

수자원정책 예산의 비판적 검토-댐 예산을 중심으로¹⁾

오관영(좋은예산센터 상임이사, 녹색당 정책위원)

기존 댐 건설 비용배분 현황

- 2011년 말까지 총 14개 다목적댐이 건설되었으며, 건설비는 총 5.2조원임. 이 중 한국수자원공사가 부담한 건설비는 전체 건설비의 59.9%에 해당하는 3.1조원이며, 국가가 부담한 건설비는 2.1조원임
- 댐 건설로 인하여 발생할 것으로 추정되는 편익에 따라 댐 건설비를 비용주체별로 부담함
- 댐 건설에 따른 편익주체는 크게 국가와 한국수자원공사로 구분. 국가는 댐 건설로 홍수편익, 관개용수편익, 하천유지편익 등이 발생하며, 한국수자원공사는 생활공업용수편익, 발전용수편익 등이 발생함
- 국가와 한국수자원공사의 댐 건설비 부담비율은 댐별 편익에 따라 상이함
 - 남강댐의 경우 홍수조절용도로 건설됨에 따라 국가가 전체 건설비 8,218억원의 80.5%인 6,616억원을 부담하였음
 - 이에 반해 주암댐의 경우 건설비 3,504억원 중 한국수자원공사가 85.8%에 해당하는 3,004억원을 부담하기도 하였음

1) 이 글은 국회예산정책처에서 발행 한 ‘2012회계연도 공공기관 결산평가’(2013.7.), ‘2012회계연도 재정사업 성과 평가[경제·산업]’(2013.7.), ‘2012회계연도 재정사업 성과평가: 제2장 SOC IV.댐건설 계획 및 타당성 조사 평가’(2013.7.), ‘2014년도 정부 성과계획평가: V.대규모사업 관리평가’(2013.11), ‘2014년도 예산안 분야별분석Ⅱ 제7장 SOC 분야’(2013.11), ‘2014회계연도 예산안 사업설명자료(국토교통부)’ 등의 자료에서 댐 관련 내용을 모아 재구성 한 것임.

<표 1> 댐별 비용배분 현황

(단위: %, 백만원)

		한국수자원공사 부담			국가부담					합계
		소계	생활공업	발전	소계	홍수	관개	하천유지	기타	
소양강	부담률	81.00	21.80	59.20	19.00	19.00	—	—	—	100.00
	건설비	23,371	6,298	17,073	5,467	5,467	—	—	—	28,838
안동	부담률	71.60	24.80	46.80	28.40	11.90	16.50	—	—	100.00
	건설비	28,289	9,808	18,481	11,246	4,707	6,539	—	—	39,535
대청	부담률	76.64	25.37	51.27	23.36	11.96	11.40	—	—	100.00
	건설비	117,248	38,816	78,432	35,743	18,309	17,434	—	—	152,991
충주	부담률	80.26	14.39	65.87	19.74	16.85	2.89	—	—	100.00
	건설비	443,425	79,568	363,857	109,059	93,107	15,952	—	—	552,484
합천	부담률	82.51	32.29	50.22	17.49	12.59	4.90	—	—	100.00
	건설비	213,043	83,379	129,664	45,168	32,528	12,640	—	—	258,211
주암	부담률	85.76	76.07	9.69	14.24	8.53	5.71	—	—	100.00
	건설비	300,471	266,512	33,959	49,901	29,871	20,030	—	—	350,372
임하	부담률	48.02	28.66	19.36	51.98	12.87	5.79	33.32	—	100.00
	건설비	156,976	93,695	63,281	169,908	42,067	18,931	108,910	—	326,884
부안	부담률	74.54	74.54	—	25.46	0.92	24.54	—	—	100.00
	건설비	43,262	43,262	—	14,773	532	14,241	—	—	58,035
보령	부담률	64.12	64.12	—	35.88	10.09	3.36	21.07	1.36	100.00
	건설비	144,522	144,522	—	80,865	22,733	7,577	47,496	3,059	225,387
횡성	부담률	48.61	46.07	2.54	51.39	7.91	10.83	32.65	—	100.00
	건설비	83,249	78,906	4,343	88,006	13,542	18,540	55,924	—	171,255
밀양	부담률	44.79	42.16	2.63	55.21	10.07	13.21	17.31	14.62	100.00
	건설비	75,474	71,035	4,439	93,031	16,973	22,265	29,162	24,631	168,505
남강	부담률	19.49	16.26	3.23	80.51	53.84	9.87	12.73	4.07	100.00
	건설비	160,193	133,623	26,570	661,605	442,498	81,085	104,643	33,379	821,798
용담	부담률	62.80	55.0	7.8	37.20	12.1	—	24.6	0.5	100.00
	건설비	908,700	795,380	113,320	536,155	174,293	—	355,119	6,743	1,444,855
장흥	부담률	68.90	68.4	0.5	31.10	7.4	0.8	17.4	5.5	100.00
	건설비	431,204	427,847	3,357	194,470	46,171	4,858	108,612	34,829	625,674
합계	부담률	59.9	43.5	16.4	40.1	18.0	4.6	15.5	2.0	100.0
	건설비	3,129,427	2,272,651	856,776	2,095,397	942,798	240,092	809,866	102,641	5,224,824

