

기본연구  
2009-01

『금강 살리기』 사업의  
갈등유형분석 및  
관리방안 연구

최병학 · 박태순



**CDI** 충남발전연구원  
Chungnam Development Institute

[www.cdi.re.kr](http://www.cdi.re.kr)

기본연구  
2009-01

『금강 살리기』 사업의 갈등유형분석 및 관리방안 연구

2009.12

충남발전연구원



ISBN : 978-89-6124-089-5 03350

기본연구 2009-01

# 『금강 살리기』 사업의 갈등유형분석 및 관리방안 연구

최병학 · 박태순



# 발 간 사

『금강 살리기 사업』의 실효성 있는 추진으로 충청권 전체 차원에서 약 3조 3천억원의 생산유발효과와 3만명의 취업유발효과를 거둘 것으로 전망되고 있으며, 인접 7개 시·군간의 연계사업을 통해 치수·이수·친수의 지속가능한 지역공동발전을 실현할 수 있는 계기를 마련할 수 있다는 점에서 『금강 살리기 사업』은 실효성 있게 추진되어야 할 것이 기대된다.

그러나 충남지역은 『금강 살리기 사업』을 추진함에 있어서 시작단계서부터 시·군간의 중복사업 및 과다사업, 편입농지 및 골재채취 등과 관련한 보상문제 등 다양한 갈등상황이 예견되고 있으며, 이에 대한 갈등해소 및 협력방안에 관한 사전 조사연구 수행이 시급하다는 점에서, 『금강 살리기』 사업의 갈등유형별 해소 및 협력방안에 관한 본 연구가 수행되었다.

본 연구에서는 갈등을 예방 및 조기에 해소하기 위해서는 우선적으로 인접 7개 시·군간의 협의체를 구성, 예상되는 갈등의 소지를 사전에 차단하면서 갈등발생시 초기단계에서 갈등을 최소화하는 갈등예방관리체제 구축이 매우 중요하다는 점을 강조하였다. 이를 위해 본 연구는 설문조사 실시 및 전문가 인터뷰 및 현장간담회를 연속적으로 개최하여 현장의 문제점 및 시사점을 도출하였고, 특히 관련 조례 및 법령제정 등 법제화 기반을 함께 모색하는데 주력하였다. 모쪼록 본 연구의 내용이 실무적으로 유용하게 적용되기를 기대한다.

본 연구를 수행한 충남발전연구원 최병학 박사와 공동연구자 사회갈등연구소 박태순 소장님, 그리고 실무적으로 뒷받침해 주신 국무총리실 및 행정안전부를 비롯하여 충청남도 자치행정과 및 금강살리기 사업팀 및 금강유역 7개 시·군의 관계관님, 그리고 상생협력·갈등관리플러스충남 정책포럼 및 4대 권역별포럼(북부권, 중부권, 남부권, 서해안권)의 여러 관계관님을 비롯하여 연구수행 과정에서 날카로운 비평과 함께 연구의 완성도를 높일 수 있는 보완책을 제안해 주신 내·외 연구심의위원님들께 깊은 감사의 말씀을 드린다.

2009년 12월 31일  
충남발전연구원장 김 용 웅



## 연구요약

「금강 살리기」사업의 갈등유형분석 및 관리방안에 관한 연구를 왜 수행하는가에 대한 연구의 배경이 되는 문제의 제기는 다음과 같다.

우선 현재 정부간 협력관계 및 갈등관련 이론연구 및 조사분석은 상당수 나와 있으나, 특정의 사업을 대상으로 갈등해소 및 관리방안을 구체적으로 살펴보는 연구는 상대적으로 취약한 실정이다.

또한 충남지역은 최근 정부의 4대강 살리기 사업계획 중 「금강 살리기」사업을 추진함에 있어, 시작단계서부터 7개 시·군간 중복사업 및 과다사업, 편입농지 및 골재채취 등과 관련한 보상문제 등 다양한 갈등상황이 예상되고 있는 시점이며, 이에 대한 갈등해소 및 협력방안 마련이 시급한 상황임에도 불구하고 아직은 이렇다 할 대안이 없는 여건이다.

그러나 향후 「금강 살리기」사업추진을 통해 충청권 전체 차원에서 약 3조 3천억원의 생산유발효과와 3만명의 취업유발효과를 거둘 것으로 전망되고 있으며, 7개 시·군(공주·논산시, 금산·연기·부여·서천·청양군)의 연계사업을 통해 치수·이수·친수의 지속가능한 지역공동발전을 실현할 수 있는 계기를 마련하기 위해서도 지역협력(지역내 협력 및 지역간 협력)은 물론, 민·관·산·학·연·언간의 협력거버넌스 구축을 통한 갈등해소 및 효율적인 관리방안의 모색은 중요한 과제로 대두되고 있다.

따라서 「금강 살리기」사업을 놓고 7개 금강권역 시·군간 발생될 갈등유형은 무엇이며, 지역협력을 저해하는 갈등요인과 협력요인은 무엇이고, 따라서 이를 효율적으로 극복할 수 있는 갈등관리방안을 마련하는 것은 매우 중요하다. 갈등의 예방과 해소를 위한 상호 협력체제는 지역발전의 중요한 토대인 바, 충청남도에서는 이러한 협력체제가 일정 수준에서 유지되어 오고 있으나, 이에 대한 실태파악과 발전적 대안으로서의 효율적인 갈등해소 및 관리방안의 구축과 실효성 있는 대안수립이 시급한 과제가 되고 있다.

이러한 갈등해소 및 관리방안 연구는 「금강 살리기」사업의 추진시 예상되는 갈등을 유형화함으로써, 이를 토대로 실태조사 및 국내·외 유사 사례분석을 실시하고, 향후 「금강 살리기」를 위한 갈등해소 및 관리방안 모색이 요구되고 있다.

이에 따라 본 연구에서는 「금강 살리기」사업과 관련하여 갈등유형별로 예상되는 갈등의 소지를 조사, 분석하고, 앞으로 갈등해소 및 관리방안을 모색하고자 하였으며, 본 연구의 목적

은 다음과 같다.

첫째, 「금강 살리기」 사업의 추진시에 예상되는 갈등의 소지를 갈등유형에 따라 그 특성과 내용을 파악하고자 하였다.

둘째, 파악된 갈등 소지의 내용을 분석하여 문제점 및 시사점을 도출하여 갈등해소 및 협력 요건을 탐색하고자 하였다.

셋째, 효율적인 「금강 살리기」 사업의 추진을 위하여 갈등해소 및 관리방안과 함께 갈등관리시스템을 구축, 제시하고자 하였다.

또한 본 연구에서 다루고자 하는 주요한 내용은 다음과 같다.

첫째, 갈등유형에 관한 이론 및 선행연구의 검토와 본 연구와의 차별성

둘째, 「금강 살리기」 사업의 개요 및 예상 갈등유형의 추출과 시사점 도출

셋째, 충남의 갈등유형별 사례 및 국내·외 하천갈등 사례분석 벤치마킹

넷째, 갈등유형별 실태조사를 위한 분석 틀의 설정

다섯째, 인접 7개 시·군 대상 실태조사(설문조사 및 전문가 인터뷰) 및 문제점 파악

여섯째, 「금강 살리기」를 위한 갈등해소 및 관리방안 모색, 제시

일곱째, 「금강 살리기」를 위한 갈등관리시스템 구축방안의 시범사업의 제안

한편, 본 연구의 범위는 크게 시간적, 공간적, 내용상의 범위로 구분할 수 있다.

첫째, 시간적 범위는 민선지방자치제 실시 이후부터의 관련 선행연구를 검토하였으며, 설문조사 및 전문가 인터뷰 조사는 현시점을 기준으로 하였다.

둘째, 공간적 범위는 「금강 살리기」 사업과 관련하여 충청남도 및 금강권역 7개 시·군(공주, 논산, 금산, 연기, 부여, 서천, 청양) 지역으로 한정하되, 특정지역의 사례조사는 국내·외 하천갈등 관련 사례를 중심으로 분석하였다.

셋째, 내용상의 범위는 갈등의 개념과 특성, 갈등의 유형화(typology), 갈등유형별 관리전략, 관련 선행연구의 검토를 토대로 실태조사 및 관리방안 모색에 한정하였다.

이어서 본 연구의 방법은 다음과 같다.

첫째, 갈등유형 관련 선행연구의 종합적 검토를 통해 이론체계를 재정리하고, 아울러 「금강 살리기」 사업에서 예상되는 갈등의 소지를 사전적으로 파악하였다.

둘째, 「금강 살리기」 사업 관련 갈등해소와 관리방안을 벤치마킹할 수 있는 하천관리 사례 중에서 국내 및 국외사례를 수집, 정리하였다.

셋째, 「금강 살리기」 사업의 실태조사와 개선방안을 모색하기 위해 이해당사자를 대상으로 설문조사 실시 및 전문가 대상의 인터뷰 실시 및 현장간담회(상생협력·갈등관리 충남포럼 및 한국행정학회 행정학·행정학과 위기관리특별위원회와 연계)를 개최, 문제점 및 시사점을 각각 도출하였으며, 특히 갈등관리 관련 조례 및 법령제정 등 법제화 기반을 모색하였다.

넷째, 「금강 살리기」 사업의 실효성 있는 추진을 위한 갈등소지에 따른 해소방안 및 갈등관리방안, 특히 갈등관리시스템 구축방안 중 「갈등모니터링시스템 구축(안)」 및 「갈등순회매니저제도 도입(안)」의 제시와 함께 연구의 한계와 향후과제 및 정책제언을 덧붙였다.

본 연구는 갈등관리 관련 외부전문가와 공동연구를 수행하였으며, 관계관(충청남도 및 7개 시·군 업무담당자) 및 지역별 이해당사자 집단, 실무자들의 폭넓고 실질적인 참여를 통한 연구추진방식을 채택, 운영하고자 하였다.

특히 상생협력·갈등관리 충남포럼(5회) 및 한국행정학회 행정학·행정학과 위기관리특별위원회(4회)의 운영과 연계하여, 세미나·워크숍 및 현장간담회 개최 등 탄력적인 방식을 병행하면서 진행하였으며, 특히 「금강 살리기 사업」의 갈등유형별 해소 및 협력방안 연구와 관련한 협의체 구성 및 포럼 운영, 충청남도범도민협의회 및 7개 시·군별 협의회와의 다자간 소통 및 협의구조 마련, 「갈등모니터링시스템 구축(안)」, 「갈등순회매니저제도 도입(안)」, 특히 갈등관리 관련 조례 및 법령제정 방안 등을 적극 모색, 제안하였다.

본 연구를 통해 「금강 살리기 사업」 추진에 따르는 예상되는 갈등의 소지를 진단, 분석할 수 있었으며, 설문조사와 함께 수차례의 전문가 인터뷰를 통해 앞으로의 갈등해소 및 협력방안을 모색할 수 있었다. 본 연구의 주요한 결과를 몇 가지로 요약, 제시하면 다음과 같다.

첫째, 막대한 자원을 투입하는 거대한 국책사업이며, 많은 사람들이 관심을 갖고 있는 대규모 사업임에도 불구하고, 지역여건과 상황에 따라 다양한 갈등이 발생할 개연성이 높다는 점을 알 수 있었다. 따라서 「금강 살리기 사업」의 목표인 수해방지로 국민의 생명과 재산을 보호하고 미래지향적 친수공간을 확보하고 지역경제 활성화를 도모하려는 취지에 맞추어 환경보전이 우선시되는 「금강 살리기 사업」은 실효성 있게 추진되어야 한다.

둘째, 「금강 살리기」 사업과 관련하여 예상되는 갈등요인에 관한 조사결과, 중앙(자치단체)-NGO, 주민-중앙정부, 주민-자치단체간의 갈등이 많이 나타날 우려가 있는 것으로 조사되었고, 이 역시 직업과 거주지(지역)에 따라 차이가 나타났다. 그리고 갈등의 소지가 많은 사업으로는 생태하천복원사업이, 갈등의 표출형태는 현재적 갈등이, 갈등의 발생범위는 지역간



(시·군)간 갈등이, 발생한 갈등의 영향은 농지보상이 가장 높은 빈도로 조사되었는데, 이러한 결과는 부여군 등 특정 지역에서, 농민 등 특정 직업군에 있어서 다른 지역과 다른 직업군에 비해 뚜렷한 차이를 드러냈다. 또한 갈등을 해결하기 위한 주체는 중앙정부, 자치단체장, 시민 단체의 순이었다.

셋째, 갈등을 예방 및 조기에 해소하기 위해서는 우선적으로 인접 7개 시·군간의 협의체를 구성, 예상되는 갈등의 소지를 사전에 차단하면서 갈등발생시 초기단계에서 갈등을 최소화할 수 있는 갈등예방관리체계 구축이 매우 중요하다. 아울러 상생협력·갈등관리 충남포럼 및 남부권 상생포럼 등과 같이 지역에서 현재 운영 중인 제3의 중간조직의 활용은 물론, 7개 시·군 간 협의체, 지역주민과 전문가집단, 실무자가 함께 하는 다자간 협의체 구성 등 민간주도의 공익단체들을 적극 활용 및 지원해야 할 필요성이 높다. 이와 관련 특히, 「금강 살리기 사업」의 추진을 위한 「갈등모니터링시스템 구축」 및 「갈등순회매니저제도 도입(안)」 및 (가칭)「충청남도 갈등관리 및 사회통합을 위한 조례(안)」을 조속히 검토해야 할 필요가 있다.

넷째, 폭넓은 참여를 바탕으로 합리적 절차를 통해 지역주민 및 이해당사자의 의견을 충분히 수렴하여, 「금강 살리기 사업」을 추진 초기에서부터 발생할 수 있는 갈등의 소지를 미연에 방지하기 위한 필요한 제도적 장치와 절차의 마련이 중요하다. 또한 「금강살리기 사업」에 대한 지속적인 홍보를 통해 지역주민과 이해당사자들에게 사업의 타당성과 정당성을 부여 받아야 할 것이다.

다섯째, 현실성 있는 보상시스템을 구축하여 보상으로 발생할 수 있는 갈등을 방지해야 하며, 적절한 공사계획을 수립하여 지역주민들의 경제적 손실을 최소화하고 이로 인해 발생할 수 있는 정부와 지역주민 간의 갈등을 최소화하는데 노력해야 한다. 또한 「금강살리기」의 가장 큰 장애물로 보이는 하천부지를 경작하고 있는 주민들에 대한 보상대책이 필요하며, 이들에 대한 보상이 순조롭게 진행될 수 있도록 자치단체 간 통일되고 체계적인 지침을 마련해야 함이 강조된다. 뿐만 아니라 「금강 살리기 사업」에 지역업체가 대거 참여하여 주민의 삶의 질 향상과 지역경제 활성화를 함께 도모하려는 노력이 필요하다는 의견도 다수를 이루었다.

여섯째, 수자원 확보 측면에서는 물 부족 예측에 대비한, 직접적으로는 친환경적인 댐·홍수조절지, 농업용저수지의 재개발이 필요하며, 「금강 살리기 사업」의 사업내용상 현재 댐·홍수조절지의 사업이 없는 문제는 재검토가 필요하고, 더불어 광역상수도, 공급시설의 확충이 과제로 남았다고 볼 수 있다.

한편, 본 연구는 몇 가지 측면에서 한계를 가지고 있으며, 이를 보면 다음과 같다.

첫째, 「금강 살리기 사업」의 현장에서 생생하게 접할 수 있는 예상되는 갈등을 직접적으로 조사하기 위한 지역주민과 이해당사자들에 대한 본격적인 면접조사를 통해 현장의 의견을 충분히 수렴하지 못하였으며, 후반부에서 진행되고 있는 보상갈등 실태에 대한 충실한 조사, 반영이 이루어지는데 한계가 있었다는 점이다.

둘째, 충청남도 차원에서 2012년까지 완료될 예정인 「금강 살리기 사업」의 실효성 있는 추진을 위해서는 담당조직과 전담인력 및 지원시스템 특히 관련조례의 제정과 함께 사업추진을 위한 매뉴얼 작성을 위한 기준설정 및 사업추진에 대한 평가장치의 마련이 필수적이거나, 이에 대해서는 본 연구에서 미처 다루지 못했다는 점이다.

그럼에도 불구하고 본 연구는 「금강 살리기 사업」 추진에 따르는 예상갈등을 유형별로 조사 분석함으로써, 앞으로 갈등해소 및 관리방안을 모색하기 위한 기초자료로서 의의가 있다고 사료된다. 이에 따라 본 연구와 관련한 향후과제 및 정책제언을 제시해 보면 다음과 같다.

첫째, 본 연구는 「금강 살리기 사업」과 관련한 갈등연구로서는 제1차 연구에 해당하며, 2010년에는 2009년도와 비교분석해 봄으로써, 갈등예방관리의 실효성 여부를 포함하여 추가 갈등발생 여부 및 추이변화를 살펴볼 필요가 있다.

둘째, 현재 정부에서 동시에 추진 중인 「4대강 살리기 사업」에서 나타나는 갈등양태와 상호 비교분석해 볼 필요가 있으며, 갈등요인이 지역적 특성의 영향 또는 사업 자체 특성의 영향 여부를 가름해 볼 필요가 있다.

셋째, 해외 및 선진국에서 경험했던 강 또는 유역 살리기 사업에서 구체적으로 어떻게 갈등을 사전에 예방하고 또 조정, 관리했으며, 이 때 적용된 갈등관리 메커니즘과 운영프로그램에서 우리에게 벤치마킹할 수 있는 것은 무엇인가를 조사분석해 볼 필요가 있으며, 이를 통해 얻을 수 있는 정책적 시사점을 도출, 적용해 보는 것이 바람직하다.

넷째, 현재 「금강 살리기 사업」과 관련하여 갈등예방관리 및 사회통합을 위해 사업시행의 영향권역을 환경적 차원 및 사회경제적 차원에서 설정, 적용하는 방안을 검토해 볼 필요가 있으며, 이는 아직까지 대규모 공사에도 갈등영향평가가 제도화되어 있지 못한 현실이나, 충분한 사전 예비검토 및 현장조사를 통해 사업시행의 영향권역을 대·중·소 영향권 등으로 구분한다면 환경적, 사회경제적 차원에서 갈등영향분석에 실질적으로 접근해 갈 수 있는 효과를 얻을 수 있으리라 보여진다.

다섯째, 충청남도의 「금강 살리기 사업」과 관련한 갈등관리 프로세스를 구축함에 있어서는 이해당사자간의 상호작용과정으로서의 계획, 의사소통의 합리성을 기반으로 한 실행과정, 지역적 역량의 형성과정으로서의 갈등관리 계획수립과 집행과정을 서로 연계하여, 이를 갈등관리 프로세스로 최대한 적용하여 앞으로 「금강 살리기 사업」의 본격적인 추진시 공공부문의 갈등해소 및 갈등관리를 통한 실효성 있는 상생협력의 기반이 구축 될 수 있도록 갈등사안별로 구체적인 연구가 수행되어야만 한다.

여섯째, 본 연구를 통해 제안된 상생협력·갈등관리 충남포럼의 인프라를 충분히 활용하는 「갈등순회 매니저제도」(Circuit Riding Manager)의 도입과 「금강 살리기 사업 갈등관리모니터링 시스템」의 도입은 「금강 살리기 사업」의 유용한 갈등예방관리 및 현장대응관리의 구체적인 실천방안이라 할 수 있겠으나, 아직 적용·운영되지 않은 상태에서 그 실효성을 단정하기란 어렵다. 따라서 이것이 정책적으로 반영되어 일정한 효과를 나타내는 2010년, 2011년도, 2012년도를 각각 비교분석할 수 있어야 할 것이며, 이에 따른 추이분석 연구 및 정책적·제도적 효과를 확인해 볼 수 있을 것이다.

일곱째, 본 연구를 통해 제안한 (가칭)「충청남도 갈등관리 및 사회통합을 위한 조례(안)」 및 (가칭)「효율적인 금강 살리기 사업 추진을 위한 갈등예방 및 조정 조례(안)」의 제정추진은 물론, 현재 입법추진 중인 「사회통합을 위한 공공기관의 갈등관리에 관한 법률안」과 관련하여, 추후 이들이 「금강 살리기 사업」의 갈등예방관리 및 현장대응관리에 미치는 직·간접적 영향내지는 효과를 분석해 볼 필요가 있다.

끝으로, 「금강 살리기 사업」과 관련한 갈등연구를 통해 또 다른 갈등사안들에 대해서 적용 가능한 공통모델은 무엇이며, 이때에 적용이 가능한 원칙과 기준은 무엇인가를 탐색적으로 접근해 볼 필요가 있다.

# 차 례

I. 서론 .....	1
1. 연구의 배경과 필요성 .....	1
2. 연구의 목적 .....	2
3. 주요 연구내용 및 범위·방법 .....	2
1) 주요 연구내용 .....	2
2) 연구의 범위와 방법 .....	3
4. 연구수행체계 .....	3
II. 갈등유형에 관한 이론 및 선행연구 검토 .....	5
1. 갈등의 개념과 특성 .....	5
1) 갈등의 개념 .....	5
2) 갈등의 영향요인 .....	9
3) 갈등의 특성 .....	17
2. 갈등의 유형화 .....	21
3. 갈등유형별 관리전략 .....	23
1) 갈등관리의 개념 .....	23
2) 갈등관리전략의 모색 .....	25
3) 갈등에 대한 관점의 다양성 .....	29
4) 갈등에 대한 접근방법 .....	30
4. 선행연구의 검토 및 본 연구의 차이점 .....	34
1) 선행연구 결과의 검토 .....	34
4) 본 연구의 차이점 .....	36
III. 「금강살리기」 사업의 갈등유형별 사례 및 분석의 틀 .....	37
1. 「금강살리기」 사업개요 및 예상 갈등유형 .....	37
1) 「금강살리기」 사업의 개요 .....	37

2) 「금강살리기」 세부계획과 기대효과 .....	41
3) 「금강살리기」 마스터플랜 후속절차 및 사업예정지 경작지 보상 .....	46
4) 「금강살리기」 사업에의 지역업체 참여 확대 .....	49
5) 「금강살리기」 사업과 관련한 예상 갈등 .....	49
2. 충남의 갈등유형별 사례 및 국내·외 하천갈등 사례분석 .....	57
1) 충청남도의 갈등 유형 .....	57
2) 국내의 하천갈등 사례분석 .....	73
3) 외국의 하천갈등 사례분석 .....	76
3. 국내·외 사례검토를 통한 시사점 도출 .....	80
1) 성공적인 「금강살리기」 사업추진을 위한 주요과제 .....	81
2) 「금강살리기」를 위한 시·군간 공동협력 과제 .....	82

#### IV. 「금강살리기」 사업의 갈등유형별 실태조사 결과 및 시사점 .....

1. 분석의 틀 .....	84
2. 설문조사의 개요 .....	85
1) 설문조사 .....	85
2) 인터뷰 조사 .....	85
3) 인구통계학적 특성 .....	86
3. 설문조사의 주요결과 .....	89
1) 「금강살리기」 사업의 주요내용 .....	89
2) 「금강살리기」 사업관련 예상되는 갈등요인 .....	93
3) 「금강살리기」 사업관련 예상되는 갈등요인의 해결방안 .....	103
4. 집단간 차이검증 .....	107
1) 「금강살리기」 사업의 주요내용(인식관련) .....	107
2) 「금강살리기」 사업관련 예상되는 갈등요인 .....	109
3) 「금강살리기」 사업관련 예상되는 갈등요인의 해결방안 .....	111
5. 인터뷰조사 결과 .....	115
1) 주민 및 공무원 대상 인터뷰 결과 .....	115
2) 전문가 인터뷰 결과 .....	118
6. 분석결과의 요약 및 시사점 .....	123
1) 설문조사 및 인터뷰 결과의 요약 .....	123
2) 시사점 도출 .....	125

V. 「금강살리기」를 위한 갈등해소 및 관리방안 모색 .....	126
1. 계획과제의 도출 .....	126
1) 갈등예방관리를 위한 정책적 합의 .....	126
2) 갈등해결의 제도화 추진 .....	130
3) 갈등해결의 제도화를 위한 외국 사례의 벤치마킹 .....	132
2. 갈등해소를 위한 고려요인의 탐색 .....	135
1) 금강살리기 사업과 관련한 갈등해소의 조건 .....	135
2) 금강살리기 사업과 관련한 성공적 협력조건 .....	138
3. 갈등유형별 갈등해소 및 관리방안 .....	139
1) 갈등유형별 갈등관리 구도설정 .....	140
2) 갈등유형별 해소 및 관리방안의 구체화 .....	141
4. 갈등해소 및 관리시스템 구축방안 .....	146
1) 적정한 추진계획의 수립 .....	146
2) 합리적 보상체계와 혐오시설 입지지역의 혜택부여 .....	148
3) 갈등조정기구의 운영 및 법제화 추진 .....	150
VI. 결 론 .....	159
1. 연구결과의 요약 및 한계 .....	159
2. 향후과제 및 정책제언 .....	161
참 고 문 헌 .....	163
[부록 1] : 설문조사지 .....	169
[부록 2] : 관련조례(안) .....	176
[부록 3] : 관련법(안) .....	181

## 표 차 례

<표 II-1> 갈등개념에 대한 학자들의 정의 .....	7
<표 II-2> 경영·행정(조직관리) 측면의 갈등요인 .....	10
<표 II-3> 지방정부간 갈등의 요인 및 측정 .....	11
<표 II-4> 정치·행정적 환경의 구성요소 .....	16
<표 II-5> 경쟁적 과정과 협력적 과정 .....	19
<표 II-6> 갈등의 유형 .....	22
<표 II-7> 학자별 갈등관리의 정의 .....	25
<표 II-8> 갈등관리 유형 .....	26
<표 II-9> 갈등관련 선행연구 .....	35
<표 III-1> 금강 살리기 사업내용 .....	40
<표 III-2> 금강 살리기 신규사업 현황 .....	42
<표 III-3> 4대강 유역별 장래 용수부족량 전망 .....	43
<표 III-4> 4대강 주요 지점별 수질 현황 .....	45
<표 III-5> 현행 보상관련 규정에 따른 보상가능 여부 .....	48
<표 III-6> 「금강살리기」 시·군 추진사업 및 연계사업(안) .....	50
<표 III-7> 충청남도 갈등 유형별 사례 분류 .....	58
<표 IV-1> 인구통계학적 특성 .....	87
<표 IV-2> 「금강살리기」 사업에 대한 인지여부 .....	89
<표 IV-3> 「금강살리기」 사업계획 및 추진에 대한 찬·반 여부 .....	90
<표 IV-4> 「금강살리기」 사업의 지역발전 공헌 여부 .....	90
<표 IV-5> 보설치, 하도준설, 농업용 저수지 증고에 대한 만족(필요)여부 .....	91
<표 IV-6> 하수처리시설확충, 생태하천조성, 농경지 정리에 대한 만족(필요) 여부 .....	92
<표 IV-7> 자전거길 설치, 옛 뱃길복원에 대한 만족(필요) 여부 .....	93
<표 IV-8> 「금강살리기」 사업추진 관련 행위주체간 갈등 여부 .....	94
<표 IV-9> 「금강살리기」 사업추진 관련 행위주체간 갈등 여부(주민간, 주민-정부간, 정부간) .....	94
<표 IV-10> 직업군에 따른 행위주체간 갈등 여부 교차분석 .....	95

<표 IV-11> 직업군에 따른 행위주체간 갈등 여부 교차분석(주민간, 주민-정부간, 정부간) .....	95
<표 IV-12> 거주지(지역)에 따른 행위주체간 갈등예상사업의 교차분석 .....	96
<표 IV-13> 거주지(지역)에 따른 행위주체간 갈등예상사업의 교차분석(주민간, 주민-정부간, 정부간) .....	96
<표 IV-14> 「금강살리기」 사업추진 관련 갈등예상 사업 .....	97
<표 IV-15> 직업군에 따른 갈등 예상 사업의 교차분석 .....	98
<표 IV-16> 거주지(지역)에 따른 갈등 예상 사업의 교차분석 .....	98
<표 IV-17> 「금강살리기」 사업추진 관련 예상되는 갈등의 영향정도 .....	99
<표 IV-18> 「금강살리기」 사업추진 관련 예상되는 갈등의 표출형태 .....	100
<표 IV-19> 직업군에 따른 갈등의 표출형태 교차분석 .....	100
<표 IV-20> 거주지(지역)에 따른 갈등의 표출형태 교차분석 .....	101
<표 IV-21> 「금강살리기」 사업추진 관련 예상되는 갈등의 발생범위 .....	101
<표 IV-22> 직업군에 따른 예상 갈등의 발생범위 교차분석 .....	102
<표 IV-23> 거주지(지역)에 따른 예상 갈등의 발생범위 교차분석 .....	102
<표 IV-24> 「금강살리기」 사업추진시 발생하는 갈등해결의 주체 .....	103
<표 IV-25> 직업군에 따른 갈등해결의 주체 교차분석 .....	104
<표 IV-26> 거주지(지역)에 따른 갈등해결의 주체 교차분석 .....	105
<표 IV-27> 「금강살리기」 사업관련 예상되는 갈등의 해결방안 .....	106
<표 IV-28> 「갈등중재·조정포럼」 역할의 필요성 .....	107
<표 IV-29> 직업군에 따른 「금강살리기」 사업관련 인식에 대한 분산분석 .....	107
<표 IV-30> 거주지(지역)에 따른 「금강살리기」 사업관련 인식에 대한 분산분석 .....	108
<표 IV-31> 직업군에 따른 「금강살리기」 사업관련 예상되는 갈등요인에 대한 영향 정도 분산분석 .....	109
<표 IV-32> 거주지(지역)에 따른 「금강살리기」 사업관련 예상되는 갈등요인에 대한 영향정도 분산분석 .....	110
<표 IV-33> 직업군에 따른 「금강살리기」 사업관련 예상되는 갈등요인의 해결방안 분산분석 .....	112
<표 IV-34> 거주지(지역)에 따른 「금강살리기」 사업관련 예상되는 갈등요인의 해결방안 분산분석 .....	114



## 그림차례

[그림 I -1] 연구의 수행체계 .....	4
[그림 II-1] 시간의 경과에 따른 갈등의 진행과정 .....	18
[그림 II-2] 갈등과 협력의 인과구조 .....	20
[그림 II-3] 갈등당사자간 갈등변화와 대응의 상호작용 .....	28
[그림 III-1] 4대강 살리기 사업의 추진체계 .....	40
[그림 III-2] 금강 살리기 사업의 추진기구 .....	41
[그림 III-3] 「금강살리기」 관련 예상되는 시·군간 갈등소지 .....	53
[그림 III-4] 「팔당호 수질정책협의회」 조직도 및 구성원 .....	75
[그림 III-5] 인천광역시 「하천살리기 추진단」 조직도 .....	76
[그림 III-6] 상호주의적 상생협력과 갈등해소 .....	83
[그림 IV-1] 분석의 틀 .....	85
[그림 V-1] 금강살리기 사업과 관련한 갈등해소 및 협력증진의 관련성 .....	138
[그림 V-2] 갈등유형별 갈등관리 구도설정 .....	140
[그림 V-3] 금강살리기 사업 관련 갈등관리 모니터링시스템 구축(안) .....	152
[그림 V-4] 금강살리기 사업 관련 갈등순회 매니저제도 도입(안) .....	153
[그림 V-5] 금강살리기 사업 관련 갈등순회매니저 제도의 흐름도 .....	154

# I. 서론

## 1. 연구의 배경과 필요성

『금강살리기』사업의 갈등유형분석 및 관리방안에 관한 연구를 왜 수행하는가에 대한 연구의 배경이 되는 문제의 제기는 다음과 같다.

우선 현재 정부간 협력관계 및 갈등관련 이론연구 및 조사분석은 상당수 나와 있으나, 특정의 사업을 대상으로 갈등해소 및 관리방안을 구체적으로 살펴보는 연구는 상대적으로 취약한 실정이다.

또한 충남지역은 최근 정부의 4대강 살리기 사업계획 중 『금강살리기』사업을 추진함에 있어, 시작단계서부터 7개 시·군간 중복사업 및 과다사업, 편입농지 및 골재채취 등과 관련한 보상문제 등 다양한 갈등상황이 예상되고 있는 시점이며, 이에 대한 갈등해소 및 협력방안 마련이 시급한 상황임에도 불구하고 아직은 이렇다 할 대안이 없는 여건이다.

그러나 향후 『금강살리기』사업추진을 통해 충청권 전체 차원에서 약 3조 3천억원의 생산유발효과와 3만명의 취업유발효과를 거둘 것으로 전망되고 있으며, 7개 시·군(공주·논산시, 금산·연기·부여·서천·청양군)의 연계사업을 통해 치수·이수·친수의 지속가능한 지역공동발전을 실현할 수 있는 계기를 마련하기 위해서도 지역협력(지역내 협력 및 지역간 협력)은 물론, 민·관·산·학·연·언간의 협력거버넌스 구축을 통한 갈등해소 및 효율적인 관리방안의 모색은 중요한 과제로 대두되고 있다.

따라서 『금강살리기』사업을 놓고 7개 금강권역 시·군간 발생될 갈등유형은 무엇이며, 지역협력을 저해하는 갈등요인과 협력요인은 무엇이고, 따라서 이를 효율적으로 극복할 수 있는 갈등관리방안을 마련하는 것은 매우 중요하다. 갈등의 예방과 해소를 위한 상호 협력체계는 지역발전의 중요한 토대인 바, 충청남도에서는 이러한 협력체계가 일정 수준에서 유지되어 오고 있으나, 이에 대한 실태파악과 발전적 대안으로서의 효율적인 갈등해소 및 관리방안의 구축과 실효성 있는 대안수립이 시급한 과제가 되고 있다.

이러한 갈등해소 및 관리방안 연구는 「금강살리기」 사업의 추진시 예상되는 갈등을 유형화함으로써, 이를 토대로 실태조사 및 국내·외 유사 사례분석을 실시하고, 향후 「금강살리기」를 위한 갈등해소 및 관리방안 모색이 요구되고 있다.

이에 따라 본 연구에서는 「금강살리기」 사업과 관련하여 갈등유형별로 예상되는 갈등의 소지를 조사, 분석하고, 앞으로 갈등해소 및 관리방안을 모색하고자 하였다.

## 2. 연구의 목적

앞서 연구의 목적과 필요성에서 제시한 바를 토대로 연구의 목적은 다음과 같다.

첫째, 「금강살리기」 사업의 추진시에 예상되는 갈등의 소지를 갈등유형에 따라 그 특성과 내용을 파악하고자 하였다.

둘째, 파악된 갈등 소지의 내용을 분석하여 문제점 및 시사점을 도출하여 갈등해소 및 협력요건을 탐색하고자 하였다.

셋째, 효율적인 「금강살리기」 사업의 추진을 위하여 갈등해소 및 관리방안과 함께 갈등관리 시스템을 구축, 제시하고자 하였다.

## 3. 주요 연구내용 및 범위 · 방법

### 1) 주요 연구내용

본 연구에서 다루고자 하는 주요한 내용은 다음과 같다.

첫째, 갈등유형에 관한 이론 및 선행연구의 검토와 본 연구와의 차별성

둘째, 「금강살리기」 사업의 개요 및 예상 갈등유형의 추출과 시사점 도출

셋째, 충남의 갈등유형별 사례 및 국내·외 하천갈등 사례분석 벤치마킹

넷째, 갈등유형별 실태조사를 위한 분석 틀의 설정

다섯째, 인접 7개 시·군 대상 실태조사(설문조사 및 전문가 인터뷰) 및 문제점 파악

여섯째, 「금강살리기」를 위한 갈등해소 및 관리방안 모색, 제시

일곱째, 「금강살리기」를 위한 갈등관리시스템 구축방안의 시범사업의 제안

## 2) 연구의 범위와 방법

본 연구의 범위는 크게 시간적, 공간적, 내용상의 범위로 구분할 수 있다.

첫째, 시간적 범위는 민선지방자치제 실시 이후부터의 관련 선행연구를 검토하였으며, 설문 조사 및 전문가 인터뷰 조사는 현시점을 기준으로 하였다.

둘째, 공간적 범위는 「금강살리기」 사업과 관련하여 충청남도 및 금강권역 7개 시·군(공주, 논산, 금산, 연기, 부여, 서천, 청양) 지역으로 한정하되, 특정지역의 사례조사는 국내·외 하천 갈등 관련 사례를 중심으로 분석하였다.

셋째, 내용상의 범위는 갈등의 개념과 특성, 갈등의 유형화(typology), 갈등유형별 관리전략, 관련 선행연구의 검토를 토대로 실태조사 및 관리방안 모색에 한정하였다.

이어서 본 연구의 방법은 다음과 같다.

첫째, 갈등유형 관련 선행연구의 종합적 검토를 통해 이론체계를 재정리하고, 아울러 「금강 살리기」 사업에서 예상되는 갈등의 소지를 사전적으로 파악하였다.

둘째, 「금강살리기」 사업 관련 갈등해소와 관리방안을 벤치마킹할 수 있는 하천관리 사례 중에서 국내 및 국외사례를 수집, 정리하였다.

셋째, 「금강살리기」 사업의 실태조사와 개선방안을 모색하기 위해 이해당사자를 대상으로 설문조사 실시 및 전문가 대상의 인터뷰 실시 및 현장간담회(상생협력·갈등관리 충남포럼 및 한국행정학회 행정학·행정학과 위기관리특별위원회와 연계)를 개최, 문제점 및 시사점을 각각 도출하였으며, 특히 갈등관리 관련 조례 및 법령제정 등 법제화 기반을 모색하였다.

넷째, 「금강살리기」 사업의 실효성 있는 추진을 위한 갈등소지에 따른 해소방안 및 갈등관리방안, 특히 갈등관리시스템 구축방안 중 「갈등모니터링시스템 구축(안)」 및 「갈등순회매니저제도 도입(안)」의 제시와 함께 연구의 한계와 향후과제 및 정책제언을 덧붙였다.

## 4. 연구수행체계

갈등관리 관련 외부전문가<sup>1)</sup>와 공동연구를 수행하였으며, 관계관(충청남도 및 7개 시·군 업무담당자) 및 지역별 이해당사자 집단, 실무자들의 폭넓고 실질적인 참여를 통한 연구추진방

1) 현재 (사)사회갈등연구소장 박태순 박사로서, 상생협력·갈등관리 충남포럼의 자문위원이며, 주된 연구참여분야는 갈등구조분석, 현장갈등조정, 국외사례 벤치마킹이다.

식을 채택, 운영하고자 하였다.

특히 상생협력·갈등관리 충남포럼(5회) 및 한국행정학회 행정학·행정학과 위기관리특별위원회(4회)의 운영과 연계하여, 세미나·워크숍 및 현장간담회 개최 등 탄력적인 방식을 병행하면서 진행하였으며, 특히 「금강살리기 사업」의 갈등유형별 해소 및 협력방안 연구와 관련한 협의체 구성 및 포럼 운영, 충청남도 범도민협의회 및 7개 시·군별 협의회와의 다자간 소통 및 협의구조 마련, 「갈등모니터링시스템 구축(안)」, 「갈등순회매니저제도 도입(안)」, 특히 갈등관리 관련 조례 및 법령제정 방안 등을 적극 모색, 제안하였다.

다음은 본 연구의 수행을 위해 예시적으로 작성한 연구수행체계이다.



(그림 1-1) 연구의 수행체계

## II. 갈등유형에 관한 이론 및 선행연구 검토

### 1. 갈등의 개념과 특성

#### 1) 갈등의 개념

갈등(conflict)은 라틴어의 ‘콘플리게레’(confligere)에서 파생된 것으로 이것은 ‘함께’, ‘서로’를 뜻하는 ‘콘(con)’과 충돌·대립·투쟁·상충을 뜻하는 ‘플리게레(fligere)’를 묶어 놓은 것이다.

즉, 어원적으로 보면 갈등의 상대가 있으며, 갈등의 상대가 맞부딪침인 것을 알 수 있다. 맞부딪침 속에서는 적대적인 감정이 조우와 행동이 포함되어 있으며, 갈등의 근거는 의견의 차이, 이해관계의 차이, 양립할 수 없는 욕구나 목적으로 인해 발생하는 정신적·도덕적 주장 등에 있다는 것이다.

인간을 가리켜 갈등의 존재(homo conflict)라 말하는 것은 인간에게 있어서 갈등은 피할 수 없는 것임을 의미하고 있다(한국사회이론학회, 1995). 이런 갈등은 학문 분야별, 학자의 관점별로 다양하게 정의될 수 있으며, 우선 학문분야별 갈등에 대한 정의를 살펴보면 다음과 같다.

심리학에서의 갈등에 대한 정의로 갈등은 두 개 이상의 양립할 수 없는 욕구, 목표 혹은 경쟁되는 행위가 나타나는 상황에서 그리고 유기체가 불편한 마음으로 동시에 상이한 방향으로 이끌린다고 느끼는 상황에서 발생하는 것을 말한다.

갈등에서 하나의 대안을 선택하는 것을 최소한 일시적으로 다른 대안의 속성에 따라 내적 및 외적으로 분류되며, 내적 갈등은 갈등의 원인이 개인의 내부에 있고, 외적 갈등은 양립할 수 없는 대안이 사람의 외부에 있을 때 발생하게 된다.

다음은 사회학에서의 갈등에 대한 정의로 갈등은 동일한 목표를 추구하는 상대방을 의도적으로 피하거나 파괴시키는 행태의 상호작용으로 다시 말해서 갈등은 목표달성이 대립 또는 적대관계에 있는 다른 사람의 희생이 없이 성취될 수 없는 경우에 일어나는 상호작용의 형태

라는 것이다.

또한 코저(Lewis A. Coser)의 정의에 따르면 갈등은 대립되는 양편이 바라는 가치를 얻고, 또한 그들의 경쟁자를 해치거나 제거하려는 의도에서 제한된 자원이나 힘 또는 지위를 얻기 위해서 투쟁하는 것이다. 따라서 이러한 갈등은 개인 간, 집단 간 또는 개인과 집단 간에서 발생할 수 있다고 주장하고 있다.

한편, 경영학에서는 조직에서 갈등이란 “조직 내의 행동주체간의 대립적 내지 적대적인 상호작용이나 교호작용”을 의미하기 때문에 개인 대 개인, 개인 대 집단, 조직 대 조직 간에 긴장이나 불안 심지어는 적개심을 느낄 수 있고 이러한 심리적 상태는 행동으로 나타나게 된다고 한다.

학자별 갈등에 대한 정의의 관점은 크게 과정, 행동, 상태의 세 가지 관점으로 나누어 정의할 수 있으며, 내용은 다음과 같다.

갈등을 과정으로 보는 관점에서, 토머스(K. W. Thomas, 1992)는 “갈등이란 어떤 개인이 관심을 갖고 있는 것에 대하여 다른 사람이 부정적으로 영향을 주거나 영향을 줄 것으로 지각할 때 일어나는 과정”이라고 정의하고 있으며, 갈등을 좌절(frustration), 개념화(conceptualization), 행동(behavior), 결과(outcome)의 4단계로 보고 있다.

또한 폰디(L. R. Pondy, 1969)는 갈등을 하나의 에피소드(episode)로서 역동적인 과정(dynamic process)으로 파악해, 그 에피소드가 5단계의 과정을 거친다고 하였다.

즉, 잠재적(latent) 갈등 → 느끼는(felt) 갈등 → 인지된(perceived) 갈등 → 현재된(manifest) 갈등 → 갈등결과(conflict aftermath)의 5단계의 과정을 말한다.

갈등을 행동으로 보는 관점에서, 리터러(J. A. Litterer, 1970)는 “갈등은 어떤 개인이나 집단이 다른 사람이나 집단과의 상호작용적 활동에서 상대적 손실을 지각한 결과 대립·다툼·적대감이 발생하는 어떤 행동”이라고 정의하고 있다.

갈등을 상태로 보는 관점에서, 마일즈(R. Miles, 1980)에 의하면 “갈등이란 어떤 개인이나 집단의 목표 지향적 행동이나 기대가 다른 집단 구성원에 의해서 좌절되거나 방해받을 때 나타나는 상태”라고 정의하고 있다.

〈표 II-1〉 갈등개념에 대한 학자들의 정의

학 자	갈등개념
Deutsch(1973)	양립 불가능한 행위가 발생하는 현상으로 갈등을 폭넓게 해석
Schmit & Kochan(1972)	상충적인 목표의 인식을 통해 전개되는 방해나 차단과 같은 형태의 산출물
박동서(1987)	개인이나 집단 등 행동주체간에 현재적, 잠재적으로 나타나는 동태적이고 대립적인 상호작용과정
김영종(1996)	양립 불가능한 목표달성과 자원의 제약이라는 상황 아래서 이를 인식한 관련당사자 사이에 형성되는 동태적 상호관계
김기태(1996)	조직 내에서 목표의 양립, 자원과 업무배분의 비합리, 지각상의 차이 등이 존재할 때 행동주체 간에 일어나는 대립적 내지 적대적 상호작용
Pondy(1969)	심리학적 성격을 바탕으로 갈등을 심리적 대립감과 대항적 행동을 내포하는 동태적인 과정
Katz & Kahn(1978)	두 개체 중 어느 한 쪽의 행위가 다른 한쪽의 저항에 대항하여 특정한 결과의 발생을 방지하거나 강요하는 경향을 띠는 등 서로가 직접적으로 상호작용
Minnery(1985)	정책결정에 관여된 주체들이 정책대안을 선택하거나 결정하는데 있어서 제약을 받는 상황

\* 자료 : 권경득·최병학 외 (2007), 『충청남도 갈등관리 실태조사 및 유형화 연구』, 기획연구과제보고서, 충남발전연구원, 8면.

이상의 갈등의 개념을 종합하여 갈등의 개념을 명확하게 하기 위해 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 갈등은 행동주체 사이에 일어나는 현상으로 행동주체는 개인이나 집단, 그리고 조직이 될 수 있으며 개인 대 개인, 개인 대 집단, 개인 대 조직, 집단 대 집단, 집단 대 조직 간에 일어날 수 있는 현상이라는 것이다.

둘째, 갈등은 행동주체간의 대립적 내지 적대적인 교호작용으로서 갈등은 친근하거나 화목한 관계가 아닌 충돌·대립·질시·미움·적개심의 관계이며, 거기에는 긴장과 스트레스가 있고 초조와 불안이 있다. 경쟁은 상대방에게 직접 해를 입히기 위해 행동하는 것은 아니며, 경쟁이 격화되면 갈등이 될 수 있으나 경쟁과 갈등은 구분되어야 한다.

이와 같은 갈등의 개념을 본 연구에서 다시 정의하면(S. P. Robbins, 1998), 갈등은 개인·집단·조직내외에서 행동주체간의 목표나 이해관계의 대립과 내·외부 환경의 변화에 따른 영향으로 발생하는 것이라고 할 수 있으며, 갈등은 개인·집단·조직에 긍정적이거나 부정적인 영향을 미치고, 여기에서의 행동주체는 개인이거나 집단, 또는 조직일 수 있다.



갈등이 집단의 성과에 어떠한 영향을 미치고 있으며, 갈등의 성격을 어떻게 볼 것인가 하는 문제는 시대의 흐름에 따라 여러 사조가 발전·변화되어 오고 있다.

전통적 견해는 갈등이 집단에서 악영향을 끼치고 있으므로 회피되어야 한다는 것이고, 행위론적 견해는 갈등이란 집단에서 당연하고 불가피한 결과이기 때문에 나쁘게 볼 필요가 없으며, 오히려 집단성과를 결정하는 데 긍정적 요인으로 작용할 잠재력을 갖고 있다고 보고 있다.

상호 작용론자 견해는 가장 최근의 관점으로서 갈등이란 집단에서 긍정적인 힘이 될 수 있을 뿐만 아니라 어느 정도의 갈등은 집단이 효율적으로 과업을 수행하기 위하여 반드시 필요하다는 것이다.

이상의 이 세 가지 견해를 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다(김종재, 1985).

#### (1) 전통적 견해

갈등에 관한 초기의 접근으로서 갈등이란 나쁘다는 가정을 하고 있다. 즉, 갈등을 부정적인 측면에서 보고 있으며, 갈등의 개념이 폭력·파괴·비합리성과 같은 부정적 의미의 개념들과 유사한 것으로 간주했고, 따라서 갈등은 해롭기 때문에 무조건 피해야 한다는 것이다.

전통적 견해는 1930년대나 1940년대 집단행위에 관하여 갖고 있었던 태도와 일관된다. 따라서 갈등은 사람들 간의 커뮤니케이션·개방성·신뢰 등의 부족에서 발생하는 역기능적 결과이며 이것은 경영자가 고용자들의 욕구를 파악하지 못한 결과라고 주장하였다.

모든 갈등이 악영향을 끼칠 뿐이라는 이러한 견해는 갈등을 일으키는 사람들의 행위를 매우 단순하게 접근한 것이며, 따라서 그들은 집단이나 조직의 성과를 올리기 위해서 오로지 갈등의 원인을 제거하고 악기능을 제거하는데 관심을 둘 뿐이었다.

전통적인 견해의 가정을 요약하면 다음과 같다(유기현, 1992).

첫째, 갈등은 저해요인이기 때문에 해소되거나 해결되어야 한다.

둘째, 갈등은 피할 수 없는 것이 아니다.

셋째, 갈등은 커뮤니케이션의 유효성을 저해하고, 인간관계에서의 이해와 신용 및 개방성을 결여시키는 결과를 가져온다.

넷째, 환경이 행동을 형성하는 중요한 역할을 담당한다.

다섯째, 인간은 본질적으로 선량하므로 신용과 협동 및 선이 인간본성에 부여된 것이다.

## (2) 행위론적 견해

행위론적 견해는 갈등이란 모든 집단이나 조직에서 당연히 발생하는 것이라고 가정하고 갈등은 불가피한 것이기 때문에 이 학파에서는 갈등의 존재를 인정하고, 오히려 갈등이 집단의 성과에 도움이 될 수도 있다고 주장함. 이 견해는 1940년대 말부터 1970년대 중반까지 지배적이었다.

## (3) 상호작용론적 견해

이것은 갈등에 관한 최근의 견해로서 행위론적 견해에서는 갈등을 인정했던 반면, 상호작용론적 견해에서는 오히려 갈등을 조장한다. 그 이유는 조화되고 평화스럽고 평온한 상호협조적인 집단에서는 변화와 혁신이 필요함에도 불구하고 그러한 필요성에 대해 정적이고 무감각하고 무반응하다는 것 때문이다.

따라서 상호작용론적 관점에 의하면 경영자들은 집단이 충분히 변화가능하고 자체 비난적이며 창조적일 수 있도록 계속적으로 최소한의 갈등을 유지해야 한다고 주장한다.

이제는 갈등이 무조건 좋다든가 무조건 나쁘다는 식의 생각은 구태의연한 것이며, 갈등이 좋은 영향을 미치는지 혹은 나쁜 영향을 미치는지는 갈등의 형태와 성격이 어떤가에 달려 있으며, 다시 말해서 갈등의 기능적 결과와 역기능적 결과를 구별하여 생각할 필요가 있다.

## 2) 갈등의 영향요인

갈등요인의 검토는 갈등의 합리적 관리를 위해 필연적인 과정이라 할 것이다.

그러나 갈등은 그 자체가 복잡한 메카니즘에 의해서 발생하는 만큼 다양한 시각과 관점하에서 그 요인을 살펴볼 필요가 있다.

〈표 II-2〉 경영·행정(조직관리) 측면의 갈등요인

요인 학자	목표의 양립성	지각 차이	희소 자원	가치, 지위의 불균형	상호 의존성	의사 소통 체계	갈등 당사자 특성	기 타
Deutsch		○					○	·관리형태의 차
Minnery	○	○	○		○	○		·보상체계의 차
Simon & March	○	○						·저수준의 공식화 (표준화의 정도가 낮은 규정·규칙)
Pondy	○		○					·조직규모(다인성과 복잡성)
Fink	○	○		○				·조직환경
이재규	○		○			○		·공동의사결정 필요성인지·갈등관심집단
최해진	○	○	○	○	○		○	·자율성 추구
강동운	○	○	○	○	○			·합리성·정의성
김기태	○	○	○	○		○	○	·적대감정

우선 사회·정치학에서는 흔히 갈등의 궁극적인 원천을 ‘불평등’으로 집약하게 되는데(김진균 외 역, 1991; 정태환 외 역, 2001), 이러한 불평등을 야기하는 원천들은 i) 최소한 재화와 서비스를 둘러싼 경쟁, ii) 재산의 소유 또는 통제, iii) 불평등한 시장 능력, iv) 다수 집단의 행위를 위한 결집 능력의 부재, v) 조직의 과두제와 경향, vi) 권위의 불평등한 분배 등으로 정리할 수 있다(Vanfossen, 1979).

그리고 경영학이나 행정학은 관리과학으로서 갈등의 문제를 주로 조직관리 차원<sup>2)</sup>에서 다루고 있는데, 제 학자들이 보는 갈등요인을 소개하면 다음과 같다.

Deutsch(1973)는 갈등의 원인으로 갈등당사자의 특징, 상호 기대의 차, 사회적 환경, 갈등 관심집단 등을 꼽았다. 그리고 Minnery(1985)는 상호작용, 상호간 인식의 차, 의사소통 체제, 목표와 자원의 유용성을, Simon & March(1958)는 공동의사결정의 필요에 대한 인지(felt need for joint decision-making), 목적의 차이(difference in goals), 현실에 대한 지각의 차이(difference in perceptions of reality)를, Pondy(1969)는 희소자원의 획득을 위한 경쟁(competition for scarce resources), 자율성추구(drives for autonomy), 목적의 차이(divergence of subunit goals)를, Fink(1968)는 상충되는 목적, 상호배타적인 이해관계, 적대감정, 상이한

2) 이와 관련하여 김영종(1989: 273)은 갈등연구의 분석단위를 앞에서 언급한 미시적 차원과 거시적 차원의 중간 개념으로 중범위적 차원을 제시하고 있는데, 여기서 중범위적 차원이란 갈등을 조직간 목표의 차, 개인과 조직목표의 차, 집단과 조직의 구조적 모순 내지는 의사결정과정에서 유발되는 이해관계의 대립으로 보는 관점이다.

가치체계 등을 제시하였다.

한편, 이재규(1986)는 갈등요인으로 목표 및 수단의 긴장상태(자원의 희소성), 시스템의 다인성과 복잡성(조직의 규모), 정보의 불충분, 시스템의 환경연계성(조직의 환경) 등을 꼽았고, 최해진(2004)은 상호의존성과 일방적 의존성, 직무의 수평적 분화(직무내용, 목표, 관리방식, 관리철학의 차이), 낮은 공식화(표준화의 정도가 낮은 규정과 규칙), 제한된 자원, 평가와 보상체계의 차이, 지각의 차이 및 지위부조화(실질적인 지위와 인식되는 지위의 차), 성원의 이질성, 합리성과 정의성(情誼性)을, 장동운(1997)은 목표, 가치 및 지각의 비양립성, 한정된 자원경쟁, 상호의존성을, 김기태(1996)는 목표의 양립성(집단간 목표의 차, 집단목표와 개인목표의 차), 조직의 구조적 요인(의사소통장애, 제한된 자원, 권한의 불균형, 보상체계, 규정절차), 조직구성원의 행동경향 차(관리유형, 지각상의 차, 개인적 특성) 등을 갈등의 요인으로 제시하고 있다.

따라서 지방정부간 갈등의 요인 및 측정과 관련해서는 크게 정치·행정적요인, 법·제도적요인, 행태적 요인 등을 들 수 있는데, 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

〈표 II-3〉 지방정부간 갈등의 요인 및 측정

요 인		측 정 지 표
정치·행정적 요 인	단체장의 선거공약	단체장의 선거공약 조정 필요성
	정책목표의 차이	활동의 방향성 일치 여부 사업달성의 평가기준 일치 여부
	비용부담 및 보상체계	비용부담의 합리성 피해보상의 적절성
	의사소통 체계	의사소통 수단(방법)에 대한 만족도
법·제도적 요 인	지방정부의 자율성	자율적인 정책의 결정·집행 정도 자율적 조직운영(기구설치·직제개편)의 정도 자율적인 인사운영(승진 및 정원관리)의 정도
	권한기능의 배분 상태	지도감독관계의 적절성 기능(사무)배분의 적절성
	관할권·재산권	관할권역의 적절성 세원배분 상태의 적절성
행 태 적 요 인	상호의존성	상호의존의 필요성
	지역이기주의	협오시설에 대한 기피성향성 선호시설에 대한 유치성향성
	특정 현안에 대한 인식의 차이	특정 현안에 대한 인식의 일치 여부 개발과 환경보전

## (1) 제도적 요인

어떤 문제에 대한 과정으로서 나타나는 갈등이나 협력의 문제를 제도적 분석틀을 통해 분석해 볼 수 있다. 이 경우 가장 중점적인 연구대상은 각 사안과 관련된 행동의 장내에 있는 행위자들과 행동의 상황을 규정하는 일단의 규칙이다. 그러나 이러한 규칙들과 마찬가지로 각 사례에서의 행위의 장에 영향을 미치는 그 지역의 사회문화적 특성 및 문제고유의 특성과 물리적 조건 등도 연구의 대상에 포함해야 한다.

이러한 규칙들은 지역의 갈등발생 및 협력유발과 관련한 다양한 수준의 공식적, 비공식적인 제도들이다. 즉 갈등과 협력문제는 이해당사자간의 관계에 관한 어떤 규칙에 의해 크게 영향을 받는 사회적 현상이다.

갈등의 경우 사안과 관련 법률이나 시행령, 혹은 정부의 관련정책 등의 변화가 각 지방정부 행태의 변화를 초래할 수 있으며, 이것은 갈등문제 해결과 밀접히 관련되어 있고 동시에 각 지방정부가 가장 쉽게 통제 조정할 수 있다.

특히, 이중에서 제도적 접근과 요인 도출의 관점에서 가장 주목하는 관심사는 바로 사용된 규칙이며, 지방정부의 갈등에 대한 제도적 접근방법에서 가장 중요하게 다루어지는 것은 제도로서의 일단의 사용된 규칙이다.

일반론적으로 기존의 제도적 요인은 갈등해소와 협력증진을 위한 공식적 제도와 협상의 장에서 활용되는 비공식적 제도로 나눌 수 있다. 주목할 것은 제도를 일반론적으로 종합하여 볼 때 공식적, 비공식적 제도로 나누어 보면 모든 제도 연구자들의 공통점이었음. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

### ① 공식적 제도 분류

공식적 제도는 현재 갈등 및 분쟁을 해결하기 위한 것으로, 공식적 제도적 장치로는 크게 갈등당사자간의 조정제에 의한 방법과 제3자에 의한 조정방안으로 크게 2가지로 분류하였다.

당사자 갈등조정이란 지방정부간에 갈등이 발생했을 때 당해 지방정부들이 스스로 직접 갈등해결을 위한 조정활동을 하는 것을 말한다. 이를 위해 지방자치법 제142조와 제149조에서 각각 행정협의회와 지방정부 조합을 결성할 수 있도록 하고 있다.

제3자에 의한 갈등조정제도로는 중앙부처, 중앙분쟁조정위원회 및 시도지사, 지방정부, 분쟁조정위원회, 환경분쟁조정위원회, 행정심판 등이 있다.

## ② 비공식적 제도 분류

비공식적 제도는 협상과정에서 활용되는 것으로 그동안의 관련 국내·외 연구들에서 제시된 것을 종합하면 9가지 유형으로 분류할 수 있다.

첫째, 참여규칙은 공동 의사결정의 상황에서 문제를 해결하기 위해서 갈등당사자들이나 이해관계자가 직접 참여하여 지속적인 토론과 논변과정을 통하여 문제의 해결책을 찾아가는 것이다.

둘째, 분해규칙은 복잡하고 불확실한 상황에서 갈등문제를 해결하기 위해서 갈등문제를 쟁점별로 분해하거나 범주화해서 문제를 해결해 나가는 것이다.

셋째, 자원규칙에는 자원 확대 규칙과 자원교화 규칙이 있음

넷째, 조정자 규칙은 갈등 당사자 간의 자율적인 갈등조정방법을 강조하지만 지방정부간의 갈등의 분쟁조정과정에서는 당사자 간의 해결이 어려울 경우 제3자의 갈등조정자가 개입한다.

다섯째, 정보공유의 규칙은 두 집단 간의 갈등관계를 협력관계로 전환하는데 핵심적인 요소가 정보이다.

여섯째, 결정규칙은 결정절차와 관련됨. 갈등당사자 사이의 협상고정 상에서 결정절차는 갈등문제의 구조와 상황에 따라 다양해 질 수 있다.

일곱째, 지식결합규칙은 전문적 분석과 상식적 판단의 결합으로 만들어지며, 공동의사 결정의 필요성이 클수록 분석적 방법보다는 협상, 타협, 영감 등의 비분석적 방법이 필요하다.

여덟째, 부정적 학습규칙은 갈등문제의 심화와 협력 장애요인이 될 수 있는 것이다. 학습규칙은 기존의 선례나 해결규칙이 존재하는 갈등은 보다 쉽게 해결될 수 있다는 것이며 특히 기존의 경험을 긍정적으로 학습하였는가, 부정적으로 학습하였는가 하는 것이 갈등해결에 중요한 요인으로 작용한다.

아홉째, 조직화 규칙은 갈등문제의 구조가 비용과 편익분리구조일 경우 갈등당사자들의 조직화정도는 갈등의 해결가능성에 영향을 준다.

## (2) 행위자 특성 요인

지방정부간에 특정문제에 있어서는 서로의 갈등상황에서 갈등행위자들이 이해관계와 함께 보이는 특성에 따라 갈등요인과 협력요인이 발생할 수 있다.

지방정부간 갈등구조에서 행위자의 특성이 서로 영향을 미치게 되어, 그 수준이나 정도에 따라 협력관계가 형성되기도 하는 반면, 새로운 문제도 발생시킬 수 있는 것이다. 따라서 갈등 유형의 다양성에 따라 각 유형별로 해결방안도 차이가 날 수 밖에 없다.

갈등행태는 갈등당사자가 갈등에 대처해 나갈 때 나타나는 가장 가시적인 측면이다. 갈등상황에서 회피(avoiding), 통제(controlling), 타협(compromising), 문제해결(problem-solving), 경쟁(competition), 수용(accommodating), 협력(collaboration) 등 갈등당사자의 행동이 표출된다(Thomas, 1980; Pruitt & Rublin, 1986).

갈등의 구성요소(최해식, 2004)로 둘 이상의 당사자, 상호의존성, 커뮤니케이션 내재 등도 있지만, 갈등당사자, 갈등중재자, 외생변인 등에 의해 각 행위자의 특성을 파악하는 것이 이 요인의 핵심사항이라고 볼 수 있다.

