

## 국책사업 표류와 정책혼선

| 배 상 근 |

한국경제연구원 연구위원

국책사업 표류와 정책혼선

---

1판1쇄 인쇄/ 2006년 1월 3일

1판1쇄 발행/ 2006년 1월 10일

발행처/ 한국경제연구원

발행인/ 노성태

편집인/ 노성태

등록번호/ 제18-1982-000003호

(150-756) 서울특별시 영등포구 여의도동 28-1 전경련회관

전화 3771-0001(대표), 3771-0057(직통)/ 팩스 785-0270~1

<http://www.keri.org>

© 한국경제연구원, 2006

한국경제연구원에서 발간한 간행물은

전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 3771-0057

값 3,000원 / ISBN 89-803-1-389-6

## Contents

### 요 약

#### I. 문제 제기 / 13

#### II. 대규모 국책사업 표류의 사례분석 및 원인 / 15

1. 우리나라 대규모 국책사업 추이 / 15
2. 대규모 국책사업 표류의 사례분석 / 17
3. 대규모 국책사업 표류의 원인 및 문제점 / 25

#### III. 정책혼선의 원인 및 문제점 / 33

1. 불분명한 경제정책기조 지속 / 33
2. 정책조율 미흡 및 정책일관성 부재 / 37

#### IV. 정책대안 / 42

1. 대규모 국책사업의 합리적 추진 방안 / 42
2. 향후 정책운영 방안 / 45

#### 참고문헌 / 51

## 국책사업 표류와 정책혼선, 더 이상 방치하면 안 돼

### I. 국책사업 표류와 정책혼선으로 국정운영 효율성 떨어져

#### □ 정부의 밀어붙이기식 국책사업 추진, 더 이상은 안 통해

○ 국책사업 표류의 원인으로, 우선 정부의 밀어붙이기식 추진으로 사업의 필요성에 대한 의견수렴이나 이해확산이 미흡했고 타당성 검토도 부족했으며 비밀주의로 인해 사업의 선정 및 추진과정도 불투명

- 국책사업을 둘러싼 이해집단의 갈등해소에는 소홀했고, 소수의견은 무시될 수밖에 없었으며, 지향하는 목적이 좋거나 필요한 것이라면, 어떠한 비난을 무릅쓰더라도 추진하는 DAD방식 정착

• DAD(decision-announcement-defense)방식이 경부고속도로의 성공실패로 인해 국책사업에 대한 기본적인 추진전략으로 정착

- 여기에 구체적인 사업계획이 수립되기 이전에 환경성 평가등을 실시하기 때문에 그 평가 자체의 정확성이나 신뢰성등도 부족

○ 또한 최근 들어 국민성향이 변화를 보이고 있고 환경에 대한 국민적 관심이 크게 증대

- 자유주의적 경향과 환경에 대한 관심이 확산되고, 과거 민  
주인사들이나 통일인사들이 환경문제로 관심을 돌리면서,  
환경파괴의 이슈가 결부된 국책사업에 대한 저지세력이 한  
층 강화

- 추진사업의 목적이 국익에 있다고 해도 개인이나 지역의 이익  
에도 부합되어야 국책사업의 추진이 가능

○ 여기에 인터넷이 급속하게 확산되고 새로운 여론집단으로  
네티즌이 형성되면서 일부 국책사업들이 지역주민이나 일부  
단체만의 반대운동이 아닌 국민적인 이슈로 등장할 수 있게  
만드는 발판을 제공

- 하지만 네티즌에게 냉철하고 이성적인 판단보다는 상대적  
약자, 절대가치, 정의감 등을 보다 선호하는 경향이 일부  
나타나고 있고, 정부나 관련 전문가들의 평가결과나 법원  
의 결정을 불신한다거나, 개발이 곧바로 환경파괴를 의미  
한다는 등의 인식이 형성되는 문제점 야기

○ 이와 함께 정부의 일관된 추진의지 미흡, 법과 원칙보다는  
여론 중시, 국민정서를 고려한 인기영합주의 등도 국책사업  
중단의 한 요인

- 참여정부가 들어서면서 잘못된 법과 원칙은 준수할 필요가  
없다거나 법원이나 현재의 판결을 반박하는 광범위한 분위  
기가 조성되었다는 점도 대규모 국책사업의 일관된 추진을  
어렵게 하는 측면이 있음.

○ 국책사업을 추진할 수 있도록 합의점을 도출하는 데 도움을  
주는 제3자나 신망이 있는 중재그룹이 부족하고 잘못된 국  
책사업의 추진에 대한 책임을 묻는 시스템도 미비

□ 정책혼선으로 정책의 신뢰성 및 유효성 떨어져

- 참여정부 집권 전반기에 성장과 분배와 관련된 지루한 논쟁이 지속되면서 불분명한 경제정책기조 지속
  - 최근에 참여정부의 정책기조가 성장과 분배를 동시에 고려해야 한다는 입장으로 동반성장론이 제기되고 있지만, 정책의 기조나 우선순위에 있어서 성장과 분배 중 어느 한쪽에 중심을 뒀야 한다는 주장도 지속
- 경기에 대한 이해부족이나 인식 차이로 경제위기를 둘러싼 소모적 논쟁이 지속되면서 정부의 경기하강에 대비한 종합적인 대책 마련 소홀
  - 여기에 정책기조와 실제정책간의 혼선이 나타난 예로서, 재정책확대정책을 내놓으면서도 경기를 인위적으로 부양하지 않겠다고 주장했기 때문에 재정지출 내역이 약자층을 위한 배려나 복지에 치중되었고 상대적으로 경기활성화나 성장잠재력 확충에는 소홀한 점을 들 수 있음.
- 정부의 통일된 입장이 정리되지 않은 상황에서 일부 청와대 참모의 돌발적인 주장이 제기되기도 했고 이를 두고 개혁중심의 노선과 시장중심의 실용노선이 대립하는 양상 시현
  - 개혁과 분배를 강조하는 '원칙론'의 이정우 정책위원장과 성장을 중시하는 '현실론'의 이헌재 부총리간의 시각 차이가 지속되면서 경제부총리의 발언들이 빈번하게 반복되었고 이로 인한 정책혼선이 발생

- 정부정책의 우선순위가 다소 떨어지거나 시의성이 부족한 비경제정책을 무리하게 추진함에 따라 경제회복이 지연되는 상황이 나타나 사회적으로 필요한 정책을 제대로 추진하지 못하는 결과도 시현
- 참여정부 출범 이후 위원회의 위상과 역할이 강화되어 정책 리더십을 발휘하기 힘들었고 이로 인해 정책의 수립 및 추진 과정에서 실제로 정책을 추진하는 부처간에 인식이 충분하게 공유되지 못하였음.
- 이런 상황에서 부처간 갈등과 함께 정책의 조율과 공조가 미흡해서 정책혼선이 늘어났고 이로 인해 정책에 대한 신뢰성이 저하됨.

## II. 국책사업의 체계적 추진과 정책일관성 확보해야

### □ 국책사업 추진 전 과정의 체계적인 관리 필요

- 정부는 대규모 국책사업을 선정함에 있어 사업기간이 매우 긴 만큼 단기적인 시각이나 정치적 또는 정권적 고려 등을 배격하고 중장기적인 비전과 전략을 갖고 국익우선의 국책사업을 선정
  - 시행이 결정된 대규모 국책사업이 중단되는 것은 거의 불가능하기 때문에, 국책사업의 계획 및 선정에 있어 경제성, 현재와 미래의 활용도, 환경파괴 등에 대한 타당성 분석을 충분히 검토할 필요
- 대규모 국책사업의 추진을 위해 심층적이고 폭넓은 의견수렴에 노력하여 합의를 도출하고 공정하게 수행한 타당성 평가결과를 투명하게 공개
  - 협상대표가 공급자 위주로부터 수요자 중심의 자세와 진정성을 가지고 사전적으로 논의하여 국책사업에 대한 국민적 이해확산에 진력
- 향후 국책사업 및 사업자의 선정과 추진과정에서 비밀주의를 지양하고 투명한 진행으로 국책사업에 대한 국민적 지지 획득



- 갈등조정에 필요한 학습프로그램과 교육기관을 통해 신망이 있는 중재그룹을 육성하고 중재그룹의 책임과 권한 강화
- 사업추진이 결정된 경우에는 이미 충분히 검토된 반대 여론에 대해 정부가 법과 원칙에 따라 강력하고 일관되게 추진
- 국책사업 종료 이후에도 발생 가능한 문제점을 점검하고 문제점이 발생한 국책사업에 대해 책임을 물을 수 있는 시스템 구축 필요

□ 일관성 및 실천력을 제고하여 시장의 기대와 신뢰를 형성할 필요

- 국정을 원만하게 운영하기 위해서는 정부가 의도하는 시장 기대를 형성하고 정부의 정책집행에 대한 신뢰를 구축하며 정부정책에 대한 평판을 높여 향후 정부정책의 실효성을 제고할 필요
  - 정부정책에 대한 시장의 기대와 신뢰를 형성하고 평판을 제고하기 위해서는 정부가 일관되게 정책을 집행하고 정책에 대한 리더십을 확보하여 정책혼선을 배제하는 것이 필수적이며 정부의 실천력 또한 중요
  - 정부가 정책에 대한 약속(Commitment)을 지키고 정부정책은 믿을 만하다는 시장의 평판을 얻게 된다면, 향후 정부정책의 신뢰를 높여 정책당국의 정책의도가 경제주체들에게 제대로 전달되어 중장기적인 정책비용을 줄이고 정책의 유효성 증진 가능

○ 정부가 명확한 정책기조를 수립하고 정책혼선을 배제하기 위해서는 현재와 미래의 경제상황을 정확하게 진단하고 이를 바탕으로 중장기적인 관점에서 우리 경제의 비전과 전략을 설정

— 이렇게 수립된 정책기조를 바탕으로 필요한 정책들을 구성하고 선제적으로 의제를 관리하되 정책우선순위를 시의적절하게 세워야 함.

○ 참여정부가 출범하면서 강화되었던 위원회의 위상과 역할을 과거의 지문기구 수준으로 되돌려 놓음으로써 경제정책 결정에 대한 경제부총리의 리더십을 회복시켜 불필요한 불확실성을 줄여야 함.

