

경제적 관점에서 본 4대강 살리기 사업

Economic Implications of 4 Great River Revitalization Project



이 상 원 ▶▶▶
인하대학교 경제학부 부교수
swlee@inha.ac.kr

1. 서론

2008년말 발표된 4대강 살리기 사업은 4대강 유역의 치수, 이수 그리고 수질 및 하천공간환경 개선을 위하여 제방, 준설, 저류, 하천부지 활용 등 종합적 정비(Package)를 통하여 홍수·가뭄에 안전하면서도 활용도 높은 하천공간을 조성하는데 있다. 이 사업은 이러한 수자원관리를 목적으로 하고 있지만, 2008년도부터 시작된 세계적인 금융위기에 따라 급속하고 심각하게 영향을 받고 있는 우리나라의 경기 상황을 안정화시키기 위한 재정지출정책의 주요한 수단으로서도 그 의미를 가지고 있다.

이 사업이 발표된 이후로 사업을 찬성하는 측과 반대하는 측으로부터 이 사업의 다양한 측면에 관하여 논쟁이 발생하고 있다. 본 논문에서는 이러한 쟁점들 중에서 넓은 의미의 경제적 문제에 관한 쟁점을 정리하고 나름 체계적으로 분석하고자 한다. 특히, 4대강 살리기 사업의 경제적 타당성과 경기안정을 위한 정책수단으로서의 경기부양효과에 초점을 맞추고자 한다.

2. 본론

(1) 4대강 살리기 사업의 내용과 규모

4대강 살리기 사업의 목적은 4대강 유역의 치수, 이수 그리고 수질 및 하천공간환경 개선을 위하여 제방, 준설, 저류, 하천부지 활용 등 종합적 정비(Package)를 통하여 홍수·가뭄에 안전하면서도 활용도 높은 하천공간을 조성하는데 있다(국토해양부(2008)).

4대강 살리기 사업의 첫번째 목적인 이수 및 치수를 위하여 아래와 같은 5가지 사업을 수행하는데,

- (i) 중소규모댐·저류지 건설을 통해 홍수 저류공간을 확보하고,
- (ii) 하천제방 단면 확대와 수퍼제방 축조로 홍수에 대비한 안전도를 증대시키고,
- (iii) 과도한 퇴적으로 단면이 축소된 구간은 준설을 통해 홍수소통 공간을 확보하고 수로를 정비하고,
- (iv) 보를 설치하여 안정된 수위를 유지하며, 가두어진 물은 지하수위 유지 및 가뭄시 비상용수 공급에 활용하며,
- (v) 농업용 저수지를 개량하여 수질개선을 위한 물을 흘려보내고, 습지를 조성하여 수질 정화기능을 향상시키는 사업을 벌이게 된다.

4대강 살리기 사업의 두번째 목적인 하천공간의 합리적 정비를 통한 이용 극대화를 위하여 아래와 같은 4가지 종류의 하천공간의 활용증대를 도모하는데,

- (i) 저수로 정비 및 보 설치로 확보되는 수면은 수상 관광·레저 및 소수력발전 등에 활용하고,
- (ii) 둔치는 경작을 최소화하고, 계단식으로 정비하

여 생태공간과 문화예술 공간 등 다양한 활용 방안 강구하고,

- (iii) 친변저류지, 수퍼제방 등으로 조성되는 부지는 수목, 습지 등 녹지벨트 조성 및 태양광발전 등에 활용하고,
- (iv) 상하류를 연결하는 자전거길을 설치하고 산책로·체육공원 등 설치로 주민들의 휴식 및 여가공간 확보하는데 활용한다.

4대강 살리기 사업은 2011년까지 3년 동안 총 13.9조원이 소요될 것으로 추산되며, 그 내역은 아래의 표와 같다.

사업비의 절반가량이 낙동강에 집중되는데, 낙동강은 댐 홍수조절용량이 부족하여(낙동강은 댐의 홍수조절용량이 한강의 1/3에 불과) 과거에도 전체 국가하천 정비사업비중 50%이상을 낙동강에 투입해왔다.

사업의 구체적인 내용은 아직 계획 중에 있으므로, 구체적인 사업 내용은 아직 밝혀지지 않았지만, 하천에 투입되는 비용은 약 8조 정도로 추정되고, 나머지

는 농업용 저수지재개발, 중소규모 댐·홍수조절지 등에 투자될 계획이다. 그리고 연도별 사업규모도 밝혀져 있지 않지만, 2009년 올해에는 총 사업비의 3.5% 수준인 4,881억원이 투자될 것으로 계획하고 있다.

