# ‘ 표류 하는 국책 사업, 이대로 둘 것인가

최근 환경에 대한 인식이 높아지면서 개발과 환경 논리가 충돌하고 지역 및 집단 이기주의, 그리고 중앙 정부와 지자체 간의 불협화음 등으로 국책 사업이 크게 흔들리고 있다. 수조원이 투입돼 여러 해 진행된 공사가 중단 위기에 놓이고 일부 사업은 시작 단계에서 더 이상 진행되지 못하는 실정이다. 특히, 문제가 제기되고 있는 사업들의 경우 논리적인 근거보다는 주장에 의해 공사가 중단되거나 지연됨으로써 그 해결책을 찾는 데 더욱 큰 어려움을 겪고 있다. 국가 경쟁력의 미래를 담보하고 있다는 측면에서 국책 사업의 원활한 추진은 매우 소망스럽다. 이에 「건설저널」에서는 표류하고 있는 국책 사업의 문제점을 진단하고 근본적인 처방을 강구함으로써 국책 사업의 원활한 추진에 보탬이 되고자 각 방면의 전문가들을 초청해 토론하는 좌담의 자리를 마련하였다. <편집자 주>

**참 석 자**

- 김선희 국토연구원 연구위원
- 김영환 인천공항철도 사업관리단장
- 김철중 대림산업 부사장
- 배용득 한국고속철도건설공단 건설본부장
- 옥동석 인천대학교 교수 (가나다순)

- 사회 : 박시룡 서울경제신문 논설위원
- 일시 : 2003. 8. 22 (금) 14:00
- 장소 : 건설회관 9층 건설산업연구원 연수실

사회자 : 현재 많은 국책 사업들이 흔들리고 있습니다. 과거에도 대형 국책 사업에 대한 반대는 있었습니다만, 최근 들어서는 사회 단체의 반발이 심해지고 극단적인 경우에는 사업이 중단되는 사태마저 발생하고 있는 실정입니다. 국책 사업의 표류 또는 중단은 사회적으로 막대한 손실을 유발시킨다는 점에서 매우 중대한 사안이라 할 수 있습니다. 오늘 이 자리가 현재 문제가 되고 있는 국책 사업들을 주요 현안별로 짚어보고 바람직한 대안을 도출하는 자리가 되기를 기대합니다.

## 완공된 대형 국책 사업의 가치와 공과는

사회자 : 현재 진행 중인 국책 사업의 문제를 짚어보기 전에 이미 완공된 대형 국책 사업에 대한 평가를 해보는 것도 의미가 있을 것 같습니다. 최근 완공된 국책 사업인 인천국제공항과 서해안고속도로는 사업 진행 초기에는 상당히 많은 논란이 있었습니다만 완공 후 어느 정도 자리를 잡아가고 있는 것으로 보입니다. 국책 사업에 대한 공과를 인천국제공항과 서해안고속도로를 중심으로 평가해주십시오.

김영환 : 인천국제공항 역시 사업 초기에 많은 논란을 겪으며, 많은 문제점들이 지적되었지만 당초 우려했던 것보다는 성공적으로 완공되어 국가 경제에 상당한 기여를 하고 있습니다. 당시 논쟁의 대상이 되었던 교통이나 환경 문제는 공항 시설이 서울 외곽에 위치함으로써 큰 문제가 발생하지 않고 있습니다. 또 서해안고속도로의 경우도 낙후된 지역의 개발이나 지역 통합에 커다란 공헌을 하고 있다고 판단됩니다.

김철중 : 국책 사업은 대규모의 자금이 소요되는 사업입니다. 각계의 많은 노력과 전문가들의 수 차례의 검토를 통해 이루어지는 만큼 국가 경제에 커다란 기여를 한다고 생각합니다. 그런데 최근 사회 및 환경 단체의 반발로 인해 많은 국책 사업들이 중단되고 있습니다. 우리나라는 현재 전체 국토의 5.5% 정도만이 개발되어 있는 상태입니다. 일본이 8%, 영국이 14% 정도 개발된 점을 고려하면 우리나라의 경우 아직도 개발 사업은 꾸준히 진행되어야 한다고 봅니다. 환경과 개발의 논리로 인해 국책 사업이 표류하는 것은 오히려 국가 발전을 저해하는 한 요인이 될 수 있습니다.

*국책 사업은 국가 발전, 경쟁력 강화, 삶의 질 향상이라는 긍정적인 측면과 함께 자연 생태계 파괴, 환경 오염이라는 부정적 측면 또한 가지고 있습니다. 1998 년에 환경 친화적인 국토 개발 사업 추진 방안을 위해 공무원과 전문가를 대상으로 델파이 서베이를 실시한 결과 응답자의 58.2 % 가 환경 파괴적이라고 답한 사례가 있습니다. 과거 국가 성장기에 개발의 논리에 환경의 논리가 소홀히 되어 온 만큼 최근 환경 단체의 반발은 시대적 흐름으로 필연적이지 않은가 하는 생각이 듭니다.*

