

## 대구 앞산터널공사 관련 환경갈등에 대한 담론분석\*

박 성 호\*\*

진 상 현\*\*\*

### 국문요약

대구의 앞산터널공사를 둘러싼 환경분쟁은 경제적 이해관계갈등일 뿐만 아니라 자연훼손과 관련해서 개발세력과 보존세력이 충돌했던 가치갈등의 측면을 지니고 있다. 본 논문에서는 이 같은 가치갈등의 구조를 파악하기 위해 앞산터널공사를 대상으로 담론분석을 시도하였다. 구체적으로는 다음과 같은 3단계의 과정을 통해 분석이 진행되었다. 먼저 갈등 관련 이해당사자의 특성을 파악한 뒤, 푸코의 담론 구성체를 이용해서 대상·주체·개념·전략을 분석했으며, 마지막으로 시기별 지배담론과 대항담론의 지형변화를 살펴보았다. 담론지형의 변화는 산업주의에 대한 태도와 이성에 대한 신뢰라는 두 가지 기준을 이용해서 분석틀을 구성했다. 연구결과 지배담론을 주도했던 대구시와 민간사업자가 산업주의·합리주의적 성향에 고착됨으로써 사회적 합의에 도달하지 못한 채 갈등이 증폭되었던 것으로 나타났다. 특히 심화기에 갈등의 중재자로 등장했던 시의회마저 제대로 된 역할을 수행하지 못했던 것으로 밝혀졌다. 결론에서는 앞산터널공사 사례에 대한 담론분석을 토대로 갈등관리라는 측면에서 ‘권력의 중재’와 ‘가치의 중재’라는 정책적 함의를 제시하고 있다.

주제어: 담론 구성체, 가치갈등, 산업주의, 합리주의, 민간투자사업

## I. 서론

1990년대 이후 한국에서는 환경문제가 사회적 갈등으로 부각되었던 국책사업들이 여러 차례 있었다(진상현, 2006; 2008; 2011). 예를 들면, 새만금 간척사업, 경인운하, 천성산 고속철도, 제주 강정마을 해군기지 등이 대표적인 사례이다. 이런 국책사업들은 막대한 사회적 비용을 유발하고 현 세대의 지역공동체를 해체할 뿐만 아니라 미래 세대와 공유해야 하는 생태계마저 파괴한다는 문제가 있다. 이 같은 환경갈등은 장기간 지속될 뿐만 아니라 조정과 해결이 쉽지 않다는 특징까지 보여주고 있다(조명래, 2003).

대구에서도 「4차 순환도로 상인-범물구간 건설사업(이하 앞산터널공사)」<sup>1)</sup>과 관련해서 환경갈

\* 이 논문은 「한국정부학회」의 2013년 동계학술대회에서 발표되었으며, “환경갈등에 대한 담론분석: 대구앞산터널공사 사례를 중심으로”를 발전시킨 글이다.

\*\* 제1저자

\*\*\* 교신저자

등이 치열하게 진행된 바 있다. 대구시의 앞산을 통과하는 순환도로가 포함된 도시계획이 1987년에 통과되었다. 그렇지만 사업 시행이 계속 미뤄지다가 2003년 들어 구체화되면서 2005년부터 앞산터널 반대운동이 급속도로 확산되기 시작했다. 결과적으로 2013년 6월에 터널이 개통되기는 했지만, 이 사업을 놓고 전개되었던 다양한 갈등은 아직까지도 잠재적인 상태로 남아있다. 따라서 앞산터널공사를 둘러싼 그 동안의 갈등을 사회적·정책적인 측면에서 분석해볼 필요가 있다.

대부분의 환경분쟁에는 경제적인 측면에서의 이해관계갈등뿐만 아니라 개발세력과 대항세력이 자연을 바라보는 관점이 상이하기 때문에 발생하는 가치갈등이 포함되어져 있다. 즉, 정부와 건설업체는 인간에게 무상으로 부여된 자원으로 자연을 간주하는 반면에, 시민단체와 지역주민들은 인간이 생태계의 일부이기 때문에 자연을 생명의 근원으로 인식하는 가치관의 차이가 있다. 이 같은 신념의 차이가 환경갈등의 해결을 어렵게 만드는 한 가지 요소가 되고 있다. 따라서 앞산터널공사 관련 갈등은 민간투자사업을 둘러싼 경제적인 이해관계갈등일 뿐만 아니라 전형적인 가치갈등의 양상도 보여주고 있다. 이때 가치갈등은 이해관계갈등과 달리 계량화되지 않기 때문에 ‘담론분석(discourse analysis)’이라는 정성적 접근이 유용할 수 있다.

이에 본 논문은 2005년 이후 치열하게 진행되었던 앞산터널 관련 갈등의 구조와 합의 과정을 푸코가 제시한 담론분석이라는 관점에서 해석하고자 한다. 왜냐하면 모든 사회적 갈등 속에는 반드시 지배하는 담론이 있으며, 다른 한편에서는 이러한 권력관계를 전복하려는 대항담론의 노력이 전개되고 있기 때문이다. 결국에는 이러한 지배·대항 담론도 권력관계와 사회구조에 의해 억압받으면서 제도적인 고착화 과정을 겪을 수밖에 없다.

이에 본 논문은 담론분석이라는 이론적 자원뿐만 아니라 구도완(2006)이 제시한 담론지형의 분석틀을 활용해서 앞산터널 관련 주장들이 어떻게 구성·표출되었으며, 어떤 과정을 통해 정당화되었는가를 살펴보고자 한다. 구체적으로는 2장에서 환경갈등의 특성과 담론분석에 관한 이론적 논의를 검토하고, 3장에서 앞산터널공사의 내용과 쟁점을 개략적으로 살펴 본 뒤, 4장에서 지배세력과 대항세력에 대한 담론을 시기별로 구분해서 분석하고 있다. 끝으로 5장에서는 분석결과를 토대로 환경갈등 관련 정책적 함의를 도출하고 있다.

## Ⅱ. 환경갈등 및 담론분석 관련 이론

### 1. 환경갈등의 개념 및 유형

환경갈등이란 환경문제를 둘러싸고 진행된 갈등을 말한다. 이때 환경이라는 개념에 대한 정의가 모호할 뿐만 아니라 자연환경을 둘러싼 갈등의 어디까지를 환경갈등으로 볼 것인가라는 범위의 문제도 있다. 그렇지만 일반적으로는 다음과 같은 정의가 보편적으로 적용되고 있다. 즉, 환경갈등이란 “생태계, 자연자원, 공유지 등과 관련해서 발생하는 실제적·잠재적 갈등으로 환경에

1) 4차 순환도로는 1차, 2차, 3차 순환도로에 이어 대구광역시 외곽에 건설되는 순환고속도로이다. 개념도는 <그림 2>를, 세부적인 사업내용은 3장을 참고할 수 있다.

대한 사람들의 가치와 태도의 근본적이고 지속적인 차이에서 발생하는 문제”로 정의될 수 있다(최봉문, 2009).

환경갈등의 유형은 학자에 따라 다양하게 분류되고 있다(김병완, 1999). 이때 갈등을 일으키는 원인을 기준으로 분류하면, 사실관계갈등, 이해관계갈등, 가치갈등이라는 세 가지 유형으로 구분 가능하다(Dugan, 1996; 진상현 외, 2006). 먼저 사실관계갈등은 어떤 사건이나 자료에 대한 정보의 격차, 상대방의 언행에 대한 해석의 차이, 과학기술에 대한 인지적 한계로 인해 발생한다. 환경문제로 인한 갈등은 인과관계가 불명확하다는 특성으로 인해 과학기술적인 요인이 점차 중요해지고 있다. 다음으로 이해관계갈등은 한정된 자원을 두고 경쟁하거나 비용·편익의 배분방법 및 절차에 대해 서로 다른 입장을 취할 경우에 발생하는 갈등이다. 대부분의 개발사업에서는 수혜자와 피해자가 일치하지 않는 형평성의 문제가 발생할 수 있으며, 혐오시설에 대한 반대운동이 대표적인 사례일 수 있다. 끝으로 가치갈등은 세계관이나 신념체계, 종교와 문화 등에 의한 시각 차이가 원인이 되는 갈등을 가리킨다. 2000년대 이후로는 가치관의 차이로 인한 갈등이 증가하고 있는 추세이며, 새만금, 동강댐, 천성산 터널 반대운동 등이 대표적인 사례일 수 있다(진상현, 2008; 2011).

## 2. 담론분석 관련 이론

가치갈등을 체계적으로 이해하기 위해 담론분석이 최근 들어 활발히 적용되고 있다. 여기서 ‘담론(discourse)’이란 담화와 논의를 포함하는 일반적인 개념이다. 따라서 학문적 이론이나 정치적 발언뿐만 아니라 일상적인 대화나 토론도 모두 담론에 포함된다. 좀 더 정확히 표현하자면 문장보다 덩어리가 큰 언어적 진술을 가리키는 개념이라고 할 수 있다. 담론이라는 개념은 소쉬르의 언어학에서 출발해 후기 구조주의에서 학술적인 의미를 지니게 되었다(허남혁, 1999).

사회과학적인 측면에서 담론이라는 개념에 관심을 갖게 된 데에는 현대 철학자인 미셸 푸코(Michel Foucault)의 영향이 컸다. 그에 의하면 담론은 ‘인식을 제한하는 표상체계’를 의미할 뿐만 아니라 개인의 실천을 제약하는 특정 조건으로 정의된다.<sup>2)</sup> 따라서 담론분석이란 단순한 기호의 집합에 대한 분석이 아니라 다양한 주체들이 말하고자 하는 대상을 체계적으로 분석하는 작업이라고 할 수 있다. 이와 관련해서 푸코는 담론의 구성체로서 대상·주체·개념·전략이라는 네 가지 차원을 제시하고 있다(이진경, 2002).

첫째, ‘대상’은 담론분석의 일차적인 조건이며, 담론의 대상이 정의되어야지 분석의 범위와 한계가 설정될 수 있다. 푸코에 의하면 정신병자라는 대상을 규정하는 작업은 가족이나 법률이 아닌 정신병리학이라는 담론 안에서 정의된다고 한다. 즉, 어떤 사람이 보여주는 태도가 정신병리학에서 규정된 담론에 해당될 경우, 그는 자신의 의지와 관계없이 정신병자로 분류된다.

둘째, ‘주체’는 특정 개인에게 주어진 자격이 아니라 담론 안에 마련된 자리를 의미한다. 따라서 이 자리에 들어가는 사람만이 담론의 주체가 될 수 있다. 예를 들면 정신병원에서 발언권은

2) Hajer(1995)는 담론을 ‘사고, 개념 및 범주화의 특정 조합’으로 정의하고 있다. 따라서 이런 담론은 특별한 일련의 실천들 속에서 생산·재생산·변형의 작업이 이루어지며, 사회적·물리적 실재로 자리매김하게 된다.

의사와 간호사에게만 부여된다. 즉, 정신병리학 관련 담론에서는 대상에 대해 판단할 수 있는 권한을 보유한 주체만이 발언을 할 수 있다.

셋째, 담론 안에서의 언표들은 특정 ‘개념’을 중심으로 조직된다. 예를 들면 정신병원에서 어떤 환자에 대한 판단은 의사의 주관적 사고가 아니라 정신병리학이 제공하는 개념들 안에서 정립된다. 그렇지만 하나의 개념은 여러 가지 다른 개념들과 연결되기 때문에, 담론은 이러한 언표들을 계열화하고 조직하는 규칙의 집합이라고 할 수 있다.

넷째, ‘전략’은 목적을 달성하기 위한 담론 구성체의 실천적 행동이라고 할 수 있다. 개별 영역에서 담론 구성체들은 다양한 연합·대립 관계를 통해서 주도권을 쟁취하려는 전략적인 행동을 취하게 된다. 즉, 개별 담론들은 전략을 행사해 정당성을 획득함으로써 값어치 있는 지식으로 인정받을 수 있다. 이처럼 전략의 성패에 따라 개별 담론은 사회적으로 선택받거나 배제되는 결말을 맞이하게 된다.

요약하자면 담론분석은 담론의 내적인 형성규칙을 밝혀내는 작업, 담론들 간의 관계를 규명하는 작업, 그리고 담론과 제도 사이의 관계를 드러내는 작업이라고 할 수 있다. 즉, 사회적 실재를 구성하는 담론이 특정 세계관이나 이데올로기와 어떻게 관련되어져 있는지, 이런 담론들이 어떻게 구성되어 권력을 행사하는지, 그리고 특정 담론들이 어떻게 선별되어져 정당화되는가를 분석하는 작업이 바로 담론분석이라고 할 수 있다(허남혁, 1999).