— 경제부총리를 중심으로 정책발표 이전에 의견교환이나 수립과정을 충분히 담보해서, 갈등을 줄이는 동시에 사전적으로 정책을 조율하여, 정책혼선을 배제하고 정책공조를 확보하여 정책에 대한 신뢰성 제고

— 정부가 수행한 정책의 결과에 대해 끝까지 책임지는 모습을 보임으로써 정부정책의 실효성이나 일관성에 대한 신뢰성 제고

## 국책사업 표류와 정책혼선

시장경제 ISSUE PAPER-25

현국의 시장경제, 무엇이 문제인가?



## I. 문제 제기

최근 일각에서 정부의 정책에 대한 강력한 실천의지나 정부의 정책리더십에 대해 우려하는 목소리가 나타나고 있다. 우선 정부정책이 흔들리고 있다는 근거의 하나로 대규모 국책사업들이 표류되고 있는 점이 지적되고 있다. 새만금 사업 중단, 천성산 터널공사 중단, 부안 원전수거물 관리시설 좌초, 신한정수도 이전 논란 등 대규모 국책사업들이 잇달아 지연되거나 중단되면서 국책사업의 추진과 관련된 국민들의 불안감이나 의구심이 가중되고 있는 형편이다.

이와 더불어 정부가 추진하려 하는 정책들이 리더십 부재, 부처간 갈등, 졸속 수립 및 진행, 잦은 번복 등으로 인해 혼선을 빚고 있는 현상도 나타나고 있다. 대규모 국책사업의 표류나 정책혼선의 빈번한 사례들로 인해 사업 중단에 따른 비용 부담의 증가나 정책일관성의 부재 등과 함께 정부정책에 대한 신뢰성이 저하되면서 향후 국정운영에 걸림돌로 작용할 것이라는 우려가 제기되고 있다.

정부정책의 파행은 기본적으로 정부가 정책의 수립과 집행을 제대로 하지 못해서 발생한 문제로 볼 수 있다. 국민들에게 발표한 정책이 잘 지켜지지 않은 점 자체도 문제이지만 향후 또 바뀔 수도 있다는 불안감을 국민들에게 던져 주는 것도 문제다. 따라서 정부정책이 일관성을 잃어버리고 자주 번복된다면 시장에서 불확실성이 증폭되면서 정부정책에 대한 신뢰는

약화될 수밖에 없다. 정부정책에 대한 시장의 불신은 정책실 효성에 대한 의구심마저 확산시켜 정부가 국정을 원만하게 운영하기 어렵게 만들 수도 있다.

물론 정부가 추진한다는 이유만으로 대규모의 국책사업이나 정부정책이 무조건적으로 강행되어야 한다는 논리는 무리가 있다. 정부가 국책사업을 강력하게 추진하기 위해서는 다양한 측면에서 타당성 조사와 의견수렴을 해야 하고 당장의 필요성 뿐만 아니라 향후 이용효율성 등에 대해서도 충분히 검토해야 한다. 또한 정부는 정책수립과정에서 시장과의 끊임없는 의견 교환을 하면서도, 일단 수립된 정책에 대해서는 정부가 흔들림 없이 일관되게 추진하겠다는 의지를 경제주체들에게 지속적으로 전달함으로써, 정책에 대한 정부의 강력한 실천의지를 경제주체들에게 심어 주어야 한다. 이러한 과정에서 형성된 시장의 기대와 신뢰는 정부정책에 대한 평판을 높이고 향후 정부정책의 실효성을 제고하며 원활한 국정운영에 초석이 될 수 있다.

따라서 본 보고서는 대규모 국책사업의 표류와 정책혼선에 따른 문제점들을 살펴보고 이를 방지하기 위한 정책대안을 제시하고자 한다.

## II. 대규모 국책사업 표류의 사례분석 및 원인

### 1. 우리나라 대규모 국책사업 추이

우리나라 국책사업의 추이를 해방 이후부터 살펴보면, 1950년에는 한국전쟁으로 인해 파괴된 도로, 철도, 항만 등의 사회간접자본이나 산업시설을 보수하는 수준의 국책사업들이 산발적으로 진행되었다. 1960년대에 들어서면서 경제개발 5개년 계획이 수립됨에 따라 본격적인 대규모 국책사업들이 체계적으로 시행되기 시작하였다.

우리나라 대규모 국책사업의 신기원을 기록한 사업으로 경부고속도로 건설을 꼽을 수 있다. 경부고속도로 사업은 계획단계에서부터 국내외 수많은 반대에 부딪혔고, 미비한 준비과정, 저비용 공사, 무리한 공사기간 단축 등의 문제점들이 발생했다. 그럼에도 불구하고 정부의 강력한 의지를 바탕으로 추진된 경부고속도로는 1970년 7월에 완공되었고 우리 경제의 대동맥 역할을 담당하게 되었다. 대규모 국책사업의 선구적인 성공사례로 인식되고 있는 경부고속도로 사업 이후 1980년 초반까지 사회간접자본(SOC) 건설은 급격하게 늘어났고 향후 우리 경제 발전의 밑거름이 되었다.

하지만 경부고속도로 사업의 성공은 정부의 밀어붙이기식, DAD(Decision-Announcement-Defense)방식이 대규모 국책사업의 기본적인 추진전략으로 고착되는 문제점을 야기하였다. 여기서 DAD방식은 정부가 국책사업을 결정(Decision)해서 공표(Announ-

cement)한 후 어떠한 반대에 부딪히더라도 정부는 공익을 위해 국책사업을 선의로 방어(Defense)하면서 강력하게 추진해 가는 방식을 의미한다. 이 당시 우리 경제는 성장이 매우 절실히 필요했기 때문에 무엇보다도 개발이 우선시되던 시기로서 이른바 개발연대시대로 불리고 있다. 70년대 이후 1980년대에도 국책사업의 주된 추진방식은 변하지 않고 수요자보다는 공급자 중심으로 진행되는 양상이 지속되었다.

그러나 1990년대에는 난개발에 따른 환경과괴에 대한 우려가 환경단체 등을 중심으로 제기되기 시작하면서 국민들 사이에서 개발도 중요하지만 삶의 질이나 환경보호에 대한 관심도 중요하다는 인식이 확대되었다. 1990년에 환경정책기본법, 대기환경보존법, 수질환경보존법, 소음진동규제법, 유해화학물질관리법, 환경오염피해분쟁조정법 등 환경6법이 제정됨으로써, 이전에 비해 무분별한 개발은 지양되었고 환경규제가 보다 강화되었다. 여기에 폐놀방류사건<sup>1)</sup>으로 인해 환경에 대한 중요성이 더욱 강조되고 있는 가운데, 1996년 5월부터 시화호 오염<sup>2)</sup>이 국민적 관심으로 부각되면서 개발논리는 점차 위축되어 갔다.

2000년대에 들어서면서 환경보호논리가 개발논리에 비해 가

---

1) 1991년 3월 두산전자 구미공장이 독성물질인 폐놀 30톤을 대구시민의 상수원인 낙동강에 몰래 방류한 '폐놀방류사건'이 발생했다. 이로 인해 환경에 대한 중요성이 부각되었고, 관련자 6명의 구속과 함께 환경처장 차관 모두 경질되었으며, 두산그룹 회장이 물러났다. 또한 이 사건은 이전까지 넘볼 수 없는 시장점유율을 기록했던 두산의 OB맥주가 하이트맥주에 밀려나게 되는 하나의 원인을 제공하게 되었다.

2) 1994년 1월 농어촌진흥공사는 대단위 간척종합개발사업의 일환으로 인공 담수호를 만들어 농업용수를 공급하기 위해 시화호를 완공하였다. 하지만 당초 의도와는 달리 공장폐수와 생활하수가 유입되면서 시화호는 '죽음의 호수'가 되어 버렸다. 최근 들어 해수를 유통시키면서 시화호의 수질이 크게 개선되고 있다.



시적으로 우위를 차지하게 된 결정적인 사건이 발생했는데, 이것이 동강댐 건설의 백지화<sup>3)</sup>다. 동강댐 건설의 백지화 이후부터 환경운동은 보다 조직화되고 강화되었으며, 종교단체나 네티즌그룹 등이 환경운동에 가세하면서, 새만금 사업, 천성산 터널공사, 부안 원전수거물 관리시설, 사패산 터널공사 등 대규모 국책사업의 추진이 잇달아 지연되거나 반복되는 사례가 빈번하게 나타나기 시작했다. 여기에는 최근 들어 국익우선의 성향이 위축되고 자유주의적 성향이 확산되는 등 국민성향의 변화도 일정한 역할을 하고 있다고 판단된다.

## 2. 대규모 국책사업 표류의 사례분석<sup>4)</sup>

### (1) 새만금 사업 중단

#### 1) 개요

1980년대 후반부터 식량안보논리가 강화되면서 8,500만 평의 대규모 농지와 3,500만 평의 담수호 조성을 2001년까지 완

---

3) 정부가 1991년 4월에 동강댐 건설계획을 발표하고 1997년 9월에 동강댐 건설 예정지역에 대한 고시를 하면서 과거 DAD방식대로 강력하게 추진하려 했으나 환경단체 등의 거센 저항에 부딪혀 2000년 6월 5일 환경의 날에 동강댐 건설 백지화가 발표되었다. 이는 우리나라 환경정책의 방향을 바꾼 전환점으로 지적되고 있다.

4) 본 장에서 다룬 주요 국책사업 이외에 중단되거나 지연된 국책사업들은 계룡산 국립공원 관통도로 건설, 경인운하 건설, 한탄강댐 건설, 동강댐 건설 등이 있다. 주요 국책사업의 중단에 따른 문제점, 손실비용 등을 분석한 연구로는 이상호 외(2004), 박재룡 외(2005), 대한상공회의소(2005) 등이 있다.

공한다는 목표로 1991년 11월 새만금 간척사업이 착공되었다. 그러나 시화호 오염사건으로 새만금 오염 논쟁이 시작되면서 2001년 8월 주민, 시민단체가 소송을 제기하였다. 2003년 7월에 서울행정법원의 사업 잠정중단이 결정되었으나 2004년 1월에는 서울고등법원의 공사재개가 결정되었고 2005년 2월에 서울행정법원의 1심 판결로 공사가 전체 방조제 33km에서 2.7km만 남긴 상황에서 다시 중단되었다.

