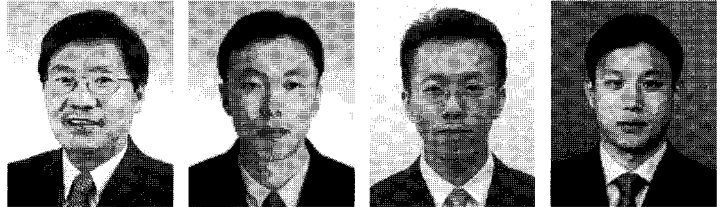


공공투자관리제도의 성과 및 향후 과제¹⁾



손 의 영 | 정회원 · 서울시립대학교 교수
 김 재 영 | 비회원 · 한국개발연구원
 이 승 현 | 비회원 · 한국개발연구원
 김 세 환 | 비회원 · 한국개발연구원

1. 서론

대부분의 공공투자사업은 대규모이기 때문에 이를 추진하는 데에는 많은 비용과 시간이 소요되며, 또한 일단 추진하기로 결정된 이상은 도중에 중단하기도 매우 어렵다. 따라서 무엇보다도 사전에 이들 사업이 영향을 미치는 장래에 대한 추정을 토대로 세밀한 사업계획을 수립하여, 이에 대한 타당성을 엄밀하게 검증하는 것이 가장 중요하다. 한편으로 사전에 잘못된 계획이 수립되어 추진되거나 예상하지 못했던 장래 상황이 추진중에 발생하는 경우도 있으므로 중간단계에서 원래 계획하였던 대로 사업이 제대로 추진되고 있는가를 평가하는 것도 필요하다. 또한 사후적으로도 이들 사업을 평가하여, 유사한 특성을 가지고 있는 다른 사업을 추진하는 데에 참고로 할 필요도 있다.

공공투자사업의 추진 주체는 크게 국가와 지자체

로 구분할 수 있다. 그리고 공공투자사업의 대부분은 사실 SOC투자사업이라고 할 수 있다. 우리나라의 경우 1990년대 초반까지만 해도 절대적인 SOC의 규모가 크게 부족함으로써 모든 SOC투자사업은 경제적으로 타당하였다. 그러나 SOC 규모가 어느 정도 갖추게 된 1990년대 중반 이후에는 비효율적이거나 원래 계획하였던 목표를 달성하지 못하는 SOC투자사업이 추진되는 경우가 점차 발생하게 되었다. 이에 따라 선진국과 마찬가지로 중앙정부 위주로 공공투자관리제도를 도입하여 시행하기에 이르렀다. 따라서 본 고에서는 지자체를 제외한 중앙정부의 공공투자관리제도에 한정하여 논의하기로 한다.

가장 먼저 도입된 공공투자관리제도는 1994년에 도입된 총사업비관리제도이다. 적지 않은 대규모 사업의 경우에 추진하는 도중 비용이 크게 증가하게 되었으며, 이러한 비용증가를 억제하고자 이 제도를 도입하였다. 그러나 사실 이 제도가 크게 확대된 것

1) 본 논문은 한국재정학회 2007년 추계 정기학술대회(외환위기 이후 10년 한국재정의 평가와 과제)에 발표된 논문 중 일부를 보완하여 작성된 것임.

은 1999년부터라고 말할 수 있다. 이러한 총사업비 관리제도는 더욱 발전하여 2003년에는 타당성 재조사제도가, 그리고 2006년에는 수요재조사제도가 도입되었다.

한편 사업추진 중간에 이미 상당한 비용이 투입된 사업을 중단하기란 매우 어려우므로, 사업추진 전에 보다 객관적이고 투명하게 사업의 타당성을 검증하는 것이 필요하다는 것을 인식하게 되었다. 따라서 사전적인 관리제도로서의 예비타당성조사제도가 1999년에 도입되었다. 예비타당성조사제도는 도입 초기에 적지 않은 반대를 불러일으키기도 했지만, 그 실효성이 크게 입증되었다. 따라서 이와 유사한 제도를 민간투자사업에까지 확대하여 민자적격성조사제도가 도입되었다.

한편 총사업비 측면만이 아닌 계획당시에 수립한 사업의 성과목표와 성과지표를 재정의 집행단계에서 관리할 필요성이 제기됨으로써, 2003년부터 재정 성과목표관리제도를 도입하였다. 재정사업만을 대상으로 2005년에는 재정사업 자율평가제도를 도입하였으며, 2006년에는 일부 사업에 대해서 재정사업 심층평가제도를 도입하게 되었다. 그 외에 지역균형 발전을 중시하고자 2005년에는 균형발전영향평가 제도까지 도입하기에 이르렀다.

사전적 및 중간적인 관리제도는 1990년대 후반 혹은 2000년대 초반에 도입되어 이미 어느 정도 정착되고 있다. 반면에 비록 대규모 건설공사사업에 한정되고 있지만 사후적인 관리제도가 2000년에 도입되었다. 그러나 아직까지 이 제도는 크게 활성화 되지 않고 있다. 이는 공공투자사업이 완공된 이후에는 다른 목적으로 대체할 수 없다는 특성에 기인하기도 하지만, 해당 부처가 담당함으로써 실질적인 사후평가를 기피하고 있기 때문이다.

지금까지 살펴본 바와 같이 1990년대 후반부터 다양한 형태로 사전적인, 중간적인 혹은 사후적인 공공투자관리제도가 도입되어 공공투자사업을 어느

정도 관리하고 있다. 따라서 본고는 이들 다양한 형태의 공공투자관리제도를 살펴본 이후에 그동안의 성과를 분석하고, 이를 토대로 향후 이들 제도에 대한 개선과제를 도출하는데에 그 목적이 있다.

2. 국내의 공공투자관리제도 및 성과 분석

2.1 공공투자관리제도 현황

본 절에서는 1990년대 후반부터 도입되고 있는 다양한 형태의 공공투자관리제도에 대해서 도입배경과 목적, 도입시기, 주요내용 등을 중심으로 논의하도록 한다. 그리고 프로젝트의 사이클에 따라 사전적, 중간적 그리고 사후적 관리제도로 구분한다.

2.1.1 사전적 관리제도

○ 예비타당성조사제도

효율적인 자원배분과 대형투자사업의 차질없는 추진을 위해서는 사업추진 이전에 경제적·기술적 타당성에 대한 면밀한 사전검토가 필요하다. 현재 운영 중인 사전적 관리제도는 1999년부터 도입된 예비타당성조사제도를 대표적으로 들 수 있다. 예비타당성조사제도를 도입하기 이전에는 공공건설사업 수행시 각 주무부처가 타당성조사를 수행하여 타당성이 있는 사업에 대해 예산을 반영해왔다.

그러나 경부고속철도 추진과정에서 대한 재검토가 이루어지면서 비현실적인 사업비 추정 등 타당성조사의 실효성에 대한 비판과 IMF 경제위기극복의 일환으로 정부의 부문별 효율성 제고를 위한 제도개선 모색의 필요성이 제기되었다. 타당성조사는 그동안 사업 주무부처가 직접 주관함에 따라 공정성과 책임성이 결여되어 있다는 점²⁾과 조사기관마다 조사항목 및 평가기준 등이 상이³⁾하여 타당성 여부의 판단에 대한

2) '94년 이후 타당성 조사가 실시된 33개 사업중 타당성이 없다고 평가된 사업은 1건(울릉공항)에 불과하였다.

신뢰성이 부족하다는 점이 문제로 지적되어 왔다.

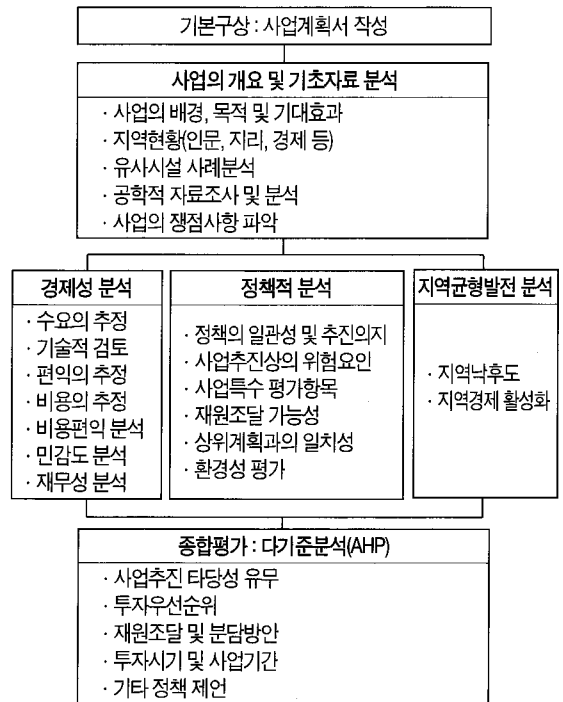
따라서 기존의 타당성조사제도가 갖는 문제점을 해결하기 위해 예비타당성조사가 필요하다는 의견이 예산당국 및 학계를 중심으로 제기되어 왔다. 이에 1998년 기획예산위원회와 건설교통부를 중심으로 「공공사업 효율화 추진단」을 구성하여 공공투자사업의 효율성을 제고하는 노력을 시도하기 시작하였다. 그리고 1998년 11월 예산청의 요청에 의해 한국개발연구원에서는 예비타당성조사의 개요 및 추진방식에 관한 기본방안을 작성하였으며, 1998년 12월 예산청에서 건설교통부를 포함한 6개 부처가 참석한 가운데 관계부처 회의를 개최하였다. 이후 세부추진계획을 확정한 다음, 1999년 1월에 13개의 사업을 대상으로 하여 예비타당성조사를 처음으로 착수하게 되었다.⁴⁾

이후 1999년 3월 건설교통부의 『예산절감을 위한 공공건설사업효율화종합대책』에 예비타당성조사제도를 반영하였으며, 1999년 5월 개정된 예산회계법 시행령에 근거조항을 신설하여 제도의 법적 지위를 확보하였다. 그동안 예비타당성조사제도는 대통령령인 예산회계법시행령에 근거하고 있어 법적인 근거가 다소 미약하다는 지적이 있어왔으나, 2006년 국가재정법 제정(2007. 1. 1시행)을 계기로 예비타당성조사제도의 기본운영 틀이 법제화되었다.

