

대규모 국책사업 백지화 사례연구: 시화호, 장항산업단지의 정책종결과정을 중심으로

최성은

국문요약

본 연구는 백지화된 두 대규모 사업(시화담수호사업과 장항산업단지 갯벌매립사업)의 정책종결과정을 추적하고, 그 속에서 발생한 정부의 정책학습 실패요인을 분석하고자 한다. 시화담수호사업의 경우 수질오염이라는 환경재난이 촉발요인으로 작용하여 환경단체를 비롯한 일반 시민의 분노가 갑작스럽게 표출되어 백지화된 사례이다. 이에 비해 장항산업단지 갯벌매립사업의 경우 치명적인 환경재난이 발생되기 전에 국회의원과 환경단체 등의 문제의식 발현으로 인하여 중지된 사례이다. 그러나 두 사례는 시간적으로 연속되어 있고, 높은 공간적 유사성을 갖는다. 따라서 우리는 시화담수호 백지화사건 이후에 발생되었던 장항산업단지 갯벌매립사업에 대하여 이전의 사례를 통한 정책학습을 통해 정책개선이 가능하고 연이은 실패를 예방할 것이라는 바람을 가져볼 수 있는 것이다. 그러나 두 사례의 비교결과, 수질오염의 여부로 인한 이슈의 돌발성 측면을 제외하고 정부의 정책학습의 실패는 모든 분석 측면(환경 엔트로피의 감소, 위험평가와 관리, 책임성)에서 또다시 반복되었음을 확인할 수 있었다.

주제어: 시화담수호사업, 장항산업단지 갯벌매립사업, 정책부분종결

I. 문제제기

우리나라 국민이라면 누구나 한번쯤 대중매체를 통해 정부사업에 관한 ‘백지화’라는 단어를 접해보았을 것이다. 시화호의 경우 1조 원가량의 재원이 소요된 담수화 사업으로서, 약 16년에 걸쳐 계획이 시행되었다. 그러나 본래 목적인 담수화를 조성하는 데 실패하였고, 해수유통을 하고 있는 실정이다. 장항산업단지의 경우도 약 18년 동안의 사업시행 후 약 3,230억 원 가량의 예산을 사용하고 갯벌매립을 통한 산업단지 조성을 백지화하였다. 막대한 예산을 투입한 상태에서 사업 중단임에도 불구하고, 백지화결정에 대한 책임소재를 찾기 어렵다.

왜 많은 세금이 들어가는 대형국책사업의 결과에 대하여 책임을 물을 수 없는

것일까? 또한, 왜 이러한 정책실패가 반복되는 것일까? 긴 시간과 엄청난 예산을 사용하면서 끌어온 국책사업을 손쉽게 종결시켜 버리는 정부의 결정은 누구를 위한 것일까? 본 연구는 이러한 질문에 답하기 위해 백지화된 두 대규모 사업의 정책종결과정을 추적하고, 그 속에서 발생한 정부의 정책학습 실패요인을 분석하고자 한다.

시화호 담수화사업과 장항산업단지 갯벌매립 사례를 비교하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 사업의 규모이다. 두 사업 모두 수년간의 사업시행으로 인해 수천억 원의 재원이 소요된 후, 백지화된 대규모 국책사업이었다. 이에 본 연구에서는 두 사례의 비교를 통해, 백지화 된 국책사업으로부터의 학습이 얼마나 중요한지 강조하고 그 해결방안을 모색해 보고자 한다. 둘째, 두 사례 모두 개발이익과 환경과의 갈등 속에서 시행착오를 겪었다. 그러나 시간의 흐름에 따라 이해관계자들은 서로 다른 갈등구조를 보였다. 특히, 장항산업단지의 경우, 해당 지방자치단체의 적극적인 추진의사를 기반으로 한 개발 사업이었다. 이를 통해, 점점 더 늘어나는 대형국책사업 시행의 주요한 이해관계자로 등극한 지방자치단체들에 대해서, 무분별한 사업유치행태에 대한 이론적, 실제적 함의를 줄 수 있을 것이다. 셋째, 두 사례 간의 시간적 연속성과 공간적 유사성이 매우 높기 때문에 비교할 필요가 있다. 어느 정도 시기가 중복되기는 하지만, 시화호 담수화 계획 폐지 이후 연이어 장항산업단지 갯벌 매립사업이 추진되었고, 공간적 측면에서도 서해안이라는 근접한 지리적 위치로 인해, 정책학습의 정도를 비교분석함에 있어 유의미하다고 판단하였다.

최근 들어, 정책실패와 학습 간 연구를 위한 사례연구가 서서히 진행되고 있지만(임도빈 외, 2015), 여전히 수 조원 대의 예산 낭비에도 불구하고, 대규모 국책사업 실패와 관련된 선행 연구들 중 사업의 중단과 그것에 대한 책임성의 부재를 학습의 실패로 보는 연구는 상당히 부족한 상황이다. 따라서 이 연구를 통해, 시화호 담수화사업과 장항산업단지 갯벌매립 사업관련 정책종결과정과, 그 두 사례과정 속에서 발생한 정부의 정책학습 실패원인을 찾아 검토함으로써 향후 환경관련 대규모 국책사업실시에 대한 정책적 함의를 도출하는데 기여하고자 한다.

II. 이론적 논의와 분석틀

이론적 검토는 다음과 같이 이루어진다. 첫째, 대규모 국책사업의 정책종결과 관련된 이론적 논의를 검토해 보고자 한다. 환경의 불확실성은 대부분 정책집행 과정에 오류와 오차를 포함시킨다(김영평, 1991). 물론 정책 환경도 시간의 경과에 따라 변화하기 마련이며, 어떤 시점에는 적절한 정책이었던 것도 나중에는 상황에 적합하지 않을 수 있다. 정정길(1989)은 이러한 정책변화는 정책의 전 과정에서 일어날 수 있다고 설명한다. 그러나 이 연구에서는 태생부터 ‘적절함’을 인정받지도 인정할 수도 없는 상태에서, 장기간 동안 예산을 투입하여 추진 하였던 정책을 급격히 중지시키는 ‘백지화’에 초점을 둔다. 따라서 정책변화 부문 중 정책의 중지 또는 정책의 종결과 관련된 이론을 중점적으로 살펴봄으로써 본 연구에서 다루고자 하는 정책종결의 개념 정의와 사례 유형을 명확히 할 것이다. 둘째, 정책종결의 촉진원인을 분석하여 시화호 담수화 사업과 장항산업단지 갯벌매립사업의 백지화 요인을 규명해보고자 한다. 셋째, 각각의 사례분석을 정책종결의 이론적 논의를 통해 진행시킨 후, 시간차이를 보이는 두 백지화 사례에서 나타나는 실패의 공통점을 도출하고자 한다. 이를 위하여 정책학습이론도 검토해보고자 한다.

1. 대규모 국책사업의 정책종결과 관련된 선행연구

1) 정책종결의 개념과 유형

정책과정에서 정책종결을 주요 단계로 구분한 최초의 학자 Lasswell(1971)은, 정책종결이 정책처방을 취소하고 이 정책이 시행되어야 한다고 믿고 행동하거나 종결로 인해 가치를 잃게 되는 사람들의 주장을 다루는 일이라고 정의한다. 그러나 이러한 정의는 정책종결의 일부분만을 설명한다. 이에 Garry Brewer와 Peter DeLeon(1983)은 정책종결에 대하여 보다 구체적으로 그 개념을 제시하였다. Brewer의 경우 역기능적이거나 중복되거나 불필요한 정책과 프로그램을 정비하는 것으로 정의하고 있으며, DeLeon의 경우는 정책종결의 개념을 ‘특정한

공공부문의 기능·사업·정책 및 조직을 의도적으로 중지시키거나 종식시키는 것'이라고 정의한다(Brewer & DeLeon, 1983: 385). 국내학자인 유훈(2009)의 경우 DeLeon의 정의에 약간의 수정을 가하여 '특정한 정책을 의도적으로 종식시키거나 중지시키는 것으로 정의'한다. 반면, Hogwood와 Peters(1983)의 경우에는 정책과정상의 정책종결보다는 정책변화의 측면에서 정책종결을 다루며, 정책변화의 유형을 정책혁신, 정책승계, 정책유지, 정책종결로 나눈다. 이들의 정책종결 개념은 DeLeon의 개념과 동일하다. 정책종결의 유형에 대하여 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 정책수준에 따른 분류이다. DeLeon은 정부의 기능, 조직, 정책 및 사업이라는 서로 다른 정책의 수준으로 나누어 정책종결을 분류하고 있다(Brewer & DeLeon, 1983: 394-396). 둘째, 정책종결의 정도에 따른 분류이다. DeLeon과 Brewer(1983)는 정책종결의 정도에 따라 완전종결과 부분종결로 나누고 후자를 다시 대체·합병·분리·점감 및 단절 등의 5가지 유형으로 세분화하고 있다. 셋째, 정책종결에 소요되는 시간에 따른 분류이다. Bardach(1976)는 정책종결의 유형을 소요시간의 관점에 따라 폭발형, 점감형, 혼합형으로 분류한다. 정책이 일시에 종식되거나 중지되는 것을 폭발형, 정책이 장기간에 걸쳐서 소요자원의 감축에 의해 점차적으로 종결되는 것은 점감형으로 분류하였다. 마지막으로 혼합형은 비교적 단기간에 걸쳐 정책이 종결되는 형태로 폭발형과 점감형의 성격을 동시에 지닌다.