서울행정법원 1심 재판부는 농지조성의 경제성이 없고 생태계가 파괴될 우려가 있다는 이유로 새만금 사업의 기존 계획 변경 또는 취소를 판결하였고, 이에 농림부와 환경단체는 각각 항소를 제기하였다. 그러나 2005년 12월 서울고등법원 항소심 재판부는 단순히 환경파괴의 가능성만으로 공익상 사업을 중단하기 어렵다며 새만금 사업의 재개를 허용했다. 이처럼 새만금 간척사업이 중단과 재개를 반복함에 따라 공사지연뿐만 아니라 사업비도 크게 늘어날 것으로 추정되고 있고 정부의 대규모 국책사업 추진에 대한 우려나 의구심이 증폭되었다. 여기에 환경단체 등은 대법원에 상고할 의사를 밝히고 있는 상황이다.

계획대로라면 2006년까지 방조제 공사를 완료하고 이후 약 10년간 간척지의 농지와 담수호 등을 조성할 계획이나, 2006년 6월경에 발표될 국토연구원의 '새만금 토지이용 계획'을 근거로 새만금 간척지의 최종적인 활용계획을 농림부가 결정할 것으로 알려져 있다.

## 2) 원 인

1996년 시화호 오염 문제가 부각되어 새만금 사업이 '제2의

시화호'가 될 가능성이 있다는 논리가 환경단체를 중심으로 확산되었고 경제성 등의 문제나 공익적 필요성이 가세하면서 공사의 중단과 재개를 반복하였다. 여기에는 이해의 상충(Conflict of Interests) 문제가 나타났고, 새만금 사업의 환경파괴를 우려하여 사업 중단을 주장하는 환경단체, 복합산업단지 조성을 요구하는 전라북도, 농지조성의 원안을 유지하려는 농림부간의 의견이 심화되면서 법정 문제로 넘어갔다.

1심 재판부는 이미 쌀이 남아도는 상황에서 보상금까지 주면서 농지를 조성해 봐야 경제성이 없고 농업용수 공급에 필요한 민물호수가 조성될 가능성이 적으며, 해양생태계의 오염이나 갯벌 파괴 등 환경생태계만 파괴할 가능성이 크다고 판단하였다. 이와는 달리 2심 재판부는 국내의 식량자급률이 30%에도 미치지 못하는 상황에서 식량 확보의 필요성이 있고 담수호의 수질관리가 불가능하다고 판단할 근거가 없으며 환경피해가 구체적이고 과학적으로 입증되지 않은 상태에서 공익사업을 중단하기 어렵다고 판단하였다. 이처럼 새만금 사업의 중단이나 추진은 개발과 환경보호에 대한 철학적 사고에 기초하여 전혀 상이한 판단을 내릴 수 있는 사안으로 볼 수 있다.

## (2) 경부고속철도 천성산 터널공사 중단

### 1) 개요

1992년에 착공한 경부고속철도는 5조8천억원의 사업비를 투입하여 1998년에 완공할 예정이었다. 그러나 사전준비 미흡, 설계나 중간역 변경, 부실공사 논란, 외환위기 등으로 인해 당초 예상보다 추진이 크게 지연되었다. 여기에 노무현 대통령이

경부고속철도 노선을 재검토하겠다는 선거공약을 지켰고 환경단체 등의 거센 반발과 함께 지울스님의 단식 등으로 천성산 터널공사가 중단되고 말았다.

따라서 고속철도가 시공되지 않은 구간을 기존 철로를 활용하여 2004년에 1단계 개통하였고 2008년까지 완공 예정이었던 2단계 구간(대구~경주~부산)을 2010년까지 완공하도록 계획을 수정하였으며 사업비도 크게 늘어나 18조4천억원으로 증액되었다.<sup>5)</sup>

## 2) 원 인

경부고속철도 2단계 구간의 일부인 천성산 터널공사는 지울스님과 환경단체 등이 생태계파괴, 환경영향평가 적법성, 터널안정성 등을 지적하면서 공사 중단을 요구하였다. 터널공사를 추진하려는 측과 막으려는 측의 대립이 시간이 갈수록 악화되던 중에 터널공사의 진행을 허용한 법원의 판결에도 불구하고 공사를 재검토하겠다는 대선공약과 함께 지울스님의 목숨을 건 단식투쟁으로 터널공사가 중단되었다.

2005년 2월 합의를 통해 지울스님 측과 철도시설공단 측에서 각각 추천한 공동조사단이 환경영향평가를 재조사하려 했으나 철도시설공단이 발간한 『천성산 공사관련 자료집』의 공정성 등에 대한 문제점이 제기되면서 또다시 중단되었다. 그러던 중에 지난 8월 양측의 합의를 통해 조사가 재개되어 12월에 공사재개를 허용하는 환경영향평가의 결과가 발표되었

---

5) 철도시설공단 입장에서의 천성산 터널공사 중단과 관련된 보다 자세한 내용은 한국철도시설공단(2005)의 『경부고속철도 2단계 구간 천성산 공사 관련 자료집』을 참조할 것.

다. 하지만 경부고속철도 공사에는 대전과 대구 도심통과 구간의 지상화 문제 등이 아직 해결되어야 할 과제로 남아 있는 상황이다.

### (3) 부안 원전수거물 관리시설 좌초

#### 1) 개요

원전수거물 저장능력이 2008년에 한계에 도달할 것으로 추정됨에 따라 정부는 관리시설의 입지를 확보하기 위해 적극적으로 노력하였으나, 후보지 지정이나 유치 신청이 부진한 상태가 지속되었다. 2003년 7월 전북 부안군이 원전수거물 관리시설의 유치 신청을 했지만 환경단체와 일부 주민의 격렬한 반발로 포기하고 말았다.<sup>6)</sup>

이를 교훈삼아 2005년 3월에 「중·저준위 방사성 폐기물 유치지역 지원에 관한 특별법」이 제정되었다. 주민투표 의무화 등 주민의 동의를 구하는 절차를 강화하고 상대적으로 위해성이 적은 처리시설에 한정하며 특별지원금 지급, 한국수력원자력 본사이전 등의 지역 보상을 명시하면서 입지 확보에 노력

---

6) 방사성 폐기물 처리장 건설은 부안을 포함해서 지난 19년간 모두 9차례나 시도되었지만 해당 지역주민과 환경단체 등의 강력한 반발, 정부의 무리한 추진이나 의견수렴 부족 등으로 실패해 왔다. 1986~89년 경북 울진·영덕·영일 등 3개 후보지 선정 실패, 1990~91년 안면도 선정 실패, 1991~93년 전남 고성·장흥 등 6개 후보지 선정 실패, 1993~94년 경북 울진 등 3개 후보지 선정 실패, 1994~95년 용진군 굴업도 활성단층 발견으로 지정고시 해제, 2000~01년 전국 46개 임해지역 지자체 대상 유치 공모에서 예비신청 전무(全無), 2002~03년 울진·영덕·고창·영광 등 후보지 선정 실패, 2003년 부안 선정 실패, 2004년 7개군 10개지역에 유치를 청원했으나 예비신청 전무 등 정부는 방폐장 건설에 난항을 겪어 왔다.

하였다. 그 결과, 유치 신청을 한 경주, 군산, 영덕, 포항의 주민들의 직접투표를 통해 찬성률이 가장 높았던 경주가 11월 3일 선정되어 19년간 끌어 온 중·저준위 방사성 폐기물 처리장의 부지선정이 마무리되었다.<sup>7)</sup>

## 2) 원 인

일종의 혐오시설인 원전수거물 관리시설 유치에 대한 주민의 여론을 충분히 수렴하지 않은 부안군의 무리한 유치 추진에 대해 일부 주민과 환경단체가 완강하게 저항하였다. 또한 추진과정에서 보상 문제나 여론수렴 절차 등에 대한 정부정책의 혼선도 문제를 악화시켰다. 여기에 1년 넘게 찬반간의 갈등이 악화되었고 지역사회가 분열되어 폭행과 구속으로까지 이어졌으며 결국 부안 원전수거물 관리시설 유치는 좌초되고 말았다.

한편 부안군의 원전수거물 관리시설 유치 당시에는 Nimby 현상이 발생했으나, 주민투표와 함께 각종 보상을 제시했던 방사성 폐기물 처리장 부지 선정과정에서는 오히려 Pimfy 현상이 나타났다.<sup>8)</sup> 따라서 혐오시설과 관련된 국책사업의 경우, 정부의 노력이나 다양한 유인조건 등의 여부에 따라 다른 현상이

---

7) 2004년 정부는 방폐장 선정에 주민투표제를 도입하여 주민 참여형 절차를 구축하였다. 방폐장 부지는 유권자의 1/3 이상이 투표해서 유치 찬성을 과반수 득표한 지역들 중에서 찬성률이 가장 높은 곳으로 결정된다.

8) Nimby는 'Not In My Back Yard'의 축약어로서 각종 혐오시설물의 사회적 필요성은 인정되지만 자신의 지역에는 허용할 수 없음을 나타내는 현상이고, Pimfy는 'Please In My Front Yard'의 축약어로서 자신에게 유리한 각종 시설물을 자신의 지역에 유치하고자 하는 현상을 의미한다.

나타날 수도 있다는 시사점과 더불어, 주민투표제와 같은 주민 참여형 절차를 도입하는 등 향후 국책사업 운용의 새로운 전기를 마련했다고 볼 수 있다.

#### (4) 신행정수도 이전

##### 1) 개요

노무현 대통령이 대선공약으로 제시했던 행정수도 이전이 국회의 동의를 얻어 추진되었으나 관습헌법 등을 위배한다는 헌법재판소의 위헌 결정으로 백지화되었다. 이에 참여정부는 청와대, 국회, 일부 행정부처 등을 제외한 대부분의 행정부처의 이전을 추진하는 방향으로 선회하여 행정복합도시의 건설을 추진하였다. 이 또한 수도분할 등의 이유로 헌법소원이 제기되기도 하였으나 헌법재판소의 합헌 판결로 공주·연기 지역에 행정복합도시의 건설이 현재 추진되고 있다.

##### 2) 원인

행정수도 이전사업의 계획 및 선정 등에 있어 타당성, 경제성 등과 관련된 검토가 충분하게 이루어지지 않았고 국민적 합의를 이루지 못한 상황에서 헌법재판소의 위헌판정으로 신행정수도 이전사업은 중단되었다. 또한 국민의 동의를 구하는 방법(대선결과, 국회동의, 국민투표 등)에 대한 이견을 보이면서 정치세력간, 지역간 갈등이 심화되고 말았다. 여기에 전형적인 Pimfy 현상이 나타나면서 행정수도를 자신의 지역으로 유치하려는 측과 빼앗기지 않으려는 측간의 갈등이 악화되었다.

