

한국환경사회학회

2010년 춘계학술대회

4대강사업에 대한 환경사회학적 성찰

일시: 2010년 4월 23일(금) 오후 13시30분 ~ 18시30분
장소: 경북대학교 사회과학대학 310호실

한국환경사회학회 2010년 춘계학술대회 진행순서

일시 : 4월 23일(금) 오후 13시30분 ~ 18시30분

장소: 경북대학교 사회과학대학 310호실

<13:30 ~ 14:00> 등록

<14:00 ~ 14:10> 개회사 및 축사

개회사: 노진철 학회장

<14:10 ~ 15:30> 1부

사회: 이시재(가톨릭대)

◎ 주제 1: 기후변화를 고려한 물관리 원칙에 의한 4대강 사업 검토

발표 - 이상현(한신대)

토론 - 유승무(승가대), 최승철(환경정의연구소)

◎ 주제 2: 4대강사업 저지를 위한 국민소송

발표 - 이상돈(중앙대)

토론 - 박진환(경북대 Law School), 차명제(동국대)

<15:40 ~ 17:00> 2부

사회: 박재목(충남대)

◎ 주제 3: 한반도 대운하 사업이 노동자 농민에게 미치는 영향

발표 - 이득재(대구가톨릭대)

토론 - 정태석(전북대), 허남혁(대구대)

◎ 주제 4: 4대강사업에 대한 TV뉴스의 의제 설정과 프레임

발표 - 윤순진·이동하(서울대)

토론 - 노진철(경북대), 박순열(서울대)

<17:10 ~ 18:30> 3부 집담회

사회: 김두식(대구대)

“MB정부 4대강사업에 대한 성찰”

- 자료집 목차 -

- ◎ 기후변화를 고려한 물관리 원칙에 의한 4개강 사업 검토
이상헌(한신대)

- ◎ 4대강사업 저지를 위한 국민소송
이상돈(중앙대)

- ◎ 한반도 대운하 사업이 노동자 농민에게 미치는 영향
이득재(대구가톨릭대)

- ◎ 4대강사업에 대한 TV뉴스의 의제 설정과 프레임
윤순진·이동하(서울대)

기후변화를 고려한 물관리 원칙에 의한 4대강 사업 검토

이상헌 (한신대학교 교양과정 조교수)

1. 연구의 배경과 목적

2010년 4월 현재에는 천안함 침몰사고와 관련된 무수한 의혹 때문에 일반인들의 관심에서 잠시 벗어나 있지만, 4대강 사업¹⁾은 MB 정부 출범 직후부터 내내 사회적 갈등의 요인이 되었고 앞으로 그렇게 될 가능성이 높은 사안이다. 저탄소 녹색성장을 지향하는 MB정부는 녹색뉴딜의 핵심 사업으로 4대강 사업을 ‘속전속결’의 속도전 방식으로 추진하고 있고, 이에 대해 운하반대전국교수모임을 비롯한 지식인들과 여러 시민환경단체들은 4대강의 생태계를 모두 파괴할 뿐만 아니라 경제적, 사회적 타당성도 없는 사업을 철회할 것을 줄기차게 주장하고 있다. 여기에 천주교주교회의와 대한불교조계종과 같은 대규모 제도 종교에서도 공식적인 반대 의사표시를 함에 따라 4대강 사업은 6월 2일 지방선거의 핵심 쟁점이 될 가능성이 높을 뿐만 아니라 향후 지속적인 사회적 갈등의 요인이 될 소지를 안고 있다.

그런데, 사업 내용으로 볼 때, 한강과 낙동강을 잇는 터널이 없다는 것과 배가 드나들 수 있는 갑문을 설치하지 않는다는 점을 제외하고는 대동소이한 개발 사업이라고 할 수 있는 한반도 대운하 사업과 4대강 사업을 비교해보면 의문이 발생한다. 한반도 대운하 사업은 (물론 단순히 이 사업 때문만은 아니었고, 교육문제, 광우병 의심 수입쇠고기 등 다양한 문제들로 인한) 촛불시위 등의 대규모 저항으로 철회된 반면, 4대강 사업은 지식인, 환경운동가, 종교인들의 반대가 있고 많은 수의 사람들이 반대하기는 해도²⁾, 촛불시위와 같은 시민들의 대규모 저항 없이 계속 추진되고 있다. 왜 유사한 사업에 대한 반응에서 이런 차이가 발생하는가?

한반도 대운하 사업의 추진 근거는 (물론 계속 바뀌긴 했지만) 물류비용 절감을 위한 획기적인 교통망의 건설을 통해 국운상승의 기회를 만들겠다는 논리, 혹은 여가·관광 시설 유치 등을 통한 지역성장과 같은 일종의 개발논리였다. 반면, 4대강 사업은 이른바 ‘저탄소 녹색성장’을 위한 녹색뉴딜의 핵심 사업으로 자리매김하면서 기후변화대응을 위한 녹색사업이라는 것이 추진 근거로 이용되었다. 그

- 1) 정부의 공식적인 명칭은 ‘4대강 살리기 사업’이지만, 이 논문에서는 ‘4대강 사업’이라고 지칭하고자 한다. 살리기라는 말은 이미 강이 죽었다는 것을 의미하는데, 실제로 4대강은 일부 구간을 제외하고는 수질이 양호하다. 또한 살리기 사업이라는 말은 반(反)생태적 사업을 생태친화적인 사업으로 위장하는 녹색분칠(green wash)전략이라고 볼 수 있다. 이러한 효과를 의식하여 시민단체에서는 ‘4대강 죽이기 사업’이라는 직접적인 용어를 사용하기도 한다.
- 2) 창조한국당 유원일 의원실에서 제출한 성명서에는 국민들의 73%가 반대한다는 자료를 제시하고 있다 (2010.4.6일자 성명서).

러면 개발사업으로 이해되는 사안에 대해서는 국민들이 저항을 하고, 기후변화 대응을 위한 녹색 사업 혹은 환경친화적인 사업이라는 정당화 논리는 국민들이 수용한다는 것인가? 지역의 토건 세력들에게 거의 포획되어 있어서 지역주민들의 개발사업에 대한 선호는 크게 변함이 없다고 할 수 있다³⁾. 한반도 대운하 사업이나 4대강 사업이나 모두 지역개발을 통해 집값과 땅값을 올릴 수 있는 호재로 생각되는 사업일 뿐이다. 그러면 두 사업에 대한 이러한 반응의 차이는 무엇으로 설명할 수 있는가? 일부에서는 정치공학적인 차원에서 한반도 대운하 사업은 박근혜씨가 반대를 했기 때문에 좌절되었고, 4대강 사업은 박근혜씨가 반대를 하지 않았기 때문에 추진된다는 식으로 주장한다. 입증하기 어려운 문제이지만, 설사 이 주장을 그대로 받아들인다고 해도 박근혜씨가 유사한 사업에 대해서 다른 의견을 제시한 이유는 무엇인가?라는 질문은 그대로 남게 된다. 물론 “여러 가지 정치적 변수를 고려해서”라는 식상한 답변도 가능하지만, 적어도 기후변화 대응이라는 문제가 정치적으로 반대하기에 부담스러운 정당성을 갖춘 이슈라는 점을 추출해볼 수는 있을 것이다. 그리고 이런 맥락에서 볼 때, 4대강 사업의 경우 기후변화대응을 위한 사업이라고 하는 일종의 친환경적 정당화 논리가 적어도 이 정부에게 추진력을 제공한 것은 분명해 보인다.

그러면 과연 4대강 사업은 기후변화 대응 사업인가? 즉, 기후변화를 고려한 물관리 사업이라고 할 수 있는가? 1977년 아르헨티나 마르델 플라타(Mar del Plata)에서 개최된 UN 물회의 이후 가장 최근(2009년) 터키 이스탄불에서 개최된 제5차 「세계물포럼」에 이르기까지 물관리를 둘러싼 국제적 논의의 흐름을 살펴보면 국제적으로 물관리에 대해서는 일정한 합의 같은 것이 존재한다. 즉, 기후변화라고 하는 대단히 불확실한 변수를 고려하여 '통합적인 수자원관리'(Integrated Water Resource Management)가 필요하다는 것이다. 그리고 과도한 수자원개발 혹은 착취의 가능성을 피하기 위해 물만이 아니라 수생태계와 유역의 문화적 자산의 보존, 그리고 유역에 거주하는 주민들과의 거버넌스 시스템을 구축하고 이를 존중하면서 운영하는 것이 공통적인 합의이다. 그러면 4대강 사업은 이러한 국제적 기준에 부합하는가?

이런 의구심 가득한 질문이 유효하다고 생각하는 이유는 4대강 사업에 대한 국제적인 평가가 매우 상반되기 때문이다. UNEP(United Nations Environmental Program)에서는 2008년 'Green Economy Initiative'라는 조직을 결성하고 녹색 경제를 실천하는 첫 번째 사례로 한국의 4대강 사업을 지켜보으면서 상찬한 바가 있다. 또 이명박 대통령은 그해 9월 유엔 총회 연설에서 4대강 사업을 친환경 녹색 프로젝트로 홍보하기도 하였다. 그러나 2010년 3월, *Science*지(誌)와 같은 세계 유수의 과학잡지에서는 “Restoration or Devastation?”(복원인가 파괴인가)이라는 제목으로 4대강 사업에 대해 2,800명의 교수들이 반대하고, 기후변화 대응이라는 차원에서 봤을 때 너무 전통적인 토목적 개발 방식이라는 점을 들어 심각한 문제제기를 하기도 하였다. 어느 쪽이 진실인가? 전지구적으로 새롭게 등장한 기후변화라는 변수를 고려했을 때, 그리고 국제적인 물관리 원칙이나 물관리 정책의 경향으로 판단할 때 4대강 사업은 어떻게 평가될 수 있는가?

이 논문은 이러한 질문에 답변을 시도하고자 한다. 이미 4대강 사업에 대해서는 이 사업이 토건국

3) 물론 하천부지를 오래동안 점유하면서 농사를 짓던 농민들은 하루아침에 생업의 터전을 잃게 되어 이 사업에 대해 반대하고 있으며, 특히 팔당상수원의 유기농업단지의 경우는 그동안 수질보호에 유기농업이 큰 기여를 해왔다고 상찬(賞讚)받다가, 4대강사업이 시작되면서 정부의 입장이 표변(豹變)한 것에 대해 크게 당혹해하면서 사업추진을 반대하고 있다. 팔당유기농업 사례에 대해서는 김철규·이지웅(2009)을 참고할 것.

가의 전형적 특성을 드러내고 있음을 지적하거나(조명래, 2009; 박진섭, 2009; 윤순진, 2010), 사업의 공학적·경제적·생태적 모순점들을 지적하는 연구(박창근, 2009; 이준경, 2010; 최병성, 2009), 우리나라 물관리정책의 진화라는 관점에서 4대강사업의 문제점을 지적하는 연구(안형기, 2009), 절차상의 법리적 모순을 드러내는 연구(이상돈, 2009) 등이 많이 존재한다. 이 논문은 기존의 비판적 연구와 맥락을 같이 하면서도 기후변화라고 하는 판단 근거를 적극 활용하고자 한다. 즉, 기후변화를 고려한 물관리의 국제적인 원칙들을 간략하게 소개하고, 이 원칙들에 비추어 보았을 때 과연 이 사업이 이러한 원칙들을 얼마나 충실하게 구현하고 있는지 혹은 얼마나 동떨어져 있는지를 보이고자 한다. 그리고 그 검토결과에 의거하여 향후 4대강에 대한 바람직한 관리 방안이 무엇인지에 대해 제시하고자 한다

2. 물관리의 원칙에 대한 고찰

1) 국제적인 물관리 원칙의 변화

물에 대한 대규모 토건사업은 중국의 대운하라든가, 관개사업의 사례에서 보듯이 역사가 오래되었고, 대규모로 진행된 것도 있었지만 대체로 국지적인 수준에 머물렀다(Wittfogel, 1957, 1964; Worster, 1985). 그러나 근대화 이후 주로 19세기 초반부터 진행되어온 대유역 차원의 물관리 방식은 대규모 수자원 공급위주의 토목사업(댐건설, 광역상수도망, 하수관거 설치, 하도 준설 등)이었다. 그리고 이러한 사업은 역사학자 워스터(Worster)가 지적했듯이 권위적인 중앙정부가 주도한 사업이 많았다. 이러한 물관리 방식은 일정 기간 동안에는 경제성장에 기여하면서 여러 나라에서 주목을 받기도 하였다. 그러나 대형 댐건설을 비롯한 사업들이 대규모 수몰민 발생, 생태계 파괴를 비롯한 환경문제를 야기하게 되자, 이에 대한 반성이 일어났다(패트릭 맥컬리, 2001; 반다나 시바, 2003; 이상헌, 2003). 이러한 반성은 서구 유럽의 사회적 민주화가 진행되기 시작하고 환경문제에 대한 시민의식이 고조되던 1960년대 말에서 1970년대 초부터 본격적으로 나타났으며 바람직한 물관리 원칙이 무엇인지에 대한 국제적 논의로 등장하게 되었다.

환경문제와 별개로 물문제를 중심으로 최초로 물관리 원칙에 대해서 논의한 것은 1977년 12월 아르헨티나 마르델 플라타(Mar del Plata)에서 개최된 ‘국제연합 물회의’(UN Conference on Water)였다. 이 회의에서는 “인간은 자신들의 기본적 필요를 충족시킬 수 있는 물에 대한 권리를 갖는다”는 원칙이 수립되었고, 향후 10년에 대한 ‘국제 음용수 공급 및 하수처리 10개년 계획’(International Drinking Water Supplies and Sanitation Decade)과 실행계획도 수립되었다(미래자원연구원, 2009: 11). 이후 물에 대한 관심은 다양하게 증대되었는데, 동서간 냉전 이데올로기의 붕괴, 지구적 환경오염의 확대, 기후변화에 대한 우려 등과 같은 관심사가 높아지면서 이러한 사회-환경적 변화가 물에 미치는 영향에 대해서도 관심이 높아졌기 때문이다. 이러한 관심의 증대 속에서 1992년에는 아일랜드 더블린(Dublin)에서 ‘물과 환경에 관한 국제회의’(International Conference on Water and Environment)가 열렸다. 이 회의에서는 흔히 더블린 원칙이라고 알려진 네 가지 원칙이 채택이 되었는데, 서로 입장이 다른 사람들도 공통적으로 참고할 수 있는 원칙이라고 할 수 있다.

첫째, 담수는 유한하고 소중한 자원으로써 생명, 발전 및 환경을 유지하는데 필수적이다. 둘째, 물

개발과 관리는 모든 단계의 사용자, 계획자 및 정책수립자를 포함하는 참여적 접근법에 기반을 두어야 한다. 셋째, 여성은 물의 공급, 관리 및 보호에 있어 중심적인 역할을 수행한다. 넷째, 물은 모든 물사용처 사이의 경쟁을 고려한 경제적 가치를 지니며 경제적 상품으로 인정되어야 한다(미래자원연구원, 2009: 11).

더블린 원칙은 같은 해 브라질 리우데 자네이루에서 열린 '유엔 환경과 개발 회의'(UNCED)에서 더 확고하게 자리잡게 되었고, 「의제 21」(Agenda 21) 제18장에 통합되었다. 「의제 21」 제18장에 의하면 수자원은 인간활동에서의 물에 대한 요구를 충족시키고 조화시켜야 하며, 이를 위해서는 **수중 생태계의 기능 및 수자원의 연속성을 고려하여 보호되어야 한다**고 서술하고 있다(강조는 필자). 즉 수자원에 대한 생태적 접근이 강조되고 있다. 또한 수자원의 월경성(transboundary)에 관한 사항, 홍수 및 가뭄과 이들로 인해 발생하는 재해의 위험성 평가와 분석도 강조되었으며, 지표수와 지하수 관리의 독립적인 요소로서의 관리 방안의 필요성도 논의되었다. 결국 이러한 내용을 요약하자면 1977년부터 하천유역관리 방안으로서 제시되었던 '통합적 유역관리'(Integrated River Basin Management) 방안의 모든 요소가 원칙적으로 수용되었다고 볼 수 있다(미래자원연구원 2009:12).

물관리 원칙에 대한 국제적 논의는 '세계물포럼'(World Water Forum)을 통해 계속 이어지고 있다. 세계물포럼은 1996년에 창립된 세계물위원회(World Water Council)가 주관하는 행사로서 3년마다 물의 날(3월 22일)에 열리게 되며, 1997년 모로코 마라케시에서 첫 번째 포럼이 개최되었다(이상현, 2003). 가장 최근에 터키 이스탄불에서 열린 5차 물포럼에서는 "Bridging Divide for Water"라는 주제로 열렸는데, 이는 물을 둘러싼 여러 이해당사자들간의 협력과 통합이 무엇보다 중요하다는 것을 의미한다. 특히 2차 포럼에서부터 계속 논의되었던 수자원통합관리(IWRM)의 가이드라인이 발표되었고, 기후변화에 대한 대응이 집중적으로 이루어졌다. 따라서 기후변화를 고려한 수자원통합관리는 이후 물관리에 있어서 대단히 중요한 국제적 원칙이라고 말할 수 있다.

요약해서 말하자면 국제적으로 물관리 원칙은 크게 수자원개발(물은 개발이 가능한 자원, 1960년대-1970년대)에서 수자원관리(물에 대한 과도한 착취 우려, 1980년대-1990년대)로, 그리고 통합수자원관리(물관리에 사회, 경제, 환경 등 다양한 요소 고려, 1990년대-현재)로 이전하고 있다고 할 수 있다. 아래에서는 이러한 원칙들이 선진 주요국들에서는 어떻게 발현되었는지를 살펴보기로 한다.

2) 기후변화에 대응하는 선진국의 물관리 체계

(1) 캘리포니아 주의 기후변화 대응 물관리 정책

미국 캘리포니아주는 기본적으로 수자원분포가 균일하지 않고, 가뭄 등이 심각한 지역문제로 제기되는 곳이어서 물이용에 따른 이해관계 갈등이 첨예한 곳이다. 따라서 기후변화라는 변수는 더 심각한 위협으로 다가왔다. 캘리포니아에서는 수법(Water Code)에 의해 5년마다 작성되는 캘리포니아 물계획(California Water Plan, CWP)을 수립하고, 기후변화가 물에 미치는 영향을 과학적으로 분석하여 대응책을 제시하였다. 기후변화에 대비하기 위한 물관리 정책의 대응책은 다음과 같이 열거되었다. ① 통합물관리(IRWM)를 확대하고, 파트너십을 형성하여 캘리포니아 수자원에 대한 계획, 지속하는 유역

및 범람원 관리, 지역의 자기충족성 증대를 지향 ② 미래 물 수요를 충족시키고 기후변화에 적응하기 위하여 더욱 확장된 물의 보존, 재이용으로 물이용의 효율성을 증진 ③ 가뭄과 기후변화에 대비하여 지표수, 지하수 등 복합적 물공급원의 통합적 관리를 발전, 확대 ④ 지표수와 지하수의 수질을 보존·복원하여 공중 및 환경의 건강을 지키고 캘리포니아 물공급을 보장 ⑤ 유역, 범람원의 개선으로 환경을 보존·향상시키고, 물 및 홍수관리시스템을 지속시키기 위하여 환경관리를 증진, 확장 ⑥ 통합홍수관리를 실천 및 발전 ⑦ 홍수, 가뭄을 비롯한 재난 사태에 대한 예방, 대응, 복구 계획을 수립하여 사태 발생시 피해를 최소화 ⑧ 온실가스 배출을 저감하는 하수관리 시스템을 갖추고 물과 관계된 에너지 소비 감축 ⑨ 의사결정을 지원하는 모니터링, 정보관리 및 분석 강화를 통한 지역의 통합물관리 및 홍수와 수자원 관리시스템 보조 ⑩ 새로운 물 기술과 더 나은 물 관리 시스템에 대한 연구에 대한 재정적인 지원 증대 ⑪ 규모가 작은 소수 공동체들의 정책적인 참여 증대 등이다(미래자원연구원 2009:19-20).

(2) 영국의 기후변화 대응 물관리 정책

영국도 기후변화를 중대한 도전으로 간주하고 대책을 수립하였다. 기후변화로 인한 영향은 첫째, 강우 패턴 변화의 영향으로 2050년에 겨울철 하천유량이 10~15% 증가하나 초봄부터 늦여름까지의 하천유량은 50%이상, 지역에 따라서는 80%까지 감소하는 것으로 예측되었다. 둘째, 지하수는 2025년까지 지하수 대수층의 회복량과 지하수로 흡수되는 하천 유량, 그리고 지하수 수위 모두가 저하할 것으로 전망되었다. 셋째, 물수요가 2050년에는 기준년(2009년) 대비 2~4% 가량 증가할 것으로 예측하고 있으며, 물과 관련한 기상 환경이 현재와 크게 달라질 것이며, 잉글랜드와 웨일즈 고유생물종과 이들의 서식지가 사라질 수 있다고 전망하고 있다. 이러한 기후변화에 대한 대비책으로 첫째, 물이용과 관련된 온실가스 배출 감축 노력을 제시하고 있다. 이러한 과제를 위해서는 에너지 이용과 물 이용을 연결하여 하나의 패키지로 묶어서 정책과제를 발굴해야 한다고 제시되어 있다. 또한 수도 계량시스템과 요금체계의 개선 등으로 물이용량과 더운 물 이용 등 에너지를 많이 사용하는 물이용 방식을 줄임으로써 온실가스 배출을 절감하는 수요관리 방법도 시행하고 있다. 둘째, 지역 및 유역 간 공급 시설의 연계, 토지관리기술을 이용한 하천유량 개선, 고도처리 오폐수의 재이용, 담수화 등이 거론되고 있다. 셋째, 홍수에 대해 장기간에 걸친 투자 전략(Long Term Investment Strategy, 2010-2035)을 통해 홍수 및 해안의 위험 관리 분야에 대한 장기간의 영향에 대한 연구를 수행하고 있는데, 기후변화 적용의 토대로서 지식과 정보의 확대가 중요함을 지적하고 있다. 넷째, 유역관리와 관련해서 영국에서 가장 강조하고 있는 것은 통합적 유역관리 계획(Integrated River Basin Management Planning)이다. 이는 영국에서 지침으로 삼고 있는 EU의 수자원기본지침(Water Framework Directive)의 내용인 “강 및 호수, 지하수와 연안 등의 물 유역에 대해 생태적인 질의 향상에 일조해야 한다”는 이해를 바탕으로 하고 있다. 환경청은 이를 위해 우선 각 강 유역에 대한 계획 작성을 지역 농부를 비롯한 물 산업 관계자와의 논의를 통해 수립하고 있다. 이러한 계획은 물환경의 지속적이고 체계적인 관리를 가능하게 하는 동시에 기후변화 위험에 대해 체계적이고 확고한 접근을 포함하고 있다(미래자원연구원, 2009: 21-25).

(3) 프랑스의 기후변화 대응 물관리 정책

프랑스는 1964년 이래 행정구역이 아닌 유역(6개 유역)을 단위로 하는 유역통합수자원관리를 실시해오고 있으며, 유역위원회와 유역관리공사라는 중간매개체가 국가와 지역이 상호 조화를 이루면서 유기적으로 운영될 수 있도록 역할을 하고 있다. 지방정부는 물의 공공성 때문에 상하수도 시설의 소유권은 가지고 있으면서 민간사업자들과 150년 가까이 여러 가지 계약을 통해 협상과 타협을 해옴으로써 비효율적인 상하수도 시설을 개선하고 물의 경제적 가치를 수도요금에 반영해왔다. 프랑스 수도사용자들은 음용수 요금, 하수처리 요금 이외에 유역관리공사 취수세와 오염세를 부담하고 있다. 즉, 수도요금의 현실화가 이루어진 셈인데, 이를 통해 물의 효율적 이용이 촉진되고 유역관리공사는 수자원관리와 개발에 필요한 재원을 확보하여 지역 수자원관리에 재투자할 수 있는 것이다. 그리고 6개의 유역위원회에는 각계각층의 이해관계자들이 위원으로 참여하여 수자원개발, 공급, 오염방지 등 중요한 정책과 관련하여 수상에게 의견을 제시하는 기능을 하고 있다(이승호·이동률, 2004). 프랑스의 사례는 민간위탁방식과 유역통합관리를 성공적으로 접목한 사례인데, 이러한 성공의 비결은 재산권적 성격의 수리권을 기초로 하여 유역에 속한 지자체들이 오랫동안 민간사업자들과의 협상을 해온 경험이 축적되어 물의 경제적 가치와 공공적 가치를 조화시켜왔고, 유역관리공사가 오염자부담원칙에 의해 지불된 취수세, 오염세를 기초로 재정적으로도 안정되게 운영되었으며, 민주적이고 적극적인 시민참여가 있었기 때문이다(이상현, 2008: 164-165).

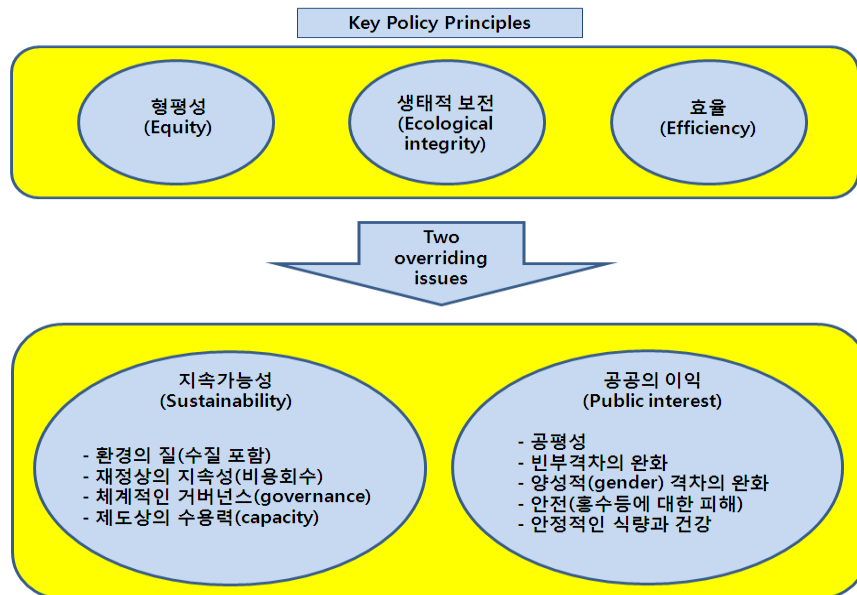
(4) 일본의 기후변화 대응 물관리 정책

일본 역시 기후변화를 물관리의 중대한 위협요인으로 간주하여 이에 대비해오고 있다. ‘기후변동 등에 의한 리스크를 감안한 통합적인 수자원관리 형태에 대한 연구회’는 중간보고서를 2008년 3월에 제출하였다. 이 보고서는 통합적인 수자원관리를 달성하기 위한 정책 방향으로 ‘물을 소중히 사용하는 사회의 구축’이라는 기본 방침을 제시하였다. 이것은 시설계획 처럼 과거의 데이터를 바탕으로 목표치를 고정적으로 설정하고 이를 근거로 하는 계획 대신에, 변화를 전제로 하는 적응 대책을 도출하는 것을 말한다. 그리고 통합적 수자원관리의 중요성을 강조하였다. 통합적 수자원관리를 추진하기 위해서는 ① 물을 소중히 사용하는 사회 구축과 안정된 수자원 확보 ② 양과 질을 일체화시킨 관리 ③ 지진, 사고 발생시 신속한 물공급이 불가능할 경우 이에 대한 대응 ④ 지표수와 지하수를 일체화시킨 관리의 추진 ⑤ 풍부한 물환경의 보전 및 창출 등의 정책들이 필요하다고 하였다(미래자원연구원, 2009: 33). 또한, 일본 국토교통성에서는 매년 8월에 ‘일본의 수자원’이라는 보고서를 발표하는데, 2009년 8월에 발표한 보고서의 주제는 ‘통합수자원관리의 추진’이었다. 이 보고서에서 통합수자원관리의 이념은 크게 세 가지이다. 첫째, 유역주민의 안전과 안심의 지속적인 확보, 둘째, 유역을 단위로 한 협의와 합의 형성, 셋째, 물에 관련한 전체상의 가시화이다(미래자원연구원, 2009: 36).

3) 평가를 위한 기준의 제시

기후변화라고 하는 전지구적인 도전에 직면하여 세계 각 국에서 받아들이고 있는 물관리의 기본적인 원칙은 통합적 수자원관리가 이루어져야 한다는 것이었다. 실제로 각 국에서는 통합수자원관리를 위해, 과거의 자료를 근거로 하기 보다는 변화를 전제로 하는 적응 계획을 세우고 있으며, 다양한 이해당사자들의 적극적인 참여와 침예한 이해관계 갈등의 조정, 하천 생태계의 보전, 지역수리권의 보장, 지표수와 지하수의 통합적 관리 등이 이루어지고 있음을 보았다.

Savenije & Van der Zaag는 국제적인 물관리 원칙의 이러한 변화 흐름을 반영하여 물관리의 핵심 원칙으로서 3E(형평성, Equity, 생태적 보전, Ecological integrity, 효율, Efficiency)를 꼽았으며, 이러한 기본 원칙을 지속가능성(Sustainability)과 대중의 이해관계(Public interest)라는 포괄적 과제로 정리하였다. 그리고 이를 위해서는 크게 지속가능성이라는 분야와 대중의 이해관계 분야에서 9가지 정도의 과제가 예시될 수 있다는 것이다. 이를 그림으로 표시하면 아래의 <그림 1>과 같다(Savenije & Vander Zaag, 2008, 미래자원연구원, 2009: 38에서 재인용).



<그림 1> 물관리의 기본원칙과 포괄적 과제들

이 논문에서는 이 9가지 과제가 4대강 사업을 평가할 수 있는 하나의 기준이 될 수 있다고 간주한다. 즉, 4대강 사업이 기후변화에 대비한다는 정당성 기제를 활용하고 있기 때문에 실제로 4대강 사업이 기후변화에 대응할 수 있는 물관리 체제를 구축할 수 있는지를 판단해보기에 위해서는 국제적으로 어느 정도 통용되고 있는 기준을 활용할 수 있을 것이다.

하지만 위의 <그림 1>의 기준 가운데, 양성적(gender) 격차의 완화와 안정적인 식량과 건강이라는 기준은 4대강 사업을 추진하는 측이나 반대하는 측에서 크게 쟁점이 되지 않은 문제이고, 사업의 본래 목적과도 다소 거리가 있어서 판단 기준으로는 활용하지 않는 것이 타당할 것이다. 따라서 기준의 평가 기준을 이 사업의 목적에 맞게 정리해보면 우선 ‘지속가능성’ 측면에서 4대강 사업을 평가하는 기준은 크게 네 가지로 정리된다. ① 4대강 사업은 4대강의 수질을 보호하는데 기여하는가? ② 4대강 사업은 국가나 지자체의 재정운용을 건전하게 하는 혹은 지속가능하게 만드는 사업인가? ③ 4대

강 사업은 체계적인 거버넌스를 구축하면서 추진되고 있는가? ④ 4대강 사업은 기존의 물관리 제도 속에 적절하게 수용될 수 있는 사업인가?

한편, ‘공공의 이익’ 측면에서 4대강 사업을 평가하는 기준은 세 가지로 정리할 수 있다. ① 4대강 사업은 4대강 유역의 이해당사자들간에 공평하게 사업의 편익과 비용을 분배하는가? ② 4대강 사업은 사회의 빈부격차를 완화하는데 기여하는가? ③ 4대강 사업은 홍수와 같은 재해에 적절하게 대비하는 사업인가? 아래에서는 이러한 일곱 가지 기준을 근거로 4대강 사업을 평가하여 이 사업이 기후변화를 고려하는 통합적 수자원관리라는 국제적으로 통용되는 원칙에 부합하는 사업인지를 평가하고자 한다.

