

예비타당성조사 개선 방향

백운광 연구위원(국민경제연구센터/경제학 박사)

<요약>

- ◎ 예비타당성조사는 1999년 도입, 2006년 「국가재정법」 제정을 통해 법률로서 규정되고, 2007년 1월부터 시행되어 국가재정의 문지기(gate-keeper)로서의 위상에 맞는 역할을 수행해 오고 있으나 이명박 정부 시절 면제대상 사업을 확대 시킴으로서 위상 축소 시도가 진행되었음
- ◎ 또한 2014년 10월 기획재정부는 SOC분야 사업에 한해 예비타당성조사를 완화하려는 개정방안(안) 발표가 있었으며, 사업비를 500억원 미만으로 설정하여 예비타당성조사를 회피하려는 시도들도 우려되고 있음
- ◎ 이러한 예비타당성조사 완화나 회피는 예산낭비 가능성을 사전에 차단할 기회를 축소시키는 결과를 초래할 수 있음
- ◎ 무엇보다도 재정건전성 제고를 위한 세입강화방안 마련에 주력하고 있는 현 시점에서 세출의 누수를 막는 것은 대단히 중요한 과제이므로 예비타당성조사와 같은 사전적인 재정관리수단의 정상화가 필요함
- ◎ 이 글은 예비타당성조사 개선 방향으로 SOC분야 사업 면제 축소, 사회복지분야 사업 대상 명확화, 사업계획 적정성 검토 강화, 예비타당성조사의 객관성 제고 및 이해관계자 의견 반영 확대를 위한 국회의 역할 제고 등을 제안하고 있음

1. 예비타당성조사 역할과 활용

- ☐ 예비타당성조사는 세출 누수 방지, 재정건전성 제고를 위한 가장 기본적인 사전적 재정관리 수단
- 예비타당성조사는 대규모 재정사업의 실시예 앞서 대상사업의 경제성과 타당성을 사전

에 점검하는 역할을 담당함

- 기존의 타당성조사가 사업추진을 기정사실화하고 기술적인 검토와 예비설계 등을 조사하기 때문에, 사전 점검을 통해 해당 사업의 실시여부에 대한 객관적인 근거 제시가 필요하였음
- 예비타당성조사는 대상 사업의 정책적 의의와 경제성을 사전에 판단하고, 효율적이고 현실적인 추진방안을 제시하는 데에 목적을 두고 있음

□ 정부의 재정투자사업에 대한 국회의 국정감사, 예산안 심의 과정에 활용

○ 예비타당성조사는 국회의 예산안 심의 과정에서 해당 재정사업의 적절성에 대한 검토에 활용하거나, 올해 신규사업에 대한 국정감사 등에 활용할 수 있음

- 예비타당성조사는 한국개발연구원(KDI) 공공투자관리센터(PIMAC)에서 총괄 수행하며, 순수 국가연구개발사업의 경우에는 한국과학기술기획평가원(KISTEP)에서 총괄 수행함
- 위 기관들은 더 나은 객관적인 평가를 위해 노력하고 있으나, “이해 관계자와 외부 전문가의 의견을 반영하고는 있지만, 소수의 연구진에 의해 이루어진 내부 의견에 매몰됨으로써 평가의 객관성이 저해되거나 평가 결과의 왜곡을 초래해서는 안 될 것”(『월간조선』, 2015년 1월호)¹⁾이라는 우려에서 자유롭지 못한 현실이기도 함
- 따라서 예비타당성조사가 사업 시행에 적절하다 결론지어도, 예비타당성조사에 대한 면밀한 검토가 필요하며, 이는 해당 사업의 내용과 추진 필요성에 대한 이해를 높여 국회의 예산심의 기능을 제고시킬 수 있음

※ 경제성 평가를 위한 비용-편익분석 결과인 비용 대비 편익 비율(B/C)이 1보다 크고, 계층화분석법(AHP; Analytic Hierarchy Process) 지수가 0.5보다 큰 경우 사업 시행이 적절하다고 평가함

