

# 문화사업 예비타당성조사의 문제점과 대안

2019.12

홍익대학교 고정민 교수



# 목차

<b>제1장 연구 개요</b>	<b>1</b>
제1절 연구 배경 및 필요성	1
제2절 연구 목표 및 방법	2
<b>제2장 문화사업 예비타당성조사 현황</b>	<b>5</b>
제1절 예비타당성조사의 일반현황	5
1. 예비타당성조사의 정의 및 도입배경	5
2. 수행체계 및 조사 방법	8
3. 예비타당성조사의 종합평가항목의 개편내용 분석	13
제2절 문화사업 예비타당성조사 현황	18
1. 문화·관광 부문 사업의 유형	18
2. 문화·관광부문 사업 예비타당성조사 분류	22
3. 문화사업 예비타당성조사 재분류	26
제3절 문화사업 예비타당성조사 방법론 분석	30
1. 문화사업 예비타당성조사 수요추정 현황 분석	30
2. 문화사업 예비타당성조사 편익추정 현황 분석	39
<b>제3장 문화사업 예비타당성조사 사례분석</b>	<b>74</b>
제1절 사례분석의 기준과 분석 틀	47
1. 사례분석 목적 및 선정 기준	47
2. 사례분석 틀	48
제2절 기존 문화시설 건립 예비타당성조사 사례분석	50
1. 태권도공원 조성사업 사례분석	50
2. 국립해양박물관 건립사업 사례분석	63
3. 국립현대미술관 서울관 건립사업 사례분석	76
4. 국립대구과학관 건립사업 사례분석	88
제3절 사례분석을 통한 이슈 및 시사점	98
1. 입지 및 부지 선정과 관련한 이슈	98
2. 비용 및 운영과 관련한 이슈	99

3. 수요 및 편익 추정에서의 이슈 .....	101
<b>제4장 문화사업 예비타당성조사 전문가 의견 검토 .....</b>	<b>110</b>
제1절 전문가 자문회의 개요 및 결과 .....	104
1. 전문가 자문회의 개요 .....	104
2. 전문가 자문회의 결과 .....	105
제2절 전문가 자문회의 쟁점 및 시사점 .....	121
1. 전문가 자문회의 쟁점 및 시사점 도출 .....	121
<b>제5장 문화사업 예비타당성조사 문제점과 개선 방안 .....</b>	<b>131</b>
제1절 경제성 분석에서의 문제점과 개선방안 .....	123
1. 문화시설 운영계획에서의 문제점과 개선 방안 .....	123
2. 문화시설 수요추정에서의 문제점과 개선방안 .....	127
3. 문화시설 편익추정에서의 문제점과 개선방안 .....	132
제2절 정책성평가(사회적 가치) 반영의 쟁점과 개선방안 .....	138
1. 문화사업의 사회적 가치 정립 .....	138
2. 문화사업의 사회적 가치 정책성 평가 반영에서의 쟁점과 대안 .....	145
<b>참고문헌 .....</b>	<b>156</b>

## 표 목차

<표 2-1> 예비타당성조사 주요 추진 경위 .....	7
<표 2-2> 예비타당성조사 대상 사업 .....	9
<표 2-3> 예비타당성조사 면제대상 사업 종류 .....	10
<표 2-4> 개편 전 예비타당성조사 종합평가 항목 및 세부평가내용 .....	51
<표 2-5> 「문화예술진흥법」에 따른 문화시설의 상세분류 .....	81
<표 2-6> 「청소년활동 진흥법」에 따른 청소년활동시설의 상세분류 .....	91
<표 2-7> 「과학관의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따른 과학관 정의 .....	102
<표 2-8> 「관광진흥법 시행령」에 따른 관광사업 세부분류 .....	112
<표 2-9> 문화·관광사업의 시설 재분류 .....	2
<표 2-10> 문화·관광사업의 예비타당성조사의 지역별 분류 .....	4
<표 2-11> KDI 예비타당성조사 문화·관광 부문 사업 연도별 분류 .....	42
<표 2-12> 예비타당성조사 시설 및 조사유형별 분류 .....	52
<표 2-13> 예비타당성조사 시설 및 조사유형별 세부분류 .....	62
<표 2-14> 기존 문화·관광 부문 예비타당성조사 시설별 분류 및 연구범위 .....	72
<표 2-15> 문화시설 예비타당성조사 재분류 .....	82
<표 2-16> 기존 문화·관광 부문 예비타당성조사 시설별 분류 및 연구범위 .....	83
<표 2-17> 문화사업 예비타당성조사의 수요추정 방법론 분류 .....	33
<표 2-18> 문화사업 예비타당성조사의 수요추정 방법론 현황 .....	43
<표 2-19> 문화·관광시설의 경제적 가치의 종류 .....	104
<표 2-20> 문화사업 예비타당성조사의 편익추정 방법론 분류 .....	114
<표 2-21> 문화사업 예비타당성조사의 수요추정 방법론 현황 .....	24
<표 3-1> 사례분석 대상 사업 .....	24
<표 3-2> 타당성 연구 비용추정의 구성 .....	94
<표 3-3> 태권도공원 조성 연혁 .....	15
<표 3-4> 태권도공원의 기술적 검토 .....	35
<표 3-5> 태권도공원 건립의 총사업비 내역 .....	55
<표 3-6> 태권도공원 건립 및 운영현황 .....	65
<표 3-7> 태권도진흥재단 수입·지출 현황(2014~2019년) .....	75
<표 3-8> 태권도공원 수요 추정 방법론 .....	85
<표 3-9> 예비타당성조사와 건립 이후 수요 비교 .....	95
<표 3-10> 타당성재조사 수익(편익) 추정방법론 및 객단가 종합 .....	106
<표 3-11> 기본계획과 타당성 재조사, 실제 운영 간의 수익 비교 .....	106

<표 3-12> 태권도공원 조성사업 타당성제조사 사후 검증 요약 .....	26
<표 3-13> 국립해양박물관 건립 추진 연혁 .....	46
<표 3-14> 국립해양박물관 건립 및 운영현황 .....	56
<표 3-15> 국립부산해양박물관 건립 총사업비 비교 .....	76
<표 3-16> 국립해양박물관 수입지출 공시자료 .....	86
<표 3-17> 국립해양박물관 계획 및 실행 조직 현황 .....	96
<표 3-18> 국립해양박물관 수요추정 방법론 .....	107
<표 3-19> 국립해양박물관 방문객 수 추정과 실제 수요 .....	27
<표 3-20> 부산 국립해양박물관의 객단가 .....	37
<표 3-21> 국립해양박물관 건립 예비타당성조사 사후 검증 요약 .....	57
<표 3-22> 국립현대미술관 서울관 건립 연혁 .....	77
<표 3-23> 국립현대미술관 서울관 계획 변경안 .....	87
<표 3-24> 국립현대미술관 서울관 총사업비 및 세부 구성 .....	97
<표 3-25> 국립현대미술관 서울관 운영비 재원 및 예상 수익 비교 .....	108
<표 3-26> 국립현대미술관 서울관 방문객 수요 예측과 실제 방문객수 비교 .....	28
<표 3-27> 국립현대미술관 서울관의 외국인 관람객 수 추정 .....	38
<표 3-28> 국립현대미술관 서울관 편익 추정방법론 .....	58
<표 3-29> 국립현대미술관 서울관 건립 타당성제조사 사후 검증 요약 .....	68
<표 3-30> 국립대구과학관 건립 연혁 .....	88
<표 3-31> 국립대구과학관 예비타당성조사 및 완공 이후 시설 비교 .....	98
<표 3-32> 국립대구과학관 예비타당성조사 및 건립 현황 .....	19
<표 3-33> 국립대구과학관 예비타당성조사 및 건립 이후 운영비 비교 .....	29
<표 3-34> 국립대구과학관 예비타당성조사에서의 관람객 수요 추정 및 실제 방문객 수 .....	39
<표 3-35> 국립대구과학관 CVM 모형 .....	59
<표 3-36> 국립대구과학관 건립사업 예비타당성조사 사후 검증 요약 .....	69
<표 3-37> 사례분석에서의 내외국인 수요 추정 방법 요약 .....	11
<표 3-38> 사례분석에서의 수요 추정치와 실제 수요간 비교 .....	21
<표 3-39> 사례분석에서의 편익 추정방법 .....	31
<표 5-1> 운영계획과 관련된 문화사업 예비타당성조사 주요 쟁점사항 .....	3
<표 5-2> 수요예측 방법론 .....	8
<표 5-3> 국가교통DB 관련 구축 데이터 .....	21
<표 5-4> 개편 후 예비타당성조사 종합평가 항목 및 세부평가내용 .....	4
<표 5-5> CV설문지의 구성요와 요소별 주요 문항 배치도 .....	4

## 그림 목차

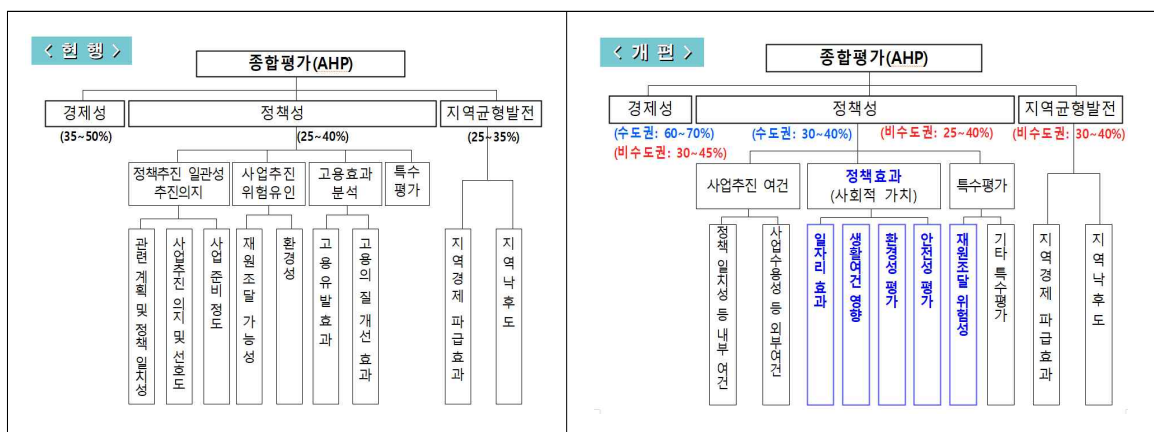
[그림 1-1] 2019년 4월 예비타당성조사 종합평가 항목 개편사항 .....	1
[그림 2-1] 예비타당성조사 수행체계 .....	21
[그림 2-2] 개편 전 종합평가항목 .....	41
[그림 2-3] 개편 후 종합평가항목 .....	61
[그림 3-1] 국립현대미술관 조직도 .....	18
[그림 3-2] 국립현대미술관 서울관의 편익 산정 방법 .....	48
[그림 3-3] 2006년 국립과천과학관 조직도와 현재 국립대구과학관 조직도 .....	9
[그림 5-1] CVM 방식의 절차 .....	<b>3</b>
[그림 5-2] 국립해양박물관 CVM 설문지와 준공 후 시설 전경 .....	<b>3</b>
[그림 5-3] 예술의 편익에 대한 랜드연구소의 분석틀 .....	<b>1</b>
[그림 5-4] 문화의 사회적 효과 .....	<b>2</b>
[그림 5-5] 문화의 사회적 가치와 행복 .....	<b>2</b>
[그림 5-6] 랜드연구소 예술의 편익 분석 틀을 적용한 사회적 가치의 생활여건 영향 .....	<b>3</b>
[그림 5-7] 문화사업 예비타당성 종합평가 항목의 사회적 가치 반영 .....	<b>5</b>

# 제1장 연구 개요

## 제1절 연구배경 및 필요성

### □ 연구 배경 및 필요성

- 예비타당성조사가 도입된 지 20년이 지난 현재 급격하게 변화된 경제 사회 환경을 반영하여 2019년 4월 제도가 개편되었음
  - 이번 개편은 경제·사회적 변화를 반영해 경제성과 지역균형, 다양한 사회적 가치를 균형 있게 평가하고 사업특성에 맞는 평가체계를 마련함
  - 또한 예타조사 거버넌스 개편 및 조사기관 다원화, 조사기간 단축 등을 통해 적기에 제대로 된 사업이 추진될 수 있도록 지원하고자 함
- 특히, 수도권·비수도권 평가항목의 비중을 이원화하고 균형발전 평가항목을 강화하는 방향으로 개편하였고, 또한 다양한 사회적 가치를 정책성평가의 주요 항목으로 분석
  - 기존 지역낙후도 평가가 동일한 비중과 가·감점제로 운영되면서 수도권 사업에 대한 예비타당성조사에 역차별적 조건으로 작용함



[그림 1-1] 2019년 4월 예비타당성조사 종합평가 항목 개편사항

- 예비타당성제도 개편에 부응하여 경제적 타당성 검토를 위한 수요예측 방법, 사회적 가치에 대한 구체적인 세부항목 예시 등 각 사업 분야마다 구체적으로 적용할 수 있는 방법들이 마련되어야 함



- 국가 및 지방자치단체의 사업의 경우 공공재의 공급으로 비용과 편익을 과학적인 방법으로 산출하여 이들을 비교한 후 공급 여부를 결정하는 것뿐만 아니라 사회적 가치 또한 고려가 절실히 요구됨
  - 예비타당성조사를 하는 주체들이 각 사업 분야의 특수성과 사회적 가치에 대해 고려한다면 보다 효율적인 예비타당성조사가 가능할 것임
- 문화시설 예비타당성조사에 있어서 실천적 측면에서 그동안 문제를 보완할 수 있는 구체적인 내용을 점검하고 대안을 마련할 필요가 있음
- 문화시설의 경우 중력모형이 일반적인 수요 추정방법인데, 준거시설의 적절성이 쟁점이 되고 있고, 구체적인 가정의 적절성이 문제로 지적됨
  - 또한 CVM 방법론의 한계로 인해 다른 대안을 동시에 검토하는 복합적인 방법론들도 검토할 필요가 있음
  - 정책성 평가에 있어 그 항목은 개편·확정되었으나 그 평가항목의 하위 레벨로서 문화분야에서의 세부항목이나 기준 등을 구체화할 필요가 있음
- 따라서 본 연구에서는 문화시설 예비타당성조사에 있어 기존의 문제점 및 한계점을 점검하고 문화사업의 특성을 반영한 대안들을 제안하고자 함

## 제2절 연구목표 및 방법

### 1) 연구내용

- 상기 연구의 목적에 따른 본 연구의 연구 내용은 다음과 같음
- 첫째, 문화에 대한 가치, 종합평가 분석방법론 등 기초이론의 조사
  - 변경된 예비타당성조사의 체계와 평가항목 등을 파악하고 국내의 예비타당성조사에 대한 구체적인 사례를 분석
  - 문화의 정의와 범위, 문화의 특징을 분석하여 문화사업 예비타당성조사에 적용할 수 있는 방법을 탐색
  - 기존 연구를 통해 문화예술의 사회적 가치를 검토

- 둘째, 문화시설에 대한 예비타당성조사의 사례조사와 구체적인 방법론을 검토하고 관련 문제점을 파악
  - 수요추정 방법에 있어서 기존 방법론을 검토하고 그 문제점 등을 파악
  - 중력모형, CVM 등의 수요추정 방법이나 가치추정방법 등의 사례를 분석하여 그 한계점을 파악
  - 사례를 바탕으로 문화부문 예비타당성조사 평가항목 중 정책성 평가항목의 구체적인 하위항목에 대한 검토
  - 문화시설에 대한 종합평가 지표의 하위 지표들을 선별하고 중복 여부를 검토하여 하위 평가항목을 예시
- 셋째, 개편된 예비타당성조사 제도 하에 문화시설에 대한 예비타당성조사의 구체적 실행과정에서의 문제점을 보완할 수 있도록 대안을 제안
  - 경제성 평가에 있어서 기존 방법론의 한계를 분석하고 이를 보완할 수 있는 대안적 방안을 제시하고자 함
  - 개편된 종합평가 항목의 사회적 가치에 반영에 대한 구체적인 실행 방안을 제시하고자 함

## 2) 연구 방법론

- 문화시설 예비타당성조사에 대한 사례를 분석하기 위해 국내외 자료 및 문헌을 고찰하고자 함
  - 기존 문헌조사를 통해 예비타당성조사의 방법론 등을 검토
  - 타당성 검토에 대한 문제점 등을 위한 문화시설 관련 수행사례 조사
  - 해외 사회적 영향평가 자료 검토
  - 문화에 대한 정의, 특징과 가치에 대한 기존 자료 검토
- 종합평가 항목을 도출하기 위한 전문가 인터뷰
  - 문화부문 전문가를 대상으로 한 심층인터뷰를 통해 타당성검토에 활용될 종합평가 지표의 하위 지표 분석
  - 전문가를 대상으로 한 문화시설 예비타당성 검토 개선방안 제시
- 브레인스토밍방법에 의해 제안된 평가항목에 대한 최적 대안의 선정
  - 연구진, 전문가 등 관련된 사람들이 모여 브레인스토밍 과정을 거쳐 열거된 평가항목의 우선순위를 설정하여 최종 하위평가항목으로 제시

- 브레인스토밍 과정에서 지나치게 한사람의 의견이 분위기를 지배하는 현상을 배제시키기 위해 KDI 한국개발연구원, 한국지방행정연구원, 한국문화관광연구원 전문가들의 종합적인 의견을 수렴

## 제2장 문화사업 예비타당성조사 현황

### 제1절 예비타당성조사의 일반현황

#### 1. 예비타당성조사의 정의 및 도입배경

##### 1) 정의 및 목적

- 예비타당성조사의 경우 국가재정법 제 38조에 의해 근거함
  - 기획재정부장관 주관으로 실시하는 대규모 신규 사업에 대한 예산편성 및 기금운용 계획을 수립하기 위하여 사전적인 타당성 검증·평가임<sup>1)</sup>
    - 총사업비 500억원 이상, 국고 300억원 이상 신규사업 또는 신규사업 중 중기사업계획 500억원 이상인 기타 재정사업에 대해 예비타당성조사를 시행함
    - 대규모 신규 공공사업의 타당성을 재정당국이 중립적이고 객관적인 시각으로 공정하게 조사하여 타당성이 인정되는 경우에만 예산 편성
  - 대규모 재정사업의 타당성에 대한 객관적이고 중립적인 조사를 통해 재정사업의 신규투자를 투명하고 공정하게 결정하도록 함으로써 예산 낭비를 방지하고 재정운영의 효율성 제고에 기여함을 목적<sup>2)</sup>
    - KDI 공공투자관리센터를 통해 일관된 분석기준을 제시하여 객관성 및 전문성 제고로 재정투자 의사결정의 신뢰성 및 투명성 확보
    - 국가연구개발사업에 대한 ‘사전타당성조사’가 기획재정부 예비타당성조사로 통합되면서 KISTEP 한국과학기술기획연구원을 수행기관으로 전문성 확보

##### 2) 도입 배경

- 예비타당성조사 도입 이전 주관부처의 타당성조사만으로 다수 사업추진

1) [근거조항] 국가재정법 제 38조 및 동법 시행령 제 13조, 예비타당성조사 운용지침 제 2조

2) [근거조항] 국가재정법 제 38조 및 동법 시행령 제 13조, 예비타당성조사 운용지침 제 4조

- 실제 1994~1998년중 완료된 타당성조사 33건 중 울릉공항을 제외한 32건이 타당성 있는 것으로 조사됨(한국개발연구원, 1999)
- 정부의 재정이 투입되는 대규모 공공사업의 경우 민간사업보다 규모가 훨씬 크며 그 파급효과가 전 국민을 대상으로 하기 때문에 사전검토 필요성 대두
- 철저한 사전준비 없는 주먹구구식, 나눠먹기식의 사업추진이라는 비판과 함께 비효율적 예산낭비에 대한 지속적인 우려
- 사업주관 부서의 타당성조사는 사업 추진여부가 확정된 상태에서 경제성 재무성 분석이 수행되어 객관성과 신뢰성의 문제 발생
- 기존 타당성검사에 대한 표준지침 없이 국가차원에서 사업에 대한 우선순위를 판단하는데 애로사항이 많았음

### 3) 제도 변천사

#### □ 공공건설사업의 효율화로 시작된 예비타당성조사

- 예타 제도는 1999년 도입 이후 지속적으로 보완·발전되어 왔음.
- 건설교통부(現국토교통부)에서 공공건설사업의 비효율 개선과 집행투명성 확보를 위해 시작된 예비타당성조사의 대상이 점차 확대됨
- 대규모 SOC(사회간접자본) 공공투자사업의 적정성을 검증하기 위한 제도로 시작되었으나 조사대상의 범위가 체계화됨
- 2008년에는 과학기술부에서 국가개발연구사업 대상으로 시행하던 ‘사전타당성조사’를 기획재정부 예비타당성조사로 통합
- 2009년 예비타당성조사지침이 개정되고 2010년부터 기타 비투자 재정 부문사업<sup>3)</sup>으로 조사대상을 확대함
- 정부의 복지지출의 확대에 따라 복지·소득이전사업 평가방식에 대한 검증 강화 및 평가방식 지속적으로 개편
- 2012년 단순 소득이전 목적사업을 예타 면제대상에서 제외하여 정책적

3) 현재 기타 재정사업은 프로그램예산 체계상의 분야·부문 분류에 따라 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야에 해당되는 사업 중 제1항 제1호의 규정에 의한 건설사업, 정보화사업에 해당하지 않는 사업

타당성 검토 강화

- 2019년 복지·소득이전정책을 기존 SOC 평가방식을 그대로 적용하는 것에 대한 지적으로, 경제사회 환경분석, 사업설계의 적정성, 비용-효과성 등 평가항목별 점검방식으로 전환
- 추진 가부만 결정하는 이분법적 결론이 아닌 항목별 대안을 제시하고 재검토 또는 조건부추진이 가능하게 개편

○ 사회·경제적 여건 변화를 예비타당성 평가항목에 적극적으로 반영하여 다양한 사회적 가치를 균형있게 평가하고자 함

- 2014년부터 정책성 분석 항목에 '고용효과 분석'을 평가 항목으로 도입하며 직접고용유발 효과와 고용의 질 개선효과에 대해 평가함
- 2019년 사회적 가치 반영을 강화하기 위해서 고용효과 분석을 정책효과 항목 아래 일자리효과 세부평가 항목으로 개편함
- 일자리효과는 기존 직접적인 고용효과와 고용유발효과만 평가하였으나 간접 고용효과에 대한 평가를 추가로 도입함
- 이외에도 정책효과 항목 아래 생활여건 영향, 환경성평가, 안정성 평가를 세부평가항목으로 개편함

<표 2-1> 예비타당성조사 주요 추진 경위

연도	주요 추진경위
1998년	· 공공사업 효율화 추진단 구성(기획예산위원회, 건설교통부)
1999년	· 공공건설사업 효율화 종합대책 수립(건설교통부) · 1월, 예비타당성조사 착수(24개 사업) · 2월, 일반지침 및 부문별 표준지침 발간 · 5월, 예산회계법령 시행령 제9조 2 예비타당성조사 법제화
2000년	· 예비타당성조사에 AHP 분석 시범 도입
2001년	· 예비타당성조사에 AHP 분석 본격 도입
2004년	· 4월, 정보화부문 예비타당성조사 시범사업 착수(3개 사업)
2007년	· 예비타당성조사 범위 확대(연구개발사업, 정보화 사업) · 1월, 국가재정법(제38조 제4항) 및 동법 시행령 시행으로 예비타당성조사 및 타당성재조사의 법정 제도화
2008년	· 간이 예비타당성조사(비용 사전심사제) 도입 · 국가연구개발사업 '사전타당성조사'를 기획재정부 예비타당성조사로 통합
2010년	· 예비타당성조사 범위 확대(기타 비투자 재정부문사업)

2012년	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 복지부문사업의 예비타당성조사 검증 강화</li> <li>· 예비타당성조사 면제신청 의무화</li> <li>· '사업계획 적정성 검토' 도입</li> <li>· '기타 비투자 재정부문사업'→'기타 재정사업'으로 통칭</li> <li>· 기반구축 R&amp;D사업과 순수 R&amp;D사업 모두 KSTEP에 일원화</li> </ul>
2014년	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정책성 분석 항목에 '고용효과분석'을 평가 항목으로 도입</li> <li>· 예비타당성조사 결과 공개 범위 및 기준 확대</li> </ul>
2016년	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 재정사업평가 자문회의→ 재정사업평가 자문위원회 구성 : 「재정사업평가 자문위원회 운영세칙」작성</li> <li>· AHP 평가자 확대(사업별로 예비타당성조사 평가단 2인 추가) 예비타당성조사의 요구 매년 2회(반기별) → 매년 4회(분기별) 변경(2016년 11월부터 시행)</li> </ul>
2017년	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 「예비타당성조사 수행 총괄지침」 제정 : 예비타당성조사의 수행절차, 분석방법 및 기준 등 규정</li> </ul>
2018년	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국가연구개발(R&amp;D)사업 예비타당성조사 과학기술정보통신부 이관(위탁형태)</li> </ul>
2019년	<ul style="list-style-type: none"> <li>· AHP 비중개편 및 정책성 평가항목 내실화 → 사회적 가치 평가 강화</li> <li>· 복지·소득이전 사업 평가방식 개편 → 실시/미실시 평가가 아닌 보완</li> <li>· AHP 거버넌스 개편 → 종합평가는 재정사업평가위원회가 수행</li> <li>· 예타조사기관 다원화 → KIPF(한국조세재정연구원) 추가</li> <li>· 예타조사기간 단축 → 1년 이내(철도 1년 6개월) 조사 완료 추진</li> </ul>

주: 2019년 4월 3일 관계부처 합동으로 발표한 「예비타당성조사 제도 개편안」의 내용을 추가 재구성함  
 자료 : 한국개발연구원(2018). 2018년도 KDI 공공투자관리센터 연차보고서

## 2. 수행체계 및 조사 방법<sup>4)</sup>

### 1) 수행주체

□ 예비타당성조사는 기획재정부장관의 요청에 의해 KDI 공공투자관리센터와, KIPF 한국조세재정연구원에서 총괄 수행하며, 국가연구개발사업의 경우에는 KISTEP 한국과학기술기획연구원에서 총괄 수행함

○ 각 중앙관서의 장이 예비타당성조사 대상사업을 신청하고 기획재정부에서 예타 대상을 선정하여 수행기관에 조사를 의뢰함

4) 국가재정법 제38조, 예비타당성조사 운용지침 제40조, 예비타당성조사 수행 총괄지침을 기준으로 요약하여 재구성함

- 각 조사 수행기관은 조사의 일관성과 객관성 제고를 위하여 분석 기준, 방법 등 조사의 기본원칙을 규정한 지침에 따라 수행함
- KDI의 경우 예비타당성조사의 도입과 함께 표준지침에 대한 연구를 지속해왔으며 부문 사업별 연구도 진행해오고 있음
- 문화 및 관광 부문의 사업의 예비타당성 조사에 관한 연구도 지속해오고 있으며 최근 연구로 2015년 문화·관광 부문 사업의 예비타당성조사 표준지침 연구가 있음

## 2) 수행기간

- 예비타당성조사 기간이 장기화됨에 따라 최근 개편으로 1년 이내로 단축되었음(철도는 1년 6개월)
- 9개월(철도부문 12개월)을 원칙으로 하지만 필요하다면 기획재정부장관과의 협의로 1회에 한해 3개월(철도부문 6개월) 이내 연장 가능

## 3) 조사대상

- 총사업비 500억원 이상, 국고 300억원 이상 신규사업과 신규사업 중 중기사업계획 500억원 이상인 기타 재정사업

<표 2-2> 예비타당성조사 대상 사업

구분	건설, 정보화, 국가연구개발 사업	기타재정사업
기준	총사업비 500억원 이상, 국고 300억원 이상 신규사업	신규사업 중 중기사업계획 500억원 이상인 기타 재정사업
세부 사업	1) 토목 건축 등 건설공사가 포함된 사업 ex) 철도, 도로, 공항, 항만 건설공사 등 2) 국가정보화기본법 상 정보화 사업 ex) 정보망 구축사업, 통신망 구축사업 등 3) 과학기술기본법 상 국가연구개발사업 ex) 연구시설, 장비 순수기반구축, R&D 등	사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야

자료 : 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/>), 예비타당성조사 운용지침 제 14조

## 4) 면제대상



- 「국가재정법」 제38조 제2항에 따라 아래 사업은 예비타당성조사 면제
- 2019년 1월 29일 정부가 총 24조원 규모, 23개 SOC 사업에 대한 예비타당성 조사를 면제하기로 결정
- 비수도권 사업의 예비타당성조사를 면제하여 사업을 활성화시켜 수도권과의 심화된 격차를 줄이겠다는 목적<sup>5)</sup>

<표 2-3> 예비타당성조사 면제대상 사업 종류

구분	면제대상 사업 종류
1	공공청사, 교정시설, 초·중등 교육시설의 신·증축사업
2	문화재 복원사업
3	국가안보에 관계되거나 보안을 요하는 국방 관련 사업
4	남북교류협력에 관계되거나 국가간 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: 법령에 따라 설치 또는 추진이 의무화되어있고, 사업내용이 구체적으로 수립된 경우에 한하여 재정사업평가 위원회를 거쳐 예타 면제
9	출연·보조기관의 인건비 및 경상비 지원, 융자 사업 등과 같이 예비타당성조사의 실익이 없는 사업
10	지역균형발전, 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

자료 : 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/>), (예비타당성조사 운용지침 제 20조)

## 5) 조사방법

- 5) 2019년 1월29일 정부세종청사에서 홍남기 경제부총리 겸 기획재정부 장관은 국가 균형 발전 프로젝트 브리핑을 통해서 예타면제 사업을 발표하며 “금번의 예타면제는 수도권과 비수도권의 격차가 심화되고 있는 현 상황을 타개하기 위해 국가재정법에서 정한 범위 내에서 제한적으로 추진하는 것이라는 점”을 강조하였음

□ '19년 5월 1일부터 예타 운용지침 개정 및 시행에 따라 예비타당성조사는 경제성 분석, 정책적 분석, 지역균형발전 분석 등이 수행되고 이를 종합적으로 고려한 AHP 분석이 시행됨

○ 경제성 분석 : B/C (Benefit(편익)/Cost(비용))의 비율이 1.0 이상이면 경제성이 있다고 판단

- 비용-편익 분석을 위해서 사업 시행에 따른 수요를 추정하여 편익을 산정하고 총사업비와 운영에 필요한 모든 경비를 합하여 비용 산정
- 문화·관광 부문 사업의 경우 해당시설의 이용객 또는 방문객의 수요를 추정하기 위해 각종 계량기법을 사용함
- 문화·관광 시설의 건립의 편익 산정은 박물관, 도서관과 같은 비시장재인 공공재의 경제적 가치를 측정해야함
- 공공재와 같은 비시장재의 가치는 크게 사용가치뿐만 아니라 선택가치, 존재가치, 유산가치로 세분되는 비사용가치 또한 고려해야 함

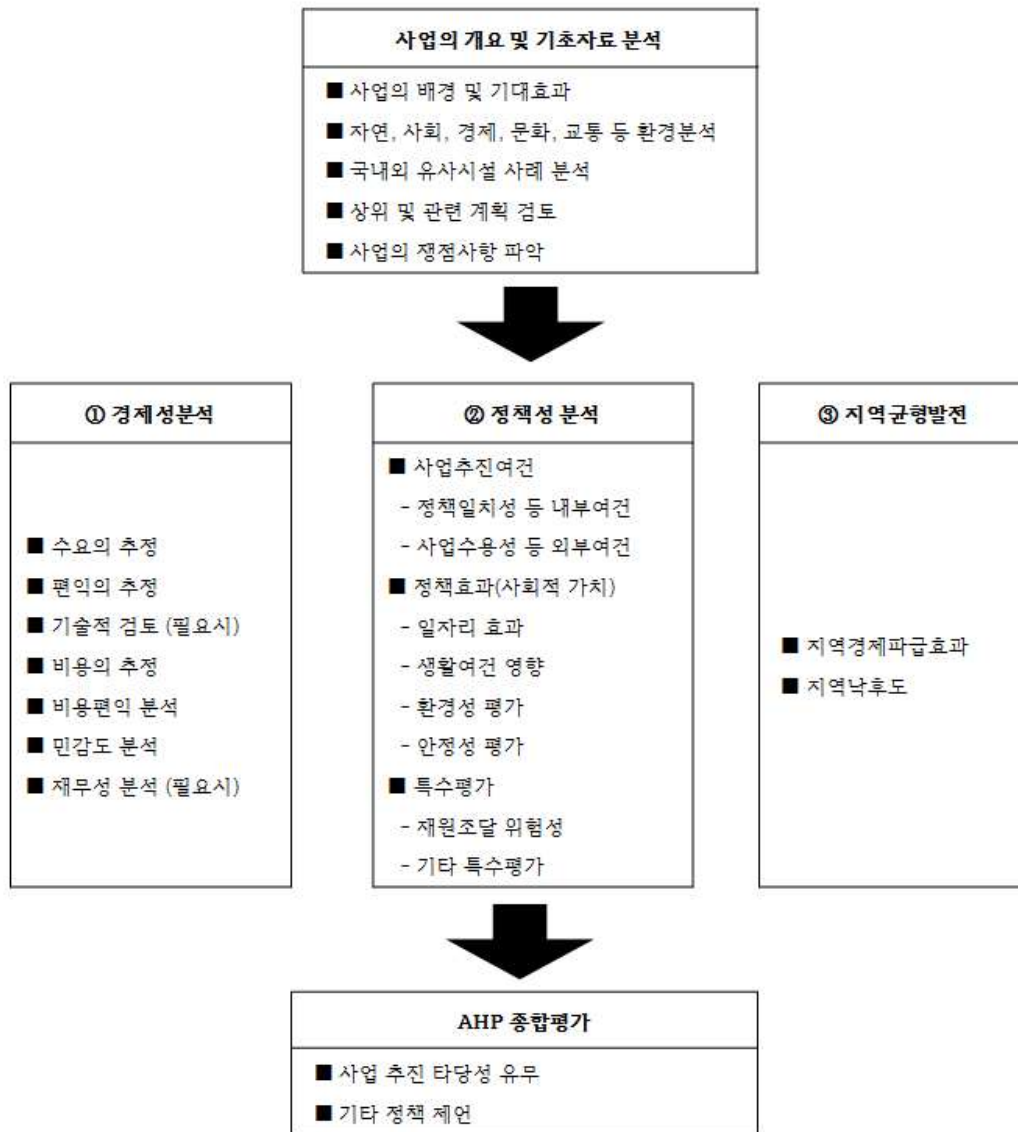
○ 정책적 분석은 사업추진여건, 정책효과(사회적 효과), 특수평가 등의 평가항목들을 정량적 또는 정성적으로 분석

- 2019년 예비타당성조사 개편에 따라 정책성평가를 내실화하여 사회적 가치 평가를 강화하고자 함
- 개편이전의 정책성 평가항목은 정책의 사회적 가치를 담아내지 못하여 정책효과를 일자리효과, 생활여건 영향, 환경성 평가, 안정성 평가로 재정립함

○ 지역균형발전 분석은 지역 간 불균형을 방지하기 위해 지역경제파급 효과와 지역낙후도를 분석하며 수도권이 해당 요인으로 불이익을 받지 않도록 종합평가 비중을 이중화함

- (수도권 AHP 비중) 경제성(60~70%)과 정책성(30~40%)만으로 평가
- (비수도권 AHP 비중) 경제성(30~40%), 정책성(25~40%), 지역균형발전(30~40%)으로 지역낙후도 평가를 가점제로 운영
- 지방 광역도시는 수요가 있고 정책적으로 필요한 사업도 지역균형평가 감점 등 불이익을 해소하기 위해 기존 가·감점제에서 가점제로 개편

- 종합평가(AHP): 평가항목별 분석결과를 토대로 사업 타당성 평가
  - 연구기관인 KDI가 경제성 분석과 정책성 판단을 포함한 종합평가를 모두 수행하는데 있어 B/C분석에 대한 동조화 현상 우려
  - 이에 재정사업평가위원회를 통해 종합평가를 시행하며 하위에 SOC, 사회·문화·산업, 복지·소득이전 사업별로 분과위원회를 각각 구성함



주: 2019년 4월 3일 관계부처 합동으로 발표한 「예비타당성조사 제도 개편안」의 내용을 추가 재구성함  
 자료 : 한국개발연구원(2018). 2018년도 KDI 공공투자관리센터 연차보고서

[그림 2-1] 예비타당성조사 수행체계

### 3. 예비타당성조사의 종합평가항목의 개편내용 분석

#### 가. 예비타당성조사 주요 제도개편 내용<sup>6)</sup>

##### □ 사회·경제적 여건변화 적극반영

###### ○ 종합평가 비중개편

- 종합평가 시, 모든지역 동일 기준 적용으로 지역격차가 확대되어 수도권권과 비수도권의 평가항목 비중 이원화하여 수도권에서 지역균형발전 항목을 제외함

###### ○ 정책성평가 내실화

- 개편 이전까지 예비타당성조사에 있어서 사회적가치보다 경제성이 통과 결정적 요소로 작용하였음
- 다양한 사회적 가치가 평가에 반영되어야 한다는 요구의 지속적 증가로 기존 환경성과 직접 고용효과만 평가해온 것에 내실화 필요
- 사회적 가치를 직접적으로 반영하는 정책효과 항목을 신설하고 주민의 삶의 질에 기여하는 일자리효과, 생활여건 영향, 환경성 및 안정성 평가

###### ○ 복지·소득이전사업 평가방식 개편

- SOC와 동일하게 평가를 통해 사업 시행여부를 결정해온 평가방식을 평가항목별 점검방식으로 전환하고 수혜대상 전달체계 개선 등 적극적 대안제시에 중점을 두는 방식으로 개편
- 사업추진 적정, 조건부추진(적극적 대안제시), 전면 재기획 후 예타 재요구 등 대안제시적 평가로 전환

##### □ 제도운영의 공정성 및 효율성 강화

###### ○ 종합평가(AHP) 거버넌스 개편

- 「재정사업평가자문위원회」를 「재정사업평가위원회」로 변경하고 분야별 분과위원회 신설
- SOC 분과위원회, 사회·문화·산업 분과위원회, 복지 소득이전 분과위원

6) 2019.5.1.부터 시행

회를 구성하여 사업 주무부처가 직접 AHP 평가자에게 사업의 의미와 효과에 대해 설명기회 제공

○ 조사기관 다원화

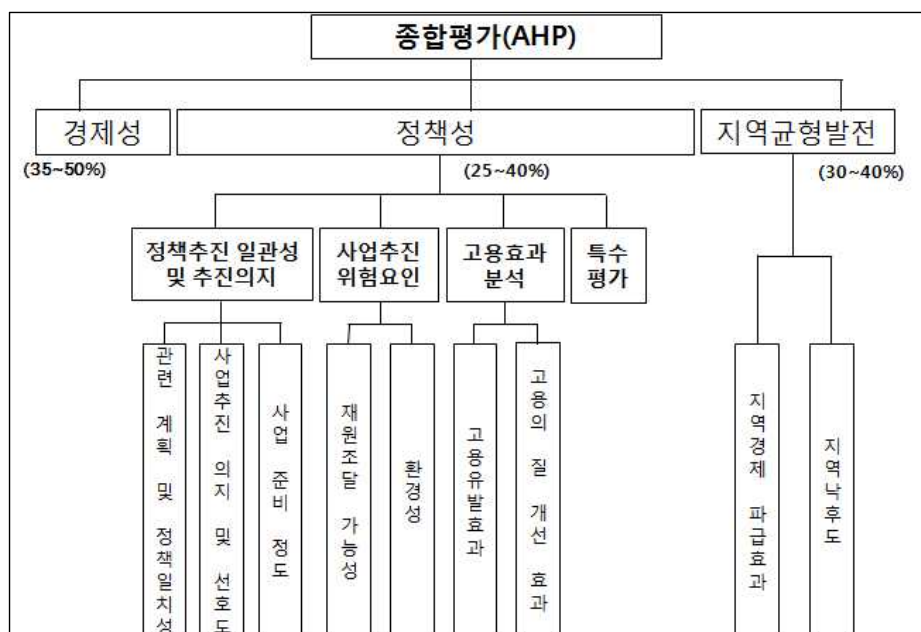
- 수행기관 추가지정(한국조세재정연구원)

○ 조사기간 단축

- 조사기간 단축(1년 이내, 철도 1년 6개월), 사업재기획 필요 시 예타 철회 허용 등

## 나. 개편 전후 예비타당성조사의 종합평가항목 비교

□ 개편 전 평가내용



[그림 2-2] 개편 전 종합평가항목

○ ‘경제성’, ‘정책성’, ‘지역균형발전’ 항목에 대한 분석결과를 종합적으로 고려하는 ‘분석적 계층화법(AHP)’을 통해 사업의 타당성을 평가

- (경제성) B/C (Benefit(편익)/Cost(비용)의 비율을 분석하여 1.0 이상이면 경제성이 있다고 판단
- (정책성) ‘정책추진 일관성 및 추진의지’, ‘사업추진 위험요인’, ‘고용효

과 분석', '특수평가' 항목을 분석

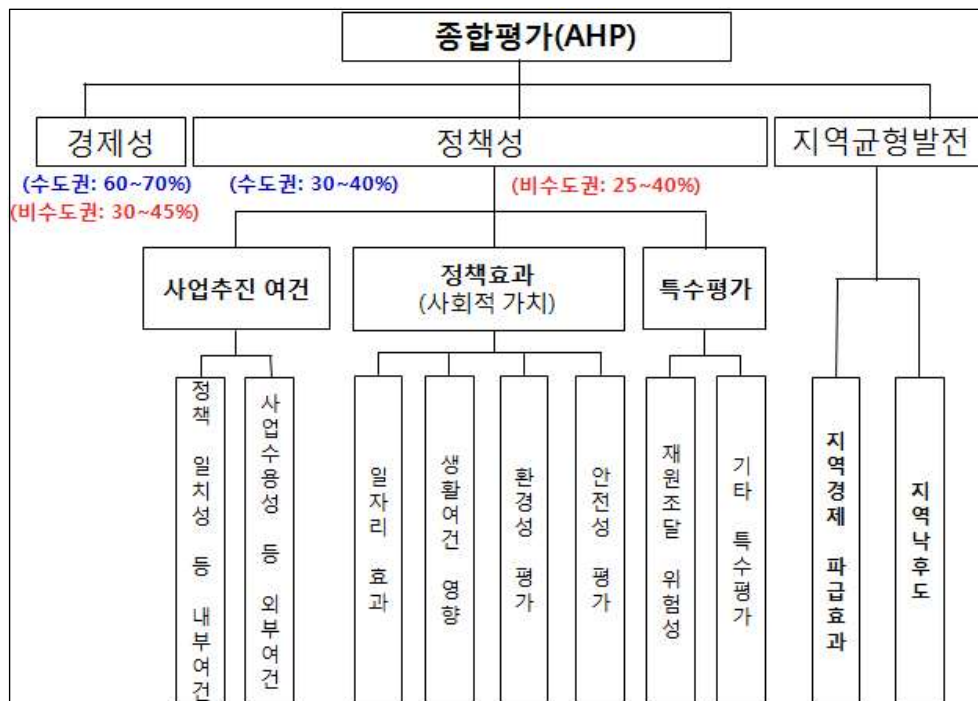
- 해당 정책성 평가 항목에서 직접고용효과와 환경성만 사회적 가치로 반영되어 있었음
- (지역균형발전) '지역경제 파급효과'와 '지역낙후도' 항목을 분석

