

집단사업 타당성조사제도의 효율적 운영

- 여러 개의 개별사업으로 구성된 중장기 마스터플랜 성격의 집단사업(Package Project, 예: 일반국도 5개년사업계획 등)은 개별노선에 대한 경제성 평가와 대상사업 전체의 사업우선순위 도출을 목적으로 수립됨
- 2004년 8월부터 집단사업 수립시 사업타당성이 이미 검토된 개별사업에 대해서도 사업집행 결정단계에서 다시 예비타당성조사 시행을 의무화하고 있음
 - 집단사업에 포함된 개별사업에 대해 별도의 예비타당성조사의 시행으로 사업간 연계성 및 전국간선망 네트워크 효과 반영이 미흡하고
 - 평가항목의 중복으로 조사기간과 비용 낭비 등 문제점이 예상됨
- 집단사업에 포함된 개별사업별 예비타당성 조사의 효율적인 시행을 위해서 관련지침의 포괄 적용, 사업 조사기간 단축, 관련자료 축적 및 관계기관간 정보공유를 위한 제도 개선이 필요
 - 기본계획수립시 조사단계별로 유사한 조사분석 항목(교통수요분석, 경제성 분석)은 예비타당성조사와 공통된 기준을 적용하고 별도의 예비타당성조사 없이 사업집행 필요
 - 사업계획 확정 이후 본타당성조사에서는 예비타당성조사 내용을 활용하여 예산 및 조사기간 단축
 - 기본계획 → 예비타당성 → 본타당성조사 단계별 교통수요분석 결과, 경제적 편익·비용 등 관련자료의 지속적 관리를 위한 정보공유 시스템 구축 필요

1. 집단사업의 특성

- 여러 개의 개별사업으로 구성되어 있는 집단사업(Package Project, 예: 일반국도 5개년사업계획 등)은 개별사업에 대한 경제적 타당성 판단과 사업간 투자우선순위 제시 등을 주요 내용으로 하는 중장기 마스터플랜의 성격을 지님
 - 국가가 수립하는 중장기 교통사업계획은 경제성 측면 이외에 국토계획, 지역균형개발 등은 물론 관련 국가계획과의 연계성 등이 종합적으로 반영된 「종합기본계획(Master plan)」의 성격을 가짐
 - 중장기 교통사업계획은 전체 네트워크 차원의 교통수요예측과 경제성분석 등 기본계획 단계의 조사·분석과 함께 전국간선도로망과의 연계성, 지역균형발전 지원 등을 종합적으로 고려하여 사업간 투자우선순위를 산출하고 있음
- 「종합기본계획」 수준의 집단사업은 기본계획 → 기본설계 및 실시설계 → 사업시행 등의 단계로 사업이 진행되어 왔으나, 최근 집단사업에 포함된 개별사업에 대해서도 예비타당성조사를 시행토록 제도가 바뀌었음
 - 집단사업은 사업시행부처에서 사업타당성을 검토하는 것이고 예비타당성조사는 예산집행 결정 단계에서 사업 타당성을 검토하는 것임
 - 도로확장사업의 경우 '99년도에 도입된 예비타당성조사제도 이전의 집단사업에 대해서는 예비타당성조사를 생략한 바 있음
 - 그러나, 최근 「예비타당성조사대상사업 선정지침(2004. 8)」의 개정으로 집단사업에 포함된 개별사업에 대해서도 예비타당성조사 시행을 의무화하고 있음

