

공공기관 사업 예비타당성조사

2012. 1. 17

김용성

KDI 공공투자관리센터 공공투자정책실

목 차

1. 공공기관 사업 예비타당성조사 제도 개관
2. 공공기관 사업 예비타당성조사 평가 체계
3. 공공기관 사업 예비타당성조사 분석방법상 쟁점

1. 공공기관 사업 예비타당성조사 제도 개관

1.1 제도의 추진배경

- 일부 공기업 및 준정부기관의 재무건전성에 대한 문제가 제기
 - 공기업의 부채: 2004년 82조 7000억원 -> 2009년 212조 500억원 (약 156% 증가)해 연간 금융비용만 4조 3800억원.
- 공기업 및 준정부기관이 대규모 신규 사업을 추진하기 전에 예비타당성 조사를 거치도록 의무화되어 있으나, 이에 대한 감독·감시 기능은 제대로 작동하지 않음.
 - 사업 대부분이 예비타당성조사 면제 대상사업으로 분류되거나 자체 타당성조사 수행으로 진행
- 이에 정부는 공공기관 재무건전성 제고를 위해 공공기관운영위원회를 개최하여 타당성검증 강화 내용을 포함한 예산편성지침을 심의·의결
 - 타당성조사 면제사업의 범위의 명확화, 규정하고, 외부기관을 통한 타당성 조사의 객관성과 중립성 확보 등 타당성 검증 절차를 강화

1.2 제도의 목적 및 근거

□ 예비타당성조사제도의 법적 근거

- 『공공기관의 운영에 관한 법률』 제50조 제1항 3호: 기획재정부장관은 공공기관의 재무 건전성 확보를 위하여 필요한 사항을 지침으로 정하도록 규정
- 동법 제50조 제1항 3호: 『2011년도 공기업·준정부기관 예산편성지침』에서는 신규 투자 사업·자본 출자의 예비타당성조사 실시를 규정함.

『2011년도 공기업·준정부기관 예산편성지침』(2010.11.15, 기획재정부)

“신규 투자사업, 자본출자는 예비타당성조사를 실시하여 예산을 반영하되, 총사업비500억원 이상의 경우는 기획재정부장관이 지정하는 신뢰성 있는 외부 전문기관에 의뢰하여 수행함.”

1.3 공기업·준정부기관 예산편성지침

□ 공기업·준정부기관 예산편성지침 신·구 대조표

구 분	개정전	개정후
원칙	<ul style="list-style-type: none"> 신규 투자사업·자본출자 예산은 관계법령상 기관의 고유목적사업으로 한정한다. 다만, 해외에서 사업을 수행할 경우는 그러하지 아니하다. 	<ul style="list-style-type: none"> 신규 투자사업·자본출자 예산은 관계법령상 기관의 고유목적사업으로 한정한다.
대상	<ul style="list-style-type: none"> 신규 투자사업, 자본출자는 타당성 조사를 실시하여 예산을 반영하되, 총 사업비 500억원 이상의 경우는 외부전문기관의 예비타당성 조사를 실시하여 타당성이 인정되는 경우에 예산을 반영한다. 	<ul style="list-style-type: none"> 신규 투자사업, 자본출자는 예비타당성 조사를 실시하여 예산을 반영하되, 총 사업비 500억원 이상의 경우는 기획재정부 장관이 지정하는 공신력 있는 외부 전문기관에 의뢰하여 수행한다.
면제	<ul style="list-style-type: none"> 다만, 국가정책사업(또는 국고 지원사업), 예비타당성 조사에 따른 불필요한 예산낭비와 사업지연 등이 객관적으로 예상되는 사업은 예외로 한다. 	<ul style="list-style-type: none"> 다음 각호는 예비타당성조사 대상에서 제외한다. <ol style="list-style-type: none"> 정부예산이 지원되는 사업 중 국가재정법 제38조 규정에 의거 예비타당성조사를 실시하는 사업 재해예방·복구지원, 시설 안전성 확보 등 긴급을 요구하는 사업 기관의 특수한 사정 등을 감안하여 주무부처 장관이 기획재정장관과 협의하여 인정한 사업

