

1990년대 제주도 지하수 담론과 정책형성에 대한 연구

정희증*

< 차례 >

- I. 서론
- II. 지하수 담론의 형성
- III. 지하수 담론 분석
- IV. 지하수 정책 수립 및 변화
- V. 지하수 담론과 정책의 정치사회적 함의
- VI. 결론

국문요약

제주도에서 지하수 담론은 1990년대에 만들어진 이후 지하수 정책 형성에 영향력을 행사하였으며, 현재에도 중요한 사회적 기능을 수행하고 있다. 이 글의 연구 목적은 1990년대 신문 기사를 통하여 제주도 지하수 담론 형성 과정 및 내용을 분석하고, 어떻게 정책 형성에 영향력을 행사하였는지를 살펴보는 것이다. 1990년대 신문 기사에 나타난 지하수 담론의 시기별 변화 과정, 내용별 분류, 담론 형성에 영향력을 행사한 사회적 요인 및 상호 작용 등이 주요 연구 대상이다. 연구 방법으로는 비판담론분석 방법을 사용하였다.

담론 형성에 영향력을 행사하는 주체들은 민간(사회단체 등), 언론, 행정(정치권) 등이 있다. 이 중에서 가장 영향력을 갖고 있는 것은 언론이다. 언론은 다른 주체들과 상호 영향을 주고받으며 특정 담론을 지배적으로 만들어 나간다. 시기별, 상황별로 의제를 생산하며, 그 의제가 실현될 수 있도록 기사를 통하여

* 제주대학교 대학원 한국학협동과정 박사과정

자신의 주장을 반복하며 보도한다. 그 과정에서 사회적으로 특정 지위를 획득한 담론의 내용들은 법과 제도로 만들어지기도 한다.

제주도 지하수 담론 역시 1990년대에 제주사회에서 중요한 이슈로 부각되면서, 중요한 내용들이 제주도개발특별법의 주요 조항으로 삼입되었으며, 또한 제주도지하수관리기본조례라는 구속력을 지닌 제도로 반영되기도 하였다. 이에 대한 구체적인 사례 연구는 담론과 정책 형성과의 상관관계 고찰에 중요한 시사점을 준다. 또한 제주사회의 특성을 이해하는 데 이해를 준다고 하겠다.

지하수 담론은 크게 보전 담론과 개발 담론으로 구분된다. 보전 담론은 1990년대에는 지하수 오염 및 고갈에 대응한 대책 수립, 상업적 이용(먹는샘물 판매) 반대, 공개념 관리 정착 등이 주요 내용이었으며, 2000년대에 들어와서는 지하수 공수관리 정책 등으로 나타난다. 개발 담론은 1990년대에는 광역상수도 건설, 지하수 공영개발(‘제주삼다수’ 개발 판매)이라는 내용에서, 2000년대에는 물산업 육성으로 변화한다. 이들 담론들은 지역의 정치 및 사회와 상호작용을 하였으며, 그 결과 담론 자체의 변화와 함께 제주사회내에서 지하수에 대한 특정관념을 형성하고 지하수 정책 형성 및 변화에도 영향력을 행사하게 된다.

주제어 : 지하수, 담론, 공개념, 먹는샘물, 지하수 정책, 제주일보, 제민일보.

I. 서론

1. 문제인식

이 글의 목적은 1990년대 제주도 지하수 담론이 어떻게 만들어졌으며, 그것이 지하수 정책 형성에 어떻게 작용했는가를 분석하는 것이다. 1990년대 이전까지 제주도에서 지하수 이용 및 개발을 둘러싸고 민간과 공공영역에서의 논의는 전혀 없었다. 지하수는 사유재로서 개인 및 국가가 자유롭게 개발하여 이용할 수 있고, 또 이용하고 있는 대상이었다.¹⁾ 하

지만 1990년대에 들어와서 지하수 오염 및 고갈 문제가 언론에 의하여 보도되면서 지하수 담론이 만들어지기 시작하였다. 1989년 6월 지하수 오염 문제를 제기한 신문 기사²⁾ 이후 1990년에 들어와서 지하수 보전 문제는 제주사회에서 중요한 의제로 나타난다. 또한 지하수 오염과 보전에 대한 문제제기와 동시에 먹는샘물³⁾ 개발 판매에 대하여도 문제제기가 이루어졌다. 이러한 주장들은 일시적인 것이 아니라 1990년대에 지속적으로 반복 보도되면서 지하수 담론을 형성하게 된다.

지하수 담론은 크게 보전 담론과 개발 담론으로 구분할 수 있다. 현재 보전 담론의 핵심은 공개념 정책으로 표현되고 있으며, 개발 담론은 물 산업 정책으로 나타나고 있다. 하지만 각각의 담론을 세부적으로 분석해 들어가면 상호 대립 및 모순되는 현상이 나타나고 있는 것을 알 수 있다. 이를테면 1990년대에 생겨난 사기업의 먹는샘물 시판에 대한 반대 주장(지하수 보전 담론의 한 부분)은 현재에도 지속되고 있으며, 2011년도의 여론조사 결과에도 높은 비율로 나타나고 있다.⁴⁾ 그런데 이는 제주도가

1) 제주도 개발사에서 일반 도민은 물론 경제 주체들이 수자원을 자유롭게 이용할 수 있도록 하는 것은 커다란 과제였다. 정부는 1961년 판정 굴착에 성공한 이후 제주도 민의 물 문제 해결을 위하여 본격적으로 지하수 개발을 추진하였다. 제주도에서 지하수 개발은 초기에는 정부 주도로 이루어졌다. 하지만 1970년대 이후 대형 호텔과 관광단지 건립, 대규모 상업적 농업 개발 등 수요 증대에 지방정부가 대응하지 못하면서 민간으로 하여금 자유롭게 지하수를 개발하여 이용하도록 허용하였다. 이후 지하수는 누구나 자유롭게 개발하여 사용할 수 있는 사유재로 인식되었다. 지하수에 대한 어떠한 법적 조항이나 규제 조치가 없는 상황에서 제주도내 많은 경제 주체들은 자유롭게 지하수를 개발하여 사용하였다.

2) <무절제하게 뽑아 쓸 경우 지하수의 “海水化” 우려>, 제주신문, 1989.6.19 기사

3) ‘생수’는 수돗물과 비교하여 ‘살아있는 물’이라는 특별한 의미를 부여하여 만들어진 단어이다. 현재 정부는 공식적인 상품 용어로 ‘생수’가 아닌 ‘먹는샘물’로 규정하였다. 이 글에서는 ‘먹는샘물’과 ‘생수’라는 단어를 같은 의미로 사용한다.

4) ‘광역경제권 선도산업 인재양성사업’ ‘1차년도 산·학 공동연구과제결과보고서’에 의하면 2011년 4월10일부터 20일까지 도내 만20세 이상 남녀 774명을 대상으로 조

추진하고 있는 물산업 확대를 통한 지역경제 활성화 정책과는 모순되는 현상이다. 물산업은 도내·외 기업 유치 및 육성을 통하여 지하수를 상품화하여 고용과 이익을 창출한다는 목적으로 추진되고 있다.⁵⁾ 따라서 보전 담론과 개발 담론이 대립하면서 공존하고 있는 것을 알 수 있다.

현재 물산업 육성은 지하수 개발 담론의 핵심적 주장으로 나타나고 있다. 이는 지하수는 공공자원이므로 사기업이 상업적으로 이용해서는 안 된다는 보전 담론과 상충하는 것이다. 제주도는 정책적으로 물산업을 육성하기 위한 장기 계획을 추진하고 있으며, 이에 따라 기존의 지하수 보전 담론도 새로운 변화가 필요한 시점이다.

하지만 아직까지 이러한 보전과 개발 담론에 대한 구체적인 논의가 이루어지지 않고 있다. 이 글은 지하수에 대한 기존의 보전과 개발 담론의 한계를 극복한 새로운 변화가 필요하다는 문제의식에서 그 실마리를 풀기 위하여 1990년대 지하수 담론 형성 과정과 지하수 정책 형성에 어떻게 영향을 끼쳤는지를 언론 보도를 중심으로 살펴보고자 한다. 이와 함께 지하수 담론의 형성, 시기별 변화, 정책 수립, 담론 형성에 영향을 준 정치사회적 요인들을 정리하여 입체적인 시각을 갖고자 한다. 또한 담론 내용 분석을 통하여 문제점을 밝혀내고, 새로운 담론 형성 방향을 제안하고자 한다.

사한 결과 '사기업이 제주 지하수를 이용해 먹는샘물을 생산, 판매하는 것'에 대하여 '허용해선 안 된다' 56.8%, '일정범위내에서 허용해야 한다' 32.1%, '허용해야 한다' 5.5%로 나타났다.

5) 물산업은 5가지 분야로 추진되고 있다. 먹는샘물 사업, 제주맥주 개발, 혼합음료 개발, 용암해수 개발, 수치료 등이다. 제주특별자치도개발공사를 비롯하여 도내, 외 기업들이 참여하고 있다.

2. 이론적 배경

담론과 정책과의 관련성에 대하여 하버마스는 의사소통권력(communicative power)이라는 개념을 사용한다. 의사소통권력이란 담론의 형성과정을 통하여 만들어진 권력이다. 즉 의사소통 자유가 보장되는 공론장 속에서 자신의 이성을 거침없이 공적으로 표현하는 시민사회의 상호 소통 구조로부터 형성된다(Habermas, 1996: 148쪽). 이러한 의사소통권력은 그 자체로 정책 결정 과정에 영향력을 행사하며, 입법화의 과정을 거쳐 행정 권력으로 변형되어 강제력을 갖는다.

하버마스는 시민사회는 공론영역과 불가분의 관계에 있다고 본다. 시민사회는 생활세계 속에서 어떤 문제가 감지되면 이를 응집시키고 증폭시켜 정치적 공론영역으로 확대하는 기능을 한다(Habermas, 1996: 367쪽). 이처럼 담론은 시민사회에 뿌리를 두고 있고, 시민사회는 담론을 만들어 냄으로서 둘 사이의 공생관계에 있다.

하버마스는 공론영역은 제도·조직·체계 등으로 개념화하기 어려우며 다양한 의견(opinion)들이 서로 교류되는 의사소통의 그물망이라 정의한다(Habermas, 1996: 360쪽). 공론영역은 비록 전문화되어 있지 않지만 사회적으로 널리 퍼져 있는 민감한 감응장치를 가진 일종의 경보시스템이라 할 수 있다(Habermas, 1996: 359쪽). 공론영역은 이러한 감응장치를 가지고 이성적인 토론을 통하여 정책 문제를 지각하고 정의할 뿐만 아니라 이슈화하고 공중 의제화시켜 정책결정기구로 하여금 수용하게 하는 역할을 한다.

하버마스는 『공론장의 구조변동』에서 ‘언론권력’의 개념을 끌어온다. 의사소통의 상업화와 밀집화, 언론매체 자본의 확대, 언론매체의 조직화의 증가를 통하여 공적 의사소통을 지배하는 언론권력이 생겨났다고 주장한다. 언론권력은 공론장을 지배하며, 뉴스 생산과 기고문 등을 통하

여 정치사회에 영향력을 행사한다(Habermas, 2001: 32쪽).

대중매체 연구에서 페어클라우는 '담론(discourse)'은 실제의 사회적 형성(social construction of reality), 지식의 한 형태(a form of knowledge)로 파악한다(Norman Fairclough; 이원표, 2004: 28쪽). 담론의 생산자는 사회적 목적을 지향하며, 특정 이념을 유포한다. 이러한 성격으로 인하여 담론은 사회의 위계적 질서와 관련되어 있으며 그 질서와 서로 상호작용한다고 볼 수 있다고 한다. 페어클라우는 뉴스 기사는 자체가 담론의 근원인 텍스트를 지니고 있고, 텍스트의 생성, 분배, 소비를 거쳐서 사회적 실천으로 확장된다고 한다(Fairclough, 1992: 62~100쪽).

반 다이크는 기사 작성자의 이데올로기들이 신문 사설에 영향을 미친다고 주장한다. 언론매체에서 기사 작성자는 담론의 주요 생산자이다. 신문의 의견과 이데올로기들은 보통은 개인적인 것이 아니라, 사회적·제도적 또는 정치적인 것이라고 한다. 신문 사설과 특집기사들은 일반적으로 의견을 표현한다고 여겨지는데, 이러한 의견들은 다양한 이데올로기적 전제들에 기반하고 있다.⁶⁾

페어클라우를 비롯한 비판담론이론(critical discourse analysis)은 담론이 사회적 실행과 재생산 과정의 특정한 단면이거나 그러한 실행들이 이루어지는 특정 순간을 의미한다는 점을 강조한다. 담론은 사회적 실행들과 결합되는 한도 내에서 사회적 영향력과 효과를 발휘한다. 이들은 주체가 언어적이고 담론적인 대상이 만들어내는 구성물만이 아닌, 이들 대상을 적극적으로 성찰적으로 활용하는 행위자라는 시각을 고수한다. 비판담론이론은 미시적 층위의 대화분석이나 텍스트 분석을 통해서 어떻게 복수의 그리고 경쟁관계에 있는 이데올로기 담론들이 인간

6) 반 다이크, 「제2장. 신문에 나타난 의견과 이데올로기들」, 『미디어 담론』, 엘런 벨·피터 개럿 편저, 백선기 역, 커뮤니케이션북스, 2004, 27-28쪽.

주체에 의해서 성찰적으로 수용되거나 새롭게 정의되는지 파악하고자 하였다(이기형, 2006: 128쪽).

