

# 「금강사업」 추진의 갈등해소방안 모색 전문가 워크숍 자료집

2010. 10. 27.

# 「금강사업」 추진의 갈등해소방안 모색 전문가 워크숍 자료집

- 때 : 2010년 10월 27일(수), 15:00~18:00
- 곳 : 충남발전연구원 1층 회의실
- 주최 : 충남발전연구원
- 주관 : 상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼
- 후원 : 충청남도

## 「금강사업」 추진의 갈등해소방안 모색 워크숍

2010. 10. 27/ 상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼

### □ 목 적

- 실효성 있는 「금강사업」의 추진을 위하여 현재 나타나고 있는 갈등실태와 관련하여 향후 효율적인 갈등해소방안을 모색하는 동시에 갈등예방관리와 다양한 참여자간의 소통과 대화를 통해 갈등해결을 도모

### □ 개 요

- 때 : 2010. 10. 27(수), 15:00~18:00
- 곳 : 충남발전연구원 1층 대회의실
- 참석대상 : 충남포럼 임원, 학계전문가, 「금강사업」 추진 관련 전문가 등 15명 내외
- 주최 : 충남발전연구원
- 주관 : 상생협력·갈등관리 플러스 충남 정책포럼
- 후원 : 충청남도

### □ 행사일정

○진행 : 임명재(충남포럼 사무차장)

시 간	내 용	비 고
15:00~15:10	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개회사 : 박진도 원장(충남발전연구원)</li> <li>• 취지설명 : 최병학 포럼운영위원장(상생협력·갈등관리 충남포럼)</li> </ul>	
15:10~15:40	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 발제 1 : 금강살리기 사업의 분쟁사례 분석 및 갈등해소방안 - 최충식 사무처장(물포럼 코리아)</li> </ul>	
15:40~16:10	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 발제 2 : 금강살리기 사업의 갈등해소 제도화 방안 - 정환영 교수(공주대)</li> </ul>	
16:10~16:30	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중간 휴식</li> </ul>	
16:30~17:20	<p style="text-align: center;">〈 종합 토론 〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회: 최병학 포럼운영위원장(상생협력·갈등관리 충남포럼)</li> <li>• 토론자 : 강준배 사무관(충남도청 충남포럼담당) 고은아 사무처장(대전환경운동연합) 이용 정치부장(대전일보) 김학린 교수(단국대 분쟁해결연구센터) 이준건 박사(한국공공행정연구원) 정종관 박사(충남발전연구원) (가 나 다 순)</li> </ul>	
17:20~17:40	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정리 및 폐회</li> </ul>	
17:40~	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 만찬</li> </ul>	

## □ 참석대상

### <외부전문가>

(가 나 다 순)

구분	소속 및 직책	성명			비 고
1	충남도청 충남포럼담당사무관	강준배			
2	대전환경운동연합 사무처장	고은아			
3	단국대 분쟁해결연구센터	김학린			충남포럼 대외협력 위원장
4	대전일보 정치부장	이용			
5	한국공공행정연구원 갈등연구소장	이준건			충남포럼갈등조정 위원장
6	충남발전연구원	정종관			충남포럼 갈등연구 위원장
7	공주대학교 교수	정환영			
8	물포럼코리아 사무처장	최충식			(사)대전시민환경 연구소장

### <상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼>

구분	소속 및 직책	성명			비 고
9	충남포럼 운영위원장	최병학			충남인적자원개발 지원센터장
10	충남포럼 사무차장	임명재			
11	충남포럼 운영간사	윤상근			

## [목 차]

### ■ 발제 1 : 금강살리기 사업의 분쟁 사례 분석 및 갈등 예방을 위한 제언

- 발제자 : 최충식 사무처장(물포럼코리아)

- I. 서론
- II. 금강살리기 사업 일반현황
- III. 금강살리기 사업 갈등의 개요 및 경과, 관련당사자 입장
- IV. 4대강 살리기 사업의 갈등의 문제점
- V. 4대강 살리기 사업을 통해서 갈등예방을 위한 제언

### ■ 발제 2 : 금강살리기 사업의 갈등해소 제도화방안

- 발제자 : 정환영 교수(공주대학교)

- I. 갈등이론 및 갈등영향분석
- II. 국내·외 협력사례 분석
- III. 갈등관리 및 협력증진 기본방향 및 방안
- IV. 제도 개선방안
- V. 금강살리기 정책추진방향
- VI. 4대강 살리기 사업의 충청남도의 입장과 대안
- VII. 4대강 사업 재검토 특별위원회, 금강포럼 의견
- VIII. 금강유역 7개 시·군 주민의견
- IX. 금강살리기 사업의 갈등해소를 위한 제언

# 1. 금강 살리기 사업의 분쟁 사례 분석 및 갈등예방을 위한 제언

# 금강살리기 사업의 분쟁 사례 분석 및 갈등 예방을 위한 제언

최 충 식

(사)물포럼코리아 사무처장

(사)대전시민환경연구소장

## I. 들어가며

역사적으로 볼 때 갈등은 인간사회에서 언제나 존재해 왔다. 정치사상적 견해의 차이, 종교적인 갈등, 민족적인 영역, 자본의 영역에서 주로 이루어졌으나 20세기 말에 이르러 자연과 인간, 환경적 가해자와 피해자 갈등과 같은 환경분쟁 갈등이 표면화 되고 있다. 환경분쟁의 갈등 중에서도 물과 관련한 분쟁이 가장 대표적이며, 현재도 전국 곳곳에서 물에 관한 분쟁은 끊이지 않고 있는 상황이다.

물 분쟁은 공공의 목적이라는 당위적 개념과 소수 피해자 입장, 수리권으로 인한 주민간 갈등, 이·치수 개념과 생태계 보전 사이의 정책적 갈등 등 다양한 양태의 사례가 존재하고 있다. 그러나 어떤 정책이 공공의 목적인지, 또 소수의 입장이 단순히 소수만의 입장인지는 단기적 시각으로만 접근할 사항이 아니기 때문에 갈등조정이 쉽지가 않다.

최근 우리나라는 정부의 4대강 살리기 사업으로 갈등이 극에 달하고 있다. 정부는 4대강 살리기 사업으로 오염된 강의 수질을 개선하고 극한 홍수와 가뭄의 대비, 시민들의 친수공간으로 거듭나게 하겠다는 것이고, 시민환경단체나 종교단체 등은 정부의 4대강 살리기 사업이 물 생명의 터전을 짓밟는 건국이라 최대의 재난사업이라고 주장하고 있다.

2008년에 공사가 착공된 이후 하루도 쉬지 않고 갈등이 벌어지고 있는 가운데, 우리사회는 극한 분열의 상태에 접어들게 되었다. 또한 이 갈등은 정부의 막대한 예산손실, 시민사회집단의 사회적 비용 손실을 초래하고 있으며, 해결의 실마리를 찾지 못하면서 공사는 묵묵히 진행되고 있다.

필자는 정부의 4대강 살리기 사업 중, 우리지역인 금강살리기 사업의 주요내용과 활동과정, 이해당사자들의 의견을 정리해보고 갈등의 원인 및 예방을 위한 정책제안을 해보고자 한다.