본 연구는 장기간 지속되었던 정책이 일순간에 '전면 백지화'라는 극단적인 변화를 겪게 된 원인을 추적하는데 중심을 두기 때문에 '과정'이라기보다는 '변화'의 의미에서 논의하고자 한다. 따라서 지금까지 논의한 여러 학자들의 개념을 종합하여 다음과 같은 정의를 사용하고자 한다. '정책종결이란, 정책변화 양상 중 특정한 정책(국책사업)이 급속히 의도적으로 종식되거나 중지되는 것'이다. 또한, 본 연구에서 다룰 시화호 담수화 사업과 장항산업단지 갯벌매립사업의 정책종결 유형은 '정부의 사업으로써 부분종결형이며, 다른 정책으로 대체되고 일시에 종식되거나 중지되는 폭발형 사례'라고 볼 수 있다.

2) 정책종결 영향요인

정책종결과 관련된 요인에 관한 연구는 정책종결의 장애요인을 중심으로 진행되어 왔다(Bardach, 1976; Kaufuman, 1976; DeLeon, 1978; 1983; Bradly, 1976). 따라서 정책종결의 원인에 대한 연구는 상대적으로 적은 부분을 차지해 왔다. 이것은 1970년대 이후 정책종결에 관한 연구가 신자유주의 흐름에 부합하여 주로 감축관리나 정부부문의 구조조정, 민영화, 규제완화 등과 관련되어 연구되면서 부적절한 정책의 종결을 저해하는 요인을 규명하고 이에 대한 극복 전략모색이라는 목적을 가지고 있었기 때문이다(임헌만, 1999). 반면에, 정책종결 촉진요인 관련 연구들을 좀 더 구체적으로 살펴보면 아래와 같다. 광의의 정책 속에 포함되는 기능(감축관리 또는 조직쇠퇴)을 연구한 Levine(1978)은 정치적·경제적·기술적 요인과 조직 내·외부요인이라는 분류기준에 따라 정치적 취약성, 문제의 고갈, 조직의 위축, 환경의 엔트로피 등을 주요 원인으로 지적한다. 또한, Whetten(1980) 등은 조직쇠퇴의 원인(감축관리)을 Levine의 논의를 바탕으로 정치적 취약성을 ‘취약성’으로, 문제의 고갈을 ‘정당성의 상실’로 치환시켜 그 원인으로 설명한다. 유훈(1998)의 경우, DeLeon(1978)의 세 가지 요인(경제적·재정적 요인, 능률성의 제고, 정치적 및 이데올로기적인 요인)과 더불어 행태 이론의 변화(Daniels, 1997)와 실현가능성에 대한 이의제기를 그 원인으로 분석하였다. 또한, 김석준(1990)은 국내외 정책환경의 변화, 정치체제나 집권세력의 변화, 행정조직 내부요인 등으로 설명한다. 그리고 종결원인을 크게 조직적 요인과 환경적 요인으로 나누고, 종결을 저해하는 요인들이 어떻게 작용했는지를 살펴 종결원인에 대한 보완을 실시하기도 하였다(김석준, 1990).

지금까지 살펴본 선행연구의 특징은 종결이라는 목표를 두고 그 과정상의 원인을 다루고 있어, 종결로 인한 책임성의 문제는 다루고 있지 않다. 또한, 대규모 국책사업에 따르는 위험에 대한 논의도 배제되어 있다. Flyvbjerg et al(2002)는 중대한 결정(big decisions)과 큰 위험(big risk)라는 표현으로 대규모 사업의 특성을 설명한 바 있다. 대규모 사업은 급속하고, 의도적으로 심대한 변화를 초래한다는 점에서 중대한 의사결정이 반드시 뒤따라야 한다(Gellert & Lynch, 2003: 15). 중대한 결정인 만큼 신중한 결정이 필요하고 이해관계자와

대중의 참여가 요구된다. 특히, 이들은 많은 대규모 국책사업들이 제안되고 추진되지만, 경제적·환경적·공공의 지지 측면에서 성과가 좋지 않은 현상인 ‘메가 프로젝트의 패러독스’를 강조한다. 이들은 역설의 원인이 위험성과 의사결정과정 등에 있어서의 책임성 부재에 기인한다고 본다. 따라서 이 연구는 Levine(1978)의 종결원인 중 정치적 취약성, 환경의 엔트로피 개념과 Whetten(1980)의 정당성 상실 개념을 선택하여 기초로 삼고자 한다. 그러나 Whetten과 Levine의 개념 간에 유사성이 발견되는 것들이 있어 재구성이 필요하다. 따라서 환경적 엔트로피 감소라는 변수에 정치적 취약성, 부처 간 갈등, 정당성 상실의 개념을 포함하여 분석할 것이다. 또한 Flyvbjerg et al(2002)에서 지적한 대형국책사업의 패러독스를 일으키는 주요한 요인인 위험과 책임성 요인도 아울러 살펴보고자 한다.

2. 정책 학습으로 본 대규모 국책사업 백지화

정책종결과정을 분석함으로써, 각각의 사례에 대하여 대규모 국책사업의 백지화과정의 큰 그림을 확인할 수 있다면, 반복된 백지화 사례의 비교를 통해서 정책학습 실패의 요인을 찾아볼 수 있다. 이것은 우리가 정책실패를 통해 학습을 하지만, 또 다른 실패가 재생산 될 수밖에 없는 이유를 찾는 데 도움을 줄 것이다.

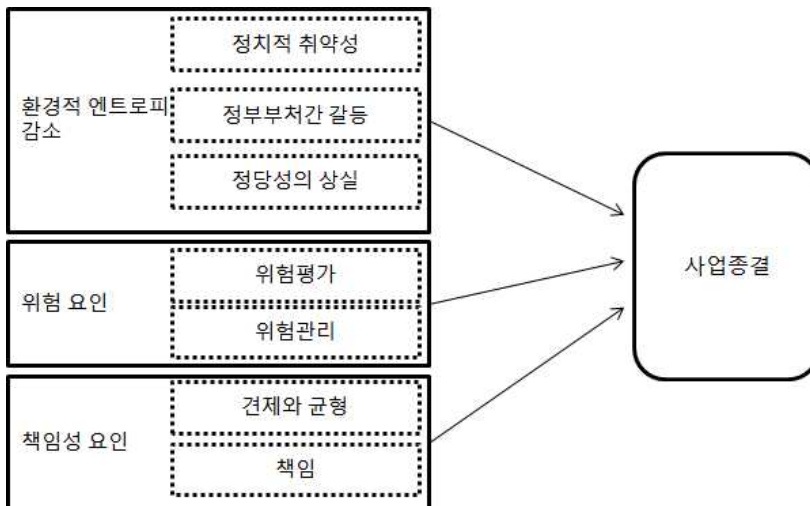
정책학습은 정책의 개선과 정책실패에 대한 통제의 가능성을 높여주는 역할을 한다(정광호 외, 2009). 정책학습에 대한 학자들의 다양한 개념정의는 다음과 같다. Helco(1976)는 정책학습을 ‘과거 경험에서 얻은 교훈을 기초로 학습주체가 행동을 상당히 지속적으로 변화시켜 나가는 것(relatively enduring alteration)’으로 정의하였고, Sabatier(1987)는 정책 지향적 학습(policy-oriented learning)은 ‘경험으로부터 의도적으로 행위와 사고의 지속적인 변화, 개인의 믿음이나 지각을 수정하거나 획득하는 것’으로 본다. 또한, Etheridge(1981)는 정부학습이란 개념을 제시하여, 정부가 지능과 정교함을 증가시키는 과정을 통해 그들 행동의 효과성을 고양시키는 것이라고 설명하였다. May(1992)는 세 가지 차원의 정책학습을 제안하고, 각 차원의 결핍과 정책실패

가 연관되었다고 주장한다. 첫째, 수단적 학습(instrumental learning)으로 정책 성공에 필요한 정책수단에 대한 과거로부터의 학습이다. 둘째, 사회적 학습(social learning)이다. 이는 정책목표, 정책문제 인식, 정책대상 집단에 대한 패러다임의 전환을 가져오는 학습이다. 과거 정책실패로부터 교훈을 얻어 정책문제나 목표에 대해 새로운 접근을 시도하는 것이다. 셋째, 정치적 학습(political learning)이다. 이것은 성공적인 정책을 위해 필요한 정치자원의 동원, 정치적 지지의 확보 등에 대한 학습이다.