치수사업 투자(국가하천 및 지방하천 정비)의 과거 실적은 아래의 표와 같다.

1998년에 0.3조원과 1999년에 0.7조원의 수준에 머무르다가 2000년대부터 대폭 증액되기는 했지만, 2001년부터 2008년까지 거의 1.2조원의 수준으로 동결되어왔다. 그런데 최근 5년간 홍수피해에 따른 연평균 복구비용(4.2조원)이 사전예방투자비(1.2조원)의 4배로 홍수 피해 규모는 증가하고 있는 반면, 치수사업에 대한 사전 예방투자 부족으로 사후복구에 과다한 비용 지출되는 악순환이 반복되고 있다. 이와는 대조적으로 일본은 사전예방투자비가 복구비의 4배에 달하는 예방적 정책을 펼치고 있다.

4대강 살리기 사업의 예상 총 사업비인 13.9조는

표 1. 4대강 살리기 사업의 규모

구 분	총사업비(조원)	하천연장(km)	하도정비(백만㎡)	환경정비(km)	보(개소)	자전거길(km)
계	13.9	1,533	219.3	760.2	4	1,297
한 강	2.3	494	10.1	92.9	-	311
낙동강	7.6	506	152.7	345.8	2	519
금 강	2.4	395	40.6	201.2	1	255
영산강	1.6	138	15.9	120.3	1	212

표 2. 치수사업 투자 실적(단위: 억원)

구 분	'99년	'00년	'01년	'02년	'03년	'04년	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년(안)
계	6,669	6,958	10,517	9,244	10,116	11,947	11,801	11,578	12,500	11,866	18,395
국가하천정비	762	1,040	3,124	1,683	1,705	3,264	3,100	3,200	3,299	3,300	7,910
치수연구개발	-	-	-	-	-	178	180	230	210	279	250
댐직하류 정비사업	-	-	-	-	-	-	-	-	50	150	150
하도조설	-	-	-	400	400	500	534	700	744	797	837
수해상습지	1,202	1,300	1,800	2,050	2,100	2,540	2,233	2,500	2,690	3,200	4,163
수계치수사업	4,113	4,113	4,643	4,622	5,499	4,759	4,404	3,280	3,551	3,235	3,840
하천편입 토지보상	-	-	350	350	300	250	350	532	459	-	-
굴포천치수	447	395	485	49	22	361	800	800	1,107	580	920
수문조사 및 홍수예보	145	110	115	90	90	95	200	336	290	325	325

2001년부터 2008년까지 연평균 사업비인 1.2조원의 10배인 10년치에 달하지만, 최근 5년간의 홍수 피해 복구비용인 연평균 4.2조의 3.3배밖에 되지 않는다.

이러한 과거 투자실적과는 달리, 치수사업에 대한 투자계획은 2002년부터 12대강을 대상으로 유역종합치수대책을 수립하여 추진 중이었다(유역종합치수계획은 낙동강(05년), 영산강(07년), 한강 및 금강은 2008년말 완료예정). 이 사업을 위하여 2015년까지 기존 치수사업에 11.3조, 유역종합치수사업(신규)에 4.2조 등 15.5조원의 투자를 계획하고 있었다. 그리고 최근 지자체에서 생태하천조성 등 하천관련 사업 확대 및 조기추진 요구가 증대되고 있어서(생태하천조성사업을 위하여 '05~'15년 동안 1조 2천억원의 투자를 계획하였으나 '08년까지 1,100억원 투자), 개별적으로 추진되어왔던 하천정비사업을 치수·이수의 기본적 기능은 물론 생태환경 복원, 레저 등 복합공간으로서의 하천으로 종합정비하기 위한 여건이 성숙되어왔다.

(2) 4대강 살리기 사업과 관련된 쟁점들

2008년말에 4대강 살리기 사업이 발표된 이후로 사업과 관련된 다양한 쟁점들이 제기되고 있다. 이를 크게 분류해보면, 대운하와 관련된 쟁점, 4대강 살리기 사업 자체의 타당성과 관련된 쟁점, 그리고 4대강 살리기 사업의 경기부양효과에 관한 쟁점 등으로 나눌 수 있다.

