

# 경제·사회 환경 변화에 따른 예비타당성조사 제도의 개선 방안

2019. 8

엄근용

■ 서론 .....	4
■ 예비타당성조사 제도 개요 및 현황 .....	5
■ 경제·사회 환경 변화와 예비타당성조사 .....	15
■ 해외의 예비타당성조사 제도 .....	24
■ 예비타당성조사 제도의 개선 방안 .....	28



- 본 연구는 1999년 도입 이후 경제 및 인구 격차의 심화 등 SOC 투자 환경 변화에 따른 예비타당성조사 제도의 문제점을 분석하고, 그 개선 방안을 마련하고자 함.
  - 본 연구에서는 1999년 이후의 경제·사회 환경 변화 분석과 더불어 해외의 사전타당성조사 제도 등을 검토하여 우리나라 예비타당성조사 제도의 개선 방안을 마련하고자 함.
- 우리나라의 예산관리 시스템은 사업의 추진 여부를 기획재정부(한국개발연구원 공공투자센터)에서 예비타당성조사를 수행하고, 그 결과를 반영해 주무 관청에서 타당성 조사를 거친 후 결정하는 구조인 가운데, 예비타당성조사 제도는 1999년 도입된 이후 총사업비 500억 원 이상, 국고 300억원 이상의 사업을 대상으로 한다는 기준이 지속됨.
  - 지난 4월 3일 약 20년 만에 종합평가의 평가 항목 비중을 수도권과 비수도권으로 이원화하는 등 경제·사회의 여건 변화에 따라 예비타당성조사 제도의 개편 방안을 발표하였으나, 예비타당성조사 기간 장기화 등의 문제를 해소하기에는 다소 근원적 접근이 부족함.
- 우리나라의 경제 규모는 지난 20년 사이 3배 이상 커졌으며, 소비자물가는 1.6배, 건설공사비는 2.2배 상승함. 즉, 과거 500억원에 지을 수 있었던 건축물을 현재는 1,100억원 이상을 지불해야 지을 수 있는 상황임.
- 우리나라의 인구는 현재 수도권에 약 50%(2,500만명) 이상이 거주하고 있으며, 국내 인구의 순이동은 수도권에서 지속적으로 (+)를 보이는 상황임. 더욱이 2017년 들어 수도권의 GRDP가 지방의 GRDP를 넘어서 비수도권이 경제성 등의 분석에 있어 불리한 상황임.
- 미국, 영국, 일본은 우리나라의 예비타당성조사와 같은 사전평가 제도가 있으나, 우리나라와는 달리 예비타당성조사, 타당성조사 등 2번에 걸쳐 사전평가를 시행하지 않는 데다가 평가 수행 주체도 사업 주무 부처임.
  - 미국은 관리예산처(OMB, Office of Management and Budget)에서 자본투자지침과 같은 재정사업 추진을 위한 지침을 마련하여 각 부처가 지침을 따르도록 요구하나, 수행사업의 타당성 평가 및 예산 반영은 OMB가 아닌 각 부처에서 수행하는 시스템을 가짐.
  - 영국은 공공사업의 투자 가치를 높이기 위하여 관문심사제도(Gateway Review)를 두고 있으나, 예산 배정의 근거로 활용되기보다는 예산의 효율적인 집행과 프로젝트의 성공적 수행을 위해서 활용됨.
  - 일본은 「행정기관이 실시하는 정책평가에 관한 법률(行政機關が行う政策の評価に関する法律)」 등에 근거해 사업 전·후 평가 등을 실시하나, 사전평가는 사업 유형별 평가지침에 근거해 각 부처에서 수행함.
- 결론적으로 예비타당성조사의 중복 사전평가를 최소화하면서 당초의 제도 도입 취지에 맞는 대상 사업 범위의 상향 등을 통해 예비타당성조사 대상 사업 건수의 축소와 더불어 이에 따른 조사 수행 기간의 감소 등을 도모할 필요가 있음.
  - 이와 더불어 예비타당성조사 대상 사업의 범위에 대한 정기적인 검토가 필요함.

## I 서론

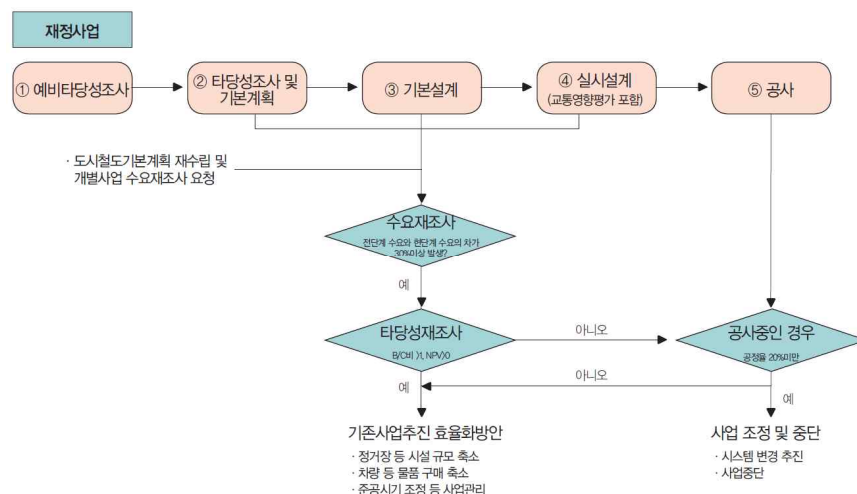
- 예비타당성조사는 1999년에 도입되어 대규모 개발사업에 대한 경제성 분석, 정책적 분석, 지역균형발전 분석 등을 통해 사업의 타당성을 기획재정부(한국개발연구원 공공투자센터)에서 검증하는 제도로써, 재정의 효율성 제고를 목적으로 함.
- 총사업비가 500억원 이상이고, 국가의 재정 지원이 300억원 이상인 대규모 신규 사업의 타당성을 사전에 평가하여 불필요한 예산 낭비를 방지하고, 재정 운영의 효율을 높이기 위한 제도로 「국가재정법」 제38조와 동법 시행령 제13조에 근거함.
- 예비타당성조사 제도는 도입 이후, 지침 개정을 통하여 타당성 평가 방법론을 지속적으로 개선하였으며, 엄격한 지침의 적용 및 제도의 수행을 통하여 SOC 투자 재원의 낭비를 방지하고, 국가 재정의 투자 효율성을 높여 온 것으로 평가받고 있음.
- 그러나, 현행 예비타당성조사 제도는 사업의 추진 여부를 판단하는 의사결정 과정에서 경제성(B/C)에 치우쳐 있어 지역균형 개발, 안전성 강화 등 국가 정책상 필요한 사업 추진에 어려움을 초래하고 있다는 문제가 지속적으로 제기됨.
- 이에 따라 지난 4월 정부는 예비타당성조사에 있어 종합평가 비중을 수도권과 비수도권으로 이원화하고, 예비타당성 조사기관을 추가하는 등 예비타당성조사 제도의 개선 방안을 발표하였으나 근원적이고 실질적인 문제의 해소에 미치지 못하는 등의 한계점이 지속됨.
- 본 연구는 예비타당성조사 제도가 도입된 1999년 이후 우리나라의 경제 및 인구 격차 심화, SOC의 노후화 등 SOC 투자 환경이 변화된 상황에서 현재 이 제도가 갖고 있는 문제점을 분석하고, SOC 투자의 효율성 제고를 위한 제도 개선 방안을 마련하는데 주목적이 있음.
- 본 연구에서는 1999년 이후의 경제·사회 환경 변화 분석과 더불어 미국, 영국, 일본 등 해외의 사전타당성 조사 제도 등을 검토하여 제도 개선의 시사점을 마련하고자 함.

## Ⅱ 예비타당성조사 제도 개요 및 현황

### 1. 예산관리 시스템

- 예산관리 시스템을 살펴보면, 먼저 기획재정부(한국개발연구원 공공투자센터)에서 예비타당성조사를 수행하고, 그 결과를 반영하여 주무관청에서 사업의 타당성조사를 거쳐 사업의 추진 여부를 결정함.
- 사업 추진 단계별(예비타당성조사, 타당성조사, 기본·실시 설계 등)로 예측한 수요에 중대한 변경이 예상되는 경우 기획재정부에 수요 재조사를 요청하거나, 수요가 전단계에 비해 30% 이상 하락할 때 기획재정부에 타당성 재조사를 요청하도록 하고 있음.
- 운영 단계에서는 준공 이후 당초 수요 예측 및 타당성조사 결과와 개통 후 운영 실적을 사전·사후 비교 분석(Before and After study)하여 유사한 신규 사업의 통계 자료로 활용하거나, 효율적인 시설 운영을 위한 정책 자료로 활용함.
- <그림 1>과 같이 착공 이전이거나 공사 중 매물 비용이 적은 경우 사업 추진 여부를 재결정하고, 매물 비용이 큰 경우에는 건설사업의 시설 규모나 차량 물품 구매를 축소하는 등 사업의 효율적 추진을 유도함.

〈그림 1〉 재정사업 추진 단계별 사업 평가



자료 : 이용택(2013), "SOC사업 예비타당성조사의 성과와 과제".

