

# 교통부문 예비타당성조사 지침 개발

손 의 영

서울시립대학교

**I. 공공투자관리제도와 예비타당성조사제도**

**II. 교통부문 예타 지침 개발**

**III. 교통부문 예타 제도의 개선방안**

# I . 공공투자관리제도와 예비타당성조사제도

# Ⅰ . 공공투자관리제도와 예비타당성조사제도

## 1) 사전적 관리제도

### - 예비타당성조사 제도

- 500억원 이상 정부 지원 사업을 대상으로 99년 도입
- KDI는 총 427건 수행. 이 중 58.1%가 타당성 확보
- 09년 54건 중에서 정보화 및 R&D 등 기타부문은 19건으로 점차 증가

### - 적격성조사 및 민간제안서검토제도

- 3천억원 이상 민간제도사업을 대상으로 05년 도입
- KDI는 총 BTO 135건 및 BTL 114건 수행. BTO사업의 경우 이 중 70%가 타당성을 확보함.

# Ⅰ . 공공투자관리제도와 예비타당성조사제도

## - 균형발전영향평가제도

- 모든 재정사업을 대상으로 05년 도입. 대규모사업은 예타 정책적분석에서 수행
- 05년까지 예타 정책적분석에서 경제성분석 가중치는 실제로 50% 이상이었으나, 06년 이 가중치를 40~50%로 제한. 대신에 지역균형발전 가중치를 15~25%로 증대

# I . 공공투자관리제도와 예비타당성조사제도

## 2) 중간적관리제도

### - 총사업비관리제도

- 94년부터 실제 운용. 96년 토목 분야 500억원, 건축분야 200억원 이상으로 세분화

### - 타당성재조사 제도

- 03년 타당성재조사 제도 도입. 총사업비관리제도의 실효성 확보. 총사업비가 20% 이상 증가한 사업. 06년 수요예측재조사제도 도입. 수요가 30% 이상 감소 예상되는 사업
- KDI는 총 113건 수행. 이 중 도로가 66건 등 교통시설이 68%

# 1. 공공투자관리제도와 예비타당성조사제도

## - 성과관리제도

- 03년 성과목표관리제도. 05년 재정사업자율평가제도. 06년 재정사업심층평가제도 도입
- 성과목표관리제도는 모든 정책과 사업에 대해 성과지표 설정. 달성 여부를 평가
- 재정사업자율평가제도는 재정사업만에 대해 성과지표 달성 여부 평가. 해당 부처가 매년 1/3씩 3년 주기로 수행
- 재정사업심층평가제도는 심층 분석 대상사업에 대해 성과지표 달성 여부 평가. KDI는 45건 수행
- 성과지표 설정이 무엇보다 중요. 예타의 지침과 유사?

# Ⅰ . 공공투자관리제도와 예비타당성조사제도

## 3) 사후적관리제도

### - 건설공사 사후평가제도

- 00년 500억원 이상 사업에 대해 사후평가제도 도입
- 해당 부처 및 정부기관이 수행
- 실효성은?
- 민자사업 사후평가는?

## Ⅱ. 교통부문 예타 지침 개발

## II. 교통부문 예타 지침 개발

### □ 교통부문 예타 지침 개발 변화

- 99년 도로 및 철도부문사업의 예타 표준지침 연구(초판)
- 00년 도로 및 철도부문사업 각각에 대한 예타 표준지침 연구(개정판)
- 01년 도로 및 철도부문 사업 각각에 대한 예타 표준지침 연구(제3판)
- 04년 도로·철도부문사업의 예타 표준지침 수정·보완 연구(제4판)
- 08년 도로·철도부문사업의 예타 표준지침 수정·보완 연구(제5판)

