

도로사업 사후평가제도의 효율적 활용방안

김호정(국토연구원 연구위원)

- ‘사후평가제도’는 건설기술관리법에 의거하여 총 공사비 500억 원 이상의 건설사업에 대해 준공 후 3년 이내(불가피할 경우 5년 이내)에 공사내용 및 그 효과를 조사·분석하는 제도임
 - 경제성분석(B/C)뿐만 아니라 당해 공사의 문제점과 개선방안, 시행단계별로 발생하는 공사 관련 정보 등을 분석할 수 있도록 「건설공사 사후평가 지침(2006)」을 고시·운영
 - 2009년 12월 ‘건설사업 사후평가 수행 매뉴얼’을 마련하였고, 매뉴얼에 근거한 평가내용을 포함하여 건설CALS시스템을 구축
- 지침과 매뉴얼을 기준으로 운영 중인 현행 평가제도는 사업 발주기관에서 사업을 평가하고 있어 평가결과에 대한 객관성과 신뢰성 확보가 어렵다는 지적을 받고 있음^{주)}

《《 정책적 시사점 》》

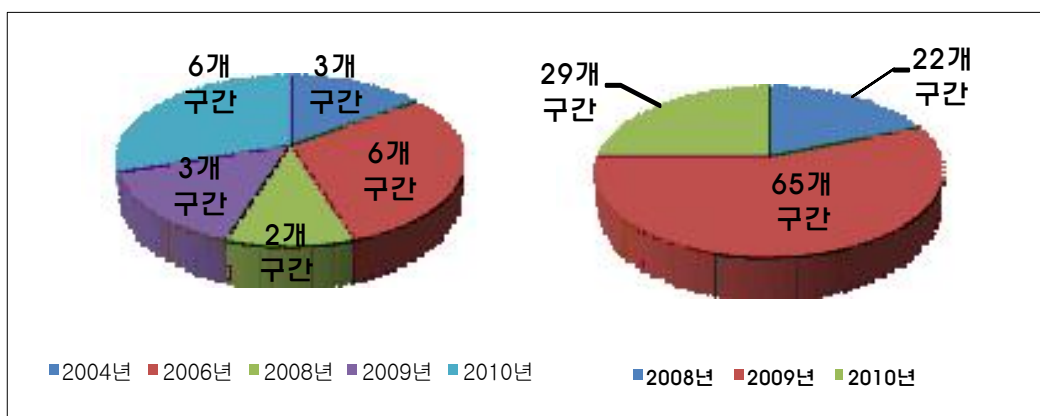
- 사후평가 제도는 단구간 평가보다 교통축 단위로 시행하고, 사업목적의 부합 여부를 평가하는 항목 중심으로 분석·평가를 수행
- 도로 이용자 불편사항 등을 관리청에 제출하면, 관리청은 그 결과를 지속적으로 모니터링하여 사후평가 제도의 활용성을 제고할 수 있는 체계 구축 필요
- 건설CALS시스템에 입력한 사업별 공사비 등은 투자평가지침, 예비타당성조사 지침 등의 km당 공사비 원단위로 제공하여 지침의 실효성 제고

주: 2010년 6월 국가경쟁력강화위원회 등 정부부처가 합동으로 마련한 ‘도로사업 효율화 방안’ 가운데 도로사업 평가체계 효율화에 언급한 내용임.

1. 사후평가제도 시행 현황

● 사후평가제도란?

- 2001년 건설기술관리법에 의거하여 총 공사비 500억 원 이상의 건설사업에 대해 준공 후 3년 이내(불가피할 경우 5년 이내)에 공사내용 및 그 효과를 조사·분석하는 제도임
 - 건설공사의 계획단계와 공사완료 후 단계의 공사비, 공사기간, 교통수요 등을 비교·평가하는 것임
- 평가항목과 주요 내용을 포함한 「건설공사 사후평가 지침(2006)」을 고시하여 운영하고 있고, 평가결과는 국토해양부 건설CALS포탈시스템(www.calspia.go.kr)에 입력하도록 하여 유사한 건설공사에 활용할 수 있도록 시스템을 구축(2006.12)
- 2001년 처음 지침 제정 이후 약 80여 개의 도로사업에 대해 사후평가를 시행



