



---

## 요약

이명박 정부 들어 대규모 국책개발사업에 대한 욕망은 더욱 확대되어 전국에 걸쳐 17개 노선 약 3,134km 규모의 한반도 대운하사업, 이 사업의 중단으로 이름을 달리한 4대강 살리기 사업, 국제과학비즈니스 벨트사업, 광역경제권 구상과 초광역권 개발사업의 일환으로 추진되는 대규모 개발사업, 첨단의료산업단지 사업 등이 추진되고 있다.

이러한 사업은 국가의 운명을 좌우하는 거대한 프로젝트로 자칫 잘못된 판단으로 미래세대에 커다란 부담을 안길 수도 있기에 대규모 국책사업이 타당한지에 대한 세심한 판단과 그 효과에 대한 냉철한 평가가 필요하다. 그럼에도 불구하고 이명박 정부는 막무가내로 대규모 국책사업을 밀어붙이기로 진행시켰다. 4대강 살리기 사업으로 포장한 한반도 대운하사업이 대표적이다.

이명박 정부가 밀어붙이기로 추진한 4대강 살리기 사업을 분석한 결과 다음과 같은 결론에 도달했다.

첫째, 4대강 사업은 사업의 필요성에 대한 합리성도 절차적 합리성도 진행과정의 투명성도 없이 독단적으로 밀실행정에 의해서 추진된 것으로, 대규모 국책사업은 계획단계에서 합리성, 투명성, 정합성이 확보되어야 한다.

둘째, 국민 대대수가 반대함에도 불구하고 정부에 의해서 일방적으로 강행된 4대강 사업은 의사결정과정에서 합리성이 확보되지 못한 사업이다. 이러한 밀어붙이기 사업이 되풀이되지 않기 위해서는 제도개선방안이 마련

되어야 한다.

셋째, 4대강 사업은 중앙정부가 주민과 시민참여를 배제한 상태에서 일방적으로 추진한 결과 지역에서 주민, 주민조직, 운동조직, 시민단체 간의 갈등을 야기하였다. 4대강 사업은 주민갈등을 극대화시킨 참 나쁜 사업임이 판명됐다.

넷째, 지역주민은 정부 관료가 갖고 있는 과학적 전문성에 대한 대항적 전문성과 생활지식과 실천지식이 연계된 '또 하나의 전문성'이 있다. 정부가 지역의 정책을 수립할 때 바로 '또 하나의 전문성'을 계획과 정책 수립 과정에 반영시켜야 한다.

다섯째, 4대강 사업은 '합리성'을 배제하고 과학적 근거를 갖지 못한 상태에서 이미지를 통한 홍보에 기반한 토목사업으로 자연하천을 인공수로로 만드는 환경재앙을 초래하면서도 사회적 합의를 이끌어 내기 위한 노력이 배제됐기 때문에 환경갈등이 첨예화되고 해결되기 어려운 환경갈등 사안이 되었다. 4대강 사업은 사회적 합의 형성과정 부재가 만든 환경재앙이다.

여섯째, 4대강 사업은 자연하천을 인공하천으로 만드는 사업이기 때문에 하천의 물리적 환경이 자연성을 상실하고, 생태적으로 생물 서식지가 파괴되며 생물다양성이 악화되며, 하천의 자연도가 떨어지고, 지천의 수해를 야기하는 결과를 초래했다. 한 마디로 4대강 사업이 지역환경의 질을 악화시켰다.

또한 4대강 사업을 분석한 결과 다음과 같은 정책적 시사점을 얻을 수 있었다.

1. 환경영향평가 심의기구 구성 문제의 개선 필요
2. 환경영향평가 대행기관과 협의기관의 독립성 필요
3. 사회영향평가에 대한 인식제고와 제도개선 필요
4. 사회적 합의과정을 통한 갈등비용 최소화
5. 소통과 주민참여의 제도적 뒷받침
6. 정부사업 재검토 제도 도입의 필요
7. 사전환경성검토 단계에서 사전영향평가 실시
8. 환경영향평가에서 주민참여의 실질적 제도화
9. 지자체 감시를 위한 시민역량 강화 방안 모색 필요
10. 하천생태계 복원을 위한 보 철거
11. 환경영향평가 관련 예산 집행의 투명성 확보
12. 환경영향평가 관련 법령 및 제도 정비
13. 대규모 국책사업에 대한 평가 실시
14. 친수구역활용에 관한 특별법 폐지
15. 철저하고 투명한 언론개혁

민주정책연구원은 외부 연구단체·연구자와 공동 연구 작업 또는 연구용역을 진행한 프로젝트를 '정책연구'로 발간하고 있다. 이 보고서는 '(사)시민환경연구소'에 의뢰한 연구용역 보고서를 민주정책연구원 김영필, 박정식 연구위원이 수정·요약하여 정리한 것임을 밝혀 둔다.

# 대규모 국책사업의 추진결정 체계 개선방안 연구

- 4대강 사업을 사례로 -



## Contents

- 제1장 서론** ..... 1
  - 제1절 연구 배경 ..... 1
  - 제2절 연구 필요성 및 목적 ..... 2
  - 제3절 연구 범위와 내용 ..... 3
  - 제4절 연구 방법 ..... 3
  - 제5절 연구 추진 체계 ..... 6
- 제2장 대규모 국책개발사업의 정의와 추진과정의 문제점** ..... 7
  - 제1절 대규모 국책개발사업의 정의와 범위 설정 ..... 7
  - 제2절 대형 국책사업의 역사 ..... 8
  - 제3절 대형 국책사업의 문제점 ..... 8
- 제3장 대규모 국책개발사업 투자결정체계 검토** ..... 9
  - 제1절 대규모 국책개발사업 계획 체계 ..... 9
  - 제2절 각종 영향평가제도 ..... 9
  - 제3절 국책개발사업별 투자결정 과정 분석 ..... 10

- 제4절 과도한 국책개발사업을 추동하는 구조 분석 ..... 10
- 제5절 4대강 죽이기 사업의 추진상의 문제점 ..... 11
- 제4장 대규모 국책개발사업의 갈등 현황 및 문제점 분석** ..... 12
  - 제1절 새만금 간척 ..... 12
  - 제2절 경인운하 건설 ..... 13
  - 제3절 방사성폐기물 처분장 건설 ..... 14
- 제5장 4대강 사업 PESTEL 분석** ..... 15
  - 제1절 정책 ..... 15
  - 제2절 경제 ..... 18
  - 제3절 사회 ..... 20
  - 제4절 기술 ..... 25
  - 제5절 환경 ..... 26
  - 제6절 제도 ..... 27



Contents

**제6장 4대강 사업 SWOT분석** ..... 27

제1절 강점 ..... 27

제2절 약점 ..... 28

제3절 기회 ..... 28

제4절 위협 ..... 28

**제7장 대규모 국책사업 개선방안** ..... 30

제1절 S-O 전략 차원에서 개선방안 ..... 30

제2절 S-T 전략 차원에서 개선방안 ..... 31

제3절 W-O 전략 차원에서 개선방안 ..... 35

**제8장 결론 및 정책적 시사점** ..... 36

제1절 결론 ..... 36

제2절 정책적 시사점 ..... 38

• 그림 목차 •

[그림 1] 대규모 국책사업 분석 개념틀 ..... 4

[그림 2] PESTEL분석 구조 ..... 4

[그림 3] 연구 추진 체계 ..... 6

[그림 4] 여주군 4대강 갈등 구조 ..... 21

[그림 5] 4대강 사업으로 인한 하천 횡단면 변화 ..... 22

\* 보고서의 모든 내용은 집필자의 의견이며 민주정책연구원의 공식견해가 아님을 밝혀둔다.

# 제1장 서론

## 제1절 연구 배경

- 우리나라는 세계에서 가장 압축적인 경제성장과 도시화를 경험한 국가 중의 하나이기에 이를 지원하기 위한 대규모 개발사업과 사회간접자본의 건설은 불가피한 선택임
- 급속한 산업화와 도시화 과정에서 소요되는 산업단지와 상하수도, 고속도로와 철도 등의 사회간접자본뿐만 아니라 택지개발과 주택건설 등도 대규모 개발사업 형태로 추진되어 왔음
- 민주정부 시기에도 전국적으로 국가경쟁력 제고와 국가균형발전을 명분으로 경제자유구역 개발사업, 행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시, J-프로젝트, 지역특화특구 등 수많은 개발사업을 추진되었음
- 이명박 정부 들어서 대규모 국책개발사업에 대한 욕망은 더욱 확대되어 전국에 걸쳐 17개 노선 약 3,134km 규모의 한반도 대운하사업, 이 사업의 중단으로 이름을 달리한 4대강 살리기 사업, 국제과학비즈니스 벨트사업, 광역경제권 구상과 초광역권 개발사업의 일환으로 추진되는 대규모 개발사업, 첨단의료산업단지 사업 등이 추진되고 있음
- 이 글에서는 대규모 국책개발사업의 추진 여부와 효과를 평가하는 계획체계, 영향평가 체계, 타당성분석 체계, 의견수렴 체계 등을 기준으로 기존의 대규모 국책개발사업 추진상의 문제점을 살펴보고 개선방안을 제안하고자 함

- 특히 유사 이래 최대 규모로 추진된 4대강 살리기 사업을 사례로 추진상의 문제점을 분석하고 합리적인 사업 추진 절차를 제안하고자 함

## 제2절 연구 필요성 및 목적

- 대규모 국책사업은 국토공간구조뿐만 아니라 사회경제에 근본적인 변화를 초래하기 때문에 엄격하고 객관적인 투자 결정과 타당성 분석, 그리고 검증절차를 필요로 함
- 앞으로 부동산 시장과 인구구조의 변화가 더욱 급속하게 진행될 것으로 예상되기 때문에 대규모 국책개발사업의 합리적인 투자결정과 검증제도의 필요성은 더욱 커지고 있음
- 본 연구는 대규모 국책개발사업의 투자결정 경위와 타당성 검증 과정을 평가하고 향후 대규모 국책개발사업의 합리적인 제도개선 방안을 도출하는 것을 목적으로 함
- 이를 위해 4대강 사업을 사례로 사업의 각 단계별로 검증 절차와 검증 자료가 어떻게 왜곡되었으며, 그 결과 현재 진행 중인 사업이 어떠한 문제점을 유발하고 있는지를 분석하고자 함
- 이러한 분석을 통해 향후 대규모 국책개발사업을 합리적으로 선정하고 관리하기 위해서는 어떠한 제도개선 방안이 필요한지를 제안하고자 함

