

기본연구
2010-03

「금강살리기」 사업의 갈등관리 실태분석 및 개선방안 연구

최병학 · 김학린

기본연구
2010-03

「금강살리기」 사업의 갈등관리 실태분석 및 개선방안 연구

2010.12

충남발전연구원

ISBN: 978-89-6124-137-3 03350

기본연구 2010-03

「금강살리기」 사업의 갈등관리 실태분석 및 개선방안 연구

최병학 · 김학린

발 간 사

『4대강 살리기 사업』은 22조원의 예산이 투입되는 초대형 국책사업임에도 불구하고 정책수립 및 사전조사가 미흡하다는 논쟁이 지속되고 있으며, 환경·시민단체에서는 사업 과정에서 발생하는 수질관리, 생태계 훼손 등의 심각성을 계속 제기하고 있다.

이미 2009년도 「금강살리기」 사업의 갈등유형분석 및 관리방안 연구에서 추가과제 및 정책제언을 통해 향후 연구의 방향성을 제시한 바 있다. 이를 토대로 본 연구는 2010년도 기준으로 갈등발생 현황 및 관리실태를 조사·분석하여, 갈등양태를 행위주체별 및 성격으로 유형, 분류작업을 시도하였고, 유형화에 필요한 기본적 작업은 참여주체별 전문가 대상의 AHP 조사분석을 실시하였다. 그리고 이론적인 한계를 보완하고 주민의 목소리를 담기 위해 「금강살리기」 사업관련 워크숍을 개최하여 의견을 종합하고 갈등에 대한 예방관리, 현장지원, 제도화의 측면에서 실용적인 방안을 도출하였다.

특히, 갈등예방관리를 위해서는 먼저 소통구조 개선 및 갈등인식 차이의 해소를 통해 시민사회의 대표성과 공공성을 강화하고, 사회적 합의의 촉진과 신뢰기반을 구축해야 하며, 아울러 갈등현장지원을 위해서는 협상능력 제고 및 갈등해결 전문가 양성에 힘써야 한다는 점을 강조하였다.

본 연구를 수행한 충남발전연구원 최병학 박사와 공동연구자 김학린 교수, 그리고 실무적으로 뒷받침해 주신 국무총리실 및 행정안전부를 비롯하여 충청남도 자치행정과와 금강살리기 사업팀 및 금강유역 7개 시·군 관계관, 그리고 상생협력·갈등관리 플러스 충남 정책포럼 및 4대 권역별 포럼(북부권, 중부권, 남부권, 서해안권)의 여러 관계자님을 비롯하여 연구수행과정에서 비평가 함께 연구의 완성도를 높일 수 있는 보완책을 제안해주신 내·외 연구심의위원님들께 깊은 감사의 말씀을 드린다.

2010년 12월 31일

충남발전연구원장 박 진 도

연구요약

본 연구는 4대강사업 중 금강사업 추진 관련 갈등실태와 관련하여 갈등유형이론과 함께 국내·외 유사사례 분석 및 최근 동향분석을 통한 갈등실태를 검토하였다. 그리고 전문가 AHP조사, 주민설문조사, 현장간담회 등을 통해 분석적 접근을 통해 정책연구의 시사점 및 결론을 다음과 같이 도출하였다.

첫째, 국내의 하천관리의 사례에서의 특징은 국내 하천이 각 지역의 주민들에게 여가와 휴가 공간을 제공하는 친수공간이 되어야 한다는 측면이 강조되면서 국내의 하천관리가 진행되었다. 주로 갈등은 민·관·전문가의 협력적 노력 및 의사소통을 통한 합의 형성에 주안점을 두고 있지만, 여러 문제점과 소외지역의 관리부족으로 갈등이 남아 있는 곳도 있었다.

둘째, 국외의 하천관리와 관련한 시사점은 하천관리가 진행되는 과정에서 많은 갈등이 발생하였는데, 이러한 과정을 국가간 상호협력 및 공동정책 추진으로 협력적으로 해결한 사례와 유역국가간의 경계로 흐르는 강은 조약 체결을 통해 해결한 사례, 지자체 및 주민, NGO 등이 상호 협력하여 문제를 해결한 사례 등 잘 해결된 곳도 있다. 그러나 지역적 특수한 상황에 따라 인종·종교·정치적 이해관계가 대립되어 성과가 크게 없는 상태로 남아있는 사례도 존재하였다.

셋째, 금강살리기 사업의 행위주체별 갈등유형을 분석해 본 결과 정부간 수직적 갈등에서는 정부와 지자체간의 예산낭비와 사업 지속성논란, 수평적 갈등에서는 금강 하구둑 철거논란, 사업의 원초적 추진 갈등이 가장 두드러졌고, 정부와 주민간의 갈등에서는 보상문제, 채취장 허가 및 준설토, 독건설을 통한 여론 수렴 결여, 공사진행 주민불편 등이 정부와 NGO간의 갈등에서는 종교계의 사업 반대운동, 환경훼손과 생태계 파괴 논란, 수질악화 등을 둘러싼 갈등이 많이 표출되었다.

넷째, 금강살리기 사업의 성격별 갈등유형을 분석해본 결과, 사업타당성 관련 갈등은 국민여론 무시, 사업의 정당성·객관성 결여, 사업의 지속성 논란이 가장 두드러졌다.

환경파괴에 관련해서는 생태계파괴, 홍수피해 우려, 보설치 논란이 가장 많았으며, 주민 여론 관련 갈등에서는 정부와 주민간의 소통결여 문제, 보상문제 관련 갈등에서는 적절하고 실질적인 보상처리 갈등, IGR(정부간관계) 갈등에서는 금강하구둑 및 기수역 복원 문제 등을 둘러싼 지자체간 갈등, 예산의 중복·낭비 관련 갈등에서는 4대강사업 홍보로 인한 예산 낭비, 정부와 지자체간의 중복사업으로 인한 예산낭비 등 많은 갈등이 발생하고 있는 상황이다.

다섯째, 금강살리기 사업 관련 갈등에 대하여 AHP 분석을 통해 금강사업 추진 과정에서 발생하는 갈등에 관해 갈등영역에 대한 전문가들에게 '측정지표 영역' 간의 상대적 중요도와 우선순위를 이원적 비교를 통해 조사한 결과 갈등영역의 전문가들은 '정부-주민간 갈등요인-정부간 갈등요인-정부-NGO간 갈등요인' 순으로 갈등의 중요성을 인식하고 있는 것으로 표출되었다. 또한 금강사업 관련 갈등에 대하여 AHP분석을 통해 금강사업 추진 과정에서 발생하는 갈등에 관해 갈등영역에 대한 전문가들에게 '측정요소 영역' 간의 상대적 중요도와 우선순위를 이원적 비교를 통해 조사한 결과 정부간 갈등에서는 '지자체간 상대적 손익차이로 발생하는 갈등'이 가장 중요도가 높았고, 정부-주민간 갈등에서는 '주민들과의 협의부진으로 발생하는 갈등'이 가장 높았으며, 정부-NGO간 갈등에서는 '금강살리기 사업 중 생태계파괴로 발생하는 갈등'이 중요도가 상대적으로 높게 인식하는 것으로 조사되었다.