● 사후평가 추진체계

- 사후평가 수행을 위한 평가항목과 방법은 「사후평가 수행 매뉴얼」에 제시
 - **(사업수행성과 평가)** 건설전후의 사업비, 사업기간 등을 조사하여 해당 건설사업이 합리적으로 수행되었는지를 판단하기 위한 평가지표
 - **(사업효율 평가)** 건설공사 시행 전후의 수요와 기대효과 비교를 통해 사업 전반의 효율성을 평가하는 지표(사업전후의 비용 - 편익분석 결과 비교)
 - **(파급효과 평가)** 건설사업 수행이 해당지역의 경제·사회와 주민생활에 미친 영향 등을 보다 다양하게 평가하기 위해 민원, 하자, 지역경제, 지역사회, 환경분석 등을 수행

【표 1】 사후평가 평가항목별 주요 평가내용

평가항목	수행 내용	세부 항목		
사업수행	건설사업 추진기간, 비용 등의 효율성과 적절성을 평가	사업비 증감률		
		보상비 증감률		
		사업기간 증감률		
사업효율	공사 시행 전후의 수요와 기대효과와의 비교	계획과 실제의 교통수요 비교		
		기대효과 평가(B/C 비율 비교)		
파급효과	건설사업이 해당 지역의 경제·사회와 주민 생활에 미친 영향 등을 평가	주민호응도 및 사용자만족도	민원	다수민원 발생건수, 다수민원 처리건수
			하자	하자 발생건수, 하자 처리건수
			지역경제	인구 수, 종사자 수, 지역 총생산, 지가 상승률
			지역사회	지역 낙후도
			환경	-

자료: 국토해양부, 2009·12, 건설사업 사후평가 수행 매뉴얼.

2. 외국의 사후평가제도 비교

● 일본

- 1990년부터 사후평가를 시작하여 2001년 전 부문으로 확대하였고, 현재는 2007년 4월 발표된 ‘국토교통성 정책평가 기본계획’에 따라 사후평가를 실시하고 있음
- 정책 평가 시 전문가적인 식견이 필요한 경우에는 관련 사업시행 경험자, 민간 전문가 등 제3자를 활용하여 평가를 수행

● 미국

- 미국의 예산관리처(Office of Management and Budget: OMB)는 개별 정부부처가 예산 요구서를 작성할 때 사후평가 결과를 참조할 것을 지침으로 제시
- 자본자산에 대한 사후평가(Post-Implementation Review)는 유지관리단계에서 계약금액이 10만 달러를 초과하는 사업을 대상으로 시행
- 투자로 얻은 편익에 대한 정보를 제공하고, 사후평가로부터 얻은 교훈은 계획단계의 결정 기준이나, 조달과 유지관리단계를 발전시킬 수 있는 메커니즘으로 활용

● 영국

- POPE(Post Opening Project Evaluation Process)제도는 도로건설로 당초 기대했던 효과를 달성하였는지를 평가함
 - 도로 건설로 인한 편익은 일반적으로 5가지 항목(환경성, 안전성, 경제성, 접근성, 연계·통합성)으로 살펴봄
- 도로건설 목적이 도로사업별로 각각 다를 수 있으므로 평가방법은 유연하게 적용하며, 핵심적인 항목에 대해서는 자세한 분석을 수행(예: 통행시간 감소, 통행흐름 변화, 사고 감소, 이산화탄소 배출 등)

● 시사점

- 일본, 영국 등은 사후평가 항목을 최대한 단순화하여 평가를 시행하고 있고, 사업의 목적을 달성하였는가에 초점을 맞추고 있음
- 사업목적에 따라 평가방법은 유연하게 적용되며, 핵심 항목에 대해서는 자세하게 분석을 수행하고 있음

일본의 경우 평가결과를 예산요구나 정책의 기획 입안에 반영하고 있으나 우리나라는 ‘정책수립과 집행 → 실적 및 효과의 측정과 평가 → 예산의 편성’ 등과 같이 상호 피드백 되는 연결고리가 미약한 실정임

