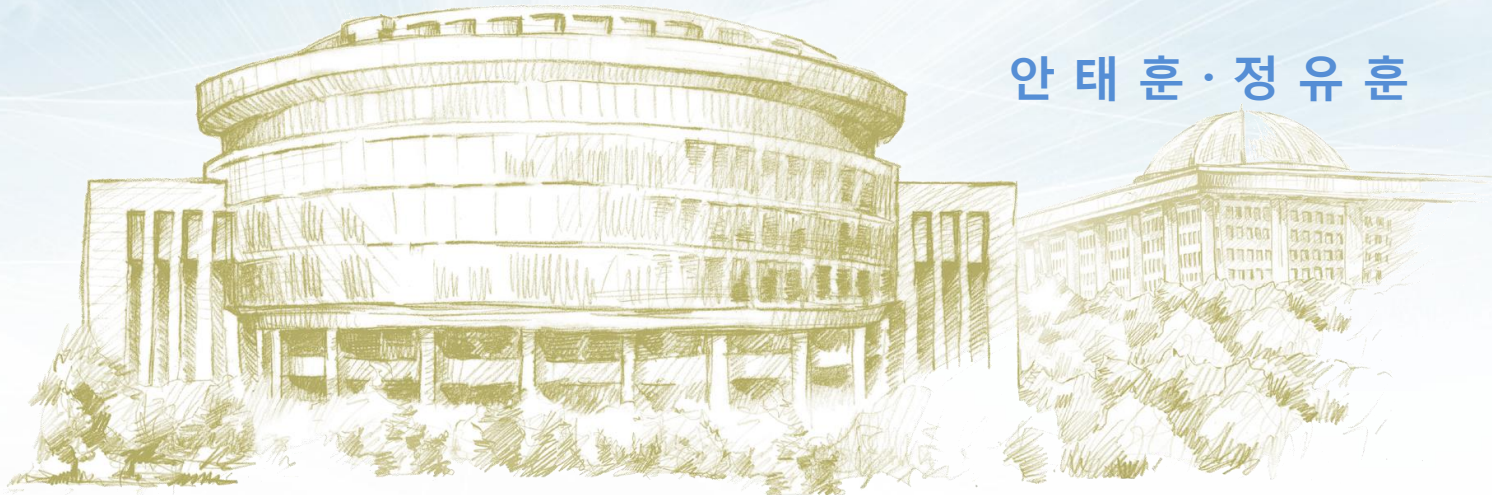


# 국가예산사업 평가과정에서 예산정책처의 역할

- 비용편익분석 개선방향을 중심으로

2012. 2. 17.

안태훈·정유훈



본 발표내용은 발표자의 개인적 견해이며, 국회예산정책처의 공식적인 견해가 아님을 밝힘

## 예산정책처 역할에 대한 법적 근거

### ○ 재정운용에 대한 **연구분석·평가** 및 **의정활동 지원**

- 『국회법』 제22조의2(국회예산정책처) ① 국가의 예산결산·기금 및 재정운용과 관련된 사항에 관하여 연구분석·평가하고 의정활동을 지원하기 위하여 국회예산정책처를 둔다.
- 『국회예산정책처법』 제3조(직무) 예산정책처는 국가의 예산결산·기금 및 재정운용과 관련된 **다음 각호의 사무를 처리**한다.
  - **국가의 주요 사업**에 대한 **분석·평가** 및 **중·장기재정소요 분석**
  - 국회의 위원회 또는 국회의원이 **요구하는 사항**의 조사 및 분석

## 예산정책처 역할에 대한 법적 근거

### ○ 의정활동 지원을 위한 **국회 제출 보고서 분석·평가**

#### - 『국가재정법』

제38조(예비타당성조사) ① 기획재정부장관은 대통령령이 정하는 대규모 사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 **예비타당성조사를 실시**하고, 그 결과를 요약하여 **국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출**하여야 한다.

제50조(총사업비의 관리) ② 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따른 사업 중 총사업비가 일정 규모 이상 증가하는 등 대통령령이 정하는 요건에 해당하는 사업 및 감사원의 감사결과에 따라 감사원이 요청하는 사업에 대하여는 사업의 **타당성을 재조사**하고, **그 결과를 국회에 보고**하여야 한다.

