

# SOC분야 예비타당성조사의 주요 이슈 및 발전적 개선방향 고찰

## 목 차

I. 들어가며 .....	1
II. 예비타당성조사는 무엇인가 .....	2
1. 예비타당성조사제도 도입 경위 .....	2
2. 예비타당성조사제도 도입 취지 .....	2
3. 예비타당성조사 시행 방법 .....	4
III. 예비타당성조사 사례 분석 .....	5
1. 타당성조사 대체 사례 분석 .....	5
2. 사업목적 미고려 사례 분석 .....	6
IV. 예비타당성조사의 주요 이슈 및 개선방향 .....	9
1. 예비타당성조사의 개념 및 시행 수준 재검토 필요 .....	9
2. 예비타당성조사 시행 방식 재검토 필요 .....	9
V. 결론 및 시사점 .....	13

안 태 훈

# I. 들어가며

사전적 의미로 볼 때 예비타당성조사(preliminary feasibility study)는 타당성조사(feasibility study) 시행여부를 검토하는 단계이며, 사업추진여부를 결정하는 단계는 타당성조사이다. 그러나 우리나라의 「국가재정법」에서 규정한 예비타당성조사는 기획재정부장관이 대규모 사업의 예산을 편성하기 위해 시행하는 것으로, 행정부 내부의 예산편성 과정의 일부이다. 따라서 예산당국은 타당성조사 시행 여부와 상관없이 예산편성을 위해서 예비타당성조사를 실시하고 있다.

대규모 사업의 예산을 편성하기 위해 시행되는 현행 예비타당성조사는 해당 사업의 추진 적정성을 판단할 수 있는 자료를 제공하므로, 국회는 예산을 심의·확정하기 위해 예비타당성조사 내용에 많은 관심을 가지고 있다. 이러한 배경에서 2010년 5월 17일에 개정된 「국가재정법」은 예비타당성조사 결과를 요약하여 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하도록 규정하였으며, 2009년 3월 18일에 개정된 「국가재정법」에서는 ‘기획재정부장관이 수행하는 타당성재조사는 국회에 결과를 보고’하도록 하였다.

국회의 예산 심의를 지원하는 국회예산정책처는 「국회예산정책처법」에 따라 ‘예비타당성조사’ 및 ‘타당성재조사’에 대한 분석·평가를 시행하고 있다. 국회예산정책처는 「국회예산정책처법」에 근거하여 국가의 주요 사업에 대한 분석·평가, 중·장기재정소요 분석 및 국회의 위원회 또는 국회의원이 요구하는 사항의 조사 및 분석을 수행한다. 따라서 국가의 주요 사업에 대한 사전 평가로서 예비타당성조사에 대한 평가를 수행하고 있는 것이다.

예비타당성조사는 도입 초기에 「공공사업 효율화 종합대책」으로 「예산회계법시행령」에 근거하여 시설사업에 한정되어 시행되었으나, 예비타당성조사제도의 성과가 나타나면서 정보화 및 R&D사업까지 확대되었다. 또한 최근에는 공기업이 추진하는 사업으로까지 영역을 확대하고 있다. 이와 같이 지난 10여 년 동안 법적 지위 및 영역을 확대한 예비타당성조사제도가 더욱 발전하기 위해서는 예비타당성조사에 대한 객관적인 평가에 따라 앞으로의 발전방향을 논의할 필요가 있을 것이다.

따라서 KDI 공공투자관리센터에서 예비타당성조사를 수행하였던 경험과 국회예산정책처에서 근무하면서 수행한 예비타당성조사 및 타당성재조사 결과에 대한 분석·평가의 경험을 바탕으로, 예비타당성조사와 관련한 이슈들을 살펴보고 발전적 개선방향을 고찰하고자 한다. 다만 본 글의 내용은 작성자의 개인적 의견이며, 국회예산정책처의 공식 입장이 아님을 밝혀둔다.

## II. 예비타당성조사는 무엇인가

### 1. 예비타당성조사제도 도입 경위

예비타당성조사의 도입 초기와 현재 모습을 살펴본다면, 예비타당성조사의 문제점 및 발전방향을 보다 쉽게 이해할 수 있을 것이다. 따라서 예비타당성조사에 대한 논의에 앞서 예비타당성조사가 왜 도입되었는지에 대해 살펴보고자 한다.

