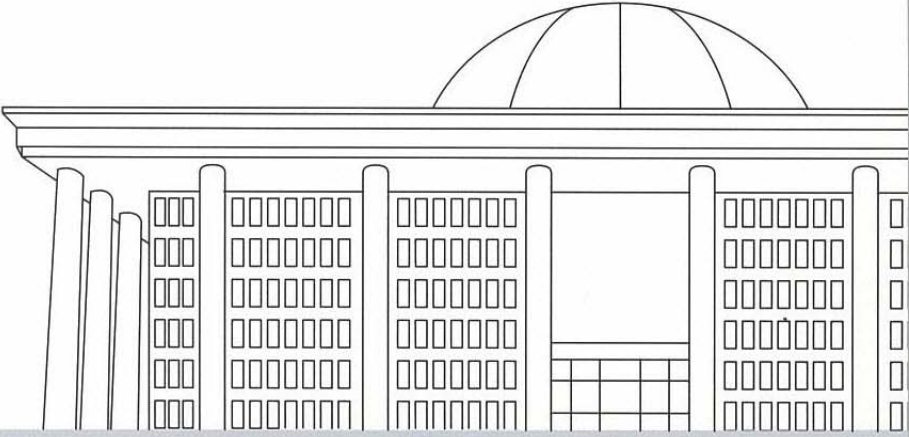


총사업비관리제도 평가

2009. 12



발간등록번호 31-9700222-000731-14

총사업비관리제도 평가

2009. 12.

이 보고서는 국회예산정책처법 제3조의 규정에 의거 작성되었으며,
국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통해 보실 수 있습니다.

발 간 사

총사업비관리제도는 국가재정으로 시행되는 대규모 사업의 총사업비를 사업 추진 단계별로 합리적으로 조정하고 관리하기 위한 취지로 1994년에 처음 도입되었습니다. 2009년도 예산을 포함하여 그동안 확정된 총사업비(2009~2020)는 98조 2,127억원에 이르고 있어 규모면에서도 국가재정에서 큰 비중을 차지하고 있습니다. 따라서 국가재정의 효율성을 제고하기 위해 총사업비관리제도의 내실 있는 운영이 절실히 요청되고 있습니다.

총사업비관리제도 도입 이후, 그간 제도적 보완을 통해 2000년부터 2008년까지 총사업비 증가율이 0.7% 대로 안정화되는 경향을 보이고는 있습니다. 그러나 2009년 현재 총사업비가 두 배 이상 증액된 사업이 58건에 이르고, 그 가운데 2000년 이후에 시작된 사업이 19건에 이른다는 점에서 여전히 총사업비관리제도 운영에 있어 개선되어야 할 사항이 적지 않다고 하겠습니다.

본 보고서는 총사업비관리제도 시행 이후 최초로 국회 차원에서 총사업비관리제도 전반에 걸친 문제점을 살펴보고 그 개선방안을 제시하였다는 데 의의가 있습니다. 주요 평가 결과는 다음과 같습니다.

첫째, 예산확보에 치중하여 최초 총사업비가 과소 추정되는 행태가 지속되고 있습니다. 둘째, 투자우선순위가 부재한 가운데 분산투자로 인해 사업기간이 연장되고 총사업비가 증액되는 문제가 개선되지 못하고 있습니다. 셋째, 타당성재조사의 실시 면제 사유가 하위법령에 추상적으로 규정됨으로써 행정재량이 과도한 문제도 개선될 필요가 있습니다. 넷째, 총사업비관리 정보의 체계성 및 투명성이 떨어져 국회의 효과적인 재정통제에 장애요인이 되고 있습니다. 본 보고서에는 총사업비관리 관련 보고서를 국회에 매년 제출하도록 국가재정법을 개정하는 것을 비롯한 몇 가지 개선방안이 함께 제시되어 있습니다.

아무쪼록 본 평가보고서가 총사업비관리제도를 내실화함으로써 국가재정의 건전성 및 효율성을 제고하는 데 관심을 가지고 계신 국회의원님들의 의정활동에 기여하기를 바랍니다.

2009년 12월

국회예산정책처장 신 해 룡

요 약

I. 서 론

- 2009년도 예산안을 포함하여 그동안 확정된 총사업비 사업규모(2009~2020)는 98조 2,127억원에 이룸
 - 이 가운데 총사업비관리 대상사업의 90% 이상을 SOC 분야가 차지하고 있고 2009년도 총지출에서 SOC 지출이 차지하는 비중은 8.4%(25조원)에 이룸
- 본 보고서는 총사업비가 두 배 이상 증액된 사업(58건)의 사례분석을 통해 총사업비 증가 원인을 밝히고, 「국가재정법」 및 「총사업비관리지침」등 법·제도적 개선방안을 도출함
 - 총사업비관리제도는 SOC 분야에 대한 투자의 효율성 및 재정의 건전성을 제고하기 위한 수단으로 1994년부터 도입되어 시행되고 있음

II. 총사업비관리제도 및 관리 현황

- 총사업비관리란 재정지출의 효율성을 제고하기 위해 국가의 예산 또는 기금으로 시행하는 대규모 사업의 총사업비를 사업추진 단계별로 합리적으로 조정하고 관리하는 것을 의미함
 - 총사업비관리제도는 「국가재정법」 제50조에 법적 근거를 두고 있으나, 총사업비관리 대상사업의 범위, 타당성재조사 실시 사유 등 실질적인 사항은 시행령 또는 총사업비관리지침에 규정되어 있음

- 총사업비관리지침은 총사업비 관리절차를 ‘사업구상-예비타당성조사-타당성 조사 및 기본계획 수립-기본설계-실시설계-발주 및 계약-시공’으로 규정하고 있고, 타당성재조사 및 수요예측재조사 절차를 함께 규정하고 있음
- 총사업비관리 대상사업은 사업기간이 2년 이상으로 총사업비가 300억원 이상인 토목사업과 100억원 이상인 건축사업으로 규정되어 있음
 - 총사업비관리 대상사업은 2000년 483건(182조원)에서 2009년 11월 기준으로 1,145건(240조원)으로 대폭 증가되었음
 - 2000년부터 2008년까지 총사업비 총액 대비 증가율 평균은 약 0.7%로서, 2009년 예비타당성 조사 도입 이전 총사업비 증가율이 평균 10% 내외였던 것에 비하면, 안정화된 것으로 평가됨

Ⅲ. 총사업비관리제도 평가

1. 최초 총사업비 추정의 적절성

- 최초 총사업비를 추정하는 단계에서 일반적으로 예산확보를 의식하여, 일정 품질을 확보하기 위해 필요한 비용정보를 산출하기 보다는 재정당국의 요구 단가에 맞추어 비용정보를 산출하는 경향을 보임
 - 보건복지가족부의 「식약청 등 국책기관이전사업」은 재정당국으로부터 사업착수 승인을 보다 쉽게 얻기 위해 매각대금으로만 이전비용을 충당한다는 원칙을 제시하고 이에 맞추어 총사업비를 설정하였음. 그러나 2000년 최초로 설정된 총사업비 1,593억원은 2009년 3,680억원으로 증가하였음

- 환경부의 「강원 속초 쓰레기 소각시설」은 2004년 최초 총사업비 120억원이 2009년 262억 2,400만원으로 증액되었음. 총사업비에는 공사비, 보상비, 시설부대경비가 포함되어야 함에도 불구하고, 보상비와 시설부대경비를 제외한 채 최초 총사업비를 추정하였기 때문임
- 총사업비 추정의 기초가 되는 수요예측이 정확하게 이루어지지 않았거나, 중요한 전제조건 등에 대한 충분한 검토가 이루어지지 않아 최초 총사업비가 합리적으로 설정되지 않은 경우가 존재함
 - 농림수산식품부의 「안흥(외)항 정비사업」의 경우 2001년 기본계획수립시의 총사업비 236억 9,300만원이 2009년 649억 2,400만원으로 증액되었음. 기본계획 수립시 안흥항 어선척수 및 어획량에 대한 수요추정이 실시설계 및 타당성 재조사시 수요추정과 큰 차이를 보이는 등 정확한 수요추정이 이루어지지 않았기 때문임
 - 국토해양부의 「울진공항건설사업」은 1995년 616억 7,500만원의 총사업비가 2009년 1,316억원으로 증액되었음. 그럼에도 불구하고, 항공사 취항 여부가 불투명하여 개항을 계속 늦춰오다 민간 비행교육훈련원으로 용도가 변경될 예정임

2. 착공 이후 총사업비관리의 합리성

- 총사업비관리 대상사업의 총사업비는 착공 이후에도 지속적으로 증가하는 특징을 보임
 - 2008년도에 각 사업시행주체가 기획재정부에게 요구한 변경 내역과 기획재정부가 조정한 내역을 비교하면, 시행 단계에서 현장여건변동이나 민원 등으로 인한 설계변경에 대해서는 상대적으로 관대한 경향을 보이는 것으로 추정됨

- 실시설계가 충실하게 작성되지 못해 이후 사업 추진과정에 대해 예측 가능한 비용정보를 제대로 제공하지 못하고, 시공 과정에서 사업비 조정의 적정성 여부를 발주자가 객관적으로 평가할 수 있는 장치나 능력이 결여되어 시공사의 요구내역자료에 의존하는 경향을 보임
- 투자우선순위가 명확하게 제시되지 않은 채 분산투자가 이루어져 사업이 필요 이상으로 장기화되고, 사업기간 연장은 다시 총사업비의 증액을 초래함
 - 국토해양부의 「수원-인천 복선전철사업」은 1992년 5,710억원의 총사업비가 2009년 1조 3,287억원으로 증액되었고, 사업기간도 16년 연장되었음. 2004년에 고시된 「제2차 수도권 광역교통 5개년 계획」에서 2007년까지 4,057억원이 투입될 계획이었으나, 2008년까지 실제 투입된 금액은 1,835억원에 불과함
 - 국토해양부의 「덕소-원주 복선전철사업」은 총사업비가 1993년 7,740억원에서 2009년 2조 30억원으로 대폭 증액되었고, 사업기간은 5년 연장되었음. 당초 투자계획은 사업기간 13년 동안 균등투자하는 것으로 계획되었으나, 1997년 91억원, 1998년 61억원, 1999년 0원, 2000년 100억원 등 초기 투자가 저조하였음
- 사업 진행상 발생할 수 있는 가변적 상황에 따라 탄력적 대응을 위해 총사업비가 증가하는 것은 불가피하지만, 합리적이고 일관된 조정의 원칙이 필요함
 - 「식약청 등 국책기관이전사업」을 추진하는 과정에 보건복지가족부의 기숙사 증축 요구에 대해 기획재정부는 당초 계획에 포함되지 않은 사업이기 때문에 불인정한 반면, 별도의 신규사업으로 추진하는 것을 인정하였음
 - 국가 전체 재정 측면이 아닌 총사업비관리 대상사업의 증액 억지 측면만을 고려한 지엽적인 조정방식이라고 할 수 있음

3. 타당성재조사의 유효성

- 타당성재조사 면제 요건이 지나치게 광범위하고 추상적으로 규정되어 있으며, 그 규정 형식 또한 사안의 중요성에 비해 과도하게 위임입법되어 있음
 - 총사업비가 당초보다 증액되거나 수요가 감소하는 등 문제 징후를 이미 노정된 사업들에 대하여 예외적으로 타당성재조사를 실시하지 않을 요건을 시행령이나 지침 단계에서 광범위하고 추상적으로 규정하는 것은 바람직하지 않음. 타당성재조사 대상에서 제외될지 여부가 보다 엄격한 절차와 요건을 통해 결정될 수 있도록 할 필요가 있음
- 매몰비용이 존재할 경우 타당성재조사 실시대상에서 제외되거나, 타당성재조사가 총사업비 변경의 적정성 검토 중심으로 운영됨으로써 타당성재조사를 통해 사업을 제로베이스에서 재검토하는 것은 한계가 있음
 - 타당성재조사를 통해 사업을 중단하는 사례가 보다 많이 나오도록 함으로써 타당성재조사의 영향력을 제고하고, 비록 매몰비용이 존재한다 하더라도 향후 유사사업 추진과정에 유용한 시사점을 도출할 필요가 있는 경우에는 그 원인을 분석하고 책임의 소재를 밝히는 차원에서 타당성재조사를 실시할 필요가 있음
- 타당성재조사 단계에서 고려되어야 할 사항이 충분히 고려되지 않아 타당성재조사 결과와 상이한 내용으로 사업이 추진되는 사례가 있음
 - 교육과학기술부의 「우주센터개발사업」의 경우, 2004년 타당성재조사 단계에서 총사업비 증액 요인으로 여수 추적소와 제주도 추적소를 추가로 설치하는 내용이 반영되었음. 그러나 이후 여수시 및 주관기업의 반대로 여수 추적소는 취소되었음
 - 타당성재조사가 이루어진 시점은 2004년 4월에서 7월까지인 반면, 여수 시로부터 예정부지에 추적소 설치 불가 통보를 받은 시점은 2004년 2월

이었다는 점에서 타당성재조사 단계에서 여수 추적소 설치가 곤란함을 이미 알 수 있었을 것임에도 이러한 사항에 대한 고려가 없었음

- 기획재정부장관으로 하여금 타당성재조사를 실시하도록 규정하고 있는「국가재정법」제50조와 달리 명확한 위임규정 없이 지침에서 500억원 미만인 사업을 중앙관서의 장으로 하여금 실시하도록 규정함으로써 타당성재조사의 객관성을 떨어뜨리고 있음
- 총사업비 증액의 기준을 최초가 아닌 바로 이전단계로만 하고 있어, 점증적인 총사업비 증액에 대해서는 타당성재조사의 대상이 되지 않는 사각지대가 발생할 가능성이 있음

4. 총사업비관리 인프라 구축의 체계성

- ‘최초 총사업비’에 대한 기획재정부와 각 사업시행부처의 자료가 불일치하는 등 자료의 정합성이 떨어지고, 디지털예산회계시스템을 통한 총사업비관리정보가 매우 단편적인 수준이어서 체계적인 총사업비관리에 어려움이 있음
 - 총사업비 관련 정보가 그간 체계적으로 관리되지 못한 데에는 동 정보가 기획재정부와 사업시행부처 사이에서만 유통되는 정보였고, 투명성이 미약했기 때문임
 - 또한, 총사업비관리지침은 각 중앙관서의 장으로 하여금 총사업비관리 정보를 디지털예산회계시스템에 입력할 의무만을 규정하고, 이를 체계적으로 관리하여야 할 기획재정부장관의 의무와 책임은 규정하고 있지 않음
- 총사업비관리의 취지에 부합하는 성과관리가 이루어지지 않고 있음. 총사업비관리와 성과관리를 연계한다면, 매년 국회에 제출되는 성과계획서 및 성과보고서를 통해 총사업비관리대상사업들의 연도별 진행상황을 효과적으로 모니터링할 수 있음

- 기획재정부의 주요정책과제인 「총사업비관리강화」는 2010년도부터 성과 계획서에서 제외되어 예산안심의와 관련하여 성과정보를 제시하지 못함
- 개별 총사업비관리 대상사업의 성과지표는 주어진 예산 금액의 사용 여부를 측정하는 것에 초점을 두고 있어 사업개시 최초 시점의 총사업비와 비교하여 총사업비 증가 실태를 파악하기 곤란함

IV. 개선과제

1. 타당성조사 및 실시설계에 대한 관리 강화

- 기획재정부로부터 최초 예산이 승인된 이후 타당성조사 및 실시설계를 보다 내실 있게 수행할 필요가 있음. 그리고 시공 과정에서 발생하는 증액의 원인 가운데 당초 실시설계의 부실에서 발생하는 것이 없는지를 추적하여 책임을 규명하는 재정당국의 체계적이고 세밀한 관리가 필요함
 - 「총사업비관리지침」제111조에서 규정하고 있는 설계자 등에 대한 제재 규정이 실효성을 갖기 위해서는 ‘설계용역을 부실하게 수행한 자’ 여부를 판단할 수 있는 기준을 제시할 필요가 있음

2. 투자우선순위가 전제된 집중투자

- 단년도 중심의 예산편성방식은 사업기간 연장과 총사업비의 점증적인 증액 행태를 억제하기 곤란함. 사업기간 연장으로 총사업비가 증액되는 악순환을 방지하고, 사업추진주체의 자율적인 책임을 강화한다는 차원에서 예산편성 방식에 대한 변화가 요구됨

- 구속력 있고 명확한 투자우선순위가 제시되고, 권한과 책임을 확보할 수 있는 성과관리체계가 구축된 전제 하에서 집중투자가 이루어지도록 국가재정운용의 틀을 개선해 나갈 필요가 있음

3. 타당성재조사 면제 사유의 상향입법 및 관리 강화

- 타당성재조사 면제 사유를 「국가재정법」에서 직접 규율하도록 현행 시행령 및 지침 관련 조항을 상향입법할 필요가 있음. 또한 타당성재조사 면제 사유 가운데 하나인 매물비용 관련 조항을 삭제할 필요가 있음
- 위임의 한계를 벗어나 타당성재조사 수행주체를 이원적으로 규정하고 있는 총사업비관리지침 제47조를 삭제하고, 점증적인 총사업비 증액에 대해서도 타당성재조사의 대상이 될 수 있도록 총사업비 증액 기준을 최초 총사업비를 기준으로 판단하도록 「국가재정법」시행령 제22조제1항제3호를 개정할 필요가 있음

4. 총사업비관리를 위한 체계적인 성과관리체계 구축

- 성과계획서에 주요정책과제를 포함시킴으로써 기획재정부의 주요정책과제인 「총사업비관리강화」가 예산안심의과정에 성과정보를 제공할 수 있도록 할 필요가 있음
- 총사업비관리 대상사업이 포함된 관리과제의 경우에는 최초 총사업비 및 사업기간 대비 증감 상황을 매년 측정할 수 있도록 성과지표를 개발할 것을 성과계획서작성지침에 반영할 필요가 있음

5. 총사업비 관련 정보의 체계적 관리 및 투명성 제고

- ‘최초 총사업비’에 대한 정의규정을 지침에 명시하고, 기획재정부장관으로 하여금 총사업비관리 정보를 체계적으로 관리해야 할 책임을 「국가재정법」에 명시할 필요가 있음. 또한, 디지털예산회계시스템에서 관리되고 있는 총사업비관리정보의 수준을 양적·질적으로 제고하고 이에 대한 국회의 정보 접근권을 보장할 필요가 있음
- 총사업비 관련 정보가 국회에 체계적으로 제공될 수 있도록 총사업비 관련 보고서를 예산·결산과 함께 국회에 제출토록 「국가재정법」을 개정할 필요가 있음
 - 동 보고서에는 매년 총사업비관리 대상사업의 총사업비 및 사업기간의 증액·연장 현황, 유형별 사유, 예외적으로 추가된 내역사업, 타당성재조사 대상임에도 불구하고 실시되지 않은 경우 그 내역 및 사유, 사업시행 부서가 요구한 총사업비 조정 요구에 대한 기획재정부의 인정·불인정 내역 및 그 사유 등이 포함될 필요가 있음

[평가결과 요약]

평가 단계	평가항목	평가결과
시공 이전	최초 총사업비 추정의 적절성	<p>○ 예산확보에 치중한 총사업비 설정 ↳ 일정 품질을 확보하기 위해 필요한 비용정보를 산출하기 보다는 예산확보를 의식하여 기획재정부의 요구 단계에 맞추어 비용정보를 산출하는 경향을 보임</p> <p>○ 수요예측 및 중요한 전제조건 등에 대한 고려 미흡 ↳ 총사업비 추정의 기초가 되는 수요예측이 정확하게 이루어지지 않았거나, 사업추진의 전제조건 등이 충족되었는지에 대한 충분한 검토가 이루어지지 않음</p>
시공 과정	착공 이후 총사업비 관리의 합리성	<p>○ 착공 이후 총사업비 증액 지속 ↳ 실시설계가 충실하게 작성되지 못하여 사업 추진과정에서 지속적으로 총사업비 증액 요인이 발생하고, 시공 과정에서 사업비 조정의 적절성 여부를 발주자가 객관적으로 평가할 수 있는 장치나 능력이 결여됨</p> <p>○ 불분명한 투자우선순위로 인한 투자의 효율성 저하 ↳ 투자우선순위가 명확하게 제시되지 않은 채 투자가 분산적으로 이루어져 사업이 필요 이상으로 장기화되는 경향을 보이고, 사업기간 연장은 다시 총사업비의 증액을 가져옴</p> <p>○ 총사업비 조정의 합리성·일관성 부족 ↳ 사업계획 당시에 포함되지 않은 내역사업을 추가하는 것을 인정하지 않은 반면, 별도의 신규사업으로 추진하는 것은 허용함으로써 종국적으로 총사업비 증액으로 이어지는 등 총사업비 조정의 합리성·일관성이 부족함</p>

평가 단계	평가항목	평가결과
타당성 재조사	타당성 재조사의 유효성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 타당성재조사 실시 면제사유의 포괄적 위임 <ul style="list-style-type: none"> ↳ 타당성재조사를 실시하지 않을 요건이 시행령이나 지침에서 광범위하고 추상적으로 규정되어 있어 행정재량이 지나침 ○ 타당성재조사의 소극적 운영 <ul style="list-style-type: none"> ↳ 타당성재조사가 총사업비 변경의 적정성 검토에 머무르거나, 매몰비용이 존재할 경우 타당성재조사 대상에서 제외됨으로써 사업을 제로베이스에서 재검토하는 것은 한계가 있음 ○ 타당성재조사 결과와 상이한 사업추진 <ul style="list-style-type: none"> ↳ 타당성재조사에서 제시된 기준과 달리 사업을 추진함으로써 총사업비의 증액을 유발하거나, 타당성재조사에서 고려되어야 할 요소가 충분히 고려되지 않아 이후 상이한 사업추진이 이루어짐 ○ 타당성재조사의 객관성 확보 곤란 <ul style="list-style-type: none"> ↳ 예비타당성조사와 타당성재조사의 실시기관이 거의 동일하며, 위임한계를 벗어나 타당성재조사의 실시주체를 이원적으로 운영함으로써 타당성재조사의 객관성을 떨어뜨림 ○ 점증적인 총사업비 증액에 대한 통제의 사각지대 발생 <ul style="list-style-type: none"> ↳ 이전단계를 기준으로 총사업비의 증액 여부를 판단함으로써 점증적인 총사업비 증액에 대한 통제의 사각지대가 발생함
인프라 구축	총사업비 관리 인프라 구축의 체계성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정보관리의 체계성 및 투명성 부족 <ul style="list-style-type: none"> ↳ 총사업비 관련 자료가 기획재정부와 각 사업시행부처 간에 불일치하여 자료의 정합성이 떨어지고, 디지털예산회계시스템을 통한 총사업비관리정보가 단편적인 수준이어서 체계적인 총사업비관리에 어려움이 있음 ↳ 총사업비관리 정보가 기획재정부와 사업시행부처 사이에서만 유통되고, 이에 대한 국회의 접근 및 통제는 미약했음 ○ 총사업비관리의 취지에 맞는 성과관리 부재 <ul style="list-style-type: none"> ↳ 총사업비관리 대상사업의 성과지표는 주어진 예산 금액의 사용여부를 측정하는 것에 초점을 두고 있어 최초 총사업비와 비교하여 총사업비 증가 실태를 파악하기 곤란함

차 례

요 약 / v

I. 서 론 / 1

- 1. 평가의 필요성 및 목적 1
- 2. 평가의 범위 및 방법 2

II. 총사업비관리제도 및 관리 현황 / 4

- 1. 총사업비관리제도의 법적 근거 4
- 2. 총사업비관리제도 연혁 5
- 3. 단계별 총사업비 관리절차 5
- 4. 총사업비관리 대상사업 현황 7
 - 가. 대상사업의 범위 7
 - 나. 대상사업의 수 8
 - 다. 부문별·부처별 현황 8
 - 라. 총사업비 변경 현황 10

III. 총사업비관리제도 평가 / 17

- 1. 최초 총사업비 추정의 적절성 17
 - 가. 예산 확보에 치중하는 총사업비 설정 17
 - 나. 수요예측 및 중요한 전제조건 등에 대한 충분한 검토 부족 22
- 2. 착공 이후 총사업비관리의 합리성 34

가. 착공 이후 총사업비 증액 지속	35
나. 불분명한 투자우선순위로 인한 투자의 효율성 저하	38
다. 총사업비 조정의 합리성·일관성 부족	45
3. 타당성재조사의 유효성	51
가. 타당성재조사 실시 면제 사유의 포괄적 위임	54
나. 타당성재조사의 소극적 운영	55
다. 타당성재조사 결과와 상이한 사업추진	60
라. 타당성재조사의 객관성 확보 곤란	63
마. 점증적인 총사업비 증액에 대한 통제의 사각지대 발생	64
4. 총사업비관리 인프라 구축의 체계성	65
가. 정보관리의 체계성 및 투명성 부족	65
나. 총사업비관리의 취지에 맞는 성과관리 부재	68

IV. 요약 및 개선과제 / 73

1. 평가결과 요약	73
2. 개선과제	75
가. 타당성조사 및 실시설계에 대한 관리 강화	75
나. 투자우선순위가 전제된 집중투자	76
다. 타당성재조사 면제 사유의 상향입법 및 관리 강화	78
라. 총사업비관리를 위한 체계적인 성과관리체계 구축	79
마. 총사업비 관련 정보의 체계적 관리 및 투명성 제고	80

참고문헌 / 83

<별 첨> 타당성 재조사 내역(2003~2008) / 85

표 차례

[표 1] SOC 분야 재원배분: 2008~2013년	1
[표 2] 평가의 틀	3
[표 3] 총사업비관리 대상사업 수의 증가 추이	8
[표 4] 최근 3년간 부문별 관리대상사업수 및 총사업비 총액	9
[표 5] 부처별 현황	9
[표 6] 총사업비 총액 대비 증가액 현황	10
[표 7] 2008년도 요인별 총사업비 조정내역	11
[표 8] 총사업비가 2배 이상 증가한 사업 내역	11
[표 9] 식약청 등 국책기관이전사업 총사업비 변경 연혁	18
[표 10] 총사업비 조정 내역	21
[표 11] 안홍항 정비사업 총사업비 변경 내역	22
[표 12] 안홍항 정비사업의 총사업비 주요 변화요인	23
[표 13] 안홍항 어선척수의 2010년 전망치 비교	24
[표 14] 안홍항 어획량의 2010년 전망치 비교	25
[표 16] 우주센터개발사업 1·2단계 개요	28
[표 17] 우주센터개발사업 총사업비 조정 내역	28
[표 18] 당초의 발사체 설계	29
[표 19] 타당성재조사 시점의 발사체 설계	30
[표 20] 거제시 생활폐기물 소각시설 설치사업 총사업비 조정내역	31
[표 21] 2008년도 요인별 총사업비 조정내역	36
[표 22] 국토해양부 소관 사업의 사업기간 변경현황 및 증가사유	39

[표 23]	수원-인천 복선전철사업 1차 조정 내역	41
[표 24]	수원-인천 복선전철사업 투자 현황	42
[표 25]	새만금지구 대단위농업개발사업 총사업비 변경 연혁	43
[표 26]	홍보관 등 예산 조정 내역	48
[표 27]	2000년 총사업비 조정 현황	50
[표 28]	타당성재조사 요건	52
[표 29]	타당성 재조사에 의한 예산의 절감 규모	53
[표 30]	총사업비 2배 이상 증가한 사업 가운데 타당성 재조사 실시한 건수 ..	54
[표 31]	보옥항 건설공사 총사업비 증감내역	58
[표 32]	공동연수시설 소요면적 산출 내역	61
[표 33]	공동연수시설 전용면적의 비교	61
[표 34]	여수추적소 예산 계획(안)	62
[표 35]	추적소 변경 요약	63
[표 36]	대단위농업개발사업 성과지표 현황	70
[표 37]	관리과제 「대단위 농업개발(농특)」의 성과지표 및 측정산식	71
[표 38]	홍보지구 대단위농업개발사업 총사업비 변경내역	72
[표 39]	장기계속계약과 계속비계약 비교	78

그림 차례

[그림 1] 단계별 총사업비 관리절차	6
[그림 2] 단계별 총사업비 증감 현황	14
[그림 3] 폐기물처리시설설치업무 추진체계	33
[그림 4] 거제시 생활폐기물 소각시설 설치사업 추진과정	34

I. 서 론

1. 평가의 필요성 및 목적

2009년도 예산안을 포함하여 그동안 확정된 SOC분야, 환경분야, 농림·수산·식품분야 및 산업·중소기업·에너지분야 등 주요 분야의 기존 총사업비 사업규모(2009~2020)는 98조 2,127억원에 상당하다. 이 가운데 총사업비관리 대상 사업의 90% 이상을 SOC분야가 차지하고 있다.¹⁾ 저출산·고령화 등으로 복지·교육 수요가 급격히 증가하면서 SOC 지출이 전체 재정지출에서 차지하는 비중이 2004년 8.9%에서 2008년 7.8% 수준으로 다소 정체를 보였다. 그러나 최근 금융위기를 극복하기 위해 SOC에 대한 투자가 대폭 확대되어 2009년에는 다시 8.4%로 증가하였고, 그 규모도 25조원 대에 이르렀다.