1.4 공공기관 예비타당성조사 조사기관

- 기획재정부는 재정사업 예비타당성조사를 총괄·수행하고 있는 한국개발연구원(KDI)을 공기업·준정부기관 사업의 예비타당성조사 조사전문기관으로 지정

『기획재정부 보도자료』(2011.1.5, 기획재정부 대변인)

“기획재정부는 공공기관의 투자사업의 효율성 제고 및 재무건전성 강화를 위하여,

- 재정사업 예비타당성조사를 총괄·수행하고 있는 한국개발연구원(KDI)을 공기업·준정부기관의 예비타당성조사 조사전문기관으로 지정하였음.
- 공기업·준정부기관의 예비타당성조사가 실질적 효과를 거둘수 있게
 - 「2011년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」에서 공기업·준정부기관의 예비타당성조사 외부전문기관을 기획재정부 장관이 지정토록 한바 있음..”

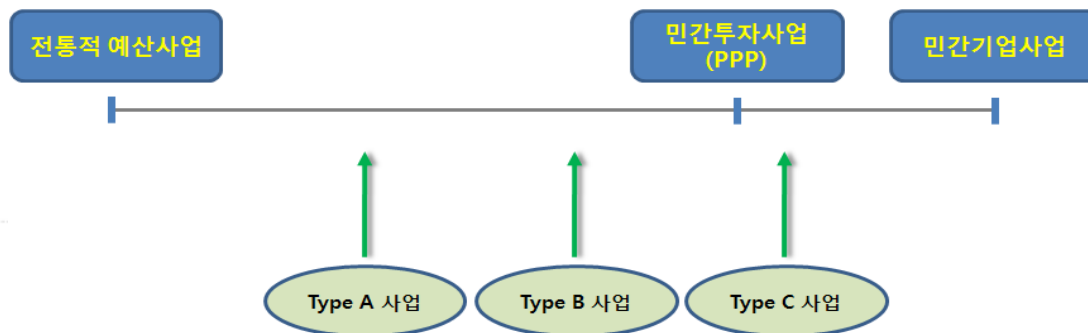
1.5 공공기관 사업과 재정사업의 예비타당성 조사 제도 비교

구분	공공기관 사업 예비타당성조사	재정사업 예비타당성조사
근거 법령 · 지침	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 『공공기관의 운영에 관한 법률』제50조 제1항 3호 ▪ 『2011년도 공기업·준정부기관 예산편성지침』 ▪ 『2011년도 공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 세부시행계획』 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 『국가재정법』제38조 ▪ 『국가재정법 시행령』제13조 ▪ 『2010년도 예비타당성조사운영지침』
조사 대상 사업	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공기업 및 준정부기관이 추진하는 총 사업비 500억 원 이상인 사업으로서, 국가의 재정지원 및 공공기관의 부담분의 합이 300억원 이상인 사업 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 국가, 지자체 등이 추진하는 사업으로서, 총 사업비가 500억원 이상이고, 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규 사업으로서 국가재정법 및 동법 시행령에서 정한 사업
조사 사업	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 「공공성」(경제적 타당성, 정책적 타당성 포함)과 「수익성」의 두 가지 기준을 중심으로 평가 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 경제적 타당성 및 정책적 타당성을 평가

2. 공공기관 사업 예비타당성조사 평가 체계

2.1 공공기관 사업 평가의 특징

- 공공기관사업의 특징은의 외부성(시장실패)을 가진 공공재를 공급
 - 평가는 공공성의 여부(민간기업사업으로 추진할 경우 '시장실패'가 예상되는 사업인지 여부)와 효율성 제고를 중심으로 분석
- 공공기관사업은 국가의 예산지원 혹은 정책지원이 수반되는 공공기관사업(Type A 사업), 자체 재원확보 계획에 의해 수행되는 공공기관사업(Type B 사업), 자체 자원과 민간의 지원·협력 등을 활용하여 수행되는 공공기관사업(Type C 사업) 등 다양한 형태로 구분 (그림 참조)
- 공공기관사업의 경우도 공공성 확보를 위하여 비용편익분석에 의해 경제성이 있어야($B/C \geq 1$) 하겠지만, 유형에 따라 중요도는 다를 수 있음.
 - Type A사업에 가까울수록 공공성 혹은 정책적 고려에 대한 평가가 중요해지는 반면 Type C사업에 가까울수록 재무성 및 사업수익성에 대한 평가가 중요해질 것으로 판단