2. 주요 연혁과 면제사업

□ 예비타당성조사는 「국가재정법」 제38조에서 규정, 2014년 본법 개정 이전에는 시행령 개정으로 대상사업이 확대됨

○ 예비타당성조사는 1999년 3월 예산회계법령 시행령 개정을 통해 실시된 이래, 2006년 10월 4일 제정된 「국가재정법」 제38조에 규정되고, 2007년 1월 시행됨

- 「국가재정법」 제정 당시 예비타당성조사 대상사업 및 면제사업은 본법이 아닌 시행령 제13조에 의해 규정

○ 2014년 4월 1일 본법 및 시행령 개정으로 이들 조항은 본법 제38조에 포함되고 시행령

1) 위 기사의 작성자는 현 KDI 공공투자관리센터 김강수 소장으로 예비타당성조사의 한계 및 과제에 대해서는 담당기관 내부에서도 명확하게 인식하고 있음

조항은 삭제됨

- 2014년 4월 1일 「국가재정법」 제38조 제1항 및 제2항의 개정에 따라 시행령 제13조 제1항과 제2항은 삭제되었음

□ 대상사업 및 면제사업 규정 변화 과정

- 대상사업에 대한 기준은 「국가재정법」 제정 당시 시행령 제13조 제1항에 규정되었으며, 2009년 8월 29일 시행령 개정을 통해 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경 보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야의 사업으로 확대되었음
 - 그 이전에는 「국가정보화기본법», 「과학기술기본법」 등 관련법 및 관계부처의 변화에 따라 일부 개정되었으며, 전면적인 개정은 2009년 8월 29일 개정이 대표적임
- 면제사업에 대한 기준은 「국가재정법」 시행령 제13조 제2항에 규정되었으며, 2009년 3월 25일 시행령 제13조 제2항의 개정을 통해 기존의 5개 호에서 10개 호로 확대됨
 - 이 개정은 이명박 정부가 4대강 사업을 예비타당성조사 면제사업으로 규정하기 위해 이루어 짐
- 2011년 12월 30일 개정을 통해 사회복지분야 사업에 대한 예비타당성조사를 강화함
 - 시행령 제13조 제2항의 8호에서 면제사업으로 규정한 '8. 기초생활수급자, 장애인 등 수혜자에 대한 직접적인 현금·현물급여 지급 등 단순 소득이전을 목적으로 하는 사업'을 삭제함

□ 예비타당성조사 면제 사업

- 「국가재정법」 제38조 제2항에 따라 예비타당성조사가 면제되는 사업은 아래와 같음

1. 공공청사, 교정시설, 초·중등 교육시설의 신·증축 사업
2. 문화재 복원사업
3. 국가안보에 관계되거나 보안을 요하는 국방 관련 사업
4. 남북교류협력에 관계되거나 국가 간 협약·조약에 따라 추진하는 사업
5. 도로 유지보수, 노후 상수도 개량 등 기존 시설의 효용 증진을 위한 단순개량 및 유지보수사업
6. 「재난 및 안전관리기본법」 제3조제1호에 따른 재난(이하 "재난"이라 한다)복구 지원, 시설 안전성 확보, 보건·식품 안전 문제 등으로 시급한 추진이 필요한 사업
7. 재난예방을 위하여 시급한 추진이 필요한 사업으로서 국회 소관 상임위원회의 동의를 받은 사업
8. 법령에 따라 추진하여야 하는 사업
9. 출연·보조기관의 인건비 및 경상비 지원, 융자 사업 등과 같이 예비타당성조사의 실익이 없는 사업
10. 지역 균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업으로서 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 사업. 이 경우, 예비타당성조사 면제 사업의 내역 및 사유를 지체 없이 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.
 - 가. 사업목적 및 규모, 추진방안 등 구체적인 사업계획이 수립된 사업
 - 나. 국가 정책적으로 추진이 필요하여 국무회의를 거쳐 확정된 사업

