

공공기관 사업의 예비타당성조사제도 현황과 쟁점

2013.11

정예슬 연구원

<목차>

I. 서론

II. 공공기관 예비타당성조사제도 분석

1. 공공부문 사업의 특성 및 평가
2. 공공부문 사업에 관한 연구

III. 예비타당성조사제도 수행 현황

1. 일반 재정사업
2. 공공기관 자체사업
3. 비교

IV. 사례

1. 4대강사업
2. 신도시개발사업

V. 2012년 개선안(기획재정부)

VI. 결론 및 시사점

1. 사업간 우선순위 제출 필요
2. 면제사업이라 하더라도 사업규모가 일정범위 이상 큰 경우 예타를 받도록 할 수 있는 규정 필요
3. 결과활용의 부족

<참고문헌>

I | 서론: 연구배경 및 목적

- 정부의 대규모 재정이 투입되는 각종 공공투자사업으로 인한 예산낭비와 비효율을 해결하기 위해 1999년부터 재정사업에 대한 예비타당성조사를 실시함
 - 예비타당성조사제도는 제도도입 이후 2011년까지 약 118조원 규모의 사업추진을 억제하는 등 공공사업의 투자효율화에 큰 기여를 하고 있다는 평가를 받고 있음
 - 그러나 공공투자사업은 정부가 직접 수행하는 재정사업 이외에도 공공기관이 수행하는 사업, 민간이 수행하는 사업 등 그 수행주체가 다양함
 - 특히 우리나라의 경우 공공기관이 수행하는 사업이 차지하는 비중이 크지만 공공기관 사업에 대한 예비타당성조사는 일반 재정사업에 대한 예비타당성조사에 비해 실효성이 떨어지고 유명무실하다는 지적을 받음
- 특히 최근 공기업이 수행하는 사업에 대한 평가를 강화해야 한다는 주장이 제기되고 있으며 이는 공기업 재무건전성 문제와 깊은 연관이 있음
 - 이명박 정부에서 대규모 국책사업을 추진하던 공기업들의 부채가 급증하였으나 부채해결을 위한 명확한 방안이 제시되지 않음
 - 새정부는 공기업 부채문제 해결을 위한 자원마련의 일환으로 SOC사업에 대한 예비타당성조사 강화 등을 통해 불필요한 예산지출을 줄이려는 안을 제시함
- 이명박 정부에서 대규모 국책사업을 추진하던 공기업들의 부채가 급증하고 있으나 부채해결을 위한 명확한 방안은 제시되지 않음
 - 정부의 직접적 지원이 이루어지지 않는다면 공기업 입장에서는 국책사업 추진으로 발생한 부채를 수익사업을 통해 해결하려고 노력할 것임
 - 현행대로라면 정부는 공기업이 국책사업 추진을 위해 발생한 채무에 대한 이자부분만을 보조해 주도록 되어 있으나 간접적으로 인근지역 개발권을 주는 등의 방법을 통해 수익을 창출할 수 있는 방안을 마련해 주기도 함
- 본 연구에서는 일반 재정사업에 적용되고 있는 예비타당성조사제도와 공공기관 사업에 적용되는 예비타당성조사제도를 비교분석함으로써 향후 공공기관 사업에 대한 예비타당성조사제도가 실효성을 가진 제도로써 자리매김 하기 위해 필

요한 쟁점사항들에 대해 논의하고자 함

● II | 공공기관 예비타당성조사제도 분석

1. 공공기관 사업의 특성 및 평가

- 공공투자사업 시행으로 발생하는 공공재나 공공서비스의 유형은 다음과 같이 구분할 수 있음
 - 기후변화 관련 사업과 같이 국경을 넘어 전 세계적으로 비배제성과 비경합성을 만족하는 글로벌 공공재(global public goods)
 - 광역정보망 구축 등과 같이 국가 전체에 걸쳐 비배제성과 비경합성이 만족되는 국가적 공공재(national public goods)
 - 지방도로와 같이 비배제성은 만족되나 비경합성은 경우에 따라 만족되지 못하여 과도하게 이용할 때 혼잡의 우려가 있는 지방공공재(local public goods)
 - 공공재와 사적재의 특성을 모두 가지는 재화나 서비스로서, 개인적 소유권을 가질 수 있으므로 잠재적 소비자들을 배척시킬 수 있으나 경쟁시장에서 자유롭게 거래되지 않는 재화인 준공공재(quasi public goods) 등
- 사업이나 정책에 대한 평가는 단계에 따라 사전적 평가, 중간평가, 사후적 평가로 구분됨
 - 이 중에서 사전적 평가는 잘못된 정책이나 사업의 결정을 사전적으로 방지하는 것을 목적으로 하며 중간평가와 사후적 평가는 느슨한 집행을 방지하는 것을 목적으로 함
 - 공공부문은 공공부문이 가진 태생적인 비효율성으로 인해 사전적 평가를 통해 잘못된 사업이나 정책이 실행되지 못하도록 방지하는 것이 민간부문에서 보다 더욱 중요함
 - 김태일(2013)은 공공부문의 비효율성 문제에 대해 언급하며 “예산낭비라는 측면에서 잘못된 정책결정이 느슨한 정책집행보다 더 나쁜 영향을 미친다.” 고 언급함

