

**【주제발제 3】**

**금강살리기 사업의 갈등 유형화 분석  
및 관리방향**

최병학 박사(충남포럼 운영위원장 / 충남인적자원개발지원센터장)



최 병 학

(충남발전연구원 상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼 운영위원장)



## 순서

- I. 서론
- II. 금강살리기 사업의 주요내용
- III. 금강살리기의 갈등요인에 관한 실태조사 및 사례분석
- IV. 결론 : 갈등해소를 위한 시사점



# 1. 서론

## ■ 서론

금강살리기사업의 갈등유형분석 및 관리방향

### 금 강

- 전북 장수군 소백산맥 서사면에서 발원하여 충북과 충남을 거쳐 강경에서 부터 충남·전북의 도계를 이루면서 군산만으로 흘러드는 강
- 굽이치며 흐르는 물결이 비단결과 같다하여 조상들이 금강이라 불렀으며, 아름다운 강이자, 역사가 살아 숨쉬는 수많은 사람들의 애환이 담겨있는 민족

### 문제제기

- 충남지역은 최근 정부의 4대강 살리기 사업 중 「금강살리기」 사업을 추진함에 있어, 시작단계서부터 7개 시·군간 중복사업 및 과다사업, 편입농지 및 골재 채취 등과 관련 보상문제 등 다양한 갈등상황이 예상되고 있는 시점임
- 따라서 「금강살리기」 사업을 통해 7개 금강권역 시·군간 발생 갈등요인은 무엇이며, 이를 효율적으로 극복할 수 있는 대안 모색이 정책과제



## 2. 금강살리기 사업의 주요내용



- 사업개요
- 주요내용
- 추진체계
- 협의체 구성·운영

### ● 「금강살리기」 사업 개요

금강살리기사업의 갈등유형분석 및 관리방향

#### ● 추진목표

- 항구적 수해방지로 국민의 생명과 재산을 보호
- 종합적 하천정비로 안전한 국토 건설
- 물 부족 문제 해결을 위한 종합대책 강구
- 지구 온난화에 의한 이상기후 등에 대비

#### ● 미래 치수-이수-천수 공간 제공

- 재난·재해를 줄이고 물 이용 극대화
- 역사와 문화를 고려한 문화관광 개발

#### ● 경제위기 조기 극복, 지역경제 활성화 도모

- 특정지역에 편중되지 않는 지역균형 개발
- 취업유발효과(3만명), 생산유발효과(3조3천억원)



※ 전국 4대강 살리기

⇒ 취업유발효과(21만명), 생산유발효과(23조원)

## 「금강살리기」 사업의 주요내용 금강살리기사업의 갈등유형분석 및 관리방향

(단위 : 억원)

사업내용		수 량	사업비	비 고
합계(억원)		-	24,727	
국토부	소 계	-	16,598	
	하도정비(준설)	0.5㎢	3,720	
	보	3개소	2,023	
	생태하천 조성	41개소 124km	5,772	
	제방보강	26개소 71km	2,371	
	자전거 도로	248km	303	
	기 타	-	2,409	
농림부	농업용 저수지	30개소	6,767	
환경부	수질대책	99개소	1,362	

※ 자료 : 국토해양부, 4대강 살리기 사업계획, 2009

## 「금강살리기」 사업 추진체계(중앙정부 주관) 금강살리기사업의 갈등유형분석 및 관리방향

**4대강살리기가역단**  
[정부 합동으로 구성]

**4대강살리기정부지원협의회**  
[국무총리실 주관]

↔ 공조 ↔

환경부  
TF

문화부  
TF

농림부  
TF

행안부  
TF

**실무협의회**  
[국토해양부 주관]

실무지역협의회	
서울 지방국토관리청	한강권역유역관리협의회(15명)
원주 지방국토관리청	한강살리기지역혁신협의회(29명)
대전 지방국토관리청	아름다운 금강만들기 추진협의회(16명)
익산 지방국토관리청	영산강살리기 프로젝트협의회(20명)
부산 지방국토관리청	낙동강살리기지역협의회(71명)

