

2015년

사전타당성 대상사업(시설분야)의
사업계획서 작성 매뉴얼 제작

2015. 8

한국국방연구원(KIDA)

한국비용편익분석연구원(KICA)

목 차

제 I 장 연구 개요	1
제1절 연구의 배경, 필요성 및 목적	1
제2절 연구의 범위 및 내용	3
제3절 연구결과의 활용 및 기대 효과	7
제 II 장 사전타당성 대상사업 사업계획서 Manual	9
1. 주거/행정 시설	9
2. 작전/훈련 시설	31
3. 복지 시설	53
4. 의료 시설	75
5. 군수/정비 시설	97
6. 교육 시설	123
7. 방송 시설	143
참고 문헌	171

I. 연구 개요

1. 연구의 배경, 필요성 및 목적

1) 연구의 배경과 필요성

- 최근 전세계적인 경기 둔화에 따라 정부의 재정 여건은 지속적으로 악화되는 반면 복지예산의 급속한 증가로 국방비 획득환경이 상당히 악화될 전망
- 이에 따라 우리나라 정부 예산(2015년 376조 원) 중 약 10% 비중을 가진 국방비 예산(2015년 37조 4,560억 원)의 효율적인 분석, 평가 및 집행에 대한 중요성이 강조되고 있으며, 정부 재정당국은 국방 사업에 대한 객관적이고 전문적인 분석 평가를 지속적으로 요구하고 있음.
- 최근 정부는 예산의 효율성을 제고하기 위해 사전타당성 조사를 의무화하거나 조사대상 사업을 확대하고 있음.
 - 2016년부터 산업통상부는 미리 기획하지 않은 산업기술 연구개발(R&D) 장비 구축사업의 사전타당성 조사를 도입
 - 기획재정부는 2013년부터 총사업비 50억 원을 초과하는 국제행사는 대외경제 정책연구원(KIEP)의 사전타당성 조사를 받도록 의무화
- 더불어 최근 무기 도입과 관련하여 방산비리 문제가 사회적으로 심각한 물의를 일으키고 있는 상황에서 국방 예산을 보다 투명하고 효율적으로 지출해야 한다는 사회적 압력도 가중되고 있음.
- 국방부는 2013년부터 한국국방연구원(KIDA)로 하여금 국방 전력운영분야 재정사업의 분석 평가를 전담하도록 함으로써 대규모 재정사업의 합리적 사업 계획과 실행의 효율화를 도모하고자 함.
 - * 국방전력운영분야 재정사업(이하 전력운영사업)은 연간 국방비의 70% 비중을 차지하는 국방경영의 핵심 대상으로 유·무형 전력 창출과 관련되어 있음.
- 전력운영사업의 분석평가제도는 사전타당성검토제도와 심층평가제도로 구분되는데, 그 중 사전타당성검토제도는 국방 전력운영분야의 대규모 신규 사업에 대한 중기계획 수립, 예산편성 및 기금운용계획 수립을 위하여 실시하는 사전적인 타당성 검증 평가임.
 - 사전타당성검토제도의 목적은 대규모 신규투자를 우선순위에 입각하여 결정하

2) 연구의 목적

- 본 연구는 국방 전력운영 시설분야의 대규모 신규 사업에 대한 중기계획 수립, 예산 편성 및 기금운용계획 수립을 위하여 실시하는 사전적인 타당성 검증·평가의 기본적인 평가 자료로 사용되는 사업계획서의 작성을 위한 매뉴얼 제작을 목적으로 함.
- 본 연구에서는 사업계획서 구성과 주요 내용, 작성 예시 등을 매뉴얼로 제작하여 관련 실무담당자가 업무를 원활하게 수행할 수 있도록 도움을 주고자 함.

2. 연구의 범위 및 내용

- 국방부는 2014년부터 시설·정보화 총사업비 300억 원(건설의 경우 200억 원) 이상인 신규 사업을 사전타당성 검토 대상사업으로 지정하였음.
 - 국방부 소관 일반회계와 특별회계, 기금, 민간투자사업(BTL, BTO 등) 및 「국방·군사시설사업에 관한 법률」 제12조에 따른 기부 대 양여 사업에 포함된 사업
 - 건축사업의 경우, 총사업비 200억 원 이상인 신규 사업 등
 - 「국방부 시설·정보화사업 총사업비 관리훈령」에 따라 총사업비 관리대상 사업이 될 것으로 예상되는 신규사업
- 국방 전력운영사업은 인력, 군수, 시설, 정보화사업 등으로 구성되며, 하부사업의 성격은 매우 다양함.
 - 정부 투자성 사업이나 무기체계 획득사업과 같이 명확한 사업 목표를 가진 단일사업이라기보다는 다양한 기능·활동성 사업(인건비, 부대 활동비, 물자획득 등)이나 투자성 사업(시설 현대화, 부대 이전, 정보체계 개발 등)으로 구성
 - 투자성 사업은 군사 보안이 요구되는 작전시설 및 정보체계개발 사업이 다수를 차지함.
 - 이러한 국방 전력운영사업 특성은 타당성분석에 있어서도 정부 투자사업의 타당성분석과 다른 접근법을 요구함.
- 본 연구에서는 국방 전력운영사업 시설분야의 사전타당성 검토 대상사업을 위한 사업계획서를 작성할 수 있도록 실무 매뉴얼을 작성하였음.
 - 각 군 및 기관의 관련 실무 담당자들이 국방·군사시설 건축사업의 사전타당성 검토 신청을 위해 시설유형별로 사업계획서를 구체적으로 작성할 수 있도록 실무 매뉴얼을 작성하였음.