본 논문은 4대강 살리기 사업의 경제적 측면만을 검토하고자 하기 때문에, 대운하와 관련된 쟁점과 4대강 살리기 사업 자체의 타당성과 관련된 쟁점 중에서 경제적인 의미를 부여할 수 없는 부분에 대해서는 제외하고자 한다.

4대강 살리기 사업 자체의 타당성은 크게 경제적 타당성과 비경제적 타당성으로 구분할 수 있다. 경제적 타당성에 관한 논의는 아래의 (4)에서 보다 상세히 논의될 것이다. 4대강 사업의 비경제적 측면에서의 타당성은 주로 경제적 가치를 측정할 수 없는 환경자

산에 관한 환경측면에서의 타당성과 지역균형발전측면에서의 타당성을 포함한다. 이러한 두가지 타당성에 관한 상세한 논의는 본 논문의 주요 부분이 아니지만, (1)에서 상술했던 4대강 살리기 사업의 내용으로 판단해보면, 4대강이라는 국토의 많은 부분을 차지하는 유역에 대하여 단순한 이수 및 치수 목적의 사업이 아닌 수질개선, 친수공간 확보, 그리고 자연환경 개선이라는 사업 목적으로 봐서 상식적인 수준에서 판단해보아도 환경측면에서의 타당성과 지역균형발전측면에서의 타당성을 충분히 지니고 있다고 판단된다. 이것에 대한 좀 더 상세한 논의는 아래의 (3)에서 제시될 것이다.

4대강 살리기 사업의 경기부양효과에 관한 쟁점은 2008년에 시작된 세계적인 금융위기에 따른 국내 경제의 불안정과 위축을 개선하기 위한 경기 안정 및 부양 정책으로서 효과에 관한 문제이다. 이 쟁점을 어느 정도라도 해결하기 위해서는 다음과 같은 두가지 점을 사전에 이해하여야 한다. 첫째, 4대강 살리기 사업의 경기부양효과는 첫번째 쟁점인 사업자체의 (경제적) 타당성 문제에 포함될 것으로 보이지만, 사업의 경제적 타당성을 객관적이고 엄격하게 측정하기 위해서는 일반적으로 이 문제는 별개의 문제로 고려되어진다. 물론 4대강 살리기 사업을 포함한 대형 국책 SOC 사업은 그 자체 경기부양효과를 지닐 수 있는 가능성이 있다. 그렇지만 이러한 효과는 사업의 경제적 타당성을 측정할 때에는 포함되지 못한다. 왜냐하면, 대형국책사업은 그 자체로서 고용을 포함한 다양한 경제적 재화를 필요로 하지만, 이러한 소요 재화는 경기의 상태에 따라 때로는 민간에 대한 구축효과(Crowding-out Effect)를 나타내어서 국책사업에 따른 재화의 소요가 민간이 소비 및 투자하려는 재화의 양을 줄이는 경우가 발생한다. 그러므로 경기의 상태에 따라 발생하는 구축효과를 객관적이고 정확하게 측정할 수 없는 경우가 많으므로 경제적 타당성을 측정할 때에는 이러한 경기부양효과는 제외하게 되는 것이다.

둘째, 대형국책사업의 경기부양효과는 고려 대상

이 되는 경제의 환경에 상관없이 일반론적으로 접근할 수 없다는 것이다. 현재의 우리나라의 경제 상황에 대한 구체적인 고려없이, 1930년대의 미국의 뉴딜 정책이나 현재 오바마 정권에서의 대형국책사업을 고려한 맹목적인 찬성론이나 1990년대 일본의 대형국책사업의 경기부양효과 부족을 고려한 맹목적인 반대론으로 접근해서는 안된다는 것이다. 즉, 대형국책사업의 경기부양효과는 특정한 경기 침체의 원인과 파급구조(Propagation Mechanism)의 특수성과 그 경제의 특수한 구조나 여건에 따라 매우 다르게 나타날 수 있는 것이다.

(3) 4대강 살리기 사업의 전반적 효과

(2)에서 설명한 바와 같이, 4대강 살리기 사업의 효과는 크게 네가지로 세분화 할 수 있다. 즉, 경제적 타당성, (경제적 측정이 곤란한 환경자산에 대한) 환경적 타당성, 지역균형적 타당성, 그리고 경기부양효과이다. 4대강 살리기 사업을 발표하면서 정부가 제시한 사업의 효과도 이렇게 재분류하여 이해해볼 수 있다.