일곱째, 여론조사기관의 금강유역 주민대상 설문조사 결과는, 금강사업에 대해 알고 있는가에 대한 조사는 61.3%가 잘 알고 있는 것으로 조사되었다. 52.9%는 금강사업을 필요한 사업이라고 대답하였으며, 찬반 의견조사에서는 42.5%가 찬성, 22.7%가 반대 의견이 나타났다. 금강살리기 사업 반대주장은 생태계 파괴가 가장 높았으며, 금강사업의 가장 긍정적인 부문은 지역경제 활성화에 기여로 조사되었다. 지역별로 공주와 부여는 지역경제 활성화, 논산과 청양은 수해예방, 서천은 물 부족해결, 연기는 수질개선 등으로 금강사업의 긍정적인 부문으로 나타나고 있다.

여덟째, 충청남도 4대강(금강)사업 재검토 특별위원회 주관으로 7개 시·군과 시민단체 및 종단의 대표들이 참석한 가운데 열린 간담회 개최 결과는, 금강사업은 다양한 내용이 연계된 복잡한 사업으로써, 갈등의 소지가 많아 전체적인 틀과 개별 사업에 대한 충분한 이해와 조정이 우선되어야 한다는 것이다.

아홉째, 금강살리기 사업 추진의 갈등해소방안 모색 워크숍 결과, 사회적 갈등기구 신설, 갈등합의시스템 구축, 정치적 논리 등 현실적 대응이 필요하며, 중앙정부와 충청남도의 협의 재조정, 친환경적 개발, 모니터링 실시 등 갈등해소를 위한 제도적 중재장치와 협력거버넌스를 구축하여 이해당사자간 공동체 의식을 제고해야 한다.

이상과 같이 전문가 AHP분석, 주민설문조사, 주민간담회 등의 분석결과를 토대로 앞으로 금강사업의 갈등해소방안을 갈등예방 관리방안, 갈등현장 지원방안, 갈등관리 제도화방안으로 나누어 제시하였다. 즉, 갈등예방관리를 위해서는 소통구조 개선 및 갈등인식 차이의 해소를 통해 시민사회의 대표성과 공공성을 강화하고 사회적 합의촉진과 신뢰기반을 구축해야 하며, 갈등현장지원을 위해서는 협상능력 제고 및 갈등해결 전문가 양성에 힘써야 한다.

지속가능한 갈등조정 현장지원(갈등관리모니터링, 갈등순회매니저제도)방안을 도입, 운영할 필요가 있으며, 갈등관리 제도화를 위해서는 갈등관리정책 상호연계 및 협력을 강화하고, 갈등관리 전담기구를 실효성 있게 운영하며, 갈등사안별 조정제도 활성화 및 갈등관리 지표 및 매뉴얼의 개발, 적용이 필요하다. 특히, 갈등예방 및 해결 매뉴얼상의 프로세스의 필요성이나 그 의의는 갈등예방 및 해결 프로세스 개발은 갈등이 일어날 가능성이 높은 정책에 있어서 사전에 그 갈등을 예방할 수 있는 메커니즘을 적용하는데 그리고 갈등이 발생한 경우 정부를 포함한 갈등당사자들 간에 호혜적 방법으로 갈등을 해결할 수 있는 방안을 모색하는데 있으며, 갈등예방 및 해결과정에서 정부는 갈등당사자로서 직접 참여하는 경우와 정부가 갈등해결자 또는 갈등조정자로서 개입하는 경우가 있고 프로세스의 개발방향은 상생과 협력증진 차원에서 호혜적 방법에 근거하여 추진해야 한다.

갈등이 발생했을 경우 현실적용의 차원에서 일선 공무원들뿐만 아니라 정책 결정자 및 관리자들에게 갈등을 예방할 수 있는 방안마련을 위한 안내서로서 그 절차를 제공하여 주고, 갈등이 발생하였을 때 그 갈등을 적절하게 해결할 수 있는 길을 유도해내는 것이며, 갈등예방 및 해결을 위한 프로세스 개발은 갈등의 조정자 및 당사자로서 정부와 민원인 그리고 공무원 개개인들에게 원활한 정보소통과 의사교환을 가능하도록 하는 것이다.

이는 상생협력이나 사회통합 및 합의형성을 위한 갈등관리방안으로 활용되는 대표적

인 기법들로서 갈등조정자 및 당사자들이 참여하는 갈등조정회의, 합의회의, 시민배심원제, 시나리오 워크숍, 주민설명회, 공청회, 공론조사 등이 있으며, 따라서 갈등관리 프로세스란 정부가 공공정책을 입안하는 경우 관련 정책으로 인한 갈등을 사전에 예방하고 이해당사자와 일반 시민들의 참여와 대화 및 조정을 통해 사회적 합의를 추구해 나가는 일련의 절차이다. 갈등예방·해결 프로세스는 결국 의사교환과정으로 갈등은 바로 이러한 갈등해결 프로세스를 통해서 해결됨을 이해하여야 하고 정부의 역할을 갈등당사자와 갈등조정자로 구분하여 사례분석과 실행프로세스를 개발하여 효과적으로 적용하는 것이 매우 중요하다.

차 례

제1장 서론	1
1. 연구배경 및 목적	1
2. 연구내용 및 범위·방법	4
3. 선행연구 검토 및 연구의 주안점	7
제2장 「금강살리기」 사업의 갈등발생 및 관리현황	9
1. 갈등의 특성과 유형	9
2. 국내·외 관련사례 분석	16
3. 「금강살리기」 사업의 추진현황	53
4. 「금강살리기」 사업의 갈등발생 및 관리 현황	62
제3장 「금강살리기」 사업의 전문가 및 지역주민 의견조사 분석결과 ..	101
1. 전문가 대상 의견조사(AHP) 결과분석	101
2. 주민설문조사 및 지역간담회 분석결과	108
3. 금강사업 추진의 갈등해소방안 모색 워크숍 개최 결과	111
제4장 「금강살리기」 사업의 갈등관리 개선방안(案)	115
1. 갈등예방관리 개선방안	115
2. 갈등현장지원 개선방안	119
3. 갈등관리 제도화 방안	124
제5장 결론	132
1. 연구결과	132
2. 정책적 시사점 및 향후과제	136

참고문헌	140
[부록 1] 전문가 대상 AHP 의견조사지	151
[부록 2] 우리나라 물 분쟁 사례 모음 총괄표	159
[부록 3] 충청남도 갈등예방과 해결에 관한 조례	163