- 이명박 정부 시기 4대강 사업의 예비타당성조사 면제를 위해 2009년 개정된 시행령과 비교하면 다음과 같음

2009년 개정 시행령	현재 「국가재정법」 제38조 제2항 변경사항
6. 재해예방·복구 지원, 시설 안전성 확보, 보건·식품 안전 문제 등으로 시급한 추진이 필요한 사업	6. 재해를 법에 근거한 ‘재난’으로 바꾸고, ‘재난복구 지원’과 7. ‘재난예방’으로 구분, ‘재난예방’의 경우 국회 소관 상임위원회의 동의를 명시함
7. 법령에 따라 설치하거나 추진하여야 하는 사업	기존의 7.은 8.이 되며 ‘설치하거나’가 삭제됨
10. 지역 균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업으로서 기획재정부장관이 정하는 사업	10. 국회의 역할을 강화함

3. 예비타당성조사 현황과 문제점

□ 현황과 성과

- KDI의 『2014년도 공공투자관리센터 연차보고서』에 따르면, 예비타당성조사가 시작된 1999년에서 2014년까지 총 612건(조사완료 사업 기준)이 진행되었고, 사업계획 적정성 검토(구 ‘간이예비타당성조사’)는 2007~2014년 동안 총 48건 진행됨
 - 지난 16년 동안 매년 평균 38개의 예비타당성 조사를 실시하였으며, 가장 많이 실시한 연도는 2009년으로 63개이며, 가장 적게 실시한 연도는 2013년으로 13개
 - 사업계획 적정성 검토는 이전의 간이예비타당성조사를 지칭하며 예비타당성조사가 면제된 사업 중 비용검토 필요 사업에 대해 기획재정부 장관의 필요에 따라 실시해 옴.
 - 아래 표에서 사업계획 적정성 검토 실적은 2007년 이후 예비타당성조사에 준하는 연구(사업계획 검토, 간이예비타당성조사 등)를 수행한 모든 사업을 포함한 것임
- 지금까지 예비타당성조사로 인한 총사업비 절감액은 121.5조원, 사업계획 적정성 검토로 인한 절감액은 1.3조원으로 총 122.8조원을 절감함
 - 1999~2014년 예비타당성조사 대상 사업의 사업비는 288조원이며 여기에 2011년 제3차 국토·국지도 5개년 계획안 예비타당성조사(56건)을 포함하면 291.3조원임
- 경제적 타당성을 평가하는 비용-편익분석 결과인 B/C 비율이 1보다 큰 사업 수는 최근 들어 크게 증가하여 2013~2014년은 61%를 넘어섬
 - 1999~2014년 예비타당성조사 사업 612개 중 경제적 타당성을 확보한 사업은 289개로 47.2%의 비율을 보이는데, 기간별로 보면 1999~2011년의 45.8%인데 비해 최근 2년은 15%p 이상 증가하는 모습을 보임

- 종합적 타당성을 확보한 사업은 387개로 63.2%의 확보율을 기록하는데 이것 역시 기간별로 보면 최근 2년간 1999~2011년의 확보율 61.7%보다 15%p 가까이 상승함
- 최근 2년의 예비타당성조사 타당성 확보율 급증은 조사의 객관성에 대한 면밀한 검토 필요성을 시사함

1999~2014년 예비타당성조사 현황과 성과

기간	건수*		사업비 규모(조원)		경제적 타당성 (B/C≥1)		종합적 타당성**		총사업비 절감액 (조원)***	
	예타	적정성	예타	적정성	건수	비율	건수	비율	예타	적정성
99~11	528	28	245	18.5	242	45.8	326	61.7	110.2	-0.1
2012	35	6	17.8	4.5	17	48.6	24	69.4	7.5	0.9
2013	13	4	2.7	5.8	8	61.5	10	76.9	0.2	0.1
2014	36	10	22.6	1.7	22	61.1	27	75	3.6	0.4
계	612	48	288.1	30.5	289	47.2	387	63.2	121.5	1.3