이 연구에서는 정책학습의 개념을 ‘정책과 관련된 이해관계자들이 정책문제를 지각, 해석, 정의하는 과정에서 경험으로부터 학습을 하고, 교훈과 지식을 습득하며 믿음과 지각을 변화시켜 좀 더 정교한 정책을 만들어가는 과정’이라고 정의하고자 한다. 특히, 본 연구에서는 다양한 정책 학습의 주체 중 정부(중앙, 지방)에 초점을 두어 반복된 백지화 사례에서 보이는 정책학습 실패의 요인의 원인을 규명하고자 한다.

지금까지 살펴본 이론적 논의를 통해 도출한 본 연구의 분석틀은 아래 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 연구 분석틀



Ⅲ. 사례분석

이 장에서는 사업의 추진배경 및 정책종결에 이르는 정책변화(백지화) 과정을 살펴본 후, 정책종결과정을 조직적 요인, 환경적 요인, 위험 요인, 책임성 요인으로 분석하고자 한다. 한편, 기존연구에서는 사업의 추진배경이나 변화를 설명할 때, 주로 사업관련 주요 일지를 다루거나, 사업개요를 나열하는 방식으로 사업의 진행과정을 설명한다. 이에 본고에서는 정책종결과정 원인분석을 위한 기초작업의 일환으로써, 각 사례에 대한 다차원적인 탐색을 시도하기 위해 Kingdon의 정책흐름모형에 착안하여 각각의 사례를 재구성해 보았다(〈표 1, 2〉 참조)¹⁾.

1. 시화담수호 사업의 종결

1) 사업추진 배경 및 정책변화과정

시화호는 정부가 서해안의 광활한 개펄을 개발해 대규모 국토확장을 도모하기 위한 대규모 국책사업의 산물이다(김도훈, 2003). 1980년대부터 중동지역을 중심으로 한 해외건설이 크게 위축되자 건설회사가 해외에 가지고 있던 중장비의 활용방안을 모색하게 되었고, 이로 인해 1984년 ‘해면매립 장기기본계획 수립을 위한 타당성 조사’가 실시되었다(이원희, 1999). 이러한 타당성 조사에 입각하여 실시된 시화지구개발사업은 경기도 안산시, 시흥시, 화성군의 1도시 2시 1군에 이르는 넓은 개펄에 방조제 5개소 12.7km를 축조하고, 이 중 개발 잠재력이 높은 간척지 17,300ha를 집중 개발하여 수도권인 인구분산, 공업용지의 확보에 기여하고자 하였다. 즉, 시화지구 간척사업을 통해서 농경지와 공업단지를 조성하고, 용수공급을 위한 담수호를 조성할 계획에 의해 시작된 것이다.

그러나 1994년 1월 시화방조제 물막이공사 완료 후 시화호 담수호 조성은 오염물질 유입으로 어려움을 겪게 되었다. 인근 외해의 바닷물이 유입을 통해서 오염정도를 낮추려는 노력이 진행되었으나, 결국 인근 외해까지 오염을 확산시키는

1) 최성락(2012)의 연구에 따르면, Kingdon의 정책흐름모형은 한국 정책공동체 내의 세부 작동 원리 및 정책의 현실적 과정을 탐색하는데 주요한 이론적 틀이 될 수 있다고 설명한 바 있다.

결과를 초래하여 환경단체 등의 반발이 더욱 거세지게 되었다. 한국해양수산개발원의 연구 자료에 따르면, 2000년까지도 시화호 수질은 해역 수질등급Ⅲ을 초과하는 상태이며, 수문 개방 이후에도 방조제 공사 이전과 비교하여 화학적 산소요구량은 3배, 영양염류 중 총 질소는 2.5배, 인산인은 약 2배정도 높은 상태였다(한국해양수산개발원, 2000). 따라서 시화호 내부의 수질 및 저질 환경은 부분적인 해수교환을 통해서는 큰 개선효과를 기대하기 어려운 실정이었다. 결국, 2001년 2월 정부는 시화호의 담수호사업포기를 발표하기에 이른다. 시화호 담수화 사업과 관련된 전반적인 정책의 변화양상을 살펴보면, 아래의 <표 1>과 같다.

<표 1> 시화담수호 사업의 백지화과정

구분	정책형성기		점진적 변화기	정책급변기	
	농지조성추진기 75.-84.11	개발추진전기 85.8-95.7.	개발추진 후기 96.4.25-2000.9	개발조정기 2001.2	
정책 흐름	정책 문제	국토개발을 통한 국토확장	절차적 합리성 결여 참여자간 마찰	수질악화 해수유통에 따른 부작용 증가 참여자간 마찰 증대	더딘 정책개선 수질악화 심화
	대안	갯벌매립 농지조성	토지개발로 변경	공직자 문책 수질개선대책관련회의 개최 정책협의기구 구성	시화지구정책협의회기구성 시화호 해수호 확정발표
	정치	2개 정권 (박정희, 전두환) 2번 총선	3개 정권 (전두환, 노태우, 김영삼) 3번 총선	2개 정권 (김영삼, 김대중) 2개 총선	1개 정권(김대중)
정책상황	대통령의 강한권력 개발>>환경	환경청신설 약한 지자체 개발>>환경	지자체목소리 커짐 환경에 대한 관심 증대	지방정부, 환경단체, 지역주민의 중앙정부에 대한 불신 고조 시민의 관심 고조	
정책변동의 창	중동으로부터의 대형건설장비 활용방안모색 유신체제(박정희 정권)+전두환 정권	수차례 공식회의	언론보도 지방자치제도 (민선자치단체장 선출)	최종결과와 함께 닫힘. 정책산출물 의결	
변화유형	최초 정책도입	정책목표 변경(농지→토지)	정책목표 변경(수질개선)	정책부분종결	
정책 참여자	보존	환경청(약)	환경청(약) 관련 지자체(약) 시민단체(약)	환경부, 해수부, 관련 지자체, 주민 시민단체	-
	응호	청와대, 경제기획원, 건설부, 농수산부, 관련 지자체	청와대, 경제기획원, 건설부, 농수산부, 관련 산하기관	청와대, 건교부, 농림부, 문광부, 관련 산하기관	-

자료: 이종원(2007), 김도훈(2003) 재구성

2) 종결원인 분석: 왜 사업을 중지하게 되었는가?

(1) 환경적 엔트로피의 감소

환경적 엔트로피의 감소란, 환경의 능력이 저하되어 정책을 현행 수준에서 유지할 수 없을 때 종결되는 것을 의미한다(유훈, 1984:60-61). 시화담수호 사업의 환경적 엔트로피의 감소요인을 정치적 취약성, 정부 부처 간 갈등, 정당성 상실 측면에서 분석해보고자 한다.

① 정치적 취약성

시화담수호사업은 5개의 정권(박정희, 전두환, 노태우, 김영삼, 김대중)에 걸친 대규모 국책사업이었다. 정권별로 사업에 대한 반응성 정도는 시간이 흘러감에 따라 점차 감소하였다. 이것은 각 시기별 정책추진주체 중 대통령과 청와대의 입장을 통해 알 수 있다. 농지조성추진기에는 청와대(경제기획수석) 즉, 박정희 대통령의 강한 의지에 따라 중앙부처를 중심으로 개발이 추진되었다. 시화지구 개발추진 전기에는 1994년 1월에 발생한 수질오염사건 전후로 양상이 다소 다르게 나타났다. 수질오염사건 전인 전두환, 노태우 정부에서는 박정희 정부만큼의 강한 대통령의 의지가 보이지는 않았으나, 여전히 청와대 경제기획원을 중심으로 개발에 대한 긍정적인 의지를 보였다. 그러나 김영삼 정부 시기에는 수질오염이 심각해져 이전 정부들만큼의 강력한 개발추진력을 가질 수 없었다. 여기에는 언론이 큰 역할을 했다고 할 수 있다. 1996년 4월 25일 시화호 수질오염 문제가 SBS TV의 보도를 통하여 언론에 노출되어 정책추진동력을 대폭 축소시켰기 때문이다. 언론보도 이후 김영삼 정권에서는 수질개선을 위한 노력이 위로부터 추진되었다.²⁾ 그러나 수질오염논란과 피해보상 문제는 지속되었고 김대중 정권에 이르러 담수호사업은 전면 재검토에 이르게 되었다. 즉, 정책추진에 탄력을 가할 정치적 유인이 없었기 때문이다.

또한, 시화담수호사업의 경우, 사업반대세력인 환경단체의 위상강화와 이들의 대국민 영향력 증대가 사업의 정치적 취약성을 높였던 주요 원인이었다. 정

2) 1997년 7월부터 시화호 해수유통을 통해 단기적인 수질개선대책을 시도하였다. 그러나 배수갑문 개방과 관련하여 피해보상요구와 민원, 고발 등이 계속적으로 이어졌으며, 인근 외해의 수질오염 문제까지 확산되었다(조선일보, 1998. 2.6) .