김선희 국토연구원 연구위원

김선희 : 인천국제공항 건립은 일단 성공적이라고 평가할 수 있습니다. 김포공항에 비해 뛰어난 편의성을 지니고 있으며, 수 차례의 논의를 거치면서 환경적 측면에서도 긍정적인 성과를 거두었다고 생각됩니다. 국책 사업은 국가 발전, 경쟁력 강화, 삶의 질 향상이라는 긍정적인 측면과 함께 자연 생태계 파괴, 환경 오염이라는 부정적 측면 또한 가지고 있습니다. 1998 년에 환경 친화적인 국토 개발 사업 추진 방안을 위해 공무원과 전문가를 대상으로 델파이 서베이를 실시한 결과 응답자의 58.2 % 가 환경 파괴적이라고 답한 사례가 있습니다. 과거 국가 성장기에 개발의 논리에 환경의 논리가 소홀히 되어 온 만큼 최근 환경 단체의 반발은 시대적 흐름으로 필연적이지 않은가 하는 생각이 듭니다. 그러나 사업 자체를 ‘ 좋다 ’,‘ 나쁘다 ’로 단순하게 평가해서는 곤란합니다. 가까운 일본의 경우만 보더라도 건설성에서 매뉴얼을 통해 정량적인 평가를 할 수 있도록 되어 있습니다. 사업 평가는 전문적인 기법을 통해 비용과 편익을 분석하고 객관적인 시각에서 실시되어야 합니다. 물론 평가의 잣대는 경제성만이 아닌 환경 개선, 시간 단축 등 객관적인 지표들이 되어야 할 것입니다.

옥동석 : 국책 사업은 벤치 마킹을 통해서 평가해야 합니다. 단순히 인천국제공항만을 가지고 평가할 것이 아니라 다른 사업에 투자했을 경우와 함께 비교해야 합니다. 단순하게 인천국제공항 건설로 어떠한 것들이 향상되었다는 것만으로는 논리가 빈약합니다. 여러 가지 대안이 있을 수 있습니다. 예를 들면 인천국제공항을 건설하지 않고 김포공항을 확대했을 경우와 비교해보면 더욱 설득력이 있습니다. 그리고 실패한 사례에 대해서도 짚어볼 필요성이 있습니다. 대형 국책 사업이 지속적으로 논란이 되는 이유는 우선 고속도로와 중복되는 국도와 같은 중복 투자를 들 수 있습니다. 정책적인 측면이 강한 청주공항 건설의 경우도 중복 투자의 비난을 피할 수 없을 것입니다. 또 한 가지는 건설 비용의 측정이 부정확하다는 것입니다. 고속철도의 경우 사업 초기에는 총 건설 비용이 5조원 정도 소요될 것으로 발표되었습니다. 그러나 수 차례 수정을 거친 결과 현재는 17 조원 가량 투입될 것으로 보입니다. 이와 같이 부정확한 비용의 산정은 사업에 대한 불신감을 증폭시킵니다. 국책 사업의 공과를 평가하기 위해서는 단순하게 사업의 효과만을 가지고는 설득하기 힘든 상황에 와 있습니다. 비용과 편익에 대한 객관적이고 실증적인 근거가 제시되어야 합니다. 국가 예산으로 시행하는 인프라 시설에 있어서는 사업 시행의 균형을 제어하는 시스템이 필요합니다. 그러기 위해서는 환경의 가치, 인간의 생명까지도 금전적으로 계량화하여 평가할 수 있는 시각의 전환이 요구된다고 생각합니다.

김영환 : 고속철도의 사업비 증대는 한편으로 보면 당연하다는 생각도 듭니다. 이는 경상 가격과 불변 가격의 영향이 크다고 보기 때문입니다. 따라서 시간에 따른 비용의 상승은 당연한 것이고 내진 기준 강화 등 기준이 강화된 측면까지 고려하면 5조원에서 17 조원으로의 증가가 그리 큰 것만은 아니라는 생각이 듭니다. 또 한편으로 고속철도가 건설되지 않는다면 물류 비용의 증가도 커질 것입니다.

배용득 : 최근 도로 건설의 캐치프레이즈는 ‘ 환경 친화적인 도로 ’입니다. 비탈면에 나무를 심고 환경 보호 작업을 한다고 해도 그러나 결국은 아스팔트 폭만큼은 환경을 파괴하지 않을 수 없습니다. 따라서 사회 인프라의 건설과 환경 손실에 대한 비교 · 평가는 매우 정교한 조사를 통해서 이루어집니다. 이를 단순하게 평가하는 것은 위험합니다. 대형 국책 사업은 국가 전체적인 측면에서 커다란 계획 그림 아래 실시되는 사업입니다. 그러나 부분적인 문제들로 전체적인 사업이 지연되어서는 안 됩니다. 앞서 말씀하신 대로 국책 사업은 상당히 오랜 기간 동안 전문가들의 논의를 거쳐 확정됩니다. 그러나 과거와 달리 최근 들어 사회 단체의 지적에 너무 쉽게 사업이 중단되기도 하고 또 지연되기도 합니다. 사업에 대한 평가는 사업이 완공된 후에 시민들이 누리는 편의를 생각하면 좀더 쉽게 이루어지지 않을까 싶습니다. 지나치게 문제 제기 위주로 나아가면 그에 대한 비용도 매우 클 뿐 아니라 논란도 끊이지 않을 것입니다.

