

시화호개발사업의 실패 : 분석과 전망

최연홍 (서울시립대학교 도시과학대학원 교수)

1. 서론

공공정책¹⁾은 이상적이면서 현실적인 목표설정과 그 목표를 달성하는 수단의 합리성, 경제성을 절대적으로 필요로 한다. 민주주의 사회는 다수 국민의 복지를 목표로 두고, 실현가능한 행정의 수단을 통원해서 국민의 세금이 유용하게 쓰여져야 한다. 선진국일 수록 공공정책의 결정과 집행, 평가가 이성적으로 행해지고 있다. 한국의 공공정책은 아직도 후진적인 정치와 부패한 정부, 낭비적인 행정으로 대표되고 있다. 군부 독재와 권위주의적 정부의 유산은 아직도 남아있으며 민주주의가 실천보다 수사학으로 존재하고 있다.

이 글은 한국의 환경정책 실패의 대표적인 사례인 '시화호'의 정책결정→집행→평가의 과정을 규명하고자 한다. 우리 나라의 경우 정책결정과정을 보면 상당히 비합리적이고 소수권력자에 결정권이 집중되어 있다. 정책결정과정에서 투명성이 없고 참여가 제한적일 수밖에 없다. 전두환 정권의 시화호 개발사업이 그 한 예로 꼽히고 있다. 1980년대부터 중동지역을 중심으로 해외건설 사업이 크게 위축되자 건설회사가 해외에 가지고 있던 중기의 활용이 문제되어 수천억 원대에 달하는 건설장비를 국내에 들여와 활용할 수 있는 방안의 모색으로 이루어진 것이다(이원

희, 1999: 138). 따라서 여기에는 적절한 환경영향 평가가 이루어지지 않았고 과학·기술 지상주의에 의한 오만한 결정으로 국민의 부담과 피해만이 아직도 계속되고 있다. 국토확장이라는 측면에서 내려진 결정이 시화호를 죽게 만들었고 정책의 목표로부터 유리된 여러 가지 환경오염문제를 제기함으로써 전형적인 공공정책, 환경정책의 실패사례로 알려져 있다(최연홍, 2000).

따라서 여기에서는 시화호개발사업에서 나타난 실태와 문제점을 정책결정과정을 통하여 지적하고 개선방안을 지적해 보고자 한다. 또한 환경은 한번 악화되면 회복하기가 어려우며 회복이 가능한 경우에도 많은 자원과 시간이 필요하게 되는데 계획의 초기 단계에서 신중히 수질 문제 등을 철저히 분석하여 사후의 손실 및 유사한 재발을 방지하는데 목적이 있다(대통령직 인수위원회, 1998: 6). 주기적인 환경정책의 평가가 결핍되었던 것이 지극히 아쉽고(최연홍, 1999), 지금도 정책실패에 대해 책임지는 자가 없는 것이 또한 아쉽다.

II. 공공정책실패의 이론적 논의

일반적으로 공공정책결정을 단순화해 놓은 것이 정책 사이클(Policy Cycle)이다. 이는 공공정책에 있

1) 공공정책에 대한 개념적 정의의 문제는 공공정책을 연구하는 학자마다 다양하게 제시되는 다의적인 개념이다. 다이(Thomas Dye)는 정부를 결정행위의 주체로 보고 '정부가 하거나(작위) 하지 않기(부작위)로 선택한 어떤 것'이라 하였다(Holett & Ramesh, 1995: 4-7). 하지만 공공정책에 대한 연구는 정책이론과 현실의 2원적 발달구조로 인하여 그 존재와 위상에 많은 문제점을 야기해 왔다(이해영, 1988: 1-5). 다시 말해서 정책이론이 현실적인 정책문제를 해결할 능력과 기회가 부족해 본래의 역할을 다해 오지 못했다는 것이다.

어 그 과정(process)을 일련의 상위단계와 하위단계로 분리해 놓은 것인데, 이러한 정책과정의 단순화 내지 공식화는 공공정책분석의 초기의 문헌에서 주로 접할 수 있다. 과정은 연구목적이나 학자들마다 다르게 주장되고 있는 실정이다.²⁾

일반적으로 정책결정과정은 의제설정→정책결정→정책집행→정책평가라는 단계를 거친다. 여기서 정책사이클의 가장 큰 이점이라 한다면, 한정된 수의 상위단계와 하위단계로 과정의 복잡성을 깨뜨림으로써 공공정책결정의 이해를 쉽게 한 것이라고 볼 수 있다. 그런데 정책실패의 논의는 이러한 과정상에서 관련된 모든 문제를 분석해 봄으로써 분명해 질 수 있다. 다시 말해서 공공정책의 실패원인은 공공정책 결정과정의 각 단계에서 나타난다. 물론 정책실패를 정의하는 것은 쉽지 않다. 그런데 정책실패에의 접근 방법으로는 주로 정치학적 측면과 경제학 측면에서 접근해 볼 수 있다. 전자를 연구하는 학자들은 주로 초점(focus)을 제도나 행태에 두는 반면에 후자를 연구하는 학자들은 목표달성의 정도(효과성)에 초점을 둔다(Ingram & Mann, 1980: 30).

본 고에서는 이 두 시각을 포괄적으로 고려하면서 정책실패의 요인을 검토해 보도록 한다.

1. 정책의제설정단계

의제설정은 주민의 다양한 요구가 정부의 의제로 전환되는 과정이다. 이는 전체 정책과정과 그 결과에 결정적인 영향을 미친다는 측면에서 정책결정과정에서 가장 중요한 단계들 중에서 하나이다 여기서 문제가 되는 것은 정책이슈가 어디로부터 오는가? 이슈와 요구가 어떻게 정책 내에서 관심과 흥미의 초점이 되거나 되지 않는가 하는 것이다(Cobb & Elder, 1983: 14).

정책의제설정단계에서 정책실패 요인으로 지적할 수 있는 것은 정책문제에 대한 인지방법과 형태를 명

확히 해야 하는데 그렇지 않은 경우 정책실패요인으로 작용할 수 있다. 왜냐하면 정책결정자들에게 정책문제의 정확한 인식은 중요한 결정요인이기 때문이다(Howlett & Ramesh, 1995: 104). 예를 들어 청주신공항 건설 사업의 정책의제는 항공수요와 관련된 경제적 분석이나 공항개발의 마스터플랜이 동반되지 않았다는 점에서 공항정책이라는 정책문제의 본질적인 영역을 벗어나 있었다(한석태, 1999: 164).

2. 정책결정단계

공공정책결정단계에서는 관련된 정책하위체제에 따라서 다양하고, 정책결정자의 결정의 강제여부에 따라 달라질 수 있다(Howlett & Ramesh, 1995: 149). 그런데 공공정책결정은 정책대안들 가운데 선택하는 것을 말한다(Brewer & DeLeon, 1983: 179). 즉 합리적으로 대안을 선택하는 것을 말한다.

이렇게 볼 때 정책의 주요 내용이 정책목표와 정책수단이므로 이것을 합리적으로 결정하는 것을 의미한다(정정길, 1993: 257). 따라서 설정된 정책의 목표가 현실적합성이 없고, 또한 목표와 선택된 수단간에 전혀 인과관계가 성립되지 않는다면 그 정책은 실패할 수밖에 없다. 성공적인 정책은 정책문제의 원인과 특정정책이 실시된다면 일어날 수 있는 결과에 대한 정확한 이론에 기초를 두어야 하기 때문이다(Ingram & Mann, 1980: 22).

3. 정책집행단계

정책집행이란 정책의 내용 중에서 정책수단을 실현시키는 것이 그 핵심이 된다(Williams, 1980 : 3). 다시 말해서 프로그램이나 계획을 실제(practice)로 전환하는 것이다(McLaughlin, 1985: 97). 그러나 정책을 집행하는 것은 쉬운 것은 아니다. 왜냐 하면 정치·경제·기술·그리고 정치적 정황과 관련된 문

2) Harold Lasswell은 i) 정보(intelligence), ii) 동원(promotion), iii) 처방(prescription), iv) 행동화(invocation), v) 적용(application), vi) 종결(termination), vii) 평가(appraisal)의 7단계로 나누었고, Gray Brewer는 라스웰의 단계를 기초로 하여 i) 창안(invention/Initiation), ii) 판단(estimation), iii) 선택(selection), iv) 집행(implementation), v) 평가(evaluation), vi) 종결(termination)의 6단계로 구분하였다(Howlett & Ramesh, 1995: 7-12).