예비타당성조사 도입은 타당성조사의 문제점을 개선하기 위해 도입된 것이다. 1998년에 정부고속철도사업 추진과정에 대한 전면적인 재검토가 이루어지면서, 당초 사업비가 비현실적으로 낮게 추정되었다는 점이 밝혀졌다. 이에 따라 계획과정에서 철저한 사전 준비가 부족했다는 비판이 강하게 제기되었다. 이를 계기로 막대한 재정이 투입되는 대형 국책 사업을 추진함에 있어 사전에 사업 타당성에 대한 면밀한 검토가 필요하다는 여론이 형성되었다.

1998년 말부터 타당성조사 제도의 개선이 필요하다는 인식이 예산당국 및 관련 학계를 중심으로 확산되면서 범정부적인 대책 마련이 이루어지기 시작하였다. 1998년 11월 당시 예산청의 요청으로 KDI가 예비타당성조사의 개요 및 추진방식에 관한 기본방안을 작성하였고, 이를 바탕으로 1998년 12월 15일 예산청에서 건설교통부, 산업자원부, 문화관광부, 농림수산부, 철도청 등 주요 부처가 참석한 가운데 예비타당성조사 수행방식에 대한 관계부처 회의가 개최되었다. 관계부처 회의에 따라 기획예산위원회와 건설교통부를 중심으로 ‘공공사업 효율화 추진단’이 구성되었으며, 1999년에는 건설교통부 주관으로 공공투자 관련 기관인 재정경제부, 기획예산위원회, 예산청 등이 공동으로 예산 절감을 위해 예비타당성조사제도를 포함한 「공공사업 효율화 종합대책」을 마련하였다.

### 2. 예비타당성조사제도 도입 취지

예비타당성조사 도입 취지는 1998년 10월에 발족하여 1999년 4월에 그 활동이 종료된 건설교통부 내 ‘공공사업 효율화 추진단’의 「공공건설사업 효율화 종합대책(1999~2002)」에 구체적으로 기술되어 있다. 「공공건설사업 효율화 종합대책」은 건설교통부에서 ‘국민의 정부’의 4대 개혁시책 중 하나인 ‘공공부문 개혁’의 일환으로 사업비용은 획기적으로 절감하면서도 품질은 최대한 확보할 수 있도록 1999년 3월에 수립·발표한 정부 대책이다.

예비타당성조사 도입 취지는 공공건설사업에서 시행되고 있는 타당성조사의 결과가 객관적·중립적으로 이루어지지 않았다는 지적에 따른 것이다. 1994년부터 1998년까지 5년 동안 타당성조사가 완료된 33건 사업 중 타당성이 없다고 조사된 경우는 1건에 불과하다는 것이 주요 지적이었다. 또한 사업주무부서에서 직접 타당성조사를 시행함으로써 사업시행방침을 합리화시키는 경향이 있으며, 타당성조사가 단일사업의 기술적·환경적 측면에 대한 분석위주로 진행되어 국민경제·국토개발계획 등 거시적 차원의 검토가 미흡했다는 것이다.

「공공건설사업 효율화 종합대책」은 타당성조사 전에 예비타당성조사를 실시함으로써, 이중으로 타당성을 검토하게 되어 절차만 번잡하게 되었다는 비난에 대해 그동안 사업주무부서에서 실시한 부실타당성조사 사례를 보여주며 예비타당성조사 단계를 새로이 도입하게 된 배경 및 사유를 설명하도록 제안하고 있다.

예비타당성조사제도 도입과정에서 기획예산처가 기존 타당성조사를 재정당국이 관장하는 방안을 제시한 데 반해, 사업주무부처는 제기된 타당성조사의 문제점만을 보완하고자 하였다. 그러나 논의 결과 기존의 타당성조사는 기존 방식대로 주무부처가 관장하고, 예비타당성조사를 새롭게 도입하여 재정당국이 관장하는 방안으로 정리되었다. 협의 결과에 따라 정부는 1999년 4월 「예산회계법시행령」 제9조의 2를 신설하여 예비타당성조사제도를 공식적으로 도입하게 된 것이다.