[표 1] SOC 분야 자원배분: 2008~2013년

(단위: 조원, %)

	2008		2009		2010	2011	2012	2013
	본예산	추 경	본예산	추 경	예산안			
SOC (비중)	19.6 (7.6)	20.5 (7.8)	24.7 (8.7)	25.4 (8.4)	24.8 (8.5)	25.3 (8.3)	25.9 (8.0)	26.7 (8.0)
총지출	257.2	262.8	284.5	301.8	291.8	306.6	322.0	335.3

자료: 기획재정부, 「2008~2012 국가재정운용계획」 및 「2009~2013 국가재정운용계획」을 재구성.

1) 국회예산정책처, 「국가 주요사업의 분야별 중기재정소요분석-총사업비사업을 중심으로-」, 2009.11.

국민경제면이나 국가재정면에서 높은 비중을 차지하고 있는 SOC 부문에 대한 지속적인 투자의 필요성과 함께 강조되어야 할 것은 SOC투자의 효율성을 제고하는 것이다. 특히 「2009~2013 국가재정운용계획」에서 밝히고 있듯이, 2009년도 수정 및 추경 예산안 등을 통해 한시적으로 대폭 확대된 SOC 투자 규모를 내년도 이후 경제 정상화가 전망됨에 따라 적정수준으로 조정하는 것이 불가피하다는 점을 고려할 때, SOC 사업의 효율적 투자방안에 대한 논의는 매우 중요하다.

이러한 맥락에서 장기대형공공사업으로 대표되는 SOC 사업들의 투자효율성을 높이기 위한 수단 가운데 하나인 총사업비관리제도를 살펴보는 것은 의미가 있다. 본 보고서는 총사업비관리제도가 실제 사업운영에 적용되는 과정에서 나타나는 한계가 무엇인지를 분석하고 이를 토대로 개선방안을 제안하였다.

2. 평가의 범위 및 방법

2009년 11월 현재 총사업비관리 대상사업은 1,145개이다. 이 가운데 총사업비가 두 배 이상 증액된 사업은 58건이다. 본 평가에서는 이들 사업을 중심으로 왜 총사업비가 당초보다 크게 증가하였는지 그 실태와 원인을 살펴본다.

평가는 사업관리의 흐름²⁾에 맞추되, 사업추진 결정을 위한 사전검토 단계로서 사업추진의 타당성을 제시하는 과정은 생략하였다. 즉, 예비타당성조사제도에 대한 분석은 본 평가에서 제외되었다. 대신, 총사업비관리가 사업착수에 대한 개략적인 의사결정이 내려진 후 자금에 대한 사항을 심의하고 결정하는 단계에서부터 본격적으로 이루어진다는 점을 고려하여 예산협의단계부터 논의를 시작하였다. 따라서 주된 평가항목은 최초 총사업비 설정의 적절성, 사업 추진과정에서 총사업비 증액의 타당성, 타당성 재검토의 실효성, 총사업비관리 인프라 구축의

2) SOC 사업의 추진 절차는 각 단계가 병렬이 아닌 순차적으로 진행되는 특성을 갖고 있다. 즉, 전단계가 완료된 후 다음 단계를 추진할 수 있는 관문식(Gate) 절차로 진행된다. 이와 같이 각 단계가 유기적으로 연계되어 있는 특성으로 인해 선진국에서는 일찍부터 SOC 사업의 총생애주기를 대상으로 관리하여 왔다 (이진경 외, 「효율적 SOC 사업 운영을 위한 평가시스템 개선방안 연구」, 감사원 평가연구원, 2006.12).

합리성 등으로 구성되었다.

평가 방법은 실증자료에 입각한 실태 파악을 위해 총사업비가 두 배 이상 증액된 사업 가운데 몇 가지 사례를 유형별로 살펴보고, 「국가재정법」 및 시행령과 「총사업비관리지침」 등 제도적 사항 등에 대한 일반적인 분석도 함께 이루어졌다. 이를 위해 관련 법제와 선행 연구보고서 등의 문헌연구, 관련기관 담당자 인터뷰, 외국사례, 총사업비조정요구서와 같은 관련기관의 내부자료 등이 평가의 기초 자료로 활용되었다.

다만, 사업기간이 10년 이상인 장기 사업들이 많은 반면, 기획재정부 및 각 중앙행정기관에서 총사업비관리와 관련하여 체계적인 DB 구축이나 관리가 제대로 이루어져 있지 않아, 자료의 불일치 또는 결핍, 일부 부처의 자료 비협조 등의 문제가 분석의 애로사항으로 작용하였다.

[표 2] 평가의 틀

평가 범위	총사업비가 두 배 이상 증액된 사업(58건)	
평가 항목	최초 총사업비 추정 단계	- 예산확보에 치중한 총사업비 설정 여부 - 수요예측 및 중요한 전제조건 등 고려여부
	사업착수 이후 단계	- 착공 이후 총사업비 조정 과다 여부 - 투자우선순위 및 투자효율성 확보 여부 - 총사업비 조정 원칙의 일관성 여부
	타당성재조사 단계	- 타당성재조사 실시 면제 사유의 타당성 - 타당성재조사 운영의 적절성 - 타당성재조사 결과와 일치한 사업추진여부
	인프라 구축 단계	- 정보관리의 체계성 및 투명성 - 성과관리체계의 적절성
평가 방법	사례 분석	
	법·제도 분석(국가재정법, 시행령, 총사업비관리지침, 건설기술관리법 등)	

Ⅱ. 총사업비관리제도 및 관리 현황

1. 총사업비관리제도의 법적 근거

총사업비관리란 재정지출의 효율성을 제고하기 위해 국가의 예산 또는 기금으로 시행하는 대규모 사업의 총사업비를 사업추진 단계별로 합리적으로 조정하고 관리하는 것을 의미한다. 이 때 총사업비란 건설사업에 소요되는 모든 경비로서 공사비, 보상비, 시설부대경비로 구성된다. 또한 총사업비에는 국가 부담분, 지방자치단체 부담분, 공공기관 부담분 및 민간부담분이 모두 포함된다.

총사업비관리제도는 「국가재정법」 제50조에 법적 근거를 두고 있다. 동 조는 크게 총사업비의 확정 절차와 타당성 재조사 절차로 구성된다. 첫째, 각 중앙관서의 장은 완성에 2년 이상이 소요되는 사업으로서 대통령령이 정하는 대규모사업에 대하여는 그 사업규모·총사업비 및 사업기간을 정하여 미리 기획재정부장관과 협의하여야 한다. 협의를 거친 사업규모·총사업비 또는 사업기간을 변경하고자 하는 때에도 기획재정부장관과 협의하여야 한다. 둘째, 기획재정부장관은 총사업비가 일정 규모 이상 증가하는 등 대통령령이 정하는 요건에 해당하는 사업, 감사원의 감사결과에 따라 감사원이 요청하는 사업, 국회가 그 의결로 요구하는 사업에 대하여는 사업의 타당성을 재조사하고, 그 결과를 국회에 보고하여야 한다.

「국가재정법 시행령」은 법에서 위임하고 있는 총사업비관리 대상사업의 범위, 각 중앙관서의 장이 기획재정부장관에게 제출해야 할 서류의 대강, 조달청장의 사전검토, 타당성 재조사 실시 사유 등을 규정하고 있다. 즉, 총사업비관리제도와 관련하여 법령에서 규정하고 있는 것은 대강의 수준에 불과하다.

실질적인 내용은 기획재정부장관이 작성하여 각 중앙관서의 장에게 통보하고 있는 「총사업비관리지침」에서 규율하고 있다. 동 지침은 거의 매년 개정·보완되어 오고 있는데, 이는 총사업비관리제도의 연혁인 동시에 기획재정부가 총사업비관리제도를 지속적으로 개선하려는 노력을 반영한 것으로 긍정적으로 평가된다.

2. 총사업비관리제도 연혁

우리나라는 1990년대부터 공공투자사업에 대한 체계적인 관리를 구체화하기 시작하였다. 총사업비관리제도가 대표적인 수단으로 1994년에 처음 도입되었다. 1999년에는 국가적 경제위기를 극복하기 위한 공공부문 개혁의 일환으로 범정부적으로 「공공건설사업 효율화 종합대책」이 마련되기도 하였다. 이때, 「예산회계법시행령」을 개정하여 예비타당성제도가 도입되었다. 2004년에는 총사업비관리지침에 타당성재조사의 대상요건과 방법이 구체화되었다. 2006년에는 수요예측 재조사제도를 도입하여 사업구상에서 완공까지 장기간이 소요되는 사업의 수요변화를 사업추진단계별로 관리하고 있다. 그리고 2006년 「국가재정법」이 제정되면서 그간 시행령 또는 행정지침에 따라 수행되던 공공투자사업관리 관련 제도들이 단편적으로나마 총사업비관리라는 독립된 법조문으로 규정되었다.

3. 단계별 총사업비 관리절차

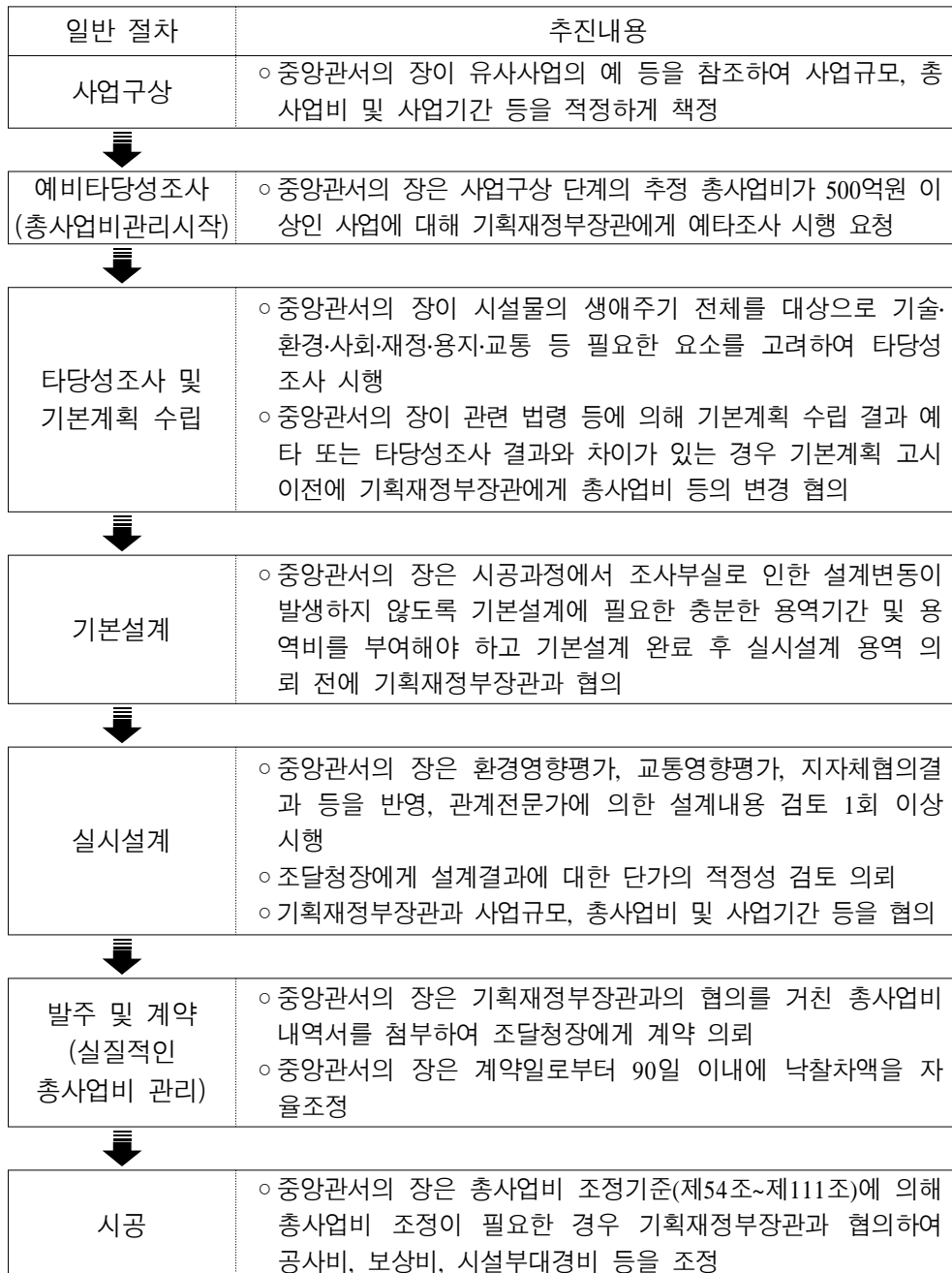
총사업비관리지침상에는 [그림 1]과 같이 사업추진 절차와 각 단계의 추진 내용을 제시하고 있다. 크게 사업구상-예비타당성조사-타당성조사 및 기본계획 수립-기본설계-실시설계-발주 및 계약-시공으로 진행되는 일반절차와 특수한 경우에 시행하는 재조사절차로 나누어 볼 수 있다.

한편, 외국의 경우는 사업의 총생애주기(full life-cycle)를 대상으로 전 과정이 추진절차에 포함되어 있고, 총사업비의 개념도 총생애주기비용이라는 관점에서 기획·조달·유지관리·폐기 등에 소요되는 모든 직접·간접비용을 포함하고 있다.³⁾ 이에 비하여 우리의 총사업비관리제도는 계획단계, 예산협의단계, 집행단계에 관한 사항만 제시되어 있고 관리운영단계에 관한 사항은 없다. 총사업비도 시설물의 완공시점까지 발주자가 직접 부담해야 하는 비용으로 정의되어 있고 완공후의 유지관리비용 등은 제외되어 있다. 다만, 「건설기술관리법 시행령」

3) 이상호, “총사업비 관리제도의 실태와 문제점-해외사례를 중심으로”, 「건설경제」, 국토연구원, 2005년 여름호.

에서 준공(제38조의16), 사후평가(38조의18), 유지·관리(39조의19)등을 규정하고 있는 수준이다.

[그림 1] 단계별 총사업비 관리절차



재조사 절차	추진내용
수요예측재조사	○ 사업추진과정에서 이전단계에서 예측한 수요에 중대한 변경이 있을 것으로 예상되는 사업은 수요예측재조사 시행 (제4장)
타당성재조사	○ 사업추진과정에서 총사업비가 20% 이상 증가하는 등 일정한 요건에 해당하는 사업에 대해 그 타당성을 재조사 (제5장)

자료: 이진경 외, 「효율적 SOC 사업 운영을 위한 평가시스템 개선방안 연구」, 감사원 평가연구원, 2006.12, 재구성.

4. 총사업비관리 대상사업 현황

가. 대상사업의 범위

「국가재정법」 제50조는 총사업비 관리대상사업의 규모를 직접적으로 명시하지 않고 시행령으로 위임하고 있다. 시행령은 총사업비관리 대상사업을 사업기간이 2년 이상으로 총사업비가 일정규모 (토목사업은 300억원, 건축사업은 100억원) 이상인 사업으로 규정하고 있다. 이는 2008년 7월 「국가재정법 시행령」 개정으로 대상규모가 하향 조정된 것이다. 즉, 토목사업은 500억원에서 300억원으로, 건축사업은 200억원에서 100억원으로 하향 조정되었다.

또한 「총사업비관리지침」에서 총사업비관리 대상사업에서 제외되는 요건을 정하고 있다. 정액으로 국고를 지원하는 사업 및 재정용자사업, 국방부소관 군작전기지 등 보안을 요하는 사업, 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 적용대상사업 등이 제외된다.

나. 대상사업의 수

총사업비관리 대상사업 수는 지속적으로 증가되어 왔다. 2000년 483건(182조원)에서 2009년 11월 기준으로 1,145건(240조원)으로 대폭 증가되었다. 특히, 2008년 7월 대상 기준이 하향 조정됨에 따라 780건에서 1,124건으로 그 숫자가 크게 증가하였다.

[표 3] 총사업비관리 대상사업 수의 증가 추이

(단위: 건, 조원)

연도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
										6월	11월
사업 건수	483	693	602	668	698	718	766	780	1,124	1,118	1,145
총액	182	184	183	205	206	221	223	221	241	237	240

자료: 기획재정부, 2009.10.

다. 부문별·부처별 현황

최근 3년간 부문별 관리대상사업 수 및 총사업비 총액을 비교하면, 토목부문이 차지하는 비중이 미약하게 감소하고, 건축부문이 차지하는 비중은 미약하게 증가하고 있음을 알 수 있다. 그러나 대상사업의 절대비중은 여전히 토목부문이 차지하고 있다. 즉, 사업수를 기준으로 76% 이상, 총사업비를 기준으로 92% 이상이 토목사업에 해당한다.

[표 4] 최근 3년간 부문별 관리대상사업수 및 총사업비 총액

(단위: 건, 조원)

	2007년				2008년				2009년 6월			
	사업수		총사업비		사업수		총사업비		사업수		총사업비	
		%		%		%		%		%		%
토목 부문	625	80.1	208	94.1	870	77.3	224	92.9	850	76.0	219	92.4
건축 부문	155	19.9	13	5.9	256	22.7	17	7.1	268	24.0	18	7.6
합계	780	100	221	100	1,126	100	241	100	1,118	100	237	100

자료: 기획재정부, 2009. 6.

부처별로 분류하면, 2009년 6월 기준으로 총 1,118개 사업이 23개 부처·청에 의해 수행되고 있는데, 그 가운데 670건이 국토해양부 사업이고, 107건이 농림수산식품부 사업이다. 그 다음으로 환경부 83건, 교육과학기술부 76건, 법무부 28건의 순으로 분류된다.

[표 5] 부처별 현황

부처·청	경찰청	교과부	보훈처	국세청	국토부	국회	금융위	기상청
사업수	9	76	5	15	670	1	1	1
부처·청	노동부	농식품부	대법원	대통령실	문화재청	문화부	법무부	복지부
사업수	5	107	12	1	3	23	28	5
부처·청	조달청	지경부	통일부	해경청	행안부	행복청	환경부	
사업수	2	26	1	5	14	25	83	
합계	23개 부처·청, 1,118개 사업							

자료: 기획재정부, 2009. 6.

라. 총사업비 변경 현황

(1) 총액 대비 증감액 현황

[표 6]은 2000년부터 2008년까지 총사업비 총액 대비 증가액을 나타내고 있다. 증가율 평균은 약 0.7%로서, 1999년 예비타당성 조사 도입 이전 총사업비 증가율이 평균 10% 내외('97 10.0%, '98 12.5%, '99 8.6%)였던 것에 비하면, 많이 안정화된 것으로 평가할 수 있다. 예비타당성 조사가 총사업비관리에 긍정적인 효과를 미치고 있음을 확인할 수 있다. 다만, 총사업비가 2배 이상 증액된 사업 58건 가운데 사업 시작연도가 2000년 이후인 사업들이 19건에 이른다는 점에서 여전히 개선되어야 할 점이 있다고 보여지며 앞으로 예비타당성조사와 총사업비 관리제도간 연계운명을 더욱 강화할 필요가 있다.

연도별로 그 추세를 살펴보면, 2001년에 증가율이 2.6%로 일시적으로 높아졌다가 다시 낮아지면서 2006년에는 음의 증가율을 보이기도 하였다. 그러나 다시 2007년에는 0.9%, 2008년에는 1.2%의 증가추세를 보이고 있다. 이를 요인별로 살펴보면, 2008년도의 경우, 물가변동으로 3조 5,066억원이 증액되었고, 현장여건변동 등 설계변경으로 1조 8,617억원이 증액되었으며, 보상비로 1조 2,853억원이 증액된 반면, 낙찰차액으로 4조 1,708억원이 감액되었다.

[표 6] 총사업비 총액 대비 증가액 현황

(단위: 조원, %)

구분	'00년	'01년	'02년	'03년	'04년	'05년	'06년	'07년	'08년
총사업비 총액(A)	182	184	183	205	206	221	223	221	241
증가액(B)	1.4	4.8	1.4	0.3	0.5	1.5	△1.4	1.9	2.8
B/A	0.8	2.6	0.8	0.1	0.2	0.7	△0.6	0.9	1.2

주: 총사업비 총액(A)는 관리대상 사업의 총사업비를 합계한 금액

증가액(B)는 연도 중 총사업비 변경금액을 합계한 금액

자료: 기획재정부, 2009.10.

[표 7] 2008년도 요인별 총사업비 조정내역

(단위: 백만원, %)

구분	요구 (A)	조정 (B)	증감 (C=B-A)	증감율 (C/A)
합 계	4,949,847	2,833,114	-2,116,733	-0.43
○ 공사비	7,566,389	5,670,118	-1,896,271	-0.25
- 실시설계 결과	1,320,175	301,707	-1,018,468	-0.77
- 설계변경	2,663,833	1,861,776	-802,057	-0.30
■ 현장여건변동 등	2,236,797	1,530,547	-706,250	-0.32
■ 민원 등	427,036	331,229	-95,807	-0.22
- 물가변동	3,582,381	3,506,635	-75,746	-0.02
○ 보상비	1,351,397	1,285,395	-66,002	-0.05
○ 공사계약	-4,110,554	-4,164,192	-53,638	0.01
- 낙찰차액	-4,117,220	-4,170,858	-53,638	0.01
- 준공정산	-15,722	-15,722	0	0.00
- 예비비반영	22,388	22,388	0	0.00
○ 법정경비	495	-34,217	-34,712	-70.13
○ 시설부대경비	142,120	76,010	-66,110	-0.47

자료: 기획재정부, 2009.10.

(2) 2배 이상 증가한 사업 내역

2009년 11월 현재 총사업비가 당초보다 2배 이상 증가한 사업 건수는 총 58건이다. 교육과학기술부 1건, 국토해양부 33건, 농림수산식품부 22건, 환경부 2건이 이에 해당한다.

[표 8] 총사업비가 2배 이상 증가한 사업 내역

연 번	소관	사업명	총사업비(백만원)	
			최초	현행
1	교육과학기술부	우주센터건설사업	136,900	331,442
2	국토해양부	공주-서천고속도로	368,348	961,239
3	국토해양부	대구-포항고속도로	960,000	1,933,646
4	국토해양부	영인-청북1	85,925	181,084

연 번	소관	사업명	총사업비(백만원)	
			최초	현행
5	국토해양부	청양-홍성1	51,200	102,935
6	국토해양부	화순-광주	31,300	117,593
7	국토해양부	우두-종화	40,000	91,120
8	국토해양부	황등-오산	55,600	157,585
9	국토해양부	가락-도계	112,000	256,701
10	국토해양부	광릉숲우회도로	37,000	88,252
11	국토해양부	덕양-용미 국가지원지방도 사업	37,322	100,971
12	국토해양부	도계-조정	68,100	214,349
13	국토해양부	동면-장안	121,000	244,788
14	국토해양부	목포-압해	90,000	211,401
15	국토해양부	조리-법원	124,510	260,577
16	국토해양부	초지대교-인천	62,500	192,160
17	국토해양부	한림-생림	113,900	371,731
18	국토해양부	함안-가야	54,000	138,024
19	국토해양부	광주첨단산단진입도로	49,800	106,039
20	국토해양부	계수대로	130,303	295,503
21	국토해양부	신내-퇴계원	32,200	140,773
22	국토해양부	아산-천안	82,620	184,305
23	국토해양부	광양항 배후수송시설	187,548	439,272
24	국토해양부	광양항(3단계)	399,263	871,532
25	국토해양부	목포북항 건설사업	36,435	214,824
26	국토해양부	부산신항(2단계) 개발	316,500	922,754
27	국토해양부	평택,당진항(2단계) 개발	53,407	792,977
28	국토해양부	덕소-원주복선전철	774,024	2,008,855
29	국토해양부	천안-온양온천복선전철	194,600	526,859
30	국토해양부	부산-울산복선전철	583,204	2,254,463
31	국토해양부	수원-인천복선전철	571,032	1,328,793
32	국토해양부	용산-문산복선전철	450,849	2,153,271
33	국토해양부	청량리-덕소복선전철	210,606	749,372
34	국토해양부	울진공항건설	61,675	131,691
35	농림수산식품부	국가어항건설(보옥항)	28,568	66,215
36	농림수산식품부	안흥(외)항 정비공사	23,693	64,804
37	농림수산식품부	거창지구 중규모용수개발	38,500	93,162

연 번	소관	사업명	총사업비(백만원)	
			최초	현행
38	농림수산식품부	경산 성곡지구 중규모용수개발	30,932	73,105
39	농림수산식품부	광의지구 중규모용수개발	20,117	62,849
40	농림수산식품부	물야지구 중규모용수개발사업	18,711	46,825
41	농림수산식품부	미호천Ⅱ지구	79,065	309,517
42	농림수산식품부	백신지구 중규모용수개발사업	44,951	97,146
43	농림수산식품부	새만금지구	820,000	2,949,008
44	농림수산식품부	신동지구 배수개선사업	16,277	33,055
45	농림수산식품부	영산강3-2지구	176,892	403,931
46	농림수산식품부	오산지구 배수개선사업	18,394	47,295
47	농림수산식품부	용계지구 중규모용수개발사업	22,268	50,156
48	농림수산식품부	응달지구 배수개선사업	15,648	31,762
49	농림수산식품부	장선지구 중규모용수개발	12,970	65,640
50	농림수산식품부	청계지구 중규모용수개발사업	15,376	35,653
51	농림수산식품부	청하지구 중규모용수개발사업	11,648	56,167
52	농림수산식품부	칠갑지구 중규모용수개발	11,768	79,834
53	농림수산식품부	평지지구 중규모용수개발사업	20,210	45,504
54	농림수산식품부	홍보지구	168,300	423,450
55	농림수산식품부	황계지구 중규모용수개발사업	15,017	41,133
56	보건복지가족부	식약청 등 국책기관 이전사업	159,338	335,994
57	환경부	강원 속초 쓰레기 소각시설	12,000	26,224
58	환경부	거제시 생활폐기물 소각시설 설치사업	10,500	71,968

자료: 기획재정부, 2009.10.