* 위 표의 '예타'는 예비타당성조사, '적정성'은 사업계획 적정성 검토를 지칭함

** 1999~2002년은 구 기획예산처 보도자료 발표 기준이며, 2003년 이후 조사결과는 AHP≥0.5 기준임

*** 2011년은 제3차 국도·국지도 5개년 계획안 예비타당성조사(56건)을 포함한 수치임

출처: KDI, 『2014년도 공공투자관리센터 연차보고서』, pp.38~43의 표를 이용하여 필자가 재구성

□ 예비타당성조사의 대상사업 및 면제사업에 대한 문제 제기

- 현 예비타당성조사가 가지고 있는 한계와 문제점은 더욱 적절한 조사 및 분석을 위한 기술적인 부분에서 예비타당성조사 수행체계, 대상사업 및 면제사업의 범위 등에 걸쳐 여러 지적이 있음
 - 좀 더 객관적이고 과학적인 예비타당성 분석을 위해 현재의 한계를 극복하고 발전시키려는 노력은 전담기관을 중심으로 진행되고 있음
 - 예비타당성조사에 좀 더 많은 이해관계자 및 전문가의 의견이 반영될 수 있는 통로 구축의 필요성은 주요 쟁점 중 하나임
 - SOC분야 사업에 대해서는 대상사업을 축소하자는 기획재정부의 요구, 이와 반대로 면제사업 축소의 요구 및 사회복지분야 사업에 대한 좀 더 명확한 기준 설정의 필요성이 제기되고 있음
- 기획재정부는 2014년 10월 22일, SOC 분야에 한하여 예비타당성조사 대상 기준을 총사업비 1,000억원, 국고보조 500억원 이상으로 상향하는 개선방안(안)을 발표하였음
 - 기획재정부에 따르면, '총사업비 500억원, 국고보조 300억원 이상'이란 기준이 경제규모, 재정 규모에 비추어 볼 때 SOC 분야에서는 현실성이 떨어진다고 지적함
 - 위와 같이 조정할 경우 2005년~2014년(상) 기간의 총 1,267건 사업 중 14.8%(188건)가 예비타당성조사 대상사업에서 제외되는 효과(SOC 사업 대비 27.6% 감소)를 갖는다고 발표함

- 사회복지 분야의 경우 단순소득이전 사업에 대해 면제 규정이 2011년 12월 30일 시행령 개정으로 삭제되어 예비타당성조사가 강화됨
 - 사회복지분야 사업은 「국가재정법」 제13조 제1항 제4호에 의해 예비타당성조사 대상사업으로 규정되어 있으며 그 기준은 ‘중기사업계획서에 의한 재정지출이 500억원 이상 수반되는 신규 사업’으로 정하고 있음
 - 2008년 7월 23일 「국가재정법」 시행령 개정에 의해 사회복지분야 사업도 예비타당성조사 대상이 되었으며, 2009년 3월 25일 시행령 개정으로 제13조 제2항 제8호에 ‘단순 소득이전을 목적으로 하는 사업’의 예비타당성조사를 면제하였으나 2011년 12월 30일 개정으로 삭제됨
- 정리하면, 예비타당성조사 대상사업 및 면제사업과 관련하여 정부는 사회복지분야 사업은 강화하였으며, 최근 SOC분야 사업은 완화시키려고 추진하고 있음
- 사회복지분야 사업에 대한 적절한 평가방법이 마련되지 않은 채 예비타당성조사를 강화하는 경우, 필요한 사업을 추진하지 못하는 오류에 대한 우려가 있음
 - 사회복지분야 사업은 한번 시행되면 계속 진행될 가능성이 커서 재정기준선에서 차지하는 비중이 작지 않음
 - 따라서 대중영합적인 사업이 남발할 경우 재정경직성에 미치는 압박이 크므로 이에 대한 예비타당성조사는 필요할 수 있음
 - 하지만, 사회복지분야 사업에 대한 적절한 예비타당성조사 방법 구축은 아직 과제로 남아 있음

□ 사회복지분야 사업 예비타당성조사 현황 및 결과

- 2012년 이래 사회복지분야 사업 중에서 예비타당성조사를 실시한 사업은 4개 사업이며, 이들은 현재 실시 중이거나 추진 중임
 - 중기사업계획서는 5년 단위로 작성되므로 5년에 걸쳐 500억원 이상을 지출하는 사업이 대상이 되며 연평균 100억원 미만을 지출하는 사업은 예비타당성조사 대상이 아님
 - 사회복지 분야는 많은 경우 법령에 의해 추진하는 사업이므로, 이들은 「국가재정법」 제34조 제2항 제8호에 의해 면제사업에 해당함

