



본 보고서는 환경부로부터 친환경 인증을 받은 재활용 종이로 인쇄되었습니다.

2023년 타당성재조사 보고서

한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성

2023년 타당성재조사 보고서

2023년 타당성재조사 보고서

한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성

한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성

KIPF 한국조세재정연구원

(30147) 세종특별자치시 시청대로 336
TEL 044-414-2114 www.kipf.re.kr

KIPF 한국조세재정연구원

KIPF 한국조세재정연구원
정부투자분석센터

2023년 타당성재조사 보고서

한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성

제 출 문

기획재정부 장관 귀하

본 보고서를 귀 기획재정부가 의뢰한 『한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위
위령시설 조성』의 타당성재조사 최종보고서로 제출합니다.

2024. 12.

한국조세재정연구원 원장 이 영

< 연구진 >

▣ 「한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성」
타당성재조사

한국조세재정연구원 연구진 : 박정흠 부연구위원(연구총괄)
이세미 연구원
김정현 연구원

외부 연구진 : 박태성 소장(공공건축연구원)
조창익 교수(한림대학교)

검토위원 : 정은성 소장(정인건축)
김하영 교수(전북대학교)

〈위치도 및 조감도〉



목 차

요약	1
I. 타당성재조사의 개요	81
1. 사업의 추진 배경 및 목적	81
가. 사업의 추진 배경	81
나. 사업의 목적 및 기대효과	82
2. 사업의 주요 내용	82
가. 사업의 추진 근거	82
나. 사업의 추진 경위	83
다. 사업의 주요 내용	84
3. 타당성재조사의 주요 내용	90
가. 타당성재조사의 절차	90
나. 타당성재조사의 내용	91
다. 타당성재조사의 기본 방향	92
라. 타당성재조사의 수행방법	93
II. 기초자료 분석 및 조사의 주요 쟁점	97
1. 사업대상지역 현황	97
가. 자연환경 및 생활환경 분석	97
나. 사회·경제적 지표	99
다. 사업대상지 현황 분석	102
2. 유해 및 유품 현황	106
가. 유해 및 유품 발굴 현황	106
나. 유해 및 유품 안치 현황	108

3. 관련 법률 및 계획 검토	110
가. 관련 법률 검토	110
나. 관련 계획 검토	111
4. 유사사례 검토	115
가. 제주4·3평화공원	115
나. 거창사건추모공원	116
다. 산청·함양사건추모공원	117
라. 노근리평화공원	118
5. 타당성재조사의 주요 쟁점	119
가. 사업계획 적절성의 쟁점	119
나. 비용 추정의 쟁점	120
다. 수요 및 편익 추정의 쟁점	123
라. 정책성 분석 관련 쟁점	125
마. 검토안 및 대안의 설정	126
Ⅲ. 사업계획의 적절성 검토	128
1. 사업계획의 적절성 검토 개요	128
가. 사업계획 개요	128
2. 사업계획의 검토	131
가. 사업부지 검토	131
나. 시설규모 검토 기준	139
다. 시설계획 검토	140
라. 검토안 및 대안의 면적 구분	157
Ⅳ. 비용 추정	158
1. 비용 추정의 개요	158
가. 기본 방향	158

나. 총사업비 산정방법 및 기준	159
다. 분석 기준연도	160
라. 요구안 총사업비	161
2. 총사업비 추정	163
가. 공사비	163
나. 보상비	183
다. 시설부대경비	197
라. 예비비	205
마. 총사업비 종합	206
바. 연차별 투자계획	207
3. 운영비 추정	209
가. 요구안 운영비	209
나. 운영비 검토	210
4. 비용 종합	218
가. 잔존가치	218
나. 경제성 분석을 위한 총사업비	219
다. 경제성 분석을 위한 연차별 투입비용	220
라. 비용흐름	222
V. 수요 추정	225
1. 수요 추정의 개요 및 방법론	225
가. 수요 추정의 개요	225
나. 수요 추정의 방법	228
2. 수요 추정	230
가. 중력모형의 설정	230
나. 유사시설 기준 중력계수의 산정	231
다. 중력모형을 이용한 수요 추정의 결과	237

VI. 편익 추정	241
1. 편익 추정의 방법론	241
가. 편익의 종류	241
나. 편익 추정의 방법론	243
2. 조건부 가치측정법	255
가. 개요	255
나. 추정 절차	256
다. 추정모형	261
3. 지불의사 분석을 위한 설문조사	263
가. 조사대상 및 표본	263
나. 조사방법	265
다. 설문조사 결과	266
라. WTP 추정 결과	272
4. 편익의 종합	276
VII. 경제성 분석	278
1. 분석의 전제	278
가. 분석 기법	278
나. 기본 전제	280
2. 경제성 분석의 결과	281
VIII. 정책성 분석	284
1. 정책성 분석의 체계	284
2. 사업추진 여건	285
가. 내부여건	285
나. 외부여건	289

3. 정책효과	293
가. 일자리 효과	295
나. 생활여건 영향	302
다. 환경성 평가	305
라. 안전성 평가	306
마. 사업특화항목	308
IX. 지역균형발전 분석	313
1. 지역균형발전 분석의 개요	313
2. 지역낙후도 평가	313
가. 지역낙후도지수 산정 및 지표	313
나. 지역낙후도 평가 결과	319
3. 균형발전효과 분석	321
X. 종합결론 및 정책제언	340
1. AHP 분석의 개요	340
2. AHP를 활용한 종합판단	341
3. 종합결론 및 정책제언	351
부록	358

표 목차

〈표 Ⅰ-1〉 사업의 주요 추진 경위	84
〈표 Ⅰ-2〉 한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성 사업의 주요 내용	85
〈표 Ⅰ-3〉 총사업비 변경 요구 내역별 사유	86
〈표 Ⅰ-4〉 세부 시설별 면적	86
〈표 Ⅰ-5〉 타당성재조사의 배경	89
〈표 Ⅱ-1〉 대전광역시 행정구역	99
〈표 Ⅱ-2〉 대전광역시 인구수	100
〈표 Ⅱ-3〉 대전광역시 자동차 등록대수	100
〈표 Ⅱ-4〉 대전광역시 산업별 사업체 및 종사자 수	101
〈표 Ⅱ-5〉 대전광역시 동구 사업체 및 종사자 수	102
〈표 Ⅱ-6〉 유해 및 유품 발굴 현황(2023년 11월 기준)	106
〈표 Ⅱ-7〉 희생자 유해 및 유품 보관 현황(모빌랙)	109
〈표 Ⅱ-8〉 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률	111
〈표 Ⅱ-9〉 2023년 행정안전부 업무계획	113
〈표 Ⅱ-10〉 2023년 대전광역시 업무계획	114
〈표 Ⅱ-11〉 제주4·3평화공원 시설 개요	115
〈표 Ⅱ-12〉 거창사건추모공원 시설 개요	116
〈표 Ⅱ-13〉 산청·함양사건추모공원 시설 개요	117
〈표 Ⅱ-14〉 노근리평화공원 시설 개요	118
〈표 Ⅱ-15〉 현행 및 요구안의 부지면적 비교	119
〈표 Ⅱ-16〉 현행 및 요구안의 연면적 비교	120
〈표 Ⅱ-17〉 현행 및 요구안의 공사비 비교	120
〈표 Ⅱ-18〉 현행 및 요구안의 보상비 비교	121
〈표 Ⅱ-19〉 요구안의 1인당 인건비 단가	122
〈표 Ⅱ-20〉 검토안 및 대안의 설정	127

〈표 Ⅲ-1〉 사업계획의 적절성 검토 흐름	128
〈표 Ⅲ-2〉 건축 개요	129
〈표 Ⅲ-3〉 요구안의 공간별 세부면적	129
〈표 Ⅲ-4〉 현행 및 요구안의 부지면적 비교	133
〈표 Ⅲ-5〉 사업부지의 면적 구성	134
〈표 Ⅲ-6〉 도시관리계획(공원조서) 결정(변경)조서	134
〈표 Ⅲ-7〉 도시관리계획(공원조서) 결정(변경) 총괄조서	134
〈표 Ⅲ-8〉 공원조성계획 결정(변경) 시설조서	135
〈표 Ⅲ-9〉 도로 결정(변경) 내용	136
〈표 Ⅲ-10〉 도로 결정조서(교통시설)	136
〈표 Ⅲ-11〉 도시공원 안 공원시설 부지면적	138
〈표 Ⅲ-12〉 도시공원의 설치 및 규모의 기준	138
〈표 Ⅲ-13〉 현행 및 요구안의 연면적 비교	139
〈표 Ⅲ-14〉 청사취득 및 배정면적기준	140
〈표 Ⅲ-15〉 요구안의 추모공간 면적 구성	142
〈표 Ⅲ-16〉 유사시설의 추모공간 면적 평균	142
〈표 Ⅲ-17〉 추모공간 대안 면적	142
〈표 Ⅲ-18〉 요구안의 전시공간 면적 구성	143
〈표 Ⅲ-19〉 유사 전시시설의 전시실 면적 평균	144
〈표 Ⅲ-20〉 요구안의 수장고	144
〈표 Ⅲ-21〉 현행 수장고 면적 검토	144
〈표 Ⅲ-22〉 전시공간 대안면적	145
〈표 Ⅲ-23〉 요구안의 교육공간 면적	145
〈표 Ⅲ-24〉 다목적실 규모에 따른 최소 최대 수용인원 검토	146
〈표 Ⅲ-25〉 유사 전시시설의 교육공간 면적	146
〈표 Ⅲ-26〉 교육공간 대안 면적	146
〈표 Ⅲ-27〉 사무공간 면적 산정	147
〈표 Ⅲ-28〉 관리공간 대안 면적	148

〈표 III-29〉 요구안 카페 면적	148
〈표 III-30〉 사무 및 편의공간 대안 면적 종합	148
〈표 III-31〉 잔디광장 앞 야외화장실 요구안 수량	149
〈표 III-32〉 잔디광장 앞 야외화장실 대안 수량	149
〈표 III-33〉 잔디광장 앞 야외화장실 용변기 감소면적	150
〈표 III-34〉 야외화장실 대안 면적 종합	150
〈표 III-35〉 요구안의 전용 대비 공용면적 비율	151
〈표 III-36〉 유사사례의 전용 대비 공용면적 비율	151
〈표 III-37〉 공용공간 대안 면적	151
〈표 III-38〉 법정 대비 계획주차대수 비율	152
〈표 III-39〉 화해의 대 봉안 가능 유해 수	153
〈표 III-40〉 현 안치 유해 및 발굴예정 유해 수	153
〈표 III-41〉 봉안 가능 여유분 유해 수	154
〈표 III-42〉 시설별 부지면적	154
〈표 III-43〉 시설면적 종합 비교	154
〈표 III-44〉 검토안 및 대안의 시설규모 구분	157
〈표 IV-1〉 비용추정 절차 및 방법	158
〈표 IV-2〉 비용추정의 흐름	158
〈표 IV-3〉 비용보정 지수	160
〈표 IV-4〉 요구안 총사업비	161
〈표 IV-5〉 요구안의 기투입 및 기계약비	162
〈표 IV-6〉 요구안의 시설별 공사비	163
〈표 IV-7〉 현행 대비 요구안 공사비 비교	164
〈표 IV-8〉 요구안 보정지수	164
〈표 IV-9〉 물가변동 증가 비율	164
〈표 IV-10〉 현행 대비 요구안 공사비 증가금액	164
〈표 IV-11〉 물가변동분 증가금액 검토	165

〈표 IV-12〉 물가변동분 금액 비교	165
〈표 IV-13〉 현행 및 요구안의 연면적 증가 비교	166
〈표 IV-14〉 요구안의 건축시설 공사비 단가	169
〈표 IV-15〉 연면적 5천㎡ 이하의 유사 추모시설 건축공사비 단가 평균	169
〈표 IV-16〉 연면적 5천㎡ 이하의 유사 전시시설 건축공사비 단가 평균	170
〈표 IV-17〉 검토안 기준 시설 용도별 면적 구분	170
〈표 IV-18〉 대안 기준 시설 용도별 면적 구분	171
〈표 IV-19〉 검토안의 건축시설 공사비 산정	171
〈표 IV-20〉 대안의 건축시설 공사비 산정	171
〈표 IV-21〉 신·재생에너지의 공급의무 비율	172
〈표 IV-22〉 신·재생에너지 공급의무 비율의 산정기준 및 방법	172
〈표 IV-23〉 단위에너지사용량	173
〈표 IV-24〉 지역계수	173
〈표 IV-25〉 에너지 연간사용량 산정	174
〈표 IV-26〉 기준별 공급의무 비율 에너지 연간사용량 산정	174
〈표 IV-27〉 단위에너지생산량 및 원별 보정계수	174
〈표 IV-28〉 신·재생에너지 설치공사비 산정	175
〈표 IV-29〉 신·재생에너지 설치공사비 순증 공사비	176
〈표 IV-30〉 유사시설 공사단가를 적용한 건축공사비 비교	176
〈표 IV-31〉 건축시설 공사비 재산정	176
〈표 IV-32〉 건축시설 공사비 비교	177
〈표 IV-33〉 요구안의 공원시설 공사비 단가	177
〈표 IV-34〉 유사 역사공원 조성 공사비 단가 평균	178
〈표 IV-35〉 공원 유형별 단위공사비	178
〈표 IV-36〉 도시관리계획(공원조성) 결정(변경) 조서	178
〈표 IV-37〉 공원시설 공사비 단가 비교	179
〈표 IV-38〉 공원시설 공사비 비교	179
〈표 IV-39〉 요구안의 도로시설 공사비 단가	180

〈표 IV-40〉 도로 유형별 단위공사비	181
〈표 IV-41〉 도로 결정조서(교통시설)	181
〈표 IV-42〉 도로시설 공사비 단가 비교	182
〈표 IV-43〉 도로시설 공사비 비교	182
〈표 IV-44〉 공사비 종합 비교	182
〈표 IV-45〉 시설부대경비 산정용 기준공사비	183
〈표 IV-46〉 현행 및 요구안의 부지면적 비교	183
〈표 IV-47〉 사업부지의 면적 구성	184
〈표 IV-48〉 소유자별 필지수 및 토지면적	184
〈표 IV-49〉 토지조서	184
〈표 IV-50〉 요구안의 용지보상비	188
〈표 IV-51〉 용지보상비 감정평가 내역	189
〈표 IV-52〉 용지보상비 비교	189
〈표 IV-53〉 요구안의 지장물보상비	190
〈표 IV-54〉 지장물보상비 감정평가 내역	190
〈표 IV-55〉 지장물보상비 비교	190
〈표 IV-56〉 요구안의 기타보상비	191
〈표 IV-57〉 기타보상비 항목별 증가 내역	191
〈표 IV-58〉 농지보전부담금 산정기준	191
〈표 IV-59〉 농지보전부담금 감면기준	192
〈표 IV-60〉 농지보전부담금 산정	192
〈표 IV-61〉 개발제한구역 보전부담금 산정	194
〈표 IV-62〉 기타보상비 비교	195
〈표 IV-63〉 국유지 소유 구분	196
〈표 IV-64〉 용지보상비 적용 구분	196
〈표 IV-65〉 소유별 용지보상비 반영 구분	196
〈표 IV-66〉 시설부대경비 산정용 기준공사비	197
〈표 IV-67〉 공사 복잡도에 따른 구분(건축공사)	198

〈표 IV-68〉 건축부문 설계비 요율	199
〈표 IV-69〉 건축시설 설계비 산정	199
〈표 IV-70〉 건설부문 설계비 요율	200
〈표 IV-71〉 조경 및 토목시설 설계비 산정	200
〈표 IV-72〉 조사 및 측량비 등 산정	200
〈표 IV-73〉 검토안 및 대안의 설계비	201
〈표 IV-74〉 요구안 감리비	201
〈표 IV-75〉 공사복잡도에 따른 구분(건축공사)	202
〈표 IV-76〉 전면책임감리 요율	202
〈표 IV-77〉 건축시설 감리비 산정	203
〈표 IV-78〉 건설부문 감리비 요율	203
〈표 IV-79〉 조경 및 토목시설 감리비 산정	203
〈표 IV-80〉 검토안 및 대안의 감리비	204
〈표 IV-81〉 시설부대비 요율	204
〈표 IV-82〉 시설부대비 산정	205
〈표 IV-83〉 시설부대경비 비교	205
〈표 IV-84〉 단계별 예비비 반영비율	206
〈표 IV-85〉 총사업비 산정 종합	206
〈표 IV-86〉 국유지의 용지보상비를 제외한 총사업비	207
〈표 IV-87〉 검토안의 연차별 투자계획	208
〈표 IV-88〉 대안의 연차별 투자계획	208
〈표 IV-89〉 요구안의 연간 운영비	210
〈표 IV-90〉 요구안의 연간 운영인원	210
〈표 IV-91〉 유사시설의 1인당 관리면적 조사	211
〈표 IV-92〉 본 시설의 소요 관리운영인원 산정	211
〈표 IV-93〉 본 시설의 관리운영인원 비교	211
〈표 IV-94〉 요구안의 1명당 연간급여 검토	212
〈표 IV-95〉 연간인건비 산정	212

〈표 IV-96〉 기간제 연간 급여 산정	213
〈표 IV-97〉 검토안 및 대안의 연간인건비 산정	213
〈표 IV-98〉 유사시설의 최근 3년간 경상운영비 실적	213
〈표 IV-99〉 유사시설의 부지면적당 경상운영비 단가 평균	214
〈표 IV-100〉 검토안 및 대안의 연간 경상운영비 산정	214
〈표 IV-101〉 유사시설의 최근 3년간 시설유지관리비 실적	214
〈표 IV-102〉 유사시설의 부지면적당 시설유지관리비 단가 평균	215
〈표 IV-103〉 검토안 및 대안의 연간 시설유지관리비 산정	215
〈표 IV-104〉 연간 운영비 종합 비교	216
〈표 IV-105〉 유골 화장단가	216
〈표 IV-106〉 화장비용 산정	217
〈표 IV-107〉 향후 소요 임대면적 산정	217
〈표 IV-108〉 현 연간 임대료 단가 산정	218
〈표 IV-109〉 사업 미시행 시의 연간 비용 산정	218
〈표 IV-110〉 잔존가치 산정	218
〈표 IV-111〉 매물비용	219
〈표 IV-112〉 경제성 분석을 위한 총사업비 산정	219
〈표 IV-113〉 경제성 분석을 위한 검토안의 연차별 투자계획	220
〈표 IV-114〉 경제성 분석을 위한 대안의 연차별 투자계획	221
〈표 IV-115〉 경제성 분석을 위한 검토안의 비용흐름	222
〈표 IV-116〉 경제성 분석을 위한 대안의 비용흐름	223
〈표 V-1〉 한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설과 유사시설의 비교	229
〈표 V-2〉 유사시설 방문객 수 추이 및 전국인구	231
〈표 V-3〉 유사시설의 중력계수 추정(노근리평화공원)	233
〈표 V-4〉 유사시설의 중력계수 추정(거창사건추모공원)	234
〈표 V-5〉 유사시설의 중력계수 추정(산청·함양사건추모공원)	235
〈표 V-6〉 유사시설 중력계수 및 규모를 감안한 중력계수 조정	236

〈표 V-7〉 중력모형에 의한 본 시설의 방문객 수요 추정 종합	239
〈표 VI-1〉 여행비용 접근법을 적용한 연구사례	244
〈표 VI-2〉 컨조인트 분석법을 적용한 연구사례	247
〈표 VI-3〉 조건부 가치측정법의 질문 설계방법	251
〈표 VI-4〉 조건부 가치측정법을 적용한 연구사례	252
〈표 VI-5〉 추정 방법론의 비교	254
〈표 VI-6〉 지역별 조사 표본 설계	265
〈표 VI-7〉 표본의 인구통계학적 특성	267
〈표 VI-8〉 최근 5년간 민간인 희생자 위령시설 방문 경험 여부	268
〈표 VI-9〉 위령시설을 방문한 가장 중요한 이유	268
〈표 VI-10〉 위령시설의 가장 중요한 기능	269
〈표 VI-11〉 「위령시설 조성사업」 추진을 위한 소득세 추가 지불 의향이 있는 이유	269
〈표 VI-12〉 「위령시설 조성사업」 추진을 위한 소득세 추가 지불 의향이 없는 이유	270
〈표 VI-13〉 첫 번째 제시금액에 대한 응답분포: 지불의향자만 고려(지불거부 제외)	271
〈표 VI-14〉 전국 응답자의 제시금액별 응답 분포	272
〈표 VI-15〉 제시금액별 지불 찬성률	273
〈표 VI-16〉 최종 지불의사금액의 분포	274
〈표 VI-17〉 「전국단위 위령시설 조성사업」에 대한 WTP 추정치	275
〈표 VI-18〉 「전국단위 위령시설 조성사업」 총편익의 현재가치	276
〈표 VI-19〉 편익의 종합	276
〈표 VII-1〉 경제성 분석 결과	281
〈표 VII-2〉 편익 및 비용(대안)의 연차별 흐름	282
〈표 VII-3〉 민감도 분석 결과	283
〈표 VIII-1〉 정책성 분석 항목의 범주화	284
〈표 VIII-2〉 자문위원회 의견수렴 내역	292

〈표 VIII-3〉 전국단위 위령시설 조성 관련 언론기사	293
〈표 VIII-4〉 고용효과(주무부처 제출자료)	295
〈표 VIII-5〉 사업추진에 따른 고용유발효과(주무부처 제출)	296
〈표 VIII-6〉 향후 운영에 따른 고용유발효과(주무부처 제출)	297
〈표 VIII-7〉 고용의 질 종합평가 분석 결과(주무부처 제출)	298
〈표 VIII-8〉 전국단위 위령시설 조성사업의 고용유발효과 분석 결과	299
〈표 VIII-9〉 전국단위 위령시설 조성사업의 산업별 고용유발인원(건설기간)	299
〈표 VIII-10〉 고용의 질 평가항목과 활용자료	300
〈표 VIII-11〉 전국단위 위령시설 조성사업의 산업별 고용유발인원 및 표준화점수 (건설기간 중, 대안 기준)	300
〈표 VIII-12〉 전국단위 위령시설 조성사업의 항목별 고용유발인원 및 표준화점수(운영기간 중)	301
〈표 VIII-13〉 전국단위 위령시설 조성사업의 항목별 표준화점수(건설 및 운영단계)	301
〈표 VIII-14〉 한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성사업 고용의 질 개선효과 종합평가표(대안)	302
〈표 VIII-15〉 본 사업대상지 인근 도시개발사업 등 추진 현황	304
〈표 VIII-16〉 주무부처 제출자료(사업특화항목)	309
〈표 IX-1〉 지역낙후도지수 산정에 사용되는 지표의 개요	314
〈표 IX-2〉 요인별 지표 가중치(요인점수 추정결과)	318
〈표 IX-3〉 요인별 가중치(요인별 표본 총분산 설명비율)	319
〈표 IX-4〉 시·도별 지역낙후도 지표 및 순위	319
〈표 IX-5〉 시·군별 지역낙후도 지표 및 순위	320
〈표 IX-6〉 상품 분류 구분	326
〈표 IX-7〉 IRIO 분석을 위한 투자비 내역	336
〈표 IX-8〉 지역별 파급효과 추계 결과(대안)	336
〈표 IX-9〉 지역경제 활성화 효과지수	338
〈표 IX-10〉 지역경제 파급효과 분석 결과 및 비교치	339

〈표 X-1〉 한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성사업 타당성재조사 최적 대안 요약표	342
〈표 X-2〉 한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성사업 타당성재조사 AHP 평가항목 요약	344
〈표 X-3〉 가중치 산정범위	345
〈표 X-4〉 사업추진 여건, 정책효과 가중치 산정범위	345
〈표 X-5〉 각 항목별 가중치 산정 결과	346
〈표 X-6〉 AHP 평가 결과	347
〈표 X-7〉 평가자별 의견일치도와 AHP 평점에 따른 결론	350
〈표 X-8〉 한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성사업 타당성재조사 총괄요약표	354

그림 목차

[그림 Ⅰ-1] 한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설의 주요 시설	88
[그림 Ⅰ-2] 타당성재조사 수행 흐름도	90
[그림 Ⅱ-1] 대전광역시 위치	97
[그림 Ⅱ-2] 대전광역시 구별 면적	99
[그림 Ⅱ-3] 사업대상지 위치도	103
[그림 Ⅱ-4] 사업대상지 현황	104
[그림 Ⅱ-5] 사업대상지 지형	105
[그림 Ⅱ-6] 유해매장 추정지	105
[그림 Ⅱ-7] 세종 추모의 집	109
[그림 Ⅱ-8] 유해 및 유품 보관 현황	109
[그림 Ⅱ-9] 문재인정부 국정과제 ‘국민이 주인인 정부’의 세부 전략	112
[그림 Ⅲ-1] 사업대상지 입지도	132
[그림 Ⅲ-2] 사업대상지 주변 도시조직	132
[그림 Ⅲ-3] 사업대상지 종합분석도	133
[그림 Ⅲ-4] 역사공원 지정도	135
[그림 Ⅲ-5] 도시계획도로 지정도	136
[그림 Ⅲ-6] 계획도로 횡단면도	137
[그림 Ⅲ-7] 본 사업의 역사적 장소	137
[그림 Ⅲ-8] 시설 배치 계획도	140
[그림 Ⅲ-9] 추모공간 배치도	141
[그림 Ⅲ-10] 추모공간 내부	141
[그림 Ⅲ-11] 전시공간 평면도	143
[그림 Ⅲ-12] 잔디광장 앞 야외화장실 용변기 수량 조정	149
[그림 Ⅲ-13] 화해의 대 및 잔디광장 조감도	152

[그림 III-14] 유골함 안치 상세도	153
[그림 IV-1] 현행(기본계획) 및 요구안(실시설계) 배치도	166
[그림 IV-2] 현행(기본계획) 및 요구안(실시설계) 보행육교	167
[그림 IV-3] 요구안(실시설계) 추모홀 기초파일 단면도	168
[그림 IV-4] 도시계획도로 이설 계획도	180
[그림 VI-1] 가치의 종류	242
[그림 VI-2] 여행비용 접근법의 적용 절차	246
[그림 VI-3] 컨조인트 분석법의 적용 절차	249
[그림 VI-4] 양분선택형 질문의 추정모형별 비교	252
[그림 VI-5] NOAA 패널의 지침	253
[그림 VI-6] 조건부 가치측정법의 적용 절차	254
[그림 VI-7] 연구의 절차	258
[그림 VI-8] 설문지 작성 절차	259
[그림 VI-9] 최초 제시금액에 대한 응답분포: 지불의향자만 고려(534가구 대상)	271
[그림 VIII-1] 본 사업대상지 인근 도시재생사업	303
[그림 VIII-2] 가배수로 및 임시침사지 설치 예시	307
[그림 VIII-3] 공사 중 비탈면 보호덮개 설치 예시	308
[그림 IX-1] 지역 내 산업연관표의 기본구조	324
[그림 IX-2] 지역 간 산업연관표(IRIO)의 기본구조	325
[그림 X-1] 한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성사업 타당성재조사 AHP 계층 구조	343

요 약

I. 타당성재조사의 개요

1. 사업의 추진 배경 및 목적

가. 사업의 추진 배경

- 본 사업은 2005년 12월부터 2010년 12월까지 활동한 국가 한시조직인 ‘진실·화해를 위한 과거사정리위원회’(이하 ‘진실화해위원회’) 1기의 권고에 따라 추진됨
 - 진실화해위원회는 「진실화해위원회에 관한 기본법」 제32조 제4항에 근거하여 진실화해위원회 활동 종료 이후 국가가 수행해야 할 조치를 7개 항목으로 분류하여 모두 17개의 권고사항으로 정리함
 - 그중 본 사업은 ‘국민화해와 민주발전을 위한 조치’라는 항목으로 분류된 권고 12~14에 따른 후속조치로 볼 수 있음

국민화해와 민주발전을 위한 조치

- 권고 12: 국가는 과거 공권력의 위법·부당한 행사 사실에 대하여 피해자와 유가족 등에게 사과할 필요가 있다.
- 권고 13: 국가는 적절한 장소를 확보하여 위원회가 발굴한 민간인 집단 희생사건 희생자들의 유해를 안장하고 이곳에 **한국전쟁 전후의 모든 민간인 희생자를 위한 단일 화해·위령시설을 건립할 필요가 있다.**
- 권고 14: 국가는 군경사건 희생자와 적대사건 희생자 모두를 위령하는 지역합동위령제를 지원함으로써 국민적 화해와 통합에 노력할 필요가 있다.

나. 사업의 목적 및 기대효과

- 사업의 목적
 - 한국전쟁 전후 민간인 희생자 관련 진실화해위원회 및 유족회·지자체 등에서 발굴한 유해의 영구안장시설 마련
 - 현재까지 발굴된 유해 총 3,935구, 유품 11,860점은 ‘세종 추모의 집’에 임시 안치

중1)으로, 전국적으로 발굴 및 계획 중인 유해 및 유품들을 전국단위 위령시설 조성 후 영구 안장 예정

□ 사업의 기대효과

- 한국전쟁 전후 민간인 희생자의 유해 안장, 단일 화해·위령시설 건립으로 희생자의 명예 회복 및 유가족 상처 치유, 국민통합과 화해 도모
- 국민적 화해의 상징물로 역사적 상징성을 부여하여 민주·인권·평화·안보에 대한 국민교육의 장으로 활용
- 위령 목적과 더불어 주민 친화적 도시공원으로 조성하여 국민과 지역주민의 활용도를 높임으로써 지역발전에 이바지

2. 사업의 주요 내용

가. 사업의 추진 근거

□ 관련 법령 및 추진 근거

○ 지원근거

- 「진실·화해를 위한 과거사정리기본법」 제32조 제5항,²⁾ 제36조, 제40조

「진실·화해를 위한 과거사정리기본법」[시행 2020. 12. 10] [법률 제17392호, 2020. 6. 9, 일부개정]

제32조(보고 및 의견진술 기회의 부여)

⑤ 제4항의 규정에 따른 권고사항을 소관으로 국가기관은 해당 권고사항을 존중하고 이행하기 위하여 노력하여야 한다.

제36조(피해 및 명예회복)

① 정부는 규명된 진실에 따라 희생자, 피해자 및 유가족의 피해 및 명예를 회복시키기 위한 적절한 조치를 취하여야 한다.

제40조(과거사연구재단 설립)

①정부는 위령 사업 및 사료관 운영·관리 등을 수행할 과거사연구 재단을 설립하기 위하여 자금을 출연할 수 있다. <개정 2014. 12. 30.>

과거사연구재단은 다음 각 호의 사업을 담당한다.

1. 위령 사업 및 사료관의 운영·관리

1) 2023년 11월 기준(주무부처 5차 제출자료)

2) 해당 조항의 경우, 법 개정으로 인해 삭제됨(2023. 3. 21.)

나. 사업의 추진 경위

〈표 1〉 사업의 주요 추진 경위

연월	내용
2011. 12.	<ul style="list-style-type: none"> 진화위 정책 권고사항 이행방안 결정(5차 과거사심의회) - 위령시설 조성사업 우선 추진→추가 유해 발굴은 안장시설 건립 후 추진
2012. 8.	<ul style="list-style-type: none"> 희생자 위령시설 조성방안 용역결과 사업비 518억원 산정
2015. 4.	<ul style="list-style-type: none"> 사업 규모 축소에 대한 의견 제기(6차 과거사심의회)
2016. 8.	<ul style="list-style-type: none"> 위령시설 조성계획(안) 마련(자문위원회) - 사업부지(대전 동구 낭월동 집단희생지 일원) 선정, 295억원 수준으로 사업규모 조정
2017. 7.	<ul style="list-style-type: none"> 기본 계획수립 용역결과 총사업비 406억원 산정 - 295억원: 공원조성, 도로이설, 보상 등 / 111억원: 추모관 등
2018~2019	<ul style="list-style-type: none"> 위령시설조성 사업비 28.78억원 예산편성 및 집행 - 2018년 : 설계비 10억원 / 2019년 : 우선협약 토지매입비등 18.78억원
2018. 12.	<ul style="list-style-type: none"> 사업비 등 계획 변경(295억원→406억원) 결정(14차 과거사심의회)
2019. 1. ~ 2019. 3.	<ul style="list-style-type: none"> 총사업비 신규 등록(295억원)
2019. 3. ~ 2019. 12.	<ul style="list-style-type: none"> 총사업비 조정 신청(295억원→406억원) 및 사업계획 적정성 재검토(한국개발연구원)
2019. 12.	<ul style="list-style-type: none"> 2020년 위령시설조성 예산(토지매입비 3,122백만원) 확정
2020. 1.	<ul style="list-style-type: none"> 1차 총사업비 조정 완료(402억원)
2020. 5. ~ 2020. 9.	<ul style="list-style-type: none"> 국제설계공모 관리용역 착수 및 국제설계공모 공고
2020. 12.	<ul style="list-style-type: none"> 국제설계공모(건축·공원) 당선작 선정((주)SGHS건축사사무소)
2021. 2.	<ul style="list-style-type: none"> 건축·공원 기본 및 실시설계용역 착수
2021. 5.	<ul style="list-style-type: none"> 도시관리계획 시설(공원, 도로) 결정 및 지형도면 고시
2021. 12. ~ 2022. 4.	<ul style="list-style-type: none"> 감정평가 및 지적측량 실시
2022. 3. 31.	<ul style="list-style-type: none"> 도시관리계획(공원조성계획) 결정 고시
2022. 5.	<ul style="list-style-type: none"> 총사업비 자율조정(402억원→478.6억원)
2022. 8. ~ 2022. 11.	<ul style="list-style-type: none"> 총사업비 중간설계 적정성 검토
2023. 2.	<ul style="list-style-type: none"> 타당성재조사 의뢰(기획재정부 타당성심사과-129(2023. 2. 10.))

자료: 행정안전부, 「한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조정 총사업비 조정요구서」, 2023. 1. 등을 참고하여 연구진 작성

다. 사업의 주요 내용

□ 사업내용

- 사업위치: 대전광역시 동구 낭월동 12-2번지 일원
- 사업규모
 - 부지면적: 102,002㎡
 - 건축연면적: 3,944.68㎡
 - 사업기간: 2018~2025년(8년)
- 주요 시설
 - 추모공간, 전시공간, 교육공간, 사무 및 편의공간 등으로 구성

□ 사업추진체계 및 지원방식

- 사업 수행주체: 국가(행정안전부)
- 재원분담 및 국고지원비율: 국고 100%
- 사업시행: 자치단체 위탁으로 대전광역시 동구청에서 추진

〈표 2〉 한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성 사업의 주요 내용

구분		현행안	요구안
사업위치		대전광역시 동구 낭월동 12-2번지 일원	
사업규모	부지면적	108,524㎡	102,002㎡
	연면적	3,805㎡	3,944.68㎡
사업기간		2018~2024년(7년)	2018~2025년(8년)
사업주체		행정안전부(대전광역시 동구청)	
총사업비		478.60억원	591.56억원
재원분담		국고: 478.60억원(100%)	국고: 591.56억원(100%)

자료: 행정안전부, 「한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성 총사업비 조정요구서」, 2023. 1. 등을 참고하여 연구진 작성

〈표 3〉 세부 시설별 면적

(단위: m²)

구분	세부실	현행안	요구안	
추모 공간	전이공간-1	500	34.47	
	전이공간-2		33.90	
	추모홀-1		290.34	
	전이공간-3		33.90	
	추모홀-2		33.90	
	전이공간-4		11.70	
	소계		500	438.21
전시 공간	상설전시	500	454	
	기획전시	500	454	
	수장고	450	335.79	
	소계	1,450	1,243.79	
교육 공간	다목적실	450	231	
	다목적실(부속회의실)		24	
	자료열람실	150	72	
	소계	600	327	
사무/ 편의공간	시설안내소	13	10.39	
	관리사무실	106	101.25	
	용역원실	-	12.07	
	직원화장실	-	6.38	
	방재실	-	45.00	
	소계	119	175.09	
서비스공간	카페	120	125.55	
	소계	120	125.55	
옥외 시설	아외화장실	150.00	화장실(남)	27.57
			장애인(남)	6.00
			화장실(여)	29.44
			장애인(여)	6.00
			화장실복도	8.67
	추모홀 화장실		화장실(남)	12.92
			장애인(남)	7.60
			화장실(여)	15.37
			장애인(여)	7.60
	소계		150	121.17
전용면적 소계		2,939	2,430.81	

〈표 3〉의 계속

(단위: m²)

구분	세부실		현행안	요구안
공용 공간	기억의 전시관	로비방풍실	866.00	9.80
		로비		67.50
		직원복도		17.65
		계단실-1		45.63
		로비복도		546.50
		수장 방풍실		14.31
		기계실		156.86
		전기실		67.42
		화장실복도		16.90
		화장실(남)		19.44
		장애인(남)		5.89
		화장실(여)		24.03
		장애인(여)		5.89
		수유실		8.79
		계단실-2		50.90
		카페 파티오		64.85
		카페 복도		37.35
		엘리베이터(계단실)		6.89
		홀-1(2층)		47.30
		홀-2(2층)		27.00
	계단실-1(2층)	45.63		
	계단실-2(2층)	134.74		
		기억의 정원		70.33
	추모홀	진입복도	22.27	
	소계	866.00	1,513.87	
	공용면적 소계	866.00	1,513.87	
	합계	3,805.00	3,944.68	

자료: 총사업비 조정요구서를 바탕으로 연구진 정리

□ 총사업비 변경 요구 내역

○ 총사업비: 47,860백만원→59,156백만원(+11,296백만원) 요구

- 조달청 중간설계 적정성 검토 결과에 기반하여 공사비, 감리비, 시설부대비 증액 반영 및 사업구역계 변경에 따른 추가필지(사유지) 보상비 등 증액 반영

○ 사업기간: 2018~2024년→2018~2025년(사업기간 1년 연장 요구)

- 토지보상 소요기간 및 총사업비 조정에 따른 타당성재조사 요건에 해당됨을 감안하여 사업기간 1년 연장 요구

〈표 4〉 총사업비 변경 세부 내역

(단위: 백만원)

구분	현행안 (A)	변경요구안 (B)	증감		증감 내역
			(B-A)	%	
총사업비	47,860	59,156	11,296	23.60	
1. 공사비	25,908	32,035	6,127	23.65	• 조달청 중간설계 적정성 검토 결과 등 반영
2. 보상비	19,374	23,653	4,279	22.09	• 구역계 변경에 따른 추가 필지 보상비 • 토지수용위원회 재결 결과에 따른 잔여지 보상비 • 법정 보전부담금(GB,농지)
3. 시설부대경비	2,578	3,468	890	34.52	
3-1. 설계비	1,352	1,352	-	-	
3-2. 감리비	1,161	2,043	882	75.97	• 공사비 상승으로 인한 감리비 요율 조정
3-3. 시설부대비	65	73	8	12.31	• 공사비 상승으로 인한 시설부대비 요율 조정
4. 예비비	-	-	-	-	
사업기간	2018~ 2024년	2018~ 2025년	1년	-	• 토지보상 소요기간 및 총사업비 조정, 타당성 재조사 등을 고려하여 사업기간 1년 연장

주: 부가가치세 포함

자료: 행정안전부, 「한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성 총사업비 조정요구서」, 2023. 1.

라. 타당성재조사의 배경

□ 타당성재조사 수행 사유

- 기획재정부는 「총사업비 관리지침」 제49조 제1항 제1호에 의거하여 타당성재조사 의뢰(기획재정부 타당성심사과-129,(2023. 2. 10.))

「총사업비 관리지침」

제49조(타당성재조사의 요건) ① 기획재정부장관은 「국가재정법」 제50조제2항 및 같은 법 시행령 제22조에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 타당성재조사를 시행하여야 한다.

1. 총사업비 또는 국가의 재정지원 규모가 「국가재정법」 제38조, 같은 법 시행령 제13조 및 「예비타당성조사 운용지침」에 따른 예비타당성조사의 대상 규모에 미달하여 예비타당성조사를 실시하지 않았으나 사업추진 과정에서 총사업비와 국가의 재정지원 규모가 예비타당성조사의 대상 규모로 증가한 사업

II. 기초자료 분석 및 조사의 주요 쟁점

1. 기초자료 분석

가. 유해 및 유품 발굴 현황

- 한국전쟁 희생자 유해는 대전 산내 골령골, 경남 경산 코발트 광산, 진주, 충남 홍성, 아산, 충북 청원 분터골 등에서 수습되어 현재 세종 추모의 집에 안치되어 있음

〈표 5〉 유해 및 유품 발굴 현황(2023년 11월 기준)

발굴 연도	발굴 대상지	관련사건	개체 수		비고 (안치일자)
			유해(구)	유품(수)	
합계			3,935	11,860	
'07	전남 구례 봉성산	구례지역 여순사건	14	46	진화위 발굴 · 유해 1,617구 · 유품 5,600점
	경북 경산 코발트광산	경산 코발트광산 사건	107	231	
	대전 동구 낭월동	대전 형무소 재소자 희생사건	34	456	
	충북 청원 분터골	청원 국민보도연맹사건	118	410	
'08	경북 경산 코발트광산	경산 코발트광산 사건	216	296	
	충북 청원 분터골 및 지경골	청원 국민보도연맹 사건	218	129	
	전남 진도 갈매기섬	해남 국민보도연맹 사건	19	150	
	경남 산청 원리 및 외공리	경남 시천 삼장 민간인 희생사건, 외공리 사건	257	1,251	
	전남 순천 매곡동	순천지역 여순사건	-	-	
'09	경북 경산 코발트광산	경산 코발트광산 사건	47	36	
	충남 공주시 상왕동 29-19	공주형무소 재소자 및 보도연맹 사건	317	1,170	
	전남 함평군 해보면 광암리	불갑산 민간인 희생사건	159	1,048	
	진주시 문산읍 상문리 일대	진주형무소 재소자 및 국민보도연맹 사건	111	377	
'13	충남 공주시 상왕동 29-19	공주형무소 재소자 및 보도연맹 사건	79	157	충남도청 발굴 (‘16.8.29.)
'17	서울 강북구 우이동 338	-	8	34	공사현장 발견 (‘18.2.13.)

〈표 5〉의 계속

발굴 연도	발굴 대상지	관련사건	개체 수		비고 (안치일자)
			유해(구)	유품(수)	
'18	충남 아산시 배방읍 중리 86-1	아산 부역자 사건	208	550	아산시청 발굴 (‘18.5.14.)
'18	세종시 연기면 산울리 257-2	연기면 보도연맹사건	7	175	내공사 발굴 (‘18.10.23.)
'19	충북 보은군 내북면 아곡리 15-1	보은지역 보도연맹사건	40	135	충북도청 발굴 (‘19.3.27.)
'01~ '05	경북 경산 코발트 광산 인근 대원골	경산 코발트광산 사건	52	33	유족회 발굴 (‘19.6.26.)
'01	부산 사하구 구평동 산9-1	부산교도소 재소자 및 보도연맹사건	20	-	유족회 발굴 (‘19.7.18.)
'95	고양 금정골	고양금정골 사건	153	-	유족회 발굴 (‘19.9.4.)
'19	아산 염치읍 백암리 96-4	아산 부역혐의 사건	7	11	아산시 발굴 (‘19.10.30.)
'15	대전 동구 낭월동	대전형무소 재소자 희생사건	20	-	유해발굴공동조사단 발굴 (‘19.11.15.)
'16	홍성군 용봉산	충남 서부지역 국민보도연맹사건(추정)	24	30	홍성군 및 유해발굴공동 조사단 발굴 (‘19.11.17.)
'19~ '20	전주시 황방산	전북 전주형무소 민간인 희생 사건	34	129	전주시 및 전주대학교 발굴 (‘20.7.1.)
'20	청주시 분터골	청주·청원 국민보도연맹 사건	3	3	충북도 발굴 (‘20.8.21.)
'20	대전 동구 낭월동	대전형무소 재소자 희생사건	234	576	대전 동구 발굴 (‘20.11.20.)
'14	전북 익산시 망성면(금강변)	-	49	42	국방부 발굴 (‘21.4.13.)
'20~ '21	전주시 황방산·소리개재	전북 전주형무소 민간인 희생 사건	44	84	전주시 발굴 (‘21.5.21.)
'21	대전 동구 낭월동	대전형무소 재소자 희생사건	962	1,589	대전 동구 발굴 (‘21.11.2.)
'22	충북 단양군 영춘면 곡계골 일원	단양곡계골 미군폭격사건	51	-	단양군 발굴 (‘22.4.25.)

〈표 5〉의 계속

발굴 연도	발굴 대상지	관련사건	개체 수		비고 (안치일자)
			유해(구)	유품(수)	
'22	김포시 하성면 석탄리	김포부역협의 희생사건	8	34	김포시 발굴 (22.9.16.)
'22	경북 경산 코발트 광산 수평굴	경산 코발트광산 사건	-	1	진화위 발굴 (22.11.16.) * 유해 개체 수 불명
'22	대전 동구 낭월동	대전형무소 재소자 희생사건	111	396	대전 동구 발굴 (22.11.16.)
'23	대전 동구 낭월동	대전형무소 재소자 희생사건	80	1,535	대전 동구 발굴 (23.2.2.)
'23	충남 아산시 배방읍 공수리 산110, 염치읍 백암리 산96-4	아산 부역협 의 사건	64	616	진화위 발굴 (23.5.13.)
'23	충남 서산시 갈산동 176-4	서산 부역협 의 사건	60	130	진화위 발굴 (23.7.29.)

주: 1) 보관장소 2009. 8. 1. ~ 2016. 8. 28.(충북대 임시추모관) → 2016. 8. 29. ~ 현재(세종 추모의 집)
2) 보관주체 2009. 8. 1. ~ 2010. 12. 31.(진화위) → 2011. 1. 1.(행안부)

자료: 주무부처 5차 제출자료

나. 유해 및 유품 안치 현황

□ 세종 추모의 집

- 세종 추모의 집은 세종시 전동면 전동로 538에 위치하고 있으며, 부지면적 8,370㎡, 건축연면적 1,002㎡ 규모로 2003년 10월 24일 개관
- 행정안전부는 발굴 유해 및 유품의 안치를 위해 세종시와 2016년 8월 29일 「임시 유해안치시설 관리·운영 협약」을 체결하여 연간 6천만원의 관리운영비를 지원하고 있음³⁾
- 한국전쟁 민간인 희생자 추모관은 421.65㎡ 규모로, 세종 추모의 집 2층에 마련되어 있으며, 추모의 집 1층은 세종시 공설봉안당으로 이용되고 있다.
 - 현재 유해 및 유품 안치 공간으로 이용 중인 세종 추모의 집 2층(421.7㎡)의 경우, 제례실, 대전형무소 재소자 희생사건 임시보관 장소를 제외한 나머지 공간은 민간인 희생자의 유해 및 유품을 모빌랙으로 보관 중

3) 행정안전부, 「전국단위 위령시설 현장방문 참고자료」, 2023. 3. 22.

2. 관련 법률 및 계획 검토

가. 관련 법률 검토

- 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」
- 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」

나. 상위 및 관련 계획 검토

- 문재인정부 100대 국정과제
- 2023년 행정안전부 업무계획
- 「2023년 대전광역시 업무계획」(대전광역시, 2023. 1.)

3. 유사사례 검토

- 제주 4·3평화공원
- 거창사건추모공원
- 산청·함양사건추모공원
- 노근리평화공원

4. 타당성재조사의 주요 쟁점

가. 사업계획의 적절성 관련 쟁점

□ 부지면적 관련 검토

- 사업부지 면적은 현행 108,524㎡에서 요구안 102,002㎡로 6,522㎡가 감소한 부지면적을 제시하고 있음. 부지면적이 감소한 사유로는 「도시관리계획(도로, 공원) 결정 고시」(2021. 5.) 및 편입토지 지적측량 결과에 따라 편입토지 면적이 변경되었으며, 도시관리계획의 경미한 변경(2023. 6.4)으로 부지면적이 최종 확정된 것으로 주무부처는 설명하고 있음⁵⁾

- 사업부지 면적이 도시관리계획변경 등에 따라 감소하였으나, 상기 감소 사유에 대한 부분은 관련 대전시 고시 내용을 통하여 확인이 필요함

□ 시설규모 검토

- 요구안의 연면적은 기존 사업계획 적정성 재검토(한국개발연구원, 2019)의 규모 3,805㎡ 대비 약 140㎡가 증가한 3,944.68㎡로 변경되었으나, 설계과정에서 증가한 면적에 대한 적정면적 검토가 필요함

- 현행 3,805㎡ 이후, 설계 진행 중 조달청의 「총사업비 중간설계 적정성 검토서」(2022. 11.)에서는 3,930.97㎡로 125.97㎡가 증가한 규모로 검토되었으나, 이후 수유실 8.79㎡, 화장실 복도 4.92㎡, 합계 13.71㎡가 추가되어 최종적으로 요구안은 3,944.68㎡가 되었음

- 현행 대비 요구안의 증가면적은 140㎡(현행 대비 약 4% 증가)이지만, 본 재조사에서는 증가면적 이외에 전체면적인 3,944.68㎡에 대한 세부 계획 내용 확인을 통하여 공사비 증가에 대한 타당성을 검토할 필요가 있음

4) 「도시계획시설사업(산내평화역사공원 조성) 실시계획인가 고시」(대전광역시 고시 제2023-115호, 2023. 6. 23.)

5) 행정안전부, 질의답변서(2023. 6.)

나. 비용 추정의 쟁점

□ 공사비 적정성 검토

- 요구안 공사비는 현행 대비 6,025백만원(조사비 제외)이 증가하였으며, 조달청의 「총사업비 중간설계 적정성 검토서」(2022. 11.) 결과에 따라 물가변동 및 건축계획 변경(면적증가) 사항이 반영되어 공사비가 증가하였다고 주무부처는 설명하고 있음
- 요구안에서는 실시설계 내역서에 따른 공사비 31,933백만원을 제시하고 있으며, 본 재조사에서는 요구안 공사비의 적정성 검토를 위하여 건축공사비, 공원공사비, 도로공사비로 구분하여 검토함
 - 각 공사비 단가의 적정성을 검토하기 위하여 건축공사비는 조달청, 공사비 정보광장 자료 중 최근 발주된 유사시설(추모시설, 전시시설)의 단위면적당 건축공사비 단가의 경향성을 조사함
 - 공원과 도로공사비는 한국토지주택공사, 「조경공사 설계대상별 단위공사비」 및 「단지개발사업 조성비 및 기반시설 설치비 추정자료」를 활용하여 요구안 공사단가와 비교 검토함
 - 그 외 본 재조사에서는 타당성조사 지침에 따라 공사비에 포함된 조사비는 시설부대경비 항목으로 재분류하여 검토함

□ 전시공사비

- 본 시설에는 기획전시실, 상설전시실, 수장공간 합계 1,243.79㎡가 계획되어 있으나, 요구안의 총사업비에는 이와 관련된 전시공사비가 포함되어 있지 않으며, 질의·답변 과정에서 주무부처는 전시공사비 약 52억원을 제시⁶⁾하고 있음
 - 다만 전시 내용, 연출 방법 등에 대한 세부적인 계획은 수립하고 있지 않으며, 제시된 전시공사비를 검토하여 반영하기 위해서는 관련 기관 협의에 따른 요구안 변경이 선행될 필요가 있으므로 본 재조사에서는 해당 비용은 고려하지 않음

□ 보상비

- 요구안 보상비는 구역계 변경에 따른 추가필지(7필지⁷⁾) 및 잔여지(2필지⁸⁾) 구입에

6) 행정안전부, 질의답변서(2023. 3.)

7) 대상지 일원 잔여부지 제외에 따른 민원발생에 따른 추가 7필지

대한 용지보상비 1,818백만원, 추가필지(7필지)에 대한 추가 지장물보상비 151백만원, 개발제한구역보전부담금 및 농지보전부담금 증가액 2,310백만원, 보상비 증가액 합계 4,279백만원으로 구성되어 있음. 요구안의 보상비 증가 금액은 항목별 세부내역, 법적 근거 등의 검토를 통하여 확인이 필요함

- 「타당성재조사 착수회의 자료」(한국조세재정연구원, 2023. 3.)에 따르면 총사업비산정용 보상비에는 국유지는 포함하지 않도록 기술하고 있으나, 토지 보상이 현재 진행중이어서 사업 진행 중 기존 사유지에서 국유지로 변경된 토지에 대한 분류가 쟁점이 될 수 있음
 - 따라서 본 재조사에서는 애초부터 국유지였던 필지에 대한 용지보상비는 제외하되, 본 사업을 위하여 구입한 사유지가 국유지화된 필지의 용지보상비(감정평가)는 현재는 국유지이지만 용지보상비에 반영하며, 국유지(대전 동구청)도 동일하게 반영하는 것으로 함

□ 시설부대비

- 시설부대경비 중 설계비는 기계약 금액이므로 요구안의 1,352백만원을 준용하며, 감리비는 공사비 증액에 따라 감리비를 현행 1,161백만원에서 요구안 2,043백만원(882백만원 증가)으로 증액을 요구하고 있으나, 공사비 적정성 검토 결과에 따라 감리비 증가 여부를 판단할 필요가 있음
- 시설부대비도 공사비 상승에 따라 8백만원 증액을 요구하고 있으나 세부적인 증액 내역은 제시하고 있지 않으므로 공사비 적정성 검토 결과에 따라 재산정이 필요할 것으로 판단됨

□ 운영비

- 본 시설의 운영은 준공 이후 행정안전부가 업무협약을 통하여 대전시 동구청에 시설 운영 및 유지관리 업무를 위탁하는 것으로 계획하고 있음
 - 요구안의 시설 운영인원은 상근직 10명(행정 5명, 기간제 5명)으로 구성되어 있으나, 1인당 연간인건비 평균은 2천만원 수준으로 매우 낮게 책정되어 있어 유사시설을 통한 적정인건비 산정이 필요함

8) 토지수용위원회 수용재결 결과에 따른 잔여 2필지

□ 사업 미시행 시의 운영비

- 사업 미시행 시의 운영비와 관련하여 주무부처에서는 사업이 미시행될 경우 현재와 동일한 안치 면적(421.7㎡)이 추가적으로 필요하다고 설명⁹⁾하고 있으므로, 본 재조사에서는 현재와 동일한 연간 임대료를 운영 1년 차부터 추가 적용하는 것으로 가정함

다. 수요 및 편익 추정의 쟁점

□ 수요 추정 관련

- 본 시설에 대한 정의
 - 본 사업의 대상 시설의 정의, 기능 및 운영 계획 등을 감안하였을 때, 본 시설은 (유해 및 유물) 전시, 교육·문화시설로 보는 것이 적절함
- 본 사업의 대안에 대한 계획
 - 본 사업이 시행되지 않을 경우 현재와 같은 '세종 추모의 집'과 유사한 유해안치 시설에서 관리하게 되며, 전술한 본 사업 시설에서의 전시 및 교육 프로그램 운영 등의 기능은 수행되지 않음
- 수요 추정 관련 쟁점
 - 본 사업에 관한 타당성재조사를 위한 수요 추정은 기존의 유사한 사업에 대한 예비타당성조사 및 타당성재조사의 수행 과정과의 일관성, 자료의 가용성, 대상 시설의 특수성 등을 고려하여 정량적 기법인 중력모형(gravity model)을 이용함
 - 본 조사에서는 본 사업의 유사성뿐만 아니라 준거시설 방문객 수 자료의 가용성, 방문 및 접근성의 유사성 등을 동시에 고려하여 노근리평화공원, 거창사건추모공원, 산청·함양사건추모공원 등 세 개의 시설을 준거시설로 설정하여 수요 추정을 수행함

□ 편익 추정 관련

- 본 조사에서는 대표적인 비시장적 가치측정 방법론인 조건부 가치추정법(contingent valuation method, CVM)을 적용하여 전국단위 위령시설 조성사업의 편익을 추정함
 - 본 사업에 대한 개요, 구체적인 사업계획, 유사시설의 내용과 위치, 본 시설의 주

9) 제1기 진화위 발굴예정 유해 900여구의 유해만 735상자이며, 유품까지 안치의 경우 현재 규모의 시설(421.7㎡)이 필요할 것으로 답변(행정안전부, 6차 답변서, 2023. 12. 29.)

요 프로그램 등을 제시하고, 응답자들로 하여금 본 사업의 시행을 위한 추가적인 재원마련에 대한 지불의사금액을 질문하는 과정을 통하여 CVM 설문을 수행함

라. 정책성 분석 관련 쟁점

□ 사업추진 여건 관련

- 본 사업은 정책방향성 및 사업의 준비 정도를 종합적으로 검토하여 본 사업의 추진을 위한 내부여건을 검토할 필요가 있음
 - 본 사업은 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」에 따라 활동한 진실·화해를 위한 과거사정리위원회(1기)의 종합권고 내용에 근거하고 있으며 여러 정부를 거치며 상위 단계의 중앙정부 관련 계획에도 포함되는 등 확실한 추진 근거를 가지고 10년이 넘는 기간 동안 추진됨
 - 하지만 그동안 여러 차례에 걸쳐 총사업비 증액 및 감액이 반복되는 등 사업추진이 일관되게 이루어졌는지 확인이 필요한 정황 또한 존재함
 - 사업의 준비정도를 살펴보았을 때에는 부지 확보가 완료되고 실시설계가 진행되는 등 시설 조성 계획이 상당 부분 구체화된 측면이 있으나, 운영계획 차원에서는 전 시설 확보 계획의 미비 등 미흡한 부분이 많음
- 다음으로 본 사업은 유족을 포함한 자문위원회의 운영 내역, 설명회 개최 내역, 유족의 언론 인터뷰 내용 등을 토대로 사업추진 과정에서 유족의 의견을 충분히 반영하였는지 여부 등 사업추진의 외부여건을 검토하고자 함
 - 한국전쟁 전후 민간인 희생자의 유해를 안치하고 유족을 위로하는 등 사업추진에 있어 유족의 의견을 적극 수렴하고 반영하며 진행해야 할 필요성 및 당위성이 높음

□ 정책효과 관련

- 행정안전부는 본 사업의 긍정적 정책효과로 일자리 효과와 생활여건 영향을 제시
 - 따라서 지역균형발전 분석과 중복되지 않는 선에서 본 사업의 고용창출 효과 및 고용의 질 제고 효과를 분석하고 편익분석과 중복되지 않는 선에서 본 사업의 생활여건 영향을 분석함
- 한편 대전 동구 식장산 자락의 계곡에 위치한 사업부지의 특성상 본 시설의 조성 및 운영 과정에서 주변 환경에 미치는 피해와 재해 등 안전성에 미치는 영향을 검토할

필요가 있음

- 관련하여 주무부처에서 환경성검토서와 재해영향평가 보고서를 제출하였으므로 이를 토대로 본 사업이 주변 환경에 미치는 영향과 안전재해에 미치는 영향을 검토함

마. 검토안 및 대안의 설정

□ 검토안 및 대안의 설정

- 본 조사에서는 주무부처에서 계획한 시설 중 적정하게 계획되지 않은 시설에 대해서는 적정면적을 검토하여 결과를 제시함
- 시설규모는 요구안 및 검토안의 경우 주무부처의 사업계획 규모를 준용하며, 대안은 요구안에서 면적을 조정하여 산정된 검토면적을 대안으로 설정함
 - 시설규모의 적정성을 검토하는 방법은 본 시설과 유사한 기능 및 용도의 시설 등을 기준으로 과다 계획된 면적을 조정하여 해당 공간에 대한 면적의 적정성을 검토함
- 비용(총사업비)에 대하여 요구안은 주무부처가 제시한 금액을 준용하되, 검토안 및 대안은 본 조사에서 검토된 단가를 적용하여 재추정된 비용을 적용하기로 함

Ⅲ. 사업계획의 적절성 검토

1. 사업부지 규모 검토

□ 사업부지 면적

- 사업부지 면적은 현행 108,524㎡에서 요구안 102,002㎡로 6,522㎡가 감소하였음
 - 부지면적이 감소한 사유로는 초기 「도시관리계획(도로, 공원) 결정 고시」(2021. 5.) 및 편입토지 지적측량 결과에 따라 편입토지 면적이 변경되었으며, 이후 「도시계획시설사업(산내평화역사공원 조성) 실시계획인가 고시」(2023. 6.)에 따라 감소함
- 「도시공원·녹지의 유형별 세부기준 등에 관한 지침」(국토교통부, 2022. 10.)에 따르면 도시공원의 유형 중 역사공원은 도시의 역사적 장소나 시설물, 유적·유물 등을 활용하여 설치하는 공원으로 명기됨

- 요구안의 역사공원(85,371㎡) 및 도로(14,035㎡)는 도시계획시설로 고시되어 있으며, 관련 법 및 지침에서도 별도의 부지면적의 제한 사항이 없으므로 본 재조사에서는 요구안의 부지면적을 준용함
- 그 외 잔여지 2,596㎡는 도시관리계획 변경에 따라 제외된 인근 토지의 민원¹⁰⁾ 및 토지수용위원회의 수용 결정에 따라 사업 부지면적에 포함되어 본 재조사에서도 이를 준용함

2. 시설면적의 적정성 검토

- 시설 구성
 - 본 시설은 공간별로 추모공간, 전시공간, 교육공간, 사무/편의공간 등으로 구성됨
- 검토 기준
 - 본 재조사에서는 유사 추모시설 및 문화체육관광부, 「2022 전국 문화기반시설 총람」(2022. 12. 29.)의 유사 전시시설의 통계자료를 기준으로 시설 규모 적정성을 검토
 - 사무공간은 「정부청사관리규정 시행규칙」의 ‘청사취득 및 배정면적기준’을 활용하였으며, 옥외시설은 옥내시설과의 중복성 등을 고려하여 시설규모를 검토

가. 시설규모 검토

- 시설규모 검토 종합
 - 대안 면적은 3,912.51㎡로 산정되어 요구안 면적 3,944.68㎡ 대비 32.17㎡가 감소하였으며, 요구안 대비 대안의 면적 비율은 99.2% 수준임

〈표 6〉 시설면적 종합 비교

(단위: ㎡)

구분	세부	㉠요구안	㉡대안	증감(㉡-㉠)
추모공간	전이공간-1	34.47	34.47	0
	전이공간-2	33.90	33.90	0

10) 당초 개발제한구역 환경평가 2등급(보전)지 과다 편입으로 보전지역이 제척되었으나, 사업부지 편입이 제외된 남은 토지의 활용이 어렵다는 민원을 제기(총사업비 조정요구서, 2023. 1. 참고 1)

〈표 6〉의 계속

(단위: m²)

구분	세부	㉠요구안	㉢대안	증감(㉢-㉠)	
추모공간	추모홀-1	290.34	290.34	0	
	전이공간-3	33.90	33.90	0	
	추모홀-2	33.90	33.90	0	
	전이공간-4	11.70	11.70	0	
	소계	438.21	438.21	0	
전시공간	상설전시	454.00	454.00	0	
	기획전시	454.00	454.00	0	
	수장고	335.79	335.79	0	
	소계	1,243.79	1,243.79	0	
교육공간	다목적실	231.00	231.00	0	
	다목적실(부속회의실)	24.00	24.00	0	
	자료열람실	72.00	72.00	0	
	소계	327.00	327.00	0	
사무/편의 공간	시설안내소	10.39	10.39	0	
	관리사무실	101.25	78.00	-23.25	
	용역원실	12.07	12.07	0	
	직원화장실	6.38	6.38	0	
	방재실	45.00	45.00	0	
	소계	175.09	151.84	-23.25	
서비스공간	카페	125.55	125.55	0	
	소계	125.55	125.55	0	
옥외시설	야외화장실	화장실(남)	27.57	23.27	-4.30
		장애인(남)	6.00	6.00	0
		화장실(여)	29.44	24.82	-4.62
		장애인(여)	6.00	6.00	0
		화장실복도	8.67	8.67	0
	추모홀 화장실	화장실(남)	12.92	12.92	0
		장애인(남)	7.60	7.60	0
		화장실(여)	15.37	15.37	0
		장애인(여)	7.60	7.60	0
	소계	121.17	112.25	-8.92	
㉠전용면적 소계		2,430.81	2,398.64	-32.17	

〈표 6〉의 계속

(단위: m²)

구분	세부	㉠요구안	㉢대안	증감(㉢-㉠)	
공용공간	로비방풍실	9.80	9.80	0	
	로비	67.50	67.50	0	
	직원복도	17.65	17.65	0	
	계단실-1	45.63	45.63	0	
	로비복도	546.50	546.50	0	
	수장 방풍실	14.31	14.31	0	
	기계실	156.86	156.86	0	
	전기실	67.42	67.42	0	
	화장실복도	16.90	16.90	0	
	화장실(남)	19.44	19.44	0	
	장애인(남)	5.89	5.89	0	
	화장실(여)	24.03	24.03	0	
	장애인(여)	5.89	5.89	0	
	수유실	8.79	8.79	0	
	계단실-2	50.90	50.90	0	
	카페 파티오	64.85	64.85	0	
	카페 복도	37.35	37.35	0	
	엘리베이터(계단실)	6.89	6.89	0	
	홀-1(2층)	47.30	47.30	0	
	홀-2(2층)	27.00	27.00	0	
	계단실-1(2층)	45.63	45.63	0	
	계단실-2(2층)	134.74	134.74	0	
	기억의 정원	70.33	70.33	0	
	추모홀	진입복도	22.27	22.27	0
	소계		1,513.87	1,513.87	0
㉢공용면적 소계		1,513.87	1,513.87	0	
합계(㉠+㉢)		3,944.68	3,912.51	-32.17	

자료: 연구진 작성

IV. 비용 추정

1. 비용 추정의 개요

가. 총사업비 산정방법 및 기준

□ 건축공사비

- 건축공사비는 건축, 공원, 도로시설로 구분하여 실시설계 내역서(행정안전부, 2023. 9.)의 시설별 공사비 단가와 함께 조달청 공사비정보광장 및 나라장터의 유사시설 공사비 단가 비교 검토를 통한 공사비를 산정함

□ 전시공사비

- 전시공사비와 관련하여 요구안의 총사업비에는 전시공사비가 포함되어 있지 않으며, 질의·답변 과정에서 주무부처는 전시공사비 약 52억원을 제시¹¹⁾하고 있음
 - 다만 전시공사에 대한 내용, 연출 방법 등에 대한 세부적인 계획을 수립하고 있지 않음
- 제시된 전시공사비를 검토하여 반영하기 위해서는 관련 기관 협의에 따른 요구안 변경이 선행될 필요가 있으므로 본 재조사에서는 해당 비용은 총사업비 산정 시 고려하지 않음

□ 보상비

- 용지보상비는 국유지이므로 총사업비 관리지침에 따라 산정을 제외하되, 본 사업을 위하여 사유지를 구입하여 국유지화된 필지의 용지보상비(감정평가)는 현재는 국유지이지만 용지보상비에 반영함
- 주무부처에서 제시한 용지보상비, 지장물보상비, 개발제한구역 보전부담금, 농지보전 부담금 증가분에 대한 적정금액을 검토함

□ 시설부대경비

- 시설부대경비는 지침에 따라 설계비(기계약), 감리비, 시설부대비로 구분하여 추정함

11) 행정안전부, 질의답변서(2023. 3.)

- 시설부대경비 산정 근거 및 기준은 ① 『타당성재조사 수행을 위한 세부지침 연구』(한국개발연구원, 2021. 5.) ② 「타당성재조사 착수회의 자료」(한국조세제정연구원, 2023. 3.) ③ 「2024년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」(기획재정부, 2023. 5.) 등을 기준으로 산정함

□ 예비비

- 요구안에서는 별도의 예비비를 산정하지 않았으며, 『타당성재조사 수행을 위한 세부지침 연구』(KDI, 2021. 5.)에서도 실시설계도서 활용이 가능한 단계에는 예비비를 제외하도록 기술하고 있으므로 재검토에서는 예비비를 산정하지 않음

□ 분석기준연도

- 본 재조사의 비용추정 기준연도는 「타당성재조사 착수회의 자료」(한국조세제정연구원, 2023. 3.)에 따라 타당성재조사가 의뢰된 해의 전년도인 2022년 말로 함

나. 요구안 총사업비

- 요구안의 총사업비는 공사비, 보상비, 시설부대경비로 구분되어 있으며, 합계 59,156백만원으로 제시되어 현행 47,860백만원 대비 11,296백만원이 증가함

〈표 7〉 요구안 총사업비

(단위: 백만원)

구분		㉠현행	㉢요구안	증감(㉢-㉠)	
공사비	공사비	부지조성공사비	15,966	-	-15,966
		건축·공원공사비	9,942	29,188	19,246
		도로공사비	-	2,745	2,745
		소계	25,908	31,933	6,025
	조사비	소규모환경영향평가	-	22	22
		지반조사	-	80	80
		소계	-	102	102
		합계	25,908	32,035	6,127
보상비	용지보상비	15,557	17,375	1,818	
	지장물보상비	2,993	3,144	151	
	기타보상비(부담금 등)	824	3,134	2,310	
	소계	19,374	23,653	4,279	

〈표 7〉의 계속

(단위: 백만원)

구분		㉠현행	㉢요구안	증감(㉢-㉠)
시설부대 경비	설계비	1,352	1,352	0
	감리비	1,161	2,043	882
	시설부대비	65	73	8
	소계	2,578	3,468	890
총계		47,860	59,156	11,296

주: 현행 부지조성공사비에는 공원조성공사비가 포함되어 있었으나, 요구안에서 건축·공원공사비 항목으로 구분됨
 자료: 총사업비 조정요구서(2023. 1.)

- 요구안 총사업비 중 기투입 및 기계약비 내역은 다음과 같으며, 설계비 1,352백만원 (공원도로설계비 720백만원, 건축설계비 632백만원)은 기계약(공원도로설계 2019. 9., 건축설계 2021. 2.)된 금액임

〈표 8〉 요구안의 기투입 및 기계약비

(단위: 백만원)

구분		㉠요구안	㉢기투입비	잔액(㉢-㉠)	
공사비	공사비	부지조성공사비	-	-	0
		건축·공원공사비	29,188	177	29,011
		도로공사비	2,745	-	
		소계	31,933	177	
	조사비	소규모환경영향평가	22	21	1
		지반조사	80	62	18
		소계	102	83	
		합계	32,035	260	
보상비	용지보상비	17,375	12,390	4,985	
	지장물보상비	3,144	1,959	1,185	
	기타보상비(부담금 등)	3,134	801	2,333	
	소계	23,653	15,150		
시설부대 경비	설계비(기계약)	1,352	818	534	
	감리비	2,043	-		
	시설부대비	73	20	53	
	소계	3,468	838	2,630	
총계		59,156	16,248	43,908	

자료: 행정안전부, 질의답변서(2023. 9.), 2022년 말 기준

다. 요구안 증가금액 검토

□ 요구안의 공사비 증가금액

- 요구안 공사비 31,933백만원은 현행 25,908백만원 대비 6,025백만원이 증가한 공사비임
- 요구안 공사비 증가금액 6,025백만원은 크게 현행 공사비 25,908백만원에 대한 물가 상승률 17.37%(2018년 4분기→2022년 2분기) 반영에 따른 공사비 증가분 4,500백만원과 계획안(변동)에 따른 공사비 증가분 1,525백만원으로 구분됨
- 다만 요구안에서 적용한 보정지수(한국은행 건설투자 GDP 디플레이터 자료)는 본 재조사에서 적용하고 있는 비용보정 지수와는 차이가 있음

□ 물가 상승에 따른 증가금액

- 물가상승률과 관련하여 요구안은 2018년 4분기에서 2022년 2분기까지의 물가상승률 17.37% 반영에 따른 공사비 증가분을 4,500백만원으로 제시하고 있으나, 본 재조사의 비용기준연도는 2022년 말이므로 비용 보정지수(건설투자 GDP 디플레이터: 2018년 4분기→2022년 4분기)를 적용하여 재산정한 검토금액은 5,596백만원으로 산정됨
- 물가변동분 검토금액은 5,596백만원으로 요구안 금액 4,500백만원 대비 1,096백만원이 증가하는 것으로 나타남
- 금액 차이가 발생한 사유는 요구안에서는 2018년 4분기에서 2022년 2분기까지(3년 6개월)의 물가상승률만을 반영하였으나, 검토에서는 2018년 4분기에서 2022년 4분기까지(4년 0개월) 반영하였으며 상호 적용한 보정지수의 차이가 있기 때문임

□ 계획안에 따른 증가금액

- 계획안(변동)에 따른 공사비 증가분 1,525백만원은 실시설계에 따라 ① 추모시설과 전시시설의 기능을 분리하여 두 동으로 배치하고, 공용공간 면적의 증가 및 보행육교 통합설계 ② 대상지 조건을 반영한 파일로 지지력을 확보하는 방식의 기초구조 형식 적용에 따른 것으로 주무부처는 증액 사유를 설명하고 있지만, 각 사항에 대한 세부 증가금액은 제시하고 있지 않음
- 먼저 한 개 동으로 계획된 현행 계획안은 실시설계에서 추모시설과 전시시설의 기능을 분리하여 두 개 동으로 계획되었으며, 일반적으로 면적이 같더라도 두 개 동으로

건축물이 분리되면 한 개 동 대비 표면적이 넓어져 이에 따른 외장, 창호공사, 설비공사 등도 많아지므로 공사비도 증가하게 됨

- 둘째, 역사문화공원의 주진입부와 주차장 부지는 대전과 옥천을 연결하는 도로로 단절되어 공원을 방문하는 어린이, 노약자 등의 보행 안전과 편리성을 확보하고, 지형으로 인한 레벨 차이를 극복하기 위한 보행육교 도입으로 공사비가 증가함
- 셋째, 추모홀 하부 지반은 하천(곤룡천) 주변으로 지내력이 불량한 부분인 점을 고려함과 동시에 우기에 하천 범람 등으로 인한 피해를 방지하기 위해 직접기초가 아닌 파일기초로 계획하여 공사비가 증가한 것으로 설명하고 있음

2. 총사업비 추정

가. 공사비

1) 시설별공사비

□ 건축시설 공사비

- 유사시설 건축공사비 단가 검토
 - 건축시설은 크게 추모공간과 전시공간으로 나눌 수 있으며, 최근의 건축공사비 경향을 반영하기 위하여 조달청, 공사비정보광장에서 가급적 최근 3년간 발주된 연면적 5천㎡ 이하의 유사 추모시설과 전시시설의 건축공사비 단가를 조사함
 - 유사 규모 추모시설의 건축공사비 단가 평균은 부가가치세를 포함하여 4,223,019 원/㎡으로 조사됨

〈표 9〉 연면적 5천㎡ 이하의 유사 추모시설 건축공사비 단가 평균

사례	발주시기	연면적 (㎡)	공사단가 (부가세 포함)	공사단가 (부가세 제외)
의성군 공설봉안당 건립공사	2023년	1,197	4,086,304원/㎡	3,714,821원/㎡
양구 봉안당 신축 건립공사	2022년	832	4,904,768원/㎡	4,458,880원/㎡
춘천 제2안식의 집(봉안당) 건립공사	2021년	1,608	3,677,984원/㎡	3,343,622원/㎡
평균		1,212	4,223,019원/㎡	3,839,108원/㎡

주: 2022년말 보정금액

자료: 조달청, 「공사비정보광장」, <http://pcae.g2b.go.kr>, 검색일자: 2023. 7. 11.

- 유사 규모 전시시설의 건축공사비 단가 평균은 부가가치세를 포함하여 4,401,840 원/㎡으로 조사됨

〈표 10〉 연면적 5천㎡ 이하의 유사 전시시설 건축공사비 단가 평균

사례	발주시기	연면적 (㎡)	공사단가 (부가세 포함)	공사단가 (부가세 제외)
진주 실크박물관 건립공사	2023년	2,932	4,785,191원/㎡	4,350,174원/㎡
국토녹화 50주년 기념관 건립공사	2022년	3,841	4,198,105원/㎡	3,816,459원/㎡
국립나주박물관 디지털 복합문화관	2022년	4,393	4,222,225원/㎡	3,838,386원/㎡
평균		3,722	4,401,840원/㎡	4,001,673원/㎡

주: 2022년 말 보정금액
 자료: 조달청, 「공사비정보광장」, <http://pcae.g2b.go.kr>, 검색일자: 2023. 7. 11.

- 상기 유사시설의 건축공사비 단가 평균을 적용한 본 시설의 건축공사비는 부가가치세를 포함하여 검토안 17,213백만원, 대안 17,073백만원으로 검토됨

〈표 11〉 검토안의 건축시설 공사비 산정

(단위: 백만원)

구분	㉔공사단가(원/㎡)	㉕용도별 면적	금액(㉔×㉕)	금액(부가세 제외)
추모시설	4,223,019	1,027.70㎡	4,340	3,945
전시시설	4,401,840	2,916.98㎡	12,840	11,673
㉔소계		3,944.68㎡	17,180	15,618
㉖신재생에너지 추가공사비			33	30
합계(㉔+㉕)			17,213	15,648

자료: 연구진 작성

〈표 12〉 대안의 건축시설 공사비 산정

(단위: 백만원)

구분	㉔공사단가(원/㎡)	㉕용도별 면적	금액(㉔×㉕)	금액(부가세 제외)
추모시설	4,223,019	1,019.32㎡	4,305	3,913
전시시설	4,401,840	2,893.19㎡	12,735	11,578
㉔소계		3,912.51㎡	17,040	15,491
㉖신재생에너지 추가공사비			33	30
합계(㉔+㉕)			17,073	15,521

자료: 연구진 작성

○ 건축시설 공사비 비교

- 앞서 조사된 유사시설의 건축공사비 단가 평균을 적용한 건축공사비는 부가가치세를 포함하여 검토안 17,213백만원, 대안 17,073백만원으로 검토되었으나, 요구안 공사비는 검토안 및 대안의 공사비와 유사한 수준으로 판단됨

〈표 13〉 유사시설 공사단가를 적용한 건축공사비 비교

(단위: 백만원)

구분	㉔요구안	유사사례 단가 적용		증감(㉖-㉔)	증감(㉗-㉔)
		㉖검토안	㉗대안		
건축공사비	17,120	17,213	17,073	93	-47

주: 부가가치세 포함

자료: 연구진 작성

○ 건축공사비 산정

- 위에 따라 본 재조사에서는 요구안 공사비는 검토안 대비 과도하지 않은 것으로 판단되어 요구안의 건축공사비 단가 4,340,104원/㎡을 검토안 및 대안에서 준용하여 건축공사비를 재산정함

〈표 14〉 건축시설 공사비 재산정

(단위: 백만원)

구분	㉔공사단가(원/㎡)	㉖연면적(㎡)	금액(㉔×㉖)	금액(부가세 제외)
검토안	4,340,104	3,944.68	17,120	15,564
대안	4,340,104	3,912.51	16,981	15,437

자료: 연구진 작성

〈표 15〉 건축시설 공사비 비교

(단위: 백만원)

구분	㉔요구안	㉖검토안	㉗대안	증감(㉖-㉔)	증감(㉗-㉔)
건축시설 공사비	17,120	17,120	16,981	0	-140

주: 부가가치세 포함

자료: 연구진 작성

- 공원시설 공사비
 - 요구안 공원공사비

- 요구안의 공원(시설)공사비 단가는 부가가치세를 포함하여 141,354원/㎡ 수준임

〈표 16〉 요구안의 공원시설 공사비 단가

구분	㉠공원면적(㎡)	㉡공사비(백만원)	공사단가(㉡/㉠)(부가세 포함)	공사단가(부가세 제외)
공원시설	85,371	12,068	141,354원/㎡	128,503원/㎡

주: 2022년 기준금액

자료: 행정안전부, 질의답변서(2023. 9.) 총괄원가계산서

- 유사사례 공원공사비 단가 조사

- 최근 3개년간 조달청, 나라장터에서 발주된 유사 역사공원 조성 공사비 단가 평균은 179,052원/㎡ 수준으로 조사됨

〈표 17〉 유사 역사공원 조성 공사비 단가

구분(발주시기)	㉠공사비(백만원)	㉡사업면적(㎡)	공사단가(원/㎡)(㉡/㉠)
대전 신안2역사공원 조성(2021년)	2,953	13,302	221,970
광주 5.18역사공원 조성(2020년)	3,984	36,630	108,770
남양주 홍유릉 역사공원 조성(2020년)	4,520	14,057	321,579
평균	3,819	21,330	179,052

주: 2022년 보정금액, 부가가치세 포함

자료: 조달청, 나라장터, <https://www.g2b.go.kr>, 검색일자: 2023. 7. 11.

- LH공사의 공원공사비 단가 조사

- 한국토지주택공사의 「조경공사 설계대상별 단위공사비」에 따른 공원 유형별 공사 단가 중 역사공원의 단위공사비는 부가가치세를 포함하여 175,824원/㎡으로 조사됨

〈표 18〉 공원 유형별 단위공사비

(단위: 원/㎡)

구분	유형별	공사단가	보정금액 (부가세 제외)	보정금액 (부가세 포함)	비고
생활권공원	소공원	135,000	159,840	175,824	
	어린이공원	195,000	230,880	253,968	
	근린공원	135,000	159,840	175,824	
주제공원	역사공원	135,000	159,840	175,824	○
	문화공원	135,000	159,840	175,824	
	수변공원	135,000	159,840	175,824	
	묘지공원	135,000	159,840	175,824	
	체육공원	135,000	159,840	175,824	

주: 2022년 말 보정금액, 단위공사비는 제경비포함 가격 기준임

자료: 한국토지주택공사, 「조경공사 설계대상별 단위공사비」(2020. 1.)

○ 공원공사비 산정

- 요구안 공원시설 공사비 단가 141,354원/㎡은 상기의 역사공원 공사 기준단가 175,824원/㎡ 대비 34,470원/㎡ 낮은 수준임

〈표 19〉 공원시설 공사비 단가 비교

(단위: 원/㎡)

구분	㉠요구안 단가	㉢기준단가(LH)	증감(㉢-㉠)
공원시설 공사비 단가	141,354	175,824	34,470

주: 부가가치세 포함

자료: 연구진 작성

〈표 20〉 공원시설 공사비 비교

(단위: 백만원)

구분	㉠요구안	㉢검토안	㉡대안	증감 (㉢-㉠)	증감 (㉡-㉠)
건축시설 공사비	12,068	12,068	12,068	0	0

주: 부가가치세 포함

자료: 연구진 작성

□ 도로시설 공사비

○ 요구안 도로시설 공사비

- 요구안의 도로(시설) 공사비 단가는 부가가치세를 포함하여 m당 3,533,028원 수준으로 분석됨

〈표 21〉 요구안의 도로시설 공사비 단가

구분	㉔도로길이(m)	㉔공사비(백만원)	공사단가(㉔/㉔) (부가세포함)	공사단가 (부가세제외)
도로시설	777	2,745	3,533,028원/m	3,211,844원/m

주: 1. 2022년 기준금액

2. 계획도로 B=15m, L=777m 기준

자료: 행정안전부, 질의답변서(2023. 9.) 총괄원가계산서

○ LH공사의 도로공사비 단가 조사

- 한국토지주택공사의 「2022년 단지개발사업 조성비 및 기반시설 설치비 추정자료」에 따른 2차로 신설(왕복) 단위공사비는 4,772천원/m수준으로 조사됨

〈표 22〉 도로 유형별 단위공사비

(단위: 천원/m)

구분	단위공사비(부가세제외)	단위공사비(부가세포함)	비고
1차로 확장(편도)	2,062	2,268	
2차로 확장(편도)	2,310	2,541	
2차로 신설(왕복)	4,338	4,772	○
4차로 신설(왕복)	5,562	6,118	
6차로 신설(왕복)	5,861	6,447	

주: 2022년 말 기준금액, 전기, 조정 및 부대시설 등 포함 단가임

자료: 한국토지주택공사, 「2022년 단지개발사업 조성비 및 기반시설 설치비 추정자료」(2022. 7.)

○ 도로공사비 산정

- 요구안의 도로시설 공사비 단가 3,533,028원/m은 상기의 2차로 신설 공사 기준 단가 4,771,800원/m 대비 1,238,772원/m이 낮은 것으로 나타남
- 이에 따라 요구안의 도로시설 공사비 단가 m당 3,533,028원은 기준단가 대비 과도하지 않은 것으로 판단되어 검토안 및 대안의 도로시설 공사비는 요구안 금액 2,745백만원을 준용함

〈표 23〉 도로시설 공사비 단가 비교

(단위: 원/m)

구분	㉠요구안 단가	㉢기준단가(LH)	증감(㉢-㉠)
도로시설 공사비 단가	3,533,028	4,771,800	1,238,772

주: 부가가치세 포함
 자료: 연구진 작성

〈표 24〉 도로시설 공사비 비교

(단위: 백만원)

구분	㉠요구안	㉢검토안	㉣대안	증감 (㉢-㉠)	증감 (㉣-㉠)
도로시설 공사비	2,745	2,745	2,745	0	0

주: 부가가치세 포함
 자료: 연구진 작성

나. 보상비

□ 용지보상비

- (요구안) 용지보상비는 현행 15,557백만원에서 사유지인 추가 매입부지의 토지보상을 위한 산정금액 1,818백만원을 추가하여 요구안 용지보상비는 17,375백만원으로 제시하고 있음

〈표 25〉 요구안의 용지보상비

(단위: 백만원)

구분	㉠현행	㉢추가매입부지보상비	요구안(㉠+㉢)
용지보상비	15,557	1,818	17,375

자료: 행정안전부, 총사업비 조정요구서(2023. 1.)

- (검토 결과) 검토안 및 대안이 요구안과 동일하게 17,375백만원으로 산정됨
 - 본 재조사에서는 요구안 추가 매입부지에 대한 감정평가(2022년 12월) 용지보상비 1,818백만원을 검토안 및 대안에서 동일하게 준용함

〈표 26〉 용지보상비 감정평가 내역

(단위: 천원)

구분	용지보상 감정평가액	비고
낭월동 9-1	305,343	1,696,160(공원부지)
낭월동 9-2	257,539	
낭월동 9-4	447,184	
낭월동 산4-69	655,037	
낭월동 산6-3	30,628	
낭월동 산6-4	429	
낭월동 9-3	103,371	121,988(잔여지)
낭월동 산4-26	16,262	
낭월동 산4-49	2,355	
합계	1,818,147	1,818,147

주: 3개 감정평가법인 평균 감정평가액
 자료: 행정안전부, 제출자료(2023. 2.)

〈표 27〉 용지보상비 비교

(단위: 백만원)

구분	요구안	검토안	대안
용지보상비	17,375	17,375	17,375

자료: 연구진 작성

□ 기타보상비

○ 요구안 기타보상비

- 요구안에서 제시한 기타보상비 중 농지보전부담금 696백만원, 개발제한구역보전 부담금 1,614백만원, 합계 2,310백만원이 증가함

〈표 28〉 기타보상비 항목별 증가 내역

(단위: 백만원)

구분	㉔현행	㉔요구안	증감(㉔-㉔)
농지보전부담금	0	696	696
개발제한구역보전부담금	410	2,024	1,614
감정평가수수료	67	67	0
지적측량수수료	289	289	0
권리이전비	7	7	0

〈표 28〉의 계속

(단위: 백만원)

구분	㉔현행	㉔요구안	증감(㉔-㉔)
이주대책 보상비	51	51	0
합계	824	3,134	2,310

자료: 행정안전부, 제출자료(2023. 2.)

○ 농지보전부담금 검토 결과

- 농지보전부담금은 「농지법 시행령」 제53조(부과기준 및 부과기준일)에 따라 해당 농지전용면적의 개별공시지가의 100분의 30으로 산정함
- 농지보전부담금은 지목이, 전, 답 등 33필지의 합계 40,521㎡를 대상으로 각 필지별 개별공시지가의 30%를 적용하여 산정하였으며, 요구안에서는 2022년 1월 기준의 공시지가를 적용하였으나, 본 재조사에서는 2023년 1월 기준의 공시지가를 적용하여 합계 658백만원(요구안 대비 38백만원 감소)으로 산정됨

○ 개발제한구역 보전부담금 검토 결과

- 개발제한구역 보전부담금은 토지형질 변경에 대한 부담금과 건축물 바닥면적에 대한 부담금을 합산하여 2,024백만원으로 산정됨

〈표 29〉 기타보상비 비교

(단위: 백만원)

구분	㉔요구안	㉔검토안	㉔대안	증감(㉔-㉔)	증감(㉔-㉔)	비고
농지보전부담금	696	658	658	-38	-38	
개발제한구역보전부담금	2,024	2,024	2,024	0	0	일부 기투입
감정평가수수료	67	67	67	0	0	기투입
지적측량수수료	289	289	289	0	0	기투입
권리이전비	7	7	7	0	0	기투입
이주대책 보상비	51	51	51	0	0	기투입
합계	3,134	3,096	3,096	-38	-38	

자료: 연구진 작성

□ 보상비 종합

- 검토안 및 대안의 보상비는 23,615백만원으로 산정되어 요구안 대비 38백만원이 감소

〈표 30〉 보상비 종합 비교

(단위: 백만원)

구분	㉠요구안	㉢검토안	㉡대안	증감 (㉢-㉠)	증감 (㉡-㉠)
용지보상비	17,375	17,375	17,375	0	0
지장물보상비	3,144	3,144	3,144	0	0
기타보상비(부담금 등)	3,134	3,096	3,096	-38	-38
소계	23,653	23,615	23,615	-38	-38

주: 부가가치세 포함

자료: 연구진 작성

□ 용지보상비 반영 구분

- 「타당성재조사 착수회의 자료」(한국조세재정연구원, 2023. 3.)에 따라 총사업비산정용 용지보상비에는 국유지에 대한 용지보상비는 반영하지 않지만, 본 사업 추진을 위하여 사유지를 매입하여 현재 국유지(행정안전부 소유)화 된 토지는 총사업비산정용 용지보상비에 반영함

〈표 31〉 국유지 소유 구분

구분	㉠기재부, 환경부, 산림청 등 소유	㉢행안부 소유	합계(㉠+㉢)
국유지	9필지	83필지	92필지
토지면적	17,036㎡	58,625㎡	75,661㎡

자료: 행정안전부, 제출자료(2023. 2.) 토지조서

〈표 32〉 용지보상비 적용 구분

구분	구분	총사업비산정용	경제성분석용
국유지	원래부터 국유지 (기재부, 환경부, 산림청 등 소유 9필지)	총사업비에서 제외	감정가격
	본 사업을 위하여 사유지를 매입하여 국유지화된 토지 (행안부 소유 83필지)	총사업비에 포함 (감정가격)	감정가격
국유지	본 사업을 위하여 사유지를 매입하여 국유지화된 토지	감정가격	감정가격
사유지	-	감정가격	감정가격

자료: 연구진 작성

- 상기 기준에 따라 소유별 용지보상비 반영 금액은 다음과 같으며, 모두 감정평가 금액으로 반영됨

〈표 33〉 소유별 용지보상비 반영 구분

(단위: 백만원)

구분	필지수	총사업비산정용	경제성분석용	비고
국유지(기존)	9필지	제외(0)	2,164	무상사용협의
국유지(사유지→국유지)	89필지	13,852	13,852	매입완료
국유지(사유지→국유지)	11필지	643	643	일부보상
사유지	10필지	2,880	2,880	일부보상
합계	119필지	17,375	19,539	

자료: 연구진 작성

다. 시설부대경비

□ 시설부대비 산정을 위한 기준공사비

- 시설부대경비 산정을 위한 기준공사비는 시설 공사유형에 따라 구분하여 다음과 같이 적용하였으며, 설계비 및 조사비는 기계약 및 기투입 금액을 적용함

〈표 34〉 시설부대경비 산정용 기준공사비

(단위: 백만원)

구분	유형별	검토안	대안
설계비/감리비	건축시설	15,564	15,437
	조경 및 토목시설(공원/도로)	13,466	13,466
조사및측량비 등/ 시설부대비		29,030	28,903

주: 부가가치세 제외

자료: 연구진 작성

□ 설계비

- 기계약 설계비는 1,352백만원, 기투입 조사비는 83백만원, 합계 1,435백만원이므로 본 재조사에서는 해당 금액을 준용하여 검토안 및 대안 설계비에 적용함

〈표 35〉 검토안 및 대안의 설계비

(단위: 백만원)

구분	기계약 및 기투입 금액	비고
설계비	1,352	• 기계약 공원 및 도로 720백만원(2019. 9.) • 건축설계비 632백만원(2021. 2.)
조사비	83	• 지반조사 62백만원(2021. 10.) • 환경영향평가 21백만원(2022. 12.)
합계	1,435	

자료: 총사업비 조정요구서(2023. 1.)

□ 감리비

- 감리비는 건축시설, 조경 및 토목시설 감리비는 부가가치세를 포함하여 검토안 1,948백만원, 대안 1,940백만원으로 산정됨
 - 「타당성재조사 착수회의 자료」(한국조세제정연구원, 2023. 6.)에 따라 「2024년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」(기획재정부, 2023. 5.)을 적용하여 산정함
 - 감리비는 건축시설과 조경 및 토목시설(공원/도로)로 구분하여 산정하였으며, 건축 감리비는 전면책임감리(복잡한 공종)요율, 조경 및 토목시설은 건설부문 요율을 적용하여 산정함

〈표 36〉 검토안 및 대안의 감리비

(단위: 백만원)

구분	검토안	대안
건축시설	1,751	1,742
조경 및 토목시설(공원/도로)	207	207
합계	1,957	1,949

주: 부가가치세 포함

자료: 연구진 작성

□ 시설부대비

- 시설부대비는 부가가치세를 포함하여 검토안 및 대안이 동일하게 72백만원으로 산정
 - 「타당성재조사 착수회의 자료」(한국조세제정연구원, 2023. 3.)에서는 2023년 이전 신규사업은 각 해당연도 지침의 기준요율을 따르도록 기술하고 있음
 - 이에 따라 본 사업의 시설부대비 요율은 신규사업으로 최초 예산이 반영된 2019년

에 발간된 기획재정부, 「2020년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」(2019. 5.)의 시설부대비 요율을 적용함

〈표 37〉 시설부대비 산정

(단위: 백만원)

구분	기준 공사비	요율(%)	금액 (부가가치세 제외)	금액 (부가가치세 포함)
검토안	29,030	0.230	67	73
대안	28,903	0.230	66	73

자료: 연구진 작성

□ 시설부대경비 종합

- (검토안) 설계비(조사및측량비 등 포함) 1,435백만원, 감리비 1,947백만원, 시설부대비 73백만원, 합계 3,465백만원으로 산정되었으며, 요구안 시설부대경비 3,570백만원 대비 105백만원이 감소함
- (대안) 설계비(조사및측량비 등 포함) 1,435백만원, 감리비 1,949백만원, 시설부대비 73백만원, 합계 3,457백만원으로 산정되었으며, 요구안 대비 113백만원이 감소함

〈표 38〉 시설부대경비 비교

(단위: 백만원)

구분	㉠요구안	㉡검토안	㉢대안	증감(㉡-㉠)	증감(㉢-㉠)
설계비(조사비 포함)	1,454	1,435	1,435	-19	-19
감리비	2,043	1,957	1,949	-86	-94
시설부대비	73	73	73	0	0
합계	3,570	3,465	3,457	-105	-113

주: 부가가치세 포함

자료: 연구진 작성

라. 총사업비 종합

□ 총사업비 검토 결과

- (검토안) 검토안의 총사업비는 부가가치세를 포함하여 검토안 59,014백만원(요구안 대비 99.8%)으로 산정되어 요구안의 총사업비 59,156백만원 대비 142백만원이 감소

- 검토안의 총사업비가 감소한 주요 사유는 공원공사비(식재 및 시설물 공사) 감소, 감리비 요율 조정과 농지보전부담금 개별공시지가 적용연도 차이에 따른 기타보상비(부담금) 감소에 있음

○ (대안) 대안의 사업비는 58,865백만원(요구안 대비 99.5%)으로 산정되어 요구안 대비 291백만원이 감소함

- 대안의 총사업비가 감소된 주요 원인은 시설 규모 조정에 따른 건축공사비 및 공원공사비(식재 및 시설물 공사) 감소와 이에 따른 시설부대경비가 감소함

〈표 39〉 총사업비 산정 종합

(단위: 백만원)

구분	현행	A.요구안	B.검토안	C.대안	증감(B-A)	증감(C-A)	
부지면적	108,524㎡	102,002㎡	102,002㎡	102,002㎡	0	0㎡	
연면적	3,805㎡	3,945㎡	3,945㎡	3,913㎡	0	-32㎡	
1. 공사비	공원/건축공사비	25,908	29,188	29,188	29,048	0	-140
	도로공사비	0	2,745	2,745	2,745	0	0
	소계	25,908	31,933	31,933	31,793	0	-140
2. 보상비	용지보상비	15,557	17,375	17,375	17,375	0	0
	지장물보상비	2,993	3,144	3,144	3,144	0	0
	기타보상비	824	3,134	3,096	3,096	-38	-38
	소계	19,374	23,653	23,615	23,615	-38	-38
3. 시설부대 경비	설계비(+조사비)	1,352	1,454	1,435	1,435	-19	-19
	감리비	1,161	2,043	1,957	1,949	-86	-94
	시설부대비	65	73	73	73	0	0
	소계	2,578	3,570	3,465	3,457	-105	-113
합계(1~3)	47,860	59,156	59,014	58,865	-142	-291	
요구안 대비 비율	-	100.0%	99.8%	99.5%	-0.2%	-0.5%	

주: 부가가치세 포함

자료: 연구진 작성

3. 운영비 추정

가. 요구안 운영비

□ 운영방식 및 연간운영비

- (운영 방식) 본 시설의 운영은 시설 준공 이후 행정안전부가 업무협약을 통하여 대전광역시 동구청에 운영 및 유지관리 업무를 위탁하는 것으로 계획함
- (연간 운영비) 요구안의 연간 운영비는 인건비 200백만원, 경상운영비 250백만원, 유지보수비 100백만원, 합계 550백만원으로 계획됨

〈표 40〉 요구안의 연간 운영비

(단위: 백만원)

항목	금액	비고
인건비	200	청사관리 인건비(공무원 5명, 기간제 5명)
경상운영비	250	관리운영비
유지보수비	100	시설 유지보수비
합계	550	

자료: 행정안전부, 질의답변서(2023. 3.)

나. 인건비 검토

□ 요구안 인건비 단가

- 요구안의 연간 총인건비는 200백만원으로 계획되었으며, 이를 공무원 및 기간제 인원을 포함한 계획인원 10명으로 나누면 1명당 연간급여 평균은 20백만원 수준으로 나타남
 - 관리운영인원이 모두 상근직임에도 불구하고 인건비가 낮게 계획된 것으로 판단됨

〈표 41〉 요구안의 1명당 연간급여 검토

(단위: 천원)

구분	㉔연간 총인건비	㉕인원(명)	평균금액(㉔/㉕)
1명당 연간급여	200,000	10	20,000

자료: 연구진 작성

□ 연간 인건비 산정

- 연간인건비 합계는 402백만원으로 산정되어 검토안 및 대안에 동일하게 반영함
 - 본 재조사에서는 운영 인원에 대한 인건비 중 공무원 인건비는 2022년 공무원보수규정에 수당 및 상여가 포함된 직급별 연급여를 반영함
 - 기간제 인력에 대한 인건비는 별도의 기준이 부재하므로 본 재조사의 기준연도인 2022년도의 최저임금을 반영하여 산정함

〈표 42〉 연간인건비 산정

(단위: 천원)

구분		㉠인원(명)	㉡연간급여	금액(㉠x㉡)
정규직 공무원	관장	1	61,810	61,810
	행정	1	53,281	53,281
	홍보	1	48,501	48,501
	기획	1	48,501	48,501
	마케팅	1	48,501	48,501
기간제	시설관리	2	28,257	56,514
	청소	2	28,257	56,514
	안내도우미	1	28,257	28,257
합계		10		401,879

주: 각종 수당 및 상여 포함

자료: 국가법령정보센터, 「2022년 공무원보수규정」, 행정안전부, 「2022 지방공무원보수등 처리지침」(2022. 1. 19.)

다. 경상운영비 검토

□ 유사시설 경상운영비 평균

- 본 재조사의 경상운영비는 본 시설과 유사한 추모, 기념공원의 최근 3년(2020~2022년)간의 경상운영비 실적을 활용하였으며, 유사시설 3개소의 공원의 경상운영비 평균 단가는 m²당 2,648원 수준으로 나타남

〈표 43〉 유사시설의 부지면적당 경상운영비 단가 평균

(단위: 원/㎡)

구분	㉔연평균 경상운영비(백만원)	㉕부지면적(㎡)	㎡당 단가(㉔/㉕)
민주화운동기념공원	489	150,784	3,242
거창사건추모공원	312	162,140	1,927
산청·함양사건추모공원	134	84,780	1,585
평균	312	117,782	2,648

자료: 연구진 작성

□ 연간 경상운영비 산정

- 상기의 유사시설 경상운영비 평균 단가 ㎡당 2,648원을 본 사업의 부지면적에 적용하여 연간 경상운영비 검토안 및 대안은 동일하게 270백만원으로 산정됨

〈표 44〉 검토안 및 대안의 연간 경상운영비 산정

(단위: 백만원)

구분	㉔본 사업 부지면적	㉕㎡당 운영단가	금액(㉔×㉕)
연간 경상운영비	102,002㎡	2,648원/㎡	270

자료: 연구진 작성

라. 시설유지관리비 검토

□ 유사시설 시설유지관리비 평균

- 유사시설 3개소의 공원 운영을 위한 시설유지관리비 평균 단가는 ㎡당 3,669원 수준으로 나타남

〈표 45〉 유사시설의 부지면적당 시설유지관리비 단가 평균

(단위: 원/㎡)

구분	㉔연평균 시설유지관리비(백만원)	㉕부지면적(㎡)	㎡당 단가(㉔/㉕)
민주화운동기념공원	798	150,784	5,293
거창사건추모공원	325	162,140	2,006
산청·함양사건추모공원	173	84,780	2,041
평균	432	117,782	3,669

자료: 연구진 작성

□ 연간 시설유지관리비 산정

- 상기의 유사시설 시설유지관리비 평균 단가 m^2 당 3,669원을 본 사업의 부지면적에 적용하여 연간 시설유지관리비 검토안 및 대안은 374백만원으로 산정됨

〈표 46〉 검토안 및 대안의 연간 시설유지관리비 산정

(단위: 백만원)

구분	㉔본 사업 부지면적	㉕ m^2 당 운영단가	금액(㉔×㉕)
연간 시설유지관리비	102,002 m^2	3,669원/ m^2	374

자료: 연구진 작성

마. 운영비 종합

- 검토안 및 대안의 연간 운영비는 동일하게 1,046백만원으로 산정되어 의뢰안의 550백만원 대비 496백만원이 증가함
 - 검토안 및 대안의 연간 운영비가 증가한 주요 사유는 유사시설 운영비 적용에 따른 증가분이 반영된 것으로 검토안 및 대안의 비용이 증가함

〈표 47〉 운영비 종합 비교

(단위: 백만원)

구분	㉔요구안	㉕검토안/대안	증감(㉕-㉔)
인건비	200	402	202
경상운영비	250	270	20
시설유지관리비	100	374	274
합계	550	1,046	496

자료: 연구진 작성

바. 기타 운영비

□ 화장 비용

- 기타운영비는 본 시설에 유해 봉안을 위하여 운영 초기에 발생하는 유골 화장 비용이며, 본 사업과 관련된 비용이므로 경제성 분석 시에 반영함
- 현재 보관 중인 유골에 대한 화장 비용은 417백만원, 향후 발굴 예정 유골에 대한

화장 비용은 212백만원으로 각각 산정되었으며, 현재 보관 중인 유골에 대한 화장 비용은 운영 1년 차에 반영하며, 향후 발굴 예정 유골에 대한 화장 비용은 운영 2년 차에 각각 비용을 나누어 반영하는 것으로 가정함

〈표 48〉 화장 비용 산정

(단위: 백만원)

구분	㉠유구수량	㉢화장단가(원/구)	금액(㉠×㉢)	비고
현재	3,935구	105,989	417	운영 1년차 투입
향후 (추가)예정분	1,997구	105,989	212	운영 2년차 투입
합계	5,932구		629	

자료: 행정안전부, 질의답변서(2024. 2.)