Hajer는 ‘스토리라인(storyline)’이라는 개념을 제기함으로써 담론분석을 한 단계 발전시킬 수 있었다. 스토리라인은 복잡한 서술과 논쟁을 요약하고 대체하는 중심적인 개념이다(Cottom et al., 2014). 여기서 스토리라인은 두 개의 중요한 기능을 가지고 있다. 첫째, 스토리라인은 지식을 결합시킴으로써 담론의 복잡성을 제거할 수 있다. 따라서 행위자들은 담론 안에서 자신의 전문성과 위치를 확장시킬 수 있다. 둘째, 스토리라인은 활용이 빈번해짐에 따라 일관성을 획득할 뿐만 아니라 영속성을 확보하게 된다. 즉, 스토리라인은 행위자들 사이에서 당연한 것이라는 상징성을 획득하게 만든다(Arts et al., 2012).<sup>3)</sup>

이처럼 전 세계 여러 학자들에 의해 발전된 담론분석은 다양한 분야에서 질적인 차원의 연구 방법론으로 활발히 이용되고 있다. 먼저 환경문제와 관련해서 담론분석이 적용된 해외의 선행연구는 다음과 같다.<sup>4)</sup> Runhaar 등(2013)은 담론분석을 이용해서 네덜란드의 환경영향평가가 환경에 대한 인식을 확대하고 의사결정과정에 환경가치를 반영하는데 기여하고 있음을 밝혀냈으며, 특히 합의적인 정치문화를 갖지 못한 나라에서는 담론의 갈등과 대립이 심각할 것이라는 결론을

3) Hajer뿐만 아니라 Dryzek도 담론분석을 발전시킨 대표적인 학자 가운데 하나이다. 그는 환경담론에 대해 각각 담론의 존재, 가설, 행위자 및 동인, 메타포, 담론영향평가를 통해 분석을 진행한 바 있다. 이러한 담론분석은 Hajer의 담론 구조화 및 제도화뿐만 아니라 Austin의 언어행위론을 포괄한 것으로 이해될 수 있다(김대성, 2012).

4) 담론분석이 환경정책과 관련해서 개발된 이론체계이지만, 다른 분야에서도 활발히 적용되고 있다. 예를 들면, Zimmermann(2012)은 담론분석을 통해서 죽음에 대한 수용이 환자와 가족들의 임종을 도울 뿐만 아니라 의료 서비스의 제공을 용이하게 만드는 장점이 있음을 밝혀낼 수 있었다. Idrus와 Ismail(2013)은 이민자들을 대상으로 담론을 분석함으로써 말레이시아 정부가 자신을 구세주로 자리매김하고 있음을 밝혀냈다. Schindel과 Given(2013)은 캐나다 신문기사에 대한 담론분석을 통해서 처방자로서 약사에 대한 다양한 사회적 관점이 상존함을 밝혀낼 수 있었다. Shaw 등(2008)은 담론분석을 1차 진료에 적용함으로써, 의료연구의 목적이 무엇이며, 누구를 위한 건강정책인가에 대한 문제를 제기했다.

도출할 수 있었다. Buijs 등(2014)은 네덜란드 자연보존정책의 전환과정에서 진행되었던 담론연합을 분석했다. 구체적으로는 안정적이었던 환경정책이 최근의 금융위기로 인해 타격을 입었기 때문에, 신자유주의 담론에 대한 연구가 필요함을 제안하고 있다. Wolf와 Klein(2007)은 1988년 미국 북동부의 4개 주에서 채택되었던 ‘생산적 산림’이라는 모호한 정책적 개념에 대한 담론분석을 통해서 지역의 산림정책이 경제발전과정에 의존하고 있으며, 수익을 창출하는 산림만이 존재할 가치가 있다는 담론이 지배하고 있음을 보여주었다. Arts 등(2012)은 스코틀랜드 야생동물 보존정책에 스토리라인 기법을 적용했으며, Cottom 등(2014)은 영국에서 진행된 셰일가스 정책 관련 환경논란에 대한 담론분석을 통해서 청정성, 에너지전환, 환경정의라는 세 개의 스토리라인을 찾아낼 수 있었다.

다음으로 국내에서도 환경문제를 대상으로 담론분석을 적용한 선행연구들이 활발히 발표되고 있다.<sup>5)</sup> 예를 들면, 이미경·김한배(2009)는 청계천 복원 관련 담론분석을 통해서 일반 시민들의 실용적 접근과 시민사회의 급진적인 보존주의가 첨예하게 대립했음을 밝혀낼 수 있었다. 신진욱·이영민(2009)은 이명박 정부의 정책담론이 신자유주의적 헤게모니에 의해 주도됨으로써 공공 부문과 사회영역이 사유화·상품화·시장화 되었음을 비판한 바 있다. 김신영·윤순진(2013)은 4대강 사업에 대한 개신교의 침묵이 한국 고유의 역사적·신학적 맥락에 기인할 뿐만 아니라 정치적·사회적 맥락과 상호작용하면서 형성되었음을 담론분석으로 밝혀낼 수 있었다.

### 3. 분석들의 설정

대구 앞산터널공사 관련 환경갈등에 대한 담론을 분석하기 위해 본 논문에서는 세 단계로 구분해서 작업을 진행하고자 한다. 먼저 갈등의 구조를 파악하기 위해 이해당사자별 특성에 대한 분석이 이뤄질 것이다. 앞산터널 관련 갈등의 주요 이해당사자로는 대구시, 민간사업자, 지역주민, 시민단체, 시의회라는 5개 주체가 선정되었다.

다음으로는 푸코가 제시한 담론 구성체라는 관점에서 앞산터널 관련 갈등을 분석하고자 한다. 즉, 지배담론과 대항담론으로 구분해서 각각의 담론 구성체를 대상·주체·개념·전략이라는 네 가지 차원에서 세분화된 설명이 이뤄질 것이다. 담론 구성체와 관련된 자세한 내용은 이미 앞에서 설명된 상태이다.

끝으로 갈등의 진행과정을 4개 국면으로 구분해서 각각의 시기별로 담론지형의 변화를 분석하고자 한다. 담론지형의 분석틀로는 구도완(2006)이 제시했던 환경담론의 유형구분 기준이 적용되었다.<sup>6)</sup> 여기서 핵심적인 기준은 <그림 1>에서처럼 산업주의에 대한 태도와 이성에 대한 신뢰라는 두 가지 개념이다. 먼저 수평축에서 왼쪽은 산업주의를 유지하는 한도 내에서 문제를 해

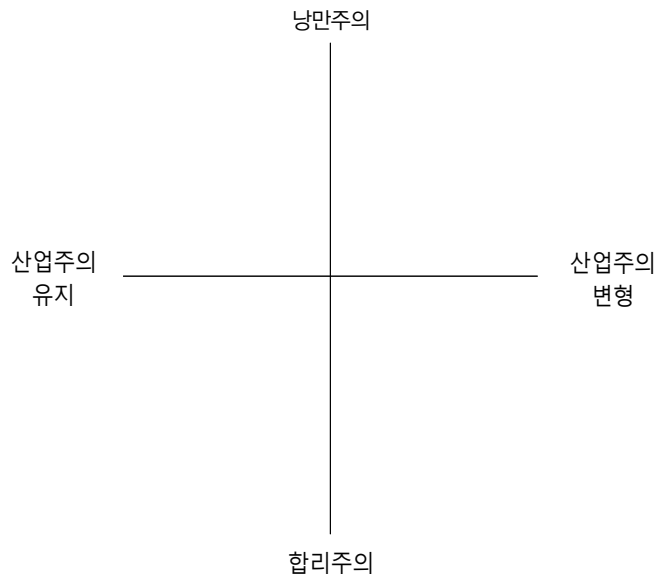
5) 마찬가지로 국내에서도 환경분야가 아닌 다른 정책을 대상으로 담론분석을 시도한 연구들도 진행되고 있다. 예를 들면, 아시아문화중심도시조성사업을 사례로 문화정책의 변동 관련 담론을 분석한 김대성(2012)의 연구가 대표적인 사례일 수 있다.

6) 구도완(2006)은 산업주의에 대한 태도를 기준으로 환경담론을 구분했던 Dryzek(1997)의 논의를 발전시켜, 이성에 대한 신뢰를 추가했다. 결론적으로 구도완은 <그림 1>의 1사분면은 녹색낭만주의, 2사분면은 생태권위주의, 3사분면은 지속가능발전론, 4사분면은 녹색합리주의라는 환경담론으로 유형화시킬 수 있었다.

결할 수 있다는 담론이며, 오른쪽은 산업주의를 근본적으로 변형함으로써 문제를 해결하려는 담론이다. 그리고 수직축에서 아래쪽은 환경문제를 인류가 축적한 이성에 기반해서 해결할 수 있다는 합리주의적인 담론이며, 위쪽은 이성의 힘만으로 문제를 해결할 수 없기 때문에 반이성과 탈근대를 주장하는 낭만주의적인 담론이라고 할 수 있다.

보다 구체적으로 본 논문은 담론지형과 관련해서 앞산터널공사 관련 필요성 및 문제점을 합리적 이성에 기반해서 제기하느냐 아니면 막연한 맹목적·목가적 가치를 근거로 제시하는가에 따라 합리주의와 낭만주의로 구분하고자 한다.<sup>7)</sup> 다음으로는 앞산터널공사 관련 환경문제를 해결하는 데 있어서 경제성장과 산업화를 유지한다는 입장인지 아니면 지역발전 관련 패러다임의 근본적인 전환이 필요하다는 견해를 갖고 있는지에 따라서 산업주의 유지와 변형으로 개별 담론 세력의 지형을 구분하고자 한다.<sup>8)</sup> 즉, 본 논문은 구도완(2006)이 시도했던 환경담론의 일반적인 분류기준을 실제 환경갈등 사례인 앞산터널공사에 적용할 수 있도록 분석틀을 재구성해서 사용하고 있다.

〈그림 1〉 환경담론의 지형변화 관련 분석틀



7) 합리주의와 낭만주의를 보다 구체적으로 분류하기 위해서는 비용·편익분석 등의 이성적 논리에 기반했을 경우에는 합리주의로, 무조건적인 지역개발이나 환경보전주의를 근거 없이 추구할 경우에는 낭만주의로 구분하는 기준이 적용되었다.

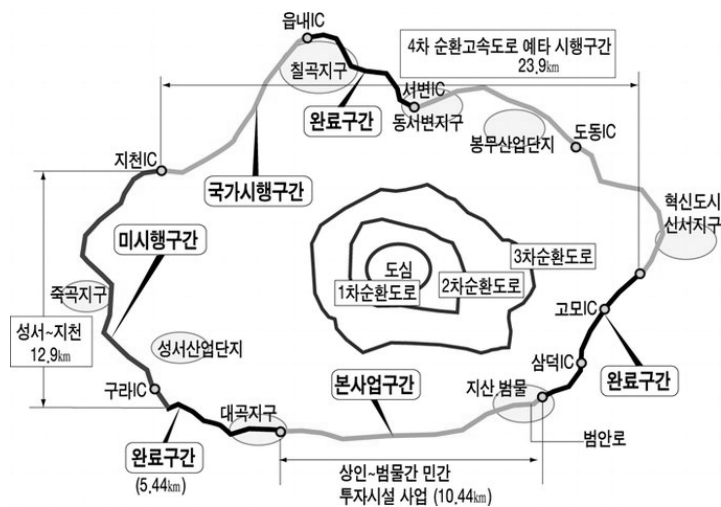
8) 산업주의 유지와 변형을 분류하기 위해서는 앞산터널공사와 관련된 도시의 산업적 구조, 즉 자동차 중심의 교통체계에 대한 근본적인 문제를 제기하느냐 아니면 현 교통체계를 인정하느냐에 따라 구분하는 기준이 적용되었다.

### Ⅲ. 사업의 개요 및 갈등의 쟁점

#### 1. 앞산터널공사 개요

대구시는 1987년 도시계획에서 지역의 경쟁력을 높이기 위해 4차 순환도로를 건설하기로 결정했다. 여기서 4차 순환도로는 도심 외곽을 연결하는 65.4km의 도로로, 상인동에서 출발해서 앞산, 파동, 범물동, 안심, 칠곡, 지천, 월배를 통과하는 도로를 가리킨다. 이 도로는 8개 구간으로 나누어 건설되는데, 2019년 완공을 목표로 추진 중에 있다. 그 중에서 몇몇 구간은 민간투자 사업으로 진행되며, 앞산터널공사는 상인-범물 구간에 포함된다. 이 구간은 길이가 10.5km이며, 앞산터널을 뚫어서 4.5km를 통과한 뒤, 다시 범나산에 1km의 터널을 뚫어 건설되는 도로이다. 2008년에 착공해서 2013년 6월 3일에 임시로 개통되었으며, 무료 통행기간을 거친 뒤 같은 해 6월 15일부터 정식으로 운영되고 있다.