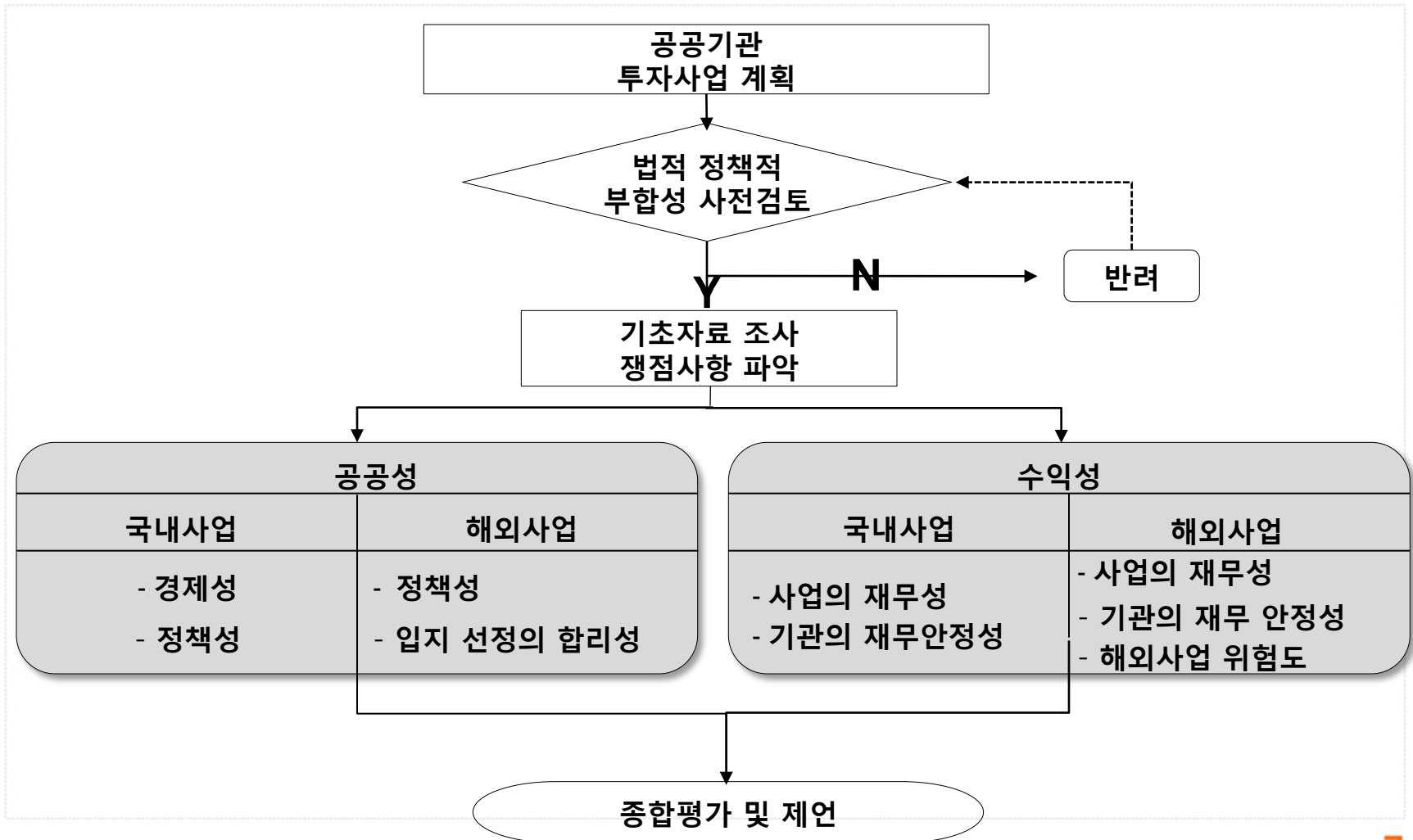


2.2 공공기관 사업 평가의 원칙

- 공공기관사업 예비타당성조사는 사업계획이 법적·정책적 부합성을 갖추고 있는 지에 관해 사전 검토를 거친 후, 「공공성」과 「수익성」을 중심으로 평가
 - 「공공성」 평가에서는 편익/비용분석을 통한 경제적 타당성(경제성)과 정책적 타당성(정책성)을 평가함
 - 「수익성」 평가에서는 '개별 사업의 재무성'을 위주로 하되 기관 자체의 재무 안정성에 미치는 영향을 추가적으로 평가함