### 제3절 연구 범위와 내용

#### 1. 연구 범위

- 공간적 범위는 대규모 국책사업 대상이 되는 공간으로서 우리나라 국토 전역
- 시간적 범위는 대규모 국책사업 대상이 되는 시간과 영향이 미치는 시점
- 내용적 범위는 대규모 국책사업 타당성을 중심으로 함

#### 2. 연구 내용

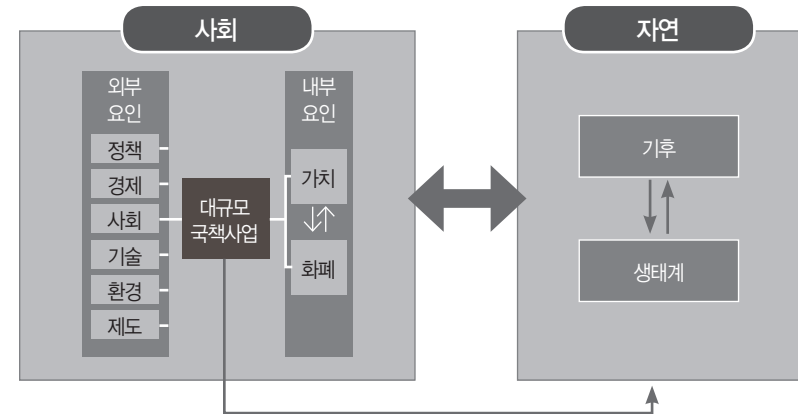
- 대규모 국책개발사업의 투자결정체계 검토, 대규모 국책개발사업의 현황 및 문제점 분석, 4대강 사업의 투자결정과 집행상의 문제점 분석, 대규모 국책개발사업의 추진 체계 개선방안으로 구성

### 제4절 연구 방법

#### 1. 대규모 국책사업 분석 개념틀

- 대규모 국책사업은 그 사업의 결과가 자연의 기후와 생태계에 커다란 영향을 미치게 되며, 대규모 국책사업은 사회 안에서 결정되는 외적인 요인과 내적인 요인이 있음

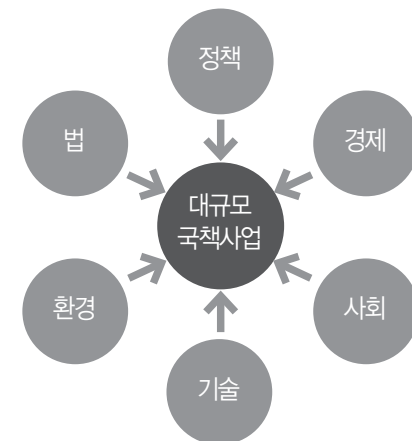
[그림 1] 대규모 국책사업 분석 개념틀



#### 2. PESTEL분석

- PESTEL분석은 대규모 국책사업에 대한 외부적인 요인으로 정책, 경제, 사회, 기술, 환경, 제도 등을 분석하는 데 유용함

[그림 2] PESTEL분석 구조



### 3. SWOT분석

- SWOT분석은 대규모 국책사업이 우리나라에서 추진되는 데 있어서 이를 수용하는 과정에서 사회 내부적인 요인과 그 사업을 둘러싼 외부적인 요인을 종합적으로 분석하는 데 유용한 분석틀을 제공해줌

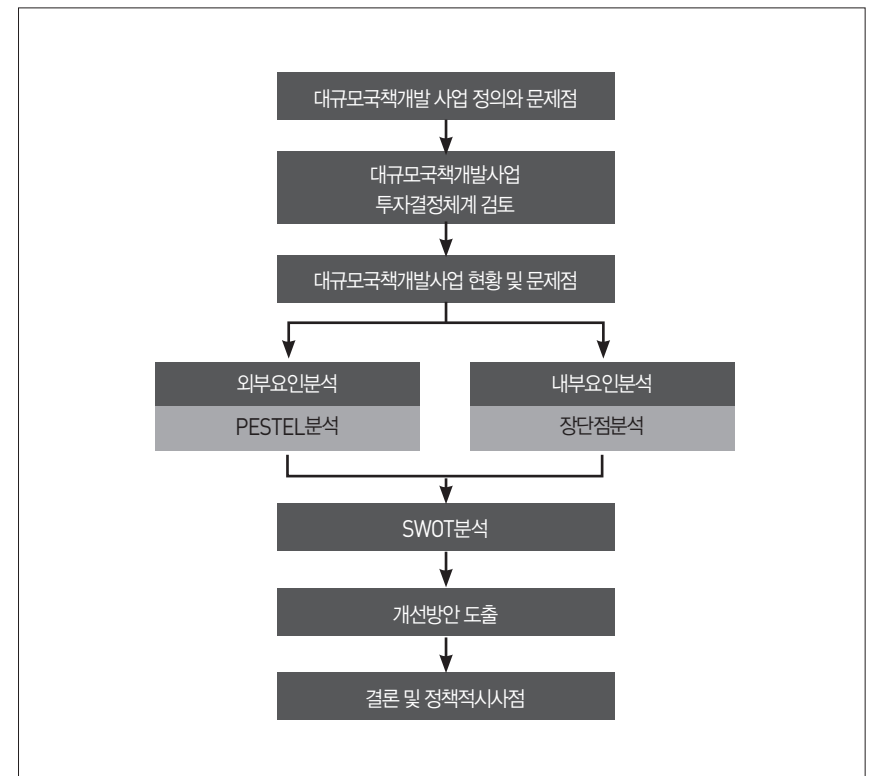
### 4. 갈등관리 유형 분석틀

- 환경갈등은 세 가지 범주에서 존재
  - 공통의 토대를 지니고 있어 문제해결이 가능한 갈등
  - 의견통합 가능성을 지니고 있어 다룰 수 있는 갈등
  - 공통의 토대도 없고 의견통합 가능성이 낮아 다루기 힘든 갈등
- 갈등 진단에서 다룰 수 있는 문제와 다루기 힘든 문제를 이해당사자, 이슈, 사회시스템, 갈등 과정으로 요소를 구분하였음
  - 이해당사자 요소는 범위, 조직, 멤버십, 역할과 미션 등의 항목을 반영
  - 이슈 요소에 대해서는 합의여부, 가치의 항목을 반영
- 갈등 유형을 분석하기 위해서는 회피/무반응, 사실 확인, 공동의 문제해결 노력, 전문지식에 바탕을 둔 결정, 판결, 정치적 행동에 호소, 시장경제에 호소, 투쟁/파괴/폭력, 기타 갈등 관리 양식 요소에 대한 내용을 사례조사에 반영하였음

## 제5절 연구 추진 체계

- 대규모 국책개발사업 정의와 문제점을 통하여 대규모 국책개발사업의 투자결정체계를 검토하고, 그 결과를 토대로 대규모 국책개발사업을 둘러싼 갈등을 분석하고 문제점을 도출
- 외부요인과 내부요인을 SWOT분석하여 개선방안을 통하여 결론 및 정책적 시사점을 도출

[그림 3] 연구 추진 체계





## 제2장 대규모 국책개발사업의 정의와 추진과정의 문제점

### 제1절 대규모 국책개발사업의 정의와 범위 설정

#### 1. 대규모 국책개발사업의 정의

- 대규모 국책사업이란 '대규모 공공서비스를 공급함에 있어서 국가가 주도적으로 재원을 조달하여 시행하는 사업'(김현주 외, 1999)이라 정의할 수 있으나, 법률적이거나 전문적인 용어라 보기는 어려움

#### 2. 대규모 국책개발사업의 범위 설정

- 대규모 국책개발사업 범위
  - 감사원이 적용하였던 사업비 2조원 이상 대형 국책사업
  - 사업주체에 따라 국가가 주도적으로 재원을 조달하는 사업과 국가가 주도적으로 추진하는 사업, 국가의 위임을 받은 공기업이나 민간기업이 국가의 승인을 받아 추진하는 사업
  - 사업대상에 따라 개발사업과 행정계획을 포함

### 제2절 대형 국책사업의 역사

- 1950년대 이전의 대형 국책사업은 일제 침략기 식량 수탈과 식민지 지배를 목적으로 이루어진 경부선철도와 도로개발 사업이 주를 이루고 있음
- 1960년대, 1970년대 진행된 산업화시기에 근본적인 변화 대신 기존 경부축을 중심으로 한 발전계획과 사업이 추진
  - 국토에 대한 7×9 고속도로 계획은 그 타당성을 제대로 검토할 기회마저 상실한 상태에서 추진되었고, 항만 개발과 산업단지 개발, 신도시 건설 등도 거점개발 방식에 따라 추진
  - 산업단지 개발을 위한 대규모 간척사업은 생태계에 치명적인 영향을 미치게 되었음

### 제3절 대형 국책사업의 문제점

- 도시용지 규모 확대, 건설업 비중의 과도한 성장, 신도시 증가, 토지이용 규제 완화와 개발사업 확대 등으로 대형 국책사업이 추진됨
  - 대규모 국책개발사업은 국토공간의 틀을 근본적으로 개편하는 계획일 뿐만 아니라 기존 계획의 내용을 변경하는 사업
  - 이러한 대규모 국책개발사업이 각종 목표와 의도에 따라 무분별하게 추진된다면 기존의 국토계획을 무력화시킬 뿐만 아니라 국토공간의 난개발을 유도하게 됨

# 제3장 대규모 국책개발사업 투자결정체계 검토

## 제1절 대규모 국책개발사업계획 체계

- 국토기본법에서는 “국토종합계획은 다른 법령에 의하여 수립되는 국토에 관한 계획에 우선하며 그 기본이 된다”라고 규정하여 국토종합계획이 다른 법령에 의해 수립되는 계획에 비해 최상위 계획으로서의 위상을 지니고 있음
- 이 규정을 고려할 때 군사에 관한 계획을 제외하고는 다른 국책사업에 대한 계획이나 사업계획이 국토종합계획과 상충되는 내용을 포함할 수가 없으며, 국토계획을 변경하는 내용을 포함할 수가 없음

## 제2절 각종 영향평가제도

- 환경영향평가는 대규모 개발사업이 환경에 미치는 영향을 미리 평가하여 환경에 대한 피해를 최소화하는 데 큰 기여를 해 왔음
- 그러나 대규모 개발에 대해 면죄부를 주거나 사업 추진을 합리화하는 수단으로 전락했다는 평가도 있음
- 또한 환경영향평가는 실시계획 인허가나 사업승인 전에 실시하도록 함으로써 사업의 시행을 사전에 예방하는 데는 한계가 있다는 지적도 있음

