

## 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.