

호남고속철도 건설 - 먼 안목으로 타당성 가늠해야

- 예상외의시너지효과가능, 완공이후의경제·사회적효과고려를-

국책 사업이건 민간 사업이건 간에 사업 시행을 결정하기 위해서는 여러 가지 방법으로 사업 타당성을 분석해보기 마련이다. 즉, 외부전문가나전문기관에게용역을의뢰, 대상사업이과연수행할만한경제적타당성(feasibility)있는지와수행해낼수있는지(viability)검토하게된다. 이런타당성조사(viability 혹은 feasibility study)의대상은 용역 의뢰자의선택에 따라 다소 달라지긴하나대부분경제적, 환경적혹은정치적관점이 된다. 또한, 대형 사업의 경우 완공 시기가 분석 시점으로부터최소한몇 년 후가되므로그가치판단에있어서시간적관점 이때우중요해지게되는데, 특히공사자체만의 타당성이 아니라완공 이후 그 사업으로 인해 발생할손익을 정확히 예측해야하기에 타당성 분석에는 불확실한 미래 변수들에대한다양한가정이필요해지게된다.

대형 국책 사업의 타당성 판단 기준

이처럼미래에대한예상을주로하는사업 타당성 분석에 있어서는 사업의 타당성에영향을미치는변수몇개만조작해서도얼마든지 원하는 방향으로 결론을 도출할 수있다. 현재시점에서는아무도미래를알 수없고따라서누구도전문가의견해를자신있게반박할수없기때문이다. 그러기에사업의 타당성 판단에 있어 개입되기 쉬운 사업 시행자의 자의성을 최대한 방지하기 위한장치가필요하게된다. 기업의외부감사제도나독립적인기업실행평가기관의존재, 공공 사업에 있어 제3자가예비타당성

을 조사하는 것, 혹은 국민을 대상으로 한 공청회 등이 자의성을 막고 객관성을 유지하기안전장치들이라고할수있다.

그러나, 이러한 안전 장치는 전문가들에 의해 이루어지는 객관적 타당성 분석이다보니 가장 보수적인 분석 방법을 택하거나 눈에 보이는 변수들의 예측을 중시하거나 혹은 사업 완공 이후보다는 그 사업 완공 시점까지의 손익 분석에 치중하는 경향이 있다. 예를 들어 과거 경부고속도로나 경부고속철도 건설 혹은 1970년대 조선산업, 1980년대 반도체산업 진출 당시 우리 기업들의 어떠한 객관적인 타당성 조사에서도 그 사업이 경제성이 있고 기술적으로 가능하다고 보지는 않았다. 그 이유는 바로 타당성 조사를 담당한 사람들이 스스로 이성적이고 완벽한 예견력을 갖추었다고 자부했기 때문일 지도 모른다.

그런데 시간이 지난 지금 시점에서 보면 당시의 전문가들이 보기에 비이성적이고 위험천만한 사업들을 통해서 우리 경제가 성장하고, 또 사회간접자본 시설을 확충함으로써 국민 복지에도 이익이 된 점을 부정할 수는 없다. 혹자들은 이러한 결과가 지나친 정치적인 고려 혹은 독점적인 자본가에 의해 저질러진 대표적인 시행착오로 지적한다. 하지만 이러한 것들은 정치적으로 더 실패는 기업이 정신(entrepreneurship)해서 합리적인 서양의 교과서에서조차 본받아야 할 우리의 덕목으로 칭송받고 있다. 이런 관점에서 보면 결국 지난해 완공된 경부고속철도나 현재 논의 중인 호남고속철도 건

설 문제의 타당성 평가에 있어서도 현 시점에서 예측 가능한 사업의 경제적 타당성과 비록 현재로서는 아무도 장담할 수 없으나 그 사업이 완공되고 난 이후 기대되는 국가 전체적 이익 간에 균형된 시각이 필요하다 고 볼 수 있다.

경부고속철도 건설의 교훈

유사 이래 우리나라 최대의 건설 사업이라 일컬어지는 경부고속철도 사업은 1983년부터 1984년까지의 사업 타당성 조사를 마치고, 1989년 5월 건설방침 결정과 함께 같은 해 7월 고속전철 및 신공항 건설추진 위원회가 발족하였다. 건설 공사는 1993년 3월에 한국고속철도건설공단 발족과 함께 시작되었다. 당시 정부 측에서는 7년 간의 예상 공사 기간과 6조원 가량의 사업비로 총 6조 9,130억원의 생산유발효과가 있고 38만 9,000명 정도의 고용이 새로 창출될 것이며, 이외 하루 2만 명의 이용객을 통해 고속철도 통과 지역의 경기 활성화와 관광객 유치 등의 효과가 있을 것으로 예상하였다. 하지만 10년 후에 나타난 현실은 예상과 사뭇 다르다. 먼저, 개통은 예상보다 4년 늦은 2004년에 이루어졌고, 실제 사업비는 18조원 이상이 소요되었으며, 하루 이용객은 7만명 수준에 머물러 수천 억원의 적자를 내고 있는 등 실망스러운 것이 사실이다.