표 차례

<표 1-1> 갈등관련 선행연구	8
<표 2-1> 경쟁적 과정과 협력적 과정	12
<표 2-2> 갈등의 유형	14
<표 2-3> 「금강살리기」 사업총괄계획	55
<표 2-4> 금강 살리기 지구별 사업계획	55
<표 2-5> 금강 살리기 지구별 사업추진상황	58
<표 2-6> 청남지구 사업개요(부여보-가칭)	59
<표 2-7> 공주지구(7공구) 사업개요	60
<표 2-8> 행복지구 사업개요	61
<표 2-9> 「금강살리기」 사업 갈등의 행위주체별 갈등발생 현황	73
<표 2-10> 「금강살리기」 사업 갈등의 성격별 갈등발생 현황	82
<표 2-11> 「금강살리기」 사업 행위주체별 갈등에 따른 갈등관리 현황	90
<표 2-12> 「금강살리기」 사업 성격별 갈등에 따른 갈등관리 현황	98
<표 2-13> 「금강살리기」 사업관련 갈등발생 현황과 갈등관리 현황	99
<표 3-1> 조사대상자의 인구 표본특성	102
<표 3-2> 「금강살리기」 사업 갈등 측정지표 영역 간의 상대적 중요도와 우선순위	103
<표 3-3> 정부간 갈등 측정요소별 상대적 중요도와 우선순위	104
<표 3-4> 정부-주민간 갈등 측정요소별 상대적 중요도와 우선순위	105
<표 3-5> 정부-NGO간 갈등 측정요소별 상대적 중요도와 우선순위	106
<표 3-6> 「금강살리기」 사업 갈등 측정항목 영역 간의 상대적 중요도와 우선순위	107

그림 차례

[그림 1-1]	연구의 수행체계	6
[그림 2-1]	시간의 경과에 따른 갈등의 진행과정	11
[그림 2-2]	한강살리기 복원 모습	18
[그림 2-3]	인양천의 생태복원 모습	20
[그림 2-4]	팔당호 수질개선	21
[그림 2-5]	인천광역시 하천살리기 추진대회	22
[그림 2-6]	수원천 복원 모습	24
[그림 2-7]	청주 무심천 복원 모습	25
[그림 2-8]	부산의 온천천 복원 모습	26
[그림 2-9]	양재천의 복원 모습	27
[그림 2-10]	라인강의 복원 모습	29
[그림 2-11]	요르단강의 모습	30
[그림 2-12]	메콩강 유역 개발 포럼	32
[그림 2-13]	나일강의 모습	34
[그림 2-14]	리오그란데-콜로라도강의 모습	35
[그림 2-15]	템즈강의 복원 모습	36
[그림 2-16]	포토맥강의 복원 모습	37
[그림 2-17]	캘리포니아 트리니티강 하천 복원	39
[그림 2-18]	스노퀼미 강	40
[그림 2-19]	다뉴브 강	44
[그림 2-20]	콜로라도-덴버 지역	45
[그림 2-21]	Apalachicola-Chattahoochee-Flint Tri-State Water	46
[그림 2-22]	Sacramento Area Water Forum	47
[그림 2-23]	Suwannee River Partnership	48
[그림 2-24]	중동부 플로리다 지역의 물 공급 계획	49

[그림 2-25] 캐나다 밴쿠버 하천유역관리	51
[그림 2-26] 4대강 살리기 추진기구	56
[그림 2-27] 청남지구(6공구) 위치도 및 조감도(가칭 부여보)	59
[그림 2-28] 공주지구(7공구) 위치도 및 조감도(금강보)	60
[그림 2-29] 행복지구 위치도 및 조감도(금남보)	61
[그림 4-1] 「금강살리기」 사업추진 관련 갈등관리모니터링 시스템 구축(안)	122
[그림 4-2] 「금강살리기」 사업관련 갈등순회매니저제도 도입(안)	123
[그림 4-3] 「금강살리기」 사업관련 갈등순회매니저 제도의 흐름도	123
[그림 4-4] 공공갈등 예방 및 해결을 위한 단계적 절차 및 과정	130
[그림 4-5] 공공갈등 예방 및 해결프로세스(안)	131

제1장 서론

1. 연구배경 및 목적

「금강살리기」사업의 갈등관리 실태분석 및 개선방안에 관한 연구 목적을 진술하기 이전에 연구배경을 정리하면 다음과 같이 제기할 수 있다.

당초 정부는 「4대강 살리기 사업」을 “생명이 깨어나는 강, 새로운 대한민국”이라는 비전을 가지고, 정책목표로 기후변화의 대비, 자연과 인간의 공생, 국토 재창조, 지역균형발전과 녹색성장 기반 구축 등 4가지를 내세웠다. 그리고 세부 계획으로 사후대책에서 벗어나 사전예방 종합대책 수립, IT·ET·GT 기술을 선도하는 첨단 수변네트워크 구축, 치수 선진화로 세계적 녹색국가로의 발돋움, 지역주민 중심의 협력적 거버넌스 구축을 통해 물 부족과 홍수 피해를 근본적으로 해결하고자 하였다. 또한 수질개선과 하천복원으로 건전한 수생태계를 조성하고, 국민 여가문화 수준 및 삶의 질 향상, 녹색뉴딜 사업으로 지역경제 활성화, 물 관리 글로벌 리더로서 국가경쟁력 강화를 위한 기본적인 토대 마련의 플랜을 가지고 있었다.

그러나 「4대강 살리기 사업」은 무려 22조원이 투입되는 초대형 국책사업임에도 불구하고 너무 급하게 수립되었다는 평가가 있다. 즉 정책수립과 사업의 실제 진입시까지의 시간적 여유가 없어서 환경영향평가도 부실하게 진행되었다는 사실이다. 환경단체, 시민단체 등에서는 사업수행에서 발생하는 수질관리, 생태계 훼손 문제의 심각성을 지적하면서 반대입장을 표시했다. 또한 갈등이 심화되면서 사업타당성 재검토 요구와 더 나아가 사업의 전면 폐지도 요구하게 되었다. 6.2 지방선거에서는 핵심쟁점으로 부각되면서 사업 지속성 여부에 정치권과 시민단체, 광역자치단체, 기초자치단체, 시민사회, 종교계 등 각 분야에서 강경한 입장들이 표출되었다. 이것은 최근 「4대강 살리기 사업」이 정치 및 사회적 갈등의 핵심으로 부상하였음을 보여준다.

2010년 9월말을 기준으로, 전국 「4대강 살리기 사업」의 평균 공정률은 25.1%(한강 27.3%, 낙동강 24.4%, 금강 30.6%, 영산강 20.3%)이고, 핵심 공정인 보(洑) 건설은 47.6%, 준설은 29.5%(5억 2천만³ 중 1억 5천3백만³)가 진행된 상태이다. 한편 최근 「4대강 살리기 사업」의 세부 부분으로서 「금강살리기」사업도 갈등적 상황을 피해갈 수 없었다. 실제 국토해양부는 지난 7월 29일 부산지방국토관리청장 명의로 경상남도에, 7월 30일에는 대전국토관리청장 명의로 충청남도에 각각 공문을 보내 8월 6일까지 4대강 사업을 계속할지, 대행사업권을 반납할지 공식적 답변을 요구했다(연합뉴스, 2010. 8. 1).¹⁾ 이는 해당 지자체가 공식 문서로 입장을 밝혀 대행공사를 반납하면 지방국토관리청이 공사 계속 여부를 판단하겠다는 의지이다. 중앙정부와 지방정부와의 갈등 양상이 표면적으로 드러나는 것도 문제이지만, 지방정부와 기초단체간의 갈등상황도 지역이익 차이로 다양하게 발생하고 있다. 경상남도의 경우 도지사가 반대하는 데 반해 13개 시·군 단체장은 수해방지와 수자원 확보, 수질개선을 위한 사업의 지속추진을 주장하고 있다. 또한 충남의 경우 '4대강 사업 재검토 특별위원회'를 가동하며 '반대'에 무게를 두고 있지만, 부여 등 일부 지역에서는 자신들의 이익을 위해 사업추진을 강하게 요구하고 있다(대전일보, 2010. 8. 2).