부의 개발 사업으로 인한 환경오염의 심화는 지역주민들과 환경단체들로 하여금 정부에 대한 불신을 계속 키워갔다. 시화호사업의 경우, 정책형성기에만 해도 관련 지방자치단체(안산시, 시흥시, 화성군 등)는 정책옹호집단이였다. 중앙정부 주도적 국토개발사업의 실익이 지방정부에 돌아가는 구조였기 때문이다. 그러나 환경오염문제가 커져 책임문제규명에 대한 목소리가 높아지자, 지방자치단체들의 책임회피반응이 나타났다. 당시 1995년도부터 실시된 지방자치제도로 인해 각 지방정부의 단체장들은 주민의 ‘한 표’에 더욱 민감해질 수밖에 없는 정치 환경이었던 터라, 환경오염문제로 논란이 커진 시화호사업의 정책추진력은 크게 떨어지게 되었다.

② 정부 부처 간 갈등

사업 초(정책형성기)와는 달리, 시화호 및 시화지구 개발사업의 정책참여자는 보다 다양한 양상을 보이게 된다(〈표 1〉 참고). 그러나 당시만 해도 이러한 부처 간의 원활한 소통을 담당할 정책조정기구가 없었다. 정책형성기에 거의 영향력이 없었던 환경청(이후 환경부)이 일련의 환경사고(1991년 낙동강 페놀오염 사건 등)로 인하여 입지가 강화되면서부터 정부 부처 간 갈등이 본격적으로 심화되기 시작하였다. 잇달아 발생하는 수질오염으로 환경문제에 대한 이슈의 돌발성이 커지게 됨에 따라 수질개선을 위한 관계부처 간의 협력과 역할분담이 요구되었는데, 이것 역시 갈등의 골을 더욱더 깊게 만들었다. 아래 회의록은 시화호 수질개선을 둘러싼 책임문제가 중요한 쟁점이 되었음을 보여주는 것으로써, 1996년 국정감사에서의 질의응답내용 중 일부를 발췌한 것이다.

“안 되는 것을 그렇게 처음서부터 만들었다는 것은 처음서부터 단추를 잘못 끼운 겁니다. 그래 가지고 결국은 지금 와 가지고 이렇게 엄청난 일들이 발생되도록 한 것은 수공에서 책임을 져야지요. 그리고 요즘 하는 것을 보면 우리 위원회에 와서는 책임을 통감한다고 그러고 사과를 하는데 실제로 밖에선 신문이나 이런 것을 보면 농진공하고 서로 더 밀고 있다고 농진공 ○○○사장이 내 방에 와가지고 분명히 자기네들은 관계가 없다는 것이예요. 수공의 책임이라는 겁니다. 처음에 시화호 만들 때 두 군데서 같이 하지 않았습니까? 간단히 물어봅시다. 이 시화호의 책임이 어디 있다고 봅니까? 농

진공에 있습니까, 수자원공사에 있습니까?”(제180회 국회 건설교통상임위원회회의록, 1996. 7.23)

다음은 재원분담측면에서의 부처 간 갈등을 살펴보도록 하겠다. 1996년 7월 5일 정부의 시화호 수질개선 종합대책에 따라 기관별 역할 분담을 하여 사업이 추진되었으나 대책수립 당시와 여건이 달라짐에 따라 각 대책별로 확정된 투자비와 사업기간을 현 실정에 맞게 반영한다는 측면에서 수질개선사업별 투자비와 재원분담의 조정이 있었다(최승범 외, 2004). 시화호의 수질개선과정에서 수질사업 및 역할분담, 사업집행상의 변경이 계속됨으로 인해 위기극복대책의 이행을 위한 국고의 예산지원은 한계에 이르게 되었다. 더구나 관련 지방자치단체는 계속해서 피해자임을 강조하면서 기본적인 대책만을 제시하고 예산부족문제를 계속 제기하기만 하였다(한국수자원공사, 2005: 99).

따라서 이러한 부처 간 책임문제와 관련된 갈등 및 재원분담의 조정에서 빚어지는 갈등은 시화호 담수화 정책의 지속적인 추진에 있어서 부정적 영향을 미쳤으며, 결국에는 사업의 정당성 상실을 가져오게 만들었다.

③ 정당성의 상실: 국토개발과 확장 vs. 수질오염

정당성 상실은 시화담수화사업의 종결을 이끈 가장 근본적이지 핵심적인 원인이라고 볼 수 있다. 시화담수화사업은 ‘국토개발과 확장’이라는 명목으로 시작되었다. 그러나 언론을 통해 이 사업으로 인한 수질오염 문제가 대두되었고, 환경단체의 적극적 활동으로 인하여 환경문제에 대한 대국민 인식이 높아지게 되었다. 그 결과 환경부의 위상이 강화되면서 개발논리에 의한 동사업의 정당성은 상실되기에 이른다. 또한, 1998년 1월 대통령직 인수위원회가 시화담수화 사업을 3대 부실사업으로 규정함에 따라 농림부의 담수화 물 농업용수 사업포기(1998월 12월 18일) 결과를 가져오게 된다.

(2) 위험요인: 위험을 잘 평가하였는가? 위험을 잘 관리하였는가?

① 환경영향평가

대규모 국책사업은 높은 불확실성과 위험을 안고 있다. 그럼에도 불구하고 대

다수의 대규모 국책사업들의 환경영향평가들은 지역 간, 장기적 영향력을 무시한 채 절차만을 이수하는데 몰입한다(Flyvbjerg et al., 2002). 시화담수호사업의 경우는 그나마 형식적인 환경영향평가조차도 공사 착수 전에 이루어지지 않았다. 당시 「환경보전법(1977.12.31 제정, 1990.8.1. 6개 세부법률로 분화, 폐지)」에 의해서 사업실시계획 승인 신청 전에 환경영향평가에 관한 협의를 진행해야 했음에도 불구하고 이것은 지켜지지 않았다(이종원·홍성만, 2009). 최초의 환경영향평가에 대한 협의가 진행된 것은 환경청 신설 직후인 1987년 3월 4일이었다. 갯 신설된 환경청 입장에서는 대통령이 지지하는 타부서 사업에 대하여 그 타당성을 제대로 따지기는 어려운 상황이었다. 또한, 이미 건설부 산하기관인 산업기지 개발공사가 건설부 승인계획을 얻어 낸 이후였기 때문에, 공사가 착공된 이후에 환경영향평가를 의뢰한 상태였다(이종원, 홍성만, 2009). 이처럼 형식적으로 추진된 환경영향평가로 인하여 사업에 있어서의 중요한 위험요소로 간주되는 ‘수질오염’에 대한 예측 및 준비가 어려워지게 되었고, 궁극적으로는 사업의 종결을 맞게 된 것이었다.

② 위험관리측면: 비용과 지식관리

위험평가의 중요성에 대한 간과는 당연히 허술한 위험관리로 연결된다. 시화담수호사업의 경우, 1996년 언론의 수질오염 최초 보도 이후, 수질악화 문제의 대처에 있어 수많은 시행착오를 겪었다. 시화호의 오염을 줄이고자 시도한 ‘인근 바다로의 방류’³⁾은 오히려 주민과 시민단체와의 더 심한 갈등을 빚어냈다. 언론, 주민, 시민단체들을 의식한 의회 의원들의 지적이 늘어나자, 시화호와 인근지역의 환경에 대한 대책이 본격적으로 논의되기 시작하였다. ‘소 잃고 외양간 고치기’ 행태는 주먹구구식의 무모한 개발계획과 더불어 예산낭비에 일조하게 된다. 오염문제가 거론된 뒤 2001년 2월까지 하수처리시설비만 2,079억원이 소요되었으며(제218회 국회 건설교통위원회회의록 중 임○○위원 지적사

3) 1996. 4.20-21. 수자원공사 시화담수호 4,000만 톤 방류

1996. 5.10-12. 시화호 시험방류 3,384만 톤

1996. 6.29-30. 수자원공사, 홍수대책으로 시화호 방류

1996. 7.30. 수자원공사, 5차례 걸쳐 7천5백여 톤 방류

1996.10.11. 농어촌진흥공사와 수자원공사 시화호 배수갑문 조작, 5억 7천만 톤 해수 유입

1997. 3.19. 수자원공사, 해양생태계조사이유, 5백만 톤 방류(이종원, 2007 재구성)

항 발취, 2001.2.19), 2006년까지 오염관련예산을 2,817억 정도 더 투자할 계획을 세우게 되었다.

문제는 백지화발표 바로 이전까지도 건설교통부를 비롯한 시화호 개발관련 부처들은 수질관련개선대책이 완료되면 시화호의 수질이 개선될 것이라고 주장했다는 데 있다. 그러나 한국해양연구소의 조사결과에 의하면 수질개선대책 추진(1996년 6월) 이후 수은 농도가 2배 이상으로 증가하는 등 시화호 수질은 더욱 악화되고 있는 것으로 나타났다. 위험관리에 있어서 지속적인 지식관리는 매우 중요한 자원이다. 그러나 시화담수호 사업의 경우, 정부의 독단적인 방류추진과 더불어 체계적인 지식관리의 부족으로 인한 수많은 위험 관련 매물비용이 발생하였고 이로 인하여 사업의 진행 유인도 크게 감소될 수밖에 없었다.