제의 성질과 환경, 그리고 업무의 수행을 담당할 행정 조직 등 집행의 현실성이 문제되기 때문이다(Holett & Ramesh, 1995: 154-156).

특히 정책의 성공여부와 관련되는 것은 자원의 동원 가능성이다. 즉, 현실적으로 정책문제해결의 실현 가능성은 궁극적으로 인적·물적 자원 및 기술이 필요한데, 그러한 것들을 동원하지 못하면 그 정책은 실패할 수밖에 없다. 이스톤(D. Easton)에 의하면 이슈가 정책화될 때 자원 및 기술이 불가능하면 정책의제설정 자체부터 부질없는 노력과 낭비를 초래하게 된다고 한다(Easton, 1965: 133-137). 이유가 무엇이든 자원동원의 문제와 관련자들의 행태는 궁극적으로 정책내용의 변화와 정책집행의 일관성이란 결과가 나타난다(한석태, 1999: 160).

4. 기타요인

그밖에 정책실패를 가능하게 하는 것을 정책유형별 특징을 들 수 있다. 이는 특정정책사례의 실패를 분석하는데 유용하고, 특히 정책집행에 영향을 미친다는 것을 고려해 볼 때 (Ripley & Franklin, 1982) 정책결정과정의 특정단계보다는 정책전반에 영향을 미친다고 할 수 있다. 마찬가지로 사회·경제적 환경과 같은 국·내외 거시적 요인의 변화이다. 즉 오일쇼크나 IMF 경제위기와 같은 예는 이를 단적으로 보여주고 있는데 이도 모든 정책과정에 영향을 미친다고 할 수 있다. 그리고 항만이나 도로건설 등과 같은 공공시설의 경우 운영의 잘못으로 정책효과가 나타나지 않는 경우가 있다(한석태, 1999: 159-160).

그리고 시화호개발사업의 경우와 같은 대규모 토목사업의 경우 설계상에 다양한 요인을 반영하지 않을 경우 정책실패를 야기할 수 있다는 것이다. 다시 말해서 대규모 토목사업을 실시함에 있어서 고려해야 하는 것은 첫째로 그 사업이 추진될 때 그 사업과 밀접하게 접해있는 인근 지역에 대한 개발에 따른 인구증가나 산업시설 등 환경용량의 변화추이를 잘못

분석하여 그것을 설계에 반영하는 경우가 생긴다. 둘째로 시화호개발사업과 같은 대규모 공사가 엄격하게 따라야 할 법규를 위반하여 절차상의 하자를 보일 경우 그 과정에서 검증될 수 있는 오차수정 등을 할 기회를 상실하게 되고, 관련 기관의 협조를 이끌어 내기 위한 자원 동원 등의 기회를 설계에 반영할 수 없게된다. 셋째로 지나치게 과학·기술을 신봉하여 설계를 할 경우 정책실패가 온다는 것이다. 오늘날 대규모 토목사업은 기술학·철학·사회과학 등 학제적 성격을 갖는다고 할 수 있다. 따라서 기술적 합리성에만 초점을 두고 과학·기술지상주의적 성격만을 반영하여 설계할 경우 정책실패가 올 가능성이 크다.

III. 시화호개발사업의 경위와 실패요인

1. 시화호개발사업의 현황

1) 사업의 목적 및 배경

시화호개발사업은 1980년대 초 중동지역의 건설경기가 침체되면서 해외건설부문이 어렵게 되자 이를 국내의 건설시장을 활용하여 고용을 증대하고 경기를 활성화하고자 1984년 당시 전두환 대통령이 경제계의 건의를 받아들여 시작 된 것이다. 다시 말해서 국토확장을 통하여 작게는 해외건설철수업체를 지원하는 것으로부터 시작하여 크게는 수도권의 인구와 공장을 이전시켜 경기를 부양시키고 고용증대를 꾀하는 복합적인 목적으로 시작 된 것이다(대통령직인수위원회, 1998, 1-7).³⁾

2) 사업의 개요

(1) 추진 경위

시화지구개발사업은 건설부(수자원공사)가 전체 사업을 주관하고, 농림수산부(농어촌진흥공사)가 방조제 공사 감리 및 농지조성사업을 주관하였다. 농림수산부(농업진흥공사)가 1984년 8월에 건설부와 관련부처가 농업기반조성을 위한 목적으로 간척사업을 위한「공유수면매립면허」협약에 착수하였고,

3) 1985년 8월 30일에 경제계가 제시한 10개 지구 간척사업을 전두환 대통령에게 건의하였으나 이들 가운데 다른 지역의 경우는 경제성 타당성이 없어 채택되지 않고 수도권에 위치한 시화지구가 공평용지로 사용할 수 있다고 보아 채택되었다.

1984년 10월 19일 건설부에서「국토확장 사업 추진방안」을 대통령에게 보고하고, 1985년 3월부터 12월까지 농업진흥공사가 방조제 설계를 하고, 1986년 9월에 시화지구개발을 위한 반월특수지역개발 구역 및 기본계획을 고시⁴⁾ 하였고, 1987년 3월 4일 환경영향평가에 대한 최초의 협의 요청을 산업개발공사에서 환경청에 하였다. 그리고 1987년 6월 10일에 산업개발공사가 방조제 조성공사를 착공하고, 1988년 9월 20일에 환경영향평가협약에 대한 회신을 환경청에서 수자원공사로 회신하였다.

(2) 공사추진방법

방조제 건설공사는 제1단계 사업의 하나로 1987년 6월 10에 착공하여 1994년 1월 24일에 물막이 공사가 끝났고, 1987년 3월 4일에 환경영향평가를 시작하여 1988년 9월 20일에 협의를 마쳤다(대통령직인수위원회, 1998: 8). 이의 운영주체는 산업개발공사이며 공사발주와 계약을 맡고, 농업진흥공사는 조사·설계·공사 감독 및 계약의 사후관리를 담당한다. 그리고 운영방법은 농업진흥공사가 준공할 때까지 방조제와 배수갑문을 관리하고, 준공한 이후는 농수산부장관이 관리한다.

① 제1단계 사업 : 제1단계사업(1989년도에 변경된 계획 기준)은 시화공단(498만평)에 2,100여개의 공장을 유치하고, 배후주거단지(244만평)에 14만명을 입주시키기 위한 공사로 현재 2,082개 공장과 주민 67천명 입주하여 진도 80.3%(98년 1월말 현재 투자비 기준)이다. 사업비는 1조 3,710억 원(방조제 포함 1조 8,990억 원)이며 재원조달은 공단분양대금으로 충당한다(대통령직 인수위원회, 1998: 10).

② 제2단계 사업 : 제2단계 사업은 제1단계 사업이 끝난 후에 개발하는 것으로 면적 9,850ha(2,978

표 1. 시화간척지사업 개요

구분	내용	
방조제	길이	12.676km
	물막이 공사	1994년 1월 24일 완료
	사업비	5,280억원
시화호	담수호면적	5,650ha
	유역면적	47,650ha
	총저수용량(유효저수량)	3억3천만 통(1억8천만 톤)
	년간유입량	3억4천만 톤
	평균수심	3.2m
	유입하천	반월천, 동화천 등 6개소하천
	1단계 사업	총면적
2단계 사업	총사업비	1조 3,710억원
	사업기간	1986~2000
	총면적	- 11,005ha(3,328만평): 1단계 확장지 1,155ha(350만평) 포함
2단계 사업	현재의 상태	갯벌
	활용방안	향후 결정

자료: 시화지구간척사업에 따른 수질악화원인 등에 관한 보고, 대통령직 인수위원회, 98.2

만평, 현재 갯벌상태임)으로 향후 평균 2m정도 성토(약 2조원 소요)를 한 후 이용이 가능하다. 용도는 향후결정(도시개발 및 농지조성, 국토개발연구원에서 1998년 5월까지 "개발기분구상"수립예정)할 계획이다. 향후 활용방안에 대한 관계부처의견을 보면 건설교통부는 2001년 이후 토지수급을 고려하여 용도를 결정하자는 입장이고 농림부는 시화호 간척지를 조속히 농지로 조성하자는 계획이다. 단 4,945억원을 투자하여 간척지의 일부(4,990ha)를 당초계획대로 농지 조성한다(대통령직 인수위원회, 1998: 10).