## 2. 예비타당성조사 제도 개요

### (1) 도입 배경

❖ 예비타당성조사 도입 이전에 사업 주무부처가 자체적으로 타당성조사를 시행했으나, 부실한 타당성조사로 인해 재정 낭비와 사업 부실화를 초래함.

- 지난 1994~1998년 사이에 33건의 사업 주무 부처가 자체 타당성조사를 시행하여 1건을 제외한 모든 사업이 타당성을 확보하였다고 분석하였으나, 실제 수요 부족 등의 문제로 국고 낭비라는 지적을 받았음.

❖ 예비타당성조사 제도는 1999년 대규모 신규 공공사업의 타당성을 정부가 객관적인 기준으로 공정하게 조사하여 재정투자의 효율성을 제고하기 위하여 도입함.

### (2) 대상 사업

❖ 예비타당성조사는 총사업비 500억원 이상, 국고 300억원 이상 지원되는 신규 건설사업과 정보화사업을 대상으로 함.

- 아울러 총사업비가 500억원 미만이어도 사업 추진 과정에서 500억원 이상으로 증액이 예상되는 경우 대상 사업에 포함됨.

❖ 이 외에 「국가재정법」 제28조에 따라 제출된 재정 지출이 500억원 이상인 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경 보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야의 사업도 포함됨.

### (3) 예비타당성조사 유형

❖ 타당성조사는 예비타당성조사, 타당성 재조사 등으로 구분되며, 신규 사업 평가와 관련된 예비타당성조사 대상 사업에 대해 분석을 실시함.

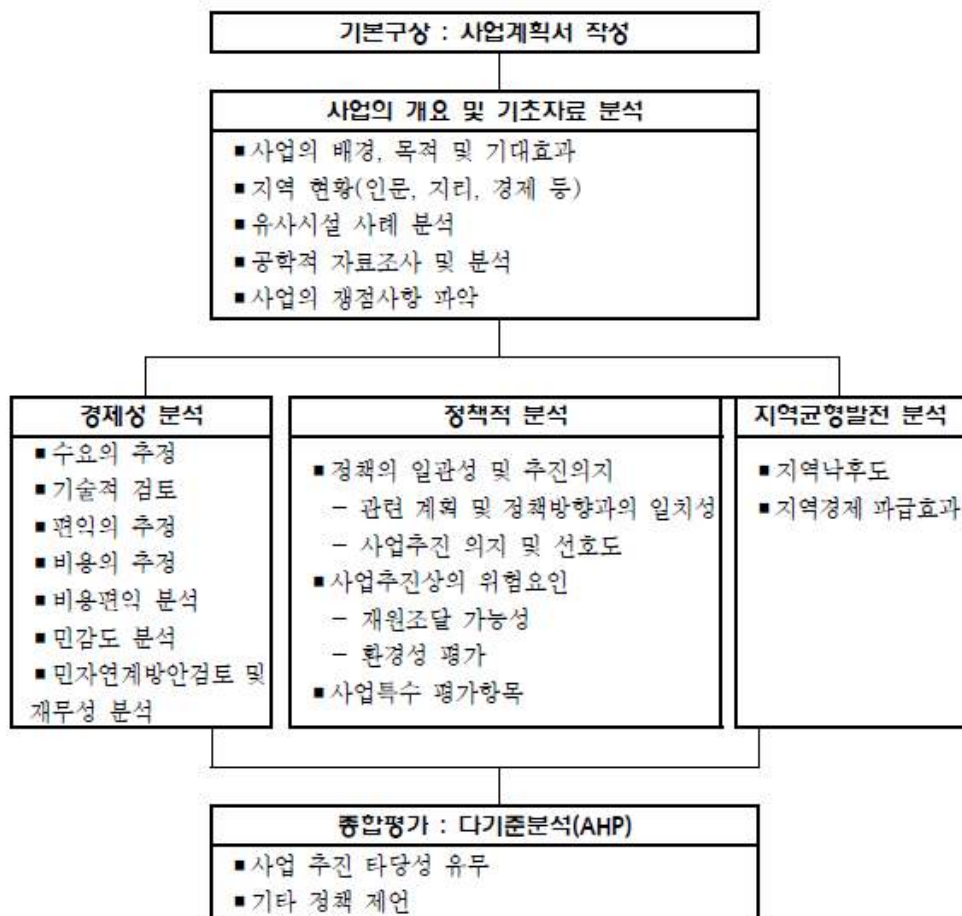
- 타당성 재조사 : 사업이 진행되는 과정에서 예산이 총액 대비 20% 이상 증액될 경우 경제/정책적 타당성을 실시하게 됨.

#### (4) 예비타당성조사 내용

예비타당성조사는 경제성 분석, 정책성 분석, 지역균형발전 분석으로 구분되며, 이들 각 분석 결과에 대하여 전문가를 대상으로 AHP(Analytic Hierarchy Process) 분석을 거쳐 종합적인 결론을 내림.

- 경제성 분석은 사업의 경제적 가치에 대한 분석으로 비용 대비 편익의 현재가치 비율을 계산하며, 일반적으로 비율이 1 이상이면 경제적으로 타당성을 확보했다고 평가함.
- 정책성 분석은 경제성 분석에서 고려하지 못한 정성적인 요인들을 평가하는 것으로서 상위 계획과의 일치성, 사업 추진 주체의 추진 의지, 자원 조달 가능성, 환경 요인 등을 검토함.
- 지역균형발전 분석은 지역 낙후도 지수 및 사업 추진에 따른 지역경제 파급효과를 평가하며, 지역 낙후도 지수는 KDI에서 자체적으로 분석한 점수를 활용함.

〈그림 2〉 예비타당성조사의 기본적 수행 체계



자료 : 한국개발연구원(2008), 「예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 수정·보완 연구(제5판)」.

### 3. 예비타당성조사 연혁

- 예비타당성조사 제도는 지난 1999년에 도입된 이후 2002년까지는 경제성 분석을 중심으로 실시되었음.
  - 총사업비 500억원 이상 SOC-건축사업을 대상으로 비용-편익(B/C) 분석을 실시함.
- 2003년 경제성 외에 정책성 분석 항목(정책 방향과의 부합성, 사업 추진 의지 및 준비 정도, 지역 낙후도 등)이 추가되고, 경제성 및 정책성 분석 두 가지 분석 결과를 종합하기 위해 AHP(Analytic Hierarchy Process)를 도입함.
- 이어 2006년에 지역균형발전 분석 항목을 정책성 분석에서 분리하면서 현재의 분석 틀을 확립함.

〈표 1〉 예비타당성조사의 분석 방법 및 평가 항목 변화

기간	1999~2002년	2003~2005년	2006년~
분석 방법	■ B/C 분석	■ AHP 분석	■ AHP 분석
평가 항목	■ 경제성(B/C)	■ 경제성(B/C) ■ 정책성 (지역균형발전 항목 포함)	■ 경제성 ■ 정책성 ■ 지역균형발전

자료 : 기획재정부.

- 2007~2009년 기간 동안 기존 SOC 중심에서 R&D·정보화 등 대상 사업을 확대하고, 사업 유형별 특성이 반영되도록 평가 항목 및 항목별 가중치를 차별화함.
- 2009년과 2012년에는 복지사업을 예비타당성조사 대상에 포함시키고, 지역균형발전 평가 비중을 상향 조정함.
  - 무분별한 복지사업 시행에 따른 재정 건전성 악화를 방지하기 위하여 복지사업을 예비타당성조사 대상에 포함시킴.
  - 단순 소득이전 사업을 예비타당성조사 면제 요건에서 삭제함(2011.12월, 시행령 개정).
  - 낙후지역 사업에 대한 정책적 고려를 강화하기 위하여 지역균형발전 항목의 평가 비중을 지속적으로 확대함.



〈표 2〉 SOC 사업의 예비타당성조사 가중치 범위 변경 연혁

구 분		경제성	정책성	지역균형발전
2003~2005년		-	-	정책성 분석에 포함
2006년		40~50%	25~35%	15~25%
2009년		상 동	상 동	15~30%
2012년		상 동	상 동	20~30%
2016년		상 동	상 동	25~30%
2017년		35~50%	25~40%	25~35%
2019년	수도권	60~70%	30~40%	-
	비수도권	30~45%	25~40%	30~40%

자료 : 기획재정부.

■ 2013년 「국가재정법」 개정(2014.1.1일 시행)으로 예비타당성조사 대상 규모 및 면제 요건을 법률화하고, 예비타당성조사·타당성 재조사 관련 정보 공개를 강화함.

- 예비타당성조사 대상 규모 및 면제 요건을 법률로 규정함(기존 시행령 규정).
- 재난예방 사업 및 국가 정책적 사업에 대하여 국회 동의·보고 절차를 두는 등 예비타당성조사 면제 요건을 강화함.
- 예비타당성조사 면제, 예비타당성조사·타당성 재조사 결과 관련 정보 공개를 강화함.
- 예비타당성조사 면제 내역 및 사유를 예산안 첨부 서류로 국회에 제출하는 조항을 신설함.
- 예비타당성조사 수행 기관(KDI, KISTEP)이 수요 예측 자료 등 예비타당성조사·타당성 재조사 결과에 관한 상세 자료를 공개하도록 하는 조항을 신설함.