2. 공공부문 사업에 관한 연구

- 문명재(2007)는 대형국책사업 집행실패모형에 대한 분석을 통해 향후 추진될 대형국책사업의 성공을 위한 함의를 제공하고자 함
 - 대형국책사업은 예산의 규모가 크고 장기적 국가발전계획과 밀접한 관련성을 가지며 관련정부부처와 이해당사자가 많은 국가전략사업이므로 신중하게 결정, 추진되고 관리되어야 한다고 언급
 - 그럼에도 불구하고 실제로는 당초 계호기를 초과하여 예산과 시간이 과도하게 소요되는 사례가 많을 뿐 아니라, 당초 기대한 사회적·경제적 효과에 미치지 못하는 사례가 늘어가고 있다고 지적
- 황성현(2011)은 재정건전성 제고를 위한 재정제도 개편방안으로서 재정통계 개편, 공기업 채무관리 강화, 국가재정운용계획 제도 운용의 개선과 더불어 예비타당성조사 제도의 강화, 재정사업 사후평가제도의 도입, 새로운 재정과일체계의 확립 등의 구체적 방안들을 제시함
 - 재정건전성 제고를 위한 재정제도 개편방안에 대해 논의하며 여러 가지 방안을 제시하였는데 그 중 수익모델이 없는 재정이 해야 할 사업을 공기업이 대신하여 담당하게 하는 행태를 사전에 차단하는 국가재정법상의 통제조항을 도입해야 한다는 주장을 제시
 - 또한 4대강 사업을 예비타당성조사를 제대로 거치지 않은 대표적 공공사업의 예로 들며 총사업비의 상당부분을 수자원공사가 담당하고 직접 사업을 수행하게 함으로써 예비타당성조사를 면제받고 재정적자와 국가채무를 줄여 보이기 위한 일종의 분식회계라고 지적
 - 예비타당성조사제도를 강화하기 위해서 조사 및 조사제외 대상을 법률로 규정하고, 재해예방과 국방부문 사업을 조사대상에 포함시켜야 한다고 언급

III | 예비타당성조사제도 수행 현황

1. 일반 재정사업

- 정부의 대규모 재정이 투입되는 각종 공공투자사업이 철저한 사전준비 없이 주먹구구식으로 추진되어 엄청난 예산낭비와 비효율을 발생시킨다는 지적이 과거부터 지속적으로 제기되어 왔음
 - 정부는 1998년 말부터 공공투자사업의 효율성 제고를 위한 노력의 일환으로 1999년도에 최초로 예비타당성조사제도를 도입함
 - 이전까지 각 부처 주관하에 실시한 타당성조사는 타당성 유무를 객관적으로 분석하기보다는 사업계획 수립의 성격이 강했음
 - 또한 타당성조사를 수행하는 용역기관이 조사를 의뢰한 부처사업에 대하여 타당성이 없는 것으로 결정짓기에는 현실적으로 어려운 측면이 있어 조사결과의 객관성과 신뢰성에 대한 의문이 제기되어 왔음
 - 실제로 1994~1998년 중에 완료된 타당성조사 33건 중 타당성이 없는 것으로 조사된 것은 1건에 불과함(디지털예산회계시스템)
- 예비타당성조사제도는 재정투자의 효율성을 높이기 위한 사전적임 타당성 검증평가제도임
 - 예비타당성조사제도는 대규모 재정사업에 대한 개괄적인 조사를 통하여 경제성 분석, 정책적 분석, 투자우선순위, 적정 투자시기, 자원조달 방법 등 사업의 타당성을 검토하여 대형신규사업의 신중한 착수와 재정투자의 효율성을 높이기 위한 제도임
 - 예비타당성조사를 통해 사업의 예산편성 및 기금운용계획을 수립하며 조사는 기획재정부장관 주관으로 실시하는 사전적인 타당성 검증평가제도로 볼 수 있음
 - 예비타당성조사를 실시하는 이유는 다음과 같음
 - 첫째, 수요가 없거나 경제성이 낮은 사업의 무리한 추진을 방지
 - 둘째, 예기치 않은 사업비 증액과 잦은 사업계획 변경으로 인한 재정운영의 불확실성을 차단
 - 셋째, 중도에 사업을 취소하는 것을 방지

- 넷째, 경제적·기술적 측면에서는 타당성이 있다 하더라도 전반적인 재정운용이라는 정책적인 측면에서 문제가 되는 경우가 있기 때문임
- 공공사업의 경우 사업의 규모가 크고, 파급효과도 전 국민을 대상으로 하는 것이어서 사전검토의 중요성이 더욱 큼
 - 예비타당성조사대상은 총사업비 500억 원 이상, 국가의 재정지원 규모 300억 원 이상인 신규사업 중 건설공사가 포함된 사업, 정보화·국가연구개발 사업, 사회복지·보건·교육·노동·문화·관광·환경보호·농림해양수산·산업·중소기업 분야의 사업임
 - 다만 다음과 같은 경우 예비타당성조사를 면제하고 있음
 - 공공청사의 신·증축사업, 문화재 복원사업, 국가안보에 관련되거나 보안을 요하는 국방 관련 사업, 남북교류협력에 관계되는 사업, 재해복구 지원 등 사업 추진이 시급하거나, 법령상 필수시설에 해당되는 경우 등과 같이 예비타당성조사의 실익이 없는 사업
 - 지자체나 민간 추진사업으로 국고 지원이 300억 원 미만인 사업

<표 1> 재정사업 예비타당성조사 면제사업

(국가재정법시행령 제13조 제2항에 해당하는 사업)

1. 공공청사·교정시설, 초·중등 교육시설의 신·증축 사업
2. 문화재 복원사업
3. 국가안보에 관계되거나 보안을 요하는 국방관련 사업
4. 남북교류협력에 관계되거나 국가 간 협약·조약에 따라 추진하는 사업
5. 도로 유지보수, 노후 상수도 개량 등 기존 시설의 효용 증진을 위한 단순개량 및 유지보수사업
6. 재해예방·복구지원, 시설 안전성 확보, 보건·식품 안전 문제 등으로 시급한 추진이 필요한 사업
7. 법령에 따라 설치하거나 추진하여야 하는 사업
8. 기초생활수급자, 장애인 등 수혜자에 대한 직접적인 현금·현물급여 지급 등 단순 소득이전을 목적으로 하는 사업
9. 출연·보조기관의 인건비 및 경상비 지원, 용자 사업 등과 같이 예비타당성조사의 실익이 없는 사업