## 제3절 국책사업별 투자결정과정 분석

- 예비타당성조사는 대규모 공공투자사업에 대한 신규투자를 우선순위에 입각하여 투명하고 공정하게 결정함으로써 재정의 생산성을 극대화하는데 그 목적이 있음
- 이 조사는 제3의 기관이 수행하게 되어 있으며, 이 조사를 통해 타당성이 검증된 사업에 한해 본격적으로 사업을 추진할 수 있음
- 이에 따라 대규모 공공투자사업의 추진단계를 보면, 예비타당성조사 → 타당성조사 및 기본설계 → 실시설계 → 보상 → 착공의 순으로 진행하게 됨(변창흠 외, 2001)

## 제4절 과도한 국책개발사업을 추동하는 구조 분석

- 우리나라는 압축적인 경제개발 과정을 거치면서 공간계획이 경제개발계획을 지원하는 역할을 담당해 왔음
- 이에 따라 공간계획을 구성하는 국토공간계획 체제, 토지이용계획, 개발계획, 개발과정에서 발생하는 개발이익환수 체제, 더 나아가서는 개발된 상품인 토지나 주택에 대한 매각과 보유 등에서 지속적으로 개발을 촉진하는 구조로 짜여 있음
- 대규모 개발사업을 추동하는 제도에는 개발사업 단계별로 성장주의를 지원하는 계획 체제, 건축자유주의 원칙에 입각한 토지이용규제 제도, 특별법을 통한 개발 촉진, 개발이익환수장치의 부재 등을 들 수 있음

## 제5절 4대강 죽이기 사업의 추진상의 문제점

- 4대강 살리기 사업과 같은 대규모 국책개발사업이 현행 법률상의 계획 체계를 수용하기 위해서는 국토계획과 수자원종합계획의 틀 속에서 추진되어야 함
- 우선, 현행 국토기본법에서는 국토종합계획을 국토계획에 관한 최상위 계획으로 규정하고 있음
- 이 법에 따르면 국토계획은 국토종합계획-도종합계획-시군종합계획의 위계를 지니며, 국토계획은 부문계획과 지역계획의 기본계획이 됨
- 4대강 살리기 사업계획은 하천정비기본계획의 변경에 해당하는 계획으로 상위 계획인 수자원종합계획이나 유역종합기본계획을 수용해야 할 뿐만 아니라 최상위 계획인 국토종합계획을 수용해야 함
- 국토종합계획에서 4대강은 국토생태축으로 규정하여 보전과 관리를 기본 방향으로 설정하고 있음
- 그러나 4대강 정비사업에서는 물부족 해소와 홍수피해 예방을 위한 치수의 필요성과 수공간 레저활동 도입을 위한 친수적 기능을 강조하고 있음
- 이에 따라 4대강을 중심으로 하는 국토생태축의 복원이나 인접 유역권 도시의 종합적인 수자원 확보, 행정위계별 수원 및 수질관리 목표 등이 잘 나타나지 않고 있음(이상문, 2009)

## 제4장 대규모 국책개발사업의 갈등 현황 및 문제점 분석

### 제1절 새만금 간척

- 새만금 사업은 큰 규모의 국가 재정이 투입되고 환경과 지역주민에 지대한 영향을 주는 대형 국책사업인데도 불구하고, 대선 시기 급박한 정치적 필요에 의해 사업이 결정됨으로 인해, 이의 시행을 위한 합리적 검토 절차가 확보되지 못한 채 추진됨
- 지방정부, 지역 언론 및 지역 정치인들이 지역민의 감정을 자극하고 여론을 호도함으로써 갈등을 합리적으로 해결할 수 있는 가능성을 제한하는 역할을 했음
- 새만금 사업 추진 배경은 선거 정치라 할 수 있지만 또 다른 배경이라 할 수 있는 것은 농림부 농업기반공사와 같은 정부 내 개발공사와 시공을 맡은 현대건설과 같은 건설업계의 끝없는 국토개발사업 창출 의지라 할 수 있음
- 새만금 갈등에서는 갯벌의 가치, 농지의 가치 등 자연생태계의 경제적 가치에 대한 평가가 사업 찬성과 반대의 중요한 논리적 근거로 작용
- 사업 결정단계에서부터 추진과정에 이르기까지 그 사업으로 영향을 받는 지역주민과 관련 환경단체의 입장을 적극 수렴하는 것이 갈등을 예방할 뿐만 아니라 결과적으로 비용과 시간을 절약하는 것임을 새만금 환경

갈등은 여실히 보여주었음

- 또한 새만금 환경갈등은 기존 환경단체뿐만 아니라 생명의 존엄성에 대한 깊은 신념을 가지고 있는 종교 분야의 이해와 동의가 대형 개발사업에서 중요한 의미가 있음을 알 수 있게 해주었음

## 제2절 경인운하 건설

- 경인운하 갈등의 근원은 정부 개발부처와 산하 개발공사, 그리고 건설업체 등 소위 토목 건설 세력들이 자신들의 건설 수요를 충족시키기 위해 사업 타당성이 부족한 사업을 무리하게 양산하는 토목 중심적 국가 구조에 있다고 할 수 있음
- 이런 의도에서 사업을 추진하다보니 사업 타당성 보고서를 조작하거나 환경적 영향을 고의적으로 누락시켰을 뿐만 아니라 비민주적이고 불투명한 행정으로 지역주민을 분열시키고 파괴해 왔음
- 민자 사업의 형식을 빌려 여전히 대규모적인 국고 낭비를 하고 있다는 점임
- 민자유치 사업이 정부의 책임은 최소화하되 실제로는 세금을 ping ping 쓸 수 있는 새로운 유형의 국책사업이 될 수 있다는 것을 경인운하 사례가 보여주었음
- 갈등 예방 및 해결을 위한 사안에 대한 객관적이고 합리적 판단을 위해서는 타당성 보고서나 환경영향평가서 등이 공정하게 작성되는 것이 필수적임

- 따라서 갈등 중재 및 조정의 과정에서 필요로 하는 평가보고서 작성 시 갈등 당사자의 영향을 배제하고 그 보고서를 작성할 수 있는 독립적이고 신망 있는 위원회나 기구가 필요함

## 제3절 방사성폐기물 처분장 건설

- 부안 방폐장 갈등은 과거 과학기술부 혹은 산업자원부 등 중앙정부 주도의 행정을 해당 지역의 군수가 일부 대체했다는 차이가 있을 뿐 주민들의 참여나 의사 반영 없는 밀어붙이기식 추진이라는 점에서는 과거 방폐장 갈등의 연장선
- 부안 방폐장 갈등은 이미 우리 사회가 주민의 의견을 무시하고 행정력으로 밀어붙여 정책을 추진하는 것이 가능하던 단계는 지났다는 걸 보여주었음
- 부안 방폐장 갈등에서는 군수의 독단적인 유치 신청이 갈등의 도화선이 되긴 했지만 그 근거에는 안면도와 굴업도의 경우와 마찬가지로 원자력 발전 및 방사성폐기물에 대한 공포 및 거부감이 자리하고 있다는 것을 알 수 있음
- 따라서 계속 평행선을 달리는 원자력발전 중심의 에너지 정책에 대한 사회적 공방이 보다 전향적인 논의를 통해서 공감대를 형성해 나가지 않는 한에 있어서는 설사 방폐장 건설 과정이 민주적 절차에 의해서 진행되더라도 원론적 갈등이 불가피할 것
- 지방자치제도의 실시 이후 지역의 자치권이 강화되고 지역에 중요한 영향을 미치는 사안에 대해 지역 스스로 결정을 해야 하는 사안이 크게 늘

어났으나 지역주민들의 참여나 의사 반영은 여전히 미약한 상태

- 이런 관점에서 지역주민들의 참여와 그들의 의사가 적극적으로 반영되는 지역자치를 활성화하는 것은 지역 환경갈등의 예방에 있어서도 매우 중요한 요소임

## 제5장 4대강 사업 PESTEL분석

### 제1절 정책

- 첫째, 금번 하천정비사업에서 새롭게 도입된 사업으로 '하도정비'를 들 수 있음
  - 하도정비란 결국 하천바닥을 준설하겠다는 것인데, 그 예산이 2조 6천억원에 달하고 하천준설은 자연스럽게 운하의 수로로 이어질 수 있음
  - 낙동강의 경우 기초지자체는 지자체 수익사업의 일환으로 하천에서 골재를 채취하여 왔는데, 이로 인하여 지난 10년 전에 비하여 낙동강 국가하천의 95% 이상 구간에서 하천 바닥이 낮아졌고, 최고 9.4m 정도 낮아진 구간도 있고 이를 하천 모래량으로 환산하면 약 2억톤에 이름
- 둘째, 천변저류지를 살펴볼 필요가 있음
  - 천변저류지란 농경지로 이용하고 있는 하천변 저지대를 평상시에는 습지와 같은 생태공간으로 활용하고 홍수시에는 물을 일시적으로 저류하는 기

능을 하는 일종의 하천시설물임

- 이러한 천변저류지를 1조원의 예산으로 민간자본으로 조성하겠다는 계획인데, 천변저류지의 성격상 그것은 수익을 제공하는 사업이 아님
- 셋째, 배수갑문 증설과 자연형 보는 가벼운 설계변경으로 갑문의 기능을 가질 수 있음
  - 배수갑문 증설은 낙동강 하구언의 우안 측에서 이루어질 것으로 예상되는데, 하천 바닥을 준설하여 설치될 배수갑문은 홍수조절 기능을 가지고 있음
  - 이러한 기능도 향후 학술적으로 검토해 볼 여지가 있지만, 새로 증설될 갑문은 배가 통과할 수 있도록 하천과 바다를 연결시키는 역할도 할 수 있음
  - 또한 낙동강에 설치되는 2개의 보에서 소수력발전을 할 계획인데, 그것은 콘크리트로 설치될 것이므로 '자연형' 보가 될 수 없고, 낙동강에 콘크리트 보가 설치되면 홍수 위험은 가중될 것이고, 생태계의 파편화가 발생할 것임
  - 보의 설계를 조금만 바꾼다면 얼마든지 주운을 위한 갑문시설을 설치할 수 있음
- 넷째, 하천정비 사업으로 선택된 제방보강사업은 지금까지 국토부가 견지해 왔던 치수정책을 과거로 회귀시키는 것임
  - 물론 치수를 위하여 하천에 제방을 쌓는 대안이 있을 수 있지만, 국토부(당시 건교부)는 2004년부터 제방 위주의 치수정책이 바람직하지 않고 하천변에 많은 저류지를 설치하여 홍수를 방어한다는 정책 변화를 꾀했음
  - 이와 같이 치수정책을 과거로 회귀시키면서까지 제방보강사업에 1조 7천억원의 사업비를 투입하고 천변저류지 조성사업을 민자사업으로 돌리는