〈그림 2〉 대구 4차 순환로 계획(안)



자료: "대구 4차 순환로 성서~지천JC 연말 착공"(영남일보 2012.11.15).

#### 2. 앞산터널공사 관련 쟁점

##### 1) 경제성 논란

앞산터널공사 계획이 발표된 이후 다양한 측면에서 문제가 제기되었다. 먼저 경제성과 관련해서 진행되었던 논쟁을 살펴보면 다음과 같다. 이 사업의 공사비는 총 3134억원이며, 민간투자 2444억원, 시비 345억, 국비 345억원으로 충당되었다.9) 대구시는 출퇴근 시간대에 달성·현풍 방향의 월배 국도와 구마 고속도로에서 극심한 정체가 발생하고 있을 뿐만 아니라 달성군에 신도

시가 조성되면 교통 혼잡이 더욱 심화될 것으로 예상했다. 따라서 대구시는 이러한 교통체증을 해소하기 위해 외곽순환도로가 필요하며, 이로 인해 부도심과 부도심, 택지개발지역과 산업단지를 연결해 물류비용을 절감할 뿐만 아니라 차량의 도심 진입을 억제해 교통 흐름을 원활하게 함으로써 도시의 경쟁력을 높일 것으로 기대했다.

시당국의 분석에 따르면 앞산순환도로의 하루 교통량은 건설을 추진하던 당시인 2004년 80,132대에서 2010년 89,337대까지 증가할 것으로 예측되었다고 한다. 또한 이 사업이 완료되고 나면 달서구 상인동과 수성구 범물동이 직접 연결될 뿐만 아니라 달성군 첨단산업단지와의 연결을 통해 도시가 확장될 것으로 기대되었다. 결과적으로 상인동에서 범물동까지의 통행 시간을 15분 이상 단축시킬 뿐만 아니라 주요 간선도로의 교통량을 분산해 도시의 교통 흐름을 원활하게 함으로써 30년 운영시 사회적 비용이 5조원 가량 절감될 것으로 예상되었다(윤종화, 2007).

그렇지만 경제정의실천시민연합(이하 경실련)은 1987년 계획 수립시 대구시의 인구가 2006년에 350만명으로 늘어날 것이라는 전제 하에 추정된 교통량이었다는 문제를 제기했다. 실제로는 계획과 달리 현재 인구가 250만명에 불과할 뿐만 아니라 심지어 인구가 조금씩 줄어드는 추세이기 때문에 당초 계획의 타당성이 사라졌다는 주장이다. 그리고 현풍 논공지역은 구마고속도로·경부고속도로와 연결될 뿐만 아니라 현풍-울산 고속도로가 완공될 예정이기 때문에 4차 순환도로를 이용해서 물류를 이동할 필요가 없다는 문제도 제기되었다.<sup>10)</sup>

## 2) 자연환경 및 문화유적 관련 논란

다음으로 앞산터널공사는 자연환경의 파괴와 관련해서도 심각한 논란을 일으켰었다. 예를 들면 지하수를 포함한 생태계 교란이 문제가 되었다. 공사가 시작되자 앞산 달비골의 유명한 쉼터인 평안동산의 약숫물이 2010년 8월부터 말라 버리고 말았다. 또한 앞산과 범니산에는 상당한 규모의 절개지들이 드러나기 시작했다. 그로 인해 심각히 우려되는 것은 산사태의 위험이었다. 실제로 지난 몇 년 동안 장마철에는 터널 시점부에서 토사가 흘러내려 마을을 덮쳤고, 이로 인해 파동 주민들은 불안에 떨어야 했을 정도였다. 이처럼 위험한 절개지는 앞산과 범니산에 걸쳐 모두 4곳에 이른다.

한편으로는 문화유적의 훼손 관련 문제도 심각하게 제기되었다. 앞산터널 용두골 절개지 바로 앞에 위치한 바위그늘 유적<sup>11)</sup>과 고인돌 상석 채석장, 마애불상 같은 문화유적과 주상절리층, 암괴류, 하식에 등을 대구시는 아직까지도 문화재로 지정조차 하지 않은 채 방치하고 있는 실정이다. 이와 관련해서는 건설업체인 주식회사 태영이 문화유적 조사를 영남문화재연구원에 의뢰해 2005년 6월 29일부터 7월 26일까지 문헌조사와 현장조사가 실시되었다.

그렇지만 이 구간의 문화재 14곳을 조사하면서, 대구에서 가장 오래된 문화유적 가운데 하나

9) 이 사업의 경제적 타당성은 한국개발연구원(KDI) 공공투자관리센터(PIMAC)에 의해 검토되었다.

10) 대구환경운동연합 홈페이지(www.kfem.org).

11) 바위그늘 유적(巖陰遺蹟)은 선사시대 사람들의 주거생활 관련 문화재로 2000년에 발굴되었다. 바위그늘의 중심부에서 4개의 토층으로 구분되는 문화층이 발견되었으며, 이는 대구 지역의 역사적 기원을 구성기 시대로 올릴 수 있는 자료라는 측면에서 의미가 있는 유적이었다.



인 바위그늘 유적과 상동 지식묘, 상석채석장을 누락시켰을 뿐만 아니라 용두산성, 척침대, 기타 민속자료에 대한 현장조사를 실시하지 않았다는 비판이 제기되었다. 개발로 인해 대구시의 경제가 회복된다고 하더라도 문화유산을 포함한 지역의 문화재를 파괴하면서 경제적 이득을 얻는 것은 천민 자본주의적인 저급한 사업방식이며, 뿌리도 없고 문화적 자존심도 없는 지역으로 전락시키려는 발상이라는 비판이 제기되었다.<sup>12)</sup>

### 3) 민간투자 관련 논란

앞산터널은 민간투자 사업방식과 관련해서도 논란이 있었다. 민간투자사업은 재정이 부족한 지방정부가 민간자본을 이용해 도로를 건설한 뒤, 사업자에게 이익을 보장하기 위해 통행료 징수와 재정보전을 약속하는 방식을 가리킨다. 이때 민간투자사업은 도로의 교통량을 얼마로 추정하는가, 투입비용을 제대로 점검할 수 있는가에 따라 막대한 재정이 추가로 소요되어 시민들에게 심각한 부담이 될 가능성도 있다.

이미 건설이 완료된 범안로의 경우, 예측된 통행량은 하루 8만5000대였지만 실제 통행량은 2만1000대로 4분의 1에 불과했다. 결과적으로 범안로와 관련해서 대구시는 민간업자에게 매년 100억원을 보전해주고 있는 실정이다. 마찬가지로 앞산터널의 경우에도 범안로처럼 잘못된 수요 예측으로 인해 민간사업자에게 세금을 추가적으로 지출해야 하는 재정적 부담을 떠안게 될 가능성이 높다는 문제도 제기되었다(윤종화, 2007).

## IV. 대구 앞산터널공사 관련 담론분석

### 1. 이해당사자별 갈등구조

#### 1) 대구시

3장에서 개괄적으로 살펴본 앞산터널공사 관련 갈등을 본 논문은 가치갈등이라는 측면에서 담론을 분석하고자 한다. 왜냐하면 사실관계갈등과 이해관계갈등도 물론 앞산터널 갈등의 중요한 원인이었지만, 이와 관련해서는 선행연구에서 충분히 다뤄졌을 뿐만 아니라 심화기에 갈등이 증폭한 데에는 자연을 바라보는 신념체계의 차이라는 가치갈등이 중요한 부분을 차지했었기 때문이다. 이에 4장 1절에서는 앞산터널공사를 둘러싼 가치갈등의 주요 당사자인 대구시, 민간사업자, 지역주민, 시민단체, 시의회에 대한 주체별 특성 및 갈등구조부터 파악하고자 한다.

먼저 대구시의 이해관계를 파악하기 위해서는 시장(市長) 지배적인 지방정치의 권력구조부터 이해할 필요가 있다. 지자체의 시장은 지방정치의 주요 행위자로 정책을 결정·추진하는 핵심적

12) '앞산을 꼭 지키려는 사람들' 블로그(<http://apson.tistory.com>).

인 위치를 차지하고 있다. 이런 정치구조로 인해 시장의 리더십과 개인적인 성격이 통치유형을 결정하는 중요한 요인일 수 있다(박종민 외, 1999).

대구시의 경우에는 정치적 특성상 보수 정당이 시장, 시의원, 기초단체장, 기초의원의 대부분을 독점하고 있는 실정이다. 이런 상황에서 시장은 제도적인 견제를 거의 받지 않는다.<sup>13)</sup> 그럼에도 불구하고 시장의 권한은 지역사회의 정치적 지지와 반대에 의해 확대 또는 축소될 수 있다. 결과적으로 재선이 최대의 관심사인 대구시의 시장은 자신의 지지기반을 강화하기 위해 기회주의적인 통치행태를 선택하게 된다.

이때 대부분의 시민들은 도시의 성장과 근대화를 기대하는 경향을 지닐 수밖에 없다. 여기서 도시의 근대화란 좁은 의미로 도로, 상하수도, 교육, 문화, 교통, 주거시설 등의 확대를 가리킨다. 결과적으로 도시 기반시설의 확대는 토지의 가치를 높임으로써 개발이익의 대부분을 부동산 소유자에게 제공하는 결과를 가져온다. 이때 세입자의 경우에는 지가 상승으로 인한 임대료 인상을 걱정하기는 하지만 생활환경의 개선도 기대하기 때문에 개발사업을 지지하게 된다. 따라서 시장은 개발세력에 포섭되어 다수가 지지하는 토건사업을 추진할 수밖에 없는 실정이다(박종민 외, 1999).

이때 앞산터널공사는 민간이 투자한 사업임에도 불구하고 실질적으로는 지역의 경제발전이라는 슬로건을 내건 대구시의 주도 하에 시의회의 지원을 받아서 민간사업자가 진행한 사업이라고 할 수 있다. 이런 맥락 하에서 대구시는 시민사회의 저항이 심했던 갈등의 심화기에까지 어떤 반대에도 불구하고 앞산터널을 완공할 것이라고 강변했을 정도였다.<sup>14)</sup> 대구시의 이처럼 완강한 입장은 지역개발만이 경제문제와 환경문제를 동시에 해결할 수 있다는 친산업주의적인 담론이 저변에 자리잡았던 것으로 판단된다.

## 2) 민간사업자

앞산터널 관련 민간사업자의 입장을 이해하기 위해서는 1995년 지방자치제 실시 이후의 정치권력구조를 자세히 이해할 필요가 있다. 한국 사회에서 지방정치의 권력구조는 다음과 같은 특징을 지니고 있다(박종민 외, 1999). 첫째, 권력이 소수의 경제엘리트에 집중되어 있다. 둘째, 정책 영역마다 상이한 엘리트가 영향력을 행사하는 다원화된 구조이다. 셋째, 다양한 이해관계자 가운데 기업은 특권을 가지고 자원·정보·전문성을 독점하고 있다. 넷째, 자본과 노동을 통제할 수 있는 중앙정부와 달리 지방정부는 정책적 자율성에 한계가 있다. 다섯째, 토지 소유자 중심의 성장주의자들이 지역개발을 주도하고 있다. 여섯째, 지방정부와 기업은 불가분의 연대관계를 맺고 있다.

이러한 권력구조 위에 성립된 지방정부는 기업에 우호적인 입장을 취하며, 개발사업을 끊임없

13) 이에 경북대학교 교수들은 민선 6기 지방선거를 앞두고 지역의 1당 독점 구조의 극복을 위한 선언문을 발표했다. 그렇지만 이번 선거에서도 보수여당의 시장이 당선되고 말았다(“경북대 교수 74명, 지역 1당 독점구조 안돼”, 매일신문 2014.5.22).

14) 대구시 건설방재국. 2006. “정책품질관리카드: 4차 순환 상인-범물간 도로건설”.