(3) 책임성 요인-견제와 균형, 그리고 결과에 대한 책임

위험관리측면에서도 보았듯이, 시화담수호사업에 있어서 사업결정부터 진행에 이르기까지의 전 과정은 정부주도로 이루어졌다. 정부 내에서도 물론 사업용호집단과 환경보존집단으로 나누어 볼 수는 있지만, 개발추진집단인 사업용호집단의 세력이 상대적으로 강하게 진행된 사업이었기 때문에 전반적으로 ‘견제와 균형’의 원칙은 지켜지지 않았다고 볼 수 있다. 이것은 정부 부처 간 갈등에서 다루었던 책임소재를 서로 다른 기관에 미루는 행태를 통해서도 파악할 수 있다. 또한, 시화담수호계획을 백지화한다는 환경부의 보도 자료가 배포된 2001년 2월 9일, 환경부, 농림부, 건설교통부 등 3개 유관부처가 보인 자세는 부처이기주의의 극치였다. 환경부는 사업백지화로 인해 수질개선 등 환경오염 문제로 지탄받아 오다가 오히려 그 책임감의 무게를 덜 수 있었다. 반면에 농림부는 새만금간척사업의 최종결정을 앞두고 부담이 클 수밖에 없었다. 또한 건설교통부의 경우 시화방조제 축조로 생긴 3천 3백만 평 규모의 개펄 개발계획이 물 부족 문제로 차질을 빚지 않을까 우려하고 있었다(한국경제, 2001년 2월 12일). ‘백지화’ 결정은 한 정부부처에게는 책임을 경감시켜주었고, 2부처에게는 남은 개발에 대한 방해자로 남았을 뿐, 수천 억 원의 예산낭비에 대한 반성은 전혀 찾아볼 수 없었다. 결국, 사업 중지 결정은 들끓는 환경문제에 대한 여론을 달래기 위한 당근으로써만 가치가 있었던 것이다.

2. 장항산업단지 갯벌매립사업

1) 사업추진 배경 및 정책변화과정

장항국가산업단지 개발 사업은 충청남도 서천군 장항읍, 마서면 서측 해면부 일원에 국가산업단지를 개발하여 지역 경제 활성화와 국토의 균형개발을 도모하고, 선진국형 임해공업단지를 조성함으로써 대중국 교역의 선도적 역할을 담당하여 장래 공업 수요에 대비한 공업 용지의 효율적 공급 등을 가능케 할 목적으로 계획된 대형 국책사업이다(건설교통부, 2005). 그러나 1989년 계획발표와 시작된 갯벌매립을 통한 장항산업단지조성사업은 이후 18년이 넘도록 이렇다 할 진척이 이루어지지 않다가 2007년 3월 결국 정부의 중단선언으로 백지화되었다. 이미 1991년 진입도로 조성(3곳, 공사비 653억 원)과 1994년 4월 어업손실 보상(1,792억 원), 도류저⁴⁾ 설치(689억 원), 설계용역비(96억 원)으로 3,500억 원짜이나 투자된 상태였다. 약 4차례에 걸친 계획변경 끝에 당초 470만평이었던 조성 면적이 374만평으로 축소되었고, 2004년 착공을 앞두고 환경영향평가 결과를 기다리다가 환경단체의 거센 반발에 결국 중단결정을 내리게 되었다. 전반적인 정책의 변화양상은 아래 <표 2>와 같다.

<표 2> 장항산업단지 갯벌매립사업 백지화과정

구분	정책형성기		점진적 변화기	정책급변기	
	85.3-97.9.18	97.09.30-97.12.27.	00.02.28-06.12.22	07.2.5-07.12	
정책 흐름	정책문제	개발, 국토의 균형발전	IMF	사업재개 움직임 증가	보존 vs. 개발
	대안	장항국가산업단지 지정, 개발계획수립	잠시 중단	개발계획 활성화추진	정부대안사업제시, 조성사업중단선언
	정치	3개 정권 (전두환, 노태우, 김영삼) 4번 총선	-	2개 정권 (김대중, 노무현) 2번 총선	1개 정권(노무현) 1번 총선
정책상황	개발)환경	환경에 대한 관심 증대 개발이익에 대한 관심 증대		환경과 개발요구	
정책변동의 창	개발 지향적 정부 (전두환정권)+	지방자치제도 (민선 자치단체	김대중 정권출범 +2006년 지방선거	최종결과와 함께 닫힘. 정책산출물 의결	

4) 토지 유입을 막기 위해 바다에 쌓은 물막이 둑 7km.

변동유형		노태우정권출범 최초 정책도입	장 선출)+IMF 정책유보	정책승계	정책부분종결
정책 참여자	보존	환경부(미약) 수산청(미약)	-	환경부 환경단체, NGO 언론	-
	옹호	전두환, 노태우 대통령 건교부, 해수부, 토공 주민	-	건설교통부 지방자치단체와 주 민	-

자료: 군장국가산업단지 장항지구 개발사업 환경영향평가서, 2005.5 재구성

2) 종결과정 분석: 왜 사업을 중지하게 되었는가?

(1) 환경적 엔트로피의 감소

위에서 살펴본 시화담수호 백지화와 마찬가지로 장항산업단지 갯벌매립사업도 환경의 능력이 저하되어 정책을 현행수준으로 유지할 수 없는 상황에 놓이게 된다.

① 정치적 취약성

장항산업단지 갯벌매립사업은(이하 장항산단사업) 5개 정권(전두환, 노태우, 김영삼, 김대중, 노무현)을 거치면서 약 18년 동안 추진되었다. 이 사업의 경우, 정치적 추진동력은 초반에는 중앙정부의 개발관련부처에 의해서, 중·후반에는 개발의 직접적 수혜대상인 관련 지방자치단체와 주민에 의해서 이루어졌다. 먼저, 건설교통부는 장항산업단지가 일자리 제공, 기업들의 이전을 유발하는 동시에 충청권 지역의 경제 성장을 도모함으로써, 궁극적으로 국가 경제발전으로 이어질 것이라고 주장하였다. 이 당시 비싼 용지로 인해 국내 제조업의 해외 유출이 증가하고 있었고, 이에 갯벌매립을 통한 값싼 용지를 제조업체들에게 공급하겠다는 취지였다. 지방자치단체와 주민의 경우, 지역경제개발과 어업보상을 통한 경제적 이익이라는 목적이 있었다.

장항산업단지의 경우, IMF 위기로 인해 ‘정책유보(1997년 12월 17일 조사설계용역 중지 후 1999년 국무총리가 장항지구 조기 활성화 대책 발표 후 재개됨)’의 과정을 겪은 사업이다. 경제위기는 산업단지조성에 있어서 경제적 타당성을 더욱 강조하게 만들었고, 이것은 사업의 지연을 가져오게 된 주요 요인들

중 하나였다. 다시 사업을 시작하기는 했지만, 공사 지연에 대한 반발은 지역 경제 활성화를 원하던 해당 지역(서천군) 군수 및 지역의원들의 단식농성으로까지 이어졌다(조선일보, 2006년 12월 20일자). 그러나 정책형성초기 이후 크게 감소한 중앙정부의 관심은 전반적인 추진동력의 상실로 이어졌다. 국회 환경노동위 소속 김영주(열린우리당·비례대표)의원의 ‘전면 재검토’ 지적이나 환경단체의 반발에 맞설 만큼 충분한 개발추진 의지가 없었던 것이다(오마이뉴스, 2005년 10월 16일자). 결국, 언론까지 가세해 힘을 얻은 환경단체의 반발로 인하여, 정부는 갯벌매립사업을 전면 백지화하고, 지역주민들의 원성을 가라앉히기 위하여 ‘어메니티(Amenity) 서천 2020프로젝트’라는 대안 사업을 제시하게 된다.

또한, 앞서 백지화 된 시화담수호 사업의 백지화사건과 새만금사태로 인하여, 환경에 대한 중요성이 강조되던 사회 분위기는, 개발 사업에 대한 국민적 지지를 축소시켰다(국민일보, 2006년 12월 28일자). 더구나 환경법이 개정되어 지속가능발전위원회(ESSD)등 환경단체의 역할이 커져갔고, 이로 인하여 해당 추진부처(건설교통부)의 사업안에 대한 정부부처 간, 국민의 불신이 더욱 커질 수밖에 없었던 것이다.