#### 4. 예비타당성조사 제도 개편 방안(2019.4.3)

■ 기획재정부는 지난 4월 3일 약 20년 만에 경제·사회의 여건 변화에 따라 예비타당성조사 제도의 개편 방안을 발표함.

- 종합평가의 평가 항목 비중을 수도권과 비수도권으로 이원화함. 수도권은 경제성과 정책성만 실시하며, 비수도권의 경우 경제성 항목의 비중은 5%p 하락시킨 반면에 균형발전 평가 항목 비중은 5%p 상향함.

〈표 3〉 SOC 사업 평가 체계(AHP 가중치) 개편 前·後

구분	현행		개편안	
			비수도권	수도권
① 경제성	35 ~ 50%	⇒	30 ~ 45%	60 ~ 70%
② 정책성	25 ~ 40%		25 ~ 40%	30 ~ 40%
③ 지역균형	25 ~ 35%		30 ~ 40%	-

주 : 균형발전 항목을 평가하지 않는 비SOC 사업(정보화 등)의 평가 항목 가중치는 현행 유지.

자료 : 기획재정부.

- 일자리, 주민 생활여건 영향, 환경성 등의 다양한 사회적 가치를 정책성 평가 주요 항목으로 추가함.
- 복지 및 소득이전 사업의 평가 방식을 수혜계층 및 전달체계 개선 등 대안 제시를 중점으로 변경함.
- B/C 분석은 조사기관(KDI, KISTEP 등)이 하고, 종합평가는 전문가위원회(재정사업평가위원회)에서 하도록 하는 등 담당 기관의 이원화로 변경함.
- 예비타당성 조사기관을 보면 기존 SOC, 건축 등 비R&D 사업은 한국개발연구원(KDI), R&D 사업은 한국과학기술기획평가원(KISTEP)에서 수행하였으나, 비R&D 사업(토목, 건축, 복지 등 비정형 사업) 분야를 담당할 전문기관으로 조세재정연구원을 추가로 지정할 예정임.
- 조사 기간의 장기화 문제 해소를 위해 철회 및 재요구 요건을 완화하고 체크 리스트 항목 점검 및 점검단 운영 등을 추진할 예정임.

- ❖ 20년 만에 예비타당성조사 제도의 개선 방안을 발표하였으나, 경제성을 통과하지 못한 지방의 숙원사업, 예비타당성조사 기간의 장기화 등의 문제를 해소하기에는 다소 근원적 접근이 부족함.

## 5. 예비타당성조사 현황

- ❖ 1999년 이후 예비타당성조사 수행 실적은 총 685건(조사 완료 사업 기준)임.
  - 부문별로는 도로 및 철도 사업이 각각 239건 및 125건으로 예비타당성조사의 절반 이상(53.1%)을 차지하고, 문화·관광·건축 82건, 수자원 57건, 항만 139건으로 조사됨.
- ❖ 연도별 수행 실적을 살펴보면, 1999년 이후 예비타당성조사 대상 사업은 지속적으로 증가하다가 2009년에 63건으로 가장 많은 예비타당성조사가 이루어짐. 그 이후 대상 사업의 건수는 감소세를 보여 왔으나 최근 3년간은 증가하고 있음.

〈표 4〉 예비타당성조사 수행 실적

(단위 : 건)

연도	도로	철도	항만	문화·관광·건축	수자원(댐)	기타	합계
1999	11	2	1	4	1	1	20
2000	11	7	5	2	1	4	30
2001	20	14	1	5	-	1	41
2002	9	8	2	2	5	4	30
2003	10	7	3	5	5	2	32
2004	24	13	1	2	3	12	55
2005	11	6	2	1	3	7	30
2006	27	10	5	5	1	4	52
2007	30	5	1	2	1	7	46
2008	12	2	4	3	2	15	38
2009	22	5	2	2	12	20	63
2010	7	14	2	1	2	22	48
2011	6	5	2	11	5	14	43
2012	7	7	5	6	5	5	35
2013	8	-	1	2	1	4	16
2014	6	4	2	12	2	8	34
2015	3	3	2	7	-	3	18
2016	5	6	2	3	4	3	23
2017	10	7	-	7	4	3	31
합계	239	125	43	82	57	139	685

주 : 1) 2017년 12월 말까지 조사 완료된 사업을 기준으로 함.

- 2) 기타부문에는 공항, 정보화, R&D 부문, 기타 재정사업 등의 건수가 포함됨.
- 3) 건축부문은 2011년부터 별도 구분되며 기존 사업은 기타 실적으로 구분됨.
- 4) 사업계획 적정성 검토(간이예비타당성조사)는 수행 실적에서 제외함.

자료 : 한국개발연구원(2017), 『2017년도 KDI 공공투자관리센터 연차보고서』.

❖ **현행 예비타당성조사 표준지침의 의사결정 방법론에서는 경제성 분석(B/C 비율)의 결과가 사업의 추진 여부를 결정하는 데 지대한 영향을 미침.**

❖ **1999년 이후 수행된 690건의 사업 중 경제적 타당성을 확보(B/C≥1)한 사업의 비율은 47.4% 수준으로, 2건 중 1건은 경제적 타당성을 확보하지 못함.**

- 부문별로는 항만사업의 경제적 타당성 확보율이 62.8%로 가장 높았으며, 이어서 수자원(댐)이 54.4%, 도로 46.0%, 문화·관광·건축 43.9%, 철도 40.0% 순인 것으로 나타남.

〈표 5〉 예비타당성조사 부문별·연도별 경제적 타당성 확보율(B/C≥1)

(단위 : %, 건)

연도	도로	철도	항만	문화관광·건축	수자원(댐)	기타	평균 및 합계
1999	36.4	50.0	100.0	25.0	100.0	100.0	45.0
2000	45.5	71.4	80.0	0.0	100.0	50.0	56.7
2001	30.0	50.0	0.0	20.0	-	0.0	34.1
2002	33.3	87.5	50.0	0.0	0.0	75.0	46.7
2003	50.0	71.4	100.0	0.0	60.0	50.0	53.1
2004	50.0	53.8	100.0	0.0	33.3	58.3	50.9
2005	45.5	33.3	100.0	0.0	66.7	71.4	53.3
2006	48.1	20.0	40.0	60.0	0.0	75.0	44.2
2007	53.3	0.0	0.0	50.0	100.0	28.6	43.5
2008	41.7	50.0	75.0	66.7	50.0	26.7	42.1
2009	27.3	20.0	50.0	50.0	66.7	45.0	41.3
2010	42.9	21.4	100.0	100.0	100.0	54.5	47.9
2011	83.3	0.0	50.0	54.5	20.0	42.9	44.2
2012	85.7	0.0	60.0	16.7	60.0	80.0	48.6
2013	37.5	0.0	100.0	0.0	100.0	75.0	50.0
2014	66.7	50.0	50.0	83.3	50.0	50.0	64.7
2015	33.3	66.7	50.0	57.1	-	37.5	47.8
2016	100.0	33.3	0.0	66.7	50.0	66.7	56.5
2017	30.0	42.9	0.0	42.9	75.0	66.7	45.2
사업 건수	239	125	43	82	57	144	690
B/C≥1	건수	110	50	27	36	31	327
	비중	46.0	40.0	62.8	43.9	54.4	47.4

주 : 기타분야 스마트그리드 확산사업은 1건의 사업을 6개 세부 사업군으로 구분하여 각각의 경제적 타당성을 분석함.

자료 : 한국개발연구원(2017), 『2017년도 KDI 공공투자관리센터 연차보고서』.

❖ 최근의 경제적 타당성이 전체 경제적 타당성 확보 비율을 상회하는 이유는 예비타당성조사 대상 사업의 감소와 더불어 2008년 ‘예비타당성조사 표준지침’의 개정으로 편익 및 비용에 대한 분석방법론이 개선되었기 때문임.<sup>1)</sup>

❖ 예비타당성조사 제도는 사업 추진 여부를 결정하는 방법으로 경제성 분석, 정책성 분석, 지역균형발전 분석 등 3가지 항목에 대하여 가중치를 부여하고 AHP(Analytic Hierarchy Process) 기법을 통한 종합적 타당성을 분석하고 있음.

1) 김주영 외, 예비타당성조사 제도 개선 연구(2016).

■ 사업 시행에 대한 종합적 타당성 값이 0.5를 초과하는 경우, 사업을 추진하는 것으로 결정하고 있는데, 1999년 이후 690건의 예비타당성조사 시행 사업의 종합적 타당성 확보율( $AHP \geq 0.5$ )은 전체적으로 63.3% 수준인 것으로 나타남.

- 부문별로는 항만이 종합적 타당성 확보율이 74.4%로 가장 높은 것으로 나타났으며, 이어서 수자원(댐)이 70.2% 문화·관광·건축이 63.1%, 도로 59.0%, 철도 56.8% 순인 것으로 나타남.
- 연도별 종합적 타당성 확보율은 2001년 34.1% 수준에서 점점 높아져 2014년에 79.4%를 기록한 후 다시 하락함.