이 추구할 수밖에 없다. 이는 1970년대 이후 중앙정부와 대기업의 관계에도 동일하게 적용될 수 있지만, 지방정부와 기업의 관계에서 특히 두드러진 현상이다. 이로 인해 한국 사회는 중앙정부와 지방정부를 막론하고 개발국가 혹은 토건국가라고 불리고 있을 정도이다(홍성태, 2005). 결과적으로 지역에서는 토목건설업계와 정치권력이 유착한 뒤, 주민들의 세금을 탕진하며 자연을 파괴하고 있는 실정이다. 실제로 앞산 터널공사에서는 7개 건설업체와 5개 투자업체가 참여했다.<sup>15)</sup>

### 3) 지역주민

본 논문에서 말하는 지역주민이란 4차 순환도로 주변에 거주하는 사람들을 가리킨다. 앞산터널 관련 주민은 찬성과 반대라는 두 개의 집단으로 구분된다.<sup>16)</sup> 찬성 측의 주민조직으로는 민간 투자사업의 조속한 시행을 촉구한다는 성명서를 발표한 ‘과동지역발전연대’와 급조된 조직으로 조속한 착공을 원한다는 요구서를 시의회에 제출한 ‘4차 순환도로 추진위원회’가 있다(윤종화, 2007). 이처럼 찬성 측에 가담했던 주민들은 노선이 통과하는 지역의 사람들이라기보다는 어느 정도 떨어진 인근에 거주하면서 개발로 인한 경제적 이익의 과급을 기대했던 사람들이었다.

반면에 반대운동에 가담했던 주민들은 대체로 도로건설 때문에 재산권·생활권·환경권이 직접적으로 침해되는 사람들이었다. 그렇지만 반대운동은 지역에 따라 약간씩 상이한 모습을 보여주었다. 먼저 상인·대곡 주민대책위원회는 설립 초기까지만 해도 시민운동 자원이 결합된 상인대책위원회<sup>17)</sup>와 장미아파트대책위원회<sup>18)</sup>가 주도하는 방식으로 구성되었다. 특히 상인·대곡 주민대책위원회는 규모가 크고, 지역운동의 경험자들이 주도했다는 특징이 있었다. 반면에 과동지역의 주민대책위원회는 노선과 가장 인접한 ‘대자연 2차 아파트 입주자 대표회의’가 중심인 소규모 조직이라는 차이가 있었다. 이들 주민대책위원회는 앞산터널 반대라는 동일한 전략적 목표를 갖고 있는 시민단체와 공동으로 범시민투쟁본부를 결성해 반대운동을 주도했었다(윤종화, 2007).

### 4) 시민단체

앞산터널 반대운동의 가장 중요한 행위자는 역시 시민단체라고 할 수 있다. 실제로 다양한 시민단체가 반대운동에 동참했었다. 이들의 공동 대응조직으로는 대책모임과 범시민투쟁본부가 있었다. 여기서 대책모임이란 2005년 3월 간담회를 통해 결성되어 10여개의 단체가 참여했던 대응조직을 가리킨다.<sup>19)</sup> 이후 대책모임은 대구시의 사업실행 의지가 강해지자 주민대책위원회와 연

15) 5개 투자업체의 출자비율은 한국도로인프라투융자회사 53%, 교보생명 12.5%, 대한생명 12.5%이었으며, 7개 건설업체의 출자비율은 태영 5.4%, 롯데건설 4.6%, 두산산업개발 3.6%, 벽산건설 3.0%, 화성산업 3.4%, 대동산업 1.0%, 한국도로관리 1.0%였다.

16) 실제로 상인·대곡·과동 주민들은 공사계획의 발표 이후 반대 입장을 표명했었지만, 범물동 주민들은 공식적인 입장을 내놓지 않았었다.

17) 상인대책위원회는 지역에서 활동하는 남부 새교육시민모임, 환경과 생명을 지키는 교사모임 등으로 구성되었다.

18) 장미아파트 바로 앞에 고가도로가 건설되기 때문에 결성된 주민조직이었다.

19) 경실련, 녹색소비자연대, 참여연대, 환경운동연합, 도시공동체 아파트생활문화연구소, 영남자연생태보존회, 흥사단, 환경과 생명을 지키는 교사모임, 대구 시민단체 연대회의 등이 참여했다.

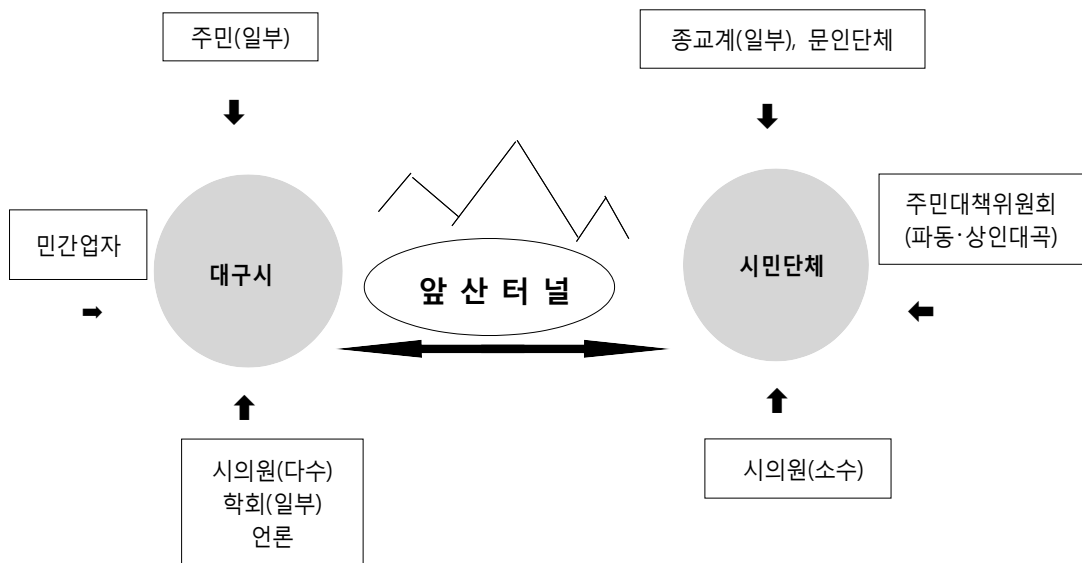
대할 뿐만 아니라 전교조 및 민주노동당과 결합하는 방식으로 같은 해 9월 8일 범시민투쟁본부(이하 범투본)로 확대·개편되었다.

범투본을 주도했던 단체는 경실련과 환경운동연합, 참여연대였으며, 이들은 조직의 목적에 따라 활동영역과 역할을 분담했다. 예를 들면 경실련은 민간투자사업의 문제를 중심으로 과다 수요예측, 지방의회 역할 미흡, 유료도로의 문제 등을 지적하면서, 민간투자심의와 감사청구를 주도했다. 반면에 환경운동연합은 앞산 보전과 관련된 생태·환경문제에 주력했으며, 참여연대는 대중교통 중심으로의 정책전환을 요구하면서 대구시와 민간사업자의 실시협약 체결 저지에 총력을 기울였다.

### 5) 시의회

앞산터널 반대운동이 확산되자 시의회는 시민단체와 대구시 사이의 갈등을 중재하기 위해 참여하게 되었다. 그렇지만 시의회는 앞산터널 문제를 해결할 만큼 논의를 주도하지 못했다. 그나마 시의회에서 진행된 토론회 주제가 경제성 문제에 국한되었다는 한계가 있었다.<sup>20)</sup> 게다가 대다수의 시의원들이 소속 선거구의 숙원사업이나 유권자의 민원을 해결하기 위해 시당국을 후견인으로 삼으려는 태생적 한계를 보여주었다. 특히 친시장파 의원들로 구성된 정치적 연결망이 정당을 대신할 정도로 막강한 정치적 영향력을 행사하는 상황에서는 중재자로서 시의회의 역할이 제한적일 수밖에 없었다(박종민 외, 1999).

〈그림 3〉 앞산터널공사를 둘러싼 이해당사자의 갈등 구조



20) 시의회 건설환경위원회 의사록(2003.11.21, 2005.11.28)과 본회의 의사록(2006.9.5, 2013.5.15)을 보면 앞산터널에 관한 의정질문이 민간투자사업과 요금문제 등에 집중되어 있었다.

## 2. 담론분석

앞산터널공사 관련 찬성 측과 반대 측의 대립은 도시의 자연환경을 놓고 진행되었던 대표적인 가치갈등이라고 할 수 있다. 물론 경제적 이해관계의 문제도 핵심적인 갈등요인으로 작용하고 있었지만, 찬반 세력이 심화기에 극단적으로 충돌했던 데에는 가치관의 차이라는 문제가 중요한 갈등의 원인이었다고 할 수 있다. 이에 본 논문에서는 푸코가 제시한 담론 구성체를 이용해서 앞산터널공사 관련 갈등을 분석하고자 한다. 구체적으로는 2장에서 설명된 담론 구성체의 네 가지 차원, 즉 대상·주체·개념·전략을 이용해서 지배담론과 대항담론을 설명하고자 한다.

### 1) 지배담론의 구성체

#### (1) 담론의 대상과 주체

앞산터널 갈등의 지배담론은 공사를 추진하는 세력들이 내세웠던 일련의 주장을 가리킨다. 이때 지배담론은 시민들로 하여금 사업을 그런 방식으로 추진할 수밖에 없다고 생각하게 만드는 일종의 실천 양태일 뿐만 아니라 이 같은 실천을 강제하는 규칙이라고도 할 수 있다. 따라서 지배담론의 직접적인 대상은 앞산터널공사이며, 크게 보면 4차 순환도로도 해당된다. 한 발 더 나아가서는 신자유주의와 경제문제라는 본질적인 명제로도 확장될 수 있다.

앞산터널공사 관련 지배담론의 주체로는 사업을 주도했던 대구시와 민간기업, 대다수의 시의원, 찬성측 지역주민 등이 있다. 그밖에도 이 사업을 지원했던 언론과 학계 전문가들도 지배담론의 주체에 포함될 수 있다. 그렇지만 이들은 파편적 주체가 아니며, 이후의 ‘시기별 담론지형의 변화’에서 살펴보는 바와 같이 유기적인 관계를 유지하면서 긴밀히 상호작용한 것으로 나타났다. 이때 이들을 연결시킨 동력은 돈, 권력, 선거뿐만 아니라 개발이라는 막연한 비전이였다.

#### (2) 담론의 개념

지배담론에서 사용된 핵심적인 개념은 비용·편익, 친환경, 민간투자로 요약된다. 이들 핵심개념들을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫 번째는 ‘비용·편익’에 관한 담론이었다. 대구의 민선시장들은 모두 경제발전의 대안으로 남부권 개발을 추진했었다.<sup>21)</sup> 따라서 이들은 4차 순환도로의 완공이 성서·달성 산업단지와 수성구·동구의 물적·인적 교류를 활성화시킬 뿐만 아니라 궁극적으로는 지역의 경제발전을 촉진시키는 계기가 될 것이라고 주장했다. 따라서 이들은 교통수요 추정의 불확실과 여건의 변화를 감안하더라도 비용·편익 비율이 1.15를 상회하기 때문에 경제적 타당성이 확보될 것으로 판단했다.<sup>22)</sup>

두 번째는 ‘친환경’에 관한 담론이었다. 터널공사를 반대하는 지역주민이나 시민단체와 달리

21) 민선 1·2기 시장은 위천 국가공단 지정활동과 낙동강 프로젝트, 민선 3·4기 시장은 현풍 테크노폴리스 건설 계획과 대구경북과학기술원(DIGIST) 계획을 추진했다.

22) 국토연구원 민간투자지원센터는 앞산터널공사를 2003년 7월부터 10월까지 검토한 결과, 비용편익 비율을 기준으로 경제적 타당성이 확보된 것으로 결론을 내렸다(대구시 건설방재국, 2006. “정책품질관리카드: 4차 순환 상인-범물간 도로건설”).

대구시와 민간사업자는 4차 순환도로의 완공이 도심통과 차량을 감소시킴으로써, 오히려 인간 중심적인 친환경 도로를 건설해 도시의 경쟁력을 높일 것이라고 주장했다. 즉, 산업물류의 원활화뿐만 아니라 쾌적한 도시환경의 조성을 위해서라도 앞산터널의 건설이 필요하다는 입장이었다.

세 번째는 ‘민간투자’에 관한 담론이다. 대구시는 부족한 재정을 고려했을 때 민간투자가 가장 효과적인 사업방식이라고 주장했다. 즉, 시당국은 사업을 민간투자 방식으로 진행함으로써 재정적인 부담 없이 완공이 가능하다는 입장이었다. 그리고 대구시가 시민단체의 반대에도 불구하고 사업을 강력하게 추진한 배경에는 이번 사업이 중단될 경우 후속 민간투자사업의 진행마저 힘들어진다는 불안감이 잠재되어 있었다.