그러나, 이처럼 당장의 경제성 평가가 대박이라 해서 너무 낙담하고 비난할 필요는 없다. 이제 겨우 부분 완공 2년 차에 접어든 경부고속철도는 대부분의 대형 SOC 공



2007년 개항 예정인 무안공항과 함께 조성될 무안기업도시 및 해남·영암관광레저도시 등은 호남고속철도가 가져다줄 예상외의 시너지효과를 기대해볼 수 있게 한다.

사가그렇듯이완공후비용부담은경감되는대신국내및국제적인다양한수익창출노력을통해매출부분은대폭늘어나게될것이기 때문이다. 그리고 경부고속철도로인한 국토의 균형적 개발이나 경제 발전의혜택이 이미 발생하고있기때문이다. 예컨대 현재 경부고속철도 천안아산역 배후 신도시에공공기관과대학교, 첨단산업시설등을대거유치한자속기능을갖춘첨단복합도시가개발되고있는데이지역내에경부고속철도천안아산역이위치해있어서울역에서34분, 광명역에서20분 정도면진입이가능해접근성이좋은것이결정적인입지요인이되었다고한다. 무엇보다도국민의 생활의 질 향상 효과를 간과할 수 없다. 세계에서 다섯 번째로 고속철을 가지게 된 데 대한 자부심과 전국이 반나절 생활권이된데대한의식혁명등은우리나라가선진국으로진입하는하나의전환점을마련해줄수있을것이다.

다만, 경부고속철도의 경우 아쉬운 점은 그사업계획부터가경제논리보다정치논리에, 과학적인 분석보다는 모험가적 정신에너무경도된사업이아니었나하는우려이다. 만약그 당시앞으로10년 후 우리나라

라에반드시경부고속철이있어야하는가에 대한당위성 검토라든지, 그고속철로기대되는혜택과고속철도건설에따른비용간의수지 분석이라든지, 주계약자인프랑스알스톰사및프랑스 정부등과의협상수완이라든지, 고속철도통과지역산속에서는도롱뇽은 어떻게 보호할 것인지 등에 대한보다 객관적인 타당성 분석이 있었더라면더 사랑받는 경부고속철이 되지 않았을까하는아쉬움이다. 물론타당성분석 용역을 의뢰하는측의의지가너무강하다보면타당성 분석 결과는 고객이 바라는 방향으로나오고 마는 소위 ‘비신사적 결탁 이 발생하기 마련이기에 고객이 좀더 겸손했으면하는아쉬움이기도하다.

호남고속철 어떻게 추진되어야 하나

1987년 정치 공약으로 처음 나온 호남고속철도는정부추산만으로도약13조 15조 원이필요한대형국책사업이다. 현재호남선 고속열차 탑승률은 평균 41.8%에 그쳐경부선 승차율 77%의 절반을 겨우 넘기는 정도임을 볼 때 호남고속철도는완공 초기 몇 년간 수조원의 적자가 예상되는 사업이다. 물론 호남선 고속열차는광명역에서대전조차장까지만새로운 고속철도를이용하며대전조차장에서부터는기존선로를이용하게 되고 송정리 목포 구간을 비롯한 대

부분의 기존 선로도 복선화 공사시 고속철도의 운행 여부까지 따져가면서 공사를 했기 때문에 거의 고속철도와 가까운 속도를 낼 수 있는 등 경비 절감 요인이 많은 것도 사실이다. 또한, 2007년개항 예정인 무안공항과 함께 조성될 전남 무안 기업도시와 해남·영암관광레저도시등은앞으로호남고속철도가가져다줄예상외의시너지효과를기대해볼수있게한다.

그러나, 어찌되었건현재시점에서 분석해보면 대규모의 적자가 예상되는 호남고속철도 사업을 시행하려면 최대한 보수적이고 객관적이며, 또한최대한의정치적효과를낼수 있는방향으로계획을세워야할것이며이를 위해서는다음의방안들을생각해볼수있다.

첫째, 호남고속철도에 대한 수요 요인과 비용요인을결부시키는것이다. 즉, 공공기관의 호남 이전과 전남의 관광·레저 도시 계획, 새만금 사업 재개와 행정중심복합도시 건설 등 호남고속철의 수요자들을 사업 주체로 하고 여기에 철도공사가 사업 주관을하는형태로사업을추진하는방안이다.

둘째, 호남고속철도를 만드는 것이 타당한지와노선착공시기및고속철통과구간등에 대해서 전문가 그룹 및 시민단체들의 의견을 수렴하여 여론의 전폭적인 지지를 받는 사업이 될 때 호남고속철도의 정치적 효과도최대화할수있을것이다.

셋째, 호남고속철도의타당성 분석에 있어정부나특정단체가고객이아니라국민전부가고객임을알아야한다. 고객들도호남고속철도 공사 자체만 두고 타당성을 판단할것이아니라고속철완공후의경제·사회적 효과도 생각하는 장기적 안목에서 그 타당성을 판단한다면 경제 논리와 정치



논리 간에 균형 잡힌 여론 수렴이 가능해질 것이다. 

노태정
우송대학교 · 경영학부교수