사. 사업 미시행 비용

□ 미시행 시의 연간 비용산정

- 미시행 비용은 현재 보관 중인 유해 및 유품을 세종 추모의 집에 계속하여 보관하는 임대비에 더하여 향후 발굴 예정인 유해 및 유품을 보관하기 위한 추가 임대비용을 산정함
- 본 재조사에서는 사업 미시행 시의 연간 비용을 64백만원으로 산정하였으며, 편익부문에서 가산하는 것으로 반영함

〈표 49〉 사업 미시행 시의 연간 비용 산정

(단위: 백만원)

연면적	㉠임대면적	㉢임대단가	연간 임대비(㉠×㉢)
㉠현재	421.7㎡	142,298원/㎡	60
㉢미시행시 추가분	30.6㎡	142,298원/㎡	4
합계(㉠+㉢)	452.2㎡		64

주: 연간 임대비는 인건비 등의 관리운영비를 매년 행정안전부가 지원하는 것으로 가정함

자료: 연구진 작성

4. 비용 종합

가. 잔존가치

□ 잔존가치 산정

- 경제성 분석 시, 잔존가치 회수의 경우 용지보상비는 토지가액으로 산정하여 사업 종료(분석기간 마지막 연도) 시 전액 회수하는 것으로 가정하였으며, 건축물은 내용 연수 종료 후 잔존가치가 없는 것으로 가정함

〈표 50〉 잔존가치 산정

(단위: 백만원)

항목별	토지비	잔존가치 산정	비고
검토안/대안	19,539	19,539	

자료: 연구진 작성

나. 경제성 분석을 위한 총사업비

□ 매몰비용 반영

- 「타당성재조사 착수회의 자료」(한국조세재정연구원, 2023. 3.) 및 『타당성재조사 수행을 위한 세부지침 연구』(한국개발연구원, 2021. 5.)에 따라 경제성 분석 시에 공사비와 시설부대경비 중 비용분석 기준연도인 2022년 말까지 기투입된 비용은 매몰비용으로 처리하여 경제성 분석에 포함하지 않음
- 다만 이미 투입된 용지보상비는 타 목적에의 사용 가능성을 감안하여 매몰비용으로 처리하지 않고 경제성 분석에 반영하며, 이에 따라 기투입 금액 합계 3,726백만원은 매몰비용으로 처리함

〈표 51〉 경제성 분석을 위한 검토안의 연차별 투자계획

(단위: 백만원)

구분		계	기투입	2023년	2024년	2025년
1. 공사비	건축공사비 등	28,869	-	-	14,435	14,435
		100.0%	-	-	50.0%	50.0%
2. 보상비	용지보상비	19,539	13,852	5,687	-	-
		100.0%	70.9%	29.1%	-	-
	지장물보상비	1,185	-	1,185	-	-
		100.0%	-	100.0%	-	-
	기타보상비	2,295	-	2,295	-	-
		100.0%	-	100.0%	-	-
소계	23,018	13,852	9,166	0	0	
	100.0%	60.2%	39.8%	0%	0%	
3. 시설 부대경비	설계비	485	-	485	-	-
		100.0%	-	100.0%	-	-
	감리비	1,779	-	-	890	890
		100.0%	-	-	50.0%	50.0%
	시설부대비	49	-	-	24	24
		100.0%	-	-	50.0%	50.0%
소계	2,314	0	485	914	914	
	100.0%	0.0%	21.0%	39.5%	39.5%	
총사업비 합계		54,201	13,852	9,652	15,349	15,349
		100.0%	25.6%	17.8%	28.3%	28.3%

주: 매물비용 및 부가가치세 제외

자료: 연구진 작성

〈표 52〉 경제성 분석을 위한 대안의 연차별 투자계획

(단위: 백만원)

구분		계	기투입	2023년	2024년	2025년
1. 공사비	건축공사비 등	28,742	-	-	14,371	14,371
		100.0%	-	-	50.0%	50.0%
2. 보상비	용지보상비	19,539	13,852	5,687	-	-
		100.0%	70.9%	29.1%	-	-
	지장물보상비	1,185	-	1,185	-	-
		100.0%	-	100.0%	-	-
	기타보상비	2,295	-	2,295	-	-
		100.0%	-	100.0%	-	-
소계	23,018	13,852	9,166	0	0	
	100.0%	60.2%	39.8%	0%	0%	
3. 시설 부대경비	설계비	485	-	485	-	-
		100.0%	-	100.0%	-	-
	감리비	1,772	-	-	886	886
		100.0%	-	-	50.0%	50.0%
	시설부대비	48	-	-	24	24
		100.0%	-	-	50.0%	50.0%
소계	2,306	0	485	910	910	
	100.0%	0.0%	21.1%	39.5%	39.5%	
총사업비 합계		54,066	13,852	9,652	15,281	15,281
		100.0%	25.6%	17.9%	28.3%	28.3%

주: 매물비용 및 부가가치세 제외

자료: 연구진 작성

〈표 53〉 경제성 분석을 위한 검토안의 비용흐름

(단위: 백만원)

구분	연도(년)	총사업비	운영비	잔존가치	합계
구성 기간	2022	13,852	-	-	13,852
	2023	9,652	-	-	9,652
	2024	15,349	-	-	15,349
	2025	15,349	-	-	15,349
1	2026	-	1,463	-	1,463
2	2027	-	1,258	-	1,258
3	2028	-	1,046	-	1,046
4	2029	-	1,046	-	1,046
5	2030	-	1,046	-	1,046
6	2031	-	1,046	-	1,046
7	2032	-	1,046	-	1,046
8	2033	-	1,046	-	1,046
9	2034	-	1,046	-	1,046
10	2035	-	1,046	-	1,046
11	2036	-	1,046	-	1,046
12	2037	-	1,046	-	1,046
13	2038	-	1,046	-	1,046
14	2039	-	1,046	-	1,046
15	2040	-	1,046	-	1,046
16	2041	-	1,046	-	1,046
17	2042	-	1,046	-	1,046
18	2043	-	1,046	-	1,046
19	2044	-	1,046	-	1,046
20	2045	-	1,046	-	1,046
21	2046	-	1,046	-	1,046
22	2047	-	1,046	-	1,046
23	2048	-	1,046	-	1,046
24	2049	-	1,046	-	1,046
25	2050	-	1,046	-	1,046
26	2051	-	1,046	-	1,046
27	2052	-	1,046	-	1,046
28	2053	-	1,046	-	1,046
29	2054	-	1,046	-	1,046
30	2055	-	1,046	-19,539	-18,493
합계		54,201	32,015	-19,539	66,677

주: 매물비용 및 부가가치세 제외

자료: 연구진 작성

〈표 54〉 경제성 분석을 위한 대안의 비용흐름

(단위: 백만원)

구분	연도(년)	총사업비	운영비	잔존가치	합계
구성 기간	2022	13,852	-	-	13,852
	2023	9,652	-	-	9,652
	2024	15,281	-	-	15,281
	2025	15,281	-	-	15,281
1	2026	-	1,463	-	1,463
2	2027	-	1,258	-	1,258
3	2028	-	1,046	-	1,046
4	2029	-	1,046	-	1,046
5	2030	-	1,046	-	1,046
6	2031	-	1,046	-	1,046
7	2032	-	1,046	-	1,046
8	2033	-	1,046	-	1,046
9	2034	-	1,046	-	1,046
10	2035	-	1,046	-	1,046
11	2036	-	1,046	-	1,046
12	2037	-	1,046	-	1,046
13	2038	-	1,046	-	1,046
14	2039	-	1,046	-	1,046
15	2040	-	1,046	-	1,046
16	2041	-	1,046	-	1,046
17	2042	-	1,046	-	1,046
18	2043	-	1,046	-	1,046
19	2044	-	1,046	-	1,046
20	2045	-	1,046	-	1,046
21	2046	-	1,046	-	1,046
22	2047	-	1,046	-	1,046
23	2048	-	1,046	-	1,046
24	2049	-	1,046	-	1,046
25	2050	-	1,046	-	1,046
26	2051	-	1,046	-	1,046
27	2052	-	1,046	-	1,046
28	2053	-	1,046	-	1,046
29	2054	-	1,046	-	1,046
30	2055	-	1,046	-19,539	-18,493
합계		54,066	32,015	-19,539	66,543

주: 매몰비용 및 부가가치세 제외

자료: 연구진 작성

V. 수요 추정

1. 수요 추정

가. 수요 추정의 개요 및 방법론

□ 수요 추정의 개요

- 예비타당성조사 혹은 타당성재조사에서의 수요 추정은 일반적으로 해당 시설의 규모 적정성 분석이나 경제성 분석을 수행하기 위한 기초자료 구축을 위해 이루어짐
 - 다만 본 사업에 대한 타당성재조사의 경우 경제성 분석을 위한 편익이 CVM을 통해 추정되기 때문에 추정된 수요와 편익이 직접적으로 연계되지 않음
 - 따라서 본 조사에서의 수요 추정을 수행하는 것은 부분적으로나마 시설 규모의 적정성을 어느 정도 가늠해 보기 위한 기초자료 구축의 의미와 역할을 가짐
- 본 시설에 대한 수요 추정을 위해 여타 예비타당성조사 및 타당성재조사 등에서 가장 널리 적용되어 온 중력모형을 이용하여 수요를 추정함

□ 수요 추정의 방법론

- 중력모형은 방문객 수는 방문객 소재지의 인구 규모에 비례하고 평가 대상 시설과 방문객 거주지 간의 거리에 반비례한다는 가정 아래 방문객 수를 추정
- 중력모형의 기본 공식

$$Y = \sum_i g_d \left[\frac{P_i}{d_i^2} \right]$$

Y : 방문객 수

P_i : 16개 광역시·도의 인구수

d_i : 16개 광역시·도와 시설 간 거리

g_d : 거리기준 중력계수

- 중력모형을 적용할 때 유사시설을 설정한 후 유사시설 기준 중력계수가 평가대상 시설에도 적용된다고 가정하므로 적절한 유사시설을 선택하는 것이 무엇보다 중요

나. 중력모형을 이용한 수요 추정

□ 유사시설 설정

- 본 조사에서는 수요 추정을 위해 노근리평화공원, 거창사건추모공원, 산청·함양사건추모공원을 유사시설로 설정함
 - 노근리평화공원과 거창사건추모공원은 본 시설과 비교할 때 그 주요 시설 규모 및 사업 측면에서 가장 유사성을 가지는 시설들이라고 할 수 있음
 - 한편 산청·함양사건추모공원은 본 시설과의 기능상의 유사성은 높지만 시설의 규모 측면에서는 다른 두 유사시설과 비교하였을 때 본 시설과 차이가 크다는 한계점이 있음
 - 따라서 실제 수요 추정 시에는 본 시설의 규모와 유사시설의 규모를 고려하지 않은 수요 추정 결과와 그 규모 차이를 고려¹²⁾한 수요 추정 결과를 모두 제시함으로써 수요 추정의 객관성을 확보하고자 함

□ 유사시설 기준 중력계수 산정

- 유사시설의 방문객 수 추이 파악
 - 코로나19 발생 전의 최근 3개년(2017~2019년)의 평균치를 이용하여 방문객 수 추이를 파악함
 - 각 유사시설의 연평균 방문객 수는 노근리추모공원 150,843명, 거창사건추모공원 95,345명, 산청·함양사건추모공원은 23,304명으로 추정됨
- 방문비율 추정
 - 제주특별자치도를 제외한 전국의 16개 특광역시·도별 인구 데이터(P_i)와 광역시·도청에서 각 유사시설까지의 직선거리(d_i)를 이용함

12) 본 시설과 유사시설들 간의 규모 차이를 고려한 수요 추정의 경우는 시설의 부지면적과 전시면적 각각을 기준으로 하는 분석 결과를 제시한다.

- 각 특광역시·도청으로부터 각각의 유사시설까지의 거리에 대하여 실제 거리를 시간당 60km로 나눈 값인 표준화거리(=1, 즉 이동시간)를 적용
- 유사시설의 규모 차이를 고려하지 않은 중력계수 추정 결과
 - 노근리평화공원, 거창사건추모공원 및 산청·함양사건추모공원의 경우 그 중력계수들이 각각 0.01812, 0.01920, 0.00474로 추정됨
 - 이는 전국의 각 지역에서 표준화거리의 제곱으로 해당 지역의 인구를 나누어 산정한 전국인구(제주도 제외)의 약 1.8%, 1.9% 및 0.47%가 각각 노근리평화공원, 거창사건추모공원 및 산청·함양사건추모공원을 방문하였다는 것을 의미함
- 유사시설의 규모 차이를 고려한 중력계수 추정 결과
 - (부지면적 기준) 노근리평화공원, 거창사건추모공원 및 산청·함양사건추모공원의 경우 그 중력계수들이 각각 0.01389, 0.01206, 0.00663으로 추정됨
 - (전시면적 기준) 노근리평화공원, 거창사건추모공원 및 산청·함양사건추모공원의 경우 그 중력계수들이 각각 0.02058, 0.01892, 0.00665로 추정됨

〈표 55〉 유사시설 중력계수 및 규모를 감안한 중력계수 조정

(단위: m²)

특성		노근리 평화공원	거창사건 추모공원	산청·함양사건 추모공원
시설 규모	부지면적	132,240	162,423	72,913
	전시면적	1,095.00	1,262.00	886.00
유사시설 대비 본 시설 규모 비의 값 (A)	부지면적 기준	0.7713	0.6280	1.3990
	전시면적 기준	1.1359	0.9856	1.4038
유사시설의 추정 중력계수 (B)		0.01812	0.01920	0.00474
본 시설의 규모 조정 중력계수 (A*B)	부지면적 기준	0.01389	0.01206	0.00663
	전시면적 기준	0.02058	0.01892	0.00665

주: 본 시설의 부지면적은 102,002m², 전시면적은 1,243.79m²임

자료: 연구진 작성

2. 수요 추정 결과

□ 증력모형을 이용한 수요 추정 결과

○ 유사시설과의 규모 차이를 고려하지 않을 경우

- 본 시설에 대한 방문객 수는 2026년 기준 노근리평화공원 403,788명, 거창사건추모공원 427,862명으로 추정치 간의 큰 차이를 나타내는 것으로 보이지 않았으며, 이러한 패턴은 2026년 이후부터 분석기간의 마지막 연도인 2055년까지 유지되는 것으로 나타남

○ 유사시설과의 규모 차이를 고려할 경우

- 어느 시설을 유사시설로 설정하느냐가 본 시설에 대한 방문객 수에 미치는 영향을 상당히 감소시키거나(부지면적 기준으로 조정할 경우) 규모 차이를 고려하지 않았을 때의 추정치보다 다소 증가하게 됨(전지면적 기준으로 조정할 경우)
- (부지면적 기준) 2026년 기준으로 증력모형을 이용한 본 시설의 방문객 수 추정 결과는 노근리평화공원 311,458명, 거창사건추모공원 268,699명으로 추정됨
- (전지면적 기준) 본 시설의 2026년 방문객 수의 추정치는 각각 노근리평화공원 458,655명, 거창사건추모공원 421,689명으로 추정되었으며, 규모 조정을 하지 않았을 경우와는 달리 노근리평화공원 기준의 추정치가 더 크게 나타남

○ 유사시설 설정의 중요성과 한계

- 증력모형에서 유사시설을 어디로 설정하느냐는 해당 시설의 방문객 수를 추정하는 데에 매우 중요하여 방문객의 수요 추정 결과에 지대한 영향을 미침
- 그러나 조사의 대상이 되는 시설과 완벽하게 “동일한” 유사시설을 찾는다는 것은 불가능함
- 따라서 최대한으로 유사한 시설을 설정하되 정량적으로 명확한 파악이 가능한 유사 시설과 분석대상이 되는 시설 간의 규모 차이를 증력계수 산정 시 고려함으로써 유사시설 선택에 따른 추정 결과의 괴리를 어느 정도 줄일 수 있음

〈표 56〉 중력모형에 의한 본 시설의 방문객 수요 추정 종합

(단위: 명)

연도	전국인구	규모 차이 비교려			규모 차이 고려(부지면적 기준)			규모 차이 고려(전시 기준)		
		노근리 평화공원	거창사건 추모공원	평균	노근리 평화공원	거창사건 추모공원	평균	노근리 평화공원	거창사건 추모공원	평균
2026	50,704,387	403,788	427,862	415,825	311,458	268,699	290,078	458,655	421,689	440,172
2027	50,651,879	402,470	426,466	414,468	310,441	267,821	289,131	457,158	420,312	438,735
2028	50,600,301	401,289	425,214	413,251	309,530	267,035	288,283	455,816	419,078	437,447
2029	50,548,105	400,220	424,082	412,151	308,706	266,324	287,515	454,603	417,963	436,283
2030	50,493,551	399,242	423,046	411,144	307,951	265,674	286,812	453,492	416,941	435,216
2031	50,435,011	398,337	422,086	410,211	307,253	265,071	286,162	452,463	415,996	434,229
2032	50,372,998	397,485	421,184	409,335	306,596	264,504	285,550	451,496	415,107	433,301
2033	50,306,735	396,671	420,322	408,497	305,969	263,963	284,966	450,572	414,257	432,414
2034	50,234,339	395,865	419,467	407,666	305,346	263,426	284,386	449,655	413,414	431,535
2035	50,153,782	395,047	418,600	406,824	304,716	262,882	283,799	448,727	412,560	430,643
2036	50,058,770	394,154	417,654	405,904	304,027	262,288	283,157	447,712	411,627	429,670
2037	49,943,460	393,133	416,572	404,853	303,239	261,608	282,424	446,552	410,561	428,557
2038	49,807,525	391,965	415,334	403,650	302,338	260,831	281,585	445,226	409,341	427,284
2039	49,651,412	390,660	413,952	402,306	301,332	259,962	280,647	443,743	407,978	425,861
2040	49,476,123	389,207	412,412	400,809	300,211	258,995	279,603	442,092	406,461	424,277
2041	49,281,744	387,599	410,708	399,153	298,971	257,926	278,448	440,266	404,782	422,524
2042	49,068,158	385,847	408,852	397,349	297,619	256,760	277,189	438,276	402,952	420,614
2043	48,836,306	383,966	406,858	395,412	296,168	255,508	275,838	436,139	400,987	418,563

〈표 56〉의 계속

(단위: 명)

연도	전국인구	규모 차이 비교례			규모 차이 고려(부지면적 기준)			규모 차이 고려(전시 기준)		
		노근리 평화공원	거창사건 추모공원	평균	노근리 평화공원	거창사건 추모공원	평균	노근리 평화공원	거창사건 추모공원	평균
2044	48,586,393	381,948	404,720	393,334	294,611	254,165	274,388	433,847	398,880	416,364
2045	48,317,688	379,792	402,436	391,114	292,949	252,731	272,840	431,399	396,629	414,014
2046	48,028,754	377,492	399,998	388,745	291,175	251,200	271,187	428,786	394,227	411,506
2047	47,718,923	375,044	397,405	386,224	289,286	249,571	269,429	426,005	391,670	408,838
2048	47,387,985	372,452	394,658	383,555	287,287	247,846	267,566	423,061	388,963	406,012
2049	47,035,218	369,718	391,761	380,739	285,178	246,027	265,602	419,956	386,108	403,032
2050	46,660,065	366,840	388,712	377,776	282,959	244,112	263,535	416,687	383,103	399,895
2051	46,264,515	363,731	385,417	374,574	280,560	242,043	261,301	413,155	379,855	396,505
2052	45,847,739	360,454	381,945	371,199	278,033	239,862	258,947	409,433	376,434	392,933
2053	45,410,850	357,019	378,305	367,662	275,383	237,576	256,480	405,531	372,846	389,189
2054	44,956,016	353,443	374,516	363,980	272,625	235,197	253,911	401,470	369,112	385,291
2055	44,485,802	349,746	370,599	360,173	269,773	232,737	251,255	397,270	365,251	381,261

자료: 연구진 작성

VI. 편익 추정

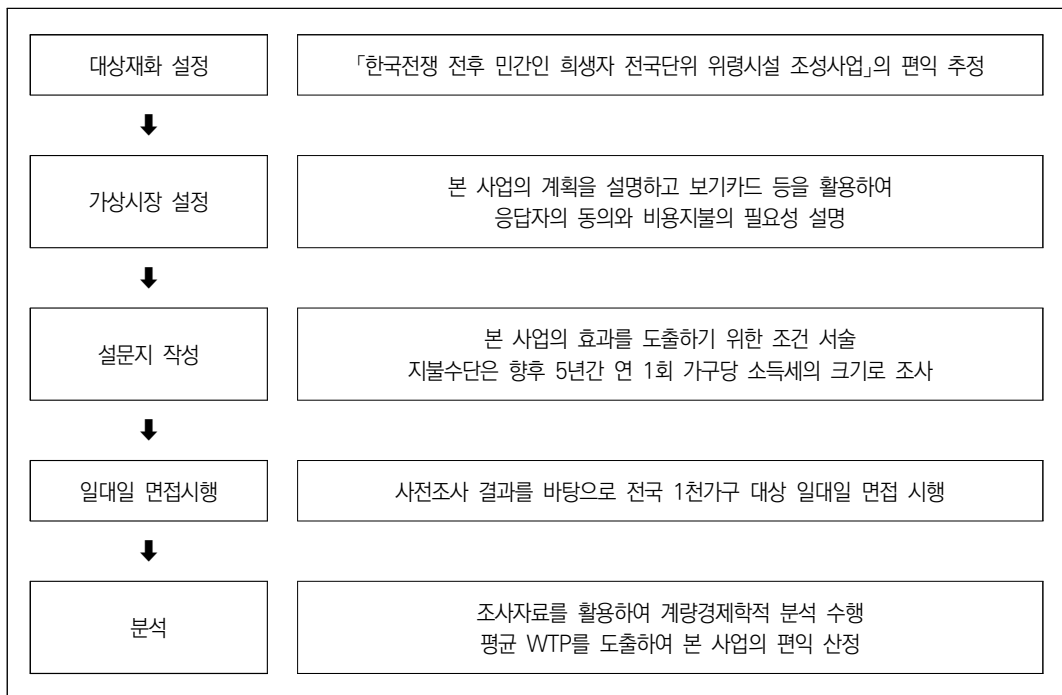
1. 편익 추정의 방법론

□ 조건부 가치추정법 적용

- 본 사업은 편익 산정 시 사용가치뿐만 아니라 비사용가치를 고려할 필요가 있으므로 대표적인 비시장적 가치추정 방법론인 조건부 가치추정법(contingent valuation method, CVM)을 적용하여 사업의 편익을 추정함

□ 추정 절차

[그림 1] 연구의 절차



2. 지불의사 분석을 위한 설문조사

□ 조사 대상 및 표본

○ 조사 대상

- 제주도를 제외한 전국 16개 시·도에서 소득이 있는 가구의 만 20세 이상 65세 이하의 세대주 또는 배우자

○ 조사 기간

- (FGI) 서울시에 거주하는 다양한 연령대의 주부 및 회사원, 자영업자 등으로 구성된 9명의 남녀를 대상으로 2023년 11월 7일 개최함
- (사전조사) 110가구를 대상으로 2023년 11월 17일부터 11월 21일까지 진행
- (본조사) 1천가구를 대상으로 2023년 11월 30일부터 12월 20일까지 진행

3. 편익 추정 결과

□ 제시금액의 설계

○ 110가구를 대상으로 제시금액을 추출하기 위한 사전조사를 실시함

○ 사전조사 결과, 응답자료의 중앙값(median)인 약 10,000원을 바탕으로 분포의 상하위 15% 경계 수준에 해당하는 3,000원부터 100,000원까지 총 6개의 초기 제시금액을 결정함

- 3,000원, 5,000원, 10,000원, 20,000원, 50,000원, 100,000원

○ 이렇게 결정된 제시금액을 전체 응답자를 무작위로 구분한 6개 그룹에 각각 할당하여 본조사를 진행함

□ 표본설계

○ 조사대상의 기본적인 단위가 가구이므로, 표본설계에 있어서도 지역별 가구수 비중을 표집 기준으로 함

- 제주도는 모집단에서 원천적으로 제외¹³⁾하였으며, 여기에 각 도의 군(郡) 단위 지역도 제외하였는데 비용-효과의 측면을 고려한 표본 전략임

13) 전국 단위의 표본조사에서 제주도는 표본에 포함되는 비중이 매우 낮은 반면, 조사비용은 상대적으로 많이 소요되어 제외하는 것이 일반적임

- 설문조사를 수행하기에 앞서 설문지 초안 작성을 작성한 후 다양한 회의를 통해 제기되었던 논지들에 대해 잠재적 응답자들의 생각과 판단은 어떠한지 심층적으로 논의하기 위해 표적집단면접(Focus Group Interview)을 개최함
- 제시금액에 대한 응답 반응 분포
 - 응답자의 53.4%(534가구)가 지불의사가 있음을 밝힘

〈표 57〉 전국 응답자의 제시금액별 응답 분포

제시 금액 (원)	제시 가구 (가구)	예		예-예		예-아니오		아니오-예		아니오-아니오		지불의사 없음	
		빈도수 (가구)	비율 (%)	빈도수 (가구)	비율 (%)	빈도수 (가구)	비율 (%)	빈도수 (가구)	비율 (%)	빈도수 (가구)	비율 (%)	빈도수 (가구)	비율 (%)
3,000	166	73	22.3	37	31.1	36	17.2	23	24.2	70	12.1	61	13.1
5,000	167	66	20.1	34	28.6	32	15.3	17	17.9	84	14.6	69	14.8
10,000	167	67	20.4	23	19.3	44	21.1	15	15.8	85	14.7	75	16.1
20,000	167	54	16.5	13	10.9	41	19.6	15	15.8	98	17.0	83	17.8
50,000	166	41	12.5	12	10.1	29	13.9	11	11.6	114	19.8	81	17.4
100,000	167	27	8.2	0	0.0	27	12.9	14	14.7	126	21.8	97	20.8
계	1,000	328	100.0	119	100.0	209	100.0	95	100.0	577	100.0	466	100.0

자료: 연구진 작성

- CVM 조사를 통한 WTP 추정
 - 분석기준 시점(2022년 말)으로 보정하게 되면 「한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성사업」에 대한 가구당 WTP 추정치는 1,622.5원으로 추정¹⁴⁾
 - 「한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성사업」에 따른 총편익의 현재 가치는 약 158,623.3백만 원(약 1,586.2억 원)으로 추정됨

14) 통계청 소비자물가지수(기준연도 2020=100)로부터 2023년 11월 말 소비자물가지수 112.66과 2022년 말 소비자물가지수 109.26을 감안하여 분석기준 시점으로 보정하여 약 1,622.5원(=1,673.0원× 109.26/112.66)이 도출된 것임

〈표 58〉 「전국단위 위령시설 조성사업」에 대한 WTP 추정치

WTP median (2023년 11월 말 기준)	지불의사가 있는 응답자 비율 반영 (2022년 말 기준)
1,637.0원	1,622.5원

자료: 연구진 작성

〈표 59〉 「전국단위 위령시설 조성사업」 총편익의 현재가치

(단위: 백만원)

연도	가구 수(추계)	연도별 총편익	연도별 총편익의 현재가치 (2022년 말 기준)
1차년도(2023년)	21,833,527	35,425.3	33,899.8
2차년도(2024년)	22,080,462	35,825.9	32,806.9
3차년도(2025년)	22,308,987	36,196.7	31,719.0
4차년도(2026년)	22,516,347	36,533.1	30,635.3
5차년도(2027년)	22,705,521	36,840.1	29,562.4
합계		180,821.1	158,623.3

자료: 연구진 작성

4. 편익 종합

□ 본 사업의 시행을 통하여 발생하는 편익은 다음과 같음

- CVM 설문을 통하여 추정된 가구당 WTP 추정치에 추정 가구 수를 곱한 연도별 편익을 합한 수치
- 본 사업의 시행에 따라 사업 미시행 시 발생하는 비용의 절감분(현재 세종 추모의 집에 보관 중인 유해 및 유품에 대한 시설 임대비용과 향후 발굴을 통해 보관하게 되는 유해 및 유품에 대한 임대비용의 합)

〈표 60〉 편익의 종합

(단위: 백만원)

연도	편익1 (CVM 설문 결과)		편익2 (현시설 임대료 절감)		편익 합계	
	불변가치	현재가치	불변가치	현재가치	불변가치	현재가치
2026	11,112.8	9,318.8	64.0	53.7	11,176.8	9,372.5
2027	11,112.8	8,917.5	64.0	51.4	11,176.8	8,968.9
2028	11,112.8	8,533.5	64.0	49.1	11,176.8	8,582.6
2029	11,112.8	8,166.0	64.0	47.0	11,176.8	8,213.0
2030	11,112.8	7,814.4	64.0	45.0	11,176.8	7,859.4
2031	11,112.8	7,477.9	64.0	43.1	11,176.8	7,520.9
2032	11,112.8	7,155.9	64.0	41.2	11,176.8	7,197.1
2033	11,112.8	6,847.7	64.0	39.4	11,176.8	6,887.1
2034	11,112.8	6,552.8	64.0	37.7	11,176.8	6,590.6
2035	11,112.8	6,270.7	64.0	36.1	11,176.8	6,306.8
2036	11,112.8	6,000.6	64.0	34.6	11,176.8	6,035.2
2037	11,112.8	5,742.2	64.0	33.1	11,176.8	5,775.3
2038	11,112.8	5,495.0	64.0	31.6	11,176.8	5,526.6
2039	11,112.8	5,258.3	64.0	30.3	11,176.8	5,288.6
2040	11,112.8	5,031.9	64.0	29.0	11,176.8	5,060.9
2041	11,112.8	4,815.2	64.0	27.7	11,176.8	4,842.9
2042	11,112.8	4,607.9	64.0	26.5	11,176.8	4,634.4
2043	11,112.8	4,409.4	64.0	25.4	11,176.8	4,434.8
2044	11,112.8	4,219.5	64.0	24.3	11,176.8	4,243.9
2045	11,112.8	4,037.8	64.0	23.3	11,176.8	4,061.1
2046	11,112.8	3,864.0	64.0	22.3	11,176.8	3,886.2
2047	11,112.8	3,697.6	64.0	21.3	11,176.8	3,718.9
2048	11,112.8	3,538.4	64.0	20.4	11,176.8	3,558.7
2049	11,112.8	3,386.0	64.0	19.5	11,176.8	3,405.5
2050	11,112.8	3,240.2	64.0	18.7	11,176.8	3,258.8
2051	11,112.8	3,100.6	64.0	17.9	11,176.8	3,118.5
2052	11,112.8	2,967.1	64.0	17.1	11,176.8	2,984.2
2053	11,112.8	2,839.4	64.0	16.4	11,176.8	2,855.7
2054	11,112.8	2,717.1	64.0	15.6	11,176.8	2,732.7
2055	11,112.8	2,600.1	64.0	15.0	11,176.8	2,615.1
합계	333,384.8	158,623.3	1,920.0	913.5	335,304.8	159,536.9

VII. 경제성 분석

1. 경제성 분석 개요

□ 분석 시 전제사항

○ 분석 기준연도

- 본 사업은 2023년도 타당성재조사로 『예비타당성조사 수행 총괄지침』(기획재정부, 2022)에 따라 착수된 해의 전년도 말로 분석 기준연도를 설정하며, 이에 따라 모든 비용과 편익을 2022년도 말로 불변가격으로 산정함

○ 편익 발생기간

- 2026년부터 2055년까지 사업 시행 이후 30년간 발생하는 것으로 분석

○ 사회적 할인율

- 운영 개시 이후 30년간 4.5% 적용

○ 현재가치는 2022년 말을 기준으로 사업의 비용 및 편익에 적용하고 건설사업은 그 성격상 비용이 초기에 집중 발생하는 반면, 편익은 건설 후 장기간 동안 발생하기 때문에 분석기간 동안 예상되는 비용과 편익에 사회적 할인율을 적용하여 현재가치로 환산하여 평가함

2. 경제성 분석 결과

〈표 61〉 경제성 분석 결과

(단위: 백만원, %)

구분	불변가치		현재가치		B/C	NPV	IRR
	총편익	총비용	총편익	총비용			
비용(대안)	335,305	66,543	159,537	61,354	2.60	98,183	14.92%

자료: 연구진 작성

VIII. 정책성 분석

1. 정책성 분석 체계

□ 정책성 분석 평가 항목

〈표 62〉 정책성 분석 항목의 범주화

중분류	세부 평가항목	수행 여부
사업추진 여건	<ul style="list-style-type: none"> 정책 일치성 등 내부여건 지역주민 사업태도 등 외부여건 	검토
정책효과	<ul style="list-style-type: none"> 일자리 효과 생활여건 영향 환경성 평가 안전성 평가(선택) 사업특화항목 	검토 (사업특화항목은 미포함)
사업별도평가항목 (선택적)	<ul style="list-style-type: none"> 재원조달 위험성 문화재 가치 	미포함

자료: 「에비타당성조사 수행 총괄지침」 [별표 3]을 바탕으로 연구진 재정리

2. 사업추진 여건

가. 내부 여건

1) 상위·관련 계획 및 정책방향과의 일치성

□ 본 사업의 추진은 그 법적 근거가 명확하며 중앙정부의 관련 상위계획과 일치하고 지방자치단체의 정책방향과도 일치하는 등 본 사업을 일관성 있게 추진할 여건이 갖추어진 것으로 판단

- (법적 근거) 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」 제32조의2는 한국전쟁 전후 민간인 희생자를 위한 단일 화해·위령시설 건립을 국가기관이 이행하도록 노력할 것을 명시하고 있어 본 사업 추진의 직접적인 근거를 제공하고 있음
- (중앙정부 관련 상위계획) 문재인 정부 100대 국정과제에 ‘위령사업 등 과거사 후속 조치를 지원하는 과거사재단 설립’이 포함되었으며, 현 정부의 업무계획 중 ‘2023년

행정안전부 업무계획'에 한국전쟁 민간인 희생자 등에 대한 추모시설 조성 등을 추진한다는 계획이 적시되어 있음

- (지방자치단체 계획) 「2023년 대전광역시 업무계획」의 세부계획 중 '③ 3·8민주의거 정신계승 및 평화통일 기반 조성'에 본 사업이 명시됨

□ 다만 본 사업은 일관된 계획에 따라 일치된 정책방향성을 가지고 단계적으로 추진되지 못한 정황이 보임

- 본 사업의 추진 경위를 살펴보면 구체적인 사유가 소명되지 않은 채 총사업비 축소와 증가를 여러 차례 반복한 것으로 확인됨

2) 사업의 준비정도

□ 본 사업은 운영 및 관리계획과 관련하여 부실한 준비정도를 보이고 있어, 중요한 국가사업의 성공적인 수행을 위한 주무부처 및 관련기관의 철저한 사업계획 보완이 요구됨

- (추모계획) 주무부처는 추모계획을 제시하였으나, 수시로 시설을 찾는 유족과 시민들이 희생자를 추모할 수 있도록 하는 구체적인 운영 계획은 제시되지 않음

- 만남의 길과 화해의 대 등 추모 역할을 할 수 있는 공간을 활용하는 추모 계획을 보다 구체적으로 마련할 필요가 있음

- (전시계획) 전시계획의 경우 구체성이 매우 부족하며, 발굴 유물의 유형화·목록화가 진행되지 않아 구체적인 전시가능 유물의 종류와 수량이 결정되지 않았으며, 이를 활용한 전시 내용 또한 구체화되지 않았음

- 그 외에도 주무부처는 관련 도서, 사진, 유품, 영상의 수집 계획을 밝혔는데 구체적인 수집 자료의 유형, 수량, 취득방안 등은 제시하지 않음

- 구체성이 부족한 현재의 전시계획에 따라 복잡한 전시실 구성이 불필요하다고 판단되어 전시공사비를 따로 고려하지 않았으나, 추후 사업 진행 과정에서 전시계획에 따른 공사비 및 운영비가 증가할 여지도 있으므로 관련 세부 계획의 보완이 필수적임

- (운영 및 관리계획) 본 사업의 관리운영은 대전 동구에서 위탁하여 수행할 계획이나, 추모 및 전시 등 운영계획의 구체성이 매우 부족한 상황에서 기초자치단체가 전국단위 추모시설의 운영을 전부 위탁하여 수행한다는 계획은 사업의 준비정도가 미비하

다는 우려를 배가시킴

- 「한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성 업무협약서」(행정안전부·대전광역시·대전광역시 동구. 2018. 1.)에 따르면, 위령시설에 대한 위탁 관리 등 사후 관리 방안은 행정안전부, 대전광역시, 대전광역시 동구가 서로 협의하여 결정한다고만 제시됨

- 주무부처 확인 결과, 관리·운영과 관련된 협의는 보고서를 작성하는 시점에서 아직 진행된 바가 없다고 답하여, 위탁운영과 관련한 계획이 매우 미비한 것으로 판단됨

○ (추후 발굴 유해 및 유품 관련 계획) 유해수와 관련된 불확실성은 본 사업을 검토하는 것에 대하여 우려 지점이 아니라고 판단되나, 유품의 경우 기발굴 유품의 경우에도 정확한 전시 및 수장 계획이 없으며 따라서 추후 발굴 유품의 규모 및 전시 및 수장이 필요한 유품의 규모에 대한 불확실성은 더욱 큼

- (추후 발굴 유해) 최종적으로 위령시설에 안치할 유해의 수에는 불확실성이 내재하고 있으나, 주무부처에서 유해를 안치하는 화해의 대 시설 계획과 관련하여 최종 안치 유해 수가 현재 계획하고 있는 시설의 수용 범위를 넘어설 경우 추가로 활용할 수 있는 공간이 있음을 제시함

- (추후 발굴 유품) 유해의 경우와 달리 수장 유품 수의 경우 수장고의 규모에 제한을 받으며 수장고의 규모는 필요에 따라 큰 비용 없이 쉽게 조정할 수 없다는 점에서 유품 규모와 관련된 불확실성은 잠재적으로 본 사업의 사업비를 증가시키는 요인으로 작용할 수 있음

- 모든 발굴 및 정리가 완료된 후 사업을 시행하는 것이 사업의 준비 관점에서 이상적이나 본 사업의 경우 수장 계획과 관련하여 사업의 준비 정도가 부족한 지점이 있는 것으로 판단됨

□ 다만 본 사업은 부지확보가 완료되었으며 조달청의 총사업비 중간설계 적정성 검토를 거친 실시설계도서 활용이 가능한 단계로 시설 조성 계획은 상당 부분 구체화되었음

나. 외부여건

- 본 사업과 관련한 주된 이해당사자는 한국전쟁 전후 민간인 희생자의 유족과 사업부지인 대전 동구 낭월동 일대 지역주민이라고 할 수 있음
 - 특히 본 사업의 목적에는 희생자 유해의 영구 안치 및 희생자 유족에 대한 위로 등이 포함되어 있어 이를 달성하기 위해서는 사업 추진 과정에서 희생자 유족과의 깊은 교감이 필수적임

- 사업 시행 주체는 본 사업의 본격적인 시행에 앞서 현재까지 유족들의 의견을 수렴하고 사업 진행 과정을 설명하는 과정에서 부족한 지점이 없었는지 철저히 검토하여 본 시설이 그 주된 기능을 충분히 할 수 있도록 모든 주의를 기울일 필요가 있음
 - 자문위원회 진행 및 유족 설명회 개최, 유족 인터뷰 내용 등을 토대로 검토하였을 때 본 시설의 건립은 유족들의 지지를 받고 있는 것으로 보이며, 추진 과정에서 유족의 의견을 듣고 진행 과정을 설명하려는 행정안전부 및 관련 기관의 의지도 확인할 수 있었음
 - 하지만 이 과정에서 정부가 유족들의 의견을 충분히 반영하거나 사업 진행 과정을 충분히 공유하지 않은 상태에서 사업을 진행하였다는 유족들의 의견이 있으며 특히 DNA 검사가 진행되지 않은 채 유해를 화장하는 것에 대한 반대 의견도 존재하는 것으로 확인됨

- 지역주민들의 경우 본 시설 건립에 호의적인 것으로 판단되며, 특히 본 시설의 경우 거주지와 접경하고 있지 않은 사업부지의 특성상 인근 주민의 반대를 야기할 특별한 사유 없는 것으로 판단됨
 - 주무부처에 의하면 사업부지 선정은 전국 공모 시 대전시와 동구의 유치경쟁 결과로 이루어졌으며, 당시 대전지역 20여 개 시민단체는 '추모 평화공원 대전 유치추진단'을 구성하였고 대전시의회에서는 유치건의안을 채택하였으며 토지소유주 및 인근 주민들은 대전 동구청과 자문위원회에 유치동의서를 제출

3. 정책효과

□ 검토 기본 방향

- 「예비타당성조사 수행 총괄지침」에 따라 부처가 제출한 일자리 효과, 생활여건 영향, 환경성 평가, 안전성 평가(선택) 등 정책효과 관련 주무부처 제출자료의 내용을 기초로 긍정적인 효과와 부정적인 효과를 종합적으로 검토함

가. 일자리 효과

□ 주무부처 제출 자료

○ 고용유발효과

- 주무부처는 사업기간 중 고용효과 547명(직접고용 251명, 간접고용 296명), 운영기간(30년) 중 고용효과 428명(직접고용 300명, 간접고용 128명) 등 총 975명의 고용효과를 제시함

○ 고용의 질 개선 효과

- 주무부처는 고용의 질 종합평가 결과를 '상'으로 제시하였으며, 본 사업은 모든 항목에서 상위권으로 판단되어 고용의 질 부문에서 종합적인 평가는 상위권으로 전망된다고 제출함
- 이외에도 본 시설은 국가 시설로서 향후 시설 관리·운영에 따라 소요되는 비용은 매년 정부에서 안정적으로 지원이 가능하다는 점을 고용의 질 개선 효과 중 하나로 제시함
- 국가기관(지자체 등)에 소속된 공무원 및 공무원 등은 직접 조성시설에 대한 관리와 프로그램에 대한 운영 업무를 수행함에 따라 업무의 투명성이 높고 정년까지 안정적인 근무가 가능하며, 역사적이고 공공의 이익을 위한 시설이라는 자긍심을 갖고 업무 수행이 가능하다는 점도 제시
- 또한 전시 관련 서비스업의 경우 여성 비중이 타 산업에 비해 높아 양질의 여성 고용 창출이 기대된다고 제시하였으며, 위 분야의 전문인력 개발 및 창출로 해당 분야에 대한 연구·보존·전시·교육과 보존 인력 확보가 가능할 것으로 제시함

□ 검토결과

○ 고용유발효과

- 주무부처가 제출한 공사기간 직간접적인 고용유발효과는 AHP 1계층의 지역균형 발전 분석에서 다루고 있어 중복되는 것으로 판단됨
- 대안적으로 IRIO 분석을 통하여 추정된 본 사업의 건설기간 고용유발인원은 검토안 기준 314명, 대안 기준 312.6명이며, 운영기간 창출되는 고용효과는 운영계획에 따른 공공행정 및 국방, 사회보장 분야 직접고용 인원인 연간 10명씩 30년간 300명을 반영함

○ 고용의 질 개선효과

- 건설 및 운영기간을 모두 포함한 총 고용유발효과를 토대로 본 사업의 고용의 질 개선 효과를 측정된 결과, 평가 항목별 가중평균 표준화점수는 검토안 기준 0.536, 대안 기준 0.537로 나타남
- 표준화점수를 바탕으로 본 사업에서 창출되는 고용의 질 개선효과를 상·중·하로 분류하면 검토안·대안 기준 중위권에 해당함
- 본 사업 시행으로 창출되는 고용의 질 개선효과는 검토안·대안 기준 6위 해당하므로 중위권 중에서 높은 편으로 평가됨

나. 생활여건 영향

□ 주무부처 제출 자료

- 주무부처는 본 시설이 국민적 화해의 상징물로 조성되어 민주·인권·평화·안보에 관한 국민 교육과 화합의 장으로서의 역할을 할 것이라고 제시
- 다음으로 본 시설이 집단 학살지라는 비극적인 장소에서 지역 주민들에게 일상적이고 친근한 휴식 공간으로서의 재탄생을 의미한다고 제시
 - 주무부처는 민간인 희생자를 위한 위령시설은 단순한 기념의 장소가 아닌 유해봉안, 추모, 유해발굴의 기능을 수행하고, 화해프로그램 기획, 문화적 가치 제고, 주민 친화 공간 제공 등의 기능과 민간인 희생사건에 대한 교육, 자료 수집 및 전시, 교육 관련 프로그램의 개발과 실행 등의 기능을 수행할 것으로 기대
- 이외에도 주무부처는 본 사업지 인근에 다양한 도시개발 및 도시재생 사업 등이 활

발히 추진 중이거나 계획 중으로, 주변 공원 부재에 따라 지역 주민들의 여가·문화 활동 및 휴식 공간으로의 이용 수요가 대폭 증가할 것으로 예상함

□ 검토 결과

- 주무부처가 생활여건 영향으로 제출한 내용은 본 시설의 국민교육과 화합의 장으로서의 역할, 지역주민이 이용 가능한 공원으로서의 역할 등으로, 해당 내용은 모두 보기카드에 포함되어 있기 때문에 경제성 분석에 기반영되어 있어 추가적인 생활여건 영향 검토 내용으로 반영하지 않음
- 다만 생활여건 관련하여 우려가 되는 지점은 사업부지가 계곡을 지나는 2차선 도로에 접하고 있어 합동위령제 등 방문객이 집중되는 대형 행사가 있을 경우 교통 혼잡을 발생시킬 수 있다는 점임
 - 본 시설의 특성상 방문객이 상시 비슷한 수준을 유지하는 것이 아니라 특정 행사에 맞추어 급격히 증가할 가능성이 높으므로 관련하여 통행 및 주차 등에 대하여 주민들이 도로를 이용함에 불편함을 발생시키지 않도록 주의해야 함

다. 환경성 평가

□ 주무부처 제출 자료

- 주무부처는 본 사업에 따른 환경적 피해의 경우 일반적인 건설사업과 동일한 수준으로 예상된다고 제시
 - 주무부처에서 예상하고 있는 환경적 피해로는 공사 기간 중 발생하는 토양 및 대기오염, 공사에 따른 폐기물 발생, 기존 식생의 훼손, 소음 및 진동 등이 있음
- 주무부처에 따르면 본 사업은 건축물을 최소화하고 조형물이나 광장 등 대부분 공원으로 조성할 예정으로, 대상지 내 유해 매장 추정지 일부 지역의 경우 최대한 훼손하지 않고 보존하고 여유공간에 녹지를 조성하도록 계획됨
- 공사 중 발생하는 비산먼지와 대기오염물질, 폐기물 등과 관련하여, 주무부처는 공사시 일시적인 현상으로 환경적 영향은 미미할 것으로 보이나 주기적으로 살수 작업을 실시하고 세륜시설, 방진망 등을 설치하고, 본 사업으로부터 발생하는 건설폐기물 등은 관련법에 따라 적정하게 처리할 계획임을 제시
- 이외에도 주무부처는 동·식물 보존대책으로 야간 공사를 지양하고 번식기 및 우기를

피하여 공사를 진행할 예정이며, 현장사무소 내 오수처리시설 또는 간이 화장실을 설치하여 공사 중 작업자의 분뇨 등을 처리하고 향후 시설 운영 시 오수 및 생활하수는 오수처리시설 등을 설치하여 관련 규정에 적합하게 처리할 계획임

- 소음 및 진동 등과 관련하여, 주무부처는 환경성검토서(2021. 5.)에 따르면 공사 시 가장 인접한 시설(민가)은 소음·진동 환경목표기준을 만족하며, 향후 시설 운영으로 인한 소음·진동에 대한 영향은 없는 것으로 검토되었다고 제시

□ 검토 결과

- 주무부처는 본 사업의 공사기간 발생하는 오염, 폐기물 및 건축으로 인한 주변 식생의 파괴가 일반적인 건설사업과 동일한 수준이라고 제시하고 있으나, 계곡을 따라서 시설을 조성하는 사업의 특성상 일반 나대지에 건축물을 올리는 일반적인 경우에 비하여 식생의 파괴 정도는 더 높을 것으로 판단됨
- 다만 국토 환경성 평가에 따른 부지의 보존가치가 높지 않으며 계획 중인 시설의 건축물 규모가 크지 않고 대부분의 부지에 공원이 조성됨에 따라 본 사업이 주변 환경에 미치는 영향은 크지 않을 것으로 판단됨

라. 안전성 평가

□ 주무부처 제출 자료

- 주무부처에 따르면 본 사업은 「자연재해대책법」 제14조 제1항 및 동법 시행령 제6조 제1항에 따라 재해영향평가를 실시하였으며, 기초 현황, 유역 및 배수, 토질 및 지질 현황 등을 조사하여 재해영향저감대책 수립 및 저감방안 등을 반영하여 계획함

□ 검토 결과

- 계곡에 조성하는 사업의 특성상 홍수, 산사태 등 공사기간 및 공사 이후 재해 영향이 발생할 수 있어 이와 관련한 면밀한 검토가 필요
- 주무부처는 재해영향평가를 진행하였고 공사기간 각종 재해저감조치를 취할 예정이라고 함
- 주무부처의 제출자료는 대전광역시 동구에서 작성한 재해영향평가 보고서를 충실하게 반영하여 작성된 것으로 판단됨

- 따라서 현 단계에서 본 시설의 공사기간 및 공사 후 재해 발생의 여지를 최소화하기 위한 노력을 충분히 기울였으며, 계획한 재해저감조치를 충실히 이행한다면 본 사업의 안전성을 확보할 수 있을 것으로 기대됨

마. 사업특화항목

□ 주무부처 제출 자료

- 주무부처는 ‘국가의 책임과 사과’, ‘희생자와 유족이 국가의 사과를 수용하고 해원(解冤)의 의미’, ‘희생자와 유족들이 화해와 상생을 통해 통합되었다는 것을 드러내는 상징적인 공간’, ‘대한민국이 인권을 존중하고 전쟁의 상처를 성공적으로 극복한 국가’, ‘전국단위 위령시설 조성은 민주주의 발전의 척도’, ‘전국의 추모 공원화 방지 및 국가재정 부담 경감’ 등 6개의 항목을 제시

□ 검토 결과

- 사업특화항목은 본 보고서의 경제성 및 정책성 분석에서 이미 고려한 항목을 중복으로 포함할 수 없으며, 따라서 주무부처에서 제시한 항목의 중복성을 우선적으로 검토함
 - 특히 본 연구의 경제성 분석의 경우 조건부 가치측정법을 활용하여 편익을 측정하므로 보기카드에서 본 시설과 관련하여 설명된 항목에 대해서는 이미 편익의 일부로 포함되어 있음
- 중복성 검토 결과, 주무부처에서 네 번째로 제시한 ‘대한민국이 인권을 존중하고 전쟁의 상처를 성공적으로 극복한 국가’ 항목 외의 항목 일체는 중복성으로 인하여 사업특화항목으로 반영하지 않음
 - 네 번째 항목의 경우 일부 중복성이 발생할 가능성이 있지만 그럼에도 해당 가치가 전부 편익에 반영되지는 않았으므로 추가적인 검토를 진행함
- ‘대한민국이 인권을 존중하고 전쟁의 상처를 성공적으로 극복한 국가’ 항목에 대하여 주무부처에서 제시한 자료를 검토한 결과, 본 시설이 국제적 인지도와 관련하여 역할을 할 수 있을 가능성을 배제할 수는 없지만 주무부처에서 제시한 자료는 근거가 없는 주장과 가설에 그치고 있어 이를 바탕으로 사업특화항목으로서의 효과를 평가하고 반영할 수 없다고 판단됨

- 특히 주무부처는 효과의 크기를 정량적 혹은 정성적으로 제시할 필요가 있으나 이를 제시하지 않아 본 항목의 정책효과를 판단할 수 없음

IX. 지역균형발전 분석

1. 지역낙후도 분석

□ 지역낙후도 분석 결과

- 본 사업의 대상지인 대전광역시는 17개 시·도 중 지역낙후도 지표 종합순위가 4위로 상위권에 속함
 - 세부적으로 기타 사회기반시설 여건이 높게 나타났으나, 기타 경제활동 여건은 종합 순위에 비해 낮게 나타남
- 167개 시·군 중 지역낙후도 지표 종합 순위가 21위로 최상위권에 속함
 - 기본생활 여건이 높게 나타났으나, 기타 경제활동 여건은 낮게 나타남

2. 균형발전효과 분석

가. 지역낙후도 개선효과

□ 주무부처 제출 자료

- 주무부처는 본 사업 시행에 따른 지역낙후도 개선 효과로 ① 문화기반시설 수¹⁵⁾ 개선 ② 도시공원 면적 개선 ③ 공원녹지 만족도 개선 효과로 구분하여 제시함
 - 문화기반시설 수와 도시공원 면적 개선효과는 각각 균형발전지표 중 문화여가 부문의 인구 십만명당 문화기반시설 수와 환경 부문의 인구 천명당 도시공원 면적 지표를 이용하여 제시

15) 주무부처의 제출자료에서는 '문화여가시설'의 수라는 용어를 사용하고 있지만 자료에서 인용하고 있는 문화체육관광부 통계에서는 '문화기반시설'의 수를 발표하고 있으므로 이후 본 항목은 '문화기반시설'의 수라고 칭한다.

- 공원녹지 만족도 개선효과는 국가균형발전지표 중 주관지표에 해당하는 공원녹지 만족도를 이용하여 제시

○ 문화기반시설 수 개선효과

- 2021년 대전의 인구 십만명당 4.3개 수준으로 전국 평균 대비 낮은 수준을 보였으며 본 시설의 건립으로 인하여 2026년에는 인구 십만명당 4.4개로 개선됨을 제시

○ 도시공원 면적 개선효과

- 2022년 천명당 14,243.2㎡에서 2026년 천명당 14,796.3㎡로 553.1㎡/천명 만큼 증가할 것으로 제시

○ 공원녹지 만족도 개선효과

- 대전의 공원녹지 만족도가 2020년 기준 3.45점으로 전국평균 및 타 광역지자체에 비하여 낮다는 점을 제시하며 공원녹지 만족도를 높일 필요가 있음을 제시

□ 검토 결과

○ 중복성 검토 결과

- 조건부 가치측정법을 통하여 측정한 국민이 누리는 편익은 국가 전체 효용의 순증가분이며 지역낙후도 개선효과에서 측정하는 지역 내 효과와는 구분됨
- 따라서 주무부처에서 제시한 지역낙후도 개선효과는 본 연구의 경제성 분석과 정책성 분석의 분석내용과 중복되지 않는다고 판단됨

○ 문화기반시설 수 개선효과 검토 결과

- 대전광역시의 인구 십만명당 문화기반시설 수의 경우 2022년 기준 4.2개로 주무부처가 제시한 것처럼 전국 평균을 하회하는 수준이나, 해당 지표는 인구밀도가 낮은 시도에서 높게 나타날 수밖에 없으며 인구밀도가 높은 광역시 중에는 부산광역시, 대구광역시, 인천광역시, 울산광역시와 비슷한 수준을 보이고 있어 특별히 낙후한 지역이라고 보기는 어려운 측면이 있음
- 다만 그중에서도 상대적으로 인구 십만명당 문화기반시설의 수가 적은 편인 것은 사실이므로 이를 개선한다면 그 지역낙후도 개선 효과가 일부 존재할 수 있으므로 해당 지표를 검토하도록 함

○ 문화여가시설 수 추정치 검토 결과

- 2024년 5월 28일 갱신된 통계청의 장래인구추계 시도별 결과에 따르면 2022~2026년 대전의 인구증감률은 -1.07%로, 이를 통하여 대전의 2026년 주민등록인구를 추정하면 143만 576명이 산출되며 문화기반시설이 62개로 증가할 경우 2026년의 인구 십만명당 문화기반시설 개수는 4.33개로 추정됨
- 따라서 본 시설의 건립은 대전의 인구 십만명당 문화기반시설의 수가 4년간 0.11개 증가하는 긍정적 효과를 가져옴
- 2022년 울산광역시, 부산광역시와 인천광역시의 인구 십만명당 문화기반시설의 수가 각각 4.1개, 4.3개, 4.3개로 나타나는 등 유사 지자체별 지표의 차이가 1개 미만이므로 0.11개 증가하는 것은 지자체 간 순위에도 영향을 줄 수 있는 변화인 만큼 유의미한 크기의 증가로 해석할 수 있음
- 다만 앞서 검토하였듯이 대전광역시가 문화기반시설 수에서 낙후지역으로 볼 근거가 충분하지 않다는 점에서 해당 지역낙후도 개선효과를 인정하되 그 영향은 매우 제한적이라고 판단됨

○ 도시공원 면적 개선효과 검토 결과

- 대전광역시의 2022년 인구 천명당 공원조성면적의 경우 12,425㎡로, 전국 평균인 12,320㎡를 상회하며 광역시 중에는 부산광역시와 인천광역시에 이은 세 번째로 높은 수치를 기록하고 있음
- 따라서 공원면적과 관련하여 낙후된 지역으로 볼 수 없어 해당 항목은 지역낙후도 개선효과에 포함하지 않음

○ 공원녹지 만족도 개선효과 검토 결과

- 주관지표인 공원녹지 만족도의 경우 주무부처에서 개선할 수 있는 수치를 제시하지 않아 추가로 검토하지 않음

나. 지역경제 파급효과 분석 결과

□ 검토안의 경우, 전국적으로 606억원의 생산유발효과와 253억원의 부가가치유발효과, 435명의 취업유발효과와 314명의 고용유발효과가 발생하는 것으로 분석됨

○ 이 중 본 사업이 위치한 대전광역시에는 355억원의 생산유발효과와 160억원의 부가

가치유발효과, 309명의 취업유발효과, 226명의 고용유발효과가 발생하는 것으로 분석됨

□ 대안의 경우, 전국적으로 604억원의 생산유발효과와 252억원의 부가가치유발효과, 433명의 취업유발효과, 313명의 고용유발효과가 발생하는 것으로 분석됨

○ 이 중 본 사업이 위치한 대전광역시에는 353억원의 생산유발효과와 159억원의 부가가치유발효과, 307명의 취업유발효과, 225명의 고용유발효과가 발생하는 것으로 분석됨

□ 지역경제 파급효과 분석 결과 비교

○ 지역경제 활성화 효과 지수는 검토안 0.0323%, 대안 모두 0.0321%로 분석됨

○ 2016년부터 2022년까지 비수도권 예비타당성조사 사업 전체의 해당 지역 지역경제 활성화 효과지수 평균값은 0.4748%임

○ 본 사업과 유사한 규모(1천억원 미만) 사업의 평균값은 0.0682%, 건축 외 부문 사업의 평균값은 0.1345%, 본 사업과 유사한 규모이면서 건축 외 부문 사업에 대한 평균값은 0.0644%임

○ 본 사업의 지역경제 파급효과(생산유발효과, 부가가치유발효과)는 전체 사업의 평균값, 유사 규모, 유사 부문, 유사 규모·부문의 평균값 대비 낮은 수준으로 나타남

X. 종합결론 및 정책제언

1. AHP를 활용한 종합판단

□ AHP 분석 결과

○ 최적대안에 대한 AHP 평가를 종합한 결과, 사업 시행 평점이 0.687로 사업 미시행 점수인 0.313보다 높아 평가자들은 사업 시행을 보다 나은 대안으로 평가하고 있으며 평가자 모두 사업 시행 평점이 높은 것으로 나타남

〈표 63〉 AHP 평가 결과

평가자	사업 시행	사업 미시행
평가자1	0.680	0.320
평가자2	0.698	0.302
평가자3	0.691	0.309
평가자4	0.685	0.315
평가자5	0.703	0.297
평가자6	0.717	0.283
평가자7	0.650	0.350
총합	0.687	0.313

주: 종합 평점을 최소점수로 부여한 2명, 최대점수로 부여한 2명 평가자의 응답 결과는 제외하고 산출함
 자료: 연구진 작성

2. 종합평가

□ 사업의 배경 및 목적

- 본 사업의 주무부처인 행정안전부는 진실·화해를 위한 과거사정리위원회 1기의 권고에 따라 희생자 유해의 영구안장시설을 마련하고 희생자의 명예회복과 유가족의 상처치유, 국민통합과 화해를 도모할 수 있는 전국단위 위령시설을 건립하고자 2011년 12월부터 본 사업을 추진
- 한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성 사업은 한국전쟁 전후 전국 각지에서 희생된 민간인 희생자들을 추모하고 유해를 안장하는 위령시설을 신축

□ 사업계획의 적절성 검토 결과

- 도시관리계획 등 관련 계획과 법규를 검토한 결과 사업부지면적은 적절하게 계획된 것으로 나타났으며, 시설규모의 경우 관련 법규와 유사사례를 통하여 검토한 결과 사무공간과 옥외시설이 다소 과도하게 계획된 것으로 판단되어 이를 적정 수준으로 조정하여 요구안 대비 32.17㎡ 감소한 대안 면적 3,912.51㎡를 제시

□ 경제성 분석 결과

- 비용 추정결과
 - 총사업비는 사업계획안 591.56억원 대비 2.91억원이 감소한 588.65억원임

- 인건비, 경상운영비 및 시설유지관리비 및 기타 운영비 등을 고려하여 운영비를 산정

○ 편익 추정결과

- 본 시설의 사용가치와 비사용가치를 모두 포함하기 위하여 조건부 가치측정법(CVM)을 적용하여 분석
- 전국 1천가구를 대상으로 분석을 실시한 결과, 본 시설에 대한 가구당 지불의사는 2022년 기준 5년간 연 1,622.5원으로 나타났으며 총편익의 현재가치는 1,586.23억 원으로 나타남

○ 경제성 분석 결과

- B/C: 2.60

□ 정책성 분석

○ 사업추진 여건

- (정책방향과의 일치성) 관련 법률, 상위계획과의 연계성을 갖춘 것으로 판단되나, 본 사업의 추진 경위를 살펴보면 구체적인 사유가 소명되지 않은 채 총사업비가 축소와 증가를 여러 차례 반복한 것으로 나타나 사업이 일관된 계획에 따라 일치된 정책방향성을 가지고 추진되지 못한 정황도 나타남
- (사업의 준비정도) 운영 및 관리계획과 관련하여 부실한 준비정도를 보이며, 특히 구체적인 전시가능 유품의 종류·수량, 관련 도서·사진·유품·영상의 수집 계획이 구체화되지 않아 전시계획의 구체성이 매우 부족함. 대전 동구에서 본 시설의 관리운영을 위탁하여 수행할 계획이나 구체적인 중앙정부, 대전광역시, 대전 동구 사이의 역할 분담 및 관리운영 계획 또한 부재하여, 기초자치단체가 전국단위 시설의 운영을 전부 위탁하여 수행함에도 관련 계획이 구체화되지 않은 사실은 사업 준비정도의 미비를 드러낸다고 판단됨
- (이해관계자의 사업태도 등 외부여건) 사업 시행 주체는 사업 추진 과정에서 자문 위원회를 두었으며 유족 설명회를 개최하는 등 유족들의 의견을 수렴하기 위하여 노력한 것으로 보이나 유해의 DNA 검사가 진행되지 않은 채 유해를 화장하는 것에 대한 반대 의견 또한 존재하는 것으로 확인됨

○ 정책효과

- 일자리 효과로 주무부처는 사업기간 고용효과 547명, 운영기간 고용효과 428명, 고용의 질 개선효과 '상'을 제시하였으나 분석 결과 본 사업의 건설기간 고용유발 인원은 312.6명, 운영기간 직접고용 인원은 연간 10명씩 30년간 300명으로 추정되었으며, 고용의 질 개선 효과를 측정한 결과 평가 항목별 가중평균 표준화점수는 0.537로 나타나 중상위권으로 나타남
- 생활여건 영향의 경우 주무부처는 본 시설의 국민 교육 및 화합의 장으로서의 역할과 지역 주민을 위한 휴식공간으로서의 역할 등을 제시하였으나 이러한 효과는 경제성 분석에 기반영되었으므로 정책성 분석에는 반영하지 않음. 다만 사업부지가 계곡을 지나는 2차선 도로에 접하고 있어 합동위령제 등 방문객이 집중되는 대형 행사가 있을 경우 교통 혼잡을 발생시킬 수 있다는 점이 검토됨
- 환경성 평가 및 안전성 평가 검토 결과, 주무부처는 기존에 본 사업의 시행과 관련한 환경성검토 및 재해영향평가를 실시하였으며 그에 따른 사업계획에 특별히 우려되는 지점은 발견되지 않음
- 사업특화항목의 경우 제시된 특정 항목 외의 항목 일체는 중복성으로 인하여 사업 특화항목으로 반영하지 않았으며, 해당 항목도 효과의 크기를 정량적·정성적으로 제시되지 않아 판단할 수 없음

3. 정책제언

□ 본 조사에서는 향후 사업 추진 시 고려해야 할 사항들을 다음과 같이 제언하고자 함

- 첫째, 관리 및 운영 단계와 관련한 계획의 부족하며 특히 전시물 확보에 대한 계획 수립이 가장 시급한 것으로 판단되어, 해당 계획을 사업 추진 전에 구체화할 필요가 있음
 - 현재 수장고 건립 계획은 존재하되 수장고에 수장할 유물의 규모는 전혀 가늠이 되지 않으며, 이미 발굴된 유품 11,860점과 추후 발굴 예정 유품의 규모를 고려할 때 이 중에서 얼마나 전시하고 보관하는지에 따라 수장에 필요한 면적이 크게 변할 수 있음
 - 또한 추가로 확보할 계획인 도서 및 사진 자료의 경우에도 어느 정도 규모로 확보

할지 계획이 전혀 수립되지 않아, 수장과 관련한 사업비의 불확실성이 크므로, 건축물 공사가 시작되기 전 대략적인 보관 물품의 규모를 가늠할 수 있도록 관련 계획을 구체화할 필요가 있음

- 둘째, 본 시설의 관리 운영은 대전 동구청에서 위탁 담당하고 지자체를 중심으로 추진됨에도, 본 사업이 성공적으로 이루어지기 위해서는 위령시설이 대전 동구 지역주민을 위한 시설, 혹은 낭월동에서 발생한 골령골 학살과 관련한 시설로만 인식되고 관리되지 않아야 함
 - 관련 인력과 예산 확보 등 구체적인 관리운영 계획은 전혀 수립되지 않았으며 주무부처인 행정안전부와 대전광역시, 대전 동구청 간에 체결한 업무협약서에 따르면 사후 관리 방안을 추후 삼자 간 협의를 통하여 결정할 예정임
 - 주무부처는 본 사업의 주된 기능으로 전국 각지에서 발생한 민간인 희생 사건과 관련한 유해 안장 및 추모를 단일한 시설에서 합동으로 진행한다는 지점을 강조해 왔으므로, 관리운영 계획 협의 시 전국단위 위령시설에 대한 관리가 기초자치단체 수준에서 충실히 이루어질 수 있는지에 대한 불확실성과 우려가 존재하지 않도록 사업 준비 단계에서부터 관리운영 계획을 충실하게 수립하여 사업을 성공적으로 추진할 수 있도록 해야 함
- 셋째, 본 사업 부지가 좁은 2차선 도로에 접한 계곡으로 계획되어 있어, 교통혼잡 및 시설이용 동선과 관련한 우려가 존재하므로 지역주민의 공원 활용도, 구체적인 이용객의 동선 및 대규모 행사 진행 시 수요 등을 종합적으로 고려하여 본 시설의 이용이 연중 원활하게 이루어질 수 있도록 관련 계획을 구체화할 필요가 있음
- 넷째, 사업 진행 과정에서 유족들의 의견 중 어쩔 수 없이 반영하기 어려운 부분은 존재할 수는 있으나, 이와 관련하여 유족들에게 설명하고 이해를 구하기 위한 노력을 충분히 투입하지 않았다면 이는 반드시 개선할 필요가 있음

〈표 64〉 한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성사업 타당성재조사 총괄요약표

(단위: 백만원)

구분		요구안 ¹⁾	타당성재조사 ²⁾
사업위치		대전광역시 동구 낭월동 일원	
사업 규모	부지면적	102,002㎡	102,002㎡
	연면적	3,945㎡	3,913㎡
총 사 업 비 ³⁾	공사비	31,933	31,793
	용지보상비	23,653	23,615
	시설부대경비	3,570	3,457
	예비비 ⁴⁾	-	-
	합계	59,156	58,865
사업기간		2018~2025년(8년)	
사업주체/자원조달		행정안전부(대전광역시 동구청)/ 국고 100%	
B/C		-	2.60
AHP		-	0.687

주: 1) 요구안의 산출가격 기준시점은 2022년 2월임

2) 타당성재조사의 산출가격 기준시점은 2022년 12월임

3) 총사업비는 부가가치세를 포함 금액임

4) 예비비는 본 사업의 추진단계를 고려하여 예비비를 적용하지 않음

자료: 연구진 작성

한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성

- I. 타당성재조사의 개요
- II. 기초자료 분석 및 조사의 주요 쟁점
- III. 사업계획의 적절성 검토
- IV. 비용 추정
- V. 수요 추정
- VI. 편익 추정
- VII. 경제성 분석
- VIII. 정책성 분석
- IX. 지역균형발전 분석
- X. 종합결론 및 정책제언

I. 타당성재조사의 개요

1. 사업의 추진 배경 및 목적

가. 사업의 추진 배경

본 사업은 대전광역시 동구 낭월동 12-2번지 일대에 한국전쟁 전후 민간인 희생자의 위령시설을 조성하는 사업으로, 2005년 12월부터 2010년 10월까지 활동한 ‘진실·화해를 위한 과거사 정리위원회’(이하 ‘진실화해위원회’) 1기의 권고에 따라 추진되는 사업이다.

진실화해위원회는 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」에 의해 2005년 12월 1일 출범한 국가 조사기관으로, 항일독립운동, 일제강점기 이후 해외동포사, 광복 이후 반민주적 또는 반인권적 인권유린과 폭력 학살 의문사 사건 등을 조사하여 은폐된 진실을 밝히고 과거와의 화해를 통해 국민통합에 기여하기 위한 목적으로 설립되었다. 진실화해위원회는 2005년 설립 이후 4년 2개월 동안 총 11,172건의 조사를 마무리하고 2010년 12월 31일 해산하였다. 해산 이후 10여 년간 한국전쟁 전후 민간인 집단희생사건 유족회, 시민사회단체 등은 과거사에 대한 진실규명을 끊임없이 요구해 왔다. 그 결과, 2020년 5월 과거사법이 개정되었으며 이를 통해 2020년 12월 10일 ‘2기 진실·화해를 위한 과거사 정리위원회’가 출범하였다.

1기 진실화해위원회는 「진실화해위원회에 관한 기본법」 제32조 제4항에 근거하여 진실화해위원회 활동 종료 이후 국가가 수행해야 할 조치를 7개 항목으로 분류하여 17개의 권고사항으로 정리하였으며, 그중 본 사업은 ‘국민화해와 민주발전을 위한 조치’라는 항목으로 분류된 권고 12~14에 따른 후속조치로 볼 수 있다.

국민화해와 민주발전을 위한 조치

권고 12: 국가는 과거 공권력의 위법·부당한 행사 사실에 대하여 피해자와 유가족 등에게 사과할 필요가 있다.

권고 13: 국가는 적절한 장소를 확보하여 위원회가 발굴한 민간인 집단 희생사건 희생자들의 유해를 안장하고 이곳에 **한국전쟁 전후의 모든 민간인 희생자를 위한 단일 화해·위령시설을 건립할 필요가 있다.**

권고 14: 국가는 군경사건 희생자와 적대사건 희생자 모두를 위령하는 지역합동위령제를 지원함으로써 국민적 화해와 통합에 노력할 필요가 있다.

나. 사업의 목적 및 기대효과

본 사업은 진실화해위원회 및 유족회·지자체 등에서 발굴한 한국전쟁 전후 민간인 희생자 유해의 영구안장시설 마련을 목적으로 한다. 주무부처에 의하면 현재까지 발굴되어 ‘세종 추모의 집’에 임시 안치 중인 유해 3,935구, 유품 11,860점¹⁶⁾과 전국적으로 발굴 및 계획 중인 유해 및 유품들을 전국단위 위령시설 조성 후 영구 안장할 예정이다.

주무부처인 행정안전부는 본 사업의 기대효과를 다음과 같이 제시하고 있다. 먼저 주무부처는 본 사업이 희생자 및 유족들의 고통을 위로하고 과거 상처를 치유할 것이며, 결과적으로 국민통합에 기여할 것이라고 기대하고 있다. 다음으로 본 시설을 국민적 화해의 상징물로 조성하여 민주·인권·평화·안보에 관한 국민교육과 화합의 장으로 활용하고자 한다. 마지막으로 주무부처는 본 시설의 고유 목적인 위령 목적과 더불어 본 시설을 주민 친화적 도시공원으로 조성하여 국민과 지역주민의 활용도를 높임으로써 지역발전에 기여하고자 한다.

2. 사업의 주요 내용

가. 사업의 추진 근거

주무부처는 본 사업의 추진 근거로 「진실·화해를 위한 과거사정리기본법」 제32조 제5항,¹⁷⁾ 제36조, 제40조를 제시하고 있다.

「진실·화해를 위한 과거사정리기본법」[시행 2020. 12. 10] [법률 제17392호, 2020. 6. 9, 일부개정]

제32조(보고 및 의견진술 기회의 부여)

⑤ 제4항의 규정에 따른 권고사항을 소관으로 국가기관은 해당 권고사항을 존중하고 이행하기 위하여 노력하여야 한다.

제36조(피해 및 명예회복)

① 정부는 규명된 진실에 따라 희생자, 피해자 및 유가족의 피해 및 명예를 회복시키기 위한 적절한 조치를 취하여야 한다.

제40조(과거사연구재단 설립)

① 정부는 위령 사업 및 사료관 운영·관리 등을 수행할 과거사연구 재단을 설립하기 위하여 자금을 출연할 수 있다. <개정 2014. 12. 30.>

과거사연구재단은 다음 각 호의 사업을 담당한다.

1. 위령 사업 및 사료관의 운영·관리

16) 2023년 11월 기준(주무부처 5차 제출자료(행정안전부 이행.송무관리과-2399(2023. 12. 29.)))

17) 해당 조항의 경우, 법 개정으로 인해 삭제됨(2023. 3. 21.)

나. 사업의 추진 경위

본 사업은 1기 진실화해위원회의 권고에 따라 추진되는 사업이다. 2011년 12월 개최된 (5차)과거사심의위원회¹⁸⁾에서는 진실화해위원회의 권고에 따라 위령시설 조성사업을 우선적으로 추진하고, 추가 유해발굴은 안장시설 건립 후 추진하도록 하는 권고사항의 이행방안이 결정되었다. 주무부처인 행정안전부에서는 권고사항 이행을 위해 2012년 위령시설 조성방안 용역이 수행되었으며, 용역 결과에 따라 최소 518억원의 조성비용이 산정되었다. 이후 2015년 4월 개최된 (6차)과거사심의위원회에서 사업 규모 축소에 대한 의견이 제기되어 2016년 8월 개최된 (8차)과거사심의위원회에서 기본설계 과정에서 전국 유족단체들의 의견 수렴을 통해 시설 규모 등을 확정할 수 있도록 하는 총사업비 295억원 규모의 조성계획을 마련하였다.

이에 행정안전부는 2017년 전국 유족회 등으로 구성된 자문위원회¹⁹⁾의 의견 등을 반영한 기본계획 수립용역을 진행하였으며, 2018년 위령시설 공원조성에 대한 설계용역 계약을 체결하고 (14차)과거사심의위원회를 통해 당초 총사업비 295억원에서 406억원으로 결정되었다. 이후 2019년도 예산 요청 과정에서 총사업비 조정이 이루어지지 않은 점이 확인됨에 따라 기획재정부에서 적정 사업규모, 총사업비 및 효율적 대안 등의 검토를 위해 한국개발연구원에 사업계획 적정성 재검토를 의뢰하였다. 2020년 1월 사업계획 적정성 재검토의 결과를 반영하여 총사업비가 당초 295억원에서 402억원으로 1차 조정되었으며, 2022년 5월에는 총사업비 자율조정으로 당초 402억원이었던 총사업비가 479억원으로 조정되었다.

이후 2022년 8월 조달청 총사업비 중간설계 적정성 검토가 수행되었으며, 주무부처는 조달청 중간설계 적정성 검토 결과 등을 반영하여 당초 479억원이었던 총사업비를 592억원으로 증액 요구하였다. 증액 사유로는 물가변동에 따른 공사비 조정(45억원), 건축계획 변경(국제설계공모)으로 인한 공사비 증가(15.25억원), 사업구역계 변경에 따른 추가필지(사유지) 보상비(42.79억원) 등이 제시되었다. 이에 따라 기획재정부는 한국조세재정연구원에 타당성재조사를 의뢰하였다.

-
- 18) 권고사항 처리 심의위원회/과거사 관련 권고사항 처리에 관한 규정(대통령령 제20532호, 2008. 1. 8. 제정)
○ 기능: 진실화해위원회 권고의 이행계획, 이행상황의 점검·관리와 그 밖에 권고의 이행을 위하여 필요한 사항
○ 구성: 위원장(행정안전부 장관), 위원(기획재정부 차관, 법무부 차관, 행정안전부 차관, 국가보훈부 차관, 소관 중앙행정기관 차관)
- 19) 한국전쟁전후 민간인희생자 전국단위 위령시설 조성사업 자문위원회/운영규정(2016. 3. 30. 제정).
○ 기능: 위령시설 조성 기본방향에 관한 자문, 시설규모·구성요소와 공간 구상 등
○ 구성: 위원장(과거사관련업무지원단장), 위원(유족회 대표 10명 내외, 외부 전문가 10명 내외)

〈표 1-1〉 사업의 주요 추진 경위

연월	내용
2011. 12.	• 진화위 정책 권고사항 이행방안 결정(5차 과거사심의위) - 위령시설 조성사업 우선 추진→추가 유해 발굴은 안장시설 건립 후 추진
2012. 8.	• 희생자 위령시설 조성방안 용역결과 사업비 518억원 산정
2015. 4.	• 사업 규모 축소에 대한 의견 제기(6차 과거사심의위)
2016. 8.	• 위령시설 조성계획(안) 마련(자문위원회) - 사업부지(대전 동구 낭월동 집단 희생지 일원) 선정, 295억원 수준으로 사업규모 조정
2017. 7.	• 기본 계획수립 용역결과 총사업비 406억원 산정 - 295억원: 공원조성, 도로이설, 보상 등/111억원: 추모관 등
2018~2019	• 위령시설조성 사업비 28.78억원 예산편성 및 집행 - 2018년: 설계비 10억원/2019년: 우선협약 토지매입비 등 18.78억원
2018. 12.	• 사업비 등 계획 변경(295억원→406억원) 결정(14차 과거사심의위)
2019.1.~2019.3.	• 총사업비 신규 등록(295억원)
2019.3.~2019.12.	• 총사업비 조정 신청(295억원→406억원) 및 사업계획 적정성 재검토(한국개발연구원)
2019. 12.	• 2020년 위령시설조성 예산(토지매입비 3,122백만원) 확정
2020. 1.	• 1차 총사업비 조정 완료(402억원)
2020. 5.~2020. 9.	• 국제설계공모 관리용역 착수 및 국제설계공모 공고
2020. 12.	• 국제설계공모(건축·공원) 당선작 선정((주)SGHS건축사사무소)
2021. 2.	• 건축·공원 기본 및 실시설계용역 착수
2021. 5.	• 도시관리계획 시설(공원, 도로) 결정 및 지형도면 고시
2021. 12.~2022. 4.	• 감정평가 및 지적측량 실시
2022. 3. 31.	• 도시관리계획(공원조성계획) 결정 고시
2022. 5.	• 총사업비 자율조정(402억원→478.6억원)
2022. 8.~2022. 11.	• 총사업비 중간설계 적정성 검토
2023. 2.	• 타당성재조사 의뢰(기획재정부 타당성심사과-129(2023. 2. 10.))

자료: 행정안전부, 「한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성 총사업비 조정요구서」, 2023. 1. 등을 참고하여 연구진 작성

다. 사업의 주요 내용

1) 사업 개요

전국단위 위령시설은 한국전쟁 전후 대전형무소 재소자 등 민간인 집단 희생자인 대전광역시 동구 낭월동 12-2번지 일원에 조성될 예정이다. 요구안의 총사업비는 591.56억원(전액 국고), 부지면적 102,002㎡, 연면적 3,944.68㎡, 사업기간 2018~2025년(8년)으로 제시되었다.

본 사업의 사업주체는 행정안전부이며, 사업시행은 자치단체 위탁으로 대전광역시 동구에서 추진한다. 행정안전부와 대전광역시, 대전광역시 동구는 2018년 1월 대전광역시 동구 낭월동 12-2번지 일원에 한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성을 위한 업무협약을 체결한 바 있다.

〈표 1-2〉 한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성 사업의 주요 내용

구분		현행안	요구안
사업위치		대전광역시 동구 낭월동 12-2번지 일원	
사업규모	부지면적	108,524㎡	102,002㎡
	연면적	3,805㎡	3,944.68㎡
사업기간		2018~2024년(7년)	2018~2025년(8년)
사업주체		행정안전부(대전광역시 동구청)	
총사업비		478.60억원	591.56억원
재원분담		국고: 478.60억원(100%)	국고: 591.56억원(100%)

자료: 행정안전부, 「한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성 총사업비 조정요구서」, 2023. 1. 등을 참고하여 연구진 작성

총사업비 조정요구서에 제시된 총사업비 변경 내역은 다음과 같다. 현행안의 총사업비는 47,860백만원, 요구안의 총사업비는 59,156백만원으로 현행안 대비 11,296백만원 증가하였다. 이는 공사비가 25,908백만원에서 32,035백만원으로 증가하였고, 보상비가 19,374백만원에서 23,653백만원으로, 시설부대경비가 2,578백만원에서 3,468백만원으로 증가한 것에 기인한다.

먼저 공사비 증가는 조달청 중간설계 적정성 검토 결과를 반영한 결과이다. 물가변동으로 인한 공사비 조정 및 건축계획변경(국제설계공모)으로 인한 공사비 증액 등을 반영하여 6,127백만원의 공사비가 증액 요구되었다. 보상비의 경우, 구역계 변경에 따른 추가필지 보상비, 토지수용위원회의 재결 결과에 따른 잔여지 보상비, 법정 보전부담금을 반영하여 4,279백만원 증액 요구되었다. 다음으로 시설부대경비의 경우, 공사비 상승에 따른 감리비 및 시설부대비 요율 조정을 반영하여 890백만원 증액 요구되었다. 마지막으로 사업기간이 현행안에서 2018~2024년으로 제시되었으나, 요구안의 사업기간은 2018~2025년으로 변경 요구되었다. 이는 토지보상 소요기간 및 총사업비 조정, 타당성재조사 등을 고려한 결과이다.

〈표 1-3〉 총사업비 변경 요구 내역별 사유

(단위: 백만원)

구분	현행(A)	요구(B)		변경요구 (A+B)	변경사유
		순증액	(%)		
〈총사업비〉	47,860	11,296	23.60	59,156	
1. 공사비	25,908	6,127	23.65	32,035	• 조달청 총사업비 중간설계 적정성 검토 결과 등 반영
2. 보상비	19,374	4,279	22.09	23,653	• 구역계 변경에 따른 추가필지 보상비 • 토지수용위원회 재결 결과에 따른 잔여지 보상비 • 법정 보전부담금(GB,농지)
3. 시설부대경비	2,578	890	34.52	3,468	
설계비	1,352	-	-	1,352	
감리비	1,161	882	75.97	2,043	• 공사비 상승에 따른 감리비 요율 조정
시설부대비	65	8	12.31	73	• 공사비 상승에 따른 시설부대비 요율 조정

자료: 행정안전부, 「한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성 총사업비 조정요구서」, 2023. 1.

2) 세부 시설 및 면적

총사업비 조정요구서에 따르면 현행안의 연면적은 3,805㎡, 요구안의 연면적은 3,944.68㎡로 제시되었다. 현행안의 경우, 당초 한국개발연구원, 「전국단위 위령시설 건립공사 사업계획 적정성 재검토」(2019)에 따른 기본(안)이며, 요구안은 조달청 중간설계 적정성 검토 결과 및 관련 규정 등을 반영하여 보완한 면적이다.

〈표 1-4〉 세부 시설별 면적

(단위: ㎡)

구분	세부실	현행안	요구안
추모공간	전이공간-1	500	34.47
	전이공간-2		33.90
	추모홀-1		290.34
	전이공간-3		33.90
	추모홀-2		33.90
	전이공간-4		11.70
	소계		500
전시공간	상설전시	500	454
	기획전시	500	454
	수장고	450	335.79
	소계	1,450	1,243.79

〈표 1-4〉의 계속

(단위: m²)

구분	세부실		현행안	요구안	
교육공간	다목적실		450	231	
	다목적실(부속회의실)			24	
	자료열람실		150	72	
	소계		600	327	
사무/편의공간	시설안내소		13	10.39	
	관리사무실		106	101.25	
	용역원실		-	12.07	
	직원화장실		-	6.38	
	방재실		-	45.00	
	소계		119	175.09	
서비스 공간	카페		120	125.55	
	소계		120	125.55	
옥외시설	야외화장실	화장실(남)	150.00	27.57	
		장애인(남)		6.00	
		화장실(여)		29.44	
		장애인(여)		6.00	
		화장실복도		8.67	
	추모홀 화장실	화장실(남)		12.92	
		장애인(남)		7.60	
		화장실(여)		15.37	
		장애인(여)		7.60	
	소계			150	121.17
	전용면적 소계			2,939	2,430.81
공용공간	기억의 전시관	로비방풍실	866.00	9.80	
		로비		67.50	
		직원복도		17.65	
		계단실-1		45.63	
		로비복도		546.50	
		수장 방풍실		14.31	
		기계실		156.86	
		전기실		67.42	
		화장실복도		16.90	
		화장실(남)		19.44	
		장애인(남)		5.89	

〈표 1-4〉의 계속

(단위: m²)

구분	세부실		현행안	요구안
공용공간	기억의 전시관	화장실(여)		24.03
		장애인(여)		5.89
		수유실		8.79
		계단실-2		50.90
		카페 파티오		64.85
		카페 복도		37.35
		엘리베이터(계단실)		6.89
		홀-1(2층)		47.30
		홀-2(2층)		27.00
		계단실-1(2층)		45.63
		계단실-2(2층)		134.74
	기억의 정원			70.33
	추모홀	진입복도		22.27
	소계			866.00
공용면적 소계		866.00	1,513.87	
합계		3,805.00	3,944.68	

자료: 총사업비 조정요구서를 바탕으로 연구진 정리

[그림 1-1] 한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설의 주요 시설



자료: 주무부처 제출자료(2023. 9.)

3) 타당성재조사의 배경

본 사업은 「총사업비관리지침」 제49조 제1항 제1호에 근거하여 타당성재조사 사업 중 예비타당성조사 대상 규모에 미달하여 예비타당성조사를 실시하지 않았으나, 사업 추진 과정에서 총사업비가 국가의 재정 지원규모가 예비타당성조사의 대상 규모로 증가함에 따라 타당성재조사를 수행하게 되었다.

「총사업비 관리지침」

제49조(타당성재조사의 요건) ① 기획재정부장관은 「국가재정법」 제50조제2항 및 같은 법 시행령 제22조에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 타당성재조사를 시행하여야 한다.

1. 총사업비 또는 국가의 재정지원 규모가 「국가재정법」 제38조, 같은 법 시행령 제13조 및 「예비타당성조사 운용지침」에 따른 예비타당성조사의 대상 규모에 미달하여 예비타당성조사를 실시하지 않았으나 사업추진 과정에서 총사업비와 국가의 재정지원 규모가 예비타당성조사의 대상 규모로 증가한 사업

〈표 1-5〉 타당성재조사의 배경

(단위: 백만원)

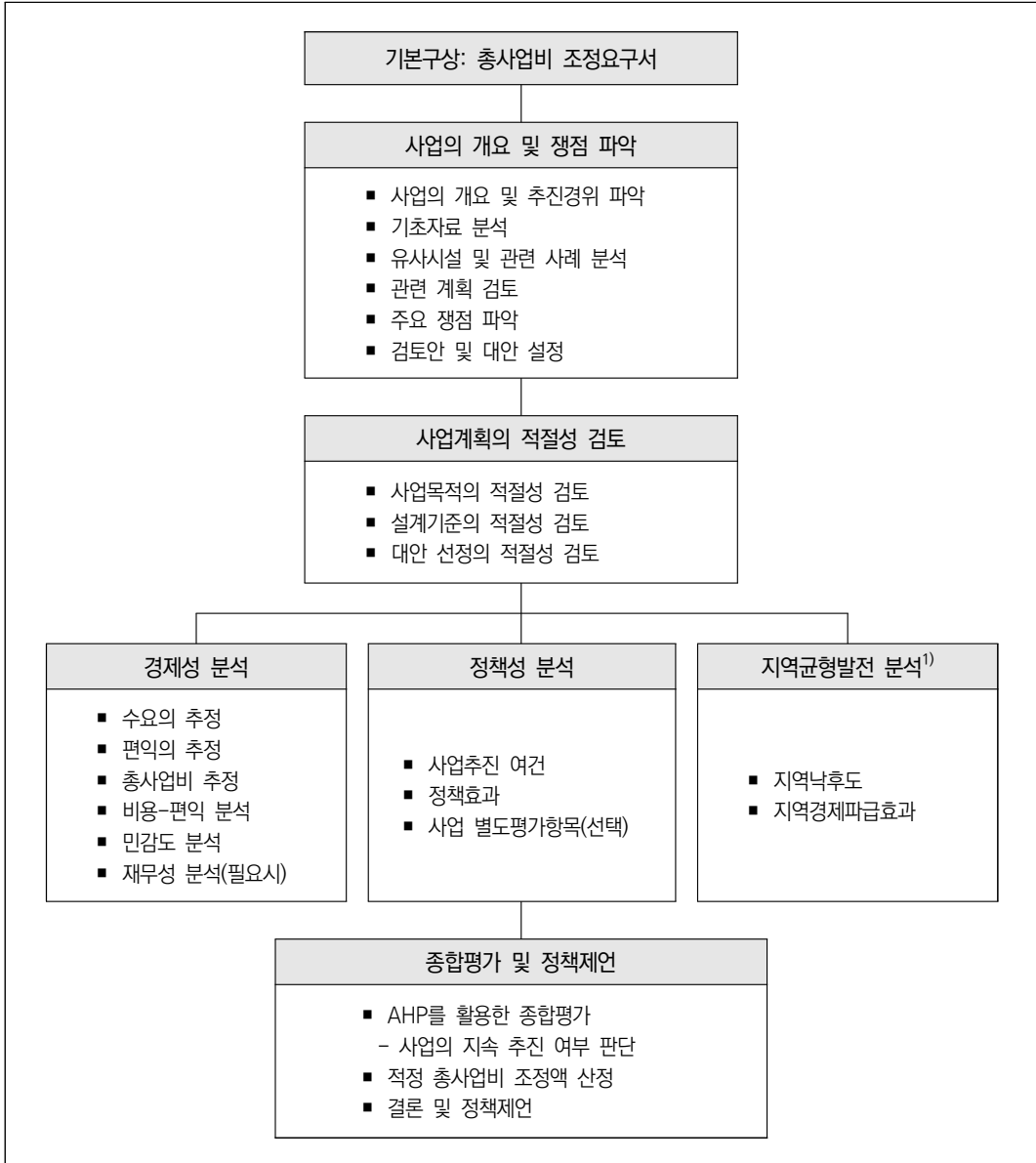
구분	현행	변경요구	증감		증감 내역
	총사업비(A)	사업비(B)	(B-A)	%	
총사업비	47,860	59,156	11,296	23.60	
공사비	25,908	32,035	6,127	23.65	• 물가상승 외 2건
보상비	19,374	23,653	4,279	22.09	• 법정 보전부담금 외 2건
시설부대경비	2,578	3,468	890	34.52	• 감리비 증가 외 1건

자료: 행정안전부, 「한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성 총사업비 조정요구서」, 2023. 1.

3. 타당성재조사의 주요 내용

가. 타당성재조사의 절차

[그림 1-2] 타당성재조사 수행 흐름도



주: 1) 수도권 유형의 사업은 지역균형발전 분석을 생략함. 또한 해당 사업이 특정 지역으로 정해져 있지 않거나 사업효과가 특정 지역에 국한되지 않는 사업은 지역균형발전 분석을 생략할 수 있음

자료: 기획재정부훈령, 「총사업비관리지침」, 「예비타당성조사 수행 총괄지침」 내용을 재구성함

나. 타당성재조사의 내용

1) 타당성재조사의 개요

타당성재조사는 총사업비 관리의 일환으로 시행하므로 대상사업은 총사업비 관리 대상 사업과 일치하며 국가 직접시행사업, 국가위탁사업, 국가의 예산 또는 기금의 보조·지원을 받는 지자체 및 공공기관(「공공기관 운영에 관한 법률」 제5조에 따른 공기업, 준정부기관, 기타 공공기관), 민간기관의 사업 중 사업기간이 2년 이상으로서, 총사업비가 500억원 이상인 토목사업과 총사업비 200억원 이상인 건축사업(전기·기계·설비 등 부대공사비도 포함한다)으로 한다.

2) 타당성재조사 요건

「총사업비 관리지침」 제49조(타당성재조사 요건) 제1항에 의거 기획재정부 장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 원칙적으로 타당성재조사를 시행하여야 한다.

- ① 총사업비가 예비타당성조사 대상규모에 미달하여 예비타당성조사를 실시하지 않았으나 사업추진 과정에서 예비타당성조사 대상규모로 총사업비가 증가한 사업
- ② 예비타당성조사 대상사업 중 예비타당성조사를 거치지 않고 예산 또는 기금 운용계획에 반영되어 추진 중인 사업
- ③ 물가인상분 및 공익사업의 시행에 필요한 토지 등의 손실보상비 증가분을 제외한 총사업비가 기획재정부 장관과 협의를 거쳐 확정된 총사업비 대비 100분의 20 이상 증가한 사업
- ④ 수요예측재조사 결과 수요예측치가 이전단계 대비 100분의 30 이상 감소하였거나, 타당성조사, 기본·실시설계 과정 등에서 수요예측치가 이전단계 대비 100분의 30 이상 감소한 것으로 확인된 사업
- ⑤ 기획재정부 예산낭비신고센터에 예산낭비 사례로 신고가 접수된 사업으로서 중복 투자 등으로 인한 예산낭비 개연성이 크다고 기획재정부 장관이 인정하는 사업
- ⑥ 감사원의 감사결과에 따라 감사원이 타당성재조사를 요청하는 사업 또는 국회가 그 의결로 타당성재조사를 요구하는 사업
- ⑦ 기타 기획재정부 장관 또는 중앙관서 장이 타당성재조사가 필요하다고 인정하는 사업

그러나 이와 같은 요건에 해당되더라도 다음 경우와 같이 타당성재조사의 실익이 없다고 판단하는 경우에는 타당성재조사를 시행하지 않을 수 있다.

- ① 사업내용의 상당 부분이 이미 시공되어 매몰비용이 차지하는 비중이 큰 경우
- ② 해당 사업의 총사업비 증가의 주요 원인이 상위계획의 변경, 법정사항의 반영 등 외 부적인 요인에 있는 경우
- ③ 지역균형발전 등 특별한 정책적 필요에 따라 추진되는 사업으로 해당 사업의 타당성을 검토할 실익이 크지 않은 경우
- ④ 기타 기획재정부 장관이 타당성재조사의 실익이 없다고 인정하는 경우

3) 타당성재조사 추진체계

타당성재조사는 사업 규모에 따라서 기획재정부 또는 사업시행부처가 수행한다. 사업의 총사업비가 500억원 이상인 타당성재조사 대상사업은 기획재정부에서 직접 타당성재조사를 수행하며, 타당성재조사 대상사업이 아닌 사업은 사업시행부처가 직접 타당성재조사를 수행한다.

타당성재조사 수행자는 최종 결과를 제출하기 전 반드시 관계기관(소관부처, 기획재정부 등)이 참여하는 회의를 개최하여 재조사 결과에 대하여 충분한 의견 개진의 기회를 주어야 한다.

다. 타당성재조사의 기본 방향

1) 예비타당성조사 분석체계 보완 적용

타당성재조사는 사업의 타당성을 판단한다는 점에서 예비타당성조사와 유사한 성격을 갖는다. 따라서 타당성재조사는 예비타당성조사와 유사한 접근방법을 적용하여 분석을 진행하게 된다.

그러나 타당성재조사와 예비타당성조사는 조사의 관점에서 차별성이 있다. 타당성재조사는 사업의 타당성이 확보될 수 있다는 것을 전제로 이미 예산이 집행되어 추진되고 있는 사업에 대하여 조사를 진행한다. 또한 사업추진 중간단계에서 사업의 타당성을 재검토하므로 예비타당성조사에 비해 상대적으로 보수적인 관점에서 사업의 타당성을 기각할 수 있는 것을 검토할 필요가 있다는 점에서 예비타당성조사와 차별된다.

2) 현실성 있는 총사업비 검토

타당성재조사는 총사업비 변경요인을 분석하여 변경의 적절성을 검토하고, 변경된 총사업비하에서도 사업추진의 타당성을 확보할 수 있는가를 판단하는 작업이다. 현실성이 있는 총사업비를 파악하기 위해 다음 상황에 대하여 검토를 수행하여야 한다. 우선 이전 단계의 분석 결과와의 차이 발생 원인을 규명하고 그 적절성을 검토한다. 총사업비가 변경된 원인은 크게 물량변동과 가격변동으로 구분하되, 타당성재조사에서는 가격변동에 의한 총사업비의 변화를 제외한 물량변동에 의한 총사업비의 변화에 초점을 두고 그 적절성을 검토한다. 타당성재조사에서는 기존에 수집된 자료를 최대한 활용하면서, 사업 단계별로 총사업비 증가를 초래한 주요 부분에 집중하여 총사업비 변동이 적절한가를 검토한다. 마지막으로 타당성재조사 수행 시점에 따라 자료의 상세도와 구득 가능한 자료의 범위가 상이하므로 타당성재조사 수행 시점의 수준에 맞는 자료를 수집하여 총사업비 변화의 적절성과 사업의 타당성을 재검토하여야 한다.

라. 타당성재조사의 수행방법

1) 기초자료 분석 및 조사의 쟁점 도출

조사 대상사업의 추진배경과 목적, 추진 경위, 계획된 사업내용 파악 등 제공된 기초자료를 검토하여 조사의 쟁점을 도출한다. 사업 목적의 타당성 검토 및 목적을 달성하기 위한 수단으로서 Do-Nothing 대안과 다른 대안을 실질적으로 비교·검토하는 브레인스토밍(brainstorming) 과정을 거쳐 다양한 조사 쟁점을 도출하는데, 이는 사업의 추진 여부에 중요한 영향을 미치는 기술적, 사회·정치적, 환경적 요인을 부각하여 심도 있게 검토하기 위한 준비단계라고 할 수 있다. 또한 제기되는 조사의 쟁점을 분석하고 해결함으로써 타당성재조사의 종합평가 도출에 기여를 한다.

2) 사업계획의 적절성 검토

사업목적의 적절성 검토는 당초 사업추진 시점과 변화된 환경을 감안하여 현재 시점에서 사업의 필요성 및 사업으로 인한 효과 등이 국민 경제적 관점에서 추구하여야 할 가치가 있는 목적인지 여부를 검토한다. 사업추진방식의 적절성 검토는 사업목적 달성하기 위한

수단으로서 현재 사업이 유일한 대안인지 여부, 더 효과적인 대안 및 추진전략이 있는지 검토한다. 선정 대안의 적절성 검토는 다른 대안과의 개략적인 비교를 통해 선정된 대안의 기술적 타당성 및 경제적 효율성 등을 검토한다. 시설계획의 적절성 검토는 설계기준, 사업부지, 시설규모, 운영계획 등 해당 사업의 시설계획이 적절한지 검토한다.

3) 경제성 분석

원칙적으로 예비타당성조사의 경제성 분석기준을 적용하되, 매몰비용의 처리 등 타당성 재조사의 특성에 맞도록 조정하여 분석한다.

총사업비 추정은 공종별로 물량 및 적정 단가 산정을 통해 추정한다. 타당성재조사 수행 단계에 따라 총사업비 추정의 정밀도가 높아지는 현상을 반영하여 사업단계별 예비비를 차등 적용한다. 구조물 형식 등 변경요인이 현저한 부분을 분석하고, 시설부대경비 항목으로 설계비, 감리비, 시설부대비로 구분하되, 도로, 건축, 정보화 등 분야별로 적합한 시설부대 경비를 조정한다. 경제성 분석을 위한 총비용은 총사업비 외 경제적 편익 창출에 필요한 다양한 유형의 유지보수, 운영비 및 사회적 비용을 모두 포함하여 추정한다.

수요 추정은 사업부문별 예비타당성조사 표준지침을 적용하되, 이전단계의 수요 추정 결과와 비교한다. 객관성을 지닌 수요 추정방법을 모색하고(본 사업의 특성에 적합한 객관적 수요 추정방법 모색), 유사사례 및 기본계획과 사업계획(안) 등 사전단계의 조사를 최대한 활용하고, 관련 자료 등의 수집을 통하여 수요를 추정하고 전망한다.

편익 산정의 기본방향 정립을 위해 편익 산정 범위를 논의하고 객관성 및 적정성을 지닌 편익 산정방법을 모색한다. 기존의 예비타당성조사 사례, 사전용역 등 연구를 바탕으로 계량 가능한 편익항목을 선정하여 구체적 추정방법을 제시하고, 사업의 특수성을 차별적으로 반영하는 방안을 검토한다.

경제적 타당성 평가는 대상 사업의 국민경제적 파급효과와 투자적합성을 분석하는 핵심적 조사과정으로서 비용-편익 분석(Cost-Benefit Analysis)을 기본적인 방법론으로 채택한다. 분석 기준년도는 2022년 말(타당성재조사 착수 시점의 전년도를 분석 기준 시점으로 하여 편익과 비용을 추정), 사회적 할인율은 4.5%, 분석기간은 사업기간과 운영 개시 후 30년을 합한 기간을 기본으로 한다. 연차별 투입률은 예비타당성조사 표준지침에 의하되, 예산편성 상황을 감안하여 조정 가능하다. 이미 완료된 설계비, 공사비는 매몰비용으로 처리하며, 용지매입비는 매몰비용으로 처리하지 않는다. 편익/비용 비율(B/C ratio), 순현

재가치(NPV), 내부수익률(IRR) 등의 계산을 통하여 사업의 경제성을 파악한다. 경제성 분석에 사용된 각종 추정치의 오차를 보완하기 위하여 주요 변수의 변화가 경제성에 미치는 영향에 대한 민감도 분석을 수행한다.

본 사업은 타 사업과 평가의 일관성을 기하기 위하여 「예비타당성조사 수행을 위한 세부 지침 연구」(한국개발연구원, 2021) 및 「예비타당성조사 수행을 위한 세부지침 문화·관광부문 연구」(한국개발연구원, 2021)를 적용한다.

4) 정책성 분석

정책성 분석에서는 경제성 분석 내용에 포함되지 않으나 해당 사업의 추진과 관련하여 제기될 수 있는 모든 정책적인 쟁점을 평가한다. 정책성 분석은 「예비타당성조사 운용지침」(기획재정부, 2022) 및 「예비타당성조사 수행 총괄지침」(기획재정부, 2022)에 따라 사업에 미치는 긍정적인 효과와 부정적인 효과를 종합적으로 검토한다. 일반사항에 대한 서술보다는 구체적인 근거자료를 토대로 분석하고, 관련 전문가들로부터 자문을 적극적으로 활용하며, 타 항목과 중복되어 평가하지 않도록 한다. 사업추진 여건(정책 일치성 등 내부여건, 지역주민 사업태도 등 외부여건), 정책효과(일자리 효과, 생활여건 영향, 환경성 평가, 안전성 평가), 사업 특수평가항목(선택적)에 대해 분석한다.

5) 지역균형발전 분석

타당성재조사에서 B/C로 표현되는 경제성 분석 결과만을 기준으로 사업의 타당성을 평가할 경우 지역 간 불균형 상태가 심화될 우려가 있다. 타당성재조사에서는 이와 같은 현상을 방지하기 위해 예비타당성조사와 동일하게 지역균형발전이라는 상위의 국가정책을 평가에 반영하여 사업의 타당성을 평가한다.

지역균형발전은 지역 간 불균형 상태의 심화를 방지하고 지역 간 형평성 제고를 위해 지역낙후도 개선, 지역경제 파급효과 등 지역개발에 미치는 요인을 분석한다. 지역균형개발을 고려하기 위해 '지역낙후도지수' 산정 결과를 바탕으로 지역별 지역낙후도를 평가한다. 지역경제 파급효과 분석을 위해 '지역간산업연관모형(Inter-Regional Input Output Model, IRIO)'을 활용한다.

본 사업의 대상지는 대전광역시로 비수도권 유형의 사업에 해당하여, 따라서 본 조사는

지역균형발전을 평가하기 위하여 지역낙후도, 지역경제파급효과 등의 평가항목에 대하여 분석한다.

6) 종합평가 및 정책제언

타당성재조사에서는 예비타당성조사와 마찬가지로 경제성 분석 결과와 정책적 분석 결과를 종합하여 최종적으로 사업추진의 타당성 여부를 판단한다. 예비타당성조사 등의 종합평가를 수행하기 위하여 재정사업평가위원회 산하에 ‘SOC 분과위원회’, ‘사회·문화·산업 분과위원회’, ‘사회복지·소득이전 분과위원회’를 두어 해당 분과 사업에 대해 AHP(Analytic Hierarchy Process)를 수행하고 사업시행의 적절성을 계량화된 수치로 도출한다.

종합평가 및 정책제언에서는 본 조사의 한계점과 향후 본 조사 대상사업의 후속조치를 수행하는 과정에서 반드시 고려하여야 할 정책적인 사항을 제언한다. 바람직한 사업추진방식, 시설물의 품질을 제고하기 위한 기술적인 개선사항 등 사업추진상의 개선사항을 제시한다. 사업의 타당성이 없다고 판단되는 사업에 대해서는 사업규모, 적정 투자시기 조정 등 사업에 대한 추진전략을 제시한다.

II. 기초자료 분석 및 조사의 주요 쟁점

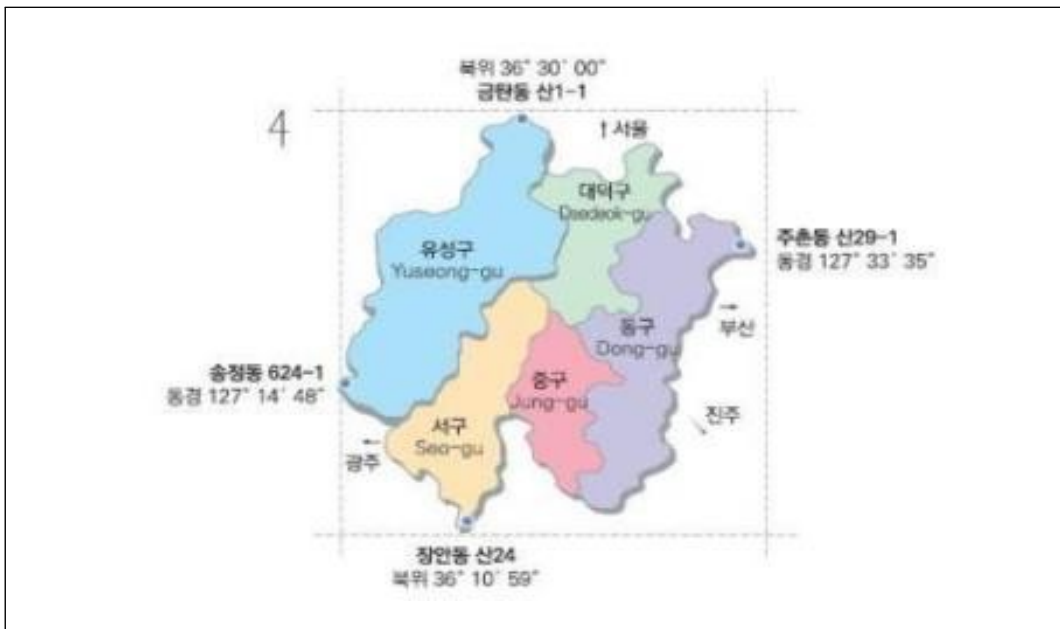
1. 사업대상지역 현황

가. 자연환경 및 생활환경 분석

1) 위치 및 지리적 특성

대전광역시 is 충청남도의 중앙남부에 위치하여 북쪽으로는 세종특별자치시와 청주시, 동측으로는 충북 옥천군, 남측으로는 충남 금산군과 계룡시, 서측으로는 충남 공주시 등과 경계를 이루고 있으며 수도 서울까지는 167.3km, 부산까지는 238.2km, 광주까지는 169km의 거리에 위치하고 있다.

[그림 II-1] 대전광역시 위치



자료: 대전광역시, 제60회 대전통계연보(2022. 7.)

공주시와의 경계에 계룡산(845m), 청주시와의 경계에 대청댐이 있으며, 대전광역시를 중심으로 동쪽에는 식장산, 서쪽에는 구봉산, 남쪽에는 보문산, 북쪽에는 계족산의 연봉에 둘러 쌓여 있는 분지 형태의 도시이다. 하천으로는 북남으로 흐르는 갑천과 유등천, 대전천 등이 있고, 한반도 중심부 충청내륙에 위치하고 있는 충청지방의 중심도시이다.

