

# 경부고속철도 대구~경주~울산~부산 구간 노선 및 역사 선정의 합리성에 관한 연구

## A Study on the Rationality for Choosing Proper Routes & Stations of the KTX Gyeongbu Line (Daegu, Gyeongju, Ulsan and Busan)

김성득\*

Kim, Sungdeuk

### Abstract

The purpose of this study is to propose an effective approach of making route decisions for the large-scale national project (i.e. the KTX Gyeongbu line between Daegu and Busan) by analyzing the conflicts that had occurred in the process of selecting the routes and stations. This study investigated policy making processes and conflicts during the construction of the KTX Gyeongbu line. The five contentious issues were 1) selecting the route between Daegu~Busan line, 2) developing a new route through Gyeongju areas, 3) making decisions of the first and second phases of construction, 4) setting up an extra station in Ulsan, and 5) conflicts of the Mt. Cheonseong route in Yangsan. In terms of analyzing these issues, the current study focuses on dealing with notions of technical, economical, legal, social, and practical rationality. Based on such analyses and implications, this study proposes a relatively reasonable model of line decision making especially for long-distance intercity routes. It also turns out that the large-scale project like the development of KTX Gyeongbu line should be conducted after receiving enough quantitative evaluation by reviewing relevant technical research studies and economic analyses, and having social agreements to prevent plausible conflicts.

**Keywords** : KTX, route, station, policy, conflict, rationality

### 요 지

경부고속철도 대구~부산 구간에 대해 그 노선과 역사 선정의 과정에서 일어난 갈등을 분석하여 대규모 국책사업의 효과적인 노선결정 방안을 제시함이 본 연구의 목적이다. 본 연구에서는 경부고속철도 대구~부산 구간 건설과정에 일어났던 쟁점을 대상으로 정책과정과 갈등을 분석하였다. 그 쟁점 다섯 가지는 1) 계획 초기의 대구~경주~부산 노선 선정, 2) 계획 발표 이후에 쟁점사항으로 떠올랐던 새로운 경주경유 노선과 역사의 선정, 3) 경부고속철도의 2단계 건설계획 결정, 4) 경부고속철도 울산역 추가 설치와 5) 양산 천성산 노선의 분쟁이다. 각 쟁점에 대한 분석은 기술적, 경제적, 법적, 사회적 및 실질적 합리성에 대해서 다루었다. 이 분석을 바탕으로, 본 연구에서는 광역교통 노선 선정에 대한 합리적인 모델을 제시하였다. 대규모 사업은 관련 기술검토와 경제성분석을 우선 계량적으로 종합평가하고, 사회적 합의를 통해 갈등을 예방하여야 할 것이다.

**핵심용어** : 경부고속철도, 노선, 역사, 정책, 갈등, 합리성

### 1. 서 론

국토공간구조를 크게 변화시킬 경부고속철도 건설사업은 1990년 6월 서울~부산간 노선이 확정되어 2010년 말에 완전히 개통될 우리나라 역사상 최대 규모의 사회간접자본시설 국책사업이다. 경부고속철도 노선 중 대구~부산 구간에 대해 그 노선과 역사 선정의 과정과 갈등을 분석하여 국책사업의 효과적인 노선결정 방안을 제시함이 본 연구의 목적이다.

본 연구에서는 경부고속철도 대구~부산 구간 건설과정에

일어났던 다섯 가지 쟁점, 즉 1) 계획 초기의 대구~경주~부산 노선 선정, 2) 계획 발표 이후에 쟁점사항으로 떠올랐던 새로운 경주경유 노선과 역사의 선정, 3) 경부고속철도의 2단계 건설계획 결정 그리고 4) 경부고속철도 울산역 추가 설치와 5) 경남 양산 천성산 노선의 분쟁을 대상으로 정책과정과 갈등을 분석하였다.

각 쟁점에 대한 정책과정과 갈등의 분석은 기술적, 경제적, 법적, 사회적 및 실질적 합리성에 대해서 다루었고, 이를 바탕으로 고속철도나 고속도로와 같은 선형(線形)인 대규모 국책사업의 갈등예방에 의한 실질적인 노선결정 방안을 도출

\*정회원 · 울산대학교 건설환경공학부 교수 (E-mail : kimjisan@hanmail.net)

하였다.

본 연구를 수행함에 있어서 큰 쟁점이 되었던 과제에 대한 선행연구 및 자료로 경부고속철도 시험선구간 기공식이 있는 1992년 6월을 전후하여 발표된 것(신중서, 1991; 교통개발연구원, 1992; 허우궁 외, 1992; 이용재, 1992; 김광식 외, 1995; 정석희 외, 1996)과 경부고속철도 사업계획 변경과 관련하여 발표된 것(서광식, 1997; 김재석, 1998; 김성득, 1998; 한국도시철도공단, 2005) 등이 있다. 유사한 연구로 방사성폐기물 처분시설이나 신수도의 '입지선정'에 대한 갈등관리 연구(이춘희 외, 2007)와 갈등정책 일반론에 대한 연구 등이 있다. 그러나 오랜 시간의 자료수집과 분석이 필요한 광역교통망의 '노선선정'과 같은 구체적인 연구는 찾지 못했다.

## 2. 선정과정과 관련이론

### 2.1 노선 및 역사 선정과정과 쟁점

경부고속철도의 건설은 박정희 정권인 1973년 12월 IBRD조사단에서 경부축 장기교통계획으로 새로운 철도를 건설할 것을 건의한 후 전두환 정권의 제5차·제6차의 경제사회발전5개년계획에 건설 타당성조사와 기술조사계획을 반영하였다. 이어 노태우 정권(1988.2~)의 노선 확정과 기공식을 거쳐, 김영삼(1993.2~), 김대중(1998.2~), 노무현(2003.2~), 이명박 정권(2008.2~)의 오랜 기간에 걸쳐서 추진되어 2010년 말에 마무리 될 우리나라 대규모 고속교통망 구축을 위한 국책사업이다.

제13대 노태우 대통령이 취임하고 고속전철 및 신국제공항건설추진위원회 규정에 의거 철도청은 고속철도건설기획실을 발족하고 경부축의 주요 도시에 역사가 있는 개략적 노선을 확정하고 이 일대에 대한 토지투기 억제조치를 발표하였다.(1992.6.10) 개편된 기획사업단은 기술조사 후 노선을 서울-천안-대전-대구-경주-부산으로 채택하였다. 노선의 항공사진촬영측량에 이어 실시설계를 하였다. 한국고속철도건설공단이 발족되고 경부고속철도 세부노선이 확정 발표되고, 천안-대전간 1차 시험선구간 기공식이 열렸다(1992.6.30).

정부는 계획 초기에 열차운행 최고속도, 시종점 및 중간정차장 위치, 주변지역 교통연결체계와 고속전철 정차장간 선로에 초점을 맞추어 노선구상과 선정기준을 정하였다. 열차운행 최고속도와 승객의 승차감을 양호하게 하기 위하여 노선의 최소곡선반경은 열차최고 설계속도에 맞추어 산정하였고, 노선구배는 차량동력의 출력크기, 에너지소비, 노선보수 및 열차운전 보안을 고려했다. 열차의 최고속도, 가속제어거리, 타력운전거리, ATC신호감속제동거리, 열차길이와 여유길이를 합하여 최소정차거리를 산출하였다. 노선의 최소곡선반경은 속도가 350~240km/h일 때 7,000~3,000m로, 정차장 전후는 600m로 설정하고, 노선구배 기준은 15~25‰로, 최소정차장 거리는 열차최고속도 350km/h일 때의 최소거리인 55km로 정하였다. 노선 선정기준에 의거 지도상에서 후보 안을 선정한 후 그중 평가대상 대안으로 줄여서 비용-편익분석 결과 2개 대안만 가지고 비교하여 최적대안을 선정하였고, 최종적으로 서울-천안-대전-대구-밀양-부산 노선 안을 결정하였다.<sup>1)</sup>

제14대 김영삼 대통령이 취임하자 문화재위원회가 경주 외곽노선인 건천경유 노선으로의 변경을 요청하였고 건설교통부는 도심통과노선을 고수했다. 문화재관리국은 경주구간의 유적지 발굴 허가를 취소하는 등 부처간에도 의견이 3년간 대립되다가 마침내 경주경유노선 65km구간을 새로운 노선으로 선정키로 결정하였다(1996.6.5). 현장조사와 문화재 지표조사 발표에 이어 공청회를 경찰병력 투입후 번칙으로 진행하고 경주시 건천읍 화천리 노선 및 역사의 결정을 발표하였다(1997.1.29).