## 2011년도 사업평가 실적

- 국회의 예산안 및 결산 심사 지원
  - 성과보고서 및 성과계획서 평가
  - 공공기관 결산 및 공공기관 정부 지원 예산안 평가
  - 중기재정소요 분석, BTL 한도액안 분석
- 재정정책 심사 관련 국회 의정활동 지원
  - 2010년도 신규재정사업 평가 등 27건의 재정사업 평가보고서 발간
  - 국가재정법 일부개정안 등 27건의 법률 개정안 발의 지원
  - 예비타당성 조사의 실효성 분석 등 222건의 조사분석 제공

## 사업평가 방향

: 국회의 재정심사권 강화를 위한 의정지원활동

- 국가 주요 정책 중심의 평가 실시
  - 대규모 국책사업 또는 **다(多)부처적인 사업**
  - **국민 편익 및 부담 등에의 영향**, 현안성 등을 고려하여 평가 주제 선정
- 재정의 효과성 제고 관점 강화
  - 기존의 성과계획서와 성과보고서에 대한 메타평가를 넘어 **재정운용 성과**에 대한 평가
- 재정성과 평가를 위한 체계적이고 과학적인 모델 구축
  - 기존의 개별 사업 단위의 평가와 더불어 정부 **재정사업 전반에 공통적으로** 적용되는 평가 모형 개발

## 사업평가를 위한 비용편익분석 개선 방향

- 국민 편익 및 부담 등에 대한 영향 : **비용편익귀착표 도입**
  - 이해관계자별 비용 및 편익의 귀착 현황 공개
  - 소득계층 및 지원계층별 편익 귀착 분석
- 재정운용성과 : **생산성 향상 및 후생개선 분리**
  - 공공투자사업의 경제적 효과를 생산성 향상 및 후생개선으로 구분
  - 후생개선에 한정된 공공투자사업의 타당성 검토
- 사업전반에 대한 공통 평가 모형 : **사업목표 및 편익항목 일치화**
  - 사업목표는 사업 이후에 기대되는 상황
  - 합리적 사업평가를 위해 사업목표를 편익항목으로 설정

## 비용편익귀착표 도입 목적

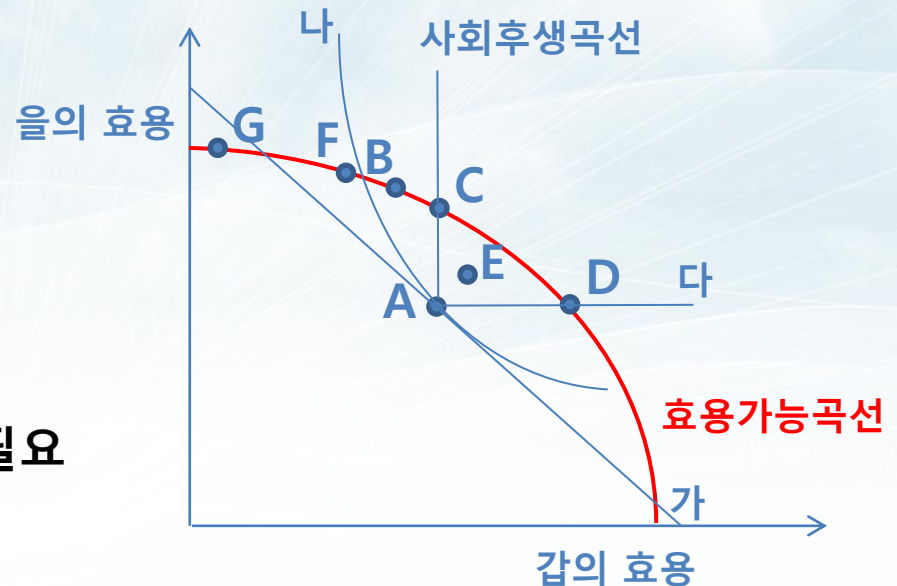
### ○ 공공투자사업의 경제적 타당성

- 공공영역의 투자결정은 사회적 관점에서의 후생증진 가능성에 근거
- 사업 미시행 : A      - 사업 시행 : B, C, D, E, F, G