2. 집단사업의 타당성조사제도* 현황

- 타당성조사란 부족한 재원과 한정된 자원을 효율적이고 합리적으로 배분하기 위하여

* 타당성조사제도라 함은 각 부처별로 수행하는 타당성조사와 기획예산처에서 시행하고 있는 예비타당성조사제도를 포함하는 의미임

대규모 사업에 대한 사업추진여부를 결정하는 것을 목적으로 함

- 과거에는 사업추진 주체가 자체적으로 타당성조사를 수행하여 왔으나, 대규모 사업의 타당성에 대한 철저한 검증 및 재정투자의 효율성을 제고하기 위해 예비타당성조사 제도를 도입·시행하고 있음
- 현재 공공투자사업에 대한 타당성조사는 사업유형에 따라 각기 다른 관계법령에 근거하여 경제적 타당성여부를 검토하고 있어 중복 검토의 문제가 발생함
 - 국가사업은 재정사업과 교통시설개발사업 등으로 구분하여 각기 다른 법령과 기준 지침에 의해 타당성조사를 수행
 - 예를 들면, 500억 이상의 교통시설사업은 예산회계법 시행령 기준의 예비타당성조사 이후 교통체계효율화법에 의한 타당성조사를 수행토록 하고 있으며, 적용기준은 각각 「예비타당성조사 지침」과 「투자평가지침」을 적용하도록 규정하고 있음

<표1> 타당성제도의 유형과 특징

| 사업유형 | | 목적 | 제도유형 | 대상 | 특성 | 관계법령 |
|--------|------|----------------------------|-------------------|---------|-------------|--------------------------|
| 국가사업 | 재정사업 | 사업추진여부 | 예비타당성 | 500억원 | 경제성, 정책성 검토 | 예산회계법시행령(제9조의2) |
| | 교통시설 | 사업추진여부 투자우선순위 민간투자판단 | 타당성 + 예비타당성 | 100억원 | 경제성, 재무성 검토 | 교통체계효율화법(제10조) |
| 민간투자사업 | | 민간투자사업의 판단 | 타당성 | 2,000억원 | 수익성 검토 | 사회간접자본시설에 대한민간투자법(제8조의2) |

3. 집단사업에 대해 예비타당성조사가 필요한가?

- 집단사업에 대한 타당성조사는 국가의 장기발전계획, 타 부문과의 연계성 등을 종합적으로 검토하지만, 예비타당성조사는 개별사업별 경제성 중심으로 검토가 이루어지고 있음

- 고속국도와 일반국도 등은 통행의 연속성 확보를 위해 간선도로망 네트워크의 교통 축 개념으로 사업계획 수립이 필요
 - 경제성분석 중심으로 개별사업을 평가할 경우 전체노선이 연결되지 않고, 단구간 「토막도로」 사업 시행으로 투자사업의 효율성이 저하될 우려가 있음
 - 이에 따라 대부분 교통수요가 많은 대도시 주변만 타당성이 있는 것으로 검토되어 지역별 형평성 차원의 고려 미흡
- 종합기본계획이 구체적으로 확정되지 않은 상태에서 개별사업의 경제성분석에 근거한 사업집행 판단은 예비타당성조사 이후에 주변 사업구간의 타당성 여부에도 영향을 미치는 문제가 발생함
- 예비타당성조사 결과 권역내의 일부 사업이 경제적 타당성이 있어 사업시행을 전제로 주변 사업의 경제성분석을 한 경우와 전체 대상사업을 동시에 경제성분석을 한 경우 경제적 편익 측면에서 차이가 발생
 - 도로부문 예비타당성조사에서는 노선검토를 1 : 50,000도면으로 수행하고 있고, 보다 세밀한 노선검토는 현장조사와 함께 1 : 5,000도를 사용하므로, 노선검토의 정밀도에 따라 최적노선과 사업비가 변경될 수 있음
- 집단사업에 대해서 예비타당성조사 이후에 타당성조사를 수행할 경우 예비타당성조사와 본타당성조사의 경제성평가 항목에서 차별성이 없어 예산과 시간 낭비라는 지적이 있음
- 예비타당성조사는 경제적, 정책적 타당성을 검증하고 본타당성조사는 주로 기술적 타당성을 검증하는 것을 목적으로 하고 있으나, 본타당성조사에서 예비타당성조사와 동일한 경제성평가를 수행하고 있어 중복 검토의 문제가 발생함
 - 예비타당성조사를 통하여 타당성이 검증된 경우에는 타당성조사 및 기본설계 → 실시설계 → 선보상 → 공사 등의 단계로 사업을 추진하고 있으나, 설계완료까지 6~7년이 소요되고 있음
 - 일반국도 확장사업의 경우 기본계획 수립에서 설계완료까지 6~7년이 소요되고 실