김영환 인천공항철도 사업관리단장

*대형 사업 전체의 필요성이나 편익에 대한 원인보다는 국지적이고 지엽적인 문제로 사업 자체가 중단되고 있어 매우 안타깝습니다. 수많은 논의를 거쳐 당시의 수용 기준에 맞추어 경제적 · 효율적으로 비용을 투자하고도 그러한 과정을 제대로 전달하지 있지 못한 것도 아쉽습니다. 국책 사업은 10 20 년 단위로 사업의 타당성과 우선 순위를 고려하여 결정되는 것으로 이러한 어려운 결정 과정에 대한 이해가 필요한 것 같습니다. 부정적 시각에서 보는 타당성 여부는 관점의 차이로 보입니다.*

## 환경 단체, 해당 지역 주민의 문제 제기와 주장은 타당한가?

사회자 : 1960 년대 이후 크고 작은 국책 사업들이 시행되었습니다. 이 중 일부는 정치 논리와 결부되어 불신의 소지를 제공하기도 했습니다. 앞서 말씀해주신 2개의 대형 국책 사업이 과연 최선이었냐는 논란의 여지가 존재하지만 어느 정도 기대했던 효과는 나타나고 있는 것으로 보입니다. 최근 새만금 방조제, 경부고속철도, 서울외곽순환고속도로 등 대규모 국책 사업들이 주민 반대로 인해 중단되는 상황을 맞고 있습니다. 이와 같은 국책 사업의 중단은 국가적으로 매우 커다란 비용을 지불하는 셈입니다. 현재 국책 사업의 반대 입장이 타당한지, 또 향후 어떻게 수용하고 조화를 이루어 나가야 할지에 대해 말씀해주십시오.

김영환 : 대형 사업 전체의 필요성이나 편익에 대한 원인보다는 국지적이고 지엽적인 문제로 사업 자체가 중단되고 있어 매우 안타깝습니다. 수많은 논의를 거쳐 당시의 수용 기준에 맞추어 경제적 · 효율적으로 비용을 투자하고도 그러한 과정을 제대로 전달하지 있지 못한 것도 아쉽습니다. 배용득 본부장님이 말씀하신 대로 국책 사업은 10 20 년 단위로 사업의 타당성과 우선 순위를 고려하여 결정되는 것으로 이러한 어려운 결정 과정에 대한 이해가 필요한 것 같습니다. 부정적 시각에서 보는 타당성 여부는 관점의 차이로 보입니다. 대형 국책 사업들은 종합적인 시각에서 비용과 편익, 환경과 안전 등을 검토하고 대안을 제시하여 확정됩니다. 더욱이 최근 들어 이러한 타당성 평가는 더욱 강화되는 추세입니다. 사회적인 문제의 제기는 이러한 과정에서 더욱 두드러지게 나타나고 있는 것입니다. 물론 시대적인 흐름상 자연환경적인 요구는 반영되어야 하며 이러한 요구와 조화를 이루어 나가는 방향을 모색해야 합니다. 그러나 지역 이기주의나 편향적인 사고에 대해서는 좀더 심도 있는 연구가 필요합니다.

김선희 : 저는 사회 단체의 요구는 타당하다고 생각합니다. 사회적으로 환경이 변화하고 있는 추세로 볼 때 정책이나 행정에 대한 민간 단체의 참여는 오히려 자연스러운 현상입니다. 과거에는 국민들이 정책 참여에서 배제되었으나 이제는 선진국 사회로 가는 과정에서 참여하는 것이 당연하다는 것입니다. 사회 단체와의 대립에서 주로 쟁점이 되는 항목들은 사업 결정 과정에서의 합리성 결여, 중앙 집권화와 분권화의 충돌, 개발과 보전 논리의 충돌, 투자비가 수차례 증액되는 불투명성, 부실 시공, 소비자 니즈에 대한 반영 미흡 등을 들 수 있습니다. 환경 단체 및 지역 주민과의 대립은 여러 가지 유형이 있으나 첫째로는 사업 필요성에 대한 대립입니다. 새만금 사업의 경우 정치적 공약 사업으로 무리하게 추진된 면이 있습니다. 둘째는 사업 계획 내용에 대한 대립입니다. 서울외곽순환도로의 경우 경제성만을 강조하다보니 대립이 발생하였습니다. 마지막으로 사업 프로세스에 대한 불투명성에 대한 불만입니다. 물론 이에 따른 부작용에 대해서도 문제점을 느낍니다만 큰 틀에서 타당성 여부를 논할 때는 시대적 흐름이라는 측면에서 바라보아야 하지 않을까 하는 생각이 듭니다.

김철중 : 특성상 사업의 주체는 경제적 측면에서 사업을 바라볼 것이고 사회 단체는 환경적 측면에서 바라보게 됩니다. 그러나 환경 문제에 걸려 추진되고 있는 대형 국책 사업이 중단되어도 좋은가에 대해서는 좀더 신중을 기해야 할 것입니다. 원자력 발전소, 화력 발전소, 수력 발전소는 환경에 커다란 영향을 미칩니다. 환경에 영향을 주지 않는 풍력이나 태양열 발전소가 미래의 대안이기는 하지만 그것만으로 전력 소비량을 충족시키기는 어렵습니다. 환경 단체의 반발 논리는 설득력이 떨어지는 경우가 많은 것 같습니다. 예를 들어 서울외곽순환도로의 경우 사패산 터널이 오히려 환경 피해가 적다고 판단됩니다. 만일 대안대로 외곽으로 우회한다면 더 커다란 반대에 부딪힐 가능성도 높습니다.