10. 지역 균형발전, 긴급한 경제·사회적 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업으로서 기획재정부장관이 정하는 사업

- 1) 지역 균형발전관련 사업: 지역간 현저한 불균형의 해소 및 관역간 균형발전을 위해 추진하는 기반시설 지원 사업 등
- 2) 긴급한 경제·사회적 상황 대응 관련 사업: 경기침체, 대량실업, 환율급변동 등 대내외의 중대한 여건 변동에 대응하기 위해 긴급히 추진되는 사업 등
- 3) 기획재정부장관 면제 지정 사업(다음 각 호의 절차를 모두 거친 사업)
 - ① 사업목적 및 규모, 추진방안 등 구체적인 사업계획 수립 완료
 - ② 해당사업에 대한 국가 정책적 추진 필요성에 대해 관련기관간 협의 완료
 - ③ 관련 정책결정기구를 거쳐 국가 정책적으로 사업 추진이 확정
 - ④ 기획재정부장관이 재정사업평가 자문회의의 의견수렴을 통해 면제 필요성 인정

■ 예비타당성조사제도는 기획재정부의 「2009년도 예비타당성조사 운용지침」을 따르고 있으며 이 지침은 KDI에서 연구한 사업부문별 표준분석지침을 활용하여 작성됨

- 현재 KDI에서 발간한 표준분석지침의 사업부문은 총 8개로 ① 공항부문, ② 도로·철도부문, ③ 문화관광·과학·체육시설 부문, ④ 수자원부문, ⑤ 연구개발부문, ⑥ 정보화부문, ⑦ 항만부문, ⑧ 기타 비투자 재정부문임
- 이 중에서 비투자 재정부문은 노동, 사회·복지, 보건, 교육, 문화, 여성분야 등 일반 사회부문의 사업을 의미함(KDI, 2009)

■ 예비타당성조사는 분야별로 표준지침이 존재하지만 조사방법에 있어서는 공통적으로 경제성 분석과 정책적 분석으로 나누어 실시하고 있음

- 경제성 분석은 사업추진에 따른 비용과 편익의 정확한 추정을 바탕으로
 - 편익비용비율(benefit-cost ratio), 순현재가치(net present value), 내부수익률(internal rate of return) 등을 산정, 사업의 경제적 타당성 여부가 검증되고 있음
 - 또한 민간자본 유치 가능성을 판단하기 위하여 사업주체의 입장에서 재무적 타당성 분석이 별도로 실시되고 있음
- 정책적 분석에서는 지역경제 파급효과, 지역균형개발을 위한 지역낙후도 평가, 정책의 일관성 및 추진의지, 사업 추진상의 위험요인, 국고지원의 적합성, 자원조달 가능

성, 상위계획과의 연관성, 환경성 검토 등이 수행됨

- 이러한 분석이 유효한 의미를 갖도록 하기 위해 정확한 총사업비 추정
을 통해 잦은 설계변경으로 인한 사업비 증액을 방지하고, 다양한 대안
을 탐색하여 최적 노선·규모·입지 등을 제시함으로써 사업 추진이 효
율적으로 될 수 있도록 하고 있음

- 예비타당성조사 단계 이후 정부는 예비타당성조사를 통과한 사업과 예비타당성
조사 대상이 아닌 사업에 대해 재정여건과 사업우선순위 등을 고려하여 단계적
으로 예산을 편성함
- 재정사업 예비타당성조사 수행 현황을 살펴보면 1999년 제도도입 이후 2011년
까지 총 588건, 272조원 규모의 사업에 대해 예비타당성조사를 실시함
 - 이 중 타당성이 미흡한 220개(37%), 118조원 규모의 사업추진을 억제하는 등 대규
모 공공사업의 투자효율화에 큰 기여를 하고 있음(디지털예산회계시스템)
 - 예비타당성조사제도는 경제적 효율성뿐만 아니라 지역균형발전요소를 포함한 정책적
분석을 강화하는 등 지속적인 제도개선을 통해 재정사업의 타당성 검증을 보다 강화
하고, 합리적인 예산편성을 위한 객관적인 기초정보를 제공해왔다는 평가도 받고 있
음(이태성, 2012)

2. 공공기관 자체사업

- 본 연구에서 의미하는 공공기관 자체사업이란 국가의 재정이 직접적으로 투입된
사업(재정사업)이 아닌 공공기관의 재원이 활용되어 수행되는 사업을 의미함
 - 공공투자사업의 범위를 국가가 주도적으로 재원을 조달하는 사업에 한정할 것인가,
아니면 국가가 주도적으로 추진하는 사업에 한정할 것인가에 대한 논의는 선행연구
에서 공통적으로 정의된 바 없음
 - 현재 정부가 국가재정법의 예비타당성조사 대상으로 규정하고 있는 사업은 국가의
재정지원 규모를 기준으로 하고 있음.
 - 그러나 대규모 정책사업 중에는 국가가 재정을 직접 투입하지 않더라도 국가나 국
가의 위임을 받은 공기업이나 민간기업이 기본구상 계획을 수립하거나 국가의 승인을
받아서 추진하는 사업들이 있으나 현행 국가재정법상 규정하는 예비타당성조사 대상

에는 해당되지 않음

- 신도시 개발이나 4대강 사업 등이 대표적인 사례임
- 이 사업들은 국가재정이 직접 투입되지 않더라도 사업의 추진 여부나 내용을 국가가 기획하고 주도하고 있다는 점에서 정책사업이라 할 수 있음