1997년 말 15대 김대중 대통령당선자는 대통령직인수위원회에서 IMF 경제위기를 맞아 고속철도 노선과 계획의 전면 재검토를 제기하였고 취임후 이를 착수하였다. 정부는 2004년 서울-대구 우선 개통 및 대구-밀양-부산 전철화, 대구-경주-부산 2006년 착공해 2012년 완전 개통하는 2단계 건설의 수정안을 확정 발표하였다(1998.7.7) 착공과 준공이 2년 앞당겨졌다.

1990년 6월 경부고속철도 노선 및 역사가 확정되면서 한국 제1의 산업도시 울산에 중간역사가 설치되지 않자 지역상공회 및 학계에서는 지속적으로 울산역 유치를 주창하고 정부에 건의했다. 새로운 경주노선 선정 때에도 울산발전에 유리한 곳에 역사를 유치하려 뜻을 이루지 못했다. 2002년의 지방선거와 제16대 대선정국에 즈음해서도 선거공약으로 울산역 설치를 관철하려 했다. 결국 정부는 경부고속철도 2단계 개통시 충북 오송, 경북 김천구미, 울산역을 추가 신설할 결정을 발표하였다.

제16대 대선정국에 접어들 때 울산-부산 구간 중간의 양산 천성산 노선에 대해 생태파괴와 지반침하 등의 이유로 한 스님의 단식 등의 투쟁으로 새로운 쟁점으로 떠올랐다. 울산역 추가설치와 천성산구간 재검토를 공약한 노무현정부가 출범하였다. 양산구간이 공사가 중단되기도 했지만 '도농농소송' 항소심 판결로 철도시설공단이 승소하고 천성산 구간 공사도 재개되었다(2004.11).

1992년 노선이 확정되고 착공한 경부고속철도는 5명의 대통령을 거쳐 18년 반 만인 제17대 이명박 정부의 임기 중인 2010년 11월에 전 구간이 완전 개통될 것이다.

### 2.2 정책과정 및 갈등관리 이론

#### 2.2.1 정책과정 이론

정책과정은 정책문제 정의, 정책대안 탐색, 정책대안 선택, 정책 집행과 정책 평가의 단계를 거친다. 정책과정의 공식적 참여자로 행정수반, 입법부, 공무원, 사법부, 지방자치단체 등이 있고, 비공식적 참여자로 이익집단, 정당, 일반시민, 외부전문가 등이 있다. 다원적 사회에서는 간접적이거나 대중이 정책결정에 영향력을 행사할 있다고 보며 가장 효과적인 장치가 선거이다.

정책과정은 어떻게든 합리적이 되어야한다. 합리성은 이상적으로 어떠한 상황에서도 최선의 대안이 있을 수 있고 그 최선의 대안을 선택함을 말한다. 디싱(Paul Diesing)은 정책의 합리적 결정유형으로 기술적, 경제적, 법적, 사회적 및 실질적

1) 신중서(1991), 경부고속철도 전철건설의 필요성과 건설전망(2), 대한토목학회지 제39권 제2호, pp. 30-33 내용을 재인용함.

합리성을 들었다<sup>2)</sup>. 기술적 합리성은 정책문제를 해결할 수 있는 여러 기술조치들을 비교하여 가장 효과적인 대안을 선택하는 것을 말한다. 경제적 합리성은 정책문제를 해결할 수 있는 여러 대안들을 비교하여 가장 능률적인 대안을 선택하는 것을 뜻한다. 법적 합리성은 여러 대안들을 비교하는 과정에서 확립된 법률, 규칙, 선례 등에 합치하는 대안을 선택하는 것을 뜻한다. 사회적 합리성은 가치있는 사회제도의 유지 및 개선에 이바지하는 대안을 선택하는 것을 뜻한다. 실질적 합리성은 주어진 상황에서 여러 형태의 합리성을 고려하여 실제로 가장 적절한 대안을 선택하는 것을 뜻한다.

여러 정책대안을 비교·평가하여 최선의 대안을 선택하는 정책대안의 평가기준으로 대안이 목표를 달성하는지의 효과성, 편익과 비용간의 비로 표현되는 능률성, 욕구와 가치를 얼마나 만족시키느냐의 충족성, 효과나 노력을 공정하게 배분하는가의 형평성, 특정 집단의 요구를 얼마나 만족시키느냐의 대응성과 목표를 자체가 가치 있는 것이냐는 적합성 등을 든다. 어떻게 하여야 합리적인 정책결정이 이루어 질 수 있는가에 관한 체계화된 이론모형으로 합리모형, 만족모형, 점증주의, 혼합탐사모형, 최적모형 등이 있고, 합리적이라 할 수는 없지만 어쩔 수 없이 사용되는 정치적 모형이나 쓰레기통속의 쓰레기처럼 시행착오에 의존하거나 필요성에서 우연히 결정되는 쓰레기통 모형<sup>3)</sup> 등도 있다.

### 2.2.2 갈등관리 이론

정책과정에서 불가피하게 일어나는 여러 갈등은 개인, 집단, 조직 내부 또는 이들 상호간에 나타나는 대립적 상호작용으로서 희소자원을 획득하기 위한 다양한 경쟁적 집단사이의 투쟁이라는 성격을 지닌다. 갈등이 수용한계를 벗어날 정도로 악화 내지는 확대되는 것을 막고 갈등이 유리한 결과를 실현하는 데에 도움을 주는 구조나 조건을 마련함으로써 갈등해소를 용이하게 해주기 위한 과정이 갈등관리이다.

정부가 추진하는 정책이나 사업이 충분한 명분을 가지고 있지 못하는 경우, 절차상 투명성을 확보하지 못하는 경우, 또는 정보공개와 의사소통이 충분히 이루어지지 못하는 경우 갈등이 발생하게 마련이다. 또한 집행기술에 대한 확신이 없는 경우에도 정부의 정책은 국민의 반대에 부딪히기 쉽다. 여러 이유로 인해 정부사업이 난항을 겪으면서 갈등이 생길 때의 궁극적 해결책은 사회적 합의를 이끌어내는 데에 있다. 다양한 원인으로 인해 발생한 갈등을 사회적 합의를 이끌어 관리하기 위해서는 정치적, 법적, 제도적, 경제적, 사회적인 접근방법이 있다<sup>4)</sup>.

정치적 접근방법으로 강력한 리더십의 발휘와 비전제시, 그리고 무엇보다도 갈등예방 및 해결의지를 가진 이해 당사자들간의 실질적 협의가 가장 중요하다. 법적 접근방법으로 모호한 법률, 불명확한 절차, 상충되는 기준 등이 문제가 되므로 이를 보다 명확히 규정해주고, 규정 간 충돌을 조정해주

는 노력이 필요할 것이다. 그리고 제도적·관리적 접근방법으로 갈등을 관리할 수 있는 제도의 마련과 전문적 조정기구의 운영이 시급하다. 경제적 이유로 인해 발생하는 갈등은 충분한 재원을 확보하고 공정하게 집행하는 등의 노력이 필요하다. 그러나 현실적으로는 갈등요소가 단 하나인 경우는 없으며 복잡적이다. 불완전한 의사소통, 왜곡된 정보와 사실에 대한 인식부족 등은 상대방에 대한 불신으로 이어지며 결국 다른 갈등요소와 맞물려 증폭된다. 따라서 여러 가지 관리전략이 다양하고 적절하게 혼합되어 활용될 때 비로소 효과적인 가치를 발휘할 수 있다.