## II. 금강살리기(4대강) 사업 일반현황

구분	유 형	이 · 치수
	진행결과	진행
	발생연도	2008년
	유역/권역	금강
	이해당사자	정부, 지자체, 학계, 종교계, NGO, 정치계 등
기본현황	1)주체 : 국토해양부, 금강 권역 지자체, 환경단체, 종교단체 등	
	2)내용 : ○ 4대강 정비사업, 약칭 4대강 사업은 찬성 측 입장에서는 4대강 살리기 사업, 반대 측 입장에서는 4대강 죽이기 사업이라고 불리고 있음. 2008년 하반기부터 이명박 정부가 추진하는 한국형 뉴딜 사업이라고 불림. 이 한국형 뉴딜사업 중 하나인 4대강 정비사업은 한강, 낙동강, 금강, 영산강 등에 2012년까지 22조원을 투입해 노후 제방 보강과 하천 생태계 복원, 중소규모 댐 및 홍수조절지 건설, 하천 주변 자전거길 조성, 친환경 보 설치 등을 추진한다는 내용. 이 중 금강 살리기는 초기부터 현재까지 사업의 타당성을 둘러싼 각 이해당사자간 팽팽한 갈등을 보이고 있음.	
	3)주요쟁점 : ○ 4대강 살리기가 ‘한반도 대운하 사업의 포석이다’를 둘러싼 갈등 ○ 4대강 사업으로 인한 환경오염 및 문화재 훼손을 둘러싼 갈등 ○ 보 설치의 재해방지 효과를 둘러싼 갈등	
	4) 최근 현황 ○ 6.2 지방선거 이후 국토해양부는 4대강 사업에 반대하는 야권 인사가 단체장으로 있는 지자체에 4대강 위탁사업 속개여부를 묻는 최후 통첩을 함. ○ 이에 금강 구간을 맡고 있는 충남도는 대전지방국토관리청과 대행 공사협약을 맺은 상태이며, 국토해양부는 위탁시행하고 있는 금강 살리기 4개 공구에 대해서는 사업권 회수 등의 조치를 더 이상 취하지 않겠다는 입장. ○ 대전국토관리청, 환경영향평가 없이 금강 살리기 사업 추진하여 논란 야기	



### Ⅲ. 금강살리기 사업 갈등의 개요 및 경과, 관련 당사자 입장

#### 1. 개요

##### ■ 정부의 '4대강 살리기' 개요

##### ○ 4대강 살리기의 주요 목표



##### ○ 총사업비 : 22.2조원

(단위 : 조원)

구분	계	'09	'10	'11	'12
국토해양부	15.4(한국수자원공사 8조)	0.9	6.4	7.1	1.0
농림수산식품부	2.9	0.1	0.5	1.1	1.2
환경부	3.9	3.9	0.8	1.3	0.5
계	22.2	1.8	8.2	9.5	2.7

##### ■ 금강 살리기 주요내용

- 물 확보 - 용수확보량 1.1억<sup>m<sup>3</sup></sup> 증대
  - 보(부여보, 금강보, 금남보) 설치(0.5억<sup>m<sup>3</sup></sup>)
  - 농업용저수지 증고(30개, 0.6억<sup>m<sup>3</sup></sup>)
- 홍수방어 - 홍수조절용량 1.0억<sup>m<sup>3</sup></sup> 증대
  - 0.5억<sup>m<sup>3</sup></sup> 준설, 노후제방 117km 보강
  - 농업용 저수지 증고(0.5억<sup>m<sup>3</sup></sup>)

○ 수질개선 및 생태복원

- 환경기초시설 확충 : 하·폐수처리장(63개), 마을하수도(133개)
- 비점오염원 관리 : 빗물 저류시설, 생태유수지(9개)
- 생태하천 조성(199km), 지천(8개), 및 도심하천(1개) 복원

○ 복합공간 창조 - 자전거길 248km

○ 지역발전 - 지방하천 정비(94개소, 588km), 뱃길복원(부여~공주, 67km)



## 2. 진행경과(정부의 주요 일정과 대책활동 집단의 활동을 중심으로..)

2008. 12. 15.

이명박 정부, '4대강 살리기 프로젝트' 추진 계획 발표

(지역발전정책의 일환으로 2012년까지 총 사업비 14조원 투입)

2009. 04. 27.

4대강살리기 합동회의, '뱃길복원'이라는 4대강 살리기 마스터플랜 발표

(금강 뱃길 67km 뱃길복원)

2009. 04. 29.

금강운하백지화국민행동, '운하' 본색 드러낸 4대강정비사업 백지화 주장 성명서 발표

2009. 06. 08.

정부, '4대강 정비사업 마스터플랜' 발표(당초 13.9조원보다 60% 증가된 22.2조원으로 예산 증가)

2009. 06. 12.

정부의 4대강 살리기 사업 중 금강선도 사업 착공식 및 시민단체 반대 퍼포먼스

2009. 06. 23.

2009년 6월 8일 정부의 4대강 살리기 마스터플랜에 대한 금강운하백지화국민행동 입장발표

2009. 07. 24.

대전환경운동연합, '대전 4대강정비사업은 하천변 인공시설물 설치위주의 사업으로 중단되어야 한다' 성명 발표

2009. 11. 17.

대전환경운동연합, 금강정비사업 착공 중단 촉구 4대강 동시 퍼포먼스

2010. 01. 26.

금강에서 물고기 수천 마리가 떼죽음 당해 떠오르는 사고 발생

2010. 03. 01.

금강운하백지화국민행동, 생태계를 훼손하는 4대강 사업 즉각 중단 요청 성명서 발표

2010. 02. 27. ~ 2010. 03. 01.

4대강 한·일 시민조사단, 시민조사 활동 진행

(남한강 팔당유기농단지, 여주 강천보, 바위늪구비 습지, 낙동강 하회마을과 병산습지, 상주보와 칠곡보, 금강 금남보와 함강리 습지 일대 조사)

2010. 04. 15.

금강유역환경청, 한국수자원공사가 발주한 대전 대덕구 신탄진 금강제1교 부근 대덕보 건설사업에 대한 자문회의를 열고 환경피해 등이 우려된다고 사업 재검토 결정 내림.

2010. 04. 19.

천주교 대전교구 정의평화위원회 외 천주교 사제단 , ‘금강 생명·평화 미사’

2010. 04. 22.

4대강 저지 ‘금강선원’ 개원(공주 영은사)

2010. 05. 03.

대전·충남시민사회단체, 충청남도의 4대강 정책자문단 구성과 관련하여 신관권 선거의 일환임을 규탄하며 해체 요구

2010. 05. 17.

금강을 지키는 사람들 발족 기자회견, ‘생명의 강, 금강은 흘러야 한다’

2010. 05. 22.

금강운하백지화국민행동, 2010대전유권자희망연대,  
‘대전시 4대강 관련선거 획책 규탄’ 기자회견

2010. 06. 01.

금강을 지키는 사람들, 문수수님을 죽음으로 몰고 간 이명박 정권을 규탄하는 내용의 성명서 발표

2010. 06. 03.

금강을 지키는 사람들, 6.2 지방선거 여당 참패 결과에 대한 논평 발표  
‘유권자가 심판했다 금강정비사업 중단하라’

2010. 06. 28.

금강을 지키는 사람들, ‘금강유역의 4대강사업 중단을 위한 광역·기초단체장 당선자 초청 간담회’ 무산

2010. 07. 08.

민주당 4대강 사업저지 특위 금강 현장 방문 및 간담회

2010. 07. 28.

충남도, 금강 살리기 재검토 특위 전문가포럼 출범

2010. 08. 02.

국토해양부 충남도 4대강 사업 대행사업권 반납 요청 공문 발송

2010. 08. 04.

국토해양부가 4대강 사업에 반대하는 광역자치단체에 사업 지속 여부를 묻는 공문을 보낸 것과 관련, 충남도 “사업을 계속하되 문제점이 발견될 경우 대안을 마련해 정부와 협의하겠다”고 회신

2010. 08. 11.

충남도 자문기구 도 산하 ‘금강 살리기 전문가 포럼’ 위원, 부여보, 금강보 방문 및 공주시 장기면 금암리 민원 현장 방문

2010. 08. 14.

금강보 가물막이 침수피해 발생 공사 중단 성명서 발표

2010. 08. 20.

안희정 충남지사, 금강 살리기 강경지구(3공구) 사업현장 방문

2010. 09. 15.

국토해양부 4대강 살리기 추진본부, ‘금강8경’ 조성사업 착수 계획 발표

### 3. 관련당사자 입장

#### ■ 한국수자원공사

○ 한국수자원공사는 4대강 사업의 주된 주체이지만, 금강권에서는 직접적인 갈등 당사자 역할은 하지 않았음.