3. 4대강 사업의 평가

1) 4대강 사업의 개요

2009년 6월 8일 4대강 살리기 사업 추진본부에서 발표한 4대강 살리기 마스터플랜을 보면 4대강 사업의 추진 배경으로 크게 네 가지를 제시한다⁴⁾. 첫째, 기후변화 등으로 홍수 및 가뭄 피해가 빈발함에 따라 근원적인 대책 마련 필요하다는 것이다. 「물부족국가」인 우리나라에 '11년 8억m³, '16년 10억m³의 물부족이 예상되나 다목적댐 건설 반대가 심하여 근본대책 마련이 어렵고, 가뭄도 주기적으로 발생하여 지역적 물부족 심화는 물론 하천의 건천화 발생하기 때문이다. 또한 홍수 피해가 급증하고 있으며, 사전예방투자 부족으로 수해복구에 과다한 비용 발생한다(연간 홍수피해액 '70년대 1,700억원 → 최근 2.7조원, 연간 홍수예방투자 1.1조원, 복구비 4.2조원). 그리고 수질은 난분해성 오염물질인 COD와 부영양화를 초래하는 TP 등 오염도가 높아지고 있어 오염원 집중관리 필요하다는 것이다. 둘째, 국민소득 증대로 수상레저문화활동 수요가 급격히 증가하나, 이를 충족시킬 다양한 공간 및 프로그램이 부족하다는 것이다. 일본은 3만불(유럽은 2만불) 시대에 요트 등 수상레저 활성화되었다. 셋째, 하천에는 이수·치수·환경·친수·지역발전 등 다양한 기능이 있어 강별로 일관되게 종합계획을 수립·시행하여야 하나 그동안 계획들 간 연계성 부족으로 사업시행 효과 미흡하였다. 넷째, 침체된 실물경기의 회복을 위해 4대강 살리기를 통한 일자리 창출 및 지역경제 활성화가 필요하다.

그리고, 이러한 목표를 달성하기 위해 5대 핵심과제를 제시하였다. 첫째, 장래의 물부족('11년 8억 m³, '16년 10억m³)과 가뭄에 대비, 용수 확보량을 13.0억m³ 증대하기로 한다. 이를 위해 준설과 보 설치로 용수확보 및 지하수위 저하 방지, 중소규모댐 건설로 지역적 물부족 해소, 농업용저수지 증고로 갈수기 지류 및 분류 유량 증대 등을 도모하겠다는 것이다. 둘째, 대규모 홍수에 선제적으로 대응하기 위해 200년 빈도 이상의 홍수에 대비할 수 있는 퇴적토 준설, 노후제방 보강, 댐 건설 등을 추진하여 홍수조절용량 9.2억m³을 확보하겠다는 것이다. 셋째, 하수처리시설 확충과 녹조조감시설 설치 등으로 현재 76% 수준인 수영할 수 있는 좋은 물(2급수, BOD 3mg/L 이하) 달성수준을 2012년 83~86%로 향상하고 생태하천 및 습지 조성, 농경지 정리 등을 통해 생태계를 복원하겠다는 것이다. 넷째, 하천을 생활·여가·관광·문화·녹색성장이 이루어지는 다기능 복합 공간으로 개조하기 위하여 자전거길 조성, 체험관광 활성화, 산책로·체육시설 설치 등을 확대하겠다는 것이다. 다섯째, 금수강촌 만들기, 문화가

4) 실제로 몇 가지 더 있지만 추상적이거나 원론적인 것은 제외하고 네 가지로 압축시킬 수 있다.

흐르는 4대강 등 강 살리기로 확보되는 인프라와 수변경관을 활용한 다양한 연계사업 추진으로 약 34만명의 일자리를 창출하고 생산유발효과만 약 40조원에 이르게 함으로써 지역 발전에 기여하도록 하겠다는 것이다(4대강살리기 추진본부, 2009; 윤순진, 2010: 157). 결국, 4대강 사업은 “단기간에 예산을 집중 투입함으로써 물문제를 해결함은 물론 강(江) 중심으로 국토를 재창조하는 종합 프로젝트(package project)”라고 규정되는 사업인 것이다(국토해양부·4대강살리기 추진본부, 2009: 4).

한편, 4대강 사업이 추진되고 이에 대한 시민사회단체, 전문가들의 비판과 저항이 어떻게 이루어졌는지에 대해서는 간략하게 아래의 <표 1>로 정리할 수 있다.

<표 1> 4대강 사업 추진과 저항 과정

일자	내용
1996년	‘한강~낙동강 운하 가능성과 내륙수운체계의 필요성’연구보고서(세종연구원)
1998년	국토개발연구원, 한강~낙동강 운하 타당성 낮다는 보고서 제출
2006.10.24	이명박 전 서울시장, 독일 RMD 운하 답사 시 경부운하건설을 대선공약으로 사실상 발표.
07.05.29	박근혜 전 한나라당 대표, "21세기에 그런 운하를 파서 국가 경쟁력을 높인다는 게 타당성이 있느냐에 대해 동의하지 않고 있다"고 비판
07.09.18	‘경부운하저지국민행동’출범식 및 규탄대회
07.10.23	경부운하 공약 퇴장 촉구 사회인사 2500인 선언
08.01.14	이명박 대통령 당선인, “대운하, 국민적 납득과 합의 중시”발언, 빅 5’ 건설사 경부운하 건설 컨소시엄 구성
08.02.12~ 08.05.24	운하백지화 염원 ‘종교인 생명평화 100일 도보순례’(생명의 강을 모시는 사람들)
08.03.25	한반도대운하를 반대하는 전국교수모임 출범 기자회견(70여개 대학, 1800여명 교수)
08.02.19	운하백지화국민행동 발족식(오전 11시, 광화문 동화면세점 앞)
08.05.01	청와대 이동관 대변인, 운하 강행추진 의사 공식 발표
08.05.23	김이태 한국건설기술연구원, "4대강 정비 실체는 운하계획", "국토부로부터 대운하 반대논리에 대한 정답을 요구받고 있다"고 양심선언
08.06.02	청와대, 한반도 대운하 사업 '일단 보류, 정부 내 논의중단' 방침
08.06.19	이명박 대통령, 기자회견에서 “국민이 반대하면 대운하 하지 않겠다.”운하 백지화 선언, 국토부 대운하 사업단 해체방침 발표
08.12.15	국가균형발전위원회, 4대강 살리기 프로젝트 추진 의결
08.12.29	4대강 정비사업 기공식
09.02.05	4대강 살리기 기획단 발족
09.05.07~19	4대강 살리기 사업 정부 지역설명회(12개 시도 지역)
09.05.25	4대강 살리기 사업 공청회(양재동 AT센터)
09.06.05	국회입법조사처, ‘국책사업의 예비타당성조사에 관한 검토’. 국가재정법 중 예비타당성조사 면제에 대한 기획재정부 장관 권한(제13조 제2항 제10조)이 위헌소지 의견
09.06.08	4대강 정비사업 마스터플랜 최종 발표

09.06.09	4대강 죽이기 사업 저지 농성(조계사 일주문 앞) 및 100만 서명운동 시작
09.06.18	4대강 죽이기 사업 저지 범국민대책위원회 발족식
09.11.06	환경부 4대강 환경영향평가 협의 완료
09.12.31	국회 본회의에서 2010년 4대강 사업 예산 최종 통과
10.01.05	박재현 교수가 보건설로 인한 농경지 침수 지적한 것을 수용, 함안보 관리 수위를 7.5m에서 5m로 조정. 시민단체는 이 정도도 효과 없음 주장함
10.03.12	천주교 주교회의 4대강 사업 반대의사 공식 표명
10.04.17	불교 4대강 생명살림 수륙대채 개최. 4대강 사업은 '국토와 자연에 대한 이명박의 난'으로 규정

자료: 「환경정의 생명의 물센터」 자료, 윤순진(2010), 기타 관련 신문기사등을 조합하여 구성

2) 지속가능성 측면에서의 평가

(1) 수질 보호 여부

지속가능성 측면에서 4대강 사업이 타당한 사업인지를 평가해보기 위해 이 사업이 수질을 보호하는지 여부를 살펴보아야 할 것이다. 위에서 살펴본 것처럼 4대강 사업은 2012년까지 4대강 본류 86%의 수질을 평균 2급수 이상으로 만들겠다고 하며, 생태하천 및 습지 조성, 농경지 정리 등을 통해 생태계를 복원하겠다고 하였다. 우선 검토해봐야 할 것은 4대강 살리기라는 말을 붙일 정도로 4대강이 죽어있었는가? 하는 점이다. 마스터플랜 보고서는 정부가 지금까지 추진했던 4대강 물관리종합대책(1998-2005)의 성과는 성공적이라고 평가하고 있다. 수계별 특성을 고려해서 4대강 별로 대책을 수립하였고 상·하류 공영체제로 대책을 추진해왔는데, 하류지역 주민이 내는 물이용부담금으로 수계관리기금을 조성해서 상류지역 주민들을 지원하거나 수변구역 토지를 매입하고 환경기초시설을 설치·운영해왔다.

환경부 스스로도 지난 15년간의 수질개선사업은 비교적 성공적인 결과를 거두었다고 평가하고 있다(<표 2> 참조). 그 결과 1997년 이전까지는 악화 추세에 있었던 4대강 주요지점의 수질이 지속적으로 개선되어서 (BOD를 기준으로) 한강(팔당호)은 I 급수에 근접하고, 낙동강(물금)은 안정적으로 II 급수를 유지하며, 금강(대청호)과 영산강(주암호)도 I 급수를 유지하고 있다는 것이다⁵⁾.

<표 2> 수계별 환경기초시설 등 투자실적(1993~2005)

(단위: 억원)

	총계	한강	낙동강	금강	영산강
계	286,775	101,867	96,855	47,816	40,237
하수처리	166,698	59,832	58,981	27,212	20,673
하수관거	94,484	34,343	32,019	12,906	15,216
분뇨처리	5,690	2,192	1,271	1,218	1,009

5) 팔당호는 당초 예측보다 오염배출원이 크게 증가하여 수질오염총량관리제 의무화와 비점오염 및 가축분뇨 관리 등 보강대책이 필요하다고 지적하고 있다.

축산폐수처리	4,992	1,552	1,019	1,450	971
산업폐수처리	8,949	2,300	1,724	3,872	1,053
자연형하천	5,391	1,485	1,659	1,034	1,213
녹조방지	572	164	182	124	102

출처: 환경부, 『환경백서』 (2007)

그런데, 정부는 스스로 본류의 수질이 개선되었다고 인정하면서도 어떠한 이유에 의해서인지 4대강 사업을 추진하면서 다시 사망선고를 내리고, 오히려 16개의 보 설치와 대규모 준설 그리고 자전거길 같은 시설물을 통해 4대강을 다시 살리겠다고 주장한다. 과연 그렇게 될 수 있을 것인가? 우리나라는 수질오염관리가 쉽지 않은 조건을 갖고 있다. 첫째, 계절적 영향이 커서 갈수기에는 희석할 수 있는 물 자체가 부족하고, 풍수기에는 육상의 비점오염원에서 오염물질이 하천으로 흘러오게 된다. 둘째, 물을 저장하거나 홍수방지를 위해 설치해놓은 댐과 수중보들이 유속을 느리게 하여 자정능력을 떨어뜨리며 수질오염을 심화시킨다. 셋째, 하천 주변의 축산농가, 상류의 고랭지농업 등에서 유입되는 비점오염원으로 인해 부영양화나 탁수 문제를 비롯한 수질오염 문제를 일으킨다(박진섭, 2009: 73-74).

이러한 조건을 고려할 때, 가동된다고는 하지만 대형보를 16개나 집중적으로 설치하는 것은 오히려 수질오염을 악화시킬 가능성이 높다. 환경부가 2007년 3월에 발표한 『생태하천만들기 10년 계획』(2006~2015)에도 이러한 우려와 같은 맥락의 평가가 들어있었다. 이 보고서에 의하면 2007년 현재 전국의 18,000여개의 보 중에서 매년 50~150개가 폐기되고 있음에도 불구하고 여전히 하천에 방치되어 하천생태계가 훼손되고 있으나 용도 폐기된 보의 철거는 생태통로 확보, 수위저감, 수질오염 저감 등의 편익을 발생하게 한다는 것이다. 한국 건설기술연구원도 이와 유사한 내용의 연구결과를 내놓았다. 2008년 3월 환경부에 제출한 『기능을 상실한 보 철거를 통한 하천생태통로 및 수질개선효과』 보고서에 의하면 고양시 곡릉천 곡릉 2보의 경우 보 철거전 (이하 BOD 기준) 3.4~6.1ppm 이었다가 보를 철거한 지 1년 후에는 1.6~2.1ppm으로 개선되었다. 또한 한탄강 고탄보의 경우도 철거 전에는 3.6~4.0ppm이었다가 철거한 지 5개월 후에는 1.3~1.8ppm으로 개선된 것으로 나타났다(홍헌호, 2010: 188).

한편, 대규모 준설은 이로 인한 정체와 부유물, 오염 등이 예상된다. 예전에 팔당호 준설에 대해서는 여러 기관(환경부, 국립환경연구원, 환경관리공단)에서 검토를 하였으나 수질개선 효과가 미미하다는 이유로 포기했고, 경기개발연구원도 2004년에 팔당호 수질개선을 위해서는 준설보다는 오염원 차단이 더 중요하다고 결론을 내린바가 있다(윤순진, 2010). 또한 강변의 숲을 제거하여 자건거길을 조성하게 되면, 하천으로 들어가는 오염물질을 걸러주던 숲의 역할이 없어져서 수질오염을 더 악화시킬 가능성도 높다(최병성, 2009: 186).

이미 대구 달성보 공사 현장과 창녕 함안보 공사 현장에서는 강물이 부유물질로 덮혀 있고, 탁수가 주변으로 확산되고 있다. 바닥에서 떠오른 오염물질을 다시 가라앉히기 위해서 오탉방지막을 설치하였지만 실제로 부유물질은 더 확산되고 있다. 남한강 강천보 공사구간에는 하류에 있어야 할 오탉방지막이 상류에 있어 무용지물이고, 환경영향평가에서 75%의 효과가 있다고 했지만 이는 유속이 20 cm/sec 일 경우이고, 남한강은 유속이 80cm/sec가 넘기 때문에 무용지물이다(『프레시안』, 2010.2.16). 또 이미 오투퇴적토에서 비소와 같은 중금속이 검출되어서 이것이 향후 수질에 어떤 영향을 미칠지는 미지수로 남아있다⁶⁾.

(2) 재정운영의 건전성 및 지속가능성

4대강 사업이 재정운영에 어떤 부담을 주는지, 그리고 지속가능한 재정운영이 되도록 하는지에 대해서 검토하기 위해서는 우선 현재 MB 정부의 재정운영 방식에 대한 고찰이 먼저 선행되어야 할 것이다. 2008년 말 미국발 금융위기로 인해 추락하던 경기를 인위적으로 회복세로 돌려세운 것은 정부의 금리 인하와 구제 금융 그리고 대대적인 경기부양책 등이었다. 한국 정부는 2008년 대비 17퍼센트 이상 늘어난 301조 원의 재정과 기금을 동원하여 경기지표를 반전시켜냈고, 경제성장률을 1.5퍼센트 이상 끌어 올림으로써 역성장을 피해갔다(삼성경제연구소, 2009). 그런데, 이것은 금융회사와 기업들의 부채와 부실을 정부가 떠안은 것이고, 다른 한편에서는 가계가 소득 감소와 부채 증가를 감수한 댓가였다(김병권, 2010). 즉, 경제 위기를 극복하는 방식이 부채를 줄이는 것이 아니라 부채를 이전하는 방식으로 진행되고 있다는 것이다.

그리고 재정의 지속성도 부족하다. 성장기반을 확충한다기 보다는 단기적인 실적 위주로 정책이 수행되어 정부가 개입을 그만두는 순간 실적이 없기 때문이다. 그래서 이 정부는 지자체 선거가 있는 2010년 6월까지 2009년 식의 경기 부양 기조를 최대한 연장하려 하고 있다. 2009년 연말에 292.8조 원의 예산을 강행처리하고 2010년 상반기에 전체 예산의 60퍼센트 이상을 지출하겠다고 발표한 것이 그 증거이다(김병권, 2010). 하지만 이러한 전략이 성공할지는 불투명하다.

게다가 4대강 사업처럼 대규모 토목공사를 통해 국가 부채와 공기업 부채를 키우게 되면 정권 후반기에 막대한 후유증을 남길 공산이 크다. 현재 국가 부채는 공식적으로는 국내 총생산 대비 34%를 차지하고 있어 선진국에 비해 높은 것은 아니라는 것이 정부의 주장이지만, 증가 속도는 주요 선진국 중에서 가장 빠른 증가세를 보이고 있다. 또한 2009년 기준 국가채무로 측정된 360조원과 공공기관 경영정보 공개 시스템에 공시된 297개 공공기관의 부채 377조원을 더하면 700조원 이상으로 증가하고 있다(김병권, 2010). 4대강 사업 비용 22조5천억원(2010년 예산은 5.4조원⁷⁾) 가운데 8조원은 수자원공사가 부담하도록 해서 재정 부담을 떠넘기고 있기 때문에 국가 채무의 문제를 고려할 때 공기업의 부채 문제도 감안하여 살펴봐야 한다.

4대강 사업은 토목공사 건설로 96만개의 일자리를 창출하겠다고 선전하고 있지만, 실제로 그런 효과가 있을지 의문이다. 2000년대 건설투자와 건설업 일자리의 변화를 조사한 홍현호(2009)의 연구에 의하면, 2003년과 2008년 사이 건설투자가 1조원 추가 증가할 때 일자리가 -2,149개~ 3,848개 증가했고, 2002년 상황까지 고려할 때 건설투자가 1조원 추가 증가할 때 일자리가 3,000개 정도 증가한다고 볼 수 있다고 한다.

6) 정부에서는 퇴적도 토양(1지역) 기준 이내로 나타나 농지에 쓰는데 문제가 없다고 하였다. 하지만 동시에 오염된 퇴적토를 준설해야 수질 개선이 된다고 함으로써, 스스로 논리적 모순에 빠지고 있다(윤순진, 2010:171).

7) 이 수치는 경실련에서 조사한 내용을 근거로 한 것이다. 경실련에 따르면 '정부 부처에 숨겨진' 4대강 사업 예산안은 국토해양부 3조5000억원, 농림수산식품부 5000억원, 환경부 1조3000억원, 문화체육관광부 120억원 등을 합쳐 총 5조4000억 원에 달한다(<http://blog.daum.net/jongkuk600/13756623> 참조)

<표 3> 2000년대 건설투자와 일자리 변동

연도	건설투자 (조원)	건설업 취업자수 (만개)	건설투자 추가분 (조원)	건설업 취업자 증가분 (만개)	건설투자 추가 1조당 추가 일자리 (만개)	건설투자 추가 1조당 추가 일자리 (개)
2000	96.9	158.0				
2001	107.7	158.5	10.8	0.5	0.0464	464
2002	119.9	174.6	12.3	16.1	1.3138	13,138
2003	139.3	181.6	19.4	7.0	0.3617	3,617
2004	151.2	182.0	11.9	0.4	0.0337	337
2005	155.4	181.4	4.2	-0.6	-0.1430	-1,430
2006	160.8	183.5	5.5	2.1	0.3848	3,848
2007	170.9	185.0	10.1	1.5	0.1486	1,486
2008	185.3	181.9	14.4	-3.1	-0.2149	-2,149

자료 : 한국은행, 통계청 자료를 가공

출처 : 홍현호(2009)

(3) 체계적인 거버넌스 구축

거버넌스에 대해서는 다양한 접근 방법이나 개념 규정이 존재한다⁸⁾. 그러나 거버넌스 체제의 기본적인 구성 및 운영논리는 다양한 이해당사자들이 동등한 권한과 충분한 정보를 가지고 참여하여 토론과 학습과정을 통해 목표가치에 대한 합의를 이루고, 협력적 의사결정을 통해 실천전략을 구성할 수 있는 제도적 기반을 제공해 주는 것으로 이해된다(정규호, 2002: 35). 따라서 체계적인 거버넌스가 구축되었느냐를 보려면 구조적인 측면과 과정적인 측면에서 모두 검토가 되어야 한다⁹⁾.

우선 거버넌스 구조 측면에서, 거버넌스란 다양한 이해당사자들이 동등한 권한과 충분한 정보를 가지고 참여하여 토론과 학습과정을 통해 목표가치에 대한 합의를 이루고, 협력적 의사결정을 통해 실천전략을 구성하는 것이기 때문에 다양한 이해당사자들이 참여했는지, 이들은 동등한 권한과 자원(예컨대 정보)을 가지고 있는지, 서로 신뢰하면서 운영과정에 대해 충분히 합의하였는지, 결정과정은 외부 압력없이 자유롭게 자율적으로 이루어졌는지, 서로 논의하여 도출한 결과에는 승복하였는지 등에 대해 검토를 해야한다.

둘째, 거버넌스에서는 참여하는 사람들의 민주주의 학습효과가 중요하고, 이해당사자들이 자신의

8) 거버넌스의 개념에 대해서는 최소국가, 시장을 통해서 정부의 효율향상을 지향하는 신공공관리, 사회-인공 시스템, 자기조직 네트워크 등이 포함된 것을 거버넌스라고 보는 접근도 있고(Rhodes, 1997), 정책 네트워크, 경제 각 부분간 조정, 공-사 파트너십 등이 포함된 것을 거버넌스라고 보는 시각도 있다(Pierre & Peter, 2000). 누가 주체인가에 따라 국가중심 거버넌스, 시민사회중심 거버넌스, 시장중심 거버넌스로 나눌 수도 있다(김석준 외, 2000). 광의의 의미에서 거버넌스를 다양한 행위주체가 참여하고 공공의 목적을 달성하고자 행위주체들 간에 권한배분, 상호조정, 상호협력을 하는 것으로 보는 입장이 있고(Jessop, 2000; 김정렬, 2000), 협의의 의미에서 거버넌스를 정부의 능력 강화(신공공관리전략 등) 혹은 시민사회 내의 자율적 조정양식(통치과정에 사회 참여 강조 등)로 보는 입장도 있다(박상필, 2002: 242).

9) 아래 두 단락의 서술은 이상헌(2006:14-15)의 일부를 참고하여 재구성한 것이다.

태도를 변화시켜가는 과정의 성찰성이 중요한 요소이기 때문에 과정 측면에서도 평가가 이루어져야 한다. 거버넌스는 기회주의적으로도 이용당할 수 있기 때문에 이해당사자들의 과도한 자기주장으로 인해 과정이 계속 지연될 가능성도 있다. 이것은 효율적인 과정 관리가 되지 못한 것이므로 좋은 거버넌스 과정이라고 할 수 없으며, 참여하는 이해당사자들이 자신의 입장을 객관화시키지도 않았고, 자신의 태도를 전혀 변화시키지도 않았을 경우 성찰적인 과정이라고 평가할 수도 없기 때문에 이 역시 좋은 거버넌스라고 할 수 없는 것이다.

우선, 4대강 사업의 경우, 위에서 정의내린 거버넌스 자체가 구성되어 있지 않음을 알았다. 앞의 <표 1>에서 살펴보았듯이, 물론 4대강 사업에 대한 지역설명회나 공청회가 있기는 하였다. 그러나 22조 5천억을 쏟아붓는 사업치고는 너무나도 허술하고 비정상적인 공론화절차를 밟고 있는 것으로 보인다. 우선 의사소통의 계기 자체가 거의 없다시피 했다. 사업에 비판적인 전문가들은 거의 논의과정에 초대받지 못했고, 또한 사업에 비판적인 조직이나 단체에서 주최하는 토론회나 세미나에는 정부 측 담당자를 포함하여 사업 추진 찬성 인사들이 거의 참여하지 않았다. 또한 운하반대전국교수모임이나 ‘4대강 죽이기 사업 저지 및 생명의 강 살리기 범국민대책위원회(4대강 범대위)’가 전문가 검증단의 구성을 통해 4대강을 올바르게 살리는 방안을 찾아나가자는 제안 또한 수용되지 않았다(윤순진, 2010: 178). 국민적인 반대여론이 높아지자 이는 사업 자체의 문제가 아니라 다만 설득이 잘 되지 않았기 때문이라고 진단하면서 홍보와 설득을 강화하려는 움직임을 보였을 뿐 오히려 공사의 추진속도는 더 빨라졌다.¹⁰⁾ 거버넌스와 정반대의 정치행위라고 할 수 있는 밀실행정도 자행되고 있다. 예를 들어, 경남 “상동면 매리 일대 낙동강 살리기 7공구 자진거도로 표시인 붉은 점선 안은 모두 낙동강 정비사업구간으로 절토가 이뤄져, 100여세대가 살고 있는 마을 전체가 모두가 강으로 변해 사라진다. 그러나 행정에서는 환경영향평가 주민설명회 전까지 편입 사실 조차 알리지 않고 비밀리에 진행하고 있다”고 한다(이준경, 2010: 66).

앞에서 언급했듯이 팔당상수원을 비롯한 하천부지의 농경지에서 유기농을 포함하여 오랜 기간 동안 농사를 짓던 농부들을 보상금을 빌미로 일괄 쫓아내는 것도 이해관계의 조정이라는 거버넌스의 기본적인 원칙에 비춰보면 문제가 있다. 따라서 거버넌스 체계 자체가 구축되어 있지 않고, 당연히 작동하지도 않았기 때문에 갈등은 계속 지속될 것으로 보인다.

(4) 제도상의 수용력 여부

원래 Savenije & Van der Zaag가 제시했던 제도상의 수용력 여부라는 기준은 새로운(일반적으로는 혁신적인) 물관리 방식이 도입될 때 기존의 관행적인 제도 속에 어떻게 반영될 수 있을 것인가, 기존 제도는 얼마나 새로운 것을 받아들이는데 유연한가에 대한 질문이다. 그러나 4대강 사업은 그동안 우리나라 하천관리제도의 발전 성과를 모두 역전시키는 방향으로 진행되고 있으며, 심지어 상위법을 위법하거나 불성실하게 이행하는 등의 행태를 보이고 있기 때문에 제도상의 수용력 여부 보다는 제도의 적법한 수행 자체를 검토해야 할 상황이다. 4대강 사업은 크게 국가재정법, 하천법, 환경정책기본법을 위반한 사업이다. 첫째, 국가재정법에 의하면 국책사업을 추진하기 위한 사전타당성 조사를 시행

10) 낙동강의 경우 90%이상의 공사구간에서 공사 공정률을 초과해서 달성하였다(이준경, 2010).

해야 함에도 불구하고, ‘재해예방에 관한 사업’이라는 이유로 대부분의 타당성 검토를 생략하였다. 그러나 4대강 사업 본류에 가동보라고 하지만 높이가 4~13 미터에 이르는 대형 보를 세우기 때문에 수질도 악화되고 홍수시에 피해를 줄 가능성이 있다는 것이 많은 전문가들의 의견임에도 불구하고 단순히 ‘재해예방을 위한 사업’이라는 명목으로 사전타당성 조사를 하지 않은 것은 위법적 요소가 크다. 둘째, 최근 개정된 하천법 1조는 하천법의 목적이 “하천을 자연친화적으로 정비 보전하는 것”이라고 명시하였는데, 본류에 보를 건설하는 4대강 사업은 바로 이 1조를 위반한 것이며, “하천관리에 필요한 중요한 사항을 심의”(하천법 87조 1항)해야 하는 중앙하천관리위원회는 ‘4대강 종합정비계획’을 구경하지도 못한채 각 분과위원회가 해당 유역에 관한 것만 ‘주마간산(走馬看山)’식으로 다루었는데, 이는 하천법 87조를 위반한 것이다. 셋째, 환경정책기본법에 의하면 환경에 영향을 미치는 행정계획과 개발 사업을 시행하기 전에 사전환경성검토를 거치도록 하고 있으며(제25조), 하천법에 관해서는 하천기본계획을 수립하거나 변경하는 경우에 이를 시행하도록 하고 있다(시행령 별표). 단일한 하천기본계획을 변경하는 경우에 사전환경성검토를 해야 한다면 여러 하천 본류에 보를 세우는 4대강 종합계획 자체에 대한 사전환경성 검토를 하는 것이 순리이다. 정부는 하천기본계획을 수정하는 과정에서 사전환경성검토를 하였다고 하나 소정의 절차를 거쳤는지, 대안설정과 분석을 철저히 수행했는지에 대해 의구심이 크다(이상돈, 2009.10.6)¹¹⁾.

환경영향평가 만이 아니라 문화유산에 대한 조사도 엉터리로 진행되었다. 대표적인 것이 4대강사업관련 문화재 지표조사를 한 기관이 모두 무허가기관이라는 것이다. 국토해양부가 4대강 사업과 관련하여 실시한 지표조사지역은 문화재보호법 시행규칙 제53조(문화재 지표조사)에 의거하면 문화재조사 지역에 해당되며 문화재지표조사를 실시함에 수중조사를 반드시 조사해야 하는 지역이다. 문화재보호법 시행규칙 제80조에 의하면 문화재관련 전문기관은 육상지표조사기관과 수상지표조사기관으로 구분된다. 그러나 4대강 사업 지표조사 참여기관 23개는 모두 수중지표조사 허가를 받지 못하였기 때문에 무허가기관으로 밖에 볼 수 없으며, 이런 이유로 국토해양부에서 주장하고 있는 문화재 조사는 원천무효인 셈이다(황평우, 2010: 136-137). 또한 전체 조사면적 291.3백만m²에 달하는 지역을 각 권역별로 나눠서 23개 기관에서 한 달 반만에 육안 조사하였는데, 이것을 두고 제대로 된 조사라고 할 수는 결코 없는 것이다. 다시말하자면, 4대강 사업은 기존의 법과 제도를 무시하고 위법, 탈법적으로 진행되고 있는 사업이기 때문에 기존의 제도 속에 수용되기 어려운 사업이라고 할 수 있다.

3) 공공의 이익 측면에서의 평가

(1) 비용과 편익의 공평한 분배

4대강 사업 추진의 비용과 편익의 공평한 분배는 각각 ‘세대내’(intra-generation), ‘세대간’(inter-generation), 그리고 ‘종들간(inter-species)’의 분배로 구분해서 살펴볼 수 있을 것이다. 우선 ‘세

11) 2009년 11월 26일 ‘4대강사업위헌위법심판을위한국민소송단’은 4대강 정비사업이 국가재정법, 하천법, 환경영향평가법, 문화재보호법 등의 위법사실이 있다고 지적하면서 ‘4대강 사업 행정소송 및 효력정지가처분신청’을 서울행정법원, 부산, 대전, 전주 지방 법원에 행정소송 및 효력정지 가처분신청을 접수하였다. 2010년 3월 12일에 서울 행정법원은 ‘한강살리기’사업의 효력 정지 신청을 기각한 바가 있고, 4월 현재는 낙동강 사업에 대한 재판이 진행중이다.