- 아름다운 금강만들기 추진협의회
- 4대강 살리기 사업이 종료되는 2012년 말까지 운영할 방침
- 대전시·충남북, 공주·논산·연기·서천·부여·금산·청양, 전북도와 지역민, 환경단체, 행복도시건설청, 금강환경청, 수자원공사, 농촌공사 등 참여 (16명)
- 금강살리기 사업계획 단계부터 지역의견 반영
- 추진 단계별 진행사항 점검 등 친환경 공간 조성예산 지원



## ■ 협의체 구성 · 운영

금강살리기사업의 갈등유형분석 및 관리방향

### ● 금강 살리기 범도민 협의회

- 출범식 및 비전 선포식 실시(09. 02. 09 출범)
- 금강살리기 사업 본격적인 추진을 위한 민간주도의 자발적인 협의체
- 금강권역 7개 시·군의회 의장, 학계 전문가, 시민사회단체 관계자 등 26명
- 정부 및 충남도가 추진하는 사업자문과 의견제시
- 지역주민 및 시민사회단체 의견 수렴 및 개선방안 제시

### \* 금강살리기 7개 시 · 군 공동협력포럼 개최(09. 04. 10)



## 3. 금강살리기 갈등요인에 관한 실태조사 및 사례분석



- 시·군 갈등소지
- 갈등발생 요인
- 조사개요 및 인구통계학적 특성
- 조사의 주요결과
- 국내·외 사례분석

## 「금강살리기」 관련 예상되는 시·군간 갈등 소지

금강살리기사업의 갈등유형분석 및 관리방안

금강살리기 시·군별 의욕적인 계획(안)에도 불구하고 ...

상·하류간  
수량·수질  
갈등 발생

보상관련  
갈등발생  
(농지·공제)

환경보전과  
개발사업간  
갈등재현

이해당사자  
및 NGO간  
갈등소재

생태보호와  
농수이용간  
갈등(하구연)

- 상·하류 지자체간 물 이용에 따른 수량 및 수질문제(용수갈등)
- 지역특성과 경제성을 고려치 않은 과잉투자과 유치경쟁
- 인접지역의 영향을 고려치 않은 단독적 사업강행
- 단기간내 실적만을 앞세운 실현불가능한 사업추진
- 수자원 배분 및 환경오염 처리비용 부담문제 등

## 「금강살리기」 관련 갈등의 발생 요인

금강살리기사업의 갈등유형분석 및 관리방안

### 정부사업 추진에 대한 불신

- 대운하 선도사업이라는 끊이지 않는 논란
- 환경단체 등의 반발
- 사업계획의 실현 가능성에 대한 문제제기

### 환경훼손 문제

- 생태계의 교란 우려
- 가동보 설치에 따른 환경오염 문제

### 예산확보 및 점유지 보상문제

- 정비, 환경보전, 보상 등에 대한 실질적인 예산 확보 우려
- 불법점용 농지에 대한 보상에 대한 지침마련 시급

수질오염 문제  
시·군간 갈등  
NGO의 반발  
연계사업의 실효성 등  
다양한 갈등요인



## ● 조사개요 및 인구통계학적 특성

금강살리기사업의 갈등유형분석 및 관리방향

### ● 조사개요

- 조사대상 : 금강권역 7개 시·군 750여명
- 조사기간 : 2009년 7월 15일~31일(2주간)
- 조사방법 : 현장조사
- 설문분석 : SPSS12.0 통계패키지 프로그램 사용
- 설문사용률 : 694부(92.5%)
- 인터뷰 조사 병행 실시

### ● 인구통계학적 특성

- 성별 : 남자 435명(62.8%), 여자 258명(37.2%)
- 연령 : 40대 218명(31.4%), 30대 201명(29.0%) 등
- 학력 : 대졸 269명(39.0%), 고졸 233명(33.8%) 등
- 직업 : 공무원 220명(31.7%), 농업 99명(14.3%) 등
- 거주지 : 청양군 108명(15.6%), 논산시 102명(14.7%) 등