결과적으로 타당성조사의 문제점에 대한 개선방안은 공공건설사업에 대한 타당성조사 시행 전에 ‘예비타당성조사’를 새로이 도입하여 타당성조사를 실시할 필요성이 있다고 판단되는 사업만 타당성조사를 실시하는 것으로 정리된 것이다.

「공공건설사업 효율화 종합대책」은 예비타당성조사를 통해 사업주무부서가 제시한 사업의 다음과 같은 요소들을 중점 검토해야 한다고 밝혔다.

- 첫째, 국민경제측면에서의 필요성 여부
- 둘째, 국토개발계획의 부합 여부
- 셋째, 다른 부문·공공사업과의 관련 검토
- 넷째, 사업위치의 적합성
- 다섯째, 개략적 규모 및 사업비
- 여섯째, 자원조달방안 등을 종합적으로 검토하여 타당성조사의 필요성 여부를 제시

위 내용들은 기존 타당성조사에서 검토가 부족했던 사항들이며, 예비타당성조사에서 이를 보완하려 했던 것이다.

### 3. 예비타당성조사 시행 방법

예비타당성조사는 사업주무부서에서 타당성조사를 부실하게 시행함에 따라 예산당국이 KDI에 의뢰하여 시행하는 일종의 타당성조사 성격을 가지고 있다. 따라서 예비타당성조사 수행지침과 타당성조사 수행지침이 유사하여 예비타당성조사가 타당성조사를 대체하는 경향을 보이고 있다. 즉 예비타당성조사제도 도입과정에서 기획예산처가 제시한 바와 같이 기존 타당성조사를 재정당국이 권장하는 경향이 나타나고 있는 것이다. 특히 현행 예비타당성조사는 사업주무부서에서 제시한 사업내용에 대한 타당성을 검토하고 있으며, 사업목적 달성을 위한 다양한 대안 분석을 수행하지 않고 있다. 기존 타당성조사의 문제점으로 제시되었던 방식과 유사하다.

그러나 「공공건설사업 효율화 종합대책」은 현재의 예비타당성조사 시행 방법과 다소 다른 방식을 제시하였는데, 그 내용들은 다음과 같이 제시하였다.

새만금간척사업(단일사업)에 대한 예비타당성조사는 우리나라 농업용 토지의 확대 필요성, 위치의 적합성, 규모 및 개략적 소요비용 등을 검토하는 것이라고 설명하고 있다. 위치의 적합성에서는 새만금보다 더 적합한 지역은 없는가 등을 검토해야 한다고 제시하고 있다. 「공공건설사업 효율화 종합대책」에서는 예비타당성조사에서 새만금간척사업의 경제성 및 정책적 타당성을 분석하기 보다는 농업용 토지 확대를 위해 새만금을 간척하는 것이 타당한가에 대해 검토해야 한다고 지적한 것으로 볼 수 있다. 즉 예비타당성조사는 ‘농업용 토지 확대’를 위한 사업의 타당성을 검토하는 것이며, 새만금간척의 타당성을 검토하라는 것은 아니라는 것이다.

「공공건설사업 효율화 종합대책」에서 제시한 경부고속철도 건설사업(단일사업)에 대한 예비타당성조사 내용은 경부축의 수송수요 예측, 도로·일반철도 신설·공항 확충 등의 수요대처방안 검토, 대안별 소요 투자비 검토 및 외국의 사례 등이다. 즉 가장 적합한 경부축 수송수요 대책을 검토하라는 것이며, 경부고속철도 건설사업 자체의 타당성을 검토하라는 것은 아니라고 볼 수 있다.

수도권 광역상수도 사업(단일사업)에 대해서도 시행 중인 기존사업을 확장하여 추가 공급하는 방안 등을 검토하라고 제시하고 있으며, 국가지원지방도(집단사업)에 대해서는 도로수송여건을 분석하고, 국도 지정·국가지원지방도 도입 및 지방도 확충방안 등에 대한 장·단점을 분석하라고 제시하고 있다.

