

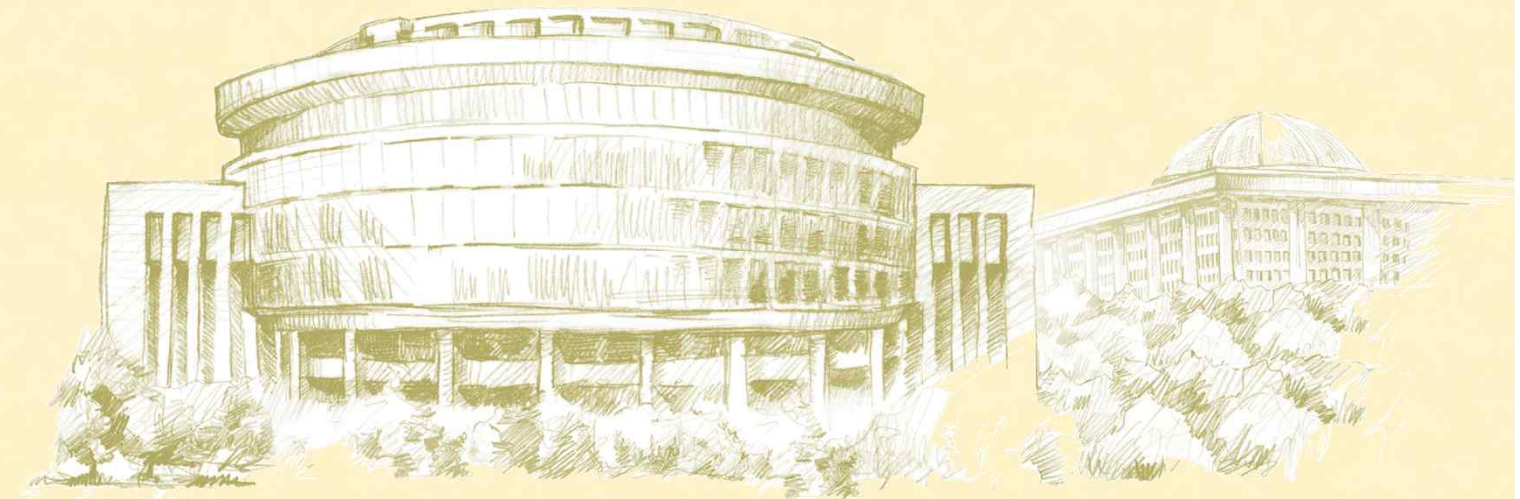
nabO
National Assembly Budget Office

국회예산정책처
National Assembly Budget Office



SOC분야 예비타당성조사의 주요 이슈 및 발전적 개선방향 고찰

January 2011





목 차

- 들어가며
- 예비타당성조사는 무엇인가
- 예비타당성조사 사례 분석
- 예비타당성조사의 주요 이슈 및 개선방향
- 결론 및 시사점



들어가며...





예비타당성조사에 대한 국회 관점

- **예비타당성조사는 예산편성을 위한 행정부 내의 의사결정과정**
 - 기획재정부장관은 대규모 사업 예산 편성을 위해 예비타당성조사 시행
 - 국무회의 의결을 통해 정부예산안 확정
- **행정부는 국회에 예산 편성 관련 자료를 충분히 제공 필요**
 - 국회는 예비타당성조사 결과를 반영하여 편성된 대규모 사업 등의 예산을 심의·확정
 - 2010년 5월 17일에 개정된 「국가재정법」
 - 예비타당성조사 결과를 요약하여 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하도록 규정



예타와 관련한 국회예산정책처 업무

- 국회예산정책처는 「국회예산정책처법」에 근거하여 ‘예비타당성 조사’ 및 ‘타당성재조사’에 대한 결과를 분석·평가
 - 국회예산정책처 사업평가국 업무
 - 국가의 주요 사업에 대한 분석·평가 및 중·장기재정소요 분석
 - 국회의 위원회 또는 국회의원이 요구하는 사항의 조사 및 분석
- 향후 예타 및 타재에 대한 분석·평가 업무 강화 예상
 - 이재선 의원 등 17인이 2010년 12월 9일에 발의한 「국가재정법 일부 개정법률안」
 - 예비타당성조사 결과를 국회예산정책처가 검증하도록 규정



예타에 대한 고찰

- **현행 예타 방식에 대한 전반적 평가 미흡**
 - 예타제도 도입 이후 공공투자의 효율화가 이루어졌는가에 대한 평가 부재
 - 1994~1998년 : 타당성조사 33건, 통과 32건
 - 1999~2009년 : 국토부 교통시설사업 예타 385건, 통과 97건
- **예비타당성조사와 관련한 이슈들을 살펴보고 발전적 개선방향을 고찰**
- **본 발표의 내용은 작성자의 개인적 의견이며, 국회예산정책처 공식 입장이 아님**