## ● 조사의 주요결과

금강살리기사업의 갈등유형분석 및 관리방향

- 금강살리기 사업에 대한 인지도 : 잘 알고 있음(190명, 27.5%)
- 금강살리기 사업계획 및 추진에 대한 찬반여부 : 찬성(266명, 38.6%)
- 금강살리기 사업의 지역발전 공헌 여부 : 도움이 됨(241명, 35.9%)
- 보설치, 하도준설, 농업용 저수지의 필요성 : 필요(209명, 30.6%)
- 하수처리시설, 생태하천 조성 등 필요성 : 필요(242명, 35.4%)
- 자전거길 설치, 옛 뱃길 복원 등 필요성 : 필요(216명, 31.7%)
- 금강살리기 사업추진 관련 행위주체간 갈등소지 예상 : 중앙(지방)-NGO(150명, 21.8%)

## ■ 조사의 주요결과

금강살리기사업의 갈등유형분석 및 관리방안

- 금강살리기 사업추진 관련 갈등 예상 사업  
: 생태하천복원(199명, 29%)
- 금강살리기 사업추진 관련 예상되는 갈등영향정도 : 다소 큼
- 금강살리기 사업추진 관련 예상되는 갈등의 표출형태 : 현재적 갈등
- 금강살리기 사업추진 관련 예상되는 갈등의 발생범위  
: 지역간 갈등(300명, 43.6%)
- 금강살리기 사업추진시 발생하는 갈등의 해결주체  
: 중앙정부(217명, 31.3%)
- 갈등중재, 조정포럼 역할의 필요성 : 필요(338명, 49.1%)

## ■ 조사의 주요결과

금강살리기사업의 갈등유형분석 및 관리방안

[직업군에 따른 갈등 예상 사업의 교차분석]

항 목	직업군에 따른 교차분석			전체
	농업(임업)	주민	공무원	
준설작업	19	73	28	120
보설차	10	40	50	100
생태하천복원	30	118	51	199
관광위락시설	6	36	28	70
제방보강	5	7	3	15
댐, 조절지 건설	8	40	26	74
자전거길 조성	0	3	2	5
농업용 저수지 증고	13	22	3	38
수질개선	5	26	14	45
기타	1	7	12	20
전체	97	372	217	686



## ■ 조사의 주요결과

금강살리기사업의 갈등유형분석 및 관리방향

[거주지(지역)에 따른 갈등 예상 사업의 교차분석]

항 목	거주지(지역)에 따른 교차분석								전체
	공주시	논산시	금산군	연기군	부여군	서천군	청양군	기타	
준설작업	6	11	11	24	10	26	24	8	120
보 설치	19	11	8	18	11	17	11	5	100
생태하천복원	21	37	33	27	20	16	32	13	199
관광위력시설	11	9	9	13	8	10	8	2	70
제방보강	0	6	0	1	6	0	2	0	15
댐, 조절지 건설	10	7	16	10	5	8	13	5	74
자전거길 조성	0	1	2	0	1	1	0	0	5
농업용 저수지 증고	3	12	0	3	2	7	8	3	38
수질개선	4	5	9	2	3	11	7	4	45
기타	0	3	1	0	9	4	1	2	20
전체	74	102	89	98	75	100	106	42	686

## ■ 국외 사례 분석

금강살리기사업의 갈등유형분석 및 관리방향

### 1. 메콩강 - 총연장 4,180km, 캄보디아, 라오스 등 6개국

#### ● 주요쟁점

- 정치·경제적 이유로 인해 유역국가들이 메콩강 개발에 소극적 반응 및 환경훼손에 대한 환경단체들의 반대

#### ● 협력적 문제해결

- 개별 사업들이 주종을 이루고 있으나, 메콩강은 국력과 국제적 위상이 비슷한 여러 국가들이 공유하는 하천의 성공적인 사례로 6개국간 1995년 메콩협약 추진