○ 다만, 대덕보 건설과 관련하여, 금강유역환경청이 내린 재검토 결정에 대해 검토가 끝나지 않았으며 대전지방국토관리청, 대덕구청 등과 협의하여 다시 금강유역환경청에 의견을 제출할 계획.

○ 한편, 대덕보는 대덕구청이 물놀이 전용보를 만들면 보트와 수상스키 등을 즐길 수 있는 문화, 관광자원으로 활용할 수 있다며 국토해양부에 건의해 4대강 사업에 포함이 됨에 따라 수자원공사가 보 건설비 75억원을 포함, 550억 원의 사업예산 책정

■ 국토부 4대강살리기 추진본부, 대전지방국토관리청

- 전북 군산시 금강하구둑 ~충남 연기군 미호천 합류부에 이르는 금강변 총 연장 200km에 500억원을 들여 명품수변공간을 조성하는 ‘(가칭)금강 8경 조성 사업’ 추진
- 금강하구둑 철새도래지(서천), 신성리 갈대밭(서천), 옥녀봉과 팔괘정(논산 강경), 백제역사문화자원과 구드래(부여), 왕진나루와 부여보(부여), 송림군락 및 곰나루와 금강보(공주), 세종시와 금남보(연기), 합강정(연기) 등 8곳을 금강유역 지역명소 8곳으로 선정 후 올 10월부터 사업 착수 계획 밝힘.
- 금강 수변생태공간 및 지역명소는 기존의 자연경관과 생태하천 습지, 갈대 군락지 등을 최대한 살리면서 자전거길, 쉼터, 전망대 등도 갖추어 주민들에게 편리함을 제공하고 문화와 역사가 꽃필 수 있는 지역의 명소로 만들겠다는 계획.

금강 8경 조성구간 현황

구분	위치	대상지역	조성사업 주요 내용
1경	전북 군산	국내 최대의 금강하구둑 철새도래지	탐조대 및 생태마당 조성
2경	충남 서천	신성리 갈대밭 및 나루터	생태습지와 관찰데크, 갈밭길 조성
3경	충남 논산	옥녀봉과 팔괘정	둔치숲, 야생초화원
4경	충남 부여	구드래 일원	체육공원, 모래비치, 연화마당
5경	충남 부여	왕진나루와 부여보	자연형 어도, 유채꽃밭, 둔치숲
6경	충남 공주	곰나루와 금강보 일원	모래톱 복원, 제방특화
7경	충남 연기	세종시, 금남보 일원	마리나, 전망데크
8경	충남 연기	미호천 합류부 합강정	초화원, 파크골프장, 합강정, 초지군락

<출처 : 경향신문, 2010-09-15>

■ 시민사회단체

- 2006년 국토해양부 발표 보고서에 따르면 4대강을 포함한 국가 하천의 정비율은 이미 97.3%에 달하고 있어 14조원을 투입하여 정비할 내용이 더 이상 없음.
- 4대강 정비사업의 우선 사업지역인 연기(금강) 앞 합강리는 하중도가 잘 발달되어 있는 철새도래지일 뿐 아니라 다양한 생물종이 서식하고 있는 생태계의 보고이므로 훼손되어서는 안됨.
- 4대강 살리기 프로젝트는 명백히 대운하 추진의 다른 이름.
- 정부의 뱃길 복원사업이라는 4대강 마스터플랜은 모래는 단순히 준설하고 팔아 재원을 마련하는 대상이며, 강가의 다양한 수초들은 쓸모없는 잡풀로 규정하는, 문화가 흐르는 강이 아닌, 기존의 문화마저 소멸시키는 강 죽이기의 대표적인 사례.

또한 공주에서 부여까지 약 67km 뱃길을 복원하는 사업은 금강의 경우, 갑문만 설치한다면 언제든지 하구둑으로, 미호천으로 배를 보낼 수 있기에 운하를 위한 1단계 사업임에 분명.

○ 2009년 6월 8일 정부의 '4대강 살리기 마스터플랜'에 대한 입장(2009년 6월 23일 발표)

- 미호천의 '작천보'는 기존 보를 보강하는 것이지만 모호천의 수질이 매우 나쁜 것을 감안할 때 보 설치에 오히려 미호천 수질을 더 악화시켜 금강 본류 수질까지 영향을 미치므로 기존 보의 경우도 해체하는 것이 마땅.

- 금강의 중하류는 대형댐으로 인해 토사 유입량이 적음에도 불구하고 과도한 골재채취로 인해 하상이 2m이상 낮아져 있는 상태. 여기에 미호천과 신탄진 쪽 금강에 보를 또다시 설치한다면 금강의 생태계와 수질은 오히려 더 악화될 것.

- 금강하천기본계획을 자문한 많은 전문가들은 '보 설치' 자체가 강 생태계와 수질에 가장 좋지 않은 영향을 미치는데 정부로부터 보 설치에 기정사실화하고 보 설치로 인한 영향을 다소 감소시키는 내용을 자문해 줄 것을 요구받고 전문가로서의 양심과 자존심에 심대한 상처를 받고 있다고 고백.

- 지금 정부가 추진하고 있는 금강을 비롯한 4대강 마스터플랜은 대다수 국민과 양심있는 전문가들의 의견을 묵살한 채 국민혈세를 마구잡이로 낭비하면서 진행. 이제라도 이명박 정부는 폭주를 멈추고 차분히 4대강을 제대로 살릴 수 있는 방안을 강구.

○ 4대강 한·일 시민조사단을 구성하여 모든 조사 활동 결과를 근거로 4대강 사업의 실체를 국내외에 알리고, 4대강 사업의 환경·사회 영향에 대해 우려하는 국내외 여론을 형성하는데 기여.

○ 4대강 한·일 시민조사단은 중부지역 핵심 생태계인 금강을 마구잡이 개발로 훼손한다면 지역의 생태자원을 잃게 되어 미래 발전 전망을 내세울 수 없음에 공감하면서, 생명의 강과 습지를 파괴하고 훼손하는 것에 대항하여 지키는 활동에 한일 양국이 공조하여 나서고, 강과 습지 생태계를 훼손하는 4대강 사업은 즉각 중단.

○ 금강을 지키는 사람들 주최로 '금강유역의 4대강 사업 중단을 위한 광역·기초단체장 당선자 초청 간담회'가 광역단체장의 소극적인 태도로 무산되자, 4대강사업 반대 민심 등을 엮은 당선자들이 이제 와서 서로 눈치를 보며 4대강 사업에 대한 지역적인 손익계산에만 몰두해서는 안됨.

○ 안희정 충남도지사 당선자와 염홍철 대전광역시장 당선자는 4대강사업 전면 재검토를 위한 활동과 대책 등 선거 전 지역민들과의 약속을 지켜야 한다고 의견 제시. 또한 4대강사업 홍보를 위한 정책자문단을 취임 후 조속한 시일 내에 해체해야 한다고 의견 제시.

○ 2010년 8월 14일 금강보 공사현장이 완전 잠기고 생태공원 조성과 공도교 공사를 위해 쌓아놔던 토사가 떠내려가 부실공사문제와 자재피해 등 경제적 손실, 환경오염 등 침수피해가 생김.

#### ■ 종교단체

○ 현정부의 4대강 사업은 1970~1980년대 군사 독재 시절처럼 정부가 국민 위에 군림하면서 자기를 멋대로 나라를 운영하려는 것. 국난 때마다 승병을 양성하던 호국사찰인 영은사에 금강선원을 개원하여 금강을 포함한 국토의 모든 생명을 지켜낼 것.

○ 흐르는 강을 막으면 물이 썩고 그 속에서 살아가는 생명이 죽는다는 것은 상식 중의 상식"이라며 "장로 대통령이 창조 질서를 거스르는 행위에 앞장서고 있다고 주장

○ 사람의 몸에 피가 흐르지 못하면 종기가 생기고 결국 살이 썩듯이, 강도 흐르지 못하면 죽어가기 마련이므로 강을 훼손하는 4대강 사업을 즉각 중단.