3. 연구 대상 및 방법

이 글의 연구 대상은 1990년대의 지하수 담론이다. 지하수 담론은 1990년대에 생성되기 시작하여 현재까지 지속되고 있다. 1990년대에 언론에서 제기한 지하수 문제들에 대하여 많은 정책과 실천이 이루어졌다. 또한 자연과학 분야에서의 지하수 부존량, 개발량, 이용량, 지하지질 분포, 지하수 상태 등 많은 학문적 연구 결과는 지하수에 대한 객관적인 이해를 증진시키는 효과를 가져왔다. 또한 지하수 관리 및 법제에 대한 연구도 상당히 진척되어 있다.⁷⁾

이러한 결과로 2000년대에는 지하수 문제는 제주사회에서 중요한 이슈가 되지 못하고 있다. 따라서 지하수 담론 형성과정에서 가장 많은 주장과 의견들이 표출되었던 1990년대는 연구 대상으로 의의가 있다고 하겠다. 또한 이때의 담론이 현재의 지하수 정책의 근간으로 자리잡고

7) 제주도의 지하수 담론에 대한 논문은 전경수(1994)의 '용수문화, 공공제, 그리고 지하수'(『제주도연구』 11집, 제주도연구회) 등이 있다. 제주도 지하수 관리 제도에 대한 연구는 윤양수의 '지하수이용규제의 법리에 관한 소고'(『논문집』 35집, 제주대학교, 1992), '제주도 지하수의 공개념적 관리방안'(『법과 정책』 3호, 제주대 법과정책연구소, 1997), '제주지역 지하수관리 법제에 관한 고찰'(『법과 정책』 11호, 제주대 법과정책연구소, 2005) 등이 있으며, 이외에 박원배(2007), '지하수공수관리제도의 개선방안 연구'(제주발전연구원), 황경수(2009), '제주 지하수 상품화에 관한 연구: 물민주주의를 중심으로'(제주대 석사논문)이 있다. 우리나라 지하수 관리 법제에 대한 연구는 김홍균(2006), '지하수의 공유화'(『인권과 정의』 361호, 대한변호사협회), 함태성(2010), '지하수의 체계적 보전·관리를 위한 입법적 검토'(『환경법연구』 제31권 1호, 한국환경법학회), 한상운·문현주(2010) '물자원 관련 갈등해결을 위한 부담 체계'(『환경법연구』 제31권 3호, 한국환경법학회) 등이 있다.

있기 때문에 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

1990년대에 담론 형성에 영향력을 행사한 주요 변수 중 하나는 한진 그룹 계열사인 제동홍산(주)의 먹는샘물 시판 요구와 이에 대응한 시민 사회의 반대 담론이다. 이는 2000년대에도 반복되어 나타났으며, 지하수 보전 담론을 재생산하는 기능을 하였다. 즉 동일한 변수가 작동하면서 유사한 담론을 재생시키는 현상을 낳았으며, 정치사회적으로 중요한 비중을 차지한다. 따라서 1990년대의 현상 분석을 통하여 2000년대의 갈등 원인도 유추할 수 있다.

2000년대의 지하수 담론은 1990년대의 연장선상에 있으며, 겉으로 나타난 표현은 다르지만, 내용적으로는 반복되어 나타나고 있다. 물론, 세부적인 담론 내용과 구조는 1990년대와 다른 부분이 있지만 기본 토대는 동일한 이념에 근거를 두고 있다. 하지만 2000년대 이후의 지하수 담론과 제주사회내의 정치사회 환경, 언론환경의 변화는 복합적인 시각에서의 접근을 요구한다. 특히 보전 담론인 지하수 공수관리와 개발 담론인 물산업 육성의 존재 형태 및 상호작용에 대하여 1990년대와는 다른 분석틀을 필요로 한다. 따라서 이 글에서는 연구 대상과 목적을 명확히 하기 위하여 1990년대로 한정하고자 한다.

〈표 1〉 1990년대와 2000년대 지하수 담론 비교

구 분	1990년대	2000년대
보전 담론	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지하수 위기론 (지하수 오염 및 고갈 문제) ○ 지하수 상품화 반대론 (생수 시판 반대) ○ 지하수 공개념 ○ 지하수 개발 규제 ○ 지하수 보존자원 지정 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지하수 상품화 반대론 (생수 시판 반대) ○ 지하수 공수관리 ○ 지하수 개발 규제 ○ 칼프장 빗물활용 정책

개발 담론	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지하수 이용 광역상수도 개발 ○ 지하수 공영개발을 통한 먹는샘물 (제주삼다수) 판매 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업용 대규모 저수지 개발 ○ 물산업 육성 정책
기타	<ul style="list-style-type: none"> ○ 먹는샘물 시판허용 행정심판 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 먹는샘물 시판 허용 행정소송 ○ 제주삼다수 유통권 갈등

연구의 초점은 담론 형성 과정과 그 결과 나타난 정책의 생산 및 변화이다. 담론 형성 메카니즘에 영향을 미치는 요인들은 언론, 정치인, 사회단체, 학계, 일반대중 등이 있다. 담론은 각각의 그룹들이 자신들의 주장과 의견을 전파하고 지지를 얻으면서 만들어진다. 그 과정에 가장 큰 영향력을 행사하는 것은 언론이다. 언론은 담론을 만들어내는 생산자이면서, 또한 전파하는 매개체이기도 하다. 특히 인터넷이 발달하기 이전에는 신문과 방송은 담론 형성에 커다란 영향력을 행사하였으며, 인터넷으로 정보의 생산과 유통이 다양화된 지금에도 일정한 영향력을 유지하고 있다.

언론은 특정 목적을 위한 담론 형성 및 정착을 하는 역할을 하고 있다. 언론에서 취사 선택한 의제들은 지역사회에서 중요한 문제로 대두되며, 여론을 형성하며 공통의 과제로 받아들여지기도 한다. 이러한 담론은 사실(fact)의 참과 거짓, 진실과 허위 여부를 떠나서 특정 대상을 상대로 영향력을 발휘하기도 한다.⁸⁾

이 글에서는 1990년대 제주도내 일간신문에서 보도된 지하수 관련 기사를 분석하여 어떠한 과정을 거쳐서 지하수 담론이 형성되었으며, 또한 지방정부의 정책 및 입법 과정에 어떻게 영향력을 미쳤는지를 살펴보고자 한다. 언론매체 중에서 일간신문을 대상으로 정한 이유는 방송보도의

8) 2011년도에 나타난 '한국공항(주) 먹는샘물 지하수 취수량 증량' 및 '농심(주)의 제주삼다수 유통권 독점'에 대한 반대 현상 등을 대표적인 사례로 생각할 수 있다.

경우 관련 자료를 확보하기 어려운 문제가 있으며, 반면에 신문은 기사가 영구적으로 보존되고 있어 확인이 가능하기 때문이다.

1990년대에 3개 일간지가 있었는데, 그 중에서 제주신문(현 제주일보)과 제민일보 2가지를 선정하여 조사의 객관성을 확보하고자 하였다. 일간지 2개 신문만 대상으로 하였기 때문에 다른 일간지와 방송사 기사를 통한 지역 언론 전체의 보도기사를 조사하지 못한 한계가 있지만, 지역사회에서 언론 보도의 경향은 유사한 흐름이 있다는 특성을 감안하면 언론 보도에 의한 담론 형성과정을 분석하는데 충분하다고 판단된다.

연구 방법으로는 비판적 담론 분석(critical discourse analysis, 이하 CDA)을 적용하고자 한다. CDA는 Fairclough, Wodak, Fowler, Hodge, Kress 같은 학자들을 중심으로 발전된 이론틀이다. CDA는 언어는 경우에 따라서는 이념적인 성격을 띠는 것으로 보고, 사회적 과정(process) 및 문제(issues)들의 언어학적, 기호학적 측면을 분석한다. 담론이 ‘힘 관계(power relation)’와 관련이 있다는 전제하에 지배 관계의 생성과 변화에서 담론이 수행하는 역할에 관심을 갖는다. 또한 사회 유지 및 변화에 담론 구조가 어떻게 반영되는가를 변증법적 측면에서 분석하며, 담론이 어떻게 사회적 조건들을 생산하고 현 상황을 영속화, 재생산 또는 정당화하는 데 기여하는지를 분석한다.

구체적으로는 사회·문화 과정 및 구조가 어떤 언어적 특징으로 구현되는 지에 관심을 갖고 텍스트가 생성되는 사회·역사적 관점에서 언어 구조의 세밀한 부분들에 주의를 기울이며, 언어에 기호화되는 믿음이나 가치의 유형을 드러내고자 한다(Norman Fairclough; 이원표, 2004). 이러한 입장에서 제주도 지하수에 대한 담론이 어떤 텍스트로 이루어져 있으며, 그 텍스트가 제주도의 지하수에 대한 관념을 형성하고, 지하수 정책에 반영되는지를 살펴보고자 한다.⁹⁾

페어클라우는 대중매체의 언어를 담론으로 분석할 필요가 있으며, 대중매체의 언어적 분석은 대중매체 담론 분석의 한 부분이 되어야 한다고 주장한다. 언어적 분석은 넓은 의미에서의 텍스트에 초점을 맞춘다. 담론 분석은 텍스트뿐만 아니라 관행과도 관계가 있으며, 담론 관행(discourse practices) 및 사회·문화적 관행(sociocultural practices)과도 관계가 있다고 한다. 담론 분석은 텍스트와 담론 관행, 사회·문화적 관행 사이의 체계적 연결 관계를 보여주기 위한 시도라고 주장한다(Norman Fairclough; 이원표, 2004; 25쪽).

사회적 상황, 제도, 맥락은 담론적 실천에 영향을 미치고, 반면에 담론은 사회와 정치적 실재에 영향을 미치게 된다. 즉, 담론적 실천은 사회적 실재를 구성하고 그리고 동시에 사회적 실재에 의해서 담론은 구성되어 진다는 것이다. 이 논리에 따르면 지하수 담론은 사회적 정치적 상황, 제도, 맥락에 의해 구성되어지며, 지하수 담론의 실천은 또한 사회적 실재를 구성한다는 것이다.

이와 같은 시각에서 1990년대 지하수 담론 형성에 배경이 된 정치사회적 환경을 검토하고, 담론의 구체적인 내용을 신문기사를 중심으로 살펴보고자 한다.

9) 제주도 지하수 담론에서 예를 들 수 있는 사례 중 하나는 '지하수는 제주도민의 생명수이다'라는 텍스트이다. 이는 1990년대 초기에 만들어진 이후 지금까지 지속되고 있으며, 지하수 담론의 근간으로 자리잡고 있다.

II. 지하수 담론의 형성

1. 지하수 담론 형성의 정치사회적 요인

1) 지방자치 정치의 개시

지방자치가 1991년에 부활되면서 지역사회의 각종 쟁점들은 지방의회에서 중요한 안건으로 논의되었다. 특히 언론에서 제기한 문제들은 지방의회에서도 중요한 문제가 될 수밖에 없었다. 또한 도지사를 직접 선출하고 지방의회가 재가동되면서 지역사회내의 문제에 대한 자치적 해결이 가능해졌다.

1991년 이후 제주도개발특별법 제정을 둘러싸고 제주도내에서 사회운동이 적극적으로 전개되면서 지하수 문제가 부각되기 시작한다. 특별법 제정을 둘러싸고 토론회가 개최되면서 제주도민이 주체가 되어 개발에 참여하고, 또한 개발이익은 제주도에 환원하여 제주도의 발전에 기여해야 한다는 담론이 지배적으로 나타나기 시작하였다.

지방정치 시대를 맞이하면서 언론의 영향력은 증대하게 된다. 언론에서 제기하는 문제들은 지방정치의 중요한 과제로 대두되었으며, 행정당국은 그것을 해결하기 위한 행동을 하고, 대책을 수립하게 된다. 언론은 지하수 오염 및 고갈 문제와 함께 제동홍산(주)의 먹는샘물 시판 문제를 중요한 문제로 제기하였다.¹⁰⁾ 이에 제주도는 지하수 대책을 수립하

10) 제동홍산(주)는 1984년 보건사회부로부터 국내에서 8번째로 먹는샘물 제조 및 판매 허가를 받는다. 그 당시 먹는샘물의 국내 판매는 허용되지 않았으며, 허가 조건은 '해외 수출 및 주한외국인에게 판매'였다. 제동홍산은 대한항공 기내음용수로 제공되는 수입산 먹는샘물을 국내산으로 대체하기 위하여 제주도 지하수를 이용한 먹는샘물 상품을 개발하였다. 최초의 생산설비는 제주KAL호텔 내에 설치하였으나, 1991년도에 제동목장으로 이전하였으며, 프랑스 에비앙의 기술제휴로 월 3,000톤의 지하수를 이용할 수 있는 설비를 갖추었다.

는 한편, 먹는샘물 시판 문제에 대하여 강경한 입장을 취하게 된다.

1990년대 초반까지 지하수에 대한 법률과 정책이 미비한 상태에서 언론은 지하수 문제에 대한 주도권을 쥐고 정책 수립 방향을 제시하기도 한다. 언론에서 제기한 방향들은 대부분 수용되었으나, 광역상수도 건설 방식을 둘러싸고 행정과 대립하기도 하고, 공영개발(제주삼다수)을 추진하면서도 마찰을 빚기도 한다.

지하수 쟁점 중 하나인 먹는샘물 시판 문제는 1993년 이후 제주사회에서 정치적 쟁점으로 인식되기 시작하였으며, 이 시기 지방정치에서 중요한 이슈로 대두되었다. 특히 1996년도 제동홍산의 생수 시판 허용 요구 행정심판 제기에 대하여 언론은 정치적인 사안으로 분석하기도 했다.¹¹⁾ 또한 도의회를 압박하여 정치적 입장을 밝히라고까지 하였다.¹²⁾

지방자치는 지하수뿐만 아니라 제주사회의 다양한 쟁점들에 대한 담론 형성에 직접적인 영향력을 행사하고, 또한 언론 등 민간에서 생산한 담론을 수용하여 확대시키는 역할을 하였으며, 현재도 이런 현상은 지속되고 있다.

2) 지역신문의 경쟁

1990년도에 들어와서 제주지역 신문 시장에서 지각 변동이 일어난다. 그 당시 제주도에에는 제주신문과 한라일보가 있었다. 그런데 제주신문이

11) “특히 지사 선거에서 먹는샘물 자체 생산 판매를 대대적으로 공약했던 愼도정으로서 이 문제에 승부수를 걸 수밖에 없는 처지다.” <먹는샘물 공방전>, 제민일보 1996.2.10 사설.