### (3) 지배담론의 전략

지배담론은 이상의 핵심개념들을 하나의 스토리라인으로 재구성했다.<sup>23)</sup> 즉, 앞산터널공사가 기존 도로의 만성적인 정체와 대구시의 교통난을 해소하고, 달성산업단지의 원활한 소통을 통해 지역경제를 활성화시키는 원동력이 될 것이며, 결과적으로는 쾌적한 도시환경을 조성할 것이라는 믿음으로 핵심개념들이 결합되었다. 따라서 지배담론은 이 같은 막대한 편익에 비해 훼손된 자연이라는 작은 비용은 문제가 되지 않는다는 입장이었다. 이처럼 지배담론에 적용된 개념들은 일관성을 가지고 선택되었으며, 하나의 스토리라인을 생성하면서 질서 정연하게 배열된 뒤, 전략적으로 이용되었다.

이런 맥락 하에서 지배담론이 채택한 정당화 전략은 주도권을 획득하고 사회적 지지를 확보하기 위한 전략을 가리킨다. 이 같은 전략을 사용함으로써 지배담론은 대항담론과의 치열한 경쟁과정에서 세력의 확대를 도모할 수 있었다. 구체적으로 앞산터널공사와 관련해서 지배담론이 채택한 전략은 다음과 같은 네 가지였다.

첫째, 지배담론은 우월한 사회적 지위를 이용해서 권력의 기본 수단이라고 할 수 있는 ‘블랙박스화(blackboxing)’ 전략을 구사했다. 여기서 블랙박스화란 제기된 문제를 본질적이고 당연한 것으로 간주하게 만드는 전략을 가리킨다(Hajer, 1995). 결과적으로 블랙박스화 전략은 사회적 논란에 대해 시민들이 무관심하게 만드는 효과를 가져올 수 있다. 앞산터널과 관련해서 지배담론은 정치적 수용성을 높이기 위해 언론에 의해 이슈화되는 것을 피하고 싶어 했다.<sup>24)</sup>

둘째, 지배담론은 ‘경제성 극대화’라는 전략도 채택했다. 즉, 현재의 교통이 복잡하기 때문에 새로운 도로가 필요하고, 이번 사업은 경제적 타당성까지 확보했다고 주장하는 전략이다. 먼저 지배담론은 기존 신천대로의 수용력이 한계에 도달했다는 문제를 강조했다. 대구시의 자료에 의하면 2004년 도심부의 차량 통행속도가 30.3km/hr로 전년 대비 10.6% 감소해 교통혼잡비용이 연간 1조247억원이나 발생했다고 한다. 또한 지배담론은 시내 교통량뿐만 아니라 지역간 교통량의 대부분이 도심을 통과하고 있기 때문에 가중되는 교통정체를 해소하기 위해서는 순환도로망을

23) 스토리라인을 담론의 전략이 아닌 개념에 포함시키는 경우도 있다(허남혁, 1999). 그렇지만 핵심개념들을 일련의 논리적 구조 하에 결합시킴으로써 체계모니를 확보하기 위한 작업이 스토리라인 구축이기 때문에, 담론 개념보다는 담론전략으로 구분하는 것이 보다 타당할 수 있다.

24) “투명사회 다짐한 대구시, 비리의혹에는 묵묵부답”(한겨레 2005.09.27).

구축함으로써 유입 교통량을 외곽으로 분산시킬 새로운 도로가 필요하다고 주장했다.

셋째, 지배담론은 ‘합리성 부각’이라는 전략도 취했다. 대규모 개발사업과 관련해서 정부는 시민단체의 반발에 대응해 친환경 개발을 추구한다는 명분을 내세우며 갈등을 희석시키려는 경향이 있다. 그렇지만 대부분의 경우 친환경이라는 근거를 충분히 제시하지 않은 채 반대세력을 무력화시키기 위한 상징전략으로 사용함으로써 오히려 반대세력의 불신을 심화시키는 경우가 자주 있다(조명래, 2003). 이와 관련해서 지배담론은 환경영향평가를 받았기 때문에 전문성과 합리성을 토대로 수립된 계획임을 강조했다. 또한 의견을 수렴하기 위해 10여 차례의 주민설명회와 주민간담회를 개최했다는 사실도 강조했다. 결국 지배담론은 의견 수렴이 충분히 이뤄진 친환경 공사임을 강조함으로써 정당성을 확보하려 했다.

넷째, 지배담론은 ‘경쟁력 제고’라는 전략도 채택했다. 지배담론은 지역의 경제가 성장함에 따라 자동차 보유대수가 증가하기 때문에 도로 사정이 앞으로 더욱 열악해질 것이라고 전망했다.<sup>25)</sup> 결국 2003년 당시 1인당 연간 40만원의 교통혼잡비용과 물류비용의 증가로 인해 도시경쟁력이 저하되고 있기 때문에 4차 순환도로의 조속한 건설이야말로 대구시의 경쟁력을 높이는 데 필요한 기반시설이라고 주장했다.

## 2) 대항담론의 구성체

### (1) 담론의 대상과 주체

대항담론은 지배담론 측에서 실시하려는 사업을 저지하려는 목적으로 구성된 일련의 주장들을 가리킨다. 대항담론의 직접적인 대상은 지배담론과 마찬가지로 앞산터널공사이며, 크게 보면 4차 순환도로라고 할 수 있다. 한 발 더 나아가서는 환경과 자연이라는 광범위한 명제로도 확장될 수 있다.

대항담론의 주체는 앞산터널계획에 반대 입장을 표명하고 활동했던 행위자들이다. 대표적으로 2005년 5월에 결성된 대책모임에 참여했던 시민단체와 지역주민단체를 들 수 있다. 이후 대구시의 공사실행 의지가 뚜렷해지자 대책모임은 범시민투쟁본부로 확대되었다. 이후 범투본의 활동이 뚜렷한 성과 없이 흐지부지되자 ‘앞산을 꼭 지키려는 사람들(이하 앞산꼭지)’처럼 단체별 운동으로 주체가 전환되었다. 한편으로는 종교단체와 문인단체들도 나름의 대항담론으로 반대운동에 참여했었다.

### (2) 담론의 개념

대항담론에서 사용된 주요 핵심개념은 비경제성, 환경파괴, 부당성이었다. 이들 핵심개념들을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, ‘비경제성’은 비용·편익에 관한 지배담론과 정반대의 개념이라고 할 수 있다. 대항담론은 2장에서 살펴본 바와 같이 지배담론의 경제적 타당성에 전제가 되는 인구와 교통량 추정의 오류를 지적했다.<sup>26)</sup> 실제로 앞산터널 개통후 한 달 뒤인 2013년 7월 자료에

25) 선진국의 경우 1인당 차량 보유대수가 0.52~0.77대인 반면에 대구시의 경우 0.304대에 불과하기 때문에 시 당국은 차량 증가가 필수적이라고 주장했다.

26) 지하철 3호선이 2014년 준공을 거의 앞두고 있는데도 불구하고, 당시 사업제안서에 의하면 장기목표에 지하철 2호선까지만 반영되는 등의 수송 분담률 예측에서도 오류가 있었다(윤종화, 2007).

의하면 하루 평균 통행량은 당초 추정치의 3분의 1 수준이라고 한다. 아직 시간을 좀 더 두고 교통 수요의 변화를 관찰해야겠지만, 대항담론의 문제 제기가 타당한 지적이라는 근거가 되고 있다.

둘째, ‘환경과괴’라는 개념도 활용되었다. 그렇지만 대항담론에서 채택된 환경에 관한 담론은 주민대책위와 시민단체 사이에서 다소 차이가 있었다. 주민들 입장에서는 생활환경문제가 주요 관심사항이었다. 즉, 터널 건설로 인한 소음, 진동, 분진 등의 생활환경 악화를 중심으로 논의가 진행되었다. 반면에 시민단체에서는 자연환경의 보호가 핵심적인 의제였다. 따라서 시민단체는 청정 지역인 앞산의 환경적 가치를 훼손하면서까지 도로건설이 필수 불가결한 사항은 아니라고 주장했다.

셋째, 대항담론이 문제를 제기한 ‘부당성’은 민간투자방식과 관련된 개념이다. 4차 순환도로는 통행료 수입이 추정치의 50~80%이면, 대구시가 민간사업자에게 80%까지 재정을 지원하도록 협약이 체결되었다. 따라서 통행료 수입이 51%일 경우 대구시는 연간 100억원 가량의 재정을 추가로 부담해야 한다. 이처럼 불합리한 계약으로 인해 시민단체는 사회기반시설의 확충을 빌미로 기업에게 막대한 특혜를 주는 제도로 민간투자사업을 인식하고 있었다. 더군다나 이들은 대구시의 재정여건이 이런 방식의 사업을 감당할 수 있는 상태가 아니라는 문제를 제기했다.

### (3) 대항담론의 전략

대항담론도 이상의 핵심개념들을 하나의 스토리라인으로 재구성하는 방식으로 설득력을 높이려고 했다. 즉, 앞산터널은 편익보다 비용이 더 큰 비경제적인 공사이며, 지배담론에서 주장하는 것처럼 정당성을 확보하지 못했던 사업이라는 주장이다. 이처럼 대항담론에 적용된 개념들도 나름의 철학 하에 논리적으로 선택되어졌으며, 지배담론을 전복하기 위한 목적 하에 전략적으로 이용되어졌다.

이때 대항담론은 물론 지배담론과 정반대의 전략을 채택할 수밖에 없었다. 즉, 대항담론은 개발세력의 편협한 합리성을 밝혀냄으로써 지배담론의 패러다임을 변혁하기 위한 실천에 집중해야 했다. 이런 맥락 하에서 대항담론은 반대 측의 논리적 근거와 과학성을 강화하고 시민들로부터 공감대를 획득하기 위해 다음과 같은 세 가지 전략을 채택했다.

첫째, ‘경제성 극소화’는 지배담론이 자연시·당연시하는 전략에 대해 의문을 제기하는 전략이다. 앞서 살펴보았듯이 잘못된 교통수요 예측을 신뢰할 수 없을 뿐만 아니라 정부 측의 편익이 과대 추정되었다는 문제를 제기했다.<sup>27)</sup> 대항담론은 사업비 690억원을 제외하고도 민간사업자에게 5년간 최대 500억원을 지급해야 할 뿐만 아니라 통행시간 10분을 절약하겠다고 26년 동안 유료도로를 사용할 사람이 없다는 문제도 제기했다.

둘째, 대항담론은 ‘환경가치 강조’라는 전략도 채택했다. 지역주민들의 경우에는 앞산터널로 인한 상인동 달비골과 파동 용두골의 대기질 오염, 고가도로 주변의 소음·산사태·쓰레기 등에 관심을 갖고 있었지만, 반대운동을 진행하면서 생태계 보전 같은 일반적인 환경문제로 관심이 점차 확대되었다. 한편 시민단체들은 환경영향평가의 누락과 오류를 밝혀내는 방식으로 문제를 제기했었다. 종교계도 생태계의 존재가치뿐만 아니라 인간과 자연의 공생을 추구해야 한다는 입

27) 4차 순환도로 교통수요의 근거인 대구경북과학기술원과 테크노폴리스는 자족적인 도시이며, 성서달성공단의 물류는 인근 고속도로를 이용하는 편이 오히려 경제적일 수 있다. 실제로 앞산순환도로를 이용하는 대형차는 9~12%에 불과하고 90%가 승용차인 상황이다.



장이었다.<sup>28)</sup> 한편으로는 문인단체도 반대운동에 동참해 생명평화와 환경보전을 주장했다.<sup>29)</sup>

셋째, ‘부당화·불평등’이라는 전략도 반대운동 진영에서 채택되었다. 즉, 대항담론은 교통영향 평가나 환경영향평가와 관련해서 설명회가 형식적으로 진행되었기 때문에 절차적 정당성이 결여되었다고 주장했다. 특히 기초의원, 시의원, 단체장, 국회의원을 전부 특정 정당에서 독점하는 지역의 정치적 특성을 고려했을 때 감시·견제 기능이 실종된 상황에서 수립된 정부의 정책을 주민들이 수용하기 어려울 수밖에 없다는 주장이었다. 게다가 지배담론의 경제성장 우선이라는 이념적 보호를 받으면서 민간사업자가 수익을 챙기는 반면에 비용은 시민들의 세금에서 지출되어야 하는 불공정한 상황이라는 문제도 제기되었다.

### 3. 시기별 담론지형의 변화

앞산터널 관련 갈등의 전개과정은 표출·심화·과도·소멸이라는 네 개의 시기로 구분될 수 있다.<sup>30)</sup> 즉, 앞산터널공사와 관련해서는 주요 사건, 시민들의 반응, 사회적 분위기가 네 개의 시기마다 다른 양상으로 전개되었다. 결과적으로 매 시기마다 지배담론과 대항담론의 역학관계도 달라질 수밖에 없었다. 이에 본 논문에서는 앞산터널공사를 둘러싼 갈등 관련 찬반 양측 담론지형의 변화를 시기별로 살펴보고자 한다. 담론지형의 변화는 2장에서 제시된 산업주의와 이성이라는 분석틀을 이용해서 도식화시킬 수 있었다. 다만 이후의 도식화된 담론지형에서 행위자들의 위치는 상대적인 개념이며, 지배담론과 대항담론을 표시하는 타원의 크기는 세력의 강도라기 보다는 담론의 범위 또는 영역의 크기로 이해될 필요가 있다.