### ① 당사자

일반적으로 갈등이 발생하기 위해서는 당사자가 필요하며, 갈등은 일방적일 수 없기 때문에 양당사자를 전제하여야 한다. 모든 사회갈등은 둘 이상의 사회적 실체인 갈등 당사자들의 상호작용을 포함하며, 갈등당사자가 누구인지의 문제는 갈등의 특성을 잘 나타내 준다. 갈등 당사자로는 개인, 집단, 조직, 국가 등 그 차원이 다양하다.

조직상의 요인으로서 조직의 규모, 조직 상호관계, 조직특성 등이 고려되어야 하며, 지방정부간 갈등은 조직의 역할구조 및 기능에 따라 많은 영향을 받으며 조직의 특성에 의해서도 많은 영향을 받게 된다.

### ② 중재자

갈등의 해결을 위해서는 대부분 중재자가 필요하며, 특정문제로 갈등이 발생하면 갈등이 당

사자 간 협상과 교환을 통해 협력으로 가는 것이 최선의 방법이다.

그러나 갈등당사자간 협상이 여의치 않을 경우 갈등은 지속적으로 생길 가능성이 있으며, 이 때 갈등당사자들을 중재할 제3자 개입이 불가피하다.

이 때 제3자는 갈등당사자를 제외한 개인 혹은 집단이 될 수 있다.

### ③ 외생요인

외생요인 변수는 일부 환경적 측면과 관련되는 것이지만, 이러한 변수와 관련하여 행위자 특성 측면이 나타날 수 있으므로 이에 대한 고려의 필요성이 있다.

가령 지역주민의 의식수준이나 관심도, 정치인 또는 시민단체나 언론이 개입하느냐의 여부 혹은 지방 혹은 총선이라는 선거 시기에 따라 갈등당사자의 행태에 영향을 다르게 줄 수 있기 때문이다.

### (3) 환경적 요인

환경적 요인은 정치·행정적 환경, 사회경제적 환경 등을 고려해 볼 수 있다.

정치·행정적 환경으로는 각종 선거와 같은 정치적 사건의 존재유무, 중앙정부, 지방정부, 의회, 주민(NGO)간의 상호관계 등을 고려할 수 있다.

갈등관련 행위자들의 상호관계가 중요한 변수이다. 행위자들을 독립적으로 놓기보다는 이들이 상호간에 벌어지는 다양한 유형과 역학관계 등을 고려해야 한다.

조직 환경의 측면에서는 지방정치와 중앙정치 등이 중요한 변수이다.

갈등문제가 단체장의 재선의지와 그 여부에 따라 협력으로 가는 경우도 있으며, 지방정부 간 갈등상황에서 중앙정부의 개입은 갈등문제가 해결되어 협력으로 갈 가능성이 커지게 된다.

또한 지방정부간 상호관계 여부와 갈등 당사자와 제3자와의 관계이다. 다시 말해, 갈등은 스스로 해결할 수 없을 때 제3자 개입이 불가피하며, 갈등 당사자가 제3자에 대한 신뢰성 여부, 중재안 도출하는 과정에 정당성, 중재안에 대한 갈등당사자의 수용성 등이 중요한 요인으로 작용하게 된다.

지방정부와 의회 간, 지방정부와 주민(NGO)간의 관계도 중요한데, 이들이 갈등문제에 대한



협력수준 여부는 갈등해결에 영향을 미치게 된다.

또한 지방정부, 지방의회, 지역주민 간에 갈등문제에 대한 합의수준여부가 갈등이 협력으로 이어지는데 영향변수로 작용할 수 있다.

주민참여 조장여부는 이들의 의견을 의사결정과정에 반영되는 정도이며, 만약 주민참여를 제한한다면 정부와 주민 간 갈등을 초래할 수 있다.

이상의 논의를 통해 정치·행정적 환경은 ① 단체장의 의지 및 성향, ② 중앙정부의 개입수준, ③ 제3자의 개입수준, ④ 지방정부와 의회 간 관계, ⑤ 지방정부와 주민 간 관계 등의 구성요소를 고려해 볼 수 있다.

〈표 II-4〉 정치·행정적 환경의 구성요소

정치·행정적 환경	구성요소
① 단체장의 의지 및 성향	- 자치단체장은 재선을 염두에 둔 정치적인 태도
② 중앙정부의 개입수준	- 중앙정부의 개입수준
③ 제3자의 개입 수준	- 제3자에 대한 신뢰수준 - 공개토론이나 공청회 등에서 제시된 갈등발생문제에 대한 해결방안 - 갈등발생문제해결과 관련하여 제3자가 제시한 중재안
④ 지방정부와 의회간 관계	- 지방정부의 의회간 관계
⑤ 지방정부와 주민간 관계	- 지방정부와 주민간 관계

사회경제적 환경의 요인으로는 주로 경제적 상황을 의미하는 것으로 각급 지방 정부들이 현실적으로 처해 있는 경제적 여건은 갈등상황에서 중요한 환경적 요인으로 작용하게 된다.

국가경쟁력의 수도권 집중심화로 지방정부의 경제적 여건이 상당히 열악한 상황에서 지방 자치제가 실시됨에 따라 각 지방정부들은 지역경제 활성화가 지역정책의 우선순위가 되고 있다.

더구나 경제사정이 열악한 일부 지방정부나 재정이 상대적으로 열악한 기초자치단체의 경우 갈등과 협력의 소지가 다른 광역자치 단체들간의 관계와 차이가 날 수 있으며, 이에 대한 주민들의 의식수준이나 관심도, 시민단체나 언론의 활동정도도 차이가 날 수 있는 사항이다.

따라서 지방정부의 경제 활성화를 위한 여러 노력들이 때로는 갈등 및 협력을 초래할 수 있는 주요 요인이 될 수 있는 것이다.

### 3) 갈등의 특성

#### (1) 다양성과 가변성의 개념

현재까지 지방정부의 갈등에 관한 연구들이 지니고 있는 근본적인 문제는 갈등과 협력의 요인들을 소수의 개별 사례들에 한정하고 있어 이들이 제시하고 있는 요인들의 설명이나 정책 방안의 효용성이 다른 사례에 그대로 적용될 수 없다는 점이며(사례의 다양성), 게다가 사례의 전개과정에 따라 반전될 수 있는 갈등관계의 시기별 가변성을 설명할 수 없는 단점도 내포하고 있다(시기별 가변성)(강성철 외, 2006: 124-126).

지방정부의 갈등 구도란 사례별 상황 및 전개과정에 따라 다양한 모습의 조합으로 유형화될 수 있는 가변적인 성격을 지니고 있다.

Mitchell(1981)은 갈등의 누적순환과정모형(Cumulative-Cycle Model)을 제시하면서 어떤 계기가 되는 조건으로 말미암아 갈등이 진행되는 경우 시간이 경과함에 따라 그 갈등의 수준이 변한다고 주장한다. 갈등관리방법에 따라 갈등의 수준이 감소하거나 계속적, 누적적으로 다음 사건과 연결되고, 높은 수준의 갈등상황으로 발전되어 순환의 형태를 취하게 된다.

Walton & Dutton(1969)에 의하면 개인적 갈등에는 갈등의 이슈, 잠재화된 갈등을 촉진시키는 상황, 당사자의 행동, 갈등의 결과 등 네 가지의 갈등요소가 있으며, 이는 순환의 형태를 취한다고 보고 있다.

대립하고 있는 두 행위주체 사이에 잠재적 갈등이 존재할 때에는 오직 이슈만 존재하지만, 계기가 되는 사건이 발생하면 잠재적 갈등이 현재화하게 되며, 그 결과로서 일어나는 갈등행동은 일반적으로 해결결과 때문에 마침내 진정되어 다시 돌발할 때까지는 경시된다(이재규, 1998). 당사자간의 상호의존과 신뢰, 갈등해결을 위한 양 당사자들의 노력이 필요하고 그 노력들이 변화하지만, 갈등만큼 그 과정이 복잡하고 현재화하지는 않는다. 따라서 갈등의 단계를 체계적으로 분류하여 살펴보는 것이 필요하다.

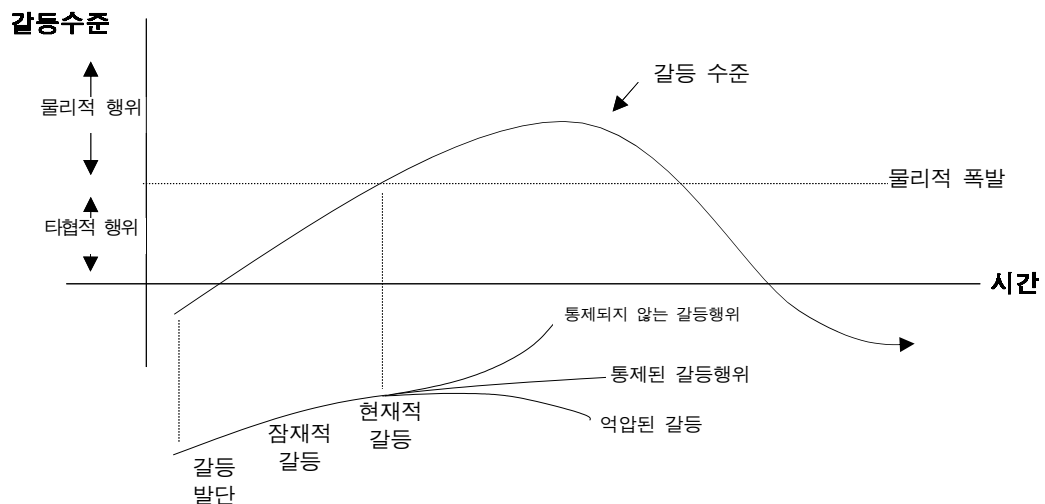
#### (2) 갈등의 가변성

누적갈등순환과정모형(Cumulative-cycle Model)에서는 어떤 계기가 되는 조건으로 말미암

아 갈등이 진행되는 경우 시간이 경과함에 따라 그 수준이 변한다. 즉 갈등관리방법에 따라 수준이 감소하거나 아니면 계속적, 누적적으로 다음 사건과 연결되고, 높은 수준의 갈등상황으로 발전되어 순환의 형태를 취하게 된다(이재규, 1986: 335).

윌턴(R. Walton)에 의하면 개인적 갈등에는 갈등의 이슈, 잠재화된 갈등을 촉진시키는 상황, 당사자의 행동, 갈등의 결과 등 네 가지의 갈등요소가 있으며, 이는 순환의 형태를 보인다.

대립하고 있는 두 행위주체 사이에 잠재적 갈등이 존재할 때에는 오직 이슈만 존재하지만, 계기가 되는 사건이 발생하면 잠재적 갈등이 현재화하게 되며, 그 결과로서 일어나는 갈등행동은 결과 때문에 마침내 진정되어 다시 돌발할 때까지는 경시된다.



[그림 II-1] 시간의 경과에 따른 갈등의 진행과정

현재화된 갈등은 통제되지 않는 갈등행위를 보이기도 하며, 통제된 갈등행위를 보이기도 하며, 억압된 갈등이 되어 잠재적 갈등상태로 돌아가는 경우도 있다.

통제되지 않는 갈등행위는 갈등수준이 높을 경우에 해당되며, 통제된 갈등행위는 갈등의 대상이 되는 상대와 건전한 긴장상태를 유지하는 것으로 긍정적인 행위의 결과를 만들어 낼 수 있다.

갈등당사자 또는 상대방 중 일방의 갈등수준이 현저히 낮아질 경우 현재화된 갈등은 잠재적 갈등상태로 돌아가게 되거나 갈등이 고조된 행위자는 갈등해결을 회피하게 된다. 이러한 경우를 억압된 갈등으로 볼 수 있다.

### (3) 갈등의 인과구조

거시적으로 사회체제의 갈등은 일정한 인과구조로 구성되어 있으며, 사회체제내에서의 구성원의 이해관계나 권력관계가 표출되어 자원분배의 불평등이 나타남에 따라 갈등이 발생되고, 이러한 갈등은 다시 사회체제를 재조직화하는 동인으로서의 기능을 하게 된다.

이와 같이 사회체제의 갈등과정은 갈등의 인과구조에 따라 대립 및 갈등의 부정적 현상과 경쟁 및 협력의 긍정적인 현상이 존재하는 이원적 복합구조를 가지고 발생하게 된다.

사회적 갈등의 인과구조의 과정에서 발생하게 되는 상호의존성 차원의 경쟁적 과정과 협력적 과정은 커뮤니케이션, 지각, 타인에 대한 태도, 과정지향성 등의 측면에서 대조적인 특징을 보인다.

〈표 11-5〉 경쟁적 과정과 협력적 과정

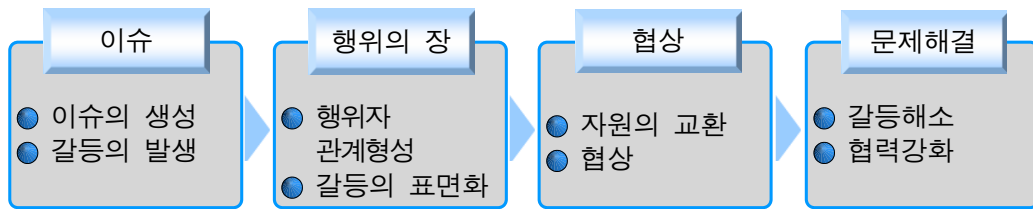
구분	경쟁적 과정	협력적 과정
커뮤니케이션	- 커뮤니케이션의 오도, 회피, 정보 염탐	- 정확, 솔직한 정보교류
지각	- 차이와 위협에 민감 - 반대감정 자극 - 타인의 관점 회피	- 유사성과 공통적 이해에 민감 - 타인들의 관점 수용
타인에 대한 태도	- 의심과 적대감 - 타인이용 의향 - 상호불신	- 우호적인 태도 - 협조적인 반응 - 상호신뢰
과업지향성	- 분업방해 - 자원공유방해 - 활동조정방해 - 갈등의 일방적 자극 - 일방의 권력 증대 - 강압, 위협, 기만사용	- 분업, 생산성 향상 - 자원공유와 조정 - 갈등의 건설적인 해결 - 쌍방의 이해조정 - 갈등관계의 범위 축소 - 쌍방의 권력과 자원향상

\* 자료 : Deutsch, Morton, 1973, The Resolution of Conflict: Constructive and Destructive Process, New Haven: Yale University Press.; 사득환, 2002, “정부간 관계(IGR) 변화와 지방정부간의 환경협력,” 한국지방자치학회보, 14(1).

경쟁적 과정에서의 커뮤니케이션은 커뮤니케이션의 오도나 회피 등의 행위가 표출되지만,

협력적 과정에서의 그것은 정확하고 솔직한 정보교류의 기능을 수행하게 된다. 타인에 대한 태도의 경우 경쟁적 과정에서는 적대적이며 상호불신의 모습으로 나타나지만, 협력적 과정에서는 우호적이며 상호신뢰의 태도를 보이게 된다(강성철 외, 2006: 126-132).

갈등과 협력에 관한 논의를 행위자들간 관계 차원에서의 갈등과 협력의 관계에 적용하면 다음과 같다.



(그림 11-2) 갈등과 협력의 인과구조

특정문제는 제도적·행태적 측면의 영향요인에 의해 행위의 장으로 이동하게 되어 교환이나 협상을 위한 논쟁 및 협의의 대상이 되며, 그 논의의 결과에 따라 궁극적으로는 행위자간 관계의 방향성이 형성된다.

이러한 방향성은 행위의 장에서 전개되어 온 다양한 행위자들의 이해관계 지향적 행태가 시간의 흐름이나 그 밖의 요인에 따라 어느 정도 정리되어 가장 직접적인 이해관계자 혹은 갈등의 상대방이 명확히 드러나고 핵심적인 쟁점이 파악되면서 교환과 협상의 과정으로 이어지게 되는 것이다.

교환·협상과정에서 주요 행위자는 이해당사자간 자원이나 권력의 교환 혹은 갈등의 단초가 된 문제의 해결을 위한 협상활동을 전개한다. 행위의 장에서는 물론 교환·협상의 단계에서도 주요 행위자들의 역동적 활동이 전개되는데, 이 과정에서 주요 행위자들의 행태는 경쟁적이거나 협력적인 모습을 보이게 된다.

그러나 경쟁의 정도가 심하고 갈등의 정도가 극에 달하게 되면 특정문제는 행위의 장으로 환류(feedback)되어 새로운 국면에서 다시 전개될 수 있다. 또는 교환·협상의 단계를 거친 특정문제가 종전에 다양한 행위자들 간의 상호작용의 결과로 정의된 것과 전혀 다른 새로운 문제나 갈등을 야기할 수도 있다.

## 2. 갈등의 유형화

오늘날 매우 빈번히 발생하는 갈등은 사업주체간의 갈등과 갈등성격상의 갈등으로 크게 나눌 수 있다.

사업주체간의 갈등은 주민과 정부 및 지자체 간의 갈등, 정부와 광역 및 기초단체간의 갈등, 각 지자체 간의 갈등, 기타 주민·NGO·사업집단 간의 갈등 등으로 구분할 수 있다.

성격에 따른 갈등은 개인적 이해갈등, 공익적 가치갈등, 유사 사업 연계 및 경합 갈등, 선호 사업 유치갈등 등의 양상을 띤다.

일반적으로 갈등의 유형은 갈등 분야에 따라 또는 이용 목적에 따라 다양하게 구분할 수 있다(박형서 외, 2004: 25-27).

공공 정책 혹은 지역 개발에 있어서 흔히 갈등주체, 갈등내용, 갈등성격, 진행단계, 갈등이슈가 미치는 범위에 따라 나눌 수 있으며, 이러한 분류는 갈등의 속성을 이해하고 관리 방안을 제시하는데 유용한 틀을 제시한다(나태준, 2004: 18-23).

갈등의 주체(당사자)를 기준으로 한 갈등의 유형은 개인갈등, 집단갈등 및 조직갈등으로 분류할 수 있다.

개인갈등은 조직내의 두 사람 이상의 대인간에 상대방을 이해하는 과정에서 생긴 오해, 의견차이, 역할 경쟁 등으로 인하여 발생한다.

집단갈등은 조직 내 수직적 또는 수평적 계층 간에 발생한다. 중앙정부 내의 부처 간 갈등, 정부간의 갈등(중앙과 지자체, 지자체간), 그리고 정부와 주민 간의 갈등, 이익 집단 간의 갈등 등 다양한 행동주체들 간의 갈등이 있다(삼성경제연구소, 1997: 12-13).

조직갈등은 조직 목표를 성취하는데 필요한 자원과 편의 등을 둘러싼 배분 문제를 두고 조직 간에 나타나는 갈등을 의미한다.

갈등의 내용을 기준으로 할 때 갈등의 유형은 지방 행·재정 분야의 갈등, 지역 개발 분야 갈등으로 구분할 수 있다.

지방 행·재정분야 갈등은 지방자치단체 간의 권한, 인사, 조직과 관련하여 발생하는 지방 행정 관련 갈등, 과세 및 세제와 관련한 지방 재정 관련 갈등으로 구분된다.

지역 개발 분야 갈등은 하천 관련, 광역 공급 시설 등 광역 시설 관련, 관광개발 및 지역 개발 사업 관련 갈등으로 구분된다.

갈등의 성격을 기준으로 할 때 흔히 갈등의 유형은 이익 갈등과 권한 갈등으로 구분한다(박형서 외, 2004: 26).

이익 갈등은 이해 관계나 욕구의 충돌로 인해 발생한다. 대부분 토지이용, 시설입지, 관리에 있어 관련 지역 주민 간 혹은 지역 간 비용과 편익 배분에 대한 이익의 대립으로 발생하며, 기피갈등(NIMBY), 유치갈등(PIMFY), 타 지역 피해 유발 갈등, 공익 가치 추구 갈등 등이 있다.

권한 갈등은 이해 당사자 간 권한과 책임 귀속의 여부 내지 적합성에 관련된 분쟁으로 정부 간 갈등 유형에서 주로 발생하며, 정부 간 갈등에서 각종 인·허가, 재산의 관리·처분·이용에 따른 분쟁 등이 여기에 속하며, 시설 관리와 비용 부담에 관한 분쟁도 포함된다.

〈표 II-6〉 갈등의 유형

분류 기준	유 형			내 용
행위 주체	개인갈등			조직 내 두 사람 이상의 대인간의 오해, 의견차이, 역할 경쟁 등으로 발생
	집단갈등	정부간	수직적	중앙정부 ↔ 광역자치단체 중앙정부 ↔ 기초자치단체 광역자치단체 ↔ 기초자치단체
			수평적	중앙정부 부서간 광역 ↔ 광역자치단체 기초 ↔ 기초자치단체
		정부↔ 주민	정부↔ 주민	중앙정부 ↔ 주민 광역자치단체 ↔ 주민 기초자치단체 ↔ 주민
			정부↔ NGO	중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체 ↔ 환경(시민)단체
	조직갈등			조직 ↔ 조직
사업 내용	지방행정재정분야	지방행정	행정구역, 인사, 조직, 기능배분, 권한	
		지방재정	재정, 과세, 관리 기타	
	지역개발분야	하천관련	댐건설·관리, 용수이용, 수질보전, 상-하류지역간 갈등, 상수원 보호지역	
		광역시설관련	도로개설, 광역상수도, 쓰레기 처리시설, 하수분류처리시설, 사회복지시설, 위험시설	
		지역개발관련	지역개발사업, 대규모 민간개발사업, 관광개발사업	
갈등 성격	이익갈등			기피갈등(NIMBY), 유치갈등(PIMFY), 타 지역 피해 유발갈등, 공익적 가치추구 갈등
	권한갈등			비용(분담)갈등, 권한·권리 갈등, 협의부진 갈등

표출 양상	잠재적 갈등	갈등조건이 존재, 갈등당사자들이 이를 자각하고 있으나 외면적 행위는 감추어진 상태
	현재적 갈등	갈등당사자들의 불만과 경쟁심이 외부로 표출되어 행동하는 상태
쟁점 범위	쟁점의 공간적 범위	지역내 갈등 / 지역간 갈등 / 전국적 갈등
	쟁점의 계층적 범위	일반국민 대상갈등 / 특정계층 대상갈등

\* 자료 : 서울시정개발연구원 (2003), “청계천복원 타당성 조사 및 기본계획”; 나태준 (2004), 『갈등해결의 제도적 접근 : 현행 갈등관련 제도분석 및 대안』, 한국행정연구원, p.19에서 재인용; 박형서 외 (2004), 『공공시설 입지갈등이 지역사회에 미치는 영향연구』, 국토연구원, pp.26-27 등을 참조하여 제작성

갈등의 표출 여부에 따라 잠재적 갈등과 현재적 갈등으로 구분할 수 있다.

잠재적 갈등은 갈등을 일으킬 조건들이 존재하고 갈등 당사자들이 이를 지각하고 있지만 갈등에 따르는 외면적 행위들이 감추어진 상태의 갈등을 말한다.

현재적 갈등은 갈등 당사자들의 불만과 경쟁심 등이 외부로 표출되어 행동하는 상태의 갈등을 말한다.

갈등 이슈가 영향을 미치는 범위를 기준으로 공간적 범위와 계층적 범위의 갈등으로 구분할 수 있다(박형서 외, 2004: 26-27).

갈등의 이슈가 영향을 미치는 공간적 범위를 기준으로 지역 내 갈등, 지역 간 갈등, 전국적 갈등이 있다.

갈등의 이슈가 영향을 미치는 계층적 범위에 따라 일반 주민이나 국민과 관련된 갈등과 특정 계층과 관련된 이슈로 인한 갈등으로 구분할 수 있다.

### 3. 갈등유형별 관리전략

#### 1) 갈등관리의 개념

갈등관리는 일반적으로 목표를 설정하고 그것을 효과적으로 달성하기 위하여 조직활동을 합리적으로 체계화하는 행동과정을 의미하는 과정적 개념으로 정의된다(오세덕, 1985: 3).

안광일(1994)은 갈등이 수용한계를 벗어날 정도로 악화 내지는 확대되는 것을 막고 갈등이



유리한 결과를 도출할 수 있도록 도움을 주는 구조와 조건을 마련함으로써 갈등해소를 용이하게 하는 과정으로 정의하고 있으며, 안성민(1999)은 불확실성의 완화나 상호관계의 조정과 같은 갈등이 가져오는 편익이 크다면 적절한 갈등비용을 지불하고 편익을 확보하려는 전략으로 보았다.

이렇듯이 갈등관리는 사회일반에서 발생하는 갈등의 관계를 해소하기 위한 전략으로 설명될 수 있으며, 이는 문제의 해결을 통한 편익확보를 목적으로 한다.

공공 혹은 정부에서 추진하는 사업(정책)은 혐오시설 또는 비선호시설이 대부분인데, 이러한 사업은 그 성격상 특정 지역에 입지할 경우 그 지역 혹은 근처에 거주하는 주민이나 영업행위를 하는 상인들과 상당한 수준의 이해관계가 발생하게 된다(나태준, 박재희, 2004: 50).

사회전체의 불특정 다수에게는 편익을 주는 반면 사업이 시행되는 해당 지역의 주민과 주변인에게는 오히려 여러 가지 형태의 비용과 희생을 부담시킴으로써 사업과 관련하여 집단적인 갈등을 유발하게 된다.

이와 같은 공공부문의 사업에 있어서 발생하는 갈등을 공공갈등이라 하며, 이는 공공재적 성격, 입지조건의 제약, 설치 및 유지관리의 어려움, 주변지역의 피해 초래 등의 특징을 보인다.

공공갈등은 갈등을 일으키는 주체가 어디냐에 따라 일반적인 갈등관리방법, 협력과 지원체계에 의한 관리방법, 간접관리방법에 의한 전략들이 고려될 수 있다(나태준, 박재희, 2004: 51).

결국 갈등관리(conflict management)라는 용어는 협상, 개입, 제도적 기제 및 다른 관습적 방법을 통해 갈등의 강도와 그 영향을 조절하는 활동을 의미하는 것으로서 정의할 수 있다.

또한 최근 우리나라에서 널리 사용되고 있는 용법에 따르면 갈등관리란 갈등의 예방과 해결을 위한 모든 노력을 의미한다(대통령자문 지속가능발전위원회, 2004).

이러한 갈등관리는 갈등에 관련된 그 모두가 만족하는 건설적 갈등에 기초해서 지배나 타협이 아닌 아무것도 희생할 필요가 없는 제3의 길을 창조한다는 것에 의의를 둔다고 할 수 있다.

다시 말해서 얼마나 갈등을 잘 관리하는가에 따라서 사회가 직면하게 되는 갈등이 건설적인 갈등이 되느냐 파괴적인 갈등이 되느냐에 기여한다고 할 수 있다.

이러한 다양한 갈등관리에 대한 정의를 종합해 볼 때 갈등관리란 갈등이 수용한계를 벗어날 정도로 악화 내지는 확대되는 것을 막고 갈등이 유리한 결과를 실현하는 데에 도움을 주는 구조나 조건을 마련함으로써 갈등해소를 용이하게 해주는 과정이라고 정의할 수 있다.

〈표 II-7〉 학자별 갈등관리의 정의

학자	정의
Tanter	갈등은 기본적으로 기획하고 관리할 수 있는 대상이며, 갈등관리는 갈등의 해소 내지 해결이며, 예상되는 갈등상황의 방지 및 기획에 관심을 갖는 일련의 활동
Beroovitch	갈등이 확대되어 악화되는 것을 막고, 갈등이 유리한 결과를 실현하는 데 도움을 주는 조건이나 도구를 마련하는 것
Lawer	모두의 감정상태가 평상심보다 훨씬 높은 수준에 있을 때 의도적으로 갈등의 있음을 인정하고 이를 표출시킴으로써 갈등의 원인을 분석하고 그 과정에서 화난 상태를 진정시켜 당사자들 스스로가 문제를 해결해 나가는 것
안광일 (1994)	갈등이 수용한계를 벗어날 정도로 양극화 내지는 확대되는 것을 막고 갈등이 유리한 결과를 실현하는데 도움을 주는 구조와 조건을 마련함으로써 갈등해소를 용이하게 하는 과정
임창희 (1995)	낮은 강도의 갈등존재는 조직을 활성화한다는 현대적 인식으로 볼 때 갈등관리란 갈등해결이 아닌 적정 수준의 갈등유지를 의미
안성민 (2001)	갈등관리란 불확실성의 완화나 상호관계의 조정과 같은 갈등이 가져오는 편익이 크다면 적절한 갈등비용을 지불하고 편익을 확보하려는 것
천대운 (2001)	갈등관리란 갈등을 관리하는 것으로 갈등의 예방, 해소, 자극 등이 포함

\* 자료: 한수현(2005)에서 재구성

## 2) 갈등관리전략의 모색

갈등이 순기능과 역기능의 양면성을 지니는 동시에 제거될 수 없는 것이라고 한다면 (Deutsch, 1973), 갈등의 적절한 관리(교환, 협상)를 통하여 갈등당사자간 행동을 상호협력의 방향으로 유도하는 것은 대단히 중요할 뿐 아니라 사회발전에 기여하는 바가 크다 할 수 있다 (Carpenter & Kennedy, 1987).

그리고 특정 문제(사건)를 중심으로 갈등요인의 작용 여부 내지는 정도에 따라 갈등이 형성 되기도 하고 그렇지 않은 경우가 있을 수 있는데, 양자는 공히 협력과정인 교환과 협상의 절차를 밟게 되는데, 바로 그 과정에서 협력요인이 영향을 미치게 되고, 그 수준이나 정도에 따라

협력관계가 형성되기도 하는 반면, 새로운 문제를 발생시킬 수도 있다.

갈등관리유형은 크게 다섯 가지로 나누어진다. 즉, 나의 이익과 상대의 이익과의 관계설정, 상대와의 관계와 나의 이익 사이의 우선순위설정 등에 따라 유형은 구분된다(Pruitt & Rubin, 1986).

〈표 II-8〉 갈등관리 유형

갈등관리 유형	내 용
회피형 (avoiding)	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 대응할 시간이 없을 때</li> <li>② 문제해결의 가능성이 보이지 않을 때</li> <li>③ 상대의 힘과 양보의 정도를 파악할 수 없을 때</li> <li>④ 문제해결의 가능성은 보이지 않고 문제의 핵심에 대한 파악도 어려우며 주위만 맴돌고 있을 때</li> <li>⑤ 상대방으로부터 제안이나 양보 없이 본인의 기대치를 훨씬 밀돌 때</li> <li>⑥ 갈등당사자 서로가 갈등 자체를 모른 척하고 있을 때</li> </ul>
수용형 (accommodating)	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 상대의 논리에 설득 당하였을 때</li> <li>② 상대의 논리에 100% 동의할 때</li> <li>③ 애초에 약속을 지킬 생각이 없이 100% 양보하는 경우</li> <li>④ 단지, 싸우는 것이 귀찮아서 100% 양보하는 경우</li> <li>⑤ 상대와의 관계가 무엇보다도 중요할 때</li> <li>⑥ 상대가 상대적으로 힘의 우위에 있어서 양보하지 않으며 나의 신상에 불이익이 훨씬 많은 경우</li> </ul>
통제형 (controlling)	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 나의 힘이 상대보다 우위임을 확신할 때</li> <li>② 나의 논리가 상대보다 우위임을 확신할 때</li> <li>③ 일을 것이 없다고 판단될 때</li> <li>④ 상대와의 관계가 중요하지 않거나, 최소한 해치지는 않는다고 생각될 때</li> <li>⑤ 신념이 확고할 때</li> </ul>
타협형 (compromising)	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 나의 이익의 일부의 손해도 감수할 때</li> <li>② 상대와의 관계가 다소 소원해지는 것도 갈구할 때</li> <li>③ 지금 다소의 손해를 감수하는 것이 장기적으로 볼 때, 이익이나 관계 면에서 유리하다고 판단될 때</li> </ul>
협동형 (problem-solving)	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 문제해결의 능력이 있다고 믿을 때</li> <li>② 문제해결에 대한 추진력이 있을 때</li> <li>③ 모두가 100%의 만족을 할 수 있는 방법이 있다고 확신할 때</li> <li>④ 중재자를 구할 수 있을 때</li> <li>⑤ 나의 이익과 상대의 이익, 그리고 나와 상대와의 관계가 모두 중요할 때</li> </ul>

회피형은 어떻게 해서든지 갈등을 피하고자 하는 행태로서 사람의 기본 성격이 그럴 수도 있지만, 전략적으로 회피형이 선택된다.

수용형이란 자신의 이익은 중요하지 않고 상대와의 관계가 무엇보다도 중요할 때 비용을 지불하고서라도 선택할 수 있는 전략으로, 이는 타고난 성격적인 면도 있으나, 주어진 환경이나 자신이 처해있는 입지 등의 환경을 고려하여 선택한다.

통제형 갈등관리유형은 상대와의 관계를 전혀 고려하지 않고 어떤 대가를 치르더라도 자신이 추구하는 목적을 달성하기 위하여 필요한 모든 조치를 취한다.

타협형은 상대와의 관계에서나 서로 추구하는 목표에서 조금씩 손해를 보면서 상호 양보하는 선에서 협상하는 유형이다.

협동형의 갈등관리전략은 상대와의 관계를 좋은 상태로 유지하면서 서로 원하는 목적을 100% 이상 확보하고자 하는 일종의 윈-윈(win-win) 갈등관리전략이다. 최근에는 거의 모든 갈등관리가 협동형을 선호하고 있는 추세이다. 협동형 갈등관리를 위한 다양한 방법들이 개발되고 실제 현장에서 활동되고 있기도 한다(이선우, 2001).

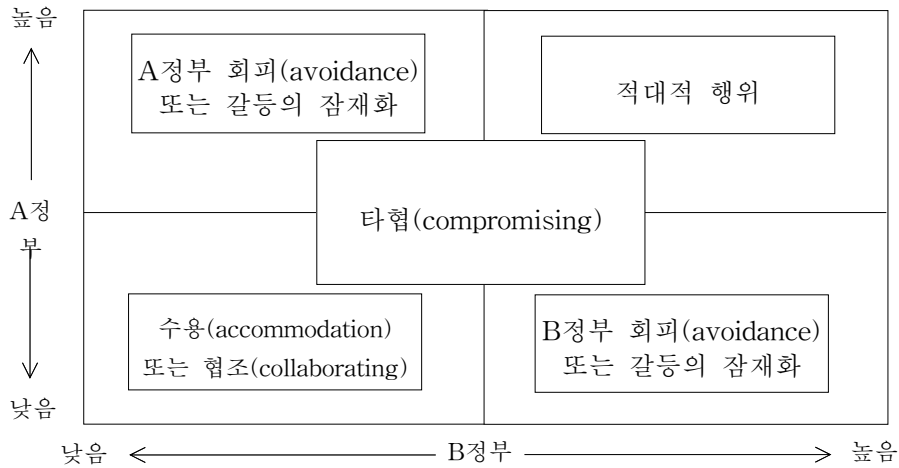
갈등의 해결을 위한 전략은 학자들에 따라 다양한 관점에서 논의되고 있는데, 고경훈(2000)은 갈등의 당사자들이 협조전략을 선택하느냐, 갈등전략을 선택하느냐의 선택은 결국 자기집단에 돌아올 보상을 고려한 결정으로 보았다.

따라서 이러한 갈등상황을 분석하기 위해서는 갈등당사자들이 자신에게 돌아올 편익을 중심으로 자기만족과 상대방의 만족을 계량화하여 전략적으로 선택된다.

또한 전영길(1997)은 모의협상을 갈등분석 및 조정가능성 측정지표로 사용하기 위하여 이슈에 대한 찬/반의 형태로 구분하고자 하였다. 이는 어떤 한 이슈에 대해 양 조직이 나타내는 의견일치여부를 이용하여 합의가 가능한 의제와 불가능한 의제를 명백히 구별하기 위한 것이라 할 수 있다.

따라서 조직간의 갈등을 조정하기 위해서는 이슈와 관련하여 집단별로 합의가능영역의 파악이 선행되어야 한다고 보았다. 그는 이슈와 관련하여 집단별로 찬성과 반대라는 의견의 경향을 파악하여 합의가능영역을 도출하고자 하였다.

Thomas(1976)는 갈등관리의 차원에서 자신의 이익을 만족시키려는 정도와 상대방의 이익을 만족시키려는 정도와 결합시켜 회피, 순응, 협동, 타협, 그리고 경쟁의 다섯 가지 전략을 제안하였다.



\* 자료 : Thomas, K, 1976, "Organizational Conflict", Chapter 7, in S. Kerr(ed.), Organizational Behavior, Chicago: RandMcNally; Rahim, M., 1986, Managing Conflict in Organizations, New York: Praeger.

(그림 11-3) 갈등당사자간 갈등변화와 대응의 상호작용

사실 Thomas의 주장은 대인적 갈등의 관리방식에 초점을 맞춘 것인데, 이광중(1995)은 그의 모형을 좀 더 발전시켜 집단 간 갈등의 관리방안으로 적용 하려고 시도하였다.

즉, 갈등관리의 전략을 집단목표의 양립성 정도(매우 양립적, 매우 양립불가능적)와 목표달성을 위한 상호작용의 중요성(매우 높음, 매우 낮음)의 두 차원의 네 가지 요소를 조합함으로써 다섯 가지의 갈등관리전략을 도출하였다.

이상의 논의를 종합하여 갈등당사자간의 갈등관리 및 갈등해소 전략을 모색할 수 있을 것이다. 갈등당사자간의 관계에서 갈등의 수준이 변화함에 따라 대응전략이 달라질 수 있으며, 궁극적으로 어떻게 갈등상태를 해소하거나 증폭시킬 것인지를 짐작케 할 수 있다.

갈등의 해소에 있어서는 무엇보다도 갈등 당사자간의 이해와 협력을 바탕으로 해결하는 것이 바람직하지만, 제3자의 개입을 통해 갈등이 해결되는 경우도 적지 않다. 일반적으로 갈등을 해소하는 방법으로는 크게 당사자들 간의 조정과 제3자에 의한 조정으로 구분할 수 있다. 당사자간 조정은 외부기관에 의존하지 않고 갈등당사자간에 협상이나 타협, 협력적 문제해결, 광역행정방식을 통해 갈등을 해결하는 것으로서 제3자에 의한 조정 보다는 그 해결방안의 수용가능성이 높고 갈등의 실질적 해소에 더 접근할 수 있다는 점에서 보다 바람직한 방식이라

고 말할 수 있다.

제3자에 의한 조정은 당사자 간 협상이나 타협에 의한 자율적인 해결방법을 통하여 자율적으로 갈등을 조정하거나 해결하지 못하는 경우에 필요하다(강인호 외, 2004).

### 3) 갈등에 대한 관점의 다양성

현대사회는 다원화되고 복잡한 사회로 지역갈등은 급증하는 양상을 보이고 있으며, 따라서 지역갈등에 관한 연구도 폭넓게 진행되고 있다.

지역갈등을 다룬 대부분의 선행연구들은 대부분 중앙정부 혹은 광역자치단체 수준의 갈등을 비교적 잘 알려진 갈등사례들을 중점적으로 다루고 있다.

그러나 기초 자치단체 수준의 지역 내에서 발생하고 있는 갈등을 다룬 연구들은 다소 부족한 편이다.

그러나 현실적으로는 수많은 소지역단위의 갈등이 발생하고 있으며, 주민들에게 직접적으로 이해관계가 연결되어 있는 것이므로 지역 단위에서 발생하는 갈등사례의 발굴과 연구가 보다 많이 진행되어야 할 것으로 보인다.

지역갈등에 대한 선행연구를 종합해 보면 갈등은 다양한 원인에 의해 형성되고 영향을 받으며, 동시에 사회적 환경에도 영향을 주고받는 동적인 현상이라고 할 수 있으며, 따라서 갈등을 설명할 수 있는 수많은 변수들이 존재하며 이러한 변수들에 의해 갈등의 결과도 상이해지게 된다.

Minnery(1995)는 규제제도의 틀(The regulatory framework), 상호작용의 초점(focus of interaction), 갈등에 대한 인식(awareness), 지속성(continuity)정도, 의사소통(communication)의 유무, 갈등해소 수단(means used), 목표의 초점(locus of the goals), 목표와 자원의 가용성(availability of goals and resources), 주관성과 객관성(subjectivity and objectivity), 갈등당사자의 특성(the nature of the parties), 갈등대표자(representation), 갈등 환경(the environment of the conflict) 등 다양한 변수를 제시하고 있다.

또한 Sandole(2003)은 갈등의 구성요소를 갈등당사자(parties: 개인, 집단, 조직, 사회, 지역(region), 국가), 갈등이슈(Issues: 갈등당사자가 갈등과정에서 제기하는 문제의 원인), 갈등의 목표(objectives), 수단(means), 그리고 갈등을 다루는 양상(conflict-handling orientations: 경쟁

또는 협력), 갈등환경(conflict environment: 내재적 환경과 외재적 환경) 등으로 구분하였다.

이외에도 많은 학자들이 다양한 갈등의 변수들을 제시하고 있으나, 대부분의 경우 크게 갈등당사자, 갈등과정, 갈등구조적인 측면 등에서 갈등을 설명하는 변수들을 설정하고 있다.

결국 지역갈등은 다양한 시각과 관점에서 접근하여 분석할 수 있으며, 이에 대한 다양한 접근방법을 고려할 수 있다.

특히 최근에 갈등 현상에 대한 분석틀로서 갈등의 조건 및 원인 분석에 유용한 근거이론과 프레임 이론, 갈등의 과정에 영향을 미치는 요인을 분석하는데 유용한 규칙 이론과 판단분석, 그리고 갈등과정에서 참여와 협력의 중요성을 강조하는 협상이론, 로컬 거버넌스 등이 있다.

#### 4) 갈등에 대한 접근방법

##### (1) 근거이론(grounded theory)

근거이론은 체계적인 질적 연구의 한 방식으로 사회학자인 Glaser와 Strauss(1988)에 의해 구체화된 연구방법론이다.

근거이론 방법은 면접 등을 통해 얻는 경험적 자료에 기초하여 분석대상에 관한 가설적 관계를 추출한다는 점에서 귀납적 연구방법론의 하나이다. 근거이론은 ‘현상’에 초점을 맞추는데, ‘현상’이란 해당 연구 분야에 있어 핵심이 되는 중심대상을 말한다. 즉 어떠한 연구 분야에 있어 ‘정말 무엇이 벌어지고 있는가?’라는 질문에 대한 답이 ‘현상’이며, ‘현상’은 연구 분야에서 반복적으로 나타나는 사건 혹은 행동의 패턴에 대한 고찰을 통해서 발견하게 된다(Strauss & orbin, 1998).

이러한 근거이론을 통한 갈등사례의 대표적인 연구로는 한탄강 댐 건설을 둘러싼 갈등(최홍석 외, 2004)을 근거이론의 시각에서 분석한 연구가 있다.

##### (2) 프레임이론(frame theory)

일반적으로 프레임(frame)은 정보에 대한 선별과 조직화가 가능하도록 하는 정보 해석적 준거로서 사회의 복잡한 실체를 이해하는데 필수적인 도구로 간주된다(Shon & Rein, 1994).

즉, 같은 사건이라도 이에 대한 다양한 정의와 해석이 투사될 수 있으며 어떤 이슈에 대해서도 다양한 접근이 나올 수 있지만, 결국 궁극적으로 표출되는 사건에 대한 정의가 존재하는데 이것이 바로 프레임이다.

이러한 프레임은 갈등 상황에서 다음과 같은 의미와 기능을 갖게 된다. 즉, 갈등 당사자간 프레임 부조화(mismatches)는 갈등의 근원이 되며, 갈등 당사자가 구축하고 있는 부정적 특성 프레임(negative characterization frame)의 강화는 상대방에 대한 왜곡된 인식을 초래하고 구체적인 성과에만 집착하도록 함으로써 갈등의 전개양상을 파괴적으로 유도한다.

결국 갈등 당사자들이 서로 다른 프레임을 사용하는 것은 이들의 가치, 개인적 속성, 권한, 배경 그리고 각 당사자들이 위치한 사회적 맥락이 서로 다르기 때문이다.

프레임 이론을 통한 갈등 연구의 대표적인 사례로는 한탄강 댐 건설을 둘러싼 건설 찬성집단과 반대집단의 프레임을 분석한 연구(주경일 외, 2003) 등이 있다.

### (3) 규칙이론(rule theory)

공공정책이나 사회갈등의 예방 및 해결과 관련하여 공식적·비공식적 제도의 기능을 수행하는 규칙(rule)도 고려해야 할 중요한 요소이다.

규칙에 대한 논의는 그 수준이나 접근에 따라 다양한데, 갈등문제와 관련해서 주목해야 할 것은 합리주의적 관점에서의 규칙이다.

규칙은 사익을 추구하는 참여자들 사이의 타협을 통하여 합의·형성된다는 점과 개별적인 행위자들은 규칙의 범위 내에서 합리적으로 자신들의 이익을 추구한다는 것이 강조된다.

갈등상황을 고려할 때 우리는 합리성에 바탕을 둔 자율규칙에 주목할 필요가 있는데, 예를 들어 공유재의 경우 자율규칙은 공유재를 사용하는 합리적인 사람들이 스스로 협력하기로 약속하고 그 약속에 따라 공유재를 이용하고 관리해 나가는 것을 의미한다.

특히 자율규칙은 공유재의 이용자들이 외부의 개입 없이도 공유재를 효율적으로 관리하거나 이용할 수 있다는 점이 특징이다.

제도주의 관점을 취하고 있는 규칙이론은 비록 공유재를 둘러싼 갈등상황에서 효율적 관리라는 측면에서 적용되고 있지만, 공공사업을 둘러싼 지역간 갈등문제의 예방과 해결의 관점에서 응용할 수 있는 유익한 분석도구라 할 수 있다.



#### (4) 판단분석(judgment analysis)

공공정책과정은 갈등적인 견해와 주장들을 조화시키는 하나의 과정이다(Lindblom & Woodhouse, 1993).

판단분석(judgment analysis)은 이러한 관점에서 복잡한 정책문제에 직면한 정책행위자들이 어떻게 의사결정을 하는가를 분석하는 기법으로 정책행위자들의 인지적 판단과 의사결정 과정을 외연화하고 계량적으로 분석하여 모형화하는데 기여를 하였다(Harmond, et.al, 1992).

판단분석은 렌즈모델(Lense Model)을 토대로 하고 있는데, 렌즈모델은 인간의 인지과정과 의사결정 환경과의 관계에 초점을 둔다(Harmond, et.al, 1992).

렌즈모델에 의하면 인간의 판단은 환경으로부터 인식되는 불완전한 정보를 마치 볼록렌즈를 통해 투사된 것처럼 재결합하는 과정으로 간주한다.

다양한 정책분야에서 분석적 대안형성을 돕기 위해 판단분석이 활용되었는데, 특히 영역별로 보면 환경, 치안, 지역개발, 분권과, 자원배분, 교육, 노사문제 등이 대표적인 분야이다.

예를 들어, 콜로라도주 볼더시의 공용지 획득 사례에서 나타난 판단분석의 적용절차를 살펴보면, 각각의 위원들로 하여금 공용지 획득 기준들에 관해 자신들의 판단정책을 기술하게 하고, 각 위원들이 자신의 판단정책을 수정할 기회를 갖게 하여, 최종의 타협안을 마련하고, 마지막으로 이 대안을 정책으로 채택하였다는 것을 보여준다(Steinmann et. al, 1977).

#### (5) 협상이론(negotiation theory)

최근에 갈등현상을 협상론의 시각에서 분석한 연구들이 많이 나타나고 있다(이선우 외, 2001; 하혜수, 2004).

협상은 둘 또는 그 이상의 사람들이 희소자원을 어떻게 분배할 것인가에 관해 동의를 이루어가는 의사결정과정으로, 3개의 주요한 개념인 판단(judgment), 상호의존(interdependence), 그리고 협력(cooperation)으로 구성된다(Raiffa, 1982). 협상의 분석에서는 당사자, 이슈, 대안, 이해(interest)와 입장(position), 협상과정, 협상결과 요소들을 포함한다.

협상에 대한 연구의 대표적인 접근은 협상전략에 대한 연구와 협상에 영향을 미치는 요인에 대한 연구가 있다.

협상과정에서 협상당사자가 사용하는 대표적인 전략으로는 당사자들이 바라는 바를 서로 조화시켜나가는 문제해결전략, 자신이 선호하는 전략을 상대방이 받아들이도록 강요하는 경쟁전략, 자신의 요구보다 하위의 목표나 가치를 수용하는 양보전략, 협상을 일시적으로 중단 시키거나 지연시키는 회피전략 등이 제시되고 있다.

협상의 영향요인에 대한 연구의 대표적인 사례로는 협상의 변수를 구조적 맥락변수, 협상당사자의 행태, 협상당사자들의 상호의존, 사회적 영향력의 활용을 제시한 연구(Rubin & Brown, 1975)와 협상에 영향을 주는 요인으로 권력(Power), 시간(time), 정보(information)를 제시한 연구 등이 있다.

## (6) 로컬 거버넌스

지역갈등을 보는 관점에 따라 다양한 시각에서 접근할 수 있으며, 각각의 접근방법들은 나름대로 갈등연구에 유용성을 지니고 있다.

예를 들면 근거이론은 갈등 현상에 대한 심층적인 이해와 갈등의 원인을 규명 하는데 유용한 분석도구이며, 프레임 이론은 갈등 당사자들의 내면에 숨어 있는 갈등 현상에 대한 인식을 분석함으로써 갈등의 실체를 이해하는데 필요한 분석도구이다.

또한 규칙이론은 갈등의 전개과정에 영향을 미치는 공식적·비공식적 규칙을 도출함으로써 갈등을 협력으로 유도할 수 있는 요인을 탐색하는데 유용한 도구이다.

판단분석은 정책행위자들의 인지적 의사결정과정을 분석함으로써 갈등의 근원을 파악하고 갈등의 과정에서 갈등을 해소할 수 있는 요인을 탐색하는데 유용하다.

그리고 협상이론은 갈등당사자들의 참여를 통하여 합의를 형성함으로써 상충되는 이해관계를 조정해 나가는 과정에 대한 이해에 도움을 줄 수 있다.

반면에 위에서 제시한 갈등 분석 도구들은 다양한 행위 주체들이 어떻게 상호 협력하면서 갈등 문제를 해결하는가에 대한 구체적인 대안을 제시하는 데에 한계가 있다.

로컬 거버넌스 모형은 특정 현안에 다양한 이해관계가 관련되기 때문에 이해관계자간 갈등이 발생할 가능성이 매우 높음을 인식하고, 갈등의 발생 가능성이 증가하는 환경과 여건 속에서 다양한 이해당사자가 이해관계를 어떻게 조정하고 통합해 가는 갈등의 구조와 과정을 규명하는데 매우 유용하다.

결국 로컬 거버넌스의 관점에서 보면 갈등은 구조적 산물이자 과정적 산물 이라고 할 수 있으며, 따라서 지역갈등의 과정에서 협력적 로컬 거버넌스를 구축하고 갈등관리를 통하여 갈등을 초기에 해소하거나 조정하는 것은 매우 중요한 의미가 있다.

일반적으로 로컬 거버넌스는 이를 구성하고 있는 행위 주체들이 상호 협력과 참여를 통하여 지방의 공공문제를 해결해 나가는 것을 의미하며, 협력적 로컬 거버넌스는 지방의 주요문제를 다양한 지역사회의 행위자들이 참여하고 협력하여 해결해 나가는 기제라 할 수 있다.

따라서 협력적 로컬 거버넌스를 통한 갈등의 분석은 협력적이고 성공적인 로컬 거버넌스를 운영하는데 영향을 미치는 자원, 행위자의 특성, 행위자간 관계, 사회적 자본 등과 같은 환경적 요인, 정보 및 전략의 공유방식, 행위자들의 역할 및 책임의 설정, 의사결정방식, 권한위임 방식 등 거버넌스의 구성요인, 그리고 거버넌스 내에서 일어나고 있는 행위자들 간의 상호작용을 조정하고 관리하는 내부의 운영요인 등 다양한 요인을 규명하는데 도움이 된다.

현대사회의 사회적 분화와 상호의존성의 증대는 갈등의 발생을 증가시키고 있으며, 갈등은 다양한 차원, 다양한 원인, 다양한 형식과 효과를 가지고 있기 때문에 협력적 로컬 거버넌스를 통한 갈등에 대한 관리는 매우 중요하다.

## 4. 선행연구의 검토 및 본 연구의 차이점

### 1) 선행연구 결과의 검토

선행연구들은 대략 갈등의 과정에 초점을 둔 연구들과 갈등의 해소방안에 초점을 둔 연구경향으로 구분해 볼 수 있다. 물론 갈등과정의 연구의 경우에도 관리전략이나 해소방안을 제시하고 있는 연구들이 많으나 분석의 초점은 과정에 두고 있다.

먼저 갈등과정에 초점을 둔 연구는 갈등이 어떻게 발생하여 어떠한 과정을 거쳐서 전개되고 있는가에 대한 연구이며, 즉 갈등의 동원화 기제(메카니즘)를 밝혀내는 연구이다.

주로 갈등의 당사자를 중심으로 이들의 상호작용을 분석대상으로 하여 논의를 전개한다.

두 번째는 갈등의 해소방안에 초점을 둔 연구들이다.

갈등의 해결을 위하여 다양한 방안을 제시하는 연구로서, 주로 갈등사례에 대한 당사자 관리방식과 제3자 관리방식의 의의를 이론적으로 논거하고 있다.

제도적 갈등 해결장치들을 법제내용과 운영실태의 측면에서 이론적으로 논술하고 있다.

〈표 II-9〉 갈등관련 선행연구 결과

저 자	제 목	내용
김성수 (1995)	지방자치단체간 갈등해결에 관한연구	지방자치단체간의 갈등, 낙동강 사례분석, 지방자치단체간의 갈등해결을 위한 제언 등
현우용 (2000)	광역하천관리를 위한 지방자치단체간 협력에 관한 연구	지방자치단체간의 협력, 안양천 사례 분석, 협력의 진행과정 및 조직적 활동, 협력과정의 동인 분석 등
강인호·이민창 조선일·김영환 (2003)	지방정부간 갈등해결 메커니즘에 관한 연구 : 제도적 협력과 정치적 선택을 중심으로	협력정치모형, 선호시설 유치갈등 사례 분석, 제도적 해결 메커니즘
권경득·김용만 장우영·김덕준 (2003)	지방정부간 갈등과 협력 : 개념화와 영향요인을 중심으로	정부간 관계의 패러다임 변화, 지방정부간 갈등과 협력의 개념화, 지방정부간 갈등과 협력의 영향요인 등
권경득·김용만 장우영·김덕준 (2003)	지방정부간 갈등과 협력 : 개념화와 영향요인을 중심으로	정부간 관계의 패러다임 변화, 지방정부간 갈등과 협력의 개념화, 지방정부간 갈등과 협력의 영향요인 등
송두범 (2004)	지방자치단체간 협력사업의 추진실태와 개선방안 : 지역협의체 협력사업을 중심으로	충청남도과 시군 자치단체간의 협력사업분석, 자치단체간 협력사업을 효율적 추진방안 제시
정기선 (2005)	지역감정과 지역갈등인식의 변화 :1988년과 2003년의 비교	지역주의, 지역갈등, 지역차별에 대한 사회적 인지와 그 변화양상을 파악
한수현 (2005)	통합적 갈등관리 방안 에 관한 연구 : 청계천 복원사례를 중심으로	갈등관리론 공공갈등과 관리전략, 통합적 갈등관리 모형, 청계천 갈등사례 분석
한수현 (2005)	통합적 갈등관리 방안 에 관한 연구 : 청계천 복원사례를 중심으로	갈등관리론 공공갈등과 관리전략, 통합적 갈등관리 모형, 청계천 갈등사례 분석
박태순 (2006)	한국사회 공공갈등에 대한 인식과 갈등해법의 변천과정에 관한 연구	갈등에 대한 인식과 해결방법, 시대별 갈등에 대한 인식과 해법의 변화 등
권경득·최병학 (2007)	충청남도 갈등관리 실태조사 및 유형화 연구	갈등에 관한 이론적 논의, 충청남도 유형별 갈등사례 분석, 갈등유형별 갈등관리 전략의 구축
이병량·김서용 전영평 (2008)	한국 사회갈등구조의 진단과 해석 : 수준, 원인, 대안을 중심으로	사회갈등, 갈등구조, 갈등정책, 지역별 갈등인식, 세대별 갈등인식, 사회계층별 갈등인식 등
이시원 (2008)	지방정부간 협력에 관한 이론적 논의 : 협력의 개념과 접근방법을 중심으로	협력의 개념적 논의, 협력의 접근방법, 전략적 협력관리 방안 모색

## 2) 본 연구의 차이점

이상과 같이, 선행연구 결과들은 이론연구 및 일부 사례연구를 통해 도출된 사항을 가급적 망라한 것으로 본 연구의 목적인 「금강살리기」 사업의 추진에 있어서 유용한 정책적 시사점을 발견하기 위해서는 국내·외의 협력사례를 중심으로 연구할 필요성이 대두된다. 이에 따라 본 연구는 「금강살리기」 사업을 통해 금강권역 7개 시·군(공주, 논산, 금산, 연기, 부여, 서천, 청양)의 갈등유형별 실태를 분석하고, 문제점 및 시사점을 도출해 본 다음, 이를 통해 「금강살리기」의 성공적인 추진과 갈등해소 및 협력방안을 마련하여 제시하는데 중점을 두었다.

첫째, 「금강살리기」 사업과 관련하여 충청남도 및 금강권역 7개 시·군 지역으로 한정하되, 특정지역의 우수 사례분석은 국내·외 유사 하천개발 및 관리의 지역협력과 갈등해소의 사례를 자세히 다루고자 하였다.

둘째, 외국의 지역협력사업사례를 분석, 지방자치단체간 협력사업의 추진실태 및 문제점 파악, 지방자치단체간 협력사업의 성공 및 실패사례를 분석, 지역협력 사업의 효율적 추진을 위한 보완 및 개선방안을 제시하였다.

셋째, 갈등을 예방 및 조기에 해소하기 위한 인접 7개 시·군간의 협의체를 구성, 예상되는 갈등의 소지를 사전에 차단하면서 갈등발생시 초기단계에서 갈등을 최소화할 수 있는 갈등예방관리체제 구축방안을 모색, 제시하였다.

넷째, 「금강살리기」 사업의 갈등해소 및 협력방안 모색을 위한 외국의 하천개발을 둘러싼 갈등 및 협력사례 및 국내의 하천개발 및 정비를 둘러싼 갈등과 협력사례 분석하였다.

다섯째, 「금강살리기」 사업이라는 세부적인 사업을 대상으로 시·군간의 갈등소지를 파악하여 바람직한 갈등해소 및 협력체제 구축방안을 마련하고자 하였다.

여섯째, 특히 상생협력·갈등관리 충남포럼 및 남부권 상생포럼 등과 같이 지역에서 현재 운영 중인 제3의 중간조직의 활용은 물론, 7개 시·군간 협의체, 지역주민과 전문가집단, 실무자가 함께 하는 다자간 협의체 구성 등 민간주도의 공익단체들을 적극 활용 및 지원해야 할 필요성과 관련하여 특히 「금강살리기 사업」의 추진을 위한 「갈등모니터링시스템 구축 및 갈등순회매니저제도 도입(안)」 및 (가칭)「충청남도 갈등관리 및 사회통합을 위한 조례(안)」에 이어 「사회통합을 위한 공공기관의 갈등관리에 관한 법률안」을 각각 검토하였다.

### Ⅲ. 「금강살리기」 사업의 갈등 유형별 사례 및 분석의 틀

#### 1. 「금강살리기」 사업개요 및 예상 갈등유형

##### 1) 「금강살리기」 사업의 개요

정부의 4대강 살리기 사업의 일환인 이 사업의 공식 명칭은 「금강살리기」 사업이다.

이 사업의 시간적 범위는 2009년 6월 15일부터 2011년 12월까지이며, 공간적 범위는 금강이 흐르는 충청남도, 충청북도, 대전광역시, 전라북도 등이다.

금강은 9,915,81km<sup>2</sup>의 유역면적을 자랑하며, 대부분 해발 100m 이하의 저지대에 해당된다. 금강유역의 연평균 강수량은 1,354.6mm이며, 남한 전체의 1/10에 해당된다.

금강의 상류에는 용담댐, 중류에는 대청댐, 하류에는 금강 하구둑이 설치되어 있으며, 종류의 총 길이는 395.9km에 달한다.

##### (1) 4대강 살리기 사업 목표

정부의 4대강 살리기는 “생명이 깨어나는 강, 새로운 대한민국!” 이라는 비전을 제시하고, 기후변화 대비, 자연과 인간의 공생, 국토 재창조, 지역균형발전과 녹색성장 기반 구축의 4가지 목표를 추구하고 있다.

이러한 목표를 위해 사후대책에서 벗어나 사전예방 종합대책 수립, IT·ET·GT 기술을 선도하는 첨단 수변네트워크 구축, 치수선진화로 세계적 녹색국가 발돋움, 지역주민 중심의 협력적 거버넌스 구축의 전략을 마련하여 추진하고 있으나, 이를 통하여 물부족과 홍수피해를 근본적으로 해결하고자 한다.

뿐만 아니라, 수질개선과 하천복원으로 건전한 수생태계를 조성하고, 국민 여가문화 수준

및 삶의 질 향상, 녹색뉴딜 사업으로 지역경제 활성화,물관리 글로벌 리더로서 국가경쟁력 제고를 기대하는 사업이다.

## (2) 금강 살리기 사업의 목표

금강살리기 사업은 해마다 반복적인 재해를 근본적으로 예방하여 국민의 생명과 재산을 보호하고, 훼손된 하천생태계 복원과 양질의 용수확보를 위해 재해예방과 하천생태계 복원 및 보전, 수변공간을 건전하게 활용하도록 하는데 목적이 있다.

이를 위해 필요한 것이 바로 지류하천에 대한 과감한 투자를 통한 사업을 추진하도록 해야 하며, 단기간의 고투자로 금강정비의 효율성을 극대화 하도록 해야 할 것이다.

이번 사업은 금강유역 재해 예방과 생태계 복원, 수변 공간 활용을 통한 주민의 삶의 질 향상 및 지역경제 활성화에 큰 도움이 될 것으로 보인다.

금강살리기 사업을 통해 추구하는 목표를 정리하여 보면 다음과 같다.

첫째, 이상기후에 따른 홍수와 가뭄의 근원적 방지를 이루어낼 수 있을 것이다.

둘째, 생태계 다양성·연계성 확보를 위한 녹색 생태벨트를 구축할 수 있을 것이다.

셋째, 하천공간의 합리적 정비로 이용 극대화를 통한 사람·도시·하천이 상호 조화되는 Water Front를 조성할 수 있을 것이다.

넷째, 침체된 실물경기 회복을 위한 지역별 특성화 계획으로 저탄소 녹색성장 기반을 마련할 수 있을 것이다.

## (3) 추진배경

최근 지구온난화 등으로 홍수, 가뭄의 피해가 빈발함에 따라 근원적인 대책 마련이 필요한 실정이며, 특히 홍수피해 규모는 증가하고 있는 반면, 치수사업에 대한 사전예방투자 부족으로 사후 복구에 과다한 비용이 지출되고 있다.