* 국회예산정책처, '2012회계연도 공공기관 결산평가'. p269

댐건설 및 댐 치수능력증대 예·결산 현황

○ 댐건설사업은 ‘댐건설 및 댐 치수능력증대’의 프로그램 아래 단위사업 ‘치수능력증대’, ‘댐건설’, ‘댐설계 및 조사’ 및 ‘댐 운영지원’으로 구성됨

- ‘치수능력증대’ 사업은 최근 기상이변으로 빈번히 발생하는 극한홍수 등으로부터 댐의 안정성을 확보하고 하류지역의 치수 안전도를 향상하기 위해 보조여수로 설치, 보강 등 다양한 대책을 마련하는 사업임
- ‘댐건설’ 사업은 대규모 홍수로부터 댐 하류지역의 근원적 홍수피해 해소 및 가뭄 등에 대비한 수원확보 및 장래 용수부족을 대비하는 사업임
- ‘댐 설계 및 조사’는 항구적 홍수방어 대책, 장래 안정적 용수공급 등을 위한 신규댐 조사 설계 및 지속적인 수자원개발 추진 등과 관련된 조사, 연구를 수행하는 사업임
- ‘댐 운영지원’은 다목적댐 등 국가비용 부담에 대하여 국고를 지원하고, 댐연구 및 운영체계를 개선하며, 기존댐 주변지역 정비 사업임

<표 2> 댐건설 및 댐 치수능력증대사업 예·결산 총괄표

(단위: 백만원)

프 로 그 램	단 위 사 업	2012								2013
		예산액 (A)	전년도 이월액	이·전용 등	예비 비	예산 현액(B)	집행액 (C)	다음년도 이월액(D)	불용액 (E)	예산액
댐건설및댐치 수능력증대		365,583	8,900	1,011	0	374,728	364,196	10,530	2	472,144
	치수능력증대	144,218	0	766	0	144,218	134,718	9,500	0	151,050
	댐건설	197,765	8,900	0	0	206,665	206,665	0	0	288,021
	댐설계및조사	2,200	0	0	0	2,200	1,168	1,030	2	2,410
	댐운영지원	21,400	0	245	0	21,645	21,645	0	0	30,663

* 국회예산정책처, ‘2012회계연도 재정사업 성과평가: 제2장 SOC IV.댐건설 계획 및 타당성 조사 평가’. p88

○ ‘댐건설 및 댐 치수능력 증대사업’의 2012년도 예산은 3,656억원이며, 집행액은 3,642억원임

- ‘치수능력증대사업’의 이월액은 ‘평화의 댐 치수능력증대사업’의 예산 200억원에서 이월된 95억원임. 국토교통부는 동 사업에 대한 대안 및 기술적인 검토가 추가로 필요함에 따라 공사착공이 지연되어 예산집행이 부진하였다고 설명하고 있음

- 단위사업 '댐설계 및 조사'에서 불용액 및 이월액이 발생하였음. 국토교통부는 국·내외 여비를 2백만원 절감하여 동 사업의 불용액이 발생하였으며, 이월액 발생사유로 달산댐타당성 조사용역 및 남강유역 신규수자원시설 대안조사 용역의 절대공기 부족을 제시하고 있음
- 수자원 부문 2014년 예산안은 전년대비 15.1% 감소한 2조 3,512억원임. 이 중 '댐건설 및 치수능력 증대'는 828억원(17.5%) 감소한 3,893억원임, 수자원 부문 예산안이 감소한 주된 이유는 지방하천정비사업이 1,079억원(12.9%) 감소했고, 수계치수사업(1,943억)이 2013년을 마지막으로 종료되었기 때문임

<표 3> 수자원 부문 예산안 현황

(단위: 억원, %)

사업명	2013 예산액(A)	2014 예산안(B)	증 감	
			(B-A)	(B-A)/A
수자원	27,694	23,512	-4,182	-15.1
용수공급 및 개발	387	412	25	6.5
수자원 정책	214	229	15	7.0
댐건설 및 치수능력 증대	4,721	3,893	-828	-17.5
하천관리 및 홍수예보	21,993	18,978	-3,015	-13.7

