

공공투자사업의 성과관리

-재정사업자율평가 확인점검 시 고려사항을 중심으로-

박선영 연구원

- 성과관리센터의 Brownbag Seminar는 센터 내 연구진 간의 의견공유를 위한 장으로 마련되어 운영되고 있습니다.
- 본 자료는 한국조세연구원의 공식 견해가 아니며, 연구자 개인의 견해이고 진행 중인 연구이므로, 인용을 삼가 주시기 바랍니다.

I. 서론

- 공공투자사업은 대부분 막대한 재정이 투입되는 반면 이에 대한 재정성과관리는 미흡
 - 공공투자사업은 당해 사업의 예산 요구·심의·배정·집행 등 예산 측면과 사업의 계획·설계·시공·운영 등 실물측면으로 구분할 수 있음.
 - 우리나라의 경우 재정관점에서 사업의 기획·사전조사·설계·입찰 및 계약·시공·유지관리·사후 평가 등 건설투자사업의 전체 사이클을 하나로 꿰뚫는 제도가 정비되어 있지 못한 실정임.
 - 이에 대해 다양한 보고서들이 선진국 수준의 효율적인 사업관리를 위한 개선방안을 제안하고 있고, 재정당국도 정부계약제도 개선, 총사업비 관리 대상 확대 등 공공투자와 관련된 제도정비에 나서고 있음.
- 부처의 자체평가 보고서 확인점검을 수행하기에 앞서 평가자들이 공공투자 사업 유형의 개념 및 다양한 이슈들을 미리 파악하고 시사점을 점검해 봄으로써 평가자의 사업 평가 안목 배양에 기여하고 함.
 - 공공투자사업에 대한 현황을 소개하여 논의 대상 구체화
 - 공공투자사업의 각 단계별 이슈를 파악하여 자율평가 확인점검 시 고려사항을 점검

II. 현황 및 이슈

1. 개념

1) 투자사업의 정의¹⁾²⁾

- 사업완성에 수년을 요하는 토목·건축사업으로 연차별 소요 등 사업내용이 사전에 구체화될 수 있는 사업(2010년 예산안 작성 세부지침)
 - ① **예비타당성조사 대상 사업** : 총사업비가 500억원 이상이면서 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규사업으로서 건설공사가 포함된 사업
 - ② **간이예비타당성조사 대상 사업** : 예비타당성조사가 면제된 사업 중 적정 사업규모 및 총사업비 등을 검토할 필요성이 있는 사업
 - ③ **총사업비 관리 대상 사업** : 국가 직접시행사업, 국가대행사업, 국고 또는 기금의 보

1) 도로, 철도, 항만 등 SOC에 논의를 국한시키기 보다 모든 토목·건축 사업을 논의의 대상으로 삼은 이유는 이들 모두 재정사업 자율평가 대상사업이기 때문임. 따라서 자율평가 대상에서 제외되는 임대형 민자사업(BTL)·수익형 민자사업(BTO) 등 민간투자사업은 본고에서 다루지 않음.

2) 한편, 민간투자사업 중에도 정부재원이 동시에 투입되는 경우 재원 투입방식에 따라 사업유형이 구분되어 평가를 받음.

(예) '08년 교육부 '사학시설민자사업(사학진흥기금, 융자)', '05년 환경부 '유수율 제고 민자유치(환특회계, 지자체 보조)'

조·지원을 받는 지방자치단체 및 민간기관(공공·출연·보조기관 등)의 사업 중 사업기간이 2년 이상으로 총사업비*가 일정규모 이상인 사업

* 공사비·보상비·설계비 등 사업 추진과 관련된 모든 경비를 합한 금액으로 국비·지방비·민자 등을 포함

▪ 토목사업 : 총사업비가 300억원 이상인 사업

▪ 건축사업 : 총사업비가 100억원 이상인 사업

④ **계속비** 사업 : 완성에 수년을 요하는 투자사업(총사업비관리대상사업)으로서 총액·사업기간·연차별 소요 등 사업내용이 사전에 구체화될 수 있는 사업

⑤ **기타** : 예비타당성 조사, 간이예비타당성조사 및 총사업비 관리대상이 아닌 사업으로 총사업비 100억원 이상인 사업 및 국립대학 시설사업

<토목·건축사업의 사업유형 분류>3)

구분	토목사업	건축사업
사업유형	· 고속국도 · 일반국도 · 기간국도 · 국도대체우회도로 · 국가지원지방도 · 산업단지 진입도로 · 광역도로 · 민자접속도로 · 기타 도로 · 항만 · 일반철도 · 광역철도 · 농업개발 · 댐 · 상하수도 · 공항 · 산업단지개발 · 지구조성	· 공장 또는 창고시설 · 자동차 관련시설 (주차장, 검사장 등) · 축사 등 동물관련 시설 · 공동주택 및 기숙사 · 소방서, 우체국 등 · 업무시설(공공청사) · 노인복지시설 등 · 학교 등 교육시설 · 묘지관련시설 · 숙박시설(수련원) · 교정시설 · 교도소(구치소, 소년원 등 소년분류심사원 등) · 감화원 기타 범죄자의 갱생·보육·교육·보건 등의 용도에 쓰이는 시설) · 연구소 · 도서관 · 물류시설(유통센터) · 숙박시설 (연수원, 면회소 등) · 체육관 등 운동시설 · 공연장 등 관람집회 시설 · 박물관 등 전시시설 · 의료시설(장례식장포함) · 여객 터미널 등 · 철도 역사 · 방송국 등 방송시설 · 분뇨·쓰레기처리시설 · 관광휴게시설 등

2) 내용 및 특성에 따른 투자사업의 구분

□ 투자사업은 '대규모 단일사업'과 '집단사업(package 사업)'으로 구분될 수 있음.

○ **대규모 단일사업**은 복합 공종의 사업이지만 하나의 사업으로 추진되는 사업

3) 총사업비 관리지침의 토목건축사업의 사업유형 분류를 따름

- 종류 : ①국내 최초로 추진되는 사업이거나 국제기능을 가진 사업(예. 경부고속철도 건설, 인천국제공항 건설 등), ②특정 지역에 국한된 사업으로 전국적인 차원에서 타 사업과 비교 검토의 의미가 없는 사업(예. 경인운하 건설, 굴포천 치수사업 등), ③건설 후 민간부문의 실수요자에게 공급되는 사업(예. 택지개발사업, 산업단지조성사업, 간척사업 등), ④건설·운영한 결과 적자규모가 크게 발생하는 사업(예. 지하철 건설사업 등), ⑤사업규모가 크고 사업효과가 미치는 범위가 넓은 사업(예. 고속도로, 일반철도, 다목적댐, 광역상수도 건설 등) 등이 있음.