## (5) 서울 외곽순환고속도로 사패산 터널공사 중단

### 1) 개요

서울 외곽순환고속도로 중 일산~퇴계원 구간(36.3km)은 1996년 민자유치 대상사업으로 확정되어 2001년 6월말 착공되었다. 하지만 8차선 도로의 북한산 관통에 대해 환경단체, 불교계 등이 거세게 반대하며 노선변경을 요구하였고 11월 터널공사가 중단되었다. 이에 따라 1차 노선조사위원회가 구성되었으나 합의점을 도출하지 못하였고 2002년 12월 노무현 대통령 후보가 대안노선 검토를 공약하였다. 2003년 4월에 2차 노선재검토 위원회를 구성하였으나 결론을 도출하지 못하였고 9월 대통령이 공론조사 후 노선결정을 지시하여 3차례 공론조사를 불교계에 제의했으나 응답을 얻지 못하였다. 2003년 12월 대통령이 해인사를 방문하여 불교계의 공사재개에 대한 긍정적인 답변을 얻어내 12월 24일 공사가 재개되었다.

서울 외곽순환고속도로는 2006년 6월까지 부분 개통을 하고 2008년 6월 전 구간이 개통될 예정이다. 따라서 공사가 2년간 중단됨에 따라 총사업비에서 부대비용 및 영업준비금에 대한 손실비용 1일 4,800만원, 건설사의 계획공정 미달성에 따른 손실비용 4,300만원, 그리고 도로개통 및 미개통을 비교한 사회적 손실비용 1일 7억2,200만원 등 약 5,853억5,000만원의 손실 금액이 추정되고 있다.

### 2) 원인

서울 외곽순환고속도로 건설은 차량의 서울 도심 집중현상을 해소하기 위해 정부가 계획했던 3대 국책사업(내부순환도로 건설,



지하철망 확충)의 하나다. 더욱이 일산~퇴계원 구간의 개통은 경기북부지역의 통행속도를 높이고 상대적으로 낙후되었던 이 지역의 연계발전을 도모하는 국책사업이다. 하지만 서울 외곽순환고속도로 건설에 있어서 환경파괴 등을 주장하는 불교계나 환경단체의 반발에 대해 보다 적극적으로 설득하지 못하였고 대통령의 재검토 공약으로 2년간 공사가 중단되고 말았다.

<표 1> 주요 국책사업의 중단 원인

국책사업	중단 원인
새만금 사업	환경파괴 논란, 경제성, 이해의 상충 문제 등
경부고속철도 천성산 터널	생태계파괴 논란, 터널안정성, 대선공약 등
부안 원전수거물 관리시설	여론수렴 미흡, Nimby 현상, 보상문제 혼선 등
신행정수도 이전	현재의 위험 결정 Pimfy 현상, 국민적 합의 부족 등
사패산 터널공사	환경파괴 논란, 대선공약 등

### 3. 대규모 국책사업 표류의 원인 및 문제점

#### (1) 의견수렴 및 이해확산 미흡

일부 국책사업에 대해 지역주민이나 시민단체의 타당성이나 설득력을 갖춘 반대가 제기될지라도, 정부는 DAD방식을 국책사업에 대한 기본적인 추진전략으로 삼아 왔다. 이와 같은 정부의 밀어붙이기 방식이 대규모 국책사업의 추진전략으로 고착되기에는 경부고속도로의 성공신화가 결정적인 역할을 했다.

당시 경부고속도로 건설사업에 대해 대다수의 전문가들이나

언론을 포함한 여론은 우리나라의 경제규모, 자원조달능력, 기업의 토목사업 역량 등을 이유로 들면서 경부고속도로 건설사업을 무리한 사업으로 인식하고 강력하게 반대하는 입장을 주로 취하였다. 그럼에도 불구하고 정부가 무모하게 추진했던 경부고속도로는 개발연대시대의 개막과 성공을 의미하는 상징물로서, 또한 우리 경제의 대동맥으로서 우리 경제발전의 초석이 되었다.

이러한 경험으로 인해 정부는 국책사업을 둘러싼 이해집단의 갈등해소에는 소홀했고, 소수의견은 무시될 수밖에 없었으며, 지향하는 목적이 좋거나 우리나라에 필요한 것이라면, 어떠한 비난을 무릅쓰더라도 정부는 ‘일단 하고 보자’식으로 국책사업을 추진하게 되었다. 따라서 정부는 대규모 국책사업의 타당성이나 필요성에 대한 의견수렴이나 이해확산에 소홀하게 되고 말았다.<sup>9)</sup>

## (2) 타당성 검토 부족 및 추진과정의 불투명성

대규모 국책사업에 대한 정부의 DAD방식의 추진전략으로 인해 의견수렴이나 이해확산 등에 부족했을 뿐만 아니라 또 다른 문제점인 국책사업에 대한 타당성 검토가 다소 미흡한 현상이 나타났다. 사실 대규모 국책사업의 계획 및 선정에 있어 국가적 차원에서 실시되는 경제적 타당성이나 환경성 평가(Environmental Impact Assessment) 등과 같은 검토는 필수적인 전제 조건으로 볼 수 있다.<sup>10)</sup> 또한, 2002년 한일월드컵 개최를 위해

---

9) 국책사업과 관련된 의견수렴이나 갈등해소에 대한 연구로는 이영희(2004), 김선희(2005), 박형서(2005), 이왕건(2005) 등이 있다.

10) 환경성 평가에 대한 보다 자세한 내용은 김상겸(2002), 김상겸(2005)

건설되었던 월드컵 경기장이 최근에 제대로 활용되고 있지 않은 실정을 고려할 때, 당시의 필요성뿐만 아니라 다각적인 사후 활용방안도 마련했어야 했다. 더욱이 환경성 평가 등은 구체적인 사업계획이 수립되기 이전에 실시되기 때문에 그 평가 자체의 정확성이나 구체성 및 신뢰성 등이 미흡할 수밖에 없었다.

이와 함께, 정부가 밀어붙이기식으로 국책사업을 추진함에 따라 비밀주의로 인한 졸속 결정 및 진행도 국책사업의 시행 이전에 치밀하게 계획을 마련하기 어렵게 하는 요인으로 작용했다. 또한 사업자 선정 등과 관련하여 추진과정에서의 불투명성도 문제점으로 지적되고 있다.<sup>11)</sup>

### (3) 국민성향의 변화 및 환경에 대한 국민적 관심 증대

최근 들어 국민성향이 변화를 나타내고 있는 측면이 있다. 과거 국익을 우선시하면서 개인의 희생을 당연하게 여기던 경향이 위축되는 동시에 개인의 자유로움을 강조하는 성향이 보다 확산되는 양상이 시현되고 있다. 과거에는 국책사업의 유치에 대한 찬성과 반대가 개인이나 지역 이기주의 등의 Nimby 또는 Pimfy 현상이나 이해의 상충(Conflict of Interest) 문제로 치부되었다. 하지만 최근 들어서 국가이익에 앞서 개인이나 지역의 권리를 주장하는 것이 정당하다는 국민적 정서가 과거에 비해 크게 늘어난 정황들이 종종 나타나고 있다. 따라서 목적

---

등을 참조할 것.

11) 최근 정부도 타당성 조사에 대한 조건을 강화하고 있다. 이와 관련된 자료는 국무조정실(2003), 기획예산처(2003), 건설교통부(2004), 환경부(2004) 등을 참조할 것.

이 국익에 있다고 해서 모든 국책사업이 정당하다는 논리가 힘을 잃고 개인이나 지역의 이익에도 부합되어야 한다는 주장이 무리한 국책사업의 추진을 중단시킬 수 있는 논거로 제공되고 있다고 볼 수 있다.

또한 국책사업에 대해 정부가 추진전략으로 삼았던 DAD방식은 먹고살기에 급급했고 경제발전이 무엇보다 우선시되던 개발연대시대에는 사실 큰 무리가 없어 보였다. 하지만 개발연대시대가 지나고 최근으로 올수록 삶의 질이나 환경에 대한 국민적 관심이 높아지게 되면서 정부의 밀어붙이기식 추진전략은 한계에 봉착하게 되었다.

한편 운동권의 환경운동에 대한 관심 증대도 정부의 밀어붙이기식 국책사업을 제어하는 데 한몫을 하고 있다. 과거에 비해 국내정치가 보다 민주적으로 성숙되고 있고 북한이 점진적으로 개방됨에 따라, 민주화운동을 주도하던 민주인사들이나 북한과의 관계개선을 도모하던 통일인사들이 민주나 통일 문제로부터 환경문제로 관심을 돌리면서, 환경파괴의 이슈가 결부된 국책사업에 대한 저지세력이 한층 강화되는 현상이 나타나고 있다.

#### (4) 인터넷문화의 확산과 네티즌의 형성

90년대 중반 이후 인터넷이 급속하게 확산되면서 우리 사회에 강력한 영향을 미칠 수 있는 새로운 여론집단으로 네티즌이 형성되었다. 이러한 변화는 일부 국책사업들이 지역주민이나 일부 단체만의 반대운동이 아닌 국민적인 이슈로 등장할 수 있게 만드는 발판을 제공하였다.

하지만 논란을 빚고 있는 국책사업에 대한 네티즌그룹의 입장이 이슈에 대한 분명한 이해를 바탕으로 냉철하고 이성적인 판단을 선호하기보다는 상대적 약자, 절대가치, 정의감 등에 이끌리는 경향이 있다. 예를 들어, 개발은 물질적인 향상만을 생각하고 자연을 파괴하는 나쁜 행위이기 때문에 이로 부터 환경은 반드시 보호되어야 한다거나, 네티즌그룹이나 시민단체는 언제나 약자 편에서 일을 하므로 언제나 옳은 일만 한다는 인식이 광범위하게 퍼져 있다. 이와 함께 비구니 스님의 외로운 환경투쟁에 동조하고, 정부나 관련전문가들이 수행한 환경영향평가 결과 등을 불신하면서, 개발은 곧바로 환경파괴를 의미한다는 방식의 인식이 형성되고 있다.

이처럼 환경파괴 등과 관련된 국책사업에 대한 반대운동은 해당 지역주민이나 환경단체만이 아닌 네티즌그룹으로 삼시간에 확산되어 국민적 여론을 형성하게 되었고 이른바 ‘국민정서법’이나 여론몰이 등을 통해 국책사업의 추진을 가로막는 현상이 빈번하게 나타나게 되고 말았다.