* 국회예산정책처, '2014년도 예산안 분야별분석Ⅱ 제7장 SOC 분야'. p45

총사업비 변경의 엄격한 관리 필요

- 총사업비 관리에 있어 항상 지적되고 있는 문제는 사업기간이나 총사업비 규모가 변경되는 사례가 많이 발생하고 있다는 점임. 2013년에 진행 중인 총사업비 관리대상 '댐건설 및 댐 치수능력 증대사업' 9개 중 아직 사업이 진행안됨 '평화의댐 치수능력증대사업'을 제외한 모든 사업이 1회 이상 사업기간이 변경되었음(2013년10월 현재)
- 또한 사업기간 변경이 3회 이상 발생한 경우도 3개 사업임. 변경 횟수가 많다고 하여 1회 변경 시보다 반드시 연장 기간이 더 긴 것은 아니지만, 사전에 계획한 기간을 지속적으로 변경했다는 점에서 변경 횟수가 많을수록 문제가 있고 바람직하지 못하다고 할 수 있음

- 사업비의 경우도 모든 사업이 1회 이상 변경하고 대부분 사업지가 증가하였음.
한탄강 댐의 경우 3,883억8천7백만원의 당초 사업비가 14회의 변경을 통해 9,064억2천1백만원이 증가 한 12,948억8백만원으로 사업비가 늘어남

<표 4> 댐 사업의 사업기간 및 총사업비 변경현황

(단위: 억원)

사업명	사업기간			총사업비			
	당초	변경	횟수	당초	변경	증감액	횟수
부항댐건설	20020101~ 20101231	20020101~ 20141231	3	2,319.97	5,558.67	3,238.70	9
대청댐치수능력 증대	20040101~ 20091231	20040101~ 20141231	2	1,461.43	1,981.19	519.76	7
성덕댐건설	20020101~ 20101231	20020101~ 20141231	2	1,370.36	2,698.27	1,327.91	13
안동댐 비상여수로 건설사업	20050101~ 20101231	20050101~ 20141231	3	1,191.09	1,245.29	54.20	9
섬진강댐재개발	20030101~ 20091231	20030101~ 20151231	2	2,916.53	2,318.80	-597.73	9
한탄강댐건설	20060101~ 20122131	20060101~ 20141231	1	3,883.87	12,948.08	9,064.21	14
주암댐치수능력 증대사업	20060101~ 20111231	20060101~ 20151231	3	768.73	1,205.15	436.42	5
운문댐치수능력 증대사업	20090101~ 20141231	20090101~ 20161231	2	833.00	1,104.50	271.50	4
평화의댐 치수능력증대사업				1,650.00	1,480.49	-169.51	1

* ‘국회예산정책처, 2014년도 정부 성과계획평가: V.대규모사업 관리평가 p154 [부록]’를 재구성함.

- 물론 총사업비가 변경되는 사례를 무조건 문제가 있는 것으로 단정해서는 안 될 것임. 증액을 너무 엄격하게 제한하게 되면 시설이나 공사의 품질 등이 떨어질 우려도 있게 되고, 증액이 불가피한 경우도 발생함. 그러나 실제로 사업의 시행이후 총사업비를 증액할 의도로 당초 총사업비를 적게 산정할 유인도 있으므로, 이를 방지할 제도 개선방안 마련이 필요함
- 총액편성(full funding) 예산방식이 하나의 수단이 될 수 있음. ‘국가재정법’ 제 23조에 따른 계속비가 이에 속함. 계속비사업 위주의 예산편성은 다양한 신규 사업 수요에 신축적으로 대처하기 곤란하다는 이유로 현재 대부분의 총사업비 관리 대상사업은 장기계속계약 예산편성을 취하고 있음. 그러나 단년도 중심의 예산편성방식을 바꾸지 않고서는 사업기간 연장, 총사업비의 점증적인 증액 행태 등을 억제하기 곤란함
- 최근 ‘국가재정법’의 개정(제39조제2항 및 제3항, 2014년 1월 1일 시행)을 통하여 대규모 개발사업에 대해 일정한 경우 원칙적으로 계속비로 예산안을 편성하도록 규정하였음. 따라서 개정법률의 시행 이후에는 이러한 문제가 한층 개선될 것으로 기대됨

영양댐 예비타당성조사에서 편익 과다 산정

- 용수를 얻기 위한 댐건설 사업은 이수사업이므로 예비타당성조사 대상임. 따라서 한국개발연구원 공공투자관리센터는 2011년 3월에 이수를 목적으로 하는 다목적댐인 영양댐 및 달산댐에 대해 예비타당성조사를 시행하였음
- 예비타당성조사 결과, 영양댐과 달산댐은 사업 추진의 타당성을 확보한 바 있음. 공공투자관리센터는 예비타당성조사에서 영양댐 용수공급의 가치를 다음의 기존의 용수공급 실적을 근거로 산정하여 영양댐의 경제적 타당성인 비용편익비(B/C)를 0.93으로 제시하였음