(i) 경제적 타당성

- 홍수피해 방지:

치수사업비는 복구비의 28%에 불과한 실정이다(최근 5년간 연평균 치수사업비 1.2조원, 복구비 4.2조원).

- 이수편익:

우리나라는 2011년 약 8억^m의 물부족이 예상되고 있다.

- 수질개선편익:

농업용저수지 96개를 개량하여 연간 2.2억^m의 물을 흘려보내 수질개선에 기여한다.

- 발전 편익:

저탄소 녹색성장을 위해 태양광 발전과 소수력 발전 등 연간 총 114GWh(춘천댐 규모)의 전력을 생산한다.

- 친수공간 활용:

수변 친수공간 1.5억^m(여의도 면적의 약 50배) 조성한다.

- 레저편익:

보에 물을 가두어 수면적 2억^m를 늘려서 요트, 윈드서핑, 카누·조정 경기(연습)장, 경쟁 등 다양한 수상레저 활동에 이용하고, 하천의 상하류를 연결하는 자전거길 1,297km를 설치하여 새로운 형태의 여가활동 기회 제공하며, 생태습지와 하천변 녹지벨트를 활용한 생태체험관광 활성화한다.

- 환경개선의 경제적 가치:

녹지벨트 조성과 신재생에너지 생산으로 연간 10만톤의 CO₂를 저감(탄소 배출권 가액 약 26억원)한다.

(ii) 환경적 타당성

- 수질개선:

농업용저수지 96개를 개량하여 연간 2.2억^m의 물을 흘려보내 수질개선에 기여한다.

- 환경개선:

녹지벨트 조성과 신재생에너지 생산으로 연간 10만톤의 CO₂를 저감한다.

(iii) 지역균형적 타당성

(1)에서 설명한 바와 같이, 국토의 대부분을 차지하는 4대강 유역을 대상으로 추진되는 사업이다.

(iv) 경기부양효과

- 고용창출:

공사과정에서 총사업비 13.9조원을 집중투자함으로써 새로운 일자리 19만개가 창출된다.

- 생산유발효과:

23조원의 생산유발 효과를 만들어낸다.

- 산업 파급효과:

완공후에 관광·환경 등 관련산업에 큰 파급

효과가 기대된다.

정부가 제시한 4가지 효과로 재분류된 4대강 살리기 사업의 효과 중에서, (2)에서 설명한 바와 같이, (ii)의 환경적 타당성과 (iii)의 지역균형적 타당성은 더 이상 논의하지 않는다.

(4) 4대강 살리기 사업의 경제적 타당성

수자원 관리와 관련된 대형 SOC 사업의 경제적 타당성은 비용편익분석방법에 의해 측정된다. 편익은 크게 치수편익, 이수편익 그리고 수질 개선 및 환경편익 등으로 구분된다. 치수편익에는 홍수피해경감편익, 토지조성 및 자산고도화편익, 교통활성화 및 피해방지편익 등이 있다. 이수편익에는 용수공급(농업용수, 공업용수, 생활용수 그리고 비상용수)편익과 전력생산편익이 있다. 수질개선편익에는 원수수질개선편익과 공중보건위생향상편익이 있으며, 환경편익은 레저 및 친수활동편익과 자연자원개선편익 등이 있다(한국수자원공사(2008)).

2008년말에 발표된 4대강 살리기 사업의 경제적 타당성 평가를 정부에 요구하기에는 시간적으로 아직은 부족하다. 현재로서는 다만 간접적인 방법을 통하여 4대강 살리기 사업의 경제적 타당성을 추정해볼 수밖에 없다. 첫번째 추정방법은 위에서 제시한 다양한 형태의 편익 중에서 치수편익인 오직 홍수경감편익만을 고려하는 것이다. (3)에서 설명한 바와 같이, 최근 5년간 연평균 홍수피해 복구비는 4.2조원이다. 3년간(실제로 4년간)의 4대강 살리기 사업의 결과로 이러한 홍수피해복구비의 절반인 2.1조원을 줄일 수 있다면, 아주 단순하나마 홍수경감편익은 매년 2.1조원이 된다. 4대강 살리기 사업의 내구연한이 일반적인 수자원 사업의 경우와 마찬가지로 30년이라 한다면(물론 준설사업의 내구연한은 그보다 짧겠지만), 13.9조원의 사업비용은 홍수피해경감편익만으로도 7년 내에 사업성이 충분히 되는 것이다. 그리하여 치수편익인 홍수피해경감편익 외에도 그 편익의 규모가 매우 클 것으로 추정되는 다른 편익까지 고려한다

면 B/C 비율은 최소한 경제적 타당성이 있는 1을 상회할 것으로 판단된다.