김선희 : 국책 사업은 경제성, 기술성, 안전성, 환경성, 사회적인 통합성 등 종합적인 측면에서 판단되어야 합니다. 그러나 지나치게 기술

*특성상 사업의 주체는 경제적 측면에서 사업을 바라볼 것이고 사회 단체는 환경적 측면에서 바라보게 됩니다. 그러나 환경 문제에 걸려 추진되고 있는 대형 국책 사업이 중단되어도 좋은가에 대해서는 좀더 신중을 기해야 할 것입니다. 원자력 발전소, 화력 발전소, 수력 발전소는 환경에 커다란 영향을 미칩니다. 환경에 영향을 주지 않는 풍력이나 태양열 발전소가 미래의 대안이기는 하지만 그것만으로 전력 소비량을 충족시키기는 어렵습니다. 환경 단체의 반발 논리는 설득력이 떨어지는 경우가 많은 것 같습니다.*

김철중 대림산업 부사장

성 · 경제성 중심으로 다루어지는 것 같습니다. 환경 단체의 국책 사업에 대한 반발이 어느 정도는 전략적으로 접근하는 측면도 있으나 앞서 말씀드린 측면에서 이해해야 한다고 생각합니다. 영국의 경우 도로 사업 결정의 5대 기준을 보면 자연 및 건설 환경을 보호하고 강화하는 원칙, 모든 통행자의 안전성을 확보하는 원칙, 경제적 효율성 확보, 접근성 증진, 통합성 증진을 주요 검토 항목으로 꼽고 있습니다. 그런데 우리나라의 경우 너무 개발에만 치우치고 또 국가 인프라 확보의 당위성에 치우치는 감이 있습니다. 그러나 이 시점에서는 보다 큰 틀에서 발상의 전환이 있어야 되지 않을까 생각됩니다.

옥동석 : 환경 단체들이 지나치게 환경의 가치를 주장하는 측면도 있다고 할 수 있습니다. "농약이 나쁘나 주는 혜택 또한 많다"는 말이 있습니다. 개발의 해악이 분명히 있지만 개발이 가져오는 혜택 또한 많습니다. 그러나 사람이 화내기 전에 설득하는 작업이 필요합니다. 지금까지는 사전 조정 과정이 너무 미약하지 않았나 싶습니다. 사회는 중앙 집권적에서 사회 통합적으로 변화하고 있습니다. 따라서 사업에 대해 일관성 있는 검토와 이해 관계 조정에 대한 투자가 필요합니다. 과거 국책 사업의 사업 타당성 평가에 대해 사회적 반발이 있을 때 수정하는 모습을 보여 왔습니다. 경인운하와 고속철도 역시 3번씩 타당성 평가가 이루어졌습니다. 최근 들어 조금씩 변화하는 모습을 보이고는 있으나 여전히 사회적 합의를 도출하는 과정은 미흡한 것 같습니다. 이를 위해서는 정성적 측면을 정량적으로 도출하는 역량이 필요합니다. 즉 사업 타당성을 위한 계량화가 필요하다는 것입니다. 둘째는 사업에 대한 균형적인 검토가 필요합니다. 기획예산처가 이러한 역할을 일부 수행하고는 있으나 이는 예산적인 부분에 국한된다고 보여집니다. 기획예산처가 중장기적인 시각으로 국책 사업을 운영하고 있느냐는 의문입니다. 마지막으로는 한 가지만 더 말씀드리면 이해 관계 조정에 대한 사회적 투자가 더욱 활발히 이루어져야 할 것으로 보입니다.

배용득 : 일부의 경우에는 산에 터널을 뚫으면 산의 사막화가 발생한다, 터널 쪽으로 산이 붕괴된다는 식의 조금 과장된 주장도 많습니다. 그러나 이와 같은 내용은 연구 결과 신뢰성이 떨어지는 경우가 많은 것 같습니다. 즉 민간 단체들이 주장하는 문제들에 대한 근거가 미약한 경우가 많다는 것입니다. 무조건적으로 사업 자체에 대한 불신을 가지고 다른 제안을 제시하라는 것은 합리적인 대화를 가로막습니다. 오히려 이러한 과도한 주장은 민간 단체들이 무엇인가 사회적인 이슈를 만드는 데 목적이 있는 게 아닌가 하는 생각마저 듭니다. 사업자들은 충실하게 환경에 대한 검토를 거쳐서 전문가들의 심의를 받아 사업을 진행하고 있습니다. 고속철도의 경우 1년이 지연되면 사회 경제적 비용 손실이 2조원에 달할 것으로 예상됩니다. 이러한 규모의 국가적인 비용 손실이 발생한다면 오히려 이 손실 비용을 환경 보전 비용으로 전환하는 것이 더욱 합리적이라고 생각합니다.