<표 1>에서 보듯이 시화방조제는 총 연장 길이가 12.676km로 여기서 대규모의 간척지 19,100ha(이중 5,650ha는 시화호)을 확보하고, 확보된 토지에 제2단계로 나누어 공단·도시·농지 등으로 조성하

4) 당시의 규정상 이 시기에 환경영향평가협의를 요청하여야 한다.

는 것이다. 제1단계에서 2,452ha(742만평), 제2단계 9,850ha(2,978만평)을 확보하고, 시화호 수질 대책비 마련을 위하여 제1단계 시화공단지구 1,155ha(350만평)를 공장용지로 추가 확보하였다. 제1단계 사업비는 1조 8,990억 원으로 이중 방조제건설 총비용은 5,280억 원(방조제건설비 2,250억 원, 어업권 1,451억 원을 포함한 보상비 2,708억 원이다(대통령직인수위원회, 1998: 8-9).

(3) 개발기대효과

시화지구개발사업으로 추산되는 개발효과는 첫째, 대단위 해면매립사업으로 169㎡의 국토가 확장되고, 둘째 담수호가 생기면 연간 1억8천만㎡의 용수공급이 가능해 지며, 셋째 사업을 완성할 경우에 서울 등지에서 약 2,100개의 공장이 이전할 수 있는 공간이 확보되며, 넷째 이 지역에 새로운 도시가 건설됨으로써 적어도 20만 명을 수용할 수 있으며, 다섯째 관계 개선에 따른 식량증산만도 연간 4만2천 톤에 이를 것으로 전망된다(임상진, 1996: 11).

2)시화호개발사업의 이슈화

시화지구개발사업은 그 나름대로 개발효과가 있을지 모르지만 그러나 부정적인 효과가 더 많다는 것이다. 특히 이는 환경과 관련하여 더욱 큰 문제를 야기하고 있다. 시화호개발사업에 따른 시화호 수질문제는 1994년 1월 시화방조제 물막이 공사가 끝난 직후부터 날이 갈수록 더욱 악화되고 있는데, 1996년 7월 시화호의 물을 방류하자 어류와 조류가 떼죽음 당하는 등 많은 문제가 발생했다. 특히 공익을 우선해야 하는 농어촌진흥공사와 수자원공사가 1997년 3월 시화호 무단방류금지 가처분신청이 수원지법에 계류중인 가운데 시화호의 배수갑문을 몰래 조작해 바닷물과 시화호의 섞은 물을 희석시켜 무단으로 방류함으로써 지역주민과 환경단체 등과 물리적 충돌

까지 빚었다. 요컨대 시화호개발사업은 사업성과의 조기 달성에만 치중하여 시한에 쫓기게 되고 환경문제에 대한 적절한 대책이 수립되지 않아 여론의 도마 위에 올랐다고 볼 수 있다.

2. 시화호개발사업의 문제점

시화호개발사업의 실패요인은 여러 가지 요인에 의해서 나타날 수 있지만 여기서는 정책과정을 중심으로 논해본다.

1) 의제설정단계

정책의제 설정단계에서는 정책문제를 잘못 정의하는 경우와 의제설정과정무시 및 의제설정에 관련된 행위자의 잘못된 행태가 정책실패를 가져온다고 볼 수 있다.

(1) 의제설정과정 무시

문제의 인지 방법은 의사결정자에게 많은 영향을 미치기 마련인데, 이것이 잘못되면 정책실패를 초래한다. 시화호개발사업의 경우 문제의 인지가 사회적 이슈로부터 온 것이 아니라 권위주의 정부 밀실에서 이루어 졌다는 것이다. 당시 절대권력자(전두환 대통령)가 경제계와의 밀접한 정·경관계에 의하여 일방적으로 정부의제로 설정함으로써 그 사업의 결과가 터무니없는 정책의 실패로 이어졌다. 다시 말해서 의제설정은 일반적으로 이슈(issue)→(사회적 쟁점)→공중의제→정부의제라는 흐름을 거치는데, 시화호 개발사업은 바로 정부의제로 채택됨으로써 지역주민이나 이해관계자, 정부관료 등 사회내의 다양한 집단들에 의해서 충분한 토의가 이루어지지 못함으로써 검증의 기회를 상실하는 결과를 낳았다.

(2) 의제설정의 독단성

이 사업은 Cobb, Ross & Ross의 (Howlett & Ramesh, 1995, 113-116)의 동원형⁵⁾에 해당하는

5) 이에는 외부주도형, 동원형, 내부주도형이 있는데, 외부주도형(Outside initiation model)은 이슈가 정부 밖에 있는 조직에 의해서 주도되는데 공중(체제적)의제를 거쳐 공식의제(제도적)가 되는 것이다. 예를 들면 1993년 약사법 시행규칙 개정으로 표면화되기 시작한 '한·약사 분쟁'을 들 수 있다. 동원형(Mobilization)은 이슈가 정부의제가 된후 공중의제가 되는 것으로 국내에 수입된 미국 산 쇠고기에서 발견되어 검역 비상이 걸렸던 "O-157" 병원성 대장균을 들 수 있다. 내부주도형(Inside initiation model)은 정부내의 정책결정자들이 정책을 주도하는 것으로 이는 조합주의제도에서나 볼 수 있는 것이다. 예로는 환경문제에 관한 것으로 "춘천시나 전주시 광역쓰레기 매립장 설치반대와 대구 위천국가공업단지조성 반대 등이 있다. 이를 <그림>으로 나타내면 그림1.과 같다.

		대중지지의 성질	
		높 음	낮 음
논쟁의 주도자	사회적 행위자	외부주도	내부주도
	국가	통 합	동 원

그림 1. 정책타입에 의한 의제설정모델

것이다. 이는 전체주의에서나 볼 수 있는 것으로 최고통치자내지는 최고결정자에 의해서 내려진다. 따라서 이슈를 국가가 주도함으로 대중의 지지도가 낮아 시민의 협력을 이끌어내기가 힘들다. 시화호 개발 사업은 당시 전두환 대통령이 독단으로 결정함으로써 정책문제를 잘못 인지하게 됨으로써 정책실패를 부른 것이다.

2) 정책결정단계

(1) 관련 법규 및 계획과의 연계성 미흡

국토의 균형적 개발은 당연히 국토이용계획이나 수도권 정비계획 등 관련법규나 계획에 맞게 추진되는 것이 당연하다. 그러나 시화호개발계획은 이러한 계획과 무관하게 추진되었다. 특히 해안매립장기계획과 상충됨에도 불구하고 단순히 중동건설 유휴장비 활용이 필요하다는 경제성 논리에서 추진된 것이다.

(2) 환경영향평가의 낮은 우선순위

시화호개발사업은 당시 최고권력자인 전두환 대통령과 경제기획원 등 막강한 권한을 가진 기관이 결정하였다. 당시 환경영향에 대한 평가를 주도적으로 행사해야 할 환경청은 공사가 시작된 후 4개월이 지나서 형식적으로 환경평가에 관한 협의 요청을 받고, 공사가 시작된 지 약 1년 반이 지나 1988년에 협의를 내렸다. 이와 같이 결정과정에서 환경영향평가에 대한 영향력은 거의 없고, 경기부양에 의한 건설업체의 도산이 정책의 우선 순위에서 가장 앞섰다. 따라

서 선 건설사업추진, 후 환경영향평가에 의한 시화호의 100% 담수화계획과 농업용지확보는 자연환경 및 여건변화 등을 전혀 고려하지 못한 계획으로 평가할 수 있다.