경제적 타당성에 대한 두번째 간접적인 판단 방법은 보다 상식적인 판단에 기초한다. 즉, 일반적으로 급조된 계획은 합리성을 결여하는 경우가 많다는 상식에 근거하여 판단할 수 있다. 4대강 살리기 사업이 비록 2008년말에 발표되기는 했지만, 두가지 사실에 근거하여 급조된 사업은 아니라는 판단을 내릴 수 있다. 첫째, 과거의 수자원관리 투자 실적이다. (1)에서 설명한 바와 같이, 2001년 이후에 수자원관리를 위하여 연평균 1.2조원을 지출하였다. 이러한 지출규모가 적정수준이었던지 혹은 정부의 재정사정을 고려한 매우 부족한 최소한의 수준이었던지 관한 이견이 있을 수 있지만, 보수적으로 판단하여 적정수준이었다고 할지라도, 경제적 타당성 평가에 관한 적절한 정부규정절차에 따라 지출된 이러한 규모는 앞으로도 최소한 지출되어야 한다고 판단할 수 있다. 즉, 아무리 보수적으로 판단하여도 매년 1.2조원의 지출은 경제적 타당성이 있다고 판단되어진다. 그러므로 4대강 살리기 사업의 총지출인 13.9조원은 최소한 12년이 경과하면 그 경제적 타당성은 있는 것으로 단순하게나마 판단내릴 수 있다. 둘째, 이러한 과거실적 외에도, 2001년부터 시작되어 2008년도에 끝난 유역치수사업계획에 따르면 2015년까지 최소 15조원의 투자가 필요한 것으로 계획되어져 있었다. 이러한 두가지 사실에 근거하여 4대강 살리기 사업은 급조된 사업이 아니라는 것을 상식적으로 판단할 수 있으며, 사업의 합리성 여부도 이에 따라 충분히 긍정적으로 판단될 수 있는 것이다.

그러나 이러한 두가지 상식적인 판단방법이 사업의 타당성 평가를 회피할 수 있는 면죄부를 주는 것은 아니다. (1)에서 설명한 바와 같이, 2009년에 이미 계획된 사업을 추진하는 동시에, 조속한 시일내에 최대의 객관적인 방법으로 사업의 경제적 타당성을 평가하여야 한다고 판단된다. 경제적 타당성 평가를 실시해야 하는 이유는 국가재정의 제약에 의한 투자 우선순위의 결정 외에도, 아래 (5)에서 설명할 경기부양

효과를 고려한다면, 2010년 이후의 경기의 흐름과 다른 경기부양 정책수단과의 보다 체계적인 비교를 통하여 4대강 살리기 사업의 범위 및 규모와 사업시기 조절을 위하여 경제적 타당성 평가는 필수적인 작업이 될 것이다.

(5) 4대강 살리기 사업과 경기부양효과

짧은 시간동안이지만 4대강 살리기 사업의 경기부양효과에 관한 논쟁은 매우 격렬하다. 미국이나 일본의 경우를 인용한 잘못된 비유와 적용, '토건국가'와 같은 직설적이고 비하적인 표현의 동원, 경기부양효과 측정을 매우 미시적이고 일반론적으로 적용하여 취업유발계수에 집착하여 벌이는 논쟁 등 매우 다양하고 치열한 논쟁이 벌어지고 있다. 그러나 급격한 경기하락의 파급과 진행 그리고 더욱 높아지는 미래 불확실성 상황하에서는 차라리 보다 객관적이고 냉정한 이해와 접근이 더욱 필요하다.

경기부양을 위한 정책수단의 선택에 관해서는 근본적으로 논란의 여지가 많을 수 밖에 없다. 왜냐하면, 첫째, (1)에서 상술한 바와 같이, 특정한 경제의 특성과 여건에 따라 그리고 경기하락의 원인과 파급구조에 따라, 경기부양정책은 보편적이거나 일반론적 접근보다는 대중적 접근이 될 수밖에 없기 때문이다. 둘째, 경기부양을 위한 정책수단도 단순히 한두가지 기준에 의해 판단되고 선택되어지기보다는 판단과 선택의 기준이 여러가지이기 때문이다.