<표 2-4> 개편 전 예비타당성조사 종합평가 항목 및 세부평가내용

제 1계층	제 2계층	제 3계층	평가내용
경제성			
정책성	정책추진 의지	관련계획 및 정책일치성	·관련 분야의 상위계획에 해당 사업 반영 여부 ·주무부처 정책방향과의 일치성 등
		사업추진의지 및 선호도	·사업지역의 사업에 대한 선호도와 추진의지 ·주무부처의 사업에 대한 선호도와 추진의지
		사업준비정도	·계획의 구체성 (인력 및 자원 투입 방안)
	사업추진 위험요인	재원조달 가능성	·국가 또는 지자체 사업 추진 재원 조달계획
		환경성	·사업 진행 및 이후 환경문제 발생 가능성
	고용효과분석	고용 유발효과	·건설기간 고용유발(취업유발)효과 ·운영기간 동안 직접고용효과 등 고려
		고용의 질 개선효과	·정성적 또는 정량적인 평가 (고용여건, 고용안정, 훈련 및 교육, 임금 및 복지후생, 건강 및 안정, 고용 평등기회)
	특수평가		·사업의 타당성 평가에 중요하게 고려할 필요가 있는 추가 항목
지역균형 발전		지역경제 파급효과	·지역산업연관모형(IRIO)을 이용
		지역낙후도	·지역낙후도 지수

### 3) 개편 후 예비타당성조사의 평가항목

☐ 개편 후 평가내용



[그림 2-3] 개편 후 종합평가항목

○ 정책성 평가 내실화를 위한 사업추진 여건 항목 개편

- 기존 평가항목 중 제 2계층 정책추진 일관성 및 추진의지가 개편된 평가항목에서 제 2계층 사업추진 여건으로 재구성됨
- 기존 평가항목 중 제 2계층 정책추진 일관성 및 추진의지 하위 항목이었던 사업준비정도는 개편된 제 3계층 정책 일치성 등 내부여건에서 고려 가능
- 기존 평가항목 중 제 2계층 사업추진 위험요인의 하위 항목이었던 재원조달 가능성은 개편된 제 2계층 특수평가 하위 항목인 재원조달 위험성으로 변경됨
- 기존 평가항목 중 제 2계층 사업추진 위험요인의 하위 항목이었던 환경성 항목은 개편된 제 2계층 정책효과의 하위 항목으로 재구성됨

○ 정책성 평가 내실화를 위한 사회적 가치를 반영한 정책효과 항목 신설

- 이전 예비타당성조사가 사회적 가치보다 경제성이 사업 통과 결정적 요소로 작용하면서 정책효과에 대한 평가항목 재편성
- 정책효과의 하위 항목으로 일자리 효과, 생활여건 영향, 환경성평가, 안전성 평가를 새롭게 구성하여 종합적인 사회적 가치를 고려하고자 함
- 개편된 제 3계층 일자리 효과는 기존에 평가했던 사업 기간 고용유발

효과, 운영 기간의 직접 고용효과, 고용의 질 개선 효과에 추가적으로  
사업 완료 후 간접적 고용효과와 취약계층에 대한 고용효과를 고려

- 생활여건 영향은 공공서비스 접근성, 시설이용의 쾌적성·정시성·편리성, 건강한 삶에 대한 영향, 공동체 복원 영향도 등의 정성적요소 고려
- 환경성 평가는 기존에 환경문제위험성만 고려했다면 개편 이후 지역환경 및 경관 개선 등 사회적 효과를 추가적으로 고려
- 기존에 고려되지 않았던 안정성 평가는 재해 · 재난 관련 예방 효과 및 안전사고와 개인정보 보안 등 생활 전반의 안전 요소를 고려



## 1. 문화·관광 부문 사업의 유형

- 예비타당성조사를 수행하는 문화·관광 부문 사업의 경우 대부분 시설 건립을 기반으로 하는 사업으로 문화시설 또는 관광시설 건립 사업임
- 문화·관광시설과 관련된 법적 근거를 기반으로 본 연구에서 분석할 문화시설 범주를 재구성하고자 함
- 문화시설의 법적 분류
  - 「문화예술진흥법」에 따르면 "문화예술"이란 문학, 미술(응용미술 포함), 음악, 무용, 연극, 영화, 연예, 국악, 사진, 건축, 어문, 출판 및 만화를 의미함
  - 또한 "문화산업"이란 문화예술의 창작물 또는 문화예술용품을 산업 수단에 의하여 기획·제작·공연·전시·판매하는 것을 업으로 하는 것
  - 이에 법으로 정의되는 "문화시설"은 문화예술 활동에 지속적으로 이용되는 다음 각 6가지 분류의 시설임

<표 2-5> 「문화예술진흥법」에 따른 문화시설의 상세분류

대분류	소분류	정의 및 관련 근거
공연시설	종합공연장	「공연법」, 시·도 종합문화예술회관 등 1천 석 이상의 대규모 공연장
	일반공연장	「공연법」, 시·군·구 문화예술회관 등 1천 석 미만 300석 이상의 중규모 공연장
	소공연장	「공연법」, 300석 미만의 소규모 공연장
	영화상영관	「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」
	야외음악당	「공연법」, 연주·연극·무용 등을 할 수 있는 야외시설
전시시설	박물관	「박물관 및 미술관 진흥법」

	미술관	「박물관 및 미술관 진흥법」
	화랑	회화·서예·사진·공예 등의 작품을 전시·매매하는 시설
	조각공원	조각작품을 전시하는 공원
도서시설	도서관	「도서관법」
	작은도서관	「도서관법」
지역문화 활동시설	문화의 집	지역주민이 생활권역에서 문화예술을 이해하고 체험하며 직접 참여할 수 있도록 하기 위한 것으로서 관련 프로그 램과 지식 및 정보를 제공하는 복합문화공간
	문화체육센터	지역주민의 문화·체육활동을 향상하기 위하여 건립된 시설
문화보급 전수시설	청소년 활동시설	「청소년기본법」, 「청소년활동 진흥법」
	지방문화원	「지방문화원진흥법」
	국악원	전통 국악의 발전을 위하여 설치된 교육시설 및 전수시설
	전수회관	지방 고유의 무형문화재를 지속적으로 교육·전수하고 보존 할 수 있는 시설
종합시설		상기 시설이 복합되어 다양한 문화예술 활동에 이용될 수 있는 시설

- 상기 분류 중 문화보급·전수시설에 해당하는 청소년 활동시설은 「청소년기본법」, 「청소년활동 진흥법」에 근거를 두고 있음

<표 2-6> 「청소년활동 진흥법」에 따른 청소년활동시설의 상세분류

구분	해당시설	정의
청소년수련시설	청소년수련관	다양한 청소년수련거리를 실시할 수 있는 각종 시설 및 설비를 갖춘 종합수련시설
	청소년수련원	숙박기능을 갖춘 생활관과 다양한 청소년수련거리를 실 시할 수 있는 각종 시설과 설비를 갖춘 종합수련시설
	청소년 문화의 집	간단한 청소년수련활동을 실시할 수 있는 시설 및 설 비를 갖춘 정보·문화·예술 중심의 수련시설
	청소년 특화시설	청소년의 직업체험, 문화예술, 과학정보, 환경 등 특정 목적의 청소년활동을 전문적으로 실시할 수 있는 시설 과 설비를 갖춘 수련시설

	청소년야영장	야영에 적합한 시설 및 설비를 갖추고, 청소년수련거리 또는 야영편의를 제공하는 수련시설
	유스호스텔	청소년의 숙박 및 체류에 적합한 시설·설비와 부대·편익시설을 갖추고, 숙식편의 제공, 여행청소년의 활동 지원(청소년수련활동 지원은 제11조에 따라 허가된 시설·설비의 범위에 한정한다)을 기능으로 하는 시설
청소년이용시설		수련시설이 아닌 시설로서 그 설치 목적의 범위에서 청소년활동의 실시와 청소년의 건전한 이용 등에 제공할 수 있는 시설

- 과학관의 경우 「과학관의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 근거하지만 주요 박물관 미술관과 함께 주요 전시시설 중 하나임

<표 2-7> 「과학관의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따른 과학관 정의

대분류	소분류	정의
과학관	국립과학관	과학기술자료를 수집·조사·연구하여 이를 보존·전시하며, 각종 과학기술교육프로그램을 개설하여 과학기술지식을 보급하는 시설이자 과학기술자료, 전문직원 등 등록 요건을 갖춘 시설
	공립과학관	
	사립과학관	

#### □ 관광사업의 분류

- 「관광진흥법」에 따르면 "관광사업"이란 관광객을 위하여 운송·숙박·음식·운동·오락·휴양 또는 용역을 제공하거나 그 밖에 관광에 딸린 시설을 갖추어 이를 이용하게 하는 업(業)을 의미함
- "관광지"란 자연적 또는 문화적 관광자원을 갖추고 관광객을 위한 기본적인 편의시설을 설치하는 지역으로 지정된 곳을 의미함
  - 각 지자체가 문화적 관광자원을 활용하여 “관광지” 또는 “관광단지”를 조성하여 관광산업을 육성하기 때문에 관광산업이 문화예술 또는 문화예술시설이 갖는 공공의 가치를 부분적으로 공유하고 있음
- 「관광진흥법 시행령」에 따르면 관광사업의 종류는 여행업, 호텔업, 관광객 이용시설업, 국제회의업, 유원시설업, 관광 편의시설업 6가지임

<표 2-8> 「관광진흥법 시행령」에 따른 관광사업 세부분류

구분	종류
여행업	일반여행업
	국외여행업
	국내여행업
호텔업	관광호텔업
	수상관광호텔업
	한국전통호텔업
	가족호텔업
	호스텔업
	소형호텔업
	호스텔업
관광객이용시설업	전문휴양업
	종합휴양업(제 1종, 제 2종)
	야영장업(일반, 자동차야영)
	관광유람선업(일반관광유람선업 크루즈업)
	관광공연장업
	외국인관광 도시민박업
국제회의업	국제회의시설업
	국제회의기획업
유원시설업	유원시설업
	일반유원시설업
	기타유원시설업
관광편의시설업	관광유희음식점업
	관광극장유희업
	외국인전용 유희음식점업
	관광식당업
	관광순환버스업
	관광사진업
	여객자동차터미널시설업
	관광펜션업
	관광궤도업
	한옥체험업
	관광면세업
	관광지원서비스업

□ 문화·관광사업의 시설 분류기준 통합

- 「문화예술진흥법」, 「박물관 미술관 진흥법」, 「과학관의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」, 「청소년활동 진흥법」, 「관광진흥법 시행령」 등 관련법을 근거로 하는 문화·관광사업의 시설을 분류하면 다음과 같음

<표 2-9> 문화·관광사업의 시설 재분류

대분류	소분류	분류기준
전시시설	박물관	「문화예술진흥법」에 따른 문화시설의 상세분류 및 「박물관 미술관 진흥법 시행령」 별표 2 등록요건에서 1종 박물관(종합박물관, 전문박물관 등)
	미술관	「문화예술진흥법」에 따른 문화시설의 상세분류
	과학관	「과학관의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」
	컨벤션	「건축법 시행령」 별표 2 문화 및 집회시설 중 전시시설의 산업전시장 및 박람회장
	기타(전시)	「문화예술진흥법」에 따른 문화시설의 상세분류 및 「박물관 미술관 진흥법」 등록기준에서 2종 박물관(자료관·사료관·유물관·전시장·전시관·기념관 등)
도서시설	도서관	「문화예술진흥법」에 따른 문화시설의 상세분류
공연시설	공연장	「문화예술진흥법」에 따른 문화시설의 상세분류
	기타(공연)	공연 창작기반시설 및 문화도시사업 임의 분류
종합시설	복합문화시설	「문화예술진흥법」에 따른 문화시설의 상세분류
문화보급시설	청소년시설	「청소년활동 진흥법」
관광시설	관광시설	「관광진흥법 시행령」 관광사업에 해당하는 시설
기타시설	체육시설	체육활동과 관련된 시설 임의 분류
	기타시설	위에 분류되지 않은 시설

## 2. 문화·관광부문 사업 예비타당성조사 분류

□ 문화·관광부문 사업 예비타당성조사 현황(1999 ~ 2018년)

- 그 동안 문화·관광부문 사업의 예비타당성조사 결과가 꾸준히 축적되

어 2018년까지 총 106개의 사업이 이뤄졌으며 이를 시설별로 표로 다  
음과 같이 분류함)

- 예비타당성조사, 타당성재조사, 사업계획적정성 재검토를 모두 포함하  
여 1999년 이래 2018년까지 보고서로 발행된 사업만을 분류하였음

<표 2-10> 문화·관광사업의 예비타당성조사의 지역별 분류

구분	사업 분류				비고
	예비타당성 조사	타당성 재조사	사업계획 적정성	계	
서울	8	4	1	13	
경기	6	0	1	7	
인천	3	2	0	5	
대전	1	0	0	1	
대구	6	1	0	7	
광주	5	2	0	7	
부산	9	6	0	15	
울산	1	0	0	1	
세종	2	0	0	2	
제주	2	0	0	2	
강원	6	2	0	8	
충남	7	1	1	9	
충북	1	1	0	2	
경북	9	0	1	10	
경남	1	0	0	1	
전남	3	1	0	4	
전북	2	2	1	5	
해외	1	2	0	3	
기타	2	0	0	2	경북,강원 / 경북,대구
미지정	2	0	0	2	
계	77	24	5	106	

주 : 기타의 경우 광역자치단체가 2개 지역 이상 포함되어 사업이 진행되는 경우임

#### □ 문화·관광부문 사업 예비타당성조사 연도별 분류

7) 문화 · 관광 부문 사업의 예비타당성조사 사업 전체 분류는 부록으로 첨부하였음

- 2018년까지 시행된 104개의 문화·관광부문 사업을 사업보고서 발행연도 기준으로 정리하면 아래 표와 같음
- 2008년부터 2011년까지 매년 10건 내외의 문화 관련 사업의 예비타당성조사 결과보고서가 발행되어 전후 기간 대규모 문화기반시설들에 대한 사업 검토가 집중적으로 이루어짐

<표 2-11> KDI 예비타당성조사 문화·관광 부문 사업 연도별 분류

연도	예비타당성조사	타당성재조사	사업계획적정성	조사 발행(건)
1999	3	0	0	3
2000	2	0	0	2
2001	5	0	0	5
2002	2	0	0	2
2003	4	2	0	6
2004	3	0	0	3
2005	2	2	0	4
2006	5	2	0	7
2007	4	0	0	4
2008	7	6	0	12
2009	8	1	0	10
2010	4	5	0	9
2011	9	1	0	10
2012	2	0	0	2
2013	0	1	3	4
2014	6	0	1	7
2015	3	3	0	6
2016	2	0	0	2
2017	5	0	0	5
2018	1	1	1	3
계	77	24	5	106

주 : KDI 공공투자관리센터에서 출판 완료한 보고서 기준(2018년까지)으로 재분류

□ 문화·관광부문 사업 예비타당성조사 시설 및 조사유형별 분류

○ 2018년까지 시행된 106개의 문화·관광부문 사업을 시설 및 조사유형별로 분류하면 아래 표와 같음

- 예비타당성조사는 77건, 타당성재조사는 24건, 사업계획적정성 검토는 5건 진행되어 총 106개 사업이 조사됨
- 동일 시설에 대한 중복 검토를 제외하여 예비타당성조사 단일 분류만 비교하면 전시시설이 가장 많은 사업계획이 이뤄짐
- 더불어 관광시설을 제외하면 공연시설이 전시시설 다음으로 많은 사업계획이 이뤄짐

<표 2-12> 예비타당성조사 시설 및 조사유형별 분류

구분	예비타당성조사	타당성재조사	사업계획적정성	계
전시시설	30	9	3	42
도서시설	3	3	0	6
공연시설	6	4	1	11
종합시설	1	1	0	2
문화보급시설	5	2	0	7
관광시설	22	3	0	25
기타시설	10	2	1	13
계	77	24	5	106

□ 문화·관광부문 사업 예비타당성조사 시설 세부 분류

○ 2018년까지 시행된 106개의 문화 · 관광 부문 사업을 세부시설로 분류하면 아래 표와 같음

- 예비타당성조사 세부시설 분류를 보면 문화시설 중에 박물관(제 2종 박물관을 기타(전시)로 분류한 것을 포함하여)이 가장 많은 14개를 차지함
- 이어서 과학관이 11개 시설로 두 번째로 많은 수를 차지함
- 종합시설로 분류한 국립광주아시아문화의전당, 아·태 무형문화유산전



당은 전시시설과 공연시설이 모두 이뤄지는 복합문화공간으로 최초 사업계획이 이뤄져 별도로 분류함

- 기타(문화보급시설)의 경우에는 태권도 공원 사업의 예비타당성조사와 타당성재조사로 태권도 수련원 등이 포함된 종합계획으로 문화보급시설로 별도 분류함

<표 2-13> 예비타당성조사 시설 및 조사유형별 세부분류

대분류	소분류	예비타당성조사	타당성재조사	사업계획적정성	계
전시시설	박물관	10	1	1	12
	미술관	0	2	0	2
	과학관	11	4	0	15
	기타(전시)	4	2	2	8
	컨벤션	5	0	0	5
도서시설	도서관	3	3	0	6
공연시설	공연장	5	2	0	7
	상영관	0	2	0	2
	기타(공연)	1	0	1	2
종합시설	복합문화공간	1	1	0	2
문화보급시설	청소년시설	4	1	0	5
	기타(문화보급시설)	1	1	0	2
관광시설	관광시설	22	3	0	25
기타시설	체육시설	3	2	0	5
	기타시설	7	0	1	8
합계		77	24	5	106

### 3. 문화사업 예비타당성조사 재분류

□ 문화사업과 관광사업의 차이와 문화시설 범주 재분류

- 문화사업과 관광사업은 문화자원을 공유하기 때문에 일부 유사한 특수성을 가지나 문화사업은 문화예술의 창달과 문화산업 육성, 관광사업은 관광진흥이라는 서로 다른 목적성을 가지고 있음

- 「관광진흥법」에 따르면 관광지란 자연적 또는 문화적 관광자원을 갖

- 추고 관광객을 위한 기본적인 편의시설을 설치하는 지역을 의미함
- 관광사업이 비록 문화적 관광자원을 갖는 문화적 특수성과 여가문화라는 점에서 넓은 의미에서 문화사업으로 볼 수도 있지만 문화사업의 문화예술 계승과 창조라는 관점에서 볼 때 두 부문은 구분되어야 함
- 본연구는 문화·관광부문 사업 예비타당성조사 좁은 의미에서 문화시설로 한정하여 연구범위를 설정하고 이에 따라 문화·관광사업을 재분류하고자 함

○ 문화·관광 부문의 106개 예비타당성조사의 7개 대분류와 15개의 세부 분류로 나눌 수 있으며, 이 중 컨벤션, 관광시설, 체육시설, 기타시설을 연구범위에서 제외함

- 앞에 설명한 바와 같이 관광시설의 경우에도 문화적 요소를 활용한 산업이란 측면에서 문화시설과 일부 가치를 공유하기는 하나 문화예술 진흥이라는 목적에는 부합하지 않아 제외함
- 전시시설 중 컨벤션 시설의 경우 중소기업전시컨벤션센터, 한국국제전시장 등 문화라는 개념보다 산업전시 및 국제교류를 위한 성격을 가지기 때문에 문화시설의 범주에서 제외함
- 전시시설 중 기타(전시) 소분류 항목의 경우 기념관, 전시관, 문화관 등 「박물관 및 미술관 진흥법 시행령」의 등록 기준 상 제 2종 박물관 및 미술관 등에 해당하는 시설을 의미함
- 체육시설과 기타시설의 경우 광의의 문화라는 개념에서 문화시설로도 간주할 수 있지만 「문화예술진흥법」에서 정의내리는 협의적인 “문화예술”<sup>8)</sup>의 의미에서 접근했기 때문에 제외함

<표 2-14> 기존 문화·관광 부문 예비타당성조사 시설별 분류 및 연구범위

대분류	소분류	사업수(건)	비고	연구범위
전시시설	박물관	12		포함
	미술관	2		포함
	과학관	15		포함
	기타(전시)	8	기념관, 전시관, 문화관 등 제 2종 박물관 및 미술관	포함
	컨벤션	5	박람회장, 산업 전시장 등	제외

8) 문학, 미술(응용미술 포함), 음악, 무용, 연극, 영화, 연예, 국악, 사진, 건축, 어문, 출판 및 만화 등을 의미하는 협의의 “문화예술” 개념을 본 연구에서 다루고자 함

도서시설	도서관	6		포함
공연시설	공연장	7		포함
	상영관	2	부산영상센터(2건)	포함
	기타(공연)	2	무대제작시설 및 문화도시	포함
종합시설	복합문화공간	2	전시 및 공연시설이 합쳐진 복합시설	포함
문화보급 시설	청소년시설	5	청소년수련원 등	포함
	기타(문화 보급시설)	2	태권도 공원(2건)	포함
관광시설	관광시설	25		제외
기타시설	체육시설	5		제외
	기타시설	8	기념공원, 연구원 등	제외
계		106		

□ 문화사업 예비타당성조사 재분류 현황

- 사업의 성격상 재분류한 문화시설 예비타당성조사는 총 57개 사업임
- 전시시설 34개, 복합문화시설 8개, 도서관 6개, 청소년시설 5개, 공연시설 4개로 전시시설의 비중이 전체 문화시설 사업 중 약 60%를 차지함
  - 단일 시설 분류로는 과학관이 15개로 약 26%의 비중을 차지하며 가장 많은 문화시설 사업임
  - 단일 시설 분류로는 공연장이 3개로 약 5%의 비중을 차지하며 가장 적은 문화시설 사업이나 복합문화시설이 모두 공연시설을 갖추고 있음

<표 2-15> 문화시설 예비타당성조사 재분류

대분류	소분류	예비타당성조사	타당성재조사	사업계획적정성	계
전시시설	박물관	10	1	1	12
	미술관	0	2	0	2
	과학관	11	4	0	15
	기타(전시)	4	2	2	8
	소계	25	9	3	37
도서시설	도서관	3	3	0	6

공연시설	공연장	5	2	0	7
	상영관	0	2	0	2
	기타(공연)	1	0	1	2
	소계	6	4	1	11
종합시설	복합문화공간	1	1	0	2
문화보급 시설	청소년시설	4	1	0	5
	기타(문화보급시설)	1	1	0	2
	소계	5	2	0	7
합계		40	19	4	63

### 제3절 문화사업 예비타당성조사 방법론 분석

## 1. 문화사업 예비타당성조사 수요추정 현황 분석

#### □ 문화사업 수요추정 방법론 개요

- 기존 문화·관광 부문의 수요추정을 위해서 다양한 수요추정방법이 사용되었으며 이는 크게 정량적(계량)기법과 정성적(질적) 기법, 그리고 두 기법을 결합한 형태의 방법으로 구분됨
- 정량적(계량)기법은 과거의 추세가 미래에도 지속된 것이라는 가정에 미래수요를 예측하는 시계열 모델과 독립변수와 종속변수 간의 인과관계를 함수로 나타내어 수요를 예측하는 인과모델로 나눌 수 있음
- 정성적(질적)기법은 과거 정보에 대한 양적 데이터의 수집이 불가능한 경우 사용되고 관련 전문가의 주관적인 가치판단요소를 포함시킴

<표 2-16> 기존 문화·관광 부문 예비타당성조사 시설별 분류 및 연구범위

예측기법			예측방법	
정량적 기법 (계량 기법)	시계열 모델	나이브 (NAIVE)	과거 수요 또는 과거 수요 변동률을 이용하여 미래수요를 예측함	
		추세 분석법	선형추세 분석법	시간을 독립변수로 사용하여 과거추세가 미래에도 지속 될 것으로 가정하고 이를, 선형 함수관계로 나타내어 미래 수요를 예측
			비선형 추세분석법	수요모형이 시간이 지남에 따라 비선형적 변화를 보인다는 가정 하에 이를 고려하여 수요를 예측
		이동 평균법	과거 시계열자료를 연속적으로 산술평균하여 수요를 예측하거나 가중평균을 이용 때로는 시계열의 추세나 계절지수를 산출하는데 이용	
		지수 평활법	최근 관측 값에 더 많은 가중치를 부여하도록 과거의 관측값들을 지수적으로 가중평균하여 미래 예측	
		분해법	시계열에 포함된 기본 패턴들을 네 가지 변동(추세, 계절, 순환, 불규칙변동)으로 분해하여 각 성분들을 개별 예측한 후 이들의 재합산을 통해 미래의 시계열을 예측	
		ARIMA	ARIMA	불안정한 시계열을 안정화시킨 후 모형, AR(자기

			모형	회귀모형)과 MA 모형(이동평균모형)을 결합하여 적용
			SARIMA	ARIMA모형에 계절차분, 계절적 AR 모형, 계절적 MA 모형을 추가적으로 고려
			개입모형	ARIAM 오차항 회귀모형 중 외부충격 더미변수를 독립변수로 정의한 모형
			전이함수 모형	ARIMA 오차항 회귀모형 중 시차독립변수를 독립변수로 정의한 모형
	인과 모델	회귀 모델	종속변수와 독립변수 사이에 원인과 결과의 관계가 존재한다는 가정 하에 독립변수와 종속변수의 관계를 함수관계로 나타내어 미래를 예측	
		여행 비용 접근법	여행비용으로 이용자의 방문수요를 추정하는 방법	
		중력 모델	출발지(origin)와 목적지(destination)간의 거리나 여행시간이 소비자 이동에 미치는 영향을 고려하여 수요를 예측	
		개재 기회 모형	목적지의 개입기회의 수가 출발지에서 목적지로의 이동에 미치는 영향을 고려하여 미래수요 예측	
		공적분 기법	변수들의 단위근 검정을 통해 불안정하다고 판단된 안과 관계 변수들의 선형결합이 장기적으로 안정적인 관계에 있을 경우 ECM(Error Correction Model)을 통해 예측	
정성적기법 (질적기법)	시나리오 설정법	예상되는 여러개의 시나리오를 설정하여 미래를 예측		
	델파이 모델	미래 특정 사건의 발생 가능성에 대해 관련 분야 전문가들의 지식과 경험을 조합하는 조직적 접근방법		
	판단기법	전문가집단 구성의 일치된 의견 도출을 통한 미래예측 수행방법		
	사례 분석법	유사 지역의 사례를 통하여 분석 지역의 추계를 예측하는 기법		
결합 기법	두 개 이상의 계량모델 또는 계량모델과 질적 모델을 결합 적용하여 미래 수요를 예측			

자료 : 한국문화관광정책연구원(2006), 관광수요예측 가이드라인 설정연구 참조

□ 문화사업 수요추정 방법론 수행현황

○ 문화사업의 예비타당성조사의 경우 중력모형이 30건으로 가장 많이 활용되는 방법론임

- 중력모형은 두 물체 간의 끌어당기는 힘은 거리의 제곱에 반비례하고 질량의 크기에 비례한다는 만유인력법칙을 원용하여 대상시설의 이용인원과 두 장소 간의 교통량교류 등으로 추계하는 방법임

$$T_{ij} = G \frac{P_i A_j}{D_{ij}^2}$$

( $T$ : 거주지로부터 목적지까지의 여행횟수,  $P$ : 거주지 인구수,  $A$ : 목적지의 매력도,  $G$ : 중력계수로 1인당 평균 여행 횟수를 나타내는 상수,  $D$ : 거주지와 목적지 간의 거리)

- 중력모형은 목적지 여행의 총 횟수는 거주지의 인구수와 목적지의 매력도에 비례하고 두 지점간의 거리나 시간에 반비례함
- 중력모형의 경우 접근성을 반영한 수요를 추정할 수 있고, 확실적인 다른 수요추정 방법과 다르게 확정적 기법이라는 장점이 있으며 통계등을 활용해 비교적 쉽게 적용이 가능하여 많이 활용되고 있음

○ 다음으로 관광총량 할당방식이 12건으로 두 번째로 많이 사용되는 방법론임

- 관광총량방식은 추세분석법의 일종으로 문화체육관광부의 『국민여행실태조사』 및 관광지식정보시스템에서 제공하는 다양한 통계자료를 이용하여 수요를 추정하는 방식임
- 구체적으로 국민여행실태조사의 자료를 바탕으로 시·도 수준의 국내여행 참가자 수, 참가횟수 등을 산출하고 관광지식정보시스템에서 집계되는 주요 시설의 입장객통계에 의한 정보를 활용하여 사업지 방문객 수요를 추정
- 대표적인 문화시설들이 지역주민 생활을 위한 기반시설일 뿐만 아니라 내국인과 외국인 모두에게 주요한 관광지로서 역할 또한 수행하고 있기때문에 관광총량방식의 수요추정이 가능함

○ 다음으로 사례분석 9건, 추세분석 9건, 회귀분석 8건, 설문조사 3건이

문화사업 수요추정 방법으로 사용됨

<표 2-17> 문화사업 예비타당성조사의 수요추정 방법론 분류

구분	중력모형	관광총량	사례분석	추세분석	회귀분석	설문조사	기타
개수(개)	30	12	9	9	8	3	4
비율(%)	40.00	16.00	12.00	12.00	10.67	4.00	5.33

- 주 1) 사업 당 수요추정 방법론을 다수를 사용한 경우 각각의 방법론으로 나누어 수요를 산정함  
 2) 기타 방법론은 델파이기법, 여행비용접근법, 원단위법, 한계수용력 등이 각 1개씩임



○ 각 사업별로 문화사업 예비타당성조사 수요추정 방법론을 정리하면 다음과 같음

<표 2-18> 문화사업 예비타당성조사의 수요추정 방법론 현황

NO	발행 일자	조사분류	소분류	사업명	위치	추정 여부	수요추정방법
1	1999	예비타당 성조사	기타(문화 보급시설)	태권도공원 및 칠성산호국태권도수련원조성 사업	강원	○	추세분석
2	2001	예비타당 성조사	도서관	국립디지털도서관 건립사업	서울	x	-
3	2001	예비타당 성조사	과학관	국립서울과학관건설사업	서울	○	중력모형
4	2001	예비타당 성조사	박물관	국립 자연사박물관 건립사업	-	○	원단위법
5	2001	예비타당 성조사	박물관	국립해양박물관 건립사업	부산	○	관광총량, 회귀분석
6	2002	예비타당 성조사	공연장	국립경주극장 건립사업	경북	○	추세분석, 회귀분석
7	2002	예비타당 성조사	박물관	국립 민속박물관 이전건립 사업	서울	○	사례분석법
8	2003	예비타당 성조사	박물관	여수해양수산물박물관 건립사업	전남	○	관광총량(국민여행실태조사), 회귀분석
9	2003	예비타당 성조사	과학관	인천해양과학관(Oceanpia) 건립사업	인천	○	관광총량 추정방식(국민여행실태조사), 회귀분석
10	2003	타당성재 조사	공연장	국립부산국악원	부산	○	회귀분석
11	2003	타당성재 조사	과학관	국립생물자원관 타당성 재검증	인천	x	-
12	2003	예비타당 성조사	기타(전시)	민주화운동 기념관 건립 사업	서울	○	사례분석법
13	2004	예비타당	복합문화	국립광주아시아문화전당 건립사업	광주	○	중력모형

		성조사	공간				
14	2004	예비타당 성조사	청소년시 설	잡월드(종합직업체험관) 신축사업	경기	x	-
15	2005	타당성재 조사	도서관	헌법재판소 도서관	서울	○	추세분석법
16	2005	타당성재 조사	청소년시 설	청소년스페이스캠프 조성 사업	전남	○	사례분석
17	2006	예비타당 성조사	과학관	광주국립종합과학관건설사업	광주	○	중력모형
18	2006	예비타당 성조사	박물관	국립해양박물관 건립사업	부산	○	관광총량 추정방식(국민여행실태조사)
19	2006	예비타당 성조사	과학관	대구국립종합과학관 건립사업	대구	○	중력모형
20	2006	예비타당 성조사	과학관	전남 여수공립해양과학관 건립사업	전남	○	관광총량 추정방식(국민여행실태조사)
21	2006	예비타당 성조사	과학관	제주 공립해양과학관 건립사업	제주	○	사례분석법, 관광총량 추정방식(국민여행실태조사)
22	2007	예비타당 성조사	도서관	국립중앙도서관 부산분관	부산	○	중력모형
23	2007	예비타당 성조사	과학관	국립해양생물자원관 건립사업계획	충남	○	사례분석법, 관광총량 추정방식(국민여행실태조사)
24	2008	예비타당 성조사	기타(전시)	경주역사도시문화관 건립사업	경북	○	관광총량 추정방식(국민여행실태조사)
25	2008	타당성재 조사	상영관	부산영상센터	부산	○	추세분석법
26	2008	타당성재 조사	복합문화 공간	아·태 무형문화유산전당 건립사업	전북	○	중력모형
27	2008	타당성재 조사	과학관	국립광주과학관 건립 지원사업	광주	x	-
28	2008	타당성재 조사	과학관	국립대구과학관 건립 지원사업	대구	○	중력모형

29	2008	예비타당 성조사	청소년시 설	국립영덕청소년 환경센터 건립사업	경북	○	중력모형
30	2008	예비타당 성조사	도서관	행정도시 종합도서관 건립사업	세종	○	중력모형
31	2009	예비타당 성조사	과학관	국립낙동강 생물자원관 건립사업	경북	○	사례분석법, 설문조사
32	2009	예비타당 성조사	박물관	역사민속박물관 건립사업	충남	○	중력모형
33	2008	타당성재 조사	기타(문화 보급시설)	태권도 공원 조성사업	강원	x	-
34	2010	예비타당 성조사	과학관	국립 부산과학관 건립사업	부산	○	중력모형
35	2010	타당성재 조사	도서관	국립중앙도서관 광주분관	광주	○	중력모형
36	2010	타당성재 조사	도서관	국립중앙도서관 부산분관	부산	○	중력모형
37	2010	타당성재 조사	미술관	국립현대미술관 서울관	서울	○	중력모형
38	2010	예비타당 성조사	공연장	아트센터(복합도시극장) 건립사업	충남	○	중력모형
39	2010	타당성재 조사	기타(전시)	강제동원역사관	부산	○	중력모형
40	2010	타당성재 조사	상영관	부산영상센터	부산	○	추세분석
41	2011	예비타당 성조사	기타(전시)	국립 농업 생명 미래관	경북	x	-
42	2011	예비타당 성조사	기타(공연)	대구 공연문화도시 조성사업	대구	○	설문조사(공연단체 및 종사자 대상)
43	2012	예비타당 성조사	박물관	국립민속박물관확대·이전건립사업	서울	○	관광총량
44	2012	예비타당 성조사	청소년시 설	국립 을숙도 청소년 생태체험 수련원 건립사업	부산	○	설문조사, 중력모형

45	2013	사업계획 적정성	기타(전시)	동학농민혁명기념공원조성	전북	○	내국인(관광총량할당, 인구할당, 중력모형), 외국인(관광총량할당, 유사사례비교)
46	2013	타당성재 조사	과학관	국립호남권 생물자원관	충남	x	-
47	2013	사업계획 적정성	기타(전시)	유류피해 극복기념관	경북	○	내국인(관광총량할당, 인구할당, 중력모형), 외국인(관광총량할당, 유사사례비교)
48	2014	사업계획 적정성	박물관	국립민속박물관 이전건립사업	서울	x	-
49	2014	예비타당 성조사	공연장	국립아트센터 건립사업	충남	○	중력모형, 회귀분석
50	2014	예비타당 성조사	과학관	국립해양과학교육관 건립 사업	경북	○	회귀분석, 중력모형, 관광총량, 델파이기법
51	2015	예비타당 성조사	박물관	국립박물관단지 조성사업	세종	○	중력모형
52	2015	타당성재 조사	박물관	국립항공박물관 건립사업	서울	○	중력모형
53	2015	예비타당 성조사	기타(전시)	농어업 역사문화 전시체험관 건립 사업	경기	○	중력모형
54	2015	타당성재 조사	공연장	아트센터 건립사업	부산	○	중력모형
55	2015	타당성재 조사	미술관	미술품 수장보존센터 건립사업	충북	○	여행비용접근법
56	2016	예비타당 성조사	박물관	국립세계문자박물관 건립사업	인천	○	중력모형
57	2017	예비타당 성조사	박물관	산업기술박물관 건립사업	울산	○	중력모형
58	2017	예비타당 성조사	청소년시 설	청소년 진로직업체험수련원 건립사업	대구	○	중력모형
59	2017	예비타당 성조사	과학관	청주해양과학관 건립사업	충북	○	추세분석법, 중력모형
60	2017	예비타당	공연장	평화예술의 전당 건립사업	경기	○	회귀분석, 중력모형, 한계수용력

		성조사					
61	2018	사업계획 적정성	기타(공연)	파주무대공연종합아트센터건립	경기	x	-
62	2018	예비타당 성조사	공연장	한류·공연관광 콤플렉스 조성사업	서울	○	추세분석법, 중력모형
63	2018	타당성재 조사	기타(전시)	국립대한민국임시정부기념관 건립사업	서울	○	중력모형

## 2. 문화사업 예비타당성조사 편익추정 현황 분석

### □ 문화사업 예비타당성조사 편익추정 방법 개요

- 문화시설 건립의 편익은 경제적 가치를 의미하며 공공재와 같은 비시장재에 대한 개인의 후생을 측정하는데 시장재와 비시장재 사이의 대체가능성의 성격을 고려함
  - 예비타당성조사가 수행되는 문화시설은 일반적으로 비배제성과 비경합성의 성격을 가지는 공공재로서 비시장재화이기 때문에 비시장재화의 가치추정 방법을 적용해야함
- 비시장재의 시장재와의 교환비율을 알고 있다면 해당 시장재의 화폐가치를 알기 때문에 비시장재의 화폐가치 또한 추정가능함
  - 이러한 대체가능성에 근거한 비시장재 가치개념은 지불의사액(WTA, Willingness-To-Pay)과 수용의사액(WTA, Willingness-To-Accept)으로 표현됨
  - WTP는 개선된 공공재를 얻기 위해 기꺼이 지불하고자 하는 금액이며는, WTA는 공공재의 질이나 양의 악화를 기꺼이 받아들이는 데 대한 보상금액을 의미함
- 공공재와 같은 비시장재의 가치는 크게 사용가치(use value)와 비사용가치(non-use)로 구분하며 비사용가치는 세부적으로 선택가치(option value), 존재가치(existence value), 유산가치(bequest value)로 구분됨
  - 비사용가치가 중요한 문화시설이라면 비사용가치도 포함하여 경제적 편익을 추정해야 하며 그렇지 않은 경우 사용가치 위주로 편익을 산정

<표 2-19> 문화·관광시설의 경제적 가치의 종류

가치의 종류		항목
사용가치		해당 문화시설의 직접적 이용을 통해 만족감을 얻기 위해
비사용 가치	선택가치	비록 당장은 해당 문화시설을 이용할 계획이 없어도 앞으로 이용할 가능성이 있으므로(기회가 되면 방문하기 위해서)
	존재가치	비록 앞으로 해당 문화시설을 이용할 가능성이 없어도 단지 해당 문화 관광 시설이 건립되어 있는 것만으로도 좋아서
	유산가치	우리의 후손들에게 해당 문화시설을 물려주는 것이 좋아서

자료 : 한국개발연구원(2015), 문화·관광부문 사업의 예비타당성조사 표준지침 연구 참조

○ 비시장재화의 가치추정방법론을 정리하면 다음 표와 같음

- 비시장재화의 가치추정 방법론은 실제 시장에서 거래행위를 관찰할 수 있거나 아니면 가상적 시장에 관한 질문 응답을 통해 얻어지는가에 관한 기준과 화폐가치를 직접적으로 추정하는지 간접적으로 추정하는지에 따른 기준으로 정리할 수 있음
- 이중 조건부가치측정법(CVM, Contingent Valuation Method)은 사람들이 비시장재화에 부여하고 있는 가치를 직접적으로 이끌어 내는 방법으로 개인 대 개인, 우편 혹은 전화 인터뷰를 통해 사람들이 갖고 있는 비시장재화에 대한 가치를 설문을 통하여 파악하는 방식임

<표 2-18> 비시장재화의 가치추정 방법론

구분	시장에서의 거래행위 관찰	가상적 시장 제안
직접적 추정	경쟁시장가격	조건부 가치측정법
간접적 추정	여행비용 접근법 헤도닉 가격기법	컨조인트 분석법

□ 문화사업 예비타당성조사 편익추정 수행 현황

- 63개 문화사업 예비타당성조사 중 CVM이 41건, 객단가 방식이 12건 활용되었음
- 문화시설의 경제적 편익을 추정시 널리 적용되는 경제학적 방법론 및 비경제학적 방법론은 각각 조건부가치측정법 및 객단가 방식임

<표 2-20> 문화사업 예비타당성조사의 편익추정 방법론 분류

구분	CVM	객단가	미시행	계
개수(개)	41	12	11	64
비율(%)	64.06	18.75	17.25	100

주 : 63개 문화사업 중 1개 사업이 CVM과 객단가를 동시에 사용하여 편익을 추정하여 총계가 64임  
국립광주아시아문화전당 건립사업의 경우에 CVM과 객단가 방식을 모두 사용함



○ 각 사업별로 문화사업 예비타당성조사 편익추정 방법론을 정리하면 다음과 같음

<표 2-21> 문화사업 예비타당성조사의 수요추정 방법론 현황

구분	발행 일자	조사분류	소분류	사업명	위치	사업비	편익	B/C
1	1999	예비타당 성조사	기타(문화 보급시설)	태권도공원 및 칠성산호국태권도수련원조성 사업	강원	777	객단가	1.015
2	2001	예비타당 성조사	도서관	국립디지털도서관 건립사업	서울	1,000	객단가	1.70
3	2001	예비타당 성조사	과학관	국립서울과학관건설사업	서울	1,835	CVM	0.39
4	2001	예비타당 성조사	박물관	국립 자연사박물관 건립사업	-	6,500	객단가	0.30
5	2001	예비타당 성조사	박물관	국립해양박물관 건립사업	부산	1,410	객단가	0.23
6	2002	예비타당 성조사	공연장	국립경주극장 건립사업	경북	575	객단가	0.55
7	2002	예비타당 성조사	박물관	국립 민속박물관 이전건립 사업	서울	4,425	객단가	0.21
8	2003	예비타당 성조사	박물관	여수해양수산물박물관 건립사업	전남	1,100	객단가	0.27
9	2003	예비타당 성조사	과학관	인천해양과학관(Oceanpia) 건립사업	인천	1,000	객단가	0.36
10	2003	타당성재 조사	공연장	국립부산국악원	부산	650	-	-
11	2003	타당성재 조사	과학관	국립생물자원관 타당성 재검증	인천	보고서 없음	보고서 없음	보고서 없음
12	2003	예비타당	기타(전시)	민주화운동 기념관 건립 사업	서울	2594	객단가	0.13