〈표 6〉 예비타당성조사 부문별·연도별 종합적 타당성 확보율( $AHP \geq 0.5$ )

(단위 : %, 건)

연도	도로	철도	항만	문화관광·건축	수자원(댐)	기타	평균 및 합계
1999	45.5	50.0	100.0	100.0	100.0	100.0	65.0
2000	27.3	71.4	80.0	0.0	100.0	75.0	53.3
2001	30.0	35.7	100.0	40.0	-	0.0	34.1
2002	33.3	75.0	50.0	0.0	0.0	75.0	43.3
2003	70.0	71.4	100.0	0.0	60.0	50.0	59.4
2004	87.5	53.8	100.0	100.0	66.7	66.7	74.5
2005	36.4	83.3	100.0	100.0	66.7	71.4	63.3
2006	63.0	40.0	40.0	40.0	100.0	50.0	53.8
2007	63.3	20.0	100.0	50.0	100.0	42.9	56.5
2008	75.0	100.0	100.0	100.0	50.0	46.7	68.4
2009	50.0	80.0	50.0	0.0	91.7	80.0	68.3
2010	71.4	64.3	100.0	100.0	100.0	77.3	75.0
2011	83.3	50.0	50.0	90.0	80.0	71.4	74.4
2012	100.0	28.6	80.0	42.9	80.0	100.0	69.4
2013	62.5	-	100.0	50.0	100.0	75.0	68.8
2014	83.3	75.0	50.0	91.7	50.0	75.0	79.4
2015	33.3	66.7	50.0	100.0	-	62.5	69.6
2016	100.0	83.3	50.0	66.7	50.0	66.7	73.9
2017	30.0	42.9	-	57.1	75.0	100.0	51.6
사업 건수	239	125	43	84	57	142	690
AHP ≥ 0.5	건수	141	71	32	53	40	437
	비중	59.0	56.8	74.4	63.1	70.2	63.3

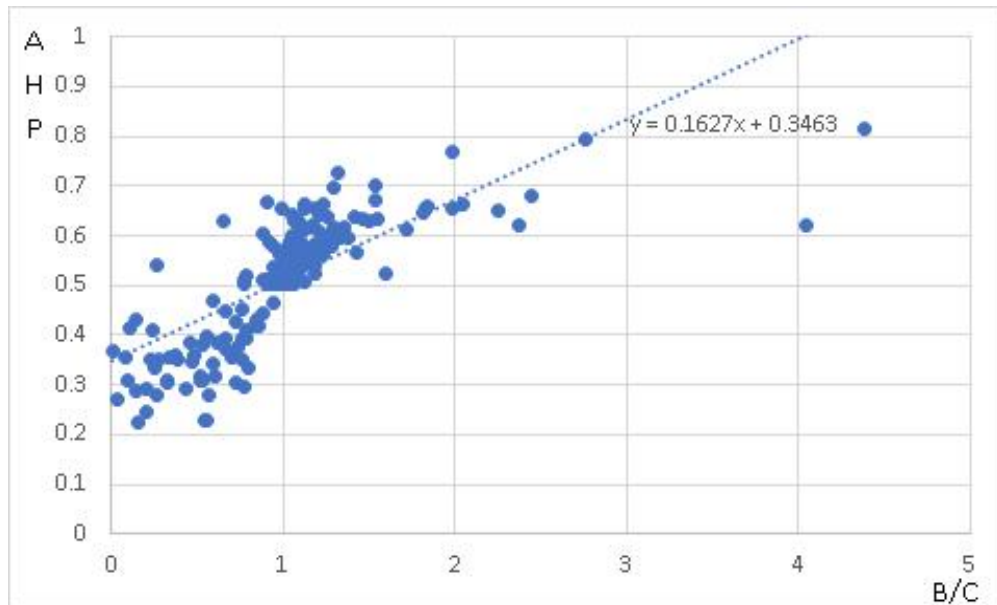
주 : 기타분야 스마트그리드 확산사업은 1건의 사업을 6개 세부 사업군으로 구분하여 각각의 경제적 타당성을 분석함.

자료 : 한국개발연구원(2017), 『2017년도 KDI 공공투자관리센터 연차보고서』.

■ 한편, B/C값과 AHP값의 관계를 살펴보면 선형관계를 가지며, 선형관계에 따르면 B/C값이 0.958 이상이면  $AHP \geq 0.5$ 를 가지는 추세를 보임.

- 즉, 선형분석 결과는 B/C값이 0.958 이상을 보여야만  $AHP \geq 0.5$ 를 나타내 예비타당성조사를 통과 할 수 있다는 것을 의미함.

〈그림 3〉 B/C값과 AHP값의 관계



주 : 2012년부터 2018년까지의 예비타당성조사 보고서상의 185개 사업을 대상으로 함.

- 〈그림 3〉을 보면 B/C값이 1 이상임에도 AHP값이 0.5 이하를 나타내는 사례가 없는 것으로 나타나, 예비타당성조사의 통과에 경제성 분석이 절대적인 영향을 미치는 것을 간접적으로 보여줌.

### Ⅲ 경제·사회 환경 변화와 예비타당성조사

#### 1. 실질적 예비타당성조사 대상 규모의 확대

##### ■ 우리나라의 경제 규모는 지난 20년 사이 3배 이상 증가함.

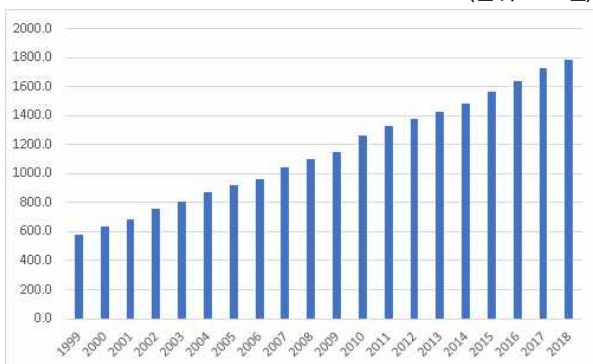
- 명목 기준 국내총생산은 1999년 576.9조원에서 2018년에는 1,782.3조원으로 늘어나 1999년 대비 3.1배 증가함.

##### ■ 정부의 지출 역시 우리나라 경제 규모의 성장과 마찬가지로 3배 이상 증가함.

- 정부의 지출 및 순융자는 1999년 121.0조원에서 2017년 379.8조원으로 3.1배 증가함.

〈그림 4〉 명목 국내총생산 추이(1999~2018)

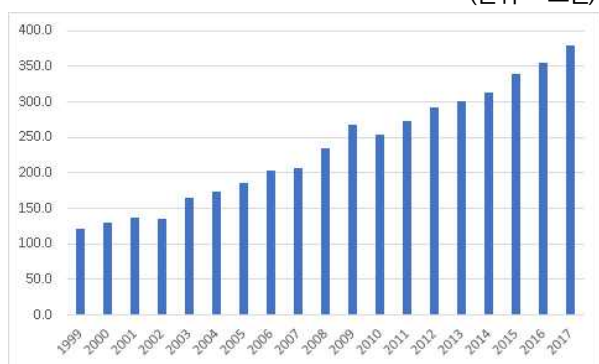
(단위 : 조원)



자료 : 한국은행.

〈그림 5〉 정부의 지출 및 순융자(1999~2017)

(단위 : 조원)



자료 : 기획재정부 통합재정수지.

##### ■ 경제 규모 및 정부 지출의 증가와 더불어 국내의 소비자물가는 1.6배 상승함.

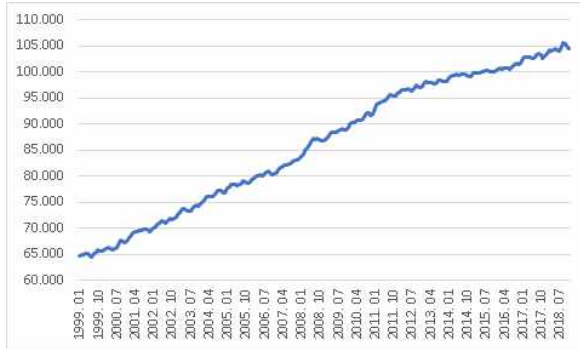
- 소비자물가지수는 1999년 65.1p였지만 2018년에는 104.5p를 기록함으로써 1999년 대비 60.4%, 1.6배 상승함.

##### ■ 특히, 건설공사비는 2.2배 상승하였음. 즉, 과거 500억원에 지을 수 있었던 건축물을 현재는 1,100억원 이상을 지불해야 지을 수 있는 상황임.

- 건설공사비지수는 2000년 1월 57.9p를 보였으나 2018년 12월에는 129.7p를 기록하면서 2.2배 이상 상승함.

〈그림 6〉 소비자물가지수 추이(1999.1~2018.12)

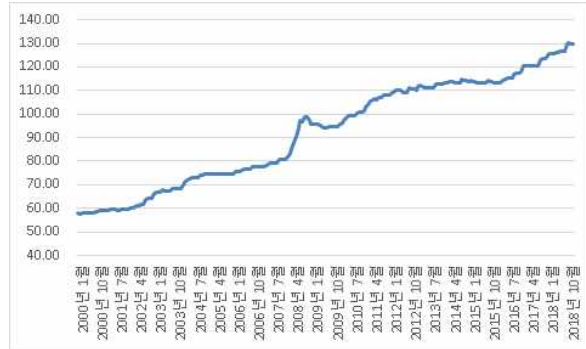
(2015=100)



자료 : 통계청 소비자물가조사.