3. 사후평가제도의 문제점

● 시행지침 및 관리체계 측면

- 500억 원 이상의 SOC사업을 대상으로 시행하는 사후평가 가운데 도로사업의 경우 10km 내외의 단구간 사업으로 사업 전·후 구간이 공사 중인 상태에서 사업의 효과를 제시하는 데 한계가 있음
- 도로사업의 시행은 국토해양부 지방국토관리청 및 한국도로공사에서, 사후평가 지침 등 운영은 국토해양부 기술정책과에서 각기 담당하고 있어 평가 과정에서 건의사항 등이 조치계획으로 반영되는 환류(Feedback)체계가 미흡함

● 매뉴얼 적용 측면

- **(사업수행성과 평가)** 공사 완료 후 3~5년이 경과된 사후평가 시점에서 공사비와 관련된 상세한 자료의 구득이 어렵고, 사업비 증감률, 사업기간 증감률 등 정량화된 평가지표는 평가결과를 유사 사업에 활용하는 데 한계가 있음
- **(파급효과 평가)** 민원, 하자, 지역경제, 지역사회, 환경분석 등에 미치는 영향 정도를 평가하는 단계로, 대부분 이용자 설문조사 결과를 기준으로 평가하고 있어 결과의 객관성 등을 신뢰하기 어려운 실정

● 건설CALS시스템 활용 측면

- 국토해양부는 건설CALS포탈시스템(www.calspia.go.kr)에 사후평가 결과를 입력하고 활용할 수 있도록 하였으나, 결과 활용을 위한 일반인들의 접근은 불가능함
 - 연계된 사업의 공사과정에서 참고하기 위해서는 공사내용, 특성 등 주변 사업에 대한 내용 등이 필요하나 공개되지 않고 있음

4. 효율적 활용방안

● 지침 개정(안)

- 도로사업의 특성을 고려하여 교통축 단위의 사후평가 시행을 위해 ‘준공 후 3~5년 이내’라는 시간적 기한보다 주변 사업계획과 연계한 사후평가 시행이 필요
 - 교통축 단위의 사후평가 수행을 위해 ‘대상사업선정위원회(가칭)’ 등을 운영하여 사후평가 시기를 결정하는 방안이 필요
- 평가대상 구간이 선정된 후 사업의 목적에 부합하는 사후평가 항목을 설정하고 그 항목을 보다 집중적으로 분석·평가하는 방법도 필요
- 특히, 공사비 관련 신기술 공법 등 설계변경에 대한 내용 등 정확하고 상세한 내용을 작성하기 위해 사업수행평가는 완공 직후에 시행하고, 그 외의 사업효과 평가 등은 개통 후 5년 이내에 시행하는 것으로 개정 필요

● 매뉴얼 개정(안)

- 사업효과 평가에서 경제성분석 결과 비교보다는 사업목적 달성 여부 측면의 평가를 시행하는 방안 마련이 필요
 - 공사기간 연장, 사업비 증가 등 공사과정상 변경요인을 기술할 수 있는 항목을 추가
- ‘대상사업선정위원회(가칭)’에서 대상사업 목적의 부합 여부를 판단할 수 있는 평가항목을 제안·설정
 - 도로 신규 건설 또는 시설개량 사업 등 사업유형별 사업목적이 상이하므로 목적에 부합하는 평가항목을 별도로 설정하여 평가 수행
- 파급효과 평가단계에서 설문조사 위주의 평가항목보다는 개통 이후 국민의 불편사항 등을 별도로 작성하여 관리청에 제출하고 이를 모니터링하는 체계를 구축하는 방안 마련
 - 이용자 및 주민이 개선을 요구한 사항에 대해 사업부서에서 조정 내용 등을 모니터링하는 체계를 구축한다면 도로이용자와 국민에게 보다 편리한 서비스를 제공 가능

● 건설CALS 활용 측면

- 건설CALS 시스템이 구축하고 있는 사후평가 결과를 설계 및 공사담당자 등에 공식적으로 제공하여 주변 유사사업 또는 연계사업 수행 시 활용
- 사후평가 완료 후 입력하는 사업별 공사비 등 적용된 사업비를 활용하여 예비타당성조사나 투자평가지침에서 도로사업 유형별 km당 공사비 원단위로 반영
 - 실제 공사완료 시점에서 공사비 원단위를 쉽고 빠르게 구득이 가능하며, 입력된 자료를 DB화하여 세부 공사비 산출항목으로 활용토록 개선이 필요

● 국토연구원 국토인프라·GIS연구본부 김호정 연구위원 (hjkim@krihs.re.kr, 031-380-0344)