김선희 : 현재의 이러한 현상은 전환기로 이해해야 합니다. 물론 환경 단체들도 '풀뿌리 환경 보호'라는 본연의 의미를 되새겨야 할 것입니다. 당분간은 어느 정도 정치적인 색채를 유지할 수밖에 없을 것으로 보이나 향후에는 환경 보전의 액터로 변할 것이라고 생각합니다. 지금은 사회적 합의 형성을 이뤄나가는 과도기입니다. 일본의 경우도 이러한 과도기를 거치며 여러 가지 학습 과정을 거치는 연구 단체들이 생겨났습니다. 공공사업문제연구회, 합의형성에 관한 프로세스 연구회 등이 많은 연구 자료들을 생성하고 있습니다. 우리도 이런 방향으로 나아가야 하지 않나 싶습니다. 한편으로는 환경 단체의 육성, 사업 전 추진 과정에서 합리성을 제고할 수 있는 절차들을 개발할 필요도 있다고 봅니다. 이는 사업자들이 실제 사업비의 1% 정도만 투자해도 될 것입니다.

김철중 : 환경 단체가 진정으로 환경만을 위해 행동하는 것이라면 현재의 상황은 충분히 수긍이 갑니다. 그러나 한편으로는 환경 운동을 하나의 직업으로 생각하고, 앞서 배 본부장님이 말씀하신 것처럼 '반

배용득 한국고속철도건설공단 건설본부장

*민간 단체들이 주장하는 문제들에 대한 근거가 미약한 경우가 많다는 것입니다. 무조건적으로 사업 자체에 대한 불신을 가지고 다른 제안을 제시하라는 것은 합리적인 대화를 가로막습니다. 사업자들은 충실하게 환경에 대한 검토를 거쳐서 전문가들의 심의를 받아 사업을 진행하고 있습니다. 고속철도의 경우 1년이 지연되면 사회 경제적 비용 손실이 2조원에 달할 것으로 예상됩니다. 이러한 규모의 국가적인 비용 손실이 발생한다면 오히려 이 손실 비용을 환경 보전 비용으로 전환하는 것이 더욱 합리적이라고 생각합니다.*

대를 위한 반대 를 하고 있지는 않은가 하는 우려도 없지 않은 것이 사실입니다.

배용득 : 과거에는 환경 평가에 대한 논란이 없었습니다. 그렇다고 환경에 대한 고려가 없었던 것은 아닙니다. 그 당시에도 환경 영향 평가는 외부에 용역을 준 결과물을 환경부에 제출하여 환경위원회의 수차례 심사를 거쳐 결정되었습니다. 특히 요즘은 상당한 수준의 환경 영향 평가 절차를 수행하고 있습니다. 그러나 정부의 절차를 무조건 불신만 한다면 해결책이 나오기 어렵습니다. 정부의 절차에 문제가 있다면 구체적인 대안이나 문제점을 제시하여 수정하도록 건의를 하는 것이 바람직합니다.

옥동석 : 환경 영향 평가에도 절차상의 문제는 있습니다. 사업 주체가 용역을 발주하면 올바른 평가가 되기 어렵다고 생각됩니다. 현재의 방식보다는 환경부가 외부 기관에 용역을 발주하여 결과물을 제시하고 업체의 불만이 발생하면 수정해 나가는 것이 적절해 보입니다. 평가는 기본적으로 체크 & 밸런스가 매우 중요하다고 생각합니다. 이것이 비교적 잘 이루어진 실례로 기획예산처의 타당성 조사를 들 수 있습니다. 초기에는 기획예산처가 타당성을 평가하는 데 대해 불신이 많았습니다. 그러나, 기획예산처는 한정된 예산의 중요성을 실감하는 부서이기 때문에 오히려 더 객관적이고 균형된 시각에서의 보고서가 나올 수 있다고 판단됩니다. 반대의 예를 들면 교통 영향 평가의 경우 실제로 용역 기관이 수행하여 건교부의 승인까지 받았다고 하더라도 교통난을 유발하는 경우가 대부분입니다. 이는 신뢰성을 떨어뜨리기에 충분하여 효과적인 체크 & 밸런스가 잘 이루어지지 않는 것을 의미합니다. 스스로 자구 노력을 통해 반발의 여지를 줄여나간다는 자세가 중요합니다.

김영환 : 환경 영향 평가는 사업 추진상의 커다란 중점 사항이 되고 있습니다. 현재 환경 영향 평가에 실제로 많은 환경 단체들이 참여하고 있으며, 환경부도 다양한 공청회 개최 및 환경정책평가연구원의 운용 등을 통해 이러한 문제들을 많이 수용하고 개선하고 있습니다.

## 대형 국책 사업의 표류가 되풀이되는 까닭은

사회자 : 현재 수많은 환경 단체들이 활발하게 활동하고 있는 것은 바람직하다고 생각합니다. 그러나 현실적으로 보면 사업 주체들에게는 답답한 면도 있습니다. 양쪽 모두 이해는 되지만 현재와 같은 대립으로 인해 국책 사업이 손실을 보는 현상이 지속되면 큰 문제가 아닐 수 없습니다. 이러한 국책 사업의 표류는 왜 지속되는지, 또 그 부작용에는 어떤 것이 있는지 말씀해주십시오.