최근 3년간 사회복지분야 예비타당성조사 결과

연도	소관 부처	사 업 명	B/C	AHP
2012	교육과학기술부	군산 전북대학교병원 건립 사업	1.10	0.603
2014	보건복지부	고위험 임신부 지원사업		0.617
		저소득층 기저귀 및 조제분유 지원사업		0.512
	산업통상자원부	에너지 바우처 지원사업	0.27	0.539

자료: KDI, 『공공투자관리센터 연차보고서』, 2012~2014년 각 년도.

- KDI 홈페이지에서 이용 가능한 자료를 통해 살펴 본 최근 3년간 예비타당성조사 실시 복지관련 사업은 2012년 1개, 2013년은 없으며, 2014년은 3개로 총 4개 사업인데 이들은 현재 이미 실시되거나 추진 중에 있음

4. 예비타당성조사 개선 방향

□ 재정지출 관리의 문지기(gate-keeper)로서의 위상 제고가 필요함

- 예비타당성조사는 세출 누수를 사전에 방지하자는 게 가장 중심적인 목적이므로 무엇보다도 재정지출 관리의 문지기(gate-keeper)로서의 위상을 제고시키는 방향으로 개선되어야 함

- 따라서 기획재정부가 언급하는 예비타당성조사 건수 및 기간 등과 관련된 문제에 대한 인식은 충분히 공유하나 이러한 이유로 SOC분야 사업에만 예비타당성조사 기준을 완화하는 것에 대해서는 우려를 가질 수밖에 없음
- 이러한 문제는 SOC분야 사업뿐만 아니라 다른 사업도 마찬가지이므로 전체 대상사업을 놓고 기준 완화여부와 그 개선방안을 모색해야지 SOC분야 사업만 완화한다는 것은 어불성설임

- 재정건전성 제고를 위한 세입강화방안 마련에 주력하고 있는 현 시점에서 세출의 누수를 막는 것은 또 한편으로 대단히 중요한 과제이므로 예비타당성조사와 같은 사전적인 재정관리수단의 정상화가 필요하며, 이를 위해 4가지 개선 방향을 제시하고자 함

- 경제성장을 전망치를 하회하는 경기사정으로 인한 세입감소, 메르스 등으로 인한 총수요 부족에 대응하는 추경편성 등으로 현 시점에서 재정건전성 훼손에 대한 우려가 증가하고 있음
- 일각에서는 재정건전성 제고를 위한 증세 논의의 필요성도 제기하고 있지만, 지난 8월 3일 청와대 안종범 경제수석의 '8월 경제정책브리핑' 발언에서 나타나듯이 정부와 청와대는 증세가 아닌 세원 확충을 위한 노력에 주력하고 있음

※ 언론보도에 따르면, 안종범 수석은 “많은 세원 확충노력을 지속적으로 하고 있는데 제일 중요한 것이 비과세 감면 축소와 지하경제 양성화”라면서 “증세는 마지막 수단이라고 하는 현 정부 입장은 변함없다”고 밝힘(당MK뉴스비인터넷판, 「안종범 경제수석 “소득세·법인세 증세 없다”」, 2015.08.03.)

- 재정건전성 제고를 위한 정부와 행정부의 이러한 노력에 상응하여 세출관리의 필요성 역시 증가하고 있으므로 사전적 재정관리수단 중 하나인 예비타당성조사의 정상화가 필요함