#### 1) 제1기(표출기)

제1기는 갈등의 ‘표출기’로 2003년 7월 민간업체가 본격적으로 참여해 사업 신청서를 제출한 시점부터 범시민투쟁본부의 출범식이 있던 2005년 9월까지의 시기이다. 신청서 제출 이후 앞산터널의 문제점을 다루는 기사가 2004년 2월 영남일보에 게재되기는 했지만 아직까지는 논의가 활발히 진행되지 못했었다. 그러다가 2004년 말부터 4차 순환도로 관련 기사가 연이어 보도되자 시민단체들이 문제의 심각성을 인식하기 시작했다. 경실련이 2005년 3월 18일 “민간투자사업의 재검토를

28) 달비골 숲속미사에서 배포된 자료에 의하면 종교계는 다음과 같은 입장을 취하고 있었다. “우리는 모두 자연을 떠나서는 살 수 없는 존재입니다. 그 이유는 우리 몸 자체가 땅, 물, 불, 바람으로 이루어진 존재이기 때문입니다. 땅, 물, 불, 바람은 자연이면서 동시에 나를 구성하고 있는 물질적 요소이기도 합니다. … 비록 작은 꽃이지만 꽃 하나가 그대로 하나의 우주라고 생각한다면 꺾어서는 안 될 것입니다”(www.clean94.or.kr).

29) 문인단체가 앞산터널과 환경을 바라보는 관점은 다음 시에 잘 표현되어져 있다. “앞산(박경조) / 사람들아, 이 봄날에 아들딸 손잡고 달비골에서 용두골까지 잠시만 걸어보라. 온 몸 부비며 질어지는 능선 따라 참나무, 조록싸리, 진달래, 비비추, 빗쭉 비비쭉 산새소리들, 달비골에서는 물장구치는 도롱뇽도 만날 거다. 그 못 생명들, 올 봄에도 때맞추어 찾아 왔더라. 기꺼이 싱싱한 젖줄 칩 물려주는 지극한 모성을 언제 거세당할지 도시는 아직도 깨닫지 못하니. 내 몸 뚫어 4.45킬로미터 지름길 내어준다면, 온갖 뿌리들 공중에서 부황 들고 말텐데. 버린 길 곧 후회할 그대들의 어리석음. 해와 달과 별, 꽃, 그림자조차 비취치지 않을. 기어이, 알몸의 나를 보아야만 하겠니(대구작가회의 <http://cafe.daum.net/dgminjak> 2006.5.5).”

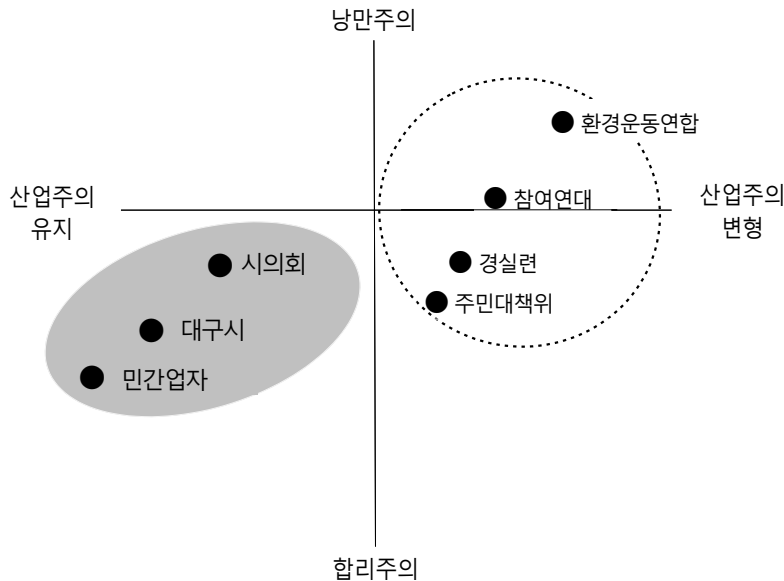
30) “앞산터널 반대운동 일지”(대구환경운동연합 홈페이지 [www.kfem.org](http://www.kfem.org), 2006.6.21) 참조.

요구한다”는 제목의 성명서를 발표한 이후, 여러 시민단체에서 환경파괴, 도로 중심의 교통정책, 민간투자의 사업방식 등에 대해 문제를 제기하면서 공론화 작업이 본격적으로 진행되기 시작했다.

따라서 표출기는 사업의 주축 측인 대구시와 민간업자를 비롯한 개발세력의 성장담론이 아직까지 여론을 주도했던 시기라고 할 수 있다. 당초 대구시는 2005년 6월말까지 민간사업자와의 협의를 마무리 짓고 2006년 3월 도로 건설에 착수해 2010년에 완공할 계획이었다. 그렇지만 민간 컨소시엄 구성과정의 문제로 인해 계획이 지연되면서 2005년 10월 실시협약이 체결되고 2006년 3월에서야 토지매입이 마무리되자 대구시는 2006년 5월에 착공하는 것으로 일정을 변경했다. 그러자 그때까지 개별적으로 활동하던 시민단체와 주민대책위가 범시민투쟁본부를 결성하게 되었다. 그렇지만 당시까지만 해도 주민대책위가 반대하는 이유는 환경보전이 아닌 경제적 손실에 국한되었으며, 시민단체는 아직까지 반대운동을 주도하지 못하고 있었다. 정리하자면 표출기에는 사실관계갈등과 가치갈등이 일부 개입되기는 했지만, 경제적인 측면에서의 이해관계갈등이 주된 원인이었던 시기라고 할 수 있다.

지배담론과 대항담론의 지형을 도식화시키면 <그림 4>와 같다. 즉, 지배담론의 주체인 대구시와 민간사업자는 불완전하지만 합리적이고 친산업주의적인 성향을 가지고 논의를 주도했으며, 시의회는 온건한 형태로 참여하고 있었다. 반면에 표출기의 대항담론은 이제 겨우 세력을 형성하는 단계에 불과했다.<sup>31)</sup> 구체적으로는 합리적인 이성에 기반한 경실련과 주민대책위의 경우 약하게나마 산업주의의 본질적인 한계를 지적하며 변형을 주장했으며, 낭만주의적인 성향의 환경운동연합과 참여연대는 생태·교통문제를 제기했다. 다만 참여연대의 낭만주의적 성향은 미약한 편이었다.

<그림 4> 제1기(표출기)의 담론지형



31) 당시 시당국의 사업계획을 보면 비합리적인 요소들이 결합되어 있던 것도 사실이다. 예를 들면, 교통 수요에 측의 오류라든지 재정소요 계획의 문제 등이 대표적인 사례일 수 있다. 그렇지만 이는 대구시만이 아니며, 최근에 추진되는 교통 관련 정부사업에서 대부분 발견되는 문제이다. 따라서 지배담론은 완벽한 합리주의라기 보다는 ‘제한된 합리성(bounded rationality)’을 토대로 사업을 추진한 것으로 판단된다(Simon, 1955).

## 2) 제2기(심화기)

제2기는 갈등의 ‘심화기’로 2005년 9월 범시민투쟁본부가 설립된 이후부터 2006년 5월 새로운 지방정부가 구성되기 전까지의 시기이다. 이 시기에 대구시는 수차례의 주민 설명회와 환경·교통영향평가 설명회를 개최했으며, 2005년 9월 30일에 제정된 조례에 의거해 2006년 3월부터는 민간투자심의위원회가 구성되어 운영에 들어갔다.<sup>32)</sup> 그렇지만 실시협약부터 다시 논의해야 한다는 시의회 추천위원들의 반론이 묵살된 채, 사업자 선정에 대한 표결이 강행되어 2006년 4월 민간사업자 지정, 2006년 5월 교통영향평가 심의까지 일사천리로 진행되었다.

그럼에도 불구하고 심화기는 반대운동이 최고조에 달했던 시기라는 특징을 지니고 있다. 이와 관련해서 범시민투쟁본부는 민간투자사업의 전면 재검토, 교통문제의 근본적인 해결, 앞산보전 대책의 수립 등을 요구 조건으로 제시했다. 특히 심화기에는 표출기에 제기되었던 민간투자사업의 경제성 문제뿐만 아니라 앞산을 보존해야 한다는 가치문제가 중요한 갈등요인으로 등장했다는 측면에서 주목할 필요가 있다. 그렇지만 시민단체가 가치지향적인 데 반해 주민단체는 이해관계에 의해 움직인다는 내부적인 차이가 존재했다. 그로 인해 범투본의 조직력과 실행력이 개별단체로 활동할 때보다 오히려 떨어진다 단점이 있었다.

이 시기의 주요 사건으로는 앞산터널 강행 규탄집회, 앞산 살리기 660인 선언, 앞산건설 사업 추진 중단 및 민간공동 환경조사 촉구 시민대회, 앞산 관련 예산삭감 촉구 시의회 피켓시위, 대구시의 실시협약안 보도 관련 공개질의, 앞산 살리기 25만4천배 이어가기, 상인·대곡 주민대책위의 달비골 천막농성 등이 있었다. 그 밖에도 주민대책위와 시민단체는 유인물 배포, 음악회, 전시회 등의 다양한 방식으로 반대운동을 진행했었다.

반대운동의 초창기에는 민간투자사업의 부당성이나 대구시의 도로정책, 재정여건 등이 주요 쟁점이었지만 시당국의 실행 의지가 뚜렷해지면서 앞산 훼손 관련 환경문제가 부각되기 시작했다. 즉, 환경문제라는 산업주의의 부작용에 대한 합리적인 해결보다는 녹색낭만주의에 기반한 산업주의를 변형하고자 하는 생태주의가 대항담론을 주도하기 시작했다. 게다가 종교계와 문인단체가 반대집회에 참여하면서 대항담론이 생명운동으로 확대되어 갈등양상이 복잡해지기 시작했다.<sup>33)</sup> 결과적으로 심화기는 한국 사회 전반을 지배해온 성장담론에 대해 반성해야 한다는 문제가 강력히 제기되었던 시기였다. 즉, 갈등의 원인이라는 측면에서도 심화기에는 표출기의 이해관계갈등이 약화되면서 가치갈등이 급격히 팽창했던 시기라고 할 수 있다.

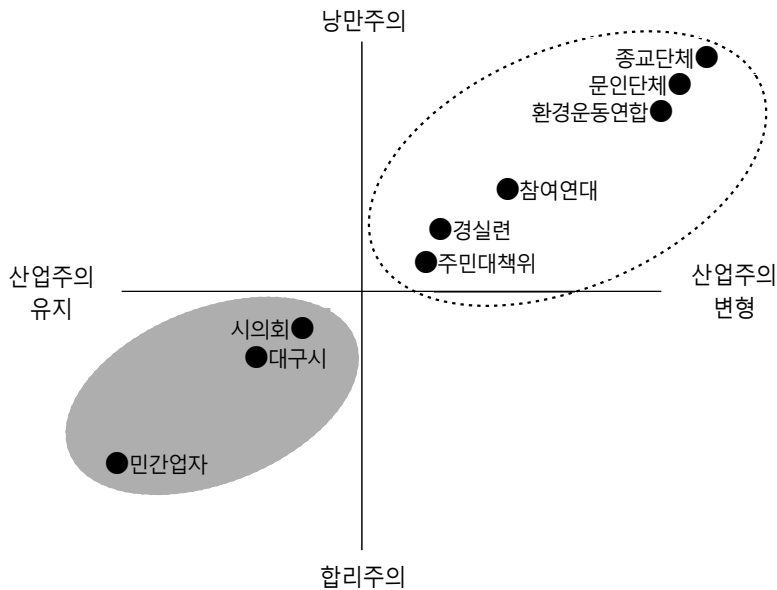
이처럼 반대운동이 확산되자 대구시와 시의회도 대항 세력의 눈치를 보지 않을 수 없었다. 이때부터 시의회는 최소한 형식적으로라도 대항담론에 관심을 보이기 시작했다. 그 중에서도 해당 지역인 상인·대곡지구의 시의원들은 중재에 나서려는 움직임을 취하기도 했었다. 그렇지만 대구시와 시의회는 이 시기에도 친개발적인 성향의 지배담론으로부터 완전히 벗어나지는 못했었다.