## II. 교통부문 예타 지침 개발

### 1) 99년 예타 지침 초판 개발 과정

#### - 기존 교통학계의 극심한 반대

- 기존 지침의 한계는 모두 인식. 새로운 지침 개발에는 공감.
- KDI 경제학자만의 한계로 교통학계 협조가 필수.
- 적용 가능한 기존 교통부문 연구 결과 부족
- 중진 교통 전문가 참여와 많은 토론회

## II. 교통부문 예타 지침 개발

- 모든 사업에 공통적인 지표를 적용하여야 함을 강조.
  - 가장 큰 문제는 사업별로 상이한 지표를 적용하는 것
  - 각자 사업에 유리한 DB 적용. 나의 DB만 정확하고, 남의 DB는 문제라고 주장. 그러나 나의 DB는 극비라 공개할 수 없음.
  - 편익 과다 추정을 위한 수요 과다 추정. 편익 항목과 가치도 상이. 비업무통행시간을 제외하기도 하고, 업무통행 시간가치를 높게도 적용.
  - 비용은 고의적으로 낮게 추정
  - 따라서 모든 사업에 공통적으로 적용할 수 있는 지표를 개발하여야 함을 강조.

## II. 교통부문 예타 지침 개발

- 개발되는 공통 지표는 객관성과 투명성을 위해 계속 수정될 것임을 강조
  - 적용 가능한 지표 개발에 관한 기존 연구 부족
  - 기존에 개발된 가장 객관적인 자료 및 지표를 적용
  - 한국도로공사 및 철도청 자료 이용.
  - 외국 사례를 참고
  - 국가 DB정립. 편익 항목과 가치 정립. 비용 정립
  - 실질할인율 기존 13%에서 7.5%로.
  - 1차적으로 모든 사업에 공통 지표를 적용하고, 향후에 각 지표에 대해서 계속 보완·수정해 나갈 것임을 강조

## II. 교통부문 예타 지침 개발

- 방법론을 어느 정도까지 구체화하여야 하는가에 대한 논란
  - 예비타당성과 본타당성의 차별화
  - 모든 상황에 적용 가능한 방법론 개발이 가능?
  - 연구진의 전문가로서의 판단도 중요
  - 지침은 공통적인 기준으로 연구진이 기준 변경할 수 있음. 다만 상세한 자료와 기술이 필요.

## II. 교통부문 예타 지침 개발

### 2) 00년 도로 및 철도부문사업 각각의 예타 지침 제2판 개발

#### - 새로운 방법론 추가

- 초판과는 상이한 새로운 연구진 참여
- 구체적인 존 세분화 방법
- 도시철도 비용 추정 부분 추가
- 재무적타당성 분석방법 제시
- 다기준분석방법으로서 AHP 방법 제시

## II. 교통부문 예타 지침 개발

### 3) 01년 도로 및 철도부문사업 각각의 예타 지침 제3판 개발

- 기존 방법론 개선과 편익 항목 추가
  - 편익 추정 대상으로 영향권 설정방법
  - 통행배정방법의 개선으로 1일 통행배정 대신에 피크 및 비피크 구분 통행배정
  - 편익항목으로서 환경비용 절감, 공사 중 혼잡비용, 도로사업의 경우 운영자수입, 철도사업의 경우 건널목 개선, 주차비용 절감, 도로공간 축소에 따른 부(-)의 편익 추가
  - 재무적타당성 분석방법 보완

## II. 교통부문 예타 지침 개발

### 4) 04년 도로·철도부문사업의 예타 지침 제4판 개발

- 기존 교통수요 추정방법론 개선
  - 일반철도와 도시철도 비용 추정 부분을 명확하게 구분
  - 교통수요 추정방법에 관해서, 이론적 기술 등 불필요한 부분을 제외하는 대신에 각 방법론을 구체적으로 보완
  - 재무적타당성 분석방법을 구체적으로 제시

## II. 교통부문 예타 지침 개발

### 5) 08년 도로·철도부문사업의 예타 지침 제5판 개발

- 철도수요 추정방법론 구체화 및 기존 방법론 개선
  - 영향권 이외에 분석대상권 개념 도입
  - 철도 통행배정모형의 정산방법 구체화
  - 주차비용 절감 편익 산정방법 구체화