#### ■ 충청남도

○ 지방정권 교체로 사업 추진이 혼선(찬성지사->반대지사)

○ 최근 국토해양부가 4대강 사업 반대 지자체를 대상으로 사업 지속여부에 대한 공문에 대해 충청남도는 대전지방국토관리청에 "우리 도가 대행 협약을 체결해 추진 중인 금강 살리기 사업 4개 공구는 모두 착공돼 정상 추진되고 있지만, 사업 추진과정에서 문제점이 발견될 경우 더 좋은 금강 살리기 사업이 될 수 있도록 대안을 마련, 귀청과 협의하겠다"고 회신

○ 충남도가 사업 대행을 맡은 4개 공구는 이미 다 착공돼 공사가 진행 중이기 때문에 사업을 계속 할 것이냐 말 것이냐 이런 질문은 의미가 없다고 판단되며, 도가 애초부터 문제를 제기한 부분은 공사를 할 것인지 말 것인지가 아닌 금강 사업 전체로 봐서 문제가 되는 부분을 재검토 하자는 취지--->사실상 추진



#### 4. 진행중인 또 하나의 쟁점

■ 대전국토관리청, 환경영향평가 없이 금강 살리기 사업 추진 '물의'

- 국토관리청은 최근 금강 살리기 유등 2지구 복수교-안영교 1.8km를 비롯해 모두 2.2km구간에 대해 환경영향평가를 받지 않은 상태에서 사업을 추진하다 적발.
- 대전지방국토관리청이 금강 살리기 사업 유등천 구간에서 환경영향평가를 받지 않고 공사를 진행해 물의를 빚고 있음.
- 국토관리청은 '업무 착오'임을 강조하고 있지만, 개발 계획 자체를 전면 재검토해야 한다고 환경단체들 주장.
- 금강유역환경청은 국토관리청에 대한 검찰 고발을 검토하고 있으며, 시민단체들은 4대강 속도전에 따른 사전 불법공사라며 비판.

#### IV. 4대강(금강) 살리기 사업의 갈등의 문제점

지난해 물포럼코리아는 최근 10여 년간 우리나라 물 분쟁 사례 60여곳을 분석하였다. 그 결과, 물 갈등의 큰 원인은 이해당사자간 이기적 개념보다는 제도나 시스템의 문제에서 비롯된 상황을 많이 볼 수 있었다. 또 이해 당사자들의 주장이 충분히 설득력이 있어, 합리적 조정기구가 있으면 불필요한 시간낭비를 피하고 합리적인 타협점을 찾을 수 있었을 것이다. 다시 말하면, 갈등을 해결할 실마리를 찾을 수 있다는 것이다. 그런데 이번 4대강 사업으로 인한 갈등은 기존의 물 갈등과는 매우 다른 양상이다.

첫째, 사업의 성격이 물 이해당사자간 이권문제가 아니다. 수리권 갈등은 적절한 협상안이 제시되면 갈등이 해결될 수 있으나 4대강 사업은 이와는 거리가 멀다.

둘째, 사업의 주체가 특정 부처가 아닌, 정권이라는 점이다. 집권여당과 정부부처 전체가 움직이는 초대형 국정사업이다. 이 때문에 갈등의 양상이 국가와 국민, 여당과 야당의 정치쟁점화 되면서 조정의 역할을 기대하는 것은 애당초 무리이다.

셋째, 물을 관리하고 보전하는 철학이 너무 다르다. 하나의 사업을 두고 정부에서는 한국의 강과 물을 살리는 역사적인 결단이라 하고 이를 반대하는 집단은 건국 이래 최대의 환경파괴라 한다. 이러한 대립 구도속에서 우리 국민들은 4분 5열되었다. 4대강(금강) 살리기 사업으로 발생하는 문제점을 몇 가지 정리해본다.

## 1. 사회 곳곳의 불신과 갈등

4대강 사업은 우리사회의 곳곳에서 갈등을 심화시켰다.

정치, 경제, 사회, 문화, 과학을 전공한 학자들 사이에서 갈등의 골이 깊어졌다. 수십 년간 같은 학문을 전공한 학자들조차도 하나의 사업을 두고 평가의 잣대는 극과 극에 달하고 있다. 4대강 사업과 연관된 지역주민들 사이의 갈등, 정치권 내부에서의 갈등, NGO사이에서의 갈등, 심지어 종교집단 내에서도 찬반논쟁이 심화되면 감정적인 대립까지 치닫고 있다.

## 2. 민, 관 파트너십 붕괴

군사정권에서 문민정부, 국민의정부, 참여정부에 이르기까지 정치권과 행정기관의 일방적 의사결정 구조를 넘어 다양한 집단의 참여와 협력을 통해 합리적 결정을 내리기 위한 민·관 파트너십이 완전히 붕괴되었다. 4대강 사업은 정책입안자와 집행자, 비판자, 조정자의 기능을 단순화시켜 정책 추진집단과 반대집단으로 구분 지으면서 오랫동안 어렵게 일구어온 합리적 사회통합 구조를 무너뜨렸다.

## 3. 법과 제도의 문제점 드러나...

30여조원의 초대형 국책사업을 추진하는 과정에서 각종 관련법과 제도의 한계가 드러났다. 하천법, 수질 및 수생태 보전에 관한법률, 문화재보호법, 환경영향평가 및 사전환경성검토 등 다양한 법들이 제 기능을 하지 못하였으며, 물환경관리기본계획, 수자원장기종합계획 등 물 관련 제도의 허점이 드러났다. 또한, 물 관련 분쟁이 발생할 때 조정역할을 수행했던 대통령 직속 국가지속가능발전위원회나 국무총리실 수질 개선기획단 역할도 전무하였다.

## 4. 막대한 정부예산 손실

4대강 사업의 타당성 여부를 떠나 사업추진집단과 반대집단의 극한 분쟁으로 정부의 엄청난 예산이 손실되었다. 사업 착공 후 원활한 공사진행이 이뤄지지 못하면서 국민의 혈세가 낭비되었다. 뿐만 아니라, 4대강 사업 반대집단의 주장을 일축하기 위해 수십, 수백억원의 혈세가 불필요한 대국민 홍보비용에 집행되었다.

## 5. 사회적 기회비용의 손실

4대강 사업 반대를 위한 수많은 집단들의 집회, 항의방문, 선전전 등으로 엄청난 예산이 소요되었다. 또 각 집단의 역할, 즉, 국민들의 의식개선, 교육, 복지활동 및 환경보전을 위한 시민사회 역할이 대부분 중단되어 엄청난 민주주의의 후퇴를 가져오고 사회적 기회비용의 손실을 가져왔다.

## V. 4대강(금강) 살리기 사업을 통해서 갈등 예방을 위한 제언

4대강 사업으로 인한 국론분열이 있는 가운데 우리는 많은 사회적, 경제적 손실을 보았다. 금강의 경우에도 국토해양부(국토관리청)이 주관하는 가운데, 4대강 사업을 찬성했던 대전충남북 시도지사도 일부 사업을 위탁받아 시행하였다. 4대강 사업을 반대하고 있는 야당소속 기초자치단체의 경우에도 기초자치단체로서는 감히 만져보지도 못할 상상을 초월하는 예산이 집행되자 당론과 상관없이 찬성하기도 하였다. 그러나 2010년 6. 2 지방선거에서 4대강 사업을 반대했던 야당 소속인사가 광역자치단체장이 되면서 4대강 사업은 또다시 쟁점이 되어야만 했다.

대전충남북의 경우에도 자치단체장이 전격 교체가 되면서 금강살리기 사업이 불투명해졌으나 이미 사업의 공정률이 40%를 넘어가면서 정치인으로서의 판단과 행정의 수장으로서의 판단에 혼란을 가져왔다. 이러한 가운데 금강을 비롯한 4대강 사업은 묵묵히 공사가 진행되고 있다.