대전광역시는 북반구의 극동지역과 한반도의 중간 정도의 위치로 위도 상으로는 북위 36°10'50"(서구 장안동)에서 36°29'47"(유성구 금탄동)을 차지하고 경도 상으로는 동경 127°33'21"(동구 주촌동)에서 127°14'54"(유성구 송정동) 간을 차지한다.

대전광역시의 연평균 기온은 13.0℃, 연평균 강수량은 1,458.7mm이다. 가장 무더운 달인 8월의 월평균 기온은 25.6℃, 가장 추운 달인 1월의 월평균 기온은 -1.0℃이며, 연교차는 26.6℃로 여름은 덥고 겨울에는 추운 대륙성 기후특성을 나타내고 있다. 강수량은 연평균이 1,458.7mm이며 계절적으로 연강수량의 50~60%가 여름에 내리고, 5~10%는 겨울에 내리며, 일강수량의 최댓값은 303.3mm(1987. 7. 22.)이다. 바람은 일반적으로 북서계절풍이 남서계절풍보다 강하고, 특히 겨울철에는 북서풍이 불며, 운량은 7월에 많고 10월에는 적게 나타난다.

2) 면적 및 행정구역

본 사업은 대전광역시 동구 낭월동 12-2번지 일대에 전국단위 위령시설을 조성하는 사업이다. 사업대상지인 대전광역시의 행정구역은 대전부가 1949년 대전시로 개칭된 때 35.7km²이었고, 1963년에 대덕군 유천면 전 지역과 산내면·회덕면 일부가 편입되어 88.21km²이었으며, 1983년에는 대덕군 회덕면·유성읍 전역과 구즉면·탄동면·기성면·진잠면 일부가 편입 203.80km²의 면적에 2구 60개 행정동으로 시세가 확대되었다. 1989년 대덕군 편입과 함께 대전직할시로 승격, 5개 구로 설치되었으며, 1995년에는 대전직할시에서 대전광역시로 명칭 변경되었다. 2021년 12월 말 기준 대전광역시의 총 면적은 539.5km²로, 행정구역은 5개의 자치구와 81개 행정동으로 구성된다.

이 중 본 사업의 대상지인 동구의 면적은 대전광역시 전체 면적의 25.3%에 해당하는 136.68km²이며, 동구의 행정구역은 16개 행정동, 45개 법정동으로 구성되어있다.

〈표 II-1〉 대전광역시 행정구역

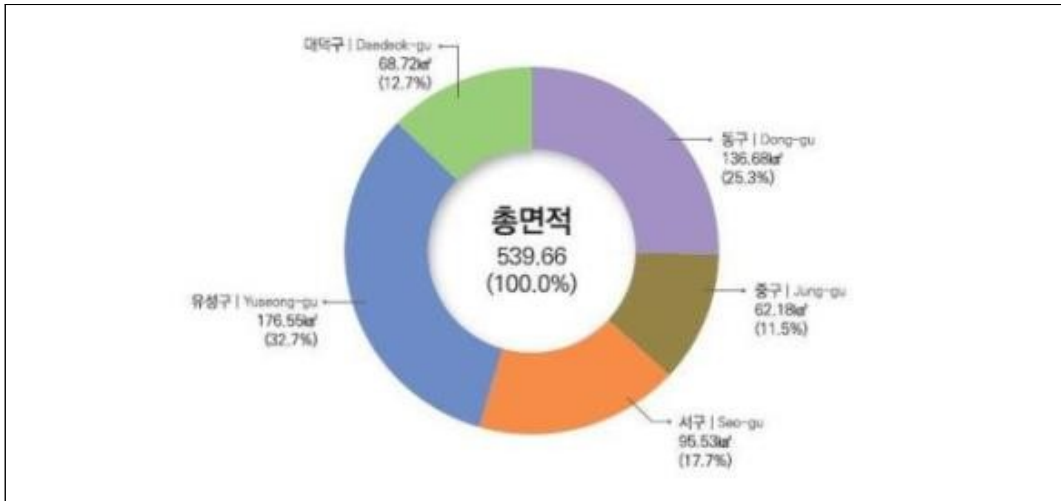
(단위: 개)

구분	면적(km ²)	행정동	법정동	통	반
대전광역시	539.58	81	177	2,555	14,395
동구	136.68	16	45	383	2,062
중구	62.18	17	26	412	2,364
서구	95.50	23	27	808	4,781
유성구	176.53	13	53	595	3,314
대덕구	68.69	12	26	357	1,874

주: 2021년 12월 31일 기준

자료: 대전광역시 홈페이지, <https://www.daejeon.go.kr/sta/index.do>, 검색일자: 2023. 4. 6.

[그림 II-2] 대전광역시 구별 면적



자료: 대전광역시, 제60회 대전통계연보(2022. 7.)

나. 사회·경제적 지표

1) 인구

대전광역시의 인구는 2018년 150만 8,120명에서 2022년 기준 146만 6,666명으로 2018년 이후 지속적으로 감소 추세를 보이고 있다. 본 사업 대상지인 동구의 인구는 2018년 기준 23만 3,789명에서 2022년 22만 5,073명으로 계속하여 감소하는 것으로 나타났다.

〈표 II-2〉 대전광역시 인구수

(단위: 명, %)

구분	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	연평균증가율
대전광역시	1,508,120	1,493,979	1,480,777	1,469,543	1,466,666	-0.56
동구	233,789	232,012	227,426	226,448	225,073	-0.76
중구	245,964	242,006	237,000	231,718	228,588	-1.45
서구	488,118	485,026	481,107	476,851	474,524	-0.56
대덕구	355,983	355,516	356,738	357,441	363,330	0.41
유성구	184,266	179,419	178,506	177,085	175,151	-1.01

자료: 대전광역시 홈페이지, <https://www.daejeon.go.kr/sta/index.do>, 검색일자: 2023. 4. 6.

2) 자동차 등록대수

대전광역시의 자동차 등록대수는 2018년 66만 9,959대에서 2022년 70만 7,928대로 2018년 이후 지속적인 증가 추세에 있는 것으로 나타났다. 본 사업의 대상지인 동구의 자동차 등록대수는 2022년 기준 9만 7,212대로, 2018년 이후 지속적인 증가 추세를 보이고 있다.

〈표 II-3〉 대전광역시 자동차 등록대수

(단위: 대, %)

구분	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	연평균증가율
대전광역시	669,959	673,899	686,429	692,702	707,928	1.11
동구	92,725	93,431	94,440	96,336	97,212	0.95
중구	102,430	102,512	102,496	101,770	102,273	-0.03
서구	210,213	210,639	213,714	215,910	220,359	0.95
대덕구	172,388	176,623	182,925	185,075	191,847	2.16
유성구	92,203	90,694	92,854	93,611	96,237	0.86

자료: 대전광역시 홈페이지, <https://www.daejeon.go.kr/sta/index.do>, 검색일자: 2023. 4. 6.

3) 산업 및 경제활동

대전광역시 총 사업체 수는 2021년 기준 16만 4,059개소이고, 도매 및 소매업 26.81%, 숙박 및 음식점업 14.23%, 운수 및 창고업 10.94% 순으로 높게 나타나고 있다. 대전광역시 사업체별 총 종사자 수는 2021년 기준 68만 8,457명이고, 도매 및 소매업 14.61%,

보건업 및 사회복지 서비스업 10.66%, 제조업 9.76% 순으로 높게 나타나고 있다.

〈표 11-4〉 대전광역시 산업별 사업체 및 종사자 수

(단위: 개소, 명, %)

산업대분류별	사업체		종사자	
	2021년	구성비	2021년	구성비
합계	164,095	100	688,457	100.00
농업 임업 및 어업	96	0.06	403	0.06
광업	10	0.01	27	0.004
제조업	11,047	6.73	67,179	9.76
전기 가스 증기 및 공기조절 공급업	455	0.28	2,187	0.32
수도 하수 및 폐기물 처리 원료 재생업	230	0.14	4,596	0.67
건설업	13,145	8.01	60,430	8.78
도매 및 소매업	43,994	26.81	100,570	14.61
운수 및 창고업	17,999	10.97	34,615	5.03
숙박 및 음식점업	23,357	14.23	58,203	8.45
정보통신업	2,898	1.77	20,059	2.91
금융 및 보험업	1,695	1.03	19,781	2.87
부동산업	7,297	4.45	18,629	2.71
전문 과학 및 기술 서비스업	5,806	3.54	57,526	8.36
사업시설 관리 사업 지원 및 임대 서비스업	3,954	2.41	44,752	6.50
공공행정 국방 및 사회보장 행정	278	0.17	29,323	4.26
교육 서비스업	7,382	4.50	58,903	8.56
보건업 및 사회복지 서비스업	5,141	3.13	73,371	10.66
예술 스포츠 및 여가관련 서비스업	4,250	2.59	10,681	1.55
협회 및 단체 수리 및 기타 개인서비스업	15,061	9.18	27,222	3.95

자료: 통계청 KOSIS 국가통계포털, <https://kosis.kr>, 검색일자: 2023. 4. 6.

사업대상지가 위치한 대전광역시 동구의 총 사업체 수는 2021년 기준 23,780개소로, 도매 및 소매업이 29.35%, 숙박 및 음식점업 14.55%, 운수 및 창고업 11.36% 순으로 높게 나타나고 있다. 대전광역시 동구의 사업체별 종사자 수는 2021년 기준 80,993명으로, 도매 및 소매업이 18.46%, 도매 및 소매업 18.46%, 보건업 및 사회복지 서비스업 11.89% 순으로 높게 나타나고 있다.

〈표 II-5〉 대전광역시 동구 사업체 및 종사자 수

(단위: 개소, 명, %)

산업대분류별	사업체		종사자	
	2021년	구성비	2021년	구성비
합계	23,780	100	80,993	100
농업 임업 및 어업	8	0.03	11	0.01
광업	-	-	-	-
제조업	2,374	9.98	6,755	8.34
전기 가스 증기 및 공기조절 공급업	58	0.24	619	0.76
수도 하수 및 폐기물 처리 원료 재생업	42	0.18	268	0.33
건설업	1,529	6.43	7,959	9.83
도매 및 소매업	6,980	29.35	14,949	18.46
운수 및 창고업	2,702	11.36	6,874	8.49
숙박 및 음식점업	3,459	14.55	7,590	9.37
정보통신업	234	0.98	975	1.20
금융 및 보험업	123	0.52	922	1.14
부동산업	899	3.78	1,761	2.17
전문 과학 및 기술 서비스업	437	1.84	2,301	2.84
사업시설 관리 사업 지원 및 임대 서비스업	493	2.07	4,744	5.86
공공행정 국방 및 사회보장 행정	46	0.19	3,187	3.93
교육 서비스업	771	3.24	7,642	9.44
보건업 및 사회복지 서비스업	796	3.35	9,630	11.89
예술 스포츠 및 여가관련 서비스업	553	2.33	1,032	1.27
협회 및 단체 수리 및 기타 개인서비스업	2,276	9.57	3,774	4.66

자료: 대전광역시 동구 통계연보, 2022.

다. 사업대상지 현황 분석

1) 사업대상지 위치

사업대상지는 대전광역시 동구 낭월동 12-2번지에 위치하고 있다. 사업대상지가 속한 대전광역시 동구는 대전의 동쪽에 위치하며, 사업의 대상지인 낭월동은 직장산 줄기 중 하나로 동구의 남쪽에 자리 잡고 있다.

사업대상지는 서울까지는 약 170km, 부산까지는 약 250km, 광주까지는 170km의 거

리이며, 경부·호남·통영대전고속도로, 국도 및 철도가 경부선과 호남선으로 분기하고 있다. 현재 사업대상지 가운데로 곤룡로와 곤룡천이 지나가며 1990년대 말 곤룡터널이 개통되면서 옥천과 가까워지게 되었다.

[그림 II-3] 사업대상지 위치도

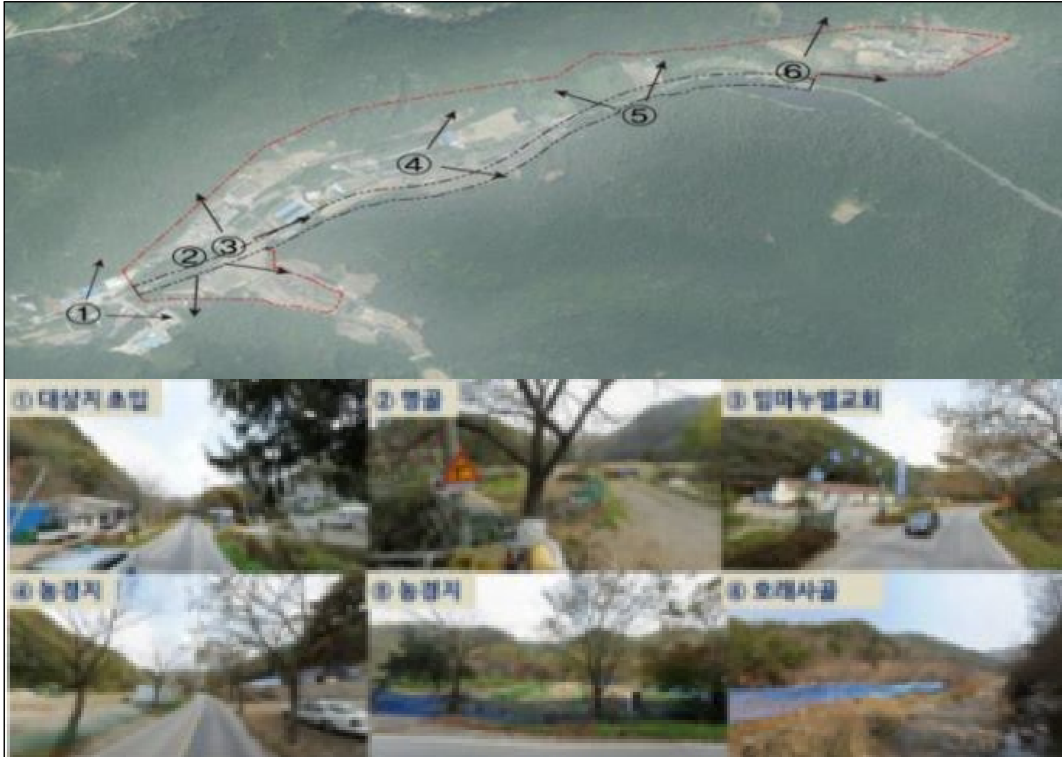


자료: 주무부처 제출자료(2023. 9.)

2) 사업대상부지 현황

사업대상지는 식장산 자락의 한 골짜기로 제일 낮은 곤룡천과 곤룡로를 중심으로 완만한 경사지형을 이루고 있다. 오랜 시간 산사태를 겪고 경작지와 도로가 조성되면서 지형의 변화가 많았을 것으로 추정되며, 대상지의 가운데로 곤룡로와 곤룡천이 가로지르는 구조이다.

[그림 II-4] 사업대상지 현황



자료: 주무부처 1차 제출자료(2023. 3. 30.)

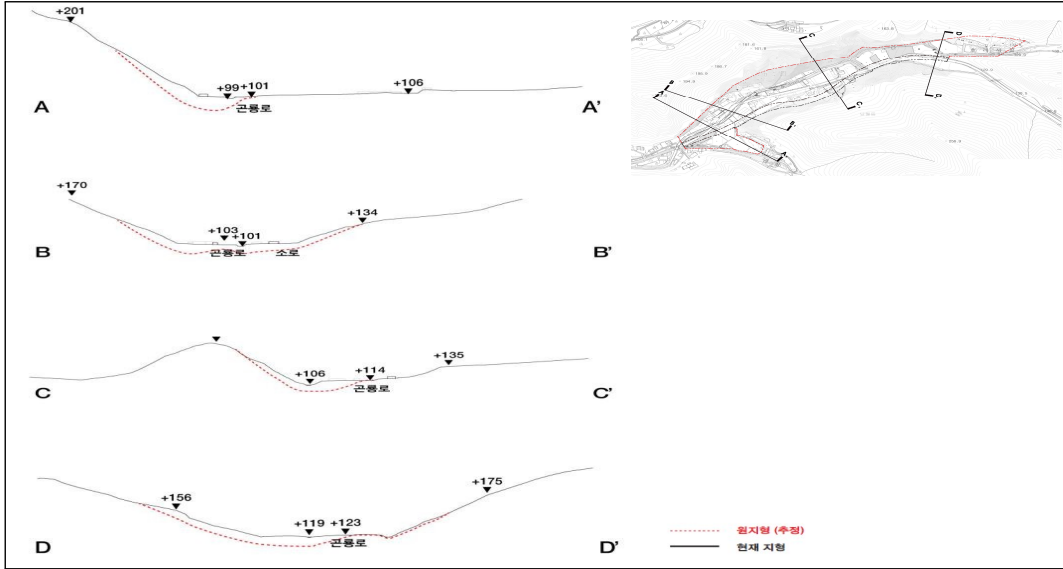
사업대상지의 지형은 계곡형 분지지형으로 동서방향으로 길게 늘어져 있는 형태로 원지형에서 퇴적, 하변공사 등으로 지형이 변경되었을 것으로 추정된다.

표고의 경우, 사업대상지 최저표고는 95m, 최고표고는 160m의 동고서저형 지형으로, 표고 120m 이하가 전체 사업대상지의 74.8%를 차지한다. 경사의 경우, 사업대상지 전체의 41.6%가 5% 미만의 경사지이며, 경사 10% 미만은 64.5%로, 사업대상지는 전체적으로 완만한 경사지역을 이루고 있다. 향방향의 경우, 사업대상지 전체의 32%가 북서향이며, 평지 지형이 16.9%를 차지하고 있다. 사업대상지는 동서방향으로 길게 늘어져 있는 동고서저 지형으로 전체적으로 서향이 우세하다.

사업대상지는 교회를 비롯하여 종교시설과 공장, 창고, 주택, 하우스 등의 각종 지장물이 산재하고 있다.

주무부처 제출자료에 의하면 희생자 유해매장 추정지는 주로 사업대상지의 남서쪽에 밀집되어 분포하는 것으로 확인된다.

[그림 II-5] 사업대상지 지형



자료: 주무부처 1차 제출자료(2023. 3. 30.)

[그림 II-6] 유해매장 추정지



자료: 주무부처 1차 제출자료(2023. 3. 30.)

2. 유해 및 유품 현황

가. 유해 및 유품 발굴 현황

한국전쟁 전후 민간인 희생자의 유해 및 유품은 대전 산내 골령골, 경남 경산 코발트 광산, 진주, 충남 홍성, 아산, 충북 청원 분터골 등에서 수습되어 현재 세종 추모의 집에 안치되어 있다. 유해발굴 현황은 아래 <표 II-6>과 같다.

<표 II-6> 유해 및 유품 발굴 현황(2023년 11월 기준)

발굴 연도	발굴 대상지	관련 사건	개체 수		비고 (안치일자)
			유해(구)	유품(수)	
합계			3,935	11,860	
'07	전남 구례 봉성산	구례지역 여순사건	14	46	진화위 발굴 •유해 1,617구 •유품 5,600점
	경북 경산 코발트광산	경산 코발트광산 사건	107	231	
	대전 동구 낭월동	대전 형무소 재소자 희생사건	34	456	
	충북 청원 분터골	청원 국민보도연맹사건	118	410	
'08	경북 경산 코발트광산	경산 코발트광산 사건	216	296	
	충북 청원 분터골 및 지경골	청원 국민보도연맹 사건	218	129	
	전남 진도 갈매기섬	해남 국민보도연맹 사건	19	150	
	경남 산청 원리 및 외공리	경남 시천 삼장 민간인 희생사건, 외공리 사건	257	1,251	
	전남 순천 매곡동	순천지역 여순사건	-	-	
'09	경북 경산 코발트광산	경산 코발트광산 사건	47	36	
	충남 공주시 상왕동 29-19	공주형무소 재소자 및 보도연맹 사건	317	1,170	
	전남 함평군 해보면 광암리	불갑산 민간인 희생사건	159	1,048	
	진주시 문산읍 상문리 일대	진주형무소 재소자 및 국민보도연맹 사건	111	377	
'13	충남 공주시 상왕동 29-19	공주형무소 재소자 및 보도연맹 사건	79	157	충남도청 발굴 ('16. 8. 29.)
'17	서울 강북구 우이동 338	-	8	34	공사현장 발견 ('18. 2. 13.)

〈표 11-6〉의 계속

발굴 연도	발굴 대상지	관련 사건	개체 수		비고 (안치일자)
			유해(구)	유품(수)	
'18	충남 아산시 배방읍 중리 86-1	아산 부역자 사건	208	550	아산시청 발굴 ('18. 5. 14.)
'18	세종시 연기면 산울리 257-2	연기면 보도연맹사건	7	175	내공사 발굴 ('18. 10. 23.)
'19	충북 보은군 내북면 아곡리 15-1	보은지역 보도연맹사건	40	135	충북도청 발굴 ('19. 3. 27.)
'01 ~ '05	경북 경산 코발트 광산 인근 대원골	경산 코발트광산 사건	52	33	유족회 발굴 ('19. 6. 26.)
'01	부산 사하구 구평동 산9-1	부산교도소 재소자 및 보도연맹사건	20	-	유족회 발굴 ('19. 7. 18.)
'95	고양 금정골	고양금정골 사건	153	-	유족회 발굴 ('19. 9. 4.)
'19	아산 염치읍 백암리 96-4	아산 부역혐의 사건	7	11	아산시 발굴 ('19. 10. 30.)
'15	대전 동구 낭월동	대전형무소 재소자 희생사건	20	-	유해발굴공동조사단 발굴 ('19. 11. 15.)
'16	홍성군 용봉산	충남 서부지역 국민보도연맹사건(추정)	24	30	홍성군 및 유해발굴공동 조사단 발굴 ('19. 11. 17.)
'19 ~ '20	전주시 황방산	전북 전주형무소 민간인 희생 사건	34	129	전주시 및 전주대학교 발굴 ('20. 7. 1.)
'20	청주시 분터골	청주·청원 국민보도연맹 사건	3	3	충북도 발굴 ('20. 8. 21.)
'20	대전 동구 낭월동	대전형무소 재소자 희생사건	234	576	대전 동구 발굴 ('20. 11. 20.)
'14	전북 익산시 망성면(금강변)	-	49	42	국방부 발굴 ('21. 4. 13.)
'20 ~ '21	전주시 황방산·소리개재	전북 전주형무소 민간인 희생 사건	44	84	전주시 발굴 ('21. 5. 21.)
'21	대전 동구 낭월동	대전형무소 재소자 희생사건	962	1,589	대전 동구 발굴 ('21. 11. 2.)
'22	충북 단양군 영춘면 곡계골 일원	단양곡계골 미군폭격사건	51	-	단양군 발굴 ('22. 4. 25.)

〈표 11-6〉의 계속

발굴 연도	발굴 대상지	관련 사건	개체 수		비고 (안치일자)
			유해(구)	유품(수)	
'22	김포시 하성면 석탄리	김포부역함의 희생사건	8	34	김포시 발굴 (’22. 9. 16.)
'22	경북 경산 코발트 광산 수평굴	경산 코발트광산 사건	-	1	진화위 발굴(’22. 11. 16.) * 유해 개체 수 불명
'22	대전 동구 낭월동	대전형무소 재소자 희생사건	111	396	대전 동구 발굴 (’22. 11. 16.)
'23	대전 동구 낭월동	대전형무소 재소자 희생사건	80	1,535	대전 동구 발굴 (’23. 2. 2.)
'23	충남 아산시 배방읍 공수리 산110, 염치읍 백암리 산96-4	아산 부역함의 사건	64	616	진화위 발굴 (’23. 5. 13.)
'23	충남 서산시 갈산동 176-4	서산 부역함의 사건	60	130	진화위 발굴 (’23. 7. 29.)

자료: 주무부처 5차 제출자료

나. 유해 및 유품 안치 현황

한국전쟁 전후 민간인 희생자의 유해 및 유품은 현재 ‘세종 추모의 집’에 임시 안치 중이다. 세종 추모의 집은 세종특별자치시 전동면 전동로 538에 위치하며, 부지면적 8,370㎡, 건축연면적 1,002㎡ 규모로 2003년 10월 24일 개관하였다.

행정안전부는 발굴된 희생자의 유해 및 유품의 안치를 위해 세종특별자치시와 2016년 8월 29일 「임시 유해안치시설 관리·운영 협약」을 체결하고, 연간 6천만원의 관리운영비를 지원하고 있다.²⁰⁾

한국전쟁 전후 민간인 희생자의 추모공간은 세종 추모의 집 2층에 마련되어 있으며, 추모의 집 1층은 세종시 공설봉안당으로 이용되고 있다. 한국전쟁 전후 민간인 희생자 추모 공간으로 이용 중인 면적은 세종 추모의 집 전체 면적(1,002㎡) 약 42.1%(421.65㎡)로, 제례실, 대전형무소 재소자 희생사건 임시보관 장소를 제외한 나머지 공간은 민간인 희생자의 유해 및 유품이 모빌랙으로 보관되고 있다.

20) 행정안전부, 전국단위 위령시설 현장방문 참고자료, 2023. 3. 22.

[그림 11-7] 세종 추모의 집



자료: 한국전쟁유족회 홈페이지, http://coreawar.or.kr/xe/page_0401/79013, 검색일자: 2023. 12. 21.

〈표 11-7〉 희생자 유해 및 유품 보관 현황(모빌랙)

구분	합계		사용		미사용		비고
	개수	칸	개수	칸	개수	칸	
계	78	934	69	826(88.4%)	9	108(11.6%)	
안치실(1실)	36	432	34	408(94.4%)	2	24(5.6%)	
안치실(2실)	36	430	30	358(83.3%)	6	72(16.7%)	
안치실(3실)	6	72	5	60(83.3%)	1	12(16.7%)	

주: 2023년 12월 30일 기준임

자료: 주무부처 6차 제출자료

[그림 11-8] 유해 및 유품 보관 현황



자료: 주무부처 6차 제출자료

3. 관련 법률 및 계획 검토

가. 관련 법률 검토

1) 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」

2005년 제정된 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」은 항일독립운동, 반민주적 또는 반인권적 행위에 의한 인권유린과 폭력·학살·의문사 사건 등을 조사하여 왜곡되거나 은폐된 진실을 밝혀냄으로써 민족의 정통성을 확립하고 과거와의 화해를 통해 미래로 나아가기 위한 국민통합에 기여함을 목적으로 한다.

「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」이 제정됨에 따라 설립된 독립적인 국가기관 ‘진실·화해를 위한 과거사정리위원회(이하 ‘진화위’)는 2005년 12월 1일부터 2006년 11월 30일까지 1년 동안 신청된 진실규명사건 10,860건에 대해 2006년 4월 25일 첫 조사를 개시하여 2010년 6월 30일까지 약 4년 2개월 만에 조사를 완료하였다.²¹⁾ 이후 2020년 5월 20일 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」 개정안이 통과되었으며, 이에 따라 2020년 10월 ‘2기 진실·화해를 위한 과거사정리위원회’가 재출범하여 마무리하지 못한 과거사를 다시 조사하고 있다.

본 사업은 법 제32조 제5항²²⁾ 및 제36조, 제2조 제1항 제3호에 따라 1945년 8월 15일부터 한국전쟁 전후 시기에 불법적으로 이루어진 민간인 집단 희생사건을 기리기 위한 것으로 법의 목적과 범위에 부합한다.

2) 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」

전국단위 위령시설은 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제15조 제1항 3호 가목의 역사공원으로 계획되어 있다. 역사공원은 도시의 역사적 장소나 시설물, 유적·유물 등을 활용하여 도시민의 휴식·교육을 목적으로 설치하는 공원이다.

역사공원의 경우, 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 시행규칙 [별표 3]의 도시공원의 설치 및 규모의 기준에 따른 설치 규모의 제한이 없으며, [별표 4]의 도시공원 안 공원시설 부지면적 또한 제한이 없다.

21) 진실·화해를 위한 과거사 정리위원회 홈페이지, <https://www.jinsil.go.kr/>, 검색일자: 2024. 6. 8.

22) 법 제32조 5항의 경우 법률 개정으로 삭제됨(2023. 3. 21.)

〈표 11-8〉 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률

구분		내용		
도시공원 및 녹지 등에 관한 법률	도시공원 설치 및 규모 기준, 공원시설의 설치면적 (시행규칙 제6, 11조)	구분	규모	시설면적
		2. 주제공원		
		가. 역사공원	제한없음	제한없음
		나. 문화공원	제한없음	제한없음
		다. 수변공원	제한없음	40% 이하
		라. 묘지공원	10만㎡ 이상	20% 이상
		마. 체육공원	1만㎡ 이상	50% 이하
		바. 도시농업공원	1만㎡ 이상	40% 이하
		사. 조례가 정하는 공원	제한없음	제한없음
	도시공원 및 녹지 등에 관한 법률	공원시설 종류 및 설치·관리기준 (시행규칙 제3, 9조)	<ul style="list-style-type: none"> • 공원시설 종류 <ul style="list-style-type: none"> - 조경시설, 휴양시설, 유희시설, 운동시설, 교양시설, 편익시설, 공원관리시설 • 역사공원에 설치할 수 있는 공원시설 <ul style="list-style-type: none"> - 조경시설, 휴양시설(경로당 및 노인복지관을 제외), 운동시설, 교양시설, 편익 시설 및 역사 관련 시설, 도로·광장 및 공원관리시설은 필수시설 • 문화공원에 설치할 수 있는 공원시설 <ul style="list-style-type: none"> - 조경시설, 휴양시설, 운동시설, 교양시설, 편익시설 • 묘지공원에 설치할 수 있는 공원시설 <ul style="list-style-type: none"> - 조경시설, 휴양시설, 편익시설 - ‘장사 등에 관한 법률’에 따른 장사시설 	
도시공원 및 녹지 등에 관한 법률	공원조성계획의 입안 및 결정 (법 제16조)	<ul style="list-style-type: none"> • 도시공원설치에 관한 도시관리계획결정 시 당 지자체장의 공원조성계획 입안 • 시·도 도시공원위원회 심의에 의한 공원조성계획 결정 		

자료: 주무부처 1차 제출자료(2023. 3. 30.)

나. 관련 계획 검토

1) 문재인정부 100대 국정과제

문재인 정부의 5대 국정과제 중 ‘국민이 주인인 정부’의 15개 과제 중 하나인 ‘3. 국민 눈높이에 맞는 과거사 문제 해결’에 본 사업이 반영되었다. 국가 잘못으로 인한 피해자 및 유족에 대한 국가 배·보상, 과거사 청산 및 사회통합 지원 추진에 본 사업인 전국단위 위령시설 조성도 이 중 하나로 포함되었다.

[그림 11-9] 문재인정부 국정과제 ‘국민이 주인인 정부’의 세부 전략

목표	전략	국정과제(주관부처)
국민이 주인인 정부 (15개)	• 전략 1: 국민주권의 촛불민주주의 실현	
	1	적폐의 철저하고 완전한 청산 (법무부)
	2	반부패 개혁으로 청렴한국 실현 (권익위·법무부)
	3	국민 눈높이에 맞는 과거사 문제 해결 (행자부)
	4	표현의 자유와 언론의 독립성 신장 (방통위)
	• 전략 2: 소통으로 통합하는 광화문 대통령	
	5	365일 국민과 소통하는 광화문 대통령 (행자부)
	6	국민 인권을 우선하는 민주주의 회복과 강화 (법무부·행자부·인권위)
	7	국민주권적 개헌 및 국민참여 정치개혁 (국조실)
	• 전략 3: 투명하고 유능한 정부	
	8	열린 혁신 정부, 서비스하는 행정 (행자부)
	9	적재적소, 공정한 인사로 신뢰받는 공직사회 구현 (인사처)
	10	해외 체류 국민 보호 강화 및 재외동포 지원 확대 (외교부)
	11	국가를 위한 헌신을 잊지 않고 보답하는 나라 (보훈처)
	12	사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관 (기재부)
• 전략 4: 권력기관의 민주적 개혁		
13	국민의, 국민을 위한 권력기관 개혁 (법무부·경찰청·감사원·국정원)	
14	민생치안 역량 강화 및 사회적 약자 보호 (경찰청)	
15	과세형평 제고 및 납세자 친화적 세무행정 구축 (기재부)	

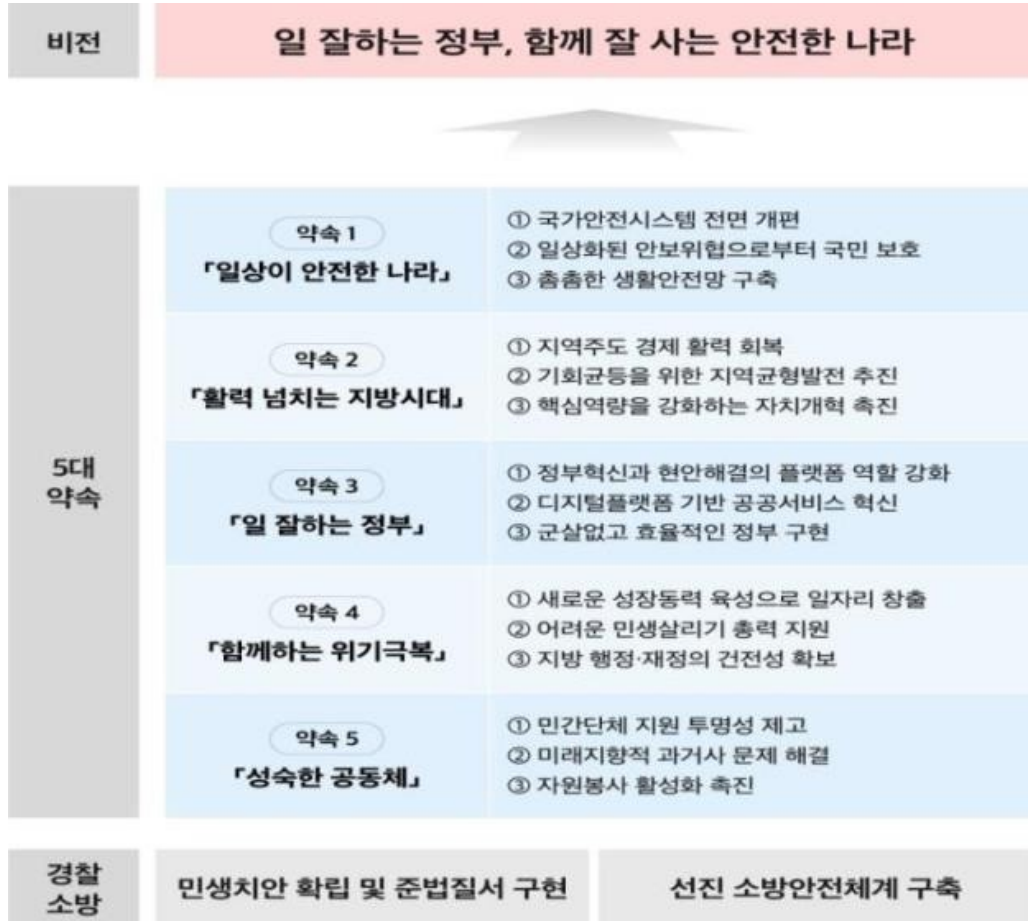
자료: 문재인 정부 100대 국정과제

2) 「2023년 행정안전부 업무계획」(행정안전부, 2023. 1.)

「2023년 행정안전부 업무계획」에서는 미래지향적 과거사 문제 해결을 중요한 업무로 규정하고 있다. 특히 5대 약속 중 ‘약속5 「성숙한 공동체」」에서는 한국전쟁 민간인 희생자 등에 대한 추모시설 조성 등을 추진한다는 내용을 적시함으로써 본 사업의 중요성을 부각시키고 있다.

〈표 II-9〉 2023년 행정안전부 업무계획

약속5. 「성숙한 공동체」
국민께 드리는 다섯 번째 약속인 「성숙한 공동체」를 지키기 위한 세 가지 실천과제는 ① 민간단체 지원 투명성 제고 ② 미래 지향적 과거사 문제 해결 ③ 자원봉사 활성화 촉진이다.
② 미래지향적인 과거사 문제 해결을 도모한다
(명예회복) 4·3사건 희생자에 대한 보상을 차질없이 진행(약 1만명, ~'26년)하고, 한국전쟁 민간인희생자 등에 대한 추모시설 조성 등을 추진한다.



자료: 주무부처 1차 제출자료(2023. 3. 30.)를 바탕으로 연구진 정리

3) 「2023년 대전광역시 업무계획」(대전광역시, 2023. 1.)

「2023년 대전광역시 업무계획」에서는 시민 참여 확대를 통한 대전형 자치행정 구현을 주요 업무 추진계획 중 하나로 제시하고 있다. 해당 추진계획은 4개의 세부 계획으로 이루어져 있으며, 세부 계획 중 ‘③ 3·8민주의거 정신계승 및 평화통일 기반 조성’에 본 사업이 명시되어 있는 것을 확인할 수 있다.

평화통일 기반 조성을 위한 통일 필요성에 대한 시민인식 제고를 위해 대전광역시는 과거사 지원을 위한 업무계획을 발표하였다. 해당 세부 계획은 진실규명 조사지원 등으로 과거사에 대한 치유와 화해를 목표로 하며, 이에 대한 실천 계획으로 ‘전국단위 위령시설 조성’을 제시하였다.

〈표 II-10〉 2023년 대전광역시 업무계획

주요 업무 추진 계획	
2. 시민참여 확대를 통한 대전형 자치행정 구현	
③ 3·8민주의거 정신계승 및 평화통일 기반 조성	
3·8민주의거 기념관 건립 및 기념사업 추진을 통한 민주의거 가치 확산	<ul style="list-style-type: none"> - (기념관) 기념관 건립 공사 추진 및 전시콘텐츠 제작 설치('23. 12.까지) <ul style="list-style-type: none"> • 기념관 준공 및 전시물 제작·설치('23. 12.), 시범운영('24. 1.~2.), 개관('24. 3.) • 기념관 운영 조직 및 인력 확보(TF 구성·운영 '23. 1.~6./전담조직 구성 '23. 7.~) - (기념사업) 3·8민주의거 정신 계승·발전 기본계획 및 기념사업* 추진 <ul style="list-style-type: none"> * 기념식, 계간지 발간, 푸른 음악회, 백일장, 전국 민주화 단체 교류 등
평화통일 기반 조성을 위한 통일 필요성에 대한 시민 인식 제고	<ul style="list-style-type: none"> - (기반 조성) 평화 기원 문화공연 및 관련 단체협력 등으로 통일 공감대 확산, 이북도민 화합행사, 방향제 지원 등 실행민 위로 및 통일 의식 고취 <ul style="list-style-type: none"> • 시민참여형 남북교류협력기금 사업추진, 통일관 운영, 통일 단체 지원 - (과거사 지원) 진실규명 조사지원 등으로 과거사에 대한 치유와 화해 <ul style="list-style-type: none"> • 전국단위 위령시설 조성, 진실화해위원회 진실규명 지원, 산내 골령골 합동위령제 지원 등 과거사 희생자 및 유가족 위로

자료: 주무부처 1차 제출자료(2023. 3. 30.)를 바탕으로 연구진 정리

4. 유사사례 검토

가. 제주4·3평화공원

제주4·3평화공원은 제주시 봉개동에 위치한 공원으로, 4·3사건의 희생자의 넋을 위령하고, 사건의 역사적 의미를 되새기고 희생자의 명예회복 및 평화와 인권을 위해서 조성되었다. 「제주4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법」을 근거로 2008년 3월 28일 개관하였다. 공원 내 시설로는 제주4.3평화기념관, 위령제단, 위령탑, 봉안관 등이 있다. 평화기념관은 지하 1층, 지상 4층의 규모로, 4·3의 역사적 진실을 기록한 상설전시실과 특별전시실, 기획전시실, 개가자료실, 영상관 등으로 이루어져 있다. 정부의 제주4·3사건진상보고서를 토대로 전시 연출된 상설전시실은 4·3의 발발, 전개, 결과, 진상규명운동까지 전 과정이 차례로 펼쳐져 있어 평화와 인권의 가치를 배울 수 있는 교육의 장으로 운영되고 있다.

〈표 II-11〉 제주4·3평화공원 시설 개요

구분	시설 개요
위치	• 제주특별자치도 제주시 명림로 430(봉개동) 일원
면적	• 395,380㎡
총사업비	• 국비 712억원(1~2단계 592억원, 3단계 120억원)
사업기간	• 2001~2016년
개관일	• 2008. 3. 28.
주요시설	• 평화공원(359,380㎡): 위령제단, 위패봉안실, 추모광장, 봉안관, 각명비원 등 • 기념관(11,455㎡): 상설전시실, 기획전시실, 도서자료실, 영상관(대강당)
묘역	• 희생자 합동묘역: 1개소(828㎡), 31기
운영기관	• 제주4·3평화재단



자료: 주무부처 1차 제출자료(2023. 3. 30.)

다. 산청·함양사건추모공원

경남 산청군 금서면 화계오봉로 530에 위치한 산청·함양사건추모공원은 한국전쟁 당시 지리산 빨치산 토벌작전 과정에서 억울하게 희생된 경남 산청·함양지역 양민희생자 넋을 위로하기 위한 목적으로 조성되었다.

산청·함양사건은 한국전쟁 때인 1951년 2월 7일 지리산 빨치산 토벌작전을 수행하던 국군이 금서면 가현마을과 함양군 휴천면 동강, 유림면 서주강 주변 등지에서 주민 705명을 통비분자로 몰아 집단학살한 사건이다.

합동묘역조성과 위령탑 건립은 1996년 「거창사건 등 관련자의 명예회복에 관한 특별조치법」, 1998년 2월 17일 거창사건 등 관련자 명예회복 심의위원회의 사망자 및 유족 결정에 의해 이루어졌다.

〈표 II-13〉 산청·함양사건추모공원 시설 개요

구분	시설 개요
위치	• 경상남도 산청군 금서면 화계오봉로 530
면적	• 72,913㎡(2.02만평)
총사업비	• 국비 136억원(국비 133억원, 지방비 3억원)
사업기간	• 1999. 2.~2004. 10.
개관일	• 2004. 10. 17.
주요시설	• 복예관, 회양문, 유족회사무실, 참배광장, 위령탑, 합동묘역, 위패봉안각 등
묘역	• 386기(6,690㎡)
운영기관	• 산청군 행정교육과(자치단체 경상보조)



자료: 주무부처 1차 제출자료(2023. 3. 30.)

라. 노근리평화공원

노근리평화공원은 충북 영동군 황간면 목화실길 7에 위치하고 있으며, 「노근리사건 희생자심사 및 명예회복에 관한 특별법」에 근거하여 조성된 공원이다. 과거 노근리 사건으로 인하여 억울하게 희생된 희생자들의 넋과 유족들의 상처를 위로하고 희생자 및 유족들의 명예회복을 도모하기 위한 목적으로, 2011년 10월 국비 191억원을 들여 학살 현장 인근 13만 2,240㎡ 규모로 조성되었다.

공원 안에는 희생자의 넋을 기리는 위령탑, 평화기념관(1,500㎡), 교육관(2,046㎡), 조각공원, 야외전시장 등이 있으며, 1940, 1950년대 미군의 주력 전투기이자 노근리 피란민 공격에 동원됐던 F-86F기와 미군 트럭(K-511), 지프(K-111)도 전시 중이다.

〈표 II-14〉 노근리평화공원 시설 개요

구분	시설개요
위치	• 충북 영동군 황간면 목화실길 7
면적	• 132,240㎡(4만평)
총사업비	• 191억원(국비)
사업기간	• 2005. 4.~2011. 10.
개관일	• 2011. 10. 27.
주요시설	• 평화기념관, 위령탑, 조각공원, 사건현장(쌍굴), 전망대, 평화기원마당, 야외전시장, 교육관위령탑, 방문자센터 등
묘역	• 31기(828㎡)
운영기관	• 영동군 시설사업소(사)노근리국제평화재단 민간위탁



자료: 주무부처 1차 제출자료(2023. 3. 30.)를 참고하여 연구진 작성

5. 타당성재조사의 주요 쟁점

가. 사업계획 적절성의 쟁점

1) 부지면적 관련

사업부지 면적은 현행 108,524㎡에서 요구안 102,002㎡로 6,522㎡가 감소한 부지면적을 제시하고 있다. 부지면적이 감소한 사유로는 「도시관리계획(도로, 공원) 결정 고시」(2021. 5.) 및 편입토지 지적측량 결과에 따라 편입토지 면적이 변경되었으며, 도시관리계획의 경미한 변경(2023. 6.23)으로 부지면적이 최종 확정된 것으로 주무부처는 설명하고 있다.²⁴⁾

〈표 II-15〉 현행 및 요구안의 부지면적 비교

구분	㉠현행	㉡요구안	증감(㉡-㉠)
부지면적	108,524㎡	102,002㎡	-6,522㎡

자료: 연구진 작성

사업부지 면적이 도시관리계획변경 등에 따라 감소하였으나, 상기 감소 사유에 대한 부분은 관련 대전시 고시 내용을 통하여 확인이 필요하다.

2) 시설규모 관련

연면적은 기존 사업계획 적정성 재검토(한국개발연구원, 2019)의 규모 3,805㎡ 대비 약 140㎡가 증가한 3,944.68㎡로 변경되었으나, 설계과정에서 증가된 면적에 대한 적정면적 검토가 필요하다.

현행 3,805㎡ 이후, 설계 진행 중 조달청의 「총사업비 중간설계 적정성 검토서」(2022. 11.)에서는 3,930.97㎡로 125.97㎡가 증가한 규모로 검토되었으나, 이후 수유실 8.79㎡, 화장실 복도 4.92㎡, 합계 13.71㎡가 추가되어 최종적으로 요구안은 3,944.68㎡가 되었다.

현행 대비 요구안의 증가면적은 140㎡(현행 대비 약 4% 증가)이지만, 본 재조사에서는

23) 「도시계획시설사업(산내평화역사공원 조성) 실시계획인가 고시」(대전광역시 고시 제2023-115호, 2023. 6. 23.)

24) 행정안전부, 질의답변서(2023. 6.)

증가면적 이외에 전체 면적인 3,944.68㎡에 대한 세부 계획 내용 확인을 통하여 공사비 증가에 대한 타당성을 검토할 필요가 있다.

〈표 II-16〉 현행 및 요구안의 연면적 비교

(단위: ㎡)

구분	㉔현행	중간설계적정성 검토(조달청)	㉕요구안	증감(㉕-㉔)
연면적	3,805	3,930.97	3,944.68	140
전단계 대비 증가면적	-	125.97	13.71	

자료: 연구진 작성

나. 비용 추정의 쟁점

1) 공사비 관련

가) 건축공사비

요구안 공사비는 현행 대비 6,025백만원(조사비 제외)이 증가하였으며, 조달청의 「총사업비 중간설계 적정성 검토서」(2022. 11.) 결과에 따라 물가변동 및 건축계획 변경(면적증가) 사항이 반영되어 공사비가 증가하였다고 주무부처는 설명하고 있다.

〈표 II-17〉 현행 및 요구안의 공사비 비교

(단위: 백만원)

구분	㉔현행	㉕요구안	증감(㉕-㉔)	
공사비	공원 및 건축, 도로공사비	25,908	31,933	6,025
	조사비(지반조사 등)	0	102	102
	합계	25,908	32,035	6,127

자료: 연구진 작성

요구안에서는 실시설계 내역서에 따른 공사비 31,933백만원을 제시하고 있으며, 본 재조사에서는 요구안 공사비의 적정성 검토를 위하여 건축공사비, 공원공사비, 도로공사비로 구분하여 검토하였다.

각 공사비 단가의 적정성을 검토하기 위하여 건축공사비는 조달청 「공사비 정보광장」 자료 중 최근 발주된 유사시설(추모시설, 전시시설)의 단위면적당 건축공사비 단가의 경향성

을 조사하고 공원과 도로공사비는 한국토지주택공사, 「조경공사 설계대상별 단위공사비」 및 「단지개발사업 조성비 및 기반시설 설치비 추정자료」를 활용하여 요구안 공사단가와 비교 검토하였다. 그 외 본 재조사에서는 타당성조사 지침에 따라 공사비에 포함된 조사비는 시설부대경비 항목으로 재분류하여 검토하였다.

나) 전시공사비

본 시설에는 기획전시실, 상설전시실, 수장공간 합계 1,243.79㎡가 계획되어 있으나 요구안의 총사업비에는 이와 관련된 전시공사비가 포함되어 있지 않으며, 질의·답변 과정에서 주무부처는 전시공사비 약 52억원을 제시²⁵⁾하고 있다.

다만 전시 내용, 연출 방법 등에 대한 세부적인 계획은 수립하고 있지 않으며, 제시된 전시공사비를 검토하여 반영하기 위해서는 관련 기관 협의에 따른 요구안 변경이 선행될 필요가 있으므로 본 재조사에서는 해당 비용은 고려하지 않는다.

(1) 보상비

요구안 보상비는 구역계 변경에 따른 추가필지(7필지²⁶⁾) 및 잔여지(2필지²⁷⁾) 구입에 대한 용지보상비 1,818백만원, 추가필지(7필지)에 대한 추가 지장물보상비 151백만원, 개발제한구역보전부담금 및 농지보전부담금 증가액 2,310백만원, 증가 보상비 합계 4,279백만원으로 구성되어 있다. 요구안의 보상비 증가 금액은 항목별 세부 내역, 법적 근거 등의 검토를 통하여 확인이 필요하다.

〈표 II-18〉 현행 및 요구안의 보상비 비교

(단위: 백만원)

구분		㉠현행	㉡요구안	증감(㉡-㉠)
보상비	용지보상비	15,557	17,375	1,818
	지장물보상비	2,993	3,144	151
	기타보상비(부담금 등)	824	3,134	2,310
	합계	19,374	23,653	4,279

자료: 연구진 작성

25) 행정안전부, 질의답변서(2023. 3.)

26) 대상지 일원 잔여부지 제외에 따른 민원발생에 따른 추가 7필지

27) 토지수용위원회 수용재결 결과에 따른 잔여 2필지

또한 「타당성재조사 착수회의 자료」(한국조세재정연구원, 2023. 3.)에 따르면 총사업비 산정용 보상비에는 국유지는 포함하지 않도록 기술하고 있으나, 토지 보상이 현재 진행 중 이어서 사업 진행 중 기존 사유지에서 국유지로 변경된 토지에 대한 분류가 쟁점이 될 수 있다.

따라서 본 재조사에서는 애초부터 국유지였던 필지에 대한 용지보상비는 제외하되, 본 사업을 위하여 구입한 사유지가 국유지화된 필지의 용지보상비(감정평가)는 현재는 국유지 이지만 용지보상비에 반영하였다. 또한 구유지(대전 동구청)도 동일하게 반영하는 것으로 하였다.

(2) 시설부대경비

시설부대경비 중 설계비는 기계약 금액이므로 요구안의 1,352백만원을 준용하며, 감리비는 공사비 증액에 따라 감리비를 현행 1,161백만원에서 요구안 2,043백만원(882백만원 증가)으로 증액을 요구하고 있으나, 공사비 적정성 검토 결과에 따라 감리비 증가 여부를 판단할 필요가 있다.

시설부대비도 공사비 상승에 따라 8백만원 증액을 요구하고 있으나 세부적인 증액 내역은 제시하고 있지 않으므로 공사비 적정성 검토 결과에 따라 재산정이 필요할 것으로 판단된다.

(3) 운영비

본 시설의 운영은 준공 이후 행정안전부가 업무협약을 통하여 대전시 동구청에 시설 운영 및 유지관리 업무를 위탁하는 것으로 계획하고 있다. 요구안의 시설 운영인원은 상근직 10명(행정 5명, 기간제 5명)으로 구성되어 있으나, 1인당 연간인건비 평균은 2천만원 수준으로 매우 낮게 책정되어 있어 유사시설을 통한 적정 인건비 산정이 필요하다.

〈표 II-19〉 요구안의 1인당 인건비 단가

(단위: 천원)

구분	㉔연간 총인건비	㉕인원(명)	㉔1명당 연간인건비(㉔/㉕)
인건비	200,000	10	20,000

자료: 연구진 작성

그 외 사업 미시행 시의 운영비와 관련하여 주무부처에서는 사업이 미시행될 경우 현재

와 동일한 안치 면적(421.7㎡)이 추가적으로 필요하다고 설명²⁸⁾하고 있으므로, 본 재조사에서는 현재와 동일한 연간 임대료를 운영 1년 차부터 추가 적용하는 것으로 가정하였다.

다. 수요 및 편익 추정의 쟁점

1) 수요 추정 관련

가) 본 시설에 대한 정의

기본계획서의 내용에 따르면 본 사업의 대상 시설(한국전쟁 전후 민간인 희생자 위령시설, 이하 본 시설)은 한국전쟁 전후로 국내에서 국가 공권력에 의해 민간인 희생자가 발생하였던 사건에 대하여 희생자의 넋을 기리고 한국 현대사의 비극적인 사건에 대한 진실규명과 희생자 및 유가족의 명예 회복, 국민적인 화해와 상생 및 통합, 현재와 후세대에 대한 교훈과 교육 등의 목적을 두고 조성하여 운영하는 시설로 정의한다. 이러한 정의를 바탕으로 확인한 본 시설의 기능은 ① 유해 안치 및 유품 전시를 통한 역사적 사건의 희생자에 대한 기억과 추모 ② 위령사업 및 추모행사의 정기적 개최를 통한 희생자와 유가족의 명예 회복 ③ 교육 프로그램 등의 운영을 통한 미래 세대에 교훈 제시 그리고 ④ 문화행사 공원시설 및 숲 체험 등 지역 친화적 공간으로 활용 등 크게 네 가지의 기능을 수행하는 것으로 적시되어 있다. 그리고 본 시설의 조성을 통하여 추진하고자 하는 사업의 주요 내용에는 ① 발굴한 유해 및 유품의 전시 사업 추진 ② 전국합동추모제의 개최 및 역사공원 조성을 통한 공원탐방 프로그램의 추진 ③ 전 연령층을 대상으로 한 올바른 역사관 및 국민통합의 가치를 함양하는 교육·문화사업의 추진 그리고 ④ 전국 각지에서 발생한 민간인 희생자 사건에 대한 홍보 사업의 추진 등을 포함한다. 따라서 이와 같은 시설의 정의, 기능 및 운영 계획 등을 감안하였을 때, 본 시설은 (유해 및 유물) 전시, 교육·문화시설로 보는 것이 적절하다고 하겠다.

나) 본 사업의 대안에 대한 계획

연구진이 확인한 바에 따르면 제1기 진실·화해를 위한 과거사정리위원회에서 확인하고

28) 제1기 진화위 발굴예정 유해 900여 구의 유해만 735상자이며, 유품까지 안치의 경우 현재 규모의 시설(421.7㎡)이 필요할 것으로 답변(행정안전부, 6차 답변서, 2023. 12. 29.)

발굴한 3,811구의 유해와 9,183점의 유품은 2016년 8월까지 충북대학교 임시 추모관에 보관하다가, 이후부터 현재까지 행정안전부와 세종시 간의 임시 유해 안치시설 관리·운영 협약에 따라 세종시에 소재한 '세종 추모의 집(공설)'의 2층에 한국전쟁 민간인 희생자 추모관으로 임대하여 발굴한 유해와 유품을 보관하고 있다. 본 사업이 시행되지 않을 경우 현재와 같은 '세종 추모의 집'과 유사한 유해안치 시설에서 관리하게 되며, 전술한 본 사업 시설에서의 전시 및 교육 프로그램 운영 등의 기능은 수행되지 않는다.

다) 수요 추정 관련 쟁점

본 사업에 관한 타당성재조사를 위한 수요 추정은 기존의 유사한 사업에 대한 예비타당성조사 및 타당성 재조사의 수행 과정과의 일관성, 자료의 가용성, 대상 시설의 특수성 등을 고려하여 정량적인 기법인 중력모형(gravity model)을 이용한다. 중력모형을 이용할 경우에는 본 사업의 대상인 전국단위 위령시설과 가장 유사한 준거시설(reference facility)을 설정하는 것이 중요한데, 이는 어떤 시설을 선택하느냐에 따라 수요 추정의 결과가 달라질 가능성이 존재하기 때문이다. 주무부처인 행정안전부가 제출한 기본계획서 및 각종 자료를 살펴보면, 제1기 진실·화해를 위한 과거사정리위원회는 전국단위 위령시설 조성을 '국가가 수행해야 할 조치사항'으로 정부에 권고하였고, 국회에서도 지역별, 사건별 위령시설 조성과 관련된 특별법을 제정하여 먼저 4개소의 추모시설을 건립하면서 '전국의 추모 공원화'를 추진하였으나 이러한 사업의 방향은 향후 국가재정에 매우 큰 부담이 될 것을 우려하여 정부에서는 전국의 유족회와의 협의를 거쳐 하나의 전국단위 추모시설을 건립하는 방안을 도출하기에 이른다. 따라서 타당성재조사의 대상이 되는 본 시설과 같은 전국단위의 위령시설은 존재하지 않는다. 대신 현재 개관·운영 중에 있는 거창사건추모공원(2004년 4월 14일 개관), 산청·함양사건추모공원(2004년 10월 17일 개관), 제주4·3평화공원(2008년 3월 28일 개관), 노근리평화공원(2011년 10월 27일 개관) 등 4개소가 본 시설의 기능에 가장 가까운 준거시설의 후보군에 포함된다고 할 수 있겠다.

본 조사에서는 본 사업과의 유사성뿐만 아니라 준거시설 방문객 수 자료의 가용성, 방문 및 접근성의 유사성 등을 동시에 고려하여 노근리평화공원, 거창사건추모공원, 산청·함양사건추모공원 등 세 개의 시설을 준거시설로 설정하여 수요 추정을 수행하였다.

2) 편익 추정 관련

본 사업의 타당성재조사에서는 사업의 내용을 바탕으로 하여 판단할 때 대표적인 비시장적 가치측정 방법론인 조건부 가치측정법(contingent valuation method, CVM)을 적용하여 한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성사업이 창출하는 편익을 추정하도록 한다.

그런데 이와 같은 CVM 방법론을 적용하는 경우에는 본 사업의 각 사이트에서 포함하고 있는 프로그램을 종합하여 방문객들과 국민들에게 어떤 편익을 제공하는지 파악하는 것이 가장 중요한 사항이므로, 경제적 가치를 구성하고 있는 본 시설의 기능들을 설문조사에 앞서 확정하는 작업이 필요하다.

현재 기본계획서 및 총사업비 조정요구서상에 제시된 본 시설의 기능은 전술한 바와 같이 ① 유해 안치 및 유품 전시를 통한 역사적 사건의 희생자에 대한 기억과 추모 ② 위령 사업 및 추모행사의 정기적 개최를 통한 희생자와 유가족의 명예 회복 ③ 교육 프로그램 등의 운영을 통한 미래 세대에 교훈 제시 그리고 ④ 문화행사, 공원시설 및 숲 체험 등 지역 친화적 공간으로 활용 등의 네 가지로 집약할 수 있다. 이를 바탕으로 하여 실제 설문에서는 설문을 위하여 연구진이 제작한 보기카드를 이용하여 ‘한국전쟁 전후 민간인 희생자 위령시설에 대한 경험과 인식’을 응답자로부터 확인하면서 더불어 해당 시설의 중요성과 시설이 갖추어야 할 핵심적인 테마와 기능 등에 대한 의견을 확인한다. 다음으로 본 사업에 대한 개요, 구체적인 사업계획, 유사시설의 내용과 위치, 본 시설의 주요 프로그램 등을 제시하고, 응답자들로 하여금 본 사업의 시행을 위한 추가적인 재원 마련에 대한 지불의사 금액을 질문하는 과정을 통하여 CVM 설문을 수행하도록 디자인하였다.

라. 정책성 분석 관련 쟁점

1) 사업추진 여건 관련

본 사업은 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」에 따라 활동한 진실·화해를 위한 과거사정리위원회(1기)의 종합권고 내용에 근거하고 있으며 여러 정부를 거치며 상위 단계의 중앙정부 관련 계획에도 포함되는 등 확실한 추진 근거를 가지고 10년이 넘는 기간 동안 추진되어 왔다. 하지만 그동안 여러 차례에 걸쳐 총사업비 증액 및 감액이 반복되는 등 사

업추진이 일관되게 이루어졌는지 확인이 필요한 정황 또한 존재한다. 사업의 준비정도를 살펴보았을 때에는 부지확보가 완료되고 실시설계가 진행되는 등 시설 조성 계획이 상당 부분 구체화된 측면이 있으나 운영계획 차원에서는 전시물 확보 계획의 미비 등 미흡한 부분이 많다. 따라서 정책방향성 및 사업의 준비정도를 종합적으로 검토하여 본 사업의 추진을 위한 내부여건을 검토할 필요가 있다.

다음으로 본 사업은 한국전쟁 전후 민간인 희생자의 유해를 안치하고 유족을 위로하는 등 사업추진에 있어 유족의 의견을 적극 수렴하고 반영하며 진행해야 할 필요성 및 당위성이 높다. 따라서 유족을 포함한 자문위원회의 운영 내역, 설명회 개최 내역, 유족의 언론 인터뷰 내용 등을 토대로 사업추진 과정에서 유족의 의견을 충분히 반영하였는지 여부 등 사업추진의 외부여건을 검토한다.

2) 정책효과 관련

행정안전부는 본 사업의 긍정적 정책효과로 일자리 효과와 생활여건 영향을 제시하였다. 따라서 지역균형발전 분석과 중복되지 않는 선에서 본 사업의 고용창출 효과 및 고용의 질 제고 효과를 분석하고 편익분석과 중복되지 않는 선에서 본 사업의 생활여건 영향을 분석한다.

한편 대전 동구 식당산 자락의 계곡에 위치한 사업부지의 특성상 본 시설의 조성 및 운영 과정에서 주변 환경에 미치는 피해와 재해 등 안전성에 미치는 영향을 검토할 필요가 있다. 관련하여 주무부처에서 환경성검토서와 재해영향평가 보고서를 제출하였으므로 이를 토대로 본 사업이 주변 환경에 미치는 영향과 안전재해에 미치는 영향을 검토한다.

마. 검토안 및 대안의 설정

본 조사에서는 주무부처에서 계획한 시설 중 적정하게 계획되지 않은 시설에 대해서는 적정면적을 검토하여 결과를 제시하도록 한다.

시설규모는 요구안 및 검토안의 경우 주무부처의 사업계획 규모를 준용하며, 대안은 요구안에서 면적을 조정하여 산정된 검토면적을 대안으로 설정하기로 한다.

시설규모의 적정성을 검토하는 방법은 본 시설과 유사한 기능 및 용도의 시설 등을 기준으로 과다 계획된 면적을 조정하여 해당 공간에 대한 면적의 적정성을 검토하기로 한다.

또한 비용(총사업비)과 관련하여 요구안은 주무부처에서 제시한 금액을 준용하되, 검토안 및 대안은 본 조사에서 검토된 단가를 적용하여 재추정된 비용을 적용하기로 한다.

〈표 II-20〉 검토안 및 대안의 설정

구분	요구안	검토안	대안
시설규모	사업계획에서 제시된 면적 준용		시설규모를 조정한 적정면적 적용
비용 (총사업비)	사업계획에서 제시된 비용 준용	검토 단가를 통한 재추정된 비용 적용	

자료: 연구진 작성

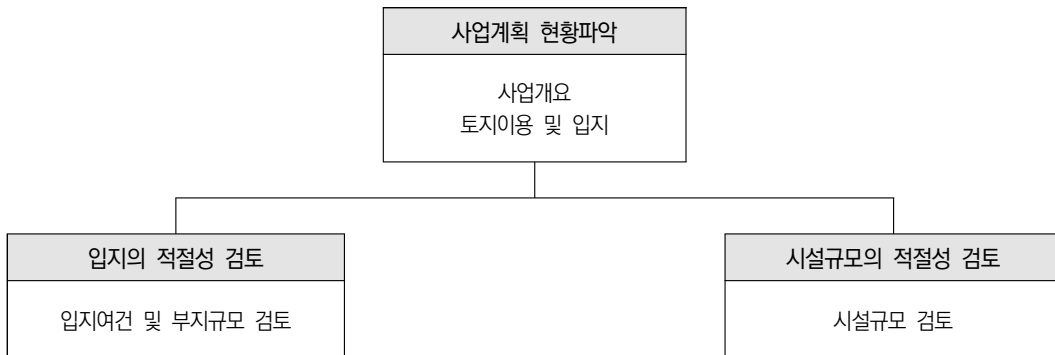
Ⅲ. 사업계획의 적절성 검토

1. 사업계획의 적절성 검토 개요

사업계획의 적절성 검토는 『타당성재조사 수행을 위한 세부지침 연구』(한국개발연구원, 2021. 5.) 및 「타당성재조사 착수회의 자료」(한국조세재정연구원, 2023. 3.)에 따라 검토하였으며, 본 절에서는 사업부지 및 시설 규모의 적절성 검토를 위해 다음과 같이 조사를 진행하였다.

첫째, 본 사업은 재조사 사업이므로 현행 대비 변경된 요구안 위주의 현황 내용을 파악하여 비교하였다. 둘째, 요구안의 사업부지에 대한 입지여건, 부지규모, 시설규모의 적절성을 검토하였다. 사업계획의 적절성 검토에 대한 연구 진행 흐름은 <표 III-1>과 같다.

<표 III-1> 사업계획의 적절성 검토 흐름



자료: 연구진 작성

가. 사업계획 개요

본 사업은 102,002㎡(공원, 도로, 잔여지 합계 면적)의 토지면적에 연면적 3,944.68㎡, 지상 2층의 규모로 중간설계를 기준으로 시설계획안을 제시하고 있다. 시설의 주 용도는 역사공원에 설치하는 문화 및 집회시설이며, 전시관, 추모홀 등이 계획되어 있다.

〈표 III-2〉 건축 개요

구분	내용				
대지위치	대전광역시 동구 낭월동 12-2 일원				
대지면적	85,371㎡(도로 14,035㎡, 잔여지 2,596㎡ 별도)				
지역지구	자연녹지지역, 역사공원				
시설용도	문화및집회시설, 1종 근리생활시설, 공공용시설				
연면적	기억의전시관	추모홀	기억의정원	야외화장실	합계
	3,282.31㎡	514.36㎡	70.33㎡	77.68㎡	3,944.68㎡
건축면적	2,964.85㎡	1,003.69㎡	70.33㎡	81.77㎡	4,120.64㎡
건폐율/용적률	4.73%(법정 20% 이하)/4.53%(법정 80% 이하)				
층수	지상 2층				
법정주차대수	39대				
계획주차대수	옥외 138대(일반 125대, 장애인 4대, 버스 9대)				

자료: 행정안전부, 질의답변서(2023. 3.) 중간설계 개요

세부적인 시설구성은 전이공간 1~4, 추모홀 1~2로 구성된 추모공간, 기획전시실, 상설 전시실, 수장고로 구성된 전시공간, 다목적실, 자료열람실 등으로 구성된 교육공간, 사무실, 방재실, 카페 등의 사무/편의공간 및 서비스공간, 옥외 시설인 야외화장실이 계획되어 있다.

〈표 III-3〉 요구안의 공간별 세부면적

구분	세부	중간설계 면적(㎡)
추모공간	전이공간-1	34.47
	전이공간-2	33.90
	추모홀-1	290.34
	전이공간-3	33.90
	추모홀-2	33.90
	전이공간-4	11.70
	소계	438.21
전시공간	상설전시	454.00
	기획전시	454.00
	수장고	335.79
	소계	1,243.79

〈표 Ⅲ-3〉의 계속

구분	세부		중간설계 면적(㎡)
교육공간	다목적실		231.00
	다목적실(부속회의실)		24.00
	자료열람실		72.00
	소계		327.00
사무/편의공간	시설안내소		10.39
	관리사무실		101.25
	용역원실		12.07
	직원화장실		6.38
	방재실		45.00
	소계		175.09
서비스공간	카페		125.55
	소계		125.55
옥외시설	야외화장실	화장실(남)	27.57
		장애인(남)	6.00
		화장실(여)	29.44
		장애인(여)	6.00
		화장실복도	8.67
	추모홀화장실	화장실(남)	12.92
		장애인(남)	7.60
		화장실(여)	15.37
		장애인(여)	7.60
	소계		121.17
④전용면적 소계			2,430.81
공용공간	로비방풍실		9.80
	로비		67.50
	직원복도		17.65
	계단실-1		45.63
	로비복도		546.50
	수장 방풍실		14.31
	기계실		156.86
	전기실		67.42
	화장실복도		16.90

〈표 Ⅲ-3〉의 계속

구분	세부	중간설계 면적(㎡)	
공용공간	화장실(남)	19.44	
	장애인(남)	5.89	
	화장실(여)	24.03	
	장애인(여)	5.89	
	수유실	8.79	
	계단실-2	50.90	
	카페 파티오	64.85	
	카페 복도	37.35	
	엘리베이터(계단실)	6.89	
	홀-1(2층)	47.30	
	홀-2(2층)	27.00	
	계단실-1(2층)	45.63	
	계단실-2(2층)	134.74	
	기역의 정원	70.33	
	추모홀	진입복도	22.27
	소계		1,513.87
	⑥공용면적 소계		1,513.87
합계(㉑+⑥)		3,944.68	

자료: 행정안전부, 질의답변서(2023. 3.) 실별 면적 세부 검토서

2. 사업계획의 검토

가. 사업부지 검토

1) 사업부지의 입지

사업대상지는 대전광역시 동구 낭월동 12-2번지 일대에 위치하고 있다. 부지 서측을 제외하고는 산지로 둘러싸여 있으며 서측에는 주거지역이 있다. 서울까지는 약 170km, 부산까지는 약 250km, 광주까지는 170km의 거리에 있으며 대전광역시 외부에서의 접근은 부지에서 약 3km 떨어진 통영대전고속도로 남대전 TG를 통하여 부지로 접근할 수 있다. 사업부지는 자연녹지지역, 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」에 따른 개발제한구역으로 지정되어 있으며, 지목은 전, 임야, 도로, 구거, 대지 등으로 구성되어 있다.

[그림 Ⅲ-1] 사업대상지 입지도



자료: 행정안전부 질의답변서(2023. 6.)

부지 지형은 대부분이 비교적 평탄한 지형으로 경작지로 이용하고 있다. 부지의 북쪽사면과 곤령천을 중심으로 양호한 수림이 형성되어 있으며, 유해매장 추정지는 남서쪽에 주로 분포하고 있는 것으로 주무부처는 설명하고 있다.

[그림 Ⅲ-2] 사업대상지 주변 도시조직



[그림 III-3] 사업대상지 종합분석도



자료: 행정안전부 질의답변서(2023. 3.) 설계보고서

2) 사업부지 규모

사업부지의 면적은 현행 108,524㎡에서 요구안 102,002㎡로 6,522㎡가 감소하였다. 부지면적이 감소한 사유로는 초기 「도시관리계획(도로, 공원) 결정 고시」(2021. 5.) 및 편입토지 지적측량 결과에 따라 편입토지 면적이 변경되었으며, 이후 「도시계획시설사업(산내평화역사공원 조성) 실시계획인가 고시」(2023. 6.)에 따라 부지면적이 감소하였기 때문이다

〈표 III-4〉 현행 및 요구안의 부지면적 비교

구분	㉠현행	㉡요구안	증감(㉡-㉠)
부지면적	108,524㎡	102,002㎡	-6,522㎡

자료: 행정안전부, 제출자료(2023. 6.)

사업부지 면적 102,002㎡는 공원부지 85,371㎡, 도로부지 14,035㎡, 잔여지 2,596㎡로 구성되어 있다.

〈표 III-5〉 사업부지의 면적 구성

구분	㉠공원(역사공원)부지	㉡도로부지	㉢잔여지	합계(㉠~㉢)
부지면적	85,371㎡	14,035㎡	2,596㎡	102,002㎡
구성비율	83.7%	13.8%	2.5%	100.0%

자료: 연구진 작성

이 중 공원(역사공원)면적은 지정 86,952㎡이었으나, 도시관리계획 변경으로 인하여 85,371㎡로 변동되었으며 지정 대비 1,581㎡가 감소하였다.

〈표 III-6〉 도시관리계획(공원조서) 결정(변경)조서

공원명	시설의 세분	위치 (대전 동구)	면적(㎡)		
			지정	변경	변경 후
산내평화역사공원	역사공원	낭월동 12-2번지 일원	86,952	-1,581	85,371

자료: 「도시계획시설사업(산내평화역사공원 조성) 실시계획인가 고시」(대전광역시 고시 제2023-115호, 2023. 6. 23.)

공원(역사공원)면적은 시설면적 33,841.56㎡, 51,529.44㎡으로 구분되며, 건축면적 4,120.64㎡, 연면적 3,944.68㎡로 변경되었다.

〈표 III-7〉 도시관리계획(공원조서) 결정(변경) 총괄조서

구분	공원면적(㎡)			건축면적(㎡)	
	계	시설면적	녹지면적	건축면적	연면적
지정	86,952.00	34,176.80	52,775.20	4,214.51	3,971.33
변경	85,371.00	33,841.56	51,529.44	4,120.64	3,944.68
증감	-1,581.00	-335.24	-1,245.76	-93.87	-26.65

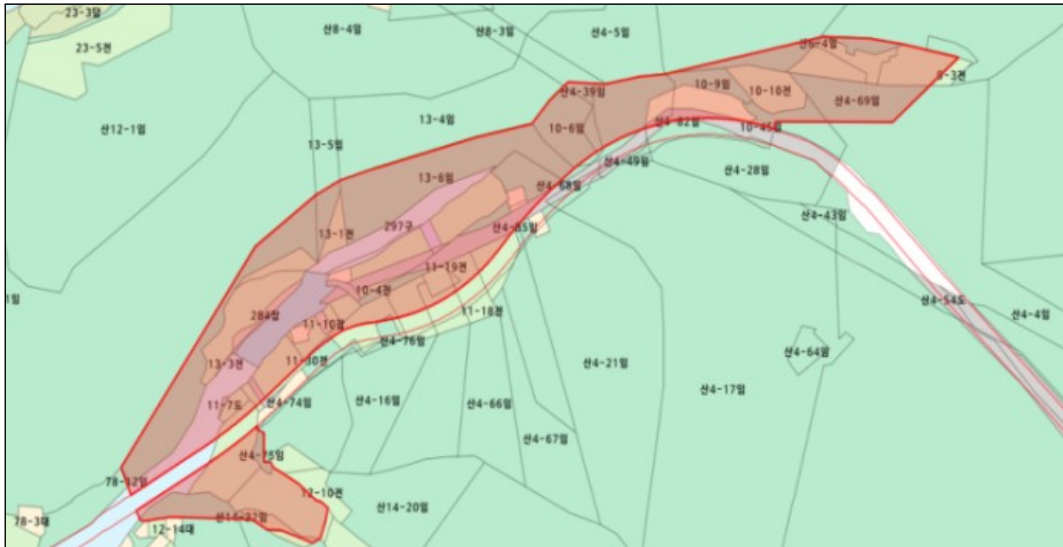
자료: 「도시계획시설사업(산내평화역사공원 조성) 실시계획인가 고시」(대전광역시 고시 제2023-115호, 2023. 6. 23.)

〈표 III-8〉 공원조성계획 결정(변경) 시설조서

구분	부지면적(㎡)			건축면적(㎡)		
	기정	변경	증감	기정	변경	증감
합계	86,952.00	85,371.00	-1,581.00	4,214.51	4,120.64	-93.87
시설면적 계	34,176.80	33,841.56	-335.24	4,214.51	4,120.64	-93.87
도로및광장	6,130.88	5,880.92	-249.96	-	-	-
조경	3,357.88	3,378.47	20.59	-	-	-
교양	16,436.86	16,310.15	-126.71	4,109.69	4,038.87	-70.82
휴양	1,186.17	1,186.17	-	-	-	-
편익	7,065.01	7,085.85	104.82	104.82	81.77	-23.05
관리			-	(152.05)	(152.05)	교양시설에 포함
녹지	52,775.20	51,529.44	-1,245.76	-	-	-

자료: 「도시계획시설사업(산내평화역사공원 조성) 실시계획인가 고시」(대전광역시 고시 제2023-115호, 2023. 6. 23.)

[그림 III-4] 역사공원 지정도



자료: 국토교통부, 토지이음, <https://www.eum.go.kr>, 검색일자: 2024. 1. 5.

도로부지는 「도시관리계획(용도지역, 시설) 결정 고시」(2021. 5.) 및 「실시계획 인가고시」(2022. 8.)에 따라 산내평화역사공원 신설로 인한 공원시설 공간 활용을 위하여 도로 선형 및 연장 변경되었다.

〈표 Ⅲ-9〉 도로 결정(변경) 내용

도로명	결정(변경)내용	결정(변경)사유
중로2-215	<ul style="list-style-type: none"> 선형 및 연장 변경 - 기정 : L = 2,674m - 변경 : L = 2,655m(감 19m) 	<ul style="list-style-type: none"> 산내평화역사공원 신설로 인한 공원시설 공간 활용을 위하여 도로 선형 및 연장 변경

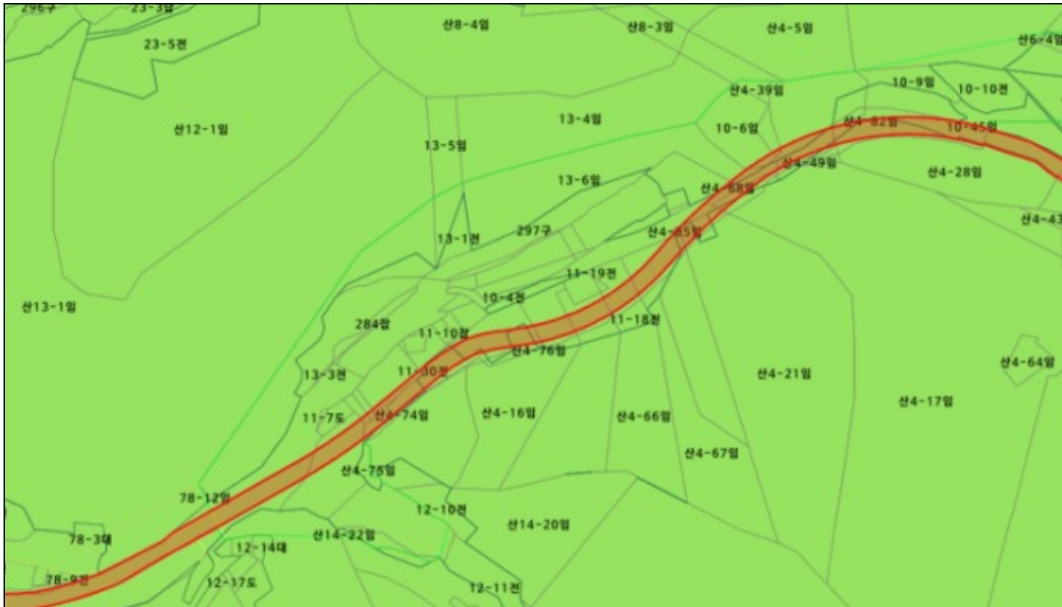
자료: 「도시관리계획(용도지역, 시설) 결정(변경) 및 지형도면 고시」(대전광역시 고시 제2021-106호, 2021. 5. 6.)

〈표 Ⅲ-10〉 도로 결정조서(교통시설)

구분	규모				기능	연장(m) (총길이)	주요경과지
	등급	류별	번호	폭원			
도로	중로	2	215	15m	보조간선	777 (2,655)	동구 낭월동 10-19

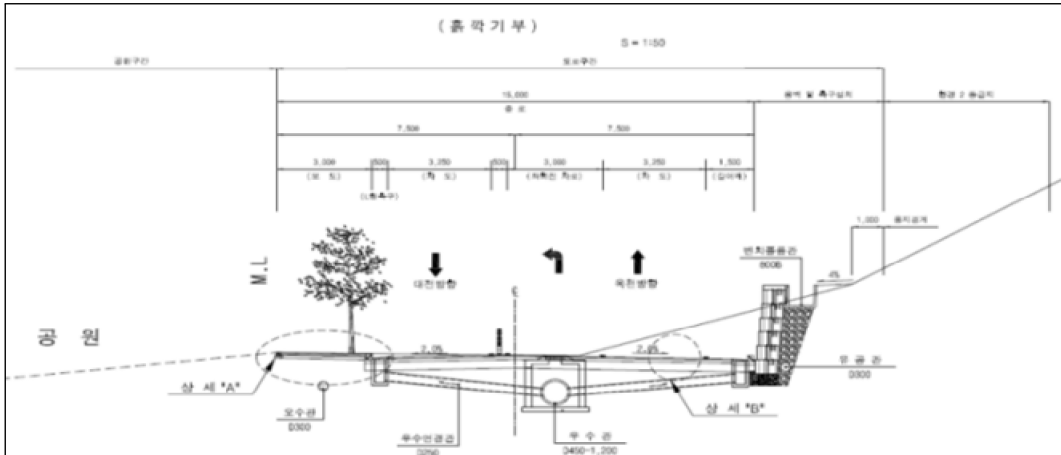
자료: 「도시계획시설(도로)사업 실시계획(경미한 변경)인가 고시」(대전광역시 동구 고시 제2022-98호, 2022. 8. 26.)

[그림 Ⅲ-5] 도시계획도로 지정도



자료: 국토교통부, 토지이음, <https://www.eum.go.kr>, 검색일자: 2024. 1. 5.

[그림 III-6] 계획도로 횡단면도



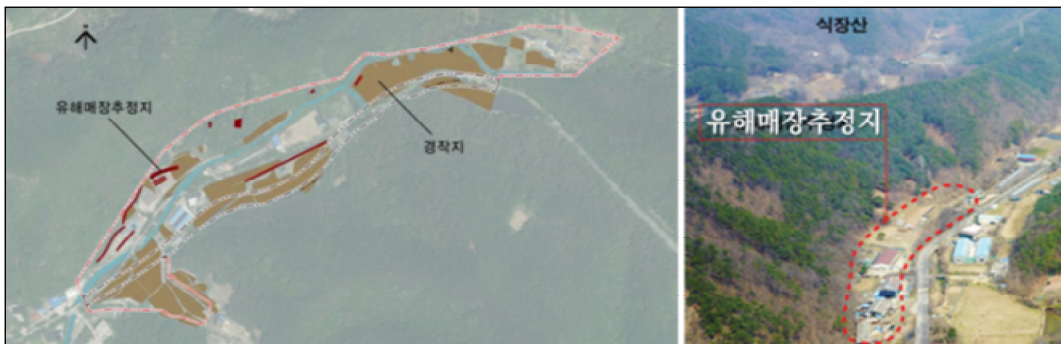
자료: 행정안전부, 질의답변서(2023. 3.) 중간설계도서

3) 공원면적 관련 기준

「도시공원·녹지의 유형별 세부기준 등에 관한 지침」(국토교통부, 2022. 10.)에 따르면 도시공원의 유형 중 역사공원은 도시의 역사적 장소나 시설물, 유적·유물 등을 활용하여 설치하는 공원으로 명기되어 있다.

유적지 중심의 역사공원은 과거로부터 이어져 내려오는 유적지나 명승지를 중심으로 하는 공원으로서 유적지의 보존·활용에 중점을 두도록 하고 있다. 역사공원은 장소에 관한 설치기준, 유치거리, 규모의 제한을 받지 않지만, 문화시설·문화재 등과 같은 주요 시설물의 설치 이외에 이를 이용객이 충분히 이용할 수 있는 공간을 확보하도록 기술하고 있다.

[그림 III-7] 본 사업의 역사적 장소



자료: 행정안전부, 질의답변서(2023. 3.) 설계보고서

역사공원의 건폐율은 당해 공원면적의 20% 이내로 하되, 공원시설 부지면적에는 제한이 없다. 또한 역사공원에는 역사자원의 보호·관람·안내를 위한 시설로서 조경시설, 휴양시설(경로당 및 노인복지관을 제외), 운동시설, 교양시설, 편익시설 및 역사 관련 시설을 설치할 수 있으며, 도로·광장 및 공원관리시설은 필수시설로 하고 있다.

관련 법인 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 시행규칙」에서도 역사공원에 대한 면적 및 공원시설 부지면적에 대하여 제한을 두고 있지 않으며, 설치기준, 유치거리, 규모에 대한 제한이 없다.

〈표 Ⅲ-11〉 도시공원 안 공원시설 부지면적

구분	공원면적	공원시설 부지면적
2. 주제공원		
가. 역사공원	전부 해당	제한 없음
나. 문화공원	전부 해당	제한 없음
다. 수변공원	전부 해당	100분의 40이하
라. 묘지공원	전부 해당	100분의 20이상
마. 체육공원	(1) 3만제곱미터 미만	100분의 50이하
	(2) 3만제곱미터 이상 10만제곱미터 미만	100분의 50이하
	(3) 10만제곱미터 이상	100분의 50이하
바. 도시농업공원	전부 해당	100분의 40 이하

자료: 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 시행규칙」[별표 4]

〈표 Ⅲ-12〉 도시공원의 설치 및 규모의 기준

구분	설치기준	유치거리	규모
2. 주제공원			
가. 역사공원	제한 없음	제한 없음	제한 없음
나. 문화공원	제한 없음	제한 없음	제한 없음
다. 수변공원	하천·호수 등의 수변과 접하고 있어 친수공간을 조성할 수 있는 곳에 설치	제한 없음	제한 없음
라. 묘지공원	정숙한 장소로 장래 시가화가 예상되지 아니하는 자연녹지지역에 설치	제한 없음	10만제곱미터 이상
마. 체육공원	해당도시공원의 기능을 충분히 발휘할 수 있는 장소에 설치	제한 없음	1만제곱미터 이상
바. 도시농업공원	제한 없음	제한 없음	1만제곱미터 이상

자료: 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 시행규칙」[별표 3]

요구안의 역사공원(85,371㎡) 및 도로(14,035㎡)는 도시계획시설로 고시되어 있으며, 관련 법 및 지침에서도 별도의 부지면적의 제한 사항이 없으므로 본 재조사에서는 요구안의 부지면적을 준용하였다. 그 외 잔여지 2,596㎡는 도시관리계획 변경에 따라 제외된 인근 토지의 민원²⁹⁾ 및 토지수용위원회의 수용 결정에 따라 사업 부지면적에 포함되었다.

나. 시설규모 검토 기준

1) 요구안의 시설규모 변경과정

요구안의 시설규모는 기존 사업계획 적정성 재검토(한국개발연구원, 2019)의 규모 3,805㎡ 대비 약 140㎡가 증가한 3,944.68㎡로 변경되었다.

조달청의 「총사업비 중간설계 적정성 검토서」(2022. 11.)에서는 3,930.97㎡로 125.97㎡가 증가한 규모로 검토되었으나, 이후 수유실 8.79㎡, 화장실 복도 4.92㎡, 합계 13.71㎡가 추가되어 최종 요구안은 3,944.68㎡가 되었다.

현행 대비 요구안의 증가면적은 140㎡(현행 대비 약 4% 증가)이지만, 본 재조사에서는 증가면적 이외에 전체면적인 3,944.68㎡에 대한 세부 계획 내용 확인을 통하여 공사비 증가에 대한 타당성을 검토할 필요가 있다.

〈표 III-13〉 현행 및 요구안의 연면적 비교

(단위: ㎡)

구분	㉔현행	중간설계적정성검토(조달청)	㉖요구안	증감(㉖-㉔)
연면적	3,805	3,930.97	3,944.68	140
전단계 대비 증가면적	-	125.97	13.71	

자료: 연구진 작성

2) 시설규모 검토기준

본 시설은 공간별로 추모공간, 전시공간, 교육공간, 사무/편의공간 등으로 구성되어 있으므로, 본 재조사에서는 유사 추모시설 및 문화체육관광부, 「2022 전국 문화기반시설 총람」(2022. 12. 29.)의 유사 전시시설 통계자료를 기준으로 시설 규모의 적정성을 검토하였

29) 당초 개발제한구역 환경평가 2등급(보전)지 과다 편입으로 보전지역이 제척되었으나, 사업부지 편입이 제외된 남은 토지의 활용이 어렵다는 민원을 제기(총사업비 조정요구서, 2023. 1., 참고 1)

다. 그 외 사무공간은 「정부청사관리규정 시행규칙」의 ‘청사취득 및 배정면적기준’을 활용하였으며, 옥외시설은 옥내시설과의 중복성 등을 고려하여 시설규모를 검토하였다.

〈표 III-14〉 청사취득 및 배정면적기준

계급별	구분	일반사무실(㎡)	단독사무실(㎡)	비고
차관보급 1급	차관보실		50	집무실
	기획관리실장실		50	집무실
	청의 차장실		66	집무실·비서실
	기관장실		66	집무실·부속실
	위원실		33	집무실
2·3급	국장실·담당관실		33	집무실
	기관장실		50	집무실·부속실
	위원, 3급과장	17		집무면적
4급	국장·과장	17		집무면적
	서기관	7		집무면적
	기관장실		33	집무실·부속실
5급	과장	17		집무면적
	사무관	7		집무면적
	기관장실		17	집무실
6급 이하	과장	10		집무면적
	일반직원	7		집무면적
	기관장	17		집무면적

자료: 「정부청사관리규정 시행규칙」(별표 1)

다. 시설계획 검토

시설계획에 대한 적정성 검토는 추모공간, 전시공간, 교육공간, 사무/편의공간, 옥외시설, 공용공간으로 구분하여 검토하며, 시설 배치도는 다음과 같다.

[그림 III-8] 시설 배치 계획도

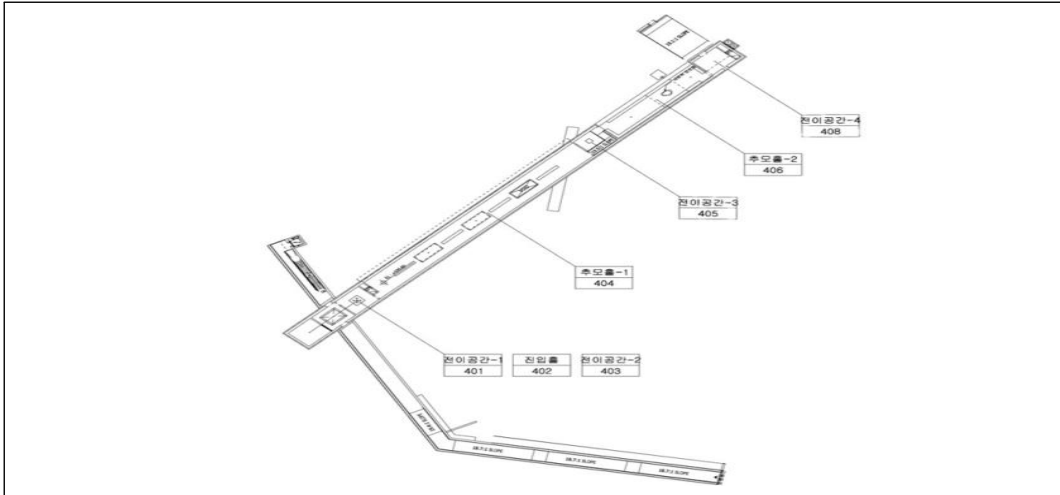


자료: 행정안전부, 질의답변서(2023. 3.)

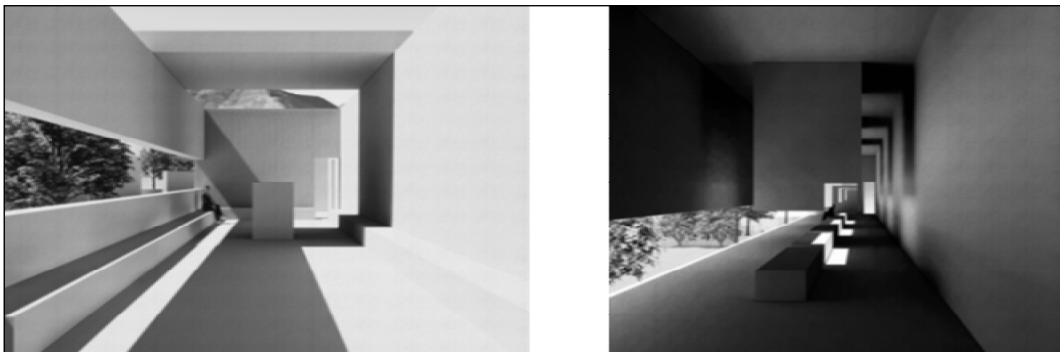
1) 추모공간

추모공간은 전이공간 1~4, 추모홀 1, 2로 구성되어 있으며 역사공원의 조성방향 및 공원의 역사를 안내하거나, 전체 공원의 스토리를 담은 전시물을 게시하는 공간으로 계획하고 있다.

[그림 III-9] 추모공간 배치도



[그림 III-10] 추모공간 내부



자료: 행정안전부, 질의답변서(2023. 3.) 설계보고서

또한 추모홀 1과 추모홀 2는 방문객들이 역사공원의 시작점에서 유해발굴지를 경험하며 사색과 휴식, 추모행위를 할 수 있는 장소로 추모공간 중간설계 면적은 438.21㎡로 계획되어 있다.

〈표 Ⅲ-15〉 요구안의 추모공간 면적 구성

(단위: m²)

구분	전이공간 1~4 계	추모홀 1~2 계	합계
추모공간	113.97	324.24	438.21

자료: 행정안전부, 질의답변서(2023. 3.) 실별 면적 세부 검토서

추모공간의 규모 적정성 검토를 위하여 유사시설 5개소의 추모공간 면적을 검토하였으며, 해당 추모공간의 면적 범위는 331m²~429m² 수준으로 나타나, 상기 요구안의 전이공간 1~4 계 113.97m², 추모홀 1~2 계 324.4m², 합계 438.21m²와 비교하여 계획안은 과도한 규모는 아닌 것으로 판단된다. 또한 전이공간 1~4는 실질적인 기능을 담당하기보다는 추모홀 간의 연계를 위한 부속 공간의 용도로 추정되며, 추모홀의 경우 유사 추모시설에서는 위패, 사진 등을 봉안하는 곳으로 사용되고 있으나, 본 시설에서는 추모행위를 위한 사색의 공간으로 사용되는 점이 다른 시설과의 차이점으로 판단된다.

〈표 Ⅲ-16〉 유사시설의 추모공간 면적 평균

시설명	전용면적(m ²)	기능 및 용도	비고
제주 4·3평화기념관	429	위패봉안	
민주화운동기념공원	373	사진 및 위패봉안	
국립 4·19민주묘지	331	사진봉안	
거창사건 추모공원	323	위패봉안	
산청함양사건추모공원	331	위패봉안	
평균	357.4		

자료: 국무조정실, 국내·외 추모시설 사례 조사분석 연구, 2015; 한국개발연구원, 「전국단위 위령시설 건립공사 사업계획적정성 재검토 보고서」, 2019. 12.

이에 따라 본 재조사의 대안에서는 요구안의 추모공간 면적 438.21m²를 준용하였다.

〈표 Ⅲ-17〉 추모공간 대안 면적

(단위: m²)

구분	㉠요구안	㉢대안	증감(㉢-㉠)
추모공간	438.21	438.21	0

자료: 연구진 작성

2) 전시공간

전시공간은 전시실과 수장고로 구분하여 검토하였다.

가) 전시실

요구안의 전시실은 기획전시실과 상설전시실로 구성되어 있으며 중간설계에서는 각각 454m², 합계 908m²로 계획하고 있다.

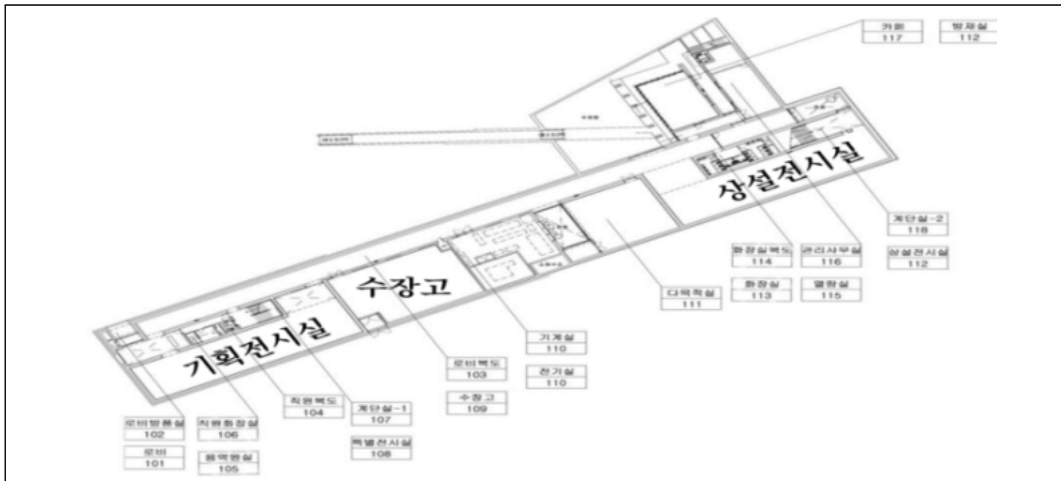
〈표 Ⅲ-18〉 요구안의 전시공간 면적 구성

(단위: m²)

구분	기획전시실	상설전시실	합계
전시공간	454.00	454.00	908.00

자료: 행정안전부, 질의답변서(2023. 3.) 실별 면적 세부 검토서

[그림 Ⅲ-11] 전시공간 평면도



자료: 행정안전부, 질의답변서(2023. 3.) 설계보고서

본 재조사에서는 문화체육관광부 「2022 전국 문화기반시설 총람」(2022. 12. 29.)에서 가급적 시설규모가 유사한 연면적 3천m² 전·후의 전시시설 중 본 시설과 컨셉이 비슷한 전쟁 관련 전시관 3개소의 전시실 면적을 조사하였다. 유사시설 전시공간의 평균 면적은 1,168m² 정도로 나타났으며, 요구안의 합계 908m²는 유사시설 대비 과대하게 계획된 수준은 아닌 것으로 판단되어 본 조사에서는 요구안의 면적을 준용하였다.

〈표 III-19〉 유사 전시시설의 전시실 면적 평균

(단위: m²)

명칭(위치)	㉠연면적	㉢상설전시실	㉣기획전시실	전시실 계(㉢+㉣)
국립 6.25전쟁납북자기념관(파주)	4,509	670	336	1,006
유엔군초전기념관(오산)	4,165	1,055	130	1,185
자유수호평화박물관(동두천)	3,331	936	376	1,312
평균	4,002	887	281	1,168

자료: 문화체육관광부, 「2022 전국 문화기반시설 총람」(2022. 12. 29.)

나) 수장고

요구안의 수장고 면적은 현행 면적대비 약 114m² 축소되어 있다. 기존 수장고 면적은 기발굴 유품(6,416개, 2019년 기준) 보관에 따른 선반 52ea의 소요 면적 333m², 향후 발굴유품 보관면적 64m², 임시유해안치소 면적 52m², 합계 약 450m²로 제시되었다.³⁰⁾

〈표 III-20〉 요구안의 수장고

구분	㉠현행(m ²)	㉢요구안(m ²)	증감(m ²)(㉢-㉠)
수장고	450	336	-114.21

자료: 행정안전부, 질의답변서(2023. 3.) 실별 면적 세부 검토서

〈표 III-21〉 현행 수장고 면적 검토

구분	기발굴 유물 수장고 소요면적			㉠향후 발굴유품 보관면적	㉢임시 유해안치소 면적	합계 (㉢~㉠)
	㉠5단 선반 개당면적	㉢수량 (ea)	㉣소요면적 (㉠×㉢)			
수장고	6.4m ²	52	333m ²	64m ²	52m ²	약 450m ²

주: 5단 선반 개당 면적: 1.6m×4m = 6.4m², 보관박스 규격: 0.24m²(0.6m×0.4m), 필요박스: 유품 6,416개÷5개(1박스당 평균 5개 유품 수납) = 1,283ea, 필요 선반수: 1,283ea÷25ea=52ea(5단선반 1개당 25개 박스 수납), 향후 발굴유품보관 면적: 6.4m²×10ea=64m², 임시유해안치소 면적: 6.4m²×8ea=51.2m²

자료: 한국개발연구원, 「전국단위 위령시설 건립공사 사업계획적정성 재검토 보고서」, 2019. 12.

현재의 유품 자료 현황(2023년 11월 기준) 자료에 따르면 유품 수는 기존보다 증가한 11,860개(행정안전부, 5차 질의답변서 2023. 12. 11.)로 파악되어 기존 대비 약 1.9배 이상 증가하여 있으며, 현재도 발굴 중이므로 유품 수는 향후 더 증가할 것으로 예상된다.³¹⁾

30) 한국개발연구원, 「전국단위 위령시설 건립공사 사업계획적정성 재검토 보고서」, 2019. 12.

31) 향후 안치 수량은 제1기 진화위의 진실규명으로 「유해매장 추정지 실태조사 및 유해발굴 중장기 로드맵 수립

다만 유품의 전시, 수장, 보존 가치에 대한 연구 및 검토가 진행되지 않아 향후 어느 정도의 유품이 본 시설에 보관 또는 전시될지에 대하여 주무부처는 구체적인 유품 수량을 제시하고 있지 않다. 따라서 향후 정확한 유품 수량을 예측하기에는 한계가 있으므로 본 재조사에서는 요구안의 감소한 수장고 면적 336㎡를 준용하였다.

다) 전시공간 종합

본 재조사의 대안에서는 요구안의 전시공간 면적 908㎡, 수장고 면적 335.79㎡, 합계 1,243.79㎡를 준용하였다.

〈표 III-22〉 전시공간 대안면적

(단위: ㎡)

구분	㉔요구안	㉔대안	증감(㉔-㉔)
전시실	908.00	908.00	0
수장고	335.79	335.79	0
합계	1,243.79	1,243.79	0

자료: 연구진 작성

3) 교육공간

교육공간은 다목적실, 다목적실 부속 회의실, 자료열람실로 구분되며 요구안 합계 면적은 327㎡로 현행 대비 273㎡가 감소하였다.

〈표 III-23〉 요구안의 교육공간 면적

(단위: ㎡)

구분	㉔현행안	㉔요구안	증감(㉔-㉔)
다목적실	450	231	
다목적실(부속회의실)		24	
㉔소계	450	255	-195
㉔자료열람실	150	72	-78
합계(㉔+㉔)	600	327	-273

자료: 행정안전부, 질의답변서(2023. 3.) 실별 면적 세부 검토서

조사 용역 최종보고서에 따라 발굴되어 안치 중인 유해(유해 374구, 유품 2,712개)를 제외하고 약 900여 구의 유해가 발굴 예정이며, 제2기 진화위(2020. 12. 10.~현재)에 접수된 한국전쟁 민간인 희생자 관련 사건 13,983건의 진실규명이 진행 중(41% 완료)으로 향후 진실 규명된 사건에 대하여 희생자의 유해발굴 및 안치 규모는 관련 조사용역이 수행되지 않아 특정할 수 없으나 지속적으로 증가 예정으로 답변함(행정안전부, 6차 질의답변서, 2023. 12. 28.)

현행의 450㎡ 규모의 다목적실 수용인원은 교육 및 행사 내용에 따라 최소 220명~최대 370명으로 추정³²⁾되었으나, 다목적실 면적이 감소하게 되면 이에 따른 교육 및 행사 참석 가능 인원도 절반 가까이 감소하게 되므로 향후 세부적인 교육계획을 수립하여 교육공간 규모에 적절한 인원을 수용할 필요가 있을 것으로 판단된다.

〈표 III-24〉 다목적실 규모에 따른 최소 최대 수용인원 검토

(단위: ㎡)

구분	다목적실 면적	1인당 단위면적	최소수용인원(명)	1인당 단위면적	최대수용인원(명)
㉠현행	450	2.05	220	1.22	370
㉡요구안	231	2.05	113	1.22	190
증감(㉡-㉠)	-219	-	-107	-	-180

자료: 연구진 작성

본 재조사에서는 문화체육관광부, 「2022 전국 문화기반시설 총람」(2022. 12. 29.)에서 연면적 3천㎡ 전·후의 전시시설 중 본 시설과 유사한 전쟁 관련 전시관 3개소의 교육공간 면적을 조사하였다. 유사시설의 교육공간 평균 면적은 352㎡ 정도로 나타났으며, 요구안의 면적 327㎡는 이와 크게 차이 없는 수준으로 판단된다.

〈표 III-25〉 유사 전시시설의 교육공간 면적

(단위: ㎡)

명칭(위치)	㉠연면적	㉡세미나/강당	㉢자료실	합계(㉡+㉢)
국립6.25전쟁남북자기념관(파주)	4,509	423	149	572
유엔군초전기념관(오산)	4,165	263	-	263
자유수호평화박물관(동두천)	3,331	57	60	117
평균	4,002	248	105	352

자료: 문화체육관광부, 「2022 전국 문화기반시설 총람」(2022. 12. 29.)

이에 따라 본 재조사의 대안에서는 요구안의 교육공간 면적 327.00㎡를 준용하였다.

〈표 III-26〉 교육공간 대안 면적

(단위: ㎡)

구분	㉠요구안	㉡대안	증감(㉡-㉠)
교육공간	327.00	327.00	0

자료: 연구진 작성

32) 한국개발연구원, 「전국단위 위령시설 건립공사 사업계획적정성 재검토 보고서」, 2019. 12.

4) 사무 및 편의공간

본 시설의 운영관리를 위한 정규직 인원은 관장 1인, 행정직 4인, 소계 5명이며, 기간제 인원 소계 5명, 합계 10명으로 계획하고 있으며, 이에 따른 관리사무실 면적은 101.25㎡로 계획하고 있다. 본 재조사에서 정규직 사무공간 면적은 정부청사관리규정 시행규칙 [별표 1]에 따른 「청사취득 및 배정면적기준」을 적용하였으며, 기간제 인원은 각각 방재실, 용역원실, 시설안내소에서 근무하는 것으로 하여 별도의 사무공간 면적은 제외하여 대안 면적은 78㎡로 산정되었다.

〈표 Ⅲ-27〉 사무공간 면적 산정

구분	㉠인원(명)	㉢청사면적기준(㎡)	대안(㎡)(㉠×㉢)	비고
관장	1	50	50	기관장실
운영총괄	1	7	7	6급 이하 7㎡
홍보	1	7	7	6급 이하 7㎡
기획	1	7	7	6급 이하 7㎡
교육	1	7	7	6급 이하 7㎡
㉠정규직 소계	5		78	
시설관리	2		0	방재실 근무
미화	2		0	용역원실 근무
안내	1		0	시설안내소 근무
㉢기간제 소계	5		0	
합계(㉠+㉢)	10		78	

자료: 행정안전부, 질의답변서(2023. 3.)

그 외 관리공간 면적 63.45㎡ 중 용역원실 12.07㎡, 직원화장실 6.38㎡는 도면 확인 결과 적정한 수준으로 판단되며, 방재실에는 CCTV모니터, 소방설비수신기, 통신장비 등의 설치 면적이 포함(MDF실 15.6㎡ 이상)되어야 하므로 요구안의 방재실 면적 45㎡는 과도한 공간은 아닌 것으로 판단되어 준용하였다.