### ○ 어느 점을 선택할 것인가?

- 가 : 공리주의(B, C, D, E, F)
- 나 : 중간형(B, C, D, E)
- 다 : 로울즈형(C, D, E)

### ○ 이해관계자들의 효용 증감 고려 필요



## 비용편익귀착표 도입 목적

- Arrow의 불가능성 정리에 따른 결론
  - 무엇이 적절한 사회후생함수인가에 대한 의견의 일치를 구하기 어려움
  - 특정한 사회적 가치기준을 전제로 한 사회후생함수의 도출 가능
- 도입목적 : 의사결정자를 위한 참고자료
  - 개별 공공투자사업에 대한 이해관계자들 편익 증감 파악
  - 이해관계자들에 대한 형평성 파악

## 적용 예시

### ○ 교통시설사업 비용편익귀착표 예시

	교통 사업자	교통 이용자	부동산 소유자	건설업자	기타 이해 관계자	정부	합계
건설비	-A			+A			-
운영비	-B				+B		-
요금	+C	-C					-
교통편익		+D					+D
부동산이용가치			+E				+E
세금			-F			+F	-
건설원가				-G	+G		-
보조금	+H					-H	-
외부비용					-I		-I
합계	C+H- A-B	D-C	E-F	A-G	B+G-I	F-H	D+E-I

## 적용 예시

### ○ 사회적 편익

- 사회적 편익 증가 :  $D(\text{교통편익}) + E(\text{부동산 이용가치}) - I(\text{외부비용})$

\* I : 방어적 지출, 재생불능자원소비, 환경훼손 등 부(-) 편익

### ○ 정부

- 교통시설사업에 따른 정부 부담 :  $F(\text{세수 증가}) - H(\text{보조금})$

\* TIF (TAX INCREMENT FINANCING) 조세담보금융

- 사업추진 : 사회적 편익 > 정부 부담

### ○ 부동산 소유자

- 택지개발자 : 광역교통시설개발금 부담(판교 신도시, 김포 신도시 등)

- 교통시설은 주변 부동산 가치 상승

## 적용 예시

- 이해관계자 세분화
  - 교통시설 직접 편익의 귀착표(일본 사례)

	도로사업자	도로이용자		대체교통기관이용자	대체도로사업자	대체교통기관사업자
		신도로	대체도로			
요금수입변화	+C1	-C2			-C3	-C4
주행시간단축편익		+D1	+D2			
주행경비감소편익		+E1	+E2			
교통사고감소편익		+F1	+F2			
혼잡완화편익			+G1	+G2		

## 적용 예시

- 소득 및 지원 계층별 편익 귀착 분석  
- 영국 Green Book

£/주	자녀가 없는 미혼(single)	자녀가 없는 부부(couple)	5-7세 자녀가 있는 미혼	5-7세 자녀가 있는 부부	5세와 11세의 두 자녀가 있는 미혼	5세와 11세의 두 자녀가 있는 부부	연금 수령자와 함께 사는 미혼	연금 수령 부부
동등화된 순소득의 5분위수								
1	0-114	0-184	0-154	0-224	0-199	0-269	0-114	0-184
2	115-154	185-254	155-209	225-309	200-274	270-369	115-154	185-254
3	155-204	255-339	210-274	310-409	275-359	370-494	155-204	255-339
4	205-284	340-469	275-384	410-564	360-499	495-684	205-284	340-469
5	285-(이상)	470-	385-	565-	500-	685-	285-	470-