〈그림 7〉 건설공사비지수 추이(2000.1~2018.12)

(2010=100)



자료 : 한국건설기술연구원.

- 20년간 경제 규모, 물가, 재정 규모, 공사비 등은 변화했으나, 예비타당성조사의 대상은 제도가 도입된 이후 20년이 지났음에도 도입 당시의 수준을 유지하고 있음.
- 예비타당성조사 대상 공사는 1999년에 총사업비 500억원 이상으로 규정되었음. 이를 최근의 공사비 수준을 고려하여 전환해보면 예비타당성조사 대상 공사는 총사업비 1,121억~1,173억원 수준으로 상향됨.
  - 반대로 현재 500억원 수준의 총사업비를 2000년 수준의 공사비로 전환할 경우, 213억~223억원 수준으로 예비타당성조사 대상 사업이 확대됨.

〈표 7〉 건설공사비지수를 고려한 예비타당성조사 대상 공사금액

구분	건설공사비지수		예비타당성조사 대상 공사금액		
	전체	토목건설	기준 시점	전체	토목건설
2000.1	57.85	55.17	2000년 1월	500억원	500억원
			2018년 12월	223억원	213억원
2018.12	129.66	129.42	2000년 1월	1,121억원	1,173억원
			2018년 12월	500억원	500억원

주 : 건설공사비지수는 2010=100이며, 2000년 1월부터 건설공사비지수를 공표함.

자료 : 한국건설기술연구원, 한국건설산업연구원.

- 한편, 소비자물가의 변동을 감안할 경우 예비타당성조사 대상 규모 공사는 1999년 총사업비 500억원 이상은 2018년 802억원 수준으로 상향됨.



- 반대로 현재 500억원 수준의 총사업비를 1999년 수준의 공사비로 전환할 경우, 312억원 수준으로 낮아짐.

〈표 8〉 소비자물가지수를 고려한 예비타당성조사 대상 공사금액

연도	소비자물가지수	예비타당성조사 대상 공사금액	
1999	65.10	1999년 기준	500억원
		2018년 기준	312억원
2018	104.45	1999년 기준	802억원
		2018년 기준	500억원

주 : 소비자물가지수는 2010=100임.

자료 : 통계청, 한국건설산업연구원.

- ❖ 예비타당성조사가 시작된 이래 대상 사업 규모는 물가 및 공사비 등의 수준 변화에 따른 조정이 이루어지지 않음에 따라 실질적으로 예비타당성조사 대상 사업의 범위는 당초 500억원 이상 공사에서 200억~300억원 이상의 공사로 지속적으로 확대됨.
- ❖ 이에 따라 우리나라 경제가 과거에 비해 어려워진 상황에서 정부의 적기 투자가 필요한 곳에 예비타당성조사로 인하여 재정사업의 추진이 어려워져 경기 대응력이 과거에 비해 나빠짐.
- ❖ 또한, 예비타당성조사는 대규모 투자사업을 평가하는 데 초점을 두어 작성되기 때문에 사업 규모가 작을수록 효과 평가를 위해 좀 더 상세한 기초 자료와 분석 방법 등이 요구됨에 따라 합리적인 결과의 도출이 어려움.<sup>2)</sup>

## 2. 구조적으로 불균형한 예비타당성조사 제도

- ❖ 우리나라의 지역별 인구 분포를 살펴보면, 수도권에 약 50%(2,500만명) 이상이 거주하고 있음.
  - 17개 시·도 가운데 경기도에 전체 인구의 25.0%(1,285만명) 이상이 몰려 있어 가장 많은 인구가 거주하고 있음.

2) 김훈(2019.4), “예타제도 도입 20년 올바른 제도개선 방안은?” 지정토론 자료.

〈표 9〉 지역별 인구(2017)

(단위 : 명)

지역	전국	서울	인천	경기				
인구	51,422,507	9,741,871	2,925,967	12,851,601				
비중	100.0%	18.9%	5.7%	25.0%				
지역	부산	대구	광주	대전	울산	세종		
인구	3,416,918	2,453,041	1,496,172	1,525,849	1,157,077	276,589		
비중	6.6%	4.8%	2.9%	3.0%	2.3%	0.5%		
지역	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
인구	1,521,386	1,611,009	2,162,426	1,826,174	1,792,319	2,677,058	3,345,293	641,757
비중	3.0%	3.1%	4.2%	3.6%	3.5%	5.2%	6.5%	1.2%

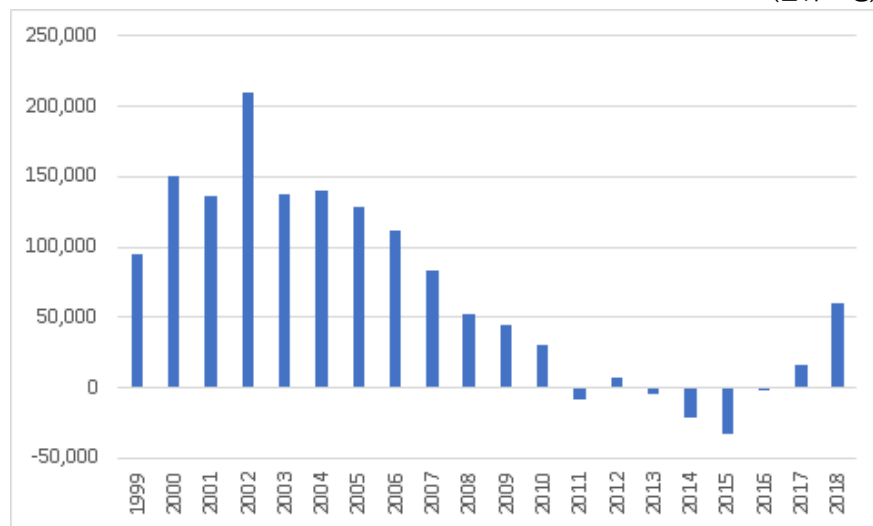
자료 : 통계청, 인구총조사.

❖ 국내 인구의 순이동을 살펴보면, 수도권에서 지속적으로 (+)를 보이고 있음. 이는 다른 시도 지역으로부터 수도권으로 인구가 지속적으로 유입되고 있음을 의미함.

- 총 전입인구에서 총 전출인구를 뺀 순이동은 국가 균형발전에 따른 공공기관 지방 이전과 세종시의 출범으로 2004년 이후 지속 감소했으나, 최근 다시 수도권으로의 순이동이 증가세를 보이고 있음.

〈그림 8〉 수도권으로의 순인구 이동 추이(1999~2018)

(단위 : 명)



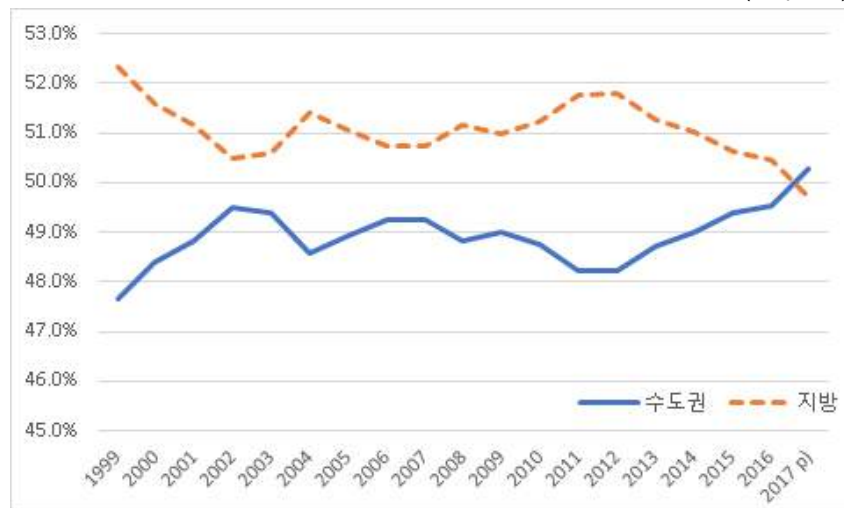
자료 : 통계청 국내인구이동통계.

❖ 한편, 전국 GRDP는 지속적으로 증가하여 2017년에는 1,731.5조원을 기록하였는데, 2017년 들어 수도권의 GRDP가 지방의 GRDP를 넘어섬.

- 수도권은 48% 내외의 비중을 보였으나, 2017년 수도권 50.3%, 지방 49.7%의 비중을 보이며, 수도권의 지역내총생산이 더 커짐.

〈그림 9〉 지역내총생산 비중 추이(1999~2017)

(단위 : %)



주 : 당해년 가격 기준임.

자료 : 통계청 지역소득.