12) 제민일보는 제주도내 많은 단체들이 규탄 성명을 내고 있는데, 도의회는 침묵을 지키고 있다고 비난했다.(1996.2.21 기사) 이에 따라 제주도의회 의원 9명도 기자회견을 통해 반대외사를 표명한다(1996.2.23 기사)

1990년 1월6일 폐업 신고를 하면서 110여명의 사원이 제주신문을 떠나 그 해 1991년 6월2일 제민일보를 창간한다. 제주신문과 한라일보에 이어서 3번째 일간지가 나타나 신문시장에서의 경쟁이 심화된 것이다. 제민일보가 제주신문 출신의 직원들로 구성되면서 두 신문간의 이념 및 정체성 면에서 뚜렷이 비교가 되는 시기였다.

이 때문에 제주도내 신문들은 제한된 시장을 놓고 치열한 경쟁을 벌이지 않을 수 없었으며, 의제설정 기능을 통한 지역사회내 지배 담론 선점과 생산, 그것을 통한 영향력 확대 등 갈등을 낳고 있었다. 이러한 영향은 지하수 보도에도 나타나 신문들은 경쟁적으로 기사를 생산하고, 정책에 영향을 미치는 문제(issue)들을 지속적으로 제기하였다.

언론은 자본에 대하여 비판적인 입장을 나타냈으며, 대기업에 의해 주도되는 제주도 개발 문제에 대한 비판적인 주장을 하였다. 제주도내에 진출한 대기업들이 지역경제에 얼마나 도움이 되는지에 대하여 비판적인 보도를 하였으며, 지역 개발 문제에 대하여 경쟁적으로 비판적인 보도를 하였다. 지하수 문제 역시 지역개발을 둘러싼 중요한 요소 중 하나였으며, 이에 따라 지하수 보전 담론을 중심으로 다양한 주장들이 나타나게 되었다.

3) 시민사회의 성장

1980년대 제주도의 학생운동은 지역문제를 중요한 과제로 제기하면서 성장하였다. 또한 지역개발을 둘러싸고 지역운동이 나타나기 시작하였다. 1988년 탐동매립 반대운동, 1988년 송악산 군사기지 설치 반대운동, 송당리 주민들의 위생 종말처리장 건설 반대운동 등 시민운동이 나타났다.

1990년대 제주도 시민단체들이 결성되고 활성화되면서 제주도 당국

이 추진하는 각종 개발정책을 검토하고, 시민의 입장에서 의견을 제시하며, 문제가 있다고 판단되는 정책에 대해서는 적극적인 반대 운동을 펼쳤다. 중앙정부는 1990년부터 제주도 개발을 확대하기 위한 ‘제주도개발특별법’ (이하 특별법) 제정을 추진한다. 하지만 이는 제주도 시민운동을 폭발시키는 계기가 되었다. 그 당시 시민운동의 주요 주장은 ‘도민 주체 개발과 환경보전’이었다. 개발로 인한 이익이 제주도 밖으로 빠져나가는 불평등의 문제와 개발로 인한 환경 파괴로 도민들의 삶이 위협받는 것에 대한 강력한 문제제기가 있었다(조성윤, 2003: 229-231쪽).

이러한 배경에서 지하수 문제는 제주사회에서 중요한 쟁점이 될 수밖에 없었으며, 지하수 보전 담론이 강하게 나타날 수 있었다. 신문 기사에 나타난 ‘지하수는 제주도민의 생명수다’라는 텍스트는 이러한 사회문화적 배경에서 만들어졌다고 하겠다. 또한 뉴스 텍스트의 지하수 보전, 오염, 고갈 등의 주요 용어들도 시민단체에서 재생산 및 반복되어 나타나는데(도민정치실현범도민회, 1996), 이는 언론과 시민단체에 동일한 내용의 담론이 공존하고 있음을 보여준다고 하겠다.

2. 지하수 담론 형성 과정

1990년대 초반 제주도내 일간지는 16면, 1990년대 중반부터는 20면을 발행하고 있었으며, 지하수 관련 기사는 1면(종합면)과 정치면, 사회면에 보도되었다. 종합면, 정치면, 사회면에 게재된 기사의 숫자는 각각 5~10개였는데, 그 중에서 지하수에 대한 기사는 1면에 실리는 사례가 많았다. 이는 신문에서 지하수 문제를 중요하게 다루고 있음을 보여주는 것이다.

지하수 기사는 1990년 6월부터 본격적으로 지면에 나타나기 시작한

다. 이때 기사 건수는 각 신문사별로 연간 10건 이내였으나, 이후 지속적으로 증가하기 시작하여 1993년도와 1994년도에 가장 많은 보도를 한 것을 알 수 있다. 제주일보는 1993년도에 총 105건을 게재하여 평균 3.3일에 1건, 제민일보는 1994년도에 평균 2.2일에 1건을 보도하였다. 이러한 게재 빈도는 단일 주제에 대하여 가장 많은 것으로 제주도민들에게 지하수 문제에 대한 특정한 관념을 형성하게 만드는 결과를 낳았다고 볼 수 있다. 즉, 신문사에서 집중적으로 제기하는 주장이 지하수에 대한 인식 및 정책 형성에 영향력을 행사했으며, 그에 대한 반작용으로 행정 및 사회의 대응을 요구하는 현상을 낳았다고 할 수 있다.

특히 1993년과 1994년도에 기사량이 많은 것은 정부의 생수 시판 허용 정책 발표에 대한 특집 기사들과 또한 1993년도에 최초로 만들어진 수자원종합개발계획에 대한 특집기사들로 인한 것이다. 이러한 특집기사들은 지하수 및 먹는샘물 문제에 대한 독자들의 관심을 집중시키고, 특정한 여론을 형성하는데 많은 영향을 끼쳤다고 할 수 있다.

〈표 2〉 1990년대 지하수 관련 기사 보도량

구분	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99
제주일보	10	26	37	105	86	27	43	69	35	16
제민일보	9	38	31	93	143	46	43	41	33	16
합계	19	64	68	198	229	73	88	110	65	32

1) 1990년~1992년 지하수 보전 담론

1990년 초부터 신문들은 제주도의 지하수가 위기에 봉착했다는 주장을 펼쳤다. 위기론의 주요 내용은 해수의 침투로 인한 오염 및 지하수

난개발로 인한 고갈이라는 것이다. 제주도 조사 결과 1,831공이 개발되어 있으며, 아무런 규제 조치가 없음에 따라 난개발이 지속되고 있어 지하수 고갈 우려가 나타나고 있다는 담론이 형성되었다. 이러한 지하수 위기 주장은 반복 보도되었는데, 특히 정부의 먹는샘물 시판 자유화 정책이 발표되면서, 많은 기업들이 제주도의 지하수를 개발하여 육지로 판매하게 되며, 그로 인하여 제주도 지하수 위기는 더욱 심각해 질 것이라는 주장이 반복되었다. 이를 위한 대책으로 제주 지하수를 생수로 개발하여 육지부로 반출해서는 안된다는 주장이 생겨났다. 또한 이 시기는 제주도 지하수 분포가 하나의 렌즈로 분포되어 있다는 가설에 따라 지하수 오염이 더욱 심각해 질 것이라는 위기론이 대두되었다.

제민일보와 제주일보는 1990년대 초반부터 지하수 고갈, 오염 및 먹는샘물 시판 문제를 주요 의제로 삼고 보도하였다. 무분별하게 지하수 개발이 이루어지고 있는 문제에 대응하여 지하수 관련 법규의 제정을 촉구하고(제민일보, 1991.04.08 사설), 염분 침투로 인한 지하수 오염 문제를 제기하였다.(제민일보, 1991.9.20 기사) 특히 먹는샘물 시판에 대하여는 부정적으로 보도하였는데, 먹는샘물 시판이 해수 침투 악화, 지하수 고갈을 가져올 것이라고 하였다. 지하수 무허가 개발 및 오염에 대한 벌칙을 강화할 것을 요구하고, 지하수 원수대 부과율을 높여야 한다고 주장하였다.

또한 제주도의 지하수 개발 방식에 대한 문제를 제기하였다. 수자원공사와 제주도 당국은 지하수 개발을 ‘광역화’하여 상수도를 공급하겠다는 계획을 수립하였는데, 언론은 이에 대하여 지하수가 아닌 지표수를 이용할 것을 대안으로 제시하였다. 이는 지하수가 고갈 위기에 처해 있다는 시각에서 주장한 것이다. 지하수 개발을 가속화할 경우에 해수 침투로 인한 오염, 향후 인구 증가 등에 의한 고갈 등 다양한 문제들이 발생할

것이라고 주장하였다.¹³⁾ 이외에도 생활하수, 폐수 유입으로 인한 지하수 오염 문제, 생활용수 전용수도 오염 등을 보도하였다.

2) 1993년~1996년 먹는샘물 시판 금지 담론

1993년과 1994년도에는 지하수 개발 방식을 둘러싼 논란이 벌어졌다. 지하수를 보호하기 위하여 지표수를 개발해야 한다는 주장이 반복되었으며, 숲골을 관리하여 지하수 오염을 방지해야 한다는 주장에 따라 행정 당국에서는 숲골 보호 정책을 수립하기도 한다. 또한 먹는샘물 시판을 둘러싼 대책 수립이 주요 쟁점으로 부각되었으며, 제주도에서 공영으로 지하수를 개발하여 판매해야 한다는 논의가 시작되어 제주지방개발공사(이하 개발공사)를 설립하게 된다. 특히 1996년 제동홍산이 제주도를 상대로 행정심판을 제기함에 따라 사회단체 및 행정당국의 반대 여론이 고조에 달하여 먹는샘물 시판 반대 담론이 주류를 이룬 시기였다.

제주일보는 1993년에는 생수 시판을 금지하기 위하여 도의회에서 조건부로 허가하고, 지하수를 보존자원으로 지정할 것을 주장하였다. 지하수 오염 문제를 부각하고, 수자원공사에서 수립한 <수자원종합계획>에 대하여 제주일보와 제민일보는 각각 특집 연재 기사를 게재하면서 비판적인 보도를 하였다. 또한 신문들은 질산성 질소로 인한 지하수 오염

13) “정부는 내년부터 국비 8백 억 원을 들여 제주도 전역을 대상으로 광역상수도 사업을 추진하겠다고 발표했다.(중략) 정부의 계획대로 광역상수도망을 지하수에만 의존할 경우 기하급수적으로 늘어날 것이 뻔한 생활 및 상업용수에 대한 지하수 고갈 현상은 심각할 것이 틀림없다.(중략) 지하수가 아닌 지표수를 활용한 상수도 구축도 한 대안일 수 있다.” <지하수개발에 신중을>, 제민일보, 1992.01.10 사설.

<지하수이용 광역상수도 건설 잔물 침투 부채질 우려/ 급격한 수위하강 초래/ 제주 물 문제 되려 악화 일부 학계 문제제기/ 지표수 등 개발 활용 필요>, 제민일보, 1992.02.08.

문제를 부각시켜 기획기사를 연재하면서 주요 원인인 축산폐수 등에 대한 대책 수립을 요구하였다.

이외에도 오·폐수로 인한 지하수 오염현장 조사 보도를 통해 심각성을 강조했다. 지하수 오염 방지를 위한 중산간 보호 대책을 주요 의제로 삼고 집중적으로 보도하였다. 1995년에는 지하수 보호를 주장하는 보도는 지속되었는데, 지하수 관정 오염, 제동홍산(주)에 대한 생수 시판 금지 요구와 개발공사의 생수 판매 전망, 숨골 정비 사업 등이 주요 기사였다.

1995년 이후에는 개발공사의 생수 개발과 관련된 보도가 주요 비중을 차지하게 된다. 수입생수의 시장 점유, 강원도 등 지자체간 생수 판매 경쟁에 따른 제주생수의 시장 진출 우려와 함께 1996년부터 주문자생산 방식으로 판매할 것 등을 보도하였다. 이 시기의 특징은 지하수 오염 기사는 지속된 반면에, 지하수 고갈 우려에 대한 보도는 사라진 것이다. 이는 1993년도와 수자원종합보고서가 발표되고 난 이후 지하수 고갈 문제 제기는 설득력이 약해졌기 때문이다.

3) 1996년~1999년 공개념 관리 담론

제동홍산의 행정심판 제기에 따라 지하수에 대한 더욱 체계적인 관리를 해야한다는 대응책 마련이 대두되었다. 특히 공개념으로 지하수를 관리하여 공공성을 더욱 강화해야 한다는 담론이 형성되었다. 또한 지하수 오염의 주범으로 축산폐수와 농약, 비료 사용 문제가 부각되었으며, 골프장에서 지하수 과다 사용이 쟁점으로 부각되었다. 가뭄 대책으로 저수지 개발, 지표수를 이용한 농업용수 개발도 주요한 주장으로 나타났다.

1996년도에는 먹는샘물 시판을 요구하는 제동홍산측의 행정소송과

행정심판에 반대하는 기사가 주류를 이루었다. 주요 반대 논리로 지하수 공개념이 주장되었다. 1997년에는 중산간 개발계획이 만들어짐에 따라 지하수 이용 문제가 집중적으로 제기되었으며, 지하수 관측, 저수지 및 사설 관정 관리 허술, 행정 조직 통합 문제가 주요 기사가 되었다. 1998년 이후에는 지하수에 대한 보도량은 현격하게 줄어들어 더 이상 중요한 의제가 되지 않고 있음을 알 수 있다. 제주삼다수의 판매가 중요한 기사로 부각되었으며, 지하수 오염 문제도 지방면에 게재되는 수준이었다.

〈표 3〉 제주일보 1990년대 지하수 기사

구 분	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	계
오염·고갈·난개발	2	7	4	23	47	2	9	13	5	4	116
관리문제·제도·조직	3	10	5	6	27	10	17	17	12	9	116
지하수 관련 법률	1	0	14	19	4	2	2	3	3	1	49
먹는샘물 시판 문제	4	9	10	28	15	4	9	2	-	-	81
수자원 개발계획	-	2	9	28	5	0	5	24	6	1	80
공영개발	-	-	-	-	-	9	4	6	7	1	27
지하수 공개념	-	1	-	-	1	-	1	4	2	1	10

〈표 4〉 제민일보 1990년대 지하수 기사

구 분	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	계
오염·고갈·난개발	5	10	8	22	38	6	11	11	7	7	125
관리문제·제도·조직	3	18	5	11	31	13	1	8	9	4	103
지하수 관련 법률	2	8	6	11	10	4	1	2	-	-	44
먹는샘물 시판 문제	3	11	3	18	18	5	21	1	-	-	80
수자원 개발계획	-	2	12	22	33	4	4	12	2	4	95
공영개발	-	-	-	2	7	11	3	3	15	1	42
지하수 공개념	-	-	1	-	1	-	3	4	-	-	9

<표3>과 <표4>를 비교하면 1994년 이전의 언론 보도가 그 이후 보다 많은 것을 알 수 있다. 이는 90년대 초반에 지하수에 대한 집중적인 문제 제기가 이루어지면서 중요한 사회적 의제로 대두되었음을 말해주는 것이다. 또한 10년간의 보도량을 비교하면 지하수 오염 및 고갈, 난개발 문제를 제기하는 기사가 가장 많은 것으로 나타난다. 이 유형의 기사들은 제주도 지하수가 심각한 문제가 있다는 위기론을 증폭시키며, 이에 대한 대책 수립을 요구하는 정치적 영향력으로 작동한다. 이에 따라 특별법에 지하수 굴착 및 개발을 규제하는 장치들이 만들어지며, 지하수 오염을 방지하는 각종 정책들이 수립, 시행된다.