② 정부 부처 간 갈등

장항산단사업의 갯벌매립사업 종결에 있어서 그 도화선은 ‘환경’에 관한 것이었다. 따라서 대표적인 부처 간 갈등은 개발추진부처인 건설교통부와 환경부사이에서 발생하였다. 이들의 갈등의 정도는 장항갯벌을 직접 관할하는 환경부 산하 금강유역청이 건설교통부에 제출한 ‘군장산업단지 장항지구 개발사업 환경영향평가서 협의의견서’를 보면 자세히 드러난다. 갯벌의 가치와 산업단지의 경제적 효과에 대한 건설교통부와 환경부의 의견이 크게 다르기 때문이었다(허정균, 2007). 환경부는 2006년 12월 28일 “장항갯벌을 매립하여 산업단지를 조성하는 사업의 타당성에 논란이 많아, 심도 있는 재검토가 요구 된다”며 사실상 갯벌 매립에 대한 반대 입장을 밝혔다. 그러나 건설교통부는 오히려 “환경영향평가 지적사항들의 보완작업을 마치고 2007년 상반기에 착공할 계획”이라고 추진의사를 굽히지 않았다. 그러나 점점 더 환경단체의 반발과 언론을 통한 갯벌

보호 여론이 거세졌다. 이와 더불어 기존 건설교통부안과 환경부 및 해양수산부의 대안사업을 대한국토도시계획학회에 의뢰하여 관련 전문가 27인에게 자문한 결과, “기존의 투자를 매몰비용으로 처리하더라도 환경부와 해양수산부의 대안사업이 더 타당하다”는 결론이 났다(정유미, 2009: 44). 이에 서천군은 환경부와 해양수산부의 대안을 조건부로 수용하기를 밝혔으며, 갯벌매립사업은 사업 중지 선언에 이르게 된다.

장항산단의 경우에도 시화호와 마찬가지로 공식적인 갈등 조정기구가 없었다. 국무조정실과 청와대에서 나서서 갈등을 해결해 주기 전에는 당사자들이 의견을 조율하거나 들어 볼 수 있는 자리가 마련되지 않았다.

③ 정당성의 상실: 국토개발과 확장 vs. 수질오염

지금까지 살펴본 것처럼, 장항산단의 갯벌매립사업은 국토의 개발논리와 더불어 균형개발이라는 측면에서 시작된 것이었다. 시화담수호사업처럼 ‘수질오염’이라는 극단적인 사건이 발생하지는 않았지만 국회의원의 생태계파괴 지적을 필두로 언론과 환경단체, 일반여론, 환경부 등의 반발이 거세게 일어났다. 이로 인하여 낙후된 지역경제활성화, 선진형 임해공업단지조성 등과 관련된 사업의 정당성은 상실되었고, 이러한 정당성의 상실은 곧바로 사업을 중단시키는 결과를 초래하게 되었다.

(2) 위험요인: 환경영향평가와 위험관리

건설교통부가 환경영향평가서를 환경부에 접수시킨 것은 2006년 6월 20일이다. 1989년부터 조성기본계획 확정 등을 거치고 조사설계용역, 어업보상, 진입도로건설 등을 마친지 15여년 만에 환경영향평가서가 제출된 것이다. 게다가 환경영향평가서는 사업자 측인 건설교통부에 의해서 제출되었다. 인근의 새만금 사업으로 인하여 갯벌보존에 대한 주민의식이 높아졌음에도 불구하고, 제대로 된 환경영향평가는 이루어지지 않았다. 이러한 이유로 결국 환경영향평가서는 3차에 걸친 보완작업을 거치게 되었다. 이처럼 형식적이고 편파적인 환경영향평가로 인하여 갯벌매립사업은 수천억 원의 예산과 시간을 낭비한 채 백지화되었다. 시화담수호사업을 비롯한 인근 해안의 갯벌매립과 관련된 위험지식관리의

기회가 충분하였음에도 불구하고 부처이기주의와 계속되는 미흡한 지식관리로 인하여 사업의 진행유인은 감소될 수밖에 없었다. 또한, 환경단체 등을 통해 지적된, 사업의 타당성이 결여되었다는 점도 위험관리를 얼마나 소홀히 하였는가를 보여준다. 환경단체는 정치인들이 자신들의 입지를 확보하려고 극단적인 투쟁과 지역감정을 조장하는 등 정치적 이슈화를 시켰다고 주장하였다. 정치인들이 선거를 의식하여 지역주민들에 대한 선심성 공약차원에서 산업단지 추진을 무분별하게 시도했고, 이것은 정권이 바뀔 때마다 반복적으로 이루어져 왔다는 것이다(류지혜, 2008).

(3) 책임성 요인 - 견제와 균형, 그리고 결과에 대한 책임

시화담수호사업과는 달리, 장항산단사업의 경우, 환경부의 사업추진부처인 건설교통부에 대한 견제는 오히려 강화되었다. 환경법의 개정을 통한 환경부와 환경단체의 입지강화와 더불어 유사한 환경오염사례들의 경험을 통하여 전체 국민들의 환경보전에 대한 학습이 이루어졌기 때문이다. 환경부는 건설교통부를 ‘보장되지 않은 경제성을 맹목적으로 신뢰하고 있는 부처’로 인식하고 있었다. 이들은 1989년에 산업단지로 지정된 군산산업단지에 기업들의 입주상황이 좋지 않음에도 불구하고, 건설교통부가 무리하게 또 다시 산업단지를 추진하는 것에 반대한 것이다.

“건설교통부의 경제효과는 과대평가되었다. 산업단지개발에 따른 경제적 생산효과는 산업단지의 조성 및 가동을 위한 투자비용을 제외하지 않고 총 생산액을 산정함으로써 전반적으로 과대평가되었다고 본다.”

-환경영향평가서 평가의견 3차 보완서 일부 발췌-

그러나 갯벌매립사업의 중단을 촉구하던 환경부는 대안사업을 주도하게 되자, 완전히 모습을 보였다.

“장항갯벌은 서해안에서 유일하게 남은 갯벌로, 철새도래지와 양질의 수산물 생산지로의 가치가 평가되어야 한다. 현재 개발계획으로는 사업을 추진할 수 없다는 것이 환경부의 입장이다”

-2006년 12월 29일 세계일보 환경부 관계자 인터뷰 발췌

“어메니티 서천 2020 프로젝트는 장항 일대를 관광레저단지로 조성하는 것을 골자로 하고 있다. 이 사업은 1조 790억 원(정부투자 6,859억 원)을 들여 조성될 것이며, 장항일대에 21세기 지식기반형 기업생태도시를 건설하고자 하는 것이다”

-2007년 3월 2일 뉴시스 환경부 이재홍 자연보전국장 인터뷰 발췌

정부의 주도권잡기 싸움에 우리가 수천억 원을 낭비한 것은 아닌가? 견제와 균형의 원리는 부처 간 이권싸움에 유용하게 사용되었을 뿐, 실제 그 역할을 통하여 본연의 역할을 이행하지는 못한 것이다. 대안사업이라는 옷을 입기는 하였으나, 여전히 사업추진에 대한 심도 있는 재검토와 타당성 검사 등은 이루어지지 않았다.

또한, 장항산단사업에 있어서의 책임성 문제는 정부의 대안사업을 선택하면서 발생하는 매몰비용을 간과함에서 발생하였다고 본다. 또한, 갯벌매립으로 인한 조류 서식지 훼손 및 수산자원 감소 등의 이유로 뜨겁게 치솟았던 국민여론은 사업 중단과 함께 친환경적 개발을 하겠다는 정부발표에 순식간에 식어버렸다. 2007년 10월 26일에 실시된 국정감사 중 건설교통위원회 회의록을 분석한 결과, 이는 단지 토지공사사장의 대안사업에 대한 의지 천명이었을 뿐, 장항산업단지의 매몰비용에 대한 책임추궁은 전혀 발견되지 않았다. 즉, ‘대안사업제시’라는 명목으로 수천억 원 예산 낭비에 대한 책임추궁의 중요함이 가려지게 된 것이다.

“...그 동안 사업 추진이 지연되었던 장항산단은 내륙 산단 추진으로 확정됨에 따라 내년 말까지 지구를 지정하여 정부 정책의 신뢰도를 제고하고 단계적으로 임대전용산업단지를 확대 공급하여 중소기업의 초기자금 부담을 완화하는 한편 산업단지 공동개발 참여 방안 모색 등을 통하여 지역경제 활성화 및 일자리 창출에 기여해 나가겠습니다. 지역종합개발지구, 개발촉진지구 등 특정지역 개발계획 참여를 통하여 지방 중소도시와 낙후지역의 체계적인 발전을 도모해 나가겠습니다...”

- 2007년 10월 26일 토지공사 사장 김재현의 국정감사 발언내용 발췌

3. 사례비교: 정부는 진정 배우고 있는가?

지금까지 시화담수호 사업과 장항산업단지갯벌 매립사례의 종결 원인을 분석해보았다. 시화담수호사업의 경우 수질오염이라는 환경재난이 촉발요인으로 작용하여 환경단체를 비롯한 일반 시민의 분노가 갑작스럽게 표출되어 백지화된 사례이다. 이에 비해 장항산업단지 갯벌매립사업의 경우 치명적인 환경재난이 발생되기 전에 국회의원과 환경단체 등의 문제의식 발현으로 인하여 중지된 사례이다(<표 3>참조).