- 운영 : 대규모 단일사업에 대한 예산은 사업별로 편성되며, 예산관리도 사업별로 이루어지게 됨. 사업 주무부처가 단일사업별로 사업의 내용 및 범위를 고려하여 예산항목을 별도 구성하여 예산을 신청하고, 예산당국도 단일사업별로 예산을 반영하고 사후적인 관리도 단일사업 항목으로 별도 처리.

○ **집단사업(package사업)**은 유사 종류의 여러 개 소규모사업을 하나로 묶어 추진하는 사업

- 종류 : 전국을 대상으로 종합적인 기본계획 하에 체계적으로 추진될 필요가 있는 사업으로, 일반국도 확장사업, 국가지원지방도 건설사업, 하천치수사업, 일반공항 확충사업, 일반항만 확충사업, 광역교통시설 확충사업, 지역개발사업 등이 있음.(KDI, 2001)

○ 한편, 투자사업을 내용 및 특성에 따라 구분할 경우 적절한 성과지표 발굴 및 사업평가 수행에 시사점을 제공받을 수 있음.

2. 주요 이슈

1) 재정사업 자율평가 운영 측면

□ 사업유형 구분 혼란 발생

- 자율평가 지침에 각 사업유형에 대한 개념이나 특성을 제시하고 있지만, 사업담당자의 이해부족, 기재부의 조정미흡 등으로 사업유형 구분 시 일관성이 결여되고 있는 실정임.⁴⁾

- 농식품부('08년 평가)의 “어촌어항관광기반 조성”사업의 경우 직접수행 사업으로 분류

4) 이는 비단 투자사업유형에만 해당되지 않음. 사업담당자는 자체평가 보고서 작성 시 사업수행방식, 사업내용 및 세목을 종합적으로 고려하여 사업유형을 결정해야 함. 그러나 확인점검 과정에서 누락된 사업유형을 추가해 유형별 추가질문을 작성하는 문제가 종종 드러나고 있음. 사업유형구분에 의미를 두는 이유는 사업유형별 특성에 따른 추가질문을 통해 추가적인 성과정보를 확보하기 위함.(단, 현행 유형별 질문의 실효성 정도는 이 글의 논점을 벗어나므로 논외로 함)

되었으나, 사업액의 약 83%가 시설비이고, 사업내용 역시 어촌지역 개발을 위한 토목·건축으로써 투자사업으로 볼 수 있으므로 투자(SOC)유형으로 다루어야 함.

‘08년 농림부 “어촌어항관광기반조성(농특회계, 직접수행)”의 사업개요

□ 사업목적

- 어촌의 환경 및 관광자원을 효율적으로 보존·이용
- 어촌관광에 대한 수요창출로 어촌 소득 증대와 쾌적한 어촌환경조성으로 지역주민 생활편익 제공

□ 사업내용

- 사업기간 : 2005년 ~ 계속
- 총사업비 : - 억원('08년까지 기 투자액 : 1,078억원)
- 사업규모 : 다기능어항 13개항, 어촌관광활성화지원 1식
- 지원대상 : 어업인, 어촌지역주민, 불특정 다수국민
- 지원형태 : 직접수행
- 지원조건 : 국비 100%
- 사업시행 주체 : 국가(농림수산식품부장관)
- 세부내역

(백만원)

구 분	'07 예산	'08 예산 (A)	'09 예산 (B)	증 감 (B-A)	%
□ 어촌어항관광기반조성	36,142	42,652	34,380	▲8,272	▲19.4
▪ 어촌어항관광개발	36,142	33,620	29,700	▲3,920	▲11.7
▪ 대포항 건설	-	8,852	4,500	▲4,352	▲49.2
▪ (경)어촌어항관광개발	-	180	180	0	0
□ 세출예산비목	36,142	42,652	34,380	▲8,272	▲19.4
○ 일반수용비(210-01)	661	860	1,220	360	41.9
○ 국외업무여비(220-02)	9	10	10	0	0
○ 연구개발비(260-00)	1,360	620	320	▲300	▲48.4
○ 민간경상보조(320-01)	528	1,330	1,500	170	12.8
○ 기본조사설계비(420-01)	800	720	210	▲510	▲70.8
○ 실시설계비(420-02)	300	-	-	-	-
○ 시설비(420-03)	31,500	37,294	28,593	▲8,701	▲23.3
○ 감리비(420-04)	900	1,530	2,260	730	47.7
○ 시설부대비(420-05)	84	108	87	▲21	▲19.4
○ 자치단체경상보조(330-01)	-	180	180	0	0

- 국방부('08년 평가)의 “독신자숙소개선”사업 역시 직접수행 사업으로 분류되었으나, 사업비 전액이 시설비이고 숙소 건축사업이므로 투자사업으로 분류해야 함.

‘08년 국방부 “독신자숙소 개선(일반회계, 직접수행)”의 사업개요

☐ 사업목적

- 사회수준 대비 노후 열악한 간부숙소를 개선하여 쾌적한 근무여건 조성 및 병영 복지환경 개선을 위한 사업임

☐ 사업내용

- 사업기간 : 2003년 ~ 2012년
- 총사업비 : 16,861억원('08년까지 기 투자액 : 3,023억원)
- 사업규모 : 독신숙소 총소요 111,446실
- 지원대상 : 각군 및 국직기관 소속 장병 및 관계자
- 지원형태 : 직접수행
- 지원조건 : 해당사항 없음
- 사업시행 주체 : 각군 및 국직기관
- 세부내역

(백만원)

구 분	'07 예산	'08 예산 (A)	'09 예산 (B)	증 감 (B-A)	
				(B-A)	%
☐ 독신숙소	60,941	51,206	142,917	91,711	179.1
▪ 건립	35,703	25,964	76,938	50,974	196.3
▪ 개수	25,238	25,242	65,979	40,737	161.4
☐ 세출예산비목	60,941	51,206	142,917	91,711	179.1
○ 시설비(430)	60,941	51,206	142,917	91,711	179.1

- 사업평가자는 사업내용 및 사업수행방식, 세출예산비목을 종합적으로 파악하여 사업 유형을 판단해야 함.

