

ISSUE BRIEFING 2018 FING

예비타당성 조사, 지역 균형발전을 위해
접근 방식 재고해야

ISSUE BRIEFING 2018

전북연구원 이슈브리핑
2018.05.04 vol.166

www.jthink.kr

연구진
김시백 창조경제산업연구부 부연구위원
김성열 도시공간교통연구부 연구위원
김재규 새만금물환경정책센터 연구위원
장제길 문화관광연구부 연구위원

ISSUE BRIEFING 2018

전북연구원 이슈브리핑
2018.05.04 vol.166

CONTENTS

예비타당성 조사, 지역 균형발전을 위해 접근 방식 재고해야

I. 예비타당성조사란 무엇인가?	4
1. 예비타당성조사 개요	4
2. 예비타당성조사 경향	5
II. 지역 관점에서 본 예비타당성 조사	7
1. 지역별 예비타당성조사 결과	7
2. 전북 사업의 사례	10
III. 지역균형발전 차원에서의 예비타당성조사의 방향	12
1. 편익 항목의 확대	12
2. 융합산업 및 연관산업의 발전 및 성장 가능성 고려	12
3. 체류 인구 수요의 적극적인 반영	13
4. SOC 분야 AHP 종합평가의 개선	13
5. 지역 낙후도 등급 구분 및 등급별 AHP 가중치 설정	14



발행인 김선기

발행처 전북연구원

주소 전북 전주시 완산구 콩쥐팍쥐로 1696

TEL_063)280-7100 FAX_063)286-9206

※이슈브리핑에 수록된 내용은 연구진의 견해로서 전라북도의 정책과는 다를 수도 있습니다.

※지난 호 이슈브리핑을 홈페이지 (www.jthink.kr)에서도 볼 수 있습니다.

예비타당성 조사, 지역 균형발전을 위해 접근 방식 재고해야

- 예비타당성조사는 1999년 대규모 신규 공공사업의 타당성을 객관적인 기준으로 조사하여 재정 투자의 효율성을 제고하고자 도입

 - 2009년부터 2017년까지 예비타당성 조사를 실시한 사업 433건을 대상으로 결과를 검토한 결과, 전체 사업의 59.6%인 258건의 사업이 예비타당성 조사를 통과
 - 2009년 이후 제안된 사업들의 평균 사업규모는 5,518억원이며, 건설사업 분야의 평균 사업비는 2,332억원이었으며, SOC 분야의 평균 사업비는 6,441억원
 - 예비타당성 조사를 통과한 258건의 사업 중 1/3에 해당하는 84건은 경제성을 확보하지 못했음에도 불구하고 정책적인 당위성에 의해 사업 진행이 결정되었다는 점에서 경제성이 예비타당성 조사 통과와 필수 요소가 아님
- 전반적으로 전라북도 사업은 전국 평균에 비해 약간 높은 수준의 통과율을 보이고 있지만 경제성 통과를 위해 대규모 사업이 제한적임

 - 사업비 총액 기준, 전국 평균 예비타당성조사 통과 사업의 평균 사업비는 4,634억원인 반면, 전라북도의 평균 사업비는 3,665억원으로 79% 수준에 머물러 있음
 - 사업계획안에 비해 평균적으로 2,421억원이 줄어든 사업 내용으로 예비타당성조사가 통과된 것으로 나타나 사업 규모가 축소되었으며, 이는 타 시도와 비교하였을 때, 매우 큰 규모임
- 현행의 예비타당성조사 제도는 국가재정의 효율성을 높일 수는 있지만 지역균형발전을 위한 대규모 기반시설을 구축할 수 있는 대형 국책사업을 추진하기 어려운 조건을 가지고 있어 다음과 같은 접근방식 전환이 필요함

 - 환경성 및 형평성 등 정성적인 요인 등 편익 항목의 융통성있는 조정
 - 산업의 융합화와 연계 성장을 고려하기 위해서는 연관성이 높은 산업의 부가가치 상승 효과를 직접편익에 포함
 - 거주인구와 관광객 수를 합한 체류인구 등 실질적 수요 인구 적용
 - AHP 가중치 재조정 및 평가체계 개선
 - 지역낙후도지수를 바탕으로 낙후지역의 등급을 구분하고 각각의 등급별로 AHP 분석의 가중치 범위 별도로 제시

I. 예비타당성조사란 무엇인가?

1. 예비타당성조사 개요

■ 예비타당성조사 도입 배경

- 예비타당성 조사 도입 이전, 사업 주무부처가 자체적으로 타당성 조사를 시행해 왔으나, 부실한 타당성 조사로 재정 낭비와 사업 부실화를 초래
 - 1994~1998년 사이 33건의 사업 주무부처가 자체 타당성조사를 시행하여 1건을 제외한 모든 사업이 타당성을 확보했다고 분석하였으나, 실제 수요 부족 등의 문제로 국고 낭비라는 지적을 받음
- 1999년 대규모 신규 공공사업의 타당성을 정부가 객관적인 기준으로 공정하게 조사하여 재정 투자의 효율성을 제고하고자 도입