〈표 Ⅲ-28〉 관리공간 대안 면적

(단위: ㎡)

구분	㉔요구안	㉔대안	증감(㉔-㉔)
시설안내소	10.39	10.39	0
용역원실	12.07	12.07	0
직원화장실	6.38	6.38	0
방재실	45.00	45.00	0
합계	63.45	63.45	0

자료: 연구진 작성

카페 면적은 현행에서 학생 단체 100명(3개 학급)을 기준으로 1인당 단위면적 1.2㎡를 적용하여 카페 면적 120㎡를 산정하였으며, 요구안인 중간설계 면적은 125.55㎡로 계획되었으나, 큰 차이는 없는 것으로 판단된다. 따라서 본 재조사에서는 요구안 카페 면적 125.55㎡를 준용하였다.

〈표 Ⅲ-29〉 요구안 카페 면적

(단위: 대)

구분	㉔인원(명)	㉔1인당 면적(㎡)	현행(㉔×㉔)	요구안
카페	100	1.2	120.00	125.55

요구안 사무공간 면적에서 23.25㎡가 감소하여 본 재조사의 사무 및 편의공간 대안 면적은 277.39㎡로 산정되었다.

〈표 Ⅲ-30〉 사무 및 편의공간 대안 면적 종합

(단위: ㎡)

구분	㉔요구안	㉔대안	증감(㉔-㉔)
사무공간	101.25	78.00	-23.25
관리공간(방재실 등)	73.84	73.84	0
편의공간(카페)	125.55	125.55	0
합계	300.64	277.39	-23.25

자료: 연구진 작성

5) 옥외시설

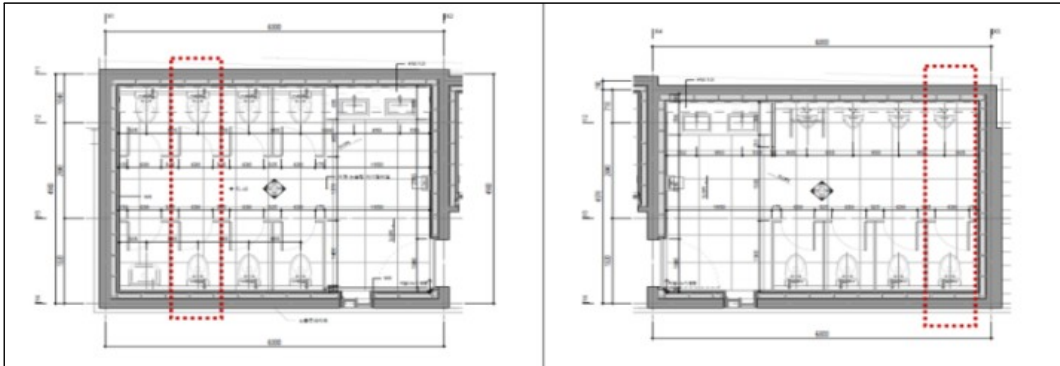
요구안에서는 옥외시설로 잔디광장 앞 야외화장실과 추모홀(주차장) 화장실 2개소를 계획하고 있으나, 시설 내 추모홀, 기억의 전시관 등 타 화장실 대비 용변기 수량이 다수 설치되어 잔디광장 앞 야외화장실은 용변기 일부 수량을 조정한 대안을 제시하였다.

〈표 Ⅲ-31〉 잔디광장 앞 야외화장실 요구안 수량

(단위: 대)

구분	대변기	소변기	세면대	계
화장실(남)	4	4	2	10
화장실(여)	7	-	2	9
장애인(남)	1	-	1	2
장애인(여)	1	-	1	2
합계	13	4	6	23

[그림 Ⅲ-12] 잔디광장 앞 야외화장실 용변기 수량 조정



자료: 행정안전부, 질의답변서(2023. 3.) 중간설계 도서

〈표 Ⅲ-32〉 잔디광장 앞 야외화장실 대안 수량

(단위: 대)

구분	대변기	소변기	세면대	계
화장실(남)	3	3	2	8
화장실(여)	5	-	2	7
장애인(남)	1	-	1	2
장애인(여)	1	-	1	2
합계	10	3	6	19

자료: 연구진 작성

사업부지 북서측에 위치한 잔디광장 앞 야외화장실의 대변기 3대, 소변기 1대에 대한 감소면적은 8.92㎡로 산정되었다.

〈표 III-33〉 잔디광장 앞 야외화장실 용변기 감소면적

(단위: ㎡)

구분	㉠너비(m)	㉡길이(m)	감소면적(㉠×㉡)	비고
화장실(남)	0.94	4.57	4.30	
화장실(여)	0.94	4.90	4.62	
합계			8.92	

자료: 연구진 작성

이에 따라 잔디광장 앞 야외화장실의 대안 면적은 68.76㎡로 산정되어 요구안 면적 77.68㎡ 대비 8.92㎡가 감소하였다.

〈표 III-34〉 야외화장실 대안 면적 종합

(단위: ㎡)

구분	실별	㉠요구안	㉡감소면적	대안(㉠-㉡)
잔디광장 앞 야외화장실	화장실(남)	27.57	4.30	23.27
	장애인(남)	6.00	-	6.00
	화장실(여)	29.44	4.62	24.82
	장애인(여)	6.00	-	6.00
	화장실복도	8.67	-	8.67
	소계	77.68	8.92	68.76
추모홀(주차장) 야외화장실	화장실(남)	12.92	-	12.92
	장애인(남)	7.60	-	7.60
	화장실(여)	15.37	-	15.37
	장애인(여)	7.60	-	7.60
	소계	43.49	-	43.49

자료: 연구진 작성

6) 공용공간

공용공간은 로비, 계단실, 기계실 등으로 구성되어 있으며, 전용면적 대비 공용면적 비율은 61.6% : 38.4%로 계획되어 있다.

〈표 Ⅲ-35〉 요구안의 전용 대비 공용면적 비율

구분	연면적(㎡)	전용면적(㎡)	공용면적(㎡)	전용 : 공용 비율
요구안	3,944.68	2,430.81	1,513.87	61.6% : 38.4%

자료: 연구진 작성

유사사례의 경우 전용면적 대비 공용면적 비율은 27~39% 수준으로 계획되어 있으며, 시설 규모가 작을수록 공용면적 비율이 증가하는 경향이 있으므로 요구안의 공용면적 비율을 유사사례와 비교하여 과도하게 계획된 수준은 아닌 것으로 판단된다.

〈표 Ⅲ-36〉 유사사례의 전용 대비 공용면적 비율

구분	연면적(㎡)	전용면적(㎡)	공용면적(㎡)	전용 : 공용 비율
10.27법난 기념관	20,100	14,590	5,510	73% : 27%
민주화운동기념공원	6,981	4,245	2,736	61% : 39%

자료: 한국개발연구원, 「전국단위 위령시설 건립공사 사업계획적정성 재검토 보고서」, 2019. 12.

다만 앞서 관리사무실 면적이 23.25㎡ 감소하여 이에 따른 공용공간도 비례하여 감소하는 것으로 검토할 수 있지만, 면적 감소와 직접적으로 관계가 있는 기계, 전기 등은 실시 설계를 통하여 용량에 따른 설비 규격 배치가 어느 정도 조정된 것으로 판단되며, 계단실, 로비, 홀, E/V실 등의 공용면적은 관리사무실 감소면적 비례에 따라 조정하기에 한계가 있으므로 본 재조사에서는 요구안의 공용면적 1,513.87㎡를 준용하였다.

〈표 Ⅲ-37〉 공용공간 대안 면적

(단위: ㎡)

구분	㉔요구안	㉔대안	증감(㉔-㉔)
공용공간	1,513.87	1,513.87	0

자료: 연구진 작성

7) 주차시설

주차장은 옥외에만 계획되어 있으며, 법정주차대수 39대 대비 계획주차대수는 138대 (일반 125대, 장애인 4대, 버스 9대)로 법정대비 계획비율은 약 350% 수준으로 계획되어 있다.

〈표 Ⅲ-38〉 법정 대비 계획주차대수 비율

(단위: m²)

구분	㉔법정주차대수	㉕계획주차대수	법정대비 계획비율
주차대수	39대	138대	약 350%

주: 주차장 시설기준에 따르면 문화집회시설은 100m²당 1대(법정 37.53대), 근린생활시설(영업및판매시설)은 134m²당 1대(법정1.42대)
 자료: 연구진 작성

방문객은 주차 후 육교를 통하여 본 시설로 진입하는 동선을 계획하고 있다. 다만 가장 가까운 버스 정류소가 사업부지에서 약 800m 거리에 있으며, 입지 여건상 대중교통 접근성이 낮으므로 대부분 자가용을 이용하여 방문할 것으로 예상된다.

8) 화해의 대

옥외시설(구조물)인 화해의 대는 유해를 봉안하고 각명비에 명단을 작성하여 희생자를 추모하는 곳이며, 잔디광장은 전국 유족이 방문하여 추모 의식 행사 등을 진행하는 공간으로 사용하기 위하여 계획되어 있다.

[그림 Ⅲ-13] 화해의 대 및 잔디광장 조감도



자료: 주무부처 제출자료(행정안전부 노근리거창사건등처리과-558(2024. 5. 17.))

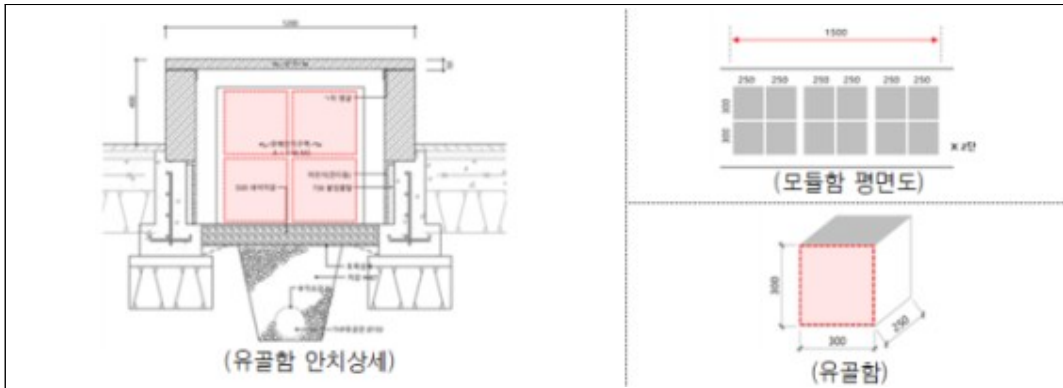
주무부처에 따르면 화재의 대에는 봉안함 총 40모듈(1모듈당 유골함 수 12EA 유골함×2단=24EA)이 계획되었으며, 1모듈당 154구의 유해가 봉안 가능하므로 이에 따른 봉안 가능한 총 유해수는 6,160구이다.

〈표 III-39〉 화재의 대 봉안 가능 유해 수

구분	㉔총 모듈수량	㉕모듈당 봉안 유해 수	봉안 가능 총 유해 수(㉔×㉕)
봉안가능 총유해수	40모듈	154구	6,160구

자료: 주무부처 제출자료(행정안전부 노근리거창사건등처리과-558(2024. 5. 17.))를 바탕으로 연구진 정리

〔그림 III-14〕 유골함 안치 상세도



- 주: ㉔ 유해 1구당 예상 필요 체적: 0.0035m³
 ㉕ 1모듈당 유해량 체적: 0.54m³(0.0225m³×24EA)
 - 유골함 1EA당 체적: 0.0225m³(0.3×0.3×0.25)
 - 1모듈당 유골함 수: 24EA
 ㉖ 1모듈당 안치 가능 유해 수: 154구(㉕÷㉔)
 ㉗ 총 봉안 가능 유해 수: 6,160구(㉖×40EA)
 - 총 모듈 수: 40EA

자료: 주무부처 제출자료(행정안전부 노근리거창사건등처리과-558(2024. 5. 17.))

현재 발굴되어 세종 추모의 집에 안치된 유해 수는 3,935구, 향후 발굴 예정 유해 수는 1,997구, 합계 유해 수는 5,932구이다.

〈표 III-40〉 현 안치 유해 및 발굴예정 유해 수

(단위: 구)

구분	㉘현 안치 유해 수	㉙향후 발굴예정 유해 수	합계(㉘+㉙)
유해수량	3,935	1,997	5,932

자료: 행정안전부, 질의답변서(2023. 12. 11.)

화해의 대 봉안함(40모듈)에 계획된 봉안 가능 총 유해 수는 6,160구이며, 현재 안치되어 있거나 향후 발굴 예정인 유해 수 합계는 5,932구이므로 화해의 대에는 약 228구의 추가 봉안 가능한 유골함 여유분이 계획되어 있다.

〈표 III-41〉 봉안 가능 여유분 유해 수

(단위: 구)

㉔화해의 대 봉안 가능 총 유해 수	㉔현 안치 및 향후 발굴예정 유해 수	증감(㉔-㉔)
6,160	5,932	228

자료: 연구진 작성

또한 주무부처에 따르면 향후 유해 화해의 대(부지면적 1,240.07㎡)의 안치시설 부족 시에는 잔디광장(부지면적 1,565.48㎡)을 활용하여 유해 안치시설 확충(잔디광장 경사도를 고려하여 약 4천구 유해 봉안 가능)이 가능한 것으로 설명하고 있다.

〈표 III-42〉 시설별 부지면적

(단위: ㎡)

구분	㉔화해의 대	㉔잔디광장	합계(㉔+㉔)
부지면적	1,240.07	1,565.48	2,805.55

자료: 행정안전부, 제출자료(2024. 5.)

따라서 유해 안치는 화해의 대 및 잔디광장(향후)을 활용하여 본 시설 내에서 충분하게 수용 가능할 것으로 판단된다.

9) 시설면적 종합

대안 면적은 3,912.51㎡로 산정되어 요구안 면적 3,944.68㎡ 대비 32.17㎡가 감소하였으며, 요구안 대비 대안의 면적 비율은 99.2% 수준이다.

〈표 III-43〉 시설면적 종합 비교

(단위: ㎡)

구분	세부	㉔요구안	㉔대안	증감(㉔-㉔)
추모공간	전이공간-1	34.47	34.47	0
	전이공간-2	33.90	33.90	0

〈표 III-43〉의 계속

(단위: m²)

구분	세부	㉠요구안	㉢대안	증감(㉢-㉠)	
추모공간	추모홀-1	290.34	290.34	0	
	전이공간-3	33.90	33.90	0	
	추모홀-2	33.90	33.90	0	
	전이공간-4	11.70	11.70	0	
	소계	438.21	438.21	0	
전시공간	상설전시	454.00	454.00	0	
	기획전시	454.00	454.00	0	
	수장고	335.79	335.79	0	
	소계	1,243.79	1,243.79	0	
교육공간	다목적실	231.00	231.00	0	
	다목적실(부속회의실)	24.00	24.00	0	
	자료열람실	72.00	72.00	0	
	소계	327.00	327.00	0	
사무/편의 공간	시설안내소	10.39	10.39	0	
	관리사무실	101.25	78.00	-23.25	
	용역원실	12.07	12.07	0	
	직원화장실	6.38	6.38	0	
	방재실	45.00	45.00	0	
	소계	175.09	151.84	-23.25	
서비스공간	카페	125.55	125.55	0	
	소계	125.55	125.55	0	
옥외시설	야외화장실	화장실(남)	27.57	23.27	-4.30
		장애인(남)	6.00	6.00	0
		화장실(여)	29.44	24.82	-4.62
		장애인(여)	6.00	6.00	0
		화장실복도	8.67	8.67	0
추모홀 화장실	추모홀 화장실	화장실(남)	12.92	12.92	0
		장애인(남)	7.60	7.60	0
		화장실(여)	15.37	15.37	0
		장애인(여)	7.60	7.60	0
	소계	121.17	112.25	-8.92	
㉠전용면적 소계		2,430.81	2,398.64	-32.17	

〈표 III-43〉의 계속

(단위: m²)

구분	세부	㉠요구안	㉢대안	증감(㉢-㉠)
공용공간	로비방풍실	9.80	9.80	0
	로비	67.50	67.50	0
	직원복도	17.65	17.65	0
	계단실-1	45.63	45.63	0
	로비복도	546.50	546.50	0
	수장 방풍실	14.31	14.31	0
	기계실	156.86	156.86	0
	전기실	67.42	67.42	0
	화장실복도	16.90	16.90	0
	화장실(남)	19.44	19.44	0
	장애인(남)	5.89	5.89	0
	화장실(여)	24.03	24.03	0
	장애인(여)	5.89	5.89	0
	수유실	8.79	8.79	0
	계단실-2	50.90	50.90	0
	카페 파티오	64.85	64.85	0
	카페 복도	37.35	37.35	0
	엘리베이터(계단실)	6.89	6.89	0
	홀-1(2층)	47.30	47.30	0
	홀-2(2층)	27.00	27.00	0
공용공간	계단실-1(2층)	45.63	45.63	0
	계단실-2(2층)	134.74	134.74	0
	기억의 정원	70.33	70.33	0
	추모홀 진입복도	22.27	22.27	0
	소계	1,513.87	1,513.87	0
㉢공용면적 소계		1,513.87	1,513.87	0
합계(㉠+㉢)		3,944.68	3,912.51	-32.17

자료: 연구진 작성

라. 검토안 및 대안의 면적 구분

앞서 시설 규모 검토에 따라 정리된 요구안, 검토안, 대안의 연면적은 다음과 같으며, 이에 따라 다음 장에서 비용을 추정하였다.

〈표 III-44〉 검토안 및 대안의 시설규모 구분

(단위: m²)

구분	요구안	검토안	대안
연면적	3,944.68		3,912.51

자료: 연구진 작성

IV. 비용 추정

1. 비용 추정의 개요

가. 기본 방향

본 재조사에서는 『타당성재조사 수행을 위한 세부지침 연구』(한국개발연구원, 2021. 5.), 『총사업비 관리지침』(기획재정부, 2023.), 「타당성재조사 착수회의 자료」(한국조세재정연구원, 2023. 3.)에 따라 공사비, 보상비, 시설부대경비로 구분하여 총사업비를 추정하며, 다음과 같은 단계를 거쳐 수행하였다.

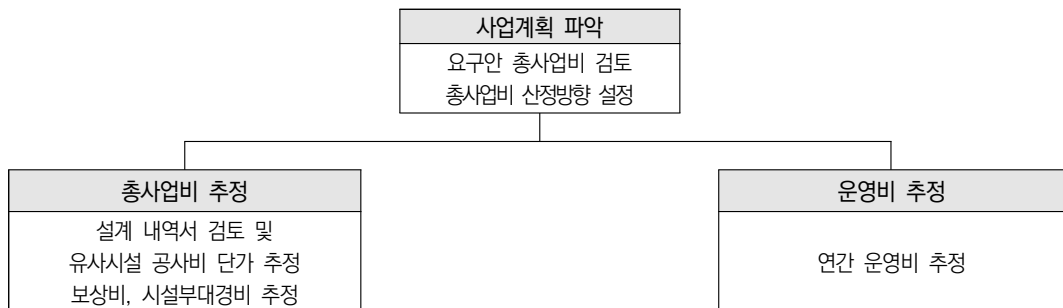
〈표 IV-1〉 비용추정 절차 및 방법

구분	절차	검토 방법
I	비용 추정의 방법 및 기준검토	<ul style="list-style-type: none"> - 건축공사비 관련 지침, 법적 근거 검토 - 공공발주 유사사례 기준 공사비 단가 선정 - 건축공사비, 시설부대경비의 산정방식 등 검토
II	총사업비 추정	<ul style="list-style-type: none"> - 단가 적용 유형별 공사비 추정 - 유사사례 공사비 및 설계 내역서 활용 - 공사비를 기초로 시설부대경비 등 산정

자료: 연구진 작성

비용 추정을 위한 검토의 진행 순서 및 내용은 다음과 같다.

〈표 IV-2〉 비용추정의 흐름



자료: 연구진 작성

나. 총사업비 산정방법 및 기준

본 재조사의 총사업비는 공사비, 용지보상비, 시설부대경비, 예비비로 구분하여 검토하며, 요구안 면적을 준용한 검토안과 시설규모 적정성 검토를 통해 도출된 시설면적을 적용한 대안으로 구분하여 산정하였다.

1) 공사비

건축공사비는 건축, 공원, 도로시설로 구분하여 실시설계 내역서(행정안전부, 2023. 9.)의 시설별 공사비 단가와 함께 조달청 공사비정보광장 및 나라장터의 유사시설 공사비 단가 비교 검토를 통한 공사비를 산정하였다.

전시공사비와 관련하여 요구안의 총사업비에는 전시공사비가 포함되어 있지 않으며, 질의·답변 과정에서 주무부처는 전시공사비 약 52억원을 제시³³⁾하고 있다. 하지만 전시공사에 대한 내용, 연출 방법 등에 대한 세부적인 계획을 수립하고 있지 않으며, 제시된 전시공사비를 검토하여 반영하기 위해서는 관련 기관 협의에 따른 요구안 변경이 선행될 필요가 있으므로 본 재조사에서는 해당 비용은 총사업비 산정 시 고려하지 않는다.

2) 보상비

용지보상비는 국유지이므로 총사업비 관리지침에 따라 산정을 제외하되, 본 사업을 위하여 사유지를 구입하여 국유지화된 필지의 용지보상비(감정평가)는 현재는 국유지이지만 용지보상비에 반영하였다. 주무부처에서 제시한 용지보상비, 지장물보상비, 개발제한구역 보전부담금, 농지보전부담금 증가분에 대한 적정금액을 검토하였다.

3) 시설부대경비

시설부대경비는 지침에 따라 설계비(기계약), 감리비, 시설부대비로 구분하여 추정하였다. 시설부대경비 산정 근거 및 기준은 ① 『타당성재조사 수행을 위한 세부지침 연구』(한국개발연구원, 2021. 5.), ② 「타당성재조사 착수회의 자료」(한국조세재정연구원, 2023. 3.), ③ 「2024년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」(기획재정부, 2023. 5.) 등

33) 행정안전부, 질의답변서(2023. 3.)

을 기준으로 산정하였다. 다만 시설부대경비 중 설계비와 같이 기계약된 요구안의 금액은 금액을 준용하였다.

4) 예비비

요구안에서는 별도의 예비비를 산정하지 않았으며, 『타당성재조사 수행을 위한 세부지침 연구』(한국개발연구원, 2021. 5.)에서도 실시설계도서 활용이 가능한 단계에는 예비비를 제외하도록 기술하고 있으므로 이에 따라 본 재조사에서는 예비비를 산정하지 않는다.

다. 분석 기준연도

본 재조사의 비용추정 기준연도는 타당성재조사가 의뢰된 해의 전년도인 2022년 말로 하였으며, 이에 따라 총사업비 산정을 위한 기준단가의 시점이 본 사업의 기준연도와 상이할 경우 다음의 보정치수를 적용하여 해당 단가를 2022년 말로 보정하여 적용하였다.

〈표 IV-3〉 비용보정 지수

연도	건설투자 GDP 디플레이터											
2010	100.0											
2011	106.1	100.0										
2012	108.3	102.1	100.0									
2013	108.5	102.3	100.1	100.0								
2014	110.0	103.7	101.5	101.4	100.0							
2015	110.2	103.8	101.7	101.6	100.2	100.0						
2016	110.5	104.2	102.0	101.9	100.5	100.3	100.0					
2017	114.3	107.7	105.5	105.3	103.9	103.7	103.4	100.0				
2018	117.8	111.0	108.7	108.6	107.1	106.9	106.6	103.1	100.0			
2019	121.0	114.1	111.7	111.6	110.0	109.8	109.5	105.9	102.7	100.0		
2020	122.4	115.4	113.0	112.8	111.3	111.1	110.7	107.2	103.9	101.2	100.0	
2021	132.9	125.3	122.7	122.5	120.8	120.7	120.3	116.4	112.8	109.8	108.6	100.0
2022	143.3	135.1	132.3	132.1	130.3	130.1	129.6	125.4	121.6	118.4	117.0	107.8

주: 건설투자 GDP 디플레이터 자료는 기준연도 2015년 자료를 이용하였으며, 음영으로 표시된 2022년 자료는 잠정치임
 자료: 한국은행 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr/>), 건설투자 GDP 디플레이터는 국내총생산에 대한 디플레이터 중 건설투자 항목임

라. 요구안 총사업비

요구안의 총사업비는 공사비, 보상비, 시설부대경비로 구분되어 있으며, 합계 59,156백만원으로 제시되어 현행 47,860백만원 대비 11,296백만원이 증가하였다.

공사비는 건축·공원, 도로공사비, 조사비를 포함하여 32,035백만원으로 제시하고 있으며, 현행 대비 6,127백만원이 증가한 금액이다.

보상비는 용지보상비, 지장물보상비, 기타보상비(각종 부담금 등)를 포함하여 23,653백만원으로 제시하고 있으며, 현행 대비 4,279백만원이 증가한 금액이다.

시설부대경비는 설계비, 감리비, 시설부대비 합계 3,468백만원으로 제시하고 있으며, 현행 대비 890백만원이 증가하였다.

〈표 IV-4〉 요구안 총사업비

(단위: 백만원)

구분		㉠현행	㉢요구안	증감(㉢-㉠)	
공사비	공사비	부지조성공사비	15,966	-	-15,966
		건축·공원공사비	9,942	29,188	19,246
		도로공사비	-	2,745	2,745
		소계	25,908	31,933	6,025
	조사비	소규모환경영향평가	-	22	22
		지반조사	-	80	80
		소계	-	102	102
		합계	25,908	32,035	6,127
보상비	용지보상비	15,557	17,375	1,818	
	지장물보상비	2,993	3,144	151	
	기타보상비(부담금 등)	824	3,134	2,310	
	소계	19,374	23,653	4,279	
시설부대경비	설계비	1,352	1,352	0	
	감리비	1,161	2,043	882	
	시설부대비	65	73	8	
	소계	2,578	3,468	890	
총계		47,860	59,156	11,296	

주: 현행 부지조성공사비에는 공원조성공사비가 포함되어 있었으나, 요구안에서 건축·공원공사비 항목으로 구분됨
 자료: 총사업비 조정요구서(2023. 1.)

요구안 총사업비 중 기투입비 내역은 다음과 같으며, 설계비 1,352백만원(공원도로설계비 720백만원, 건축설계비 632백만원)은 기계약(공원도로설계 2019. 9., 건축설계 2021. 2.)된 금액이다.

〈표 IV-5〉 요구안의 기투입 및 기계약비

(단위: 백만원)

구분		㉠요구안	㉢기투입비	잔액(㉠-㉢)	
공사비	공사비	부지조성공사비	-	-	0
		건축·공원공사비	29,188	177	29,011
		도로공사비	2,745	-	
		소계	31,933	177	
	조사비	소규모환경영향평가	22	21	1
		지반조사	80	62	18
		소계	102	83	
		합계	32,035	260	
보상비	용지보상비	17,375	12,390	4,985	
	지장물보상비	3,144	1,959	1,185	
	기타보상비(부담금 등)	3,134	801	2,333	
	소계	23,653	15,150		
시설부대경비	설계비(기계약)	1,352	818	534	
	감리비	2,043	-		
	시설부대비	73	20	53	
	소계	3,468	838	2,630	
총계		59,156	16,248	43,908	

자료: 행정안전부, 질의답변서(2023. 9.), 2022년 말 기준

2. 총사업비 추정

가. 공사비

1) 요구안의 공사비

가) 시설별 요구안 공사비

주무부처에서는 실시설계도서에 따라 산출된 내역서의 공사비 31,933백만원을 요구안으로 제시하고 있으며, 이를 시설별로 구분하면 건축시설 17,120백만원, 공원시설 12,068백만원, 도로시설 2,745백만원으로 구성되어 있다.

〈표 IV-6〉 요구안의 시설별 공사비

(단위: 백만원)

구분	㉠건축시설	㉡공원시설	㉢도로시설	합계(㉠+㉡)
건축공사	11,625	-	-	11,625
기계공사	1,284	-	-	1,284
전기공사	1,908	898	-	2,806
통신공사	942	766	-	1,708
소방공사	699	-	-	699
토목공사	662	3,527	2,538	6,727
조경공사	-	6,690	135	6,825
폐기물	-	188	72	259
합계	17,120	12,068	2,745	31,933

주: 2022년 기준금액, 부가가치세 포함

자료: 행정안전부, 질의답변서(2023. 9.) 총괄원가계산서

나) 요구안 공사비 증가금액 검토

상기의 요구안 공사비 31,933백만원은 현행 25,908백만원 대비 6,025백만원이 증가한 공사비이다.

〈표 IV-7〉 현행 대비 요구안 공사비 비교

(단위: m², 백만원)

구분	㉠현행	㉡요구안	증감(㉡-㉠)
연면적	3,805	3,945	140
공사비	25,908	31,933	6,025

자료: 총사업비 조정요구서(2023. 1.)

요구안 공사비 증가금액 6,025백만원은 크게 현행 공사비 25,908백만원에 대한 물가상승률 17.37%(2018년 4분기→2022년 2분기) 반영에 따른 공사비 증가분 4,500백만원과 계획안(변동)에 따른 공사비 증가분 1,525백만원으로 구분되어 있다. 다만 요구안에서 적용한 보정지수(한국은행 건설투자 GDP 디플레이터 자료)는 본 재조사에서 적용하고 있는 비용보정 지수와는 차이가 있다.

〈표 IV-8〉 요구안 보정지수

구분	1분기	2분기	3분기	4분기
2018년	105.968	105.223	107.755	108.718
2022년	126.204	127.606	-	-

자료: 조달청, 총사업비 중간설계 적정성 검토서(2022. 11.)

〈표 IV-9〉 물가변동 증가 비율

구분	㉠현행 (2018년 4분기)	㉡물가보정 (2022년 2분기)	증가비율(㉡/㉠)
한국은행 건설투자 GDP 디플레이터	108.718	127.606	17.37%

자료: 조달청, 총사업비 중간설계 적정성 검토서(2022. 11.)

〈표 IV-10〉 현행 대비 요구안 공사비 증가금액

(단위: 백만원)

구분	㉠현행	㉡증가비율	증가금액
물가상승률에 따른 공사비 증가분	25,908	17.37%	4,500
계획안(변동)에 따른 공사비 증가분	-	-	1,525
합계			6,025

자료: 총사업비 조정요구서(2023. 1.); 조달청, 총사업비 중간설계 적정성 검토서(2022. 11.)

(1) 물가상승에 따른 증가금액

물가상승률과 관련하여 요구안은 2018년 4분기에서 2022년 2분기까지의 물가상승률 17.37% 반영에 따른 공사비 증가분을 4,500백만원으로 제시하고 있으나, 본 재조사의 비용기준연도는 2022년 말이므로 비용 보정지수(건설투자 GDP 디플레이터: 2018년 4분기 → 2022년 4분기)를 적용하여 재산정한 검토금액은 5,596백만원으로 산정된다.

〈표 IV-11〉 물가변동분 증가금액 검토

(단위: 백만원)

구분	㉠현행 (2018년 4분기)	㉢보정지수 (2022년 4분기)	㉡보정금액 (㉠x㉢)	증감(㉡-㉠)
물가상승률에 따른 공사비 증가분	25,908	121.6	31,504	5,596

자료: 한국은행 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr/>), 건설투자 GDP 디플레이터

물가변동분 검토금액은 5,596백만원으로 요구안 금액 4,500백만원 대비 1,096백만원이 증가하는 것으로 나타났다.

금액 차이가 발생한 사유는 요구안에서는 2018년 4분기에서 2022년 2분기까지(3년 6개월)의 물가상승률만을 반영하였으나, 검토에서는 2018년 4분기에서 2022년 4분기까지(4년 0개월) 반영하였으며 상호 적용한 보정지수의 차이가 있기 때문이다.

〈표 IV-12〉 물가변동분 금액 비교

(단위: 백만원)

구분	㉠요구안	㉢검토금액	증감(㉢-㉠)
물가변동분 금액	4,500	5,596	1,096

자료: 연구진 작성

(2) 계획안에 따른 증가금액

계획안(변동)에 따른 공사비 증가분 1,525백만원은 실시설계에 따라 ① 추모시설과 전시 시설의 기능을 분리하여 두 동으로 배치하고, 공용공간 면적의 증가 및 보행육교 통합설계 ② 대상지 조건을 반영한 파일로 지지력을 확보하는 방식의 기초구조 형식 적용에 따른 것으로 주무부처는 증액 사유를 설명하고 있지만 각 사항에 대한 세부 증가금액은 제시하고 있지 않다.

[그림 IV-1] 현행(기본계획) 및 요구안(실시설계) 배치도



자료: 조달청, 총사업비 중간설계 적정성 검토서(2022. 11.)

먼저 한 개 동으로 계획된 현행 계획안은 실시설계에서 추모시설과 전시시설의 기능을 분리하여 두 개 동으로 계획되었다. 일반적으로 면적이 같더라도 두 개 동으로 건축물이 분리되면 한 개 동 대비 표면적이 넓어져 이에 따른 외장, 창호공사, 설비공사 등도 많아 지므로 공사비도 증가하게 된다.

요구안의 시설규모는 기존 사업계획 적정성 재검토(한국개발연구원, 2019)의 규모 3,805㎡ 대비 약 140㎡가 증가한 3,944.68㎡로 변경되었다. 조달청의 「총사업비 중간설계 적정성 검토서」(2022. 11.)에서는 3,930.97㎡로 125.97㎡가 증가한 규모로 검토되었으나, 이후 수유실 8.79㎡, 화장실 복도 4.92㎡, 합계 13.71㎡가 추가되어 최종 요구안은 3,944.68㎡가 되었다. 현행 대비 요구안의 증가면적 140㎡(현행 대비 약 4% 증가)는 대부분 로비, 복도, 계단실 등의 공용면적 증가분으로 건축물이 한 개 동에서 두 개 동으로 분리되면서 이에 따라 증가한 것으로 판단된다.

<표 IV-13> 현행 및 요구안의 연면적 증가 비교

(단위: ㎡)

구분	㉠현행	중간설계적정성검토(조달청)	㉢요구안	증감(㉢-㉠)
연면적	3,805	3,930.97	3,944.68	140
전단계 대비 증가면적	-	125.97	13.71	

자료: 연구진 작성

둘째, 실시설계에서는 경사로, 계단, 엘리베이터로 구성된 보행육교를 계획하고 있으며, 역사문화공원의 주진입부와 주차장 부지는 대전과 옥천을 연결하는 도로로 단절되어 공원을 방문하는 어린이, 노약자 등의 보행 안전과 편리성을 확보하고 지형으로 인한 레벨 차이를 극복하기 위한 보행육교 도입으로 공사비가 증가하였다고 설명하고 있다.

[그림 IV-2] 현행(기본계획) 및 요구안(실시설계) 보행육교



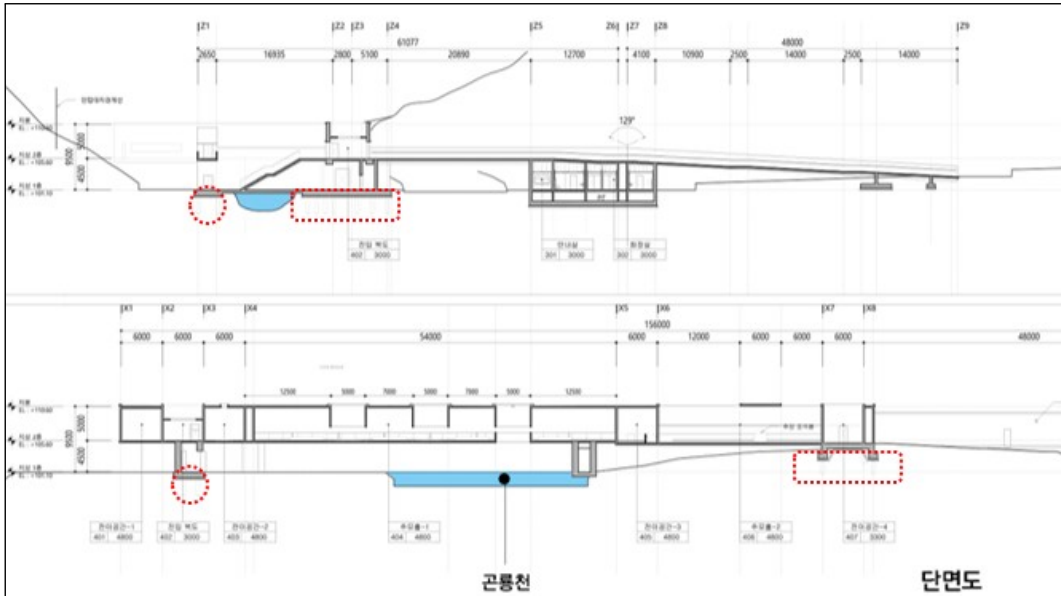
자료: 행정안전부, 건축계획 설명자료(2023. 3.)

보행육교를 계획하지 않으면 주차장과 공원 사이는 횡단보도를 통하여 진출입을 할 수밖에 없으며 개별, 단체 방문객의 안전 확보와 원활한 차량 흐름을 유도하는 측면에서는 보행육교를 설치하는 것이 계획적으로는 적절한 것으로 판단된다.

셋째, 추모홀 하부 지반은 하천(곤룡천) 주변으로 지내력이 불량한 부분인 점을 고려함과 동시에 우기에 하천 범람 등으로 인한 피해를 방지하기 위해 직접기초가 아닌 파일기초로 계획하여 공사비가 증가한 것으로 설명하고 있다. 일반적으로 지반 지내력(bearing capacity of soil)³⁴⁾이 우수한 곳은 직접기초로 시공하지만, 지내력이 낮은 하천변 등의 연약지반이나 상부의 하중을 견디지 못할 경우 파일을 이용하여 하부의 견고한 지반으로 하중을 전달시키도록 하는 파일기초를 사용한다.

34) 지반의 허용 지지력. 허용 지내력이란 하중을 견딜 수 있는 한도를 말함

[그림 IV-3] 요구안(실시설계) 추모홀 기초파일 단면도



자료: 행정안전부, 건축계획 설명자료(2023. 3.)

말뚝(PILE)의 종류에는 여러 가지가 있으나, 지반공사에는 일반콘크리트 말뚝 대비 내구성
성이 크며, 경제성이 높은 기성콘크리트 말뚝인 pre-tension 고강도 PHC 말뚝을 가장 많
이 사용한다. 실시설계에서도 해당 PHC 말뚝을 적용하고 있으며, 연약지반에 적합한 파일
공법으로 판단된다. 또한 적용된 PHC 말뚝(500mm×80mm×10m, 1종) 수량은 당초
73본에서 조달청 설계적정성 검토에 따라 지반조사서 결과를 반영하여 파일 길이가 짧은
PHC 말뚝(500mm×80mm×6m, 7m 2종) 66본으로 변경 적용한 것으로 확인된다.

마지막으로 주무부처에서는 계획안 변동으로 인하여 요구안 공사비가 현행 대비 증가하
였다고 설명하고 있으나, 검토 결과 본 사업의 현행 공사비³⁵⁾에 대한 세부적인 설계도서
부재한 상황에서 개별 항목의 계획변동에 따른 요구안(실시설계) 공사비 증가로 판단하기보
다는 물가상승률, 설계 등 포괄적인 영향으로 인하여 공사금액이 증가한 것으로 판단된다.

35) 현행 공사비 25,908백만원은 한국개발연구원, 「전국단위 위령시설 건립공사 사업계획 적정성 재검토」(2019)에
따른 금액으로 배치도, 조감도 이외에 세부 설계도서는 부재함

2) 공사비 검토

본 재조사에서는 공사비 적정성 검토를 위하여 상기 시설별 유사시설 발주사례 및 관련 지침 등을 통하여 요구안의 시설별 공사비(단가)의 적정성을 검토하고자 한다.

가) 건축공사비

(1) 요구안의 건축공사비 단가

요구안 건축(시설)공사비 단가는 부가가치세를 포함하여 4,340,104원/㎡ 수준으로 분석된다.

〈표 IV-14〉 요구안의 건축시설 공사비 단가

구분	연면적(㎡)	공사비(백만원)	공사단가(㉔/㉔) (부가세 포함)	공사단가 (부가세 제외)
건축시설	3,944.68	17,120	4,340,104원/㎡	3,945,549원/㎡

주: 2022년 기준금액

자료: 행정안전부, 질의답변서(2023. 9.) 총괄원가계산서

(2) 건축시설 공사비 검토

건축시설은 크게 추모공간과 전시공간으로 나눌 수 있으며, 최근의 건축공사비 경향을 반영하기 위하여 조달청 「공사비정보광장」에서 가급적 최근 3년간 발주된 연면적 5천㎡ 이하의 유사 추모시설과 전시시설의 건축공사비 단가를 각각 조사하였다.

① 유사시설의 건축공사비 단가 검토

유사 규모 추모시설의 건축공사비 단가 평균은 부가가치세를 포함하여 4,223,019원/㎡ 수준으로 나타났다.

〈표 IV-15〉 연면적 5천㎡ 이하의 유사 추모시설 건축공사비 단가 평균

사례	발주시기	연면적 (㎡)	공사단가 (부가세 포함)	공사단가 (부가세 제외)
의성군 공설봉안당 건립공사	2023년	1,197	4,086,304원/㎡	3,714,821원/㎡
양구 봉안당 신축 건립공사	2022년	832	4,904,768원/㎡	4,458,880원/㎡
춘천 제2안식의 집(봉안당) 건립공사	2021년	1,608	3,677,984원/㎡	3,343,622원/㎡
평균		1,212	4,223,019원/㎡	3,839,108원/㎡

주: 2022년 말 보정금액

자료: 조달청, 공사비정보광장, <http://pcae.g2b.go.kr>, 검색일자: 2023. 7. 11.

유사 규모 전시시설의 건축공사비 단가 평균은 부가가치세를 포함하여 4,401,840원/㎡
으로 나타났다.

〈표 IV-16〉 연면적 5천㎡ 이하의 유사 전시시설 건축공사비 단가 평균

사례	발주시기	연면적 (㎡)	공사단가 (부가세 포함)	공사단가 (부가세 제외)
진주 실크박물관 건립공사	2023년	2,932	4,785,191원/㎡	4,350,174원/㎡
국토녹화 50주년 기념관 건립공사	2022년	3,841	4,198,105원/㎡	3,816,459원/㎡
국립나주박물관 디지털 복합문화관	2022년	4,393	4,222,225원/㎡	3,838,386원/㎡
평균		3,722	4,401,840원/㎡	4,001,673원/㎡

주: 2022년 말 보정금액

자료: 조달청, 공사비정보광장, <http://pcae.g2b.go.kr>, 검색일자: 2023. 7. 11.

② 시설 용도별 면적 구분

건축공사비 산정을 위하여 먼저 검토안의 시설면적을 크게 추모공간과 전시공간으로 나누면 26.1% 대 73.9%이며, 이에 연계되는 공간인 교육, 사무/편의, 옥외시설, 공용공간을 해당 비율별로 나누어 배분하여 시설별 면적을 구분하면 추모공간 1,027.70㎡, 전시공간 2,916.98㎡로 산정된다.

〈표 IV-17〉 검토안 기준 시설 용도별 면적 구분

(단위: ㎡)

구분	㉠면적	㉡비율	㉢비율별 연계공간 배분	합계(㉠+㉢)
추모공간	438.21	26.1%	589.49	1,027.70
전시공간	1,243.79	73.9%	1,673.19	2,916.98
소계	1,682.00	100.0%	2,262.68	3,944.68
교육/사무/공용 등	2,262.68			

자료: 연구진 작성

대안의 시설별 면적을 구분하면 추모공간 1,019.32㎡, 전시공간 2,893.19㎡로 산정된다.

〈표 IV-18〉 대안 기준 시설 용도별 면적 구분

(단위: m²)

구분	㉑면적	㉒비율	㉓비율별 연계공간 배분	합계(㉑+㉓)
추모공간	438.21	26.1%	581.11	1,019.32
전시공간	1,243.79	73.9%	1,649.40	2,893.19
소계	1,682.00	100.0%	2,230.51	3,912.51
교육/사무/공용 등	2,230.51			

자료: 연구진 작성

③ 건축공사비 산정

앞서 조사된 유사시설의 건축공사비 단가 평균을 적용한 건축공사비는 부가가치세를 포함하여 검토안 17,213백만원, 대안 17,073백만원으로 검토되었다.

〈표 IV-19〉 검토안의 건축시설 공사비 산정

(단위: 백만원)

구분	㉑공사단가(원/m ²)	㉒용도별 면적	금액(㉑×㉒)	금액(부가세 제외)
추모시설	4,223,019	1,027.70m ²	4,340	3,945
전시시설	4,401,840	2,916.98m ²	12,840	11,673
㉑소계		3,944.68m ²	17,180	15,618
㉒신재생에너지 추가공사비			33	30
합계(㉑+㉒)			17,213	15,648

자료: 연구진 작성

〈표 IV-20〉 대안의 건축시설 공사비 산정

(단위: 백만원)

구분	㉑공사단가(원/m ²)	㉒용도별 면적	금액(㉑×㉒)	금액(부가세 제외)
추모시설	4,223,019	1,019.32m ²	4,305	3,913
전시시설	4,401,840	2,893.19m ²	12,735	11,578
㉑소계		3,912.51m ²	17,040	15,491
㉒신재생에너지 추가공사비			33	30
합계(㉑+㉒)			17,073	15,521

자료: 연구진 작성

④ 신재생에너지 추가공사비 산정 내역

〈표 IV-19〉 및 〈표 IV-20〉에서 적용한 신재생에너지 추가공사비 산출 내역은 다음과 같다. 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급촉진법」(이하 「신재생에너지법」) 제12조 제2항 및 동법 시행령 제15조는 국가 및 지방자치단체, 공공기관, 정부출연기관 등이 신축·증축 또는 개축하는 연면적 1,000㎡ 이상 건축물에 대해 예상 에너지 사용량의 일정 비율을 신·재생에너지로 충당하도록 신재생에너지 설비 설치를 의무화하고 있다.

〈표 IV-21〉 신·재생에너지의 공급의무 비율

해당연도	2020~2021	2022~2023	2024~2025	2026~2027	2028~2029	2030년 이후
공급의무 비율(%)	30	32	34	36	38	40

자료: 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법 시행령」 [별표2] 신·재생에너지의 공급의무 비율

본 사업의 비용 기준연도는 2022년 말이지만, 사업계획안의 설계 인허가 시점은 2024년으로 예상되므로 2022년에 해당하는 32%의 신재생에너지 설치규모를 산정 후, 증가하는 금액을 추정하여 공사비 단가에 반영할 필요가 있다. 이는 공급의무 비율 기준연도 변동에 따른 공사비 향후 증가분으로서 증가(32% → 34%)되는 증분 비율(2%)에 해당하는 추가 공사비를 신재생에너지 설치비에 선반영한다.

다만 신·재생에너지 설치 (추가)공사비는 향후의 신재생에너지 공급의무 비율을 비용 기준연도 기준으로 미리 반영하는 것으로서 공사단계에서 부족할 수도 있는 최소한의 비용을 현 단계에서 미리 반영하는 것이므로 절대적인 비용은 아님을 전제로 한다.

신·재생에너지 공급의무 비율의 산정기준 및 방법은 다음과 같다.

〈표 IV-22〉 신·재생에너지 공급의무 비율의 산정기준 및 방법

구분	산정식
신·재생에너지 공급의무 비율	①신·재생에너지 생산량 ÷ ⑥예상 에너지 사용량 × 100
⑥예상에너지사용량	건축 연면적 ¹⁾ × 단위에너지사용량 ²⁾ × 지역계수
①신·재생에너지 생산량	원별 설치규모 ⁴⁾ × 단위 에너지생산량 ³⁾ × 원별 보정계수 ⁵⁾

주: 1) 건축연면적 중 주차장 면적은 연면적에서 제외함

2) 단위에너지사용량이란 용도별 건축물의 단위면적당 연간 사용이 예측되는 에너지의 양을 말함

3) 단위에너지생산량은 신·재생에너지원별 단위 설치규모에서 연간 생산되는 에너지 양을 말함

4) 원별 설치규모란 설치계획을 수립한 신·재생에너지원의 규모를 말함

5) 원별 보정계수란 신·재생에너지원별 연간 에너지생산량을 보정하기 위한 계수임

자료: 「신·재생에너지 설비의 지원 등에 관한 규정」(산업통상자원부 고시 제2022-175호)

공급의무 비율의 산정기준 및 방법은 산업통상자원부 고시 제2022-175호의 신·재생에너지 설비의 지원 등에 관한 규정 [별표 2] 신·재생에너지 공급의무 비율의 산정기준 및 방법에 근거하여 산정하였다. 본 사업의 건축물 용도 분류에 따라 문화 및 집회시설의 단위에너지사용량 412.03kWh/m²·yr를 적용한다.

〈표 IV-23〉 단위에너지사용량

(단위: kWh/m²·yr)

구분		단위에너지사용량	구분		단위에너지사용량
공공용	교정 및 군사시설	392.07	문교·사회용	문화 및 집회시설	412.03
	방송통신시설	490.18		종교시설	257.49
	업무시설	371.66		의료시설	643.52
	판매 및 영업시설	408.45		교육연구시설	231.33
상업용	운수시설	374.47		노유자시설	175.58
	업무시설	374.47		수련시설	231.33
	숙박시설	526.55		운동시설	235.42
	위락시설	400.33		묘지관련시설	234.99
				관광휴게시설	437.08
				장례식장	234.99

자료: 「신·재생에너지 설비의 지원 등에 관한 규정」(별표 2)(산업통상자원부 고시 제2022-175호)

본 사업대상지는 대전광역시에 있으므로 지역계수 1.00을 적용하여 검토하였다.

〈표 IV-24〉 지역계수

구분	지역계수	구분	지역계수	구분	지역계수	구분	지역계수
서울	1.00	대전	1.00	대구	1.04	전남	0.99
인천	0.97	충북	1.00	부산	0.93	제주	0.97
경기	0.99	전북	1.04	경남	1.00	-	-
강원 영서	1.00	충남 세종	0.99	울산	0.93	-	-
강원 영동	0.97	광주	1.01	경북	0.98	-	-

자료: 「신·재생에너지 설비의 지원 등에 관한 규정」(별표 2)(산업통상자원부 고시 제2022-175호)

본 시설의 예상에너지 연간사용량 산정 결과는 다음과 같다.

〈표 IV-25〉 에너지 연간사용량 산정

구분		연면적 (㎡)	단위에너지사용량 (kWh/㎡·yr)	지역계수	예상에너지 연간사용량 (kWh/yr)
에너지 연간사용량	검토안	3,945	412.03	1.00	1,625,327
	대안	3,913	412.03	1.00	1,612,071

자료: 연구진 작성

공급의무 비율을 전제로 한 신·재생에너지량은 다음과 같다.

〈표 IV-26〉 기준별 공급의무 비율 에너지 연간사용량 산정

구분		예상에너지사용량 (kWh/yr)	공급의무 비율 (%)	신·재생에너지량 (kWh/yr)
검토안	기존 기준	1,625,327	32	520,105
	변경 기준	1,625,327	34	552,611
대안	기존 기준	1,612,071	32	515,863
	변경 기준	1,612,071	34	548,104

자료: 연구진 작성

단위에너지생산량 및 원별 보정계수의 신·재생에너지원은 사업계획에서 세부계획을 제시하고 있지 않으므로 본 조사에서는 수직밀폐형 지열시스템과 태양광 고정식을 각 50%의 비율로 적용하여 산정하였다.

〈표 IV-27〉 단위에너지생산량 및 원별 보정계수

신·재생에너지원		단위에너지생산량		원별 보정계수
태양광	고정식	1,358	kWh/kW·yr	1.56
	추적식	1,765		1.68
	BIPV	923		5.48
태양열	평판형	596	kWh/㎡·yr	1.42
	단일진공관형, 이중진공관형	745		1.14
	공기식무창형	487		1.37
	공기식유창형	557		2.57

〈표 IV-27〉의 계속

신·재생에너지원		단위에너지생산량		원별 보정계수
지열에너지	수직밀폐형	864	kWh/kW·yr	1.09
	개방형	864		1.00

자료: 「신·재생에너지 설비의 지원 등에 관한 지침」(신·재생에너지센터 공고 제2022-9호)

상기에서 산정된 설치용량에 시설물별 단위에너지생산량, 원별 보정계수, 공사비 단가를 곱하여 설치공사비를 산정하였다. 산정 내용은 다음과 같다.

〈표 IV-28〉 신·재생에너지 설치공사비 산정

구분		신재생에너지량 (kWh/yr)	단위에너지생산량 (kWh/m ² ·yr)	원별 보정계수	설치용량 (kW)	단가 (천원/kW)	설치공사비 (백만원)	
검 토 안	기 존 기 준	지열	260,053	864	1.09	276	1,156	319
		태양광	260,053	1,358	1.56	123	1,485	183
		소계	520,105					502
	변 경 기 준	지열	276,306	864	1.09	293	1,156	339
		태양광	276,306	1,358	1.56	130	1,485	193
		소계	552,611					532
대 안	기 존 기 준	지열	257,932	864	1.09	274	1,156	317
		태양광	257,932	1,358	1.56	122	1,485	181
		소계	515,863					498
	변 경 기 준	지열	274,052	864	1.09	291	1,156	336
		태양광	274,052	1,358	1.56	129	1,485	192
		소계	548,104					528

주: 설치공사비 단가는 한국에너지공단 신재생에너지센터의 2022년도 융복합지원사업 설비 및 지원 단가 중 태양광, 지열설비 단가 적용

자료: 연구진 작성

설치공사비 산정 결과를 반영한 공급의무 비율 대비 순증액은 부가가치세를 포함하여 검토안 33백만원, 대안 33백만원으로 산정되었다.

〈표 IV-29〉 신·재생에너지 설치공사비 순증 공사비

(단위: 백만원)

구분		㉠ 기존 기준 설치공사비	㉡ 변경 기준 설치공사비㉡	순증 공사비 (㉡-㉠)	순증 공사비 (부가세 포함)
신·재생에너지 설치 순증액	검토안	502	532	30	33
	대안	498	528	30	33

자료: 연구진 작성

⑤ 건축공사비 비교

앞서 조사된 유사시설의 건축공사비 단가 평균을 적용한 건축공사비는 부가가치세를 포함하여 검토안 17,213백만원, 대안 17,073백만원으로 검토되었으나, 요구안 공사비는 검토안 및 대안의 공사비와 유사한 수준으로 판단된다.

〈표 IV-30〉 유사시설 공사단가를 적용한 건축공사비 비교

(단위: 백만원)

구분	㉠요구안	유사사례 단가 적용		증감(㉡-㉠)	증감(㉢-㉠)
		㉡검토안	㉢대안		
건축공사비	17,120	17,213	17,073	93	-47

주: 부가가치세 포함

자료: 연구진 작성

이에 따라 요구안 공사비는 검토안 대비 과도하지 않은 것으로 판단되어 요구안의 건축공사비 단가 4,340,104원/㎡을 검토안 및 대안에서 준용하여 건축공사비를 재산정하였다.

〈표 IV-31〉 건축시설 공사비 재산정

(단위: 백만원)

구분	㉠공사단가(원/㎡)	㉡연면적(㎡)	금액(㉠×㉡)	금액(부가세제외)
검토안	4,340,104	3,944.68	17,120	15,564
대안	4,340,104	3,912.51	16,981	15,437

주: 부가가치세 포함

자료: 연구진 작성

검토안 공사비는 요구안 금액과 동일하며, 시설규모가 조정된 대안 공사비는 요구안 대비 140백만원이 감소하였다.

〈표 IV-32〉 건축시설 공사비 비교

(단위: 백만원)

구분	㉠요구안	㉢검토안	㉡대안	증감 (㉢-㉠)	증감 (㉡-㉠)
건축시설 공사비	17,120	17,120	16,981	0	-140

주: 부가가치세 포함

자료: 연구진 작성

나) 공원공사비

(1) 요구안의 공원공사비 단가

요구안의 공원(시설)공사비 단가는 부가가치세를 포함하여 141,354원/㎡ 수준으로 분석된다.

〈표 IV-33〉 요구안의 공원시설 공사비 단가

구분	㉠공원면적(㎡)	㉢공사비(백만원)	공사단가(㉢/㉠) (부가세 포함)	공사단가 (부가세 제외)
공원시설	85,371	12,068	141,354원/㎡	128,503원/㎡

주: 2022년 기준금액

자료: 행정안전부, 질의답변서(2023. 9.) 총괄원가계산서

(2) 공원시설 공사비 검토

공원 조성사업은 입지, 도입시설, 조성 유형에 따라 공사비 단가의 편차가 크므로 유사 공원시설의 조성 공사비 단가보다는 비교적 공사비 단가가 표준화된 한국토지주택공사의 「조경공사 설계대상별 단위공사비」(2020. 1.)의 단가 자료를 기준으로 요구안의 공원공사비의 적정성을 검토하였다.

① 공원공사비 단가 조사

먼저 최근 3개년간 조달청, 나라장터에서 발주된 유사 역사공원 조성 공사비 단가 평균은 부가가치세를 포함하여 179,052원/㎡ 수준으로 조사되었다.

〈표 IV-34〉 유사 역사공원 조성 공사비 단가 평균

구분(발주시기)	㉔공사비 (백만원)	㉕사업면적 (㎡)	공사단가 (원/㎡)(㉔/㉕)
대전 신안2역사공원 조성(2021년)	2,953	13,302	221,970
광주 5.18역사공원 조성(2020년)	3,984	36,630	108,770
남양주 흥유릉 역사공원 조성(2020년)	4,520	14,057	321,579
평균	3,819	21,330	179,052

주: 2022년 보정금액, 부가가치세 포함

자료: 조달청, 나라장터, <https://www.g2b.go.kr>, 검색일자: 2023. 7. 11.

그 외 한국토지주택공사의 「조경공사 설계대상별 단위공사비」에 따른 공원 유형별 공사 단가 중 역사공원의 단위공사비는 부가가치세를 포함하여 175,824원/㎡으로 조사되었다.

〈표 IV-35〉 공원 유형별 단위공사비

(단위: 원/㎡)

구분	유형별	공사단가	보정금액 (부가세제외)	보정금액 (부가세포함)	비고
생활권공원	소공원	135,000	159,840	175,824	
	어린이공원	195,000	230,880	253,968	
	근린공원	135,000	159,840	175,824	
주제공원	역사공원	135,000	159,840	175,824	○
	문화공원	135,000	159,840	175,824	
	수변공원	135,000	159,840	175,824	
	묘지공원	135,000	159,840	175,824	
	체육공원	135,000	159,840	175,824	

주: 2022년 말 보정금액, 단위공사비는 제경비 포함 가격 기준임

자료: 한국토지주택공사, 「조경공사 설계대상별 단위공사비」(2020. 1.)

본 사업의 공원 유형은 도시관리계획에서 역사공원으로 지정하고 있으므로 상기 공사단가에서 역사공원 단가 175,824원/㎡을 기준단가로 적용하여 요구안의 공원시설 공사비를 검토하였다.

〈표 IV-36〉 도시관리계획(공원조성) 결정(변경) 조서

공원명	위치	시설의 세분	면적(㎡)
산내평화역사공원	대전 동구 낭월동 12-2번지 일원	역사공원	85,371

자료: 도시관리계획(공원조성)결정(변경) 및 도시계획시설사업(산내평화역사공원 조성) 실시계획인가 고시(대전광역시 고시 제2023-115호)

② 공원공사비 비교

요구안 공원시설 공사비 단가 141,354원/㎡은 상기의 역사공원 공사 기준단가 175,824원/㎡ 대비 34,470원/㎡ 낮은 수준으로 나타났다.

〈표 IV-37〉 공원시설 공사비 단가 비교

(단위: 원/㎡)

구분	㉠요구안 단가	㉢기준단가(LH)	증감(㉢-㉠)
공원시설 공사비 단가	141,354	175,824	34,470

주: 부가가치세 포함
자료: 연구진 작성

이에 따라 요구안 공원시설 공사비 단가 ㎡당 141,354원은 기준 단가 대비 과도하지 않은 것으로 판단되어 검토안 및 대안의 공원시설 공사비는 요구안 금액 12,068백만원을 준용하였다.

〈표 IV-38〉 공원시설 공사비 비교

(단위: 백만원)

구분	㉠요구안	㉢검토안	㉡대안	증감 (㉢-㉠)	증감 (㉡-㉠)
건축시설 공사비	12,068	12,068	12,068	0	0

주: 부가가치세 포함
자료: 연구진 작성

다) 도로공사비

(1) 요구안의 도로공사비 단가

요구안에서는 기존 사업부지 내를 지나는 도로로 인하여 부지 상부 일부가 협소해지는 문제가 발생하여 사업부지에 인접하여 도로를 이설하는 계획을 수립하고 있으며, 해당 사항은 도시계획시설(도로)로 고시(대전광역시 동구 고시 제2022-98호, 2022. 8. 26.)되어 있다.

[그림 IV-4] 도시계획도로 이설 계획도



자료: 국토교통부, 토지이음, <https://www.eum.go.kr>, 검색일자: 2024. 1. 5.

요구안의 도로(시설) 공사비 단가는 부가가치세를 포함하여 m당 3,533,028원 수준으로 분석된다.

<표 IV-39> 요구안의 도로시설 공사비 단가

구분	㉠도로길이(m)	㉡공사비(백만원)	공사단가(㉢/㉠) (부가세 포함)	공사단가 (부가세 제외)
도로시설	777	2,745	3,533,028원/m	3,211,844원/m

주: 1) 2022년 기준금액

2) 계획도로 B=15m, L=777m 기준

자료: 행정안전부, 질의답변서(2023. 9.) 총괄원가계산서

(2) 도로시설 공사비 검토

본 재조사에서는 비교적 공사비 단가가 표준화된 한국토지주택공사의 「2022년 단지개발 사업 조성비 및 기반시설 설치비 추정자료」(2022. 7.)의 단가 자료를 기준으로 요구안의 도로공사비의 적정성을 검토하였다.

① 도로공사비 단가 조사

한국토지주택공사의 「2022년 단지개발사업 조성비 및 기반시설 설치비 추정자료」에 따른 2차로 신설(왕복)의 단위공사비는 4,772천원/m 수준으로 조사되었다.

〈표 IV-40〉 도로 유형별 단위공사비

(단위: 천원/m)

구분	단위공사비(부가세 제외)	단위공사비(부가세 포함)	비고
1차로 확장(편도)	2,062	2,268	
2차로 확장(편도)	2,310	2,541	
2차로 신설(왕복)	4,338	4,772	○
4차로 신설(왕복)	5,562	6,118	
6차로 신설(왕복)	5,861	6,447	

주: 2022년 말 기준금액, 전기, 조경 및 부대시설 등 포함 단가임

자료: 한국토지주택공사, 「2022년 단지개발사업 조성비 및 기반시설 설치비 추정자료」(2022. 7.)

본 사업의 도로 유형은 도시계획시설(도로) 고시 자료에서 폭원 15m(보도, 좌회전 차로, 길어깨 포함), 길이 777m로 지정하고 있으므로 상기 도로 유형별 단위공사비에서 2차로 신설(왕복) 단가 4,772천원/m을 기준단가로 적용하여 요구안의 도로시설 공사비를 검토하였다.

〈표 IV-41〉 도로 결정조서(교통시설)

구분	규모				기능	연장(m) (총길이)	주요경과지
	등급	류별	번호	폭원			
도로	중로	2	215	15m	보조간선	777 (2,655)	동구 낭월동 10-19

자료: 「도시계획시설(도로)사업 실시계획(경미한 변경)인가 고시」(대전광역시 동구 고시 제2022-98호, 2022. 8. 26.)

② 도로공사비 비교

요구안의 도로시설 공사비 단가 3,533,028원/m은 상기의 2차로 신설 공사 기준단가 4,771,800원/m 대비 1,238,772원/m이 낮은 것으로 나타났다.

〈표 IV-42〉 도로시설 공사비 단가 비교

(단위: 원/m)

구분	㉠요구안 단가	㉢기준단가(LH)	증감(㉢-㉠)
도로시설 공사비 단가	3,533,028	4,771,800	1,238,772

주: 부가가치세 포함

자료: 연구진 작성

이에 따라 요구안의 도로시설 공사비 단가 m당 3,533,028원은 기준단가 대비 과도하지 않은 것으로 판단되어 검토안 및 대안의 도로시설 공사비는 요구안 금액 2,745백만원을 준용하였다.

〈표 IV-43〉 도로시설 공사비 비교

(단위: 백만원)

구분	㉠요구안	㉢검토안	㉣대안	증감 (㉢-㉠)	증감 (㉣-㉠)
도로시설 공사비	2,745	2,745	2,745	0	0

주: 부가가치세 포함

자료: 연구진 작성

라) 공사비 종합

검토안 공사비는 31,933백만원으로 산정되어 요구안과 동일하며, 건축시설 규모가 감소한 대안 공사비는 31,793백만원으로 산정되어 요구안 대비 140백만원이 감소하였다.

〈표 IV-44〉 공사비 종합 비교

(단위: 백만원)

구분	㉠요구안	㉢검토안	㉣대안	증감 (㉢-㉠)	증감 (㉣-㉠)
건축시설	17,120	17,120	16,981	0	-140
공원시설	12,068	12,068	12,068	0	0
도로시설	2,745	2,745	2,745	0	0
합계	31,933	31,933	31,793	0	-140

주: 부가가치세 포함

자료: 연구진 작성

그 외 시설부대경비 산정을 위한 기준공사비는 부가가치세를 제외하고 상기 공사비에서 시설 및 공사유형에 따라 구분하여 다음과 같이 적용한다.

〈표 IV-45〉 시설부대경비 산정용 기준공사비

(단위: 백만원)

구분	유형별	검토안	대안
설계비/감리비	건축시설	15,564	15,437
	조경 및 토목시설(공원/도로)	13,466	13,466
조사및측량비 등/시설부대비		29,030	28,903

주: 부가가치세 제외

자료: 연구진 작성

나. 보상비

1) 사업부지 개요

사업부지는 자연녹지지역, 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」에 따른 개발제한구역으로 지정되어 있으며, 지목은 전, 임야, 도로, 구거, 대지 등으로 구성되어 있다.

사업부지는 당초 108,524㎡에서 보전지역(개발제한구역 환경평가 2등급지) 제척 및 민원발생에 따른 인접 잔여부지(7필지) 추가에 따라 사업부지면적은 102,002㎡로 변동되어 당초 대비 6,522㎡가 감소하였다. 세부적으로는 초기 「도시관리계획(도로, 공원) 결정 고시」(2021. 5.) 및 편입토지 지적측량 결과에 따라 편입토지 면적이 변경되었으며, 이후 「도시계획시설사업(산내평화역사공원 조성) 실시계획인가 고시」(2023. 6.)에 따라 부지면적이 감소하였다.

〈표 IV-46〉 현행 및 요구안의 부지면적 비교

구분	㉠현행	㉡요구안	증감(㉡-㉠)
부지면적	108,524㎡	102,002㎡	-6,522㎡

자료: 행정안전부, 제출자료(2023. 6.)

사업부지 면적 102,002㎡는 공원부지 85,371㎡, 도로부지 14,035㎡, 잔여지 2,596㎡로 구성되어 있으며, 잔여지는 공원부와 도로부 잔여지로 나누어져 있다.

〈표 IV-47〉 사업부지의 면적 구성

구분	㉔공원(역사공원)부지	㉖도로부지	㉚잔여지	합계(㉔~㉚)
부지면적	85,371㎡	14,035㎡	2,596㎡	102,002㎡
구성비율	83.7%	13.8%	2.5%	100.0%

자료: 행정안전부, 제출자료(2023. 6.)

사업부지는 국유지 75,661㎡(92필지), 구유지 5,627㎡(11필지), 사유지 20,714㎡(16필지), 합계 102,002㎡(119필지)로 구성되어 있으며, 119필지에 대한 토지조서 내역은 다음과 같다.

〈표 IV-48〉 소유자별 필지수 및 토지면적

구분	필지수	㉔공원	㉖도로	㉚잔여지	합계(㉔~㉚)
국유지(행안부, 타기관)	92필지	61,971㎡	11,593㎡	2,097㎡	75,661㎡
구유지(대전 동구청)	11필지	3,185㎡	2,442㎡	-	5,627㎡
사유지	16필지	20,215㎡	0㎡	499㎡	20,714㎡
합계	119필지	85,371㎡	14,035㎡	2,596㎡	102,002㎡

자료: 행정안전부, 제출자료(2023. 6.)

〈표 IV-49〉 토지조서

번호	지번 (낭월동)	지목	편입면적 (㎡)	소유자	부지별 용도구분(㎡)		
					공원부지	도로부지	잔여지
1	9-1	전	1,418.0	국유지	1,418		
2	9-2	전	1,196.0	사유지	1,196		
3	9-3	전	499.0	사유지			499
4	9-4	전	2,113.0	사유지	2,113		
5	10	창	298.0	국유지	298		
6	10-1	대	233.0	국유지	233		
7	10-2	도	61.0	구유지	61		
8	10-3	도	955.0	구유지	955		
9	10-4	전	212.0	국유지	212		
10	10-5	전	1,418.0	국유지	1,418		
11	10-6	임	2,831.0	국유지	2,831		

〈표 IV-49〉의 계속

번호	지번 (상월동)	지목	편입면적 (㎡)	소유자	부지별 용도구분(㎡)		
					공원부지	도로부지	잔여지
12	10-37	임	119.0	국유지		119	
13	10-8	임	416.0	국유지	416		
14	10-38	임	27.0	국유지		27	
15	10-9	임	1,337.0	국유지	1,337		
16	10-10	전	2,260.0	국유지	2,260		
17	10-11	대	263.0	사유지	263		
18	10-12	임	458.0	국유지	458		
19	10-13	대	73.0	사유지	73		
20	10-14	임	3,300.0	국유지	3,300		
21	10-39	임	293.0	국유지		293	
22	10-40	도	410.0	국유지		410	
23	10-16	도	215.0	국유지		215	
24	10-41	도	563.0	국유지	5	558	
25	10-18	도	307.0	국유지	165	142	
26	10-42	도	1,258.0	국유지	438	820	
27	10-43	도	60.0	국유지		60	
28	10-32	전	2,459.0	국유지	2,459		
29	10-33	과	1,591.0	국유지	1,591		
30	10-34	과	489.0	국유지	489		
31	10-44	임	1,054.0	국유지	1,054		
32	10-45	임	7.0	국유지		7	
33	11-1	대	263.0	사유지	263		
34	11-2	전	1,423.0	사유지	1,423		
35	11-23	전	225.0	국유지		225	
36	11-3	전	55.0	국유지			55
37	11-24	전	2.0	국유지			2
38	11-25	전	884.0	국유지	884		
39	11-26	전	778.0	국유지		778	
40	11-27	전	99.0	국유지		99	
41	11-4	전	231.0	국유지			231
42	11-28	전	507.0	국유지	507		

〈표 IV-49〉의 계속

번호	지번 (낭월동)	지목	편입면적 (㎡)	소유자	부지별 용도구분(㎡)		
					공원부지	도로부지	잔여지
43	11-29	전	987.0	국유지		987	
44	11-5	전	531.0	국유지	531		
45	11-6	도	194.0	국유지	194		
46	11-7	도	49.0	국유지	49		
47	11-8	대	694.0	국유지		694	
48	11-9	전	901.0	사유지	901		
49	11-30	전	6.0	국유지		6	
50	11-10	잡	196.0	사유지	196		
51	11-13	도	243.0	국유지	140	103	
52	11-14	전	448.0	국유지	448		
53	11-31	대	222.0	국유지		222	
54	11-16	전	496.0	국유지	496		
55	11-17	전	217.0	국유지	173	44	
56	11-18	전	532.0	국유지			532
57	11-32	전	620.0	국유지	620		
58	11-33	전	562.0	국유지		562	
59	11-19	전	20.0	국유지	20		
60	11-20	전	362.0	국유지			362
61	11-34	전	382.0	국유지	382		
62	11-35	전	659.0	국유지		659	
63	11-21	전	163.0	국유지			163
64	11-36	전	927.0	국유지	927		
65	11-37	전	613.0	국유지		613	
66	11-22	전	67.0	국유지	67		
67	12-1	전	3,496.0	국유지	3,496		
	12-1	전	171.0	국유지			171
68	12-2	전	350.0	국유지	350		
69	12-22	전	832.0	국유지		832	
70	12-23	전	2,345.0	국유지	2,345		
71	12-8	답	272.0	국유지			272
72	12-24	답	597.0	국유지	597		

〈표 IV-49〉의 계속

번호	지번 (낭월동)	지목	편입면적 (㎡)	소유자	부지별 용도구분(㎡)		
					공원부지	도로부지	잔여지
73	13	전	3,255.0	국유지	3,255		
74	13-1	전	800.0	국유지	800		
75	13-2	전	836.0	사유지	836		
76	13-3	전	41.0	국유지	41		
77	13-6	임	8,315.0	국유지	8,315		
78	13-7	임	103.0	국유지		103	
79	13-8	임	1,012.0	국유지	1,012		
80	282	천	3,035.0	국(환경부)	3,035		
81	283	도	238.0	국(국토부)	238		
82	284	잡	553.0	국(기재부)	553		
83	284-1	도	111.0	국(국토부)	111		
84	297	구	4,053.0	국(농림부)	4,053		
85	297-1	구	289.0	국(기재부)	289		
86	298	구	5,374.0	국(환경부)	3,924.0	1,450	
87	산4-3	임	1,325.0	사유지	1,325		
88	산4-68	임	1.0	국유지		1	
89	산4-69	임	3,692.0	사유지	3,692		
90	산4-11	임	143.0	국유지			143
91	산4-70	임	22.0	국유지	22		
92	산4-71	임	381.0	국유지		381	
93	산4-72	임	41.0	국유지	41		
94	산4-73	임	901.0	국유지		901	
95	산4-74	임	155.0	국유지		155	
96	산4-75	임	360.0	국유지	360		
97	산4-76	임	1.0	국유지		1	
98	산4-77	임	20.0	국유지		20	
99	산4-78	임	290.0	국유지		290	
100	산4-19	도	1,555.0	국유지	1,318	237	
101	산4-20	임	378.0	국유지	378		
102	산4-79	임	144.0	국유지		144	
103	산4-80	임	214.0	국유지		214	

〈표 IV-49〉의 계속

번호	지번 (낭월동)	지목	편입면적 (㎡)	소유자	부지별 용도구분(㎡)		
					공원부지	도로부지	잔여지
104	산4-81	임	84.0	국유지		84	
105	산4-82	임	15.0	국유지	15		
106	산4-83	임	1,376.0	국유지		1,376	
107	산4-39	임	315.0	국유지	315		
108	산4-84	임	65.0	국유지		65	
109	산4-85	임	10.0	국유지	10		
110	산4-86	임	138.0	국유지		138	
111	산6-3	임	571.0	사유지	571		
112	산6-4	임	8.0	사유지	8.0		
113	산7	임	1,600.0	국(산림청)	1,600		
114	산13-17	임	7,322.0	사유지	7,322		
115	산14-1	임	1,783.0	국(산림청)	1,783.0		
116	산14-22	임	64.0	국유지	64.0		
117	78-12	임	33.0	사유지	33.0		
118	산4-26	임	145.0	국유지			145
119	산4-49	임	21.0	국유지			21
합계			102,002		85,371	14,035	2,596

주: 국유지로 기재되어 있는 필지는 매입을 통한 행정안전부 소유 또는 소유 예정 필지임
 자료: 행정안전부, 제출자료(2023. 12.)

2) 보상비 산정

가) 용지보상비

용지보상비는 현행 15,557백만원에서 사유지인 추가 매입부지의 토지보상을 위한 산정 금액 1,818백만원을 추가하여 요구안 용지보상비는 17,375백만원으로 제시하고 있다.

〈표 IV-50〉 요구안의 용지보상비

(단위: 백만원)

구분	㉠현행	㉡추가매입부지보상비	요구안(㉠+㉡)
용지보상비	15,557	1,818	17,375

자료: 행정안전부, 총사업비 조정요구서(2023. 1.)

「타당성재조사 착수회의 자료」(한국조세재정연구원, 2023. 3.)에서는 용지보상비 추정 기준으로 ① 감정평가 ② 주변 유사 개발사업의 보상 사례 ③ 보상배율을 순서에 따라 적용하도록 기술하고 있다.

이에 따라 본 재조사에서는 요구안 추가 매입부지에 대한 감정평가(2022년 12월) 용지보상비 1,818백만원을 검토안 및 대안에서 동일하게 준용하였다.

〈표 IV-51〉 용지보상비 감정평가 내역

(단위: 천원)

구분	용지보상 감정평가액	비고
낭월동 9-1	305,343	1,696,160(공원부지)
낭월동 9-2	257,539	
낭월동 9-4	447,184	
낭월동 산4-69	655,037	
낭월동 산6-3	30,628	
낭월동 산6-4	429	
낭월동 9-3	103,371	121,988(잔여지)
낭월동 산4-26	16,262	
낭월동 산4-49	2,355	
합계	1,818,147	1,818,147

주: 3개 감정평가법인 평균 감정평가액

자료: 행정안전부, 제출자료(2023. 2.)

용지보상비는 검토안 및 대안이 요구안과 동일하게 17,375백만원으로 산정되었다.

〈표 IV-52〉 용지보상비 비교

(단위: 백만원)

구분	요구안	검토안	대안
용지보상비	17,375	17,375	17,375

자료: 연구진 작성

나) 지장물보상비

지장물 보상비는 현행 2,993백만원에서 사유지인 추가 매입부지의 지장물 보상을 위한 산정금액 151백만원을 추가하여 요구안 지장물 보상비는 3,144백만원으로 제시하고 있다.

〈표 IV-53〉 요구안의 지장물보상비

(단위: 백만원)

구분	㉔현행	㉕추가매입부지의 지장물보상비	요구안(㉔+㉕)
지장물보상비	2,993	151	3,144

자료: 행정안전부, 총사업비 조정요구서(2023. 1.)

요구안의 지장물보상비는 감정평가 자료를 기준으로 제시하고 있으며, 본 재조사에서는 요구안 추가 매입부지의 지장물보상비에 대한 감정평가(2022년 12월) 지장물보상비 151백만원을 검토안 및 대안에서 동일하게 준용하였다.

〈표 IV-54〉 지장물보상비 감정평가 내역

(단위: 천원)

구분	지장물 보상 감정평가액	비고
남월동 9-1	50,973	
남월동 9-2	15,455	
남월동 9-4	19,914	
남월동 산4-69	32,352	
남월동 산6	32,410	
합계	151,105	

주: 3개 감정평가법인 평균 감정평가액

자료: 행정안전부, 제출자료(2023. 2.)

지장물보상비는 검토안 및 대안이 요구안과 동일하게 3,144백만원으로 산정되었다.

〈표 IV-55〉 지장물보상비 비교

(단위: 백만원)

구분	요구안	검토안	대안
지장물보상비	3,144	3,144	3,144

자료: 연구진 작성

다) 기타보상비

기타보상비는 현행 824백만원에서 농지보전부담금 및 개발제한구역보전부담금이 2,310백만원이 증가하여 요구안 기타보상비는 3,134백만원으로 제시하고 있다.

〈표 IV-56〉 요구안의 기타보상비

(단위: 백만원)

구분	㉔현행	㉔추가 기타보상비	요구안(㉔+㉔)
지장물보상비	824	2,310	3,134

자료: 행정안전부, 총사업비 조정요구서(2023. 1.)

세부적으로 요구안에서 제시한 기타보상비 중 농지보전부담금 696백만원, 개발제한구역 보전부담금 1,614백만원, 합계 2,310백만원이 증가하였다.

〈표 IV-57〉 기타보상비 항목별 증가 내역

(단위: 백만원)

구분	㉔현행	㉔요구안	증감(㉔-㉔)
농지보전부담금	0	696	696
개발제한구역보전부담금	410	2,024	1,614
감정평가수수료	67	67	0
지적측량수수료	289	289	0
권리이전비	7	7	0
이주대책 보상비	51	51	0
합계	824	3,134	2,310

자료: 행정안전부, 제출자료(2023. 2.)

(1) 농지보전 부담금 검토

농지보전부담금은 「농지법」 제38조(농지보전부담금)에 의거 농지전용 시 농지의 보전·관리 및 조성을 위하여 부과하는 금액이며, 「농지법 시행령」 제53조(부과기준 및 부과기준 일)에 따라 해당 농지전용면적의 개별공시지가의 100분의 30으로 산정하되, 산정한 농지보전부담금의 제곱미터당 금액이 농림축산식품부령으로 정하는 금액을 초과하는 경우에는 농림축산식품부령으로 정하는 금액(「농지법 시행규칙」 제47조의2(농지보전부담금의 제곱미터당 상한 금액))을 농지보전부담금의 제곱미터당 금액으로 한다.

〈표 IV-58〉 농지보전부담금 산정기준

구분	기준	비고
농지보전부담금 기준	개별공시지가의 30%	(단, 50,000원/㎡ 초과시에는 50,000원/㎡)

자료: 「농지법 시행령」 제53조 및 「농지법 시행규칙」 제47조의2

또한 「농지법」 제2조(정의)에서는 “농지”란 전·답, 과수원, 그 밖에 법적 지목(地目)을 불문하고 실제로 농작물 경작지 또는 대통령령으로 정하는 다년생식물 재배지로 이용되는 토지로 기술하고 있다.

농지보전부담금은 지목이 전, 답 등 33필지의 합계 40,521㎡를 대상으로 각 필지별 개별공시지가의 30%를 적용하여 산정하였으며, 요구안에서는 2022년 1월 기준의 공시지가를 적용하였으나, 본 재조사에서는 2023년 1월 기준의 공시지가를 적용하여 산정하였다.

또한 「농지법」 제38조(농지보전부담금) 제6항 및 「농지법시행령」 제52조(농지보전부담금의 감면)에 의거하여 국가나 지방자치단체가 공용 목적이나 공공용 목적으로 농지를 전용하는 경우, 부담금의 50%를 감면하도록 정하고 있으므로 본 재조사에서도 산정된 공시지가 금액의 감면 비율 50%를 적용하였다.

〈표 IV-59〉 농지보전부담금 감면기준

구분	감면비율	
	농업진흥지역 안	농업진흥지역 밖
국가 또는 지방자치단체가 설치하는 공용·공공용 시설 (주된 사업의 부지 안에 설치되는 공용·공공용 시설)	50%	50%

자료: 「농지법 시행령」(별표 2) 농지보전부담금 감면대상 및 감면비율(2022. 6. 28.)

위에 따른 농지보전부담금은 다음과 같이 합계 658백만원으로 산정되었다.

〈표 IV-60〉 농지보전부담금 산정

(단위: 원)

지번 (농월동)	지목	㉠편입면적 (㎡)	㉡공시지가 (원/㎡)	㉢공시지가 금액 (㉡×30%)	농지전용부담금 (㉢×감면50%)
9-1	전	1,418.0	50,900	15,270	10,826,430
9-2	전	1,196.0	50,900	15,270	9,131,460
9-4	전	2,113.0	50,900	15,270	16,132,755
10-4	전	212.0	142,200	42,660	4,521,960
10-5	전	1,418.0	142,200	42,660	30,245,940
10-10	전	2,260.0	127,100	38,130	43,086,900
10-32	전	2,459.0	142,200	42,660	52,450,470
10-33	과	1,591.0	149,700	44,910	35,725,905

〈표 IV-60〉의 계속

(단위: 원)

지번 (낭월동)	지목	㉔편입면적 (㎡)	㉒공시지가 (원/㎡)	㉓공시지가 금액 (㉒×30%)	농지전용부담금 (㉓×감면50%)
10-34	과	489.0	149,700	44,910	10,980,495
11-2	전	1,423.0	149,700	44,910	31,953,465
11-25	전	884.0	137,700	41,310	18,259,020
11-28	전	507.0	149,700	44,910	11,384,685
11-5	전	531.0	217,000	50,000	13,275,000
11-9	전	901.0	142,200	42,660	19,218,330
11-14	전	448.0	148,700	44,610	9,992,640
11-16	전	496.0	149,700	44,910	11,137,680
11-17	전	173.0	148,700	44,610	3,858,765
11-32	전	620.0	142,200	42,660	13,224,600
11-19	전	20.0	142,200	42,660	426,600
11-34	전	382.0	119,400	35,820	6,841,620
11-36	전	927.0	137,700	41,310	19,147,185
11-22	전	67.0	119,400	35,820	1,199,970
12-21	전	3,496.0	127,100	38,130	66,651,240
12-2	전	350.0	127,100	38,130	6,672,750
12-23	전	2,345.0	127,100	38,130	44,707,425
12-24	답	597.0	119,400	35,820	10,692,270
13	전	3,255.0	168,000	50,400	82,026,000
13-1	전	800.0	13,500	4,050	1,620,000
13-2	전	836.0	127,100	38,130	15,938,340
13-3	전	41.0	148,700	44,610	914,505
297	구	4,053.0	47,400	14,220	28,816,830
297-1	구	289.0	47,400	14,220	2,054,790
298	구	3,924.0	42,367	12,710	24,937,020
합계	33필지	40,521	-	-	658,053,045

주: 2023년 1월 공시지가 기준

(2) 개발제한구역 보전부담금 검토

「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제21조(개발제한구역 보전 부담금)에 따라 개발제한구역에서 토지형질 변경 및 건축물 건축허가를 받는 경우 개발제한구역 보전 부담금을 부과할 수 있다.

본 재조사에서는 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제24조(부담금의 산정 기준) 및 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 제36조(부담금의 산정기준)에 따라 개발제한구역 보전부담금을 산정하였다.

「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 2023. 8. 16.

제24조(부담금의 산정 기준)

개발제한구역 보전부담금 = (개발제한구역이 있는 특별자치시·특별자치도·시·군 또는 자치구의 개발제한구역 외의 지역에 위치하는 같은 지목에 대한 개별공시지가의 평균치 - 허가 대상 토지의 개별공시지가) × 허가 받은 토지형질변경 면적과 건축물 바닥면적의 2배 면적 × 100분의 150의 범위에서 별표에서 규정하는 시설별 부과율

개발제한구역 보전부담금은 상기 산정식에 따라 산정하여 1,614백만원으로 산정되었다. 다만 개발제한구역 보전부담금은 2022년 기투입 금액이 있으므로 공시지가는 2022년 1월 기준의 공시지가를 적용하였으며, 납부시기에 따라 금액이 변동될 수 있다.

〈표 IV-61〉 개발제한구역 보전부담금 산정

지번	지목	㉠건축물 바닥면적	㉡건축물 바닥면적×2	㉢공시 지가 (원/㎡)	㉣구역의 평균값 (원/㎡)	㉤차액 (원) (㉣-㉢)	㉦산출액(원) (㉢×㉤)	㉧ 부과율	부담금 (㉦×㉧) (백만원)
산13-1	임야	81.0㎡	162.1㎡	2,550	15,348	12,798	2,074,300	100%	2
298	구거	747.5㎡	1,495.1㎡	-	542,351	542,351	810,847,286	100%	811
12-2	전	0.9㎡	1.8㎡	134,000	173,530	39,530	71,154	100%	0
산14-1	임야	160.9㎡	321.7㎡	5,920	15,348	9,428	3,032,988	100%	3
12-1	전	16.3㎡	32.5㎡	134,000	173,530	39,530	1,286,306	100%	1
13	전	35.6㎡	71.3㎡	174,000	173,530	-470	-33,492	100%	0
284	잡종지	69.6㎡	139.3㎡	238,400	500,961	262,561	36,569,496	100%	37
13-3	전	39.4㎡	78.7㎡	155,400	173,530	18,130	1,427,194	100%	1
297	구거	94.6㎡	189.3㎡	-	542,351	542,351	102,645,350	100%	103
10	전	1,537.2㎡	3,074.4㎡	182,400	173,530	-8,870	-27,270,105	100%	0

〈표 IV-61〉의 계속

지번	지목	㉓건축물 바닥면적	㉔건축물 바닥면적×2	㉕공시 지가 (원/㎡)	㉖구역외 평균값 (원/㎡)	㉗차액 (원) (㉖-㉕)	㉘산출액(원) (㉔×㉗)	㉙ 부과율	부담금 (㉘×㉙) (백만원)
10-5	전	434.4㎡	868.8㎡	152,000	173,530	21,530	18,706,125	100%	19
10-3	도로	674.9㎡	1,349.8㎡	-	242,585	242,585	327,436,381	100%	327
10-4	전	51.6㎡	103.2㎡	152,000	173,530	21,530	2,222,757	100%	2
산4-20	임야	43.7㎡	87.3㎡	152,000	15,348	-136,652	-11,932,453	100%	0
산4-19	도로	573.4㎡	1,146.7㎡	-	242,585	242,585	278,181,923	100%	278
10-2	도로	56.7㎡	113.4㎡	-	242,585	242,585	27,518,842	100%	28
10-12	임야	296.9㎡	593.8㎡	170,200	15,348	-154,852	-91,944,924	100%	0
10-36	임야	3.8㎡	7.6㎡	8,420	15,348	6,928	52,514	100%	0
산4-4	임야	77.9㎡	155.7㎡	1,650	15,348	13,698	2,133,053	100%	2
합계									1,614

주: 2022년 1월 공시지가 기준
 자료: 연구진 작성

기타보상비는 검토안 및 대안이 동일하게 3,096백만원으로 산정되었으며, 농지보전부담금 조정(2022년 1월 → 2023년 1월 기준의 공시지가 적용)으로 인하여 요구안 3,134백만원 대비 38백만원이 감소하였다.

그 외 기투입 비용은 요구안의 금액을 준용하였다.

〈표 IV-62〉 기타보상비 비교

(단위: 백만원)

구분	㉓요구안	㉔검토안	㉕대안	증감 (㉔-㉓)	증감 (㉕-㉓)	비고
농지보전부담금	696	658	658	-38	-38	
개발제한구역보전부담금	2,024	2,024	2,024	0	0	일부 기투입
감정평가수수료	67	67	67	0	0	기투입
지적측량수수료	289	289	289	0	0	기투입
권리이전비	7	7	7	0	0	기투입
이주대책 보상비	51	51	51	0	0	기투입
합계	3,134	3,096	3,096	-38	-38	

자료: 연구진 작성

3) 용지보상비 반영 구분

「총사업비관리지침」 제2조(정의 및 범위) 제3항 및 「타당성재조사 착수회의 자료」(한국 조세재정연구원, 2023. 3.)에 따라 총사업비산정용 용지보상비에는 국유지에 대한 용지보상비는 반영하지 않지만, 본 사업 추진을 위하여 사유지를 매입하여 현재 국유지(행정안전부 소유)화된 토지는 총사업비산정용 용지보상비에 반영하도록 한다. 또한 경제성 분석 시에는 모든 토지에 대하여 감정평가 가격을 반영하여 산정하도록 한다.

〈표 IV-63〉 국유지 소유 구분

구분	㉔기재부, 환경부, 산림청 등 소유	㉕행안부 소유	합계(㉔+㉕)
국유지	9필지	83필지	92필지
토지면적	17,036㎡	58,625㎡	75,661㎡

자료: 행정안전부, 제출자료(2023. 2.) 토지조서

〈표 IV-64〉 용지보상비 적용 구분

구분	구분	총사업비산정용	경제성분석용
국유지	원래부터 국유지 (기재부, 환경부, 산림청 등 소유 9필지)	총사업비에서 제외	감정가격
	본 사업을 위하여 사유지를 매입하여 국유지화 된 토지(행안부 소유 83필지)	총사업비에 포함(감정가격)	감정가격
국유지	본 사업을 위하여 사유지를 매입하여 국유지화 된 토지	감정가격	감정가격
사유지	-	감정가격	감정가격

자료: 연구진 작성

〈표 IV-65〉 소유별 용지보상비 반영 구분

(단위: 백만원)

구분	필지수	총사업비산정용	경제성분석용	비고
국유지(기존)	9필지	제외(0)	2,164	무상사용협의
국유지(사유지→국유지)	89필지	13,852	13,852	매입완료
국유지(사유지→국유지)	11필지	643	643	일부보상
사유지	10필지	2,880	2,880	일부보상
합계	119필지	17,375	19,539	

자료: 연구진 작성

다. 시설부대경비

시설부대경비는 설계비(조사 및 측량비 등 포함), 감리비, 시설부대비로 구분하여 산정하되, 「타당성재조사 착수회의 자료」(한국조세재정연구원, 2023. 3.)에 따라 설계비 및 시설부대비는 신규예산이 편성(2019년)된 「2020년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」(2019. 5.)을 적용하여 검토하며, 감리비는 「2024년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」(기획재정부, 2023. 5.)을 적용하여 해당 비용을 산정하였다.

공사비를 이용한 요율값 추정이 필요할 경우 공사비가 분류 구간 사이에 해당될 경우에는 다음의 직선보간법을 적용하여 산출하였다.

$$y = y_1 - \frac{(x - x_2)(y_1 - y_2)}{x_1 - x_2}$$

x : 당해 금액 x_1 : 큰 금액 x_2 : 작은 금액
 y : 당해 공사비 요율 y_1 : 작은 금액 요율 y_2 : 큰 금액 요율

시설부대경비 중 설계비 및 감리비 산정을 위한 기준공사비는 시설 공사유형에 따라 구분하여 다음과 같이 적용하였으며, 설계비, 조사 및 측량비는 검토하되 기계약 또는 기투입된 금액을 적용하였다. 조사 및 측량비 등과 시설부대비는 시설 공사유형에 따라 구분하지 않고 합산 공사비를 기준으로 산정하였다.

〈표 IV-66〉 시설부대경비 산정용 기준공사비

(단위: 백만원)

구분	유형별	검토안	대안
설계비/감리비	건축시설	15,564	15,437
	조경 및 토목시설(공원/도로)	13,466	13,466
조사및측량비 등/시설부대비		29,030	28,903

주: 부가가치세 제외

자료: 연구진 작성

1) 설계비

본 사업의 설계(기본 및 실시설계)는 공원 및 도로(2019. 9.), 건축설계(2021. 2.)에 계약된 상황이지만, 재조사에 참고하기 위하여 설계비를 산정하였으며, 설계비는 건축시설 설계비와 조경 및 토목시설(공원/도로) 설계비로 구분하여 산정한다.

가) 건축시설 설계비

「타당성재조사 착수회의 자료」(한국조세재정연구원, 2023. 3.)에서는 2023년 이전 신규 사업은 각 해당연도 지침의 기준요율을 따르도록 기술하고 있으므로 본 사업의 설계비 요율은 신규사업으로 최초 예산이 반영된 2019년에 발간된 기획재정부, 「2020년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」(2019. 5.)의 설계비 요율을 적용하였다. 건축부문 설계비 산정을 위한 종별 구분은 문화 및 집회시설, 제3종(복잡)으로 분류하고, 도서의 양은 중급으로 가정하였다.

〈표 IV-67〉 공사 복잡도에 따른 구분(건축공사)

구분	시설 용도
제3종 (복잡)	<ul style="list-style-type: none"> • 문화 및 집회시설 • 운수시설(철도시설, 공항시설, 항만시설, 종합여객 시설 등) • 의료시설 • 교육연구시설 중 도서관 • 운동시설 • 숙박시설 중 관광숙박시설 • 발전시설(발전소, 집단에너지 공급시설 포함) • 방송통신시설(방송·통신시설, 촬영시설) • 묘지관련시설 중 화장장 • 관광휴게시설 중 관망탑 • 기타 제3종 용도와 유사한 것

자료: 기획재정부, 「2020년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」(2019. 5.)

〈표 IV-68〉 건축부문 설계비 요율

(단위: %)

공사비	제3종(복잡)			제2종(보통)			제1종(단순)		
	상급	중급	기본	상급	중급	기본	상급	중급	기본
50억원	5.65	4.71	3.77	5.14	4.28	3.42	4.62	3.85	3.08
100억원	5.50	4.59	3.67	5.00	4.17	3.34	4.50	3.75	3.00
200억원	5.33	4.44	3.56	4.85	4.04	3.23	4.36	3.64	2.91
300억원	5.29	4.41	3.53	4.81	4.01	3.21	4.33	3.61	2.89
500억원	5.19	4.32	3.46	4.72	3.93	3.14	4.24	3.54	2.83
1000억원	5.10	4.25	3.40	4.63	3.86	3.09	4.17	3.47	2.78

주: 1. 동 요율은 기본조사 설계와 실시설계를 합친 요율임
 2. 도서의 양은 공공발주사업에 대한 건축사의 업무범위와 대가기준(국토해양부 고시 제2012-553호,(2012.8.22) 제10조 참조
 자료: 기획재정부, 「2020년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」(2019. 5.)

건축시설 설계비는 부가가치세를 포함하여 검토안 772백만원으로 산정되었으며, 대안 설계비는 766백만원으로 산정되었다.

〈표 IV-69〉 건축시설 설계비 산정

(단위: 백만원)

구분	기준 공사비	요율(%)	금액 (부가가치세 제외)	금액 (부가가치세 포함)
검토안	15,564	4.507	701	772
대안	15,437	4.508	696	766

자료: 연구진 작성

나) 조경 및 토목시설(공원/도로) 설계비

「타당성재조사 착수회의 자료」(한국조세재정연구원, 2023. 3.)에 따라 조경 및 토목시설 설계비는 「2020년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」(2019. 5.)의 건설부문 요율을 적용하여 산정한다.

〈표 IV-70〉 건설부문 설계비 효율

(단위: %)

구분	기본조사 설계비	실시설계비	합계
30억원 까지	1.57	3.15	4.72
50억원 까지	1.54	3.09	4.63
100억원 까지	1.51	3.01	4.52
200억원 까지	1.46	2.91	4.37
300억원 까지	1.45	2.90	4.35
500억원 까지	1.41	2.84	4.25

자료: 기획재정부, 「2020년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」(2019. 5.)

조경 및 토목시설 설계비는 부가가치세를 포함하여 검토안 및 대안이 동일하게 662백만원으로 산정되었다.

〈표 IV-71〉 조경 및 토목시설 설계비 산정

(단위: 백만원)

구분	기준 공사비	효율(%)	금액 (부가가치세 제외)	금액 (부가가치세 포함)
검토안	13,466	4.468	602	662
대안	13,466	4.468	602	662

자료: 연구진 작성

다) 조사 및 측량비 등

조사 및 측량비 등은 「타당성재조사 착수회의 자료」(한국조세재정연구원, 2023. 3.)에 따라 공사비의 1%를 적용하여 검토안 319백만원, 대안 318백만원으로 산정되었다.

〈표 IV-72〉 조사 및 측량비 등 산정

(단위: 백만원)

구분	기준 공사비	효율(%)	금액 (부가가치세 제외)	금액 (부가가치세 포함)
검토안	29,030	1.000	290	319
대안	28,903	1.000	289	318

자료: 연구진 작성

라) 기계약 설계비 및 조사비

앞서 설계비 및 조사 및 측량비 등을 검토하였으나, 설계 및 조사는 기계약되었거나, 기투입(완료)된 상황(측량비는 기타보상비에 포함)이다. 이에 따라 본 재조사에서는 추가적인 설계비 및 조사비는 소요되지 않을 것으로 추정되어 기계약 및 기투입 비용을 설계비로 반영하였다.

기계약 설계비는 1,352백만원, 기투입 조사비는 83백만원, 합계 1,435백만원이므로 본 재조사에서는 해당 금액을 준용하여 검토안 및 대안 설계비에 적용하였다.

〈표 IV-73〉 검토안 및 대안의 설계비

(단위: 백만원)

구분	기계약 및 기투입 금액	비고
설계비	1,352	<ul style="list-style-type: none"> • 기계약 공원 및 도로 720백만원(2019. 9.) • 건축설계비 632백만원(2021. 2.)
조사비	83	<ul style="list-style-type: none"> • 지반조사 62백만원(2021. 10.) • 환경영향평가 21백만원(2022. 12.)
합계	1,435	

자료: 총사업비 조정요구서(2023. 1.)

2) 감리비

가) 요구안 감리비

요구안 감리비는 요구안 공사비 31,933백만원에 전면 책임감리비 요율 6.40%를 적용하여 2,043백만원을 산출하고 있다.

〈표 IV-74〉 요구안 감리비

(단위: 백만원)

구분	요구안	비고
감리비	2,043	31,933백만원×6.40%

자료: 총사업비 조정요구서(2023. 1.)

나) 감리비 산정

감리비는 건축시설과 조경 및 토목시설 감리비로 구분하여 산정하였다.

(1) 건축시설 감리비

본 사업은 「건설기술 진흥법」 제39조 제2항에 따라 건설사업관리가 가능하므로, 감리비는 「타당성재조사 착수회의 자료」(한국조세재정연구원, 2023. 3.)에 따라 「2024년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」(기획재정부, 2023. 5.)을 적용하여 산정하였다.

「건축법 시행령」 [별표1]의 용도별 건축물의 종류 기준에 따라 본 시설은 전시시설로 구분하고 복잡도는 복잡한 공종으로 구분하여 비용을 산정하였다.

〈표 IV-75〉 공사복잡도에 따른 구분(건축공사)

(단위: 백만원)

단순한 공종	보통의 공종	복잡한 공종
<ul style="list-style-type: none"> • 공장, 창고시설 • 주차장 등 자동차 관련시설 • 축사 등 동물관련 시설 • 종묘배양시설 등 식물 관련시설 	<ul style="list-style-type: none"> • 공동주택, 기숙사, 근린생활시설 • 소방서, 우체국 등 근린 공공시설 • 종교시설 • 유치원, 노인복지시설 등 노유자시설 • 학교, 교육원 등 교육연구시설 • 묘지관련시설, 업무시설, 숙박시설 • 교도소등 교정시설, 판매시설 • 유스호텔 등 청소년 시설 • 기타 단순 또는 복잡한 공종에 해당되지 아니하는 용도 	<ul style="list-style-type: none"> • 체육관, 운동장 등 운동시설 • 공연장 등 관람집회시설 • 박물관 등 전시시설 • 의료시설 • 공항·여객자동차 터미널 등 운수시설 • 방송국 등 방송·통신시설 • 분뇨·쓰레기처리 시설 • 관광휴게시설중 관광탑

자료: 기획재정부, 「2024년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」(2023. 5.)

〈표 IV-76〉 전면책임감리 요율

공사비(억원)	요율(%)		
	단순한 공종	보통의 공종	복잡한 공종
100	9.66	10.73	11.80
200	7.34	8.14	8.97
300	6.24	6.92	7.62
400	5.48	6.09	6.70
500	4.96	5.52	6.07
700	4.38	4.87	5.35

자료: 기획재정부, 「2024년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」(2023. 5.)

건축시설 감리비는 부가가치세를 포함하여 검토안 1,751백만원, 대안 1,742백만원으로 산정되었다.

〈표 IV-77〉 건축시설 감리비 산정

(단위: 백만원)

구분	기준 공사비	요율(%)	금액 (부가가치세 제외)	금액 (부가가치세 포함)
검토안	15,564	10.225	1,591	1,751
안	15,437	10.261	1,584	1,742

자료: 연구진 작성

(2) 조경 및 토목시설(공원/도로) 감리비

「타당성재조사 착수회의 자료」(한국조세재정연구원, 2023. 3.)에 따라 조경 및 토목시설 감리비는 「2020년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」(2019. 5.)의 건설부문 요율을 적용하여 산정하였다.

〈표 IV-78〉 건설부문 감리비 요율

(단위: %)

구분	공사감리비	비고
50억원 까지	1.45	
100억원 까지	1.41	
200억원 까지	1.37	
300억원 까지	1.35	

자료: 기획재정부, 「2024년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」(2023. 5.)

조경 및 토목시설(공원/도로) 감리비는 부가가치세를 포함하여 검토안 및 대안이 동일하게 207백만원으로 산정되었다.

〈표 IV-79〉 조경 및 토목시설 감리비 산정

(단위: 백만원)

구분	기준 공사비	요율(%)	금액 (부가가치세 제외)	금액 (부가가치세 포함)
검토안	13,466	1.396	188	207
대안	13,466	1.396	188	207

자료: 연구진 작성

(3) 감리비 종합

건축시설, 조경 및 토목시설 감리비는 부가가치세를 포함하여 검토안 1,957백만원, 대안 1,949백만원으로 산정되었다.

〈표 IV-80〉 검토안 및 대안의 감리비

(단위: 백만원)

구분	검토안	대안
건축시설	1,751	1,742
조경 및 토목시설(공원/도로)	207	207
합계	1,957	1,949

주: 부가가치세 포함

자료: 연구진 작성

3) 시설부대비

시설부대비는 건설, 전기 및 통신, 건축공사 등 건축·대수선, 설치, 축조 등에 직접 소요 되는 부대경비 등의 비용이다. 「타당성재조사 착수회의 자료」(한국조세재정연구원, 2023. 3.)에서는 2023년 이전 신규사업은 각 해당연도 지침의 기준요율을 따르도록 기술하고 있으므로 본 사업의 시설부대비 요율은 신규사업으로 최초 예산이 반영된 2019년에 발간된 기획재정부, 「2019년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」(2019. 5.)의 시설부대비 요율을 적용하였다.

〈표 IV-81〉 시설부대비 요율

(단위: %)

공사비 구분	시설부대비 요율
100억원까지	0.25
200억원까지	0.23
300억원까지	0.23
500억원까지	0.23

자료: 기획재정부, 「2020년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」(2019. 5.)

검토안 시설부대비는 부가가치세를 포함하여 검토안 및 대안이 동일하게 72백만원으로 산정되었다.

〈표 IV-82〉 시설부대비 산정

(단위: 백만원)

구분	기준 공사비	요율(%)	금액 (부가가치세 제외)	금액 (부가가치세 포함)
검토안	29,030	0.230	67	73
대안	28,903	0.230	66	73

자료: 연구진 작성

4) 시설부대경비 종합

시설부대경비 검토안은 설계비(조사및측량비등 포함) 1,435백만원, 감리비 1,957백만원, 시설부대비 73백만원, 합계 3,465백만원으로 산정되었으며, 요구안 시설부대경비 3,570백만원 대비 105백만원이 감소하였다.

대안은 설계비(조사및측량비등 포함) 1,435백만원, 감리비 1,949백만원, 시설부대비 73백만원, 합계 3,457백만원으로 산정되었으며, 요구안 대비 113백만원이 감소하였다.

〈표 IV-83〉 시설부대경비 비교

(단위: 백만원)

구분	㉠요구안	㉡검토안	㉢대안	증감(㉡-㉠)	증감(㉢-㉠)
설계비(조사비포함)	1,454	1,435	1,435	-19	-19
감리비	2,043	1,957	1,949	-86	-94
시설부대비	73	73	73	0	0
합계	3,570	3,465	3,457	-105	-113

주: 부가가치세 포함, 설계비(조사비포함)는 기계약금액을 검토안 및 대안에서 준용함

자료: 연구진 작성

라. 예비비

예비비는 사업의 시행과정에서 물량 계획이 당초 계획처럼 되지 못할 경우 또는 인플레이션 등 예상하지 못했던 비용 발생 등 이에 따른 영향을 최소화하기 위한 비용이다. 다만 현재 본 사업의 단계는 실시설계 도서 활용이 가능한 단계이므로 「타당성재조사 착수회의 자료」(한국조세재정연구원, 2023. 3.) 및 『타당성재조사 수행을 위한 세부지침 연구』(한국개발연구원, 2021. 5.)에 따라 예비비는 제외하였다.