- 현재 우리나라는 인구의 절반이 수도권에 거주하고 있는 가운데 지속적으로 수도권으로 인구가 몰리고 있으며, 지역내총생산도 수도권이 지방을 추월한 상황임.
- 예비타당성조사는 경제성 분석(B/C 분석)을 기본으로 하여, 정책성 및 지역균형발전을 일정 비율 반영하여 분석하고 있음.
- 경제성 분석과 예비타당성조사 통과율은 경제성 분석 결과치, 즉 B/C값이 커지면 커질수록 예비타당성조사 통과율이 높아지는 정(正)의 관계를 보임(〈그림 3〉 참조).
  - 물론, B/C값이 1 이하여도 AHP가 정책성 및 지역균형발전 요소에 의해 0.5 이상을 보이면 예비타당성조사를 통과함.
  - 그러나 통과한 사업 대부분이 “저소득층 기저귀 및 조제분유 지원사업”, “글로벌 수준의 박사 양성 프로젝트”와 같은 전국에 걸쳐 영향을 미치는 사업임.
- 기본적으로 예비타당성조사를 통과하기 위해서는 경제성 분석의 결과가 높아야 하는 구조임.

❖ 경제성 분석은 수요, 편익, 비용 추정으로 이루어져 있으며, 수요 추정 및 편익의 추정이 클수록 높게 나타남.

❖ 그러나, 현재의 구조에서는 지방, 특히 도 지역의 사업은 B/C값이 기본적인 수요의 부족으로 인해 낮게 나올 수밖에 없는 구조임.

- 단위 면적당 인구 및 가구 수를 살펴보면 전국적으로 1㎢당 인구 수는 512명, 가구 수는 201가구인 것으로 나타남. 하지만 수도권 및 광역시는 전국 평균을 상회하나, 도 지역은 전국 평균 수준을 크게 하회하고 있어 기본적으로 수요에 차이가 날 수밖에 없음.
- 특히, 강원은 단위 면적당 인구 및 가구 수가 매우 낮게 나타나고 있어 예비타당성조사에서 불리할 수밖에 없는 구조임.

〈표 10〉 단위 면적당 인구와 가구 수(2017년 기준)

(단위 : 명/㎢, 가구/㎢)

지역	전국	서울	인천	경기				
인구	512	16,097	2,752	1,262				
가구	201	6,525	1,039	469				
지역	부산	대구	광주	대전	울산	세종		
인구	4,438	2,776	2,985	2,828	1,090	595		
가구	1,777	1,085	1,163	1,120	413	228		
지역	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
인구	90	217	263	226	145	141	317	347
가구	37	87	105	92	60	58	125	133

자료 : 통계청, 국토교통부.

❖ 또한, 최종적으로 사업의 타당성을 결정하는 AHP 가중치 범위의 변화에 따른 결과값을 살펴보면, 지역균형발전 가중치의 비중은 하한값에서 소폭 높은 수준에서 결정됨.

- 경제성 분석 가중치는 사전적 범위의 중간값 수준 이상에서 결정됨.
- 정책성 분석 가중치는 사전적 범위의 변화와 관계없이 30%보다 소폭 높은 수준에서 결정되는 경향을 보이며, 최근에는 가중치를 상향 조정하였음에도 불구하고 정책성 가중치는 오히려 하락함.
- 지역균형발전 가중치는 사전적 범위의 하한값과 유사한 수준을 지속적으로 유지하고 있어 상한값의 조정은 큰 의미를 갖지 않은 상황임.

〈표 11〉 SOC 사업의 AHP 가중치 범위와 결과값

연도	사업 건수	사전적 범위			결과값			사전적 범위 중간값 대비 결과값 수준		
		경제성	정책성	지역균 형발전	경제성	정책성	지역균 형발전	경제성	정책성	지역균 형발전
2016년 이전	54건	40~50%	25~35%	20~30%	46.6%	31.0%	22.4%	↑	↑	↓
2016~ 2017년	3건	40~50%	25~35%	25~30%	42.3%	32.4%	25.3%	↓	↑	↓
2017년 이후	24건	35~50%	25~40%	25~35%	43.1%	30.7%	26.3%	↑	↑	↓

주 : AHP 가중치 3가지 분야(경제성, 정책성, 지역균형발전)의 사전적 범위의 변화가 있었던 2015년부터 2018년까지의 총 81개 사업을 대상으로 분석함.

자료 : 한국개발연구원, 각 사업 보고서.

❖ SOC 사업의 AHP 가중치 결과값은 가중치 분야의 순서, 즉 경제성, 정책성, 지역균형발전 순의 영향을 받는 것으로 판단됨.

❖ 한편, 지난 4월에 발표된 예비타당성조사 제도의 개편 방안은 수도권과 비수도권의 예비타당성 분석 가중치를 이원화하는 방안으로, 기존 AHP 가중치의 결과값 추이를 고려할 경우 수도권은 경제성 분석의 비중이 큰 폭으로 상승함에 따라 과거보다 경제성 분석의 영향이 절대적일 수밖에 없는 상황임.

- 즉, 수도권의 경제성 분석과 정책성 분석의 사전적 가중치는 60~70%, 30~40%로 변경될 예정으로 과거의 AHP 가중치의 결과값 추이를 적용할 경우, 경제성 분석의 가중치가 65% 내외, 정책성 분석 가중치는 35% 내외를 보일 것으로 예측됨.
- 비수도권은 경제성 37.5% 내외, 정책성 32.5% 내외, 지역균형발전 30.0% 수준을 보일 것으로 예측됨(〈표 11〉 참조).

❖ 비수도권은 개편 이전에 비하여 예비타당성조사를 통과하기가 조금 더 수월해졌으나, 수도권은 오히려 경제성 분석의 결과가 가장 중요하게 작용함에 따라 이전에 경제성 부족으로 예비타당성조사를 통과하지 못하였던 사업들은 추진이 더 어려워짐.

❖ 과거에 예비타당성조사를 통과하지 못했던 사업을 다시 추진할 경우, 비수도권은 경제성 분석 가중치의 비중 하락과 지역균형발전 가중치 상향으로 과거보다 예비타당성조사를 통과할 확률이 높아졌음. 반면, 수도권은 경제성 분석이 큰 폭으로 상향돼 정책성 효과에 의한 영향력이 미미해져 예비타당성조사를 통과하기가 더욱 어려운 상황임.

- 경제성 분석(B/C)은 0.33이 유지된 상황에서 최근 AHP 가중치 추이를 고려하면 경제성 가중치는 65%, 정책성 가중치는 35% 수준으로 경제성의 영향력이 정책성 가중치의 약 2배 수준이어서 경제성의 영향력이 절대적으로 커짐.

### 3. 예비타당성조사 수행 기간의 증가

■ 예비타당성조사의 수행 기간은 사업 수가 줄었음에도 불구하고 매년 지속적으로 증가하였으며, 2018년은 평균 19개월이 소요됨.

- 2009년 평균 7.8개월이 소요되던 예비타당성조사 기간은 2018년 평균 19개월로 10년 사이에 조사 기간이 2.4배 증가함.
- 최근 2년간에는 평균 조사 기간이 20개월 내외 소요되는 것으로 나타남.

〈표 12〉 연도별 예비타당성조사 수행 기간

(단위 : 개월, 개)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
조사 기간	7.8	8.3	9.4	9.4	12.3	12.3	14.8	15.8	21.3	19.0
사업 수	72	77	61	48	29	44	34	39	40	27

자료 : 기획재정부 보도자료(2019.4.3).

■ ‘예비타당성조사 운용지침’ 제29조에 따르면 조사 기간은 6개월을 원칙하고 있으며, 사업계획 변경 등의 경우 기한 연장을 할 수 있도록 되어 있음.

〈표 13〉 예비타당성조사 운용지침 제29조

제29조(예비타당성조사 기간) 예비타당성조사 수행 기간은 6개월을 원칙으로 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 기획재정부 장관의 승인을 거쳐 조사 수행 기간을 따로 정하거나 연장할 수 있다.
1. 대상사업의 성격상 예비타당성조사 수행 기간이 6개월을 초과할 것이 명백한 경우. 이때, 예비타당성조사 수행기관은 수행기간 종료 시점 등을 감안하여 사전에 기획재정부 장관에게 수행기간 연장을 요청하여야 한다.
2. 제26조에 의한 사업계획의 변경이 있는 경우. 이때, 중앙관서의 장은 변경된 사업 내용 등과 함께 기획재정부 장관에게 예비타당성조사 기한 연장을 요청하여야 한다.
3. 그 밖에 기획재정부 장관이 예비타당성조사 수행기간 연장이 불가피하다고 인정한 경우.

■ 부문별로는 철도가 평균 17.9개월로 가장 긴 것으로 나타났음. 이어 문화·관광·건축 14.2개월, 도로 11.5개월, 기타 11.4개월, 수자원(댐) 11.3개월, 항만 7.4개월 순으로 모든 부문에서 예비타당성조사를 수행하는 데 6개월 이상이 소요됨.

〈표 14〉 부문별 예비타당성조사 기간

(단위 : 개월)

구분	도로	철도	항만	문화관광 건축	수자원(댐)	기타	전체
2012	5.3	9.1	5.6	8.6	8.2	6.7	7.3
2013	9.2	-	9.0	11.0	10.0	16.8	11.9
2014	9.5	13.3	7.0	12.5	10.0	11.0	11.2
2015	18.0	16.5	8.5	11.0	-	11.7	13.1
2016	10.4	17.4	10.5	17.7	15.0	15.3	14.5
2017	17.3	30.6	-	25.7	12.3	10.7	20.9
전체	11.5	17.9	7.4	14.2	11.3	11.4	12.9

주 : 2012년부터 2017년까지 KDI 공공투자관리센터 연차보고서상의 157개 사업을 대상으로 함.