이제까지 살펴보았듯이, 「4대강 살리기 사업」은 국책사업의 명목적 가치, 즉 국가 전체의 성장동력의 기반적 토대를 축조하고자 하는 취지는 퇴색하고, 정부·여당과 보수진영, 야당과 진보진영의 주장이 극명하게 나뉘어져 사업의 성격이 정치화(권력화)되고 있는 상태이다. 중요한 문제는 이러한 논쟁의 가운데 실제 생활정치的主체인 주민들의 의견과 입장은 끼어들 틈조차 없다는 점이다.

이러한 점에서 본 연구자가 2009년도에 수행했던 「금강살리기」사업관련 연구(최병학, 2009)를 바탕으로, 「금강살리기」사업의 갈등구조 분석이 진행될 필요성이 있다. 특정사안에 대한 분석이 선행되어야 체계적 해결방안을 도출할 수 있기 때문이다.

1) 이에 충청남도 산하 '4대강(금강) 사업 재검토 특별위원회'의 공동위원장을 맡고 있는 정무부지사는 "이 문제는 도지사나 정무부지사 혼자만의 생각으로 결정내릴 사안이 아니다"라면서 "8월 2일 4대강 특위 위원들과 만나 입장을 정리한 뒤 국토부에 답변서를 제출할 것"이라고 말했다. 또한 충남지사는 7월 29일 4대강(금강) 살리기 사업과 관련, "정부와 갈등을 빚거나 싸우기보다는 대화를 통해 문제를 풀어갈 것"이며, "도민의 걱정을 잘 수렴해서 국민을 살리는 좋은 사업이 되도록 하는 게 저의 의무"라며 "앞으로 금강 살리기 사업에 대한 도민의 의견을 충분히 수렴하고 문제점을 실증적으로 조사한 뒤 정부와 논의해 나아가겠다"고 말한 바 있음 (연합뉴스, 2010. 8. 1; 7. 29).

본 연구에 필자는 2009년도 「금강살리기」 사업의 갈등유형분석 및 관리방안 연구에서 향후과제 및 정책제언을 한 바 있다. 이 제언을 살펴보고 연구목적을 구체화시키고자 한다.

첫째, 「금강살리기」 사업과 관련한 갈등연구는 제1차 연구에 해당하며, 향후에는 본 사업의 갈등관리실태를 분석하고 개선방안을 연구해야할 필요성이 있다. 둘째, 현 정부에서 추진 중인 「4대강 살리기 사업」에서 나타나는 갈등양태 및 요인을 지역적 특성 요인 혹은 사업 자체의 특성 요인 여부를 가늠해 볼 필요가 있다. 셋째, 해외 및 선진국에서 경험했던 강 또는 유역 살리기 사업에서 구체적으로 어떻게 갈등을 사전에 예방하고 또한 조정, 관리하였으며, 적용된 갈등관리 메커니즘과 운영프로그램에서 벤치마킹할 수 있는 것은 무엇인가를 이해할 필요가 있다. 넷째, 현재 「금강살리기」 사업과 관련하여 갈등예방관리 및 사회통합을 위해 사업시행의 영향권역을 환경적 차원 및 사회경제적 차원에서 설정, 적용하는 방안을 검토해야 한다. 왜냐하면 지금까지 한국에서는 대규모 공사에 갈등영향평가가 제도화되어 있지 못하기 때문이다. 다섯째, 충청남도의 「금강살리기」 사업과 관련한 갈등관리 프로세스를 구축함에 있어, 이해당사자간의 상호작용과정으로서의 계획 및 상호의사소통의 합리성을 기반으로 한 실행과정, 지역적 역량의 형성과정으로서의 갈등관리 계획수립과 집행을 서로 연계시켜야 한다. 또한 갈등관리 프로세스를 최대한 적용하여 향후 「금강살리기」 사업의 본격적인 추진 시 공공부문의 갈등해소 및 갈등관리를 통한 실효성 있는 상생협력의 기반이 구축될 수 있도록 갈등사안별로 구체적 연구가 필요하다. 여섯째, 2009년도 기본과제 연구를 통해 제안된 상생협력·갈등관리 충남포럼의 인프라를 충분히 활용하는 「갈등순회 매니저제도」, (Circuit Riding Manager)의 도입과 「금강살리기 사업 갈등관리모니터링 시스템」의 도입은 「금강살리기」 사업의 유용한 갈등예방관리 및 현장대응관리의 구체적 실천방안이라 할 수 있겠으나, 아직 적용·운영되지 않은 상태에서 그 실효성을 단정하기 힘들기 때문에 더욱 진일보한 논의가 필요하다. 일곱째, 「금강살리기」 사업과 관련한 갈등연구를 통해 또 다른 갈등사안들에 대해서 적용이 가능한 모델은 무엇이며, 이때에 적용이 가능한 원칙과 기준은 무엇인가를 탐색해 볼 필요가 있다.

앞서, 2009년 「금강살리기」 사업의 갈등유형분석 및 관리방안 연구에서 제시한 향후과제 및 정책제언 토대로 본 연구목적의 목적은, 첫째, 2009년도 「금강살리기」 사업의

사전 갈등유형분석 및 관리방안 연구 결과에 대비하여 2010년도 현시점에서 갈등발생 현황 및 관리 실태를 조사·분석한다. 둘째, 「금강살리기」 사업의 2단계 추진시 나타나는 갈등의 양태를 행위주체별 및 성격을 중심으로 유형화하여 갈등의 실태를 이해하고자 한다. 이는 갈등을 행위주체별(중앙정부, 광역 및 기초자치단체, 주민, NGO 등)간의 갈등실태를 분석하고, 사업의 타당성, 환경파괴, 여론수렴, 보상문제, 예산의 중복 및 낭비 등으로 세분화 하는 것이다. 셋째, 「금강살리기」 사업의 갈등구조 분석을 참여주체별 전문가 대상의 AHP 조사 분석과 함께 지역주민 대상의 설문조사를 바탕으로 개선방안을 도출한다. 이는 국내·외의 하천갈등사례를 통해 갈등해결 사례를 분석하고, 「금강살리기」 사업에 적용, 갈등을 유형별로 분류하고자 함이다. 넷째, 「금강살리기」 사업에 대한 전문가를 대상으로 AHP 조사분석을 실시하고, 아울러 지역주민 대상의 설문조사를 실시, 갈등예방 및 해소방향과 관련한 종합적 시사점 도출하고자 한다. 이를 위해 「금강살리기」 사업관련 워크숍을 개최하여 의견을 종합하고, 갈등해소방안을 예방관리, 현장지원, 제도화 측면에서 논의하고자 한다.

