 등 대규모 자금이 필요한 분야의 사업자로 참여하여 프로젝트금융 방식으로 사업을 추진하는 경우 사업수익을 얻음과 동시에 건설, 운영, 금융 등에서 다른 국내 기업에게도 사업 기회를 제공³⁾함으로써 추가적인 수출효과를 거둘 수 있다는 장점이 있음.

프로젝트금융 방식의 사업은 그 특성상 사업을 개발하는 시점부터 금융기관 및 사업자의 사업성 평가가 이루어짐. 그러나 사업자에 공기업이나 준정부기관이 포함된 경우 현행법에 따라 예비타당성조사를 추가적으로 거치게 되므로 비효율이 발생하고, 우선협상대상자 선정 후 예비타당성조사가 상당 기간 이루어지면서 계약상대방이 제시한 본계약 체결시한까지 예비타당성조사가 완료되지 못하거나 예비타당성조사 완료시까지 적극적으로 본계약 협상에 임하기 어려운 상황이 발생하는 등 해외사업 추진에 어려움이 있다는 지적이 있음.

이에 개정안은 공공기관의 예비타당성조사에 관한 사항을 대통령령으로 정하도록 하면서, 해외사업의 경우 투자기관의 수익성 검증여부, 예비타당성조사의 시간적 제약, 재원조달 방식 및 매출처 확보 여부, 국내 기업의 수출 및 고용창출 등 경제 파급효과 등 4가지 사항을 고

3) 해외 인프라 시장의 경우 실적을 보유한 업체에게만 참여자격을 부여하므로, 해외실적이 없는 국내 중소기업의 경우 단독으로 시장에 진출하는 것이 어려운 실정임.

려하도록 하려는 것임.

현행 「공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 운용지침」(이하 ‘지침’)은 국내사업과 해외사업의 예비타당성조사 방법을 다르게 규정하고 있음. 해당 지침에 따르면 해외사업의 예비타당성조사에 대해서는 국내사업(공공성 70%, 수익성 30%)에 비해 수익성 비중을 높게(공공성 20%, 수익성 80%) 설정하고 있으며, 개정안에서 규정되어 있는 사항들도 상당부분 반영되어 있는 것으로 보임.

구체적으로 살펴보면, 개정안 제1호의 ‘국제금융기구 등 투자기관의 수익성 검증 여부’는 지침 제22조 (주2)에서 국제금융기구 등 대주단의 수익성 검증자료를 검토하여 재무성 평가에 활용하고 재무안정성 평가 시 우대하도록 하는 것에 반영되어 있음.

개정안 제2호의 ‘해외 발주처의 입찰기한 등 예비타당성조사의 시간적 제약’은 지침에서 해외 입찰형 사업의 계약절차상 조사가 시급한 경우 우선협상대상자 선정 이전이라도 예비타당성조사를 의뢰할 수 있도록 한 규정(지침 제11조제1항 주)이나 해외사업의 예비타당성조사 기간을 국내사업(5개월)보다 짧은 4개월 이내로 규정하고 시급성이 명백한 사업의 경우 2개월 이내로 규정한 점(지침 제17조제2항 및 제3항)에 반영되어 있는 것으로 보임.

제3호의 ‘재원 조달 방식 및 매출처 확보 여부’는 투자비 재원 조달

가능성 등을 재무안정성에 평가하도록 한 것(지침 제21조 및 제22조)에 일부 반영되어 있으며, 제4호의 ‘국내 기업의 수출 및 고용 창출 등 경제 파급효과’는 공공성 평가에서 ‘수출·고용/자원 확보 효과’ 및 ‘중소기업 파급 효과’ 등 국내경제 파급효과를 평가하도록 한 규정(지침 제22조제1항)에 포함되어 있는 것으로 보임.

[개정안과 현행 지침 규정 비교]

개정안	현행 지침
국제금융기구 등 투자기관의 수익성 검증 여부	국제금융기구 등 대주단의 사업 참여가 확인된 해외사업의 경우, 대주단의 수익성 검증자료를 재무성 평가에 활용하고 재무안정성 평가시 우대(제22조 주2)
해외 발주처의 입찰기한 등 예비타당성조사의 시간적 제약	·해외 입찰형 사업 중 계약절차상 조사가 시급한 경우 우선 협상대상자 선정 이전에도 예타 의뢰 가능(제11조제1항 주) ·해외사업의 예타기간을 국내사업(5개월)보다 짧은 4개월 이내에 완료하도록 하고, 시급성이 명백한 사업 등의 경우 예외적으로 조사기간을 2개월까지 단축(제17조제2항)
재원 조달 방식 및 매출처 확보 여부	재무안정성에 투자비 재원조달 가능성 등에 대해 평가하도록 규정(제21조제2항 및 제22조제2항)
국내 기업의 수출 및 고용 창출 등 경제 파급효과	해외사업의 공공성 평가 시 ‘수출·고용/자원확보 효과’, ‘중소기업 파급효과’ 등 국내경제 파급효과를 평가하도록 함(제22조제1항)

이처럼 개정안은 현행 지침에 규정되어 있는 사항들을 법률에 명시적으로 규정하여 규범력을 제고하고 해외사업의 특성이 반영된 예비타당성조사를 수행하도록 하려는 것으로 그 입법취지가 타당한 측면이 있음.