■ 정부는 국고지원 없이 공공기관이 자체적으로 추진하는 위와 같은 사업들이 예비타당성조사를 받지 않아 무분별하게 추진될 수 있다는 문제의식을 바탕으로 2005년부터 공기업·준정부기관이 신규사업을 추진하는 경우 사전에 자체적으로 타당성조사를 실시하도록 함

- 특히 총사업비 500억원 이상인 대규모 사업에 대해서는 외부전문기관의 예타를 받도록 규정함

- 그러나 2010년에도 21개 공기업 중 12개 기관이 총사업비 500억원 이상의 대규모 사업(출자)을 수행하고 있었으나, 이 중 대부분의 기관이 예타를 외부전문기관에 의뢰하기 보다는 자체적으로 수행한 것으로 나타남
- 공공기관이 수행하는 자체사업에 대한 예타의 적용배제사업을 폭넓게 인정하고, 외부전문기관 선정도 기관에 일임하여 공공기관이 임의로 지정한 기관에 의해 예타가 수행되었으며 이에 따라 예타 결과에 대한 객관성 및 신뢰성에 대한 문제가 제기된 것임

■ 2010년에 제도마련 및 보완준비를 거쳐, 2011년 상반기부터 공공기관이 추진하는 대규모 사업에 대해서도 외부 전문기관에 의한 예비타당성조사를 시행하는 방안을 추진했으며, 2012년부터 본격적으로 수행됨

- 대상사업은 공공기관 사업 중 총사업비 500억원 이상이면서 국가의 재정지원 및 공공기관 부담분의 합이 300억원 이상인 신규투자사업, 자본출자에 해당하는 사업에 대하여 실시함
- 이전과 달라진 것은 외부 검토기관을 해당 공공기관이 임의로 선정하던 이전의 방식과는 달리, 외부 전문기관을 KDI로 한정하였다는 점임
- 그리고 기존에 조사 면제대상이 포괄적이고 애매하여 기관의 예타 회피수단으로 악용되고 있다는 지적에 따라 면제대상을 축소하여 해외사업에 대해서도 예타를 받도

록 함(한국조세연구원, 2011)

<표 2> 2012년 예산편성지침 수정 사항

2010년 예산편성 지침	2011년 예산편성 지침(안) 및 2012년 예산편성지침
<p>□ 신규 투자사업·자본출자 예산은 관계 법령상 기관의 고유목적사업으로 한정한다. 다만, 해외에서 사업을 수행할 경우는 그러하지 아니하다.</p> <p>○ 신규 투자사업, 자본출자는 타당성 조사를 실시하여 예산을 반영하되, 총사업비 500억원 이상의 경우는 외부전문기관의 예비타당성 조사를 실시하여 타당성이 인정된 경우에 예산을 반영한다.</p> <p>▪ 다만, 국가정책사업(또는 국고 지원사업), 예비타당성 조사에 따른 불필요한 예산 낭비와 사업 지연 등이 객관적으로 예상되는 사업은 예외로 한다.</p>	<p>□ 신규 투자사업, 자본출자는 예비타당성 조사를 실시하여 예산을 반영하되, 총사업비 500억원 이상의 경우는 기획재정부 장관이 지정하는 신뢰성 있는 외부전문기관에 의뢰하여 수행한다.</p> <p>▪ 다음 각호는 예비타당성조사 대상에서 제외한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 정부예산이 지원되는 사업 중 국가재정법 제38조 규정에 의거 예비타당성조사를 실시하는 사업 2. 재해예방·복구지원, 시설 안전성 확보 등 긴급을 요구하는 사업 3. 기관의 특수한 사정 등을 감안하여 주무부처 장관이 기획재정부 장관과 협의하여 인정하는 사업

자료: 한국조세연구원, 2011

- 공공기관 예비타당성조사의 면제범위에 대한 보다 구체적인 언급이 포함되고 일부 내용이 수정되었지만 여전히 면제될 수 있는 여지가 크기 때문에 실효성이 떨어진다는 지적이 제기됨

<표 3> 공공기관 예비타당성조사 면제사업

1. 국가재정법 제38조에 의거하여 예비타당성조사를 실시하는 사업
2. 재해예방·복구지원, 시설 안정성 확보 등 긴급을 요하는 사업
3. 기관의 특수한 사정 등을 감안하여 주무부처가 재정부와 협의하여 인정한 사업
 - 1) 사업의 추진여부가 법률 또는 정부정책에 의해 확정된 경우
 - 2) 정부간 외교협정에 따라 추진되는 사업이라고 판단되는 경우
 - 3) 사업내용이 공공서비스 제공을 위해 반드시 필요하다고 판단되는 경우

4) 기타 예비타당성조사를 수행하는 것이 적절하지 않다고 판단되는 경우

자료: 기획재정부, 공공기관 예비타당성조사 내실화 방안, 2012.11.26

- 예비타당성조사의 방법은 일반 재정사업에 사용되는 방법과 동일
 - 즉, 공공기관이 추진하는 대규모 사업에 대한 개괄적인 조사를 통하여 경제성 분석, 정책적 분석, 투자우선순위, 적정 투자시기, 자원조달 방법 등 사업의 타당성을 검토
- 공공기관 사업에 대한 예비타당성조사 수행 현황을 살펴보면 다음과 같음
 - 2011년 공공기관이 추진한 총사업비 500억원 이상의 대규모 신규사업 중 예비타당성조사제도의 대상이 되는 사업이 총 161개이며 이 중 사업주체가 공기업인 사업이 140개(87%), 준정부기관 사업이 21개(13%)를 차지
 - 사업유형별로는 법률에 따른 사업이 137개로 전체의 85.0%로 대부분이며, 시설안전·유지보수 사업이 14개로 8.6%, 정부정책에 따른 사업이 1개로 0.6%임
 - 국내외 비중을 살펴보면 국내사업이 137개(85.0%)이며 해외사업은 전체사업의 15%인 24개임
- 총 161개 사업 중에서 실제 예비타당성조사가 실시된 사업은 16개로 전체 대상 사업의 9.9%에 해당하며 나머지 145개 사업은 법률에 따른 사업 등에 해당되어 예비타당성조사제도를 면제받음
 - 예비타당성조사가 실시된 16개 사업 중 1개 사업은 현재 타당성 검증중이며, 1개 사업은 기관이 중도에 사업을 포기했음
 - KDI의 타당성 검증이 완료된 14개 사업 중 4개 사업(총사업비 0.9조원)이 타당성 부족으로 나타나, 사업추진이 중단됨
 - 사업이 중단된 4개의 타당성 부족사업의 경우 해당 공공기관이 다른 외부전문기관을 통해 자체 실시한 타당성 검증에서는 타당성이 있는 것으로 판정된 바 있음(기획재정부, 2013)