32) 당시 조례에 따르면 민간투자심의 위원회는 당연직인 국장 7명과 대구시의 민간 추천위원 5명, 시의회의 민간 추천위원 3명으로 구성되었다. 이처럼 위원회에는 시당국의 입장을 대변하는 인사가 12명이나 포함된다는 문제가 있었다.

33) 앞산꼭지들의 토론회에서 발표된 자료에 따르면 대항담론의 생명인식은 다음과 같다. “앞산은 우리 모두의 집입니다. 앞산이 사라지면 우리도 사라집니다. ‘앞산은 어머니의 산입니다’라고 하던 우리의 고백은 자본의 논리에 밀려 ‘어쩔 수 없지 않느냐’는 고백으로 바뀌어 간 듯합니다. 이렇게 수억 년 우리 곁을 지켜온 앞산은 4.5킬로 긴 터널로 뺄 뺄리려 합니다”(http://apsan.distory.com).

심화기에 진행되었던 지배담론과 대항담론의 지형을 도식화시키면 <그림 5>와 같다. 즉, 지배담론의 주체 가운데 대구시와 시의회의 산업주의·합리주의적인 성향이 조금 약화되었다.<sup>34)</sup> 반면에 대항담론은 반산업주의·낭만주의적인 성향이 보다 강화되었다. 특히 표출기에 합리주의적인 성향을 드러냈던 경실련과 주민대책위원회는 심화기 이후 녹색낭만주의에 기반한 산업주의의 변형에 적어도 묵시적으로 동조하는 입장을 취했다. 게다가 심화기에는 종교계와 문인단체 등이 참여하면서 대항담론의 낭만주의가 대폭 확장될 수 있었다. 결과적으로 심화기에 대항담론은 녹색낭만주의 성향이 강화되면서, 오히려 녹색합리주의 성향이 축소되는 상반된 모습을 보여주었다. 따라서 이 시기의 갈등은 합의·조율되기 보다 대립·충돌이 심화되는 방향으로 진행될 수밖에 없었다.

<그림 5> 제2기(심화기)의 담론지형



### 3) 제3기(과도기)

제3기는 ‘과도기’로 2006년 5월 지방선거를 통해 새로운 시장이 선출된 시점부터 공사가 착공에 들어가기 직전까지인 2007년 12월까지의 시기이다. 과도기에는 새로운 시장과 반대운동을 주도했던 시민단체 사이에 공식적인 대화가 진행되었으며, 이들 사이에서 공동협의회를 구성하기로 합의가 이루어질 수 있었다. 그렇지만 세부적인 사항에 대한 이견으로 인해 협의회는 2007년 1월에서야 구성되었다. 이후 5차례의 회의가 진행되었지만 사업의 타당성과 실시협약 같은 핵심적인 사안에 대해서는 합의를 이루지 못한 채, 시장 보고를 끝으로 협의회의 활동이 종료되고 말았다.

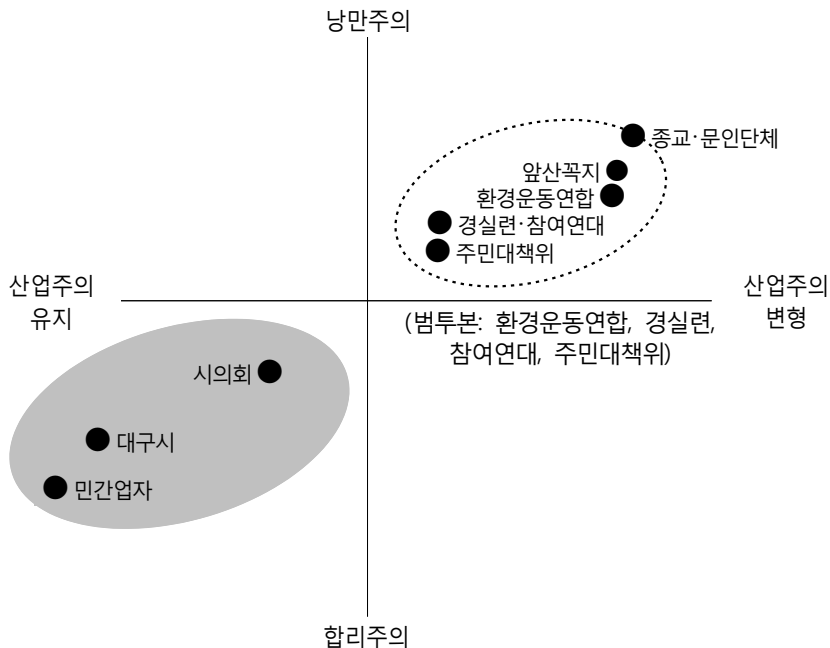
34) 그렇지만 심화기인 2005년 11월에도 대구시는 “친환경도시로의 출발: 4차 순환도”라는 제목의 전단지에서 “상인-범물 4차 순환도로는 친환경적으로 건설됩니다”, “봉덕터널 건설은 앞산순환도로의 근본적인 교통체중 대책이 될 수 없습니다” 등의 표현을 통해서 어떠한 난관이 있어도 앞산터널공사를 강행하겠다는 의지를 천명했다(대구시 건설방재국, 2006. “정책품질관리카드: 4차 순환 상인-범물간 도로건설”).

결과적으로 2기에 심화되었던 갈등이 3기의 공동협의회 출범 이후 제도권 내부로 논의가 전환되면서 과도기적인 단계로 접어들게 되었다. 즉, 이 시기는 갈등이 휴면상태로 접어들었을 뿐만 아니라 사업이 계속될지 아니면 중단될지 모르는 시기였기 때문에 과도기라고 할 수 있다.

시장 보고 이후 대구시는 2007년 6월 18일 (주)남부순환도로와 실시협약을 체결했다. 이 협약에 따르면 2007년 10월에 공사를 착공하기로 되어 있었다. 이처럼 실시협약이 체결되자 범시민투쟁본부는 대구시의 졸속행정을 비난하는 성명서를 발표했다. 당시 성명서는 700억원의 혈세가 투입될 뿐만 아니라 통행요금이 고속도로의 3배 이상인 터널건설의 비합리성과 환경파괴의 문제를 제기하는 방향으로 내용이 구성되었다. 이후 2007년 11월부터는 앞산꼭지에 의한 2차 천막농성이 시작되었다. 그렇지만 제도권에서 논의가 완료되었기 때문에, 이후부터는 범투본의 결속력이 약화되면서 시민단체와 주민대책위가 개별적으로 공사를 저지하는 형태로 반대운동이 진행되었다. 정리하자면 과도기에는 가치갈등으로 확대된 심화기와 달리 제도권 내부로 논의의 장이 이동하면서 상대적으로 사실관계갈등과 이해관계갈등의 영향력이 확대되었던 시기라고 할 수 있다.

과도기에 진행되었던 지배담론과 대항담론의 지형을 도식화시키면 <그림 6>과 같다. 즉, 지배담론 가운데 대구시는 제도권 논의의 주체로 돌아오면서 산업주의·합리주의적인 성향을 다시 강화시켰다. 반면에 대항담론에서는 범투본이 합리주의적인 입장에서 제도권 논의에 참여하기는 했지만, 거의 해체되는 수준에 도달하고 말았다. 그나마 나머지 시민단체들은 여전히 반산업주의·낭만주의적인 성향을 보이고 있었다. 다만 과도기 대항담론의 지형은 심화기에 비해 영역이 대폭 줄어드는 특징을 보여주었다. 결과적으로 과도기에는 지배담론의 산업주의·합리주의 성향이 강화되면서 주도권을 회복했던 반면에, 대항담론의 세력과 영역이 대폭 축소되고 말았다.

<그림 6> 제3기(과도기)의 담론지형



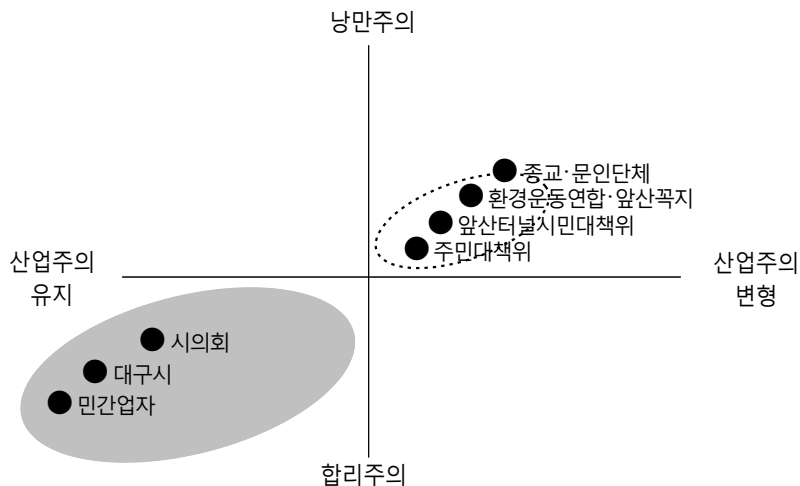
#### 4) 제4기(소멸기)

제4기는 ‘소멸기’로 공사 착공이 예정되었던 2007년 12월부터 현재까지의 시기이다. 건설업체가 공사를 시작할 움직임을 보이자 영남자연생태보존회, 천주교 정의평화위원회, 녹색당, 녹색소비자연대, 환경운동연합, 앞산꼭지, 시민단체연대회의 등이 주축이 된 ‘앞산터널 환경과괴 대책추구 시민대책위’에서 2008년 8월 10일 기자회견을 개최했다. 그렇지만 터널공사는 결국 착공에 들어갔으며, 별목작업을 진행하던 건설업체와 반대하는 주민들 사이에 크고 작은 물리적 마찰까지 발생했다.

이 시기에 환경운동연합은 ‘앞산터널 용두골 공사 구간의 문화재를 전면 발굴·조사하라’는 성명서를 발표하는 등의 반대투쟁을 벌였으며, 일부 구간에 대해서는 문화재청으로부터 공사 중지 명령을 받아내는 성과도 거둘 수 있었다. 그렇지만 공사는 이미 강행되는 분위기로 바뀌었으며, 이후로는 반대운동도 1인 시위나 나무 위 농성 등으로 전환되면서 약화되고 말았다. 결과적으로 앞산터널이 완공되어 2013년 6월부터 개통되는 했지만 갈등이 완전히 해소된 것은 아니다. 왜냐하면 대항담론에서 제기되었던 경제성 문제와 환경과괴 문제가 여전히 진행 중이기 때문이다. 따라서 소멸기에는 반대운동이 약화되면서 이해관계갈등과 가치갈등이 대폭 축소되었으며, 지배담론이 상황을 주도하면서 사실관계갈등마저 완전히 사라져버리는 특징을 보여주었다.

소멸기에 진행되었던 지배담론과 대항담론의 지형을 도식화시키면 <그림 7>과 같다. 즉, 지배담론의 세 주체인 민간사업자·대구시·시의회의 산업주의·합리주의적인 성향이 강화되었다. 반면에 대항담론에서는 범투본이 해체되었으며, 개별단체의 반대운동도 대폭 축소되었다. 특히 이 시기에는 합리적 문제제기였던 교통수요 오류, 경제성 부족 등이 과도기의 제도권 논의 과정에서 합의·묵살되면서 주민대책위를 포함한 대항담론의 지형이 낭만주의적인 영역으로 축소될 수밖에 없었다. 결과적으로 소멸기의 대항담론은 지배담론에게 전혀 위협적인 세력이 되지 못할 정도로 약화되면서 표면적인 갈등이 사라진 것처럼 보이지만, 경제성 및 환경성 관련 실질적인 논란과 갈등은 잠복기에 접어들었다고 할 수 있다.

〈그림 7〉 제4기(소멸기)의 담론지형



## V. 결론 및 정책적 함의

앞산터널공사 관련 갈등을 단순한 환경갈등으로 단정 지을 수 없다는 반론도 제기될 수 있다. 그렇지만 환경문제를 생태계의 훼손에 국한시키지 않고 자연의 이용 및 개발과 관련된 전반적인 문제로 확장시킨다면 앞산터널공사는 전형적인 환경갈등의 사례일 수 있다. 그렇다면 해결이 비교적 간단한 사실관계갈등이나 이해관계갈등이 아니라 신념체계의 차이에 의한 가치갈등이라는 환경문제의 복합적인 특성을 반드시 이해할 필요가 있다. 이에 본 논문에서는 가치갈등이라는 측면을 고려했을 때 앞산터널공사 사례에 대한 담론분석을 통해서 도출될 수 있었던 갈등관리 관련 정책적 함의로 ‘권력의 중재’와 ‘가치의 중재’를 제안하고자 한다.