		성조사						
13	2004	예비타당 성조사	복합문화 공간	국립광주아시아문화전당 건립사업	광주	5,967	객단가, CVM	0.36
14	2004	예비타당 성조사	청소년시 설	잡월드(종합직업체험관) 신축사업	경기	3027	CVM	0.48
15	2005	타당성재 조사	도서관	헌법재판소 도서관	서울	353	CVM	0.32
16	2005	타당성재 조사	청소년시 설	청소년스페이스캠프 조성 사업	전남	1,413	객단가	0.41
17	2006	예비타당 성조사	과학관	광주국립종합과학관건설사업	광주	1,190	CVM	0.14
18	2006	예비타당 성조사	박물관	국립해양박물관 건립사업	부산	1,495	CVM	1.44
19	2006	예비타당 성조사	과학관	대구국립종합과학관 건립사업	대구	1,643	CVM	0.60
20	2006	예비타당 성조사	과학관	전남 여수국립해양과학관 건립사업	전남	1,282	CVM	1.80
21	2006	예비타당 성조사	과학관	제주 국립해양과학관 건립사업	제주	1,000	CVM	0.07
22	2007	예비타당 성조사	도서관	국립중앙도서관 부산분관	부산	1,048	CVM	0.81
23	2007	예비타당 성조사	과학관	국립해양생물자원관 건립사업계획	충남	1,200	CVM	0.75
24	2008	예비타당 성조사	기타(전시)	경주역사도시문화관 건립사업	경북	880	CVM	1.80
25	2008	타당성재 조사	상영관	부산영상센터	부산	691	CVM	0.80
26	2008	타당성재 조사	복합문화 공간	아·태 무형문화유산전당 건립사업	전북	753	CVM	1.10

27	2008	타당성재조사	과학관	국립광주과학관 건립 지원사업	광주	961	-	-
28	2008	타당성재조사	과학관	국립대구과학관 건립 지원사업	대구	1254	-	-
29	2008	예비타당성조사	청소년시설	국립영덕청소년 환경센터 건립사업	경북	보고서 없음	보고서 없음	보고서 없음
30	2008	예비타당성조사	도서관	행정도시 종합도서관 건립사업	세종	908	CVM	1.01
31	2008	타당성재조사	기타(문화보급시설)	태권도 공원 조성사업	강원	3820	객단가	0.83
32	2009	예비타당성조사	과학관	국립낙동강 생물자원관 건립사업	경북	980	CVM	0.77
33	2009	예비타당성조사	박물관	역사민속박물관 건립사업	충남	1,211	CVM	0.82
34	2010	예비타당성조사	과학관	국립 부산과학관 건립사업	부산	1,300	CVM	1.20
35	2010	타당성재조사	도서관	국립중앙도서관 광주분관	광주	1,370	CVM	0.38
36	2010	타당성재조사	도서관	국립중앙도서관 부산분관	부산	830	CVM	0.58
37	2010	타당성재조사	미술관	국립현대미술관 서울관	서울	2,565	CVM	0.90
38	2010	예비타당성조사	공연장	아트센터(복합도시극장) 건립사업	충남	1,120	CVM	0.91
39	2010	타당성재조사	기타(전시)	강제동원역사관	부산	566	-	-
40	2010	타당성재조사	상영관	부산영상센터	부산	1194	CVM	0.71
41	2011	예비타당	기타(전시)	국립 농업 생명 미래관	경북	1,372	보고서 없음	0.88

		성조사						
42	2011	예비타당 성조사	기타(공연)	대구 공연문화도시 조성사업	대구	1,687	CVM	0.51
43	2012	예비타당 성조사	박물관	국립민속박물관확대·이전건립사업	서울	4,154	CVM	0.47
44	2012	예비타당 성조사	청소년시 설	국립 을숙도 청소년 생태체험 수련원 건립사업	부산	597	CVM	0.86
45	2013	사업계획 적정성	기타(전시)	동학농민혁명기념공원조성	전북	777	-	-
46	2013	타당성재 조사	과학관	국립호남권 생물자원관	충남	445	CVM	5.14
47	2013	사업계획 적정성	기타(전시)	유류피해 극복기념관	경북	227	-	-
48	2014	사업계획 적정성	박물관	국립민속박물관 이전건립사업	서울	3,385	-	-
49	2014	예비타당 성조사	공연장	국립아트센터 건립사업	충남	937	CVM	1.06
50	2014	예비타당 성조사	과학관	국립해양과학교육관 건립 사업	경북	1,165	CVM	1.17
51	2015	예비타당 성조사	박물관	국립박물관단지 조성사업	세종	4,552	CVM	0.97
52	2015	타당성재 조사	박물관	국립항공박물관 건립사업	서울	931	CVM	1.00
53	2015	예비타당 성조사	기타(전시)	농어업 역사문화 전시체험관 건립 사업	경기	1,861	CVM	0.97
54	2015	타당성재 조사	공연장	아트센터 건립사업	부산	1,145	CVM	0.76
55	2015	타당성재 조사	미술관	미술품 수장보존센터 건립사업	충북	602	CVM	1.63

56	2016	예비타당 성조사	박물관	국립세계문자박물관 건립사업	인천	916	CVM	1.07
57	2017	예비타당 성조사	박물관	산업기술박물관 건립사업	울산	1,865	CVM	0.16
58	2017	예비타당 성조사	청소년시 설	청소년 진로직업체험수련원 건립사업	대구	548	CVM	1.60
59	2017	예비타당 성조사	과학관	청주해양과학관 건립사업	충북	876	CVM	0.21
60	2017	예비타당 성조사	공연장	평화예술의 전당 건립사업	경기	862	CVM	1.08
61	2018	사업계획 적정성	기타(공연)	파주무대공연종합아트센터건립	경기	382	-	-
62	2018	예비타당 성조사	공연장	한류·공연관광 콤플렉스 조성사업	서울	725	CVM	4.29
63	2018	타당성재 조사	기타(전시)	국립대한민국임시정부기념관 건립사업	서울	555	CVM	8.13

## 제3장 문화사업 예비타당성조사 사례분석

### 제1절 사례분석의 기준과 분석 틀

#### 1. 사례분석 목적 및 선정 기준

##### □ 사례분석의 목적

- 기존 문화시설 타당성 연구에서의 결과 및 예측과 시설 건립 이후의 실제 상황을 비교하여 문화시설 건립 타당성 연구에 있어 문제점과 이슈사항을 도출하고자 함
  - 사례분석 대상 사업으로 선정한 4개의 문화시설의 건립과 운영과정에 대한 구체적인 사업 전후 분석을 통해 예비타당성조사의 예측을 검증함
  - 실제 시설의 운영현황과 사업계획 및 조사 예측 결과를 비교 분석하고 추후 보완 및 개선사항에 반영하고자 함

##### □ 사례분석 선정 기준

- 문화사업 예비타당성조사에서 주로 검토되는 문화시설 중 대표적인 유형을 고려하여 박물관, 과학관, 미술관, 문화보급시설의 각 개별 사례를 선정하여 분석하고자 함
  - 문화사업 예비타당성조사에 있어서 가장 많은 수를 차지하고 있는 시설이 전시시설이기 때문에 대표성 있는 사례들을 선정함
  - 또한 문화시설 건립 전후의 추정(계획)과 실제가 비교 가능해야 하므로 예비타당성조사에서 건립 타당성이 있다고 판단되어 사업이 완료된 시설들을 선정함
  - 사례분석을 위한 문화시설의 경우 최소 5년 이상의 운영이 되고 있지만 건립 시기가 2010년 이후로 비교적 최근 시설들을 우선적으로 고려함

<표 3-1> 사례분석 대상 사업

사업명	구분	발행일	개관일
국립해양박물관 건립사업	예비타당성조사	2006년 10월	2012년 7월
국립대구과학관 건립 지원사업	타당성 재조사	2008년 2월	2013년 12월
태권도공원 조성사업	타당성 재조사	2008년 2월	2014년 9월
국립현대미술관 서울관 건립사업	타당성 재조사	2010년 6월	2013년 11월

## 2. 사례분석 틀

### □ 사례분석의 구성 및 내용

- 타당성 연구의 일반적인 목차를 참조하여 해당 사업 타당성 연구 및 사업의 개요, 비용, 수요, 편익 측면에서 검토함. 각각의 구체적인 검토 내용은 아래와 같음
- 개요에 대한 검토
  - 사업 추진 배경 및 목적, 계획의 추진 경과, 건립 추진 체계
- 비용 측면에서의 검토
  - 기술적 검토 : 입지의 적정성 검토 및 평가, 시설구성 및 규모 적절성에 대한 검토, 운영계획의 구체성에 대해서 검토
  - 총사업비에서의 검토 : 총사업비가 기본계획-예타-실제 준공간에 큰 변화가 있었는지, 변동이 있었다면 원인이 무엇인지를 파악
  - 운영비에 대한 검토 : 운영인력 규모 및 조직에 대한 검토, 현재 운영 주체와 법적 위상, 운영비 규모 및 재원 (수익사업 유무)

<표 3-2> 타당성 연구 비용추정의 구성

타당성 연구에서의 비용추정은 아래의 3가지로 구성

① 기술적 검토

: 사업계획 현황 검토, 사업부지의 적합성 검토, 시설규모의 적절성 검토가 이루어짐

② 총사업비 추정 및 비교

: 공사비, 시설부대경비(설계비 등), 용지보상비, 기타(시설용도별 필요비용), 예비비 등 구성

※ 총사업비의 구성은 시설의 성격에 따라 상이함.

※ 예비비는 부가세가 포함된 총 사업비(용지보상비 포함)의 10%를 적용하여 추정

③ 운영비 추정: 소요인력 비례성 운영비, 시설면적 비례성 운영비

: 구체적으로 인건비, 인건비성 경비, 시설관리비, 위탁용역비, 시설별 특수비용  
(전시품, 장서 구입비 등)

○ 수요 측면에서의 검토

- 방법론과 해당 방법론을 선택한 이유
- 타당성연구에서의 예측과 건립이후의 다년간 실제 수요 비교

○ 편익 측면에서의 검토

- 편익 추정 방법과 선택 이유

□ 사례분석 방법

- 타당성 연구의 실효성을 높이는 방안을 도출하는 것이 본 연구의 목적  
이므로 사례분석에서는 위의 목적을 달성하기 위해, 한편으로는 KDI  
타당성 연구의 선행 자료가 되는 기본계획과도 비교하였고 다른 한편  
으로는 타당성 연구에서의 예측과 문화시설이 실제 건립되고 난 이후  
의 운영에서의 비교치와 대조하여 타당성 연구에서의 문제점 또는 이  
슈를 도출함

- 위의 타당성 연구에서의 문제점 및 이슈를 도출하는 데 있어서 건립  
전 또는 건립 이후의 운영 중 신문 등 미디어에서 제기된 문제점 및  
이슈 또한 포함
- 문화시설 건립 및 운영과 관련된 각종 감사자료도 활용함



## 1. 태권도공원 조성사업 사례분석

### 가. 사업개요

#### ○ 추진 배경 및 목적

- 1996년 12월 IOC총회에서 태권도가 2000년 시드니올림픽에 정식 종목으로 채택
- 태권도의 위상 확립, 태권도 문화원형 기반 조성, 태권도를 전 세계로 홍보

#### ○ 태권도공원 조성 사업 추진 경과

- 문화관광부, 대통령 업무보고시 특별추진 과제로 「태권도공원 조성계획」 보고('98.4) → 참여정부 <관광정책 18대 과제>로 선정하여 추진('03)
- 대한체육회에서 태권도성전 건립을 건의('97.7) → 「KDI 예비타당성 조사」 완료('99.8) → 태권도공원 조성 기본계획(안) 수립('00.4) → 지자체 간(21개 지자체) 후보지 유치과열로 사업 유보('00.10) → 태권도공원 조성추진 기본계획 수립('04.5) → 태권도공원 조성지 전북 무주로 선정('04.12) → 태권도공원 조성 기본계획 및 공간계획 수립('05.7) → 「KDI 타당성 재조사」 완료('08.2)

#### ○ 사업기간 변경

- 예비타당성 조사('99.8): 2005~2013년(9개년)
- 기본계획('05.7): 2005~2017년(13개년)
- 타당성 재조사('08.2): 2007~2013년(7개년)
- 2013년 8월 준공, 1년간 시범운영 뒤 2014년 9월에 태권도원 개원

#### ○ 기관명칭 변경 : 태권도공원(당초) → 태권도원('12.2)

<표 3-3> 태권도공원 조성 연혁

연도	내용	비고
1997.7	대한태권도협회, 태권도성전 건립 건의	992천m <sup>2</sup> , 913억원
1998.4	문화관광부, 대통령 업무보고시 특별추진 과제로 「태권도공원 조성계획」 보고	
1999.1	「KDI 예비타당성 조사」 착수(~99.8)	992천m <sup>2</sup> , 777억원
2000.4	문화관광부, 태권도공원 조성 기본계획(안) 발표	2,301천m <sup>2</sup> , 1,644억원 (민자포함)
2000.10	태권도공원 후보지 지자체 유치과열로 사업유보	21개 지자체 유치 의향
2003	참여정부 「관광정책 18대 과제」에 반영	
2004.12	문화관광부, 태권도공원 조성지 전복 무주로 최종 선정	
2005.2	문화관광부, 태권도공원조성준비추진위원회 발족	
2005.7	재단법인 태권도진흥재단 창립	
2005.7	문화관광부, 「태권도공원 기본개념 및 공간구성 용역」 완료	2,314천m <sup>2</sup> , 6,355억원(민자포함)
2006.7	문화관광부, 「태권도공원 기본계획 및 공간수립 등 용역」 완료	2,314천m <sup>2</sup> , 7,468억원 (민자포함)
2007.1	「KDI 타당성 재조사」 착수(~08.2)	
2007.12	「태권도 진흥 및 태권도공원 조성 등에 관한 법률」 제정	
2009.9	태권도공원 건립공사 기본설계안 및 시공사 선정	
2010.10	태권도공원 착공	
2012.2	태권도원으로 명칭 변경	
2013.8	태권도원 준공(~14.3 시범운영)	
2014.4	태권도원 개원(14.9.4 태권도원 개원식 진행)	

○ 건립 추진 체계

- 문화관광부 내 태권도공원조성추진단(7명)이 구성되어 기본계획을 마련('05.2). 이후 태권도공원 현장건설과 운영을 전담하는 (재)태권도진흥재단 창립('05.7)
- 「태권도 진흥 및 태권도공원 조성 등에 관한 법률」 제정('07.12)

## 나. 비용 측면에서의 검토

### □ 기술적 검토

#### ○ 입지 검토 및 평가

- 대한체육회는 수도권(992천m<sup>2</sup>)을 입지로 가정하여 총사업비 913억원 (613억원-국고 및 자체, 300억원-민자유치)을 요구하였으며, 예비타당성 조사('99.8)에서는 777억원으로 조정
- 2004년 7월, 문화관광부에서 태권도공원 조성사업을 재개하여 17개 자치단체가 입지 공모를 신청
- 전북 무주군이 강원도 춘천, 경북 경주와 경합을 벌인 끝에 부지의 적합성, 자치단체·지역 역량, 국토 균형발전(제4차 국토종합계획(2006~2020)·제3차 전라북도 종합발전계획(2000~2020) 등에서 1위를 차지하여 최종 선정<sup>9)</sup>
- 2005년 2월, 문화관광부에서 조성입지인 무주군 설천면 일대는 난개발 방지 및 부동산투기 예방을 위해 향후 5년 동안 토지거래계약 허가구역으로 지정
- 사업부지의 토지는 전체 2,314,000m<sup>2</sup>에서 국유지 22,590m<sup>2</sup>, 사유지 1,724,000m<sup>2</sup>이었으나, 2004년부터 전라북도와 무주군이 부지를 매입하였고, 국유지 625,000m<sup>2</sup>, 지자체개발부지(지자체 이용) 212,000m<sup>2</sup>, 지자체개발부지(민자유치) 175,000m<sup>2</sup>, 향후 이용예정지역 1,302,000m<sup>2</sup>으로 구분
- 국가나 지자체 소유의 필지는 문화관광부가 부지 상호교환에 대한 협의를 거쳐 토지 맞교환을 하였고 추가 편입 사유지는 전라북도와 무주군이 매입하여 대토절차를 진행

#### ○ 시설(구성 및) 규모 적절성에 대한 검토

- 타당성 재조사('08)에서는 기본계획('06)을 분석하여 수요와 유사사례를 비교하여 적정규모를 재추정

9) 1차 심사에서 무주군은 1000점 만점에 1.5점이라는 근소한 차이로 경주시에 이어 2위를 기록하고 있었다. 3위 춘천시와는 다소의 점수차가 있었지만, 최종평가에서 경주시와의 점수를 뒤집어 동계올림픽 국내 유치후보지와 태권도 공원의 빅딜(Big Deal)설도 흘러 나왔다. 동계올림픽 유치를 위해 강원도 평창이 우선 결정되자, 이의 반대급부로 전북 무주가 태권도공원 입지로 지정되었다는 의견이 일부 제기되었다. 그러나 문화관광부와 전라북도는 이를 일축했다.

- 운영센터 : 기본계획 준용(서울랜드와 비교, 적정인원 196명) → 실제로는 지상 1~4층으로 지어져 태권도진흥재단(83명 수용)·세계태권도연구소(태권도대학원에서 명칭 변경)·세계태권도연맹, 대한태권도협회, 국기원 9단 고단자회, 대한장애인태권도협회 태권도원사무소 입주(100여명 수용)
- 사범관 및 수련관 연수원 : 기본계획(38,479㎡)과는 달리 27,872㎡로 조정(국립중앙·평창청소년수련원과 비교, 적정인원 1,080명, 평균 운용률 38.3%) → 실제로는 1,315명을 수용할 수 있는 시설로 건립
- 태권도체험관 및 전시관 : 기본계획(체험관 7,891㎡, 전시관 8,529㎡)과는 달리 체험관은 1,720㎡, 전시관 4,000㎡로 조정(충주세계무술박물관과 비교) → 실제로는 지하 1층~지상 3층의 규모로 건립
- 태권도경기장 : 기본계획 준용(3,100명 규모, 영천 태권도전용경기장과 비교) → 실제로는 지하 2층~지상 4층으로 건립(경기장 4,520명, 실내공연장 433명 수용)
- 실제 운영에서 주요 시설의 가동율은 미공개로 알 수 없음

○ 운영계획 구체성에 대한 검토

- 기본계획과 타당성 재조사에서 운영계획은 대한태권도협회, 세계태권도연맹, 국기원 등 각종 대회와 연수의 유치를 기대
- 그러나 실제로는 태권도진흥재단만 입주하여 체험, 수련·연수, 태권도진흥사업, 상설시범공연 등을 위주로 운영

<표 3-4> 태권도공원의 기술적 검토

구분	기본계획		타당성재조사	실제 운영
총 면적	2,314,000㎡ (민자지구 포함) 개발면적 : 879,000㎡		2,314,000㎡ (민자지구 포함) 개발면적 : 879,000㎡	2,314,000㎡ (민자지구 포함) 개발면적 : 884,000㎡
건축 연면적	89,303㎡		66,439㎡	71,672㎡
입지	변화없음 (전북 무주군 설천면)			
시설 구성	중 앙	1) 교육수련지구 : 운영센터, 연수원, 야외수련장, 태권도대학원, 다목적운동장, 식당동 등 2) 문화관광지구 : 비지터센터, 태권도전시관, 태권도체험관, 야외체험관, 열린마당, 품새조각마당 등 3) 진입영역 : 태권도경기장, 관리동	1) 도약의 장(수련공간) : 운영센터, 도약센터 (연수원), 야외 수련장, 다목적운동장, 태권도연구소 2) 도전의 장(체험공간) : T1경기장, 태권도박물관,	

			고객센터, 체험관YAP!, 야외조각마당, 공연마당 등	
	지 방	4) 중앙지원시설 : 추모공원, 주차장	3) 중앙지원시설 : 명예기림, 주차장	
	기 부	5) 상징지구 : 태권전, 명인관	4) 도달의 장(상징공간) : 태권전, 명인관(2022년 완공 예정)	
	민 자	6) 관광지구 : 호텔, 전통숙박마을, 한방기공체험단지, 휴양온천 등 (미추진)	(미추진)	
시설규모	중 앙	교육수련지구		도약의 장(수련공간)
		운영센터 4,433㎡	운영센터 4,433㎡	운영센터 5,837㎡
		태권도대학원 3,736㎡	태권도대학원 1,219㎡	태권도연구소 운영센터 포함
		연수원 38,479㎡	연수원 27,872㎡	도약센터(연수원) 28,861㎡
		식당동 1,878㎡	식당동 1,878㎡	식당동 1,916㎡
		문화관광지구		도전의 장(체험공간)
		태권도체험관 7,891㎡	태권도체험관 1,720㎡	체험관YAP! 2,651㎡
		태권도전시관 8,529㎡	태권도전시관 4,000㎡	태권도박물관 7,313㎡
		태권도경기장 16,450㎡	태권도경기장 16,450㎡	T1경기장 18,107㎡
		관리동 3,901㎡	관리동 3,901㎡	관리동 4,038㎡
운영계획 (프로그램 구성)	1) 국내 태권도 대회(대한태권도협회 주관) 2) 국제 태권도 대회(세계태권도연맹 주관) 3) 수련 프로그램(태권도진흥재단 주관) 4) 국내·외 지도자 연수 및 고단자 승단시험 (국기원 주관) 5) 태권도대학원 등(태권도진흥재단 주관)		* 태권도진흥재단 주관 1) 체험프로그램 가. 1일 수련·체험 프로그램 나. 태권도 IT 체험 다. 태권도원 투어 라. 국립태권도박물관 견학 2) 수련·연수 프로그램 가. 당일 프로그램 나. 숙박 프로그램(단체 대상) 3) 태권도 진흥사업 가. 세계청소년태권도캠프 나. 세계태권도문화엑스포 * 국기원 : 세계태권도연구소	

#### □ 총사업비 검토

##### ○ 총사업비가 기본계획-타당성 재조사-실제 준공의 변화

- 기본계획('06)에서 총사업비 3,820억원이 타당성재조사('08)를 통해

2,361억원으로 절감(-1,459억원)

- 총사업비 중 공사비가 가장 높은 비중을 차지하는데 실제 준공은 2,475억원(국비 2,153 · 지방비 146 · 기부금 176)으로 타당성재조사보다 114억원이 증액되어 진행
- 변동의 원인은 2007년 하반기 타당성 재조사 내용을 토대로 기획예산처와 문화관광부 간의 총사업비를 최종 협의하여 확정

<표 3-5> 태권도공원 건립의 총사업비 내역

(단위: 백만원)

구분	예타 조정안('99)	기본계획('06)	타당성재조사('08)	준공('13.8)
총액	77,699 (민자 없음)	381,991 (민자포함 746,761)	236,054 (민자포함 600,824)	247,500 (민자는 추진 중)
공사비	65,326	623,055	205,348	
용지보상비	5,940	21,000	6,835	
시설부대경비	71,176	644,055	212,183	
예비비	6,523	17,747	-	

#### □ 운영비에 대한 검토

##### ○ 운영인력 규모 및 조직에 대한 검토

- 현재 운영주체와 법적 위상 : 태권도진흥재단
- 태권도진흥재단은 2005년 7월 문화관광부로부터 재단법인으로 설립
- 2008년 '태권도 진흥 및 태권도공원 조성 등에 관한 법률 제20조'에 따른 법정법인화(문화체육관광부 산하 기타공공기관)
- 2009년 9월 문화체육관광부에서 위 법률에 따라 태권도원 설립과 운영에 대한 모든 관리·감독을 태권도진흥재단에 일임
- 운영인력 규모는 기본계획과 타당성 재조사에서는 40명으로 한정하고 있으나, 54명(정규직), 28명(무기계약직) 등 총 82명으로 구성
- 태권도전시관이 국립태권도박물관으로 격상되면서 인력의 규모가 증가(정규직 4명)되었으며, 태권도 유관단체의 미입주로 홍보·마케팅 분야를 강화하고자 별도의 부서를 신설하여 인원(정규직 7명) 증가
- 무기계약직은 주로 교육·수련 프로그램을 담당하는 태권도사범으로 구성

<표 3-6> 태권도공원 건립 및 운영현황

구분	예타 조정안('99)	기본계획('06)	타당성재조사('08)	실제 운영
인력 규모 ( '19)	115명	40명('12)	40명('12)	54명
조직 규모 및 구성 ( '19)	임원 3명 관리직 60명 교육·사범 52명	1처 3본부 13팀	1처 2국 5팀	3실 2본부 7부
운영주체 및 법적위상	법인(미정) 없음	태권도진흥재단 (재단법인)	태권도진흥재단 (재단법인)	태권도진흥재단 (기타공공기관)
연간 운영비 (2017년 기준)	총 13,073백만원 - 인건비 : 2,483백만원 - 재료비 : 3,248백만원 - 기타 : 7,342백만원	총 17,185백만원 - 인건비 : 5,812백만원 - 감가상각비 : 9,431백만원 - 관리비 : 1,942백만원	총 32,971백만원 - 인건비 : 6,467백만원 - 유지비 : 13,773백만원 - 기타 : 12,731백만원	총 40,416백만원 - 인건비 : 3,850백만원 - 경상운영비 : 1,293백만원 - 사업비 : 12,676백만원 - 기타 : 17,597백만원
운영비의 재원 (2017년 기준)	국가보조금	국가보조금	국가보조금	총 40,416백만원 - 보조금 : 26,984백만원 - 부대수입 : 20백만원 - 사업수입 : 4,989백만원 - 기타수입 : 8,418백만원
수익사업 내역 및 규모 (2017년 기준)	총 19,352백만원 입장수익 연수수익 숙박수익 심사수익 부대수익	총 47,381백만원 입장수익 판매수익 공연관람수익 임대수익	총 50,059백만원 입장수익 판매수익 임대수익 대학원 수익	총 13,432백만원 부대수익 사업수익(정부) 기타사업수익(민간)

○ 운영비 규모 및 재원

- 연간 운영비 예측과 실제 운영비간의 비교
- 태권도진흥재단은 태권도 진흥 및 태권도공원 조성 등에 관한 법률 제 8조, 제9조'에 따라 대부분 국가보조금(국민체육진흥기금)으로 운영

<표 3-7> 태권도진흥재단 수입·지출 현황(2014~2019년)

수입·지출 현황[고유사업]				(단위: 백만원)					
구분			2014년 결산	2015년 결산	2016년 결산	2017년 결산	2018년 결산	2019년 예산	
수입	정부 지원 수입	직접 지원	출연금	0	0	0	0	0	0
			보조금	22,626	23,593	22,499	26,984	19,533	21,147
			부담금	0	0	0	0	0	0
			이전수입	0	0	0	0	0	0
			부대수입	10	14	10	20	66	0
		간접 지원	사업수입	0	0	0	4,989	4,507	4,700
			위탁수입	0	0	0	0	0	0
			특점수입	0	0	0	0	0	0
			부대수입	0	0	0	1	1	0
		소계		22,636	23,607	22,509	31,994	24,107	25,847
	기타사업수입		2,870	4,877	5,177	8,418	100	0	
	부대수입		0	0	0	4	29	0	
	출자금		0	0	0	0	0	0	
차입금		0	0	0	0	0	0		
기타		0	0	0	0	0	0		
수입합계		25,506	28,484	27,686	40,416	24,236	25,847		
지출	인건비		3,209	3,319	3,495	3,850	3,914	4,154	
	경상운영비		1,174	1,056	1,159	1,293	1,306	1,353	
	사업비		18,598	14,667	15,503	17,676	17,225	20,340	
	차입상환금		0	0	0	0	0	0	
	기타		2,525	9,443	7,529	17,597	1,791	0	
	지출합계		25,506	28,485	27,686	40,416	24,236	25,847	

자료 : 공공기관 경영정보 공개시스템<sup>10)</sup>

- 매년 사업의 규모에 따라 일부 다르지만 연간 200억원으로 운영
- 2017년도는 세계태권도선수권대회 유치로 운영비가 약 400억원 지출
- 기본계획과 타당성재조사에서는 전체 운영비에서 수익사업의 충당률을 무려 272%, 151%로 보고 있었으나, 실제 운영은 2016년 18.7%, 2017년 33.2%의 수준으로 현격한 차이를 보임

## 다. 수요 측면에서의 검토

### ○ 수요추정 방법론

- 태권도인에서 대회는 국기원 및 대한태권도협회간의 내부적 협약내역에 따른 분석에 따라 문화관광부 기본계획의 약 40%(6개/15개 대회)를 유치하는 것으로 가정하여 분석

10) <http://www.alio.go.kr/popReport.do?seq=2019041201807140&disclosureNo=2019041201807140>



<표 3-8> 태권도공원 수요 추정 방법론

예타 조정안('99)	대한태권도협회 및 문화관광부에서 제출한 자료를 기준으로 연수, 대회, 일반방문, 심사로 구분하여 연평균 성장률(매년 1%씩 둔화되며, 1%에 도달하면 성장률을 1%로 유지)에 따라 추정		
기본계획('06)	구분		수요추정방법론
	태권도인	대회	국내 유치가능대회×평균참가인원×평균경기일수×비선수참여율(18년까지 매년 5% 증가하다가, 20년 이후 1.3% 감소 가정)
			국제 유치가능대회×참가인원×경기일수×(1÷비선수참여율)
		수련생	도장 수×평균등록인원 수×참여일수×참가율
		승단심사	기존 국기원 수요×평균증감율(2.1%)
		지도자 연수	국내 참가인원×연수 횟수×연수일수
			국제 연수자 수×연수일수
		유단자	국내 유단자수×활동율(10%)×참가율(5%)×연수일수
			국제 유단자수×참가율(1.5%)×연수일수
	일반인	내·외국인	국민여행실태조사('05)년의 무주방문객을 기반으로 시계열 예측기법의 최대 분담율(49.89%)을 추정 및 정율법(추세증가율)에 의한 최소 분담율(29.72%)로 추정
타당성재조사('08)	구분		수요추정방법론
	태권도인	대회	국내 유치가능대회×참가인원×참가일수×(1÷비선수참여율)
			국제 유치가능대회×참가인원×참가일수×(1÷비선수참여율)
		수련생	국내 도장 수×평균등록인원 수×수련희망일수
			해외 세계유효도장사범 수×동반수련생×참여일수×참여주기
		승단심사, 연수 등	기존 국기원 수요×평균증감율
	일반인	내국인	각 시도별 인구×방문의사 비율×연평균방문일
		외국인	총 외국관광객 수×유사지역 방문비율
	대학원 수요		용인대 태권도대학원 과정 사례분석

- 태권도인에서 수련생은 2006년 문화관광부 전국 등록·신고 체육시설업 현황의 태권도 도장 수를 산정하고, 해외는 국기원에 등록된 해외 유단자 활동 인구를 유단/무단 비율을 적용하여 산출
- 승단심사 및 연수는 국기원에서 진행되었던 수요를 그대로 반영
- 국내 일반 방문객 수요는 총인구에서 태권도공원에 가고자 하는 인구(총인구×방문의사비율 32.2%)를 구한 후 태권도공원에 관심있는 자의

무주방문 비율(년간방문회수/표본총원\*(1-관광이외목적 무주방문비율 26.9%))을 곱하여 추정

- 해외 방문객 수요는 국내유사 관광지의 방문비율과 동일하다고 가정하여 산출(평균 1.10%: 금산 인삼타운, 공주/부여, 지리산국립공원, 안동 하회마을 등)

○ 타당성재조사에서의 연간 수요와 건립 이후의 실제 수요와의 비교

- 타당성 재조사에서 당초 추정했던 예상방문객의 1/10 수준에 불과
- 2013년 준공 후 태권도진흥재단을 제외한 3개 단체(국기원, 대한태권도협회, 세계태권도연맹)가 태권도원 이전에 잦은 갈등을 빚어 당초 예상한 태권도인(대회 유치, 수련, 승단 심사 등)의 유입이 저조
- 이에 따라, 태권도진흥재단은 일반인 대상 자체 프로그램 운영을 통해 관람객 유치에 노력
- 국정감사에서 문제점으로 지적받아 3개 단체는 연락사무소 형태로 이전하게 되며, 특히 2017년 세계태권도연맹 주관의 세계태권도선수권대회 유치로 관람객이 점차 증가세를 보임
- 무주군 설천면까지 접근성이 미비하여 무주군에서는 최근 무주~설천 도로확장공사 조기 착공 추진 및 무주~서울 직통버스 증대 추진(현 2회)

<표 3-9> 예비타당성조사와 건립 이후 수요 비교

(단위 : 명)

연도	예타 조정안('99)	기본계획('06)	타당성재조사('08)	건립 이후('14~)
2014	565,449	2,616,957	1,902,886	165,470
2015	571,086		1,918,885	250,780
2016	576,780	2,774,911	1,935,394	272,165
2017	582,530		1,934,613	336,554
2018	594,205	2,860,457	1,935,610	328,470

## 라. 편익 추정에 대한 검토

### □ 수익(편익) 추정 방법과 결과

#### ○ 객단가 선택 이유

- 예비타당성 조사 및 타당성 재조사에서 기존 자료와 국내외 유사사례 분석을 통하여 추정하였는데 태권도인을 위한 대회, 연수, 승단심사 등

은 기존 국기원에서 주관하던 것을 태권도공원에 이전하였기 때문에 객단가를 사용

<표 3-10> 타당성재조사 수익(편익) 추정방법론 및 객단가 종합

〈표 IV-23〉 객단가 추정 방법론				〈표 IV-35〉 수익섹터별 객단가 종합			
구 분		경제성	재무성	구 분		경제성	재무성
태권도인	국내대회	국내	경기장 정상임대료	국내대회	국내	768 백만원	384 백만원
		국제	경기장 정상임대료		국제		
	수련	국내	1인당 체험료	수련	국내	12,142 원	12,142 원
		해외	국내 1인당평균지출액 × 순이익율		해외	148,960 원	12,142 원
	지도자연수 유품/유단자 연수 승단심사	경기장 정상임대료	경기장임대료(전주시체육시설관리운 영조례 -㎡ 체육경기 700원/㎡, 이외 1,000원/㎡)× 할인율	지도자연수 유품/유단자 연수 승단심사		1,201 백만원	600 백만원
일반인	방문객	내국인	테마공원 입장료+	방문객	내국인	24,786 원	16,499 원
		외국인	프로그램매출+1인당지출액 편의시설임대료		외국인	24,786 원	16,499 원
기타	대학원수요	용인대 태권도대학원 과정 사례분석	용인대 태권도대학원 과정 사례분석	기타	대학원수요	8,424 천원	8,424 천원
	사별관/ 운영센터임대	국기원 정상임대료	현 임대료 수준		사별관/ 운영센터임대	1,263 백만원	181 백만원
	편의시설 임대	-	편의시설임대료		편의시설임대	-	2,902 백만원

\*주 :11,994 원+4,505원=5,319=21,818원, 11,994 원+4,505원=16,499원

자료 : 한국개발연구원, 2008, 『2008년도 타당성 재조사 보고서 - 태권도공원 조성사업, p151과 p159

- 국기원에서 주관하는 태권도인 대상 사업이 진행되지 못하여 임대수익이 발생하지 않아 수익이 타당성재조사 추정치의 14년도에는 5.9%, 15년도 9.9%에 불과
- 2017년도에는 세계태권도선수권대회의 유치로 추정치 대 26.8%로 급증하였으나, 18년도에는 예년 수준인 9.3%로 급감하여 태권도 유관단체의 프로그램 지원이 절실

<표 3-11> 기본계획과 타당성 재조사, 실제 운영 간의 수익 비교

(단위 : 백만원)

연도	기본계획('06)	타당성재조사('08)	건립 이후('14~) (보조금 제외)
2014	37,531	48,792	2,880
2015	41,611	49,339	4,891
2016	43,268	49,921	5,187
2017	44,868	50,059	13,432
2018	45,345	50,171	4,703

## 마. 태권도공원 건립사업 검토 결과 종합

### ○ 비용 측면에서의 검토 결과

- 대한태권도협회, 세계태권도연맹, 국기원 등 각종 대회와 연수의 유치를 기대했으나 실제로 태권도진흥재단만 입주하여 사업계획 간의 운영 계획과 실제 운영 현실과의 차이가 큼
- 이는 결과적으로 운영비 충당에 있어 기본계획과 타당성재조사에서 예측한 전체 운영비에서 수익사업의 충당률이 과평가된 것으로 나타났으며 실제 운영은 2016년 18.7%, 2017년 33.2%의 현저하게 낮은 수준의 충당률을 보임

### ○ 수요 추정에 대한 검토 결과

- 태권도인과 일반인(국내인+외국인)으로 구분하여 각각의 수요를 추정함. 태권도 수련생은 2006년 문화관광부 전국 등록·신고 체육시설업 현황의 태권도 도장 수를 산정하고, 해외는 국기원에 등록된 해외 유단자 활동 인구를 유단/무단 비율을 적용하여 산출
- 국내 일반 방문객 수요는 총인구에서 태권도공원에 가고자 하는 인구(총인구×방문의사비율)를 구한 후 태권도공원에 관심있는 자의 무주방문 비율을 곱하여 추정. 해외 방문객 수요는 국내 유사 관광지의 외국인 방문비율과 동일하다고 가정하여 산출
- 타당성 재조사에서 당초 추정했던 예상방문객의 1/10 수준에 불과. 이는 2013년 준공 후 태권도진흥재단을 제외한 3개 단체(국기원, 대한태권도협회, 세계태권도연맹)가 태권도원 이전에 잦은 갈등을 빚어 당초 예상한 태권도인(대회 유치, 수련, 승단 심사 등)의 유입이 저조한 데 기인함

### ○ 편익 추정에 대한 검토 결과

- 경제적 객단가를 총 수요로 곱해서 경제적 편익을 산출하였음. 객단가는 경제적 수익이 발생하는 태권도대회, 수련, 지도자연수, 방문객의 입장료, 편의시설 등 임대료 등을 고려하여 도출하였음
- 태권도 유관단체 모두가 무주 태권도원으로 이주한다는 전제하에서 도출된 수요가 실제 수요와 엄청난 차이가 발생하였기 때문에 실제 수익과 타당성재조사에서의 경제적 편익과는 상당한 차이를 보임.

<표 3-12> 태권도공원 조성사업 타당성재조사 사후 검증 요약

구분	타당성재조사('08)	실제 운영('14~)	비고
입지	전라북도 무주군 설천면		
부지(개발) 면적	879,000m²	884,000m²	-
건축연면적	66,439m²	71,672m²	
사업비	2,361억원	2,475억원	
운영 주체	태권도진흥재단 (재단법인)	태권도진흥재단 (문체부 산하 기타공공기관)	태권도 진흥 및 태권도공원 조성 등에 관한 법률 제20조
인력 및 조직 규모	40명('12) 1처 2국 5팀	54명('19) 3실 2본부 7부	국립태권도박물관 및 홍보·마케팅 업무 증대로 인한 정직원 증가
운영비('16)	32,971백만원	40,416백만원	· 태권도 유관단체의 태권도원 미 입주 · 태권도인 대상 대회, 연수, 승단심 사 등 실적 저조 · 접근성 미비 등
수익규모('17)	50,059백만원	13,432백만원	
수요 비교'17)	1,934,613명	336,654명	
B/C 비율	0.99	-	

## 2. 국립해양박물관 건립사업 사례분석

### 가. 사업 개요

#### ○ 국립해양박물관의 건립의 목적

- 해양수산발전기본법 제34조(해양문화의 창달 등)와 해양수산발전기본법 제6조(해양수산발전기본계획)에 근거하여 ‘국가를 대표할 수 있는 국립해양 박물관’과 ‘지역특성에 적합한 ‘전문해양박물관’을 목표로 추진됨
- 국립중앙박물관을 비롯한 국립박물관 대부분 내륙 관련 문화재를 다루어 해양문화재를 전적으로 다루는 발굴·보존·전시·수장 기관이 미비하다는 문제의식에서 건립을 추진함
- 국립해양박물관 건립사업은 우리나라가 세계적인 해양강국임을 국민에게 널리 알리고 자부심을 갖도록 하는데 그 추진의의를 두고 있음

#### ○ 계획의 추진 경과

- 국립해양박물관의 건립은 1980년대 이후 부산시가 앞장서고, 해양수산부가 국가 기본계획에 포함토록 함으로써 가시화됨
- 1992년 부산시가 1억의 국고보조금으로 국립해양박물관 기본계획을 수립하였고, 2년 뒤인 1994년에는 실시설계를 추진, 1997년 해양박물관의 실시설계와 동삼동 매립지를 활용할 계획이 수립되고, 그 자리에 해양박물관을 비롯해 국제여객터미널, 해양교육공간(해양대 제2캠퍼스, 해사고), 호텔, 쇼핑센터, 문화공간 등을 포함한 해양종합공원의 건설을 민자유치로 추진할 것<sup>11)</sup>이 계획됨. 하지만 1999년 외환위기를 맞아 당해 사업은 민자유치 대상 사업에서 제외됨<sup>12)</sup>.
- 2000년에는 당해 사업이 국정계획인 해양개발기본계획(OK21) 상에 포함되었고, 2000년 사업 추진 주체에 의해 자체 예비타당성 조사<sup>13)</sup>가 수행되었음
- 2001년에 기획예산처에 의해 예비타당성 조사가 수행되었으며 BC

11) 민자유치대산사업 선정(재경원 고시)

12) 2003년 기사에 따르면 부산해양종합공원 조성 계획은 끝내 무산된 것으로 나타났다. (해양부, 대규모 적자예상이유 내년 착수사업 포기)/ 부산일보, 2003.10.08. “부산해양종합공원 조성 무산”

13) 예비타당성 조사의 법제화(1999)이전 관행에 따라 사업추진 부처가 직접 추진하는 예비타당성 조사에 대한 언급으로 보임 (당시 94~98년 간 33건의 예비타당성조사 중 단 1건만이 타당성이 없는 것으로 조사되어 예비타당성 조사 법제화의 계기가 되었음)

0.2256, 재무성 0.0452으로 평가되어 건립의 경제성이 거의 없는 사업<sup>14)</sup>이나, 정책적으로는 필요하여 보다 신중한 검토와 계획의 보완(수익성 제고 등) 후에 건립할 것<sup>15)</sup>을 제언함

- 2004년에는 해양수산발전 기본계획에 추진과제로 반영되었으며, 2005년에 '국립해양박물관 전시물 확보 및 운영에 관한 연구'가 수행됨
- 2006년에 보완된 계획에 대한 예비타당성 조사가 수행되어 BC 1.44의 경제성이 인정되었고, 12월 국회 예산안 의결 시 2007년도 BTL사업으로 결정되어 건립이 결정됨

<표3-13> 국립해양박물관 건립 추진 연혁

1992	국립해양박물관 기본계획 용역(부산시, 국고보조 1억원).
1994	실시설계 용역(부산시, 국고보조 20억원).
1997	해양박물관 실시설계 및 동삼동 매립지 활용계획 용역.
	해양종합공원 건설사업 민자유치대상사업 선정(재경원고시).
1999	외환위기로 인한 경제난으로 민자유치 대상사업 제외.
2000	해양개발기본계획(OK21)의 「해양관광사업을 전략산업으로 육성」계획으로 국립해양박물관 건립 반영.
	국립해양박물관 건립추진 자체 예비타당성조사.
2001	<b>예비타당성조사 (기획예산처/ 경제성, 재무성 저조, 정책 인정).</b> - 계획미비로 평가 부적당, 계획 수립 후 재검토하기로
2004	해양수산발전기본계획에 추진과제로 반영.
2005	국립해양박물관 전시물 확보 및 운영에 관한 연구.
2006	12 국립해양박물관사업의 예비타당성 조사(B/C=1.44) 12 국회 예산안 의결시 <b>2007년도 BTL 사업으로 결정</b>
2007	05 국립해양박물관 건립 자문위원회 구성 09 국립해양박물관 시설사업기본계획 공고
2008	06 국립해양박물관 우선협상대상자 선정(태영건설컨소시엄) 08 실시협약체결 협상착수
2009	07 국립해양박물관 실시협약 체결 12 국립해양박물관 실시계획승인(12.18) 및 공사착공(12.31)
2012	04 공사준공, 07 국립해양박물관 개관
2015	04 <b>국립해양박물관법 제정</b> 에 따른 특수법인으로 독립적으로 운영
2016	해양수산부 산하기타 공공기관 지정

14) 당시 편익의 추정은 경제적 객단가와 재무적 객단가에 대해 수요를 곱하는 방식으로만 이루어져 직접적인 이용가치만을 반영하였다.