2. 연구내용 및 범위 · 방법

1) 주요 연구내용

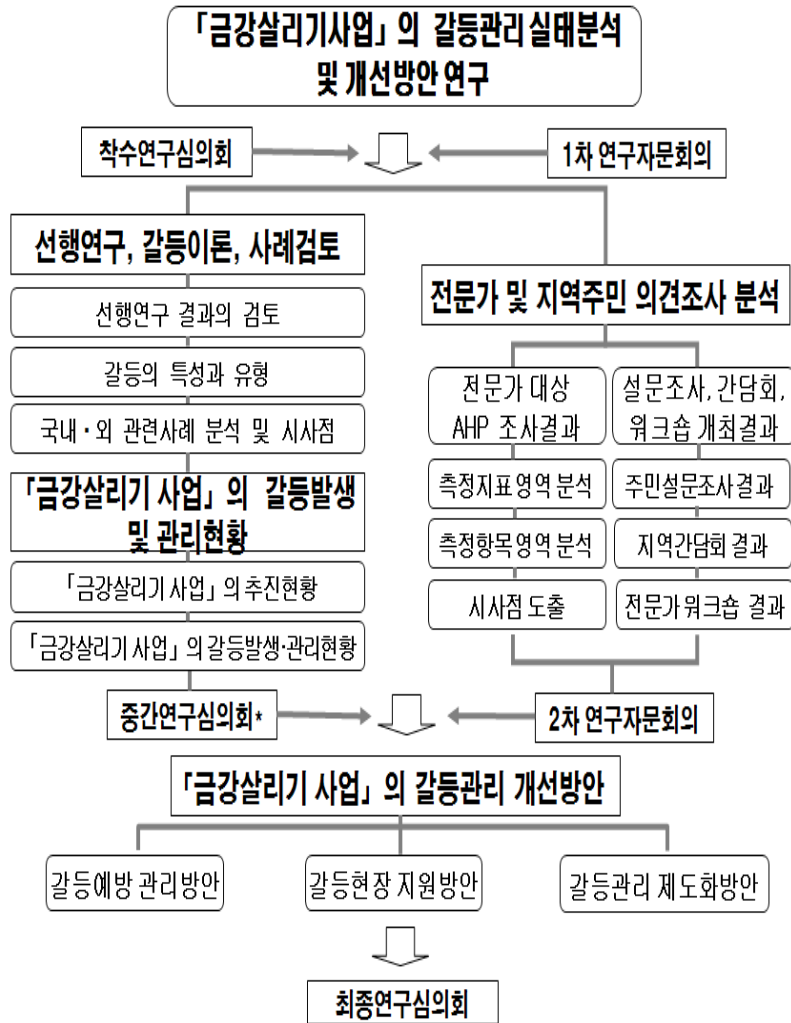
본 연구에서 다루고자 하는 주요한 내용은 첫째, 「금강살리기」 사업의 갈등상황 및 갈등유형 이론이다. 둘째, 「금강살리기」 사업개요와 추진현황을 토대로 갈등유형화가 가능하도록 행위주체별, 성격별로 요인을 적용한 이론적 모델의 구상이다. 셋째, 사업의 현시점에서의 갈등양상을 탐색한다. 넷째, 국내·외의 하천갈등사례의 분석을 통하여, 유형별로 갈등 발생의 현황과 관리실태 경로를 파악한다. 다섯째, 「금강살리기」 사업의 갈등 문제에서 상대적 중요도와 우선순위를 분석하기 위해 전문가 의견조사(AHP)를 실시한다. 여섯째, 사업추진 과정에서 발생하는 다양한 갈등 중에서 상대적으로 많이 부각되는 갈등에 대하여 지역주민 의견조사 및 지역주민 간담회 개최하여 결과를 활용한다. 일곱째, 사업추진의 갈등 해소방안을 이론적 구성에만 천착하여 진행하지 않고 현지 지역 주민과의 워크숍 개최, 현장의 의견이 수렴된 갈등관리 개선방안을 도출

한다. 여덟째, 이를 토대로 갈등의 예방관리, 현장지원, 제도화 방안 등의 측면에서 정책 시사점 및 방안을 모색하고자 한다.

2) 연구의 범위와 방법

전술한 연구목적을 수행하기 위하여 본 과제는 그 범위를 시간, 공간, 내용 등으로 범위를 한정한다. 우선, 시간적 범위는 「금강살리기」 사업 1차년도(2009년)와 2차년도(2010년)에 정하며, 전문가 의견조사(AHP)와 함께 지역주민을 포함한 의견조사를 참조한다. 그리고 공간적 범위는 「금강살리기」 사업과 관련 충청남도 및 금강권역 7개 시·군(공주, 논산, 금산, 연기, 부여, 서천, 청양) 지역으로 한다. 개별 지역의 사례로써 국내 사례(한강, 안양천, 팔당호, 인천 5개 하천, 수원의 수원천, 청주의 무심천, 부산의 온천천, 경기도 양재천), 국외사례(라인강, 요르단강, 메콩강, 나일강, 리오그란데-콜로라도강, 템즈강, 포토맥강, 캘리포니아 트리니티강, 스노켈미강, 다뉴브 강, 콜로라도-덴버 지역, ACF갈등, Sacramento 지역 물포럼, 스와니강 파트너십, 중동부 플로리다 지역의 물 공급, 캐나다 벤쿠버 하천) 등이다. 마지막으로 내용상 범위는 갈등의 특성과 유형, 국내·외 하천사례, 「금강살리기」 사업의 추진현황, 갈등발생 및 관리 현황, 「금강살리기」 사업의 전문가 및 지역주민 의견조사 분석, 사업추진의 갈등해소방안 워크숍 개최 의견 종합, 갈등관리방안 등으로 한다.

이어서 본 연구의 방법은 「금강살리기」 사업추진 관련 갈등에 관한 전문가 의견조사(AHP)이다. 이를 통해 사업과정에서 발생하는 다양한 갈등의 상대적 중요도를 파악한다. 사업추진 과정에서 발생하는 다양한 갈등의 영역을 세 가지로 분류하고, 영역별로 세부요인을 추출하여 측정항목 간의 상대적 중요도를 비교, 측정하여 의미를 해석하는 것이다. 그리고 지역주민 대상의 설문조사 및 현장간담회 개최결과를 참조·활용하였다. 실제로 필자는 실효성 있는 「금강살리기」 사업추진을 위하여 현재 나타나고 있는 갈등실태와 관련하여, 향후 효율적인 갈등해소방안을 모색하는 동시에 갈등예방관리와 다양한 참여자간의 소통과 대화를 통해 갈등해결을 도모하기 위한 워크숍을 주관, 개최하고 그 결과를 반영하였다. 지금까지 연구배경, 목적, 내용 및 범위를 상술하였다. 이러한 진술을 토대로 <그림 1-1>은 연구수행 경로를 체계화하여 도식화한 것이다.