### Ⅲ. 예비타당성조사 사례 분석

#### 1. 타당성조사 대체 사례 분석

예비타당성조사는 「공공건설사업 효율화 종합대책」에서 제시한 방식과 다르게 이루어지고 있다. 예비타당성조사는 타당성조사 시행여부를 결정하기 위해 시행되기 보다는 기획재정부가 자체적으로 타당성을 검토하기 위해 시행되고 있으며, 문제 해결을 위한 최적의 대안을 모색하기 보다는 정해진 사업의 타당성을 일률적으로 검증하는 방식으로 수행되고 있다. 따라서 이와 관련한 사례들을 살펴보고자 한다.

건설교통부는 2005년에 국토연구원에 의뢰하여 예비타당성조사와 유사한 방식으로 교통수요예측 및 경제성 분석 등 수행한 「제2차 국토건설 5개년 계획」(이하 “사전용역”)을 수립하였다. 동 계획은 5년간 107개 국토건설사업이 매년 3조원 규모로 발주되어 총 15조원의 예산이 투입되는 대규모 SOC 투자 계획이다.

그러나 기획예산처는 예비타당성조사와 유사한 방식으로 수행된 「제2차 국토건설 5개년 계획」에 대하여 예비타당성조사에 준하는 검증사업을 수행하고, 예비타당성조사를 수행한 것으로 간주하여 향후 사업 집행에 반영키로 하였다. 기획예산처가 「제2차 국토건설 5개년 계획」에 대하여 예비타당성조사 대신 ‘검증사업’을 수행한 이유는 집단사업(package project)에 대하여 예비타당성조사와 동일한 방법론을 적용하여 평가하기에는 어려움이 있는 것으로 판단하였기 때문이다.

앞에서 살펴본 바와 같이 「공공건설사업 효율화 종합대책」에서는 집단사업인 국가지원지방도에 대하여 도로수송여건 및 대안간 장단점 분석 등을 포함한 예비타당성조사 방식을 제시한 바 있다. 그러나 기획예산처는 집단사업인 국도사업에 대한 예비타당성조사를 수행함에 있어서 「공공건설사업 효율화 종합대책」에서 제시한 방식과 다른 방식으로 예비타당성조사를 시행한 것이다.

또한 본 사례에서 나타난 바와 같이 예비타당성조사는 타당성조사 시행여부를 결정하는 절차가 아니며, 예산당국이 사업추진여부를 결정하는 행정절차로 자리매김하였다. 기획예산처는 건설교통부가 국토연구원을 통해 타당성조사를 수행했다라도 예산편성을 위해서는 별도로 예비타당성조사를 수행해야 한다는 입장이었다.

건설교통부가 예비타당성조사와 유사한 방식으로 교통수요예측 및 경제성 분석 등을 포함하고 있는 ‘사전용역’을 시행하였음에도 불구하고, 기획예산처가 예비타당성조사에 준하는 검증사업을 시행해야 한다면, 기본적으로 ‘사전용역’의 내용에 문제가 있어야 한다.

그러나 이와 관련한 「제2차 국토건설 5개년 계획 사업평가」(국회예산정책처, 2006) 결과는 다음과 같다.

첫째, 사전용역(타당성조사)과 검증사업(예비타당성조사)은 교통수요예측을 위한 기본 자료로서 서로 다른 기·종점교통량(O/D)과 네트워크를 사용하였으나, O/D와 네트워크 자료의 상대적 우열을 판단할 근거는 없었다. 국토연구원은 국토사업 분석을 위한 자체적인 O/D와 네트워크를 구축하고 있었으며, KDI는 한국교통연구원에서 구축한 O/D와 네트워크를 사용한 것이다.

둘째, 경제성 분석을 위한 편익 산정시 통행시간절감편익을 산정하기 위해서는 교통수요예측모델 상의 주행속도가 합리적으로 산정되어야 하나, 예비타당성조사 지침에는 주행속도에 대한 검증과정은 없고 교통량에 대한 보정만 수행하였다.