우리나라는 물 부족 국가로 2011년 약 8억 $m^3$ 의 물 부족이 예상됨에 따라 가뭄시 지역의 제한급수 등의 피해가 불가피하고 이를 예방하기 위해 건설되는 다목적 댐은 지역 주민 등의 반대로 추진이 어려워 가뭄 시 피해가 발생하고 있다.

최근 글로벌 경제위기로 인한 실물경제 침체를 조기에 회복하기 위해서는 하천 정비 등 SOC사업에 대한 투자를 확대하여 새로운 일자리를 창출하고 내수 진작을 도모해야 한다.

하천을 이용하여 다양한 수상레저·문화 활동 공간 및 프로젝트를 개발함으로써 삶의 질 향상에 따라 높아진 국민들의 여가활동에 대한 욕구에 부응하고 지역경제를 활성화하기 위한 기반도 마련할 필요가 있다.

또한 기후변화 등으로 가뭄·홍수가 빈발함에 따라 근원적인 대책 마련 필요하다. 첫째, 물 부족('16년 10억m<sup>3</sup>)에 대비한 충분한 수자원 확보가 필요하며, 둘째, 수해복구 위주의 치수대책에서 사전예방 투자로 전환해야 한다(연간 홍수피해액 2.7조원, 홍수예방투자 1.1조원, 복구비 4.2조원).

셋째, 유역 내 오염원 유입, 갈수기 수량부족 등으로 수질 및 생태계가 악화됨에 따라 방지 대책이 필요하다. COD와 부영양화를 초래하는 TP 등 수질오염원의 집중관리, 하천 내 농경지 경작금지 등 생태환경 보전·복원 등이 이루어 져야 한다.

그밖에 국민소득 증대로 수상레저·문화활동 수요가 급격히 증가하나, 다양한 공간 및 프로그램이 부족하다는 점을 수(水) 공간의 체계적 정비로 녹화된 산림, 풍요로운 도시와 조화되는 국토공간 디자인·품격의 향상으로 극복해 나갈 필요가 있다.

뿐만 아니라, 침체된 실물경기의 회복을 위해 4대강 살리기를 통한 일자리 창출 및 지역경제 활성화 등도 필요하다.

이처럼 4대강 살리기는 범 정부차원에서 강별 종합계획을 수립, 단기간에 예산을 집중 투입함으로써 물 문제를 해결함은 물론 江 중심으로 국토를 재창조하는 종합 프로젝트의 성격을 지닌다.

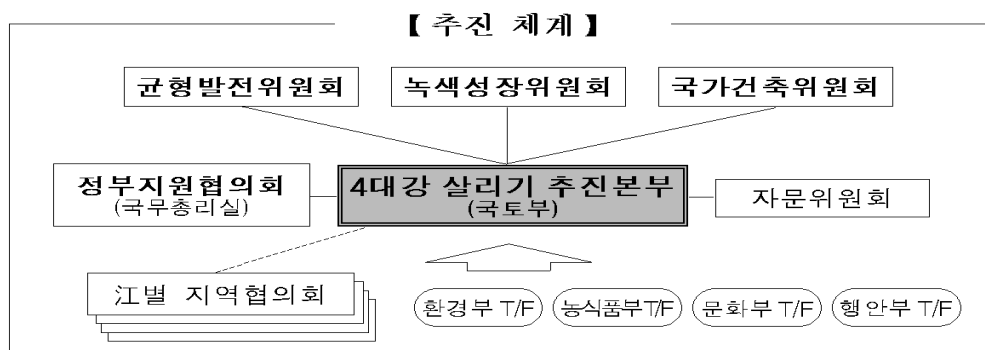
#### (4) 추진경위

정부의 4대강살리기 사업은 지역발전위원회에서 한국형 녹색뉴딜사업으로 추진이 결정('08.12)된 이후로 물관련 분야 전문연구기관인 건설기술연구원 주관으로 문화관광연구원 등이 참여하여 마스터플랜을 수립('08. 12~) 하였다. 이에 따라 안동·나주('08.12), 충주('09.2), 부산('09.3) 등 선도사업이 착공하게 되었다.

범정부차원의 추진을 위하여 국토해양부에 정부합동 『4대강 살리기 기획단 설치』(2.5)를



하였으며, 관계부처 이견조정 등 대외기능 강화를 위해 기획단(국장급)을 추진본부(장관급)로 확대 개편(4.14)하였고, 국무총리실에는 『정부지원협의회』를 설치·운영하고,江별로 『지역협의회』를 구성하여 지역의견을 수렴하기도 하였는데, 3개 위원회 및 4개 부처 합동 보고대회 개최(4.27), 지역설명회(5.7~19), 관계부처 협의(5.11~15), 전문가 자문(5.14~22) 및 공청회(5.25) 등을 개최하였다.



(그림 III-1) 4대강 살리기 사업의 추진체계

#### (5) 사업계획

금강살리기 사업은 금강유역에 2조 4,727억원을 투입하여 본류사업은 2011년까지, 연계사업은 2012년까지 완공을 목표로 하고 있다.

〈표 III-1〉 금강 살리기 사업내용

(단위:억원)

사업내용		수량	사업비	비고
합 계(억원)		-	24,727	
국토부	소 계		16,598	
	하도정비(준설)	0.5억 m³	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	

※ 연계사업(120km/3,181억원), 수공 시행 사업(44km/1,013억원) 별도.

## (6) 추진방향

금강살리기 사업의 추진방향은 첫째, 꼼꼼한 사업계획 수립 및 폭넓은 여론 수렴, 둘째, 기본계획 변경고시 등 마스터플랜 후속절차 신속 이행, 셋째, 사업예정 하천부지 경작지 보상 추진, 넷째, 지역경제 활성화를 위한 지역업체 참여 확대, 다섯째, 우호적 여론 조성을 위한 홍보활동 강화 등이 있다.

## (7) 추진기구



(그림 III-2) 금강 살리기 사업의 추진기구

## 2) 「금강살리기」 세부계획과 기대효과

### (1) 금강 살리기 신규사업 추진계획

신규사업 14건 중 보 등 복합공정이 포함되어 면밀한 사업관리가 필요한 5개 사업은 대전지방국토관리청에서 사업을 시행한다.

그 해당 5개 사업은 일괄입찰 4건(Turn-Key, 금강: 서천·부여·청남·공주지구), 기타공사 1건(한강: 탄금지구) 등이며, 나머지 기타사업 9건은 대전지방국토관리청에서 실시설계 후 지자체가 시행하도록 되어 있다.

〈표 III-2〉 금강 살리기 신규사업 현황

공구	연장	사업비(억원)			발주방법	비고
		계	공사비	보상비		
신규10건	198	12,411	9,693	2,718	TK:4, 기타:6	
1(서천)	30	1,045	999	46	TK	
3(강경)	9	1,924	1,070	854	기타	
4(장암)	7	812	513	299	기타	
5(부여)	9	2,114	1,260	854	TK	
6(청남)	17	2,960	2,678	282	TK	
7(공주)	26	1,711	1,686	25	TK	
8(대청)	70	541	337	204	기타	
9(미호1)	5	171	131	40	기타)	
10(미호2)	18	782	710	72	기타	
11(갑천)	7	351	309	42	기타	

## (2) 「금강살리기」 사업의 기대효과

「금강살리기」 사업은 홍수방지와 물 부족 및 물 오염을 근본적으로 해결하기 위한 하천복원 사업이다. 이를 위해 홍수를 막아 재난을 예방하고 물 부족에 대비 가뭄 시 사용 가능한 물을 확보하며, 물을 깨끗하게 정화하는 사업이다.

또한 「금강살리기」 사업은 대기오염과 지구온난화를 막아주고 물길을 따라 생태환경을 복원하는 환경복원 사업이다. 이를 위해 녹지벨트를 조성하고 무공해 신재생에너지를 생산하는 사업이다.

뿐만 아니라 「금강살리기」 사업은 한국형 뉴딜사업으로 지역경제 활성화를 견인하는 경제발전 사업이다. 금강살리기를 통하여 새로운 일자리를 창출하고 지역의 균형적인 발전을 도모할 계획이다.

한편, 「금강살리기」 사업은 지역관광명소 활성화 및 국민 여가문화의 수준을 향상시키는 관광·문화발전 사업으로서의 기대가 크다 하겠다.

### ① 물부족과 홍수피해를 근본적으로 해결

금강은 지질구조가 복잡하며, 험준한 산지가 발달해 있고, 이들 산지 사이로 감입곡류가 발

달되어 있다.

금강의 중·하류에는 청주분지, 보은분지·대전분지 등의 내륙분지와 논산평야·미호평야 등의 충적평야가 발달하여, 많은 천변경작지들이 입지하고 있다.

금강은 홍수조절 능력 및 용수공급 능력은 타 강에 비하여 상대적으로 양호하다고 할 수 있다.

하지만, 행정중심복합도시와 새만금개발로 인한 용수 수요의 증가가 예상되고, 하류의 지천 합류부근에서 토사퇴적으로 홍수 소통 문제의 발생이 예상되고 있다.

4대강 유역별 장래 용수부족량 전망을 살펴보면, 2006년까지 금강은 타 강에 비하여 용수부족량이 없을 것으로 전망되나 2011년부터는 본격적으로 용수가 부족할 것으로 예측되므로 이에 대한 대응방안이 필요할 것이다.

중앙정부에서 추진하는 4대강 살리기의 근본적인 취지와 부합하는 홍수 및 가뭄에 대응한 물 문제 해결을 위한 사업계획이 없어 장기적인 관점에서의 물 문제 해결을 위한 대안 마련이 뒤따라야 할 것이다.

〈표 III-3〉 4대강 유역별 장래 용수부족량 전망

구분 \ 년도	2001	2006	2011	2016	2020
한강	△ 12	△ 22	△ 769	△ 966	△ 1,191
낙동강	△ 65	△ 129	△ 748	△ 889	△ 1,000
<b>금강</b>	<b>+ 146</b>	<b>+ 121</b>	<b>△ 104</b>	<b>△ 172</b>	<b>△ 186</b>
영산강	△ 9	△ 72	△ 215	△ 241	△ 256
합계	+ 60	△ 82	△ 1,836	△ 2,268	△ 2,633

\* 주 : 영산강은 영산강과 섬진강을 합한 수치임

\* 자료 : 수자원장기종합계획, 한국수자원공사, 2006

4대강 살리기 사업을 통하여 용수 확보량 13.0억<sup>3</sup> 증대로 장래 물부족과 가뭄에 대한 대처 역량을 제고할 계획이며, 이를 위해 하도준설과 보 설치로 물그릇을 늘려 가뭄에 대비하고, 중소규모 다목적댐 건설, 기존 농업용저수지 증고로 갈수기에도 풍부한 하천유지유량을 확보(홍수조절 겸용) 할 수 있다고 한다.

또한 홍수조절능력 9.2억<sup>3</sup> 증대 등으로 기후변화 대비 및 200년 빈도 홍수에 안전한 강을 구현할 수 있다. 퇴적토 준설 등으로 홍수피해와 복구비 절감, 홍수조절지 및 강변저류지

설치로 하류지역 보호, 노후제방 보강으로 치수안전도 증대 등을 이루어 낼 수 있을 것이며, 금강의 경우 용수 확보량 1.1억 $m^3$ , 홍수조절용량 1.0억 $m^3$  증대를 기대하고 있다.

## ② 수질개선과 하천복원으로 건전한 수생태계 조성

환경보전 측면에서의 과제는 우선 이수 및 치수 위주의 하천 환경정비에 의한 부작용을 들 수 있다. 이로 인하여 하천환경 및 생태계 교란과 하천의 자정능력이 감소하고, 하천공간이 황폐화되었다.

또한, 하천부지 점용 증가, 골재채취 등 경제적 관점에서의 하천관리로 수변생태계가 파괴되고, 호안 콘크리트 공사 및 직광화 등으로 생태환경이 악화되고 있다. 특히, 하천독을 활용한 도로의 개발을 들 수 있는데 갈수기에 하천 유량의 절대부족으로 인한 유지용수의 부족은 심각한 수준이다.

한편, 축산농가 및 고랭지 채소 재배 증가 등으로 하천의 오염부하가 증가하는 비점오염원의 증가를 꼽을 수 있다.

반면, 하수도 및 정수처리시설 확대 등에도 불구하고 하천의 수질은 크게 개선되지 못하지 않는 실정이다. 화학적 산소요구량(COD)은 증가하는 상황이며, 생활폐수 및 축산농가의 확대, 비료사용 증가 등으로 TN, TP도 지속적으로 증가하는 상황이다. 더불어서 유해 오염물질 퇴적에 의한 수질도 악화되는 상황이며, COD는 낙동강 및 금강수계가 상대적으로 높으며, BOD는 영산강 수계가 상대적으로 높다.

금강의 경우 금강 하구둑은 높은 BOD, COD 수치를 보이는 바, 이에 대한 적극적인 해결방안이 요구된다. 수질악화를 위한 방지대책이 요구되며, 특히 갈수기의 수질악화를 방지하기 위한 수자원 추가확보가 요구된다.

또한, 수변구역의 환경보전관리를 강화하여야 하며, 이를 해소하기 위해 유역의 토지 이용 적합성 등을 고려한 수변구역의 오염관리 강화 및 식생대 조성과 하천주변에 녹지 조성 및 신재생에너지 생산시설의 설치를 통한 녹색성장을 추구하여야 한다.

4대강살리기 사업(금강 살리기)을 통하여 사업이 모두 종료되는 2012년에는 낚시 가능하고(fishable), 수영할 수 있는(swimmable) “좋은 물” 비율이 대폭 향상되길 기대하며, 생태하천 복원 및 수변벨트 조성으로 생태환경이 개선되고, 하천 내 농경지 정리로 비점오염원 저감 및

생태환경 개선, 생태습지, 하천숲 조성으로 녹지벨트가 확보될 것으로 보인다.

〈표 III-4〉 4대강 주요 지점별 수질 현황

구 분	주요지점	COD(mg/l)	BOD(mg/l)	비 고
한 강	가양	5.2	3.0	
낙동강	구포	6.1	2.6	
금강	공주	6.6	2.6	
	부여	6.6	2.9	
	금강하구둑	8.8	3.9	
영산·섬진강	광주	5.1	3.7	
	나주	5.6	5.0	
	무안	5.1	1.8	

\* 주 : 금강하구둑은 금강환경유역청 홈페이지 자료임(<http://gg.me.go.kr>)

\* 자료 : 환경부, 2008 환경통계연감

### ③ 국민 여가문화 수준 및 삶의 질 향상

과거에는 하천과 도시간의 유기적인 연계보다는 수해방지 위주로 하천이 관리됨에 따라 친수성과 접근성이 현저하게 떨어진 채 방치되어 왔으며, 이러한 결과 홍수나 재해발생시의 응급정비로 인하여 체계적이고 종합적인 장기계획이 미흡하였고, 하천제방을 자동차도로로 활용하면서 지역주민과 하천을 차단하는 부정적 효과를 초래하였으며, 하천 둔치의 무계획적인 개발과 하도정비에 따른 부작용을 유발하였다고 할 수 있다.

또한, 워터프론트를 개발함에 있어서 생태학적으로 보전가치가 높은 지역은 환경문제와 상충될 수 있어서 그 추진이 용이하지 않았으며, 대규모의 사업시 재원조달이 여의치 않아 사업 추진에 많은 어려움을 노정해야 했다.

『금강살리기』에서 추구하는 친수공간 개발사업은 공공성, 지속가능성 등을 확보하는 것이 중요하다는 데에 인식을 같이하고, 대중교통수단 등 접근성 강화를 통한 공공성 제고, 배후지역과의 연속성 유지, 환경생태공간으로 자연성 회복, 수변경관의 개선, 스포츠·레저·쇼핑·주거 등 복합용도 개발, 역사적 문화적 자산을 활용한 특색있는 개발을 기본방향으로 설정하고 있다.

『금강살리기』의 주요사업과는 별개의 연계사업에 해당되는 내용으로써, 한국형 녹색뉴딜사업과의 접목을 통해서 그 효과가 기대되는 사업이긴 하지만, 아직 금강살리기와 함께 추진해야 할 녹색뉴딜사업에 대한 지자체의 노력이 미흡한 점이 아쉬움으로 남는다.

따라서 이를 위한 둔치정비, 수변접근성 개선 등 주민들의 문화·휴식공간 제공, 수상레저 활성화, 자전거길 설치로 여가활동 기회 제공 등이 중요하다.

#### ④ 녹색뉴딜 사업으로 지역경제 활성화 견인

4대강살리기 사업을 통하여 일자리 창출 약 34만명, 생산유발효과 약 40조원으로 실물경기 회복에 기여할 것으로 정부에서는 전망하고 있다.<sup>3)</sup>

또한 이번 사업을 통해 클린 IT, 태양광·소수력발전 등 녹색뉴딜 사업으로 신성장 동력으로 활용할 계획이며, 전국토의 70%를 차지하는 4대강 유역에 혜택이 골고루 돌아감으로써 지역발전 효과가 나타날 것으로 예상되며, 강을 중심으로 문화·관광자원개발, 지역경제 활성화 등 국토를 재창조할 예정이다.

#### ⑤ 물관리 글로벌리더로서 국가위상 제고

4대강 살리기로 축적되는 경험과 기술을 세계에 전파하고 우리 기업의 해외진출을 지원할 계획이며, IT와 ET 융합형 물관리 기술의 세계표준 모델을 선점할 수 있는 좋은 기회가 될 것이다.

또한 물관련 국제기구 유치로 물관리 글로벌리더로 자리매김하여 대한민국이 세계속의 “물관리 선진국”으로 도약하는 계기가 될 것으로 기대된다.

### 3) 「금강살리기」 마스터플랜 후속절차 및 사업예정지 경작지 보상

#### (1) 「금강살리기」 마스터플랜 후속절차 이행

##### ① 금강구간 실태조사

「금강살리기」 마스터플랜 수립을 위한 퇴적구간 및 지장물 현황 파악을 위한 유관기관(9개) 합동 답사(2009.3.10, 일)가 실시되었으며, 불법설치·기초조사를 위해 지자체 합동(금강·한강

---

3) 본사업 및 직접연계사업(순공사비 19.4조원)에 대해 한국은행 '06년 산업연관표 적용(건설업 취업유발계수 17.3명/10억원, 생산유발계수 2.04)

변 지자체 15개 29명(3.16~3.31))으로 지도·단속이 이루어졌다.

또한 영농자제 등을 위해 영농금지 표지판(70개소), 계고문을 발송하였으며, 4대강 구간에 설치된 허가사항 및 공작물 실태조사를 실시하였다.<sup>4)</sup>

## ② 마스터 플랜 확정(6.8)에 따른 후속조치

대전지방국토관리청에서는 「금강살리기」 마스터플랜이 확정된 이후 소관구간에 대해 한문협(한국문화재조사연구기관협회)과 위탁체결('09.6.8)하여 시·발굴 작업에 돌입하였다.<sup>5)</sup>

또한 금강하천기본계획 변경을 위한 사전환경성검토는 본안 협의 완료 후(7.1), 기본계획 변경 고시(7.10), 일괄입찰 및 기타공사의 사업별 환경영향평가는 계약을 위한 업체평가를 완료('09.6.5) 하였다.

## (2) 「금강살리기」 사업예정지 경작지 보상 추진

### ① 토지이용 실태(대전청 소관구간)

금강구간 하천부지 94,187천㎡중 점용면적은 18,137천㎡(19%)이며, 5,048천㎡(5%)에 비닐하우스가 설치 되어있다.<sup>6)</sup>

하천점용료는 ha(3천평)당 연간 14만원 정도이며, 연평균 농가수입은 약 25~30백만원 정도로 추산된다.<sup>7)</sup>

### ② 경작자 동향 및 요구사항

「금강살리기」 사업의 경작지 보상과 관련하여 지역별로 생계대책위원회가 구성되었다.<sup>8)</sup>

4) '09.4.10 ~ 4.22, 교량 51개소, 송유관 6개소 등 348개 시설 파악

5) 대상구간 : 부여군 세도면 청포리 등 6개 지역 560,534㎡

6) 금강구간 점용현황 : 18,137천㎡/4,213건(비닐하우스 5,048천㎡/1,157건 28%), 적법 : 15,138천㎡/3,528건(83%), 불법 : 2,999천㎡/685건(17%), 부여 : 12,267천㎡/2,799건(충남 점용면적의 79%), 소유현황 : 국유지 98.8%, 사유지 1.2%

7) 부여인구 7만 6천명 중 하천부지 경작자 2천5백여명에 달하며, 대부분이 방울토마토, 수박, 단무지 등을 재배하고 있다.

8) 행정도시 하천부지 대책위 (500여명, '09.2.10), 금강하천 부여지역 생계대책위원회(2,000여명, '09.4.4), 세도면 하천부지 경작 대책위원회(300여명, '09.4.4) 등이 구성되었다.



이들 생계대책위원회에서는 대체적으로 영농보상비·지장물보상비뿐만 아니라, 개간비와 생계대책 등을 요구하며 집단행동에 돌입하였는데, 행복지구 착공식 부지에 천막설치 등 농성, 부여군청 앞 컨테이너박스 설치·시위, 충남도, 국토청, 국토해양부 항의방문 및 진정서 제출 등의 양상을 나타냈다.

〈표 III-5〉 현행 보상관련 규정에 따른 보상가능 여부

구 분	영농보상	지장물보상	개간비보상	이주대책	비고
적법점용	○	○	×	×	
불법점용	×	○	×	×	

※ 국가권익위원회 시정권고시 개간비 긍정검토 예정

### ③ 추진 방안

이러한 경작자들의 요구에 효과적·체계적 보상을 위한 보상지원센터를 구성·운영(8명, 4.9)하였으며, 효율적 보상추진을 위하여 하천부지 점용허가권자인 해당 지자체에 보상업무를 위탁하려하였으나, 인력부족 등 사유로 초기에는 소극적으로 일관하여, 적극적인 설득으로 위탁보상 결정(4.10) 및 ‘보상업무 위·수탁 협약서’ 체결을 완료(14개 시·군) 하였다.

담당 시·군과 한국토지공사의 전문인력이 함께 기본조사를 실시(14개 시·군 + 토지공사 42명)하여 8월말에 감정평가가 완료되었다.

이에따라 지역협력 체계 구축 및 지원방안을 강구하기 시작하여 ‘금강하천부지 부여군 대책위’, ‘행정도시 하천부지 대책위’ 등과 긴밀한 관계를 유지하고 있다.<sup>9)</sup>

따라서 4대강사업의 신규일자리·자재·장비 등에 대해 지역주민 및 지역업체가 우선 참여할 수 있는 방안을 마련하고 있으며, 보상추이 및 협력정도를 감안하여 사업 우선실시 및 지역 건의사항 수렴 등 인센티브제도를 실시를 검토하고 있다.

뿐만 아니라 보상관련 왜곡보도 방지, 4대강 살리기 사업의 이해 제고를 위해 언론사 보도·편집국장 간담회 개최(4.13, 6.12) 등 홍보를 하고 있다.

9) 행복지구 착공식 행사가 하천부지 경작자의 강한 반발로 차질이 생겼으나 대전지방국토관리청장이 직접 설득하여 협조를 약속('09.5.17(일) 20:00) 받기도 하였다.

#### 4) 「금강살리기」 사업에의 지역업체 참여 확대

##### (1) 현 황

지역건설업체는 경기침체로 인한 건설물량 축소로 어려움이 많았으나 4대강 사업 진행에 따른 건설물량의 확대 등에 매우 높은 기대와 관심을 가지고 있다.

정부에서는 지역경제 활성화를 위하여 국가계약법시행령을 개정하여 4대강 살리기 사업에 지역업체의 참여방안을 적극적으로 마련하였다.<sup>10)</sup>

##### (2) 문제점 및 추진방안

그러나 금강(충남) 구간의 턴키공사 집중으로 대전·충북 지역업체에서는 강한 불만을 표현하기도 하였다. 충북·대전지역 지자체, 지역언론 및 건설협회 등에서는 지역의 범위<sup>11)</sup>를 국토관리청 관할 구역으로 확대해 줄 것을 건의하기도 하였으며, 이에 대전지방국토관리청에서는 PQ 심사시 대전청 관할지역(대전/충남/충북)업체 참여율에 따라 가점을 부여하는 방안 추진하고 있으나, 상대적으로 사업이 적은 충북지역 및 대전지역 업체의 반발을 완화할 수 있는 방안 마련이 시급하다.

#### 5) 「금강살리기」 사업과 관련한 예상 갈등

##### (1) 「금강살리기」 사업관련 시·군 추진사업 및 연계사업

「금강살리기」 사업과 관련하여 금강권역의 각 시·군은 모두 100여개에 달하는 연계사업을 마련하였다.<sup>12)</sup>

10) 국가계약법시행령, 공동계약요령, 적격심사기준 등을 6월말 개정하였다.(주요 개정내용 : ‘입찰공고일 이전 90일 이상 소재한 지역업체’ 기준 최소참여비율을 일괄입찰공사는 20%, 일반공사는 40%(가점 포함시 50%)까지 상향)

11) 현재 국가계약법령에는 『지역업체의 범위』를 사업현장이 소재한 시/도로 규정하였다.

12) 지역별 연계사업은 공주시 23개, 논산시 11개, 금산군 11개, 부여군 10개, 연기군 9개, 서천군 14개, 청양군 14개 등이며, 분야별 연계사업은 교통망확충 7개, 환경보전 53개, 문화관광 27개, 녹색뉴딜 3개 등이다.

〈표 III-6〉 『금강 살리기』 시·군 추진사업 및 연계사업(안)

지역	추진 사업	연계사업
공주	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 곶나루 관광기반 확충사업</li> <li>· 청벽 생태습지 및 환경정비사업</li> <li>· 신관둔치 정비 및 생태환경정비사업</li> <li>· 공주 수중보 설치</li> <li>· 어천 생태습지 및 환경정비사업</li> <li>· 분강 생태습지 및 환경정비사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공주 곶나루 대교 건설</li> <li>· 공주 문화관광지 조성</li> </ul>
논산	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 강경포구 복원</li> <li>· 황산대교 인공섬 조성 및 복합 레저랜드 개발</li> <li>· 강경 근대화 문화관광도시 조성사업</li> <li>· 강경지역 성지 순례코스 개발</li> <li>· 기호유교문화권 개발</li> <li>· 탐정호 관광지 조성</li> <li>· 계백장군 유적지 성역화</li> <li>· 황산대교 개량</li> <li>· 금강변 자전거도로 및 마린톤 코스 개발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 강경포구 복원</li> <li>· 강경 근대화 문화관광도시 조성사업</li> <li>· 강경지역 성지 순례코스 개발</li> <li>· 기호유교문화권 개발</li> <li>· 탐정호 관광지 조성</li> <li>· 계백장군 유적지 성역화</li> </ul>
금산	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 산업레저 복합단지 조성</li> <li>· 금강 생태탐방도로 개설</li> <li>· 금강 생태환경학교 건립</li> <li>· 부리면 상수도 정비</li> <li>· 금강주변마을 하수도 정비</li> <li>· 가축분뇨 공공처리시설 설치</li> <li>· 천내 둔치 정비 및 자전거 도로 개설</li> <li>· 저곡 둔치 정비 및 생태환경단지 조성</li> <li>· 금강수계 지류의 환경정비사업 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 산업레저 복합단지 조성</li> <li>· 금강 생태환경학교 건립</li> <li>· 부리면 상수도 정비</li> <li>· 금강주변마을 하수도 정비</li> <li>· 가축분뇨 공공처리시설 설치</li> <li>· 금강수계 지류의 환경정비사업 추진</li> </ul>
부여	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 백마강변 백제 유적정비</li> <li>· 내륙수로건설(백마강~백제역사 재현단지 간 황포돛배 운행)</li> <li>· 금강역사문화관 건립</li> <li>· 금강 물류단지 조성</li> <li>· 금강 목장화 사업</li> <li>· 강변 경관림과 갈대숲 조성사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 백마강변 백제 유적정비</li> <li>· 금강역사문화관 건립</li> <li>· 금강 물류단지 조성</li> </ul>
연기	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 고북저수지 생태공원 조성</li> <li>· 금강~미호천~조치원 조천교 환경 정비사업</li> <li>· 용수천과 백천제방 정비</li> <li>· 봉암 생태습지 정비</li> <li>· 내장천 생태하천 복원</li> <li>· 천변관광도로 및 자전거도로 개설</li> <li>· 고북저수지 생태공원 조성 및 수질 개선사업</li> <li>· 서면 공공하수처리시설 신설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 고북저수지 생태공원 조성</li> <li>· 용수천과 백천제방 정비</li> <li>· 금강~미호천~조치원 조천교 환경 정비사업</li> <li>· 내장천 생태하천 복원</li> <li>· 천변관광도로 및 자전거도로 개설</li> <li>· 고북저수지 생태공원 조성 및 수질 개선사업</li> <li>· 서면 공공하수처리시설 신설</li> </ul>
서천	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기수역 복원사업</li> <li>· 화양지구 하천환경 개선 사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 봉선저수지 수변개발사업</li> <li>· 유적공원 조성</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 금강 철새도래지 및 와초지구 하천개선사업</li> <li>· 신성리 갈대밭 환경개선사업</li> <li>· 스포츠 테마파크</li> <li>· 하구변 나루터 복원</li> <li>· 망월 녹지와 완포 습지 조성</li> <li>· 서천 에코 벨로 조성</li> <li>· 금강수계 수질개선사업</li> <li>· 봉선저수지 수변개발사업</li> <li>· 유적공원 조성</li> <li>· 장항항 워터프론트 개발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 장항항 워터프론트 개발</li> </ul>
청양	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 칠갑호 주변 관광종합개발</li> <li>· 자연생태교육 체험장 조성</li> <li>· 왕진나루 복원</li> <li>· 금강변 경관 관광도로 및 자전거 도로 개설</li> <li>· 도림온천 조성사업</li> <li>· 친환경 돌보 설치</li> <li>· 소규모 공공하수처리시설 개량</li> <li>· 정산 지방상수도 확충</li> <li>· 금강산업단지, 친환경 농산물 생산단지 조성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 칠갑호 주변 관광종합개발</li> <li>· 도림온천 조성사업</li> <li>· 소규모 공공하수처리시설 개량</li> <li>· 정산 지방상수도 확충</li> <li>· 금강산업단지, 친환경 농산물 생산단지 조성</li> </ul>

\* 자료 : 대전일보 기획보도(09.03~04)

## (2) 「금강살리기」 사업관련 각 시·군의 입장

공주시의 경우 서로 다른 전략과 구성을 지니고 있는 금강권역 시군들의 이해관계를 조정하고 협력분야는 공동 대응체계를 갖출 수 있도록 ‘금강살리기협의체’ 구성이 요구된다는 의견을 제시하고 있다.

논산시의 경우 강경포구 되살리기와 함께 2020년까지 계획되어 있는 기호유교문화의 보전 및 전승 사업과 탐정호 일원의 탐정호 종합관광휴양지 개발사업 등이 금강살리기와 연계됨으로서 논산의 중장기 신성장동력을 확보할 계획이며, 이를 위해서는 협의체를 구성하여 시·군 공동대응이 필요하다는 기본 입장을 밝혔다.

금산군의 경우 금강살리기의 공동과제를 모색하고 상호협력을 위해 협의체를 조속히 구성할 필요가 있으며, 지역간 계획 모색을 통한 실천방안과 공동네트워크 및 종합관리를 통한 투자의 효율성을 증대하여야 함을 강조하였다.

부여군의 경우 금강권역 공동체의 공동 발전이 이뤄질 수 있도록 추진되어야 함을 강조하고

있다(서해안 신산업벨트사업 + 금강권 광역개발 → 새로운 성장동력화).

연기군의 경우 금강살리기 사업에 지역업체가 참여할 수 있도록 제도적 보완장치의 마련이 필요하며, 충청남도를 비롯해 금강유역 자치단체 간 시·군협의체 구성이 필요하다는 주장을 하였다.

서천군의 경우 중앙정부와 지자체의 이해 대립, 사업의 중복투자 및 연계성 부족 등이 일반적으로 국책사업에서 주요 쟁점이 되기 때문에 정부와 서천군 사이에 효율적인 관계 모색의 필요성을 제기하였으며, 금강을 살리기 위해 금강 하구둑을 터야하며, 협의체 구성을 통해 역량 결집의 필요하다는 것을 강조하였다.

청양군의 경우 중앙정부와 지자체, 그리고 각 시·군간의 연계협력 및 공동 발전을 위한 협의체 구성에 찬성하며, 보다 빠른 시일내에 구성이 이루어지고 실질적인 활동을 하여야 함을 강조하였다.

### (3) 「금강살리기」 협의체 구성현황

여론수렴 및 사업계획 공유를 위하여 지역협의체 및 사업현장 주변지역 주민위주의 사업추진 자문단 구성을 구성하였다.

첫째, 아름다운 금강만들기 추진협의회(중앙정부 주관 / 2009.2.16, 23명으로 구성)의 경우 4대강 살리기 사업이 종료되는 2012년 말까지 운영할 방침이며, 위원장은 대전지방국토관리청장이 맡고, 위원은 행복청(1), 금강유역환경청(1), 금강홍수통제소(1), 충청남도(1), 충청북도(1), 전라북도(1), 대전광역시(1), 논산시(1), 공주시(1), 부여군(1), 연기군(1), 서천군(1), 금산군(1), 청양군(1), 녹색연합(1), 환경운동연합(1), 학계(2), 주민(2), 수자원공사(1), 농촌공사(1) 등으로 구성하였다. 이를 통하여 금강살리기 사업계획 단계부터 지역의견 반영, 추진 단계별 진행사항 점검 등 친환경 공간 조성예산 지원, 관련규정의 긍정적/적극적 적용을 통하여 상대적 박탈감, 상실감 해소, 적극적인 이해설득을 통한 갈등 최소화, 행복지구 사업과 관련된 연가지역 주민들과의 갈등 해결사례를 타 사업에도 적용하는 등 적극적인 역할을 수행하고 있다.

둘째, 금강살리기 「충청남도 범도민지원협의회」를 구성하였다. 출범식 및 비전 선포식 실시(09.02.09)한 범도민협의회는 금강살리기 사업의 본격적인 추진을 위한 민간주도의 자발적인 협의체로서 금강권역 7개 시·군의회 의장, 학계 전문가, 시민사회단체 관계자 등 26명으로 구성되어 정부 및 충청남도가 추진하는 사업에 대한 자문과 의견제시, 금강살리기 사업에 관

련된 정책 아이디어 제공 및 홍보활동 전개, 지역주민 및 시민사회단체의 의견 수렴을 통한 개선방안 등을 제시하는 역할을 수행한다.

#### (4) 「금강살리기」 관련 예상되는 갈등의 소지

「금강살리기」 사업은 충청남도를 비롯하여 각 관계 시·군별 의욕적인 계획에도 불구하고 많은 갈등소지를 내포하고 있으며, 이를 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 상·하류 지자체간 물 이용에 따른 수량 및 수질문제에 따른 갈등이 발생할 수 있다(용수갈등).

둘째, 지역특성과 경제성을 고려치 않은 과잉투자와 유치경쟁으로 인해 보상관련 갈등이 다수 발생할 것이다(농지·골재 등).

셋째, 인접지역의 영향을 고려치 않은 단독적 사업강행으로 인한 환경보전과 개발 사업간 갈등이 재현될 가능성이 매우 높다.

넷째, 단기간내 실적만을 앞세운 실현불가능한 사업추진으로 인해 이해당사자 및 NGO의 반대로 인한 갈등이 고조될 수 있다.

다섯째, 수자원 배분 및 환경오염 처리비용 부담문제 등에 인한 생태보호와 농수 이용간의 갈등이 발생할 수 있다(하구언).

#### 금강살리기 시·군별 의욕적인 계획(안)에도 불구하고 ...



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

(그림 III-3) 「금강살리기」 관련 예상되는 시·군간 갈등소지

### ① 정부사업 추진에 대한 불신

정부가 4대강 살리기 사업을 통해 지역발전과 녹색성장을 이끌겠다는 야심찬 계획을 내놨지만 극복해야 할 과제도 적지 않다. 무엇보다도 대운하 선도사업 논란은 물론 환경단체들의 비판도 거세질 전망이다. 방대한 사업에 필요한 재원 마련도 고려해야 할 사항이며, 당연히 사업계획 실현 가능성 문제가 제기되고 있다.

### ② 환경훼손 문제

우선 환경훼손 논란이 뜨거운 실정이다. 퇴적토를 끌어내는 준설이 일시에 이뤄질 경우 강 바닥을 뒤집어 생태계를 교란시킬 수 있다. 이는 한강 팔당댐 준설을 놓고 몇 년째 논란을 빚은 것도 바로 이 때문이다. 또한 보를 만들어 물을 가둬두면 물이 썩을 수 있다는 지적도 만만치 않게 제기되고 있다.

정부는 필요에 따라 물을 흘려보낼 수 있는 ‘가동보’를 설치해 강물이 썩는 것을 막을 수 있다고 설명했으며, 또 부유물질 등의 발생을 막기 위해 진공 흡입식 준설공법을 활용하고, 4대강 수질오염 종합방제센터를 운영하겠다고 밝혔음에도 불구하고 환경훼손 논란은 쉽게 가라앉지 않을 전망이다. 하반기 착공을 위해 환경영향평가를 부실하게 진행하는 것 아니냐는 지적은 그 대표적인 예라 할 수 있다.

### ③ 예산확보 문제

정부는 4대강 정비사업에 13조 9,000억원을 책정했으며, 이번 추경에 3,000억원을 배정했으나, 역부족이라는 지적도 적지 않다.

4대강 정비예산에는 지천 등의 정화비용은 포함돼 있지 않으며, 추진 과정에서 보상이 순조롭게 이뤄지지 않으면 보상비가 늘어날 수도 있다. 수몰지역이나 하천 내 경작지 보상이 수반된다. 심지어는 이들 강의 골재채취업도 보상 대상이다.

정부는 원활한 보상을 위해 4대강별 보상센터를 두기로 했지만 보상 관련 민원은 적지 않을 전망이다. 이 과정에서 보상비의 증가는 불가피하다는 분석이다. 가동보(수중보) 등의 설치에

도 적잖은 비용이 들어갈 것으로 보이며, 16개 보 가운데 낙동강 등은 가동보로, 금강이나 영산강 등은 고정보를 설치할 것으로 보이지만 최종 마스터플랜 수립과정에서 가동보가 늘어나면 비용도 늘어나게 된다.

#### ④ 수질오염 문제

수질오염은 지천에서 비롯된 경우가 많은데 본류의 정비사업을 먼저 한다고 수질이 나아지겠느냐는 지적도 나오고 있다. 정부는 2011년까지 4대강 주변 지천을 정비하기로 했지만 2012년 BOD(생물학적 산소 요구량)를 달성하려면 지천 정비사업도 서둘러야 할 것이다.

4대강 살리기 사업이 시작된 만큼 이제는 차분히 실행력을 높이고, 추진 과정에서 문제점을 최소화하는 데 힘을 실어줘야 한다.

#### ⑤ 점유지 보상 문제

사업지구 주변 및 일부 하천 내 고수부지 영농 및 점용 사례가 오랫동안 지속돼 이의 보상 등을 둘러싼 진통이 불가피 할 것으로 보인다.

국가 하천임에도 불구하고 부지사용과 관련 권리금이 오가는 등 복잡한 거래관계로 인해 농민간 마찰이 예상되며, 금강의 고수부지가 생태하천 조성될 경우 농작물 재배가 불가능해져 이로 인한 농민들의 반발도 만만치 않을 것이다(행복지구 1·2공구 현장을 답사한 결과 하천 곳곳에서 불법 점용사례 발견).<sup>13)</sup>

향후 해당구역 내 보상문제가 사업 추진의 가장 큰 걸림돌이 될 것으로 예상되며, 강경 황산

---

13) 정부가 '4대강 살리기 사업' 구역 내 경작지 등에 대한 보상을 이달 안에 착수하기로 한 가운데 금강변 하천부지에서 농작물을 재배하는 농민들이 생계대책 마련을 요구하며 조직적으로 반발하고 나섰다. 21일 충남 부여군에 따르면 군내 농민 500여명은 지난 18일 군청 앞에서 집회를 갖고 금강유역 부여지구생계대책위원회(회장 염성만.63)를 발족시킴현재 부여지역에선 2,206농가가 금강변 하천부지(995만 8천㎡)에 비닐하우스를 설치하고 방울토마토와 수박 등을 재배하고 있음. 이는 충남도내 7개 시·군 '금강 살리기 사업' 지구 내 하천부지(1,242만㎡)에서 농작물을 재배하는 2,787농가의 80%에 달함. 생계대책위는 "정부의 '금강 살리기 사업' 추진으로 생계 터전을 잃게 됐다"며 "정부는 하천부지에서 계속 농사를 짓도록 허용하거나 인근에 대체농지를 마련해 달라"고 요구했음. 생계대책위는 "하천부지 경작 농민들에 대한 실질적인 대책이 마련되지 않으면 인근 시·군과 연대해 강력하게 투쟁해 나갈 것"이라고 경고함. 대전지방국토관리청은 "적법한 경작자에게는 관계 법령이 허용하는 범위에서 최대한 보상하는 것을 원칙으로 하되, 불법행위에 대해선 단속을 강화하고 위법사항 발견 시 강력히 대처할 방침"으로 있다.



대교 인근 및 부여 백마강 고수부지 내에는 대규모로 농작물 재배 비닐하우스가 자리잡고 있어 보상협의를 쉽지 않을 것이다.

생태하천 조성으로 오랫동안 삶의 터전이 됐던 하천 부지에 농작물 재배가 안 될 경우 농민들의 생존권 차원의 보상을 요구할 것으로 보여 이를 둘러싼 자치단체 및 대전지방국토관리청과 주민 간 마찰 예상된다.

이에 대해 대전지방국토관리청은 국가하천 점용허가권과 관리권이 자치단체에 있는 만큼 불법 사례에 대해서는 해당 자치단체가 책임을 져야한다는 입장을 표명하고 있다.

#### ⑥ 지역(시·군)간의 갈등 문제

금강하구둑의 철거와 관련하여 현재 서천군과 군산시의 갈등의 조짐이 나타나고 있다. 기수역이 복원되면 하구둑에서 12km상류인 서천 한산면 갈대밭까지 바닷물이 유입돼 금강 수질이 개선되고 하구둑 축조로 훼손된 생태계가 살아날 것으로 예상된다.

하구둑 제방을 뜯어낼 경우 금강호의 민물을 새만금담수호 회석수로 사용하려는 전북도의 계획에 차질이 불가피, 전북도와 군산시가 반발할 것으로 우려된다.

#### ⑦ NGO단체들의 반대 문제

금강운하백지화국민행동의 경우 4대강 살리기 프로젝트와 관련해 정부에 즉각 중단을 촉구하였다.

정부와 충남도가 금강 정비사업의 목적이 금강의 홍수피해 예방에 있다고 주장하지만 금강 권역의 홍수피해 중 본류 비중은 32%에 불과하고, 홍수피해 유형도 주로 상류지역과 지류하천의 범람으로 인한 인적, 물적 피해로 집계되고 있으며, 현재 계획된 정비사업은 홍수피해를 예방하기 위한 본래의 목적을 달성하기 어렵다는 주장이다.

이들은 정부는 4대강의 바닥이 모두 썩어가고 있는 것처럼 선전하고 있지만 무리한 하상의 준설은 오히려 금강을 비롯한 4대강의 수질을 더욱 악화시킬 것이라고 주장한다.

많은 전문가들이 토목건설 사업은 지역의 일자리 창출과 지역경제 활성화에 한계가 있는 것으로 진단하고 있고, 충남지역의 핵심 생태계인 금강을 마구잡이 개발로 훼손한다면 지역의 생태관광자원을 잃게 될 것이라 우려하고 있는 실정이다.

## ⑧ 연계사업의 실효성 문제

연기군의 경우 접근시설이 마련되지 않아 이용률이 떨어질 것을 걱정하고 있다. 행정도시를 끼고 있는 구간에만 친수공간이 마련되면서 이외 지역과의 연계가 사실상 단절된 상태임을 제기하였다. 주변 지역민들의 이용접근성이 뛰어나게 하기 위해서는 조깅코스나 자전거도로 등 접근시설이 마련돼야 함을 주장하고 있다.

## ⑨ 다양한 갈등소지의 내재

앞에서도 언급하였지만, 『금강살리기』 사업의 추진에 있어서 많은 갈등소지가 내재되어 있다. 중앙~지방~주민 등의 주체별 갈등과 연계사업 추진시의 시·군간 갈등, 물 관리의 이중적 측면을 통한 갈등 등이 예견된다.

현재 시·군의 연계사업은 기능 중복 및 차별성이 부족하여 기득권을 보장 받기 위한 갈등이 발생할 소지가 매우 높다. 역사문화자원 조사가 필요하며, 사업선정의 적합성 판단도 신중하게 이루어 져야 할 것이다. 또한 기수역을 보전하고 지천을 정비하기 위한 우선순위 결정 및 협력이 필요하며, 뱃길 운항 선착장을 확대·개설하는 과정에서도 수장보를 설치하는 과정에서도 갈등은 발생할 수 있다.

이처럼 사업계획과 관련된 지역간의 갈등, 사업추진 과정에서 보상비와 관련된 주민과의 갈등이 예상되며, 사업물량 관련 지역 건설업체 반발, 자치단체간 사업계획과 관련된 이해 다툼, 연기/부여 등 경작지 보상 관련 지역 주민들의 집단행동 등이 우려되고 있다.

# 2. 충남의 갈등유형별 사례 및 국내·외 하천갈등 사례분석

## 1) 충청남도의 갈등유형

충청남도의 갈등사례의 분석대상을 “정부간관계”(IGR)에 따라 광역↔광역, 광역↔기초, 기초↔기초로 구분하였으며, 사례성격에 따라 기피시설, 유치시설, 관할구역, 관할권한 등 4개 성격으로 구분하였다. 본 17개 갈등사례를 기피시설, 유치시설, 관할구역, 관할권한으로 유형화하여 분석하고자 하였다.

〈표 III-7〉 충청남도 갈등 유형별 사례 분류

정부간관계	사례성격	사례명
광역↔광역	기피시설	
	유치시설	당진항 분리지정
		호남고속철도 분기선갈등
	관할구역	해상 도계갈등
	관할권한	용담댐수자원배분
광역↔기초	기피시설	
	유치시설	충남도와 홍성군 의료원 현대화사업 갈등
	관할구역	
	관할권한	장항국가산업단지 조성관련 갈등
기초↔기초	기피시설	천안시와 아산시의 쓰레기소각장
		예산군 축산폐수처리시설 갈등사례
		천안시 신방동 분뇨처리시설 증설공사갈등
		홍성군 화장장 현대화 사업
	유치시설	천안시와 아산시의 경부고속철도 역사명
	관할구역	예산상수도 취수장일원 상수원 보호구역지정 갈등
		고속철도역 택시공동영업구역 지정 갈등
		천안-아산 행정구역 조정 갈등
		군산내항 4공구 가호안 축조사업 갈등
		태안-웅진군간 모래채취 해상갈등
	관할권한	공주대학교 교명변경 및 본부이전 갈등
계	17개	

## (1) 기피시설 갈등사례

### ① 천안시 백석동쓰레기 소각장 설치 갈등

천안시 백석동 쓰레기 소각장 설치갈등 사례는 공유재를 둘러싼 이익갈등, 동일한 권한을 가진 지방정부간의 수평적 갈등이다. 이 갈등은 지역대립의 표출, 상급자치단체의 소극적 대응의 복잡한 갈등구조를 가지고 있었다.

갈등은 천안시와 천안시주민간의 내부갈등에서 출발하여 천안시와 아산시의 외부갈등으로 변화하였고 제3자 조정예 의하여 갈등이 해소되는 과정으로 전개되었다.

환경분쟁조정위원회에서 최종조정안을 만들었고 천안시는 백석동 매립장 부지에 쓰레기 소

각시설을 설치하여 운영하게 되었다.

결국 시설주변지역주민들에 대한 적절한 경제적 보상과 자치단체의 현실적 대안에 대한 수용태도 및 이를 통한 설득전략이 갈등해결에 중요한 영향을 미쳤음을 알 수 있다.

또한 당사자간의 중재제도가 미흡한 현실에서 중앙행정기관의 중재제도의 활용은 갈등을 해소하는 주요한 요인이었다.

## ② 예산군 축산폐수공동처리장 설치갈등

예산군축산폐수공동처리장의 입지는 충남 예산군 궁평리 일원에 위치해 있다. 시설기간은 95년~97년으로 총 64억원(국비 45억여원, 지방비 20억여원)을 투입하여 1일 200t의 축산폐수를 1차 정화하여 하수처리장으로 방출, 2차 연계 처리한다는 계획이었다.

그러나 이 지역은 아산시와 인접한 지역으로 이곳에 축산폐수공동처리장이 설치될 경우에 지방자치단체 간 갈등이 나타날 수 있는 여지가 있었다.

1998년 2월16일 환경부 지시에 따라 축산폐수 공공처리시설 설치사업 중지 명령이 내려졌다. 이후 축산폐수공동처리시설에 대한 전면적인 재검토가 진행 중에 있어 주민갈등은 잠재되어 있는 상태로 지속적인 민원발생이 되고 있다.

예산군의 경우 피해 지역주민에 대한 지속적인 설득과 함께 주민숙원사업 지원 등 다각적인 지원대책을 강구하고 있다.

## ③ 천안시 신방동 분뇨처리시설 증설공사갈등

1995년, 천안시 신방동 702-1번지 천안시 환경사업소 위쪽 500m 지점에 있던 분뇨처리시설 증설공사가 시작됨에 따라 직선거리로 불과 350m떨어진 인근 지역인 아산시 배방면 휴대리, 장재리, 세교리 주민들이 하천오염, 악취발생 등을 우려하여 갈등이 시작되었다.

이 사업은 사업비 2,802백만원(국비양여금 1,428, 시비 1,374)으로 1995년 9월부터 1997년 4월까지 시행될 것으로 계획되었고, 매일 90kl의 분뇨를 처리할 계획이었다.

주민들의 반대시위가 수그러지면서 공사는 순조롭게 진행되어 당초 계획했던 1997년 4월22일에 분뇨처리시설 이전증설공사가 완공되어, 현재 1일 평균 214톤의 분뇨를 처리함으로써 채

적한 환경조성에 기여하고 있다.

이 사례는 향후 환경시설 등 주민기피시설의 설피계획 입안시에는 해당 지방자치단체 지역 주민의 의견수렴은 물론 인접된 타 자치단체 및 주민에 대한 의견도 충분히 수렴하여 모든 주민으로부터 신뢰받을 수 있는 행정을 수행해야 함을 보여준 사례이다.

#### ④ 홍성군 화장장 현대화 사업 갈등

홍성군 화장장은 충남도내 유일한 시설로 1978년에 홍성군 금마면 봉서리 120-13번지 일대에 건립하여 현재까지 운영중에 있다.

그러나 시설이 낡고 노후되어 잦은 고장과 분진·소음이 발생하고 유족을 위한 편의시설이 부족한 실정이며 “장사 등에 관한 법률”시행(2001.1.13)이후 화장·납골문화가 빠르게 확산되어 기존시설로는 화장 및 납골수요에 한계를 보였다.

2002년 9월은 화장장현대화사업계획을 인지하게 되어 주민들이 본격적인 반대활동이 이루어지던 시기이며, 지방정부간에도 분담금문제로 갈등이 증폭되던 시기였다.

2005년 3월 8일에 현대화사업에 따른 교통영향평가 심의가 승인되었고, 2005년 5월 30일에 도시계획사업실시 계획인가가 나왔다. 그리고 6월 24일 화장장 인근지역주민과의 합의가 이루어져 화장장 현대화사업추진에 대한 합의서를 교환하였다.

이로써 화장장현대화사업이 순조롭게 추진되어 2007년 5월 화장장이 준공되었다.

### (2) 유치시설 갈등사례

#### ① 당진항 분리지정 갈등

지방자치제의 정착으로 인하여 자გი지역 명칭을 항만명칭으로 사용하려는 자치단체의 요구 증대 현상과 관련된 사례이다. 1999년 4월 충청남도과 당진군의 평택항에 대한 당진항 분리 지정 요구로 인하여 갈등이 발생하였으며, 이후 충남 당진군과 경기도 평택시는 아산만 양안에 조성중인 항구의 이름을 놓고 6년여간을 지루한 분쟁의 양상을 보였다.

이 사례는 중앙정부가 국가정책차원에서 구획한 항만경계와 지방자치단체의 행정구역간 불

일치로 인해 야기된 지방자치단체간의 갈등이 발생한 것으로 지방자치단체의 갈등을 해소하고 향만의 안정과 발전을 이룰 수 있는 명칭변경 및 항계조정에 대한 문제였다.

이 사례의 갈등 주체는 충청남도과 경기도였으며, 갈등과 관련된 집단은 충청남도지사, 충청남도의회, 당진군, 당진군의회, 당진항지정추진위원회 등의 시민단체, 시민, 경기도지사, 경기도의회, 평택시, 평택시의회, 평택항분리결사반대범시민투쟁위원회 등의 시민단체, 국회의원 그리고 갈등의 중재자로서 해양수산부 등 총체적이었다.

갈등의 원인이라면 향만을 통한 지방자치단체의 경제적 이익에 따른 선호로 볼 수 있으며, 항만공사운영, 항만배후부지 개발 주도권 확보 등의 이익문제 개입, 자기자치단체의 구역에 안에 향만에 대한 지명확보를 통한 지역의 자존심도 주요한 요인으로 작용하였다.

이 사례의 경우 갈등이 장기화된 것은 초기의 타협없는 강경일변도의 대응과 주관부처의 소극적 대응에서 찾을 수 있다.

갈등의 단계별로 요인들을 분석해 보면 먼저 갈등발생기의 제도적 요인은 항만법과 행정관례, 항만기본계획 등의 영향으로 향만의 명칭이 자주 변경되었기 때문이다.

행위자 특성요인은 지역주민들의 적극적인 요구와 지역의 경제적 이익에 대한 높은 관심이 단체장으로 하여금 적극적인 관심과 활발한 활동을 불러일으킨 요인이었다.

환경적인 요인으로는 상급자치단체의 적극적 관심과지지가 중요한 역할을 하였다.

국회의원선거시의 정치적 지지획득 목적을 위한 모든 후보자들의 공약도 주요한 요인중에 하나였다.

갈등의 증폭단계에서 제도적인 요인은 불합리하게 획정된 해상도계 및 항계의 재조정에 대한 무관심과 업무중복을 우려한 중앙정부의 소극적 대응이 갈등을 증폭시켰다.

행위자 특성요인으로서는 자치단체장의 과열된 활동과 중재자인 해양수산부의 소극적 역할이 갈등을 더욱 증폭시켰다. 시민단체의 적극적인 활동과 주민들의 지속적인 관심, 지역정치집단의 활발한 활동 및 높은 개입과 환경적 요인도 갈등을 더욱 증폭시켰다.

갈등의 해결단계에서는 해양수산부의 중앙항만심의위원회의 중재 및 합동조사활동 등의 활동, 항만법 시행령 개정에 대한 높은 의지 등이 갈등해결에 주요한 영향을 미쳤다.

또한 행위자특성은 양 자치단체장간의 간담회개최, 시·군의회간의 간담회 등을 통한 상호 신뢰관계의 회복이 주요한 요인이었다.

환경적 요인으로는 지역정치인들의 적극적인활동과 갈등이 지속될 경우 향만과 관련된 예

산의 삭감과 주변지역 개발지연 등으로 인한 막대한 경제적 손실을 고려한 합의가 갈등해결의 주요한 역할을 하였다.

## ② 호남고속철도 분기구간 갈등

이미 충청남도, 충청북도, 대전시가 분기구간 유치 경쟁을 벌인 바 있으며, 호남고속철도 노선대안에 대하여 관련 시·도는 공히 전 구간의 신설을 요구하는 것으로 의견이 집약되고 있었다.

그러나 노선 경유지에 대해서는 시·도간의 의견대립이 첨예한 설정으로 충청남도에서는 천안-논산간의 직결 노선을 주장하고 있는데 반해, 대전광역시에서는 오송-공주-논산 경유노선을 주장하였다.

본 사례는 선호시설의 유치와 관련한 광역자치단간의 수평적 갈등이었으며, 이 사례의 갈등의 주체는 충청북도, 대전광역시, 충청남도이고 갈등의 중재자는 건설교통부였다.

이 연구의 사례에서 자치단체 간 신뢰형성의 자발적인 신뢰형성에 실패하고, 중앙 행정기구의 중재과정에서 신뢰형성을 모색할 수 있었던 것이다.

갈등의 원인은 외부효과 측정의 합리성 여부에서 찾을 수 있는데 유치갈등의 대부분 선호시설이 가지고 있는 외부효과의 측정가능성의 어려움으로 인하여 당사자 간 해결보다는 중재제도에 의존할 수밖에 없었다.

그러므로 갈등의 해결을 위해서는 갈등해결중재제도의 제도의 안정성이 중요하였다.

본 사례에서도 ‘호남선유치추진위원회’의 중재(평가제도)가 해결의 주된 요인이었는데, 이는 제도의 안정성이 갈등해결에 중요한 영향을 미침을 인식하게 하였다.

## ③ 홍성의료원 현대화사업 갈등

이 사례의 갈등의 주체로는 충청남도, 홍성군, 사회단체, 주민으로 볼 수 있다. 충남도와 홍성군이 대립하면서 사회단체와 주민의 여론도 양분되는 양상을 보였으며, 갈등의 원인으로는 광역자치단체의 즉 여론수렴 없는 충남도의 일방적인 사업추진, 기초지방자치단체장의 독선적인 반대 즉 건축심의위원회를 통과하고 부서장 및 부시장의 결재를 득한 사항을 반대하는

등에서 원인을 구할 수 있었다.

갈등단계별로 요인들을 분석해보면 갈등의 발생기에 있어서 가장 큰 영향을 미치는 것은 제도적 요인이었다.

지방공사 홍성의료원의 현대화사업을 위하여 충청남도는 홍성군에 건축협의신청을 하였으나 현대화사업을 현 위치에 그대로 시행할 경우 인근 홍성공용터미널 준공과 장항선 홍성역사 주변 정리 등으로 인하여 향후 대폭적인 차량증가가 예상된다는 것이었다.

이로 인하여 교통 혼잡이 예견되며, 주차공간의 부족으로 환자의 불편을 초래하며, 건물 신축공사시 소음공해 및 분진으로 입원환자의 불편 및 인근주민 집단민원 발생 우려가 있으며, 외지에서 찾아올 경우 시내통과로 시내 교통 혼잡을 초래하는 등의 문제를 발생할 수 있어서 불허하였다.

갈등발생기의 행위자적 특성은 먼저 충청남도의 무리한 사업전개였다. 건축협의 없이 먼저 기공식을 실시하는 등 홍성군과 주민의 의견수렴이 부족하였다. 행위자의 특성 중 또 하나 주요한 요인은 홍성군수의 독단적인 행동으로 상급자치단체와의 협력관계가 깨지고 서민에게 필요한 의료원 현대화사업이 지체되었다.

환경적 요인으로서는 2000년 총선을 대비한 선심성 사업논란과 지역 국회의원을 위한 홍보전략과 관계가 있음을 알 수 있었다.

갈등의 해결기에 있어서 제도적 요인은 감사원감사를 들 수 있었다. 국비지원 사업의 지연으로 현대화사업에 대한 감사가 실시되었으며 그 이면에는 현대화 사업과 관련된 충남도-홍성군간의 마찰로 여론이 악화되었다.

갈등해결단계에서 가장 중요한 영향을 행사한 것이 행위자 특성요인이었다. 도지사의 대화와 협의를 통한 해결의지의 천명이 주요한 요인이며 시민단체들의 적극적인 조정노력도 갈등 해결에 중요한 역할을 하였다.

환경적 요인으로서는 정치인들의 적극적 중재 및 활동 그리고 충청남도의 홍성군 지역개발에 대한 지원이 갈등 해결단계에서 해결을 위한 중요한 역할을 하였다.



#### ④ 경부고속철도 역 명칭 갈등

본 사례의 갈등 주체는 건설교통부, 한국고속철도공단, 아산시, 천안시, 충청남도였다.

이 사례의 경우 당사자 간의 조정은 찾아보기 힘들었고 상급자치단체인 충남도의 조정도 소극적이었다.

그러므로 ‘역사명선정위원회’에 의해서 조정이 이루어졌다. 그러나 아산시가 역사명칭선정위원회의 회의시 배포한 자료가 허위 및 편향된 도면을 건교부에서 제출 배포했다고 주장하면서 절차와 과정의 합리성에 문제가 있음을 지적하였고, 천안시와 비교해서 상호간의 호혜성에 문제가 있음을 강력하게 제기하면서 천안시 뿐 만 아니라 건설교통부, 고속철도건설공단에 대한 강한 불신을 피력하였다.

천안시의 경우도 조정자로서의 건설교통부와 충청남도의 미온적 행정처리를 지적하면서 건교부장관과 충남도지사의 사퇴까지도 공개적으로 요구하였다.

천안시와 아산시가 역명을 둘러싸고 갈등과 대립이 심화되어 왔으며 양 지역 간 합의 불가 및 충남도의 조정노력도 실패함에 따라 중앙정부 차원에서 위원회를 설치하여 문제를 해결할 필요성이 제기되었다.

이에 따라 ‘고속철도역 명칭선정자문위원회’를 구성하여 지난 2003년 4월 23일 ‘천안아산역’으로 결정되었고, 그 후 아산시민들을 배려하여 ( )병기를 한다고 밝혔다.

자문의결이 지방자치의 정신과 원리에 위배되며 속지주의원칙을 무시하고 있고 이용객과 국민의 혼란을 초래할 수 있으며 자문위원회의 구성이 모순과 편파적 의혹이 짙다는 이유 등으로 지방자치법 제156조의 2(중앙행정기관과 지방자치단체 간 협의 조정) 및 동법 시행령 제54조의5 제2항을 근거로 행정협의조정을 신청하였으며, 이후 행정소송, 권한쟁의 심판청구소송 등의 소송 등을 진행 중에 있다.

그러므로 갈등은 계속해서 지속되고 있는 것이며, 두 자치단체가 갈등을 해소하고 바람직한 미래를 위해 선의의 경쟁이 필요하다.

그러나 아직까지도 이를 위한 두 도시간의 이해와 협의를 도출할 수 있는 공동토론회나 포럼, 대담 등이 이루어지고 있지 못하다.

### (3) 관할구역 갈등사례

#### ① 해상도계 갈등

갈등의 주체로는 직접당사자인 평택시와 당진군 그리고 양 기초자치단체를 대리한 경기도와 충청남도라 할 수 있다.