것은 이해하기가 힘들고, 보이지 않는 의도된 그 무엇이 있다는 의구심을 지울 수 없음

- 운하가 되면 배의 물살에 의하여 제방이 붕괴될 수 있으므로, 노후화된 제방에 대해서는 사전에 보강을 할 필요가 있음

• 다섯째, 농업용저수지는 말 그대로 농업용수를 개발하기 위하여 만들어진 것임

- 농업용저수지는 원칙적으로 홍수조절기능을 하지 못하는데 이러한 저수지 건설이 하천정비사업에 포함된 것은 이해할 수 없을 뿐만 아니라, 그 사업에 대한 타당성도 밝히지 않고 있음

• 여섯째, 3조 2천억원의 예산이 투입되는 댐 및 홍수조절지를 건설하여 홍수조절과 용수를 확보하겠다는 계획임

- 계획에 따르면 건설될 댐으로는 한강유역에 달천댐과 영월댐, 낙동강유역에 송리원댐과 남강댐이 있음

- 특히 실상사 부근에 건설될 남강댐(문정댐)은 계획단계에서 심각한 사회적 저항에 밀려 사업 자체가 거의 백지화된 상태이고, 영월댐 역시 마찬가지임

- 댐 건설이 현실적으로 어려운데도 불구하고, 정부는 2012년까지 댐 건설을 완료하겠다고 하는데 댐 건설로 확보된 물은 운하로 오염된 식수원을 대신할 수도 있고 부족한 운하용수로 이용될 수도 있을 것임

• 일곱 번째, 하천환경 정비사업은 최근 들어 국토부가 도입한 사업으로 2008년 예산은 제방사업비의 약 10%를 점하고 있음

- 예산이 급격히 증가된 하천환경 정비사업은 효율적인 수질개선사업이 될

수는 없지만, 차선책으로 하천의 친수성을 제고하는 효과를 얻기 위하여 그동안 추진된 하천환경 정비사업에 대한 평가를 수행하여 그것을 바탕으로 하여 '말 그대로' 친환경적인 정비사업이 될 수 있도록 할 필요가 있음

• 여덟 번째 자전거 도로 건설은 4대강 살리기와 별 연관성이 없는데, 금번 계획에서 도입됨

- 교통시설로서 자전거 도로는 친환경적이라는 논리는 받아들일 수 있지만, 4대강 하천제방을 따라 콘크리트로 포장한 도로가 친환경적이라는 주장은 신뢰가 떨어짐

## 제2절 경제

• 4대강 사업이 지방재정 악화를 단적으로 보여주는 것이 4대강 사업비와 지방하천 투자감소비임

• 인천, 경기, 강원지역

- 인천시는 4대강 사업비가 없음에도 지방하천 투자비가 771억 원 감소되어 일자리가 1,226개 감소되었음

- 경기도는 4대강 사업비에 13,183억 원을 투입하여 20,973개 일자리를 창출한 반면 4대강 사업으로 인한 지방하천 투자 감소비는 8,527억 원으로 13,566개 일자리가 감소되었음

- 강원도는 4대강 사업비에 4,213억 원을 투자하여 6,702개 일자리를 창출하였으나 4대강 사업으로 인한 지방하천 투자비가 12,932억 원 감소되어 20,573개 일자리가 감소되었음

- 대전, 충북, 충남지역

- 대전지역은 4대강 사업비로 1,357억 원을 투자하여 2,159개 일자리를 창출하였으나 4대강 사업으로 인한 지방하천 투자 감소비가 1,092억 원으로 일자리 1,737개가 감소되었음
- 충청북도는 4대강 사업비로 3,997억 원을 투자하여 6,359개 일자리를 창출하였으나 4대강 사업으로 인한 지방하천 투자비가 10,452억 원 감소되어 16,629개 일자리가 감소되었음
- 충청남도는 4대강 사업비로 13,845억 원을 투자하여 22,026개 일자리를 창출할 것으로 기대되나 4대강 사업으로 인한 지방하천 투자비가 8,634억 원 감소되어 13,736개 일자리가 감소되는 것으로 추정되고 있음

- 광주, 전북, 전남지역

- 광주광역시 4대강 사업비로 2,666억 원을 투자하여 4,241개 일자리를 창출하는 것으로 기대되나 4대강 사업으로 인한 투자비가 918억 원 감소되어 1,460개 일자리가 감소될 것으로 추정되고 있음
- 전라북도는 4대강 사업비로 1,124억 원을 투자하여 1,788개 일자리를 창출할 것으로 기대되나 4대강 사업으로 인한 지방하천 투자비가 10,831억 원 감소되어 17,231개 일자리가 감소될 것으로 추정되고 있음
- 전라남도는 4대강 사업비로 12,394억 원을 투자하여 19,718개 일자리를 창출할 것으로 기대되나 4대강 사업으로 인한 지방하천 투자 감소비가 18,283억 원으로 29,087개 일자리가 감소될 것으로 추정됨

- 대구, 경북지역

- 대구광역시 4대강 사업비로 투자된 금액이 14,319억 원으로 22,828개 일자리가 창출될 것으로 기대되나 4대강 사업으로 인한 지방하천 투자비가

813억 원 감소되어 1,293개 일자리가 감소될 것으로 추정됨

- 경상북도 4대강 사업비로 투자된 금액은 35,650억 원으로 56,716개 일자리가 창출될 것으로 기대되나 4대강 사업으로 인한 지방하천 투자비가 17,411억 원 감소되어 27,699개 일자리가 감소될 것으로 추정되고 있음

- 부산, 울산, 경남지역

- 부산광역시는 4대강 사업비로 8,941억 원이 투자되어 14,224개 일자리가 창출될 것으로 기대되나 4대강 사업으로 인한 지방하천 투자비가 2,509억 원 감소되어 3,992개 일자리가 감소될 것으로 추정되고 있음
- 울산광역시 4대강 사업비는 '0'원으로 일자리 창출도 '0'인 반면 4대강 사업으로 인한 지방하천 투자비는 2,246억 원 감소되어 3,573개 일자리가 감소될 것으로 추정됨
- 경상남도 4대강 사업비는 24,803억 원으로 39,459개 일자리가 창출될 것으로 기대되나 4대강 사업으로 인한 지방하천 투자비가 19,616억 원 감소되어 31,207개 일자리가 감소될 것으로 추정됨

- 제주지역

- 제주도 4대강 사업비는 '0'억 원으로 일자리 창출도 전혀 기대할 수 없으나 4대강 사업으로 인한 지방하천 투자비가 2,563억 원 감소되어 4,077개 일자리가 감소될 것으로 추정됨

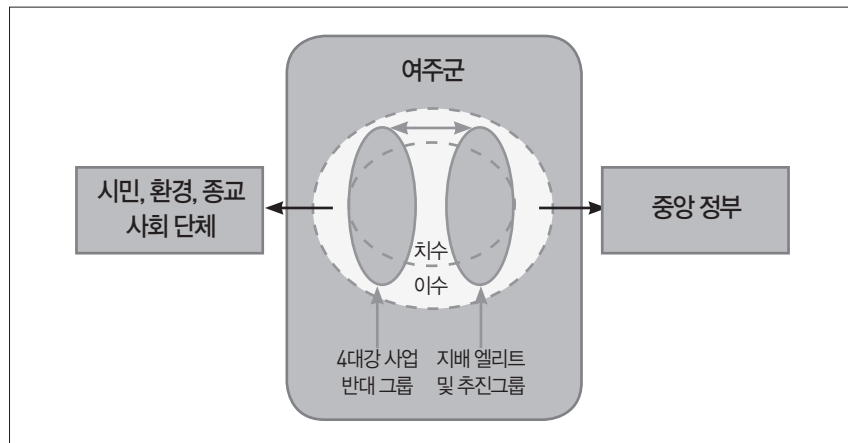
### 제3절 사회

- 한강 3개댐이 들어가는 여주지역과 유기농업의 성지인 등우리막대머리 유기농민 지역을 대상으로 분석

## 1. 여주군

- 한강사업을 둘러싼 이해당사자는 여주군과 여주군 밖을 구분할 수 있고 여주군 내에서 4대강 사업 반대그룹과 지배엘리트 및 추진그룹으로 구분할 수 있음
- 여주군 내에서 추진그룹은 여주군청, 여주녹색성장실천연합, 대한노인회 여주군지부, 여성단체협의회, 안보단체협의회 등 관변단체들이 중심
- 여주군 내에서 반대하는 그룹은 여주환경운동연합, 여주민예총, 환경과 생명을 생각하는 교사모임, 여주·이천·광주 한살림, 전교조 여주지부 등 여주지역 시민사회단체, 여주성당, 원불교, 신륵사 등 종교단체 등이 중심
- 여주군 밖에서 한강 사업에 찬성하는 외부 조직은 중앙정부가 강력하게 역할을 하고 있으며, 도지사, 사업에 참여하고 있는 기업 등이 긴밀하게 연결되어 사업 추진
- 여주군 밖에서는 한강사업을 반대하는 시민환경종교단체가 있고, 여기에 정당으로는 민주당, 민주노동당, 진보신당, 창조한국당 등이 연대

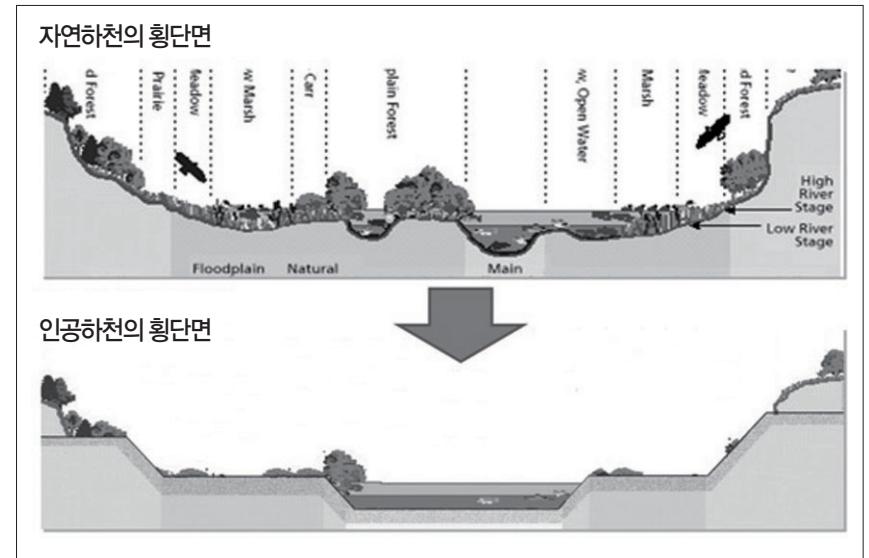
[그림 4] 여주군 4대강 갈등 구조



- 생태적 특성에 대한 부분만 간단하게 살펴보면 다음과 같음

- 하천 내 홍수터가 한강사업 이전이 자연하천이었다면 한강사업 이후 변화될 하천 횡단면은 아래 <그림5>와 같음
- 이러한 하천의 변화는 1차적으로 하천 바닥이 균일해져 수심이 단순하게 되어 있어 서식지 다양성이 사라지게 되고 둔치 지역은 물이 공급되지 않는 지역으로 변화됨으로써 수생식물이 자라지 못하게 되고 하천 주변 소에서 서식하는 많은 생물 서식지가 사라지는 결과가 초래될 것으로 추정됨
- 자연하천은 물에서 주변지역으로 다양한 수생식물이 각각의 위치에 맞게 생육하고 있으나 인공하천으로 변하게 되면 그러한 식물들이 더 이상 생육할 수 없는 공간이 되어 사라지고 공사과정에서 이미 사라져버리기도 했음
- 수변식생이 사라져버리게 되면 물새들 서식지도 사라지게 되어 하천이 그동안 부양해왔던 생물다양성을 유지할 수 없게 됨