### **Ⅲ. 교통부문 예타 제도의 개선방안**

### III. 교통부문 예타 제도의 개선방안

#### 1) 과도한 사업건수와 정형화된 수행절차

- KDI가 너무 많은 예타사업건수를 수행함.
  - 09년 예타사업 교통 28건 등 총 54건
  - 09년 타당성재조사 등 36건, 민자사업 적격성조사 및 제안서 검토 91건과 사업계획 평가 및 협상, 재정사업심층평가 10건
- 사업유형별로 일률적인 방법과 과업기간 적용
  - 500억원 사업과 1조 이상 사업은 파급효과에 커다란 차이
  - 도로에 비하여 철도사업은 훨씬 복잡하고 오랜 기간 소요됨.

### III. 교통부문 예타 제도의 개선방안

#### - 예타의 이분화는?

- 소규모사업에 대한 간략한 타당성분석비법. 이 경우 별도의 지침 개발 필요?
- 혹은 예산의 총액배분자율편성주의를 일부 도입하여 해당 부처에서 직접 500~1,000억원 사업에 대한 타당성판단을 수행하되, 문제가 예상되는 사업만 예타 수행 혹은 감사원에서 추후에 문제가 발생하는 사업에 대한 감사
- 철도사업에 대한 심층적 분석을 위한 기간과 비용 증대

### III. 교통부문 예타 제도의 개선방안

#### - KDI는 심층적인 연구에 보다 전념?

- 성과관리제도의 성과지표 설정
- 민자사업 특히 MRG사업의 사후평가제도 등
- 예타제도는 예산제약을 고려하지 않은 개별사업에 대한 타당성 분석임. 예산제약조건을 고려한 예타를 통과한 사업의 우선순위 결정 방법

### III. 교통부문 예타 제도의 개선방안

#### 2) 도로 및 철도 이외 부문의 지침 미흡

- 항만, 공항부문의 지속적 지침 보완
  - 신규 공항사업에는 NPV, IRR, BCR이 아닌 다른 방법 적용 필요
- 교통부문 내에서도 사업 특성을 잘 반영할 수 있도록 지침의 보완 필요
  - 공항 및 항만의 정책적분석을 도로 및 철도부문과 차별화
  - R&D부문은 계량화와 화폐가치화가 어려운 편익 항목이 많음.

# III. 교통부문 예타 제도의 개선방안

## 3) 정책적분석의 문제점

### - AHP기법 자체의 한계

- 의사결정자가 아닌 평가자에게 상당히 좌우되는 결과 도출되는 문제점
- 평가자는 정량적 혹은 정성적 기술에 그치고, 이를 토대로 의사결정자가 결정함.

### III. 교통부문 예타 제도의 개선방안

- 평가계층, 가중치 설정, 평가항목에 문제점
  - 06년 지역균형발전이 제1계층으로 변화되었음. 외국의 경우 환경성이 제1계층인 경우가 많음.
    - \* 환경피해계량화 및 친환경시설을 항목으로 고려?
  - 지역균형발전의 지역낙후도 요소가 비합리적으로 선정되어 있음.
    - \* 승용차등록대수, 의사수, 도시적 토지이용률이 지역낙후도 평가요소이나, 도로 및 철도를 신설한다고 이들이 개선되지 않음.
- 부문별 특성이 덜 고려된 평가계층 및 평가항목
  - 도로 및 철도에는 환경성이 제1계층이어야 하지만, 기타 교통부문에서는 그럴 필요가 없음.
  - 지역균형발전도 마찬가지로.

### III. 교통부문 예타 제도의 개선방안

#### 4) 기타

- 할인율

- 7.5%에서 낮아져 현재 5.5%. 30년 이상은 4.5%