지하수 관련 법률과 관련된 기사들도 중요한 비중을 차지한다. 그 결과 특별법과 조례에 지하수에 대한 규정들이 만들어진다. 특별법에 지하수 개발을 제한하고, 체계적인 관리를 목적으로 하는 조항들이 삽입된 것을 커다란 의미를 갖는다. 그 당시까지만 해도 우리나라에는 지하수에 대한 법률이 전무한 상태였다. 지하수법은 특별법이 만들어진 이후 1993년도에 만들어진다. 또한 제주도는 특별법 조례를 통하여 세부적인 지하수 관리 방안을 수립, 시행한다. 조례는 지하수법의 조항보다도 한 단계 높은 규제 조치 등을 담고 있다.¹⁴⁾

그 다음으로 많은 기사는 지하수 관리 조직 및 제도 기사인데, 이는 행정조직이 지하수 관리 기능을 강화하는 결과를 가져온다. 세 번째 비중을 차지하는 기사는 지하수 관련 법률 및 먹는샘물 시판 문제 기사이다. 이 두 유형은 먹는샘물 시판을 막기 위한 법적, 제도적 장치를 만들 것을 요구하는 측면에서 중첩되는 부분이 있다. 현재 특별법에는 먹는샘물 개발은 공기업만 하도록 되어 있으며, 지하수관리 조례에는 먹는샘물

14) 특별법 조례 중에서 지하수 관련 조항들은 이후 '제주도 지하수관리 기본조례'로 분리되어 독립한다.

업체는 허가 기간 만료 이후 재연장 심의를 받도록 되어 있다. 이러한 지하수 정책 수립 과정에 1990년대에 언론의 지속적인 보도가 있었음을 알 수 있다.

III. 지하수 담론 분석

지하수 담론은 크게 보전 담론과 개발 담론으로 구분할 수 있다. 보전 담론과 개발 담론은 대립 관계에 놓여 있으며, 서로 다른 이념에 근거를 두고 있다. 지하수 보전 담론은 지하수 오염 및 난개발 방지를 위한 법과 정책 수립, 사기업의 먹는샘물 개발·판매 반대 등의 담론으로 나타난다. 또한 개발 담론은 광역상수도 건설을 위한 지하수 개발, 공영개발 방식을 통한 먹는샘물 판매 등으로 나타난다.

1. 지하수 보전 담론

크게 세 가지 형태로 나눌 수 있다. 첫째는 지하수 고갈 및 오염 기사와, 지하수 개발 방식과 관련된 것이다. 1990년대 초반까지 제주도내에서 지하수에 대한 과학적 조사가 많지 않았으며, 그에 대한 검증도 충분하지 않은 상태였다. 또한 지하수와 관련된 법률은 존재하지 않았던 시기였다. 이 시기 지하수 보도는 오염 문제 제기로 시작한다. 해안가 지역 지하수 과다 사용으로 인한 해수 침투 및 오염 문제를 집중적으로 부각하였다. 또한 지하수가 충분하지 않다는 전제하에 지하수가 고갈될 수 있다는 우려를 제기하였다. 이외에도 관리 체계 및 전담 조직이 없는 것, 난개발 문제, 습골 관리 문제 등을 제기하였다. 그리고 제주도 전체를 하나로 묶는 광역상수도 개발 방식과 관련하여 지하수 보다는 지표수

를 이용할 것을 주장하였다.

두 번째는 사기업의 먹는샘물 시판을 반대하는 것이다. 정부의 먹는샘물 시판 자유화 방침이 발표되면서 1991년부터 1994년까지 이 문제는 뜨거운 쟁점으로 부각되었다. 먹는샘물 시판은 제주도 지하수에 심각한 문제를 가져올 것이라는 전제하여 언론은 비판적인 기사를 보도하였다.

세 번째는 공개념으로 지하수를 관리하는 것이다. 지하수는 사유재가 아니며, 공공자원이므로 공공성을 더욱 강화하는 법적, 제도적 장치 마련을 요구하는 기사이다.

각각의 기사에서 핵심적으로 나타나는 용어와 텍스트, 그리고 기사와 상호작용하는 사회문화적 맥락은 무엇인지를 살펴보면서 지하수 담론이 어떻게 작동하고 있는지를 알 수 있다.

1) 지하수 고갈 및 오염 대책

지하수 고갈 및 오염 문제를 중점적으로 제기하면서 이에 대한 대책 수립을 요구하고, 지표수를 이용하여 생활용수 및 농업용수를 해결하자는 내용이다. 이에 대한 대응으로 행정당국은 지하수 오염 방지를 위한 각종 대책을 수립하고 시행하였으며(예를 들어 축산폐수 처리 등), 특별법에 규제 조항을 삽입하였다. 하지만 지하수 보호를 위하여 지표수를 개발하자는 주장은 정책으로 받아들여지지 않았다. 이후 1994년도 극심한 가뭄을 겪으면서 농업용수 조달을 위한 저수지 개발 계획이 추진되게 된다.

고갈 및 오염 기사들에서 가치를 부여하는 문장은 ‘제주도 지하수는 제주도민의 유일한 생명수이다’라는 것이다. 환경 보호를 위하여 지하수 오염이 심각한 것이 아니라 섬이기 때문에 지하수는 생명수이며, 그래서 보전해야 한다는 논리가 생성된다. 주요 내용은 다음과 같다.

- 지하수는 제주도의 유일한 지하자원이며 생명수이다.
- 지하수 없이는 제주도민이 하루도 살 수 없다.
- 지하수는 자유재가 아니라 경제재이다.
- 제주 지하수는 해면 밑에 하나의 거대한 담수렌즈층으로 만들어져 있다. 어느 한 쪽이 오염되면 전체가 오염될 수 있다.
- 지하수는 일단 오염되면 정화하기란 거의 불가능하다.
- 과다 채수로 지반침하 현상이 나타날 수 있다.
- 상수도, 농업용수 등을 지하수에만 의존하면 머지않아 고갈이 될 것이다.
- 지하수 자원은 유한하다. 무한한 자원이 아니다.
- 지하수가 아니라 지표수를 개발해야 한다.

○ 지하수 고갈, 오염 문제 제기 기사 사례

“지하수는 우리 고장의 유일한 지하자원이나 다름없다. 그것은 단순한 지하자원이라기보다는, 그것 없이는 하루도 살 수 없는 식수와 농업용수의 자원이기도 하다. 물은 바로 생명의 원천이다. 마음 놓고 마실 물이 없거나, 마음대로 쓸 물이 모자란다고 생각해보라. 그곳에선 발전의 의미를 찾는 것조차 무의미해진다. 지하수는 무진장일 수 없으며, 그것을 뽑아다가 팔아 먹고, 또한 필요하다 하여 여기저기서 파헤치는 등 마구잡이식 개발은 필연적으로 그것의 고갈을 초래한다. 물은 이미 자유재가 아니라 경제재다. 물은 비용과 노력을 들이지 않고서는 무진장일 수 없으며, 마냥 깨끗한 채로 남아있지 않는다는 사실에 우리 모두 투철할 필요가 있다.” <지하수 보존의 시급성>, 제민일보 1991.03.09, 사설

“지하수의 오염 역시 새롭게 제기되고 있는 문제 중의 하나이다. 제주 지하수는 해면 밑으로 거대한 담수 렌즈층이 만들어져 하나의 수맥을 형성함으로써 어느 한쪽이 오염됐을 경우에 지하수 전체의 오염이 불가피한 실정이다.” <심각한 물 문제>, 제민일보, 1991.06.01, 1면

“더욱 심각한 것은 지하수는 일단 오염되면 정화하기란 거의 불가능하다는 특성이다.” <지하수오염 외면한 환경오염관리>, 제주일보, 1993.7.28, 사설

“정부는 내년부터 국비 8백 억 원을 들여 제주도 전역을 대상으로 광역 상수도 사업을 추진하겠다고 발표했다. … 정부의 계획대로 광역상수도망을 지하수에만 의존할 경우 기하급수적으로 늘어날 것이 뻔한 생활 및 상업 용수에 대한 지하수 고갈 현상은 심각할 것이 틀림없다. … 지하수가 아닌 지표수를 활용한 상수도 구축도 한 대안일 수 있다.” <지하수개발에 신중을>, 제민일보 1992.01.10, 사설

지하수 고갈 및 오염 문제를 제기한 신문 텍스트에서 환경보호 담론과 함께 도민 생존담론이 함께 나타나고 있는 것을 알 수 있다. 지하수 오염은 곧 도민들의 생존권을 위협하는 것이며, 개발이 지속되면 지하수 고갈 현상을 부추겨 위기에 봉착할 것이라는 문장이 반복되고 있다. 위기론은 도민 정서를 쉽게 자극하였으며, 지하수에 대한 인식을 보편화시키는 작용을 한다. 지하수 위기는 도민들의 생존권과 관련이 되어 있으며, 그것이 심각한 상태에 놓여있다는 텍스트는 지역사회 정치와 사회에서 중요한 문제(issue)로 받아들여지게 하는 결과를 낳았다고 볼 수 있다.

2) 먹는샘물 시판 반대

1991년도에 정부에서 먹는샘물 시판 자유화 방침을 수립하자 이에 반대하는 기사가 집중적으로 보도되었다. 1991년 이후 1996년도까지 먹는샘물 판매 문제를 둘러싸고 사기업과 제주도간의 갈등이 본격화된다. 제주도는 특별법에 먹는샘물 판매를 규제하는 조항을 만들어서 대응하였다. 또한 언론의 영향으로 사회단체들도 적극적으로 반대 주장을 펼치게 된다.

1990년도부터 언론의 주요 관심 중 하나는 제주도 지하수를 이용한 먹는샘물의 시중 판매 문제였다. 그 당시까지 정부는 국내에서는 먹는샘물 판매를 허용하지 않고 있었다. 하지만 우루과이라운드 협상을 시작하면서 외국 먹는샘물 수입이 허용됨에 따라 먹는샘물 시판 자유화 방침을 검토하고 있었다.

제주도내 언론사는 지하수를 제주도 밖으로 반출하여 판매하는 것에 대하여 반대 주장을 펼쳤으며, 1991년도에 입법 시행된 특별법에도 지하수 개발을 허가제로 도입하는 등 규제 장치가 만들어진다.

언론 기사 텍스트에 나타난 주요 내용은 다음과 같이 요약할 수 있다.

- 세계적으로 섬에서 육지로 지하수를 생수로 반출하는 곳이 없다.
- 후발업체들이 뛰어들어 지하수 고갈을 부추길 것이다.
- 도민들의 생존권과 관련이 있다.
- 육지의 부유층을 위해 제주도민의 생존 원천이 상품화될 수 없다.
- 지하수를 보존자원으로 지정해서 보호해야 한다.

○ 먹는샘물 시판 반대 기사 사례

“생수 시판이 지하수 고갈을 부를지 모른다는, 우려의 목소리가 나오고 있다. 내년 1월부터 생수의 시판이 전면 허용되면 기존 생수공장이 시판에 뛰어들고, 후발업체가 뒤를 따를 경우 지하수 고갈은 필지의 사실이라는 것이다.”, <지하수, 이제 시판될 판인가>, 제민일보, 1991.08.12, 사설

“무분별한 육지 반출로 지하수의 고갈과 오염이 우려된다는 지적들이 쏟아지고 있다”, <지하수 보호, 서울 의원과 제주 의원>, 제주신문, 1991.10.26, 사설

“내년부터의 생수시판 전면 허용은 해수 침투 악화뿐만 아니라 세계적으로 섬에서 육지로 생수가 반출되는 유일한 곳인 본도 지하수자원 자체의 고갈 우려 등 심각한 문제를 정면으로 제기, 본도의 지하수 문제를 바야흐로 생존권적 차원의 문제로까지 비화시켰다.” <지하수고갈·오염 시비, 생

수 시판 방침에 위기 팽배>, 제민일보, 1991.12.21, 1면

“제주도 동부지역 지하수 담수층에 지하수의 무분별한 개발로 인해 바닷물이 침투, 염분 과다현상이 나타나고 있는 가운데, 한진그룹 (주)제주생수가 대해 2만~3만톤의 지하수를 채수, 국내외에 시판하고 있으며, 이 때문에 동부지역 염분 과다현상을 부채질하고 있다는 비난이 일고 있다.” <「제주의 젓줄, 팔아먹는 「재벌 물장사」 지하 담수층 파괴 우려>, 제민일보, 1991.04.01, 사회면

“제주는 섬으로서 지하수가 없으면 살지 못한다. 막연히 제주의 지하수 매장량이 많다고 하지만 정확히 얼마나 되는지조차 알지 못한다. 제주도가 계속 개발되어 용수량이 점점 늘어날 경우 수십 년 안에 지하수 채취가 한계에 부딪힐 것으로 전망되고 있다. 일부 부유층을 위해 제주의 마지막 생존 원천이 채취되어 상품화될 수 없다.” <지하수보호, 온 도민이 뜻을 같이 한다>, 제주신문, 1993.01.30, 사설

“제주지하수는 제주도민의 생명수나 다름없다. 제주지하수의 고갈은 제주의 모든 살아있는 것의 고갈을 의미한다. 따라서 제주 지하수 보존 문제는 제주사람과 제주에 살아있는 모든 것들의 절대절명의 과제일 수 밖에 없다. 그래서 제주지하수는 제주사람들에게는 보존할 가치와 당위를 갖는다.” <「지하수 반출, 규제해야>, 제민일보, 1993.02.24, 사설

“제주도와 같은 좁은 섬의 한정된 지하수가 마구 채취-반출-시판될 경우 끝내는 수량이 고갈하여 오염이 증가하고 지반이 내려앉고 식물이 자라기 어려운 환경파괴를 자아낼 터임에 틀림없다.” <생수 시판과 제주도개발 특별법 규정>, 제주신문, 1994.03.11, 사설

사기업의 먹는샘물 판매 문제에 대하여 대한 신문 텍스트의 중요 단어는 지하수 고갈, 오염, 도민 생존권, 계층 갈등이다. 즉, 지하수를 먹는 샘물로 판매하는 것은 제주도 지하수의 위기를 가중시키고 도민들의 생존권에 심각한 위협을 준다는 인식이 나타나고 있다. 먹는샘물 시판 반대 텍스트에서 지하수 보호담론, 생존권 담론, 계층갈등 담론이 나타나

고 있는데, 이들 담론이 시판 반대의 정당성을 옹호하고 있다. 하지만 이들 담론 내용들의 객관성과 사실 여부에 대한 검증은 이루어지지 않은 상태에서 주장만 반복되었다.