첫째, 갈등을 해소하기 위해서는 지배담론과 대항담론이라는 힘의 충돌을 조정하기 위한 ‘권력의 중재’가 필요할 수밖에 없다. 즉, 사업을 진행하려는 주도세력과 사업을 중단시키려는 저항세력이 주도권을 쟁탈하려는 작업이 담론의 장에서도 갈등으로 표출되기 때문에, 이들의 힘을 평화적인 방법으로 조정·중재하는 제3의 세력이 필요할 수 있다. 실제로 앞산터널 사례에서도 시의회가 갈등을 해결하기 위해 중재자로서 참여했었다.

그렇지만 당시 시의회는 권력의 중재자로서 제대로 된 역할을 하지 못했던 게 사실이다. 왜냐하면 대구라는 지역적 특성상 보수정당이 독점하고 있는 정치구조 속에서 시의회는 제3의 독립적인 중재자가 될 수 없기 때문이다. 그럼에도 불구하고 시의회는 시민의 대변인이자 대의제 조직으로서 행정당국의 정책 집행을 감시하고 견제하는 역할을 반드시 맡아주어야 한다. 따라서 시정을 둘러싼 갈등을 해소하기 위해서는 행정부와 입법부가 상호 견제·감시하는 권력분립이 자리잡을 수 있도록 지역사회의 정치적·사회적 성숙이 반드시 선행되어야 할 것이다.

둘째, 환경갈등을 해소하기 위해서는 권력의 중재뿐만 아니라 ‘가치의 중재’도 필요할 수 있다. 4장에서 살펴본 바와 같이 앞산터널공사는 산업주의·합리주의에 기반한 지배담론과 반산업주의·낭만주의에 기반한 대항담론이 충돌한 대표적인 가치갈등의 사례라고 할 수 있다. 서로 다른 세계관과 신념에 기반한 두 개의 세력이 충돌할 경우에는 역학관계의 조정뿐만 아니라 가치관의 타협이 전제되어야 한다.

그렇지만 권력의 중재보다 사실 더 어려운 부분이 가치의 중재일 수 있다. 이때 해결책으로는 정반대의 세계관을 가지고 충돌하는 세력들 사이에서 신념을 일부 공유하는 중립적인 세력이 가치의 중재자로서 역할을 맡아주는 방안이 필요할 수 있다. 즉, 산업주의·합리주의에 기반한 지배담론과 반산업주의·낭만주의에 기반한 대항담론이 충돌할 경우에는 반산업주의·합리주의에 기반한 ‘녹색합리주의’가 중재세력으로서 의미를 지닐 수 있다.

실제로 갈등의 표출기에는 경실련과 주민대책위원회가 녹색합리주의적인 성향을 지녔었지만, 시당국이 이들을 끌어들이지 못하면서 심화기에는 이들이 오히려 반산업주의·낭만주의에 포섭됨으로써 갈등이 고조되었던 측면이 있다. 이후 과도기와 소멸기에는 지방선거 이후 힘의 균형이 무너지면서 가치갈등이 수면 밑으로 가라앉았기 때문에 지금은 문제가 언제 어디서 다시 발생하지 모르는 상황이 되고 말았다. 따라서 미래의 갈등을 예방하고 평화적으로 문제를 해결하는 성숙된 사회를 지향한다면, 앞으로는 이 같은 가치의 중재가 더욱 더 중요할 것이다.

본 논문은 2005년 이후 대구 지역의 현안으로 등장했던 앞산터널공사 사례에 대한 담론분석을 통해서 환경갈등의 해소방안으로 ‘권력의 중재’와 ‘가치의 중재’를 제시할 수 있었다. 공사를 마치고 2013년에 개통된 앞산터널은 계획 당시 교통추정량의 3분의 1에 불과한 것으로 밝혀지면서 또 다시 사회적 문제로 등장하고 있는 상황이다. 2005년에 제기되었던 대항담론의 문제제기를 시당국이 적극적으로 수용하고 합리적으로 해결책을 모색했다면 지금과 같은 문제는 발생하지 않았을 것이다.

결론적으로 본 논문에서는 앞산터널공사의 가치갈등이라는 측면에 초점을 맞춰 담론분석을 실시하고 있지만, 사실 모든 사회적 갈등은 가치갈등을 포함하는 복합적인 성격을 지닐 수밖에 없다. 물론 대부분의 경우에는 환경적인 측면에서의 가치갈등 보다는 경제적인 측면에서의 이해관계갈등이 더 중요한 요인일 수 있다. 따라서 정부가 추진하는 개발사업의 경우에는 경제적 타당성에 대한 철저한 확인과 비용·편익의 공정성에 대한 이해관계 검토가 반드시 선행되어야 할 것이다. 또한 이러한 경제성 논란뿐만 아니라 환경적인 측면에서의 반발이 결국에는 담론의 장에서 함께 진행될 것이기 때문에, 사회적 합의를 도출하기 위해서는 정부의 적극적인 중재 노력이 필요할 것이다. 즉, 정부는 ‘권력의 중재’와 ‘가치의 중재’를 통해서 각종 개발사업을 둘러싼 경제적 이해관계 갈등과 환경적 가치갈등을 적절히 해소해나가야 할 것이다.

## 참고문헌

- 구도완. (2006). 한국 환경운동의 담론. 「경제와 사회」, 69: 128-152.
- 김대성. (2012). 문화정책 변동의 담론분석: 사회적 구성주의의 비판적 재해석. 「한국정책연구」, 12(4): 83-99.
- 김병완. (1999). 환경갈등의 원인과 갈등관리 방안에 관한 연구. 「광주·전남행정학회보」, 6: 27-39.
- 김신영·윤순진. (2013). 4대강사업을 둘러싼 개신교 내부의 입장 차이에 대한 비판적 담론분석: 보수 개신교계의 침묵과 동조를 중심으로. 「환경사회학연구」, 17(2): 175-225.
- 박성호. (2013). 환경갈등에 대한 담론분석: 대구앞산터널공사 사례를 중심으로. 경북대학교 석사학위논문.
- 박종민·배병룡·윤재원·최승범·최홍석. (1999). 한국 지방정치의 특징. 「한국행정학보」, 33(2): 123-139.
- 신진욱·이영민. (2009). 시장포폴리즘 담론의 구조와 기술: 이명박 정권의 정책담론에 대한 비판적 담론분석. 「경제와 사회」, 81: 273-299.
- 윤종화. (2007). 대구 앞산터널반대운동 과정에서 나타난 도시정치. 경북대학교 석사학위논문.
- 윤종한. (2013). 환경갈등해결방안으로서의 지속가능발전: 가야산 순환도로 건설사례를 중심으로. 「한국정책학회보」, 22(2): 63-93.
- 이미경·김한배. (2009). 청계천복원관련 담론분석을 통한 환경인식 지형연구. 「한국조경학회지」, 36(6): 102-114.



- 이진경. (2002). 「철학의 외부」. 그린비.
- 조명래. (2003). 국책사업을 둘러싼 환경갈등의 원인과 구조. 「환경사회학연구」, 5: 110-146.
- 진상현. (2006). 환경운동과 가치변화 측면에서 본 천성산 사례 연구. 「환경사회학연구」, 10(1): 73-103.
- 진상현. (2008). 참여정부의 환경갈등 해결방식에서 절차적 합리성의 한계. 「환경사회학연구」, 12(1): 251-281.
- 진상현. (2011). 21세기 환경의식의 변화에 관한 주관성 연구: 동강에서 4대강까지. 「환경정책」, 19(3): 1-24
- 진상현·허은녕·김현준. (2006). 사전 예방적 갈등관리를 위한 갈등원인 분석: 임진강 유역의 농경지 저류지 도입을 중심으로. 「환경정책」, 14(2): 57-87.
- 최봉문. (2009). 환경갈등관리에 관한 연구: 새만금사업 사례를 중심으로. 전북대학교 박사학위논문.
- 허남혁. (1999). 유전자변형생물체(LMO) 및 식품의 안전성에 관한 담론 분석. 서울대학교 석사학위논문.
- 홍성태. (2005). 박정희 개발독재의 파괴적 유산, 개발공사와 토건국가. 「월간말」, 225: 122-127.
- Arts, Koen, Anke Fishcer, Rene van der Wal. (2012). Common stories of reintroduction: A discourse analysis of documents supporting animal reintroductions to Scotland. *Land Use Policy* 29(4): 911-920.
- Buijs, Arjen, Thomas Mattijssen, Bas Arts. (2014). The man, the administration and the counter-discourse: An analysis of the sudden turn in Dutch nature conservation policy. *Land Use Policy* 38: 676-684.
- Cotton, Matthew, Imogen Rattle, James Van Alstine. (2014). Shale gas policy in the United Kingdom: An argumentative discourse analysis. *Energy Policy* 73: 427-438.
- Dryzek, John. (1997). *The Politics of the Earth: Environmental Discourses*. Oxford University Press (정승진 역. 2005. 「지구환경정치학 담론」. 에코리브르).
- Dugan, Maire A. (1996). A Nested Theory of Conflict. *Women in Leadership*, 1(1): 9-20.
- Hajer, Maarten Allard. (1995). *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford: Clarendon Press.
- Idrus, Mohd Muzhafar and Izaham Shah Ismail. (2013). Petaling Street almost Malaysian: A Discourse Analysis of News on Illegal Immigrants. *Social and Behavioral Sciences*, 90: 374-380.
- Runhaar, Hens, Frank van Laerhoven, Peter Driessen and Jos Arts. (2013). Environmental assessment in The Netherlands: Effectively governing environmental protection? A discourse analysis. *Environmental Impact Assessment Review*, 39: 13-25.
- Schindel, Theresa J. and Lisa M. Given. (2013). The pharmacist as prescriber: A discourse analysis of newspaper media in Canada. *Research in Social and Administrative Pharmacy*, 9(4): 384-395.

- Shaw, E. Sara and Trisha Greenhalgh. (2008). Best research - For what? Best health - For whom?: A critical exploration of primary care research using discourse analysis. *Social Science & Medicine*, 66(12): 2506-2519.
- Simon, Herbert A.. (1955). A Behavioral Model of Rational Choice. *The Quarterly Journal of Economics*, 69(1): 99-118.
- Wolf, Steven A. and Jeffrey A. Klein. (2007). Enter the working forest: Discourse analysis in the Northern Forest. *Geoforum*, 38(5): 985-998.
- Zimmermann, Camilla. (2012). Acceptance of dying: A discourse analysis of palliative care literature. *Social Science & Medicine*, 75(1): 217-224.

---

박성호(朴成鎬): 신한국부동산중개의 대표이사이며, 관심분야는 환경철학 및 환경정책과 시민운동이다. 성균관대학교 정치외교학과를 졸업했으며, “환경갈등에 대한 담론분석: 대구앞산터널공사 사례를 중심으로”라는 제목의 논문으로 경북대학교 행정대학원에서 석사학위를 취득했다(dspp4105@hanmail.net).

진상현(陳尙炫): 경북대학교 행정학부에 재직 중이며, 박사학위는 서울대학교 환경대학원에서 취득했다. 주요 관심분야는 에너지·기후변화정책이며, “지역할당 방식을 이용한 지자체의 온실가스 배출량 전망”, “전력부문 온실가스 배출 관련 지자체의 책임성에 관한 연구”, “지자체의 온실가스배출특성에 관한 지수분해분석”, “The Effectiveness of Energy Efficiency Improvement in a Developing Country”, “Dilemma of Energy Efficiency Improvement: Market Failure, Government Failure and Rebound Effect” 등의 논문과 저서를 발표했다(upperhm@knu.ac.kr).

Abstract

## A Discourse Analysis of the Environmental Conflict in the Case of Apsan Tunnel Construction Project

Park, Sung-Ho  
Jin, Sang-Hyeon

The environmental conflict related to Daegu Apsan tunnel construction project was a typical value conflict which was involved by development groups and reservation groups. So this paper tries to do a discourse analysis in order to understand the detail mechanism of this value conflict. Concretely, the procedure of this analysis is three steps like below. First, it scrutinizes the characteristics of stakeholders. Second, it analyzes object, subject, concept and strategies by using discourse formation suggested by Foucault. Third, it examines the topography change of dominant discourse and counter discourse at each phase. As framework for this analysis, there are the two criteria for discourse topography; the attitude to industrialism and the confidence in rationalism. As a result of the analysis, the conflict was so severe that social consensus building was impossible, because the city government and the private entrepreneur revealed their radical preference to industrialism and rationalism among dominant discourse group. Also, the municipal council couldn't do its role as the moderator in the process of serious conflict. In conclusion, it suggests that the city government has to accept and embrace the various values and even counter discourse in the introducing period, because the new trends of modern times are respect to nature and dependency on romantic irrationalism.

Key Words: discourse formation, value conflict, industrialism, rationalism, private investment business