(3) 단계별 증감 추세

위 58개의 사업들을 부처별로 그 변동 폭을 분석한 결과는 [그림 2]와 같다. 4) 횡축은 사업진행단계를 의미하는 것으로 1(사업구상 또는 기본계획), 2(타당성조사 또는 기본설계), 3(실시설계), 4(최종 또는 현재까지의 총사업비)로 구분하였다. 종축은 총사업비 금액을 의미한다.

환경부를 제외하고는 1단계와 2단계의 변동 폭은 크지 않은 것으로 분석된

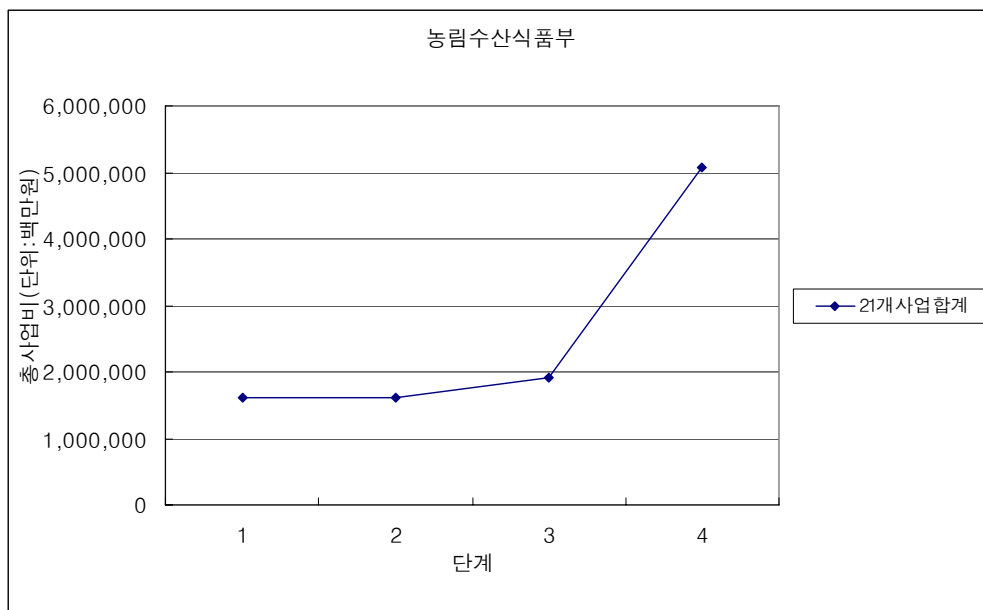
- 4) 기획재정부가 제출한 총사업비가 두배 이상 증액된 사업 내역과 각 사업의 총사업비 관리대장(총사업비 조정요구서)의 데이터를 바탕으로 분석되었다. 다만, 국토해양부의 경우 14개 사업의 총사업비 관리대장이 제출되지 않아 동 분석에서 제외되었다.

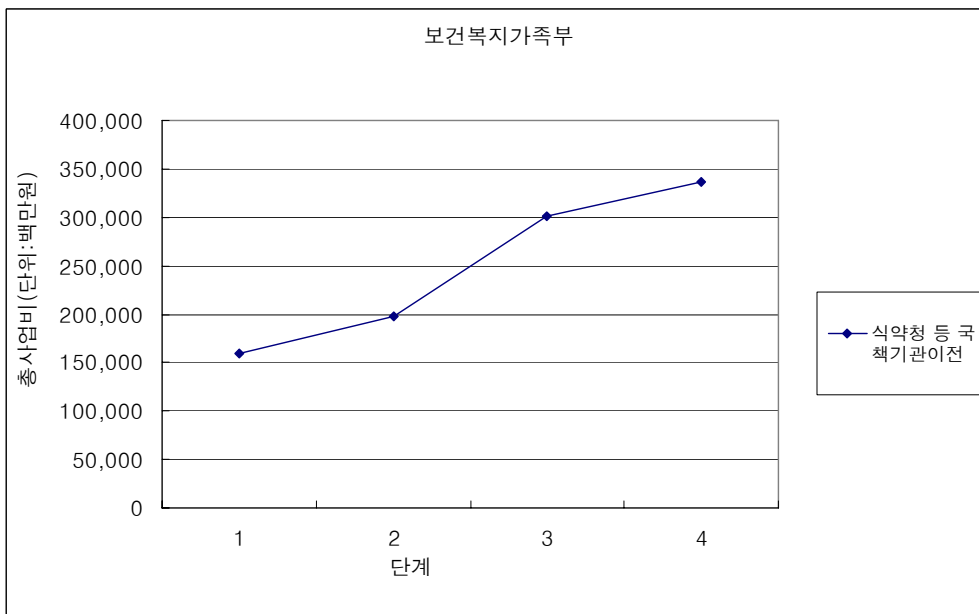
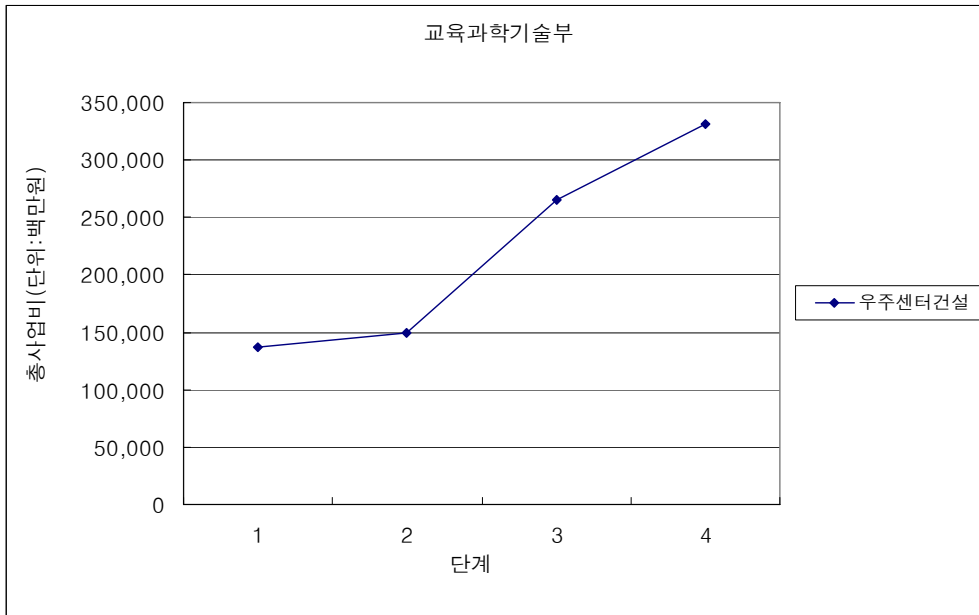
다. 환경부의 경우 1단계와 2단계의 변동 폭이 큰 것은 평가대상인 두 개의 사업이 사업구상시점부터 기본설계 시점 사이에 시간적 간격이 길었기 때문인 것으로 보인다.

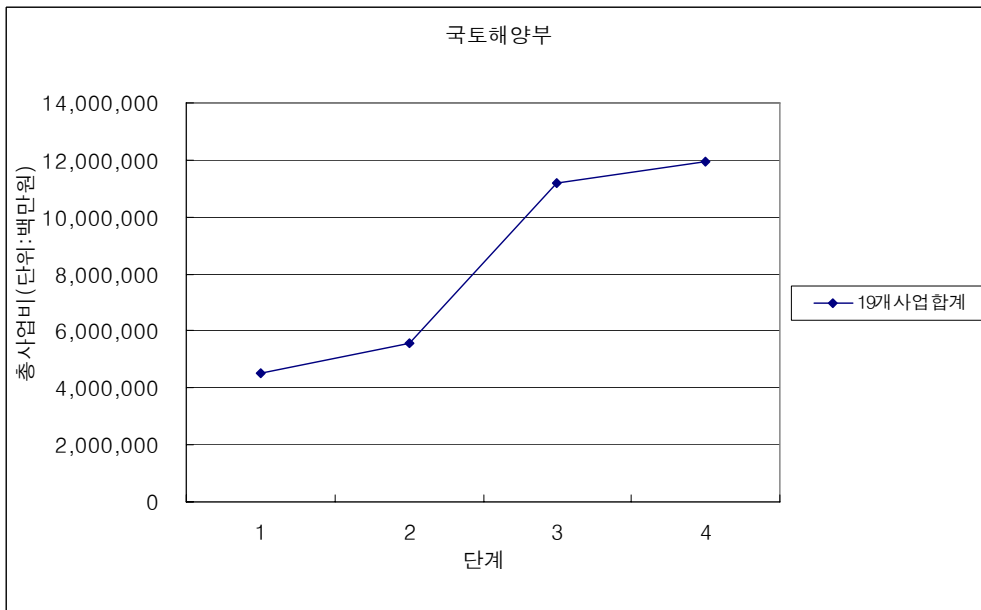
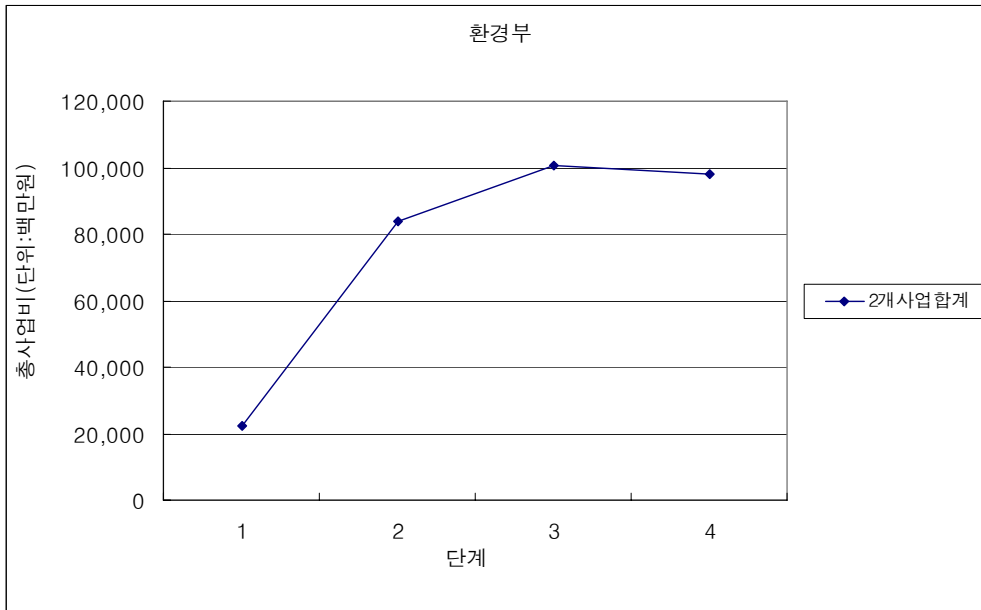
2단계와 3단계는 대체로 큰 폭의 변동 폭을 보인다. 실시설계 단계에서 사업 계획 및 비용 정보들이 구체화되기 때문이다. 그러나 이 외에도 예산확보의 가능성이 높아진 만큼 과다설계와 과다비용 추정이라는 도덕적 해이도 무시할 수 없다.

3단계와 4단계 역시 환경부를 제외하고 지속적으로 증가 추세를 보인다. 착공 이후의 설계변경은 원칙적으로 인정하지 아니한다는 원칙이 제대로 지켜지지 못하고 있는 것이다. 실시설계의 부실에도 그 원인을 찾을 수 있다. 농림수산물품부의 경우 3단계와 4단계의 변동 폭이 특징적으로 큰 것은 사업이 당초보다 장기화됨에 따라 물가상승 및 물량변경 등의 사유가 많이 발생하였기 때문인 것으로 분석된다. 반면, 환경부는 오히려 감소추세를 보이고 있는데 이는 1단계에서 3단계까지의 기간이 당초보다 장기화됨에 따라 최근에 공사발주가 이루어져 낙찰차액이 발생한 데 따른 것으로 보인다.

[그림 2] 단계별 총사업비 증감 현황







Ⅲ. 총사업비관리제도 평가

1. 최초 총사업비 추정의 적절성

가. 예산 확보에 치중하는 총사업비 설정

최초 총사업비를 추정하는 단계에서는 일반적으로 예산확보를 의식하여 총사업비를 축소 지향적으로 설정하는 경향을 보인다. 일정 품질을 확보하기 위해 필요한 비용정보를 산출하기 보다는 예산을 일단 확보하기 위해 기획재정부의 요구 단가에 맞추어 비용정보를 산출하는 부처의 인식과 관행이 작용하고 있는 것이다. 이와 함께 총사업비 산정의 합리적인 기준이 마련되지 못한 데에도 이유가 있다.

이러한 관행은 이후 총사업비관리 전반에 걸쳐 불필요한 행정비용을 유발한다. 즉, 일정 품질이 보장된 건물을 짓는데 필요한 비용을 사후적으로 반영하려는 사업집행부서의 행정비용과 이를 사후적으로 검토하여 선별해야 하는 재정당국의 행정비용이 그것이다. 그리고 사후적으로 비용 증액의 필요성이 인정된다면, 이는 결국 최초 총사업비가 의도적으로 과소 추정되었음을 의미한다고 뒤집어 볼 수 있다.

총사업비관리의 취지는 국고지원으로 시행하는 시설공사의 총사업비를 사업추진 단계별로 합리적으로 조정·관리함으로써 재정지출의 생산성을 제고하고 시설공사의 품질을 확보하는데 있다. 그런데 재정 지출 억제 위주로만 제도가 운영될 때, 시설공사의 품질 확보는 불가능하다. 또한 최초 총사업비 설정단계부터 합리성이 결여될 경우 이후 총사업비 관리 전체의 합리성을 훼손하게 되는 악순환의 문제를 낳는다. 최초 총사업비 추정이 비합리적으로 이루어진 사례를 몇 가지 살펴보면 다음과 같다.

【사례분석】 식약청 등 국책기관이전사업(보건복지가족부)

보건복지가족부의 「식약청 등 국책기관이전사업」은 질병관리본부, 국립보건연구원, 식품의약품안전청, 국립독성연구원, 보건산업진흥원 등 5개 국책기관을 오송생명과학단지 내로 이전하는 사업이다. 동 사업의 총사업비는 당초 1,593억원(기본계획, 2000.11)에서 3,680억원(시공단계, 2009.8.11)으로 두 배 이상 증액되었다. 총사업비 조정횟수는 총 9차이고, 각 조정차수별로 주된 증액 요인은 [표 9]와 같다.

[표 9] 식약청 등 국책기관이전사업 총사업비 변경 연혁

(단위: 백만원)

구분	사업단계	총사업비	증감액	주요 변경 요인
최초 (2000.11)	기본계획	159,338		*부지 221,488㎡ *연면적 88,800㎡
1차 조정 (2001.09)	기본계획	166,421	7,083	*부지 295,538㎡ *연면적 101,008㎡
2차 조정 (2004.06)	기본설계	198,019	31,598	*부지 347,108㎡ *연면적 115,703㎡
3차 조정 (2006.09)	타당성재조사	277,706	79,687	*부지 347,108㎡ *연면적 122,764㎡
4차 조정 (2007.7)	실시설계	301,657	23,951	*부지 347,108㎡ *연면적 127,581㎡
5차 조정 (2008.5)	시공단계	295,885	△5,772	낙찰차액 감액(△7,548)
6차 조정 (2008.9)	시공단계	300,863	4,978	설비용량 증설(3,501)
7차 조정 (2008.11)	시공단계	315,763	14,900	물가변동(14,900)
8차 조정 (2008.12)	시공단계	335,994	20,231	신규사업 통합관리(12,097)
9차 조정 (2009.8)	시공단계	368,074	32,080	물가변동 반영(19,694) 보안시설 강화(6,622)
증감액 합계			208,736	

자료: 총사업비 조정요구서, 보건복지가족부.

총사업비가 가장 크게 증액된 구간은 기본계획에서 실시설계(최초 ~ 4차 조정)사이로 전체 총사업비 증액 2,087억원 가운데 68%인 1,423억원이 늘어났다. 동 구간에서의 주된 증액 요인은 연면적이 당초 88,800㎡에서 127,581㎡로 43% 이상 늘어나면서, 그에 따라 공사비 및 시설부대경비가 늘어난 데 따른 것이다. 건축면적이 대폭 증가한 주된 이유는 첨단 실험시설 및 특수실험시설의 특성상 기계·공조 시설 확대에 따라 공용면적이 당초보다 증가한 데 따른 것이다.⁵⁾ 동 사유의 타당성 여부는 별론으로 하고, 식약청 등 국책기관이전사업의 목적이 첨단 연구·실험시설을 구축하는 것에 있다는 점을 고려할 때, 이러한 사유는 사업구상단계에서도 충분히 예측할 수 있었을 것으로 판단된다.

그럼에도 불구하고 최초 총사업비가 필요 금액 이하로 설정된 것은 몇 가지 구조적인 원인에서 기인한다. 무엇보다도 동 사업은 이전대상기관의 부지·청사 매각을 통한 국유재산관리특별회계 방식에 의한 사업추진이라는 원칙에서 출발하였다. 2003년까지 이전대상기관의 부지·청사가 매각 완료되었고 총 매각 대금은 2,169억원이었다. 보건복지가족부는 재정당국으로부터 사업착수 승인을 보다 쉽게 얻기 위해 사업추진주체는 매각대금으로만 이전비용을 충당한다는 원칙을 제시하였다. 그 결과, 부지매입비 403억원을 제외하고 연건축면적 35,000평을 단순 역산하여 평당 단가 420만원을 산출하였다. 그러나 이후 2005년 기본설계 단계에서 평당 단가를 860만원 수준으로 상향요구하기에 이르렀다.

별도의 재정부담 없이 부지·청사 매각금액으로만 이전비용을 충당하겠다는 당초 계획은 재정건전성 측면에서 바람직한 것이었지만, 문제는 계획의 이행 의지 및 능력이 부족하다는 것이다. 충실한 사업계획에 따라 타당성 있는 총사업비가 도출되고 그에 따라 사업추진의 타당성을 검토하는 과정이 결여된 채 일단 사업을 추진하기 위해 정해진 금액에 사업계획을 무리하게 맞추었다는 비판을 면하기 어렵다.

이와 함께 「식약청 등 국책기관이전사업」은 1994년 「보건의료과학기술의 혁신방안」의 세부추진계획의 일환으로 최초로 결정되었으나 오송생명과학단지

5) 기본계획안의 공용면적비율 21.4%
 타당성재조사에 따른 공용면적비율
 - 건물내 특수실험실(45.81%), 별도 특수실험실(50.14%)

조성사업 추진의 지체, 이전대상기관들의 소극적인 자세 등의 요인으로 10년 이상 지난 시점에서야 구체화되기 시작하였다. 그에 따라 동 사업의 전망 및 이를 위한 사업계획이 명확하게 정립되지 못한 채 수차례에 걸쳐 사업규모가 변경된 것이다. 또한, 중립적 기관에 의한 예비타당성 조사를 거치지 못하고 사업추진주체 스스로에 의해 입안된 사업계획안⁶⁾에만 의존함으로써 당초 사업계획의 신뢰성이 떨어지는 문제가 있었다.

【사례분석】 강원 속초 쓰레기 소각시설(환경부)

동 사업은 강원도 속초시 대포동 49번지 일원에 폐기물소각시설을 설치하는 사업으로 가연성폐기물의 감량화를 통한 매립지 확보난을 해소하고 사용기간을 연장하는 데 목적이 있다. 2005년 국고보조 사업계획서(2004. 5) 제출 당시 총사업비는 120억원이었으나, 2006년 1월 기본계획 설계용역시 총사업비가 287억 6,000만원이 산출되었다. 기획재정부의 조정결과 262억 2,400만원으로 총사업비가 확정되었고, 이는 당초 120억원의 2배 이상 증액된 결과이다.

6) 2000년 1월 (구)보건복지부는 한국보건산업진흥원에 “오송생명과학단지 국책기관 이전설계 계획에 관한 연구”를 의뢰하였다. 동 연구에서 보건산업진흥원은 각 기관에서 제시한 이전시 요구면적을 토대로 검토과정을 거쳐, 이전시 실질적으로 필요하다고 판단되는 규모를 건축규모 면적 및 설계 지침으로 제시하였다. 동 연구에서 제시한 사업규모는 부지 12,200평, 건축 연면적 37,900평이고, 총사업비 2,146억원, 공사비 1,610억원(평당단가 425만원)이었다.

[표 10] 총사업비 조정 내역

(단위 : 백만원)

항목	현행	요구(A)	조정(B)	증감 (B-A)
계	12,000	28,760	26,224	△2,536
○공사비	12,000	24,007	22,880	△1,127
-소각시설	12,000	21,825	20,800	△1,025
-주민편익시설	-	2,182	2,080	△102
○보상비	-	1,665	1,665	-
○시설부대경비	-	3,088	1,679	△1,409
-설계비	-	742	456	△286
-감리비	-	2,016	1,170	△846
-시설부대비	-	330	53	△277
○사업기간	'05~'08년	'05~'09년	'05~'09년	1년

자료: 환경부.

2005년 국고보조 사업계획서 제출 당시의 총사업비에는 주민편익시설, 보상비, 시설부대경비가 일체 포함되지 않았고, 공사비도 최소 금액으로 설정했다. 그러나 「총사업비관리지침」 제2조에서 정의하고 있는 ‘총사업비’에는 ‘건설 사업에 소요되는 모든 경비로서 공사비, 보상비, 시설부대경비’가 포함된다는 점에서 보상비와 시설부대경비를 포함하지 않은 당초 총사업비는 제대로 설정된 것으로 보기 곤란하다. 특히, 2002년 9월에 폐기물소각시설 최종입지가 선정되었다는 점에서 2005년 국고보조 사업계획서 제출 당시에는 용지비(보상비)에 대한 비용집행 계획이 반영되었어야 한다.

또한 공사비를 196억원이나 증가시킨 이유는 소각시설 공사비 단가가 톤당 2억원에서 3억원으로 상향 조정되었기 때문이다. 그러나 국고보조 사업계획서 제출 시점(2004년 5월)과 기본계획 설계용역 실시시점(2006년 1월) 간에는 불과 2년도 채 차이가 나지 않는다는 점을 고려하면, 이러한 단가의 차이는 설득력이 떨어진다.

나. 수요예측 및 중요한 전제조건 등에 대한 충분한 검토 부족

사업 추진과정에서 잦은 설계변경 및 총사업비 증액조정은 당초 계획이 부실하였음을 의미한다. 여러 요인이 있겠지만 대체로 기초통계 부실에 따른 수요예측의 부정확성이 가장 큰 요인으로 지적된다. 이와 함께 중요한 전제조건 등이 충족되었는지에 대한 충분한 사전검토가 미흡한 것도 최초 총사업비 추정의 정확성을 떨어뜨리는 요인 가운데 하나이다. 사례를 통해 살펴보면 다음과 같다.

【사례분석】 안흥(외)항 정비사업(농림수산식품부)

안흥(외)항 정비사업은 1991년에 기본시설이 완공된 안흥항(충청남도 태안군 근흥면 신진도리)을 수산업 기반시설로서의 역할은 물론 어촌관광, 교통, 지역주민생활의 중심지로서 종합적인 기능을 수행할 수 있도록 어항시설의 적정 규모와 평면배치 등을 통하여 합리적인 어항을 개발하는데 목적이 있다.

동 사업은 2001년 정비기본계획에서 총사업비가 236억 9,300만원이었으나, 2006년 실시설계에서는 총사업비가 718억 4,600만원으로 대폭 증액되어 2007년 타당성재조사의 대상이 되었다. 타당성재조사 결과, 640억 2,400만원으로 총사업비가 최종 확정되었다.

[표 11] 안흥항 정비사업 총사업비 변경 내역

(단위: 백만원)

사업단계	총사업비	증감액	주요 변경 요인
정비계획 (2002.10)	23,693		
실시설계 (2006.04)	71,846	48,153	설계기준 변경에 따른 규모확대와 접안시설 규모 확대
타당성재조사 (2008.08)	64,804	△7,042	대안시설 계획 등으로 요구사업비 중 일부 감액

자료: 총사업비 조정요구서, 농림수산식품부.

정비기본계획과 정비실시설계를 비교분석한 결과, 안흥항 정비사업의 총사업비 변화의 주요요인은 설계기준 변경 및 수요증가 등과 같은 여건변화에 따른 시설물별 사업내용의 변화에 있는 것으로 파악되었다. 그리고 부차적 요인으로 편의시설 및 관광수요 증가 등과 같은 기능개선에 따른 시설물별 사업내용 변화로 검토되었다.

[표 12] 안흥항 정비사업의 총사업비 주요 변화요인

총사업비 주요 변화요인		시설물별 사업내용 변화
설계기준 변경 및 수요증가	항내 정온도 확보	서방파제 신설
		서방파제/동방파제 마루높이 증고
	안전항행	항입구 폭 확대
	어선척수 및 어획량 증가	접안시설 규모 확대
접안시설을 이용목적별로 재배치		
편의시설 및 관광수요 증가	기존 시설물의 기능개선 및 어업환경 개선	물양장 마루높이 증고
		부두뜰 폭 확장
		경사식 물양장 신설
		돌제 보급부두 신설
	관광수요 증가	유어선 부두 확보
		유람선 및 여객선 전용부두 확보

자료: 최승안 외, 「안흥항 정비사업 타당성 재조사 보고서」, 2008. 4.