어떻게 해야 하나?! 금강을 포함한 4대강 사업의 이해당사자가 모두가 만족하는 해법은 없을까! 필자의 결론은 안타깝게도 ‘없다!’이다. 정부측은 수많은 국론분열을 감수하면서 수천억원의 예산을 쏟아 부은 사업인데 이제와서 중단할 수 없을 것이다. 4대강 사업을 반대하는 집단 역시, 사활을 걸며 대책활동을 하고 있는 가운데 정부의 일방적 사업추진을 반대할 것이다. 그렇다면 현재의 상황에서 어떤 것이 차선의 방법일까?

우선, 단순한 대안의 설정을 해보자.

첫째, 4대강 사업을 원안대로 강행한다.

둘째, 4대강 사업을 전면 중단한다.

셋째, 4대강 사업을 조정한다.

그나마, 현실적인 방안은 “4대강 사업을 조정한다”일 것이다. 4대강 사업을 봉건시대에 땅따먹기 전쟁으로 비유한다면 4대강 사업 중에 굳이 사업추진을 할 필요가 없는 곳으로 생각되면 현재 공사가 진행되었다 하더라도 과감히 중단하고, 반드시 해야하는 사업이면 일부 의견을 수렴하여 강행하고, 공동감시체계를 구축하여 환경문제가 발생되지 않도록 하며, 이후 이러한 문제의 재발 방지를 위해 시스템을 구축하는 것이다. 일반적인 정반합의 원리이다.

그런데, 현재의 상황에서는 이조차도 인정하기 어려울 것이다. 4대강 사업을 반대하는 집단들은 이러한 절충안이 결국 4대강 사업을 인정하는 것이며 저속한 야합이나 타협으로 간주할 것이고, 정부는 현재의 상황에서 굳이 의견을 수렴할 필요가 없기 때문이다.

요약하면, 4대강 사업은 원안대로 추진되어도 상처가 깊을 것이며, 중단되어도 또 다른 국론분열이 생길 것이다. 현재의 상황에서는 저속한 타협안이라도 상호간 협의하는 것이 방안이 되지 않을까 생각하며, 이에 대한 필자의 입장은 각설하기로 한다.

다만, 그동안 우리나라 물 갈등 분석과 4대강(금강) 살리기 사업의 갈등양상을 보면서 갈등 문제 해결을 위한 정책 제안을 몇 가지 해보고자 한다.

## **1.물관리기본법의 조속한 제정**

다원화된 물관리 시스템을 극복하기 위해 최근 20여년간 논란이 되어왔던 물관리 일원화 문제는 더 이상 기대하기가 어렵다. 4대강 사업에서 보았듯이 물이라는 요소가 사회전반에 걸쳐 영향을 미치기 때문에 환경부든 국토해양부든 특정부처에서 물관리 업무를 총괄하는 것은 불가능한 일이다. 이러한 상황에서는 수년간 국회에서 계류되어 왔던 물물관리기본법을 제정하는 것이다. 물물관리기본법안의 구체적인 내용에 대해서는 각설하기로 한다.

## **2. 물물관리기본법에 의거한 국가물관리위원회 및 유역위원회 신설**

국가물관리위원회와 유역위원회를 신설하여, 중요한 물 관련 정책을 심의하고 조정할 수 있어야 한다. 또한, 이러한 위원회에는 물 관련 민간 전문가들도 적극적으로 참여시켜서 붕괴된 파트너십을 회생해야 하고 의사결정권도 부여해야 한다.

**3. 하천법, 수질 및 수생태 보전에 관한 법률, 환경영향평가법 등을 개정·강화해야 한다.**

금강권역의 예를 들어도 환경영향평거나 사전환경성검토는 거의 요식적인 절차에 불과하고 관련법들의 유기적 관계가 이뤄지지 못해 유명무실한 법이 되고 있다. 물과 생태관련 법을 보다 엄격히 재개정하여 국가가 추진하는 사업도 엄격한 법적인 절차를 거치도록 해야 한다.

#### **4. 통합 물관리 기구 운영**

금강사업의 주요 행정구역은 충청남도이다. 현재 충청남도는 금강 사업의 몇 곳을 위탁받아 수행하고 있으나, 관련부서간에도 정보교류가 전혀 이뤄지고 있지 않다.

금강유역의 수질과 생태계 보전을 담당하고 있는 복지환경국과 금강정비사업을 담당하고 있는 건설교통국은 금강살리기 사업에 대한 정보교류가 전혀 없다. 국가의 물관리기본법이 제정된다 하더라도 지방자치단체에서 이원화된 물 관리 정책을 편다면 무의미하다. 현재 충청남도는 통합물관리위원회를 구성하여 운영중에 있지만, 실질적인 권한이 없다. 충청남도의 주요 물 정책을 유관 부서간 반드시 협의를 해야한다는 당위 규정이 있어야 한다.



#### **5. 합리적 물 거버넌스 운영**

충청남도 공기관 자체뿐만 아니라 여러 이해당사자가 참여하는 합리적 거버넌스가 필요하다. 일반적으로 거버넌스 하면 Agenda21이나 지속가능발전협의회를 떠올린다. 그런데 Agenda21이나 지속가능발전협의회의 큰 문제는 의사결정 권한이 전혀 없다는 것이다. 지자체에서 예산을 세우고 누구나 공감하는 사업을 집행하는 수준을 벗어나질 못하고 있다. Agenda21이나 지속가능발전협의회에서 물 관련 업무를 제대로 수행하게 하든지, 아니면 충남의 물 관련 이해당사자가 참여한 새로운 형태의 거버넌스를 구축해서 충청남도의 주된 물 관련정책을 협의할 수 있도록 해야 한다.

결론적으로 정리해보면, 정부의 4대강(금강) 살리기 사업의 해법은 제시하기 어렵다. 이런 가운데 공사는 진행되고 있고 농성은 계속되고 있다.

때문에 저속한 타협안을 갖고서라도 사업추진주체와 반대집단이 열린 마음으로 모여 대안을 모색할 것을 제안한다. 무엇이 최적의 안이라고 제안을 하지 못한 채 글을 맺는 필자의 마음도 매우 답답하다.

첨부1. 참고자료

<input type="checkbox"/> 논문	
<input checked="" type="checkbox"/> 매스컴	대전일보, 경향신문, 연합뉴스, 프레시안
<input checked="" type="checkbox"/> 인터넷 사이트	<a href="http://www.4rivers.go.kr">www.4rivers.go.kr</a> (4대강 살리기) <a href="http://www.kfem.or.kr">www.kfem.or.kr</a> (환경운동연합)
<input checked="" type="checkbox"/> 학회지, 토론집, 백서	나는 반대한다.(김정욱, 2010) 「금강살리기」 사업의 갈등유형분석 및 관리방안연구(충남발전연구원, 2009)
<input checked="" type="checkbox"/> 기타	 <p>▲ 금강8경 조성계획</p>  <p>▲ 4대강 살리기 '금강보' 현장이 불어난 물로 공사 중단 (출처 : 금강을 지키는 사람들)</p>

첨부 2. 물포럼코리아 우리나라 물 분쟁 사례 모음 총괄표

사례		유역/권역별						분야별				이해당사자 유형별						진행상황			
연 번	분쟁사례명	한강 강원	한강 수도	낙동 강 경상	금강 충청	영산 강 전라	기타	이 치 수	생 태 계	일반 환경	기타	정부	지자 체	공기 업	NG O	주민	사업 자	완료	진행	보류	기타
1	전주 오원천 상수원 사용에 따른 갈등				○			○	○				○			○		○			
2	홍천 소수력 발전소 건설 갈등	○						○	○							○	○	○			
3	영천통합정수장 건설사업 난항			○				○					○	○				○			
4	울산시 수돗물 수질검사 조작						○	○					○		○	○		○			
5	김해매리공단 공장허가 갈등			○				○					○		○			○			
6	상수도 확장 사업에 따른 동두천시 연천군 갈등	○						○					○					○			
7	홍천 작은 남이섬 골재채취 허가논란	○						○	○				○			○		○			
8	제주 지하수 민간 사업화						○	○					○				○	○			
9	안양천 붕괴원인 갈등		○					○								○	○	○			
10	밀양 지하수 공장 건설 갈등		○					○								○	○	○			
11	지하수 고갈을 야기 하는 주류공장 운영	○						○					○			○	○	○			
12	농업용수부족 야기 하는 찜질방 운영				○			○					○			○		○			
13	춘천 먹는물 가격분쟁	○						○					○	○					○		
14	한강 취수용 물값 지불공방		○					○					○	○					○		
15	보은 두평댐 건설 논란				○			○	○				○			○			○		