대내' 공평한 분배에 대해 살펴보자. 4대강 사업은 대기업과 부유층을 중심으로하는 MB정부의 경제성장전략(부자감세, 대기업건설회사 위주의 경기부양정책)을 그대로 반복하고 있기 때문에, 세대내의 공평한 분배에 전혀 기여할 수 없다. MB정부 경제성장전략의 숨겨진 가정은 간단히 말하자면 이렇다. 기본 전제는 모든 사람은 노동과 여가를 자유롭게 선택할 수 있는데, 사람들은 일에서 얻는 이득이 추가로 일을 하는데서 오는 불편함을 상쇄할 수 있는 정도까지만 일을 한다. 그래서 소득과 더불어 올라가는 세율(특히 일부사람들에게만 높게 적용되는 소득세율이 가장 나쁘다)은 근로의욕을 저하시키고, 결과적으로 생산성을 떨어뜨려 실질 GDP의 하락, 즉 총 생산증가율의 하락을 가져온다. 반대로 소득세 인하는 노동의욕을 자극하고 경제성장을 가져온다는 것이다. 그러나 사람들이 열심히 일하는 이유는 주로 생활품을 조달하기 위해서이다. 소수의 부자들은 노동을 위해 세금 인센티브가 필요할지 몰라도 평범한 사람들 가운데서 소득세율이 증가한다고 해서 일을 그만두거나 근무시간을 줄일 사람은 거의 없다(라비 바트라, 2007: 191-194). 결국, 이런 논리는 허무맹랑하거나, 아니면 특정 집단에게만 이익을 가져다주기 위해 개발한 논리이다.

이러한 논리에 기초한 4대강 사업은 대규모 건설회사에게 특혜를 주고 있는 사업이므로, 사업을 통한 편익의 세대내 공평한 분배에는 역진적인 작용을 한다. 이는 공사가 일괄수주 방식(일명 turn-key 방식)으로 진행되고 그나마 수주 과정에 대규모 건설사들의 담합행위가 일어나고 있다는 것을 통해서도 증명된다. 민주당 이석현 의원은 2009년 11월 8일 국회 정론관에서 기자회견을 열고, "대형 건설사들의 담합회의가 금년 5월과 6월에 걸쳐 프라자호텔과 삼계탕집 등에서 여러 차례 있었다"면서 "이때 4대강 턴키 1차 사업 15개 공구에 대한 대형 건설사들의 나눠먹기 구도가 짜여졌다"고 폭로하기도 했다(민중의 소리, 2009.11.8). 또한 4대강 1차 사업자 공모 결과, 이명박 대통령의 모교인 포항 동지상고 출신 기업인이 줄줄이 사업자로 선정됐는데, 낙찰 받은 컨소시엄 업체 54곳 중 포항 지역 6개 기업이 낙동강 9개 공구에 걸쳐 포함됐으며, 그 중 8개 공구는 동지상고 출신 기업인이었다는 권력유착 의혹이 제기되기도 하였다(국민일보, 2009. 11.9). 권력유착과 특혜 뿐만 아니라 그나마 평범한 사람들을 위한다고 제시한 일자리 창출도 과장된 것에 불과하다. 22.5조원을 들여 34만개의 일자리를 창출한다고 하지만, 실제로 공사현장에서는 대부분 기계가 일을 하고, 실제로는 수 천명도 되지 않는다(이준경, 2010:42). 정부 주장이 사실이라면 공사비가 4대강사업과 비슷했던 판교신도시 사업(22조원)도 34만명이 일을 했었어야 했는데, 실제로 판교 신도시 공사현장에서 일하는 사람은 2만명 정도에 불과했다(홍현호, 2010: 189).

이러한 불균형을 초래하는 4대강 사업은 '세대간'의 공평한 분배에도 악영향을 끼치게 된다. 지속 가능한 발전의 기본적인 취지는 미래세대의 발전가능성을 훼손하지 않는 범위 내에서 발전을 하라는 것이다. 하지만, 막대한 부채를 기본으로 하고, 습지와 동식물들의 서식지를 마구잡이로 훼손하는 4대강 사업은 미래세대의 발전가능성을 통째로 부정한다고 볼 수 있다. 특히 한정된 예산을 단기간의 경기부양(그것도 효과가 극히 의심스러운)을 위해서 사용하는 것은 미래세대를 위해 사용되어야 할 재원을 불공평하게 탈취하는 것이라고 할 수 있다. 국회 예산정책처가 제출한 비용추계에 의하면 초등 학교학생들에 대한 무상급식 전면실시에 따른 추가비용은 1조이고, 의무교육대상자에 전체에 대한 무상급식을 시행하더라도 추가비용은 1조 7750억 정도이다. 이명박 정부의 부자감세 규모가 임기동안만 대략 90조원이고, 감세효과가 전부 발효되면 매년 25조 원의 세수가 줄어들게 된다. 그러나 여당과 정

부는 부자감세에 이어 4대강 사업에 22조5천억(일부 추산으로는 30조)가 넘는 예산을 쏟아 부으면서 무상급식에 쓸 예산이 없다고 하고 있다. 더 답답한 것은 복지국가를 주창하며 정부와 여당을 공격하는 민주당 또한 부자 감세를 묵인하고 통과 시켜줬다는 것이다¹²⁾. 이처럼 4대강 사업은 세대간 공평한 분배에도 악영향을 끼치고 있는 사업이다.

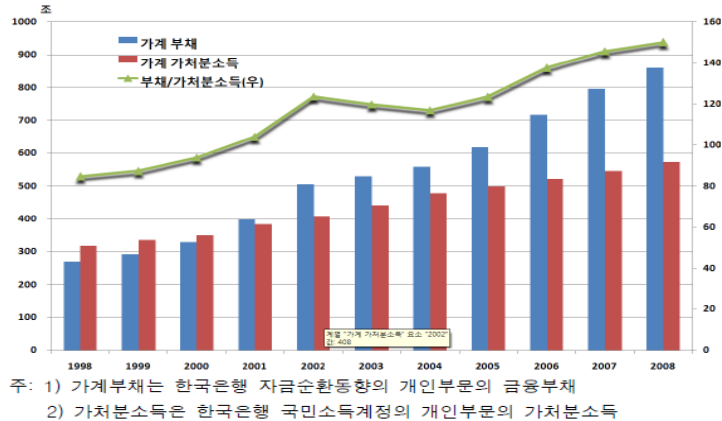
4대강 사업은 인간종과 비(非)인간종들간의 공평한 분배 측면에서도 악영향을 끼치고 있다. 하도 준설은 물길대수층의 급격한 변화에 따른 물순환 왜곡, 하천습지, 모래톱, 하중도, 여울, 수변 초지를 훼손하여 생물들의 주요 서식·산란 공간이 파괴되어 육수생태계에도 치명적인 영향을 미치는 것으로 알려져있다(이준경, 2010). 전 세계적으로 진행되는 하천복원의 기본은 생태계의 다양성을 확보하는 것인데, 강바닥을 준설하고 여울을 없애면 얕은 물에 사는 물고기들은 산란을 할 곳도, 서식처도 모두 잃어버리게 된다. 여름치는 여울 바로 위 무릎 높이의 물속에 자갈을 물어다 쌓아 산란탕을 만드는데 여울이 없으면 알을 낳지 못한다. 꺾지는 얕은 물가 자갈밑에 알을 붙이고, 잉어는 수심이 낮은 수초에 알을 낳는다. 만일 준설을 통해 강 수심을 모두 6미터로 만들면 우리 하천에 살던 고유종들은 다 멸종할 것이고, 블루길이나 배스 같은 외래종이 판치게 될 것이다(최병성, 2009: 187). 물고기 뿐만 아니라 새들에게도 4대강 사업은 재앙이다. 철새는 크게 잠수성 오리와 수면성 오리로 구분되는데, 우리나라를 찾는 철새의 94%는 잠수를 하지 못하고 얕은 곳에서 수초나 갯지렁이를 먹고 사는 수면성 오리이며, 멸종위기종인 노랑부리저어새는 수영을 할 줄 모른다고 한다. 4대강 사업으로 강바닥이 깊어지면 두루미와 노랑부리저어새는 우리나라에서 없어지게 될 것이다(최병성, 2009: 187). 또한 강가의 모래톱과 자갈을 필요로 하는 꼬마물떼새 종류는 강가에 잔자갈을 깔고 알을 낳으며, 노랑할미새는 알에서 깨어난 새끼들이 둥지에서 이소(離巢)를 하게 되면 강가로 날아와 모기 애벌레 등을 새끼에게 먹여준다고 한다. 이들이 4대강 사업으로 없어지게 되면 그 피해가 인간에게도 고스란히 전해질 것이다(최병성, 2009: 188). 결국 4대강 사업은 종들간의 편익과 비용의 공정한 분배 측면에서도 실패한 사업이라고 할 수 있다.

(2) 빈부격차 완화 여부

이 평가기준은 특정한 사업 하나가 기존의 빈부격차를 결정적으로 완화할 수 있는가 하는 질문이 아니라, 적어도 그러한 방향으로 기여를 하고 있는지를 질문하는 것이다. 4대강 사업은 기존의 계층간 빈부격차를 더 악화시킬 것으로 보인다. 1998년 IMF위기, 2008년 금융위기 이후 노동시장은 자본중심으로 재편되었으며, 친재벌(특히 삼성)적 국정운영 결과 사회의 양극화는 갈수록 첨예해지고 있다. 통계청의 '2009년 연간 가계동향'에 따르면 상위층 소득은 늘어난 반면에 하위층 소득은 오히려 줄어 소득격차가 심화됐다. 하위 20%의 월 실질소득은 92만5,300원으로 1년 전에 비해 0.9% 감소했다. 연간 1,110만3600원 밖에 벌지 못한 것이다. 반면에 상위 20%의 월 실질소득은 705만2800원으로 1년 전에 비해 0.7% 증가했다. 연간 소득이 8,463만3,600원이다. 이에 따라 소득격차가 7.70배로 전년의 7.39배에 비해 더욱 벌어졌다. 상위 10%의 연간소득은 1억원을 훨씬 넘을 것으로 추정된다(『프레시안』, 2010. 3.15).

12) <http://www.twitlonger.com/show/i3e97> 참고

먹고 살기가 힘들니 빚은 더 늘어난다. 즉, 가계부채가 증가하고 있다는 것이다. 가계부채의 심각성을 고찰하는 일반적인 지표는 가계의 ‘가처분소득’ 대비 ‘부채’의 비율(Household leverage ratio, 이하 가계 레버리지 비율)인데, 금융위기의 진원지인 미국과 영국은 가계 레버리지 비율이 130%까지 오르기도 했다. 그런데, 우리나라의 경우를 살펴보면, 1998년 84.7%에서 2008년 150.2%로 10년간 65.5%나 증가하였다. 즉, 동 기간 가계의 가처분소득은 319조원에서 573조원으로 80% 증가하였으나 가계부채는 270조원에서 861조원으로 무려 218%나 급증하였다(여경훈, 2010: 6).



<그림 2> 가계부채 증가 비율 추세: 1998-2008

출처: 여경훈(2010: 6)

게다가 이러한 경향이 계속 악화된다는데 문제의 심각성이 있다. 가처분 소득은 크게 증가하지 않았음에도 불구하고 2009년 3사분기에 가계부채는 894.7조원, 2009년 말 기준으로는 913.2조원으로 증가하였다(여경훈, 2010: 8). 게다가 이 부채는 부동산 버블에 의한 것과 양극화(소득불평등)에 의한 것이 동반하여 나타난 것이기 때문에 거시경제의 지표 관리를 장기적인 관점에서 시행해야 한다. 그러나 4대강 사업은 실제로 일자리 창출에도 도움이 되지 않을뿐더러 일부 건설업체의 수익만 증가시킴으로써 가계 부채 문제 해결에도 도움이 되지 않기 때문에 빈부 격차를 완화하는데 전혀 도움이 되지 않는다.

(3) 홍수 대비 여부

기후변화를 고려한 통합 수자원 관리에서 홍수 대비 여부는 대단히 중요한 평가 기준이라고 할 수 있다. 특히 온실가스 감축 보다는 기후변화 적응의 문제에 있어서 홍수 대비의 방향을 어떻게 설정하고 구체적인 대안을 어떻게 마련하는가 하는 문제는 물관리 체계의 진화를 위한 관건이 된다. 4대강 사업 역시 기후변화를 고려한 홍수 대비를 적극적으로 홍보하고 있으나 실제로 가장 부실하고 잘못된 방향의 대책을 제시한 것이 바로 홍수 대비 방안이다.

MB 정부는 가동보를 설치하여 물그릇을 늘려 가뭄이나 물부족에 대처할 수 있고, 퇴적토를 준설하여 홍수 소통공간을 확보하고 홍수위를 저하시켜 홍수에도 대비할 수 있다고 하는 이른바 ‘신개념’ 홍수 대비책을 내놓고 있지만, 이 두 가지는 상반된 기능을 가지고 있어서 동시에 달성되기 힘들다는

것이 전문가들의 견해이다. 가동보라고 하지만 홍수시에는 가동보를 모두 개방해서 저장했던 물을 모두 비워야 하기 때문에 적어도 홍수기 3개월(6월 21일~9월 20일) 동안은 계획했던 용수를 공급할 수 없다. 그런데 홍수기는 작물이 성장하고 요트와 유람선, 수상스키 등 4대강 사업에서 홍보했던 각종 수상위락활동이 활발한 시기와 겹치는데도 정작 물을 이용할 수 없는 것이다.

또한 낙동강의 경우 8개의 보를 설치하여 5.6억 m^3 의 용수를 저장할 예정인데, 이렇게 되면 유속이 대단히 느려진다. 현재 유하시간이 안동댐에서 낙동강 하구둑까지 18일인데, 보가 설치되면 유속이 10배로 느려져서 180일이 걸리게 된다. 현재 보가 없는 상태에서 홍수량을 기준으로 안동댐에서 낙동강 하구둑까지 유하시간은 최소 7일이다(김좌관, 2009). 이 가정을 그대로 수용한다고 하더라도 그럼 홍수 발생 최소 7일 이전에 가동보를 모두 열어야 홍수를 방어할 수 있게 된다. 그렇지 않으면 신호등을 대기하고 있던 자동차가 신호가 바뀐다고 해서 동시에 출발할 수 없듯이 상류의 물이 하류를 덮쳐서 홍수를 막을 수 없게 되는 것이다. 그러나 기후변화에 따른 계절성 호우가 심해지는 상황에서 최소 7일 전에 미리 홍수가 날 것을 예측해서 8 곳의 가동보를 시차별로 열어놓고 기다리는 정교한 예측 실력이 과연 있을지 의문이다.

또한, 정부가 예상하는 물부족량('11년 8억 m^3 , '16년 10억 m^3)은 의도된 오류이다. 물부족량 수치는 수자원장기종합계획에 제시된 수치('11년 7.97억 m^3 , '16년 9.75억 m^3 , '20년 9.25억 m^3)를 근거로 하고 있으나, 바로 다음 문장에서 “지역 간 가용수자원의 이동으로 '11년 3.40억 m^3 , '16년 5.0억 m^3 , '20년 4.39억 m^3 으로 물부족을 전망”(82쪽)하고 있음에도 고의적으로 이를 누락하였다(윤순진, 2010: 169). 또 낙동강은 '16년에 1.4억 m^3 이 부족한 것으로 나와 있음에도 불구하고, 보와 준설로 6.5억 m^3 , 기타 댐, 농업용 저수지 증고 등으로 3.5억 m^3 등 10억 m^3 을 확보하겠다고 하는 것은 과학적 근거도 없는 셈이다. 반대로 수자원장기종합계획에 영산강의 물부족량이 5.5억 m^3 이라고 되어 있음에도 불구하고 영산강에는 보와 준설을 통해 1억 m^3 만 확보하겠다고 계획되어 있는 것은 납득하기 어려운 일이다(이준경, 2010: 54).

또한 홍수 피해가 집중된 곳은 4대강 본류가 아니라 지류나 상류이다. 1990년대 이후 가뭄에 의해 2회 이상의 물 부족을 경험한 상습 가뭄피해 지역은 전국에 62개 시·군인데, 이들 가뭄피해 지역은 4대강 본류에 위치해있지 않다. 또한 홍수피해액이 컸던 지역 역시 4대강 사업이 진행될 본류지역과 일치하지 않는다. 뿐만 아니라 홍수와 가뭄에 대한 지역별 취약성 역시 현재(2005년)나 미래(2065) 모두 4대강 본류 지역이 아니라 강원도 내륙지역, 경기도 일원, 남해안 연안이다(윤순진, 165). 따라서 홍수를 사전에 예방하기 위해 4대강 본류에 이렇게 막대한 예산을 들여 보를 설치하고 준설을 한다고 주장하는 것은 터무니없는 일이라고 할 수 있다.

4) 종합적 평가

기후변화를 대비하여 주요 선진국을 비롯해 지구상의 많은 나라들에서 채택하고 있는 공통적인 물관리 정책 방향은 통합적 수자원 관리 방식이며, 이러한 방식이 적절하게 진행되고 있는 지를 평가할 수 있는 일급 가지 기준을 제시하고, 이 기준에 의해 4대강 사업을 평가해보았다. 놀라운 사실은 4대강 사업은 일급 가지 기준 그 어느 것도 제대로 충족시키지 못하는 사업이라는 사실이다. 우선 지

속가능성 측면에서 살펴본 4대강 사업은 심각한 결함을 가지고 있다. 첫째, 4대강의 수질을 보호하는 것이 아니라 오히려 악화시킬 것이 분명한 사업이다. 둘째, 재정운영의 건전성이나 지속성 측면에서 심각한 문제가 있으며 일자리 창출에도 기여하는 바가 적다. 셋째, 통합적 수자원관리의 핵심적 요소라고 할 수 있는 거버넌스 구조 자체가 아예 결여되어 있어서 갈등을 계속 불러 일으킬 가능성이 높다. 넷째, 기존 제도와의 상합성이나 수용가능성을 따지기 이전에 온갖 위법과 탈법이 난무하는 사업이다.

다음으로 공공의 이익 측면에서도 4대강 사업은 도움이 되지 않는 사업이다. 첫째, 4대강 사업은 오직 특정 집단에게만 이익을 제공하는 사업으로서 ‘세대내’, ‘세대간’, ‘종들간’ 비용과 편익의 공정한 분배 측면에서 어느 것도 달성하지 못하는 부정의(不正義)한 사업이다. 둘째, 4대강 사업은 기존의 심각한 사회적 양극화를 오히려 더 악화시킬 가능성이 높은 사업이다. 셋째, 기후변화 대응의 핵심이라고 할 수 있는 홍수 예방에 있어서도 전혀 목적을 달성할 수 없는 잘못된 접근을 취하고 있는 것으로 드러났다.

따라서 4대강 사업은 비록 기후변화 대응이라고 하는 녹색적 의제를 전면에 내세우고 있지만 실제로는 전혀 기후변화 대응 능력을 갖추지 못한 물관리 정책이라고 할 수 있으며, 시급한 국제 경제적 여건 변화와 국내의 사회적 양극화 문제 등에 대처하기 위해 지출해야 할 귀중한 재정을 전혀 경쟁력도 없고 타당성도 없는 분야에 쏟아붓고 있어서 국가의 경쟁력을 약화시키는 사업이라고 할 수 있다.

4. 결론

정부에서는 4대강 사업을 추진하면서 국민들이 이 사업이 가진 편익에 대해서 잘 모르거나 오해하고 있다고 생각하고 있다. 그래서 홍보와 설득을 강조하고 있다. 과거 경부고속도로를 건설할 때, 청계천을 사업을 할 때, 버스전용차선을 만들 때 사람들이 처음에는 반대했다가 결국 공사가 끝났을 때는 다 만족했듯이 4대강 사업도 그러할 것이라고 믿고 있다. 자신들은 기후변화대비라고 하는 국제적으로 정당성이 존재하는 사업을 추진하기 때문에 초기의 물이해와 반대에도 불구하고 계속해서 오히려 속도를 빨리해서 사업을 마무리하는 것이 더 필요하다고 생각하는 듯하다. 이런 생각은 한반도 대운하 사업때 부터도 존재했다. 2008년 2월 16일 국정운영에 관한 합동 워크숍에서 이명박 대통령 당선자는 “국민이 이해 못해도 주춤거리선 안 된다”, “추진하다 보면 이해”할 것, “운하 건설이 지구 온난화로 인해 증가하는 자연재해를 방지하기 위한 차원에서 진행되는 것이지만 알아듣는 사람이 없었다”며 “이제 유엔 기후변화 특사(한승수 총리 내정자)가 왔으니까 말귀를 알아들을 것” 이라고 발언한 적이 있다. 결국 국민이 무지해서 반대하고 있으며, 자신들은 국제적으로도 통용되는 정당성을 확보했다는 인식을 갖고 있다.

그러나 기후변화를 고려한 통합적 수자원관리라는 기준에 의해 비취보았을 때, MB정부가 획득하고 있다고 생각하는 정당성은 전혀 근거가 없는 정당성이었다. 지속가능성의 측면에서나 공공의 이익이라는 측면에서 모두 부적격한 사업인 것이다. 실제로 MB정부에서 추진하는 사업은 강을 살리는 사업이 아니라, 그렇지 않아도 이미 개발할 대로 개발을 해서 목숨만 부지하고 있는 강을 ‘과로사’(過勞

死)시키는 행위에 불과하다. 또한 대중이 아닌 대기업 중심의 포퓰리즘을 구사하고 있는 사업이며, 정치에서 대중들을 배제시키는 신자유주의의 반(反)정치를 보여주고 있다. 게다가 친환경적인 수식어를 사용하면서 헤게모니 전략을 구사하고 있어서 일종의 생태과시즘(Ecological Fascism)적 요소마저도 보이고 있다.

기후변화문제는 불확실성이 대단히 크기 때문에 어떤 특정 방법이 모든 것을 해결할 수 있다고 주장할 수 없는 열린 이슈이다. 그럼에도 불구하고 국제적으로 정당성도 없고, 과학적인 근거도 없으며 이미 폐기처분된 낡은 방식을 계속 고집하고 있다. 이러한 생태과시즘적 헤게모니 전략에 대항하여 시민사회에서는 '생태적 공유자원' 혹은 '생태적 공개념'(ecological commons)에 대한 사회적 규약이 필요하다는 인식을 확대시키는 전략을 제시할 수 있을 것이다. 강은 우리를 포함해 강에 깃들어 사는 수많은 생명체들이 함께 공유하는 것이지 특정 이익집단, 예컨대 토건사업자의 사적 이해관계를 충족시키기 위해 존재하는 것이 아니다. 강과 같은 공적 공간(public sphere)에서의 동등성, 상호의존성, 상호신뢰, 생태적 공유재에 대한 사회적 책임에 대한 담론을 개발하여 이를 소통시키고 확대하는 것이 4대강을 과로사시키고 결국 우리도 '과로사'시킬 '신자유주의의 반정치', '생태과시즘'을 막아낼 수 있는 한 방안이라고 생각한다.

<참고문헌>

- 국토해양부·4대강살리기추진본부, 2009, 「4대강 살리기 마스터 플랜」
- 김번웅·오영석, 2004, 『환경행정학-지속가능 발전의 거버넌스』. 서울: 대영문화사.
- 김병권(2010), “빛으로 성장하는 경제에서 ‘고용으로 성장하는 경제’를”, MB정권, 역주행 2년 평가토론회 I 이명박 정부 2년 경제정책 평가와 과제
- 김석준·이선우·문병기·곽진영. (2000). 『뉴 거버넌스 연구』. 서울: 대영문화사.
- 김정렬, 2000, 정부의 미래와 거버넌스: 신공공관리와 정책네트워크. 『한국행정학보』. 34(1): 21-39.
- 김철규·이지용. 2009. “4대강 사업과 팔당 유기농 공동체-신진대사 균열론의 시각에서”. 한국환경사회학회, 『ECO』 제13권 2호, pp.43-67
- 김중순 편, 2002, 『지속가능발전과 환경거버넌스』. 서울: 대영문화사.
- 김좌관, 2009, “낙동강 보 건설이 낙동강에 미치는 영향 평가”, 대한환경공학회 부울경지회 주최, 낙동강 특별 심포지움 발표자료
- 라비 바트라 지음, 송택순·김원옥 옮김, 2007, 『뉴 골든에이지-미 비즈니스 제국의 몰락, 그 다음 세상』, 리더스 북
- 미래자원연구원, 2009, 『기후변화대응을 위한 미래지향적 물관리체계 구축 방안 연구』
- 박상필, 2002, 『NGO와 정부 그리고 정책』. 서울: 아르케.
- 박진섭, 2009. “토건 과시즘의 압축판, 4대강 정비사업”, 계간 『환경과 생명』 통권 61호, pp.64-85
- 박창근, 2009. “운하를 넘어 생명의 강으로-4대강 정비 사업의 실체를 밝힌다”, 계간 『환경과 생명』 통권 59호, pp.110-126
- 반다나 시바 지음, 이상훈 옮김, 2003, 『물전쟁』, 생각의 나무
- 삼성경제 연구소, “2009년 한국경제 회고”, 2009.12.23
- 안형기, 2009, “물관리정책의 진화과정과 4대강정비사업”, 한국정책과학학회, 『한국정책과학학회보』, 제13권 제4호, pp. 143 ~ 170
- 여경훈, 2010, “증가하는 가계부채 문제: 원인과 거시경제적 함의(1)”, 「새로운 사회를 여는 연구원 보고서」 (<http://saesayon.org>)
- 윤순진, 2010, “4대강 사업: 자연과 사람, 민주주의의 죽음”, 민주화를 위한 전국교수협의회, 전국교수노동조합, 학술단체협의회, 『이명박 정부 2년 백서-무너진 인권과 민주주의』
- 이상돈. 2009. “4대강 사업의 위법성.” 「국회 국정감사 참고인 의견서」 (미간행).
- 이상현, 2003, 『세상을 움직이는 물-물의 정치와 정치생태학』, 도서출판 이매진
- 이상현, 2006, “지속가능발전위원회의 지속가능성 제도화 평가-한탄강 댐 갈등 조정 사례를 중심으로”, 『통향과 전망』 제64호
- 이상현, 2008, “국가주의적 수리권에서 민주적인 수리권으로”, 계간 『환경과 생명』 통권 56호, pp.157-165
- 이준경, 2010, “4대강 개발사업과 지역발전-낙동강사례”, (사)녹색연합부설녹색사회연구소, 「지역개발사업과 대안 분석을 통한 개발주의 비판」, 제13회 녹색사회포럼 자료집

정규호. (2002). 지속가능성을 위한 도시 거버넌스 체제에서 합의형성에 관한 연구-녹색서울시민위원회를 사례로. 서울대학교 대학원 환경계획학과 박사학위논문.

조명래, 2009, “위기의 한국, 토건 파시즘으로 질주?”, 계간 『환경과 생명』 통권 61호, pp.19-33

최병성, 2009, “생명의 강은 흘러야 한다”, 계간 『환경과 생명』 통권 61호, pp.178-190

패트릭 맥컬리 지음, 강호정 외 옮김, 2001, 『소리없는 강』, 지식공작소

홍현호, 2009, “4대강 사업의 환경적·경제적 타당성 검토”, 시민경제사회연구소 자료 (www.piess.or.kr)

Jessop, B. (2000). The Governance Failure. Gerry Stoker(ed). *The New Politics of British Local Governance*. New York: MacMillan Press.

Pierre J. & Peters, G. (2000). *Governance, Politics, and the State*. New York: St. Martin's Press).

정용덕·권경환·권성욱·김귀영·김철·오시영·유영철·최성락 역. (2003). 『거버넌스, 정치 그리고 국가』. 서울: 법문사.

Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.

Swyngedouw, E., 1997, "Power, nature and the city: The conquest of water and the political ecology of urbanization in Guayaquil, Ecuador: 1880-1990", *EPA*, Vol. 29, pp.311-332

Wittfogel, K., 1964, "Ideas and the Power Structure", in de Bary, W.T. & Embree, A.T.(ed), *Approaches to Asian Civilizations*, New York & London: Columbia University Press, pp.86-97

Wittfogel, K., 1957, *Oriental Despotism: A Comparative Study of Total Power*, New York: Vintage Books(1981의 저자서문 포함)

Worster, D., 1985, *Rivers of Empire: Water, Aridity, and the Growth of the American West*, New York: Pantheon Books

『프레시안』, 2010.2.16

『프레시안』, 2010. 3.15

<http://blog.daum.net/jongkuk600/13756623>

<http://www.twitlonger.com/show/i3e97>

※ 아직 미완성 원고이니 인용을 삼가주시기 바랍니다.

4대강 사업 저지를 위한 국민소송¹⁾

이상돈 (중앙대학교 법대 교수)

1. 4대강 저지 국민소송

작년 11월 26일, 4대강 사업을 저지하기 위한 국민소송이 서울, 부산, 대전 그리고 전주 지방법원에 동시에 제기되었다. 한강, 낙동강, 영산강 사업을 저지하기 위한 소송은 행정처분 효력정지 가처분 신청이 함께 신청됐다. 이와는 별도로 4대강 사업 마스터플랜 자체의 효력을 다투는 환경운동가 등이 별건 소송이 제기됐으며, 남양주군 양수리와 송촌리의 유기농가들이 제기한 하천점용허가 취소의 취소를 구하는 행정소송이 또한 별건으로 제기되어 있다.

현재 서울행정법원은 남한강 공구에 대해 제기한 가처분 신청을 기각하고 본안심리를 진행하고 있으며, 낙동강과 영산강 소송을 다루는 부산지방법원과 전주지방법원은 가처분 신청에 대한 판단을 미루고 본안 심리를 병행하고 있다. 대전지방법원에는 가처분신청을 하지 않았기 때문에 본안 심리를 해 오고 있다. 부산 지방법원은 지난 4월 19일 현장검증을 했으며, 서울행정법원과 전주 및 대전 지방법원도 불원간 현장검증을 할 것으로 예상되고 있다.

정부가 마스터 플랜을 공개한 후 2개월, 그리고 정부가 착공식을 한 지 2-3주 만에 소송을 제기했으니 이례적으로 신속했던 것이다. 한 달 반 만에 작업을 진행해서 소송을 제기한 소송단 변호사들의 헌신에 힘입은 것이다. 처음에는 불과 4-5명 변호사가 시작했으나, 현재 약 20여명의 변호사들이 헌신적으로 이 문제를 다루고 있다. 전남 광주 지역에서는 영산강 소송에 십여 명의 변호사가 가담해서 큰 힘이 되고 있다.

‘국민소송’이란 용어에 대해서도 약간의 설명이 필요할 것이다. ‘국민소송’이란 법적 용어는 물론 아니다. 다만 소송을 준비하기 전에 시민단체(범대위)가 위헌심판을 위한 국민소송단을 모집했던 것도 있고 해서, 그런 용어를 쓴 것이다.

1) 이 글은 출판물 목적으로 한 것이 아니기에 이를 인용하지 말기를 부탁드립니다. 또한 이 글은 학술적 목적으로 쓴 것이 아니기 때문에 주석 등 인용을 생략하였습니다. 또한 현재 진행 중인 소송이기 때문에 이미 밝혀진 부분에만 근거해서 정리한 것임을 알려 드립니다. 필자 자신이 소송을 제기한 원고측임을 밝혀 둡니다.

2. 4대강 소송의 법적 쟁점

4대강 소송의 법적 쟁점은 다음과 같이 정리할 수 있다.

1) 절차 위반

국가재정법에 의한 예비타당성 조사 생략, 그리고 하천법에 의한 계획절차 위반에 관한 부분이다. 하천법에 의한 계획절차를 위반했다는 것은, 정부가 수자원장기종합계획과 유역치수종합계획을 수정하지 않고 하천기본계획을 수정해서 사업을 추진한 것이 하천법 위반이라는 것이다. 이런 주장은 수자원장기계획과 유역치수종합계획 그리고 하천기본계획과의 관계를 설정한 하천법 조항에 근거한 것이다. 즉 4대강 본류 중하류에 높이가 10여 미터나 되는 댐을 다수 건설하는 것은 이제까지의 물 관리의 패러다임을 정면으로 뒤엎는 것이기에 상위 계획 수정이 필요하다고 보는 것이다.