15) 국립해양박물관은 언젠가는 있어야 하는 시설이며, 이에 대하여 반론을 제기할 수 있는 사람은 많지 않을 것이다. 문제는 “언제”라고 하는 시점이다.(KDI, 2001, 국립해양박물관 예비타당성조사 보고서)

## 나. 비용 측면에서의 검토

### □ 기술적 검토

#### ○ 사업부지에 대한 검토

- 국립해양박물관의 입지는 영도구 동삼동의 매립지로 계획됨. 당초 계획 상 해양박물관은 해양대 제2캠퍼스와 해양수산연구원과 접하여 15,000평 부지에 단독 건설될 예정이었음
- 하지만, 2003년 해양종합공원(해양친수공원)의 민자유치를 통한 조성 계획이 무산되어 당초 계획인 동삼동 매립지의 공간구성계획이 변경
- 이에 13개 해양수산공공기관 입주가 구상됨에 따라 크루즈터미널과 연접하여 18,000평 부지에 15,000평 규모로 건설하는 계획으로 변경
- 현재 동 부지에는 15개의 공공기관 및 교육기관이 입주하여 '동삼동 혁신도시 클러스터'를 형성하여 조정된 계획에 부합하게 개발됨

#### ○ 사업계획 현황 검토

- 두번의 예비타당성조사를 통해 국립해양박물관 건립이 진행되었음

<표 3-14> 국립해양박물관 건립 및 운영현황

구분	예비타당성조사('01)	예비타당성 조사('06)	준공 이후('12)
총 면적	39,670m <sup>2</sup> (12,000평)		45,386m <sup>2</sup>
건축연면적	23,140m <sup>2</sup>		25,870m <sup>2</sup>
입지	부산시 영도구 동삼동 1125번지	부산시 영도구 동삼동 매립지	부산광역시 영도구 동삼동 1156
시설 구성	전시공간 : 6,620m <sup>2</sup> 교육공간 : 3,310m <sup>2</sup> 수장공간 : 3,960m <sup>2</sup> 연구·사무공간 : 1,980m <sup>2</sup> 공공영역 : 3,960m <sup>2</sup> 유지·관리공간 : 3,310m <sup>2</sup>		전시공간 : 6,020m <sup>2</sup> 관람객편의공간 : 1,300m <sup>2</sup> 연구/사무공간 : 1,590m <sup>2</sup> 수장공간 : 3,960m <sup>2</sup> 유지관리공간 : 2,400m <sup>2</sup> 시설공용공간 : 2,870m <sup>2</sup> 옥내주차장 : 1,200m <sup>2</sup> 부속시설 : 1,260m <sup>2</sup>
시설규모			지하 1층, 지상 4층 최대높이 34.9m
운영계획 (전시구성)	해양역사와 문화 - 바다의 사람들 - 신화 - 바다의 수호자들	기획전시실 영상관 교육공간 - 해양과학라이브러리	바다를 배우다(2층) - 기획전시실 - 어린이 박물관 (신규) - 중앙홀



	해양산업의 어제와 오늘 - 선박발달의 역사 - 식량자원의 보고, 바다 - 또 다른 삶의 공간 해양 과학의 이해와 발견 - 바다 탐험 - 해양 자원 - 수족관 전시실 미래의 바다 - 미래의 해양환경	- 다목적홀 - 교육시설 공동영역 - 뮤지엄샵 - 마리나	바다를 만나다(3층) - 해양문화 - 해양역사인물 - 항해선박 - 수족관 - 해양생물 - 해양체험 바다로 나가다 (4층) - 해양영토 - 해양과학 - 해양산업 - 4D 영상관 해양도서관 (별개 동)
--	---	---	--

○ 운영계획의 구체성에 대한 검토

- 예타보고서에는 위와 같이 공간구성에 관한 것만 간단히 언급되고 있음
- 기획전시 2회, 테마전시 2회, 소전시 5회 개최(2018년 기준)
- 운영계획<sup>16)</sup> : 국가 공무원 조직과 민간 위탁업체의 협업을 통해 운영
- 전시장 안내 및 유지·보수업무: 민간 위탁업체 담당
- 전시기획, 유물배치, 감독·관리업무: 국가에서 담당

□ 총사업비

○ 총 사업비 검토

- BTL 사업으로 공사비는 민간자본으로 충당하고, 정부가 운영기간 동안 정부지급금으로 충당함
- 부지조성비는 당해 부지가 매립지임을 감안해 두 번의 예타 모두 고려하였음. 두 예타 모두 유사한 지역에 건립된 건물의 부지조성비를 기준으로 물가 상승률을 반영하여 부지조성비를 산정하였음.
- 2001년 예타는 부지조성비의 평당 단가를 477,000원으로, 2006년 예타는 351,300원으로 산정함
- 2006년 예타는 사업대상지가 연약지반계량공사가 요구되는 지역임을 감안해 해당 공정의 비용을 더해 부지조성비를 최종 산출함
- 그 결과 2006년 예타가 평당 단가를 낮게 책정하였음에도 최종적으로 1,886백만 원 더 증가한 조성비를 산출함

16) 해양수산부(2013). 『해양문화시설 입지 적정성 최종보고서』

<표 3-16> 국립부산해양박물관 건립 총사업비 비교

(단위: 백만원)

구분	예타('01)	예타('06)	증감 비교	준공
총사업비	130,069	149,560	19,488	114,500
부지매입비	(10,909)	(28,200)	(17,291)	101,900(민간)
부지조성비	6,296	8,182	1,886	
건설공사비	60,224	70,469	9,424	
조경공사비	821			
실내인테리어비	41,170	37,837	-3,333	
기타비품구입비	-	826		
기타비 (설계, 감리, 보험 등)	-	10,071	-	
전시물 수집비 + 전시물공사비	21,558	22,172	614	12,300(국비)

□ 운영비에 대한 검토

○ 인력규모 및 운영비

- 2006년 예타에서는 57명을 상정하였으며, 2018년 현재 공공기관 경영 공시자료의 직제상 인원은 64명으로 되어 있음
- 하지만 2018년 현재 실제 인력운영규모는 운영본부 71명, 운영사 65명으로 총 136명으로 운영되고 있음
- BTL 운영사에 대해 매년 운영비를 지원하고 있으며 2018년 연간 98억원의 운영비가 사용됨
- BTL 방식으로 운영하고 있어서 민간에서 건설하고, 국가에서 20년간 건립비용 분납
- 아래 공공기관 공시자료를 통해 알 수 있듯이, 100% 전액 국비로 운영되고 있음
- 타당성재조사에서 원가성 비용인 식음료, 기념품 판매에 따라 비례적으로 발생하는 비용을 약 16억원을 설정한 것은 실제 운영에서 수익사업이 전무한 것과 완전히 대비됨

<표 3-16> 국립해양박물관 수입지출 공시자료

(단위: 백만원)

구분				2015 결산	2016 결산	2017 결산	2018 결산	2019 결산
수입	정부지원수입	직접지원	출연금	5,583	8,110	7,107	8,911	8,825
			보조금	0	0	0	0	0
			부담금	0	0	0	0	0
			이전수입	0	0	0	0	0
		간접지원	부대수입	1	3	4	7	0
			사업수입	0	0	0	0	0
			위탁수입	0	0	0	0	0
			독점수입	0	0	0	0	0
			부대수입	0	0	0	0	0
	소계			5,583	8,113	7,111	8,918	8,825
	기타사업수입			10	0	113	100	0
	부대수입			0	0	0	0	0
	출자금			0	0	0	0	0
	차입금			0	0	0	0	0
	기타			0	1,088	1,756	765	0
	수입합계			5,594	9,201	8,980	9,783	8,825
지출	인건비			1,150	2,877	2,884	2,854	3,363
	경상운영비			1,308	1,703	1,893	1,885	1,812
	사업비			2,038	2,865	3,325	3,542	3,650
	차입상환금			0	0	0	0	0
	기타			1,098	1,756	878	1,502	0
	지출합계			5,594	9,201	8,980	9,783	8,825

자료: 국립해양박물관 (<https://www.knmm.or.kr/>)

○ 운영조직

- BTL 운영사에 의해 운영되고 있으며 2014년 국립해양박물관법에 조직의 법적 근거가 있으며 2015년 동 법에 따라 특수법인으로서 독립적으로 운영
- 2016년 기타공공기관 지정 (해양수산부 산하 기타공공기관)

<표 3-17> 국립해양박물관 계획 및 실행 조직 현황

구분	2001년 예비타당성조사	2006년 예비타당성조사	준공 이후 <sup>17)</sup>		비고
인력 규모	84명	57명	- 직제상 64명 / 현원 53명 - 홈페이지 상 인력규모 운영본부 71, BTL 운영사 65 / 총원 : 136명		공공기관 경영공시 자료에 따른 임직원 수
조직 규모 및 구성	관장실 3명 행정부 23명 연구부 38명 기획부 10명 정보자료부 11명	-	<b>운영본부</b> 관장 1명 감사팀 1명 운영본부 1명 기획조정실 23명 학예연구실 23명 해양교육문화센터 15명 해양도서관팀 7명 (일반 계약직 포함)	<b>운영사</b> (주) 사이엑스 실장 1명 기획운영팀 3명 재무회계팀 3명 전시디자인 1명 시스템관리팀 7명 수족관관리팀 4명 전시운영팀 25명 시설관리팀 21명	홈페이지 조직도상 임직원은 71명 (정규직/계약직 미구분)
운영주체 및 법적 위상	해양수산부 소속 공공기관	해양수산부 소속 공공기관	해양수산부 산하 특수법인(2015), 기타 공공기관(2016)		
연간 운영비	유지관리비 56억 기타재료비 4.6억 시설투자비 1.7억 계 : 62.2억	인건비 21억 인건비성 경비 2.7억 기타비용 35.7억 원가성비용 16.2억 계 : 75.6억	인건비 29억 경상운영비 19억 사업비 35억 기타 15억 계 : 98억/ ('15~'18년 평균 약 85억)		2018년 결산 기준
운영비의 재원	-	-	정부출연금 90억 / 부대수익 7백만원 / 기타사업수익 1억 / 기타 8억		운영비 예산과 결산 항목 동일
수익사업 내역 및 규모	객단가 추정 시 입장료, 쇼핑물, 출판 등 연구, 이벤트 수익 가정	객단가 추정 시 입장수익, 식음료, 기념품 수익 가정	무료입장/ 예.결산표 수익사업 내용 없음		

주 : 원가성 비용은 식음료, 기념품 판매에 따라 비례적으로 발생하는 비용임

17) <https://www.knmm.or.kr> 인력 현황 2019년 11월 30일 조회

## 다. 수요 측면에서의 검토

- 수요추정은 국민여행 및 외래관광객 실태조사의 분석을 기초로 한 관광총량 추정방법을 이용함

<표 3-18> 국립해양박물관 수요추정 방법론

구분	기본계획안	2001 예타	2006 예타	비고
추정방법	추정 안 함	관광총량 추정	관광총량 추정	

- 내국인과 외국인 관광객의 방문 성향이 서로 다르다는 점을 감안하여 내국인과 외국인으로 나누어 각각 수요를 추정 후 총 수요를 산정

### ○ 내국인 수요 추정 방식

- 일반 내국인 수요 : 국민여행실태조사 기반, 일반 내국인 수요와 인접 유명 관광지인 태종대를 방문하는 과정에서 발생하는 유발 내국인 수요로 구분하여 추정
- 성인 내국인 수요 : 16개 지역별 성인인구에 숙박여행 및 당일여행 유형에 따른 참가횟수를 곱하여 지역별 관광이동총량을 산출
- 부산을 관광목적지로 선택하는 비율과 문화유적지 방문 비율을 곱한 후, 그 값에 다시 부산 국립해양박물관을 방문할 비율을 곱하여 추정
- 부산 방문객 중 문화유적지 방문 활동자의 절반이 박물관을 관람하고 그 중 다시 절반이 국립해양박물관을 관람한다고 가정

<p>(부산 국립해양박물관의 성인 관람객)</p> $= 16\text{개 지역별 성인 인구}(A) \times \text{국내숙박.당일여행 참가횟수}(B)$ $\times \text{관광여행목적지가 부산인 비율}(C) \times \text{방문지에서 문화유적지를 방문할 비율}(D)$ $\times \text{국립해양박물관 관람 비율}(E)$
--

- 학생 관람객 및 무료관람객 수요 : 유사 시설인 부산 국립수산물과학관의 최근 5년간 관람객 구성에서 학생관람객은 성인관람객의 1.63배, 무료관람객은 성인관람객의 2.08배로 나타남
- 본 조사는 이 배율을 적용하여 학생 관람객과 무료관람객을 추산함

(부산 국립해양박물관의 학생 및 무료 관람객)

내국인 성인관람객 X 1.63 = 학생관람객

내국인 성인관람객 X 2.08 = 무료관람객

- 유발내국인 수요 : 부산 국립해양박물관의 편익을 추정하기 위한 설문 조사에서 해양전시·문화시설 방문과 관련하여 주변 관광지를 방문하면서 관람한 경우의 비율이 23.1%, 이 비율의 절반정도가 유발수요로 유효할 것으로 추정하여 적용
- 국립해양박물관의 내국인 수요와 연동하여 여행이동총량 등의 변화에 영향을 반영, 2011년 기준 약 8만 3천명의 유발수요 추산

○ 외국인 수요 추정 방식

- 외국인 수요 : 우리나라를 방문하는 전체 외국인 관광객 중에서 부산을 방문하는 외국인의 수 산정 후, 그 중에서 국립해양박물관에 방문할 확률을 가정하여 추정함
- 외국인이 부산을 방문할 비율은 「2005 외래관광 실태조사」에서 제시한 3년간 평균인 20.9%로 가정
- 국립해양박물관에 방문할 확률은 「2000년 외래관광객 실태조사자료」에 의해 서울을 방문한 관광객이 '국립중앙박물관'에 방문할 확률이 2.4%로 추산된 것에 비추어, 상징성, 인지도, 접근성 등을 고려하여 부산방문객이 국립해양박물관에 방문할 확률을 1.2% 절반으로 가정함
- 크루즈외국인 수요 : 국립해양박물관 인근에 부정기여객선 부두를 통해 입국하는 크루즈 여행객이 발생하여 크루즈 여행객 수요 따로 추정
- 접근성을 고려할 때 크루즈 여행객 중 약 2.4%가 국립해양박물관을 방문할 것으로 추정.

○ 타당성 연구에서의 연간 수요와 건립이후의 실제 수요와의 비교

- 예타의 수요 예측에 비해 실제 수요가 더 큰 것으로 파악됨
- 하지만 기관에서 실제 수요를 어떻게 파악하고 있는지도 확인 필요
- 실제 수요의 분석에 있어 타당성재조사의 수요예측에 상응하는 관람객 구분을 하고 있지 않아 차이가 발생하는 원인에 대한 분석은 어려움

<표 3-19> 국립해양박물관 방문객 수 추정과 실제 수요

구분	내국인					외국인			합계	실제수요
	성인	학생	무료	유발	소계	일반	유발	소계		
2011	134,292	218,896	279,327	82,595	715,109	20,449	12,264	32,713	747,822	
2012	135,953	221,603	282,782	83,617	723,955	20,449	12,264	32,713	756,668	
2013	137,595	224,280	286,198	84,627	732,700	21,289	12,962	34,252	766,951	1,191,348
2014	139,240	226,961	289,620	85,639	741,460	22,164	13,680	35,844	777,304	986,140
2015	140,914	229,690	293,102	86,668	750,375	22,640	14,450	37,091	787,466	1,070,048
2016	142,581	232,407	296,568	87,693	759,250	23,438	14,450	37,889	797,138	1,111,247
2017	143,881	234,525	299,272	88,493	766,171	24,264	14,450	38,714	804,885	1,082,378
2018	145,034	236,405	301,670	89,202	772,310	25,119	14,450	39,569	811,879	-
2019	145,929	237,865	303,533	89,753	777,079	26,004	14,450	40,454	817,534	-

## 라. 편익 측면에서의 검토

- 객단가 방법과 조건부가치추정법(CVM)으로 각각 편익을 추정하고 경제성 분석에서는 CVM을 재무성 분석에서는 객단가 방법을 사용함
- 객단가 산정 방식
  - 국립해양박물관 관람객 1인이 지출하는 총금액을 기준으로 객단가를 산정
  - 예타에서는 국립해양박물관의 객단가를 입장료, 식음료, 기념품의 삼종으로 구분하였음
  - 입장료의 객단가를 산정하기 위하여 가장 유사도가 높다고 판단되는 영국 국립해양박물관의 사례를 중심으로, 우리나라와의 소득수준 차이를 조절하여 입장료의 객단가를 8,206원으로 산정
  - 식음료 수익 및 기념품 판매의 객단가는 코엑스아쿠아리움의 수익자료를 분석하여 각각 1,025원과 955원으로 도출
  - 재무적 객단가는 당시 국립박물관 기준입장료인 2,000원에 유료 입장비율인 15%를 적용해 산출, 그 외 식음료 수익 및 기념품 판매수익은 경제적 객단가와 동일

<표 3-20> 부산 국립해양박물관의 객단가<sup>18)</sup>

구분	경제적 객단가	재무적 객단가
입장수익	8,206원	295원
식음료	1,025원	1,025원
기념품	955원	955원
계	10,186원	2,275원

- 현재 국립해양박물관에서는 입장료를 책정하고 있지 않고 별도 수익사업도 없음

### ○ 재무성 분석

- 산출된 수요를 바탕으로 재무적 객단가에 의해 재무성 분석을 실시하였으며 재무적 타당성은 0.096으로 낮게 산출되었음

18) 관람객 1인이 실제 지출하는 금액에 한정하는 경우 재무적 객단가라고 하며, 입장료 이외에 특별시 실 관람료, 식음료 구입비, 기념품 구입비 등의 모든 경비를 포함하는 경우는 경제적 객단가라고 함.



## 마. 국립해양박물관 건립사업 검토 결과 종합

### ○ 비용 측면에서의 검토 결과

- BTL 사업으로 공사비는 민간자본으로 충당하고, 정부가 운영기간동안 정부지급금으로 충당
- BTL 사업으로 추진되었음에도 불구하고, BTL 추진 타당성에 대한 별도 분석은 이루어지지 않음, 실제 사업은 계획대로 BTL로 추진됨
- 당초 계획되었던 시기인 2008~2010 보다는 2년 늦춘 2012년에 준공하였으며, 당초 계획된 것 보다 큰 규모와 다른 디자인으로 건설되었음

### ○ 수요 추정에 대한 검토 결과

- 해당 지역 방문자의 일정 비율이 해당 시설을 방문하는 것으로 가정하였으며 이를 내국인과 외국인으로 각각 나눠서 파악함
- 수요 예측에서 인구감소율을 반영하였으며 또한 소득 효과를 고려하여 국립해양박물관의 관람수요가 매년 1%씩 상승한다는 가정을 함
- 2017년 기준으로 예측치와 실제 수요를 비교한 결과 30만명 정도 과소 추정하였음. 내외국인으로 구분하여 수요를 예측하였음에도 불구하고, 방문객에 대한 세부적인 집객을 하고 있지 않아, 내국인과 외국인 수요 예측의 어느 부분에서 추정치가 많이 차이가 나는지는 파악할 수 없음

### ○ 편익 추정에 대한 검토 결과

- 2006년 예비타당성조사에서는 조건부가치추정법(CVM)과 경제적 객단가 방식을 결합하여 경제적 편익을 산출하였음
- 2001년과 2006년 두 번에 걸쳐 실시된 국립해양박물관 예비타당성조사는 서로 매우 다른 결과를 보임. 2001년 예비타당성조사는 BC 0.2256로 경제적 타당성이 거의 없는 것으로 평가하였으나, 2006년 예비타당성조사는 BC 1.44로 상당한 경제적 타당성이 있다는 결론을 제시하였음
- 2001년 예비타당성조사는 미시적 분석을 통해 객단가를 산출하여 수요와 곱하여 사용가치만을 분석하였던 것에 반해, 2006년 예비타당성조사는 객단가 분석에 더해 비사용가치(CVM 방법)를 포함하는 식으로 방법론의 차이가 있음.
- 국내외 유사시설을 참고하여 국립해양박물관의 경제적 객단가를

10,465으로 사용. 비사용가치를 측정하기 위해 CVM을 사용하였지만 단순히 해당 시설이 사용가치 이외에 비이용가치가 중요하게 포함된다 고 판단한다는 서술만 있음

- CVM에서는 모집단을 전국의 가구로 설정한 다음, 시설이 건립되는 지역인 부산광역시에서 200가구를 조사하였으며 나머지 300가구는 서울, 인천+경기도, 울산+경남, 대구+경북, 광주+전남, 대전+충청+강원도, 제도로 7개 지역을 배분하였음

<표 3-21> 국립해양박물관 건립 예비타당성조사 사후 검증 요약

구분	예비타당성조사('06)	실제 운영('12~)	비고
입지	부산시 영도구 동삼동		
부지면적	39,670m <sup>2</sup>	45,386m <sup>2</sup>	-
건축연면적	23,140m <sup>2</sup>	25,870m <sup>2</sup>	
사업비	149,560백만원	114,500백만원	
운영 주체	국립해양박물관 건립추진기획단을 설치('09)	해양수산부 산하 특수법인(2015), 기타 공공기관(2016)	해양박물관업 제정으로 특수법인으로 운영('15)
인력 및 조직 규모	-	BTL 운영사와 운영본부로 구성 운영본부 71, BTL 운영사 65 / 총원 : 136명	예타에서 BTL에 대한 별도 분석 없음
운영비('18)	75억 5천만원	98억원	예비타당성조사에서는 입장료수익을 상정했지만 실제 운영에서는 무료 입장임
수익 규모('18)	-	1억 7백만원	
수요 비교('17)	804,885명	1,082,378명	수요 예측을 내외국인으로 구분, 총 인구 중 해당시설에 방문할 비율을 도출하여 추정함
B/C 비율	1.44	-	CVM+경제적 객단가 방법을 병행 CVM 표본은 500가구

### 3. 국립현대미술관 서울관 건립사업 사례분석

#### 가. 사업 개요

##### ○ 사업의 목적

- 국립현대미술관 서울관은 시대의 변화와 문화적 변화를 적극 수용하여 국가를 대표하는 문화예술기관으로서의 위상을 강화하고 국가 상징거리 조성, 경복궁 개발, 북촌지구 개발과 연계하여 주변시설과 경관 및 환경보존에 조화를 이루는 문화예술시설로 건립
- 2001년 서울시에서 계획한 「북촌 가꾸기 기본계획」에서 처음 논의가 되었다가 2009년에 당시 100대 국정과제 중 ‘국가상징거리 조성 사업’ 영역에 포함되어 처음부터 예비타당성조사를 거치지 않고 국회를 통해 예산이 기반영된 사업임
- 기무사 이전계획이 과천시 주암동 일대 그린벨트 지역 내에 2007년까지 이전하도록 결정이 난 이후, 국립현대미술관 서울관을 원래의 기무사 부지에 설립할 계획을 세우는 초석을 다짐
- 이에 2009년 이명박 대통령이 기무사 부지 강당에서 열린 ‘문화예술인 신년인사회’에 참석하여 국립현대미술관 서울관을 기무사 부지에 건립한다는 확정안을 언급하였음 (2009.1.15. 문체부 발표)

##### ○ 계획의 추진 경과

- 기무사 이전 기본계획 수립(2001), 「기무사 부지를 활용한 국립현대미술관 서울관 건립방안」(2004), 「기무사 부지 활용 복합문화관광시설 조성방안 구상」(2007), 기본설계(2011.5) 기무사 이전부지 관련 협약서 체결 및 구입(2009.7) 이후 타당성재조사가 이루어졌음
- 총사업비는 국고 100%로 2,897억원이 반영되었으며, 그 중 이미 200억원 타당성 재조사 당시인 2009년에 기무사 부지를 매입하는데 활용
- 이에 기획재정부 『총사업비 관리지침』 제 49조 제1항 제 2호<sup>19)</sup>에 근거하여 타당성 재조사 대상 사업이 되었음
- 사업기간 변경 : 기본계획 사업기간(5개년, 2009~2013년) ⇒ 타당성 재조사 사업기간(4개년, 2009~2012년) ⇒ 최종 사업기간(5개년, 2009~2013년)
- 국립현대미술관 서울관은 서울특별시 종로구 삼청로 30(소격동 165번

19) 예비타당성조사의 대상사업 중 예비타당성조사를 거치지 아니하고 예산 또는 기금운용계획에 반영되어 추진중인 사업

지)에 위치하며, 이는 과거 국군기무사령부(기무사) 건물과 조선시대의 종친부 유적이 자리하고 있는 부지였음

<표 3-22>국립현대미술관 서울관 건립 연혁

연도	내용
1996	기무사 이전 및 미술관 건립 건의
2001	기무사 이전 기본계획 수립
2004	「기무사 부지를 활용한 국립현대미술관 서울관 건립방안」 연구 용역 수행 (문화관광정책연구원)
2007	「기무사 부지 활용 복합문화관광시설 조성방안 구상」 연구 용역 수행 (문화관광정책연구원)
2009. 1	기무사 내 국립현대미술관 서울관 건립 발표
2009. 1-8	연구용역 및 타당성 조사
2009. 7	국방부와 부지 및 유상관리화 협약서 체결
2009. 11	타당성 재조사 의뢰
2009. 12	기본계획 변경
2010	건축설계 아이디어 공모
2011. 5	설계 시작
2012. 1	건축공사 착공
2012. 3	미술관 건립부지 종친부(표석) 복원 착수
2013. 6	준공
2013. 11. 12	개관

## 나. 비용 측면에서의 검토

### □ 기술적 검토

#### ○ 사업부지에 대한 검토<sup>20)</sup>

- 군사독재시절의 잔재이자 강압통치의 상징인 기무사가 서울 도심에 자리잡고 있다는 것 자체가 한국현대사의 치부를 드러내는 것이라는 인식이 만연하고 있었음
- 2004년 개최된 「기무사 부지를 활용한 국립현대미술관 서울관 건립을 위한 세미나」에서 탈식민지, 탈권위주의 시대의 새로운 패러다임에

20)한국문화관광연구원(2009), 「국립현대미술관 서울관 건립 기본계획 연구」

연합뉴스(2004.12.20.), “기무사 터에 국립현대미술관 서울관 건립 공론화”

문화일보(2009.1.15.), “기무사터에 ‘국립현대미술관 서울관’ 확정”의 내용 요약 및 재구성

맞게 일제강점기의 통치기구가 있던 자리에 문화시설이 도심에 설립되는 것은 매우 상징적인 의미를 지닌다는 점을 강조하였음

- 2009년 7월, 문화체육관광부는 국방부와 부지 등 「국유재산 유상관리 환 협약서」 체결하여 국군서울지구병원은 존치하기로 결정하고, 전체 부지를 지구병원과 국립현대미술관 서울관 부지로 분할하였음

#### ○ 시설구성 및 운영계획에 대한 검토

- 시설구성에서는 타당성재조사와 건립이후 큰 차이는 없음
- 타당성재조사에서의 운영계획은 가용한 프로그램 방향만을 제시함

<표 3-23>국립현대미술관 서울관 계획 변경안

구분	기본계획연구 (2009.7)	당초안 (2009.11)	변경안(2009.12) 병원부지 추가됨	건립이후 (2018년 기준) <sup>21)</sup>
총 면적	대지면적: 27,354m <sup>2</sup> 연면적: 33,187m <sup>2</sup> (건폐율 49%)	대지면적: 18,281m <sup>2</sup> 연면적: 21,937m <sup>2</sup> (건폐율 49%)	대지면적: 27,402m <sup>2</sup> 연면적: 33,187m <sup>2</sup>	대지면적 : 27,264m <sup>2</sup> 연면적 : 52,125m <sup>2</sup>
시설 구성		전시공간 (40.1%) 아카이브 (7.6%) 수장공간 (2.3%) 사회교육 (5%) 편의시설 (2.5%) 사무실 (2.5%)	전시공간 아카이브 수장공간 사회교육 편의시설 사무실	전시실 수장고 교육·문화공간 자료·정보공간 휴게·편의시설 사무관리 유지관리공간 주차장
프로그램 구성	-R&D 프로그램 (연구조사와 수집, 아카이브 운영) -퍼블릭 프로그램 (학습, 이벤트, 마케팅 프로그램) -facility프로그램 (전시실, 미디어실, 다목적홀, 도서자료실 등 특정 시설) -복합문화공간으 로서 프로그램	- 2000년 이후 21세기 미술 위주 전시 - 조사·연구 - 기획 및 국내/국제 특별전시 - 시민 교육 프로그램 개발과 실시 - 온/오프라인 아카이브 제공		-기획 및 국내/국제 -특별전시 -교육프로그램 운영 -문화 프로그램 운영 -온/오프라인 아카이브

#### □ 총사업비에 대한 검토

21) 국립현대미술관(2019), 「2018 미술관 연보」.

○ 총사업비 변경

- 국군서울지구병원을 이전하기로 확정(2009.10)함에 따라 문화체육관광부는 2009년 12월 사업 규모와 총사업비 등 사업계획을 변경함
- 당초 요구안(2009.11)에 비하여 국군서울지구병원 부지 9,121㎡에 11,250㎡의 건축 연면적이 추가되었으며, '사업계획 변경안'(문화체육관광부의 건립규모 변경 요구안)에서 제시한 총사업비는 2,897억원으로 637억원이 증액됨.
- 또한 국군서울지구병원의 부지가 추가됨으로써 공용면적, 전시공간, 사회교육시설과 사무실의 면적이 늘어나고 지하 주차장 면적도 확대됨.

<표 3-24> 국립현대미술관 서울관 총사업비 및 세부 구성

구성	기본계획	당초안	변경안※	준공정산(최종) <sup>22)</sup>
총사업비	2,995억원	2,260억원	2,897억원	2,460억원
- 공사비	1,642억원	1,117억원	1,669억원	1,276억원
- 보상비	1,200억원	1,022억원	1,022억원	알 수 없음
시설부대비	153억원	121억원	206억원	알 수 없음

○ 공사비 산정에서 추가 요율의 적용

- 「기본계획 연구」와 주무부처의 「건립규모 변경 요구안」(2009.12)에서는 '미래지향적인 국립현대미술관 서울관의 기능을 수용하기 위한 시설을 고려'하여 30% 추가 요율을 적용한 370만원/㎡의 단가 적용
- 공사비 추가 요율 적용은 '현대미술작품의 전시'를 위해 필요한 공사비의 증액이기보다는 설계 경기를 통한 외관 등 '미적 요소'를 반영하기 위한 것으로 타당성 재조사에서 이를 받아들임
- 국가를 대표하는 건축물로 국립현대미술관 서울관이 미술관으로서의 고도의 순기능이 제대로 실현되어 선진국들의 국립 미술관에 비해 경쟁력을 확보하기 위해서는 전시내용물의 충실화뿐만 아니라 건축물 자체가 가지는 미적요소의 고려가 불가피하다고 판단함
- 그 이유는 일반 건축물의 경우 미관이 본연의 기능을 수행함에 있어 부차적인 요소로 간주될 수 있는 반면, 미술관 건물의 예술성은 미술관의 주요 기능을 수행하기 위한 필수적인 요소이기 때문임
- 이에 따라 타당성 재조사 연구에서는 국립현대미술관 서울관의 기능과

22) 국립현대미술관(2014), 「2013 미술관 연보」.

목적에 비추어 국가를 대표하는 미술관으로서 '미적 요소'를 사업비에 반영하였음

□ 운영비에 대한 검토

○ 인력과 조직

- 타당성 재조사에서는 서울관의 운영인력을 65명으로 예상함
- 실제 운영인력은 국립현대미술관 전체(과천본관, 서울관, 덕수궁관, 청주관, 창동레지던시, 고양레지던시)에 학예연구인력 105명, 전문임기제 40명으로 145명임
- 전시 1,2,3팀을 제외하고서는 3개관이 통합적으로 운영되기 때문에 사무실이 위치한 곳만으로 관별 운영인력을 산정하기 어려움
- 또한 타당성 재조사에서의 예상 운영인력은 학예연구인력을 비롯한 기타 관리직 인원까지 모두 합한 것으로, 미술관 연보에 제시된 운영인력 수와 상호대차적인 비교가 불가능

<표 3-25> 국립현대미술관 서울관 운영비 재원 및 예상 수익 비교

구분	기본계획연구 (2009.7)		변경안(2009.12) 병원부지 추가됨		건립이후 (2018년 기준) <sup>23)</sup>	
	근무인원	인건비	근무인원	인건비	근무인원	인건비
인건비	70명	34억	65명	20억	-	-
운영비	133억		81억		112억	
수익	48억 <sup>24)</sup>		432.1억		6억 + $\alpha$ <sup>25)</sup>	

○ 건립이후 운영비 재원 (수익사업 유무)

- 국립현대미술관의 운영비는 티켓 수익 외 100% 국가보조금으로 충당됨 (2018년 기준 유료입장권 수익 : 610,976,530원)
- 2009년에 실시했던 기본계획연구에서는 연간 예산운영비를 약 133억원으로 추정하였으나 타당성 재조사에서 신규인력의 수가 줄면서 인건비

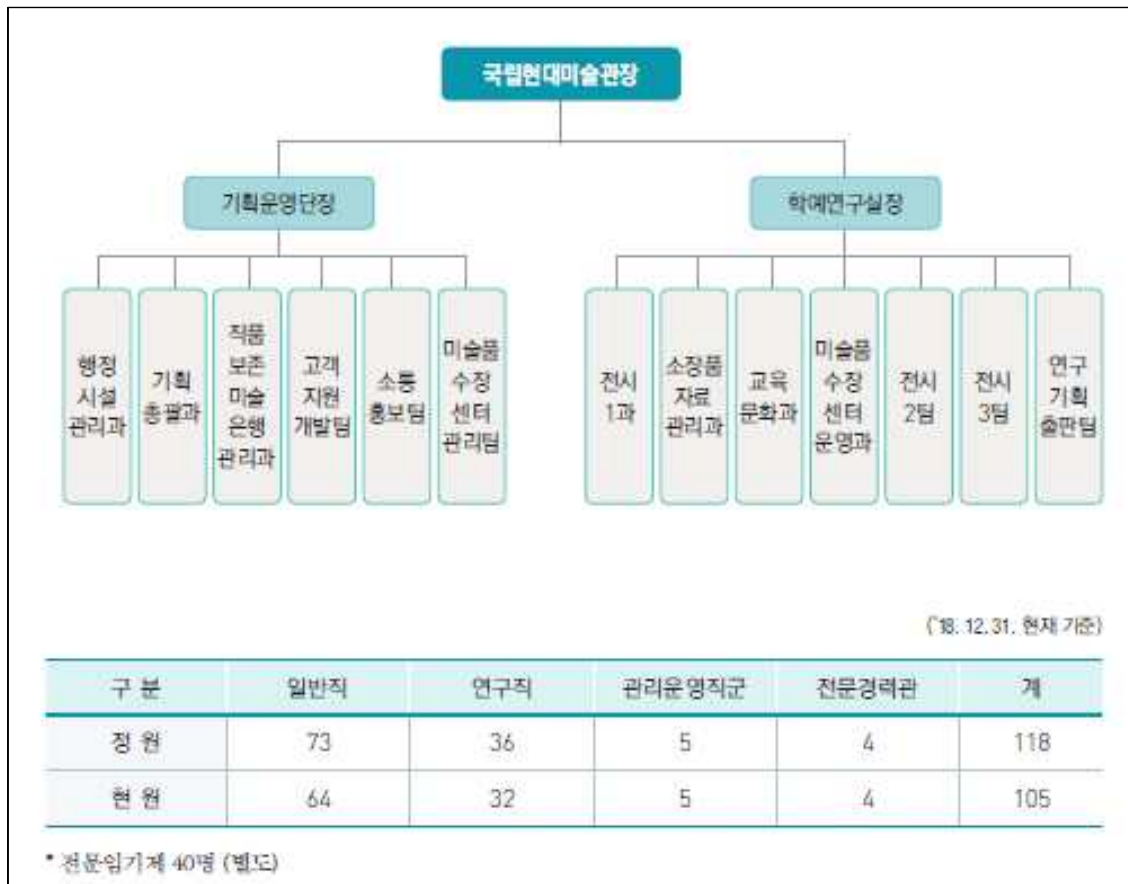
23) 국립현대미술관, 2019, 「2018 미술관 연보」.

24) 해당 수치는 입장료 수입 22억 9천만원과 위탁수입(식·음료사업 수입, 문화상품판매료, 주차장 수입 등) 25억 1천만원을 합산하여 예산한 금액임

25) 6억은 2018년 서울관 입장료 수입금액이며, 나머지 수익은 국립현대미술관 전체 통합되어 발표되고 있어서 서울관만 따로 구분하여 파악할 수 없음

및 운영비가 모두 감소하였지만 실제로 서울관의 운영비는 기본계획연구에서의 수치와 더 비슷하게 지출되고 있음

- 또한 국립현대미술관은 과천관, 서울관, 덕수궁관, 청주관, 창동레지던시, 고양레지던시를 모두 통합하여 조직을 구성하고 있음



자료 : 국립현대미술관(2019), 「2018 미술관 연보」

[그림 3-1] 국립현대미술관 조직도

#### 다. 수요 측면에서의 검토

- 본 타당성 재조사에서는 수요추정 방법인 중력모형(gravity model)을 활용하여 국립현대미술관 서울관의 내국인 관람객 수요를 추정함
- 본 조사에서는 서울시립미술관을 준거시설로서 고려함
- 도쿄국립신미술관이 모리미술관(2000), 국립신미술관(2007), 산토리미술관(2007)의 집적효과로 경쟁관계이기보다는 서로 보완관계의 좋은 사례로 국립현대미술관 서울관이 위치하는 경복궁, 삼청동 인근지역의 문



화관광시설과 유사하게 보완관계가 형성될 것으로 판단함

- 국내 국립미술관은 과천 국립현대미술관과 덕수궁 분관이 유일하며 이외 공공미술관은 서울시립미술관과 부산시립미술관이 있으며, 본 조사에서는 서울시립미술관을 준거시설로 참고하였으며, 서울시립미술관의 평균 이용인원은 2006년부터 2009년까지 4년간 평균이 약 112만 명으로 평균 이용인원을 바탕으로 산정한 2013년 국립현대미술관 서울관의 관람객은 1,043,100명이 될 것으로 추정하였음

<표 3-26> 국립현대미술관 서울관 방문객 수요 예측과 실제 방문객수 비교

구분	당초안 (2009.11)	변경안(2009.12) 병원부지 추가됨	건립이후 (2018년 기준)
방문객 수요	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국립현대미술관 서울관의 관람객 추세가 과천 국립현대미술관과 동일하다고 가정하여 국립현대미술관 서울관의 개관 첫해인 2013년에 내국인 관람객의 수가 1,043,100명에 달하며 개관 10년 후인 2023년에 2,595,671명까지 증가하다가 2029년 이후 190만명 수준을 유지할 것으로 예측됨</li> <li>- 국립현대미술관 서울관의 외국인 관람객이 내국인과 외국인을 합한 총 관람객 대비 최소 5%(약 54,000명)에서 최대 50%를 가정하였음</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1,185,168명</li> <li>유료 144,971명 (12.2%)</li> <li>무료 1,040,197명 (87.8%)</li> <li>내국인 : 1,141,809명</li> <li>외국인 : 43,359명 (3.7%)</li> </ul>

자료: 2018년 방문객 수는 국립현대미술관(2019), 「2018 미술관 연보」

- 또한 국립현대미술관 서울관의 외국인 방문객 수를 추정할 필요가 있다고 판단하여 수요추정 대상에 포함하였음
- 외국인관람객의 경우 사업 대상지와 인접한 국립민속박물관이나 경복궁을 방문하는 외국인 관광객의 수와 주변지역인 인사동과 북촌 일대의 미술관의 집적을 고려하여 반영
- 국립중앙박물관과 국립민속박물관 등 준거시설의 입지에 따른 외국인 관람객 비중을 가정하여 외국인 관람객 수를 추정
- 국립현대미술관 서울관의 외국인 관람객이 내국인과 외국인을 합한 총 관람객 대비 최소 5%(용산의 국립중앙박물관)에서 최대 50%(국립민속박물관)를 가정
- 국립현대미술관 서울관의 실제 방문객 수는 타당성재조사에서의 수요 예측치에 미치지 못함
- 내국인 관람객 수의 추정을 위해 서울시립미술관과 도쿄국립신미술관을 비교대상으로 설정하였으며, 결과적으로 국립현대미술관 서울관의

관람객은 2013년에 1,043,100명에 달하며 개관 10년 후인 2023년에 2,595,671명까지 증가하다가 2029년 이후 190만명 수준을 유지할 것으로 예측되었음

<표 3-27> 국립현대미술관 서울관의 외국인 관람객 수 추정

(단위: 명)

연도	총 관람객 중 외국인 관람객 비중이 50%인 경우		총 관람객 중 외국인 관람객 비중이 38%인 경우		총 관람객 중 외국인 관람객 비중이 5%인 경우	
	총 관람객 수	외국인 관람객 수	총 관람객 수	외국인 관람객 수	총 관람객 수	외국인 관람객 수
2013	2,086,200	1,043,100	1,682,419	639,319	1,098,000	54,900
2014	2,695,486	1,347,743	2,173,779	826,036	1,418,677	70,934
2015	3,238,377	1,619,189	2,611,594	992,406	1,704,409	85,220
2016	3,714,875	1,857,437	2,995,867	1,138,429	1,955,197	97,760
2017	4,124,979	2,062,490	3,326,596	1,264,107	2,171,042	108,552
2018	4,468,691	2,234,345	3,603,783	1,369,437	2,351,942	117,597
2019	4,746,009	2,373,004	3,827,426	1,454,422	2,497,899	124,895
2020	4,956,931	2,478,466	3,997,525	1,519,060	2,608,911	130,446
2021	5,101,463	2,550,732	4,114,083	1,563,352	2,684,981	134,249
2022	5,179,600	2,589,800	4,177,096	1,587,297	2,726,105	136,305
2023	5,191,343	2,595,671	4,186,567	1,590,895	2,732,286	136,614
2024	5,136,693	2,568,346	4,142,494	1,574,148	2,703,522	135,176
2025	5,015,647	2,507,824	4,044,877	1,537,053	2,639,814	131,991
2026	4,828,211	2,414,105	3,893,718	1,479,613	2,541,164	127,058
2027	4,574,379	2,287,190	3,689,015	1,401,826	2,407,568	120,378
2028	4,254,154	2,127,077	3,430,770	1,303,692	2,239,029	111,951
2029 이후	3,867,536	1,933,768	3,118,981	1,185,213	2,035,545	101,777

자료: 한국개발연구원(2019), 국립현대미술관 서울관 건립사업, 타당성제조사보고서

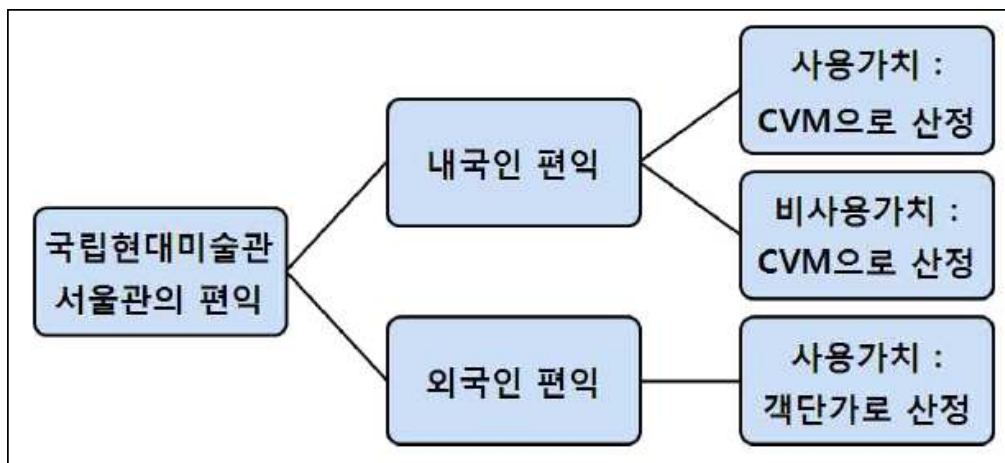
- 2018년 실제 국립현대미술관 서울관의 방문객 수는 1,185,168명으로 이는 개관 첫해인 2013년 예측치와 비슷
- 특히 2018년 기준 외국인 방문객 수는 전체 방문객 수의 3.7%인

43,359명이 방문하였음. 이는 타당성재조사에서 예측한 전체 방문객 수의 최소 5%에도 많이 부족한 방문객 숫자임.