#### ● 시사점

- 국제기구(GMS; 메콩정상회의)의 협조와 참여로 국가간 소규모사업 중심의 투자유치 + 상호협력 추진





## 2. 라인강 - 총연장 326km, 독일·프랑스 등 7개지역 금강살리기사업의 갈등유형분석 및 관리방향

### ● 주요쟁점

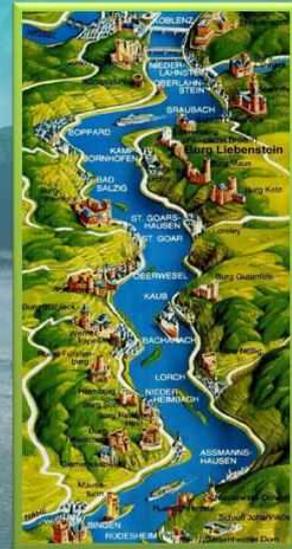
- 2차 세계대전 이후 용수사용량 증가 및 산업폐수로 인한 수질오염 악화, 생태계 파괴 및 홍수의 위험성 증가

### ● 협력적 문제해결

- 라인강 오염과 보존을 위한 관련국들의 자발적 노력과 협력이 최우선
- 라인강 수질보존을 위한 국제위원회(ICRP) 활용

### ● 시사점

- 상호이해에 근거한 협력 및 공동정책의 추진이 더욱 효과적임을 입증



## 3. 템즈강 - 총연장 336km, 글로스터셔주 ~ 잉글랜드 금강살리기사업의 갈등유형분석 및 관리방향

### ● 주요쟁점

- 폐수로 악화된 수질개선을 위한 신규 댐 건설
- 환경 및 지역경제, 삶의 질 향상을 위한 지속가능한 개발모델 필요

### ● 협력적 문제해결

- 2003년 Environment Agency가 계획·수립 착수, 지자체 및 주민, NGO 등 70개 이상의 그룹과 함께 계획수립, 추진

### ● 시사점

- 사회 모든 계층의 자유로운 접근과 지속가능한 개발을 전제로 한 레저 및 관광활성화





## 4. 포토맥강-총연장665km,버지니아주~워싱턴

금강살리기사업의 갈등유형분석 및 관리방향

### ● 주요쟁점

- 530만명 주민 식수원인 포토맥강의 수질오염 심각

### ● 협력적 문제해결

- 수질오염 해결을 위한 포토맥강 살리기 지역간 협력위원회 구성(1940년 미 연방의회 승인)

### ● 시사점

- 다양한 파트너십을 통해 수질, 환경개선은 물론 시민들의 휴식공간 및 관광명소로 자리매김



## ● 국내 사례 분석

금강살리기사업의 갈등유형분석 및 관리방향

### 1. 한강 -(405.5km)

#### ● 사업개요

- 1982. 9월 착공 ~ 1986. 9월 준공
- 한강의 하천공간을 종합적이고 다목적으로 이용 및 개발하기 위한 사업을 추진
- 저수로 정비를 통한 치수기능 확대, 고수부지 조성, 휴식공간 확보, 올림픽대로 및 하수처리장 건설 등

#### ● 사업효과 및 한계

- 여가공간 확보 및 한강 수질 향상, 유람선 운행 가능
- 자동차 위주 설계로 인해 사람접근 한계, 쓰레기, 둔치관리 잘못으로 인한 한강오염 등 문제발생

#### ● 시사점

- 중앙정부 주도의 물리적 하천개발의 문제점 해결 제기



## 2. 안양천 - (34.8km)

금강살리기사업의 갈등유형분석 및 관리방향

### ● 주요쟁점

- 다수지역 원인제공으로 수질오염의 심각성
- 자치시대 환경에 대한 관심도 증폭 및 지자체장의 하천관리의 중요성에도 불구하고, 협력적 해결 난망



### ● 협력적 문제해결

- 안양천 하천관리를 위한 협의회 구성(1997.4)
  - 13개 자치단체 중심으로 구성
  - 정기모임 및 수시모임을 통해 민간환경단체와의 협력관계 형성