기획예산처의 『예비타당성조사 운용지침』에 따르면 예비타당성조사는 총사업비가 500억 원 이상이고, 국가의 재정지원 규모가 300억 원 이상인 대규모 신규사업을 대상으로 하고 있다.⁵⁾ 제도 도입초기에는 토목, 건축 등 건설공사가 포함된 사업만을 대상으로 하였으나, 국가재정법의 제정에 따라 정보화사업과 연구기반 조성사업을 포함하는 국가연구개발사업까지 포함하게 되었으며 국회 요구 사업에 대한 예비타당성조사도 실시할 수 있게 되었다.

예비타당성조사는 기획예산처가 각 주무부처로부터 1년에 2차례 조사대상사업을 접수받아 사업의 구체성과 시급성 등 대상사업 선정기준에 따라 재정사업평가자문회의에서 대상사업을 선정하게 된다. 선정된 사업에 대해 기획예산처가 KDI 공공투자관리센터에 조사를 의뢰한다. KDI 공공투자관리센터는 KDI의 자체인력 혹은 공개입찰 등을 거쳐 연구진을 선정한 다음, 약 6개월의 조사기간 동안 경제성 분석과 정책적 분석을 거쳐 조사의뢰된 사업의 추진 필요성에 대한 타당성 여부를 판단하고 있다.

예비타당성조사의 수행흐름을 살펴보면 그림 1과 같다.



자료 : 기획예산처, 『2007년도 예비타당성조사 운용지침』, 2007. 1

그림 1. 예비타당성조사 수행 흐름도

- 3) 사회적 할인율의 경우 부안댐의 타당성조사에서는 10%가 사용되었으나, 목포~내서간 고속도로의 타당성조사에서는 13%가 사용되는 등 사회적 할인율, 평가기간, 시간가치 등의 상이한 점이 많이 발견되었다.
- 4) 보다 상세한 추진경위는 KDI에서 1999년 발간한 『총괄백서 : 예비타당성조사 어떻게 이루어졌나?』를 참조
- 5) 지자체 보조사업이나 민간투자사업인 경우에도 총사업비 500억 원 이상이며 정부재정지원이 300억 원 이상으로 예정된 사업은 예비타당성조사를 수행하도록 하고 있으며, 1999년 4월 현재 타당성조사가 완료 혹은 진행중이었던 사업과 조사의 실익이 낮은 시설 등은 지침에 의해 조사를 면제하고 있다.

○ 적격성조사제도

예비타당성조사가 국가에서 추진하는 재정사업과 국가에서 계획하고 있는 민간투자사업(이하 정부고시사업)을 대상으로 하는 사전적 관리제도라고 하면, 민간에서 추진을 제안한 사업에 대해서 평가하는 적격성조사제도가 있다. 적격성조사는 민간에서 추진을 제안한 2,000억 원 이상의 민간투자사업(이하 민간제안사업)을 대상으로 하여 사업추진의 필요성과 타당성 여부를 사전에 판단하고자 하는 것으로서 2005년부터 시행하고 있다.⁶⁾ 이러한 제도를 통해 2,000억 원 이상의 민간제안사업에 대해서도 예비타당성조사와 같이 사전에 KDI 공공투자관리센터 주관하에 경제성과 재무성 분석을 실시하여 적격성이 인정된 사업에 대해서만 민간투자사업을 진행하도록 하고 있다.

조사는 크게 3단계로 구성되는데, 우선 제1단계에서 경제성 분석을 수행하여 사업추진의 타당성을 판단한다. 제1단계에서 사업추진의 타당성이 확보될 경우 제2단계에서 민자사업 추진의 적격성 여부를 판단한다. 이를 위해 정부실행대안(PSC: Public Sector Comparator)과 민간투자대안(PFI: Private Finance Initiative)의 VFM(Value for Money) 분석을 실시한다. 재정투자사업보다 민간투자사업으로 추진하는 것이 바람직하다고 판단될 경우 제3단계에서 추가적인 재무분석을 통해 민간투자실행대안을 구축한다.

○ 균형발전영향평가제도

또 다른 사전 평가제도로는 최근 도입된 균형발전영향평가제도가 있다. 균형발전영향평가제도는 재정사업이 균형발전에 미치는 영향을 평가하여 사업결정, 입지선정 등에 활용함으로써 수도권 과밀을 억제하고 지역균형발전을 도모하고자 하는 목적으로 2005년부터 도입되었다.

균형발전영향평가제도는 신규재정사업의 투자여부·입지결정 및 계속사업의 구조조정기능을 수행하며, 모든 재정사업을 대상으로 추진하는 것을 원칙으로 하고 있다. 대규모사업에 대해서는 예비타당성조사시 지역균형발전부문을 별도로 분리해서 평가를 수행하고 있으며, 그 밖의 사업에 대해서는 Checklist 방식의 평가를 수행하고 있다.

이를 위해 기획예산처에서는 2006년에 예비타당성조사 운용지침을 개정하였으며, AHP를 활용한 종합평가기준에는 경제성 분석과 정책적 분석의 두 가지를 고려하던 것에서 지역균형발전을 별도로 분리하여 고려하도록 하였다. 이러한 변화로 인해 교통부문사업의 경우, 기존에는 종합평가기준 경제성 분석의 가중치가 전체의 약 40~60%를 차지하였으나 현재는 경제성 분석이 40~50%, 정책적 분석이 25~35%, 지역균형발전 분석이 15~25%를 차지하도록 함으로써 지역균형발전분야의 비중을 그만큼 높였다.

2.1.2 중간적 관리제도

○ 총사업비 관리제도

정부예산의 낭비를 방지하기 위해서는 사업 착수를 신중하게 하는 것도 필요하지만, 사업이 시작된 이후 예산이 올바르게 사용되도록 관리하는 것도 중요하다. 이런 관점에서 현재 국가에서는 대형투자사업에 대한 총사업비 관리제도를 실시하고 있다.⁷⁾

예산이 많이 소요되는 공공건설사업은 그만큼 사회적 편익을 확보하지 못할 경우 경제적 타당성을 확보하기 어려운 점과 예산당국의 예산심의회 재원 부담을 이유로 사업추진시기가 연기될 우려가 있어 사업주체는 사업초기단계에서 가급적 소요예산을 적게 제시하려는 경향이 있었다. 아울러 완공까지 장기간이 소요되므로 중간에 인사이동이 잦을 경우 사

6) 한편 2,000억 원 미만의 민간제안사업에 대해서는 "민간제안 검토"라는 절차를 거치고 있다.

7) 총사업비관리제도는 엄밀한 의미에서는 사업의 구성부터 시공까지 전체적인 단계를 관리하는 제도이나 중간에 무분별하게 발생하였던 사업비의 증액을 관리하고자 하는 측면이 크기 때문에 중간적 관리단계로 분류하고자 하였다.

업의 변경에 대한 책임소재를 불분명하게 만들게 된다. 이러한 상황은 결국 사업을 추진하고자 하는 주체들로 하여금 착수단계에서는 일단 사업비를 과소하게 책정하여 경제적 타당성을 높이고⁸⁾ 재원부담을 낮춤으로써 사업의 추진을 용이하게 한 다음, 중간에 설계변경 등을 통해 공사비를 증액시키는 요인을 갖도록 하였다.

그 결과 애초 계획했던 것에 비해 중간에 사업비를 무분별하게 증액하는 사례가 많이 발생하였다. 이는 결국 해당사업은 물론 다른 사업의 재원조달에도 어려움을 가중시켜 모든 사업의 추진을 부진하게 만드는 결과를 초래한다. 따라서 사업 중간에 총사업비가 증가하는 것을 관리하기 위해 정부는 총사업비관리제도를 도입하였으며, 2년 이상이 소요되는 사업들에 대해서 총비용, 사업규모 및 사업기간 등의 변경시 예산당국과 이를 협의하여 결정하도록 하고 있다.

총사업비 관리제도는 1989년 12월 개정된 예산회계법 시행령에 법적인 규정이 마련되어 있긴 하였으나, 실질적인 운영은 1994년 4월 총사업비관리지침을 제정한 것을 그 시작으로 볼 수 있다. 처음에는 100억 원 이상인 사업을 대상으로 하였으나, 1995년 3월 관리대상사업을 500억 원 이상인 사업으로 변경하였고, 이후 1996년 2월부터는 토목분야는 500억 원 이상인 사업, 건축분야는 200억 원 이상인 사업으로 관리대상사업을 세분화 하였다.