〈표 3〉 시화담수호사업과 장항산단 갯벌매립사업 사례비교

		시화담수호사업	장항산업단지 갯벌매립사업
기간		1975년-2001년 2월	1985년 3월-2007년 12월
사회분위기		형성기: 국토개발을 통한 국토확장 급변기: 환경에 대한 관심 증가	형성기: 개발, 국토의 균형발전 급변기: 친환경개발강조
이슈의 돌발성		수질오염으로 인해 매우 높음	약함
환경적 엔트로피 의 감소	정치적 취약성	5개 정권(25년)을 거치면서 추진동력 약화 -개발추진(강):박정희<전두환>노태우 -개발추진(약): 김영삼, 김대중 환경단체 영향력 커짐, 지방자치제도 실시	5개 정권(18년)을 거치면서 추진동력 약화 환경법 개정 후 환경단체 위상 강화 시화호, 새만금 사례로부터의 학습
	정부부처간 갈등	개발추진부처의 기존사업과 환경보존부처의 대안사업간 갈등(농림부 vs. 건교부) 개발추진부처와 환경보존부처 간 갈등(수질오염발생 후 더 심해짐) 갈등조정기구 부재	개발추진부처의 기존사업과 환경보존부처의 대안사업간 갈등 사업실행으로 인한 심각한 오염문제는 없었음
	정당성의 상실 환경적 엔트로피의 감소	언론의 보도이후 환경단체, 국회의원, 여론의 반대로 정당성 훼손 98년 1월 대통령직 인수위원회가 3대 부실사업으로 규정 후 정당성 크게 상실 환경단체의 위상강화 지방자치제도	국회의원의 지적 후 언론 및 환경단체, 여론의 반대로 정당성 상실 환경법 개정 후 환경단체의 위상강화 시화호, 새만금으로부터의 학습
위험	환경영향평 가	형식적인 환경영향평가 절차적 합리성 결여	형식적인 환경영향평가 절차적 합리성 결여
	비용과 지식관리	오염 발생 후 하수처리시설비 2,079억 원 소요 후에도 환경영향평가 제대로 하지 않음. 오염관련 예산만 늘려놓음(2,817억 추가 투자계획) 지속적인 지식관리가 전혀 이루어지지 않았음	조사설계용역, 어업보상, 진입도로건설 등으로 이미 매물비용이 3,500여억 원 투자된 후 백지화되었음. 지속적인 지식관리가 전혀 이루어지지 않았음.
책임성		부처 간 견제와 균형의 원리 이루어지지 않음(부처이기주의) 언론 및 시민단체의 책임추궁에도 결과에 대한 책임회피 수질오염발생이후 정책오후부처와 환경보존 부처 간의 책임회피로 갈등심화	부처 간 견제와 균형의 원리 이루어지지 않음(부처이기주의) 대안사업제시로 인하여 책임추궁문제가 가려짐

두 사례는 시간적으로 연속되어 있고, 또한 높은 공간적 유사성을 갖는다. 따라서 우리는 시화담수호 백지화사건 이후에 발생되었던 장항산업단지 갯벌매립 사업에 대하여, 어느 정도의 기대를 해 볼 수 있다. 즉, 이전의 사례를 통한 정책 학습을 통해 정책개선이 가능하고 연이은 실패를 예방할 것이라는 바람을 가져 볼 수 있는 것이다. 그러나 두 사례의 비교결과, 수질오염의 여부로 인한 이슈의 돌발성 측면을 제외하고 정부의 정책학습의 실패는 모든 분석 측면(환경 엔트로피의 감소, 위험, 책임성)에서 또다시 반복되었음을 확인할 수 있다.

(1) 묻지도 따지지도 않는 ‘백지화’: 대규모 국책사업의 경우 추진과 방어는 있어도 책임자는 없는가?

시화호 담수화사업 종결 당시(2001.2) 여야정권 교체 등으로 인한 정책에 대한 집권세력의 정치적 지지도가 저하될 요인은 없었다. 그러나 1996년 언론의 보도로 인한 김영삼 정부의 대응처럼⁵⁾ 문제해결에 대한 정부의 관심이 크게 감소하였다. 이것은 농림부가 시화담수호(농업용수)를 포기한다고 환경부에 의견을 전달한 이후 거의 3년이 지난 2001년 2월 11일이 되어서야 시화담수호사업 백지화를 공식 확정되고 발표된 것으로 미루어 알 수 있다. 이러한 정부의 느슨한 태도는 장항산단의 갯벌매립사업의 백지화와도 깊은 상관관계가 있다. 환경문제의 위험성을 깨달았음에도 불구하고, 유사한 유형의 사업을 실시함에 있어 그 문제를 간과하고, 문제가 생겼을 때 ‘백지화’라는 카드만을 들고 나오는 정부의 모습에서 쉽게 알 수 있는 것이다. 수많은 예산을 낭비하고 백지화를 선택한 정부의 다음 행동은 대안사업을 제시하는 것이었다. 대안사업을 제시함으로써 현재의 책임회피에 대한 면책을 받고자 함이다. 두 사업의 비교, 분석을 통해서 얻어진 공통된 정부의 모습은 다음과 같다. 첫째, 무분별한 개발논리에 힘입어 사업을 시행한 추진세력과 사업시행 이후 생겨난 환경보존 이슈에 힘입은 반대세력과의 갈등(대결)이다. 둘째, 그 갈등 과정에서 수많은 예산과 시간을 낭비한

5) 김영삼 대통령은 지금이라도 산적한 환경문제를 해결하기 위하여 민관이 함께 비상한 노력을 기울이지 않으면 앞으로 어떠한 환경사고가 닥쳐올지 모르며, 국민이 불안해하는 가장 큰 이유는 환경사고 때마다 발표된 정부의 정책이 제대로 실효를 거두지 못하고 있기 때문에 환경부 등 관계부처가 공동으로 마련한 개선대책은 관계 장관이 소관별로 직접 하나하나 챙겨 그 효과를 확인하고 잘못된 것은 바로잡아 국민의 신뢰를 얻을 수 있도록 하라고 지시했다(조선일보, 1996. 7. 5).

다. 셋째, 문제가 발생하여 해결하거나 책임소재가 논란이 될 경우 극단적인 처방인 ‘백지화’를 선택한 후, 대안사업을 제시하여 여론을 잠재운다. 백지화는 정부의 책임회피를 위한 가장 손쉬운 도구임이 분명하다.

(2) 누군가의 ‘지적’만이 정부학습실패를 막을 방법인가?

두 사업의 백지화를 이끈 일등 공신은 ‘지적’이다. 시화담수호 사업의 경우는 언론이, 장항산단의 경우는 국회의원의 지적이 그 노정의 시작이었다. 백지화가 반복되는 원인이 정부 외의 집단의 ‘지적’ 때문이라면, 이것 또한 정부의 학습실패요인으로 볼 수 있다. 정부의 사업추진(정책결정과 집행)에 있어서 정부 스스로 위험을 판단하고 관리할 능력이 부재함을 드러내는 것이기 때문이다. 물론, 시화담수호 사업의 경우 수질오염이라는 큰 사건이 있었던 반면에, 장항산단의 경우 큰 문제가 발생하지는 않았다. 그러나 이미 이전의 사건을 통하여 환경오염에 대한 학습이 이루어졌음에도 불구하고, 정부 스스로가 위험예방과 관리에 소홀하였고 그 결과 수많은 매몰비용이 발생된 것이다. 누군가의 ‘지적’만이 정부의 학습실패를 막을 방법이라면, 향후 추진될 대규모 국책사업은 모두 막대한 예산낭비를 수반하게 될 것임이 분명하다.

(3) 절차적 합리성 결여에 대한 반성은 없는가?

두 사례에서 발견되는 또 다른 공통점은, 환경영향평가 등 위험관리 및 평가에 있어서 절차적 합리성이 결여되었다는 점이다. 시화담수호 사업의 백지화로 인하여, 이미 절차적 합리성의 중요성이 충분히 인식되었음에도 불구하고, 장항산단의 갯벌매립사업은 백지화결정이 나기 바로 전까지도 혼란과 무지 속에 있는 상태였다. 첫째, 절차적 합리성은 없고, 둘째, 이미 들어간 매몰비용 3,500여 억 원에 대한 반성도 없었으며, 셋째, 새로운 대안사업의 가능성이 더 크다는 이상한 합리성에만 관심을 쏟는 모습을 보였다. 이는 정책결정의 양상이 정부부처 간 싸움의 승리를 위한 도구에 그쳤음을 여실히 보여주는 것이었다.

(4) 환경이라는 가면을 쓴 개발, 향후 문제는 없을까?

시화담수호의 경우는 해수호사업으로, 장항산단의 경우 내륙산업단지조성으

로, 각각 대안사업을 실시하고 있다. 환경에 대한 관심이 증가됨에 따라, 또한 환경문제를 고려하지 않고 시행된 정책으로 인한 국민의 비판이 고조됨에 따라, 정부가 실시하는 대규모 국책사업에는 한 가지 추가된 사항이 있다. 그것은 바로 ‘친환경’ 개발이다.