- 그러나 “댐 건설만으로는 상수도 공급이 이루어질 수 없음. 수도공급을 위해서는 수도 시설에 대한 투자비도 포함되어야 하는데, 영양댐 예비타당성조사에서는 이를 비용으로 고려하지 않았음. 공공투자관리센터는 편익을 상수도 요금으로 산정하려 한다면, 비용에는 수도 공급 시설 및 비용이 포함되어야 한다. 국토교통부는 영양댐 (본)타당성조사를 시행하면서 합리적인 용수 가치를 책정하여 영양댐의 비용편익비(B/C)를 과다 산정하지 않도록 주의를 기울일 필요가 있다.”고 국회예산정책처는 지적하고 있음²⁾

<표 5> ‘댐건설장기계획(2012~2021)’의 이수 및 치수 댐 후보지(안)

		총저수량 (백만㎥)	용수공급량(천㎥/일)					홍수조절 (백만㎥)
			전 체	생활 용수	공업 용수	농업 용수	유지 용수	
다목적 및 홍수 조절댐	장파천 수계 (영양댐)	57	74	3	40	4	27	6
	대서천 수계 (달산댐)	45	113	1	80	5	27	12
	지 천 수계	21	74	74	—	—	57	4
	내서천 수계	21	82	—	82	—	11	4
	내촌천 수계	7	19	—	—	—	29	4
지역건의 소규모 댐	월노천 수계	5	0.5	—	—	0.5	9	3
	초강천 수계	19	27	—	—	—	35	3
	전주천 수계	15	38	—	—	—	39	3
	소양천 수계	6	14	—	—	—	16	1
	신흥천 수계	4	11	—	—	—	13	1

* 국회예산정책처, 2013.7. ‘2012회계연도 재정사업 성과 평가[경제·산업]’ p93

2) 국회예산정책처, 2013.7. ‘2012회계연도 재정사업 성과 평가[경제·산업]’p94~95.

수해예방사업에 대한 비용효과분석 도입 필요

- 홍수예방은 치수라고 불리며, 용수공급은 이수라고 부름. 그러나 정부는 현행 ‘국가재정법 시행령’에 따라 이수사업에 대해서는 비용과 편익을 비교하는 경제성을 분석하지만, 치수사업에 대해서는 경제성분석을 시행하지 않음³⁾
- 대덕담의 경우 ‘재해예방’을 사유로 예비타당성조사 면제 신청. 4대강사업 초기 국가재정법을 개악과정에서 ‘재해복구’만이 아닌 ‘재해예방’을 면제 대상에 포함시킴. 예타 면제의 구실로 활용되고 있음
- 정부는 인명피해를 유발할 수 있는 재해예방은 적시성이 중요하므로 사업의 시행여부를 경제성 분석만으로 결정되어서는 안 된다는 입장임
- 홍수를 예방하는 방법은 여러 가지가 있음
 - 첫 번째 방법은 사람들이 홍수가 발생할 것으로 예상되는 지역에 되도록 거주하지 않도록 유인하는 것임
 - 두 번째 방법은 댐을 건설하여 홍수량을 조절하는 것임. 또한 댐 건설 이외에 제방을 축조할 수 있으며, 하천을 정비하여 홍수처리량을 증가시킬 수도 있음

3) 국가재정법 시행령은 재해예방사업을 예비타당성조사 대상에서 제외하고 있다. 기획재정부장관은 예비타당성조사 대상 제외 사업에 대해 간이예비타당성조사를 시행할 수 있는데, 간이예비타당성조사에서는 해당 사업에 대한 경제성 분석을 시행하지 않는다.

‘국가재정법 시행령’ 제13조(예비타당성조사) ②제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업은 예비타당성조사 대상에서 제외한다.

6. 재해예방·복구 지원, 시설 안전성 확보, 보건·식품 안전 문제 등으로 시급한 추진이 필요한 사업 ‘예비타당성조사 운용지침’ 제13조(간이예비타당성조사) 기획재정부장관은 필요한 경우 제11조의 규정에 의한 예비타당성조사 면제 사업에 대하여 예비타당성조사 방식에 준하여 적정사업규모, 총사업비, 효율적 대안 등을 검토하고 그 결과를 예산편성 및 기금운용계획 수립에 반영 할 수 있다.