(3) 정책결정에서의 시민참여의 배제

1993년 제정·발효된 환경영향평가법에는 주민이나 환경단체가 환경영향평가에 따른 정책결정에 참여하는 것을 제도적으로 보장하고 있다. 하지만 1987년 시화호개발사업 추진 당시의 1982년에 시행된「환경영향평가서 작성에 관한 규정」에는 주민참여에 대한 규정이 없었다. 또한 제1단계 공사가 시작된 1987년 6월 환경영향평가제도는 있었지만 당시의 환경보전법은 주민의 의견을 수렴할 장치가 없었다. 다시 말해서 환경영향평가서 작성과정에 지역주민이나 환경단체들이 참여할 수 없었기 때문에 환경영향평가서의 내용상의 오류를 비판·수정할 기회를 가질 수 없었다.

(4) 비현실적인 사업목표

정책결정은 무엇보다 정책목표를 분명히 인지하는 것이 중요하다. 그런데 시화호개발사업의 경우는 목표 내지는 필요성에 대한 가치관 정립이 제대로 성립되지 않았다는 것이 문제이다. 사업의 목표가 국토확장을 위한 대규모 토목공사로 고용증대·경기부양을 하고, 동시에 서울의 인구 및 산업의 분산을 위한 공간을 확보하는 등 경제적 타당성이 있는 복합성을 가지고 있다(임상진, 1996: 9). 그러나 조정의 과정에서 수질개선, 농지확장, 농업용지 확보 등 여러 목표가 관련 부서별·연구 기관 별로 서로 다르다. 또한 시화호개발사업에 대한 총체적인 접근 기관이 없어 지역의 균형개발이라는 목적이 무색하다. 특히, 시화호개발사업은 박정희 대통령 당시 화옹지구개발사업의 하나로 계획된 것이다.⁶⁾

그러나 타당성 검토과정에서 사업이 변경되어 축

6) 화옹지구개발사업은 제3공화국 당시 인천에서 아산만에 이르는 서해안을 개발하기 위한 사업으로 사업의 주요 내용은 해안선을 단조롭게 하고 갯벌을 비롯하여 매립이 가능한 곳을 매립하여 국토확장을 목표로 계획된 것이다. 이는 사업자체가 얼마나 타당성이 있는가 하는 측면에서 결정된 것이 아니라 당시 정권의 업적을 과시하기 위한 성과위주, 전시위주로 계획된 산물이라는 것이다. 이후 타당성검토과정에서 이 사업의 계속적인 추진에 제동이 걸려 인천 남동공단과 소래포구매립, 시화방조제, 대부도 구룡지구매립 등으로 계획이 축소되었다.

소되기는 했으나 제5공 정권이 제3공 정권과 마찬가지로 성급하고 가시적인 성과물 때문에 지금의 부정적 결과를 초래한 것이다. 한마디로 시화지구개발사업은 개발의 목적보다는 개발자체를 내세우고자 하는 밀어부치기식 전시행정의 산물인 것이다(윤석규, 1996: 45).

3) 설계단계

(1) 지역의 환경용량 미반영

1987년 8월 환경청과 협의하기 시작한「시화지구간척종합개발사업에 대한 환경영향평가서」는 시화호유역의 주된 오염원으로 지적되고 있는 유역 인구의 예측이 잘못되었다는 것이다.⁷⁾

즉 당시 2001년에 시화호 유역 인구가 15만 8천여명이 될 것으로 예측하고 시화호개발에 대한 설계를 담수면적 6천1백ha(1천 8백 30만평)에 관리수위(-1.0m) 담수량 3억5천4백만 톤의 담수를 농업용수 수질기준(COD, 화학적 산소요구량 8.0ppm 이하) 이하로 유지한다는 계획아래 설계하였으나 1990년에 이미 4배 이상을 초과함으로써 해서 지금의 사태를 초래하였다는 것이다. 따라서 설계단계에 시화호 사업규모를 대폭적으로 축소 또는 취소했어야 하나 그 당시 엉터리로 작성된 환경영향평가서 때문에 여러 대안을 비교하는데서 개발의 효과가 미흡하다는 이유하나 때문에 환경적 측면을 무시한 채 환경영향평가서를 급조 및 날조하여 추진한 것이다. 이와 같이 지역의 환경용량에 대한 충분한 검토가 이루어지지 않아 시화호개발사업에 지역실정이 반영되지 않아 환경재앙을 야기한 것이다. 당시 지역실정 및 환경용량에 대한 철저한 검토만 있었다면 환경기초시설의

표 2. 시화호 유역내 인구통계 및 장기 전망

구분	1984	1986	1991	1996	2001
비농가	70,717	72,445	76,953	81,741	86,827
연평균증가율	-	1.2%↑	1.2%↑	1.2%↑	1.2%↑
농가	74,045	72,132	67,564	63,929	63,929
연평균증가율	-	1.3%↓	1.3%↓	1.1%↓	1.1%↓ 96년과 동일
간척지 입주 (%)	-	-	3,911 (50)	7,821 (100)	7,821 96년과 동일
계	145,352	144,577	148,428	153,491	158,577

자료: '시화지구 간척 종합개발사업에 대한 환경영향평가서' pp.310-312
김중배, "시화호 문제 해결을 위한 새로운 접근," 「환경과 생명」통권 11호 (1996 겨울호)p. 131.

설치 등이 소극적으로 설계되지 않았을 것이다.

(2) 환경영향평가(EIA)의 절차무시

대부분의 대규모 건설사업의 경우 기본계획이 확정되기전에 환경영향평가를 하도록 규정되어 있으나 시화호건설사업의 경우 이를 무시하였다는 것이다. 즉, 1986년 9월에 건설교통부의 시화외곽시설(시화방조제)기본계획고시에 따라 1987년 6월에 시화외곽시설 실시계획 고시 및 공사착공이 시작되었고, 1987년 10월부터 1988년 9월까지 환경영향평가가 이루어짐으로써 환경영향평가는 공사가 착공된 후 4개월이나 지난 후에 실시되어 공사를 시작한지 1년이 지나 완성되었다. 다시 말해서 밥이 짓기 전에 숟가락부터 찾는 격이 된 것이다.⁸⁾

환경영향평가협의는 당시「환경보전법」제5조와「산업기지개발촉진법」제8조에 의해 실시계획의 승인신청 이전에 협의한 후 고시되었어야 한다. 법규정을 엄격하게 따르는 가운데 추진되어야 하는 공공정책이 법규정을 위반한 것이다.

(3) 과학 및 기술지상주의

현재 시화호방조제의 설계상의 문제는 대부도 쪽

7) 그 당시 시화호 유역의 인구통계와 전망의 경우, 2001년에 시화호 유역의 인구가 15만8천5백77명으로 예측하였는데, 1996년 현재 이미 70만 명에 이르러 예측치를 4.4배를 초과했다. 또한 시화지구간척종합계획에 따른 경우 2001년에 유역 인구는 인근 신도시개발에 의한 약15만명의 유입인구와 지난 과거 10년 동안의 인구증가율을 볼 때 1백 40만명을 넘어설 것으로 전망된다.

8) 시화호개발사업의 경우 조급한 성과 기대에 따른 촉박성과 단지 환경영향평가에 대한 협의를 할 경우에 장기화할 수 있다는 이유 때문에 중요한 행정절차의 하나인 환경영향평가에 대한 협의를 무시하고 협의가 완료되기 이전인 1987년 6월10일 공사를 먼저 시작하고 1989년 9월에 환경영향평가(EIA)에 대한 협의가 완료된 것이다. 농업진흥공사는 1987년 8월에「시화지구 간척지종합개발사업」에 대한 환경영향평가서 작업을 완료하고 1987년 10월 협의요청을 하여 88년 9월에 협의를 완료하였다.