우선 경기부양을 위한 정책수단의 판단 및 선택기준에 대해서 논해보자. 크게 보아 기 기준은 네가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째 기준은 투자비용 대비 경기부양효과가 상대적으로 큰 사업이 바람직하다. 취업유발계수와 같은 고용에 초점을 맞춘 평가방법이나 혹은 생산유발효과와 같은 소득에 초점을 맞춘 평가방법이 사용되어질 수 있다. 둘째는 통제 가능한 정책수단이 바람직하다. 정책수단을 적용할 경우에 최대한 즉시적이고 그리고 달성수준 이상의 효과가 발생하고 그리고 부작용이 적어야 한다. 또한 결과물

(효과)이 측정 가능하거나 분명히 설정될 수 있어야 한다. 셋째, 궁극적으로 최대한 필요한 정책수단(사업)이어야 한다. 이것은 경제적 타당성 평가를 통하여 측정될 수 있다. 마지막으로 정책수단의 적용이 종료한 후에도 정책(사업)의 잔여가치가 큰 사업이어야 한다. 이러한 잔여가치는 정책수단의 결과물의 효과(국가 경쟁력과 같은)가 지속되는 것이 바람직하고, 그리고 정부에 의한 지원이 중단된 뒤에도 민간 자발적으로 자기생존이나 자기순환이 가능한 것이 바람직하다.

이제 이러한 네가지 평가 및 선택 기준에 따라 4대강 살리기 사업의 경기부양효과를 평가해보자. 첫째 기준인 상대적으로 큰 효과를 가지는 정책(사업)을 사용한 평가는 뒤로 미루고, 두번째 기준부터 사용하여 4대강 살리기 사업을 평가하기로 한다. 왜냐하면, 상대적으로 큰 효과를 가지는 정책(사업)은 위에서 설명한 경제의 특성과 경기의 특성에 크게 의존하기 때문이다.

두번째 기준인 통제가능한 정책수단의 관점에서 보면, 4대강 살리기 사업은 그 효과가 즉시적으로 나타나고, 목표달성이 매우 분명하며, 부작용은 거의 없으며, 결과물이 매우 분명하다. 재정지출사업에 한정하여 보아도 생각할 수 있는 다른 대안에 비하여 고용효과나 생산유발효과가 즉시적으로 나타난다. 이러한 장점은 현재의 경기상황에서는 매우 중요하다. 미국의 금융위기에서 시작한 현재의 경기상황은 우리나라의 금융시장 불안과 함께 수출시장을 통하여 유래없이 빠른 속도로 악화되고 있다. 그러므로 이러한 경우에는 즉시적인 효과를 나타내는 정책수단은 다른 어떤 기준보다도 더 중요한 기준이 될 것이다. 이에 더하여 4대강 살리기 사업은 고용창출과 생산유발이 일차적으로는 매우 분명한 수준으로 나타나며, 재정적자의 유발이라는 재정지출사업의 일반적인 부작용 외에는 친환경적 사업이라는 측면에서는 부작용이 크지 않다. 그리고 사업의 결과물이 매우 분명하다는 점에서 정책의 미시적 실효성 또한 매우 높다. 이러한 점에서 두번째 기준에서 보면 다른 어떤 재정

지출 사업보다도 매우 바람직한 정책수단이라고 할 수 있다.

세번째 기준인 필요한 사업이라는 관점에서 보면, (4)에서 논한 바와 같이, 추정치 수준이기는 하지만, 절대적인 경제적 타당성은 가지고 있다는 점에서 바람직하다. 다만, 다른 재정지출의 정책수단과 비교한 상대적 관점에서는 여전히 불확실하다. 다만, 대안으로 제시되고 있는 다른 재정지출 사업인 공공 및 복지 분야에서의 사회적 일자리는 경제적 타당성을 측정하기 매우 어렵다는 점에서 이 기준에 따르면 그렇게 바람직한 사업은 되지 못한다.