〈표 IV-84〉 단계별 예비비 반영비율

구분	예비비 반영비율
사업구상 및 기본계획수립 이전단계	(공사비+용지보상비+시설부대경비)의 10%
타당성조사 및 기본계획 보고서 활용이 가능한 단계	(공사비+용지보상비+시설부대경비)의 5%
기본설계 또는 실시설계도서 활용이 가능한 단계	(공사비+용지보상비+시설부대경비)의 0%

자료: 한국개발연구원, 『타당성재조사 수행을 위한 세부지침 연구』(2021. 5.)

마. 총사업비 종합

본 사업의 총사업비는 부가가치세를 포함하여 검토안 59,014백만원(요구안 대비 99.8%), 대안 58,865백만원(요구안 대비 99.5%)으로 산정되었으며, 요구안의 총사업비 59,156백만원 대비 검토안은 142백만원, 대안은 291백만원이 감소하였다.

검토안의 총사업비가 감소한 주요 사유는 감리비 요율 조정과 농지보전부담금 개별공시지가 적용연도 차이에 따른 기타보상비(부담금) 감소에 있으며, 대안의 총사업비가 감소된 주요 원인은 시설 규모 조정에 따른 건축공사비 및 이에 따른 시설부대경비 감소에 있다.

〈표 IV-85〉 총사업비 산정 종합

(단위: 백만원)

구분	현행	㉠ 요구안	㉡ 검토안	㉢ 대안	증감 (㉡-㉠)	증감 (㉢-㉠)	
부지면적	108,524㎡	102,002㎡	102,002㎡	102,002㎡	0	0㎡	
연면적	3,805㎡	3,945㎡	3,945㎡	3,913㎡	0	-32㎡	
1. 공사비	공원/건축공사비	25,908	29,188	29,188	29,048	0	-140
	도로공사비	0	2,745	2,745	2,745	0	0
	소계	25,908	31,933	31,933	31,793	0	-140
2. 보상비	용지보상비	15,557	17,375	17,375	17,375	0	0
	지장물보상비	2,993	3,144	3,144	3,144	0	0
	기타보상비	824	3,134	3,096	3,096	-38	-38
	소계	19,374	23,653	23,615	23,615	-38	-38
3. 시설 부대 경비	설계비(+조사비)	1,352	1,454	1,435	1,435	-19	-19
	감리비	1,161	2,043	1,957	1,949	-86	-94
	시설부대비	65	73	73	73	0	0
	소계	2,578	3,570	3,465	3,457	-105	-113
합계(1~3)	47,860	59,156	59,014	58,865	-142	-291	
요구안 대비 비율	-	100.0%	99.8%	99.5%	-0.2%	-0.5%	

주: 부가가치세 포함

자료: 연구진 작성

앞의 총사업비에서 국유지(행정안전부, 기타 기관 소유)에 대한 용지보상비를 모두 제외하고 구유지(감정평가금액) 및 사유지만을 반영한 검토안 및 대안의 총사업비는 다음과 같다.

〈표 IV-86〉 국유지의 용지보상비를 제외한 총사업비

(단위: 백만원)

구분	현행	㉠ 요구안	㉡ 검토안	㉢ 대안	증감 (㉡-㉠)	증감 (㉢-㉠)	
부지면적	108,524㎡	102,002㎡	102,002㎡	102,002㎡	0	0㎡	
연면적	3,805㎡	3,945㎡	3,945㎡	3,913㎡	0	-32㎡	
1. 공사비	공원/건축공사비	25,908	29,188	29,188	29,048	0	-140
	도로공사비	0	2,745	2,745	2,745	0	0
	소계	25,908	31,933	31,933	31,793	0	-140
2. 보상비	용지보상비	15,557	17,375	3,523	3,523	-13,852	-13,852
	지장물보상비	2,993	3,144	3,144	3,144	0	0
	기타보상비	824	3,134	3,096	3,096	-38	-38
	소계	19,374	23,653	9,763	9,763	-13,890	-13,890
3. 시설 부대 경비	설계비(+조사비)	1,352	1,454	1,435	1,435	-19	-19
	감리비	1,161	2,043	1,957	1,949	-86	-94
	시설부대비	65	73	73	73	0	0
	소계	2,578	3,570	3,465	3,457	-105	-113
합계(1~3)	47,860	59,156	45,162	45,013	-13,994	-14,143	
요구안 대비 비율	-	100.0%	76.3%	76.1%	-23.7%	-23.9%	

주: 부가가치세 포함

자료: 연구진 작성

바. 총사업비 연차별 투자계획

총사업비 연차별 투입 비율은 요구안의 사업비 투자금액 및 일정을 참고하여 연차별로 투자비를 배분하였으며, 계약되어 진행된 금액은 기투입 비용으로 기술하였다.

〈표 IV-87〉 검토안의 연차별 투자계획

(단위: 백만원)

구분		계	기투입	2023년	2024년	2025년
1. 공사비	건축공사비 등	31,933	177		15,878	15,878
		100.0%	0.6%		49.7%	49.7%
2. 보상비	용지보상비	17,375	12,390	4,985		
		100.0%	71.3%	28.7%		
	지장물보상비	3,144	1,959	1,185		
		100.0%	62.3%	37.7%		
	기타보상비	3,096	801	2,295		
		100%	25.9%	74.1%		
소계	23,615	15,150	8,465	0	0	
	100.0%	64.2%	35.8%	0%	0%	
3. 시설 부대경비	설계비	1,435	901	534		
		100.0%	62.8%	37.2%		
	감리비	1,957			979	979
		100.0%			50.0%	50.0%
	시설부대비	73	20		27	27
		100.0%	27.2%		36.4%	36.4%
소계	3,465	921	534	1,005	1,005	
	100.0%	26.6%	15.4%	29.0%	29.0%	
총사업비 합계		59,014	16,248	8,999	16,883	16,883
		100.0%	27.5%	15.2%	28.6%	28.6%

주: 2022년 말 기준금액, 부가가치세 포함. 건축공사비 등의 기투입 금액 177백만원은 부지 폐기물처리비임
 자료: 연구진 작성

〈표 IV-88〉 대안의 연차별 투자계획

(단위: 백만원)

구분		계	기투입	2023년	2024년	2025년
1. 공사비	건축공사비 등	31,793	177		15,808	15,808
		100.0%	0.6%		49.7%	49.7%
2. 보상비	용지보상비	17,375	12,390	4,985		
		100.0%	71.3%	28.7%		
	지장물보상비	3,144	1,959	1,185		
		100.0%	62.3%	37.7%		

〈표 IV-88〉의 계속

(단위: 백만원)

구분		계	기투입	2023년	2024년	2025년
2. 보상비	기타보상비	3,096	801	2,295		
		100.0%	25.9%	74.1%		
	소계	23,615	15,150	8,465	0	0
		100.0%	64.2%	35.8%	0%	0%
3. 시설 부대경비	설계비	1,435	901	534		
		100.0%	62.8%	37.2%		
	감리비	1,949			975	975
		100.0%			50.0%	50.0%
	시설부대비	73	20		27	27
		100.0%	27.4%		36.3%	36.3%
	소계	3,457	921	534	1,001	1,001
		100.0%	26.6%	15.4%	29.0%	29.0%
총사업비 합계		58,865	16,248	8,999	16,809	16,809
		100.0%	27.6%	15.3%	28.6%	28.6%

주: 2022년 말 기준금액, 부가가치세 포함. 건축공사비 등의 기투입 금액 177백만원은 부지 폐기물처리비임
 자료: 연구진 작성

3. 운영비 추정

가. 요구안 운영비

본 시설의 운영은 시설 준공 이후 행정안전부가 업무협약을 통하여 대전광역시 동구청에 운영 및 유지관리 업무를 위탁하는 것으로 계획하고 있으며, 연간 운영비는 인건비 200백만원, 경상운영비 250백만원, 유지보수비 100백만원, 합계 550백만원으로 계획되어 있다. 인건비 중 대전시 동구청 소속 공무원 급여는 지방비로 지출하고 경상운영비 등은 유사기관의 경상운영비 등 참고하였다고 설명하고 있으나, 세부적인 산출 내역 및 근거는 부재하다.

〈표 IV-89〉 요구안의 연간 운영비

(단위: 백만원)

항목	금액	비고
인건비	200	청사관리 인건비(공무원 5명, 기간제 5명)
경상운영비	250	관리운영비
유지보수비	100	시설 유지보수비
합계	550	

자료: 행정안전부, 질의답변서(2023. 3.)

본 시설의 운영인원은 공무원 정규직 5명, 기간제 5명, 합계 10명으로 계획되어 있다.

〈표 IV-90〉 요구안의 연간 운영인원

구분	인원(명)	직급	주요업무
관장	1	행정5	전반적인 업무 총괄
행정	1	행정6	관내 행정업무 수행
홍보	1	행정7	전체운영과 관련된 홍보전략기획 및 홍보매체연계
기획	1	행정7	업무 수행/ 홈페이지 관리
마케팅	1	행정7	세미나 및 문화교실 프로그램 운영
시설관리	2	기간제	시설운영 및 유지보수
청소	2	기간제	전시시설과 체험시설 청결관리
안내도우미	1	기간제	복합시설 홀 안내데스크
합계	10		

자료: 행정안전부, 질의답변서(2023. 3.)

나. 운영비 검토

운영비는 시설 준공 이후 운영에 소요되는 비용으로 연간 운영비를 기준으로 인건비, 경상운영비, 시설유지관리비로 구분하여 산정한다. 또한 경제성 분석을 위하여 본 사업 미시행 시의 운영비를 추정하여 사업 시행 시의 운영비에서 감액하였다.

1) 인건비

가) 관리운영인원 검토

요구안의 관리운영인원은 10명으로 계획되어 있으며, 본 재조사에서는 계획인원이 적정하게 계획되었는지를 검토하기 위하여 주무부처에서 제시한 국내 유사 기념·추모공원 시설 3개소의 관리운영인원 및 1인당 관리면적을 조사하였다. 유사시설 3개소의 관리운영인원 1인당 관리면적 평균은 11,042㎡로 나타났다.

〈표 IV-91〉 유사시설의 1인당 관리면적 조사

구분	㉔관리운영인원(명)	㉕부지면적(㎡)	1인당 관리면적(㉔/㉕)
민주화운동기념공원	14	150,784	10,770
거창사건추모공원	8	162,140	20,268
산청·함양사건추모공원	10	84,780	8,478
평균	11	117,782	11,042

주: 관리운영인원은 정규직 및 기간제 인원 합계임
 자료: 행정안전부, 질의답변서(2023. 3.)

본 시설의 부지면적 102,002㎡에 상기에서 조사한 유사시설의 1인당 관리면적 평균 11,042㎡를 적용하면, 본 시설의 소요 관리 인원은 9.24명으로 검토되었다.

〈표 IV-92〉 본 시설의 소요 관리운영인원 산정

구분	㉔본 시설 부지면적	㉕1인당 관리면적	검토인원(㉔/㉕)
소요관리인원	102,002㎡	11,042㎡	9.24명

자료: 연구진 작성

상기 검토인원 9.24명은 요구안의 계획인원 10명과 비교하여 크게 차이 나는 수준이 아니므로, 본 재조사에서는 요구안의 관리운영인원 10명을 준용하여 인건비를 산정하였다.

〈표 IV-93〉 본 시설의 관리운영인원 비교

구분	㉔요구안	㉕재조사	비고
관리운영인원	10명	10명	준용

자료: 연구진 작성

나) 인건비 검토

(1) 요구안의 연간인건비 단가

요구안의 연간 총인건비는 200백만원으로 계획되었으며, 이를 공무원 및 기간제 인원을 포함한 계획인원 10명으로 나누면 1명당 연간급여 평균은 20백만원 수준으로 나타나, 관리운영인원이 모두 상근직임에도 불구하고 인건비 단가가 낮게 계획된 것으로 판단된다.

〈표 IV-94〉 요구안의 1명당 연간급여 검토

(단위: 천원)

구분	㉔연간 총인건비	㉕인원(명)	평균금액(㉔/㉕)
1명당 연간급여	200,000	10	20,000

자료: 연구진 작성

(2) 연간인건비 산정

본 재조사에서는 운영 인원에 대한 인건비 중 공무원 인건비는 2022년 공무원보수규정에 수당 및 상여가 포함된 직급별 연급여를 반영하였으며, 기간제 인력에 대한 인건비는 별도의 기준이 부재하므로 본 재조사의 기준연도인 2022년도 최저임금을 반영하여 산정하였다. 이에 따른 연간인건비 합계는 402백만원으로 산정되어 검토안 및 대안에 동일하게 반영하였다.

〈표 IV-95〉 연간인건비 산정

(단위: 천원)

구분	㉔인원(명)	㉕연간급여	금액(㉔x㉕)	
정규직 공무원	관장	1	61,810	61,810
	행정	1	53,281	53,281
	홍보	1	48,501	48,501
	기획	1	48,501	48,501
	마케팅	1	48,501	48,501
기간제	시설관리	2	28,257	56,514
	청소	2	28,257	56,514
	안내도우미	1	28,257	28,257
합계	10		401,879	

주: 각종 수당 및 상여 포함

자료: 국가법령정보센터, 「2022년 공무원보수규정」, 행정안전부, 「2022 지방공무원보수등 처리지침」(2022. 1. 19.)

상기의 기간제 인력에 대한 연간급여 산정 내역은 다음과 같이 28,257천원으로 산정되었다.

〈표 IV-96〉 기간제 연간 급여 산정

(단위: 천원)

㉑일급(원)	㉒월(시간)	㉓월급여(원)(㉑×㉒)	㉔수당 및 복리후생비 등	연간급여(㉓×12×㉔)
73,280	209	1,914,440	월급여의 23%	28,257

주: 2022년도 최저 시급 9,160원×8시간(1일)=일급 73,289원

자료: 연구진 작성

연간인건비는 검토안 및 대안이 동일하게 402백만원으로 반영하였다.

〈표 IV-97〉 검토안 및 대안의 연간인건비 산정

(단위: 백만원)

구분	검토안	대안	비고
연간 인건비	402	402	

자료: 연구진 작성

2) 경상운영비

본 재조사의 경상운영비는 본 시설과 유사한 추모, 기념공원의 최근 3년(2020~2022년)간의 경상운영비 실적을 활용하여 검토하였다. 일반적으로는 시설면적을 기준으로 경상운영비를 산정하지만, 사례별 공원 내 조성시설들의 규모(시설면적 539㎡~7,057㎡) 편차가 크므로 시설면적을 기준으로 검토할 경우, 비용이 과소 또는 과대 산정될 수 있으므로 본 재조사에서는 부지면적을 기준으로 경상운영비를 검토하였다.

〈표 IV-98〉 유사시설의 최근 3년간 경상운영비 실적

(단위: 백만원)

구분	2022년	2021년	2020년	연평균 경상운영비
민주화운동기념공원	710	342	415	489
거창사건추모공원	117	661	159	312
산청·함양사건추모공원	120	183	100	134

주: 2022년 말 보정금액

자료: 행정안전부, 질의답변서(2023. 3.)

유사시설 3개소의 공원 운영을 위한 경상운영비 평균 단가는 m²당 2,648원 수준으로 나타났다.

〈표 IV-99〉 유사시설의 부지면적당 경상운영비 단가 평균

(단위: 원/m²)

구분	㉔연평균 경상운영비(백만원)	㉕부지면적(m ²)	m ² 당 단가(㉔/㉕)
민주화운동기념공원	489	150,784	3,242
거창사건추모공원	312	162,140	1,927
산청·함양사건추모공원	134	84,780	1,585
평균	312	117,782	2,648

자료: 연구진 작성

상기의 유사시설 경상운영비 평균 단가 m²당 2,648원을 본 사업의 부지면적에 적용하여 연간 경상운영비 검토안 및 대안은 동일하게 270백만원으로 산정되었다.

〈표 IV-100〉 검토안 및 대안의 연간 경상운영비 산정

(단위: 백만원)

구분	㉔본 사업 부지면적	㉕m ² 당 운영단가	금액(㉔×㉕)
연간 경상운영비	102,002m ²	2,648원/m ²	270

자료: 연구진 작성

3) 시설유지관리비

시설유지관리비는 앞의 경상운영비와 동일한 방식으로 추모, 기념공원의 최근 3년(2020~2022년)간의 시설유지관리비 실적을 활용하여 산정하였다.

〈표 IV-101〉 유사시설의 최근 3년간 시설유지관리비 실적

(단위: 백만원)

구분	2022년	2021년	2020년	연평균 시설유지관리비
민주화운동기념공원	773	973	648	798
거창사건추모공원	460	357	158	325
산청·함양사건추모공원	200	158	162	173

주: 2022년 말 보정금액

자료: 행정안전부, 질의답변서(2023. 3.)

유사시설 3개소의 공원 운영을 위한 시설유지관리비 평균 단가는 m^2 당 3,669원 수준으로 나타났다.

〈표 IV-102〉 유사시설의 부지면적당 시설유지관리비 단가 평균

(단위: 원/ m^2)

구분	㉔연평균 시설유지관리비(백만원)	㉕부지면적(m^2)	m^2 당 단가(㉔/㉕)
민주화운동기념공원	798	150,784	5,293
거창사건추모공원	325	162,140	2,006
산청·함양사건추모공원	173	84,780	2,041
평균	432	117,782	3,669

자료: 연구진 작성

상기의 유사시설 시설유지관리비 평균 단가 m^2 당 3,669원을 본 사업의 부지면적에 적용하여 연간 시설유지관리비 검토안 및 대안은 동일하게 374백만원으로 산정되었다.

〈표 IV-103〉 검토안 및 대안의 연간 시설유지관리비 산정

(단위: 백만원)

구분	㉔본 사업 부지면적	㉕ m^2 당 운영단가	금액(㉔×㉕)
연간 시설유지관리비	102,002 m^2	3,669원/ m^2	374

자료: 연구진 작성

4) 운영비 종합

검토안 및 대안의 연간 운영비는 동일하게 1,046백만원으로 산정되어 의뢰안의 550백만원 대비 496백만원이 증가하였다.

검토안 및 대안의 연간운영비가 증가한 주요 사유는 요구안의 운영비는 세부적인 산출내역 및 근거가 부재하며, 운영 인원(10명)에 대한 연간인건비가 낮게 계획되어 있거나, 실질적인 운영을 위한 각 비용이 유사시설 대비 낮게 계획되어 있다. 따라서 본 재조사에서는 유사시설 운영비 적용에 따른 증가분이 반영되어 검토안 및 대안의 비용이 증가하였다.

〈표 IV-104〉 연간 운영비 종합 비교

(단위: 백만원)

구분	㉔요구안	㉕검토안/대안	증감(㉕-㉔)
인건비	200	402	202
경상운영비	250	270	20
시설유지관리비	100	374	274
합계	550	1,046	496

자료: 연구진 작성

5) 기타 운영비

기타운영비는 본 시설에 유해 봉안을 위하여 운영 초기에 발생하는 유골 화장 비용이며, 본 사업과 관련된 비용이므로 경제성 분석 시에 반영한다.

유골 화장 비용은 대전광역시 장사시설(정수원) 기준으로 1구당 평균 105,989원이 소요 되는 것으로 나타났으며, 해당 단가를 적용하여 화장 비용을 산정하였다.

〈표 IV-105〉 유골 화장단가

(단위: 백만원)

구분	기준이용료(원/구)	개장유골(구)	금액(백만원)	평균 단가(원/구)
대전 (정수원)	(대전)관내	45,000	1,441	65
	충남, 충북, 세종	110,000	1,196	132
	그 외	170,000	1,298	221
	계		3,935	417
				105,989

자료: 행정안전부, 질의답변서(2024. 2.)

화장 비용은 주무 부처가 제시한 현재 유골 수량 3,935구, 향후 발굴 예정 유골 수량 1,997구, 합계 5,932구에 해당 평균 단가 105,989원을 적용하여 화장 비용을 산정한다.

현재 보관 중인 유골에 대한 화장 비용은 417백만원, 향후 발굴 예정 유골에 대한 화장 비용은 212백만원으로 각각 산정되었으며, 현재 보관 중인 유골에 대한 화장 비용은 운영 1년 차에 반영하며, 향후 발굴 예정 유골에 대한 화장 비용은 운영 2년 차에 각각 비용을 나누어 반영하는 것으로 가정한다.

〈표 IV-106〉 화장비용 산정

(단위: 백만원)

구분	㉑유구수량	㉒화장단가(원/구)	금액(㉑×㉒)	비고
현재	3,935구	105,989	417	운영 1년 차 투입
향후 (추가)예정분	1,997구	105,989	212	운영 2년 차 투입
합계	5,932구		629	

자료: 행정안전부, 질의답변서(2024. 2.)

6) 사업 미시행 시의 비용산정

본 재조사에서는 사업 미시행 시의 비용을 산정하며, 미시행 비용은 현재 보관 중인 유해 및 유품을 세종 추모의 집에 계속하여 보관하는 임대료에 더하여 향후 발굴 예정인 유해 및 유품을 보관하기 위한 추가 임대비용을 산정하였다.

주무부처에서는 향후 발굴이 예상되는 유해수를 1,997구로 설명하고 있으며, 미제시된 예상 추가 유품 수는 현재 유해수 대비 유품수 비율 3.0배(11,860개÷3,935구)를 1,997구에 적용하여 6,019개로 가정하였다. 이에 따른 현재 임대면적(세종 추모의 집 임대면적: 421.7㎡) 이외에 추가로 소요되는 임대면적은 30.6㎡이며, 전체 임대면적은 452.2㎡로 산정된다.

〈표 IV-107〉 향후 소요 임대면적 산정

구분	현재				향후(추가)			㉑전체면적(㎡) (㉑+㉒)
	현 안치 수량 (구, 개)	㉑사용면적 (㎡)	㉒여유면적 (㎡)	㉑소계 (㎡) (㉑+㉒)	㉑향후 안치 수량 (구, 개)	㉑향후 소요면적 (㎡)	㉑추가소요 면적(㎡) (㉑-㉒)	
A. 유해	3,935	200.0	80.0	280.0	1,997	101	21.5	301.5
B. 유품	11,860	100.0	41.7	141.7	6,019	51	9.1	150.7
합계	15,795	300.0	121.7	421.7	8,016	152	30.6	452.2

주: 현 유해당 소요면적 0.051㎡/구, 현 유품당 소요면적 0.008㎡/개

자료: 연구진 작성

현재의 임대료 단가는 142,298원/㎡이므로 이를 추가 소요 임대면적 30.6㎡에 적용하면 추가 연간 임대료는 4백만원으로 산정되며, 이를 기존 임대료 60백만원과 합하여 사업 미시행 시의 연간 비용은 64백만원으로 산정되어, 해당 금액을 편익부문에서 가산하는 것으로 반영하였다.

〈표 IV-108〉 현 연간 임대료 단가 산정

(단위: 백만원)

연면적	㉔임대면적	㉕임대료	임대료 단가(㉕/㉔)
연간 임대료	421.7㎡	60	142,298원/㎡

자료: 연구진 작성

〈표 IV-109〉 사업 미시행 시의 연간 비용 산정

(단위: 백만원)

연면적	㉔임대면적	㉕임대단가	연간 임대비(㉔×㉕)
㉔현재	421.7㎡	142,298원/㎡	60
㉕미시행시 추가분	30.6㎡	142,298원/㎡	4
합계(㉔+㉕)	452.2㎡		64

주: 연간 임대비는 인건비 등의 관리운영비를 매년 행정안전부가 지원하는 것으로 가정함

자료: 연구진 작성

4. 비용 종합

가. 잔존가치

경제성 분석 시, 잔존가치 회수의 경우 용지보상비는 토지가액으로 산정하여 사업 종료 시 전액 회수하는 것으로 가정하였고, 건축물은 내용연수 종료 후 잔존가치가 없는 것으로 가정하였다.

토지의 잔존가치는 무한하므로 경제성 분석에서는 운영기간 종료 시점에 사업부지의 용지보상비를 잔존가치로 반영한다. 잔존가치는 분석 종료년도에 음(-)의 비용으로 검토안 및 대안에 동일하게 반영한다.

〈표 IV-110〉 잔존가치 산정

(단위: 백만원)

항목별	토지비	잔존가치 산정	비고
검토안/대안	19,539	19,539	

자료: 연구진 작성

나. 경제성 분석을 위한 총사업비

「타당성재조사 착수회의 자료」(한국조세재정연구원, 2023. 3.) 및 『타당성재조사 수행을 위한 세부지침 연구』(한국개발연구원, 2021. 5.)에 따라 경제성 분석 시에 공사비와 시설부대경비 중 비용분석 기준연도인 2022년 말까지 기투입된 비용은 매몰비용으로 처리하여 경제성 분석에 포함하지 않는다. 다만 이미 투입된 용지보상비는 타 목적에의 사용 가능성을 감안하여 매몰비용으로 처리하지 않고 경제성 분석에 반영하며, 이에 따라 기투입 금액 합계 3,726백만원은 매몰비용으로 처리한다.

〈표 IV-111〉 매몰비용

(단위: 백만원)

구분	항목별	금액	비고
공사비	건축공사비	161	폐기물처리비
보상비	지장물보상비	1,959	
	기타보상비	769	감정평가/측량 수수료, 이전비, 부담금 등
시설부대경비	설계비(조사비)	75	영향평가비, 지반조사비
	설계비	762	시설부대비 포함
합계		3,726	

주: 부가가치세 제외

자료: 행정안전부, 질의답변서(2023. 3.)

경제성 분석을 위한 총사업비에는 매몰비용 및 부가가치세가 제외되었으며, 국유지, 공유지, 사유지는 모두 감정평가 금액을 반영한 검토안 및 대안의 금액은 각각 다음과 같다.

〈표 IV-112〉 경제성 분석을 위한 총사업비 산정

(단위: 백만원)

구분	구분	검토안	대안
1. 공사비	공원/건축공사비	26,373	26,247
	도로공사비	2,496	2,496
	소계	28,869	28,742
2. 보상비	용지보상비	19,539	19,539
	지장물보상비	1,185	1,185
	기타보상비	2,295	2,295
	소계	23,018	23,018

〈표 IV-112〉의 계속

(단위: 백만원)

구분		검토안	대안
3. 시설부대경비	설계비(+조사비)	485	485
	감리비	1,779	1,772
	시설부대비	49	48
	소계	2,314	2,306
합계(1~3)		54,201	54,066

주: 부가가치세 제외

자료: 연구진 작성

다. 경제성 분석을 위한 연차별 투입비용

경제성 분석을 위한 총사업비 연차별 투입 비율은 부가가치세를 제외하고 요구안의 사업비 투자금액 및 일정을 참고하여 연차별로 투자비를 배분하였으며, 매몰비용을 제외한 용지보상비만을 기투입 비용으로 기술하였다.

〈표 IV-113〉 경제성 분석을 위한 검토안의 연차별 투자계획

(단위: 백만원)

구분		계	기투입	2023년	2024년	2025년
1. 공사비	건축공사비 등	28,869	-	-	14,435	14,435
		100.0%	-	-	50.0%	50.0%
2. 보상비	용지보상비	19,539	13,852	5,687	-	-
		100.0%	70.9%	29.1%	-	-
	지장물보상비	1,185	-	1,185	-	-
		100.0%	-	100.0%	-	-
	기타보상비	2,295	-	2,295	-	-
		100.0%	-	100.0%	-	-
소계	23,018	13,852	9,166	0	0	
	100.0%	60.2%	39.8%	0%	0%	
3. 시설부대경비	설계비	485	-	485	-	-
		100.0%	-	100.0%	-	-
	감리비	1,779	-	-	890	890
		100.0%	-	-	50.0%	50.0%

〈표 IV-113〉의 계속

(단위: 백만원)

구분		계	기투입	2023년	2024년	2025년
3. 시설 부대경비	시설부대비	49	-	-	24	24
		100.0%	-	-	50.0%	50.0%
	소계	2,314	0	485	914	914
		100.0%	0.0%	21.0%	39.5%	39.5%
총사업비 합계		54,201	13,852	9,652	15,349	15,349
		100.0%	25.6%	17.8%	28.3%	28.3%

주: 매물비용 및 부가가치세 제외

자료: 연구진 작성

〈표 IV-114〉 경제성 분석을 위한 대안의 연차별 투자계획

(단위: 백만원)

구분		계	기투입	2023년	2024년	2025년	
1. 공사비	건축공사비 등	28,742	-	-	14,371	14,371	
		100.0%	-	-	50.0%	50.0%	
2. 보상비	용지보상비	19,539	13,852	5,687	-	-	
		100.0%	70.9%	29.1%	-	-	
	지장물보상비	1,185	-	1,185	-	-	
		100.0%	-	100.0%	-	-	
	기타보상비	2,295	-	2,295	-	-	
		100.0%	-	100.0%	-	-	
소계		23,018	13,852	9,166	0	0	
		100.0%	60.2%	39.8%	0%	0%	
3. 시설 부대경비	설계비	485	-	485	-	-	
		100.0%	-	100.0%	-	-	
	감리비	1,772	-	-	886	886	
		100.0%	-	-	50.0%	50.0%	
	시설부대비	48	-	-	24	24	
		100.0%	-	-	50.0%	50.0%	
	소계		2,306	0	485	910	910
			100.0%	0.0%	21.1%	39.5%	39.5%
총사업비 합계		54,066	13,852	9,652	15,281	15,281	
		100.0%	25.6%	17.9%	28.3%	28.3%	

주: 매물비용 및 부가가치세 제외

자료: 연구진 작성

라. 비용흐름

경제성 분석을 위하여 본 사업에 소요되는 총사업비 및 운영비를 연차별로 분류하였다. 조성 기간은 2022~2025년까지로 하여 이 기간에 기투자비를 포함한 총사업비가 투입되는 것으로 하였다. 운영 시작은 2026년부터 하였으며 타당성재조사 지침에 따라 분석 기간은 운영 개시 후 30년으로 하였다.

〈표 IV-115〉 경제성 분석을 위한 검토안의 비용흐름

(단위: 백만원)

구분	연도(년)	총사업비	운영비	잔존가치	합계
조성 기간	2022	13,852	-	-	13,852
	2023	9,652	-	-	9,652
	2024	15,349	-	-	15,349
	2025	15,349	-	-	15,349
1	2026	-	1,463	-	1,463
2	2027	-	1,258	-	1,258
3	2028	-	1,046	-	1,046
4	2029	-	1,046	-	1,046
5	2030	-	1,046	-	1,046
6	2031	-	1,046	-	1,046
7	2032	-	1,046	-	1,046
8	2033	-	1,046	-	1,046
9	2034	-	1,046	-	1,046
10	2035	-	1,046	-	1,046
11	2036	-	1,046	-	1,046
12	2037	-	1,046	-	1,046
13	2038	-	1,046	-	1,046
14	2039	-	1,046	-	1,046
15	2040	-	1,046	-	1,046
16	2041	-	1,046	-	1,046
17	2042	-	1,046	-	1,046
18	2043	-	1,046	-	1,046
19	2044	-	1,046	-	1,046

〈표 IV-115〉의 계속

(단위: 백만원)

구분	연도(년)	총사업비	운영비	잔존가치	합계
20	2045	-	1,046	-	1,046
21	2046	-	1,046	-	1,046
22	2047	-	1,046	-	1,046
23	2048	-	1,046	-	1,046
24	2049	-	1,046	-	1,046
25	2050	-	1,046	-	1,046
26	2051	-	1,046	-	1,046
27	2052	-	1,046	-	1,046
28	2053	-	1,046	-	1,046
29	2054	-	1,046	-	1,046
30	2055	-	1,046	-19,539	-18,493
합계		54,201	32,015	-19,539	66,677

주: 매물비용 및 부가가치세 제외

자료: 연구진 작성

〈표 IV-116〉 경제성 분석을 위한 대안의 비용흐름

(단위: 백만원)

구분	연도(년)	총사업비	운영비	잔존가치	합계
조성 기간	2022	13,852	-	-	13,852
	2023	9,652	-	-	9,652
	2024	15,281	-	-	15,281
	2025	15,281	-	-	15,281
1	2026	-	1,463	-	1,463
2	2027	-	1,258	-	1,258
3	2028	-	1,046	-	1,046
4	2029	-	1,046	-	1,046
5	2030	-	1,046	-	1,046
6	2031	-	1,046	-	1,046
7	2032	-	1,046	-	1,046
8	2033	-	1,046	-	1,046
9	2034	-	1,046	-	1,046

〈표 IV-116〉의 계속

(단위: 백만원)

구분	연도(년)	총사업비	운영비	잔존가치	합계
10	2035	-	1,046	-	1,046
11	2036	-	1,046	-	1,046
12	2037	-	1,046	-	1,046
13	2038	-	1,046	-	1,046
14	2039	-	1,046	-	1,046
15	2040	-	1,046	-	1,046
16	2041	-	1,046	-	1,046
17	2042	-	1,046	-	1,046
18	2043	-	1,046	-	1,046
19	2044	-	1,046	-	1,046
20	2045	-	1,046	-	1,046
21	2046	-	1,046	-	1,046
22	2047	-	1,046	-	1,046
23	2048	-	1,046	-	1,046
24	2049	-	1,046	-	1,046
25	2050	-	1,046	-	1,046
26	2051	-	1,046	-	1,046
27	2052	-	1,046	-	1,046
28	2053	-	1,046	-	1,046
29	2054	-	1,046	-	1,046
30	2055	-	1,046	-19,539	-18,493
합계		54,066	32,015	-19,539	66,543

주: 매몰비용 및 부가가치세 제외

자료: 연구진 작성

V. 수요 추정

1. 수요 추정의 개요 및 방법론

가. 수요 추정의 개요

예비타당성조사 혹은 이에 준하는 타당성재조사에서의 수요 추정은 일반적으로 해당 시설의 규모 적정성 분석이나 경제성 분석을 수행하기 위한 기초자료 구축을 위해 이루어진다. 그러나 「한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성」 사업(이하 본 사업)은 행정안전부가 추진하는 사업이기 때문에 그 규모가 이미 확정되어 있다는 점에서 수요 추정의 결과가 규모 적정성 분석을 위해 사용되지는 않는다. 또한 본 사업에 대한 타당성 재조사의 경우 경제성 분석을 위한 편익이 CVM을 통해 추정되기 때문에 추정된 수요와 편익이 직접적으로 연계되지도 않는다. 따라서 본 조사에서의 수요 추정을 수행하는 것은 부분적으로나마 시설 규모의 적정성을 어느 정도 가늠해 보기 위한 기초자료 구축의 의미와 역할을 가진다고 할 수 있다.

경제학의 기본 개념이라고 할 수 있는 수요(需要, Demand)는 소비자가 일정한 기간을 두고 자신이 직면하는 사회경제적인 제약을 고려하여 특정한 상품이나 서비스를 구매하고자 표출하는 욕구를 의미한다. 따라서 본 조사의 대상이 되는 한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설(이하 본 시설)과 같은 특정한 시설 및 조성지역에 대한 수요는 해당 시설이 수행하는 기능 및 세부 영역에서 제공하는 교육·체험 프로그램 등과 함께 문화행사, 공원시설 및 숲 체험 등과 같은 지역 친화적인 공간자원으로 제공하는 서비스를 즐기기 위하여 방문자 혹은 이용자들이 표출하는 욕구 수준을 나타낸다고 할 수 있다. 한편 본 시설에 관하여 확인된 바에 따르면 제공하는 서비스가 시장에서의 가격 메커니즘을 통해 거래가 성사되는 상품이 아니므로 이러한 서비스에 시장가격을 직접 부여하는 것은 어렵다.

일반적으로 관광(위락/여가/휴가), 전시 및 체험시설에 대한 방문 수요예측 기법으로는 과거의 추세가 미래에도 계속될 것이라는 가정하에 미래의 수요를 예측하는 시계열 모형(time-series model), 그리고 독립변수와 종속변수 간의 인과관계를 함수로 나타내어 독

립변수의 변화로 종속변수의 변화를 추정하는 인과모형(causality model)이 있다. 다양한 수요 추정의 방법 가운데 가장 보편적으로 적용되는 방법으로는 평가의 대상이 되는 시설의 특수성 및 자료의 유용성(availability)과 취합의 한계 등을 고려하여 정량적인 기법을 적용하는 방법을 고려하게 된다. 즉 과거의 관광 및 여행의 양상이 향후 지속한다는 가정 아래 수요를 추정하는 시계열 모형으로서 '추세(趨勢)분석'과, 기점(origin)과 종점(destination) 간의 이동 거리 및 이동 시간 등이 수요자의 이동(즉, 수요 표출)에 영향을 미친다고 전제하고 수요를 추정하는 인과모형으로서 '중력모형(gravity model)'이 널리 적용된다.

먼저 추세분석을 이용한 수요 추정은 한국관광공사에서 조사하여 발표하는 '국민여행실태조사'(~2017년까지)나 '국민여행조사'(2018년 이후)의 결과를 이용하여 해당 시설이 건립되는 지역이 속한 특광역시·도에 대한 관광 총량을 산정하고, 다음으로 해당 시설의 주요 속성(attributes)에 따라 그와 관련된 활동 및 유사한 방문지에 대한 활동 비율(예. 지역문화 예술/공연/전시시설의 관람, 박물관 방문, 음식(식도락) 관광, 교육/체험 프로그램의 참가 등)에서 중복으로 응답한 것을 제거한 후 이를 적용하여 대상 시설이 속하는 특광역시·도³⁶⁾를 찾아오는 방문객 가운데 해당 시설을 선택하는 이용자 수로서 추정하게 된다. 이와 같은 추세분석에 적용하는 한국관광공사의 '국민여행실태조사'는 기존의 「전 국민 여행 동태 조사」를 1993년부터 개칭하여 1998년까지는 매년 조사하였으며, 이후 2003년까지 2년 주기로 시행한 바 있다. 2004년부터는 연간 2회에 걸쳐 총 1만 2,600명을 대상으로 조사하여 매년 작성·발표하는 방식을 2017년까지 유지하였다. 한편 2018년부터는 「국민여행조사」를 통하여 연간 2,497가구의 패널(6,309명)을 구축하여 이 가운데 매월 2천명씩을 표본 추출하여 연간 2만 4천명에 대한 조사(전문 면접원이 TAPI를 이용하여 일대일 면접 조사)를 진행하는 방식으로 변경하기에 이르렀으며, 2019년부터는 표본을 매월 4천명(연간 4만 8천명)으로 확대하고, 공표 주기를 반기로 조정하였다.

통상적으로 추세분석을 시행함에 있어 자료 구득이 가능한 가장 최근 연도를 포함하여 과거 3~5년간의 여행자료를 이용하였는데, 본 분석을 진행하는 시점에서 확인한 가장 최신은 2022년의 국민여행조사 원자료이다. 그러나 2022년으로부터 3~5년에 해당하는 2020~2022년 혹은 2018~2022년의 데이터에는 모두 2019년 말부터 3년여 넘게 대우

36) 일반적으로 추세분석이나 중력모형(이후 설명)의 경우에는 17개 특광역시·도 가운데 교통수단의 이질성(육지에서 선박과 비행기로만 이동)과 그에 따른 시간 및 금전적인 비용이 나머지 16개 특광역시·도가 속한 육지에서의 육상교통수단(자동차, 기차, 버스 등)을 이용하는 것과의 상이성 때문에 제주도는 분석에서 제외하게 된다.

행한 코로나바이러스감염증-19(이른바 코로나19 혹은 COVID-19)의 기간을 전체 혹은 부분적으로 포함하고 있으므로, 그 기간의 관광/여행 등의 활동이 코로나19 발생 전의 시기에 비하여 상당히 위축되었을 것을 감안한다면 이를 토대로 여행실태 및 해당 시설에 대한 이용자 수요를 파악하는 기저로 사용하기에는 많은 무리가 따른다고 하겠다. 또한 「국민여행실태조사」와 「국민여행조사」 데이터의 구조 자체가 상이하기 때문에 「국민여행조사」가 시작된 2018년부터 이듬해인 2019년의 2년간의 자료를 바탕으로 분석하는 것이나 2017년 이전의 ‘국민여행실태조사’ 자료로 분석을 하는 것 모두 대표성의 문제를 가질 것으로 파악된다. 한편 더 근본적인 문제점으로서 실태조사에서 해당 시설의 속성과 직접적으로 관련된 활동에 대한 범위를 선택하는 것이 매우 자의적일 뿐만 아니라, 시설에 대한 여행 활동의 관련성이 모호하거나 여러 가지 목적을 가지고 특정 지역을 여행하는 경우의 중복성 문제가 여전히 명쾌하게 해결되지 않는다는 점을 지적할 수 있다.³⁷⁾³⁸⁾ 그리고 대상 시설이 제공하게 되는 서비스 및 콘텐츠가 기존에 존재하였던 것이 아니기 때문에 이러한 시계열 모형의 적용은 그 추정치의 정확성을 담보하기는 매우 불충분하다고 할 것이다.

따라서 본 조사에서는 인과관계 함수를 통해 미래의 수요를 예측하는 인과모형을 적용하는 것이 불가피하다 하겠다. 인과모형은 종속변수인 본 시설에 대한 방문 횟수나 방문 비용을 논리적으로 설명해 줄 수 있는 독립변수를 발굴하여 채택하고, 이 두 관계를 잘 설명해 줄 수 있는 공간 상호작용 모형을 개발하여 그 수요를 예측하는 것이다.

이와 같은 수치자료를 이용하는 방법론과는 별도로, 정성적(질적) 기법을 이용하여 수요를 추정하기도 하지만, 이는 정량적인 데이터의 수집이 불가능하거나 해당 데이터에 대한

37) 이 밖에도 대상 사업에 대한 방문객의 수요 추정을 진행하는 데에는 한계점이 노출하는 경우가 발생한다. 즉 여행 총량에 대한 자료를 발간하는 주체에 따라서 실제로 발생하는 관련 지역의 여행 총량이 상이하거나 해당 지역을 행정구역상으로 포함하는 보다 상위의 지역(예. 광역자치단체)의 통계자료와의 불일치 또는 합산오류 등에 따라 어떠한 수치를 적용할 것인가에 대한 문제점이 발생하기도 한다. 광역자치단체 수준의 통계 연보에서 제시하는 하부 자치단체의 수치와 그 하부 자치단체에서 발간하는 통계치가 불일치하거나, 혹은 하부단위의 수치의 합과 광역자치단체 수준의 통계치가 일치하지 않을 때는 이들 자료에 대한 신뢰성은 물론이고 이를 적용함에 따라 발생하는 추정치의 과대 추정 문제로 인하여 추세분석을 통한 추정 자체가 불가능한 상황에 직면할 가능성도 살펴보아야 한다.

38) 이러한 상황에서는 대상 사업 시설과 가장 유사한 기능과 규모를 갖는 시설을 준거로 하여 시설 간의 면적 비율을 고려하여 유사시설에 대한 과거 방문 수요량을 평가 대상 시설에 적용하는 방법(이를 ‘유사시설 정보 이용모형’이라 정의함)이 현실적인 대안이 될 수 있다. 여기에서 문제는 이러한 유사시설의 정보(지리적 특성, 배후 인구 규모, 교통망, 제공하는 재화 및 서비스의 내용과 수준 등)를 수치화하여 다면적으로 비교하기 어렵다는 점이며, 이용 및 구득가능한 수치자료는 결국 이후 설명하는 중력모형의 자료의 일부분에 해당하는 경우가 대부분이어서, 궁극적으로는 다소의 논란은 존재하지만 중력모형을 이용한 수요 추정을 가장 보편적으로 적용하고 있다.

신뢰가 낮을 때에 대안으로서 주로 사용되며, 관련 전문가의 주관적인 가치판단(주로 Delphi Method)의 요소를 포함시키는 것을 특징으로 하고 있다. 이러한 정성적(질적) 기법에는 시나리오 설정법, 델파이법, 판단기법, 사례분석법 등이 있다.

나. 수요 추정의 방법

상기한 바와 같이 방문 수요의 추정 방법은 정량적인 계량기법을 이용하는 시계열 모형과 인과모형으로 크게 나눌 수 있다. 물론 정성적(질적) 기법을 이용하여 수요를 추정하기도 하지만, 이는 정량적인 데이터의 수집이 불가능하거나 해당 데이터에 대한 신뢰가 낮을 때에 대안으로서 주로 사용되며, 관련 전문가의 주관적인 가치판단의 요소를 포함하는 것을 특징으로 한다.

다양한 방문 수요 추정의 방법 가운데 본 조사에서는 대상 시설의 특수성 및 자료취합의 가능성과 제한 등을 고려하여 정량적인 기법을 적용하도록 하였다. 지금까지 예비타당성조사나 타당성 재조사에서 방문 수요 추정에 가장 많이 사용된 정량적 분석 방법은 중력모형으로 알려져 있다. 중력모형은 방문객 수는 방문객 소재지의 인구 규모에 비례하고 평가대상 시설과 방문객 거주지 간의 거리에 반비례한다는 가정 아래 방문객 수를 추정하는 방법이다. 중력모형을 적용할 때 먼저 유사시설을 설정한 후, 유사시설 기준 중력계수가 평가대상 시설에도 적용된다고 가정한다. 이때 중력계수는 거리와 인구가 방문객 수에 미치는 영향력이라고 해석할 수 있다. 따라서 중력모형을 적용할 때는 적절한 유사시설을 선택하는 것이 무엇보다 중요하다.

유사시설로 선택하기에 바람직한 시설은 대상 시설과 유사한 특성을 가능한 한 많이 가지는 시설이라고 할 수 있다. 본 조사에서는 유사시설로서 충청북도 영동군 황간면에 위치한 노근리평화공원, 경상남도 거창군 신원면에 위치한 거창사건추모공원, 그리고 경상남도 산청군 금서면에 위치한 산청·함양사건추모공원 등 세 개를 설정한다. <표 V-1>에 나타나 있는 바와 같이 노근리평화공원과 거창사건추모공원 등 두 개소는 본 시설과 비교할 때 그 주요 시설 규모 및 사업 측면에서 가장 유사성을 가지는 시설들이라고 할 수 있다. 한편 산청·함양사건추모공원은 본 시설과의 기능상의 유사성은 높지만 시설의 규모 측면에서는 다른 두 유사시설과 비교하였을 때 본 시설과 차이가 크다는 한계점이 있다.

따라서 다음 절에서 실제로 수요 추정을 수행할 때에는 본 시설의 규모와 유사시설의 규

모를 고려하지 않은 수요 추정의 결과와 그 규모 차이를 고려³⁹⁾한 수요 추정 결과를 모두 제시함으로써 수요 추정의 객관성을 확보하고자 한다.

〈표 V-1〉 한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설과 유사시설의 비교

특성	본 시설	노근리평화공원	거창사건추모공원	산청·함양사건 추모공원
위치	대전광역시 동구 낭월동	충북 영동군 황간면	경남 거창군 신원면	경남 산청군 금서면
부지면적 (전시면적)	102,002㎡ (1,243.79㎡)	132,240㎡ (1,095.00㎡)	162,423㎡ (1,262.00㎡)	72,913㎡ (886.00㎡)
부지면적 비 (전시면적 비)	1.000 (1.000)	1.296 (0.880)	1.592 (1.015)	0.715 (0.712)
설립 목적	특별법 제정을 통한 4건의 사건을 제외한 전국적으로 8,187건의 사건에 대한 민간인 희생자를 기리기 위한 전국단위의 위령시설	1950년 7월에 발생한 노근리양민학살사건 (미군이 노근리 쌍굴다리에 피신한 주민을 무차별 사격으로 학살한 사건)의 희생자를 기리기 위해 조성된 시설	1951년 2월 발생한 거창양민학살사건(경남 거창군 신원면에서 국군 제11사단 소속 군인들이 마을 주민을 집단 학살한 사건)의 희생자를 기리는 위령시설	1951년 2월 7일 경남 함양과 산청의 민간인 학살사건의 희생자에 대한 명예회복을 목적으로 조성된 추모공원
주요 시설	진실의 문, 추모홀, 숲체험원, 기억의 다리, 기억의 전시관, 수경시설, 만남의 다리, 만남의 길, 화해의 대 등	평화기념관, 위령탑, 조각공원, 사건 현장(쌍굴), 전망대, 평화기원마당, 야외 전시장, 교육관, 방문자센터 등	합동묘역, 참배단, 위령탑, 천유문, 위패 봉안각, 참배광장, 추모광장, 역사교육관 등	복예관, 회양문, 유족회 사무실, 참배광장, 위령탑, 합동묘역, 위패봉안각 등
주요 사업	전국합동추모제 (추모식, 추모공연 등) 개최, 전시사업, 교육·문화사업, 홍보사업 등	희생자 위령제, 교육활동 및 대규모 이벤트 행사 등	희생자 위령제, 교육활동 등	희생자 위령제, 교육활동

주: 본 시설의 유사시설로 제주4·3평화공원도 고려할 수 있으나, 해당 시설에 대한 접근성의 측면에서 볼 때, 전국 17개 특광역시·도에 거주하는 방문객이 표에서 제시하는 다른 유사시설의 방문과는 상이한 교통수단을 이용하는 패턴을 보이므로, 본 분석에서 제주4·3평화공원은 유사시설에서 제외하였음

자료: 행정안전부, 유사 추모시설 관련 자료(목적 및 기능, 방문실적 등). 2023년 3월 27일

39) 본 시설과 유사시설들 간의 규모 차이를 고려한 수요 추정의 경우는 시설의 부지면적과 전시면적 각각을 기준으로 하는 분석 결과를 제시한다.

2. 수요 추정

가. 중력모형의 설정

본 절에서는 전술한 바와 같이 본 시설에 대한 수요 추정을 위해 여타 예비타당성조사 및 타당성 재조사 등에서 가장 널리 적용되어 온 중력모형을 이용하여 수요를 추정하도록 한다. 먼저 중력모형은 방문객의 거주지(혹은 기점, origin)와 목적지(혹은 종점, destination) 간의 거리나 여행시간이 여행 억제요인으로 작용함과 동시에 거주지의 인구 규모가 여행 증가요인으로 작용하여 방문객의 이동에 최종적인 영향을 미치게 된다는 가정에 따라 수요를 추정하는 모형으로 이해할 수 있다. 이러한 중력모형의 기본 공식은 다음과 같이 설정할 수 있다.

$$Y = \sum_i g_d \left[\frac{P_i}{d_i^2} \right]$$

Y : 방문객 수

P_i : 16개 광역시·도의 인구수

d_i : 16개 광역시·도와 시설 간 거리

g_d : 거리기준 중력계수

이러한 중력모형의 기본 공식을 이용하여 먼저 유사시설을 기준으로 하는 중력계수(혹은 방문비율) g_d 를 추정한다. 즉 본 조사에서는 노근리평화공원, 거창사건추모공원, 산청·함양 사건추모공원 등 세 개의 유사시설을 설정하였으므로 각 유사시설의 중력계수를 먼저 추정한다. 이후 추정된 유사시설별 중력계수가 본 시설에도 동일하게 적용된다는 가정 혹은 본 시설과 유사시설 간의 규모 차이를 반영하여 중력계수가 적용된다는 가정하에 본 시설에 대한 수요를 다음과 같이 추정하였다.

나. 유사시설 기준 중력계수의 산정

전술한 바와 같이 중력모형을 바탕으로 본 시설에 대한 방문객 수요를 추정하기 위해서는 먼저 유사시설을 기준으로 위의 중력모형으로부터 거리 기준 중력계수 g_{ij} 를 추정하여야 한다. 이를 위해 유사시설로 설정한 노근리평화공원(2012~2022년), 거창사건추모공원(2004~2022년), 산청·함양사건추모공원(2005~2022년) 등의 과거 방문객 수 추이를 파악하여야 하는데 이는 <표 V-2>에 나타나 있다. 아래의 수치에서 확인할 수 있듯이 코로나19 기간 동안은 2019년 이전의 방문객 추이와 사뭇 달리 나타나므로, 부득이하게 코로나19 발생 전의 최근 3개년(2017~2019년)의 평균치를 이후의 분석에서 적용하였다.

<표 V-2> 유사시설 방문객 수 추이 및 전국인구

(단위: 명)

연도	노근리평화공원	거창사건추모공원	산청·함양사건 추모공원	전국인구
2004	-	9,652	-	48,082,519
2005	-	37,118	15,626	48,184,561
2006	-	32,395	21,340	48,438,292
2007	-	40,819	32,569	48,683,638
2008	-	29,123	27,033	49,054,708
2009	-	48,708	17,295	49,307,835
2010	-	40,106	36,059	49,554,112
2011	-	97,717	28,098	49,936,638
2012	40,995	88,559	31,166	50,199,853
2013	102,208	87,947	38,259	50,428,893
2014	123,877	89,899	26,484	50,746,659
2015	130,652	82,632	24,014	51,014,947
2016	130,662	67,453	39,691	51,217,803
2017	135,004	86,560	23,917	51,361,911
2018	155,037	101,104	23,129	51,585,058
2019	162,487	98,370	22,865	51,764,822
2020	86,463	46,032	13,475	51,836,239
2021	108,607	24,882	17,671	51,744,876
2022	145,248	36,384	15,038	51,628,117
평균(17~19)	150,843	95,345	23,304	51,736,411

주: 방문객 추이는 행정안전부가 제출한 「한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성」 타당성재조사 제출 자료(행정안전부, 2023. 3. 30.)에서 발췌하였으며, 전국인구는 통계청 「장래인구추계」 자료로 2004~2020년은 확정 인구, 2021~2022년은 중위추계인구임

자료: 행정안전부, 유사 추모시설 관련 자료(목적 및 기능, 방문실적 등). 2023년 3월 27일.; 통계청, 장래인구추계. 각 연도.

다음으로 방문비율의 추정을 위해 추가적으로 필요한 자료는 제주특별자치도를 제외한 전국의 16개 특광역시·도별 인구 데이터(P_i)와 광역시·도청에서 각 유사시설까지의 직선거리(d_i)가 필요한데, 이는 노근리평화공원의 경우 <표 V-3>, 거창사건추모공원의 경우 <표 V-4>, 그리고 산청·함양사건추모공원의 경우 <표 V-5>의 첫 번째와 두 번째 열에 각각 제시되어 있다.⁴⁰⁾ 한편 각 특광역시·도청으로부터 각각의 유사시설까지의 거리에 대하여 실제 거리를 시간당 60km로 나눈 값인 표준화거리(=1, 즉 이동시간)를 적용하였다. 다만 육지에서 떨어진 섬인 제주특별자치도의 경우에는 각 유사시설까지의 직선거리를 고려하는 것이 비현실적이고 이를 대신하여 실제로 이용이 가능한 교통수단 및 경로에 따라 그 이동에 소요되는 시간의 변이가 지나치게 크므로 본 조사에서는 제주도로부터의 관광객에 대한 수요는 부득이하게 본 모형에서 제외하고 추정하기로 한다.

다음으로 <표 V-2>에서 도출한 각 유사시설의 연평균 방문객 수(노근리추모공원은 15만 843명, 거창사건추모공원은 9만 5,345명, 산청·함양사건추모공원은 2만 3,304명)를 중력모형을 적용하여 중력계수를 추정하고 이를 지역별로 배분한 것이 <표 V-3>, <표 V-4> 및 <표 V-5>의 마지막 두 열에 제시되어 있다.

노근리평화공원, 거창사건추모공원 및 산청·함양사건추모공원의 경우 그 중력계수들이 각각 0.01812, 0.01920, 0.00474로 추정되었음을 알 수 있다. 이는 전국의 각 지역에서 표준화거리의 제곱으로 해당 지역의 인구를 나누어 산정한 전국인구(제주도 제외)의 약 1.8%, 1.9% 및 0.47%가 각각 노근리평화공원, 거창사건추모공원 및 산청·함양사건추모공원을 방문하였다는 것을 의미한다.

40) 개별 광역시·도의 인구수는 통계청의 지역별 인구수 데이터를 사용하였는데, 코로나19 발생 전의 최근 3개년(2017~2019년)의 평균 인구수를 적용하였다. 개별 광역시·도청 소재지 주소와 각 유사시설 간 거리는 종합포털 네이버의 지도서비스를 이용하여 그 직선거리로 계산하였다.

〈표 V-3〉 유사시설의 중력계수 추정(노근리평화공원)

구분	인구(명)	실제거리(km)	표준화거리	중력계수	수요(명)	
서울	9,707,048	211	3.517	0.01812	14,222	
부산	3,402,911	205	3.417		5,282	
대구	2,447,782	99	1.650		16,291	
인천	2,937,302	224	3.733		3,819	
광주	1,490,991	190	3.167		2,694	
대전	1,514,738	61	1.017		26,554	
울산	1,152,424	205	3.417		1,789	
세종	299,063	89	1.483		2,463	
경기	13,017,861	180	3.000		26,208	
강원	1,520,813	285	4.750		1,221	
충북	1,618,800	90	1.500		13,036	
충남	2,173,206	147	2.450		6,560	
전북	1,821,040	107	1.783		10,375	
전남	1,794,803	277	4.617		1,526	
경북	2,673,811	121	2.017		11,913	
경남	3,346,916	178	2.967		6,890	
합계	50,919,509					150,843

자료: 연구진 작성

〈표 V-4〉 유사시설의 중력계수 추정(거창사건추모공원)

구분	인구	실제거리(km)	표준화거리	중력계수	수요(명)	
서울	9,707,048	310	5.167	0.01920	6,982	
부산	3,402,911	174	2.900		7,769	
대구	2,447,782	100	1.667		16,919	
인천	2,937,302	323	5.383		1,946	
광주	1,490,991	139	2.317		5,334	
대전	1,514,738	136	2.267		5,660	
울산	1,152,424	198	3.300		2,032	
세종	299,063	159	2.650		818	
경기	13,017,861	284	4.733		11,156	
강원	1,520,813	340	5.667		909	
충북	1,618,800	190	3.167		3,099	
충남	2,173,206	244	4.067		2,523	
전북	1,821,040	120	2.000		8,741	
전남	1,794,803	205	3.417		2,952	
경북	2,673,811	188	3.133		5,229	
경남	3,346,916	132	2.200		13,277	
합계	50,919,509					95,345

자료: 연구진 작성

〈표 V-5〉 유사시설의 증력계수 추정(산청·함양사건추모공원)

구분	인구	실제거리(km)	표준화거리	증력계수	수요(명)
서울	9,707,048	291	4.850	0.00474	1,956
부산	3,402,911	171	2.850		1,985
대구	2,447,782	123	2.050		2,760
인천	2,937,302	305	5.083		539
광주	1,490,991	126	2.100		1,602
대전	1,514,738	142	2.367		1,282
울산	1,152,424	214	3.567		429
세종	299,063	162	2.700		194
경기	13,017,861	266	4.433		3,139
강원	1,520,813	365	6.083		195
충북	1,618,800	171	2.850		944
충남	2,173,206	225	3.750		732
전북	1,821,040	110	1.833		2,568
전남	1,794,803	192	3.200		831
경북	2,673,811	212	3.533		1,015
경남	3,346,916	135	2.250		3,133
합계	50,919,509				

자료: 연구진 작성

이제 위에서 추정한 증력계수를 본 조사의 대상 시설에 적용하면 될 것이나, 앞 절에서 서술한 바와 같이 유사시설로 선정한 노근리평화공원, 거창사건추모공원, 산청·함양사건추모공원의 규모(부지면적 기준) 대비 본 시설의 규모 비의 값(기준량이 1일 때의 비율)은 각각 약 0.771, 0.628, 1.399에 해당하는 점을 고려하여 본 시설에 적용할 증력계수를 조정하는 과정이 필요하다고 하겠다. 한편 각 유사시설의 전시면적을 기준으로 할 경우에는 본 시설의 전시면적(1,243.79㎡)과 비교하였을 때 그 규모 비의 값이 각각 약 1.136, 0.986, 1.404에 해당하는 점을 별도로 고려하면 본 시설에 적용할 증력계수를 전술한 바와 같이 전체 부지면적 및 전시면적을 기준으로 각각 조정하는 과정을 필요로 한다.

〈표 V-6〉은 유사시설인 노근리평화공원, 거창사건추모공원, 산청·함양사건추모공원 대비 본 시설의 규모비율을 나타내고 있다. 이제 〈표 V-3〉~〈표 V-5〉에서 추정한 각 유사시설의 증력계수로부터 본 시설의 규모비율을 곱하면 각 유사시설과 본 시설의 규모 차이

를 감안한 규모조정 중력계수를 구할 수 있다. 즉 규모조정 중력계수는 노근리평화공원을 기준으로 할 때 부지면적으로는 0.01812에서 0.01398로 감소하고, 전시면적으로는 0.02058로 상승한다. 거창사건추모공원은 부지면적 및 전시면적 공히 0.01920으로부터 0.01206과 0.01892로 하락하고, 산청·함양사건추모공원의 경우는 이와는 반대로 부지면적 및 전시면적 공히 0.00474로부터 0.00663과 0.00665로 상승한다. 이러한 규모조정 중력계수는 각 유사시설이 본 시설과 동일한 규모로 조성되었다면 중력모형에 의한 중력계수가 어떻게 조정될 것인지를 나타내는 숫자라고 할 수 있을 것이다.

이제 다음 소절에서는 시설 규모의 조정을 하기 이전의 중력계수와 규모의 조정을 하고 난 이후의 중력계수를 적용하여 추정된 본 시설에 대한 방문객 수 추정 결과를 제시하도록 한다. 논의의 진행에 앞서, 앞에서 제시하였던 세 개의 유사시설 가운데 산청·함양사건추모공원의 경우는 해당 시설의 규모, 중력계수, 규모조정 중력계수 등을 다른 두 개의 유사시설의 수치와 비교하였을 때 큰 차이를 나타내므로, 41) 이후의 분석에서는 노근리평화공원과 거창사건추모공원 두 개소를 유사시설로 상정하여 분석을 실시하도록 하였다.

〈표 V-6〉 유사시설 중력계수 및 규모를 감안한 중력계수 조정

(단위: m²)

특성		노근리 평화공원	거창사건 추모공원	산청·함양사건 추모공원
시설 규모	부지면적	132,240	162,423	72,913
	전시면적	1,095.00	1,262.00	886.00
유사시설 대비 본 시설 규모 비의 값 (A)	부지면적 기준	0.7713	0.6280	1.3990
	전시면적 기준	1.1359	0.9856	1.4038
유사시설의 추정 중력계수 (B)		0.01812	0.01920	0.00474
본 시설의 규모조정 중력계수 (A*B)	부지면적 기준	0.01398	0.01206	0.00663
	전시면적 기준	0.02058	0.01892	0.00665

주: 본 시설의 부지면적은 102,002m², 전시면적은 1,243.79m²임

자료: 연구진 작성

41) 또한 거창과 산청·함양의 지리적 인접성과 사건발생 시기 및 양상의 유사성 등에 따라 산청·함양사건 추모공원의 중력계수가 거창에 비하여 상대적으로 낮게 추정되었을 가능성이 있다고 판단된다.

다. 중력모형을 이용한 수요 추정의 결과

앞 소절에서의 결과와 논의를 바탕으로 본 시설에 대한 방문객 수의 추정 결과는 <표 V-7>에 나타나 있다. 먼저 본 시설에 대한 조성이 운영이 개시되는 시점인 2026년을 기준으로 유사시설과의 규모 차이를 감안하지 않을 경우를 살펴보면, 본 시설에 대한 방문객 수는 40만 3,788명(노근리평화공원을 유사시설로 설정할 경우) 및 42만 7,862명(거창사건추모공원을 유사시설로 설정할 경우)으로 추정치 간의 큰 차이를 나타내는 것으로 보이지 않았으며, 이러한 패턴은 2026년 이후부터 분석기간의 마지막 연도인 2055년까지 유지되는 것으로 나타났다.

다음으로 본 시설과 유사시설과의 규모상의 차이를 고려하게 되면 어느 시설을 유사시설로 설정하느냐가 본 시설에 대한 방문객 수에 미치는 영향을 상당히 감소시키거나(부지면적 기준으로 조정할 경우) 규모 차이를 고려하지 않았을 때의 추정치보다 다소 증가하게 됨(전시면적 기준으로 조정할 경우)을 확인할 수 있었다. 즉 2026년을 기준으로 볼 때, 중력모형을 이용한 본 시설의 방문객 수 추정 결과는 31만 1,458명(노근리평화공원을 유사시설로 설정하고 부지면적을 이용한 규모 조정을 한 경우) 및 26만 8,699명(거창사건추모공원을 유사시설로 설정하고 부지면적을 이용한 규모 조정을 한 경우)로 추정되었음을 알 수 있다. 한편 전시면적을 이용하여 규모 조정을 한 경우 본 시설의 2026년 방문객 수의 추정치는 각각 45만 8,655명(노근리평화공원 기준)과 42만 1,689명(거창사건추모공원 기준)으로서, 이는 규모 조정을 하지 않았을 경우와는 달리 노근리평화공원 기준의 추정치가 더 크게 나타남을 알 수 있다.

전술한 바와 같이 중력모형에서 유사시설을 어디로 설정하느냐는 해당 시설의 방문객 수를 추정하는 데에 매우 중요하여 방문객의 수요 추정 결과에 지대한 영향을 미치게 된다. 그러나 조사의 대상이 되는 시설과 완벽하게 “동일한” 유사시설을 찾는다는 것은 불가능한 것이므로 본 분석에서 논의하고 확인한 바와 같이 최대한으로 유사한 시설을 설정하되 정량적으로 명확한 파악이 가능한 유사시설과 분석대상이 되는 시설 간의 규모 차이를 중력계수 산정 시 고려함으로써, 유사시설 선택에 따른 추정 결과의 괴리를 어느 정도 줄일 수 있는 것으로 판단된다. 한편 본 시설 및 유사시설 공히 실내 기준의 전시공간만을 제한적으로 규모 조정의 근거로 삼는 것보다는 오히려 각 시설에서 진행해 왔거나 혹은 진행할 계획에 있는 프로그램 및 포괄적인 시설의 기능이 위령시설 본연의 추모와 전시뿐만 아니

라 문화행사, 공원시설 및 숲 체험 등 지역 친화적 공간으로 활용까지 고려하여 전시면적 보다는 부지면적을 기준으로 규모 조정을 하여 방문객 수를 추정하는 것이 더 설득력이 있을 것으로 사료된다. 다만 중력모형이 가지는 한계가 유사시설과 대상 시설의 규모에 대한 정보를 바탕으로 분석을 기계적으로 하는 만큼, 부지면적과 내부시설의 면적이 반드시 일관되거나 비례적이지 않을 경우에는 본 분석의 결과와 같이 해석상의 쟁점을 발생시킬 수도 있다고 본다. 오히려 다음의 세 가지 분석 방법 가운데 부지면적 기준의 규모 조정에 따른 추정 결과가 가장 보수적이므로 적어도 이를 하한으로 보는 것이 더욱 적절한 해석일 것이다.

〈표 V-7〉 중력모형에 의한 본 시설의 방문객 수요 추정 종합

(단위: 명)

연도	전국인구	규모 차이 비교려			규모 차이 고려(부지면적 기준)			규모 차이 고려(전시 기준)		
		노근리평화 공원	거창사건추모 공원	평균	노근리평화 공원	거창사건추모 공원	평균	노근리평화 공원	거창사건추모 공원	평균
2026	50,704,387	403,788	427,862	415,825	311,458	268,699	290,078	458,655	421,689	440,172
2027	50,651,879	402,470	426,466	414,468	310,441	267,821	289,131	457,158	420,312	438,735
2028	50,600,301	401,289	425,214	413,251	309,530	267,035	288,283	455,816	419,078	437,447
2029	50,548,105	400,220	424,082	412,151	308,706	266,324	287,515	454,603	417,963	436,283
2030	50,493,551	399,242	423,046	411,144	307,951	265,674	286,812	453,492	416,941	435,216
2031	50,435,011	398,337	422,086	410,211	307,253	265,071	286,162	452,463	415,996	434,229
2032	50,372,998	397,485	421,184	409,335	306,596	264,504	285,550	451,496	415,107	433,301
2033	50,306,735	396,671	420,322	408,497	305,969	263,963	284,966	450,572	414,257	432,414
2034	50,234,339	395,865	419,467	407,666	305,346	263,426	284,386	449,655	413,414	431,535
2035	50,153,782	395,047	418,600	406,824	304,716	262,882	283,799	448,727	412,560	430,643
2036	50,058,770	394,154	417,654	405,904	304,027	262,288	283,157	447,712	411,627	429,670
2037	49,943,460	393,133	416,572	404,853	303,239	261,608	282,424	446,552	410,561	428,557
2038	49,807,525	391,965	415,334	403,650	302,338	260,831	281,585	445,226	409,341	427,284
2039	49,651,412	390,660	413,952	402,306	301,332	259,962	280,647	443,743	407,978	425,861
2040	49,476,123	389,207	412,412	400,809	300,211	258,995	279,603	442,092	406,461	424,277
2041	49,281,744	387,599	410,708	399,153	298,971	257,926	278,448	440,266	404,782	422,524
2042	49,068,158	385,847	408,852	397,349	297,619	256,760	277,189	438,276	402,952	420,614
2043	48,836,306	383,966	406,858	395,412	296,168	255,508	275,838	436,139	400,987	418,563

〈표 V-7〉의 계속

(단위: 명)

연도	전국인구	규모 차이 비교려			규모 차이 고려(부지면적 기준)			규모 차이 고려(전시 기준)		
		노근리평화 공원	거창사건추모 공원	평균	노근리평화 공원	거창사건추모 공원	평균	노근리평화 공원	거창사건추모 공원	평균
2044	48,586,393	381,948	404,720	393,334	294,611	254,165	274,388	433,847	398,880	416,364
2045	48,317,688	379,792	402,436	391,114	292,949	252,731	272,840	431,399	396,629	414,014
2046	48,028,754	377,492	399,998	388,745	291,175	251,200	271,187	428,786	394,227	411,506
2047	47,718,923	375,044	397,405	386,224	289,286	249,571	269,429	426,005	391,670	408,838
2048	47,387,985	372,452	394,658	383,555	287,287	247,846	267,566	423,061	388,963	406,012
2049	47,035,218	369,718	391,761	380,739	285,178	246,027	265,602	419,956	386,108	403,032
2050	46,660,065	366,840	388,712	377,776	282,959	244,112	263,535	416,687	383,103	399,895
2051	46,264,515	363,731	385,417	374,574	280,560	242,043	261,301	413,155	379,855	396,505
2052	45,847,739	360,454	381,945	371,199	278,033	239,862	258,947	409,433	376,434	392,933
2053	45,410,850	357,019	378,305	367,662	275,383	237,576	256,480	405,531	372,846	389,189
2054	44,956,016	353,443	374,516	363,980	272,625	235,197	253,911	401,470	369,112	385,291
2055	44,485,802	349,746	370,599	360,173	269,773	232,737	251,255	397,270	365,251	381,261

자료: 연구진 작성

VI. 편익 추정

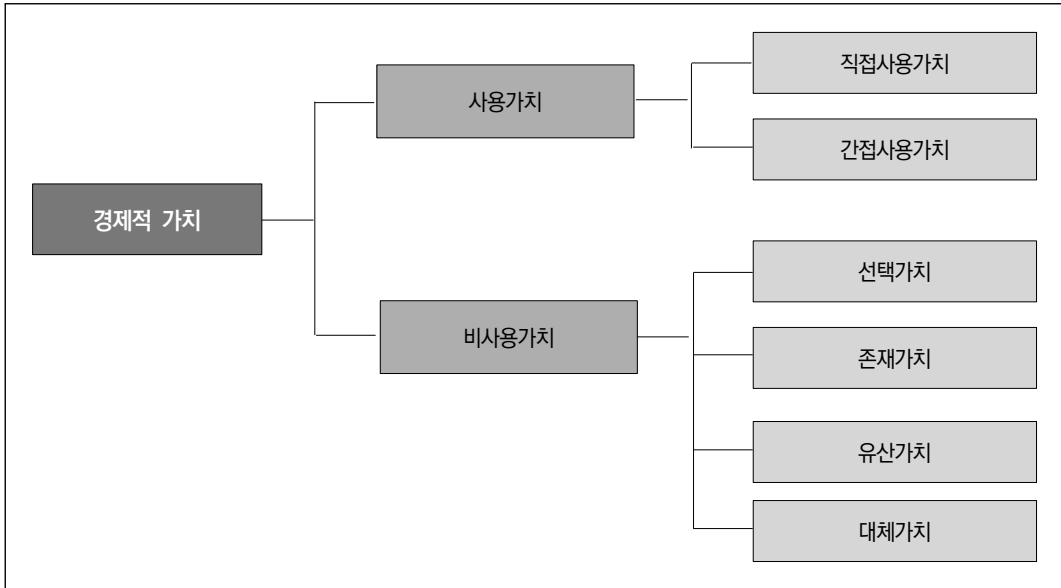
1. 편익 추정의 방법론

가. 편익의 종류

경제학적으로 재화의 가치는 크게 사용가치(use value)와 비사용가치(non-use value)로 구분될 수 있으며, 이에 따라 재화가 존재함으로써 사회적으로 창출하는 총가치(total value)는 사용가치와 비사용가치의 합이라고 정의할 수 있다. 여기서 사용가치란 개인이 재화를 물리적으로 이용하기 때문에 부여하는 가치를 일컬으며, 이러한 사용가치는 다시 직접사용가치와 간접사용가치로 구분할 수 있다. 한편 비사용가치는 사용가치 이외의 가치를 포괄하여 지칭하는 것으로 개인이 물리적으로 재화를 이용하지 않음에도 불구하고 해당 재화에 대하여 부여하는 가치를 의미한다. 이것은 크게 선택가치(option value), 존재가치(existence value), 유산가치(bequest value), 대체가치(vicarious value)로 세분될 수 있다.

먼저 선택가치는 현재에는 직접적으로 이용하지 않지만 미래에 이용할 가능성이 있는 경우 그 재화가 내포하는 가치를 의미한다. 예를 들어 현재는 사용되지 않는 어떤 재화가 미래에 사용될 가능성이 있다고 판단되는 경우 그 재화를 지금 훼손하게 되면 미래의 선택 폭이 감소하게 되고 따라서 그만큼의 편익을 미래에 상실할 수 있게 된다. 존재가치란 비록 재화를 직접 이용하는 것으로부터 직접적인 편익을 얻는 것이 없다 하더라도 개인의 입장에서 볼 때 그것이 존재한다는 것을 단순하게 인지하는 것으로부터 파생되는 가치를 의미한다. 즉 존재가치는 제공되는 효용이 대상 재화의 어떠한 직접적인, 간접적인 상호작용에도 연결되지 않음을 전제로 한다. 유산가치란 미래세대를 위하여 재화를 보존하는 것 자체에 부여하는 가치를 말한다. 그리고 대체가치란 특정한 개인 자신은 사용하지 않지만, 다른 사람이 사용할 수 있다는 사실로부터 얻는 만족감을 의미한다. 이를 그림으로 정리하면 다음과 같다.

[그림 VI-1] 가치의 종류



공공시설 조성사업으로부터의 편익이 사용가치의 성격을 가진다면 공공시설에 대해 추정된 수요에 그 단위당 가치를 곱하여 편익을 측정할 수 있을 것이다. 공급되는 성과물이 시장에서 자유롭게 거래되는 시장재 혹은 사유재라면 시장에서의 가격이 단위당 가치의 역할을 한다. 그러나 조성되는 시설의 편익이 비사용가치의 성격을 가질 경우 시장가격이 사회적 가치를 반영하지 못하거나, 조성되는 시설로부터 발생하는 성과물의 거래가 불가능해질 수 있다. 이러한 경우에는 수요에 시장가격을 곱하는 방식으로는 해당 시설의 편익을 정확히 산정하기 어렵기 때문에 별도의 방법으로 성과물의 가치를 추정하여야 한다.

본 조사의 분석대상이 되는 시설인 「한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설」의 주요 조성 목적은 한국전쟁 전후로 국내에서 국가 공권력에 의해 민간인 희생자가 발생하였던 사건에 대하여 희생자의 넋을 기리고 한국 현대사의 비극적인 사건에 대한 진실규명과 희생자 및 유가족의 명예회복, 국민적인 화해와 상생 및 통합, 현재와 후세대에 대한 교훈과 교육 등의 목적을 두고 조성하여 운영하는 데에 있다. 이처럼 본 시설이 제공하는 성과물은 사람들의 이용을 선별적으로 막을 수 없는 비배제성(non-excludability)과 한 사람이 이용하더라도 다른 사람의 이용이 크게 제한을 받지 않는 비경합성(non-rivalry)을 동시에 가지고 있는 공공재(public goods)의 성격이 강하다고 할 수 있다. 더구나 가치평가의 대상이 사후적인 가치가 아닌, 향후 본 시설 조성사업을 통해 제공될 역사적 사건에

대한 기억과 희생자에 대한 추모와 유가족에 대한 위로와 명예 회복, 그리고 여기에서의 다양한 교육·체험 프로그램 등에 대한 사전적인 가치를 추정하는 것이라는 점을 고려할 때, 비시장재의 가치추정 방법론을 적용하는 것이 적절하다고 하겠다.

여기에 전술한 바와 같이 본 사업이 시행됨에 따라 사업 미시행 시 발생하는 비용(즉 현재 보관 중인 유해 및 유품을 세종 추모의 집에 보관하는 데에 소요되는 연간 시설 임대비용과 향후 예상되는 발굴 유해 및 유품을 같은 장소에서 보관하는 데에 추가적으로 소요되는 비용의 합)을 절감하게 되는 만큼 이를 편익의 항목에 가산하도록 한다. 앞 장의 비용 추정에서 논의한 바와 같이 향후 발굴이 예상되는 유해수를 1,997구로 설명하고 있으며, 미제시된 예상 추가 유품 수는 현재 유해수 대비 유품수 비율을 적용하여 6,019개로 가정하였다. 이에 따른 현재 임대면적 421.7㎡ 이외에 추가로 소요되는 임대면적은 30.6㎡이며, 전체 임대면적은 452.2㎡로 산정된다. 현재의 임대료 단가는 142,298원/㎡이므로 이를 추가 소요 임대면적 30.6㎡에 적용하면 추가 연간 임대료는 4백만원으로 산정되며, 이를 기존 임대료 60백만원과 합하여 사업 미시행 시의 연간 비용은 64백만원으로 산정하였고, 본 사업의 시행에 따라 이만큼의 금액을 절감하는 것으로써 편익부문에서 이를 가산하는 것으로 반영하였다.

나. 편익 추정의 방법론

경제학적으로 재화나 서비스의 편익(또는 가치)은 시장에서 관찰할 수 있는지와 시장에서 그 재화의 가치를 직접 측정할 수 있는지에 따라 다음과 같이 여행비용 접근법(Travel Cost Method, TCM), 컨조인트 분석법(Conjoint Analysis Method, CAM), 조건부 가치 측정법(Contingent Valuation Method, CVM) 등을 통해 측정할 수 있다. 이들 가치 측정법의 내용을 간략하게 소개하면 다음과 같다.

먼저 비시장재와 관련되어 있는 시장에서의 소비행위에 연관시켜서 간접적으로 측정하는 현시선호 접근법(revealed preference approach)의 한 종류인 여행비용 접근법이 있다. 여행비용 접근법은 특정 재화를 이용하기 위해 사람들이 얼마만큼의 액수를 지불할 의사가 있는지를 추정하기 위해 그 지역에 도달하는 데에 소요된 시간과 실제 비용 및 기회비용에 대한 정보를 이용하는 것이다. 다음으로 평가하고자 하는 대상이 되는 재화나 서비스의 거래가 시장에서 이루어진다고 가정하여 이들의 가치를 사람들에게 직접 물어보는 가상시장을 이용하는 진술선호 접근법(stated preference approach)이 일반적으로 적용

되는 가치측정법이라 할 수 있다. 이와 관련된 대표적인 방법론은 조건부 가치측정법 (Contingent Valuation Method, CVM)과 대상 재화에 대한 가상의 시장을 설정하고 사람들에게 다양한 항목(attribute)과 각 항목의 수준값(level values)을 상품묶음 (commodity bundle)으로 제시하여 사람들이 이러한 여러 상품 묶음 대안들(options) 가운데 하나를 선택하거나 순위를 매김으로써 간접적으로 대상 재화에 대한 가치를 유추하는 켄조인트 분석법(Conjoint Analysis Method, CAM)이 있다.

본 조사에서는 비시장적 가치측정 방법인 여행비용 접근법, 켄조인트 분석법, 조건부 가치측정법의 특성 및 분석 절차를 구체적으로 살펴봄으로써 적용 가능성을 검토하고 적절한 방법론을 채택하여 「한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성」 사업의 경제적 가치를 측정하고자 한다.

1) 여행비용 접근법

가) 여행비용 접근법의 배경

여행비용 접근법은 미국의 경제학자 Harold Hotelling(1895~1973)이 1947년 미국 국립공원관리국(National Park Service, NPS)에 최초로 제안한 이후 널리 사용되고 있는 가치측정법으로서, 특정 재화를 이용하고자 하는 목적을 가진 사람들이 얼마만큼의 액수를 지불할 의사가 있는지를 추정하기 위해 그 지역에 도달하는 데에 걸리는 시간과 비용에 대한 정보를 이용하는 것을 주요 내용으로 삼고 있다. 명칭에서 짐작할 수 있듯이 이 방법론은 등산, 낚시, 사냥, 숲 이용 등 야외 여가활동과 관련된 휴양시설의 가치측정에 많이 적용되고 있다. 여행비용 접근법을 적용한 사례는 다음의 <표 VI-1>과 같다.

<표 VI-1> 여행비용 접근법을 적용한 연구사례

구분	내용
국내	대구 팔공산 자연공원의 편익가치 측정(1999)
	대구 우방타워의 옥외위락시설 편익가치 측정(2001)
	대호 농어촌 관광휴양단지의 관광효과 추정(2004)
	함평나비축제의 사회적 가치(2013)
국외	호주 Great Barrier Reef의 편익가치 분석(2003)
	이란 Masouleh Forest Park의 편익가치 분석(2014)

나) 여행비용 접근법의 장단점

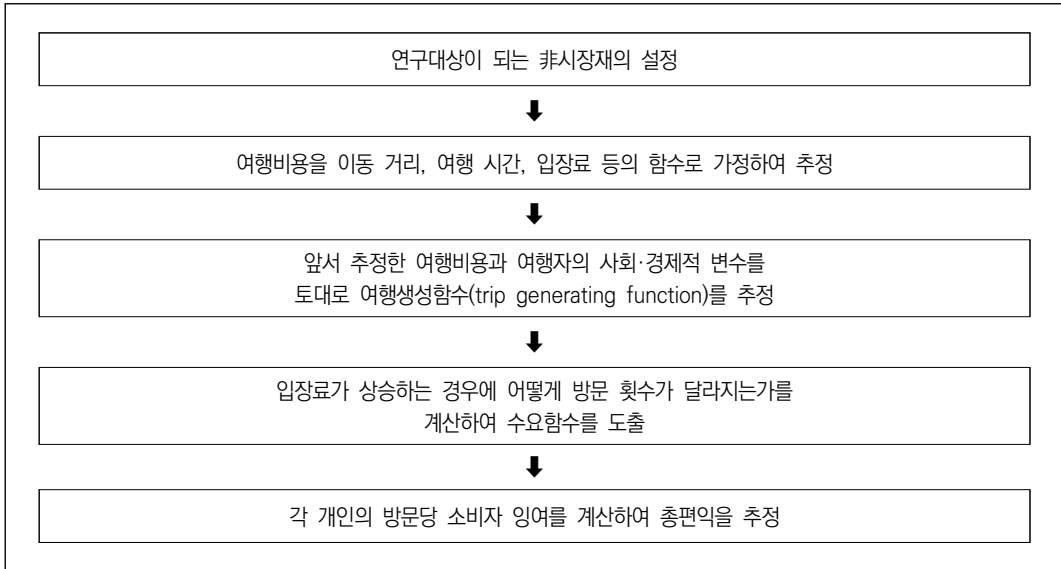
여행비용 접근법은 주로 개개인들이 여가를 즐기고자 하는 대상 지역, 즉 휴양지역에서 의 특정 시설이나 기존의 발굴 유물 등이 지니는 속성의 질(quality of attributes)이 개선 되었을 때 발생하는 편익을 추정하는 데 유용한 방법이다. 통상적으로 여행비용은 그 자체 로서 여가를 보낼 수 있는 지역에서 제공되는 서비스의 추가치로 간주하며, 여행비용 접근 법에서는 입장료의 증가가 수요량을 감소시키는 것과 같이 여행비용의 증가가 휴양지역에 대한 방문 건수(율)를 감소시킨다는 전제를 두고 이를 바탕으로 수요함수를 도출하게 된다. 휴양지역의 편익을 구할 때 소비자 잉여(consumer surplus)를 포함하는 지불의사액 (Willingness To Pay, WTP)을 사용한다는 이론적 배경을 갖고 있다.

전술한 바와 같은 유용성에도 불구하고 여행비용 접근법은 다음과 같은 문제점들을 갖고 있다. 첫째, 개인이 지니는 여행의 목적이 여러 가지라면 여러 목적 사이에 시간 및 화폐 의 기회비용을 적절하게 배분하여야 하는데, 그것은 대단히 자의적일 수밖에 없다. 둘째, 여행비용 접근법은 개념상 대상 재화의 사용가치(use value)만을 측정하게 되고 비사용가 치(non-use value)에 대한 편익은 배제하게 된다. 셋째, 여행비용을 산정할 때 포함되는 시간의 범위를 설정하는 어려움이 존재한다. 넷째, 분석하고자 하는 대상 재화를 실제로 방문한 사람들만을 고려한 편익을 측정하므로 그렇지 않은 사람들은 배제하게 되는 표본선 택편의(sample selection bias)의 문제를 피하기가 어렵게 된다.

다) 여행비용 접근법의 적용 절차

우선 관심의 대상이 되는 재화를 이용하는 데 소요되는 여행비용을 이동 거리, 여행 시 간, 입장료 등의 함수로 가정하고 추정한다. 다음으로 각 여행자가 그 재화를 얼마나 자주 이용(방문)할 것인지를 예측하는 ‘여행생성함수(trip generating function)’를 앞서 추정 한 여행비용과 여행자의 사회·경제적 변수(socioeconomic status)의 함수로 보고 추정한 다. 이후에는 추정된 결과를 이용하여 입장료가 상승하는 경우에 어떻게 방문 건수가 달라 지는가를 계산하여 수요함수를 도출한 후 각 개인의 방문 건당 소비자 잉여를 계산함으로 써 편익을 추정한다.

[그림 VI-2] 여행비용 접근법의 적용 절차



2) 컨조인트 분석법

가) 컨조인트 분석법의 배경

컨조인트 분석법은 응답자들에게 가상적 상황을 제시하고 예산제약하에서 자신의 효용을 극대화할 수 있는 선택을 통해 재화의 다양한 屬性(attributes)들에 대한 가치를 측정하는 방법론이다. 컨조인트 분석법은 수리심리학(mathematical psychology)에서 태동하였는데, 주로 미국을 중심으로 마케팅 연구 및 시장조사(market research)의 수요가 증대하게 됨에 따라 급속한 발전을 이루게 되었고, 이후 최근에는 특히 보건(특히 제약산업) 및 환경 등과 같은 비시장재의 수요와 가치측정을 위한 방법론으로 주목을 받고 있다. 한편 영국의 교통부는 고속도로계획의 공식적인 비용-편익분석(Cost-Benefit Analysis, CBA)에 포함되는 환경 영향의 범위를 확장하기 위해 조건부 가치측정법과 더불어 컨조인트 분석법을 정식기법으로 채택하기도 하였다(Pearman, 1994). 또한 조건부 가치측정법의 블루리본이라 불리는 패널보고서의 작성을 주도한 미국의 국립해양대기관리처(National Oceanic and Atmospheric Administration, NOAA)에서도 컨조인트 분석법을 공공서비스 부문에 대한 WTP(willingness to pay, 지불의사금액)를 측정하고 자연자원피해를 평가하는데에 유용한 기법으로 채택하였다. 컨조인트 분석법을 적용한 사례는 <표 VI-2>와 같다.

〈표 VI-2〉 컨조인트 분석법을 적용한 연구사례

구분	내용
국내	컨조인트 분석을 이용한 저탄소 도시 조성의 선호도 추정: 부산 해운대(2010)
	컨조인트 분석을 활용한 아울렛 쇼핑센터 개발 대안 평가(2012)
	컨조인트 분석을 이용한 자연형 하천에 대한 환경지원의 가치추정(2014)
국외	컨조인트 분석을 이용한 제약 마케팅 연구(2001)
	컨조인트 분석을 이용한 여행객 선호도 실증연구(2010)

나) 컨조인트 분석법의 특징

컨조인트 분석법은 지불의사 유도방법에 따라 조건부 선택법(contingent choice method), 조건부 순위결정법(contingent ranking method), 조건부 등급결정법(contingent rating method) 등 크게 세 가지로 구분될 수 있다.

먼저 조건부 선택법은 응답자에게 다양한 속성들과 WTP로 구성된 2개 이상의 가상적 대안들을 제시하고, 자신의 예산제약하에서 가장 좋아하는 대안을 선택하게 함으로써 서로 상충관계에 놓여 있는 속성의 수준 변화에 대한 화폐 가치(monetary value)를 측정하는 방법이다.

다음으로 조건부 순위결정법은 응답자들에게 제시된 가격을 포함한 다양한 속성들로 구성된 2개 이상의 가상적 상황들에 대해서 가장 좋아하는 것(most-preferred)부터 가장 싫어하는 것(least-preferred)까지의 순위를 결정하도록 묻는다. 이 방법은 순위를 매겨야 할 대안의 크기가 커질수록 순위선정의 오류로 인해 응답자의 부담이 커진다는 한계가 있다. 또한 조건부 순위결정법은 선택 대안간의 무차별성 문제를 해결할 수 없다.

마지막으로 조건부 등급결정법은 좀 더 엄밀하고 정확한 정보를 얻기 위하여 조건부 순위결정법에서 결정된 각 순위의 대안들에 대하여 그 중요도에 따라 최소 1점부터 최대 10점까지 점수를 부여하도록 하는 방법이다. 이 방법은 조건부 순위결정법과 달리 선택 대안 간의 무차별한 경우를 표현할 수 있으며 대부분의 응답자들이 비율의 크기에 친숙하기 때문에 응답이 쉽다는 장점이 있다.

다) 컨조인트 분석법의 장단점

이러한 컨조인트 분석법의 장점으로서는 다음의 두 가지로 집약할 수 있다. 첫째, 컨조인

트 분석법은 응답자들이 제시된 가상 상황들에 대해 그들이 만족하는 선택 또는 서열(등급)을 표현하기 때문에 비시장재의 가치에 대한 WTP를 직접적인 화폐가치로 표현할 필요가 없다. 둘째, 컨조인트 분석법은 응답자들에게 다양한 선택 대안(choice option)들을 제시함으로써 그 분석 결과에 따라 실행 가능한 개선 대안을 구별해 내고 최소비용으로 실행될 수 있는 대안을 선택할 수 있다.

컨조인트 분석법은 다음과 같은 단점을 갖고 있다. 첫째, 컨조인트 분석법의 적용을 위해서는 일반 응답자들이 쉽게 식별할 수 있는 대안을 마련해야 하는데 이를 사전적으로 쉽게 알 수 없다. 이때 표적집단(focus group)을 이용하는 방법은 연구자로 하여금 선택 가능한 대안들을 결정하는 데에 도움을 줄 수 있다. 둘째, 컨조인트 분석법은 서로 상충관계에 있는 선택 대안들을 포함한 다수의 질문을 요구하기 때문에 응답자들에게 인식상의 부담을 크게 줄 수 있고 질문 문항 수가 많아짐에 따르는 응답자의 피로감 증대, 선택 일관성의 상실 등과 같은 문제점이 빈번하게 발생한다. 이러한 문제점을 부분적으로 해결하는 방안으로서 분할표본전략(split-sample strategy)을 사용하여 질문의 수를 줄일 수는 있으나, 이 경우 상대적으로 더 많은 수의 응답자들이 필요하게 되어 설문에 대해 소요되는 예산 및 시간이 증가할 가능성이 커진다. 아울러 조건부 순위결정법의 경우 응답자가 질문에 싫증을 느끼거나 순위를 정하는 데 어려움을 갖는 경우 각각 후반부와 초반부 응답들의 질이 떨어진다. 또한 일부 응답자들은 이러한 상충관계에 있는 질문들이 일반인이 아닌 전문가나 대답할 수 있다고 생각할 수도 있어 자칫 응답거부(protest response)나 무응답(no-answer response)의 빈도가 높아질 수 있다. 셋째, 실제 상황이 아닌 가상적 상황에서의 선택 행동이라는 점과 응답자들에게 친숙하지 않을 수도 있는 재화나 서비스를 설명하는 데에 따르는 어려움이 있을 수 있다. 넷째, 전술한 바와 같이 컨조인트 설문에 포함하고자 하는 속성(attributes), 속성값(levels), 대안(alternatives), 질문 등의 숫자가 조금만 늘어나도 설문조사의 규모가 부담스러울 정도로 커지게 된다.⁴²⁾ 최근에는 통계소프트웨어의 발달로 질문의 수를 현저하게 줄이면서도 원래와 거의 동일한 효과를 얻을 수 있는 방안(이른바 orthogonal main effect plan, OMEP)⁴³⁾이 다수 개발되었다. 다섯째, 컨조

42) 속성값이 세 가지인 3개의 속성과 속성값이 네 가지인 1개의 속성을 고려할 경우, $108(=3^3 \times 4^1)$ 개의 가능한 조합이 나오게 된다. 이를 바탕으로 임의의 두 옵션(A와 B)을 선택하여 문항을 만들 경우, 총 $5,778(={}_{108}C_2)$ 개의 서로 다른 문항이 도출된다.

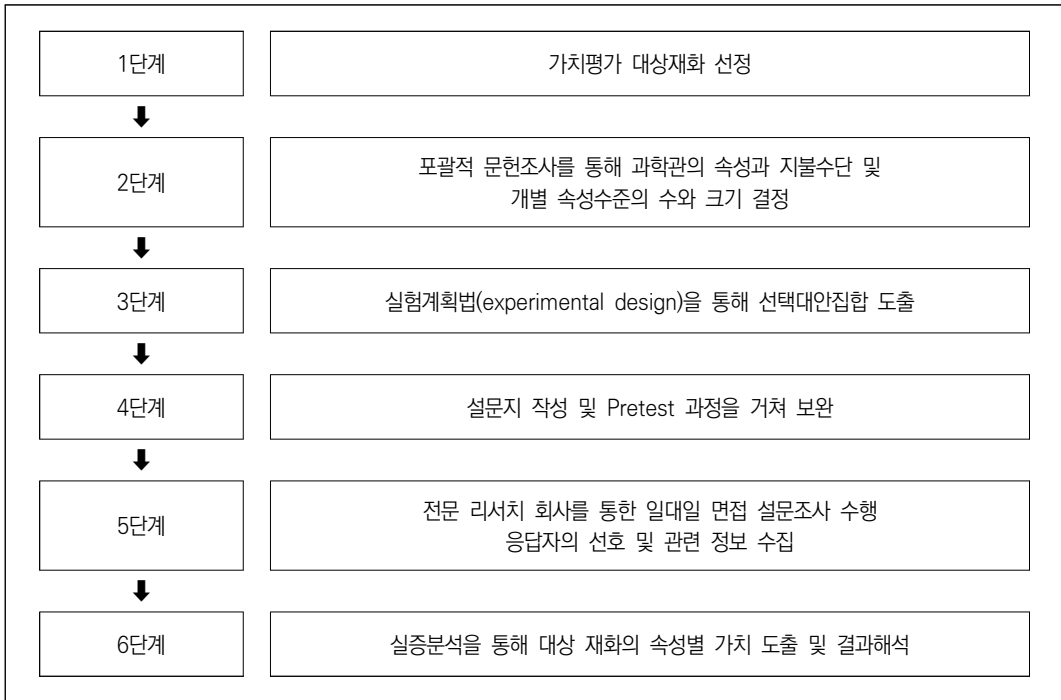
43) 이를 적용할 때 충족되어야 할 세 가지의 원칙은 equal frequency, orthogonality, minimal overlap 등이 있다(Huber and Zwerina, 1996).

인트 분석법을 이용하는 설문조사 시에는 연구자가 고려하고자 하는 비시장재화에 대하여 제공할 수 있는 정보의 양이 일반적으로 이후에 설명하게 되는 조건부 가치측정법(CVM) 보다 적다.

라) 컨조인트 분석법 적용 절차

컨조인트 분석법 적용 절차는 [그림 VI-3]과 같이 가치평가의 대상을 선정하고 속성(attributes)과 속성수준의 수(number of attributes) 및 수준(level)을 결정하여 실험계획법(experimental design)을 통해 선택대안집합(choice sets)을 도출하는 과정을 거친 후 설문조사를 수행하고 실증분석을 하는 단계를 거친다.

[그림 VI-3] 컨조인트 분석법의 적용 절차



3) 조건부 가치측정법

가) 조건부 가치측정법의 특징

조건부 가치측정법은 면접조사를 통하여 사람들이 비시장재에 부여하고 있는 가치를 직접적으로 끌어내는 방법이다. 즉 조건부 가치측정법은 일대일 면접조사, 우편조사 혹은 전화 인터뷰를 통해 사람들이 가지고 있는 비시장재에 대한 가치를 설문하는 방식을 취하고 있다. 이를 위하여 특별히 고안된 설문지는 비시장재의 변화에 대한 가상적인 상황을 설정하고 여러 조건을 달아 사람들을 가상적인 상황에 결합하는데 이러한 조건에서 응답자들은 비시장재의 가상적인 변화에 대하여 어느 정도의 WTP가 있는지 답을 하게 된다.

조건부 가치측정법은 후생경제학에 그 이론적인 근간을 두고 있으며, 간접적인 방법을 적용할 수 있는 대상에는 물론이고, 간접적인 방법을 사용할 수 없는 대상에 대해서도 다양하게 사용하여 그 가치를 측정할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 그러나 조건부 가치측정법은 가치측정 대상이 특정 조건으로 이루어진 재화에 한정되기 때문에, 대상 재화의 조건이 변경될 경우 그 적용이 쉽지 않다. 또한 조건부 가치측정법은 선호를 나타내려는 응답자의 의사와 능력에 크게 의존한다. 이러한 관점에서 볼 때 조건부 가치측정법이 성공적으로 편익 추정에 사용되려면 설문지 작성, 설문과정 등 적용과정에서 조건부 가치측정법의 배경상 논쟁이 되었던 전략적 행위, 가상성, 의향과 행동의 상관관계 등을 충분히 살펴 보아야 한다. 또한 설문방식을 편익 측정의 수단으로 사용하기에 지불의사 유도방법이나 설문방법 등도 조건부 가치측정법에서는 중요한 부분이 된다. 조건부 가치측정법의 WTP 질문의 설계방법은 다음과 같이 크게 네 가지로 구분할 수 있다.

개방형 질문법(open ended question)은 응답자가 직접 WTP를 대답하도록 개방형으로 질문하는 방식으로 질문방식은 단순하지만, 무응답이나 극빈치(outlier)가 발생할 가능성이 높다는 단점을 가지고 있다.

경매법(bidding game)은 위의 WTP에 대한 지불의사를 질문하는 과정을 되풀이하여 일정 금액에 수렴하면 질문을 중지하는 방식으로 여러 번 질문을 반복하여 응답자의 WTP로 근접해 갈 수 있다는 점에서 유용하나, 초기 WTP 제시금액을 얼마로 잡느냐에 따라 그 결과가 달라질 수 있다는 단점이 있다.

지불카드법(payment cards)은 다른 항목의 가구당 평균적인 지출 목록을 함께 제시하면서 연구대상 재화에 대한 지출액을 답하도록 하는 방식으로 만일 연구대상과 비슷한 성

질의 정보가 타 항목으로 주어졌을 경우, 그와 비슷한 수준의 값으로 지불액을 답할 가능성이 있으므로 평가대상과 무관한 정보를 제시해야 한다는 주의점이 있다.

양분선택형 질문(dichotomous choice question)은 일정 금액을 지불할 의사가 있는지 여부를 묻고, '예/아니오'로 대답하도록 하는 방식으로 응답이 비교적 쉽고, 극빈치의 발생 확률이 작다는 장점이 있으나, 추정이 어렵다는 한계점도 있다. 양분선택형 질문법은 Hanemann(1984)에 의하여 알려진 후 최근의 조건부 가치측정법 연구에서 널리 사용되어 왔다. 양분선택형 질문법은 응답자에게 연구대상 재화에 대해 특정 금액에서의 지불의사 여부를 "예/아니오"로 물음으로써 실제 시장의 상황을 모방함의 측면에서 상당히 유인 일치적(incentive-compatible)이다. 이때 WTP 질문에서 응답자에게 제시되는 금액은 본 설문 이전의 사전조사(pre-test)를 통하여 결정된다.

〈표 VI-3〉 조건부 가치측정법의 질문 설계방법

방법	내용
개방형 질문법	응답자가 직접 WTP를 대답하도록 개방형으로 질문한다.
경매법	임의의 WTP에 대한 지불의사를 질문하는 과정을 되풀이하여 일정 금액에 수렴하면 질문을 중지한다.
지불카드법	다른 재화에 대한 가구당 평균적인 지출 목록을 함께 제시하면서, 연구대상 재화에 대한 지불의사액을 답하도록 한다.
양분선택형 질문법	일정 금액을 지불할 의사가 있는지 여부를 묻고, '예/아니오'로 답하도록 한다.

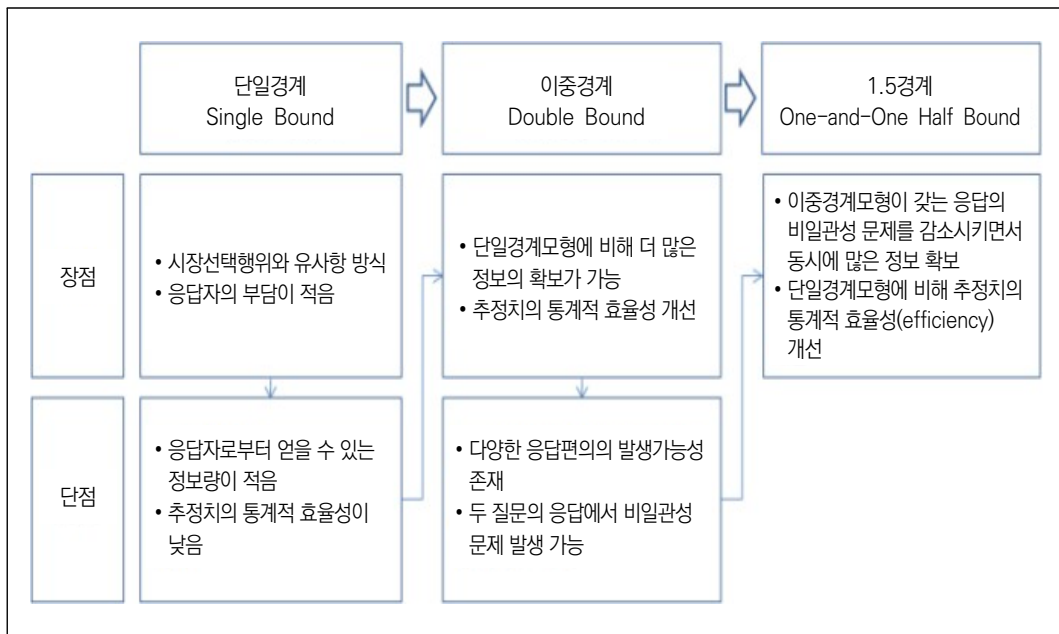
양분선택형 질문법은 단일경계 양분선택형, 이중경계 양분선택형, 1.5경계 양분선택형 모형으로 나누어진다. 단일경계 양분선택형 모형은 한 번만 지불금액이 제시되는 방식이고, 이중경계 양분선택형 모형은 두 번에 걸쳐 지불금액이 제시되는데, 두 번째 제시금액은 첫 번째 제시금액에 대해 '예'라고 대답한 경우 첫 번째 제시금액의 2배가 되며, '아니오'라고 대답한 경우 첫 번째 제시금액의 1/2가 된다. 한편 1.5경계 양분선택형 모형은 응답자 그룹을 2개로 나누어 첫 번째 그룹의 응답자에게는 하한의 지불금액을 제시하여 이 질문에 '예'라고 대답한 경우 상한의 지불금액을 제시하고 두 번째 그룹의 응답자에게는 상한의 지불금액을 제시하여 이 질문에 '아니오'라고 대답한 경우 하한의 지불금액을 제시하는 방식이다.

이와 같은 조건부 가치측정법을 이용하여 비시장재화에 대한 가치를 측정한 연구사례는 다음의 〈표 VI-4〉와 같다.

〈표 VI-4〉 조건부 가치측정법을 적용한 연구사례

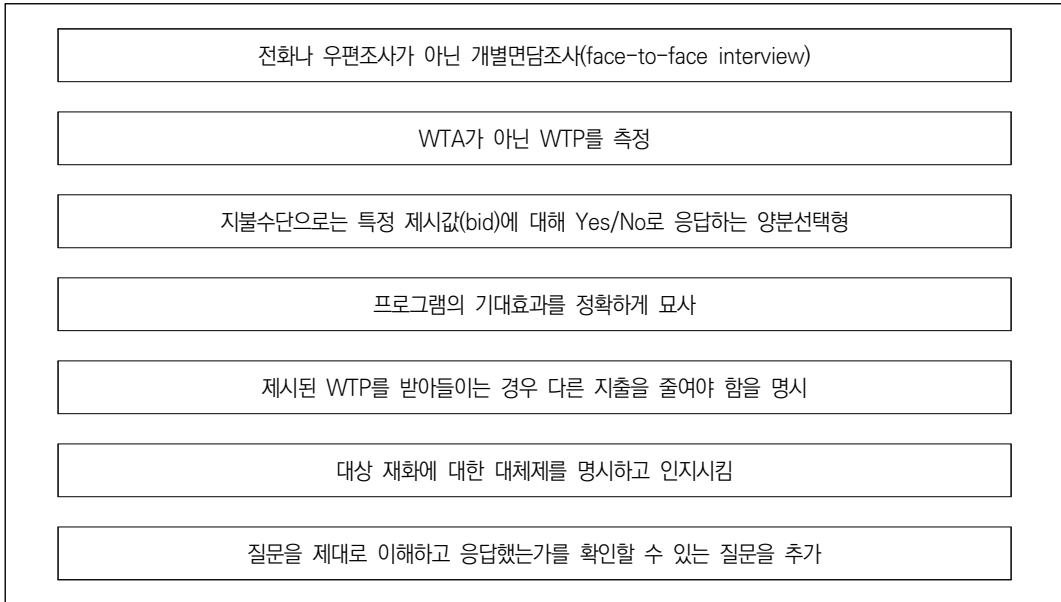
구분	내용
국내	조건부 가치측정법을 이용한 북한산 둘레길 조성의 경제적 편익(2012)
	조건부 가치측정법을 이용한 VMS 교통정보 가치추정(2013)
	조건부 가치측정법을 이용한 생활공간 표준화의 경제적 가치추정(2014)
국외	Urban forest amenities에 대한 경제적 편익 연구(1998)
	Cultural goods의 경제적 가치추정 연구(2003)

[그림 VI-4] 양분선택형 질문의 추정모형별 비교



Kenneth Arrow와 Robert Solow 등 노벨경제학상을 수상한 경제학자들로 구성된 미국의 국립해양대기관리처(NOAA)의 패널은 1993년 1월 11일자로 제출한 보고서에서 “조건부 가치측정법이 비사용가치를 포함하여 피해를 법적으로 평가하는 출발점이 되기에 충분히 믿을 만한 추정치를 제공할 수 있다”는 결론을 내렸다. 이러한 NOAA 패널 보고서에 제시된 지침들 가운데 중요한 몇 가지만 요약하면 다음과 같다.