#### (5) 일관된 추진의지 미흡 및 법과 원칙 준수 약화

정부가 여론을 충분히 반영하지 않고 무리하게 추진한 일부 국책사업의 경우, 국민적 반대여론이 광범위하게 나타나면 정부는 힘없이 국책사업을 중단하는 현상이 종종 나타났다. 여기에는 정부가 국책사업의 정당성이나 필요성을 해당 지역주민들이나 환경단체에 충분히 설득하지 못한 문제점도 있다. 하지만 정부가 법과 원칙을 중시하지 않고 여론을 중시하거나 국민정서를 고려한 인기영합주의가 만연하면서 국책사업이 중

단된 점도 부정할 수 없다.<sup>12)</sup> 더욱이 참여정부가 들어서면서 기존의 법과 원칙이 야기한 문제점들에 대한 반감이 고조되면서 잘못된 법과 원칙은 준수할 필요가 없다거나 법원이나 헌법재판소의 판결을 반박하는 광범위한 분위기가 조성되었다는 점도 대규모 국책사업이나 정부정책의 일관된 추진을 어렵게 하는 측면이 있었다.<sup>13)</sup>

국책사업에 대한 사전적인 면밀한 검토가 전제되어야 하지만 일단 결정된 국책사업이 중단된다면, 정부의 정책이 바뀔 수도 있다는 시장의 기대가 형성될 위험이 있다. 이러한 경우에 정부에 대한 신뢰가 훼손되어 향후 정부가 추진하는 국책사업이 원만하게 진행되기 어려울 수 있다. 따라서 정부가 흔들림 없이 일관되게 추진하겠다는 의지와 실천 여부가 향후 국책사업의 추진에 있어 중요한 변수로 작용하게 된다.<sup>14)</sup>

## (6) 중재그룹의 부재

우리나라의 경우, 국책사업을 추진할 수 있도록 합의점을 도출하는 데 도움을 주는 제3자나 신망이 있는 중재그룹이 부족한 것도 국책사업이 빈번하게 중단되게 만드는 요인들 중 하나

---

12) 천성산 터널공사의 중단을 요구하는 소송이 법원에 의해 기각되었음에도 불구하고 지울스님의 단식투쟁에 동조하는 여론에 밀려 사업이 중단된 것도 하나의 예로 볼 수 있다.

13) 국회가 결정한 대통령의 탄핵에 대한 지지와 반대가 극단적인 국론분열을 야기하면서 대통령 탄핵이나 신행정수도 이전 등과 같은 국가적 이슈에 대한 헌법재판소의 결정에 대해 주관적인 정치성향에 따라 지지하거나 반발하는 양상이 빈번하게 나타나면서 법과 원칙은 물론 정부에 대한 권위가 추락하게 되는 측면도 있다.

14) 이와 관련된 내용은 다음 장의 정책혼선 부분에서 자세히 다루고 있다.

다. 더욱이 정부나 관련 전문가들이 수행한 대규모 국책사업에 대한 환경평가에 대한 부정적인 인식이 있는 상황에서 중립적이고 전문적인 중재그룹의 필요성은 매우 크다.

선진국의 경우, 이해가 상충되거나 논란을 빚는 국책사업에 대해 타협과 협상을 수행해 온 제3자나 중재그룹을 오랫동안 육성해 왔고 이들이 이루어 낸 타협점을 존중하는 문화가 정착되어 있다.<sup>15)</sup> 하지만 우리나라에는 제3자나 중재그룹의 육성에 미흡했고 제3자의 역할을 해야 할 중재자가 이해가 상충되는 한쪽 입장에 치우치거나 중재자를 내세워도 이를 신뢰하지 않거나 폄하하는 경우가 종종 나타나 국책사업을 추진하기 위한 타협을 도출하기 어렵게 만들고 있다.<sup>16)</sup>

#### (7) 사후검토 및 재발방지시스템 부재

국책사업의 추진이 잘못된 원인에 대한 면밀한 검토와 이에 대한 책임을 묻는 시스템이 완비되지 못한 것도 국책사업들이 빈번하게 좌초되게 만드는 원인들 중의 하나다.

일부 국책사업에서 정부부처나 국책연구기관에서 제시한 타

---

15) 이와 관련된 내용은 KDI국제정책대학원의 국제회의의 자료인 「갈등조정제도의 국제비교: 우리의 문제점 및 선진국 제도의 시사점」을 참조할 것.

16) 최근 들어, 정부도 국책사업과 관련된 의견수렴이나 갈등해소를 위한 “공공기관의 갈등관리에 관한 법률안(가칭)”을 국회에 제출한 상태이다. 이와 관련된 법률의 필요성과 일부 민간기관의 문제제기에 대한 자료는 국무조정실(2004), 국무조정실(2005), 대한상공회의소(2005) 등이 있다. 한편, 우리나라의 공공갈등을 효과적으로 해결하고 정책대안을 마련하고자 2003년 11월 KDI국제정책대학원 산하로 갈등조정·협상센터(Center for Conflict Resolution and Negotiation)가 설립되었다.

당성에 비해 나쁜 결과가 발생하는 현상이 나타나고 있다. 이는 해당 부처나 공공기관들이 실적이나 기관간의 경쟁을 의식하고 타당성 평가기관에 대해 보다 긍정적인 평가를 요구하거나, 타당성 평가기관이 발주처를 인식해서 후하게 평가할 가능성이 있기 때문이다. 여기에는 타당성 평가가 잘못될지라도 이에 대한 강도 높은 처벌이 없고 국책사업의 계획, 시행 등의 과정에서 담당공무원이 수시로 바뀌는 등의 문제점이 있다. 이러한 이유로 해서 잘못된 국책사업과 관련해서 책임을 지고 자하는 부서나 사람을 찾기 힘들고 처벌하기도 어려운 측면이 있다. 따라서 문제가 있는 국책사업의 재발을 방지하기 위한 시스템의 구축이 필요하다.



### Ⅲ. 정책혼선의 원인 및 문제점

#### 1. 불분명한 경제정책기조 지속

참여정부 집권 전반기는 정부의 통일된 입장이 정립되지 않은 상태에서 일부 참모진의 돌출성 아이디어가 제기되고 성장과 분배와 관련된 지루한 논쟁이 지속되면서 경제정책기조의 초점이 흐려지는 현상이 나타났다.<sup>17)</sup> 또한 우리 경제가 처한 상황에 대한 이해부족이나 인식 차이로 말미암아 정부가 경기하강국면에 대비한 보다 종합적인 대책을 마련하는 데 소홀하게 되었다. 그 결과, 참여정부의 경제정책기조가 불분명하게 되어 정책기조와 실제정책간의 혼선이 나타났으며 시장에서 정책에 대한 불확실성이 증폭되었고 정책의 실효성이 저하되는 현상이 시현되었다.

#### (1) 성장 및 분배와 관련된 논쟁 지속

참여정부의 출범 이후, 우리 경제에 대한 시각 차이로 인해 이제부터는 사회적 약자층에 대한 배려나 분배를 중심으로 경제정책을 모색해야 한다는 분배우위론자와 우리 경제는 아직도 경제규모가 작고 경제발전이 필요하기 때문에 성장 위주의

---

17) 청와대 정책위원회 이정우 위원장이 정부의 공식입장이 아닌 사견임을 전제로 노사관계 개선을 위해 네덜란드방식의 해법을 제시하였으나 이에 대한 공식적인 논의는 더 이상 진행하지 않기로 했다.

정책으로 운영해야 한다는 성장우위론자간의 논쟁이 오랫동안 지속되었다. 이러한 성장과 분배와 관련된 지루한 논쟁이 참여정부 출범 초기에는 청와대의 일부 참모진과 재정경제부의 관료 사이에서 치열한 공방으로 이어졌다.

최근 들어 참여정부의 정책기조가 성장과 분배를 동시에 고려해야 한다는 입장으로 정리되었고 경제적 선도계층(대기업 등)과 하위계층(중소기업 등)간의 동반성장론과 함께, 점진적인 사회안전망 확충, 대·중소기업의 상생 등이 제기되었다. 하지만 정책의 기조나 우선순위에 있어 성장과 분배 어느 한쪽에 무게중심을 두어야 한다는 주장도 여전히 지속되고 있는 형편이다.

## (2) 경제위기론 논쟁과 경기부양책 실기

신용대란으로 인해 2003년 3.1%의 저성장을 기록한 우리 경제가 2004년 상반기에 다소 회복되는 모습을 시현하였다. 하지만 민간부문의 전문가들을 중심으로 2004년 하반기에 경기가 또다시 하강할 수도 있다는 우려가 제기되었다. 이에 대해 실제 없는 위기론이 오히려 실제 위기를 부를 수 있다고 정부가 반박하고 나서면서 경제위기론을 둘러싼 소모적 논쟁이 지속되었다.

이러한 대립적인 시각에 얽매이면서 정부는 2004년 하반기부터 경기가 회복될 것으로 잘못 판단하는 오류를 범하게 되었다. 즉 정부의 경기예측 정확성이 문제로 제기되었다. 따라서 정책당국자들이 경기에 대한 정확한 인식 부족으로 조금만 지나면 경기가 회복된다는 막연한 낙관론을 전개하면서 필요

한 시기에 경기부양적인 경제정책기조를 세우지 못하는 정책 실기를 야기하게 되었다. 이와 함께 부처간 갈등도 나타나게 되었는데, 우리의 경제상황을 고려할 때 경기부양책이 필요하다는 재정경제부와 인위적인 경기부양에 반대한다는 청와대와 의 갈등도 시현되었다.

### (3) 정책기조와 실제정책간의 혼선

경기부양책에 대한 청와대와 행정부처간의 갈등은 경제정책 기조와 실제정책간의 혼선이 발생할 수 있는 여지를 제공하게 되었다. 예를 들어, 경기진작책인 재정확대정책을 내놓으면서도 경기를 인위적으로 부양하지 않겠다고 주장했기 때문에 재정지출의 내역이 약자층인 서민, 영세상인, 비정규직, 중소기업 등을 위한 배려나 복지에 치중되었고 상대적으로 경기활성화나 성장잠재력 확충에는 소홀할 수밖에 없었다. 따라서 확장적 재정정책이 의도한 경기부양적인 정책효과는 적었고 이로 인해 정부정책의 실효성 문제도 제기되고 말았다.