제도도입 초기에는 설계변경에 의한 사업비 증가 억제와 사업의 우선순위 결정 등으로 재정지출의 생산성을 제고하는데 중점을 두었으나, 1997년 이후부터는 총사업비의 비합리적인 증액뿐만 아니라 구상단계에서부터 사업을 합리적으로 기획하도록 제시하고 있으며, 설계과정에서도 각종 영향평가 및 주민의 의견청취, 예산 성과금 지급 등을 통하여 시설공사의 품질제고를 명시하고 있다.

총사업비 관리는 크게 세 가지로 구성되는데 ①

사업의 추진단계별 관리 ② 공종별·단위사업별 관리, ③ 사업기간 관리로 나뉜다. 이 중 사업의 추진단계별 관리가 가장 폭넓은 범위와 영향을 미친다고 볼 수 있으며, 추진단계별 관리의 절차와 내용을 살펴보면 다음과 같다.

각 부처에서 기획예산처에 예산반영을 요구한 사업 중 추정사업비가 총사업비 관리대상 규모에 해당하는 사업은 일단 총사업비 관리대상사업에 등재된다. 이후 사업의 각 추진단계별로 총사업비 변경사유가 발생할 경우 다음 단계로 진행하기 전에 각 부처는 기획예산처로 총사업비 변경을 요구해야 하며, 기획예산처는 조정기준과 원칙에 따라 조정결과를 통보하게 된다. 이때 사전협의절차 없이 설계변경을 하는 등의 총사업비관리지침을 위반할 경우 해당 기관이나 관계공무원, 설계자 등에 대한 제재조치를 취하도록 하고 있다.

○ 타당성재조사 및 수요예측 재조사제도

총사업비를 관리하는데 있어서 중요한 역할을 하는 제도로 타당성재조사제도와 수요예측 재조사제도가 있다.

타당성재조사제도는 앞서 살펴본 총사업비 관리절차 중 총사업비 조정요구시 몇가지 요건에 해당하는 사업에 대해서는 사업의 타당성에 대해 다시 한번 객관적이고 공정한 재검증⁹⁾을 수행함으로써 불필요한 사업비 증액을 억제하고 예산낭비를 미연에 방지하여 재정지출의 생산성을 제고하고자 2003년부터 본격적으로 도입된 제도이다.

사업의 규모가 예비타당성조사 대상인 경우 기획예산처의 의뢰를 받아 KDI 공공투자관리센터에서 조사를 수행하며, 그렇지 않은 사업에 대해서는 주무부처 자체적으로 수행하고 있다. KDI 공공투자관리센터에서는 타당성재조사 수행시 조사기간, 연구진구성, 분석방법론 등에 있어 예비타당성조사와 유

8) 사업 평가자들이 지나치게 낙관적으로 사업을 평가하는 체계적인 경향을 낙관적 편의(optimism bias)라고 한다.

9) 타당성재조사를 통해 사업의 지속여부, 적절한 사업비의 조정액 및 기술적 개선사항을 제시하도록 하고 있다.

사한 수준을 적용함으로써 결과의 객관성을 제고하고, 사업추진주체의 예비타당성조사 회피현상을 방지하고자 노력하고 있다.

그동안 타당성재조사 대상사업은 주로 이전 단계 대비 총사업비가 20% 이상 증가한 사업(물가 및 지가 상승분은 제외)과 당초 예비타당성조사 대상임에도 불구하고 조사를 거치지 않고 예산을 반영하거나 사업의 추진과정에서 500억 원 이상으로 총사업비가 증가한 사업을 대상으로 수행하였다. 최근에는 예산낭비 신고센터에 접수된 사업 중 예산낭비 개연성이 큰 사업과 수요예측 재조사 결과 당초 대비 수요가 30% 이상 감소한 사업 등도 재조사를 수행할 수 있도록 범위를 확대하였다.

기존의 총사업비 관리 및 타당성재조사제도는 주로 비용의 변화를 중심으로 하여 사업을 관리하였다고 볼 수 있다. 그러나 대규모 SOC 사업들은 완공까지 장기간 소요되므로, 사업추진 중에 여건변화 등으로 수요가 변동할 개연성이 크다. 따라서 수요 측면에 대한 관리를 강화할 필요성이 부각되었고, 수요예측 재조사라는 제도를 2006년부터 도입하게 되었다.

기존의 타당성재조사제도가 비용 측면에서의 관리라고 하면, 수요예측 재조사는 수요와 편익 측면에서의 관리라고 할 수 있다. 수요예측 재조사결과 수요가 30% 이상 감소한 경우 타당성재조사를 실시하여 사업타당성을 원점에서 재검토하도록 함으로써 주변의 여건변화로 인해 사업의 타당성이 떨어진 사업은 사업추진을 보류할 수 있는 제도를 마련하였다. 수요예측 재조사 대상사업 선정요건은 다음과 같다.

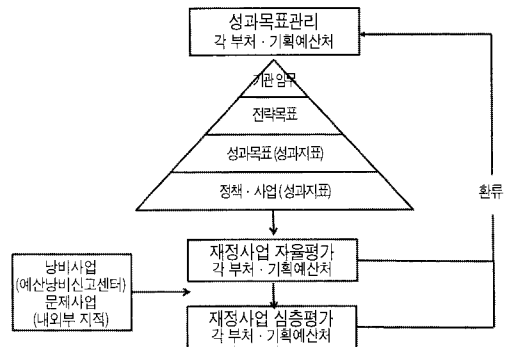
- ① 사업여건 변화, 수요예측 오류로 수요변동 가능성이 큰 사업
- * 경쟁교통수단 건설, 연결노선 건설계획 변경, 주 경제·사회지표 변동
- ② '민자→재정사업'으로 사업추진방식이 변경된 사업

③ 사업추진이 5년 이상 지연된 경우 등

○성과관리제도

앞서 살펴본 총사업비 관리제도 외에 중간적 관리 제도로 성과관리제도가 있다. 총사업비 관리제도가 건설사업을 중심으로 한 중간적 비용관리 제도라면, 재정 성과관리제도는 보다 포괄적인 차원에서 재정 지출의 효율성을 제고하기 위해서 도입된 제도라 할 수 있다.

재정 성과관리제도는 그림 2와 같이 크게 3가지 형태로 구분할 수 있다. 하나는 2003년에 도입한 재정 성과목표관리제도이다. 먼저 전략목표 및 성과목표를 설정하고, 이를 토대로 모든 정책과 사업 등을 대상으로 성과지표를 설정한 후에 이들 성과지표의 달성여부를 평가하여 그 결과를 재정운용에 활용하는 것이다. 다른 하나는 재정사업만을 대상으로 성과지표의 달성여부를 평가하는 재정사업 자율평가제도로서 2005년에 도입되었다. 마지막으로 보다 심층적인 평가의 필요성이 제기된 사업만을 대상으로 심층적으로 분석하는 재정사업 심층평가제도로서 2006년에 도입되었다.

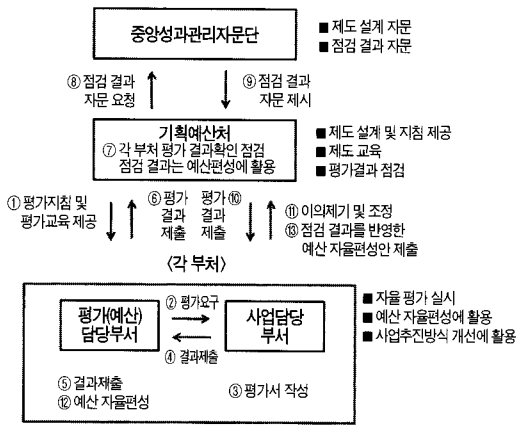


자료 : 기획예산처, 홈페이지

그림 2. 재정 성과관리제도의 구분

위의 3가지 형태 중에서 사실상 가장 중요한 제도는 재정지출의 거의 대부분을 차지하고 있는 재정사업을 대상으로 성과지표의 달성정도를 평가하는 재

정사업 자율평가제도이다. 따라서 이 제도에 대해서 좀 더 구체적으로 논의해 보기로 한다. 이 제도는 미국의 PART(Program Assessment Rating Tool)을 벤치마킹하여 발전시킨 것이다. 그림 3과 같이 각 부처는 소관 재정사업을 매년 1/3씩 3년 주기로, 사전에 설정된 성과지표에 대한 달성정도를 자율적으로 평가하여 제출한다. 기획예산처는 각 부처의 자율평가 결과를 확인·점검하고, 성과관리자문단의 자문을 받아 그 결과를 재정운용에 활용한다.



자료 : 기획예산처, 『2006년도 재정사업 자율평가 매뉴얼』, 2007. 1

그림 3. 재정 성과관리제도의 구분

재정사업 자율평가제도는 기본 및 성과계획단계, 집행단계, 성과단계로 구분한 15개 공통질문과 사업유형별 1~3개 추가질문에 대해서 각 부처가 해당 재정사업에 대한 자율평가를 하게 된다. 이 중에서 가장 많은 논란이 되는 질문항목은 성과계획단계에서 성과목표와 연관된 적절한 성과지표를 설정하고 있는지에 대한 것이다. 성과지표가 성과목표와 크게 연관되어 설정되지 않은 경우에는, 성과단계에서 비록 설정된 성과지표를 달성한다고 하더라도 성과목표를 달성하였다고 말할 수 없기 때문이다. 따라서 성과지표를 잘못 설정한 경우에는 성과 달성여부에서 낮은 점수를 배정하도록 하고 있다. 결국 사전에 성과지표를 얼마나 적절하게 설정하는

냐가 본 제도의 성패를 좌우한다고 말할 수 있다.