과연, 이러한 친환경 개발은 적절한 위험관리와 평가를 시행하고 진행하는 것일까? 백지화 이후 여전히 환경영향평가에 대한 절차적 합리성은 개선되지 않고 있다. 여전히 사업시행자가 평가를 하고, 보고서를 제출하는 형식이다. 환경부와 환경단체는 문제가 생기지 않는 한 적극적인 방어는 하지 않는다. 개발부처가 우선이고, 환경관련 부처는 뒷전이다. 환경이라는 가면을 쓴 개발일 뿐, 정부학습의 혁신적인 성과는 보이지 않는다.

몇 년 혹은 수십 년쯤 뒤에, 또 다른 백지화사업의 사례를 만나게 될지도 모른다. 지금 환경의 탈을 쓴 개발을 추진하는 집단은 그들의 선택에 대한 책임을 후속세대에게 미루고 있는 것이다. 그렇다면, 이러한 관행 아닌 관행을 막을 수 있는 방법은 없을까? 이제 우리는 정부의 정책학습 실패를 최소화 하여, 후속세대에게 이양될 실패의 대가를 줄일 수 있는 방법을 모색해야만 한다. 더욱이, 늘어나는 지방자치단체들의 무분별한 국책사업유치 행태에 일침을 가할 수 있는 방안을 강구해야 할 것이다.

V. 맺음말

대규모 사업을 집행하는 데 있어, 한정된 자원이 효율적으로 활용되고, 낭비되지 않아야 함을 강조하는 것은 굳이 그 자원의 원천이 국민의 세금에서 비롯된 것임을 논하지 않아도 충분하다. 이는 정부의 책임성과 직접적으로 연관되기 때문이다. 따라서 하나의 국책사업을 집행하기 위해서는 해당 정책이 성공적인 결과를 낼 수 있도록 실행가능성 및 파급효과, 환경적 요인을 철저히 분석할 필요가 있다.

시간적 연속성, 공간적 유사성이 높은 백지화 사례에서 정책학습이 이루어진 점을 찾기 어렵다는 점이 아쉽다. 정부의 정책학습은 본문의 사례를 비교한 세

측면들이 유기적으로 연관되어 이루어져야 할 것이다. 그러기 위해 첫째, 대규모 국책사업의 경우, 추진과정에 있어 초기 공론화 과정이 필수적으로 요구된다. 둘째, 대규모 국책사업의 독립된 위험관리 및 평가기관과 추진주체가 있어야 한다. 셋째, 백지화에 대한 반성이 이루어져야 한다. 이는 정부뿐만 아니라 사업 이해관계자 집단, 그리고 전 국민의 ‘과제’이다. ‘백지화’ 결정이 문제 해결의 만능열쇠가 되어서는 안 된다. 우리는 백지화 이후 제시되는 ‘대안’의 달콤함에 빠져, 또 다른 백지화 절차를 밟고 있는지도 모른다.

물론, 이러한 정부의 정책학습 노력이 대형 국책사업에 내재하는 모든 위험을 예방하고, 대처할 수 있는 것은 아니다. 그러나 정책학습이 적절하게 이루어진다면 적어도 시간적 연속성, 공간적 유사성이 존재하는 사업에 있어서 반복되는 실패를 만들어내지는 않을 것이라고 본다.

참고 문헌

- 김도훈. 2003. 학습조직과 시스템사고를 중심으로 본 시화호 정책실패의 원인과 교훈. 「한국정책학회보」12(1).
- 김석준. 1990. 轉換期 韓國行政과 政策終結. 「고시연구」, 17(7), 95-110.
- 김석준. 2002. 「정책학의 주요이론」. 법문사
- 김영평. 1991. 「불확실성과 정책의 정당성」. 서울: 고려대학교 출판부.
- 건설교통부. 2005. 군장국가산업단지 장항지구 개발사업 환경영향평가서, 2005.5.
- 류지혜. 2008. 프레임 이론을 통한 환경 갈등 분석 : 장항국가산업단지 사례를 중심으로. 고려대학교 일반대학원 석사학위논문.
- 이종원. 2007. 「시화호 정책 사례 : 정책오차와 정책개선」. 중앙공무원교육원.
- 임도빈·고길곤·구민교·권혁주·변창흠·엄석진·이수영·이종수·이혁우·조선일·하연섭. 2015. 「실패한 정책들: 정책학습의 관점에서」. 서울대학교 행정대학원 한국정책지식센터.
- 임현만. 1999. 전자 주민 카드 도입 정책의 종결에 관한 연구. 「한국사회와 행정연구」10(2).
- 유훈. 1984. 정책의 종결. 「행정논총」22(1).

- 유훈. 1998. 한국의 정책종결. 「행정논총」36(2).
- 유훈. 2009. 정책변동론. 서울: 대영문화사.
- 정광호·최슬기·장윤희. 2009. 정책실패의 연관 요인 탐색. 「한국거버넌스학회보」16(1), 1-29.
- 정정길. 1989. 「정책학원론」. 서울: 대영출판사
- 최승범·홍성만. 2004. 「지역사회발전과 NGO」. 한국행정연구원.
- 최성락. 2012. Kingdon 정책흐름모형 적용의 적실성에 대한 연구. 「한국정책연구」12(1), 119-137.
- 한국수자원공사. 2005. 「어제의 시화호를 오늘의 레만호로」. 한국수자원공사.
- 허정균. 2007. 사람·자연 다 죽이는 장항산단 중단하라. 「환경과 생명」, 133-147.
- 홍성만·이종원. 2009. 숙의거버넌스와 합의형성 제도설계: 시화지역 지속가능발전협의회의 운영사례를 중심으로. 「행정논총」47(1).
- Bardach, E. 1976. Policy termination as a political process. *Policy Sciences*, 7(2), 123-131.
- Bradley, V. J. 1976. Policy termination in mental health: The hidden agenda. *Policy Sciences*, 7(2), 215-224.
- Brian W. Hogwood & B. Guy Peters. 1983. *Policy Dynamics*. New York: St. Martin's Press
- Brewer, G. D., & DeLeon, P. 1983. *The foundations of policy analysis*. Dorsey Pr.
- DeLeon, P. 1978. A theory of policy termination. *The policy cycle*, 5.
- Eugene Bardach. 1976. Policy Termination as a Political Process. *Policy Science*, 7, 123-131
- Flyvbjerg, B., Holm, M. S., & Buhl, S. 2002. Underestimating costs in public works projects: Error or lie? *Journal of the American planning association*, 68(3), 279-295.
- Hecl, H. 1976. Conclusion: policy dynamics. *The dynamics of public policy: A comparative analysis*, 237-66.
- Kaufman, H. 1976. *Are government organizations immortal?*. Brookings Inst Pr.
- Lasswell, H. D. 1971. *A pre-view of policy sciences*. Elsevier publishing company.
- Levine, C. H. 1978. Organizational decline and cutback management. *Public Administration Review*, 38(4), 316-325.

- May, P. J. 1992. Policy learning and failure. *Journal of public policy*, 331-354.
- Sabatier, P. A. 1987. Knowledge, policy-oriented learning, and policy change an advocacy coalition framework. *Science Communication*, 8(4), 649-692.
- Whetten, D. A. 1980. Organizational Decline: A Neglected Topic in Organizational Science. *Academy of Management review*, 5(4), 577-588.

최성은: 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 여성 일-가정양립에 대한 제도주의적 분석) 현재 연세대학교 복지국가연구센터(SSK 대형연구단)에서 연구교수로 재직 중이다. 주요 연구 관심분야는 복지정책, 관료제, 비교정책 분야이며 주요 논문으로는 “OECD 국가의 여성 일-가정양립에 대한 성과: 자유주의 경로의 검증”(2014), “스웨덴 여성 일-가정양립 경로의 역사적 형성과정에 관한 연구”(2016), “미국 중산층 여성 일-가정양립 경로의 역사적 형성과정에 관한 연구.”(2016), “일제 하 한국인 관료에 대한 차별적 인사관리에 관한 연구(2016)”, “아동이 안전한 사회구현을 위한 재원조달에 관한 연구: 아동학대예방사업을 중심으로”(2017) 등이 있다(choise@yonsei.ac.kr).

투 고 일: 2017년 10월 29일
게재확정일: 2017년 11월 25일

Abstract

A Case Study on the Policy Termination of the large-scale National Project: Focusing on the desalination project of Shihwa-ho and land reclamation project for Janghang Industrial Complex

Seong Eun Choi

This study seeks to track down the policy termination processes of the two large-scale national projects, which are the desalination project of Shihwa-ho and land reclamation project for Janghang Industrial Complex, and to analyze the failure of the government's policy learning failures occurring in that. Both cases are continuous in time, and also have high spatial similarity. Therefore, we could expect policies to be improved through policy learning for the land reclamation project that began after the sinking of the desalination project of Shihwa-ho. However, the failure of the two cases resulted in the failure of the government's policy learning, the failure of water pollution, to ensure that the failure of the policy has been repeated again in all aspects of the analysis (reduction of the environmental entropy, risk, and responsibility).

Key Words: the desalination project of Shihwa-ho, land reclamation project for Janghang Industrial Complex, termination of policy