### (4) 개혁과 실용의 갈등

정부의 통일된 입장이 정리되지 않은 상황에서 청와대 이경우 위원장 등을 중심으로 돌발적인 주장이 제기되기도 했고 이를 두고 개혁중심의 노선과 시장중심의 실용노선이 대립하는 양상이 나타났다. 이를 두고 참여정부의 정책기조가 출범 초기에 비해 시간이 지남에 따라 다소 달라졌다는 지적이 일부에서 제기되고 있다.

예를 들어, 노사분규에 대한 참여정부의 입장변화가 관측되는데, 출범초기의 화물연대 파업에 대한 정부의 관용적인 태도로부터 최근 거대노조의 파업에 대해 중립적인 입장에서 법과 원칙에 따라 노사문제를 해결하려는 입장으로 선회한 것으로 보인다. 이를 두고 노동자는 무조건적으로 약자이고 사측은 강자이며 노사분규의 원인이 항상 사측의 노측에 대한 탄압 때문에 발생한다는 기존의 선입견에서 벗어나 대기업이나 공기업 거대 노조에 의한 노동운동과 비정규직이나 소규모 사업장의 노동운동과는 다르다는 차별성을 참여정부는 최근 들어 제기하고 있다.

또한 2003년 7~8월 노사분규가 악화되던 상황에서 정부의 입장이 정리되지 않은 채 일부 청와대 참모에 의해 사측은 고용규모 유지와 노조의 경영참여 등을 보장하고 노조는 임금인상이나 복지확대 등을 자제하는 네덜란드방식의 노사관계 개혁모델이 갑작스럽게 제안되었다가 바로 이에 대한 논의를 중단하는 상황이 연출되었다. 하지만 노조의 경영참여 문제에 대해서는 2004년말 대우중기(현 두산인프라코어)의 매각에 노조의 참여를 반대하는 재경부와 이를 찬성하는 일부 청와대 참모진이 대립하는 모습도 나타나기도 했다.

한편 아파트분양원가공개에 있어서도 분양원가의 공개를 반대하는 재경부와 이를 강행하려는 여당 내 일부 386의원들의 갈등이 표출되기도 했으나 아파트분양원가공개 대신에 공영개발의 아파트분양원가연동제로 귀결되었다. 여기에 증권관련 집단소송제도의 시행과 관련해서 재경부 등을 중심으로 과거 분식회계에 대한 사면 가능성이 제기되었고 이에 대해 일부 여당위원을 중심으로 격렬한 반대 주장이 전개되기도 했다.

## (5) 문제해법의 인식 차이

참여정부는 부동산가격 급등의 원인에 대해 투기적 수요증가에 초점을 맞추고 투기 근절을 위한 중과세 등을 중심으로 '10.29 부동산대책'을 내놓았다. 이러한 청와대 참모진을 중심으로 한 수요억제 정책에 대해 민간전문가들과 정부 일각에서는 중대형 평형, 강남재건축 허용, 신도시 건설 등 공급확대 정책의 필요성을 강력하게 제기해 왔다. 10.29대책 이후 한동안 안정되는 듯하던 부동산가격이 강남, 판교, 분당 등의 지역에서 또다시 급등하는 현상이 나타났다. 그 결과, 수요억제적인 부동산대책의 한계가 표출되면서 '8.31 부동산대책'에서는 수요억제정책과 함께 공급확대정책까지도 고려한 종합대책을 마련하게 되었다.

## 2. 정책조율 미흡 및 정책일관성 부재

참여정부 출범 이후 정치성향, 계층, 지역, 학력, 업종, 소득 수준 등의 양극화 심화로 인해 국가 전반적인 갈등이 고조되어 막연한 불안감이 증대되었고 실제 경제지표에 비해 경제주체들의 심리가 보다 위축되는 결과를 낳아 경제회복의 부담으로 작용하게 되었다. 여기에 정책리더십을 발휘하기 힘든 조직구조하에서 정책수립에 있어 준비부족이나 부처간 갈등 등으로 인해 정부정책에 대한 시장의 기대를 제대로 형성하지 못했고 정부정책의 초점마저 흔들리는 현상이 나타났다. 또한 사회개혁 및 성숙한 사회를 구축하기 위한 경제외적인 제도나 법규 등의 변화가 경제에 미칠 영향 등을 충분히 고려하지 않

은 정책이 일부 추진됨에 따라 의도한 정책적 효과도 시현하지 못하는 경우도 나타났다.

### (1) 위원회의 강화와 정책리더십 부재

참여정부가 출범하면서 정부정책의 수립 및 결정 과정에서 나타난 가장 큰 변화 중에 하나가 각종 국정과제 위원회의 위상과 역할을 강화한 것으로 볼 수 있다. 청와대 참모진과 각종 위원회는 386세대와 학계인사 등을 중심으로 순수하고 참신한 아이디어를 통해 우리 사회의 해법을 나름대로 제시하고자 했다. 그러나 이들의 아이디어가 현실성을 다소 결여한 모습을 나타냈고 정책의 수립 및 추진 과정에서 실제로 정책을 추진하는 부처와 위원회간에 인식이 충분히 공유되지 못한 듯한 양상이 나타났다. 이로 인해 정책조율이 원활하게 이루어지지 못하였고 조직 내의 갈등이 표출되면서 일부에서는 참여정부를 두고 ‘아마추어 정부’라는 비판이 가해지기도 했다.

이러한 위원회의 위상과 역할 강화는 불행히도 정책결정에 대한 리더십의 실종으로 연결되어 정책에 대한 불확실성이 증대되고 말았다. 최근 위원회와 청와대 참모진의 수장 역할을 하던 이정우 정책위원회 위원장이 퇴임하면서 위원회가 과거 정부와 같은 자문기구의 성격으로 조정되고 있는 양상이 나타나고 있다.

### (2) 부처간 갈등과 정책조율 미흡

경제정책에 대한 충분한 의견교환이나 수렴과정이 부족한 상황에서 정책을 조급하게 추진함에 따라 부처간 갈등으로 인

해 정책공조와 정책조율이 미흡했고 정책혼선이 증폭되어 정부정책에 대한 신뢰성이 저하되었다. 부처간 갈등이 표출된 예로서는, 재경부가 추진한 종합투자계획에서 연기금의 참여를 발표한 이후 보건복지부 장관이 직접 반대의견을 표명하는 사태의 발생을 들 수 있다. 또한 연기금이 주식을 매입할 경우에도 5% 공시제도를 적용받아야 된다는 재경부와 이럴 경우에는 주식매입에 참여하지 않겠다는 보건복지부의 갈등도 나타났다.

여기에 정책금리인 콜금리의 인하 또는 동결을 주장하는 재경부와 정책금리의 동결 또는 인상을 선호하는 한국은행간의 의견도 대립되는 양상이 표출되었다. 그리고 화폐개혁과 관련하여, 리디노미네이션의 시행시기나 논의 등에 대한 필요성을 주장하는 한국은행과 시기상조론을 지적하는 재경부와의 논쟁도 전개되었다.

부동산정책은 청와대, 재정경제부, 건설교통부, 여당 등이 각기 다른 목소리를 낸 대표적인 정책혼선 사례로서 지적되고 있다. 김포, 판교, 송파, 동탄, 서울공항이전 등의 신도시 개발 계획이 알려질 때마다 정책혼선을 거듭했고 주택정책에 대한 경제주체들의 혼란과 불안감을 가중시켰다. 특히, 판교 신도시의 경우, 개발초점, 분양시기, 방법, 규모, 평형 등을 두고 정부정책이 수시로 계속 바뀌면서 주택정책에 대한 시장의 불신이 심화되고 말았다.

### (3) 빈번한 정책번복으로 인한 정부정책에 대한 불신 확산

개혁과 분배를 강조하는 ‘원칙론’의 이정우 정책위원장과 성장을 중시하는 ‘현실론’의 이현재 부총리간의 시각 차이가 지

속되었다. 경제수장인 부총리의 발언들이 불과 며칠도 안돼 빈번하게 반복되었고 이는 정부 내의 정책혼선으로 나타났다.

예를 들어, 감세정책의 경우, ‘전면적인 감세정책은 실효성이 없다’며 소득세 인하와 거래세 추가인하를 반대했던 이현재 부총리의 발언 이후 불과 얼마 되지 않아 소득세 인하와 거래세 추가인하가 당정합의를 통해 시행되었다. 또한 이현재 부총리가 1가구 3주택 중과세의 시행연기를 밝힌 바로 직후, 청와대가 이를 강행하였고, 재경부가 발표한 영세자영업자 대책도 현실성 미흡 등으로 철회되었다. 더욱이, 재경부가 발표한 특소세 폐지품목이 축소되면서 정부를 믿고 미리 가격을 인하했던 중소기업의 피해가 속출하게 되었다. 이와 같은 정책의 일관성 부재는 정책에 대한 불확실성을 증폭시켰고 경제주체들이 경제활동을 할 수 없는 상황으로 만들었다.

#### (4) 정책의 시의성 및 우선순위의 문제

우리 경제가 회복의 모멘텀을 제대로 찾지 못하고 있는 상황에서 정부정책의 우선순위가 다소 떨어지거나 시의성이 부족한 비경제정책을 무리하게 추진함에 따라 우리 경제회복이 더디게 되는 상황이 나타남으로써 사회적으로 필요한 정책을 제대로 추진하지 못하는 결과를 낳게 되었다. 예를 들어, 접대비 상한제, 성매매특별법, 공무원 사정활동 강화, 선물돌리기 자제 등과 같이, 사회개혁 및 성숙한 사회를 구축하기 위한 경제외적인 제도, 규범, 법규 등의 변화가 정부의 의도와는 달리 소비심리를 크게 위축시키면서 경기회복을 더디게 함에 따라 추진하려던 정책을 제대로 시행하지 못하게 되는 현상이 나타났다.