김영환 : 제가 참여했던 고리 원자력 발전소뿐만 아니라 월성, 영광 원자력 발전소는 전력 공급에 커다란 역할을 수행하고 있습니다. 그러나 원자력 발전소에 대한 폐기 논의는 지속적으로 진행되고 있습니다. 이처럼 많은 국책 사업의 되풀이되는 표류의 원인은 정치적, 정책적 요인에 있다고 생각합니다. 국책 사업의 표류는 해당 사업뿐 아니라 국가 전반적으로 커다란 피해를 입히고 있습니다. 외국의 경우 사업이 지연되면 장비 사용 지연으로 인한 간접 비용, 금융 비용의 증가로 인해 클레임이 걸리는 것이 일반적입니다. 게다가 하도급 업체가 도산하고 일반건설업체의 경우도 발전의 기회를 상실하는 등 피해가 커집니다. 더욱 큰 문제는 세금을 내는 국민 또한 커다란 손실을 입는다는 것입니다. 이렇듯 사업 지연으로 인한 손실은 여러 측면에서 고려해야 합니다.

김선희 : 전체 전력 공급의 43% 나 차지하고 있는 원자력 발전은 전력 공급에 있어서 매우 중요한 부분입니다. 그리고 안전성에 대한 문제의 제기는 앞서 말씀하신 대로 정책적 측면에서 보아야 할 것입니다. 다만 원자력 발전소 건설 반대는 정치적인 딜을 통해 기존의 원자력 발전이 아닌 향후 에너지 정책적 측면에서 풍력, 태양열 등 대체

*치밀하지 못한 사전 준비를 통한 계약, 그리고 문제 발생시 온정주의로 흐르는 것이 문제입니다. 승복과 납득이 어려운 사업 절차는 도덕적 해이와 갈등 조장의 주요 원인입니다. 치밀한 준비와 합의를 통한 계약, 그리고 계약 내용에 대해서는 철저하게 준수하는 방식으로 나아가야 합니다. 사전적인 사업 비용을 높이더라도 사후적인 문제를 줄이는 방식으로 접근하는 것이 중요합니다. 정부는 이렇게 혼돈스러운 상황을 극복하기 위해서 리더십과 일관성을 가지고 대형 국책 사업을 진행하는 것이 향후 국민적 합의 도출, 절차상 문제를 개선하는 데도 도움이 될 것입니다.*

옥동석 인천대학교 교수

에너지로 전환하고자 하는 노력으로 보아야 할 것입니다. 새만금 사업의 경우 국책 사업의 표류로 인해 매우 커다란 부작용을 낳고 있습니다. 첫째는 정부에 대한 불신이 커진다는 점이고, 둘째는 이로 인해 사회 주체들 간의 갈등과 대립이 증폭된다는 것입니다. 마지막으로는 기술적인 측면이 정치적인 측면 때문에 소외될 수도 있다는 점을 지적할 수 있습니다. 이미 이공계 기피 현상이나 과학 기술이 무시되는 풍토는 사회적으로 꽤 심화되어 있습니다.

김철중 : 아무래도 직접적인 피해자는 건설업체일 것입니다. 어떤 사업이든 반대 논리는 존재하게 마련입니다. 모든 반대자가 수긍할 때까지 사업 진행을 유보시키는 것은 무리가 아닐까요?

배용득 : 국책 사업의 지연은 세대 간의 갈등, 지역 간의 갈등, 정부에 대한 불신 등이 복합적으로 작용하고 있습니다. 그러나 공론으로 해결하기도 어렵습니다. 사업 주체들이 3년 동안 준비한 자료와 사업을 반대하는 단체가 1달 동안 준비해온 자료를 가지고 공론으로 결정하는 데 공평성 문제로 수용하지 않았던 경험이 있습니다.

옥동석 : 대형 국책 사업의 표류는 단지 건설업계만의 문제는 아닙니다. 지역 개발도 어렵고 민간 부문의 투자 또한 지연되는 문제가 있습니다.

## 사업 중단 및 지연에 따른 손실은 누구의 책임인가?

사회자 : 대부분의 국책 사업은 국가의 미래 경쟁력과 직결됩니다. 사회적 인프라의 확충은 반드시 필요한 사항입니다. 최근의 이러한 대립에 대해 반대를 위한 반대라는 논의도 있고, 국가 리더십의 부재라는 지적도 있습니다. 과연 이러한 국책 사업의 손실에 대해 과연 누구의 책임인가라는 것도 따져봐야 할 것 같습니다. 이 점에 대해서 말씀해주십시오.

김영환 : 국책 사업은 대부분 장기간에 걸쳐 진행됩니다. 그러나 IT 산업의 발달로 인해 문제에 대한 의견 수렴은 단기간에 이루어집니다. 이러한 흐름 속에 정부나 건설업체의 발빠르고 적절한 대응이 매우 부족합니다. 국책 사업의 지연에 대한 책임은 계약 문제와 연관지어 판단되어야 합니다. 즉 계약 이전이라면 발주자인 정부의 책임이 가장 크다고 할 수 있으며, 계약 이후에는 사업자의 책임이 큽니다. 그러나 결과적으로 사업 진행에 대한 책임은 모두에게 있다고 할 수 있습니다. 또한 일정 부분 언론에도 책임이 있습니다. 일방적인 비주류 전문가의 의견을 부각시키는 경우도 있기 때문입니다.