사례		유역/권역별						분야별				이해당사자 유형별						진행상황			
연 번	분쟁사례명	한강 강원	한강 수도	낙동 강 경상	금강 충청	영산 강 전라	영산 강 전라	이 치 수	생 태 계	일반 환경	기타	정부	지자 체	공기 업	NG O	주민	사업 자	완료	진행	보류	기타
16	악취로 신음하는 횡성 주천강	○						○	○					○		○		○			
17	양양 양수발전소 하부댐 수질오염	○						○	○							○	○	○			
18	고성 폐광 중금속 오염 갈등			○					○			○			○	○		○			
19	고양 고봉산 습지 훼손 갈등		○						○				○	○		○		○			
20	GM대우 세계 물대포 살수			○					○				○		○		○	○			
21	제주 축산진흥원 주변하천 축산폐수 유입						○		○				○			○		○			
22	화성 군골프장 주변 하천오염		○						○			○			○			○			
23	진주 진양호 축산 폐수 유입						○		○				○			○		○			
24	골프장폐수 배출로 인한 갑천 오염				○				○						○	○	○	○			
25	서울 노들섬 땀뽕이 서식처 훼손		○						○				○		○			○			
26	대구 유일의 생태하천 동화천 개발			○					○			○			○				○		
27	창원 불모산 저수지 주변 건축허가 논란			○					○				○			○			○		
28	남강댐 수변구역 지정			○						○			○		○	○		○			
29	문장대 온천개발 재논란				○			○		○			○		○			○			
30	성남시 탄천 인공 백사장 건설 갈등		○							○			○		○			○			
31	소양강댐 하류 흙탕물 피해	○						○		○		○				○		○			
32	이천 하이닉스 반도체 증설						○	○		○		○	○		○			○			
33	창원 생태하천 복원 민관협의체 파행운영			○					○	○			○		○				○		



사례		유역/권역별						분야별				이해당사자 유형별						진행상황			
연 번	분쟁사례명	한강 강원	한강 수도	낙동 강 경상	금강 충청	영산 강 전라	기타	이 치 수	생 태 계	일반 환경	기타	정부	자 자 체	공 기 업	NG O	주민	사업 자	완료	진행	보류	기타
34	섬진강 하류 광양만 어업권 분쟁					○				○			○			○			○		
35	서산 국유하천 불법 매립						○			○			○			○			○		
36	해남화원 공유수면 매립갈등						○	○		○			○		○				○		
37	청주 무심천 자전거 도로증설 갈등				○			○		○			○		○				○		
38	한강상류지역 팔당(대청)호 환경기초 시설설치·운영비부담	○	○							○			○						○		
39	팔당호하류 상수원보호구역 지정확대		○					○		○			○			○			○		
40	황강 취수장 건설			○				○					○						○		
41	용담댐 건설				○			○	○				○		○				○		
42	위천공단 개발			○						○			○		○				○		
43	한탄강/임진강 물고기 떼죽음	○							○				○								○
44	운문댐 상수원보호구역 지정			○				○		○			○			○			○		
45	강정취수보 문제			○				○					○						○		
46	통영시와 거제시의 취수분쟁						○	○					○						○		
47	영천댐 물 사용료 분쟁						○			○		○	○						○		
48	고성 탑동지구 농업용수 개발사업 반대						○	○					○			○			○		
49	임진강 광역상수도 지정에 대한 분쟁						○			○			○	○		○			○		
50	한국수자원공사와 부산시 물값 징수 문제			○				○					○	○					○		
51	연천댐 붕괴로 인한 홍수피해 분쟁	○						○								○	○		○		

사례		유역/권역별						분야별				이해당사자 유형별						진행상황			
연 번	분쟁사례명	한강 강원	한강 수도	낙동 강 경상	금강 충청	영산 강섬 간강 전라	기타	이 치 수	생 태 계	일반 환경	기타	정부	지자 체	공기 업	NG O	주민	사업 자	완료	진행	보류	기타
52	영산호 용수사용 목적에 따른 비용					○		○					○				○				○
53	전주시와 임실군 수리권과 보상 문제						○	○					○								○
54	한국수자원공사-농어촌진 흥공사 수리권 주장				○			○						○				○			
55	영천댐 건설 후 수질 관련 경비 부담 문제			○				○		○			○					○			
56	영천 도수로 문제			○						○			○	○				○			
57	칠서 정수장 상수도 추가공급			○				○					○					○			
58	장곡취수장 건설	○						○					○						○		
59	부산 경남 남강댐 수리권 문제			○				○					○						○		

## II. 금강 사업의 갈등해소 제도화방안

### Ⅲ. 금강 사업의 토론 요지

## 민주적 합의와 신뢰가 중요

고은아 대전환경운동연합 사무처장

### 1. 정책추진에 있어서 신뢰가 가장 중요

정부나 지방자치단체가 정책을 추진하는데 있어서 가장 중요한 것은 신뢰라고 생각된다. 정책을 입안하고 기획하는 단계에서부터 의견을 수렴하고 소통하는 과정이 더디고 비효율적이라고 생각하여 의견 수렴과정을 생략하는 경우들이 대부분이다. 그러나 이러한 과정이 정책에 대한 이해를 높이는 것이며 신뢰를 만들어가는 과정이다. 정책결정자와 국민들 사이에 신뢰가 있을 때 그 정책은 일관성을 가지고 지속적으로 추진할 수 있는 힘을 얻게 된다.

4대강사업처럼 논란이 되는 사업은 더욱 더 이러한 과정이 중요하다. 그러나, 4대강 사업은 국민들과의 신뢰가 형성되기도 전에 사업이 정부의 일방적 결정에 의해 추진되다 보니 사업이 절반가까이 추진된 시점에서도 국민의 70%이상이 사업 중단을 요구하는 사태가 발생하고 있다. 그리고 많은 국민들이 99% 진척되었다고 해도 중단하고 원상복구해야 한다고 지금도 주장하고 있다. 이런면에서 4대강 사업의 목적이 정말로 정부의 주장처럼 강을 살리는 사업으로 후대에 후시 평가를 받는다고 하더라도 정부가 기대하는 것처럼 초극도의 사회적 갈등을 초래하면서 추진한 4대강 사업에 대해 후대가 긍정적 평가를 하기는 어려울 것이다. 늦었지만 지금이라도 깨어진 신뢰를 회복하는 것이 4대강사업을 가장 잘 가장 빨리 추진할 수 있는 유일한 길이라고 생각된다.

### 2. 민주적 하천관리정책으로 전환 필요

지난 7월말 정부가 4대강사업에 반대입장을 가지고 있는 경남도와 충남도에 4대강사업을 계속할 것인지 사업권을 반납할지 밝히라는 최후 통첩성 공문을 발송하였다. 지역 내의 의견을 수렴하고 소통하는 것이 지방정부의 역할이다. 4대강사업에 대해 지역 내에서 타당성이 부족하고 사업전반에 대한 재검토가 필요하다고 한다면 중앙정부가 이를 받아들이는 것은 너무도 당연한 일이다.

정부가 4대강 사업을 하려면 하고, 말려면 사업권과 예산을 반납하라며 시한을 정해 답변을 요구하는 것은 금도를 넘어선 것으로 중앙정부의 일방적 횡포이다. 미래의 하천관리에 있어서는 정부의 일방적 결정을 따르도록 지방정부를 압박하는 방식은 맞지 않는다.