2.1.3 사후적 관리제도

공공건설사업의 완료 후 당초 기획했던 수요와 기대효과에 크게 못미치는 경우가 많아 문제가 지적되었다. 이러한 데에는 여러 가지 요인이 있을 수 있는데, 그 중 한가지는 사업완료 후 사전에 계획했던 목표들이 잘 달성했는지 검증하는 절차가 부족하다는 점을 들 수 있다.

이에 정부에서는 1999년 3월 마련한 공공건설사업 효율화 종합대책에 각 단계별로 사업참여자에 대한 실명제를 도입하고, 건설사업 완료후 사후평가를 하도록 의무화하는 내용을 포함하였다. 아울러 2000년 3월 개정된 건설기술관리법 시행령에 500억 원 이상의 공사를 대상으로 준공한 이후 3년~5년 이내 사후평가를 실시하도록 규정함으로써 사후평가를 제도화하게 되었다.

2001년 5월 제정한 건설교통부의 『건설공사의 사후평가 시행지침』에 의하면, 사후평가를 통해 주요 지표들(공사비, 공사시간, 수요 등)의 예측치와 개통 후 비교분석, 당해 건설공사의 문제점과 개선방안, 주민호응도, 그 밖에 전반적인 평가 등을 살펴보도록 규정하고 있다.

2.2 공공투자관리제도의 성과 분석

앞에서 논의한 바와 같이 시행시기는 상이하지만 다양한 형태의 공공투자관리제도가 시행되고 있다. 총사업비관리제도 및 예비타당성조사제도는 1999년에 시행됨으로써 이미 10년 이상 경과하여 그 성과도 꽤 나타나고 있다. 반면에 적격성조사나 균형발전영향평가제도 등은 2005년부터 시행됨으로써 예비타당성조사에 비하면 아직 그 성과를 논하기엔 이른 것으로 보인다. 따라서 본 절에서는 앞에서 논의한 여러 공공투자관리제도 중에서 일정기간이 경과함으로써 어느 정도 성과를 나타내고 있는 제도에 한정하여 그 성과를 분석하기로 한다.

2.2.1 예비타당성조사제도

예비타당성조사는 처음 도입되던 해인 1999년 20건의 사업에 대해 조사를 수행한 이후 2006년 까지 총 290건의 조사를 완료하였다. 초기에는 연간 약 20~30건을 수행하던 것이 국도·국지도 검증사업(96개)을 수행한 2005년을 제외하면 최근에는 연간 약 50건으로 조사수행 건수가 증가하였다.

조사의 수행실적을 부문별로 살펴보면, 도로와 철도가 각각 123건과 67건으로 전체의 약 2/3을 차지하고 있다. 그러나 2004년 이후부터 정보화 부문 사업에 대한 시범조사를 실시하고 있으며, 경제자유구역 지원시설과 농업용수 공급 관련 사업, 보건복지 부문 사업 등을 신규로 수행하는 등 다양한 분야로 조사가 확대되고 있다.

표 1. 연도별·분야별 사업수행실적 및 타당성 판단 비율

분 야	연도별 수행사업								타당성이 인정된 사업		
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	계 (A)	건수 (B)	비율 (B/A)
도로	11	11	20	9	10	24	11	27	123	66	53.7%
철도	2	7	14	8	7	13	6	10	67	37	55.2%
항만	1	5	1	2	3	1	2	6	21	15	71.4%
문화, 과학	4	2	5	2	5	2	1	5	26	11	42.3%
수자원	1	1	-	5	5	3	3	1	19	10	52.6%
기타	1	4	1	4	2	12	6	4	34	22	64.7%
계	20	30	41	30	32	55	29	53	290	161	55.5%

자료 : 박 현, "Preliminary Feasibility Study(PFS): Performance and Challenges", 『재정지출 효율성 제고를 위한 타당성조사 개선방안에 대한 국제세미나』, 2007. 5

예비타당성조사에서는 경제성 부문과 정책적 부문을 종합하여 종합적으로 사업추진이 타당한지를 판단하는데, 2006년까지 조사를 완료한 290건 사업 중 55.5%인 161건에 대해서 사업추진이 타당한 것으로 결론내렸다. 예비타당성조사 결과는 이후 사업

의 추진여부를 판단하는 예산반영에 영향을 미치게 되는데, 기획예산처(2006)의 발표에 따르면 1999년 도입 이후 2005년까지 수행한 총 238개 사업(총사업비 129.6조원)¹⁰⁾ 중 예산반영을 통해 추진중인 사업이 154건(총사업비 81.9조원 수준)이고, 미추진한 사업은 84건(총사업비 47.7조원 수준)인 것으로 나타났다.¹¹⁾

예비타당성조사제도는 예산편성의 한 과정으로 정착되면서 정부의 재정운용과정에서 나름의 기능을 하고 있는 것으로 평가되고 있다. 예산낭비 방지 및 재정운용의 효율성을 제고하고, 사업관리제도를 강화하는 계기가 되었을 뿐만 아니라 사업부처에서 수행하는 타당성조사의 방법론 정립에 기여하는 순기능을 하였다.

또한 제도도입당시 사업부처 및 일부 민간전문가 집단에서 제기한 회의론을 극복하고, 예비타당성조사가 예산편성의 한 과정이라는 인식이 정착되는 계기를 마련하였다. 예비타당성조사 성과를 바탕으로 총사업비관리과정에서 타당성재조사제도를 도입하였으며, 사업시행부처나 연구기관의 타당성조사 방법의 발전을 유도하였다.

2.2.2 총사업비관리제도

총사업비관리제도는 우선 총사업비 관리대상이 되는 사업의 수를 살펴보았을 때 크게 증가하였음을 알 수 있다. 2004년 현재 총사업비 관리대상사업은 698건으로 처음 제도가 도입되었던 1994년 218건에 비해 약 3.2배 증가하였다. 특히 1999년에 총사업비 관리대상사업이 급증하였는데, 이는 1998년 총사업비관리지침에 따라 총액계상사업 중 일반국도 건설사업을 포함하게 되었기 때문이다.

총사업비관리에서 중요하게 살펴보아야 할 것은 총사업비의 변경에 관한 부분이다. 제도도입 이후 2004년까지 연도별로 20% 이상 총사업비가 증감

10) 앞서 2005년까지 집계한 수행실적은 237건인데, 이는 2003년에 수행하였던 사업 중 1개 사업을 타당성재조사로 분류하고 있기 때문이다.

11) 이는 예비타당성조사에서 타당성 있는 것으로 판단된 사업의 비율보다는 높은 수치인데, 예비타당성조사 완료 이후 여건이 변화하거나 국회 차원에서 예산이 반영된 사업들이 있기 때문이다.

한 경우를 살펴보면 제도도입 초기에는 20% 이상 증가한 사업이 전체의 약 10%이며, 20% 이상 감소한 사업은 약 1%에 불과하였다. 그러나 1999년 이후부터는 20% 이상 증가한 사업이 약 5% 이내로 줄어들었으며, 20% 이상 감소한 사업 또한 전체의 약 2~5%를 차지하는 것으로 나타났다.

총사업비 증액요구 또한 제도도입 초기부터 2000년까지는 증액요구액이 약 5조 원~20조 원이던 것이 2001년 이후부터는 연간 약 2조 원 이내로 급격히 줄어들었음을 알 수 있다. 이는 기획예산처에서 총사업비 관리강화를 위한 제도개선을 위하여 지속적으로 노력하였으며, Top-Down 방식의 예산편성 제도와 외환위기 이후 공공건설사업비의 증액이 사회적 이슈로 부각된 점 등에 기인한다고 할 수 있다.

표 2. 연도별 총사업비 관리대상사업 및 변경내역

연도	사업건수(A)	총사업비 변경요구 및 조정추이					총사업비 20% 이상 증감건수			
		변경사업수	증액요청		조정결과		증가(B)	감소(C)	B/A(%)	C/A(%)
			요구액	요구율(%)	조정액	증가율(%)				
1994	218	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1995	207	-	-	-	-	19	2	9.2	1.0	
1996	159	51	6.6	38.8	2.4	13.2	19	2	11.9	1.3
1997	189	70	5.2	20.2	2.6	10.0	20	2	10.6	1.1
1998	183	104	19.1	28.0	8.5	12.5	17	2	9.3	1.1
1999	459	194	15.4	19.3	6.9	8.6	15	2	3.3	0.4
2000	483	196	5.5	7.4	2.3	4.1	24	23	5.0	4.8
2001	602	169	1.8	3.8	0.1	0.2	26	13	4.3	2.2
2002	602	232	2.7	3.7	0.2	0.3	10	15	1.7	2.5
2003	667	306	2.0	2.8	0.1	0.1	15	27	2.2	4.0
2004	698	174	0.1	0.2	-0.6	-1.4	26	20	3.7	2.9

자료: KDI, 『공공투자사업 예산관리 효율화 방안 III : 총사업비관리제도의 운영성과 및 향후 개선방안을 중심으로』, 2004. 8
 주: 총사업비 변경요구 및 조정추이 중 2004년의 경우에는 1/4분기 결과만을 대상으로 한 것임.

2.2.3 타당성재조사 및 수요예측 재조사제도

타당성재조사는 2003년부터 2006년 말까지 46개 사업을 대상으로 하여 수행하였으며, 총 4조 2,544

억 원의 불필요한 사업비 증액을 방지하여 재정투자 사업의 효율성을 높여 왔다.