반면 정부측은 이런 절차를 하지 않은 부분에 대해서는 부정하지 않고 있다. 다만 국가재정법상의 예비타당성 절차는 행정기관 내부 지침이기 때문에 비구속적이고, 따라서 이를 거치지 않았다고 해도 국민은 이를 소송으로 다룰 수 없다고 주장한다. 또한 정부는 수자원장기종합계획과 유역치수종합계획을 수정하지 않고 하천기본계획을 수정함으로써 사업을 추진할 수 있다고 주장한다. 이제까지 정부가 정부 스스로가 발의해서 국회를 통과시킨 법률을 이렇게 자의적으로 해석한 경우는 적어도 1987년 후에는 기억해 내기가 어렵다. 4대강 사업은 대한민국의 법치주의에 조종(弔鐘)을 울렸다고 보는 것은 이 때문이다.

2) 사업의 타당성 여부 및 환경영향평가 진실성 문제

4대강 사업의 실질적 문제에 있어서는 4대강 사업이 적절한 공익재량, 즉 적절한 이익형량에 근거해서 이루어지고 있나 하는 것이다. 4대강 사업이 과연 물 공급과 홍수 예방에 효과가 있으며, 환경적 부작용은 이 사업이 가져올 수 혜택에 비해 사소한가를 둘러싼 논쟁이 법정에서 진행 중이다. 이에 관한 논쟁은 많이 다루어졌기 때문에 생략하기로 한다. 다만 이런 각론적 논쟁은 도무지 이 사업이 필요하지 않은 것이라는 원론을 희석시키는 효과가 있다.

3) 민주주의와 법치주의를 무시한 정책 결정

이처럼 4대강 사업은 1987년 이후 우리나라가 도입한 절차적 민주주의에 관한 제반 법률

을 완전히 무시하고 추진되었다. 사전환경성 검토와 환경영향평가를 도입한 환경정책기본법과 환경영향평가법은 물론이고, 국책사업의 타당성을 사전에 분석하도록 한 예비타당성 조사, 그리고 하천관련 공사를 신중하게 하도록 한 하천법을 완전히 무시한 것이다. 이러한 절차를 정상적으로 밟았다더라면 4대강 사업은 추진되지 못했을 것이라고 생각한다. 절차적 민주주의를 도외시켰기 때문에 불과 몇 달 만에 사업이 추진된 것이다.

3. '원고' 적격과 '피해' 요건

4대강 소송에서도 환경소송에서 공통적으로 나타나는 딜레마가 그대로 나타나고 있다.

첫째는 원고 적격 문제다. 우리나라 판례는 환경영향평가와 관련해서 소송을 제기할 수 있는 원고 자격을 환경영향평가 지역 내로 한정하고 있다. 주민의견수렴을 하는 지역에 사는 주민들만이 원고 적격을 인정받는 한계인 것이다. 따라서 외지인은 환경소송의 원고가 될 수 없다. 이런 이유로 자연생태계 파괴라든가 멸종위기종자 서식지 훼손을 다투는 환경소송에서는 원고 적격을 구비한 원고를 구하기가 어렵게 된다. 남한강 여주 부근에서 제기된 단양쭉부쟁이의 경우에도 서식지 파괴를 대신 주장할 수 있는 마땅한 원고가 없다.

둘째는 피해 요건이다. 원고가 법적으로 구제될 수 있는 피해를 입거나 입을 우려가 있는 경우에만 소송 적격이 인정되는 것이다. 여기서 구제될 수 있는 피해는 통상적으로 생명, 건강, 그리고 재산을 의미하며, 그 외에 일조권 조망권 등도 제한적으로 인정된 적이 있다. 반면 자연 그대로 존재하기를 원하는 사람들의 이익이라든가, 또는 레크리에이션권 및 경관향수권 같은 법익은 소송을 통해서 구제될 수 있는 이익이 아니라고 보는 것이 일반적이다. 이런 이유로 낙동강, 남한강 등의 수려한 경관이 파괴되어도 이에 대하여 피해를 주장할 수 있는 원고를 찾기가 불가능한 측면이 있다.

서울행정법원이 가처분 신청을 기각한 근거는 주로 이러한 피해 요건을 충족하지 못했다고 본 데에 있다. 이처럼 우리나라는 1960년대에 미국 연방법원이 내린 Scenic Hudson Preservation Conference 판결과 같은 접근을 하고 있지 않는 것이다.

가처분 심리가 '회복할 수 없는 피해' 여부를 다룬다면, 본안 심리는 불법성 여부를 다루는 것이어서 기존 판례에 입각한 피해요건을 갖춘 원고들이 확보되어 있는 한 본안 심리에서는 원고 적격이 문제되리라고 생각하지는 않는다. 주변 농지 소유자들에게 보상금을 주고 농지를 정부가 사들이거나 빌린 경우가 많아서 이런 사람들이 원고로 나서지 않는 어려움도 있는 것이 현실이다. 다만 낙동강과 영산강 지역에서는 정부의 예상과는 달리 농지 침수가 광범위하게 이루어지고 있어서 전통적 의미의 법익 침해 입증도 그리 어렵지 않다.

4. '마스터 플랜'의 처분성

4대강 사업의 근간이 된 계획은 이른바 '4대강 살리기 마스터 플랜'이다. 건설기술연구원

이 발표한 이 플랜은 9월 중순에야 공개되었다.

행정절차법과 하천법에 의하면, ‘마스터 플랜’ 정도의 구체성이 있는 행정계획은 행정입법절차에 준하여 공청회를 개최해야 하고, 또 중앙하천관리위원회의 심의를 거쳐야 한다. 그러나 이런 절차는 물론 거치지 않았다. 정부는 ‘마스터 플랜’이 일종의 가이드라인이라고 주장한다. 문제는 가이드라인이 너무 구체적이라는 데 있다. 보의 위치 같은 것이 구체적이다. 4대강 하천기본계획은 ‘마스터 플랜’에 입각해서 수정되었다고 할 것이다.

‘마스터 플랜’이 자체로서 행정소송의 대상이 되는 처분인가 하는 문제가 있다. 정부측은 물론 부정한다. 일종의 가이드라인이라는 것이다.

‘마스터 플랜’은 행정계획으로 보기에 문제가 없다고 생각한다. 그러나 우리 기존의 판례가 행정계획 자체를 상대로 한 소송을 인정하고 있지 않기 때문에 큰 의미가 없다. 마스터 플랜에 입각해서 하천기본계획이 수정되었고, 또한 수정된 하천기본계획에 의해서 하천공사계획이 나갔기 때문에 현재 4대강 소송의 대상은 구간 별로 내려진 하천공사계획 고시이다. 그러나 ‘마스터 플랜’ 자체를 상대로 한 소송이 인정되지 않음에 따라 4대강 사업 전체의 절차적 불법 및 공익형량 부당을 주장할 기회가 없다는 문제가 있다. 우리나라 행정소송이 갖고 있는 취약점이 아닐 수 없다.

5. 기존의 환경소송, 환경사건과 차이

이번 소송은 그 규모 등에 비추어서 새만금 소송 등 기존의 환경관련 소송과는 차원이 다르다. 새만금 사업은 계속 추진 여부를 정부가 오랜 시간을 두고 여론을 수렴해서 시행했다는 점에서 4대강 사업과는 다르다. 새만금 사업은 비용 대 효과, 그리고 수질 문제를 두고 소송으로 발전했지만, 공사를 계속하기로 한 정부의 정책에 있어서 절차적 하자는 없었다. 또한 4대강 소송은 사업 시작 초기에 제기했다는 점에서 그 전의 다른 경우와 비교된다.

4대강 사업은 몇 년 전에 큰 문제가 되었던 천성산 터널과 사패산 터널은 물론이고 새만금과도 비교가 되지 않을 큰 문제이다. 김영삼 정부 시절의 동계대회 스키 슬로프 건설을 둘러싼 논쟁은 4대강 사업에 비한다면 근처에도 오지도 못할 것이다. 그만큼 4대강 사업은 규모도 클 뿐만 아니라, 정부가 바로 얼마 전까지 해왔던 정책과 주장을 뒤엎고 나왔다는 점에서 특이하다. ‘마스터 플랜’을 작성한 정부 연구기관의 책임자가 바로 얼마 전까지 ‘자연친화적 하천관리’라는 연구를 수행했었고, 건기원은 하천을 자연상태로 복원시키는 연구를 중점적으로 추진해 왔던 것이 사실이다. 4대강 사업은 민주주의와 법치주의 원칙을 무시한 사업이며, 또한 사업타당성에 대한 검증이 없이 시작한 사업이라는 점에서도 이전의 다른 국책사업과 구분된다. 4대강 사업은 환경과 개발이란 상충되는 법익을 형량하지 못한 사업 정도가 아니라, 민주주의와 법치주의를 정면으로 부정한 불법적 사업인 것이다.

흐르는 것이 물 뿐이라. 우리가 저와 같아서 강변에 나와 삼을 씻으며 거기 슬픔도 퍼다 버린다. 일이 끝나 저물어 스스로 깊어가는 강을 보며 쭈그러 담배만 피우고 나는 돌아갈 뿐이다. 삽자루에 맡긴 한 생애가 이렇게 서럽고 서러워도 샷강바닥 썩은 물 썩은 물에 달이 뜨는구나. 우리가 저와 같아서 흐르는 물에 삼을 씻고 먹을 것 없는 사람들에게 다시 돌아가야 한다.

- 정 희성, <저문 강에 삼을 씻고>

한반도 대운하 사업이 노동자 농민에게 미치는 영향

공동집필 (민중행동 교육위원회)

들어가기

이 명박 정부 들어서서 지금까지 계속 구설수에 올랐던 4대강 사업의 실체가 드러나고 있다. 정부가 요구하는 준설량을 채우기 위해 낙동강에서는 이미 작업능력을 보기 위해 배를 시험운영하고 있다. 낙동강에서 골재를 채취하던 기존 업체의 배가 준설량을 채울 능력이 안 되면 현대 건설 등 대기업들이 그 자리를 꿰차고 들어올 예정이다. 정부는 4대강 사업이 일자리를 창출한다고 주장하지만 따지고 보면 기존의 일자리가 바뀌 치기 되는 것일 뿐이다. 작업 능력 평가에서 밀려 나면 기존 업체에서 일하던 골재 노동자들이 일자리를 잃고 그 자리를 현대 건설 등 대기업이 이미 고용하고 있던 사람들로 대체되는 것일 뿐이다.

이 명박 정부는 4대강 사업이 운하 사업이 아니라고 주장하지만 그것은 거짓말이다. 홍 현호 시민경제사회연구소 연구원은 <프레시안>에 올린 최근 글에서 2009년 국무총리실에서 나온 <낙동강유역종합치수계획>(2009)를 촘촘하게 분석하면서 정부 스스로 주장하는 4대강 사업이 사실상 운하 사업이며 낙동강의 경우 한반도 대운하 사업보다 대규모로 사업이 이루어질 것이라는 점을 폭로한 바 있다.¹⁾

4대강 치수 사업을 위장한 한반도 대운하 사업은 결국 돈 많은 사람들의 뱃놀이를 위한 것이다. 정부는 그 뱃놀이를 가리켜 관광사업 활성화라고 강변하지만 수십 조 원을 들여 하는 사업의 수익성이 그 알량한 뱃놀이를 얼마나 될지 알 수 없을뿐더러 강바닥 훑듯이 노동자 민중의 삶의 밑바닥을 훑어 얼마나 더 노동자 민중의 경제를 헤집어 놓으려 하는지 알 길이 없다. 제 35차 국가정책조정회의 보고서 <4대강 살리기 수자원공사 참여방안>이라는 보고서에 나온 에코 워터 폴리스Eco - Water Polis를 보면 20만 톤 규모의 크루즈 호를 이용해 외국인 카지노를 유치하겠다고 되어 있다. 거기다가 덧붙여 3개월 크루즈 호 관광비용 2천만 원을 내고 외국인이든 내국인이든 크루즈 호에 실어 부자들만을 위한 뱃놀이를 시켜 주겠다는 것이다. 한반도 대운하 사업이 아니고서는 20만 톤 규모의 크루즈 호를 강에 띄울 수도 없을뿐더러 4대강 살리기 사업을 빙자한 한반도 대운하 사업은 이 명박 정부가 강부자 정권이라는 사실을 스스로 입증하는 것이다. 가난한 사람들은 더 빈곤하게 살도록 방치하고

1) 홍 현호, '4대강 사업, 대운하 사업 포석 맞다', <프레시안>, 2009-12-30.

부자는 더 많은 돈을 벌게 만드는 데에 세금에 이어 이제는 4대강까지 동원하겠다는 것이기 때문이다.

필자는 한반도 대운하 사업이 노동자 민중의 삶을 어떻게 헤집어 놓는지 관찰하기 위해 화원에 있는 골재원 노동조합을 찾았고 고령에 있는 권 태희 대책위원회 위원장을 만나 인터뷰를 했다. 한반도 대운하 사업 중에서 가장 규모가 큰 낙동강 사업은 한마디로 노동자 농민의 생존권을 겁탈하는 수준이었다. 필자는 이번 탐방과 인터뷰를 통해 한반도 대운하 사업의 국민동의 절차, 환경영향 평가 등의 문제를 차치하고서라도 한반도 대운하 사업이 자연을 넘어 인간의 삶까지 통째로 죽이는 것임을 알 수 있었다. 본고 발문에 실린 정 희성 시인의 시에 나오는 ‘삽’은 재벌과 부자의 ‘삽’이 아니다. 정 희성 시인이 읊조리듯이 강은 스스로 깊어가건만 한반도 대운하 사업은 2년 안에 인위적으로 강을 깊게 만들어 운하로 활용하고자 하는 사업이다. 시인이 노래하듯이 한반도 대운하 사업으로 썩어갈 강이지만 그 위로 달이 뜨고야 마는 자연의 섭리를 이해하지는 못한다 할지라도 슬픔을 퍼다 버릴 강마저 2년 후에 사라진다는 것은 노동자 농민이 2년 후에 삶의 터전으로부터 알몸으로 쫓겨난다는 사실 이상도 이하도 가리키지 않는다. 과연 한반도 대운하 사업으로 노동자 민중의 삶이 어떻게 유린되는 것일까?

한반도 대운하 사업의 본질

운하 사업이 본격 착공된 2009년 11월 10일은 이 명박 정부가 용산 학살처럼 경찰력을 동원해 도시 빈민들을 죽이더니 이제는 자연을 동원해 노동자 농민을 죽이겠다는 선전포고를 한 날이다. 한반도 대운하 사업의 본질은 예산 문제가 아니건만 한나라당이나 민주당이나 예산 삭감을 놓고 지난 해 살바 싸움을 했다. 일단 35조 8000억 원이 들어갈 한반도 대운하 사업으로 기왕의 손톱 끝 만하던 복지예산이 소멸되고 4대강이 죽어갈 것이지만 한반도 대운하 사업의 본질은 있는 놈 팍팍 밀어 주고 없는 놈 더 죽이는 데에 있다. 한마디로 말해 유전무죄 무전유죄의 논리가 한국 사회에서 통용될 수 있음을 다시 한 번 확인시켜 주는 것이 한반도 대운하 사업의 본질이다. 외국인 특파원이 4대강 사업을 두고 국토의 과잉관리이자 자연을 친절하게 살해하는 방법이라고 했지만²⁾ 한반도 대운하 사업의 본질은 강에 기대 삶을 꾸려 왔던 골재 노동자와 하천부지를 빌려 소작농을 해 왔던 농민들의 삶을 불친절하고 야만적으로 유린하는 방법이다.

대구경북지역 골재원 노동조합이 2009년 10월 21일 ‘4대강정비 사업 반대! 생존권 보장을 위한 대구 경북 골재노동자 기자회견’을 했고 <시사인>에서 특집 ‘4대강 사업 입찰 담합 파문’을 꾸린 적이 있지만 한반도 대운하 사업은 무엇보다도 결식아동 급식 지원 예산인 541억 원을 없애고 수자원공사에 8조 원 예산 떠넘기며 ‘있는 놈 더 팍팍 밀어 주는’ 사업이다. 경실련은 건설사에 3조 7000억 원의 특혜를 준 이 명박 정부의 턴키방식 국책사업을 비판한 바 있다.³⁾ 배 성인에 따르면⁴⁾ 이번 한반도 대운하 사업에서 포항의 6개 건설사가 9군

2) 배 성인, ‘4대강 사업의 핵심은 예산 삭감이 아니다’, <참세상>, 2009-12-22.

데 구간 공사를 따 냈고 그 중 8군데가 이 명박 대통령의 동지 상고 동문들이 맡은 건설사라는 점에서 한반도 대운하 사업이 누구를 위한 사업인지 쉽게 확인할 수 있다. 결국은 재벌건설사든 동지 상고든, 소수의 투기꾼들을 위해 뉴 타운 개발을 감행함으로써 도시빈민을 죽이듯이 소수의 패거리들을 위해 자연과 노동자 농민을 말살시키고 희생시키고자 하는 것이 한반도 대운하 사업의 본질인 셈이다. 그렇다면 재벌 건설사처럼 있는 놈을 어떻게 더 팍팍 밀어주는 것인지 살펴보자.

구분	공사명	공사비(억원)			실시설계 적격자	참여업체수	2위업체와 입찰금액 차이(%)
		추청금액	낙찰금액	낙찰율			
한강(3)	3공구	3.443	3.162	91.85	대림	2	3.05
	4공구	3.156	2.982	94.49	삼성	3 두산 삼성물산 대우	2.31
	6공구	2.881	2.685	93.20	현대	3 롯데 SK 현대	0.4
금강(2)	6공구	2.798	2.645	94.55	GS	2	1.15
	7공구	1.800	1.692	93.98	SK	3 현대 동부 SK	4.85
영산강 (2)	2공구	1.487	1.410	94.80	삼성중공업	2	0.3
	6공구	3.326	2.988	89.81	한양	3	0.12
낙동강 (8)	18공구	3.208	3.030	94.50	GS	3	0.01
	20공구	2.642	2.483	93.97	SK	3 SK 쌍용 동부	2.35
	22공구	3.685	3.383	91.80	현대	5 현대 SK 한화 한양 롯데	3
	23공구	3.178	2.902	91.30	대림	2	1.34
	24공구	3.847	3.821	99.32	대우	3	0.57
	30공구	1.967	1.788	90.90	포스코	2	3.9
	32공구	2.006	1.845	92.0	두산	3 두산 현대 삼성물산	7.5
33공구	2.277	2.121	93.14	현대산업개발	2	1.8	

(출처:이석연 의원실)

앞 표에서 보듯이 한반도 대운하 사업 입찰에 국내 순위 10위 안에 드는 재벌그룹 계열 건설사들이 참여하여 4대강을 나눠 먹고 있다. 표를 보면 국내 순위 11위인 두산건설이 낙동강 32공구 2006억 원짜리 공구를 따냈는데 이것은 한반도 대운하 사업을 둘러싸고 제작년

3) 턴 키 turn key 방식이란 키만 돌리면 그 뒤로는 모든 일이 알아서 잘 돌아가듯이 건설사에게 시공과 설계를 모두 맡겨 버리는 방식이다. 이 명박 정부가 턴키방식을 쓰는 이유는 운하 완공 기간을 단축하기 위함이다.

4) 배 성인, '4대강 사업의 핵심은 예산 삭감이 아니다', <참세상>, 2009-12-22.

부터 건설사들 간에 담합과 로비, 그리고 째짜미가 얼마나 불법적으로 이루어졌는지 보여주는 것이다. 표에서 보듯이 국내 순위 10위 안에 드는 롯데 건설은 4대강 어디서도 공구 수주를 따내지 못했다. 시중에서도 가게들끼리 담합을 해 소비자들에게 피해를 끼치면 불법으로 고발되는데 대형 국책 사업에서 벌어진 이러한 불법 행위는 어떻게 고발해야 할까? 고발할 수나 있을까? 어쨌든 그동안 재벌그룹 계열 건설사들이 저지른 불법적인 담합과 째짜미 과정을 간단하게 정리하면 다음과 같다. <시사인>에 따르면 2009년 5월과 6월 두 달 동안 국내 10위 안에 드는 재벌그룹 계열 건설사 중 현대건설 · 삼성물산 · 대림건설 · GS건설 · SK건설 5개 사가 2개 공구씩 차지하고 대우건설 · 포스코 · 현대산업개발이 각각 1개 공구를 차지하는 것으로 최종 담합이 성사되었으나, 2008년부터 현대건설이 주도한 한반도 대운하 사업 타당성 프로젝트 과정에 참여하지 않았다는 이유로 소외되었던 롯데건설이 두산건설과 동부건설을 끌어 들여 6개 건설사에 도전장을 냈고 그 결과 애초에 삼성물산이 차지하기로 담합한 낙동강 32공구에서 두산건설이 다른 건설사보다 가격을 낮게 써넣음으로써 승리하는 이변이 나타난 것이다. 표에서 보듯이 낙동강 32 공구에서 2위와의 입찰 가격 차이가 다른 공구에 비해 가장 높은 이유는 그것 때문이다. 이러한 담합은 대규모 권력형 토건 비리의 온상 중 일부에 불과하다. 즉 다시 말해 이러한 담합 배신 도전 로비 과정을 거쳐 재벌계열 건설사들이 불법을 저지르는 능력에 따라 4대강 공구를 각각 차지한 것으로 문제가 끝나지 않았다는 말이다.

배 성인이 이야기하듯이 한반도 대운하 사업의 본질은 예산 삭감이 아니다. 지난해 여당의 날치기 처리로 4250억 원이 삭감되었지만 한반도 대운하 사업의 본질은 노동자 농민들은 죽이고 건설자본에 돈을 밀어주는 대형 토목사업으로서 이 명박 정권이 왜 토목정권일 수밖에 없고 왜 노골적인 강부자정권일 수밖에 없는 지를 보여주는 것일 뿐이다. 이 명박 정권이 주장하는 관광사업, 에코 워터 폴리스, 카지노 사업 등은 이 점을 은폐시키기 위한 미끼에 불과하다. <시사인>에 따르면 대부분의 국책사업은 일반 경쟁 입찰에 부쳐져 예정가의 60 - 65% 정도에 낙찰되는데, 표에서 보듯이 운하사업 전체 15개 공구의 낙찰률은 90%를 넘는다. 이것은 운하사업을 둘러싸고 건설자본들 간에 담합이 이루어졌다는 뜻을 나타낸다. GS건설이 차지한 낙동강 18 공구의 경우 1위와 2위의 응찰 가격 차이는 1100만원으로 0.01%밖에 되지 않는다. 이것은 건설자본들 간에 일반적인 경쟁 없이 담합과 째짜미가 아주 세밀하게 이루어졌다는 것을 뜻한다. 한반도 대운하 사업 1차분 예산은 4조원 대에 이르는 데 이 중 국민 세금인 1조 2000억원이 대형 건설사에 특별로 돌아간다. 따라서 1차분을 넘어 앞으로 몇 십 조가 들어갈지 모르는 한반도 대운하 사업이 건설자본들에게 얼마나 많은 돈을 밀어주는 것인지 상상하기란 그렇게 어렵지 않다.⁵⁾ 또 한 가지 간과할 수 없는 것은 건설자본들 중에서 운하사업을 둘러싸고 담합을 주도한 현대건설의 문제다. 주지하다시피 매각 대상 기업이던 현대건설은 공구 하나를 잃은 삼성물산과 달리 2개 공구를 차지함으로써 매각 가치가 높아졌다. 이 명박 대통령이 '국민이 원하지 않으면 대운하를 하지 않겠다'고 발표한 직후 산업은행은 애초에 2008년에 매각하기로 한 현대건설의 매각 일정을 1년 이

5) 경실련에 따르면 이 명박 정권 1년 6개월 동안 대형 건설업자에게 퍼준 특혜규모는 3조 7000억 원에 이른다. 여기에다가 운하 사업으로 상위 6개 건설자본은 각각 최소 1조원 이상의 국책 사업권을 따냈다.

상 늦춘다고 발표했다. 이것은 정부가 최대 주주로 있는 산업 은행이 이 명박 정권, 현대건설과 담합을 했다는 증거이다. 이 명박 정권이 들어선 이후 현대건설이 시공능력평가 1 - 5 위인 건설사들을 규합하고 설계회사인 유신코퍼레이션을 끌어들이며 컨소시엄을 구성한 후 200억 원 대를 투입해 대운하 TF를 꾸리면서 대운하사업을 주도한 것은 현대건설사장 출신인 이 명박 대통령의 행보와 전혀 무관하지 않다는 것을 뜻한다.

한반도 대운하 사업은 노동자 · 농민을 죽이는 사업이다

이 명박 정권과 현대건설이 나서서 초대형 토목공사 구간을 나눠먹기 하는 동안 노동자 · 농민들은 일자리를 잃고 삶의 터전에서 알몸으로 쫓겨나가기 시작했다. 건설자본은 이번 대운하사업에서 입찰할 때 고작 200억 원을 설계비로 투자했다. 하지만 어느 시공사를 일단 밀어주기로 담합한 경우에는 무성의한 설계를 내기 때문에 200억 원도 거의 들어가지 않는다. 그러면서 1조원 이상의 사업권을 확보하고 엄청난 이득을 챙겨가는 한반도 대운하사업이 착공되고 시행되고 있는 동안 노동자들은 일자리를 잃고 농민들의 가계부채는 늘어나기 시작했다. 일자리 창출은커녕 속절없이 일자리를 잃게 된 골재노동자의⁶⁾ 경우가 가장 대표적인 경우다. 특히 4대강 전체 중에서 운하용 보의 숫자가 가장 많이 세워질 낙동강에서 삶을 꾸려 왔던 골재노동자들은 2년 안에 한반도 대운하 사업을 끝장내려는 이 명박 정권의 삽질욕망 때문에 2년 동안 강도 높은 노동과 저임금에 시달리다가 그나마도 2년 후에는 낙동강 일터를 빼앗기는 끔찍한 희생을 치루어야 한다. 정 희성 시인의 시에 나오는 것처럼 삽자루에 맡긴 한 생애가 아니라 준설선(배)에 맡긴 한 생애가 여지없이 파탄 나는 것이 한반도 대운하 사업이기 때문이다.

전씨는 “2년 안에 공사를 마치기 위해 공사현장의 기계가 24시간 돌아간다”며 “새로 만들어진 일자리는 인력사무소 등을 통해 들어오는 임시 신호수 뿐”이라고 전했다⁷⁾

이 명박 정권은 한반도 대운하 사업을 2년 안에 끝내기 위해 준설양을 4억4천만 루베⁸⁾로 정했다. 그러나 현실적으로 한 현장에서 적정 노동시간을 지키며 1년 동안 강에서 퍼낼 수 있는 골재 양은 30만 루베다. 실제로 현장에서 일하는 골재노동자의 이야기를 들어 보면 20일 동안 매일 8시간 준설선을 가동해 퍼 올릴 수 있는 모래의 양은 25,000루베이지만 이것은 작업능력이 가장 좋을 때의 이야기다. 한반도 대운하 사업이 어느 정도로 무지막지한 막장사업인지는 34년 동안 퍼 올릴 수 있는, 따라서 앞으로도 골재노동자들이 34년 간 더 일할 수 있는 골재 양을 2년 안에 다 퍼 내버리겠다는 이 명박 정권의 막장삽질에서 충분하게 증명될 수 있다.⁹⁾ 골재노동자들의 1인당 임금을 한 달에 대략 200만 원으로 잡으면 81억

6) 골재란 콘크리트 재료로 쓰이는 모래와 자갈을 말한다.

7) ‘4대강 사업으로 일자리 잃는 골재채취노동자’, <매일노동뉴스>, 2009년 11월 23일.

8) 루베는 입방미터를 뜻하는 것으로서 1루베 = 1560kg다. 이것을 돈으로 환산하면 4800원이다.

6000만 원의 돈을 국가가 미리 강탈해 가는 셈이고 전국에 130여개의 골재업체에 약 천 명의 골재노동자가 있으므로 그 돈은 약 9조 원에 해당한다.

이것만이 아니다. 한반도 대운하 사업에서 이권을 따낸 건설자본은 루베에서도 엄청난 이득을 더 본다. 현재 1루베 채취료는 2300원으로 계산되는데 애초에 1루베 채취료는 4800원이다. 따라서 그 차액인 2500원은 건설자본의 입 속으로 고스란히 들어간다. 따라서 준설량이 4억4천만 루베라면 1조1천억 원의 차액을 건설자본이 나눠 갖는다는 계산이 나온다. 게다가 현재 골재업체와 **지자체** 사이의 6 대 4의 분배 관계가 건설자본이 현재의 업체를 대체하고 들어올 경우 그대로 보장되리란 보장도 없다. 한반도 대운하 사업 이전에 다른 곳에서 일하던 노동자들을 그대로 데리고 올 건설자본에게 통째로 일자리를 뺏기고 말 것이기 때문이다. 따라서 낙동강에서 일하는 골재노동자 전 씨의 말처럼 임시 신호수의 열악한 자리는 있을 수 있으나 골재를 채취하는 준설선 선장 자리, 골재를 덤프에 싣는 로우더·굴삭기 기사 자리, 먼지를 가라앉히는 살수차 기사 자리가 운하사업이 본격화되면 그대로 보전될 리 만무하다. 현재 업체가 폐업을 선언해도 업체에 소속해 이제껏 일해 왔던 골재노동자들의 고용승계에 대해 이 명박 정권도 이 명박 정권의 비호 아래 엄청난 돈을 나눠먹게 될 건설자본도 아무런 책임을 지려고 하지 않을 것이기 때문이다. 이로 인한 피해는 **100**여 개 업체 중 경남을 합해 **68개** 업체가 몰려 있는 낙동강 유역의 골재노동자들이 가장 크게 입을 것이다.

노동법 관계 개정안을 불법적으로 처리한 이 명박 정권이기에 노동자들의 노동권을 보장할 리 만무하지만 한반도 대운하 사업이 본격화하면 엄청난 작업량 때문에 노동자들의 노동강도는 드세질 것이고 임금 보전이나 상승 같은 것은 언감생심 차원에서 이루어질 것이다. 2년 동안 하루 8시간 노동 시간을 파괴하고 저임금 구조로 노동자들을 착취하다가 2년 후에 폐업 등을 통해 노동자들을 아무런 보상도 없이 골재시장에서 퇴출시켜 버리는 것이 한반도 대운하 사업의 본질이기 때문이다.

현재 각 지역의 지자체는 강에서 신고 온 모래를 야적할 공간을 찾고 있다. 그 때문에 기존의 논밭이 모래로 뒤 덮이고 있다. 4억4천만 루베의 준설량을 생각한다면 농지의 대대적인 손실은 불 보듯이 뻔하다. 게다가 2년 후 모래야적에 대한 세금을 지자체가 내기로 되어 있기 때문에 기존의 한반도 대운하 사업으로 인한 비용 즉 국민세금 총 35조 8000억 원은 더 더욱 불어나게 되어 있다. 다시 말해 35조 8000억 원의 예산에 추가로 들어가는 수도시설비, 수도시설 유지비 외에 모래 야적비가 들어가게 되어 있고 그 액수가 얼마인지는 지자체도 무지막지한 준설량 때문에 어렵조차 잡지 못하고 있다. 또한 이미 예상하는 대로 한강 재정비 사업으로 골재 채취가 금지된 것처럼 한반도 대운하 사업이 끝나면 한반도에서 모래를 채취할 공간은 더 이상 존재하지 않게 되고 모래 수입으로 인한 모래 값 상승과 이로 인해 토목, 건설, 주택 가격은 올라갈 수밖에 없다. 이 명박 정권이 여기서 모래 수입으로 인한 일자리 창출을 운운한다면 더 이상 기도 찰 일이 아니겠지만 어쨌든 토목정권답게 주택가격 상승으로 인해 결국 투기꾼들을 비호하게 되는 앞날을 예견한 것 아닌가 하는 의

9) 모래와 자갈을 무자비하게 퍼내는 곳은 낙동강만이 아니다. 남한강 같은 경우에도 사정은 마찬가지다.