## 3. 선정과정의 갈등과 합리성 분석

### 3.1 대구~부산 노선 및 역사 선정

#### 3.1.1 선정과정과 갈등

경부고속철도 노선선정은 노선선정 구상과 선정기준에 의거해 노선평면작도 → 노선중단도작도 → 노선구축물 검토 → 정치장 검토 → 지역개발 검토 → 노선조건 전산입력 자료작성 → 노선대안별 물량 약산 → 건설공사비 추정 → 수송수요에 따른 열차운용계획 → 노선대안별 비용편익분석 및 종합평가 → 최적노선 선정의 과정을 거쳤다. 서울~부산간을 25,000분의 1 지도상에 108개 대안을 설정하고 중복되거나 비현실적인 대안을 제외하여 33개 대안을 평가대상으로 하였다. 비용/편익분석 결과 그림 1에서 보는 것과 같이 대구~부산 구간의 최적대안으로 제시된 서울~대구~밀양~부산 최적노선(A안)과 서울~대구~경주~부산 최적노선(B안)에 대해 기술적 검토를 먼저 하였다.

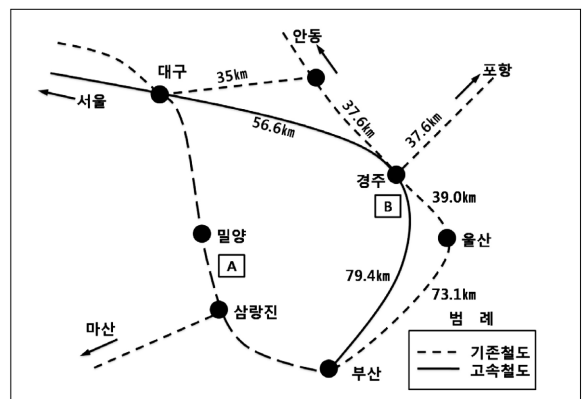


그림 1. 경부고속철도 대구~부산 지역 노선개황도

최적노선 A안은 삼랑진~부산간이 낙동강변의 험준한 높은 산악지대를 통과해야 하므로 구간연장 119km 중 토공구간이 9%, 교량구간 25%, 터널구간 66%나 되어 터널이 많고 장대하여 난공사이고 열차운행 소요시간 29분중 터널 통과시간이 19분이나 되고, 서울~대구~경주~부산을 연결하는 B안은 구간연장이 136km로 A안에 비해 17km정도 우회하여 건설비가 다소 과다하나 포항, 경주, 울산권을 역세권으로 하는 것이 유리하고 토공구간이 25%, 교량구간이 41%, 터널구간이 34%로서 공사가 A안보다 훨씬 용이하며 B안으로 결정한 최종보고서를 채택하였다.

국도동남권을 지나는 B안에서 경주와 울산 2개소에 중간

2) 유훈·김지원(1996), 정책결정론(한국방송대출판부) p.124 내용을 재인용함.  
3) 김병진(1997), 정책학개론(박영사) p.264 내용을 재인용함.  
4) 나태준(2007), 청계천 복원사업을 통해 본 도시개발 갈등관리, 도시정보, 대한국토·도시계획학회, 제306호, p. 6의 표 2 내용을 재인용함(자료출처 : Lah, 2005).

역을 설치할 경우 대구~경주간 56.6km, 경주~울산(언양)간 30km, 울산~부산간 49.4km로 각각 50km 미만이어서 설치할 수 없으며 또한 울산도심에서 언양까지는 서편으로 약 20km나 떨어진 외곽지대여서 기존철도와 연계가 불가하여 고속전철 이용이 불편함 등의 이유로 경주 북녘뜰 역사를 소유하는 노선으로 확정하였다. 당초 노선과 중간역사 위치는 경제성 분석과 지역균형개발 그리고 문화와 환경보호의 측면에서 논란이 뒤따랐고 일부는 수정이 되었다.

### 3.1.2 합리성 분석

경부고속철도 대구~부산구간 노선 선정에 있어서 기술적 측면을 고찰하면 A안은 산악지대를 통과해 터널구간 66%나 되어 터널이 많고 장대하여 난공사이고 B안은 A안에 비해 17km정도 우회하여 건설비가 다소 과다하나 포항·경주·울산권을 역세권으로 하는 것이 유리하고 공사가 훨씬 용이하다고 했다. 그러나 오늘날 발달된 기술로 난공사 문제는 충분히 해결이 가능하며 또 터널구간 다수를 피하는 대안 모색은 생략하였다.

경제성분석도 신뢰성을 크게 잃었다. 경부고속전철 기술조사보고서는 총사업비로 5조8천억원으로 제시했으나 그 뒤 10조 7천여억원, 17조 6천여억원 등으로 수정안이 나왔으며, 중간역의 수를 4개 이하로 두는 것이 효율적이라 했으나 이 역시 정부 계획에 맞추었다고 판단된다. 대구~부산 구간의 밀양경유 중앙노선, 울산경유 동쪽노선 및 경주 연계수송 대안의 3개 대안별 경제성분석 결과를 표 1과 같이 제시했는데, 1993년 감사원 특별감사에서 경주노선이 밀양노선에 비해 37.7km 더 길어서 건설비용이 더 소요되며 노선의 길이가 길어짐으로서 승객 요금부담 및 전력 소모면에서 비효율적이라고 지적하였다. 이의 견해 차이는 비용과 편익을 어떻게 산정하는가에 따른 주관적 판단이 많이 개입되었다고 할 수 있다.

법적인 측면에서도 권위주의적 중앙집권제 아래에서 주민 의견 수렴 절차나 문화재 및 환경영향에 대한 전문가나 이해 관계자의 참여가 배제된 채 정책담당자의 그런 분야에의 심층적인 배려가 없었다. 사회적 합리성과 관련해서 중간역의 숫자를 운행 효율성을 고려해 4개로 하느냐 아니면 국토의 균형발전을 고려하여 더 증설하느냐에 심층적인 논의 없이 일방적으로 진행되었다는 것이다. 노선 및 역사위치를 발표된 후에 개최된 심포지움에서 이인원, 박창호는 정치역 수의 확대를 주장했고 황명찬은 국토의 균형개발 차원에서 모든 지역의 주민들을 납득시키지 않으면 정치적 어려움이 예상된다고 발표했는데 이는 뒤에 현실로 일어나 2003년 1월 정부는 충북 오송, 경북 김천과 울산에 추가로 역을 설치하도록 했다.

이와 같이 경부고속철도 중간역 숫자와 특히 대구~부산가

노선의 선정은 정책입안자와 기술자 그리고 경제전문가 등이 합리성 있게 결정하고 지역주민, 문화계, 환경단체 등의 형식적이 아닌 실질적인 의견수렴을 거쳐야 하는데 모두 매우 미흡했다.

## 3.2 새로운 경주 경유 노선과 역사 선정

### 3.2.1 선정과정과 갈등

경주노선이 발표되자 경주캠퍼스 통과 노선에 대해서 대학 측이 크게 반발하는 등 논란이 제기되었다. 동국대 통과 노선이 10km연장되고 건설비가 1,116억원, 에너지와 시간비용이 연 14억원 더 드는 것 외에 경주 도심을 양분하고 문화유산 보존과 교육환경에 심각한 피해를 준다고 주장하였다. 이 주장에 대해 관계자들은 문제의 심각성을 전혀 인식하지 못하고 대학 통과구간을 지하터널로 변경하는 것으로 그치려고 하였다.

외곽노선이 문화계에서 경주도심 역세권 개발로 천년고도가 훼손됨을 저지하기 위해 도심통과노선 반대를 간헐적으로 제기하다 1993년 6월 문화재위원회가 경주 외곽노선인 건천 경유 노선을 채택할 것을 요청하면서 4년간의 논쟁을 겪게 되었다. 마침내 건설교통부는 경주도심을 통과하는 기본노선을 포기하고 경주경유 65km 구간의 새로운 노선과 역사 위치를 설정하겠다고 발표하였다.