❖ 특히, 예비타당성조사 통과 여부에 따른 수행 기간을 살펴보면, 예비타당성조사를 미통과한 사업의 수행 기간이 더 길게 나타남.

- 부산도시철도 4호선 연장(기장선) 예비타당성조사는 2013년 6월부터 2017년 3월까지 무려 45개월의 조사 기간이 걸렸음에도 불구하고, AHP 0.383으로 예비타당성조사를 통과하지 못함.

〈표 15〉 예비타당성조사 통과 여부에 따른 평균 조사 기간

(단위 : 개월)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	전체
통과	6.4	12.4	11.2	13.1	13.5	19.1	11.8
미통과	9.7	10.0	11.3	13.8	17.2	22.9	15.5
전체	7.3	11.9	11.2	13.1	14.5	20.9	12.9

주 : 2012년부터 2017년까지 KDI 공공투자관리센터 연차보고서상의 157개 사업을 대상으로 함.

❖ 재정사업 추진을 위한 관문형 예산 시스템을 고려할 경우, 예비타당성조사 수행 기간의 장기화는 지역 주민들의 숙원사업 추진을 어렵게 함.

- 재정사업은 예비타당성조사, 타당성조사, 기본계획, 기본설계, 실시설계 등의 과정을 거쳐 추진되는데 예비타당성조사가 장시간이 소요될 경우 사회 환경 변화 등으로 인해 사업이 표류할 가능성이 큼.

## IV 해외의 예비타당성조사 제도<sup>3)</sup>

### 1. 미국

미국은 1980년대 후반부터 공공 투자사업에 대한 관리를 효율적으로 하기 위해 관리 예산처(OMB, Office of Management and Budget)에서 공공 투자사업에 대한 시행 절차 등을 지침의 형태로 제시하고 있음.

- OMB의 자본투자지침(Capital Programming Guide)은 재정사업의 추진 절차를 계획 및 예산 배정(Planning and Budgeting) → 사업 조달(Acquisition) → 사후 관리(Management in Use)로 나누어 제시하고 있으며, 계획 및 예산 배정 단계에서 사업의 타당성이 인정된 사업은 정부 재정 투입 요청 및 OMB의 검토와 예산 승인 절차 등을 거쳐 예산이 배정되고 사업이 착수됨.

〈표 16〉 OMB의 자본투자지침에 따른 재정사업 추진 절차 및 단계별 내용

단계	내용
계획 및 예산 배정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주관 부처의 전략적 계획과 연간 사업 성과와의 연계</li> <li>- 계획된 목표와 실제 성과와의 차이 산출</li> <li>- 세부 요구사항 제시</li> <li>- 신규 사업보다 우위의 대안이 있는지 검토</li> <li>- 최적 대안 선정</li> <li>- 사업에 대한 부처의 재정 계획(Agency Capital Plan)</li> <li>- 예산 요청</li> </ul>
사업 조달	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 계획의 유효성 검증</li> <li>- 조달 위험관리</li> <li>- 계약방식과 가격 결정</li> <li>- 입찰공고</li> <li>- 계약 및 계약관리</li> <li>- 인수</li> </ul>
사후 관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 운영 분석</li> <li>- 유지관리 계획 실행</li> <li>- 사후 평가</li> </ul>

자료 : OMB Circular No. A-11, Capital Programming Guide, Supplement to A-11, Part 7.

미국의 OMB는 자본투자지침과 같은 재정사업 추진을 위한 지침을 마련하고 각 부처가 이 지침을 따르도록 요구하나, 수행사업의 타당성 평가 및 예산 반영은 OMB가 아닌 각 부처에서 수행하는 시스템을 가짐.

3) 국회입법조사처, 「‘예비타당성조사 제도 개편방안’의 주요 내용과 보완 과제」, 2019.5를 토대로 수정·보완하여 작성함.

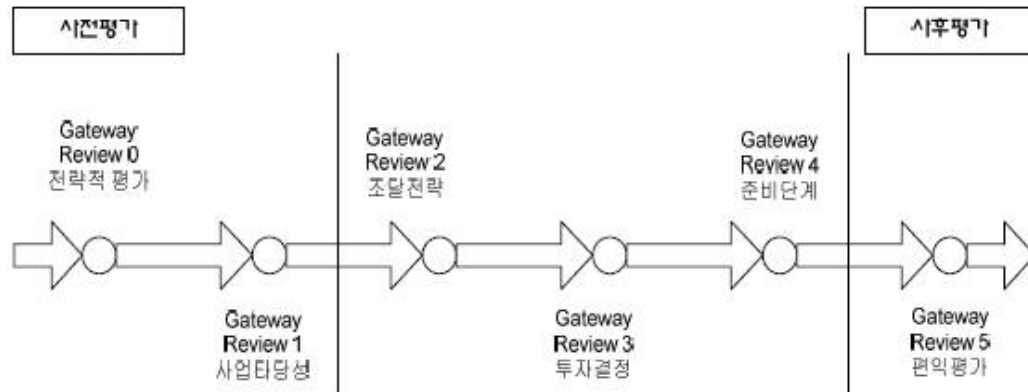


- ❖ 미국의 타당성 평가는 예산 배분의 근거로 활용된다는 점에서 우리나라의 예비타당성 조사 제도와 유사하나, 중앙 예산기관은 지침만을 제시하고 평가는 각 부처에서 수행하고 있어 우리나라와 차이가 있음.

## 2. 영국

- ❖ 영국은 공공사업의 투자 가치를 높이기 위해 투자 사업(project)과 프로그램(program)의 기획 단계부터 타당성 평가, 설계, 조달, 공사, 준공, 이전 등 제반 단계를 효과적으로 이행하기 위한 목적으로 관문심사제도(Gateway Review)를 운영하고 있음.
  - 이 제도는 공공사업의 시작부터 완료까지 전 과정, 즉 프로젝트가 시작하기 이전, 중간, 사후적으로 관리하며, 각 단계에서 정한 기준을 통과해야 다음 단계로 진행하는 방식임.
- ❖ 관문심사제도(Gateway Review)에서는 프로젝트의 life cycle 진행 동안 모두 6개의 Gate가 작동함.
  - 전략적 평가(Strategic Assessment, Gateway Review 0) : 사업 필요성, 이해당사자 파악, 상위 전략과의 연계성, 외부 위험요인 파악 및 위험관리 체계, 재정 확보 여부 등.
  - 사업 타당성(Business Justification, Gateway Review 1) : 사업계획서 검토, 사업 실현 가능성, 사업 전체 규모, 목표 결과, 일정, 외부 영향 요인 등.
  - 조달 전략(Delivery Strategy, Gateway Review 2) : 구체적인 사업 일정, 전체적인 재정 계획, 이해당사자들의 사업 이해 정도 등.
  - 투자 결정(Investment Decision, Gateway Review 3) : 사업 필요성 및 전략과의 연계성 검토, 실현 가능성, 위험 관리 등.
  - 준비 단계(Readiness for service, Gateway Review 4) : 계약 완료 여부, 목표 성과 달성 가능성, 위험 요소, 이해당사자들의 교육훈련 등.
  - 편익 평가(Operations review and benefits realisation, Gateway Review 5) : 예상 편익의 실현 여부 등.

〈그림 10〉 관문 심사(Gateway Review) 과정



자료 : KDI(2011), “해의 사전타당성조사 제도 운영 현황 및 사례 검토”.

- 영국의 관문심사를 통한 평가는 예산 배정의 근거로 활용되기보다는 예산의 효율적인 집행과 프로젝트의 성공적 수행을 위해서 활용된다는 점에서 우리나라 예비타당성조사 제도와는 차이가 있음.

### 3. 일본

- 일본은 「행정기관이 실시하는 정책평가에 관한 법률(行政機関が行う政策の評価に関する法律)」 등에 근거하여 사전평가, 사후평가 및 재평가 등을 실시하고 있음(〈표 17〉 참조).
  - 사전평가는 재정부가 관할하지 않고 사업 수행 부서가 공공사업을 국민들에게 홍보하고, 공공 투자사업의 정당성 및 타 부처와의 정책적 일관성을 확보하기 위해 수행됨.
  - 평가 기준은 경제성뿐만 아니라 지역사회 파급효과, 사업의 실현 가능성 등을 포함한 종합평가의 형태로 수행되며, 이는 우리나라의 예비타당성조사 제도와 유사한 측면이 있음.
- 일본의 사전평가는 예산 확보 이전 단계에서 예산 배분의 근거로 활용되는 점에서 우리나라의 예비타당성조사 제도와 유사하지만, 사업 유형별 평가 지침에 근거하여 각 부처에서 사전평가를 수행한다는 점에서는 우리나라의 예비타당성조사 제도와 차이가 있음.
  - 각 부처가 사전평가를 수행하고, 사전평가를 통과한 사업 예산을 각 부처에서 신청하는 구조라는 점이 우리나라와 차이가 있음.