에 설치된 배수갑문이 -6m에 설치되어 있기 때문에 그 이하의 썩은 물 1억8천만 톤을 -16m에 설치되어 있는 제염 암거 시설을 통해 외해로 배출해야 하나, 최소한 5년 정도의 시간이 소요되고 호수 전체의 오염을 가속화시킨다는 것이다.

자연을 개발한다는 것은 기술의 영역일 뿐만 아니라 인간과 자연의 관계 영역이며 사회과학의 영역이다(이원희, 1999: 150). 그러나 시화호개발사업은 기술이 정책을 지배하는 현상을 낳았다. 농업진흥공사 산하의 농업토목연구소의 공학적 입장에 눈과 귀가 먼 가운데 사업을 추진하여 환경정책의 실패를 부른 것이다. 정책에 있어 현실적인 실행가능성과 자원의 조달능력은 정책성공의 중요한 요인으로 작용한다. 그러나 시화호개발사업의 경우 이러한 것을 인지하지 못한 채 기술적 합리성을 전제로 밀어 부친 것이다. 다시 말해서 시화호 개발사업은 기업이 오·폐수와 같은 공해물질을 전혀 배출하지 않는다는 전제 아래 추진되었는데 이는 현명한 정책일 수 없었다. 환경적, 사회적 이해관계가 복잡하게 얽혀있고 단순한 인과관계를 설정할 수 없는 현실을 앞에 두고 폐쇄된 실험실 연구와 같은 논리로 정책을 개발할 수 없다. 이러한 경우 정치경제적 접근이 필요하다. 자본주의체제에서 각 주체의 동기유인을 고려하면서 기술합리성이외에 현실적인 실현가능성을 고려해야 한다(이원희, 1999: 145).

4) 집행단계

정책집행은 과정상에 기여드는 행위자들, 자원 및 인원조달문제, 예측하지 못했던 요인들, 그리고 변화된 정책 목표로부터 생겨나는 문제들을 해결하면서 나아가는 진화의 과정이다(Majone & Wildavsky, 1979; 오석홍, 1993: 425-426). 만일 우리가 새로운 상황에서 정책집행을 시도할 때 과거로부터의 경

험을 통해 오류를 시정해 나간다면 정책의 목표뿐만 아니라 정책의 결과를 변화시킬 수 있다. 바로 이것이 진화로서의 정책집행이 내포하는 중요한 의미이다(전영평, 1993: 428-430).

(1) 환경영향평가 협의내용 미준수

시화호 개발사업의 경우 가장 큰 문제로 지적되는 것은 공공사업이 법적 절차를 무시하고 추진되었다는 것이다. 그런데 그나마 법적 절차를 무시하고 우여곡절 끝에 협의한 환경영향평가협의 내용 또한 지키지 않은 범법행위를 하였다. 예를 들어 시화방조제건설사업의 경우에 환경영향평가협의 내용은 집행과정에서 하수처리장 방류수를 호수에 담수하기 이전에 외해로 방류할 것 등 이었다. 그러나 이러한 협의 내용을 철저히 무시하고 또한 환경영향평가 협의조건을 위반할 때 실질적으로 이행을 강제할 수 있는 수단을 갖추지 못해 시화호가 오염되는 것을 사전에 막을 수 있는 기회조차 상실했다는 것이다.⁹⁾

특히「환경영향평가법」에 환경청은 협의 조건에 대한 이행촉구만 가능하게 되어 있고, 환경파괴적 행위에 대한 제재를 가할 수 있는 조항이 없어 강제적 조치를 취하지 못하는데 더 큰 문제가 있다. 당시「환경보존법」제5조는「미리 환경청장관에게 협의를 요청해야 한다」고 규정하고 있지만 수자원공사와 농업진흥공사는 이를 이행하지 않았고, 환경청은 이에 대한 어떤 강제적 행정조치도 취하지 못했다. 이와 같은 것은 당시 환경청이 개발의 논리 앞에 본래의 기능을 제대로 수행하지 못하고 사후적인 추인 기구로 전락했다는 것을 보여주는 것이다. 또한 이후의 평가자체도 부실했을 뿐만 아니라 당시 농업진흥공사의 인구에추이나 수질의 예측에서 전제조건이 비현실적임에도 불구하고 환경청은 묵살하였다(이원희, 1999: 146).

9) 시화호개발사업에서 환경영향평가에 대한 협의 사항을 구체적으로 보면, 반월하수종말처리장 및 시화공단하수종말처리장에서 유입되는 방류수는 방조제 담수전에 외해로 방류할 것, 방류지점은 해양확산이 용이한 지점으로 선정 방류할 것, 영양물질이 함유된 호수가 담수호에 직접 유입되는 것을 방지하기 위한 방안을 강구할 것, 담수호내의 물을 정기적으로 교체하는 방안을 수립할 것(합리적 배수갑문 운영) 등이다. 이를 위해 공사는 건기에 하고, 토사유출량을 최소화하고, 배수갑문공사시 가물막이댐을 설치하고 각 지역별로 별도하수종말처리장을 설치할 것 등의 내용이 포함되어 있다.

표 3. 시화호 개발사업의 환경영향평가 협의 내용 및 이행실태

점검일자	이행실태 및 점검 내용	조치내용
'89. 9. 6~9. 7	취락지역 및 농경지 등에서 발생하는 영양물질이 다량함유된 오수를 담수호에 직접 유입시키지 않는 계획이 미수립	
'90. 3. 27	간척용지에서 발생하는 농업용수는 담수호로 유입예정이고 기존 취락지구 발생오수에 대하여는 구체적인 계획 미수립	
'91. 3. 15	반월 및 시흥공단 하수종말처리수의 외해방류에 대한 계획미수립 - 각 지역별 하수종말처리장 설치계획 미수립 - 각 지역별 별도 하수종말처리장 미설치	'91. 4. 13 - 구체적인 계획수립촉구 - 담수호에 대한 부영양화 방지 대책 수립촉구
'92. 3. 6	담수호 부영양화에 대한 방지대책(취락 및 농경지 발생오수 배제) 미수립 - 각 지역별 하수종말처리장 미설치	'92. 3. 16 - 부영양화 방지대책 수립촉구 - 하수종말처리장 설치계획 수립 촉구
'93. 5. 11	각 지역별 별도 하수종말처리장 미설치	'93. 5. 31 - 각 지역별 오수발생량을 예상하여 하수종말처리장 설치 촉구
'94. 1. 26	'94. 1. 21 시화호 물막이 공사 완료에 따른 수질악화 예상(언론보도)	'94. 1. 26 - 하수처리장 방류수 외해 방류관의 공사를 조속히 완료하고, 담수호의 오염을 방지할 수 있는 방안을 다각적으로 모색하며, 협의내용을 충실히 이행토록 요청
'94. 7. 19 ~95. 9. 19.	'93. 6. 7 평가법 제정으로 협의 내용의 관리업무가 사업승인기관으로 이관됨에 따라 이행실태 조사 확인 차원에서 점검하였음	

자료: 1996년도 국정감사 환경노동위원회 요구자료(1), 환경부, 1996. 9. p.850.

(2) 환경문제에 대한 인지부족

시화호개발사업의 문제의 심각성은 무엇보다도 환경기초시설의 미비로 인하여 많은 오염물질이 호수 바닥에 퇴적됨으로써 더욱 악화되고 있다는 점이다. 이와 같은 상황에도 불구하고 환경문제에 대한 대책은 거의 이루어지지 않았다. 하수처리장시설만을 보더라도 시화호를 둘러싼 인근 지역에 위치한 안산하수처리장은 시화호하수처리장보다 더 악영향을 주고 있었다¹⁰⁾. 그러나 공기업인 수자원공사는 안산하수처

리장과 같은 환경기초시설 용량 부족에 대한 대응책을 마련하지 않고 물막이 공사를 감행하였고, 지방자치단체인 안산시는 재정이 부족하다는 이유로 환경기초시설의 부족에 대한 대응책을 세우지 못한 채 방관만 하였다.