예비타당성조사는 무엇인가



예비타당성조사제도 도입 경위

- **예비타당성조사 도입은 타당성조사의 문제점을 개선하기 위함**
 - 1998년에 경부고속철도사업 추진과정에 대한 전면적인 재검토 결과
 - 대형 국책사업을 추진함에 있어 사전에 사업 타당성에 대한 면밀한 검토가 필요하다는 여론이 형성
- **1998년 말부터 타당성조사 제도의 개선이 필요하다는 인식 확산**
 - 예산당국 및 관련 학계를 중심으로 확산되면서 범정부적인 대책 마련이 이루어지기 시작



예비타당성조사제도 도입 경위

- **1998년 11월**
 - 당시 예산청의 요청으로 KDI가 예비타당성조사의 개요 및 추진방식에 관한 기본방안을 작성
- **1998년 12월 15일**
 - 예산청에서 건설교통부, 산업자원부, 문화관광부, 농림수산부, 철도청 등 주요 부처가 참석한 가운데 예비타당성조사 수행방식에 대한 관계부처 회의가 개최
 - 관계부처 회의에 따라 기획예산위원회와 건설교통부를 중심으로 ‘공공사업 효율화 추진단’ 이 구성
- **1999년 3월**
 - 건설교통부 주관으로 공공투자 관련기관인 재정경제부, 기획예산위원회, 예산청 등이 공동으로 예산 절감을 위해 예비타당성조사제도를 포함한 「공공사업 효율화 종합대책」 마련



예비타당성조사제도 도입 취지

- **예비타당성조사 도입 취지**
 - ‘공공사업 효율화 추진단’의 「공공건설사업 효율화 종합대책 (1999~2002)」에 구체적으로 기술
 - 공공건설사업에서 시행되고 있는 타당성조사의 결과가 객관적·중립적으로 이루어지지 않았다는 지적에 대한 대책 마련
 - 사업주무부서에서 직접 타당성조사를 시행함으로써 사업시행방향을 합리화시키는 경향 팽배
 - 타당성조사가 단일사업의 기술적·환경적 측면에 대한 분석위주로 진행되어 국민경제·국토개발계획 등 거시적 차원의 검토 미흡



예비타당성조사제도 도입 취지

- **대책에 대한 부처간 이견 발생**
 - 예비타당성조사제도 도입과정에서 기획예산처가 기존 타당성조사를 재정당국이 관장하는 방안을 제시
 - 사업주무부처는 제기된 타당성조사의 문제점만을 보완하자고 제안
- **타당성조사의 문제점에 대한 개선방안**
 - 기존의 타당성조사는 기존 방식대로 주무부처가 관장하고, 예비타당성 조사를 새롭게 도입하여 재정당국이 관장하는 방안으로 정리
 - 공공건설사업에 대한 타당성조사 시행 전에 ‘예비타당성조사’ 를 새로이 도입하여 타당성조사를 실시할 필요성이 있다고 판단되는 사업만 타당성조사를 실시는 것으로 정리



예비타당성조사제도 도입 취지

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



예비타당성조사 시행 방법

- **예비타당성조사가 타당성조사를 대체하는 경향을 보이고 있음**
 - 예비타당성조사제도 도입과정에서 기획예산처가 제시한 바와 같이 기존 타당성조사를 재정당국이 관장하는 경향이 나타나고 있음
 - 예비타당성조사 수행지침과 타당성조사 수행지침이 유사
- **예산당국이 KDI에 의뢰하여 시행하는 일종의 타당성조사 성격을 가지고 있음**
 - 현행 예비타당성조사는 사업주무부서에서 제시한 사업내용에 대한 타당성을 검토
 - 사업목적 달성을 위한 다양한 대안 분석을 수행하지 않고 있음
 - 기존 타당성조사의 문제점으로 제시되었던 방식과 유사



예비타당성조사제도 시행 방법

- 「공공건설사업 효율화 종합대책(1999 ~ 2002)」은 예비타당성조사에서 검토해야 할 사항들에 대한 사례를 다음과 같이 제시
 - 새만금간척사업(단일사업)
 - 우리 나라 농업용 토지의 확대 필요성
 - 규모, 개략적 소요비용 등을 검토
 - 위치의 적합성(새만금보다 더 적합한 지역은 없는가 등)
 - 현행 예타 방식 적용시
 - 농업용 토지 확대 필요성 및 위치의 적합성 검토 미시행
 - 간척사업을 통한 편익 산정



