

지방공사 · 공단설립시 타당성검토 제고

김 두 옥

한국자치경영협회 수석전문위원

I. 사업타당성 검토의 개요

1. 사업타당성 검토의 의의

사업 타당성 검토 (feasibility study)란 특정사업에 대한 투자가치가 있는가의 여부를 과학적이고 체계적으로 검토하는 일련의 과정과 방법을 의미하며,

사업타당성 분석의 목적은 사업 계획과 관련된 요인 및 경제성 등을 분석하여 향후 추진하게 될 사업의 타당성을 종합적으로 평가 분석함으로써 일정한 계획과 목표 수립의 자료를 제공함과 아울러 경영초기에 경영활동을 원활히 할 수 있는 기초자료를 제공 하는데에 있다.

2. 사업타당성 검토기준

가. 정책적 가치판단

○ 계획사업의 추진주체, 추진배경과 목적·계획사업의 비전, 지역경영전략과의 관계 등을 비계량적으로 종합검토

○ 고용효과, 부가가치 창출효과, 비용절감효과 등 직접적인 효과와 산업연관효과, 지역개발효과 등 파급효과를 동시 검토

○ 기존산업, 기존정책과의 관계, 자원활용의 효율성, 환경대응전략 등을 포괄적으로 검토

나. 사업수행능력 분석

○ 계획사업장·생산요소 확보문제, 시

장접근능력 등 입지조건 검토

○ 투자규모의 적정성과 자금능력 검토

○ 경영정보 활용능력, 환경변화에 따른 대처능력 등 전반적인 경영관리능력 검토

다. 사업의 경제성분석

○ 국내외 수요공급 현황분석 및 향후 전망, 유통구조, 판매계획, 경쟁력 등 시장성 검토

○ 제조원가, 판매단가 추정 및 예산 손익 검토

○ 자금의 흐름, 경제적 타당성 및 경영환경변화에 따른 민감도 분석 등

라. 기술적 검토

○ 사업추진시에 기술적으로 결함은 없는지, 사업 개시에 차질이 발생하지는 않을지에 대한 검토

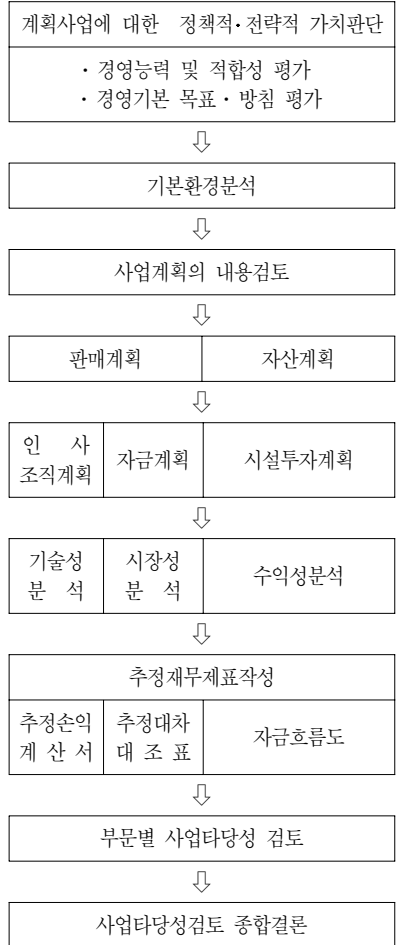
○ 설계·시공·운영능력 등 기술적 능력 검토

○ 투자비는 분야별로 얼마나 들며 기술적인 효율성이 확보된 사업인지 등에 대한 검토

○ 사업개발 계획의 전과정이 총체적으로 연결되어 평가받을 수 있도록 제반

기술적 여건에 대한 종합적 검토가 선행되어야 함.

3. 사업타당성 검토절차



II . 사업계획의 타당성 심의내용(예시)