### ● 시사점

- 수질오염도 감소, 규모의 경제 달성, 자치단체간 협력관계 도모 및 광역적 동반성장 가능

## 3. 팔당호 - (23,800km<sup>2</sup>)

금강살리기사업의 갈등유형분석 및 관리방향

### ● 주요쟁점

- 수도권 2,300만 식수원인 팔당호의 오염
- 이를 둘러싼 7개 시군 및 중앙정부, 경기도 등 구성원들간의 견해 차이 발생



### ● 협력적 문제해결

- 팔당호 수질정책협의회 구성, 운영
  - 정책협의회(25명), 실무위원회(20명), 소위원회(7명)
  - 수질보전과 지역발전의 조화를 위한 선진형 정책개발
  - 팔당호 수질관리를 위한 기존제도의 개선책 강구
  - 팔당수계 주요하천 수질개선사업 및 홍보활동 전개



### ● 시사점

- 다자간 정책협의체를 통한 협력적 문제해결 추진



## 4. 인천광역시 5개 하천살리기 - (송기천, 나진포천, 공촌천, 굴포천, 장수천)

### ● 주요쟁점

- 민/관/전문가 사이에 존재하는 하천에 대한 다양한 시각차이의 조정 요구(5개 하천)
- 효율적, 협력적인 하천관리의 필요성 공동 제기



### ● 협력적 문제해결

- 인천광역시 하천살리기 추진단 구성, 운영
  - 전문가, NGO, 공무원 등 총 57명의 추진위원
  - 역내 115개 NGO단체로 5개 하천별 네트워크 구성
  - 하천 아카데미 운영 및 각종 정책지원사업 추진



### ● 시사점

- 민-관 및 NGO간 협력관계 구축을 통한 공동문제해결 지향

## 4. 결론 : 갈등해소를 위한 시사점

- 시·군간 협력방안
- 효율적, 지속가능한 협의체 운영
- 결 론



## 시·군간 협력방안(1)

금강살리기사업의 갈등유형분석 및 관리방향

### 인접 시·군간 예상되는 갈등사안

- 사업의 남발 → 상충되는 경우 시너지효과 저하
- 수질·환경오염 발생 → 비용전가(수질개선 부담금)
- 의욕만을 앞세운 사업 → 직·간접적 지역, 주민피해



### 갈등해소의 조건과 방법

- 단계적, 실현가능한 사업 계획 수립
- 사전예방을 위한 갈등영향분석 정리화[정책계획단계 이해관계자 참여]
- 협의회 운영 내실화
  - : 상급기관 및 참여단체의 사후적 조정보다 자율적, 예방적 조율·합의 우선 원칙
- 상생협력 갈등관리 충남포럼(권역별 포럼) 활용 및 지원

## 시·군간 협력방안(2)

금강살리기사업의 갈등유형분석 및 관리방향

### 상생협력

#### 공동의 목표달성



### 갈등해소

#### 최적 자원배분을 통한 가치실현

- 인접 지역간 상호보완적 사업추진(호혜주의 원칙)
- 인접지역간 공동사업, 공동이용 장려
- 시너지효과가 높은 사업에 우선적으로 자원배분
- 지역 현안사업 중심 접근



## 효율적, 지속가능한 협의체 운영

금강살리기사업의 갈등유형분석 및 관리방향

### 1. 기본방향

- **추진목표**
  - 시·군간 협력적, 자율적, 조율·조정시스템 조기구축
  - 다자간 참여를 통한 소통구조 확립
  - 현안중심의 실질적, 효율적 운영 내실화
  - 시·군간 상생협력을 위한 제도적 기반확충(행정협의회 기능보완)
- **추진중점**
  - 민·관 공동 참여 협력모니터링 감시기구 상설화(cf. 월성원자력 관련)
  - 지식·정보네트워크 구축으로 유비쿼터스 협력체제 고도화
  - 민주적, 참여적, 숙의적 의사결정으로 합의형성 및 갈등 최소화
  - 사전 예방지향적 갈등관리 시스템 조기구축