■ 예비타당성조사 대상 사업

- 총 사업비 500억원 이상, 국고 300억원 이상 지원되는 신규 건설사업과 정보화사업을 대상으로 함
 - 총 사업비가 500억원 미만이라도 사업 추진 과정에서 500억원 이상 증액될 것이 예상되는 사업에 대해서도 대상에 포함
 - 민간투자사업(BTO, BTL 등)의 경우에는 정부고시사업과 동일한 기준이 적용되며, 민간 제안 사업은 민자자격성조사로 대체
- 이 외에 「국가재정법」 제28조에 따라 제출된 재정지출이 500억원 이상인 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야의 사업도 역시 예비타당성조사 포함

■ 예비타당성조사 유형

- 타당성 검토는 예비타당성 검토, 간이예비타당성 검토, 타당성 재조사로 구분되며, 신규 사업 평가와 관련된 예비타당성 검토 대상 사업에 대해 분석을 실시함
 - 간이예비타당성 : 사업규모가 400~500억원인 사업 혹은 사업 추진이 확정되었으나 적정 규모 검토가 필요한 사업의 경제성 분석실시
 - 타당성 재조사 : 사업이 진행되는 과정에서 예산이 총액 대비 20% 이상 증액될 경우 경제/정책적 타당성 실시

■ 예비타당성조사 내용

- 예비타당성조사는 경제성 분석, 정책성 분석, 지역균형발전 분석으로 구분하여 분석하며, 이들 각 분석 결과에 대해 전문가들 대상으로 AHP 분석을 거쳐 종합적인 결론을 내림
 - 경제성 분석은 사업의 경제적 가치에 대한 분석으로 비용 대비 편익의 현재가치 비율을 계산하며, 일반적으로 이 비율이 1 이상이면 경제적 타당성을 확보했다고 평가

- 정책성 분석은 경제성 분석에서 고려하지 못하는 정성적인 요인들을 평가하는 내용으로 상위 계획과의 일치성, 사업 추진 주체의 추진 의지, 자원 조달 가능성, 환경 요인 등을 검토
- 지역균형발전 분석은 지역 낙후도 지수 및 사업 추진에 따른 지역경제파급효과를 평가하는 내용으로 지역 낙후도 지수는 KDI에서 자체적으로 분석한 2013년 기준 전국 168개 시, 군 단위 점수를 활용

- 세 가지 항목의 결과를 종합적으로 분석하기 위해 전문가 5~6인을 대상으로 AHP 분석을 실시하며, 일반적으로 AHP 값이 0.5 이상이면 사업 추진 타당성을 확보하였다고 평가함

사업 유형		분석 항목별 판단 가중치
건설사업		경제성 35 ~ 50%, 정책성 25 ~ 40%, 지역균형발전 25 ~ 35%
R&D	기초연구	경제성 5 ~ 10%, 과학기술성 50 ~ 60%, 정책성 30 ~ 40%
	응용개발 /시설장비구축	경제성 10 ~ 40%, 과학기술성 40 ~ 60%, 정책성 20 ~ 40%
정보화 사업	B / C	경제성 40 ~ 50%, 기술성 30 ~ 40%, 정책성 20 ~ 30%
	E / C	경제성 30 ~ 40%, 기술성 40 ~ 50%, 정책성 20 ~ 30%
기타 재정사업	B / C	경제성 25 ~ 50%, 정책성 50 ~ 75%
	E / C	경제성 20 ~ 40%, 정책성 60 ~ 80%

2. 예비타당성조사 경향

■ 사업 유형별 예비타당성조사 경향

- 2009년부터 2017년까지¹⁾ 예비타당성 조사를 실시한 사업 433²⁾건을 대상으로 결과를 검토한 결과, 전체 사업의 59.6%인 258건의 사업이 예비타당성 조사를 통과한 것으로 나타남
 - 정보화사업은 총 16건의 사업 중에서 12건의 사업이 예비타당성조사를 통과(통과율 75%)
 - 산업 관련 건설사업³⁾은 102건의 사업 중에서 81건의 사업이 통과(통과율 79.4%)
 - SOC 건설사업은 315건의 사업 중에서 165건의 사업이 통과(통과율 52.4%)
- 산업 관련 사업들은 지역 주력산업과의 연관성이 높고 상위 계획 및 추진 근거가 명확해야 통과하는 비율이 높으며, 민간 투자 가능성이 낮고 향후 발전 가능성이 낮은 산업 지원 사업은 경제성이 떨어져 탈락하는 경향을 보임
 - 통과 사례 1. 대구 텍스타일 Complex 건립사업(2009) : 대구·경북 지역에 섬유산업이 특화되어 있고 관련 사업체들의 사업 참여 의지가 매우 높아 사업을 통해 지역 섬유산업의 발전가능성이 매우 높으며 임대수익으로 경제성이 매우 높다고 판단
 - 탈락 사례 1. 모터스포츠산업 클러스터 조성사업(2009) : F1 유치 등으로 해당 지역에 자동차 튜닝에 대한 수요가 높았음에도 불구하고 '산업집적활성화기본계획'상에서 자동차부품산업은 전남의 특화산업이 아니었으며, 튜닝산업의 음성화로 인해 발전가능성이 낮다고 판단