정부는 먹는샘물 시판 허용 방침을 수립하였으나, 국민 계층간 위화감을 부추긴다는 여론에 밀려서 시판을 허용하지 않고 있었으며, 1994년 3월에 헌법재판소 판결로 먹는샘물 시판 금지는 위헌이라는 결정이 나오면서, 시판이 자유화된다. 그리고 그 해 8월 이후부터는 수입산 먹는샘물도 국내 시장에서 자유롭게 판매되기 시작한다.

3) 공개념 관리

공개념 관리는 지하수의 공적 관리를 더욱 강화하는 법과 제도를 만들어 시행하는 것이다. 또한 공개념으로 지하수를 관리하여 특별법과 지하수 관리 조례에 공공성을 강화하는 제도와 절차를 만들어 시행하기 시작한다.

지하수를 공개념으로 관리하지는 주장은 1990년대 초반 먹는샘물 시판 문제가 불거졌을 당시부터 부분적으로 제기되었으며, 1996년 제동홍산이 행정심판을 제기한 이후에 언론에서 적극적으로 주장하였다. 주요 내용은 다음과 같다.

- 섬 지역의 지하수는 공적인 관리가 필요한 생명수이다.
- 지하수는 사유재(私有財)라는 생각이 지하수를 위기에 처하게 한다.
- 지하수를 도민의 공동자산으로 관리해야 한다.
- 지하수가 사유화되면 많은 사람들에 의해 난개발 될 수 있다.
- 문제가 있더라도 지하수 보호라는 큰 이익을 위해 공유화해야 한다.
- 지하수에 대한 사적 소유권을 인정하지 않아야 한다.

· 물 부족 현상이 나타나고 있고, 염수 침입 지역이 확산되고 있어 지하수 공개념적 관리가 필요하다.

○ 공개념 관리 기사 사례

“지하수관리법에 우선 규정돼야 할 사항은 모든 지하수를 공유화하는 일이다. 자기 토지하의 지하수가 공유가 아닌 사유라는 통념이 지하수의 무차별 개발을 더욱 부채질한다.” <지하수를 공유화시켜라>, 제주신문, 1991.09.15, 사설

“지하수법에서 규정해야 할 가장 중요한 사항은 지하수의 소유권 및 사용권의 명확한 소재다. 지하수의 소유권이 토지주에게 있는지, 아니면 국가나 국민의 공유인지를 명쾌히 밝혀야 한다.” <지하수법안은 악법 안이다>, 제주일보, 1993.02.04, 사설

“섬 지역의 지하수는 단순한 지하자원이라기 보다는 공적인 관리가 필요한 생명수와 같다”, <지하수 관리의 공개념>, 제민일보, 1996.09.14 사설

“정작 지하수에 의존해야 하는 게 제주인의 삶이면서도 그 존재 가치에 무게를 실리지 못해 왔음은 지하수를 공공의 자원으로 인식하고 관리하는 공개념적 차원에서 접근하지 못해 왔기 때문이다. 가장 중요한 것은 당국의 실천적 의지다. 당국이 지하수를 퍼내 물장사를 하면서 지하수의 공개념화가 제대로 뿌리내리길 기대할 수는 없기 때문이다.” <지하수 보호 절실하다>, 제주일보, 1997.03.25, 사설

“제주개발특별법은 지하수 개발의 허가 혹은 신고제를 채택함으로써 부분적인 지하수 공개념을 반영하고 있지만 공유제를 도입한 것은 아니다. 이 때문에 지하수는 토지주에게 그 소유권이 귀속될 수밖에 없으며 이로 인해 지하수 오염예방 및 보존 등 관리 면에서 많은 문제점이 발생할 수밖에 없는 것이다. 우리가 지하수법 제정 당시부터 지하수를 공유화해야 한다고 주장해 온 것도 이 때문이다. 가장 귀중한 자연자원이라 할 수 있는 지하수의 보호라는 큰 이익을 위해서는 그것의 공유화는 필요한 것이다. <민·관의 지하수 분쟁>, 제주일보, 1998.8.30, 사설

공개념 권리 텍스트에서 도민 생존이 중요한 용어로 나타나고 있음을 알 수 있다. 도민 전체를 위하여 지하수에 대한 개인의 소유권을 인정하지 말아야 한다는 공리주의가 근본을 이루고 있다. 지하수 소유권을 둘러싸고 개인이 행정심판을 청구한 사례 보도에 있어서도 언론은 사적 소유권보다는 공공관리가 더 중요하다는 입장을 취하고 있다. 이러한 공리주의는 보편적 이익을 주장하고 있으며, 도민 생존담론과 연결되면서 지하수 정책의 중요한 근간으로 자리를 잡게 된다.

2. 공영개발 담론

지하수 공영개발은 먹는샘물 시판을 자유화한다는 정부 방침이 발표된 이후에 제주도내에서 논의가 이루어지기 시작하였다. 제동홍산의 먹는샘물 판매를 금지시키는 것과 함께 제주도에 직접 공영개발로 먹는샘물을 개발 판매하고 그 수익금을 제주도에 환원하여 취약한 지방재정을 돕자는 것이었다. 1993년 12월 제주도의회에서의 논의를 시작으로 1994년 9월 제주도수자원개발기획단에서 광천음료수(먹는샘물) 개발 계획을 수립한다. 개발공사 설치 조례가 공포되고(1994년 12월 5일), 1995년 3월 9일 법인 설립 등기를 한다. 1996년 11월 16일 먹는샘물 공장 건설 공사를 시작하여 1998년 2월부터 '제주삼다수'를 생산하여 판매한다.

이러한 공영개발에 대하여 신문들은 기존의 지하수 보호론의 입장에서 반대하는 입장을 나타낸다. 특히 공영개발론이 대두하기 이전인 1991년도의 신문 기사는 절대적인 반대였다. 하지만 1995년에 개발공사 법인이 설립되고 본격적으로 추진하면서 언론의 논조는 변하기 시작한다. 절대적 반대에서 소극적 반대로 돌아서고, 1998년도에 시판을 시작하면서 부터는 사업이 실패해서는 안 된다는 찬성 입장으로 변화한다.

○ 공영개발 관련 기사 사례

“제주도 당국이 기존 제주 생수업체와 합작해서 지하수를 채취, 육지부로 내다 시판할 것을 구상하고 있다고 한다. 정책적으로나 행정적으로 제주 지하수의 육지반출 금지를 위해 지혜를 짜야 할 제주도 당국이 도리어 생수를 육지부에 내다팔아 물장사를 하겠다니 도무지 안될 말이다.” <지하수위기에 왜 그리 둔감한가>, 제주신문, 1991.09.18, 사설

“제주도가 생수, 이른바 「먹는샘물」개발은 물론 판매 전략에 지나치게 뜸들이고 있다는 여론이 무성하다. 5월부터 외국 유명생수들의 수입시판, 국내 생수시장에 불꽃튀는 물싸움이 불가피할 전망인데도 불구하고 제주생수 개발은 정해진 수순과 기간에 너무 얽매여 있다.” <제주도 「먹는샘물」개발 판매전략 “너무 뜸들인다”>, 제민일보, 1995.04.27

“제주지하수 3백만톤을 생산 판매, 1천억원의 순이익을 올린다. 제주도는 제주지하수의 효율적 보전 및 관리의 지방재원 확보를 위한 먹는샘물 개발사업을 서두르기로 했다.” <「먹는샘물」개발 순항 지방재정 큰 도움 기대>, 제민일보, 1995.6.21, 1면

“몇 년 전 제주생수 시판 논란이 거세었을 때 세계에서 좁은 섬의 물을 빼내어 내다파는 예가 없다는 말이 도민의 전반적 호응을 얻은 것도 그 때 문이었다. 지하수를 빼내어 파는 일을 자제하지 않을 경우 점차 언젠가는 지하수 고갈과 자연훼손을 초래할 개연성은 존재한다. <먹는샘물 개발 유의해야 될 문제점>, 제주신문, 1995.08.12, 사설

“가장 취약한 재정자립도를 조금이나마 만회하기 위해 연구한 것이, ‘지하수 위기’에도 불구하고 물 팔아먹기 사업이 아니던가. 만에 하나라도 ‘먹는샘물’이 실패로 끝나서는 결코 안된다.” <먹는샘물, 정말 잘될까>, 제주일보, 1998.02.14, 사설

공영개발을 통한 지하수 개발은 많은 논란을 불러 일으켰다. 언론과 시민단체에서 반대의 주장을 펼쳤다(도민정치실현범도민회, 1995). 하지만 도지사는 정치적인 입장에서 언론의 반대에도 불구하고 개발을 추진하였으며, 판매 이익을 제주도에 환원하여 지방 재정에 도움을 주겠다

는 명분을 확고히 하였다. 개발공사를 통하여 지하수를 개발하여 먹는샘물로 판매하는 것은 지방선거때 마다 중요한 쟁점이 되었다. 1998년도 도지사 선거에서 개발공사의 운영 방식을 놓고 후보간 치열한 공방이 전개되기도 했다. 하지만 후보들 모두 개발을 반대하지는 않았다. 결국 지방재정을 위한다는 생각이 지하수 오염 및 고갈 논란에도 불구하고 공영개발 정책을 추진하게 만든 것이다.

IV. 지하수 정책 수립 및 변화

언론에서 제기한 주요 주장들에 대하여 행정 당국은 단기 및 장기적으로 대응을 하였다. 축산폐수 처리 시설과 같은 지방행정 단위에서 할 수 있는 사항들은 즉각적인 조치가 취해지는 등 언론의 공격으로부터 방어하는 현상이 나타났다. 반대로 광역상수도 건설과 같은 정부 지원 프로젝트는 언론의 반대에도 불구하고 강력하게 추진되었다. 이러한 언론과 정책과의 연관성을 직접적으로 보여주는 사례들을 정리하면 다음과 같다.

〈표5〉 시기별 주요 언론 기사와 정책 반영

년도	정책 요구 기사	행정의 대응 및 정책 수립
1991	지하수 관련 법규 제정 요구 무분별 개발, 난개발 문제	제주도개발특별법 정부 시안 발표(10.3) 지하수 굴착 이용 허가제 도입
1992	지하수 이용 광역상수도 개발 앞서 부존량 등 과학적 조사 필요 주장	수자원종합개발 용역 추진, 수자원공사에 의뢰(5.25)
	지하수 염도, 토양 오염 문제	농진공, 지하수 염도 측정 시스템 도입(8.26)
	먹는샘물 시판 대책 요구	특별법 시행령 공포(11.6) 지하수 이용 허가제, 지하수 원수대금 부과

1993	농업용 지하수 원수대금 부과 반발	농업용 지하수 원수대금 면제
	지하수 함양 '습골' 보호책 필요	습골 관리 방안 발표
1994	축산폐수 문제 제기	축산폐수 공동처리 시설 설치(3.7)
	가뭄 극복을 위한 농업용 관정 개발	농업용수 개발 계획 발표(9.15)
	쓰레기장 침출수 지하수 오염 중산간지역 생활하수 문제	지하수 관측망 설치, 수위, 수온 등 장기조사 추진(12.26)
	지하수 공영개발	제주지방개발공사 설립
1995	농축산용 지하수 관리 허술	농공단지 오·폐수관 완공 지하수 오염 방지(5.31)
1996	축산폐수 무단 방류 문제	축산폐수 제재 강화, 무허가 배출시설 철거(1.24)
	농업용수 개발	농업용 저수지 개발 추진(7.22)
	먹는샘물 행정심판 대응	지하수 보전자원 지정(10.23)
1997	중산간 지역 지하수 보전 대책 요구	중산간 종합용역 보고회(3.21), 중산간 개발 계획 반영
	분산된 물 관리 업무 통합	행정조직 통합 추진(98.9.1)
1998	물을 아껴야 한다. 지하수 보전지역 확대	물관리 종합대책 수정, 보완 발표(6.24)
1999	빗물 활용 대책 요구	골프장 등 빗물활용 시설 설치 의무화
	생활하수, 축산폐수로 용천수 오염	용천수 살리기 운동 전개, 용천수 현황 조사

언론에서 제기한 문제들 중 행정에서 적극적으로 대처한 것은 제주도 지하수에 대한 연구이다. 수자원공사에 의뢰하여 제주도 지하수에 대한 종합개발 방안을 수립토록 하였으며, 1993년도에 최초의 계획이 발표된다. 10년 단위로 제주도 지하수에 대한 종합조사를 하도록 방침을 수립하여, 2003년도에도 제주도 전체 지하수에 대한 종합적인 조사가 이루어져 발표되었다. 그리고 현재는 2013년도 용역이 추진되고 있다. 또한 지하수 오염 방지 조치, 오염 실태 조사를 위한 관측망 설치, 먹는샘물 시판 저지를 위한 특별법 및 조례 개정, 행정 조직 통합, 골

프장 빗물이용 설치, 수원지 개발, 농업용 관정 개발, 대규모 저수지 개발, 제주지방개발공사 설립 등 단계적으로 정책을 수립 대응하게 된다. 담론이 정책으로 구체화된 사례 중 핵심적인 것들을 재정리하면 다음과 같다.