<표 2> 정책혼선 사례

정책혼선 사례	대립구조
성장과 분배 우선 논쟁	재정경제부(성장), 청와대(분배)
경기부양책	재정경제부(찬성), 청와대(반대)
확장적 재정지출 내역	재정경제부(성장잠재력 확충), 청와대(분배)
네덜란드방식의 노사관계개혁	정부(불가), 일부 청와대인사(논의 필요)
대우중기 매각에 노조참여	재정경제부(반대), 일부 청와대인사(찬성)
아파트분양원가공개	정부(반대), 여당 내 일부 386의원(찬성)
증권관련 집단소송제 도입 시 과거 분식회계 사면	재정경제부(찬성), 일부 여당의원(반대)
부동산가격 안정을 위한 공급확대 정책 도입	정부 일각(찬성), 청와대(반대) : 시간에 따라 변화
위원회의 위상 및 역할 강화	행정부처(반대), 청와대(찬성)
종합투자계획의 연기금 참여	재정경제부(찬성), 보건복지부(반대)
연기금의 주식매입에도 5% 공시제도 적용	재정경제부(찬성), 보건복지부(반대)
정책금리 운용	재정부(인하 및 동결), 한은(동결 및 인상)
리디노미네이션 시행 논의	한국은행(찬성), 재정경제부(반대)
소득세 인하	여당(찬성), 재정경제부(반대)
거래세 추가인하	여당(찬성), 재정경제부(반대)
1가구 3주택 중과세 시행연기	재정경제부(찬성), 청와대(반대)

## IV. 정책대안

### 1. 대규모 국책사업의 합리적 추진 방안

#### (1) 국익우선의 국책사업 선정 및 다양한 타당성 검토

정부는 중장기적인 비전과 전략을 갖고 국익우선의 국책사업을 선정해야 한다. 대규모 국책사업을 선정함에 있어 사업기간이 매우 긴 만큼 단기적인 시각이나 정치적 또는 정권적 고려 등을 배격하고 성장잠재력 확충, 지식기반사회로의 이행, 경제구조의 선진화, 지역균형발전 등과 같은 경제발전의 기반 조성을 위해 필요한 내용으로 채워야 한다. 또한 국책사업의 선정과정에서 지방자치단체의 이기주의나 지역구 국회의원의 선거용 사업 등을 철저하게 배제해야 하고 중장기적인 관점에서 국책사업의 우선순위를 선정하는 것도 필수적이다.

대규모 국책사업의 시행이 한번 결정된 경우, 사업이 중단되는 것은 사실상 거의 불가능하기 때문에, 국책사업의 계획 및 선정에 있어 경제성, 활용도, 환경파괴 등에 대한 타당성 분석을 충분한 시간을 갖고 검토해야 한다. 또한 객관적인 기준을 통해 문제점이 나타날 수 있는 모든 가능성을 열어 두고, 당장의 필요성이나 경제성 및 환경평가는 물론 향후 이용효율성까지도 충분히 살펴봐야 한다. 여기에서 구체적인 사업계획이 수립되기 이전에 환경성 평가 등이 실시되는 현재의 시스템에서는 사업평가 자체의 정확성이나 구체성 및 신뢰성 등이 미

흡할 수밖에 없기 때문에 사업의 실시설계를 수립하는 전후에 시행해야 한다.

### (2) 충분한 정보제공 및 폭넓은 의견수렴 노력

대규모 국책사업이 지연되거나 중단되는 경우의 대부분이 의견수렴과정이 부족하거나 국민적 이해를 확보하지도 못한 채, 국책사업을 일단 시작한 상태에서 밀어붙이기식으로 추진함에 따라 갈등조정에 실패한 사례들로 종종 볼 수 있다. 따라서 우선 형식적인 방문이나 자의적인 여론조사 등을 배제해야 한다. 또한 공론조사 등과 같이 심층적이고 폭넓은 의견수렴에 노력하는 동시에 공정하게 수행한 타당성 평가결과를 지역주민 등이 원하는 만큼 투명하게 공개해야 한다. 다음으로 협상 대표가 공급자 위주로부터 수요자 중심의 자세와 진정성을 가지고 사전적인 논의를 충분히 배려함으로써 해당 국책사업에 대한 국민적 이해를 확산시키는 데 진력해야 한다.<sup>18)</sup>

### (3) 투명한 추진과정 및 중재그룹의 육성

경부고속도로의 성공신화 이후 국책사업의 선정 및 추진 과정에 있어 줄속으로 결정하거나 진행함에 따라 사업 자체는 물론 사업자의 선정 등에도 투명성과 관련된 문제점들이 발생했다. 따라서 향후 국책사업 및 사업자의 선정 및 추진 과정에서 비밀주의를 지양하고 투명하게 진행해야만 국책사업에 대

---

18) 이와 관련해서 최근 국무조정실은 “공공기관의 갈등관리에 관한 법률안(가칭)”을 국회에 제출한 상태다.

한 국민적 지지를 얻을 수 있다.

또한 대부분의 타당성 검토는 국책연구원을 중심으로 시행되고 있으나 발주 부처나 자치단체의 의견이 과도하게 반영되는 경향이 일부 나타나고 있다. 더욱이 대선 공약사항이나 대통령의 지시사항의 경우 사업 자체의 타당성 검토보다는 타당한 사업으로 꾸미려는 경향도 없지 않아 보인다. 따라서 발주 부처나 자치단체에 영향이 적게 미치는 국책연구기관에서 타당성을 분석하며, 그 감리 또한 제3의 기관에서 추진할 필요가 있다.

한편 대규모 국책사업의 추진과 관련해서 선진국들의 다양한 경험에는 갈등조정을 위한 중재그룹의 역할이 이미 검증되어 있다. 따라서 우리나라에서도 갈등조정에 필요한 학습프로그램과 교육기관을 통해 신망이 있는 중재그룹을 육성하고 그 역할을 강화할 필요가 있다. 그리고 제3자로 갈등조정에 참여했다가 중도에 한쪽에 기우는 사태를 방지하고 실질적인 교섭역량이나 교섭권한을 제고하기 위해 중재그룹의 선정에 보다 신중해야 하고 중재그룹의 책임과 권한을 강화해야 한다.

#### (4) 일관된 실천의지 확립 및 사후재발방지시스템 구축

천성산 터널공사 중단 사례는 이미 추진중에 있는 국책사업에 대해 대선공약을 통해 다시 검토하겠다고 약속한 데 이어 당선 이후에도 이를 지킬 것을 밝혔으며 정부나 관계전문가 등이 수행한 환경평가의 결과나 법원의 판결에도 불구하고 지울스님의 목숨을 단식투쟁과 이를 염려하는 여론에 떠밀려 대규모 국책사업이 중단된 경우다.

여기서 얻을 수 있는 교훈은 정부가 대규모 국책사업을 일

관되게 추진하여 정부정책에 대한 신뢰성을 확보하기 위해서 사업의 실시 이전에 충분히 다양한 의견을 수렴하고 발생할 수 있는 모든 가능성을 열어 두고 검토해야 한다는 점이다. 또한 일단 사업추진이 결정된 경우에는 기존에 이미 충분히 검토된 반대여론에 대해 정부가 법과 원칙에 따라 강력하고 일관되게 추진하는 것이 중요하다고 생각된다. 따라서 정부가 법과 원칙을 존중하고 너무 지나치게 여론에 휘둘리거나 인기 에 영합하는 국책사업의 중단은 지양해야 한다.

이처럼 대규모 국책사업이 실시되기로 결정되면 사업을 현실 적으로 중단하기 어렵기 때문에 국책사업의 결과에 대한 모든 책임을 지는 정부의 자세가 중요하다. 사실 과거 정권적 차원에서 발생한 국책사업의 경우, 과거 정권을 계승한 정권이나 바뀐 정권에서조차도 그 책임에 대한 문책에는 매우 관대한 편이었다. 따라서 국책사업 추진과 관련된 결정권자는 물론 실무진까지도 엄중한 책임을 묻는 처벌규정을 갖추어야 한다.

## 2. 향후 정책운영 방안

### (1) 시장의 기대와 신뢰 형성 및 평판의 제고

국정을 원만하게 운영하기 위해서는 시장의 기대(Expectation)를 형성하고 정부의 정책집행에 대한 신뢰(Credibility)를 구축하는 것이 매우 중요하다.<sup>19)</sup> 정부정책에 대해 경제주체들이 어

---

19) 정책당국과 경제주체들의 상호작용에 대해 Kydland and Prescott(1977)의 연구를 시작으로 거시경제정책 연구의 핵심으로 진행되어 왔다. 정

는 정도의 기대와 신뢰를 형성하고 있으나에 따라 다른 결과가 나타나기 때문이다. 정부정책에 대한 신뢰가 높으면 높을수록 정부가 수립한 정책을 일관되게 추진하리라는 기대가 시장에서 형성되기 때문에 정책의 유효성은 제고된다. 하지만 정부정책에 대한 신뢰가 낮으면 향후 정책이 바뀔 수도 있다는 우려나 정책에 대한 불확실성이 높아지면서 정부가 의도한 정책효과는 기대하기 어려울 수 있다. 따라서 정부는 정책이 의도하는 시장의 기대를 형성하고 정책에 대한 신뢰를 구축하는 것이 효율적인 국정운영의 필수적인 전제조건이다.

또한 정부는 정책수립과정에서 시장과의 끊임없는 의견교환을 하면서도 일단 수립된 정책에 대해 정부가 흔들림 없이 일관되게 추진함으로써 정부정책에 대한 실천의지를 경제주체들에게 지속적으로 전달해야 한다. 이러한 과정에서 형성된 시장의 기대와 신뢰는 정부정책에 대한 평판(Reputation)을 높이고 향후 정부정책의 실효성을 제고하며 원활한 국정운영에 초석이 된다.<sup>20)</sup>

## (2) 정책일관성 유지 및 정책혼선 배제

정부정책에 대한 시장의 기대와 신뢰를 형성하고 평판을 제고하기 위해서는 정부가 일관되게 정책을 집행하고 정책에 대한 리더십을 확보하며 정책혼선을 배제하는 것이 필수적이다.

---

부의 신뢰에 대한 연구로는 Cukierman and Meltzer(1986), Persson and Tabellini(1990), Cukierman(1993) 등이 있다.

20) 정부정책에 대한 평판(reputation)의 효과에 대해서는 Barro and Gordon(1983), Backus and Driffill(1985), McCallum(1993), McCallum(1995) 등의 연구가 있다.

과거 정부가 일시적인 극적 효과를 위해서 갑작쇼와도 같은 정책발표를 감행함에 따라 정책수립과정에서 충분히 검토하거나 의견을 수렴하는 것이 부족하였다. 그 결과, 정책 자체의 완결성이 미흡하게 되고 여론의 반발에 직면하게 되면서 정부가 정책을 일관되게 집행하지 못하고 빈번하게 번복함에 따라 정부정책의 신뢰성이나 평판을 잃어버려 정책의 실효성이 약화되기도 했다.