## 라. 편익 측면에서의 검토

### ○ 내국인과 외국인 대상 편익을 별도로 상정

- 본 타당성재조사에서는 내국인 편익의 경우 CVM을 활용하여 국립현대미술관 서울관의 사용가치와 비사용가치를 동시에 산정하였음.
- 외국인 편익의 경우 경제학적 가치 분류상 내국인 편익의 비사용가치 중 존재가치의 항목에 포함된다고 볼 수 있으나 내국인이 부여하는 존재가치가 외국인이 국립현대미술관 서울관을 이용함으로써 발생하는 외국인 편익을 온전히 반영한다고 보기 어렵기 때문에 외국인 편익을 별도로 산정하였음



[그림 3-2] 국립현대미술관 서울관의 편익 산정 방법

- 타당성 재조사 당시 문화시설에 대한 외국인 관람객 편익을 산정한 연구사례가 전무했던만큼 매년 외국인 관람객 수에 입장료를 곱하여 외국인 관람객 편익을 계산함
- 국립민속박물관 수준인 50%인 경우는 고려하지 않았는데, 외국인 관람객의 비중이 국립민속박물관 수준의 50%인 경우를 가정하면, 본 사업의 편익에서 외국인 관람객으로 인한 편익이 내국인이 향유하는 편익을 상회할 뿐만 아니라, 현재의 규모에서 연간 최대 관람객 500만명 수요를 감당할 수 있을지에 대해서 의문이 남기 때문임

- CVM 설문에서 지불의사가 없거나 지불거부자 비중이 높음
  - 일반적인 CVM 추정 방식에 의거 WTP를 추정함
  - 국립현대미술관 서울관 조성에 따른 지불의사액(WTP)을 추정하기 위해 ‘가구 총소득세’로 지불의사액을 물었으며 조사의 기본적인 단위는 개인이 아닌 소득이 있는 가구를 대상으로 하고 있음
  - 지불의사 유도방법으로는 단일양분선택형 질문법을 이용하였으며, 조사대상 1,000가구 중 611 가구는 국립현대미술관 서울관 건립사업에 대해 지불의사가 전혀 없다는 의견을 밝힘.
  - 지불의사가 없는 응답자 비율(69.9%)이 높아 유의한 결과를 얻지 못해, 지불의사가 없다는 응답자들을 대상으로 영의 값을 갖는 응답자 그룹과 양의 지불의사액을 갖는 응답자 그룹으로 양분하여 분석하는 스파이크 모형으로 추정하였음.
  - CVM 결과 전국 가구당 연평균 WTP가 가구당 약 2,554원으로 서울관의 연간 총편익은 432.1억원으로 추정되었음

<표 3-28> 국립현대미술관 서울관 편익 추정방법론

추정방법론	CVM사전조사여부	단일양분/이중양분 선택모형	CVM 지불수단	CVM 지불기간
CVM	사전조사 수행 100가구	단일양분 선택모형	세금(소득세)	5년
CVM 제시금액 및 구간	CVM지불거부 응답자비중	표본 수	영향권 설정여부	WTP
1,000원, 2,000원, 4,000원, 6,000원, 8,000원, 10,000원 제시	1,000가구중 311가구	1,000가구	전국	2,554원 (평균값)

## 마. 국립현대미술관 서울관 건립사업 검토 결과 종합

- 비용 측면에서의 검토 결과
  - 타당성재조사에서는 국립현대미술관 서울관의 기능과 목적에 비추어 국가를 대표하는 미술관으로서 ‘미적 요소’를 사업비에 반영하였음
  - 이는 일반 건축물의 경우 미관이 본연의 기능을 수행함에 있어 부차적인 요소로 간주될 수 있는 반면, 미술관 건물의 예술성은 미술관의

주요 기능을 수행하기 위한 필수적인 요소인 점을 반영한 결과임

- 이러한 이유에서 미적요소를 반영하지 않은 비용 대안 1과 미적요소를 반영한 비용 대안 2를 각각 상정하여 분석함

○ 수요 추정에 대한 검토 결과

- 국립현대미술관 서울관의 방문자 수요를 국내 관람객의 수요와 외국인 관람객의 수로로 나눠 추정함
- 국내 관람객의 수요는 서울시립미술관을 준거시설로 참조하면서 중력 모델로 2013년 서울관 방문객을 추정하였음
- 국립현대미술관 서울관의 외국인 방문객 수를 추정하는 데에는 국립민속박물관, 국립중앙박물관의 외국인 관람객 비중을 참조하여 외국인 관람객이 내국인과 외국인을 합한 총 관람객 대비 최소 5%(용산의 국립중앙박물관)에서 최대 50%(국립민속박물관)를 가정하였음
- 국립현대미술관 서울관의 실제 방문객 수는 타당성재조사에서의 수요 예측치에 크게 못 미침함. 특히 2018년 실제 국립현대미술관 서울관을 방문한 관람객 1,185,168명 중 외국인은 외국인 관람객은 43,359명으로 전체 3.7%을 차지.
- 외국인 관람객을 최소 5%로 상정하였는데 실제 외국인 관람객 비중이 3.7%인 점을 감안하면 최대 50%를 상정한 것은 과대 추정의 원인이 됨

○ 편익 추정에 대한 검토 결과

- 내국인 관람객 편익과 외국인 관람객 편익으로 각각 구분하였으며 내국인 편익은 CVM으로, 외국인 편익은 객단가 방식으로 편익을 추정함
- 내국인 관람객 편익은 CVM(단일양분선택모형) 사용하였으며 전국 1,000가구 표본으로 하여 지역별 인구수에 따른 비례 할당을 하였음.
- 외국인 관람객 편익은 객단가(외국인 관람객 수 × 입장료)로 계산하였으며, 외국인 관람객 비중이 5%인 경우와 38%인 두 가지 시나리오를 상정하였음

<표 3-29> 국립현대미술관 서울관 건립 타당성재조사 사후 검증 요약

구분	타당성재조사('10)	실제 운영('13~)	비고
입지	서울시 종로구 소격동 165번지 일원		
부지면적	27,402㎡	27,264㎡	국립현대미술관 서울관의 기능과 목적에 비추어 국가를 대표하는 미술관으로서 미적
건축연면적	33,187㎡	52,125㎡	

사업비	2,897억원	2,460억원	요소를 사업비에 반영. 비용 대안을 위의 미적요소를 반영한 경우 와 그렇지 않은 두가지 경우로 상정함
운영 주체	-	문화체육관광부 /100% 국고	
운영비('18)	81억	112억	
수익 규모('18)	-	약 6억원	
수요 ('18)	2,351,942명	1,185,168명	국내 관람객과 외국인 관람객으로 구분 국내 관람객은 서울시립미술관을 준거시설 로 한 중력모델 이용 '18년 실제 외국인 관람객은 전체 관람객의 3.7%
B/C 비율	시나리오에 따라 0.51~0. 95	-	내국인은 CVM(단일양분선택모형) 사용, 1,000가구 표본 외국인 관람객 편익은 객단가로 산정

## 4. 국립대구과학관 건립사업 사례분석

### 가. 사업 개요

#### ○ 사업의 목적

- 과학관 설립의 주관부처인 교육과학기술부는 국토의 균형발전추진과 과학기반 시설의 지역간 불균형 해소를 위하여 넓이 1만km<sup>2</sup> 범위 내의 인구 50만명 이상의 지역을 기준으로 국립과학관의 필요성을 제기함
- 참여정부의 주요 정책과제인 지역균형 발을 도모하는 한편, 남부권 지역민들에게 과학문화체험기회를 제공하는 것이 이 사업의 주된 목적임.
- 영남권은 수도권 등 타 지역에 비해 과학문화시설이 부족한 실정으로, 과학 건립을 통해 과학문화 기반시설의 지역간 불균형을 해소
- 국립과학관 건립 지원사업은 2006년 10월 예비타당성조사가 완료되어, 사업의 타당성이 낮은 사업으로 판명됨
- 예비타당성조사 결과 타당성이 낮아 사업추진이 보류된 상태에서 예산에 반영되어 사업추진 중인 사업으로, 「총사업비 관리지침」에 의거 타당성 재조사를 2008년에 이루어짐

<표 3-30> 국립대구과학관 건립 연혁

연도	내용	비고
2005	대구광역시 국립대구과학관 건립 건의	
2006.10	대구국립과학관 건립사업 예비타당성 조사	B/C 0.60 AHP 0.402
2006.12	2007년 예산안 반영(기본설계비 16억)	
2007.9	기본계획 수립(과학기술부) '06 예비타당성 조사결과 타당성이 낮아 규모 사업비 축소	
2007.10.	총사업비 조정협의(기획예산처)	
2008	타당성 재조사 보고서	
2008.9	건축설계 계약체결 (주)희림	
2009	건축분야 실시설계완료, 기공식	
2012.10	준공완료	
2013.	정식개관	

#### ○ 사업기간 : 예비타당성조사는 사업기간을 5년 예상하였으나, 8년 소요

- 예타보고서 : 2007 ~2011 (5년간)

- 2007년 기본계획 수립 이후 2013년 이루어져 총 8년 소요되어 개관함

## 나. 비용 측면에서의 검토

### □ 기술적 검토

#### ○ 입지에 대한 검토 및 평가

- 대구시 달성군 현풍면 일원에 규모 287만평 규모의 미래형 혁신도시 2004~2015년까지 조성. 총 사업비 1조9천억원(사업시행자 한국토지공사)
- 대구경북과학기술원을 핵심연구기관으로 국내외 연구기관 및 교육기관 집적단지를 조성하고, 관련 첨단사업 유치 계획. 또한 문화교육레저 시설이 갖추어진 고급 주거단지도 함께 조성
- 대구국립과학관 예정부지는 민간 소유였으나 테크노폴리스사업과 연계하여 부지매입이 예정되어 있으므로 문제점이 없었음.

#### ○ 시설 구성 및 규모 적절성에 관한 검토

- 최초의 대구과학관 용도별 면적구성은 세부적인 시설운영계획을 근거로 작성되어야 하나 개략적 시설구성계획에 의한 추정 면적으로 향후 비용절감과 운영효율성을 고려한 구체적 스페이스 프로그램의 작성이 필요하다는 지적을 받음.

<표 3-31> 국립대구과학관 예비타당성조사 및 완공 이후 시설 비교

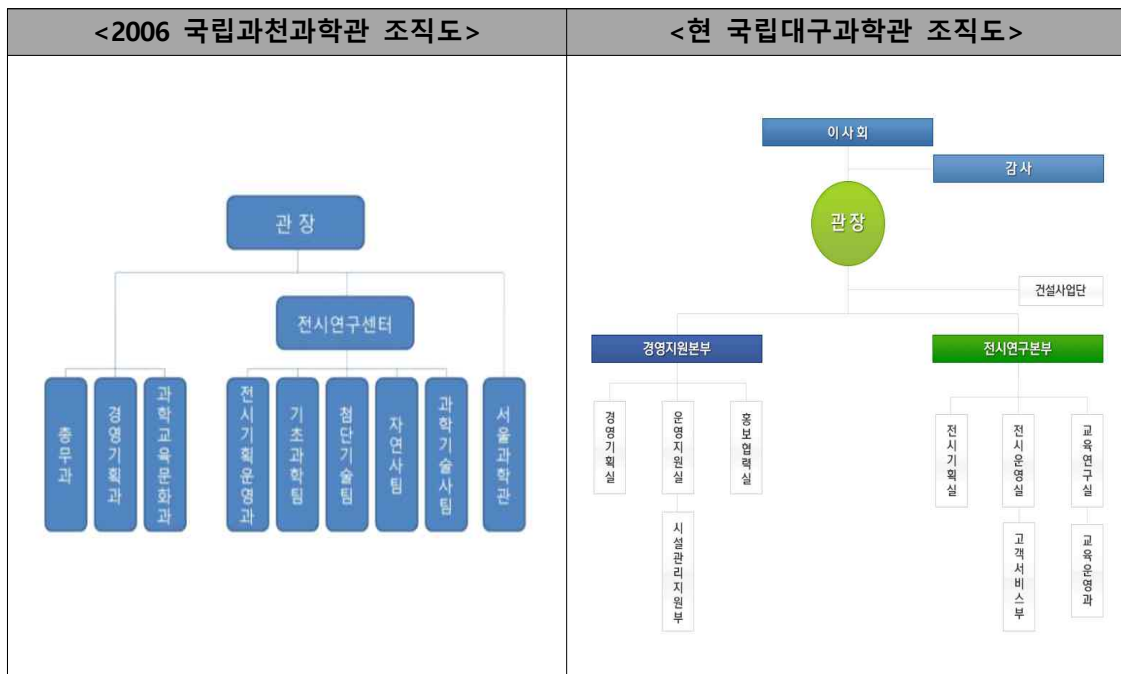
구분		기초계획	2006 예타	2008 재조사	완공 규모
부지면적		165,290m <sup>2</sup> (5만평)	165,290m <sup>2</sup> (5만평)	117,356m <sup>2</sup> (35,500평)	117,356m <sup>2</sup>
연건평		33,058m <sup>2</sup> (1만평)	33,058m <sup>2</sup> (1만평)	23,471m <sup>2</sup> (7,100평)	23,966m <sup>2</sup>
사업비		1,643억	1,766억	1,254억	1,160억
세부 시설 (평)	전시	2,830	3,800	2,364	2,729
	수장	300	500	408	308
	공연집회	200	700	사무공간에 편입	128
	사무	500	300	440	198
	연구	-	200	505	134
	교육	500	300	333	303
	공용	3,000	2,300	1,269	1,982
	유지관리	700	1,000	705	648
	부대시설	1470	400	1,076	763
	총합계	10,000	10,000	7,100	7,196



- 이에 2006년 예비타당성조사에서 당시를 기준으로 최근 설계 완료된 과천국립과학관과 비교하여 시설구성안을 분석하였음
- 그 결과 전시면적과 수장영역, 공연 집회영역 등은 상향조정되었으며, 사무, 교육, 공용, 부대시설 영역은 하향조정되었고, 연구 및 실험영역은 신설되었음
- 2008 재검토에서는 사업규모가 전체적으로 축소되어, 영역별 면적도 모두 29% 축소된 규모로 조정됨
- 단 공연집회공간은 사무공간에 포함되고 전시공간이 전체 연면적의 33.3%로 다소 낮고 사무, 연구, 교육공간은 상대적으로 넓은 것으로 평가됨.

#### ○ 운영계획의 구체성 검토

- 2006년 예비타당성조사 시 국립과천과학관 조직과 유사한 조직구성으로 예상하였음
- 2011년 국립대구과학관 운영비 문제로 정부와 대구시가 갈등. 이 과정에서 과학관의 법인화를 통해 재정자립도를 높이는 방안으로 조정, 대구과학관 운영규정에 관한 훈령에 의거 독립운영체제로 구축(2011. 2. 대구과학관 운영규정에 관한 훈령 제62호에 의거 독립 운영체제 구축)



[그림 3-3] 2006년 국립과천과학관 조직도와 현재 국립대구과학관 조직도

○ 건립 추진체계

- 국립대구과학관 건립추진을 위하여 국립과학관 추진기획단 운영
- 건립과정 중 효율적 운영을 위하여 2010년 11월 국립대구과학관 협의회 구성하였으며 과학기술부 인재기반과 소관으로 과학기술인재관을 위원장으로 하여 총 7명임
- 과학관 법인화 추진 방안 및 운영비 부담 방안을 협의하였음<sup>26)</sup>

□ 총사업비에서의 특이사항

- 대구국립과학관의 비용은 유사한 성격으로 가까운 시기에 설계 완료된 과천국립과학관을 비교대상으로 하여 시설구성 및 사업비의 적합성을 검토함
- 2006 예비타당성 검토 시 비용 계산 방법
  - 총사업비는 건물신축단가표를 참조하여 시설구성의 용도별 단가를 조사하여 적용하는 방식으로 계산됨.
  - 전시시설투자비는 과천국립과학관의 공사비기준을 참조하여 전시시설별로 평당 단가를 차등 적용함

<표 3-32> 국립대구과학관 예비타당성조사 및 건립 현황

구분	계획안	예타 조정안	재검토안	준공
총액	1,643억	1,766억	1,254억	1,143억
기본조사비 및 설계비	73억	108억	45억	24억
토지보상비	250억	250억	178억	261억
건설공사비	800억	643억	660억	634억
전시물 제작설치비	520억	349억	222억	225억

○ 2008년 재검토 비용계산 방법

- 비용 계산 방식은 2006년과 동일하며, 전체 사업비 규모는 기획재정부에서 제시한 29% 축소 예산에 맞춤
- 총 사업비 규모에 대해서는 검토 대상에 포함하지 않았으며, 세부 구성에 대해서만 재검토 실시
- 각 시설별 건축공사비 단가는 과천국립과학관 단가와 건물신축단가표

26) 현대건축사 편집부(2014). 『국립대구과학관 건립지원사업 건설기록지』, p. 112.

(한국감정원)를 참조하여 건축공사비 추정금액을 산정하였으며, 시설 용도별로 평당 단가를 차등 적용

□ 운영비에 대한 검토

○ 운영비 문제로 정부와 지방자치단체의 갈등

- 2011년 정부와 대구시 운영비 문제로 갈등. 정부는 과학관 건립 후 매년 150억원이 드는 운영비 중 40%를 지방정부가 부담할 것을 요구
- 지자체는 운영비 90% 이상을 기존 국립과학관처럼 정부에서 보조해 줄 것을 요구. 결국 2012년 공사 중단상황 발생, 5개월 지연 후 국비지원금 70억원을 대구시에 지급하여 공사 재개
- 이 과정에서 과학관의 법인화를 통해 재정자립도를 높이는 방안으로 조정, 대구과학관 운영규정에 관한 훈령에 의거 독립운영체제로 구축되었음.

<표 3-33> 국립대구과학관 예비타당성조사 및 건립 이후 운영비 비교

구분	예비타당성조사	건립 이후('13년, '19년 기준)
연간 운영비	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인건비 : 3,192백만원</li> <li>- 운영관리비 : 1,329백만원</li> <li>- 시설위탁관리비 : 2,150백만원</li> <li>- 기타운영비 : 1,390백만원</li> <li>- 합계 : 8,061백만원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인건비 : 3,376백만원</li> <li>- 경상운영비 : 3,744백만원</li> <li>- 사업비 : 6,682백만원</li> <li>- 기타 : 1,216백만원</li> <li>- 합계 : 15,019백만원</li> </ul> ※ 2014~2019년 운영비 평균
운영비 재원	-	출연금 : 19,794 백만원 보조금 : 3,800백만원 사업수익 : 1,740백만원 기타 : 2,892백만원
인력규모	84명	139명
조직규모	-	2부 6실
운영주체 및 법적 위상		국립대구박물관 법인
운영비 재원	-	출연금 197억(국비 60%, 지방비 40%) 사업수익 17억

## 다. 수요 측면에서의 검토

### ○ 수요추정 방법론

- 중력모형을 적용하여 인구대비 몇 %가 국립대구과학관을 이용할 것인가를 추정하였음. 2012년부터 2041년까지 관람인원 추계
- 2005년 추계 인구와 국립중앙종합과학관의 관람인원을 바탕으로 관람비율을 산출하고 이를 국립대구과학관에 적용하여 2012년부터 2041년까지의 관람인원을 추계
- 중력모형은 거리의 제곱에는 반비례하고 중력, 여기서는 과학관의 규모, 즉, 이용인원을 흡인하는 규모에 비례하도록 설정. 중력모델을 이용하여 국립중앙과학관 사례를 통해 국립대구과학관의 연간 관람인원을 추정하는데 국립대구과학관은 국립중앙과학관의 연건평보다 1.15배 넓은 규모를 감안하여 도출된 관람인원에 0.15만큼의 규모변수를 고려하여 추정함

<표 3-34> 국립대구과학관 예비타당성조사에서의 관람객 수요 추정 및 실제 방문객 수

연도	관람객 수요 추정(명)	건립 이후 누적 방문 관람객 수
2012	638,322	
2013	636,954	
2014	635,435	
2015	633,751	1,000,000명 돌파
2016	631,910	
2017	629,935	2,000,000명 돌파
2018	627,844	3,000,000명 돌파
2019	625,672	4,000,000명 돌파
....	...	

자료, KDI(2006) 2006년도 예비타당성조사 보고서 대구국립종합과학관 건립사업, p215. 실제 관람객 수는 국립대구과학관 홈페이지 참조

○ 실제 관람객 수

- 국립대구과학관의 실제 관람객 수는 연평균(2013.12 ~ 2019.7) 68만 1천342명으로 월 평균 5만 8천191명이 방문하는 것으로 파악됨
- 홈페이지의 자료를 통해서 2015년 8월 100만명, 2017년 1월 200만명, 2018년 6월 300만명, 2019년 8월 누적 관람객 400만명을 돌파하였음<sup>27)</sup>
- 누적 관람객 수를 통해 연간 100만명 정도가 방문하는 것으로 파악되며 이는 2006년 예비타당성조사에서 제시한 수요를 예측 수요를 2019년 기준으로 비교하면 36만명 정도의 차이가 발생함
- 실제 방문객에 대한 근거자료가 부족하여 실 관람객 수에 대한 집계 신뢰성에 문제가 있을 수 있음

라. 편익 측면에서 검토

○ 국립대구과학관으로 인해 발생하는 비사용가치를 CVM으로 추정

- 구체적으로 국립대구과학관의 비사용가치는 다음과 같이 열거함
  - ① 지금 당장은 과학관을 관람할 계획이 없더라도 앞으로 이용할 가능성이 있음을 가정한 선택가치
  - ② 비록 과학관을 관람하지 않더라도 과학관이 존재하는 것 자체를 중요시하는 존재가치
  - ③ 후손에게 과학관이 주는 혜택을 물려주기 위한 유산가치

○ 편익분석 방법

- 지불수단은 가구 당 총 소득세 증가를 통한 건립비용 확충으로 제시, 지불 방식은 향후 5년간 매년 지불하는 것으로 하였음
- 제시금액은 사전조사 결과를 토대로 500원부터 6,000원까지 범위 중 10개의 금액을 선정
- 조사대상지역은 서울, 인천, 대전, 광주, 부산, 대구, 울산의 550가구, 이 지역의 20세 이상 65세 미만의 소득이 있는 세대주나 배우자를 대상으로 함. 지역별 표본추출은 사업지역인 대구에 250가구를 할당하였으며, 비사업지역인 서울에 140, 부산 50, 인천 35, 대전 · 광주 · 울산은

27) 홈페이지 연혁 자료 및 보도자료 참조. 국립대구과학관 누적관람객 400만명 돌파(2019.08.07)  
[https://www.dnsm.or.kr/board104/bbsDetailView.do?data\\_id=2117&bbs\\_id=104&pageIndex=1&searchCondition=1&searchKeyword=&recordCountPerPage=10](https://www.dnsm.or.kr/board104/bbsDetailView.do?data_id=2117&bbs_id=104&pageIndex=1&searchCondition=1&searchKeyword=&recordCountPerPage=10)

25가구씩 할당하였음

- 설문조사 방식은 일대일 개인 면접방식임

<표 3-35> 국립대구과학관 CVM 모형

추정방법론	CVM사전조사여부 (가구수+개방형)	단일양분/이중 양분 선택모형	CVM 지불수단	CVM 지불기간
CVM	초기 제시금액을 결정	이중양분 선택모형	소득세	5년
CVM 제시금액 및 구간	CVM지불거부 응답자비중	표본 수	영향권 설정여부	WTP
500 / 1,000 1,500 / 2,000 2,500 / 3,000 3,500 / 4,000 5,000 / 6,000	-	550가구	전국 (대구/부산/울산 /서울/인천/대전 /광주)	평균값 사업지역 3,214 비사업지역 1,608

○ CVM 설문 영향권 설정

- 사업지역을 대구, 부산, 울산 등을 포함한 경남 및 경북지역 전체로 가정할 경우, 사업지역에 해당되는 표본은 대구, 부산, 울산지역이 되며 이 세 지역의 표본(사업지역)과 그 외 지역 표본(비사업지역)을 나누어 WTP를 추정한 결과 사업지역은 3,214원과 비사업지역은 1,608원으로 추정됨

## 마. 국립대구과학관 건립사업 검토 결과 종합

○ 비용 측면에서의 검토 결과

- 2006년 예비타당성조사에서의 대구국립과학관의 비용은 유사한 성격으로 가까운 시기에 설계완료된 과천국립과학관을 비교대상으로 하여 시설구성 및 사업비의 적합성을 검토하였음.
- 2008년 타당성재조사에서는 조정된 사업규모를 기준으로 공간배분계획의 적정성에 대하여서만 검토하였기 때문에 별도 경제성 분석을 실시하지 않음.
- 2012년 국립대구과학관 건립공사가 운영비 분쟁으로 공사중단 상황 발생. 2008년 국립대구과학관 건립 업무협약을 체결하면서 운영비에 대해서는 ‘(두 곳이) 분담하되 추후 협의한다’고만 되어 있어 건립과정에서 이에 대한 합의가 되지 못한 시설 개관이 지연됨.

- 현재 국립대구과학관 운영비는 국비 60%, 지방비 40%로 분담하여 출연금 방식으로 지원

○ 수요 추정에 대한 검토 결과

- 중력모델을 이용하여 국립중앙과학관 사례를 통해 국립대구과학관의 연간 관람인원을 추정하였으며 국립대구과학관은 국립중앙과학관의 연건평보다 1.15배 넓은 규모를 감안하여 도출된 관람인원에 0.15만큼의 규모변수를 고려하여 추정함
- 누적 방문객 수를 홈페이지를 통해 공개하고 있으며, 이를 통해 연간 100만명이 방문하는 것으로 추정할 수 있으며, 이는 2018년 기준으로 2006년 예타의 예측 수요보다 약 36만명이 적은 수치임.
- 국립대구과학관이 기재부 기타공공기관으로 지정되어 있고 입장료를 받는 시설이므로 보다 객관적인 입장객 집계를 공표하여, 실 관람객 수에 대한 집계에 대한 신뢰성을 높일 필요가 있음

<표 3-36> 국립대구과학관 건립사업 예비타당성조사 사후 검증 요약

구분	2006 예비타당성조사	2008 타당성재조사	준공이후('13)	비고
위치	대구광역시 달성군 현풍면 대구 테크노폴리스 내			
부지면적	165,290m <sup>2</sup> (5만평)	117,356m <sup>2</sup> (35,500평)	117,356m <sup>2</sup>	-
연건평	33,058m <sup>2</sup> (1만평)	23,471m <sup>2</sup> (7,100평)	23,966m <sup>2</sup>	-
사업비	1,766억	1,254억	1,143억	예비타당성 및 타당성재조사를 통해 사업규모를 29% 축소
운영주체	2009. 6 국립대구과학관 추진기획단 운영 2010.11. 국립대구과학관 협의회 구성		대구과학관 운영규정에 관한 훈령에 의거 독립운영체제	과학관법에 의한 기타공공기관 지정(기재부, '15)
운영비	8,061백만원	-	15,019백만원*	운영비는 국비 60%, 대구시 40%로 분담하여 충당
사업수익	2,297백만원('19)	-	1,740백만원('19)	예타 입장료 수입은 재무적 객단가 3,660원 적용한 것임
수요	625,672명	-	약 1,000,000명	예타에서는 중력모델을 사용
편익	WTP: 사업지역 3,214원, 비사업지역, 1,608원	-	-	CVM: 단일 양분선택모형 사업지역과 비사업지역으로 영향권을 구분(표본 총 550가구)
B/C 비율	0.60	-	-	-

\* 2014~2019년 운영비 평균

○ 편익 추정에 대한 검토 결과

- 2006년 예비타당성조사 결과 기초 예산보다 증가한 1,766억이 책정되었으나, 타당성이 부족한 것으로 판단되었음(B/C 0.60 AHP 0.402)
- CVM 방식으로 국립대구과학관의 편익을 추정하였으며 단일 양분선택 모형으로 제시금액은 사전조사 결과를 토대로 500원부터 6,000원까지 범위 중 10개의 금액을 선정하였음
- 특징적인 것은 서울, 인천, 대전, 광주, 부산, 대구, 울산의 550가구를 대상으로 하였으며 지역별 표본추출은 사업지역인 대구에 250가구를 할당하였으며, 비사업지역인 서울에 140, 부산 50, 인천 35, 대전·광주·울산은 25가구씩 할당하였음.



## 1. 입지 및 부지 선정과 관련한 이슈

- 사업추진의 용이성을 위해 국유지(및 공유지) 중심으로 입지선정함에 따라 시설에 대한 접근성이 제약되어 운영이 활성화되지 못하는 경우 다수 발생
  - 태권도공원(現 태권도원)의 타당성재조사에서 무주지역에 해당 시설이 설립되어야 하는 사회문화적 이유에 대해 설득력 있는 검토가 제시되지 못했다고 지적함
  - 타당성 재조사('08)에서는 제4절 운영컨텐츠 분석에 문화원형의 존재확인(신성화)→컨텐츠 구성(스토리텔링)→컨텐츠 스토리의 멀티미디어화(형상화)→컨텐츠의 상품화 순으로 태권도 컨텐츠 구축의 방향만을 제시할 뿐 '무주군 설천면' 입지와와의 관련성에 대한 평가는 없음
  - 무주군에서는 태권도원의 입지 선정 이유를 구천동(九天洞), 설천면(雪川面), 백운산(白雲山)의 역사지리적 배경을 근거로 하여 제시하였으나, 태권도원 설립 이후 역사컨텐츠의 상징성을 명시하는데 역부족
  - 태권도공원 사업의 경우 무주군으로의 입지 선정 후, 태권도원 건립이 이루어졌지만 당초 계획한 기관 입주가 이루어지지 않아 지속적인 운영상의 문제점이 지적됨
- 대규모 사업이므로 이미 국책과제 등으로 추진. 또한 지자체 간 후보지 유치과열로 인한 사업의 전면 재검토 발생
  - 문화관광부에서 태권도공원 조성 기본계획(총 2,000억원)을 수립하였으나, 총사업비 약 1조원이 국고로 지원한다는 소문이 전국 지자체에 퍼지면서 유치경쟁에 돌입
  - 지자체 간 유치경쟁이 과열되자 문화관광부는 태권도공원 조성사업의 전면 재검토를 하고 2004년 태권도공원 조성사업 기본계획을 수립하면서 재추진('04~계속)
  - 태권도공원의 경우 무주군으로의 입지 선정 후, 태권도원 건립이 이루어졌지만 당초 계획한 기관 입주가 이루어지지 않아 지속적인 운영상의 문제점으로 지적되고 있음

## 2. 비용 및 운영과 관련한 이슈

### □ 디자인과 건축에서 미적 요소를 고려하는 문제

#### ○ 총사업비 및 공사비의 변동

- 총사업비의 경우, 기본계획, 예비타당성조사, 실제 준공에서 총사업비 변동은 준공간의 시차를 감안하면 큰 변동이 없었음.
- 총사업비의 구성은 개별 사례별로 구성은 상이하지만 공사비, 시설부대경비(설계비 등), 용지보상비, 기타(시설용도별 필요비용), 예비비 등으로 구성되어 있으며 이중 공사비가 가장 높은 비중을 차지함

#### ○ 미적 요소를 고려한 공사비 조정

- 국립현대미술관 서울관의 경우 타당성재조사에서 총사업비가 감소되었지만 미적 요소에 의한 공사비 증액이 이루어졌는 점은 특기할 만한 사항임
- 국립현대미술관 서울관은 '세계적인 국가브랜드 창출을 위한 국가 상징거리 조성사업'에 포함되어 추진되었으며 B/C 분석에서 0.9의 수치 결과가 나와 사업의 경제성을 확보되지 않았음
- 그러나 국립미술관으로서 비경제적인 순기능인 '미적 요소'에 대하여 서울관의 입지적 환경을 동시에 고려한 건물의 상징성, 기념성, 예술성을 종합적으로 평가하여 본 사업의 타당성 평가에 반영하였음
- 문화시설의 기능도 중요하지만 시설 그 자체가 지역의 랜드마크적 역할을 하기 때문에 경관이나 디자인과 같은 미적요소를 반영하는 것이 필요함
- 위의 미적 요소를 감안할 때 발생하는 비용 증가분에 대한 분담 주체를 설정하는 것은 향후 타당성연구에서 충분히 고려해야할 것으로 판단됨

### □ 문화시설 운영계획 및 운영방식 관련 이슈

#### ○ 문화시설에 대한 운영계획의 미흡

- 타당성연구에서는 대부분 시설의 구성 정도만 제출되어 있고 구체적인 프로그램에 대한 내용은 거의 전무함
- 그렇기 때문에 예비타당성조사나 타당성재조사 이후에 수차례 운영계획을 세우는 것을 확인할 수 있음.

- 국립해양박물관의 경우 2001년 예비타당성조사에서 기획예산처에서 건립에 대한 정책적 필요성은 인정하면서 계획미비로 평가하는 것은 부적당하여 계획 수립 후 재검토하기로 하고 2006년 다시 예비타당성조사를 실시하였음.
- 실제 운영을 할 주체가 운영계획을 준비해야 하는데 대부분 추진단이라는 임시 조직을 구성하지만 이는 시설 건립 추진상의 행정적 지원 조직으로서의 역할만 수행함.

#### ○ 문화시설 운영의 활성화

- 문화시설의 법적 근거법률을 가진 독립 특수법인 형태로 운영되는 경우 운영비를 전액 국비 지원을 받음
- 국립해양박물관, 국립현대미술관 서울관은 별도의 수익이 매우 부진하며 이는 조직의 법적 위상에 의한 국비지원이 이루어지기 때문에 자체적으로 운영 활성화에 대한 유인이 약한 편임
- 태권도공원에 대한 타당성재조사에서 태권도 국내·외 대회 유치 및 수련생 유입을 예상했으나, 태권도 기관 간 협조체계가 미비하여 편익저조 (국정감사 지적사항('14~'18))
- 태권도원만의 차별화된 전략마련 등 운영활성화 방안 필요 (국정감사 지적사항('16))
  - 14년 태권도원 입주 후 연간 운영활성화 방안 용역 및 업무매뉴얼 제작 완료. 태권도원의 재정자립도를 높이기 위하여 재단 내부 자회사설립추진단 마련('19.8)

#### ○ BTL 방식의 문화시설 운영에 대한 분석 및 검토의 필요성

- 문화예술에 대한 수요에 대한 소비자의 취향은 다양하며, 취향의 변화속도가 빠르기 때문에 문화시설 운영에 민간의 참여를 이용하고 있으며 구체적으로는 BTL 방식의 시설운영이 많이 도입되고 있는 추세임
- 국립해양박물관의 경우 BTL 사업으로 추진되었음에도 불구하고, BTL 추진 타당성에 대한 별도 분석은 이루어지지 않았음, 실제 사업은 계획대로 BTL로 추진됨
- BTL 방식으로 추진할 경우 민간사업자가 자체적으로 재원을 조달하고, 정부는 건설이 완료된 이후 운영기간 (통상 20년) 동안 민간의 투자비 및 운영비를 분할하여 정부지급금을 지불
- 해양수산부가 당초 본 사업을 장기간에 걸쳐 재정사업으로 추진해 오

다가, BTL 방식으로 사업추진 방식을 변경한 배경은 명확하지 않음.  
BTL 민자사업이 재정사업에 비하여 재원조달 측면에서 유리할 수 있다는 주무부처의 판단으로 변경됨

- BTL 방식으로 문화시설을 운영하는 것이 적합한가를 판단하기 위한 적격성 조사수행을 위해서는 정부실행대안(PSC: Public Sector Comparator)과 민간투자 사업대안(PFI: Public Finance Initiative)을 비교해야 하지만 별도 분석이 없었음

### 3. 수요 및 편익 추정에서의 이슈

#### ○ 수요 추정방법론

- 아래의 표에서 정리한 바와 같이, 4개의 문화시설 사례분석에서는 모두 유사 시설을 이용하여 방문비율을 단순히 가정하거나 중력모델을 이용하여 이를 추정하여 사용하였음

<표 3-37> 사례분석에서의 내외국인 수요 추정 방법 요약

구분	대상	수요 추정 방법
태권도원	내국인	각 시도별인구×방문의사비율×연 평균 방문일
	외국인	총 외국관광객수× 유사 지역 방문비율
국립해양박물관	내국인	16개 지역별 성인 인구 × 국내숙박.당일여행 참가횟수× 관광여행목적지가 부산인 비율 × 방문지에서 문화유적지를 방문할 비율× 국립해양박물관 관람 비율
	외국인	방한 외국인 관광객×부산을 방문하는 외국인 비율 ×국립해양박물관에 방문할 확률
국립현대미술관 서울관	내국인	내국인 총 인구수 × 준거시설을 바탕으로 이용비율
	외국인	준거시설의 외국인 관람객 비중을 활용하여 총 관람객 중 외국인 관람객 비중이 5%, 38%, 50%로 각각 가정하여 추정
국립대구과학관	내국인	6개 권역별 인구수 × 준거시설을 바탕으로 관람비율
	외국인	-

- 단적인 예로, 국립해양박물관에 방문할 확률은 1.2%로 가정하였는데 이는 『2000년 외래관광객 실태조사』에 의해 서울을 방문한 관광객이 ‘국립중앙박물관’에 방문할 확률이 2.4%로 추산된 것에 비추어, 부산에 위치한 접근성, 인지도, 상징성을 고려하여 외국인이 국립중앙박물관에 방문할 확률 2.4%의 절반을 부산방문객이 국립해양박물관에 방문할 확률을 1.2%로 가정하였음

- 사례분석에서 다루었던 문화시설들은 해당 시설이 위치하고 있는 지역, 해당 시설과 비슷한 기능을 하면서 접근성이나 인지도 등에서 유사한 기존 시설들을 선택하여 수요 추정에 이용하였음.
- 문화시설의 특성상 콘텐츠의 파워에 의해 수요의 변동성이 높다는 점을 반영하지 못하며 신규 시설의 건립에 따른 기존 문화시설의 수요를 대체하는 성격 등을 전혀 분석을 못하고 있는 실정임

○ 타당성연구에서의 수요 예측에 대한 사후 검증

- 사례분석 결과, 국립해양박물관과 대구과학관 타당성연구에서의 수요 예측은 실제 수요보다 각각 30만명 정도 적게 추정되었으며 태권도공원과 국립현대미술관 서울관은 실제 수요보다 상당히 과대해서 추정하였음

<표 3-38> 사례분석에서의 수요 추정치와 실제 수요간 비교

연도	태권도원		국립해양박물관		국립현대미술관 서울관		국립대구과학관	
	수요 예측	실제 수요a	수요 예측	실제 수요b	수요 예측	실제 수요c	수요 예측	실제 수요d
2013	-	-	718,294	1,191,348	1,043,100	142,744	636,954	
2014	1,902,886	165,470	719,699	986,140	1,347,743	1,081,615	635,435	
2015	1,918,885	250,780	721,156	1,070,048	1,619,189	1,101,565	633,751	1,000,000
2016	1,935,394	272,165	722,473	1,111,247	1,857,437	1,171,780	631,910	
2017	1,934,613	336,554	721,834	1,082,378	2,062,490	1,218,504	629,935	2,000,000
2018	1,935,610	328,470	-	-	2,234,345	1,185,168	627,844	3,000,000

a: 김상태 외 7인, 2014, 「좌담회 - 태권도원 활성화의 조건」, 『한국관광정책』 제58호, p. 48.

b: 국립해양박물관 홈페이지(<https://www.knmm.or.kr>) 참조

b: 국립현대미술관, 2019, 「2018 미술관 연보」

d: 누적된 방문객 수를 나타냄. 국립대구과학관 홈페이지 참조

- 특히 태권도공원은 예측 수요의 약 1/10 정도가 실제 방문하는 것으로 파악됨. 이는 당초 국기원, 국제태권도연맹 등이 무주로 내려가는 것을 전제로(MOU 체결) 수요 추정을 하였지만 태권도원 조성 이후 이들 기관들이 계획대로 이전하지 않은 데 일부 기인함
- 국립해양박물관과 국립대구과학관의 경우 연간 방문객 수가 약 100만명 정도이며 이를 홈페이지를 통해 방문객 수 현황을 공개하고 있지만 현재 실제 수요를 어떻게 파악하고 있는지에 대한 확인이 필요함

○ 편익추정방법의 선택

- 4개의 문화시설에 대한 편익 추정에서 태권도원에서는 객단가 방식을, 국립현대미술관 서울관과 국립대구과학관은 CVM 방법을, 국립해양박물관은 객단가와 CVM를 함께 사용하였음

<표 3-39> 사례분석에서의 편익 추정방법

태권도원	국립해양박물관	국립현대미술관 서울관	국립대구과학관
객단가	객단가 + CVM	CVM	CVM

- 국립해양박물관의 경우 2001년 예비타당성조사에서는 오직 객단가만을 적용하여 이용에 따른 편익을 추정하였지만, 2006년 예비타당성조사에서는 국립해양박물관의 경제적 가치를 동 시설이 제공하는 다양한 서비스에 의해 “직접 또는 간접적으로 영향을 받는 모든 개인들이 국립해양박물관이 다양한 서비스에 부여하는 화폐가치의 합”으로 정의하고, 사용가치와 비사용 가치를 반영하기 위해 객단가와 CVM방법을 병행하여 사용하였음
- 2001년 예비타당성조사는 BC 0.2256로 경제적 타당성이 거의 없는 것으로 평가하였으나, 2006년 예비타당성조사는 BC 1.44로 상당한 경제적 타당성이 있다는 결론을 제시하였음
- 2001년과 2006년 두 번에 걸쳐 실시된 국립해양박물관 예비타당성조사에서 경제적 분석 결과는 매우 다른 결과를 보이고 있는데, 일부 계획의 변경에 의한 차이가 있지만 이는 문화시설건립에 대한 편익 추정방식에 의한 부분이 크게 작용한 것임.
- 이렇듯 상이한 결과가 나타난 것은 편익을 분석하는 데 있어 2001년 예비타당성조사는 미시적 분석을 통해 객단가를 산출하여 수요와 공급하여 이용가치만을 분석하였던 것에 반해, 2006년 예비타당성조사는 객단가 분석에 더해 비사용가치를 함께 분석한 결과에 따른 것임

## 제4장 문화사업 예비타당성조사 전문가 의견 검토

### 제1절 전문가 자문회의 개요 및 결과

#### 1. 전문가 자문회의 개요

##### □ 전문가 회의 진행개요

- (회의목적) 문화사업 예비타당성조사의 기존 수행방식의 문제점과 이슈 사항에 대한 시사점과 더불어 개편된 제도하에서 문화사업의 예비타당성조사의 향후 대안에 대한 의견 수렴
- (자문대상) 예비타당성조사제도 수행 관계자 및 전문가 6명(한국문화관광연구원, 한국지방행정연구원, KDI 한국개발연구원, KDI 국제정책대학원)
  - 한국문화관광연구원의 경우 예비타당성조사를 수행하게 되는 문화사업에 대한 계획을 담당할 실무자 및 연구자를 자문 위원으로 구성함
  - 한국지방행정연구원의 경우 지방재정투자사업 타당성조사를 수행하고 관련하여 방법론에 대한 연구를 진행하는 전문가를 자문 위원으로 구성함
  - KDI 한국개발연구원과 KDI 국제정책대학원의 경우 문화사업 예비타당성조사를 수행했던 연구자 및 전문가를 자문위원으로 구성함
- (자문일시 및 장소) 자문회의는 1차와 2차로 나누어 본 연구와 관련한 선행 연구 검토 및 문제점 도출이 완료된 10월 중에 2회를 진행함
  - 1차 자문회의 : 2019년 10월 7일 15:00~ 17:00(2H)
  - 2차 자문회의 : 2019년 10월 17일 10:00~ 12:00(2H)
  - 장소 : 서울특별시 용산구 동자동

## 2. 전문가 자문회의 결과

### □ 1차 전문가 자문회의

- 일시 : 2019년 10월 7일 15:00~ 17:00
- 장소 : 서울특별시 용산구 동자동
- 참석자 : 6명
  - 연구진 : 3명
  - 자문단 : 한국문화관광연구원 \*\*\*박사(A), 한국지방행정연구원 \*\*\*박사(B), KDI 한국개발연구원 \*\*\* 박사(C)

### □ 1차 전문가 자문회의 주요 내용

**A :** 개편된 예비타당성조사 종합 평가 항목에서 따라 문화사업 관련 연구를 진행할 때 있어서 일자리 효과라든지 생활여건 영향에 대해서는 조사할 내용이 대략적으로 가늠이 가지만 안정성 평가와 환경성 평가 항목의 경우에는 큰 관련성이 없어 보임.