도록 함으로써 재정 운영의 효율성을 제고하는 것임.

- 국방 전력운영사업의 사전타당성검토 및 심층평가는 「국방기획관리기본훈령」(제1511호, 2013. 2. 6)을 통해 실시할 수 있도록 규정하고 있음.
 - 이 훈령에 근거하여 「국방 전력운영분야 재정사업 사전타당성검토 및 심층평가 운용지침(2013. 1. 1)」을 제정하고, 구체적인 운영절차와 분석방법을 명시하고 있음.
 - 동 지침은 주로 기획재정부의 「예비타당성분석 운용지침」을 원용하였는데, 국방부는 2014년 「국방부 시설·정보화사업 총사업비 관리훈령」을 신설하고 훈령과 사전타당성검토제도를 연계시키는 방향으로 지침 개정을 추진하였음.

- 국방부의 경우 총사업비가 300억 원 이상인 사업을 검토 대상으로 하는데, 2014년 지침은 현 범위를 확대하여 시설·정보화 총사업비 300억 원(건설 200억 원) 이상을 추가로 지정하였음.
 - 정부 예비타당성조사 대상사업은 총사업비 500억 원 이상(국고 300억 원 이상)의 신규 사업을 대상으로 함.
 - 국방사업과 관련하여서는 「국가재정법 시행령」 제13조 제2항에 국가안보에 관계되거나 보안을 요하는 국방관련 사업은 면제 대상으로 규정하고 있음.
 - 국방부의 사전타당성검토 대상사업에는 주로 정부 예비타당성조사 사업에서 제외된 특수 목적의 일반 재정사업이 포함되며, 대상사업 규모도 정부 기준보다 다소 낮게 설정하고 있음.

- 사전타당성 검토 수행기관인 KIDA는 각 군 및 기관에서 제출한 사업계획서를 기본적인 자료로 하여 분석 및 평가를 실시하고 있음.
 - 2013년도부터 현재까지 총 4건의 시설분야 사전타당성 검토를 실시한 바 있으며, 향후 사전타당성 검토 대상사업은 년 총 3~4건으로 예상됨.

- 그런데 각 군 및 기관에서 제출하는 사업계획서는 사업 유형에 따라 큰 차이를 보이며 대부분의 경우 사업계획의 구체성이 미흡한 실정임.
 - 실례로 대상지 현황분석 누락, 관련법규 검토 누락 등 사업여건 분석이 매우 미흡한 실정으로 사업계획서 평가에 어려움이 있음.

- 따라서 표준화되고 상세한 사업 계획서 작성에 도움을 주는 실무 매뉴얼 작성이 시급한 실정임.

국방·군사시설 대분류(17)+ 방송국	그룹 분류 KIDA (안)
정비	1. 주거/ 행정 시설 2. 훈련, 작전시설 3. 복지시설 (휴양소 등) 4. 의료시설 5. 군수시설(정비, 저장시설 등) 6. 교육시설 7. 방송국, 체육시설 등 기타시설
저장, 공동지원(보일러 등), 공장, 위생	
방송국	
종교	
체육	
의료, 교육	
급식, 복지	
주거, 작전, 훈련, 교정, 행정	
기타건물	

〈표 1〉 국방·군사시설 그룹을 분류한 KIDA(안)

- 본 연구에서는 시설 유형 - 주거·행정, 훈련, 복지, 의료, 군수, 교육, 기타시설, 총 7개 그룹별(KIDA의 분류 유형)로 최소 1개 시설 사업별 사업계획서를 작성하는데 참고할 수 있는 실무 매뉴얼을 작성하였음.
- 시설 사업 유형별 실제 민·관·군 사례를 일관된 양식에 맞추어 사업계획서 매뉴얼을 작성함.
 - 국방·군사시설 기준이 없는 경우에는 공공 또는 민간 유사시설 기준을 제시하고, 실제 사례조차 없는 경우에는 가상 사례를 염두에 두고 사업계획서 매뉴얼을 제시함.

○ 사업계획서 작성 매뉴얼의 일반적인 예시(안)는 다음과 같음.