구 분	내 용	세 부 항 목	사 유
1. 사업추진배경	◦ 지구선정경위	◦ 선정추진경우 ◦ 지구결정사유	정부정책과의 관련성
2. 개발환경분석	◦ 도시현황분석	◦ 인구 및 주택현황 ◦ 장래인구 추정 ◦ 주요산업 및 산업별 인구 ◦ 공업단지별 특수시설 유지 ◦ 지자체 재정 상태 등	정책적가치판단 도시환경분석
3. 사업지구분석	◦ 상위계획과의 관계 ◦ 접근성 정도 ◦ 도시기반시설 현황 ◦ 공사여건 분석	◦ 국토건설종합계획 ◦ 수도권정비계획 ◦ 도시기본계획 등 기타지역개발 계획 ◦ 지구내의 교통여건 ◦ 인입도로 현황 및 계획 ◦ 공급처리시설(전기, 가스, 통신, 상수도, 하수도) ◦ 주변 생활편의 시설 현황 ◦ 토지이용 및 지장물 현황 ◦ 지형·지질	전략적가치판단 개발여건분석
4. 사업계획분석	◦ 토지이용계획 ◦ 조성여건분석	◦ 공급용도의 결정 ◦ 용도별 면적 책정 ◦ 지구내 시설의 배치계획 ◦ 토공량 및 기반시설비 ◦ 인구밀도 배분계획 ◦ 년차별 개발계획 ◦ 년도별 취득·개발 및 공급 물량 산정	사업계획의 타당성 분석

구 분	내 용	세 부 항 목	사 유
5. 토지수요 및 시장전망	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 인근지 개황 ◦ 매각전망 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 부동산 거래동향 ◦ 주변지역 개발 사업현장 ◦ 현재시점에서의 도시 전체 택지수요 및 공급개황 분석 ◦ 현재 및 장래의 매각 전망 ◦ 가격경쟁력 분석 	시장성 분석
6. 경제적 수익성분석	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 용지비 산출 ◦ 개발비 산출 ◦ 총사업비 산출 ◦ 연차별 투자계획 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 토지이용현황별 용지보상비 추정 ◦ 각종 부담금 및 부대비 산출 ◦ 개발기본구상에 의거 공종별 내역추정 ◦ 공공별 내역에 의한 개발비 산정 ◦ 용지비, 개발비 등 직접비 산출 ◦ 판매비와 일반관리등 간접비용 산출 ◦ 고정가격 및 변동가격에 의한 자금 수요측면에서 투자비용 측정 	소요사업비 추정
	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 공급 및 대금 회수계획 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 용도별 가격결정 ◦ 용도별 공급시기 결정 ◦ 년도별 매각가능물량의 추정 ◦ 고정가격 및 변동가격에 의한 수지분석 	투자수입분석
	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 경제적 수익률 ◦ 순현재가치 ◦ 기타 분석방법 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 내부수익율에 의한 수익률 산출 ◦ 할인율의 적정여부 판단 ◦ 투자액과 회수액의 순현재가치 흐름추정 및 현재가치의 비교분석 ◦ 회수기간법 등 	종합적 수지분석
7. 종합결론	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 정책적, 전략적, 수익적 측면 종합판 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 타당성 검토 결론 ◦ 사업추진여부결정 	타당성 검토완료

주: 택지개발사업 타당성검토 심의내용임.

Ⅲ. 공사·공단설립 타당성 검토 제도개선방안

1. 타당성검토 관련규정

- 지방공기업법 제49조 및 제76조
- 지방공기업법시행령 제47조 및 제66조

【지방공기업법 제49조】

- 지방자치단체가 공사·공단을 설립하고자 할 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 주민복지, 지역경제에 미치는 효과, 사업성 등 지방공기업으로서의 타당성 여부를 사전에 검토하여야 한다.

【지방공기업법시행령 제47조】

- 지방자치단체가 법제49조의 규정에 의하여 지방공사를 설립하고자 할 때에는 사전에 전문기관의 타당성 검토를 거쳐야 한다.
- 지방자치단체의 장은 지방의회의 원·관계전문가 및 당해 지방자치단체의 관계공무원 등으로 심의위원회를 구성하여 전문기관의 타당성 검토결과를 기초로 공사의 설립여부를 심의하여야 한다.

2. 사업타당성검토 현황 및 문제점

가. 사업타당성검토의 형식화

- 법률의 규정에 의하여 사전에 사

업타당성 검토가 의무화되어 있으나, 사업타당성 검토기관을 당해 자치단체의 장이 선정·계약하기 때문에 형식적인 검토가 우려됨.

○ '99.4.1 이후 설립된 15개 공사·공단에 대한 설립타당성 검토결과 모두 설립타당하다는 결론이 도출됨.

나. 사업타당성 검토범위의 문제점

○ 타당성 검토범위의 기준으로서 지방공기업법의 규정에 의하면 주민복지, 지역 경제에 미치는 효과, 사업성 등 매우 포괄적으로 규정하고 있어 타당성 검토기관별로 그 검토내용이 매우 다양함.