예비타당성조사제도 시행 방법

- **경부고속철도 건설사업(단일사업)**
 - 경부축의 수송수요 예측
 - 수요대처방안 검토 : 도로, 일반철도 신설, 공항 확충 등
 - 대안별 소요 투자비 검토
 - 외국의 사례 등

- **현행 예타 방식 적용시**
 - 수요대처방안 미검토
 - 수요 대처 대안별 소요 투자비 미검토
 - 선형 대안에 대한 투자비 검토



예비타당성조사제도 시행 방법

- **국가지원지방도(집단사업)**
 - 도로수송여건 분석
 - 국도 지정, 국가지원지방도 도입, 지방도 확충방안 등에 대한 장단점을 분석
 - 적정 규모 판단 및 재원조달방안 또는 분담방안 검토
- **현행 예타 방식 적용시**
 - 국가지원지방도의 편익 분석
 - 국가지원지방도 편익분석방식은 고속도로 편익방식과 동일



예비타당성조사 사례 분석



타당성조사 대체 사례 분석

- 건설교통부는 2005년에 국토연구원에 의뢰하여 예비타당성조사와 유사한 방식으로 교통수요예측 및 경제성 분석 등 수행한 「제2차 국도건설 5개년 계획」(이하 “사전용역”)을 수립
 - 동 계획은 5년간 107개 국도건설사업이 매년 3조원 규모로 발주되어 총 15조원의 예산이 투입되는 대규모 SOC 투자 계획
- 기획예산처는 예비타당성조사와 유사한 방식으로 수행된 「제2차 국도건설 5개년 계획」에 대하여 예비타당성조사에 준하는 검증사업을 수행



타당성조사 대체 사례 분석

- 예비타당성조사는 타당성조사 시행여부를 결정하는 절차가 아니며, 예산당국이 사업추진여부를 결정하는 행정절차로 자리매김
 - 기획예산처는 건설교통부가 국토연구원을 통해 타당성조사를 수행했다 라도 예산편성을 위해서는 별도로 예비타당성조사를 수행해야 한다는 입장
 - 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 함



타당성조사 대체 사례 분석

- 이와 관련한 「제2차 국토건설 5개년 계획 사업평가」(국회예산정책처, 2006) 결과는 다음과 같음
 - 사전용역(타당성조사)과 검증사업(예비타당성조사)에 차이는 있으나, 우월성을 확인할 수 없음
 - 사전용역(타당성조사)과 검증사업(예비타당성조사)은 편익분석을 위한 기본 자료로서 서로 다른 기.중점교통량(O/D)과 네트워크를 사용하였으나, O/D와 네트워크 자료의 상대적 우열을 판단할 근거는 없었음



사업목적 미고려 사례 분석

- **국지도 OO호선 건설사업 타당성 재조사 분석**
 - 국지도 OO호선 건설사업은 선형개량 및 확포장을 통한 교통소통능력 제고 및 교통사고 예방과 지역간 균형발전 도모에 그 목적이 있음
 - 관광수요 증가와 국지도 OO호선 주변의 소규모 개발계획에 따라 증가하는 교통량의 원활한 처리와 더불어 도로의 선형 불량과 차로 폭 협소 등으로 인한 사고위험을 감소시킬 필요성에 따라 추진된 사업
 - 타당성재조사에서는 교통량 처리 및 사고위험 감소 등 사업목적에 부합하는 편익을 산정해야 함에도 불구하고, 사업의 필요성을 보고서 결론 부분에 정성적으로 기술하는데 그치고 있음



사업목적 미고려 사례 분석

- **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 편의 증진에 목적이 있음
 - 타당성재조사에서는 재정당국과 협의하에 사업 시행시 기대되는 경제적 편익 규모에 부합하도록 사업의 규모를 조정하여 추진하는 방안으로 검토해야 할 것이라고 제시



예비타당성조사의 주요 이슈 및 개선방향



예비타당성조사의 개념 및 시행 수준 조정 필요

- 다양한 사유에 의해 예비타당성조사 이전에 타당성조사가 이루어 졌다면, 해당 사업에 대해서는 예비타당성조사가 아닌 타당성재조사가 이루어져야 함
 - 「국가재정법시행령」 제22조 제2항에서도 예비타당성조사 대상사업 중 예비타당성조사를 거치지 않고 예산에 반영되어 추진 중인 사업에 대해 타당성재조사를 시행하도록 규정
- 예비타당성조사는 타당성조사 시행여부를 결정하는 수준에서 이루어질 필요가 있으며, 타당성재조사는 타당성조사 수준에서 이루어져야 함
 - 현재 예비타당성조사와 타당성재조사의 지침 및 검토 수준 동일