양 자치단체의 도계갈등이 벌어지는 곳은 약 1만여 평에 불과한 방파제로 행정구역상 ‘관할권’ 분쟁이었다.

땅의 소유권은 해양수산부(국유지)소유이고 세금을 징수하는 것도 아니지만 어느 경계선을 따라 행정구역이 구분 되느냐에 따라 향후 2011년까지 조성될 600만평 중 수백만평의 평택항 내·외항 부두의 관할권이 갈라지기 때문에 양 지자체가 심한 갈등을 벌였던 것이다.

특히 62선석 규모의 평택항은 당진(15선석), 평택(45선석), 화성(2선석)등 3개 시군에 걸쳐서 조성되는데 경계가 어떻게 조정되느냐에 따라 당진이 가장 많은 선석을 보유할 수도 있기 때문이었다.

즉 컨테이너나 항만시설에 부과하는 지역개발세 수입이 수익 원에 달할 뿐 아니라 중소기업이나 주민들의 항만이용이 간편해지는 등 이점이 있기 때문이다.

당진군은 당진군 관내부두의 명칭도 ‘당진항’으로 개명하고 항만관리 및 운영권을 지자체에 달라는 주장이 제기되었다.

결론적으로 지역의 경제적 파급효과를 고려한 자치단체의 이의제기와 지역 주민들의 정서와 자존심이 주된 갈등의 원인이라 정리할 수 있다.

#### ② 서산-태안 예천상수도 취수장일원 상수원 보호구역지정 갈등

1989년 10월에 서산군이 서산시와 태안군으로 행정구역이 개편되자 금강유역환경청은 태안군에 예천 취수장주변 지역인 서산시 석남동, 예천리 지역과 서산군 인지면 둔당리, 화수리, 풍전리 지역을 상수원보호구역으로 지정할 것을 권고하였다.

이에 태안군은 서산시에 상수보호구역지정신청을 요청하였으나 서산시에서는 이에 대한 요청을 거부하였다. 거부의 이유는 상수원 보호구역 해당 지역주민들이 보호구역 지정에 따른

각종 재산권행사의 제약과 가뭄시 농업용수 부족 등을 이유로 주민들이 반대한다는 것이었다.

태안군은 이 지역을 상수원보호구역으로 지정하는 것이 곤란해지자 다각적인 측면에서 별도의 상수원확보대책을 마련하게 되었다.

태안군은 관내 지역의 충분한 상수원 확보를 위하여 노력한 결과 관내 인평저수지를 추가 상수원으로 확보하고, 보령댐 계통 광역상수도 공사를 추진, 완료함으로써 상수원을 확보하였고 이를 통해 갈등이 해소되었다.

충청남도에서도 97년 5월 8일 관련자치단체(태안군, 서산시)의견이 해소되어 자체종결처리 되었음으로 광역행정 현안문제 해소결과를 통보하였다. 현재 예천취수장은 태안군의 비상급 수용으로 활용되고 있다.

### ③ 고속철도역 택시공동영업구역 지정 갈등

천안시와 아산시간의 경부고속철도 역사명칭과 관련한 갈등이 나타난 후 2003년 10월경 천안지역택시업계가 고속철도역사에서 공동영업을 요구하기 위하여 움직임을 보이기 시작하자 아산지역 택시업계가 이를 완강히 반대하면서 갈등이 발생하였다.

도 중재안은 2006년 1월 1일부터 양시 사업구역 통합, 통합시 까지 북측 승강장 공동구역 운영, 택시사업구역 조정위원회 설치 운영 등이었다.

천안지역 택시업계의 영업여건 악화(천안역 열차 운행편수 감소, 아산지역 택시의 천안진입 증가)로 인하여 공조체계 구축을 위한 다각적인 활동을 전개해 나가고 있으나 장기화 될 것으로 보여 조기해결을 위한 대책이 필요한 실정이나 별다른 대책을 강구하지 못하고 있었다. 경부고속철도 역사주변을 충청남도에서 공동사업구역으로 지정해 주도록 지속적인 협조를 요구하고 있었다.

충청남도에서는 천안시와 아산시간에 민간협의체의 구성을 유도하여 상호 수용이 가능한 대안을 강구하는 등 민간 차원의 해결을 유도하였으며, 또한 문제해결을 위한 지자체간의 상호협력방안의 모색과 민간사업자간의 분쟁 최소화 방안을 모색하고 있는 중이다.

양 시간 택시사업 구역을 통합 운영할 수 있도록 다각적인 중재안 마련 및 지속적인 합의 노력을 추진하고 있다.

#### ④ 천안-아산 행정구역 조정 갈등

천안권으로의 편입 및 행정구역 조정을 주장한 충남 아산시 배방면 세교리, 휴대리, 장재리는 천안시 신방동, 불당동 등과 인접해 있는 지역으로 생활권이 천안시와 가까운 지역이다.

이 지역의 입지적 현황을 살펴보면 아산시(542.30km<sup>2</sup>) 배방면(47.27km<sup>2</sup>)에 위치해 있으며(10.47km<sup>2</sup>) 인구는 5,315명이다.

이들 3개리 주민들은 오랜 기간 동안 천안시에서 생필품을 구입하고 있으며 금융기관을 이용하고 있고 중·고등학교도 아산이 아닌 천안으로 통학하고 있다는 현실적 상황을 고려하여야 한다고 주장하였다.

또한 천안시가 아산시 배방면 장재리의 경부고속철도 역세권 신도시 인접지역에 택지개발을 실시함에 따라 시의 경계가 더욱 가까워지게 되면서 위 3개리 지역주민들은 천안시 편입을 강력히 요구하였다.

편입요구지역은 10.51km<sup>2</sup> 면적에, 800여가구 2,900여명이 주거하는 지역(지방행정연구원: 1999:95)이었다.

천안시 편입추진위원회에서는 공청회 등을 요구하며 여러 차례에 걸친 집단시위를 통해 편입을 강행하였으나 1995년 제3차 행정구역 조정시에도 시·군간 경계조정이 유보되었다.

아산시는 이 지역이 아산신도시개발 등 지역개발의 중심지로 부각되는 곳으로서 시세확대의 거점지역이므로 이 지역에 지역개발비를 지원하는 등 소외감을 불식시키고자 노력하였으며 경부고속전철역사 조성 및 아산만권 신도시 개발계획이 어느 정도 가시화되어감에 따라 생활권과 행정구역을 일치시켜야 할 필요성이 감소되었다.

2002년 9월 27일 아산시 배방면 장재리, 휴대리, 세교리, 탕정면 매곡리 및 천안시 불당동, 신방동일대 3,538,000km<sup>2</sup> 가 아산신도시개발을 위한 택지개발예정지구로 지정 공시되면서 천안권 행정구역 조정 요구가 중단되었다. 그러나 아산 신도시 개발로 인해 갈등은 해소되었다.

#### ⑤ 군산내항 4공구 가호안 축조사업 갈등

서천군과 군산시는 금강을 경계로 하고 있는 인접 자치단체로 양자치단체와 관련된 광역적 사업이 많이 추진되고 있었다.

그러므로 광역적 사업과 관련하여 갈등과 협력이 많이 나타나고 있는데 그 중 대표적인 양 지방정부간 갈등사례가 군산내항 가호안 축조공사를 둘러싼 갈등이었다.

군산내항 4공구 가호안 축조공사는 군산항에 쌓이는 준설토를 군산내항에 매립, 가호안을 축조하는 공사였다.

갈등초기에는 서천군과 군산시의 기초단체간 갈등에서 시작하여 상위 자치 단체인 광역자치단체로 확산되었고 중앙정부 부처까지 참여하게 되었다.

첨예한 갈등은 서천군이 제시한 대안을 군산시와 중앙정부의 수용하게 됨으로써 갈등이 해소되었고 현재는 갈등이 종결된 사례이다.

#### ⑥ 태안·웅진군간 모래채취 해상갈등

이 갈등은 해상경계를 둘러싼 관할구역 인허가 갈등으로 주요당사자는 충남 태안군과 경기도 웅진군이었다.

2004년 3월 국무조정실에서 골재수급난 해소를 위한 긴급관계기관 회의 따라 해사채취허가 절차가 재개가 결정되었다.

이 결정으로 환경부의 반대로 중지되었던 바다 모래 채취작업이 재개되었고 태안군은 건설교통부로부터 배정받은 2004년도 바다모래 채취량을 가덕도 지적12호(덕적면 울도에서 4km 이격) 등 14개 광구에서 상·하반기 총 1,100만m<sup>3</sup>을 허가하였다.

그러나 인천녹색연합은 덕적 주민들의 제보에 따라 태안군이 모래채취를 허가한 지역이 인천광역시 웅진군 행정구역 관내임이 확실하다며 태안군의 해사채취의 즉각적인 중단을 요구하였으며 웅진군도 바닷모래 채취허가 중지를 요청하였다.

그러나 태안군은 2004년 12월 웅진군 관할인 선갑도, 가덕도 인근 해역에 광구를 지정하고 하반기 골재채취(750만m<sup>3</sup>)를 28개 업체에 허가하였다.

웅진군은 태안군이 2004년 4월부터 웅진군 관내인 선갑 지적 및 가덕도 일대에서 바닷모래 채취 허가를 내주고 막대한 이득을 얻고 있다고 강력하게 반발하면서 2005년 5월 31일 정확한 해상관할권을 가려 달라고 헌법재판소에 '해상경계관련 헌법소송 권한쟁의 심판'을 청구하였다. 그리고 점·사용료 110억원을 요구하였다.

웅진군은 환경단체 등의 반발로 2005년 한 해 동안 바닷모래 채취를 금지하는 '해양 안식년

제'를 시행중임에도 불구하고 모래채취를 허가한 태안군의 행위를 도저히 받아들일 수 없는 입장이었다.

웅진군의 권한쟁의 심판청구사건에 대해 태안군은 헌법재판소에 반대 자료를 제출하였으며 2005년 7월 4일 법무부와 충청도 치수방재과에 권한쟁의 심판청구자료 제출하였다.

또한 웅진군은 권한쟁의 심판 외에도 태안군이 2004년 4월부터 바닷모래 채취 허가를 내줘 웅진군에 손해를 입혔다"며 2005년 7월 29일 인천지방법원에 부당이득금 반환청구소송(2005가합10865)을 제기하였다.

태안군은 국립지리원조차 정확한 해상경계 기준을 가리지 못해 웅진군이 권한쟁의 심판을 제기한 것임으로 손해소도 결국은 현재판결이 나기까지 기다려야 할 것이라는 입장이었다.

웅진군은 2005년 8월 4일 헌법재판소에 정정신청(웅진군수→태안군수)청구소송을 실시하였다.

이후 양 지방정부는 해명자료와 제출과 증거조사 등을 통하여 현재까지 지속적으로 소송 중에 있으며 헌법재판소의 권한쟁의 확정판결을 통해 갈등의 해결을 기다리고 있는 실정이다. 그러므로 장기간의 시간소요를 통해 갈등이 해소될 것으로 전망된다.

#### (4) 관할권한 갈등사례

##### ① 용담댐 수자원배분에 관한 갈등

전북과 충남간의 갈등을 요약해보면 첫째 갈등의 유형으로 보면 광역자치단체와 광역자치단체간의 갈등이며, 수평적 권한을 가진 수평적 단체간의 갈등이며, 맑은 물을 더 많이 확보하기 위한 지역간 이해관계의 대립으로 인한 갈등이었다.

둘째 갈등조정은 갈등해결을 위한 당사자의 의지 및 노력, 감사원이라는 제3자의 조정, 그리고 물관리를 위한 공정한 협의회를 구축하여 합리적인 해결책을 도출할 수 있는 정책 네트워크를 구축함으로써 가능하였다.

또한 물배분 문제를 모두 7차례의 운영위원회 회의를 통하여 제3의 용역기관을 선정에 합의하고 그 결과에 따른다는 조건적 협력이 최종적인 용담댐의 용수이용 및 배분에 대한 합의가 성립되었고 이를 통하여 합리적으로 해결하고자 하여 당사자들 인내와 협조를 통해 조정이 가능하였다.

결국 이 사례의 시사점은 지방정부간 분쟁과 갈등을 민주적으로 조정하여 문제를 푸려는 과정은 분권화시대에 매우 중요하지만, 합의가 성공적으로 도출되기 위해서는 제3자의 조정개입이 불가피한 경우가 있다는 것이다.

그러나 제3자 개입이 성공적으로 이루어지기 위해서는 이를 가능하게 하는 정책수단이 수반되어야 한다. 정책수단이 없는 상황에서 건설교통부와 국무총리실의 개입이 별다른 성과를 내지 못했던 사실이 이를 말해주고 있다.

제도적인 측면에서는 갈등발생기부터 갈등완화기까지의 갈등관련제도 중 법으로는 지방자치법과 수자원관리법이 존재하였으며, 금강수계물관리대책협의회와 용담댐관련 공동조사위원회를 설치하여 갈등을 해결하며 협력하였다.

행위자 특성요인에 있어서는 양 자치단체장을 비롯한 양 자치단체의 의회 의원들의 높은 관심과 의지 속에 직접적이고 적극적인 대처로써 갈등에 대한 해결의지가 높은 것으로 나타났다.

양 자치단체의 갈등해결을 위해 노력한 주도집단으로 해당 자치단체장은 물론 지방의회, 학계 및 연구기관의 적극적인 관심과 참여를 들 수 있다.

또한 이들이 주로 사용한 갈등해결 전략은 협의회를 구성하고 협약서와 최종 운영규정에 대한 합의를 성사시킨 후 의결을 거친 합의전략을 모색하였다는 점이며, 따라서 최종적으로 합의한 전략도 당사자간의 협상으로 나타났다.

물론 당사자간의 협상과정에서 감사원의 조정중재라는 제3자의 개입이 있었지만 상대방 및 중재자의 신뢰도가 높았기 때문에 가능한 것이었다.

따라서 이 사례는 양 당사자의 적극적인 갈등해결의지 속에 협의회를 구성하고 상대방 및 제3자의 중재를 신뢰하면서 최종 합의전략을 이루었다는 점에서 양 자치단체간의 갈등해결에 대한 모범사례로 한 축을 이루었다고 평가된다.

## ② 장항국가산업단지 조성관련 갈등

서천군은 충남 서남부 지역으로 충남에서도 낙후된 지역이었다. 정부는 1989년 군산산업단지와 함께 인근 장항산업단지를 충남 서천군과 전북 군산시에 걸친 금강하구역 갯벌을 매립하여 군장국가사업단지로 지정하였다.<sup>14)</sup>

14) 지역: 충남서천군 장항읍 마서면 서측 해면 일원, 면적: 90,100,000㎡(2,730만평)

그러나 당시 지역의 산업단지 수요 등이 고려되면서 군산 산업단지 470만평의 조성이 먼저 추진되었으나<sup>15)</sup> 장항산업단지는 IMF 경제위기 등을 이유로 착공이 계속 미뤄졌다.

또한 사업면적도 1989년 당초 470만평이었으나 2000년 개발계획 변경에 따라 445만평으로 줄었고, 2005년 환경영향평가 초안 협의시에 374만평으로 계속 축소되었다.

특히 2005년 5월 장항산업단지 착공을 위한 환경영향평가가 시작되었으나 갯벌 매립으로 인한 환경 훼손 문제와 산업단지의 경제적 타당성 논란이 불거지면서 사업 추진은 여전히 불투명한 상태였다.

이에 따라 오랫동안 기다려온 개발 계획이 무산된 것에 대한 실망감과 인접한 군산과의 개발격차로 인한 상실감까지 겹치면서 장항지역 주민들의 반발이 커지기 시작하면서 갈등이 발생하였다.

갈등초기에는 서천군과 중앙정부의 갈등에서 출발하였으나 환경문제와 경제적 타당성문제를 들어 중앙정부가 장항국가산업단지 대체사업을 제시하였고 이에 대한 일련의 갈등해결과 정에서 서천군과 충남도의 갈등으로 전환되었다가 지금은 갈등이 종결된 사례이다.

정부와 서천군간은 ‘서천발전 정부 대안사업 추진 공동협약’을 체결, 갯벌 매립을 취소하고 내륙산업단지 조성 등 3개 대안사업을 추진하고 있으며,<sup>16)</sup> 2007년 11월 22일에는 정부내 서천발전TF 차관회의에서 내륙산단의 경제성 확보 및 활성화 방안이 나왔고 입지 지정 절차(토지 거래 허가구역 지정)가 시작됨으로써 사업의 첫 단추를 끼울 수 있었으며 무려 18년간을 끌어왔던 갈등을 해소하고 대안사업을 실시하게 된 것이다.

정부의 대안사업은 3가지로 국립생태원, 국립해양생물자원과 건립 및 내륙산업단지 조성이었다. 내륙산단은 사업시행자인 한국토지공사가 2008년 1월 기본계획 수립 용역에 착수하여 2008년 말까지 지구지정을, 2009년 말까지 실시계획을 끝내고 2013년 완공할 예정이었다.

또 다른 정부 대안사업인 국립생태원과 국립해양생물자원관은 사업을 착공하기에 앞서 사전 인·허가를 위한 기술용역을 진행되었다.

15) 군산산업단지는 1993년에 착공돼 2006년 말 완공되었음

16) 국립생태원 사업내역으로서 사업개요는 부지면적 30만평, 사업비 3,400억원이며, 주요내용으로는 열대림, 온대림, 고산 등 세계의 주요 생태계 조성·전시(Ecodom), 식물원(Botanical garden), 곤충관(Insectarium) 등이다. 또한 해양생물자원관 및 기타사업의 사업개요는 10만평, 사업비 : 1000억원이며, 주요내용은 해양생물 자원 보전 및 전시 등이고 기타 지원사업은(습지보호구역 관리사업(500억원), 연안정비사업(388억원), 김 가공시설 및 김 직매장(9억원), 바다목장사업(50억원) 등 총 947억원) 등이다. 한편 서천군 장항읍 옥산리 일원에 80만평의 내륙산단 조성하고자 하였다.



### ③ 공주대학교 교명변경 및 대학본부 이전갈등

공주대학교의 교명변경을 가지고 대학과 지방정부 및 지역사회간의 갈등이 발생하여 후에는 통합된 캠퍼스가 위치해 있는 지방정부간에도 갈등이 나타난 사례이었다.

침예한 갈등은 충청남도지사가 제시한 타협안으로 인해 현재는 학교갈등이 잠복해 있는 상황이다.

공주대학교는 1948년 공주사범대학으로 출발했다가 1990년 현재의 이름으로 바뀌었다. 1992년 예산농업전문대와 통합하면서 사범대학의 이미지를 벗고 종합대학교의 골격을 갖추기 위해 교명 변경을 약속했으며 2004년 천안공업대학과 통합할 때는 합의서에 '통합대학교의 교명은 제3의 이름으로 한다'고 명시하였다. 또한 현재 공주대 총장도 교명변경을 주요 공약으로 채택해 당선되었으며 당선이후 교명변경을 위하여 교명추진위원회를 만들고 교명변경에 적극적인 활동을 전개하였다.

이러한 활동은 교명변경을 반대하는 공주시 시민 및 공주대 동창회의 반발을 사게 되고 교명갈등은 급격하게 확장되었다. 교명변경추진위원회는 급속한 교육환경의 변화와 무한경쟁 속에서 공주대학교가 통합의 시너지 효과를 극대화하고 대학의 대내외적 위상을 한 단계 높여 미래지향적인 대학으로 발전하는 계기를 마련하기 위해서는 교명변경이 절실하므로 교명변경이 필요하다는 입장이었으나, 이에 반해 공주시 시민과 시민단체 등으로 구성된 '공주대교명변경과 본관 천안이전총력저지 범공주대책위원회(이하, 범대위)'는 교명변경은 교육도시 공주의 위상과 자존심을 훼손할 뿐만 아니라 지역경제에도 큰 타격을 미치기 때문에 반대한다는 입장이었다.

교명변경에 관한 법령은 국립대의 경우 교명변경을 위해서는 학교장의 사유서 및 관련기관, 이해단체 등의 동의를 얻어 교육부와 협의하도록 하고 있어서 지역사회 및 동창회의 찬성 없이는 교명변경이 불가능하였다.

그러나 2007년 7월 5일 교명변경에 관한 법령인 '고등교육기관의 교명사용에 관한 지침'이 개정되면서 시 의회의 승인 없이도 교명변경이 가능해짐에 따라 공주대 '교명변경추진위원회'는 교명변경을 빠르게 추진해 나아갔다.

2007년 11월 교명변경추진위원회는 교수 학생 직원 등 학내구성원 및 동창회를 대상으로 교명선호도 조사를 실시하고, 이 조사에서 가장 선호도가 높은 교명인 '한국대학교'로 교명변

경을 신청하였다.

그러나 교육부는 학내구성원들의 반대가 심하고 타 대학이 같은 교명으로 신청했으나 반려된바가 있었다는 이유로 신청을 반려하였다. 이후 찬성측과 반대측의 갈등은 더욱 심화되어갔으며, 이렇게 교명갈등이 증폭되어 가는 상황에서 충청남도지사가 교명갈등과 관련된 타협안을 제안하였다.

충청남도가 공주대에 700만명에 달하는 해외 한인들의 뿌리 찾을 수 있는 한민족교육문화센터를 설립예정인데 설립조건으로 공주대가 교명변경에 전향적인 자세를 보일 경우에만 가능하도록 한다는 것이었다. 이러한 제안에 대해 공주대가 교명변경에 신중을 기하게 됨으로써 현재 교명갈등은 소강상태에 이르렀다.

## 2) 국내의 하천갈등 사례분석

### (1) 한 강

한강은 총 연장이 405.5km이며, 1982년 9월에 한강 개발 사업이 착공하여 1986년 9월 준공되었고, 한강의 하천공간을 종합적이고 다목적으로 이용하고 개발하기 위한 사업을 추진하여 저수로 정비를 통한 치수기능 확대, 고수부지 조성, 휴식공간 확보, 올림픽대로 및 하수처리장 건설 등이 주요 사업내용이었다.

한강 개발 사업을 통하여 주민들의 여가 공간 확보 및 한강의 수질 향상, 유람선 운행등이 가능해 졌으나, 자동차 통행 위주의 설계로 인해 주민들의 접근성에 한계가 들어났으며, 쓰레기 처리 문제, 둔치관리 잘못으로 인한 한강오염 등의 또 다른 문제가 발생하였다.

현재까지도 이러한 이유 때문에 한강 개발 사업의 성공·실패에 대한 의견이 분분하고, 중앙정부 주도의 물리적 하천개발의 문제점이 제기되었으며, 사업추진시 지역협력 및 협의회를 통한 의사소통과 합의, 공동의 노력의 중요성을 나타내는 주요사례라 할 수 있다.

### (2) 안양천

안양천은 하천연장이 32.5km, 유역면적이 286km<sup>2</sup>이다. 위치는 경기도 안양시(광명시, 서울

금천구, 구로구, 영등포구, 성산대교 서쪽을 통해 한강으로 유입)를 중심으로 진행되고, 다수지역의 원인제공으로 인한 수질오염이 심각하였으며, 자치시대 환경에 대한 관심도 증폭 및 자치단체장의 하천관리의 중요성 인식에도 불구하고 협력적 해결은 어려웠다.

안양천 하천관리를 위한 「안양천수질개선대책협의회」가 구성되었는데(1997.4) 안양천은 서울 및 경기도의 여러 자치단체들이 인접하고 있으므로 안양천의 수질개선을 위한 환경오염 공동대응 체제 및 환경보전을 위한 상호 유기적인 협력체제 필요성 제기하였으며, 안양천 유역 13개 기초자치 단체장으로 구성되었는데, 서울시(7개구 : 강서구, 관악구, 구로구, 금천구, 동작구, 양천구, 영등포구), 경기도(6개시 : 광명시, 군포시, 부천시, 시흥시, 안양시, 의왕시)가 해당된다.

회의는 정기회의(상·하반기 1회)와 임시회의(수시)로 구분하여, 회장 및 간사를 각 1인씩 두었고, 협의회 구성 자치단체장과 담당 실·국장들이 각각 위원과 실무협의회로 구성하였다.

주요기능은 수질개선을 위한 공동사업 추진에 관한 사항, 수질 생태계 조사 등 공동 연구에 관한 사항 및 하상 퇴적물 준설에 관한 사항, 안양천 살리기 지역주민 참여 프로그램 운영 추진에 관한 사항, 기타 협의회가 지역 환경보전을 위하여 필요하다고 인정하는 사항에 대해 협의를 하였다.

협력적인 문제해결을 통해 수질오염도는 감소하였으며, 규모의 경제를 달성하고, 자치단체 간 협력관계 도모 및 광역적 동반성장의 가능성을 보여준 성공사례중 하나이다.

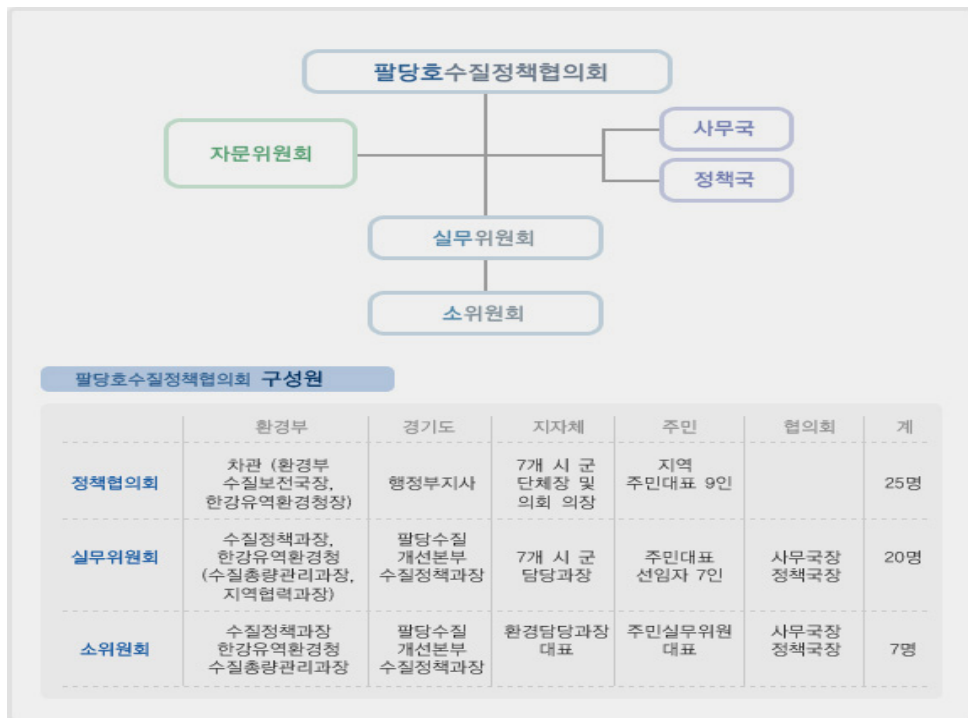
### (3) 팔당호

팔당호는 총 저수량이 2억 4400만톤에 달하며 1973년 팔당댐이 완공되면서 만들어졌는데, 수도권 2,300만명의 식수원으로서 팔당호의 오염은 날로 심각하였다.

서울특별시의 상수도원으로 보호받고 있어 유원지와 낚시터는 개설되어 있지 않지만, 북한강·남한강·경안천으로 부터 유입되는 각종 오폐수로 인해 해마다 오염도가 높아지고 있었다.

팔당호의 오염을 둘러싼 7개 시·군 및 중앙정부, 경기도 등 구성원들간의 견해 차이가 발생하여, 이를 협력적으로 해결하기 위한 「팔당호 수질정책협의회」가 구성·운영되었다.

팔당호 수질정책협의회는 수도권 2300만 시민의 식수원인 팔당호의 수질보전과 지역주민의 삶의 질 향상을 위한 정책발굴 및 협의를 목적으로 구성되었다.



(그림 III-4) 「팔당호 수질정책협의회」 조직도 및 구성원

정책협의회(25명), 실무위원회(20명), 소위원회(7명)으로 구성하여, 2007년 기준 팔당호수질 정책협의회 7회, 실무협의회 29회, 소위원회 18회 등 총 54회의 회의를 개최하였고, 수질보전과 지역발전의 조화를 위한 선진형 정책을 개발하고, 팔당호 수질관리를 위한 기존제도의 개선책을 강구하며, 팔당수계 주요하천의 수질개선사업 및 홍보활동을 전개하였다.

이는 다자간 정책협의체를 통한 협력적 문제해결을 시도한 성공적 지역협력 사례라 판단되며, 현재 팔당호는 주변 일대에서 바라보는 호수의 경관이 빼어나 팔당댐을 중심으로 경기도의 관광명소로 자리매김을 하였다.

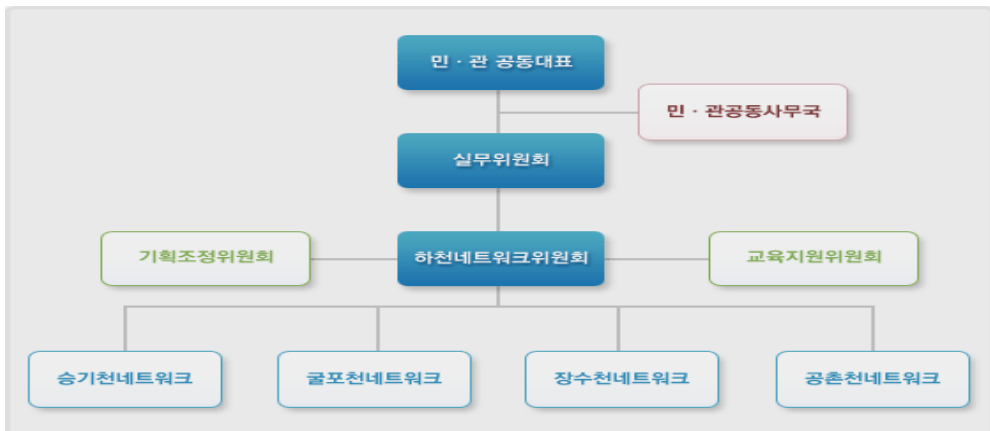
#### (4) 인천광역시 5개 하천살리기

인천광역시의 대표적인 5대 하천은 승기천, 나진포천, 공촌천, 굴포천, 장수천 등이다. 이에 대한 민·관·전문가 사이에 존재하는 하천에 대한 다양한 시각차이의 조정 요구가 발생하였는데, 효율적, 협력적인 하천관리의 필요성이 공동으로 제기되었다.

따라서 인천광역시 하천살리기 추진단이 구성, 기본방침을 민·관 파트너십에 의한 하천살리기, 추진단 조례 및 운영규약에 입각한 활동전개, 시민 중심의 범시민 하천살리기 추진, 하천별 네트워크 구축 및 활성화로 정하였다.

전문가, 시민환경단체, 관련공무원 등 총 57명의 추진위원으로 구성, 지역내 115개 시민환경단체로 4개 하천별 네트워크 구성 활동을 진행하였다.

과거 관 주도로 진행되던 하천살리기 사업을 민·관 파트너십에 의한 하천살리기 운동으로 전개하여 시민과 함께하는 하천살리기 사업을 정착하여 시민들 참여 속에 하천살리기 사업을 진행, 거버넌스(Governance)에 의한 하천살리기 추진코자 하였는데, 민-관 및 NGO간 협력관계 구축을 통한 공동문제해결을 지향했다는 점을 높이 평가할 수 있다.



〔그림 III-5〕 인천광역시 「하천살리기 추진단」 조직도

### 3) 외국의 하천갈등 사례분석

#### (1) 라인강

라인강은 총연장이 1326km이며, 유역면적은 22만 4천km<sup>2</sup>에 달한다. 유역국가로는 영국, 독일, 프랑스, 오스트리아, 네덜란드, 스위스, 룩셈부르크 등 모두 7개의 국가이며, 서유럽에서 가장 긴 강으로서 스위스에서 발원하여 독일, 프랑스, 오스트리아, 네덜란드를 경유하여 북해로 유입된다.

2차 세계대전 이후 용수사용량 증가 및 산업폐수로 인한 수질오염이 악화되었으며, 생태계 파괴 및 홍수의 위험성이 증가되는 실정이었다.

이를 해결하기 위해서는 라인강 오염과 보존을 위한 관련국들의 자발적인 노력과 협력이 최우선적인 과제였다. 이에 따라 라인강 수질보존을 위한 국제위원회(ICRP)가 활용되었다.

라인강 수질보존을 위한 국제위원회(ICRP: International Commission for the protection of the Rhine against Pollution)는 1950년 라인강 연안국 (프랑스, 독일, 네덜란드, 스위스, 룩셈부르크)이 모여 구성되었으며, 1972년 최초회의를 하였고, 1976년 EC에 가입하였다. 상호이해에 근거한 협력 및 공동정책의 추진이 더욱 갈등해결 및 공동사업 추진에 있어 효과적임을 입증하는 사례라 할 수 있다.

## (2) 요르단강

요르단강은 총연장이 360km, 유역면적은 1만 8,300km<sup>2</sup>이다. 유역국가는 이스라엘, 시리아, 요르단, 레바논 등 4개 국가이며, 세 개의 하천이 상류 요르단강을 형성하는데 하스바니(Hasbani)는 레바논에서, 바니아스(Banias)는 골란고원에서, 그리고 단(Dan)은 이스라엘에서 발원한다.

대표적인 분쟁사례로는 1948년 요르단강의 원천이 속해 있는 갈릴리 지역(Galilee Region)을 점유하기 위한 이집트, 요르단, 시리아, 레바논, 사우디아라비아와 이스라엘의 전쟁을 들 수 있다. 전쟁이후 미국의 중재 노력으로 1955년 존슨계획이 수립되었고, 요르단강과 관련된 분쟁들을 조정하기 위해 1991년 중동평화회의가 마드리드에서 개최되었다.

이스라엘과 PLO은 1993년 물분쟁에 대한 잠정적인 협정을 체결하여 물 행정기구 설치를 약속하였으며, 1994년 이스라엘과 요르단은 아르묵강의 활용에 관한 협정을 체결하였다.

이러한 노력에도 불구하고 요르단강은 인종·종교·정치적인 이해관계가 대립되어 1990년 이후에는 가시적인 성과가 없는 상태이다.

## (3) 메콩강

메콩강은 총연장이 4,000km, 총 유역면적은 78만 3천km<sup>2</sup>로서 세계 12위이다. 유역국가는 중

국, 미얀마, 캄보디아, 라오스, 베트남, 태국 등 6개국이며, 티벳고원에서 발원하여 중국 국경을 지나 미얀마, 라오스, 태국의 국경을 이루고, 캄보디아와 베트남을 지나 남지나해로 유입된다.

정치·경제적 이유로 인해 유역국가들이 메콩강 개발에 소극적 반응을 보였으며, 환경훼손에 대한 환경단체들의 반대가 심했다. 개별 사업들이 주종을 이루고 있었으나, 메콩강은 국력과 국제적 위상이 비슷한 여러 국가들이 공유하는 하천의 성공적인 사례로 남았으며, 6개국간 1995년 메콩협약의 추진을 통해 협력적 문제해결을 이루어냈다.

메콩회의는 (the Committee for Coordination of Investigation of the Lower Mekong Basin) 1957년 국가간의 협력을 이끌어 내기 위해 결성한 것이며, 유역들간의 포괄적인 협력은 활발하지 못한 반면, 소규모의 양자간 협력사업을 활발히 추진(국경공동회의 : 태국과 라오스 등)하였다. 국제기구(GMS : 메콩정상회의)의 협조와 참여로 국가간 소규모사업 중심의 투자유치와 상호협력을 추진한 것으로서, 강 유역개발과정에서의 지역간 협력의 성공사례이다.

#### (4) 나일강

나일강은 총 연장이 6,737km이다. 부룬디의 산맥에서 발원하며, 세계에서 가장 긴 강이다. 유역국가는 이집트, 수단, 이디오피아, 탄자니아, 부룬디, 자이레, 르완다, 우간다, 케냐 등 9개국이며, 주요 주변국으로는 수단, 이집트, 그리고 이디오피아를 들 수 있다. 최근까지 나일강은 연안국가들의 이해관계가 상충하고 있다. 더욱이 하류에 위치하고 있고, 경제적·군사적으로 우위에 있는 이집트의 무력 개입의지는 이 지역의 분쟁해결을 더욱 어렵게 하고 있다.

1959년 나일강에서 발생하는 문제를 본격적으로 다루기 위한 협약으로 이집트와 수단 사이에 '나일강 수자원의 전반적인 활용에 관한 협약'을 체결하였다.

나일강에 대한 용수수요가 점증하고 있기 때문에 무력충돌의 가능성도 커질 전망이며, 향후 인구 증가와 관계면적의 증가로 인해 기득수리권이나 유량배분이 큰 문제가 될 수 있기 때문에 나일강의 이용과 개발에 관한 협정은 필수적이다.

#### (5) 리오그란데 - 콜로라도강

리오그란데강과 콜로라도강은 모두 콜로라도에서 발원한다. 리오그란데강은 남쪽으로 흐르

면서 엘파소(El Paso)의 도시들과 Texas / Ciudad Juarez, 멕시코를 거쳐 미국과 캐나다의 국경을 이루면서 남동쪽으로 흘러 멕시코만으로 유입된다.

미국과 멕시코의 국경은 3,141km에 이르는데 국경지역에는 미국의 4개 주와 멕시코의 6개 주가 포함되어 있다. 멕시코만 입구에서 상류까지 2,019km는 리오그란데강을 따라 형성되고, 일직선으로 서쪽의 경계를 따라 육지를 통해 콜로라도강까지는 858km이며, 다시 강을 따라 북쪽으로 38km, 그 뒤로는 서쪽으로 경계를 따라 태평양까지 226km에 이른다.

유역국가는 미국과 멕시코이며, 이들 양국의 접경지역은 대부분 건조한 농장 지역들이 대부분이어서 분쟁이 발생할 가능성이 높다. 19세기 말부터 미국은 농작물 생산을 위한 관개시설에 리오그란데강의 물을 도수함으로써 하류에 위치한 멕시코에서 농작물 피해가 발생하고, 지가가 하락하였다. 이에 따라 미국과 멕시코는 공유하천을 둘러싼 수량 및 수질 문제를 양국간 조약(1944년 콜로라도강과 티주아나강 그리고 리오그란데강의 물이용에 관한 조약 체결, 1993년 북미자유무역협정[NAFTA])과 조정기구(1944년 미국·멕시코의 국경과 물위원회[IBWC] 설립, 1993년 국경환경조정위원회[BECC] 설치)를 통해 해결하고 있다.

향후 주요 이슈는 환경문제와 생태계 보호문제가 될 전망이다.

## (6) 템즈강

템즈강의 총연장은 336km이며, 유역면적은 1만 3,400km<sup>2</sup>이다. 글로스터셔주(州) 코츠월드구릉지대에서 발원하여 동쪽으로 흘러 잉글랜드 중남부를 횡단하고 북해로 흘러든다.

폐수로 악화된 수질개선을 위한 신규 댐 건설 및 환경 및 지역경제, 삶의 질 향상을 위한 지속가능한 개발모델이 필요하였다. 2003년 Environment Agency가 계획·수립을 착수함으로써 지자체 및 주민, NGO 등 70개 이상의 그룹과 함께 계획을 수립하고 추진하게 되었다.

사회 모든 계층의 자유로운 접근과 지속가능한 개발을 전제로 한 레저 및 관광활성화를 추진한 좋은 사례라고 할 수 있다.

## (7) 포토맥강

포토맥강은 총연장이 665km이며, 유역면적은 약 38,000km<sup>2</sup>에 해당된다. 버지니아 주의 하



이타운과 웨스트버지니아주의 페어팩스스톤 두 곳에서 발원하여 애팔래치아의 산과 계곡, 남북전쟁터, 수도 워싱턴 D.C 등을 거쳐 메릴랜드의 포인트룩아웃에서 대서양의 체서피크만(灣)으로 흘러 들어간다.

상류의 남, 북 두 지류는 웨스트버지니아주의 그린스프링에서 만나며, 중도에 세네토어를 비롯하여 카카폰, 머노커시 등의 여러 강들이 합류된다.

530만명 주민의 식수원인 포토맥강은 수질오염이 심각하였다. 이러한 수질오염의 해결을 위한 포토맥강 살리기 지역간 협력위원회를 구성하였다(1940년 미 연방의회 승인).

다양한 파트너십을 통해 수질, 환경개선은 물론 시민들의 휴식공간 및 관광명소로 자리매김된 대표적인 강 개발사례라 할 수 있다.

### 3. 국내·외 사례검토를 통한 시사점 도출

앞에서 살펴본 충청남도 및 국·내외 공유하천의 분쟁, 관리사례를 통해 알 수 있는 것은 분쟁의 경우 관련지역간의 자연적, 사회적, 경제적, 정치적 여건에 따라 다양한 갈등의 양상을 보이고 있다.

즉, 갈등을 야기하는 세 가지 주요한 원인은 자원의 고갈과 악화, 인구증가, 불공정한 배분이라 할 수 있다. 갈등의 주요 쟁점은 국가간, 지역간을 불문하고 내륙주운, 이해관계의 수단, 수량의 배분, 홍수 등 재해의 방어, 수질 보전, 생태환경의 보전, 유역의 개발 등으로 나눌 수 있다. 갈등의 해결방식은 갈등이 발생하는 지역간 대립의 정도, 공유하천에 대한 의존도, 다른 정책과의 연계가능성, 공유하천의 자연적 특성에 따라 다르다.

공유하천으로 인한 갈등은 상하류 간의 물 배분이나 개발 편익을 분석하여 상호 협력하거나, 국제기구나 공동관리협정 등을 체결하여 합리적으로 문제를 해결할 수도 있다. 공유하천의 갈등을 해결하는 핵심은 형성성과 일방적 외부성이라 할 수 있으며, 경제원리로는 유역의 이익을 극대화하고, 편익을 최대화하기 위해 수자원을 거래하며, 합리적이고 공평한 편익의 배분을 들 수 있다.

앞의 사례에서 얻을 수 있는 시사점들은 다음과 같이 요약할 수 있다.

갈등 지역간의 관계의 중요성, 상호이익의 정도, 용수 수급관리 등 자체적인 해결 노력의 병행, 법률보다는 상호 신뢰에 근거한 협력이 우선되어야 함, 철저한 조사와 자료의 공유가

필요, 유역 전체의 종합적 관리가 시급, 협의체 등 다양한 협력기구와의 연계가 중요, 민간 자본이나 외국 자본의 유치를 통한 다각적 사업추진, 다른 정책과의 연계성, 다양한 의견 수렴을 통한 투명한 정책 추진이 필요 등이다.

충청남도는 정부가 추진하는 「금강살리기」를 지역 발전의 기폭제로 삼는다는 계획이지만 정작 각 시·군이 정부에 건의한 사업 대다수가 하도정비, 제방보강, 농업용저수지 확보 등에 그치는 등 소극적인 태도를 취하고 있다. 「금강살리기」가 정부의 4대강 살리기 사업에 포함됐다 하더라도 충청남도가 건의한 금강살리기 사업의 대다수가 천편일률적이라는 지적이 제기되고 있다. 각 시·군이 제시한 대부분의 사업이 하도정비, 제방보강, 농업용저수지 등에 국한되어 있을 뿐, 홍수 가뭄으로 인한 물 부족 문제 해결을 위한 보다 근본적인 사업계획이나 신재생에너지 생산 등을 통한 환경복원 등 지속가능한 발전전략은 미흡한 실정이다.

국가사업 추진 시 사업대상자의 주변지역과의 협의가 소홀하게 이루어져 온 점을 감안할 때 충청남도의 보다 적극적인 대응 자세가 요구되며, 친수공간 개발 측면에서는 정부의 4대강 살리기 사업과 연계하는 신규 사업 발굴과 함께 기존사업과의 융·복합화를 위한 노력이 필요할 것이다(한상욱, 2009). 「금강살리기」 사업은 바로 역사문화자원의 활용 가치를 높이고 환경친화적 하천으로의 변화를 통해 낙후된 주변지역과의 연계발전과 지역경제 활성화를 위한 신성장동력원으로 자리잡을 것이다(김용웅, 2009).

현재 금강하구둑 해수유통을 놓고 서천군과 군산시가 갈등 양상을 보이고 있는데, 서천과 군산의 갈등해결을 위해 충청남도과 전라북도가 공동으로 광범위한 연구와 기초조사 시행, 민관협의회 구성 등 상생발전을 위한 방안을 마련하면 좋을 것이다.

이러한 여러 가지 갈등 및 분쟁의 조짐들이 발생하고 있는 초기단계로서 앞에서 언급한 시·군 협의체의 구성이 시급하다.

## 1) 성공적인 「금강살리기」 사업추진을 위한 주요과제

### (1) 수자원 확보 측면에서 장기적 대책 필요

「금강살리기」를 위해 장기적인 관점에서 해결해야 할 과제를 요약하면, 먼저 수자원 확보 측면에서는 물 부족 예측에 대비한, 직접적으로는 친환경적인 댐·홍수조절지, 농업용저수지

의 재개발이 필요하다.

『금강살리기』의 사업내용상 현재 댐·홍수조절지의 사업이 없는 점은 다시 한 번 재검토가 필요하고, 더불어서 광역상수도, 공급시설의 확충이 과제로 남았다.

## (2) 수질개선을 위한 금강하구둑 개방에 대한 심도 있는 검토 필요

수질개선측면에 있어서는 현 수질은 양호하지만, 10년 후를 대비한다면, 낙동강과 영산강의 수질개선 사례와 같이 금강하구둑 개방을 심도있게 검토해야 할 것이다. 또한 기수역 확보를 위한 지역차원의 전략적인 접근이 필요할 것이다.

## (3) 친수공간개발을 위한 기존사업과의 융·복합화 노력 필요

친수공간 개발측면에 있어서는 중앙정부의 금강살리기와 연계하여 연계사업화의 추진이 필요한 바, 충청남도는 새로운 사업을 발굴하여 기존사업과의 융·복합화를 위한 노력이 필요하며, 이로 인하여 시너지효과를 창출하여야 한다.

공공부문에 있어서는 선도적인 투자사업의 선정과 추진이 담보되어야 할 것이다.

## 2) 『금강살리기』를 위한 시·군간 공동협력 과제

현재 『금강살리기』 사업을 추진하고 있는 금강권역 7개 인접 시·군간에는 다음과 같은 갈등이 예상되고 있다.

사업의 남발로 인해 각 시·군간 이해관계가 상충되는 경우 시너지 효과는 저하될 것이다.

수질·환경오염이 발생될 경우 각 시·군간의 공동협력체제가 구축되어 있지 않으면 수질 개선 부담금 등의 비용문제의 전가현상이 발생할 것이다.

의욕만 앞세운 정치적인 사업추진을 할 경우에는 직·간접적으로 지역과 주민들에게 피해가 고스란히 돌아갈 것이다.

이러한 갈등을 해소하기 위해서는 다음과 같은 조건과 방법이 요구된다. 단계적, 실현가능한 사업 계획의 수립, 사전예방을 위한 갈등영향분석 정례화 추진(정책계획 단계에서부터 이

해관계자를 참여시켜야 함), 협의회 운영의 내실화 필요함(상급기관 및 참여단체의 사후적 조정보다 자율적, 예방적 조율·협의 우선 원칙), 상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼(4대 권역별 포럼) 등 민간 주도적 공익단체들을 적극 활용 및 행·재정적으로 지원함으로써 『금강살리기』 사업을 추진하면서 발생할 수 있는 갈등의 소지를 미연에 방지하고, 의사소통의 장을 마련해야 할 것이다.

『금강살리기』를 적극적으로 추진함에 있어, 성공을 거두기 위해서는 상생협력과 갈등해소의 마인드 정립이 필요하다. 민·관·산·학·연·연 / 민·관·NGO·전문가 등 다자간 참여와 소통을 통한 역할분담과 합의형성을 통해 책임을 공유할 때 공동의 목표인 『금강살리기』는 효율적으로 추진될 수 있을 것이다.

『금강살리기』는 지역현안사업을 중심으로 접근하여 주민의 시각에서 추진되어야 하며, 시너지 효과가 높은 사업에 우선적으로 자원을 배분하여 충청남도과 각 시·군의 공동발전에 이바지 하여야 하며, 인접지역간의 공동사업·공동이용을 추진함으로써 지역간 상호보완적(호혜주의) 사업 수행을 통해 최적 자원배분을 통한 가치실현을 이룩할 수 있을 것이며, 이는 곧 지역협력 및 갈등해소의 지름길이 될 것이다.



(그림 III-6) 상호주의적 상생협력과 갈등해소

## Ⅳ. 「금강 살리기」 사업의 갈등유형별 실태조사 결과 및 시사점

### 1. 분석의 틀

본 실태조사는 “금강살리기 사업추진 관련 모두 5가지 갈등유형별로 예상되는 갈등소지에 따른 해결방안”을 설문조사 및 인터뷰조사를 통해 살펴보려는 데 있다.

첫째, 갈등유형(I) : 행위주체별 갈등 → 정부간 갈등(중앙↔광역시, 중앙↔기초, 광역↔기초, 기초↔기초/시군간), 정부와 주민간 갈등(중앙↔주민, 광역↔주민, 기초↔주민, 중앙/광역시/기초↔NGO단체 등)

둘째, 갈등유형(II) : 사업내용별 갈등 → 하천개발(용수이용, 농지보상, 수중보 설치, 준설작업, 수질보전, 상하류간 갈등, 상수원보호), 광역시설(기념관 설치, 도로개설, 펌비/넙비시설, 개발사업(민간 및 관광개발), 선도산업 유치경쟁 갈등 및 유사/중복사업 추진 갈등

셋째, 갈등유형(III) : 갈등성격별 갈등 → 이익갈등(펌비/넙비, 재산/기득권 유지, 보상갈등, 골재채취, 역사문화 보존 관련 공익적 가치추구간 갈등), 권한갈등(수질정화 비용분담, 권한/권리 마찰 등)

넷째, 갈등유형(IV) : 표출양상별 갈등 → 잠재적 갈등(갈등조건 내재화, 외형상 감추어진 갈등), 현재적 갈등(갈등당사자의 불만/경쟁 외부로 표출)

다섯째, 갈등유형(V) : 쟁점범위별 갈등 → 공간적 범위(지역내/지역간 갈등), 계층적 범위(일반주민 대상, 특정계층 대상)

갈등유형과 관련된 설문문항을 「금강살리기」 사업의 주요내용(인식관련), 「금강살리기」 사업관련 예상되는 갈등요인, 「금강살리기」 사업관련 예상되는 갈등요인의 해결방안, 인구통계학적 특성으로 크게 네 가지로 구성하였다.

다음은 분석의 틀을 나타낸다.



[그림 IV-1] 분석의 틀

## 2. 설문조사의 개요

### 1) 설문조사

설문조사지는 예비조사 등을 거쳐 총 3회 수정·보완작업을 실시하였으며, 「금강살리기」 사업의 갈등유형별 갈등해소와 협력방안의 모색을 위해 사업에 참여하는 7개 시·군 중심으로 설문조사 약 750여명을 조사대상으로 하였다. 설문조사는 충청남도, 금강권역 7개 시·군(공주, 논산, 금산, 연기, 청양, 부여, 서천)을 중심으로 2009년 7월 15일에서 2009년 7월 31일까지(약 2주간) 현장조사를 통해 이루어졌다.

이렇게 조사된 설문지는 SPSS 12 통계패키지 이용하여 분석을 실시하였으며, 총 750여명 대상 설문 배포, 실제 분석에는 694부의 설문을 사용(사용률 : 92.5%)하였고, 빈도분석(frequency analysis), 교차분석(Cross Tabulation), 분산분석(ANOVA: Analysis of Variance) 등을 활용하였다.

### 2) 인터뷰 조사

인터뷰 조사는 설문조사지 중에서 핵심내용을 추출, 비표준화 방식으로 실시하였으며, 금강살리기 사업 관련 이해당사자 집단과 갈등관리 전문가를 대상으로 시·군별 적정인원을 선정

하여 인터뷰를 실시하였으며, 상생협력·갈등관리 충남포럼의 현장간담회 개최와 병행하여 추진하였다.

### 3) 인구통계학적 특성

조사대상자의 일반적 특성은 성별, 연령, 최종학력(재학중 포함), 직업, 직급(공무원 대상), 담당분야(공무원 대상), 월 평균 소득수준, 거주지(지역)으로서 다음과 같다.

조사대상의 남녀분포는 남성이 62.8%, 여성이 37.2%이며, 조사대상의 연령분포를 살펴보면 20대가 14.8%, 30대가 29.0%, 40대가 31.4%, 50대가 19.2%, 60대 이상이 5.6%로 나타났다.

조사대상의 학력을 살펴보면 고졸이 33.8%, 전문대졸이 15.2%, 대졸이 39.0%, 대학원졸이 2.9%, 기타가 9.0%로 조사되었다.

조사대상의 직업을 살펴보면 농업(임업포함)이 14.3%, 상업·서비스업이 13.0%, 제조업이 1.6%, 회사원이 12.4%, 기술직이 3.5%, 노무직이 0.1%, 전문직이 5.3%, 종교·사회봉사 0.9%, 언론이 0.1%, (대)학생이 5.3%, 공무원이 31.7%, 전업주부가 6.8%, 퇴직·무직이 1.2%, 프리랜서가 0.9%, 기타가 2.9%이었다.

조사대상 중 공무원만을 대상으로 한 직급을 살펴보면 7급 이하가 60.5%, 6급이 21.8%, 5급이 2.7%, 별정직은 0.9%, 전문직은 1.4%, 기능직은 10.5%, 기타가 2.3%이었으며, 조사대상 중 공무원만을 대상으로 한 담당분야를 살펴보면, 일반행정이 48.9%, 기획·정책이 3.7%, 경제통상이 3.2%, 문화관광이 5.5%, 복지환경이 7.8%, 농림수산이 4.1%, 건설교통(치수방재)이 9.6%, 소방안전(재난관리)이 7.3%, 갈등예방관리(사회통합·상생협력)가 1.8%, 교육·연구가 1.8%, 기타가 6.4%이었다.

조사대상의 월평균 소득수준을 살펴보면 50만원 미만이 12.6%, 50~100만원이 11.8%, 101~150만원이 19.2%, 151~200만원이 18.9%, 201~300만원이 23.0%, 301~400만원이 9.4%, 401~500만원이 3.5%, 501만원 이상이 1.8%로 조사되었으며, 조사대상의 거주지(지역)을 살펴보면 금강권역 7개 시·군을 중심으로 공주시가 10.8%, 논산시가 14.7%, 금산군이 13.1%, 연기군이 14.1%, 부여군이 11.0%, 서천군이 14.6%, 청양군이 15.6%, 그 밖의 천안시가 0.7%, 보령시가 0.4%, 아산시가 0.1%, 계룡시가 0.7%, 홍성군이 0.1%, 예산군이 0.3%, 기타가 3.6%으로 나타났다.

〈표 IV-1〉 인구통계학적 특성

특성		빈도(명)	유효퍼센트(%)
성별	남자	435	62.8
	여자	258	37.2
	무응답	1	
	합계	694	100.0
연령	20대	103	14.8
	30대	201	29.0
	40대	218	31.4
	50대	133	19.2
	60대 이상	39	5.6
	합계	694	100.0
학력(재학중 포함)	고졸	233	33.8
	전문대졸	105	15.2
	대졸	269	39.0
	대학원졸	20	2.9
	기타	62	9.0
	무응답	5	
	합계	694	100.0
직업	농업(임업포함)	99	14.3
	상업·서비스업	90	13.0
	제조업	11	1.6
	회사원	86	12.4
	기술직	24	3.5
	노무직	1	0.1
	전문직	37	5.3
	종교·사회봉사	6	0.9
	언론	1	0.1
	(대)학생	37	5.3
	공무원	220	31.7
	전업주부	47	6.8
	퇴직·무직	8	1.2
	프리랜서	6	0.9
	기타	20	2.9
	무응답	1	
	합계	694	100.0
직급(공무원 대상)	7급이하	133	60.5
	6급	48	21.8
	5급	6	2.7
	별정직	2	0.9
	전문직	3	1.4
	기능직	23	10.5
	기타	5	2.3
	합계	220	100.0



담당분야(공무원대상)	일반행정	107	48.9
	기획·정책	8	3.7
	경제통상	7	3.2
	문화관광	12	5.5
	복지환경	17	7.8
	농림수산	9	4.1
	건설교통(치수방재)	21	9.6
	소방안전(재난관리)	16	7.3
	갈등예방관리 (사회통합·상생협력)	4	1.8
	교육·연구	4	1.8
	기타	14	6.4
	무응답	1	
	합계	220	100.0
월평균 소득수준	50만원 미만	86	12.6
	50~100만원	81	11.8
	101~150만원	131	19.2
	151~200만원	129	18.9
	201~300만원	157	23.0
	301~400만원	64	9.4
	401~500만원	24	3.5
	501만원 이상	12	1.8
	무응답	10	
	합계	694	100.0
거주지(지역)	천안시	5	0.7
	공주시	75	10.8
	보령시	3	0.4
	아산시	1	0.1
	논산시	102	14.7
	계룡시	5	0.7
	금산군	91	13.1
	연기군	98	14.1
	부여군	76	11.0
	서천군	101	14.6
	청양군	108	15.6
	홍성군	1	0.1
	예산군	2	0.3
	기타	25	3.6
	무응답	1	
	합계	694	100.0

### 3. 설문조사의 주요 결과

#### 1) 「금강살리기」 사업의 주요내용(인식관련)

##### (1) 「금강살리기」 사업에 대한 인지여부

현재 정부의 「4대강 살리기」 사업의 일환으로 충청남도와 금강권역 7개 시·군이 추진하고 있는 「금강살리기」 사업에 대한 인지여부를 조사한 결과 매우 잘 알고 있음이 7.2%, 잘 알고 있음이 27.5%, 보통이 41.3%, 잘 모름이 21.0%, 전혀 모름이 2.9%로 나타났다.

「금강살리기」 사업에 대해 알고 있다는 의견이 전체의 34.7%로서 모르겠다는 의견의 23.9%보다 다소 높게 조사되었다.

보통이라는 의견이 41.3%로 조사되어 아직까지는 「금강살리기」 사업에 대한 인지정도가 낮은 편이며, 이에 따라 사업에 대한 지속적인 홍보를 강화할 필요가 있는 것으로 판단된다.

〈표 IV-2〉 「금강살리기」 사업에 대한 인지여부

항목	빈도(명)	유효 퍼센트(%)
매우 잘 알고 있음	50	7.2
잘 알고 있음	190	27.5
보통	285	41.3
잘 모름	145	21.0
전혀 모름	20	2.9
무응답	4	
합계	694	100.0

##### (2) 「금강살리기」 사업계획 및 추진에 대한 찬·반 여부

「금강살리기」 사업계획과 관련하여 그 추진에 대한 찬·반 여부를 조사한 결과 매우 찬성하여 현 사업계획대로 추진할 필요가 있다는 의견이 7.4%, 찬성하지만 사업계획의 부분 조정이 필요하다는 의견이 38.6%, 모르겠다는 중도적인 의견이 25.0%, 반대함으로 사업계획의 전면 수정이 필요하다는 의견이 18.4%, 매우 반대함에 따라 사업중단 및 계획의 폐지가 필요하다는 의견이 10.6%로 나타났다.

모르겠다는 의견을 제외하고 찬성의 긍정적 의견이 전체의 46.0%로서 반대의 부정적 의견의 29.0% 보다 다소 높게 조사되었으나 사업자체의 중단 및 계획의 폐지를 요구하는 의견이 높게 조사된 점을 간과할 수 없다.

이 결과에서 알 수 있듯이 「금강살리기」 사업계획의 수립과 추진 시점에서부터 갈등의 소지가 내포되어 있다.

〈표 IV-3〉 「금강살리기」 사업계획 및 추진에 대한 찬·반 여부

항목	빈도(명)	유효 퍼센트(%)
매우찬성 (현 사업계획대로 추진 필요)	51	7.4
찬성 (사업계획 부분 조정 필요)	266	38.6
모르겠음	172	25.0
반대 (사업계획 전면 수정 필요)	127	18.4
매우반대 (사업중단 및 계획 폐지 필요)	73	10.6
무응답	5	
합계	694	100.0

### (3) 「금강살리기」 사업의 지역발전 공헌 여부

「금강살리기」 사업이 충남지역의 발전에 도움이 되는지에 관해 조사한 결과 매우 도움이 된다는 의견이 7.3%, 도움이 된다는 의견이 35.9%, 보통이라는 의견이 31.5%, 도움이 안 된다는 의견이 18.8%, 전혀 도움이 안 된다는 의견이 6.5%로 조사되었다.

〈표 IV-4〉 「금강살리기」 사업의 지역발전 공헌 여부

항목	빈도(명)	유효 퍼센트(%)
매우 도움이 됨	49	7.3
도움이 됨	241	35.9
보통	212	31.5
도움 안 됨	126	18.8
전혀 도움 안 됨	44	6.5
무응답	22	
합계	694	100.0

도움이 된다는 긍정적인 의견이 전체의 43.2%로서 도움이 되지 않는다는 부정적인 의견의 25.3%보다 높게 나타나, 「금강살리기」 사업의 성공이 지역발전에 공헌을 할 것이라는 기대를 알 수 있었다.

#### (4) 「금강살리기」 사업내용의 만족도(필요성)

- ① 용수공급능력 1.0억톤 증대를 위한 보(부여보, 금강보, 금남보) 설치와 하도준설, 농업용 저수지 증고(31개) 등의 사업에 대한 만족도(필요성)

「금강살리기」 사업의 사업내용 중 용수공급능력의 1.0억톤 증대를 위한 보 설치, 하도준설, 농업용 저수지 증고 등에 대한 만족(필요)여부를 조사한 결과 매우 만족(필요)한다는 의견이 12.7%, 만족(필요)한다는 의견이 30.6%, 보통이라는 의견이 33.5%, 불만족(불필요)한다는 의견이 17.0%, 매우불만족(불필요)한다는 의견이 6.3%로 나타났다.

전체의 43.3%가 만족하고 필요하다는 의견을 나타냈으며, 전체의 23.3%가 불만족하고 불필요하다는 의견을 제시하여, 긍정적인 의견이 부정적인 의견에 비해 높게 조사되었다.

〈표 IV-5〉 보설치, 하도준설, 농업용 저수지 증고에 대한 만족(필요)여부

항목	빈도(명)	유효 퍼센트(%)
매우만족(매우필요)	87	12.7
만족(필요)	209	30.6
보통	229	33.5
불만족(불필요)	116	17.0
매우불만족(매우불필요)	43	6.3
무응답	10	
합계	694	100.0

이러한 결과는 가뭄과 홍수로 고통을 겪고 있는 충청남도의 농민들의 의견이 많이 반영된 것이며, 「금강살리기」 사업에 거는 기대를 알 수 있다.