- 공공성과 수익성을 고려하여 해당 사업의 타당성을 종합적으로 평가하며, 필요한 경우 사업추진상의 위험요인 및 기타 정책적 고려사항 등을 정책제언으로 제시

2.3 평가흐름도



2.4 공공성 평가

- 공공성 평가 방법은 기존 재정사업에 대한 예비타당성조사의 분석 틀을 유지하여 경제적 타당성 및 정책적 타당성을 평가함

구분	평가 항목		평가 방법
경제성	비용/편익 분석		장래에 발생될 비용과 편익을 현재가치로 환산하여 편익/비용이 1이상이면 경제성이 있다고 판단
정책성	필수평가항목	기관의 설립목적과의 합치성	당해 공공기관의 설립근거가 되는 법률에서 규정하고 있는 관련 조항을 근거로 사업 추진이 기관의 설립목적과의 부합하는 정도에 따라 차등 평가
		국가정책 및 상위계획과의 일치성	「예비타당성조사 수행을 위한 일반 지침 연구 수정·보완 (제5판)(2008)」의 정책적 평가방법의 각 항목별 평가 방식을 준용하여 평가함.
		사업추진의지	
		사업의 준비정도	
		환경성 검토	
		지역경제발전효과	
		지역낙후도	
	선택평가항목	경제성과 수익성 평가에서 정량적으로 고려되지 않은 사항에 대해 개별 조사 사업의 특수성을 반영하여 평가	

2.5 수익성 평가(1)

□ 수익성 평가 방법은 재무성 평가와 재무안정성 평가로 구분함

- 재무성 평가는 사업의 투자안의 수익성을 판단하는 것으로 투자비 대비 운영수입의 현금흐름을 분석함
- 재무안정성 평가는 사업수행기관의 자원조달 가능성 및 사업 추진 시 사업수행기관의 재무적 안정성에 미치는 영향을 평가함

구분	평가 항목	평가 방법
사업의 재무성	수익성지수 분석	수익성지수법(Profitability Index Method: PI)은 투자로 인하여 발생하는 현금의 유입·유출을 현재가치로 환산하여, 현금유입/현금유출이 1보다 크면 재무적 타당성이 있는 것으로 평가
사업수행기관의 재무안정성	공공기관의 현재 재무상태 (부채비율)	부채/자본으로 산정하며, 부채비율이 높을수록 재무 안정성이 낮은 것으로 평가함
	투자비 자원조달 가능성	총사업비, 운영비 등 사업주체가 조달하는 것으로 계획된 자원의 조달 가능성을 평가
	운영기간 중 추가자원조달위험 (현금흐름이자보상비율)	영업현금흐름/이자비용으로 산정하며, 현금흐름이자보상비율 1을 기준으로 평가함

2.5 수익성 평가(II)

□ 사업수행기관의 재무안정성 평가

- 공공기관의 재무위험(financial risk)과 지급불이행 위험(Default risk)이 커지면, 정부의 우발채무 증가로 이어질 수 있으므로 신규 사업 추진이 해당 공공기관 재무건전성에 미치는 영향에 대한 평가가 필요함.
- 공공기관의 현재 재무상태
 - 예비타당성조사는 공공기관의 재무건전성 확보를 목적으로 하고 있으므로 수익성분석단계에서 공공기관이 그 동안의 투자로 인한 현재의 재무상태가 얼마나 건전한 상태에 있는가를 평가해야 함.
 - 당해 공공기관의 부채비율을 아래의 5단계 평가기준을 적용하여 평가함.