예비타당성조사 시행 방식 재검토 필요

- **현행 예비타당성조사는 타당성조사를 대체하고 있으며, 일반적인 비용 및 편익 항목에 대한 계량화 위주로 이루어지고 있음**
 - 사업목적 및 특성이 상이한 도로 및 철도, 고속도로 및 국가지원지방도에 대한 비용·편익항목 및 산정방식이 유사
- **따라서 예비타당성조사는 도입 취지를 고려하여 다음과 같이 사업 목적, 사업목표 및 대안검토에 초점을 맞추어 시행될 필요가 있음**



예비타당성조사 시행 방식 재검토 필요

- **사업목적에 대한 검토**

- 예비타당성조사에서는 사업 추진배경 및 목적을 평가해야 하며, 개략적으로 필요성을 평가하고, 제안된 정책에 비용을 투입할 가치가 있는가를 평가
- 위와 같이 정책의 정당성을 평가하는 이유는 수단이 목적이 되는 것을 방지하기 위함
 - 사업은 정책 목표를 달성하기 위한 수단일 뿐이므로, 정책의 정당성을 우선적으로 검토해야 함



예비타당성조사 시행 방식 재검토 필요

- **사업목표는 투입 대비 효과 측면에서 검토**
 - 정책추진의 필요성이 인정될 경우, 예비타당성조사에서는 정책목적에 따른 합당한 목표를 설정
 - 원하는 목표와 결과가 무엇인지 명확하게 규정하여, 필요한 모든 범위의 대안들을 파악 필요
 - 목표는 「정부업무평가기본법」에 따라 결과지향적 성과목표이어야 하며, 측정 가능한 효과척도를 기준으로 평가할 수 있어야 함
 - 효과척도는 측정의 용이성, 일반성을 보유하는 항목이어야 하며, 추구하는 목적을 잘 나타낼 수 있어야 함



예비타당성조사 시행 방식 재검토 필요

- **목표달성을 위한 대안 비교**
 - 사업목적과 목표를 만족시킬 수 있는 공공건설사업 대안은 잘 개발이 되었는가?
 - 사용자에게 대한 서비스 수준(Level of Service)은 적절한가?
 - 공공건설사업의 대안에 대한 효과분석은 적절히 이루어졌나?



결론 및 정책적 시사점



예타의 문제점

- 예비타당성조사가 불필요한 사업추진을 억제하였다는 평가도 있으나, 제도 도입 이후 10여 년간 큰 틀에서 동일한 방법론을 유지
 - 예비타당성조사는 경제성분석에 중점을 두고 있으며, 소수 예비타당성조사 연구진에 의해 종합결론을 도출하는 방식을 유지
- 특히 SOC 분야의 예비타당성조사 방법론은 타당성조사 방법론과 차별성이 없으며, 기존 타당성조사의 미비점을 보완하는 수준
 - 타당성조사 방법론에 문제가 있다고 볼 수도 있으나,
 - 예타 방법론이 적절하다고 단정하기도 어려움



예타의 개선방향

- 향후 예비타당성조사가 나아가야 할 방향은 타당성조사의 대체조사가 아닌 예비타당성조사 본연의 역할을 수행하는 것으로 설정 필요
 - ‘공공사업 효율화 추진단’의 「공공건설사업 효율화 종합대책 (1999~2002)」에 기술된 사항들을 참고할 필요가 있음
- 예비타당성조사는 주무부처가 제시한 사업계획에 대한 타당성 검증 수준을 넘어서 사업목적, 사업목표 및 대안검토의 업무를 담당
 - 개별사업들의 목적이 결과지향적 성과에 부합하는가를 검토
 - 사업목표 중심의 비용편익 항목에 대한 조사에 중점을 두어야 할 것임



제언

- 예비타당성조사는 지침에 따른 일률적인 조사방법론이 적용되기 어렵다는 점을 강조
 - 예비타당성조사는 개별 사업의 목적 및 특성을 고려할 필요
 - 전문가들의 개별사업에 대한 특성화된 연구가 필요한 조사
- 사업부서는 담당 업무를 추진하기 위해 사업이라는 수단을 목적화하는 경향이 있으므로, 예산당국은 이를 방지할 수 있도록 예비타당성조사제도를 운영하는데 관심을 기울일 필요가 있을 것임
 - 결과지향적 성과관리를 시행하고 있는 기획재정부는 예타에서도 결과지향적 성과개념 도입 필요
 - 이를 통해 수단의 목적화 방지 도모



Thank you for attention.
We hope you have a great day.



National Assembly Budget Office

Republic of Korea