(그림 1-1) 연구의 수행체계

3. 선행연구 검토 및 시사점

선행연구들은 대부분 갈등의 과정 혹은 해소방안에 초점을 연구들이다. 물론 갈등과정 연구의 경우에도 관리전략이나 해소방안을 제시하고 있는 연구들이 있지만, 그 연구이론의 분석틀과 관심은 그 과정에 두고 있다.

먼저 갈등과정에 초점을 둔 연구는 갈등이 어떻게 발생하여 어떠한 과정을 거쳐서 전개되고 있는가에 대한 연구이다. 즉 갈등의 동원화 기제(메커니즘)를 밝혀내는 연구들로, 갈등의 당사자를 중심으로 한 상호작용을 분석대상으로 삼고 있다. 두 번째는 갈등의 해소방안에 초점을 둔 연구인 데, 이 연구들은 갈등의 해결을 위하여 다양한 방안을 제시하고는 있지만, 주로 갈등사례에 대한 당사자 관리방식과 제3자 관리방식을 이론적으로 전제하고 있다. 또한 갈등의 해결장치들을 법제내용과 운영실태의 측면에서 접근하고 있는 경향을 보이고 있다.

선행연구 결과들은 이론연구 및 일부 사례연구를 통해 도출된 사항을 망라한 것으로 본 연구의 목적인 「금강살리기」 사업의 추진에 있어서 시사점을 발견하기 위해서는 국내·외의 유사사례를 비교 검토하여 의제를 연구할 필요성이 있다.

첫째, 「금강살리기」 사업을 통해 금강권역 7개 시·군(공주, 논산, 금산, 연기, 부여, 서천, 청양)의 갈등실태를 분석하고, 문제점을 검토한 이후 갈등해소방안을 제시하는데 중점을 두어야 한다. 둘째, 「금강살리기」 사업의 갈등소지와 관련 지역내·외 공동관심사의 해결에 필요한 협의체 구성 및 운영절차 마련(협의기반 형성), 책임공유와 역할분담의 설정 및 지속가능한 협력체제 유지를 위한 가이드라인을 제시하는 것이 중요하다. 셋째, 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 있다는 것이다.

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

공유하천으로 인한 갈등은 상·하류의 물 배분이나 개발 편익을 분석하여 상호 협력 하거나, 국제기구나 공동관리협정 등을 체결하여 합리적으로 문제를 해결할 수도 있다. 공유하천의 갈등을 해결하는 핵심은 형성성과 일방적 외부성이라 할 수 있다. 경제적 접근에 의하면 갈등해결의 핵심은 이익을 극대화하고, 편익을 최대화하기 위한 수자원의 거래, 합리적이고 공평한 편익분배라고 할 수 있다.

어쨌든 「금강살리기」의 성공을 위해서는 상생협력과 갈등해소의 마인드 정립이 필요하다. 지금까지 제시한 갈등관련 선행연구를 종합해 보면, 다음과 같이 정리할 수 있다.

〈표 1-1〉 갈등관련 선행연구

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
정기선 (2005)	지역갈등과 지역갈등인식의 변화 :1988년과 2003년의 비교	지역주의, 지역갈등, 지역차별에 대한 사회적 인지와 그 변화양상을 파악
한수현 (2005)	통합적 갈등관리 방안에 관한 연구 : 청계천 복원사례를 중심으로	갈등관리론, 공공갈등과 관리전략, 통합적 갈등관리 모형, 청계천 갈등사례 분석
한수현 (2005)	통합적 갈등관리 방안에 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
최병학 외 (2009)	「금강살리기」사업의 갈등유형분석 및 관리방안 연구	「금강살리기」사업과 관련하여 갈등유형별 예상되는 갈등을 조사,분석하고 갈등해소 및 관리방안을 모색

제2장 「금강살리기」 사업의 갈등발생 및 관리현황

1. 갈등의 특성과 유형

1) 갈등의 특성

(1) 갈등의 다양성과 가변성의 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 갈등은 상대(대상)가 있으며, 상대와 맞부딪침하는 현상을 말한다.

현재까지 지방정부의 갈등(conflict)에 관한 연구들이 지니고 있는 근본적인 문제는 갈등과 협력의 요인들을 소수의 개별 사례들에 한정하고 있어 이들이 제시하고 있는 요인들의 설명이나 정책방안의 효용성이 다른 사례에 그대로 적용될 수 없다는 점이다(사례의 다양성). 게다가 사례의 전개과정에 따라 반전될 수 있는 갈등관계의 시기별 가변성을 설명할 수 없는 단점도 있다(강성철 외, 2006: 124-126). 그리고 지방정부의 갈등구도란 사례별 상황 및 전개과정에 따라 다양한 모습의 조합으로 유형화될 수 있는 가변적인 성격을 지니고 있다.

Mitchell(1981)은 갈등의 누적순환과정모형(Cumulative-Cycle Model)에서 어떤 계기가 되는 조건으로 말미암아 갈등이 진행되는 경우, 시간이 경과함에 따라 갈등의 수준이 변한다고 주장한다. 갈등관리방법에 따라 갈등수준이 감소하거나 아니면 계속적, 누적적으로 다음 사건과 연결되고, 높은 수준의 갈등상황으로 발전하는 일종의 순환형태를 띠게 된다는 것이다.

Walton & Dutton(1995)에 의하면, 개인적 갈등에는 갈등의 이슈, 잠재화된 갈등을 촉진시키는 상황, 당사자의 행동, 갈등의 결과 등 네 가지의 갈등요소가 있으며, 이는 순환의 형태를 취한다고 하였다. 대립하고 있는 두 행위주체 사이에 잠재적 갈등이 존재할 때에는 오직 이슈만 존재하지만, 계기가 되는 사건이 발생하면 잠재적 갈등이 현재화되어, 그 결과로서 일어나는 갈등행동은 일반적으로 해결의 결과 때문에 마침내 진정되어 다시 돌출할 때까지 경시된다고 주장한다.