1) KDI의 「예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 수정·보완 연구(제5판)」이 2008년에 발간되면서 이후 실시한 예비타당성조사가 이 지침에 따라 현재까지 진행되고 있기 때문에 2009년 이후 사업들을 대상으로 예비타당성조사의 경향을 분석

2) 신규 사업의 집행 여부를 결정하는 예비타당성 조사만을 대상으로(간이예비타당성조사, 타당성재조사 대상 사업은 제외), KDI에서 진행한 건설사업과 정보화사업 중에서 2018년 4월 현재 보고서로 출간된 사업만을 대상으로 분석을 실시

3) 건설사업은 SOC 분야와 산업 관련 건설사업으로 구분하였으며, SOC 분야는 도로, 철도, 항만, 수자원과 관련한 건설사업이며, 산업 관련 건설사업은 산업 육성 목적의 산업단지 조성이나 건물을 짓는 사업이 해당됨

- 산업 관련 건설사업 중에서 문화/관광 관련 분야는 컨벤션, 영상산업 등 타 산업과의 연계 및 파급효과가 있다고 판단되는 경우 통과율이 높으나 순수 관광객/방문객 유치를 위한 사업은 탈락하는 경우가 많음
- 통과 사례 1. HD 드라마타운 조성사업(2010) : 방송영상산업진흥 5개년 계획에 해당 사업이 명시된 사항으로 기존 방송이 아닌 HD 방송을 위한 제작단지로 특화하였고 대전 문화산업 클러스터와 EXPO 과학공원의 인프라를 활용한 연관산업의 발전 가능성을 높이 평가함
- 탈락 사례 1. 대구 공연문화도시 조성사업(2011) : 공연창작파크 조성을 통한 공연문화산업의 활성화 프로그램 및 관련성이 부족하다고 판단

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	전체
정보화 사업	전체	3	3	1	3		4	1	1		16
	통과	2	2	1	3		3	1			12 (75.0%)
산업 관련	전체	17	21	19	6	3	15	8	6	7	102
	통과	12	17	16	4	2	14	8	4	4	81 (79.4%)
건설 사업	전체	51	33	20	30	16	18	13	99	35	315
	통과	33	24	11	22	11	15	7	29	13	165 (52.4%)
SOC	전체	71	57	40	39	19	37	22	106	42	433
	통과	47	43	28	29	13	32	16	33	17	258 (59.6%)

■ 사업 규모별 예비타당성조사 경향

- 2009년 이후 제안된 사업들의 평균 사업규모는 5,518억원이며, 건설사업 분야의 평균 사업비는 2,332억원이었으며, SOC 분야의 평균 사업비는 6,441억원임
- 사업규모별 예비타당성조사 통과율을 보면 2,000억원~5,000억원 사이의 사업의 통과율이 70.4%로 가장 높았으며, 1,000억원 이하 사업 통과율이 52.7%로 가장 낮음

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	전체
500~1,000억원	전체	18	6	6	4	8	6	1	55	8	112
	통과	16	6	4	2	3	6	1	17	4	59 (52.7%)
1,000~2,000억원	전체	25	13	13	10	3	10	10	27	11	122
	통과	12	10	11	9	3	9	9	5	6	74 (60.7%)
2,000~5,000억원	전체	15	19	10	12	6	14	3	20	9	108
	통과	10	15	9	11	6	12	2	7	4	76 (70.4%)
5,000억원 이상	전체	13	19	11	13	2	7	8	4	14	91
	통과	9	12	4	7	1	5	4	4	3	49 (53.8%)

■ 경제성 확보 여부에 따른 예비타당성조사 경향

- 예비타당성 조사를 통과한 258건의 사업 중 1/3에 해당하는 84건은 경제성을 확보하지 못했음에도 불구하고⁴⁾ 정책적인 당위성에 의해 사업 진행이 결정되었다는 점에서 경제성이 예비타당성 조사 통과 필수 요소가 아님⁵⁾

사업 유형	경제성 확보 여부	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	전체
정보화 사업	확보		1	1	2		1	1			6
	미확보	2	1		1		2				6
건설사업	산업 관련	8	12	11	3	1	12	5	4	3	59
	미확보	4	5	5	1	1	2	3		1	22
	SOC	21	16	6	16	8	11	7	13	11	109
	미확보	12	8	5	6	3	4		16	2	56
전체	확보	29	29	18	21	9	24	13	17	14	174
	미확보	18	14	10	8	4	8	3	16	3	84