문이 든다. 한반도 대운하 사업은 단순하게 생태 파괴만이 아니라 노동자들의 생존권을 짓밟고 건설자본을 살리면서 도시 개발 및 재개발 사업과 연동되어 후폭풍을 몰고 올 것이기 때문이다. 대략적으로 계산해도 국가 예산의 1/10 이상이 들어갈 무식한 막장사업이기 때문에 골재 채취장의 소멸로 인해 뉴 타운 개발 등과 연동된 주택 가격 상승분은 한반도 대운하 사업 이후 사실 얼마가 될지 아무도 예측할 수 없다.

고령군에서 감자 농사를 짓고 있던 대책위원회 위원장 권 태희 씨의 말을 들어 보면 한반도 대운하 사업이 어떻게 농민들을 알몸으로 삶의 터에서 쫓아내는지 알 수 있다. 노동자들이 저임금 · 고강도의 노동을 통해 착취를 당하는 것처럼 하천부지를 빌려 대대로 소작농을 지어 오던 농민들은 엄청난 빚더미만 안고 농토에서 쫓겨나고 있다. 언론에서는 운하 사업으로 종이가 수몰되는 지역의 농민들이 모두 보상 받거나 보상받을 수 있는 것처럼 이야기하지만 실상은 그렇지 않다. 여기에 이 명박 정권이 숨기고 있는 심각한 문제가 있다. 이것을 알려면 먼저 한반도 대운하 사업 예산을 살펴봐야 한다.

2012년까지 사업비	22조 2000억 원
공식예산	30조 5000억 원
수자원공사	3조 2000억 원
환경부 농림수산부 예산	1조 8000억 원
토지보상비	7조 8500억 원
수질개선 비용증가액	2조 7000억 원
총계	35조 8000억 원
수도시설비 수도 시설 유지관리비	
기타	골재 노동자 임금 보상액 등

앞의 표를 보면 한반도 대운하 사업 예산 안에 ‘토지보상비’라는 것이 있다. <조선일보>는 올해 1월 4일자 기사에서 국토부 관계자의 말을 빌려 다음과 같이 말하고 있다. “올해 정부 예산과 한국토지주택공사(LH) 사업계획 등을 감안하면 올해 토지보상금은 2007-2008년 수준보다 약간 많아진 25조 - 27조원 정도가 될 것이고 이 금액에는 정부가 추진하는 보급자리주택과 신도시 사업, 4대강 건설 사업, 도로 및 철도 건설, 지자체 사업의 보상비까지 모두 포함돼 있다.” 올해 토지보상비 전체 예산 중에 운하 사업과 관련한 토지보상비는 앞의 표에서 보는 대로 7조 8500억 원이다. 현재 농지 수몰로 농민들은 평당 1만600원 정도의 돈을 받고 운하 사업에 따른 농민들도 있다. 토지보상비가 운하 사업의 발목을 잡을 것이라고 우려하는 언론도 있다. 그러나 중요한 것은 앞의 표에 나온 대로의 토지보상비 7조 8500억 원에서 원천적으로 ‘배제’된 농민들이 있다. 그러니까 이런 농민들은 처음부터 아예 배제된 상태에서 그 나머지 농민들을 갖고 토지보상비가 1만600원이니 토지 보상을 받았느니 한다는 것이다. 현재의 토지보상비 7조 8500억 원 안에 포함되어 토지 보상을 받는 농민들은 하천 안 쪽에 땅을 갖고 있던 지주들을 가리킨다. 하천 부지에서 조상 대대로 농사를 짓던 농민들은 처음부터 배제된 채 알 몸으로 농토에서 쫓겨나게 되어 있다.

필자가 찾아간 고령군은 8개의 면으로 이루어져 있고 그 중에 4 개면이 낙동강에 접해

있다. 그 4개면 중에서 개진면은 낙동강을 따라 20km 펼쳐진 밭에서 감자농사를 짓는 농민들이 사는 곳이다. 현재 고령군 우곡면에서 하우스 농사를 짓고 있는 농민들은 운하 사업에 반대 투쟁을 하고 있는 중이다. 낙동강 하천 부지를 얻어 농사를 짓던 고령군 농민들은 대대로 점용허가권을 취소하거나 말소 시키면서 농사를 지어 왔다. 운하 사업 전에 농민들은 1년 순이익 2천 - 3천만 원을 벌면서 자식들 공부를 시키고 살아 왔다. 그런데 대운하 사업 계획이 발표되면서 고령군 농민들은 청천벽력을 맞았다. 토지를 그동안 무단 점용해 농사를 지어 왔기 때문에 보상 권 자체가 없다는 통보를 받았다. 그 동안 고령군 농민들은 한 대에 몇 천 만 원 씩 하는 트랙터를 비롯한 농기계를 농협에서 대출받아 구입했고 하천부지에 시설투자도 했다. 고령군 건설 담당 부 하천사업계획은 운하 사업 착공 전만 해도 낙동강 하천 부지를 빌려 농사를 짓던 농민들에게 무단점용이니 농사를 지을 수 없다는 계고장 한 번 발송한 적이 없었다. 만일 그런 일이 있었다면 고령군 농민들은 어떻게 해서든 점용허가를 받기 위한 노력을 했을 것이다. 고령군 4대강 사업 대책위원회 위원장인 권 태희씨는 고령군 군수를 찾아 문제점을 지적했지만 번번이 허사였다. 농기계 구입과 시설 투자 비용 등으로 대략 1억 원 씩 빚만 지고 하천 부지에서 보상금 한 푼 없이 쫓겨나갈 처지가되었다. 한반도 대운하 사업이 아니었다면 보상금도 필요 없고 그대로 농사만 지으면 되는 거였다. 권 태희씨가 사는 개진 면은 옛날에 8톤 트럭 20대가 감자를 싣고 서울로 올라갈 정도로 잘 나가던 '개진감자' 출하지역이었다. 현재 낙동강 주변 약 80만 - 100만 평의 지역에서 개진감자가 생산되고 있다. 그런데 운하 사업으로 이 넓은 땅이 없어지게 되었다. 400여 농가는 줄지에 땅을 잃게 되었고 보상 권도 전혀 행사할 수 없게 되었다. 앞의 표에서 본 토지보상비는 이 농민들을 배제하고 나서 논의되는 토지 보상액일 뿐이다. 대대로 하천부지에 감자를 심어 살아온 것이 죄라면 죄였다. 그런데 이제껏 도청에서 한 번도 무단 점용 문제를 제기하지 않다가 운하 사업과 더불어 불쑥 무단 점용이니 보상비를 받을 수 없다는 말을 듣게 된 것이다. 권 태희 씨에 따르면 현재 무단 점용 농민 중 보상받을 수 있는 농민은 8%가 안 된다. 그러니까 그 8%만 앞의 표에 따른 토지보상비 7조 8500억 원 중 일부를 받을 수 있고 나머지 92%는 말 그대로 보상비 한 푼 없이 농토에서 쫓겨나게 되어 있다. 거기다가 1억에 가까운 빚까지 지어가면서. 현재 고령군에서는 점용허가가 난 사람 중에서 65 - 70%만 평당 1만600원의 보상비를 받고 농토에서 나가고 있다. 그러니까 농민이 100이라면 그 중 80(무단 점용)은 원래부터 아예 배제되어 있고 나머지 20(점용 허가 난 농민) 중에서 그것도 65 - 70%만 현재 토지보상을 받고 농토에서 나가고 있다는 말이다.

이러한 현실을 그대로 놔두고 마치 고령군 농민들 중의 65 - 70%가 토지보상을 받고 농토에서 떠났다고 말한다면 그것은 엄청난 왜곡이다. 여기에다가 농지를 임차해 농사를 지었던 농민들도 토지보상을 받지 못하기 때문에 토지보상비에서 배제된 농민들의 숫자는 92% 이상일 수 있다. 그러니까 고령군에서만 368가구 이상이 빚더미를 안고 보상비 하나도 받지 못한 채 알몸으로 쫓겨 나가게 되어 있다는 것이다. 1가구 4인 기준으로 하면 고령군에서만 1472 명이 한반도 대운하 사업으로 폐가망신하게 되어 있는 것이다. 이 사람들은 표에 나온 토지보상비 7조 8500억 원하고는 아무 관계가 없다. 한반도 대운하 사업 예산 안에는 골재

노동자의 경우처럼 이렇게 알몸으로 고향을 떠나야 할 사람들에게 대한 대책이 전혀 마련되어 있지 않다. 이것은 현풍에서 박석진 다리를 지나 개진 면으로 들어가는, 이 명박 정권이 한반도 대운하 사업 착공 기념식을 했던 달성보 일대의 고령군에만 해당하는 문제다.

강원도에서 발원하는 낙동강을 따라 상주보, 낙단보, 구미보, 칠곡보, 강정보 그리고 경남 합천보, 함안보만이 아니라 영산강, 금강 지역까지 생각하면 고령군의 경우처럼 알몸으로 쫓겨나가는 농민들의 숫자가 얼마가 될 지 알 수 없다.

고령군의 농민들은 설상가상으로 운하 사업에 따른 토지 수몰로 인해 땅 부지가 절대 부족하고 4억 4천만 루베의 골재 채취에 따르는 야적지의 증가로 인해 평당 4 - 5 천원으로 오른 임차료를 감당할 수 없다. 토지가 없고 무단 점용자로 분류된 농민들은 운하 사업 착공식 이후 몇 배로 뛰어오른 임차료 때문에 고령군에서 더 살 수 없다. 살기 위해 다른 곳으로 떠나야 한다. 그러나 토지 보상비 자체를 한 푼도 주지 않는 정부가 이주비를 생각했을 리 만무하다. 한반도 대운하 사업이 본격화하면 모래 야적지 때문에 농지가 점점 더 줄어들고 임차료는 점점 더 오를 것이다.

앞으로 34년 더 일할 수 있는데 2년 후 현장을 떠나야 하는 골재노동자나 먹고 살 농지를 빼앗긴 농민들이나 이제는 노동권은 고사하고 생존권마저 박탈된 상태다. 이 많은 사람들을 희생시키고 그 위에 크루즈 호를 띄워 현대판 호화 뱃놀이를 하고 카지노를 하겠다는 것이 한반도 대운하 사업이다. 이 명박 정권은 운하 사업으로 2009년 186억 m³의 물 확보량이 2050년이 되면 222억 m³으로 늘어나 물을 안정적으로 공급할 수 있게 된다고 주장한다. 만일 그것이 사실이라 하더라도 물을 수입하지 않는 대신 엄청난 준설양 때문에 모래를 수입해야 한다. 물 수입국이 모래 수입국으로 대체되는 것뿐인데 이러한 바뀌치기를 두고 이 명박 정권은 한반도 대운하 사업을 녹색성장, 녹색뉴딜이라고 강변한다. 많은 보의 설치로 인한 수질 악화, 생태 파괴는 언급조차 하지 않겠다. 4대 강 주변에 수상 비행장을 만들어 놓겠다는 것도 양보할 수 있다. 그러나 중요한 것은 인간이 인간다운 삶을 누릴 수 있는 '인간생태계'의 파괴다. 한국 사회의 실업률은 18%를 넘어서고 있다. 그러니까 <조선일보>는 2010년 1월 3일 자 사설에서 득달같이 한국의 무역흑자가 일본을 처음으로 앞질렀다며 18%에 육박하는 실업률 문제를 은폐 시키는데 여념이 없다.

나가는 말

소설가 조 세희는 『침묵의 뿌리』에서 낙동강 하구둑 공사로 인해 자연과 인간에게 어떤 피해를 입혔는지 25년 전에 다음과 같이 이야기한 적이 있다.

삶의 터전 잃어 살 길 막막 - 제시한 피해액 터무니 없다 - 낙동강 하구둑 건설의 무 계획성 - 집만 평당 10만원 지급 - 30여 년간 살아온 정착민들 정착지 마련 호소 - 공사막고 농성 - 공사 막고 또 농성 - 이번엔 농민들이 보상 시위 - 물막이로 어장 황폐 - 어민 1천5백 세대 보상 요구 - 하구둑 공사로 실농 7억 보상 요구 -

을숙도 철새 도래지 해제 - 을숙도에 골프장과 경마장 - 을숙도 주민 파발 황폐 보고 충격 사망 - 어민들 매립으로 21억 손해 주장 - 책정된 보상금은 고작 1천 7백 - 주민과 잇단 분쟁 일으킨 하구둑 공사 - 부산 시민 90%가 생태계 파괴 반대 - 하구둑 공사 현대건설에 낙찰 - 피해보상 타결 안 돼 강상 데모 또 시작 - 생존과 생명의 황폐화 - 을숙도 주민의 생존권 문제 - '도시 변두리로 들어갈 생각하니 눈앞이 캄캄하다' - '우리는 농어민이지 구걸집단 아니다' - 이농비 보상문제 - 외국서는 시가에도 정신적 위자료까지 보상 - 보상 약속 서면화 거절한 당국 - 이주 예정지는 사람 못살 공해지역 - 주민들이 뿔뿔이 흩어져 살기를 바라는 당국 - 소작농과 불모지 개간 - 지주와 소작농의 개간비 지불관계. 그것은 끝이 없었다. 나는 70년대 초반과 중반에 이른바 '난장이' 연작소설을 쓰기 위해 바탕 비슷한 일들을 취재하러 다녔었다. 10년이 지났지만 달라진 것이 없었다¹⁰⁾

조 세희는 10년이 지났지만 달라진 것이 없다고 개탄했다. 그러나 10년이 아니라 한 세대의 세월이 지나가도록 세상은 변하지 않았다. 인용문 중의 굵은 글씨 말고도 인간을 죽이고 생태를 죽이는 일이 한 세대 지나가는 2010년에 반복되고 있다. “우리 시대의 희망이 한 쪽으로 몹시 기울어져 있는 일을 몹시 슬퍼”¹¹⁾하는 소설가처럼 역사는 난장이와 거인, 다윗과 골리앗, 포이동과 타워 펠리스, 용산 남일당 건물과 남일당 건물을 내려다보는 주상 복합상가 시티 파크 사이에서 반복되고 있다. 역사는 희망과 절망 사이에서 반복 운동 하는 진자가 아니다. 그것은 민중의 역사가 아니다. 우리 시대의 희망이 부자와 강 부자 정권, 투기꾼에게 지나치게 기울어져 있다면 그런 희망은 우리 노동자 민중의 역사에 속하지 않는다.

10) 조 세희 사진 - 산문집, 『침묵의 뿌리』, 열화당, 1985, 90 쪽.

11) 앞의 책, 134 쪽.

4대강사업에 대한 TV 뉴스의 의제 설정과 프레임

윤순진(서울대학교 환경대학원 교수, 제1저자)

이동하(서울대학교 환경대학원 석사과정, 교신저자)

1. 문제의 제기

다양한 사회적 논란에도 불구하고 2008년 12월 29일 나주와 안동을 선도지구로 선정하여 착공식을 가진 이래 4대강 사업이 진행 중에 있다. 4대강 사업의 목적과 성격은 집단에 따라 상이하게 규정되고 있다. 정부는 2009년 6월 8일 국토해양부 4대강 살리기 추진본부에서 발표한 4대강 살리기 마스터플랜에서 4대강 사업이란 “기후변화 대비, 자연과 인간의 공생, 지역균형발전과 녹색성장 기반 구축, 국토 재창조”라는 목표를 실현하기 위한 사업이라고 밝히고 있다. 범 정부차원에서 강별 종합계획을 수립하여 단기간에 예산을 집중 투입함으로써 물 문제를 해결함은 물론 강 중심으로 국토를 재창조하는 종합 프로젝트라는 것이다.

반면 한반도 대운하 건설에 대한 반대운동부터 활동해온 운하반대전국교수모임과 운하백지화국민행동, 4대강 죽이기 사업 저지 및 생명의 강 살리기 범국민대책위원회, 나아가 천주교를 비롯한 종교계는 정부의 “4대강 살리기 사업”은 “4대강 죽이기” 사업으로, 정부가 제시한 홍수와 가뭄 예방, 수질 개선, 생태계 복원, 일자리 창출 등의 목표는 현재의 사업으로는 결코 달성될 수 없다고 주장한다. 게다가 정부의 4대강 사업은 사회적 합의를 기초로 하지 않은 채 밀어붙이기로 강행하는 것이며 환경정책기본법과 환경영향평가법, 하천법, 국가재정법, 문화재보호법 등을 위반하거나 제대로 준수하지 않아서 절차적 민주주의에 위배된다고 지적한다. 바로 이런 이유 때문에 ‘4대강 사업 위헌·위법 심판을 위한 국민 소송단’을 구성하여 4대강 사업에 대해 행정소송을 제기하고 효력정지가처분신청을 접수하여 소송이 진행 중에 있다.

이렇듯 동일 사업에 대해 정부와 시민사회가 정면으로 대립하는 양상을 보인다. 그렇다면 대중매체는 이 사업을 어떻게 보도해 왔으며 보도하고 있는 걸까? 대중매체가 이 사업을 어떻게 다루는지가 중요한 이유는 일반 시민들은 대중매체를 통해 이 사업에 대한 정보를 접하기 때문이다. 대중매체에서 어떻게 4대강 사업을 보도하는지는 사업에 대한 일반 시민의 이해와 태도, 가치에 상당한 영향을 미친다. 대중매체는 사실 그대로를 전달한다기보다는 특정 이슈나 사건에 대한 선택과 배제, 배치와 구성을 통해 이데올로기를 생산하거나 일정한 틀에 따라 특정 이슈를 강조함으로써 공중에게 의제를 설정해주는 기능을 한다(조연하 등, 2006). 따라서 대중매체가 특정한 사건을 어떤 틀로 어떻게 보도하고 있는지에 대한 분

석을 통해 해당 사건이 대중에게 어떤 내용으로 어떻게 전달되고 있는지를 살필 수 있을 뿐 아니라 현재 한국의 대중매체가 해당 사건을 어떻게 해석하고 재구성하고 있는지를 확인함으로써 우리 사회 대중매체의 성격 또한 파악해볼 수 있다.

이 글은 대중매체 중 방송매체를 택하고 방송매체의 대표적인 뉴스 프로그램에서 4대강 사업 관련 기사가 어떻게 보도되어왔는지 형식적 내용적 특성을 방송매체사별로 살펴보고 이러한 보도방식이 시청자의 인식에 미칠 수 있는 영향과 매체의 특성을 분석해보고자 한다. 분석대상을 방송매체, 특히 MBC와 KBS로 선정하였는데 그 이유는 보도/기사/뉴스를 보기 위해 시민들이 가장 많이 이용하는 매체가 TV(57.7%), 인터넷(19.8%), 신문(14.8%) 순이며, 매체사별로는 KBS(31.0%), MBC(31.0%), 네이버(11.1%), SBS(6.8%), YTN(5.8%), 조선일보(3.1%), 다음(3.0%) 순이라는 ‘2009 미디어리서치’ 결과에 따른 것이다.¹⁾ 동일 조사에서 가장 영향력이 큰 매체사는 KBS, MBC, 네이버, SBS, 조선일보 순으로 나타났다. 따라서 KBS와 MBC의 뉴스는 일반시민들이 가장 많이 접하는 기사 전달 통로로 사건의 이해에 가장 큰 영향력을 미친다고 할 수 있다. KBS와 MBC의 뉴스보도 프로그램 중에서도 ‘9시 뉴스’는 각 방송매체의 대표적인 뉴스 프로그램으로 4대강 사업에 대한 방송매체의 보도 관점을 분석하기에 적절한 대상이라 할 수 있다.

이 글은 모두 5장으로 구성되어 있다. 2장에서는 연구의 이론적 배경으로 언론보도의 프레임 연구에 대해 검토하면서 이 연구에서 채택한 연구 방법에 대해 소개하였다. 3장에서는 구체적인 분석에 들어가기에 앞서 연구의 대상이 되는 4대강 사업의 내용과 진행 경과, 4대강 사업에 대한 정부측과 반대측 주장들을 검토하였다. 4장에서는 분석결과를 제시하고 이를 해석하였다. 5장에서는 연구 결과를 요약하고 연구의 한계점 및 향후 연구 과제를 제안하였다.

2. 이론적 논의와 분석 방법

1) 대중매체의 의제 설정과 프레임

대중매체의 보도는 현실에서 진행되고 있는 다양한 사건, 사고, 사안에 대해 어떤 것은 취하고 어떤 것은 배제한다. 또한 선택한 사건이나 사안을 객관적으로 표상하거나 단순하게 묘사한다기보다는 자신의 관점에서 의미를 부여하고 재구성하여 전달한다(조연하 외, 2006; 나미수, 2004). 일반시민들은 다양한 사건이나 사안들 중에서 대중매체가 선택한 특정 사건이나 사안에 노출되며 대중매체가 전달하는 방식과 내용을 통해 인식하고 이해하게 되므로

1) 이 조사는 한국광고주협회가 급변하는 미디어시장과 다매체, 다채널의 환경에 놓인 수용자들의 미디어 이용행태를 분석함으로써 효율적인 광고 전략을 수립을 위한 목적으로 실시한 것이다. 따라서 조사 결과는 광고주들의 광고계약을 영향을 미칠 수 있으므로 그만큼 신뢰할만하다고 할 수 있다. ‘2009년 미디어리서치’는 2009년 9월 한 달간 전국 10,000명을 대상으로 실시한 것으로 2009년 10월 21일 ‘2009 한국광고주대회’ 미디어전략 특별세미나에서 조사결과가 발표되었다. 한국광고주협회는 2009년 조사가 전 매체에 걸쳐 최초로 미디어별 영향력을 객관적으로 평가했다는 데에 의의가 있다고 밝혔다. 조사는 전국 만18세 이상 79세 미만의 성인남녀를 대상으로 일대일 면접 방식으로 이뤄졌으며, 95% 신뢰도에 표본오차는 $\pm 0.98\%$ 이다. 조사 대상 미디어에는 신문, TV, 인터넷, 라디오, 잡지, 모바일 등 대부분의 매체가 포함되었다.

대중매체의 뉴스보도는 사회현실을 규정해 나가면서 사회여론을 형성해내는 역할을 한다고 볼 수 있다. 다양한 사건이나 사안들 중 특정 사건이나 사안에 대해 주목하거나 선택한 사건이나 사안에 대해서도 특정 부분은 강조·확대하고 특정 부분은 축소·은폐함으로써 특정 방향으로 해석을 유도하여 사회적 현실을 재구성하기 때문이다(Tuchman, 1978). 즉, 대중매체는 다양한 사건이나 사안들 중 선택과 배제를 통해 사회적 의제를 선정하면서 그 의제를 얼마나 자주, 또 어떤 관점과 방식에서 다루느냐를 통해 사회 현실을 재구성하여 사회 여론을 특정한 방향으로 형성해나가게 된다. 특히 대중매체가 전달하는 뉴스가 정부 정책과 관련된 내용일 때 어떤 정책을 더 많이 다루며 이를 어떤 관점에서 해석하고 무엇에 어떻게 의미를 부여하면서 보도하느냐는 일반시민의 정책이해와 정책 수용성에 일정 정도 영향을 미치게 된다.

바로 이 때, “지각된 현실들 가운데 특정 측면을 선택하여 사건을 정의하고 내용을 구성하는 방식”을 ‘프레임(frame)’이라고 하는데(Gitlin, 1980), 우리말로는 이를 ‘틀’이라고 번역할 수 있다. 대중매체와 연관해서 보자면 프레임이란 “상징조작자가 언어적, 영상적 담론을 조직하기 위해 사용하는 인식, 해석, 제시, 선별, 강조, 배제 등의 지속적인 패턴”으로 이해할 수 있다(Gitlin, 1980; 조연하 외, 2006 재인용). 또는 갠슨(Gamson)의 정의에 따르면 프레임이란 “사람들의 커뮤니케이션 현상에서 일어나는 사건이나 이슈들을 이해하기 위해 이야기를 조직화하는 방식”이나 “뉴스의 줄거리가 구성되는 방식” 혹은 “특정한 이슈에 의미를 부여하는 해석적 패키지(an interpretive package)”(Gamson, 1992; 나미수, 2006 재인용)라 할 수 있다. 프레임은 이슈의 구성방식으로서 현실의 한 측면을 보다 현저하게 부각시켜 특정한 방향으로 이해하도록 유도하는 기능을 한다(Entman, 1993). 결국 대중매체가 뉴스를 어떻게 틀 짓느냐에 따라 수용자에게 어떤 사건이나 사안에 대한 사고의 틀이 달라질 수 있게 된다.

프레임 혹은 프레이밍에 대한 연구는 크게 사회학과 심리학에서 이루어져왔는데, 최근에는 언론학에서 언론의 틀 짓기(framing, 틀 짓기) 방식에 대한 연구가 이루어지고 있다. 틀 짓기에 대한 사회학적 접근은 고프만(Goffman, 1974; 최이정, 2009에서 재인용)의 작업에 기원을 두고 있다. 고프만은 어떤 상황이 특정한 방식으로 정의내려 지도록 하는 경험들의 조직 양식을 “프레임”이라고 하였다. 달리 말하자면 프레임이란 현실에 대한 인식과 해석, 선택, 강조, 배제를 통해 이뤄지는 지속적인 재해석의 일정한 유형이라고 할 수 있다(김병철, 2009). 이 경우 중요하게 제기되는 질문은 대중매체가 특정 사안이나 사건에 대한 프레임을 어떻게 구성하고 있는지, 나아가 그러한 프레임으로 구성해내는 데 영향을 미치는 요인이 무엇인지에 관심을 두게 된다. 반면 심리학적 연구에서는 쟁점의 특정 요소가 개인의 인지적 차원에서 중요한 위치를 차지하도록 정보를 맥락에 위치 짓는 작업을 프레이밍으로 보면서 이러한 프레이밍이 수용자에게 미치는 영향에 대해 연구한다(최이정, 2009). 즉, 심리학적 접근에서는 일정한 프레이밍 작업이 수용자의 현실 인식이나 판단, 태도, 행동 등에 영향을 미친다고 보면서 어떤 영향을 미치는지 틀짓기 효과(framing effect)에 좀 더 관심을 가진다.

언론보도의 프레임 연구는 뉴스보도를 통해 언론에 드러나는 현실은 그 자체로서 객관적 실재가 아니라 특수한 방식으로 구성된 현실에 대한 “이야기”이며 이러한 언론의 뉴스 보도가 수용자의 현실인식에 영향을 준다고 가정한다(조연하 외, 2006). 뉴스 프레임 분석은 이슈가 어떻게 구성되고 전개되는가에 대한 논의에 초점을 맞추면서(Pan & Kosicki, 1993), 프레임의 구축을 통해 이슈의 어떤 측면이 선택되고 부각되는지, 어떤 측면이 무시되거나 사상되는지를 드러낸다(박선희, 2001). 결국 뉴스 보도의 프레임은 권력행사에서 중요한 역할을 담당하며, 텍스트를 지배하기 위해 경쟁하는 행위자들의 정체성을 기록한 권력의 각인(imprint of power)이라고 볼 수 있다(Entman, 1993, 조연하 외, 2006 재인용). 이에 대한 분석을 통해 현실이 언론을 통해 구성되는 방식을 이해할 수 있을 뿐 아니라 개별 매체가 어떤 방식을 취하는지를 통해 그 속성을 해석해낼 수 있다. 여기서 한 걸음 더 나아가자면 그러한 프레임작업을 정치·경제적 맥락과 연결 지어 분석함으로써 이러한 프레임에 영향을 미친 요인들을 포착해낼 수 있다.

2) 연구 방법

이 연구에서는 4대강 사업이 그간 사회조사방법에서 실시해온 내용분석(content analysis)기법을 활용하였으며 그 중에서도 특히 프레임 분석을 통해 언론매체, 특히 방송매체에서 어떻게 다루어지고 있는지 분석하였다. 내용분석은 커뮤니케이션에 담긴 상징적 내용을 분석하는 일련의 방법을 말하며(남궁근, 2006), 프레임 분석은 뉴스기사의 보도에서 무엇을 주제로 하여 기사를 전하고 있는지, 즉 어떠한 틀에 따라 어떤 측면이 선택, 배제, 강조, 도외시되는지를 확인하는 작업이다.

(1) 분석대상 선정

이 연구에서는 KBS와 MBC를 분석 대상으로 선정하였다. 앞서 1장에서 기술한 것처럼, 한국광고주협회가 실시한 ‘2009 미디어리서치’ 결과에 따르면 이 연구에서 분석하고자 하는 분석대상인 보도/기사/뉴스를 보기 위해 일반시민들이 가장 많이 이용하는 매체가 TV(57.7%)이며 매체사별로는 KBS(31.0%), MBC(31.0%)가 가장 높은 비중을 차지하고 있기 때문이다. 보도/기사/뉴스를 전하는 다른 방송매체인 SBS와 YTN은 각각 6.8%와 5.8%로 상대적으로 비중이 떨어져 이 연구에서는 제외하였다.

분석 대상 기간은 ‘한반도대운하사업’에서 ‘4대강 사업’으로 전환을 처음 논의한 2008년 5월부터 가장 최근인 2010년 3월까지로 하였다. 분석 단위는 각 뉴스 기사들인데 분석대상이 되는 뉴스기사는 KBS와 MBC의 대표적인 뉴스프로그램인 9시 뉴스, ‘KBS 뉴스 9’와 ‘MBC 뉴스데스크’의 기사들이다. 이 기사들 중 ‘4대강’을 검색어로 하여 보다 구체적인 내용분석을 실시하였다.

(2) 내용분석 방법론

내용분석에서 가장 기본적으로 살피는 것은 빈도(frequency)와 공간-시간(space-time)이다. 빈도 측정은 내용분석에서 가장 일반적으로 사용되는 집계방법으로 관련 기사가 얼마나 자주 등장하는지와 함께 분석대상에서 특정 단어나 범주가 얼마나 자주 등장하는지 나타나는 횟수를 측정하는 것이다. ‘공간 혹은 시간’ 측정이란 신문지면에서 특정 기사가 차지하는 비율이나 기사 제목의 크기, 기사가 배치된 면을 측정한다거나 방송매체의 뉴스보도에서 특정 기사의 등장 시점과 방송 분량 등을 측정하는 것으로 이루어진다. 이 연구에서는 양 방송매체의 9시 뉴스에서 4대강 사업에 대한 기사가 어느 정도 등장했는지를 계량적으로 살피면서 해당 기사가 뉴스의 어느 시간대에 어느 정도의 분량으로 보도되었는지를 측정한다.

또한 방송을 비롯한 언론매체들에서는 뉴스 보도시 특정 화자들을 등장시킨다. 방송매체가 판단하기에 보다 적절하다고 생각되는 화자들을 등장시키며 방송시간이나 신면지면의 제약으로 등장한 화자들의 인터뷰 내용을 모두 신지 못해 그 중 일부를 선별하거나 발췌하여 내보낸다. 따라서 인터뷰에 참가한 사람들이 누구인지, 다르게 말하자면 누구를 화자로 등장시켰으며 그들이 무엇을 말하고 있는지는 대중매체가 무엇을 선택하고 배제하였는지, 무엇을 강조하고 도외시하였는지를 보여준다. 따라서 매체에 등장하는 화자들이 누구인지, 누가 가장 빈번하게 등장하는지, 그들이 무엇을 이야기하고 있는지도 분석의 대상이 된다. 또한 방송매체는 영상을 제시하면서 진행되기 때문에 특정 기사를 보도할 때 화면에 무엇을 보여주는지도 중요하다. 따라서 이 연구에서는 등장하는 화자의 소속 집단과 등장 횟수와 함께 뉴스기사의 자료 화면으로 무엇을 사용하고 있는지도 분석하였다.