## 적용 예시

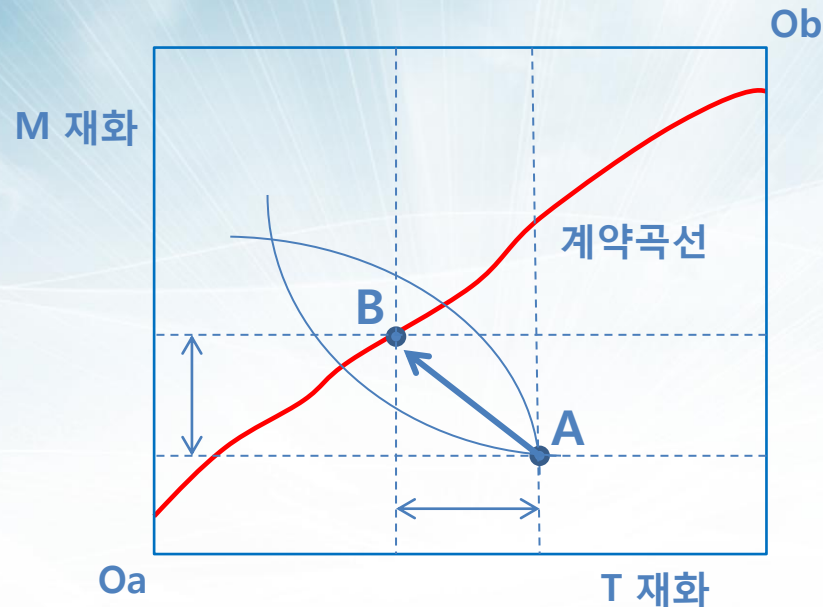
### ○ 교통시설사업 비용 및 편익 비교

- 민간투자사업 및 유료도로사업의 비용을 무료도로의 비용과 구별

		현 행	제 안
비용	건설비	A	
	운영비	B	
	보조금		H
	외부비용	I	I
	소 계	A+B+I	H+I
편익	교통편익	D	D
	토지이용가치		E
	소 계	D	D+E
비용편익비(B/C)		$D/(A+B+I)$	$(D+E)/(H+I)$