이 가운데, 수요 증가와 관련해서 정비기본계획에서는 기존 시설의 기능개선 위주로 계획이 이루어진 반면, 정비실시설계에서는 대형 외래어선 증가로 동방파제 전면에 휴식부두를 신설하고 소형선 접안장소 확보를 위해 북방파제 지역 마도측에 휴식부두를 신설하는 등 접안시설 규모를 확대하고 재배치하는 내용이 포함되었다.

어항 정비사업의 적절성을 평가하기 위해서는 어항의 기본기능에 부합되는 수요의 추정이 얼마나 과학적으로 이루어졌는지가 핵심이다. 그런데 어선척수

와 어획량에 대해 기본계획과 실시설계의 추정치를 비교해 본 결과 기본계획의 추정치가 없거나 매우 적게 산출되어 있음을 알 수 있다. 타당성재조사 보고서에서 안흥항 어선척수의 2010년 전망치를 비교한 결과, 타당성 재조사는 273척, 정비실시설계에서는 240척인 반면, 정비기본계획에서는 추정치 자체가 존재하지 않았다. 또한 인근 태안군에 대한 추정치를 보면, 타당성 재조사는 1,569척, 정비실시설계에서는 1,321척인 반면, 정비기본계획에서는 632척으로 확인한 차이를 보인다. 이에 대하여 타당성재조사 보고서는 정비기본계획에서 계산된 태안군의 어선척수는 2006년 1,809척에서 2011년 632척으로 65%가 감소되고 있는데 이는 충청남도 어선척수추정 결과와 많이 상이함으로 적절한 추정이 이루어진 것으로 판단되기 힘들다고 적시하고 있다.7)

[표 13] 안흥항 어선척수의 2010년 전망치 비교

(단위: 척)

구분	태안군	안흥항
정비기본계획	632	
정비실시설계	1,321	240
타당성 재조사	1,569	273

주: 정비기본계획은 2011년 추정치이며 안흥항에 대한 수요는 추정하지 않았음.
 자료: 타당성 재조사 보고서, 한국개발연구원.

어획량의 경우에도 정비기본계획은 실시설계와 타당성재조사와 큰 차이를 보이고 있다. 정비실시설계는 5,477톤이고 타당성 재조사에서는 5,271톤인 반면, 정비기본계획에서는 안흥항에 대한 추정치는 존재하지 않았다. 인근 태안군의 경우 정비실시설계에서는 2조 7,818톤이고, 타당성 재조사에서는 2조 4,444톤인 반면, 정비기본계획에서는 8,262톤으로 그 차이가 심하였다. 이와 같이 중요한 항목에 대한 수요 추정이 잘못된 경우 총사업비의 적정성을 보장할 수 없음은 당연한 귀결이다.

7) 최승안 외, 「안흥항 정비사업 타당성 재조사 보고서」, 한국개발연구원, 2008. 4, 129쪽.

[표 14] 안흥항 어획량의 2010년 전망치 비교

(단위: 톤)

구분	태안군	안흥항
정비기본계획	8,262	
정비실시설계	27,818	5,477
타당성 재조사	24,444	5,271

자료: 타당성 재조사 보고서, 한국개발연구원.

【사례분석】 「울진공항건설사업(국토해양부)」

울진공항은 태백산맥에 의해 격리된 교통오지의 교통편의를 증진하고 관광 자원의 개발을 촉진하여 지역경제를 활성화시키기 위하여 건립이 추진되었다. 동 사업은 당초 1996~2000년까지의 사업기간 동안 616억 7,500만원의 총사업비가 소요될 예정이었으나, 이후 총사업비가 1,316억원으로 두 배 이상 증액되었다. 항공사 취항여부가 불투명하여 개항을 계속 늦춰오다 결국 국토해양부는 2009년 11월 12일 민간 비행교육훈련원으로 용도를 변경하겠다는 계획을 밝혔다.

[표 15] 울진공항건설사업 총사업비 변경 내역

(단위: 백만원)

구분	사업단계	총사업비	내역	요구액	조정액
최초 (1995.7)	타당성조사	61,671	소계 :	61,671	61,671
			비행장시설	29,333	29,333
			터미널시설	4,245	4,245
			부대시설	5,549	5,549
			항행안전시설	3,000	3,000
			용지매입	16,709	16,709
			설계감리 기타	2,835	2,835
1차 조정 (1996.7)	기본설계	61,691	소계 :	61,691	61,691
			비행장시설	29,333	29,333
			터미널시설	4,245	4,245
			부대시설	5,549	5,549
			항행안전시설	3,000	3,000
			용지매입	16,709	16,709
			설계감리 기타	2,855	2,855

(단위: 백만원)

구분	사업단계	총사업비	내역	요구액	조정액
2차 조정 (1997.7)	실시설계	136,365	소계 :	137,831	136,365
			비행장시설	51,927	51,927
			터미널시설	12,626	12,176
			부대시설	27,987	27,637
			항행안전시설	23,080	23,080
			용지매입	14,892	14,758
			설계감리 기타	7,319	6,787
3차 조정 (2002.3)	공사중	125,658	소계 :	147,083	125,658
			비행장시설	51,680	36,524
			터미널시설	18,803	14,335
			부대시설	28,139	27,100
			항행안전시설	29,339	29,339
			용지매입	10,448	10,448
			설계감리 기타	8,674	7,912
4차 조정 (2003.7)	공사중	123,505	소계 :	125,658	123,505
			비행장시설	36,524	37,811
			터미널시설	14,335	9,826
			부대시설	27,100	30,234
			항행안전시설	29,339	28,106
			용지매입	10,448	10,448
			설계감리 기타	7,912	7,080
5차 조정 (2004.6)	공사중	129,696	소계 :	132,864	129,696
			비행장시설	40,846	38,715
			터미널시설	14,640	13,993
			부대시설	30,234	30,234
			항행안전시설	29,616	29,226
			용지매입	10,448	10,448
			설계감리 기타	7,080	7,080
6차 조정 (2005.6)	공사중	131,508	소계 :	134,618	131,508
			비행장시설	38,923	39,104
			터미널시설	15,168	14,485
			부대시설	31,925	30,540
			항행안전시설	29,416	29,416
			용지매입	10,448	10,448
			설계감리 기타	8,738	7,515
7차 조정 (2006.3)	공사중	131,691	소계 :	131,508	131,691
			비행장시설	39,104	39,104
			터미널시설	14,485	14,485
			부대시설	30,540	30,540
			항행안전시설	29,416	29,416
			용지매입	10,448	10,448
			설계감리 기타	7,515	7,698

자료: 국토해양부.

울진공항에 대한 항공수요 예측은 이미 오래전부터 그 타당성에 대한 논란이 있어왔다. 2005년 감사원의 감사결과에서도 항공수요가 과다 예측되었다는 지적이 있었다. (구)건설교통부는 1998년 울진공항개발 기본계획을 고시한 후 1999년 실시설계를 실시하였다. 「항공법」 제89조에 근거하여 수립된 「제2차 공항개발 중장기 기본계획」에 따르면, 울진공항 이용 인구를 산정하기 위한 간접영향권은 공항 접근거리가 60km이내인 지역과 접근 시간이 1시간 30분 이내인 지역으로 규정되어 있다. 그런데 동 실시설계를 수행한 용역업체는 이러한 범위를 벗어나는 영양군, 봉화군 지역까지 간접영향권에 포함시켜 항공수요를 예측한 것이다.

또한 울진공항의 제주노선 수요를 산정하면서도 여건이 비슷한 예천공항의 제주노선 운항 실적을 참조하지 아니하고 강릉공항의 제주노선 수요를 기준으로 예측하는 등 목표연도인 2020년의 항공수요를 56% 정도 과다 예측하였다. 이러한 사항을 감안하여 수요를 다시 추정하여 경제적 타당성을 분석한 결과 B/C 값이 당초 1.45에서 0.9로 낮아졌다.⁸⁾ 즉, 경제적 타당성이 잘못 추정되어 종국적으로는 1,316억원의 예산이 그 가치(value for money)를 극대화하지 못한 것이다. 이와 함께 「공항개발중장기기본계획」이라는 제도가 정책결정에 아무런 영향을 미치지 못한 채 계획을 위한 계획으로만 머물고 있다는 점도 문제라고 할 수 있다.

【사례분석】 「우주센터개발사업(교육과학기술부)」

우주센터개발사업은 미래전략기술인 우주기술 개발의 전초기지로 인공위성을 자력으로 발사할 수 있는 발사장을 건설하는 사업이다. 전라남도 고흥군 봉래면 예내리 하반마을 일원에 총 부지 506만㎡에 걸쳐 발사대시스템, 발사통제시설, 발사체 및 위성 조립/시험시설, 제주추적소, 광학추적시설, 기상관측소, 우주과학관 등을 설립하는 것을 주요 내용으로 한다. 2010년에 1단계 사업이 종료되고, 2단계 사업 역시 총사업비관리 대상사업으로 2009년 11월 현재 총사업비 조정요구 신청을 통해 타당성 재조사를 준비 중에 있다.

8) 감사원, 「공항확충사업추진실태」, 2004. 6.

[표 16] 우주센터개발사업 1·2단계 개요

구 분	1단계 사업	2단계 사업
사업기간	2000~2010년	2009~2017년
부지규모	약 506만m ²	약 511만m ²
총사업비 (기본계획) (조정(안))	1,369억원 3,314억원	1,056억원 2,262억원*
재원조달	국비	국비
발사위성	과학기술위성 2호(100kg급)	실용위성(1.5톤급)

주: *는 한국항공우주연구원에서 요청한 예산이며, 타당성재조사를 통하여 예산은 조정될 수 있음

자료: 교육과학기술부.

그런데 동 사업은 2000년 최초 예비타당성조사를 통해 확정된 총사업비가 1,300억원이던 것이 2009년 7월 제5차 조정을 거쳐 최종 총사업비가 3,314억 4,200만원으로 확정됨으로써 세 배 가까이 증액되었다.

[표 17] 우주센터개발사업 총사업비 조정 내역

(단위: 백만원)

구분	사업단계	총사업비	증감액	주요 변경 요인
최초 (2000. 7)	예비타당성	130,000		
1차 조정 (2001.12)	기본계획	150,000	20,000	우주체험관 추가
2차 조정 (2004. 9)	실시설계	264,955	114,955	감정평가 결과 기타 물량증가, 장비비 증가
3차 조정 (2007. 7)	착공단계	312,452	47,497	발사대시스템 설계반영 시설부대비 편성
4차 조정 (2009. 1)	착공단계	312,452	-	사업기간 연장
5차 조정 (2009. 5)	착공단계	331,442	18,990	장비비 증가

자료: 교육과학기술부, 「총사업비 조정요구서」.

우주센터는 그 구성의 특성상 그곳에서 운용하고자 하는 발사체의 임무 및 규격, 운용체계가 어느 정도 구체화되어야 구축이 가능한 시설이다. 그런데 우주센터 개발사업 착수 초기 우주센터에서 운용하고자 하는 발사체의 사양이 명확히 구체화되어 있지 않았다. 즉, 사업초기 우주센터 사양 확정에 가장 기초가 되는 발사체 형상 및 운용에 대한 기본적인 자료조차 확실히 않았으며, 계속되는 변경을 거듭하고 있는 상태에서 우주센터의 정확한 사양도출이 불가능하였다. 이로 인해 해외 기술협력 및 장비도입·개발에 부정확성이 더하여졌다.

또한 우주센터 건립사업의 중요한 전제조건이었던 KSLV-I 우주발사체 개발계획이 지연됨에 따라 우주센터의 개발일정 또한 지연되었다. 이러한 상황변화는 예측이 불가능한 측면도 있었지만, 정부가 철저한 사전조사와 준비 없이 사업을 추진하였던 것에도 기인한다. 특히 국내의 취약한 과학기술기반을 충분히 인식하지 못하고 일단 원대한 목표를 세운 후 구체적인 계획을 세우지 않은 채로 사업을 시작하였다는 점이 문제이다.⁹⁾

[표 18] 당초의 발사체 설계

구 분	발사체 개발계획	우주센터 개발계획	비 고
발사체 규모	1단계(~2005): 30톤 2단계(~2010): 140톤	제1발사대 : 소형발사대 제2발사대 : 중형발사대	2개 발사대를 단계별로 구축
연료종류	액체연료(1단, 2단)	고체모터동 불필요	
기타사양	발사체 구성 : 병렬식 연료주입방식 : 가압식	1단계 발사체 규모가 소형이므로 조립동 통합운용 계획	
개발방안	국내기술로 개발 추진		

자료: 고영선 외, 「우주센터개발사업 타당성 재검증을 위한 기획연구」.

9) 고영선 외, 「우주센터개발사업 타당성 재검증을 위한 기획연구」, 한국개발연구원 공공투자관리센터, 2004. 7.

[표 19] 타당성재조사 시점의 발사체 설계

구 분	발사체 개발계획	우주센터 개발계획	비 고
발사체 규모	1단계(~2005): 140톤 2단계(~2010): 150톤	제1발사대와 제2발사대 통합으로 발사대 면적 증가 등	발사체 규모확대로 인한 안전반경 확보
연료종류	1단: 액체, 2단: 고체	고체모터등 필요(신설)	
기타사양	발사체 구성: 직렬식 연료주입방식: 펌프식	발사체가 대형화됨에 따라 조립등을 위성시험동, 발사체조립동으로 분리(동별설계), HPB동 신설, 해상수송에 따른 접안시설 설치	HPB동 : 위험작업 수행
개발방안	해외기술도입 추진		

자료: 고영선 외, 「우주센터개발사업 타당성 재검증을 위한 기획연구」.

【사례분석】 거제시 생활폐기물 소각시설 설치사업(환경부)

동 사업은 거제시 연초면 한내리 산1-6번지 일원에 거제시 전역에서 발생하는 생활폐기물을 소각하여 무해화 처리하고 에너지로 회수하는 소각시설 및 주민지원시설 등을 14만 6,830㎡ 규모로 설치하는 사업이다. 동 사업은 2001년 사업 구상 단계에서 총사업비가 105억원이던 것이 2008년 기본계획 단계에서 719억 6,800만원으로 대폭 증액되었다. 주된 증액 사유는 소각시설 공사비가 518억 5,000만원이 증액되었고 이는 당초 공사비인 79억 5,000만원의 6배가 넘는 증액규모이다. 그 밖에 당초에 계상되어 있지 않던 주민편익시설 설치비가 59억 8,000만원이 신설되었고, 시설부대경비가 37억 1,400만원이 증액된 데 따른 것이다.

[표 20] 거제시 생활폐기물 소각시설 설치사업 총사업비 조정내역

(단위: 백만원)

구 분	현행(A)	요구	조정(B)	증감(B-A)
계	10,500	76,450	71,968	61,468
○공사비	7,950	70,200	65,780	57,830
- 소각시설	7,950	64,200	59,800	51,850
- 주민편익	-	6,000	5,980	5,980
○보상비	1,400	1,324	1,324	△76
○시설부대경비	1,150	4,926	4,864	3,714
- 설계비	1,100	2,236	2,236	1,136
- 감리비	-	2,640	2,578	2,578
- 시설부대비	50	50	50	-
※ 처리물량	100톤/일	200톤/일	200톤/일	100톤/일
※ 사업기간	'03 ~ '08	'03 ~ '10	'03 ~ '10	2년

자료: 환경부.

소각시설 건설비용이 대폭 증가한 사유로 거제시와 환경부는 산간지 위치에 따른 토목 공사비 비중이 다소 높은 관계로 소각시설 설치단가가 당초 톤당 8,000만원에서 톤당 3억 2,000만원으로 상향조정되었고, 소각시설규모가 당초 100톤에서 200톤으로 증가하였기 때문이라고 설명한다.

그러나 근본적인 문제는 2001년 사업 구상 이후 2008년이 되어서야 비로소 기본계획이 수립됨으로써 사업이 크게 지연된 데 있다. 즉, 2004년 6월이 되어서야 입지선정계획 수립 및 입지선정위원회가 구성되었고 2006년 5월에 비로소 입지결정고시가 이루어졌다.¹⁰⁾ 이는 비단 동 사업 뿐만 아니라 입지선정

10) ■ 2004. 6. 23. : 입지선정계획수립 및 입지선정위원회 구성
 ■ 2004. 7. 26. : 폐기물 처리시설 설치계획 수립(거제시 자체)
 ■ 2004. 10. ~ 2006. 2. : 한내마을 주민 소각장 설치반대

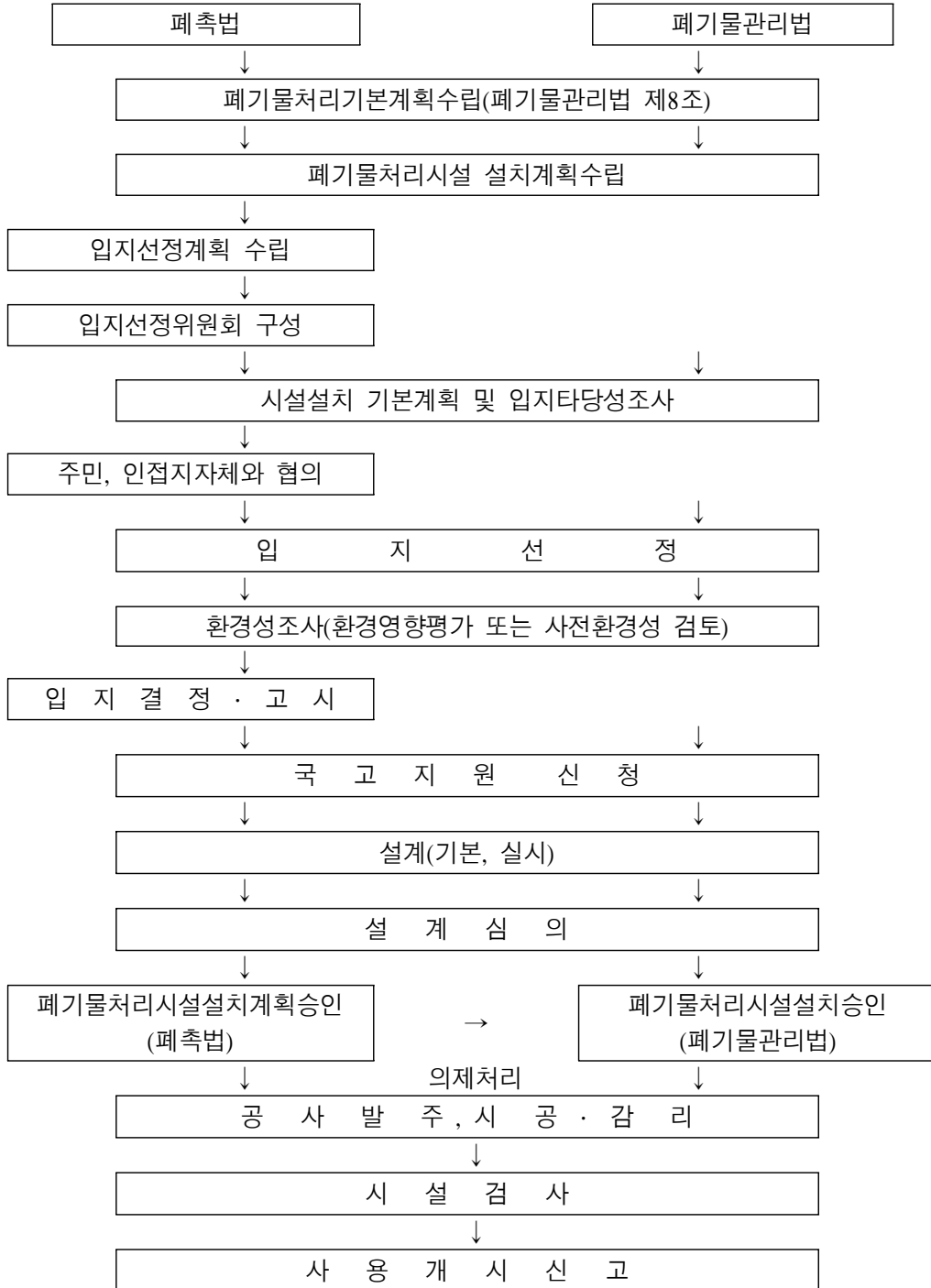
과 관련된 갈등을 수반할 수 밖에 없는 대부분의 기피시설 설치 사업에서 공통적으로 발생하는 현상이기도 하다.

그러나 입지선정과 관련된 갈등을 피할 수 없다면, 사업추진절차 또한 그에 맞추는 것이 합리적이다. 즉, 입지선정과 관련된 갈등이 해결된 뒤에 국고보조금을 신청해야 하는 것이다. 이는 「폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률」 또는 「폐기물관리법」 등 관련법에서 정하는 절차이기도 하다. 즉, [그림 3]에서 보는 바와 같이, 입지선정이 모두 끝난 뒤에 국고지원신청을 할 수 있도록 하고 있다.

그런데 [그림 4]에서 보는 바와 같이, 동 사업의 추진절차는 입지선정절차가 종료되기 이전인 2002년 4월 「2003년 국고보조사업 계획서」가 제출되었고, 2003년 11월 15억 7,500만원의 국고보조금을 교부받았다. 그리고 이때 최초 총사업비인 105억원이 확정되었다. 결국 예산당국은 총사업비가 105억원이 적정하다는 판단 아래 국고보조금을 교부하기 시작한 것이다. 그러나 판단의 기준이 된 동 총사업비는 입지선정이라는 중요한 절차가 결여된 채 산정된 금액으로서 종국적으로는 사업기간 연장으로 현재시점에서 그 단가의 타당성이 떨어지게 되었다.

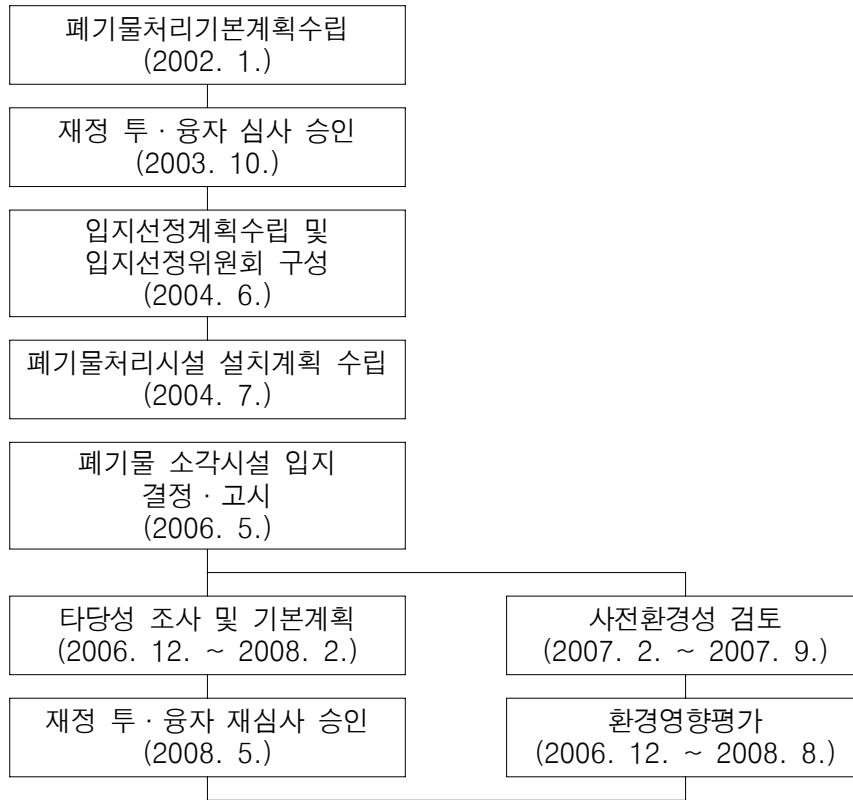
-
- 도금공장 설치허가에 반발하여 소각장 설치 반대 연대집회 7회
 - 2004. 9. ~ 2006. 5. : 입지에정지 주변지역 주민 설득 및 협의
 - 주민설명회 및 간담회 : 42여회, 주민선진지 견학 15회 210여명
 - 2006. 5. 19 : 폐기물처리(소각)시설 입지결정고시(거제시 제2006-45호)

[그림 3] 폐기물처리시설설치업무 추진체계



자료: 환경부.

[그림 4] 거제시 생활폐기물 소각시설 설치사업 추진과정



자료: 환경부.

2. 착공 이후 총사업비관리의 합리성

사업이 본격적으로 진행되면서 총사업비 조정횟수가 과도하거나 총사업비 증액이 과다하거나 사업기간이 당초보다 지연되는 양상을 공통적으로 보이고 있다. 이를 몇 가지 유형으로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

가. 착공 이후 총사업비 증액 지속

[그림 2] 단계별 총사업비 증감 현황에서 살펴본 바와 같이, 총사업비관리 대상사업의 총사업비는 착공 이후에도 지속적으로 증가하는 특징을 보인다. 2008년도 총사업비 조정내역을 요인별로 살펴보면 [표 21]에서 보는 바와 같다. 각 사업시행주체가 기획재정부에 요구한 내역(A)과 기획재정부가 조정한 내역(B)을 비교하면, 실시설계에 대해서는 증감율이 -0.77인 반면, 설계변경에 대해서는 증감율이 -0.30임을 알 수 있다. 즉, 실시설계에 따른 증가요구에 대해서는 상대적으로 엄격한 반면, 시행 단계에서 현장여건변동이나 민원 등으로 인한 설계변경에 대해서는 상대적으로 관대함을 알 수 있다.

한편, 공사비 다음으로 조정 금액이 큰 것은 낙찰차액 감액이다. 즉, [표 21]에서 보는 바와 같이 2008년도에 4조 1,708억원이 최초 공사계약 단계에서 낙찰차액 감액으로 총사업비 조정이 이루어졌다. 낙찰차액 감액이 총사업비 감액의 대부분의 요인이라고 보아도 무방하다. 이는 저가낙찰방식 등을 통해 공사계약 단계에서는 공사비 등이 낮게 책정되기 때문이다. 문제는 최초 공사계약 이후 계약 변경이 몇 차례씩 이루어지면서 물가상승, 현장여건변동 등을 이유로 총사업비가 오히려 증액되는 현상을 보인다는 점이다. 이는 최초 계약시 예정가격을 산출함에 있어 적용되는 단가가 현실화되지 못한 반면, 시공 과정에서는 사업비 조정의 적정성 여부를 발주자가 객관적으로 평가할 수 있는 장치나 능력이 결여되어 시공사의 요구내역자료에 의존할 수 밖에 없기 때문이다. 특히, 발주자의 요구에 의한 설계변경으로 물량이 증가되면 일반관리비와 이윤도 자동적으로 증가되기 때문에 물량증가에 따른 설계변경이 일어나도록 하는 유인이 될 수 밖에 없다.¹¹⁾

11) 이진경 외, 「효율적 SOC 사업 운영을 위한 평가시스템 개선방안 연구」, 감사원 평가연구원, 2006.12.