셋째, 예비타당성조사에서 사용하는 국가교통 DB의 O/D자료는 1일 통행량 기준이므로 피크 1시간 및 비피크 1시간 교통량 비중을 고려하여 시간당 통행량으로 환산하여야 한다. 그러나 검증사업에서는 일교통량으로 교통수요예측을 하여 편익을 크게 추정하였다.

## 2. 사업목적 미고려 사례 분석

### 가. 국지도 00호선 건설사업 타당성 재조사 분석

예비타당성조사는 사업간 우선순위 비교를 위해 시행하는 측면도 있으므로, 현행 예비타당성조사 시행시 세부적인 사업목적까지 고려할 필요가 없을 수도 있다. 그러나 사업추진여부를 결정하는 타당성재조사는 성격이 다르다. 따라서 타당성재조사 보고서를 중심으로 사업목적 미고려 사례를 분석하였다. 타당성재조사는 예비타당성조사와 동일한 방법론을 적용하고 있으므로, 타당성재조사의 문제점은 예비타당성조사에도 동일하게 적용할 수 있을 것이다.

국지도 00호선 건설사업은 관광수요 증가와 국지도 00호선 주변의 소규모 개발계획에 따라 증가하는 교통량의 원활한 처리와 더불어 도로의 선형 불량과 차로폭 협소 등으로 인한 사고위험을 감소시킬 필요성에 따라 추진된 사업이다. 따라서 동 사업은 선형개량 및 확포장을 통한 교통소통능력 제고 및 교통사고 예방과 지역간 균형발전 도모에 그 목적이 있다.

그러나 타당성재조사에서는 비용·편익분석(Cost-Benefit Analysis)을 수행한 결과, 비용·편익비율(B/C Ratio)은 0.35로 산정되어 경제적 타당성을 확보하지 못하는 것으로 평가하

였다. 타당성재조사에서는 일반적인 도로사업의 비용편익분석 기법을 적용하여 교통수요에 의한 통행시간절감편익, 운행비용절감 등을 주요 편익으로 검토한 것이다.

타당성재조사에서는 교통량 처리 및 사고위험 감소 등 사업목적에 부합하는 편익을 산정해야 함에도 불구하고, 사업의 필요성을 보고서 결론 부분에 다음과 같이 정성적으로 기술하는데 그치고 있다. 타당성재조사 보고서 말미에 ‘일부 구간의 경우 우기시 도로침수의 우려가 있고, 평면선형이 매우 불량하며 설계기준에 미달되는 구간이 존재하여 특히 겨울철 교통사고의 우려가 높은 것으로 판단되며, 아울러 대절토(사면길이 20~60m)구간에서 낙석발생 가능성이 높아 도로주행의 안정성에 문제가 있는 것으로 판단되었다’고 언급하고 있다.

#### 나. 국도 △△호선 건설사업 타당성 재조사 분석

국도 △△호선 건설사업은 선형이 불량하고 차로폭이 협소한 2차로 간선도로를 개량함으로써 원활한 교통소통, 안전사고의 방지 등 지역간 간선도로의 기능 향상을 도모하는 한편 교통망 개선을 통해 관광사업의 활성화 및 물류비용 절감으로 도서지역의 개발 촉진 및 주변지역 편익 증진에 목적이 있다. 주무관청은 본 과업구간의 건설로 도서지역과 내륙지역이 연결되고, 우회도로와 현재 건설중인 연도교가 완공되면 도서지역의 기능 및 역할을 증대시키고 지역간 균형개발을 유도할 것으로 기대하고 있었다.

그러나 재정당국에서 수행한 타당성재조사에서는 동 사업이 경제적 타당성을 확보하지 못하고 있으며, 교통수요 및 정책적 측면에서도 2차로 선형개량의 필요성을 확보하지 못하고 있다고 제시하였다. 다만 본 사업노선이 기하구조 설계기준에 미달하고, 취약지 통과 구간에서 보행과 교통사고 위험이 높을 것으로 예상되는 바, 주무관청이 본 사업구간 운영상의 문제 및 교통안전상의 문제를 인식하고 사업을 추진하고자 한다면, 재정당국과 협의하에 사업 시행시 기대되는 경제적 편익 규모에 부합하도록 사업의 규모를 조정하여 추진하는 방안으로 검토해야 할 것이라고 제시하였다.