[그림 5] 4대강 사업으로 인한 하천 횡단면 변화





## 2. 두물머리

- 양평군 두물머리는 1978년부터 시작된 우리나라 유기농업의 발원지로 친환경 유기농업을 통해 수도권 시민들의 식수인 상수원을 보호하고 싱싱하고 안전한 친환경 먹거리를 서울과 경기도의 소비자들에게 공급해 온 국내 최대의 친환경 유기농업 지역
- 2011년 아시아 최초로 세계유기농대회(IFOAM OWC)가 팔당지역에서 열렸는데, 이는 팔당호 지역이 이중삼중의 각종 규제에도 불구하고, 유기농업을 통해 수질을 보호하고, 지역경제를 활성화시켰으며, 나아가 수도권 시민들과의 협조를 통해 상생의 농도공동체를 이룩하였던 점을 세계유기농연맹이 인정한 결과임
- 그러나 정부는 4대강 사업의 일환으로 유기농업의 발상지인 두물머리 지역에 자전거 길과 생태공원 조성 등의 명목으로 생명의 터전을 일구어 가는 농민들을 쫓아내기 위하여 절차를 진행하고 있음
  - 농민들이 유기농대회 할 때까지는 사업을 중지해 달라는 소송을 통하여 승소했음에도 불구하고 정부는 공사를 진행하기 위하여 절차를 진행하고 있는 것은 정부 스스로 법 절차를 지키지 않고 있는 것임
- 이러한 절박한 상황에서 두물머리 지역에서 버티고 있는 농민들은 현재 수준에 머물지 않고 바람직한 두물머리 대안을 만들고 그 대안을 가지고 지역발전의 비전으로 탄생시키기 위하여 거버넌스 구축이 요구되고 있음
- 기존 농지이용 하천거버넌스는 거버넌스 유형으로 보면 '관주도형 거버넌스'이며 농민이 관에 개별적으로 연결되어 있고 물리적 속성 역시 소극적인 유기농업으로 농약 사용 등에 대한 규제가 현실적으로 어려운 한계를

지니고 있어 지속가능성을 위협하는 요인이 되고 있음

- 지속 가능한 자발적 하천거버넌스는 거버넌스 유형으로 보면 '주민공동체 주도형'이라고 볼 수 있음
  - 하천관리청과 농민이 직접적으로 관계를 형성하는 것이 아니라 주민공동체가 직접적인 관계를 형성함으로써 물리적 속성에서 공공재 성격의 하천을 주민공동체가 관리하고 유기농업을 적극적으로 도입할 수 있을 뿐만 아니라 오염원에 대한 공동체 관리가 체계적으로 이루어지기 때문에 팔당호에 대한 오염부하를 줄이는 데에도 매우 중요한 역할을 할 수 있음
  - 또한 공동체 속성에서 공동체 유대감을 지니고 있고 생태적 가치, 신념을 공유하기 때문에 환경공동체, 생명공동체를 형성할 수 있음
- 바람직한 두물머리 거버넌스 구축방안은 세 가지 구성요소를 지니고 있음
  - 첫째, 두물머리 거버넌스 구성임 상호 신뢰를 통하여 공동의 문제 해결을 위한 최소한의 공통분모가 형성되어야 가능하기 때문임
  - 둘째, 거버넌스에 참여하는 사람들이 지속적으로 내부 역량을 강화해야 함. 거버넌스 과정에서 발생하는 문제에 대해 자체적인 해결능력을 지닐수록 거버넌스가 성공적으로 유지될 수 있음. 또한 항상 새로운 문제에 부딪히기 때문에 새로 생기는 문제에 대한 해결 절차 등이 마련될 필요가 있으며 인식의 불일치에서 발생하는 많은 갈등요인들을 역량강화 프로그램을 통하여 해소해 나가는 과정이 필요함
  - 셋째, 두물머리 거버넌스 운영임. 실제 조직이 가동되기 위해서는 다양한 요인들이 서로 맞물려 작동하기 때문에 이에 대한 인식을 충분히 할 필요가 있음

## 제4절 기술

- 수리모형실험의 목적
  - 첫째, 수치 해석으로 복잡한 자연현상을 정확히 모의하지 못하고, 둘째, 일반적으로 설계과정에서 반드시 수리모형실험 결과를 반영하여 설계를 완성하며, 셋째, 실시설계단계에서 수치 해석을 통하여 몇 개의 대안을 설정하고, 수리모형실험에서 각 대안에 대하여 최적의 대안을 제시하는데, 이때 수정안을 제시할 수도 있는 등, 수리모형실험 결과를 반영하여 실시설계를 완성하기 위함임
- 2009년 2월 19일 남한강 3개보(이포보, 여주보, 강촌보)와 낙동강 2개보(합천보, 낙단보)에 대한 수리모형실험을 진행하고 있는 경남 창원군 한림 수리모형실험연구소를 민주당 김진애 의원 등과 함께 현장을 방문한 결과는 다음과 같음
  - 첫째, 수리모형실험 결과를 반영하지 않은 실시설계보고서를 납품받아 이를 바탕으로 고시함
  - 둘째, 수리모형실험 대상인 하도, 보, 지류 접합부 중에서 보 실험만 수행 중(과업축소)
  - 셋째, 시간적으로 모형실험을 할 수 있는 절대시간이 부족함(부실한 모형 실험 예견됨)
  - 넷째, 합천보 모형실험은 시작도 못하고 있음. 함안보 관리수위 저하로 합천보 설계변경 중에 있고, 함안보와 합천보 사이 구간에서 2.5m 깊이로 추가 준설을 계획하고 있음. 이는 환경영향평가를 다시 수행해야 할 심각한 설계변경 사항에 해당
  - 다섯째, 모형실험에서 밝혀야 할 중요한 사항들을 실험하지 않거나 실험

할 수 없는 상태임

- 여섯째, 수리모형실험이 제대로 수행되고 있는지를 평가할 수 있는 장치가 없음
- 일곱째, 보를 설계하는 과정에서 수리모형실험 결과를 반영할 의지가 전혀 없음. 통과의례로 단지 수리모형실험을 수행하였다는 근거를 남기려는 목적으로 수리모형실험이 수행되고 있음

## 제5절 환경

- 4대강 사업의 환경문제
  - 첫째, 졸속과 부실의 환경영향평가
  - 둘째, 작성기간이 절대적으로 부족한 환경영향평가 보고서
  - 셋째, 객관성을 상실한 목표수질기준
  - 넷째, 무의미한 수질 예측
  - 다섯째, 졸속 환경영향평가심의
  - 여섯째, 일관성을 상실한 자료
  - 일곱째, 과도한 하도정비(준설)에 대한 영향평가 미 실시
  - 여덟째, 오탐방지막과 효율성 과다 산정
  - 아홉째, 보 공사 시 가물막이 설치에 따른 홍수 위험성 분석 미 실시
  - 열째, 준설토 보관과정에 대한 환경오염평가 미 실시
  - 열한 번째, 보 설치로 인한 지하수위 상승 평가 부재
  - 열두 번째, 보 설치에 따른 실질적인 수질오염 저감방안 부재
  - 열세 번째, 사전환경성검토 협의내용 미 반영

## 제6절 제도

- 법제도적인 측면에서의 문제
  - 첫째, 국가재정법 위반
  - 둘째, 건설기술관리법 위반
  - 셋째, 하천법상 치수계획 수립 절차 위반, 상위 계획과 상충 등 하천법 위반
  - 넷째, 환경영향평가법은 현지조사 의무 및 최신자료 사용 의무 위반, 과학적 예측 결과를 근거로 한 영향평가 실시 의무 위반, 실효성 있는 저감방안의 강구, 수립해야 할 의무 위반
  - 다섯째, 문화재보호법상 문화재 지표조사의 문제점은 조사기간의 절대적 부족, 수중지표조사의 미실시
  - 여섯째, 친수구역활용에 관한 특별법에서는 수변구역에 대한 개발로 하천의 건강성을 위협하고 있음

# 제6장 4대강 사업 SWOT분석

## 제1절 강점

- 하천에 대한 인식의 제고임
  - 1986년 아시안게임과 1988년 서울올림픽을 대비하여 진행된 한강종합개발사업은 한강 서울 구간에 대한 대대적인 생태파괴사업으로서 생태적 건강성을 훼손하였을 뿐만 아니라 한강의 수질을 악화시키고 경관을 훼손하였으며 시민들이 즐기는 한강에서 바라만 보는 한강으로 전환되었음

## 제2절 약점

- 보(댐) 건설과 준설로 인하여 강바닥은 파헤쳐졌고 생물서식지는 파괴되었음
  - 보 건설로 인하여 강의 역동성은 사라지고 하천생태계는 자연의 강에서 인공호수로 변하게 되었음

## 제3절 기회

- 대규모 국책사업에 대한 제도 개선 필요성을 절실하게 인식하는 계기가 됨
- 4대강 사업에 대한 문제점을 이야기하면서 사회적인 하천과 강에 대한 사회적인 인식이 확산됨
- 4대강 사업내용에 대한 문제점 인식이 증가
- 절차적 합리성에 대한 사회적 요구가 증가되고 있다는 점

## 제4절 위협

- 하천정책이 후퇴하여 개발 중심의 하천정책이 지속적으로 입안되고 있다는 점
- 언론이 제 기능을 상실하여 4대강 사업의 문제점에 대하여 보도를 하지 않고 있다는 점