- 정부가 직접 수행하는 사업인지, 민간 및 지자체가 정부재원을 지원받아 수행하는 사업인지(보조, 융자, 출연·출자)를 파악하여 사업유형을 구분할 필요

(예시) 국토해양부의 “광역도로건설사업”은 사업비의 50%를 지자체에 보조해주는 매칭펀드 사업으로 재원 지원 유형 및 사업내용을 고려하여 지자체보조/투자(SOC)사업으로 분류해야 함.

☐ 결과지표 설정 관련

- 공공투자사업의 경우 과정지표를 통해 성과를 측정할 수밖에 없는 현실적 한계들도 존재함.

예) '07년 문화부 "국립예술단 공연연습장 건립(일반회계, 기타직접)" 사업⁵⁾

□ 사업내용

- 사업기간 : 2006년 ~ 2010년
- 총사업비 : 165억원('07년까지 기 투자액* : 2.3억원)
- 사업규모
 - 위 치 : 예술의전당내 부지
 - 부 지 : 166,478㎡
 - 연 면 적 : 8,173㎡
 - 주요시설 : 연습실(대3, 중4, 소13개소) 악기 및 의상 보관실, 사무실, 휴게실, 기계·전기실, 공조실 등
- 지원대상 : 국립예술단체(오페라단, 발레단, 합창단)등
- 지원형태 : 직접수행
- 세부내역

(백만원)

구 분	'06 예산	'07 예산 (A)	'08 예산 (B)	증 감 (B-A)	%
□ 사업명					
▪ 국립예술단 공연연습장건립	500	500	2,140	1,640	328
□ 세출예산비목					
○ 기본설계비(420-01)	200				
○ 실시설계비(420-02)	300	155		△ 155	
○ 시설비(420-03)		275	1,980	1,705	620
○ 감리비(420-04)		60	150	90	180
○ 시설부대비(420-05)		10	10	0	

□ 성과지표

	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09
○ 공정율(%)							
▪ 계획				0.3	5	12	30
▪ 달성				0.1	1.3		

- 평가자는 대상사업이 사업 cycle상 어느 단계인지를 파악하여 제시된 과정지표 외에 산출 및 결과지표를 도출할 수 있는지 여부를 확인해야 함.
 - 준공 전 사용가능한 시설물일 경우에는 이용자수, 이용률 등 산출·결과지표를 도출할 수 있음.
- 앞서 언급한 package사업의 경우 결과지표를 제시할 수 있는 사업여건이 조성되어 있으므로 사업담당자가 결과지표를 제시해야 함.

5) 한편 본 사업은 평가대상년도에 실시설계비 및 시설비 중심으로 예산이 편성되어 있는바, 이후 살펴볼 건설사업 단계 중 계획단계 혹은 건설시행초기 단계로써 가시적인 성과는 찾아보기 어렵다고 할 수 있음. 이처럼 평가대상 선정 시 사업수행 초년도임을 고려하지 못한 문제도 있으며, 평가시점에 따라 건설사업의 성과지표도 달라질 수 있을 것으로 판단됨.

예) '07년 국토부 “고속도로 건설지원 출자(교특회계, SOC)” 사업

□ 사업내용

- 사업기간 : 1996년 ~ 2020년
- 총사업비 : 253,200억원('07년까지 기 투자액 : 90,996억원)
- 사업규모 : 2020년까지 남북7개축, 동서9개축 총 6,000km
- 지원대상 : 국민
- 지원형태 : 고속도로건설비용에 대한 출자
- 지원조건 : 고속도로건설비(50%), 용지보상비(100%)
- 사업시행 주체 : 건설교통부(한국도로공사)

□ 성과지표

	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10
○ 통행시간 단축율(%) (단축시간)							
▪ 계획	-	-	-	48.7 (93hr)	55.0 (12hr)	90.6 (68hr)	100 (18hr)
▪ 달성	-	-	-	48.7 (93hr)			
○ 이동거리 단축율(%) (단축거리)							
▪ 계획	-	-	-	55.7 (76.3km)	55.7 (-)	78.0 (30.9km)	100 (30.6km)
▪ 달성	-	-	-	55.7 (76.3km)	-		

□ 예산 집행 부적절성

- 실시설계 이후 불가피한 사유 등으로 인해 당초 총사업비의 증액이 예상되거나, 시공 과정에서 민원 등으로 인해 보상비 지급이 지연되는 등 사업 추진 과정에서 집행률에 문제가 발생하는 경우가 종종 있음.
- 집행률 저조의 원인이 무엇인지를 구분해 “불가피한 사유에 따른 집행률 저조”인지 파악해야 함.
 - 사업 수행 이전에 예측하기 어려운 불가피한 사유로 상위계획 변경 등의 정책 변화, 사업예정지의 생태보존 생물 존재 또는 문화재 매립 추가 발견 등을 들 수 있음.
 - 그러나, 실제의 경우 사전행정절차 미이행, 이해관계자의 의견수렴 미흡, 관계기관 간 업무조율 미흡 등으로 예산집행이 저조한 경우가 많음.

< 사례 > '07년 국토부 지방공항건설사업(교특회계, SOC, 미흡)