1. 법적규제 장치 수립 및 집행

1) 제주도개발특별법 및 조례 제정

지하수 보호 담론의 주요 주장은 지하수의 고갈, 오염을 방지해야 하며, 이를 위해서는 규제 장치를 만들어야 한다는 것이다. 이는 특별법을 제정하면서 지하수 관련 조항을 만드는데 적용된다. 이에 따라 1991년 12월 31일 제정·공포된 특별법에 지하수 굴착·이용(제25조)과 지하수 원수대금(제26조) 조항이 도입된다. 또한 특별법에서는 제주도에서 지하수를 개발·이용하고자 하는 자는 지하수법(제7조) 및 먹는물관리법(제9조) 규정에 불구하고 ‘도지사의 허가(기간연장 및 변경허가 포함)’를 받도록 하여, 제주도의 권한을 확고하게 만든다.

1992년 11월 6일 특별법 시행령 공포 이후 다음해 1월 4일까지 지하수공 신고를 접수받아 현지조사를 거쳐 8월 25일 3,150공을 양성화하여 허가를 내준다. 또한 1994년 12월부터 1995년 2월까지 무허가 관정에 대한 추가 신고를 받아 658공을 추가하여 총 3,827공을 양성화한다(제주발전연구원, 2007: 11-13쪽). 이후부터는 지하수 개발시 환경영향평가를 의무적으로 받게 한다.

특별법 제정 이후 최초의 지하수 굴착 허가는 서광서리 마을공동목장과 제주우천리조트에 대해 이루어졌다. 법 제정 이후 4년 5개월 뒤인 1995년 5월 19일에야 이뤄진다. 이는 지하수 개발에 따른 환경영향평가

기간이 최소 6개월, 비용도 수천만 원이 들었기 때문이다.¹⁵⁾ 이에 대한 민원이 제기되자 제주도는 1995년 6월 30일 특별법 시행령을 개정하면서 지하수를 환경영향평가 대상에서 제외하는 대신 지하수영향조사제도를 도입했다. 하지만 지하수영향조사서 작성 역시 많은 시간과 비용이 소모되기는 마찬가지였다.

2) 공개념 관리 제도 도입

공개념 관리는 무분별한 개발 방지 및 공공성 강화를 통하여 지하수를 지속가능한 자원으로 보전하는데 목적이 있다. 구체적인 조치는 특별법 및 조례에 지하수 관련 조항들을 신설하여 법적 장치를 만드는 것이었다.

특별법 조례를 개정하여 지하수를 공개념으로 관리하기 위한 조치들이 만들어졌다. 지하수 공동이용명령, 지하수자원 특별관리구역 지정, 지하수자원보전기구의 지정, 지하수의 취수량 제한, 지하수관정시설 기준, 지하수관정설치공사의 감리, 빗물이용시설 설치, 오염원으로부터 일정거리 이내 지하수 개발 금지, 지하수 인공함양정 설치 신고, 용도별 지하수 이용·허가기간 부여, 원수대금 부과대상 확대 등 공적관리 체제가 도입되었다.

2. 먹는샘물 시판 반대 정책

1) 먹는샘물 판매 규제 장치 마련

1995년 정부의 먹는샘물 시판 허용 조치 이후 제주도에에서 지하수를

15) <규제시대 ② 공개념 제도 정착, 제주도개발특별법 이후 제도적 한계 보완 공개념 적 관리 틀 완성>, 제민일보, 2005.7.31 기사

이용한 먹는샘물 사업을 원천적으로 방지하기 위하여 제주도개발특별법 제25조 2항에 지방 공기업에 한해서만 광천음료수(먹는샘물)의 제조·판매를 목적으로 하는 지하수의 굴착·이용허가가 가능하도록 개정한다. 이 조항은 1991년 특별법 제정 당시에는 없었던 것이다. 제주도에서 개발공사를 통한 먹는샘물 개발을 추진하면서 지방공기업만 먹는샘물 개발이 가능하도록 법적 조항을 만든 것이다. 이는 제주도가 설립한 공기업은 먹는샘물 판매가 가능하지만 사기업은 지하수를 이용한 영리 추구를 못하도록 제한하는 조치이다.

또한 광천음료수(먹는샘물) 제조·판매 목적으로 지하수의 굴착 또는 이용허가를 할 경우에는 특별법 시행조례 제57조1항 및 제4항의 규정에 의하여 매년 제주도의회의 동의를 얻도록 하였다. 먹는샘물 제조·판매 목적의 지하수 이용행위에 대해 1년 단위의 기간연장 허가와 제주도의회 동의를 받도록 한 것이다. 이러한 조항은 지금까지 전국에서 제주도만 유일하다. 제동홍산은 이 조례에 따라 1993년 11월 제주도의회로부터 먹는샘물 개발·판매 동의를 얻기 시작하여 2011년 현재까지 15차례에 걸쳐 재동의를 받는다.

제주도는 1994년 헌법재판소의 판결로 인하여 먹는샘물 시판이 자유화된 이후에도 제동홍산에 대한 제주도의회 동의 과정에서 기존 허가 조건인 '해외 수출 및 주한 외국인에게 판매'라는 부관을 달아서 규제 조치를 취한다. 국내 시장에서의 먹는샘물 시판이 자유화되었지만 제주도에서 생산하는 먹는샘물은 국내시장에서 판매할 수 없고 해외시장에서만 팔도록 규제를 한 것이다.

개발공사가 설립되고 1996년부터 주문자 생산 방식으로 제주산 먹는샘물을 시판한다는 계획을 발표한다. 이를 위하여 제주도의회는 1996년 1월 제동홍산에 대한 지하수 이용허가 연장 심의에서 2가지 부관을 달

고 조건부 승인을 한다. 하나는 ‘해외수출 및 주한 외국인에 판매’이며, 또 하나는 ‘제동홍산은 앞으로 제주도가 요구하는 홍보용 먹는샘물을 의무적으로 생산, 공급해야 한다’는 것이었다.¹⁶⁾ 1994년도에 국내 먹는샘물 판매 시장이 자유화되어 육지의 업체들이 생산한 제품들이 제주도에 까지 진출하여 판매되고 있는 상황에서 제동홍산에 대해서는 계속 시판을 하지 못하도록 규제하는 조치를 한 것이다.

제동홍산은 이러한 제주도의 조치에 대하여 행정심판을 제기하였다. 이에 대하여 언론은 제동홍산이 승소할 경우 다른 업체들의 무더기 진출에 의한 제주 지하수의 무분별한 개발을 막을 방법이 없다고 문제 제기하면서 “제주도는 도민 주체 개발과 지하수의 합리적인 보전이란 특별법의 제정 취지를 무시하고 한진측이 소송 제기 등으로 압력을 가한다면 도민의 명예와 자존심을 지키기 위해 전면 대응한다는 전략이다”¹⁷⁾ 라고 보도하였다. 그리고 반대 여론은 확대되어 제주도내 많은 단체들이 성명서를 발표한다.¹⁸⁾

행정심판 결과 제동홍산이 이기게 되자¹⁹⁾ 제주도는 지하수를 보존자

16) 제동홍산은 제주도에서 요구하는 홍보용 먹는샘물 공급을 조건으로 먹는샘물의 국내 시판을 허용해 줄 것을 제주도에 요구한다.(제민일보 1996.1.12) 제주도를 상대로 협상을 요청한 것이다. 하지만 제주도의회는 의원간담회에서 “제동홍산 생수 국내시판 절대 불가”라는 입장을 정하고(제민일보 1996.1.13, 기사) 2가지 조건을 이행할 것을 요구하는 원안을 본회의에 상정한다. (제민일보 1996.1.16, 기사)

17) <먹는샘물 공방전>, 제민일보 1996.02.10, 사설.

18) “지난 9일 도민정치실현범도민회를 시작으로 한국가정법률상담소제주지부, 제주여민회, 서귀포시생활의식개혁운동추진협의회 등 각계 각층에서 『도민의 생명수인 지하수를 기업이익 추구 수단으로 사용하려 한다』는 비난 성명이 연일 이어졌다. 이어 16일에는 제주경실련과 대한노인회제주도연합회, 제주도여성단체협의회, 홍사단제주지부 등이 제동홍산을 규탄하는 공동성명을 발표했다.” (제민일보 1996.02.21, 기사)

19) 건설교통부 행정심판위원회는 “생산된 지하수의 판매처를 제한하거나 사실상 강제한 두 개의 부관은 헌법상의 기본권인 직업선택의 자유를 침해하고 또 이에 대한 근거 법률이 없으므로 위헌·위법으로 부당하다”는 재결을 내린다. (제민일보 1996.

원으로 지칭한다는 방침과 함께(제주일보 1996.9.18 기사) 법적, 행정적으로 강경하게 대응한다는 방침을 발표한다.²⁰⁾ 결국 제동홍산측은 “먹는샘물을 국내 시판하지 않겠다”고 발표하며 1996년 12월 27일 제주도 의회에도 출석하여 동일한 내용으로 답변한다. 도의회는 1996년 지하수 재이용 허가 동의안 심의에서 ‘그룹사 판매’라는 부관을 달아서 허가를 하여 국내 시판을 금지하였다. 그 이전에는 ‘해외 수출 및 주한외국인에게 판매’라는 부관이 행정심판 이후에 ‘그룹사 판매’라는 내용으로 바뀐 것이다.

2) 지하수 보존자원 지정

제동홍산측의 행정심판 제기는 제주도로 하여금 지하수 관리 정책에 변화를 가져오게 한다. 그것은 지하수를 보존자원으로 지정하는 것이다. 지하수를 보존자원으로 지정하자는 주장은 1991년도부터 나타났으나, 받아들여지지 않았다. 1993년 3월에 개최된 특별법 토론회에서도 논란이 반복되었다. 또한 1994년 3월 대법원 판결로 생수 시판이 자유화되자 도내 언론들은 지하수를 보존자원으로 지정할 것을 강력하게 주장하였다. 하지만 이러한 주장은 받아들여지지 않았는데 그 이유는 땅 속에 흐르는 물을 보존자원으로 지정하는 것은 법리상 문제가 있다는 반론 때문이었다. 하지만 1996년도에 제동홍산이 행정심판을 제기하자 제주도의회는 1996년 10월 23일 특별법 조례를 개정하여 특별법 제23조의 규정에 의거 ‘지하수·송이·산호사’를 보존자원으로 지정·고시한다.

9.13, 기사)

20) 신구범 지사는 행정심판 결과에 대하여 헌법소원을 제기하는 한편, 제동홍산의 먹는 샘물 사업 자체에 대하여 허가를 취소하겠다고 기자회견을 한다. (제민일보 1996.

9.24, 기사)

또한 지하수를 제주도의 지역으로 반출하고자 하는 때에는 '보존자원 매매업허가'와 '보존자원 도외반출허가'를 받도록 하였다.²¹⁾ 이중 삼중의 규제 조항을 만들어 놓는다. 또한 지하수를 공개념으로 더욱 강화하여 관리해야 한다는 주장이 대두하게 된다.

3. 지하수 관리 조직 일원화

효율적인 지하수 관리를 위하여 관련 조직들을 통합할 것을 언론은 주장하기 시작한다. 환경관리과, 환경시설과, 수자원사업소, 농정과, 보건위생과, 4개 시·군에서 각각 담당하고 있는 업무를 통합한 기구가 필요하다는 문제를 제기한다. 이에 대하여 제주도는 조직 개편을 검토하기 시작하였으며, 1999년부터 지하수 관리를 일원화하여 제주도 수자원관리사업소에서 전담한다는 방침을 밝힌다.(제주일보, 1998.9.1) 하지만 실제 조직 개편은 2000년 10월 16일 이루어진다. 광역상수도 1단계 건설사업이 마무리 단계에 들어가면서 수자원개발사업소의 직제를 확대·개편하여 '제주도광역수자원관리본부'가 발족된다(고기원, 2005: 62쪽).

4. 담론과 정책의 상호 작용

1990년대 지하수 담론과 지하수 정책의 상호작용 관계를 비판담론분석(CDA) 관점에서 재정리하면 다음과 같은 현상이 나타남을 알 수 있다.

21) 제주도개발특별법 시행조례 중 지하수를 보존자원 대상으로 지정한 제39조와 지하수 굴착 및 이용 허가때 도의회의 사전 동의를 받도록 한 제57조, 생수를 도외로 반출할 경우 도의회의 동의를 받도록 한 제43조 등은 위헌 소지가 있다고 지적되었다. 하지만 그럼에도 불구하고 조례는 제정되었으며 지금까지 지속되고 있다. (제민일보, 1994.3.24, 기사)

언론에서 주장한 지하수 위기론은 제주 사회에 공감을 형성한다. 1990년대 초반까지 제주도내에서 지하수에 대하여 주장할 수 있는 그룹은 많지 않았다. 학계에서도 지하수에 대한 연구가 활성화되지 않은 상태였으며, 행정 당국은 지하수 수질 검사 정도의 역할만 하고 있었다.

지하수 위기론은 지역사회와 일정하게 의사소통하면서 특정 담론으로 발전하게 된다. 지하수 보전 담론이 만들어지면서, 주요 주장들이 그 당시 입법 중이던 제주도개발특별법과 이후 제정된 특별법조례에 삽입되게 된다. 1993년도에 특별법조례를 제정하기 위한 토론회 및 관련 기사에서 언론은 보호대책을 강력하게 마련하고, 지하수를 보전자원으로 지정할 것 등을 요구한다.²²⁾

또한 언론은 지하수 개발 및 이용을 규제하는 특별법과 조례에 대한 도민들의 저항을 완화시키고 정책을 설득, 홍보하는 데 적극적으로 나선다. 1990년대 이전까지 자유롭게 지하수를 이용함에 따라 다양한 경제주체들이 자본을 투자하여 지하수 관정을 굴착하여 소유하고 있었다. 이러한 상황에서 지하수를 공개념으로 관리하여 개발을 규제하겠다는 정책은 당연히 기득권을 갖고 있는 도민들의 저항을 불러 올 수 있는 상황이었다.