프레임 분석에서는 각 뉴스 기사가 무엇을 중심으로 보도하고 있는지 기사의 주제를 프레임으로 하여 분석하였다. ‘4대강’ 관련 기사를 검색한 후 상향식 방법으로 주제를 분류하였다. 한 기사에서 두 가지 이상을 주제로 하는 경우에는 보다 많은 분량이 할애되면서 내용적으로 중심이 되는 주제로 분류하였다. 그 결과, 대운하, 예산, 경제, 수자원, 환경, 절차, 기타 등의 7개 범주로 구분할 수 있었다. 보다 구체적인 분석 절차와 그에 따른 분석 결과는 4장에서 자세히 다루도록 한다.

3. 4대강 사업의 내용과 진행 경과²⁾

1) 4대강 사업의 내용

4대강 사업은 도대체 어떤 사업이며 정부는 4대강 사업의 필요성을 어떻게 설명하고 있는가? 이에 대한 답은 2009년 6월 8일 국토해양부 4대강 살리기 추진본부에서 발표한 4대강 살리기 마스터플랜에서 찾아볼 수 있다. 정부는 4대강 사업의 추진배경을 다섯 가지로 밝히

2) 이 절의 상당 부분은 2009년 2월에 민주화를위한전국교수협의회·전국교수노동조합·학술단체협의회가 공동으로 펴낸 『이명박 정부 2년 백서: 무너진 인권과 민주주의』의 일부인 윤순진의 “4대강 사업: 자연과 사람, 민주주의의 죽음”의 일부를 수정하여 옮긴 것임을 밝힌다.

고 있다. 첫째, 기후변화 등으로 가뭄·홍수가 빈발함에 따라 근원적인 대책을 마련할 필요가 있고; 둘째, 유역 내 오염원 유입, 갈수기 수량부족 등으로 수질 및 생태계가 악화됨에 따라 방지대책이 필요하며; 셋째, 국민소득 증대로 수상레저·문화활동 수요가 급격히 증가하나, 다양한 공간 및 프로그램이 부족하고; 넷째, 수(水) 공간의 체계적 정비로 녹화된 산림, 풍요로운 도시와 조화되는 국토공간 디자인·품격의 향상이 필요하며; 마지막으로 침체된 실물경기의 회복을 위해 4대강 살리기를 통한 일자리 창출 및 지역경제 활성화 등이 필요하기 때문이라고 밝히고 있다. 결국 정부는 4대강 살리기는 범 정부차원에서 강별 종합계획을 수립하여 단기간에 예산을 집중 투입함으로써 물 문제를 해결함은 물론 江 중심으로 국토를 재창조하는 종합 프로젝트라고 규정한다. 즉, “기후변화 대비, 자연과 인간의 공생, 지역균형발전과 녹색성장 기반 구축, 국토재창조”를 주요 목표로 내걸고 있다.

이러한 목표를 실현하기 위해 다음과 같은 5대 핵심과제를 제시한다:

- ① 향후 물 부족(11년 8억^m, 16년 10억^m)과 기후변화에 따른 이상 가뭄에 대비하기 위해, 보설치, 중소규모 댐 건설, 농업용 저수지 증고 등을 통해 충분한 수자원(총 13.0억^m)를 확보;
- ② 갈수록 빈발하는 대규모 홍수에 선제적으로 대응하기 위해 200년 빈도 이상의 홍수에 대비할 수 있도록 퇴적토 준설, 노후제방 보강, 댐 건설 등을 추진(홍수조절 용량 9.2억^m 확보);
- ③ 하수처리시설 확충과 녹조저감시설 설치 등으로 12년까지 본류 수질을 평균 2급수(BOD 3mg/L 이하) 수준으로 개선하고, 생태하천 및 습지 조성, 농경지 정리 등을 통해 생태를 복원;
- ④ 하천을 생활·여가·관광·문화·녹색성장 등이 어우러지는 다기능 복합공간으로 개조하기 위하여 자전거길 조성, 체험관광 활성화, 산책로·체육시설 설치 등을 확대;
- ⑤ 금수강촌 만들기, 문화가 흐르는 4대강 등 강 살리기로 확보되는 인프라와 수변경관을 활용한 다양한 연계사업 추진으로 지역 발전에 기여(일자리 창출 약 34 만명, 생산유발효과 약 40조원)

요약하자면, 4대강 사업은 “범 정부차원에서 강별 종합계획을 수립, 단기간에 예산을 집중 투입함으로써 물 문제를 해결함은 물론 江 중심으로 국토를 재창조하는 종합 프로젝트”(4대강 마스터플랜, 2009)로서, 이는 저탄소 녹색성장의 핵심 전략이기도 하다. 지난해 8월 유엔 환경계획(United National Environmental Programme, UNEP)이 전 세계가 녹색경제를 지향해나가야 한다는 주장 아래 2008년 녹색경제이니셔티브란 조직을 만든 후 한국을 첫 번째 녹색경제 실천 사례국으로 선정하여 “한국 녹색성장 비전의 개요(Overview of the Republic of Korea's Green Growth National Vision)”라는 제목의 중간보고서를 펴냈는데 이 보고서에서 4대강 사업은 녹색성장정책의 가장 중요한 사례로 보고되고 있다. 이명박 대통령은 지

난해 9월 제64차 유엔총회 연설에서 대한민국은 저탄소 녹색성장을 새로운 국가비전으로 하면서, 세계적인 담수화 기술과 통합수자원관리 시스템 및 “청계천 복원이라는 친환경 녹색 프로젝트”의 경험과 성과를 “한국을 동서로, 남북으로 관통하는 주요 강들을 살리는 '4대강 살리기 사업'으로” 이어서 “용수 확보와 홍수 조절의 근본책을 마련함은 물론, 하천 생태계를 복원하는 작업을 진행”하고 있다고 홍보하였다.

4대강 사업은 <표 1>에 제시된 것처럼 국토해양부가 중심이 되어 농림수산식품부와 환경부가 함께 추진하는데 주요 사업 내용은 하도정비(준설), 보 건설, 생태하천 조성, 제방 보강, 강변저류지와 홍수조절지, 낙동강 및 영산강 하구언 구축, 신규 댐과 농업저수지 건설, 자전거 도로 구축, 수질 대책 등으로 이루어져 있다. 공사 기간은 2009~2012년으로 계획되어 있으며 총 사업비는 16조 9498 억 원으로 약 17조원이다. 수계별로는 낙동강 수계의 공사비가 9조 7875 억 원으로 총 공사비의 57.7%를 차지하여 가장 비중이 높고 공사항목별로는 30.4%를 차지하는 하도정비(준설)가 가장 높은 비중을 차지하고 있다.

2) 4대강 사업의 진행 경과

현재 4대강 사업은 “4대강 살리기사업”이란 이름으로 추진되고 있는데 이 사업은 2008년 말에는 “4대강 정비사업”이란 이름으로 등장하였고, 그 이전에는 “한반도 대운하사업”이란 이름으로 강을 대상으로 한 사업이 구상된 바 있다. 현재 진행되고 있는 4대강 사업은 앞서 서론에서 언급했던 것처럼 2008년 12월 29일 나주와 안동을 4대강 정비사업의 선도지구로 선정하여 착공식을 가진 이래 전국에서 동시다발적으로 추진되고 있는데 2009년 4월부터 공사명이 “4대강 살리기사업”으로 바뀌었다.

하지만 4대강 정비사업이나 4대강 살리기사업이란 이름으로 사업 실시 이전에 이명박 정부가 4대강에 대해 대대적인 공사를 단행하겠다는 의욕을 보인 건 한반도대운하란 발상에서 부터이다.³⁾ 2006년 9월 한반도대운하연구회라는 곳에서 ‘한반도대운하 계획’을 수립·발표하였고, 한 달 후인 2006년 10월 25일 이명박 전 서울시장의 ‘한반도대운하 구상’의 윤곽을 공개하였다. 이 구상은 2007년 한나라당 경선 과정에서 논란의 대상이 되었다. 당시 후보경선에 참여했던 박근혜 전 한나라당 대표가 “21세기에 운하를 파서 국가 경쟁력을 높이는 것이 과연 타당성이 있느냐? 동의하지 않는다”는 입장을 밝히면서 대운하 구상을 제시했던 한나라당 내부에서도 찬반 논란이 들끓었다.⁴⁾

3) 사실 한반도대운하의 원형인 ‘경부운하’에 대한 논의는 1995년에 처음 등장하였다(윤순진, 2008). 1995년 8월, 세종대 학교 부설 세종연구원에서 「新국토개조 전략」이라는 프로젝트를 발표했다(오동룡, 2005). 프로젝트의 골자는 서울과 부산을 운하로 연결해 「수상고속도로」를 만들자는 것으로 주명건 당시 세종대 이사장이 핵심적인 주창자였다. 1년 후인 1996년 7월, 당시 국회의원이었던 이명박 현 대통령은 국회 대정부 질의에서 ‘경부운하 건설사업’을 제안하였다. 당시 이명박 의원은 “한계에 달한 철도·도로 수송능력으로 (인해) 서울-부산 간 운송비가 부산-LA 간 해상 운송비보다 높다는 사실을 누가 믿겠느냐? 지금도 교통체증으로 연간 13조원이 넘는 경제손실이 발생하고, 매년 2조원씩 늘어나고 있다”며 경부운하 건설로 물류비용을 3분의 1로 줄일 수 있다고 주장하였다(오동룡, 2005). 수송 비용 저감만이 아니라 유지 보수비가 필요하지 않고 부수적으로 관광·레저 산업에도 이용되면서 수자원을 효율적으로 관리할 수 있는 복합적인 효과가 발생한다고 주장하였다.

4) 2007년 8월 31일에는 이치범 환경부장관이 “대운하 공약은 비상식적”이라며 비판을 내놓았고 환경부 나름의 연구결과를 발표하였다. 환경부 보고서에 따르면, 현재 팔당과 잠실 상류 한강에서 취수하는 물을 북한강으로

이명박 전 서울시장이 대통령 선거에서 당선된 후, 대통령 인수위원회 내에 한반도대운하 태스크포스팀이 꾸려져 이 사업이 비중있게 다루어졌다. 장석효 한반도대운하 태스크포스 팀장은 2007년 12월 28일 건설업계 '빅5'에 한반도대운하 프로젝트의 사업성과 사업 참여 여부를 검토해달라고 요청했는데, 이 과정에서 정부 주도가 아니라 민간사업자가 제안하는 방식을 취할 것임을 강조하였다.

새롭게 들어서는 이명박 정부의 이러한 움직임이 가시화됨에 따라 수면 아래 가라앉아 있던 반대여론이 점차 표면화되기 시작했다. 그 계기가 되었던 사건은 2008년 1월 31일 한반도대운하 반대 서울대 교수모임의 발족이었다. 80명이 발기인으로 참여한 이 교수모임에서는 대운하에 관련된 토론회를 개최하였으며 토론회가 오마이뉴스 등의 언론에 생중계되면서 파장을 일으켰다. 또한 2008년 2월 12일에는 종교환경회의가 주축이 된 '생명의 강을 모시는 사람들'이 운하 길을 따라 도보순례를 시작했고, 이 순례는 103일 만인 5월 24일까지 이어졌다. 도보순례 시작 1주일 후인 2월 19일에는 389개의 시민사회단체가 모여 운하백지화국민행동을 결성하였다. 뒤이어 3월 10일에는 한반도대운하 반대 서울대 교수모임이 재직교수 381명의 서명을 받아 성명서를 발표하였다. 서울대 교수모임의 발족을 출발로 3월 25일에는 전국의 교수 2,544명이 '운하 반대 전국교수모임'을 발족했다. 1987년 민주화 항쟁 이후 교수들이 이 정도 규모로 집단적으로 발언하는 경우는 거의 처음이었다.

이런 반대 여론에도 불구하고 이명박 정부는 한반도대운하 사업을 지속적으로 추진해나갔다. 2008년 2월 22일에는 대통령 인수위원회에서 '글로벌 코리아' 기반조성 핵심과제로 한반도대운하 사업을 선정하였고, (나중에 '한겨레'에서 5월 28일 폭로한 바에 따르면) 4월에 국토해양부에서 약 30억 원의 연구비를 들여 수행할 연구의 내용 및 지침을 포함하고 있는 '친환경적 친문화적 물길 잇기 기본계획 및 5대강 유역 물 관리 종합대책 수립을 위한 연구용역 과업지시서'를 국토연구원 등 5개 국책연구기관에 하달하였다. 4월 초부터 이런 일을 진척시키고 있었으면서도 대운하에 반대하는 여론의 움직임을 의식해 4월 24일의 청와대 1차 국정과제 보고회의 의제에서 대운하 사업을 제외시켰다. 5월 13일 청와대 회동에서 정두언 의원은 낙동강과 금강, 영산강을 지금의 한강처럼 만들되 '땅을 판다'는 내용을 빼고 4대강 재정비사업으로 추진하여 일단 재정비를 마친 뒤 강과 강을 잇는 '땅 파는' 공사는 여론이 좋으면 하는 방향으로 할 것을 제안하였다. 즉 운하사업을 4대강 유역재정비사업으로 추진할 것을 제안하였는데 이에 이명박 대통령이 검토할만하다고 수긍하여 이후 정부는 한반도 대운하사업을 4대강 유역을 우선 정비사업으로 방향을 잡았다(MBN, 2008/5/16).

하지만 5월 23일, 한국건설기술연구원의 김이태 박사가 내부고발 형태로 양심선언을 하여 대운하 사업이 여전히 비밀스럽게 추진되고 있으며 4대강 정비사업의 본질이 운하사업임을 폭로하였다. 대운하 사업의 목표는 처음에는 물류의 원활하고도 경제적인 유통이었지만 이후 관광, 기후변화 억제, 하천정비 등으로 계속 수정되었다. 정부가 내건 목표가 타당하지 않다는 학계와 시민사회단체의 비판 때문이었다. 김이태 박사는 양심선언을 통해 정부가 마지막으로 내건 이른바 4대강 정비 사업도 실체에 있어서는 여전히 운하계획임을 분명히 하

이전할 때 취수량이 1일 400만 톤이나 부족하고 이전 비용은 3~4조원이 들 것으로 나타났다. 게다가 이전에정지 지역의 주민 반발을 이유로 들어 이러한 시도가 가능하지 않다는 의견을 제시하였다.

면서 타당성 없는 운하사업의 억지논리를 만들어내는 데 국책연구기관이 동원되고 있다는 사실을 폭로한 것이다.

급기야 미국산 쇠고기 수입문제의 안전성 보장과 검역주권 회복, 민주적 절차 회복을 내용으로 쇠고기 재협상을 요구하는 시민들의 촛불집회에 떠밀려 2008년 6월 19일 대국민 담화문을 발표하면서, 이명박 대통령은 “국민이 반대하면 한반도대운하 사업을 추진하지 않겠다”라고 밝혔다.⁵⁾ 담화문발표가 있는 후 국토해양부에 설치되어 있었던 태스크포스팀을 해체하고 국책연구원에서 진행 중이던 운하연구사업의 연구인력을 본래 자리로 복귀시키고 예산을 되돌리는 작업들이 이어졌다.⁶⁾ 하지만 대국민담화문의 내용은 대운하사업의 조건부취소 가능성—“국민이 반대하면”—을 언급한 것이었다. 사업의 완전한 폐기를 명확히 선언한 것이 아니었던 것이어서 사회적 우려가 있었지만 운하 반대 측에서는 사업추진이 탄력을 잃어 추진이 쉽지 않을 것으로 전망하였다.

하지만 4대강 관련 사업은 얼마 있지 않아 다른 이름으로 부활하였다. 5월의 청와대 회동에서의 논의처럼 2008년 12월 정부는 ‘4대강 하천정비사업’을 추진한다고 발표하였고 2009년 4월부터는 ‘4대강 살리기’로 이름을 바꾸어 추진해오고 있다. 정부는 보도 자료를 통해 “2009년 4월 27일 정부합동보고회에서 4대강 살리기 사업에 대한 중간성과를 보고한 이후, 4대강 인근 12개 시·도를 대상으로 지역설명회(5.7~5.19, 12회), 관계부처·학회 등의 추천을 받은 전문가 그룹의 자문(5.14~5.15) 및 물환경학회·수자원학회 등 관련학회 토론회(5.21~5.22), 전문가·시민 등이 참여한 공청회(5.25) 등을 통해 각계의 다양한 의견을 수렴”하여 마스터플랜을 최종 확정, 발표한다고 밝혔다.

이 과정에서 사업의 내용과 함께 예산 규모도 변화를 겪었다(<표 2> 참조). 총 사업비는 4대강 정비사업이 14.1조원이었던 데서 4월 27일의 중간보고서에서는 13.9조원이 되었다가 40여 일 만에 본 사업에만 3조가 추가된 16.9조원, 연계사업까지 합하면 22.2조원으로 증액되었다. 2008년 12월에 발표한 4대강 하천정비사업에 비해 2009년 6월에 발표한 4대강 살리기 마스터플랜은 불과 6개월만에 총사업비가 8조원이나 늘어났는데 준설규모가 2.6배 증가하였고 보의 개수가 5개소에서 16개소로 3배 이상 늘어났으며 농업용 저수지 수도 56개에서 96개로 1.7배 늘었다. 이 외에도 하천환경정비사업이 늘었고 자전거 도로의 연장이 늘어난 반면 강변 저류지가 21개소에서 2개소로 줄고 제방보강 연장이 다소 짧아졌다.

5) 그럼에도 불구하고 같은 6월 19일날 권진봉 국토부 건설수자원정책실장은 “국민 반대여론이 심해 보류하는 것”일 뿐, “대운하를 완전히 포기하는 것은 아니다.”라고 발언하였다.

6) 하지만 이러한 대통령 담화 직후인 6월 20일부터 21일 오전까지 새물결국민운동(중앙회장 김용래 전 총무처장관·전 서울시장)이 충북 보은군 내속리면 속리산 유스타운에서 전국 시·도본부 임원진 등 180여명이 참석한 가운데 창립총회를 갖고 대운하 추진에 적극 나서기로 했다. 게다가 20일 저녁에는 ‘대운하 전도사로 알려진 청와대 대통령정무수석실 추부길 홍보기획비서관이 ‘이명박 정부의 국정운영 방향과 과제’에 대한 강의를 진행하고 21일 오전에는 또 다른 인사가 “자연에너지의 보고(寶庫)-담수에너지의 활용”에 대해 강연했다. 이들은 2008년 사업계획안을 통해 8월 중 대운하사업 촉구 결의문을 채택하고, 대운하사업홍보단 발족식을 갖기로 하는 등 한반도 대운하사업의 본격 추진을 적극 촉구할 방침임을 밝혔다.

<표 2> 4대강 사업 계획의 구성과 예산의 변화

구 분	4대강 하천정비 (‘08.12.15)	4대강 살리기 (‘09.4.27)	4대강 살리기 마스터플랜(‘09.6.8)		
			본사업	직접연계사업	합계
1) 하도 정비(준설)	2.2억m ³	5.4억m ³	5.7억m ³	-	5.7억m ³
2) 강변 저류지	21개소	3개소	4개소	-	4개소
3) 배수 갑문 증설	2개소	2개소	2개소	-	2개소
4) 제방 보강	876.6km	573km	377km	243km	620km
5) 농업용 저수지	56개소	96개소	87개소	9개소	96개소
6) 댐 및 홍수조절 지	5개소	5개소	5개소	-	5개소
7) 하천 환경 정비	513km	695km	537km	392km	929km
8) 자전거 도로	1,376km	1,411km	1,206km	522km	1,728km
9) 자연형 보	5개소	16개소	16개소	-	16개소
10) 수질 대책	-	-	353개소	1식	-
예 산	14.1조원	13.9조원	16.9조원	5.3조원	22.2조원

출처: 박창근, 2009

환경부는 지난해 11월6일 환경영향평가에 대해 협의까지 완료했다(<표 7> 참조). 환경영향평가는 공사과정에서 환경에 악영향을 미칠 경우 그에 대한 저감방안을 마련해 좀 더 친환경적인 공사를 하도록 환경부가 평가하고 협의하는 절차이다. 4대강 사업은 국토의 중심이 되는 4대강 본류를 변형하는 작업으로 사업의 환경영향에 대한 평가 또한 상당히 중요하다. 4대강사업에 대한 환경영향평가는 2008년 7월 16일(남한강 하류는 7월 20일)에 평가계획서심의위원회가 개최된 것을 시작으로 하여 만 4대월이 채 되지 않는 11월 5일과 6일에 걸쳐 협의가 완료되었다(자세한 사항은 <표 7> 참조).

<표 7> 4대강 사업 환경영향평가 진행 과정

구 분	남 한 강		금 강	낙 동 강		영산강
	상 류	하 류		상 류	하 류	
① 평가계획서심의위원회	7.16	7.20	7.16	7.16	7.16	7.16
② 평가서 초안 제출(국토청→환경청)	8.10	7.31	8.3	8.4	8.5	8.3
③ 주민공고·공람, 주민설명회	8.3~26	8.3~26	8.3~26	8.5~28	8.5~28	8.3~26
④ 검토의견 회신(환경청→지자체)	9.7	8.31	9.1	9.1	8.31	9.1
⑤ 공청회(국토청)	-	9.21	-	9.10	9.10	-
⑥ 평가서 협의요청(국토청→환경청)	9.30	9.30	9.30	9.30	9.30	9.30
⑦ 보완요청(환경청→국토청)	10.23	10.26	10.23	10.21	10.23	10.23
⑧ 보완서 접수(국토청→환경청)	11.2	10.30	10.28	10.26	10.29	10.29
⑨ 협의의견 통보(환경청→국토청)	11.6	11.6	11.5	11.5	11.5	11.5

출처: 4대강 사업위헌·위법심판을위한국민소송단, 2009, 기자회견문

3) 사업 비판측의 대응과 국민 소송의 진행

하지만 4대강 사업에 대한 사회적 여론은 여러 기관에서 실시한 수차례의 여론조사 결과를 놓고 볼 때 호의적이지 않다.⁷⁾ 4대강사업 반대측은 크게 학계와 시민단체, 종교계로 구분해볼 수 있는데 이들의 대응은 한반도대운하에 대한 문제제기에서부터 시작되었다. 학계는 한반도대운하 반대 서울대 교수모임이 계기가 되어 2008년 3월 25일 발족한 운하반대 전국교수모임이 중심적 역할을 하고 있다. 전국운하반대교수모임은 구체적인 과학적 연구 결과를 토대로 이 사업의 문제점에 대해 지속적으로 지적하면서 다양한 토론회와 세미나, 기자간담회를 개최하고 성명서를 발표하며 4대강 현장답사활동을 조직하고 대안적인 하천 복원 방안에 대한 논의를 꾸준히 생산해오고 있다. 2009년 9월 18일에는 보다 생명 중심적이고 민주주의적이며 지속가능한 물관리정책을 모색한다는 취지를 내걸고 대한하천학회가 창립되었고 이후 다양한 과학적 기술적 사회적 쟁점에 대한 학술적 분석과 바람직한 하천관리 방안을 제공하는 역할을 해오고 있다.⁸⁾ 시민단체의 경우 2008년 2월 19일 389개의 시민사회단체가 모여 운하백지화국민행동을 결성하였다. 운하백지화국민행동의 모체는 경인운하백지화시민행동이었는데, 한반도대운하사업이 논란의 대상이 되자 기존에 관심을 가지고 지속적으로 문제제기를 하고 있던 경인운하에서 대운하로 비판의 대상을 넓혀 활동을 전개하기로 결정한 것이다. 종교계에서는 천주교 창조보전전국모임, 환경농촌사목위원회, 기독교환경운동연대, 불교환경연대, 인드라마생명공동체, 에코붓다, 원불교 천지보은회로 구성되어 있는 종교환경회의가 중심이 되어 2008년 2월 12일 ‘생명의 강을 모시는 사람들’을 결성하여 운하길을 따라 도보순례를 시작으로 했고, 운하백지화 종교환경회의를 구성하였다.

이후 2008년 6월 18일 4대강 건설사업 저지는 환경단체 뿐만 아니라 제 정당, 시민사회단체, 종교단체, 민중·노동단체, 생활단체, 네티즌 등 모든 국민의 참여가 필요하다고 판단하여, 4대강 죽이기 사업 저지 및 생명의 강 보전 범국민대책위원회(4대강 범대위)를 결성하였다. 참여단체는 420여 단체(불교환경연대를 하나로 잡을 경우 420여개이며 101개를 따로 계산하면 520여 단체가 됨)에 달한다.⁹⁾ 4대강 범대위는 결성 취지문에서 4대강 사업이 혈세 낭비, 환경파괴, 국민고통 가중시키는 4대강 죽이기 사업이라고 규정하면서 이념과 소속 정당, 종교를 초월하여 후퇴하는 민주주의를 지키고, 국민의 고통을 줄이며, 아름다운 생명의

7) 여론조사 전문기관 리얼미터의 2010년 3월 25일 보도자료에 의하면 4대강 살리기 사업에 대한 찬반 여론을 조사한 결과, 반대가 49.9%로 찬성보다 13.2% 많은 것으로 조사됐다. 2009년 12월 22일 실시된 조사에서 반대 51%, 찬성 35.9%로 나타난 것과 비교할 때 정부의 4대강 사업 강조에도 불구하고, 반대 여론이 여전히 수그러들지 않고 있다고 볼 수 있다.

8) 대한하천학회는 창립선언문을 통해 “생태적 연속 공간인 하천과 그 주변지역을 대상으로 수질·수자원·지리·방재·환경생태문화·도시계획·경제·법·행정 등 다양한 분야와 다양한 시각에서 연구하는 것을 장려하고, 그 과정과 결과를 바탕으로 우리 사회가 지속가능한 방향으로 나아가는 데 길라잡이가 되고자 합니다. 또한 대한하천학회는 국토의 영원성을 존중한다는 대전제를 바탕으로 진정한 강 살리기의 길을 연구하고 제시함으로써 하천의 가치를 왜곡하는 논리가 우리 사회에서 더 이상 발붙일 수 없는 환경을 만드는 데 기여하고자 합니다.”라고 창립 취지를 밝히고 있다.

9) 운하반대전국교수모임은 내부 논의를 통해 보다 학문적이고 전문적인 입장에서 정부가 제시한 자료를 검토하고 문제점을 지적하면서 대안을 제시한다는 취지를 지속적으로 유지하기 위해 4대강 범대위에 참여하지 않고 연대관계를 유지하기로 결정하였다.

강을 후세들에게 전하는 것을 주요 사명으로 한다고 밝혔다.

2009년 11월 26일에는 “4대강 사업 위헌위법심판을 위한 국민소송단” 주관으로 4대강 사업의 취소와 행정처분 효력정지를 구하는 소송을 서울, 부산, 전주 및 대전 지방법원에 제기하여 2010년 2월 현재 심리가 진행 중이다.¹⁰⁾ 국민소송단은 각종 여론조사를 통해 많은 국민이 이 사업에 대해 반대하고 있는 상황에서 4대강 사업의 위헌·위법성에 호응하는 국민의 뜻을 담아 4대강 사업의 위법성을 법정에서 가림으로써 이 사업을 무효화하기 위해 4대강 저지 범대위와 운하반대교수모임이 중심이 되어 일반 시민들의 서명과 기금 조성 활동을 토대로 조직한 것이다. 그리고 이러한 뜻에 호응한 32명의 변호사들이 우선 모여 결성한 국민소송 공동소송대리인단을 조직하여 소송의 대리인으로 나서고 있다. 국민소송에 이르기까지의 과정에 대한 보다 구체적인 절차는 다음과 같다:

- 2009년 6월 4대강 사업저지범대위 및 민주사회를 위한 변호사모임 등이 4대강 사업 법률 소송 검토
- 2009년 7월 4대강 사업저지범대위, 민변, 운하반대교수모임 4대강 사업 법률 소송 검토
- 2009년 9월 4대강 사업 행정소송 및 위헌 소송 본격 검토 시작 및 국민소송단 발족
- 2009년 9월 4대강 소송 관련 국민소송 진행 결정 및 소송 청구인 모집 개시
- 2009년 9월 4대강 공동 소송대리인단 구성
- 2009년 11월 국민소송단 확대개편 및 4대강 소송 청구인 약 1만명 모집
- 2009년 11월 26일 4대강 사업 행정소송 접수

(출처: 국민소송단 출범 기자회견문)

4대강 소송에서 행정소송의 대상이 되는 처분은 하천공사시행계획 고시이다. 구간별로 나온 고시에 근거해서 하천점용허가가 이루어지고 공사를 하기 때문이다. 즉, 이러한 고시 처분이 국가재정법, 하천법, 환경정책기본법, 환경영향평가법 등을 위반했기 때문에 정부기본계획을 취소하고, 각 하천 공사의 시행계획 및 실시계획에 대한 취소를 구하는 것이 소송의 주요 목적이다.¹¹⁾ 이러한 행정소송과 함께 공사의 근간이 되는 각 고시의 효력정지가처분 신청 또한 제기하였다. 가처분 신청은 아무런 조치를 취하지 않고 본안판결까지 방치하면 원고가 승소하는 경우에 원고에게 실질적 이익이 돌아오지 않을 우려가 있을 때에 그에 대비해서 일단 행정처분의 효력을 정지시키고 심리를 하는 방법이다(이상돈, 2010). 국민소송

10) 국민소송단 출범 기자회견문에 따르면, ‘국민소송’이란 명칭은 법률적으로 인정된 용어는 아니지만 국민 다수가 4대강 사업의 진행에 반대하는 상황에서 국민적 합의를 모은 소송이라는 의미를 갖고 있다(이상돈, 2010). 또한 행정소송과 관련한 재원을 국민의 성금으로 마련했기에 국민소송이란 용어를 상징적으로 사용한다는 게 국민소송단의 입장이다.

11) 국민소송단이 제기한 행정소송은 행정처분으로 인해서 자신의 법익을 침해당한 사람만이 제기할 수 있기 때문에 4대강의 불법성을 문제 삼는 일반시민 모두가 원고가 될 수 없다. 4대강 사업이 직접적인 경제적 재산적 이익을 침해한 시민이 원고가 될 수 있는데 양평이나 여주, 함안 등의 지역의 강 주변 주민은 직접적인 침해를 입기 때문에 국민소송단에서는 약 6000명의 원고를 모아 4대강 유역별로 분류해서 법원에 원고로 제출한 상태이다.

공동대리인단은 이 쟁송 과정에서 하천법 절차 위반 및 국가재정법 개정에 대한 위헌성, 환경정책기본법 위반, 문화재 관련법 등의 위법적 절차 진행의 문제점에 대해 구체적인 심판을 요구할 예정이다. 2010년 4월 현재, 본안소송과 한강을 제외한 나머지 강들에 대한 가처분 소송이 진행 중이다. 한강에 대한 행정처분 효력 정지를 요구한 가처분 신청은 3월 12일 서울행정법원 행정6부에 의해 기각되었다.

4) 4대강 사업의 주요 경과 요약

4대강 사업이 한반도 대운하사업인지 아닌지에 대해서 정부와 반대 입장에 선 시민사회는 다른 관점을 보이고 있다. 시민사회단체는 4대강사업이 한반도대운하사업의 전단계라는 입장이기에 한반도대운하사업에서 4대강 ‘살리기’ 사업에까지의 주요 경과를 요약하면 <표 3>과 같다. 이 표에서는 정부의 사업 추진 경과만이 아니라 이에 대한 학계와 시민사회계의 대응 중 중요한 사건들도 포함하였다.