[그림 VI-5] NOAA 패널의 지침



자료: Arrow, K. et al., Report of the NOAA panel on Contingent Valuation, 1993.

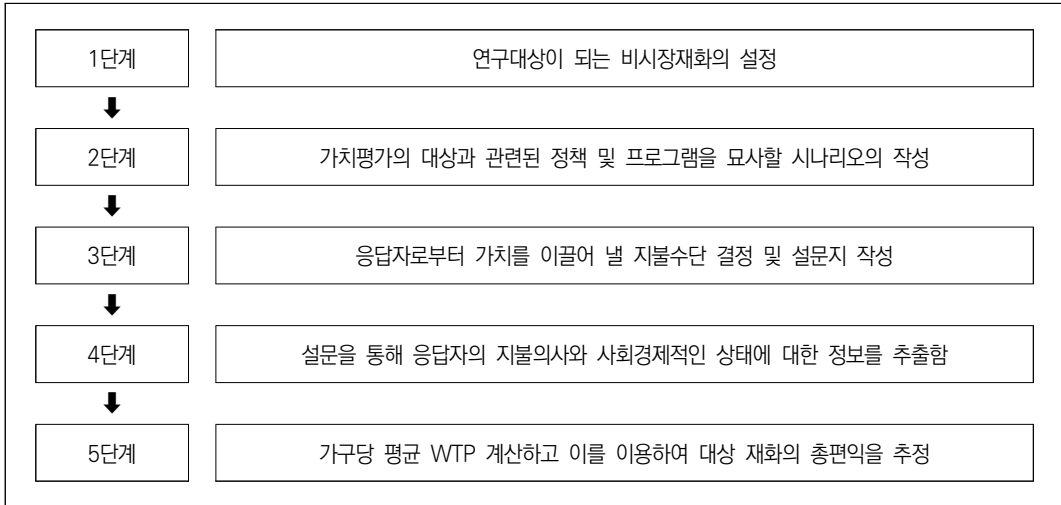
나) 조건부 가치측정법의 장점

조건부 가치측정법은 그 적용 범위가 계속 확대되어 환경 관련 재화나 서비스뿐만 아니라 박물관, 도서관 등 다양한 공공문화시설의 가치측정에도 널리 이용되고 있다. 아울러 조건부 가치측정법은 주로 학문적 범위 내에서 연구되어 오다가 1980년대에 이르러 소송과 관련된 가치측정에 이용되기 시작하면서 주요 정부부서, 국제기구, 연구소 등에서 많이 사용되고 있다. 비시장재의 가치측정에 대한 조건부 가치측정법의 장점을 간략히 요약하면 다음과 같다. 첫째, 다른 기법에 비해 더 많은 비시장재에 적용될 수 있다. 둘째, 다양한 유형의 비사용가치를 직접 측정할 수 있다. 셋째, Hicks적 후생(Hicksian Welfare)을 정확하게 직접 측정할 수 있다.⁴⁴⁾ 넷째, 유효성 및 신뢰성을 검사할 수 있도록 설계할 수 있다.

44) 특정 재화나 서비스의 가격이나 수량 변화에 따른 후생의 변화는 통상수요곡선 아래 면적의 변화로 정의되는 알프레드 마셜(Alfred Marshall)의 소비자 잉여(consumer's surplus)를 이용하여 측정할 수 있다. 하지만 통상수요곡선을 이용할 경우, 효용이나 만족도가 일정하게 유지되는 것이 아니라 소득이 일정하게 유지되고 있다는 이론적 문제점이 존재한다. Hicks(Hicks)는 이와 같은 문제를 극복하기 위해 효용수준을 일정하게 유지시키는 보상수요함수에 근거하여 보상변화(compensating variation), 동등변화(equivalent variation), 보상잉여(compensating surplus), 동등잉여(equivalent surplus)라는 새로운 후생개념을 제시하였다. Hicks적 후생이란 소비자가 효용증대를 얻기 위하여 얼마의 화폐소득이 필요한가를 측정함으로써 이를 특정 재화가 주는 후생의 지표로 삼는 것을 의미한다.

조건부 가치측정법을 적용하는 절차는 다음의 [그림 VI-6]과 같이 가치평가의 대상에 대한 시나리오를 작성한 후 설문을 통하여 응답자로부터 WTP를 도출하는 대략 다섯 단계를 거치게 된다.

[그림 VI-6] 조건부 가치측정법의 적용 절차



위에서 지금까지 논의한 가치측정에 관한 방법론들의 특징을 요약하면 다음의 <표 VI-5>와 같다.

<표 VI-5> 추정 방법론의 비교

방법론	내용 및 특징	가치측정 범위		
		직접사용가치	간접사용가치	비사용가치
여행비용 접근법	휴양지 방문에 따른 비용을 기반으로 휴양에 대한 가치를 유도	○	○	-
컨조인트 분석법	설문기법을 사용하여 가상적 시장을 구축하고 속성별 가치를 간접적으로 평가	○	○	○
조건부 가치측정법	설문기법을 사용하여 가상적 시장을 구축하고 가치를 직접적으로 유도	○	○	○

2. 조건부 가치측정법

가. 개요

위에서 논의한 세 가지의 방법론 가운데 본 조사의 분석대상이 되는 「한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성」이 제공하는 성과물의 가치를 고려할 때는 단순히 해당 시설이 조성된 이후 이곳을 직접 방문함으로써 얻게 되는 사용가치만으로는 본 사업 시설과 다양한 교육·체험 프로그램 및 여기에서 열리는 문화행사, 공원시설 및 숲 체험 등 지역 친화적 공간으로 활용하는 행동이 주는 사회적 편익에 대한 가치 등이 다소 과소평가 될 수 있다고 사료된다. 즉 본 사업에 따른 사회적 편익은 사용가치와 비사용가치가 발생한다고 보아야 한다. 이 중 사용가치에서는 직접적인 이용에 대한 직접사용가치와 직접 사용되지 않는으나 본 사업의 추진목적과 관련된 간접사용가치가 포함된다.

행정안전부가 제시하는 본 사업은 한국전쟁 전후로 국내에서 국가 공권력에 의해 민간인 희생자가 발생하였던 사건에 대하여 희생자의 넋을 기리고 한국 현대사의 비극적인 사건에 대한 진실규명과 희생자 및 유가족의 명예 회복, 국민적인 화해와 상생 및 통합, 현재와 후세대에 대한 교훈과 교육 등의 목적을 두고 조성하여 운영하는 시설을 조성하는 것이다. 해당 시설의 조성을 통하여 ① 유해 안치 및 유품 전시를 통한 역사적 사건의 희생자에 대한 기억과 추모 ② 위령사업 및 추모행사의 정기적 개최를 통한 희생자와 유가족의 명예회복 ③ 교육 프로그램 등의 운영을 통한 미래세대에 교훈 제시 그리고 ④ 문화행사, 공원시설 및 숲 체험 등 지역 친화적 공간으로 활용 등 크게 네 가지의 기능을 수행하는 것으로 적시되어 있다. 그리고 본 시설의 조성을 통하여 추진하고자 하는 사업의 주요 내용에는 ① 발굴한 유해 및 유품의 전시사업 추진 ② 전국합동추모제의 개최 및 역사공원 조성을 통한 공원탐방 프로그램의 추진 ③ 전 연령층을 대상으로 한 올바른 역사관 및 국민통합의 가치를 함양하는 교육·문화사업의 추진 그리고 ④ 전국 각지에서 발생한 민간인 희생자 사건에 대한 홍보사업의 추진 등을 포함한다. 따라서 이와 같은 시설의 정의, 기능 및 운영 계획 등을 고려하였을 때 본 시설은 (유해 및 유물) 전시, 교육·문화시설로 보는 것이 적절하다고 하겠다.

이러한 본 사업의 특수성을 고려한 편익의 추정 방법은 비시장재의 가치추정이 가능한 방법론을 선택하는 것이 바람직하다. 이는 첫째, 거의 모든 항목에 대하여 발생하는 가치

를 그 성격별로 편익을 추정할 수 있는 시장자료가 존재하지 않기 때문이다. 둘째, 설령 일부 시설과 관련하여 매우 유사한 사례에 대한 사회적 추정 결과가 시장자료로서 이용될 수 있다고 하더라도 나머지 시설들에 대해 비시장가치 추정 방법론을 사용해야 할 경우 사회적 편익 추정상 문제점이 발생하게 된다. 따라서 모든 시설에 대하여 비시장가치 추정 방법론을 이용하여 동시에 평가하는 것이 바람직하다고 할 것이다. 셋째, 설령 모든 항목들에 대해 유사한 시장자료를 이용하여 사회적 편익을 추정할 수 있다고 하더라도 이는 주로 사용가치를 추정하게 됨으로써 추정된 사회적 편익이 과소평가될 가능성이 존재한다.

따라서 본 사업의 사회적 편익은 비시장가치 추정 방법론을 통하여 추정한다. 전술한 사회적 편익을 추정한 방법론을 고려할 경우 여행비용 접근법은 주로 사용가치를 추정하는 방법론이므로 제외된다. 두 번째 컨조인트 분석법의 경우 속성별로 응답자의 가치비교를 통하여 전체적인 가치를 추정하는 것이므로 본 사업의 특성을 고려할 경우 조건부 가치측정법을 통하여 추정하는 것이 합당하다.

즉 본 사업을 통해 조성되는 전국단위 민간인 희생자 위령시설을 직접 방문하여 해당 시설의 유해/유물전시 및 전국단위 추모행사에 참여함으로써 얻게 되는 직접사용가치와 이러한 시설이 운영하는 교육 프로그램 등을 통해 향후 한국 현대사의 비극적인 사건을 기억하고 추모함으로써 발생하는 다양한 정서적·교육적인 효과, 그리고 인근 지역에 거주하는 주민들의 문화공원 및 다양한 행사 개최 등 지역 친화적인 사업 발전에의 기여 등 간접사용 가치 그리고 해당 시설에 방문할 계획이 없더라도 앞으로 이용할 가능성을 고려한 선택가치, 그리고 본 전국단위 위령시설을 직접 방문 또는 이용할 계획이 없더라도 고유기능이 발생하는 것이 가치를 둔 존재가치로서 고려하는 조건부 가치측정법을 이용하여 사회적 편익을 추정하도록 한다.

나. 추정 절차

본 항에서는 비시장가치 편익의 추정을 위한 방법론으로서 조건부 가치측정법을 이용한 편익 추정의 절차를 소개하고자 한다. 방법론의 선택과 관련하여 조건부 가치측정법에서는 설문조사를 통해 편익을 측정하기 위해 일반 국민들의 WTP를 측정하고 이를 통해 궁극적으로 해당 시설의 경제적 가치를 추정한다.

본 연구에서는 앞에서 소개했던 조건부 가치측정법 연구에서 가장 중요한 지침의 역할을

수행하고 있는 미국 국립해양대기관리처의 가이드라인을 준수하고자 한다. 미국 국립해양대기관리처에서 제시한 조건부 가치측정법 연구의 주요 지침에 의한 본 연구의 수행내용은 다음과 같다.

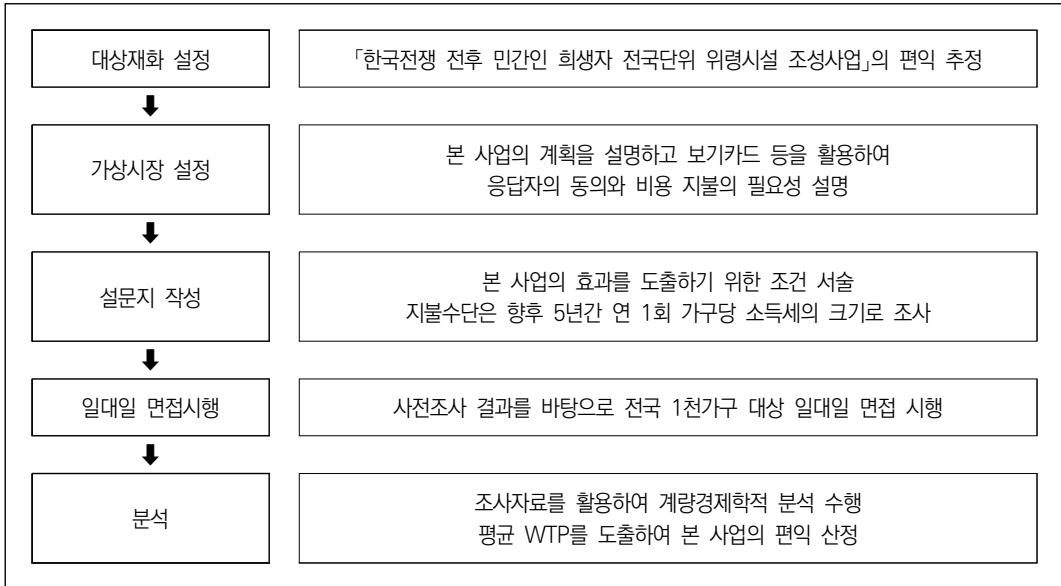
먼저 여러 설문조사 방법 중에서 국립해양대기관리처의 지침에 따라 일대일 개별적 면접 조사를 시행한다. 또한 과대 측정될 가능성이 있는 WTA보다는 WTP를 측정하도록 설문을 구성하며, 제시값에 대해서 응답자가 “예/아니오”로 응답할 수 있는 유인일치적인 양분 선택형(dichotomous choice) 질문을 수행한다. 그리고 해당 시설에 의한 편익을 산출하기 위해서 평가하고자 하는 대상을 정확하게 묘사하며, 제시한 값에 대해서 응답자의 소득 제한이나 소비의 제약을 명시적으로 언급한다. 그리고 본 사업에 대하여 충분한 사전 설명과 사진 등을 제시함으로써 응답자의 이해도를 높일 수 있도록 한다.

조건부 가치측정법에 의한 설문조사는 크게 조사기획단계, 실사 단계로 나뉘고 조사기획 단계는 자료의 수집 및 설문지 작성의 단계를 거쳐서 진행된다. 1차 확정된 설문지를 토대로 소규모 그룹을 대상으로 표본을 선택하여 사전조사(pre-test)를 시행하여 설문지를 수정 및 보완하여 제시금액을 결정한 후 설문지의 내용을 최종적으로 확정한다. 실사 단계는 확정된 설문지를 바탕으로 설문을 시행하는 과정으로 설문을 하는 데 필요한 여러 단계가 포함된다. 예컨대 설문조사원 교육, 설문실시, 설문지 작성, 자료 입력, 확인 및 수정 단계를 거쳐 필요한 정보를 도출하는 분석단계로 넘어간다.

이러한 조건부 가치측정법은 현재 미국 수자원의회(Water Resource Council)와 수질정화법(Clean Water Act), 환경부(Environmental Protection Agency, EPA) 등에서 인정한 공인된 방법론으로 현재 범용적으로 사용되고 있다. 다만 충분한 예비조사와 전문가의 자문이 필요하여 비용과 시간이 많이 소요되나 반면에 유효성과 신뢰성은 높은 방법론으로 인정되고 있다.

「한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성사업」에 따른 편익을 추정하기 위해, 본 연구에서 실제로 적용한 조건부 가치측정법의 연구 절차를 요약하면 [그림 VI-7]과 같다.

[그림 VI-7] 연구의 절차



조건부 가치측정법에 따른 조사는 먼저 응답대상자들에게 제공할 가상시장(contingent market) 즉 가상적 상황을 마련하는 것으로 시작된다. 설문 작성에 관한 절차는 [그림 VI-8]에 제시되어 있으며, 각각의 절차에 대해 본 연구에서 행한 내용은 다음과 같다.

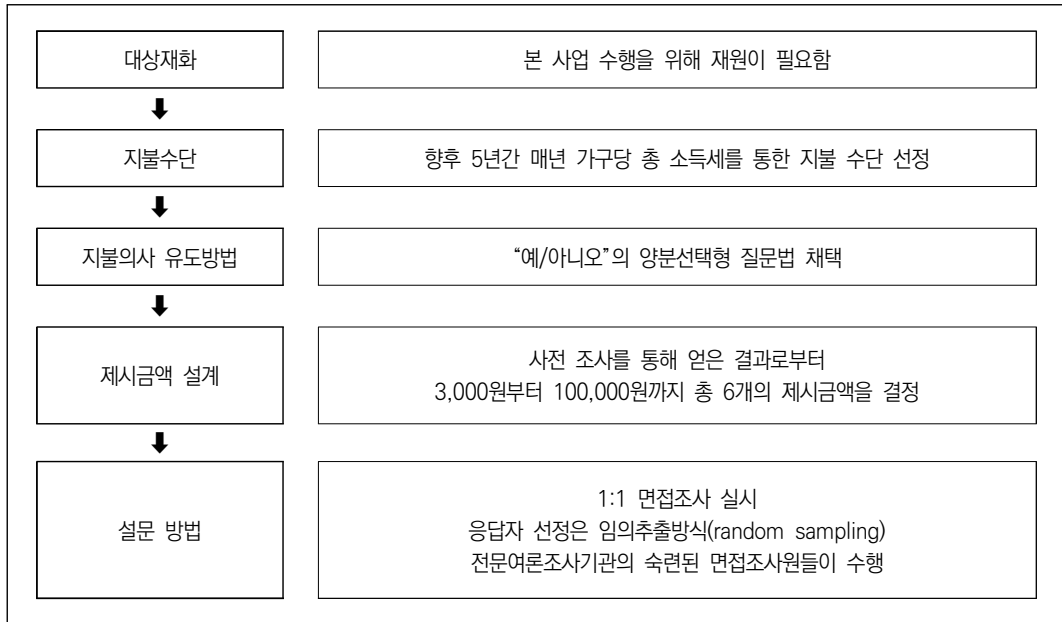
1) 대상 재화의 선정 및 시나리오 작성

설문조사는 한국전쟁 전후 민간인 희생자가 발생한 사건 및 이들 사건의 희생자에 대한 전국단위 위령시설에 대한 이용행태와 관련된 일반적인 의견조사와 해당 시설을 조성하는 사업(본 사업)에 대한 인지도와 지불의사에 대한 설문, 사회경제적 질문의 세 단계로 이루어진다.

본격적인 설문조사 단계인 「한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성사업」에 대한 지불의사 설문에서 중요한 것은 대상 재화와 이에 대한 조건부 시장을 설정하는 것이다. 따라서 지불의사에 관한 핵심질문을 하기 전에 먼저 응답자에게 조건부 시장의 일반적 상황을 제시하면서, 대상 재화에 대한 인지도와 견해를 유도하였고, 그다음 단계로 본 사업의 사업 시행 이전 및 이후 상태의 변화, 기대효과를 명확히 전달하기 위해 보기카드 등의 보조 자료를 활용하여 이를 통하여 본 사업에 대한 인지 여부와 지불의사, 그리고 지불

선택의 사유를 확인하는 설문으로 구성하였다. 또한 작성된 설문문항의 인지와 내용에 문제가 없는지를 표적집단면접(focus group interview, FGI)을 통하여 재확인하였다.

[그림 VI-8] 설문지 작성 절차



2) 지불수단 선택

조건부 시장 설정에서 중요한 역할을 하는 것은 응답자가 밝히고자 하는 지불의사를 쉽게 표현할 수 있도록 지불수단을 제시하는 것이다. 현실성 있는 지불수단으로 시장을 설정하는 것은 응답자가 진정한 가치를 밝힐 수 있도록 유도한다는 점, 가상적 상황을 좀 더 현실화시킨다는 점, 또 의도와 행동 간의 관계를 밀접하게 할 수 있다는 점에서 중요하다.

특정 지불수단을 결정할 때는 첫째, 평가하고자 하는 재화와 관련된 정도, 둘째, 응답자의 결정을 단순화할 수 있는 정도, 셋째, 여러 가지 편의를 제거할 수 있는 정도를 기준으로 삼아야 한다. 따라서 본 조사에서는 「예비타당성조사를 위한 CVM 분석지침 개선 연구」(한국개발연구원, 2012)에 근거하여 ‘가구당 총 소득세의 증가’로 한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성사업에 대한 지불수단으로 제시하였으며, 이에 대한 지불의 방식은 향후 5년간 매년 가구 단위로 지불하는 것으로 설정하였다.

또한 응답자가 의도하는 WTP가 여타 재화에 대한 소비의 제약을 초래한다는 사실을 명

확히 밝혔으며, 이른바 범위효과(scope effect)를 방지하기 위해 본 사업만이 평가대상이라는 점을 분명히 하였다.⁴⁵⁾

3) 지불의사 유도방법

지불의사 유도방법으로서 응답자가 답변하기 용이하여 응답률이 높고, 출발점 편이나 설문조사원 편이에 의한 영향이 적으며, 따라서 비합리적 지불의사가 발생할 가능성이 적으면서 응답자의 전략적 행위를 줄일 수 있는 양분선택형 질문법을 이용하였다. 양분선택형 질문법은 단일경계, 이중경계, 1.5경계로 구분할 수 있는데 본 조사에서는 ‘이중경계 양분선택형 질문법’을 이용하였고 분석은 단일경계 양분선택모형을 활용하였다.

단 1회의 질문만 하는 단일경계 양분선택형 모형은 응답이 쉬운 반면에 통계적으로 효율성이 낮으므로 보다 정교한 분석을 위해서는 많은 표본이 필요하다는 단점이 존재한다. 한편 이중경계 양분선택형 질문법은 두 번에 걸쳐 지불금액이 제시되는데, 두 번째 제시금액은 첫 번째 제시금액에 대해 ‘예’라고 대답한 경우 첫 번째 제시금액의 2배가 되며, ‘아니오’라고 대답한 경우 첫 번째 제시금액의 1/2이 되는 방식이다. 다만 이중경계모형에서는 응답자들이 두 번째 질문에 대해 본인의 의사가 ‘아니오’에도 설문의 주체나 면접원의 기대를 만족시키기 위해 ‘예’라고 응답하는 승락의 문제(compliance problem)와 반복된 질문에 대한 성실한 답변이 귀찮아 무조건 ‘아니오’를 응답하는 거부의 문제(reject problem)가 발생할 수 있는 단점이 존재한다. 즉 이중경계모형은 단일경계모형에 비해 통계적 효율성을 개선시킬 수는 있지만 어느 정도의 편의(bias)를 초래할 가능성이 있음을 시사한다.

4) 제시금액 설계

이번 조사에서는 지불의사(WTP) 추정을 위해 양분선택형 질문을 이용하였다. 양분선택형 질문을 구사하기 위해서는 제시금액이 필요한데, 제시금액은 지불의사 금액에 민감한 영향을 미칠 수 있으므로 세심한 주의를 기울여 결정하는 것이 필요하다. 따라서 본조사에 들어가기에 앞서 100가구를 대상으로 제시금액을 추출하기 위한 사전조사를 실시하였다. 그 결과로서 나타난 응답자료의 중앙값(median)인 약 1만원을 바탕으로 분포의 상하위

45) 범위효과란 응답자가 연구대상의 범위를 혼동하여 지불 대상을 정확히 인식하지 못하는 것을 의미한다.

15% 경계 수준에 해당하는 3,000원부터 100,000원까지 총 6개(각각 3,000원, 5,000원, 10,000원, 20,000원, 50,000원, 100,000원)의 초기 제시금액을 결정하여 전체 응답자를 무작위로 구분한 6개 그룹에 각각 할당하여 본조사를 진행하였다.

다. 추정모형

1) 지불의사금액(WTP) 추정모형의 선택

조건부 가치측정법을 이용한 추정모형을 선택하는 절차는 다음과 같다. 우선 대상 사업에 대하여 1원도 지불의사가 없는 지불거부자의 존재 및 그 규모를 식별한다. 둘째, 지불의향자의 최종 지불의향금액의 분포를 파악하여 분포함수의 오른쪽 끝이 두터운 형태(Fat-tail)를 지니는지를 파악한다. 그리고 이러한 분포에서 극단값(outlier)의 빈도로 인한 편의(bias) 발생 가능성을 고려하고 이를 최소화할 수 있는 추정방식을 고려한다. 셋째, 추정모형에 로그함수형태를 적용하고, 이를 통하여 추정된 WTP 대푯값은 median WTP를 활용한다. 네 번째로 추정모형의 지불거부자 포함 여부에 따라 추정된 median WTP 자체, 혹은 여기에 (1-지불거부율)를 곱한 최종 대푯값 WTP를 추정한다.

본 사업에 대하여 지불의향을 묻는 설문문의 결과를 분석⁴⁶⁾하였을 때, 지불의사가 0인 지불거부자의 비중이 높은 것으로 나타났다. 이 때문에 발생하는 음(-) 또는 0의 지불의사 추정과 관련한 문제를 처리하기 위한 최적의 방식으로 「예비타당성조사를 위한 CVM 분석 지침 개선 연구」(한국개발연구원, 2012)에서 제안하는 지불거부자를 포함하여 추정하는 Kriström(1997)의 스파이크 모형 혹은 지불거부자의 응답 결과를 제외하고 추정하는 Haab and McConnell(2002)의 스파이크 모형을 우선적으로 고려할 수 있다.⁴⁷⁾ 그리고 지불의향자의 분포를 살펴보았을 때, 상당한 Fat-Tail이 존재함을 확인하였으며 이들 지불의사금액의 극단값으로 인한 추정치의 편의(bias)를 최소화하기 위하여 지불거부자를 포함한 전체 응답자의 분포에서 중앙값(median)을 산출하는 Kriström(1997)의 스파이크 모형을 적용하도록 하였다.

46) 아래의 '3. 지불의사 분석을 위한 설문조사'의 '다. 설문 조사 결과'에서 상세히 설명하였다.

47) Kriström 모형에서는 그 우도함수를 직접 극대화하는 파라미터를 추정해야 하고, Haab and McConnell 모형에서는 지불거부자의 응답 결과는 제외한 상태에서 어떤 형태의 지불의사함수도 회귀분석을 통해 간단히 추정할 수 있다. 다만 두 번째 방법을 사용할 경우 가구당 평균지불의사 계산 시 모형에서 추정된 지불의사(1-지불거부율)를 곱해 주어야 한다.

다음으로 Kriström 모형을 간단히 소개하면 다음과 같다.

해당 방법은 전술한 바와 같이 설문을 통하여 응답자들에게 제시한 사업에 대하여 지불의사가 '전혀 없는' 지불거부자와 지불의사 자체는 있는 응답자를 구분하여 지불의사를 분석하기 위한 수단으로서 사용되는데, 각 응답자의 지불의사가 특정 금액 A보다 작을 확률을 다음과 같이 설정한다.

$$\begin{aligned}
 F_{WTP}(A) &= 0 && \text{if } A < 0 && \text{식 (1)} \\
 &= p && \text{if } A = 0 \\
 &= G_{WTP}(A) && \text{if } A > 0.
 \end{aligned}$$

즉 지불의사가 0일 확률도 허용하며, 경우에 따라서는 0보다 작을 확률도 허용한다. 위의 함수는 양(+)의 실수에서 정의되는 누적분포함수로 연속함수이며, 통상적으로 로지스틱(logistic) 분포를 가정한다. 이에 따라 위의 식(1)은 다음과 같이 표현이 가능한데, Kriström(1997)은 보다 구체적으로 다음과 같이 지불의사의 분포함수를 설정하였다.

$$\begin{aligned}
 F_{WTP}(A) &= 1/[1 + \exp(\alpha - \beta A)] && \text{if } A > 0 && \text{식 (2)} \\
 F_{WTP}(A) &= 1/[1 + \exp(\alpha)] && \text{if } A = 0 \\
 F_{WTP}(A) &= 0 && \text{if } A < 0.
 \end{aligned}$$

위의 식(2)에서 확인할 수 있듯이, $F_{WTP}(A)$ 는 연속함수가 아니다. 이 함수는 0에서 점 질량(point mass)을 가지는데, p 라는 모수로 표현된다. WTP는 p 의 확률로 $A=0$ 의 단위질량(unit mass)을 갖는 첫 번째 분포로부터 추출되며, $(1-p)$ 의 확률로 두 번째 분포 $G_{WTP}(A)$ 로부터 추출된다. p 는 확률이므로 0에서 1 사이의 값을 갖도록 이 혼합모형에 제약을 가하기 위해 p 를 다음과 같은 로지스틱분포에 적합하도록 정형화하는 것이 바람직하다.

$$p = \frac{\exp(\lambda)}{1 + \exp(\lambda)} \quad \text{식 (3)}$$

여기서 극한값의 몇 가지 성질을 이용하면 $\lambda \rightarrow -\infty$ 일 때 $p \rightarrow 0$ 이 되며, $\lambda \rightarrow \infty$ 일 때, $p \rightarrow 1$ 이 됨을 쉽게 확인할 수 있다. 따라서 λ 가 어떠한 값을 갖더라도 p 는 항상 0과 1 사이의 값을 가지게 된다.

이상에서 설정한 분포함수를 이용하여 지불의사가 조금이라도 있다고 응답한 경우 1의 값을, 그리고 지불의사가 전혀 없는 경우(즉, 지불거부자의 경우) 0의 값을 가지게 되는 변수를 S_i , 그리고 지불의사가 있으면서 제시된 금액에 대해 지불을 찬성할 경우 1, 반대할 경우 0의 값을 가지는 변수를 Y_i 라 하면, 다음과 같은 로그-우도함수(log-likelihood function)를 극대화하는 α 와 β 를 구할 수 있게 된다.

$$\begin{aligned} \ln L_i = & S_i Y_i \ln[1 - F_{WTP}(A)] + S_i (1 - Y_i) \ln[F_{WTP}(A) - F_{WTP}(0)] & \text{식 (4)} \\ & + (1 - S_i) \ln[F_{WTP}(0)] \end{aligned}$$

여기에서 스파이크는 $1/[1 + \exp(\alpha)]$ 로 정의되며, 추정된 β 가 0보다 큰 값을 가질 경우에 응답자들의 지불의사의 근사평균은 $(1/\beta)\ln[1 + \exp(\alpha)]$ 와 같이 도출할 수 있고, 지불의사의 중앙값은 $1/[1 + \exp(-\alpha)] < 0.5$ 일 경우 α/β 이고, 그 외의 경우에는 0이 된다.

3. 지불의사 분석을 위한 설문조사

가. 조사대상 및 표본

1) 조사대상

「한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성사업」에 대한 타당성 분석을 위해 계획된 이번 조사는 소득이 있는 가구의 가구주 또는 배우자를 조사대상으로 하였다. 이 설문 문항에서는 지불의사액(WTP)을 추정하기 위한 기제로 ‘가구 총소득세’를 활용하였다. 따라서 조사의 기본적인 단위는 개인이 아닌 가구로 한정하며, 해당 가구에서 경제생활에 대한 결정권이 있다고 판단되는 소득이 있는 가구의 만 20세 이상 65세 이하의 세대주 또는 배우자를 최종 조사대상자로 정의하였다. 2023년 11월 17일부터 11월 21일까지 진행되었던 사전조사에서는 110가구를 조사하였으며, 11월 30일부터 12월 20일까지 진행되

었던 본 조사에서는 1천가구를 조사하였다.

2) 표본설계 및 추출

조사대상의 기본적인 단위가 가구이므로, 표본설계에서도 지역별 가구 수 비중을 표집 기준으로 삼았다. 한편 전국단위의 표본조사에서 제주도는 표본에 포함되는 비중이 매우 낮은 반면, 조사비용은 상대적으로 많이 소요되어 제외시키는 것이 일반적이다.⁴⁸⁾ 따라서 이 조사에서도 제주도는 모집단에서 원천적으로 제외하였으며, 여기에 각 도의 군(郡) 단위 지역도 제외시켰는데 이 역시 비용-효과의 측면을 고려한 표본 전략이라 할 수 있다. 표집은 지역별 가구 수 비율을 기준으로 지역 단위별로 층화추출하였다. 층화추출법(stratified random sampling)이란 모집단의 특성의 일부를 미리 알고 있는 경우, 그 특성을 기준으로 전체 모집단을 상호 배제적이면서 합치면 전체를 구성하는 몇 개의 소집단 또는 층으로 나누고, 이렇게 나뉜 각 층 안에서 무작위로 표본을 추출하는 방법이다. 통상 전국단위의 가구 방문 면접조사에서는 인구 센서스와 같은 자료를 근거로 하여, 광역 시·도의 가구 수 또는 인구비에 따라 1단계 층화를 설정하고, 다음 단계로 해당 광역 시·도의 시 또는 군 단위 지역의 가구 수 또는 인구비에 따라 표본 수를 결정한다. 그런데 서울특별시와 경기도의 가구 수는 약 18~25%의 비중을 차지하는 반면, 세종특별자치시나 울산광역시 등의 가구 수는 상대적으로 적다. 그래서 시도 간 표본추출률·조사표본 크기는 최대 20배 정도 차이가 난다. 이렇듯 시도별 또는 권역별로 주요 사회적 이슈에 대한 태도가 상이하므로, 시도별·권역별 특성 분석이 중요하다면 모집단 구성비를 크게 해치지 않는 범위에서 모수 추정치의 정도가 유사하도록 조정할 수도 있다. 이러한 관점에서 1차 층인 시도 표본배분(sample allocation)으로부터 가장 널리 사용되는 제곱근 비례배분법을 적용하였다.

다음의 <표 VI-6>은 모집단 가구 수 비중과 이에 따라 제곱근 비례배분법을 적용하여 책정한 사전조사와 본조사의 표본 수를 보고한 것이다.

48) 2023년 통계청 인구 총조사의 전국 17개 광역지자체 가구 수는 2022년 기준 21,773,507가구이며, 제주도는 276,225가구로 나타났다. 본 분석에서는 제주도 거주 가구 수를 제외한 21,497,282가구를 대상으로 조사를 진행하였다.

〈표 VI-6〉 지역별 조사 표본 설계

지역구분	가구 수(2022년)	가구 수 비중(%)	사전조사(가구)	본조사(가구)
전국	21,497,282	100.0	110	1,000
서울특별시	4,098,818	19.1	12	125
부산광역시	1,447,825	6.7	9	70
대구광역시	1,010,834	4.7	6	60
인천광역시	1,212,731	5.6	7	66
광주광역시	623,252	2.9	5	46
대전광역시	646,474	3.0	7	50
울산광역시	453,998	2.1	4	40
세종특별자치시	154,019	0.7	2	26
경기도	5,406,963	25.2	13	139
강원도	684,895	3.2	5	48
충청북도	704,864	3.3	4	49
충청남도	931,370	4.3	9	56
전라북도	777,680	3.6	7	50
전라남도	784,645	3.6	4	48
경상북도	1,166,306	5.4	7	61
경상남도	1,392,608	6.5	9	66

자료: 통계청, 「인구총조사」, 2023.

나. 조사방법

설문조사를 수행하기에 앞서 설문지 초안 작성을 작성한 후 다양한 회의를 통해 제기되었던 논지들에 대해 잠재적 응답자들의 생각과 판단은 어떠한지 심층적으로 논의하기 위해 표적집단면접(Focus Group Interview)을 개최하였다. 특히 작성된 설문지 초안이 일반인들이 이해하기 쉽고 명료하게 작성되었는지를 심층적으로 토론하고자 하였다. 표적집단면접 회의는 서울시에 거주하는 다양한 연령대의 주부 및 회사원, 자영업자 등으로 구성된 9명의 남녀를 대상으로 2023년 11월 7일 개최하였으며, 이를 통해 사전조사에 사용할 설문지의 정보내용, 질문내용, 질문방식 등을 사전에 점검함으로써 이론적 편이나 현실적 오류가 없는 설문지를 제작하는 데에 목적을 두고 수행하였다.

앞에서 이미 설명한 대로 이번 조사에서는 지불의사(WTP) 추정을 위해 양분선택형 질

문을 이용하였다. 양분선택형 질문을 구사하기 위해서는 제시금액이 필요한데, 제시금액은 지불의사 금액에 민감한 영향을 미칠 수 있으므로 세심한 주의를 기울여 결정하는 것이 필요하다. 따라서 본조사에 들어가기에 앞서 110가구를 대상으로 제시금액을 추출하기 위한 사전조사를 실시하였다. 그 결과로서 나타난 응답자료의 중앙값(median)인 약 10,000원을 바탕으로 3,000원부터 100,000원까지 총 6개(각각 3,000원, 5,000원, 10,000원, 20,000원, 50,000원, 100,000원)의 초기 제시금액을 결정하였으며 이렇게 결정된 제시금액을 전체 응답자를 무작위로 구분한 6개 그룹에 각각 할당하여 본조사를 진행하였다.

본조사는 조사원이 조사대상 가구를 직접 방문해 대인면접(Face-to-Face Interview) 방식으로 진행되었다. 조사원은 설문지와 피면접원의 이해를 돕기 위한 '설명 및 보기카드'를 이용해, 지시된 순서에 따라 직접 조사를 진행하는 것을 원칙으로 한다. 조사가 연구의 목적 및 기획원칙에 부합하게 이루어지도록 하는 한편 조사원들의 개인성향이 반영되는 것을 최소화하여 일관성 있게 진행될 수 있도록 조사에 참여하는 모든 조사원을 대상으로 면접원 교육을 실시하였다.

다. 설문조사 결과

1) 표본의 특성

먼저 성별을 비교해보면 남성과 여성 응답자의 비율이 각각 59.6%와 40.4%로 남성 응답자의 비율이 크게 나타났으며, 연령대는 50대 이상(65세 이하)과 40대의 비중이 각각 34.2%와 26.5%로 가장 높았고, 다음으로 30대 (22.4%), 20대(16.9%) 등의 순으로 나타났다. 응답자 가운데 세대주와 비세대주(세대주의 배우자)의 비중은 각각 79.2%와 20.8%인 것으로 집계되었다.

응답자의 교육수준은 20.7%가 고졸 학력을 가지고 있으며 전문대 졸업 이상의 학력이 78.6%에 달하는 것으로 집계되었다. 응답자의 주요 직업군은 사무직(31.4%), 전문직(19.2%), 서비스직(10.7%), 기능직(9.9%), 판매직(8.6%), 단순노무직(5.2%), 관리직(4.6%), 농어업직(0.7%) 등의 순이었으며 미취업의 경우도 9.7% 수준인 것으로 나타났다. 가구당 소득은 세후 월평균 소득을 기준으로 300만원대(300만~399만원)의 비중이 가장 높고 (19.5%) 다음으로 500만원대(16.6%), 200만원대(16.1%) 등의 순으로 나타났다.

〈표 VI-7〉 표본의 인구통계학적 특성

(단위: 명, %)

특성 분류	표본 수	비율	
성별	남성	596	59.6
	여성	404	40.4
연령대	20대	169	16.9
	30대	224	22.4
	40대	265	26.5
	50대	328	32.8
	60대 이상	14	1.4
세대주 여부	세대주	792	79.2
	세대주의 배우자	208	20.8
교육수준	중졸이하	7	0.7
	고졸	207	20.7
	전문대 졸업	786	78.6
직업군	사무직	314	31.4
	전문직	192	19.2
	서비스직	107	10.7
	기능직	99	9.9
	판매직	86	8.6
	단순노무직	52	5.2
	관리직	46	4.6
	농어업직	7	0.7
	미취업	97	9.7
	분류불능	0	0.0
월평균 가구 소득 (세후)	100만원 미만	43	4.3
	100~199만원	49	4.9
	200~299만원	161	16.1
	300~399만원	195	19.5
	400~499만원	132	13.2
	500~599만원	166	16.6
	600~699만원	122	12.2
	700만원 이상	132	13.2

자료: 연구진 작성

2) 일반설문 결과

국내의 한국전쟁 전후 민간인 희생자 위령시설에 대하여 최근 5년여 기간 동안 방문한 경험 여부를 묻는 질문에 대하여 응답자의 25%에 해당하는 250명이 '방문 경험이 있다'고 답하였고, 750명에 해당하는 75%가 '경험이 없다'고 응답하였다. 한편 이들 가운데 약 36.0%는 '해당 지역 관광, 여행, 나들이 차' 위령시설을 방문하였으며, '희생자를 기억하고 추모하기 위한' 목적이 23.2%, '관련된 사건의 역사적 의미를 되새기거나', '자녀의 체험 및 교육을 위해서' 방문한 경우는 각각 18.8%인 것으로 집계되었다.

〈표 VI-8〉 최근 5년간 민간인 희생자 위령시설 방문 경험 여부

(단위: 명, %)

구분	응답	비율
있다	250	25.0
없다	750	75.0
합계	1,000	100.0

자료: 연구진 작성

〈표 VI-9〉 위령시설을 방문한 가장 중요한 이유

(단위: 명, %)

구분	응답	비율	유효비율
① 희생자를 기억하고 추모하고자	58	5.8	23.2
② 관련된 사건의 역사적 의미를 되새기고자	47	4.7	18.8
③ 자녀의 체험과 교육을 위하여	47	4.7	18.8
④ 위령시설이 제공하는 프로그램에 참여하고자	8	0.8	3.2
⑤ 해당 지역 관광, 여행, 나들이 차	90	9.0	36.0
⑥ 기타	0	0.0	0.0
소계	250	25.0	100.0
(방문 경험 없음)	750	75.0	-
합계	1,000	100.0	-

자료: 연구진 작성

전체 응답자 1천명 가운데 위령시설이 중요하다고 응답한 605명으로부터 이러한 위령시설이 갖추어야 할 가장 중요한 기능에 대한 의견으로 1~3순위까지의 복수응답에서 답변 1순위는 한국 현대사의 비극적 사건에 대한 진실 규명의 기능으로 50.1%의 가장 높은 우

선순위를 표출하였으며, 다음으로 희생자에 대한 기억과 추모의 기능(26.3%), 현재와 후세대에 대한 교훈과 교육의 기능(10.3%) 등의 순서를 보였다.

〈표 VI-10〉 위령시설의 가장 중요한 기능

(단위: 명, %)

구분	응답	비율
① 한국 현대사의 비극적 사건에 대한 진실규명	303	50.1
② 희생자에 대한 기억과 추모	159	26.3
③ 희생자 및 유가족에 대한 명예회복	50	8.3
④ 국민적 화해와 상생 및 국민통합	31	5.1
⑤ 현재 및 후세대에 대한 교훈 및 교육	62	10.3
합계	605	100.0

자료: 연구진 작성

〈표 VI-11〉 「위령시설 조성사업」 추진을 위한 소득세 추가 지불 의향이 있는 이유

(단위: 명, %)

구분	응답	비율	유효비율
① 본 위령시설에 대하여 방문할 계획이 있다	42	4.2	7.9
② 민간인 희생자를 기리고 유가족의 명예회복 등에 기여할 것으로 생각되기 때문이다.	125	12.5	23.4
③ 당장은 방문할 계획은 없지만, 미래 언젠가는 방문할 가능성이 있기 때문이다.	74	7.4	13.9
④ 이용 여부와 상관없이 존재 자체로서 국민적 화해와 통합의 상징이 될 수 있다고 보기 때문이다.	73	7.3	13.7
⑤ 이용 여부와 상관없이 현재와 미래세대를 위한 교훈과 교육적인 가치가 있을 것으로 생각하기 때문이다.	220	22.0	41.2
⑥ 기타	0	0.0	0.0
총계	534	53.4	100.0
(소득세 추가 지불 의사 없음)	466	46.6	
합계	1,000	100.0	

자료: 연구진 작성

한편 「한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성사업」 추진을 위해 소득세를 추가로 지불할 의향이 있다고 응답한 534가구 가운데 '이용 여부와 관계없이 미래세대를 위해 필요한 시설이기 때문'(220가구 41.2%)이라고 답한 비중이 가장 높아 위령시설에 대한 비시장가치(존재가치 혹은 유산가치)를 매우 높게 평가하는 것으로 나타났다. 다음으로

‘민간인 희생자를 기리고 유가족의 명예회복 등에 기여할 것으로 생각되기 때문’이라는 이유가 두 번째로 높은 응답 비율을 나타내었다(125가구 23.4%)(〈표 VI-11〉).

〈표 VI-12〉 「위령시설 조성사업」 추진을 위한 소득세 추가 지불 의향이 없는 이유

(단위: 명, %)

구분	응답	비율	유효비율
① 지불할 만한 경제적 여유가 없다	91	9.1	19.5
② 정부가 계획대로 추진할 것인지 믿을 수 없다	54	5.4	11.6
③ 해당 사업은 우리 가구의 관심 대상이 아니다	41	4.1	8.8
④ 이미 납부한 세금으로 건립하여야 한다	145	14.5	31.1
⑤ 유사한 시설들이 이미 충분히 있다	35	3.5	7.5
⑥ 판단할 만한 충분한 정보가 주어지지 않았다	28	2.8	6.0
⑦ 이 사업은 우선순위에 둘 만큼 중요하지 않다	48	4.8	10.3
⑧ 정부가 이미 이 분야에 돈을 너무 많이 쓰고 있다	24	2.4	5.2
⑨ 기타	0	0.0	0.0
총계	466	46.6	100.0
(소득세 추가 지불 의사 있음)	534	53.4	
합계	1,000	100.0	

자료: 연구진 작성

또한 「한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성사업」 추진을 위해 소득세를 추가로 지불할 의향이 전혀 없는 466가구에 대하여 그 이유를 물었을 때 위의 〈표 VI-12〉와 같은 응답이 있었다. ‘이미 납부한 세금으로 해결해야 한다’는 응답이 145가구(31.1%)의 가장 중요한 지불거부 이유였고 그 이외에 ‘지불할 만한 경제적 여유가 없다’(19.5%), ‘정부가 계획대로 추진할 것인지 믿을 수 없다’(11.6%), ‘이 사업은 우선순위에 둘 만큼 중요하지 않다’(10.3%) 등의 순서로 답변하였다. 이렇듯 지불을 거부한 46.6%의 응답자에 대하여 합리적인 이유로 본 사업에 대한 가치를 부여하지 않은 경우(지불 능력의 부족, 무관심 및 낮은 선호도, 사업 자체의 중요성에 대한 부동의)는 설문 전체 응답자의 18.0% (180가구)이고, 지불저항(protest bids)의 비율은 28.6%였다. 모든 응답자의 지불의사 질문자료를 이용하는 경우에는 저항응답자의 응답 결과를 제외하고 평균 지불의사액을 추정하는 경우도 있고, 다른 한편으로는 지불의향자들을 대상으로 추정한 평균지불의사액에 지불의향자의 비율을 곱하여 가구당 평균지불의사액을 추정하기 때문에 지불거부자를 모형에서 제외하고 추정하는 경우도 있다. 이와 같은 지불저항의 사유를 살펴보면, 이미 세금을

통하여 유사한 시설을 많이 만들었거나 이미 납부한 세금으로 충당하기를 원하거나, 혹은 정부가 해당 분야에 돈을 너무 많이 쓴다는 등의 재정적인 이유가 가장 많아 전체 지불저항자(280가구)의 71.3%(204가구)을 차지하고 있다. 다음으로 사업을 추진하는 정부에 대한 신뢰가 부족하다는 응답으로 지불거부 의사를 밝힌 경우가 18.9%, 마지막으로 관련 사업에 대한 정보가 부족하다고 응답한 경우는 전체 지불저항자의 9.8% 정도 수준인 것으로 나타났다. 이러한 결과는 여타 사업의 경우와 비교할 때 지불의사가 없는 비율은 낮았으나, 지불거부자 가운데 지불저항자의 비율은 다소 높은 것으로 나타났다. 그 이유로는 사업 자체에 대한 정보의 양보다는 소득세를 지불수단으로 함에 따라 추가적인 세금에 대한 거부와 정부에 대한 신뢰가 큰 부분을 차지하고 있는 데에 기인한다고 해석할 수 있다.

〈표 VI-13〉 첫 번째 제시금액에 대한 응답분포: 지불의향자만 고려(지불거부 제외)

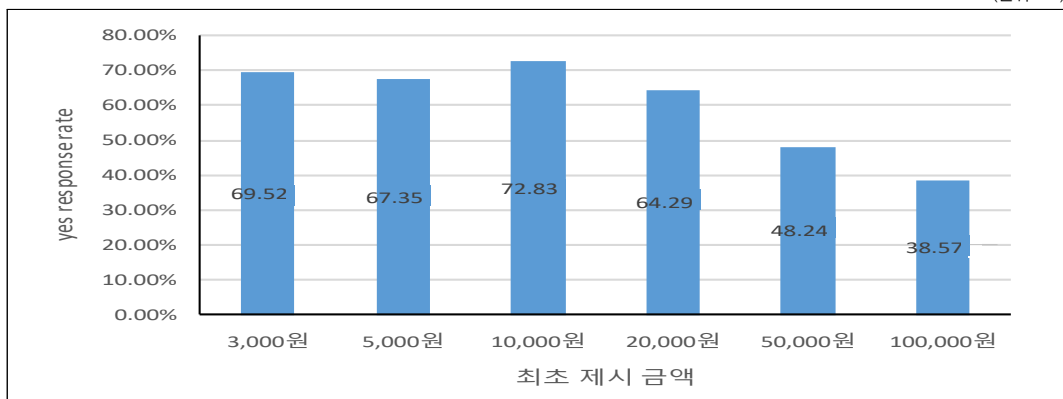
(단위: 명, %)

제시금액	예		아니오		계	
	명	비율	명	비율	명	비율
3,000원	73	69.52	32	30.48	105	100.00
5,000원	66	67.35	32	32.65	98	100.00
10,000원	67	72.83	25	27.17	92	100.00
20,000원	54	64.29	30	35.71	84	100.00
50,000원	41	48.24	44	51.76	85	100.00
100,000원	27	38.57	43	61.43	70	100.00
계	328	61.42	206	38.58	534	100.00

자료: 연구진 작성

[그림 VI-9] 최초 제시금액에 대한 응답분포: 지불의향자만 고려(534가구 대상)

(단위: %)



자료: 연구진 작성

라. WTP 추정 결과

1) 제시금액에 대한 응답 반응분포

본조사의 설문은 두 번에 걸쳐서 제시금액을 제시하는 이중경계 양분선택형 질문법을 채택하였지만 실제 분석은 단일경계 양분선택형 질문법을 활용하였다. 따라서 분석을 위한 최종적인 응답자료는 제시금액에 대하여 '예'라고 응답한 경우와 '아니오'라고 응답한 경우로 나누어 구분하였다.

한편 제시금액에 대한 '예' 응답 비율은 <표 VI-14>에 제시되었듯이 대체적으로 제시금액이 커질수록 일관성 있게 감소하는 것으로 나타나 경제이론이 예측하는 바와 부합하는 것으로 나타났으며, 응답자의 46.6%(466가구)는 「한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성사업」에 대해 지불의사가 전혀 없다고 응답하였다.

<표 VI-14> 전국 응답자의 제시금액별 응답 분포

제시 금액 (원)	제시 가구 (가구)	예		예-예		예-아니오		아니오-예		아니오-아니오		지불의사 없음	
		빈도수 (가구)	비율 (%)	빈도수 (가구)	비율 (%)	빈도수 (가구)	비율 (%)	빈도수 (가구)	비율 (%)	빈도수 (가구)	비율 (%)	빈도수 (가구)	비율 (%)
3,000	166	73	22.3	37	31.1	36	17.2	23	24.2	70	12.1	61	13.1
5,000	167	66	20.1	34	28.6	32	15.3	17	17.9	84	14.6	69	14.8
10,000	167	67	20.4	23	19.3	44	21.1	15	15.8	85	14.7	75	16.1
20,000	167	54	16.5	13	10.9	41	19.6	15	15.8	98	17.0	83	17.8
50,000	166	41	12.5	12	10.1	29	13.9	11	11.6	114	19.8	81	17.4
100,000	167	27	8.2	0	0.0	27	12.9	14	14.7	126	21.8	97	20.8
계	1,000	328	100.0	119	100.0	209	100.0	95	100.0	577	100.0	466	100.0

자료: 연구진 작성

<표 VI-15>에 따르면 최초 제시한 금액에 대하여 제시되는 금액이 높아질수록 추가적인 소득세 지불 찬성률이 낮아지고 있음을 알 수 있다(물론 최초 제시금액 5,000원과 10,000원 구간에서는 미약하게나마 찬성률이 오히려 상승하는 경우도 있음). 이는 「한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성사업」에 대한 개인의 비용부담이 높을수록 사업의 시행에 반대하는 경향이 커지는 당연한 결과라 할 수 있다. 두 번째 질문에 대해서는 제시

금액이 낮다고 해서 반드시 찬성률이 높아지는 것은 아니며, 반대로 제시금액이 높다고 해서 반드시 찬성률이 낮아지는 것도 아닌 결과를 나타내고 있다. 이는 두 번째 질문에서 응답자들에게 제시한 금액은 첫 번째 질문에 대한 응답 결과에 의하여 결정되는 것이기 때문에 역시 당연한 결과라 할 수 있다. 이러한 응답 결과는 제시된 금액을 지불할 의향이 있는지를 응답자가 밝힌 것에 불과하고 지불의사를 직접적으로 나타내지는 않는다. 따라서 이들이 「한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성사업」을 위하여 스스로 지불하고자 하는 금액을 추정하기 위해서는 추가적인 분석을 거쳐야 한다.

〈표 VI-15〉 제시금액별 지불 찬성률

(단위: 원, %)

첫 번째 질문		두 번째 질문	
제시금액	지불 찬성률	제시금액	지불 찬성률
3,000	43.98	1,500	24.73
5,000	39.52	2,500	16.83
10,000	40.12	5,000	15.00
20,000	32.34	6,000	50.68
50,000	24.70	10,000	64.79
100,000	16.17	20,000	34.33
		25,000	8.80
		40,000	24.07
		50,000	10.00
		100,000	29.27
		200,000	0.00

자료: 연구진 작성

2) 최종 지불의사금액에 대한 검토

전술한 바와 같이 6개의 최초 제시금액을 기준으로 1천가구에 대하여 실시한 본 설문 결과 466가구는 지불의향이 없었고, 534가구는 지불의향이 있음을 보였다. 이제 이들 534가구가 최종적으로 표출한 지불의사금액의 분포를 살펴보도록 한다. 〈표 VI-16〉의 분포를 살펴보면 최대 지불의사금액인 100,000원을 낼 의향이 표출한 응답자가 45가구였다. 이를 원자료를 통하여 자세히 살펴 구분해 보면 100,000원을 최초 제시금액으로 제시받은

응답자 27가구와 50,000원을 최초 제시금액으로 제시받은 응답자 18가구가 최초 및 두 번째 답변(최초 제시금액의 두 배인 100,000원을 제시받았을 때)에서 모두 '예'라고 답한 응답자였다. 50,000원 및 100,000원의 최초 제시금액 이외의 다른 금액을 제시받았던 응답자 가운데에서 최종 지불의사금액으로 100,000원을 표출한 경우는 없었다. 이는 100,000원이 사전조사의 결과를 근거로 포함된 최초 제시금액이었고, 이에 따라 직간접적으로 100,000원이 전체 최종 지불의사금액의 분포에서 극단값(outlier)으로 나타났고, 한편으로는 전형적으로 오른쪽 끝이 매우 두터운 형태(Fat-tail)를 지니고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 VI-16〉 최종 지불의사금액의 분포

지불의사금액(원)	빈도(가구)	백분율(%)	지불의사금액(원)	빈도(가구)	백분율(%)
0	466	46.60	9,000	1	0.10
100	3	0.30	10,000	106	10.60
500	4	0.40	11,000	3	0.30
1,000	23	2.30	12,000	7	0.70
1,500	19	1.90	15,000	12	1.20
2,000	11	1.10	20,000	48	4.80
2,400	1	0.10	21,000	3	0.30
2,500	6	0.60	22,000	2	0.20
3,000	43	4.30	22,500	1	0.10
4,000	7	0.70	25,000	8	0.80
4,900	1	0.10	30,000	38	2.80
5,000	58	5.80	40,000	1	0.10
5,500	1	0.10	50,000	64	6.40
6,000	14	1.40	60,000	1	0.10
6,500	1	0.10	80,000	1	0.10
7,000	5	0.50	90,000	1	0.10
7,500	1	0.10	100,000	45	4.50
8,000	4	0.40	합계	1000	100.00

자료: 연구진 작성

전술한 Kriström의 스파이크 모형을 이용하여 추정한 결과, 상수항 추정계수는 0.0491864, 제시금액 변수에 대한 추정계수는 0.0000294로 확인하였다. 먼저 상수항 추정계수로부터 $1/[1 + \exp(-\alpha)]$ 의 값은 0.4877(약 48.8%)로 계산되며, 이는 전체 응답자 중 지불거부자의 비율(46.6%)과 거의 유사한 수준임을 확인할 수 있다. 또한 이 값이 0.5보다 작으므로 지불의사금액의 중앙값(α/β)은 약 1,673.0원으로 도출하였다.

이 수치는 설문조사가 수행된 2023년 11월 말 기준으로 한 수치이기 때문에 이를 분석기준 시점(2022년 말)으로 보정하게 되면 「한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성사업」에 대한 가구당 WTP 추정치는 1,622.5원으로 추정된다.⁴⁹⁾

〈표 VI-17〉 「전국단위 위령시설 조성사업」에 대한 WTP 추정치

WTP median (2023년 11월 말 기준)	지불의사가 있는 응답자 비율 반영 (2022년 말 기준)
1,637.0원	1,622.5원

자료: 연구진 작성

이제 본 조사가 수행되고 있는 2023년도를 1차년도로 하고 2027년까지 5년 동안을 지불기간으로 하여 연도별 총편익을 추정하는 결과는 〈표 VI-18〉에 산출되어 있다. 먼저 2023~2027년의 연도별 총 가구 수는 통계청의 「장래가구추계」로부터 추출된 값이며 여기에 〈표 VI-17〉에서 추정된 WTP 값인 1,622.5원을 곱해 주면 연도별 총편익이 계산된다. 이 값을 연간 사회적 할인율 4.5%를 가정하여 분석의 기준연도인 2022년 말 기준의 값으로 현재가치화한 것이 〈표 VI-18〉의 마지막 열에 제시되었다. 이에 따르면 「한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성사업」에 따른 총편익의 현재가치는 약 158,623.3백만원(약 1,586.2억원)으로 추정되었다.

49) 통계청 소비자물가지수(기준연도 2020=100)로부터 2023년 11월 말 소비자물가지수 112.66과 2022년 말 소비자물가지수 109.26을 감안하여 분석기준 시점으로 보정하여 약 1,622.5원(=1,673.0원× 109.26/112.66)이 도출된 것이다.

〈표 VI-18〉 「전국단위 위령시설 조성사업」 총편익의 현재가치

(단위: 백만원)

연도	가구 수(추계)	연도별 총편익	연도별 총편익의 현재가치 (2022년 말 기준)
1차년도(2023년)	21,833,527	35,425.3	33,899.8
2차년도(2024년)	22,080,462	35,825.9	32,806.9
3차년도(2025년)	22,308,987	36,196.7	31,719.0
4차년도(2026년)	22,516,347	36,533.1	30,635.3
5차년도(2027년)	22,705,521	36,840.1	29,562.4
합계		180,821.1	158,623.3

자료: 연구진 작성

4. 편익의 종합

이상의 분석 과정을 거쳐 추정된 본 사업의 시행에 따른 편익을 종합하여 이를 시설 조성 이후 30년의 운영 기간(2026~2055년)에 발생하는 것으로 보면 다음의 표와 같다.

〈표 VI-19〉 편익의 종합

(단위: 백만원)

연도	편익1 (CVM 설문 결과)		편익2 (현시설 임대료 절감)		편익 합계	
	불변가치	현재가치 (2022년 기준)	불변가치	현재가치 (2022년 기준)	불변가치	현재가치 (2022년 기준)
2026	11,112.8	9,318.8	64.0	53.7	11,176.8	9,372.5
2027	11,112.8	8,917.5	64.0	51.4	11,176.8	8,968.9
2028	11,112.8	8,533.5	64.0	49.1	11,176.8	8,582.6
2029	11,112.8	8,166.0	64.0	47.0	11,176.8	8,213.0
2030	11,112.8	7,814.4	64.0	45.0	11,176.8	7,859.4
2031	11,112.8	7,477.9	64.0	43.1	11,176.8	7,520.9
2032	11,112.8	7,155.9	64.0	41.2	11,176.8	7,197.1
2033	11,112.8	6,847.7	64.0	39.4	11,176.8	6,887.1
2034	11,112.8	6,552.8	64.0	37.7	11,176.8	6,590.6
2035	11,112.8	6,270.7	64.0	36.1	11,176.8	6,306.8
2036	11,112.8	6,000.6	64.0	34.6	11,176.8	6,035.2
2037	11,112.8	5,742.2	64.0	33.1	11,176.8	5,775.3

〈표 VI-19〉의 계속

(단위: 백만원)

연도	편익1 (CVM 설문 결과)		편익2 (현시설 임대료 절감)		편익 합계	
	불변가치	현재가치 (2022년 기준)	불변가치	현재가치 (2022년 기준)	불변가치	현재가치 (2022년 기준)
2038	11,112.8	5,495.0	64.0	31.6	11,176.8	5,526.6
2039	11,112.8	5,258.3	64.0	30.3	11,176.8	5,288.6
2040	11,112.8	5,031.9	64.0	29.0	11,176.8	5,060.9
2041	11,112.8	4,815.2	64.0	27.7	11,176.8	4,842.9
2042	11,112.8	4,607.9	64.0	26.5	11,176.8	4,634.4
2043	11,112.8	4,409.4	64.0	25.4	11,176.8	4,434.8
2044	11,112.8	4,219.5	64.0	24.3	11,176.8	4,243.9
2045	11,112.8	4,037.8	64.0	23.3	11,176.8	4,061.1
2046	11,112.8	3,864.0	64.0	22.3	11,176.8	3,886.2
2047	11,112.8	3,697.6	64.0	21.3	11,176.8	3,718.9
2048	11,112.8	3,538.4	64.0	20.4	11,176.8	3,558.7
2049	11,112.8	3,386.0	64.0	19.5	11,176.8	3,405.5
2050	11,112.8	3,240.2	64.0	18.7	11,176.8	3,258.8
2051	11,112.8	3,100.6	64.0	17.9	11,176.8	3,118.5
2052	11,112.8	2,967.1	64.0	17.1	11,176.8	2,984.2
2053	11,112.8	2,839.4	64.0	16.4	11,176.8	2,855.7
2054	11,112.8	2,717.1	64.0	15.6	11,176.8	2,732.7
2055	11,112.8	2,600.1	64.0	15.0	11,176.8	2,615.1
합계	333,384.8	158,623.3	1,920.0	913.5	335,304.8	159,536.9

자료: 연구진 작성

VII. 경제성 분석

예비타당성조사의 주요 분석범위는 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 하나는 사업의 경제성에 관한 분석이고, 다른 하나는 정책적 차원의 분석이다. 경제성에 관한 분석은 일단 그 사업이 어느 정도의 경제적 가치가 있는 사업인지를 파악할 수 있도록 함으로써 사업에 대한 정확한 이해를 돕게 된다. 나아가 사업의 경제성에 대한 분석 결과는 정책적 차원의 분석에 있어서 가장 기본적이고 필수적인 자료로 활용된다. 경제성 분석은 편익/비용 비율(Benefit to Cost Ratio, B/C), 내부수익률(Internal Rate of Return, IRR), 순현재가치(Net Present Value: NPV) 등의 계산을 통해 사업의 경제성·재무성을 파악하는 과정이며, 경제성 분석에 사용된 각종 추정치의 오차를 보완하기 위하여 주요 변수의 변화가 경제성에 미치는 영향에 대한 민감도 분석을 수행한다.

1. 분석의 전제

가. 분석 기법

편익/비용 비율(B/C ratio)은 개별 대안 사업별로 편익의 현재가치를 비용의 현재가치로 나눈 값이 가장 큰 대안을 선택하는 방법이다. 사업의 비용, 편익은 장시간에 걸쳐 투입되거나 발생하기 때문에 할인율을 적용하여 이를 특정기간에 발생하는 것으로 환산하여 비교하게 되는데 이를 ‘현재가치화’라고 한다. 각 사업의 편익-비용비는 현재가치로 환산된 편익과 비용으로 나타내는 것이 일반적이며 일반적으로 편익/비용 비율이 ≥ 1 이면 경제성이 있다고 판단한다.

$$\text{편익·비용 비율(B/C)} = \frac{\sum_{t=0}^n \frac{B_t}{(1+r)^t}}{\sum_{t=0}^n \frac{C_t}{(1+r)^t}}$$

여기서 B_t : 시점 t에서의 편익
 C_t : 시점 t에서의 비용
 r : 할인율(이자율)
 n : 내구연도(분석연도)

그러나 위 식에서 보듯이 편익/비용비율(B/C ratio)은 사업의 비용 1단위당 편익이 얼마인가를 보여주는 것이므로 당연히 소규모 사업이 상대적으로 높은 편익/비용 비율을 갖게 되는 경우가 많으며 비용과 편익을 명확히 구분하기 어려울 때가 많다. 따라서 사업의 우선순위를 결정하는 것에 대하여 편익/비용 비율기준만으로 큰 의미가 있다 할 수 없다.

순현재가치(Net Present Value, NPV)는 현재가치로 환산된 장래의 연차별 순편익의 합계에서 초기 투자비용 및 현재가치로 환산된 장래의 연차별 비용의 합계를 뺀 값을 의미한다. NPV>0이면 경제성이 있다고 판단한다.

$$\text{순현재가치(NPV)} = \sum_{t=0}^n \frac{B_t}{(1+r)^t} - \sum_{t=0}^n \frac{C_t}{(1+r)^t}$$

여기서 B_t : 시점 t에서의 편익
 C_t : 시점 t에서의 비용
 r : 할인율(이자율)
 n : 내구연도(분석연도)

내부수익률(Internal Rate of Return, IRR)은 편익과 비용의 합계가 동일하게 되는 수준의 현재가치 할인율을 의미한다. 즉 어떤 사업의 순현재가치의 값을 '0'으로 하는 특정한 값의 할인율을 의미한다. 내부수익률이 시장이자율보다 높은 경우 혹은 공공사업에 대해 사회적으로 용인할 수 있는 이자율보다 높게 나타나면 그 사업은 타당성이 있다고 평가를 한다.

$$\text{내부수익률(IRR)} : \sum_{t=0}^n \frac{B_t}{(1+IRR)^t} = \sum_{t=0}^n \frac{C_t}{(1+IRR)^t}$$

여기서 B_t : 시점 t에서의 편익
 C_t : 시점 t에서의 비용
 IRR : 내부수익률
 n : 내구연도(분석연도)

각 방안의 문제점을 간략하게 지적하면 우선 B/C ratio와 IRR을 사용하는 것과 관련하여 애매한 경우가 다소 있다. 구체적으로 B/C ratio는 재투자 비용이 드는 사업을 평가할 때 재투자 비용을 비용 측으로 산정할 것인지 혹은 음(-)의 수익으로 산정할 것인지에 따라

다른 값을 가진다. 그러나 이는 일관성 있는 지침을 활용함으로써 해결할 수 있다. 또한 IRR은 사업규모가 다른 경우 IRR만으로는 우열을 가리기 힘들다는 문제가 있으며 사업 간 상호 독립적이란 가정하에 도출하는데, 만약 사업 간 상호배타적인 경우, 즉 경쟁적 관계의 사업에서 다수의 IRR을 가지는 경우가 발생할 수 있는 문제점이 있다. IRR 및 B/C ratio의 문제점으로 인해 일반적으로 NPV가 우월하다고 알려져 있다. 그러나 NPV 또한 예산상 제약이 있는 경우 한계가 드러난다. 대규모 사업이 소규모 사업에 비해 큰 순현재가치가 발생하게 되어 대규모 사업이 통상 유리하게 평가되는데, 예산 제약으로 인해 하나의 대규모 사업과 여러 개의 소규모 사업 중 선택해야 하는 경우가 있는데, 이 경우 NPV는 올바른 평가를 수행할 수 없다. 결국 어떤 사업의 경제적 타당성의 유무 판단기준으로서 어느 한 기준에 전적으로 의존하는 것은 문제가 있음을 인식해야 하며, 결론적으로 순현재가치, 내부수익률 및 편익/비용 비율 세 가지를 모두 적절하게 고려한 후 의사결정을 내리는 것이 타당하다. 본 장에서는 세 가지 방법을 모두 이용하여 사업의 경제성을 평가한다.

나. 기본 전제

1) 분석시 전제 사항

경제성 분석은 사업추진과 관련한 모두 사회적 비용 및 편익을 고려하여 사업추진을 위해 소요된 사회적 비용보다 더 큰 사회적 가치를 발생시킬 수 있는지를 확인하는 절차이다. 본 사업에 대한 비용-편익분석에 앞서 다음과 같은 조건을 가정한다.

본 사업은 2023년도 타당성재조사로 『예비타당성조사 수행 총괄지침』(기획재정부, 2022)에 따라 착수된 해의 전년도 말로 분석 기준연도를 설정하며, 모든 비용과 편익을 2022년도 말로 불변가격으로 산정한다. 둘째, 편익의 발생기간은 투자완료 후 30년 동안으로 하고 사회적 할인율은 운영 개시 이후 같은 기간 동안 4.5%를 적용하였다. 즉 본 시설의 건립 기간을 고려하여 2026년부터 편익이 발생하는 것으로 분석하고 편익의 발생 기간은 2026년부터 2055년까지 사업 시행 이후 30년간 발생하는 것으로 분석하였다. 셋째, 현재가격은 2022년 말을 기준으로 사업의 비용 및 편익에 적용하고 건설사업은 그 성격상 비용이 초기에 집중적으로 발생하는 반면, 편익은 건설 후 긴 시간 동안 발생하기 때문에 분석기간 동안 예상되는 비용과 편익에 사회적 할인율을 적용하여 현재가치로 환산하여 평가한다.

2) 사회적 할인율

비용과 편익의 미래 흐름을 비교하기 위하여 사용되는 할인율은 자원의 기회비용, 즉 투자사업에 사용된 자본에 기대하는 최소수익뿐 아니라 사람에 따라 다를 수 있는 시간의 객관적인 가치를 나타낸다. 할인율 개념의 적용에 대하여 많은 이견이 있으나 특정 건설사업이 정부에 의해 주도되는 경우에는 사회적 할인율의 개념을 적용하고 민간자본에 의해 추진되는 경우에는 시장이자율에 근거한 재무적 할인율을 적용하는 것이 일반적이다. 사회적 할인율은 통상 시장이자율보다 낮은 수준으로 책정되는데, 그 이유는 사회적 할인율을 사용하여 사업 타당성을 평가하는 주체가 주로 정부이며 정부로서는 미래사업의 중요성이 더 높게 평가되어야 하기 때문이다. 대부분의 국가는 투자사업의 특성에 따른 할인율을 자국의 경제성장률, 물가상승률, 경제적 잠재능력 등을 고려하여 개괄적인 방법으로 정부가 추정하여 사용하고 있는데 일반적으로 개발도상국 사회간접자본의 경우는 7~8% 이상, 선진국의 경우는 보통 5~6% 수준을 적용하고 있다. 본 연구에서는 사회적 할인율 4.5%(운영 개시 이후 30년간)를 적용하기로 한다.

2. 경제성 분석의 결과

본 사업의 경제성 분석을 통하여 비용과 편익을 추정한 결과를 분석 기준연도(2022년 말)의 가치로 할인하여 비용과 편익의 현재가치로 상호 비교하였다. 분석의 결과는 아래의 <표 VII-1>과 같다. 「한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성사업」의 경제성 분석 결과, B/C값은 비용 부문의 대안을 기준으로 하여 2.60으로 산출되어 경제적 타당성을 확보하는 최소치인 1.0을 상회하는 것으로 분석되었다.

<표 VII-1> 경제성 분석 결과

(단위: 백만원, %)

구분	불변가치		현재가치		B/C	NPV	IRR
	총편익	총비용	총편익	총비용			
비용(대안)	335,305	66,543	159,537	61,354	2.60	98,183	14.92%

자료: 연구진 작성

경제성 분석을 위한 비용-편익의 연차별 흐름은 <표 VII-2>와 다음과 같다.

<표 VII-2> 편익 및 비용(대안)의 연차별 흐름

(단위: 백만원)

연도	편익		비용 (불변가치)	비용 (현재가치)	편익-비용 (현재가치)
	불변가치	현재가치			
2022	-	-	13,852	13,852	-13,852
2023	-	-	9,652	9,236	-9,236
2024	-	-	15,281	13,993	-13,993
2025	-	-	15,281	13,391	-13,391
2026	11,177	9,372	1,463	1,227	8,145
2027	11,177	8,969	1,258	1,009	7,959
2028	11,177	8,583	1,046	803	7,779
2029	11,177	8,213	1,046	769	7,444
2030	11,177	7,859	1,046	736	7,124
2031	11,177	7,521	1,046	704	6,817
2032	11,177	7,197	1,046	674	6,523
2033	11,177	6,887	1,046	645	6,242
2034	11,177	6,591	1,046	617	5,974
2035	11,177	6,307	1,046	590	5,716
2036	11,177	6,035	1,046	565	5,470
2037	11,177	5,775	1,046	541	5,235
2038	11,177	5,527	1,046	517	5,009
2039	11,177	5,289	1,046	495	4,794
2040	11,177	5,061	1,046	474	4,587
2041	11,177	4,843	1,046	453	4,390
2042	11,177	4,634	1,046	434	4,201
2043	11,177	4,435	1,046	415	4,020
2044	11,177	4,244	1,046	397	3,847
2045	11,177	4,061	1,046	380	3,681
2046	11,177	3,886	1,046	364	3,522
2047	11,177	3,719	1,046	348	3,371
2048	11,177	3,559	1,046	333	3,226
2049	11,177	3,405	1,046	319	3,087
2050	11,177	3,259	1,046	305	2,954
2051	11,177	3,119	1,046	292	2,827
2052	11,177	2,984	1,046	279	2,705
2053	11,177	2,856	1,046	267	2,588
2054	11,177	2,733	1,046	256	2,477
2055	11,177	2,615	-18,493	-4,327	6,942
합계	335,305	159,537	66,543	61,354	98,183

자료: 연구진 작성

경제성 분석 결과에 영향을 미치는 주요 변수들 중심으로 민감도 분석을 수행함으로써 향후 상황 변화에 따른 경제성 분석 결과 변화를 예측해 보았다.

민감도 분석은 사회적 할인율, 편익, 그리고 비용이 기준값을 중심으로 변화할 때 경제성 분석 결과가 어떻게 변하는지를 개략적으로 설명해 준다. 본 분석에서는 할인율의 경우 기준할인율의 $\pm 1\%p$, $\pm 2\%p$ 에 대하여, 비용과 편익 역시 기준값의 $\pm 10\%p$, $\pm 20\%p$ 에 대하여 민감도 분석을 수행하였다. 민감도 분석의 결과는 다음과 같다.

〈표 VII-3〉 민감도 분석 결과

(단위: 백만원)

구분		B/C	NPV	IRR
할인율의 변화	2.5%	3.38	152,979	14.92%
	3.5%	2.95	122,564	
	4.5%	2.60	98,183	
	5.5%	2.31	78,484	
	6.5%	2.07	62,447	
편익의 변화	20%	3.12	130,090	17.65%
	10%	2.86	114,136	16.31%
	0%	2.60	98,183	14.92%
	-10%	2.34	82,229	13.47%
	-20%	2.08	66,275	11.96%
비용의 변화	20%	2.17	85,912	12.47%
	10%	2.36	92,047	13.61%
	0%	2.60	98,183	14.92%
	-10%	2.89	104,318	16.46%
	-20%	3.25	110,453	18.30%

자료: 연구진 작성

VIII. 정책성 분석

1. 정책성 분석의 체계

정책적 분석은 사업시행에 따른 비용 및 편익 중 계량화가 곤란하지만 사업의 시행 여부를 판단하는 데 고려하여야 할 평가요소들에 대한 분석을 포함한다. 정책성 분석의 평가항목은 「예비타당성조사 수행 총괄지침」 [별표 3]에서 정하는 바와 같이 ① 사업추진 여건 ② 정책효과 ③ 사업별도평가항목(선택적)으로 분류한다.

사업추진 여건은 정책 일치성 등 내부여건과 지역주민 사업태도 등 외부여건으로 구성되며, 정책 일치성 등 내부여건은 상위계획 반영 여부나 정책 방향과의 일치성 등으로 평가하고, 지역주민 사업태도 등 외부여건은 지역주민, 이해당사자 등 해당 사업의 영향을 받는 대상의 사업에 대한 태도, 갈등 여부 등의 검토를 통해 평가한다. 정책효과는 일자리 효과, 생활여건 영향, 환경성 평가, 안전성 평가(선택), 사업특화항목 등의 세부 항목으로 구성되며, 기본적으로 주무부처가 제출한 자료의 내용을 기초로 하여 검토해야 한다. 정책성 분석을 수행할 때 자원조달 위험성 또는 문화재가치 등 개별사업의 특성을 고려할 필요가 있을 경우에는 사업별도평가항목에 반영할 수 있다.

정책성 분석의 중분류 및 세부 평가항목은 <표 VIII-1>과 같다. 본 조사에서는 ‘사업추진 여건’과 ‘정책효과’를 중심으로 검토하고, ‘사업별도평가항목’은 포함하지 않았다.

<표 VIII-1> 정책성 분석 항목의 범주화

중분류	세부 평가항목	수행 여부
사업추진 여건	<ul style="list-style-type: none"> 정책 일치성 등 내부여건 지역주민 사업태도 등 외부여건 	검토
정책효과	<ul style="list-style-type: none"> 일자리 효과 생활여건 영향 환경성 평가 안전성 평가(선택) 사업특화항목 	검토
사업별도평가항목 (선택적)	<ul style="list-style-type: none"> 자원조달 위험성 문화재 가치 	미포함

자료: 「예비타당성조사 수행 총괄지침」 [별표 3] 바탕으로 연구진 재정리

2. 사업추진 여건

가. 내부여건

1) 개요

대형 공공투자사업의 경우 사업추진 주체는 중앙정부 혹은 지방자치단체의 정책방향이 나 국민들의 요구 등으로 사업의 필요성을 인지하고 장기간에 걸쳐 구체적인 사업계획을 수립해 나아간다. 공공투자사업의 추진 여부를 판단할 때 사업추진 주체가 얼마나 체계적으로 해당 사업을 추진해 왔는지를 고려하는 것은 중요하다. 따라서 내부여건에서는 해당 사업의 상위 및 관련 계획 반영 여부나 중앙정부 혹은 지방자치단체의 정책방향과의 일치성 검토, 사업의 준비 정도 등을 평가한다.

상위 및 관련 계획의 반영 여부는 해당 사업이 추진 주체에 의하여 정책목표에 부합하는 방향으로 체계적으로 관리되어 왔음을 의미하고 이는 곧 해당 사업이 정책의 일치성을 확보하고 있음을 시사한다. 다만 기존에 수립된 장기계획이 시간의 경과에 따라 정책방향이 선회함으로써 유효성이 낮아진 경우가 발생할 수 있음을 유의해야 한다.

따라서 상위 및 관련 계획의 반영 여부와 더불어 해당 사업이 중앙정부 혹은 지방자치단체의 정책방향에 부합하는지도 살펴볼 필요가 있다. 상위 및 관련 계획에 명시적으로 반영되어 있다고 하더라도 중앙정부 혹은 지방자치단체에서 설정한 정책목표(방향)가 개별 사업의 추진 우선순위를 결정하는 데 현실적으로 영향을 미치기 때문이다. 반대로 타당성재조사 시점에는 상위 및 관련 계획에 명시적으로 반영되어 있지 않더라도 중앙정부 혹은 지방자치단체의 정책목표 변화에 따라 우선적으로 추진되는 사업도 존재할 수 있다. 다만 향후 해당 사업의 상위 및 관련 계획 반영 가능성에 대하여 확인이 필요할 것이다. 이와 같은 상황을 종합적으로 고려하여 정책 일치성 등 내부여건을 검토해야 한다.

사업의 준비 정도는 모든 사업에 대하여 평가할 필요성은 없다. 상시적인 사업추진 주체를 보유하고 있거나, 사업의 준비 정도가 내부여건 평가의 큰 요인이 되지 않는 사업의 경우 사업의 준비 정도를 별도로 반드시 포함할 필요는 없을 것이다. 예를 들어 고속도로 건설사업의 경우 한국도로공사라는 상시적인 사업추진 주체를 보유하고 있을 것이므로 사업의 준비 정도가 내부여건 진단의 큰 요인이 되지 않을 수 있다. 그러나 문화시설 건축 등 사업의 내용이 특수할 경우, 건립 후의 세부적인 운영계획 등을 포함한 구체적인 사업 구상이 매우 중요한 요소가 될 수 있으므로 사업의 준비 정도를 내부여건에 포함할 수 있다.

2) 검토 결과

가) 상위·관련 계획 및 정책방향과의 일치성

행정안전부에 따르면 본 시설은 2005년 5월 31일 제정된 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」에 근거하여 2005년 12월부터 2010년 12월까지 활동한 국가 한시조직인 진실·화해를 위한 과거사정리위원회(1기)의 종합권고 내용 중 국가가 수행해야 할 17개의 조치 권고사항 중 권고 12~14에 따른 후속조치로 추진 중이다. 이 중 권고 13은 국가가 적절한 장소를 확보하여 위원회가 발굴한 민간인 집단희생사건 희생자들의 유해를 안장하고 이곳에 한국전쟁 전후의 모든 민간인 희생자를 위한 단일 화해·위령시설을 건립할 필요를 명시하고 있다. 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」 제32조의2에는 위원회 권고사항을 국가기관이 이행하도록 노력할 것이 명시되어 있어 본 사업 추진의 직접적인 근거를 제공하고 있다.

이에 따라 문재인 정부에서는 100대 국정과제 중 하나로 ‘국민 눈높이에 맞는 과거사 문제 해결’을 제시하고 그 내용으로 위령사업 등 과거사 후속조치를 지원하는 과거사재단 설립을 포함하였다. 또한 현 정부의 업무계획 중 행정안전부가 발표한 ‘2023년 행정안전부 업무계획’의 5대 약속 중 하나에는 「성숙한 공동체」가 제시되어 있으며 주요 내용으로 ‘미래지향적 과거사 문제해결’이 포함되어 있고 특히 한국전쟁 민간인희생자 등에 대한 추모시설 조성 등을 추진한다는 계획이 적시되어 있다.

다음으로 사업대상지가 속한 대전광역시의 관련 계획을 살펴본다. 「2023년 대전광역시 업무계획」에서는 시민 참여 확대를 통한 대전형 자치행정 구현을 주요 업무 추진계획 중 하나로 제시하고 있다. 해당 추진계획은 4개의 세부 계획으로 이루어져 있으며, 세부 계획 중 ‘③ 3·8민주의거 정신계승 및 평화통일 기반 조성’에 본 사업이 명시되어 있는 것을 확인할 수 있다. 평화통일 기반 조성을 위한 통일 필요성에 대한 시민인식 제고를 위해 대전광역시는 과거사 지원을 위한 업무계획을 발표하였다. 해당 세부 계획은 진실규명 조사지원 등으로 과거사에 대한 치유와 화해를 목표로 하며, 이에 대한 실천 계획으로 ‘전국단위 위령시설 조성’을 제시하였다. 따라서 본 사업과 관련한 지방자치단체의 정책방향은 중앙정부의 정책방향과 일치한다고 판단된다.

이상 관련법과 중앙정부 상위계획, 지자체의 정책방향을 검토한 결과 본 사업의 추진은 그 법적 근거가 명확하며 중앙정부의 관련 상위계획과 일치하고 지방자치단체의 정책방향

과도 일치하는 등 본 사업을 일관성 있게 추진할 여건이 갖추어진 것으로 판단된다.

다만 본 사업의 추진 경위를 살펴보면 2012년 용역 결과에 따라 518억원의 총사업비가 산정된 이후 6차 과거사심의위원회에서 사업규모 축소 의견이 제기됨에 따라 총사업비가 295억원으로 축소 조정되었음에도 2017년에는 행정안전부의 위령시설 조성을 위한 기본 계획 수립 용역의 결과를 반영하여 총사업비 협의 과정을 거치지 않은 채 총사업비를 406억원으로 증액하였으며, 이에 대한 한국개발연구원의 사업계획 적정성 재검토 결과 조정된 총사업비 402억원을 재차 자율조정을 통하여 479억원으로 증액한 뒤 건축계획 변경을 거쳐 최종적으로 592억원으로 증액하는 등 현재까지 명확하게 소명되지 않은 이유로 여러 차례 사업비가 조정된 사실을 확인할 수 있다. 구체적인 사유가 소명되지 않은 채 총사업비 규모가 축소와 증가를 반복한 것은 본 사업이 일관된 계획에 따라 일치된 정책방향성을 가지고 단계적으로 추진되지 못한 정황으로 볼 수 있다.

나) 사업의 준비정도

본 사업의 사업부지는 대전광역시 동구 낭월동 12-2번지 일원으로, 부지확보가 완료되었으며 조달청의 총사업비 중간설계 적정성 검토를 거친 실시설계도서 활용이 가능한 단계이므로 시설 조성 계획이 상당 부분 구체화되었다고 평가할 수 있다. 하지만 유해와 함께 발굴된 유물 외에는 전시품이 전혀 확보되지 않았으며 추후 확보 계획 또한 구체성이 미비한 등 운영 및 관리계획에는 구체성이 부족하다.

본 시설은 추모시설, 전시시설, 공원의 복합적 성격을 지니는 시설이기 때문에 본 사업이 성공적으로 수행되기 위해서는 이러한 복합적 기능을 모두 충실히 수행할 수 있는 구체적인 운영계획이 마련되는 것이 필수적이다. 추모계획의 경우 행정안전부는 본 시설에서 매년 전국합동추모제를 진행할 계획을 제시하였다. 추모행사의 개최는 진실·화해를 위한 과거사정리위원회(1기)의 종합권고 내용에도 포함되어 있는 핵심 사업으로, 2023년 11월 10일 한국전쟁전후 민간인희생자 제73주기 전국합동추모제가 행정안전부 후원하에 개최되는 등 주무부처에 관련 행사 개최 경험이 축적되어 있어 본 시설에서도 그 취지를 살린 추모행사 운영이 가능할 것으로 판단된다. 다만 중점 행사 외에도 수시로 시설을 찾는 유족과 시민들이 희생자를 추모할 수 있도록 하는 구체적인 운영 계획은 제시되지 않아, 만남의 길과 화해의 대 등 추모 역할을 할 수 있는 공간을 활용하는 추모 계획을 보다 구체적으로 마련할 필요가 있다.

전시계획의 경우 그 구체성이 매우 부족하다. 유일하게 확보된 전시물인 발굴 유품의 경우에도 유형화·목록화가 진행되지 않아 구체적인 전시가능 유물의 종류와 수량이 결정되지 않았으며, 따라서 이를 활용한 전시의 내용 또한 구체화되지 않았다. 그 외에도 주무부처는 관련 도서, 사진, 유품, 영상의 수집 계획을 밝혔는데 구체적인 수집 자료의 유형, 수량, 취득 방안 등은 제시하지 않았다. 주무부처의 제출자료에 따르면 연구용역을 통하여 국내·외 한국전쟁 전후 시기 민간인 희생 사건과 관련된 자료의 목록을 유물, 문서, 사진, 영상, 도서, 문화·예술 등 분야별로 목록화하였으나, 이 중 어떠한 자료를 확보할지, 구체적인 확보 계획은 어떻게 되는지 등의 구체화된 전시계획을 제시하지는 못하였다. 자료 목록에는 파블로 피카소의 ‘한국에서의 학살’ 등 확보 현실성이 낮은 작품이 포함되어 있으며 용역보고서 또한 자료조사가 특정 전시기획에 따른 조사가 아닌 한국전쟁 전후 민간인 희생 사건 관련한 전반적인 자료조사임을 명시하고 있다. 이처럼 전시자료 확보 등 전시계획이 부실하면 본 시설의 주요 기능인 전시 기능을 성공적으로 수행하기 어렵다. 특히 본 시설은 이용자가 전시물을 관람함으로써 역사적 사건에 대하여 배우고 그 아픔에 공감하며 평화와 자유, 인권의 소중함, 화해와 상생의 가치 등에 대한 의식을 자연스럽게 제고하도록 하는 것을 목적으로 삼고 있어, 전시계획의 부실은 사업의 성공 가능성에 대한 심각한 우려를 발생시킨다. 전시계획은 또한 비용 추정과도 밀접한 관련이 있다. 전시계획에 구체성이 부족하여 정확히 추정하기는 어렵지만 현재 전시계획에 따라 복잡한 전시실 구성이 불필요하다고 판단되어 전시공사비를 따로 고려하지 않았는데, 추후 사업 진행 과정에서 보다 높은 비용이 발생하는 전시계획과 수장계획에 따라 공사비 및 운영비가 증가할 여지도 있으므로 관련 세부계획의 보완이 필수적이다.

한편 본 사업의 관리운영은 대전 동구에서 위탁하여 수행할 계획이다. 이미 살펴본 바와 같이 추모 및 전시 등 운영계획의 구체성이 매우 부족한 상황에서 기초자치단체가 전국 단위 추모시설의 운영을 전부 위탁하여 수행한다는 계획은 사업의 준비정도가 미비하다는 우려를 배가시킨다. 실제로 「한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성 업무협약서」(행정안전부·대전광역시·대전광역시 동구, 2018. 1.)에 따르면, 위령시설에 대한 위탁 관리 등 사후 관리 방안은 행정안전부, 대전광역시, 대전광역시 동구가 서로 협의하여 결정한다고만 제시되어 있다. 주무부처에 확인한 결과 관리·운영과 관련된 협의는 보고서 작성하는 시점에서 아직 진행된 바가 없다고 답하여, 위탁운영과 관련한 계획이 매우 미비한 것으로 판단된다.

본 사업은 한국전쟁 이후 민간인 희생의 비극적 역사를 극복하고 유족을 치유하며 화해와 상생의 미래로 나아가기 위한 위령시설의 조성사업으로서 그 사회적 가치가 인정되며, 그에 따라 오랜 기간 논의되고 준비되어 왔음에도 운영계획과 관련하여 위와 같이 부실한 준비정도를 보이고 있어, 중요한 국가사업의 성공적인 수행을 위한 주무부처 및 관련기관의 철저한 사업계획 보완이 요구된다.

사업의 준비정도와 관련하여 마지막으로 추후 발굴 유해 및 유품에 대한 계획의 불확실성을 검토하고자 한다. 주무부처는 유해매장 추정지 실태조사 및 유해발굴 증장기 로드맵 수립 조사 용역 최종보고서(2022)의 내용을 바탕으로 추후 위령시설에 안치할 유해의 추정치를 1,997구로 제시하였다. 본 보고서의 비용 분석에서는 주무부처에서 제시한 추정치가 전문성 연구 결과에 기반하고 있다고 판단하여 이를 준용하여 사업규모 및 사업비용을 검토한 바 있다. 다만 한국전쟁 이후 민간인 희생 현장의 특성상 발굴을 완료하기 전까지는 정확한 매장 인원을 파악할 수 없다는 어려움이 있다. 즉 최종적으로 위령시설에 안치할 유해의 수에는 불확실성이 내재하고 있다. 다만 주무부처에서 유해를 안치하는 화해의 대 시설 계획과 관련하여 최종 안치 유해수가 현재 계획하고 있는 시설의 수용 범위를 넘어설 경우 추가로 활용할 수 있는 공간이 있음을 제시하였기 때문에 유해수와 관련된 불확실성은 본 사업을 검토하는 것에 대하여 우려 지점이 아니라고 판단된다. 하지만 앞서 살펴본 바와 같이 유품의 경우 기발굴 유품의 경우에도 정확한 전시 및 수장 계획이 없으며 따라서 추후 발굴 유품의 규모 및 전시 및 수장이 필요한 유품의 규모에 대한 불확실성은 더욱 크다. 유해의 경우와 달리 수장 유품 수의 경우 수장고의 규모에 제한을 받으며 수장고의 규모는 필요에 따라 큰 비용 없이 쉽게 조정할 수 없다는 점에서 유품 규모와 관련된 불확실성은 잠재적으로 본 사업의 사업비를 증가시키는 요인으로 작용할 수 있다. 모든 발굴 및 정리가 완료된 후 사업을 시행하는 것이 사업의 준비 관점에서 이상적이나 본 사업의 경우 수장 계획과 관련하여 사업의 준비 정도가 부족한 지점이 있는 것으로 판단된다.

나. 외부여건

1) 개요

사업추진 주체가 의지를 갖고 사업을 추진한다 하더라도 해당 사업을 부정적으로 바라보는 시각이 만연할 경우 사업이 원활하게 추진되기 어렵고, 결국에는 사업이 중단되는 상황

이 발생할 수 있다. 즉 사업추진 과정에서 발생할 수 있는 사회적인 갈등으로 인하여 사업이 원활하게 추진되지 못하는 상황을 최소화하는 노력이 필요하다. 따라서 공공투자사업의 추진 여부를 판단할 때 지역주민의 태도 등 외부여건을 살펴보는 것이 필요하다.

외부여건에는 해당 사업이 시행되는 공간적 영향권에 거주하는 지역주민의 태도뿐만 아니라, 해당 사업의 시행으로 영향을 받을 수 있는 관련 지방자치단체나 특정 이익집단 등 모든 이해당사자의 사업에 대한 태도 및 갈등 여부 등도 포함될 수 있다.

이해당사자들의 사업을 바라보는 태도는 다양하게 나타날 수 있다. 중앙부처 혹은 지방자치단체가 추진하는 사업이 해당 지역의 오래된 숙원사업이라면 지역주민 모두가 사업의 추진에 적극적으로 찬성하는 태도를 보일 수 있다. 반대로 중앙정부 혹은 지방자치단체 차원에서는 꼭 필요한 사업이더라도 지역주민의 입장에서는 바람직하지 않다고 판단하여 사업의 추진을 적극적으로 반대할 수도 있다. 나아가 동일한 사업에 대하여 사업의 추진을 적극적으로 찬성하는 주민과 적극적으로 반대하는 주민으로 나뉘어 갈등을 겪는 상황도 발생할 수 있다.

사업의 추진에 대한 선호도가 일치한다 하더라도, 세부적인 사업계획에 대하여 의견이 일치하지 않을 수도 있다. 지역주민의 태도 등 외부여건의 검토 시에는 이러한 경우까지 모두 포함할 수 있도록 노력해야 한다.

2) 검토 결과

본 사업과 관련한 주된 이해당사자는 한국전쟁 전후 민간인 희생자의 유족과 사업부지인 대전 동구 낭월동 일대 지역주민이다. 특히 본 사업의 목적에는 희생자 유해의 영구 안치 및 희생자 유족에 대한 위로 등이 포함되어 있어 이를 달성하기 위해서는 사업 추진 과정에서 희생자 유족과의 깊은 교감이 필수적이다. 이에 관하여 행정안전부는 전국단위 위령시설의 조성계획과 관련하여 유족들의 의견(유족대표 13명)과 전문가(전문위원 11명)의 의견을 충분히 반영하고자 '전국단위 위령시설 자문위원회'를 지속적으로 운영하며 사업을 추진한 사실을 제시하였다. 주무부처에 따르면 추모공원의 형태, 건물의 배치 등 조성계획안을 마련하고 설계를 실시하는 과정에서 자문위원회와 유족대표들의 의견을 충분히 수렴하였다고 한다. 관련하여 주무부처는 구체적인 회의 개최 내역과 유족대표 등 자문위원의 의견 및 그 반영 내역 등의 자료를 제출하였으며 해당 내용을 살펴본 결과 2016년 4월 18일부터 2022년 5월 4일까지 총 11차례 유족대표 자문위원이 포함된 전체 회의를 진행

하며 유족들의 의견을 수렴하고 반영하기 위한 노력을 기울이며 사업을 진행해 왔음을 확인하였다. 자문위원회 회의를 포함하여 본 사업의 진행을 위하여 유족들과 함께 진행한 행사는 (사)한국전쟁전후민간인희생자전국유족회(이하 유족회) 홈페이지(<http://coreawar.or.kr/>)에도 자세하게 기록되어 있다. 그에 따르면 행정안전부는 위령시설 조성사업 자문위원회 회의 외에도 행정안전부 과거사지원단장 유족 면담(2018. 5. 2.), 위령시설 추진현황 보고(2021. 2. 18.), 위령시설 조성사업 유족설명회(2021. 6. 23.) 등을 진행하며 본 사업의 추진과 관련하여 유족회의 의견을 듣고 내용을 설명하는 노력을 보인 것으로 파악된다. 하지만 구체적인 내용을 살펴보면 유족들은 자문위원회의 구성, 구체적인 조성계획안, 유해의 안치 방법(화장, 자연장 등), 예산 삭감 등과 관련하여 주무부처의 안에 반대 의견을 제시하기도 하였다. 특히 2024년 6월 27일 진행된 대전산내골령골학살사건 제74주기 제25차 피학살자 합동위령제에서는 ‘민간인 학살 희생자 발굴 유해 화장 반대 서명 운동’도 진행된 것으로 파악된다. 언론 보도 내용에 따르면 유족들은 유해 화장이 학살의 증거를 지우는 일이라며 반대하였다고 한다. 실제로 위령시설 조성사업 자문위원회에서 유족들이 제기한 의견을 보면 화장을 거부하는 경우와 화장을 하더라도 우선 DNA 검사를 실시해야 한다는 의견 등이 있다. 이러한 의견에 대하여 자문회의의 전문위원(비유족) 중 지난 몇 년간 합의된 사항에 대하여 유족들이 반대 의견을 제시하는 것에 대한 어려움을 표하기도 하였다. 자문위원 의견 및 언론보도 등을 종합해서 판단하였을 때, 유해 화장과 관련하여 유족들의 의견 수렴 과정이 충분하지 않았을 수 있다고 판단된다. 따라서 의견을 취합하여 사업 추진에 반영한 과정 및 유해 화장이 결정된 경위에 대하여 주무부처에 보다 상세한 설명 자료를 요청하였다.

다만 유족들은 시설 조성 자체에 대해서는 긍정적인 의견을 가지고 있는 것으로 확인되었다. 자문위원회 의견 및 유족의 언론 인터뷰 내용을 통해서 유족들이 낭월동 일대 위령시설의 조속한 조성을 원하고 있다는 사실을 확인할 수 있었다. 본 연구 진행 중 희생자 유족이 연구진에게 본 시설의 조속한 건립을 요청하기도 하였다.

〈표 Ⅷ-2〉 자문위원회 의견수렴 내역

연번	자문위원 의견 및 건의사항
1	유해 화장 및 봉안 방법은 TF 논의 중, 추후 자문위 전체회의에서 결정
4	“화장으로 하되, 지역별 상징성을 고려한 자연장 시설로 추진, 유족대표와 협의 필요(위원장)”
8	“(유족)위패 봉안, 영구안치 방식 등 구체적인 사안에 대해 유족 의견 반영 필요(허맹구) → 설계공모안 마련 시 유족, 전문가 의견 수렴”
22	“유족회장님의 의견을 모두 반영한다면 7년 전 원점으로 다시 돌아가는 것이며 국제공모 설계 믿고 역사공원으로 결정한 사항임”
26	“유해 화장보다는 다른 방향에 대해 검토 했으면 함”, “유해를 영구 보존하고 관리할 수 있어야 함”, “DNA검사에 대해 사업비 부족 등으로 당장 확인이 어려운 경우 일부 샘플을 채취한 후 화장하는 것도 하나의 방법으로 보임”
27	“사업추진 시 유족 참여 확대 요청, 유해화장 반대 및 모든 유해 유전자감식 필요”, “유해 유전자 샘플 채취 및 이후 화장, 아울러 실내 추모제 위해 실내수용인원 1천명 이상 확보 필요”, “유전자 감식은 현실적으로 불가하여 유전자 감식을 하지 않는 것을 유족과 협의, 승인하여 사업추진 해 왔음(김영섭)”, “지난 7년 동안 논의가 되어 화장에 합의함. 유전자 샘플 채취는 진화위에서 협의 중이며, 유해 화장을 원치 않는 유족회는 유해를 돌려주어 자체적으로 관리하는 것으로 논의 완료(박선주)”

자료: 주무부처 1차 제출자료를 바탕으로 연구진 재정리

이상 자문위원회 진행 및 유족 설명회 개최, 유족 언론 인터뷰 내용 등을 토대로 검토하였을 때 본 시설의 건립은 유족들의 지지를 받고 있으며, 추진 과정에서 유족의 의견을 듣고 진행 과정을 설명하려는 행정안전부 및 관련기관의 의지도 확인할 수 있었다. 하지만 이 과정에서 정부가 유족들의 의견을 충분히 반영하거나 사업 진행 과정을 충분히 공유하지 않은 상태에서 사업을 진행하였다는 유족들의 의견이 있으며 특히 DNA 검사가 진행되지 않은 채 유해를 화장하는 것에 대한 반대 의견도 존재하는 것으로 확인되었다. 본 사업은 무엇보다 민간인 희생자의 유해를 안치하고 낚을 기리며 유족들의 고통과 상처를 치유하는 것을 주된 목적으로 하는 위령시설이기 때문에 사업의 성공적인 수행을 위해서는 유족들의 의견을 충분히 수렴하는 과정이 필요하다. 따라서 사업 시행 주체는 본 사업의 본격적인 시행에 앞서 현재까지 유족들의 의견을 수렴하고 사업 진행 과정을 설명하는 과정에서 부족한 지점이 없었는지 철저히 검토하여 본 시설이 그 주된 기능을 충분히 할 수 있도록 모든 주의를 기울일 필요가 있다.

〈표 VIII-3〉 전국단위 위령시설 조성 관련 언론기사

언론사 (보도 일자)	언론기사
한겨레신문 (2024. 3. 10.)	「'세상에서 가장 긴 무덤' 대전 골령골, 평화공원 조성 또 이뤄지나?」, https://www.hani.co.kr/arti/area/chungcheong/1131628.html
오마이뉴스 (2016. 8. 25.)	「'민간인 희생자 전국 추모공원', 대전 골령골 선정」, https://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002238251 ,
중도일보 (2023. 6. 27.)	「골령골 찾은 4.3유족들 “유전자검사·추모공원 왜 늦어지나”」, https://m.joongdo.co.kr/view.php?key=20230627010007803
충남일보 (2022. 10. 20.)	「“희생자들 닢 편히 쉬도록”... 대전 골령골 산내평화공원 염원 목소리」, https://www.chungnamilbo.co.kr/news/articleView.html?idxno=684463
오마이뉴스 (2024. 6. 27.)	「“살인마 편에 서지 않도록 정부와 진화위 혼쫓 내야”」, https://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0003042073

자료: 연구진 작성

한편 행정안전부에 따르면 사업부지의 선정은 전국 공모 당시 대전시와 동구의 유치경쟁의 결과로 이루어졌다. 당시 대전지역 20여 개 시민단체는 ‘추모 평화공원 대전 유치추진단’을 구성하였고 대전시의회에서는 유치건의안을 채택하였으며 토지소유주 및 인근 주민들은 대전 동구청과 자문위원회에 유치동의서를 제출하기도 하였다. 따라서 지역 주민들의 태도 또한 본 시설 건립에 호의적인 것으로 판단된다. 특히 본 시설의 경우 거주지와 접경하고 있지 않은 사업부지의 특성상 인근 주민의 반대를 야기할 특별한 사유가 없는 것으로 판단된다.

3. 정책효과

정책효과는 「예비타당성조사 수행 총괄지침」에 따라 부처가 제출한 일자리 효과, 생활여건 영향, 환경성 평가, 안전성 평가(선택) 및 사업특화항목 등의 평가항목별 자료의 내용을 기초로 하여 긍정적인 효과와 부정적인 효과를 종합적으로 검토한다. 이때 연구진은 중복성 검토, 자료 작성의 충실성 검토, 종합적인 효과 검토 등을 고려하여야 한다.

첫째, 정책효과의 세부 항목에 대한 구체적인 평가에 앞서 우선적으로 중복성에 대한 검토가 필요하다. 타당성재조사 종합평가인 AHP 계층 구조를 고려하여 경제성 분석 및 지역 균형발전 분석과 상호 내용이 중복되지 않도록 유의해야 한다. 특히 정책효과의 세부적인

내용이 경제성 분석과 중복되지 않는지 확인하는 것이 필수적이다.

정책효과의 세부 항목은 각각 독립적으로 평가되어야 한다. 만약 세부 항목 사이에 중복된다고 판단되면, 해당 내용이 어느 항목으로 평가하는 것이 더 적절한지를 판단하여 해당 세부 항목에서만 검토한다.

둘째, 정책효과의 세부 항목에 대한 자료 작성의 충실성 정도를 고려하여야 한다. 정책효과의 기본적인 내용은 「예비타당성조사 운용지침」 [별표 1] 예비타당성조사 요구서 제출양식을 참조할 수 있다. 해당 자료에서는 평가항목별로 ①해당 항목의 의미와 중요성, ②해당 항목의 사업 추진과의 연관성, ③효과의 크기를 각각 제시하도록 하고 있다.

이에 따라, 연구진은 세부 항목의 구체적인 의미가 적절하게 기술되어 있는지, 해당 항목과 사업내용이 논리적으로 연계되어 있는지, 그리고 정량적 또는 정성적으로 제시된 효과의 크기가 적절한지를 구체적으로 검토한다.

셋째, 타당성재조사의 객관성·중립성·공정성의 취지를 감안하여 각 세부 항목에 대해서 종합적인 효과를 검토한다. 사업을 추진하고자 하는 부처는 정책효과의 각 세부 항목에 대하여 긍정적인 효과를 중심으로 제시하려는 경향이 있을 수 있다. 연구진은 이러한 부처의 입장을 충분히 인식하고 세부 항목의 내용이나 적정성을 제3의 객관적인 시각에서 검토할 필요가 있다. 해당 항목이 긍정적인 효과만 제시되었다면, 연구진이 조사 과정에서 파악한 내용을 기초로 반대되는 부정적인 효과는 없는지 살펴볼 필요가 있다.