<표 6> ‘댐건설장기계획(2012~2021)’의 치수 전용 댐 후보지(안)

		총저수량 (백만㎥)	용수공급량(천㎥/일)					홍수조절 (백만㎥)
			전 체	생활 용수	공업 용수	농업 용수	유지 용수	
다목적 및 홍수 조절댐	오대천 수계 (장전댐, 강원 평창)	90	—	—	—	—	—	90
	임천 수계 (문경댐, 경남 함양)	170	—	—	—	—	—	121
지역간의 소규모댐	원주천 수계	1	—	—	—	—	—	1
	감천 수계	16	—	—	—	—	—	16

* 국회예산정책처, 2013.7. ‘2012회계연도 재정사업 성과 평가[경제·산업]’ p98.

- <표 6>의 수계들은 기본적으로 홍수위험지역으로 볼 수 있음. 댐을 건설하여 홍수위험지역을 안전지역으로 바꿀 수 있을 것임. 그러나 댐 건설을 통해 홍수 위험지역을 안전지역으로 바꾸는 것이 최선의 방법인가에 대해서는 충분한 검토가 필요함
- 정부는 문정홍수조절댐 건설을 추진하고 있으며, 2013년에 동 사업에 대한 간이예비타당성조사를 완료할 예정임. 간이예비타당성조사는 기획재정부장관이 필요한 경우 예비타당성조사 면제 사업에 대하여 예비타당성조사 방식에 준하여 적정 사업규모, 총사업비, 효율적 대안 등을 검토하고 그 결과를 예산편성 및 기금운용계획 수립에 반영하는 방법임
- 기획재정부는 간이예비타당성조사를 통해 비용효과분석과 유사하게 효율적 대안을 검토할 수 있을 것임. 그러나 효율적 대안을 검토하기 위해서는 사업기대효과를 구체화하는 것이 필요함
- 정부는 문정홍수댐이 위치하는 남강유역의 홍수피해 규모를 <표 7>와 같이 제시하였음. <표 7>에 따르면, 남강에서는 홍수 피해액이 평균적으로 매년 936억

원 규모로 발생하고 있음. 그러나 피해에 대한 원인별 통계자료는 없으며⁴⁾, 홍수피해 현황은 행정구역별 통계연보를 기초로 남강유역 편입비율로 반영한 것임

- 그렇다면 문정홍수조절댐이 건설된다 하더라도, <표 7>의 피해 중 어느 정도가 감소될 것인지 파악하기 곤란함. 즉 정부는 문정홍수댐에 대한 비용효과분석을 시행하기 위한 충분한 자료를 확보하지 못하고 있음. 따라서 기획재정부는 간이에비타당성조사에서 수해예방사업의 효율적 대안을 검토하기 위한 사업기대효과를 구체화하기 어려울 것임

<표 7> 최근 10년('01~'10) 남강유역 홍수피해 현황(문정홍수조절댐)

	인명 (인)	이재민 (인)	침수면적 (ha)	건 물 (백만원)	선 박 (백만원)	농경지 (백만원)	공공시설 (백만원)	기 타 (백만원)	총피해액 (백만원)
'01	—	13	898	79.7	—	103.8	7,276.4	2,032.5	9,492.4
'02	19	1,555	3,677	6,368.1	10.8	14,141.1	407,769.3	15,745.6	444,034.9
'03	13	2,660	6,114	4,780.4	—	4,578.3	278,721.9	48,444.9	336,525.7
'04	—	10	84	49.7	—	387.2	16,828.3	99.0	17,364.2
'05	—	8	411	33.3	4.5	25.4	6,120.9	10.8	6,194.9
'06	—	19	5,434	242.4	13.9	2,490.2	86,474.3	3,952.8	93,173.6
'07	—	7	1	67.3	12.9	52.5	14,963.3	166.5	15,262.5
'08	—	—	—	—	—	—	—	236.6	236.6
'09	—	57	147	17.8	0.8	82.1	2,536.1	224.0	2,860.8
'10	—	17	4	13.3	—	244.8	10,437.9	359.1	11,055.1
계	32	4,346	16,770	11,652	42.9	22,105.4	831,128.4	71,271.7	936,200.7
평균	3.2	434.6	1,677	1,165.2	4.3	2,210.5	83,112.8	7,127.2	93,620.1

* 국회예산정책처, 2013.7. '2012회계연도 재정사업 성과 평가[경제·산업]' p99.