마지막 기준인 정책(사업)의 잔여가치의 측면에서 보면 4대강 사업은 매우 바람직하다. 왜냐하면, 지속적인 준설을 제외하고는 사업이 종료되는 2011년 이후 30년 이상 사업의 효과는 지속되기 때문이다. 그러나 고용효과의 지속은 4대강 사업에서는 지속되지 못하고, 민간 건설 및 토목의 경기상황이 좋아질 때에 그 고용수요는 대체될 뿐이다. 그러나 공공 및 복지 분야에서의 사회적 일자리 창출 사업은 이 기준에 의해서도 그리 바람직한 사업이 되지 못한다. 과거의 예를 보더라도, 공공의 지원이 중단되면 대부분의 일자리는 지속되지 못하고 그리고 민간에 의한 시장기능도 지속되지 못하기 때문이다.

이러한 네가지 기준에 따라 4대강 살리기 사업을 평가해보면, 단기간 대규모 투자에 따른 재정의 악화 와 고용효과의 지속성 결여(그러나 고용은 경기가 호

전됨에 따라 민간 수요에 의해 대체 가능함)라는 단점 외에는 대체적으로 바람직한 정책수단이라고 할 수 있다.

마지막으로 첫번째 기준인 상대적으로 큰 효과를 가진 사업이라는 측면을 고려해보자. 위에서 설명한 바와 같이, 이것을 평가하기 위해서는 현재의 우리나라 경제와 경기의 특성을 이해하여야 한다.

현재 우리나라 경기상황의 특징은 첫째, 그 원인이 외부로부터 금융시장으로 통하여 시작되었다는 점이다. 그리하여 국내 외환시장의 불안정과 함께, 수출시장의 위축의 형태로 전달되기 시작하였고, 이것이 실질적으로 국내의 수출시장 대상의 제조업으로 파급되었으며, 동시에 국내 경제주체의 경기에 대한 기대치 형성을 통하여 수출시장 대상이 아닌 제조업과 다른 사업에 파급되고 있다는 것이다. 둘째, 그 발생과 파급이 매우 빠른 속도로 이루어지고 있다는 점이다. 셋째, 전세계적인 불황 극복 노력으로 전세계적으로 불황 탈피의 시기가 비교적 분명하게 공감되고 있으며 불황의 기간도 비교적 짧을 것으로 예상되고 있다는 점이다. 이런 모든 점에서 보면, 일반적인 불황의 형태와도 다르고, 더우기 IMF 외환위기와도 상당히 다른 형태를 보이고 있다.

이러한 특성은 즉시적인 정책수단, 경기상황의 변동에 유연하게 대처할 수 있는 정책수단, 수출부진이 내수시장 부진과 경제주체의 악화 기대심리를 최대한 차단할 수 있는 정책수단을 필요로 하고 그것이 넓은

표 3. 2008년 12월 산업별 취업자

(단위 : 천명, %, 전년동월대비)

	2007.12		2008.11				2008.12			
	구성비		구성비	증감	증감률	구성비	증감	증감률		
전 체	23,257	100.0	23,816	100.0	78	0.3	23,245	100.0	-12	-0.1
농·림·어업	1,399	6.0	1,819	7.6	47	2.7	1,408	6.1	9	0.6
광 공 업	4,146	17.8	4,059	17.0	-52	-1.3	4,051	17.4	-95	-2.3
- 제조업	4,127	17.7	4,036	16.9	-56	-1.4	4,028	17.3	-99	-2.4
사회간접자본 및 기타서비스업	17,712	76.2	17,938	75.3	82	0.5	17,787	76.5	74	0.4
- 건설업	1,808	7.8	1,845	7.7	-29	-1.6	1,763	7.6	-45	-2.5
- 도소매·음식숙박업	5,764	24.8	5,643	23.7	-79	-1.4	5,699	24.5	-65	-1.1
- 사업·개인·공공서비스업	7,735	33.3	8,061	33.8	238	3.0	7,956	34.2	221	2.9
- 전기·운수·통신·금융업	2,405	10.3	2,389	10.0	-47	-1.9	2,369	10.2	-36	-1.5

의미의 '큰 효과를 가진 정책수단'이라고 할 수 있다. 이러한 점은 '2008년 12월 고용동향'(통계청(2008))에서 뚜렷하게 나타난다. 아래의 표들에 따르면, 급격한 고용감소가 일어나고 있으며, 특히 제조업과 건설업에서의 고용감소가 매우 뚜렷하게 나타난다. 그리고 고용의 질적 구조에 있어서도, 전반적인 고용악화가 아닌 저급 저기술 근로자들을 중심으로 고용악화가 보다 더 빠르고 심각하게 진행되고 있는 것이 두드러진다.