배용득 : 대형 국책 사업은 시행 10년 전부터 준비됩니다. 준비 기간 동안 사회는 변화합니다. 10년 전 기준이 당시에는 옳았을지 모르나 현재에는 불합리한 경우도 발생합니다. 이와 달리 현재 진행되는 사업은 충분한 논의를 거치므로 앞으로는 이러한 문제는 줄어들 것으로 판단됩니다. 그 외에 발생하는 문제들은 지엽적인 것으로 이는 법적으로 해결이 가능한 선일 것입니다. 문제는 현재 진행되고 있는 국책사업입니다. 인과 관계가 충분한 논리는 수용하되 명백한 증거 없는 반대에 대해서는 과감하게 사업을 추진할 필요성도 있다고 봅니다.

김철중 : 국책 사업은 기본적으로 국가에서 필요로 하는 사업이니 만큼 국가에서 지지하는 것은 당연하다고 봅니다. 반대 의견이 돌출될 때마다 사업을 지연시키는 것에는 무리가 있습니다. 사업 시행에 대한 정부의 보다 주도적인 역할이 절실한 때입니다.

## 향후의 국책 사업 진행 방향은 어떻게 설정되어야 하

사회자 : 앞서 여러분들께서 말씀하신 것처럼 시대적 흐름의 전환기에서 현재 우리의 국책 사업은 많은 시행 착오를 겪고 있습니다. 이와 같은 시행 착오에 값비싼 대가를 치른 만큼 향후 진행 방향에 대해서 진지하게 고민해야 할 것 같습니다. 향후 국책 사업의 진행 방향에 대

박시룡 서울경제신문 논설위원

*1960년대 이후 크고 작은 국책 사업들이 시행되었습니다.*
*이 중 일부는 정치 논리와 결부되어 불신의 소지를 제공하기도 했습니다.*
*대형 국책 사업들이 과연 최선이었냐는 논란의 여지가 존재하지만*
*어느 정도 기대했던 효과는 나타나고 있는 것으로 보입니다.*
*최근 새만금 방조제, 경부고속철도, 서울외곽순환도로 등 대규모 국책 사업들이*
*주민 반대로 인해 중단되는 상황을 맞고 있습니다.*
*이와 같은 국책 사업의 중단은*
*국가적으로 매우 커다란 비용을 지불하는 셈입니다.*

해 어떤 의견을 가지고 계십니까?

김선희 : 우선 국책 사업의 추진 체계를 구축하는 것이 급선무입니다. 사업 전체를 총괄하는 기구나 위원회도 필요하며, 단계별 소위원회도 필요합니다. 이러한 추진 체계의 구축을 통해 사업 타당성도 객관화될 것으로 보입니다. 둘째는 절차를 확보하는 것이 필요합니다. 계획 단계에서의 합의를 도출해내고 시행 단계에서 사업을 재평가하며 운영 단계의 사후 평가도 병행되어야 합니다. 셋째로는 사회 합의 도출 시스템을 갖추어야 할 것입니다. 국책 사업 추진시 반발이 있으면 합의 형성 단계를 반드시 거쳐야 합니다. 네 번째로 국책 사업에 있어서 중앙과 지방간의 업무 분담도 명확해야 합니다. 마지막으로 기술적인 측면에서 사업별로 비용 편익 분석에 대한 지침이 마련되어야 합니다. 핵심적인 내용에 대해 집중적으로 평가하는 것이 필요합니다.

옥동석 : 김 박사님의 의견에 동감합니다. 사회적 절차에 규정 체계를 도입하여 합의를 도출하는 것이 필요합니다. 규정 체계는 선언적 규정이 아닌 세부 규정까지 정비되어야 합니다. 즉, 타당성 지침이나 환경 영향 평가 등이 세부적 부분까지 규정되어야 한다는 것입니다. 규정 체계를 통해 전문가들의 견해를 압축하는 것입니다. 그리고 세부 규정에 따라 진행되는 사업에 대해서는 정부가 추진력을 가질 수 있을 것입니다. 두 번째로는 원활한 사업 진행을 위해 장기 사업은 예산 편성을 총액으로 하여 대단위로 기금을 지원해야 합니다. 이를 위해서는 실적공사비제도도 병행해야 할 것으로 보입니다. 건설산업의 경쟁도 보다 활성화되어야 할 것입니다.

## 국책 사업의 표류, 그 해결 방안은

사회자 : 환경 지상주의에 대한 극단적인 주장도 무리한 측면이 있고, 정부 및 사업 단체의 최소 비용 최고 효과 주장도 사회 변화에는 부적절한 측면이 있는 것 같습니다. 이와 같은 대형 국책 사업 표류가 국가적인 위기로 발전할 위험도 있는 것 같습니다. 현재의 위기 상황에 대한 해결 방안에 대해 말씀해주십시오.

김철중 : 건설사업 자체가 지나치게 환경 파괴범으로 오도되는 경향이 있습니다. 건설 자체가 국토에 상처를 입히는 측면도 있으나 그렇다고 사업 자체가 중단되도록 하는 것은 불합리합니다. 환경 분야는 점차 사회적 필요성이 증가하고 있는 매우 중요한 분야임에 틀림이 없습니다. 그러나 최근 우리나라의 환경 운동이 조금 정도에서 벗어나는 것 같아 아쉬운 감이 있습니다.