- 84건의 사업들을 보면, 경제성 분석에서 정량화될 수 없는 편익을 정책적 타당성 분석의 특수 평가 항목으로 평가하여 AHP분석에서 좋은 점수를 받음
 - 통과 사례 1. 새마을운동 테마공원 조성사업(2011) : B/C값이 0.85가 나왔으나 새마을운동을 홍보함으로써 발생하는 국가 이미지 제고 효과를 특수 평가항목으로 추가함
 - 통과 사례 2. 차세대 도시, 농림 융합 스마트 기상서비스 개발사업(2011) : B/C값이 0.86이지만, 2010년 기상 이변에 따른 피해 사례를 부각하여 이에 대한 해소 효과를 특수 평가항목으로 추가함

II. 지역 관점에서 본 예비타당성 조사

1. 지역별 예비타당성조사 결과

■ 예비타당성조사 통과율

- 2009년 이후 지역별 사업들의 예비타당성조사 통과율을 분석한 결과, 전체 사업의 59.1%⁶⁾가 예비타당성조사를 통과함
 - 지역별로 볼 경우, 세종시가 3건의 제안 사업 모두 통과되었으며, 부산과 서울이 80%를 넘는 통과율을 보이는 반면에 전남, 강원도는 30%대 수준에 그침
 - 전라북도 사업의 경우 제안된 사업 중에서 65.2%가 예비타당성조사를 통과하였으며, 통과한 사업 중 1/3은 경제성(B/C값이 1 이상)을 확보하지 않았지만 정책적 타당성이 높게 평가됨

4) AHP점수는 0.5이상이지만, B/C 값이 1보다 낮은 경우의 사업이 이에 해당

5) 하지만, AHP 종합분석에서 경제성이 차지하는 비중이 30~50%를 차지하고 있기 때문에 최소한 B/C값이 0.8이상이 되어야 종합분석에서 사업 추진으로 결론을 내릴 수 있음

6) 앞서 분석한 예비타당성조사 통과율 59.6%와 차이가 나는 이유는 해당 분석에서는 전국 단위 사업을 제외하였기 때문임

	전체		산업 관련 건설사업		SOC 건설사업	
	예비타당성 통과율	통과사업 중 경제성 확보율	예비타당성 통과율	통과사업 중 경제성 확보율	예비타당성 통과율	통과사업 중 경제성 확보율
서울	83.3%	65.0%	80.0%	62.5%	85.7%	66.7%
인천	62.5%	100.0%	83.3%	100.0%	50.0%	100.0%
경기	55.1%	89.5%	66.7%	66.7%	53.3%	93.8%
강원	35.7%	60.0%	100.0%	100.0%	30.8%	50.0%
대전	58.3%	71.4%	100.0%	100.0%	44.4%	50.0%
세종	100.0%	33.3%	100.0%	0.0%	100.0%	100.0%
충북	52.6%	70.0%	66.7%	100.0%	50.0%	62.5%
충남	64.3%	44.4%	80.0%	50.0%	60.9%	42.9%
광주	71.4%	70.0%	80.0%	75.0%	66.7%	66.7%
전북	65.2%	66.7%	87.5%	71.4%	53.3%	62.5%
전남	30.0%	83.3%	0.0%	-	33.3%	83.3%
대구	75.0%	83.3%	81.8%	77.8%	69.2%	88.9%
경북	49.0%	40.0%	88.9%	62.5%	40.5%	29.4%
부산	84.6%	72.7%	87.5%	85.7%	83.3%	66.7%
울산	50.5%	42.9%	75.0%	33.3%	40.0%	50.0%
경남	58.1%	61.1%	80.0%	100.0%	53.8%	50.0%
제주	75.0%	100.0%	100.0%	100.0%	66.7%	100.0%
전체	59.1%	68.3%	80.6%	73.3%	52.7%	66.1%

- 전반적으로 전라북도 사업은 전국 평균에 비해 약간 높은 수준의 통과율을 보이고 있고 정책적인 요소에 대한 반영도 평균적으로 이루어져, 통과 여부 측면에서 평균적인 성과를 거두고 있음

■ 예비타당성조사 통과 사업 규모

- 통과율 측면에서는 전국 평균 수준을 보이고 있지만, 통과된 사업들의 평균 사업비 측면에서 전국 수준과 비교하면, 상대적으로 사업 규모가 작은 것으로 나타남
 - 사업비 총액 기준으로 전국 시도별 비교를 하면, 전국 평균 예비타당성조사 통과 사업의 평균 사업비는 4,634억원인 반면, 전라북도의 평균 사업비는 3,665억원으로 79% 수준에 머물러 있음
 - 예비타당성조사 통과된 사업의 규모가 가장 큰 지역은 서울, 인천, 충북, 경기도로 수도권에 집중되어 있는 반면, 경남, 대구, 전남 등의 남부 지역은 상대적으로 사업규모가 작음