- ② 2012년 금강 본류 2급수 확보를 위한 하수처리시설 확충, 비점오염원 관리, 생태하천 조성(197km), 농경지 정리(30.1km<sup>2</sup>) 등의 사업에 대한 만족도(필요성)

「금강살리기」사업의 사업내용 중 2012년 금강 본류 2급수 확보를 위한 하수처리시설 확충, 비점오염원 관리, 생태하천 조성(197km), 농경지 정리(30.1km) 등에 대한 만족(필요) 여부를 조사한 결과 매우만족(필요)한다는 의견이 18.9%, 만족(필요)한다는 의견이 35.4%, 보통이라는 의견이 29.1%, 불만족(불필요)한다는 의견이 11.1%, 매우불만족(불필요)한다는 의견이 5.4%로 나타났다.

전체의 54.3%가 만족(필요)한다는 의견을 나타냈으며, 전체의 16.5%가 불만족(불필요)한다는 의견을 제시하여, 긍정적인 의견이 부정적인 의견에 비해 매우 높게 조사되었다.

〈표 IV-6〉 하수처리시설확충, 생태하천조성, 농경지 정리에 대한 만족(필요) 여부

항목	빈도(명)	유효 퍼센트(%)
매우만족(매우필요)	129	18.9
만족(필요)	242	35.4
보통	199	29.1
불만족(불필요)	76	11.1
매우불만족(매우불필요)	37	5.4
무응답	11	
합계	694	100.0

이러한 결과는 금강권역 주민들의 금강의 환경적 차원의 수질 개선 및 정화노력에 기대를 가지고 있음을 증명하는 결과이며, 「금강살리기」사업의 내실있는 추진을 통하여 이러한 기대에 부응하도록 노력을 하여야 할 것이다.

### ③ 강 중심의 레저기반 확충을 위한 자전거길 설치(204km), 공주~부여를 연결하는 옛 뱃길복원(백제문화관광루트 개발) 등의 사업에 대한 만족도(필요성)

「금강살리기」사업의 사업내용 중 강 중심의 레저기반 확충을 위한 자전거길 설치(204km), 공주~부여를 연결하는 옛 뱃길복원(백제문화관광루트 개발) 등의 사업에 대한 만족(필요)여부를 조사한 결과 매우만족(매우필요)한다는 의견이 19.5%, 만족(필요)한다는 의견이 31.7%, 보통이라는 의견이 28.9%, 불만족(불필요)한다는 의견이 13.8%, 매우불만족(불필요)한다는 의견이 6.2%로 나타났다.

〈표 IV-7〉 자전거길 설치, 옛 뱃길복원에 대한 만족(필요) 여부

문항	빈도(명)	유효 퍼센트(%)
매우만족(매우필요)	133	19.5
만족(필요)	216	31.7
보통	197	28.9
불만족(불필요)	94	13.8
매우불만족(매우불필요)	42	6.2
무응답	12	
합계	694	100.0

전체의 51.2%가 만족(필요)한다는 긍정적인 의견을 나타내어, 전체의 20.0%의 불만족(불필요)을 나타낸 부정적인 의견보다 매우 높게 조사되었다.

이러한 결과는 「금강살리기」 사업을 통하여 지역발전과 지역주민의 복지증진, 문화유산 확충 등에 대한 주민들의 숙원을 반영한 결과라 사료되며, 추후 실질적인 사업추진을 통하여 이러한 기대가 실망으로 변하지 않도록 최선의 노력을 다하여야 할 것이다.

## 2) 「금강살리기」 사업관련 예상되는 갈등요인

### (1) 「금강살리기」 사업추진 관련 갈등의 당사자(행위주체)

「금강살리기」 사업의 추진과 관련하여 예상되는 갈등요인 중 어떠한 행위주체간의 갈등이 가장 많을 것인가에 대한 조사결과 중앙(자치단체)와 NGO(시민·사회단체)간의 갈등이 가장 많을 것이라는 의견이 21.8%로 근소한 차이로 가장 높게 나타났으며, 주민-중앙정부 간의 갈등이 많을 것이라는 의견이 20.6%, 주민-자치단체간의 갈등이 많을 것이라는 의견이 19.6%, 자치단체(시·군)간의 갈등이 많을 것이라는 의견이 18.7% 등의 순으로 조사되었다.

「금강살리기」 사업의 추진과 관련하여 예상되는 갈등요인 중 어떠한 행위주체간의 갈등이 가장 많을 것인가에 대한 조사결과를 농업(임업) 종사자와 공무원, 그리고 나머지 직업종사자를 주민으로 묶어서 직업군에 따른 교차분석을 실시한 결과 위의 빈도 분석에서 살펴본 바와 같이 중앙(자치단체)-NGO단체 간, 주민-자치단체 간, 주민-중앙정부 간의 항목에서 행위주체 간 갈등이 가장 많을 것이라는 응답이 나타났다.

공무원 집단에서 근소한 차이지만 중앙(자치단체)와 NGO간의 갈등이 가장 많이 나타날 것

이라는 의견이 가장 높게 조사된 것은 「금강살리기」 사업 뿐 만 아니라, 그동안 정부 및 자치 단체의 정책사업 추진시에 NGO의 반대가 항상 표출되었으며, NGO의 무조건 적인 반대나 대안 없는 비판에 대한 공무원들의 인식이 반영된 결과라 해석할 수도 있을 것이다.

〈표 IV-8〉 「금강살리기」 사업추진 관련 행위주체간 갈등 여부

항목	빈도(명)	유효 퍼센트(%)
중앙정부-자치단체	108	15.7
자치단체(시·군)간	129	18.7
중앙(자치단체)-NGO단체	150	21.8
주민-중앙정부	142	20.6
주민-자치단체	135	19.6
주민-주민	18	2.6
기타	7	1.0
무응답	5	
합계	694	100.0

한편, 이러한 결과를 주민간, 주민-정부간, 정부간 갈등 유발 여부로 재정리해 보면, 주민과 정부간의 갈등이 62%로 가장 갈등이 심하게 유발될 것으로 나타났으며, 중앙정부와 자치단체(시·군간) 갈등도 34.4%로서 갈등을 유발시키는 행위주체로 나타났다.

〈표 IV-9〉 「금강살리기」 사업추진 관련 행위주체간 갈등 여부(주민간, 주민-정부간, 정부간)

항목	빈도(명)	유효 퍼센트(%)
주민상호간	18	2.6
주민(NGO)-정부(지방자치단체)	427	62.0
중앙정부-자치단체(시·군간)	237	34.4
기타	7	1.0
무응답	5	
합계	694	100.0

농업(임업) 종사자 집단에서 주민과 중앙정부, 주민과 자치단체 간의 갈등이 많을 것이라는 의견 역시 높게 조사되었는데, 이는 실질적 이해당사자인 농민이 중앙정부 및 자치단체와의 관계에서 갈등이 발생할 가능성이 매우 높으며, 이는 당연한 결과라 할 수 있다.

주민집단에서 자치단체(시·군)간 갈등이 많을 것이라는 우려의 결과가 나타난 것을 통하여 알 수 있듯이 「금강살리기」 사업의 성공적인 추진을 위해서는 금강권역 7개 시·군 간의 강력한 협력의지와 노력이 필요할 것이다.

〈표 IV-10〉 직업군에 따른 행위주체간 갈등 여부 교차분석

항목	직업군에 따른 교차분석			전체
	농업(임업)	주민	공무원	
중앙정부-자치단체	23	63	21	107
자치단체(시·군)간	12	<b>86</b>	31	129
중앙(자치단체)-NGO단체	7	65	<b>78</b>	150
주민-중앙정부	24	84	34	142
주민-자치단체	<b>30</b>	52	<b>53</b>	135
주민-주민	3	15	0	18
기타	0	6	1	7
전체	99	371	218	688

$\chi^2$ : 80.067, df: 12, 유의확률: 0.00

한편, 이러한 결과를 주민간, 주민-정부간, 정부간 갈등 유발 여부로 재정리해 보면, 공통적으로 농업(임업), 주민, 공무원의 직업군에 있어서도 주민과 정부(지방자치단체)간의 갈등에 대해 갈등이 심하게 유발될 것으로 생각하는 것으로 나타났다.

〈표 IV-11〉 직업군에 따른 행위주체간 갈등 여부 교차분석(주민간, 주민-정부간, 정부간)

항목	직업군에 따른 교차분석			전체
	농업(임업)	주민	공무원	
주민상호간	3	15	0	18
주민(NGO)-정부(지방자치단체)	<b>61</b>	<b>201</b>	<b>165</b>	427
중앙정부-자치단체(시·군)간	35	149	52	236
기타	0	6	1	7
합계	99	371	218	688

$\chi^2$ : 80.067, df: 12, 유의확률: 0.00

『금강살리기』 사업의 추진과 관련하여 예상되는 갈등요인 중 어떠한 행위주체간의 갈등이 가장 많을 것인가에 대하여 거주지(지역)에 따라 금강권역 7개 시·군(공주시, 논산시, 금산군, 연기군, 부여군, 서천군, 청양군)과 기타지역으로 묶어서 교차분석을 실시한 결과 각 시·군 지역에 따라 근소하지만 명확한 차이가 나타났다.

공주시의 경우에는 중앙(자치단체)-NGO단체, 자치단체(시·군)간의 순으로 갈등이 많이 발생할 것이라 조사되었으며, 논산시의 경우에는 주민-중앙정부, 중앙(자치단체)-NGO단체 순으로, 금산군의 경우에는 주민-자치단체, 중앙(자치단체)-NGO단체 순으로, 연기군의 경우에는 자치단체(시·군)간, 중앙(자치단체)-NGO단체 순으로, 부여군의 경우에는 주민-자치단체, 주민-중앙정부 순으로, 서천군의 경우에는 자치단체(시·군)간, 중앙(자치단체)-NGO단체 순으로



로, 청양군의 경우에는 중앙정부-자치단체, 중앙(자치단체)-NGO단체 순으로, 기타지역의 경우에는 주민-중앙정부, 주민-자치단체, 중앙정부-자치단체의 순으로 조사되었다.

특히, 세도면 지역을 중심으로 금강변 경작지 비율이 가장 높아 보상비 문제로 인한 갈등의 소지가 다분하고 실제로 발생하고 있는 부여군의 경우 주민과 자치단체간의 갈등, 주민과 중앙정부간의 갈등이 가장 많을 것으로 조사되었고, 서천군의 경우 군산시와의 금강하구둑 철거 문제 등 사업 시행 전부터 갈등이 표출된 것이 반영된 듯 자치단체(시·군)간의 갈등, 중앙(자치단체)-NGO단체간의 갈등이 가장 많을 것으로 조사되었으며, 연기군의 경우도 행복지구 관련 마찰이 빈번히 일어나고 있는 지역으로서 금강살리기 사업과 관련하여서도 자치단체(시·군)간 갈등과 중앙(자치단체)-NGO단체간의 갈등이 가장 많을 것으로 조사되어 다른 시·군과의 차이가 명확하게 나타났다.

〈표 IV-12〉 거주지(지역)에 따른 행위주체간 갈등 여부 교차분석

항목	거주지(지역)에 따른 교차분석								전체
	공주시	논산시	금산군	연기군	부여군	서천군	청양군	기타	
중앙정부-자치단체	12	6	13	15	7	19	<b>28</b>	8	108
자치단체(시군)간	16	8	17	<b>24</b>	5	<b>31</b>	22	5	128
중앙(자치단체)-NGO단체	<b>22</b>	<b>28</b>	19	22	6	21	25	7	150
주민-중앙정부	9	<b>34</b>	15	19	22	18	13	<b>12</b>	142
주민-자치단체	12	24	<b>22</b>	14	<b>35</b>	6	14	8	135
주민-주민	1	2	3	2	0	5	3	2	18
기타	1	0	0	1	1	1	3	0	7
전체	73	102	89	97	76	101	108	42	688

$\chi^2$ : 125.100, df: 42, 유의확률: 0.00

〈표 IV-13〉 거주지(지역)에 따른 행위주체간 갈등 여부 교차분석(주민간, 주민-정부간, 정부간)

항목	거주지(지역)에 따른 교차분석								전체
	공주시	논산시	금산군	연기군	부여군	서천군	청양군	기타	
주민상호간	1	2	3	2	0	5	3	2	18
주민(NGO)-정부 (지방자치단체)	<b>43</b>	<b>86</b>	<b>56</b>	<b>55</b>	<b>63</b>	45	<b>52</b>	<b>27</b>	427
중앙정부-자치단체 (시·군간)	28	14	30	39	12	<b>50</b>	50	13	236
기타	1	0	0	1	1	1	3	0	7
합계	73	102	89	97	76	101	108	42	688

$\chi^2$ : 125.100, df: 42, 유의확률: 0.00

한편, 이러한 결과를 <표 IV-13>과 같이 주민간, 주민-정부간, 정부간 갈등 유발 여부로 재정 리한 결과 역시, 대부분의 지역에서 주민-정부간의 갈등의 주요 갈등유발요인으로 조사되었으 나, 서천군의 경우에만 근소한 차이로 중앙정부-자치단체(시·군간)의 갈등이 주요 갈등유발 주체로 나타나는 특징을 보였다.

## (2) 「금강살리기」 사업추진 관련 갈등 예상 사업

「금강살리기」 사업의 추진과 관련하여 어떤 사업에서 갈등이 가장 많을 것인가에 대해 조사 한 결과 생태하천복원사업이 29.0%로 가장 높게 나타났으며, 준설작업사업이 17.5%, 보 설치 사업이 14.7%, 댐·조절지 건설사업이 10.8%, 관광위락시설사업이 10.2%, 수질개선 사업이 6.6%, 농업용 저수지 증고사업이 5.5%, 제방보강사업이 2.2%, 자전거길 조성사업이 0.7%의 순 으로 갈등이 많을 것으로 조사되었다.

〈표 IV-14〉 「금강살리기」 사업추진 관련 갈등 예상 사업

항목	빈도(명)	유효 퍼센트(%)
준설작업	120	17.5
보 설치	101	14.7
생태하천복원	199	29.0
관광위락시설	70	10.2
제방보강	15	2.2
댐, 조절지 건설	74	10.8
자전거길 조성	5	0.7
농업용 저수지 증고	38	5.5
수질개선	45	6.6
기타	20	2.9
무응답	7	
합계	694	100.0

「금강살리기」 사업의 추진과 관련하여 예상되는 갈등사업에 대해 농업(임업) 종사자와 공무원, 그리고 나머지 직업종사자를 주민으로 묶어서 직업군에 따른 교차분석을 실시한 결과 생 태하천복원 사업이 갈등이 예상되는 것으로 모든 직업군에서 가장 높게 나타났다.

그 밖에 2순위로 농업(임업), 주민 집단에서는 준설작업이 갈등이 많은 것으로 예상하였으 나, 공무원 집단에서는 보 설치에 따른 갈등이 많을 것으로 예상하여 차이를 나타냈다.

생태하천복원사업이 가장 높게 조사된 이유는 각 시·군 간 야심차게 준비하고 있는 연계사

업에 있어서 이해관계가 상충될 가능성과 예산배분의 문제, 금강변의 불법 점유 경작지 문제 등에 있어 이미 갈등의 양상이 나타나고 있으며, 계속적인 갈등이 발생할 소지가 다분하기 때문인 것으로 사료된다.

「금강살리기」사업의 추진과 관련하여 예상되는 갈등사업에 대하여 거주지(지역)에 따라 교차분석을 실시한 결과 금강권역 7개 시·군과 기타지역간의 의견의 차이는 크게 나타나지 않았으나 서천군의 경우에는 준설작업 및 보 설치 사업에서 갈등의 발생할 가능성이 높다고 조사된 반면, 다른 지역의 경우 생태하천복원사업이 갈등이 가장 클 것으로 분석되었다.

〈표 IV-15〉 직업군에 따른 갈등 예상 사업의 교차분석

항목	직업군에 따른 교차분석			전체
	농업(임업)	주민	공무원	
준설작업	19	73	28	120
보 설치	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

$\chi^2$ : 58.097, df: 18, 유의확률: 0.00

〈표 IV-16〉 거주지(지역)에 따른 갈등 예상 사업의 교차분석

항목	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
관광위락시설	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

$\chi^2$ : 138.190, df: 63, 유의확률: 0.00

이러한 분석결과는 서천군의 경우 금강하구둑 철거 문제 등 실질적인 용수공급능력 및 확보 차원에서의 중요성을 강조하고 있어 이 분야 사업 추진에 있어서 갈등의 소지가 다분한 것으로 파악되며, 다른 지역의 경우에는 생태하천복원사업에 있어서 필요성 및 당위성에 의문을 제기하고 단순한 관광레저타운 조성의 개념으로 인식하는 것으로 짐작된다.

### (3) 「금강살리기」 사업추진 관련 예상되는 갈등의 영향정도

「금강살리기」 사업의 추진과 관련하여 예상되는 갈등의 원인 중에서 그 원인의 영향정도에 대해 어떻게 생각하는 지에 대한 조사 결과 주어진 항목에 대해 대체로 갈등의 영향정도가 크다고 생각하는 것으로 나타났다.

특히, 농지보상에 따른 갈등의 영향정도는 매우 크다는 의견이 34.6%, 다소 크다는 의견이 39.5%, 보통이라는 의견이 22.8%, 다소 적다는 의견이 2.5%, 매우 적다는 의견이 0.6%로 조사되어, 농지보상에 따른 갈등의 영향정도가 크다는 의견이 전체의 74.1%나 차지하였으며, 또한 소유권(재산) 유지에 따른 갈등의 영향정도 역시 매우 크다는 의견이 31.6%, 다소 크다는 의견이 37.5%, 보통이라는 의견이 24.9%, 다소 적다는 의견이 4.7%, 매우 적다는 의견이 1.3%로서, 소유권(재산) 유지에 따른 갈등의 영향정도가 크다는 의견이 전체의 69.1%로 높게 나타났다.

이는 정책 사업 추진 시 갈등이 발생할 소지가 가장 높은 부분은 농지보상이나 재산권에 관한 것임을 입증해 주는 좋은 설문 결과라 사료된다.

〈표 IV-17〉 「금강살리기」 사업추진 관련 예상되는 갈등의 영향정도

항 목	매우 큼	다소 큼	보 통	다소 적음	매우 적음
	유효 퍼센트(%)				
용수이용에 따른 갈등	14.9	35.2	40.5	7.0	2.4
농지보상에 따른 갈등	34.6	39.5	22.8	2.5	0.6
상하류간 갈등	17.3	41.6	35.5	4.4	1.2
남비(협오)시설에 따른 갈등	24.6	34.3	32.3	6.8	1.9
뽕피(선호)시설에 따른 갈등	18.9	32.6	40.5	5.8	2.1
유사중복사업에 따른 갈등	12.8	35.4	42.1	8.7	1.0
수중보 설치에 따른 갈등	18.0	37.9	37.7	5.1	1.3
소유권(재산) 유지에 따른 갈등	31.6	37.5	24.9	4.7	1.3
골재채취관련 갈등	24.9	33.9	33.2	6.0	2.1
역사문화 보존에 관한 갈등	22.3	34.0	33.4	6.8	3.4
수질정화 비용분담에 따른 갈등	25.4	39.6	29.1	4.3	1.6
권한 및 권리에 관한 갈등	25.8	37.8	31.3	3.9	1.3

\* 일부 무응답을 제외한 유효 퍼센트 결과임

#### (4) 「금강살리기」 사업추진 관련 예상되는 갈등의 표출형태

「금강살리기」 사업의 추진과 관련하여 예상되는 갈등의 표출형태를 잠재적 갈등(갈등조건이 내재화 되어 있으며, 외형상 감추어진 갈등)과 현재적 갈등(갈등당사자의 불만·경쟁이 외부로 표출되는 갈등)으로 나누어 조사한 결과 현재적 갈등이 표출될 가능성이 69.5%로 잠재적 갈등으로 표출될 가능성의 29.4%에 비해 매우 높게 나타났다.

〈표 IV-18〉 「금강살리기」 사업추진 관련 예상되는 갈등의 표출형태

항 목	빈도(명)	유효 퍼센트(%)
잠재적 갈등(갈등조건 내재화, 외형상 감추어진 갈등)	202	29.4
현재적 갈등(갈등당사자의 불만, 경쟁이 외부로 표출)	478	69.5
기 타	8	1.2
무응답	6	
합계	694	100.0

위의 빈도분석 결과를 토대로 직업군을 농업(임업), 주민, 공무원으로 구분하여 교차분석을 실시한 결과 역시 모든 직업군에서 현재적 갈등의 형태로 갈등이 표출될 것으로 조사되었다.

이 결과는 「금강살리기」 사업의 원활한 추진이 이루어지지 않을 경우 발생할 가능성이 있는 갈등문제는 현재적 갈등으로서 갈등당사자의 불만이나 경쟁이 외부로 표출될 가능성이 매우 높다는 우려를 반영한 결과이다.

〈표 IV-19〉 직업군에 따른 갈등의 표출형태 교차분석

항 목	직업군에 따른 교차분석			전체
	농업(임업)	주민	공무원	
잠재적 갈등(갈등조건 내재화, 외형상 감추어진 갈등)	33	114	55	202
현재적 갈등(갈등당사자의 불만, 경쟁이 외부로 표출)	64	250	163	477
기타	2	6	0	8
전체	99	370	218	687

$\chi^2$ : 7.293, df: 4, 유의확률: 0.121

거주지(지역)에 따른 갈등의 표출형태에 대한 교차분석 결과 공주시를 비롯한 금강권역 7개 시·군 뿐만 아니라 기타지역을 포함한 충남도내 모든 시·군은 「금강살리기」 사업의 추진에

있어서 갈등이 발생할 경우 현재적 갈등으로서 갈등당사자의 불만이나 경쟁이 외부로 표출될 것이라는 의견에 관심을 기울였다.

〈표 IV-20〉 거주지(지역)에 따른 갈등의 표출형태 교차분석

항목	거주지(지역)에 따른 교차분석								전체
	공주시	논산시	금산군	연기군	부여군	서천군	청양군	기타	
잠재적 갈등(갈등조건 내재화, 외형상 감추어진 갈등)	14	41	30	23	18	32	32	12	202
현재적 갈등(갈등당사자의 불만, 경쟁이 외부로 표출)	58	57	58	73	57	69	75	30	477
기타	2	4	0	0	1	0	1	0	8
전체	74	102	88	96	76	101	108	42	687

$\chi^2$ : 26.199, df: 14, 유의확률: 0.024

#### (5) 「금강살리기」 사업추진 관련 예상되는 갈등의 발생범위

「금강살리기」 사업의 추진과 관련하여 예상되는 갈등의 발생범위에 대하여 조사한 결과 지역간(시·군)간 갈등이 43.6%로 가장 높게 나타남으로써 「금강살리기」 사업의 진행에 있어서 시·군간의 상생협력의 중요성이 다시금 강조되었다.

또한 일반주민 대상 갈등이 19.2%로 특정계층 대상 갈등의 15.7%에 비해 다소 높게 조사됨으로써 「금강살리기」 사업에 있어서 발생할 소지가 있는 갈등은 특정 이해당사자만의 문제가 아닌 일반 주민 전체의 문제가 될 수 있음을 확인하였다.

〈표 IV-21〉 「금강살리기」 사업추진 관련 예상되는 갈등의 발생범위

항목	빈도(명)	유효 퍼센트(%)
지역내 갈등	136	19.8
지역간(시군)갈등	300	43.6
일반주민 대상 갈등	132	19.2
특정계층 대상 갈등	108	15.7
기타	12	1.7
무응답	6	
합계	694	100.0

이러한 결과를 토대로 직업군에 따른 예상 갈등의 발생범위를 교차분석한 결과 지역간(시·군)간 갈등이 가장 많을 것이라는 것이 모든 직업군에서 공통으로 나타났으며, 2순위의 경우에는 농업(임업)집단과 주민집단에서는 지역내 갈등이 많을 것이라는 의견이 조사된 반면, 공무원집단의 일반주민 대상 갈등이 많을 것으로 차이가 나타났다.

〈표 IV-22〉 직업군에 따른 예상 갈등의 발생범위 교차분석

항목	직업군에 따른 교차분석			전체
	농업(임업)	주민	공무원	
지역내 갈등	26	81	29	136
지역간(시군)갈등	<b>40</b>	<b>168</b>	<b>92</b>	300
일반주민 대상 갈등	13	68	<b>50</b>	131
특정계층 대상 갈등	18	44	46	108
기타	2	10	0	12
전체	99	371	217	687

$\chi^2$ : 25.465, df: 8, 유의확률: 0.001

거주지(지역)에 따른 예상 갈등의 발생범위에 대하여 교차분석을 한 결과 지역간(시·군)간 갈등이 가장 심할 것이라는 의견이 다수를 이루었으나, 부여군의 경우에는 근소한 차이로 지역내 갈등이 심할 것이라는 의견이, 논산시의 경우에는 일반주민 대상 갈등이 가장 높게 나타났다.

〈표 IV-23〉 거주지(지역)에 따른 예상 갈등의 발생범위 교차분석

항목	거주지(지역)에 따른 교차분석								전체
	공주시	논산시	금산군	연기군	부여군	서천군	청양군	기타	
지역내 갈등	15	21	11	20	<b>22</b>	20	21	6	136
지역간(시군)갈등	<b>38</b>	25	<b>37</b>	<b>51</b>	20	<b>57</b>	<b>57</b>	<b>14</b>	299
일반주민 대상 갈등	11	<b>31</b>	22	14	17	15	10	12	132
특정계층 대상 갈등	9	23	14	12	15	9	17	9	108
기타	1	1	4	0	2	0	3	1	12
전체	74	101	88	97	76	101	108	42	687

$\chi^2$ : 66.813, df: 28, 유의확률: 0.00

### 3) 「금강살리기」 사업관련 예상되는 갈등요인의 해결방안

#### (1) 「금강살리기」 사업추진시 발생하는 갈등해결의 주체

「금강살리기」 사업추진시 갈등이 발생할 경우 이를 해결하기 위해 누구의 역할이 가장 중요한가에 대하여 조사한 결과는 다음과 같다.

〈표 IV-24〉 「금강살리기」 사업추진시 발생하는 갈등해결의 주체

항목	빈도(명)	유효 퍼센트(%)
자치단체장	125	18.0
지방의회	38	5.5
담당공무원	26	3.8
시민단체	87	12.6
언론	28	4.0
중앙정부	217	31.3
광역단체(도)	29	4.2
기초단체(시군)	51	7.4
주민대표	31	4.5
전문가 및 중재조직	55	7.9
기타	6	0.9
무응답	1	
합계	694	100.0

중앙정부가 갈등해결의 가장 중요한 주체라는 의견이 31.3%로 가장 높게 나타났으며, 이어 자치단체장이라는 의견이 18.0%, 시민단체라는 의견이 12.6%, 전문가 및 중재조직이라는 의견이 7.9%의 순으로 조사되었다.

이러한 빈도분석의 결과를 바탕으로 직업군에 따른 교차분석을 실시한 결과 농업(임업)집단, 공무원 집단, 주민집단 모두에서 중앙정부의 노력이 가장 필요하다는 결과가 나타났으나, 2순위의 경우 농업(임업), 주민집단에서는 자치단체장의 노력이 필요하다는 결과가 공무원 집단에서는 시민단체의 노력이 필요하다는 결과가 도출됨으로서 차이가 두드러졌다.



〈표 IV-25〉 직업군에 따른 갈등해결의 주체 교차분석

항목	직업군에 따른 교차분석			전체
	농업(임업)	주민	공무원	
자치단체장	19	91	15	125
지방의회	8	26	4	38
담당공무원	8	7	11	26
시민단체	5	57	25	87
언론	1	16	11	28
중앙정부	36	93	87	216
광역단체(도)	1	10	18	29
기초단체(시군)	9	19	23	51
주민대표	5	17	9	31
전문가 및 중재조직	7	32	16	55
기타	0	5	1	6
전체	99	373	220	692

$\chi^2$ : 82.791, df: 20, 유의확률: 0.00

이러한 결과는 본 설문조사를 통하여 여러 주민들을 접했을 때 이미 이러한 결과를 추측할 수 있었는데, 「금강살리기」 사업과 관련하여 대부분의 농민, 주민, 공무원들은 정부의 「4대강 살리기」의 일환임을 명확히 인식하고 있는 것으로 보였으며, 따라서 중앙정부 특히, 이명박 정부에 대한 불신을 표명하는 경우도 많았으며, 이러한 성향이 「금강살리기」 사업 추진시 발생할 가능성이 있는 갈등은 중앙정부 차원에서 적극적으로 해결하여야 한다는 결과로 나타난 것으로 판단된다.

또한 자치단체장, 시민단체, 전문가 및 중재조직의 갈등해결 노력이 중요하다는 결과는 「금강」의 주인인 주민들은 갈등을 지역 스스로 대처하고 해결하길 바라는 소망을 나타낸 것으로 사료되며, 민·관·산·학·연·언의 전문가들로 구성된 「상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼」과 같은 중재조직의 역할에 힘을 실어주는 결과라 할 수 있다.

갈등해결을 위해 누구의 역할이 가장 중요한가에 대한 질문을 거주지(지역)별로 교차분석한 결과 금강권역 7개 시·군과 기타 지역은 공통적으로 중앙정부의 갈등해결노력이 필요하다는 의견을 제시하였다.

특히 논산시, 금산군, 부여군, 청양군 지역과 같은 경우는 중앙정부가 가장 중요한 갈등해결의 주체라는 의견이 많은 비중을 차지하였으나, 공주시와 기타 지역의 경우 중앙정부와 시민단체의 갈등해결 주체로서의 중요성이 비슷하게 조사되었는데 이는 금강살리기 사업에 따른 갈등요인에 대한 관심이 다른 지역에 비해 다소 낮게 나타났으며, 일반적인 의견이 표출된 것

으로 사료된다.

한편 연기군과 서천군의 경우 자치단체장이 갈등해결을 위한 중요 주체라는 의견과 중앙정부도 중요 주체라는 의견이 비슷하게 나타났으며, 이는 자치단체장의 갈등해결의지와 노력에 대한 지역주민의 당부와 기대가 내포된 것으로 판단된다.

〈표 IV-26〉 거주지(지역)에 따른 갈등해결의 주체 교차분석

항목	거주지(지역)에 따른 교차분석								전체
	공주시	논산시	금산군	연기군	부여군	서천군	청양군	기타	
자치단체장	10	11	12	25	8	25	27	6	124
지방의회	6	0	1	8	4	10	7	2	38
담당공무원	7	3	2	3	2	5	2	2	26
시민단체	15	15	6	20	3	7	13	8	87
언론	4	1	7	1	4	6	2	3	28
중앙정부	15	42	34	25	33	24	35	9	217
광역단체(도)	3	5	5	3	0	7	2	4	29
기초단체(시군)	8	7	10	5	9	5	7	0	51
주민대표	1	6	5	3	6	4	5	1	31
전문가 및 중재조직	6	10	6	5	7	8	7	6	55
기타	0	2	2	0	0	0	1	1	6
전체	75	102	90	98	76	101	108	42	692

$\chi^2$ : 122.507, df: 70, 유의 확률: 0.00

## (2) 「금강살리기」 사업관련 예상되는 갈등의 해결방안

「금강살리기」 사업 추진과 관련하여 예상되는 갈등을 해결하는 방안으로서 그 중요성을 조사한 결과 모든 문항에서 중요하다는 의견이 60% 이상으로 나타났는데, 이는 연구자가 생각하는 갈등의 해결방안에 대해 조사대상자들 역시 공감하고 있는 것으로 판단된다.

모든 방안이 하나하나 다 선결되어야만 갈등을 예방·중재·조정을 할 수 있겠으나 특히, 철저한 사전조사, 합의형성, 다양한 의견 수렴을 통한 투명한 정책추진, 공동의 목표설정, 정보 및 자료의 공유 등은 매우 중요한 것으로 조사되었다.

그 중에서도 철저한 사전조사는 매우중요하다는 의견이 53.3%, 중요하다는 의견이 32.2%로 나타나 전체의 85.5%를 차지하여 가장 높게 조사되었는데, 이는 사업 착수 단계에서 갈등을 미연에 예방하고 이해당사자들의 불만을 최소화 할 수 있으며, 사업의 성공을 위한 철저한 사전조사가 중요함을 나타낸 결과라 사료된다.

〈표 IV-27〉 「금강살리기」 사업관련 예상되는 갈등의 해결방안

항목	매우 중요	중요	보 통	중요하지 않음	전혀 중요하지 않음
	유효 퍼센트(%)				
공동의 목표설정	36.0	44.2	17.4	1.6	0.7
합의형성	34.8	47.2	16.1	1.6	0.3
다자간 참여와 소통	35.3	44.2	18.1	1.8	0.6
역할분담	23.5	46.4	26.4	3.1	0.6
책임공유	29.2	41.4	25.4	2.8	1.2
최적 자원배분을 통한 가치실현	24.8	42.0	28.8	3.5	0.9
인접지역간 상호보완적 사업추진 (공동사업, 공동이용 장려, 상호이익고려)	27.3	40.9	27.8	3.3	0.7
사회적 효과가 높은 사업에 우선적으로 자원배분	21.7	39.5	31.1	7.0	0.7
지역 현안사업 중심으로 접근	24.2	41.5	28.6	5.3	0.5
갈등지역간의 관계 개선 노력	34.4	41.4	21.4	2.4	0.4
용수 수급관리	26.0	42.2	27.5	3.6	0.7
상호 신뢰 및 협력강화	35.1	39.4	21.3	3.3	0.9
철저한 사전조사	53.3	32.2	12.2	1.6	0.6
정보 및 자료의 공유	40.4	36.8	19.8	2.2	0.7
유역 전체의 종합적 관리	32.6	41.0	24.1	1.9	0.4
다양한 협력, 조정기구와의 연계	29.2	41.8	25.0	3.4	0.6
민간·지역·외국적 자본 유치 등 다각적 사업추진	20.7	34.4	34.1	7.3	3.4
다른 정책과의 연계성 강화	23.3	41.7	28.0	5.5	1.5
다양한 의견 수렴을 통한 투명한 정책추진	41.7	38.7	15.9	2.8	0.9
수자원확보 측면에서 장기적 대책 필요	35.6	41.4	19.1	3.0	0.9
수질개선을 위한 금강하구둑 개방에 대한 심도있는 검토 필요	38.5	38.8	20.0	2.1	0.7
친수공간개발을 위한 기존사업과 이중중복 되지 않는 융복합화 노력 필요	29.9	40.9	25.1	2.7	1.3

### (3) 「갈등중재·조정포럼」 역할의 필요성

「금강살리기」 사업 추진과 관련하여 예상되는 갈등을 예방하기 위해 중간조직으로서 각계 전문가·실무자들을 중심으로 구성하는 「갈등중재·조정포럼」의 역할이 필요한지에 대하여 조사한 결과 매우필요하다는 의견이 31.4%, 필요하다는 의견이 49.1%, 보통이라는 의견이 15.6%, 불필요하다는 의견이 1.9%, 매우 불필요하다는 의견이 2.0%로 나타나 전체의 80.5%가 중재·조정을 위한 중간조직 역할의 필요성을 인정했다.

〈표 IV-28〉 「갈등중재·조정포럼」 역할의 필요성

항목	빈도(명)	유효 퍼센트(%)
매우 필요	216	31.4
필요	338	49.1
보통	107	15.6
불필요	13	1.9
매우 불필요	14	2.0
무응답	6	
합계	694	100.0

#### 4. 집단간 차이검증

##### 1) 「금강살리기」 사업의 주요내용(인식관련)

###### (1) 사업관련 인식의 직업에 따른 차이분석

「금강살리기」 사업의 주요내용에 관한 인식 정도를 알아보기 위해 직업군에 따라 ANOVA 분석으로 나타난 결과는 다음과 같다.

〈표 IV-29〉 직업군에 따른 「금강살리기」 사업관련 인식에 대한 분산분석

항목	직업군에 따른 분산분석			F값	유의확률
	농업(임업)	주민	공무원		
인식여부	2.8586 (A)	2.8954 (A)	2.7604 (A)	1.447	0.236
찬·반여부	3.1717 (C)	2.9326 (B)	2.6009 (A)	10.564	0.000**
지역발전	3.2708 (C)	2.8296 (B)	2.5853 (A)	15.365	0.000**
용수공급	2.9394 (B)	2.6929 (A)	2.7083 (A)	2.124	0.120
수질개선	2.8776 (B)	2.4959 (A)	2.2930 (A)	10.049	0.000**
레저기반	3.1020 (B)	2.4946 (A)	2.4047 (A)	14.360	0.000**

\*: p<0.05, \*\*: p<0.01

그 결과 농민, 주민, 공무원 집단 모두 금강살리기 사업에 대해 어느 정도 알고 있는 것으로 나타났으며, 사업계획 및 추진에 관하여 공무원들은 찬성하는 의견이 많은 것에 비해 농민은 반대하는 의견이 다수를 차지하는 것으로 분석되었다.

또한 「금강살리기」 사업이 지역발전에 도움이 되는 지에 관한 조사결과 역시 공무원들은 긍정적으로 생각하는 반면 농민들은 부정적인 반응을 보였다.

뿐만 아니라 「금강살리기」 사업의 주요내용인 용수공급능력확보, 수질개선, 레저기반확충 등의 사업에 대해서도 공무원과 주민의 경우에는 만족한다는 긍정적 의견을 보이는 반면 농민들은 다른 두 집단에 비해 부정적인 경향을 나타냈다.

## (2) 사업관련 인식의 거주지(지역)에 따른 차이분석

「금강살리기」 사업의 주요내용에 관한 인식 정도를 알아보기 위해 거주지(지역)에 따라 ANOVA분석으로 나타낸 결과는 다음과 같다.

〈표 IV-30〉 거주지(지역)에 따른 「금강살리기」 사업관련 인식에 대한 분산분석

항 목	거주지(지역)에 따른 분산분석								F값	유의 확률
	공주시	논산시	금산군	연기군	부여군	서천군	청양군	기타		
1	3.0811(BC)	2.7353(A)	2.9438(ABC)	2.6735(A)	2.6711(A)	2.8100(AB)	2.9167(ABC)	3.1667(C)	2.745	0.008**
2	2.6486(AB)	3.2745(D)	2.8864(ABC)	2.7857(ABC)	3.0921(CD)	2.6931(AB)	2.6168(A)	3.0238(BCD)	4.154	0.000**
3	2.6111(AB)	3.1667(C)	2.8977(BC)	2.6875(AB)	3.1892(C)	2.4516(A)	2.6762(AB)	2.9268(BC)	6.052	0.000**
4	2.7027(ABCD)	2.9802(DE)	2.8391(BCDE)	2.6082(ABC)	3.1053(E)	2.4900(AB)	2.4579(A)	2.9048(CDE)	4.368	0.000**
5	2.3919(AB)	2.8911(C)	2.6591(BC)	2.2577(A)	2.6533(BC)	2.2424(A)	2.2430(A)	2.7619(C)	5.379	0.000**
6	2.1757(A)	2.8812(D)	2.7701(CD)	2.4433(ABC)	2.8533(D)	2.3434(AB)	2.4019(ABC)	2.5952(BCD)	4.653	0.000**

※ 항목 : 1. 인식여부, 2. 찬반여부, 3. 지역발전, 4. 용수공급, 5. 수질개선, 6. 레저기반조성

※:  $p < 0.05$ , \*\*:  $p < 0.01$

그 결과 「금강살리기」 사업에 대한 인식여부는 다른 지역에 비해 부여군, 연기군, 논산시 등은 잘 알고 있는 것으로 나타났으나, 기타지역은 「금강살리기」 사업과 직접적인 연관이 없는 지역임으로 인지도가 낮은 것으로 조사되었다.

「금강살리기」 사업계획 및 추진에 대한 찬반여부는 다른 지역에 비해 청양군이 찬성여부가 가장 높은 지역으로 나타났으며, 부여군, 기타지역, 논산시 등은 찬성여부가 낮은 편이었고, 그 중 논산시가 사업에 대한 찬반여부가 반대에 가까웠다.

「금강살리기」 사업이 지역발전에 도움이 되는 지에 대한 조사결과 다른 지역에 비해 서천군 응답자들이 「금강살리기」 사업이 지역발전에 가장 도움이 된다고 생각하는 것으로 나타났으며, 논산시와 부여군의 경우에는 반대로 사업이 지역발전에 미치는 영향이 적을 것으로 응답하였다.

「금강살리기」 사업의 주요내용 중에서 용수공급능력 1.0억톤 증대를 위한 보(부여보, 금강

보, 금남보) 설치와 하도준설, 농업용 저수지 증고(31개) 등에 관한 만족(필요) 여부를 조사한 결과 청양군의 경우가 만족도가 높은 편이었으며, 반대로 부여군의 경우는 만족도가 낮은 편이었다.

「금강살리기」사업의 주요내용 중에서 2012년 금강 본류 2급수 확보를 위한 하수처리시설 확충, 비점오염원 관리, 생태하천 조성, 농경지 정리 등 수질개선사업에 대한 만족(필요) 여부를 조사한 결과 서천군, 청양군, 연기군 등은 만족도가 높은 편이었으나, 기타지역과 논산시의 경우 다른 지역에 비해 만족도가 낮은편으로 조사되었다.

「금강살리기」사업의 주요내용 중에서 강 중심의 레저기반 확충을 위한 자전거길 설치, 공주-부여를 연결하는 옛 뱃길복원(백제문화관광루트 개발) 등의 사업에 대한 만족(필요) 여부를 조사한 결과 공주시의 경우 만족도가 높게 조사되었으나, 상대적으로 부여군과 논산시의 경우 만족도가 낮았다.

## 2) 「금강살리기」사업관련 예상되는 갈등요인

### (1) 예상되는 갈등요인의 직업에 따른 차이분석

「금강살리기」사업관련 예상되는 갈등요인을 알아보기 위해 직업군에 따라 ANOVA분석으로 나타낸 결과는 다음과 같다.

〈표 IV-31〉 직업군에 따른 「금강살리기」사업관련 예상되는 갈등요인에 대한 영향정도 분산분석

항목	직업군에 따른 분산분석			F값	유의확률
	농업(임업)	주민	공무원		
용수이용	2.3871(A)	2.3224(A)	2.7407(B)	15.328	0.000**
농지보상	1.8000(A)	2.0191(B)	1.8972(AB)	3.101	0.046*
상하류간	2.2553(A)	2.2636(A)	2.4047(A)	2.089	0.125
땀피(선호)	2.5957(B)	2.3196(A)	2.4366(AB)	3.641	0.027*
소유권(재산)	1.8404(A)	2.0410(B)	2.2150(B)	5.672	0.004**
골재채취	2.0638(A)	2.2198(A)	2.4272(B)	5.486	0.004**
수질정화	1.9681(A)	2.0847(B)	2.4131(B)	11.776	0.000**
권한·권리	2.0213(A)	2.1339(AB)	2.2991(B)	3.780	0.023*

\*:  $p < 0.05$ , \*\*:  $p < 0.01$

그 결과 용수이용에 따른 갈등과 골재채취 관련 갈등에 대하여 농민과 주민 집단보다 공무원 집단에서 그 갈등의 영향력이 상대적으로 적을 것이라 조사되었으며, 농지보상, 소유권(재산), 골재채취, 수질정화, 권한·권리 등과 관련된 갈등에 대해서는 농민이 가장 갈등의 영향정도가 클 것으로 응답하여 다른 일반주민과 공무원집단과의 차이가 나타났다.

대부분 주어진 문항에서 농민집단에서 갈등원인의 영향정도가 높다는 결과가 나타났는데, 유일하게 펌피(선호)시설 입지에 따른 갈등이 발생하고 그 영향정도가 높을 것이라는 의견은 일반주민집단에서 가장 높게 조사되었으며, 공무원 집단, 농민집단 순으로 나타났다.

## (2) 예상되는 갈등요인의 거주지(지역)에 따른 차이분석

「금강살리기」사업관련 예상되는 갈등요인을 알아보기 위해 거주지(지역)에 따라 ANOVA 분석으로 나타낸 결과는 다음과 같다.

〈표 IV-32〉 거주지(지역)에 따른 「금강살리기」사업관련 예상되는 갈등요인에 대한 영향정도 분산분석

항목	거주지(지역)에 따른 분산분석								F값	유의 확률
	공주시	논산시	금산군	연기군	부여군	서천군	청양군	기타		
1	2.6622(CD)	2.6040(CD)	2.3929(ABC)	2.3918(ABC)	2.8767(D)	2.1900(A)	2.2736(AB)	2.5366(BC)	5.364	0.000**
2	2.2027(CD)	1.9500(BC)	2.2706(D)	1.8454(AB)	1.6486(A)	1.8061(AB)	1.8505(AB)	2.2195(CD)	5.629	0.000**
3	2.5479(B)	2.3762(AB)	2.2791(AB)	2.2680(AB)	2.2329(A)	2.1800(A)	2.2991(AB)	2.3171(AB)	1.390	0.206
4	2.4795(AB)	2.6600(B)	2.3452(AB)	2.2083(A)	2.5205(AB)	2.3030(A)	2.2830(A)	2.4250(AB)	2.436	0.018*
5	2.3649(B)	2.0100(A)	2.1786(AB)	2.0515(AB)	1.9726(A)	1.9697(A)	1.9813(A)	2.1220(AB)	1.728	0.099*
6	2.1489(BC)	2.6535(C)	2.3293(AB)	2.1340(AB)	2.2778(AB)	2.0816(AB)	2.0187(A)	2.2683(AB)	4.552	0.000**
7	2.2973(BC)	2.3500(C)	2.3176(C)	2.0947(ABC)	2.2877(BC)	1.8788(A)	2.0000(AB)	2.3415(C)	3.607	0.001**
8	2.4730(C)	2.2574(BC)	2.1765(ABC)	2.1158(AB)	2.1644(ABC)	1.8990(A)	2.1869(ABC)	2.1707(ABC)	2.699	0.009**

※ 항목 : 1. 용수이용, 2. 농지보상, 3. 상하류간, 4. 펌피(선호), 5. 소유권(재산), 6. 골재채취, 7. 수질정화, 8. 권한(권리)

※: p<0.05, \*\*: p<0.01

그 결과 용수이용 문제와 관련하여 서천군이 그 갈등의 영향력이 가장 높을 것으로 조사되었으며, 부여군은 용수이용 문제와 관련한 갈등에 상대적으로 둔감한 것으로 나타났다.

농지보상문제에 따른 갈등의 영향정도는 부여군이 상대적으로 다른 지역보다 영향력이 크다는 의견이 많았으며, 금산군의 경우 반대로 영향력에 대해 낮게 조사되었다.

상하류간 갈등에 대한 영향정도는 부여군과 서천군의 경우 영향력이 클 것으로 생각하였으나, 공주시의 경우에는 크게 문제시 하지 않는 결과가 나타났다.

펌피(선호) 시설의 입지를 둘러싼 갈등의 영향정도는 연기군, 서천군, 청양군의 경우 그 영향력이 클 것으로 생각하는 경향이 나타났으며, 반대로 논산시의 경우 상대적으로 둔감하게 조사되었다.

소유권(재산) 유지에 따른 갈등의 영향정도는 논산시, 부여군, 서천군, 청양군의 경우 그 영향력이 클 것으로 생각하는 경향이 나타났으며, 반대로 공주시의 경우 상대적으로 영향력에 관한 반응이 저조하였다.

골재채취관련 갈등의 영향정도는 청양군의 경우 그 영향력이 가장 높을 것으로 나타났으며, 반대로 논산시의 경우 상대적으로 영향력에 가장 낮을 것으로 조사되었다.

수질정화 비용분담에 따른 갈등의 영향정도는 서천군의 경우 그 갈등의 영향력이 가장 높을 것으로 나타났으며, 반대로 논산시, 금산군, 기타지역의 경우 상대적으로 그 영향력에 대한 관심이 적은 편으로 조사되었다.

권한 및 권리에 관한 갈등의 영향정도는 서천군의 경우 발생할 갈등의 영향력이 가장 높을 것으로 나타났으며, 반대로 공주시의 경우 상대적으로 영향력에 가장 낮을 것으로 분석된다.

### 3) 「금강살리기」 사업관련 예상되는 갈등요인의 해결방안

#### (1) 갈등해결방안의 직업에 따른 차이분석

「금강살리기」 사업관련 예상되는 갈등요인의 해결방안을 알아보기 위해 공동의 목표설정, 합의형성, 다자간 참여와 소통, 역할분담, 책임공유, 최적 자원배분을 통한 가치실현, 인접지역 간 상호보완적 사업추진, 시너지 효과가 높은 사업에 우선적으로 자원배분, 지역현안사업 중심으로의 접근, 갈등지역간의 관계 개선노력, 상호 신뢰 및 협력강화, 철저한 사전조사, 정보 및 자료의 공유, 유역 전체의 종합적 관리, 다양한 협력·조정기구와의 연계, 민간자본·외국적 자본 유치 등 다각적 사업추진의 중요성, 다른 정책과의 연계성 강화, 다양한 의견 수렴을 통한 투명한 정책추진, 수자원 확보 측면에서 장기적 대책 필요, 수질개선을 위한 금강하구둑 개방에 대한 심도있는 검토, 친수공간 개발을 위한 기존사업과 이중·중복되지 않는 융·복합화, 갈등중재·조정포럼의 역할 필요 등과 같은 갈등요인을 해결하기 위한 방안의 중요성을 묻는 질문을 구성, 직업군에 따라 ANOVA분석으로 나타낸 결과는 다음과 같다.



그 결과 공동목표, 합의형성, 참여·소통, 역할분담, 책임공유, 자원배분, 상호보완, 시너지 효과, 현안사업, 관계개선, 신뢰·협력, 사전조사, 정책연계, 의견수렴, 수질개선, 친수공간, 중재기구 등과 같은 문항에 대해서는 통계적으로 유의한 차원에서 농민, 주민, 공무원들이 그 중요성에 대해 일치된 견해를 나타냈다.

〈표 IV-33〉 직업군에 따른 「금강살리기」 사업관련 예상되는 갈등요인의 해결방안 분산분석

항목	직업군에 따른 분산분석			F값	유의확률
	농업(임업)	주민	공무원		
공동목표	1.9175(A)	1.9091(A)	1.7788(A)	1.989	0.138
합의형성	1.8866(A)	1.8781(A)	1.8018(A)	0.776	0.461
참여·소통	1.8229(A)	1.9139(A)	1.8525(A)	0.687	0.503
역할분담	2.0632(A)	2.1056(A)	2.1382(A)	0.291	0.748
책임공유	2.0729(A)	1.9917(A)	2.1475(A)	2.183	0.113
자원배분	2.1579(A)	2.1441(A)	2.1121(A)	0.128	0.880
상호보완	1.9895(A)	2.1257(A)	2.0833(A)	0.956	0.385
시너지효과	2.2447(A)	2.2151(A)	2.3333(A)	1.171	0.311
현안사업	2.0538(A)	2.1517(A)	2.2279(A)	1.367	0.256
관계개선	1.8632(A)	1.9190(A)	1.9814(A)	0.748	0.474
신뢰·협력	1.9149(A)	1.8917(A)	2.0737(A)	3.018	0.050*
사전조사	1.6842(A)	1.6556(A)	1.5945(A)	0.559	0.572
정보공유	1.9167(AB)	1.7667(A)	1.9907(B)	4.875	0.008**
유역관리	1.8817(A)	1.9022(A)	2.1106(B)	4.909	0.008**
조정기구	1.9684(A)	1.9944(AB)	2.1620(B)	3.036	0.049*
자본유치	2.4574(AB)	2.2591(A)	2.5576(B)	6.395	0.002**
정책연계	2.2766(A)	2.1341(A)	2.2824(A)	2.158	0.116
의견수렴	1.8421(A)	1.7867(A)	1.8802(A)	0.822	0.440
수자원확보	1.9355(AB)	1.8389(A)	2.0558(B)	4.315	0.014*
수질개선	1.9368(A)	1.8425(A)	1.9128(A)	0.726	0.484
친수공간	1.9684(A)	2.0084(A)	2.1429(A)	2.008	0.135
중재기구	1.7938(A)	1.9676(A)	1.9591(A)	1.678	0.188

\*: p<0.05, \*\*: p<0.01

그러나 갈등요인의 해결을 위한 정보 및 자료의 공유, 민간자본·외국적 자본 유치 등 다각적 사업추진, 수자원확보 측면에서의 장기적 대책 필요 등과 같은 문항에서는 일반주민이 공

무원에 비해 상대적으로 중요시 하는 것으로 조사되었으며, 농민의 경우 중도적인 입장에 놓여있다.

유역전체의 종합적 관리에 대해서는 농민과 주민의 경우가 공무원에 비해 상대적으로 그 중요성을 인식하였다.

다양한 협력, 조정기구와의 연계의 중요성에 대해서는 농민이 공무원에 비해 상대적으로 중요하다는 점을 강조하는 결과가 나왔으며, 일반주민의 경우 중도적인 입장을 표출하였다.

## (2) 갈등해결방안의 거주지(지역)에 따른 차이분석

『금강살리기』사업과 관련하여 예상되는 갈등요인의 해결방안에 대한 중요성을 거주지(지역)에 따른 ANOVA분석으로 나타낸 결과는 다음과 같다.

금강권역 7개 시·군과 기타지역으로 나누어 보았을 때, 전반적으로 갈등해결방안의 각 문항에 대해 그 중요성을 인정하는 결과가 나왔다.

특히 서천군의 경우 합의형성, 역할분담, 최적 자원배분을 통한 가치실현, 인접지역간 상호보완적 사업추진, 시너지 효과가 높은 사업에 우선적으로 자원배분, 지역 현안사업 중심으로 접근, 갈등지역간의 관계 개선 노력, 상호 신뢰 및 협력강화, 유역 전체의 종합적 관리, 다양한 협력·조정기구와의 연계, 민간자본·외국적 자본 유치 등 다각적 사업추진, 다른 정책과의 연계성 강화, 다양한 의견 수렴을 통한 투명한 정책추진, 수자원확보 측면에서 장기적 대책 필요, 수질개선을 위한 금강하구둑 개방에 대한 심도 있는 검토 필요 등에 대해 다른 지역에 비해 그 중요성을 강조하는 것으로 나타났다.

그 밖에 각 문항 중에서 다른 지역에 비교해 보았을 때 상대적으로 부여군은 합의형성, 다자간 참여와 소통, 갈등지역간의 관계 개선 노력, 철저한 사전조사가 『금강살리기』사업에 있어서 예상되는 갈등의 해결방안으로서 중요하다고 인식하였으며, 연기군의 경우는 철저한 사전조사와 『갈등중재·조정포럼』 등의 중재조직의 역할이 필요성을 중요시 하였고, 공주시의 경우 공동의 목표설정이 사업 추진시 발생하는 갈등을 해소하는 방안으로 중요하게 생각하는 것으로 나타났다.

〈표 IV-34〉 거주지(지역)에 따른 「금강살리기」 사업관련 예상되는 갈등요인의 해결방안 분산분석

항목	거주지(지역)에 따른 분산분석								F값	유의 확률
	공주시	논산시	금산군	연기군	부여군	서천군	청양군	기타		
1	1.7600(A)	2.0700(B)	1.9405(AB)	1.8229(AB)	1.7297(A)	1.8081(AB)	1.8889(AB)	1.8810(AB)	1.643	0.120
2	1.8108(AB)	1.8600(AB)	2.0714(B)	1.8542(AB)	1.7600(A)	1.7576(A)	1.8774(AB)	1.8333(AB)	1.427	0.191
3	1.8514(AB)	1.9600(B)	2.0241(B)	1.8041(AB)	1.6438(A)	1.8081(AB)	1.9907(B)	1.9512(B)	2.031	0.049*
4	2.0411(AB)	2.2400(B)	2.2500(B)	2.1458(AB)	2.0411(AB)	1.8990(A)	2.1415(AB)	2.0952(AB)	1.877	0.071
5	1.9189(A)	2.1700(A)	2.1566(A)	2.0833(A)	2.0959(A)	1.9091(A)	2.0467(A)	2.0238(A)	1.105	0.358
6	2.0833(AB)	2.3163(B)	2.2099(AB)	2.1368(AB)	2.0959(AB)	1.9394(A)	2.1429(AB)	2.1707(AB)	1.522	0.157
7	2.1268(AB)	2.1212(AB)	2.3735(B)	2.0619(B)	2.0822(AB)	1.7576(A)	2.1038(AB)	2.2619(AB)	3.794	0.000**
8	2.1644(AB)	2.4400(BC)	2.4268(BC)	2.1753(AB)	2.3973(BC)	1.9082(A)	2.2019(AB)	2.5476(C)	4.418	0.000**
9	2.2055(BC)	2.2323(BC)	2.3951(C)	2.0737(AB)	2.1918(BC)	1.8571(A)	2.1442(BC)	2.3810(BC)	3.298	0.002**
10	1.9865(AB)	1.8990(AB)	2.1829(B)	1.9368(AB)	1.7945(A)	1.7653(A)	1.9717(AB)	1.9286(AB)	2.044	0.048*
11	1.8904(AB)	2.0400(AB)	2.1446(B)	1.8454(AB)	1.9726(AB)	1.8163(A)	1.9528(AB)	2.0238(AB)	1.348	0.225
12	1.6389(AB)	1.7000(AB)	1.8659(B)	1.5464(A)	1.4189(A)	1.600(AB)	1.6792(AB)	1.6429(AB)	2.091	0.042*
13	1.7808(A)	1.9200(A)	1.9024(A)	1.7835(A)	1.8767(A)	1.8081(A)	1.9533(A)	1.8095(A)	0.550	0.797
14	2.0694(AB)	2.0300(AB)	2.1084(B)	1.9375(AB)	1.8611(AB)	1.7959(A)	1.9717(AB)	2.0000(AB)	1.387	0.208
15	2.1408(B)	2.2121(B)	2.0723(AB)	2.0208(AB)	1.9452(AB)	1.8265(A)	2.0660(AB)	2.1190(AB)	1.813	0.082
16	2.2740(AB)	2.5600(BC)	2.3373(ABC)	2.2917(AB)	2.6164(BC)	2.1633(A)	2.3396(ABC)	2.6667(C)	2.495	0.016*
17	2.2917(AB)	2.3600(B)	2.2530(AB)	2.0842(AB)	2.3836(B)	1.9898(A)	2.1509(AB)	2.1429(AB)	2.065	0.045*
18	1.8919(AB)	1.8889(AB)	2.0357(B)	1.8125(AB)	1.7297(AB)	1.6465(A)	1.7830(AB)	1.8571(AB)	1.662	0.115
19	2.01235(B)	2.0300(B)	2.0488(B)	1.9271(B)	2.0274(B)	1.6392(A)	1.8286(AB)	1.9524(B)	2.468	0.017*
20	1.9452(B)	1.9400(B)	2.1071(B)	1.8354(AB)	1.8243(AB)	1.6100(A)	1.8679(AB)	2.0238(B)	2.748	0.008**
21	1.9452(A)	2.1900(A)	2.1807(A)	2.3009(A)	2.0417(A)	1.8687(A)	2.0377(A)	2.0952(A)	1.396	0.204
22	1.8649(AB)	2.0392(AB)	2.1000(B)	1.7732(A)	1.9600(AB)	1.8713(AB)	1.9626(AB)	1.9756(AB)	1.391	0.206

※ 항목 : 1. 공동목표, 2. 합의형성, 3. 참여·소통, 4. 역할분담, 5. 책임공유, 6. 자원배분, 7. 상호보완,  
8. 시너지효과, 9. 현안사업, 10. 관계개선, 11. 신뢰·협력, 12. 사전조사, 13. 정보공유, 14. 유역관리,  
15. 조정기구, 16. 자본유치, 17. 정책연계, 18. 의견수렴, 19. 수자원확보, 20. 수질개선, 21. 친수공간,  
22. 중재기구

※: p<0.05, \*\*: p<0.01

## 4. 인터뷰조사 결과

금강살리기 사업에 대한, 금강살리기 사업의 추진시 발생할 가능성이 있는 갈등의 예방과 중재·조정·해결을 위한 주민, 공무원, 전문가 대상 인터뷰 결과를 정리해 보면 다음과 같다.

### 1) 주민 및 공무원 대상 인터뷰 결과<sup>17)</sup>

#### (1) 금강살리기 사업에 대한 지속적인 홍보강화 필요

주민과 공무원들은 금강살리기 사업의 추진에 있어서 갈등을 예방하기 위해서는 지속적인 홍보가 필요하다는 것에 의견을 모으는 것으로 인터뷰 결과 나타났다.

그 주요내용으로는 금강살리기에 대한 주민들의 인식변화의 필요에 따른 정부차원의 홍보 필요, 지역실정에 맞는 사업계획서를 작성하여 국민들에 널리 홍보, 정부에 대한 불신을 먼저 해소, 4대강 살리기가 아닌 대운하 사업을 돌려서 추진한다는 정부에 대한 불신 해소, 지역간, 주민간의 갈등을 해소하기 위한 충분한 보상 및 홍보 등 이해를 위한 활동이 충분히 이루어진 후 사업을 실시, 금강 살리기에 대해 홍보를 많이 하여 관심을 갖고 간접적으로 참여하여 이익과 손실, 장단점이 무엇인지 명확히 인지, 금강 살리기 운동에 대해 지역주민조차도 잘 알지 못한 현 상황에서 지역문제에서 지방정부 외에도 언론과 NGO, 시민단체 등의 역할이 중요한 만큼 금강살리기 운동에 대한 홍보 등이 중요하다는 다수의 중복된 의견이 나타났다.

#### (2) 지역주민들의 의견을 수렴할 수 있는 제도·기구 필요 (포럼, 공청회, 설명회, 토론회 등)

또한 주민과 공무원들은 금강살리기 사업의 추진에 있어서 갈등을 예방하기 위해서는 지역 주민들의 의견을 수렴할 수 있는 제도 및 기구가 필요하다는 의견이 다수를 차지했다.

주요내용으로는 주민의견 수렴을 중요시 해야하며, 다양한 포럼으로 여러 차례 의견 교환 및 중앙정부로부터 많은 지원이 필요하며, 각 지역 간 연대성을 검토, 지방공무원 분할책임제

17) 2009년 7월 15일부터 31일까지 약 2주간 실시한 설문조사 과정에서 설문조사원들이 주민과 공무원들을 대상으로 인터뷰한 내용을 요약정리함.

가 있어 부분적으로 지역 간의 모든 면이 차등되지 않도록 관리 감독이 필요하다는 의견이, 지역주민과 자치단체와의 의견을 중심으로 성공적인 사업이 되었으면 한다는 의견이, 지역주민과 환경관련단체등과의 사업취지, 사업내용, 유지관리 등에 대하여 설명회 또는 토론회 등을 통하여 여론을 수렴하는 방안을 강구하여 사업에 대한 이미지 제고 필요하다는 의견 등이 조사되었으며, 일방적, 권위적 금강살리기 사업 추진은 시민단체나 국민들에게 외면당할 것이며, 많은 장애물이 발생할 것으로, 양극화 현상을 막고 통합·조정된 사회를 만들기 위해서는 홍보차원이 아닌 국민들의 쓴 소리를 들어야 할 것이라는 강도 높은 의견도 나타났다.