지금까지의 수자원관리나 하천관리는 효율적이고 효과적인 면만을 따져서 정부주도 방식으로 추진되어왔다. 정부에서 일방적으로 밀어붙이고 있는 4대강사업은 정부주도방식의 대표적 사업이라고 하겠다. 그러나, 앞으로의 수자원관리는 사회경제적 상황, 다른 정책과의 연계, 이상기온 현상 등 매우 복잡하고 불확실한 난제들과 긴밀하게 연관되어 있어서 정부의 역할과 기능만으로는 효율적이고 효과적으로 물문제를 해결해 나갈 수 없는 것이 현실이다.

이를 해결해 나가기 위한 대안으로 발제에서도 제안된 통합수자원관리나 하천의 유역을 중심으로 한 주민주도의 민주적 관리를 이루어야 할 것이다.

### 3. 삶의 질을 향상시킬 수 있는 정책

지난 10월 20일 충남도가 지방자치단체로는 처음으로 '타운홀 미팅'을 도입해 주민들의 의견을 담아내는 '충남도민 정상회의'를 열어 관심을 끌었다. 타운홀미팅(townhall meeting)이란 정책결정권자가 지역 주민들을 초대해 정책 또는 주요 이슈를 설명하고 의견을 듣는 회의로, 미국식 참여민주주의의 토대로 꼽히고 있다

그날 회의에는 300여명의 각지역을 대표한 충남도민이 참석하였다. 그리고, 도민 정상회의에 참석한 주민들은 충남도의 의견을 일방적으로 듣는 것이 아니라 직접 참여하여 충남도의 10대 전략과제를 선정하였다.

선정된 10대 전략과제를 순위별로 보면 ▲ 도민주도 창조행정체계구축(자치행정) ▲ 자연순환형 생태공동체 인프라 구축(환경) ▲ 친환경 고품질 농수산물 식품체계구축(농수산물) ▲ 친환경무상급식 실시(교육) ▲ 노후생활보장(복지여성) ▲ 사회경제발전기반구축(경제통상) ▲ 충남형 희망 농어촌 만들기(농수산물) ▲ 친환경도시개발 및 연계망 구축(건설교통) ▲ 주민중심도시 및 마을 조성(건설교통) ▲ 건강한 물환경조성(환경) 등이다.

이 회의를 참관한 전문가들과 타지역 참석자들은 주민들이 선택한 전략과제를 보고 놀라지 않을 수 없었다. 주민들은 수많은 과제들 중에서 가시적이고 개발중심적인 과제들 보다는 생활속의 기본적인 삶을 질을 향상시킬 수 있는 정책들을 명확하게 선정하였기 때문이다. 주민들에게 직접적인 이해관계가 있는 과제들을 선택할 것이라고 확신했던 우리들의 예상과 확실히 다른 결과이었다.

물론 참석자 구성, 진행방식, 논의의 질 등 충남도민정상회의의 한계점이 분명히 있다. 그런 점을 모두 감안한다 하더라도 더 이상 전시성 보여주기식 난개발사업들을 원하는 것이 아니라는 것을 분명히 확인 할 수 있었다. 정책을 추진함에 있어서도 기본적으로 삶의 질을 향상시킬 수 있는 보다 수준 높은 정책과 과제를 주민들이 원하고 있음을 간과해서는 안될 것 같다.

정부나 지방자치단체가 그동안 정책집행이 이루어진 후 그 결과를 평가하는 과정에만 주민을 참여시켜왔다면 '도민 정상회의'는 정책과제 선정과 예산 책정, 정책 성과 책정, 정책 평가 전 과정에 주민들의 의견을 직접 담아내는 방식이다.

# 금강살리기 사업 현재화된 갈등과 해소방안

이준건 박사 (한국공공행정연구원 갈등연구소장)

## 1. 금강살리기 사업의 현재화된 갈등

- 금강살리기사업 갈등은 보상갈등-사업갈등-정치갈등으로 이어지고 있다.
- 일자리창출 등 지역의 경제 활성화에 도움 된다고 하나 미미한 수준이다.  
(경제적 효과가 있다면 이를 계수(량)화 하여 홍보할 필요가 있음)
- 부여 낙화암 주변, 공주 고마나루 등 백제 문화재 보존 및 관광연계 필요하다.
- 금강의 대규모 준설작업은 심각한 환경 및 생태계 파괴가 예상된다.
- 7개 시군지역의 생태하천 지역의 특성을 살린 공원으로 특화시켜야 한다.
- 이주 하천 경작민에 대한 대체 농지 및 일자리 마련이 필요(소외감)하다.
- 본류 외에 지천 및 소하천 살리기 사업으로 근본적인 수질개선 필요하다.
- 서천 금강하굿둑 수문 확장으로 해수 유통을 원활히 하여 수질개선이 필요하다.  
(충남과 전북의 광역자치단체 이해관계로 중앙정부 중재 및 해결노력 필요)
- 부여보와 금강보 설치시 수질 오히려 악화 심각할 것이다(금강하굿둑 현상).

## 2. 갈등해소방안

- 금강살리기 사업은 6,2지방선거 후 새 국면 맞고 있는 실정임. 따라서 더 이상 정치권에 휘둘리지 말고 우리지역의 문제인 만큼 스스로 해결할 수 있는 각계 전문가 등의 참여하는 거버넌스 체제를 통한 갈등의 문제 해소방안이 강구되어야 한다.
- 국토해양부, 대전지방국토관리청, 충청남도, 지차체, 시공사 등 사업에 참여하거나 관계되어 있는 기관간의 협의체를 구성이 필요하며 특히 기술직(토목직)공무원들의 갈등문제에 대한 인식 전환을 통해 문제해결을 위한 노력이 시급히 요구된다(공사기간에 맞추어 시공에 만 신경쓰고 지역주민의 갈등 및 민원에 대해서는 별다른 관심을 보이지 않고 있다).
- 정부와 정치권에 대한 불신을 해소시켜 주어야 한다.  
정치권의 당론 등 이해 관계에 따라 주민들의 의견이 무시되거나 반영되지 못하는 등 충분한 소통이 이뤄지지 않아 갈등이 증폭되어 혼란을 부추기는 양상이다.
- 따라서 금강살리기 사업의 새로운 국면을 맞을 때마다 설계 변경 등에 대한 지역 주민들의 참여를 확대하고, 제도와 기구(포럼, 공청회 설명회, 토론회)등이 활성화되어 갈등을 해소시켜야 한다.
- 상생협력 갈등관리 플러스충남 정책포럼에 순회매니저 제도(순회판사제도)를 도입·운영하여 각급 기관간 시·군간의 갈등의 문제를 수렴하고 코칭, 해결할 수 있는 전문가가 필요하다.

- 금산(대전), 연기, 공주, 청양, 부여, 논산, 서천(군산) 등의 금강 상류에서 하류에 이어지는 해당 지방자치 단체간 협의체를 구성하여 한목소리를 내거나 사업의 사안에 따라 견해가 다른 득과 실의 문제 등 미묘한 문제가 발생할 경우 이를 해결해 나가야 한다.

- 충청도내에는 금강살리기 외에도 유사한 사례의 갈등이 발생하고 있거나 내재되어 있는 잠재적 갈등이 있고 이를 사전에 예방하거나 발생할 경우 조기에 해소할 수 있는 항구적인 갈등관리를 전담하는 기구 설치가 시급히 요구된다.



# 금강사업 갈등해소방안

강준배 사무관 (충남도청 포럼담당)

## 1. 소통구조 개선 및 인식차이 해소

갈등예방관리 차원에서 먼저 금강사업 추진과 관련한 소통구조의 개선이 필요하다. 갈등을 관리하기 위해서 필수적인 요소가 의사소통이다. 갈등관리에 있어 의사소통은 갈등의 표현과 인지 그리고 갈등해결을 위한 갈등당사자간의 대화를 의미한다. 그러나 이러한 의사소통의 경로나 매개체의 역할, 즉 의사소통의 공간과 방법이 없다면 갈등은 해결될 수 없다.