시화호 오염은 한마디로 수자원공사와 안산간의 환경문제에 대한 집행의지 부족과 업무협의를 제대로 수행하지 않으므로써 탄생된 졸작인 것이다. 만일 수자원공사가 환경영향평가에 대한 협의조건을 이행

10) 하수처리장의 경우 시화호하수처리장은 시설용량이 176,000(m³/일)으로 생활하수와 공장폐수를 모두 90%에 가까운 처리효율을 보이고 2차 처리가 가능하다. 반면에 안산하수처리장의 시설용량은 121,000(m³/일)으로 생활하수는 28%, 공장폐수는 45%의 처리효율 밖에 되지 않으며 1차 처리만 가능하다. 또한 정화시설의 부족 때문에 하루 36만톤에 달하는 인근의 오·폐수의 절반 정도인 18만4천만톤이 유입되고 있으며 반월공단지역의 폐수 11만8천톤 중 상당량이 오점으로 인해 하수구로 흘러들고 있는 실정이다. 안산시가 시화공단, 반월공단 등 하수관 3,722개 지점에 대한 조사를 실시한 결과를 보면 이들 가운데 약 72% 20684개 지점이 파괴되었거나 오점된 것으로 밝혀졌고, 우수와 오수 분리배출을 위한 전반적인 시공이 없이는 오·폐수가 빗물과 섞여 시화호로 대량으로 흘러들고 있다.

하고 환경시설을 갖춘 상태에서 공사를 시작했다던가, 안산시가 재정상의 부족만을 탓하지 않고 적극적으로 환경기초시설을 설치하고 제대로 운영했다면 지금과 같은 상황까지 오지는 않았을 것이다.

5) 사후관리 및 운영단계

(1) 관리주체 및 책임소재 불명확

시화호는 현재 진행되고 있는 서해안 개발사업이 얼마나 심각한 결과를 초래할 수 있는지를 보여주는 대표적인 예다. 잘못된 사업계획의 추진이 1조원에 육박하는 엄청난 혈세를 낭비하는 결과를 초래하였다. 시화호개발사업의 경우 1차 사업이 완료된 후 목적이 전면적으로 수정되고 이에 들어간 5천억원과 사후복구비 5천억원을 합하여 1조원이 물거품이 되었는데 책임을 지는 사람이 없다는 것이다. 이와 같은 이유는 정책실패에 대한 책임소재가 불분명하기 때문이다.¹¹⁾ 시화방조제의 경우 건설교통부, 농림수산부, 환경청, 산업개발공사, 농업진흥공사 등 수많은 부처와 기업이 관련되어 있는데 이는 바로 관련 부처별·기관별로 책임소재가 나누어져 있음을 의미한다. 특히 담수호를 유지하면서 농경지 조성을 목표로 참여한 농어촌진흥공사의 경우 사업이 정책실패로 판명이 났음에도 불구하고 여전히 정책조정과정에 주요 당사자로 참여하면서 자신의 사업을 확대하는 것은 비판의 대상이 된다. 이러한 관점에서 볼 때 시화호개발사업은 무지, 무관심, 무능력, 무책임에 의한 부실행정의 표본이 되고 있다(이원희, 1999: 146). 즉 잘못된 사업에 더 많은 보상을 해주는 기이한 결과를 낳았다.

(2) 비적절한 환경대책

시화지구공단의 입주업체와 반월공단에 대한 폐수 배출행위의 단속은 한강관리청인데, 1995년도 단속 실적을 보면 단속에서 적발된 경우 8.4%로 전국 평

균 6.2%를 겨우 넘는 수준이다. 실제로 불법으로 배출하는 업소는 단속되는 업체수보다 많은데 이는 한강환경관리청이 단속을 소홀히 하기 때문인 것으로 파악된다. 한강관리청은 1994년 7월부터 1년 동안 반월염색사업협동조합의 18개 업체가 폐수 219만톤을 무단으로 방류한 것을 방치하였고, 오히려 환경부는 폐수배출업소를 모범업소로 지정하고 현장 조사를 하기는커녕 단 한번의 방류수질 검사도 하지 않았다(한겨레신문 1996, 7. 22). 더욱 문제가 되는 것은 검증되지 않은 근시안적인 환경대책으로 성급하게 환경오염 문제에 대처함으로써 오히려 수질을 악화시키고 주변환경생태계를 파괴하는데 엄청난 시간과 재원을 낭비하고 있다는 것이다. 즉, 1996년 7월 시화호수질개선대책 수립 이후 4,493억 원의 투자가 이루어지고 있으나 수질개선효과가 거의 없다.

Ⅳ. 시화호 앞으로의 개선방안

시화호개발사업은 분명히 정책실패다. 하지만 지금의 상황에서 보다 중요한 것은 환류다. 즉 정책실패라 하여 그 문제를 그대로 방치하는 것은 더 큰 불행을 가지고 올 수 있다. 따라서 지금 이 시점에서 그에 대한 문제점을 면밀히 검토하여 잘못된 부분을 환류를 통하여 개선할 필요가 있다. 여기서는 정책과정상의 문제점에 대한 개선방안을 포괄적으로 제시해 본다. 즉, 시화호 개발사업의 가장 큰 문제점으로 지적되고 있는 것이 시화호의 수질이므로 이에 대해 먼저 살펴보고 이어 정책결정과정상의 문제점 개선방안을 논해 본다.

1. 시화호수질 문제 및 그 개선방안

시화호 수질의 악화 문제는 여러 가지가 있을 수 있는데, 그 중 두 가지를 지적할 수 있다. 하나는 유

11) 특히 환경문제의 경우 중앙정부와 지방자치단체가 따로 자기의 하부행정기관을 설치하여 정책을 집행하고 있기 때문에 업무의 중복으로 인한 낭비가 심하다. 중앙정부의 11개의 부·처·청에 분산되어 수행되고 있다. 예를 들어 수질보전의 경우 건설부·상공자원부와 관련되며 그 분야도 다양하다. 공공하수도 설치분야, 환경침해에 대한 시정명령분야, 하천이용허가분야, 점용 및 사용허가분야, 매립허가분야, 공해방지분야 등 다양하다(이기식, 1994: 28). 환경부에 의해서 수립·확정된 정책은 환경부 산하 환경관리청, 지방환경청, 환경출장소와 지방자치단체인 시·도와 시·군·자치구, 그리고 수도권 쓰레기 매립지 관리를 고유업무로 하고 있는 수도권매립지 운영관리조합에 의해 집행되고 있다.

입되는 수량이 절대적으로 부족하여 호수의 물을 완전히 순환시키는데 최소한 3년 이상의 시간이 걸려 이로 인한 호수의 정체가 오염을 갈수록 악화시키는 구조적인 문제가 있고, 다른 하나는 인근 지역의 축산폐수 등 비점(non-point) 오염원 통제 불가능하다는 문제가 있다. 예를 들어 시화호 부영향의 원인 중 가장 큰 것은 축산폐수인데, 축산폐수가 유입되는 하천의 오염통제가 거의 불가능에 가깝다. 여기서 시화호의 수질을 어떻게 개선할 것인가에 대해 몇 가지 검토해 본다.

(1) 시화호 인근 지역의 오염원 근절

1994년 1월 24일에 시화호의 물막이 공사가 완공되었다. 그러나 문제는 안산시 등 환경기초시설이 완비되지 않는 등 수질보전 대책이 미흡하여 수질이 더욱 악화되고 있다는 사실이다. 시화호는 저수량에 비해 유역 면적이 좁아 양질의 물이 시화호에 유입되지 않으면 수질이 급격히 악화되는 경향이 있다. 다시 말해서 시화호가 오염되는 1차적인 오염원은 도시의 생활 하수 및 인근 공단의 공업용 폐수, 농경지의 다량의 유해 농약성분 등이다. 따라서 시화호 인근 지역에서 발생하는 이러한 오·폐수를 완전히 처리하는 것이 중요하다. 이를 위해서 할 수 있는 것은 충분한 규모의 오·폐수 처리장을 확보하고, 오점합 관리와 부실하수관리를 정리하며, 무단으로 방류하는 오·폐수를 철저히 감시하고 이에 대한 규제를 강화하는 대책이 요구된다(윤양장·김선희, 1998: 160-161).