〈표 17〉 「행정기관이 실시하는 정책평가에 관한 법률」 제9조

(事前評価の実施)

第九条

行政機関は、その所掌に関し、次に掲げる要件に該当する政策として個々の研究開発、公共事業及び政府開発援助を実施することを目的とする政策その他の政策のうち政令で定めるものを決定しようとするときは、事前評価を行わなければならない。

- 一 当該政策に基づく行政上の一連の行為の実施により国民生活若しくは社会経済に相当程度の影響を及ぼすこと又は当該政策がその実現を目指す効果を発揮することができることとなるまでに多額の費用を要することが見込まれること。
- 二 事前評価に必要な政策効果の把握の手法その他の事前評価の方法が開発されていること。

제9조(사전평가의 실시) 행정기관은 그 소관에 관하여 다음에 열거하는 요건에 해당하는 정책으로서 연구개발, 공공사업 및 정부개발원조를 실시하는 것을 목적으로 하는 정책 중 정령으로 정하는 것을 결정하고자 하는 때에는 사전평가를 실시하여야 한다.

1. 해당 정책에 근거하여 행정상 일련의 행위에 의해 국민생활 혹은 사회 경제에 상당한 영향을 미치는 경우 또는 해당 정책이 그 실현 목표로 하는 효과를 발휘할 수 있게 되기까지 고액의 비용이 필요할 것으로 전망되는 경우
2. 사전평가에 필요한 정책 효과의 파악 기법이나 사전평가 방법이 개발되어 있는 것.

## V 예비타당성조사 제도의 개선 방안

### 1. 예비타당성조사 대상 사업 범위의 상향 조정

- ❖ 미국, 영국, 일본 등 해외 주요국들은 정부 재정사업의 추진에 있어 사전평가를 도입하고 있으나, 예산 및 재정을 관리하는 기관에서 직접적으로 수행하지 않고 가이드라인 또는 지침만을 제공하며, 사전평가는 사업 주무 부처에서 수행함.
- ❖ 우리나라에서 총사업비 500억원 이상인 사업들은 해외 주요국들과 다르게 사전평가로 예비타당성조사와 타당성조사 2가지를 중복적으로 받고 있음.
- ❖ 예비타당성조사 제도는 과거에 사업 주무 부처가 자체적으로 시행했던 타당성조사가 부실해지자 1999년 총사업비 500억원 이상이면서 국가의 재정 지원 규모가 300억원 이상인 사업으로 대상을 규정하여 도입됨.
- ❖ 지난 20년간 우리나라 경제, 재정지출, 물가, 공사비 등은 큰 폭으로 증가했지만, 예비타당성조사 대상 사업은 1999년 도입 수준을 유지해 실질적으로는 확대된 상황임.
  - 현재 총사업비 500억원을 1999년 공사비로 환산하면 220억원임. 이는 당초 기준의 1/2 수준임.
- ❖ 김훈(2019)은 예비타당성조사가 대규모 투자사업을 평가하는 데 초점을 두어 사업 규모가 작을수록 효과 평가를 통한 합리적인 결과의 도출이 어려움을 지적함.
- ❖ 최근 기획재정부는 수도권과 비수도권의 AHP 가중치 사전적 범위의 조정 및 조사기관의 수를 늘리는 것 등을 골자로 하는 예비타당성조사 제도의 개선 방안을 발표함.
- ❖ 그러나 조사 기간 증가, 지역균형발전의 저해 등은 실질적으로 예비타당성조사 대상 사업의 증가로 인하여 발생하는 것으로서 근본적인 문제 해소가 이루어지지 않음.
- ❖ 따라서 중복 사전평가를 최소화하면서 합리적 결과의 도출이 어려운 소규모 사업을 배제하는 예비타당성조사 대상 사업 범위의 상향을 통해 예비타당성조사 대상 사업 건수의 감소와 예비타당성조사 기간의 감소 등을 도모할 필요가 있음.

❖ 더불어 예비타당성조사 대상 사업의 범위에 대한 정기적인 검토 조항의 신설이 필요함.

- 경제·사회 환경 변화에 따라 5년마다 예비타당성조사 대상 사업의 범위를 정기적으로 검토함.

## 2. AHP 가중치의 사전적 범위 비중의 동일화

❖ 현행 AHP 가중치의 결정 구조는 기본적으로 설문조사에 기반을 두고 있어 각 조사 내용에 대한 순서 등에 영향을 받을 수밖에 없음.

- 쌍대비교 등을 통해 AHP 설문조사의 정교화를 도모하였으나, 한계점을 지니는 것으로 분석됨.

❖ AHP 가중치 범위의 변화에 따른 결과값을 보면, 경제성과 정책성의 가중치를 선행적으로 결정한 후 지역균형발전 가중치가 후에 결정되는 결과를 보임(〈표 11〉 참조).

- 지역균형발전 가중치는 사전적 범위의 하향값과 유사한 수준을 지속적으로 유지함.

❖ 현재까지 예비타당성조사는 경제성에 중점을 두고 추진되었으나, 지나친 경제성 중심의 분석으로 인하여 지역 사업의 추진이 어려워짐.

❖ 또한, 최근의 제도 개선은 수도권과 비수도권을 이원화하여 가중치의 범위를 주는 것으로 이루어졌으나, 수도권에 대한 역차별 논란의 여지가 있음.

❖ 따라서 수도권과 비수도권의 경제성, 정책성, 지역균형발전 3개의 범위에 대해 동일하게 사전적 가중치의 범위를 주어 각 분야의 영향을 최소화하는 것이 필요함.

- 예를 들면 경제성, 정책성, 지역균형발전 3가지 영역 모두 가중치의 범위를 30~40% 수준으로 동일하게 주고 최종 가중치의 결과값을 도출함.

## 3. 예비타당성 조사기관의 확대와 한국개발연구원 공공투자센터의 역할 제고

❖ 예비타당성 조사기관을 전문 연구기관, 지역 연구원 등으로 확대하는 것이 필요함.

❖ 기획재정부의 보도자료(2019.4.3)에 따르면 조세재정연구원 한 곳을 추가로 지정한 바 있으나, 조사 기간의 단축 등에 있어 효과가 크지 않을 것으로 판단되며, 기존 한국개발연구원 공공투자관리센터와 경쟁 관계로 인하여 부작용 우려가 있음.

- 단기적으로는 예비타당성조사에 대한 숙련도 등으로 인해 효과가 크지 않을 것으로 판단됨. 중장기적으로는 한국개발연구원 공공투자관리센터와 조세재정연구원 두 기관의 예비타당성조사 통과율 등에 따라 대상 사업의 쏠림 현상 등 부작용이 발생할 것으로 판단됨.

❖ 한국교통연구원 등과 같은 SOC 사업 관련 전문 연구기관들을 추가 지정하여 전문성의 제고와 더불어 조사 기간의 단축을 도모하거나, 서울연구원 등과 같은 각 지역의 연구원들을 지정하여 효율성을 높일 필요가 있음.

- 전문 연구기관들을 추가 지정할 경우, 비용 및 파급효과에 대한 보다 정밀한 분석이 가능할 전망이다.
- 현재 일부 지역은 공공투자관리센터를 두고 있어 추가 지정시 지역사업에 대한 보다 정밀한 분석 가능

❖ 한국개발연구원 공공투자센터는 그동안의 경험을 바탕으로 추가 지정된 기관들에 대한 관리·감독 등의 기능에 주안을 두는 것이 필요함.

- 직접적으로 예비타당성조사를 수행하여 경쟁하기보다는 그동안의 예비타당성조사 경험을 바탕으로 예비타당성조사 제도에 관한 연구 및 추가 지정된 기관들에 대한 관리·감독에 집중하는 것이 필요함.

#### 4. 예비타당성조사 수행 기간의 명확화

❖ 현재의 예비타당성조사 기간은 6개월을 원칙으로 하고 있으나, 대상 사업의 성격상 6개월을 초과할 것이 명백한 경우 연장할 수 있도록 불분명하게 되어 있어 예비타당성조사의 완료 시기를 예측하는 것이 불가능함에 따라 사업 추진의 불확실성이 높음.

❖ 또한, 예비타당성조사 결과에 따르면 조사 수행 기간은 지속적으로 늘어나고 있음. 2018년에는 평균 19개월이 소요됨(〈표 12〉 참조).

- 부산도시철도 4호선 연장(기장선) 사업은 45개월까지 소요된 바 있음.

❖ 따라서 예비타당성조사 기간에 있어서 연장할 수 있는 기간의 설정 및 횟수의 지정 또는 예비타당성조사 기간의 최대한도 설정이 필요함.

- 예를 들면 예비타당성조사 기간은 12개월로 지정하고 조사 기간의 연장은 최대 2회까지 할 수 있으며, 한번 연장시 조사 기간은 2개월로 제한하여 최대 4개월 연장할 수 있게 함.
- 철도사업의 경우 최대 18개월을 초과할 수 없다는 등의 사업 유형에 따른 예비타당성조사 기간의 최대한도를 설정하는 방안도 필요함.

엄근용(부연구위원·kyeong@cerik.re.kr)