\* 금강권관광역협의회 창립(2005. 5 : 공주, 부여, 논산, 서천, 익산, 군산)

## 2. 시·군협의회 운영구상(안)

금강살리기사업의 갈등유형분석 및 관리방향

- **운영기조**
  - 시·군별 협의체 구성 - 「협력담당관제도」 병행운영
  - 현장위주, 실제적 접근으로 협의회 운영 내실화
  - 독립성·객관성 유지, 제3자적 신뢰기반 확보
- **운영전략**
  - 여론수렴 및 심의과정, 정책수정·보완 및 제도화
  - 워크숍, 간담회를 통한 지식·정보교류 및 공동학습 추진
  - 지속적이고, 상시적인 갈등예방 관리기능 강화

☆ 「갈등순회 매니저제도」 도입 검토 필요

- Circuit Riding Manager : 미국에서 현재 시행 중
- 과거 순회판사와 같이 순회, 지역문제에 관해 자문(컨설팅→코칭)을 통해 지자체의 갈등해소와 아이디어 제공



### 3. 갈등극복 시나리오(예시)

금강살리기사업의 갈등유형분석 및 관리방향

## 갈등상황 조기극복

참여주체 및 이해당사자간  
소통 · 합의 · 협업 · 조정

### 제한된 자원의 최적배분

[포크배럴현상]

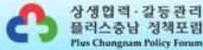
사업의  
중복·남발

치적·선심성  
사업우려

개발앞세운  
환경훼손

시·군간  
분담금갈등

상하류,  
시·군간  
분쟁



상생협력·갈등관리  
플러스충남 정책포럼  
Plus Chungnam Policy Forum

31



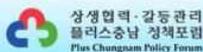
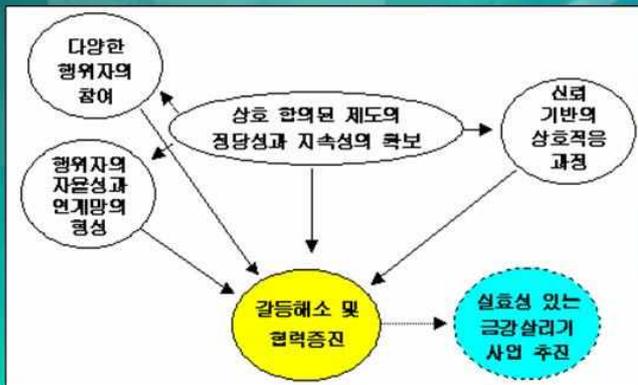
CDI 충남발전연구원  
Chungnam Research Institute