특히, 개정안의 내용 중 제3호의 ‘재원 조달 방식 및 매출처 확보 여부’는 전술한 바와 같이 현행 지침의 ‘투자비 재원 조달 가능성 등

을 재무안정성에 평가하도록 한 것(지침 제21조 및 제22조)’에 일부 포함되어 있으나 매출처 확보 여부를 추가함으로써 보다 구체적인 요건을 설정하였다는 점에서 의미가 있음.

개정안에 대하여, 기획재정부는 공공기관 예비타당성조사에 관한 구체적이고 세부적인 사항들은 법률에서 직접 규정하는 것은 현행법 체계상 부적절하다는 입장을 제시하였음.

그러나 공공기관 예비타당성조사에 대한 세부적인 사항이라도 이를 법률에서 규정할 상당한 이유가 있는 경우 법률에서 규율하는 것이 가능함. 특히 개정안의 내용은 전술한 바와 같이 현행 지침에 상당 부분 반영이 되어 있으나, 개정안의 내용을 법률에서 직접 규정할 경우 그 취지를 감안하여 하위 규정에서 이를 더욱 충실하게 반영할 수 있을 것이라는 점에서 그 의의가 있음.

종합하면, 개정안에서 규정된 사항들이 이미 현행 지침에 일부 반영되어 있으나 보다 추가된 요건도 존재한다는 점, 현행법은 예비타당성조사의 세부 운용에 관한 사항은 하위 법령으로 위임하고 있으나 필요에 따라서는 세부적인 사항이라도 법률에서 직접 규정하는 것이 의미가 있다는 점 등을 고려하여 개정안에 대해서 입법정책적으로 결정할 필요가 있음.

※ 신·구조문 대비표

현 행	개 정 안
제40조(예산의 편성) ① ~ ③ (생 략) <u><신 설></u>	제40조(예산의 편성) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ 제3항 본문에 따른 예비타당성조사에 관한 사항은 국내사업과 해외사업을 구분하여 대통령령으로 정하되, 해외사업의 경우에는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다. 1. 외국금융기관 등 투자기관의 수익성 검증 여부 2. 해외 발주처의 입찰기한 등 예비타당성조사의 시간적 제약 3. 재원 조달 방식 및 매출처 확보 여부 4. 국내 기업의 수출 및 고용 창출 등 경제 파급효과 ⑤ (현행 제4항과 같음) ⑥ ----- ----- ----- -----제5항까지----- -----.
④ (생 략) ⑤ 제6조의 규정에 따라 공기업·준정부기관으로 지정될 당시 이미 확정되어 있는 예산은 제1항부터 제4항까지의 규정에 따라 편성되어 확정된 것으로 본다.	

현행	개정안
⑥ 기관장은 공기업·준정부기관의 예산이 확정된 후 그 공기업·준정부기관의 경영목표가 변경되거나 그 밖의 불가피한 사유로 인하여 예산을 변경하고자 하는 경우에는 변경된 예산안을 작성하여 이사회에 제출하여야 한다. 이 경우 제4항은 변경된 예산안의 확정에 관하여 이를 준용한다. ⑦ 공기업·준정부기관은 제4항부터 제6항까지의 규정에 따라 예산이 확정되거나 변경된 경우 지체 없이 기획재정부장관, 주무기관의 장 및 감사원장에게 그 내용을 보고하여야 한다. 다만, 제4항 단서에 따라 주무기관의 장의 승인을 얻은 경우에는 주무기관의 장에게 보고된 것으로 본다. ⑧ 공기업·준정부기관은 제4항부터 제6항까지의 규정에 따라 예산이 확정되거나 변경된 경우 지체 없이 국회 소관 상임위원회에 그 내용(해당 연도	⑦ ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----제5 항----- -----. ⑧ -----제5 항부터 제7항까지----- ----- ----- ----- ----- -----제5항----- ----- -----. ⑨ -----제5 항부터 제7항까지----- ----- ----- -----

현 행	개 정 안
수입·지출 계획서를 포함한 다)을 제출하여야 한다.	----- -----.
제42조(운영계획의 수립) ① 공기업·준정부기관은 <u>제40조제4항</u> <u>및 제5항</u> 에 따라 예산이 확정 되는 경우 지체 없이 이사회 의결을 거쳐 그 회계연도의 예산에 따른 운영계획을 수립 하여야 한다. 다만, 제6조의 규정에 따라 공기업·준정부 기관으로 지정될 당시 수립 되어 있는 운영계획은 이 법 에 따라 수립된 것으로 본다.	제42조(운영계획의 수립) ① --- ----- <u>제40조제5항</u> <u>및 제6항</u> ----- ----- ----- ----- -----. -----.
② 공기업·준정부기관이 <u>제40</u> <u>조제6항</u> 에 따라 확정된 예산 을 변경한 경우에는 지체 없이 이사회 의결을 거쳐 제1항의 규정에 따라 수립된 운영계획 을 변경하여야 한다.	② ----- <u>제40</u> <u>조제7항</u> ----- ----- ----- ----- -----.
③ 공기업·준정부기관은 제1 항 및 제2항의 규정에 따라 수 립한 그 회계연도의 운영계획 을 기획재정부장관(공기업의 경우에 한정한다)과 주무기관 의 장에게 <u>제40조제4항부터 제</u>	③ ----- ----- ----- ----- ----- ----- <u>제40조제5항부터 제</u>

현 행	개 정 안
6항까지의 규정에 따라 예산이 확정된 후 2개월 이내에 제출 하여야 한다.	7항까지----- ----- -----.

문 의 처
02)6788-5157