- 불필요한 사업에 막대한 재정을 퍼부어 재정 위기가 초래되고 있다는 점
- 정부조직법에서는 부처별 고유 역할과 책임을 정하고 있는데 견제와 균형 원리가 상실되고 일방적인 사업 추진 체계만이 존재하여 문제점에 대한 개선의 가능성이 부재한 문제를 지니고 있음
- 대대적인 언론 홍보를 통한 4대강 사업 문제점을 은폐하고 왜곡된 인식을 갖도록 엄청난 물량의 광고를 펼칠 것으로 판단됨
- 친수구역특별법 제정으로 하천본류구역뿐만 아니라 하천주변지역인 수변지역마저 개발의 광풍에 파괴될 것으로 보임

<ul style="list-style-type: none"> <li>• 하천과 환경에 대한 인식 제고</li> <li>• 민주주의와 합리성 인식 제고</li> <li>• 가치회복 필요성 인식 제고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대규모국책사업 제도개선 필요성 인식</li> <li>• 환경, 생태적인 사회 인식증가</li> <li>• 사업내용에 대한 문제점 인식 증가</li> <li>• 절차적 합리성에 대한 사회적 요구 증가</li> </ul>
<b>강점</b>	<b>기회</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 타당성을 상실한 사업에 열세 낭비</li> <li>• 하천생태계 심각한 파괴</li> <li>• 4대강 사업으로 사회복지예산 대폭 축소</li> <li>• 사회적 갈등 심화, 피해확산</li> <li>• 부실과 졸속의 환경영향평가</li> <li>• 부실한 수리모형실험</li> <li>• 국가재정법, 하천법, 환경영향평가법 등 위반</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 하천정책 후퇴로 지속가능성 위협</li> <li>• 언론기능 상실로 인한 문제인식미흡</li> <li>• 불필요한 사업에 과도한 투자로 재정위기</li> <li>• 정부조직법에 따른 부처별 기능 상실</li> <li>• 대대적인 홍보를 언론 홍보를 통한 왜곡</li> <li>• 친수구역활용에 관한 특별법 제정으로 수변구역 위협</li> </ul>
<b>약점</b>	<b>위기</b>

## 제7장 대규모 국책사업 개선방안

### 제1절 S-0 전략 차원에서 개선방안

#### 1. 계획단계 합리성 확보방안

- 일반적으로 대규모 국책개발사업은 정치지도자나 관료, 유권자 모두에게 단기적으로 많은 유무형의 이익을 돌려주는 반면, 이로 인해 발생하는 비용에 대해서는 아무도 책임을 지지 않음
- 특히 사업 추진에 소요되는 비용을 재산세 등을 통해 직접 부담하는 미국의 지방제도와는 달리 대규모 국책개발사업의 경우 소요비용이 직접 조세 부담으로 연계되지 않기 때문에 효과적인 통제가 어렵게 됨
- 이러한 자원조달과 비용분담 구조 때문에 국책개발사업은 단기적으로 확대될 수밖에 없게 됨

#### 2. 계획단계 투명성 확보방안

- 직접적인 이해관계를 가지지 않는 전문가나 시민단체의 활동을 통해 사업 절차의 투명성과 민주성을 확보할 수 있음
- 시민운동단체의 활동은 국제적, 지구적인 관점과 미래세대에 대한 배려를 통해 전문가나 관료, 정치인이 놓치고 있는 부분을 지적해 낼 수 있음

### 3. 계획체계의 정합성 확보방안

- 4대강 정비계획은 단순한 사업계획이 아니라 국토환경과 수자원정책을 전반적으로 전환하는 계획임
- 따라서 단기적인 목표에 입각하여 사업계획을 수립하듯이 4대강 정비계획을 수립하고 사업을 추진할 것이 아니라 장기적인 관점에서 국토와 수자원, 지역균형발전을 동시에 고려할 수 있는 계획으로 재수립되어야 함

### 4. 의사결정단계 합리성 확보방안

- 타당성 조사는 사업자체가 경제적, 재무적 타당성이 있는가에 대한 평가뿐만 아니라 사업자체를 추진하지 않는 대안, 다른 사업대안들과 비교하여 우월성이 있는가에 대한 평가가 동시에 수행되어야 함
- 4대강 정비사업은 예비타당성 조사를 거치지 않았기 때문에 타당성이 있는지조차 확인하기 어려운 상황이 되었음
- 이 점에서 최근 4대강 정비사업에서 소요되는 22조원으로 할 수 있는 일에 대한 각종 언론의 보도는 시사하는 바가 큼

## 제2절 S-T 전략 차원에서 개선방안

### 1. 수자원장기종합계획 유지

- 2004년 수립된 수자원장기종합계획은 다양한 전문가와 시민단체 등이 거버넌스를 형성하여 수립된 최초로 하천에 관한 최상의 상위계획임

- 그 내용 또한 장기적이고 환경적인 내용이 많이 포함되어 있어 건강한 하천과 강을 만들기 위한 노력이 결집되어 있음

- MB정부는 4대강 사업이 수자원장기종합계획과 정합성이 떨어지자 오히려 개발사업을 위해 국가의 수자원장기종합계획을 수정하려고 하고 있음
- 따라서 시민참여를 촉진하고 정부의 계획을 지속적으로 모니터링하면서 좋은 취지로 고생하여 만든 수자원장기종합계획을 유지하기 위한 노력을 경주할 필요가 있음

### 2. 언론에 대한 평가를 통한 언론개혁 방안 수립

- 4대강 사업과 관련하여 언론 보도는 심각한 문제를 야기하고 있음
- 조중동은 4대강 사업의 문제점에 대하여 일절 보도를 하지 않고 있음
- 공영방송인 KBS, MBC 역시 제대로 보도를 하지 않고 있음
- 이러한 언론사의 행태는 언론의 사회적 기능이 상실된 것으로 여론을 통한 사회적 의견수렴 형성 등과 같은 언론의 기본적인 기능이 상실된 것을 보여줄 뿐만 아니라, 광고 독점과 공중파에 대한 독점을 활용한 4대강 사업 홍보만 과도하게 이루어지는 것은 공영방송에 대한 독립성을 확보하기 위한 절차와 내용에 대한 검토가 요구됨
- 공영방송이 독립성을 확보하지 못하고 정권의 홍보실로 전략하게 되면 그 사회는 민주주의가 더욱 더 후퇴하는 결과를 초래하게 됨
- 언론에 재갈을 물린 MB정권의 문제를 철저하게 분석하여 어떠한 정권이라고 하더라도 언론의 권력과의 유착이나 자본과의 유착을 방지하기 위한 객관적이고 투명한 절차를 마련하는 것이 필요함

### 3. 개별 사업에 대한 경제성평가와 재정영향평가 의무화

- 4대강사업은 불법과 편법으로 추진된 사업
  - 사업규모가 500억 이상이면 예비타당성 분석을 실시하도록 국가재정법에 명시되어 있음에도 불구하고 경제성이 없는 것을 너무나 잘 알고 있는 추진세력은 운하를 위한 매물비용을 최대한 확보하기 위하여 치수를 사업목적으로 내세웠음
  - 또한 긴급한 복구를 명분으로 예비타당성 분석을 실시하지 않았음
- 대규모 국책사업을 하게 될 경우 재정에 미치는 영향도 의무적으로 함께 실시할 수 있도록 하는 것이 필요
  - 재정 건전성을 유지하고 확보하기 위하여 노력해야 할 대통령이 재정 건전성을 고려하지 않고 마구 써버리면 국가부도사태에 직면할 수 있음
  - 이러한 문제를 극복하기 위해서는 대규모 국책사업에 따른 재정 영향에 대한 평가를 의무적으로 실시하도록 하는 것이 필요

### 4. 정부조직법에 따른 평가체계 확립

- 수자원공사는 자사의 규정을 스스로 위반하면서 4대강 사업에 참여하였고, 환경부는 스스로 지켜야 할 환경영향평가 내용과 절차를 위반하면서 단기간에 대규모 4대강 사업에 대한 환경영향평가를 협의해 주었으며, 감사원은 이러한 상황에 대하여 아무런 역할도 하지 않는 등 정부조직이 총체적으로 4대강 사업을 위해 왜곡된 역할을 수행함으로써 정부의 신뢰에 치명적인 손상을 줌
- 법원 또한 이러한 문제에 대하여 판단을 유보하거나 정부 손을 들어 줌으로

써 시민과 정부의 간극을 더욱 더 벌려 놓는 결과가 초래되고 있음

- 이러한 문제를 극복하기 위해서는 정부조직법에 따라 정부가 업무를 집행하는지에 대한 평가체계가 공개적으로 진행될 필요가 있고, 시민의 참여라는 측면에서 평가하는 기구가 설립될 필요가 있음

### 5. 언론홍보예산 검증기구 설립

- 언론홍보뿐만 아니라 사업비에 대한 검증을 위한 기구 설립이 요구됨
  - 사업비에 대한 지급규정과 내용, 실제 작업물량, 작업현장의 상태 등을 종합적으로 검토하여 검증할 수 있는 기구를 만드는 것이 필요

### 6. 친수구역활용에 관한 특별법 폐지

- 친수구역활용에 관한 특별법은 한국수자원공사가 7조원에 달하는 공사비를 부담한 것에 대한 원가회복사업으로 수변구역을 개발하여 분양하도록 되어 있는 사업
  - 이 법안에 따라 수변구역이 개발되기 시작하면 우리나라 하천은 더 이상 생태적인 기능이 살아있지 못한 콘크리트 공간으로 변하게 됨
  - 친수구역활용에 관한 특별법이 폐지되고 수변구역 확보를 위한 정책 도입이 요구됨

## 제3절 W-0 전략 차원에서 개선방안

### 1. 실행단계 합리성 확보방안

- 오늘날 환경영향평가제도는 환경오염을 저감하는 환경영향평가를 넘어서서 사전환경성검토와 전략환경평가로 발전하고 있음
- 사전환경성검토는 4대강 정비계획 전체를 대상으로 장기간에 걸쳐 충분한 논의와 토론을 거쳐 이행되어야 하며, 환경영향평가는 사전환경성검토와 동시에 수행할 것이 아니라 사전환경성검토를 거쳐 시행계획이 확정된 이후에 추진되어야 함
- 임기 내 공사를 완공해야 한다는 압박감이 환경영향평가제도가 갖는 고유한 기능을 무력화시키고 있음