(2) 원점에서의 회귀

시화호 수질 개선을 위한 대안은 일시적인 측면과 장기적인 측면에서 생각할 수 있다. 즉 일시적인 측면에서 볼 때 가장 빨리 시화호의 수질을 개선하는 것은 인근 지역의 오염원을 완전히 차단하고 호수의

물을 해수와 희석시키는 것이다. 이렇게 할 경우 현재의 수질은 COD 9ppm 수준에서 4ppm 수준으로 개선될 것으로 전망된다(대통령직인수위원회, 1998: 36). 하지만 이 대안은 말 그대로 인근 지역의 오염원을 완전히 차단한다는 가정아래 내려질 수 있는 것으로 장기적으로는 불가능하다고 본다. 왜냐하면 현재의 오염원을 차단하기 위한 정화시설이나 토목기술 수준의 낙후성, 매립을 위한 막대한 토사확보를 위한 2차 환경파괴 또는 이와 같은 조치를 취하는데 소요되는 막대한 비용 등을 고려할때 현실적으로 불가능하기 때문이다. 또한 시화호의 물을 정화했을지라도 조건이 좋은 아산호¹²⁾에서 볼 수 있듯, 호수에의 체류기간이 물을 일정한 수준에서 지속적으로 관리하는 것 또한 어렵게 하는 요인 가운데 하나이다. 따라서 시화호를 깨끗하고 자연 그대로의 속성을 유지하고 본래의 기능을 다하게 하기 위해서는 더 늦기 전에 지금이라도 원점으로 되돌리는 것이 요구된다(윤석규, 1996: 49-50).¹³⁾

2. 시화호 정책문제의 개선

1) 사업 이전의 환경영향평가(EIA)실시

시화호 개발사업은 개발초기 단계부터 환경영향평가를 위한 조치들이 이루어지지 않아 공적 사업이 법에 위반됨으로서 그 취지를 무색하게 하고 사업의 정당성이 퇴색하였다. 특히 시화호 사업과 같은 엄청난 환경재난을 몰고 오고 생태계를 변화시킬 우려가 있는 사업은 사업의 추진에 앞서 반드시 환경영향평가를 면밀히 시행할 필요가 있다. 따라서 대형공사를 시행하기에 앞서 환경영향평가를 강제할 수 있는 사업의 경제적·환경적 측면 등 전체적인 측면에서 사업 자체의 타당성이나 개선 대책에 접근할 수 있는 새로운 제도적 장치가 필요하고, 또한 환경영향평가

12) 아산호는 총 면적 16만3천4백ha(7백28만여평)으로, 농어촌진흥공사가 지난 1987년 농업용수공급을 위해 경기평택시 현덕면 권관리와 충남 아산시 인주면 공세리 사이에 2천7백80m의 아산방조제를 축조해 조성한 담수호이다. 그러나 94년 4월 경기도 보건환경연구원 수질 검사에 따르면, 평택군내 아산호의 경우 COD 18.3ppm으로 공업용수 3급수기준인 COD 10ppm을 초과해 수질오염이 심각하기 때문에 농업용수로 사용할 수 없는 것으로 나타났다(한겨레신문, 1994. 4. 28).

13) 물론 장기적인 측면에서 접근하더라도 위에서 논의한 환경기초시설을 설치하지 않아도 된다는 것은 아니다. 원점으로 되돌리더라도 시화호의 수질을 깨끗한 상태로 유지하기 위해서는 환경기초시설을 내실화 하는 것은 필요하다. 따라서 자치단체 및 사업자는 오·폐수가 하수관을 통해 유입되는 것을 막기 위해서 하수도 및 공단배수로 등의 설치와 유지·관리 등을 철저하게 하도록 하는 것은 지속적으로 필요하다.

에 대한 시민의식의 함양, 이를 감시하고 지도할 수 있는 환경부의 위상과 역할이 새롭게 정의될 필요가 있다.

2) 공적 사업의 조급한 추진 지양

우리 나라의 공적 사업에 대한 특성을 살펴볼 때 문제가 되는 것은 정권이 바뀔 때마다 반복적으로 행해지는 지극히 단기적이고 가시적인 성과를 위하여 공적 사업이 발주된다는 것이다. 즉 정권을 초월하여 국가의 백년대계를 위한 장기적이고 지속적인 사업이 거의 찾아 볼 수 없다는 것이다. 비록 계획을 했을 지라도 정권이 바뀌면 전면적인 폐지·수정의 회오리에 빠져들곤 한다. 예를 들면 경부고속철도노선 변경 등의 시행착오, 영월의 동강댐 등 많은 국책사업이 하나 같이 그래왔다. 따라서 대규모의 국책사업을 계획·실시함에 있어서 사업에 대한 타당성 조사와 충분한 계획 기간을 확보하여 그 사업이 내실 있게 추진할 수 있도록 할 수 있는 방안이 강구되어야 한다. 시화호 개발사업과 마찬가지로 관련 부처들이 가시적인 성과를 위한 관료적인 병폐 때문에 이리저리 시행착오만 하다 사업의 전반적인 상황을 검토하지 못해 사업의 결과가 부실하게되고 역효과만을 냄으로써 막대한 비용이 들어가게 해서는 안 된다.

3) 정책조정 활성화를 기본 프레임 마련

오늘날의 정부에 대한 패러다임은 변했고 여전히 변화하고 있다. 기존의 전통적 정부가 중앙집권적인 통제위주의 정책의 틀에 포획되어 있었다면, 오늘날의 정부는 권한의 지방이양과 지방분권화가 자리잡아 왔다. 따라서 오늘날 정부의 역할은 전통적인 정부의 역할과 다를 수밖에 없다. 즉, 어떤 정책을 일방적으로 강요하는 것이 아니라 이해당사자들 사이에 있을 수 있는 갈등을 해결하기 위한 파일럿(pilot)의 역할이 더욱 강조된다는 것이다. 특히 우리 나라와 같이 지방자치단체가 완전히 뿌리내리지도 않고 일인절대권력과 중앙집권적 구조를 가진 경우 지역이 기주의 등 많은 문제가 발생한다. 따라서 전통적 정부에서 주로 행했던 통제위주의 방식보다 부처별·

지방자치단체별로 다양한 국토이용방안을 마련하고, 그 담당 부처나 지방자치단체가 책임을 지고 수행할 수 있도록 하고, 많은 대안들 사이에 갈등을 초래하지 않도록 마련된 대안을 중앙정부·지방자치단체, 그리고 사업의 주체들이 서로 협조할 수 있도록 하는 기본적인 조정의 틀이 요구된다. 이렇게 할 경우 대규모의 국책사업의 추진과정에서 발생할 수 있는 관련 부처나 지방자치단체, 사업주체간의 이견을 원활히 조정할 수 있을 것이다. 다시 말해서 사업의 추진과정에서 나타날 수 있는 인구 변화와 같은 정책환경이 변화했을 때 기존의 계획을 신중하게 검토하여 보완하고 신속적으로 대응할 수 있게 하는 조정메커니즘이 없다는 것이다.

4) 국토의 균형개발추진

시화호의 개발과 그 활용은 그 지역의 새로운 용도일 뿐만 아니라 수도권지역, 더 나아가 전국토의 합리적인 토지이용과 도시·농촌지역의 발전 전략과 관련되는 것이다. 따라서 시화호개발사업은 이러한 취지와 연계되어 추진되어야 한다. 이미 1970년대 수도권 인구과밀화 촉진문제가 지적되었음에도 안산지역 인근에 1980년대에 추가로 시화지구를 선정하여 과밀화가 초래되었다(대통령직 인수위원회, 1998: 37). 따라서 전국토의 합리적 활용방안이 먼저 검토된 이후 그에 기초를 두고 시화호개발사업과 같은 사업이 추진되어야 한다. 물론 과학적이고 경제적인 타당성이 충분히 있다는 판단이 있어야 한다. 다시 말해서 시화호의 관리 및 그 활용, 간석지 용도, 항만개발, 물류시설 입지, 관광개발, 생태공원 조성을 비롯하여 전국, 수도권, 그리고 지역차원에서 합리적인 토지이용 등을 고려하여 추진하여야 한다.