초기에는 사업비 산정의 적정성 여부를 검토하여 사업비를 절감하는 방안에 중점을 두었으나, 최근 들어서는 사업의 타당성 여부를 원점에서 재검토 함으로써 경제적, 정책적 필요성이 낮은 경우 사업중단 또는 사업규모 증액을 인정하지 않는 방향으로 강화되고 있다. 실제 2006년에 수행한 타당성재조사 사업 중 영동~용산 국도 19호선 사업은 사업추진이 중단되었으며, 여주~양평 국도 37호선과 평창~정선 국도 42호선 등은 당초 보다 사업규모가 대폭 축소되기도 하였다.

또한 새로 도입한 수요예측 재조사제도에 따라 2006년부터 함양~울산 고속도로와 평택당진항 고대부두의 2개 사업을 대상으로 수요예측 재조사를 수행하였다.

표 3. 2003년~2006년 동안의 타당성재조사 수행실적

(단위: 억원, %)

연도	사업수	사업비			증감(C=B-A)	증감률(C/A)
		당초	변경(A)	재조사(B)		
2003	15	15,867	61,373	54,913	△6,460	△10.5
2004	5	2,912	7,107	6,137	△970	△13.7
2005	7	8,425	15,113	10,389	△4,724	△31.1
2006	19	38,494	68,260	37,870	△30,390	△44.5

자료: 기획예산처 보도자료, "2006년 19개 대형사업 타당성재조사로 3조 390억원 절감", 2007. 1. 17

2.2.4 재정사업 자율평가제도

2005년부터 시행된 재정사업 자율평가제도는 이제 3년이 채 경과하지 않았으므로, 현 시점에서 이 제도의 성과를 평가하기에는 너무 이르지만 개략적으로 논의하기로 한다. 무엇보다도 이 제도로 인한 가장 큰 변화는 재정지출을 실제 집행하는 모든 부처가 과거와 달리 재정지출의 성과에 대해서 많은 관심을 갖게 되었다는 것이다. 즉 효율적인 재정지출을 염두에 두게 되었다는 것이다. 따라서 재정지

출의 효율성은 과거보다 증가하였을 것이며, 향후에도 이러한 효율성 증가는 계속 나타날 것으로 기대된다.

그러나 이 제도는 자체적인 문제점을 태생하고 있다고 말할 수 있다. 방문규 외(2006)는 2006년도 재정사업 자율평가결과를 표 4에서와 같이 분석하였다. 무엇보다도 성과지표 설정에 관한 질문인 성과계획의 적정성(15점 만점)이 가장 낮은 배점인 평균 57.8점(100점 기준)을 받고 표준편차도 크다고 말하고 있다. 다음으로 성과지표를 잘못 설정한 경우가 적지 않게 발생함으로써, 성과달성 여부(30점 만점)를 포함한 성과부문(50점 만점)의 평균점수도 45.5점(100점 기준)으로 매우 낮은 것을 알 수 있다. 따라서 재정사업 자율평가제도에서 성과지표 설정에 커다란 문제점이 있으며, 성과지표 설정의 적정성이 평가결과를 거의 좌우한다는 것을 알 수 있다.

표 4. 2006년 재정사업 자율평가의 항목별 평균 및 표준편차

	계	기본계획	성과계획	집행	성과
만점	100	15	15	20	50
평균 (100점 환산값)	59.9 (59.9)	14.3 (95.1)	8.7 (57.8)	14.7 (73.6)	22.3 (45.5)
표준편차 (100점 환산값)	13.0 (13.0)	1.8 (12.0)	4.1 (27.4)	4.2 (21.2)	9.3 (18.6)

자료 : 방문규 외, 「2006 재정사업 자율평가제도 평가 결과 분석」, 『한국행정학회 2006년 동계학술대회』, 2006

성과지표 설정의 적정성 여부에 대한 하나의 사례로서, 공공투자사업중 재정지출 측면에서 가장 큰 비중을 차지하는 SOC사업, 특히 도로 및 철도사업에 대해서 분석해 보기로 한다. 거의 모든 도로 및 철도사업은 성과목표로서 교통혼잡완화 및 물류비절감, 지역균형발전, 교통시설확충 등을 제시하고 있다. 그리고 성과지표로서 계획 대비 공정률, 예산 집행률 혹은 국토계수당 도로밀도, 4차로 이상 국도비율 등을 설정하고 있다. 또한 도로사업의 경우에는 이질적인 여러 사업을 하나의 평가 대상사업으로

그룹화하는 경우도 있다.

그러나 이들 사업이 완공된다고 하여 성과목표가 효율적으로 달성된다고 말할 수는 없다. 왜냐하면 일부 도로나 철도의 경우 예측보다 훨씬 적은 교통량을 나타내는 경우가 발생하기 때문이다. 다음으로 특히 이들 사업이 설정한 성과지표는 투입지표 내지는 과정지표로서 성과목표와 연관된 적절한 성과지표라고 말할 수 없다. 따라서 성과지표를 달성했어도 성과목표가 달성된다고 말할 수 없다.

2.2.5 건설공사 사후평가제도

건설공사의 사후평가제도 운용실태를 살펴보면 다음과 같다. 2005년을 기준으로 하였을 때, 사후평가 제도가 본격적으로 도입된 2001년 7월 이후 준공된 사업은 총 170건이다. 그러나 2005년까지 사후평가를 시행한 사업은 이중 36건으로 아직 많은 공사에 대한 사후평가가 이루어지지 않고 있으며, 특히 5개 지방청의 도로신설 및 확포장사업은 전혀 사후평가를 수행하지 않은 것으로 나타났다.

국토연구원(2006)에 의하면 이는 일부 사업의 경우 타당성조사를 실시하지 않음에 따라 타당성조사 결과를 통한 사후평가가 불가능한 경우와 사후평가를 위한 예산을 확보하지 못하였기 때문으로 해석된다.

표 5. 건설교통부 산하기관의 사후평가 시행현황

발주청	2001. 7 이후 준공한 공사				사후평가 시행여부			비 고
	계	2001	2002	2003 이후	계	시행	미시행	
5개 지방청	61	13	27	21	61	-	61	
2개 항공청	2	2	-	-	2	-	2	
4개 공사	103	67	21	15	103	36	67	도로공사 2006년 추가시행중
철도공단 및 공항공사	4	1	-	3	4	-	4	
합계	170	83	48	39	170	36	134	

자료 : 국토연구원, 『SOC 재정사업의 사후평가모형 구축방안 연구』, 2006. 12

3. 해외 사례¹²⁾

3.1 영국의 재정사업 수행절차

영국정부는 2000년 상무청(Office of Government Commerce)을 신설하여 정부재원조달과정에 대한 투명성과 효율성을 확보하도록 하기 위한 수단으로 「관문심사제도(gateway review process)」를 도입하여 공공투자사업의 추진시 단계별 검토를 의무화하고 있다.

그림 4에서 보는 바와 같이 관문심사절차는 공통 검토 단계를 포함해서 모두 5단계의 관문심사과정으로 이루어지며 사업의 추진여부를 결정하게 된다.

공통검토단계인 Gate 0에서는 전략적 평가가 이루어진다. 즉, 사업의 필요성이 있는지를 확인하고 필요성이 확인된 경우 발주자는 건설사업이 그 필요성을 만족시키기 위한 가장 좋은 방법인지에 대한 검토를 수행한다.

5단계 관문심사 중 Gate 1에서는 해당사업이 발주기관의 사업목적에 충족시키기에 충분하며 타당한 방식인지에 대하여 사업성(Business Justification)을 검토한다.

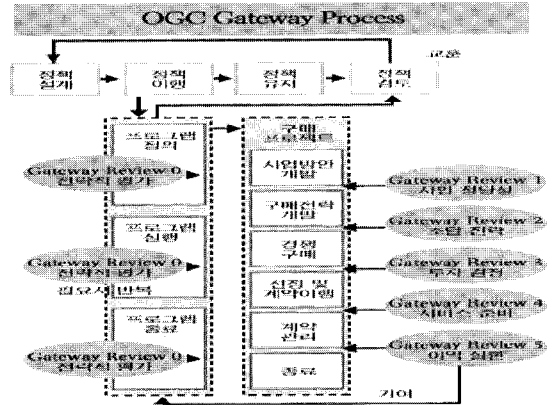
Gate 2에서는 조달전략을 수립하는 단계로 발주처의 발주자(SRO)는 상업적인 계약들이 VFM(Value for money)을 확보할 수 있도록 하기 위하여 가장 적절한 조달경로를 채택하도록 해야 한다.

Gate 3에서는 투자결정을 하는 단계로 사업의 요구사항이 만족되는지를 심사한다. 이때 발주자가 예산한도를 확정할 수 있도록 총생애비용을 정확히 산정해야 하며 여기서 사업의 범위가 확정된다.

Gate 4에서는 공사가 완료된 상태에서 서비스 제공의 준비상태를 검토한다. 이 단계에서 발주처의 발주자(SRO)는 시설물의 건설이 종료되었고, 목적에 부합하며, 사용할 준비가 되어 있는지를 확인한다.

Gate 5는 시설을 운영하는 단계에서 실시하는 편

익평가인데 시설에 대한 투자로부터 얻어진 비즈니스 편익을 사업성검토에서 기대된 수준과 대비하여 점검하며 이를 필요에 따라 반복평가한다.