부처에서 예상하지 못한 또 다른 영향을 추가로 긍정적 또는 부정적 정책효과를 고려할 필요가 없는지에 대해서도 검토할 필요가 있다. 부득이하게 또 다른 영향을 검토하는 것이 현실적으로 불가능하다면, 연구진은 검토한 결과의 한계를 명확하게 제시할 필요가 있다.

위의 고려사항을 감안하여 정책효과의 세부 항목들을 검토한 후, 각 항목별로 연구진의 의견을 병렬적으로 제시한다. 연구진의 의견은 ① 제시한 자료를 검토한 결과와 ② 제시한 자료 외에 연구진이 해당 항목을 검토하는 과정에서 추가로 찾아낸 자료 등을 함께 고려하여 내용을 작성한다.

가. 일자리 효과

「예비타당성조사 수행 총괄지침」 제59조 제1호에서 일자리 효과 평가항목으로 사업 기간 재정 투입으로 인한 고용유발효과, 운영기간의 직접고용효과, 사업 완료 후 간접적 고용효과, 고용의 질 제고 효과, 취약계층에 대한 고용효과 등을 제시하고 있다. 즉 일자리 효과는 건설 및 운영기간 전반에 걸쳐 발생하는 다양한 고용효과의 사회적 가치를 평가하는 항목이다.

1) 주무부처 제출자료

주무부처는 본 사업 시행에 따른 일자리 효과로 고용유발효과와 고용의 질 제고 효과를 구분하여 제시하였다.

가) 고용유발효과

주무부처는 사업기간 중 고용효과 547명(직접고용 251명, 간접고용 296명), 운영기간(30년) 중 고용효과 428명(직접고용 300명, 간접고용 128명) 등 총 975명의 고용효과를 제시하였다.

〈표 VIII-4〉 고용효과(주무부처 제출자료)

(단위: 명)

구분	고용효과		
	직접고용	간접고용	계
사업기간	251	296	547
운영기간(30년)	300	128	428
합계	551	424	975

자료: 「한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성 타당성재조사 관련 자료 제출(정책효과 보완)」(행정안전부 노근리거창사건등처리과-295(2024. 3. 7.))를 바탕으로 연구진 재작성

〈표 Ⅷ-5〉 사업추진에 따른 고용유발효과(주무부처 제출)

재정 지출 고용효과	예산액	355억원(토지보상비 236.5억원 제외)
	총 고용(명)	547명(직접고용효과 251명+간접고용효과 296명)
	예산 10억원당 고용(명)	15.4명(총 고용 547명/사업비 35.5십억원)
고용효과 산출 방식 설명	<input type="checkbox"/> 해당 사업은 “가. 일반재정지출사업” 산식을 적용하여 산출 ① 인건비 지출 항목(직접고용 효과) 노무비 비율을 적용하여 산출 ② 인건비 외 지출 항목(간접고용 효과) ※ 〈표1~4〉 등 기타 자세한 사항은 고용노동부 ‘고용영향평가 가이드 라인’ 및 투자심사 매뉴얼(붙임1, 참고7)을 활용하여 작성	
고용효과 산출 내역	<input type="checkbox"/> 고용효과: ①+②=251+296=547명 ① 직접고용효과(인건비 지출 항목) a. 111.7억원÷0.4438억원=251.7명 1) 인건비 총액: 111.7억원은 공원·건축공사비 291.88억원, 도로공사비 27.45억원을 기준으로 공사비의 35%를 적용하여 산출 - 2017년 공공 건축물 유형별 공사비 분석(조달청, 2018)의 평균 노무비 비율(35%) 적용 2) 해당 산업 연평균 임금: 〈표1〉의 ‘건설업’ 1인당 연평균 임금 총액 0.4438억원 적용 ② 간접고용효과(인건비 외 지출 항목) a. 14.5(13.5+1)억원×0.74명/억원=10.7명 - 설계비 및 조사비 고용효과는 〈표2〉에 의거, ‘실시설계비’ 고용유발계수 0.74명/억원으로 곱하여 산출 b. 20.4억원×0.74명/억원=15.1명 - 감리비 고용효과는 〈표2〉에 의거, ‘감리비’ 고용유발계수 0.74명으로 곱하여 산출 c. 291.88억원×0.84명/억원=245.1명 - 공원·건축공사비 고용효과는 〈표4〉의 ‘비주거용 건물’ 고용유발계수 0.84명/억원으로 곱하여 산출 d. 27.45억원×0.94명/억원=25.8명 - 도로공사비 고용효과는 〈표4〉의 ‘도로시설’ 고용유발계수 0.94명/억원으로 곱하여 산출 * 고용노동부 ‘고용영향평가 가이드 라인’ 〈표1~4〉 등 근거하여 산출	
자체 평가 및 개선 방안	<input type="checkbox"/> 사업추진에 따라 건설부에서 직·간접적으로 547명의 고용창출 효과가 산출됨 <input type="checkbox"/> 건설기간 동안 주변지역 근로자의 고용, 음식점 및 숙박시설 등을 이용, 지역생산 자재 사용 등 지역 상권이 활성화 되어 주민의 소득 증대에 기여할 수 있을 것으로 판단됨	

자료: 「한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성 타당성재조사 관련 자료 제출(정책효과 보완)」(행정안전부 노근리거창 사건등처리과-295(2024. 3. 7.))

〈표 VIII-6〉 향후 운영에 따른 고용유발효과(주무부처 제출)

재정 지출 고용효과	예산액	105억원(30년 운영 누계 기준, 연간 350백만원)
	총 고용(명)	428명(직접고용효과 300명+간접고용효과 128명)
	예산 10억원당 고용(명)	40.7명(총 고용 428명/사업비 10.5십억원)
고용효과 산출 방식 설명	<input type="checkbox"/> 해당 사업은 “가. 일반재정지출사업” 산식을 적용하여 산출 ① 인건비 지출 항목(직접고용 효과) - 연간 직접 고용 인원 수×30년 ② 인건비 외 지출 항목(간접고용효과) ※ <표1-4> 등 기타 자세한 사항은 고용노동부 ‘고용영향평가 가이드 라인’ 및 투자심사 매뉴얼을 활용하여 작성	
고용효과 산출 내역	<input type="checkbox"/> 고용 효과: ①+②=300명+128명=428명 ① 직접고용효과 a. 10명×30년=300명 1) 연간 직접고용 인원 수: 직접운영 시설과 공원 내 관리 및 전시, 마케팅 업무를 담당 ② 간접고용 효과 a. 75억원(30년 누계, 연간 250백만원×30년)×0.99명/억원=74.2명 - 일반관리비는 <표2>의 ‘일반수용비’ 고용유발계수 0.99명/억원으로 곱하여 산출 b. 30억원(30년 누계, 연간 100백만원×30년)×1.81명/억=54.3명 - 유지보수는 <표2>에 의거 ‘시설장비 유지비’ 고용유발계수 1.81명/억원으로 곱하여 산출	
자체평가 및 개선 방안	<input type="checkbox"/> 운영기간 동안 공공부분에서 직·간접적으로 428명의 고용창출 효과가 산출되었음 <input type="checkbox"/> 추가적으로 카페 등 민간운영(위탁)을 통한 더 많은 고용창출 효과가 발생할 것으로 예상되므로 개발을 통해 지역민의 소득 증대와 고용 기회 증대에 기여할 수 있을 것으로 판단됨	

자료: 「한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성 타당성재조사 관련 자료 제출(정책효과 보완)」(행정안전부 노근리거항 사건등처리과-295(2024. 3. 7.))

나) 고용의 질 개선효과

주무부처는 고용의 질 개선효과와 관련하여 다음과 같이 제시하고 있다. 먼저 전국단위 위령시설은 국가 시설로서 향후 시설 관리·운영에 따라 소요되는 비용은 매년 정부에서 안정적으로 지원이 가능하다는 점을 고용의 질 개선효과 중 하나로 제시하였다.

다음으로 국가기관(지자체 등)에 소속된 공무원 및 공무원 등은 직접 조성시설에 대한 관리와 프로그램에 대한 운영 업무를 수행함에 따라 타 민간기업 등에 비해 업무의 투명성이 높고 정년까지 안정적인 근무가 가능하며, 역사적이고 공공의 이익을 위한 시설이라는 자긍심을 갖고 업무 수행이 가능할 것으로 제시하고 있다.

이외에도 주무부처는 전시 관련 서비스업의 경우 여성 비중이 타 산업에 비해 높아 양질의 여성 고용 창출이 기대된다고 제시하였으며, 위 분야의 전문인력 개발 및 창출로 해당 분야에 대한 연구·보존·전시·교육과 보존 인력 확보가 가능할 것으로 제시하고 있다.

마지막으로 주무부처는 고용의 질 종합평가 결과를 ‘상’으로 제시하였으며, 본 사업은 모든 항목에서 상위권으로 판단되어 고용의 질 부문에서 종합적인 평가는 상위권으로 전망된다고 제출하였다.

〈표 Ⅷ-7〉 고용의 질 종합평가 분석 결과(주무부처 제출)

평가항목	내용	효과
고용여건	• 주 40시간, 일 8시간 근무, 주말/야간/교대 근무 없음	상
고용안정	• 국가기관 소속 시설로서 관련 법령에 따른 사무로 고용 안정성이 매우 높음	상
훈련 및 교육	• 작업을 위한 훈련 및 교육 필요, 직장 교육은 공무원과 동일	상
임금 및 복리후생	• 최저임금 대비 임금 수준은 높은 편이며 4대보험 등 가입 등 • 직원(공무직)의 경우에는 공무원의 복지 후생에 준함	상
건강 및 안전	• 도심지 외곽에 위치하여 주변 산지 등 환경적 근무 여건 우수 • 평지로 이루어진 공원 시설로 산재발생률이 굉장히 낮음 • 직원(공무원)과 동일한 근무지에서 근무, 업무 강도, 일 평균 근로시간이 적정	상
고용평등기회	• 전시 관련 프로그램운영(행정, 홍보·기획·마케팅) 서비스업의 경우 여성 비중 높은 편임	중
갈등해결	• 공무직 노조가입 및 활동 자유 보장	상
종합평가	• 본 사업은 전반적으로 상위권으로 판단되어 고용의 질 부문에서 종합적인 평가는 상위권으로 전망됨	상

자료: 「한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성 타당성재조사 관련 자료 제출(정책효과 보완)」(행정안전부 노근리거창 사건등처리과-295(2024. 3. 7.))

2) 일자리 효과 검토 결과

가) 고용유발효과

주무부처가 제출한 공사기간 직간접적인 고용유발효과는 본고의 평가 내용 중 AHP 1계층의 지역균형발전 분석에서 다루고 있어 중복되는 것으로 판단된다. 대안적으로 IRIO 분석을 통하여 추정한 본 사업의 건설기간 고용유발인원은 대안 기준 312.6명이다. 운영기간 창출되는 고용효과는 운영계획에 따른 공공행정 및 국방, 사회보장 분야 직접고용 인원인 연간 10명씩 30년간 300명을 반영한다.

〈표 Ⅷ-8〉 전국단위 위령시설 조성사업의 고용유발효과 분석 결과

구분	건설기간	운영기간
대안	건설업 등 319.2명	공공행정 및 국방, 사회보장 등 300명

자료: 연구진 작성

〈표 Ⅷ-9〉 전국단위 위령시설 조성사업의 산업별 고용유발인원(건설기간)

(단위: 명)

산업분류	대안
농업, 임업 및 어업	0.4
광업	0.6
제조업	35.2
전력, 가스 및 수도	1.7
건설업	189.2
도매 및 소매업	17.3
운수 및 창고업	11.1
숙박 및 음식점업	4.0
출판영상정보 등 정보통신업	1.7
금융 및 보험	4.0
부동산 및 사업서비스업	50.2
공공행정 및 국방, 사회보장	0.2
교육 및 보건	1.2
사회 및 기타서비스업	2.3
합계	319.2

자료: 연구진 작성

나) 고용의 질 개선효과

주무부처에서는 7개 항목으로 고용의 질 개선효과를 제출하였으나 그 내용은 근거가 부족한 정성분석 결과에 그치고 있다. 따라서 본 검토에서는 각 평가항목별 평가지표와 활용 자료를 〈표 Ⅷ-10〉에 따라 반영하여 고용의 질 개선효과를 새롭게 측정한다.

〈표 Ⅷ-10〉 고용의 질 평가항목과 활용자료

평가항목	평가지표	활용자료
1. 고용여건	전년 대비 고용증가율	전국사업체조사(통계청)
2. 고용안정	고용기간 1년 미만 근로자 비중 (산업별 1년 미만/전근속근로자비율)	고용형태별근로실태조사(고용노동부)
3. 훈련 및 교육	노동비용에서 교육훈련 비용 비중	기업체노동비용조사(고용노동부)
4. 임금 및 복리후생	평균 임금	고용형태별근로실태조사(고용노동부)
5. 건강 및 안전	재해발생율	산업재해현황(고용노동부)
6. 고용평등기회	남성 대비 여성 임금 비율	고용형태별근로실태조사(고용노동부)
7. 갈등해결	노동조합 조직률	고용형태별근로실태조사(고용노동부)

자료: 연구진 작성

본 사업의 시행으로 건설기간 중 기대되는 각 산업별 고용유발인원과 고용의 질의 표준화 점수는 대안 기준으로 〈표 Ⅷ-11〉에 정리되어 있다. 이는 각 산업별 창출되는 고용 인원의 차이를 고려하여 고용유발인원으로 가중치를 부여하고 계산한 결과이다.

〈표 Ⅷ-11〉 전국단위 위령시설 조성사업의 산업별 고용유발인원 및 표준화점수
(건설기간 중, 대안 기준)

산업	고용유발인원	고용 질 표준화평균점수	가중평균 표준화점수
농업, 임업 및 어업	0.4	0.330	0.000
광업	0.6	0.396	0.001
제조업	35.2	0.525	0.058
전력, 가스 및 수도	1.7	0.868	0.005
건설업	189.2	0.304	0.180
도매 및 소매업	17.3	0.278	0.015
운수 및 창고업	11.1	0.541	0.019
숙박 및 음식점업	4.0	0.400	0.005
출판영상정보 등 정보통신업	1.7	0.680	0.004
금융 및 보험	4.0	0.778	0.010
부동산 및 사업서비스업	50.2	0.375	0.059
공공행정 및 국방, 사회보장	0.2	0.721	0.000
교육 및 보건	1.2	0.358	0.001
사회 및 기타서비스업	2.3	0.397	0.003
계	319.2		0.360

자료: 연구진 작성

다음으로 본 사업의 시행으로 운영기간 30년 동안 공공행정 및 국방, 사회보장 부문에서 유발되는 고용인원은 300명으로, 이에 대한 고용의 질 평가 결과는 다음 표와 같다.

〈표 VIII-12〉 전국단위 위령시설 조성사업의 항목별 고용유발인원 및 표준화점수(운영기간 중)

평가항목	가중평균 표준화 점수	
	대안	
1. 고용여건	0.769	
2. 고용안정	0.538	
3. 훈련 및 교육	0.583	
4. 임금 및 복리후생	0.846	
5. 건강 및 안전	0.385	
6. 고용평등기회	0.923	
7. 갈등해결	1.000	
평균	0.721	

자료: 연구진 작성

이상에서 도출한 건설 및 운영기간을 모두 포함한 총 고용유발효과를 토대로 본 사업의 고용의 질 개선 효과를 측정된 결과, 평가 항목별 가중평균 표준화점수는 대안 기준 0.535로 나타났다.

〈표 VIII-13〉 전국단위 위령시설 조성사업의 항목별 표준화점수(건설 및 운영단계)

평가항목	대안		
	건설단계	운영단계	종합평가
1. 고용여건	0.246	0.769	0.500
2. 고용안정	0.307	0.538	0.419
3. 훈련 및 교육	0.560	0.583	0.571
4. 임금 및 복리후생	0.508	0.846	0.672
5. 건강 및 안전	0.291	0.385	0.337
6. 고용평등기회	0.371	0.923	0.639
7. 갈등해결	0.236	1.000	0.606
평균	0.360	0.721	0.535

자료: 연구진 작성

표준화점수를 바탕으로 본 사업에서 창출되는 고용의 질 개선효과를 상·중·하로 분류하면 대안 기준 중위권에 해당한다. 본 분류 기준의 경우 14개 산업별 표준화 점수와 비교하여 해당 구간의 고용의 질 점수가 5위 이내에 속할 경우 상위권, 10위 이내에 속할 경우 중위권, 그 밖에는 하위권으로 분류한다. 본 사업 시행으로 창출되는 고용의 질 개선효과는 대안 기준 6위 해당하므로 중위권 중에서 높은 편으로 평가된다.

〈표 VIII-14〉 한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성사업
고용의 질 개선효과 종합평가표(대안)

평가항목	평가내용	평점
1. 고용여건	• 고용여건 항목은 전체 14개 산업분류 중 중위권(7위에서 8위 사이)에 해당함	중
2. 고용안정	• 고용안정 항목은 전체 14개 산업분류 중 하위권(8위에서 9위 사이)에 해당함	중
3. 훈련 및 교육	• 훈련 및 교육 항목은 전체 14개 산업분류 중 중위권(7위에서 8위 사이)에 해당	중
4. 임금 및 복리후생	• 임금 및 복리후생 항목은 전체 14개 산업분류 중 중위권(5위에서 6위 사이)에 해당하며, 그룹 내에서는 높은 수준에 해당함	중
5. 건강 및 안전	• 건강 및 안전 항목은 전체 14개 산업분류 중 중위권(9위에서 10위 사이)에 해당하며, 그룹 내에서는 낮은 수준에 해당함	중
6. 고용평등기회	• 고용평등기회 항목은 전체 14개 산업분류 중 중위권(5위에서 6위 사이)에 해당하며, 그룹 내에서는 높은 수준에 해당함	중
7. 갈등해결	• 갈등해결 항목은 전체 14개 산업분류 중 중위권(6위에서 7위 사이)에 해당함	중
종합평가	• 전체적으로 14개 산업 중 5위와 6위 사이에 해당하는 “중위권”으로 평가되었으며, 중위 그룹 내에서는 높은 수준에 해당함	중

주: 14개 산업별 표준화 점수와 비교하여, 해당 구간의 고용의 질 점수가 5위 이내에 속할 경우 상위권, 10위 이내에 속할 경우 중위권, 그 밖에는 하위권으로 평가함

자료: 연구진 작성

나. 생활여건 영향

「예비타당성조사 수행 총괄지침」 제59조 제2호에서 생활여건 영향 평가항목으로 사업 추진에 따른 접근성·쾌적성·정시성·안정성 영향, 공동체 복원 영향 등을 제시하고 있다. 즉 생활여건 영향은 다른 정책효과에 비해 상대적으로 더 광범위한 범위에서 발생하는 효과를 대상으로 한다.

1) 주무부처 제출자료

주무부처는 생활여건 영향 항목에 대해 다음과 같이 제출하였다. 먼저 주무부처는 본 시설이 국민적 화해의 상징물로 조성되어 민주·인권·평화·안보에 관한 국민 교육과 화합의 역할을 할 것이라고 제시하였다. 다음으로 주무부처는 본 시설이 집단 학살지라는 비극적인 장소에서 지역 주민들에게 일상적이고 친근한 휴식 공간으로의 재탄생을 의미한다고 제시하였다. 구체적으로 주무부처는 민간인 희생자를 위한 위령시설은 단순한 기념의 장소가 아닌 유족들의 오랜 꿈이었던 ‘해원의 성지’로서 유해봉안, 추모, 유해발굴의 기능을 수행하고 ‘상생의 마당’으로서 화해프로그램 기획, 문화적 가치 제고, 주민 친화 공간 제공 등의 기능과 ‘희망의 역사’를 만들어가기 위해 민간인 희생사건에 대한 교육, 자료 수집 및 전시, 교육 관련 프로그램의 개발과 실행 등의 기능을 수행할 것으로 기대하고 있다.

이외에도 주무부처는 본 사업지 인근에는 현재 낙후된 원도심 지역에 다양한 도시개발 및 도시재생 사업 등이 활발히 추진 중이거나 계획 중으로 주변 공원 부재에 따라 지역 주민들의 여가·문화 활동 및 휴식 공간으로의 이용 수요가 대폭 증가할 것으로 예상하고 있다.

[그림 Ⅷ-1] 본 사업대상지 인근 도시재생사업



자료: 「한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성 타당성재조사 관련 자료 제출(정책효과 보완)」(행정안전부 노근리거창 사건등처리과-295(2024. 3. 7.))

〈표 Ⅷ-15〉 본 사업대상지 인근 도시개발사업 등 추진 현황

사업명	위치	사업기간	사업내용
낭월 포레스트 Valley 도시재생 뉴딜사업	대전 동구 낭월동 190-1 일원	'21.~'24.	기반시설 확충 및 생활여건 개선, 상권활성화 등
낭월동 도시재생 뉴딜사업	대전 동구 대성동 341 일원	'22.~'24.	공동주택 1,400세대
대성지구 도시개발사업	대전 동구 대성동 164 일원	'17.~'24.	공동주택 945세대
대별지구 도시개발사업	대전 동구 대별동 306 일원	'22.~'26.	공동주택 1,796세대
(가칭)가오2지구 도시개발사업	대전 동구 가오동 1 일원	'22.~'27.	공동주택 2,148세대
가오동1구역 주택재건축사업	대전 동구 가오동 210 일원	'23.인가	공동주택 700세대
가오동2구역 주택재건축사업	대전 동구 가오동 394 일원	'21.인가	공동주택 952세대
가오동 새터말1구역 가로주택정비사업	대전 동구 가오동 230 일원	'24.인가	공동주택 140세대
새터말구역 가로주택정비사업	대전 동구 가오동 212 일원	'23.인가	공동주택 174세대
남대전더힐 지역주택조합	대전 동구 낭월동 74-1 일원	'22.~'26.	공동주택 897세대
가오동 새터말1구역 가로주택정비사업	대전 동구 가오동 230 일원	'24.인가	공동주택 140세대
새터말구역 가로주택정비사업	대전 동구 가오동 212 일원	'23.인가	공동주택 174세대
남대전더힐 지역주택조합	대전 동구 낭월동 74-1 일원	'22.~'26.	공동주택 897세대

자료: 「한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성 타당성재조사 관련 자료 제출(정책효과 보완)」(행정안전부 노근리거창 사건등처리과-295(2024. 3. 7.))

2) 생활여건 영향 검토 결과

생활여건 영향 검토에서는 중복성을 피하기 위하여 경제성 분석에 포함되지 않은 추가적인 생활여건 영향만을 검토한다. 본 시설의 경제성 분석 중 편익 추정에는 조건부 가치추정법 방법론이 사용되었는데, 해당 방법론에서는 설문조사의 보기카드와 설문지를 통하여 응답자에게 본 시설의 내용 및 의의를 설명하고 응답자들은 해당 내용을 바탕으로 평가한

본 시설의 가치를 화폐화하여 제시한다. 따라서 보기카드 및 설문지에서 설명된 본 시설 관련 내용은 모두 경제성 분석 중 편익에 반영되어 있다. 주무부처가 생활여건 영향으로 제출한 내용은 본 시설의 국민교육과 화합의 장으로서의 역할, 지역주민이 이용 가능한 공원으로로서의 역할 등으로, 해당 내용은 모두 보기카드에 포함되어 있기 때문에 경제성 분석에 기반영되어 있고 따라서 추가적인 생활여건 영향 검토 내용으로 반영하지 않는다.

생활여건과 관련하여 우려가 되는 지점은 사업부지가 계곡을 지나는 2차선 도로에 접하고 있어 합동위령제 등 방문객이 집중되는 대형 행사가 있을 경우 교통 혼잡을 발생시킬 수 있다는 점이다. 본 시설의 특성상 방문객이 상시 비슷한 수준을 유지하는 것이 아니라 특정 행사에 맞추어 급격히 증가할 가능성이 높으므로 관련하여 통행 및 주차 등과 관련하여 주민들이 도로를 이용함에 불편함을 발생시키지 않도록 주의해야 한다.

다. 환경성 평가

「예비타당성조사 수행 총괄지침」 제59조 제3호에서 환경성 평가항목으로 사업 수행 시 환경문제가 발생할 가능성, 지역 환경·경관에 대한 영향, 시설개선에 따른 생태계·환경보전 기여도 등을 제시하고 있다. 즉 환경성 평가는 사업추진에 따른 환경적인 위험요인뿐만 아니라 긍정적인 요인도 평가한다.

1) 주무부처 제출자료

주무부처는 본 사업에 따른 환경적 피해의 경우 일반적인 건설사업과 동일한 수준으로 예상된다고 제시하고 있다. 주무부처에서 예상하고 있는 환경적 피해로는 공사 기간 중 발생하는 토양 및 대기오염, 공사에 따른 폐기물 발생, 기존 식생의 훼손, 소음 및 진동 등이 있다.

주무부처에 따르면 본 사업은 건축물을 최소화하고 조형물이나 광장 등 대부분 공원으로 조성할 예정으로, 대상지 내 유해 매장 추정지 일부 지역의 경우 최대한 훼손하지 않고 보존하고, 여유공간에 녹지를 조성하도록 계획되었다고 한다.

공사 중 발생하는 비산먼지와 대기오염물질, 폐기물 등과 관련하여 주무부처는 공사 시 일시적인 현상으로 환경적 영향은 미미할 것으로 보이나, 주기적으로 살수 작업을 실시하고 세륜시설, 방진망 등을 설치하고, 본 사업으로부터 발생되는 건설폐기물 등은 관법법에

따라 적정하게 처리할 계획임을 제시하고 있다.

이외에도 주무부처는 동·식물 보존대책으로 야간 공사를 지양하고 번식기 및 우기를 피하여 공사를 진행할 예정이며, 현장사무소 내 오수처리시설 또는 간이 화장실을 설치하여 공사 중 작업자의 분뇨 등을 처리하고 향후 시설 운영 시 오수 및 생활하수는 오수처리시설 등을 설치하여 관련 규정에 적합하게 처리할 계획이다.

소음 및 진동 등과 관련하여, 주무부처는 환경성검토서(2021. 5.)에 따르면 공사 시 가장 인접한 시설(민가)⁵⁰*은 소음·진동 환경목표기준을 만족하며, 향후 시설 운영으로 인한 소음·진동에 대한 영향은 없는 것으로 검토되었다고 제시하였다.

2) 환경성 평가 검토 결과

본 사업 대상지는 대전 동구 직장산 자락의 계곡에 위치하고 있다. 주무부처는 본 사업의 공사기간 발생하는 오염, 폐기물 및 건축으로 인한 주변 식생의 파괴가 일반적인 건설사업과 동일한 수준이라고 제시하고 있으나 계곡을 따라서 시설을 조성하는 사업의 특성상 일반 나대지에 건축물을 올리는 일반적인 경우에 비하여 식생의 파괴 정도는 더 높을 것으로 판단된다. 다만 국토 환경성 평가에 따른 부지의 보존가치가 높지 않으며 계획 중인 시설의 건축물 규모가 크지 않고 대부분의 부지에 공원이 조성됨에 따라 본 사업이 주변 환경에 미치는 영향은 크지 않을 것으로 판단된다.

라. 안전성 평가

「예비타당성조사 수행 총괄지침」 제59조 제4호에서 안전성 평가항목으로 재해·재난 예방 및 대응 가능성과 피해규모에 대한 효과, 사업 추진 중 또는 완료 후 안전사고 발생 관련 효과, 시스템 신설(개량)에 따른 정보보안 효과, 시설개량을 통한 위험도 개선효과 등을 제시하고 있다. 즉 안정성 평가는 해당 공공투자사업 추진을 통해 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 사람의 생명·신체 및 재산의 안전을 확보하거나 동등의 효과를 발생시키는지를 평가하는 항목이다.

50) 주변 정온시설 분포: 기도원 이격거리(최단거리) 74m

1) 주무부처 제출자료

주무부처에 따르면 본 사업은 「자연재해대책법」 제14조 제1항 및 동법 시행령 제6조 제1항에 따라 재해영향평가를 실시하였으며 기초 현황, 유역 및 배수, 토질 및 지질 현황 등을 조사하여 재해영향저감대책 수립 및 저감방안 등을 반영하여 계획하였다.

먼저 본 사업은 공사 중에 발생하는 홍수 및 토사유출로 인한 재해를 사전에 방지하기 위하여 사업 지구 내 임시 침사지 겸 저류지 및 임시 침사지, 가배수로 등을 우선 설치하도록 계획되었다.

[그림 VIII-2] 가배수로 및 임시침사지 설치 예시



자료: 「한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성 타당성재조사 관련 자료 제출(정책효과 보완)」(행정안전부 노근리거창 사건등처리과-295(2024. 3. 7.))

또한 공사 완료 후 토지 피복이 변화되고 자연 수로를 인공 배수 시설로 대체함에 따라 동일 규모의 강우에도 개발 전보다 침투홍수량 증가로 인하여 하류에 영향을 줄 수 있으므로, 향후 시설 운영 시 영구적으로 홍수유출량을 저감시킬 수 있는 침투 시설을 검토하여 침투통 및 잔디블럭포장 설치 등을 계획하였다.

사업지구 내에는 소하천(골령천)이 위치하며, 개발 후 사업부지 계획고는 계획홍수량별 여유고 기준을 만족하여 홍수로 인한 월류 발생 시 침수영향범위와는 무관한 것으로 검토되었다. 또한 현지조사와 수문자료 수집·분석을 통해 강우량, 설계 홍수량, 통수량 등을 산정하고 암거배수관, 측구, 노면배수, 비탈면배수 등의 계획에 대한 배수능력을 검토하여 안정적인 배수 시설로 계획되었다.

아울러 사업대상지 인근에는 사면재해 위험지구는 없으며, 주변의 산사태 발생에 대한

기록도 없었으나, 부지조성 공사 시 발생하는 절·성토면은 토질의 안식각을 고려하여 조성할 계획이며, 사면경사가 확보되지 않아 불가피하게 발생하는 인공사면은 자연석 쌓기 등을 계획하여 사면에 대한 재해위험 요인을 최소화하였으며, 개발 중 사면보호공 및 사면보강공에 대하여 공사 완료 및 공사 중인 부분에 대한 임시 보호조치를 시행하며 추진할 예정이다.

[그림 Ⅷ-3] 공사 중 비탈면 보호덮개 설치 예시



자료: 「한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성 타당성재조사 관련 자료 제출(정책효과 보완)」(행정안전부 노근리거창 사건등처리과-295(2024. 3. 7.))

2) 안전성 평가 검토 결과

계곡에 조성하는 사업의 특성상 홍수, 산사태 등 공사기간 및 공사 이후 재해 영향이 발생할 수 있어 이와 관련한 면밀한 검토가 필요하다. 이에 대하여 주무부처는 재해영향평가를 진행하였고 공사기간 각종 재해저감조치를 취할 예정이라고 밝혔다. 주무부처의 제출 자료는 대전광역시 동구에서 작성한 재해영향평가 보고서를 충실하게 반영하여 작성된 것으로 판단된다. 따라서 현 단계에서 본 시설의 공사기간 및 공사 후 재해 발생의 여지를 최소화하기 위한 노력을 충분히 기울였으며, 계획한 재해저감조치를 충실히 이행한다면 본 사업의 안전성을 확보할 수 있을 것으로 기대된다.

마. 사업특화항목

「예비타당성조사 수행 총괄지침」 제59조 제5호에서 사업특화항목을 사업별 정책목적 및 특성에 맞게 사업부처가 제시하는 사업 고유의 정책효과로 정의하고 있다.

1) 주무부처 제출자료

〈표 Ⅷ-16〉 주무부처 제출자료(사업특화항목)

구분	내용
사업특화항목	<p>*국가의 사과, 희생자와 유족의 해원(解冤)의 국민통합을 상징하는 공간*</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국가의 책임과 사과 : 국가가 전국단위 위령시설을주도적으로 조성하는 것은 한국전쟁 전후 민간인 희생사건에대해서 국가가 자신들의 가해 책임을 피해자 및 유족들에게 인정하고 사과한다는 의미를 갖고 있다. 군경에 의한 민간인 희생 사건의 경우, 국가는 직접적인 가해자이기 때문에 희생자 및 유족들에게 직접적인 사과의 주체가 되어야 한다. 적대세력에 의한 민간인 희생 사건 및 미군에 의한 민간인 희생 사건의 경우, 국가는 국가의 포괄적 책임을 다하지 못한 책임이 있기 때문에 이에 대해 희생자 및 유족에게 사과해야만 한다. 2. 희생자와 유족들이 국가의 사과를 수용하고 해원(解冤)의 의미 : 가해자인 국가가 사과하는 것 자체도 매우 의미 있는 행위이지만, 그것이 더욱 의미가 있으려면 희생자 및 유족들이 그 사과를 적극적으로 수용하여 자신들의 원한과 억울함을 풀어서 가해자와 상생할 수 있어야만 한다. 이런 관점에서 전국 위령시설은국가는 유족들의 의견을 최대한 반영하고 지속적이고 성의 있게 설득하려는 노력을 해야한다. 3. 희생자와 유족들이 화해와 상생을 통해 통합되었다는 것을 드러내는 상징적인 공간 : 국가는 민간의 위령사업을지원하되 장기적으로 통합을 유도하며, 지속적으로 민간인들의 희생에 대한 사회적 의미를 소통시키는 공간을 조성해야 한다. 이를 통해 사회적 화해와 상생을 이뤄 궁극적으로 평화적인 통일을 달성하는 기반을 마련해야 하는데, 이를 위한 센터(center)로서 전국단위 위령시설이기능을 할 수 있다. 4. 대한민국이 인권을 존중하고 전쟁의 상처를 성공적으로 극복한 국가 : 한때 국가의 잘못된 과거를 인정하고 기억하는 것은 자신의 치부를 남에게 드러내는 것이며, 이는 부끄러운 일로 간주되기도 했다. 하지만 잘못된 과거를 성찰하고 가해자의 사과와 피해자의 사과 수용으로 상호 간의 상처를 치유한 경우라면, 그 부끄러운 과거를 기억하는 일은 이제 그러한 일이 재발하지 않도록 하는 교육적 효과뿐만 아니라, 이제는 국가의 인권에 대한 의지의 중요한 척도로 받아들여지고 있고, 일종의 국가적 긍지로까지 여겨지게 되는 것이 보편적 추세이다. 전국 위령시설은 대한민국이 인권이라는 가치를 최우선으로 하고 있다는 국가적 긍지의 공간적 상징이며, 전쟁의 상처를 성공적으로 극복한 국가라는 것을 세계에 알리는 매우 중요한 역할을 수행하는 시설이 될 것이다. 5. 전국단위 위령시설 조성은 민주주의 발전의 척도 : 최근 국제적으로 과거 정권의 불법적 폭력에 의해 희생된 피해자들에게 현재 어떤 태도를 보이는가 하는 문제는 그 국가의 민주주의 수준을 가능하는 중요한 국제적 척도로 인정되고 있다. 대한민국이 확실한 민주주의 국가라는 것은 어느 자원보다 소중한 상징적 ‘브랜드’ 로써 가치를 가진다. 이런 국가의 품격과 브랜드의 가치를 더욱 확고히 하기 위해서는 지속적으로 과거사 문제를 해결하려는 의지를 표명할 필요가 있는데, 이런 노력의 가장 가시적이고 즉각적인 조치가 전국단위 위령시설 의조성이다. 6. 전국의 추모 공원화 방지 및 국가재정 부담 경감 : 2010년 진실화해를 위한 과거사정리위원회에서 진실규명되어 발표한 사건은 총213건, 20,620명(군·경 관련 151건 16,106명, 적대세력 관련 62건 4,514명)으로 유족회와 유가족들의 위령시설 건립을 지속적으로 요구했다. 국회에서도 지역별·사건별 위령시설 조성 특별법 제정을 추진하면서 ‘전국의 추모 공원화’및 국가재정에 큰 부담으로 작용하여 정부에서는 전국의 유족회와의 협의를 거쳐 전국 단일 위령시설을 건립하는 방안으로 추진하게 되었다. <p>※ 거창추모공원(거창사건등관련자의명예회복에관한특별조치법, 1996. 01. 05.), 산청함양모공원 (거창사건 등 관련자의 명예회복에 관한 특별조치법, 1996. 01. 05.), 제주4·3평화공원(제주4.3사건 진실규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법, 2000. 01. 12.),노근리평화공원(노근리사건희생자심사및 명예회복에관한특별법, 2004. 03. 05.)</p>

자료: 「한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성 타당성재조사 관련 자료 제출(1차)」(행정안전부 이행, 송무관리과-506(2023. 3. 30.))

2) 사업특화항목 검토 결과

주무부처에서 제출한 사업특화항목은 총 6개로, ‘국가의 책임과 사과’, ‘희생자와 유족이 국가의 사과를 수용하고 해원(解冤)의 의미’, ‘희생자와 유족들이 화해와 상생을 통해 통합되었다는 것을 드러내는 상징적인 공간’, ‘대한민국이 인권을 존중하고 전쟁의 상처를 성공적으로 극복한 국가’, ‘전국단위 위령시설 조성은 민주주의 발전의 척도’, ‘전국의 추모 공원화 방지 및 국가재정 부담 경감’ 등이다.

사업특화항목은 본 보고서의 경제성 및 정책성 분석에서 이미 고려한 항목을 중복으로 포함할 수 없다. 따라서 주무부처에서 제시한 항목의 중복성을 우선적으로 검토하도록 한다. 특히 본 연구의 경제성 분석의 경우 조건부 가치측정법을 활용하여 편익을 측정하므로 보기카드에서 본 시설과 관련하여 설명된 항목에 대해서는 이미 편익의 일부로 포함되어 있다고 보아야 한다. 본 연구에서 활용한 보기카드에는 본 시설의 정의로서 ‘국가 공권력에 의해 민간인 희생자가 발생하였던 사건에 대하여 희생자의 넋을 기리고 한국 현대사의 비극적인 사건에 대한 진실규명과 희생자 및 유가족의 명예 회복, 국민적인 화해와 상생 및 국민통합, 그리고 현재와 후세대에 대한 교훈과 교육 등의 목적을 두고 조성하여 운영하는 시설’을 제시하고 있다. 또한 본 시설의 기능으로서 ‘국가 공권력의 잘못된 사용’, ‘희생자에 대한 위령사업 및 추모의 행사를 정기적으로 개최함으로써 희생자와 해당 유가족에 대한 명예의 회복을 통해 국민적인 화해와 상생 및 국민적인 통합을 이루고, 이러한 사건이 주는 교훈을 현재 세대와 미래 세대에 널리 깨닫게 하는 등의 교육적인 기능’ 등을 제시하고 있다. 또한 사업의 기대효과로서 ‘희생자의 넋을 위로하고, 유가족의 상처와 고통을 치유함으로써 국민통합과 화해를 도모함’, ‘국민적 화해의 상징물로서의 의미를 부여하여 민주·인권·평화·안보에 대한 국민교육의 장으로 활용’을 제시하고 있다. 본 시설의 가치에 대해서 응답자들은 이와 같은 시설의 정의, 기능, 기대효과 등을 충분히 인식하고 응답하였으므로 이를 통하여 측정한 본 사업의 편익에는 이러한 항목들이 모두 포함되어 있다고 판단된다. 따라서 주무부처에서 제시한 항목이 보기카드의 내용과 중복된다면 사업특화항목으로 반영하지 않는다.

주무부처에서 첫 번째로 제시한 항목은 ‘국가의 책임과 사과’이다. 국가는 한국전쟁 전후 민간인 희생자와 그 유족들에 대하여 사과할 필요가 있으며 본 시설이 그 기능을 수행한다는 것이다. 앞서 살펴본 보기카드의 내용 중 시설의 기능에는 ‘국가 공권력의 잘못된 사용’, ‘희생자와 유족의 명예회복’ 등이 명시되어 있으므로 응답자들은 본 시설이 국가 공권

력의 잘못된 사용에 대한 반성과 사과의 의미를 가짐을 충분히 인식할 수 있다. 따라서 본 항목은 중복성을 고려하여 사업특화항목으로 반영하지 않는다.

주무부처에서 두 번째로 제시한 항목은 ‘희생자와 유족이 국가의 사과를 수용하고 해원(解冤)의 의미’이며, 본 항목 또한 보기카드에서 수회에 걸쳐 충분히 설명되었으므로 경제성 분석과의 중복성을 고려하여 사업특화항목으로 반영하지 않는다.

주무부처에서 세 번째로 제시한 항목은 ‘희생자와 유족들이 화해와 상생을 통해 통합되었다는 것을 드러내는 상징적인 공간’이다. 본 항목 역시 보기카드에서 ‘국민적인 화해와 상생 및 국민통합’이라는 목적을 명시하였고 본 사업의 추진 방향으로 ‘국민적 화해의 상징물’이라는 점을 강조하였으므로 중복성을 고려하여 사업특화항목으로 반영하지 않는다.

주무부처에서 네 번째로 제시한 항목은 본 시설이 ‘대한민국이 인권을 존중하고 전쟁의 상처를 성공적으로 극복한 국가’라는 점을 세계에 알리는 기능을 할 수 있다는 점이다. 해당 기능은 보기카드에서 명시적으로 설명하지 않았으므로 경제성 분석과의 현저한 중복성은 없다고 판단된다. 다만 보기카드의 내용 등 사업에 대한 설명에 기반하여 응답자들이 한국전쟁 민간인 희생자와 관련한 국가 단위 위령시설의 기능으로서 주무부처에 제시한 국제적 가치를 인식하고 응답하여 편익에 일부 반영되었을 가능성을 배제할 수 없다.

주무부처에서 다섯 번째로 제시한 항목은 ‘전국단위 위령시설 조성은 민주주의 발전의 척도’이다. 대한민국이 민주국가라는 점을 국제적으로 인정받을 수 있는 척도로서 본 사업이 기능할 수 있다는 점인데, 이는 네 번째 항목과 중복된다고 판단된다. 인권을 존중하고 전쟁의 상처를 극복한 국가라는 점을 세계에 알리는 것과 이를 통하여 민주주의가 발달했다는 점을 국제적으로 인정받는 것은 동시에 이루어지므로 그 효과성이 구분되지 않는다고 판단된다.

주무부처에서 마지막으로 제시한 항목은 ‘전국의 추모 공원화 방지 및 국가재정 부담 경감’이다. 본 사업이 시행되지 않을 경우 전국에 대안적인 추모 공원이 조성될 수 있다는 것이다. 관련하여 경제성 분석에서는 보기카드에 전국단위 위령시설의 규모와 범위를 여러 번 강조하였고 ‘전국 각지에서 발생한 한국전쟁 전후 민간인 희생자를 포괄적으로 추모’함을 명시하였으며 유사 추모공원의 존재에 대해서도 제시한 만큼 전국단위 추모공원 건립의 의미를 충분히 전달하여 편익에 반영한 것으로 판단된다. 따라서 경제성 분석과의 중복성을 고려하여 본 항목은 사업특화항목으로 반영하지 않는다.

이상의 중복성 검토 결과, 주무부처에서 네 번째로 제시한 ‘대한민국이 인권을 존중하고

전쟁의 상처를 성공적으로 극복한 국가' 항목 외의 항목 일체는 중복성으로 인하여 사업특화항목으로 반영하지 않는다. 네 번째 항목의 경우 전술한 바와 같이 일부 중복성이 발생할 가능성이 있지만 그럼에도 해당 가치가 전부 편익에 반영되지는 않았으므로 추가적인 검토를 진행한다.

예비타당성조사 수행 총괄지침 제59조에 따르면 정책효과 분석은 소관부처가 제출한 자료의 내용을 기초로 하여 평가를 진행한다. '대한민국이 인권을 존중하고 전쟁의 상처를 성공적으로 극복한 국가' 항목에 대하여 주무부처에서 제시한 자료를 검토한 결과, 본 시설이 국제적 인지도와 관련하여 역할을 할 수 있을 가능성을 배제할 수는 없지만 주무부처에서 제시한 자료는 근거가 없는 주장과 가설에 그치고 있어 이를 바탕으로 사업특화항목으로서의 효과를 평가하고 반영할 수 없다고 판단된다. 특히 주무부처는 효과의 크기를 정량적 혹은 정성적으로 제시할 필요가 있으나 이를 제시하지 않아 본 항목의 정책효과를 판단할 수 없다.

IX. 지역균형발전 분석

1. 지역균형발전 분석의 개요

경제성 분석 결과만을 기준으로 사업의 타당성을 평가할 경우에는 지역 간 불균형 상태가 심화될 우려가 있다. 왜냐하면 경제성 분석의 구조에 따르면, 지역발전이 부진한 낙후지역일수록 사업의 타당성이 낮게 평가되기 때문이다. 결과적으로 낙후지역에 대한 투자기회는 점점 줄어들고, 경제성이 높게 평가된 다른 지역으로 투자가 집중되는 현상이 발생하여 장기적으로 지역 간 빈익빈 부익부 현상이 심화될 수 있다. 이와 같은 현상을 방지하기 위해 지역균형발전이라는 상위의 국가정책을 평가에 반영하여 사업의 타당성을 평가한다.

지역균형발전 분석의 세부 항목은 지역낙후도 평가와 균형발전효과 분석이다. 지역낙후도 평가에서는 사업이 시행되는 지역의 낙후정도에 따라서 지역낙후도지수를 산정한다. 균형발전효과 분석에서는 지역간산업연관모형(Inter-Regional Input Output Model, IRIO)을 이용하여 사업 시행으로 발생하는 생산량, 부가가치, 고용 등의 증가를 계량화한 수치로 지역경제 파급효과를 평가한다.

이와 같은 분석을 수행하는 근본 취지는 낙후지역에서 수행되는 공공투자사업, 그리고 해당 지역에 대한 파급효과가 큰 사업에 대해서 일종의 가점을 부여함으로써 경제성이 다소 낮은 사업이라 할지라도 사업 추진이 가능하도록 하여 지역 간 불균형상태가 심화되지 않도록 하는 것이다.

2. 지역낙후도 평가

가. 지역낙후도지수 산정 및 지표

본 타당성조사에서는 『예비타당성조사 수행을 위한 세부지침 일반부문 연구』(한국개발연구원, 2021)에서 제시하는 지역낙후도지수를 사용한다. 동 연구에서는 지역낙후도를 적절하게 평가하기 위해 사회·경제적 환경 변화를 반영하는 다양한 지표를 반영하고 객관적

인 가중치를 적용하여 지역낙후도지수를 산정하는 방법론을 제시하고 있다. 해당 방법론을 토대로 타당성재조사에서는 다음과 같이 지역낙후도지수를 산정한다.

$$UI^r = \sum_j W_j \sum_i W_{ij} \cdot Z_i^r$$

단, $UI^r = r$ 지역의 지역낙후도지수

$Z_i^r = r$ 지역의 표준화된 지표 i 의 값(단, $i = 1, 2, 3, \dots, \dots, 36$)

$W_{ij} =$ 요인 j 에 대한 지표 i 의 가중치(단, $i = 1, 2, 3, \dots, \dots, 36$)

$W_j =$ 요인 j 의 가중치(단, $j = 1, 2, 3$)

지역낙후도지수는 낙후 정도를 구성하는 지표들의 가중평균값으로서, 지역낙후도 지수를 구성하는 지표는 균형발전위원회에서 발표하는 균형발전지표를 활용한다. 균형발전지표는 ‘핵심·객관지표’와 ‘주관지표’로 구성되는데, 본 지역낙후도 지수 산정은 객관성 확보를 위해 설문에 의해 구성되는 주관지표는 배제하고 ‘핵심·객관지표’를 기본적으로 차용하였다. 지수 산정에는 『타당성평가에서의 지역낙후도 분석 개선방안 연구』(한국개발연구원, 2020)에서 제시하는 방법론을 토대로 2020년에 발표된 균형발전지표 중 핵심·객관지표 중 36개 지표를 다음과 같이 준용 및 변형하였다.⁵¹⁾⁵²⁾

〈표 IX-1〉 지역낙후도지수 산정에 사용되는 지표의 개요

부문	지표	측정방법	통계 출처
인구	연평균 인구 증감률	<ul style="list-style-type: none"> • 최근 10년(2010~2020) • 변화율은 연평균 증감률((해당년/기준년)^(1/기간)-1)×100 	통계청 인구총조사
경제	재정자립도	<ul style="list-style-type: none"> • 최근 3년(2018~2020) • (지방세 및 세외 수입/일반회계 세입)×100 	행안부 (지방재정365)
주거	노후주택비율	<ul style="list-style-type: none"> • 전체 주택 중 30년 이상된 주택의 비율 	통계청 (주택총조사)

51) 2020년 자료 기준, 핵심지표(2), 주거(5), 교통(4), 산업·일자리(6), 교육(4), 문화·여가(6), 안전(4), 환경(4) 및 보건복지(8)의 총 43개 핵심·객관지표가 발표되었으며, 이들 중 시·군·구 단위로 발표된 자료 총 36개 지표를 대상으로 분석하였음

52) 『타당성평가에서의 지역낙후도 분석 개선방안 연구』(한국개발연구원, 2020)에서는 2019년에 발표된 균형발전지표를 활용하고 있음

〈표 IX-1〉의 계속

부문	지표	측정방법	통계 출처
주거	빈집비율	• 전체 주택 중 빈집의 비율 * 빈집: 사람이 살고 있지 않은 주택(신축되어 입주하지 않은 주택도 포함)	통계청 (주택총조사)
	상수도보급률	• 총인구 중 지방 및 광역상수도에 의해 수도물을 공급받고 있는 인구의 비율	환경부 (상수도통계)
	하수도보급률	• 총인구 중 공공하수처리시설 및 폐수종말처리시설을 통해 처리되는 하수 처리구역 내 하수처리인구의 비율	환경부 (하수도통계)
교통	도로포장률	• 개통도 연장에 대한 포장도로 연장비율	국토부(도로현황조사) 및 통계청(e지방지표)
	고속도로 IC 접근성	• 가장 가까운 고속도로 IC까지 도로 이동거리	국토지리정보원 (국토모니터링보고서)
	고속·고속화철도 접근성	• 가까운 고속·고속화철도까지 도로 이동거리	국토지리정보원 (국토모니터링보고서)
	주차장 서비스 권역 내 인구 비율	• 주차장으로부터 서비스 권역 이내에 위치한 격자에 거주하는 인구수/총 주민등록 인구수×100	국토지리정보원 (국토모니터링보고서)
산업 일자리	사업체수 증감률	• 최근 3개년 • 변화율은 연평균 증감률((해당년/기준년) ^{(1/기간)-1})×100	통계청 (전국사업체조사)
	종사자수 증감률	• 최근 3개년 • 변화율은 연평균 증감률((해당년/기준년) ^{(1/기간)-1})×100	통계청 (전국사업체조사)
	지식기반산업 집적도	• 3개년 평균 • 지식기반산업=지식기반제조업+지식기반서비스업 * 지식기반산업 집적도(LQ)=(지역의 지식기반산업 종사자수/지역의 전산업 종사자수)/(전국의 지식기반산업 종사자수/전국의 전산업 종사자수)	통계청 (전국사업체조사)
	상용근로자 비중	• 총근로자 대비 상용근로자* 비중 * 명시적 또는 암묵적 계약 등을 통해 1년 이상 근무한 종사자	통계청 (전국사업체조사)
	유아(0-5세) 천명당 보육시설수	• 보육시설수/(총 주민등록인구 중 유아인구(0-5세)수÷1,000)	통계청 (e-지방지표)
교육	학령인구(6-17세) 당 학교수 (초·중·고)	• 초중고 학교수÷총 주민등록인구 중 학령인구(6-17세)수	한국교육개발원 (교육통계)
	어린이집 및 유치원 서비스권역 내 영유아인구 비율	• 어린이집 및 유치원 서비스권역 이내 위치한 격자에 거주하는 영유아(7세 이하)인구수×100÷총 주민등록인구 중 영유아인구수	국토지리정보원 (국토모니터링보고서)
	초등학교 서비스권역 내 학령인구 비율	• 초등학교 서비스권역 이내 위치한 격자에 거주하는 초등학령(8-13세) 인구수×100÷총 주민등록인구 중 초등학령인구수	국토지리정보원 (국토모니터링보고서)

〈표 IX-1〉의 계속

부문	지표	측정방법	통계 출처
문화 여가	인구 십만명당 문화여가시설수	<ul style="list-style-type: none"> • (문화여가시설수 ÷ 총 주민등록인구수) × 100,000 * 문화여가시설=문화기반시설+생활문화시설+공공체육시설 ① 문화기반시설: 공공도서관, 박물관, 미술관, 문예회관 ② 생활문화시설: 지방문화원, 문화의집, 생활문화센터 ③ 공공체육시설: 국가나 지자체가 소유·관리하는 체육시설 (전문 및 생활체육시설) 	전국문화기반 시설총량, 문체부 행정자료 (생활문화센터, 공공체육시설현황)
	공연문화시설 서비스권역 내 인구 비율	• 공연문화시설로부터 서비스권역 이내에 위치한 격자에 거주하는 인구 수 × 100 ÷ 총 주민등록인구수	국토지리정보원 (국토모니터링보고서)
	도서관 서비스권역 내 인구 비율	• 도서관으로부터 서비스권역 이내에 위치한 격자에 거주하는 인구수 × 100 ÷ 총 주민등록인구수	국토지리정보원 (국토모니터링보고서)
	공공체육시설 서비스권역 내 인구 비율	• 공공체육시설로부터 서비스권역 이내에 위치한 격자에 거주하는 인구 수 × 100 ÷ 총 주민등록인구수	국토지리정보원 (국토모니터링보고서)
안전	119 안전센터 개당 담당주민수	• 주민등록인구수 ÷ 119안전센터수	소방청, 소방정책과
	소방서 접근성	• 가장 가까운 소방서까지 도로 이동거리	국토지리정보원 (국토모니터링보고서)
	경찰서 접근성	• 가장 가까운 경찰서까지 도로 이동거리	국토지리정보원 (국토모니터링보고서)
환경	인구 천명당 도시공원면적	<ul style="list-style-type: none"> • (도시공원 조성면적 ÷ 주민등록인구) × 1,000(㎡/인) * 도시공원: 도시지역 내에서 자연경관의 보호와 시민의 건강·휴양 및 정서생활의 향상을 기하기 위해 도시공원법에 의하여 지정된 공간 (도시자연공원, 근린공원, 어린이공원, 묘지공원, 체육공원 포함) 	도시계획정보서비스 (UPIS) 도시계획현황통계
	녹지율	<ul style="list-style-type: none"> • (녹지면적 ÷ 도시지역면적) × 100 * 녹지: 도시지역 내에서 자연경관을 보전하거나 개선하고, 공해나 재해를 방지하여 양호한 도시경관의 향상을 목적으로 설치한 공간 	도시계획정보서비스 (UPIS) 도시계획현황통계
	1㎢당 대기오염 물질 배출량	<ul style="list-style-type: none"> • 대기오염물질배출량(kg) ÷ 시군구 면적(1㎢) * 대기오염물질배출량: 8개(CO, NOx, SOx, TSP, PM10, PM2.5, VOC, NH3) 대기오염물질배출량의 합계임 	환경부 시군구별 배출량 자료, UPIS
	생활권공원 서비스권역 내 인구 비율	• 생활권공원으로부터 서비스권역 이내에 위치한 격자에 거주하는 인구 수 × 100 ÷ 행정구역 내 총 거주인구수	국토지리정보원 (국토모니터링보고서)
	65세 이상 1인가구 비율	• (65세 이상 1인 가구수 ÷ 전체 일반가구수) × 100	통계청 (인구총조사)
	사회복지 및 보건 분야 지출비중	• (사회복지분야 예산액+보건분야 예산액) × 100 ÷ 전체 일반회계 예산	통계청(e지방지표)/ 행안부(지방재정연감)
	인구 십만명당 사회복지시설수	<ul style="list-style-type: none"> • (총 사회복지시설수 ÷ 주민등록인구) × 100,000 * 사회복지시설: 노인주거복지시설, 노인의료복지시설, 여성복지시설, 아동복지시설, 장애인복지시설, 부랑인시설을 포함 	통계청(e지방지표)/ 시도통계연보

〈표 IX-1〉의 계속

부문	지표	측정방법	통계 출처
보건 복지	인구 천명당 의료기관 병상수	• (의료기관의 전체 병상수 ÷ 주민등록인구) × 1,000 * 의료기관: 종합병원, 병원, 치과병원, 한방병원, 요양병원, 의원, 치과 의원, 한의원, 조산원	통계청(e지방지표)/ 국민건강보험공단 (지역별의료이용통계)
	노인여가복지시설 서비스권역 내 노인인구 비율	• 노인여가복지시설 서비스권역 이내 위치한 격자에 거주하는 노인(60세 이상)인구수 × 100 ÷ 행정구역 내 총 거주 노인인구수	국토지리정보원 (국토모니터링보고서)
	응급의료시설 서비스권역 내 인구 비율	• 응급의료시설로부터 서비스권역 이내 위치한 격자에 거주하는 인구수 × 100 ÷ 행정구역 내 총 거주인구수	국토지리정보원 (국토모니터링보고서)
	병원 서비스권역 내 인구 비율	• 병원시설로부터 서비스권역 이내 위치한 격자에 거주하는 인구수 × 100 ÷ 행정구역 내 총 거주인구수	국토지리정보원 (국토모니터링보고서)

주: 2020년 발표된 균형발전지표의 핵심·객관지표(총43개)는 핵심지표(2), 주거(5), 교통(4), 산업·일자리(6), 교육(4), 문화·여가(6), 안전(4), 환경(4) 및 보건복지(8)로 구성되어 있으며, 이 중에서 시·군·구 단위로 발표된 자료가 존재하는 36개 지표를 대상으로 분석함

자료: 나비스(NABIS) 국가균형발전종합정보시스템(<https://www.nabis.go.kr/>), 검색일자: 필요시 저자 확인; 균형발전지표 한국개발연구원, 『에비타당성조사 수행을 위한 세부지침 일반부문 연구』, 2021.

지역낙후도지수를 산정할 때는 지표별로 척도가 상이하기 때문에 효과를 통제하기 위하여 지표 간 척도를 통일시켜야 한다. 지표 간 척도의 통일을 위하여 다음과 같은 단위정상화법(unit normal scaling)을 사용하여 지표를 표준화하였다.

$$Z_i = \frac{X_i - \bar{X}}{S}$$

단, S 는 표준편차, \bar{X} 는 표본평균

한편 지역낙후도지수 산정을 위해서는 지표별 가중치를 설정하여야 한다. 연구에서는 36개 지표를 이용하여 수행한 요인분석 결과를 토대로 3개의 요인을 도출하고, 이를 각각 ‘기본생활 여건’, ‘기타 사회기반시설 여건’, ‘기타 경제활동 여건’으로 명명하였으며, 지표별 가중치는 가급적 임의적인 판단이 개입되지 않도록 요인분석 결과로 도출된 수치를 이용한다. 요인별 지표의 가중치(W_{ij})는 요인점수(factor score)를 이용하고 요인별 가중치(W_j)는 3개 요인의 표본 총분산 설명비율을 이용하였으며 지표별 가중치는 다음과 같다.⁵³⁾

53) 방법론에 대한 상세한 내용은 『타당성평가에서의 지역낙후도 분석 개선방안 연구』(한국개발연구원, 2020)를 참조

〈표 IX-2〉 요인별 지표 가중치(요인점수 추정결과)

부문	지표	기본생활 여건	기타 사회기반 시설 여건	기타 경제활동 여건
인구	연평균 인구증감률	-0.0459	-0.1438	0.2793
경제	재정자립도	0.1649	-0.1429	0.1424
주거	노후주택비율	0.2451	-0.3217	-0.0796
	빈집비율	0.0502	-0.0151	-0.0294
	상수도보급률	-0.0144	0.0123	-0.0328
	하수도보급률	0.0528	-0.0939	0.0185
교통	도로포장률	0.0256	-0.0254	-0.0049
	고속도로 IC 접근성	0.1171	-0.2062	-0.0135
	고속·고속화철도 접근성	0.1212	-0.2871	0.0840
	주차장 서비스권역 내 인구비율	-0.0183	0.0070	-0.0466
산업 일자리	사업체수 증감률	-0.2000	0.0783	0.3455
	종사자수 증감률	-0.0374	-0.0120	0.0989
	지식기반산업집적도 3년 평균	-0.0381	0.0434	0.0342
	상용근로자 비중	-0.0637	0.0680	0.0281
교육	유아(0-5세) 천명당 보육시설수	-0.0294	0.0280	-0.0098
	학령인구 천명당 학교수	0.0758	-0.3275	-0.0516
	어린이집 서비스권역내 영유아비율	0.0058	0.1992	-0.0273
	초등학교 서비스권역내 학령인구 비율	0.0724	-0.0713	-0.0564
문화 여가	인구 십만명당 문화기반시설수	0.0274	-0.0490	0.0463
	공연문화시설 서비스권역내 인구비율	-0.0778	0.0691	-0.0380
	도서관 서비스권역내 인구비율	0.2109	-0.0690	-0.0422
	공공체육시설 서비스권역내 인구비율	-0.0274	0.0199	0.0035
안전	119안전센터 1개당 담당주민수	0.1030	-0.0184	0.0284
	소방서 접근성	-0.1800	0.0529	0.0306
	경찰서 접근성	-0.0216	-0.0610	0.0019
환경	인구 천명당 도시공원면적	0.0094	0.0186	-0.0122
	녹지율	0.0048	0.0016	0.0105
	1km ² 당 대기오염물질배출량	0.2232	-0.2075	-0.1280
	생활공원 서비스권역 내 인구 비율	0.2702	-0.0111	-0.0367

〈표 IX-2〉의 계속

부문	지표	기본생활 여건	기타 사회기반 시설 여건	기타 경제활동 여건
보건 복지	65세 이상 1인가구 비율	-0.3704	0.4229	-0.2522
	사회복지 및 보건 분야 지출비중	-0.0017	0.1840	-0.0006
	인구 십만명당 사회복지시설수	-0.0137	0.0398	-0.0073
	인구 천명당 의료기관 병상수	-0.0968	0.2291	-0.0989
	노인여가복지시설서비스권역내 노인비율	-0.0181	0.0381	0.0328
	응급의료시설 서비스권역 내 인구비율	0.0213	0.0814	-0.0675
	병원 서비스권역 내 인구 비율	0.0983	-0.0315	-0.0772

자료: 한국개발연구원, 『예비타당성조사 수행을 위한 세부지침 일반부문 연구』, 2021.

〈표 IX-3〉 요인별 가중치(요인별 표본 총분산 설명비율)

기본생활 여건	기타 사회기반시설 여건	기타 경제활동 여건
0.5017	0.2792	0.2192

자료: 한국개발연구원, 『예비타당성조사 수행을 위한 세부지침 일반부문 연구』, 2021.

나. 지역낙후도 평가 결과

〈표 IX-4〉의 17개 시·도별 지역낙후도 지표별 순위에 따르면 본 사업의 대상지역인 대전광역시의 순위는 4위로서 상위권에 속하는 것으로 분석되었다. 세부적으로 기타 사회기반시설 여건이 높게 나타났으나, 기타 경제활동 여건은 종합 순위에 비해 낮게 나타났다.

〈표 IX-4〉 시·도별 지역낙후도 지표 및 순위

구분	지역	기본생활 여건	기타 사회기반 시설 여건	기타 경제활동 여건	종합지수	순위
특별· 광역시	서울특별시	2.598	-0.037	-0.647	1.151	1
	부산광역시	0.564	0.957	-1.004	0.330	8
	대구광역시	0.524	0.938	-0.563	0.402	7
	인천광역시	1.521	-0.366	0.023	0.666	2
	광주광역시	0.681	1.445	-0.610	0.611	3
	대전광역시	0.705	1.058	-0.418	0.558	4
	울산광역시	1.103	-0.078	-0.228	0.482	5

〈표 IX-4〉의 계속

구분	지역	기본생활 여건	기타 사회기반 시설 여건	기타 경제활동 여건	종합지수	순위
도	세종특별자치시	-1.318	-0.456	4.147	0.120	9
	경기도	0.233	0.457	0.901	0.442	6
	강원도	-1.249	-1.069	0.044	-0.915	16
	충청북도	-0.646	-0.083	0.117	-0.321	11
	충청남도	-0.942	-0.264	0.197	-0.503	13
	전라북도	-0.804	0.287	-1.097	-0.564	14
	전라남도	-1.067	-0.751	-1.009	-0.966	17
	경상북도	-1.158	-0.686	-0.296	-0.837	15
	경상남도	-0.552	0.209	-0.408	-0.308	10
	제주특별자치도	-0.193	-1.561	0.850	-0.346	12

자료: 한국개발연구원, 『예비타당성조사 수행을 위한 세부지침 일반부문 연구』, 2021.

〈표 IX-5〉의 167개 시·군별 지역낙후도 지수 순위의 산정 결과에 따르면, 대전광역시의 지역낙후도 순위는 167개 시·군 중 21위로 최상위권인 것으로 나타났다. 세부적으로는 기본생활 여건이 높게 나타났으나, 기타 경제활동 여건은 낮게 나타났다.

〈표 IX-5〉 시·군별 지역낙후도 지표 및 순위

지역	기본생활 여건	기타 사회기반 시설 여건	기타 경제활동 여건	종합지수	순위
대전광역시	1.447	0.652	-0.217	0.861	21

자료: 한국개발연구원, 『예비타당성조사 수행을 위한 세부지침 일반부문 연구』, 2021.

3. 균형발전효과 분석

가. 지역경제 파급효과

1) 지역 간 산업연관모형(IRIO)의 개요

산업연관모형(Input Output Model)이란 한 경제에서 생산되는 재화와 서비스의 산업 간 거래관계, 즉 일정 기간 중 생산된 모든 재화와 서비스의 각 산업 간 거래(최종 수요와 산업 간의 거래 및 원초적 투입요소와 산업 간의 거래)를 일정한 체계에 따라 정리한 일반 균형 통계체제를 말한다.⁵⁴⁾ 산업연관모형(Input Output Model)을 한 국가경제를 대상으로 하지 않고 그 국가 내의 특정지역을 대상으로 작성하게 되면 ‘지역산업연관모형(Regional Input Output Model)’이 된다. 한 국가경제를 대상으로 하는 ‘산업연관모형’의 경우는 산업 간 거래가 국내 산업 간 거래와 국외 거래뿐이지만, 한 국가 내의 특정지역을 대상으로 하는 ‘지역산업연관모형’의 경우는 지역 내 산업 간 거래와 국외 거래 이외에 국내 다른 지역 간의 거래가 추가된다는 특징이 있다.

본 재검토에서는 한국은행의 지역 간 산업연관모형(Inter-Regional Input Output Model, IRIO)을 보완한 모형 및 자료를 적용하여 지역경제 파급효과를 분석하기로 한다. 한국은행의 지역간산업연관모형의 구조, 산업분류, 대상 지역, 투입계수 및 교역계수작성 방법 등 본 모형의 특성을 결정짓는 주요 항목 및 분석 결과는 다음과 같다.

2) 한국은행 지역 간 산업연관모형 개요

가) 작성 현황

한국은행은 지역통계의 확충과 통계서비스의 강화를 위하여 2007년 3월에 2003년 기준의 6개 권역⁵⁵⁾ 지역 간 산업연관표(IRIO)를 작성·발표하였다. 동 표는 우리나라 최초로 실지조사를 통해 작성한 공식적인 지역산업연관표이다. 이후 지방자치단체를 비롯한 연구기관 및 학계에서 권역 세분화 및 최신 경제구조 반영을 요청함에 따라 한국은행은 2009년

54) ‘Input Output Model’은 산업연관모형 혹은 투입산출모형 등으로 불리는데 여기서는 한국은행의 관례(전국 ‘산업연관표’ 등)를 따라 전자의 방식을 채택하기로 함

55) 수도권(서울, 경기, 인천), 강원권, 충청권(대전, 충북, 충남), 전라권(광주, 전북, 전남, 제주), 경북권(대구, 경북), 경남권(부산, 울산, 경남) 등을 의미함

8월에 2005년 기준의 16개 시·도 지역 간 산업연관표를 작성·발표한 바 있다. 다만 한국은행은 실측 지역 간 산업연관표 작성 시 막대한 인력과 예산이 소요되고 작업기간의 장기화를 고려하여 2005년 지역 간 산업연관표는 실측이 아닌 2003년 지역 간 산업연관표의 연장표로 작성하였다. 그 이후 매 5년마다 개편하는 기준년 산업연관표의 작성기준에 맞추어 지역산업연관표를 작성·공표하고 있다. 이에 따라 한국은행은 2015년 10월에 그 동안 축적된 지역산업연관표 작성 기법과 산업연관표 연장 기법을 바탕으로 작성한 2010년 및 2013년 지역표를 산업구조 및 생산기술구조의 변화를 반영하여 발표하였으며, 2020년 7월에 2015년 지역산업연관표 작성 결과를 공표하였다.

나) 작성 기준

2015년 지역산업연관표는 전국을 17개 광역시·도(세종시 포함)로 구분한 지역 간 투입산출표 형식으로 작성되었으며, 2010/2013년 지역산업연관표와 달라진 점은 전업 환산⁵⁶⁾ 지역 고용표를 함께 작성하여 활용성을 제고하는 데 있다. 2015년 지역산업연관표 작성은 지역별 산출 및 소득통계, 수출입 및 카드사용 실적 등 지역생산과 지역 간 이출입 관련 기초자료를 이용하였고, 부문분류는 165부문으로 기준년 2015년의 상품분류를 적용하였다.

지역 간 산업연관표의 가격 기준은 2005년 생산자가격 기준에서 2010년 기초가격 기준으로 전환하였으나, 2015년 다시 생산자가격을 기준으로 사용하여 각종 계수를 산출하였다. 기초가격이란 생산자가격에서 순생산물세를 차감하여 생산자가 실제 수취하는 금액으로, 수요처 간 생산물 세율의 차이를 배제하고 동질적인 기준으로 거래액과 투입구조를 보여준다는 장점이 있다. 즉 생산자가격에는 생산물세가 포함되기 때문에 수요처가 기업, 가계 또는 정부인가에 따라 다른 세율이 적용되거나 한 부문에 세율이 다른 여러 품목을 포함하고 있을 때 생산자가격평가표를 이용하면 파급효과 측정에 오류가 생길 수 있다. 그러나 기초가격이 가진 장점에도 불구하고 순생산물세가 중간투입이나 부가가치 어디에도 포함되지 않아 투입계수 및 각종 유발계수 도출 시에 순생산물세를 별도로 고려해야 한다는 문제점이 발생하여, 이러한 혼돈과 분석의 불편을 없애기 위해 2015년에는 생산자가격으로 계수를 도출하였다.

56) 전업환산(full-time equivalent, FTE): 노동투입량 측면의 취업자 수 측정을 위해 시간제 근로자의 근로시간을 전일제 근로자의 평균 근로시간을 기준으로 환산

다) 지역산업연관표의 기본구조

산업연관표는 행렬 형식으로 되어 있기 때문에 보는 방향에 따라 경제구조를 다양하게 파악할 수 있다. 산업연관표의 세로(열, column) 방향은 각 산업부문이 재화 및 서비스를 생산하기 위하여 지출한 생산비용의 구성을 나타내는 투입구조이다. 투입구조는 생산활동에 사용한 원·부재료의 구성을 나타내는 중간투입과 노동, 자본 등 본원적 생산요소의 투입내역을 나타내는 부가가치로 구성된다. 가로(행, row) 방향은 각 산업부문이 생산한 재화 및 서비스가 어떤 부문에 사용되기 위해 판매되었는지를 나타내는 배분구조를 의미한다. 배분구조는 다른 사업의 생산활동에 원·부재료로 판매된 것을 나타내는 중간수요와 소비, 투자, 수출 등으로 판매된 것을 나타내는 최종수요로 구성된다. 중간투입과 중간수요는 산업 간 거래내역을 나타내는데 이를 내생부문이라고 하며, 부가가치와 최종수요를 외생부문이라고 한다.

지역산업연관표도 전국산업연관표와 같이 행렬 형식으로 되어 있어 지역산업연관표를 이용하는 방법도 기본적으로 전국산업연관표와 동일하다. 다만 지역연관산업표가 특정 지역만을 대상으로 하는 지역 내 산업연관표와 여러 지역으로 나뉜 지역 간 산업연관표로 구분되므로, 지역 내인지 지역 간인지에 따라 표의 구성 형식이 다르다.

지역 내 산업연관표의 투입구조는 전국산업연관표의 구성과 동일하나 각 산업부문의 배분구조는 전국산업연관표에서 해외부문과의 거래를 나타내는 수출 및 수입처럼 국내의 다른 지역과의 거래관계를 나타내는 이출과 이입이 추가되는 것이 전국산업연관표와 다르다. 지역 내 산업연관표에서 국내의 타 지역으로 이출되는 생산품은 수출과 동일하게 최종수요에 포함되며, 중간수요와 최종수요의 합계를 총수요라고 하는데 총수요에서 수입과 이입을 공제한 것이 지역 내 총산출액이 된다.

- 총산출액=총투입액
- 총투입액=중간투입+부가가치[투입구조]
- 총산출액=중간수요+최종수요(소비+투자+수출+이출)-수입-이입[배분구조]
- 총수요(=총공급)

타 지역 생산품(이입품)과 수입품을 구분하지 않은 지역 내 산업연관표의 일반적인 형식은 [그림 IX-1]과 같다.

[그림 IX-1] 지역 내 산업연관표의 기본구조

		내생부문				외생부문					수입(공제)	이입(공제)	지역내산출액
		산업1	...	산업n	중간수요계	소비	투자	수출	이출	최종수요계			
내생 부문	산업1	X_{11}	투 입 구 조	X_{1n}	W_1	C_1	I_1	E_1	O_1	Y_1	M_1	N_1	X_1
	⋮			배 분 구 조 →									
	산업n	X_{n1}		X_{nn}	W_n	C_n	I_n	E_n	O_n	Y_n	M_n	N_n	X_n
	중간투입계	U_1		U_n									
외생 부문	피용자보수	R_1		R_n									
	영업잉여	S_1		S_n									
	고정자본소모	D_1		D_n									
	순생산세	T_1		T_n									
	부가가치계	V_1		V_n									
지역내산출액		X_1		X_n									

자료: 한국은행, 「2015년 지역산업연관표」, 2020: 한국개발연구원, 「예비타당성조사 수행을 위한 세부지침 일반부문 연구」, 2021.

동 산업연관표의 세로 방향은 특정 지역의 산업 1부문이 생산활동을 위해 자 부문 및 타 부문에서 생산된 중간재와 본원적 생산요소인 부가가치 $V_1 (= R_1 + S_1 + D_1 + T_1)$ 을 구입하였음을 나타낸다. 가로 방향은 산업 1부문이 자기지역에서 산출한 X_1 과 해외에서 수입한 M_1 및 타 지역에서 이입한 N_1 을 합한 총공급액(= $X_1 + M_1 + N_1$)이 자기지역의 산업 1부문 및 타 부문으로만큼 중간수요로 판매되고, 소비·투자·수출 및 타 지역 이출로 $Y_1 (= C_1 + I_1 + E_1 + O_1)$ 만큼 최종수요로 판매되었음을 나타낸다. 지역 내 산업연관표에서 타 지역으로 이출된 제품은 해외로 수출된 것과 마찬가지로이기 때문에 타 지역에서 중간재 또는 최종재로 사용되었는지를 구분하지 않고 일괄하여 이출로 처리하는 것이다.

지역 간 산업연관표는 타 지역으로 이출된 제품이 타 지역의 생산활동에 중간재로 사용된 것과 소비 및 투자의 최종재로 사용된 것을 구분하여 작성하기 때문에 지역 간 산업연관표의 최종수요 항목에는 이출이 포함되지 않는다. 지역 간 산업연관표(IRIO)의 일반적인 형식은 다음 [그림 IX-2]와 같다.

[그림 IX-2] 지역 간 산업연관표(IRIO)의 기본구조

			중간수요						최종수요						지역 내산 출액
			지역 1		...		지역 n		지역 1		...		지역 n		
			산 업 1	산 업 n	산 업 1	산 업 n	산 업 1	산 업 n	소 비	투 자	수 출	소 비	투 자	수 출	
국산 투입	지 역 1	산업1 ⋮ 산업n	Z_{11}	투 입 구 조	Z_{1n}	Y_{11}^d	...	Y_{1n}^d	X_1						
	⋮	산업1 ⋮ 산업n	배 분 구 조												
	지 역 n	산업1 ⋮ 산업n	Z_{n1}		Z_{nn}	Y_{n1}^d	...	Y_{nn}^d	X_n						
수입 투입		M_1	M_n	Y_1^m	...	Y_n^m									
부가가치			V_1	V_n											
지역 내 산출액			X_1	X_n											

자료: 한국은행, 「2015년 지역산업연관표」, 2020; 한국개발연구원, 『예비타당성조사 수행을 위한 세부지침 일반부문 연구』, 2021.

지역 간 산업연관표에서 세로 방향은 특정 지역이 생산활동을 위해 자가지역 및 타 지역과 해외로부터 중간재를 구입한 재화와 서비스의 투입내역과 임금, 이윤, 생산세 등의 본원적 생산요소의 투입내역을 나타낸다. [그림 IX-2]에서 지역 1의 세로 방향은 지역 1이 생산활동을 위해 지역 내에서 생산된 중간재(Z_{11}), 타 지역에서 생산되어 이입된 중간재($Z_{21} + \dots + Z_{n1}$), 해외에서 생산되어 수입된 중간재(M_1), 그리고 노동, 자본 등의 본원적 생산요소(V_1)를 투입하였음을 나타내고 있다. 지역 간 산업연관표의 가로 방향은 특정 지역에서 생산된 생산물이 자가지역 및 타 지역의 생산활동에 원·부재료로 판매된 내역과 자가지역 또는 타 지역의 소비와 투자로 판매되거나 해외로 수출된 내역을 나타낸다.

[그림 IX-2]에서 지역 1의 가로 방향은 지역 1에서 생산된 제품은 자가지역의 생산활동에 사용된 중간수요(Z_{11}) 및 타 지역의 생산활동에 사용된 중간수요($Z_{12} + \dots + Z_{1n}$)와 자가지역의 소비, 투자, 수출(해외)로 사용된 최종수요(Y_{11}^d) 및 타 지역의 소비투자로 사용된 최종수요($Y_{12}^d + \dots + Y_{1n}^d$)로 배분되었음을 나타낸다.

3) 건설 등 세분류 부문별 분석방법

앞서 언급한 바와 같이 2015년 한국은행 지역 간 산업연관표의 부문분류는 165부문 기준으로 건설업 중 토목건설은 교통시설건설, 일반토목시설건설, 산업시설건설, 기타건설 4개 부문으로 구분되어 있다. 하지만 대상사업은 도로, 철도, 항만 등으로 세분화되어 있어 세부 산업⁵⁷⁾의 구분이 필요한 상황이다. 또한 건설업부문뿐만 아니라 정보화부문 사업 등의 경우에도 세부 산업의 구분이 필요한 실정이다.

2005 기준년 상품분류와 2015 기준년 상품분류를 비교하였을 때 기본부문에서 공항시설은 도로시설에, 지하철시설은 철도시설에, 농림수산토목 중 일부는 하천사방에 포함되었다. 또한 비주택 건축은 비주거용 건물과 산업플랜트로 구분되었다. 특히 산업플랜트는 2005년 기준 상하수도시설, 기계조립설치의 일부 항목을 포함하여 새로운 기본부문으로 제시되었다. 통신도 우편, 유선, 무선, 기타로 단순화되었으며 부동산 및 사업서비스에 속한 컴퓨터 관련 서비스가 정보통신 및 방송서비스로 변경되었다.

〈표 IX-6〉 상품 분류 구분

2005 기준년 상품분류				2015 기준년 상품분류											
통합 대분류 (28)	통합 중분류 (78)		통합소분류 (168)		기본부문 (403)		기본부문 (381)		소분류 (165)		중분류 (83)		대분류 (33)		
18	건설	55	건축 건설	123	주택 건축	305	주택건축	5010	주거용 건물	501	주거용 건물	50	건물 건설 및 건축 보수	F	건설
				124	비주택 건축	306	비주택 건축	5020	비주거용 건물	502	비주거용 건물				
				125	건축 보수	307	건축보수	5030	건축보수	503	건축보수				
		56	토목 및 특수 건설	126	교통 시설 건설	308	도로시설	5111	도로시설	511	교통시설 건설	51	토목 건설		
						312	공항시설								
						309	철도시설	5112	철도시설						
	310					지하철 시설									
	311	항만시설	5113	항만시설											

57) 원칙적으로는 상품이나 투입산출표가 상품 구분으로 작성되고 있고 한 산업에 한 상품이 생산된다는 가정하에 산업으로 표현함

〈표 IX-6〉의 계속

2005 기준년 상품분류				2015 기준년 상품분류									
통합 대분류 (28)	통합 중분류 (78)	통합소분류 (168)	기본부문 (403)	기본부문 (381)	소분류 (165)	중분류 (83)	대분류 (33)						
18	건설	56 토목 및 특수 건설	127 일반 토목	313	하천사방	5121	하천사방	512	일반토목 시설 건설				
				315	농림수산 토목								
				314	상하수도 시설	5122	상하수도 시설						
				315	농림수산 토목	5123	농림수산 토목						
				316	도시토목	5124	도시토목						
		128	기타 특수 건설	320	기타건설	5131	환경정화 시설						
				318	통신시설	5132	통신시설						
				317	전력시설	5133	전력시설						
		55	건축 건설	124	비주택 건축	306	비주택 건축			513	산업시설 건설		
		56 토목 및 특수 건설	127 일반 토목	314	상하수도 시설	5134	산업 플랜트						
	128 기타 특수 건설			319	기계조립 설치								
			320	기타건설	5190	기타 건설	519	기타 건설					
	22		통신 및 방송	62 통신	141 우편 및 전화	341 우편	5710	공영우편 서비스	571	공영우편 서비스	57	우편 및 소화물 전문 운송 서비스	H
		5720					소화물 전문 운송 서비스	572	소화물 전문 운송 서비스				
142 부가 통신 및 정보 서비스		342 전화			343 초고속망 서비스	5911	유선통신 서비스	591	유, 무선 및 위성 통신 서비스	59	통신 서비스	J	정보 통신 및 방송 서비스

〈표 IX-6〉의 계속

2005 기준년 상품분류						2015 기준년 상품분류										
통합 대분류 (28)	통합 중분류 (78)	통합소분류 (168)	기본부문 (403)		기본부문 (381)		소분류 (165)	중분류 (83)	대분류 (33)							
22	통신 및 방송	62	통신	141	우편 및 전화	342	전화	5912	무선 및 위성 통신 서비스	591	유, 무선 및 위성 통신 서비스	59	통신 서비스			
				142	부가 통신 및 정보 서비스	343	초고속망 서비스									
				141	우편 및 전화	342	전화	5991	통신 재판매 및 중개 서비스	599	기타 전기통신 서비스					
				142	부가 통신 및 정보 서비스	344	부가통신	5999	기타 전기통신 서비스							
	63	방송	143	방송	346	지상파 방송	6001	지상파 방송 서비스	600	방송 서비스	60	방송 서비스	J	정보 통신 및 방송 서비스		
					347	유선 및 위성방송	6002	유선, 위성 및 기타방송 서비스								
	62	통신	142	부가 통신 및 정보 서비스	345	정보 서비스	6100	정보제공 서비스	610	정보 서비스	61	정보 서비스				
	24	부 동산 및 사 업 서 비 스	65	부 동 산	153	컴퓨터 관련 서비스	366	소프트 웨어 개발공급	6211	게임 소프트웨어 출판	621	소프트 웨어 개발 공급			62	소프트 웨어 개발 공급 및 기타 IT 서비스
								6212	소프트웨어 개발 공급							
							367	컴퓨터 관련 서비스	6290	기타 IT서비스	629	기타 IT서비스				

자료: 한국은행, 「2015년 지역산업연관표」, 2020; 한국개발연구원, 『에비타당성조사 수행을 위한 세부지침 일반부문 연구』, 2021.

그러나 한국은행 지역 간 산업연관표의 소분류(165부문)상으로는 구분되어 있지 않은 건설업 등의 부문을 기본부문(381분류) 기준으로 세분화된 산업연관표를 별도로 작성하는 것은 막대한 시간과 비용이 소요되므로 지역경제 파급효과 추정방법을 달리하여 간접적으로 파급효과를 추정하는 방법을 사용하였다. 즉 한국은행에서 발표하는 지역 간 산업연관표(165부문 또는 83부문)를 최대한 활용한 뒤 전국산업연관표상 기본부문별 유발계수와 소분류의 유발계수의 비중을 고려하여 배분하는 간접적인 방법을 사용하였다. 즉 지역적 특성을 최대한 고려하는 방식으로 접근한 것이다. 도로, 철도와 같은 대규모 공공투자사업의 경우 생산기술이 표준화되어 산업적 특성보다는 지역적 특성이 중요하다는 점도 고려하였다. 현재 지역 간 산업연관표(IRIO)의 생산유발계수와 부가가치유발계수는 소분류(165부문)까지 제시되어 있으므로 이를 기준으로 파급효과를 기본적으로 분석하고, 이후 기본부문 배분 시에는 전국산업연관표에서 제시된 기본부문 및 소분류 유발계수의 비중을 고려함으로써 평균적인 기본부문의 산업특성을 반영한 것이다.

예를 들어 A지역의 도로시설 건설에 따른 유발효과를 분석한다고 하자. 도로시설은 기본부문으로 지역 간 산업연관표(IRIO)에는 제시되어 있지 않고 도로시설, 철도시설, 항만시설을 포괄하는 교통시설 건설만 제시되어 있다. 따라서 교통시설 건설을 기준으로 A지역에 해당 투자액에 따른 생산유발효과를 먼저 계산한다. i 지역, j 산업(교통시설)의 파급효과를 표현하면 다음과 같다.

$$E_{ij}$$

i 는 지역(16개 광역시도), j 는 산업(소분류 기준)

이후 전국산업연관표상에서 교통시설 건설에 따른 생산유발효과와 도로시설 건설에 따른 생산유발효과와의 비율($\theta_{jk} = E_k / E_j$)을 기본부문 산업별(k , 도로시설)로 계산한다. 위 비율(θ_{jk})은 광역시도마다 동일하기 때문에 아래 첨자 i 가 없다. 이 비율(θ_{jk})을 앞서 지역 간 산업연관표(IRIO)의 교통시설(j) 건설에 따른 i 지역의 파급효과(E_{ij})에 곱해줌으로써 최종적인 효과를 계산한다. 따라서 i 지역, k (도로시설) 산업의 최종적인 파급효과는 $E_{ik} = E_{ij} \times \theta_{jk}$ 가 되며 이를 지역별·산업별로 취합하면 A지역의 도로시설 건설에 따른 전체적인 효과를 계산할 수 있게 된다.

동일한 방법으로 도로시설뿐만 아니라 철도, 항만, 환경정화시설 등 기본부문이 없는 IRIO의 지역경제 파급효과 분석이 가능하다. 기본부문의 부가가치유발효과 또한 생산유발효과와 같이 한국은행에서 발표하는 자료를 최대한 활용하되 전국산업연관표상 소분류 대 기본부문의 비중을 적용하여 산정한다. 다만 취업 및 고용유발효과는 한국은행의 제공자료가 지역산업연관표의 경우 중분류(82부문), 전국산업연관표는 소분류(161부문)까지만 제시되어 있으므로 우선 취업 및 고용유발계수의 중분류와 소분류의 비중을 적용하고, 소분류와 기본부문의 차이는 취업과 관련이 높은 부가가치유발계수의 비중을 적용하여 산정한다. 또한 지역산업연관표상 제공하지 않는 고용유발계수는 전국산업연관표상 고용유발계수와 취업유발계수 비를 활용하여 추정한다. 이상을 통해 추정된 지역경제 파급효과는 한국은행이 제공하는 지역적 특성을 최대한 활용할 수 있고, 비교적 간단한 방법으로 기본부문의 특성을 고려할 수 있으며 추정 계수가 안정적이라는 점이 장점이다.

4) 지역경제 파급효과 분석을 위한 유발계수

산업연관분석은 최종수요의 변동(소비 혹은 투자)이 각 산업의 생산활동에 미치는 직·간접의 파급효과를 계측하는 것이다. 최종수요 변동으로 인한 경제적 파급효과는 보통 세 가지, 즉 생산유발효과, 부가가치유발효과, 고용 및 취업유발효과 측면에서 파악한다. 부가가치 유발효과는 다시 부가가치를 구성하는 항목별로 각각의 유발효과로 나눌 수 있다. 여기에서는 생산유발, 부가가치유발, 고용(취업)유발효과 계측을 위하여 각각의 유발계수를 설명하기로 한다. 나아가 지역 내·외의 파급효과 등에 대해서도 살펴보기로 한다.

가) 생산유발효과

생산유발효과는 특정 지역의 최종수요 한 단위를 충족시키기 위해서 해당 지역 및 타 지역에서 직·간접적으로 유발되는 생산효과를 의미한다. 지역 간 산업연관표에서 각 지역의 각 산업부문에서 생산된 생산물은 중간수요(Z)와 최종수요(Y)로 배분되는데, 두 지역으로 구성된 지역 간 산업연관표를 이용하여 다음과 같은 수급방정식으로 나타낼 수 있다.

$$Z_{11} + Z_{12} + Y_{11}^d + Y_{12}^d = X_1$$

$$Z_{21} + Z_{22} + Y_{21}^d + Y_{22}^d = X_2$$

이 수급방정식은 투입계수($A_{ij} = Z_{ij}/X_j$)를 이용하면 다음의 식으로 변형되고, 투입계수로 된 수급방정식을 행렬 형식으로 표기하면 다음과 같다.

$$A_{11}^d X_1 + A_{12}^d X_2 + Y_{11}^d + Y_{12}^d = X_1$$

$$A_{21}^d X_1 + A_{22}^d X_2 + Y_{21}^d + Y_{22}^d = X_2$$

$$\begin{bmatrix} A_{11}^d & A_{12}^d \\ A_{21}^d & A_{22}^d \end{bmatrix} \begin{bmatrix} X_1 \\ X_2 \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} Y_{11}^d \\ Y_{21}^d \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} X_1 \\ X_2 \end{bmatrix}$$

$$A^d X + Y^d = X$$

$$\text{단, } Y_1^d = Y_{11}^d + Y_{12}^d, \quad Y_2^d = Y_{21}^d + Y_{22}^d \text{ 임}$$

이 수급방정식 $A^d X + Y^d = X$ 를 산출액 X 에 대해 정리하면,

$$A^d X + Y^d = X$$

$$(I - A^d)X = Y^d$$

$$X = (I - A^d)^{-1} Y^d$$

단, A^d 는 국산투입계수행렬, X 는 총산출액 벡터,

Y^d 는 국산품에 대한 최종수요벡터, I 는 단위행렬임

위 식에서 $(I - A^d)^{-1}$ 을 생산유발계수행렬이라고 하는데 최종수요가 한 단위 증가하였을 경우 이를 충족시키기 위해서 각 산업부문에서 직·간접적으로 유발되는 산출규모를 나타낸다. 생산유발계수는 역행렬계수 또는 레온티에프(Leontief) 역행렬계수라고도 한다.

나) 부가가치유발효과

재화와 서비스에 대한 최종수요의 증가는 국내 생산을 유발하며, 이는 생산과정을 통해 다시 부가가치 및 고용(취업)을 유발한다. 최종수요에 의한 부가가치유발효과를 계측하는 방법은 다음과 같다.

최종수요에 의해 생산이 유발되고 생산 활동을 통해 부가가치가 창출되는 관계는 부가가치계수 $A^v (= V_t / X_t)$ 을 생산유발계수에 곱하여 계산된다.

$$\begin{bmatrix} V_1 \\ V_2 \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} \hat{A}_1^v & 0 \\ 0 & \hat{A}_2^v \end{bmatrix} \begin{bmatrix} B_{11} & B_{12} \\ B_{21} & B_{22} \end{bmatrix} Y^d$$

$$V = \hat{A}^v (I - A^d)^{-1} Y^d$$

단, $\hat{A}^v (I - A^d)^{-1}$ 는 부가가치 유발계수

다) 고용(취업)유발효과

생산 활동은 기본적으로 중간재에 자본이나 노동 등 본원적 생산요소를 결합하여 이루어진다. 수요 증가에 따른 관련 산업의 생산 활동은 노동의 수요를 수반하게 되므로 노동의 산업별 파급효과 계측은 노동수요 예측 및 계획 수립에 대하여 중요한 자료를 제공할 수 있다. 부가가치와 마찬가지로 일정 기간 동안 생산 활동에 투입된 산업별 노동(L)을 산출액(X)으로 나눈 고용(취업)계수(= L_i/X_i)의 대각행렬을 이용하면 최종수요가 각 지역의 고용을 어느 정도 유발하는지 계산할 수 있다.

$$\begin{bmatrix} L_1 \\ L_2 \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} \hat{l}_1 & 0 \\ 0 & \hat{l}_2 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} B_{11} & B_{12} \\ B_{21} & B_{22} \end{bmatrix} Y^d$$

$$L = \hat{l} (I - A^d)^{-1} Y^d$$

단, $\hat{l} (I - A^d)^{-1}$ 는 고용(취업)유발계수

취업유발효과는 고용유발효과에 무급종사자 및 자영업자를 포함한 것으로, 분석방법은 고용유발효과의 경우와 동일하다.

5) 지역 내·외 파급효과 승수

특정 지역에 수요가 발생할 경우 지역산업의 생산 활동은 해당 지역의 산업은 물론 이·출입을 통하여 다른 지역산업의 생산 활동을 유발하게 된다. 전체적인 유발효과 중 해당 지역 내 산업에 미치는 영향인 지역 내 파급효과와 해당 지역을 제외한 기타 지역에 미치는 효과인 지역 외 파급효과로 구분할 수 있다.

지역간산업연관모형에서 지역 내외의 파급효과의 구분은 생산, 부가가치, 고용(취업) 등

모든 부문의 유발계수로부터 구할 수 있다. 예를 들어 2지역(L, M), 3개 산업의 생산유발 계수 행렬이 다음과 같다고 하자.

$$(I - C)^{-1} = \begin{bmatrix} \alpha^{LL} & \alpha^{LM} \\ \alpha^{ML} & \alpha^{MM} \end{bmatrix}$$

$$= \begin{bmatrix} 1.126 & 0.447 & 0.300 & \vdots & 0.479 & 0.418 & 0.153 \\ 0.628 & 1.317 & 0.606 & \vdots & 0.552 & 1.115 & 0.323 \\ 0.512 & 0.526 & 1.100 & \vdots & 0.335 & 0.470 & 0.247 \\ \cdots & \cdots & \cdots & \vdots & \cdots & \cdots & \cdots \\ 0.625 & 0.369 & 0.250 & \vdots & 1.223 & 0.455 & 0.217 \\ 0.237 & 0.384 & 0.205 & \vdots & 0.278 & 0.649 & 0.167 \\ 0.472 & 0.444 & 0.589 & \vdots & 0.594 & 0.529 & 1.232 \end{bmatrix}$$

여기서 α^{LL} 은 L 지역 산업에 최종수요가 1단위 증가했을 경우 L 지역 산업에 미치는 생산유발계수를 나타내는 것으로, 이를 열로 합하면 L 지역 각 산업의 지역 내 파급효과를 나타내는 것이다. α^{LL} 행렬 (3×3) 각 열로 합한 벡터 (1×3)를 O^{LL} 라고 하면 L 지역 내 각 산업의 지역 내 파급효과는 다음과 같고, M 지역의 경우(α^{MM})도 마찬가지로 다음과 같이 정리할 수 있다.

$$O^{LL} = [2.226 \quad 2.290 \quad 2.005], \quad O^{MM} = [2.094 \quad 1.633 \quad 1.615]$$

그리고 α^{ML} 은 L 지역 산업에 대한 최종수요 1단위의 증가로 인한 M 지역의 생산유발효과, 즉 지역 외 파급효과(혹은 지역 간 파급효과)를 나타내고, α^{LM} 은 반대의 경우를 나타낸다.

$$O^{ML} = [1.334 \quad 1.197 \quad 1.043], \quad O^{LM} = [1.365 \quad 2.003 \quad 0.724]$$

그리고 L 지역 최종재에 대한 수요 증가로 인한 전체 생산유발효과를 O^L , M 지역의 경우를 O^M 이라고 하면 지역 내외의 총생산유발효과는 다음과 같다.

$$O^L = O^{LL} + O^{ML} = [3.599 \quad 3.487 \quad 3.048]$$

$$O^M = O^{MM} + O^{LM} = [3.459 \quad 3.636 \quad 2.339]$$

6) 분석모형의 한계 및 해석상 유의점

지역산업연관모형이 지역경제 분석과 관련하여 유용한 정보를 제공해 주는 것이 사실이지만, 다른 한편으로 모형 자체가 갖는 한계점을 비롯하여 모형의 정립 과정 및 추정 결과의 해석상 여러 가지 제약을 내포하고 있는 것 또한 사실이다. 따라서 다음의 한계 및 해석상의 유의점에 대해서 보고서에 제시할 필요가 있다.

우선 모형 자체가 갖는 한계 때문에 두 가지 비판이 제기될 수 있을 것이다. 첫째, IO 모형은 산업연관표의 기본가정, 즉 투입계수의 안정성을 위한 가정인 생산물이 동질적이고, 규모의 경제가 존재하지 않는다는 가정의 제약에 직면한다는 비판이 제기될 수 있다. 그러나 이러한 비판은 산업연관분석에서 원천적으로 내재되어 있는 제약이며 특별히 한국은행 IRIO 모형만의 제약은 아니라고 할 수 있다. 더구나 생산물의 질적 차이가 없다는 가정이나 규모의 경제가 존재하지 않는다는 가정 등은 경제성 분석에서 일반적으로 직면하는 제약의 범위를 크게 벗어나지 않는다고 할 수 있다. 둘째, IO 분석은 사업비 지출에 따른 정(正)의 파급효과만을 분석할 뿐이며 재원조달에 따른 부(負)의 파급효과를 함께 고려할 수 없는 모형이라는 비판이다. 즉 지출을 위해서는 이를 위한 재원조달이 필요하며 다른 곳에 투자할 재원이 현재의 사업으로 투입됨에 따라 여타 투자가 위축되는 구축효과(crowding out effect), 즉 기회비용이 발생하게 되는데 산업연관분석은 이를 고려하지 못하는 모형이라는 비판이다. 구축효과는 분명 발생한다고 보아야 할 것이다. 그러나 구축효과까지를 완벽하게 고려해 주는 모형은 대단히 드물며, 모든 파급효과를 동시에 분석하기 위해서는 다지역·다부문 모형의 정립이 필요하게 된다. 현재 지역의 시계열자료의 축적이 상당히 열악한 상태에서 다지역·다부문 모형의 정립은 단계적으로 접근해야 할 과제라고 판단된다.

이상의 문제점 등을 고려하여 지역산업연관모형의 추정 결과를 해석할 때에는 다음과 같은 점에 항상 유의하여야 한다.

첫째, IRIO 모형은 사업비 지출에 따른 간접효과를 분석하는 것이므로 그 사업으로 인해 발생하는 경제적 편익, 즉 사업 완료 후 얻을 수 있는 파급효과를 추정하는 것은 아니라는 점이다. 따라서 지역경제 파급효과는 비용편익분석에서 이용되는 사업 완료 후의 경제적 편익과는 다른 것이다. 둘째, 투입계수의 안정성과 관련하여 사업비 지출의 분석기간 중 투입계수는 지속적으로 불변인 것으로 가정하므로, 시간의 경과에 따라 산업구조 및 생산기술 등이 변화하여 발생할 수 있는 동태적 경제적 파급효과를 파악하는 것은 불가능하다는 점이다. 동태적 파급효과 분석은 모형의 동태화 작업이 선행되어야만 가능할 것이다. 셋째, 사업비 지출에 따른 정(正)의 파급효과만을 분석할 뿐이며 재원조달에 따른 부(負)의 파급효과를 함께 고려하지 않기 때문에, 여러 사업들 간에 사업비 지출에 따른 경제적 파급효과의 상대적 비교는 가능하나 서로 다른 사업 간 절대적 비교나 특정 사업에 대한 효과의 절대적인 크기를 판단하는 데는 그 유용성에 한계가 있다는 사실이다.

또한 서로 다른 사업 간의 상대적 파급효과 비교 시에도 비교의 목적이 지역 간 파급효과의 상대적 크기에 있다면 사업 간 특성의 차이에 따른 투입구조 및 투자배분구조의 차이 등에 따른 파급효과의 차이가 항상 내재되어 있다는 점도 잊지 말아야 할 것이다.

7) 지역경제 파급효과 분석 결과

산업연관분석은 최종수요의 변동(소비 혹은 투자)이 각 산업의 생산활동에 미치는 직·간접의 경제적 파급효과를 계측하는 것이다. 최종수요 변동으로 인한 경제적 파급효과는 생산유발효과, 부가가치유발효과, 고용(취업)유발효과 측면에서 파악할 수 있으며, 부가가치유발효과는 다시 부가가치를 구성하는 항목별로 각각의 유발효과로 나눌 수 있다. 여기에서는 생산, 부가가치, 고용 및 취업유발효과에 대하여 지역 내·외 경제파급효과를 살펴보기로 한다.

가) IRIO 분석을 위한 투자비

본 사업의 IRIO 분석을 위한 총투입비는 순수 공사비와 부대비를 합산한 것으로, 본 모형의 지역구분과 산업부문분류에 따라 대전광역시 지역의 건설(비주거용건물) 부문에 투입하여 집계하였다. 통상의 IRIO 분석에서는 건설기간 중의 경제적 파급효과만을 추계하므로, 완공 후 유지관리비는 제외하고 사업비 중 용지보상비 역시 이전거래이므로 제외하였다.

예비비는 실투자액이 아니므로 역시 투입비에 포함하지 않았고, 사업비 추계 시 포함된 부가가치세도 마찬가지로 제외하였다.

이상의 전제사항을 토대로 본 분석에 적용되는 투자비 내역은 <표 IX-7>과 같이 대안 기준 310.48억원으로 나타났다.

<표 IX-7> IRIO 분석을 위한 투자비 내역

(단위: 억원)

투입부문	비용항목	대전광역시
		대안
건설(비주거용건물)	공사비	287.42
	시설부대경비	23.06
합계		310.48

- 주: 1. 총투자비는 2022년 기준임
 2. IRIO 분석을 위한 총투자액은 순공사비와 시설부대경비(지역귀속이 불분명한 시운전비 제외)를 합산한 것임
 3. 총투자액은 본 모형의 지역구분과 산업부문분류에 따라 대전광역시 지역 건설(비주거용건물) 부문에 투입됨
 4. IRIO 분석에서는 건설기간 중의 경제적 파급효과를 추계하므로 완공 후 운영비는 제외함
 5. 사업비 중 보상비는 이전소득이므로 제외함
 6. 사업비 추계 시 포함된 부가가치세는 제외하여 분석함

자료: 연구진 작성

나) 지역경제 파급효과 분석 결과

지역별 파급효과를 분석한 <표 IX-8>에 따르면 대부분의 지역경제 파급효과가 본 사업이 위치한 대전광역시 지역 내에서 주로 발생하는 것으로 나타났으며, 이 밖에 수도권 등에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

<표 IX-8> 지역별 파급효과 추계 결과(대안)

지역별 파급 효과	생산유발효과		부가가치유발효과		취업유발효과		고용유발효과	
	유발액 (억원)	지역별 비중(%)	유발액 (억원)	지역별 비중(%)	고용자수 (명)	지역별 비중(%)	고용자수 (명)	지역별 비중(%)
서울	42	6.9	22	8.6	35	7.8	25	7.7
인천	16	2.7	6	2.3	8	1.7	5	1.7
경기	55	9.0	20	7.7	28	6.4	20	6.3
대전	361	58.5	163	63.1	314	71.0	230	72.0

〈표 IX-8〉의 계속

지역별 파급 효과	생산유발효과		부가가치유발효과		취업유발효과		고용유발효과	
	유발액 (억원)	지역별 비중(%)	유발액 (억원)	지역별 비중(%)	고용자수 (명)	지역별 비중(%)	고용자수 (명)	지역별 비중(%)
세종	3	0.4	1	0.4	1	0.2	1	0.2
충북	18	2.9	6	2.3	7	1.7	5	1.6
충남	30	4.8	10	3.7	11	2.4	7	2.3
광주	4	0.7	1	0.5	2	0.5	2	0.5
전북	10	1.6	3	1.3	4	1.0	3	0.9
전남	10	1.6	3	1.2	3	0.7	2	0.6
대구	4	0.7	2	0.7	3	0.7	2	0.7
경북	15	2.5	5	1.9	5	1.2	3	1.1
부산	9	1.5	3	1.3	5	1.2	4	1.2
울산	12	2.0	3	1.3	2	0.5	2	0.5
경남	19	3.1	6	2.5	8	1.9	6	1.8
강원	6	1.0	3	1.0	4	0.8	2	0.7
제주	1	0.1	0	0.2	1	0.2	1	0.2
계	616	100.0	258	100.0	442	100.0	319	100.0

자료: 연구진 작성

대안 기준, 생산유발효과는 전국적으로 616억원이며, 사업대상지인 대전광역시의 경우 전체 효과 중 58.5%인 361억원의 생산유발효과가 추정되었다. 부가가치유발효과는 전국적으로 258억원이며, 대전광역시의 경우 전체 효과 중 63.1%인 163억원의 부가가치유발효과가 추정되었다. 취업유발효과와 고용유발효과는 전국적으로 각각 442명, 319명이며, 대전광역시의 경우 취업유발효과는 전체 효과 중 71%인 314명, 고용유발효과는 전체 효과 중 72%인 230명으로 추정되었다.

다) 지역경제 활성화 효과 분석 결과

지역경제 활성화 효과 지수는 투입액에 대한 사업 해당 지역의 지역내 부가가치 유발액을 해당 지역의 지역내총생산(GRDP) 추계액으로 나눈 지수이다. 해당 지수는 사업 투입액에 따른 부가가치 유발액이 클수록 그리고 해당 지역의 경제규모가 적을수록 높게 측정된다.

대전광역시 내의 부가가치 유발액은 대안 기준 163억원이다. 2022년을 기준으로 대전

광역시 지역내총생산액은 495,658.22억원이므로, 지역경제 활성화 효과 지수는 대안 기준 0.329%로 나타났다.