구분	매우 우량	우량	보통	열악	매우열악
부채비율	50% 미만	50% 이상 ~ 100% 미만	100% 이상 ~ 200% 미만	200% 이상 ~ 400% 미만	400% 이상

2.5 수익성 평가(III)

● 투자비 재원조달 가능성

- 공공기관의 현재 재무상태가 건전하지 못하더라도 수익성이 좋은 신규 사업 투자를 통해 재무건전성을 개선시키고자 한다면 신규 사업의 투자비 재원 조달에 무리가 없는지 평가하는 것이 필요함.
- 공공기관이 추진하는 신규 사업을 위한 투자비의 재원방법으로서 공공기관 자체자금, 국고·지자체 지원, 민간재원 각각에 대한 조달 가능성을 평가
- 재원조달 가능성의 평가 분야
 - 재원유형별로 구분하여 조달가능성을 3개 분야로 나누어 검토한 후, 검토결과를 기초로 하여 정성적으로 평가함.

구분	공공기관 자체자금 조달의 적정성		국고 및 지자체 재원 조달의 적정성		민간 재원 조달의 적정성
	유보자금	차입금	국고 지원	지자체 지원	민간지분출자 또는 PF 계획
검토 항목					

- 자체자금은 모든 사업에서 「유보자금」과「차입금」을 모두 조달하는 것으로 전제하며, 당해 사업의 자체자금 자본조달구조는 공공기관의 최근 5년간 평균적인 자본조달구조를 반영

2.5 수익성 평가(IV)

● 투자비 재원조달 가능성(계속)

• 유보자금 조달능력 검토

- 유보자금 조달능력은 당해 공공기관의 과거 5년간 영업활동으로 인한 순현금흐름 연평균과 당해 사업에 투자할 '유보자금'을 비교하여 검토

구분	열악	보통	우량
과거 5년간 영업활동으로 인한 순현금흐름 연평균	유보자금 투입예상액의 100% 미만	유보자금 투입예상액의 100% 이상 ~ 투입예상액의 200% 미만	유보자금 투입예상액의 200% 이상

• 차입금 조달능력 검토

- 공공기관이 계획한 당해 사업에 대해 연구진이 사업의 추정 재무제표 및 연도별 현금흐름표를 작성하고 DSCR을 산출하여 이를 기준으로 검토

구분	열악	보통	우량
평균DSCR	1.0미만	1.0이상~1.2미만	1.2 이상

- ❖ DSCR(Debt Service Coverage Ratio)은 금융기관 입장에서 대출금 회수 가능성을 판단하는 대표적인 지표로서 매 기간별 현금흐름이 대출원리금 상환 가능한지의 여부를 판단함.

- $DSCR = \text{원리금 상환전의 영업활동에 의한 현금흐름} / \text{당해년도의 상환 원리금}$

2.5 수익성 평가(V)