7) 연간 기준은 사업비 총액을 사업기간으로 나눈 값으로 연평균 투입되는 사업비로 볼 수 있음

	전체		산업 관련 건설사업		SOC 건설사업	
	총액 기준	연간 기준 ⁷⁾	총액 기준	연간 기준	총액 기준	연간 기준
서울	7,383	1,120	1,991	490	10,978	1,541
인천	7,653	1,227	2,262	557	13,044	1,897
경기	6,036	875	1,647	422	6,859	960

강원	5,634	752	2,572	588	6,400	793
대전	2,824	421	923	236	4,250	560
세종	2,908	500	3,698	640	1,327	221
충북	6,151	923	1,911	327	7,212	1,072
충남	2,845	503	3,682	747	2,606	433
광주	3,105	423	1,777	370	3,990	458
전북	3,665	481	2,118	313	5,018	629
전남	1,966	535	-	-	1,966	621
대구	1,591	316	1,497	314	1,684	317
경북	4,082	570	2,779	401	4,695	650
부산	5,533	801	2,175	443	7,100	969
울산	4,120	532	8,054	963	1,170	210
경남	1,732	339	1,977	455	1,661	305
제주	18,197	2,071	1,228	136	26,682	3,038
전체	4,634	692	2,342	447	5,690	805

- 예비타당성조사를 통해 지역별로 투입되는 사업 규모가 수도권과 비수도권간의 차이가 심한 것으로 나타났는데, 이는 지방의 경우에 상대적으로 적은 수요에 입각한 경제성을 확보하기 위해 비용을 낮출 수 밖에 없는 구조이기 때문임
- 즉, 지방에서 신성장산업을 육성하거나 대규모 기반시설을 구축할 수 있는 대규모 국책사업을 추진하기 어려운 조건을 가지고 있어 예비타당성조사가 국가재정의 효율성을 높일 수는 있지만 오히려 지역균형발전 차원에서 역효과를 불러일으키고 있다고 볼 수 있음

■ 예비타당성조사 통과 사업의 사업비 변경 규모

- 예비타당성조사는 사업의 제안부서 및 지자체의 계획(안)을 기준으로 분석을 실시하지만, 조사기관에서 자체적으로 비용을 별도로 추정하며, 추정된 비용을 토대로 경제성 분석을 실시함
- 또한 예비타당성조사 기간 동안 사업 규모 재조정 등의 사업계획이 변경될 수 있는데, 이 때, 경제적 타당성 통과 가능 여부에 따라 변경 규모가 결정되는 경향을 보임

	전체		산업 관련 건설사업		SOC 건설사업	
	변화량	변화율	변화량	변화율	변화량	변화율
서울	-5,487	-42.6%	134	7.2%	-9,234	-45.7%
인천	1,480	24.0%	342	17.8%	2,617	25.1%
경기	-2,954	-32.9%	104	6.7%	-3,527	-34.0%
강원	344	6.5%	-49	-1.9%	442	7.4%
대전	31	1.1%	-53	-5.5%	95	2.3%
세종	-134	-4.4%	-172	-4.4%	-60	-4.3%

충북	-921	-13.0%	-106	-5.2%	-1,125	-13.5%
충남	-300	-9.5%	-191	-4.9%	-331	-11.3%
광주	-484	-13.5%	-456	-20.4%	-502	-11.2%
전북	-2,421	-39.8%	-627	-22.8%	-3,991	-44.3%
전남	393	25.0%	-	-	393	25.0%
대구	-114	-6.7%	-110	-6.8%	-117	-6.5%
경북	-408	-9.1%	-181	-6.1%	-514	-9.9%
부산	244	4.6%	-291	-11.8%	493	7.5%
울산	-264	-6.0%	-42	-0.5%	-431	-26.9%
경남	-552	-24.2%	192	10.8%	-765	-31.5%
제주	3,170	21.1%	4	0.3%	4,754	21.7%
전체	-1,105	-19.3%	-107	-4.4%	-1,565	-21.6%

- 예비타당성조사는 원칙적으로 재요구가 불가능하기 때문에 사업의 통과를 위해 불가피하게 사업비 조정이 이루어지고 있음
 - 과거에 예비타당성조사로 사업 추진 불가로 결론이 난 사업 중에서 해당 사업과 관련된 경제·사회적 여건이 변화하여 예비타당성조사 결과가 변경될 것으로 예상되는 사업만이 재조사가 이루어질 수 있음
- 위 표와 같이 사업계획안에 대비하여 예비타당성조사의 사업 규모는 평균적으로 당초 계획안에서 19.3% 수준인 1,105억원이 줄어든 것으로 나타남
 - 전라북도의 경우에는 사업계획안에 비해 평균적으로 2,421억원이 줄어든 사업 내용으로 예비타당성조사가 통과된 것으로 나타나 상대적으로 매우 크게 사업 규모가 축소되었으며, 이는 타 시도와 비교하였을 때, 매우 큰 규모임
- 이와 같이 경제성을 확보하고 국책사업을 추진하기 위해서는 사업 규모를 줄여야 하지만, 상대적으로 낙후된 지방의 경우 사업의 본래 취지대로 추진하지 못하고 사업의 기대 효과를 충분히 얻지 못할 것이라는 우려가 존재함