그리고 법의 테두리에서는 갈등 조정이 불가능 하며, 주민과 농민의 입장에서 해결해야 한다는 의견과 지역간, 주민간의 갈등을 해소하기 위한 충분한 보상 및 홍보 이해시키기 위한 사전활동이 충분히 이루어진 후 사업을 실시해야 한다는 의견 등도 많이 언급되었다.

### (3) 금강권역 7개 시·군이 공동으로 참여하는 협의체 구성이 필요

금강살리기 사업의 추진에 있어서 갈등을 예방하기 위해서는 금강권역 7개 시·군이 공동으로 참여하는 협의체의 구성 및 실효성 있는 운영에 대한 의견도 나타났다.

주요내용으로는 사업은 추진하되 주민간의 의사를 충분히 반영되어야 하며, 이를 위한 지역민의 의견수렴 작업이 수반되어야 한다는 의견과 현재 금강살리기 사업은 너무 성급하게 추진되고 있는 듯 하며, 아직 국민간, 단체간 사업추진에 대한 필요성을 이해하지도 못하였는데, 경제살리기 일환이라는 명목하에 24조라는 예산을 들이면서 너무 성급하게 추진하는 것으로 판단되며, 따라서 사업추천에 있어 공감대 형성을 하면서 기초조사를 꼼꼼하게 하고 이에 대한 향후 관리 및 이익창출 극대화에 힘을 쓰면서 단계적 추진을 해야 할 필요성이 있으며, 이것이 갈등을 최소화하면서 추진할 수 있는 길이 될 것이라는 의견이 조사되었다.

또한 사업추진 초부터 민간사회단체의 반대성명이 일어나고 있고, 이는 사업을 추진함에 있어 문제가 발생할 우려가 있는 부분에서 반대 단체가 생겨나는 것이므로 이는 금강 살리기 사업이 장기적으로 정말 금강을 살릴 수 있는 것인지 그렇지 못한것인지 추진단체가 확실한 근거나 확신을 주지 못하는데서 오는 것이라는 의견도 제시되었다.

한편, 금강살리기 사업은 매우 좋은 생각이라 꼭 성공 했으면 좋겠지만, 계획한 대로 무조건적으로 밀어붙이지 말고 주변 주민들과의 대화나 전문가의 조언을 바탕으로 철저하게 분석하

고 실무자의 의견을 많이 반영해서 주민과의 마찰도 없는 관 주도적인 금강살리기가 아니라 시민, 주민 입장에서의 금강살리기가 되어야 할 것이라는 의견을 포함하여 금강살리기와 연관된 시·군간 협의체 필요, 광역자치단체 주관의 협의과정 필요, 금강살리기 사업의 정보공유 및 민, 관의 합의점 도출 후 사업시행이 필요하다는 의견도 다수를 차지하였다.

기타 의견으로는 가급적 자연적 환경을 고려한 개발사업이 추진되어야 하며, 의혹의 대상이 되고 있는 운하건설에 따른 해소 방안 마련 시행(운하의 경제성이 없는 것으로 판단), 준설대상 저수지(농업용)의 준설실시로 퇴적물 제거 및 오염물질 제거, 국가하천, 지방하천, 준용하천에 하수관리(오염물질처리시설)등을 설치하여 상류에서 하류까지 하천으로 유입되는 오염물질의 근본적인 차단, 업무 추진 전 각계각층의 여론 수렴 및 사전 평가가 이루어진 다음에 일이 추진되어야 한다는 의견, 금강살리기 사업추진 시 주민의 사회적합의가 꼭 필요하다는 의견도 조사되었다.

#### (4) 4대강 살리기 사업의 전담 공무원 인력 필요

공무원들의 경우 특히 4대강 살리기 사업의 전담 공무원 인력이 필요하다는 의견에 한 대 입을 모았다.

주요내용으로는 역할수행을 적절히 할 수 있는 적정인력 배치를 위하여 지방자치단체의 정규 공무원 인력을 증대하여 배치하는 것이 필요하다는 의견을 바탕으로 전담 공무원이 필요(2~3명 정도), 업무추진을 위한 전담인력(3~4명) 증원 필요 등 실질적인 인원수까지 언급하는 경우도 나타났으며, 금강살리기 사업의 성공적인 추진을 위해서는 해당업무를 전담할 공무원이 필요로 하나, 현 정권에서는 지속적인 감축기조만 고수하고 있는 상황에서 현원을 조정하여 인력배치만하고 해당정원을 늘려주지 않아 업무추진에 차질이 예상됨에 따라 해당업무를 추진할 적정인력에 대한 정원증원이 절실한 상황이라는 현 실태를 면밀히 분석한 의견도 제시되었다. 따라서 지역주민(보상민)생계 대책, 업무추진관련 예산 부족 및 인력 확보가 시급한 것으로 판단된다.

#### (5) 환경보전이 우선된 금강살리기 사업 추진

금강살리기 사업이 환경보전을 위한 방향에 중점을 두어야 한다는 중요성에 주민들과 공무

원들은 반론을 제기하지 않았다.

주요내용으로는 생태계 보존이 우선, 다음세대에 이보다 더 이룰 수 있도록 노력해야(더욱 발전시켜야)한다, 자연의 본질적인 정화력을 기본바탕으로 정비되지 않는한 의미가 없으며, 일시적이며 상업적인 눈요기식 생태하천은 세월이 흐른 뒤 회복하지 못할 상황이 초래될 수도 있다, 환경에 맞추어가는 자연스런 강줄기야 말로 가장 안전한 자연일 것이며, 인위적으로 개선된 획일적인 강은 의미가 없다, 몇 천만년을 두고 흐른 금강의 물길에 대한 자연조정력과 인위적 조정에 대한 의문과 미래세대에 대한 자연환경 공유에 대하여 심각한 고민이 필요하다는 의견이 제시되었다.

#### (6) 하천부지의 점용문제를 둘러싼 보상대책마련 필요

하천부지의 점용문제 등을 둘러싼 보상대책에 관해서는 평등하고 공평하게 보상을 해주어야 한다, 하천부지에서 경작해 생계유지를 하는 농업인에 대한 생계대책이 필요하다, 보상받는 분이 적당한 수준에서 빨리 받고, 진행되었으면 한다, 필요한 부분적으로 준설작업을 했으면 한다. 특수작물 경작자의 아픔과 소득 실업의 생각하시어 생계의 중요성을 깊이 생각하셨으면 한다, 비닐하우스 등 무단점 사용하는 시설물을 보상하는 차원에서 실질적인 영농손실보상이 있어야 한다, 시설물이 없는 일반 토지(답,전)에 대하여도 영농손실보상을 하여 줌으로써 갈등해소가 이루어져야 한다, 일명 부여보로 명칭되는 다기능 보에 대하여 우안은 청양에 연결되는 시설물로 명칭변경이 필요하다 [예) ① 청양·부여보, ② 백제보 등으로 명칭변경할 필요가 있음(시·군간의 잠재갈등해소)], 현재 갈등해소를 위하여 무단 점용하여 경작하고 있는 주민에 대하여 실 농비 보상 국민갈등에 최소화되리라 생각되므로 무단경작자에게 실농비 지급이 필요하다는 의견이 많이 나타났다.

## 2) 전문가 인터뷰 결과<sup>18)</sup>

금강살리기 사업에 대한, 금강살리기 사업의 추진시 발생할 가능성이 있는 갈등의 예방과 중재·조정·해결을 위한 전문가 대상 인터뷰 결과를 정리해 보면 다음과 같다.

18) 2009년 4월 10일 금강권역 7개 시·군의 시장·군수가 참석한 가운데 충남발전연구원과 대전일보사가 공동주최한 「금강살리기」 공동협력포럼의 회의내용을 요약정리함

## (1) 성공적인 「금강살리기」를 위한 시·군 공동협력 필요

엄청난 양의 사업비가 집중 투입됨에 따라 지자체 간, 자치단체와 지역민 간 갈등의 소지도 적지 않음에 미리미리 대비해야 하며, 상·하류 자치단체 간 물 이용에 따른 수량 문제를 비롯해 지역의 특성과 경제성을 고려치 않은 과잉투자과 유치경쟁, 인접지역의 영향을 고려하지 않은 단독적 사업 강행으로 인한 갈등을 사전에 예방해야 한다.

특히 자치단체장들이 지역주민의 인기에 민감한 나머지 지역구 선심사업을 위해 정부의 예산을 최대한 많이 확보하려는 형태를 지칭하는 ‘포크 배럴(pork-barrel)’현상을 극복하기 위한 노력이 시급하며, 이 같은 갈등 소지를 극복하기 위해선 인접지역 간 상호보완적 사업을 추진하고 공동사업 및 공동이용을 장려하는 한편 시너지 효과가 높은 사업에 우선적으로 자원을 배분해야 한다.

또 자치단체 간 소통구조를 확립하고 상생협력을 위한 제도적 기반을 조성하기 위해 중립성과 객관성을 갖고 여론을 수렴하고 정보를 교류할 수 있는 ‘시·군 협의회’를 시급히 운영해야 한다.

특히 시·군협회의의 성공적인 운영을 위해 미국의 순회판사처럼 지역을 순회하며 자치단체의 갈등을 해소하고 아이디어를 제공하는 ‘갈등순회 매니저 제도’의 도입도 적극 검토할 필요가 있으며, 이밖에 지역민은 자발적인 참여로 바람직한 사업의 방향을 제시하고 행정기관은 형평성과 지역균형발전을 고려해 사업을 추진하며 산·학·연·언(産·學·研·言)도 각각 기능에 맞는 역할을 할 수 있도록 하는 협력거버넌스 체제를 조기에 구축해야 한다.

## (2) 각 시·군의 실정 파악과 요구를 정책에 반영

각 시·군별 금강살리기 사업에 대한, 금강살리기 사업의 추진시 발생할 가능성이 있는 갈등의 예방과 중재·조정·해결을 위한 전문가 대상 인터뷰 결과를 정리해 보면 다음과 같다.

### ① 공주시

금강살리기 사업의 성공을 위해선 개별 사업들의 중복을 막고 일관성을 유지하며, 추진 과정에서 발생할 수 있는 자치단체간의 갈등을 방지하기 위해 금강권역 7개 시·군이 공동으로



참여하는 협의제도 구성해야 한다.

또 하천 정비나 치수 공간 확보 등 하드웨어적 측면뿐만 아니라 금강과 백제라는 문화·역사적 요소를 고려한 소프트웨어적인 부분도 함께 추진돼야 하며, 확고한 정부의 의지가 중요하다. 그동안의 사례를 보면, 정부 국책사업이 지역의 반발로 추진 동력이 약화되는 경우가 적지 않았음. 이번 금강 살리기도 그런 측면에서 우려되며, 금강살리기는 공주, 부여, 세종시 등을 잇는 뱃길 조성과 유람선을 운항하는 관광 활성화가 필요하고 이를 위해선 금강의 경관을 보존하는 것이 중요하다는 의견이 조사되었다.

## ② 논산시

금강살리기의 가장 큰 장애물로 보이는 하천부지를 경작하고 있는 주민들에 대한 보상대책이 필요하며, 이들에 대한 보상이 순조롭게 진행될 수 있도록 자치단체간 통일되고 체계적인 지침을 마련해야 한다.

논산시는 논산지역에 산재된 기독교 역사문화자원을 체계화하는 '기독교역사문화관'을 건립하는 한편 금강지구 기독교 성지순례 코스를 관광 자원화해 지역경제 활성화에 도모하고자 하며 이는 금강권역의 공동된 사업이기도 하다.

각 시·군이 공통으로 황포돛배 사업을 선호하고 있는데 금강에서만 나오는 우여(우어) 등 특산품을 활용해 관광 루트와 연계하는 방안도 고려해야 하고 향토음식 전수관 조성사업을 금강살리기 사업으로 추가해 추진했으면 좋겠다는 의견이 나타났다.

## ③ 금산군

현재의 금강 살리기는 대부분 하천 정비와 제방 보강 등에 치중돼 있음 따라서 지역의 특성에 맞는 역사문화를 살리는 데 어려움이 있어 보인다.

따라서 각 지역이 갖고 있는 정통성을 살리고 역사문화 현장을 자원화한다면 금강 살리기가 더욱 의미가 있을 것이다.

금산은 금강의 상류 32km가 흐르는 지역으로 금강의 수질을 책임지고 있는 지역임. 금강 상류지역의 수질 보전 차원에서 금산군이 제출한 하천환경개선 사업들이 반영되어야 한다.

금강 상류인 금산은 금강이 32km에 걸쳐 유곡(幽谷)하며 수려한 경관을 자랑하며, 어죽의 명소이자 고려인삼의 종주지이기도 하다.

따라서 금강살리기 사업에서 상류지역인 금산이 우선적으로 추진돼야 하며, 윗물이 맑아야 아랫물이 맑다는 이야기가 있듯이 금산 금강권역의 활성화를 위한 각별한 관심을 부탁하는 의견이 조사되었다.

#### ④ 연기군

금강살리기 효과의 극대화를 위해선 상류지역에서 유입되는 지류 하천에 대한 환경정비 사업도 진행돼야 한다.

이 사업에 지역업체가 대거 참여해 주민의 삶의 질 향상과 지역경제 활성화를 함께 도모하려는 노력이 필요하며, 지역 건설 업체의 참여비율을 현행 30%에서 40%까지 확대하고, 공사 시행 과정에는 지역 내 중장비 업체나 건설자재 생산업체가 참여토록 해 지역경제 활성화에 기여할 수 있도록 해야 한다는 의견과 함께 금강을 따라 시·군과 연계된 관광도로 및 자전거 도로를 조치원읍까지 확대해 연기군 북부권 관광벨트와 연계해 줄 것을 건의하는 의견이 제시되었으며, 금강살리기 행복지구 사업은 행복도시를 명품도시로 만드는 핵심사업이기에 좀 더 연구해서 지원해 줄 것을 건의하였고, 또 금강살리기 사업을 보면 지천에 대한 검토가 안된 것 같음 금강살리기로 인해 오히려 지천의 피해를 유발해선 안 되며, 충남도 차원에서 금강권역의 경관을 어떻게 관리하고 난개발을 방지할 수 있는 지, 보완 방안을 마련해야 한다는 의견이 나타났다.

#### ⑤ 부여군

자치단체간, 자치단체와 주민간, 시행청과 이익집단 간의 갈등도 내재돼 있어 이 갈등을 극복하고 화합의 분위기 속에서 사업이 진행될 수 있도록 하는 노력이 절실하며, 특히 직접적인 이해 당사자인 하천부지 경작 농민에 대한 적절한 보상 대책과 하천 부지 내 사업의 축소도 요구되고 있다.

부여에서는 백제의 역사적 무대인 금강을 재발견하고 21세기 창조적 유산으로 계승 발전시

킬 수 있는 '금강역사문화관' 건립과 백마강 주변의 다양한 관광명소를 황포돛배로 연계해 관광산업의 활성화를 도모하고자 하며, 부여군은 백제 왕도로서 금강권역의 중심도시로서 백제의 역사문화가 살아있는 금강살리기와 금강 옛 모습 되살리기가 매우 중요하다. 이를 위해선 금강권역 시·군의 공동 협력이 필요하고, 또 하천 부지의 점용 문제의 해결을 위한 중앙정부, 충남도의 적극적인 지원이 요구된다는 의견이 제시되었다.

#### ⑥ 서천군

물길을 만들고 금강변 주변에 자전거 도로를 개설하는 것을 금강 살리기로 생각해선 안되며, 이 사업을 통해 금강의 수질을 개선하고 금강하구둑의 긍정적 기능을 살리면서 부정적 기능을 극복할 대안이 마련돼야 한다.

금강을 살리기 위해 해수 부분 유통(기수역 복원)을 위한 사업이 추진되길 바라며, 금강살리기가 대부분 금강 상류부터 금강하구둑까지의 금강 본류를 대상으로 하고, 하구둑 밖은 전혀 고려하지 않고 있는 점도 문제임. 이같은 문제들을 해결하기 위해 자치단체와 관계기관 등이 참여하는 협의체가 시급히 구성돼야 할 것으로 보인다.

서천군에는 장항산업단지 대안사업으로 국립생태원과 생물자원관 조성사업이 추진되고 있고 금강살리기와 국립생태원 등 대안사업이 연계될 수 있는 계획이 필요, 이를 적극 검토해 추진해 주길 건의하였다.

#### ⑦ 청양군

금강을 살아있는 물길로 복원하는 것이야 말로 충청인에게 부여된 가장 큰 과제일 것이며, 이를 위해 하천을 복원하고 금강변의 백제문화를 재 창조해 문화관광산업의 시너지 효과를 극대화할 수 있도록 추진돼야 한다.

청양군은 금강의 중심부에 위치해 있고 백제문화권의 풍부한 역사자원이 산재해 있으며, 특히 각 지천과 금강살리기 사업이 연계되도록 추진돼야함. 본류 만이 아닌 지천에 대한 대책을 금강살리기의 공동 사업으로 추진할 수 있는 방안이 필요하다는 의견을 제시하였다.

(3) 「금강살리기」에 있어서 예상되는 갈등을 파악하여 예방·중재·조정 19)

부여의 경우 불법관행농지보상(현행 법령상)에 따른 갈등의 소지가 내포, 부여의 하천부지 사용자들의 보상갈등이 심각한 수준임, 개간비, 영농비와 관련한 밭떼기 등으로 보상의 갈등은 증폭, 7개 시·군 대상 토지공사 통해 물건조사 완료(보상협의회), 생계대책위원회 구성 및 여러차례 협의절차 진행, 집단민원 해결 필요, 공무원의 역량강화 교육이 필요함, 행복도시의 보상문제 및 국민권익위와의 역할에 따른 갈등소지에 대한 냉철한 판단이 필요함, 단체장의 지원과 관심이 필요, 갈등전문가 및 협상가의 확보 절차가 요청됨, 갈등에 대한 실질적인 학습이 필요, 해소방안에 대한 심도있는 연구 진행이 요구됨, 오늘날 사회 곳곳에 인위적 갈등이 예상되며, 문제를 악화시킬 소지가 있음, 갈등관리 '전문꾼'의 무리한 개입은 갈등을 증폭시킬 위험이 있음, 갈등에 따른 화해도 중요하지만, 원칙적인 갈등원인의 해결 및 이에 따른 포용력과 행정적 집행이 수반되어야 한다는 매우 다양한 전문가 의견이 조사되었다.

## 6. 분석결과의 요약 및 시사점

### 1) 설문조사 및 인터뷰 결과의 요약

본 연구의 실태조사는 「금강살리기」 사업 관련 갈등소지에 따른 해결방안을 위한 설문조사 와 전문가 인터뷰조사를 병행 실시하였다.

갈등유형을 행위주체별 갈등, 사업내용별 갈등, 갈등성격별 갈등, 표출양상별 갈등, 쟁점범 위별 갈등으로 나누어 설문문항을 「금강살리기」 사업의 주요내용(인식관련), 「금강살리기」 사 업관련 예상되는 갈등요인, 「금강살리기」 사업관련 예상되는 갈등요인의 해결방안, 인구통계 학적 특성으로 크게 네가지로 구성하였다.

이에 따라 설문조사를 실시하여 그 결과를 빈도분석, 교차분석, 분산분석 등의 분석방법을 활용하여 정리한 결과 「금강살리기」 사업의 주요내용에 대하여 설문 응답자들은 대체로 그 내용을 인식하고 있는 것으로 나타났으며, 직업 및 거주지(지역)에 따른 인식정도의 차이가

19) 2009년 7월 21일 상생협력갈등관리 플러스충남 정책포럼에서 개최한 ‘2009년 포럼 하반기 운영계획 및 갈등관리 현장예방시스템 구축 실무회의’ 회의내용을 요약정리함.

나타났다.

또한 「금강살리기」 사업의 계획 및 추진에 관해서는 찬성한다는 의견의 다수를 차지하였으나, 공무원 집단에 비해 농민과 일반주민들의 찬성여부가 낮게 조사되었으며, 「금강살리기」 사업이 지역발전에 도움이 될 지 여부에 대한 조사결과 역시 긍정적인 의견이 다수 나타났으나, 공무원 집단에 비해 농민과 일반주민들의 반응을 다소 낮게 나타냈고, 이 역시 직업 및 거주지(지역)에 따라 차이가 조사되었다.

한편 「금강살리기」 사업관련 예상되는 갈등요인에 관한 조사 항목에서는 「금강살리기」 사업의 추진과 관련하여 어떠한 행위주체간의 갈등이 심할 지를 예상해 보았는데, 중앙(자치단체)-NGO, 주민-중앙정부, 주민-자치단체간의 갈등이 많이 나타날 우려가 있는 것으로 조사되었고, 이 역시 직업과 거주지(지역)에 따라 차이가 나타났다.

그리고 갈등의 소지가 많은 사업으로는 생태하천복원사업이, 갈등의 표출형태는 현재적 갈등이, 갈등의 발생범위는 지역간(시·군)간 갈등이, 발생한 갈등의 영향은 농지보상이 가장 높은 빈도로 조사되었는데, 이러한 결과는 부여군 등 특정 지역에서, 농민 등 특정 직업군에 있어서 다른 지역과 다른 직업군에 비해 뚜렷한 차이를 드러냈다.

이러한 「금강살리기」 사업의 추진에 있어서 예상되는 갈등요인을 해결하는 방안은 주어진 문항에 대해 대체로 그 중요성에 동의하는 반응이 나타났으며, 갈등을 해결하기 위한 주체는 중앙정부, 자치단체장, 시민단체의 순으로 조사되었고, 갈등을 예방하고 중재·조정하기 위한 중재기구의 필요성을 확인하였다.

설문조사와 병행하여 실시된 인터뷰 조사의 결과를 요약해 보면, 대체로 개별 사업들의 중복을 막고 일관성을 유지해야 하며, 자치단체간 갈등을 방지하기 위해 금강권역 7개 시·군이 공동으로 참여하는 협의체를 구성하여야 한다는 것이다.

또한 「금강살리기」의 가장 큰 장애물로 보이는 하천부지를 경작하고 있는 주민들에 대한 보상대책이 필요하며, 이들에 대한 보상이 순조롭게 진행될 수 있도록 자치단체간에 통일되고 체계적인 지침을 마련해야 함이 강조된다.

뿐만 아니라 「금강살리기」 사업에 지역업체가 대거 참여하여 주민의 삶의 질 향상과 지역경제 활성화를 함께 도모하려는 노력이 필요하다는 의견도 다수를 이루었다.

## 2) 시사점 도출

이에 지금까지의 설문조사 결과와 인터뷰 조사 결과를 종합적으로 정리하여 시사점을 도출해 보면, 다음과 같다.

첫째, 금강권역 각 시·군의 사업이 정부 종합계획에 충분히 반영되어야 한다.

둘째, 하천 부지의 점용 문제는 각 시·군에서 이해 당사자들과 지속적으로 소통하고, 이해시키고 끌어안을 수 있는 시스템을 갖추는 것이 우선적으로 필요하다.

셋째, 금강살리기는 장기적 관점에서 육지부에서부터 오염원의 차단과 지천 관리 등이 병행되어야 한다.

넷째, 시·군간 협력도 전제되어야 한다. 서로 유사한 사업들은 사전 협의를 통해 효과가 극대화될 수 있도록 상생구조를 만들어야 하며, 주민, 시민사회단체 등과도 협의체를 만들고 토론의 장을 만들어야 한다.

다섯째, 지역주민들의 의견을 수렴할 수 있는 제도·기구도 필요하다.

여섯째, 금강살리기 사업에 대한 지속적인 홍보강화가 필요하다.

일곱째, 4대강 살리기 사업의 전담 공무원 인력도 필요하다.

여덟째, 환경보전이 우선된 금강살리기 사업 추진이 중요하다.

이처럼 『금강살리기 사업』 추진과 관련한 갈등해소 및 협력방안을 모색하기 위해서는 사업의 기본방향이 명확해야 하며, 갈등해소를 위한 고려요인을 정확히 찾아내고, 갈등유형별 갈등해소 및 관리방안을 마련하기 위한 연구가 이루어짐으로써 갈등해소 및 관리시스템이 체계적으로 구축되어야 할 것이다.

## V. 「금강살리기」를 위한 갈등해소 및 관리방안 모색

### 1. 계획과제의 도출

#### 1) 갈등예방관리를 위한 정책적 함의

앞에서 살펴본 국·내외 공유하천의 분쟁, 관리사례를 통해 알 수 있는 것은 분쟁의 경우 관련지역간, 즉 7개 시·군간의 자연적, 사회적, 경제적, 정치적 여건, 그리고 문화적 여건 등에 따라 다양한 갈등의 양상을 보일 수 있다는 것이다.

일반적으로 갈등을 야기하는 주요한 원인들은 자원의 고갈과 악화, 인구증가, 그리고 자원의 불공정한 배분이라 할 수 있다. 이러한 갈등의 주요한 쟁점들은 국가간, 지역간을 불문하고 내륙주운, 이해관계의 수단, 수량의 배분, 홍수 등 재해의 방어, 수질 보전, 생태환경의 보전, 유역의 개발 등과 밀접하게 연결된다.

따라서 갈등의 해결방식도 갈등이 발생하는 지역간 대립의 정도, 공유하천에 대한 의존도, 다른 정책과의 연계가능성, 공유하천의 자연적 특성에 따라 각각 다르게 구사되어야 한다.

예컨대 공유하천으로 인한 갈등은 상하류 간의 물 배분이나 개발편익을 분석하여 상호협력 하거나, 국제기구나 공동관리협정 등을 체결하여 합리적, 제도적으로 갈등문제를 해결할 수도 있다. 특히, 공유하천의 갈등을 해결하는 핵심은 형성성과 일방적 외부성이라 할 수 있으며, 경제원리로는 유역(流域)의 공동이익을 극대화하고, 편익을 최대화하기 위해 수자원을 거래하며, 합리적이고 공평한 편익의 배분을 들 수 있다.

본 연구에서는 앞서 살펴본 사례를 통해서 얻을 수 있는 정책적 함의(policy implications)를 다음과 같이 정리, 제시해 볼 수 있다.

첫째, 갈등예방 지역간의 관계의 중요성, 상호이익의 정도, 용수 수급관리 등 자체적인 해결 노력의 병행, 법률보다는 상호 신뢰에 근거한 협력이 우선되어야 하며, 철저한 사전조사와 자료의 공유가 필요하고, 유역 전체의 종합적 관리가 시급한 한편, 협의체 등 다양한 협력기구와

의 연계가 중요하며, 필요시 민간자본이나 외국자본의 유치를 통한 다각적인 사업 추진, 다른 정책과의 연계성 유지, 특히 다양한 지역의 의견 수렴을 통한 투명한 정책추진이 중요하다는 점이다.

둘째, 충청남도는 정부가 추진하는 「금강살리기 사업」을 지역발전의 기폭제로 삼는다는 계획이지만 정작 각 시·군이 정부에 건의한 사업의 상다수가 하도정비, 제방보강, 농업용저수지 확보 위주로 되어 있어 소극적이라는 특징을 보이고 있다.<sup>20)</sup> 즉, 각 시·군이 제시한 대부분의 사업이 하도정비, 제방보강, 농업용저수지 등에 국한되어 있을 뿐, 홍수나 가뭄으로 인한 물부족 문제 해결을 위한 보다 근본적인 사업계획이나 신재생에너지 생산 등을 통한 환경복원 등 지속가능한 발전전략은 미흡한 실정이다. 따라서 국가사업 추진시 사업대상자의 주변지역과의 협의가 소홀하게 이루어져 온 점을 감안할 때, 충청남도의 보다 적극적인 대응 자세가 요구되며, 특히 친수공간의 개발 측면에서는 정부의 4대강 살리기 사업과 긴밀하게 연계하는 신규사업 발굴과 함께 기존사업과의 융·복합화를 위한 노력이 필요하다(한상욱, 2009). 특히 「금강살리기 사업」은 바로 역사문화자원의 활용 가치를 높이고 환경친화적 하천으로의 변화를 통해 낙후된 주변지역과의 연계발전과 지역경제 활성화를 위한 신성장 동력원으로 자리잡을 것으로 기대된다는 점에 유념할 필요가 있다(김용웅, 2009).

셋째, 현재 금강하구둑 해수유통을 놓고 서천군과 군산시가 일련의 갈등양상을 보이고 있는데, 서천과 군산 간의 갈등예방과 해결을 위해 충청남도과 전라북도가 공동으로 광범위한 연구와 기초조사의 실시, 민관협의회 공동구성 및 운영 등 상생발전을 위한 실천방안을 마련하는 것이 중요하다. 현시점은 이러한 여러 가지 갈등 및 분쟁의 조짐이 발생하고 있는 초기단계로서 앞서 언급한 시·군 협의체의 구성, 운영이 시급하다.

한편, 본 연구의 실태조사는 「금강살리기 사업」과 관련한 예상되는 갈등소지에 따른 예방차원의 해결방안 수립을 위한 설문조사와 전문가 인터뷰조사를 병행 실시하였으며, 여기에서 도출된 정책적 시사점을 정리, 제시해 보면 다음과 같다.

첫째, 먼저 설문조사를 실시하여 분석한 결과 「금강살리기 사업」의 주요내용에 대하여 설문 응답자들은 대체로 그 내용을 인식하고 있는 것으로 나타났으며, 직업 및 거주지(지역)에 따른 인식정도에 차이가 있는 것으로 나타났다. 「금강살리기 사업」의 계획 및 추진에 관해서는 찬성한다는 의견의 다수를 차지하였으나, 공무원 집단에 비해 농민과 일반주민들의 찬성 여부가

20) 즉, 「금강살리기 사업」이 정부의 4대강 살리기 사업에 포함됐다 하더라도, 충청남도에서 건의한 금강살리기 사업의 대다수가 천편일률적이라는 지적이 제기되고 있는 상황이다.



낮게 나타났으며, 「금강살리기 사업」이 지역발전에 도움이 될 지 여부에 대한 조사결과 역시 긍정적인 의견이 다수 나타났으나, 공무원 집단에 비해 농민과 일반주민들의 반응을 다소 낮게 나타냈고, 이 역시 직업 및 거주지(지역)에 따라 차이가 있는 것으로 나타났다.

둘째, 「금강살리기 사업」과 관련하여 예상되는 갈등요인에 관한 조사항목에서는 「금강살리기 사업」 추진 관련 어떠한 행위주체들간의 갈등이 심할 지를 예상해 보았는데, 주로 중앙(자치단체)와 NGO 간, 주민과 중앙정부 간, 그리고 주민과 자치단체 간의 갈등이 많이 나타날 우려가 있는 것으로 조사되었고, 이 역시 직업과 거주지(지역)에 따라 차이가 있는 것으로 나타났다.

셋째, 갈등의 소지가 많은 사업으로는 생태하천복원사업이, 갈등의 표출형태는 현재적 갈등이, 갈등의 발생범위는 지역간(시·군) 간 갈등이, 발생한 갈등의 영향은 농지보상이 가장 높은 빈도로 조사결과 나타났는데, 이러한 결과는 부여군 등 특정지역에서 농민 등 특정직업군에 있어서 다른 지역과 다른 직업군에 비해 뚜렷한 차이를 드러내는 것으로 나타났다. 특히 「금강살리기 사업」 추진에 있어서 예상되는 갈등요인을 해결하는 방안은 전반적으로 주어진 문항에 대해 대체로 그 중요성에 동의하는 것으로 응답했으며, 갈등을 해결하기 위한 주체는 중앙정부, 자치단체장, 시민단체의 순으로 응답하였으며, 더욱이 갈등을 예방하고 중재·조정하기 위한 제3자의 중재기구의 필요성이 특별히 강조되었다.<sup>21)</sup>

넷째, 설문조사와 병행하여 실시된 인터뷰 조사의 결과에서도, 대체로 개별사업들의 중복을 막고 일관성을 유지해야 하며, 자치단체간 갈등을 방지하기 위해 금강권역 7개 시·군이 공동으로 참여하는 협의체를 구성하여야 한다는 점이 강조되었다. 또한 「금강살리기 사업」의 가장 큰 장애물로 등장하고 있는 하천부지를 경작하고 있는 주민들에 대한 실질적 보상대책이 필요하며, 이들에 대한 보상이 순조롭게 진행될 수 있도록 자치단체간 통일되고 체계적인 지침을 마련, 시행해야 하는 점이 강조된다. 뿐만 아니라 「금강살리기 사업」에 지역업체가 많이 참여하여 지역 주민의 삶의 질 향상과 지역경제 활성화를 함께 도모하려는 의지와 노력이 필요하다는 의견도 다수를 이루고 있음도 볼 수 있다.

이에 본 연구의 실태조사를 토대로 정책구도를 잡아보면 다음과 같다.

---

21) 이러한 사실은 2009년 10월 14일 상생협력갈등관리 충남포럼 주최로 공주시청 대회의실에서 개최된 「금강살리기 사업」의 갈등해소와 상생협력 세미나 개최결과와 관련하여 지역언론사들이 공통적으로 지적한 바와 일맥상통한다. 「충남일보」(2009. 10. 14); 「충청타임즈」(2009. 10. 14); 「뉴스와이어」(2009. 10. 14); 「중도일보」(2009. 10. 15); 「충청투데이」(2009. 10. 15).

첫째, 금강권역 각 시·군의 사업이 정부 종합계획에 충실히 반영되어야 한다.

둘째, 하천부지의 점용문제는 각 시·군에서 이해당사자들과 소통하고, 사전에 이해시키고 끌어안을 수 있는 여건과 운영시스템을 갖추는 것이 우선적으로 필요하다.

셋째, 금강살리기 사업은 중·장기적 관점에서 육지부에서부터 오염원의 차단과 지천관리 및 실개천 살리기 사업 등과 병행되어야 한다.

넷째, 시·군간 협력이 우선 전제되어야 한다. 서로 유사한 사업들은 사전 협의를 통해 효과가 극대화될 수 있도록 상생구조를 만들어야 하며, 주민과 시민사회단체 등과도 협의체를 만들고 수시로 토론과 대화의 장을 만들어야 한다.

다섯째, 지역주민들의 의견을 수렴, 정책적으로 반영할 수 있는 제도·기구가 필요하다.

여섯째, 금강살리기 사업에 대한 지속적인 홍보활동 강화 또한 중요하다.

일곱째, 4대강 살리기 사업의 전담조직 및 전담공무원 인력 확충과 관련하여 금강살리기 사업에도 현실성 있게 반영되는 것이 요구된다.

여덟째, 환경보전이 우선된 금강살리기 사업 추진이 중요하다.

이처럼 「금강살리기」의 갈등해소 및 협력방안을 모색하기 위해서는 사업의 기본방향이 명확해야 하며, 갈등해소를 위한 고려요인을 정확히 찾아내고, 갈등유형별 갈등해소 및 협력방안을 마련하기 위한 현장 조사연구가 선행됨으로써 예방적 차원에서 갈등해소 및 협력시스템이 구축될 필요가 있다.

한편, 「금강살리기 사업」을 위해 장기적인 관점에서 해결해야 할 계획과제를 도출해 보면 다음과 같다.

첫째, 먼저 수자원 확보 측면에서는 물 부족 예측에 대비한, 직접적으로는 친환경적인 댐·홍수조절지, 농업용저수지의 재개발이 필요하며, 「금강살리기 사업」의 사업내용상 현재 댐·홍수조절지의 사업이 없는 문제는 재검토가 필요하고, 더불어 광역상수도, 공급시설의 확충이 과제로 남았다고 볼 수 있다. 수질개선의 측면에 있어서는 현재 수질은 비교적 양호하나 10년 후를 대비한다면, 낙동강과 영산강의 수질개선 사례와 같이 금강하구둑 개방을 심도 있게 검토해야 할 것이며, 또한 기수역 확보를 위한 지역 차원에서의 전략적인 접근도 필요할 것이다.

둘째, 친수공간 개발 측면에 있어서는 중앙정부의 4대강 살리기 사업과 연계사업 추진이 필요하며, 충청남도는 관련되는 새로운 사업을 발굴하여 기존사업과의 융·복합화를 위한 노력을 꾀해야 할 것이며, 이로 인한 시너지효과를 창출하는데 주력해야 할 것이다. 특히 공공부문

에 있어서는 선도적인 투자사업의 선정과 추진이 담보되어야 할 것이 요청된다.

이에 이러한 갈등을 예방 및 해소하기 위해서는 다음과 같은 조건과 방법이 요구된다.

첫째, 단계적이고 실현가능한 사업계획의 수립, 사전예방을 위한 갈등영향분석의 정례화 추진,<sup>22)</sup> 협의회 구성 및 운영의 내실화가 필요하고,<sup>23)</sup> 제3의 중재기관인 상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼(4대 권역별 포럼) 등 다자간 협의체를 적극 활용함으로써 「금강살리기 사업」을 추진하면서 발생할 수 있는 갈등의 소지를 미연에 방지하고, 갈등발생시 조기에 완화노력을 효과적으로 펼쳐야 할 것이다.

둘째, 「금강살리기 사업」을 효율적으로 추진함에 있어서 실효성을 확보하기 위해서는 상생협력과 갈등해소의 마인드 정립이 필요하다. 민·관·산·학·연·언 및 NGO와 전문가집단 등 다자간의 참여와 소통을 통한 역할분담과 합의형성을 통해 책임을 공유할 때 공동의 목표인 「금강살리기 사업」은 효율적으로 추진될 수 있을 것이 기대된다.

셋째, 「금강살리기 사업」은 지역현안사업을 중심으로 접근하여 지역과 주민의 입장과 관점에서 추진되어야 하며, 시너지 효과가 높은 사업에 우선적으로 자원을 배분하여 충청남도과 각 시·군의 공동발전에 이바지해야 하며, 인접지역간 공동사업·공동이용을 확대함으로써 호혜주의에 입각한 지역간 상호보완적 사업 수행을 통해 최적의 자원배분을 통한 상생과 협력의 가치실현을 이룩할 수 있을 것이며, 이는 곧 갈등예방 및 해소의 지름길이 될 것이다.

## 2) 갈등해결의 제도화 추진

앞서 설문조사 및 전문가 인터뷰 조사결과를 통한 시사점에서 실효성 있는 「금강살리기 사업」 추진을 위해서는 ‘갈등해결의 제도화’(conflic-solution institutionalization)가 중요하다는 점이 강조되었으며, 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 갈등의 사회적 비용 저감을 위해 ‘갈등해결의 제도화’가 필요하다.

우리 사회와 같이 갈등이 빈발하고 있으나, 제대로 관리되지 못하면서 천문학적 사회적 비용과 공동체 분열과 사회적 결속력이 약화되는 상황에서 공공사업과 정책 추진 과정에서 발생하는 갈등을 사전에 예방하고 폐해를 감소시키고, 효율적인 방법으로 갈등을 해결하기 위한

22) 이는 사업계획단계에서부터 이해관계자들의 참여가 포함된다.

23) 여기에는 상급기관 및 참여단체의 사후적 조정보다는 자율적, 예방적 조율·합의 우선 원칙이 강조된다.

제도적 기반으로 구축할 필요가 있다.

둘째, 대형 국책사업 추진상의 경험과 교훈의 체계화로서 ‘갈등해결의 제도화’가 필요하다.

갈등해결과정에서 얻은 교훈들이 쉽게 소실되고 확산·계승되지 못하면서 같은 종류의 갈등이 반복적으로 발생하고 있다. 갈등 처리과정에서 얻은 경험과 교훈을 지속적으로 확산·공유하기 위해서는 갈등관리를 위한 법적·제도적 인프라 구축이 필요하다.

셋째, 사회적 학습(social learning)의 기회 제공으로서의 ‘갈등해결의 제도화’가 필요하다.

정부나 지자체, 시민사회에 갈등해결 경험과 역량이 일천하여 자율적 갈등조정에 어려움이 있는 것이 사실이다. 따라서 갈등해결에 대한 사회적인 분위기를 형성하고 사회적 학습 기회를 부여하기 위해서도 정부의 의지를 담은 갈등관리시스템 구축이 필요하다.

넷째, 다양한 갈등조정제도가 갖는 한계의 보완으로서 ‘갈등해결의 제도화’가 필요하다.

이미 우리나라의 경우 다양한 갈등해결방식이 제도화되고 활용되고 있다. 주로 민사부분에 적용되는 중재 및 조정제도와 행정규제 등 행정목적의 달성과 관련된 조정제도가 있다.<sup>24)</sup> 그러나 이들 대부분의 법과 제도들은 개인을 단위로 하여 자신의 권리구제를 목적으로 하고 있으며, 대부분 갈등이 발생된 이후에 이를 해소하기 위한 목적에서 활용되고 있다. 이러한 점에서 공공사업이나 정책으로 인한 갈등의 대부분이 다양한 이해를 갖는 다수의 이해관계자가 존재하고, 갈등해결을 손익의 차원이나 선악의 차원에서 정의하기 어렵고, 갈등으로 인한 폐해가 사회 전체적으로 미치는 상황에서는 기존의 갈등해결 방식에 한계가 있을 수밖에 없다.

다섯째, 행정절차법이 갖는 한계의 보완으로서 ‘갈등해결의 제도화’가 필요하다.

행정절차를 진행하면서 이해관계자들의 의견을 수렴하고 이를 해당정책이나 사업에 반영하도록 되어 있다.<sup>25)</sup> 행정절차법을 제대로 활용하는 경우, 갈등예방과 저감에 도움이 될 것으로 기대하나 현행 행정절차법에서 의견수렴 절차가 대부분 임의규정으로 되어 있어 적극적으로 활용되고 있지 못하여 갈등예방과 저감에 크게 기여하고 있다고 보기는 어렵다. 또한 이미 가치나 이해충돌로 갈등이 발생한 경우 현행 행정절차법으로는 대응하기 어렵다는 한계가 현실적으로 존재한다.

24) 민사부분에서는 상사중재, 민사조정, 가사조정, 국제상사 중재 등이 있으며, 행정적인 갈등을 조정하기 위해 노동쟁의조정제도와 환경분쟁조정제도, 소비자분쟁조정제도 등이 있다. 그 외에도 국민권익위원회에서 담당하는 옴부즈만 제도 등이 있다.

25) 그러나 이는 주로 행정기관 또는 공공단체의 행정내부절차로 활용되고 있기 때문에 다양한 이해관계 충돌로 인해 발생하는 갈등을 관리하기 위한 목적이라기보다는 이미 정해진 행정목표를 수행하기 위한 과정으로서의 의미가 크다고 볼 수 있다.

여섯째, 지역주민의 갈등해결역량 강화로서 ‘갈등해결의 제도화’가 필요하다.

시민사회단체의 갈등해결역량 강화의 필요성은 계속 강조되고 있으나, 이를 개인적으로 실현하기는 매우 어렵다. 따라서 국가와 지방자치단체가 앞장서서 다양한 교육 및 학습의 기회를 제공하고, 갈등관련 교육기관의 육성·지원 및 갈등실태에 대한 현장 조사연구를 촉진하고, 시민사회단체의 갈등해결 노력을 지원하면서, 갈등해결에 필요한 사회·문화적 분위기를 조성할 필요가 있다.

따라서 실효성 있는 『금강살리기 사업』 추진을 위해서는 기본적으로 공공갈등에 대한 포괄적인 갈등조정메커니즘이 필요하다. 이는 행정절차상의 단계에만 필요한 것이 아니라 계획, 집행, 관리의 모든 과정에서 발생할 수 있는 갈등을 효과적으로 관리해야 한다는 사실을 의미한다. 그리고 갈등에 대한 경험과 교훈을 집약하고 체계화하여 갈등해결에 필요한 노하우를 집적시킬 필요가 있으며, 국가적 및 지역적 차원에서 갈등관리 역량을 강화하기 위한 교육 및 학습, 조사연구, 현장지원 등을 체계적이고 지속적으로 추진해 나가기 위해서는 실효성 있는 갈등관리시스템 구축이 매우 필요하다.

2009년 11월 22일, 『금강살리기 희망선포식』을 시작으로 6공구(3,080억원) 17.3km, 7공구(1,825억원) 26.3km 하도정비 준설, 보 설치(금강보, 부여보) 등도 본격 착공한다.<sup>26)</sup> 그러나 이날 행사에 앞서 『금강운하백지화국민행동』 소속 회원 30여명이 금강정비사업을 중단하라며 기자회견을 갖고 시위를 벌이기도 했다. 연기와 공주·부여 지역의 금강 본류에 설치될 3개의 보(洑) 문제가 금강살리기 사업의 가장 큰 논란거리로 지적되고 있다.<sup>27)</sup>

이처럼 『금강살리기 사업』과 관련하여 사전예방 갈등관리시스템의 구축은 매우 중요하며, 이는 현장밀착적인 갈등예방관리에 초점을 맞추어 구성, 운영될 필요가 있다.

따라서 『금강살리기 사업』에 대한 단계적, 실현가능한 사업 계획을 수립하고 갈등영향분석의 정례화를 통해 갈등에 대한 사후조정보다는 사전예방과 합의에 중점을 두어야 하며, 갈등순회 매니저제도 등 민-관-산-학-연-언 등이 참여하는 협의체를 구성하되, 현장위주의 자문과 아이디어 제공 등 보다 실천적 접근이 가능하도록 내실을 기해야 한다.<sup>28)</sup>

### 3) 갈등해결의 제도화를 위한 벤치마킹

---

26) 『중도일보』(2009. 11. 23), 1면.

27) 『중도일보』(2009. 11. 4), 1면.

28) 『환경건설일보』(2009. 10. 14).

주요 선진국들은 공공갈등에 효과적으로 대응하기 위한 목적에서 법적·제도적 장치를 마련해왔다. 미국의 「행정분쟁해결법」(1996년), 「협상에 의한 법규」 제정(1996년), 일본의 「ADR기본법」(2004년) 등이 그 대표적이다.<sup>29)</sup>

먼저 미국의 「행정분쟁해결법」과 관련하여, 미국에서는 재판외 분쟁해결의 확대가 1990년대에 제정된 세 개의 입법을 통해 법원과 행정기관에서 그 제도화가 이루어졌다. 주요한 제도화 내용은 다음과 같다.

첫째, 「행정분쟁해결법」(Administrative Dispute Resolution Act)으로 모든 행정기관에 행정분쟁 해결을 위해 재판외 분쟁해결제도를 이용할 것을 명하였다. 이것은 1996년 재수권을 통해 행정상 재판외 분쟁해결에 대한 포괄적인 수권법으로 적용되고 있다.

둘째, 「협상에 의한 규칙제정법」(Negotiated Rulemaking Act)으로 전통적인 규칙 제정 절차 외에 협상에 의한 규칙 제정을 인정함으로써 행정입법에 있어서도 재판외 분쟁해결방법이 도입되었다.

셋째, 「민사사법개혁안」(Civil Justice Reform Act)은 모든 연방지방법원에 「법원부속형 재판외 분쟁해결의 이용촉진을 위한 계획」을 의무적으로 수립하도록 하였다. 이것은 1998년도 「대안적 분쟁해결법」(Alternative Dispute Resolution Act)의 제정으로 민사사건에 관하여 모든 연방지방법원에 재판외 분쟁해결의 도입이 의무화되었다.

넷째, 다양한 행정명령을 통한 재판외 분쟁해결의 도모이다.

다음으로 일본의 「ADR기본법」(2004년)과 관련하여 주요한 제도화 내용은 다음과 같다.

첫째, 일본의 재판외 행정분쟁해결제도는 우리나라와 많은 점에서 유사하다. 그러나 최근 「재판외 분쟁해결절차 이용의 촉진에 관한 법률안」 이른바(ADR법)이 2004년 12월 1일에 공포되면서 새로운 장을 만들고 있다. 또한 2007년 4월 1일 ADR 기본법의 시행령, 시행규칙, 실시지침 등이 제정, 공포되었다.

둘째, 일본도 우리와 같이 법원의 민사조정, 가사조정과 같은 사법형 재판외 분쟁해결 수단과 제도물책임센터, 변호사와 중재센터 등의 민간형 재판외 분쟁해결 수단, 공해등조정위원회, 건설공사분쟁심사회, 소비생활센터 등과 같은 다수의 행정형 분쟁해결 수단을 운영해 왔다.

셋째, 그러나 국민의 입장에서 재판에 필적하는 매력적인 선택대상이 되도록 확충 및 활성화를 도모하기 위해 사법제도개혁추진본부 사무국(2001. 12. 「ADR 검토회」를 설치)에서는 이

29) 박태순 외, 「선진국의 갈등해결 제도화 : 자체연구자료집」, 사회갈등연구소(2009).

른바 ADR 기본법의 제정을 목표로 검토가 시작되었고, 이 심의에 기초하여 중의원(2004. 11. 가결), 참의원(2004. 11. 가결)에서 각각 전원일치로 가결, 성립된 법안이 바로 「재판외분쟁해결절차 이용의 촉진에 관한 법률」이다.

한편, 독일은 대규모 계획수립시 계획의 확정에 앞서 먼저 두 차례 이해관계자들의 의견을 듣는 청문회를 거치도록 되어 있다. 2단계를 거쳐 주민의견이 수렴된 계획안은 지방의회의 심의 및 표결로 최종 확정된다. 독일은 「건설법」에 다양한 이해관계를 사전 조정해 갈등을 예방하도록 규정하고 있으며, 사법적 소송보다는 협상·조정·중재 등의 ADR 제도가 점차 확산되고 있다. 특히 연간 200~220시간의 교육과 실습으로 민간 갈등조정사를 양성하여 다양한 분야에 이용하고 있다고 한다.<sup>30)</sup>

이 밖에 프랑스는 공공토론위원회(CNDP)를 비롯하여 경제사회위원회, 국가계획위원회, 최고행정자문기관 등을 두고 공공결정이 내려지기 전에 분쟁을 방지하는 활동을 하고 있다.

따라서 선진국의 갈등해결의 제도화를 위한 외국 사례의 벤치마킹을 통해서 실효성 있는 「금강살리기 사업」 추진을 위해서는 다음과 같은 시사점 도출이 가능하다.

첫째, 앞으로 본격적으로 추진될 예정인 「금강살리기 사업」에 따라 잠재적 갈등은 물론 때에 따라서는 현재적 갈등도 표출될 가능성도 배제할 수 없으며, 인접한 7개 시·군간 불필요한 마찰이나 대립, 갈등이 개재될 개연성이 적지 않다. 앞서 살펴본 대로 대안적 분쟁해결제도(ADR)는 소송절차에 의한 판결을 하지 않고서 분쟁을 해결하는 방식이다.<sup>31)</sup> 이러한 ADR은 사소한 분쟁이나 이웃간의 분쟁에서 계약상의 분쟁에 이르기까지 폭넓게 적용되고 있으며, ADR에 의해서 해결하는 것이 분쟁 당사자들에게는 훨씬 만족스럽다는 것이 하나의 통념으로 인식되어 왔다.

이러한 측면에서 앞으로 「금강살리기 사업」에 대한 ADR의 적용가능성은 적지 않다고 볼 수 있다.

둘째, ADR을 유형별로 보면 단순조력, 조정, 중재, 협상 등으로 구분할 수 있으며, 이에 비

30) 참고로 교통정책과 관련해서는 주민이 참여하는 ‘교통포럼’을 활용하고 있다.

31) 여기서 대안적이란 공공적 의미에 반대되는 사적(private)이라는 의미와 강제를 대신하는 자율적(voluntary)이라는 의미를 지닌다. ADR(Alternative Dispute Resolution)은 사법제도의 대체수단이 아니라 사법제도에 비해 대립적인 요소보다 협력적인 요소가 더 강하기 때문에 사회갈등해소에 효과적이라고 여긴다(김경배, 2005). 결과적으로 ADR은 법적인 영역의 일부분이 된 것이다. 아울러 행정영역에서의 ADR은 행정기관형, 공공기관형, 민간단체형 등이 있는데 행정과 공공기관형은 특별법에 의하여 산하에 조정위원회를 구성하여 분쟁을 해결토록 하고 있으며 민간단체형의 조정은 공공기관이 아닌 사업자단체에 의해 설립된 분쟁조정위원회에 의해 분쟁을 해결하도록 하고 있다(서순복, 2005).

해 거버넌스를 통한 공공갈등관리는 매우 유용하다. 따라서 바람직한 거버넌스는 제도적 기반 하에 다양한 이해당사자의 참여가 활발히 이루어지고 담당공무원들의 책임성이 제고되며 제반과정이 투명하게 진행된다. 또한 주요현안과 관련된 이해당사자간 목표나 이해관계가 통합적으로 조정될 수 있는 제도적 기반을 갖추고 있다.

따라서 이러한 거버넌스는 공공갈등이 갖는 이해관계자의 불특정성, 이해관계집단의 대규모, 다양한 유형 등을 고려할 때 상당히 중요한 갈등관리 메카니즘으로서 작용할 수 있다. 따라서 『금강살리기 사업』에 대한 ADR의 적용에 있어서는 거버넌스를 토대로 한 공공갈등의 예방 및 사전해결은 매우 중요한 의미를 갖는다.

셋째, 그러나 ADR도 많은 문제점을 가지고 있다. 즉, 단순조력만으로는 문제해결이 불가능하며 갈등당사자들 간의 결정을 위한 지원역할 뿐이 될 수 없다는 점이며, 조정은 구속력이 없으며 자율성과 중립성을 원칙으로 하고 당사자 간의 신뢰유지가 중요한데 이러한 상호신뢰가 전제되지 않고서는 불가능하다는 점이다. 또한 중재는 결국 그 본질이 사적 재판이며 당사자 자의에 따라 중재인을 선출한다는 특징이 있다.

따라서 『금강살리기 사업』과 같이 막대한 경제적 자원투입과 폭넓은 사회적 산출과 관련지어 볼 때, 발생한 갈등을 빠른 시간 안에 원만하게 해결할 수 있는 새로운 갈등조정제도를 필요로 하게 되었다. 즉, ADR은 조정, 중재, 협상 등의 요소를 두루 갖추고 있으며, 거버넌스적 요소를 충족시키는 갈등조정사 제도와 관련시켜야 할 필요성이 강조된다. 다만 아직까지 우리 사회에서 ‘갈등조정사’ 제도 도입은 이루어지지 않고 있으며, 이는 앞으로 관련 법률 제정으로 구체화될 수 있을 것으로 기대된다.

이와 관련하여 2009년 10월 14일, 상생협력·갈등관리 충남포럼에서는 『금강살리기 사업』의 성공적인 추진과 상생협력을 위해서는 지역간 갈등을 사전에 예방하기 위한 갈등 중재·조정기관의 역할이 중요하며, 본 설문조사에서 나타난 바와 같이 갈등중재 및 조정기관의 필요성에 대해서는 절반 정도가 ‘그렇다’고 응답한 결과를 눈여겨 볼 필요가 있다.<sup>32)</sup>

## 2. 갈등해소를 위한 고려요인의 탐색

### 1) 『금강살리기 사업』과 관련한 갈등해소의 조건들

32) 「충남도정신문」(2009. 10. 14); 「공주교차로뉴스」(2009. 10. 14).



이미 앞에서 살펴본 『금강살리기 사업』과 관련하여 예상되는 갈등의 소지 또는 그러한 개연성을 감안하면, 다음과 같은 갈등해소를 위해 필요한 조건과 방법들을 검토할 필요가 있다.

첫째, 『금강살리기 사업』은 다양한 행위자의 참여가 이루어진다는 점이다.

다양한 행위자의 참여는 힘을 합할 수 있는 첫 번째 조건이다. 비정부조직, 특히 시민단체의 적극적인 참여는 시민사회의 성숙과 밀접한 관련이 있다. 그러나 현실적으로는 참여자의 수가 증가할 때 성공적인 협력의 가능성은 낮아질 수 있다.<sup>33)</sup> 대규모 집단에서 일반적인 개인은 자신의 영향력을 신뢰하지 않기 때문에 공적인 사안을 위해 별로 신경을 쓰지 않기 때문이다.

그러나 현실에서는 계획과정에서 주민과 공동체의 참여를 매우 중요하게 생각한다. 주민참여가 중요한 이유는 중요한 현장정보의 획득, 사업에 대한 일체감과 지지의 확보, 가장 기본적인 민주적 권리의 부여 측면 때문이라고 한다. 예컨대 현장조사, 인터뷰, 공청회 개최는 현장정보의 획득을 위해 매우 중요하다. 따라서 『금강살리기 사업』의 추진은 공동체 수준의 참여가 많은 사람들의 직접적인 참여를 이끌어내는 데 매우 중요하다고 말할 수 있다.

둘째, 『금강살리기 사업』에는 행위자의 자율성과 연계망의 형성이 중요한 고려요인이 된다는 점이다.

인접 7개 시·군이 연계되어 있는 『금강살리기 사업』은 다양한 행위자들의 협력의 중요한 조건은 위계적 명령복종관계가 아니라 비교적 수평적인 관계이다. 각 행위자들의 고유영역과 자율성을 피차 침범하지 않은 상태에서 상호작용을 하며 느슨한 연결망을 형성하는 것이 중요하다. 그런데 자율적이고 다양한 행위자들의 존재는 다양한 거부점(veto points)의 존재를 의미하기 때문에 협력에 장애요인이 될 수도 있다(Pressman & Wildavsky, 1983). 따라서 『금강살리기 사업』에는 인접 7개 시·군 간에 진정한 협력은 상호 자율성을 존중하면서 연계망을 형성하는 것이다.

셋째, 『금강살리기 사업』에는 신뢰를 기반으로 하는 상호 적응과정이 필수적으로 요구된다는 점이다.

인접 7개 시·군 간에 참여하는 행위자들 간의 신뢰가 무너지면 협력의 연계망은 지속가능성을 확보하기 어려울 것이다.<sup>34)</sup> 이 때 목표의 공유도가 낮고 연계의 강도가 약할 때 규칙을

33) Ostrom(1990: 188)은 공동체 구성원의 수가 적을수록 공유재의 성공적인 관리가능성이 높아진다고 한다. 소규모집단의 응집성과 효과성은 이론적으로나 경험적으로 입증된 사실이다.

34) Bressers & O'Toole(1998: 213-239)은 네트워크의 속성인 목표의 공유정도(cohesion)와 연계의 강도(interconnectedness)에 따라 정부의 정책수단 선택이 달라진다고 한다.

합의하고 실행하는 데 있어서 무임승차자(free-rider)가 많아져서 신뢰와 협력의 네트워크는 느슨하고 힘이 없어진다. 행위자들이 이질감을 느끼고 심리적으로 해변의 모래알처럼 흩어져 있으면, 협력 네트워크가 형성되기 어렵고 정책목표와 정책수단에 대한 합의와 실행도 용이하지 않다.

따라서 「금강살리기 사업」에서는 참여하는 행위자들 간의 신뢰와 협력의 네트워크가 정상적으로 작동하기 위해서는 연계망 구성원들의 무임승차 유인(incentive to free-ride)을 극복해야 한다. 즉, 참여자들이 연계망에 참여함으로써 교환의 이득을 챙기려고 하면서 상호의존관계가 형성되는데, 어느 일방에게 손해를 강요할 경우 신뢰기반은 무너질 가능성이 높기 때문에 상호 적응과정이 필수적으로 요구된다.

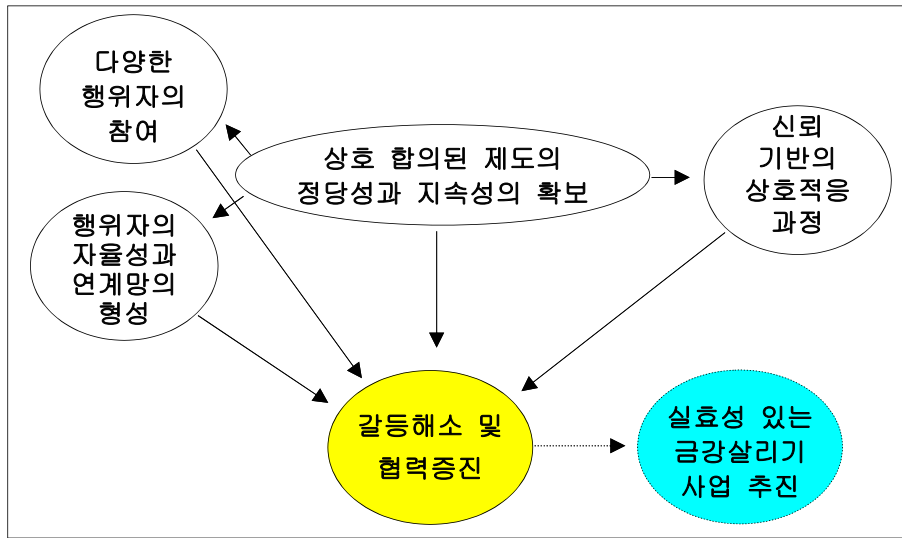
넷째, 「금강살리기 사업」에는 관련 제도의 정당성과 지속성의 확보가 매우 중요하다.

일정한 정당성이 부여된 제도를 수용하고 순응하는 것은 사회적 협정의 산물이다. 이는 자발적 협력 역시 양심에 호소했기 때문이라기 보다는 상호 합의한 규칙 때문이며, 따라서 이러한 협력의 정당성은 특정한 정책에 영향을 받는 구성원들의 '사회적 합의' 여부에 달려 있다고 말할 수 있다.

그러므로 「금강살리기 사업」에는 다양한 행위자들이 자발적으로 동의하여 정당성이 부여된 제도에 대해서는 행위자들의 수용도가 높아지면서 자발적인 순응이 기대된다. 인접한 7개 시·군간 협의체의 구성, 운영이나 또는 제3의 중간조직인 포럼 등을 통해 사회적 합의(social consensus)가 이루어진 규칙은 정당하고 지속되는 힘을 가지게 된다. 특히 갈등해소의 제도화는 참여자들의 상호작용을 구조화시킴으로써 서로에 대한 안정적이고 예측가능한 기대를 형성할 수 있게 함으로써, 이들간의 상호작용을 원활하게 통합, 조정할 수 있게 해준다.

이상과 같이 「금강살리기 사업」과 관련한 갈등해소의 조건과 방법을 전체적으로 탐색해 본 것은 본 연구에서 갈등해소를 위한 제도화를 행위자들의 게임을 규율하는 규칙으로 간주하기 때문이다. 즉 다양한 행위자들이 「금강살리기 사업」에 참여하여 상호 자율성을 존중하며 연계망을 형성하여 신뢰를 바탕으로 협력을 지속시키는 힘(원천)은 상호 합의한 규칙에서 나오기 때문이다.

이상의 「금강살리기 사업」과 관련한 갈등해소의 조건들은 실효성 있는 협력 성공과 어떠한 관계를 맺겠는가를 다음의 도식을 통해 간략하게 보여준다.



[그림 V-1] 「금강살리기 사업」과 관련한 갈등해소 및 협력증진의 관련성

## 2) 「금강살리기 사업」과 관련한 성공적 협력조건

원래 협력은 권위주의적 조정보다는 상호 합의를 존중하는 민주주의적 지혜의 산물이다 (Lindblom, 1965). 상호 합의가 어려운 갈등상황은 어찌 보면 협력이라는 동전의 또 다른 면이라고 할 수 있다. 어쨌든 갈등이 현실적으로 존재하기 때문에 협력을 논의하는 것은 상당한 의미가 있다.