댐이나 교량의 경우에 직접적인 연관성이 많지만 대부분 문화시설을 짓는 것에 있어 부지 이외에 악영향을 끼치는 경우가 거의 존재하지 않기 때문에 이 부분이 항상 큰 의미가 없고 조사할만한 기준도 부족함.

기타 특수평가 항목의 경우 특별한 기준이 없어 오히려 이 부분에서 문화시설 평가항목에 관련 있는 부분을 다루기에 적합해 보임. 또한 기타 특수평가 항목이 다뤄진다면 정책효과의 연관성이 적은 다른 항목들을 상대적으로 축소시키는 효과를 가질 수 있음 문화시설에 특화된 기타 특수평가 항목이 뭐가 있을지 고민이 필요함.

**연구자 1 :** 기타 특수평가에 문화영향평가의 기준들과 비슷한 방향이 반영되는 방식으로나 아니면 문화시설의 운영방식(프로그램)에 대한 논의가 필요해 보임.



A : 문화시설 계획에 있어 근본적인 부분들을 신경써야함. 예를 들어 전시시설의 경우 박물관은 학예사와 소장품 등의 조금 더 초점을 둔다면 미술관은 상대적으로 전시기획과 부대프로그램 등에 초점이 맞춰질 필요가 있음.

이런 부분들이 고려된다면 미술관이 대단한 소장품이 없어도 전시기획능력 등이 보장되는 현실적 계획성을 구성할 수 있음. 이런 부분들이 예비타당성조사 통과에 영향을 줄 수 있을지 고려해봐야 함

연구자 1 : 해당 시설이 지속적으로 프로그램을 운영할 수 있는 능력을 보유하고 있는지가 사실 문화시설의 성공여부를 결정하기 때문에 이런 부분이 예비타당성조사 이전 사업계획에서부터 준비될 수 있어야 하지 않나..

연구자 2 : 박물관, 미술관 사전평가제도는 어떠한지

A : 박물관 및 미술관 진흥법 시행규칙에 따라 공립 박물관·공립 미술관 사전평가 신청을 문화체육관광부에서 진행하고 있음. 국비 300억이란 기준에 따라서 이후 예비타당성조사로 진행될지 아니면 지방행정연구원에서 평가하게 될지가 결정되는데 사실상 지자체에서는 사전평가라는 부분이 사업계획이 좀더 구체적이게 될 수 있지만, 건립시기만 늦어지는 절차로 느껴지기도 함

연구자 1 : 이번 예타 개편에서도 이런 시간 소요의 문제를 줄이기 위한 방안이 나오기도 했음

B : 종합평가(AHP)에 대해 먼저 말하면 그동안의 종합평가 항목은 분명 일관성있고 형평성있는 평가가 가능했지만 다소 닫혀있는 구조로 다양한 사업에 대해 다양한 가치를 고려하지 못하는 한계가 있었음.

지방재정투자심사도 이와 비슷한 상황에서 중앙정부보다 지자체 사업의 경우 자치단체마다 사업특성이 너무 다르다 보니 경직된 기준으로 평가하기가 매우 어려움. AHP보다는 투자심사위원회를 통해서 집단지성적인 적

정, 조건부, 재검토, 반력으로 나누어 논의함

SOC 외 문화사업의 경우에는 탄력성은 필요해 보임. 가중치가 반영된다 해도 좀더 개방적이게 활용되어야 하며 특수평가항목 또한 좀 더 적극적으로 고려될 필요가 있음. 이 전체적인 틀을 바꾼다는 것은 어렵지만 기타 특수평가 항목에서 문화사업의 콘텐츠 운영계획을 담아볼 수도 있음. 문화시설의 중장기 전략이나 지속성 있는 운영계획을 통한 사업계획의 적정성 검토가 필요함. 문화사업이 SOC위주로만 제안됐을 때 오히려 불이익이 필요.

PIMAC이 일부 이벤트성 사업을 구분해낼 수 있는 중요한 판단 기준으로 구체적인 문화시설 운영계획이 필요한 상황임. 또한 이 시설들의 운영주체에 대해서도 면밀하게 검토할 필요가 있음. 운영주체가 실제로 지속성을 가지고 운영할 수 있는 역량을 갖추고 있는가 검토되어야 함

지방재정의 입장에서는 운영수지분석 재원조달가능성에 방점을 두고 있지만 각종 공약사업적 특성으로 이후 운영에 있어 지수가 적자가 발생하는 경우가 대부분임. 평균 B/C가 0.2도 안되는 경우가 많으며 사용한 비용에 20%밖에 벌지 못한다면 운영수지 분석에 보다 방점을 둘 필요가 있음.

종합평가의 틀이 국가단위의 사업에서는 맞을 수 있지만 LIMAC 사업에는 다소 맞지 않을 수 있음. 국비가 300억원이 넘지만 수혜지역이 지역으로 한정될 수도 있는 사업이 단순히 재원으로 국가사업과 지방사업이 갈리는 상황에서 중앙정부에서 제시하는 사회적 가치 등에 대한 입지, 인구, 기반산업 등이 다른 지역에서 어떻게 받아들여질 수 있을지 고민해봐야 함. 재정평가위원회에서 문화부문에서라도 탄력성있게 가중치를 적용할 필요가 있어보임

LIMAC 지방 문화사업의 경우 사업의 기능, 영향권설정, 분석방법이 중요하고 이것을 어떻게 설정하는냐에 따라 평가결과가 달라짐. PIMAC 문화사업의 경우 박물관, 미술관, 도서관, 공연장 등으로 압축적으로 분류된다면 지방 문화사업은 그 성격이 매우 다양함

이에 사업의 성격을 규명하는데 있어서 기존의 유사시설이 있나, 그 시설이 경쟁시설인가, 그렇다면 분석의 준거시설로 볼 수 있는가를 먼저 검토하고 이에 따라서 영향권이 전국권인가 아니면 광역인가 기초인가 설정하게 됨. PIMAC의 경우 준거시설이 상대적으로 국가기반시설이고 영향권 또한 전국으로 설정하는 것에 비해 상대적 어려움이 있음. 이는 주로 CVM 적용할 때 문제가 발생하는데 해당 지자체에 유사기능 시설이 있다 하더라도 WTP가 줄어들지 않고 똑같이 나오는 경우가 있음. 문화사업에 있어 국비 300억 기준에 따라 PIMAC에서 타당성조사를 수행하는지 LIMAC에서 수행하는지 결정되는 것에 의문이 생김.

PIMAC 지침상에도 국가공공재, 지방공공재, 클럽재 영향권을 다르게 봐야한다고 정의된 것처럼 영향권 설정에 있어서도 사업 성격과 기능, 효용 함수, 경쟁관계 등을 고려해서 좀더 합리적으로 고려될 필요가 있음. 수요 추정뿐만 아니라 CVM 편익 추정에 있어서도 영향권 설정에 따라 편익크기가 달라짐.

PIMAC의 경우 CVM 편익추정에 있어서 전국을 영향권으로 보기 때문에 B/C가 밸런스가 맞춰진 0.7~ 1정도 지수가 나오는데, 지방사업의 경우 CVM 영향권이 작아지는 한계가 있음 기초로 가면 12만명 내외, 광역으로 보아도 100만 내외기 때문에 WTP 연동은 굉장히 제한적으로 사용할 수 밖에 없음. B/C가 떨어질 수밖에 없는 상황에 놓여 있음. 이에 CVM이 굉장히 제한적으로 사용되어야 한다고 생각함. 문화시설에서 비사용가치가 있는 경우에 대해 한정적으로 적용해야하고 다른 방식으로 편익을 추정해볼 필요도 있음

LIMAC의 경우 지방 문화사업 평가에 비사용가치를 포함한 CVM의 편익이 객단가 방식보다 대부분 적게 나옴. LIMAC은 CVM을 정말 제한적으로 사용하려 함. 국가의 경우에는 새로운 사업유형이 나오는 경우가 많지만 지방의 경우 대부분 인근 지자체에 유사시설이 있음. 이에 비사용가치도 있지만 대부분 유료 입장료를 받고 있고 공공재뿐 아니라 시장재도 있기 때문에 시장재화와 직접적으로 연관되어 있는 문화콘텐츠에 대한 교육 비용 등 사용가치가 있는 부분들을 객단가로 판단이 가능함. 또한 지자체 내에서 경쟁과 준거시설을 고려해서 큰 범위 내에서 객단가 방식을 한정적으로 적용

A : 지자체 문화시설을 의뢰받아서 타당성조사를 하는 경우가 있는데 전남의 경우 배후인구가 작은 상황에서 고속도로 통행량을 조사해서 톨게이트에서 어디까지 가는가를 고려하고 연결된 지자체를 여러 개 합쳐서 편익을 산정하기도 했었음. 하지만 아무리해도 편익 자체가 적게 나오기 때문에 역시 발주처에 타당성이 없는 것으로 통보함

B : LIMAC은 문화시설이 과거에는 비사용가치가 많았고 비시장재화일 수 있었지만 최근에는 비사용가치가 있다고 보기 어렵고 복합의 성격이 많기 때문에 시장가치로도 살펴보는 것이 바람직해 보임. 사용가치와 비사용가치가 있는가 시장재화랑 비시장재화를 유심히 판단하여 준거시설을 선택하고 객단가방식을 사용하도록 권고하고 있음

C : 그런 부부들을 KDI도 고려하고 있고 지침상에도 CVM 최후의 수단으로 사용하라고 기준이 되어있지만 최종적으로 현실적 문제점에 봉착함. 하지만 KDI도 비사용가치가 크게 의미가 없는 사업들의 경우에는 객단가를 사용하도록 가이드하고 있음. 하지만 객단가 가장 큰 문제점은 첫 번째는 객단가가 존재하냐는 것. 객단가가 있어야 하는데 입장료만으로 이야기할 수는 없음.

MB정권에 있어서 모든 국립시설이 무료화되면서 입장료도 없어졌고 해당 시설에 가서 편익을 뽑아낼 수 있는 현실적 다른방법이 없음. 결국 객단가 방식을 사용하면 수요추정의 문제로 귀결됨. 도로사업에 있어서 수요추정이 KOTI(한국교통연구원) 발표하는 하드데이터가 존재하지만 문화시설에 대한 신뢰성 있는 수요는 존재하지 않음.

그나마 찾아본다면 각 개별 기관에서 연마다 방문객이 몇 명이라는 자체적인 숫자인데, 사실 그 숫자를 사용하기엔 무리가 있음. 그 기관이 박물관이냐 미술관이냐 어떤 기관이냐는 특성에 따라 달라지는게 아니라 그 시설이 어떤 콘텐츠를 가지고 있고 직원들이 어떻게 운영하느냐에 달려있는 것이기 때문에 새로운 건립될 시설들이 앞으로 어떻게 운영할지는 모르는 것임. 객단가와 추정수요 모두 사용하기 힘든 상황임.

교통사업에 있어서는 KOTI의 DB가 존재하고, 그 DB는 현재 어디서 어디를 가냐는 것 뿐 아니라 15년 이후까지도 예측하고 있음. 문화체육관광부 역시 문화시설 관련된 관광총람과 같은 DB를 만들려고 하고 있지만 그것이 현재의 대안이 되기에는 어려움. 수요 추정모형에 적용가능한 현상의 데이터가 필요함. 관광총람과 같은 데이터가 지금도 있긴 하지만 예비타당성조사에 사용되기에는 어려움.

앞으로 이런 부분들이 논의될 수 있다면 PIMAC이나 LIMAC이 타당성을 분석하는데 있 크게 도움이 될 것임.

A : 하드웨어 시설인 도로 등은 하드웨어를 이용하면서 편익이 나오는데 문화시설은 시설에서 나오는 콘텐츠를 향유하면서 편익이 나오기 때문에 매우 유동적이고 비정형적임. 따라서 결국 CVM을 사용하게 됨. 컬러사진으로 CVM을 하는 것과 동영상으로 하는 CVM은 결과가 다를 수도 있어 보이지만 PIMAC에서 CVM에 대해 사용하는 방식이 있고 다른 사업들과의 연동성도 고려하면 아직 실질적으로 적용하기엔 너무 성급함

C : CVM은 상대적으로 쉽게 선택할 수 있는 방법이긴함.

B : LIMAC 역시도 CVM이 이론적 배경과 모형이 있기 때문에 CVM 사용이 훨씬 더 용이하다는 것을 알고 있지만 B/C가 너무 낮게 나오기 때문에 역으로 객단가 방식을 선호함.

C : PIMAC의 경우는 정반대임. 객단가를 사용하면 지나치게 B/C가 높아지는 상황. 국가 공공재이기 때문에 배후인구가 다름.

B : 대안은 결국 앞에서 언급했듯이 문화에 사용할만한 DB가 없기 때문에 한국문화광연구원이 공신력있는 데이터를 만들어준다면 새로운 가능성이 있음.

연구자 1 : 현재 문화향수실태조사는 어떠한지.

A : 문화향수실태조사가 구매결정까지 보여주는기는 어려움.

**C** : 현재 사용하는 데이터는 결국 기관에서 제공하는 누적 연간 입장객 수 정도인데 예를들어 부산해양박물관에 방문해보면 거기에 카운트되는 수가 현장학습으로 잠깐 들렀다 나가는 숫자가 집계되곤 하는데 과연 믿고 쓸 수 있는 데이터인가라는 의문이 생김.

**B** : 한국문화관광연구원의 보고서를 보면 실현율이 나오는데 의향이 있는 사람들이 실제 갔는지 안갔는지를 연구하고 게시는데 아직 케이스가 많이 부족함. 가끔 일부 인용하고 있는데 좀더 확장될 가능성은 있는지. 산림욕장이랑 테마파크 사례를 보면 평균적으로 30%이하로 나타남.

**연구자 1** : CVM에서 WTP가 지나치게 호의적으로 나오지는 않는지.

**A** : CVM을 조사할 때 아예 지불의사가 없는 사람도 60%이상이고 생각보다 지불의사가 낮음. 꽤 합리적 수준에서 WTP가 산정됨.

**연구자 1** : 사용가치를 산정하고 비사용가치를 플러스로 산정하는 경우는 많은지.

**B** : 해당 경우들이 존재하지만 LIMAC의 경우 플러스 알파는 중복계산으로 판단. CVM을 하게되면 사용가치와 비사용가치를 일단 모두 포함했다는 개념이기 때문에 추가로 산정하지 않으려 함.

**C** : 민속박물관 용산이전하는 사업을 조사했었는데 당시 우리 국민들한테 물어봤었는데 이때 B/C를 높이려고 부처에서는 외국인도 오는데 넣어달라는 의견이 있었는데 CVM으로 측정이 불가하기 때문에 그쪽 영역은 별도로 구해서 합산했음.

**B** : 지방재정투자사업의 경우 CVM을 할 때 지역 자체가 영향권이 한정되기 때문에 전라남도예 모수의 경우 사용가치와 비사용가치를 다 가늠하지만 그 외 지역에서는 오는 사용 가치의 경우에는 별도계산하여 합산하는 경우가 있음.

**연구자 2 :** 문화시설이 좀더 시장가치화 되었다는 것이 어떤 의미인지.

**B :** 비사용가치라고 하면 무형물에 대한 전승가치 또는 유산가치가 있어야 하는데, 최근 문화시설은 시설 자체보다는 운영 측면에서 프로그램, 강좌 등의 콘텐츠로 효용이 발생하는 경우가 많음. 이에 사용가치 성격이 상대적으로 많을 수 있는 경우에 CVM을 묻지마식으로 사용하는 것을 자제할 필요가 있다는 이야기였음.

**C :** 과거에는 국립중앙박물관처럼 우리나라의 정체성 후대 유산이라는 비사용 가치가 중요한 사업들이 많았는데 최근 지방의 사업의 경우에는 시장과 경쟁한다던지 지역주민들에게 혜택이나 즐거움을 주려하는 사업들에 있어서 역할이 많이 달라짐.

**B :** 지방에도 과거 문화시설이 적었던 상황 속에서 CVM 비사용가치를 보는게 낯득이 갔지만 이제는 지방에도 많은 문화시설들이 확충되면서 비사용가치의 중요성이 상대적으로 사용가치보다는 줄어들게 된 자연스러운 흐름임.

**C :** 결국은 측정의 문제가 제일 큼. 비용은 명확한데 운영이라는 부분은 예타수준이다 보니깐 그것을 예측할 수 없기 때문에 평균적으로 운영된다 했을 때 어느 정도 편익이 발생하냐는 문제임. 어떤 방식으로 측정할 것이냐에 있어서 PIMAC도 초반에는 편익을 객단가를 사용했지만 B/C가 모두 0.2밖에 안나오니 CVM을 사용하다 현상황까지 오게된 것

**B :** 사업의 주무부처가 모두 다르기 때문에 예비타당성조사 수행기관이 나서서 건립 이후 이력 관리를 할 수 없음. 실제 준공되고 운영되는 상황 속에서 예비타당성조사와 완전히 달라지는 경우가 많은데 이런 데이터가 축적되는 것이 필요함.

**C :** 예타 평가와 사후평가가 누적된 걸 비교할 수 있을 만한 데이터가 축적된다면 새로운 가능성을 모색해볼 수 있을 것.

**A :** 시설의 콘텐츠에 대한 평가는 추진 주체의 신용도평가와 유사함. 이

사람들이 계획을 잘구성하는지의 문제도 중요하지만 실제로 이렇게 계획대로 진행될 수 있을지에 대한 신뢰도가 기초적으로 갖춰져야 운영에 대한 평가를 생각할 수 있음

C : 사실 운영이 되게 중요하지만 예타를 할 때 박물관을 제안하면서 연면적밖에 없는 경우가 존재하고 사업계획이 없다보니 평가자체도 길어지고 그러기 때문에 운영계획도 없는 경우가 많았음. 평가의 문제는 지금 과거 사업의 준비도 조사와 분과위가 같은 시간상에 공동으로 진행된다면 이런 부분이 해결될 수도 있음

#### □ 2차 전문가 자문회의

- 일시 : 2019년 10월 17일 10:00~ 12:00
- 장소 : 서울특별시 용산구 동자동
- 참석자 : 6명
  - 연구진 : 3명
  - 자문단 : 문화관광연구원 \*\*\*박사(A), 한국지방행정연구원 \*\*\*박사(B), KDI 국제정책대학원 \*\*\*박사(C)

#### □ 2차 전문가 자문회의 주요 내용

**연구자 2:** 1차 자문회의를 통해 도출된 공통적인 의견은 문화사업은 타 SOC사업과 다른 특수성을 가지고 있다는 것. 시설 자체적인 기능보다는 그 안에 담아내는 콘텐츠를 어떻게 만들어가는지에 대한 운영적인 부분이 매우 중요함을 공통적으로 인식하고 있음.

**B:** 예비타당성조사와 마찬가지로 지방재정투자사업의 경우에도 비슷하게 문화시설들에 대한 물리적인 건설계획은 제시하지만 구체적인 운영계획은 없는 경우가 대부분임. 새로 건립될 문화시설이 기존 시설들과 얼마나 차별화된 서비스를 제공하는냐에 따라서 편익은 달라질 수 있는데 이러한 계획이 부족하다 보니 애로사항이 많음. 예비타당성조사 평가항목에도 사



업준비정도 항목은 있지만 운영에 대한 사업준비정도를 좀더 철저하게 고려할 필요가 있어 보임.

또한 개편된 평가항목에서 생활여건이 새롭게 정책성 항목으로 다뤄지는 것처럼 상징적인 랜드마크로 문화시설이 지어진다고 하더라도 여전히 그 시설을 이용하는 수요는 대부분 지역주민이기 때문에 이에 대한 접근성을 개선하려는 공공서비스 등이 더욱 고려되어야 함

C : 실무적으로 볼 때 특수평가 항목을 활용한다는 것은 해당 사업에 유리하게 작용할 만한 차별점을 제시하는 경우임. 특수평가 항목을 활용하는 것도 좋지만 문화사업에 해당하는 정책성에 고정적인 항목을 고려하는 것도 필요해 보임.

운영에 따라 문화시설의 편익이 달라지기 때문에 운영계획에 대한 평가가 필요함. 예비타당성조사가 시행된 초기에는 박물관의 건립계획은 있지만 전시계획이 없는 경우가 많았음. 최근에 와서야 구체적인 운영계획을 제시하고 있지만 여전히 어려움이 많음.

이외에도 문화시설의 규모의 적정성을 검토하는데 있어서 어려움이 많음. 예를 들면 공연장 같은 경우에 1,000석 이상의 대극장을 짓는다고 했을 때 좌석 수가 얼마가 적당할지 분석할 수 있는 구체적인 방법론이 없음. 대부분 관련 규정을 검토하거나 유사사례를 통해 적정성을 검토하고 있는데 다른 개선점이 없을지도 고민해봐야 함.

그리고 수요추정에 있어서도 대부분 중력모형을 사용하고 있는데 어떤 시설을 유사시설로 보는가에 따라서 결과 값이 크게 달라지기 때문에 준거시설 선정과 거리를 어느 기준점을 지정할 것인지 신중하게 고려해야함. 준거시설을 선정할 때 있어서도 해당시설이 운영된 기간 역시 좀 더 고려되어야 함. 막 개관한 시설의 경우에 개장효과가 있을 수도 있음. 또한 준거시설의 위치도 고려해야 하는게 일반적으로 근접하게 시설이 지어졌을 때 시너지가 발생할거라 생각하지만 대체효과가 발생할 수도 있음.

CVM의 영향권 문제는 사실 중앙정부의 예산이 들어가기 때문에 전 국민

세금의 관점으로 영향권을 전국으로 보는 것이 일견 타당해 보이지만 분명 영향권을 사업 성격에 맞춰서 달리보는 것도 필요함.

**B:** 지방재정사업의 경우 대부분 영향권을 명확하게 해당 지역으로 설정하고 있지만 예비타당성조사의 경우 전국을 영향권으로 설정하는 것에 대한 의구심이 조금 있음. 비중을 고려한다 하더라도 부산에 건립하는 문화시설을 서울에서 방문하는 경우가 얼마나 있냐는 문제임.

**C :** 부산 영화의전당의 경우에는 서울 사람도 당연히 가는 경우가 많겠지만 부산에 과학관을 짓는다고 했을 때 얼마나 많은 서울 사람들이 방문할 거냐는 문제임. 이런 정확한 수요를 측정할 수 없는 것은 DB의 문제임. 문체부에서 문화시설총람을 발표하고는 있지만 해당 데이터의 신뢰도가 떨어짐. 이용객 수가 작년이랑 똑같은 경우도 있고 갑자기 떨어지는 경우도 있기 때문에 신뢰도가 떨어짐. 또한 무료공연을 합쳤다가 제외하고 야외공연을 포함했다가 안했다가 하는 등 일관성없는 데이터 산출 기준 역시 문제임.

**B:** 공연실태조사 원자료를 요청했었는데 개별 공연장의 각각 식별되는 자료는 제공할 수 없다고 했었음. 올해 관련법이 제정되면서 내년에는 공개될 수 있다고 하는데 각 준거시설들의 데이터를 얻을 수 있게 된다면 정확한 수요 측정에 있어 도움이 될 것임.

**C :** 개별 극장에서 티켓을 구매한 사람이 어디 거주하는지에 대한 정보들을 알 수 있다면 영향권 설정에 있어서 확실한 객관성을 확보할 수 있음

**A :** 기존의 평가제도 하에서 문화시설의 편익이 높은 수준으로 나올 수 없는 것이 사실임. 개편이라 하더라도 기존의 평가항목에서 일부가 변경되고 비율이 달라지는 정도이기 때문에 근본적으로 이 예비타당성조사 제도 자체가 바뀌지 않는한 문화사업이 제대로 평가되기는 어렵다는게 개인적인 입장임

현재 제도 안에서 보면 평가항목 내에서 상충되는 효과를 가지고 있는 항목들이 있음. 지역균형발전 항목의 경우를 보면 지역낙후도와 지역경제

파급효과가 있는데 지방에 문화시설을 짓는 상황에서 지역낙후도가 낮아서 긍정적인 효과를 가지지만 지역경제 수준자체가 작기 때문에 파급효과가 크지 않은게 일반적임 이에 결국 상호 긍정요인과 부정요인이 상충되는 무의미한 결과가 발생함

문화시설이 들어오면서 주민들이 얻게 되는 자긍심이라던지 하는 특수한 문화의 가치가 제대로 반영이 안되고 있는 것도 문제임.

또한 문화 관광시설을 하나의 범주에 카테고리화하는 것이 문제임. 관광시설의 목적은 관광산업 육성임 하지만 문화시설은 본질적으로 수익성보다는 공익의 성격이 강하고 사회에 끼치는 영향 자체가 관광산업과 다름. 박물관과 미술관을 짓는 사업은 애초에 수익성이 없는 사업임

관광시설에서 이용하는 식사의 1만원 차이의 민감도는 그리 높지 않지만 음악회, 무용공연에 있어 1만원 차이 민감도는 굉장히 다름. 대중성이 없는 순수예술 분야의 경우에는 수익성을 논하기 힘들다는 것. 도서관 또한 독서를 통한 사회 효용 효과를 측정하는 것은 사실상 불가능.

예를 들어 유교문화 체험시설을 만든다고 했을 때 해당 교육프로그램을 체험한 이후에 타인을 배려하고 존중해야한다는 생각을 갖게된 사람들이 온라인 상에 익명성을 가장한 악플을 달지 않게 됐을 때 생기는 사회적 효과라던지 이런 문화의 긍정적이지만 계측하기 어려운 영향을 어떻게 경제성 분석만으로 담아낼 수 있는지 의문이며 전혀 다른 접근방식이 필요함.

**연구자 1 :** 그걸 보완하기 위해서 CVM을 가지고 비사용가치를 산정하고는 있지 않나

**C :** 운영계획이 구체적으로 없다보니깐 CVM이 정확한 비사용가치를 제대로 담아낸다고 보기도 어려움. 운영의 지속성을 고려하는데 있어서 운영인력의 전문성과 자질 검토가 부족함. 문화시설들의 기관장이나 소속 직원들이 문화에 대한 전문성이 없는 경우가 존재함. 운영계획에 있어서 인력에 대한 검토도 반영되어야 함

**연구자 1** : 문화시설이 복지사업과 일부 비슷한 성격을 가짐. 복지도 유사한 틀을 가질 것임

**B**: 문화랑 관광이 분명히 다른데 KDI 지침은 이를 통합하고 있음. 추세분석법과 같은 방법론은 문화시설에는 쓰기 어려운데 사실상 별개로 분류해야 함

**A** : 관광은 외부에서 유입될 사람에게 좀 더 집중되고, 문화는 내부 지역 주민에게 집중됨. 이에 외부시장과 내부시장을 측정하는 방법 자체가 다름

**연구자 1** : 일률적인 평가항목 자체가 한계점 가짐

**A** : 문화시설은 개인의 주택보다 품위가 있기 때문에 지역경제에 땅값이 오르거나 시설이 들어와서 지역경관 등의 환경성이 안좋아진다는 것은 어렵고 오히려 긍정적 효과가 많음

**C, B**: 관광시설과 문화시설을 분명하게 구분할 필요가 있음

**B**: 재원조달 위험성 항목에 있어서 관광시설은 재원조달계획에 있어 수익성을 보는게 중요하지만, 문화시설은 운영수지가 중요함. 건립비를 제외하고 매년 운영비용이 얼마나 들고 총당률이 얼마나 되는지 봐야하지만 20%가 안되는 경우가 많고. 평균적인 총당률보다 낮다 했을 때 작은 소도시에 어떤 문화시설을 건립 이후 운영해나갈 수 있을지가 중요함. 또한 소멸될거라고 예측되는 지역에 문화시설을 억지로 건립하려는 사업에 대해서도 고민해야함. 압축도시라는 이야기가 나오고 있는 시점에서 문화시설의 양적 증대는 더 이상 필요하지 않아보임.

**A** : 국립경주박물관 등 국립박물관들도 과거에는 입장료를 받았음. 하지만 티켓을 판매했을 때도 사실상 운영수지가 맞지는 않았음. 현재 전적으로 운영비를 국가가 전부 지원하는 상황임. 문화시설 중 예술의 전당의 경우 운영수지가 비교적 높은편이지만 결국 부대수익, 대관수익이지 자체

기획사업이 아님. 문화와 예술을 판매해서 돈을 번다는 것은 쉽지 않음.

**연구자 1 :** 오히려 문화는 복지사업과 연관성이 있는 것 같음.

**C :** 예타의 방식이라는 것이 비효율적인 사업을 걸어내자는 취지인데 현실적으로 통과를 위해서 비용을 깎기도 하면서 B급 시설이 살아남게 되는 역효과가 발생. 문화시설은 사실 건물 자체의 디자인도 중요한데 예산에 맞춰 관공서 짓듯이 싼값에 짓는 것이 맞는지. 그런 시설 수백개 짓는 것보다 한 두개 랜드마크적인 건물을 짓는게 더 중요함. 짧은 시간에 건축사무소에서 디자인하는 것이 아니라 심미적 가치가 좀더 고려되어야 함

**B:** 문화시설들이 랜드마크적인 미적가치를 가지게 된다면 환경성 평가에 있어서 지역환경 경관 개선효과로 더 반영될 수는 있을 것 같음

**C :** 박물관은 수요가 아무리 많아도 수익이 나오는 구조가 아님. 결국 매점, 기념품 판매 수익임.

**B:** 수요를 측정하는 방식이 모호함. 주로 사용하는 방법이 중력모형 회귀분석 정도인데, 중력모형에 있어 전국권을 설정하고 있고 도청소재지의 위치와 사업지까지의 거리로 인구를 고려하는 방식이 너무 개략적임. 이제는 유사시설이 많아지고 있고, 앞으로 준거시설들이라 할만한 시설들의 이용자에 대한 정보가 측정되고 축적된다면 보다 정확한 수요 측정 이 가능할 것임.

보다 주요 문화시설들이 체계적인 사용자정보 데이터 취합이 필요함. 예비타당성제도가 20년이 지난 시점에서 각 문화시설들과 유관기관들이 DB를 구축하게 하는 정책적인 제언이 필요함

**A :** 안동에서 가장 수요가 많은 문화시설에서 도산서원 선비수련원이란게 있음. 2박 3일 정도 진행되는 프로그램으로 작년 20만명 이상 수련. 국고지원도 이뤄지고 있는데 해당 수련원의 교육효과를 측정할 수 있는 방법이 필요함. 문화의 사회적 효과와 영향력이 분석되어야함.

C : 다른 문제점으로 사업의 규모가 커지면 사업파급효과도 당연히 커짐 지역낙후도가 높은 지역에 큰 사업을 하면 지역경제 파급효과가 더욱 커짐. 사업규모랑 연동되는 형식에서 이미 경제성 분석을 하고 있는데 지역경제 파급효과를 또 분석한다는 것이 큰 의미가 없어보임

연구자 1 : 계량화 할 수 있는 것들이 결국 경제성으로 모두 평가되기 때문에 중복성을 생각해봐야 함.

연구자 2: 최종적으로 예비타당성조사의 의사결정을 위해 AHP를 진행하고 있는데 초창기에는 연구진 중심이었다면 지금은 외부의 시각을 객관적으로 반영하기 위해서 분과위원회를 운영하고 있음. 사회적 가치를 반영하다보니 전문가의 의견뿐만 아니라 비전문가의 의견도 중요하지 않은지. 10명의 분과위원들의 AHP만으로 지역이나 사업자의 이해를 대변할 수 있는지 의문이 있음. AHP 하는 과정에서 평가위원의 숫자도 늘어나고 이해관계자도 참여하거나 구성이 달라질 필요는 없는지

연구자 1 : 문화시설 평가할 때 문화관계자들이 평가자로 들어온다면 상대적으로 다른 전문가보다 높은 점수를 주게되는 경우가 발생하 수 있음

C : 미국 배심원제도처럼 정보교환 토론이 이뤄져야하는데 현실적으로 어려움

연구자 2: CVM 편익 추정방법을 보면 현재의 가장 큰 문제점이 WTP가 결국 어느 시설이 되더라도 크게 다르지 않게 산정된다는 것임. 비슷한 가격대가 형성됨. 2,000 ~ 5,000원대가 나오는 기이한 현상이 발생함.

C : CVM의 문제점 중 하나가 part-whole bias인데 사업규모가 두배가 된다고 해서 WTP가 두배가 되지도 않고, 절반이 된다고 해도 반값이 되지 않음.

B: 그럼에도 CVM 지침이 최대한 보수적인 지침. 컨조인트 학술연구에서 많이 사용하지만 예비타당성조사에서 사용하기에는 합계를 내다보면 과다하게 측정되는 경향이 있어 거의 사용하지 않음.

WTP를 묻는 경우에 그 시설이 있었으면은 좋겠지만 세금을 더 내고 싶지 않다는 층에 대해서 프리라이딩이라고 인식할 수 있지만 그렇다고 그들이 편익을 못느끼는 것도 아니기에 이부분을 고려해볼 필요가 있음. 사실 이미 낸 세금이 있기 때문에 편익을 무임승차한다고 보기도 어려움

안전체험관 같은 사업 조사했을 때 모두가 해당시설이 필요하다고 공감하지만 WTP가 굉장히 낮게 나옴. 안전가치에 대해서 완전히 제대로 인식하고 공감하지 못하는 상황도 존재한다고 생각함. 지역주민들이 그 필요성에 대해서 제대로 이해하지 못하는 문제가 있고 그래서 국가의 정책적인 개입이 필요함. 이에 있어 꼭 정책으로 필요하다면 CVM을 전문가를 대상으로 이뤄지는 것이 더 현실성 있을 수도 있음.

**A :** 예비타당성조사가 개편되었지만 여전히 경제성에 입각한 조사방식으로 보여짐. 개편된 사회적가치에 일자리 효과, 생활여건 영향, 환경성 평가, 안정성 평가 외에도 포함되지 못한 사회적 가치들이 여전히 존재함. 경제성으로 담아내지 못하는 문화의 가치를 사회적가치의 지표에 최대한 반영하여 평가할 필요가 있음

**C :** 건강한 삶에 대한 영향, 공동체복원가치에 대한 영향 등 일부 사회적 가치를 반영하지만 문화의 본질적 가치에 있어 미진한 부분이 있음. 아예 전환적으로 생각한다면 R&D부문과 같은 순수 과학분야의 별도 예비타당성조사의 평가 기준처럼 문화시설 또한 평가방법을 새롭게 구상하는 것을 고려해볼 수도 있음.