4) '하천법 시행령' 제17조(홍수피해상황의 조사 및 홍수위험지도의 작성 등) ① 법 제21조제1항에 따른 홍수피해상황에 관한 조사(이하 "홍수피해상황조사"라 한다)에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 재산·인명 등 각종 피해의 조사
2. 범람 및 침수 상황의 조사

3. 홍수피해의 원인 분석

4. 그 밖에 수해방지대책 등에 필요한 사항의 조사 및 분석

- 대규모 댐을 포함한 수자원개발 사업은 재해로부터 인명과 재산을 지키고 국가 기반시설을 보호하는 역할을 하나, 댐 건설에 따른 주변지역의 환경적, 생태적인 변화를 줄 수 있으며 사회경제적인 문제를 야기할 수 있음. 따라서 정부는 이러한 영향들을 예비타당성조사 단계에서 조사하여 제반 문제점을 충분히 검토한 후에 사업을 추진해야 함. 이를 위해서는 현행 예비타당성조사에서 활용하는 비용편익분석보다 비용효과분석⁵⁾을 시행하는 것이 바람직할 수 있음
- 예컨대 치수방법 중 홍수조절, 댐건설, 제방축조, 하천정비사업에 대해, 동일한 홍수예방목적을 달성하기 위해 가장 비용효과적인 사업이 어느 것인지 분석하여 이를 통해 적절한 대안을 모색해 볼 수 있음

‘댐건설장기계획’의 국회 심의 강화

- 댐 건설은 ‘댐건설장기계획(2012~2021)’에 근거하여 추진되는데, 댐건설장기계획은 ‘댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률’ 제4조에 따라 10년마다 수립되며, 5년마다 타당성을 검토하여 이를 반영하도록 규정되어 있음
- ‘댐건설장기계획(2012~2021)’은 다음과 같은 절차를 거쳐 수립되었음

- 2010. 3월 : 댐건설장기계획 수립 용역 착수
- ~2012.2월 : 관련계획 검토 및 전문가 자문('10.9, '11.7, '12.2월)
- 2012. 8월 : 댐건설장기계획(안) 마련 및 관계기관 협의 착수
- 2012. 12월 : 중앙부처 및 관련 지자체 협의 완료(중앙 6, 지자체 5개소)
- 국토계획평가 심의('12.11.5), 전략환경영향평가 협의('12.12.11)
- 2012.12.17 : 중앙하천관리위원회 심의 완료(원안 가결)

- ‘댐건설장기계획’과 같은 장기 정부업무계획은 지역주민들 및 이해관계자들에게 다양한 측면에서 많은 영향을 미침

5) 비용효과분석은 비용과 성과가 서로 다른 측정단위에 의하여 측정되는 것이므로 공통적으로 적용되는 측정방법을 찾기 위해 노력할 필요는 없다. 다만 이 분석기법을 적용하기 위해서는 첫째, 공통적인 목적 또는 목표가 식별될 수 있고 또 성취 가능하여야 하며, 둘째 이들 목적 또는 목표를 성취할 수 있는 몇 가지 대안들이 존재해야 하고, 셋째 문제들을 한정 지을 수 있는 명시적인 제약 조건들이 갖추어져 있어야 한다.

- 그러나 정부는 댐건설장기계획과 같은 중장기계획을 국회에 보고하지 않고 있음. 정부는 장기 계획에 따라 관련 사업을 추진하고 있으며, 동 계획에 기초하여 예산을 국회에 요구함. 법률로서 규정한 장기계획은 국회에 보고되지 않고, 행정부 내부에서 수립, 확정되고 있음
- 한편 ‘국가재정법’은 정부 업무에 대한 1년 단위의 계획 및 성과를 국회에 제출하도록 규정하고 있음. 그러나 현행과 같이 단기 정부업무계획만 국회에 제출하는 것이 아니라 장기 정부업무계획도 국회에 보고하는 제도를 마련할 필요 있음
- 국회예산정책처는 ‘댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률’ 제4조를 개정하여, 국토교통부장관이 댐건설장기계획을 수립하거나 변경하였을 때에는 국회국토교통위원회에 보고하도록 규정하는 것을 제안하고 있음

<표 8> 댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률 개정안

현 행	개 정 의 건
제4조(댐건설장기계획) ① ~ ⑥ (생략)	제4조(댐건설장기계획) ① ~ ⑥ (현행과 같음)
< 신 설 >	⑦ 국토교통부장관은 제1항과 제5항에 따라 댐건설장기계획을 수립하거나 변경하였을 때에는 국회국토교통위원회에 보고하여야 한다.