또한 상호 대화의 의지가 있더라도 의사소통의 공간을 지속적으로 확보할 수 없다면 오히려 갈등을 심화시키거나 갈등해결의 지연, 그리고 이로 인한 갈등피해의 증폭을 가져올 수 있다.

따라서 의사소통의 공간의 부재나 간헐적 확보는 갈등해결의 장애요인으로 작용하게 된다. 따라서 이러한 의사소통 공간의 다양화를 위해서는 지역의 정책형성단계에서의 주민참여와 정보의 공개가 적극적으로 이루어져야 한다.

## 2. 지속가능한 갈등조정 현장지원

충청남도의 금강사업 추진에 있어서 예상되는 갈등을 예방, 조정, 중재하기 위한 「갈등관리모니터링 시스템」의 구축이 필요하다.

금강사업 갈등관리모니터링 시스템」 구축(안)의 주요내용을 보면 다음과 같다.

첫째, 광역차원에서 중앙정부(대전지방국토관리청 금강사업팀)과의 협력·공조를 통하여 금강사업의 총괄·조정기능을 수행한다.

둘째, 「금강사업팀」과 「갈등관리담당관」이 상호 협력체계 속에서 금강사업이 갈등 예방관리 및 갈등초기대처가 가능토록 갈등 정보의 실시간(real-time) 교류 및 필요시 갈등 지원·조정을 담당한다.

셋째, 금강사업을 추진하는 인접 7개 시·군은 상호협력체계 속에서 계획적으로 추진 하되, 불가피하게 갈등이 발생할 경우, 신속이 갈등정보를 충청남도(금강사업팀, 갈등 관리 담당관) 및 포럼(충남포럼, 남부권 포럼), 금강사업 범도민협의회에 제공 및 필요시 갈등지원·조정을 요청하게 된다.

넷째, 충남포럼은 「금강사업의 갈등모니터링 센터」 기능을 수행하며, 남부권역 포럼도 자체내에 유사한 기능을 수행하여 갈등발생시 제3의 조정·중재기관으로서의 역할 수행에 만전을 기하도록 한다.

또한 과거 순회판사와 같이 지역을 순회하면서 지역의 문제에 관해 자문(컨설팅 및 코칭)을 통해 지자체에 갈등해소와 아이디어를 제공하는 「갈등순회 매니저제도」(Circuit Riding Manager)의 도입이 요구된다.

첫째, 소통과 의사전달의 촉진기능을 수행함으로써 갈등당사자 간의 합의형성에 대한 조력자로서 역할을 담당한다.

둘째, 갈등상황 진단 및 갈등영향평가, 갈등해소 촉진을 위한 협력자로서, 그리고 갈등조사 연구자로서 활동한다.

셋째, 전문적인 갈등정보 제공 및 지도자문, 그리고 컨설팅 및 코칭의 역할을 담당한다.

### **3. 갈등관리기관의 정책연계 및 협력강화**

갈등관리체계의 효과적인 운영과 갈등관리 정책의 실효성을 높이며, 갈등관리기구간 원활한 협의·조정이 이루어지기 위해서는 통일된 갈등관리체계가 필요하다. 이를 위해서는 현재의 정책수립 기능과 정책집행기능을 통합할 수 있는 갈등관리 전담기구를 설치하여야 한다.

또한 갈등관리전담기구의 설치는 갈등을 모니터링하고 갈등의 예방, 관리, 해결 등을 위한 다양한 정책대안의 조사·연구를 지원하기 위해서도 필요하다.

따라서 충청남도의 경우에도 적극적인 갈등문제해결프로세스를 구축하여 현재 운영 중인 ‘상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼’ 등의 중간조직을 적극 활용할 필요가 있다.

## 금강사업 갈등해소방안

이용 정치부장 (대전일보)

### 1. 금강살리기 사업은 이미 첨예하게 정부-자치단체간, 이해당사자간 갈등이 노정

갈등의 사전 관리를 통해 갈등 요인을 미리 분석하고 예방하는 것이 필요하지만 금강살리기 사업은 정부 계획에 의해 주도되고 추진되면서 사전 이해가 부족한 점이 근본적인 문제점이며, 이에 따라 정부-자치단체간, 각 시·군간, 금강 사업의 다양한 이해당사자간 갈등이 광범위하게 형성돼 있어 단시간에 이를 치유하고 해소하기 어려운 상태이다.

갈등 해소를 위해선 분석과 검증 및 대화와 협의를 통해 해소돼야 하지만 4대강 사업이 지닌 국책사업의 특수한 성격상 사회적 논란과 갈등이 지속될 가능성이 높은 상황이고, 또 광역자치단체-기초단체간 갈등, 주민 구성원간 논란과 갈등도 상당기간 지속될 것으로 전망되고 있다.

### 2. 금강살리기 사업에 대한 사회적 이해 부족은 갈등 지속 및 확대의 한 요인

금강살리기 사업은 전문가들조차도 찬반 논란이 엇갈리고 있는 국책사업으로 사전 충분한 조사와 연구를 통해 객관적인 검증시스템이 가동되지 않고 있고, 막연한 이해의 수준과 서로 다른 비교 우위의 관점을 지니고 논란이 가열되고 있는 상황이다.

실제 주민들은 금강살리기 사업이 지닌 다양한 측면에서의 쟁점에 대해 추상적으로만 이해하고 있고 자치단체에서도 상대적인 가치와 관점을 지니고 있어 사회적으로 통합된 관점을 제시하기 어려운 상태이다.

### 3. 금강에 대한 보다 광범위하고 객관적인 이해가 필요

금강은 치수, 이수 및 개발에 의한 활용의 관점도 매우 중요한 것은 사실이나 해당 사업의 진정성과 합리성, 예산 대비 효용성에 대해선 논란이 지속되고 있으며, 이를 해소하기 위해선 금강 사업에 대해 판단할 수 있는 과학적, 객관적인 이해가 필요하다.

이를 위해선 보다 체계적인 금강사업에 대한 조사, 연구가 필요하고 이를 공론화하고 논의할 수 있는 자료와 구조와 필요하며, 또 금강은 정신문화적, 역사문화적, 생태 환경, 민속문화적, 경제적 부문에서 보다 광범위한 조사와 연구가 필요하고 이를 통해 바람직한 금강의 재발견과 미래지향적인 금강 발전전략의 수립이 필요하다.

이와 관련해 금강살리기 사업 뿐만 아니라 포괄적인 의미에서의 금강이 지닌 다양한 의미와 가치를 재조명하고 이를 명확하게 인식하는 것도 필요하다.

#### 4. 보다 중장기적인 관점에서의 금강을 둘러싼 갈등 해소 방안이 필요

금강살리기 사업에 대한 사회적 통합과 합의가 이뤄지기는 매우 어려운 상태. 금강 사업은 올 연말을 넘기면 공정률이 50%를 남아서면 내년 연말이면 사업이 완료될 예정이며, 그 과정에서 논란은 쉽게 해소되지 않을 가능성이 높고, 보다 중요한 점은 금강권역 및 금강문화권 지역 사회의 갈등을 해소해 나가는 과정이 필요하다.

이는 금강 사업에 대한 이해를 높이고 이를 통해 바람직한 방향을 도모해 가는 과정으로 치유될 수 있을 것이며 보다 중요한 점은 미래지향적이고 바람직한 금강의 발전 방향에 대한 사회적 합의를 이끌어내는 것이 중요하다.

이를 위해선 지금부터 금강에 대한 조사, 연구의 활성화, 금강의 이해를 돕기 위한 다양한 프로그램의 추진, 금강의 발전 방향 수립을 위한 논의 구조와 관련 기구의 설치 등을 통해 미래 금강을 준비해야 하고, 충청남도가 설립을 추진하고 있는 금강재단(가칭)은 그 한 방안이 될 것이다.