항목	질문	답변	근거 및 자료	점수																																								
2-3	사업이 계획대로 집행되었는지 여부	아니오	□ 답변 근거 종합 ○ 무안공항건설사업은 공공요금및제세 105백만원과 시설비 18백만원을 양양공항어업피해소송 배상금으로 전용하였으며, 보상협의지연으로 토지매입비 1,092백만원과 절대공기부족으로 감리비 7백만원을 이월하고 집행잔액 219백만원 불용 □ 답변 근거 및 자료 ① 당초 집행계획대로 집행되었는지 여부 ○ 지방공항건설사업(울진공항건설, 무안공항건설 및 김해공항확장 2단계)은 최근 3년간 예산 1,844억원 중 2,068억원을 집행하여 집행을 112.1%를 달성 < 최근 3년간 예산집행 현황 > (억원) <table><tr><td></td><td>예산(A)</td><td>결산(B)</td><td>집행률(B/A)</td></tr><tr><td>'05</td><td>597</td><td>706</td><td>118.3%</td></tr><tr><td>'06</td><td>269</td><td>399</td><td>148.3%</td></tr><tr><td>'07</td><td>978</td><td>963</td><td>98.5%</td></tr></table> < '07년 분기별 집행 현황 > (백만원) <table><tr><td></td><td>계('07년)</td><td>1/4분기</td><td>2/4분기</td><td>3/4분기</td><td>4/4분기</td></tr><tr><td>계획</td><td>97,800</td><td>23,800</td><td>56,500</td><td>74,500</td><td>97,800</td></tr><tr><td>집행</td><td>96,288</td><td>8,327</td><td>52,122</td><td>63,026</td><td>96,288</td></tr><tr><td>잔액</td><td>1,512</td><td>15,473</td><td>4,378</td><td>11,474</td><td>1,512</td></tr></table> ※ 100% 미집행에 대한 불가피한 사유가 있을 경우 그 설명 ○ 무안공항건설사업은 공공요금및제세 105백만원과 시설비 18백만원을 양양공항어업피해소송 배상금으로 전용하였으며, 보상협의지연으로 토지매입비 1,092백만원과 절대공기부족으로 감리비 7백만원을 이월하고 집행잔액 219백만원 불용 ○ 김해공항확장사업(2단계)은 절대공기부족으로 국제선여객터미널공사 감리비 71백만원 이월 ② 사업대상자들에게 적정하게 재원이 집행되었는지 여부 ○ 각 사업대상자에게 적정하게 재원이 집행됨 ▪ 각 분야별(토목,건축,기계,전기,통신)로 예산을 적정하게 배분하여 사업추진		예산(A)	결산(B)	집행률(B/A)	'05	597	706	118.3%	'06	269	399	148.3%	'07	978	963	98.5%		계('07년)	1/4분기	2/4분기	3/4분기	4/4분기	계획	97,800	23,800	56,500	74,500	97,800	집행	96,288	8,327	52,122	63,026	96,288	잔액	1,512	15,473	4,378	11,474	1,512	0.0
	예산(A)	결산(B)	집행률(B/A)																																									
'05	597	706	118.3%																																									
'06	269	399	148.3%																																									
'07	978	963	98.5%																																									
	계('07년)	1/4분기	2/4분기	3/4분기	4/4분기																																							
계획	97,800	23,800	56,500	74,500	97,800																																							
집행	96,288	8,327	52,122	63,026	96,288																																							
잔액	1,512	15,473	4,378	11,474	1,512																																							

□ 사업평가의 어려움

- 재정사업 자율평가에서 요구하는 사업평가는 사전적 평가보다는 사업실시 이후의 변화가 사업을 통해 달성되었는지를 묻는 사후적 평가의 성격이 강함. 그러나 부처에서는 타당성조사·예비타당성조사 보고서를 제출하는 경우가 종종 있음.⁶⁾
- 이는 완공 이후 시설 활용도를 통해 분석할 수 있으나 앞서 언급한 것처럼 건설 중 이어서 사업평가를 하기 곤란한 경우 “적용불가”로 처리함.
- 개정된 자율평가 지침에서 이에 대한 보완이 이뤄진 상태

※ 신규사업, 미완료사업(시설물 건립 등)과 같이 가시적인 사업효과가 나타나지 않은 사업의 경우는 ‘적용불가’ 처리함.

2) 공공투자사업의 특성 측면

- 공공투자사업의 진행 절차를 파악하여 사업단계별 주요 이슈를 점검할 수 있음.

<공공투자사업의 단계별 주요 특징>

구분	단계	내용
계획	사업구상을 위한 사전조사	▪ 건설공사에 대한 합리적 계획을 수립하고 예산을 효율적으로 집행하기 위하여 사전조사 실시 ▪ 타당성조사, 예비타당성조사 수행
	기본계획	▪ 사전조사 이후 충분한 시간과 비용으로 기본계획 수립 ▪ 주민·이해당사자 및 관계기관의 의견을 청취 반영 ▪ 국토건설종합계획, 국토이용계획, 도시계획 등 토지이용에 관한 계획과 부합여부 및 연계성 검토
집행	기본설계	▪ 주요구조물의 형식, 지반·토질, 개략적인 공사비·실시설계 방침 결정 ▪ 기본계획 및 기본설계는 명확한 구분 없이 진행되는 편 * 기본계획 시 기술공모, 설계·시공 일괄입찰(턴키방식), 소규모 건설공사 수행하거나 개략적 구조계산설계도서·기초토질조사 등을 포함할 경우 기본설계를 하지 않는 경우도 있음. ▪ 타당성조사 및 예비타당성조사에서 정한 총사업비를 감안하여 설계내용을 적절히 관리함. * 기본설계과정에서 물량이 과도하게 산정되거나 불필요한 기능이 포함되지 않도록

6) 타당성재조사를 사업평가로 볼 것인가에 대해서는 자율평가에서 요구하는 사업평가가 사후평가적 성격을 가진다는 측면에서 적절한 사업평가로 인정받기 어렵다고 봄.

		설계완료 전에 관계전문가에 의한 설계의 경제성 검토(설계VE(Value Engineering))를 1회 이상 시행
	실시설계	▪ 실시설계에서는 유지관리에 필요한 부대시설, 비용·인력·장비 등 유지관리방법, 굴착시의 지하매설물 안전관리, 태풍·혹서·혹한 등의 작업불능일수 등을 감안하여 작성 ▪ 발주청은 필요한 경우 설계타당성을 검토·자문하는 설계자문위원회를 구성할 수 있음. ▪ 기본설계용역보고서와 실시설계 과업지시서를 첨부하여 재정부와 총사업비 협의함.
	시공 및 준공	▪ 건설업자는 공종별 공정계획·안전관리계획 및 품질관리계획과 시공에 따른 교통소통 및 환경오염방지에 관한 대책을 수립하여 시공단계별로 감리원 또는 공사감독자의 확인을 받도록 함. ▪ 발주청은 필요한 경우 예비준공검사를 실시함.
	유지관리	▪ 건설업자는 발주청에 준공보고서등을 제출하고, 시설물 관리자는 적절한 유지관리계획 수립·실시

○ 공공사업은 그 유형에 따라 시행청을 달리 하기 때문에 업무흐름도가 완전히 동일하지는 않지만 기본적인 절차 및 관련제도는 아래와 같음. 다만 실제적으로 각 단계가 중복되는 경우도 있고, 또 타당성조사, 관계기관 협의 등의 부수적 절차가 시행청에 따라 단계별로 서로 다르게 적용되기도 함.