이 때 준수할 3가지 기본전제 조건으로 1) 문화재훼손을 최소화하는 노선, 2) 기술적·경제적 타당성이 있는 노선, 3) 역은 경주시 행정구역내에 두도록 함을 제시했고, 이외에도 가능한 한 경주, 울산, 포항지역의 장래 발전 방향에 부합되도록 4) 경주권역내 지역인 포항·울산주민의 교통편익을 도모할 수 있는 위치일 것, 5) 지역교통체계의 중심지일 것, 6) 역사 소요면적의 용지 확보가 가능하고 기존 교통시설과

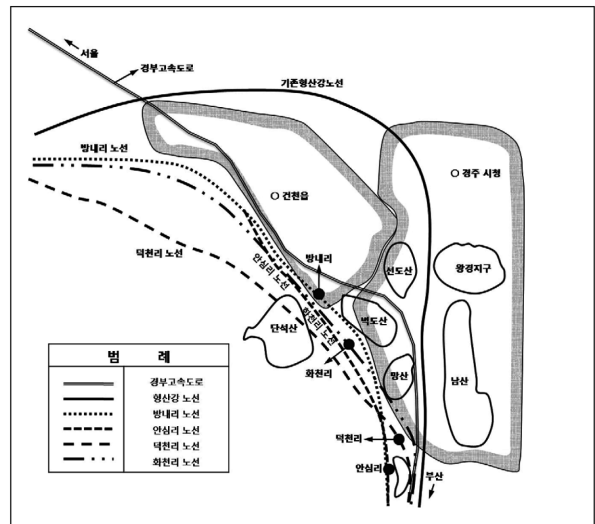


그림 2. 경주구간 새로운 4개 대안 노선

표 1. 경부고속철도 대구~부산 구간 노선에 대한 경제성분석 결과

구분	밀양경유 중앙노선	울산경유 동쪽노선	경주 연계수송 대안
순현재가치(NPW)	3조1980억원	3조2620억원	3조5210억원
비용편익비(B/C)	1.80	1.80	1.80
내부수익율(IRR)	18.2 %	18.2 %	18.4 %

\*자료 : 교통개발연구원, 경부고속전철기술조사 최종보고서(제1권), 1991

연계가 용이한 지역일 것을 추가적으로 고려하도록 제시했다.

이후 교통개발연구원은 그림 2에서 보는 방내·안심·덕천·화천리에 역사를 둔 4개의 대안을 제안하였는데 노선 자체보다 중간역 위치에 대해 건교부와 문화계, 경주·울산·포항 시민간은 물론 경주시민들간에 큰 논란이 전개되었다. 문화계의 세찬 여론에 부딪친 건교부는 문화계와 울산·포항·경주시민의 반응에 민감히 대응하다가 건천읍 화천리 역사를 둔 새로운 경주노선을 확정하였다(1997.1).

### 3.2.2 합리성 분석

경부고속철도의 새로운 경주노선을 선정함에 있어서 기술적 측면으로는 당초 고속전철 경주권 노선 설정시 건설비가 저렴했던 건천노선에 역사를 설치할 경우 경주 통과지점의 회전반경이 작아 역사의 입지로 부합하며 노선 통과지역에 산재한 자연부락의 이주대책 수립과 근접한 국립공원을 훼손한다면서 도심노선을 택하였다. 새로운 노선설정의 가능한 범위와 역사 후보지에 따른 4개의 노선대안을 설정하였다. 대안별로 역위치, 연장거리, 최급구배, 정차장구배, 토공, 교량 및 터널의 연장과 개소, 이주대책 및 소음대책 필요 가구수 등 특징과 연계 교통시설을 조사하였다. 논란 끝에 다시 도심노선에서 건천 화천리 노선으로 바뀔에 따라 기술조사의 자의성을 보여주었다.

당초 건천노선이 연장이 52.7km, 건설비가 5,028억원으로 경주도심 통과노선 연장이 62.6km, 건설비 6,144억원, 에너지 비용 연 10억원, 시간비용 연 4억원으로, 건천노선이 건설비가 저렴하다고 했으나 도심노선을 채택했고 다시 건천노선을 채택하여 경제성분석 의미를 퇴색시켰다. 새노선이 확정된 후에야 제시된 총사업비로 덕천리 노선이 21,231.5억원, 화천리 노선이 20,847.0억원 등과 고속철도운영비, 차량운영비, 통행시간비, 기존철도 이용자의 통행시간비 등의 값을 비슷하게 제시해서 했으나 경제성분석은 노선 결정에 거의 의미가 없었다.

법적인 측면에서도 주민의견 수렴 절차나 전문가나 이해관계자의 참여가 제도적으로 반영되지 못했다. 문화계와 지역개발 전문가의 의견이 극한적으로 대립되는 자문위원회가 구성되었고, 시민공청회도 경찰병력이 시민의 접근을 통제하면서 진행되었다. 영남매장문화재연구원에서 밝힌 공청회자료 지표조사 분석도 화천리가 제외되었고 덕천리를 제척시키려는 등 경주의 역사성과 문화성 보존에 크게 부응하려해서 노선 결정에 큰 영향력을 미쳤다.

사회적 합리성과 관련하여 가장 이슈가 되었던 경주의 문화유적에 대해 “경주 왕경지구와 남산지구로부터 차단되는 곳을 역 입지로 선정하기 위해서 일차적으로 내남지구는 제외되어야 한다.”란 의견이 역사 선정에서 다른 어느 것보다 절대 우선으로 다루어졌다. 그기에 반해 가능한 한 경주·울산·포항지역의 교통편익을 도모하고 장래 지역발전 방향에 부합되도록 한 추가적인 조치가 간과된 결과를 초래했다.

실질적으로 경주노선의 이전이 주장된 초기이라도 각종 여론 수렴을 적극적으로 하였다면 설계비 낭비, 공기지연 등의 경제적 손실을 줄일 수 있었을 것이다. 울산과 가까운 내남면 덕천리에 역을 둔 노선이 일방적으로 제외되고 대구에 가까운 건천읍 화천리에 역이 있는 노선이 선정되므로 다시

울산역 신설의 빌미를 만들게 되었다. 건교부의 새로운 경주노선 정책형성은 민간단체에 의해 이슈가 제기되고 정부내 다른 부처의 지지를 받아 정책의제로 채택되었고 노선결정은 특정 기관과 단체 및 언론의 영향을 크게 받은 정치적 모형이나 쓰레기통 모형의 전형이라 할 수 있다.

## 3.3 경부고속철도사업의 2단계 건설

### 3.3.1 정책과정과 갈등

15대 대통령선거를 앞두고 고속철 건설의 타당성과 서울에서 대구까지 우선 고속철도를 건설하고 대구~부산간은 경부선 전철화를 활용하여 열차를 운행하되 계속 공사하여 전 구간을 고속철도로 개통하는 것이 상대적으로 우수하다는 연구가 발표하였다. 그런데 이 안은 한 달 뒤 맞은 IMF경제체제와 대통령당선자의 결정과 함께 대형 국책사업에 대한 재검토가 논의되고 채택되어졌다. 새정부 출범 후 정부는 전 노선을 대전·대구역사의 지하화 및 경주통과 여부에 따라 그림 3과 같은 4가지 방안이 검토되었다. 1안은 서울에서 대전까지만 고속철을 건설하는 방안이며, 2안은 대구까지만 건설하는 방안이다. 3안은 대전까지 고속철을 신설한 뒤 대전 이남은 기존 철도를 전철화해 고속철을 저속으로 운행하는 방법이고, 4안은 대구 이남만 기존 철도를 이용하는 방안이다. 나중에 4안은 대구까지 고속철을 건설하고 대구 이남은 1단계로 기존선을 전철화 하고 2단계로 경주노선을 고속철로 완성시키는 단계별 건설안으로 수정되었다.

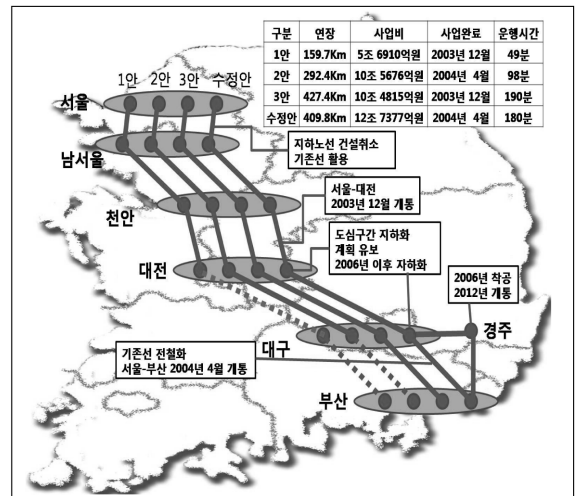


그림 3. 경부고속철도 단계별 건설안

1998년 7월 정부는 경부고속철도 2단계건설 수정안을 발표하였다. 1단계는 서울에서 대구까지 고속철로 하고 대구~밀양~부산은 기존선의 전철화로 2004년 4월까지 완성시키고, 2단계로 2006년부터 착공하여 대구~경주~부산구간을 2012년에 완성시키는 내용이었다. 2단계 공사에 대한 의구심을 가진 경주시는 2단계 공사 시작을 1단계 공사가 끝나는 시기로 앞당기고 또 그 이전이라도 설계비와 보상비 등을 책정할 것을 정부에 강력히 정부는 이를 수용하였으며 실제로는 2년 빨리 착공하게 되었다.