자료 : <http://www.ogc.gov.uk>

그림 4. 영국정부 상무청(OGC)의 관문심사절차

표 6. 영국정부 상무청(OGC)의 관문단계별 주요 점검내용

Gateway Review 0	<ul style="list-style-type: none"> 프로그램 진행기간동안 반복 정의단계: 예상성과의 실현가능성에 초점 실행단계: 변화, 위험, 자원에 대한 계속적 관리에 초점 종료단계: 결과물의 평가 및 교훈에 초점
Gateway Review 1	<ul style="list-style-type: none"> 완벽한 사업방안 개발을 위한 준비작업에 초점 담당부서가 실행결과에만 책임을 지는 경우에는 Gateway Review1과 Gateway Review 5만 실행할 수 있으며 파트너가 독립적으로 나머지 과정을 관리함.
Gateway Review 2	<ul style="list-style-type: none"> 적합한 조달전략을 수립하였는가에 초점 프로젝트의 가치성, 성공가능성, RFP 준비작업에 초점 프로젝트 및 이행계획에 대한 명확한 정의 수립 Gateway Review 1의 주요 가정에 대한 검증
Gateway Review 3	<ul style="list-style-type: none"> 계약전에 투자안의 적합성을 인증 사업의 요구사항이 만족되는지, 고객사와 공급업체 양측 모두 제안안을 이행할 수 있는지, 계약이후 성공적인 결과 달성을 위한 프로세스가 있는지 심사
Gateway Review 4	<ul style="list-style-type: none"> 결과물이 제공되기 전에 관련 사항들이 제대로 준비되고 있는지에 초점 조직은 사업변화 실행에 준비가 되어 있는지, 진행 중인 성과를 평가하기 위한 기반은 있는지 심사
Gateway Review 5	<ul style="list-style-type: none"> 사업계획상의 기대이익 및 Value for Money가 달성되었는지 확인하는 작업에 초점 본 Review의 결과는 Gateway Review 0을 위한 중요한 input자료가 됨

자료 : OGC(2003). Building on Success: The future strategy for Achieving Excellence in Construction

12) 심상달 외, 『공공투자사업관리 개선방안』, KDI, 2007.

3.2 미국의 재정사업 수행절차

미국에서 국가재정이 투입되는 건설사업은 그림 5와 같이 기본적으로 「구상 및 기획 → 예산배정 → 구매조달 → 사후관리 → 구상 및 기획」의 순환적 체계를 갖고 있다.

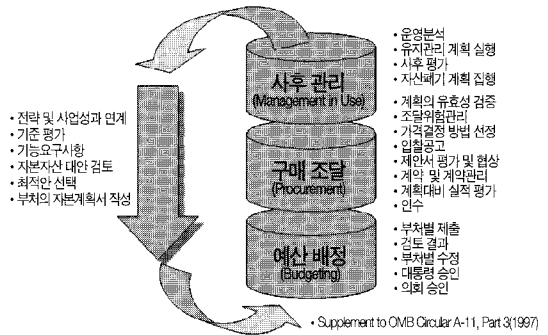
‘구상 및 기획’ 단계에서는 사업의 타당성 여부를 판단한다. 건설품에 대한 국가의 전략이나 사업성과 연계관계(예를들면 신규 도로건설과 국토이용계획과의 연계성 등) 분석, 대상사업의 적용기준수립 및 기능 요구사항 검토, 최적 대안 입증, 발주기관의 자본동원역량 및 사업관리역량 입증 등이 포함된다.

계획단계에서 사업수행 타당성이 있다고 결론지어진 사업에는 정부재정투자요청 및 예산관리처(OMB: Office of Manangement and Budget)의 검토와 예산승인, 의회 승인절차를 거친 후, OMB의 예산배정이 이뤄짐으로써 공식적으로 사업이 착수된다.

OMB의 예산배정이 이루어지면 사업조달과정에 돌입한다. 사업조달과정에서는 사업계획수립부터 시설물의 준공까지 조달규정에 따라 사업이 관리된다. 기획단계에서 수립된 결과를 재검토하여 계획의 유효성을 확보한 후 발주과정으로 진입하게 된다. 발주 및 공사 수행과정에서 발생가능한 위험요소를 사전에 확인하고 이에 대한 대책을 마련한 후 발주방식, 계약자와의 위험분담을 위한 계약방식 등을 결정한다. 사업에서 개별 공사에 대한 발주규모가 결정되게 되면 위험분산 및 분담원칙에 따라 예정가격, 입찰방식 및 낙찰방식을 결정한다. 계약후 사후관리는 설계 및 공사관리단계로 준공후 시설물 인도까지가 구매조달과정에 포함된다.

구매조달과정을 통해 시설물을 인도받으면 사용단계에 접어들게 된다. 시설물의 경제적 수명 목표를 달성하기 위해 사후 유지관리비 예산을 편성함은 물론 사용과정에 대한 평가결과를 데이터베이스화하여 지속적으로 실적자료를 축적한다. 축적된 자료를 통하여 차후에 타당성조사나 사업성 검토를 수행할 때

실적자료로 활용한다. 우리나라 대형 공공투자사업에서 문제가 되는 LCC 산정액이나 기준이 미국에서 큰 문제로 대두되지 않는 것은 이와 같은 자료 축적이 있기에 가능한 것으로 판단된다.



자료 : 심상달 외, 「공공투자사업관리 개선방안」, KDI, 2007.

그림 5. 미국의 재정사업 승인 및 관리절차(OMB, 1997)

3.3 해외 사례의 시사점

영국과 미국 등 선진국은 납세자들의 돈의 가치(Value for Money)를 높이기 위해 사업의 시작단계부터 조달 및 운영을 포함한 전단계에 걸쳐서 체계적인 공공투자사업관리 절차가 확립되어 있다.

미국과 영국 모두 사업을 대표하는 사업책임자와 발주기관내 사업을 총괄하는 통합사업팀 가동을 강제하고 있다. 특히, 영국의 경우 타당성조사부터 계약자 선정까지 관문심사제도를 통해 검증하고 있다. 반면 우리나라는 설계와 시공, 본사와 현장 등으로 기능과 역할 및 책임이 분산되어 있어 문제점 예방보다는 사후처방으로 갈 수 밖에 없는 구조로 되어 있다. 즉, 사업을 포괄적으로 책임질 조직이나 사람이 없다는 의미는 발주자 개인의 책임을 분산시키게 된다. 이런 경우 자연스럽게 단계별 연속성에 대한 의미가 없어지게 된다. 따라서 당연히 예산증가 혹은 공기지연에 대한 책임은 분산되어 누구도 단일 책임을 물을 수 없는 구조로 진전하게 된다.

비용·공기의 통합관리(EVMS: Earned Value

Management System)가 정부재정사업을 대상으로 함에 비해 우리나라는 계약자를 평가하기 위한 개별 계약단위로 적용하고 있으므로 전체사업에 대한 평가를 하기 불가능한 구조로 되어 있다. 즉, 계획 대비 실적이 계약단위가 아닌 사업(프로젝트 혹은 프로그램) 단위로 하기에는 불가능한 구조로 되어 있다.

목표관리 혹은 성과목표달성 가능성을 사전에 예측할 수 있는 방안으로 미국·영국에서 모두 공통적으로 잠재적인 위험부담 요소를 사전에 고려하도록 구체적으로 적시함과 동시에 거의 강제성을 부여하고 있다. 이에 비해 우리나라는 발주자 혹은 계약자 개인의 선호도에 맡겨 둬므로 조직이나 시스템이 아닌 개인의 역량이나 선호도가 사업의 효율성을 지배하는 구조로 되어 있다.

4. 공공투자관리제도의 향후 과제

앞서 살펴본 공공투자관리제도 및 성과분석과 해외 사례를 바탕으로 하여 향후 개선방향 및 과제를 살펴보도록 한다. 본 고에서는 우선적으로 통합적 공공투자사업관리체계 구축의 필요성을 제기하였다. 그리고 세부적으로 공공투자관리에 있어서 중요한 역할을 하고 있는 예비타당성조사제도, 재정사업 자율평가제도, 건설공사 사후평가제도의 세 가지를 대상으로 하여 향후 과제를 살펴보았다. 이 외에도 총사업비관리제도 또한 중요한 역할을 하고 있으나, 앞서 살펴본대로 총사업비 조정요구액이 대폭 줄어든 점에서 알 수 있듯이 기획예산처에서 타당성제조사 및 수요예측제조사의 도입, 공사예비비 및 자율조정제도의 도입, 지침위반사항에 대한 제재조치 강화 등 많은 노력을 수행하고 있기 때문이다. 그 밖에도 아직 도입되지 얼마 되지 않은 제도들로써 관련 지침 및 규정 등이 계속 바뀌고 있는 단계이므로 현 시점에서 향후 과제를 다루기에는 시기상조인 측면이 있다.