지하수 정책 시행에서 가장 대표적인 불만 요인은 원수대금 징수와 환경영향평가제도로 나타났다. 이에 언론은 1차산업에 대하여는 원수대금을 면제시켜야 한다고 주장한다. 이러한 주장은 그대로 조례에 반영되어 현재까지 농, 축, 수산업은 지하수 원수대금을 면제받고 있다. 또한 지하수 환경영향평가제도 역시 지하수영향조사 제도로 변화시켰다. 이러한 언론의 주장과 행정의 대응은 지하수 개발을 제한하는 정책이 지역

22) <특별법 조례심사 도민토론회>, 제민일보, 1993.03.06, 기사 참조.

사회에 쉽게 정착하게 하는 기능을 하였다. 이러한 현상들은 담론이 정치적, 사회적으로 의사소통하면서 정책과 상호작용한 결과라고 하겠다.

특히 언론이 제기한 지하수 고갈론, 지반침하론, 염수화론, 오염론 등은 과학적 검증이 이루어지지 않은 상태에서 가설 수준으로 제기되었지만, 지하수에 대한 특정한 관념으로 만들어지게 된다. 이는 지하수 존재 형태에 대한 상상과 추측에 근거하여 생산된 뉴스지만 사실(fact)로 받아들여지면서 지하수 보전담론의 영향력을 확대시켰다. 그리고 그 영향력은 구속력을 갖는데, 대표적인 적용이 바로 먹는샘물 시판 반대로 나타난다.

제주도 당국은 먹는샘물 시판 반대를 위한 별도의 정책을 수립한다. 그것은 지하수 이용기간을 정하여 재 허가를 하며, 그 때 제주도의회의 동의를 받도록 한 것이다. 이는 정치적으로 먹는샘물 문제를 처리하기 위한 제도적 장치를 만든 것이다. 또한 지하수를 보존자원으로 지정하여 도외 반출시 허가를 받도록 한 것도 마찬가지이다. 이러한 조치들은 담론이 특정 신념과 가치를 형성하는 역할을 한 것으로 생각할 수 있다.

특히 정부 주도 특별법 제정을 반대하는 시민단체는 먹는샘물 시판 문제가 바로 제주도 환경 보호에 문제를 일으키는 것으로 판단하였으며, 이는 언론의 담론 구조에도 일정한 영향력을 행사한 것으로 볼 수 있다. 사회적 구조와 특정 담론 사이에 변증법적 관계가 작동하였음을 알 수 있다. 1991년 특별법 반대 운동이 활발하게 전개되면서 지하수 보전 담론은 사회적 상황의 영향을 받을 수밖에 없었으며, 그에 따라 지하수 보전을 목적으로 한 제도들이 만들어지게 된다.

1990년대 지하수 담론은 초기의 보전 담론에서 중기 이후에 개발 담론으로 주도권이 변화한다. 초기의 보전 담론을 주도한 것은 언론과 시민단체였다. 언론과 시민사회는 지하수가 심각한 문제를 갖고 있다는

시각에서 보전 담론을 지배적으로 만들었다. 이에 대하여 행정 당국은 적극적으로 대응하여 지하수에 대한 불신과 의혹을 해명하는 데 적극적인 행동을 취했다. 특히 지방의회에서는 지하수 문제를 심각한 사안으로 인식하고 행정 당국을 압박하였다.

제주도의 행정 당국은 법과 제도 수립을 통하여 담론에서 제기하는 문제들을 해결하지 않을 수 없었으며, 그것을 통하여 보전 담론을 제도권 안에서 해체시키는 역할을 한다. 특별법과 관련 조례 등을 통하여 합법적인 지하수 개발이 가능하도록 만든 것이다. 즉, 보전 담론으로 인하여 만들어진 제도를 통하여 개발 담론이 작동하도록 한 것이다. 이는 보전 담론으로 인하여 더 이상 제주도 지하수 개발이 이루어지지 않은 것이 아니라, 합법적으로 지하수 개발이 가능하도록 전환된 것이다. 보전 담론을 수용하면서 다른 한편으로는 절차적 정당성을 통한 지하수 개발이 가능하도록 만들었다.

V. 지하수 담론과 정책의 정치사회적 함의

지하수 담론과 정책은 제주도의 정치 사회에서 특별한 함의를 가지고 있다. 담론 형성 배경과 과정부터 차별되며, 담론의 적용, 정책 형성 및 집행 과정에서 정치사회적 환경과 끊임없이 상호작용을 해 왔다. 앞 장에서 CDA로 분석한 내용을 토대로 담론과 정책이 갖고 있는 몇 가지 정치사회적 의의를 유추할 수 있다.

첫째, 지하수 담론은 지방자치의 이념을 실현하는 매개로 존재하고 있다. 지방자치 부활과 동시에 지하수 담론이 형성되었다는 것은 역사적인 개연성이 존재했음을 말해준다. 정부는 특별법을 제정하면서 제주도

개발을 추진하였고, 이에 대하여 시민운동 단체는 '도민 주체 개발, 환경 보호, 개발 이익 지역 환원'이라는 가치를 내세우며 이를 특별법의 핵심 이념으로 만들기 위하여 정부와 대립하였다. 시민사회에서는 정부 주도의 특별법이 대기업의 이익을 위한 도구라고 비판하면서 특별법 반대 운동을 전개하였다.

이런 대립 구도에서 지하수 보호론은 필연적으로 먹는샘물 시판 반대론으로 연결되었으며, 중요한 정치적 이슈가 되었다. 특히 대기업이 주도하는 개발을 반대하는 분위기에서 지하수를 이용한 상업적 이익 추구는 정서적인 측면에서도 쉽게 반대 여론이 조성되도록 하였다. 또한 개발로 인한 환경 파괴가 확대될 것이라는 우려와 지하수 난개발로 인한 오염 및 고갈 등 위기론은 중요한 정치적 이슈로 등장하였다. 먹는샘물 시판이 지하수 오염 및 고갈을 가져올 것이라는 가설이 설득력을 갖는 여론이 조성되었으며, 먹는샘물 시판 반대는 특별법 이념을 정치적으로 실천하는 대표적인 사례가 되었다.

둘째, 담론 주체가 언론에서 행정과 정치권 주도로 변화하면서 그 위상이 높아졌다. 1990년대 초기의 지하수 정책은 언론이 제기하는 지하수 위기론을 해소하는 것에 중점을 두었다. 1993년도에 발표된 제주도 수자원종합조사는 이러한 우려를 해소하는 데 결정적인 역할을 하였다. 또한 지하수 오염 실태조사, 개발 규제, 허가제, 지하수영향조사 등과 같은 정책들도 섬이라는 환경에서 지하수는 중요한 자원이라는 가치가 지배 담론으로 형성되었기 때문에 쉽게 정착될 수 있었다.

정치권에서는 지하수 위기론을 극복한 이후 개발담론을 만들어갔다. 국내에서 먹는샘물 시판이 자유화되고, 제동홍산의 먹는샘물이 우수한 품질을 인정받고 있는 것은 지방정부로 하여금 반대여론을 무마하면서 공영개발이라는 명분으로 개발을 용이하게 추진하는 환경이 되었다.

1995년부터 1996년 제주삼다수 개발을 둘러싸고 보전담론과 개발담론이 충돌한다. 개발담론을 주도한 것은 정치권이였다. 제주도지사와 제주도의회는 제주삼다수 개발을 통한 판매이익을 지역에 환원하여 지방재정 확충에 도움을 준다는 명분을 제기하였다. 이에 대하여 언론과 시민단체는 지하수 보호를 위하여, 또한 제주도가 먹는샘물(제주삼다수)을 개발한다면, 제동홍산의 먹는샘물 시판도 막지 못한다는 주장으로 반대하였다. 하지만 개발공사가 설립되고 본격적으로 사업을 추진하면서 언론은 반대에서 찬성으로 돌아섰다. 그 배경에는 지하수 고갈 우려가 없다는 인식과 지방재정에 도움이 된다는 명분이 깔려있다. 또한 제동홍산이 행정심판 결과에도 불구하고, 시판을 포기한 것은 지하수 담론이 갖고 있는 정치적인 위상을 보여주는 사례가 되었다. 제주도는 지하수를 대기업으로부터 지켜냈다는 정치적인 성과를 얻었으며, 이후 제주삼다수는 정치사회적으로 제주도를 상징하는 대상으로 존재하게 된다.

셋째, 보전과 개발담론 모두 도민 이익을 위한다는 공리주의가 내포되어 있다. 제주도민이 자유롭게 지하수를 이용할 수 있도록 해야 하며, 도민을 위하여 보전하고 개발해야 한다는 것이다. 보전과 개발은 대립적이며 충돌하는 개념임에도 불구하고 공리주의라는 이념안에서 공존하고 있다. 그 매개체는 지하수 정책이다. 공리주의는 정책의 결과를 중시하며, 효율 극대화를 추구하는 정책 대안에 정당성을 부여해 준다.

언론은 지하수는 제주도민 모두의 것이며, 제주도민 누구나 자유롭게 이용할 수 있어야 하며, 제주도민의 이익을 위하여 존재해야 한다는 생각을 유포하였다. 이러한 공리를 추구하는 과정에서 개별 주체는 손해를 감수할 수 있다는 인식, 강제적으로 규제해도 된다는 생각이 작동하며, 그것은 제동홍산의 먹는샘물 시판 반대 주장과도 연결이 된다. 제동홍산이 이용하고 있는 지하수가 차지하는 비중은 0.001%에도 미치지 않는

극히 적음에도 불구하고 정치적인 이슈로 부각되면서 중대한 사회 의제가 되었다. 실제로 지하수 보전에 미치는 영향은 전혀 없음에도 제주도민의 공리주의적 판단에서는 허용해서는 안되는 사안으로 비춰졌다.

1990년대까지만 해도 극심한 가뭄이 도래하면 도민들이 사용할 수 있는 용수 공급이 원활하지 않았다. 농업용수 부족을 비롯하여 제주시 등 도심지에서도 생활용수 부족 현상이 발생하였다. 이러한 사회적 분위기에서 지하수 관리는 도민 생활과 더욱 밀접하게 되었으며, 안정적인 용수 공급 요구는 증가하였다. 이에 따라 광역상수도 건설을 비롯하여 수원지 개발 등 대규모 건설프로젝트가 힘을 얻고 강력하게 추진되며, 지하수 개발 정책이 갖는 정치적인 위상은 더욱 높아질 수밖에 없었다.

정치권에서는 공개념으로 지하수를 관리하여 안정적으로 제공하고 있다는 믿음을 도민들에게 제공하면서 지하수 이용을 둘러싼 법적 규제와 제도가 도민 사회에 안정적으로 정착되게 만든다. 그리고 언론은 적극적으로 정책을 옹호하고 홍보하는 역할을 하면서 제주도만의 차별화된 지하수 정책이 발전하게 된다.

VI. 결론

1990년대의 지하수 담론은 정책 형성에 많은 영향을 미쳤으며, 제주 사회와 협력 및 갈등하면서 지하수에 대한 특정 관념을 형성하였다. 지하수 보전 담론이 다른 지방보다도 먼저 형성되었으며 이는 지배 담론으로 영향력을 발휘하였다. 지하수 담론은 위기론에서 출발한다. 담론의 주요 텍스트는 '지하수는 제주도민의 생명수이며, 개발보다는 보전해야 한다'는 것이었다. 이러한 보전 담론은 언론에 의해서 만들어져서 사회

적으로 공유되었으며, 지배 담론으로 나타났다.

보전 담론은 정책 수립에도 많은 영향을 미쳐서 지하수 개발을 제한하고 규제하는 조치들이 만들어졌다. 지하수 굴착 허가제와 환경영향평가 제도를 도입함에 따라 1995년까지는 지하수 개발이 전혀 이루어지지 않기도 했다. 먹는샘물 판매를 규제하기 위하여 지하수 이용 기간을 정하고, 기간 만료시 도의회 동의를 받도록 하였으며, 지하수를 보존자원으로 지정하여 제주도 밖으로 반출할 때는 신고를 하도록 하였다. 보전 담론은 지하수의 사유화를 인정하지 않는 공수(公水)관리 담론으로 발전하게 된다.

반면에 개발 담론은 지하수 공영개발로 나타났다. 보전 담론이 지배적임에도 불구하고 공영개발이 추진될 수 있었던 이유는 두 가지이다. 1993년도에 수자원공사에서 제주도지하수종합개발계획을 수립, 발표한 것과 또 하나는 지방재정에 도움을 준다는 명분이다. 수자원종합개발계획은 지하수 함양량이 풍부하고, 오염 문제도 크지 않다는 내용을 담고 있으며, 지하수를 확대 개발하여 광역상수도 건설 등 수자원 문제를 해결한다는 내용을 담고 있었다. 이에 대하여 언론은 조사 방법론의 문제점 등을 지적하는 특집 기사를 생산하면서 지하수가 아닌 지표수 개발론을 주장하였으나, 정책으로 받아들여지지 않는다는 점이다.

이 글에서는 비판담론분석 입장에서 지하수 담론과 정책 형성과의 관계를 살펴보았다. 지하수 보전 담론과 개발 담론은 정치·사회문화와 밀접한 상호작용을 맺어 왔다. 보전 담론은 언론에 의해 주도되면서 시민단체와 공유되었으며, 지하수 정책을 수립, 집행하는 원천이 되었다. 개발 담론은 정치권에서 주도하면서 언론과 시민단체의 반대가 있었지만 공리주의를 표명하면서 반대를 극복하면서 나아갔다.

보전과 개발 담론의 공통점은 공리주의에 있다. 제주도민을 위한 생명

수로 지하수를 이용해야 한다는 신념과 가치가 기본을 이루고 있다. 이러한 담론 현재도 지속되고 있다. 2000년대에 들어와서 보전 담론은 지하수 공수화정책으로, 개발 담론은 물산업 육성으로 각각 나타나고 있다.

하지만 행정을 중심으로 한 정책 수립과 추진에 대한 검증 작업은 부족하다고 하겠다. 이를 위하여는 민간, 학계, 언론, 정치권 등 각각의 그룹에서 활발한 논의가 필요하다. 그동안 정책의 정당성 논의는 공리주의 관점에서 이루어졌다. 정책 실시 결과 어떤 내용의 대안이 비용에 비해 효과가 클 것인가라는 효율성 관점에서 접근되었다. 그 결과 지하수를 이용한 광역상수도 사업이 완성되었으며, 물산업이 미래 전략산업으로 추진되고 있다.