### 3.3.2 합리성 분석

경부고속철도사업을 축소하여 서울-대전 구간만 건설하고

표 2. 경부고속철도 2단계건설 관련 경제성분석

구 분	총투자비 (조원)	비용편익비율 (B/C)	순현재가치 (NPV, 조원)	내부수익률 (IRR, %)
기본안(서울~경주~부산)	17.5	1.11	2.1	11.81
수정안(2단계 건설)	12.7	0.85	-2.1	9.49

\*자료 : 한국고속철도공단, 경부고속철도 기본계획 보완보고서, 1997

나머지는 기존 철도를 전철화하려는 검토도 있었지만 기술적 측면에서는 크게 해당사항이 되지 않았다. 단지 서울~대구 구간은 외국전문가의 도움을 받은 설계도면이 완비되어 있고, 천안 시험구간은 물론 상당수 공사가 진행되는 구간이 있어 현실적으로 취소할 수 없어서 이 구간을 1단계로 개통하기로 했다.

경부고속철도에 대한 타당성 조사결과 서울~대구 구간만 고속철도를 건설하고 대구~부산구간은 기존 경부선을 전철화하는 1단계만으로 끝낼 경우는 ‘경제성이 없다’는 결과가 나왔다. 전구간을 완공하는 기본안과 2단계 건설로 마무리하는 수정안에 대한 경제성 분석결과를 표 2에서 볼 수 있다. 기본안과 수정안의 경제성 분석결과 각각 B/C비가 1.11과 0.85, IRR이 11.81%와 9.49%(기준치 11.0), NPV가 2.1조원과 -2.1조원으로 당연히 기본안을 채택하여야 했으나 당장 투입해야 할 총투자비가 17.5조원과 12.7조원으로 우선 어려운 국가경제 상황의 현실을 고려한 고심하면서 채택한 실질적인 결정이라 할 수 있겠다. 2단계 건설 정책과정 참여자는 정부의 몇 부처의 제한된 범위에 머물렀지만 어려운 경제상황이라 큰 논란은 없었던 합리적인 경제성분석을 적용한 경우라고 할 수 있을 것이다.

국가경제의 어려움을 2단계 건설이란 정치적 결정을 내린 것은 대통령의 통치권을 행사한 것으로 국민의 반대도 없었으며 법적인 측면에서 문제도 없을 것이다. 사회적 합리성과 관련하여 전 구간의 개통을 2005년에서 2012년으로 7년이나 연장시켜 2단계구간의 공사에 대해 사실상 그 의지가 없다가 차기 이후의 정부에 그 계획의 집행을 맡겼다는 의구심도 있었으나 2단계구간 공사를 2002년 6월에 조기 착공함으로써 이를 해소시켰다.

기본안과 수정안의 경제성 분석결과 각각 B/C비가 1.11과 0.85, IRR이 11.81%와 9.49%, NPV가 2.1조원과 -2.1조원으로 당연히 기본안을 채택하여야 했으나 당장 투입해야 할 총투자비가 17.5조원과 12.7조원으로 우선 어려운 국가경제 상황의 현실을 고려한 고심하면서 채택한 실질적인 결정이라 할 수 있겠다. 2단계 건설 정책과정 참여자는 정부의 몇 부처의 제한된 범위에 머물렀지만 워낙 어려운 경제상황이라 큰 논란은 없었다.

### 3.4 울산역 추가 선정과 천성산 노선

#### 3.4.1 울산역 추가 선정

당초 경부고속철도 중간역 발표에서 울산이 제외되자 역 추가 설치를 주장하였었고, 새로운 경주노선 선정 때도 울산 인근에 역사를 둘 것을 주장하였으나 문화계의 강력한 요구로 경주 전천역 노선이 확정되었다. 2002년 4월과 12월의 지방선거와 대통령선거를 통해 울산역 유치를 선거공약화하도록 건의하고 실제로 유력한 시장후보와 대선후보가 모두

수용하였다.

대구~부산 거리가 130.4km이며 그 중간 지역인 덕천리를 지나는 새경주 노선이 채택되었다면 울산역 유치는 불가했었다. 그러나 대구~경주, 경주~울산과 울산~부산 거리가 각각 48.8km, 35.2km와 46.4km로서 일본 신간선의 격역 개념을 활용하면 그 유치의 논리를 부정할 수 없게 되었다. 신간선의 경우 14개 중간역이 있으며 역간 평균거리가 35km이내이었고 역 정차를 달리하는 세 종류의 고속열차가 운행되고 있음을 울산 격역 유치의 논리에 적용시켰다. 우리나라 최대의 산업도시인 인구 110만의 광역도시 울산에 역을 설치하는 것은 지역균형발전을 도모하고자 하는 정부의 정책의지에 부합되고 울산역 설치로 고속철도의 혜택을 보는 지역과 인구는 울산을 비롯한 약 7개 도시의 300만명에 가까운 인구가 될 것이라 주장하였다. 정부는 2003년 11월 고속철 2단계 개통시 울산과 충북 오송 및 경북 김천에 역을 추가 신설할 것을 발표하였다.

경부고속철도 울산 중간역 설치 요구에 대해 대구~부산 136km거리의 중간지역에 경주역을 두지 못한 것은 이제 기술적 측면 이상으로 문화도시 보존이란 삶의 질이 노선 선정에 더 중시된 사례가 되었다. 경제적 측면에서 울산시는 역 설치로 인하여 발생하는 편익 중에서 계량화가 가능한 직접편익의 차량운행비용절감편익과 통행시간 절감편익만을 고려하고, 비용은 역의 건설유지관리비 및 울산역 정차로 인한 통과이용객의 손실시간을 산정하여 경제성 분석을 한 결과 B/C비, 순현재가치(NPV) 및 내부수익률(IRR)의 수치를 계량화하여 제시해 진일보한 측면이 있었으나 유치 주장자 측의 자료라는 한계가 있었다.

법적인 측면에서 울산역 유치의 논리와 반대 이유도 대통령의 “없는 철도도 당겨 역사를 세워야 할 것인데 지나는 철도를 두고 대도시 울산에 역을 뒀은 당연하다”란 통치행위에 다른 모든 것이 우선했다.

사회적 합리성으로 경부고속철도 노선 및 역사위치를 발표한 후에 제기된 정차역 수 확대 주장이나 국토의 균형개발 차원에서 모든 지역의 주민들을 납득시키지 않으면 정치적 어려움이 예상된다고 지적을 무시해 결국 진통 끝에 계획을 변경하게 치르게 되었다.

이와 같이 경부고속철도 울산 중간역 설치가 노선 발표 초기 다수 전문가들이 중간역 증설을 주장했음에도 불구하고 공사가 진행되었고 대통령선거 공약을 통해 울산, 김천, 오송역이 추가로 신설되었음은 실질적으로 경부고속철도 역사 설치의 계획과 추진이 합리적으로 이루지 못했다는 사례가 되었다.

#### 3.4.2 천성산 노선의 갈등

울산시와 양산시의 경계에 위치한 정족산, 천성산과 원효

산을 지나는 일대는 무제치늪, 화엄늪, 밀밭늪 등 22개의 늪이 있는 국내 최고 최다의 습원지역이다. 정부는 당초 세부노선으로 이 지역의 지하 약 300m 위치에 13.275km 길이의 원호터널을 계획하였다. 천성산 터널통과 구간의 환경영향평가는 1992.4~1994.11 동안 실시하였다. 1995년 무제치늪이 이어서 화엄늪이 발견되었고, 1998년 무제치늪이 '생태계 보전 및 습지보호지역'으로 지정되고 2002년 화엄늪이 '습지보호지역'으로 지정되었다.