V. 결 론

시화호사업개발사업의 실패는 민주주의적 정통성이 결여된 전두환 대통령의 독단적·권력적 결정으로 이성적이고 합리적인 공공정책으로부터 멀리 떠나 있었고, 전신행정적 성격이 농후하여 사업이 조급

하게 추진되다 보니 사전준비 소홀과 관련 부처간의 협의와 조정이 이루어지지 않아 정책실패로 이어진 것이다. 특히 시화호 인근지역의 인구 및 산업시설의 증가에 대한 예측을 잘못하고, 잘못된 사업결과 예측으로 집행과정에서 수단과 목표간의 인과관계에 중대한 결함이 발생함으로써 나타난 것이다. 즉 의제설정·정책결정·정책집행이라는 정책사이클에서 정책오차가 심화되고 있는데도 정책의제설정과정부터 기존 정책이나 프로그램의 내용을 무비판적으로 그 범위 내에서 결정하고, 또한 시화호개발사업이 정책결정의 수단적 도구로서 사업이 추진되어 정책실패가 온 것이다.

이에 더하여 시화호개발사업의 문제점은 정책과정상에서 많은 문제점을 발견할 수 있지만, 무엇보다도 그에 따른 환경오염 문제이다. 정부의 환경문제해결에 접근하는 방식을 보면, 정부는 환경을 보호하는 것을 단순하게 개발과 별개의 것으로 보거나 개발의 부산물로 인식하여 왔기 때문에 환경문제를 사전적으로 예방하기보다는 사후적으로 관리하는 경우가 강해 환경문제를 더욱 심화시켰다. 따라서 무엇을 위한 개발인가 하는 가치를 정립할 필요가 있다.

시화호개발사업에서 우리가 새롭게 받아들여야 하는 것은 정책학습이다. 정부는 학습조직¹⁴⁾이다. 정부는 행동변화과정에서 시행착오를 줄여 정책실패를 다시 경험하지 않도록 학습해야 하는 조직이다. 시화호개발사업은 우리에게 많은 교훈을 남겼다. 환경정책과 관련하여 지배적 이념의 변화가 정치체제 내부 및 정책결정자들의 환경문제에 대한 인식을 변화시

키는 주요 요인이 된다는 점을 고려할 때 시화호의 경우 지배적 가치를 도출하려는 메타의사결정의 과정이 필요하다는 것이다(이원희, 1999: 144).

물론 여기서 생각해 보아야 할 것은 개발과 환경보호 라는 두 개념 사이의 가치문제이다. 이 두 딜레마 사이에서 어떻게 합리적으로 결정할 것인가 하는 것이다. 중요한 기준이 될 수 있는 것은 환경문제 때문에 개발을 전혀 하지 말아야 한다는 논리보다는 환경문제는 제로(zero)공해를 달성하는 것이 목표가 아니라 적정공해를 유지하는 것이라는 관념아래 환경보전에 최대한 힘을 쓰되, 다른 한 측면에서는 규제기업의 피해를 가능한 줄이는 것도 간과해서는 안 된다는 것이다.

지금 해야 할 것은 시화호 개발에 따른 수질문제 등 여러 문제를 해결하는 것이 중요하다. 개발계획이 최고권력자와 경제계 사이의 밀실에서 이루어졌는데, 그 문제해결책도 아직도 어두운 관료들의 방에서 이루어지는 경향이 있다. 정부가 신뢰를 회복하려면 공공정책이 부딪히고 있는 차가운 현실을 인식하고 정책실패에 대한 책임을 져야하며, 공개적이고 투명하게 모든 "당사자" 집단이 참여하는 가운데 그 대책을 수립해야 한다. 공공정책은 "결과중심"이어야 하며 희망한 대로 거두는 것이 아님을 분명하게 인식해야 한다. 시화호 실패는 자연조건을 무시한 경제개발의 무지로 인식되고 있으나 더 깊은 내면에는 부패한 정부와 사업가들의 결탁에서 이 나라 국민들의 아까운 세금이 1조원 이상 낭비되었음이 나타나고 있다. ●

14) 시스템을 유지하거나 성장을 유도했던 반응이나 행동은 반복시키고, 그에 역행했던 반응은 중단되거나 수정될 필요가 있는데, 이때 반응만을 수정해 나가면서 기존의 시스템 목표를 달성하려는 활동을 1차학습 또는 적응학습(단일회로학습)이라 하고 목표자체를 수정하려는 학습을 2차학습 또는 생성학습(이중회로학습)이라 한다(정부경, 1996: 12).

〈참고문헌〉

- 김기연외(1996), "행정·정책대학원의 교육프로그램 개선방향", 『한국행정학보』제30권 제4호, pp.171-188.
- 김종배(1998), "시화호 문제해결을 위한 새로운 접근", 『환경과 생명』겨울호(통권 11호), pp.130-141.
- 오석홍(1993), 정책학의 주요 이론, 서울: 경세원, pp.425-426.
- 윤양수의(1998), "시화지구의 지속가능한 관리방안연구", 『환경정책』제 6권 제1호, pp.151-163.
- 이기식(1994), "환경정책결정과정과 언론의 역할: 필당호 골재채취 환경영향평가를 중심으로", 고려대학교 박사학위논문, p.28.
- 이원희(1999), "시화호 개발 정책실패의 정책학적 교훈", 『정책분석학회보』 제 9권 제 1호, p.137-155.
- 이해영(1988), "정책이론과 정책실제의 조화(I)", 『한국행정논집』 제 10권 제 1호, pp.1-5.
- 임상진, "시화지구개발지역내 토취장을 활용한 대중골프장설계", 서울대환경대학원 석사학위논문
- 전영평, "진화로서의 정책집행", 정책학의 주요이론 (오석홍 편), pp.428-430.
- 정정길(1993), 『정책학 원론』 서울: 대명출판사, p.257.
- 최연홍(1999)a, "실패한 정책평가", 조선일보 3월 26일, p.6(1999)b, "정부정책 주기적 평가 받아야", 세계일보 4월 6일, p.6(2000)c, 한국환경정책의 실패요인 분석 <학술진흥재단 정책연구과제>의 설문지조사 분석.
- 한석태(1999), "청주 신공항 건설사업의 실패요인에 관한 연구", 『정책분석평가학회보』제9권 제1호, pp.157-178.
- 한국물학술단체연합회(1996), "시화호를 어떻게 할 것인가?", 7. 19. 시화호수질대책토론회 자료
- 대통령직인 수위원회(사회·문화분과), 시화지구간척사업에 따른 수질악화원인 등에 관한 보고, 1998. 2.
- Easton(1965), David., A Systems Analysis of Political Life(New York: The John Wiley and Sons, pp.133-145.
- Garry Brewer & Peter DeLeon, The Foundation of Policy Analysis(Homewood: Dorsey, p.179.
- Irgam(1980), Helen M. & Dean E. Mann, Why Policies Succeed Or Fail. Beverly Hills, California: SAGE Publication., p. 20.
- McLaughlin, Milbery(1985) W., 'Implementation Realities and Evaluation Design' in R. Lance Shotland and Melvin M. Mark (eds), Social Science and Social Policy(Beverly Hills: Sage, p.97.
- Michael Holett & M. Ramesh(1995), Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems, Oxford University Press (Toronto/New York:Oxford), pp.4-7.
- Majone, G. & A. Wildavsky(1980), "Implementation as Evolution," Williams, walters(1980). The Implimentation Perspective(Berkeley: University of California Press), p.3.