<공공투자사업의 추진단계별 관리제도>7)

추진단계		근거법령	건설기술관리법 시행령			국가재정법			
		주요업무	건설공사의 시행과정	설계의 경제성 검토	사후 평가	총사업비관리			재정 사업 자율 평가
						총사업 비관리	타당 성재 조사	수요 예측 재조사	
계획	기본구상	▪ 공사의 필요성 ▪ 위험요소예측 ▪ 입지조건 ▪ 규모 및 공사비 ▪ 환경에 미치는 영향	↕			↑			
	예비타당성 조사	▪ 총생애비용추정 ▪ 완공 후 총수익 추정 ▪ 비용편익분석				↑			

7) KDI, 공공투자사업관리 개선방안-사업단계별 관리 및 입찰, 계약제도를 중심으로- p. 48 인용

	타당성 조사	- 총생애비용추정 - 타당성이 유지될 수 있는 공비증가한도액 - 타당성조사의적정성검토							
	건설공사 기본계획	- 목표 및 기본방향 - 기간/시행자/수행계획 - 공사비 및 재원조달계획 - 연차별 공사시행계획 - 재검토(10%이상, 1년차)							
	공사수행 방식결정	- 기술공모방식(법21조) - 대안입찰방식(국계법) - 일괄입찰방식(국계법)							
설계	기본설계	- 구조물의 형식 - 개략적인 공사비 - 실시설계방침							
	실시설계	- 개요/필요성/효과 - 기간/투자계획 - 패스트 트랙⁸⁾가능							
시공	용지구입/시공	- 직접보상비, 간접보상비 모두 포함 - 감정평가 결과로 보상비 조정 - 법령에 의한 보상비조정 - 시공상태의 점검관리							
	준공	- 준공검사 - 신공법/특수공법 평가서 - 시운전 평가서							
유지 관리	운영/유지관리	- 유지보수는 시설물의 안전관리에 관한 특별법에 의해 관리 - 운영조직은 관계기관 관련법령에 따라 관리							

○ **예산관리 측면**에서 투자사업의 추진절차를 살펴보면 기획(중장기 재정운용계획) 및 사업협의를 통해 예산요구를 거쳐 국회 심의, 예산배정 등의 과정을 거치고 이에 따라 입찰 및 계약과 계약이후 시공관리가 이뤄짐. 우리나라는 단년도 예산체계의 특성상 당해연도에 수행할 수 있는 일정표에 따라 매년 예비타당성조사비, 타당성조사 및 기본설계비, 실시설계비, 보상비, 공사비의 순서로 예산배정이 이뤄짐.

8) 패스트 트랙(Fast Track)은 실시설계와 시공을 동시에 진행하는 방식으로 공사기간 단축 예산 조기집행 효과가 있음

(1) 계획 단계

□ 예비타당성조사

○ 대상

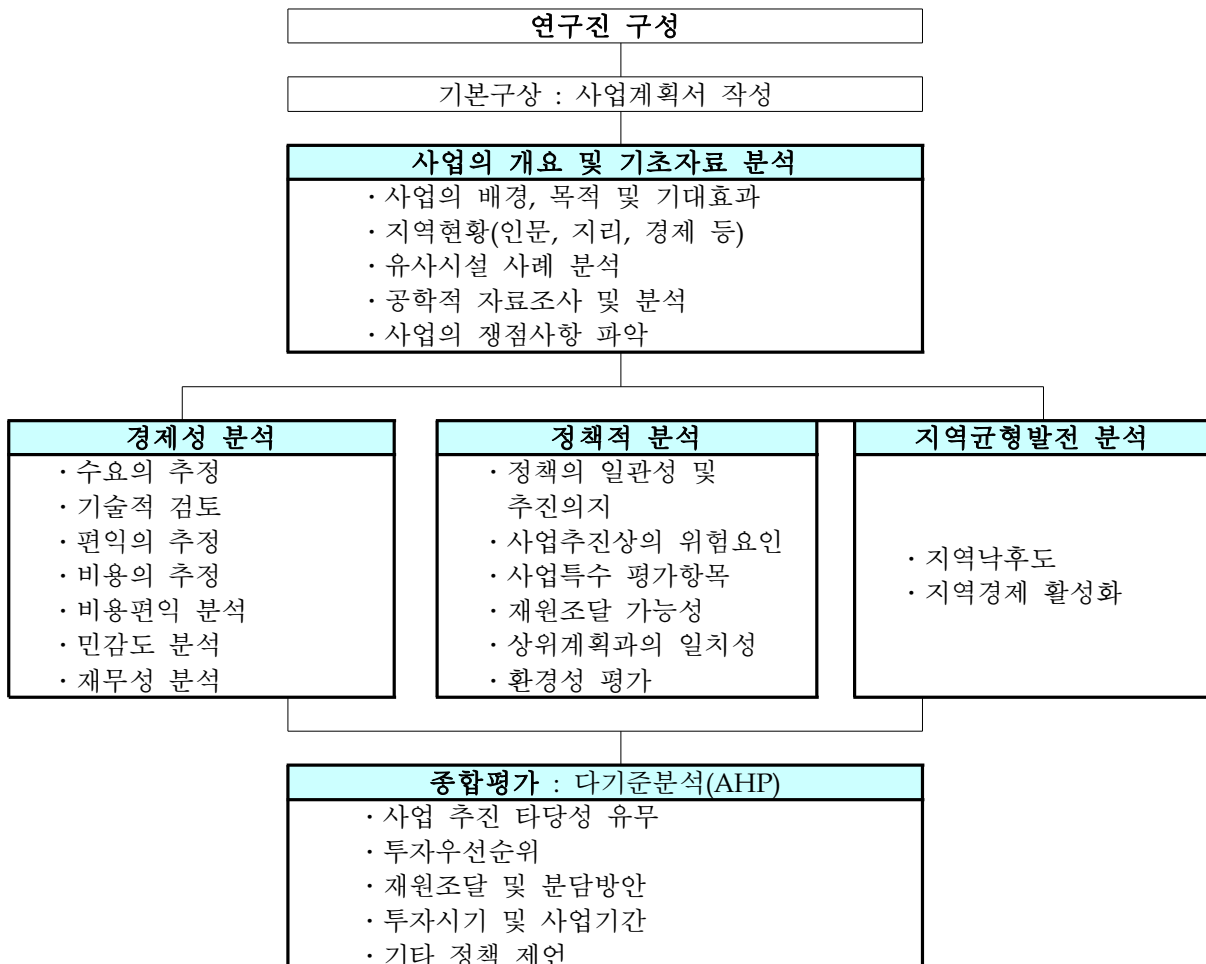
1. 총사업비가 500억원 이상이면서 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 건설사업, 정보화 사업, 국가연구개발사업
2. 중기재정지출이 500억원 이상인 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야의 사업(이하 '기타 비투자 재정 부문' 사업이라 함.)