2. 전북 사업의 사례

(1)국립새만금수목원 조성사업

■ 사업 개요

- 위치 : 전북 김제시 새만금복합도시 농생명용지내 (6공구)
- 면적 : 151ha
- 사업규모 : 총사업비 1,530억원(국비 100%, 산림청 직접수행)
- 사업기간 : 2018~2026년(9년 : 계획·설계 등 4년, 공사 5년)

- 주요내용 : 새만금이야기원, 해안자원식물원, 세계해안테마전시원, 해안식물동, 해안식물연구동, 해안희귀식물원 등

■ 주요 쟁점 사항

- 2014년 예비타당성조사 대상사업에 선정되었는데, 이 당시 사업계획은 총 사업비 5,874억원으로 제출함
- 해당 사업의 경우, 편익은 수목원의 사용가치와 비사용가치를 동시에 고려한 조건부가치측정법을 사용하여 추정하였기 때문에 상대적으로 지방에서의 이용 수요 측면의 불리함을 해소할 수 있었음
- 하지만 비용 문제로 인해 사업규모 축소가 이루어져 최종 예비타당성조사에서는 1,530억원의 사업으로 B/C값은 0.93으로 경제성을 확보하지 못하지만 정책적 타당성과 지역균형발전을 종합적으로 고려해서 사업 추진으로 결정됨

(2)새만금~대구 고속도로 건설사업

■ 사업 개요

- 사업구간: 새만금~전주 구간, 무주~대구 구간
- 사업물량: 2개 구간을 단일 사업으로 의뢰(전체연장 125,1km, 4차로)
- 사업비: 총 4조 9,387억원(국비 100%)
- 사업기간: 2010~2020년
- 소관부처 : 국토해양부(한국도로공사)

■ 주요 쟁점 사항

- 국가 주요 간선축임에도 불구하고 새만금~대구 고속도로를 '전체구간', '새만금~전주 구간', '무주~대구 구간'으로 구분하여 교통수요추정, 비용산정, 경제성 분석을 시나리오로 처리하여 분석
- 본 사업의 근본적인 취지인 국가 고속도로 네트워크 효율성 향상 및 국가 핵심 축 연결이라는 목적은 간과한 채 경제성 분석결과에 좌우되는 AHP(0.5이상 시행) 분석 결과에 따라 새만금~전주 간 고속도로만 우선 시행 결정

구 간	사업량(km)	사업비(억원)	B/C (1.0 이상)	AHP (0.5 이상)	비고
새만금~대구	139.5	45,334	0.58	0.411	
새만금~전주간	54.3	16,458	1.11	0.640	시행
무주~대구간	85.2	28,876	0.35	0.370	

- 국토교통부, 한국도로공사, 관련지자체의 경우 동서화합, 균형발전 차원에서 전 구간이 조속히 추진하기는 바라지만 교통수요부족 및 km당 과다 공사비 문제 등으로 새만금 개발의 지원 즉 경제성 기반의 새만금~전주 구간만 우선 추진되어 무주~대구 구간은 장기적인 표류상태임

III. 지역균형발전 차원에서의 예비타당성조사의 방향

1. 편익 항목의 확대

- 예비타당성조사 지침에는 편익 항목이 지역별, 유형별로 다양한 사업을 동일한 기준으로 측정하는 목적으로 제시되어 있으며, 사회적 변화에 따라 요구되는 편익항목을 반영하지 못한다는 문제를 가지고 있음
- 형평성 및 객관성 기준에서 계량적으로 측정할 수 있는 영역에 대해서만 편익을 반영하고 측정이 불가능한 정성적인 편익 요인은 배제하고 있어 편익의 과소 추정이 우려됨
- 물론 최근 이러한 문제를 해소하기 위해 지불용의금액 추정 등 다양한 편익 추정 방식을 사용하고 있으나, 이 역시 조사 시점 및 대상에 따라 편익 값의 편차가 큼
- 예를 들어, SOC 사업의 경우 국내에서 적용되는 편익 항목은 효율성과 환경성 측면 중에서 계량적으로 측정이 가능한 항목에 집중되어 있는데, 선진국의 경우에는 환경성 및 형평성 등 정성적인 요인을 모두 고려하고 있다는 점에서 편익 항목의 융통성있는 조정이 필요함

	효율성					건설					SOC					
	통행 시간	차량 운행	교통 사고	정시성	주차	유발 효과	소음	대기	지구 온난화	수자원	생태	시각적 효과	거시경제 효과	도시기능 재생	지역단절	접근성
한국	○	○	○		○		○	○	○							
영국	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
일본	○	○	○				○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
독일	○	○	○			○	○	○	○		○		○	○	○	○