[표 21] 2008년도 요인별 총사업비 조정내역

(단위: 백만원, %)

구분	요구 (A)	조정 (B)	증감 (C=B-A)	증감율 (C/A)
합 계	4,949,847	2,833,114	-2,116,733	-0.43
○ 공사비	7,566,389	5,670,118	-1,896,271	-0.25
- 실시설계 결과	1,320,175	301,707	-1,018,468	-0.77
- 설계변경	2,663,833	1,861,776	-802,057	-0.30
■ 현장여건변동 등	2,236,797	1,530,547	-706,250	-0.32
■ 민원 등	427,036	331,229	-95,807	-0.22
- 물가변동	3,582,381	3,506,635	-75,746	-0.02
○ 보상비	1,351,397	1,285,395	-66,002	-0.05
○ 공사계약	-4,110,554	-4,164,192	-53,638	0.01
- 낙찰차액	-4,117,220	-4,170,858	-53,638	0.01
- 준공정산	-15,722	-15,722	0	0.00
- 예비비반영	22,388	22,388	0	0.00
○ 법정경비	495	-34,217	-34,712	-70.13
○ 시설부대경비	142,120	76,010	-66,110	-0.47

자료: 기획재정부.

사업 착공 이후 총사업비 증액이 과다하다면 이는 일차적으로 실시설계가 충실하지 못했음을 의미한다¹²⁾. 사업추진주체는 예산을 확보하기 위해서라도 예비타당성조사에 많은 노력을 기울이는 반면, 일단 예산이 확보된 뒤에는 타당성조사나 실시설계 등에 대한 관심이 상대적으로 낮다.

이것이 유발하는 문제는 사업에 대한 부족한 정보에 기초하여 사업이 추진된다는 것이다. 왜냐하면, 예비타당성조사는 예산결정 전에 사전적으로 개략적인 정보에 의해 경제성을 검토하는 것이기 때문에 구체적인 사업내용이 마련되

12) 그 외에 예산배정이 계획대로 이루어지지 않아 사업기간이 연장됨으로써 사업관리 비용이 증가하거나 당초에 예상하지 못한 외부요인이 발생하여 불가피하게 사업비의 변경을 가져오는 경우도 있다.

어 있지 않기 때문이다. 반면, 일반적으로 타당성조사와 함께 실시되는 실시설계는 예산이 확보된 상태에서 구체적인 정보에 기초하여 작성되기 때문에 그만큼 이후 시공과정에 대한 구속력이 확보되어야 함에도 불구하고 현실은 그렇지 못한 것이다.

실시설계가 제 기능을 발휘하도록 하기 위해서는 착공 이후 단계에서의 총사업비 증가를 최대한 억제하고 만약 증가가 불가피한 경우라 하더라도 그에 대한 책임규명은 반드시 필요하다. 이와 관련하여 현행 지침 제111조에서 설계자 등에 대한 제재 규정을 두고 있다. 설계용역을 부실하게 수행하여 시공과정에서 잦은 설계변경을 유발한 자, 사전조사를 소홀히 하여 기본계획을 불합리하게 수립하고 설계부실을 유발한 자, 고의 또는 과실로 총사업비를 적정하게 산정하지 아니한 자, 용역의뢰자 기타 이해관계인의 요청을 받아 기본계획 또는 설계를 사업목적 달성을 위한 적정규모 및 규격보다 필요 이상으로 확대하여 국고를 낭비하게 한 자, 사업목적 달성과는 무관하게 시공과정에서 총사업비를 증액조정하기 위한 수단으로 설계변경을 한 자 등에 대해서는 중앙관서의 장으로 하여금 입찰 참가자격을 제한하도록 하고 있다.

그러나 실제로 시공 단계에서 설계변경이 이루어지고, 총사업비가 증액되고 있음에도 불구하고 제재조치가 취해진 경우는 찾기 힘들다. 발주자 입장에서는 공정관리 또는 공사비관리 등에 대하여 시공자로부터 의례적 보고를 받는 상황¹³⁾에서 부실설계의 책임을 적극적으로 규명할 유인이 없다. 또한 발주자가 동 규정을 적용하는 데 소극적인 이유는 설계용역을 부실하게 수행했는지 여부를 판단하기 곤란하기 때문이다. 따라서 설계변경의 원인이 되는 부실설계에 대한 책임관계가 명확히 규정될 필요가 있다. 이를 위해 기획재정부는 잦은 설계변경 및 총사업비의 증액이 이루어진 사례들을 DB화하고 주된 변경의 원인이 무엇인지를 유형화하여 관리할 필요가 있다. 동 자료를 바탕으로 현행 지침에서 제시하고 있는 설계변경 항목의 유형분류¹⁴⁾ 가운데 부실설계로 인한 설계

13) 시공자는 공사 진행 상황을 발주처와 감리자에게 주간 또는 월간으로 공정보고를 하고 있지만 정량적 공사 진척도에 관한 정보를 제공할 뿐 실제 공사현장에서 일어나는 공사비 지출에 대한 내역, 즉 공사비의 초과지출이나 절감지출 등의 내역은 제공하고 있지 않다(이진경 외, 「효율적 SOC 사업 운영을 위한 평가시스템 개선방안 연구」, 감사원 평가연구원, 2006.12).

변경의 소지가 높은 항목에 대해서는 별도의 구체적인 가이드라인을 제시할 필요가 있다.

나. 불분명한 투자우선순위로 인한 투자의 효율성 저하

평가대상 사업 가운데 국토해양부 소관 대상사업의 사업기간 연장 실태를 분석한 결과, 총 33건 가운데 기간연장이 된 사업은 18건이다. 적게는 1년 많게는 9년까지 연장되었다. 국토해양부는 이들 18건 사업에 대하여 사업기간이 증가된 사유로 설계변경, 관리대상사업 신규발생, 예산부족 등을 제시하고 있다. 이 가운데 예산부족이 대부분을 차지한다. 예산이 부족하다는 것은 두 가지로 해석할 수 있다. 첫째는 당초 총사업비가 과소 추정되어 비용을 현실화할 필요성이 있다는 것을 의미하고, 둘째는 당초 계획과 달리 예산배정이 원활하지 못함을 의미한다. 두 가지 이유 모두 총사업비관리체계가 합리적이지 못함을 보여준다. 그리고 사업기간 장기화는 물가상승에 따른 총사업비 증액으로 이어진다. 전자에 대해서는 이미 앞에서 살펴보았으므로 여기에서는 후자에 대해서 논의한다.

14) 총사업비관리지침은 설계변경 항목의 유형분류를 법정경비(A), 민원등으로 인한 물량증감(B), 현장여건 변동에 의한 물량증감(C), 공사계약 관련(D), 물가변동 등(E), 실시설계 결과(F), 직접 보상(G), 간접 보상(H), 설계비(I), 감리비(J), 시설부대비(K), 사업기간(L)으로 분류하고 있다.

[표 22] 국토해양부 소관 사업의 사업기간 변경현황 및 증가사유

사업명	연장기간(년)	연장사유
(1)대구-포항고속도로	4	설계변경
(2)가락-도계	2	예산부족
(3)광릉숲우회도로	2	예산부족
(4)도계-초정	1	예산부족
(5)동면-장안	3	예산부족
(6)목포-압해	4	예산부족
(7)광주첨단산단진입도로	1	보상지연
(8)계수대로	2	예산부족
(9)신내-퇴계원	2	보상지연, 구간연장
(10)광양항 배후수송시설	7	관리대상사업 신규발생
(11)목포북항 건설사업	6	관리대상사업 신규발생
(12)부산신항(2단계)개발	3	관리대상사업 신규발생
(13)평택, 당진항(2단계)개발	3	관리대상사업 신규발생
(14)덕소-원주복선전철	2	예산부족
(15)수원-인천복선전철	7	예산부족
(16)용산-문산복선전철	4	예산부족
(17)청량리-덕소복선전철	1	예산부족
(18)울진공항건설	9	예산부족

주: 사업기간은 등록시점을 기준으로 산정.
 자료: 국토해양부.

당초 계획과 달리 예산배정이 원활하지 못한 것은 무엇보다 투자 우선순위의 일관성이 없거나 불분명한 가운데 분산투자가 이루어지고 있기 때문이다. 당초 재정당국과 예산협의 단계에서 고려된 투자우선순위가 사업 추진과정에서 관철되지 못하고 있음을 의미한다. 또는 투자 우선순위 자체가 처음부터 존재하지 않고 정치적 영향력, 집단적 이해관계 등에 떠밀려 임기응변식으로 예산이 배정되고 있음을 의미하기도 한다. 투자우선순위가 중요한 것은 만약, 투자

우선순위가 명확하게 제시되지 않을 경우 선심성 공약 등 정치적 요인 등에 따라 신규투자사업이 동시다발적으로 분산 추진되는 것을 방지할 수 없기 때문이다. 그리고 분산투자가 문제가 되는 것은 사업지연에 따른 공사비용 등이 증가할 수 밖에 없기 때문이다. 이와 관련하여 사업기간의 연장으로 인하여 발생하는 손실(공사현장관리비용 증가와 시설물 이용편익 상실)이 총사업비의 20%에 이른다는 연구결과도 존재한다.¹⁵⁾

철도·도로 등 교통시설 건설사업을 투자우선순위에 따르지 않고 분산 시행하여 투자의 효율성이 저하되는 문제는 감사원에서도 지적한 바 있다¹⁶⁾. 이에 따르면, (구)건설교통부에서 교통시설 투자를 할 때에는 경제성과 지역간 형평성 등을 종합적으로 분석·평가하여 투자우선순위를 정하고, 적정사업기간 내에 사업이 완료될 수 있도록 집중 투자하여 한정된 예산을 효율적으로 사용하여야 함에도 불구하고 그렇지 못한 것으로 밝혀졌다. 보다 구체적인 내용은 사례를 통해 살펴본다.

【사례분석】 「수원-인천 복선전철사업(국토해양부)」

수원-인천 복선전철사업은 수도권 도심인구를 분산하고 교통수요를 효율적으로 감당하기 위하여 수원~인천간 52.8km의 복선전철을 건설하는 사업이다. 동 사업은 당초 사업기간이 1995~2008년이었으나, 7년이 연장되어 2015년에 준공될 예정이다. 다만, 이는 등록시점을 기준으로 한 것이다. 1992년 서울대공학연구소가 시행한 타당성조사 시점을 기준으로 보면 당초 사업기간은 1995~1999년이라는 점에서 16년이나 사업기간이 연장된 것이다.

1992년 타당성조사를 통해 도출된 최초 총사업비는 5,710억원이었으나 2009년 10월 현재 총사업비는 1조 3,287억원으로 두 배 이상 증액되었다. 주된 증액은 2004년 1차 조정 때 이루어졌는데 기본설계 및 실시설계 결과 공사비가 당초 1,679억원에서 1조 6,229억원으로 증액되었기 때문이다.

15) 옥동석, 「정부 대형사업의 선택과 예산편성」, 한국개발연구원, 1995.12.

16) 감사원, 「내륙 물류기반시설 확충실태」, 2005. 9.

[표 23] 수원-인천 복선전철사업 1차 조정 내역

(단위: 백만원)

구 분	1992.11(최초) (1995~1999)		2004. 8. 4(1차조정) (1995~2008)		
	총사업비	내 용	총사업비	조정액	내 용
계	571,032	타당성 조사 결과	1,826,413	1,255,381	
○ 용지비	382,377		123,149	-259,228	기본설계시 추정금액
○ 공사비	167,955		1,622,912	1,454,957	
- 노 반	102,887		1,389,232	1,286,345	실사설계 조달 청 선심 결과
- 궤 도	24,076		24,076		
- 건 물	7,800		124,642	116,842	기본설계 결과
- 신 호	13,147		24,469	11,322	기본설계 결과
- 전 력	1,457		11,302	9,845	기본설계 결과
- 통 신	6,801		6,801	0	
- 전차선	11,787		42,390	30,603	기본설계 결과
○ 시설부대비	20,700		80,352	59,652	
- 설계비	19,518		27,380	7,862	
- 감리비	1,182		50,417	49,235	
- 부대비	0		2,555	2,555	

자료: 국토해양부.

이와 함께 2004년에 고시된 「제2차 수도권 광역교통 5개년계획」에서 2007년까지 4,057억원이 투입될 계획이었다. 그러나 실제 2008년까지 투입된 금액은 1,835억원에 불과해 당초 계획과 집행이 불일치되는 현상을 보이고 있다. 계획이 구속력 있는 투자우선순위를 제대로 보여주지 못하고 있음을 의미한다.

[표 24] 수원-인천 복선전철사업 투자 현황

(단위: 억원)

연도	2004년까지	2005	2006	2007	2008	합계
투자액	337	109	186	500	703	1,835

자료: 국토해양부.

【사례분석】 「덕소-원주 복선전철사업(국토해양부)」

덕소-원주 복선전철사업도 마찬가지다. 동 사업은 수도권과 충북, 강원, 경기권간에 급증하는 화물 등 수송수요를 대처하기 위하여 덕소~원주간 90.4km의 단선전철을 복선전철화하는 사업이다. 동 사업은 당초 사업기간인 1993~2008년보다 5년이 연장되었고 총사업비는 7,740억원에서 2조 30억원으로 대폭 증액되었다. 이처럼 사업기간과 총사업비가 연장·증액된 것은 당초 투자계획대로 투자가 이루어지지 못한 데 있다. 즉, 당초 투자계획은 사업기간 13년 동안 균등투자하는 것으로 계획되었으나 1997년에 91억원, 1998년에 61억원, 1999년에는 0원, 2000년에는 100억원 등 초기투자가 저조하였다. 투자우선순위 및 투자이행능력에 대한 검증 없이 사업이 추진되었음을 의미한다.

이와 관련하여 감사원은 2005년 「내륙 물류기반시설 확충실태」에서 분산투자에 따른 투자효율성 저하의 문제를 지적한 바 있다. 그 내용을 살펴보면, (구)건설교통부는 「제1차 중기교통시설 투자계획(2000~2004)」에서는 「국가 기간교통망 계획(2000~2019)」의 52개 대상사업(일반철도 41개, 광역전철 11개)에 대한 투자계획만을 포함하였다. 반면, 2004년도 예산요구시에는 위 대상사업보다도 더 많은 55개 사업(일반 47개, 광역 8개)에 대하여 예산을 요구하였다. 그리고 2005년 1월 기준으로 39개 철도건설사업(일반 29개, 광역 10개, 총사업비 34조 9,812억여 원)을 투자우선순위도 없이 동시 다발적으로 분산 시행하고 있음을 지적하였다. 이 가운데 덕소-원주 복선전철사업도 포함되어 있다.

감사원은 이와 함께 향후 신규사업을 착수하지 않는다 하더라도 총사업기간이 평균 2배 정도 연장(9.5년 → 18.9년)되어 공사현장관리 비용이 증가하고

경제적 편익이 감소할 것으로 예상하였다. 즉, 39개 철도사업의 사업기간이 1년 지연되면 공사현장관리비용은 총사업비의 0.4%(1,390억여 원) 정도 늘어나는 것으로 추정하였다. 또한 사업기간이 2배 이상 증가하도록 분산투자하는 경우에는 우선순위가 앞서는 사업을 적정 사업기간 내에 완료하는 경우와 비교할 때 경제적 편익이 총사업비의 12%(총 4조 3,300억여 원)정도 줄어들 것으로 추정하였다.¹⁷⁾

【사례분석】 새만금지구 대단위농업개발사업(농림수산식품부)

새만금지구 대단위농업개발사업은 군산-고군산군도-변산반도를 연결하는 방조제를 축조하여 집단화된 우량농지(28,300ha) 및 수자원(10억 톤)을 확보할 수 있는 기반을 구축하기 위한 사업이다. 사업규모는 4조 33km의 방조제와 배수갑문 2개소를 구축하는 것이다.

동 사업은 1991년 실시설계 결과 총사업비가 8,200억원이었던 반면, 순수하게 공사 단계에서만 17차례나 총사업비 조정이 이루어져 2009년 10월 현재 총사업비가 2조 9,490억원이다.

[표 25] 새만금지구 대단위농업개발사업 총사업비 변경 연혁

(단위: 백만원)

구분	사업단계	총사업비	증감액	주요 변경 요인
최초 (1991.06)	실시설계	820,000		
1차 조정 (1994.06)	공사	1,269,120	449,120	용지매수·보상
2차 조정 (1995.09)	공사	1,184,873	△84,247	물가변동
3차 조정 (1996.05)	공사	1,335,245	150,372	용지매수·보상

17) 감사원, 「내륙 물류기반시설 확충실태」, 2005. 9, 25쪽.

(단위: 백만원)

구분	사업단계	총사업비	증감액	주요 변경 요인
4차 조정 (1997.05)	공사	1,487,356	152,111	시설부대공사
5차 조정 (1998.05)	공사	1,688,963	201,607	용지매수·보상
6차 조정 (1999.06)	공사	1,704,239	15,276	용지매수·보상 시설부대공사
7차 조정 (2002.07)	공사	1,941,754	237,515	공정순서 변경에 따른 보강 시설부대공사
8차 조정 (2003.07)	공사	1,967,691	25,947	2호 방조제 끝막이 보강
9차 조정 (2003.12)	공사	2,051,414	83,723	물가변동
10차 조정 (2004.12)	공사	2,160,381	108,967	대체선착장 변경 및 보강 용지매수·보상 시설부대공사
11차 조정 (2005.09)	공사	2,193,262	32,881	추가비용 반영 신시갑문 가물막이 헐기 및 공법변경
12차 조정 (2006.02)	공사	2,268,253	74,991	끝막이구간 사석재 보강 시설부대공사
13차 조정 (2006.09)	공사	2,443,544	175,291	방조제 도로 높임 시설부대공사
14차 조정 (2007.08)	공사	2,657,111	213,567	방조제 친환경개발 시설부대공사
15차 조정 (2008.07)	공사	2,808,210	151,099	친환경부지 추가 개발
16차 조정 (2008.09)	공사	2,877,531	52,464	휴게공간 설치 홍보관 건립
17차 조정 (2009.10)	공사	2,949,008	71,477	1호방조제 도로높임 및 녹지 조성

자료: 총사업비 조정요구서, 농림수산식품부.

새만금 수질을 둘러싼 사회적 논란으로 인해 1999년 5월부터 2000년 8월까지 「민관공동조사단」을 통해 10개 시나리오에 대한 경제성 분석을 실시한 바 있다. 그 이후에도 새만금지구 대단위농업개발사업은 11차례나 추가적으로 총사업비 변경이 이루어졌고 그 증액 규모는 1조 2,447억 6,900만원이다. 계획 단계도 아닌 시공단계에서만 17차례에 걸쳐 총사업비 변경이 이루어지고 그 증액 규모가 당초 금액의 3배를 웃도는 2조 9,000억원에 이른다면, 당초 실시설계 자체가 아무런 의미를 갖지 못한다고 해도 무방하다.

이처럼 잦은 총사업비 조정에 대하여 장기간 공사에 따른 물가변동을 반영해야 하기 때문에 불가피하다는 것이 부처의 입장이다. 농림수산식품부에 따르면, 2000년 1월부터 2009년 10월까지 10여년 기간동안 물가상승률(63.7%)을 감안한다면, 1999년 1조 7,042억원의 총사업비가 2009년 10월 현재 2조 7,898억원 수준으로 증액된 것은 불가피한 증액이라고 본다.

문제는 물가변동으로 인한 총사업비 증액은 타당성재조사 실시 사유에서도 제외되는 등 불가피한 증액이라고 보는 시각이다. 현실적으로 물가변동으로 인한 총사업비 조정이 과다하다면, 이를 해결하기 위한 대책이 모색되어야 하는 것이다. 현재까지 이루어진 선행 연구에서 공통적으로 지적되는 사항이 분산투자에 따른 투자의 효율성 저하 문제였다. 이른바 나눠주기식 예산배분으로 기왕 착수된 사업들이 집중투자를 통해 적기에 완공되지 않고 필요이상으로 장기에 걸쳐 사업이 추진되기 때문이다. 기획재정부는 총사업비관리대상사업의 규모를 확대하는 쪽으로 총사업비관리를 강화하고 있다고 주장하지만, 이것은 근본적인 대책이 아니다. 현재의 분산투자로 인한 투자의 효율성이 심각하게 훼손되는 문제에 대한 근본적인 대책을 고민할 필요가 있다.

다. 총사업비 조정의 합리성·일관성 부족

사업을 진행하면서 발생하는 돌발 상황에 탄력적으로 대응하기 위해 총사업비가 증가되는 것은 불가피하다. 다만, 총사업비 조정은 합리적인 원칙과 일관된 기준 하에 이루어지는 것이 타당하다. 그렇지 못한 사례들을 몇 가지 살펴보면, 다음과 같다.

【사례분석】 식약청 등 국책기관이전사업(보건복지가족부) 등

별도로 운영되던 보건복지인력개발원 기숙사 확충사업이 2008년 12월 국책 기관이전사업 총사업비에 통합 편성되었다. 그런데 그 절차를 보면, 총사업비 조정원칙의 일관성이 떨어짐을 알 수 있다. 2008년 5월 보건복지가족부는 제5차 조정을 통해 기숙사 증축을 요구하였으나, 「총사업비 관리지침」¹⁸⁾에 의거 최초 사업착수 시점에 포함되지 않은 사업에 해당하여 증액이 불인정되었다. 그러나 이후 기숙사 확충사업이 국책기관이전사업과는 독립된 별도의 신규사업으로 추진되었다. 그리고 국회 예산심의과정에서 오송단지 내 기숙사 건립의 효율화를 위하여 기숙사 예산을 생명과학단지조성사업단 소관 사업으로 이관하고 국책기관이전사업으로 통합하여 수행할 필요가 있다는 지적이 제기되었다.

이상의 일련의 과정을 살펴보면, 총사업비 관리지침에 따라 내역 사업을 추가하는 것을 인정하지 않은 기획재정부의 판단과 같은 공간에 설치될 예정인 기숙사 확충사업을 통합할 필요가 있다는 국회의 지적은 합리적인 사유가 있는 것으로 보인다.

문제는 첫째, 총사업비 증액을 억지하기 위하여 기숙사의 설립을 불허하면서 별도의 신규사업으로 추진하는 것을 인정한 기획재정부의 판단에 있다. 왜냐 하면, 동일한 사업 내에서 인정되지 않은 사업이 별도의 신규사업으로 추진되고, 동 신규사업이 원래의 사업에 다시 통합됨으로써 총사업비가 중국적으로 증액된 것에 다름 아니기 때문이다. 즉, 국가 전체 재정의 효율적 운영 차원에서 보면, 단편적이고 지역적인 수준에서 이루어진 판단이라고 할 수 있다.

둘째, 기숙사, 홍보관, 전시관 등의 내역사업이 추가되거나 관련 예산이 증액되는 과정에 있어 일관성이 미약하다. 즉, 지침 제55조에 충실하기 보다는 지방자치단체의 요청, 국회의 요구, 정부의 판단에 따라 사후적으로 추가되는 경향을 보인다. 앞서 살펴본 바와 같이, 오송단지 내 기숙사 건립사업은 「총사업비관리지침」 제55(과업범위의 제한)에 따라 추가가 불허되었다. 반면, 농림수산

18) 제55조(과업범위의 제한) ③사업기간 연장 및 총사업비 증액을 수반하면서 최초 사업착수 시점에 포함되지 않은 내역사업 추가는 원칙적으로 인정하지 아니한다. 다만 총사업비관리 목적상 기존 사업에 추가하여 관리하는 것이 필요할 경우에는 예외로 할 수 있다.

식품부의 새만금지구 대단위농업개발사업은 최근 새만금방조제 명소화를 이유로 기존의 홍보관이 종합전시관으로 그 성격 및 규모가 변경되면서 관련 예산이 50억원에서 153억원 이상으로 대폭 증액되었다.¹⁹⁾ 교육과학기술부의 우주센터건설사업의 경우에는 예비타당성조사 단계에서 포함되어 있지 않던 우주체험관이 기본계획 단계에서 추가되었다. 당시 (구)문화관광부가 직선거리로 불과 8km밖에 떨어져 있는 전남 고흥군 동일면 덕흥리에 스페이스캠프를 설치할 계획을 발표하면서 양 계획 간에 중복성 논란이 제기되기도 하였다.

셋째, 기획재정부의 총사업비 조정규모에 대한 정확한 정보를 파악하기 곤란하다. 보건복지가족부의 국책기관이전사업에서 기숙사 확충 요구를 기획재정부가 승인하지 않음으로써 일단 총사업비 조정실적으로 인정되었지만, 국가 전체 예산을 놓고 볼 때는 별도의 신규사업이 추진되었으므로 동 조정실적은 허수에 불과하다.

농림수산식품부의 새만금지구 대단위농업개발사업에서도 유사한 예를 발견할 수 있다. 동사업의 최근 15차, 16차, 17차 조정 현황을 살펴보면, 홍보관 건립, 휴게공간 설치, 준공조형물 설치, 상수관로 설치, 기타공사비, 공사감리비 등이 증액되었다. 그런데 2008년 7월 제15차 조정에서 농림수산식품부는 홍보관 건립 예산액 50억원, 휴게공간 설치 예산액 250억원, 준공조형물 설치 예산액 120억원, 상수관로 설치 예산액 41억 2,800만원, 기타 공사비 232억 1,200만원을 요청한 데 대하여 기획재정부는 전액 조정금액에 반영하지 않았다.²⁰⁾ 그리고 2개월 후인 2008년 9월에는 홍보관 건립 예산액 50억원, 휴게공간 설치 예산액 126억 7,000만원, 준공조형물 설치 예산액 24억원, 상수관로 설치 예산액 41억 2,800만원, 기타 공사비 213억 2,900만원이 반영되었다. 그리고 다시 2009년 10월에 홍보관 예산을 두 배 이상인 53억 3,100만원 증액하였다.

19) 새로운 내역사업 추가가 아니긴 하나, 관련 예산의 증액 규모가 세 배 이상 증액되었다는 점에서 실질적으로는 새로운 내역사업의 추가로 볼 필요가 있다.

20) 관련 용역이 종료된 이후로 판단을 유보하였기 때문이다.

[표 26] 홍보관 등 예산 조정 내역

구 분	물량변동		
	내 역	요구액	조정액
15차조정 (2008.07)	○ 공 사 비	217,085	147,745
	- C-34 친환경부지 추가 개발	132,800	132,800
	- C-34 홍보관 건립	5,000	-
	- C-01 가로등 및 중분대 잔디	14,945	14,945
	- C-15 휴게공간 설치	25,000	-
	- C-15 준공조형물 설치	12,000	-
	- C-37 상수관로 설치	4,128	-
	- C-33 기타공사비	23,212	-
	○ 시설부대경비	10,291	3,354
	- I-01 설계비	3,543	3,354
	- J-01 공사감리비	6,748	-
	- K-01 사업관리비	-	-
	16차조정 (2008.09)	○ 공 사 비	71,808
- C-34 홍보관 건립		5,000	5,000
- C-15 휴게공간 설치		25,000	12,670
- C-15 준공조형물 설치		12,000	2,400
- C-37 상수관로 설치		4,128	4,128
- C-33 기타공사비		25,680	21,329
○ 시설부대경비		6,937	6,937
- I-01 설계비		189	189
- J-01 공사감리비		6,748	6,748
17차조정 (2009.10)	○ 공 사 비	107,111	65,544
	- C-34 종합전시관	11,000	5,331

자료: 총사업비 조정요구서, 농림수산식품부.