※기타 비투자 재정부문 사업은 프로그램 예산체계상의 분야부문 분류에 따라 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야에 해당되는 사업 중 건설사업, 정보화사업 및 국가연구개발사업에 해당하지 않는 사업

(예시 1) 보건복지가족부 공공의료정보화 사업 : 프로그램 예산체계상 사회복지 분야 사업이나 정보화 사업으로 분류

(예시 2) 문화체육관광부 경주역사도시문화관 건립사업 : 프로그램 예산체계상 문화 및 관광 분야 사업이나 건설사업으로 분류

<예비타당성조사 수행 흐름도>



(2) 집행 단계⁹⁾

□ 타당성조사 및 기본계획, 기본설계

- 기본설계 이전에 타당성 조사가 이루어지는 경우도 있고, 또는 기본설계와 함께 이루어지는 경우(예컨대 고속도로)도 있으며, 타당성 조사 없이 사업이 시행되는 경우도 있음.
- 예비타당성조사를 받는 사업인 경우 예타를 타당성조사로 갈음해서 활용할 수 있으나, 타당성조사가 아예 수행되지 않은 경우 계획 상의 문제로 지적해야 함.

□ 실시설계 및 실시계획 수립·공고(공사 발주 및 계약)

- 실시설계의 수립·공고와 함께 공공투자사업과 관련되는 각종 영향평가¹⁰⁾가 실시되고 관계기관 협의가 이루어짐. 현재 각종 영향평가는 대규모 개발사업의 사전승인 및 계획과정에서 제반 법령에 따라 수행
- 이들 영향평가는 사업의 규모, 내용 심지어 사업의 시행여부에도 상당한 영향을 미칠 수 있는 중대한 부분임에도 개별 법령에 분산 규정되어 있기 때문에 이들을 총괄적으로 조정·관리하는 체계는 마련되어 있지 않음.
- 각종 영향평가를 사업 추진의 어느 단계에서 실시하여야 한다는 규정이 영향평가 관련 법이나 제도에서 명시적으로 규정되는 것이 아님에도 불구하고, 관습적으로 영향평가를 실시설계 단계에서 수행하는 것이 대부분
- 이로 인해 영향평가가 제대로 이뤄지지 못하거나 영향평가 결과가 제대로 반영되지 못하는 문제가 발생되고 있음.

9) 집행단계 분류에 대해서는 명확한 기준이 없으며 개별 법규마다 차이가 있음.

10) 영향평가는 크게 환경, 교통, 인구, 경관, 기타(지하수, 가스안전, 방사선, 피해, 문화유적 등) 등으로 구분되며, 관계기관 협의는 사업시행에 필요한 각종 인허가 사항을 정리하기 위하여 이루어짐.

- 일반적으로 하천점용허가, 공유수면매립허가, 산림벌채허가, 도시계획시설 결정 및 행위허가, 농지전용허가, 초지전용허가, 군사시설에 대한 협의, 개발제한구역내 행위허가 등이 포함됨.

♣ 총사업비 관리(제도)

○ 정의

- 건설사업에 소요되는 모든 경비로서 공사비, 보상비, 시설부대경비로 구성

○ 대상

- 국가 직접시행사업, 국가위탁사업, 국가의 예산 또는 기금의 보조·지원을 받는 지자체 및 공공기관¹¹⁾, 민간기관의 사업 중 사업기간이 2년 이상으로서, 총사업비가 300억원 이상인 토목사업과 총사업비가 100억원 이상인 건축사업(전기·기계·설비 등 부대공사비도 포함)
- 총사업비 관리대상 사업은 원칙적으로 프로그램 예산구조체계의 '세부사업'을 기준으로 하며, 총사업비 관리의 목적상 필요할 경우 세부사업을 구성하고 있는 하위의 '내역사업'을 관리대상사업으로 정할 수 있음.

- 철저한 타당성조사와 기본설계를 통하여 **실시설계 이후 단계에서의 물량변동을 방지**하는 것이 총사업비 관리제도의 핵심이라고 평가할 수 있음.

“기본설계 및 실시설계 결과의 반영액이 2조 2,602억원에 달하는 전체 총사업비 증액분의 49.2%(1조 1,126억원)를 차지하고 있다는 사실을 특히 주목할 필요가 있다. 그 원인은 크게 두 가지로 나누어 진다. 하나는 예비타당성조사나 타당성조사 자체가 부실할 경우 이 같은 결과를 초래할 수 있다. 다른 하나는 예비타당성조사나 타당성조사가 설계단계에서 구속력을 갖지 못하고 있다는 것인데, 이는 곧 예비타당성조사나 타당성조사의 총사업비 한도내에서 설계가 이루어지도록 강제하는 제도적 장치가 없기 때문으로 볼 수 있다. 한편, 설계결과 반영 다음으로 큰 증액요인인 물가인상분은 전체 총사업비 증액분의 9.1%(2,054억원)에 불과한 것으로 파악된다.(KDI, 2000)“

- 실시설계 단계에서는 건설공사 중 다음의 사항들을 관리하고 있는지 파악해야 함.