천성산 일대이 늪이 발견되자 2001년 말부터 지율스늪과 및 환경단체가 생태계 파괴와 수원 고갈을 이유로 한 터널 통과 노선의 반대하기 시작했고 2002년의 16대 대통령선거 전후를 통해 쟁점화 되면서 노선이 재검토 되었다. 새정부는 노선재검토위원회를 구성하고 검토대상 7개 노선 중에서 그림 4와 같은 기존 터널노선(설계원안)과 아래를 지나는 대안노선(B안)을 비교 검토한 결과를 토대로 국무총리실에서 국정현안조정회의를 열고 당초 노선대로 사업을 재개하기로 결정했다.

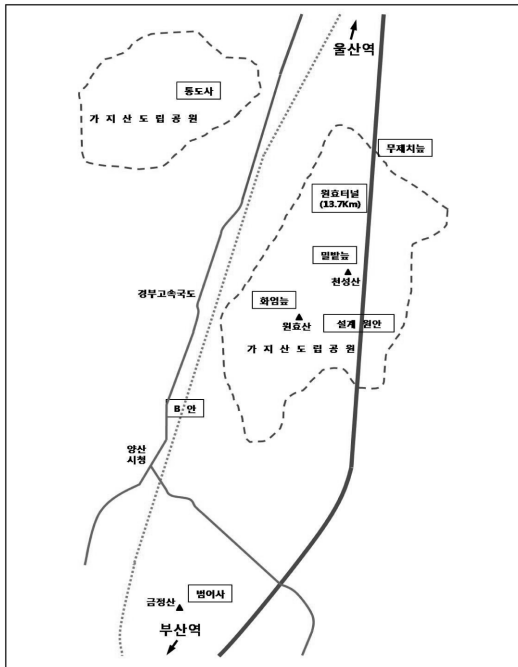


그림 4. 천성산 터널노선과 대안노선

천성산노선이 당초 계획대로 재확정되고 공사가 재개되자 지율의 2~4차의 단식, '도룡농의 친구들'등이 원고가 되어 공사착공금지 가처분 신청서를 법원 제출과 다시 공사 중단 등이 진행되다 최종 항소심에서 한국철도시설공단이 승소 판결되자 다시 공사가 재개되었다.

경부고속철도 천성산 구간의 논쟁은 기술적 측면에서는 천성산 구간의 습원지역과 장대터널 구간을 지나는 기존노선과 산등성이 좌우를 통과하는 노선에 대한 심층적인 기술적 검토가 부족했다. 노선재검토위원회가 당초 노선을 택할 수밖에 없었던 이유로 또다시 새노선을 택할 경우 공사가 7년 지연될 뿐만 아니라 새로운 민원이 더 큰 문제임을 알았던 것이다. 경제적인 측면에서 천성산 대안노선이 편익이 18조 2천억원이 감소된다며 기존노선과 비교하기에는 시기를 놓친 것으로 전혀 의미가 없었다. 당초 백지 상태에서 경제성분석을 했을 경우에는 다른 결과도 이끌 수 있었을 것이다. 법

적인 측면에서 천성산구간의 환경영향평가 일대의 늪이 습지보호지역으로 지정되기 이전이란 사정이 고려될 수 있었지만 평가 초기에 세부노선을 확정된 것은 합리성을 벗어났다 하겠다. '도룡농의 친구들' 등이 원고가 되어 공사착공금지 가처분 신청과 항소심까지 진행된 특이한 국책사업의 구간이었다.

사회적 합리성으로 비록 천성산 노선의 생태계 파괴와 수원 고갈을 이유로 단식과 법정투쟁으로 노선의 변경을 주창하였으나 이미 노선이 확정되고 설계가 완료되고 보상이 일부 이루어진 시점에 일부에서 문제 제기를 하여 국책사업의 중단과 국고를 손실시켰음은 지양되어야 했다. 새로운 경주노선의 논쟁이 오래 계속될 시점에 문제를 제기했으면 공사지연 등의 책임은 면했을 것이다. 물론 노선 선정 초기에 정부의 안일하고 심층적인 여론 수렴을 간과한 잘못도 컸다.

이와 같이 경부고속철도 천성산 구간이 긴 논쟁을 거쳐 사법적인 판결로 당초 노선으로 확정되었음은 실질적으로 경부고속철도 노선 선정의 계획과 추진이 합리적으로 이루어지지 못했다는 사례가 되었다.

#### 4. 노선 및 역사 선정의 합리적 개선방안

##### 4.1 합리성 분석의 고찰

경부고속철도사업의 대구~부산 구간 노선 및 역사 선정과 관련되어 일어난 다섯 차례 쟁점사항의 정책과제에 대한 기술적, 경제적, 법적, 사회적 및 실질적 합리성을 검토한 것을 표 3과 같이 정리하였다. 이를 바탕으로 대규모 국책사업의 노선선정 등과 같은 입지선정에 대한 합리적 개선방안을 제시하고자 한다.

##### 4.2 합리적 개선방안

경부고속철도 사업의 대구~부산 구간 노선의 노선 및 역사 선정 에서 본 것과 같이 타당성 조사 때는 입안담당자가 객관적으로 의견을 제시하였으나, 확정 과정 때는 정치적 영향을 많이 받아 상위 책임자의 예상방침에 치우치는 기술검토와 경제성분석 결과를 제시한 하향식 결정 과정을 거쳐 사업을 진행하였다. 그리고 사업 중도에 생긴 여러 문제를 법적, 사회적 갈등관리의 측면에서 해결하려 하여 결과적으로 합리성을 결여하게 되었다. 이에 앞에서 논한 쟁점별 기술적, 경제적, 법적, 사회적 및 실질적 합리성 검토 결과를 고찰하면서 새로운 개선방안을 모색해보고자 한다.

대규모 사회간접자본시설의 입지나 노선 및 역사 선정을 새롭게 함에 있어서는 갈등관리가 아닌 갈등예방의 측면에 중점을 두는 합리적 과정을 거칠 필요가 있다. 실질적인 합리적 결정을 위해서는 첫째로, 기술검토와 경제성분석을 계량적으로 종합평가하고, 둘째로 사업 중에 생기는 문제는 법적 및 제도적 장치 범위에서 사회적 합의를 이끌어 해결해야 할 것이다.

우선, 기술검토와 경제성분석을 계량적으로 종합평가하여야 할 것이다. 경부고속철도 대구~부산 노선 결정에서 밀양노선의 기술적 어려움을 의도적으로 강조하면서 경주노선을 선택했고, 경주 도심통과 노선을 뒷받침하기 위해 외곽노선의 회전반경 부족 등 기술적 어려움을 강조했다. 그랬지만

표 3. 과제별 쟁점사항과 합리성 검토

과제	쟁점 사항	기술적 합리성	경제적 합리성	법적 합리성	사회적 합리성	실질적 합리성
3.1 대구~부산노선	밀양경유? 경주 경유?	경주노선이 밀양노선보다 17km 길고 건설비도 과다하나 공사가 용이하다고 판단함의 합리성 의문	경제성분석 결과 경주노선이 NPV가 컸으나 B/C비 및 IRR은 비슷. 이후 감사원 감사에서 경주노선이 비효율적이라 지적됨.	주민 의견수렴 절차와 문화계 및 환경영향에 대한 이해관계자의 참여가 배제 (권위정부 시절)	중간역 개수를 4개보다 확대하지는 국토균형발전 주창자들의 의견 무시. 추후 울산, 김천, 오송역이 증설됨	이해 관계자의 실질적 의견수렴 결여. 경주노선이 포항과 울산을 배려한 긍정적 측면 외에도 정치적 영향력 의문
3.2 새로운 경주노선	경주도심 통과 노선 이전과 경주역 위치	당초 경주 외곽노선의 회전반경 부족 논리 부족. 역간 거리 편중되게 중간역 위치 결정	당초 외곽노선이 건설비가 저렴하다고 판단했고, 새노선의 경제성분석 의미 퇴색	당초 주민 의견 수렴 및 문화계 전문가 참여 배제. 새역사 위치 결정에서 문화유적 분포 보고서의 적정성 의문	국도동남권 역사 1개로 경주·울산·포항 지역의 동반발전 방침 의미 퇴색. 특정 이해관계인에 편향된 결정	문화계 의견의 조기 주장 수렴 자세 결여. 쓰레기통모형의 비합리적 정책 결정
3.3 고속철 2단계사업	경제위기로 대구~부산간 제외?	이미 대구~부산간 설계도면 완비	경제성분석 결과 기본안이 대구~부산 제외 한 수정안보다 경제성 큼. 총투자비 적은 2단계건설 채택	대통령 통치권 차원에서 2단계 건설	2단계 공사 완공을 7년 연장해 전구간 공사하려는 안에 정부 의지 의구심 제기	경제성이 큰 기본안을 채택했어야하나 국가경제의 어려움을 고려해 총투자비가 분산되는 2단계로 건설
3.4.1 울산역 추가선정	울산역 추가?	열차 운행시 격역제 배제	울산역 분석에 계량화 개념 도입	대통령 통치권 차원에서 추가역 신설	계획초기 중간역 증설 주장 의견 무시	대선공약으로 울산역 신설
3.4.2 천성산 갈등	생태계 파괴?	당초 양산지역 지나는 노선 대안의 심층적 기술검토 결여.	전공사 완공 앞둔 시점의 기존노선 및 대안노선 경제성분석의 무의미.	환경영향평가 초기에 서둘러 세부노선 확정 오류. 법적 소송으로 갈등 종결	천성산 노선의 문제점 제기 시기 너무 늦음	천성산 터널구간 쟁점은 사법적 판결로 종결.