<표 3> 4대강 사업의 진행 과정

일 시	사 건
06.10.25	이명박 당시 서울시장, 한반도 대운하 구상 윤곽 공개
07.12.27	대통령직 인수위원회, 현대건설 등 ‘빅 5’ 건설사 대표와 간담회
08.01.14	이명박 대통령, “대운하, 국민적 납득과 합의 중시,” 건설사 경부운하 건설 컨소시엄 구성
08.01.31	한반도대운하 반대 서울대 교수모임 발족
08.02.05	대통령직 인수위, 국정 과제 중 ‘글로벌 코리아’ 기반 조성을 위한 핵심과제로 한반도 대운하 사업 선정
08.02.28	정중환 국토해양부 장관, “대운하, 한다는 전제로 검토 중”
08.03.25	운하반대전국교수모임 발족
08.04.24	청와대에서 열린 제1차 국정과제보고회 의제에서 대운하 제외
08.05.13	청와대 회동에서 정두언 의원, “운하의 컨셉을 4대강 유역재정비로 바꾸자,” “4대강 정비사업 우선 추진하고, 연결 문제는 계속 논의하자.”; 이명박 대통령, “검토 할만하다.”
08.05.16	정부는 한반도 대운하 추진 사업과 관련해 4대강 유역을 우선 정비하는 쪽으로 방향 선회
08.05.22	정중환 국토부 장관, “대운하는 이수 치수 차원서 친환경적 접근”; 국토해양부 권진봉 건설수자원정책 실장, “강끼리 잇는 작업만 뒤로 미룬 것이고, 이수·치수 사업과 함께 뱃길을 내는 운하 사업을 동시에 추진한다.”
08.05.23	박석순, “4대강 정비사업은 대운하 1단계 착공을 의미한다,” ; 건설기술연구원 김이태 연구원 양심선언, “한반도 물길 잇기 및 4대강 정비계획의 실체는 운하 계획이다.”
08.06.02	청와대, 대운하 사업 보류 방침
08.06.19	이명박 대통령, “국민이 반대하면 추진하지 않겠다,” 대운하 사업단 해체 방침
08.07.03	장석효 한반도대운하연구회 대표. “1차로 4대강운하와 경인운하를 하고 2차 연결은 국민이 원할 때 하겠다는 의미”(이명박의 운하 포기발언에 대해)
08.09.02	정중환 국토해양부 장관, “대운하는 포기한 게 아니라 중단한 것이며, 여건이 되면 다시 추진할 수 있다.”
08.11.05	국토해양부, 국회에 “4대강 정비 계획” 예산안 설명
08.11.28	이명박 대통령, 청와대 확대비서관회의에서 “4대강 정비면 어떻게, 운하면 어떠냐”
08.12.15	국가균형발전위원회 한국형 녹색뉴딜사업으로 4대강 정비사업 추진 결정 발표; 건설기

	슬연구원 및 문화관광연구원 등 4대강 정비사업 마스터플랜 수립 착수; 안동 및 나주, 충주, 부산 등 4대강 사업 선도 사업 지구 착공 발표
08.12.29	4대강 사업 낙동강(안동선도지구), 영산강(나주선도지구) 착공식
09.01.09	법정부차원의 추진을 위하여 국토해양부에 정부합동 4대강 살리기 기획단 설치 및 '4대강 살리기 정부지원 협의회' 구성 결정
09.02.05	국토해양부에 4대강살리기 기획단 발족
09.05.08	대전지방국토관리청 금강수계하천기본계획 보완 고시(128호)
09.06.08	국토해양부와 환경부, 문화체육관광부, 농림수산식품부 등 4개 부처 합동으로 4대강 살리기 마스터플랜(종합계획) 확정 발표; 국토해양부고시 한강수계 유역종합치수계획 고시(334호); 국토해양부고시 금강수계유역종합치수계획 고시(335호)
09.06~07	환경부, 4대강 사전환경성검토 협의 완료(남한강, 6.10; 금강, 7.1; 낙동강 6.11; 영산강, 7.1)
09.07.02	부산지방국토관리청 낙동강유역종합치수계획 고시(315호); 서울지방국토관리청 한강하천기본계획 변경 고시(165호); 부산지방국토관리청 낙동강밀양강양산천하천기본계획 변경 고시(316호)
09.07.07	익산지방국토관리청 영산강하천기본계획변경 고시(232호)
09.07.10	대전지방국토관리청고시 금강수계하천기본계획변경 고시(228호)
09.10.21	대전지방국토관리청 금강수계하천기본계획변경 고시(382호)
09.11.05	익산지방국토관리청 영산강하천기본계획변경 고시(393호)
09.11.06	환경부. 4대강 환경영향평가 협의 완료(하천기본계획에 대한 사전환경성검토 협의 완료 이후 평가서 초안에 대한 공람·설명회(8월), 관계기관 의견수렴(9월) 등 이후 환경부 협의 완료
09.11.10	'4대강 죽이기 사업 저지 및 생명의 강 살리기 범국민대책위원회(4대강 범대위) 발족
09.11.12	국토관리청 4대강 사업 변경 고시
09.11.26	4대강 사업위헌·위법심판을위한국민소송단, 대강 사업 행정소송 및 효력정지가처분신청 접수
09.12.11	낙동강 22공구 달성보 공사 현장에서 대규모 오니토 발견되었다는 기사
09.12.24	'4대강 범대위, '수질 및 수생태계 보전에 관한 법률' 위반 혐의로 김명국 서울지방국토관리청장을 비롯한 공사 책임자 3명, 정중환 국토해양부장관, 이만의 환경부장관을 형법 제122조 '직무 유기'와 국가공무원법 제56조 '성실 의무 위반' 혐의로 서울중앙지방검찰청에 고발장 접수
09.12.31	국회 4대강 예산 강행처리
10.01.22	낙동강 18공구 합안보 공사 현장에서 마산창원진해환경연합 대규모 오니토 발견
10.03.08	천주교 사제 1100여명'4대강 사업' 중단 촉구 사제선언문 발표
10.03.12	서울행정법원 행정6부 4대강 사업 중단 가처분 신청 기각 전국 천주교 주교단 4대강 사업 반대 입장 공식 표명(주교단의 4대강과 생명에 관한 의견서 발표)
10.03.25	대한불교 조계종 4대강 사업 중단 촉구 성명서 발표
10.04.03	개신교 목회자와 신도 1000여 명 4대강 사업 중단을 촉구하는 '생명과 평화를 위한 2010년 한국 그리스도인 선언' 발표

자료: 4대강 사업 위헌·위법 심판을 위한 국민소송단 기사 회견문(09/11/26), 문화일보(2009/6/29, "대운하4대강 살리기 사업 추진 일지")를 기초로 수정 보완.

올 3월 이후 들어서는 종교계의 4대강 반대운동이 본격화되고 있다. 3월 8일에는 천주교 20개 교구로 구성된 '4대강 사업 저지를 위한 천주교 연대'의 사제 1100여명이 '4대강 사업'의 중단을 촉구하는 사제선언문을 발표하였고, 12일에는 전국 천주교 주교단에서 4대강과 생명에 관한 의견서를 발표하여 4대강 사업을 반대한다는 입장을 공식적으로 표명하였다. 이어 3월 25일에는 대한 불교 조계종이 4대강 사업의 중단을 촉구하는 성명서를 발표하였고

4월 3일에는 개신교 목회자와 신도 1000여 명이 4대강 사업의 중단을 촉구하는 '생명과 평화를 위한 2010년 한국 그리스도인 선언'을 발표하였다. 한국의 대표적인 3대 종교가 4대강 반대 입장을 표명한 것이다. 4대강 사업은 여전히 24시간 철야작업을 하면서 진행되고 있으며 이에 대한 시민사회계의 반대와 저항 또한 진행되고 있다.

4. 4대강 사업 TV 뉴스 보도에 대한 내용분석 결과

1) 분석 대상 기사 건수

KBS와 MBC의 홈페이지에서 9시 뉴스를 대상으로 '한반도 대운하'에서 '4대강'으로 전환을 처음 논의한 2008년 5월부터 2010년 3월까지의 기사들 중에서 '4대강'을 검색어로 하여 검색한 결과 KBS에서는 138건, MBC에서는 176건의 기사가 검색되었다. 이 중 기사 내용의 절반 이상 혹은 기사의 제목과 앵커의 멘트가 4대강 사업을 주로 다룬 경우는 KBS에서 82건, MBC에서 106건으로 총 188건이었다.¹²⁾ 이후 구체적인 내용 분석은 바로 이들 기사에 대해 실시하였다. 방송사별로는 MBC가 KBS보다 4대강 사업을 다룬 보도 건수도 많았으며 이를 주제로 다룬 기사 건수 또한 더 많았다. 헤드라인으로 보도된 경우도 마찬가지로 MBC가 36건으로 22건의 KBS보다 많았다.

<표 2> KBS, MBC의 4대강 보도: 보도일, 헤드라인, 일반보도 건수

		KBS			MBC		
		보도일	헤드라인	일반보도	보도일	헤드라인	일반보도
2008년	5월	2	2	2	2	2	2
	6월	1	1	1	0	0	0
	7월	0	0	0	0	0	0
	8월	0	0	0	0	0	0
	9월	0	0	0	0	0	0
	10월	0	0	0	0	0	0
	11월	1	0	1	1	1	1
	12월	5	3	10	6	6	15
2009년	1월	2	0	2	2	1	3
	2월	0	0	0	1	1	2
	3월	2	1	2	0	0	0
	4월	2	0	2	1	1	1
	5월	1	0	1	0	0	0
	6월	4	3	7	9	3	12
	7월	0	0	0	3	1	3
	8월	1	1	2	3	0	3
	9월	6	2	7	3	0	3
	10월	4	0	4	4	2	5

12) 4대강이 주된 주제로 보도되지 않은 경우에는 정부의 입장에서 보도된 경우가 많았다. 정부 활동을 보도하면서 4대강 사업의 주요한 효과들 중 하나로 제시되고 있는 일자리 창출과 지역발전 등이 무비판적으로 보도되는 경향을 보였다.

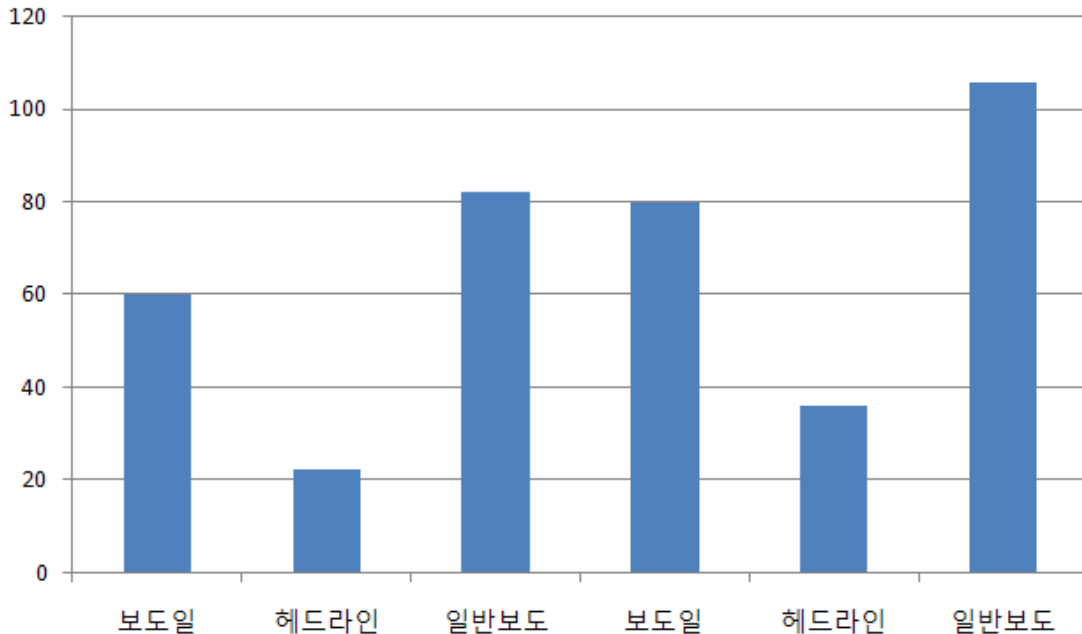
	11월	9	5	15	17	9	24
	12월	14	3	17	16	8	20
2010년	1월	0	0	0	3	0	3
	2월	1	0	1	5	1	5
	3월	5	1	8	4	0	4
총계		60	22	82	80	36	106

주: 보도일은 뉴스보도가 있었던 날의 수

헤드라인은 4대강 사업 관련 보도가 헤드라인에 먼저 소개된 건수

일반보도는 일반 보도 기사로 보도된 건수

4대강 사업을 주로 다룬 뉴스 기사를 보도한 일수는 KBS 60일, MBC 80일이었다(<표 2>, <그림 1> 참조). 헤드라인으로 보도된 경우는 KBS가 22건, MBC가 36건이었으며 일반 뉴스 기사로 다루어진 경우는 각각 82건과 106건이었다.



<그림 1> KBS와 MBC의 4대강 보도: 보도일, 헤드라인, 일반보도 건수

2) 보도 빈도와 추세 분석

4대강 사업 보도 일수는 KBS 60일, MBC 80일로, 이는 조사기간인 총 682일 중 각각 8.8%, 11.7%에 해당한다. 조사기간 동안 총 보도건수 대비 4대강 사업을 주로 다룬 보도건수의 비율은 대략 KBS 0.3%, MBC 0.4%로 추정할 수 있다.¹³⁾ 이러한 보도 빈도는 다른 주요 정책 사안이나 주요 사건에 대한 보도 빈도와 비교해보면 두 방송사에서 모두 4대강 사

13) KBS 60일, MBC 80일에 대한 일간 보도건수의 평균에 조사기간인 682일을 곱한 후 82건, 106건의 비율을 구하여 위와 같은 결과를 얻을 수 있었다. 조사기간의 총 보도건수를 구하지 않았기에 추정치이며 일간 전체 보도건수는 헤드라인과 클로징 멘트, 날씨, 스포츠 시간대 보도를 제외한 전국보도이다.

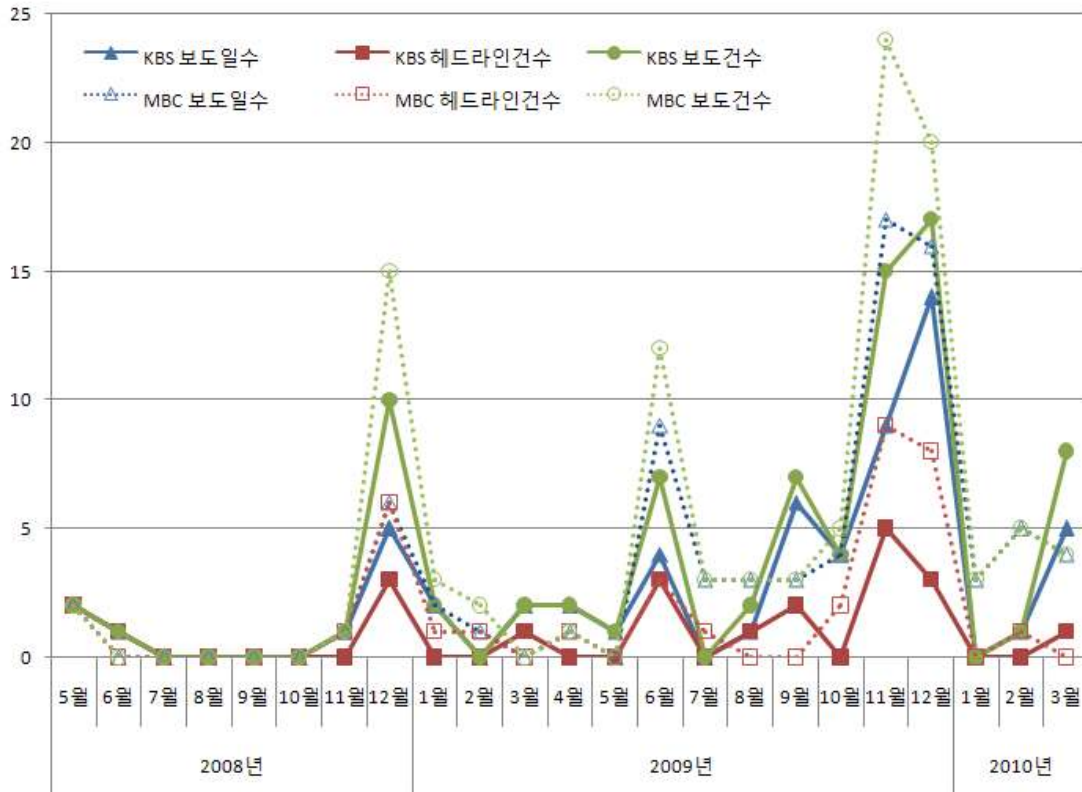
업에 대한 보도가 상대적으로 많지 않았음을 알 수 있다. ‘4대강’이라는 단어로 검색된 KBS 138건, MBC 176건, 총 314건의 보도는 동일시기 KBS 230건, MBC 231건, 총 461건이 검색된 ‘세종시’의 68.1%에 불과하다. 게다가 ‘세종시’는 2009년 9월에서야 집중적으로 보도되기 시작했다. 사안의 성격이 다르긴 하지만 ‘천안함’을 검색어로 할 경우 사건이 발생한 3월 27일부터 4월 17일 현재까지 3주가 조금 지났을 뿐이지만 KBS 300건, MBC 243건, 총 543건으로 2년에 가까운 ‘4대강’보도는 이의 57.8%에 불과하다. 정부가 4대강 사업을 녹색성장을 실현하면서 일자리를 창출하는 녹색뉴딜사업의 핵심사업이라거나 22조원의 사업비를 투입하여 “국토를 개조하는” 대규모 국책사업이라는 점을 고려한다면 사안의 무게만큼 보도가 많이 이루어지지 않았다고 할 수 있다.

4대강 관련 뉴스 기사를 한 번도 다루지 않았던 달도 있었는데 KBS와 MBC 모두 7개월에 달했다. KBS와 MBC는 각각 2008년 7월과 6월부터 10월까지 4대강 관련 기사를 한 건도 내보내지 않았는데 이는 같은 해 6월 19일 이명박 대통령이 “국민이 반대하면 한반도대운하사업을 추진하지 않겠다.”고 선언하고 대운하 사업단을 해체할 방침임을 밝힌 뒤부터 4대강 정비사업이란 이름의 사업이 등장하기 바로 직전까지에 해당한다. 두 방송사가 다시 4대강 관련 기사를 내보내기 시작한 것은 2008년 11월부터로 MBC는 2008년 11월 26일에 “대운하 또 불지피나”라는 제목의 기사를, KBS는 11월 27일에 “여야, 하천 정비 예산안 두고 대립 ‘팽팽’”이란 제목의 기사를 내보냈다. 4대강 사업이 시작된 2008년 12월 이후에도 시기가 떨어져 있기는 하지만 KBS는 세 달, MBC는 두 달에 걸쳐 4대강 관련 기사를 다루지 않았다.

4대강 사업에 대한 보도가 가장 많이 이루어졌던 시기는 4대강 사업의 기공식이 있었던 2009년 11월과 4대강 사업 예산에 대한 여·야간의 대립이 첨예했던 2009년 12월이었다 (<그림 2> 참조). 이외 국가균형발전위원회가 녹색뉴딜사업 계획을 발표하면서 4대강 사업을 녹색뉴딜 사업의 핵심 사업으로 추진하기로 한 2008년 12월과 4대강 마스터플랜이 확정된 2009년 6월에 많은 보도가 있었다. 이러한 시기는 정부의 사업추진 관련 활동이 있었던 시기로 정부주도 행사에 관한 보도가 주를 이루었음을 알 수 있다.

기사의 분량은 평균 KBS 94초, MBC 104초였다. 대부분의 기사는 1분에서 2분 사이였으며 짧은 경우, “사실상 대운하”(2008년 12월 22일, KBS)라는 30초짜리 보도에서부터 “대운하 연결되나”(2008년 12월 1일, MBC)라는 2분이 넘는 긴 기사도 있었다. 보도 순서의 경우에는 KBS는 앞서서부터 평균 44.3%, MBC는 39.5%의 위치에서 4대강 관련 기사가 보도되었다. MBC가 KBS에 비해 조금 더 중요하게 4대강 사업을 다루었다고 볼 수 있다. 하지만 두 방송사 모두 4대강 보도를 가운데보다 조금 앞선 위치에서 보도한 것이며 상대적으로 중요한 사안으로 다루지는 않았다고 이해할 수 있다.

4대강에 대한 뉴스 보도는 대개 앵커가 뉴스 기사를 도입하는 멘트를 하면 기자가 해당 사안이나 사건에 대해 7개 문장 정도로 리포팅을 하고 2개 정도의 인터뷰가 나가는 ‘한국형 방송뉴스 도식’(이준웅, 2004)을 따랐다. 이 때 인터뷰 혹은 녹취로 직접 인용된 화자는 388명이었으며 찬성과 반대의 비중은 대체로 동일했다.



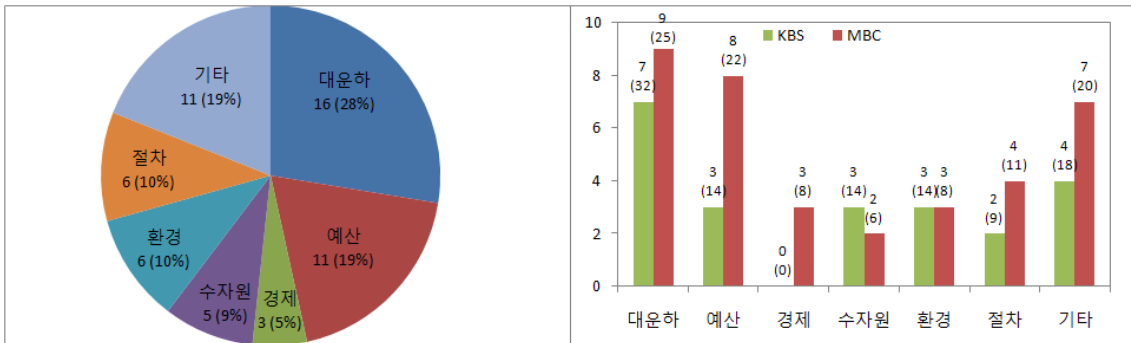
<그림 2> KBS와 MBC의 4대강 보도 월별 추세

방송사별로는 KBS에서는 144명, MBC에서는 244명으로 보도 한 건당 KBS 1.3명, MBC 2.3명으로 MBC가 더 많은 사람들의 의견을 인용한 것으로 나타났다. 이를 집단별로 보면 정부관계자 및 정치인이 72.2%로 가장 큰 비중을 차지했으며 환경 및 시민단체인사가 9.8%, 전문가가 7.5%, 지역주민이 6.7%, 기타가 3.9%를 차지했다. 건설회사 직원, 4대강 공사 지역 주민이 아닌 일반시민 등이 기타로 분류되었다. 4대강 사업에 대해 면밀히 검토하고 비판적인 입장을 취하게 되는 전문가 혹은 시민단체, 그리고 직접적으로 생활에 영향을 미치게 되는 지역주민의 시선보다는 정부 혹은 정치인의 시선에서 4대강 사업이 보도되었음을 알 수 있다.

3) 프레임 분석

4대강을 주로 다룬 기사 186건을 상향식(bottom-up) 방식으로 주제를 분류한 결과 대운하, 예산, 경제, 수자원, 환경, 기타 등의 7개의 범주로 구분할 수 있었다. 자세한 구분은 아래 표와 같다. 기타는 앞선 여섯 개의 프레임에 포함되지 않는 보상 문제와 같은 보도였다. 두 개 이상의 주제를 다룬 경우에는 보다 중요하게 다루어지는 것으로 분류하였다.

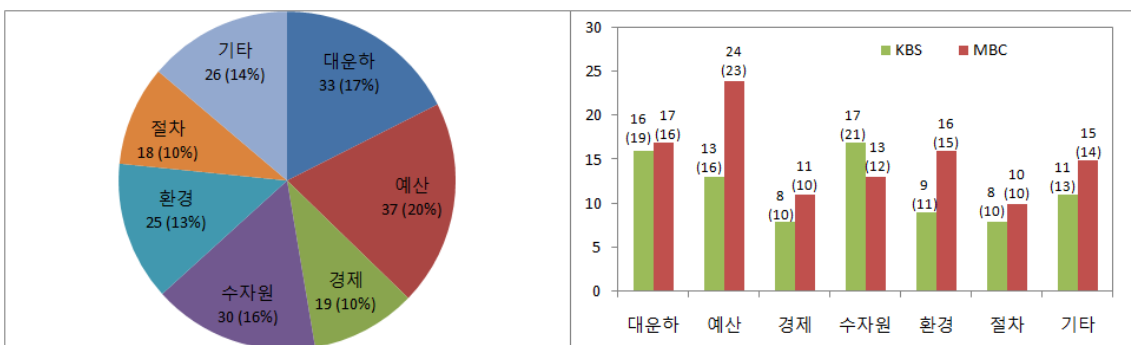
헤드라인으로 등장했던 4대강 사업 뉴스 기사의 프레임을 두 방송사를 합산할 경우 대운하 프레임이 16건으로 가장 높은 비중(28%)을 차지하고 있었으며, 다음으로 예산과 기타가 각각 11건(19%), 절차와 환경이 각각 6건(10%), 수자원 5건(9%), 경제 3건(5%) 순이었다. 두 방송사 모두 대운하 프레임의 비중이 가장 높았다. KBS는 32%(7건), MBC는 25%(9건)였다. MBC에서는 KBS에 비해 예산 프레임의 비중이 20%로, 14%를 차지한 KBS에서보다 비중 있게 다루어졌다.



주: 오른쪽 그림 안 숫자는 프레임별 보도건수이며 괄호 안 숫자는 각 방송사별 프레임별 비중임.

<그림 3> 4대강 사업 헤드라인 뉴스 보도 프레임 구성: 총 구성과 매체별 구성 비교

반면, 일반 기사로 보도되었던 4대강 사업 뉴스 기사의 프레임은 두 방송사를 합산할 경우 예산 프레임이 37건(20%)으로 가장 많았으며, 다음으로 대운하 33건(17%), 수자원 30건(16%), 기타 26건(14%), 환경 25건(13%), 경제 19건(10%), 절차 18건(10%) 순이었다. 헤드라인 뉴스에서와는 달리 KBS에서는 수자원 프레임이, MBC에서는 예산 프레임이 각각 21%와 23%로 가장 높은 비중을 차지하였다. 두 번째로 높은 비중을 차지한 프레임은 KBS와 MBC 모두 대운하 프레임으로 각각 19%(16건)와 16%(17건)를 차지하였다. 시민사회에서 주로 문제를 제기하고 있는 대운하와의 관련성 외에 4대강 사업이 환경에 끼칠 부정적 영향이나 절차의 문제는 두 방송사에서 모두 상대적으로 낮게 다루어지고 있음을 알 수 있다.



주: 오른쪽 그림 안 숫자는 프레임별 보도건수이며 괄호 안 숫자는 각 방송사별 프레임별 비중임.

<그림 4> 4대강 사업 일반 뉴스 보도 프레임 구성: 총 구성과 매체별 구성 비교

각 프레임별로 구체적으로 살펴보면, 대운하와의 관련성을 다룬 대운하 프레임은 가장 높은 비중으로, 또 가장 지속적으로 다루어진 프레임이다. 보도순서에서도 평균 31.6%에 위치해 경제 프레임(31.5%)과 함께 가장 앞 쪽에서 다루어졌다. 이는 ‘4대강 정비사업’으로 전환을 고려하는 2008년 5월부터 대통령이 세 번째로 대운하 포기 선언을 하는 2009년 12월까지 꾸준하게 지배적인 프레임으로 등장하였다.¹⁴⁾ 대운하는 국민이 압도적으로 반대하고 있기에¹⁵⁾ 찬성측은 4대강 사업을 대운하 사업으로 인식되지 않도록 하기 위해, 반대측은 이를 대운하로 인식시키기 위해서 노력한 것으로 나타났다.

하지만 매체사별로 살펴보면 두 방송사의 접근이 다소 차이를 보인다. KBS의 경우 2009년 6월 대통령이 두 번째로 대운하 포기 선언을 한 이후 대운하에 대한 정치, 사회적 쟁점이 해소되었다고 보도했으며 MBC의 경우 그럼에도 불구하고 논란이 계속되고 있다는 점을 주로 다루고 있다. 이러한 접근의 차이는 6월 이후의 보도에도 지속적으로 반영되었다. 동일 프레임을 사용하지만 두 방송사의 시각이 다소 다르다는 사실은 다음의 보도 기사를 통해 확인해볼 수 있다:

“4대강 사업 ‘총력’”

<앵커 멘트> 그동안 4대강 살리기 사업도 대운하 전단계 아니냐, 이런 구구한 억측이 많았는데요. 정부는 이 대통령 선언으로 오해가 풀린 만큼 총력을 쏟을 방침입니다. 김원장 기자입니다.

<리포터> 4대 강 살리기 사업의 핵심은 강의 물그릇을 늘리는 것입니다. 이를 위해 5억 7천만 톤의 모래와 토사를 파낼 계획입니다. 또 강물을 가로막는 보 20개를 건설해 흐르는 물을 가두기로 했습니다. 하지만 큰 화물선이 다닐 수 있는 대운하 사업도 이처럼 강 수심을 키우고 강물을 가뉘야 한다는 점에서 4대강이 곧 대운하사업이라는 의혹이 불거져왔습니다. 대운하를 하지 않겠다는 대통령의 명백한 입장발표로 이 같은 논란은 빠르게 수그러들 것으로 예상됩니다. 이 대통령은 아울러 강 정비의 중요성을 다시 한 번 강조했습니다.

<인터뷰> 이명박 대통령: “완전히 죽었던 강, 태화강을 환경친화적으로 강을 정비하고 나니까 이제는 울산의 아주 보물이 됐습니다.”

<리포터> 이에 따라 대운하라는 꼬리표를 떼 4대 강 살리기 사업은 더욱 속도가 붙을 전망입니다. 때맞춰 4대 강 살리기의 12개 주요 토목공사가 오늘 발주됐습니다.

<인터뷰> 김희국 부분부장/4대강 살리기 추진본부: “4대강 살리기 사업의 가장 핵심적인 공정

14) 대통령의 첫 번째 대운하 포기 선언은 2008년 6월이었고, ‘국민이 반대한다면’이라는 조건부 포기였다. 두 번째 포기 선언은 2009년 6월이었으며 ‘임기 중 하지 않겠다.’는 선언이었다. 이어 2009년 12월에 세 번째로 이 사실을 거듭 선언했다.

15) 여론조사 전문기관 리얼미터의 2008년 12월 10일 보도자료에 의하면 대운하 건설에 관한 의견을 조사한 결과, 응답자 절반을 넘는 59.6%가 반대의견을 보였으며, 찬성은 1/3수준인 21.4%에 그쳤다. 2008년 1월 대통령 취임전 조사에서는 반대(43.8%)와 찬성(40.6%)이 팽팽했으나 2008년 3월 반대 53.1% vs 찬성 36.6%로 반대가 크게 늘어난 바 있으며, 3월 조사보다 반대의견이 더 증가한 것으로 나타났다. 이는 4대강 사업에 대한 반대 의견보다 더 큰 수치이다.

인 보와 준설공사를 위해서 금일 턴키공사를 발주를 했습니다. 앞으로 3개월 동안의 준비과정을 거쳐서 10월 중에는 착공할 수 있을 것으로...”

<리porter> 하지만 22조 원의 막대한 예산이 들어가는 4대 강 사업의 비용과 효과를 둘러싼 논란은 여전합니다. 사업비를 줄이고 차라리 복지예산 등을 늘리라는 시민단체와 학계의 주장도 계속될 전망입니다. KBS 뉴스 김원장입니다.

(2009년 6월 29일, KBS)

“끝나지 않는 논란”

<앵커 멘트> 보신 대로 여전히 논란은 계속되고 있습니다. 한강과 낙동강만 연결하지 않을 뿐, 4대강 살리기가 실제로는 대운하사업이 아니냐는 비판이 제기되고 있습니다. 김경호 기자입니다.