- ①사업이 원래 설정된 공기 및 비용에 맞도록 추진되는지, ②사업관리와 발주방식의 최적화 및 공정·비용관리체계·설계VE 등을 통해 사업비의 효율화를 꾀하는지, ③클레임 및 민원이 얼마나 신속하고 합리적으로 해소되었는지, ④사업결정과정에서의 부처 간 업무조정·이해조정이 얼마나 원활하게 이루어졌는지를 점검

- 특히 사업계약 체결 이후 당초의 기획 및 타당성 조사와 설계대로 사업이 정상적으로 추진되고 있는지를 예산과 연계시켜 점검할 수 있는 공정-공사비 연계시스템(**EVM: Earned Value Management System** 실적가치관리체계로 번역하기도 함) 구축이 제도적으로 미비한 실정이므로 총사업비변동실태를 통해 점검해야 함.

11) 공공기관의 운영에 관한 법률 제5조에 따른 공기업, 준정부 기관, 기타 공공기관

- 현재 일부 사업에 대해서만 EVM을 수행하고 있으나 재정성과관리제도와 연계는 없음.

* 발주청 및 책임감리원은 총공사비가 500억원 이상인 건설공사의 시공자로 하여금 국토해양부장관이 정하는 기준에 따른 세부 공종이 완료될 때마다 투입된 비용과 기간 등에 관한 실적을 계획과 비교하여 관리하게 할 수 있다(건설기술관리법 시행령 제38조의 15)

(3) 평가 및 환류단계

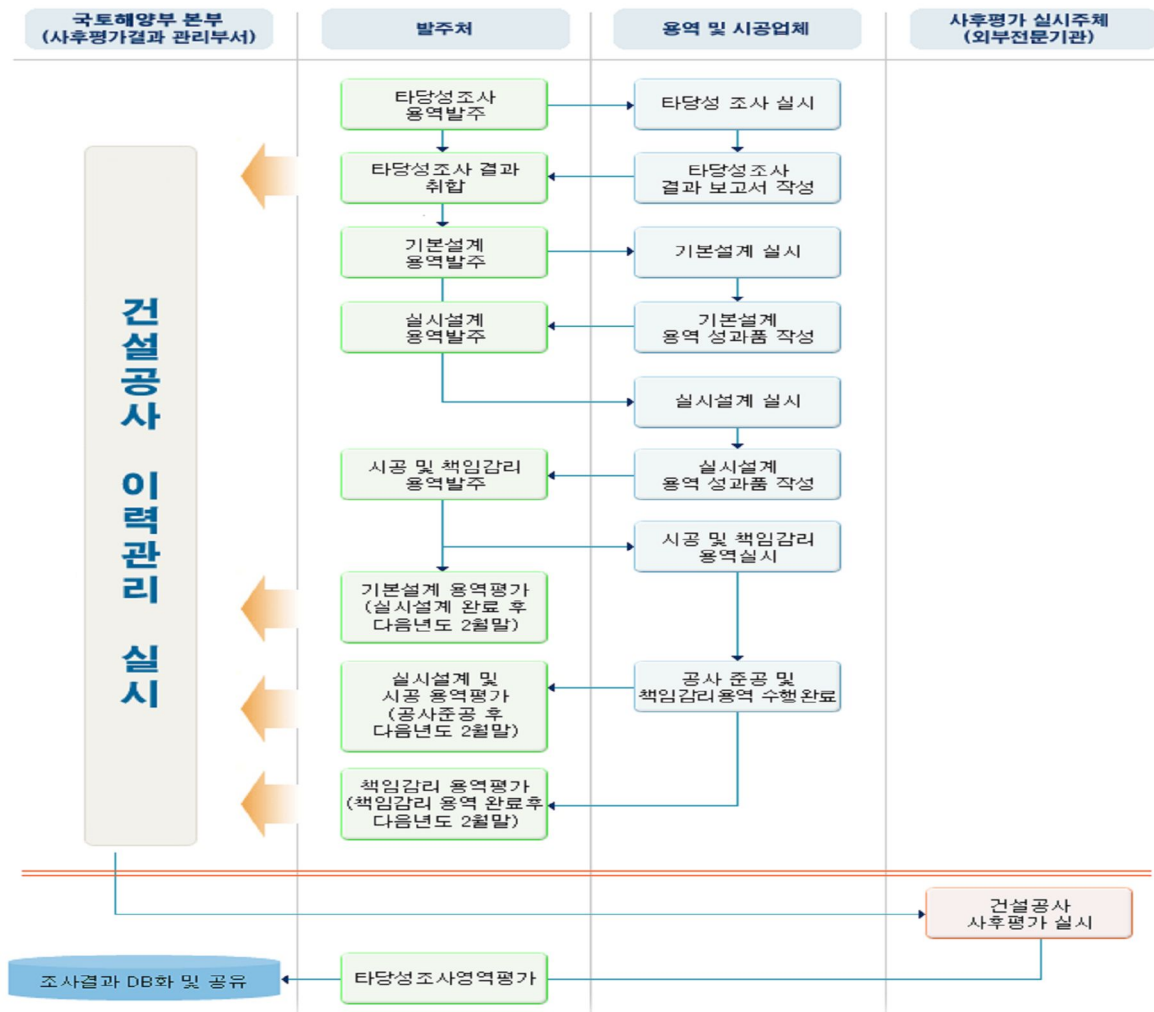
□ 건설공사 사후평가제도

- 건기법 시행령에 따르면, 총공사비가 500억 이상인 사업의 경우 건설공사 사후평가제도를 통해 사업의 효과성에 대한 검증이 이뤄지고 있음.

-법적 근거 : 건설기술관리법 시행령 제38조의 18('00.3.28 신설) 및 건설공사 사후평가 시행지침('01.5.10, 건관 58824-318)

구분	세부내용
평가목적	▶방만한 사업추진 방지 ▶유사 공사의 품질 및 효율성 향상을 위한 자료로 활용
평가대상	▶총 공사비 500억원 이상의 건설공사
평가지기	▶전체 공사 준공 이후 3년 이내에 실시(건설공사의 특성에 따라 기간내에 사후평가가 곤란한 경우 5년 이내에 실시)
평가방법	▶5인 이상의 관계공무원 또는 전문가들로 구성된 "건설공사 사후평가위원회"를 구성하여 평가 실시
결과제출	▶매년 2월말 국토해양부에 제출
세부내용	▶예상 공사비/공사기간 대비 실제 소요된 공사비 및 공사기간 ▶공사 기획시 예측한 수요 및 기대효과 대비, 공사 완료 후의 실제 수요 및 공사효과 ▶당해 건설공사의 문제점과 개선방안 ▶주민 호응도 및 사용자 만족도 ▶당해 건설공사에 따른 주변환경의 변화 및 영향, 재원조달의 타당성
평가자료 및 근거	▶설계 및 시공평가(건기법 제36조) ▶준공보고서(건기법시행령제38조의16제1항) ▶타당성조사결과(건기법시행령 제34조의6)

- 실시절차



- 재정성과관리 측면에서는 사후평가제도의 평가결과 활용을 명시적으로 강제하고 있지는 않지만 환류단계에서 제도개선에 활용하고 있는지 점검할 수 있음.