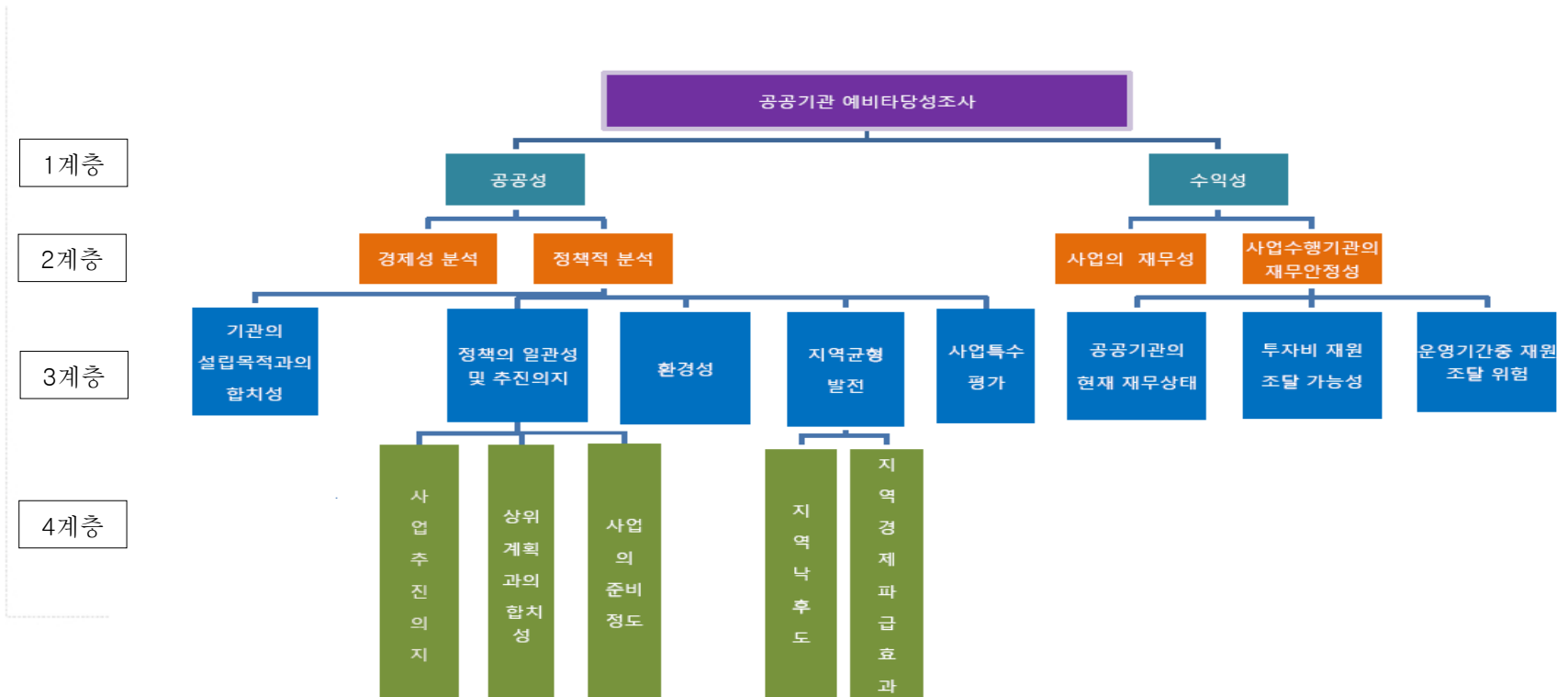
- 운영기간 중 추가재원조달위험

- 사업 자금을 조달하여 투자가 이루어진다 하더라도 수익이 창출되는 초기운영기간에서 운전자본 부족이 발생하여 재무안정성에 추가적인 위험을 초래할 가능성이 있는지의 여부를 '현금흐름이자보상비율'을 활용하여 평가
 - 초기 운영기간 중 수익이 안정화 되지 않아 운전자본 부족 가능성이 높으므로 이를 해소할 수 있는 시점을 상대적으로 평가함.
 - 공공기관이 조사의뢰서에서 제시한 사업계획을 근거로 추진하고자 하는 당해 사업의 운영기간 중 영업활동으로 인한 현금흐름이자보상비율(영업현금흐름/이자비용)을 산정하고, 아래의 평가기준에 의해 평가함.

구분	매우 불량	불량	보통	우량	매우 우량
현금흐름이자보상비율 > 1 도달시점	4년 이후	4년 이내	3년 이내	2년 이내	1년 이내

2.6 종합평가 및 정책제언

- 종합평가는 평가항목별 분석결과를 토대로 다기준분석의 일종인 계층화분석법(AHP: Analytic Hierarchy Process)을 활용하여 계량화된 수치로 도출함
 - 일반적으로 AHP가 0.5 이상이면, 사업시행이 바람직함을 의미
- AHP 수행시 각 평가항목별 가중치 비중(%)은 특별한 사유가 없는 한 다음과 같이 적용함 :
공공성 : 40% / 수익성 : 60%



3. 공공기관 사업 예비타당성조사 분석방법상 쟁점

3. 분석방법상 쟁점(1)

- 공공기관 사업의 경제성 분석 방법과 정책적 분석 방법은 재정사업 예비타당성조사 수행 분석지침을 적용
- 「예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 수정·보완 연구(제5판)」에 기술된 재무성 분석 방법은 민간투자사업 위주로 작성되어 있어, 공공기관 사업의 특성에 맞춰 수정할 필요가 있음.