□ 예비타당성조사 개선 방향 제언

- **개선 방향 1]** SOC분야 관련 면제사업 관련 조항은 축소 개정할 필요성이 있음

- 우선, 2014년 4월 1일 개정으로 면제사업에 대한 규정을 본법에 명문화시키고 국회의 역할을

강화했지만 면제사업이 주로 2009년 3월 시행령 개정으로 포함된 SOC 관련 사업이라는 점에서 이들의 축소가 필요함

- 기획재정부는 대부분의 SOC분야 사업이 사업비 규모가 크기 때문에 예비타당성조사 대상이 되므로 부처의 자율성과 관련하여 형평성에 문제가 있다고 주장함
- 하지만 SOC분야 사업의 사업비 규모가 크기 때문에 국가 재정의 효율적이고 효과적인 관리를 위해서 이 사업들에 대한 예비타당성조사는 강화해야 할 필요성이 있음

○ **개선 방향 2** 사회복지분야 사업은 좀 더 명확한 기준을 제시할 필요가 있음

- 2014년 사회복지분야 사업 예비타당성조사 결과에도 나타나듯이 경제적 타당성 분석이 불필요할 수 있으므로 좀더 정확한 분석방법 개발이 필요함
- 다른 한편 중기사업계획에서 사업비가 500억원 이상인 사회복지분야 사업 중에서 시설투자가 수반되는 사업을 중심으로 예비타당성조사를 실시하고,
- 시설투자를 수반하지 않는 사업의 경우 예비타당성조사보다 예산편성과정에서 국회의 검토를 거쳐 대중융합적인 복지사업에 대한 문턱을 강화하는 것도 검토할 가치가 있음

○ **개선 방향 3** 사업계획 적정성 검토(구 '간이예비타당성조사') 강화해야할 필요성 있음

- 「2014년도 예비타당성조사 운용지침」 제13조(사업계획 적정성 검토)를 보면, 예비타당성조사 면제사업이라도 기획재정부 장관은 필요한 경우 '예비타당성조사 방식에 준하여 재원조달방안, 중장기 재정소요, 효율적 대안 등의 분석을 통해 적정 사업규모를 검토하고 그 결과를 예산편성 및 기금운용계획 수립에 반영 할 수 있'도록 규정하고 있음
- 그런데 예비타당성조사를 회피할 목적으로 총사업비를 500억원 미만으로 설정한 경우, 불요불급한 사업추진 및 지방재정 부실화를 높일 가능성이 크기 때문에 오히려 예비타당성조사를 더욱 엄밀하게 적용할 수 있도록 제도적 보완이 필요함.
- 현재 「국가재정법」 시행령 제22조 제1항 제1호는 '총사업비가 예비타당성조사 대상 규모에 미달하여 예비타당성조사를 실시하지 않았으나 사업추진 과정에서 총사업비가 예비타당성조사 대상 규모로 증가한 사업'에 대하여 타당성 재조사를 실시하도록 규정하고 있음
- 하지만 이는 사후적 대책이므로, 사전에 방지할 수 있도록 일정한 구간을 정하여 사업계획 적정성 검토 실시를 의무화하고 총사업비가 500억원이 넘을 경우 예비타당성조사를 실시하도록 할 필요가 있음

○ **개선 방향 4** 예비타당성조사 결과 확정 전 국회 보고 및 국회의 검토 과정을 신설하여 예비타당성조사의 객관성 제고 및 이해관계자 의견 반영 필요성 있음

- 현재 예비타당성조사 결과는 「국가재정법」 제38조의2(예비타당성조사 결과 관련 자료의 공개)에 의해 기획재정부장관이 예비타당성조사 결과에 관한 자료를 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제7조에 따라 공개하도록 명시되어 있음

- 예비타당성조사 결과의 투명한 공개 뿐만 아니라 예비타당성조사 과정의 투명성과 객관성도 가능한 범위에서 향상되고 이해관계자의 의견 반영이 확대되어야 재정 문지기로서의 위상이 제고될 수 있음
- 그런데 이해관계자의 의견 반영을 위한 절차가 복잡하거나 임의적이어서 오히려 조사기간을 지나치게 연장시키거나 객관적인 분석에 장애를 제공해서는 안될 것임
- 따라서 예비타당성조사 결과 확정 전에 국회 검토 및 심의과정을 거쳐 예비타당성조사의 객관성 제고와 이해관계자의 의견을 효과적으로 반영하도록 추진체계를 개선하는 것도 하나의 방편으로 고려할 수 있음