## 1. 전문가 자문회의 쟁점 및 시사점 도출

### □ 문화시설의 특수성에 대한 고려 필요

- 문화시설의 경우 해당 시설이 제공하는 콘텐츠의 가치와 차별성에 따라서 운영 결과가 크게 달라질 수 있어 다른 SOC 사업과는 다른 방식으로 접근이 필요함
  - 문화시설의 차별적이면서도 지속적으로 수요를 창출할 수 있는 콘텐츠를 보유할 수 있는지 고려해야함
  - 문화시설이 제시하는 콘텐츠의 가치와 방향성이 경제성과 정책성 모두에 영향을 끼칠 수 있음
  - 이에 단순하게 문화시설의 시설 규모 및 구성에 대한 공사계획이 아니라 구체적인 운영계획(프로그램 기획, 학예 및 연구인력, 소장품 확보, 공연유치 계획 등) 수립에 대한 노력이 필요함
  - 문화시설은 문화예술이 가지는 다양한 가치들을 제공하는 물리적 장소이기 때문에 해당 가치들에 대한 경제적 계량화가 필요함

### □ 문화시설의 수요추정의 한계

- 문화시설 수요추정 방법으로 대부분 중력모형을 사용하고 있지만 영향권과 준거시설에 있어 한계가 많음
  - 문화시설에 대한 공급이 이미 기반시설로서 충분하게 건립되어진 시점에서 향후의 문화사업은 더욱 다양해질 것임
  - 이에 기존의 대표적인 박물관, 미술관, 도서관 등의 준거시설을 선정하거나 전국권으로 영향권을 설정하는데 있어 제한요소가 발생할 것임
  - 문화시설의 특성상 제공하는 콘텐츠에 따라 수요가 달라지기 때문에 준거시설의 매력도 비교가 불확실하기도 함
  - 또한 준거시설의 실 수요 산정 역시 체계적이 데이터 수집이 되지 않고 있는 실정으로 상위 기관에서 관련 DB 구축에 대한 정책적인 노력이 필요함



□ 문화시설의 편익추정의 한계

- 문화시설이 가지는 비사용가치와 사용가치에 대해서 과거보다 신중하게 고려해야하며 이에 따른 편익 추정방식도 CVM만이 아닌 다른 방법론에 대해서도 대안을 생각해야 함
  - 유산가치, 존재가치, 선택가치 등의 비사용가치 등이 현시점의 문화시설에서 가지는 비중에 대해서 고려할 필요가 있음
  - 문화시설의 사용가치 즉 도구적 편익에 대한 요구가 많아지고 있기 때문에 비사용가치와의 균형있게 고려할 필요가 있음
  - 이에 CVM 편익 추정방식 외에도 민간 시장의 경쟁 시설을 고려하여 부분적으로 객단가 방식을 사용할 수 있을지도 생각해봐야 함

## 제5장 문화사업 예비타당성조사 문제점과 개선 방안

### 제1절 경제성 분석에서의 문제점과 개선방안

#### 1. 문화시설 운영계획에서의 문제점과 개선 방안

##### 가. 문화시설 운영계획에서의 문제점

- 문화사업 기본계획이 대부분 시설의 구성 정도만 제출되고 구체적인 운영 프로그램이나 콘텐츠 대한 내용이 부실함
  - 문화사업은 타 SOC사업과 다르게 시설의 건립만큼이나 그 안에 담아내는 콘텐츠와 프로그램에 따라 시설 운영화의 활성화나 시설의 사회적 편익의 정도가 크게 달라지는 특징이 있음
  - 우선 문화시설 건립에만 우선적 관심을 두고 정작 중요한 운영방안은 부실하여 예비타당성조사나 타당성재조사 이후에 운영계획을 별도로 세우는 경우가 발생하고 있음
- 그동안 이루어진 문화사업 예비타당성조사의 경우에도 사업추진의 주요 쟁점 사항으로 구체적인 운영계획 부재를 지적하고 있음
  - 문화시설은 문화증진과 문화육구 충족 등의 목적을 가지고 문화콘텐츠를 효과적으로 공급하기 위해 어떻게 운영할지가 문화사업에서 고려되어야 할 특수성임
  - 최근에는 사업운영계획을 조사기간 내라도 수정과 보완을 통해 조사의 신뢰성과 구체성을 확보하기 위해 노력하고 있음
  - 하지만 예비타당성조사 단계적 특성상 사업계획이 유동적이고 미흡할 수 밖에 없는 구조적 한계를 지니고 있음

<표 5-1> 운영계획과 관련된 문화사업 예비타당성조사 주요 쟁점사항

구분	분류	사업명	운영계획 관련 쟁점사항
2016	박물관	국립세계문자박물관 건립사업	1) 국립세계문자박물관 운영계획 미확정 - 국립세계문자박물관의 각 전시실에 대한 구체적인 운영 계획이 확정되지는 않았으나 2

			<p>차 사업계획으로 최종사업계획안을 제시함</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 운영계획의 구체성 확보 필요(사전 계획에서는 다양한 전시 콘텐츠를 구상하고 있는데, 전시관별 어떤 콘텐츠를 다룰 것인지에 대한 구체적인 설명과 그에 맞는 이미지, 그리고 다양한 체험/교육 프로그램에 대한 구체적인 운영 계획이 필요함)</li> </ul> <p>2) 국립세계문자박물관의 테마</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 세계문자와 관련된 다양한 유물 확보에 대한 한계를 극복하기 위해 ICT 기반의 박물관을 계획하고 있는데, ICT 기반 박물관의 특성을 적절히 제시하기 위한 구체적인 설명과 이미지가 필요</li> </ul>
2017	박물관	산업기술박물관 건립사업	<p>1) 운영비 추정 관련</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 산업기술박물관은 기존에 전시물을 관람만 하던 과거의 박물관과는 전시, 체험, 교육 프로그램을 동시에 하는 공간으로 계획</li> <li>- 이런 프로그램을 원활하게 운영하기 위해서는 시설뿐만 아니라 인력과 사업비가 소요되어야 하는데 체험 또는 교육프로그램이 아직 상세하지 않아 필요한 인력규모나 사업비를 현재 단계에서는 세세하게 추정 불가능</li> </ul>
2017	수련원	청소년 진로직업체험수련원 건립사업	<p>1) 사업계획에서의 쟁점</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 청소년 직업체험 공간이 숙박 공간과 함께 의미 있는 시너지를 창출할 수 있는지에 대한 판단 필요</li> <li>- 연관성을 가지기 위한 운영계획의 준비 여부, 적정성 검토 필요</li> </ul> <p>2) 운영비 산정 관련 쟁점</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업부처에서 제시한 운영계획의 구체성이 매우 부족하며, 초기 콘텐츠 계획 및 재투자 및 신규 콘텐츠 발굴(업그레이드) 등의 고민이 세부적이지 않은 상황임.</li> <li>- 이는 사업의 성패에 큰 영향을 미칠 수 있는 부분이므로 운영비 추정 시, 기존 운영 중인 국립청소년 수련원의 현황과 한국잡월드 등의 운영사례를 검토하여 재추정하고자 함</li> </ul>

2017	과학관	국립청주해양과학관 건립사업	<p>1) 사업의 필요성</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국내 해양과학 시설이 다수존재하고 있는데 주무부처와 지자체는 해양안전, 해양방위 등의 내용측면에서 다른 해양과학관과의 차별성을 주장하고 있으나, 사업 계획서에 제시된 과학관의 주요 기능별 시설 계획으로는 타 시설과의 차별성을 확인하기 어려움.</li> <li>- 조사 중 사업의 전시구상을 보완하여 제시하였으나 본 사업의 특성이나 목적이 뚜렷하게 제시되지 않은 채 일반적인 과학관의 시설 계획만을 제시하고 있음</li> </ul>
2018	종합 시설	한류·공연관광 복합플렉스 조성 사업	<p>1) 사업계획상의 쟁점</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 년별 공연 및 기타 공연이 가능한 공연장을 건립하는 사업으로 제시되어 있으나 ‘문화 관광 클러스터 구축을 통해 아시아의 대표적인 공연문화관광 거점 조성 추진’ 등의 사업 목적에 부합하기 위해서는 구체적인 운영계획 수립이 요구됨</li> <li>- 구체적인 프로그램과 운영계획이 제시되어 있지 않아 유사사례 선정 등에 어려움이 있음</li> </ul>

자료 : 각 사업의 KDI 예비타당성조사 결과보고서의 주요 쟁점사항 부분을 재구성

- 예비타당성조사에서 사업계획은 정책의 일관성 및 추진의 항목 중 사업의 준비정도로 평가되어 왔지만 문화사업에 있어 콘텐츠 운영계획이 가지는 비중을 충분하게 고려하지 못하고 있음
- 문화시설 건립 전 운영 전문성을 발휘할 수 있는 조직적 역량 미흡
  - 실제 운영할 주체가 미정된 상태로 신뢰성 있는 운영계획을 준비하지 않고 대부분 ‘추진단’이라는 임시 조직을 구성하여 예비타당성조사를 받고 있음
  - 예를 들어 2012년 7월에 개관한 국립해양박물관의 경우 2009년 1월에 건립추진기획단을 설치하여 박물관 건립의 과정을 수행하였으며 개관에 임박한 2015년 5월에 추진단을 ‘국립해양박물관 운영지원단’으로 개편하였음
  - 물론 기본계획에서 시설 운영계획은 연구진의 전문가들에 의해 작성되지만 운영 콘텐츠부문이 시설 배치나 구성등과 연결이 되기 때문에 계

획 수립단계에서 실제 준공하는 단계까지 계속적으로 수정 보완하는 과정이 발생함

- 행정측면에는 전문성이 높지만 콘텐츠와 프로그램에 대한 전문성이 부족한 추진단은 예비타당성조사 및 이후의 일련의 과정에서 발생하는 다양한 수정 및 피드백 요청이 원활하게 수행되지 못하는 경우가 발생하고 이는 문화시설 건립 이후의 낮은 시설 활용도와 잦은 시설 리모델링의 원인이 됨

## 나. 문화시설 운영계획 개선방안

### ○ 문화시설의 하드웨어와 소프트웨어의 통합적 연결고리로서의 문화시설 운영 planning의 중요성

- 운영계획의 초기 정립과 내실화는 추후 사업 진행을 원활히 도와주고 경제적 정책적 효과를 좀 더 정확히 분석할 수 있는 전제 조건이 됨
- 대부분의 문화사업은 기본계획 용역 단계에서 시설물에 대한 기본계획과 동시에 타당성조사를 진행하게 되기 때문에 제한된 기간 안에서의 진행은 결국 건물, 기능, 운영계획이라는 역순의 업무 흐름을 초래함
- 따라서 운영계획은 반드시 초기 기본구상에서부터 중점 고려될 수 있도록 하고 실제 준공해서 운영될 때까지 인프라 요소의 변화와 연동해서 지속적으로 통제되고 보완되어야 함
- 문화시설 건립 단계에서부터 실행단계에 이르기까지 전체적인 과정에서 기획과 행정 업무를 진행, 관리하는 문화시설 운영계획 개념을 명확히 해야함
- 특히 문화시설 건립의 전문 인력인 아래의 문화시설 플래너(예술PD)을 제도적으로 도입하여 이를 보완 가능함

### ○ 문화시설 플래너(예술PD)도입을 통한 운영계획과 운영 내실화를 도모

- 기존의 행정중심적인 기획단으로는 계획 수립에서 시설 준공까지의 수년간 소요되는 건립 과정에서 발생하는 다양한 사업 변경에 대한 전문적인 대응이 미흡할 수 있음
- 전문가 자문회의 등을 활용하여 이를 보완할 수 있겠지만 의사결정에서 외부의 의견을 정리하고 판단할 수 있는 전문가가 내부에 있어야 함
- 문화시설 운영과 관련한 전담 PD제도를 도입하여 예비타당성조사 통과 이후 실제 건립이 추진될 때 까지 연속성 있고 내실있는 운영이 가

능하도록 역할 담당

- 예비타당성조사 신청시 운영계획서를 별도의 붙임자료로 제출 유도
  - 예비타당성조사 신청 전 사업 주무부처의 사전준비 절차를 강화해 운영계획서를 별도의 붙임자료로 제출하게 함으로서 운영계획의 구체화와 실효성을 높일 수 있도록 유도
  - 예비타당성조사를 신청할 때에 사전에 준비할 자료 등에 대한 체크리스트 항목 점검을 철저히하고 준비 미흡일 경우에는 예비타당성조사를 연기하여 전체적인 사업 준비 정도를 높일 필요가 있음

## 2. 문화시설 수요추정에서의 문제점과 개선방안

### 가. 문화시설 수요추정에서의 문제점

- 수요추정에 대한 노력의 상대적 미흡
  - 문화시설이 갖는 사용가치보다 비사용가치가 더 큰 비중을 차지하고 있다는 사고는 조건부가치측정법을 적용하여 사용가치와 비사용가치를 통합해서 편익을 측정하게 되었음
  - 경제적 객단가로 편익을 계산할 경우에는 객단가에 문화시설에 대한 총 수요를 곱해서 편익을 추정하기 때문에 수요 추정이 예비타당성조사에서 중요한 부분을 차지하였음
  - 하지만 CVM 방식은 사용가치와 비사용가치를 모두 포함한 총 경제적 가치를 측정하게 되어 수요 추정에 대한 노력이나 중요성이 객단가 방식에 비해 CVM 방식에서는 떨어질 수 밖에 없음
- 수요예측 방법론
  - 관람객 수요 예측기법은 계량적(quantitative) 방법과 정성적(qualitative) 방법으로 크게 구분할 수 있음
  - 기존 수요에 대한 자료가 있는 경우 계량적 기법을 이용한 수요예측이 가능하며, 계량적 기법은 다시 시계열 모델과 인과 모델로 구분할 수 있음
  - 기존 수요에 대한 자료가 부족한 경우 델파이기법(전문가 판단), 시나

리오 설정법, 사례분석법 등의 정성적 방법이 사용됨

- 현재 예비타당성조사에서 가장 많이 사용되는 수요예측방법론은 중력 모델이며 앞 절에서 분석한 4개의 문화시설도 모두 중력모델을 사용하였음

<표 5-2> 수요예측 방법론

정성적 방법	계량적(정량적) 방법	
	시계열 모델	인과모델
델파이기법 시나리오 설정법 사례분석법 등	나이브, 추세분석법 이동평균법 지수평활법 분해법 ARIMA	회귀모형 여행수요모형 여행비용 접근법 중력모델 공적분기법

- 앞 절에서 분석한 4개의 문화시설 사례분석에서는 모두 유사 시설을 이용하여 방문비율을 단순히 가정하거나 중력모델을 이용하여 이를 추정하여 사용하였음
- 국립해양박물관과 대구과학관 타당성연구에서의 수요 예측은 실제 수요보다 각각 30만명 정도 적게 추정된 반면 태권도공원과 국립현대미술관 서울관은 실제 수요보다 상당히 과대해서 추정하였음

○ 문화시설 수요 추정에서 중력모형 사용의 문제점

- 출발지와 방문지 간 거리나 여행시간이 관람객 이동에 미치는 영향을 고려하여 수요를 예측함.
- 문화시설에 대한 수요는 관람객이 구매하고자 하는 문화 상품이나 서비스의 양을 의미하므로 일반 상품 수출과 동일하게 볼 수 있음. 이는 국제무역에서 사용하는 중력모델을 문화시설수요 및 관광수요에서도 준용해서 쓸 수 있음. 크게 방문자 수, 총 방문 횟수, 방문 일수, 이동 거리 등과 같은 변수들을 문화시설 수요함수에 포함시켜 추정함
- 표준적인 중력모델은 아래와 같이 표기할 수 있음(KDI, 2015)

$$A = \left( \sum \alpha \left[ P_i \cdot \frac{1}{\gamma_i} \right] \right) \cdot \rho \quad \textcircled{1}$$

A: 특정시설의 평균 이용인원

$P_i$ : 각 지역(시·도)의 인구

$\gamma_i$ : 지역에서 특정시설(평가 및 기준시설)까지의 거리(시간)

$\alpha$ : 기준시설의 거리를 감안한 잠재인구 중 이용비율

$\rho$ : 기준시설 대비 평가시설의 규모 비율

- 중력모델의 기본적인 아이디어는 ①식에서 준거시설의 평균 이용인원(A)와 각 시도의 인구(P), 이동거리( $\gamma_i$ )를 이용하여 새로 건립될 문화시설의 잠재적인 이용비율( $\alpha$ )를 도출함
- 앞서서와 동일하게 ①식에 새로 건립될 문화시설의 잠재적인 이용비율( $\alpha$ ) 등 제반 변수를 넣어서 신규 문화시설의 수요를 도출함. 여기에는 준거시설인 준거시설과 실제 건립될 문화시설과의 규모의 차이를 고려할 수 있도록 규모비율( $\rho$ )로 조정함
- 앞의 네 개의 사례에 보듯이 문화시설에 대한 수요추정에 중력모델을 적용하는 것은 일반 상품의 수요와는 다른 결정요소가 작용하기 때문에 수요 예측에 어려움이 있는 것으로 파악됨
- 중력모델 적용상의 문제점과 관련하여 예비타당성조사에서 사용되고 있는 중력모형은 적용 과정에서 선택해야 하는 주요 지표에 따라 수요 추정 결과가 변동될 문제가 많은 것으로 지적 되고 있음(KDI, 2015: p.118)
- 이는 주요 지표에 대한 선택 기준이 명확하게 없기 때문에 매 조사 시에 다르게 적용되고 있기 때문인 것으로 제시되고 있으며 구체적으로 아래 4가지를 제시하고 있음
  - ① 지역 중심에서 분석대상 시설까지 거리 산정 방법, ② 시설과 지역 간 거리 산정시 지역의 위치를 각 사업마다 다르게 적용, ③ 승용차와 대중교통 중 거리 산정시 선택해야 하는 교통수단 문제, ④ 매력도 적용 방법의 차이 등에서 명확한 기준이 부재
- 또한 문화시설을 채우는 주된 요소가 전시물, 공연 등으로 이들 문화서비스에 대한 수요는 콘텐츠의 질(quality)에 따라 달라짐. 문화시설의 특성상 콘텐츠의 파워에 의해 수요의 변동성이 높다는 점을 반영하지 못하며 신규 시설의 건립에 따른 기존 문화시설의 수요를 대체하는 성격 등을 전혀 분석을 못하고 있는 실정임



## 나. 문화시설 수요추정 개선방안

- 중력모델을 이용한 문화시설 수요 추정의 정확도를 높이기 위해 준거 시설 설정 기준 마련이 필요
  - 앞의 문제점에서 살펴본 것처럼 중력모델을 수요 추정방법으로 활용하는 데 있어서 준거시설 선정과 시간과 거리기준의 중력계수의 산정이 중요함.
  - 국립해양박물관, 국립대구박물관, 국립현대미술관 서울관 사례분석에서 언급한 것처럼 어떤 시설을 준거시설로 보는가에 따라서 결과값이 굉장히 달라지기 때문에 준거시설 선정과 거리를 어느 기준점으로 지정할 것인지 신중하게 고려할 필요가 있음
  - KDI나 지방행정연구원의 타당성조사 관련 지침에서는 중력모형 적용시 준거시설 설정과 관련된 구체화된 기준을 제시하지 않음
  - 준거시설을 선정할 때 있어서도 해당시설이 운영된 기간, 개관 초기의 시설은 개장효과, 준거시설의 위치도 고려해야 함
  - 일반적으로 근접하게 시설이 지어졌을 때 상호 보완효과가 있을 것이라고 생각하지만 대체효과가 발생할 수도 있음
- 문화시설 건립 후 정기적인 운영 모니터링을 통한 신뢰할 수 있는 정보의 생산과 활용
  - 예비타당성조사를 통해 건립된 문화시설인 경우 운영 데이터 및 정보를 공개하도록 유도 및 강제하고 이를 향후의 문화시설 예비타당성조사에서 수요 추정시 준거시설로 활용
  - 다수의 신뢰할 수 있는 유사 및 준거시설에 대한 이용 데이터를 확보할 경우 회귀분석을 통해 보다 정확도가 높은 수요 추정이 가능
  - 현재 예비타당성조사를 통해 건립되는 문화시설들은 대부분 국립기관이므로 건립이후 운영과 관련된 데이터와 정보를 대외적으로 정기적으로 공개토록 하는 것은 상대적으로 용이할 것으로 판단됨
  - 이는 일각에서 주장하는 예비타당성조사의 결과에 대한 사후평가제도를 도입하고 지침 등에 이를 명문화(김재환, 2016)하는 것보다는 강제성이 약한 것임
- 문화사업의 수요 추정에서 자주 사용될 수 있는 준거 문화시설의 체계적이고 통일된 데이터 수집 및 활용체계 구축 필요

- 문화체육관광부는 전국에 소재한 문화시설과 관련한 이용객 수 등을 『전국문화기반시설총람』으로 발간하고 있음.
- 아래의 국가교통 통계와 같이 보다 자료 이용의 접근성을 높이고 이용의 편의성을 높일 수 있는 데이터 이용 구축 기반을 만들 필요가 있음
- 문화체육관광부 산하의 한국문화정보원이 중심이 되어 지방자치단체와 연계한 DB 운영전담팀 만들어 구축 운영할 수 있을 것임

※ 국가교통 통계의 활용 사례

- 현재 도로, 철도, 지하철 등 SOC 사업에서는 KT DB(한국교통연구원 데이터베이스) 자료를 활용하여 수요추정에서의 정확도를 높이고 있음
- 국가교통 DB의 경우, 아래 표에서 제시하는 바와 같이 물류-철도-도로-항공-지리정보 전반을 다루는 데이터를 구축하고 있음

<표 5-3> 국가교통DB 관련 구축 데이터

구분	분야	시스템명	보유 데이터
1	종합	교통안전정보시스템	교통사고자료, 운수종사자관리정보 운행기록분석정보, 운전적성정밀검사 교통안전관리규정, 교통사고원인분석
2	종합	국가대중교통정보 (TAGO)	시내/고속/시외/공항버스, 철도(KTX/일반/도시) 항공, 해운 노선 및 운행정보
3	종합	교통부문 온실가스관리시스템	국가별·연도별·부문별 에너지 소비량, 온실가스 배출량 및 원단위 정보 제공, 관리업체의 온실가스 감축목표 달성 지원 정보
4	물류	운행제한기준위반과태료 부과시스템	단속정보, 과태료부과정보, 수납정보, 공시송달정보
5	물류	국가물류통합정보센터	물류동향 및 신고 정보, 육상·해상·항공 물류통계, 물류 관련 자료, 물류창고업 정보
6	물류	물류창고정보시스템	물류 업체 정보, 물류 창고 정보
7	물류	디지털운행기록분석시스템	사업용 차량 운전자의 운행기록 (급과속, 급정거 등 11가지 위험운전 행태) 사고다발지역 위치정보 등
8	철도	철도산업정보센터정보시스템	철도기술 자료(노반, 궤도, 전기 등) 철도규정, 철도 용어사전, 철도 입찰정보 철도산업체 사업현황, 해외철도 정보 해외철도 뉴스 해외철도 시장 동향, 해외철도 입찰정보 해외철도 잡지, 고속 및 일반철도 지하철 등 영업 및 시설 통계 등
9	철도	철도안전정보종합관리시스템	철도안전 정보/지식 정보 철도사고 통계현황 자료

			철도종사자 및 면허(기관사) 관리 철도 기관사 면허관리
10	도로	교통정보연계시스템	교통소통정보 CCTV영상정보 돌발정보 교통소통이력정보
11	도로	도로표지안내시스템	도로표지 정보 도로망도 정보
12	도로	국도 ITS시스템	관내국도 교통정보 수집·연계 및 제공
13	도로	표준노드링크관리시스템	표준노드링크 구축·갱신 및 배포
14	도로	제한차량운행허가시스템	도로자료, 운행허가 현황 제한차량 운행 최적·최단 경로 등
15	도로	교량 통합관리시스템	일반 국도 교량 정보관리 교량 통계 및 분석자료 제공
16	항공	항공정보포털	항공통계, 동향분석, 항공사고 전자도서관 항공종사자, 항공산업정보 제공 항공뉴스, 전국 공항 정보 제공 (실시간 출도착 및 비행 스케줄, 공항별 기상) (지연 및 결항정보 제공)
17	지리 정보	통계지리정보서비스	인구, 주택 행정구역경계 교통 등 통계주제도, 통계지도 분석지도 서비스
18	지리 정보	국가공간정보포털	도시 개발 지역개발, 도로 교통 물류 환경 자연 기후, 재난방재 공공안전

자료 : 국가교통통계 홈페이지(<https://www.ktdb.go.kr>)에서 재작성

### 3. 문화시설 편익추정에서의 문제점과 개선방안

#### 가. 문화시설 편익추정에서의 문제점

##### ○ 비사용가치 중심의 편익추정

- 문화사업의 경제적 타당성은 어느 사업과 마찬가지로 비용과 편익의 상대적 크기에 의해 판별함
- 문화사업의 비용추정은 편익추정에 비해 용이하게 측정할 수 있는 편익 추정은 문화서비스의 무형성과 공공성, 소비자의 문화자본 축적 정도에 의한 주관적 편익의 변동성을 고려해야 하기 때문에 추정의 난해함이 있음
- 예비타당성조사 초기에는 객단가를 이용한 사용가치 중심으로 편익을 추정하였지만 문화시설이 갖는 비사용가치가 사용가치보다 더 큰 비중

을 차지하고 있다는 인식으로 최근에는 대부분 CVM 방식으로 문화사업의 편익을 추정하고 있음

#### ○ 문화사업 편익 추정에서의 CVM 적용

- CVM은 가상적인 프로젝트 혹은 프로그램에 대한 응답자들의 지불의사액(WTP)를 묻는 설문방식을 포함
- 일반적으로 비시장재화의 공급으로 발생하는 가치를 추정하는 데 있어서 기본 원칙은 해당 재화를 공급받기 위한 소비자의 지불의사액을 추정하는 것임(Brent, 1995).
- ※ WTP란 사람들이 즉정 공공재나 비시장재화를 공급받기 위해 또는 특정 공공재나 비시장재화의 공급 지장을 피하기 위해 지불할 의사에 있는 최대금액을 의미
- 일정한 소득 하에서 다른 재화에 대한 소비지출을 줄이고 그 만큼 특정 재화의 소비를 위해 지출하고자 한다면 이 금액만큼을 편익(가치)로 보는 것임



[그림 5-1] CVM 방식의 절차

#### ○ CVM의 가상시장 설정에서의 조건부 재화/서비스의 정의

- 재화나 서비스에 대해 충분히 설명하여 응답자가 지불의사를 제시하는데 충분한 정보를 제공할 수 있음.

- 재화나 서비스를 통해 제공받는 물리적 기능적 특징 뿐만 아니라 이를 이용함으로써 이용자 개인에게 미치는 영향이나 효과에 대해 기술하는 것이 원칙임
- 해당 재화나 서비스 뿐 만 아니라 대체재 등을 충분히 설명하는 등 시장의 상황에서 재화가격(지불의사)을 표시할 수 있도록 해야 함.

○ CVM 설문에 있어서 가상시장 설계에 있어서의 문제점

- 위의 CVM 방식의 편익 추정을 위해 가상시장을 설문지에 설계를 하고 이를 이메일, 전화, 대면 조사 등의 방식으로 WTP를 파악하는 데 대면 설문조사를 현재 기본으로 하고 있다.
- CVM 가상시장 구축을 위한 기본 구성요소로서 건설될 시설물을 중심으로 기술하느냐도 중요한 데 기본적으로 비사용가치를 파악하는 것이므로 제공 서비스에 초점을 두는 것이 기본임
- 앞의 사례분석에서 CVM이 사용된 국립해양박물관과 국립대구과학관 예비타당성조사에서는 해당 사업의 비사용가치를 아래와 같이 도출하고 있음
  - 연구가치 : 해양전시, 문화의 보전 및 연구와 관련되는 가치
  - 명성가치 : 관련된 지역, 국가 혹은 연관상품의 브랜드 및 이미지가 널리 알려지는 효과
  - 선택·유증가치 : 자신의 미래이용가능성 및 후손의 향유기회 확보와 관련된 가치
- 주로 주민들의 선택·유증가치가 차지하고, 일부는 지역의 명성가치로 구성된다고 판단하고 CVM 방법을 적용
- 예비타당성조사의 CVM 적용은 WTP 파악이 일차적 목적이며 이를 위해서는 아직 완성되지 않은 시설이며 가상시장이지만 마치 실제적인 상황으로 설문자가 인식할 수 있어야 하고 납세자가 추가적으로 지불하고자 하는 세금의 가치를 더 잘 파악할 수 있도록 설문지가 구성되어야 할 것임
- 국립해양박물관의 경우, CVM 설문에서는 시설의 목적과 건립 예정인 시설의 조감도만을 제시하고 이에 대한 WTP을 묻고 있어서 실증분석의 결과로 도출되는 WTP에 대한 신뢰성에 대한 의문이 제기되고 있음
- 단적인 예로 보기카드에서 주로 건립 예정인 시설의 조감도를 제시하고 있지만 실제 건립된 모습과 설문조사에 제시된 조감도가 상이하여 설문자의 응답이 진정한 WTP에 근접하지 않을 수 있음.

<p>◆ 정부는 다음과 같은 부산국립해양박물관 건립을 검토하고 있습니다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ <b>목 적</b> : 바다를 통해 우리나라의 과거, 현재, 미래를 조망할 수 있는 기회를 제공하고, 우리나라 해양산업, 해양역사와 문화 및 장래 해양개발 비전에 관한 자료를 종합적으로 전시 및 보존·계승하기 위한 국립해양박물관을 건립</li> <li>◦ <b>입 지</b> : 부산광역시 영도구 동삼동 매립지 (태종대 근처)</li> <li>◦ <b>사업규모</b> : 부지 15,000평, 연면적 7,000평 <b>[보기카드 8 제시]</b></li> <li>◦ <b>사업기간</b> : 2007 ~ 2010년 (4년)</li> <li>◦ <b>주요시설 및 내용</b> : 9개의 주제전시관(해양역사관, 해양인물관, 해양영도관, 해사산업관, 선박관, 해양생물관, 해양과학관, 해양문화관, 어린이박물관)과 기획전시실, 영상관 및 야외 전시관을 갖추고 있으며, 교육공간, 수장공간, 연구사무공간, 편의·공공영역, 유자·관리공간을 갖추고 있음.</li> </ul> <p>※ 국립중앙박물관(용산): 연면적 40,000평; 국립중앙박물관(경복궁): 5,500평 서울국립과학관: 연면적 5,000평; 대전국립중앙과학관: 10,000평</p>															
<table border="1"> <thead> <tr> <th>공간구성</th><th>세부기능</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>전시공간</td><td> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 해양역사와 문화</li> <li>- 해양산업의 어제와 오늘</li> <li>- 미래의 해양환경</li> <li>- 기획전시실</li> <li>- 영상관 야외전시관</li> </ul> </td></tr> <tr> <td>교육공간</td><td> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 해양과학 라이브러리</li> <li>- 다목적홀</li> <li>- 교육시설</li> </ul> </td></tr> <tr> <td>수장공간</td><td> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 수창고</li> <li>- 반입 및 처리 관련 시설</li> </ul> </td></tr> <tr> <td>연구/사무 공간</td><td> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 학예 연구실</li> <li>- 관찰실</li> <li>- 기획실</li> <li>- 관리운영실</li> </ul> </td></tr> <tr> <td>공공영역</td><td> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 로비/휴게실</li> <li>- 식당 및 부속시설</li> <li>- 유치원 살</li> <li>- 마리나</li> </ul> </td></tr> <tr> <td>유지/관리공간</td><td> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙제어실/기계실/공조실/전기실/주차장</li> </ul> </td></tr> </tbody> </table>	공간구성	세부기능	전시공간	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 해양역사와 문화</li> <li>- 해양산업의 어제와 오늘</li> <li>- 미래의 해양환경</li> <li>- 기획전시실</li> <li>- 영상관 야외전시관</li> </ul>	교육공간	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 해양과학 라이브러리</li> <li>- 다목적홀</li> <li>- 교육시설</li> </ul>	수장공간	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수창고</li> <li>- 반입 및 처리 관련 시설</li> </ul>	연구/사무 공간	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 학예 연구실</li> <li>- 관찰실</li> <li>- 기획실</li> <li>- 관리운영실</li> </ul>	공공영역	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 로비/휴게실</li> <li>- 식당 및 부속시설</li> <li>- 유치원 살</li> <li>- 마리나</li> </ul>	유지/관리공간	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙제어실/기계실/공조실/전기실/주차장</li> </ul>	
공간구성	세부기능														
전시공간	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 해양역사와 문화</li> <li>- 해양산업의 어제와 오늘</li> <li>- 미래의 해양환경</li> <li>- 기획전시실</li> <li>- 영상관 야외전시관</li> </ul>														
교육공간	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 해양과학 라이브러리</li> <li>- 다목적홀</li> <li>- 교육시설</li> </ul>														
수장공간	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수창고</li> <li>- 반입 및 처리 관련 시설</li> </ul>														
연구/사무 공간	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 학예 연구실</li> <li>- 관찰실</li> <li>- 기획실</li> <li>- 관리운영실</li> </ul>														
공공영역	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 로비/휴게실</li> <li>- 식당 및 부속시설</li> <li>- 유치원 살</li> <li>- 마리나</li> </ul>														
유지/관리공간	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙제어실/기계실/공조실/전기실/주차장</li> </ul>														

<CVM 설문지의 국립해양박물관 조감도>

<실제 건립 후 사진>

자료: 한국개발연구원(2006), 국립해양박물관 예비타당성보고서와 국립해양박물관 홈페이지 참조

[그림 5-2] 국립해양박물관 CVM 설문지와 준공 후 시설 전경

- 문화시설 건립에 따른 사회적 편익을 파악하는 데 있어서 설문지 방식은 구체적인 편익을 충분히 제시하는 데 한계가 있고 이는 최종적으로 예비타당성조사에서 파악하고자 하는 WTP를 얻는데 제약으로 작용하고 있음

## 나. 문화시설 편익추정 개선방안

- 문화사업 및 문화시설의 비사용가치에 대한 WTP의 효과적인 도출

- 전술한 바와 같이, 문화시설에 대한 예비타당성 조사에서는 조건부 가치추정(CVM)의 방법이 빈번하게 이용되는데, 이는 WTP를 확인하기 위해 설문기법을 활용하는 진술선호법의 일환임
  - 진술선호법에 있어서 WTP의 추정은 가상의 시나리오를 작성하여 재화의 공급상황을 지정하고 그에 대한 개인의 지불의사를 설문을 통해 묻는 방법임
  - CVM을 통한 지불의사 설문에서 있어 가장 중요한 것은 적절한 시나리오를 작성하여 가상의 시장을 형성하고, 이를 설문대상에게 충분히 전달하여 정확한 WTP를 파악하는 데 있음
  - 시나리오 전달을 통해 비사용가치에 따른 효과를 설명하고, 그 효과에 대한 지불의사액을 파악하는 것이 CVM 설문의 주된 골자임
- 문화사업의 내용과 효과를 설명하는 데 있어 영상매체를 사용하는 것을 고려해 볼 수 있음
- 전술한 바와 같이 설문지 1~2쪽 수준에서 충분한 사업 내용과 효과의 전달이 이루어지는 데는 한계가 있으며, 부득이한 전문용어의 사용으로 인해 문자매체를 통한 사업 설명이 효율적이지 못할 가능성이 큼
  - 따라서, 기존의 지면을 통한 설문방식을 보완하여 영상매체를 통해 3~5분 분량의 사업설명 영상을 상영하여 가상시장에 대한 시나리오를 충분히 전달하는 방법을 생각할 수 있음
  - 실제로 현재 엠브레인을 비롯한 우수 설문조사 기업들이 영상을 통해 사업을 설명한 후 설문을 진행하는 방식을 채택하고 있음
  - 다만, 이 경우 영상제작을 위한 비용의 발생과 설문 대상에게 영상을 제공하기 위한 방식에 대한 고민이 필요할 것임
- 인터넷 매체를 이용한 온라인 비대면 설문조사 방식을 실험적으로 도입하여 이에 대한 다양한 보완적 활용을 검토해 볼 수 있음
- 전체 인구가 인터넷과 스마트 폰을 일상적으로 쓸 수 있고 정보화 인프라가 충분히 구축되어 있는 현실을 감안하여 기존 대면 설문조사와 병행 및 보완적인 방법으로 온라인 비대면 설문조사 방식 도입을 검토해 볼 수 있음
  - CVM 조사에의 주요 편의들로는 설문 구성단계에서 발생하는 전략적 편의, 시작점 편의와 설문 시행단계에서 발생하는 가상편의, 무응답편의가 있음. 새로운 방식을 도입하더라도 위예성 언급한 다양한 편의

(bias)들을 최소화하기 위해서는 세밀한 설문 설계과정과 적절하게 통제된 설문조사 방식이 요구됨.

- 현재 예비타당성 조사에서 CVM의 지불의사액 추정은 대면 설문방식으로 전국 1,000 가구를 대상으로 하는 것이 정형화되어 있음. 공공재 공급에 대한 의사결정에 중요한 논거가 되는 경제성 분석에서 중요한 기초 자료가 되는 지불의사액을 파악하는 데 전국 1,000가구를 대상으로 하는 것에 대한 충분성에 객관적인 기준이 있는 것도 아님
- 국립대구과학관 예비타당성조사(2006)에서는 서울, 인천, 대전, 광주, 부산, 대구, 울산의 550가구를 대상으로 하였으며 사업지역인 사업지역인 대구에 250가구를 할당하였으며, 비사업지역인 서울에 140, 부산 50, 인천 35, 대전·광주·울산은 25가구씩 할당하였음.
- 더욱이 지불거부 응답자를 제외할 경우 이보다 더 낮은 응답자로 WTP를 파악하는 것이기 때문에 표본의 대표성을 확보하는 데 제약이 있음
- 인터넷 환경과 이메일 등의 매체를 이용한 비대면 방식의 온라인 설문을 통해 비사용가치에 대한 정보를 보다 용이하게 전달하고 보다 비용효과적으로 설문 응답자 수를 높일 수 있는 장점이 있음
- 이 경우, 설문대상자가 본인의 컴퓨터 또는 스마트폰 등의 멀티미디어 기기를 통해 설문에 참여하게 되므로, 앞서 제안한 영상매체를 통한 사업설명의 영상제공이 용이하다는 이점이 있음
- 하지만, 재산세 납부를 기준으로 '가구'를 대상으로 하는 예비타당성 조사의 특성상, 온라인 방식을 채택할 경우 '소득이 있는 가구 구성원'을 특정해 설문을 진행하는 것과 개인정보인 이메일을 확보하는 데 별도의 절차와 노력이 필요하다는 점을 고려해야 할 것임
- 다른 한편으로 이 경우 이메일 또는 인터넷 매체를 이용하는 일부 계층에 표본이 한정되어 편향될 수 있는 한계를 극복할 수 있어야 할 것임
- 상기의 개선을 통해 CVM을 위한 시나리오 전달의 명확성과 설문의 효율성을 상당히 제고할 수 있을 것으로 생각됨



## 1. 문화사업의 사회적 가치 정립

### 가. 사회적 가치에 대한 정의

□ 사회적 가치에 대한 일반적 정의에 대한 선행연구

- 산업화와 민주화 시기에는 각각 ‘경제적 가치’와 ‘정치적 가치’를 당대의 시대정신으로 최우선시했으나 현시대에서는 모두가 공유하는 시대 가치가 부재하며 사회적 갈등과 충돌의 사회적 상황에서 지속가능성의 위기를 극복할 근본 해법을 ‘사회적 가치’에서 찾아야 함(이재열, 2019)
  - 우리나라 사회의 급격한 양적 성장 이면에는 저출산, 고령화 등으로 생산인구의 저하, 청년세대의 실업률과 이로 인한 비혼주의 확산, 가족 공동체 해체, 신·구세대 간 갈등, 남녀 혐오문제 등 사회문제 만연
  - 2014년 4월 세월호 참사부터 2016년 박근혜 전 대통령 탄핵까지 제도권에 대한 깊은 불신과 이로 인한 사회구성원들의 양극화 문제는 현재 까지도 사회통합에 있어 어려움이 존재
- 현 정부 출범 후 국정기획자문위원회는 ‘사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관’을 100대 국정과제 중 하나로 선정하고 이를 법제도적으로 실현할 입법을 위한 노력을 하고 있음(최철호, 2019)
- 계류중인 사회적 가치 실현에 관한 기본법안(일명 사회적 가치 실현법안)<sup>28)</sup>에서 정의하는 사회적 가치란 ‘사회·경제·환경·문화 등 모든 영역에서 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있는 가치’로 정의하고 있음
- 사회적 가치 실현법안은 인간의 존엄성을 지키고 유지하기 위한 권리로서 발의되었으며 인권, 안전, 노동권, 사회통합 환경보호 등 다양한 영역에서 접근 가능(최철호, 2019)

28) 지난 2017년 10월 26일 박광온의원 등 21인이 발의한 공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안과 2016년 8월 17일 김경수의원 등 51인이 발의한 같은 제명의 법안은 사회적 가치 실현을 공공부문의 핵심운영원칙으로 하여 공공기관의 정책실행에 적극적으로 적용하고 사회전반의 공공성에 대한 인식을 제고하기 위해 발의된 법이지만 계류 중에 있다.

- 사회적 영역에서 사회적 가치를 지키는 행위란 사회적 약자(장애인, 여성, 노인, 어린이, 성적소수자 등)를 우리와 같은 사회구성원으로서 보호하는 것을 의미함
  - 경제적 영역에서는 대기업과 중소기업 간의 상생과 협력 및 노동의 질과 임금차별 등을 해소하는 것을 의미함
  - 환경 영역에서는 사회적 가치를 추구하는 행위는 지속가능한 친환경 에너지 개발 등 통한 경제성장과 환경보호를 동시에 이룰 수 있는 방안을 찾아가는 것임
  - 이 외에도 우리를 둘러싼 모든 영역에서 공공의 이익을 증진시키고 발전시키려는 노력을 모두 사회적 가치를 강화하는 행위라고 말할 수 있으며 이는 서로 복합적으로 연계되어 있음
- 사회적가치는 경제적 가치로만 추정할 수 없으며 이에 인간이 추구하는 가치로서 사랑, 희생, 안전, 건강 등에 관한 생각과 이념까지 반영할 수 있는 것으로 이미 존재하는 가치들과 다르지 않음(한상진, 2018)
- 공동체 편익을 증대시키기 위해 정부, 기업, 시민 모두 다양한 프로그램과 활동을 통해서 개인과 공동체를 이어주는 사회적 가치를 추구해야 하며 재정적 비재정적 성과를 모두 균형있게 다루어야 함

## 나. 문화의 사회적 가치에 대한 정의

### □ 문화의 사회적 가치에 대한 선행연구

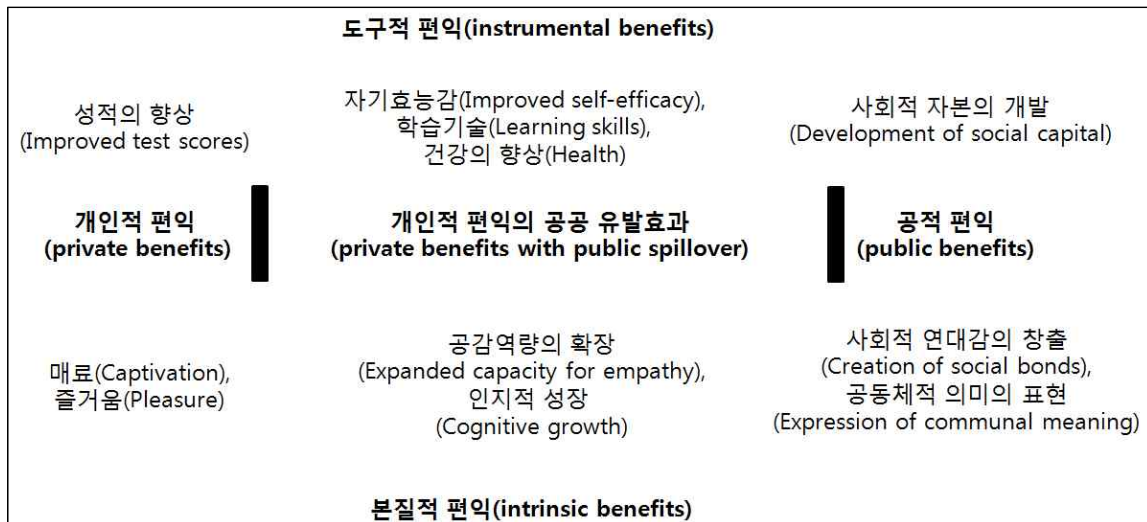
- Arjo Klammer는 문화재화를 국가, 공동체, 전통, 종교 등 상징체계로 인식하고 실제적 유용성을 넘어서 의미를 부여한다는 점에서 다른 재화들과 다른 특성을 가진다고 말함
- 문화재화가 가지는 특정적 가치로 크게 경제적 가치(economic value), 사회적 가치(social value), 문화적 가치(cultural value)를 제시함(Klammer, 2004)
  - 경제적 가치는 '문화재화의 가격 또는 교환가치'를 의미하며 사회적 가치는 '사람간의 관계를 구성하는 개인들, 그룹들, 공동체, 사회적 맥'

락 안에서 작용하는 가치로 신뢰, 우정, 사랑, 정체성, 공감, 자유, 연대감, 책임성 등을 총망라함

- 문화적 가치란 '경제적 가치와 사회적 가치를 넘어서서 질적인 측면을 유발하는 가치'임
- 그는 경제적 가격으로 문화적 가치를 측정하지 말아야 함을 경고했는데, 이는 우정, 사랑, 용기, 예술과 같은 민감한 재화에 가격을 매기는 것은 그 재화의 가치를 왜곡시킬 수 있다고 지적함(양혜원, 2012 재인용)
- Klammer가 제시하는 문화재화의 경제적 가치와 문화적 가치는 기존의 예비타당성조사의 경제성 평가에서 문화의 사용가치와 비사용가치로 포함되었으며 이번 개편으로 문화재화의 사회적 가치 또한 정책성 평가 항목으로 반영될 수 있게 됨

○ Rand연구소는 예술의 편익을 도구적(instrumental) 편익과 본질적(intrinsic) 편익, 그리고 개인적(private)편익과 공적(public) 편익으로 유형화하여 관계를 도표화 함

- 본질적 편익은 사람들의 삶에 가치를 부가하는 예술적 경험의 효과로 정의하고 도구적 편익 예술적 경험이 비예술분야에서 편익을 창출하기 위한 수단으로만 활용된 경우 나타나는 편익으로 정의함(McCarthy, Ondaatje et al, 2004)
- 예술이 창출하는 편익에 대해서 개인적-공적, 도구적-본질적 4개 영역 모두에서 가치를 창출하는 관계를 밝혀내며 예술에 대한 공적자금 지원에 대한 정당성을 마련함
- 공적편익 영역에서 발생 되는 사회적 자본 또는 사회적 연대감과 공동체적 의미는 문화예술의 사회적 가치로 사회구성원 간의 관계를 형성하는데 기여함
- Rand연구소가 제시한 예술의 개인적 편익은 문화의 사용가치와 비사용 가치로 반영되어 왔으나, 개인적 편익의 공공 유발효과로 발생하는 공적 편익의 경우 제대로 고려되지 않았음
- 이에 개편된 예비타당성조사의 사회적 가치를 반영한 정책성 항목에서는 공적-도구적 편익과 공적-본질적 편익 역시 문화사업의 가치로서 평가될 수 있게 됨



자료: McCarthy, Ondaatje et al. (2004) Gifts of the Muse: Reframing the Debate about the Benefits of the Arts. RAND Corporation.