배용득 : 보전을 위한 개발 측면에서 접근하는 것이 중요합니다. 또 후세에 좋은 환경을 남겨주기 위한 개발로 가도록 사회 개별 주체들의 각성과 노력이 필요합니다. 그리고 개발에 대한 건전한 시각을 갖는 공감대를 형성하는 것이 가장 중요하다고 판단됩니다. 이에 대해서는 환경 보전과 개발에 대한 홍보와 교육도 이루어져야 할 것입니다.

김영환 : 앞에서 말씀드린 대로 지금까지 사회 환경 변화에 대한 건설인들의 대응은 미약했습니다. 정부와 사업 주체들이 보다 유연한 시각에서 사회의 의견을 수렴하여 능동적으로 대처하는 것이 필요한 시점이라고 보입니다. 즉, 사업 초기부터 의견을 과감히 수용하되 반발을 줄일 수 있는 설득 논리에 대한 개발이 필요합니다. 해외의 경우 기업들이 환경 단체에 대단히 호의적이면 환경 단체들도 억지스런 주장은 하지 않습니다. 이는 상호간의 신뢰 형성이 밑거름이 된 것입니다. 또 CM 제도의 활성화도 문제 해결에 도움이 될 것입니다. 전문가의 참여를 유도하고, 외부 환경에 적극 대처하는 것이 바람직하다고 생각되며, 활용되지 못하고 있는 기존의 제도를 더욱 활성화하는 것도 좋은 방안이 될 수 있을 것입니다.

옥동석 : 치밀하지 못한 사전 준비를 통한 계약, 그리고 문제 발생시 온정주의로 흐르는 것이 문제입니다. 승복과 납득이 어려운 사업 절

국책 사업은 기본적으로 국가가 필요로 하는 사업이다. 그러나, 최근 들어 대형 국책 사업에 대한 반대가 심해지고 극단적인 경우에는 사업이 중단되는 사태마저 발생하고 있다.

차는 도덕적 해이와 갈등 조장의 주요 원인입니다. 치밀한 준비와 합의를 통한 계약, 그리고 계약 내용에 대해서는 철저하게 준수하는 방식으로 나아가야 합니다. 사전적인 사업 비용을 높이더라도 사후적인 문제를 줄이는 방식으로 접근하는 것이 중요합니다. 한편으로 정부는 이렇게 혼돈스러운 상황을 극복하기 위해서 리더십과 일관성을 가지고 대형 국책 사업을 진행하는 것이 향후 국민적 합의 도출, 절차상 문제를 개선하는 데도 도움이 될 것입니다.

김선희 : 국책 사업은 기본적으로 국민의 세금으로 진행되는 사업입니다. 세금을 낭비하지 않고 사회 기반 시설을 마련하는 지혜가 필요한 시점입니다. 공공 이익 우선의 원칙 아래 투명하고 공평하게 시행되도록 하는 시스템과 절차를 정비하는 것이 필요합니다. 1999 년에 있었던 건설교통부를 중심으로 ‘ 공공사업 효율화 정비 방안 ’이 다시 한번 논의되어야 할 시점인 것 같습니다. 옥 교수님께서 앞서 말씀하신 대로 사전 조사를 철저하게 하는 것이 가장 중요한 것으로 생각됩니다. 외국의 경우 5 10 년 정도 사전 조사를 실시합니다. 시간이 많이 걸리더라도 보다 철저한 준비 기간이 절실합니다. 둘째는 건설 기술자들의 인식 전환이 필요합니다. 참고로 일본의 경우 건설 분야의 중진 원로를 중심으로 건설산업의 ‘ 21 세기 패러다임의 전환 ’을 시도하였습니다. 주요 내용으로 환경과의 공생, 선택과 집중, 시스템 개혁을 꼽을 수 있습니다. 우리도 일본과 마찬가지로 이와 같은 변화의 노력이 필요하지 않나 싶습니다. 마지막으로 한 가지만 덧붙이자면 건설 문화의 재정립이 필요하다는 것입니다. 이제 큰 골격은 이루어졌습니다. 향후에는 지역 균형이나 삶의 질 개선에 중점을 둔 좀더 수준 높은 건설 문화를 정립하는 것이 필요합니다.

현재 많은 환경 단체들이 활발하게 활동하고 있는 것은 긍정적인 면이 있다. 그러나, 국책 사업에 무조건 불신만 한다면 해결책이 나오기 어렵다. 구체적인 대안이나 문제점을 제시해 수정토록 건의하는 것이 바람직하다. 사진은 새만금 사업에 반대하는 환경 단체가 방조제를 파헤치는 모습.

사회자 : 국책 사업의 효율적인 진행과 성공은 향후 선진국으로 진입하는 데 관건이 될 만큼 매우 중요한 과제입니다. 최근 국책 사업이 많은 시행 착오를 겪고 있으나 이를 잘 극복하고 향후 더욱 효과적인 국가 기반 시설의 확보가 용이하도록 하는 노력이 필요하다고 하겠습니다. 오늘 참석해주신 여러분들의 고언이 표류된 국책 문제를 해결하고 향후 좀더 수준 높은 국가 인프라 건설에 밑거름이 되었으면 하는 바람입니다. 감사합니다.

정리 : 강민석 한국건설산업연구원 연구원 · mskang@cerik.re.kr