타당성재조사는 「국가재정법」제50조에 근거하여 재정당국인 기획재정부가 시행하는 제도인 바, 타당성재조사 보고서에서 재정당국과 협의하여 사업추진 방안을 검토하라고 권고하는 것이 적정한지 고민할 필요가 있다.

#### 다. 국도 □호선 건설사업 타당성 재조사 분석

국도 □호선 건설사업은 군부대 차량의 저속 주행과 읍·면내 통과교통량 증가로 인해

지·정체가 발생하고 있어, 지역주민의 불편 및 지역균형 발전의 저해를 초래하는 문제점을 해결하기 위해 추진되던 사업이다.

그러나 타당성재조사에서는 교통수요 및 경제적 타당성이 낮음을 이유로 사업추진을 중단할 필요가 있다고 제시하였다. 타당성재조사에서 동 사업의 목적인 군부대 차량 및 읍·면내 통과교통량에 대한 문제는 검토하지 않고, 일반적인 타당성 조사 기준에 따라 사업 추진여부를 판단하는 것은 바람직하다고 보기 어렵다.

## IV. 예비타당성조사의 주요 이슈 및 개선방향

### 1. 예비타당성조사의 개념 및 시행 수준 재검토 필요

「국가재정법」에서는 예비타당성조사를 대규모사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 시행하는 것으로 규정하고 있다. 그러나 도입 취지 및 사전적 의미를 고려할 때, 예비타당성조사는 타당성조사 시행 이전에 이루어지는 사전타당성조사로 간주하는 것이 적절할 것이다.

법률에서 규정한 예비타당성조사의 정의는 예산을 편성하기 위해 시행하는 것이므로, 기획재정부는 타당성조사가 완료된 사업에 대해서도 예비타당성조사를 시행하고 있다. 일례로 2009년도에 이루어진 ‘인천국제공항 3단계 사업’에 대한 예비타당성조사는 2008년도에 시행된 인천국제공항공사의 타당성조사 이후에 이루어졌다.

그러나 다양한 사유에 의해 예비타당성조사 이전에 타당성조사가 이루어졌다면, 해당 사업에 대해서는 예비타당성조사가 아닌 타당성재조사가 이루어져야 한다. 「국가재정법시행령」제22조 제2항에서도 예비타당성조사 대상사업 중 예비타당성조사를 거치지 않고 예산에 반영되어 추진 중인 사업에 대해 타당성재조사를 시행하도록 규정하고 있다.

따라서 예비타당성조사는 타당성조사 시행여부를 결정하는 수준에서 이루어질 필요가 있으며, 타당성재조사는 타당성조사 수준에서 이루어져야 할 것이다. 현재는 예비타당성조사와 타당성재조사는 동일한 지침 및 검토 수준에서 이루어지고 있다.

### 2. 예비타당성조사 시행 방식 재검토 필요

현행 예비타당성조사는 타당성조사를 대체하고 있으며, 일반적인 비용 및 편익 항목에 대한 계량화 위주로 이루어지고 있다. 특히 사업목적 및 특성이 상이한 도로 및 철도, 고속도로 및 국가지원지방도에 대한 비용·편익항목 및 산정방식이 유사하다는 문제점이 있다. 따라서 예비타당성조사는 도입 취지를 고려하여 다음과 같이 사업목적, 사업목표 및 대안검토에 초점을 맞추어 시행될 필요가 있다.

#### 가. 사업목적에 대한 검토 필요

정부가 취할 수 있는 행위를 고찰하기 전에 정부가 해결해야 할 분명한 필요성을 정의하는 것이 필요하므로, 예비타당성조사에서는 정부개입의 이론적 근거에 대한 보고서를 작성해야 한다. 정부개입의 이론적 근거는 보통 시장실패의 발생과 충족되어야 할 명백한 정부의 분배목적이 있을 경우에 기초한다.