자발적 협력이란 호혜성의 규범과 주민참여의 네트워크 등 사회적 자본(social capital)이 충분히 축적된 공동체에서 더 쉽게 달성된다. 여기에서 사회적 자본이란 협력적 행위를 촉진시켜 사회적 효율성을 향상시킬 수 있는 사회조직의 속성인 신뢰, 규범, 연계망(network) 등을 지칭한다(Putnam, 1994).

이에 따라 「금강살리기 사업」과 관련한 성공적 협력조건은 다음과 같이 살펴볼 수 있다. 첫째, 사회적 자본으로서 호혜성의 규범은 거래비용을 낮추고 협력을 촉진시킨다.

7개 시·군에 걸쳐 이루어지는 「금강살리기 사업」의 성공적 추진은 이러한 규범, 곧 제도의 작동을 전제로 할 때만이 그 실효성을 확보할 수 있다. 이 때 규범에서 가장 중요한 요소는 호혜성이라고 할 수 있다. 등가항목을 동시에 교환하는 구체적 호혜성에서, 연속적 교환과 보상을 확신하게 하는 포괄적 호혜성의 규범으로 발전할 것을 말할 수 있기 때문이다.

둘째, 사회적 자본으로서 매우 밀도 높은 수평적 상호작용을 하는 주민참여의 네트워크가 강조된다.

지역공동체에서 이러한 네트워크가 조밀하면 할수록, 주민들이 상호이익을 위해 협력할 가능성이 높아진다. 특히 관료(담당공무원)와 시민사회의 협력 역시 수평적 네트워크를 기반으로 삼을 때만이 지속발전이 가능하다.

『금강살리기 사업』을 포함한 많은 대형 국책사업에서는 “이기적 개인들이 협력하는 조건”에 많은 관심을 가져야 할 것이 요구된다. 이는 호혜성(reciprocity)에서 해답을 구해야 하기 때문이다.<sup>35)</sup> 반복되는 게임상황에서 미래에도 지속적으로 협력을 교환할 사람과 협력하는 것이 최선이라고 볼 수 있기 때문이다. 여기에서 협력을 지속시키는 데는 호혜성 내지 상호성을 바탕으로 하는 협력규칙, 감시규칙, 처벌규칙 등 상호 합의된 규칙이 매우 중요하다는 사실을 확인하게 된다.

그러므로 『금강살리기 사업』과 같이 협력의 성공조건은 다양한 행위자의 참여, 행위자의 자율성과 연계망 형성, 신뢰를 기반으로 하는 상호적응과정 등으로 볼 수 있으며, 이러한 조건들이 성공적으로 작동하게 하는 상호간의 합의된 규칙의 지속성 등이 ‘갈등해소의 제도화’를 위한 필수적인 조건이라고 할 수 있다.

이렇게 볼 때 갈등예방을 중시하는 공공갈등관리는 하나의 문제해결시스템으로서, 협력은 쌍방관계에서 일방의 행동이 상대방의 의도를 만족시킬 수 있다는 대체성이 강할 때 발생한다는 점, 협력은 상대방에 대해 일방이 호감을 가지고 긍정적인 평가를 하게 될 때에도 발생한다는 점, 협력은 상대방의 의사와 영향력을 일방이 수용하려 하는 자세에서 발생한다는 점이 강조된다. 따라서 『금강살리기 사업』에 있어 참여자들이 각각 자신의 이익을 극대화하고 상대방 이익을 최소화하려는 경쟁적 관계를 고집할 경우 협력은 형성되지 못한다.

### 3. 갈등유형별 갈등해소 및 관리방안

앞서 『금강살리기 사업』의 갈등유형별 해소 및 협력에 관하여 설문조사와 함께 전문가 인터뷰

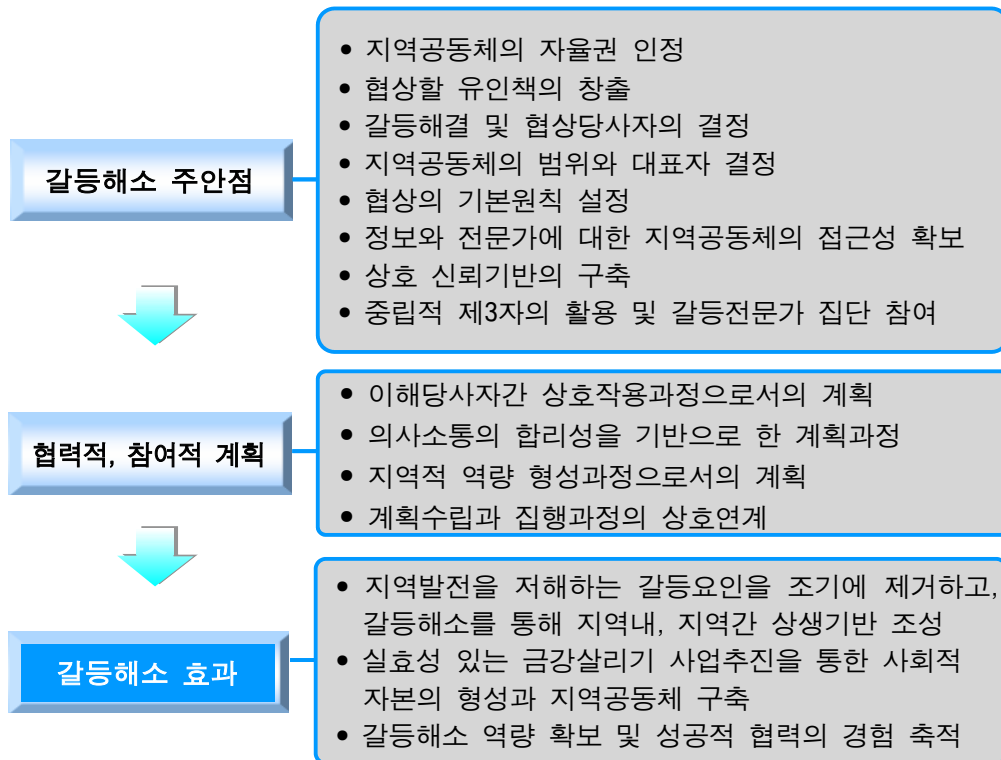
---

35) Axelord(1984: 124-141)는 협력을 증진시키기 위해서는 현재보다는 미래가 훨씬 중요하게 인식되어야 하고, 적발가능성이 높은 효율적인 제도적 장치가 요구되고, 구성원들이 이타심을 갖도록 학습하고, 호혜주의를 교육하고, 상호작용을 하는 상대방에 대한 인식능력을 키우는 것이 필요하다고 한다.

뷰조사를 실시한 바 있으며, 이에 따라 갈등유형별 갈등해소 및 관리방안의 모색이 중요하다.

## 1) 갈등유형별 갈등관리 구도설정

갈등관리 구도설정을 위해서는 갈등해결을 위한 고려요인의 도출과 이를 통해 어떠한 전략을 활용하여 갈등관리에 임해야 할 것인가에 대한 접근이 이뤄져야 한다. 여기에서는 “협력적, 참여적 계획의 관점”에서 갈등해결 고려요인들이 충실한 역할을 수행하여 갈등발생 이전 또는 갈등발생 초기에 갈등을 완화하고 협력으로 가는 방향이 설정될 수 있도록 하는 것이 무엇보다 중요하다는 판단에서 갈등관리구도를 다음과 같이 설정하였다.



[그림 V-2] 갈등유형별 갈등관리 구도설정

## 2) 갈등유형별 해소 및 관리방안의 구체화

현시점에서는 인접 7개 시·군에서 추진하게 될 「금강살리기 사업」의 구체적이며 최종적인 결정이 이루어지지 않은 상태이다. 최근 11월 22일 부여군 부여읍 구교리 구드레나루터 일원 금강둔치에서 이루어진 「금강살리기 6·7공구 본격착공」을 필두로 하여 앞으로 상당부분 사업 집행이 가변적일 것으로 예상되고 있다.

따라서 여기에서는 「금강살리기 사업」에 관하여 실시한 설문조사 및 전문가 인터뷰조사와 관련하여, 앞으로 예상되는 갈등의 유형에 따라 일반적으로 상정해 볼 수 있는 ①기피시설, ②유치시설, ③관할구역, ④관할권한 등의 갈등유형별로 나누어 갈등해소 및 협력방안을 제시해 보고자 한다.

### (1) 기피시설 관련 갈등해소 및 협력방안

기피시설은 자원에 대한 극명한 기피를 표출하는 상황으로 자원의 이용에 따른 편익과 비용 부담을 분리시키는 외부효과에 따른 이익갈등을 초래한다.

앞으로 7개 시·군에서 역점 추진하게 될 「금강살리기 사업」에는 이러한 기피시설이 상당부분 포함되어 있다. 특히, 금산군의 가축분뇨 공공처리시설 설치, 연기군의 서면 공공하수처리시설 신설, 청양군의 소규모 공공하수처리시설 개량사업 등이 여기에 해당된다.<sup>36)</sup>

따라서 이러한 기피시설 관련 갈등해소 및 효율적 관리를 위해서는 다음과 같은 방안들을 심도 있게 검토, 추진할 필요가 있다.

첫째, 지역공동체의 자율권 인정이 필요하다. 이러한 문제를 해결하기 위해 시설을 거부할 수 있는 지역공동체에 실질적인 권한을 보장해 줌으로써 정부의 일방적인 결정에 의한 시설강제에 대한 저항을 저감시킬 필요가 있다. 자율권을 인정하는 방법으로는 토지이용결정권의 부여, 주민투표의 실시 등이 있다.

둘째, 협상할 유인책의 창출이 요청된다. 기피시설의 입지에 따른 비용을 상쇄하고 편익을 증대시킴으로써 반대유인을 저감시킬 수 있다.

유인책의 창출시 지역공동체가 합의할 수 있는 수준에서 결정되어야 하지만, 타 지역과의 형평성 및 재정적인 여건을 고려하여 지방자치단체와 지역공동체가 합의할 수 있도록 해야

36) 「대전일보」(2009. 3. 4), 기획보도.

한다.

셋째, 협상당사자의 결정이 중요하다.

기피시설의 경우 합의의 도출뿐만 아니라 합의를 형성해 가는 과정이 중요하다. 따라서 협상의 당사자를 적절히 선정하는 것이 중요하며, 이를 위해 사전적 전략과 포괄적 전략을 적절히 조합하여 활용하는 것이 필요하다.

넷째, 지역공동체의 범위와 대표자 결정이 요청된다.

지역공동체 구성원의 다양성으로 인한 의견불일치로 합의도출이 어려운 경우가 발생할 수 있으므로 이해집단이 협상과정에서 도출된 합의안을 수용할 수 있는 신뢰할 수 있는 인사로 구성해야 한다.

다섯째, 협상의 기본원칙의 설정이 시급하다.

협상의 과정은 참여자들이 수용할 수 있도록 설계되어야 한다. 따라서 협상의 당사자들이 논의할 의제뿐만 아니라, 그 순서의 결정, 중립적인 제3자의 참여여부 등에 대한 기본원칙이 협상과정 이전에 설정되어야 한다.

여섯째, 정보와 전문가에 대한 지역공동체의 접근성 확보가 중요하다.

보통의 경우 시설제안자는 자기에게 유리한 정보만을 제공하려 하며, 지역공동체의 정보공개요청에 대해 소극적으로 대처할 수 있다.

또한 정보에 대한 해석에 있어서도 가치판단의 문제가 개입될 수 있으므로 신뢰할 수 있는 정보의 공개와 이를 활용할 수 있는 전문가에 대한 접근 개방성을 높여야 한다.

일곱째, 신뢰의 구축이 필요하다.

기피시설의 경우 주로 환경문제와 연관되는 경우가 많다. 다시 말해서 시설에 대한 시설제안자는 신뢰할 수 있는 정보의 제공과 지역공동체는 이를 가감 없이 받아들일 수 있는 양방의 신뢰관계가 선행되어야 한다.

여덟째, 중립적 제3자의 활용도 한 방안이 될 것이다.

갈등은 분쟁당사자간의 상호불신과 이해관계의 대립으로 인해 발생하므로 협상의 성공가능성이 극히 낮아질 수밖에 없다. 따라서 이해당사자가 공히 수긍할 수 있는 중립적 위치에 있는 제3자를 적절히 활용할 수 있는 창구를 협상의 기본원칙을 설정하는 단계에서 미리 확립할 필요가 있다.

## (2) 유치시설 관련 갈등해소 및 관리방안

자원에 대한 극명한 선호를 표출하는 상황으로 자원의 이용에 따른 편익과 비용부담을 분리시키는 외부효과에 따른 이익갈등이다.

앞으로 7개 시·군에서 역점 추진하게 될 『금강살리기 사업』에는 이러한 유치시설이 상당부분 포함되어 있다. 특히, 공주시의 곰나루 관광기반 확충사업, 논산시의 황산대교 인공섬 조성 및 복합 레저랜드 개발, 금산군의 산업레저 복합단지 조성, 부여군의 금강역사문화관 건립, 서천군의 스포츠 테마파크 및 서천 에코 벨로 조성과 더불어 장항항 워터프론트 개발, 청양군의 칠갑호 주변 관광종합개발 등이 여기에 해당된다.<sup>37)</sup>

따라서 이러한 유치시설 관련 갈등해소 및 효율적 관리를 위해서는 다음과 같은 방안들을 심도 있게 검토, 추진할 필요가 있다.

첫째, 지역공동체의 자율권 인정과 제3자의 활용이 요구된다.

시설의 편익 발생으로 인해 상호 자신의 지역에 입지시키려는 문제로 인해 갈등이 발생하는 경우 지역공동체의 자율권 인정의 범위를 제한할 필요가 있다. 이 경우 제3자의 조정의 역할이 매우 중요하며, 신뢰할 수 있는 제3자에 대한 지역공동체의 합의도출 또한 중요하다.

둘째, 협상의 기본원칙 설정과 협상할 유인책의 창출이 필요하다.

협상할 유인책의 경우 유치시설의 특성상 일방에게 유치시설이 돌아갈 경우 갈등상황에 있던 타 지역공동체를 배려할 수 있는 장치에 대한 협상전에 이해당사자간의 폭넓은 합의가 필요하다.

## (3) 관할구역 관련 갈등해소 및 관리방안

관할구역 갈등은 특정 시설이 지역간 경계에 걸쳐 설치된 경우나 임해 지역의 매립 등의 과정에서 새롭게 형성된 지역에 대한 관리권한의 다툼이다.

앞으로 7개 시·군에서 역점 추진하게 될 『금강살리기 사업』에는 이러한 관할구역 관련 내용이 일정부분 포함되어 있다. 특히, 논산시의 금강변 자전거도로 및 마라톤 코스 개발, 부여군의 내륙수로건설(백마강~백제역사재현단지 간의 황포돛배 운행), 청양군의 금강변 경관 관광

---

37) 「대전일보」(2009. 3. 4), 기획보도.



도로 및 자전거도로 개설 등이 여기에 해당된다.<sup>38)</sup>

따라서 이러한 관할구역 관련 갈등해소 및 효율적 관리를 위해서는 다음과 같은 방안들을 심도 있게 검토, 추진할 필요가 있다.

첫째, 지역공동체의 자율권을 인정해야 한다.

이러한 문제를 해결하기 위해 관할구역에 위치한 지역주민을 중심으로 지역공동체에 실질적인 권한을 보장해 줌으로써 그들의 편익이 보장될 수 있는 제도적 장치를 설정해야 한다. 하지만, 자율권 인정 방안으로 제기되고 있는 토지이용결정권 부여, 주민투표의 실시 등을 방법보다는 제3자의 조정방안을 우선적으로 고려해 볼 필요가 있다.

둘째, 협상할 유인책의 창출이 요구된다.

관할구역의 설정에 따른 비용을 상쇄하고 편익을 증대시킴으로써 반대유인을 저감시킬 수 있는 유인책의 선정이 협상의 기본원칙을 설정하는 단계에서 이루어져야 한다. 유인책의 창출 시 지역공동체가 합의할 수 있는 수준에서 결정되어야 하지만, 타지역과의 형평성 및 재정적인 여건을 고려하여 지방자치단체와 지역공동체가 합의할 수 있도록 추진해야 한다.

셋째, 협상당사자의 결정이 필요하다.

관할구역에 따른 갈등은 합의의 도출뿐만 아니라 합의를 형성해 가는 과정이 중요하다. 따라서 협상의 당사자를 적절히 선정하는 것이 중요하며, 이를 위해 산전적 전략과 포괄적 전략을 적절히 조합하여 활용하는 것이 필요하다.

넷째, 협상의 기본원칙의 설정이 시급하다.

협상의 과정은 참여자들이 수용할 수 있도록 설계되어야 한다. 따라서 협상의 당사자들이 논의할 의제뿐만 아니라, 그 순서의 결정, 중립적인 제3자의 참여 여부 등에 대한 기본원칙이 협상과정 이전에 설정되어야 한다.

다섯째, 중립적인 제3자의 활용이 요청된다.

일반적으로 갈등은 분쟁당사자 간의 상호불신과 이해관계의 대립으로 인해 발생하므로 협상의 성공가능성이 극히 낮아질 수밖에 없다. 따라서 이해당사자들이 공히 수긍할 수 있는 중립적인 위치에 있는 제3자를 적절히 활용할 수 있는 창구를 협상의 기본원칙을 설정하는 단계에서 확립할 필요가 있다.

---

38) 「대전일보」(2009. 3. 4), 기획보도.

#### (4) 관할권한 관련 갈등해소 및 관리방안

지방정부간 권한이나 기능의 범위가 모호함에 따라 발생하는 문제상황으로 인사교류, 재정적 권한, 인허가권 등의 문제이다.

앞으로 7개 시·군에서 역점 추진하게 될 「금강살리기 사업」에는 이러한 관할권한 관련 내용이 일정부분 포함되어 있다. 예컨대 금산군의 금강수계 지류의 환경정비사업 추진, 서천군의 기수역 복원사업 및 금강수계 수질개선사업 등이 포함되며, 앞의 관할구역 관련 내용과도 일정부분 중복될 수 있는 문제의 소지가 있으며, 예컨대 논산시의 금강변 자전거도로 및 마라톤 코스 개발, 부여군의 내륙수로건설, 청양군의 금강변 경관 관광도로 및 자전거도로 개설 등도 이와 관련될 수 있다.<sup>39)</sup>

따라서 이러한 관할권한 관련 갈등해소 및 효율적 관리를 위해서는 다음과 같은 방안들을 심도 있게 검토, 추진할 필요가 있다.

첫째, 협상할 유인책의 창출이 요구된다.

관할권한의 갈등에 따른 비용을 상쇄하고 편익을 증대시킴으로써 쌍방이 납득할 할 수 있는 유인책의 설정이 필요하다.

유인책의 창출시 지역공동체가 합의할 수 있는 수준에서 결정되어야 하지만, 타지역과의 형평성 및 재정적인 여건을 고려하여 지방자치단체들과 지역공동체가 합의할 수 있도록 해야 한다.

둘째, 협상의 기본원칙의 설정이 필요하다.

협상의 과정은 참여자들이 수용할 수 있도록 설계되어야 한다. 따라서 협상의 당사자들이 논의할 의제뿐만 아니라, 그 순서의 결정, 중립적인 제3자의 참여여부 등에 대한 기본원칙이 협상과정 이전에 설정되어야 한다.

셋째, 신뢰의 구축이 요청된다.

관할권한을 행사하고자 하는 양방은 상호간 신뢰관계가 선행하여 형성되어야 협상의 과정이 원활히 진행될 수 있으므로 우선적으로 협상이전에 신뢰형성을 위한 상호노력이 필요하다.

넷째, 중립적 제3자의 활용이 시급하다.

갈등은 분쟁당사자간의 상호불신과 이해관계의 대립으로 인해 발생하므로 협상의 성공가능

---

39) 「대전일보」(2009. 3. 4), 기획보도.

성이 극히 낮아질 수밖에 없다. 따라서 이해당사자가 공히 수궁할 수 있는 중립적 위치에 있는 제3자의 역할을 적절히 활용할 수 있는 통로와 창구를 협상의 기본원칙을 설정하는 단계에서 확립할 필요가 있다.

## 4. 갈등해소 및 갈등관리시스템 구축방안

### 1) 적정한 추진계획의 수립

『금강살리기 사업』은 환경과 경제가 상존하는 『4대강 살리기 사업』을 통해 4대강이 국가경제 도약에 이바지하면서 동시에 지역경제 활성화로 이어지도록 생태적으로 건강하고 안전한 생태하천으로 거듭나기를 기대하고 있다.

이에 『금강살리기 사업』의 주관기관인 대전지방국토관리청에서도 ““치산치수가 기본골격이며, 지역발전의 원동력이 되어야 한다” 라는 슬로건 아래에서 물 부족문제 해결 및 생태환경 복원 중점추진, 그리고 실질적 지방기여를 위한 고른 사업배분이 필요하다는 점을 강조하고 있다.<sup>40)</sup>

정부가 발표한 4대강 사업의 주요 내용은 크게 다섯 가지이다. 가뭄에 대비하여 물그릇 키우기(준설과 보 설치), 홍수에 대비해 물그릇 키우기(준설), 수질개선, 수변공간 조성, 하천부지 경작지 정리와 생태하천 조성 등이다. 사실 우리나라는 강우가 여름철에 집중되어 수자원을 확보하기가 매우 어렵고, 홍수피해를 예방하는 일도 그만큼 힘들다는 것은 부인할 수 없는 사실이다. 또한 친환경적인 수변공간을 조성해서 휴식이나 레저 공간으로 활용하는 일도 대단히 중요하다. 하천의 홍수터가 경작지로 이용되면서 수질오염의 주요 원인이 되는 것도 해결이 시급한 과제가 분명하다.

금강의 경우, 준설 5천만<sup>m³</sup>, 보 3개소(금남보, 금강보, 부여보) 설치, 금강의 지류인 미호천의 작천보 개량, 노후제방 보강 117km, 농업용저수지 재개발 5천만<sup>m³</sup>, 생태습지 6개소 10km 구간 조성, 뱃길 복원 67km 구간 등이 주요 내용이다.

일단 5천만<sup>m³</sup> 준설을 보면, 대청댐에서 하구까지의 길이가 약 130km이니, 평균 200m 폭으로 준설한다면 하천 전체 구간에서 평균 약 2m 깊이의 토사를 파내는 셈이다. 이렇

---

40) 「충청일보」(2009. 1. 11).

경우 지금까지 나름대로의 안정상태를 유지하던 이 구간의 생태계와 하상(河床)은 급격한 변화를 겪게 되어 생명체의 서식 및 생육 환경과 하상의 안정성이 크게 악화되고 있다는 주장이 제기되고 있다.<sup>41)</sup> 이러한 관점에서 보면, 금강살리기 사업에 의구심을 품을 수밖에 없다는 것이다. 더욱이 '하천' 포함하는 '유역(流域)'의 관리로 전환해야 하며, 하천 살리기는 기본적으로 유역 살리기여야 한다는 주장과 관련해서는 '금강 살리기'가 아니라 '금강 유역 살리기'여야 한다는 점을 강조하고 있다.<sup>42)</sup>

특히, 금강 철새 도래지 개선사업과 같이 금강의 특수한 상황으로 경제적 이해관계를 갖고 있는 해당 지역주민들을 고려하여 적절한 공사시기의 수립, 추진이 필요하다. 마스터플랜을 기초로 하여 단기간에 공사를 끝내서 일정한 성과를 보여주지 급급한 금강 살리기 사업이 아닌, 지역의 특성을 충실히 고려하여 적절한 공사시기의 수립, 추진으로 지역주민들의 경제적 손실을 최소화하고, 정부와 지역주민 간의 갈등을 최소화함으로써 지역경제 활성화에 기여하도록 하는 것이 중요하다.

서천의 금강 철새 도래지 개선사업의 경우를 보면, 겨울철새가 도래하는 시기는 11월부터 다음해 3월까지이고 금강 철새 도래지 개선 사업은 2월부터 시작으로 겨울철새들이 금강하구를 찾아와 머무는 겨울철새들과 시기가 겹친다. 이 사업으로 인해 소음과 움직임이 큰 공사차량 및 공사 기기로 인해 겨울철새들이 월동에 방해요인이 된다고 한다.

더욱이 장거리 이동으로 많은 에너지를 축적해야 하는 철새들에 있어서 서식지의 질이 저하되면, 안정된 취식 장소와 휴식장소가 상실되어 에너지 수급의 불균형으로 도래를 회피한다. 이에 철새도래지를 합리적으로 보존하고 유효적절하게 이용하여 지역경제를 활성화시켜 나갈 수 있게 하기 위해서는 겨울철새들이 머무는 시기, 이후에 사업을 시작하고 철새가 오는 겨울철에는 공사를 중지하는 것이 적절한 방안이라 할 수 있다.

한편, 공사로 인한 오염물질이 철새의 서식지나 철새에 영향을 주지 않도록 하기위해 서식지 주변에 오염방지시설을 설치해야 한다. 그러나 부득이하게 사업을 실시해야 할 경우에는 소음방지칸막이 설치 등으로 소음을 최소화해야 할 것이 요구된다.

41) 허재영, “바람직한 금강 살리기를 위한 제언,” 대전환경운동연합(2009. 11. 4).

42) 하천은 독자적으로 존재하는 것이 아니라, 산봉우리와 계곡으로부터 시작되는 개울을 포함해 유역 전체로부터 흘러들어온 빗물이 모여 본류를 이루기 때문이다. 따라서 홍수 예방을 목표로 한다면 하천만으로 홍수를 감당하게 할 것이 아니라 유역 내에 빗물 저류시설, 범람원이나 저류지, 유수지 등을 만들어야 한다. 그러나 이러한 내용은 거의 들어 있지 않다는 것이다.

## 2) 합리적 보상체계와 혐오시설 입지지역의 혜택 부여

『금강살리기 사업』의 보상으로 인한 갈등에서 가장 문제가 되는 것은 무단점용자에 대한 보상문제가 아닐 수 없다. 『금강살리기 사업』과 관련하여 하천부지를 점용하고 생계를 이어오는 주민들이 본격적인 투쟁을 예고하고 있어 앞으로 정부와 지자체, 주민들 간에 지리한 갈등이 예상되고 있다.<sup>43)</sup>

정부는 주민들과 갈등이 지속될 경우 ‘해당 구역을 뺀 채 사업을 실시한다’는 입장을 고수하고 있는 반면, 주민들은 ‘생계보상 없이 한 발짝도 물러서지 않겠다’면서 서로의 입장이 엇갈리고 있어 우려의 목소리도 점차 커지고 있다. 더욱이 현재 2조 8,000억원의 『금강살리기』 사업비 중 30%인 1조원 정도가 보상비로 쓰여질 것으로 전망되어 제대로 사업이 추진될 것인가에 대한 의구심도 증폭되고 있다.

이미 부여군 세도면 인근 하천점용 부지에서 비닐 하우스 농사를 짓는 주민들은 지난 4월 4일 부여군 세도면 가회4리 집단급식소에서 350여명의 주민들로 구성된 ‘부여 세도 하천부지경작 생계대책위원회’를 결성하고 본격적인 대정부 투쟁을 예고한 바 있다.<sup>44)</sup>

그러나 정부는 『금강살리기 사업』을 계획대로 진행하려면 하천점용허가를 취소하여 현재 농경지에 설치되어 있는 비닐하우스 시설과 농작물 등을 강제로 철거할 수밖에 없다는 기본입장이다. 주무부처인 국토해양부는 국가하천부지는 국가 땅인 만큼 언제든지 국책사업이 추진되면 하천점용 승인허가를 취소할 수 있다는 입장이다.

이미 지난 9월 21일, 부여 1,164억원을 포함하여 1,800억원을 우선 보상하고 28일에는 4,000억원을 추가로 보상하는 등 연말까지 전체 5,800억원을 집행할 예정이다. 특히 부여의 경우 일대 1,226만㎡가 보상대상으로, 전국 4대강 하천부지 중 경작지 비중이 가장 큰 지역이다. 국토해양부는 조속한 보상추진을 위해 한국토지공사의 전문인력을 투입하여 지난 5월 25일부터 7월 31일까지 경작지와 비닐하우스 등에 대한 기본조사를 실시한 뒤 이를 토대로 감정평가를 대부분 완료한 상태이다. 국토해양부 관계자는 "이번 보상대상은 10월 사업 착공에 지장이 없도록 하기 위해 4대강 살리기 1차 사업구간의 하천부지 경작지와

43) “빼격대는 금강살리기 사업, 하천부지 경작 주민들 ‘생계보장요구’ 투쟁 예고, 보상비만 1조원 … 정부 ‘법대로’ 입장 속 갈등 우려,” 『충청투데이』(2009. 4. 6), 1면.

44) 백신기 생계대책 위원장은 충청투데이와 인터뷰에서 “부여 200만평의 하천부지 가운데 우리 세도면이 162만 9,000평에 달하고 있다”며 “그동안 우리 주민들은 하천점용부지에서 농사를 지으며 생계를 이어왔다. 보상과 생계대책 없이 금강살리기 사업을 전개하면 한 발짝도 물러서지 않겠다”고 주장했다.

비닐하우스 등에 대해 우선적으로 실시한다"고 말했으며, 이어 "앞으로 사업구역에 신규로 편입되는 사유토지에 대해서도 순차적으로 보상을 실시하되, 농민들의 피해가 없도록 보상을 조기에 완료할 방침"이라고 덧붙였다.<sup>45)</sup>

국토해양부는 불법시설물 등에 대해서는 철저한 조사를 거쳐 위법사항이 발견될 경우 강력한 행정조치를 취할 계획이며, 특히 사업구역에 보상 목적으로 설치되는 비닐하우스는 항공사진 대조와 현장조사 등을 통해 진위여부를 철저히 파악하기로 했다. 만약 불법행위로 인정될 경우 보상대상에서 제외하고 자진철거 계고 후 하천점용허가 취소, 관련자 형사고발 등 강력한 조치를 취할 예정이다. 이를 위해 지자체, 토공, 수공 등 유관기관과 합동 단속반을 운영하고 경찰청 협조를 얻어 현장조사 및 단속을 한층 강화하기로 했다.

그러나 대부분의 보상이 그렇듯이 초창기 60~70%까지는 보상이 순조롭게 이루어지는 경향이 있어 향후 생계대책, 보상금액 등을 두고 극심한 갈등을 빚을 가능성은 남아있다. 부여군의 한 생계대책위원회 위원장은 "정부에서 국책사업으로 일을 진행하여 결국에는 강제수용될 수밖에 없다"면서, "그럴 바에는 수용보상을 받고 향후 생계대책을 마련하는 것이 현명하다는 판단에 보상을 받으려는 사람이 많은 것"이라고 불편한 심기를 드러냈으며, 또 다른 지역 대책위원회 관계자는 "토지를 수용당한 뒤 대토를 구하지 못해 생계가 막막한 경우가 많다"면서 "이들을 위한 일시적인 대책이 아닌 근본적인 대책마련이 필요하다"고 지적하고 있다.<sup>46)</sup>

이처럼 성공적인 사업수행을 위해 수용지역 내 신속한 보상이 강조되고 있는 가운데 생계대책을 요구하는 농민들의 목소리가 높아지고 있다.

따라서 보상대상자의 19%를 차지하고 있는 무단점용자들에게 일정한 기준을 정해 적절한 보상을 해주어야 할 것이 기대되고 있다. 특히 20년 이상 경작한 농민에게는 농지를 소유하고 있는 경작자와의 큰 차별 없이 실질적인 보상이 이루어지도록 보상체계를 조정, 운영할 필요가 있다는 지적이 적지 않은 것도 이 때문이다. 또한 이주비와 정착비를 지원하고, 농민의 토지에 대한 애착과 노력이 농사에 막대한 영향을 미치는 것을 감안한 광의적인 보상이 이루어져야한다는 의견도 많이 나오고 있다. 특히 농사를 기반으로 생활을 하고 있는 경작자 중 저학력, 고령자 등에게는 새로운 사회경제적 변화에 적응할 수 있도록 보다 장기적인 취업기회의 알선, 직업교육의 실시, 생활비의 대폭적인 인상 등 보상을 강화하도록 해야 한다는 주장이

45) "충남 부여부터 4대강 살리기 보상 시작," 「머니투데이」(2009. 9. 20).

46) 「건교투데이」(2009. 10. 6).

계속 제기되고 있다.

한편, 혐오시설 설치 지역과 인근 지역에 혐오시설을 설치하는 조건으로 일정한 혜택을 부여하는 것이 필요하다는 주장이 나오고 있다. 경주 방사능폐기물처리장의 설치의 경우를 보면, 먼저 주민설명회를 실시하고 주민투표를 거친 후 설치를 결정하였으며, 이로 인해 경주시에는 막대한 지역개발비와 지역주민 우선채용 등의 혜택이 제공되었다.<sup>47)</sup>

현재 『금강살리기 사업』과 관련하여 가축분뇨공공처리시설 설치의 가장 큰 문제점은 주민 설명회를 실시하지 않은 것과 주민의견수렴이 크게 부족하다는 점이다. 이러한 혐오시설은 주민 설명회를 실시하지 않고 지역이 선정되면 지역 간의 갈등이 더욱 심화 된다고 할 수 있다.

그러므로 가장 먼저 주민 설명회를 실시하고, 주민투표를 통해 찬성 여부를 확인한 후 설치 지역을 선정해야 할 것이다. 혐오시설을 설치하는 지역에 우선적으로 지역개발비를 지원해 주고, 또한 혐오시설이 설치되는 주민들의 찬성은 얻었으나 주변지역의 반대로 인한 갈등이 발생 될 소지가 있으므로, 지역개발비 등을 지원하여 설치되는 지역뿐 아니라 그 주변지역까지 같이 동반발전이 가능하도록 조치하여 갈등을 최소화하는데 노력해야 한다.

### 3) 갈등조정기구의 운영 및 법제화 추진

현 정부가 추진하고 있는 『4대강 살리기 사업』에 대한 비판적 견해를 보면, 마치 사회운동은 ‘방향이 잘못되면 속도는 의미가 없다’라는 간디의 말을 되새기게 된다.

주로 비판의 내용을 보면, 엄청난 추진력으로 4대강 사업을 진행하고 있지만 지향점이 잘못 설정된 허황되고 자승자박에 불과한 계획일 뿐이며, 아직도 국민간, 단체간 사업추진에 대한 필요성조차 이해하지 못하고 있는데 24조원 이라는 큰 예산을 들이면서 너무 성급하게 추진하고 있고, 단군 이래 최대의 국책사업임에도 불구하고 6개월이라는 짧은 기간에 급조된 4대강 마스터플랜을 형식적인 의견수렴절차를 거쳐 사업을 시행하고 있다는 것이다. 더욱이 정부가 지난 8월 『4대강 살리기 최종 마스터플랜(기본 계획)』에서 밝힌 ‘4대강 수질 예측 결과’의 절반 이상이 왜곡·조작된 자료를 토대로 만들어진 것으로 확인되었기 때문이다.<sup>48)</sup>

이미 『금강살리기 사업』에도 시·군간, 정부와 국민간의 이해관계가 상충될 가능성과 예산

47) 이병일, “경주 방폐장 운영에 대한 의사소통의 현실과 과제,” 『정책포커스』, 제3호, 상생협력·갈등관리 충남포럼(2008. 12. 30), 58-61면 참조.

48) 『조선일보』(2009. 10. 20), 23면.

배분의 문제, 금강변의 불법 점유 경작지 문제 등에 있어 이미 갈등의 양상이 나타나고 있으며, 앞에서 살펴본 바와 같이 계속적인 갈등이 발생할 소지가 다분하다고 할 수 있다. 이와 같은 갈등은 환경단체나 시민단체가 상대적으로 약자인 지역주민들과 힘을 합하여 개발논리를 앞세우는 중앙정부나 지방자치단체에 맞서는 방식으로 전개되곤 한다.

대체로 집회와 시위, 농성, 저지, 점거 등의 양태로 나타나고 물리적인 충돌로 이어지면 고소, 고발, 손해배상 요구 등을 비롯한 법정싸움으로 치닫곤 한다. 지역발전이나 지역경제 성장을 내세운 지방정부나 기업이 가해자, 지역주민이 피해자인 대부분의 환경 갈등은 원만한 '해결'이나 '합의'에 이르지 못하고 법정다툼 끝에 흐지부지 끝나 깊은 상처와 불신, 피해의식만 남긴 채 '종결'되는 경우가 대부분이다.

따라서 사업추진에 있어 공감대 형성을 하면서 기초조사를 꼼꼼하게 하고 이에 대한 향후 관리 및 이익창출 극대화에 힘을 쓰면서 단계적 전진을 해야 할 필요성이 있으며, 이것이 갈등을 최소화하면서 추진할 수 있는 길이 될 것이다. 이에 『금강살리기 사업』도 정부에서 계획대로 사업을 밀어 붙이는 것이 아니라 지역주민들의 의견을 충분히 수렴하고, 전문가의 조언을 바탕으로 분석하고 실무자의 의견을 반영하는 것이 급선무이다.

특히, 관 주도적인 협의체가 아닌 금강권역의 시·군간 협의체, 지역주민과 전문가, 실무자들이 함께 하는 협의체를 구성하여 간단한 절차를 통해 미리 관계자들의 의견을 수렴하게 된다면 불필요한 갈등과 피해는 상당수 미연에 방지할 수 있다.

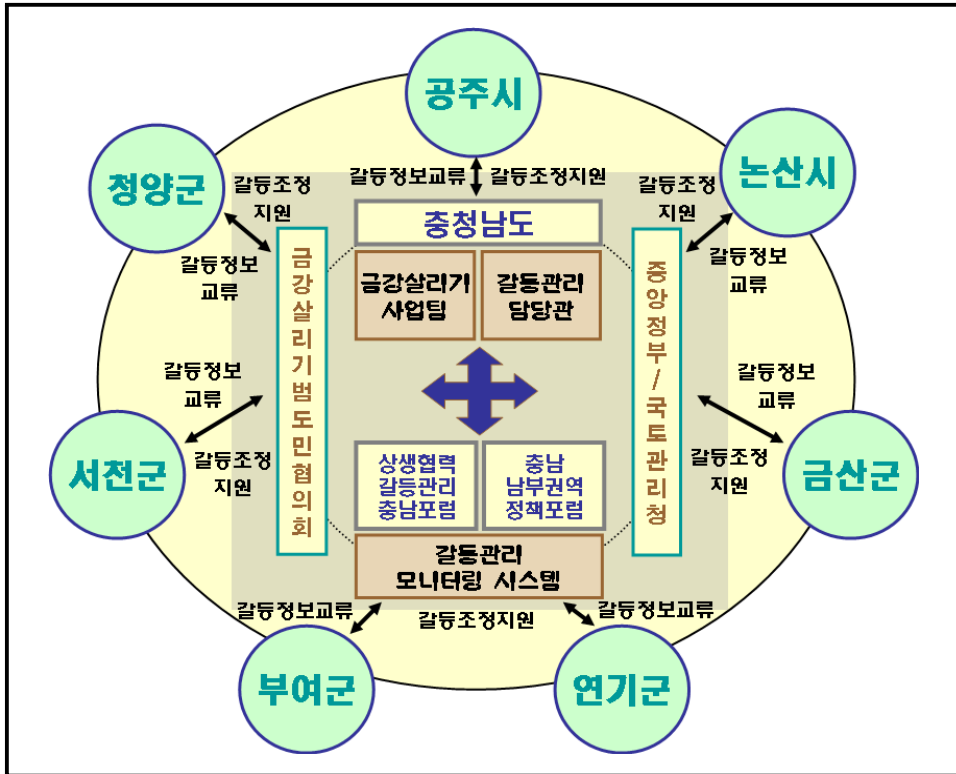
한편, 자치단체들간의 협력을 바탕으로 갈등해결 공동위원회의 설치, 운영이 필요하다. 예컨대 3개의 보설치로 인해 홍수 등 문제로 야기되는 용수 확보 방안은 해결이 될지 모르나 전문가들의 여러 의견에 따르면 녹조현상으로 인한 수질오염의 가능성이 계속 제기되고 있다. 이에 따른 상류지역과 하류지역의 갈등이 야기될 개연성이 있다. 이와 관련하여 근본적으로 좀 더 정확한 환경평가를 실시하여 3개의 보를 설치할 경우에도 녹조현상이 발생하지 않도록 미리 조치해야 한다. 만약 녹조현상으로 인한 상류지역과 하류지역의 갈등이 발생한다면, 상류지역의 지방자치단체와 하류지역의 지자체가 공동으로 해결방안과 예산을 편성하여 자체적으로 해결할 수 있도록 각 자치단체 간 협조와 공동해결을 할 수 있는 현안중심의 위원회 설치도 필요하다.

각기 지방자치단체들이 자신들의 입장만 내세우고 해결과 비용부담을 미룬다면 갈등은 더욱 고조될 수밖에 없다. 따라서 공동으로 해결방안을 고민하고 관리할 수 있는 현안해결 실무



위원회를 가동시킬 필요가 있다.

한편, 여기에서 성공적인 『금강살리기 사업』의 추진을 위한 『갈등모니터링시스템 구축(안)』을 구상, 제시해 보면 다음과 같다.



[그림 V-3] 금강살리기 사업 관련 갈등관리모니터링 시스템 구축(안)

이 『금강살리기 사업 갈등관리모니터링 시스템』 구축(안)의 내용을 보면 다음과 같다.<sup>49)</sup> 첫째, 충청남도는 기본적으로 광역차원에서 중앙정부(대전지방국토관리청 금강살리기사업팀)과의 협력·공조를 통하여 『금강살리기 사업』의 총괄·조정기능을 수행한다.

둘째, 충청남도에는 『금강살리기 사업팀』과 『갈등관리담당관』이 상호 협력체계 속에서 『금강살리기 사업』이 갈등예방관리 및 갈등초기대처가 가능토록 갈등관련 정보의 실시간(real-time) 교류 및 필요시 갈등 지원·조정을 담당한다.

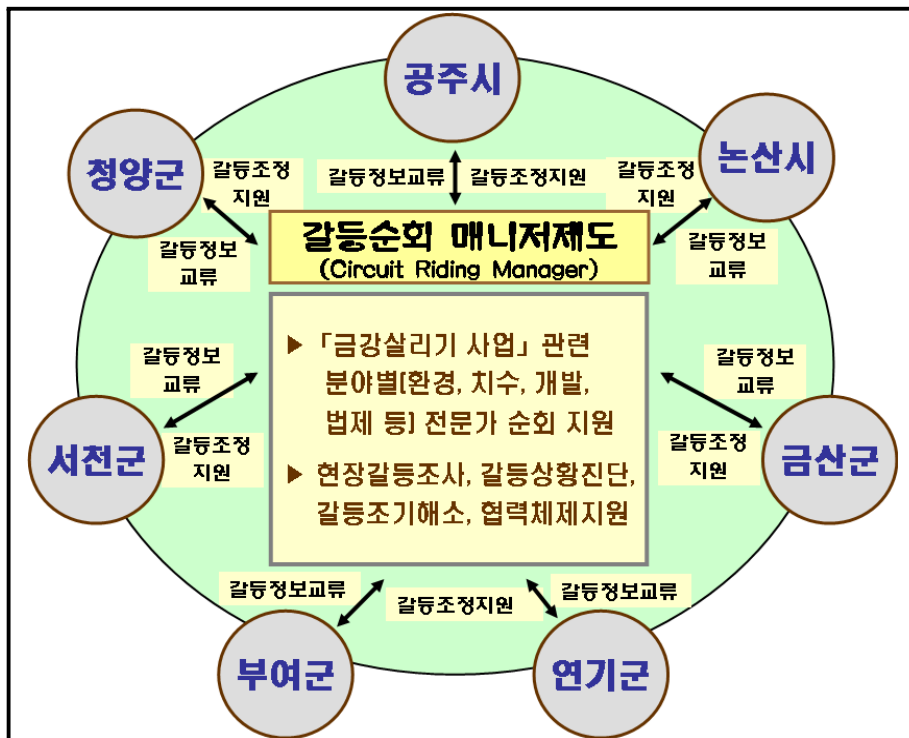
49) 상생협력갈등관리 충남포럼, 2009년도 내부자료(2009. 11. 20).

셋째, 「금강살리기 사업」을 추진하는 인접 7개 시·군은 상호협력체제 속에서 사업을 계획적으로 추진하되, 불가피하게 갈등이 발생할 경우, 신속이 갈등정보를 충청남도(금강살리기 사업팀, 갈등관리 담당관) 및 포럼(충남포럼, 남부권 포럼), 금강살리기 범도민협의회에 제공 및 필요시 갈등지원·조정을 요청하게 된다.

넷째, 충남포럼은 「금강살리기 사업의 갈등모니터링 센터」 기능을 수행하며, 남부권역 포럼도 자체내에 유사한 기능을 수행함으로써, 갈등 발생시 제3의 조정·중재기관으로서의 역할 수행에 만전을 기하도록 한다.

이러한 「금강살리기 사업의 갈등모니터링 시스템」 구축을 통해서 갈등예방관리는 물론, 갈등발생시 조기에 갈등해소를 효율적으로 도모할 것이 기대된다.

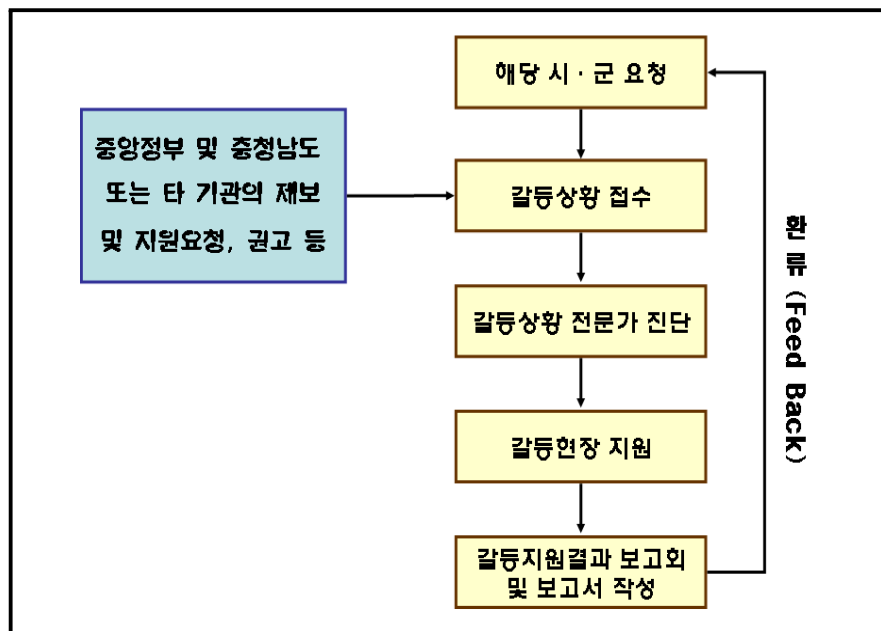
이와 함께 성공적인 「금강살리기 사업」의 추진을 위한 「금강살리기 사업 관련 갈등순회매니저제도 도입(안)」을 구상, 제시해 보면 다음과 같다.



(그림 V-4) 금강살리기 사업 관련 갈등순회매니저제도 도입(안)

충청남도의 「금강살리기 사업」 추진에 있어서 예상되는 갈등을 예방, 조정, 중재하기 위해서는 앞서 제시한 「갈등관리모니터링 시스템」의 구축이 전제된 가운데, 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.<sup>50)</sup>

이러한 「갈등순회 매니저제도」의 운영 흐름도를 보면 다음과 같다.



(그림 V-5) 금강살리기 사업 관련 갈등순회매니저 제도의 흐름도

갈등이 발생한 각 시·군의 요청에 의해 갈등상황이 접수되면 갈등상황 전문가의 진단이 이어진다. 이어서 갈등현장에 갈등순회매니저 전문가를 파견하여 지원에 나선 후 이에 대한 보고회 및 보고서 발간의 절차가 진행된다.

갈등은 각 시·군의 요청 뿐만 아니라, 중앙정부 및 충청남도 또는 타 기관의 제보에 의해서도 상황 접수가 가능하며, 위의 절차에 따라 똑같이 진행된다. 여기서 갈등지원결과 보고회 개최 및 보고서 작성은 일종의 환류(Feed back)과정으로 볼 수 있다.

이러한 갈등순회매니저제도의 도입을 통하여 「금강살리기 사업」 관련 분야별(환경, 치수,

50) 상생협력·갈등관리 충남포럼, 2009년도 내부자료(2009. 11. 20).

개발, 법제분야 등) 전문가 순회 지원이 가능할 것이며, 현장 갈등 조사, 갈등 조기 해소, 갈등 상황진단, 협력체제 구축을 통한 지속적인 지원이 가능할 것으로 기대된다.

이러한 갈등순회매니저제도의 기대되는 역할과 기능을 정리해 보면 다음과 같다.

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.

한편, 아직도 충청남도에는 갈등관리 관련 조례제정이 이루어지지 않았으며, 이에 상생협력·갈등관리 충남포럼에서는 이미 제정된 인천광역시 부평구, 충청북도, 전라북도, 광주광역시, 대전광역시 등의 갈등관리 조례 및 운영규정을 항목별로 구분하여 비교분석, 검토한 바 있다.<sup>51)</sup> 그 검토결과를 보면 다음과 같다.

첫째, 전반적으로 갈등예방 및 관리를 위한 분과위원회, 갈등관리심의위원회, 전문위원회, 갈등조정협의회 등의 위원회를 구성하고 있다

둘째, 갈등과 관련하여 위원장의 직무, 지자체장의 책무 등 지자체장의 권한과 책임을 명확히 하고 있다.

셋째, 수당과 여비, 재정지원 등의 항목을 통하여 갈등예방 및 관리에 들어가는 경제적·행정적 지원 방안을 마련하고자 한다.

넷째, 조례제정의 목적, 기본이념, 기능, 정의 등을 통하여 갈등예방 및 관리에 관한 개념을 명확하게 하고자 노력하고 있다.

다섯째, 관계기관 등의 협조에 관한 항목은 공통적으로 들어있으나, 사무기구의 설치나 갈등관리 매뉴얼 등의 제작, 갈등실태의 점검·평가에 대해서는 다소 부족하다.

여섯째, 선행조례와 운영규정 및 전문가 자문 등을 바탕으로 추후 충청남도의 조례 제정 시 빠짐없이 반영, 실효성 있게 운영될 수 있도록 해야 할 것이 요구된다.

이에 상생협력·갈등관리 충남포럼에서는 (가칭)『충청남도 갈등관리 및 사회통합을 위한 조례(안)』을 예시적으로 작성, 다음과 같이 구상, 제안한 바 있다.<sup>52)</sup>

51) 상생협력·갈등관리 충남포럼, 한국행정학회(위기관리특별위원회) 공동주최, 「충청남도 갈등관리 조례제정 및 갈등조정사제도 도입을 위한 자문회의」(2009. 9. 4), 95-98면 참조.

52) 이는 의원발의 중인 사회통합을 위한 정책갈등 관리법안 및 타 지방자치단체에서 제정한 조례 및 운영규정 및 관계전문가 의견 등을 참조하여, 상생협력·갈등관리 충남포럼에서 충청남도의 여건과 특성 등을 감

(가칭)『충청남도 갈등관리 및 사회통합을 위한 조례(안)』의 구성

제1조(목적)

제2조(정의)

제3조(도지사의 책무)

제4조(정보 공개 및 공유)

제5조(갈등관리 및 사회통합의 원칙)

제6조(갈등영향분석)

제7조(갈등관리심의위원회 설치)

제8조(위원회의 구성·운영)

제9조(회의)

제10조(감사 및 서기)

제11조(갈등조정전문위원회)

제12조(관계기관 등의 협조)

제13조(수당 등 지급)

제14조(운영세칙)

제15조(심의결과의 반영)

제16조(사무기구의 설치)

제17조(참여적 의사결정 방법의 활용)

제18조(갈등관리매뉴얼 작성 및 활용)

제19조(갈등관리 실태의 점검·평가 등)

제20조(관련 전문가포럼 육성·운영지원)

제21조(갈등관리 전문인력의 양성 등)

제22조(재정지원)

제23조(비밀유지)

부 칙

---

안, 재구성하여 예시적으로 작성한 초안의 성격을 갖고 있다.

참고로 현재 갈등관리 관련 법령으로는 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」(시행 2009. 1. 1, 대통령령 제21185호)이 있다.<sup>53)</sup>

그러나 기존 갈등관리 법률안으로서 「공공기관의 갈등관리에 관한 법률안」이 있으나, 이는 참여정부 시절인 2005년 5월 국무조정실에서 입법추진을 시도하였으나, 현재는 폐기된 법률안이며, 현재 갈등관리 법안으로 입법발의 중인 「사회통합을 위한 정책갈등관리법안」(의안번호 : 5178)이 있으며, 이는 2009년 6월 18일 임두성 의원(한나라당, 비례)이 대표 발의한 것이나 최근 임의원이 구속됨으로써 의원입법 추진이 불투명해진 상황이다.

어떻든 공공갈등관리의 목적 즉, 공공갈등을 예방하고 해결능력을 향상시킴으로써 사회통합에 이바지한다는 목적을 달성하기 위해서는 중앙정부를 포함하여 지자체, 공공기관, 시민사회 등 우리 사회 각계각층의 협력적 노력이 필요함에도 불구하고, 현재의 법령은 이를 포괄하지 못하고 있는 실정이다.

지방자치제도가 정착되고, 지역주민들의 권리의식이 높아지면서 공공갈등에서 지방정부와 공공기관이 차지하는 비중이 점점 확대되고 있으며, 효과적인 갈등관리를 위해서는 중앙정부뿐 아니라 지방정부와 공공기관의 역할과 기능이 점점 중요해지고 있다. 그러나 현재의 법령이 중앙정부에 한정되어 있어 효과적인 갈등관리에 제약요인으로 작용하고 있다.

갈등관리를 제도화하는 경우, 사업을 관리·감독하는 중앙정부보다 사업을 실제로 추진하는 공공기관이 이러한 시스템을 도입하여 적용할 가능성이 높으며, 지방자치단체 역시 사업 추진 여부에 따라 직접적인 이해관계가 발생하기 때문에 제도 도입에 적극적인 가능성이 높다고 할 수 있다.

공공갈등관리에 있어서 중앙정부, 지방정부, 공공기관이 모두 주요 이해관계자가 되는 경우가 대부분이다. 갈등을 효과적으로 관리하기 위해서는 중앙정부뿐 아니라 지방정부, 공공기관까지 갈등관리에 대한 준비와 체계가 갖추어있어야 상호 연관성을 갖고 업무를 수행할 수 있다.

그러나 현행 법령으로는 갈등 관리에 대한 권리와 의무를 부과하기 어렵다. 갈등관리가 사법적 권위에 기반을 두어 형성되는 것은 아니라 하더라도, 갈등이 다발하고 이로 인한 사회적 부작용이 적지 않음을 상기할 때, 추상적·선언적 의미라도 정부와 국민 일반에게

---

53) 원래 정부는 국가적인 차원의 갈등관리시스템 구축을 「공공기관의 갈등관리에 관한 법률」을 통하여 실현하고자 하였다. 그러나 국회에서 입법화가 어렵게 되자, 주요골자는 그대로 유지한 채 적용범위를 축소하여 현재의 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」(대통령령 제 19886호)로 제정한 것이다.

갈등의 평화적이고 건설적인 해결에 대한 권리와 의무를 부여할 필요가 있다.<sup>54)</sup>

한편, 상생협력·갈등관리 충남포럼과 한국행정학회의 공동제안으로 「사회통합을 위한 공공기관의 갈등관리에 관한 법률안」<sup>55)</sup>이 최근 이명수 의원(자유선진당)이 대표발의함으로써 입법추진이 가능해졌으며, 이로써 지방자치단체의 효율적인 공공갈등관리를 위한 조례제정에도 탄력이 붙을 전망이다.

따라서 조속한 시일 내로 (가칭)「충청남도 갈등관리 및 사회통합을 위한 조례(안)」의 제정추진이 요구되며, 이와 관련하여 (가칭)「효율적인 금강살리기 사업 추진을 위한 갈등예방 및 조정 조례(안)」의 제정추진도 검토할 필요가 있다.

특히, 갈등관리는 앞으로 중요성이 더욱 강조될 것으로 예상되고 있는 가운데 갈등관리 및 교육에 대한 다양한 방안들이 나오고 있으나, 아직 법적·제도적 장치가 마련되지 않아 전문적 갈등관리를 위한 기반구축에 한계가 나타나고 있어 전문적인 (가칭)「갈등조정사 자격증 제도」의 도입을 통한 ‘갈등조정사’ 양성이 절실히 필요하다. 이를 위해 대학 및 대학원 교육과정에서의 갈등교육과정 도입, 공공·민간부문에서의 갈등교육 및 갈등관리전문가 양성프로그램 운영, 갈등전문교육 및 연구기관 지정·운영, (가칭)「갈등조정사」 자격증 제도 도입, 갈등관련 전문기관의 협력 강화, 각 대학 및 대학원에서의 갈등관리 전문 학위 및 양성과정 개설, 갈등전문가 인증제도 마련, 중앙정부의 갈등예방 및 갈등해결을 위한 지원 프로그램 개발·운영, 지방정부의 갈등관리 교육·훈련의 활성화와 제도정비 등이 시급한 과제로 떠오르고 있다(최병학·강문희, 2009: 45-60).

54) 박태순, “공공갈등 해결의 제도화 필요성과 방향,” 「공공갈등 해결의 제도화 필요성과 방향」 세미나 주 제발표논문, 사회갈등포럼·사회갈등연구소, 한나라당 권택기 의원, 민주당 홍영표 공동주최(2009. 11. 25).

55) “사회통합을 위한 공공기관의 갈등관리에 관한 법률(안)”의 구성은 다음과 같다. 제1조(목적), 제2조(기본 이념), 제3조(정의), 제4조(공공기관의 책무), 제5조(다른 법률과의 관계), 제6조(자율해결과 신뢰확보), 제7조(참여와 절차적 정의), 제8조(이익의 비교형량), 제9조(정보공개 및 공유), 제10조(사회적 가치의 고려), 제11조(갈등영향분석), 제12조(국가지속가능발전위원회 등과의 협의), 제13조(공공갈등관리심의위원회의 설치 등), 제15조(심의결과의 반영), 제16조(참여적 의사결정방법의 활용), 제17조(소관 행정기관의 협조요청), 제18조(공공갈등조정협의회의 설치), 제21조(공공갈등관리 연구기관의 지정 등), 제22조(공공갈등관리지침의 작성 및 활용), 제23조(공공갈등관리 전문가 포럼 육성운영), 제24조(공공갈등관리 전문인력의 양성 및 자격제도 도입 등), 제25조(공무원 등의 공공갈등관리 교육훈련), 제26조(공공갈등관리실태의 점검·보고 등), 제27조(정보시스템의 구축), 제28조(재정지원), 제29조(비밀엄수), 제30조(벌칙), 부칙.

## Ⅵ. 결 론

### 1. 연구결과의 요약 및 한계

앞으로 「금강살리기 사업」의 실효성 있는 추진으로 충청권 전체 차원에서 약 3조 3천억원의 생산유발효과와 3만명의 취업유발효과를 거둘 것으로 전망되고 있으며, 인접 7개 시·군간의 연계사업을 통해 치수·이수·친수의 지속가능한 지역공동발전을 실현할 수 있는 계기를 마련할 수 있다는 점에서 「금강살리기 사업」은 성공적으로 추진되어야 한다.

그러나 충남지역은 정부의 「4대강 살리기 사업계획」 중에서 「금강살리기 사업」을 추진함에 있어, 시작단계서부터 시·군간의 중복사업 및 과다사업, 편입농지 및 골재채취 등과 관련한 보상문제 등 다양한 갈등상황이 예상되고 있으며 이에 대한 갈등해소 및 협력방안의 마련이 매우 시급하다는 점에서, 「금강살리기」 사업의 갈등유형별 해소 및 협력방안에 관한 본 연구가 수행되었다.

본 연구를 통해 「금강살리기 사업」 추진에 따르는 예상되는 갈등의 소지를 진단, 분석할 수 있었으며, 설문조사와 함께 수차례의 전문가 인터뷰를 통해 앞으로의 갈등해소 및 협력방안을 모색할 수 있었다. 본 연구의 주요한 결과를 몇 가지로 요약, 제시하면 다음과 같다.

첫째, 막대한 자원을 투입하는 거대한 국책사업이며, 많은 사람들이 관심을 갖고 있는 대규모 사업임에도 불구하고, 지역여건과 상황에 따라 다양한 갈등이 발생할 개연성이 높다는 점을 알 수 있었다. 따라서 「금강살리기 사업」의 목표인 수해방지로 국민의 생명과 재산을 보호하고 미래지향적 친수공간을 확보하고 지역경제 활성화를 도모하려는 취지에 맞추어 환경보전이 우선시되는 「금강살리기 사업」은 실효성 있게 추진되어야 한다.

둘째, 「금강살리기」 사업과 관련하여 예상되는 갈등요인에 관한 조사결과, 중앙(자치단체)-NGO, 주민-중앙정부, 주민-자치단체간의 갈등이 많이 나타날 우려가 있는 것으로 조사되었고, 이 역시 직업과 거주지(지역)에 따라 차이가 나타났다. 그리고 갈등의 소지가 많은 사업으로는 생태하천복원사업이, 갈등의 표출형태는 현재적 갈등이, 갈등의 발생범위는 지역간



(시·군)간 갈등이, 발생한 갈등의 영향은 농지보상이 가장 높은 빈도로 조사되었는데, 이러한 결과는 부여군 등 특정 지역에서, 농민 등 특정 직업군에 있어서 다른 지역과 다른 직업군에 비해 뚜렷한 차이를 드러냈다. 또한 갈등을 해결하기 위한 주체는 중앙정부, 자치단체장, 시민 단체의 순이었다.

셋째, 갈등을 예방 및 조기에 해소하기 위해서는 우선적으로 인접 7개 시·군간의 협의체를 구성, 예상되는 갈등의 소지를 사전에 차단하면서 갈등발생시 초기단계에서 갈등을 최소화할 수 있는 갈등예방관리체계 구축이 매우 중요하다. 아울러 상생협력·갈등관리 충남포럼 및 남부권 상생포럼 등과 같이 지역에서 현재 운영 중인 제3의 중간조직의 활용은 물론, 7개 시·군 간 협의체, 지역주민과 전문가집단, 실무자가 함께 하는 다자간 협의체 구성 등 민간주도의 공익단체들을 적극 활용 및 지원해야 할 필요성이 높다. 이와 관련하여 특히, 「금강살리기 사업」의 추진을 위한 「갈등모니터링시스템 구축 및 갈등순회매니저제도 도입(안)」 및 (가칭)「충청남도 갈등관리 및 사회통합을 위한 조례(안)」을 조속히 검토해야 할 필요가 있다.