출처(재인용) : 조웅래(2013), SOC사업 타당성조사 제도의 허와 실, 이슈 & 진단 107호, 경기연구원

원자료 : 정성봉(2010), 해외의 경제성평가 편익항목과 시사점, 도로정책 Brief 35호, 국토연구원

2. 융합산업 및 연관산업의 발전 및 성장가능성 고려

- 지역에서 산업 육성을 위한 개발 및 R&D 사업들은 신규 성장동력으로 삼기 위해 계획된 사업들이 대부분으로 기존 산업여건과 상이한 경우가 존재함
 - 예를 들어 전라북도에서 추진하는 소리창조 클러스터 조성사업의 경우 문화컨텐츠산업을 육성하기 위한 과제로 구성되어 있는데, 예비타당성조사 기관에서는 전라북도의 문화컨텐츠산업을 경쟁력이 약하기 때문에 사업의 당위성이 낮다고 판단한 사례임
- 이와 같은 논리라면, 새로운 산업을 육성하는 사업의 대부분은 기본 베이스가 되는 산업 기반이 구축되어 있는 지역에서만 추진 가능하며, 경제성 확보가 용이한 구조임

- 이를 보완하기 위해서는 지역 산업의 단기적인 여건 뿐만 아니라 중장기적인 산업 변화 트렌드가 해당 지역에서 구현될 수 있는지의 가능성을 고려하여야 함
- 또한 현재의 예비타당성조사에서의 산업 성장에 대한 편익(부가가치 편익)은 사업계획서상의 산업에 대해서만 고려하고 있으나, 해당 산업이 성장함에 따라 연관산업의 동반 성장이 발생하는 경우를 반영해야 함
 - 기존의 방식은 한국은행의 산업연관표상의 특정산업의 부가가치율을 반영한 값만 직접편익으로 계산하고 있으며, 이와 연관되는 산업(예를 들어 투입산출지수가 특정 값 이상인 산업)의 성장은 간접편익으로 간주하여 계산하지 않음
- 지역균형발전분석에서 지역경제 파급효과 내용이 이와 유사하게 분석되고 있으나, 이는 건설 단계에서의 건설 관련 사업비 지출에 따른 연관산업 성장 효과이며, 사업 완료 이후 연관산업의 성장 효과를 반영하지 못하고 있음
- 산업의 융합화와 연계 성장을 고려하기 위해서는 연관성이 높은 산업의 부가가치 상승 효과를 직접편익에 포함하여 분석할 필요가 있음

3. 체류 인구 수요의 적극적인 반영

- 최근 전북연구원 이슈브리핑⁸⁾에 따른 관광체류인구는 최소 227만명에서 230만명에 이른다는 연구결과를 발표하였는데, 이는 거주인구와 관광객 수를 합하는 방식으로 특히 주말에 방문하는 관광객으로 인한 교통수요의 증가는 그 지역의 인프라 투자를 위한 B/C 분석에 유리한 결과로 작용

구분	수도권	강원권	대전 충청권	전북권	광주 전남권	대구 경북권	부산 경남권
주말/ 주중통행량(%)	114	125	108	121	111	101	103

출처 : 한국도로공사 내부자료

- 한국도로공사 내부자료를 살펴보면 전북권은 강원권 다음으로 주말에 고속도로 통행이 집중되며 이는 주말에 극심한 혼잡을 야기하여 전북도민 뿐만 아니라 이 지역의 방문객에게도 통행의 질을 악화시키고 있음
- 현재 예타 방식에서 주말 통행특성 적용 방법 및 근거가 미비하며 필요시 분석가의 가정과 필요에 의한 세부 방법론을 적용하고 있음. 이는 교통수요를 과소 추정할 우려가 있어 주말에 빚어지는 교통혼잡 개선사업의 예타 통과는 쉽지 않음
- 이러한 주말 통행량을 적용한다면 편익이 약 16~18% 증가할 것으로 예상되며 이는 관광객 체류인구가 많은 전라북도 지역에서는 예타 통과에 유리하게 작용
 - 주말에는 주중 대비 통행량이 지역별로 최대 25%까지 증가
 - 차량당 재차인원도 주말에는 60~70% 가량 많은 것으로 조사