<리porter> 정부는 오늘 4대강 살리기 사업에 대한 3조 3천억 원 규모의 입찰 공고를 내고 사업 추진에 박차를 가했습니다. 하지만 4대강 살리기를 둘러싼 논란은 계속되고 있습니다. 우선 당초 1~2m에 불과했던 하천 바닥의 준설 계획이 낙동강의 경우 최고 11m까지 깊어진 것이 가장 큰 쟁점입니다. 정부는 낙동강 주변의 홍수 문제를 해결하기 위해 불가피하다는 입장인 반면, 시민단체들은 대운하를 염두에 둔 뱃길을 만드는 것이라고 주장하고 있습니다. 당초 4개로 알려졌던 보의 개수가 20개까지 늘어난 것과 보의 높이가 1~2m에서 10m 안팎까지 높아진 점도 논란의 대상입니다. 정부는 홍수와 가뭄을 모두 해결하기 위해 이 정도의 보는 필수적이라는 입장인 반면, 시민단체들은 나중에 배가 다니는 갑문을 만들기 위한 사전 작업이라고 주장합니다.

<인터뷰> 김종남 집행위원장/운하백지화운동: “보들이 만들어지게 됩니다. 한 30km 정도에 하나씩. 구간별로 운하가 만들어지는 것이라고 보고있구요. 그것이 일정하게 수위를 확보하고 수량을 확보해서 배를 띄우기 위한 것이라고 보기 때문에...”

<리porter> 당초 13조 8천억 원에서 22조 2천억 원으로 증가한 사업비도 논란을 빚고 있습니다. 대운하 사업비와 비슷하다는 시민단체들의 주장에 대해 정부는 과도한 해석이라고 맞서고 있습니다.

<인터뷰> 김희국 부분부장/4대강살리기추진본부: “대운하가 아니냐는 의혹을 품고 있는 분들에게는 그 주장의 배경을 정치적인 목적이나 이념에 두기보다는 4대강 사업 내용 자체 팩트에 두고 보다 지적이고 이성적으로 판단하시기를 원합니다.”

<리porter> 이명박 대통령의 '대운하 포기 선언'에도 불구하고 시민단체들은 의혹을 거두지 않고 있어, 4대강 살리기에 대한 적정성 논란은 계속될 것으로 보입니다. MBC 뉴스 김경호입니다.

(2009년 6월 29일, MBC)

대운하 프레임의 기사들에서는 4대강 사업이 대운하 사업인지 아닌지 여부에 대한 것이 주요 내용으로 다루어져 4대강 사업이 미치는 사회·환경적 영향에 대해서는 상대적으로 소홀하게 다루어졌다. 이명박 대통령이 대운하를 포기한다고 세 번째로 발표하고 예산안이 처리된 2009년 12월 이후에는 대운하 관련 보도가 급격히 줄어들었다.

두 번째로 높은 비중을 차지한 프레임은 예산 프레임이었다. 2009년 11, 12월에 국회 내

4대강 예산 처리를 둘러싼 여·야간 대립과 협상에 대한 뉴스 보도가 압도적 다수를 이루는 가운데 4대강 예산을 다른 분야로 사용할 필요성이 있음이 언급되기도 하였다:

“끝없는 대치”

<앵커 멘트> 여야 대치는 한 치의 양보도 없어 보입니다. 야당은 대통령이 직접 나서 문제를 풀라고 요구했고, 여당은 국회 안에서 풀자며 거부했습니다. 이해인 기자가 보도합니다.

<리porter> 국회 예결위 회의장에 대한 민주당의 점거가 나흘째 계속됐습니다. 민주당은 4대강 사업 예산의 삭감을 주장하며 이명박 대통령이 결단을 내려 여야 대표와의 3자 회동을 수용하라고 촉구했습니다.

<인터뷰> 정세균 대표/민주당: “최소한 여당 대표가 제안한 그런 소통의 자리를 대통령이 빨리 수용해서 국민의 목소리를 경청하셔야 된다는 점을 다시 한 번 강조합니다.”

<리porter> 한나라당은 4대강 예산을 전제로 한 청와대 회동은 수용할 수 없다며 민주당이 국회 파행의 책임을 대통령에게 전가하려는 거라고 비판했습니다. 그러면서 오늘도 예결위 의원들을 소집해 자체적인 예산안 심사를 계속했습니다.

<인터뷰> 심재철 위원장/국회 예산결산특별위원회: “시간은 가고 있고 그래서 부실 심의라는, 예산 부실 심의를 막기 위해서 내부적으로 검토라도 먼저 해야겠다.”

<리porter> 이런 가운데 자유선진당은 여야 대치 해소를 위해 중재에 나설 뜻이 있음을 밝혔습니다.

<인터뷰> 이회창 총재/자유선진당: “한두 번 만났다가 결렬이라고 돌아서지 말고 계속 만나고 협상을 해야 합니다. 우리 당은 당리당락을 떠나서 중재 조정할 용의가 있다는 점을...”

<리porter> 여야는 이번 주에도 물밑 접촉을 계속한다는 방침이지만 점점 찾기가 쉽지 않아 결국 물리적 충돌로 이어질 수밖에 없을 거란 전망이 나오고 있습니다. MBC 뉴스 이해인입니다.

(2009년 12월 20일, MBC)

이러한 예산 프레임은 대운하 프레임과 함께 4대강 사업 자체를 여·야간 정쟁의 대상으로 틀 지우는 경향을 드러낸다. 왜 예산 처리가 문제가 되는지, 무엇이 문제인지에 대한 분석 없이 국회에서 이루어지는 여·야간 대립과 대치만을 주요한 보도 거리로 다루고 있기 때문이다. 또한 예산 관련 보도에서는 자료 화면으로 4대강 현장을 보여주는 보도가 전체 37건 중 14건에 불과하였으며 화자의 비중도 정부관계자 및 정치인이 87.8%를 차지하였다. 이러한 보도 방식에서 4대강 사업 예산 문제를 정쟁의 대상으로 규정하는 경향을 읽을 수 있다.

세 번째로 비중이 높은 프레임은 수자원 프레임으로 수자원 확보나 홍수 예방 수질 개선과 관련된 내용을 다룬다:

“보,’ 수질논란”

- <앵커 멘트> 정부가 '4대강 살리기' 사업을 위해 설치하는 보의 디자인을 오늘 공개했습니다. 다음 달 초 공사를 시작한다는 계획인데, 수질을 악화시킬 것이란 우려가 끊임없이 제기되고 있습니다. 김지경 기자입니다.
- <리포트> 4대강에 설치될 보의 모습입니다. 낙동강 합천보는 우포늪의 따오기를, 영산강 죽산보는 굽이치는 강줄기의 모습을 본뒀습니다. 각 지역의 역사와 경관을 고려한 구상입니다.
- <인터뷰> 현동헌/시공회사 부장: “주변환경과 조화스러운 풍경을 제공하고 수문형상의 미관 특징점을 살려 지역의 경관성을 증진시키는.”
- <리포트> 물을 가둬 수심을 조절하는 16개 '보' 공사는 다음 달 초 영산강을 시작으로 앞으로 2년 동안 이뤄집니다.
- <인터뷰> 안시권/4대강 살리기 추진본부 정책총괄팀장: “기술적으로 수리모형 실험을 하고 있거든요. 그래서 그런 결과를 반영해서 보완할 부분이 있으면 보완을 하겠고...”
- <리포트> 보의 착공이 다가오면서 졸속공사에 대한 우려가 제기되고 있습니다. 정부는 보를 만들면 수질이 좋아질 것이라고 설명하지만, 학계와 시민단체에서는 정반대의 결과를 예상하고 있습니다.
- <인터뷰> 박창근 교수/관동대 토목공학과: “보에 대한 운영 규칙이 아직까지 마련되어져 있지 않는 상태에서 보를 설치하면 수질이 개선된다고 계산하는 것은 전혀 근거가 없습니다.”
- <리포트> 환경영향평가도 정부가 주도할 게 아니라 민관이 합동으로 조사를 벌여야 한다는 지적도 있습니다.
- <인터뷰> 명호/생태지평연구소 연구원: “평가할 수 있는 객관적인 정보가 하나도 없습니다. 굉장히 형식적으로 작성이 되어 있고요. 그것도 굉장히 짧은 기간 안에 검토를 해서 사업을 추진하겠다는 그러한 목표를 가지고 있기 때문에...”
- <리포트> 시민단체들은 4대강 사업에 불법적인 측면이 많으며 사업 중지 가치분신청과 위헌소송을 제기하기로 했습니다. MBC 뉴스 김지경입니다.

(2009년 10월 27일, MBC)

정부가 4대강 사업의 5대 목표에 기후변화에 따른 가뭄과 홍수 예방, 수질 개선이 포함되어 있을 뿐 아니라 4대강 살리기라는 이름 자체가 수질개선을 추구한다는 걸 의미한다는 사실에 견줘보면, 수자원 프레임은 핵심적인 프레임이어야 하지만 대운하와 예산 프레임에 이은 세 번째로 많은 비중을 차지하는 것에 그쳤다. 이는 4대강 사업의 추진 목적에 부합하는지 여부를 평가하려는 자세가 결여되었거나 그러한 의지를 가지고 있지 않음을 의미한다.

네 번째, 환경 프레임은 주로 4대강 사업에 따른 환경파괴 문제를 주로 다루었다. 환경 프레임의 경우 거의 유일하게 정부관계자나 정치인, 학자, 시민단체 활동가가 아닌 농민이나 지역 주민이 화자로 등장하였다는 점이 특이하였다:

“저지대 침수 우려”

<앵커 멘트> 4대강 사업과 관련해 환경 영향 평가가 끝나고 보를 설치하는 공사가 시작됐는데요. 보가 설치돼 하천의 수위가 올라가면, 주변 지하수의 수위도 높아져 침수되거나 습지로 바뀌는 지역이 적지 않을 것이라 우려가 나오고 있습니다. 고현승 기자가 보도합니다.

<리포트> 낙동강 하류, 경남 함안군에는 함안보를 설치하기 위한 물막이 공사가 한창입니다. 보가 완성되면 하천 수위는 지금보다 3.5m 높아집니다. 강 수위가 높아지면 강물이 주변의 지하수로 유입되면서 곳곳이 침수되거나 습지화 될 것으로 우려됩니다. 시물레이션을 통해 분석한 결과, 함안군청이 있는 가야읍은 3.6m, 범수면은 4m나 지하수위가 높아지는 것으로 나타났습니다.

<인터뷰> 박창근 교수/관동대 토목공학과: “보 상류지역에는 관리 수위가 높아지게 됩니다. 그러면 그 선을 기준으로 해서 저지대 농경지가 침수가 될 수가 있습니다.”

<리포트> 저지대에서 농사를 짓는 농민들은 삶의 터전을 잃게 될까 걱정입니다.

<인터뷰> 농민: “함안보가 설치가 되면 우리 함안 사람, 저습지 사람은 농사짓지 말라는 소리죠.”

<리포트> 대구광역시 달성군에 들어서는 달성보. 보가 설치되면 상류 쪽 수위가 4.5m 올라가고, 주변의 지하수위는 최소 3m 이상 상승할 것으로 분석됐습니다. 이에 따라 2천 5백여 개 업체가 모여 있는 대구 성서단지의 지하시설이 피해를 입을 가능성이 대두되고 있습니다.

<인터뷰> 배상근 교수/계명대 토목공학과: “대응할 시기가 대단히 짧습니다. 그래서 미연에 대책을 수립해서 대비하지 않으면 예상치 못한 큰 재해가 발생할 수도 있습니다.”

<리포트> 정부는 여의도의 6배에 이르는 저지대가 습지화 될 것으로 예상하고 있지만, 4대강의 지천 주변과 공단 지역에 대한 분석은 아직 진행 중입니다.

<인터뷰> 홍형표 국장/국토해양부 4대강사업본부: “준설토를 성토해서 침수되지 않도록 그렇게 할 계획이고, 성서공단 등 일부 도심지에 문제가 제기된 곳이 있습니다마는 이에 대해서는 문제가 있는지 다시 검토를 해서...”

<리포트> 초대형 국책사업인 만큼 4대강 사업 시행에 따라 주변에 어떤 변화가 생기는지 누가 어떤 피해를 입는지, 지금이라도 정확한 분석과 대책이 필요해 보입니다. MBC 뉴스 고현승입니다.

(2009년 11월 20일, MBC)

4대강 사업 반대측은 4대강 사업이 보건설과 준설을 핵심 내용으로 하며 이러한 사업 추진은 환경재앙을 야기한다거나 생명을 파괴하여 반환경적이라는 점을 강조하고 있는 현실에 비추어볼 때 환경프레임의 비중이 낮다는 사실은 뉴스보도의 프레임이 현실을 충분히 반영하고 있지 않음을 드러낸다. 또한 기사의 배치에 있어서 이 프레임의 기사들이 가장 뒷부분(58.7%)에 보도되었다는 사실도 이를 뒷받침한다.

다섯 번째, 경제 프레임은 주로 일자리와 지역발전에 4대강 사업이 도움이 되는지의 여부에 초점을 맞춘 것으로 주로 도움이 된다는 방향에서 다루어졌다:

“4대강 정비’ 착공“

<앵커 멘트> 4대강 정비사업 착공식이 오늘 경북 안동과 전남 나주에서 있었습니다. 연내 착공으로 전광석화, 질풍노도로 가고 있습니다. 이호영 기자의 보도입니다.

<리포트> 정부의 4대강 살리기 첫 사업인 낙동강 안동지구 생태하천 조성 착공식이 오늘 오전 안동시 영호대교 둔치에서 열렸습니다. 이어 오후에는 전남 나주에서 영산강 생태하천 조성공사 착공식이 거행됐습니다. 4대강 살리기 7개 선도사업지구 가운데 첫 삽을 뜬 오늘 행사에는 한승수 국무총리와 국토해양부, 환경부 장관 등이 참석했습니다.

<인터뷰> 한승수/국무총리: “경제를 살리고 균형발전을 촉진하며 환경을 복원하고 문화를 다시 찾아 꽃피우는 한국형 뉴딜, 녹색뉴딜사업이라 할 수 있습니다.”

<리포트> 안동지구에는 409억원을 들여 2011년까지 제방보강과 산책로, 체육공원 등이 조성됩니다. 영산강 나주지구에는 383억원을 들여 하천환경 복원을 위한 생태하천과 습지 조성 사업이 이뤄집니다. 정부는 충주, 대구, 부산, 연기, 함평 등 나머지 선도지구들도 순차적으로 착공할 계획입니다. 4대강 살리기 사업이 본격 추진되면 일자리 19만 개와 생산유발효과 23조원의 경제살리기 효과가 있다는 것이 정부 예상입니다. 하지만 환경 시민단체들은 이 사업이 사실상 대운하건설을 위한 사전포석이라며, 한반도 대운하에서 이름만 바뀐 것이라고 주장하고 있습니다.

<인터뷰> 강호철/운하백지화 국민행동 낙동강본부 공동대표: “지금은 하천정비라고 이야기하지만 결국에는 문경터널만 연결시키면 운하로 갈 수 있는 길이 있기 때문에 저희들은 대단히 중요하게 보고...”

<리포트> 특히 안동 생태하천 조성사업의 경우 아직 사전 환경성 검토도 완료되지 않은 상태에서 착공식부터 밀어붙이고 있다며 즉각 중단을 촉구했습니다. MBC 뉴스 이호영입니다.

(2008년 12월 29일, MBC)

경제 프레임을 사용한 기사가 2009년보다 2008년에 더 많이 보도되었다는 점은 세계적 금융 위기와 함께 우리 사회에 불어 닥친 경제위기와 관련이 있는 것으로 추론할 수 있다. 주목할 점은 4대강 사업을 직접적으로 다루지 않은 보도이기에 4대강 보도건수 통계에 포함시키지는 않았지만 이와 관련된 기사가 적지 않았다는 점이다. 예를 들어 “4대강 사업 추진 소식에 건설주가 주가상승을 이끌었다.”든지, “내년 상반기에 마이너스 성장의 위기가 올 수 있으며 4대강 사업이 효과가 많다.”는 등 주가 상승이나 마이너스 성장과 관련된 기사들이 다수 있었다. 이러한 보도는 비록 4대강을 직접적으로 다루지는 않았지만 수용자의 판단에 영향을 미칠 수 있다. 또한 상대적으로 보도 건수는 많지 않았지만 경제 프레임은 다른 프레임들과 비교해볼 때 기사 배치에 있어서 가장 앞부분(31.5%)에서 언급되었기 때문에 방송사의 관점에서 보다 중시된 프레임이었다고 추론해볼 수 있다. 2009년 1월 19일자 문화일보에 보도에 의하면 여론조사 전문기관 리서치 앤 리서치의 조사에서 ‘4대강 사업이 시행될 경우 경기회복에 도움이 될 거라고 생각하는가?’라는 질문에 “도움이 된다”고 답한 응답자는 전체의 49.9%(매우 10.7%, 대체로 39.2%), “도움이 안된다”라고 대답한 사람은 40.6%(전

혀 10.6%, 별로 30.0%)로 나타나 “도움이 된다”는 응답이 9.3% 높았다. 이는 4대강 사업의 찬성/반대의 비율과는 차이가 있다. 방송사들이 4대강 사업을 경제 프레임으로 다루고 이러한 기사를 보다 앞 쪽에 배치함으로써 일반시민들이 이러한 프레임에 노출되었기 때문에 이러한 차이가 발생할 수 있음을 시사한다.

여섯 번째, 절차 프레임은 4대강 사업 자체의 추진과정이나 예산심의 과정에서 절차적 문제가 있음을 이야기하는 것이며 상대적으로 보도가 많이 되지는 않았다:

“절차위반”...“문제 없어”

<앵커 멘트> 그런데 오늘 착공식은 사전 환경성 검토조차 끝나지 않았는데 열렸습니다. 정부는 법 위반이 아니라고 말하지만, 절차를 무시했다는 지적이 일고 있습니다. 이영진 기자입니다.

<리포트> 낙동강 안동지구 생태하천 조성사업은 대상 면적이 백만 m²가 넘어 사전 환경성 검토 대상입니다. 사업주체인 국토해양부는 일주일 전에야 사전환경성 검토 요청서를 대구지방환경청에 제출했습니다. 심사는 한 달 이내에 하도록 돼 있지만 추가 자료를 제출받을 경우 40~50일 정도 걸립니다. 환경정책기본법상 사전 환경성 검토가 끝나기 전 공사를 진행한 경우 1년 이하의 징역 또는 천만원 이하의 벌금과 함께 원상복구 명령을 받게 됩니다. 그런데도 정부는 환경성 검토가 진행중인 오늘 공사착공식을 열었습니다. 사전 환경성 검토 주관부처인 환경부는 실제 공사는 나중에 할 것이기 때문에 법 위반은 아니라고 주장했습니다.

<인터뷰> 송형근/환경부 국토환경보전과장: “기공식은 하나의 행사의 개념으로 볼 수 있기 때문에 사전공사로 보기 좀 어렵다고 판단하고 있습니다. 그래서 큰 문제가 되지 않는다고 봅니다.”

<리포트> 그러나 시민단체들은 반발했습니다.

<인터뷰> 황민혁/녹색연합 간사: “이 검토 이후에 사업에 대한 추진여부가 판가름 나야 됴도 불구하고 이렇게 사업이 일단은 하겠다는 식으로 추진하고 있기 때문에...”

<리포트> 정부는 4대 강 사업을 친환경적으로 신중히 추진하겠다고 여러 번 밝혔습니다. 하지만 사전환경성 검토 절차마저 무시하고 있다는 지적을 피하기 어렵게 됐습니다. KBS 뉴스 이영진입니다.

(2008년 12월 29일, KBS)

4대강 사업을 반대하는 측에서 가장 중요하게 지적하는 부분은 4대강 사업 추진과정에서 법적 절차가 제대로 지켜지지 않아 이 사업이 민주주의와 법치주의를 위배했다는 점으로 이 때문에 국민소송까지 진행되고 있다. 하지만 방송매체에서는 4대강 사업이 법 절차를 제대로 지켰는가에 대한 부분을 상당히 도외시했음을 알 수 있다.

프레임 분석 결과, KBS와 MBC 두 방송매체에서 이루어진 4대강 사업 관련 뉴스는 전체적으로 4대강 사업을 환경문제라는 프레임에서 접근하기보다는 정치 쟁점이나 경제 문제라는 프레임으로 보도되었다는 사실을 발견할 수 있었다. 또한 자료 화면으로 공사 현장을 보여 주지 않거나 오랜 기간 같은 장면기간반복하여 보도되는 경우도 있었다. 이는 4대강

현장에 대한 정보를 일반 시민에게 충실히 전하지 못했음을 보여준다. 또한 정부관계자, 정치인, 학자, 시민단체 등기간화자로 등장한 데 비해 지역주민들기간거의 등장하지 않아 이들의 의견이 제대로 전달되지 않았다. 즉, 현장의 목소리에 관심을 두지 않음을 알 수 있다.

뉴스보도가 찬성측과 반대측의 주장을 어느 정도로 고르게 전달하려 했는지, 혹은 4대강 사업에 대한 반대 여론이 더 높은 상황에서 이런 현실을 공정하게 전달하기 위해 객관적 보도 태도를 취했는가의 관점에서 접근해보면 현재까지 두 방송매체는 찬·반의 입장을 충실히 객관적으로 반영하고 있다고 보기 어렵다. 반대가 훨씬 많은 상황임에도 기계적 균형을 취하기 위해 찬반의견을 동일하게 제시한 방식은 오히려 뉴스가 전하는 현실이 실제 현실과 거리가 있도록 한다. 또한 화자의 수에 있어서 찬·반 입장의 화자가 비슷한 수로 등장하는데, 배치를 보면 사업을 주도하고 있는 정부의 사건이 발생하면 이를 보도하고 이에 대해 비판의견을 부차적으로 제시하는 방식이었다. 즉, 정부의 정책의지는 충실히 전달되었지만 반대측의 입장과 논리는 정부의 정책의지를 전달하는 데 상응하는 정도로 관심 있게 보도되지 않은 것이다. 사업을 주도하고 있는 정부와 찬성측의 입장이 보다 많이 보도되었으며 대체적으로 정부 주도의 사건이 발생하면 이를 보도하고 비판의견을 제시하는 편이었다. 이에 반하여 4대강 사업을 반대하는 측에서 의미 있는 사건인 4대강 행정소송·효력 정지 가처분 신청이나 ‘천주교 주교회의’의 4대강 사업 우려 표명은 전체 보도의 뒷부분에 30초 단신으로 처리되거나 보도조차 되지 않았다:

천주교 주교회의 “4대강 사업 반대”

<앵커 멘트> 천주교 측이 정부의 4대강 사업이 자연환경에 치명적인 손상을 입힐 것이라며 반대의를 분명히 했습니다. 한국천주교 주교회의는 성명을 통해 우리 산하에 회복이 가능할 것 같지 않은 대규모 공사를 국민적 합의없이 한꺼번에 왜 이렇게 급하게 밀어붙여야 하는지 이해할 수가 없다며 무분별한 4대강 개발은 생명을 발전의 수단으로 여겨 파괴하는 행위라고 강조했습니다.

(2010년 3월 12일, MBC)

이러한 보도방식은 언론이 정부 정책을 감시하고 비판하는 감독자(watch dog)의 역할을 제대로 하고 있지 않음을 의미한다. 반대측 주장이 더 많음에도 불구하고 더 많이 전달되지는커녕 찬성측 입장과 동등한 비중과 횟수로 다루지지도 않았으며 보도가 되는 경우에도 형식적 균형을 맞추기 위해 짧게 제시되거나 부차적으로 다루어졌다. 게다가 반대측 입장은 정부 입장에 대한 반대라는 부정적인 의견으로 주로 제시되었다. 이는 반대측에게 다소 부정적인 이미지를 심어준다.

5. 연구의 요약과 향후 연구 과제

이 연구에서는 2010년 현재 우리 사회에서 가장 문제가 되고 있는 4대강 사업에 대해 정

보 전달에 있어 가장 큰 영향을 미치고 있는 방송매체인 KBS와 MBC가 이를 어떻게 보도해왔는지에 대해 분석해보았다. 그 결과, 두 방송사의 보도는 4대강 사업의 사회적 중요성에 비해 보도일수와 헤드라인 보도건수, 일반 보도건수에서 빈도가 상당히 낮았고 뉴스 기사들 중에서 배치하는 순서와 방송시간 차원에서도 그리 비중 있게 다루지 않았음을 확인하였다. 4대강 사업이 사회적 논란의 한 가운데 있는만큼 더 많고 심층적인 정보를 시민들에게 알리는 것이 언론의 사회적 책임임에도 불구하고 그렇게 하지 않았다. 사회적 4대강 사업의 위법성을 문제 삼고 진행 중인 국민소송이나 종교단체의 반대에 대해서도 충분한 분량을 할애하지 않고 이를 배재하거나 축소하는 행태를 보였다. 이러한 보도 행태는 4대강 사업에 대한 사회적 공론을 형성하여 문제를 해결하는 데 거의 기여하지 못하고 있음을 드러낸다.

4대강 사업에 대한 뉴스보도는 주로 대운하 프레임에서 이루어졌는데 보다 치밀하게 대운하와의 관련성을 방송사 스스로 검증하려 했다기보다는 대운하가 아니라는 정부를 포함한 찬성측의 의견과 반대측의 대운하로 의심할 수 있다는 의견이 주로 제시되었을 뿐이다. 4대강 사업은 정부의 추진 목적에 대한 기술에서나 반대측이 문제 삼고 있는 문제에 있어서나 수자원관리의 타당성과 환경개선/파괴에 주요한 관심이 놓여 있었고 반대측에서는 특히 4대강 사업 추진이 다양한 법 절차를 위반했다는 사실을 중요하게 지적하고 있음에도 불구하고 방송사의 보도는 대운하 프레임 다음으로 예산 프레임을 주요 프레임으로 하였다. 게다가 예산 규모나 예산 처리과정의 적절성에 대해 심층적으로 분석하기보다는 예산 처리를 둘러싼 여야간의 대립을 보도의 주제로 삼음으로써 4대강 사업을 정쟁의 차원에서 이해하도록 유도한 경향이 있다.

4대강 사업이 3년간 22조원에 달하는 예산을 투입하는 대형 국책사업이자 전국토를 가로지르며 식수를 공급하고 한국적 경관을 제공하며 다양한 생명체의 서식지인 4대강 본류의 흐름을 변형하는 “대규모 국토개조사업”임에도 불구하고 언론의 충분한 조명과 깊이 있는 보도가 이루어지고 있지 않았다. 이러한 상황에도 불구하고 여론조사에 따라 조금씩 차이는 있지만 국민의 절반이상이 4대강 사업에 반대하는 여론이 형성되었다는 사실은 방송매체가 뉴스 기사의 구성을 통해 사회적 여론에 영향을 미칠 수 있다는 매체분석의 기본 전제를 어떻게 이해할 것인가의 문제를 남긴다. 이는 현재 일반시민들이 방송매체에 가장 많이 영향을 받음에도 불구하고 일방적으로 정보를 받아들이기만 하는 수동적인 소비자만은 아님을 보여주며 연령층이 낮을수록 4대강 사업에 대한 반대가 높다는 것은 TV 이외 인터넷이나 다른 매체들로부터 정보를 수집함을 드러낸다. 하지만 대운하사업에 대한 반대가 4대강 사업에 대한 반대보다 높고 4대강 사업에 대한 반대도 정체 혹은 완만하게 줄어들고 있다는 사실은 여전히 방송매체의 뉴스 보도에 영향을 받고 있다는 사실을 간접적으로 보여준다. 특히 연령대가 높은 사람들일수록 보수적이며 현재의 여당에 대한 지지가 상대적으로 높아 정부가 추진하는 4대강 사업에 대해 상대적으로 찬성률이 높을 개연성이 높은 데다 고연령층일수록 인터넷 이용률이 낮고 TV에 대한 의존이 높다는 사실을 상기하면 연령대가 높은 사람들이 4대강 사업에 상대적으로 찬성률이 높다는 사실을 일정 부분 설명할 수 있다.¹⁶⁾

16) 앞서 언급한 2010년 3월 25일 리얼미터 보도자료에 의하면 연령대별로 50대 이상에서만 찬성(44.6%)이 반대(35.1%)보다 높게 나타나고 20대가 반대(70.8%)가 가장 높았다.(찬성 24%) 그리고 2009 미디어 리서치에 의하

이 연구에서는 방송매체가 4대강을 어떻게 보도하고 있는지에 대해서는 뉴스 기사 분석을 통해 일정 부분 분석을 시도하였으나 그러한 보도가 무엇에 의한 것인지, 그리고 그러한 보도 행태가 수용자들에게 어느 정도 효과적이었는지에 대해서는 충분히 다루지 못했다. 이는 방송사 내외의 권력구조의 변화나 편집국과 보도국의 관계, 수용자의 반응 등 보다 심층적인 분석과 해석을 요구하는 작업이다. 앞으로 이 연구에서 충분히 다루지 못한 부분들에 대해 후속 연구가 진행되기를 기대한다.

면 보도/기사/뉴스를 보기 위해 가장 많이 이용하는 매체사가 20대는 네이버(30.7%), 50~60대는 KBS이다.

<참고 문헌>

- 김병철 등. 2009. “미디어 유행어와 여론의 그랜저 인과관계,” 「한국언론학보」. 53권 1호: 412-438.
- 나미수. 2004. “핵폐기장 유치에 대한 텔레비전 뉴스 프레임 분석,” 「한국언론정보학회보」. 통권 26호: 157-208.
- 남궁근. 2006. 『행정조사방법론』, 법문사.
- 박선희. 2001. “언론개혁에 관한 인터넷 뉴스 프레임 분석,” 「한국방송학보」. 15권 2호.
- 이준웅 등. 2004. “한국형 방송 뉴스 도식의 발견,” 「한국방송학보」. 통권 18-3호: 232-292.
- 조연하 등. 2006. 「텔레비전 뉴스의 여성보도 프레임에 관한 연구: ‘여성 1호’를 중심으로」, 방송위원회 자유 2006-17.
- 오동룡. 2005. “서울-부산 간 내륙운하 건설은 가능할까? : 「조령터널을 뚫어 한강과 낙동강을 연결... 건설비는 골재 채취로 충당」: 이명박 서울시장 「대선 카드」로 준비중”, 「월간조선」 26권 4호(통권 301호): 186-194.
- 윤순진. 2008. “한반도대운하와 과학기술,” 서울대학교 자연과학대학, 「자연과학」, 24호:37-55
- _____. 2010. “4대강 사업: 자연과 사람, 민주주의의 죽음,” 민주화를위한전국교수협의회·전국교수노동조합·학술단체협의회, 『이명박 정부 2년 백서: 무너진 인권과 민주주의』: 155-193.
- 이상돈. 2010. “4대강 사업의 위법성과 ‘국민소송,’” 운하반대전국교수모임·대한하천학회 주최, 대학생들에게 4대강 사업의 진실을 알리는 세미나 발표자료.
- 최이정. (2009). “장애인 관련 TV 프로그램의 영향,” 「언론정보연구」. 46권 2호: 67-100
- Entman, R. 1993. “Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm,” *Journal of Communication*, Vol. 43: 52-53.
- Gamson, W. A. 1992. *Talking Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gitlin, T. 1980. *The Whole World is Watching*. Berkely: University of California Press.
- Pan, Z. & Kosicki, G. M. 1993. “Framing Analysis: An Approach to News Discourse,” *Political Communication*, Vol. 19, No. 1: 55-75.
- Tuchman, 1978. *PMaking News: A Study in the Construction of Reality*. 박홍수 역 (1995), 『메이킹 뉴스: 현대 사회와 현실의 재구성 연구』, 서울: 나남.