넷째, 폭넓은 참여를 바탕으로 합리적 절차를 통해 지역주민 및 이해당사자의 의견을 충분히 수렴하여, 「금강살리기 사업」을 추진 초기에서부터 발생할 수 있는 갈등의 소지를 미연에 방지하기 위한 필요한 제도적 장치와 절차의 마련이 중요하다. 또한 「금강살리기 사업」에 대한 지속적인 홍보를 통해 지역주민과 이해당사자들에게 사업의 타당성과 정당성을 부여 받아야 할 것이다.

다섯째, 현실성 있는 보상시스템을 구축하여 보상으로 발생할 수 있는 갈등을 방지해야 하며, 적절한 공사계획을 수립하여 지역주민들의 경제적 손실을 최소화하고 이로 인해 발생할 수 있는 정부와 지역주민 간의 갈등을 최소화하는데 노력해야 한다. 또한 「금강살리기」의 가장 큰 장애물로 보이는 하천부지를 경작하고 있는 주민들에 대한 보상대책이 필요하며, 이들에 대한 보상이 순조롭게 진행될 수 있도록 자치단체간 통일되고 체계적인 지침을 마련해야 함이 강조된다. 뿐만 아니라 「금강살리기 사업」에 지역업체가 대거 참여하여 주민의 삶의 질 향상과 지역경제 활성화를 함께 도모하려는 노력이 필요하다는 의견도 다수를 이루었다.

여섯째, 수자원 확보 측면에서는 물 부족 예측에 대비한, 직접적으로는 친환경적인 댐·홍수조절지, 농업용저수지의 재개발이 필요하며, 「금강살리기 사업」의 사업내용상 현재 댐·홍수조절지의 사업이 없는 문제는 재검토가 필요하고, 더불어 광역상수도, 공급시설의 확충이 과제로 남았다고 볼 수 있다.

한편, 본 연구는 몇 가지 측면에서 한계를 가지고 있으며, 이를 보면 다음과 같다.

첫째, 「금강살리기 사업」의 현장에서 생생하게 접할 수 있는 예상되는 갈등을 직접적으로 조사하기 위한 지역주민과 이해당사자들에 대한 본격적인 면접조사를 통해 현장의 의견을 충분히 수렴하지 못하였으며, 후반부에서 진행되고 있는 보상갈등 실태에 대한 충실한 조사, 반영이 이루어지는데 한계가 있었다는 점이다.

둘째, 충청남도 차원에서 2012년까지 완료될 예정인 「금강살리기 사업」의 실효성 있는 추진을 위해서는 담당조직과 전담인력 및 지원시스템 특히 관련조례의 제정과 함께 사업추진을 위한 매뉴얼 작성을 위한 기준설정 및 사업추진에 대한 평가장치의 마련이 필수적이거나, 이에 대해서는 본 연구에서 미처 다루지 못했다는 점이다.

그럼에도 불구하고 본 연구는 「금강살리기 사업」 추진에 따르는 예상되는 갈등을 유형별로 조사분석함으로써, 앞으로 갈등해소 및 관리방안을 모색하기 위한 기초자료로서 의의가 있다고 사료된다.

## 2. 향후과제 및 정책제언

첫째, 본 연구는 「금강살리기 사업」과 관련한 갈등연구로서는 제1차 연구에 해당하며, 2010년에는 2009년도와 비교분석해 봄으로써, 갈등예방관리의 실효성 여부를 포함하여 추가 갈등 발생 여부 및 추이변화를 살펴볼 필요가 있다.

둘째, 현재 정부에서 동시에 추진 중인 「4대강 살리기 사업」에서 나타나는 갈등양태와 상호 비교분석해 볼 필요가 있으며, 갈등요인이 지역적 특성의 영향 또는 사업 자체 특성의 영향 여부를 가름해 볼 필요가 있다.

셋째, 해외 및 선진국에서 경험했던 강 또는 유역 살리기 사업에서 구체적으로 어떻게 갈등을 사전에 예방하고 또 조정, 관리했으며, 이 때 적용된 갈등관리 메카니즘과 운영프로그램에서 우리에게 벤치마킹할 수 있는 것은 무엇인가를 조사분석해 볼 필요가 있으며, 이를 통해 얻을 수 있는 정책적 시사점을 도출, 적용해 보는 것이 바람직하다.

넷째, 현재 「금강살리기 사업」과 관련하여 갈등예방관리 및 사회통합을 위해 사업시행의 영향권역을 환경적 차원 및 사회경제적 차원에서 설정, 적용하는 방안을 검토해 볼 필요가 있으며, 이는 아직까지 대규모 공사에도 갈등영향평가가 제도화되어 있지 못한 현실이나, 충분

한 사전 예비검토 및 현장조사를 통해 사업시행의 영향권역을 대·중·소 영향권 등으로 구분한다면 환경적, 사회경제적 차원에서 갈등영향분석에 실질적으로 접근해 갈 수 있는 효과를 얻을 수 있으리라 보여진다.

다섯째, 충청남도의 「금강살리기 사업」과 관련한 갈등관리 프로세스를 구축함에 있어서는 이해당사자간의 상호작용과정으로서의 계획, 의사소통의 합리성을 기반으로 한 실행과정, 지역적 역량의 형성과정으로서의 갈등관리 계획수립과 집행과정을 서로 연계하여, 이를 갈등관리 프로세스로 최대한 적용하여 앞으로 「금강살리기 사업」의 본격적인 추진시 공공부문의 갈등해소 및 갈등관리를 통한 실효성 있는 상생협력의 기반이 구축 될 수 있도록 갈등사안별로 구체적인 연구가 수행되어야만 한다.

여섯째, 본 연구를 통해 제안된 상생협력·갈등관리 충남포럼의 인프라를 충분히 활용하는 「갈등순회 매니저제도」(Circuit Riding Manager)의 도입과 「금강살리기 사업 갈등관리모니터링 시스템」의 도입은 「금강살리기 사업」의 유용한 갈등예방관리 및 현장대응관리의 구체적 실천방안이라 할 수 있겠으나, 아직 적용·운영되지 않은 상태에서 그 실효성을 단정하기란 어렵다. 따라서 이것이 정책적으로 반영되어 일정한 효과를 나타내는 2010년, 2011년도, 2012년도를 각각 비교분석할 수 있어야 할 것이며, 이에 따른 추이분석 연구 및 정책적·제도적 효과를 확인해 볼 수 있을 것이다.

일곱째, 본 연구를 통해 제안한 (가칭)「충청남도 갈등관리 및 사회통합을 위한 조례(안)」 및 (가칭)「효율적인 금강살리기 사업 추진을 위한 갈등예방 및 조정 조례(안)」의 제정추진은 물론, 현재 입법추진 중인 「사회통합을 위한 공공기관의 갈등관리에 관한 법률안」과 관련하여,<sup>56)</sup> 추후 이들이 「금강살리기 사업」의 갈등예방관리 및 현장대응관리에 미치는 직·간접적 영향내지는 효과를 분석해 볼 필요가 있다.

끝으로, 「금강살리기 사업」과 관련한 갈등연구를 통해 또 다른 갈등사안들에 대해서 적용 가능한 공통모델은 무엇이며, 이 때에 적용이 가능한 원칙과 기준은 무엇인가를 탐색적으로 접근해 볼 필요가 있다.

---

56) 최병학 외 (2009a), “행정학 기존자격증 제도의 문제점 검토 및 신설자격증 제도의 도입방안: ‘갈등조정사’ 제도를 중심으로,” 「한국 행정학 유용성의 재발견」, 한국행정학회 동계학술대회 주제발표논문; 최병학 외 (2009b), “지방자치단체의 갈등관리 조례제정방향,” 국무총리실·한국행정연구원 공동주최 주제발표논문 각각 참조.

## 참고문헌

### 1. 국내문헌

- 강성철 외 (2006), 「지방정부간 갈등과 협력 : 이론과 실제」, 한국행정DB센터.
- 강인호 외 (2004), “지방자치단체의 갈등해결과 협력방안 구축”, 한국지방자치학회 동계학술대회 발표논문.
- 고경훈 (2000), “지방정부의 정책형성연구”, 고려대학교 대학원 박사학위논문.
- 국토해양부 (2009), 「4대강 살리기 및 경인운하 사업계획」.
- 국토해양부 홈페이지(2009 희망프로젝트, 4대강 살리기), <http://www.mltm.go.kr/>
- 권경득·김용만·장우영·김덕준 (2003), “지방정부간 갈등과 협력 : 개념화와 영향요인을 중심으로”, 「기초학문육성 인문사회분야 학술논문」, 한국학술진흥재단.
- 권경득·최병학 (2007), 「충청남도 갈등관리 실태조사 및 유형화 연구」, 기획과제 최종연구보고서, 충남발전연구원.
- 금강환경유역청 홈페이지(2009 희망프로젝트, 4대강 살리기, 온몸으로 체험하는 금강천리), <http://gg.me.go.kr/>
- 길병욱·최병학 (2008), 「서해안지역 허베이 스피리트호 유류유출사고 관련 충남지역 갈등관리 및 사회통합을 위한 과제와 전략연구」, 기획과제 최종연구보고서, 충남발전연구원.
- 김도희 (2001), “지방정부와 주민간 입지갈등의 갈등유발요인에 관한 연구 : 울산원자력발전소를 중심으로,” 「한국정책학회보」, 10(1), 한국정책학회.
- 김명수 (2009), “금강살리기 사업의 바람직한 방향과 과제”, 「금강살리기 대토론회」, 충남발전연구원.
- 김민정, 2005, “환경갈등 조정자로서의 전문가의 역할,” 「ECO」, 제8호

- 김생수 (1996), “자치단체간 협력방식에 관한 연구”, 『지역개발연구』, 4, 강원대학교 지역개발연구소.
- 김선기·한표환 (2003), “자치단체간 협력관계의 실태분석과 정책방향”, 『한국지방자치학회보』, 한국지방자치학회.
- 김순은·채원호·최진혁·김선기 (2009), “지방정부간 협력방안에 관한 연구”, 『한국지방자치학회보』, 21(1), 한국지방자치학회.
- 김정현 (1998), “지방정부간 협력을 위한 도시권 협의체의 합리적 구성방안”, 『춘계학술대회 논문집』, 한국정부학회.
- 나태준·박재희 (2004), 『갈등해결의 제도적 접근 : 현행 갈등관련 제도분석 및 대안』, 한국행정연구원.
- 노인만 (2002), “지방정부와 NPO간 협력관계 결정요인에 관한 연구”, 영남대학교 대학원, 박사학위논문.
- 대전일보 (2009. 3~4), 『금강살리기 관련 기획보도』.
- 대통령자문지속가능발전위원회 (2004), “갈등관리시스템구축방안 연구보고서”, 대통령자문지속가능발전위원회.
- 대통령자문 정책기획위원회 (2004), 『갈등관리 교육프로그램 개발 및 연구 활성화 방안연구』.
- 박종득·최호택·최병학 외 (2009. 12), 『충청남도 갈등관리 인재육성 및 활용방안 연구』, 기획과제 최종연구보고서, 충남발전연구원.
- 박중훈·윤기석·이남국·김윤수(2003), 『갈등조정기구의 기능과 역할』, 한국행정연구원.
- 배준구 (2001), “지역발전을 위한 정부간 협력방안 : 부산·울산 지역을 중심으로”, 『학술세미나 발표자료집』, 한국행정학회.
- 배준구·안영훈 (2003), “지방자치단체간 협력방식 : 프랑스의 조합제도를 중심으로”, 『동계학술대회 발표자료집』, 한국지방자치학회.
- 4대강살리기 추진본부 홈페이지(행복4강), <http://www.4rivers.go.kr/>
- 사득환 (2002), “지방정부간 환경협력의 모색”, 『학술대회 발표 논문집』, 한국행정학회
- 사재명 (2002), “지방정부간 협력의 실태와 개선과제에 관한 연구 : 강원도를 중심으로”, 『지

- 역개발연구」, 강원대학교 지역개발연구소.
- 서희석 (1999), “환경갈을 해결을 위한 협상으로서 과학,” 「한국동북아논총」, 제12집.
- 송두범 (2004), “지방자치단체간 협력사업의 추진실태와 개선방안 : 지역협의체 협력사업을 중심으로”, 기본과제연구보고서 2004-01, 충남발전연구원.
- 신창현 (2001), 「환경분쟁의 원인과 제도개선방안」, 중앙환경분쟁조정위원회.
- 안광일 (1994), 「정부갈등관리론」, 서울: 대명출판사.
- 안성민 (2001), “지방정부의 갈등관리에 대한 제도적 접근”, 「사회과학논집」, 11(2).
- 안용식·김천영 (1995), “지방정부간 분절현상에 관한 연구”, 「지방정부연구」, 한국지방정부학회, 5(1).
- 양현모·이준호 (2003), “지방자치단체간 협력을 위한 행정협의회 활성화 방안 : 영산강유역 권행정협의회·섬진강환경행정협의회 사례를 중심으로”, 「한국지방자치학회보」, 15(4), 한국지방자치학회.
- 유기현 (1992), 「스트레스관리」, 서울: 무역경영사.
- 이광중 (1995), “갈등관리에 관한 연구”, 「생산성논집」, 13, 한국생산성학회.
- 이규삼 (2008), “지방자치단체간 갈등과 협력에 관한 연구 : 충청권 광역자치단체(대전, 충북, 충남)를 중심으로”, 충남대학교 행정대학원, 석사학위논문.
- 이선우 (2001), “정책갈등 관리행태의 문화적 분석”, 한국행정학회 하계학술대회 발표논문
- 이성복 (1995), 「도시행정론」, 서울: 법문사.
- 이시원 (2008), “지방정부간 협력에 관한 이론적 논의: 협력 개념과 접근방법을 중심”.
- 이종화 (2000), “지역간 협력·제휴를 통한 지역발전 모델”, 「국토」, 국토연구원.
- 이종화 (2001), “지자체간 협력과 도시발전 : 지자체간 협력, 제휴 유형과 정책적 과제”, 「도시문제」, 대한지방행정공제회.
- 이종화 (2003), 「지방분권시대의 지역간 협력·제휴, 지방분권형 국가만들기」, 서울: 나남출판사.
- 전영길 (1997), “조직간 갈등의 조정가능성 분석 : 한국 토지정보관리부처의 사례를 중심으로”, 「지역개발연구」, 5, 강원대학교.
- 전재경 (2005), “갈등관리 법제의 구조와 과제”, 「국토」, 제283호, 국토연구원.

- 전주상 (2007), 「지방정부의 갈등관리: 이론과 실제」, 대전 : 배재대학교 출판부.
- 주경일 외 (2003), “프레임 분석을 통한 수자원 갈등 각 이해집단의 의미구성 이해 : 한탄강 댐 건설사례를 중심으로”, 『행정논총』, 41(4.)
- 주재복 (2001), “지방정부간 정책갈등의 조정과정과 협력규칙 : 서울시와 경기도 상수도 분쟁”, 『한국정책학회보』, 10(1), 한국정책학회.
- 천대운 (2001), 『갈등관리전략론』, 서울: 선학사
- 최병학 (2009), “서해안지역 갈등관리 및 사회위험 해소를 위한 실증분석 및 문제점 도출,” 『정책포커스』, 제3호, 상생협력·갈등관리 충남포럼.
- \_\_\_\_\_ (2009), “성공적인 『금강살리기』를 위한 시·군 공동협력 방안”, 『금강살리기 공동협력 포럼』, 주제발표논문, CDI 세미나 2009-11, 충남발전연구원.
- \_\_\_\_\_ (2009), “금강살리기사업의 갈등실태 및 해소방안,” 『금강살리기 사업의 갈등해소와 상생협력 세미나』, 주제발표논문, 상생협력·갈등관리 충남포럼 주최.
- 최병학 외 (2009. 12. 11), “행정학 기존자격증 제도의 문제점 검토 및 신설자격증 제도의 도입방안: ‘갈등조정사’ 제도를 중심으로,” 『한국 행정학 유용성의 재발견』, 한국행정학회 동계학술대회 주제발표논문.
- 최병학 외 (2008), 『충청남도 민·관·군 협력거버넌스의 실태와 개선방안 연구』, 충남발전연구원 기본연구과제.
- \_\_\_\_\_ (2009. 9. 4), 『충청남도 갈등관리 조례제정 및 갈등조정사제도 도입 관련 자문회의 자료집』, 상생협력·갈등관리 충남포럼·한국행정학회 공동주최.
- \_\_\_\_\_ (2009. 12. 17), “지방자치단체의 갈등관리 조례제정방향,” 국무총리실·한국행정연구원 공동주최 주제발표논문 각각 참조
- 최해진 (2004), 『갈등의 구조와 전략』, 서울 : 두남.
- 한국사회이론학회 (1995), “갈등과 우리사회”, 『현상과 인식』.
- 한국수자원공사 (2006), 『수자원장기종합계획』.
- 한국행정학회 행정학·행정학과위기관리특별위원회(2009), 『제1차 회의록(7. 29), 제2차 회의록(8. 12), 제3차 회의록(9. 4), 제4차 회의록(11. 3)』.

- 한상욱 (2009), “금강살리기 연계 지역파급효과와 발전전략”, 『금강살리기 대토론회』, 주제 발표논문, 충남발전연구원.
- 한표환 · 김선기 · 김필두 (2002), “자치단체간 협력사업 활성화 방안”, 한국지방행정연구원.
- 홍석균 · 손호중 (2002), “2020년 중부내륙권 지방정부간 교류협력의 과제와 전망”, 『지역 개발연구』, 강원대학교 지역개발연구소.
- 홍준형 (1998), “환경분쟁과 분쟁해결제도”, 『학술대회 발표 논문집』, 한국행정학회
- 환경부 (2008), 『환경통계연감』.

## 2. 국외문헌

- Carpenter, Susan L. and W. J. D. Kennedy (1987), "Environmental Conflict Management", in Robert W. Lake. (ed.), *Resolving Locational Conflict*, New Brunswick, New Jersey: Center for Urban Policy Research in Rutgers University.
- Deutsch, Morton.(1973), *The Resolution of Conflict: Constructive and Destructive Process*, New Haven: Yale University Press.
- Ellison, Brian A.(1983), *Intergovernmental Relations and the Advocacy Coalition Framework: The Operation of Federalism in Denver Water Politics*, *The Journal of Federalism* 28:4. Fall.
- Glaser, Barney G. & Anselm L. Strauss (1988), *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, New York: Aldine De Gruyter.
- Hammond, et.al (1992), "Making Better Use of Scientific Knowledge: Separating Truth from Justice," *Psychological Science*, 3(2).
- Herman, Margaret S.(1994), *Resolving Conflict: Strategies for Local Government*, Washington, D.C.
- Hustedde, Ronald J., Smutko, Steve, Kapsa, Jarad J. (2001), *Public Conflict Pesolution : Turning Lemons to Lemonade: A Training Workbook for Extension Educators and*



- Community Leaders on Public Conflict Resolution*, Southern Rural Development Center, SRDC Series #221.
- Kim Yong-Woong & Cha Mi-Sook (2001), *Public Dispute Resolution in Korea*, Korea Research Institute for Human Settlements.
- Michelle, Maiese (2003), "Beyond Intractability," eds., Guy Burgess and Heidi Burgess, *Conflict Research Consortium*, University of Colorado, Boulder, Posted.
- Minnery, John R. (1995), *Conflict Management in Urban Planning*, England: Gower Publishing Co.
- Pitney, John J. Jr.(1984), "Bile Barrel Politics : Siting Unwanted Facilities", *J of Policy Analysis and Management*, 3(3).
- Raiffa, Howard (1982), *The Art and Science of Negotiation*, Cambridge, M.A.: The Balknap Press of Harbard Univ. Press.
- Rubin, J. & Brown. B. (1975), *The Social Psychology of Bargaining & Negotiation*, Orlando. F. L.: Academic Press.
- Sandole, Dennis J. R. (2003), *Conflict: From Analysis to Intervention*, New York: Continuum.
- Schermerhorn, John R., Jr.(1982), "Determinants of Interorganizational Cooperation," *Academy of Management Journal*, 18.
- Strauss, Anselm & Juliet Corbin (1998), *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*, 2nd edition. Thousand Oaks: Sage.
- Tomas, K. (1976), "Conflict and Conflict Management," in M. Dunnette(ed), *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*, Chicago: Rand-McNally.
- Thomas, K. (1992), "Organizational Conflict," in S. Kerr(ed), *Organizational Behavior*, Chicago: Rand McNally.
- Zimmerman, Joseph F.(2006), "Interstate Cooperation: The Role of the State Attorneys General," *The Journal of Federalism*, 28:1. Winter.

## 【부록 1 : 설문조사지】

### 「금강살리기」 사업 관련 갈등소지에 따른 해결방안을 위한 의견조사

여러분 안녕하십니까?

우리 사회는 오래전부터 이념갈등, 세대갈등, 지역갈등, 노사갈등, 도농갈등 등 무수한 갈등을 겪어오고 있습니다. 특히 공공부문의 갈등은 문제의 성격도 복잡하거나 시급히 해결하지 않으면 엄청난 사회적 비용을 초래하는 것들이 대부분입니다. 더욱이 최근 들어 공공정책이나 공공사업 추진과 관련된 각종 갈등이 급증하고 있는 추세입니다.

따라서 본 연구는 정부의 “4대강살리기” 사업의 일환으로 충청남도에서 추진하고 있는 “금강살리기” 사업과 관련하여 예상되는 갈등소지에 대해 알아보고, 이에 따른 갈등 해소 방안을 마련하고자 합니다.

이 의견조사는 2009년도 충남발전연구원 기본연구과제를 수행할 목적에서 실시되는 것이며, 무기명 방식으로 통계 처리하여 연구목적에만 사용할 계획이오니, 바쁘시더라도 부디 끝까지 응답해 주시기를 당부드립니다.

항상 여러분의 건강하심과 가정의 행복이 충만하시기를 기원드립니다.

2009. 7.

충남발전연구원장 김 용 웅 드림

▶ 연구책임 : 최병학 박사, TEL. (041) 840-1230, FAX. (041) 840-1229

※ 다음 문항 중 평소 견해와 가장 가까운 하나의 답을 골라 ○ 또는 √표를 해주십시오. 일부 문항 중에는 간략하게 기입하는 경우(기타 란)도 있습니다.

1. 먼저 「금강살리기」 사업의 “주요내용” 에 관한 문항입니다.

1. 귀하께서는 정부의 「4대강살리기」 사업의 일환인 충청남도의 「금강살리기」 사업에 대해 잘 알고 계십니까? ( )

- ① 매우 잘 알고 있음    ② 잘 알고 있음    ③ 보통    ④ 잘 모름    ⑤ 전혀 모름

2. 「금강살리기」 사업계획 및 추진에 대해 어떻게 생각하십니까? ( )

- ① 매우 찬성(현 사업계획대로 추진 필요)    ② 찬성(사업계획 부분 조정 필요)  
③ 모르겠음    ④ 반대(사업계획 전면 수정 필요)    ⑤ 매우반대(사업중단 및 계획 폐지 필요)

3. 「금강살리기」 사업이 지역발전에 도움이 된다고 보십니까? ( )

- ① 매우 도움이 됨    ② 도움이 됨    ③ 보통    ④ 도움 안 됨    ⑤ 전혀 도움 안 됨

4. 다음은 「금강살리기」 사업의 주요내용입니다. 사업내용에 만족하십니까?

문 항	사업내용	매우만족 (매우필요)	만족 (필요)	보 통	불만족 (불필요)	매우불만족 (매우불필요)
(1)	용수공급능력 1.0억톤 증대를 위한 보(부여보, 금강보, 금남보) 설치와 하도준설, 농업용 저수지 증고(31개)	①	②	③	④	⑤
(2)	2012년 금강 본류 2급수 확보를 위한 하수 처리시설 확충, 비점오염원 관리, 생태하천 조성(197km), 농경지 정리(30.1km <sup>2</sup> )	①	②	③	④	⑤
(3)	강 중심의 레저기반 확충을 위한 자전거길 설치(204km), 공주~부여를 연결하는 옛 뱃길복원(백제문화관광루트 개발)	①	②	③	④	⑤

Ⅱ. 다음은 「금강살리기」 사업관련 “예상되는 갈등요인” 에 관한 문항입니다.

5. 귀하께서는 「금강살리기」 사업 추진과 관련하여 어떤 행위주체간의 갈등이 가장 많을 것으로 생각하십니까? ( )

- ① 중앙정부 - 자치단체    ② 자치단체(시·군)간    ③ 중앙(자치단체) - NGO단체  
 ④ 주민 - 중앙정부    ⑤ 주민 - 자치단체    ⑥ 주민 - 주민  
 ⑦ 기타(기입:\_\_\_\_\_)

6. 귀하께서는 「금강살리기」 사업 추진과 관련하여 어떤 사업에서 갈등이 가장 많을 것으로 생각하십니까? ( )

- ① 준설작업    ② 보 설치    ③ 생태하천복원    ④ 관광위락시설    ⑤ 제방보강  
 ⑥ 댐조절지 건설    ⑦ 자전거길 조성    ⑧ 농업용저수지 증고    ⑨ 수질개선  
 ⑩ 기타(기입:\_\_\_\_\_)

7. 다음은 「금강살리기」 사업관련 예상되는 갈등의 원인입니다. 그 원인의 영향정도를 어떻게 보십니까?

문항	예상갈등의 원인	매우 큼	다소 큼	보통	다소 적음	매우 적음
(1)	용수이용에 따른 갈등	①	②	③	④	⑤
(2)	농지보상에 따른 갈등	①	②	③	④	⑤
(3)	상·하류간 갈등	①	②	③	④	⑤
(4)	넘비(협오)시설에 따른 갈등	①	②	③	④	⑤
(5)	펌피(선호)시설에 따른 갈등	①	②	③	④	⑤
(6)	유사중복사업에 따른 갈등	①	②	③	④	⑤
(7)	수중보 설치에 따른 갈등	①	②	③	④	⑤
(8)	소유권(재산) 유지에 따른 갈등	①	②	③	④	⑤
(9)	골재채취관련 갈등	①	②	③	④	⑤
(10)	역사문화 보존에 관한 갈등	①	②	③	④	⑤
(11)	수질정화 비용분담에 따른 갈등	①	②	③	④	⑤
(12)	권한 및 권리에 관한 갈등	①	②	③	④	⑤

8. 「금강살리기」 사업 추진과 관련하여 어떤 형태로 갈등이 표출될 것으로 생각하십니까? ( )

- ① 잠재적 갈등(갈등조건 내재화, 외형상 감추어진 갈등)  
 ② 현재적 갈등(갈등당사자의 불만경쟁이 외부로 표출)  
 ③ 기타(기입:\_\_\_\_\_)

9. 귀하께서는 「금강살리기」 사업 추진과 관련하여 갈등이 발생할 때 주로 어느 범위에서 나타날 것으로 보십니까? ( )

- ① 지역내 갈등      ② 지역간(시·군) 갈등      ③ 일반주민 대상 갈등  
 ④ 특정계층 대상 갈등      ⑤ 기타(기입:\_\_\_\_\_)

Ⅲ. 다음은 「금강살리기」 사업관련 예상되는 “갈등요인의 해결방안”에 관한 문항입니다.

10. 귀하께서는 「금강살리기」 사업 추진시 갈등상황 발생시 이를 해결하기 위해 누구의 역할이 가장 중요하다고 보십니까? ( )

- ① 자치단체장    ② 지방의회    ③ 담당공무원    ④ 시민단체    ⑤ 언론    ⑥ 중앙정부  
 ⑦ 광역단체(도)    ⑧ 기초단체(시·군)    ⑨ 주민대표    ⑩ 전문가 및 중재조직  
 ⑪ 기타(기입:\_\_\_\_\_)

11. 다음은 「금강살리기」 사업관련 예상되는 갈등의 해결방안입니다. 갈등을 중재·조정·해결하기 위해서는 어떠한 방향으로 사업을 추진해야 한다고 생각하십니까?

문항	갈등요인의 해결방안	매우 중요	중요	보통	중요하지 않음	전혀 중요하지 않음
(1)	공동의 목표설정	①	②	③	④	⑤
(2)	합의형성	①	②	③	④	⑤
(3)	다자간 참여와 소통	①	②	③	④	⑤
(4)	역할분담	①	②	③	④	⑤
(5)	책임공유	①	②	③	④	⑤

(6)	최적 자원배분을 통한 가치실현	①	②	③	④	⑤
(7)	인접지역간 상호보완적 사업추진 (공동사업, 공동이용 장려, 상호이익고려)	①	②	③	④	⑤
(8)	사·너지 효과가 높은 사업에 우선적으로 자원배분	①	②	③	④	⑤
(9)	지역 현안사업 중심으로 접근	①	②	③	④	⑤
(10)	갈등지역간의 관계 개선 노력	①	②	③	④	⑤
(11)	용수 수급관리	①	②	③	④	⑤
(12)	상호 신뢰 및 협력강화	①	②	③	④	⑤
(13)	철저한 사전조사	①	②	③	④	⑤
(14)	정보 및 자료의 공유	①	②	③	④	⑤
(15)	유역 전체의 종합적 관리	①	②	③	④	⑤
(16)	다양한 협력, 조정기구와의 연계	①	②	③	④	⑤
(17)	민간·자본·외국적 자본 유치 등 다각적 사업추진	①	②	③	④	⑤
(18)	다른 정책과의 연계성 강화	①	②	③	④	⑤
(19)	다양한 의견 수렴을 통한 투명한 정책추진	①	②	③	④	⑤
(20)	수자원확보 측면에서 장기적 대책 필요	①	②	③	④	⑤
(21)	수질개선을 위한 금강하구둑 개방에 대한 심도있는 검토 필요	①	②	③	④	⑤
(22)	친수공간개발을 위한 기존사업과 이중중 복되지 않는 융복합화 노력 필요	①	②	③	④	⑤

12. 귀하께서는 「금강살리기」 사업 추진시 발생하는 갈등을 예방하기 위해 중간조직으로서 각계 전문가·실무자들을 중심으로 구성하는 「갈등중재·조정포럼」의 역할이 필요하다고 생각하십니까? ( )

- ① 매우 필요      ② 필 요      ③ 보 통      ④ 불필요      ⑤ 매우 불필요

IV. 다음은 응답자의 기본적인 사항을 알아보기 위한 문항입니다.

13. 귀하의 성별은? ( )

- ① 남자      ② 여자

14. 귀하의 연령은? ( )

- ① 20대      ② 30대      ③ 40대      ④ 50대      ⑤ 60대 이상

15. 귀하의 최종학력은?(재학중 포함) ( )

- ① 고졸      ② 전문대졸      ③ 대졸      ④ 대학원졸      ⑤ 기타

16. 귀하의 직업은? ( )

- ① 농업(임업 포함)    ② 상업서비스업    ③ 제조업    ④ 회사원    ⑤ 기술직  
⑥ 노무직    ⑦ 전문직    ⑧ 종교사회봉사    ⑨ 시민·사회단체    ⑩ 언론  
⑪ (대)학생    ⑫ 공무원    ⑬ 전업주부    ⑭ 퇴직·무직    ⑮ 프리랜서  
⑯ 기타(기입:\_\_\_\_\_)

17. (위 16번 문항의 ⑫ 공무원만 해당) 귀하의 직급은? ( )

- ① 7급이하    ② 6급    ③ 5급    ④ 4급    ⑤ 3급    ⑥ 정무직    ⑦ 별정직  
⑧ 전문직    ⑨ 기능직    ⑩ 기타(기입:\_\_\_\_\_)

18. (위 16번 문항의 ⑫ 공무원만 해당) 귀하께서 현재 담당하시는 분야는? ( )

- ① 일반행정    ② 기획·정책    ③ 경제통상    ④ 문화관광    ⑤ 복지환경    ⑥ 농림수산  
⑦ 건설교통(치수방재)    ⑧ 소방안전(재난관리)    ⑨ 갈등예방관리(사회통합·상생협력)  
⑩ 교육연구    ⑪ 기타(기입:\_\_\_\_\_)

19. 귀하의 월 평균 소득수준은? ( )

- ① 50만원 미만      ② 50~100만원      ③ 101~150만원      ④ 151~200만원  
⑤ 201~300만원      ⑥ 301~400만원      ⑦ 401~500만원      ⑧ 501만원 이상

20. 귀하가 현재 생활하고 계시는 곳은? ( )

- ① 천안시    ② 공주시    ③ 보령시    ④ 아산시    ⑤ 서산시    ⑥ 논산시    ⑦ 계룡시  
⑧ 금산군    ⑨ 연기군    ⑩ 부여군    ⑪ 서천군    ⑫ 청양군    ⑬ 홍성군    ⑭ 예산군  
⑮ 태안군    ⑯ 당진군    ⑰ 기타(기입:\_\_\_\_\_)

※ 끝으로 「금강살리기」 사업의 성공적인 추진과 갈등의 예방, 중재·조정, 해결 등에 대한 귀하의 평소 고견을 간략하게 적어주시면 감사하겠습니다.  
[여백이 부족하시면 다음 면에 이어서 작성하여 주십시오.]

◆ 끝까지 협조해 주셔서 대단히 감사합니다 ◆



## 【부록2: 관련조례(안)】

### [충청남도 갈등관리 및 사회통합 운영조례(안)]

※ 최병학(포럼 운영위원장) 주관(2009. 9. 4), 「충청남도 갈등관리 조례제정 및 갈등조정사 제도 도입 관련 자문회의 자료집」, 상생협력·갈등관리 충남포럼과 한국행정학회 행정학·행정학과 위기관리특별위원회 공동주최시 조례안 제안.

제1조(목적) 이 조례는 충청남도의 주요 시책에 대한 갈등 예방과 해결에 관한 역할·책무 및 절차 등을 규정하여 갈등 예방과 해결능력을 향상시킴으로써 효과적인 갈등관리를 통하여 양보와 타협이 존중되는 진정한 사회통합을 건설함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “갈등”이란 충청남도(이하 “도”라 한다)에서 공공정책(법령의 제정·개정, 각종 사업 계획의 수립·추진을 포함한다. 이하 같다)을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌을 말한다.
2. “갈등예방”이라 함은 사전에 갈등을 예방하고 잠재적 갈등의 원인을 줄이기 위해 수행하는 활동을 말한다.
3. “갈등조정”이라 함은 갈등당사자들 및 이해관계인의 지속가능한 관계유지를 위하여 참여적 의사결정을 원칙으로 수행하는 활동을 말한다.
4. “갈등영향분석”이라 함은 공공정책을 수립·추진할 때 공공정책이 사회에 미치는 갈등의 요인을 예측·분석하고 예상되는 갈등에 대한 대책을 강구하는 것을 말한다.

제3조(도지사의 책무) ① 충청남도지사(이하 “도지사”라 한다)은 사회 전반의 갈등예방 및 해결 능력을 강화하기 위하여 종합적인 시책을 수립하여 추진 하여야 한다.

② 도지사는 도의 주요시책 등을 수립·추진함에 있어서 이해관계자·일반시민 또는 전문가 등의 참여를 보장하여, 지속가능한 발전이 가능하도록 노력하여야 한다.

제4조(정보공개 및 공유) 도지사는 이해관계인이 주요시정 등의 취지와 내용을 충분히 이해할 수 있도록 관련정보를 공개하고 공유하도록 노력하여야 한다.

제5조(갈등관리 및 사회통합의 원칙) ① 갈등의 당사자는 대화와 타협을 통하여 자율적으

로 갈등을 해결할 수 있도록 노력하여야 한다.

- ② 도지사는 주요 시책을 수립·추진할 때 이해관계인의 신뢰를 확보할 수 있도록 노력하여야 한다.
- ③ 도지사는 주요 시책을 수립·추진할 때 달성하려는 공익과 이와 상충되는 다른 공익 또는 사익을 비교·형량 하여야 한다.

제6조(갈등영향분석) ① 도지사는 주요 시책 등을 수립·시행·변경함에 있어서 도민생활과 밀접한 관계가 있거나 도민의 이해 상충으로 인하여 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우에는 해당 시책을 결정하기 전에 갈등영향분석을 실시할 수 있다.

- ② 도지사는 제1항에 대한 갈등영향분석서를 작성하여 제7조에 따른 충청남도 갈등관리심의위원회에 심의를 요청하여야 한다.
- ③ 제2항에 따른 갈등영향분석서에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
  - 1. 시책의 추진배경
  - 2. 시책의 개요 및 기대효과
  - 3. 이해관계인의 확인 및 의견 조사내용
  - 4. 갈등 유발요인 및 예상되는 주요 쟁점, 갈등으로 인한 사회적 영향
  - 5. 갈등의 예방·해결을 위한 구체적인 계획
  - 6. 그 밖에 갈등의 예방·해결을 위하여 필요한 사항
- ④ 도지사는 다른 법령 또는 조례에 따른 평가 등을 실시하면서 이 조례가 정한 갈등영향분석기법을 활용한 경우에는 제1항에 따른 갈등영향분석을 실시한 것으로 본다.

제7조(갈등관리심의위원회의 설치) 도지사는 갈등관리와 관련된 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 충청남도 갈등관리심의위원회(이하 “위원회”라 한다)를 설치할 수 있다.

- 1. 제3조에 따른 종합적인 시책의 수립·추진에 관한 사항
- 2. 갈등관리 대상사업의 지정 및 조정
- 3. 제6조에 따른 갈등영향분석에 관한 사항
- 4. 그 밖에 갈등의 예방·조정 및 해결에 관하여 시장이 필요하다고 인정한 사항

제8조(위원회의 구성·운영) ① 위원회는 위원장과 부위원장 각 1명을 포함한 25명 이내의 위원으로 구성한다.

- ② 도지사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 위원을 임명 또는 위촉하되,

공무원이 아닌 위원이 전체 위원의 과반수가 되도록 한다.

1. 지방의회의원
  2. 도 소속 3급 이상 공무원
  3. 언론인
  4. 시민단체
  5. 그 밖에 갈등의 예방과 해결에 관한 학식과 경험이 풍부한 자
- ③ 위원회의 위원장과 부위원장은 위원 중에서 호선한다.
- ④ 위원의 임기는 2년으로 하고, 보궐위원의 임기는 전임자의 남은 기간으로 한다.

제9조(회의) ① 위원회 회의는 위원장이 필요하다고 인정하는 경우나 갈등 이해당사자들의 개최요구가 있을 경우 재적위원 5분의 1 이상의 연서로 소집한다.

② 위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

제10조(간사 및 서기) ① 위원회의 사무를 처리하기 위하여 간사 및 서기를 둔다.

② 간사는 정책기획관이 되고, 서기는 갈등업무담당사무관이 된다.

③ 간사는 위원장의 명을 받아 업무를 처리하고, 서기는 간사를 보좌한다.

제11조(갈등조정전문위원회) ① 위원장은 갈등사안에 대한 조정이 필요하다고 인정될 경우에는 사안별로 위원회 위원으로 구성되는 갈등조정전문위원회를 둘 수 있다.

② 제1항의 갈등조정전문위원회는 갈등조정시 이해당사자 및 관계전문가를 참여시켜야 한다.

③ 갈등조정전문위원회의 활동기간은 당해 조정안건의 해결시까지로 한다.

제12조(관계기관 등의 협조) 위원회는 그 업무를 처리하기 위하여 필요한 때에는 관계기관 또는 관계 전문가를 위원회에 출석하게 하여 의견을 청취하거나 자료제공 등의 협조를 요청할 수 있다.

제13조(수당 등 지급) 위원회에 참석한 위촉위원 또는 관계 전문가에게는 예산의 범위 안에서 수당 등을 지급할 수 있다.

제14조(운영세칙) 그 밖에 위원회의 운영에 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 운영세칙으로 정한다.

제15조(심의결과의 반영) 도지사는 정당한 사유가 있는 경우를 제외하고는 위원회의 심의 결과를 주요 시책의 수립·추진과정에 성실히 반영하여야 한다.

제16조(사무기구) ① 위원회의 사무를 처리하기 위하여 사무처를 둘 수 있다.

② 사무처에 사무처장 1인과 약간의 직원을 둔다.

③ 사무처장과 직원은 위원장이 임명한다.

④ 위원장의 요청이 있을 경우 도지사는 사무처에 공무원을 파견, 겸직시킬 수 있다.

⑤ 사무처장은 위원장의 명을 받아 위원회의 사무를 총괄한다.

제17조(참여적 의사결정방법의 활용) ① 도지사는 제6조제2항에 따른 갈등영향 분석에 대한 심의결과 갈등의 예방·해결을 위하여 이해관계인·일반시민 또는 전문가 등의 참여가 중요하다고 판단되는 경우에는 이해관계인·일반시민 또는 전문가 등이 참여하는 의사결정방법을 활용할 수 있다.

② 도지사는 주요시책을 결정함에 있어 참여적 의사결정방법의 활용 결과를 충분히 고려하여야 한다.

제18조(갈등관리매뉴얼의 작성 및 활용) ① 도지사는 갈등관리매뉴얼을 작성하여 각 실·국장, 의회사무처장, 소속기관의 장(이하 “소관부서의 장”이라 한다)에게 배부하여야 한다.

② 소관부서의 장은 주요 시책 및 소관업무를 추진함에 있어 갈등관리매뉴얼을 활용하여야 한다.

③ 소관부서의 장은 제1항에 따라 배부된 매뉴얼에 각 부서의 특성을 반영한 내용을 추가·보완할 수 있다.

제19조(갈등관리실태의 점검·평가 등) ① 도지사는 주요 시책에 대한 갈등관리의 실태 등을 점검·평가하여야 한다.

② 도지사는 제1항에 따른 점검·평가를 위하여 소관부서의 장에게 갈등관리 실태 등에 관한 자료의 제출을 요구할 수 있다.

③ 소관부서의 장은 제2항에 따라 자료 제출을 요청받은 경우 특별한 사유가 없는 한 관련 자료를 제공하여야 한다.

제20조(관련 전문가포럼 육성·운영 지원) ① 도지사는 갈등의 교육, 연구, 조사, 의사소통 및 당사자간 합의형성의 촉진을 위한 다자간 협의기구인 전문가 포럼을 지정·운영할

수 있다.

- ② 포럼의 원활한 운영을 위해서 별도의 사무국을 설치하여 사무국장 1인 외 약간의 직원을 둘 수 있다.
- ③ 포럼의 사무국은 지역 내 연구원 또는 대학에 설치할 수 있으며, 도지사가 지정 후 지정서를 교부한다.
- ④ 포럼의 사무국장은 포럼의 사무를 총괄한다.
- ⑤ 포럼의 활동은 갈등관리, 상생협력, 사회통합을 위한 교육훈련 및 연구조사활동 및 갈등예방관리 세미나 개최, 현장 간담회 개최, 대학(원)생 논문발표대회 개최, 정기간행물 발간·배포, 홈페이지 및 협력네트워크 구축 등 추진계획을 수립하여 관련업무를 시행한다.

제21조(갈등관리전문인력의 양성 등) 도지사는 갈등관리에 관한 전문 인력을 양성하기 위한 갈등관리조정사제도, 교육훈련 등 필요한 시책을 수립, 추진할 수 있으며, 갈등의 예방을 위해 갈등매니저제도 및 민·관 협력 모니터링 시스템을 도입, 시행할 수 있다.

제22조(재정지원) 도는 갈등관리에 필요한 포럼 운영 및 조사·연구와 갈등영향분석 및 자발적인 갈등관리 활동을 촉진하기 위하여 유관기관이나 단체 등에 필요한 경비의 일부 또는 전부를 예산의 범위 안에서 지원할 수 있다.

제23조(비밀유지) 위원장 및 위원, 전문위원회 위원, 관계공무원 등 모든 갈등관리 관계자는 협의과정에서 알게 된 비밀을 타인에게 누설하거나 직무상 목적 외에 이를 사용하여서는 안 된다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

### 【부록3: 관련법(안)】

#### [사회통합을 위한 공공기관의 갈등관리에 관한 법률(안)]

- ※ 한국행정학회 행정학·행정학과 위기관리특별위원회 제3차 회의(2009. 9. 4)에서 상생협력·갈등관리 충남포럼과 협의회, 수정·보완한 법안을 한국행정학회 공문으로 자유선진당 이명수 국회의원에게 송부(2009. 10. 20), 현재 입법발의 중.
- ※ 최병학 외(2009. 12. 11), “행정학 기존자격증 제도의 문제점 검토 및 신설자격증 제도의 도입방안: ‘갈등조정사’ 제도를 중심으로,” 「한국 행정학 유용성의 재발견」, 한국행정학회 동계학술대회 주제논문발표.

#### □ 제안이유

- 국가기관, 지방자치단체, 공공기관 등이 공공정책을 통하여 수행하는 국가기능은 민간부분의 영역과 정책적으로 상호 조율되면서 대부분의 경우 국가발전에 이바지해 오고 있으나, 영역별로는 갈등이 증폭되어 정책위기상황이 초래되어 온 바 있음.
- 이러한 공공정책을 둘러싼 갈등의 원인을 사회의 민주화·다원화·정보화에 부응하지 못하는 국가행정의 보수성, 정책결정에 대한 민간참여제도의 미비 등에서 찾을 수 있음.
- 따라서 공공갈등에 대하여 이해관계인들의 적극적 참여를 통하여 행정에 대한 신뢰성 확보와 투명성을 제고하고, 공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 역할과 책무, 절차에 관한 사항을 규정함으로써 공공기관의 갈등예방과 해결능력을 향상시키고, 공공기관과 국민 상호간에 대화와 타협 그리고 신뢰회복을 통한 합의의 틀을 구축하고 참여와 협력을 바탕으로 갈등을 원만하게 예방·해결함으로써 사회통합에 이바지하려는 것임.

#### □ 주요내용

- 가. 공공기관은 갈등을 신속하고 효율적으로 해결할 수 있는 다양한 갈등 해결 방식을 발굴하여 적극 활용하도록 함(안 제3조).

나. 공공기관의 장은 공공정책을 수립·추진할 때 이해관계인·일반시민 또는 전문가 등의 실질적인 참여가 보장되도록 노력하도록 함(안 제7조).

다. 공공기관의 장은 공공정책을 수립·시행·변경함에 있어서 국민생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 국민의 이해 상충에 따라 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우에는 해당 공공정책을 결정하기 전에 갈등영향분석을 실시할 수 있도록 함(안 제11조).

라. 공공기관은 소관 사무의 갈등관리와 관련된 사항을 심의하기 위하여 공공기관에 공공갈등관리심의위원회를 설치하도록 함(안 제13조).

마. 공공기관의 장은 공공갈등의 예방·해결을 위하여 이해관계인·일반시민 또는 전문가 등의 합의가 필요한 경우에는 이해관계인·일반시민 또는 전문가 등을 참여시키는 의사결정방법을 활용할 수 있도록 함(안 제16조).

바. 공공기관의 장은 공공갈등을 원만하게 조정하고 관리하기 위하여 당사자의 요청 등 필요하다고 인정하는 경우에는 사안별로 협의회를 설치하되, 국가안보에 중대한 영향을 줄 것으로 예상되는 공공갈등의 경우 사전에 협의회를 구성할 수 있도록 함(안 제18조).

사. 국무총리는 연구기관 또는 단체를 공공갈등관리 연구기관으로 지정·운영할 수 있도록 함(안 제21조).

아. 국무총리는 필요에 따라 갈등의 교육, 연구, 조사, 의사소통 및 당사자간 합의형성 촉진을 위한 다자간 협의기구인 전문가포럼 등을 지정·운영할 수 있도록 함(안 제23조).

자. 국무총리는 공공갈등관리에 관한 전문인력을 양성하기 위하여 교육훈련·갈등조정사 자격제도의 도입 등 필요한 시책을 수립·시행하도록 함(안 제24조).

차. 국무총리는 공무원의 공공갈등관리 능력을 향상시키기 위하여 공공갈등관리 교육훈련 기관과 연구기관을 통하여 필요한 교육과 유형별 교재 개발을 위한 시책을 수립·시행하도록 함(안 제25조).

## □ 법안내용

### 법률 제 호

## 사회통합을 위한 공공기관의 갈등관리에 관한 법률(안)

### 제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 국가기관, 지방자치단체 등 공공기관이 공공정책을 추진할 때에 발생할 수 있는 갈등을 사전에 예방하고 원만하게 해결하기 위한 역할·책무 및 제도적 절차 등을 마련함으로써 사회통합에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(기본이념) 이 법은 공공기관과 국민 상호간에 대화와 타협 그리고 신뢰회복을 통한 합의의 틀을 구축하고 참여와 협력을 바탕으로 갈등을 원만하게 예방·해결함으로써 민주사회의 발전에 이바지함을 기본이념으로 한다.

제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “공공갈등”이란 공공기관이 법령 또는 자치법규(이하 “법령등”이라 한다)를 제정 또는 개정하거나 구체적 사실에 관하여 법령등을 집행하는 과정 또는 정책·사업계획을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌을 말한다.
2. “공공기관”이란 국가기관·지방자치단체 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 중 대통령령이 정하는 기관(이하 “공공기관”이라 한다)을 말한다.
3. “공공정책”이란 공공기관의 장 및 제11조 제4항의 규정에 의한 사업자가 행하는 법령등의 제정 또는 개정 및 정책·사업계획을 말한다.
4. “갈등영향분석”이란 공공정책등을 수립·추진함에 있어서 공공정책등이 사회에 미치는 갈등의 요인을 예측·분석하고 예상되는 갈등에 대한 대책을 강구하는 것을 말한다.
5. “(공공)갈등관리”란 공공기관이 갈등을 예방하고 해결하기 위하여 수행하는 모든 활동을 말한다.

제4조(공공기관의 책무) ① 공공기관은 사회 전반의 공공갈등 예방 및 해결 능력을 강화하기 위하여 종합적인 시책을 수립·추진하여야 한다.

② 공공기관은 공공갈등의 예방 및 해결과 관련된 법령 및 조례 등을 이 법의 취지에



따라 정비하여야 한다.

- ③ 공공기관은 갈등을 신속하고 효율적으로 해결할 수 있는 다양한 갈등 해결 방식을 발굴하여 적극 활용하여야 한다.
- ④ 공공기관은 소속 직원에 대하여 공공갈등의 예방과 해결능력 향상에 필요한 교육훈련을 실시하고 갈등관리능력을 기관의 인사운영의 중요한 기준으로 설정·반영하여야 한다.

제5조(다른 법률과의 관계) 갈등의 예방과 해결에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.

## 제2장 공공갈등관리의 기본원칙

제6조(자율해결과 신뢰확보) ① 공공기관의 장과 이해관계인(이하 “당사자”라 한다)은 대화와 타협으로 공공갈등을 자율적으로 해결할 수 있도록 서로 노력하여야 한다.

- ② 공공기관의 장은 공공정책을 수립·추진할 때 이해관계인의 신뢰를 확보할 수 있도록 노력하여야 한다.

제7조(참여와 절차적 정의) 공공기관의 장은 공공정책을 수립·추진할 때 이해관계인·일반시민 또는 전문가 등의 실질적인 참여가 보장되도록 노력하여야 한다.

제8조(이익의 비교형량) 공공기관의 장은 공공정책을 수립·추진할 때 달성하려는 공익과 이와 상충되는 다른 공익(公益) 또는 사익(私益)을 비교·형량하여야 한다.

제9조(정보공개 및 공유) 공공기관의 장은 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 따라 이해관계인이 공공정책의 취지와 내용을 충분히 이해할 수 있도록 관련된 정보를 공개하고 공유하여야 한다.

제10조(사회적 가치의 고려) 공공기관의 장은 공공정책을 수립·추진할 때 미래의 세대에 게 발생하는 비용·편익과 함께 사회적 가치를 고려하여야 한다.

### 제3장 공공갈등의 예방 및 조정

제11조(갈등영향분석) ① 공공기관의 장은 대통령령이 정하는 공공정책을 수립·시행·변경함에 있어서 국민생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 국민의 이해 상충에 따라 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우에는 해당 공공정책을 결정하기 전에 갈등영향분석을 실시할 수 있다.

② 공공기관의 장은 제1항에 따른 갈등영향분석을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 갈등영향분석서를 작성하여 제13조에 따른 공공갈등관리심의위원회에 심의를 요청하여야 한다.

③ 공공기관의 장은 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조 제7호에 따른 사업시행자, 그 밖에 대통령령으로 정하는 공공사업을 시행하는 사업자에게 갈등영향분석을 실시하게 할 수 있다.

④ 제3의 규정에 의하여 갈등영향분석을 실시하는 사업자는 대통령령이 정하는 바에 따라 갈등영향분석서를 작성하여 동사업을 소관하는 공공기관의 장에게 제출하여야 한다. 이 경우 제출된 갈등영향분석에 대한 심의절차는 제2항의 규정을 준용한다.

⑤ 제2항에 따른 갈등영향분석서에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 공공정책의 개요 및 기대효과
2. 이해관계인의 확인 및 의견조사내용
3. 관련 단체 및 전문가의 의견
4. 공공갈등유발요인 및 예상되는 주요쟁점
5. 공공갈등의 예방·해결을 위한 구체적인 계획
6. 그 밖에 공공갈등의 예방·해결을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

⑥ 그 밖에 갈등영향분석에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제12조(국가지속가능발전위원회 등과의 협의) 공공기관은 공공정책을 수립·추진하는 과정에서 갈등영향분석에 관하여 「지속가능발전 기본법」에 따른 국가지속가능발전위원회, 「지방자치법」에 따른 행정협의조정위원회, 「환경분쟁조정법」에 따른 중앙환경분쟁조정위원회 및 지방환경분쟁조정위원회와 협의하거나 이에 대하여 필요한 자문을 요청할 수 있다.

제13조(공공갈등관리심의위원회의 설치 등) ① 공공기관은 소관 사무의 갈등관리와 관련된 사항을 심의하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 공공기관에 공공갈등관리심의

위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

② 위원회는 위원장을 포함한 11인 이내의 위원으로 구성한다.

③ 공공기관의 장은 소속 직원과 학식 또는 경험이 풍부한 자(이하 “민간위원”이라 한다) 중에서 위원을 임명 또는 위촉하되, 민간위원이 전체 위원의 과반수가 되도록 하여야 한다.

④ 위원장은 민간위원 중에서 호선(互選)한다.

⑤ 그 밖에 위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제14조(공공갈등관리심의위원회의 기능) 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 제4조 제1항에 따른 종합적인 시책의 수립·추진에 관한 사항
2. 제4조 제2항에 따른 법령등의 정비에 관한 사항
3. 제4조 제3항에 따른 다양한 갈등해결수단의 발굴·활용에 관한 사항
4. 제4조 제4항 및 제22조에 따른 공공갈등관리 전문인력의 양성과 제23조에 따른 공무원의 공공갈등관리 능력향상에 관한 사항
5. 제11조에 따른 갈등영향분석에 관한 사항
6. 갈등의 예방·해결에 관한 민간활동의 지원에 관한 사항
7. 그 밖에 공공갈등의 예방·해결에 관하여 공공기관의 장이 필요하다고 인정한 사항

제15조(심의결과의 반영) 공공기관의 장은 정당한 사유가 있는 경우를 제외 하고는 제14조에 따른 위원회의 심의결과를 공공정책의 결정과정 또는 사업시행과정에 성실히 반영하여야 한다.

제16조(참여적 의사결정방법의 활용) ① 공공기관의 장은 위원회의 제14조 제5호에 따른 갈등영향분석에 대한 심의결과 공공갈등의 예방·해결을 위하여 이해관계인·일반시민 또는 전문가 등의 합의가 필요한 경우에는 이해관계인·일반시민 또는 전문가 등을 참여시키는 의사결정방법을 활용할 수 있다.

② 제1항에 따른 의사결정방법에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제17조(소관 행정기관의 협조요청) 중앙행정기관 및 지방자치단체를 제외한 국가기관등의 장과 민간사업자는 제14조에 따른 위원회의 심의결과 자체적으로 공공갈등의 예방과 해결이 어렵다고 판단되는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 관계 행정기관의 장에게 공공갈등해결을 위한 자문 등의 협조를 요청할 수 있다

제18조(공공갈등조정협회의 설치) ① 공공기관의 장은 공공갈등을 원만하게 조정하고 관리하기 위하여 당사자의 요청 등 필요하다고 인정하는 경우에는 사안별로 사회적 합의 촉진을 위한 공공갈등조정협회(이하 “협회”라 한다)를 설치할 수 있다. 다만, 국가 안보에 중대한 영향을 줄 것으로 예상되는 공공갈등의 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가기관등의 장이 미리 협의회를 구성할 수 있다.

② 그 밖에 협의회외의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제19조(협회의 구성) ① 협의회는 의장 1인을 포함한 이해관계인·전문가 등 9인 이하의 회원으로 구성하며, 의장은 해당 사안과 직접 관련이 없는 자 중에서 회원들의 합의에 의하여 선정한다.

② 회원은 국가기관 및 지방자치단체의 관계 공무원·이해관계인·일반시민 또는 전문가로 한다.

③ 의장은 필요하다고 인정하는 경우 관련 단체와 전문가를 협의회에 참석 시킬 수 있다.

제20조(협약결과의 효력 및 이행) ① 협의회는 협약결과는 그 내용을 문서로 작성하고 회원 전원이 서명하여야 한다.

② 제1항에 따른 협약결과는 법령에 위반되거나 중대한 공익을 침해하여서는 아니 된다.

③ 당사자는 제1항에 따른 협약결과의 내용을 신의에 따라 성실하게 이행하여야 한다.

#### 제4장 공공갈등관리의 연구 및 전문인력의 양성

제21조(공공갈등관리 연구기관의 지정 등) ① 국무총리는 공공갈등관리와 관련하여 다음 각 호의 업무를 수행하도록 하기 위하여 공공갈등관리와 관련 있는 연구기관 또는 단체를 공공갈등관리 연구기관으로 지정·운영할 수 있다.

1. 공공갈등의 예방·해결을 위한 법령·정책·제도·문화 등의 조사·연구
2. 공공갈등의 예방·해결과정과 관련된 지침의 작성·보급
3. 공공갈등의 예방·해결을 위한 교육훈련 프로그램의 개발·보급
4. 공공갈등영향분석에 관한 조사·연구
5. 참여적 의사결정방법의 활용방안에 대한 조사·연구
6. 그 밖에 공공갈등의 예방·해결에 필요한 사항

② 국무총리는 제1항에 따라 지정된 연구기관에 대하여 그 활동에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있다.

③ 제1항에 따른 연구기관의 지정·운영 등에 필요한 사항은 총리령으로 정한다.

제22조(공공갈등관리지침의 작성 및 활용) ① 국무총리는 제21조 제1항 제2호에 따른 공공갈등관리지침을 공공기관의 장에게 통보하여야 한다.

② 공공기관의 장은 공공갈등관리지침에 따라 공공정책을 추진하여야 한다.

③ 공공기관의 장은 제1항에 따른 공공갈등관리지침에 해당 공공기관의 특성을 반영한 내용을 추가·보완할 수 있다.

제23조(공공갈등관리 전문가 포럼 육성·운영) ① 국무총리는 필요에 따라 갈등의 교육, 연구, 조사, 의사소통 및 당사자간 합의형성 촉진을 위한 다자간 협의기구인 전문가 포럼 등을 지정·운영할 수 있으며, 연구기관 또는 단체에 그 사무국을 설치·약간 명의 직원을 둘 수 있다.

② 지정을 받은 공공갈등관리 전문가 포럼에서는 갈등상황 모니터링, 갈등관리, 상생협력, 사회통합을 위한 교육훈련 및 연구조사활동, 갈등예방관리 세미나, 갈등현장 간담회, 정기간행물 발간, 갈등관리 관련 논문경진대회 등 다양한 추진계획을 수립하여 관련 업무를 시행하여야 한다.

제24조(공공갈등관리 전문인력의 양성 및 자격제도 도입 등) 국무총리는 공공갈등관리에 관한 전문인력을 양성하기 위하여 교육훈련·갈등조정사 자격제도의 도입 등 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.

제25조(공무원 등의 공공갈등관리 교육훈련) 국무총리는 공무원의 공공갈등관리 능력을 향상시키기 위하여 공공갈등관리 교육훈련기관과 연구기관을 통하여 필요한 교육과 유형별 교재 개발을 위한 시책을 수립·시행하여야 한다.

## 제5장 보 칙

제26조(공공갈등관리실태의 점검·보고 등) ① 국무총리는 공공기관에 의한 공공갈등관리의 실태 등을 점검·평가하여야 한다.

② 국무총리는 제1항에 따른 점검·평가를 위하여 공공기관의 장에게 공공갈등관리 실태 등에 관한 자료의 제출을 요청할 수 있다.

③ 공공기관의 장은 제2항에 따라 자료의 제출을 요청받은 경우 특별한 사유가 없는 한

관련 자료를 제공하여야 한다.

- ④ 국무총리는 제1항에 따른 점검·평가결과를 국회와 국무회의에 보고하여야 한다.
- ⑤ 국무총리는 공공갈등관리에 관한 공공기관의 협의를 위하여 제13조에 따른 위원회를 설치한 공공기관으로 구성되는 공공갈등관리협의회를 둔다.
- ⑥ 제1항에 따른 점검과 제5항에 따른 공공갈등관리협의회 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제27조(정보시스템의 구축) 국무총리는 공공갈등관리 정보시스템을 구축하여 공공갈등사례·공공갈등관리전문가·국내외 자료 등 관련 정보를 제공할 수 있다.

제28조(재정지원) 공공기관은 공공갈등관리에 필요한 조사, 연구, 정보시스템의 구축, 교육 훈련과 공공갈등관리 전문가 포럼 육성 등 민간부문의 자발적인 공공갈등관리 활동을 촉진하기 위하여 예산의 범위에서 필요한 재정지원 등을 할 수 있다.

제29조(비밀엄수) 위원회의 위원 및 협의회 회원, 관계공무원 등 모든 갈등관리 관계자는 협의과정에서 알게 된 비밀을 타인에게 누설하거나 직무상 목적 외에 이를 사용하여서는 안 된다.

제30조(벌칙) 제24조를 위반하여 비밀을 누설한 자 또는 직무상 목적외 사용한 자는 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

## 부 칙

이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.



■ 집 필 자 ■

연구책임 : 최병학 충남발전연구원 지역정책연구부 연구위원  
(상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼 운영위원장)

공동연구 : 박태순 (사)사회갈등연구소장  
(사회갈등포럼 실무위원장)

기획연구 2009-01 · 「금강 살리기」 사업의 갈등유형분석 및 관리방안 연구

글쓴이 · 최병학, 박태순 / 발행인 · 김용웅 / 발행처 · 충남발전연구원  
인쇄 · 2009년 12월 31일 / 발행 · 2009년 12월 31일  
주소 · 충청남도 공주시 금홍동 101 충남발전연구원 (314-140)  
전화 · 041-840-1230(직통), 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1229  
ISBN · 978-89-6124-089-5 03350

<http://www.cdi.re.kr>

©2009. 충남발전연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.  
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.