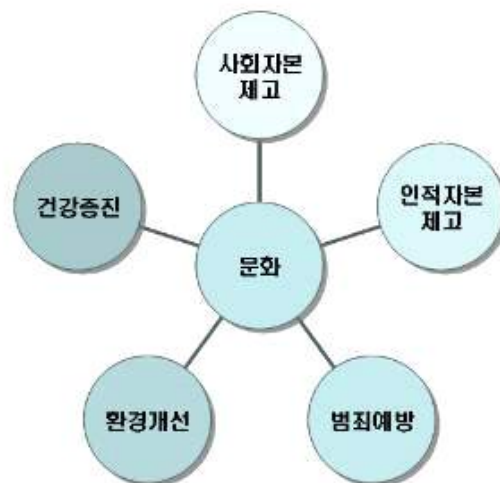
[그림 5-3] 예술의 편익에 대한 랜드연구소의 분석틀

- 문화의 사회적 가치는 문화가 사회적 자본<sup>29)</sup>의 형성과 확대에 기여함으로써 사회적 배제를 약화하고 사회통합을 강화하는데 미치는 영향이라고 할 수 있음(한국문화관광연구원, 2007)
  - 문화는 사회적 가치뿐만 아니라 본래의 문화적 가치와 경제적 가치를 모두 갖고 있으며 이는 복합적으로 작용함
  - 문화가 유물과 같이 물질적이든 풍습과 같이 비물질적이든 간에 그 본래의 유산적 가치를 넘어서 사람들의 삶을 연결 시키고 관계를 유지시키는 방식에 영향을 끼침
  - 문화가 사회 구성원들의 관계를 공고하게 연결시켜 분열된 사회를 통합시킬 수 있는 중요한 역할 수행이 가능함
- 문화의 사회적 효과는 다양하게 나타나며 특히 건강증진, 인적자본 제고, 사회적 자본 및 사회응집력 제고, 범죄예방, 환경 개선 등에 긍정적인 효과를 갖는 것으로 나타남(한국문화관광연구원, 2007)
  - 문화는 개인적인 차원에서 신체적 건강 증진이라든지 자존감 회복, 인지력 및 창의성 향상 등의 인지력 개선에도 긍정적인 효과를 나타냄
  - 사회자본이란 일반적으로 사회 구성원 간 협력을 증대시키는 신뢰, 규

<sup>29)</sup> 사람들 사이의 협력을 가능케하는 구성원들의 공유된 제도, 규범, 네트워크, 신뢰 등 일체의 사회적 자산을 포괄하여 지칭하는 것

범, 네트워크 등 관계를 통해 생성되는 사회적 조직 형태임(김인설, 2012)

- 문화는 사회 응집력, 사회적 포용 등의 사회자본을 제고하여 구성원과 사회적 구조 간의 간극을 좁히고 상호관계를 형성하는데 긍정적인 영향력을 끼침
- 문화예술프로그램을 통해 재소자의 재범률을 낮추거나 청소년 범죄 예방과 낙후지역 범죄율 감소 등의 사회 전반의 범죄예방을 위해 활용됨
- 지역재생의 관점에서 유희시설을 문화시설로 개선하거나 대규모 문화시설을 통해서 지역의 전반적인 재생의 촉매로 활용되며 환경 개선에 있어서 긍정적인 영향을 끼침
- 한국문화관광연구원에서 문화의 사회적 가치로 제시한 건강증진, 인적 자본 제고, 환경개선 등은 경제성 평가에서 문화의 사용가치와 비사용 가치로 평가되었으나 사회 자본제고 또는 범죄예방과 같은 공적 편익 반영되지 못함
- 이에 개편된 예비타당성조사에서는 문화의 사회적 가치를 반영함으로써 사회자본 제고와 범죄예방과 같은 편익을 평가할 수 있게 됨

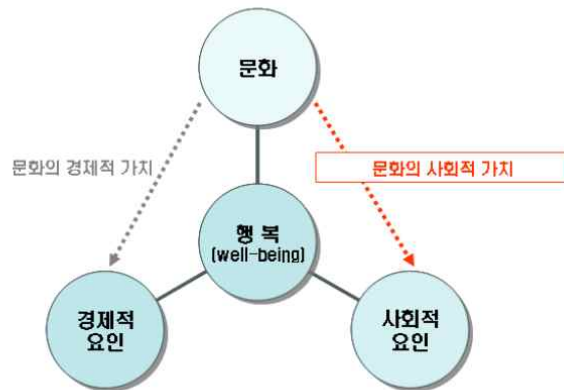


자료: 한국문화관광연구원(2007). 『문화의 사회적 가치 : 행복연구의 정책적 함의를 중심으로』

[그림 5-4] 문화의 사회적 효과

- 문화사업의 사회적 가치 실현의 궁극적인 목적은 문화를 통해 다양한 사회적 요인에 긍정적인 영향을 끼쳐 개인의 이익과 사회의 이익이 모두 공존할 수 있는 행복한 사회를 만드는 것임

- 국민의 삶의 질에 직접적으로 영향을 끼치는 사회적 요인들을 문화의 사회적 가치추구를 통해서 개선해나갈 수 있음
- 행복지수가 높은 사회는 성공, 경쟁을 통해서 낙오되더라도 사회구성원 간의 친밀한 유대관계와 신뢰 형성을 통해 사회적 배제의 악순환과 대물림을 예방할 수 있는 자생력을 가짐



자료: 한국문화관광연구원(2007). 『문화의 사회적 가치 : 행복연구의 정책적 함의를 중심으로』

[그림 5-5] 문화의 사회적 가치와 행복

- 2016년 영국 문화체육미디어부(Department for Culture, Media & Sport)는 문화백서(The Culture White Paper)를 발간하여 문화가 제공할 수 있는 이점에 대해서 서술함
  - 문화가 발생시키는 편익에 대하여 본질적 편익, 사회적 편익, 그리고 경제적 편익으로 구분하여 제시함
  - 문화의 본질적 가치는 삶에 대한 관점을 향상시켜주며 삶 자체를 풍부하게 해주며 실질적으로 문화를 통한 개인적 웰빙(문화활동의 방문, 참석, 참여 등)의 긍정적인 영향이 삶의 전체적인 만족도를 올려준다고 설명함
  - 문화의 사회적 가치는 건강, 교육, 커뮤니티 응집력 등의 측면에서 사회적 편익을 발생시킨다고 이야기하며 다음과 같은 예시를 제시함
  - 첫번째로 육체적/정신적 건강에 있어 예술의 치료효과에 대한 상당한 실증적 증거가 존재하며 이로 인해 의료비에 대한 부담완화 등 긍정적인 영향을 끼침
  - 두번째로 예술프로그램에 참가한 16~18세의 청소년들이 더 높은 고등교육을 받는 경향을 입증한 연구를 제시하며 교육적 효과에 대해 강조함

- 마지막으로 문화의 사회적 가치는 문화참여가 사회적 관계 형성을 돕고 커뮤니티 결속을 향상시켜 구성원들로 하여금 안정감과 강한 유대감을 느끼게 해주며 나아가 사회적 범위를 줄여주는 효과를 제시함
- 문화백서는 다양한 실증적 연구자료들을 기반으로 문화의 가치에 대한 논거를 체계적으로 마련함
- DCMS의 경우에도 최근 문화백서를 통해 제시한 문화의 본질적 편익, 경제적 편익 등은 기존의 예비타당성조사에서 경제성 평가 항목에서 문화의 사용가치와 비사용가치로 추정되어 왔으나 문화의 사회적 편익은 반영되지 못함
- 개편된 예비타당성 조사에서는 DCMS가 제시한 문화의 사회적 편익이 정책성 평가 항목에서 정책효과로 반영될 수 있음

#### □ 문화사업의 사회적 가치 선행연구의 시사점

- 문화의 가치에 대한 선행연구에서 모두 문화의 사회적 가치를 다른 경제적 가치와 본질적 가치와 대등한 편익으로 제시하고 있음
  - 기존의 예비타당성 조사에서도 문화의 사회적 가치 중 일부 개인적 편익의 경우 경제성 평가의 사용가치 또는 비사용가치로 부분적으로 반영되어 왔지만 사회 자본 형성과 공동체 가치 등과 같은 공적 편익은 등한시 되어 왔음
- 또한 문화예술의 사회적 가치에 대한 선행연구는 공통적으로 문화예술에 대한 직접적/개인적 경험에 대한 중요성을 공유하고 있음
  - 사회 구성의 최소단위인 개인의 문화예술에 대한 경험을 통한 삶에 대한 만족도 향상이 사회 전반에 긍정적인 영향의 시작임
  - 시민 개인의 문화예술 활동의 참여가 개인뿐만 아니라 사회적 성찰로 이어지며 타인에 대한 존중과 공감으로 확장될 수 있음
- 나아가 문화예술이 사회적 결속과 구성원들 간 유대감을 강화하여 소수자 또는 약자들의 사회적 배제를 예방하는 효과의 중요성을 공유함
  - 문화예술은 사회적 포용을 향상시켜 사회 구성원들이 낙오되더라도 배제되지 않도록 안정적인 사회적 자본을 형성함 분위기를 형성해줌
  - 이 사회적 자본은 구성원들의 상호에 대한 공감과 인정을 바탕으로 하

며 나아가 사회 문화적 다양성을 보장하여 다시 환류시킴

- 즉 문화 예술적 경험은 사회 구성원의 최소단위인 개인의 건강한 삶에 도움을 주고, 구성원 간 소외집단에 대한 포용성을 향상시켜 사회적 배제를 예방하여 궁극적으로 사회의 결속력 강화에 도움을 주는 사회적 가치를 지님
- 문화사업이 가지는 사회적 가치는 구성원들 개개인의 행복에서 사회 공동체의 행복까지 영향을 끼치며 이를 통해 우리 사회의 지속가능성 위기를 극복할 수 있는 역할을 함

## 2. 문화사업의 사회적 가치와 정책성 평가 반영에서의 쟁점과 대안

### 가. 문화사업의 사회적 가치와 정책성 평가 반영에서의 쟁점

- 19년도 예비타당성조사 개편('19.5.1부터 시행) 내용 중 기존 예비타당성 조사가 사회적 가치보다 경제성이 예비타당성조사 통과와 결정적 요소로 작용하는 상황을 개선하고자 정책성 평가에 사회적 가치를 반영함
- 예비타당성조사 운용지침에서 정책성 평가항목 중 정책효과에 사회적 가치를 반영하여 제 3계층의 하위 항목을 제시했으나 평가내용에 대한 세부내용이 포괄적으로만 제시되었음
  - 세부 평가내용이 전 사업에 포괄적인 개념으로만 제시되어 각 사업 별 특성을 반영한 사회적 가치에 대한 정립이 필요함

<표 5-4> 개편 후 예비타당성조사 종합평가 항목 및 세부평가내용

제 1계층	제 2계층	제 3계층	평가내용
경제성			
정책성	사업추진여건	정책일치성 등 내부여건	- 상위계획 반영여부, - 정책 방향과의 일치성 등
		사업수용성 등 외부여건	- 지역주민, 이해당사자 등 해당 사업의 영향을 받는 대상의 사업에 대한 태도 및 갈등 여부



	정책효과 (사회적가치)	일자리효과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업기간 재정 투입으로 인한 고용유발 효과</li> <li>- 운영기간의 직접 고용효과</li> <li>- 사업완료 후 간접적 고용효과</li> <li>- 고용의 질 제고효과</li> <li>- 취약계층에 대한 고용효과</li> </ul>
		생활여건 영향	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공서비스 접근성 개선 정도</li> <li>- 시설이용의 쾌적성 · 정시성 · 편리성</li> <li>- 건강한 삶에 대한 영향</li> <li>- 공동체 복원 영향도</li> </ul>
		환경성 평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업 시행시 발생가능한 환경문제</li> <li>- 지역환경 및 경관개선</li> <li>- 기타 생태계 환경보전에 대한 영향</li> </ul>
		안전성 평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 재해·재난 예방(발생) 효과</li> <li>- 재해 · 재난대응 및 피해 절감효과</li> <li>- 안전사고 · 교통사고 감소효과</li> <li>- 보안유출 가능성 완화효과</li> <li>- 기타 안전한 삶에 대한 영향</li> </ul>
	특수평가	재원조달 위험성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 운영비 조달 위험성이 있는 사업에 대해 위험 정도를 평가</li> <li>- 해당 사업에 대한 재원이 기확보된 사업의 총 사업비 대비 기확보된 재원 규모 고려</li> </ul>
		문화재가치	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가·시도 지정문화재가 다수 분포하는 문화 유적지 등 고려가 필요한 사업의 문화재가치 고려하여 평가점수 부여</li> </ul>
		기타 특수평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기타 개별사업 특수성 고려가 필요한 경우 그 정도를 평가</li> </ul>
	지역균형 발전	지역경제 파급효과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ·지역산업연관모형(IRIO)을 이용</li> </ul>
		지역낙후도	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ·지역낙후도 지수</li> </ul>

□ 문화사업을 통해 성취할 수 있는 사회적 가치에 대한 구체적인 평가내용이 제시되어야지만 평가항목에 근거한 사업계획 수립과 이후 체계적

## 인 예비타당성조사가 가능함

- 문화사업은 문화예술을 다루기 때문에 일반적으로 경제성만으로 측정하기 어려운 다양한 가치를 지닌다는 사회적 공감대를 가지고 있음
  - 문화사업은 SOC(사회간접자본)사업들과 같은 공공재이지만 시설 자체가 주는 편익보다는 시설기반으로 만들어지는 문화예술콘텐츠가 시민들의 복지와 삶의 질을 개선하는데 있어서 차이점을 가짐
- 문화사업이 사회적 가치를 실현하기 위해서는 해당 문화시설에서 이뤄지는 문화예술활동이 이러한 가치들을 제대로 반영했을 때 가능해짐
  - 해당 문화사업이 제공하려는 문화예술의 본질적 가치가 사회적으로 효용성을 가질 때 지속가능성을 가질 수 있음
  - 따라서 문화사업의 예비타당성조사가 지속가능성이 있는 사업을 구분해내기 위해서는 문화의 본질적 가치와 사회적 가치의 연관성을 명확하게 인식해야 가능함

## □ 문화의 사회적 가치의 개인적 편익과 공적편익 구분

- 문화의 사회적가치에 대한 선행연구를 보면 개인적 편익이 공적 편익의 확대에도 근본적인 영향을 끼치지만 발생하는 편익의 결과에 있어서 차이점을 가짐
  - 이에 문화의 사회적 가치를 정책효과에서 평가할 때 있어 개인적 차원과 사회라는 집단 차원에서 구분하여 세부평가항목에 반영해야 함
  - 문화사업이 제공하는 개인적 편익은 문화가 개인의 삶의 질을 제고하는데 기여함으로 발생하는 행복 차원에서 고려 가능함
  - 문화사업이 제공하는 사회적 편익은 문화가 사회적 약자의 배제를 방지하고 사회의 통합을 이끌어낼 수 있는 사회자본으로서 가치를 고려해야 함
  - 궁극적으로 문화사업의 사회적 가치 실현은 궁극적으로 문화적 가치를 통해서 국민 삶의 질 향상과 사회통합을 통해 소외되고 도태되는 구성원이 발생하지 않게 하는 것을 목적으로 해야 함

## □ 문화의 사회적 가치의 경제성과 정책성의 중복 가능성

- 문화사업의 사회적 가치에 대한 정립은 정체성 평가항목이기는 하나 경제성 평가항목과 중복성이 없는지를 판단해야 함
  - 대부분 CVM(조건부가치추정법)으로 추정하는 문화시설의 편익에 있어서 사회적 가치가 중복으로 평가될 수 있음
  - CVM 방식은 주로 사용가치와 비사용가치를 모두 편익으로 추정하고 있는데 이때 비사용가치는 선택가치 존재가치 유산가치로 세분됨
  - 문화시설의 비사용 가치는 인간의 이타적(altruistic), 윤리적(ethical) 특성에서도 크게 기인하기 때문에 공공의 이익에 대해 생각하는 사회적 가치를 반영한 정책효과 항목과 중복될 가능성이 있음
- 이에 기존 CVM의 비사용가치를 추정하는 방식에 대해서 구체적으로 살펴볼 필요가 있음
  - CVM의 경우 비시장재에 대한 가상시장을 구축하여 개인들로 하여금 공공투자사업으로 발생하는 재화 또는 서비스들의 사용가치와 비사용가치를 직접 화폐단위로 지불의사(WTP)를 진술하게 하는 평가기법임
- CVM의 비사용가치 추정에 있어 CV설문 시나리오 작성은 응답자들로 부터 명확한 지불의사를 도출하기 위해 매우 중요하게 고려되어야 함
  - CVM 설문지에서 제공하는 가상시장에 대한 정보의 질적 효율성에 따라서 지불의사(WTP)가 크게 달라질 수 있음
  - CVM의 평가대상인 공공투자사업에 대한 정보, 즉 문화시설의 입지, 사업규모, 사업기간, 주요시설, 세부프로그램, 물리적 기능적 특성 등을 명확하게 설명하며 일반인들이 이해하기 쉬운 용어로 구성되어야 함
  - 문화시설의 건립으로 인해 설문자들에게 실질적으로 제공될 공공서비스에 대해서 가상이지만 현실성 있는 설명이 필요함
  - CVM 문항의 보조자료인 보기카드는 해당 문화시설 건립 사업의 자산적 특성과 더불어 해당 시설을 이용하여 얻게되는 사용가치(전시, 교육시설)와 비사용가치(연구 및 수장기능 시설)에 대한 설명을 첨부함
- 기존 문화시설 건립에 대한 CVM조사를 위한 보기카드의 경우 운영계획이 미흡하여 개략적인 세부시설의 기능설명으로 이뤄지기 때문에 사용가치는 물론 비사용가치 또한 충분하게 고려되지 못함

- 2016년도 국립세계문자박물관 건립사업 예비타당성조사의 경우 이전 문화시설 예비타당성조사의 CVM 보기카드가 시설 설명 외에 운영계획을 제대로 제시하지 못한 것에 비해 보다 자세한 설명이 제시됨
  - 국립세계문자박물관 건립사업의 경우 예비타당성조사 수행 간 사업계획이 지속적으로 보완되어 최종적으로 CVM 보기카드는 주요계획 설명이 다른 사업보다 자세하게 제시됨
  - 국립세계문자박물관 CVM 보기카드에는 전시계획, 건축계획, 교육계획, 연구 및 교류계획, 전시자료 및 주요시설 예시 등을 충분하지 않으나 세부적으로 구분하여 문화시설의 기능을 보다 세부적으로 소개함
- 이에 문화사업의 사회적 가치 평가에 있어서 CVM을 통해 편익으로 산정될 수 있는 영역과 경제성으로 고려되지 못하는 영역을 정책성 평가에서 보완하는 방식으로 운영될 필요가 있음
- 비록 CVM이 사용가치와 비사용가치를 모두 종합적으로 시장 교환가치로 추정하지만 설문 시나리오와 면접원들의 역량에 따라 결과가 크게 달라지기 때문에 종합평가에서 정책성 평가로도 다뤄져야 함
  - 사회적 가치를 표현하기 위한 정책성 분석의 하위 항목은 편익 추정 범위의 중복되지 않는 항목을 제시해야 함

<표 5-5> CV설문지의 구성요와 요소별 주요 문항 배치도

구분		주요 문항
설문의 목적		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 응답자들이 협조할 마음이 생기고 솔직한 응답을 해줄 수 있도록 CV설문의 목적 명확화</li> <li>- 면접원들은 KDI가 설문위탁기관임을 밝히고 개인적인 비밀이 보장됨 명시</li> </ul>
사전 문항	지식·태도 질문	- warm up 질문: 평가대상 공공투자사업이나 이로부터 제공될 공공서비스 관련 지식이나 의견에 관한 질문들
	행동질문 : 유사 시설 방문 및 들어본 경험	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대체 시설 및 국내 유사 시설들에 대해 설명하고 방문경험 질문</li> <li>- 사업예정지 주변 방문경험: 잠재적 사용자 vs. 비사용자 구분</li> </ul>
CV 문항	평가대상 공공투자사업 건립계획과 제공될 공공서비스에	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조건부 상품의 정의: 평가대상 공공투자사업의 필요성과 계획 및 개인들에게 미치는 영향과 기대효과 등을 짧고, 현실적이며 단순하게 설명 (응답자들이 무엇에 대해 지불하는지 이해할 수 있도록 보조수단으로 보기카드 사용)</li> <li>- 지불수단: 평가대상에 따라 현실적이고 믿을 만하며, 중립적이고</li> </ul>

	대한 의견 및 지불의사	강제성이 있어 유인일치적 응답이 가능한 지불수단 - 공공투자사업 공급방식 혹은 지불규칙 : CV 가상 시나리오를 통해 어떤 조건하에서 공급이 가능하게 되는지 공급규칙을 밝혀주고 지불기간에 대해서도 언급 - 지불의사 유도방법: 이중양분선택형 질문 1) ‘예/아니오, 예/예, 아니오/예’ 응답자들에게 지불의사 이유질문: 장래사용과 비사용가치 중 어디에 중점을 중점을 두는지 확인 2) ‘아니오/아니오’ 응답자들에게 최종지불의사 확인 3) ‘아니오/아니오/아니오’ 응답자들에게 지불거부 또는 저항사유 후속질문
수요 의도	건립되었다고 가정 하에	- 공공투자사업의 주요 기능들 중 응답자들이 중요하게 생각하는 기능 순위 - 건립 후 2년 이내 방문의도 관련 질문들
기타	통계적 분류를 위한 문항	- 나이, 성별, 가족 수, 교육수준, 소득, 직업문항 등 응답자들의 사회.경제적 특성: CV연구의 타당성 검증에 유용한 정보

자료: 한국개발연구원(2012). 『예비타당성조사를 위한 CVM 분석지침 개선 연구』

## 나. 문화사업의 사회적 가치와 정책성 평가 반영에서의 개선방안

□ 위에서의 쟁점과 문화사업의 특수성을 고려하여 다음과 같이 정책효과  
의 사회적 평가 세부분석 내용을 제시하고자 함

### ① 일자리 효과

○ 개편된 예비타당성조사 운영지침에서 정책효과 항목 중 일자리 효과의  
평가내용으로 사업 기간 재정 투입으로 인한 고용유발 효과, 운영 기간  
의 직접 고용효과, 사업 완료 후 간접적 고용효과, 고용의 질 제고 효  
과, 취약계층에 대한 고용효과 등을 제시하고 있음

- 사업 추진으로 인해 발생하는 고용의 양을 분석하는데 있어 지역간산  
업연관표(IRIO)를 사용하여 전국 기준의 총 고용유발효과를 추정

○ 문화사업에서 고려해야 하는 일자리 효과 세부평가내용은 다음과 같음

- (사업기간의 재정투입으로 인한 고용유발 효과) : 문화시설 건설기간의  
투자로 유발되는 산업별 고용유발효과를 분석

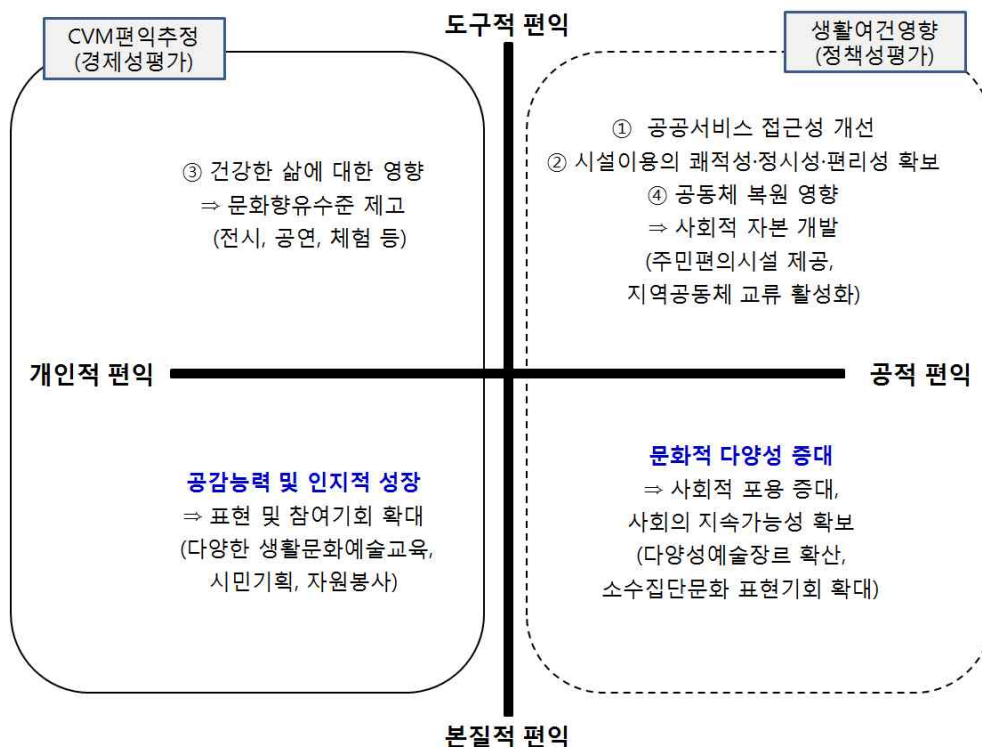
- (운영 기간의 직접 고용효과) : 주무부처의 문화시설 인력운용 계획을 준용하여 분석
- (사업 완료 후 간접적 고용효과) : 문화시설이 건립된 이후 지역 생활 여건 향상 또는 문화산업적 측면에서 발생하는 간접적 고용효과를 분석
- (고용의 질 제고 효과) : 고용여건, 고용안정, 훈련 및 교육, 임금 및 복리후생, 건강 및 안전, 고용평등기회, 갈등해결 항목을 분석
- (취약계층 고용효과) : 주무부처가 제시하는 문화사업 내 취업취약계층 (다문화가정, 경력단절여성, 장애인, 저소득층, 노인 등)에 대한 고용계획을 준용하여 분석

## ② 생활여건 영향

- 개편된 예비타당성조사 운영지침에서는 공공서비스 접근성 개선 정도, 시설이용의 쾌적성·정시성·편리성, 건강한 삶에 대한 영향, 공동체 복원 영향도 등 포괄적인 개념의 평가내용을 제시하고 있음
- 이에 위 쟁점과 문화시설이 가지는 특수성을 고려하여 생활여건 영향의 사회적 가치 세부평가내용을 랜드연구소(2004)에서 제시한 예술의 편익 분석 틀에 맞춰 제시하고자 함(그림 5-6 참조)
  - 개인적 편익-본질적 편익 영역에 '공감능력 및 인지적 성장'과 공적 편익-본질적 편익 영역에 '문화적 다양성 증대'의 사회적 가치를 추가적으로 고려할 필요가 있음
  - 랜드연구소의 분석틀을 적용한 사회적 가치의 생활여건 중
  - 생활여건 영향 중 문화의 사회적 가치의 개인적 편익은 CVM의 비사용가치 추정으로 포함될 수 있음
  - 기존의 문화사업 CVM 편익 추정에 있어서도 주요시설과 세부프로그램 등을 부분적으로 제시하여 문화향유수준 제고와 표현 및 참여기회의 확대 등의 개인적 편익이 포함되어 왔음
  - 하지만 공적 편익(사회적 자본, 사회적 포용, 사회의 지속가능성 확보)의 경우 시나리오를 가지고 대인면접 방식을 통해 수행하는 CVM의 거부율이 높은 상황에서 추가적인 전달은 현실적으로 애로사항 존재
  - 또한 CVM 전국 단위로 시행하지만 시설 입지에 따른 가구 수 비중 차이는 국가 단위의 사회전반에 끼치는 공적 편익 분석에 있어 과소평

가 가능성이 있음

- 사회적 가치의 필요성에 대한 합의가 부족한 현실 속에서 경제성 평가만으로 공적편익이 제대로 반영될 수 없으며 이는 사회의 지속성이라는 측면에 있어서 정책효과 항목에서 다뤄질 필요가 있음
- 사회적 가치의 개인적 편익은 CVM을 통해 경제성으로 평가하고 공적 편익의 경우 정책성 항목에서 전문평가위원의 종합평가 하에 생활여건 영향(정책효과)으로 고려할 필요가 있음



주 : McCarthy, Ondaatje et al. (2004) 랜드연구소에서 제시한 예술의 편익에 대한 분석 틀에 문화사업의 사회적 가치가 생활여건에 끼치는 영향을 적용하여 재구성함

[그림 5-6] 랜드연구소 예술의 편익 분석 틀을 적용한 사회적 가치의 생활여건 영향

- 문화사업의 사회적 가치 생활여건 영향 중 건강한 삶에 대한 영향과 새롭게 제시한 공감능력 및 인지적 성장과 같은 개인적 편익은 경제성 평가 방법 중 CVM을 통해 비사용가치로 편익 추정
- (건강한 삶에 대한 영향) : 문화시설이 제공하는 전시, 공연, 체험활동, 교육 등의 문화향유기회 확대의 개인적-도구적 편익 ⇒ CVM을 통한 비사용 가치 편익 분석
- 문화 소외계층의 문화예술향유 기회 제공을 위해서 특수교육, 진로교

육, 크리에이티브 에이징 교육 등 다층적 프로그램 설계가 필요함

- (공감능력 및 인지적 성장) : 문화시설을 통한 시민기획, 생활문화 프로그램, 자원봉사 활성화 등 개인의 표현 및 참여기회 확대의 개인적-본질적 편익 ⇒ CVM을 통한 비사용가치 편익 분석

○ 문화사업의 사회적 가치 생활여건 영향 중 공공서비스 접근성 개선, 시설이용의 쾌적성·정시성·편리성, 공동체 복원영향, 문화적 다양성 증대는 개편된 정책효과 항목으로 분석

- (공공서비스 접근성 개선) : 문화서비스를 제공하는데 있어 문화적 소외계층을 감소시키는 수요자 중심의 공간적 시간적 접근성 강화를 통해 사회적 자본의 혜택을 공유하는 공적-도구적 편익
- 특히 공공서비스 접근성 개선에 있어서 문화시설의 경우 취약계층(노약자, 장애인 등)의 이용환경을 고려하여 배제되는 수요자가 발생하지 않도록 종합적으로 고려할 필요가 있음
- 또한 교통, 주거지 인접 등 일반적인 공간적 접근성 확대 뿐만아니라 다양해진 삶의 패턴에 맞춘 문화서비스 공급시간을 다양화하는 등의 노력을 통해 배제되는 수요가 없도록 고려할 필요가 있음
- (시설이용의 쾌적성·정시성·편리성) : 시설 건립에 있어서 적절한 녹지 비율 확보와 주민 편의시설, 수요자 중심의 편의성 등을 고려하여 이용자의 생활여건 향상에 도움을 주는 공적-도구적 편익
- (공동체 복원영향) : 지역 고유문화 및 문화유산 연계와 지역 공동체를 활용한 공통의 예술경험을 기반으로 유대감 중심의 결속형 사회자본의 영역을 확장하여 공적영역의 연계형 사회자본의 결속력을 강화할 수 있는 공적-도구적 편익<sup>30)</sup>
- (문화적 다양성 증대) : 다양성예술장르 기획 확대와 소수집단문화의 표현 기회 확대 등을 통한 사회적 배제를 예방하고 사회의 지속가능성 확보에 기여하는 공적-본질적 편익

### ③ 환경성 평가

○ 개편된 예비타당성조사 운영지침에서 환경성 평가내용으로 사업 시행

30) 구성원 간의 관계와 사회구조를 중심으로 사회자본은 결속형(bonding), 교량형(bridging), 연계형(linking)으로 분류된다. 결속형 사회자본은 가족이나 친구, 그리고 멤버십의 일종인 동아리, 동호회, 향우회 등 수평적 관계 속에서 일어난다. 이러한 관계는 대부분 자의적 선택을 통해 형성된 관계로 구성원 간의 신뢰도와 친밀감이 상대적으로 높다. 교량형 사회자본은 수평적이고 수직적인 관계를 모두 포함하고 있다. 또한 결속형보다 상대적으로 얇은 연대감(weak tie)이 특징이다. 연계형 사회자본은 사회적 구조와 구성원 간의 관계 안에서 형성되는 자본을 가리킨다.



시 발생가능한 환경문제, 지역환경 및 경관개선, 기타 생태계환경보전에 대한 영향을 제시하고 있음

- 자연환경, 생활환경, 사회 경제적 환경 등을 조사하여 해당 사업의 환경성을 개략적으로 검토함(정밀한 환경성 평가는 '환경영향평가'나 '사전환경성 검토' 등을 통해 수행)

○ 문화사업에서 고려해야 하는 환경성 평가 세부평가내용은 다음과 같음

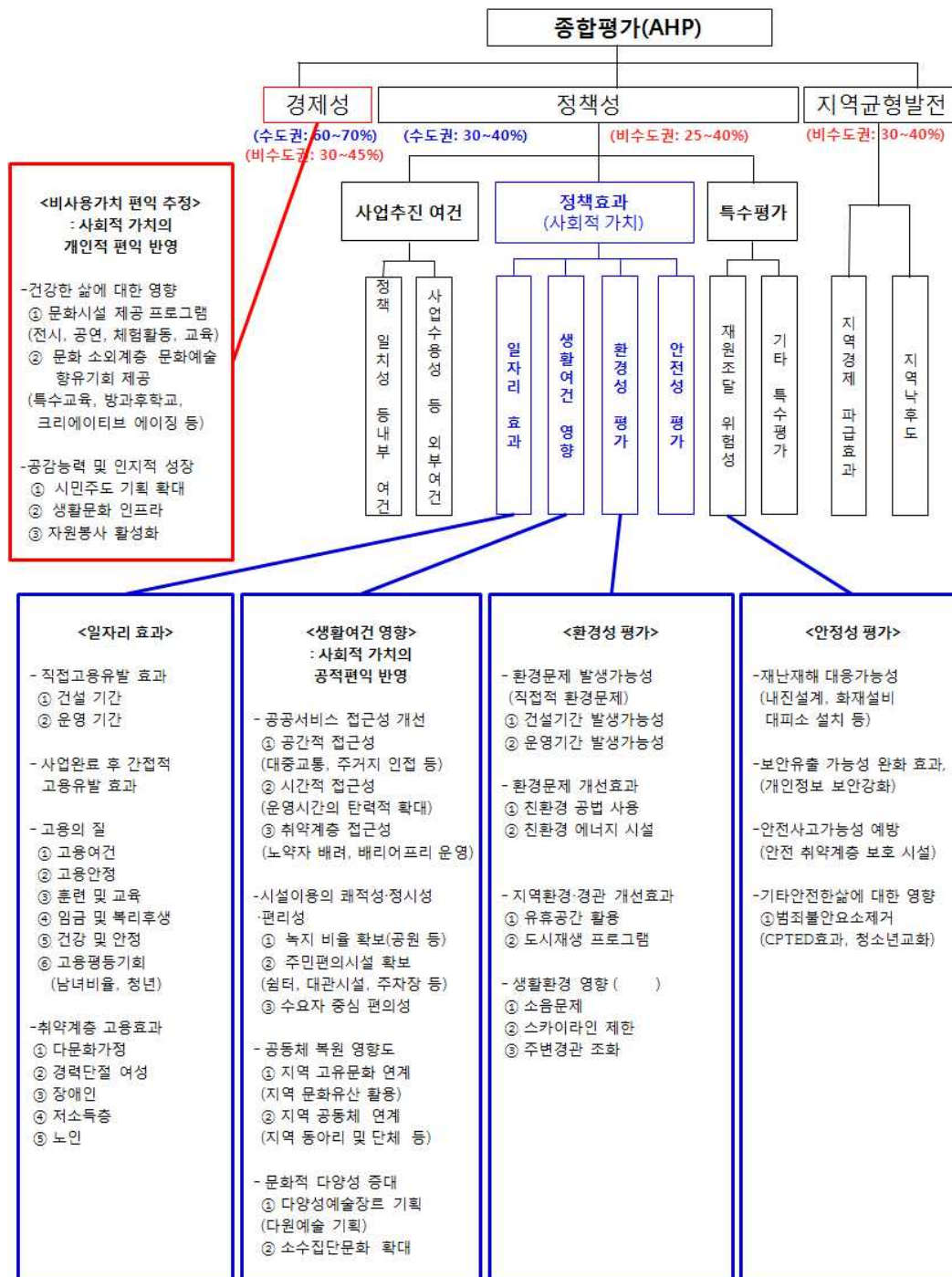
- (사업 시행시 발생 가능한 환경문제) : 직접적인 환경문제로 건설기간과 운영기간을 나누어 발생가능성을 분석하는데 문화시설의 경우 공사기간의 주변시설 거주자에 미치는 영향(소음, 분진, 진동, 폐자재 등)을 집중적으로 고려해야함
- (지역환경 및 경관개선) : 문화예술 주도적 도시재생의 일환으로 유희공간, 혐오시설, 훼손된 지역 등을 개선 가능성을 분석

#### ④ 안정성 평가

○ 개편된 예비타당성조사 운영지침에서 안정성 평가 내용으로 재해·재난 예방(발생) 효과, 재해·재난 대응 및 피해 절감 효과, 안전사고·교통사고 감소 효과, 보안유출 가능성 완화 효과, 기타 안전한 삶에 대한 영향을 제시하고 있음

- (재해·재난 대응 및 피해 절감 효과) : 문화시설의 경우 대규모 공간 확보가 용이하여 재해·재난 대피 시설 활용으로 용이하여 대응 등의 효과를 분석할 수 있음
- (기타 안전한 삶에 대한 영향) : 문화시설 건립은 문화예술활동을 통해서, 청소년 범죄예방 및 교화, 범죄예방 환경설계(CPTED) 등 지역의 범죄불안요소 제거에 기여 가능한 부분을 고려해야 함

□ 문화사업의 사회적가치를 예비타당성조사의 종합평가 항목에 적용하면 다음 그림과 같음



[그림 5-7] 문화사업 예비타당성조사 종합평가 항목의 사회적 가치 반영

## 참고문헌

### [국내문헌]

- 고길곤. (2019). 예비타당성조사 제도의 합리성과 가치판단, 「한국행정학회 학술발표 논문집」, pp. 1479-1507
- 국립현대미술관. (2019). 「2018 미술관 연보」
- 김인설 (2012) 사회자본이론(Social Capital Theory)을 통해서 본 예술의 사회적 영향, 문화예술경영학연구, 5:2, 3-19
- 김재환. (2016). 「예비타당성조사제도의 주요 쟁점과 향후 과제, 이슈와 논점」 1212호, 국회입법조사처
- 대한민국 정부. (2000). 「해양개발기본계획(안): 해양한국(Ocean Korea) 21
- 문화관광정책연구원. (2004). 「국가기무사 부시를 활용한 국립현대미술관 서울관 건립 방안 연구」
- 손숙리, 김주형, 신성우, 김재준. (2007). 문화.관광부분사업의 예비타당성조사 실태분석 및 개선방안 연구 -운용관리비용 분석을 중심으로-, 한국건설관리학회, 「한국건설관리학회논문집」, 8(6), pp.129-138
- 양현미 외. (2007). 「문화의 사회적 가치 : 행복연구의 정책적 함의를 중심으로」. 한국문화관광연구원
- 양혜원 외. (2012). 「예술의 가치와 영향 연구 : 국내외 담론과 주요연구결괌 분석」. 한국문화관광연구원
- 이재열. (2019). 시대적 전환과 공공성, 그리고 사회적 가치. 「한국행정연구」, 28(3), 1-33
- 최철호. (2019). 사회적 가치실현을 위한 입법적 과제. 한국비교공법학회, 20(1), 373-399
- 한국개발연구원. (2001). 「국립해양박물관 예타보고서」
- 한국개발연구원. (2006). 「국립해양박물관 예타보고서」
- 한국개발연구원. (2006). 「2006년도 예비타당성조사 보고서 대구국립종합과학관 건립 사업」
- 한국개발연구원. (2008). 「2008년도 타당성 재조사 보고서 태권도공원 조성사업」

- 한국개발연구원. (2010). 「2010년도 타당성 재조사 보고서 국립현대미술관 서울관 건립사업」
- 해양수산부. (2013). 「해양문화시설 입지 적정성 최종보고서」
- 한국개발연구원. (2015). 「문화·관광 부문 사업의 예비타당성조사 표준지침 연구」
- 한국개발연구원. (2016). 「2016년도 예비타당성조사 보고서 국립세계문자박물관 건립사업」
- 한국개발연구원. (2017). 「2017년도 예비타당성조사 보고서 산업기술박물관 건립사업」
- 한국개발연구원. (2017). 「2017년도 예비타당성조사 보고서 청소년 진로체험수련원 건립사업」
- 한국개발연구원. (2017). 「2017년도 예비타당성조사 보고서 청주해양과학관 건립사업」
- 한국개발연구원. (2018). 「2018년도 예비타당성조사 보고서 한류·공연관광 콤플렉스 조성사업」
- 한국개발연구원. (2018). 「2017 KDI 공공투자관리센터 연차보고서」
- 한국개발연구원. (2019). 「2018 KDI 공공투자관리센터 연차보고서」
- 한국개발연구원. (2019). 「총괄백서 : 예비타당성 조사 어떻게 이루어졌나?」
- 한국문화관광연구원. (2006). 「관광수요예측 가이드라인 설정 연구」
- 한국문화관광연구원. (2009). 「국립현대미술관 서울관 건립 기본계획 연구」, 문화체육관광부
- 한상진, 사회적가치와 지속가능성, 박명규·이재열(엮음), 사회적가치와 사회혁신-지속가능한 상행공동체를 위하여, 한울(2018), 334

## [국외문헌]

- Arjo klammer. (2004). Social, Cultural and Economic Values of Culural Goods. Cultural and Public Action. V. Rao and M Walton. Eds, Stanford University Press
- DCMS(2016). The Culture Withe Paper, UK: Williams Lea Group
- McCarthy, Ondaatje et al. (2004) Gifts of the Muse; Reframing the Debate about the Benefits of the Arts. RAND Corporation.

## [보도자료 및 브리핑자료]

기획재정부(2019.1.29.). 국가균형발전 프로젝트 발표문

기획재정부(2019.4.3.). 예비타당성조사 개편방안