시설계 이후에도 선보상 2년, 공사기간 약 7~9년이 소요됨

<표 2> 교통투자사업 조사단계별 비교

| 구 분 | 기본계획 | 예비타당성조사 | 타당성조사 및 기본설계 | 실시설계 |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 조사기간 | 1년~2년 | 6개월 내외 | 600일(약 2년) | 2년 |
| 조사목적 | 종합기본계획 수립 (Master Plan) | 사업의 경제성 검토 | 세부노선 검토 및 사업비 산출 | 설계도서 작성 |
| 조사내용 | <ul style="list-style-type: none"> · 관련계획검토 · 교통수요예측 · 경제성평가 · 투자우선순위 판단 · 연차별 사업계획 수립 | <ul style="list-style-type: none"> · 기초자료분석 · 경제성평가 · 정책성평가 · 종합평가 | <ul style="list-style-type: none"> · 조사 및 분석 · 노선선정 · 기본설계 · 건설계획 · 경제성분석 | <ul style="list-style-type: none"> · 현황조사 및 측량 · 실시설계 · 사업비 분석 |
| 주관부서 | 사업시행부처 | 예산부처 | 사업시행부처 | 사업시행부처 |

4. 타당성조사제도의 효율적 운영방안

- 예비타당성조사의 도입과 정착에 따라 불필요한 공공투자사업 시행의 유보 등 긍정적 효과도 있었으나, 타당성조사와 예비타당성조사에서 중복되는 교통수요분석, 경제성분석 결과 등 관련 자료를 최대한 활용할 수 있는 합리적인 제도운용방안의 모색이 필요함
- 집단사업의 계획수립시 개별사업의 경제성 분석은 물론 도로투자의 지역과급효과 및 지역별 형평성 등 정책분석 항목을 적용하여 예비타당성조사와의 중복 가능성을 최대한 배제할 필요가 있음
 - 집단사업은 단위사업의 개별적 타당성 검토와 함께 사업시행부처가 추진해야 할 정비목표와 전략(또는 투자우선순위), 예산부처의 중기재정계획과 연계한 중장기사업 계획을 마련하고

- 교통수요분석, 경제성분석 등 조사분석 항목은 가능한 예비타당성조사와 공통된 기준을 적용하여 별도의 예비타당성조사 없이 사업집행을 결정하는 자료로 공통 활용할 수 있는 방안 마련이 시급
- 집단사업 가운데 사업이 시급한 특정 개별사업의 경우 조사단계별 내용을 차별화하거나 기분석된 자료를 최대한 활용하여 조사기간을 단축토록 함
 - 예비타당성조사에서는 경제성, 정책성 검토 위주의 조사를 수행하고, 본타당성조사에서는 예비타당성조사 단계에서 검토한 내용을 최대한 활용하고 세부최적노선 검토, 비용 및 환경영향 최소화, 지역주민 의견수렴 등을 중점적으로 검토
 - 경제적 타당성이 충분하다고 판단된 특정사업의 경우 조사기간의 단축과 시급한 사업시행을 위하여 기본계획 또는 예비타당성조사의 검토결과를 토대로 기본설계 및 실시설계를 시행
- 기본계획 → 예비타당성 → 본타당성조사 등 각 조사단계별로 도출된 교통수요분석 결과 및 경제적 편익·비용 등 관련 자료의 지속적 관리를 위한 정보 공유 시스템 구축 필요
 - 기본계획 → 예비타당성조사 → 본타당성조사 등 분석목적과 범위에 부합하는 공통 기준 마련
 - 각 조사단계별로 도출된 분석결과 활용 및 지속적 관리 등이 전제되어야 하며 관계기관별 특성을 고려한 역할 분담과 정보의 공유 및 협의체계를 구축
- 예비타당성조사를 포함한 타당성조사제도의 개선은 무엇보다 동일한 사안에 대해 관계부처가 정보를 공유하여 합리적인 정책판단을 위한 노력이 필요

국토연구원 김호정 책임연구원 (hjkim@krihs.re.kr, 031-380-0344)

국토연구원 이춘용 연구위원 (cyyi@krihs.re.kr, 031-380-0339)