○ 특히 주요검토내용을 사전에 계약기관인 자치단체와 협의하여 규정하기 때문에 해당 사업에 불리할 것으로 예상되는 검토부문은 사전에 검토범위에서 제외될 가능성이 있음.

다. 타당성검토 심의위원회 심의부실

○ 심의위원회의 구성시 해당 사업성 검토를 직접참여 하였던 관계전문가를 심의위원회위원으로 위촉하므로써 심의위원회의 부실화가 우려됨.

○ 지금까지 심의위원회의 심의를 통하여 사업타당성검토가 완료된 당해 사업추진이 부결된 전례가 없음.

라. 타당성검토 전문기관의 난립

○ 사업타당성 검토기관을 「전문기관」으로 매우 포괄적이고 모호하게 규정함으로써 전문기관이 난립될 우려가 있음.

○ 실제적으로 지방공기업에 대한 전문지식과 경험이 전혀 없는 기관이 타당성검토기관으로 선정될 가능성이 있음.

· 경영평가전문기관, 회계법인으로 제한

○ 법인의 정관상 공기업 등 공공기관에 대한 경영평가, 경영진단, 사업타당성검토 등이 설립목적으로 명시되어 있는 법인

○ 공기업에 대한 연구실적 또는 지방재정과 관련한 연구실적이 있는 법인

3. 사업타당성검토 제도개선방안

가. 타당성 검토기관 및 지방자치단체의 책임강화

○ 부실한 타당성 검토사례 발생시 검토기관에 대한 책임부여

· 용역시행자의 부당한 간섭금지 및 부실한 용역을 시행한 경우 손해배상책임부과 등의 조건을 용역계약시 명시

· 지방공기업법 개정시 타당성 검토를 부실하게 한 경우 손해배상책임 및 부적당한 영역기관을 제재를 가할 수 있도록 하는 규정보완

○ 타당성검토과정에 지방자치단체의 부당한 개입금지

나. 전문기관의 범위설정

○ 지방공기업법시행령 제68조의 경영평가기관에 준하는 법인

다. 심의위원회구성의 내실화

○ 심의위원회의 구성시 해당 사업성 검토를 직접참여 하였던 관계전문가를 심의위원으로 위촉하는 방안은 원칙적으로 금지하며 한편으로 지역주민도 심의위원회에 참여하는 방안 강구

○ 관계 전문가 등 외부기관의 구성비율이 전체 심의위원회위원의 과반수 이상으로 하여 심의의 내실화를 기할 필요가 있음.

라. 사업타당성 검토범위확정

○ 향후 지방공기업법개정시 사업타당성 검토범위에 대한 기준을 보다 명확히 하여 타당성 검토기관 또는 각 자치단체에 따라 다르게 나타나는 검토내용의 통일된 기준이 필요함.

○ 사업타당성 검토범위

· 지역경제 파급 및 지역주민 복지호

과분석

- 경제적, 재정적 타당성검토
- 시장수요분석 및 관련산업분석
- 행·재정적 사업수행능력검토
- 기술적 가능성 분석 등

IV. 경제적 타당성 분석기법

1. 경제성검토의 분석방향

가. 수익성

○ 수익성과 공익성은 균형과 조화를 이루어야 함은 물론이다. 그러나 사업을 위한 투자가 전제된다면 수익성은 신규사업 개발의 핵심적인 척도라 할 수 있음.

나. 안정성

○ 안정성은 공익성과도 상관관계가 깊으며 시장 변동이나 환경의 변화가 어느 정도 사업운영에 영향을 미치는가 하는 민감도 분석을 중심으로 행해짐.

○ 이러한 안정성은 지자체와 같은 공공기관이 주체가 되어 사업개발을 하는 경우에는 사업의 동적인 측면에서 필히 사전에 점검할 필요가 있음.

다. 성장성

○ 향후 사업의 지속적인 성장가능성을 나타내는 것으로서 사업의 장기 운영적 측면에서의 성장성은 단기적인 수익성과 함께 투자가치 평가의 중요한 척도라 하겠음.