4.1 통합적 공공투자관리체계 구축의 필요성

공공투자사업관리는 사업의 예산요구 및 심의, 배정 및 집행 등 예산측면의 절차와 사업의 계획·설계·시공·운영 등 구체적인 시행과 관련한 실물측면의 절차로 구성된다. 그동안 우리나라의 공공투자사업관리는 예비타당성조사제도와 총사업비관리제도 등 예산측면에서의 제도를 중심으로 이루어져 왔다고 볼 수 있으며, 이들 제도는 도입 이후 불필요한 사업의 추진을 억제하고 사업비의 과도한 증가를 억제하는데 상당한 성과를 거두었다. 그러나 아직 국내의 공공투자사업관리제도는 선진국과 비교했을 때 미흡한 측면이 있는데, 주로 사업관리측면에서 공사기간 중의 건설비 증가를 억제하는데 초점을 맞추고 있어 사업구상단계와 운영단계에서의 관리체계가 제대로 확립되지 않고 있다. 선진국의 경우 사업의 총생애주기 동안 시설이 제공하는 서비스의 질과 총생애비용의 최적조합을 찾아 가치(Value for Money)를 높이는데 중점을 두고 있으며, 이를 위해 시작단계부터 조달 및 운영을 포함한 전단계에 걸쳐 체계적인 사업관리절차를 확립하고 있다(심상달 외, 2007).

따라서 우리나라도 선진국과 같이 사업의 계획-건설 - 운영을 포괄하여 사업의 전체인계를 연계하고, 체계적으로 관리하도록 하는 통합적 공공투자관리체계의 구축이 필요하다고 하겠으며, 「SOC 건설사업비 합리성 제고를 위한 추정체계 개선방안 연구(국토연구원, 2008)」과 같이 많은 관련 연구를 진행할 필요가 있다.

4.2 예비타당성조사제도 개선방안

예비타당성조사는 앞서 설명한 바와 같이 객관적인 평가결과를 토대로 예산편성의 한 과정으로 정착되면서 국내에 평가라는 제도의 도입과 성공가능성을 인식시킨 제도라고 할 수 있다. 조사대상사업 또한 초기에 비해 크게 증가하였는데, 이는 제도의 성공으로 인해 그만큼 조사대상사업의 범위가 확대된

점과 시간의 흐름에 따라 건설단가는 상승하는데 비해 조사대상이 되는 사업비는 1999년 이후 현재까지 500억 원으로 고정되어 있기 때문이다.

그러나 조사를 위한 인력과 예산에는 한계가 있어 모든 사업에 대해 예비타당성조사를 수행할 수는 없는데, 예비타당성조사제도의 성과를 이어받아 적격성조사, 타당성재조사 및 수요예측재조사 등 여러 평가제도가 도입되어 평가에 대한 수요는 늘어났으나, 관련 학계의 전문가는 한정되어 있는 실정이다. 이러한 점들을 감안하였을 때 예비타당성조사의 대상 및 범위를 조정할 필요가 있을 것으로 여겨지며, 2006년 말까지의 수행실적 290건 중 약 42%를 차지하는 도로부문사업을 대상으로 하여 조정방안을 크게 두가지로 제시하고자 한다.

첫 번째 방안은 소규모 도로사업에 대한 조사추진체계 개선방안 마련이다. 약 500억 원이라는 기준금액은 도로사업의 경우 km당 평균건설단가를 약 150억 원으로 가정할 경우 4km도 채 되지 않는 구간에 해당하는 공사금액이며, 이미 수행되었던 도로부문사업 123건 중 1,000억 원 미만의 사업들은 절반에 다소 못미치는 약 45% 정도이다. 소규모 도로사업들의 경우 용지보상비가 상대적으로 낮은 낙후지역의 단구간 도로사업이거나 선형개량사업 등 분석의 실익이 그리 크지 않은 경우가 많다. 이들 사업에 대해서 현재와 같이 일률적인 기준을 적용해서 교통수요와 편익을 추정하기보다는 사업의 성격에 따라 보다 간략화된 분석방법론을 적용하는 방안을 마련해 볼 수 있을 것이다.

두 번째 방안은 이원적인 조사체계의 수립이다. 예비타당성조사는 원칙적으로 개별사업 단위별로 수행하도록 되어 있다. 그러나 2004년에 96건의 국도·국지도 사업에 대한 검증작업을 수행했던 것과 같이 매년 관련된 전체 도로사업에 대해서 개략적인 검증을 수행한 다음, 경제성 지표가 일정한 범위에 있는 사업에 대해서만 보다 엄밀한 검토를 위해 개별적으로 예비타당성조사를 수행할 경우 조사의 대상이 되는 사업을 크게 줄일 수 있을 것으로 생각된다.

이 때 새로이 제기되는 도로사업은 해당연도가 아닌 차기연도의 전체 도로사업에 대한 개략적인 검증이 수행하도록 할 필요가 있을 것이다.

다음은 예비타당성조사지침의 지속적인 보완·수정 필요성이다. 예비타당성조사를 수행한지 약 10년 이상 경과함에 따라 제도에 대한 이해도와 활용도 제고 및 관련분야의 연구가 활성화되는 효과를 가져왔다. 그러나 이해도가 높아지고 관련 연구가 활성화되는 만큼 예비타당성조사의 분석방법론에 대해서 사업 주무부처와 이해관계자들의 의견과 불만은 커지게 마련이다. 예비타당성조사는 초기에 적은 비용을 들여 개략적인 검토를 수행함으로써 의사결정에 도움을 주고자 하는 취지로 출발하였다. 그러나 현재는 국가의 예산편성과정에서 매우 중요한 역할을 담당하고 있으며, 분석결과의 정확성과 신뢰성에 대한 기대 또한 그만큼 높아졌다. 따라서 분석가의 자의적인 판단을 줄이고 적은 비용으로 효과적인 조사를 수행하기 위해서는 그만큼 조사에 사용하는 기초자료와 분석지침이 잘 정비되어야만 할 것이다. 예비타당성조사를 담당하고 있는 KDI 공공투자관리센터에서는 조사에 사용하는 일반지침과 교통사업에 대한 부문별 표준지침을 지속적으로 개정해왔으며, 현재는 제4판까지 발간한 상태이다. 관련 이론과 방법론이 발전해감에 따라 지침 또한 지속적으로 수정·보완되어야 하며, 영국의 교통사업에 대한 대표적 경제성 분석지침인 COBA 또한 현재 11판까지 개정된 상태이다. 조사수행과정에서 제기되는 주요 이슈들과 문제점을 바탕으로 하여 앞으로도 지침의 지속적인 수정·보완이 필요하다고 하겠다.

마지막으로는 지역균형발전에 대한 고려이다. 앞서 살펴본 바와 같이 지난 참여정부에서는 지역균형발전을 위해 균형발전영향평가라는 제도를 도입하였으며, 예비타당성조사에서도 종합평가시 지역균형발전 부문을 분리함으로써 균형발전 측면에 대한 고려를 보다 강화하고 있다. 그러나 이로 인해 종합평가시 경제적 요소가 차지하는 비중은 40~50%로 줄어들어, 경제성에 비해 다른 요소들이 보다 높

게 고려되는 결과를 가져 왔다. 또한 지역균형발전의 비중이 높아짐으로써 수도권 등 발전된 지역은 그만큼 사업추진의 타당성이 떨어지는 요소로 작용하고 있음을 감안했을 때, 지역균형발전에 대한 반영방법을 개선할 필요가 있다고 판단된다.

4.3 재정사업 자율평가제도

앞에서 재정사업 자율평가제도의 가장 큰 문제점으로써 성과목표 및 성과지표 설정의 적정성 등에 관한 것을 지적하였다. 사실 기획예산처도 이러한 문제점을 인식하고, 각 부처에게 성과목표와 연관된 적정한 성과지표를 설정할 것을 계속적으로 요구하고 있다. 그러나 이러한 요구를 각 부처가 그대로 받아들이기는 쉽지 않을 것이다. 왜냐하면 정부 부처조직의 가장 큰 특성은 가능하다면 더 많은 예산과 인원을 확보하는 것인데, 적정한 성과지표를 설정하게 되는 경우에는 오히려 부처예산과 인원이 감축되는 결과를 낼 수도 있기 때문이다. 결국 부처 이해와 상충될 수도 있는 성과지표를 각 부처가 스스로 설정하도록 요구해서는 커다란 진척이 이루어지지 않을 것이다. 그러므로 각 부처가 아닌 보다 객관적인 기관이 적정한 성과지표를 설정하고, 이를 해당 부처가 적용하도록 해야 한다.

예비타당성조사제도를 도입하였을 경우에도 이러한 문제점은 거의 유사하게 나타났었다. 예비타당성조사제도 이전에 해당 부처에서는 타당성조사를 직접 시행하였으며, 객관적이기보다는 부처에 유리하게 타당성조사를 시행한 이후에 기획예산처에 예산배정을 요구하였었다. 따라서 각 부처는 예비타당성조사제도 도입에 크게 반대하였다. 그러므로 기획예산처는 예비타당성조사제도를 도입하기 전에 관련된 국책연구기관이 해당 전문가와 공동으로 연구를 수행하도록 하여, 보다 객관적이고 투명한 예비타당성조사 절차를 수립한 이후에 해당 부처와의 협의를 거쳐 최종적인 절차를 확정하였다. 따라서 기획예산처는 가장 커다란 재정지출을 수반하면서 성과지표

설정에서 커다란 문제점이 나타나는 재정사업을 선정한 이후에, 이들 재정사업에 대한 적정한 성과목표 및 성과지표 설정을 위한 연구를 관련 연구기관이 수행하도록 하는 것이 필요하다.