## 생산성, 후생 분리 필요성

- 교환경제에서 공공투자사업 필요성
  - 공간적 거래비용 절감을 통한 후생개선(효용증대)
  - \* 재화의 교환 가능성 확대 및 비용 절감

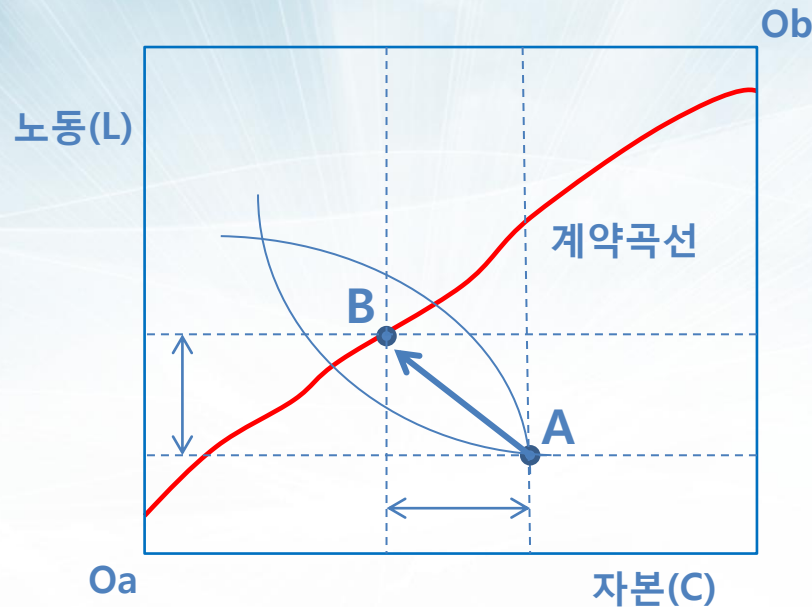


## 생산성, 후생 분리 필요성

### ○ 생산경제에서 공공투자사업 필요성

- 생산요소의 교환비용 절감을 통한 생산성 향상
- 사회간접자본 확충을 통한 생산성 향상에 기여

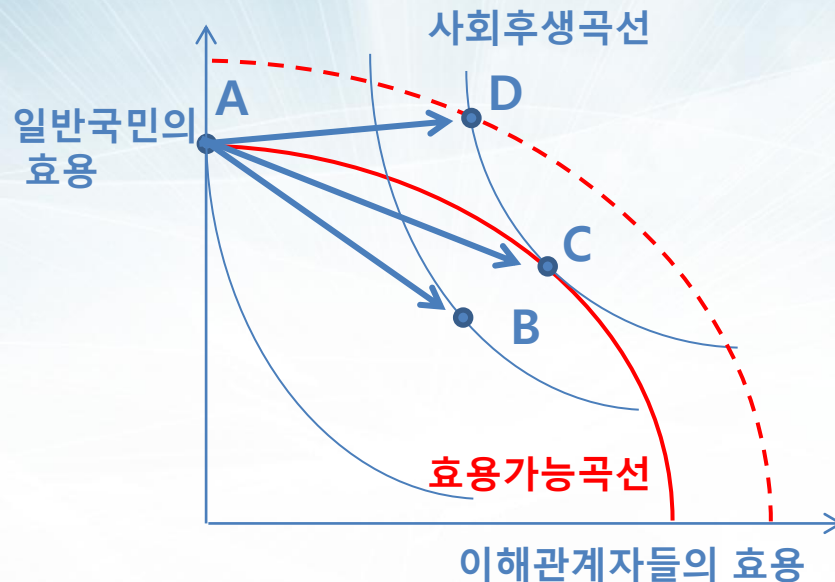
\* 댐, 전력, 상하수도 등은 투입요소의 효율성 증대



## 생산성, 후생 분리 필요성

### ○ 비교환거래에 의한 공공투자사업의 특성

- 공공투자사업이 없다면, 일반국민 효용 = 최대, 이해관계자 효용 = 0
- 공공투자사업의 효과를 재화의 교환 및 재배분에 한정할 필요 없음
- 공공투자사업에 따른 일반국민의 효용 증대를 위해, 생산성 향상(효용 가능곡선 확대) 필요



## 생산성, 후생 분리 방안

- 교환(소비)과 생산(투입)의 엄밀한 구분 어려움
  - 소비는 노동생산을 위한 투입

- 공공투자사업의 생산성 향상 효과를 파악하기 위한 노력 필요
  - 생산성 향상 효과가 큰 공공투자사업 지향
  - 생산성 향상에 따른 편익 파악 필요

예) 생산성 향상 : 물류비용감소, 산업용지 가격 인하 등

후생 개선 : 인식을 위한 최소 수준의 시간절감 편익

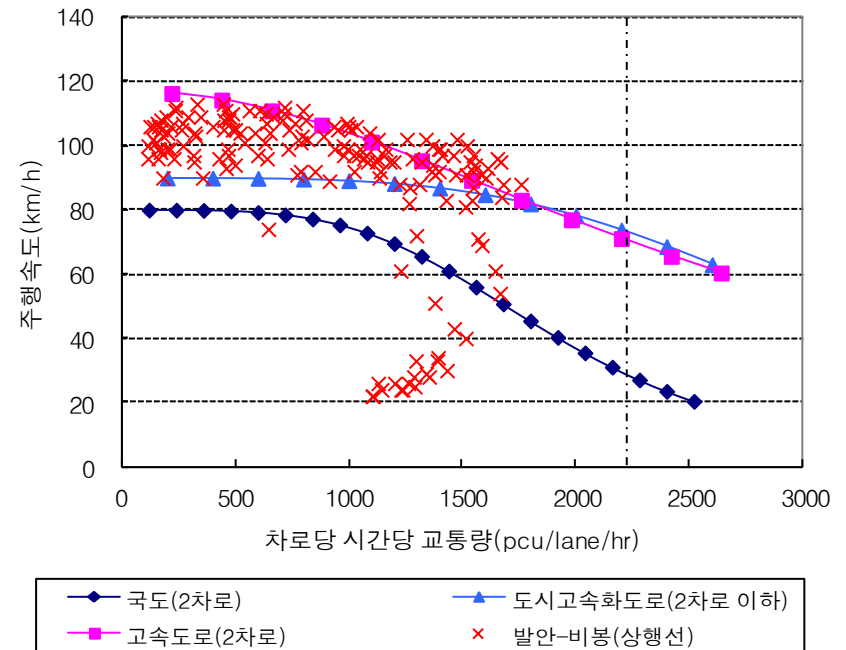
인식을 위한 최소 수준의 시간절감비율 이하 편익

혼잡률 완화에 따른 출퇴근시간 단축 등

## 생산성, 후생 분리 방안

○ 교통혼잡이 없는 도로에서 발생하는 편익 분리

	편익발생사유	분류
통행시간 절감편익	거리단축	생산성 향상
	속도증가	효용증가
운행비용 절감편익	거리단축	생산성 향상
	속도증가	효용증가



## 생산성, 후생 분리 방안

- 영국 교통부 : 타당성조사 시간절감 편익 요약표
  - \* TAG Unit 2.7.2D: Appraisal Summary Table
  - <<<http://www.dft.gov.uk/webtag/>>>