장	절 및 내용
1. 사업개요	가. 사업 배경 및 목적 나. 현황 및 사업의 필요성 다. 사업 내용 라. 사업 추진경과
2. 사업여건 분석	가. 대상지 개요 나. 광역 현황분석 다. 근린 현황분석 라. 대상지(사용 부대) 현황분석 마. 건축물 현황분석 바. 분야별 현황조사 사. 관련 법 및 계획 검토 아. 사업추진상의 위험요인 및 대응방안
3. 기본계획	가. 계획 대안 선정 나. 기본 구상 다. 시설별·분야별 계획 라. 국내·외 사례 비교
4. 시설규모 결정	가. 임무(역할) 및 편제 나. 부대 및 시설 규모(현황) 다. 시설소요 산정(계획)
5. 공사비 및 총사업비 산정	가. 시설별 공사비 산정 나. 운영비 추정 다. 총사업비 산정 및 연차별 배분 계획 라. 대안 종합 비교
6. 사업 추진계획	가. 연도별 예산내역 나. 사업 추진계획 다. 자원 조달계획 라. 향후 관리운영 방안(계획)
7. 사업의 기대효과	가. 사업의 경제적 효과 분석 (정성·정량적 분석) 나. 사업의 정책적 효과 분석
8. 종합검토	가. 종합 판단 및 평가 나. 결론과 정책제언

<표 2> 사업계획서 작성 매뉴얼의 일반적인 예시(안)

○ 본 연구에서는 다음과 같이 사업계획서의 표준 목차(안)을 제시하였음.

[표준 목차]

I. 사업 개요

- 1.1 사업의 배경 및 필요성
- 1.2 사업의 목적
- 1.3 사업 개요(요약)

II. 사업환경 분석

- 2.1 자연·인문 환경 분석
- 2.2 상위계획, 관련 법령 및 계획 검토
- 2.3 국내·외 유사시설 분석

III. 사업 내용

- 3.1 시설 수요 예측
- 3.2 시설 규모의 적절성 검토
- 3.3 사업 부지와 시설 규모의 현황 및 계획
- 3.4 사업비 산정
- 3.5 시설 대안의 검토

IV. 사업 추진계획

- 4.1 사업예산 내역
- 4.2 재원조달 계획
- 4.3 시설유지관리비 산정
- 4.4 사업 추진상의 위험요인과 대응방안

V. 사업의 기대 효과

- 5.1 사업의 정성적 분석
- 5.2 사업의 정량적 분석
- 5.3 사업의 재무성 분석

〈표 2〉 시설분야 사업계획서 표준 목차(안)

- 사업계획서 매뉴얼 작성 시 전체적으로 구성의 일관성을 확보하고자 노력하는 동시에 국방·군사 시설분야 사업의 다양한 특수성을 반영하여 시설유형별 매뉴얼을 제작하였음.
 - 국방 전력운영분야 시설사업 성격은 크게 시설 신축 및 기존 시설의 동일 단지 내 이전 사업(일반회계)과 기존 시설의 타 지역 이전 및 2개 이상 시설 통합 사업(특별회계)으로 구분
 - 각 사업에 대해 계획안이 하나인지 아니면 여러 대안 중에 하나를 선정하는지에 따라 사업계획서의 구성이 달라질 수 있음.
 - 각 시설 유형별로 사업 내용 및 사업추진 관련 쟁점이 상이할 수 있는데, 복지, 교육, 의료 등 관련 군사시설의 경우 국내·외 사례 분석이 중요할 수 있고, 훈련, 정보화체계 등의 군사시설의 경우 수요 및 편익 추정이 어려울 수 있으므로 시설유형별 사업계획서 작성을 위한 매뉴얼을 각각 제작하였음.

- 예를 들어, 「용사의 집 재건립」 사업과 같은 군인 복지시설의 경우에는 기획재정부 예비타당성조사 대상사업(2014년)이었으므로 육군의 시설 계획 단계부터 기획재정부 2014년 “예비타당성 운용지침” 과 KDI “예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 수정·보완 연구 제5판(2008)” 을 염두에 두고 사업계획서를 작성하도록 매뉴얼을 제작하였음.
 - 특히 KDI 예비타당성조사의 경우 사업의 수요 추정 및 편익 산정, 사업의 경제성 분석, 정책적 분석 및 재무성 분석, 민간투자사업 추진 가능성 등의 세심한 검토가 매우 중요하므로 사업계획서 작성 매뉴얼에도 이를 구체적으로 반영하였음.

3. 연구결과의 활용 및 기대 효과

- 본 연구에서 작성한 매뉴얼을 활용하여 각 군 및 기관의 실무담당자가 사전타당성 조사를 신청하는데 필요한 사항이나 자료를 적절하게 준비하고, 사전타당성조사 대상사업의 사업계획서도 효율적으로 작성할 수 있을 것으로 기대되어 사전타당성조사 신청에 필요한 작업의 효율성을 높일 수 있을 것으로 기대됨.

- 사전타당성조사 대상사업의 사업계획서의 준비과정에서 매뉴얼에서 제시하는 평가방법이나 기준에 비추어 선정가능성이 낮은 사업은 사전에 배제함으로써 사전타당성조사 대상사업으로 선정되는 비중을 향상시킬 수 있을 것으로 기대됨.

- 결과적으로 KIDA의 사전타당성 조사에 투입되는 예산 및 인력을 절약할 수 있어 사전타당성 조사를 보다 효율적으로 수행할 수 있음.