8) 전북연구원 이슈브리핑 165호, 지역개발 지표로서 체류인구의 필요성

9) 국토교통부(2016), 예비타당성조사 제도 개선 연구

4. SOC 분야 AHP 종합평가의 개선

- 사업 시행 여부를 결정하는 AHP 제도에서는 경제성분석(B/C)이 AHP 종합 판단에 미치는 영향이 매우 큰 것으로 분석됨. 주무부처와 관련지자체의 사업 추진의지 및 지자체의 사업 선호도는 AHP에 큰 영향을 주지 못함
 - 1999년 이후의 예비타당성조사를 분석한 결과, 전체 사업 631건 중 경제성이 미확보된 사업(B/C<0.8)이 추진된 경우는 6건에 불과한 것으로 나타남⁹⁾
- 이에 2017년도 예비타당성조사 운용지침에서 지역균형발전 가중치를 상향조정했지만 정책적 사업추진이 필요한 사업도 아직까지 예타 통과기준에 충족하지 못함
- 일본의 경우 해당사업에 관한 평가는 주관부서(국토교통성)가 시행하게 되어 있으며 사전평가의 경우에는 평가체계를 국토교통성이 작성한 후 관련된 예산부서나 각 사업부서로 전달하는 형태를 취하고 있음. 따라서 각 사업의 특성에 따라 독립적인 평가가 가능하고 국가정책적 사업 시행에 탄력적으로 대응 가능한 특징을 갖고 있음
- 국가적 차원에서 추진하는 새만금국제공항, 무주-대구고속도로, 전주-김천 철도 등의 전라북도 현안 사업의 경우는 현 예타 기준인 경제성 사업 위주로 선정되는 현행 AHP 기법으로 통과가 쉽지 않으며 가중치 재조정 및 평가체계 개선을 통하여 국가정책, 지역균형발전, 경제성 측면에서 사업의 특성에 따라 필요한 사업이 추진될 수 있는 여건 마련이 필요함

5. 지역 낙후도 등급 구분 및 등급별 종합평가(AHP) 가중치 설정

- 현재 예비타당성조사에서는 경제성 분석, 정책성 분석, 지역균형발전 분석 결과를 토대로 분석적 계층화법(AHP: Analytic Hierarchy Process)을 통해 종합평가 시행
- 종합평가에 있어 각각의 분석결과에 대한 가중치 적용 범위를 설정하여 제시
 - 건설사업에 있어 지역균형발전에 대한 가중치는 25~35%
- 국가균형발전 차원에서 지역균형발전 가중치를 높여야 한다는 의견이 지속적으로 제기되고 있는 상황
- 그러나 현재 AHP를 통한 종합평가의 가중치가 상향된다 하더라도 낙후지역은 사업타당성 확보의 개선이 미약
- 따라서 애초에 지역낙후도지수를 바탕으로 낙후지역의 등급을 구분하고, 각각의 등급별로 AHP 분석의 가중치 범위를 별도로 제시하는 방안을 제안
 - 예를 들어 현재 건설사업의 AHP 종합평가에 있어 경제성 35~50%, 정책성 25~40%, 지역균형발전 25~35%로 제시된 가중치 범위를 낙후도 1등급 지역에 대해서는 경제성 20~30%, 정책성 25~40%, 지역균형발전 35~50%으로 적용하는 방안

IV. 부록

	전체				산업 관련 건설사업				SOC 관련 건설사업			
	사업수	예타 통과	경제성 확보	경제성 미확보	사업수	예타 통과	경제성 확보	경제성 미확보	사업수	예타 통과	경제성 확보	경제성 미확보
서울	24	20	13	7	10	8	5	3	14	12	8	4
인천	16	10	10	0	6	5	5	0	10	5	5	0
경기	69	38	34	4	9	6	4	2	60	32	30	2
강원	28	10	6	4	2	2	2	0	26	8	4	4
대전	12	7	5	2	3	3	3	0	9	4	2	2
세종	3	3	1	2	2	2	0	2	1	1	1	0
충북	19	10	7	3	3	2	2	0	16	8	5	3
충남	28	18	8	10	5	4	2	2	23	14	6	8
광주	14	10	7	3	5	4	3	1	9	6	4	2
전북	23	15	10	5	8	7	5	2	15	8	5	3
전남	20	6	5	1	2	0	0	0	18	6	5	1
대구	24	18	15	3	11	9	7	2	13	9	8	1
경북	51	25	10	15	9	8	5	3	42	17	5	12
부산	26	22	16	6	8	7	6	1	18	15	10	5
울산	14	7	3	4	4	3	1	2	10	4	2	2
경남	31	18	11	7	5	9	4	5	26	15	7	8
제주	4	3	3	0	1	1	1	0	3	2	2	0
전체	406	240	164	76	93	75	55	20	313	165	109	56

V. 참고 문헌

- 국토교통부(2016), 예비타당성조사 제도 개선 연구
- 김동영(2018), 지역개발 지표로서 체류인구의 필요성, 이슈브리핑 165호, 전북연구원
- 이종연(2013), 지역낙후도지수 개선방안, 한국개발연구원
- 정성봉(2010), 해외의 경제성평가 편익항목과 시사점, 도로정책 Brief 35호, 국토연구원
- 조응래(2013), SOC사업 타당성조사 제도의 허와 실, 이슈 & 진단 107호, 경기연구원
- 한국개발연구원(2008), 예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 수정·보완 연구(제5판)
- 한국과학기술기획평가원(2014), 연구개발부문 사업의 예비타당성조사 표준지침(제2판)
- 2018년도 예비타당성조사 운용지침(기획재정부)



전북 전주시 완산구 공취팔취로 1696 (효자동3가 1052-1)
대표전화 063.280.7100 팩스 063.286.9206