Value of journey time changes (£)

Net journey time changes (£)

0 to 2min	2 to 5min	> 5min

## 사업목표 및 편익항목 일치화 목적

- 영국 재무부 Green Book(정책 및 사업평가 지침서)
    - 공공사업을 통해 얻고자 하는 효과와 목표를 명확히 설정
    - 목표는 성취하고자 하는 것이 무엇인지를 분명하게 명기한 것
      - \* 정부가 채택할 수 있는 대안의 모든 범위를 규명하기 위해 필요
  - 합리적 사업평가를 위해 사업목표를 편익항목으로 설정 필요
    - 사업목표를 달성할 수 있는 대안들의 효율성 비교
    - 사업유형별로 편익항목을 설정하면, 대안간 비교 어려움
- 예) 현행 교통혼잡개선 대안 비교 :
- 신호체계 개선(성능개선), 도로 확충(용량확대),  
혼잡통행료 징수(수요억제) 등 → 편익항목이 다를 수 있음

# 사업목표 및 편익항목 일치화

## 사업목표 및 편익항목 비일치 사례

○ 사전용역 : 000 공항

- 000 공항 사업 목적 :

△△공항 포화 대책, 공항건설에 따른 지역개발 효과 등

	사업목표	편익항목
국가경쟁력 확보	허브공항과 허브항만의 결합	-
국토균형발전	남해안 선벨트 형성	-
공항운영	군 공항 한계	-
△△공항 포화	체크인 지체 감소 편익, 이착륙 지체 감소 편익 등	
시민편익 증진	공항 여객 접근편익	

## 사업목표 및 편익항목 비일치 사례

### ○ 예비타당성조사 : □□ 공항 확장

- □□ 공항 확장 사업 목적 : 장래 수요 처리, 허브공항 위상 확보 등

\* 주변공항에 대한 경쟁력 강화 방안 미고려

허브공항이 되기 위한 웨이브(wave) 조정 미고려

	사업목표	편익항목
국가경쟁력 확보	동북아 주변공항과의 경쟁력 확보	-
공항운영	동북아 허브공항으로의 위상 확보	-
항공수요 증가 대비	체크인 지체 감소 편익, 이착륙 지체 감소 편익 등	

## 개선 방안

### ○ 사업목표 설정

- 대안설정을 위한 구체적인 사업목표 제시 의무 도입
- 목표, 결과, 산출 및 목표치 구체화 의무 도입 : 성과주의 예산제도

\* 『국가재정법』 제8조(성과중심의 재정운용) ① 각 중앙관서의 장과 법률에 따라 기금을 관리·운용하는 자는 재정활동의 성과관리체계를 구축하여야 한다. ⑥ 기획재정부장관은 대통령령이 정하는 바에 따라 주요 재정사업에 대한 평가를 실시하고 그 결과를 재정운용에 반영할 수 있다.

### ○ 편익항목 설정 및 대안비교

- 목표치에 부합하는 편익항목 설정
- 일률적인 편익항목 적용 지양

## 공공투자 효율성 제고

- 충분한 대안비교 필요
  - 불완전한 현실세계에서의 선택은 최적이지 아닌 것들 가운데서의 선택
  - 비용편익귀착표를 통한 효율성 및 형평성 통합 고려 필요
- 재정운용의 성과 관리 필요
  - 성과주의 예산제도의 실효성 강화
  - 공공투자에 따른 생산성 향상에 대한 관심 필요
- 편익항목 선택 신중 필요 : 한국비용편익분석연구원의 역할에 대한 기대
  - 측정할 수 있는 것은 아직 측정할 수 없는 것과 비교할 때 측정 가능하다는 사실만으로써 더 중요성이 부여될 수 없음
  - 사업목표에 부합하는 편익항목 설정 필요