대규모사업에 대한 정보관리 강화 및 정보공개 확대 필요

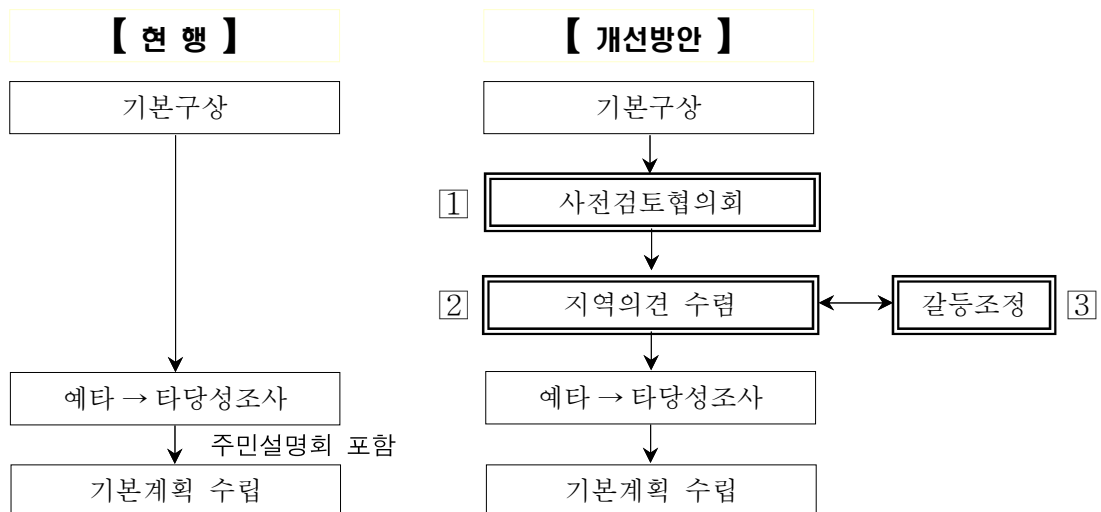
- ‘국가재정법’ 제34조에서는 예산안의 첨부 서류에 대해 규정하고 있음. 세입세출예산사업별 설명서, 국고채무부담행위 설명서, 성과계획서, 성인지 예산서, 조세지출예산서등을 예산안에 첨부하도록 규정하고 있음. 여기에 제3호의2를 신설하여 “제50조에 따른 총사업비 관리대상 사업의 사업별 개요, 전년도 대비 총사업비 증감 내역과 증감 사유, 해당 연도까지의 연부액 및 해당 연도 이후

의 지출예정액”도 첨부하도록 2012년 3월 법이 개정되었음. 다만, 이 규정은 2014년 1월 1일부터 시행하도록 되어있어 2015년도 예산안부터 총사업비 관리 대상 사업 관련 내용이 첨부될 예정임

- 그러나 대규모사업 관련 정보는 개정 법률에 규정된 내용에만 한정하여 제공될 것이 아니라, 제도 운영에 있어 더욱 확대될 필요가 있음. 즉, 단순히 전년도 대비 총사업비 증감내역 뿐만 아니라 당초 총사업비 대비 증감현황까지 포함하여야 하고, 기간 연장 현황, 주요 증액·연장 사유 분석 결과, 타당성재조사 실시 내역 및 결과, 타당성재조사 결과 반영 사항 등의 다양한 정보를 포함하도록 운영될 필요가 있음
- 그리고 결산의 경우에도 총사업비 변경 등에 대한 점검이 중요한데, 이와 관련해서는 총사업비 관련 내용이 없으므로 결산 제출 시에도 관련 정보를 포함하도록 할 필요가 있음
- 대규모사업 현황에 대한 공개 및 투명성 강화와 예산 통제라는 관점에서 총사업비 관리, 예비타당성 조사, 타당성 재조사 등의 내용을 모두 포괄하는 ‘대규모사업 관리 백서’를 정리하여 발간하는 것도 검토해볼만 함

댐 사전검토협의회 Vs. 수생태계 및 수자원 종합정책 수립을 위한 거버넌스

○ 국토교통부 댐 사업절차 개선방안(6.13 발표) 마련



① 사업추진에 대한 사전검토를 대폭 강화하고, 그 결과를 투명하게 공개

- 최초 구상단계부터 댐사업 수용가능성(지역갈등, 환경, 문화 등) 분석
- 『사전검토협의회*』 신설, 협의 소과정을 인터넷에 공개
 - * 환경·문화·경제 등 중앙·지역전문가, NGO, 지자체 참여

② 지역 의견 수립절차 강화

- 주민설명회 시기를 앞당기고, 지역 의견 수립*절차 신설(의무화)
 - * 지방의회 의견 청취, 지역협의회 운영 등 세부적인 사항은 별도 지침으로 마련
- 댐 계획 수립시 지원사업 등 지역발전 전략도 함께 마련

③ 민주적인 갈등조정 프로세스 정착

- 사업 추진방식 개선 : 중앙정부 주도 ⇒ 지역중심으로 전환
- 지자체 주관하에 갈등 관리(다만, 국민안전 등 필요시 중앙정부 중재)
 - * 토론·협의 등을 통해 갈등이 조정되지 않으면 사업 未추진(대안 모색)