'상대적으로 큰 효과를 가진 정책수단'을 단순히 산술적인 취업유발계수의 비교를 통하여 일반론적인 논란을 계속하기 보다는, 현재의 경기특성에 대한 보다 깊은 이해가 필요하다는 것이다. 경제주체의 기대심리 악화를 최대한 차단하고, 즉시적으로 추진할 수 있으며, 파급구조의 초기 단계에 있는 건설업과 저급 근로자의 고용악화를 개선하고, 경기상황변동에 유연하게 대처가능한 수단인 동시에 미시적인 취업유발계수의 관점에서 평균 이상인 4대강 살리기 사업의 경기부양효과는 매우 바람직하다고 판단되어진다.

3. 결론

본 논문은 4대강 살리기 사업의 경제적 측면을 분석하고자 하였다. 특히, 4대강 살리기 사업의 경제적 타당성과 경기부양효과 분석에 초점을 두었다.

본 논문에서 직접 4대강 살리기 사업의 경제적 타당성을 평가할 수는 없기 때문에, 단순하나마 객관적으로 주어진 자료들을 사용하여 보수적으로 그 타당성을 평가하고자 하였다. 이에 따르면, 4대강 살리기 사업은 충분한 경제적 타당성이 있는 것으로 판단된다. 다만, 초기 사업을 추진하는 2009년에 보다 객관적이고 체계적인 경제성 평가를 수행해야 할 것으로 판단된다. 왜냐하면, 불황극복을 위한 막대한 재정지출에 따른 정부재정 건전성 악화를 최소화하고, 대형 SOC 사업에 따른 민간부문의 구축효과를 최소화하기 위해서는 경기여건에 조건부적으로 사업을 추진해야 하는데, 이를 위해서는 4대강 살리기 사업의 규모와 범위에 대한 우선순위를 설정해야 하기 때문이다.

4대강 살리기 사업의 경기부양효과를 분석하기 위하여 단순 산술적인 효과측정방법인 취업유발계수와 같은 미시적인 측정에만 의존하지 않고, 경기부양을 위한 재정지출사업의 평가와 선택기준을 보다 거시적으로 설정하여 4대강 살리기 사업을 평가하고자 하였다. 상대적으로 효과가 큰 정책수단, 통제가능한 정책수단, 필요성이 높은 정책수단, 그리고 잔여가치가 높은 정책수단이라는 네가지 판단기준을 적용하여 판단해보면, 4대강 살리기 사업은 충분히 바람직한 경기부양을 위한 정책수단이라는 판단을 하게 된다. 다만, 현재의 경기여건은 나쁜 방향이든 좋은 방향이든 매우 유동적인 상황이므로, 4대강 살리기 사업의 범위와 규모에 우선순위를 엄격하게 설정하여, 정부 재

표 4. 2008년 12월 종사상 지위별 취업자

(단위 : 천명, %, 전년동월대비)

	2007.12		2008.11				2008.12			
	인원	구성비	인원	구성비	증감	증감률	인원	구성비	증감	증감률
전 체	23,257	100.0	23,816	100.0	78	0.3	23,245	100.0	-12	-0.1
비임금근로자	7,154	30.8	7,440	31.2	-81	-1.1	7,056	30.4	-97	-1.4
- 자영업주	5,872	25.2	6,003	25.2	-83	-1.4	5,779	24.9	-93	-1.6
- 무급가족종사자	1,282	5.5	1,437	6.0	2	0.1	1,277	5.5	-5	-0.4
임금근로자	16,104	69.2	16,377	68.8	159	1.0	16,189	69.6	86	0.5
- 상용근로자	8,750	37.6	9,111	38.3	318	3.6	9,068	39.0	318	3.6
- 임시근로자	5,176	22.3	5,071	21.3	-103	-2.0	5,082	21.9	-94	-1.8
- 일용근로자	2,178	9.4	2,195	9.2	-56	-2.5	2,040	8.8	-138	-6.3

정의 건전성 흐름과 경기여건의 변화에 따라 유연성 있게 적용하려는 진지한 노력이 필요할 것으로 판단된다.

참고문헌

- 국토해양부(2008), 4대강 살리기 프로젝트, pp. 1-9.
통계청(2008), 2008년 12월 및 연간 고용동향, pp. 1-55.
한국수자원공사(2008), 수자원사업의 타당성분석 개선방안연구, pp. 81-86. ☞