2. 회계적 이익률법(accounting rate of return method)

가. 회계적이익율의 정의

○ 회계적 이익율법은 평균이익율법(average rate of return method)이라고도 하며, 수식으로는 다음과 같음

$$\text{회계적이익율} = \frac{\text{연평균순이익}}{\text{연평균투자액}}$$

나. 의사결정기준

- 단일 투자안의 경우
 - 투자안의 회계적 이익율이 기업이 미리 설정해 놓은 목표이익율(target accounting rate of return)보다 크면 투자가치가 있는 것으로 평가함
- 상호배타적인 여러 투자안들이 고려하는 경우

- 산출된 회계적 이익율이 목표이익율보다 큰 투자안 중에서 회계적 이익율이 가장 큰 투자안을 선택함

3. 回收其間法 (payback period method)

가. 회수기간의 정의

- 회수기간 또는 자본회수기간이란 투자에 소요되는 자금을 그 투자안의 편익으로부터 회수하는 데 걸리는 연수임
 - 회수기간법은 투자안의 회수기간을 계산하여 이를 기초로 투자안을 평가하는 기법임.

나. 의사결정기준

- 단일 투자안의 경우
 - 산출된 회수기간의 기업이 미리 설정한 최장의 회수기간 (maximum acceptable payback period) 보다 짧으면 그 투자안을 채택하고 그렇지 않으면 기각
- 상호배타적인 투자안들의 경우
 - 산출된 회수기간이 기업이 미리 설정해 놓은 최장의 회수기간보다 짧은 투자안들 가운데 회수기간이 가장 짧은 투자안을 채택

3. 순현재가법 (net present value method)

가. 純現價의 意義

- 순현재가 또는 純現在價值(NPV)란 투자로부터 기대되는 미래의 순현재금유입을 할인률로 할인한 순현재금유입의 현재가에서 순현재금유출의 현재가를 공제한 값으로 정의됨.

- NPV를 수식으로 정의하면

$$\begin{aligned}
 NPV &= \left[\frac{R_1}{(1+K)^1} + \dots \right. \\
 &\quad \left. + \frac{R_a}{(1+K)^a} \right] - C \\
 &= \sum_{t=1}^n \frac{R^t}{(1+K)^t} - C \\
 K &: \text{할인률(자본비용)}
 \end{aligned}$$

나. 의사결정기준

- 단일 투자안의 경우
 - 투자안의 NPV가 0보다 크면 그 투자안을 채택하고 0보다 작으면 기각
- 상호배타적인 여러 투자안들의 경우
 - NPV 값이 0보다 큰 투자안 중에서 NPV가 가장 큰 투자안을 선택
- 이러한 순현재가법의 의사결정기준

은 NPV를 계산하기 위하여 투자안의 순현금흐름을 감안할 때 할인율로 사용된 자본비용이 현재의 기업가치를 하락시키지 않게 하기 위하여 새로운 투자로부터 벌어져야 할 최저필수수익율이기 때문에 NPV가 0보다 큰 투자안을 채택하면 기업가치가 NPV만큼 증가한다는 데 이론적 근거를 둔 것임.

4. 内部收益率法(internal rate of return method)

가. 내부수익율의 정의

○ 내부수익율(IRR)이란 투자로부터 기대되는 현금유입의 현재와 현금유출의 현재를 같게 하는 이자율임.

- IRR을 수식으로 정의하면
- R_t : t시점의 순현금유입
- C : t=0 시점의 순현금유출(순현금유출의 현재)

$$\frac{R_1}{(1+r)^1} + \frac{R_2}{(1+r)^2} + \dots + \frac{R_a}{(1+r)^a} = C$$

$$\sum_{t=1}^n \frac{R^t}{(1+r)^t} - C = 0$$

- 위의 식을 만족시키는 r이 바로 IRR임.

나. 의사결정기준

- 단일 투자안의 경우
 - IRR이 자본비용(cost of capital)보다 크면 그 투자안을 채택하고 그렇지 않으면 기각
- 상호배타적인 복수의 투자안들의 경우
 - 투자안의 IRR의 자본비용보다 큰 투자안 중에서 IRR이 가장 큰 투자안을 선택
 - 자본비용이란 이론적으로 기업가치를 하락시키지 않기 위하여 새로운 투자로부터 벌어져야 할 최소한의 수익율로 정의됨
 - 따라서 어떤 투자안의 수익율을 나타내는 IRR이 자본비용보다 크다는 것은 이 투자안이 기업가치를 증가시키는 투자안인 된다는 것을 의미함.

5. 편익비용 비교법 (B/C Ratio)

- 비용과 편익의 비율을 말함. 때문에 사업의 규모에 관계없음
- 의사결정의 기준
 - 비용과 편익의 현재가치를 구해서 그 비율이 1보다 큰 사업의 선택 ☺