그 뒤 밀양노선의 기술적 어려움이 과소한 의견이 제시되기도 했고, 기술적 어려움이 있다는 경주 외곽노선으로 변경되기도 했다. 양산노선은 초기 대안에 대한 장대터널 외 노선에 대한 상세한 기술검토가 결여되었다. 앞으로는 국책사업의 입지 선정과 관련해 기술자가 어떤 선임관이나 고위 정책결정자의 의향에 관계없이 기술자의 양식에 의거한 공정한 기술조사를 수행해야 할 것이다. 이 때 각 대안들에 대해 긍정적인 요소와 부정적인 요소를 비슷한 숫자의 항목만큼 객관적으로 나열하고 기술검토를 실시할 필요가 있다.

그리고 대구~부산 노선 결정에서 밀양노선이 경제성이 우수하다 했으나 그 뒤 쟁점이 있을 때마다 반론이 제기되었음은 문제점의 사례로 지적된다. 비용편익분석에서 비용·편익 특히 편익을 화폐적·계량적으로 측정하기 어려운 요소가 있음에도 불구하고 편향적으로 산정하는 경우가 많았다. 경제성분석을 특정 일부 기관에 의존할 것이 아니라 견해가 다른 몇 개 기관에 함께 맡겨 각 분석결과에 대한 토론 과정을 거쳐 합리적으로 단일안 또는 복수안을 도출할 필요가 있다. 편향된 경제성분석이 오히려 더 비경제적일 수도 있으며, 숫자상의 경제성이 다소 부족하더라도 다른 합리성을 고려해 다른 안을 채택할 수도 있음도 받아들여져야 할 것이다.

다음으로, 정책대안을 탐색하고 선택하는 초기 과정에 이해관계자의 의견수렴을 적극적으로 수렴할 제도적·법적인 장치가 정비되어야 할 것이다. 경부고속철도 노선이 확정된 초기는 권위정부 시절임을 고려해 의견수렴의 부족했다라도, 문민정부가 시작된 새로운 경주노선 문제기 제기된 시점에 중간역사 증설이나 천성산 노선에 대한 주민과 지방단체나 각계(지역개발, 환경, 문화계 등) 전문가의 의견수렴을 능동적으로 하였다면 여러 갈등도 줄었을 것이다. 정책집행 과정에서 일어나는 갈등관리와 관련한 모호하고 상충되는 법률

과 규정도 개선되어야 할 것이다.

사회적 측면에서 여러 이해 당사자가 직·간접적으로 관여되는 대규모 국책사업의 입지선정을 정부가 모든 것을 일방적으로 해결하려고 하지 말고, 충분한 사회적 합의를 이끌어 내기 무엇보다도 필요하다. 사업에 대한 충분한 홍보와 참여 그리고 보상과 설득을 가능한 범위내의 다양한 방법을 총동원하여 사회적 합의를 도출해야 할 것이다. 사회적 합의 과정은 가끔 실제로 해결책으로 제시된 대통령의 통치행위의 정당성을 뒷받침할 수 있다. 경부고속철도 계획 초기에 중간역 위치를 정함에 있어서 대도시간의 통행에만 치우쳐 국토균형발전론과 격역 이용 방식을 배려하지 않은 일방적인 결정을 한 것이나, 새로운 경주노선을 주장하는 문화계의 요구를 초기에 묵살한 것이 그 사례라 지적된다. 한편, 정부는 일방적으로 진행되는 하향식 방식보다는 경우에 따라서는 부드러운 개입 즉 ‘넛지(Nudge)’ 방식으로 이해관계자의 참여를 활성화 할 필요가 있다.

경부고속철도사업과 같은 대규모 국책사업의 노선 및 역사 선정에 대한 합리성 분석과 개선방안을 정책과정의 정책집행 과정에서 일어나는 “갈등관리”의 측면이 아닌 사회적 합의를 통한 “갈등예방”이 실질적인 개선방안이라고 할 수 있다. 갈등예방을 위해서는 대안탐색과 대안탐색의 초기 과정부터 기술검토와 경제성분석을 긍정적 요소와 부정적 요소에 대해 계량적으로 종합평가하여 갈등이 생길 요인을 제거하고 사회적 합의를 위한 법적·제도적 장치를 마련하는 것이다. 이준희(1997) 등이 제안한 개선된 입지결정 모형<sup>5)</sup> 보완하여 이를 그림 5와 같이 나타낼 수 있다.

5) 이준희·김규현·유광흠·문정호(2007), 국책사업 입지결정에 대한 갈등관리 모형구축 연구, 국토계획, 대한국토·도시계획학회, 제42권 제6호, p. 62의 그림 5의 보완.



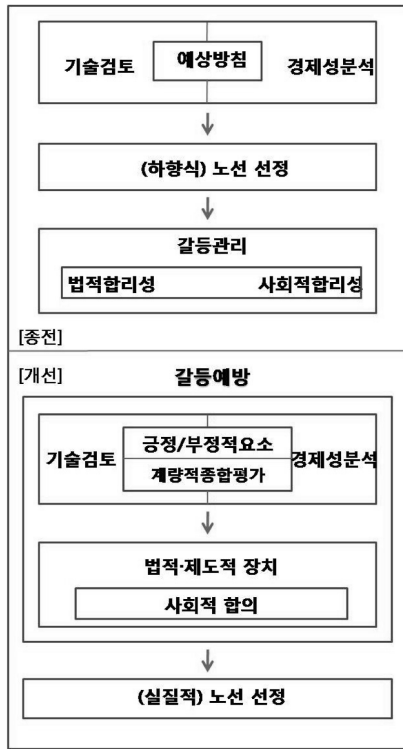


그림 5. 중전/개선된 노선선정 방안

사업 진행 도중에 큰 갈등이 생겨나면 아무리 문제를 해결하려해도 비용과 시간 그리고 유무형의 큰 손실이 생김이 불가피하므로 사업 초기에 실질적인 사회적 합의를 거치면서 정책대안과 정책집행의 방법을 결정하여야 할 것이다.

## 5. 결 론

경부고속철도의 건설은 그 노선과 역사 위치가 선정되고 공사에 착수해 다섯 정부 18년여에 걸쳐 여러 논란을 거치면서 진행된 우리나라 최대 국책사업이다. 본 연구는 경부고속철도 대구~부산 구간 노선 및 역사 선정에서 생긴 중요한 쟁점사항의 경과를 살펴 보면서 정책의 합리성을 분석 고찰하고 앞으로의 대규모 국책사업에서 개선되어야 할 방안을 제시하였다.

국책사업 구상의 초기에 기술자가 어떤 선임관이나 고위 정책결정자의 의향에 관계없이 기술자의 양식에 의거한 기술조사를 수행해야 할 것이다. 경제성 분석도 결정하려는 정책에 맞추어 결과를 도출함을 지양하고 비용·편익 특히 편익을 화폐적·계량적으로 측정하는 기법을 개발해야 할 것이다. 기술적·경제성 검토에서 각 대안들에 대해 비슷한 항목의 긍정적인 요소와 부정적인 요소를 객관적으로 나열하고 검토를 실시할 필요가 있다.