시장실패는 시장만으로는 효율적인 결과를 제공할 수 없거나 없을 것으로 예상되는 경우를 뜻하지만, 정부 개입은 비용을 초래할 수 있으며 경제적 왜곡을 야기할 수 있으므로 개입의 근거가 정당한가를 검토할 필요가 있다.

예비타당성조사에서는 사업 추진배경 및 목적을 평가해야 하며, 개략적으로 필요성을 평가하고, 제안된 정책에 비용을 투입할 가치가 있는가를 평가해야 한다. 이러한 개략적 평가에는 정부 개입으로 인한 부정적 결과 분석과 함께 개입하지 않았을 때의 결과 분석도 필요하며, 이 두 가지를 비교하여 정책의 정당성을 평가해야 하는 것이다.

정책의 정당성을 평가하는 이유는 수단이 목적이 되는 것을 방지하기 위함이며, 사업을 하는 것은 정책 목표를 달성하기 위한 수단일 뿐이므로, 정책의 정당성을 우선적으로 검토해야 하는 것이다.

#### 나. 사업목표는 투입 대비 효과 측면에서 검토

정책추진의 필요성이 인정될 경우, 예비타당성조사에서는 정책목적에 따른 합당한 목표를 설정해야 한다. 원하는 목표와 결과가 무엇인지 명확하게 규정하여, 필요한 모든 범위의 대안들을 파악할 필요가 있다.

목표는 「정부업무평가기본법」에 따라 결과지향적 성과목표이어야 하며, 측정 가능한 효과척도를 기준으로 평가할 수 있어야 한다. 효과척도는 측정의 용이성, 일반성을 보유하는 항목이어야 하며, 추구하는 목적을 잘 나타낼 수 있어야 한다.

일례로 교통혼잡비용, 교통사고비용, 차량운행비용 및 환경비용 등을 감소시키기 위해 교통시설사업을 추진한다면, 각각의 비용을 감소시키는 한계투입을 기준으로 목표를 설정할 수 있을 것이다.

#### 다. 목표달성을 위한 대안 비교

예비타당성조사에서는 처음부터 광범위하게 ‘재정사업’ 및 ‘비재정사업(규제)’ 대안들을 창출하여 검토해야 한다. 이를 통해 해결방안의 적절한 변수들을 설정할 수 있고, 여러

대안들 가운데 후보대안들을 선택할 수 있다.

이 후보대안들에는 항상 ‘최소 사업(do minimum)’<sup>1)</sup> 대안을 포함시켜, 정부 개입에 의한 사업과 비교할 수 있도록 해야 하며, 전반적으로 예비타당성조사는 다음과 같은 질문에 답변하는 방식으로 전개될 수 있을 것이다.

(1) 사업목적과 목표를 만족시킬 수 있는 공공건설사업 대안은 잘 개발이 되었는가?

예비타당성조사에서는 이론적으로 가능한 모든 대안을 개발해야 한다. 예를 들어, 교통문제 해결을 위해서는 도로시설대안뿐만 아니라 철도시설대안도 같이 검토해야 한다는 것이다.

또한 사회적 문제는 서로 연관관계가 있어 표면상의 문제가 본질적인 문제가 아닐 수도 있어 주의가 필요하다. 예를 들어, 도심내의 주차부족문제는 도시의 대중교통서비스가 열악하다는 문제의 또 다른 표상이기도 하다.

(2) 사용자에게 대한 서비스 수준(Level of Service)은 적절한가?

공공건설사업의 시설물을 사용하는 사용자에게 어느 정도의 서비스 수준을 제공해야 하는지 확인할 필요가 있다. 도로에서는 현재 A-F까지의 서비스수준이 정의되어 있어, 도로계획 시 서비스수준을 결정할 수 있다. 그러나 고속도로의 경우 목표연도에 서비스 수준 C, 국도의 경우 D이지만, 철도, 항만, 공항 등의 대중교통시설인 경우 사용자에게 대한 서비스 수준은 좀더 복잡하다.

또한 차량내부에서의 서비스 수준과 노선전체에 대한 서비스 수준의 구분이 필요하며, 이러한 서비스 수준은 설계교통량 및 시설 규모와도 직접적인 관계가 있기 때문에 충분한 고려가 필요하다.