정책혼선은 기본적으로 정부가 정책의 수립과 집행을 제대로 하지 못해서 발생한 문제로 볼 수 있다. 만약 정부정책이 일관성(Consistency)을 잃고 자주 번복하거나 향후 언제라도 바뀔 수도 있다는 기대를 국민들에게 심어 준다면, 시장에 불확실성(Uncertainty)이 증폭되고 정부정책에 대한 불신이 확산될 수밖에 없어 경제주체들이 안정적인 경제행위를 한다거나 정부가 국정을 원만하게 운영하기 어려운 상황이 초래될 수 있다.

정부가 단기적으로 손익을 계산한다면 재량적으로 정책을 채택해서 얻을 수 있는 이익이 있고 정책을 일관되게 추진함으로써 발생하는 손실도 있다. 더욱이 정부의 평판이 매우 낮은 경우에는 평판을 쌓기 위한 비용이 장기간 발생하기 때문에 정부에는 큰 부담이 될 수도 있다. 하지만 이러한 단기손실의 부담을 떠안아서 정부가 약속(Commitment)을 지키고 정부정책은 믿을 만하다는 시장의 평판을 얻게 된다면, 향후 정부정책의 신뢰를 높여 정책당국의 정책의도가 경제주체들에게 제대로 전달되어 중장기적인 정책비용을 줄이고 정책의 유효성을 증진시킬 수 있다. 이는 ‘2보 전진을 위한 1보 후퇴’의 논리나 늑대와 소년의 우화에서 얻을 수 있는 교훈과도 같다.

따라서 정부정책의 일시적인 효과에 매달리느냐 중장기적인

목표달성에 치중하느냐에 대한 정책당국의 자세가 중요하다. 그리고 정부정책을 일관되게 흔들림 없이 추진한다는 정부의 실천력 또한 매우 중요하다. 왜냐하면 정부정책의 일관성은 이미 널리 받아들여지고 있는 정부정책의 기초이자 원칙이기 때문이다.<sup>21)</sup>

물론 정책혼선과 관련해서 정책이 추진되기 이전에 부처간 또는 관점에 따라 목소리가 다를 수도 있다. 정책수립과정에서 제기되는 다양한 목소리는 자칫하면 소홀할 수 있는 부분까지도 고려하게 되어 정책의 정합성을 보다 제고할 수 있는 장점도 있다. 따라서 정부는 정책수립과정에서 충분히 검토를 해야 하고 수립된 정책에 대해 강력한 의지를 갖고 시장에 충분히 전달하고 중장기적인 정책효과를 모색함으로써 정책집행에 있어 흔들림 없이 일관되게 추진하도록 노력해야 한다.

### (3) 명확한 정책기조, 적절한 정책내역 및 우선순위 설정

정부가 명확한 정책기조를 수립하고 정책혼선을 배제하기 위해서는 우선 현재와 미래의 경제상황을 정확하게 진단하고 이를 바탕으로 중장기적인 관점에서 우리 경제가 나아갈 비전

---

21) 어느 한 시점에서 최적계획화에 일치된 정책(Consistent Policy)을 최선을 다해 선택해도 중장기적으로 최적의 정책(Optimal Policy)이 아닐 수 있고, 단기적으로 불일치하고 최적이 아닌 정책(Inconsistent and Sub-optimal Policy)이지만 지속적으로 추진하는 것이 오히려 바람직할 수 있다는 연구가 광범위하게 진행되었다. 이와 같이 최적계획의 시간적 불일치(Time Inconsistency) 또는 동태적 불일치(Dynamic Inconsistency)와 관련된 연구들로는 Kydland and Prescott(1977)의 선구적인 연구 이래, Barro(1983), Barro and Gordon(1983), Rogoff(1985), Rogoff(1987), McCallum(1993), McCallum(1995) 등을 중심으로 진행되어 왔다.



과 전략을 설정해야 한다. 정부는 단기적인 성과주의적 욕심에서 실제로 주어진 경기여건과는 달리 자의적으로 판단하지 말아야 한다. 또한 앞 장의 사례분석에서 살펴보았듯이 아무리 좋은 정책을 마련할지라도 정책기조와 조응하지 않거나 당시의 여건에 부합하지 않으면 정책의 효율성이 떨어지고 정책 번복이 발생할 수도 있다.

한편 정부가 과거 문제의 해결에만 몰두하고 가까운 미래에 발생할 수도 있는 문제에 대해선 소홀하게 대처하는 경우도 종종 있으므로 향후 발생 가능한 문제점을 발굴해서 미리미리 대처하는 선제적인 의제관리가 필요하다. 따라서 정부는 현재와 미래의 경기상황에 대한 정확한 진단을 통해 수립된 명확한 정책기조를 바탕으로 필요한 정책들을 구성하고 선제적으로 의제를 관리하되 정책의 우선순위를 시의적절하게 세워야 한다.

#### (4) 정책리더십 확보와 책임지는 정부의 자세

참여정부가 출범하면서 정부정책의 수립 및 결정 과정에서 강화되었던 각종 국정과제 위원회의 위상과 역할을 과거의 자문기구 수준으로 되돌려 놓음으로써 경제정책 결정에 대한 경제부총리의 리더십을 회복시켜 불필요한 불확실성을 줄여야 한다. 따라서 경제정책의 수장인 경제부총리를 중심으로 정책 발표 이전에 당정청간 또는 부처간 의견교환이나 수렴과정을 충분히 담보해서, 당정청간 또는 부처간 갈등을 줄이는 동시에 사전적으로 정책을 조율하여, 정책혼선을 배제하고 정책적 공조를 확보하여 정부정책에 대한 신뢰성을 제고해야 한다.

또한 정부의 공식입장이나 정책을 반드시 시행부처를 통해 국민에게 전달해서 정책추진 주체를 명확하게 하고 정책결과에 대한 책임소재도 분명하게 해야 한다.

한편 우리 사회에 만연하고 있는 ‘네 탓이요’식 책임회피가 정부정책의 결과에 대한 평가에도 나타나고 있다. 그 결과로 정부가 자기 입맛에만 맞는 통계수치나 결과들만 강조하고 부정적인 결과에 대해선 야당, 기업, 노동자 또는 비판적인 전문가들에게 정부의 책임을 전가하는 행태가 드물지 않게 시현되고 있다. 이러한 정부의 책임회피적인 행태는 정부가 언제든지 정책을 번복할 수 있다거나 정책실효성에 대한 정부의 자신감이 부족한 것으로 경제주체들이 느낄 수 있기 때문에, 정부가 수행한 정책의 결과에 대해 끝까지 책임지는 모습을 보임으로써 정부정책의 실효성이나 일관성에 대한 신뢰성을 제고해야 한다.

## 참고문헌 |

- 국무조정실, 공공기관의 갈등관리에 관한 법률안, 2005.
- \_\_\_\_\_, 국정현안정책조정 회의, 보도자료 각호, 2004.
- \_\_\_\_\_, 국책사업 타당성조사 및 영향평가 제도 개선, 2003.
- 건설교통부, 대형국책사업 타당성조사용역 개선을 위한 지침 마련, 보도자료, 2004.
- 기획예산처, 예비타당성조사 대상사업 선정지침, 2003.
- 김상겸, 『교통부분사업 예비타당성조사의 환경비용추정연구』, 한국개발연구원, 2002.
- \_\_\_\_\_, 『지울스님 단식을 통해 살펴본 우리나라의 환경성 평가』, 한국경제연구원 내부보고서, 2005.
- 김선희, 「국책사업 갈등관리 사례분석」, 『국토』 283호, 국토연구원, 2005, pp.15-27.
- 대한상공회의소, 『주요 국책사업 중단사례 분석 및 시사점』, 2005.
- \_\_\_\_\_, 『공공기관의 갈등관리에 관한 법률안』의 문제점과 정책과제』, 2005.
- 박재룡·박용규·김선빈, 「대형국책사업의 시행착오와 교훈」, CEO Information 491호, 삼성경제연구소, 2005.
- 박형서, 「국책사업 사회갈등의 원인과 특징」, 『국토』 283호, 국토연구원, 2005, pp.6-14.
- 이상호·두성규·백성준, 『대형 국책사업의 추진지연에 따른 손실비용 추정과 보전 방안』, 한국건설산업연구원, 2004.
- 이영희, 「국책사업 갈등예방을 위한 공공참여 모형」, 『국토』 270호, 국토연구원, 2004, pp.59-64.
- 이왕건, 「갈등해소를 위한 새로운 계획패러다임 도입」, 『국토정책 Brief』 86호, 국토연구원, 2005.

한국철도시설공단, 『경부고속철도 2단계 구간 천성산 공사 관련 자료  
집』, 2005.

환경부, 2005년부터 모든 대형 국책사업과 도로건설사업 사전환경성  
검토 실시, 보도자료, 2004.

KDI 국제정책대학원, 『갈등조정제도의 국제비교: 우리의 문제점 및  
선진국 제도의 시사점』, 2005.

Backus, D. and J. Driffill, "Inflation and Reputation," *American  
Economic Review* 75, 1985, pp.530-538.

Barro, R., "Inflationary Finance and under Discretion and Rules,"  
*Canadian Journal of Economics* 16, 1983, pp.1-16.

Barro, R. and D. Gordon, "A Rules, Discretion and Reputation in a  
Model of Monetary Policy," *Journal of Monetary Economics* 12,  
1983, pp.101-122.

Cukierman, A., *Central Bank Strategy and Independence: Theory and  
Evidence*, Cambridge, MA: MIT Press, 1993.

Cukierman, A. and A. Meltzer, "A Theory of Ambiguity, Credibility and  
Inflation under Discretion and Asymmetric Information,"  
*Econometrica* 54, 1986, pp.1099-1129.

Kydland, F. and E. Prescott, "Rules Rather than Discretion: the  
Inconsistency of Optimal Plans," *Journal of Political Economy*  
87, 1977, pp.473-492.

McCallum, B., "Discretion versus Policy Rules in Practice: Two Critical  
Points: A Comment," *Carnegie-Rochester Series on Public Policy*  
39, 1993, pp.53-84.

\_\_\_\_\_, "Two Fallacies Concerning Central Bank Independence,"  
*American Economic Review* 85, 1995, pp.207-211.

Persson, T. and G. Tabellini, *Macroeconomic Policy, Credibility and  
Politics*, New York: Academic Publishers, 1990.

- Rogoff, K., "The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target," *Quarterly journal of Economics* 100, 1985, pp.1169-1189.
- \_\_\_\_\_, "Reputational Constrains on Monetary Policy," *Carnegie-Rochester Series on Public Policy* 26, 1987, pp.141-182.