이때, 제15차조정에서 인정되지 않은 금액을 총사업비 조정실적으로 인정할 경우, 결과적으로는 총사업비 증액이 발생하였음에도 총사업비 증액을 억제한 것으로 잘못 집계될 가능성이 있다.

이와 관련하여 2004년 감사원의 「주요 재정투자사업 예산관리실태」 보고서에서 총사업비 조정실적의 문제점이 지적된 바 있다. 즉, (구)기획예산처가 총사업비 관리를 통해 매년 1.6조원에서 2.9조원의 예산증액을 억제하여 예산절감 효과가 있는 것을 발표한 것에 대하여 감사원은 실질적으로 예산절감 효과가 과장되었음을 지적하였다. 감사원에 따르면 2조 9,684억원을 감액하였다는 2000년을 표본으로 분석한 결과 ①실시설계 완료 후 절차 미이행으로 일시 보류된 사업이 38%인 1조 1,323억원, ②다음연도에 인정된 사업이 23%인 6,934억원, ③부처에서 필요하다고 다른 사업비 등으로 시행하거나 앞으로 집행 계획인 사업이 18%인 5,360억원 등의 대부분을 차지하고 있는 것으로 나타났다.²¹⁾

21) 감사원, 「주요 재정투자사업 예산관리실태」, 2004.10.

[표 27] 2000년 총사업비 조정 현황

(단위: 억원)

구분	증액 요구액	조정액	감액	감액유형				
				실시설계 후 절차 미이행	추후 인정	자체 시행	재요구 계획	보류 및 미시행
계 101건 (비율)	49,729	20,045	△29,684 (100)	11,323 (38.1)	6,934 (23.4)	1,838 (6.2)	3,522 (11.9)	6,067 (20.4)
고속도로 16건	2,559	△5,230	△7,789	4,779	1,601	118	-	1,291
국도 23건	2,227	772	△1,455	862	49	286	-	258
수자원 6건	4,772	2,408	△2,364	-	-	196	212	1,956
공항 5건	3,358	367	△2,991	1,697	826	-	-	468
항만 9건	11,708	4,564	△7,144	1,516	2,571	-	2,807	250
철도 10건	12,567	7,815	△4,752	2,469	1,269	381	386	247
도시철도 3건	5,923	5,743	△180	-	71	12	86	11
농업개발 7건	2,834	2,299	△535	-	298	142	25	70
건축 14건	2,532	936	△1,596	-	249	703	-	644
월드컵 경장등 8건	1,249	371	△878	-	-	-	6	872

자료: 감사원, 「주요 재정투자사업 예산관리실태」.

총사업비 조정의 일관성을 확보하기 위해서는 그 과정의 투명성이 전제가 되어야 한다. 즉, 총사업비 조정 내역에 대한 정보가 체계적으로 관리되고 국회 등 외부에 공개될 필요가 있다. 특히 사업시행부서가 요구한 사항에 대하여 기획재정부가 불인정한 내역사업은 그 사유를 체계적으로 관리할 필요가 있다. 아울러 내역사업 추가에 대한 관리를 강화할 필요가 있다. 「총사업비관리지침」 제55조제3항에서 사업기간 연장 및 총사업비 증액을 수반하면서 최초 사업착수 시점에 포함되지 않은 내역사업 추가는 원칙적으로 인정하지 않는다고 하면서 예외적으로 필요할 경우에는 허용하도록 규정하고 있다. 이를 법으로 상향입법하고 예외적으로 내역사업이 추가된 경우에는 그 사항이 국회에 보고될 수 있도록 제도화할 필요가 있다. 또한 최초 사업착수 시점을 언제로 볼 것인지에 대해서도 보다 명확한 규정이 필요하다.

3. 타당성재조사의 유효성

타당성재조사는 사업추진 과정에서 일정한 요건에 해당하는 사업에 대해 그 타당성을 객관적으로 재조사하여 불필요한 사업비 증액을 억제함으로써 재정지출의 효율성을 제고함을 목적으로 한다. 「국가재정법」 제50조에 따르면, 기획재정부장관은 총사업비관리 대상사업 중 총사업비가 일정 규모 이상 증가하는 등 대통령령이 정하는 요건에 해당하는 사업, 감사원의 감사결과에 따라 감사원이 요청하는 사업 및 국회가 그 의결로 요구하는 사업에 대하여 사업의 타당성을 재조사하고, 그 결과를 국회에 보고하여야 한다. 다만, 사업의 상당부분이 이미 시공되어 매몰비용이 차지하는 비중이 큰 경우, 총사업비 증가의 주요 원인이 법정경비 반영 및 상위계획의 변경 등에 해당되는 경우, 지역균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 목적으로 추진되는 사업, 재해예방·복구 지원 또는 안전 문제 등으로 시급한 추진이 필요한 사업의 경우에는 타당성 재조사를 실시하지 않을 수 있도록 「국가재정법」시행령 제22조제2항에서 규정하고 있다.

[표 28] 타당성재조사 요건

단계 (지침)	타당성재조사 실시 사유 (법, 시행령, 지침)	타당성재조사 미실시 사유 (시행령, 지침)	재조사 수행주체 (지침)
①기본계획 (타당성 조사) 완료 단계 ②기본설계 완료 단계 ③실시설계 완료 단계 ④시공 단계	① 당초 사업추진시 예비 타당성조사 대상이 아니 었으나, 추진 과정에서 총사업비가 대상규모로 증 가한 사업 ② 예비타당성조사 대상 사업 중 예비타당성조사 를 거치지 않고 예산이 반영된 사업 ③ 총사업비가 기획재정부 장관과 협의를 거쳐 확정 된 총사업비 대비 100분의 20 이상 증가한 사업 ④ 사업의 수요예측치가 100분의 30 이상 감소한 사업 ⑤ 중복투자 등으로 예산 낭비 개연성이 큰 사업 ⑥ 국회가 그 의결로 타 당성재조사를 요구하는 사업 ⑦ 감사원이 감사결과 요 청하는 사업	① 사업의 상당부분이 이 미 시공되어 매몰비용이 차지하는 비중이 큰 경우 ② 상위계획의 변경 및 법정경비 반영 등에 해당 하는 경우 ③ 지역균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 목 적으로 추진되는 사업 ④ 재해예방·복구 지원 또 는 안전 문제 등으로 시 급한 추진이 필요한 사업 ⑤ 기타 기획재정부장관 이 타당성재조사의 실익 이 없다고 인정하는 경우 (지침)	① 500 억 원 이상은 기획재 정부장 관 ② 500 억원 미 만은 중 양관서 의 장

타당성재검증제도는 1994년에 도입되었으며, 본격적으로 이 제도가 실시된 것은 2003년 이후이다.²²⁾ 기획재정부의 통계자료에 따르면, 2003년부터 2008년까지 83개²³⁾의 사업에 대한 재조사가 실시되었고, 재조사 결과 당초 추진주체가 요구한 금액 대비 8조 3,094억원이 증액되는 것을 방지하는 효과를 거둔 것으로 나타난다. 이는 타당성재조사 도입의 취지가 일정 부분 달성되고 있음을 보여주는 것이다.

[표 29] 타당성 재조사에 의한 예산의 절감 규모

(단위: 건, 억원)

		2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	계
건수		15	5	7	19	20	17	83
총사업비	요구	61,373	7,107	15,113	68,259	62,868	151,253	365,973
	재검증결과	54,913	6,137	10,389	37,870	48,953	124,617	282,879
	감액	6,460	970	4,724	30,389	13,915	26,636	83,094

자료: 기획재정부.

다만, 여전히 타당성재조사의 객관성, 공정성, 투명성의 확보 등 체계적인

22) 타당성재검증제도는 총사업비관리지침이 처음으로 제정된 1994년도에 도입되었다. 규정 내용은 실시설계와 기본조사설계의 총사업비 간에 정당한 사유 없이 20% 이상 사업비 차이가 있을 경우에는 사업추진을 중단하거나 제3의 기관에 의뢰하여 사업의 타당성을 재검토하도록 되어 있다. 이러한 기본원칙은 1995~96년까지 이어지다가 1997~98년에는 이 규정이 삭제되었다. 그러나 1999년에는 추정 총사업비 500억원 이상 사업에 대하여는 예비타당성조사를 거치도록 하는 제도를 처음으로 도입하는 한편, 기본설계나 실시설계상의 총사업비가 일정규모를 초과하는 경우 그 사업의 타당성을 재검토하는 제도를 부활시켰으며 이 원칙은 현재까지 지속되고 있다. 2004년 총사업비관리지침에서는 타당성재검증의 실시 기준이 대폭 강화되고 구체화되었다(심상달 외, 「공공투자사업 예산관리 효율화 방안 III-총사업비관리제도의 운영성과 및 향후 개선방안을 중심으로」, 용역보고서, 한국개발연구원 공공투자센터, 2004. 8, 22쪽).

23) 타당성 재조사 리스트는 별첨 참조.

제도화는 미흡한 것으로 보인다. 예를 들어 총사업비가 2배 이상 증가한 사업 58건 가운데 타당성재조사가 실시된 사업이 8건에 불과하다는 점은 타당성재조사가 면제되는 조건들이 매우 광범위하게 적용되고 있음을 추정해 볼 수 있다.²⁴⁾ 이하에서는 타당성재조사의 실효성을 약화시키는 요인들이 무엇인지를 살펴본다.

[표 30] 총사업비 2배 이상 증가한 사업 가운데 타당성 재조사 실시한 건수

2배 이상 증가한 사업 건수	타당성재조사 실시 사업
58건	우주센터건설사업
	화순-광주
	광주첨단산단진입도로
	부산-울산복선전철
	수원-인천복선전철
	청량리-덕소복선전철
	안흥(외)항 정비공사
	식약청 등 국책기관 이전사업
	계 : 8건

가. 타당성재조사 실시 면제 사유의 포괄적 위임

타당성재조사를 실시하지 않을 요건이 지나치게 광범위하고 추상적으로 규정되어 있으며, 그 규정형식 또한 사안의 중요성에 비해 과도하게 위임입법 되어 있다. 현재 예비타당성조사와 타당성재조사를 실시하지 않을 요건은 전적으로 시행령에서 규정하고 있다. 이를 상향 입법해야 한다는 주장은 그간 많이 제기되어 왔지만 입법화되지는 못하였다. 어떠한 경우에 예비타당성조사와 타당성재조사를 실시하지 않을 것인가를 규정하는 것은 동 제도의 핵심적인 사항

24) 보다 엄밀한 분석을 위해서는 물가 상승으로 인한 총사업비 증가를 제외한 증가폭을 기준으로 살펴볼 필요가 있다.

으로서 가능한 한 법에서 규정하는 것이 바람직하다. 특히 타당성재조사는 예비타당성조사보다 그 엄격성이 더욱 요구된다. 왜냐하면, 사업이 구체화되면서 총사업비가 당초보다 증액되거나 수요가 감소하는 등 문제 징후를 이미 노정한 사업들인 경우가 대부분이기 때문이다. 문제 징후를 외관상 보였음에도 불구하고 타당성재조사를 실시하지 않는 데 대한 입증은 보다 엄격한 요건과 절차를 통해 이루어지는 것이 바람직하다. 따라서 타당성재조사를 실시하지 않을 요건을 시행령이나 지침 단계에서 광범위하고 추상적으로 규정하는 것은 바람직하지 않다.

이런 맥락에서 살펴볼 때, 「국가재정법 시행령」 제22조제2항 및 「총사업비 관리지침」 제49조제2항에서 규정하고 있는 타당성재조사 예외사유는 그 요건이 추상적이고 행정입법 형태로 규정되어 있어 「국가재정법」에서 규정하고 있는 타당성재조사제도의 취지를 충실하게 구현하는 데 장애요인이 될 소지가 크다. 특히 「총사업비 관리지침」은 시행령에서 규정하고 있는 수준을 넘어서 ‘기타 기획재정부장관이 타당성재조사의 실익이 없다고 인정하는 경우’로 그 예외사유를 대폭 확대하고 있어 타당성재조사의 실익 자체를 기획재정부장관의 판단에 맡겨 두고 있는 결과를 초래한다. 현실적으로 타당성재조사 예외사유를 구체적이고 치밀하게 규정하는 것이 곤란하다면 타당성재조사에서 제외하는 절차를 보다 엄격하게 할 필요가 있다. 특히 2009년 시행령 개정을 통해 타당성재조사를 실시하지 않을 사유를 추가한 예에서 보는 바와 같이 타당성재조사 예외사유를 계속적으로 시행령으로 위임할 경우 지속적인 재량확대는 불가피하다. 따라서 타당성재조사를 실시하지 않을 사유를 법에서 규정하도록 함으로써 그 개정 절차를 엄격히 할 필요가 있다.

나. 타당성재조사의 소극적 운영

소극적 운영이란 두 가지 의미를 내포한다. 첫째, 타당성재조사가 사업의 추진여부를 결정하는 데 영향을 미치지 못한다는 의미이다. 둘째, 매몰비용과 같이 이미 진행이 많이 된 사업에 대해서는 동 제도가 무력하다는 의미이다.

현행 타당성재조사는 사업의 중단여부 보다는 총사업비 변경의 적정성 검토에 머무는 경우가 대부분이다. 즉, 주로 총사업비 증가의 타당성을 점검하는

데 초점을 맞추며, 여타 정책적 분석이나 경제성 분석은 큰 변동사항이 있지 않는 이상 간략하게 처리하는 것이 통례이다.²⁵⁾ 이런 방식으로 제도가 운영될 수 밖에 없는 현실적인 이유 또한 고려할 필요가 있다. 무엇보다 타당성재조사는 사업의 타당성이 확보될 수 있다는 것을 전제로 이미 예산이 집행되어 추진되고 있는 사업에 대하여 사업추진 중간 단계에서 사업의 타당성을 다시 검토한다는 점에서 (예비)타당성조사에 비하여 상대적으로 사업의 타당성을 기각하기 힘들다. 타당성재조사에서 이미 기본설계·실시설계 또는 시공 중인 사업에 대하여 타당성 여부를 판단할 때 ‘특정 사업이 타당성이 있는데도 불구하고 타당하지 않다’고 판단할 위험을 예비타당성조사나 타당성조사보다 상대적으로 높게 인식하기 때문으로 보인다. 예컨대, 이미 상당한 정도로 진행된 사업에 대하여 타당성재조사를 수행할 경우, 적어도 재검토 대상사업에 대하여 더 많은 정보를 가져야 하겠지만, 현실적으로 타당성재검증에 투입되는 시간과 비용을 고려하면 타당성재검증에서 얻는 정보가 반드시 우위에 있다고 보기 어렵기 때문이다.²⁶⁾

그러나 타당성재조사는 예비타당성조사에 비하여 불확실성이 상대적으로 감소한 상태이고, 비용에 관련된 상세한 자료의 획득이 가능하다.²⁷⁾ 동 정보를 바탕으로 총사업비 변경 원인을 규명하고 총사업비를 조정하는 것도 예산 절감 차원에서 중요하지만, 변경된 총사업비 하에서도 사업추진의 타당성을 확보할 수 있는가 또한 중요한 결정사항이다. 그럼에도 불구하고 총사업비 변경의 적절성을 검토하는 소극적인 수준으로 타당성재조사가 운영된다면 그것은 진정한 의미에서의 타당성재조사가 아니라 총사업비조정 수단에 불과한 것이다. 사업중단에 따른 정치적·경제적 부담이 작용하는 등 현실적인 곤란함이 있다 하더라도 적어도 몇몇 사례에서는 제로 베이스에서 타당성재조사를 실시하고 그 결과를 통해 사업을 중단하는 강력한 신호가 필요하다. 그렇지 않다면, 사업추진주체는 사업을 추진하면서 증액을 과다하게 요청하고 재정당국은 동 요청 범위에서 일정부분 삭감하는 관행으로부터 벗어나기 어렵다. 아울러 사업을 중단

25) 고영선 외, 「우주센터개발사업 타당성재검증을 위한 기획연구」, 2004. 7.

26) 심상달 외, 「공공투자사업 예산관리 효율화 방안 III-총사업비관리제도의 운영성과 및 향후 개선방안을 중심으로」, 용역보고서, 한국개발연구원 공공투자센터, 2004. 8.

27) 임병인, 「재정개혁과 국회의 역할 변화」, 용역보고서, 국회예산정책처, 2007.11.23.

하는 것에 이르지 않는다 하더라도 적어도 변경된 총사업비 하에서도 사업추진의 타당성을 확보할 수 있는지에 대한 판단은 가급적 계량적인 분석 하에 반드시 제시되도록 할 필요가 있다. 또한 향후 유사사업 추진과정에 시사점을 도출할 필요가 있는 경우에는 그 원인을 분석하고 책임의 소재를 밝힌다는 차원에서 매몰비용과 무관하게 타당성재조사를 실시할 필요가 있다.

【사례분석】 보옥항 건설공사(농림수산식품부)

보옥항 건설공사는 기상악화시 인근조업 어선의 안전한 정박을 가능하게 하고 부존 관광 자원과 연계한 어촌지역 해상 교통시설을 활성화하기 위해 전라남도 완도군 보길면 부황림에 국가어항을 건설하는 사업이다. 사업규모는 남방파제 530m, 북방파제 150m, 물양장 349m, 선양장 30m, 호안 251m에 이르고, 항내수면적은 9만 2,000㎡, 어선안전수용능력은 137척이다.

동 사업의 총사업비는 1995년 기본설계 당시 285억 6,800만원이었으나 2002년에 494억 3,700만원, 2005년 실시설계를 통해 624억 2,900만원으로 대폭 증액되었고, 2009년 11월 현재 662억 1,500만원이다.

[표 31] 보옥항 건설공사 총사업비 증감내역

(단위: 백만원)

구분	사업단계	총사업비	증감액	주요 변경 요인
최초 (1995.12)	기본 설계	28,568		
1차 조정 (2002.08)	공사중	49,437	20,869	물가변동
2차 조정 (2005.05)	실시 설계	62,429	12,992	실시설계 결과 반영
3차 조정 (2006.07)	공사중	61,041	△1,388	낙찰차액 감액
4차 조정 (2006.12)	공사중	61,512	471	물가변동
5차 조정 (2007.12)	공사중	65,055	3,543	적지복구 및 친환경시설 반영
6차 조정 (2008.12)	공사중	65,950	895	물가변동
7차 조정 (2009.06)	공사중	66,215	265	물가변동

자료: 총사업비 조정요구서, 농림수산식품부.

동 사업은 사업 시작단계에서는 총사업비관리 대상사업이 아니었으나, 2005년도부터 총사업비관리 대상사업에 포함되었다. 2005년 실시설계 결과 총사업비가 129억 9,200만원이 증액되었는데 이는 이전 단계 총사업비의 26%에 해당하는 금액이다. 따라서 원칙적으로는 「국가재정법 시행령」 제22조제1항제3호에 따라 타당성재검증 실시 대상에 해당되었다.

그러나 동법 시행령 제22조제2항에서 규정하고 있는 바와 같이 ‘사업의 상당부분이 이미 시공되어 매몰비용이 차지하는 비중이 큰 경우’에 해당되어 타당성 재검증은 이루어지지 않았다. 2005년 당시 전체 물량의 73%(792m/1,082m)가 완료되었고, 전체 예산액의 74.6%(36,906백만원/49,437백만원)가 집행되었기 때문이다.

하지만 2005년 당시 사업의 상당부분이 이미 시공되어 매몰비용이 차지하는 비중이 크게 된 배경을 살펴보면, 동 사업은 당초 1995년 기본설계 이후 토목직 공무원에 의해 작성된 발주설계를 바탕으로 바로 공사가 시작되었기 때문이다.²⁸⁾ 그리고 정식 실시설계는 공사가 한창 진행 중인 2005년에 되어서야 이루어지고 그에 따라 총사업비가 대폭 증액이 되었기 때문이다. 이와 같이 사업을 일단 시작한 뒤 추후에 실시설계 등을 통한 증액 요인이 발생하여도 기 투입비용이 많다는 이유만으로 타당성 재검증에서 제외하도록 한다면 충실한 계획 없이 일단 사업을 진행하려는 사업 추진주체의 유인만을 조장할 소지가 크다.

나아가 매몰비용은 경제적 의사결정에 있어 고려대상이 되지 않음에도 불구하고 이를 법제화하면서까지 타당성 재검증의 예외 사유로 규정하는 것이 타당한지에 대한 검토가 필요하다. 2005년 당시 매몰비용이 전체 예산에서 차지하는 비율은 74.6%로 369억 600만원이었다. 그러나 그 이후에 총사업비는 지속적으로 증가하여 2009년 현재 시점에서 볼 때, 369억 600만원이 총사업비에서 차지하는 비율은 55.7%로 낮아진다. 만약 사업기간이 더욱 연장되고 물가변동 요인이나 상황변동으로 인한 물량변동이 불가피한 경우에는 그 비율은 더욱 낮아질 가능성을 배제할 수 없다. 기 투입된 비용을 고려하여 추가로 293억원 이상이 투입되는 것이 정당한지에 대한 엄격한 검증 없이 사업을 추진하는 것은 합리적인 의사결정이라고 볼 수 없다.

아울러 타당성 재검증은 비단 사업의 중단 그 자체만을 위하여 실시되는 것이 아니라 그간 사업의 비효율적 추진 요소는 없었는지, 총사업비 변경이 적정한지 등을 점검하고 이를 통해 사업추진주체로 하여금 자기점검의 계기를 부여하는 데에도 의미가 있다. 현재 타당성재검증을 통해 사업중단이 이루어진 사례가 거의 없다는 점에서도 실제 타당성 재검증이 사업의 추진 여부를 결정하기 위한 제도로 운영되고 있지 않다는 점은 주지한 바와 같다. 특히 어항사업의 경우 경제성에 따른 사업추진여부를 판단하기 보다는 사업계획, 사업시설

28) 이에 대하여 농림수산식품부는 예측 불가능한 예산형편과 예산절감을 감안하여 매년 초 어항별로 배정된 예산에 맞춰 토목직 공무원이 기본설계서를 바탕으로 직접 실시설계서(발주설계서)를 작성하여 공사를 추진할 수 밖에 없었다는 입장을 밝히고 있다.

규모 및 총사업비의 적정성을 검토하는 데 초점을 두는 경향이 더욱 강하다²⁹⁾. 따라서 매몰비용이 크다는 것만으로 타당성재조사를 면제하여 주는 것은 타당성재조사의 취지에 맞지 않다.

다. 타당성재조사 결과와 상이한 사업추진

타당성재조사에서 추정된 총사업비는 예비타당성조사시보다 구체화된 비용 정보와 사업계획을 바탕으로 산출되고 사업진행과정에서 총사업비 조정의 근거 자료로 활용된다. 만약 타당성재조사에서 제시된 금액의 산정 기준과 달리 사업 추진이 이루어진다면 이는 타당성재조사가 제대로 수행되지 않았거나 아니면 그 유효성이 떨어짐을 의미한다.

【사례분석】 「식약청 등 국책기관이전사업(보건복지가족부)」

보건복지인력개발원 기숙사 확충사업은 타당성재조사 결과와 상이하게 사업이 추진되고 있다. 2006년도 타당성재검증을 통해 확정된 공동교육 연수시설의 규모인 825평에는 기숙사의 전용면적인 170평이 포함되어 있었다. 당초 사업추진주체는 공동연수시설을 위한 전용면적으로 1,237평을 요청하였다. 이에 대하여 타당성재검증에서는 825평이 적정하다는 결론이 도출되었다. 동 재검증보고서에 따르면, 825평이 현행 면적인 949평보다는 감소한 것으로 보이지만 825평은 순수 공동연수시설만을 포함한 것이기 때문에 연수전담인력의 사무관련시설 면적(430평)까지 포함한 현행 면적에 비해 실질적으로 증가한 것이라고 볼 수 있다고 적시하고 있다.³⁰⁾ 이러한 결론을 바탕으로 2006년 9월 제3차 조정을 통

29) 어항개발에 있어 경제적 타당성을 소홀히 생각하고 있는 것은 어항이 기반시설이라는 인식이 강하기 때문인 것으로 분석된다. 즉, 어항이라는 시설이 항만과는 달리 수익을 창출하는 시설이 아니라 어업인이 수산업활동을 영위하기 위한 필수기반시설이기 때문에 경제성은 큰 고려대상이 될 수 없다고 인식하고 있기 때문이다. 이러한 제도상의 한계점으로 인해 어항개발에 있어서 경제적 타당성을 사전 또는 사후에 검토조차 못하고 있는 실정이다(최승안 외, 「안흥항 정비사업 타당성 재조사 보고서」, 2008. 4, 47쪽).

해 총사업비가 2,777억 600만원(제2차 조정 금액보다 796억 8,700만원 증액)이 확정되었다.

[표 32] 공동연수시설 소요면적 산출 내역

구 분	강의실	분임토의실	전산교육실	외래교수실	기숙사	교육생식당	합계
전용면적 (평)	360	175	45	25	170	50	825

자료: 한국개발연구원 공공투자관리센터, 「2006년도 타당성재검증 보고서」.

[표 33] 공동연수시설 전용면적의 비교

(단위: 평)

현재	변경요구안	타당성재검증	증가면적	
			현재 대비	변경 대비
949	1,237	825	-124	-412

자료: 한국개발연구원 공공투자관리센터, 「2006년도 타당성재검증 보고서」.

그러나 이후 사업추진과정에서 당초 계상된 기숙사 및 식당은 규모가 너무 협소하여 제 기능을 발휘하기 곤란하다는 사용자의 요구 사항을 이유로 기숙사를 뺀 연수시설로 조정하였다. 그리고 2008년 5월 기숙사 확충사업을 별도의 신규사업으로 추진하였다. 이는 결국 당초 총사업비 내에서 해결할 수 없는 기숙사 설립 예산을 별도의 사업으로 추진한 것에 불과하다.

기숙사 및 식당의 규모 문제가 제 기능을 발휘하지 못할 정도로 협소하다면 2006년 타당성재검증 당시 이에 대한 검토가 충분히 이루어져 총사업비 변경이 이루어졌어야 하는 것이 타당하다. 그리고 도출된 타당성재검증 결과에 대해서는 최대한 이를 존중하여 사업을 추진하는 것이 타당하다. 고려되어야 할 모든 요소들이 타당성재검증 단계에서 고려되지 않은 문제, 타당성재검증에서

30) 한국개발연구원 공공투자관리센터, 「2006년도 타당성재검증 보고서」, 2006. 5, 162쪽.