효율성에 바탕을 둔 정책은 도구적 합리성을 강조한다. 하지만 이는 다원사회의 다양한 가치를 추구하는 시민들을 설득시키는 논리로 한계가 있다. 정책의 정당성은 도구적 합리성을 넘어 정치적·윤리적 합리성과 절차적 합리성까지 포함하는 포괄적 합리성 차원에서 새롭게 검토되어야 한다. 이러한 검토는 학계를 중심으로 활성화되어야 한다. 앞으로 제주도 인문·사회과학에서 지하수 담론과 정책에 대한 적극적인 연구가 필요하다.

언론과 정치권에서는 지하수 문제를 정치 영역을 벗어나 경제적·문화적으로 확대시키는 노력이 필요하다. 세계환경수도를 지향하고 있는 제주도에서 지하수는 생태와 문화 자원으로 높은 가치를 가지고 있다. 예를 들어 먹는샘물 시판 문제는 1990년대의 상황에서는 정치적인 이슈가 될 수밖에 없었지만, 물산업을 추진하고 있는 상황에서는 다른 시각에서의 접근이 필요하다.

제주도 지하수 담론은 담론의 형성과 변화, 정치사회와 어떻게 상호작용하고 정책을 만들어갔는가를 분명하게 보여주는 사례이다. 이 글에

서는 1990년대를 중심으로 살펴보았지만, 앞으로 그 이후의 지하수 담론의 변화 과정에 대한 연구가 필요하다. 또한 지하수 정책, 공공성 강화를 위한 대안 제시를 위한 연구도 활발히 이루어져야 한다. 제주도 지하수에 대한 과학적 성과를 토대로 그 가치와 의미를 더욱 높이며 다양한 요구를 수용하는 정책이 나올 수 있는 담론 연구가 필요하다고 하겠다.

참고문헌

- 고기원(2005), 「제주도의 지하수 이용 및 관리연혁」, 『2005 제주의 환경을 말한다』, 제주환경운동연합.
- 고성만(2004), 「제주 4.3 담론의 형성과 정치적 작용」, 제주대 석사학위논문.
- 김세철(1997), 「지방의회와 지역신문」, 『지역사회와 언론』, 커뮤니케이션북스.
- Norman Fairclough, 이원표 역(2004), 「대중매체 담화 분석」, 한국문화사.
- 다이안 맥도넬, 임상훈 역(1992), 『담론이란 무엇인가』, 한울.
- 도민정치실현범도민회(1995), 「제주생수 과연 괜찮은가」, 『도민의 함성』 16호.
- _____ (1996), 「제주도의 지하수 보전정책 문제있다」, 『도민의 함성』 18호.
- 빌헬름 자거, 유동환 옮김(2008), 『물 전쟁?』, 푸른나무.
- 앨런 벨·피터 개럿 편저, 백선기 역(2004), 『미디어 담론』, 커뮤니케이션북스.
- 손석춘(1997), 「신문읽기의 혁명론」, 개마고원.
- 이상철(2003), 「제주 지역개발정책의 전개와 성격」, 『전환기 제주도 지역개발정책의 성찰과 방향』, 제주도불교사회문화원, 각.
- 이영운(2011), 「지역언론의 담론 및 생산구조 분석」, 제주대 석사학위논문.
- 조성윤(1998), 「먹는샘물 사업과 제주도민의 미래」, 『제주참여광장』, 참여자치와 환경보전을 위한 제주범도민회.
- _____ (2003), 「제주도 지역개발정책의 전개와 성격」, 『전환기 제주도 지역개발정책의 성찰과 방향』, 제주도불교사회문화원, 각.
- 제주발전연구원(2007), 「지하수 공수관리제도의 개선방안 연구」, 제주발전연구원.
- 제주환경운동연합(2007), 『2007 제주의 환경을 말한다』, 제주환경운동연합.
- 하버마스(1996), 이진우·박미애 역, 『새로운 불투명성』, 문예출판사.
- _____ (1997), 이진우 역, 『담론윤리의 해명』, 문예출판사.
- _____ (2001), 한승완 역, 『공론장의 구조변동』, 나남출판.

신문기사

제주신문, '무분별한 지하수 개발 규제대책 全無, 20년내로 제주 지하수 「짚물」된

- 다. <제주신문>, 1990.06.17
- 제주신문, 지하수고갈·오염 남의 일 아니다, 무분별 개발·농약 과용 자제해야, 당국선 실태마저 파악못해, <제주신문>, 1990.08.17
- _____, 생수시판과 지하수보호, <제주신문>, 1990.11.30
- _____, 재벌 돈벌이화 제주의 쫓겨 지하수…“위기”, 생수 불법 상품화·갈수록 무분별 개발, 염분화·고갈 우려 “食水불기” 올 수도, 公物 공익차원 인식… 관련법규 法制化 보전대책 시급, <제주신문>, 1991.04.13
- _____, 지하수를 公有化 시켜라, <제주신문>, 1991.09.15
- _____, 지하수보호 거꾸로 가고있다, <제주신문>, 1991.11.23
- _____, 지하수보호, 도민의견 들어야, <제주신문>, 1992.03.10
- _____, 제주 수자원개발, 눈 멀뻔 했다 <제주신문>, 1992.04.01
- _____, 지하수 원수대 부과율 높여야 한다, <제주신문>, 1992.11.12
- _____, 지하수 利用許可時 생수시판 막아라, <제주신문>, 1992.12.07
- _____, 제주생수, 시판길 터선 안된다, <제주신문>, 1993.01.18
- _____, 도의회, 지하수보호에 최선 다하라, <제주신문>, 1993.01.12
- _____, 지하수보호, 온 도민이 뜻을 같이한다, <제주신문>, 1993.01.30
- _____, 지하수법안은 악법 안이다, <제주신문>, 1993.02.04
- _____, “지하수반출 막을 수 있다” 특별법상 보존자원 지정으로, <제주신문>, 1993.02.20
- _____, 지하수, 보존자원으로 지정하라, <제주신문>, 1993.02.23
- _____, 제주 물 안전한가, 특집기사, <제주신문>, 1994.01.19
- _____, 오폐수 오염 현장, 특집기사, <제주신문>, 1994.02.10
- _____, 「생수장사」보다 오염 방지부터, <제주신문>, 1994.03.03
- _____, 생수 시판과 제주도개발 특별법 규정, <제주신문>, 1994.03.11
- 제주일보, 제주 ‘수자원관리’ 제각각 6개 부서로 다원화… 효율적 물관리 걸림들, <제주일보>, 1997.06.13
- _____, 지하수관리 일원화 구축, 내년부터 도 수자원관리사업소서 전담, <제주일보>, 1998.09.01
- 제민일보, 지하수 보존의 시급성, <제민일보>, 1991.03.09
- _____, 무분별 개발로 바닷물 유입 “도민들 잔물 먹게됐다”, <제민일보>,

1991.04.04

- 제민일보, 지하수개발에 신중을, <제민일보>, 1991.04.16
- _____, 제주의 고뇌 6題 현실 진단과 처방, 심각한 물 문제, <제민일보>, 1991. 6.01
- _____, 생수시판1 / 제주지하수 큰일났다, <제민일보>, 1991.08.10
- _____, 생수시판4 / 제주지하수 큰일났다, <제민일보>, 1991.08.14
- _____, 염분침투/空洞化/오염확산 지하수가 병든다 / 무분별·무계획 개발의 부작용 / 현 추세대로 개발 방치하면 도 전역 심각한 위기에 직면, <제민일보>, 1991.09.20
- _____, 지하수개발 ‘광역화’하기로, 건설부 도 전역서 고무 뽑아 상수도 공급, <제민일보>, 1992.01.09
- _____, 『지하수개발에 신중을』, <제민일보>, 1992.01.10
- _____, 지하수나 지표수나, 수자원개발 방식 고심, <제민일보>, 1992.01.11
- _____, ‘도민주체 개발’의 참 뜻, <제민일보>, 1992.06.16
- _____, ‘도민주체’는 실친 문제다, <제민일보>, 1992.06.17
- _____, 지하수 문제의 둔감성, <제민일보>, 1992.12.10
- _____, 위험한 지하수 개발, <제민일보>, 1993.01.08
- _____, 지하수 반출규제 가능할까 도의회 “특별법상 보존자원 지정 주장” 논란, <제민일보>, 1993.02.22
- _____, 「지하수 반출」 규제해야, <제민일보>, 1993.02.24
- _____, 심각한 제주 지하수 오염, <제민일보>, 1993.03.18
- _____, 지하수 종합관리체계 구축해야, <제민일보>, 1993.07.20
- _____, 수자원종합계획 중간보고서 무엇이 문제인가①, <제민일보>, 1993.09.01
- _____, 수자원종합계획 중간보고서 무엇이 문제인가⑧, <제민일보>, 1993.09.14
- _____, 지하수 공기업화 개발구도 구체화, 종합계획쫓아서 심의 완료, <제민일보>, 1993.12.28
- _____, 보다 신중한 수자원 개발을, <제민일보>, 1994.01.31
- _____, 물자원 어떻게 되나(상) 종합개발계획 최종 보고서 지표수, 해안 용출수 외면, 지하수개발 지나친 의존, <제민일보>, 1994.01.31
- _____, “생수 시판 금지”는 위헌, “국민의 행복추구권 침해”대법 판결, 생수업체 패소 원심 파기, 국내 판매 허용 불가피, <제민일보>, 1994.03.09

- 제민일보, “제주 지하수 공영 개발을” 도의회 자주 財源 확충 차원서 제기, <제민일보>, 1994.03.10
- _____, 생수 시판 내년 이후 허가 방침, 민자, 지하수법 개정 시, 도지사 허가 반도록, <제민일보>, 1994.03.11
- _____, “「생수시판」문제 철저한 도민 공감대 속에 풀어야”, <제민일보>, 1994.03.12
- _____, 지방개발공사의 과제, <제민일보>, 1994.11.22
- _____, 제주도 「먹는샘물」개발. 판매전략 “너무 뜸들인다”, 불꽃 될 「물싸움」에 수수방관 / 교두보 확보 시급, <제민일보>, 1995.04.27
- _____, 지하수 관리의 공개념, <제민일보>, 1996.09.14
- _____, “건교부 심판결정 철회돼야” 제주범도민회 성명 발표, <제민일보>, 1996.09.16
- _____, ‘먹는샘물’ 행정심판 헌법소원 검토, 친구범 지사 “제동홍산 재허가도 않겠다, <제민일보>, 1996.09.24
- _____, 도내 지하수정책 전면 재검토키로, 제주도 공개념 바탕 허가없는 반출 등 금지, <제민일보>, 1996.09.25
- _____, 먹는샘물 국내 시판 앞을 듯, 제동홍산 내부 방침 최종 굳히고 기자회견 계획, <제민일보>, 1996.10.01
- _____, 먹는샘물 공장의 기공, <제민일보>, 1996.11.16
- _____, 먹는샘물 공방전, <제민일보>, 1996.2.10
- _____, 「지하수이용 광역상수도 건설 잔물 침투 부채질 우려 / 급격한 수위하강 초래 / 제주 물 문제 되려 악화 일부 학계 문제제기 / 지표수 등 개발 활용 필요」, <제민일보>, 1992.02.08
- _____, 지하수법 “공공의 수자원으로 선언해야”, <제민일보>, 1997.01.13
- _____, 「먹는샘물」판매 전략 발표, 제주도지방개발공사, <제민일보>, 1997.02.04
- _____, 지하수 시판계획 재고하라, <제민일보>, 1997.03.22
- _____, “지하수 공개념 도입 관리·보전대책 시급”, <제민일보>, 1997.03.22
- _____, 제주지하수 큰일났다, <제민일보>, 1997.09.04

Abstract

Underground Water Discourse and Policy at Jeju in 1990s

Jung, Hee-Jong*

Underground Water Discourse at Jeju is formed in 1990s. The agenda is not only affected the Underground Water Policy development process but also performing great deal of social function at the moment. The purpose of this study is analyzing Jeju Underground Water Discourse's formation process and its contents through the 1990s newspaper article and examining how it affected to the process of policy. The main objects of this study are Underground Water Discourse's time period transformation process appears in 1990s news articles, classification by the contents, social cause and interaction which influenced the discourse formation, and so on. The method of the research is 'critical discourse analysis'.

The main discourses which greatly influence the process of discussion are NGO, the media, administration including political community and so on. Among them, the most influential agent is the media. The media interacts with other agents and also make particular discussion into dominant position. It produces agenda by time and situation period. They press their opinion repeatedly through the article to make their discourse in reality. In that process, the discourse, which achieved certain position in society, might made in law or social system. Jeju Underground Water Discourse is being magnified as a hot issue in 1990's Jeju community. Critical contents are added into essential particulars in Jeju Special

* Ph.D. Candidate in Department of Koreanology Graduate School, Jeju National University

Development Law. Also it reflects into the form of system which is Jeju Underground Water Supervision Ordinance as binding authority. The case study of this gives a crucial implication about consideration of the interaction between discourse and policy development. Also it helps to understand of the characteristic of Jeju society.

Underground Water Discourse is divided in preservation and development. Preservation discourse in 1990s mainly contains the building of the countermeasure of Underground Water Contamination and Exhaustion, disapproval of commercial use such as selling spring water, establishing public concept. However in 2000s, it appears into Underground Water public management policy and so on. Development agenda in 1990s was constructing wide water supply, Underground Water Improvement of public development which is selling Jeju Sam-Da-Su. In 2000s, it changes into promoting selling water industry. These discourse interact with local politics and society. As a result, it creates the specific concept of Underground Water in Jeju society with discourse's change in itself and exercises its influence to Underground Water Policy Development and change.

Key Words

Underground water, Discourse, Public concept, Selling spring water, Underground water policy, Jeju-Ilbo, Jemin-Ilbo

교신 : 정희중 690-755 제주특별자치도 제주시 제주대학교 101번지 제주대학교
대학원 한국학협동과정
(E-mail : dulbo1@hanmail.net 전화 : 010-7400-3765)

논문투고일 2011. 12. 20.

심사완료일 2012. 02. 01.

게재확정일 2012. 02. 13.