정책대안을 탐색하고 선택하는 초기 과정에 이해관계자의 의견수렴을 적극적으로 수렴할 제도적·법적인 장치가 정비되어야 할 것이다. 갈등관리와 관련한 모호하고 상충되는 법률과 규정도 개선되어야 할 것이다. 사업에 대한 충분한 홍보와 참여 그리고 보상과 설득을 가능한 범위내의 다양한 방법을 총동원하여 사회적 합의를 도출해야 할 것이다.

경부고속철도사업과 같은 대규모 국책사업의 노선 및 역사 선정에 대한 합리성 분석과 개선방안을 정책과정의 정책집

행 과정에서 일어나는 갈등관리의 측면이 아닌, 대안탐색과 대안선택의 초기 과정부터 갈등이 생길 요인을 제거하는 사회적 합의를 통한 갈등예방이 실질적인 개선방안이라고 할 수 있다. 사업 진행 도중에 큰 갈등이 생겨나면 아무리 문제를 해결하려해도 비용과 시간 그리고 유무형의 큰 손실이 생김이 불가피하므로 사업 초기에 실질적인 사회적 합의를 거치면서 정책대안과 정책집행의 방법을 결정하여야 할 것이다.

오래 동안 지속되는 대규모 국책사업의 정책과정에 대한 연구는 꾸준한 자료축적과 분석이 필요로 하는 어려움이 있다. 신도시 건설과 같은 어떤 특정지역을 중심으로 하는 입지선정에 비해 고속철도나 고속도로와 같은 장기간 진행되는 광역교통노선 사업에 대해서는 자료수집 작업과 여러 지역별로 다른 이해관계로 인해서 또 다른 연구의 어려움이 있다. 본 연구가 국가적으로 중요하고 사회적으로 큰 파급효과를 갖는 국책사업 정책과정 연구에 의미가 있기를 기대한다.

## 참고문헌

- 강태호(1995) 경부고속철도 경주통과 노선 및 역사 입지 선정에 관한 조사 분석, **지역발전연구**, 동국대학교, 제1권, pp. 53-76.
- 교통개발연구원(1991) **경부고속철도 기술조사 최종보고서**, 교통개발연구원.
- 교통개발연구원(1996) **경부고속철도 경주경유 새로운 노선선정 타당성조사 최종보고서**, 교통개발연구원.
- 교통개발연구원(1996) **경부고속철도 새로운 경주경유노선 선정을 위한 공청회 자료**, 교통개발연구원, pp. 21-62.
- 김광식(1995) **고속철도건설에 따른 수도권 공간구조 변화 분석**, 고속철도 건설과 지역균형개발 전략 세미나, 대한민국도·도시계획학회, pp. 15-54.
- 김대웅(1992) **고속전철시대의 도시계획, 도시문제**, 대한지방행정공제회, pp. 51-53.
- 김성득(1995) **경부고속전철 울산역 유치와 지역개발(1),(2),(3)**, 울산대학교 지역개발연구소.
- 김성득(1995) **울산시 공간과 경부고속전철 노선 및 역사 위치**, **공학연구논문집**, 울산대학교, 제26권 제2호, pp. 165-179.
- 김성득(1997) **경부고속철도와 일본 도카이도 신간선의 비교 연구**, **공학연구논문집**, 울산대학교, 제28 권 제1호, pp. 61-80.
- 김성득, 최양원(1998) **경부고속철도 건설에 따른 국토동남권 공간구조 변화과정의 분석과 전망**, **대한교통학회지**, 대한교통학회, 제16권 제4호, pp. 33-51.
- 김재석(1996) **경부고속철도 경주구간의 문제점과 해결방안에 관한 연구**, 경일대학교, pp. 1-19.
- 김재석(1998) **경부고속철도 경주경유의 당위성과 향후과제 세미나**, 경일대학교, pp. 12-39.
- 김홍배(1995) **고속철도 시대의 지역경제 활성화 및 국제경쟁력 강화**, **고속철도 건설과 지역균형개발 전략 세미나**, 대한민국도·도시계획학회, pp. 55-73.
- 나태준(2007) **청계천 복원사업을 통해 본 도시개발 갈등관리, 도시정보**, 대한민국도·도시계획학회, 제 306호, pp. 2-13.
- 대한국도·도시계획학회(2003) **경부고속철도 울산역 유치 대시민 토론회**, 대한민국도·도시계획학회, pp. 19-63
- 서광석(1997) **경부고속철도 사업계획 변경에 따른 경제성·재무성 검토**, 교통개발연구원과 한국고속철도건설공단.
- 서의호, 이시영, 한영광(1998) **경부고속철도 경주노선의 경제적 타당성 분석**, **정책세미나**, 동국대학교, pp. 13-32.
- 송철호(2000) **경부고속철도 대구~경주~부산구간 노선선정 정책결정 과정에 관한 연구**, 행정학석사학위논문, 울산대학교.
- 신종서(1991) **경부고속철도 전철건설의 필요성과 건설전망(2)**, 대

- 한토목학회지, 대한토목학회, 제39권 제2호, pp. 30-34.
- 유완(1997) **역세권개발에 따른 경주시의 장기 발전전략 세미나**, 경주상공회의소.
- 유훈, 김지원(1996) **정책형성론**, 한국방송대 출판부.
- 이용재(1992) 국가종합교통체계의 구축방안, **한국철도의 발전방향 세미나**, 대한교통학회, pp. (3) 1-22.
- 이원영, 박태현(2009) 대의민주주의 원리로 본 ‘4대강사업’의 문제점, **국토계획**, 대한국토·도시계획학회, 제44권 제7호, pp. 31-42.
- 이인원(1992) 고속전철의 도시개발효과, **도시문제**, 대한지방행정공제회, pp. 48-50.
- 이정인(1996) 고속철도와 대구시 역세권개발, **도시문제**, 대한지방행정공제회, 제31권, 제334호, pp. 50-64.
- 이춘희, 김규현, 유광흠, 문정호(2007) 국책사업 입지결정에 대한 갈등관리 모형구축 연구, **국토계획**, 대한국토·도시계획학회, 제42권 제6호, pp. 49-65.
- 이홍관(1996) 고속철도와 부산시 역세권개발, **도시문제**, 대한지방행정공제회, 제31권, 제334호, pp. 65-76.
- 전일수(1997) 고속철도건설은 타당한가?, **대한토목학회 추계세미나**, 대한토목학회.
- 정석희(1996) 고속철도 역세권의 개발방향, **도시문제**, 대한지방행정공제회, 제31권, 제334호, pp. 24-33.
- 차동득(1992) 고속전철역의 입지와 연계교통망 정비, **도시문제**, 대한지방행정공제회.
- 최양원(1998) **경부고속철도 건설에 따른 국토동남권 공간구조 변화에 관한 연구**, 공학박사학위논문, 울산대학교.
- 한국고속철도공단(1997) **경부고속철도 기본계획 보완보고서**, 한국고속철도공단.
- 한국철도시설공단(2005) **경부고속철도 2단계 구간 천선상 공사 관련 자료집**, 한국철도시설공단, pp. 10-75.
- 허우궁(1992) 고속전철과 국토개발 방향, **도시문제**, 대한지방행정공제회, 제27권, 제282호.
- 佐藤滋(사도 싱에루)(1995) 일본에 있어서의 신간선에 의한 국토편성과 도시개발, **고속철도 건설과 지역균형개발 전략 세미나**, 대한국토·도시계획학회, pp. 75-85.
- Arduin, Jean-Pierre(장띠에르 아르탱) (1995) TGV가 불란서의 사회·경제적 환경에 미친 영향, **고속철도 건설과 지역균형개발 전략 세미나**, 대한국토·도시계획학회, pp. 114-138.
- Lah, T. J. (2005) *When Implementation Meets Strategy: Conflict Management for the Cheonggyecheon Restoration Project*, Presented at Seoul World Mayors forum.
- Thaler, R. H. (2009) **넛지 - 똑똑한 선택을 이끄는 힘**, 안진환역, 리더스북.

(접수일: 2009.12.15/심사일: 2010.1.11/심사완료일: 2010.3.3)