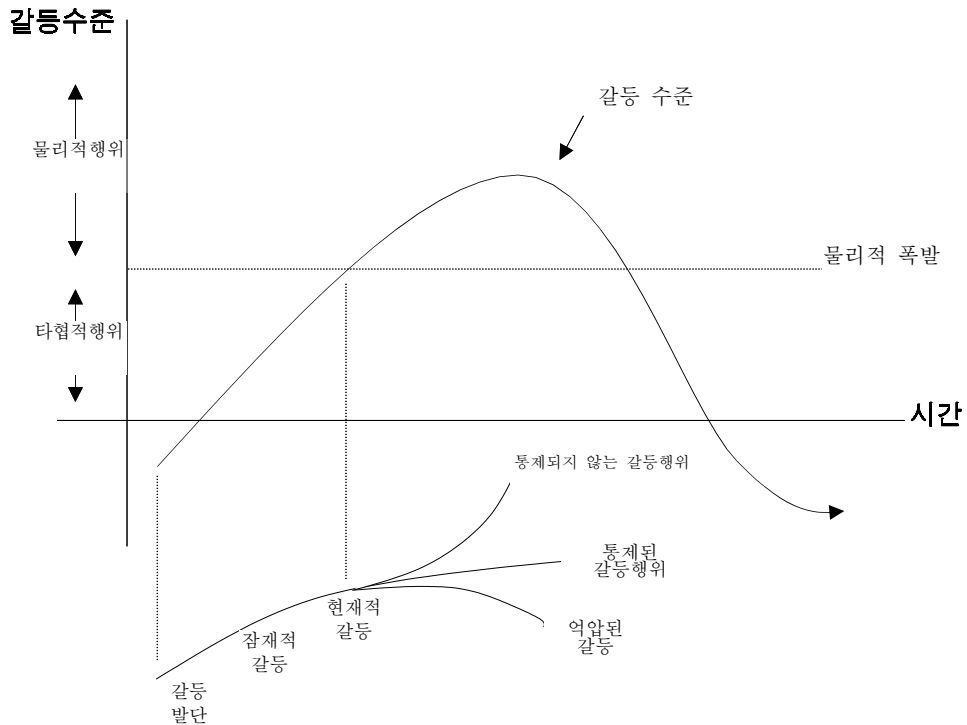
당사자 간의 상호의존과 신뢰, 갈등해결을 위한 양 당사자들의 노력이 필요하고 변화하지만, 갈등만큼 그 과정이 복잡하고 현재화하지는 않는다. 따라서 갈등의 단계를 체계적으로 분류하여 살펴보는 것이 필요하다.

(2) 갈등의 가변성 특성

누적갈등순환과정모형(Cumulative-cycle Model)에서는 어떤 계기가 되는 조건으로 말미암아 갈등이 진행되는 경우 시간이 경과함에 따라 그 수준이 변한다. 즉 갈등관리 방법에 따라 수준이 감소하거나 아니면 계속적, 누적적으로 다음 사건과 연결되고, 높은 수준의 갈등상황으로 발전되어 순환의 형태를 취하게 된다(이재규, 1986: 335).

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

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. 갈등수준과 시간을 축으로 해서 해결과정까지의 경로로 재구성하여 요약하면 다음의 그림과 같이 설명된다.



(그림 2-1) 시간의 경과에 따른 갈등의 진행과정

2) 갈등의 인과구조

거시적으로 사회체제의 갈등은 일정한 인과구조로 구성되어 있다. 사회체제내에서의 구성원의 이해관계나 권력관계가 표출되어 자원분배의 불평등이 나타남에 따라 갈등이 발생한다. 이러한 갈등은 다시 사회체제를 재조직화하는 변인이 된다.

이와 같이 사회체제의 갈등과정은 갈등의 인과구조에 따라 대립 및 갈등의 부정적 현상과 경쟁 및 협력의 긍정적인 현상이 존재하는 이원적 복합구조를 가지고 발생하게 된다. 그러므로 사회적 갈등의 인과구조의 과정에서 발생하게 되는 상호의존성 차원의 경쟁적 과정과 협력적 과정은 <표 2-1>과 같이 커뮤니케이션, 지각, 타인에 대한 태도, 과정지향성 등의 측면에서 대조적인 특징을 갖는다.

〈표 2-1〉 경쟁적 과정과 협력적 과정

구분	경쟁적 과정	협력적 과정
커뮤니케이션	-커뮤니케이션의 오도, 회피, 정보 업탐	-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, 1993, *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 수행한다. 타인에 대한 태도의 경우 경쟁적 과정에서는 적대적이며 상호불신의 모습으로 나타나지만, 협력적 과정에서는 우호적이면서 동시에 상호신뢰의 태도를 보인다.

3) 갈등에 대한 유형적 검토

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 등이다. 성격에 따른 갈등은 개인적 이해갈등, 공익적 가치갈등, 유사 사업 연계 및 경합 갈등, 선호사업 유치갈등 등의 양상을 띤다. 일반적으로 갈등의 유형은 갈등 분야에 따라 또는 이용목적에 따라 다양하다(박형서 외, 2004: 25-27)

공공정책 혹은 지역개발에 있어 흔히 갈등주체, 갈등내용, 갈등성격, 진행단계, 갈등

이슈가 미치는 범위에 따라 나눌 수 있다. 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 부처간 갈등, 정부간의 갈등(중앙과 지자체, 지자체간), 그리고 정부와 주민 간의 갈등, 이익 집단 간의 갈등 등 다양한 행동주체들 간의 갈등이 있다. 조직갈등은 조직 목표를 성취하는데 필요한 자원과 편의 등을 둘러싼 배분 문제를 두고 조직 간에 나타나는 갈등을 의미한다(삼성경제연구소, 1997: 12-13).

갈등의 내용을 기준으로 할 때 갈등의 유형은 지방의 행·재정 분야의 갈등, 지역 개발 분야 갈등으로 구분할 수 있다. 지방 행·재정분야 갈등은 지방자치단체 간의 권한, 인사, 조직과 관련하여 발생하는 지방행정 관련 갈등, 과세 및 세제와 관련한 지방재정 관련 갈등으로 구분된다. 지역개발 분야 갈등은 하천 관련, 광역 공급시설 등 광역 시설 관련, 관광개발 및 지역개발 사업 관련 갈등으로 나뉜다.

갈등의 성격을 기준으로 할 때 흔히 유형은 이익 갈등과 권한 갈등으로 분류된다(박형서 외 2004: 26). 이익 갈등은 이해관계나 욕구의 충돌로 인해 발생한다. 대부분 토지 이용, 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 정부간 갈등 유형에서 주로 발생하며, 정부간 갈등에서 각종 인·허가, 재산의 관리·처분·이용에 따른 분쟁 등이 여기에 속하며, 시설 관리와 비용 부담에 관한 분쟁도 포함된다.

〈표 2-2〉 갈등의 유형

분류 기준	유 형			내 용
행위 주체	개인갈등			조직 내 두 사람 이상의 대인간의 오해, 의견차 이, 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	지방행정분야	지방행정	행정구역, 인사, 조직, 기능배분, 권한	
		지방재정	재정, 과세, 관리 기타	
	지역개발분야	하천관련	댐건설관리, 용수이용, 수질보전, 상-하류지역간 갈등, 상수원 보호지역	
		광역시설관련	도로개설, 광역상수도, 쓰레기 처리시설, 하수분뇨 처리시설, 사회복지시설, 위험시설	
		지역개발관련	지역개발사업, 대규모 민간개발사업, 관광개발사업	
갈등 성격	이익갈등			기피갈등(NIMBY), 유치갈등(PIMFY), 타 지역 피해유발갈등, 공익적 가치추구 갈등
	권한갈등			비용(분담)갈등, 권한권리 갈등, 협의부진 갈등
표출 양상	잠재적 갈등			갈등조건이 존재, 갈등당사자들이 이를 자각하고 있으나 외면적 행위는 감추어진 상태
	현재적 갈등			갈등당사자들의 불만과 경쟁심이 외부로 표출되 어 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 참고하여 제작성.