○ 국토교통부는 지난 6월 13일 발표한 “댐 사업절차 개선방안”의 후속조치로 ‘댐 사전검토협의회’를 발족12월 6일 발족함. 금번 사전검토 절차는 작년 말 수립된 댐건설장기계획에 포함되어 있는 14개 댐 모두에 적용됨

- 우선 내년 상반기까지 소규모 댐 3개소(원주, 봉화, 김천)에 대한 검토를 마치고, 문정댐(경남 함양), 영양댐(경북 영양)을 이어서 검토할 계획임

<표 9> 댐건설장기계획(2012)상 14개댐 현황

구 분	댐명칭	위치	저수용량 (백만톤)
다목적댐 및 홍수조절댐 (6개소)	영양댐	경북 영양(낙동강 장파천)	57
	달산댐	경북 영덕(낙동강 대서천)	45
	문정댐	경남 함양(낙동강 임천)	170
	내서댐	전남 구례(섬진강 내서천)	21
	지천댐	충남 청양(금강 지천)	21
	장전댐	강원 평창(한강 오대천)	90
지역건의댐 (8개소)	원주천댐	강원 원주(한강 원주천)	1
	봉화댐	경북 봉화(낙동강 월노천)	5
	신흥댐	전북 완주(만경강 신흥천)	4
	대덕댐	경북 김천(낙동강 감천)	16
	내촌댐	강원 홍천(한강 내촌천)	7
	상촌댐	충북 영동(금강 초강천)	19
	신촌댐	전북 완주(만경강 소양천)	6
	상관댐	전북 완주(만경강 전주천)	15

- 반면 녹색연합 등 환경단체들은 ‘댐장기건설계획’에 따른 14개 댐 건설계획에 대해 “국토교통부가 추진한 6개 댐 건설은 환경부의 전략환경영향평가 협의의견을 반영하지 않고 확정된 것이고, 지자체가 건의한 8개 댐 건설은 전략환경영향평가를 진행조차하지 않고 확정된 것이므로 환경영향평가법을 위반한 것”이라고 주장하고 있음
- “댐건설장기계획과 댐건설을 전제로 한 사전검토협의회 논의를 중단해야한다”면서 “수생태계 및 수자원 종합정책 수립을 위한 거버넌스를 통해 분리된 수자원 정책과 수생태계정책을 통합하여 14개의 댐건설 장기계획을 검토해야 한다.”고 주장하고 있음

댐 건설 사업, 4대강처럼 예산 낭비 될 것⁶⁾

- 원주천댐, 봉화댐, 대덕댐, 신흥댐을 사업대상으로 한 소규모 댐 건설 사업에는 2014년 26억원의 예산이 책정되어 있음. 소규모 댐이 계획되었던 2013년 댐장기종합계획 자체에 대한 타당성이 문제가 되고 있는 상황에서 국토부가 신규 댐 건설 사업 예산을 책정한 것은 적절하지 않음. 특히 대덕댐의 경우 '재해예방'을 이유로 예비타당성 조사 면제를 신청하고 있어 토건사업에 예산이 낭비될 우려가 커 사업에 예산을 삭감하고 타당성 검증을 우선 하는 것이 적절함
- 2013년 사용하지 않은 영양댐 타당성 조사 예산에 대해서 국토부는 이월 예정이나, 영양댐의 불필요성을 환경부가 지적한바 있으며, 국토부는 댐 필요성을 원점에서 논의중이므로, 영양댐 타당성 조사 예산은 이월하지 않는 것이 적절함
- 국토교통부는 '댐 설계 및 조사' 사업으로 9억6천만원의 예산을 책정하였음. 세부 사업내용은 사전검토협의회 운영 등의 예산인데, 국토교통부가 부처건의 사항으로 제출한 의견에 따르면, '댐건설장기계획에 반영된 3개댐 후보지에 대한 수문·홍수량·댐 대안·환경적 영향 등 분야별 외부전문가 기술검토, 사전검토협의회 운영 등을 위한 예산 편성 필요' 라고 되어 있으나 형식적으로는 사전검토협의회를 운영하면서, 내용상으로는 실제 댐 건설을 위한 작업을 추진할 것을 우려함
- 국토교통부는 2014년 313백억을 평화의 댐 유지관리비용으로 편성하였음. 그러나 평화의 댐 유지관리 비용이 과다 책정되었던 것이 문제점으로 지적된 바 있다는 점을 고려 할 때, 올해 예산 편성은 과도한 측면이 있음. 또한 국토교통부의 부처 건의사항에 따르면 사업의 타당성보다는 수자원공사의 지원 필요성이 강조되고 있어 댐 유지관리비용 예산 책정의 타당성에 대해 검토할 필요가 있음

6) 녹색연합 보도자료, 2013.11.26, '2014년 국토 난개발 사업 예산, 이것만은 삭감!'