평가 항목	평가 방법
수익성 분석기간	<p>▪정부(국가 또는 지자체)의 재정이 투입되는 사업 추진을 위한 예비타당성조사 수행 분석지침에서 제시된 기준을 감안하되, 다음과 같은 방법을 우선적으로 적용함</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 공공기관이 제출한 사업계획에서 사업기간(투자기간 및 운영기간)을 제시하거나, 자체적으로 수행한 타당성분석에서 가정하고 있는 분석기간이 있을 경우에는 제시된 기간에 따름. 2) 관련 법령 규정된 당해 사업시설의 내구연한에 따라 분석 3) 개별 사업의 연구진이 검토하여 분석기간 설정

3. 분석방법상 쟁점(II)

- 공공기관 예비타당성 조사의 평가주체를 민간(private)으로 보는지, 공공(public)으로 보는지에 따라 평가방법이 달라질 수 있음.
- 공공기관 예비타당성조사의 취지가 공공기관의 재무 건전성 강화 및 추진할 사업 선별에 있으므로 광의적 관점에서 사업 전체를 분석 대상으로 하여 평가하는 것이 타당
 - 예비타당성조사의 대상인 당해 공공기관의 성격을 단순히 "사업에 지분 출자하는 자"로 보는 것이 아니라 "사업을 주도적으로 추진하는 추진주체"로 보아야 함.

평가 항목	평가 방법
투자비 반영기준	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공공기관 사업의 투자자원 구성은 '재정사업 투자자원 방식'과 '민자사업 투자자원 방식'이 혼합되어 있어, 사업의 투자자원 유형(자체/국고/지자체/민간)에 따라 수익성 분석을 위한 비용 현금흐름에 어떻게 반영할 것인지를 결정할 필요가 있음. <ol style="list-style-type: none"> 1) 네 가지 조달유형을 모두 합산한 전체 조달금액을 기준으로 하는 방안(광의적 접근)에 따라 평가하는 것을 기본원칙으로 함 2) 공공기관의 자체자금만을 기준으로 하는 방안(협의적 접근)을 추가로 분석하여 의견에 반영

3. 분석방법상 쟁점(III)

평가 항목	평가 방법														
재무적 할인율	<ul style="list-style-type: none"> 원칙은 공공기관 사업 예비타당성조사 세부시행계획(기획재정부)에서 규정한 “재무적 할인율(실질) 5.5% 일괄 적용을 원칙으로 함”이라는 규정에 따름. 단, 개별 사업별로 필요시, 공공기관 및 산업 Risk, 자원조달형태를 고려한 할인율 수준을 감안하여 민감도 분석 실시 후, 그 결과를 조사의견에 반영할 수 있음. 														
잔존가치 반영 여부	<ul style="list-style-type: none"> 당해 공공기관이 사업시설 및 사업부지의 소유권을 가진다는 전제하에 다음과 같은 기준에 의해 잔존가치를 반영함. <table border="1" data-bbox="413 918 1792 1198"> <thead> <tr> <th data-bbox="413 918 904 982">구분</th> <th data-bbox="904 918 1597 982">토지 제외한 시설</th> <th data-bbox="1597 918 1792 982">토지</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="413 982 904 1036">수익성분석기간 = 내구연한</td> <td data-bbox="904 982 1597 1036">미반영</td> <td data-bbox="1597 982 1792 1036">반영</td> </tr> <tr> <td data-bbox="413 1036 904 1118">수익성 분석기간 > 내구연한</td> <td data-bbox="904 1036 1597 1118">반영 (내구연한 이후의 재투자의 잔존가치)</td> <td data-bbox="1597 1036 1792 1118">반영</td> </tr> <tr> <td data-bbox="413 1118 904 1198">수익성 분석기간 < 내구연한</td> <td data-bbox="904 1118 1597 1198">반영 (최초 투자된 시설의 잔존가치)</td> <td data-bbox="1597 1118 1792 1198">반영</td> </tr> </tbody> </table> <ul style="list-style-type: none"> 상각방법은 「예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 수정·보완 연구(제5판)」에서 제시한 재무성 분석방법 준용 			구분	토지 제외한 시설	토지	수익성분석기간 = 내구연한	미반영	반영	수익성 분석기간 > 내구연한	반영 (내구연한 이후의 재투자의 잔존가치)	반영	수익성 분석기간 < 내구연한	반영 (최초 투자된 시설의 잔존가치)	반영
구분	토지 제외한 시설	토지													
수익성분석기간 = 내구연한	미반영	반영													
수익성 분석기간 > 내구연한	반영 (내구연한 이후의 재투자의 잔존가치)	반영													
수익성 분석기간 < 내구연한	반영 (최초 투자된 시설의 잔존가치)	반영													

감사합니다.

Korea's Leading Think Tank

KDI