1) 국무회의, 경제정책조정회의 등 주요 정책결정기구에서 심의·의결된 정책

3. 비교

- 다음의 <표 4>는 일반 재정사업에 대한 예비타당성조사제도와 공공기관 사업에 대한 예비타당성조사제도를 비교분석한 것임

<표 4> 재정사업 예타 vs 공공기관 예타 비교

	재정사업	공공기관 사업
평가근거	국가재정법 제38조(법률)	공운법 제50조1항3호에 의거하여 「공기업·준정부기관 예산편성지침」에 규정
도입시기	1999년	2011년
평가주체	기획재정부장관의 의뢰로 KDI 공공투자관리센터 주관 하에 과제별로 민간 전문가, 연구기관, 기타 국책연구기관 등 관련분야의 전문가들이 참여하는 조사팀 구성(국가연구개발사업의 경우는 KISTEP에서 수행)	기획재정부장관의 의뢰로 KDI 공공투자관리센터 주관 하에 과제별로 민간 전문가, 연구기관, 기타 국책연구기관 등 관련분야의 전문가들이 참여하는 조사팀 구성
평가대상 및 범위	총사업비 500억원 이상이고 국고지원 규모가 300억원 이상인 신규 재정사업 * 면제사업 <표 > 참고	공기업·준정부기관이 추진하는 총사업비 500억원 이상의 대규모 신규사업 * 면제사업 <표 > 참고
평가방법	경제성 분석, 정책적 분석, 지역균형발전 분석에 대한 평가결과를 종합적으로 고려하여 사업타당성에 대한 최종결론을 도출하며, 정보화 사업과 국가연구개발사업은 기술성 분석을 포함	사업유형에 관계없이 수익성 위주로 타당성 평가 - 국내사업: 공공성 40%, 수익성 60% - 해외사업: 공공성 30%, 수익성 70%
평가과정 및 절차	주무관청 사업계획 수립→기획재정부에 의뢰→재정사업평가 자문회의에서 대상사업 선정→외부기관(KDI) 조사→조사 통과사업에 대한 예산편성	공공기관 사업계획 수립→주무부처와 기획재정부에 제출→주무부처와 재정부가 협의하여 면제사업 선정→외부기관 조사(KDI)→조사결과 타당성 부족시 사업추진 중단
평가결과의	조사 통과사업과 조사대상이 아닌	조사결과 타당성 부족시 사업추진

환류	사업에 대해 재정여건과 사업우선순위 등을 고려하여 단계적으로 예산 편성	중단
-----------	---	----

- 재정사업과 공공기관 사업에 적용되는 예비타당성조사제도를 비교하면 다음과 같은 점에서 차이가 있음
 - 평가대상 및 범위가 총사업비 500억원 이상인 것은 동일하지만 국고지원규모가 300억원 이상인 경우 재정사업 예비타당성조사가 적용되며 공공기관 재원이 500억원 이상인 경우는 공공기관 예비타당성조사가 적용됨
 - 평가근거가 재정사업 예비타당성의 경우 국가재정법 제38조에 법률로서 명시하고 있으나 공공기관에 대한 예비타당성조사는 법률에 명시적인 규정이 없어 법적근거가 부족
 - 대상사업의 선정시 재정사업과는 달리 공공기관에 대한 예비타당성조사는 외부전문가의 참여없이 주무부처 및 기획재정부가 협의하여 대상 및 면제사업을 결정함에 따라 객관성이 미흡하다는 지적이 제기됨
 - 면제사업이 일반 재정사업에서 적용되는 면제범위 + 기관의 특수한 사정 등을 감안하여 주무부처가 재정부와 협의하여 인정한 사업까지 포함되어 실효성 측면의 문제점이 제기됨
 - 특히, 공공기관 신규사업의 대부분을 차지하는 법률·정부정책에 따른 사업의 면제비중이 과도하여 제도의 실효성 저하문제가 제기됨
 - 전체 신규사업 161개중 138개(85.7%)가 법률·정부정책에 따른 사업에 해당되고 138개중 127개(92.0%)가 면제