제시된 총사업비 산정 기준과 달리 이후 사업을 추진한 문제 모두가 타당성재검 증제도의 유효성을 떨어뜨리고 있다.

【사례분석】 「우주센터개발사업(교육과학기술부)」

우주센터개발사업에 대한 2004년 타당성재조사 단계에서는 총사업비 증액 요인으로 여수 추적소와 제주도 추적소를 추가로 설치할 필요성이 제시되었다. 즉, 발사체의 규격 변경을 고려하여 발사체 비행궤도와 최적 추적소 위치에 대한 검토결과 발사대를 중심으로 좌우 90도 위치가 최적위치로 검토되었기 때문이다. 그 결과, 당초 추적소를 우주센터 내에 1개소 설치하려던 것을 여수와 제주도에 각각 설치하는 것으로 변경하였다. 이러한 계획변경을 감안하여 타당성 재조사가 이루어졌다.

[표 34] 여수추적소 예산 계획(안)

(단위: 백만원)

구 분	타당성재검증 (여수/제주추적소)	여수추적소 계획(안)	비 고
토목공사	6,516	4,334	※변경에 따른 여수추적소 설치 비용은 총사업비 예산 내에서 재배치 비용으로 집행됨
건축공사	3,182	1,564	
부대공사	2,525	1,178	
발전/설비공사	868	434	
전기/기계/통신	1,494	663	
안테나 구조물	135	67	
기본시설	28	14	
소 계	12,223	7,076	

자료: 교육과학기술부.

그런데 이후 우주센터 발사대가 직접 보이는 지역이 여수가 민자를 유치하여 리조트를 건설하는 지역의 중앙부근으로 여수시 및 주관기업의 반대로 추적소 설치하는 무산되었다. 이후 여수 추적소에 설치할 예정이었던 장비는 나로호우주센터와 제주 추적소에 설치되었다.

[표 35] 추적소 변경 요약

구 분	당 초	변 경	변경 요약
제주 추적소	추적레이더 1기	추적레이더 1기	-
	Telemetry 1기	Telemetry 2기	별도 1기 증가설치
여수 추적소	추적레이더 1기	-	나로우주센터 內 별도 설치
	Telemetry 1기	-	제주추적소로 이전
	기상레이더 1기	-	고흥 마복산 지역 별도 설치

자료: 교육과학기술부.

추적소는 반드시 발사대를 직접 조망할 수 있어야 한다는 점에서 그 입지 선정이 매우 중요함에도 불구하고 타당성재조사 단계에서 이러한 여건이 고려되지 않았다는 것은 충실한 검토가 이루어지지 못한 것으로 판단된다. 보다 근본적인 문제는 타당성재조사가 이루어진 시점은 2004년 4월에서 2004년 7월까지인 반면, 여수시로부터 예정부지에 추적소 설치 불가 통보를 받은 시점은 2004년 2월이었다. 즉, 타당성재조사 단계에서는 이미 여수 내 계획된 부지에 추적소를 설치할 수 없음이 확정되었음에도 불구하고 이러한 사항이 타당성재조사 단계에서 충분히 고려되지 않았다.

라. 타당성재조사의 객관성 확보 곤란

대부분의 타당성재조사는 예비타당성조사를 수행한 기관에서 수행하는 것

이 일반적이다. 현재 대부분의 예비타당성조사와 타당성재조사를 한국개발연구원의 공공투자센터에서 수행하고 있다. 사업의 연혁을 보다 잘 알고 있는 기관이 타당성재조사를 수행하는 것은 평가 정보 및 평가의 일관성 측면에서 장점은 있겠으나, 타당성재조사는 예비타당성조사가 제대로 이루어졌는지에 대한 비판적인 검토를 필연적으로 수반한다는 점에서 그 결과의 객관성과 신뢰성을 담보하기 위해서는 제3의 기관에서 객관적으로 검토할 필요가 있다. 특히, 사업추진주체와 기획재정부 양자 간의 이해관계에서 독립된 제3자가 수행하는 것이 바람직하다.

이와 더불어 「총사업비관리지침」에서 타당성재조사 수행주체를 분리·운영하는 것도 타당성재조사의 객관성 확보에 장애요인이 된다. 지침 제47조에서 타당성재조사 수행주체를 총사업비가 500억원 이상인 사업은 기획재정부장관이, 500억원 미만인 사업은 중앙관서의 장이 시행하도록 하고 있는데 이는 「국가재정법」의 위임입법의 한계를 벗어난 것이다. 왜냐하면, 「국가재정법」 제50조는 기획재정부장관으로 하여금 타당성 재조사를 실시하도록 규정하고 있을 뿐, 일정 금액을 기준으로 타당성 재조사 수행 주체를 달리 하여도 된다는 아무런 위임규정을 두고 있지 않다. 즉, 명확한 위임 없이 시행령도 아닌 지침 단계에서 타당성 재조사의 수행 주체를 분리·운영하고 있는 것이다. 이는 위임입법의 한계를 벗어날 뿐만 아니라, 중앙관서의 장이 타당성재조사를 수행하도록 함으로써 타당성재조사의 객관성 확보를 곤란하게 하는 문제로 이어진다.

마. 점증적인 총사업비 증액에 대한 통제의 사각지대 발생

현재의 타당성재조사제도는 급격한 총사업비 증액은 통제할 수 있을지 몰라도 점증적인 총사업비 증액은 통제가 곤란한 구조이다. 왜냐하면, 기본적으로 총사업비가 20% 이상 증액되었는지를 판단함에 있어 이전 단계를 기준으로 하고 있기 때문이다.

「총사업비관리지침」 제49조제1항제3호는 시행령에서 규정하고 있는 것과 마찬가지로 타당성재조사 요건으로 ‘물가인상분 및 공익사업의 시행에 필요한 토지 등의 손실보상비 증가분을 제외한 총사업비가 기획재정부장관과 협의를

거쳐 확정된 총사업비 대비 100분의 20이상 증가한 사업'으로 규정하고 있다. 그런데 동 지침의 (주 1)을 통해 '이전단계에서 총사업비 조정절차를 거치지 않은 사업의 경우에는 기획재정부장관과 협의를 통하여 확정된 그 이전단계의 총사업비를 기준으로 100분의 20이상 증가 여부를 판단한다'라고 하고 있다. 즉, 기본적으로 '기획재정부장관과 협의를 거쳐 확정된 총사업비'라 함은 이전단계에서 확정된 총사업비를 의미하는 것임을 알 수 있다.

이 경우, 이전단계와 대비하여 100분의 20이상 증가되지 않지만 하면, 최종 총사업비가 최초 총사업비 대비 20% 이상을 초과함에도 불구하고 타당성재검증 요건에 해당하지 않게 된다.

비록 지침 (주 2)를 통해 '시공단계에서 총사업비가 2회 이상 변경된 경우에는 바로 이전에 변경된 총사업비가 아닌 실시설계 단계의 총사업비를 기준으로 100분의 20이상 증가 여부를 판단한다'고 하여 횡수 제한 규정이 있으나, 이 역시 시공단계에 국한되어 있어 최초 총사업비 대비 최종 총사업비의 증가에 대한 관리로는 한계가 있다. 총사업비의 일시적 증액을 방지하는 것도 중요하지만, 사업 전 단계에 걸쳐 점진적인 증액 역시 관리될 필요가 있다.

따라서 시행령에서 규정하고 있는 '기획재정부장관과 협의를 거쳐 확정된 총사업비'를 반드시 이전단계로 해석하는 것이 바람직한지에 대해서 논의가 필요하다. 적어도 타당성재조사가 한번도 시행되지 않은 경우에는 총사업비 증감 기준을 이전 단계로 할 것이 아니라 최초 총사업비를 기준으로 하여 20% 이상 증액 여부를 판단하도록 할 필요가 있다.

4. 총사업비관리 인프라 구축의 체계성

가. 정보관리의 체계성 및 투명성 부족

총사업비관리를 한다는 것은 단순히 단계별로 총사업비의 증액을 억제하는 것만을 의미하지 않는다. 향후 총사업비 조정의 일관성 유지와 잘못된 사례의

개발방지 또는 유사사업 결정시 근거자료로 활용될 수 있는 정보를 체계적으로 관리하는 것 또한 중요하다. 영국의 관문심사제도는 사업단계별로 발주청이 필요한 준비를 잘하여 사업을 효율적으로 추진할 수 있도록 도와주는(facilitating) 기능과 각 단계별로 재검토(Gateway Review)를 통해서 사업의 효율성을 높이는 것에 중점을 두고 있다. 이러한 방향으로 총사업비관리를 운영하기 위해서는 정보의 체계적인 관리가 무엇보다 중요하다. 특히, 총사업비관리 대상사업은 사업기간이 장기인 경우가 대부분이어서 사업 담당자의 이동 등으로 자료 관리의 사각이 발생하기 쉽다. 따라서 개별부처의 수준을 넘어선 재정당국의 체계적인 정보관리가 매우 중요하다.

(구)기획예산처는 총사업비 조정사례를 모아 데이터베이스를 구축하고 검색기능을 탑재한 관계부처간 검색시스템 연계를 추진하겠다는 계획을 제시한 바 있다.³¹⁾ 그러나 2009년 현재까지 이러한 데이터베이스 구축은 이루어지지 못하였다. 다만, 기획재정부는 현재 디지털예산회계시스템을 통해서 총사업비관리를 하고 있다. 그러나 디지털예산회계시스템 자체가 당초 기대와 달리 조기 정착이 이루어지지 못하고 있고, 동 시스템을 통해 도출할 수 있는 총사업비관리정보 역시 단편적인 수준이다. 동 시스템에 누적적으로 입력되어 있는 연도도 과거 몇 년에 불과한 수준이다. 따라서 총사업비관리와 관련된 정책당국의 의사결정에 유용한 기초통계를 기대하기 곤란하다.

또한, 기획재정부가 발표한 총사업비관리 현황 자료들을 보면, 자료 간에 그 수치가 일치하지 않아 자료의 신뢰성이 떨어지는 경우가 발견된다. 예를 들어 최초 총사업비 금액이 자료마다 달리 기재되어 자료의 정합성이 떨어진다. 이는 ‘최초 총사업비’에 대한 일관된 개념정의가 없기 때문이다. 즉, 어느 시점부터 총사업비관리가 시작되는지에 대한 명확한 기준이 그간 마련되지 못하였기 때문이다. 일례로 국토해양부의 「청양-홍성(제1공구)사업의 경우, 기획재정부가 제출한 최초 총사업비는 512억원인 반면, 국토해양부가 제출한 총사업비관리대장³²⁾에 따르면, 1,462억 500만원이 최초 총사업비이다. 기획재정부는 사

31) (구)기획예산처, 「총사업비 관리제도의 이해」, 2005.

32) 국토해양부, 「총사업비 조정요구서」, 2008.3.

업구상 또는 기본계획 시점부터 총사업비관리시점으로 판단하는 반면, 중앙관서에서는 실시절계가 끝난 이후부터 총사업비관리시점으로 보는 경향이 있기 때문이다. 총사업비관리시점에 대한 명확한 기준을 지침에 명시하고 최초 총사업비에 대한 자료의 정합성을 제고할 필요가 있다.

아울러 「총사업비관리지침」은 제100조 및 제106조에서 각 중앙관서의 장으로 하여금 총사업비관리 정보를 디지털예산회계시스템에 입력할 의무만을 규정하고 있다. 이를 체계적으로 관리하여야 할 기획재정부장관의 의무는 규정되어 있지 않다. 「총사업비관리지침」이 총사업비 증액 억제 및 감시·감독권 확보라는 차원에서 기획재정부장관의 권한과 각 중앙부처의 의무만을 규정하고 관리 주체인 기획재정부장관의 관리의무에 대해서는 아무런 규정이 없다.

총사업비 관련 정보가 그간 체계적으로 관리되지 못한 데에는 동 정보가 기획재정부와 중앙관서의 장 사이에서만 유통되는 정보였고, 이에 대한 국회통제는 사실상 미약했기 때문이기도 하다. 「국가재정법」에서 총사업비관리와 관련하여 국회가 획득할 수 있는 정보는 총사업비가 일정 규모 이상이 증액하는 등 대통령이 정하는 요건에 해당하는 사업, 감사원이 요청하는 사업, 국회가 그 의결로 요구하는 사업에 대한 타당성재조사 결과에 국한되어 있다. 이조차 타당성재조사의 면제 대상이 광범위한 상황에서 한계가 있다.

보다 상시적인 정보공개가 요구된다. 기본적으로는 디지털예산회계시스템의 총사업비관련 정보에 대해서도 일정 범위를 정해 국회의 접근권이 보장되도록 할 필요가 있다. 또한 총사업비관리 관련 보고서를 예산·결산안과 함께 매년 국회에 제출하도록 「국가재정법」을 개정할 필요가 있다. 동 보고서에는 다음과 같은 사항들이 담겨져야 한다. 매년 당초 총사업비 대비 증액 현황, 기간연장 현황, 주요 증액·연장 사유 분석결과, 사업시행부서가 요구한 총사업비 조정 요구에 대해 기획재정부가 불인정한 사유 및 내역, 타당성재조사 실시 내역 및 결과, 타당성재조사 결과 반영 사항, 예외적인 내역사업 추가 현황 등에 대한 정보가 포함될 필요가 있다.

나. 총사업비관리의 취지에 맞는 성과관리 부재

성과관리는 예산 절감 등 재정의 효율성 확보를 위한 수단으로 관심을 받고 있다. 2009회계연도 예산안부터 성과계획서가 국회에 제출되기 시작하였고, 2008회계연도 결산부터 성과보고서가 국회에 제출될 예정이다. 총사업비관리 대상사업이 국가 재정에서 차지하는 비중을 고려할 때, 이들 사업에 대한 성과관리가 제대로 이루어진다면, 국가 전체 예산의 효율성을 제고하는데 큰 효과를 거둘 수 있다.

총사업비관리를 성과관리와 연계시킬 때 기대할 수 있는 효과는 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 대외적인 측면에서 예산·결산안의 첨부자료 또는 일부자료로 매년 국회에 제출되는 성과계획서 및 성과보고서가 총사업비관리 대상사업들의 연도별 진행상황 등을 모니터링할 수 있는 유용한 수단이 될 수 있다. 둘째, 대내적인 측면에서 총사업비관리 대상사업의 총사업비 및 사업기간 변동과 관련된 정보를 성과계획서를 통해 공개하도록 함으로서 최초 총사업비를 비합리적으로 산정하거나 내역사업을 끼워 넣어 총사업비를 점차적으로 증액시키는 그간의 행정부의 관행을 스스로 억제할 수 있는 자기구속장치의 역할을 수행할 수 있다.

현재의 총사업비관리체계는 기획재정부가 중심이 되어 기획재정부와 각 부처 간의 폐쇄적 시스템으로 구성되어 있고, 국회나 일반국민들이 접근할 수 있는 총사업비 관련 정보는 양적으로나 질적으로나 열악한 수준이다. 더욱이 2008년 7월부터 총사업비 관리대상을 중소기업 사업까지 확대함³³⁾에 따라 총사업비관리 대상사업의 숫자가 대폭 증가되어³⁴⁾ 기획재정부의 제한된 인력으로 관리·감독의 질적 수준을 보장하기 어려운 상황이다.

기획재정부가 주요정책과제로 「총사업비관리강화」를 설정하여 운영하고는 있으나, 다음과 같은 한계가 있다.

첫째, 「2010년도 성과계획서」에서부터 주요정책과제가 성과계획서에서 제

33) 토목사업: 500억원 이상 → 300억원 이상
건축사업: 200억원 이상 → 100억원 이상

34) 780개(2007. 5 기준) → 1,118개(2009. 9 기준)

외됨에 따라 예산안심의와 관련하여 성과정보를 제시하지 못하고 있다.

둘째, 현재의 성과지표는 총사업비증감율과 같이 비용억제 측면에 국한되어 있다. 우리나라의 총사업비관리가 투입억제에 초점이 맞추어져 있기 때문이다. 또한 총생애비용관점에서 총사업비를 관리하는 미국, 영국 등 외국과 달리 준공시점까지만을 포함하고 있기 때문이다. 그러나 시설의 준공 이후 제공되는 서비스가 지속적으로 운영될 수 있는지에 대한 사후관리가 필요하다. 그렇지 않다면, 울진공항건설사업과 같이 막대한 예산이 투입되고도 실패한 국책사업에 대한 책임을 그 어디에도 물을 수 없기 때문이다. 따라서 과거 총사업비관리 대상사업 가운데 이미 준공되어 서비스를 개시하고 있는 사업들에 대해서 당초 목적대로 건물이 완공되었는지, 용도에 맞게 활용되고 있는지 등을 평가할 수 있는 중장기지표가 마련될 필요가 있다.

셋째, 기획재정부의 관리과제만으로는 개별 총사업비관리 대상사업의 미시적 성과관리에는 한계가 있다. 현재 총사업비관리 대상사업이 포함된 관리과제들의 성과지표 현황을 살펴보면, 총사업비의 무분별한 증액과 사업기간의 연장을 억제하는 데 한계가 있음을 알 수 있다. 농림수산식품부의 「대단위농업개발사업」을 예를 들어 살펴보면, 총사업비와 사업기간이 대규모로 증액·연장됨으로써 정해진 기간 내에 사업이 추진되지 못하고 있음에도 불구하고, 2008년도 성과달성도는 당초 목표 대비 달성도가 100% 이상으로 나오는 현상을 보이고 있다. 그 원인은 성과지표 및 측정산식의 설정방식에서 찾을 수 있다.

[표 36] 대단위농업개발사업 성과지표 현황

총사업비 관리대상 사업명	2008 성과계획				2009 성과계획			2010 성과계획		
	관리 과제	성과 지표	목표치	달성도	관리 과제	성과 지표	목표치	관리 과제	성과 지표	목표치
영산강 3-1 지구	대 단위 농업 개발 (농지)	간척 농지 조성 률 (%)	30.9	31.5	대 단위 농업 개발 사업 (농지)	간척 농지 조성 률 (%)	34.4	대 단위 농업 개발 (농지)	간척 농지 조성 률 (%)	35.2
		간척 농지 공정 률 (%)	83.6	83.6		간척 농지 공정 률 (%)	75.6		간척 농지 공정 률 (%)	77.5
홍보 지구	대 단위 농업 개발 (농특)	농지 개발 공정 률 (%)	55.3	56.1	대 단위 농업 개발 사업 (농특)	농지 개발 공정 률 (%)	61.7	대 단위 농업 개발 (농특)	농지 개발 공정 률 (%)	67.3
		개발 농지 활용 실적 (ha)	21,018	22,017		개발 농지 활용 실적 (ha)	22,228		개발 농지 활용 실적 (ha)	26,375
						개발 농지 쌀 생산 량 (톤)	2,065		개발 농지 쌀 생산 량 증대 (톤)	1,200

자료: 농림수산식품부.

성과지표 「간척농지 조성률」은 [(당해년까지 간척농지 조성면적/간척농지 조성 목표 면적)×100]으로 측정되어지는데, 이때 분모인 간척농지 조성 목표 면적은 사업 시행 초기에 64,017ha로 고정된 것으로 총사업비 변경의 영향을 받지 않는다.

또 다른 성과지표인 「농지개발공정률」은 [(누적투자액/총사업비)×100]으로

측정되어 일견, 총사업비의 증감사항 등을 반영할 수 있을 것으로 보이나, 실상은 그렇지 못하다³⁵⁾. 성과지표 「농지개발공정률」의 2008년도 성과목표치와 달성도의 측정내역([표 37])을 살펴보면, 목표치를 설정할 때의 총사업비 합계인 2조 1,849억원은 목표치 달성도를 측정할 때의 총사업비 합계와 동일하다. 그러나 [표 38]에서 보는 바와 같이, 2008년도에 홍보지구의 총사업비는 3회(15차~17차)에 걸쳐 98억원 증액되었다. 즉, 한 회계연도 내에서 총사업비의 증감이 발생하여도 성과지표 측정에는 아무런 영향을 미치지 않는다. 왜냐하면, 기본적으로 「농지개발공정률」은 당해연도 예산금액의 이월, 불용 등 주어진 예산액 사용여부를 측정하는 것에 목적을 두고 ‘총사업비’라는 변수는 ‘고정변수’로 취급하기 때문이다.

[표 37] 관리과제 「대단위 농업개발(농특)」의 성과지표 및 측정산식

2008 성과계획			2009 성과계획		2010 성과계획	
성과지표	목표치	달성도	성과지표	목표치	성과지표	목표치
농지개발 공정률(%)	55.3	56.1	농지개발 공정률(%)	61.7	농지개발 공정률(%)	67.3
$55.3 = (1,208,263\text{백만원} / 2,184,925\text{백만원}) \times 100\%$			$61.7 = (1,349,915\text{백만원} / 2,186,575\text{백만원}) \times 100\%$		$67.3 = (1,485,915\text{백만원} / 2,208,268\text{백만원}) \times 100\%$	
$56.1 = (1,225,915\text{백만원} / 2,184,925\text{백만원}) \times 100\%$						

자료: 농림수산식품부.

35) 동 성과지표는 예산의 투입정도만을 기준으로 성과를 측정하는 투입지표라는 점에서 성과지표의 결과지향성 측면에서 문제를 지적할 수 있으나, 여기에서는 총사업비관리 측면에서만 살펴보았다.

[표 38] 홍보지구 대단위농업개발사업 총사업비 변경내역

(단위: 억원)

변경회수 (년.월)	변경 후 총사업비	총사업비 변경				주요 변동 사유
		계	물가 변동	물량 변동	보상비 등	
15차 ('08.10월)	4,091	△45	△45	-	-	·시설비: 청소 낙찰차액 감소 정 및 단가인상(△45)
16차 ('08.12월)	4,179	88	130	△45	3	·시설비: 사호·하촌 배수개선 반영 및 경지정리 삭제(85) ·시설부대비: 감리비 등(3)
17차 ('08.12월)	4,234	55	46	-	9	·시설비: 단가인상(46) ·시설부대비: 감리비 등(9)

자료: 농림수산식품부.

따라서 이러한 성과지표로는 사업개시 최초 시점의 총사업비와 비교하여 총사업비 증가 실태를 파악하기 곤란하다. 만약 홍보지구와 관련하여 1991년 1월 최초 총사업비 1,683억원이 2008년 12월 기준 총사업비 4,234억원으로 증액되기까지 발생한 총사업비 변경내역을 일정한 성과지표를 통해 파악할 수 있다면, 최초 총사업비 설정은 물론 이후 총사업비 증액과정에 있어 합리성을 제고하는 데 도움이 될 것으로 보인다.

그러므로 총사업비관리 대상사업이 포함된 관리과제의 경우에는 최초 총사업비 및 사업기간 대비 총사업비 증감 상황을 매년 측정할 수 있도록 성과지표를 개발할 필요가 있다. 예를 들어, 물가변동 등 불가피한 증액요인들을 감안하여 당해연도의 (최초 총사업비 및 사업기간 대비) 변경 상한액을 목표치로 설정한 뒤, 달성 정도를 매년 성과보고서에 담도록 하는 방식을 고려해 볼 수 있다. 이를 통해 각 부처는 스스로 총사업비 및 사업기간의 증가폭을 사업개시 최초시점부터 억제하려는 제도적 유인과 리스크관리능력을 갖게 된다. 또한 국회는 예산·결산 심의와 관련하여 최초 총사업비 및 사업 기간 대비 실제 예산 투입 및 사업의 진행상황에 대한 보다 정확한 정보를 획득할 수 있다. 즉, 행정부에서는 예산절감 유인을, 국회에서는 예산통제 정보를 보다 많이 가질 수 있다.

IV. 요약 및 개선과제

1. 평가결과 요약

2009년 11월 기준으로 총사업비관리 대상사업은 1,145건으로 총사업비 총액은 240조원에 이른다. 이 가운데 총사업비가 최초 시점을 기준으로 2배 이상 증가한 사업은 58건으로, 본 보고서는 이들 사업을 중심으로 왜 총사업비가 대폭 증액되었는지 그 원인을 살펴보고, 총사업비관리상의 문제점을 평가하였다. 크게 최초 총사업비 추정 단계, 사업 착수 이후 단계, 타당성재조사 단계별로 나누어 그 원인을 살펴보고, 마지막으로 인프라 측면에서 미흡한 사항이 무엇인지 검토하였다. 주요 평가 결과는 다음과 같다.

첫째, 최초 총사업비 추정단계에서 예산 확보에 치중한 총사업비 설정, 수요예측 및 중요한 전제조건 등에 대한 충분한 검토 부족, 중요한 사전절차 미이행 등으로 최초 총사업비가 부정확하게 산출되는 경향을 보이고 있다. 최초 총사업비가 합리적으로 설정되지 않을 경우 사업 추진 여부를 결정하는데 필요한 비용 정보가 왜곡되어 합리적인 의사결정을 어렵게 한다. 또한 이후 사업 추진단계에서 사업비 증액과 이를 감독하기 위한 불필요한 행정비용이 낭비되는 등 총사업비 관리 전반의 합리성을 저해하게 된다.

둘째, 시공 과정에서 총사업비가 지속적으로 증액되는 현상을 보인다. 여러 가지 원인을 찾을 수 있겠으나 무엇보다 타당성 조사나 실시설계가 제 기능을 다하지 못하고 있기 때문이다. 일단 예산이 확보되면 사업 추진주체 입장에서는 타당성 조사나 실시설계를 충실하게 할 유인이 떨어지기 때문이다. 또한 명확한 투자우선순위 없이 분산투자가 이루어짐으로써 예산배정이 당초 계획대로 이루어지지 않아 사업이 장기화되는 것도 시공과정에서의 총사업비 증액의 주된 요인이 된다. 최초 사업착수 시점에 포함되지 않은 내역사업이 추가되는 것도 총사업비 증가의 원인이 된다.

셋째, 타당성재조사제도가 방만한 총사업비 증액을 억제하고 타당성 없는 사업에 예산이 투입되지 않도록 하는 당초 도입 취지를 구현하는 데 한계가 있는 것으로 나타났다. 가장 큰 문제는 타당성재조사 실시 면제 사유가 하위법령이나 지침에서 지나치게 추상적으로 규정되어 있어 행정부에 과도한 재량이 부여되어 있다는 점이다. 또한, 타당성재조사가 총사업비 증액을 절감하는 수단 위주로 운영되고 있고, 이조차 매몰비용이 과다할 경우 타당성재조사의 대상이 되지 않는다. 나아가 타당성재조사 결과와 상이한 사업을 추진함으로써 총사업비가 증액되는 사례도 발견되었다. 그 밖에 타당성재조사 수행주체를 위임의 한계를 벗어나 지침에서 규정하는 문제, 점증적인 총사업비 증액에 대해서는 타당성재조사의 대상이 되지 않는 문제 등도 지적하였다.