도로사업을 예로 성과지표 설정과 평가에 대해서 설명하도록 한다. 전체 도로를 위계 측면에서 주간선도로 및 보조간선도로, 효율성 측면에서 교통혼잡이 큰 도로와 적은 도로, 형평성 측면에서 필요한 도로 등으로 구분한다. 이에 따라 성과지표는 도로 위계 확충효과, 교통혼잡 개선효과, 형평성 개선효과 등의 하나 혹은 가중치로서 설정된다. 먼저 기존 도로, 특히 최근 완공된 도로를 이들 카테고리로 구분하여 성과지표로 평가하고, 현재 추진하고 있는 도로를 이들 카테고리의 하나로 포함·구분한다. 그리고 매년 최근 완공된 도로를 성과지표를 활용하여 평가하고, 계획된 목표보다 미흡한 경우에는 이 카테고리에 포함되어 추진되고 있는 도로에 대한 재정지출은 유보한다. 반면에 계획된 목표를 달성한 도로에 포함된 카테고리의 도로는 재정지출을 확대하도록 한다.

4.4 건설공사 사후평가제도

대규모 건설공사에 대한 사후평가제도는 사업의 완료 후 애초 기대했던 효과와의 비교평가를 수행함으로써, 문제점과 개선할 사항을 파악하고 이를 사전계획 및 중간관리단계에 전달하는 피드백 과정을 거쳐 같은 문제가 반복되지 않도록 하는 매우 유용한 측면을 갖고 있다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 사전적 관리제도인 예비타당성조사제도나 중간적 관리인 총사업비관리제도 및 성과관리제도에 비해서는 아직 기대했던 효과를 내지 못하고 있어 개선할 필요가 많은 것으로 판단된다.

제도가 도입되기 이전에 진행되었던 사업들에 대해서는 과거의 결과물들을 입수하는 것이 어려울 것이라는 점은 납득이 가는 편이나, 국토연구원(2006)의 연구에서 나타난 바와 같이 2005년을 기

준으로 하였을 때 건설교통부 산하기관의 경우 대상이 되는 사업중 약 1/5 정도 밖에 사후평가가 이루어지지 않은 점, 특히 5개 지방청은 전혀 사후평가가 이루어지지 않은 점은 문제의 소지가 크다.

이에 건설교통부는 2006년 6월 『건설공사 사후평가 시행지침』개정을 통해 사후평가에 필요한 관련자료의 수집시기 및 주체를 보다 명확히 하고, “건설공사지원통합시스템”을 이용하여 통합관리하고자 노력을 기울이고 있는 것으로 보인다. 앞으로 이러한 제도개선과 더불어 사전계획단계부터 충분한 예산을 배정하고 관리체계를 강화하여 사후평가를 반드시 시행할 필요가 있다.

5. 결론

공공투자관리제도와 관련하여 그간의 개선내용 및 성과를 살펴본 결과, 1990년대 중반 이후부터 공공투자사업의 효율성을 제고하고자 다양한 관리제도가 도입되었음을 알 수 있다. 이러한 제도들을 도입함으로써 공공투자사업에 대해 객관적이고 체계적인 단계별 관리가 수행되고 있는데, 현재까지 시행되고 있는 제도를 살펴보면 프로젝트의 사이클에 따라 사전적-중간적-사후적 단계의 세가지로 분류할 수 있다.

첫번째는 사전적 관리제도로써 예비타당성조사, 적격성조사, 지역균형발전영향평가 등이 있다. 이 중 예비타당성조사는 사전관리를 위해 도입된 가장 대표적인 제도로서 국가재정이 소요되는 500억 원 이상의 공공건설사업에 대해 사업의 추진에 앞서 타당성 여부를 객관적으로 판단하고자 노력하고 있다. 1999년에 도입된 이후 2006년 말까지 약 290건에 대해 조사결과를 도출하였으며, 예산편성의 한 과정으로 충실히 정착되었고 예산낭비방지 및 재정운용의 효율성을 제고하는데 큰 기여를 하였다.

두 번째는 중간적인 관리제도로써 총사업비관리제도와 성과관리제도가 있다. 총사업비관리제도는 사업비의 무분별한 증액을 방지하고자 1994년에 도입

된 이후 500억 원 이상의 토목사업과 200억 원 이상의 건축사업을 대상으로 사업의 구상부터 시공까지 각 단계별로 사업비의 변경요인을 줄이고자 노력하고 있다. 타당성재조사, 수요예측재조사 등 관련 절차를 지속적으로 개정하고자 노력한 결과 사업비 증액요구를 줄이는데 큰 기여를 하였다. 성과관리제도는 보다 포괄적인 차원에서의 재정지출 효율성 제고를 위해 도입된 제도로서 2005년 도입된 재정사업 자율평가제도가 가장 중요한 역할을 하고 있다. 재정사업 자율평가제도는 매 3년마다 각부처가 소관 재정사업을 대상으로 자율적인 평가를 수행함으로써 각 부처가 과거와 달리 재정지출의 성과에 대해 많은 관심을 갖도록 하고 있다.

세 번째는 사후적인 관리제도로써 대규모 건설사업에 대한 사후평가제도가 있다. 사업의 완료 후 애초 계획했던 내용과 비교평가를 수행함으로써 문제점과 개선사항을 파악하고자 2000년에 도입되었다. 제도도입 이전에 진행된 사업들의 자료확보 문제 등으로 인해 아직까지는 일부 사업만을 대상으로 하여 평가가 진행되었다.

위와 같이 현재 운영중인 공공투자관리제도를 살펴본 결과 전반적으로는 목표하고자 했던 바를 잘 달성하고 있는 것으로 보여지나 일부는 아직 제대로 자리잡지 못한 경우도 있다. 본 고에서는 통합적 공공투자사업 관리체계 구축의 필요성 제기와 더불어 세가지 제도를 중심으로 하여 향후 개선과제를 제시하였다.

첫째 예비타당성조사제도의 경우 소규모 도로사업에 대한 조사추진체계 개선, 지침의 지속적인 수정·보완, 지역균형발전 요소의 고려방안을 개선할 필요가 있다. 둘째 재정사업 자율평가제도의 경우 객관적인 연구를 통해 적절한 성과목표 및 성과지표 설정이 필요하다. 셋째 건설공사 사후평가제도의 경우 개정된 평가지침에 따라 관련자료의 수집 및 관리에 보다 노력을 기울이고 관련예산을 확보하여 평가를 보다 강화할 필요가 있다.

참고문헌

1. KDI, 『공공투자사업 예산관리 효율화 방안Ⅰ : 사전 기획부터 사후평가까지의 통합관리 강화』, 2000. 12
2. KDI, 『공공투자사업 예산관리 효율화 방안Ⅲ : 총사업비관리제도의 운영성과 및 향후 개선방안을 중심으로』, 2004. 8
3. KDI, 『사회기반시설 민간투자사업의 위험관리방안』, 2006. 6
4. 심상달 외, 『공공투자사업관리 개선방안』, KDI, 2007. 6
5. KDI, 『총괄백서: 예비타당성조사 어떻게 이루어졌나?』, 1999. 12
6. 감사원 평가연구원, 『효율적 SOC 사업 운영을 위한 평가시스템 개선방안 연구』, 2006. 12
7. 건설교통부, 『2005년도 및 2006년도 건설교통부 재정성과부문 자체평가보고서』
8. 건설교통부, 『2007년도 및 2008년도 건설교통부 성과관리 시행계획』
9. 건설교통부, 『건설공사 사후평가 시행지침』, 2001. 5
10. 건설교통부, 『건설공사 사후평가 시행지침』, 2006. 5
11. 건설교통부, 『예산절감을 위한 공공건설사업 효율화 대책』, 1999. 3
12. 국토연구원, 『SOC 재정사업의 사후평가모형 구축 방안 연구』, 2006. 12
13. 국토연구원, 『SOC 건설사업비 합리성 제고를 위한 추정체계 개선방안 연구』, 2008.
14. 국회예산정책처, 『2007년도 정부업무 성과관리시행계획 평가』, 2007. 6
15. 기획예산처, 『2006년도 재정사업 자율평가 매뉴얼』, 2007. 1
16. 기획예산처, 『2007년도 예비타당성조사 운용지침』, 2007. 1
17. 기획예산처, 『2007년도 총사업비 관리지침』, 2007. 5
18. 기획예산처, 『균형발전 영향평가제도 추진방안』, 2005. 4
19. 한국조세연구원, 『재정사업 성과지표개발 매뉴얼』, 2006. 12
20. 김용환, 「총사업비관리제도 개선을 위한 소고」, 『교통개발연구』 제2권 제4호, 교통개발연구원, 1995.
21. 박 현, "Preliminary Feasibility Study(PFS): Performance and Challenges", 『재정지출 효율성 제고를 위한 타당성조사 개선방안에 대한 국제세미나』, 2007. 5
22. 방문규 외, 「2006 재정사업 자율평가제도 평가 결과 분석」, 『한국행정학회 2006년 동계학술대회』, 2006
23. 이두현 외, 「공공건설사업 사후평가제도 개선방안」, 『대한건축학회논문집』 제23권 제3호, 2007. 3
24. 기획예산처 보도자료, 「2006년 19개 대형사업 타당성재조사로 3조 390억 원 절감」, 2007. 1. 17
25. 기획예산처 보도자료, 「2007년도 균형발전영향평가 실시」, 2007. 5. 18
26. 기획예산처 보도자료, 「대형 국책사업관리 갈수록 간간해진다!」, 2006. 11. 29
27. 기획예산처 보도자료, 「예비타당성조사제도 도입 후 48조원 수준 절감」, 2006. 10. 20
28. 기획예산처, 홈페이지(www.mpb.go.kr)
29. 영국 상무청(OGC: Office of Government Commerce) 홈페이지(www.goc.gov.uk)