IV | 사례: 신도시개발사업

1. 신도시개발사업의 예비타당성조사 면제

- 신도시 개발 및 택지개발사업은 토지주택공사가 지속적으로 수행하는 주요사업군 중 하나이나 현행 제도하에서 예비타당성조사가 면제됨

- 동 사업군은 정부의 재정지원 없이 토지구획공사의 자체재원으로 수행되는 자체사업이나 ‘택지개발촉진법’에 따라 수행되는 사업으로 정책사업이라 볼 수 있음
 - 해당 사업 이외에도 토지구획공사가 수행하고 있는 보금자리주택사업, 혁신도시사업, 산업단지 조성사업 등은 모두 관련 법률이나 정부계획하에서 수행되는 사업으로 예비타당성조사대상에서 제외됨
 - 신도시 개발 및 택지개발 사업도 이와 동일한 근거에 의해 예비타당성조사가 면제되었음(기관 제출자료 참고)
- 신도시 개발 및 택지개발사업은 토지구획공사가 자체재원으로 수행하는 총사업비의 절반 이상을 차지하는 대규모 사업이나 예비타당성조사는 면제되고 있으며 이에 따른 문제점이 다수 제기된 바 있음
- 2010년~2012년 기간 동안 공사가 신도시 개발 및 택지개발사업에 집행한 총 금액은 40조 4,382억원과 13조 7,796억원으로 토지구획공사가 자체재원으로 수행하는 전체 사업비의 59.4%를 차지하는 대규모 사업임
 - 2013년 감사원은 공사에서 대규모 택지(신도시) 개발사업 추진에 있어서 수요확보가 어려울 것이 예상됨에도 불구하고 구체적 계획 없이 막연하게 사업을 진행시켰다는 지적을 제기한 바 있음
 - 또한 중복투자에 따른 공급초과로 약 9조원 가까운 사업비를 투입했으나 용지만 매입한 후 부지조성공사조차 착공하지 못하고 있는 등 적정 수요를 감안하지 않은 채 무리하게 사업을 추진하여 사업추진이 지연되고 금융비용이 지출되고 있다는 문제점도 제기된 바 있음(국회예산정책처, 2009)
 - 당시 예산정책처 역시 공사가 택지(신도시) 개발사업을 추진함에 있어 사업추진의 타당성조사도 없이 추진하였으며 공사의 재무구조를 분석했을 때 자원조달이 불확실함에도 불구하고 무리한 사업을 추진한 것으로 분석하였음
 - 즉 사업의 추진 필요성과 적정규모에 대한 검토가 부족한 상태에서 사업을 수행한 것으로 판단한 것임
- 신도시(택지) 개발사업의 사례를 살펴보면 사업 성격이 법률에 근거한 혹은 정부계획에 의해 수행된 정책사업이나 공공기관의 자체재원으로 수행된 사업인 경우 재정사업에 대한 예비타당성조사와 공공기관 사업에 대한 예비타당성조사대상에서 모두 제외되어 실질적으로 기관의 자체 타당성 검증 이외에는 불필요한 사업의 추진을 억제할 수 있는 방법이 없다고 볼 수 있음

- 이러한 사업들은 대부분 대규모 예산이 소요되는 대형사업으로 사업기간이 길고 소요되는 예산 역시 크기 때문에 사업의 타당성조사가 더욱 필요함에도 불구하고 현행 예비타당성제도 하에서는 면제대상이 됨

2. 개선방안(기관수립 방안)

- 신도지(택지) 개발사업을 포함한 LH공사가 수행하는 대부분의 사업들은 사업규모가 크지만 대부분 법률에 의거한 정책사업으로 그동안 예비타당성조사를 면제받았으며 이에 따른 문제점이 지속적으로 제기됨
 - 특히 2012년 9월부터 진행된 감사원의 ‘공공기관 재무 및 사업구조조정실태 감사결과’ 에서 LH는 장기간 사업지연지구에 대한 사업타당성 재검토와 사업정상화 방안을 마련할 것을 요구받음
 - 국토부도 올해 7월 감사원의 감사결과를 반영, 사업착수 전 전문기관의 사업타당성 평가와 외부전문가의 내부심의 확대 등의 개선을 LH에 요청함
- 이에 따라 LH는 신규사업을 위한 지구지정 제안 전에 정부에 예비타당성조사를 의뢰, 외부전문기관(KDI)의 조사를 받기로 함
 - LH공사는 예비타당성조사 결과 적자가 예상되는 사업지구는 지구지정 자체가 어려울 것이라고 설명함
 - 지구 지정후 보상착수가 장기간 지연되고 있는 사업지구도 외부전문기관(KDI, 국토연구원) 등에 사업타당성 조사를 시행할 예정임
 - 조사결과에 따라 사업우선순위, 최적의 착수시기를 결정해 재무역량 범위내 사업추진으로 부채부담 완화에 기여할 계획임
 - 그동안 내부 임직원만으로 구성된 투자심사위원회도 분야별 외부전문가를 심의위원으로 발탁할 계획임
 - 도시계획, 건설, 보상, 판매 등 분야별 전문가로 구성하며 심의안전별 참여전문가를 선정해 심의에 참여하게 됨
 - 외부전문가 참여로 심의 전문성 보완과 투명하고 객관적인 신뢰도 향상을 꾀한다는 것이 LH의 개선방안임

• V | 2012년 개선안(기재부발표) :

- 정부는 공공기관이 수행하는 사업에 대한 예비타당성조사제도에 대한 문제점이 지속적으로 제기되는 바, 2012년 11월 ‘공공기관 예비타당성조사 내실화 방안’을 마련함
 - 공공기관 예비타당성조사제도가 실질적으로 공공기관의 재무건전성을 확보하는데 기여할 수 있도록 개선하는 것을 기본 방향으로 하고 있음
 - 이를 위해 재정사업 예비타당성조사제도에 준하는 수준으로 제도운영의 투명성을 강화하고 실효성을 확보하는 장치를 마련하고자 함