넷째, 총사업비관리를 체계적으로 이행하기 위한 인프라가 제대로 구축되지 못한 것으로 나타났다. 디지털예산회계시스템에 구축되어 있는 총사업비 관련 정보는 단편적인 수준이고 정확성이 떨어져 정책당국의 의사결정 및 국회의 재정통제에 유용한 기초통계를 제공하지 못한다. 이와 함께 총사업비관리의 취지에 부합하는 성과지표가 마련되어 있지 않아 총사업비관리 대상사업들의 총사업비 및 사업기간이 증액·연장되는 실태를 국회가 정확하게 파악하는 데 어려움이 있는 것으로 나타났다.

2. 개선과제

가. 타당성조사 및 실시설계에 대한 관리 강화

충실한 사전계획의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 사업추진여부의 결정과 추진의 내용을 사전에 충실하게 결정하는 것은 총사업비관리의 제일 요소이다. 예산결정과정은 정치성과 합리성을 모두 내포한다는 점에서 정치적 의사결정 자체를 배제할 수는 없다. 다만, 정치적 의사결정으로 인한 폐해를 견제하기 위한 제도적 장치를 지속적으로 강구할 필요는 있다. 예비타당성조사나 타당성재조사제도가 도입된 것도 그러한 이유에서이다.

그러나 현재의 예비타당성조사는 충실한 사전계획보다는 예산 확보용 통과 의례의 성격이 강하다. 동시에 타당성조사의 역할을 축소시키고 있다. 원칙적으로는 각 부처에서 사업추진에 앞서 대상사업에 대한 경제성 검토를 위해 기획재정부가 실시하는 것이 예비타당성조사이고, 타당성조사는 사업 주관 부처가 사업 착수에 앞서 시설물의 생애주기, 기술, 환경, 사회, 재정, 교통 등 제반 요소에 대한 타당성 검토를 위해 실시하는 것으로 그 역할이 구분되어 있다.

그러나 실제로는 예비타당성조사를 통과한 사업에 대해서는 예산이 결정되어 있기 때문에 주관 부처에서 타당성조사를 실시하려 하지 않고 타당성조사를 실시한다고 해도 예비타당성조사의 결과를 그대로 반영하고 있어 예비타당성조사와 타당성조사 본래의 역할 분담이 정착되고 있지 못한 실정이다. 그 결과 예비타당성조사는 그 유효성에 비해 그 권한이 과도하게 부여되어 있고, 타당성조사는 본래의 역할을 수행하고 있지 못한 상황이다³⁶⁾. 예산확보를 용이하게 하기 위해 비용을 과소 추정하고 이에 기반하여 예비타당성조사가 이루어지고, 예산확보가 이미 이루어진 뒤에는 타당성조사 및 실시설계를 충실하게 작성할 유인이 결여된 채 사업추진과정에서 사업비를 증액하는 악순환의 고리를 차단하지 않고서는 합리적인 총사업비관리는 기대하기 어렵다.

36) 이진경 외, 「효율적 SOC 사업 운영을 위한 평가시스템 개선방안 연구」, 감사원 평가연구원, 2006.12

왜냐하면, 부정확한 정보에 기초하여 사업이 추진되는 원인이 되기 때문이다. 즉, 예비타당성조사는 예산결정 전에 사전적으로 개략적인 정보에 의해 경제성을 검토하는 것이기 때문에 구체적인 사업내용이 마련되어 있지 않다. 반면, 일반적으로 타당성조사와 함께 실시되는 실시설계는 예산이 확보된 상태에서 구체적인 정보에 기초하여 작성될 수 있기 때문에 충실한 실시설계는 사업의 체계적인 수행의 바탕이 될 수 있다. 그만큼 불필요한 총사업비 증액이나 사업기간 변경도 줄어들게 된다.

따라서 사업 단계 가운데 실시설계에 보다 많은 시간과 예산이 투입되어 양질의 결과가 나올 수 있도록 할 필요가 있다. 그리고 착공 과정에서 발생하는 증액의 원인을 당초 실시설계에서 무엇이 부실하였는지를 추적하여 책임을 규명하는 재정당국의 촘촘한 관리가 필요하다. 즉, 부실한 실시설계에 대해서는 그 원인을 엄격하게 규명하고 책임을 묻는 관행이 정착되어야 한다. 「총사업비 관리지침」 제111조에서 규정하고 있는 설계자 등에 대한 제재 규정이 실효성을 갖기 위해서는 ‘설계용역을 부실하게 수행한 자’ 여부를 판단할 수 있는 기준을 제시할 필요가 있다. 이를 위해 기획재정부는 잦은 설계변경 및 총사업비의 증액이 이루어진 사례들을 DB화하고 주된 변경의 원인이 무엇인지를 유형화하여 관리할 필요가 있다. 동 자료를 바탕으로 현행 지침에서 제시하고 있는 설계변경 항목의 유형분류 가운데 부실설계로 인한 설계변경의 소지가 높은 항목에 대해서는 별도의 구체적인 가이드라인을 제시할 필요가 있다.

나. 투자우선순위가 전제된 집중투자

예산배분방식의 변화 또한 필요하다. 현재의 단년도 중심의 장기계속계약 제도³⁷⁾는 매년 국회의 의결을 거쳐야 하기 때문에 사업의 증가를 억제할 것으

37) 장기계속계약제도는 사업의 규모, 내용 등이 설계서 등에 의하여 확정되었으나, 총사업예산이 확보되지 않고 당해연도 예산만 확보된 상황에서 사업의 조속한 추진 또는 예산확보의 불확실·곤란 등의 이유로 활용되는 제도이다. 그러나 장기계속계약 제도는 연차별 예산반영규모가 당초 사업에 비하여 재정사정에 따라 불안정해지는 측면이 있다. 이로 인해 공사기간이 연장되는 경우에는 물가변동, 간접 노무비 등 총사업비 증가를 가져오게 된다.

로 생각되기 쉽지만 실상은 그 반대이다. 즉, 사업 추진주체는 매년 국회의 의결을 통해 예산을 증액할 수 있는 기회를 얻는 효과가 더욱 크다. 이와 함께 재정상황에 따라 재원배분이 당초 계획대로 이루어지지 않음으로써 공기를 연장시키고 이것이 다시 총사업비를 증가시키는 요인이 되는 악순환을 되풀이하게 된다.

따라서 투자우선순위가 전제된 집중투자방식을 확대할 필요가 있다. 총액편성(full funding) 예산방식이 하나의 수단이 될 수 있다. 「국가재정법」 제23조에 따른 계속비가 이에 속한다. 계속비사업 위주의 예산편성은 다양한 신규사업 수요에 신속적으로 대처하기 곤란하다는 이유로 현재 대부분의 총사업비관리 대상사업은 장기계속계약 예산편성을 취하고 있다. 그러나 단년도중심의 예산편성방식을 바꾸지 않고서는 사업기간 연장, 총사업비의 점증적인 증액 형태 등을 억제하기 곤란하다. 요컨대, 첫째, 사업추진주체의 자율적인 책임을 강화하고, 둘째, 예산배정이 당초 계획과 달라 사업기간 연장으로 총사업비가 다시 증액되는 악순환을 막는다는 차원에서 예산편성방식에 대한 변화가 요구된다.

우리나라도 최근 재정혁신을 통해 국가재정운용의 틀이 변화하고 있다. 국가재정운용계획 수립, 총액배분-자율예산편성제도, 재정성과관리제도, 그리고 디지털예산회계시스템 등이 그 내용이다. 특히 한정된 재원을 부문별로 사전적으로 총액배분하고 주어진 한도 내에서 부처가 예산을 자율적으로 편성하는 총액배분-자율예산편성제도의 도입으로 재정운용과정에서 사업 주무부처의 역할과 책임이 커지고 있다. 사업부처는 분야별·중앙관서별·부문별 지출한도 내에서 사업을 수행하여야 하기 때문에 사전계획을 충실히 수행할 유인이 높아진다. 새롭게 구축하는 공공투자사업 관리체계는 이와 같은 재정운용 여건 변화를 반영하여 주무부처의 자율과 책임을 강화하는 방향으로 설정되어야 할 것이다³⁸⁾.

아울러 우리나라의 장기계속계약제도에 근거한 매 회계연도별 건설사업 예산 편성방식은 미국이나 영국 등 외국에서 찾아보기 어렵다. 총액편성원칙에 따라 총사업비를 모두 한꺼번에 예산으로 편성하여 확보해 주는 것이다³⁹⁾. 이

38) 심상달, “공공투자사업관리 개선방안”, 「KDI정책포럼」 제205호, 2008. 7.

39) 이상호, “총사업비 관리제도의 실태와 문제점-해외사례를 중심으로”, 「건설경제」, 국토연구원, 2005년 여름호.

러한 해외사례를 참조하여 예산편성방식의 개선방안을 모색할 필요가 있다.

문제는 현재와 같이 투자우선순위가 불분명하고 성과관리가 제대로 되지 않는 상황에서 계속비사업을 확대한다면 오히려 도덕적 해이를 증가시킬 수 있다는 위험요소를 충분히 고려할 필요가 있다는 점이다. 따라서 구속력 있고 명확한 투자우선순위가 제시되고, 권한과 책임을 확보할 수 있는 성과관리체계가 구축된 전제 하에 계속비사업을 통한 집중투자가 이루어지도록 국가재정운용의 틀을 지속적으로 개선해 나가야 한다.

[표 39] 장기계속계약과 계속비계약 비교

구분	장기계속계약	계속비계약
사업내용확정	확정	확정
총예산확보	미확보 (당해연도분 확보)	확보
계약체결	총공사금액으로 입찰 각 회계연도 예산범위안에서 계약 체결 및 이행	총공사금액으로 입찰계약 체결

자료: 기획재정부.

다. 타당성재조사 면제 사유의 상향입법 및 관리 강화

「국가재정법」 제50조에서 타당성재조사 결과를 국회에 보고하도록 규정하고 있는 것을 확장할 필요가 있다. 즉, 타당성재조사 대상임에도 불구하고 예외사유에 해당하여 실시하지 않은 사업과 그 사유를 국회에 보고하도록 할 필요가 있다. 이를 위해서는 먼저 시행령에서 규정하고 있는 타당성재조사 면제 사유를 상향입법하는 것이 전제가 되어야 한다. 타당성재조사는 사업비 증액등 문제가 현시화된 사업에 대해 실시하는 만큼 면제 여부는 보다 엄격히 관리될 필요가 있기 때문이다.

또한 매몰비용이 존재한다 하더라도 유사사례의 반복을 방지하기 위해서

총사업비 과다 증액 원인을 추적할 필요가 있을 경우에는 타당성재조사를 실시하여야 한다. 매몰비용이 존재할 경우 타당성재조사를 실시하지 않도록 하는 현재의 규정은 일단 사업이 착수되면 결코 중단되는 일이 없는 강한 비가역성을 더욱 심화시킬 뿐이다. 따라서 타당성조사 면제사유 가운데 하나인 매몰비용 관련 사항은 삭제할 필요가 있다.

그 밖에 타당성재조사 수행주체를 위임의 한계를 벗어나 이원적으로 규정하고 있는 「총사업비관리지침」 제47조를 삭제할 필요가 있다. 또한, 점증적인 총사업비 증액에 대해서도 타당성재조사의 대상이 될 수 있도록 총사업비 증액 기준을 이전단계로 할 것이 아니라 타당성재조사가 한번도 실시되지 않은 경우에는 최초 총사업비를 기준으로 20% 이상 증액 여부를 판단하도록 「국가재정법 시행령」 제22조제1항제3호를 개정할 필요가 있다.

라. 총사업비관리를 위한 체계적인 성과관리체계 구축

총사업비관리제도와 성과관리제도를 긴밀히 연계할 필요가 있다. 이를 위해 첫째, 총사업비관리대상사업이 완공된 이후에 당초 목적대로 건물이 완공되었는지, 용도에 맞게 활용되고 있는지 등에 대한 사후평가가 도입되어야 한다. 현재의 성과지표는 총사업비증감율과 같이 비용억제 측면에 국한되어 있다. 우리나라의 총사업비관리가 투입억제에 초점이 맞추어져 있기 때문이다. 또한 총생애비용관점에서 총사업비를 관리하는 미국, 영국 등 외국과 달리 준공시점까지만을 포함하고 있기 때문이다. 그러나 시설의 준공 이후 제공되는 서비스가 지속적으로 운영될 수 있는지에 대한 사후관리가 필요하다. 그렇지 않다면, 울진공항건설사업과 같이 막대한 예산이 투입되고도 실패한 국책사업에 대한 책임을 그 어디에도 물을 수 없기 때문이다. 따라서 과거 총사업비관리 대상사업 가운데 이미 준공되어 서비스를 개시하고 있는 사업들에 대해서 당초 목적대로 건물이 완공되었는지, 용도에 맞게 활용되고 있는지 등을 평가할 수 있는 중장기 지표가 마련될 필요가 있다.

둘째, 성과계획서에 주요정책과제를 포함시킴으로써 기획재정부의 주요정책과제인 「총사업비관리강화」가 예산안심의과정에 성과정보를 제공할 수 있도록

특 할 필요가 있다.

셋째, 개별사업의 성과관리를 강화할 필요가 있다. 총사업비관리 대상사업이 포함된 관리과제의 경우에는 최초 총사업비 및 사업기간 대비 증감 상황을 매년 측정할 수 있도록 성과지표를 개발할 것을 지침에 반영할 필요가 있다. 이를 통해 각 부처는 스스로 총사업비 및 사업기간의 증가폭을 사업개시 최초 시점부터 억제하려는 제도적 유인과 리스크관리능력을 갖게 되고, 국회는 예산·결산 심의와 관련하여 최초 총사업비 및 사업 기간 대비 실제 예산 투입 및 사업의 진행상황에 대한 보다 정확한 정보를 획득할 수 있다. 즉, 행정부에서는 예산절감 유인을, 국회에서는 예산통제 정보를 보다 많이 가질 수 있다.

마. 총사업비 관련 정보의 체계적 관리 및 투명성 제고

(1) 최초 총사업비 개념 명확화 및 디브레인 정보의 수준 제고

총사업비 관련 정보를 체계적으로 관리함에 있어 가장 먼저 이루어져야 할 작업이 ‘최초 총사업비’에 대한 개념 정의이다. 최초 총사업비 개념을 두고 기획재정부와 사업 시행부서 간에 혼선이 발생하는 이유는 총사업비관리 시점이 명확하지 않기 때문이다. 따라서 총사업비관리 시점을 최초 예산이 반영된 시점으로 명확히 할 필요가 있다. 다만, 현재는 총사업비 개념에 공사비, 보상비, 시설부대경비만이 포함되어 있다. 이는 시공단계에서 발생하는 비용이다. 중앙관서의 장이 실시하는 사업구상, 기본계획 등의 용역비용은 각 중앙관서의 자체 예산에서 충당하고 있는 실정이다. 따라서 최초 총사업비를 설정할 때 사업구상 또는 기본계획 단계에서 산출된 총사업비는 고려하지 않게 되는 것이다.⁴⁰⁾

그러나 총사업비관리 대상사업은 대규모 투자가 수반되는 사업으로 일단 사업이 착수된 이후에는 매몰비용 등을 이유로 비가역성을 보이는 경향이 있으므로 최초 사업구상 시점부터 엄격한 기준 하에 사업 추진 여부가 결정되어야 한다. 즉, 실시설계가 끝난 이후부터 총사업비관리 시작 시점으로 보는 것은 맞

40) 여기에서 더 나아가 총사업비의 개념을 사업의 결정과정부터 폐기까지 전 과정에서 발생하는 모든 비용(총생애비용)을 대상으로 관리해야 한다는 의견도 존재한다.

지 않다. 따라서 예비타당성조사를 거친 사업의 경우에는 예비타당성조사 후 타당성 조사비 등 당해 사업의 예산이 처음으로 반영된 시점의 총사업비를 최초 총사업비로 잡고, 예비타당성조사를 거치지 않은 사업인 경우에는 사업구상 또는 기본계획 수립 단계 등에서 최초로 예산이 반영된 시점부터 최초 총사업비로 잡는 것이 타당하다.

그 밖에 디지털예산회계시스템을 통한 총사업비관리 정보의 수준을 제고하고, 일정 범위를 정하여 동 시스템에 대한 국회의 정보접근권을 확보할 필요가 있다. 디지털예산회계시스템에 대한 국회의 정보접근권은 형식적으로는 보장되어 있는 것처럼 보이지만, 실질적인 정보 접근은 불가능한 실정이다. 또한 현재 총사업비관리가 각 사업시행부서들이 지켜야 할 절차 및 기준에 치우쳐 있고 정작 관리 주체인 기획재정부장관이 수행해야 할 의무나 책임은 명확하지 않다는 점에서 기획재정부장관으로 하여금 총사업비관리 정보를 체계적으로 관리해야 할 의무 및 책임을 「국가재정법」 제50조에 명시할 필요가 있다.

(2) 총사업비관리 관련 보고서 국회 제출토록 「국가재정법」 개정

총사업비관리와 관련하여 국회가 관여할 수 있는 부분은 실제 많지 않다. 무엇보다 대규모 재정부담이 수반됨에도 불구하고 총사업비를 증액하는 과정에 대하여 국회가 사전적으로 승인을 하는 것도 아니고 사후적으로 관련 정보가 체계적으로 제공되고 있지도 않다. 총사업비관리 대상사업에 대해서는 주어진 비용 하에 정해진 일정대로 사업이 진행될 것이라는 전제 하에 국회 예산심의에서도 사업비 증감에 큰 관심을 보이지 않는 것 또한 문제이다. 이러한 문제를 개선하기 위해 총사업비관리 관련 보고서를 예산·결산안과 함께 매년 국회에 제출하도록 「국가재정법」을 개정할 필요가 있다. 그리고 동 보고서에 담겨야 할 사항들은 다음과 같다.

첫째, 기획재정부는 매년 총사업비관리 대상사업이 당초 대비 얼마나 증액되었고, 기간이 연장되었으며, 주요 증액·연장 사유는 무엇인지를 국회에 보고하여야 한다.

둘째, 지침 제55조제3항에서 사업기간 연장 및 총사업비 증액을 수반하면

서 최초 사업착수 시점에 포함되지 않은 내역사업 추가는 원칙적으로 인정하지 아니한다고 규정하면서 다만 필요할 경우에는 예외로 할 수 있음을 규정하고 있다. 이 때, 예외사업이 추가된 경우에는 이에 대한 내역을 동 보고서에 담을 필요가 있다. 물론, 동 지침규정을 법으로 상향입법한다면 내역사업 추가에 대한 보다 구속력 있는 통제가 이루어질 것으로 기대된다.

셋째, 총사업비가 일정 규모 이상 증가하는 등 타당성재조사의 사유가 발생하였음에도 불구하고, 실시하지 않은 경우에는 그 사유를 보고서에 밝힐 필요가 있다.

넷째, 그 밖에 사업시행부서가 요구한 총사업비 조정 요구에 대해 기획재정부가 불인정한 사유 및 내역을 보고서에 포함시킬 필요가 있다. 이를 통해 추후에 합리적인 사유 없이 동일한 사항이 증액사항으로 반영되는 것을 예방할 수 있다.

참고문헌

- 감사원, 「내륙 물류기반시설 확충실태」, 2005. 9.
_____, 「주요 재정투자사업 예산관리실태」, 2004.10.
국회예산정책처, 「국가 주요사업의 분야별 중기재정소요분석-총사업비사업을 중심으로-」, 2009.11.
(구)기획예산처, 「총사업비 관리제도의 이해」, 2005.
기획재정부, 「2008~2012 국가재정운용계획」.
_____, 「2009~2013 국가재정운용계획」.
교육과학기술부, 「총사업비 조정요구서」.
국토해양부, 「총사업비 조정요구서」.
농림수산식품부, 「총사업비 조정요구서」.
보건복지가족부, 「총사업비 조정요구서」.
환경부, 「총사업비 조정요구서」.
고영선 외, 「우주센터개발사업 타당성 재검증을 위한 기획연구」, 한국개발연구원 공공투자관리센터, 2004. 7.
심상달 외, 「공공투자사업 예산관리 효율화 방안 III-총사업비관리제도의 운영성과 및 향후 개선방안을 중심으로」, 용역보고서, 한국개발연구원 공공투자센터, 2004. 8.
육동석, 「정부 대형사업의 선택과 예산편성」, 한국개발연구원, 1995.12.
이상호, “총사업비 관리제도의 실태와 문제점-해외사례를 중심으로”, 「건설경제」, 국토연구원, 2005년 여름호.
이진경 외, 「효율적 SOC 사업 운영을 위한 평가시스템 개선방안 연구」, 감사원 평가연구원, 2006.12.
임병인, 「재정개혁과 국회의 역할 변화」, 용역보고서, 국회예산정책처, 2007.11.23.
최승안 외, 「안홍항 정비사업 타당성 재조사 보고서」, 한국개발연구원, 2008. 4.

<별 첨> 타당성 재조사 내역(2003~2008)

조사 완료연도	사 업 명
2008년	담양~성산고속국도(88고속도로)
	부산영상센터
	보령 신항
	냉정-부산(남해선)
	하남-화도(국도45호선)
	성산-왕산(국도35호선)
	안흥항 건설
	음성-호법(고속도로)
	천호-하남BRT
	인천지하철 2호선 건설
	피겨/쇼트트랙 경기장
	신림IC~신림(국지도 88호선)
	도계~황성(국도 6호선)
	영동~옥천(경부고속도로)
	함양~울산 고속국도
	아태 무형문화유산전당 건립
	주암댐 치수능력 증대 사업
	2007년
안동댐 비상여수로	
호계-불정 국도 34호선	
광양(여천)항 건설	
대구경북과학기술연구원(DGIST)	
나주-동강(국도 23호)	
세지-송현(국지도55)	
송현-남평(국지도55)	
목포 신외항 배후철도	
인천 남외항	
동명-부계(국지도79호선)	
보령-태안(국도77호선)	
진주-마산(남해선)	
신갈-호법(영동선)	
단양IC-대강(국도5호선)	
국립 광주과학관 건립	
국립 대구과학관 건립	
광양항 서측 인입철도	
태권도공원 건립	
왜관-가산(국지도 79호선)	

조사 완료연도	사 업 명
2006년	성남-여주 복선전철
	헌법재판소 도서관
	화순-광주(국도22호선)
	신재생에너지테마파크
	동경문화원 신축
	문의-대전(국지도32호선)
	화명-양산 부산광역도로
	섬진강댐
	금강북부권 급수체계
	영동-용산(국도19호선)
	군장호안도로
	식약청 등 국책기관 이전
	아산만방조제 확장
	철동지구 농수체계 개편
	초지-온수(국지도 84호선)
	울산-포항 고속국도
	행남-화순(국지도 55호선)
평창-정선(국도 42호선)	
여주-양평(국도 37호선)	
2005년	광주첨단산업단지(2) 진입도로
	부항다목적댐
	울산 농수산물 종합유통센터
	청소년 스페이스 캠프
	웅동-장유
	화원-옥포
	북일-남일
2004년	우주센터 건설
	제주대병원 이설
	내각-오남 남양주시국지도
	풍각-화양(국도20)
	영광-영광IC-대산(국도23)
2003년	국가기록물보존서고
	국립부산국악원
	국립생물자원관
	수안보IC-수안보
	순창-운암
	부산신항 진입철도
	오가-논화
	고양시 국대도
	수원-인천 복선전철(노반, 건물)
	부산-울산 복선전철(노반)

조사 완료연도	사 업 명
	오리-수원 복선전철(상갈역)
	왕십리-선릉 복선전철(삼릉역)
	청량리-덕소 복선전철(송곡역, 삼패역)
	국립서울과학관
	가금-칠금 충주시 국지도

자료: 기획재정부.

연구 및 참여진

분 야	직 위	성 명	전화번호 (국번: 788)
총 괄	사업평가국장	박 용 주	3779
기획·조정	경제사업평가팀장	이 환 성	3780
집 필	사업평가관	이 현 정	4672
편 집	사무보조원	박 혜 림	3780

국가 주요 정책·사업 평가 보고서 목록

2009

	제 목	집 필 진	발간일
1	국방군사시설이전사업평가	이환성	2.16
2	난방부문 에너지 수요관리 정책 및 사업 평가	허가형	3. 9
3	공공기관 지분증권 손실현황 -공기업을 중심으로	이은경	3.31
4	부품·소재산업 경쟁력 향상사업 평가	이환성·이현정	4. 6
5	하수도시설 확충사업 평가	김상우	4. 8
6	전자정부 지원사업 평가	여차민	4.13
7	국민임대주택사업 평가	박홍엽	4.20
8	해외인턴사업 평가	정유진·박애린	4.29
9	민간유치건설보조금사업 평가	안태훈	5. 8
10	중소기업 기술혁신개발사업 평가	윤성식	5.20
11	임대형 민간투자사업(BTL)평가 I -재정운용 평가	최미희 외 2인	7. 7
12	임대형 민간투자사업(BTL)평가II -시설별 평가	김상우 외 5인	7. 7
13	국가어항개발사업 평가	박홍엽	7.30
14	보건의료연구개발사업 평가	이환성·이현정	8.10
15	2004~2008년 공기업 재무현황 평가	이은경	9.17
16	U-Korea 선도사업 평가	여차민	9.17
17	2008년도 결산 성과정보 분석 -정부사업 성과정보의 신뢰성 부족 유형 분석	김일권 외 12인	9.17
18	공공건설사업 낙찰제도 및 운용현황 평가	안태훈	9.25
19	대형연구개발사업 평가 -핵융합에너지개발사업을 중심으로	윤성식	9.28
20	방과후학교사업 평가 -법·제도적 개선방안을 중심으로	박애린	11. 4

	제 목	집 필 진	발간일
21	결혼이민자 관련 사업 평가	정유진	11.16
22	북한이탈주민 정착지원사업 평가	남은정	11.17
23	지방도로구조개선사업 평가	여차민 외 2인	11.18
24	광역교통시설사업 평가	안태훈	11.19
25	2010년도 임대형 민자사업(BTL) 한도액안 분석	최미희 외 8인	11.20
26	공공기관 정부지원예산 적정성 평가 -위탁집행형 준정부기관을 중심으로	이은경	11.23
27	지역전략산업육성사업 평가	허가형	11.26

사업평가 09-28

총사업비관리제도 평가

발 간 일 2009년 12월 3일
편 집 사업평가국 경제사업평가팀
발 행 인 신해룡
발 행 처 **국회예산정책처**
서울특별시 영등포구 의사당로 1
TEL 02·788·3780

인 쇄 처

-
1. 이 보고서의 무단 복제 및 전재는 삼가주시기 바랍니다.
 2. 보고서의 내용에 관한 자세한 사항은 국회예산정책처 사업평가국 경제사업평가팀(TEL 02·788·4672)으로 문의해주시기 바랍니다.

ISBN 978-89-6073-282-7 93350

© 국회예산정책처, 2009