충청남도  
 Chungcheongnam-do

### 4. 갈등해소와 협력증진 간의 관련성

금강살리기사업의 갈등유형분석 및 관리방향



상생협력·갈등관리  
플러스충남 정책포럼  
Plus Chungnam Policy Forum

32



CDI 충남발전연구원  
Chungnam Research Institute

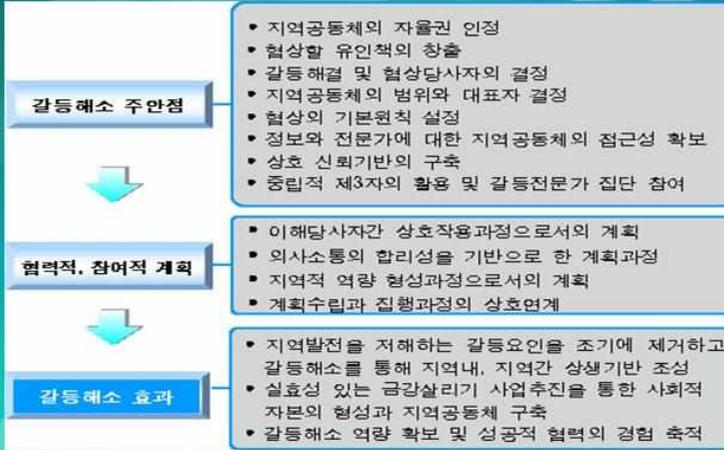


충청남도  
 Chungcheongnam-do



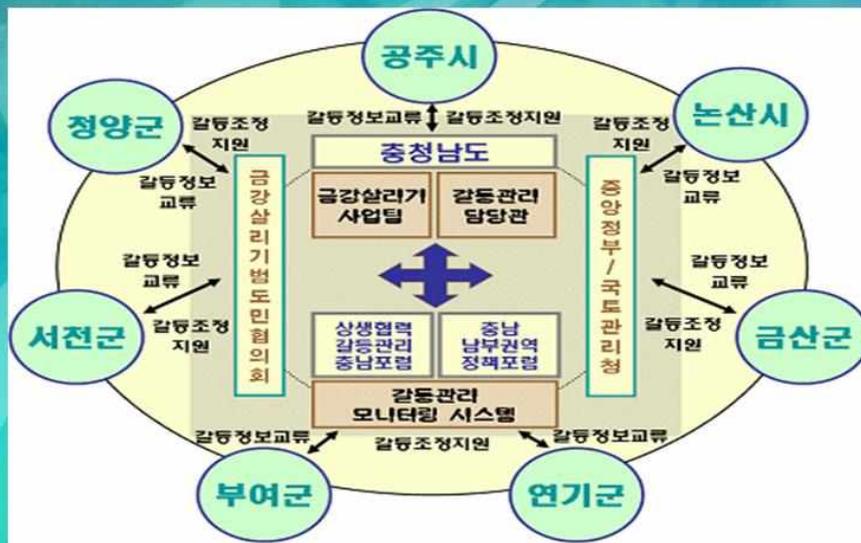
## 5. 갈등유형별 갈등관리 구도설정

금강살리기사업의 갈등유형분석 및 관리방향



## 6. 금강살리기사업의 갈등모니터링시스템 구축(안)

금강살리기사업의 갈등유형분석 및 관리방향





## 7. 금강살리기 사업의 갈등순회 매니저제도 도입(안)

금강살리기사업의 갈등유형분석 및 관리방안



## 8. 상생협력 방안

금강살리기사업의 갈등유형분석 및 관리방안

### 지속가능한 지역공동발전 실현

친수(친환경 경관향상)

사업추진의 시너지 효과

이수(상수도, 농공업용수)

자원활용의 효율성 극대화

치수 [홍수, 가뭄조절]

7개 시·군 간 상생협력



## 결론

금강살리기사업의 갈등유형분석 및 관리방향

### 참여주체별 역할분담 - 협력거버넌스 체제 구축

#### 민(民)의 역할

- 공감대 형성 및 실천을 위한 주민의 자발적 참여
- 의견수렴을 통한 바람직한 사업방향 제시
- 지역현안에 대한 요구, 감시, 지원, 협력
- 협의회를 통한 자문 및 개선방안 제시

#### 관(官)의 역할

- 도, 시·군간 유기적 협력관계 구축 지원
- 갈등시 자율적 참여, 조정, 협력, 합의형성
- 사업 형평성, 지역균형발전 등 정책적 고려
- 대외협력 및 지원강화(충남포럼/권역별포럼)



## 결론

금강살리기사업의 갈등유형분석 및 관리방향

### 참여주체별 역할분담 - 협력거버넌스 체제 구축

#### 산(産), 학(學), 연(硏), 언(言)의 역할

- 지역친화적, 공익사업 참여 촉진
- 친환경적 자원활용 극대화
- 고용확대, 지역경제 살리기 연계
- 교육훈련 및 연구개발 병행
- 전문가 참여, 정책대안 발굴
- 설명회, 워크숍, 현장학습 등 개최
- 공감대 형성 및 주민홍보 강화
- 협력, 신뢰 등 사회적 자본 신장