(3) 공공건설사업의 대안에 대한 효과분석은 적절히 이루어졌나?

사용자 및 운영자들과 같은 각각의 이해관계들에 대한 비용과 편익을 구분하여 분석해야 한다. 철도투자 편익이 도로의 통행시간절감편익으로 나타난다면, 오히려 도로투자자 바람직할 수 있는 것이다. 또한 낙관과 비관을 적절히 고려하여 “기본안”을 구성하고, 핵심 변수들을 바꾸었을 때의 효과와 기본안에 대하여 장래의 여러 가지 시나리오별 효과를 고

---

1) ‘do-minimum’은 ‘do-nothing’과 동일시 될 수 있다.

려해야 한다. 단순히 도로 및 철도 선형만 비교하는 대안분석은 타당성조사 혹은 설계단계에서 검토될 사항들이다.

## V. 결론 및 시사점

예비타당성조사가 불필요한 사업추진을 억제하였다는 평가도 있으나, 제도 도입 이후 10여 년간 큰 틀에서 동일한 방법론을 유지하여 왔다. 예비타당성조사는 경제성분석에 중점을 두고 있으며, 소수 예비타당성조사 연구진에 의해 종합결론을 도출하는 방식을 유지하고 있다. 특히 SOC 분야의 예비타당성조사 방법론은 타당성조사 방법론과 차별성이 없으며, 기존 타당성조사의 미비점을 보완하는 수준으로 이루어져있다.

그러나 향후 예비타당성조사가 나아가야 할 방향은 타당성조사의 대체조사가 아닌 예비타당성조사 본연의 역할을 수행하는 것으로 설정될 필요가 있다. 예비타당성조사는 예산당국이 타당성조사 추진여부를 결정하기 위해 시행하는 것이므로, ‘공공사업 효율화 추진단’의 「공공건설사업 효율화 종합대책(1999~2002)」에 기술된 사항들을 참고할 필요가 있다.

구체적으로 예비타당성조사는 주무부처가 제시한 사업계획에 대한 타당성 검증 수준을 넘어서 사업목적, 사업목표 및 대안검토의 업무를 담당해야 한다. 개별사업들의 목적이 결과지향적 성과에 부합하는가를 검토하고, 사업목표 중심의 비용편익 항목에 대한 조사에 중점을 두어야 할 것이다.

일례로 ‘7×9 고속도로망’을 건설해야 하는 목적이 30분내 고속도로 접근이라면, 30분내 고속도로 접근이 국민경제 및 국토개발계획 측면에서 바람직한가에 대한 검토가 이루어져야 하는 것이다. 또한 도로건설사업으로 발생하는 주요 편익들이 통행시간절감편익 및 운행비용절감편익이라면, 국민경제 측면에서 통행시간 및 운행비용의 총량을 감소시키는 목표를 설정할 것인지, 단지 사업에 따른 통행시간 및 운행비용 절감을 목표로 할 것인지 검토해야 한다. 왜냐하면 도로건설에 따라 유발교통량이 발생할 수 있는데, 이에 따라 국가적으로 통행시간 및 운행비용의 총량이 증가할 수 있기 때문이다.

대안검토는 고속도로 건설사업의 주요 목적이 교통수요대책인지 지역발전인지에 따라 달라져야 한다. 교통수요대책이라면 철도 및 일반국도 건설방안을 포함한 대안분석이 필요하고, 지역발전이라면 다양한 지역개발사업과 비교해야 한다.

본 글을 마무리하면서 예비타당성조사는 지침에 따른 일률적인 조사방법론이 적용되기 어렵다는 점을 강조하고자 한다. 예비타당성조사는 개별 사업의 목적 및 특성을 고려할 필요가 있으므로, 전문가들의 개별사업에 대한 특성화된 연구가 필요한 조사로 보는 것이 타당할 것이다. 또한 사업부서는 담당 업무를 추진하기 위해 사업이라는 수단을 목적화 하는 경향이 있으므로, 예산당국은 이를 방지할 수 있도록 예비타당성조사제도를 운영하는데 관심을 기울일 필요가 있을 것이다.