### 2. 대규모 국책사업 제도개선위원회 설립

- 대규모 국책사업에 대한 평가와 타당성을 검토하는 제도개선위원회 설립 필요
- 이 위원회는 환경단체와 국토해양부, 환경부, 감사원, 전문학회 등이 함께 참여하여 구성되어야 하고, 수변구역에 대한 관리정책도 마련되어야 함

### 3. 환경영향평가 독립성 확보방안 수립

- 정부가 사업주체이면서 환경영향평가 협의 주체가 되다보니 환경영향평

가 작성과 협의절차 등이 졸속으로 이루어져 환경영향에 대한 정확한 평가가 되지 않았고, 환경부에서도 제대로 평가를 하지 않은 상태에서 평가협의를 해줌으로써 문제가 되고 있음

- 따라서 환경영향평가를 하는 데 철저히 독립성을 확보할 수 있는 방안이 필요

### 4. 하천생태계 복원을 위한 보 철거 방안

- 보(댐)는 하천의 종축을 단절시키는 문제를 야기하고 상류지역에는 퇴적으로 인한 수질오염문제와 하류지역에는 하천의 역동성을 상실시키며, 물질의 이동이 차단되고 생물다양성을 떨어뜨리는 원인이 되고 있음
- 따라서 하천생태계 복원을 위해서 보(댐) 철거가 필수적으로 요구됨

## 제8장 결론 및 정책적 시사점

### 제1절 결론

#### 1. 계획단계에서 합리성, 투명성, 정합성이 확보되어야 함

- 4대강 사업은 사업의 필요성에 대한 합리성도 절차적 합리성도 진행 과정

의 투명성도 없이 독단적으로 밀실행정에 의해서 추진되었음

-경찰과 검찰, 법원의 비호 아래 추진된 4대강 사업은 재정위기만을 불러 온 실패한 사업임으로 이러한 사업이 더 이상 반복되지 않도록 계획단계에서 합리성이 반영될 수 있도록 해야 함

## 2. 의사결정과정에서 합리성이 확보되어야 함

- 국민 대대수가 반대를 함에도 불구하고 정부에 의해서 일방적으로 강행되는 사업행태에 대해서 반드시 제도개선방안이 마련되어야 함

## 3. 정부 주도 하천정책이 지역 환경갈등 불러와

- 강과 유역에 대한 하천정책·하천계획·결정과정·의사결정의 주체성을 분석한 결과 한강 사업은 중앙정부가 주민과 시민참여를 배제한 상태에서 일방적으로 추진한 결과 여주군 지역에서 주민, 주민조직, 운동조직, 시민 단체의 갈등을 야기하였음

## 4. '또 하나의 전문성'을 반영하는 하천정책 수립 필요

- 지역주민은 정부 관료가 갖고 있는 과학적 전문성에 대한 대항적 전문성과 생활지식과 실천지식이 연계된 '또 하나의 전문성'이 있음
- 강·유역하천정책을 수립할 때 바로 '또 하나의 전문성'을 계획과 정책 수립 과정에 반영시켜야 함

## 5. 사회적 합의 형성과정 부재가 만든 환경재앙

- 한강 사업은 '합리성'을 배제하고 과학적 근거를 갖지 못한 상태에서 이미 지를 통한 홍보에 기반한 토목사업으로 자연하천을 인공수로로 만드는 환경재앙을 초래하면서도 사회적 합의를 이끌어 내기 위한 노력이 배제됐기 때문에 환경갈등이 첨예화되고 해결되기 어려운 환경갈등 사안이 되었음

## 6. 한강 사업이 지역환경의 질 악화시켜

- 한강 사업은 자연하천을 인공하천으로 만드는 사업이기 때문에 하천의 물리적 환경이 자연성을 상실하고, 생태적으로 생물 서식지가 파괴되며 생물다양성이 악화되며, 하천의 자연도가 떨어지고, 지천의 수해를 야기하는 결과를 초래

# 제2절 정책적 시사점

## 1. 환경영향평가 심의기구 구성 문제 개선 필요

- 환경영향평가 항목 선정을 위한 심의위원회 위원장을 개발주체에서 맡고 있으며, 대부분이 개발 영역 전문가들이 참여하여 평가항목을 결정하는 것은 환경영향평가 본질을 크게 훼손
- 사업영역별로 평가항목을 세분하여 제시해주는 것이 필요하며, 사업 영역이 없는 경우 환경영향평가학회 또는 협의기관에서 관련 전문가, 시민환경단체, 관련영역 주민 등 이해관계가 없는 객관적인 사람들로 평가항목



을 설정하는 것이 필요

## 2. 환경영향평가 대행기관과 협의기관 독립성 필요

- 정부가 개발사업 주체가 된 경우 형식적인 평가와 협의로 진행되어 심각한 환경문제를 야기하고 있어 평가 대행기관 독립성과 협의기관 독립성이 요구됨

## 3. 사회영향평가에 대한 인식제고와 제도개선 필요

- 환경영향평가 과정에서 사회영향평가가 무시되고 환경갈등이 발생되어 훨씬 더 많은 사회적 에너지를 소진하고 고통을 확산시키고 있는데 이에 대한 제도개선이 요구됨

## 4. 사회적 합의과정을 통한 갈등비용 최소화

- 사전예방의 원칙에 입각하여 환경갈등을 사전에 예방하기 위한 사회적 합의과정이 강조되어야 함

## 5. 소통과 주민참여가 제도적으로 뒷받침되어야

- 국민에 대한 동의 절차를 제대로 거치지 않고 강행되는 과정에서 지역의 갈등이 초래됨으로 '소통'과 '주민참여'가 제도화되어야 함

## 6. 정부사업 재검토 제도 도입 필요

- 정부가 한번 세운 사업에 대해 공공성과 타당성에 대한 재검토 제도를 도입함으로써 국민의 에너지와 재정낭비를 줄이고 합리성을 강화시켜 나갈 수 있음

## 7. 사회영향평가 사전환경성검토 단계에서 실시되어야

- 개발주체의 자의적 판단이 심각한 문제를 야기하므로, 환경영향평가 이전 단계, 즉 사전환경성검토 단계에서 사회영향평가가 실시되어야 함

## 8. 환경영향평가에서 주민참여가 실질적으로 제도화되어야

- 환경영향평가 공청회가 주민의 의견을 반영하여 사업 변화가 가능해야 하며 주민이 반대할 경우 사업 백지화도 가능한 수준으로 제도화할 필요가 있음

## 9. 지자체 감시를 위한 시민역량 강화 방안 모색 필요

- 지자체 감시를 위한 시민역량 강화로 정부주체 사업을 시민이 평가할 수 있음

## 10. 하천생태계 복원을 위한 보 철거

- 4대강에 설치된 보를 유지관리하기 위해서는 막대한 예산이 추가적으로

소요될 뿐만 아니라 생태계에 대한 영향이 지속적으로 나타나기 때문에 철거해야 함

#### 11. 환경영향평가 관련 예산 집행의 투명성 확보

- 환경영향평가를 하는 기구를 독립적인 기구로 만들어 정부의 영향을 받지 않도록 할 뿐만 아니라 환경영향평가 대행기관도 독립성을 지닐 수 있도록 사업자가 환경영향평가 대행기관에 요청하는 것이 아니라 평가기관에 비용을 위탁하면 평가기관에서 평가 대행기관을 임의로 선정하여 평가 대행을 할 수 있도록 하는 것이 필요

#### 12. 환경영향평가 관련 법령 및 제도 정비

- 환경영향평가법의 체계를 수정하여 사업을 시행하지 않는 대안도 포함시키도록 하고 환경적 영향이 클 경우 사업을 중단시킬 수 있는 권한을 부여해야 함

#### 13. 대규모 국책사업에 대한 평가 실시

- 대규모 국책사업 제도개선위원회를 설치하여 대규모 국책사업에 대한 평가를 실시할 수 있도록 하는 것이 필요

#### 14. 친수구역활용에 관한 특별법 폐지되어야

- 4대강 사업으로 국가하천인 한강, 금강, 영산강, 낙동강이 심각하게 파괴

되었음

- 여기에 수변구역까지 도시개발로 사라져 버릴 경우 우리 하천은 자연성을 심각하게 훼손당할 뿐만 아니라 유역 차원에서 수자원관리를 해야 하는 수자원장기종합계획의 근본적인 취지와도 부합되지 않는 파괴가 되기 때문에 친수구역활용에 관한 특별법은 반드시 폐지되어야 함
- 또한 한국수자원공사에 대한 특별감사를 실시하여 자사의 규정을 위배하고 4대강 사업에 참여한 결정을 한 이사들과 관련된 공무원에 대한 처벌을 해야 함

#### 15. 언론개혁을 철저하고 투명하게 진행해야

- 언론이 권력과 야합하여 벌인 4대강 홍보 같은 일들이 국민과 자연에 커다란 고통을 안겨주었음
- 철저한 언론개혁을 통해 국민의 삶과 자연을 지켜내야 함

# 민주정책연구원 발간자료 안내

## 2011년 IDP 정책연구 시리즈

- 2011-01 시대정신을 담은 국가발전모델: 사회경제시스템을 중심으로 **이동호**
- 2011-02 남북관계 전환의 필요성 및 평화와 통일을 위한 한반도 구상 **박순성·김종욱**
- 2011-03 어떻게 '수도권정당'이 될 것인가: 2010년 영국 총선 평가와 노동당의 진로 **이진복**
- 2011-04 보편적 복지국가 실현을 위한 사회보장제도 개혁방안: 박근혜 사회보장기본법에 대한 비판적 관점에서 **김동영**
- 2011-05 2012년 정권교체 실현을 위한 민주당의 당면과제와 전략적 구상 **장환석**
- 2011-06 이명박 정부의 대북정책 평가와 개선방안 **홍현익**
- 2011-07 비정규직 노동자의 사회보험 적용률 제고를 위한 정책·제도적 지원방안 **문병주**
- 2011-08 독도를 둘러싼 일본의 야욕과 우리의 대응방안 **김영필**
- 2011-09 유엔인권레짐에 대한 북한의 대응과 우리의 전략 **김은옥**
- 2011-10 16개 시·도 고용지표 비교연구 **한국노동사회연구소·고영국**

- 2011-11 세계 경제의 위기와 한국 경제 민주당의 대안 **유종일**
- 2011-12 진보적 경제·사회 정책의 종합적 기본 구상 **김용익**
- 2011-13 한국경제의 구조적 문제와 개혁방향 **새로운사회를 여는 연구원·박정식**
- 2011-14 민주당의 가치와 정책지향성: 강령을 통해서 본 연속성과 변화 **문병주, 김은옥, 오상택**