Ⅲ. 결론

- 공공투자사업 유형이 가지는 속성 및 자율평가의 확인점검 시 고려해야 할 이슈들을 점검함.
- 이를 통해 공공투자사업의 확인점검 수행 시 고려해야 할 사항을 개략적으로 파악하는데 도움이 될 수 있을 것으로 기대
 - 예산액 및 공사규모, 세부적인 추진절차 등 개별 투자사업 간 차이가 있을지라도 사업이 수행되는 프로세스를 파악함으로써 특히 예타, 총사업비관리대상 사업이 아닌 사업들의 성과관리 적절성을 판단하는데 기여

참고문헌

KDI 김재형 외, 공공투자사업 예산관리의 효율화 방안 : 사전기획부터 사후평가까지의 통합관리 강화, 2000. 12

국토연구원, 대형공공건설사업의 효율적 추진방안 연구, 2005

-----, SOC 재정사업의 사후평가모형 구축방안 연구, 2006

감사원 평가연구원, 효율적 SOC 사업 운영을 위한 평가시스템 개선방안 연구, 2006. 12

기획재정부, 2010년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 지침, 2009. 4

이상호, 총사업비 관리제도의 실태와 문제점, 건설경제 2005년 여름호

심상달, 공공투자사업관리 개선방안, 2008년 KDI 정책포럼

국토해양부, 기상청, 국방부, 해양경찰청, 문화부, 농림부 자체평가 보고서

<참고 1> 투자사업 및 시설·장배 구매사업의 세출과목구분 표

목번호	목	내역
400	4. 자 산 취 득	
410	토 지 매 입 비	- 사무실, 창고, 공장 등의 부지 및 기타 토지매입비 - 건물 및 토목공사에 편입되는 토지 및 건물의 보상비와 동공사로 인한 손실(경영권, 광업권, 어업권, 이전비, 이농비 및 실어비 등)에 대한 보상비 * 소규모의 도로 및 하천의 건설 및 개보수에 따른 토지보상금은 420-03목에 계상 1~2로 인한 재산권 변동에 위한 등기 등록비, 감정수수료, 측량수수료 등 부대경비
420	건 설 비	<u>01. 기본조사설계비</u> - 사업계획을 기초로 하여 기술적, 경제적 타당성 조사 및 교통·환경영향평가와 사업기본계획 수립에 소요되는 경비 - 주요설계 시행지침, 예비설계, 기본설계 및 개략공사비 산정에 소요되는 경비 - 일괄입찰 또는 대안입찰방식으로 집행방법이 확정된 공사의 발주에 따른 설계보상비 지급에 소요되는 경비 <u>02. 실시설계비</u> 기본계획 및 기본설계를 바탕으로 하여 공사현장에서 공사집행이 가능한 설계 작성에 소요되는 경비

목번호	목	내역
		<u>03. 시설비</u> 1. 건물, 공작물, 구축물, 대규모 기계장치, 기구의 신조 및 동 부대시설에 필요한 경비 2. 전력신호 및 전신전화, 선로시설비와 동 부대경비 3. 토지정지공사비 4. 조립, 육립 및 병해충 방제에 필요한 경비 5. 도로, 하천등의 건설 및 개보수비와 이에 따른 소규모 용지보상금 * 토지매입비는 410목에 계상 6. 직영공사일 경우에는 공사에 직접 소요되는 재료비·노임·운반비등 기타 제경비 * 국방부 방위력개선사업에 의한 군의 직영 소요경비 포함 7. 전신전화가입 및 가설료, 무선설비, 무선허가 신청료 및 검사료 8. 기업회계등의 경우는 430-06목, 440목 등의 내역에 적합한 경우 각 해당목에 계상 9. 건물, 기계, 기구, 선박 및 기타 공작물의 수선비 (재료비 포함)와 도장공사비 등 내용년수를 현저히 증가시키는 수리비 또는 대체비(도로, 하천 등 유지보수를 위한 노임, 재료비, 유류대, 소규모 토지매입비 및 용지보상비 등 포함) <u>04. 감리비</u> 도로, 항만등 건설공사와 청사 등 건축공사의 현장관리와 품질향상을 위하여 위탁받은 자의 조사·감독·검사등 감리용역에 소요되는 경비

목번호	목	내역
		<u>05. 시설부대비</u> 도로, 하천, 항만 등의 건설, 대수선 또는 재산취득 등에 직접 소요되는 부대경비 1. 공사시공 계획수립 및 시공관리에 필요한 공공요금 2. 공사용 기계, 물자도입에 따르는 조작비 및 통관수수료 3. 공사감독과 재산취득에 따르는 여비, 용지 매수 및 시공관리에 직접 필요한 일용임금, 공사현장 또는 사업장 감독의 현장체재비 및 피복비(작업복, 명찰, 헬멧, 완장, 장화, 장갑 등) 4. 공고료, 시험 및 직접공사에 소요되는 수용비 및 수수료 5. 재산취득에 따르는 감정료, 측량수수료 6. 공사계약 수수료와 공사감독에 따르는 임차료 (차량 또는 선박을 임차하는 경우에는 운영비 포함) 및 수수료 7. 공사의 기공식 및 준공식에 따르는 최소한의 의식비 8. 공사과정에서 발생하는 경미한 피해에 대한 보상비 또는 복구비 (예) - 도로굴착시 민간건물 손상 - 전주건식에 따른 농작물 피해 - 공사인부의 경미한 치료비 <u>06 건설가계정</u> 1. 기업회계등에 있어서 단위사업(세부단위)으로 해당년도에 완성하지 못하는 유형고정자산의 건설을 위하여 지급 및 설비의 소요경비 2. 사업집행에 직접 소요되는 부대경비