〈표 IX-9〉 지역경제 활성화 효과지수

(단위: 억원)

구분	대안
투입액 ¹⁾	310.48
지역내 부가가치 유발액	163
지역내총생산(GRDP) ¹⁾	495,658.22
지역경제 활성화 효과 지수(%) ²⁾	0.0329%

주: 1) 투입액 및 지역내총생산(GRDP)은 2022년 기준임

2) 지역경제 활성화 효과 지수는 위 투입액에 대한 사업 해당지역의 지역 내 부가가치 유발액을 사업 해당지역의 GRDP 추계액으로 나눈 지수임

자료: KOSIS 시도별 경제활동별 지역내총생산, https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1008, 검색일자: 2024. 6. 4. 참고하여 연구진 작성

기준 연도범위(2016~2022년)의 비수도권 예비타당성조사 사업 전체의 해당지역 지역경제 활성화 효과지수 평균값은 0.4748%이다. 다음으로 본 사업과 유사한 규모(1천억원 미만) 사업의 평균값은 0.0682%이고, 건축 외 부문 사업의 평균값은 0.1345%이다. 또한 본 사업과 유사한 규모이면서 건축 외 부문의 사업에 대한 지역경제 활성화 효과 지수 평균은 0.0644%로 나타났다.

따라서 본 사업의 지역경제 파급효과(생산유발효과, 부가가치유발효과)는 전체 사업, 유사 규모 사업, 유사 부분(건축 외 부문) 사업, 유사 규모·부문 사업의 평균값 대비 낮은 수준으로 나타났다.

〈표 IX-10〉 지역경제 파급효과 분석 결과 및 비교치

(단위: 억원, %, 건)

구분	본 사업		비교치 (2016~2022년 비수도권 예비타당성조사 평균)							
	대안		전체 사업 ²⁾		유사 규모 ³⁾		유사 부문 ⁴⁾		유사 규모·부문 ⁵⁾	
	전국	해당 지역	전국	해당 지역	전국	해당 지역	전국	해당 지역	전국	해당 지역
생산 유발효과	616	361	10,697	6,905	1,250	757	2,580	1,536	1,340	781
부가가치 유발효과	258	163	4,336	2,967	507	341	1,042	680	530	346
지역경제 활성화 효과지수	-	0.0329 ¹⁾	-	0.4748	-	0.0682	-	0.1345	-	0.0644
사업 수	-		89		34		18		12	

주: 1) 본 사업에 대한 지역경제 활성화 효과 지수는 투입액(대안 310.48억원)에 대한 사업 해당지역인 대전광역시 지역 내 부가가치 유발액을 사업 해당지역의 GRDP 추계액(495,658.22억원, 2022년 기준)으로 나눈 지수를 의미함

2) 제시된 기준치는 2016~2022년 예비타당성조사 사업 89건을 기준으로 작성됨

3) 유사 규모 비교치는 1천억원 미만의 사업의 평균값, 유사 부문 비교치는 건축 외 부문 사업의 평균값, 유사 규모·부문 비교치는 1천억원 미만인 건축 외 부문 사업의 평균값임

자료: 연구진 작성

X. 종합평가 및 정책제언

1. AHP 분석의 개요

타당성재조사의 마지막 단계는 경제성 분석과 정책성 분석, 지역균형발전 분석 결과를 종합하여 사업의 추진 여부에 대한 최종 판단을 도출하는 단계이다. 그러나 경제성 분석과 정책성 분석 및 지역균형발전 분석 결과를 종합하는 데에는 다음과 같은 한계가 있다.

첫째, 정량적 분석 결과와 정성적 분석 결과를 통합하는 데에 어려움이 따른다. 경제성 분석 결과는 B/C 비율, 순편익의 현재가치(NPV), 내부수익률(IRR) 등 정량적으로 도출되는 반면, 정책성 분석의 평가항목들은 계량화가 어려워 정성적인 형태로 평가 결과가 제시된다. 일례로 B/C 비율은 높게 산출되었으나 정책 일치성 등 내부여건과 관련하여 상위계획과 일치하지 않는 사업의 타당성을 어떻게 종합평가할 것인가는 판단하기 쉽지 않은 문제이다.

둘째, 정량적 분석과 관련하여 서로 상이한 척도(scale)를 갖는 평가항목을 통합하는 데에 어려움이 따른다. 예를 들면 어떤 공공투자사업의 B/C 비율이 1.0보다 작은 0.9이지만 2천명이라는 매력적인 고용창출 효과를 갖는 경우, 어떠한 기준으로 사업 시행 또는 미시행이라는 최종판단을 내려야 할 것인가의 문제가 발생한다.

셋째, 평가의 일관성과 사업의 특수성을 동시에 반영해야 하는 어려움이 따른다. 타당성재조사 대상이 되는 사업 가운데는 국가전략 차원에서 추진되는 사업이나, 국민의 권익보호 등의 목적을 가지고 있음에 따라 '경제성 분석 틀 안에서 계량화되지 않는 특수한 평가항목이 월등히 중요한 경우'가 발생하기 마련이다. 타당성재조사 체계의 정책성 분석에서는 이러한 사업 특수성을 평가의 틀 속에 반영할 수 있도록 하고 있다. 한편 사업특수성이 종합평가에서 차지하는 비중이 지나치게 클 경우 다른 사업과 평가의 일관성이 떨어질 위험성이 존재한다. 따라서 타당성재조사 체계가 일반적으로 적용될 수 있는 분석 틀로서의 가치를 유지하기 위해서는 해당 사업의 특수성이 사업의 시행 여부를 결정하는 데에 얼마만큼 중요한 영향을 미쳤는지를 객관적으로 보여줄 수 있어야 한다.

넷째, 종합평가에 참여하는 여러 평가자들의 의견을 종합하여 최종적인 결론을 도출하는

어려움이다. 한 사람의 평가자가 종합평가를 내릴 경우에는 그 판단의 타당성 여부만이 문제가 된다. 그러나 여러 사람의 의견이 종합되어야 할 경우에는, 어떻게 하여야 대표성을 가진 종합판단이 될 것인지, 특히 개별 평가자들이 해당 사업의 시행 여부에 대해 상반된 견해를 갖는 경우에는 어떻게 최종의사결정에 도달할 것인지 등의 문제가 발생한다.

이와 같은 어려움을 극복하기 위하여 다기준분석(multi-criteria analysis) 방법론의 하나인 분석적 계층화법(Analytic Hierarchy Process, AHP)을 적용하고 있다. AHP 기법은 의사결정의 목표 또는 평가기준이 다수이며, 개별 평가기준에 대해 서로 다른 선호도를 가진 대안들을 체계적으로 평가할 수 있도록 지원하는 의사결정 기법 중 하나이다. 1970년대 초 Thomas Saaty에 의해 개발된 이후 정성적, 다기준 의사결정에 널리 사용되어 왔다. AHP 기법은 의사결정에 고려되는 평가요소들을 동질적인 집합으로 군집화하고 다수의 수준(level)으로 계층화한 후, 각 수준별로 분석·종합함으로써 최종적인 의사결정에 이르는 과정을 지원한다.

일반적으로 AHP 기법은 다음과 같은 절차를 거쳐 수행된다.

- ① 평가대상사업의 개념화(conceptualizing)
- ② 평가기준 확정 및 계층구조 설정(structuring)
- ③ 평가기준 가중치 측정(weighting)
- ④ 대안 간 선호도 측정(scoring)
- ⑤ 종합점수 산정(synthesizing)
- ⑥ 환류과정(feedback)
- ⑦ 종합판단 및 정책제언 도출(concluding)

2. AHP를 활용한 종합판단

가. 평가 대안

AHP 분석의 주안점은 사업의 시행·미시행 여부의 판단에 있다. 그러므로 우선적으로 여러 분석대안 가운데 최적 대안을 선정한 다음, 최적 분석대안을 기준으로 AHP 구조의 최하위 계층에 사업 시행 대안과 사업 미시행 대안을 놓아 어떤 대안이 더 적절한가를 평가하여 사업의 시행 여부를 판단하는 접근 방법을 취하게 된다.

본 조사에서는 주무부처에서 제시한 사업계획을 대상으로 조사를 수행하였으며, 이에 대한 규모 적정성 검토 및 비용 추정 결과를 토대로 산정한 대안을 최적 대안으로 선정하여 AHP 분석을 수행하였다. 최적 대안에 대한 경제성 분석 결과를 요약하면 <표 X-1>과 같다.

〈표 X-1〉 한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성사업 타당성재조사
최적 대안 요약표

구분	최적 대안
사업 위치	대전광역시 동구 낭월동 일원
사업 규모	부지면적 102,002㎡, 연면적 3,913㎡(추모공간, 전시공간, 교육공간 등)
사업내용	한국전쟁 전후 민간인 희생자 유해의 영구안장시설 마련 추모공간 및 전시공간, 사무공간, 편의공간 등
총사업비	58,865백만원
경제성 분석	B/C=2.6

자료: 연구진 작성

나. AHP 평가자 구성

집단의사결정 지원수단으로서 AHP는 집단구성원들의 의견을 종합하여 최종적인 의사결정에 도달할 수 있도록 도와준다. 그러므로 최종결론은 의사결정 집단을 어떻게 구성하느냐에 따라 영향을 받는다.

「예비타당성조사 운용지침」 제11조(분과위원회)에 따르면 예비타당성조사 등의 종합평가를 위하여 위원회 산하에 ‘사회기반시설 분과위원회’, ‘사회·문화·산업 분과위원회’, ‘사회복지·소득이전 분과위원회’를 두고 각 분과위원회에서 종합평가를 실시하도록 하고 있다. 각 분과위원회 위원은 재정사업평가위원회의 민간위원 2명(분과위원장 포함), 해당 사업 연구책임자를 포함한 연구진 3명, 해당 사업과 관련된 분야 또는 경제·사회·환경·안전 등의 전문가로 7명 이내의 민간전문가(재정전문가 3명 포함)를 포함하여 총 12명 이내로 평가자들을 구성하는 것을 원칙으로 한다. 다만 종합평점 산정 시 평가 중 최고 및 최저점수를 부여한 평가자 2명씩을 제외한 8명 이내의 응답결과를 가지고 종합평점을 도출하도록 한다.

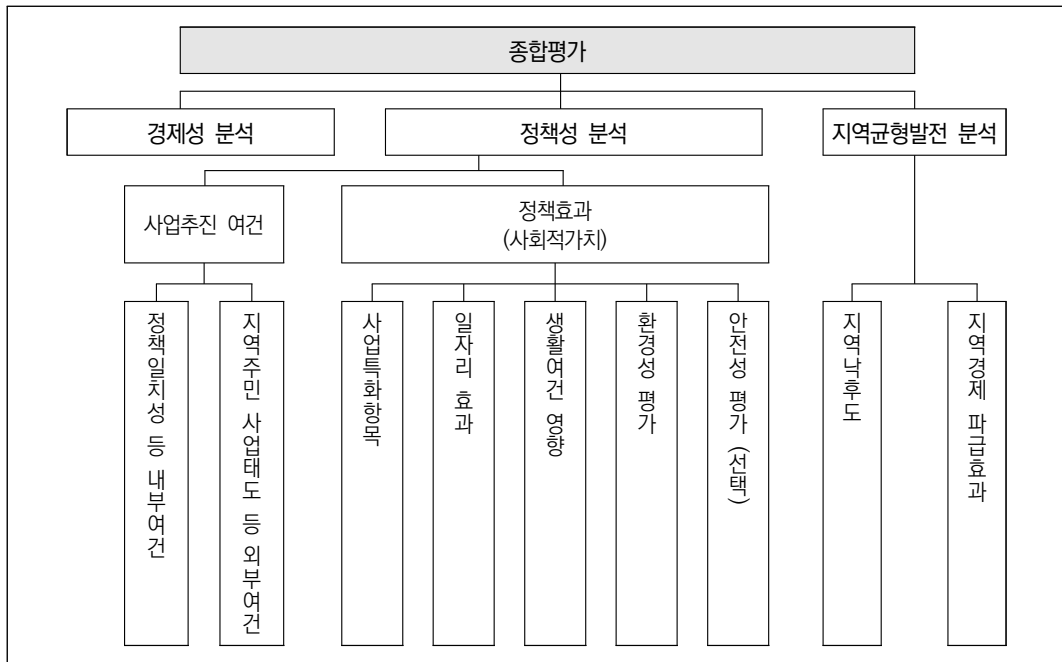
다. AHP 구조 및 평가항목

AHP 분석의 최종목표는 경제성 분석과 정책성 분석, 지역균형발전 분석 결과를 종합하여 사업의 시행 여부를 판단하는 것이다. 경제성 분석은 비용편익 분석 결과로 제시되는 B/C로 대표되며, 정책성 분석 및 지역균형발전 분석은 비용편익 분석에는 포함되지 않으나 공공 투자사업의 타당성을 평가하는 것에 대하여 중요하게 고려되어야 할 요인들을 포함한다.

정책성 분석과 지역균형발전 분석을 세분화하면, 정책성 분석의 하위 항목에는 사업추진 여건과 정책효과, 그리고 필요한 경우에 선택적으로 적용하는 별도평가항목이 있다. 이 중 사업추진 여건은 정책일치성 등 내부여건, 지역주민의 사업태도 등 외부여건 항목으로 구성되고, 정책효과는 일자리 효과, 생활여건 영향, 환경성 평가, 안전성 평가 및 사업특화항목으로 구성된다. 별도평가항목은 자원조달 위험성, 문화재 가치 등을 선택적으로 반영할 수 있으나, 본 조사에서는 사업 별도평가항목을 반영하지 않았다.

지역균형발전 분석의 하위 항목은 지역낙후도 분석과 균형발전 분석으로 구성되고, 이 중 균형발전 분석은 다시 지역낙후도 개선효과와 지역경제 파급효과 항목으로 구성된다. 위의 내용을 반영하여 본 사업의 AHP 구조를 [그림 X-1]과 같이 설정하였다.

[그림 X-1] 한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성사업 타당성재조사 AHP 계층 구조



자료: 연구진 작성

〈표 X-2〉 한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성사업 타당성재조사
AHP 평가항목 요약

평가 항목	평가 내용	평점 기준	비고
■ 경제성 분석	• 경제적 측면에서의 사업 타당성	분석 결과 도출된 B/C 비율, NPV, IRR 등	B/C 비율이 높을수록 '사업시행' 점수가 높음
■ 정책성 분석			
- 사업추진여건			
정책일치성 등 내부여건	• 상위계획 반영 여부, 정책 방향과의 일치성 등	연구 수행 과정에서 얻은 정보를 정성적으로 판단	반영이 구체적일수록, 일치성이 높을수록 '사업시행' 점수가 높고, 내부여건과 부합하지 않을 경우 '사업미시행' 점수가 높음
지역주민 사업태도 등 외부여건	• 지역주민, 이해당사자 등 해당 사업의 영향을 받는 대상의 사업에 대한 태도, 갈등 여부 등	연구 수행 과정에서 얻은 정보를 정성적으로 판단	외부여건의 부합성이 높을수록 '사업시행' 점수가 높고, 갈등이나 반대 의견이 많을수록 '사업미시행' 점수가 높음
- 정책효과			
사업특화항목	• 사업별 정책목적·특성에 맞게 사업 부처가 제시하는 사업 고유의 정책 효과	연구 수행 과정에서 얻은 정보를 정성적으로 판단	사업특화항목이 미치는 긍정적 영향이 클수록 '사업시행' 점수가 높고, 부정적 영향이 클수록 '사업미시행' 점수가 높음
일자리 효과	• 사업 기간 재정 투입으로 인한 고용 유발 효과, 운영 기간의 직접 고용 효과, 사업 완료 후 간접적 고용효과, 고용의 질 제고 효과, 취약계층에 대한 고용효과 등	연구 수행 과정에서 얻은 정보를 정성적으로 판단	일자리에 미치는 긍정적 영향이 클수록 '사업시행' 점수가 높고, 부정적 영향이 클수록 '사업미시행' 점수가 높음
생활여건 영향	• 사업 추진에 따른 접근성·쾌적성·정시성·안정성 영향, 공동체 복원 영향 등	연구 수행 과정에서 얻은 정보를 정성적으로 판단	생활여건에 미치는 긍정적 영향이 클수록 '사업시행' 점수가 높고, 부정적 영향이 클수록 '사업미시행' 점수가 높음
환경성 평가	• 사업 수행 시 환경문제가 발생할 가능성, 지역 환경·경관에 대한 영향, 시설개선에 따른 생태계·환경보전 기여도 등	연구 수행 과정에서 얻은 정보를 정성적으로 판단	환경에 미치는 긍정적 영향이 클수록 '사업시행' 점수가 높고, 부정적 영향이 클수록 '사업미시행' 점수가 높음
안전성 평가	• 재해·재난 예방 및 대응 가능성과 피해규모에 대한 효과, 사업 추진 중 또는 완료 후 안전사고 발생 관련 효과, 시스템 신설(개량)에 따른 정보보안 효과 등	연구 수행 과정에서 얻은 정보를 정성적으로 판단	안전성에 미치는 긍정적 영향이 클수록 '사업시행' 점수가 높고, 부정적 영향이 클수록 '사업미시행' 점수가 높음
■ 지역균형발전 분석			
- 지역낙후도	• 지역균형발전 측면에서 사업의 필요성	지역낙후도지수 및 순위	낙후 정도가 심할수록 '사업시행' 점수가 높음
- 지역경제파급효과	• 해당 사업의 시행으로 인한 지역경제 활성화 효과	$\frac{\text{지역내부가가치유발액}}{\text{GRDP(지역내총생산)}}$ 및 연구 수행 과정에서 얻은 정보를 정성적으로 판단	비율이 높을수록, 파급효과가 클수록 '사업시행' 점수가 높음

자료: 「예비타당성조사 운용지침」 등을 참고하여 재작성

라. AHP 분석 결과

평가항목의 가중치는 평가항목 간 쌍대비교 질문에 대한 응답 결과로 결정되며, 쌍대비교에 사용되는 척도는 Saaty가 제안한 9점 척도를 채택하여 응답하도록 하였다. 다만 최상위계층인 경제성 분석과 정책성 분석, 지역균형발전 분석의 가중치의 경우, 종합평점에 미치는 영향이 매우 크기 때문에 동기적 편향을 줄이기 위하여 사전가중치의 범위를 설정하여 적용하고 있으며, 「예비타당성조사 운용지침」 제50조(종합평가)에 따라 <표 X-3>, <표 X-4>와 같이 가중치 범위를 사전적으로 제한하여 상수합 측정도로 응답하게 하였다. 이 외에 하위 평가항목의 가중치의 경우 Saaty의 9점 척도를 이용, 쌍대비교를 통하여 두 요소 간 상대적 중요도의 측정 결과를 종합하여 요소들 간 상대적 가중치를 추정하였다.

<표 X-3> 가중치 산정범위

(단위: %)

경제성 분석	정책성 분석	지역균형발전 분석
30~45	25~40	30~40

자료: 「예비타당성조사 운용지침」을 참고하여 재작성

<표 X-4> 사업추진 여건, 정책효과 가중치 산정범위

(단위: %)

사업추진 여건	정책효과
30~40	60~70

자료: 「예비타당성조사 운용지침」을 참고하여 재작성

평점의 경우도 가중치와 마찬가지로 시행 및 미시행 대안에 대한 쌍대비교를 통해 결정된다. 다만 계량화되어 나온 결과인 경제성 분석과 지역낙후도의 경우에는 평가자의 응답결과와 상관없이 표준점수 전환식을 적용하여 일관된 결과치가 나오도록 하고 있다. AHP 응답결과 평가자들이 각 항목에 대하여 평가한 가중치는 <표 X-5>와 같다.

〈표 X-5〉 각 항목별 가중치 산정 결과

평가항목	평가자1	평가자2	평가자3	평가자4	평가자5	평가자6	평가자7	종합
경제성 분석	0.300	0.300	0.300	0.300	0.400	0.300	0.400	0.328
정책성 분석	0.300	0.400	0.400	0.400	0.300	0.400	0.300	0.356
사업추진 여건	0.120	0.160	0.160	0.160	0.120	0.160	0.105	0.140
정책일치성 등 내부여건	0.090	0.120	0.040	0.133	0.015	0.080	0.053	0.074
지역주민 사업태도 등 외부여건	0.030	0.040	0.120	0.027	0.105	0.080	0.053	0.066
정책효과	0.180	0.240	0.240	0.240	0.180	0.240	0.195	0.216
일자리 효과	0.076	0.088	0.104	0.016	0.036	0.103	0.064	0.066
사업특화항목	0.030	0.044	0.073	0.026	0.036	0.034	0.024	0.040
환경성 평가	0.030	0.042	0.012	0.077	0.036	0.034	0.042	0.039
생활여건 영향	0.013	0.042	0.021	0.077	0.036	0.034	0.042	0.037
안전성 평가	0.030	0.024	0.030	0.044	0.036	0.034	0.024	0.035
지역균형발전 분석	0.400	0.300	0.300	0.300	0.300	0.300	0.300	0.315
지역낙후도	0.320	0.240	0.240	0.240	0.240	0.240	0.240	0.252
균형발전효과	0.080	0.060	0.060	0.060	0.060	0.060	0.060	0.063
비일관성 비율	0.034	0.097	0.082	0.008	-	-	0.017	0.002

주: 종합 평점을 최소점으로 부여한 2명, 최대점으로 부여한 2명 평가자의 응답 결과는 제외하고 산출함
 자료: 연구진 작성

가중치 산정 결과를 종합한 결과, 경제성 분석:정책성 분석:지역균형발전 분석의 가중치는 일부 차이는 있으나 정책성 분석이 가장 중요하다고 판단하고 있는 것으로 나타났다. 정책성 분석의 제2계층의 가중치를 종합한 결과 평가자들은 사업추진 여건:정책효과의 가중치를 0.140:0.216로 판단하고 있는 것으로 나타났다. 사업추진 여건의 개별항목 가중치의 경우 내부여건과 외부여건이 각각 0.074, 0.066로 내부여건을 더 중요하게 판단하는 것으로 나타났다. 정책효과의 개별항목 가중치의 경우 일자리 효과, 사업특화항목, 환경성 평가, 생활여건 영향, 안전성 평가 순으로 중요도를 판단하고 있는 것으로 나타났다. 응답 일관성을 보여주는 비일관성 비율은 모든 평가자가 최대 허용치 0.15 이내로 나타나 응답 일관성 조건을 충족하였다.

본 사업의 사업 시행·미시행 평점을 살펴보면 〈표 X-6〉과 같다.

〈표 X-6〉 AHP 평가 결과

평가자	사업 시행	사업 미시행
평가자1	0.680	0.320
평가자2	0.698	0.302
평가자3	0.691	0.309
평가자4	0.685	0.315
평가자5	0.703	0.297
평가자6	0.717	0.283
평가자7	0.650	0.350
종합	0.687	0.313

주: 종합 평점을 최소점수로 부여한 2명, 최대점수로 부여한 2명 평가자의 응답 결과는 제외하고 산출함
 자료: 연구진 작성

각 평가자들의 AHP 평가점수를 종합한 결과, 사업 시행 평점이 0.687로 사업 미시행 점수인 0.313보다 높아 평가자들은 사업 시행을 보다 나은 대안으로 평가하고 있다. 평가자 모두 사업 시행 평점이 높은 것으로 나타났다. 이는 경제성 분석 결과 B/C가 2.6으로 경제적 타당성을 확보하였으며, 정책성 분석에서도 긍정적으로 평가되어 종합적으로 사업 시행이 더 타당하다고 판단된 결과로 해석된다.

AHP 기법의 마지막 단계는 환류과정(feedback)을 거친 후에 도출된 종합평점을 근거로 ‘사업 시행’ 대안과 ‘사업 미시행’ 대안 간에 최종적인 결정을 내리고, 정책담당자에게 제시할 정책제언을 도출하는 단계이다.

AHP 분석을 통하여 최종적으로 얻는 산출물은 ‘사업 시행’ 대안과 ‘사업 미시행’ 대안 각각에 대한 평가기준별 가중치와 각 기준에 대한 대안들의 평점을 곱해서 계산한 대안별 종합평점(weighted sum)이다. 기존 지침에서는 사업 시행 대안이 사업 미시행 대안보다 상대적으로 높은 종합평점(0.5 이상인 점수)을 얻으면 사업의 타당성이 있다는 결론을 도출하도록 하였다. 이와 같은 기계적인 결론 도출 방식은 예비타당성조사의 최종적인 결과가 사업을 지속적으로 추진하기 위한 예산을 배분할 것인지 또는 배분하지 않을 것인지 하는 양자택일적 의사결정(binary decision)에 활용하기 위한 기초자료의 성격이 있기 때문이다.

그러나 다음과 같은 AHP 분석 결과를 기초로 사업의 시행 여부를 판단할 때는 제약이 따른다. 첫째, 평가자 간 의견이 일치하지 않는 경우이다. 특히 평가자 간 4:4로 의견이 양

분되었을 때 AHP 종합평점 결과가 사업 시행 또는 사업 미시행 점수를 보이고 있다 하더라도 평가자 간 공감대가 형성되지 않은 상황에서 단정적으로 사업의 시행 여부를 결정하기 어려운 측면이 있다. 이 경우 사업의 시행 여부에 대하여 양자택일적 결론을 내리기보다는 평가자별 평가의견을 기술하고 평가자 간 차이 발생의 원인을 보고서에 기술하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

둘째, 종합평점 결과 사업 시행 대안과 사업 미시행 대안의 차이가 미세하여 의사결정의 강건성(robustness)이 확보되지 않은 경우이다. AHP 종합점수를 근거로 사업의 시행 여부를 결정할 때 흔히 제기되는 질문은 “AHP 종합점수 0.51과 0.49 차이가 사업의 타당성 여부에 대한 양자택일적 판단을 내릴 만큼 현저한 차이가 있는가?”라는 것이다. 이 질문에 대하여 자신 있게 답할 수 없음에도 불구하고 기존 지침에서 양자택일적 의사결정을 하도록 하였던 이유는 궁극적으로 예비타당성조사의 목적이 사업의 타당성이 있는가 또는 없는가를 판단하는 데 있기 때문이다.

본 조사에서는 이러한 점을 감안하여 최종 판단을 내리는 데에 신중한 접근을 하기 위하여 『예비타당성조사 수행을 위한 세부지침 일반부문(제7판)』(한국개발연구원, 2021. 5.)에 따라 다음과 같은 회색영역을 설정하였다.

$$0.5 - 0.017 < \text{AHP 종합평점} < 0.5 + 0.017,$$

$$\text{즉, } 0.483 < \text{AHP 종합평점} < 0.517$$

회색영역이란 만약 연구진 구성이 달라진다면 현재의 종합평점 결과가 뒤바뀔 수 있음을 나타내는 영역을 뜻한다. 이러한 영역에 속하였을 경우 연구진들은 AHP 분석을 통한 종합 결론을 내리는 것에 신중하게 접근할 필요가 있을 것이다.

다음으로 이 회색영역을 평가자 의견의 일치 정도에 따라 달리할 필요가 있다. 우리는 평가자들 간의 의견이 일치하고 있을 때는 평가자의 모집단의 평균도 표본평균과 크게 다르지 않을 것이라는 데 어느 정도 자신감을 가질 수 있다. 그러나 평가자 간의 의견이 엇갈리고 있을 때는 평가자 모집단의 평균이 종합평점과 다를 가능성을 배제하기 어려운 점이 있다. 따라서 평가자 간의 의견 일치도가 낮을수록 회색영역을 넓게 설정할 필요가 있다. 이러한 점을 종합하여 회색영역의 적용은 다음과 같은 원칙을 따르도록 한다.

첫째, 8명의 평가자 의견이 일치하는 경우 AHP 평점이 0.5보다 높은지 여부에 따라 평

가자의 의견을 종합하여 종합의견을 도출한다.

둘째, 7:1 또는 6:2, 5:3으로 갈린 경우, 84%의 신뢰구간을 적용하여 표본평균이 0.517보다 큰 경우에는 사업의 타당성이 있는 것으로 해석하고, AHP 점수가 0.483보다 작은 경우 사업의 타당성이 없는 것으로 해석한다. AHP 점수가 0.483보다 크거나 같고, 0.517보다 작은 경우에는 회색영역에 있는 것으로 해석한다.

셋째, 4:4로 갈리는 경우에는 95%의 신뢰구간을 적용하여 AHP 점수가 0.527보다 높은 경우에는 사업의 타당성이 있는 것으로 해석하고, AHP 점수가 0.473보다 작은 경우에는 타당성이 없는 것으로 해석한다. 그 사이에 있는 경우에는 회색영역에 있는 것으로 톤을 완화하고 결론에 신중을 기한다.

다만 '사업 시행:사업 미시행' 평가자 수가 7:1이나 6:2, 5:3임에도 불구하고 사업 시행 대안의 AHP 점수가 0.483보다 작거나, 역으로 그 비율이 1:7 또는 2:6, 3:5임에도 불구하고 사업 시행 대안의 AHP 점수가 0.517보다 큰 경우는 1~3명의 평가자 판단이 다른 5~7명의 평가자 판단을 압도하는 상황으로서 충분한 논의를 통하여 공감대가 형성된 의사결정으로 보기 어렵다. 따라서 이 경우에는 평가자가 집단역학 관리를 통하여 의사결정의 공감대를 형성하기 위한 환류과정(feedback)을 거치도록 한다. 환류과정을 거친 후에도 이와 같은 현상이 반복된다면 결론에 신중을 기한다.

결국 평가자 간 의견의 일치 정도와 종합평점이 회색영역 안과 밖에 있는지 여부에 따라서 결론이 달라질 것이다. 회색영역 밖에 위치한다면 해당 사업의 시행·미시행 여부에 대하여 보다 분명하게 종합결론을 내릴 수 있는 것이고, 그렇지 않다면 연구진들은 회색영역에 속함을 분명히 밝히고, 타당성 여부에 대하여 결론을 내릴 때 톤을 완화하거나 신중을 기하여야 할 것이며, 의견이 갈릴수록 더욱 신중해야 할 것이다.

본 조사의 경우, 최대·최소를 제외한 평가자 7명의 평가를 종합한 결과, 사업 시행 점수 0.687, 사업 미시행 점수 0.313이며, 평가자 모두 사업 시행을 더 나은 대안으로 평가한 것으로 나타났다. 따라서 평가자별 의견일치도와 AHP 평점에 따른 결론은 다음의 표와 같이 '타당성이 있음'에 해당하는 것으로 나타났다.

〈표 X-7〉 평가자별 의견일치도와 AHP 평점에 따른 결론

시행:미시행 ¹⁾ / 종합평점	AHP ²⁾ <0.483	0.483≤AHP<0.500	0.500≤AHP<0.517	0.517≤AHP
8:0	- ³⁾	-	타당성 있음	타당성 있음
7:1	Feedback	아주 신중	약간 신중	타당성 있음
6:2				
5:3				
4:4	0.473≤AHP 약간 신중	신중	신중	0.527≤AHP 타당성 있음
	AHP<0.473 타당성 없음			AHP<0.527 약간 신중
3:5	타당성 없음	약간 신중	아주 신중	Feedback
2:6				
1:7				
0:8	타당성 없음	타당성 없음	-	-

주: 1) '시행:미시행'은 사업시행 평가자 수와 사업미시행 평가자 수의 비율(8인 기준)을 나타냄

2) AHP는 사업시행 대안의 AHP 종합점수를 나타냄

3) '-'는 해당 사항 없음을 나타냄

자료: 한국개발연구원, 『예비타당성조사 수행을 위한 세부지침 일반부문』, 2021. 5.

마지막으로 본 사업의 종합평가를 수행한 분과위원들의 주요 의견은 다음과 같다. 분과 위원회의 주요 총평에 따르면 유족의 염원과 국가적·역사적 의의, 국민적 공감대, 관련 법 제도 마련 및 정부의 사업추진 의지 등을 고려할 때 본 사업 추진의 타당성이 인정된다. 다만 전시 및 교육 계획과 동구청을 통한 위탁 운영 계획 등 운영 단계의 계획에 대한 구체성이 매우 부족하여 이를 반드시 보완해야 한다는 의견이 다수 제시되었으며, 사업 특성 상 유가족 등 이해관계자의 의견 수렴에 보다 힘을 기울여야 한다는 의견도 다수 제시되었다. 또한 공원으로서는 주변 지역민의 유입에 대한 검토 및 대규모 행사 개최 시 혼잡에 대한 우려 등이 제기되었다. 각 분과위원들의 세부 의견은 [부록 3]에 수록하였다.

3. 종합결론 및 정책제언

가. 종합결론

한국전쟁 이후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성 사업은 한국전쟁 이후 전국 각지에서 희생된 민간인 희생자들을 추모하고 유해를 안장하는 위령시설을 신축하는 사업이다. 본 사업의 주무부처인 행정안전부는 진실·화해를 위한 과거사정리위원회 1기의 권고에 따라 희생자 유해의 영구안장시설을 마련하고 희생자의 명예회복과 유가족의 상처치유, 국민통합과 화해를 도모할 수 있는 전국단위 위령시설을 건립하고자 2011년 12월부터 본 사업을 추진해 왔다. 본 사업은 당초 총사업비가 예비타당성조사의 대상 규모에 미달하여 예비타당성조사를 실시하지 않았으나 중간설계 적정성 검토를 거치는 등 사업추진 과정에서 총사업비가 증가하였으며, 이에 따라 기획재정부는 「총사업비 관리지침」 제49조 제1항 제1호에 의거하여 2023년 2월 한국조세재정연구원에 본 사업의 타당성재조사를 의뢰하였다.

본 사업의 사업대상부지는 대전광역시 동구 낭월동 12-2번지 일대이며 요구안 기준 부지면적은 102,002㎡, 건축연면적은 3,944.68㎡이고 총사업비는 현행안에서 112.96억원 증가한 591.56억원(전액 국비)이다.

본 조사에서는 주무부처에서 제출한 관련 계획 및 근거자료 등을 토대로 경제성 분석과 정책성 분석을 중심으로 타당성재조사를 수행하였으며, AHP 평가를 이용한 종합평가를 실시하여 최종적으로 사업의 타당성 여부에 대한 종합결론을 도출하였다.

조사 내용을 살펴보면 우선 사업계획의 적정성 검토에서는 사업계획상 부지면적과 시설규모의 적정성을 검토하였다. 도시관리계획 등 관련 계획과 법규를 검토한 결과 사업부지면적은 적절하게 계획된 것으로 나타났으며, 시설규모의 경우 관련 법규와 유사사례를 통하여 검토한 결과 사무공간과 옥외시설이 다소 과도하게 계획된 것으로 판단되어 이를 적정수준으로 조정하여 요구안 대비 32.17㎡ 감소한 대안 면적 3,912.51㎡를 제시하였다.

비용 추정에서는 타당성재조사가 의뢰된 해의 전년도인 2022년 말을 기준연도로 하여 관련 지침 및 법규와 공공발주 유사사례 기준 단가에 근거하여 총사업비와 운영비를 추정하였다. 공사비와 보상비, 시설부대경비 등 총사업비를 추정한 결과, 대안 기준 사업계획안 591.56억원 대비 2.91억원이 감소한 588.65억원으로 추정되었다. 운영비의 경우 인건비, 경상운영비 및 시설유지관리비를 검토한 결과, 요구안 대비 4.96억원 증가한 연간 10.46억

원으로 추정되었다. 이외에도 현재 보관 중인 유골과 추후 발굴 예정 유골에 대한 화장 비용으로 2년간 6.29억원의 기타 운영비가 발생할 것으로 추정되었다. 한편 사업 미시행 시에는 현재 보관 중인 유해 및 유품을 기존과 같은 방식으로 보관하며 추후 발굴 예정인 유해 및 유품에 대한 추가 임대비용 또한 발생함을 기준으로 연간 6,400만원의 임대비용이 발생할 것으로 추정되었으며 이는 사업 시행 시의 편익에 가산하여 반영하였다.

수요 추정에서는 중력모형을 적용한 결과값을 본 시설의 수요로 제시하였다. 추계인구와 준거시설 평균 방문객 수를 바탕으로 방문비율을 산출하고 이를 본 시설에 적용하여 방문객 수를 추계하였다. 수요 추정을 위한 준거시설은 노근리평화공원과 거창사건추모공원을 활용하였다. 준거시설과의 규모 차이를 부지면적과 전시면적 기준으로 나누어 분석한 결과 본 시설의 연간 방문객은 준거시설 및 규모 차이 반영 방식에 따라 26만 8,699명에서 45만 8,655명 수준으로 추정되었다.

편익 추정의 경우 본 시설의 사용가치와 비사용가치를 모두 포함하기 위하여 조건부 가치추정법(CVM)을 적용하여 분석하였다. 전국 1천가구를 대상으로 분석을 실시한 결과, 본 시설에 대한 가구당 지불의사는 2022년 기준 5년간 연 1,622.5원으로 나타났으며 총편익의 현재가치는 1,586.23억원으로 나타났다.

이와 같은 비용, 편익 분석 결과를 토대로 경제성 분석을 수행한 결과 본 사업 시행의 B/C는 2.60으로 도출되었다.

정책성 분석은 사업추진 여건과 정책효과로 구분하여 평가하였으며 이 중 사업추진 여건은 내부여건과 외부여건으로 나누어 살펴보았다. 내부여건 중 상위 관련 계획 및 정책방향과의 일치성을 살펴본 결과, 본 사업의 추진은 법적 근거가 명확하고 중앙정부의 상위계획과 일치하며 지방자치단체의 정책방향과도 일치하는 등 사업을 일관성 있게 추진할 여건이 갖추어진 것으로 판단되었다. 다만 본 사업의 추진 경위를 살펴보면 구체적인 사유가 소명되지 않은 채 총사업비가 축소와 증가를 여러 차례 반복한 것으로 나타나 사업이 일관된 계획에 따라 일치된 정책방향성을 가지고 추진되지 못한 정황도 나타났다.

다음으로 내부여건 중 사업의 준비정도를 살펴본 결과, 운영 및 관리계획과 관련하여 부실한 준비정도를 보이는 것으로 나타났다. 특히 구체적인 전시가능 유품의 종류와 수량이 결정되지 않았으며 그 외 관련 도서, 사진, 유품, 영상의 수집 계획 또한 구체화되지 않아 전시계획의 구체성이 매우 부족하였으며, 관리계획의 경우 대전 동구에서 본 시설의 관리 운영을 위탁하여 수행할 계획이나 구체적인 중앙정부, 대전광역시, 대전 동구 사이의 역할

분담 및 관리운영 계획이 부재하였다. 특히 전시계획의 구체성 부족한 상황에서 기초자치 단체가 전국단위 시설의 운영을 전부 위탁하여 수행함에도 불구하고 관련 계획이 구체화되지 않은 사실은 사업 준비정도의 미비를 드러낸다. 또한 향후 추가발굴될 유해와 유품 또한 존재하여 사업 관련 불확실성이 추가되며 특히 유품을 수장할 수장 공간에 제약에 있어 사업비가 증가하는 요인으로 작용할 수 있다.

외부여건의 경우 사업 목적을 고려할 때 유족들의 의견 수렴을 철저히 하는 것이 중요하다. 사업 시행 주체는 사업 추진 과정에서 자문위원회를 두었으며 유족 설명회를 개최하는 등 유족들의 의견을 수렴하기 위하여 노력한 것으로 보이며, 그 결과 본 시설의 건립은 유족들의 지지를 받고 있는 것으로 검토되었다. 다만 유해의 DNA 검사가 진행되지 않은 채 유해를 화장하는 것에 대한 반대 의견 또한 존재하는 것으로 확인되었다. 다음으로 지역 주민의 의견을 검토한 결과, 본 사업의 추진 과정에서 지역 주민의 의견을 충분히 수렴하여 진행한 정황을 파악할 수 있었다.

정책효과와 경우 일자리 효과, 생활여건 영향, 환경성 평가, 안전성 평가 및 사업특화항목으로 나누어 검토하였다. 일자리 효과로 주무부처는 사업기간 고용효과 547명, 운영기간 고용효과 428명, 고용의 질 개선효과 '상'을 제시하였으나, 분석 결과 본 사업의 건설기간 고용유발인원은 312.6명, 운영기간 직접고용인원은 연간 10명씩 30년간 300명으로 추정되었으며, 고용의 질 개선 효과를 측정한 결과 평가 항목별 가중평균 표준화 점수는 0.537로 나타나 중상위권으로 나타났다. 생활여건 영향의 경우 주무부처는 본 시설의 국민 교육 및 화합의 장으로서의 역할과 지역 주민을 위한 휴식공간으로서의 역할 등을 제시하였으나 이러한 효과는 경제성 분석에 기반영되었으므로 정책성 분석에는 반영하지 않았다. 다만 사업부지가 계곡을 지나는 2차선 도로에 접하고 있어 합동위령제 등 방문객이 집중되는 대형 행사가 있을 경우 교통 혼잡을 발생시킬 수 있다는 점이 검토되었다. 환경성 평가 및 안전성 평가 검토 결과 주무부처는 기존에 본 사업의 시행과 관련한 환경성 검토 및 재해 영향평가를 실시하였으며 그에 따른 사업계획에 특별히 우려되는 지점은 발견되지 않았다. 사업특화항목의 경우 주무부처에서 제시한 '대한민국이 인권을 존중하고 전쟁의 상처를 성공적으로 극복한 국가' 항목 외의 항목 일체는 중복성으로 인하여 사업특화항목으로 반영하지 않았으며, 해당 항목도 효과의 크기를 정량적·정성적으로 제시되지 않아 판단할 수 없다.

이상의 경제성 분석, 정책성 분석 결과에 대하여 재정사업평가위원회 산하 분과위원회에

서 AHP 평가를 이용한 종합평가를 실시한 결과, 사업 시행 점수가 0.687로 도출되어 평가자들은 사업 시행이 미시행보다 더 타당한 것으로 평가하였다.

〈표 X-8〉 한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성사업 타당성재조사 총괄요약표

(단위: 백만원)

구분		요구안 ¹⁾	타당성재조사 ²⁾
사업위치		대전광역시 동구 낭월동 일원	
사업 규모	부지면적	102,002㎡	102,002㎡
	연면적	3,945㎡	3,913㎡
총 사 업 비 ³⁾	공사비	31,933	31,793
	용지보상비	23,653	23,615
	시설부대경비	3,570	3,457
	예비비 ⁴⁾	-	-
	합계	59,156	58,865
사업기간		2018~2025년(8년)	
사업주체/재원조달		행정안전부(대전광역시 동구청)/국고 100%	
B/C		-	2.60
AHP		-	0.687

주: 1) 요구안의 산출가격 기준시점은 2022년 2월임

2) 타당성재조사의 산출가격 기준시점은 2022년 12월임

3) 총사업비는 부가가치세를 포함 금액임

4) 예비비는 본 사업의 추진단계를 고려하여 예비비를 적용하지 않음

자료: 연구진 작성

나. 정책제언

종합평가 결과 본 사업 추진의 타당성이 인정된바, 본 절에서는 경제성, 정책성 분석 및 종합평가 과정에서의 논의를 바탕으로 향후 사업 추진 과정에서 도움이 될 수 있는 사항을 제시하고자 한다.

많은 분과위원들이 지적하였듯이 본 사업의 추진과 관련하여 가장 우려되는 부분은 관리 및 운영 단계와 관련한 계획의 부족이다. 분석 결과, 공원조성과 건축물 건립에 대한 계획은 상당 부분 구체화되었으나 시설 건립 이후 시설을 활용하고 이를 관리하는 방법에 대한 계획의 구체성은 매우 부족한 것으로 나타났다.

특히 전시물 확보에 대한 계획 수립이 가장 시급한 것으로 판단된다. 현재 수장고 건립 계획은 존재하되 수장고에 수장할 유물의 규모는 전혀 가늠이 되지 않기 때문이다. 이미 발굴된 유품 11,860점과 추후 발굴 예정 유품의 규모를 고려할 때 이 중에서 얼마나 전시하고 보관하는지에 따라 수장에 필요한 면적이 크게 변할 수 있다. 또한 추가로 확보할 계획인 도서 및 사진 자료의 경우에도 어느 정도 규모로 확보할지 계획이 전혀 수립되지 않아, 수장과 관련한 사업비의 불확실성이 큰 상황이다. 건축물 공사가 시작되기 전 대략적인 보관 물품의 규모를 가늠할 수 있도록 관련 계획을 구체화시킬 필요가 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 본 시설의 관리운영은 대전 동구청에서 전부 위탁하여 담당할 계획이다. 다만 관련한 인력과 예산 확보 등 구체적인 관리운영 계획은 전혀 수립되지 않았으며 주무부처인 행정안전부와 대전광역시, 대전 동구청 간에 체결한 업무협약서에 따르면 사후 관리 방안을 추후 삼자 간 협의를 통하여 결정한다고만 제시되어 있다. 주무부처는 본 사업의 주된 기능으로 전국 각지에서 발생한 민간인 희생 사건과 관련한 유해 안장 및 추모를 단일한 시설에서 합동으로 진행한다는 지점을 강조해 왔다. 따라서 본 사업이 성공적으로 이루어지기 위해서는 본 시설이 대전 동구 지역주민을 위한 시설, 혹은 낭월동에서 발생한 골령골 학살과 관련한 시설로만 인식되고 관리되지 않아야 한다. 전국단위 위령시설에 대한 관리가 기초자치단체 수준에서 충실히 이루어질 수 있는지에 대한 불확실성과 우려가 존재하므로, 주무부처는 사업 준비 단계에서부터 관리운영 계획을 충실하게 수립하여 사업을 성공적으로 추진할 수 있도록 해야 한다.

또한 본 사업 부지가 좁은 2차선 도로에 접한 계곡으로 계획되어 있어, 교통혼잡 및 시설이용 동선과 관련한 우려가 존재한다. 대규모 행사 개최 시 주차장이 포화되어 인근 도로에 교통 혼잡을 발생시킬 수 있으며, 주차장과 시설 사이에 도로가 있어 도보 이동과 관련한 안전에 대한 우려도 존재한다. 지역주민의 공원 활용도, 구체적인 이용객의 동선 및 대규모 행사 진행 시 수요 등을 종합적으로 고려하여 본 시설의 이용이 연중 원활하게 이루어질 수 있도록 관련 계획을 구체화할 필요가 있다.

마지막으로 유족 의견 수렴과 관련하여 보다 노력을 기울일 필요가 있다. 물론 기존에도 유족의 의견을 반영하여 사업을 진행하기 위하여 주무부처는 노력한 것으로 파악된다. 하지만 본 사업의 성패와 관련하여 가장 중요한 것이 유족의 해원인 만큼 어느 사업보다도 관련단체 및 관련인들의 의견 수렴이 충분히 이루어졌는지 거듭 돌아볼 필요가 있다. 이와 관련하여 여전히 본 사업의 진행 방식에 대한 유족들의 비판이 존재하는 것으로 파악되었

으므로 이와 같은 유족들의 우려를 해소하고 건립 및 운영 단계에서 유족들이 요구하는 바를 반영하여 사업을 진행할 수 있도록 최선의 노력을 기울일 필요가 있다. 사업 진행 과정에서 유족들의 의견 중 어쩔 수 없이 반영하기 어려운 부분은 존재할 수는 있으나, 이와 관련하여 유족들에게 설명하고 이해를 구하기 위한 노력을 충분히 투입하지 않았다면 이는 반드시 개선할 필요가 있다.

이상의 제언 사항을 신중히 검토하여 한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성 사업이 성공적으로 수행될 수 있기를 바란다.

참고문헌

- 기획재정부, 「총사업비 관리지침」, 2023. 9.
_____, 「2024년도 예산안 편성 및 기금운영계획안 작성 세부지침」, 2023. 5.
_____, 「2019년도 예산안 편성 및 기금운영계획안 작성 세부지침」, 2019. 5.
행정안전부, 「한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성 총사업비 조정요구서」, 2023. 1.
조달청, 「총사업비 중간설계 적정성 검토서」, 2022. 11.
한국개발연구원, 「예비타당성조사를 위한 CVM 분석지침 개선 연구」, 2012.
_____, 「전국단위 위령시설 건립공사 사업계획 적정성 재검토 보고서」, 2019.
_____, 「예비타당성조사 수행을 위한 세부지침 문화·관광부문 연구」, 2021.
_____, 「타당성재조사 수행을 위한 세부지침 연구」, 2021. 5.
_____, 「예비타당성조사 수행을 위한 세부지침 일반부문 연구」, 2021. 5.
국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr/>
조달청 나라장터, <https://www.g2b.go.kr/>
조달청 공사비정보광장, <http://pcae.g2b.go.kr/>
통계청 KOSIS 국가통계포털, <https://kosis.kr/>
- Haab, T. C. and K. E. McConnell, *Valuing Environmental and Natural Resources: The Econometrics of Non-Market Valuation*, Edward Elgar Publishing, 2002.
- Hanemann, W.M., “Welfare Evaluations in Contingent Valuation Experiments with Discrete Responses,” *American Journal of Agricultural Economics*, 66(3), 1984, pp. 332~341.
- Huber, J. and K. Zwerina, “The Importance of Utility Balance in Efficient Choice Designs,” *Journal of Marketing Research*, 33 (August), 1996, pp. 307~317.
- Kriström, B., “Spike Models in Contingent Valuation,” *American Journal of Agricultural Economics*, 79(30), 1997, pp. 1013~1023.

부록 1 조사의뢰 공문

다시, 대한민국! 새로운 국민의나라



기획재정부

기획재정부

수신 수신자 참조
(경유)

제목 타당성재조사 시행 요청(한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성)

1. 기획재정부 총사업비관리과-252(2023.2.9.)호 관련입니다.
2. 행정안전부 소관 '한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성'은 총사업비관리지침 제49조제1항제1호의 요건에 해당되어 타당성재조사를 요청하오니, 수행 후 그 결과를 통보하여 주시기 바랍니다.

- 붙임 1. 타당성재조사 시행 요청(한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성) 1부.
2. 총사업비 조정요구서(한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성) 1부. 끝.

기획재정부장관



수신자 한국조세재정연구원장, 총사업비관리과장

사무관 장유석 타당성심사과 전결 2023.2.10.
장 유형선

협조자

시행 타당성심사과-129 (2023. 2. 10.) 접수

우 30109 세종특별자치시 갈매로 477, 4동 기획재정부 (어진동) / <http://www.moef.go.kr>

전화번호 044-215-5416 팩스번호 044-215-8119 / istist3@korea.kr / 비공개(5)

다시, 대한민국! 새로운 국민의나라

부록 2 부처 자료 제출 공문

1. 1차 질의 및 자료 요청 공문



한국조세재정연구원

수 신 행정안전부장관(송무관리과장)
(경유)

제 목 한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성 타당성재
조사 관련 자료 협조 요청 (1차)

1. 귀 기관의 무궁한 발전을 기원합니다.
2. 한국조세재정연구원은 조세·공공지출·공공기관 운영정책을 조사·연구·분석함으로써 국가의 정책수립을 지원하고 국민경제의 발전에 이바지하기 위해 설립된 정부출연 연구기관입니다.
3. 우리 연구원은 기획재정부의 의뢰를 받아 '한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성' 타당성재조사를 실시하고 있습니다.
4. 본 조사의 원활한 진행에 필요한 자료 제출을 붙임과 같이 요청드립니다.
가. 기 한 : 조사일정 상 2023. 3. 27.(월) 까지
나. 자료 요청 : 붙임 참고

붙임 : 1. 1차 질의 및 자료요청 1부. 끝.

한국조세재정연구원장



연구원	03/13	부연구위원	03/14	센터장	03/14
	이세미		박정훈	직무대리	송경호

협조자

시행 정부투자분석센터-551 (2023.3.14.) 접수
우 30147 세종특별자치시 시청대로 336 (반곡동, 한국조세 / 재정연구원) <https://www.kipf.re.kr>
전화 044-414-2483 / 전송 / smlee7@kipf.re.kr / 비공개 (5)

2. 1차 질의답변 제출 공문



행정안전부

행정안전부

수신 한국조세재정연구원장
(경유)

제목 한국전쟁 전후 민간인희생자 전국단위 위령시설 조성 타당성재조사 관련자료 제출(1차)

1. 귀 기관의 무궁한 발전을 기원합니다.
2. 정부투자분석센터-551(2023.3.14.)호와 관련하여 한국전쟁 전후 민간인희생자 전국단위 위령시설 조성 타당성 재조사 관련자료를 붙임과 같이 제출합니다.

붙임 : 1차 질의 및 자료요청 1부(별송). 끝.

행정안전부장관



지방시실주사 안광진

행정사무관 연가

이행.송무관리 진결 2023.3.30.
과장 김정아

협조자

시행 이행.송무관리과-506 (2023. 3. 30.)

접수

우 30116 세종특별자치시 가림로 143 KT앤G 세종타워B 7층 / <http://www.mois.go.kr>

전화번호 044-205-6583 팩스번호 044-204-8987 / akj98@korea.kr / 비공개(5)

3. 2차 질의답변 제출 공문



행정안전부

행정안전부

수신 한국조세재정연구원장
(경유)

제목 한국전쟁 전후 민간인희생자 전국단위 위령시설 조성 타당성재조사 관련자료 제출(2차)

1. 귀 기관의 무궁한 발전을 기원합니다.
2. 정부투자분석센터-769(2023.4.5.)호 관련, 한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성 타당성 재조사 관련자료(2차)를 붙임과 같이 제출합니다.

붙임 : 2차 질의 및 자료요청 1부. 끝.

행정안전부장관



지방시설주사 인광진 행정사무관 김신영 이행.송무관리 전결 2023.4.12.
과장 김정아

협조자

시행 이행.송무관리과-615 (2023. 4. 12.) 접수

우 30116 세종특별자치시 가름로 143 KT앤G 세종타워B 7층 / <http://www.mois.go.kr>

전화번호 044-205-6583 팩스번호 044-204-8987 / akj98@korea.kr / 비공개(5)

4. 3차 질의답변 제출 공문



행정안전부

행정안전부

수신 한국조세재정연구원장
(경유)

제목 한국전쟁 전후 민간인희생자 전국단위 위령시설 조성 타당성재조사 관련자료 제출(3차)

1. 귀 기관의 무궁한 발전을 기원합니다.
2. 정부투자분석센터-981(2023.5.8.)호 관련, 한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성 타당성 재조사 관련자료(3차)를 붙임과 같이 제출합니다.

붙임 : 3차 질의 및 자료요청(별송) 1부. 끝.

행정안전부장관



지방시설주사 안광진 행정사무관 연가 이행.송무관리 전결 2023.5.17.
과장 김정아

협조자

시행 이행.송무관리과-852 (2023. 5. 17.) 접수

우 30116 세종특별자치시 가로로 143 KT엔G 세종타워B 7층 / <http://www.mois.go.kr>

전화번호 044-205-6583 팩스번호 044-204-8987 / akj98@korea.kr / 비공개(5)

5. 4차 질의답변 제출 공문



행정안전부

행정안전부

수신 한국조세재정연구원장
(경유)

제목 한국전쟁 전후 민간인희생자 전국단위 위령시설 조성 타당성재조사 관련자료 제출(4차)

1. 귀 기관의 무궁한 발전을 기원합니다.
2. 정부투자분석센터-1489(2023. 7. 17.) 호, 이행송물관리과-1485(2023. 8. 9.) 호와 관련하여 한국전쟁 전후 민간인희생자 전국단위 위령시설 조성 타당성 재조사 관련자료(공사비 관련 포함)를 붙임과 같이 제출합니다.

붙임 : 4차 질의 및 자료요청 1부(별송). 끝.

행정안전부장관



지방시실주사 안광진 행정사무관 박병철 이행.송물관리 전결 2023. 9. 18.
과장 김정아

협조자

시행 이행.송물관리과-1706 (2023. 9. 18.) 접수

우 30116 세종특별자치시 가름로 143, KT앤G 세종타워B 7층 / <http://www.mois.go.kr>

전화번호 044-205-6583 팩스번호 044-204-8987 / akj98@korea.kr / 비공개(5)

6. 5차 질의답변 제출 공문



행정안전부

행 정 안 전 부



수신 한국조세재정연구원장

(경유)

제목 한국전쟁 전후 민간인희생자 전국단위위령시설 조성 타당성 재조사 관련자료 제출(5차)

1. 귀 기간의 무궁한 발전을 기원합니다.

2. 정부투자분석센터-2171(2023.11.30.)호와 관련하여 한국전쟁 전후 민간인희생자 전국단위위령시설 조성 타당성 재조사 관련자료(5차)를 불임과 같이 제출합니다.

불임 5차 질의 및 자료요청 1부. 끝.

행정안전부장관



지방시실주사

안광진

행정사무관

박병철

이행. 송무관리 전결 2023. 12. 29.

과장

김정아

협조자

시행 이행. 송무관리과-2399

(2023. 12. 29.)

접수

우 30116

세종특별자치시 가름로 143, KT엔G 세종타워B 7층

/ <http://www.mois.go.kr>

전화번호 044-205-6583

팩스번호 044-204-8987

/ akj98@korea.kr

/ 비공개(5)

7. 6차 질의답변 제출 공문



행정안전부

행 정 안 전 부



수신 한국조세재정연구원장

(경유)

제목 한국전쟁 전후 민간인희생자 전국단위위령시설 조성 타당성 재조사 관련자료 제출(6차)

1. 귀 기간의 무궁한 발전을 기원합니다.

2. 정부투자분석센터-2804(2023.12.18.)호와 관련하여 한국전쟁 전후 민간인희생자 전국 단위위령시설 조성 타당성 재조사 관련자료(6차)를 붙임과 같이 제출합니다.

붙임 6차 질의 및 자료요청 1부. 끝.

행정안전부장관인



지방시실주사

안광진

행정사무관

박병철

이행.송물관리 전결 2023. 12. 29.

과장 김정아

협조자

시행 이행.송물관리과-2400

(2023. 12. 29.)

접수

우 30116

세종특별자치시 가로로 143, KT엔G 세종타워B 7층

/ <http://www.mois.go.kr>

전화번호 044-205-6583

팩스번호 044-204-8967

/ akj98@korea.kr

/ 비공개(5)

8. 7차 질의답변 제출 공문



행정안전부

행 정 안 전 부



수신 한국조세재정연구원장

(경유)

제목 한국전쟁 전후 민간희생자 전국단위 위령시설 조성 타당성재조사 관련자료 제출(7차)

1. 귀 기관의 무궁한 발전을 기원합니다.

2. 정부투자분석센터-328(2024.2.7.)와 관련하여 한국전쟁 전후 민간희생자 전국단위 위령시설 조성 타당성재조사 관련자료(7차)를 붙임과 같이 제출합니다.

붙임 7차 질의 및 자료요청 답변자료 1부. 끝.

행정안전부장관



주무관

안정현

행정사무관

주상훈

노근리거창사 전결 2024. 2. 19.

건등처리과장 이현경

협조자

시행 노근리거창사건등처리과-221 (2024. 2. 19.)

접수

우 30116 세종특별자치시 가로로 143 KT&G세종타워B 행정안전부 별관 905호 / <http://www.mois.go.kr>

전화번호 044-205-6592 팩스번호 044-204-8991 / ajh1978@mail.go.kr / 비공개(5)

9. 8차 질의답변 제출 공문



행정안전부

『일상 속 살아있는 보훈, 모두의 보훈』

행 정 안 전 부

수신 한국조세재정연구원장

(경유)

제목 한국전쟁 전후 민간희생자 전국단위 위령시설 조성 타당성재조사 추가 요청
자료 제출(8차)

1. 귀 기관의 무궁한 발전을 기원합니다.
2. 한국조세재정연구원 정부투자분석센터-1354(2024.6.24.)와 관련, 한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성 타당성재조사 추가 요청 자료(8차)를 붙임과 같이 제출합니다.

붙임 8차 자료요청 답변자료(지역낙후도 개선효과) 1부. 끝.

행정안전부장관



주무관 안장현 행정사무관 주상훈 노근리거창사 전결 2024. 6. 26.
건설처리과장 이현경

협조자

시행 노근리거창사건등처리과-738 (2024. 6. 26.) 접수

우 30116 세종특별자치시 기림로 143 KT&G세종타워B 행정안전부 별관 905호 / <http://www.mois.go.kr>

전화번호 044-205-6592 팩스번호 044-204-8991 / ajh1978@mail.go.kr / 비공개(5)

6월은 호국보훈의 달입니다.

10. 9차 질의답변 제출 공문



행정안전부

행 정 안 전 부

수신 한국조세재정연구원장
(경유)

제목 한국전쟁 전후 민간희생자 전국단위 위령시설 조성 타당성재조사 관련 자료 제출(9차)

1. 귀 기관의 무궁한 발전을 기원합니다.
2. 한국조세재정연구원 정부투자분석센터-1611(2024.7.18.)호와 관련, 한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성 타당성재조사 관련 답변자료(9차)를 불임과 같이 제출합니다.

불임 9차 질의 및 자료요청 답변자료 1부. 끝.

행정안전부장관인



주무관	안장현	행정사무관	주상훈	노근리거창사 전결 2024. 7. 19. 건등처리과장 최영호
협조자				
시행	노근리거창사건등처리과-884 (2024. 7. 19.)			접수
우	30116 세종특별자치시 가림로 143 KT&G세종타워B 행정안전부 별관 905호 / http://www.mois.go.kr			
전화번호	044-205-6592	팩스번호	044-204-8991	/ ajh1978@mail.go.kr / 비공개(5)

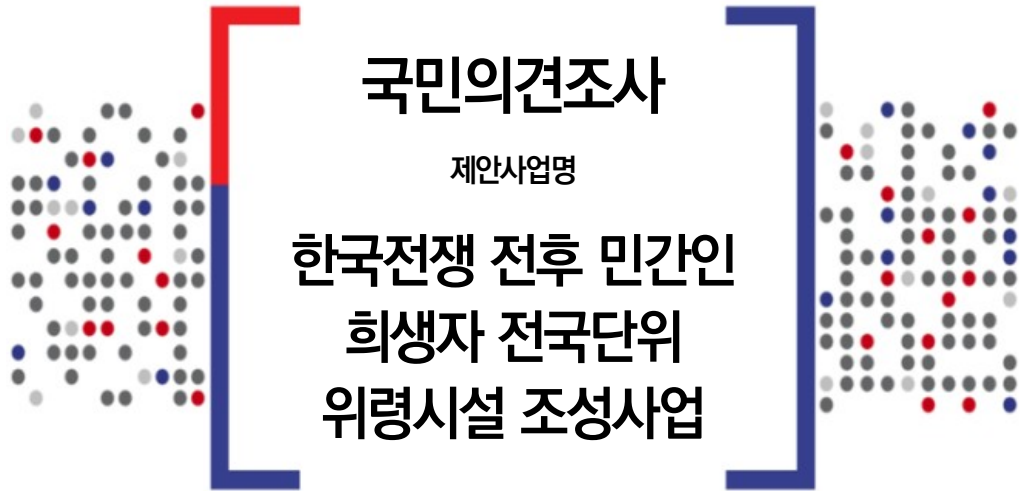
부록 3 분과위원회 총평

한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성사업 타당성재조사의 종합평가를 위하여 구성된 '분과위원회'의 분과위원들이 작성한 종합평가서 내용은 아래와 같음

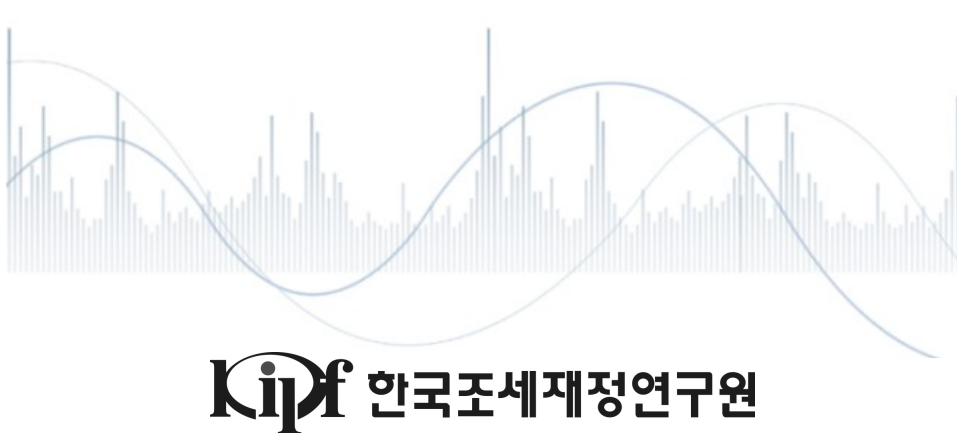
구분	내용
평가자 1	<ul style="list-style-type: none"> • 동 사업은 한국전쟁 전후 민간인 희생자 유해의 영구 안장시설을 마련하는 것으로 현재 임시로 안장되어 있는 세종 임시안치시설이 포함되어 있고, 희생자 가족의 염원이 매우 강렬하여 사업 추진의 타당성은 인정된다고 판단됨. • 다만 주무부처 등에서의 사업 준비가 매우 미흡하고 전시 및 교육 공간에 대한 구체적 계획이 미흡하여, 사업 추진시 이에 대한 철저한 준비와 구체적 콘텐츠가 요구된다고 하겠음
평가자 2	<ul style="list-style-type: none"> • 추모 공원 등 조성 시 필수적인 것이라 생각되는 전시계획, 교육 내용 등이 아직 수립되지 않았다고 판단되며, 운영 내용에 대한 대상을 먼저 마련한 이후에 본격적인 시설을 건설하는 것이 바람직 할 것으로 보임
평가자 3	<ul style="list-style-type: none"> • 상위 관련 계획 및 정책방향, 법적 근거 등 사업 추진에 대한 필요성과 여건에는 충분한 타당성이 있다고 판단됩니다. 다만 전시 계획에 대한 구체적 계획과 이를 위한 유적 등 이해 당사자와의 충분한 논의와 의견수렴이 필요해 보입니다.
평가자 4	<ul style="list-style-type: none"> • 국가의 정책적 결정과 제도화, 국민적 공감대가 형성된 사업으로 사업관리 및 운영 효율 등이 중요한 사업으로 적절하게 사업이 추진됨 • 다만, 사업 대지의 특성으로 환경 및 안전의 고려가 면밀하게 관리될 필요가 있음. 주변 지역민의 공원 유입에 대한 충분한 검토가 필요함. 사업비 중 공원 조성비는 변동성이 커 공사범위 및 운영성의 검토가 필요함
평가자 5	<ul style="list-style-type: none"> • 동사업 추진 배경과 진행경과에 이견은 없음. 다만 향후 추모 공간 조성에 따른 관리운영계획에 매우 미흡하며, 전시 공간에 대한 계획과 전문인력 활용계획 등이 전무함 • 대전동구청과의 협의를 통해 위령공원 조성과 별도로 관리운영계획도 함께 포함하여, 본 공원이 민간인 희생자 유족들만의 공간을 넘어 국민이 함께 공감하고 이용할 수 있다는 여가 공간으로 활용될 수 있도록 행안부의 구체적 계획이 보완되어야 함
평가자 6	<ul style="list-style-type: none"> • 희생자와 유족을 위로하고 국가의 위상을 높일 수 있는 사업으로서의 추진이 타당하다고 판단됨
평가자 7	<ul style="list-style-type: none"> • “진실 화해를 위한 과거사 정리 기본법”에 근거하여 추진되는 사업으로서, “진화위” 권고사항 후속조치 재정사업인 바, 그 필요성이 인정됨 • 다만 1) 운영비 절감 및 위탁과 관련 대전 동구 등 관련 지자체의 정책 호응, 2) 유가족 등 이해관계자 의견 수렴을 통한 갈등 예방, 3) 추모객 등 시설 이용객의 안정적 운영 관리 관련 세심한 추진 계획이 요망됨(지자체와 행정적 재정적 역할 분담 등)
평가자 8	<ul style="list-style-type: none"> • 전국 단위의 민간인 희생자 위령시설이라는 점에서 의의가 큰 사업으로 판단됨. 오랜 시간동안 논의되고 준비된 사업인 만큼 반드시 시행될 필요가 있음. 다만 추모홀 운영 및 전시실은 구체적으로 어떻게 운영할 것인지에 대한 보다 구체적인 계획과 준비가 필요할 것으로 보임
평가자 9	<ul style="list-style-type: none"> • 유족의 해원이 가장 중요한 사업으로, 이후 사업 진행 과정에서도 유족들의 의견이 철저히 반영될 수 있도록 노력할 필요가 있습니다. 대형 행사 진행 시 교통 혼잡 등 어려움이 발생하지 않도록 시설 조성에 주의할 필요가 있습니다.
평가자 10	<ul style="list-style-type: none"> • 4·3 공원, 거창양민학살기념공원 등 개별 사건에 대한 위령시설 건립이 먼저 진행된 상황에서, 그동안 묻혀있었던 전쟁 전후 민간인 희생자를 위한 위령시설의 건립은 시의적절한 사업으로 판단됨. • 사업시설 건립 후 운영, 추가 발굴 유해와 유품 등에 대한 철저한 관리 등의 부문에 대한 면밀한 계획을 점검하고 진행할 필요가 있음
평가자 11	<ul style="list-style-type: none"> • 민간 희생자에 대한 추모 공간 마련은 역사적인 의미가 있을 것으로 판단됨. 다만 향후 운영과정에서의 계획이 미흡하므로 이에 대한 구체적인 운영방안 수립이 요구됨

부록 4 설문

1. CVM 설문조사를 위한 보기카드



설명 및 보기카드



1. 한국전쟁 전후 민간인 희생자 위령시설의 정의, 기능 및 현황

■ 한국전쟁 전후 민간인 희생자 위령시설의 정의





- 한국전쟁 전후로 국내에서 국가 공권력에 의해 민간인 희생자가 발생하였던 사건에 대하여 희생자의 넋을 기리고 한국 현대사의 비극적인 사건에 대한 진실규명과 희생자 및 유가족의 명예 회복, 국민적인 화해와 상생 및 통합, 현재와 후세대에 대한 교훈과 교육 등의 목적을 두고 조성하여 운영하는 시설을 의미함
 - 『진실·화해를 위한 과거사정리 기본법』의 제정(2005년)을 계기로 한국전쟁 전후에 민간인 희생자가 발생한 일련의 사건에 대한 희생자의 유해발굴 등의 작업이 지속적으로 이루어졌음

■ 한국전쟁 전후 민간인 희생자 위령시설의 기능

- 유해 안치 및 유품 전시를 통한 역사적 사건의 희생자에 대한 기억과 추모
- 위령사업 및 추모행사의 정기적 개최를 통한 희생자와 유가족의 명예 회복
- 교육프로그램 등의 운영을 통한 미래 세대에 교훈 제시
- 문화행사, 공원시설 및 숲 체험 등 지역 친화적 공간으로 활용

■ 한국전쟁 전후 민간인 희생자 위령시설의 현황

- 현재 민간인 희생자가 발생한 전체 사건 중 4건의 개별 사건에 대한 위령시설만 존재함

<p>■ 제주4·3평화공원</p> <ul style="list-style-type: none"> - 위치: 제주특별자치도 제주시 명림로 430(면적: 395,380㎡) - 개관일: 2008년 3월 28일 - 제주 4·3 희생자를 위한 위령시설로 영내에 위령제단, 위패 봉안실(희생자 중 14,616명 위패를 모심), 위령광장, 봉안관, 각명비원, 행방불명인 표석 및 제주 4·3 평화기념관 등의 시설이 있음 	
<p>■ 노근리평화공원</p> <ul style="list-style-type: none"> - 위치: 충청북도 영동군 황간면 목화실길 7(면적: 132,240㎡) - 개관일: 2011년 10월 27일 - 1950년 7월에 발생한 노근리양민학살사건(미군이 노근리의 쌍굴다리에 피신한 주민을 무차별 사격으로 학살한 사건)의 희생자를 기리기 위해 조성된 시설 - 평화기념관, 위령탑, 조각공원, 사건현장(쌍굴), 전망대, 평화기원마당, 야외전시장, 교육관, 방문자센터 등의 시설이 있음 	
<p>■ 거창사건추모공원</p> <ul style="list-style-type: none"> - 위치: 경상남도 거창군 신원면 신차로 2924(면적: 162,423㎡) - 개관일: 2004년 4월 14일 - 1951년 2월 발생한 거창양민학살사건(경남 거창군 신원면에서 국군 제11사단 소속 군인들이 마을 주민을 집단 학살한 사건)의 희생자를 기리는 위령시설로서, 합동묘역, 참배단, 위령탑, 천유문, 위패봉안각, 참배광장, 추모광장, 역사교육관 등의 시설이 있음 	
<p>■ 산청·함양사건추모공원</p> <ul style="list-style-type: none"> - 위치: 경상남도 산청군 금서면 화계오봉로 530(면적: 72,913㎡) - 개관일: 2004년 10월 17일 - 1951년 2월 7일 경남 함양과 산청의 민간인 학살사건의 희생자에 대한 명예회복을 목적으로 조성된 추모공원이며, 복예관, 회양문, 유족회사무실, 참배광장, 위령탑, 합동묘역, 위패봉안각 등이 있음 	

2. 『한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성사업』의 개요

■ 사업내용

- 사업기간 : 2018~2025년(8년, 2025년 6월 완공 예정)
- 대 상 지 : 대전광역시 동구 낭월동 12-2번지 일원 (산내 골령골 사건 등 민간인 집단희생지)
- 부지면적 : 102,002㎡ (공원 85,371㎡ 도로 14,035㎡ 잔여지 2,596㎡, 약 30,910평, 축구장의 약 14배 면적)
- 건축연면적 : 3,912.51㎡ (약 1,183평, 추모관, 전시관)

■ 사업추진체계 및 지원방식

- 사업 수행주체 : 행정안전부
- 재원분담 및 국고지원비율 : 국고 100%
- 사업시행 : 자치단체 위탁으로 대전광역시 동구청에서 추진

■ 사업의 추진 배경

- 제1기 '진실·화해를 위한 과거사정리위원회'에서는 8,187건의 한국전쟁 전후 민간인 희생사건에 대한 진실을 규명하였고, 이후 3,811구의 유해와 9,183점의 유품을 발굴함. 이에 희생자 유가족들은 발굴된 유해와 유품을 안정적으로 안치할 수 있는 추모시설의 건립을 지속적으로 요구해왔음
- 국회에서도 지역별, 개별사건별 위령시설 조성을 위한 특별법 제정을 추진하였으나, '전국의 추모 공원화'와 함께 국가재정에 부담이 될 것이라는 우려가 있었음
 - 이에 '진실·화해를 위한 과거사정리위원회'에서는 한국전쟁 전후 민간인 희생자 유해발굴(안장)과 전국단위 위령 시설 조성을 대통령과 국회에 건의하고 정부의 이행을 권고(2011년)하였고, 정부는 전국의 유족회와의 협의를 거쳐 전국 단일의 추모시설을 건립하는 방안을 도출함

■ 사업의 추진 경과

- 정부는 '국민 눈높이에 맞는 과거사 문제의 해결' 과제로서 본 사업인 '전국단위 위령시설 조성사업'을 포함하여 추진하였고, 현 정부에서도 '2023년 행정안전부 업무계획' 중에 「성숙한 공동체」의 미래지향적 과거사 문제 해결을 중요 업무로 규정하여 본 사업을 적시함으로써 중요성을 부각시킴
- 그간의 사업으로 발굴된 유해(3,811구)와 유품(9,183점)을 2016년 8월까지 충북대학교 임시 추모관에 보관하다가 이후 현재까지 세종시의 '세종 추모의 집(공설)'에 보관하고 있음
 - 행정안전부와 세종시 간의 임시 유해안치시설 관리·운영 협약에 따라 현 시설의 2층에 '한국전쟁 민간인 희생자 추모관'으로 임대 사용 중임
 - 연간 인건비 등 관리운영비로서 6,000만 원을 지원하고 있음
- 민간인 희생자 유해발굴 등에 관한 제반 업무를 맡은 행정안전부의 입장에서는 기존에 발굴이 완료된 사건 이외에도 향후 지속적인 유해발굴(진화위에 따르면 현재 전국에 366개소 중 78개소에 유해가 매장되어 있을 것으로 추정)사업이 추진될 경우 임시 안치시설만으로는 감당하기 어려운 문제가 발생할 것으로 보아 영구안치 시설로서 전국단위 위령시설의 조성을 추진하고 있음(현재 '진실·화해를 위한 과거사정리위원회(2기)' 활동 중)

■ 사업의 추진 방향

- 국민적 화해의 상징물로서 의미를 부여하여 민주·인권·평화·안보 교육의 장(場)으로 활용이 가능하도록 조성
- 국민과 지역주민의 활용도를 높이도록 혐오시설의 이미지를 지양하고, 주민 친화적 도시공원으로서 조성하여 위령시설과 도시공원의 복합적인 기능을 수행할 수 있도록 조성
- 사업의 추진 과정에서 국민, 유가족 및 전문가 참여를 바탕으로 한 민관 협치 추구

■ 사업의 기대효과

- 한국전쟁 전후 민간인 희생자 위령시설 조성을 통해, 발굴한 유해를 안장하여 희생자의 넋을 위로하고, 유가족의 상처와 고통을 치유함으로써 국민통합과 화해를 도모함
- 국민적 화해의 상징물로서의 의미를 부여하여 민주·인권·평화·안보에 대한 국민교육의 장으로 활용
- 위령 목적과 더불어 주민 친화적 도시공원으로 조성하여 국민과 지역주민의 활용도를 높임으로써 지역발전에 이바지

■ 사업 위치도



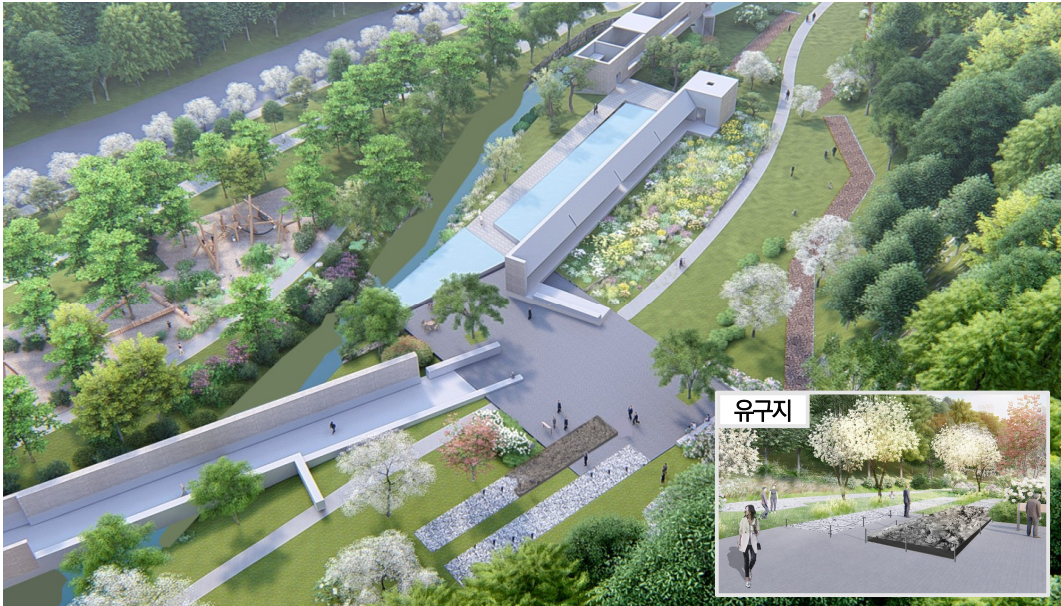
■ 사업 조감도(안)



3. 『한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설』의 세부 공간별 내용

구분	내용	비고
진실의 문, 추모홀	<ul style="list-style-type: none"> 역사공원의 조성방향 및 공원의 역사를 안내 전체 공원의 스토리를 담은 전시물 게시 	건축물 공원시설
기억의 정원	<ul style="list-style-type: none"> 역사공원의 조성방향 및 공원의 역사를 안내 유구지의 정보 안내 	건축물 공원시설
유구지	<ul style="list-style-type: none"> 바닥포장, 부조 등을 통한 역사적 사건 정보 안내 	공원시설
숲 체험원	<ul style="list-style-type: none"> 자연환경 속에서 친환경적인 놀이체험으로 흥미와 체험효과 증대 아이들의 재방문율을 높이고 다양한 체험거리를 통한 공원참여 독려 	공원시설
기억의 다리	<ul style="list-style-type: none"> 내벽 전시를 통한 역사적 정보 안내 전체 공원의 스토리를 담은 전시물 게시 	공원시설
기억의 전시관	<ul style="list-style-type: none"> 전시관 내부 상설전시, 특별전시 및 전시연출물 등을 통한 정보 안내 다목적실을 이용한 강연 및 교육 자료열람실을 이용한 자료 열람 	건축물
수경시설 브리즈 가든	<ul style="list-style-type: none"> 주변의 우수한 경관을 감상할 수 있는 미술관과 같은 현대적 느낌의 휴게공간 카페에서 계단을 통해 진입 	공원시설
만남의 다리	<ul style="list-style-type: none"> 전체 공원의 스토리를 담은 전시물 게시 	공원시설
만남의 길	<ul style="list-style-type: none"> 무명희생자 추모 개인별 위령행위 	공원시설
화해의 대	<ul style="list-style-type: none"> 전국단위 희생자 각명비 추모행위 유골함 등 유가족 추모행위 대규모 행사 및 위령, 추모식 개최 	공원시설
잔디광장	<ul style="list-style-type: none"> 각종 문화행사 개최 다목적 행사공간으로 이용 	공원시설

▣ 추모 홀과 기억의 정원, 유구지



▣ 숲 체험원



▣ 기억의 정원



▣ 수경시설



▣ 브리즈가든



■ 기억의 전시관



■ 만남의 다리~ 화해의 대(잔디광장)



4. 『한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설』의 주요 사업운영 계획

■ ‘화해·휴식’을 위한 공원이용 프로그램

- 한국 현대사의 비극적 사건과 희생자들에 대한 기억이 담긴 역사공원으로서 자연 친화적인 공간과 함께 방문자와 희생자 모두를 위한 휴식과 화해의 장을 제공함
- 전국합동추모제(추모식, 추모공연 포함)의 개최
 - 민간인 희생자에 대한 넋을 기리고 유족의 슬픔을 위로함으로써 국민통합에 이바지함
 - 2016년 이후 매년 개최해 온 전국합동추모제를 국민 누구나 참여할 수 있는 열린 행사로 규모 확대
 - 2천여 명을 수용하는 ‘화해의 대’ 및 ‘잔디광장’에서 추모 공연, 추모 제례, 추모식(추모사, 헌화, 분향 등)을 진행
- 공원탐방 프로그램
 - 공원해설가와 함께 공원 전체를 구간별로 나누어 역사문화 탐방 및 온라인 체험(VR) 등을 진행

■ ‘전(畵) 기간’에 걸친 전시 사업의 추진

- 역사적 사건에 대하여 알고 아픔을 공감함으로써 평화와 자유, 인권의 소중함, 화해와 상생의 가치에 대한 의식을 제고함
- 추모홀 전시
 - 유해발굴 현장 사진과 발굴과정 영상 등을 전시하여 추모홀 외부의 유해발굴지를 조망하면서 역사적 상징의 공간으로 자연스럽게 진입
- 상설전시실 운영
 - 전국에서 일어난 민간인 희생 사건의 발생 순서에 따른 스토리 텔링 등 통사적인 조망이 되도록 구성
 - 역사 체험 및 교육의 장으로서 민간인 집단 희생사건의 진실과 가치를 반영하고 역사의 기억이 살아있는 공간으로 창출
- 특별전시실 운영
 - 지역별, 사건별, 유형별, 국제교류전 등 선정된 주제에 따라 특정 시기 및 계기와 연계하여 연속 기획 전시 운영
- 전시자료 관리
 - 관련 자료(도서, 사진, 유품, 영상 등) 수집
 - 전자정보시스템(전자 아카이브)을 구축하여 자료 통합관리
 - 발굴유품(탄두, 탄피, 신발, 단추, 명찰 등)의 공개를 통한 실체적 진실의 보존



■ '전(全) 세대'를 아우르는 교육·문화 사업의 추진

○ 전 연령층 대상으로 한국전쟁 전후 역사를 알기 쉽게 전달하여 올바른 역사관 및 국민통합의 가치를 함양함

대상	프로그램명	내용	운영일정
아동	소풍	<ul style="list-style-type: none"> 초등학교 연계 <ul style="list-style-type: none"> (백일장) 민간인 희생자 추모 관련 (사생대회) 평화와 상생 관련 공원보물찾기 	봄, 가을 평일
	원예와 가드닝	<ul style="list-style-type: none"> 도시농부 식물키우기(화훼농가 연계) 숲에서 만드는 퇴비 	월 4회
청소년	한국전쟁 역사교육	한국전쟁 전후 역사교육	월 2회
	공원캠프	역사공원 잔디광장에서 캠핑 (상소오토캠핑장 연계)	상시
성인	민주·인권·평화·안보 교육	분야별 전문가 초청 강연	월 1회
	추모명상	명상-걷기 명상-요가 스트레칭	월 4회
	문화 프로그램 (퇴근 후 공원으로)	<ul style="list-style-type: none"> 음악축제 <ul style="list-style-type: none"> 한여름 밤의 JAZZ, 숲속 오케스트라 	6~9월 마지막 주말
		독서토론	월 4회
		힐링영화제	매월 마지막 수요일
	그림, 사진전	<ul style="list-style-type: none"> 추모화, 풍경화, 세밀화 등 전시 역사공원 사진 전시 	연 2회
기타교육	<ul style="list-style-type: none"> 관리사무소, 안내 해설 기간제 근로자 	수시	

■ '전(全) 지역'을 포괄하는 홍보 사업의 추진

- 전국 각지에서 발생한 한국전쟁 전후 민간인 희생자를 포괄적으로 추모하고 건전한 여가 선용의 장으로의 기능을 하는 역사공원 홍보, 인지도 제고 및 방문·관람 동기의 부여
- 기증캠페인을 통한 전시 콘텐츠 확보, 대국민 홍보 소통 채널 개설, 온라인(카드뉴스, 뉴스레터, 영상 등 제작) 및 오프라인(전시회, 포스터, 리플릿 제작) 홍보 프로그램 운영
- 권역별 주요 사건 및 특성과 연계하여 해당 지자체와 긴밀히 협조하여 집중 홍보

(예시)

권역	주요 사건	지자체
수도권	경기지역 미군 폭격사건	경기도청
중부권	대전형무소 재소자 희생사건	대전시청
호남권	여수순천 사건	전남도청
영남권	코발트 광산 학살사건	경남도청

2. CVM 설문조사를 위한 설문지

통계법 제33조(비밀의 보호) ① 통계작성과정에서 알려진 사항으로서 개인 또는 법인이나 단체의 비밀에 속하는 사항은 보호되어야 한다. ② 통계작성을 위하여 수집된 개인 또는 법인이나 단체의 비밀에 속하는 기초자료는 통계작성의 목적 외에 사용하여서는 아니 된다.
통계법 제34조(통계종사자 등의 의무) 통계종사자, 통계종사자이었던 자 또는 통계작성기관으로부터 통계 작성 업무의 전부 또는 일부를 위탁받아 그 업무에 종사하거나 종사하였던 자는 직무상 알게 된 사항을 업무 외의 목적으로 사용하거나 다른 자에게 제공하여서는 아니 된다.

(본조사_A)

ID				
----	--	--	--	--

『한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성사업』에 대한 국민 의견조사 [본조사]

안녕하십니까?

본 설문조사는 한국조세재정연구원(KIPF) 정부투자분석센터가 『한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성사업』에 대한 의견을 조사하기 위한 것입니다. 이 조사의 설문 응답에는 **옳고 그른 답이 있는 것이 아니므로**, 제시된 질문에 대해 충분히 생각하시고 귀하 가구의 의견을 말씀해 주시면 됩니다. 만약 이해가 되지 않는 부분이 있으면 주저하지 마시고 면접조사자에게 질문하여 주십시오.

귀하의 고견은 정부가 추진하는 『한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성사업』을 위한 중요한 자료로 활용될 것입니다. 설문조사에서 밝혀주시는 귀하의 의견은 통계법에 의거하여 **비밀이 철저히 보장되며** 통계적 분석을 위해서만 사용됩니다. 귀하의 고견이 정책 수립에 반영될 수 있도록 진지하고 성실한 답변을 부탁드립니다.

감사합니다.

KIPF 한국조세재정연구원
KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE

2023년 11월
 연구책임: KIPF 정부투자분석센터 박정흠 부연구위원
 조사책임:
 전 화:

▶ 면접조사자 유의사항 ◀

※ 본 설문조사는 **소득이 있는 가구의 만 20세 이상 65세 이하의 세대주 또는 배우자**만을 대상으로 하오니 해당되지 않는 분에 대해서는 설문을 진행하지 마시기 바랍니다.

- 응답자에게 모든 응답 내용의 비밀이 보장될 것이며, 응답자의 이름이 응답 내용과 연결되는 일이 없을 것임을 확인시켜 주십시오.
- 면접조사가 시작된 시간을 반드시 기입해 주십시오.
- 응답거부, 모름, 무응답 등의 응답이 모든 질문에 대해 허용되지만, 이러한 선택지에 대해 미리 피면접자에게 읽어 주지는 마십시오.
- 설문지 맨 뒤에 있는 면접조사자에 의한 평가 부분을 기입해 주십시오.

SQ1. 지역	① 서울 ② 부산 ③ 대구 ④ 인천 ⑤ 광주 ⑥ 대전 ⑦ 울산 ⑧ 세종 ⑨ 경기 ⑩ 강원 ⑪ 충북 ⑫ 충남 ⑬ 전북 ⑭ 전남 ⑮ 경북 ⑯ 경남
SQ2. 성별	① 남성 ② 여성
SQ3. 연령	(만 세)
SQ4. 세대주여부	① 세대주 ② 세대주의 배우자

한국전쟁 전후 민간인 희생자 위령시설에 대한 경험과 인식

※ 면접조사자는 <보기카드 1>의 내용을 제시하여 주십시오.

문1. 귀하께서는 최근 5년여의 기간(2018년~현재) 동안에 국내의 한국전쟁 전후 민간인 희생자 위령 시설(이하 위령시설)을 방문하신 경험이 있습니까?

- ① 있다 ☞ **문1-1로**
 ② 없다 ☞ **문1-4로**

문1-1. 귀하께서 이러한 위령시설을 방문하신 가장 중요한 이유는 무엇입니까?

- ① 희생자를 기억하고 추모하고자
 ② 관련된 사건의 역사적 의미를 되새기고자
 ③ 자녀의 체험과 교육을 위하여
 ④ 위령시설에서 제공하는 프로그램에 참여하고자
 ⑤ 해당 지역의 관광, 여행, 나들이를 겸하여
 ⑥ 기타 ()

문1-2. 가장 최근에 방문하신 위령시설은 누구와 함께 가셨습니까?

- ① 혼자
 ② 가족 또는 친척
 ③ 친구 또는 연인
 ④ 직장동료
 ⑤ 기타 ()

문1-3. 가장 최근에 방문하신 위령시설은 귀하의 거주지에서 얼마나 떨어져 있습니까?

- ① 1시간 이내(약 60km 이내)
 ② 1-2시간 이내(약 60-120km 이내)
 ③ 2-3시간 이내(약 120-180km 이내)
 ④ 3-4시간 이내(약 180-240km 이내)
 ⑤ 4시간 초과(약 240km 이상)

☞ **문2로**

문1-4. 귀하께서 이러한 위령시설을 방문한 경험이 없는 가장 큰 이유는 무엇입니까?

- ① 이러한 시설에 그다지 관심이 없다
 ② 거주 지역 인근에 이러한 시설이 없다
 ③ 시설은 있으나, 기대하는 수준에 못 미친다
 ④ 시설 방문을 위한 시간적 여유가 없다
 ⑤ 기타 ()

문1-5. 귀하께서는 향후 위령시설을 방문하실 의향이 있습니까?

- ① 있다 ☞ **문2로**
 ② 없다 ☞ **문3으로**

문2. 귀하께서 이러한 위령시설에 대한 방문을 결정하시는 기준은 무엇입니까?
 우선순위로 3순위까지 응답해 주십시오.

1순위	2순위	3순위
-----	-----	-----

- ① 해당 사건이 가지는 역사적 의미
 ② 시설이 제공하는 내용과 수준
 ③ 물리적 시설의 전반적인 수준
 ④ 시설까지의 거리
 ⑤ 시설까지의 대중교통 편의성
 ⑥ 기타 ()

문3. 귀하께서는 이러한 민간인 희생자 위령시설이 중요하다고 생각하십니까?

- ① 매우 중요하다 ☞ **문3-1로**
 ② 다소 중요하다 ☞ **문3-1로**
 ③ 보통이다 ☞ **문4로**
 ④ 별로 중요하지 않다 ☞ **문4로**
 ⑤ 전혀 중요하지 않다 ☞ **문4로**

문3-1. 귀하께서는 이러한 위령시설들이 갖추어야 할 핵심적인 테마 및 기능 가운데 무엇이 중요하다고 생각하십니까?
 우선순위로 3순위까지 응답해 주십시오.

1순위	2순위	3순위
-----	-----	-----

- ① 한국 현대사의 비극적 사건에 대한 진실규명
 ② 희생자에 대한 기억과 추모
 ③ 희생자 및 유가족에 대한 명예회복
 ④ 국민적 화해와 상생 및 국민통합
 ⑤ 현재 및 후세대에 대한 교훈 및 교육
 ⑥ 기타 ()

『한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위
위령시설 조성사업』에 대한 의견

※ 면접조사자는 <보기카드 2~4>의 내용을 제시해
주십시오.

문4. 귀하께서는 최근 5년여 기간(2018년~현재) 중
대전광역시를 휴양 및 관광 등의 목적으로
방문하신 경험이 있습니까?

- ① 그렇다
- ② 아니다
- ③ 대전광역시 거주

문5. 귀하께서는 본 설문 이전에 『한국전쟁 전후
민간인 희생자 전국단위 위령시설』의 조성사업
이 추진되고 있다는 사실을 알고 계셨습니까?

- ① 구체적인 내용까지 잘 알고 있다
- ② 대략적인 내용 정도는 알고 있다
- ③ 들어본 적은 있으나 내용은 잘 모르고 있다
- ④ 전혀 모르고 있었다

※ 면접조사자는 응답자에게 다음 내용을 읽어주십시오.

『한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설
조성사업』의 시행을 위해서는 상당한 비용이 필요
하며, 이 비용은 세금으로 충당해야 합니다. 이 재
원을 마련하기 위해서는 귀하 가구가 **향후 5년간
매년 납부하는 가구 총 소득세의 추가적 인상**이 필
요합니다.

그런데 만약 많은 사람들이 추가되는 소득세를 지
불하지 않는다면 본 사업은 불가능할 수 있습니다.
반면 많은 사람들이 소득세의 추가적인 지불에 동
의한다면 본 사업은 시행될 수 있습니다.

이제 『한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위
령시설 조성사업』의 추진을 위해 귀하의 가구가 기
꺼이 부담하고자 하는 소득세 추가인상 수준에 대
하여 알아보고자 합니다. 응답 전 다음의 사항을 염
두에 두시고 답해주시기 바랍니다.

- ① 귀하 가구의 소득은 제한되어 있고 그 소득은 여
러 용도로 지출되어야 합니다.
- ② 정부가 해야 하는 공공사업은 『한국전쟁 전후
민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성사업』
이외에도 다양한 사업들이 있습니다.

- ③ 한국전쟁 전후 개별 사건에 의한 민간인 희생자
위령시설은 4.3 평화공원(제주), 노근리평화공
원(충북 영동), 거창사건추모공원(경남 거창),
산청함양사건추모공원(경남 산청)까지 4개소가
존재하나, 본 사업과 같은 전국단위의 위령시설
은 현재 존재하지 않습니다.
- ④ 본 사업이 시행되지 않는다면, 현재와 같이 ‘세
종 추모의 집’과 유사한 유해안치 시설에서 관
리하게 되며, 해당 시설에서의 전시 및 교육프
로그램 운영 등의 기능은 없습니다.

다음 질문들은 오직 『한국전쟁 전후 민간인 희생자
전국단위 위령시설』 만을 염두에 두고 응답해 주시
기 바랍니다.

문6. 귀하의 가구는 『한국전쟁 전후 민간인 희생자
전국단위 위령시설 조성사업』의 추진을 위해
향후 5년 동안 한시적으로 **매년 1회 가구당 [제시
금액] (원)의 소득세**를 추가로 지불할 용의가
있습니까?

- ① 있다 ☞ 문 6-1로
- ② 없다 ☞ 문 6-2로

문6-1. 귀하의 가구는 『한국전쟁 전후 민간인 희생자
전국단위 위령시설 조성사업』의 추진을 위해
**향후 5년 동안 한시적으로 매년 1회 가구당
[제시금액 2배] ()의 소득세**를 추가로 지
불할 용의가 있습니까?

- ① 있다 ☞ 문6-4로
- ② 없다 ☞ 문6-4로

문6-2. 귀하의 가구는 『한국전쟁 전후 민간인 희
생자 전국단위 위령시설 조성사업』의 추진을
위해 **향후 5년 동안 한시적으로 매년 1회 가
구당 [제시금액 1/2배] ()의 소득세**를 추
가로 지불할 용의가 있습니까?

- ① 있다 ☞ 문6-4로
- ② 없다 ☞ 문6-3으로

문6-3. 그렇다면, 귀하의 가구는 『한국전쟁 전후 민
간인 희생자 전국단위 위령시설 조성사업』의
추진을 위해 전혀 지불할 의사가 없습니까?

- ① 예 (지불할 의사가 없다) ☞ 문6-7로
- ② 아니오 (지불할 의사가 있다) ☞ 문6-4로

문6-4. 그렇다면, 귀하의 가구가 『한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성사업』의 추진을 위해 **향후 5년 동안 매년** 추가적으로 지불할 수 있는 **가구당 소득세의 최대금액**은 얼마입니까?

향후 5년간 매년 ()원

문6-5. 귀하의 가구가 추가적으로 소득세를 지불할 경우, 귀하께서는 아래에 제시하는 본 사업의 항목들이 사회적으로 어느 정도의 가치를 갖는다고 생각하십니까? 아래의 각 항목에 대하여 0점(전혀 가치가 없음)부터 100점(다른 것으로 대신할 수 없는 절대적인 가치가 있음) 이내로 자유롭게 점수를 매겨 주십시오.

항목	점수
1) 한국 현대사의 비극적 사건들에 대한 진실규명에 대한 지속적인 노력	
2) 사건 희생자를 기리는 기억과 추모 행사 등의 정기적인 개최	
3) 사건 희생자 및 유가족에 대한 명예회복을 위한 다각적인 노력	
4) 국민적 화해와 상생 및 국민통합을 위한 노력	
5) 현재 및 후세대에 대한 교육활동	
6) 건립지역의 신규 관광객 유치 및 지역 활성화	

문6-6. 귀하의 가구가 『한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성사업』을 위해 추가적인 세금을 지불하겠다는 **가장 큰 이유**는 무엇입니까?

- ① 본 위령시설에 대하여 방문할 계획이 있다
- ② 민간인 희생자를 기리고 유가족의 명예회복 등에 기여할 것으로 생각되기 때문이다.
- ③ 당장은 방문할 계획은 없지만, 미래 언젠가는 방문할 가능성이 있기 때문이다.
- ④ 이용 여부와 상관없이 존재 자체로서 국민적 화해와 통합의 상징이 될 수 있다고 보기 때문이다.
- ⑤ 이용 여부와 상관없이 현재와 미래 세대를 위한 교훈과 교육적인 가치가 있을 것으로 생각하기 때문이다.

⑥ 기타()

☞ **문7로**

문6-7. 귀하의 가구가 『한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설 조성사업』의 추진을 위해 추가적인 세금을 지불하지 않으려는 **가장 큰 이유**는 무엇입니까?

- ① 지불할 만한 경제적 여유가 없다
- ② 정부가 계획대로 추진할 것인지 믿을 수 없다
- ③ 해당 사업은 우리 가구의 관심 대상이 아니다
- ④ 이미 납부한 세금으로 건립해야 한다
- ⑤ 유사한 시설들이 이미 충분히 있다
- ⑥ 판단할 만한 충분한 정보가 주어지지 않았다
- ⑦ 이 사업은 우선순위에 둘 만큼 중요하지 않다
- ⑧ 정부가 이미 이 분야에 돈을 너무 많이 쓰고 있다
- ⑨ 기타()

☞ **문7로**

『한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설』이용 의향 조사

문7. 대전광역시 동구 낭월동 12-2번지 일원에 『한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국단위 위령시설』이 조성된다면, 귀하께서는 완공(2025년 6월 예정)된 이후 3년 이내에 이곳을 방문해 보실 의향이 있습니까?

- ① 예 ☞ **문7-1로**
- ② 아니오 ☞ **SO5로**

문7-1. 그렇다면 완공 이후 3년 이내에 몇 회 정도 방문하실 의향입니까?

()회

☞ **SO5로**

통계적 분류를 위한 질문

SQ5. 귀하를 포함한 가구원 수는 몇 명입니까?
()명

SQ5-1. 해당 가족 구성원을 적어주십시오.

• 경제활동인	()명
• 미취학아동	()명
• 학생	()명
• 노인	()명
• 주부	()명
• 무직 및 기타	()명

SQ6. 귀하의 교육수준을 표시해 주십시오.

- ① 중졸 이하 ② 고등학교 졸업
- ③ 전문대 졸업 ④ 대학교 졸업
- ⑤ 대학원 이상 ⑥ 응답 거부

SQ7. 귀하의 직업은 무엇입니까?
직업 _____ (코드 :)

<p>전문직 (01) (11) 의사, 약사 및 한약사, 간호사, 영양사, 치료·재활사 및 의료기사(보건의분야); (12) 변호사, 판사, 검사, 법무사, 변리사(법률·행정 분야); (13) 노무사, 회계사, 세무사, 관세사, 손해사정사(경영·금융 분야); (14) 대학교수 및 강사, 학교 및 유치원 교사, 연구원(교육·연구 분야); (15) 전자·전기·기계·항공·토목 관련 전문가 및 기술자(공학 분야); (16) 언론인, 방송인; (17) 종교인, 체육인, 예술가, 디자이너; (18) 부동산중개사; (19) 기타()</p>
<p>관리직 (02) (21) 기업체 경영주(3인 이상 고용); (22) 기업 고위 임원(부장 이상); (23) 의회 의원·고위 공무원 및 공공단체 임원; (24) 사회단체 간부; (25) 전문서비스 관리직(장교 이상 군인, 경정 이상 경찰, 교감·교장, 총장 등); (29)기타()</p>
<p>사무직 (03) (31) 경영 및 회계 관련 사무원; (32) 국가 및 지방 행정 사무원(사무관 이하); (33) 은행원, 보험 사무원; (33) 법무·감사 사무원; (34) 사회단체 직원; (35) 데스크 안내원, 고객 상담 및 모니터 요원, 전화상담원; (39)기타()</p>
<p>판매직 (04) (41) 소매상인, 도매상인; (42) 자동차·제품 등 영업원; (43) 보험 중개인, 보험설계사, 대출·신용카드 모집인; (44) 방문판매원, 텔레마케터; (45) 행사, 노점상; (49)기타()</p>

<p>서비스직 (05) (51) 조리사, 바리스타, 식음료 서비스 종사자; (52) 요양보호사, 간병인; (53) 이·미용사, 피부관리사, 스타일리스트, 손톱관리사, 웨딩 플래너, 장례지도사; (54) 승무원, 해설·안내원, 숙박시설 서비스원, 카지노 딜러, 캐디; (55) 경찰(경찰 이하), 군인(부사관 이상), 소방관, 교도관, 경호원; (59) 기타()</p>
<p>기능직 (06) (61) 식품·섬유·의복 등 숙련기능공, 공장근로자; (62) 가구제조, 조울사, 간편제작; (63) 금형원, 용접원; (64) 운전자(중장비), 자동차·기계 정비원; (65) 전기공, 도배공; (66) 기관사, 택시, 버스운전; (69)기타()</p>
<p>농어업직 (07) (71) 중·부농(3000평 이상); (72) 소농(1500-2999평); (73) 소작농(1500평 미만); (74) 농업 노동자, 원예 및 조경원; (75) 낙농업자, 가축사육자, 양봉업자; (76) 입업 숙련직; (77) 어부, 수산양식업자, 선주, 해녀; (79)기타()</p>
<p>미취업 (08) (81) 학생; (82) 주부; (83) 군인(사병); (84) 무직(실업); (85) 정년퇴직, 연금생활자; (86) 장애로 직업 활동 불능</p>
<p>단순노무직 (09) (91) 건설 및 광업 단순 종사자; (92) 우편배달원, 택배원, 퀵서비스, 이삿짐 운반원; (93) 제조 관련 단순 노무직; (94) 청소원, 환경미화원, 아파트 경비원, 감표원; (95) 가사도우미, 육아도우미, 주방보조원, 주유원; (96) 가스검침원; (99) 기타()</p>
<p>분류불능 (00) (00)분류불능</p>

SQ7-1. 귀하는 일주일에 보통 몇 시간 정도 일하십니까?

평균적으로 일주일에 _____ 시간

SQ8. 귀하 가구 가구원 전체의 월평균 소득(세후 소득)은 얼마 정도입니까?

- ① 100만원 미만 ② 100-199만원
- ③ 200-299만원 ④ 300-399만원
- ⑤ 400-499만원 ⑥ 500-599만원
- ⑦ 600-699만원 ⑧ 700만원 이상

다음은 개인정보 이용 동의에 대한 질문입니다. 제공해주신 개인정보는 목적 외에 절대 사용되지 않으며 연구·사업 완료 후 즉시 파기됩니다. 동의 여부를 체크해 주십시오.

개인정보 수집 및 이용

수집기관	
수집·이용 목적	
수집항목	
보유기간	

개인정보 제3자 정보 제공

수집기관	한국조세재정연구원(KIPF)
수집·이용 목적	한국전쟁 전후 민간인 희생자 전국 단위 위령시설 조성사업 관련 연구 수행
수집항목	이름, 전화번호, 주소
보유기간	해당 사업 완료 시까지

※ 귀하는 개인정보 수집 및 이용, 개인정보 제 3자 제공 동의를 거부할 수 있습니다.

개인정보 수집 및 이용에 동의하십니까?
 동의함 동의하지 않음

개인정보 제3자 제공에 동의하십니까?
 동의함 동의하지 않음

지금까지 설문에 응해 주셔서 감사합니다.

면접 후 기록	
응답자성명	
응답자전화번호	
응답자주소	_____시/군 _____동/읍/면 _____번지
조사 일시	__ 월 __ 일 __ 시 __부터 _____분까지 ()분간
협조 정도	1. 상 2. 중 3. 하
응답 신뢰도	1. 상 2. 중 3. 하
면접원 성명	_____ ID _____

성공한 가구 방문횟수	()회				
실패한 총 가구수 ()가구	1 가구	2가구	3가구	4가구	5가구
	6 가구	7 가구	8가구	9가구	10가구

〈보 기〉		
(① 응답거절 ② 부재 ③ 조사대상자 아님 ④ 조사중단 ⑤ 기타)		
슈퍼바이저	에 디 터	검 증 원