1. 제도운영의 투명성·객관성 확보

- 민간전문가 중심 자문회의 구성·운영
 - 예타제도 운영과 관련된 중요사항을 투명하고, 객관적으로 결정하기 위하여 공공기관 예타 자문회의 구성·운영
 - 재정사업 예타: 민간전문가 등으로 재정사업평가 자문회의 운영중
 - (기능) 제도운영과 관련된 중요사항에 대해 자문에 응하고 필요한 사항을 건의
 - 예타 대상사업의 선정, 면제기준 및 평가방식 변경, 예타 수행기관 지정 및 기타 효율적 제도운영과 발전을 위해 필요한 사항 등
 - (구성) 위원장 1인(재정부 공공정책국장)과 관련 정부위원 및 7인 내외의 민간위원으로 구성
 - 기획재정부 소관과장, 논의사업과 관련된 관계부처 과장급 공무원
- 법적근거 명확화
 - 공운법을 개정하여 예타제도의 법적 근거를 마련
 - 재정사업 예타의 경우 국가재정법(제38조)에 규정
 - 현재 의원입법으로 3건이 발의되어 있음(재정위 소위 계류중)
 - 또한, 공운법 개정을 전제로 별도의 독립된 ‘예타 지침’ 마련·운영

2. 면제사업에 대한 관리강화

■ 면제기준 구체화 등 면제요건 강화

- 현재 다소 포괄적·추상적으로 규정되어 있는 주무부처와 재정부의 협의 예타면제기준을 보다 구체화
- (법률에 따른 사업) ①법률에 사업추진이 규정되어 있고 ②사업계획이 구체적으로 수립되어 있는 경우에 ③공공기관 예타 자문회의를 거쳐 면제하는 것으로 구체화

현행	개선(안)
· 사업의 추진여부가 법률에 의해 확정된 경우	· 사업의 추진여부가 법률에 의해 확정된 경우 (주) 법률에 사업추진이 규정되어 있고 사업계획이 구체적으로 수립되어 있는 경우에 한하여 공공기관 예타 자문회의를 거쳐 면제

(예시) 수공의 지자체 상수도 통합운영 위수탁사업:

(현재) 수도법 제23조(수도시설 운영·관리업무의 위탁)를 근거로 면제

(향후) 수도법 규정 및 사업계획의 구체적 수립여부를 자문회의에서 검토하여 면제

- (정부정책사업) 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가정책적으로 추진이 필요한 경우에 공공기관 예타 자문회의를 거쳐 면제

현행	개선(안)
· 사업의 추진여부가 정부정책에 의해 확정된 경우	· 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 경우에 한하여 공공기관 예타 자문회의를 거쳐 면제 - 경기침체, 대량실업, 환율급변동 등 대내외의 중대한 여건 변동에 대응하기 위하여 긴급히 추진되는 사업

(예시) 캠코의 LH 유휴부동산 매입사업:

(현재) 당장협의를 거쳐 관계부처 합동으로 마련되어 면제 →

(향후) 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등의 해당여부를 자문회의에서 검토하여

면제

- (공공서비스 제공사업) 면제대상에서 제외
 - 공공서비스 해당여부에 대한 판단이 어렵고, 대부분 법률 또는 정부정책에 해당되며 면제 예외조항이 별도로 있음을 감안
- (정부간 외교협정에 따른 사업 및 기타 예타 부적절 사업) 자문회의를 거쳐 면제

현행	개선(안)
<ul style="list-style-type: none"> • 정부간 외교협정에 따라 추진되는 사업이라고 판단되는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> • 정부간 외교협정에 따라 추진되는 사업이라고 판단되는 경우로서 <u>공공기관</u> 예타 자문회의를 거쳐 면제
<ul style="list-style-type: none"> • 기타 예비타당성조사를 수행하는 것이 적절하지 않다고 판단되는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> • 기타 예비타당성조사를 수행하는 것이 적절하지 않다고 판단되는 경우로서 <u>공공기관</u> 예타 자문회의를 거쳐 면제

■ 면제사업에 대한 적정성 검토 등 도입

- 면제사업이라 하더라도 특정요건에 해당되는 사업에 대해서는 사업규모 적정성 검토 제도 도입 검토
 - (예시) 통상적으로 수행하지 않는 새로운 비정형적 사업
 - (예 : 재정사업 예타의 경우 국제과학비즈니스벨트사업)
- 법령에 따른 중장기계획 등에 포함되는 사업에 대한 일괄 타당성조사 도입 검토
 - 일괄 타당성조사: 해당계획에 포함된 개별사업 간에 상호연계성이 높고 우선순위에 영향을 미칠 가능성이 있는 경우에는 계획에 포함된 개별사업들에 대하여 일괄적으로 조사
 - (예시) 재정사업 예타의 경우 도로정비기본계획, 국가철도망구축계획 등
- 보다 구체적인 방안은 재정사업 예타의 사례를 참고, 민간전문가와의 협의 등을 거쳐 2013년 상반기중 마련(아직 발표되지 않음)

3. 평가방식 개선

- 비수익형 국내 및 해외사업 : 공공성 위주의 평가

- 공공서비스가 안정적으로 제공될 수 있도록 국민경제적 편익, 정책성 등 공공성 위주로 평가

현행	개선(안)
(국내) 공공성 40%, 수익성 60% (해외) 공공성 30%, 수익성 70%	공공성 70%, 수익성 30%

(예시) 부산항 일반부두 재정비사업(966억원) : 공익성 사업이나 수익성지수가 낮게 평가(0.41)되어 예타 통과가 쉽지 않았음

■ 수익형 국내 및 해외사업 : 수익성 위주의 평가

- (국내사업) 수익성 비중을 10%p 상향
- (해외사업) 현행 공공성 및 수익성 평가비중을 유지

현행	개선(안)
(국내) 공공성 40%, 수익성 60% (해외) 공공성 30%, 수익성 70%	공공성 30%, 수익성 70%

VI | 결론 및 시사점

- 공공기관 예타는 기재부의 내실화방안 마련으로 그동안 지속되었던 제도의 문제점이 어느 정도 보완되었지만 재정사업 예타와 비교했을 때 여전히 다음과 같은 점이 보완되어야 함
- 향후 구체적인 운용방안을 수립할 때 이러한 문제점들을 보완할 수 있도록 지침에 반영해야 함