## IDP정책연구 네트워크 총서

- 2011-1 한국경제의 구조적 문제와 개혁 방향
- 2011-2 16개 시·도 고용지표 비교연구
- 2011-3 진보적 경제·사회 정책의 종합적 기본 구상 연구
- 2011-4 뉴타운·재개발·재건축 사업의 현주소와 대안
- 2011-5 대규모 국책사업의 추진결정체계 개선방안 연구

# 사람 과 정책 07

2011년 • 창간호 • 제 1호

## 목차 | CONTENTS |

권두언	4	<b>정책의 중심에 사람을 놓다</b> 박순성 (민주정책연구원 원장)
창간기념 인터뷰	8	<b>2011년 민주당의 진로와 2012년 집권 플랜</b> 손학규 (민주당 대표)
연중특별기획 2012 민주진보, 승리연대의 길을 찾다	20	<b>좌담 - 6.2 동시지방선거 민주진보연대의 성과와 과제</b> 강기갑, 노회찬, 백승현, 정세균, 박순성
	48	<b>연합정치의 필요성과 실현방도</b> 이남주 (성공회대 중국학과 교수)
	60	<b>연합정치: 주장과 쟁점</b> 박일환 (민주정책연구원 수석연구위원)
	70	<b>민주진보대통합당과 평화복지정권</b> 이인영 (민주당 최고위원 / 야권연대연합특위위원장)
긴급특별기고	79	<b>지진, 쓰나미, 원자력발전소, 그리고 사람</b> 미조이 유타카 (오사카전기통신대학 기초이공학과 교수)
논단	100	<b>언론편향과 민주주의의 위기: '조중동' 증편 허용과 정치학</b> 정연우 (민주언론 시민연합 공동대표 / 세명대 광고홍보학과 교수)
	115	<b>한반도 평화와 동북아 전략</b> 김연철 (인제대 통일학부 교수)
	127	<b>물가급등의 원인과 정책대응</b> 신석하 (한국개발연구원 연구위원)

### 특집 2011 한국사회 복지논쟁, 무엇을 할 것인가?

138	<b>복지, 권리인가 시혜인가?</b> 김용익 (서울대학교 의과대학 교수)
154	<b>보편적 복지를 위하여</b> 신광영 (중앙대 사회학과 교수)
164	<b>복지국가의 가치와 진정성</b> 김동영 (민주정책연구원 부연구위원)
178	<b>왜 '민주당 보편적 복지 3+1' 인가?</b> 민주당 정책위원회

### 민주주의와 사람들

192	<b>법은 누구의 편인가?</b> 육아휴직서와 사직서 사이에서 고민하는 모성들을 위하여 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 일부개정법률안 박주선 (민주당 최고위원)
200	<b>웰빙 국가시대, 교육의 새판짜기</b> 제2의 무상급식 운동을 찾아서 김명신 (민주당 서울시의원)
239	<b>고령화 시대 젊게 사는 메시지</b> 선진규 (민주당 전국노인위원회 위원장)

### 시대 공감 민주진보, 미래세대와 通하다.

208	<b>방담 - 민주정책연구원장과 대학생위원회와의 만남</b>
220	<b>그들과 통하는 길</b> 안수찬 (한겨레21 사회팀장)
232	<b>청년에게 민주당을 보낸다</b> 설인수 (민주정책연구원 부연구위원)
238	<b>미래세대의 목소리</b> 한가람, 소재현, 백윤정

### 시사칼럼

248	<b>이랍세계의 민주화 운동과 중동 정치지형의 재편</b> 유달승 (한국외국어대 이란어과 교수)
253	<b>전세대란을 반복하지 않으려면</b> 김수현 (한국도시연구소장 / 세종대 도시부동산대학원 교수)

### 연구원 소식

259	<b>창간 축하메세지</b>
261	<b>연구원 동정</b>

# 사람 과 정책 07

2011년 • 여름호 • 제 2호

## 목차 | CONTENTS |

권두언	4	사람이 존중받는 사회를 위하여 박순성 (민주정책연구원장)
연중특별기획 2012 민주진보 승리의 길 2번째	10	특별기획여론조사: 통합인가? 연대인가? 이철희 (민주정책연구원 부원장)
	25	연합의 방식: 통합인가 연대인가 김만홍 (한국정치아카데미 원장)
	38	연합정치와 시민사회의 역할 전민용 (희망과대안 운영위원)
논단	54	권력기관 개혁의 핵 - 검찰개혁 김인회 (인하대학교 법학전문대학원 교수)
	80	뉴타운사업의 실패구조와 근본적 개편과제 변창흠 (세종대학교 행정학과 교수)
	92	한국 에너지 정책, 대전환이 필요하다 서왕진 (환경정의연구소장, 서울대학교 연구교수)
특집 6.2 지방선거 1년, 지방자치를 점검하다	112	르포: 민선5기 지방자치 1년, 현장을 가다 윤영선 (민주정책연구원 연구위원)
	126	인터뷰: 김성환 노원구청장 - 공존의 시대를 향해 아래로부터의 변화를 이끈다
	136	무상급식의 의미와 효과, 그리고 보편적 복지국가 김상곤 (경기도 교육감)
	148	4대강사업 감세가 지방재정에 미친 악영향과 위기해소방안 홍현호 (시민경제사회연구소 연구위원)

연속기획 민주주의와 사람들	160	법은 누구의 편인가?: 법 앞에서 만인은 평등한가? 정동영 (민주당 최고위원)
	165	인터뷰: 시대정신과 민주당의 진로 임채정 (전국회의장)
	182	퇴행하는 민주주의, 추락하는 인권 유남영 (전 국가인권위원회 상임위원, 변호사)
	190	한국의 민주주의자: 다산 정약용 한상익 (민주정책연구원 연구위원)
	199	세계 진보정치의 현장을 가다: 오슬로 진보 거버넌스 회의 이진복 (민주정책연구원 연구위원)

시대 공감 한국에서 여성으로 산다는 것	212	사회의 최약자로 이름 붙여진 '여성, 비정규직 노동자' 김향미·임아영 (경향신문 사회부 기자)
	223	한국 다문화가족의 실태와 다문화정책의 개선 방향 조화성 (공주대학교 강사)
	235	여성의 정치참여 확대가 최대의 정치개혁이다 유승희 (민주당 전국 여성위원장)
	249	여성들의 목소리 이혜진 (대학생), 전해영 (워킹맘), 이부원 (전업주부)

시사칼럼 & 서평	258	검찰 개혁 유감 정성호 (민주정책연구원 부원장)
	264	시장에 종속된 국가 역할의 복원을 바란다 정경환 (민주정책연구원 객원연구위원)
	269	진보개혁진영, 한반도 이슈를 준비할 때다 최경환 (김대중평화센터 공보실장)
	274	[서평] 경제학을 리콜하라 (이정전/김영사) 고영국 (민주정책연구원 부연구위원)

연구원 소식	282	연구원 동정
	285	신착보고서 IDP정책연구
	287	독자 코너(창간호를 읽고)

# 사람 과 정책 07

2011년 • 가을호 • 제 3호

## 목차 | CONTENTS |

권두언	4	<b>정치의 위기와 인의(仁義)의 정치</b> 박순성 (민주정책연구원 원장)
연중특별기획 2012 민주진보 승리의 길 3번째	8	<b>야3당 정책연구소장에게 듣는다: 2012 정책연합, 어떻게 할 것인가?</b>
	23	<b>6.2 지방선거의 경험에서 본 정책연합의 의의와 방향</b> 한태선 (민주당 정책위원회 부의장)
	38	<b>어떤 정책연합이어야 하는가?</b> 고원 (서울과학기술대 교수)
논단	50	<b>이명박·오세훈 시정의 평가와 새 시장의 리더십 조건</b> 조명래 (단국대 교수)
	67	<b>한국민주주의와 부마민주항쟁</b> 이행봉 (부산대 교수)
	77	<b>무상보육과 아동의 권리</b> 백선희 (서울신학대 교수)
	103	<b>동북아 정세 변화와 한국의 외교전략 재검토</b> 서보혁 (코리아연구원 연구기획위원)
특집 민생을 생각한다	116	<b>재벌개혁, 어떻게 할 것인가?</b> 유종일 (KDI 국제정책대학원 교수)
	128	<b>한국의 노동구조와 비정규직 개혁과제</b> 고영국 (민주정책연구원 부연구위원)
	149	<b>학생친화적 정부가 필요하다</b> 김현국 (미래와 균형 연구소장)
	159	<b>가난한 집, 집 때문에 더 가난해지다</b> 김수현 (세종대 교수)

### 연속기획 민주주의와 사람들

174	<b>법은 누구의 편인가? 법은 어떻게 만들어지는가?</b> 박선숙 (민주당 국회의원)
182	<b>민주당 원로 릴레이 인터뷰</b> 선진규 (민주당 전국노인위원회 위원장)
196	<b>열정과 헌신으로 2012 민주정부를 준비하자!</b> 김진표 (민주당 원내대표)
202	<b>한국의 민주주의자 2 : 함석헌, 한국의 민주주의자</b> 김성수 (『함석헌평전』 저자)

### 시대 공감 초고령 사회의 명암

212	<b>특별기고 : 초고령 사회와 노인의 존엄 - 일본의 경험</b> 이노우에 히데오 (일본 가나자와대 교수)
231	<b>르포 : 빈곤과 고독사 그리고 독거노인</b> 김혜원 (오마이뉴스 시민기자)
239	<b>고령화 시대 젊게 사는 메시지</b> 선진규 (민주당 전국노인위원회 위원장)

### 시사칼럼 & 서평

242	<b>서울시 재정분석을 통해 본 복지정책의 가능성</b> 정창수 (좋은예산센터 부소장)
247	<b>SNS선거, 민주당의 선택은?</b> 장덕진 (서울대 교수)
251	<b>[서평] 저성장 시대의 도시정책</b> 정성표 (민주정책연구원 수석연구위원)
257	<b>[서평] 대한민국복지</b> 김영필 (민주정책연구원 연구위원)

### 연구원 소식

264	<b>연구원 동정</b>
267	<b>신착보고서</b>
269	<b>독자 코너(여름호를 읽고)</b>

# 대규모 국책사업의 추진결정 체계 개선방안 연구 - 4대강 사업을 사례로 -

---

**발행일** 2011년 11월 30일

**발행인** 박순성 (재) 민주정책연구원 원장

**홈페이지** 민주당 <http://www.minjoo.kr>

민주정책연구원 <http://www.idp.or.kr>

**전화** 02-2630-0114

**팩스** 02-2630-0194

**주소** 서울시 영등포구 영등포동 6가 133번지 민주정책연구원

**디자인** 진애드 (02-2264-0608)

---