1. 사업간 우선순위 제출 필요

- 현재 재정사업 예타는 부처별, 분야별로 사업우선순위를 제출하도록 하고 있으며 제출시 사업규모, 사업기간, 총사업비 및 차년도 예산요구 등의 내용도 기입하도록 되어 있음. 총사업비의 경우 국고, 지자체, 민자로 구분하여 사업비 출처도 기입하도록 되어 있음.
 - 또한 사업별로 사업의 목적, 추진경위, 추진체계 및 자원조달방식 등을 기술하도록 되어 있음.
 - 자원조달방식은 지원형태에 따라 융자, 보조, 정책 지원 등으로 분류
 - 사업운영체계, 사전용역, 사업기대효과, 사업추진의 적시성, 중장기 계획과의 연계성, 기존 사업과의 차별성, 국고지원의 적합성, 소요자원의 규모와 확보방안, 지역균형발전 요인, 사업추진상의 위험요인과 대응방안, 선행 예비타당성조사 이력, 정부고시 민간투자사업 대상여부, 예비타당성조사 면제요청 사유 등 구체적인 계획안을 제시하도록 하고 있음
 - 이를 통해 부처별 사업에 대한 내용을 전반적으로 파악할 수 있으며 우선순위를 정하여 사업비를 운영할 수 있도록 하고 있음
- 단순히 예비타당성조사 대상 사업에 대한 이해만 가지고는 예타 제도 운영의 목적을 달성하기 어려우며 전체 사업에 대한 이해가 있어야 함

2. 면제사업이라 하더라도 사업규모가 일정범위 이상 큰 경우 예타를 받도록 할 수 있는 규정 필요

- 위의 LH의 신도시(택지)개발사업의 사례에서 볼 수 있듯 법률에 의한 정책사업으로 예타를 면제받은 경우도 사업규모가 방대하며 지속사업인 경우 예타 면제로 인한 부작용이 클 수 있음
- LH의 경우는 수행하는 대부분의 사업이 정책사업이나 부채규모가 급증하며 모든 사업에 대한 전면 재검토가 이루어지는 등 외부적·내부적으로 전체 사업에 대한 구조조정이 이루어져야한다는 의견이 지속적으로 제기됨
 - 이에 공사는 예타 면제대상이 되는 사업이라 할지라도 공사가 수행하는 모든 신규사업에 대해서 예비타당성조사를 받기 위한 계획을 수립
- LH공사 뿐만이 아니라 현재 부채문제가 심각한 공공기관들은 대부분 사업규모가 방대하지만 법률에 의거한 정책사업으로 예타를 면제받고 있음
- 그러나 LH공사의 사례와 같이 일정 규모 이상의 사업(신규사업)은 의무적으로 예타를 받도록 해야 할 것임

3. 결과 활용의 부족

- 재정사업 예타는 운용지침(2012년) 제9장에서 조사결과의 활용에 대해 다음과 같이 명시하고 있음
 - 제42조(예비타당성조사 결과의 통보) 기획재정부장관은 예비타당성조사 결과가 예산편성 및 기금운용계획 수립에 효과적으로 활용될 수 있도록 조사가 완료되는 즉시 그 결과를 해당 부처에 통보하여야 한다.
 - 제43조(예산편성 및 기금운용계획과의 연계) 각 중앙관서의 장은 예비타당성조사 결과 타당성이 확보된 사업(예 : AHP \geq 0.5)의 추진을 위해 사업의 시급성, 자원여건, 지자체 협의 등 사업 추진여건을 감안하여 기획재정부장관에게 해당 사업에 대한 예산 등을 요구할 수 있다
 - 제44조(예비타당성조사 결과의 공개) 예비타당성조사 수행기관은 예비타당성조사

완료시 최종보고서를 기획재정부장관에게 제출하여야 하며, 수행기관의 홈페이지 등을 통해 조사 결과를 공개하여야 한다.

- 예비타당성조사제도가 실효성을 가지기 위해서는 결과의 활용 측면이 지침에 명시되어야 함
 - 현재 재정사업 예타는 예타결과가 예산편성 및 기금운용계획 수립에 활용되고 있으며 조사결과를 공개하도록 명시하고 있음
 - 이를 통해 제도의 실효성이 확보될 수 있으므로 공공기관 예비타당성조사도 조사결과가 실제로 활용될 수 있도록 지침에 명시해야 함
 - 예를 들어, 예타를 통과하지 못한 사업을 추진할 경우 경영평가에서 불이익을 줄 수 있도록 한다거나
 - 조사결과를 의무적으로 홈페이지에 공시하도록 하는 등

<참고문헌>

- 김태일(2013), 국가는 내 돈을 어떻게 쓰는가, 응진지식하우스
- 문명재 · 이철주 · 주기완 · 하연희 · 곽연륜(2007), 대형국책사업 집행실패의 영향 요인 분석, 한국정책학회보, 16(2)
- 황성현(2011), 재정건전성 제고를 위한 제정제도 개편방안, 재정학연구, 4(2)
- 민주정책연구원(2011), 대규모 국책사업의 추진결정 체계 개선방안 연구: 4대강 사업을 사례로
- 기획재정부(2012), 2012년도 예비타당성조사 운용지침
- 기획재정부(2012), 공공기관 예비타당성조사 내실화 방안
- KDI 공공투자관리센터(2011), 예비타당성조사 제도 및 쟁점, 월례 워크숍 발표자료
- KDI 공공투자관리센터(2012), 공공기관 사업 예비타당성조사, 월례 워크숍 발표자료
- 아주경제(2013.08.04), “LH 택지지구 등 신규 사업 추진 까다로워진다”
- 머니투데이(2013.08.04), “LH, 신규사업시 예비타당성조사 받는다”