그리고 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. 반면 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). 즉 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.

한편, 이러한 사회적 갈등상황은 정책의 불필요한 지연이나 집행의 중단 등에 따르는 경제적 비용, 재산 및 인명의 손실 등을 과다하게 야기한다. 복지부동과 같은 소극적 행정행태의 만연은 물론 갈등당사자들 간의 상호불신으로 인한 공동체의 사회적 자본(social capital)의 침식 등과 같은 비가시적 사회적 비용 등을 과도하게 지불하게 된다. 따라서 이를 합리적으로 다루기 위한 사회적 요구도 계속 높아지고 있으며, 사회공동체를 건전하게 유지하는 것을 물론 사회통합을 위한 갈등관리의 필요성은 날이 증대되는 상황이다.

우리나라는 지난 20년간 높은 사회적 비용을 지불함과 동시에 부분적으로나마 합리적 갈등해결방식을 경험하면서 사회적으로 훈련받아온 시간이었다. 갈등을 효과적으로 대처하기 위해 갈등관리 차원에서 법·제도적 개선이 국지적이거나 대폭 이루어져 왔다는 점이 이를 증명하고 있다.

그럼에도 합리적 갈등해결 및 예방 원리가 한국 사회에 뿌리내리고 있지 못한 것은 현실이며, 이로 인한 불필요한 사회적 비용의 지출은 한국사회의 선진화에 주요한 장애물로 작용하고 있다. 특히 공공갈등은 한국사회의 가장 심각한 사회갈등유형으로 지적되어 왔으며, 정치적 활용과 갈등집단 형성의 용이성으로 인하여 쉽게 확대 재생산되는 경향을 보이고 있다. 이에 한국사회의 공공갈등을 합리적으로 관리할 역량 강화가 매우 필요한 상황이라 할 것이다.

사회갈등은 사회구성원들의 소통을 어렵게 하는 요인이며 동시에 결과이다. 그 해결

과정 자체가 소통을 촉진·확대한다는 측면에서 사회갈등의 효과적 해결 및 예방은 사회통합의 밑거름으로 작용할 수 있다. 이러한 사회갈등을 예방하고 합리적인 해결하는 시스템을 구축하는 데는 법제적 측면과 함께 사회문화적 접근방법이 중요하다. 특히 공공갈등 관리 및 예방에 있어서 참여주체들 간의 네트워크 연결과 협력활동이 활발히 이루어지기 위해서는 협력거버넌스 구축이 요구된다.

이는 「금강살리기」 사업추진에서 빛어지는 갈등은 물론 4대강 사업 전반에 걸쳐 공통적으로 적용될 수 있다.

2. 국내·외 관련사례 분석

현 단계에서 볼 때 「금강살리기」 사업은 사업시행 초기에 비해 갈등의 내용이 변하는 양상을 보이고 있기 때문에, 단순 사안으로 분석하여 갈등을 분석하는 데에는 많은 문제가 있다. 따라서 국·내외 유사사례 분석을 통해 적절한 시사점을 도출해야 할 것이다.

1) 국내 관련사례 분석 및 시사점

(1) 한 강

한강의 사례는 저수로 정비를 통한 치수기능 확대, 고수부지 조성, 휴식 공간 확보, 올림픽대로 및 하수처리장 건설 등이 주요 사업내용이다.

일찍부터 한강종합개발사업은 중앙정부 주도의 물리적 하천개발의 문제점이 제기되어, 이를 극복하기 위해 사업추진시 지역협력 및 협의회 등을 통한 의사소통과 합의형성 및 공동의 노력의 중요성을 일깨워 준 사례가 되고 있다.²⁾

한강은 시민정서 함양과 체력증진을 위한 수상 레크리에이션 및 녹색 휴식공간으로 개발하여 산업화과정에서 방치된 한강의 기능을 회복하고 오염된 수질을 개선하여 깨끗하고 안전한 한강으로 이미지를 쇄신하는 데 목적이 있다. 구체적인 목표는 도시 오

2) 조용현 (2009), “한강살리기 사례를 통해 본 금강살리기 사업의 추진방향,” 『실효성 있는 금강살리기 갈등예방 및 관리방향과 과제』, 상생협력 갈등관리 충남포럼·충남발전연구원·충청남도, pp.4-16.

픈 스페이스(공개공간·녹지공간)의 확충, 하천경관의 개선, 자연환경의 보전과 회복, 유흥자원의 경제적 개발 및 이용, 건전한 시민성 함양에 두고 있다. 계획의 내용으로는 하도(河道) 정비계획, 고수부지 공원화계획, 강변도로 확장계획과 관련 사업계획 등 다수가 포함된다.

계획수립의 공간적 범위는 서울시의 한강 동측 경계인 강동구 암사동부터 서측 경계인 행주대교까지의 총연장 36km 구간으로, 한강개발사업은 1982년 9월에 착공하여 1986년 9월에 준공되었다. 사업비는 총 9,560억원이 소요되었고, 작업인원 총 420만 명, 장비 총 100만 200대가 동원된 거대한 사업, 총공사비의 약 20%인 1,962억 원은 한강의 부존자원인 골재를 채취하여 판매된 수익금으로 충당하였다.

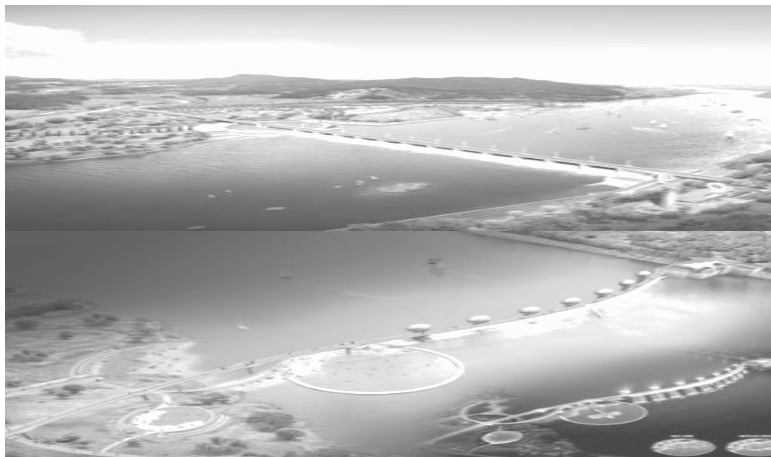
저수로 정비와 수상 레저 시설, 김포대교에서 천호대교 부근 암사동까지 36km에 이르는 강바닥의 높낮이를 고르고, 강폭 650~900m, 수심 2.5m로 정비하는 한편, 상류와 하류에 각각 수량을 조절하는 수중보를 설치, 계절에 관계없이 수로에 항상 물이 차서 흐르도록 하천의 경관을 가꾸었다. 또한 수상교통을 개발하여 유람선 운행을 가능하게 하였다. 구체적으로 하도정비계획의 하천단면의 형태는 저수로에 주운수로를 설치하는 복단면으로 계획하여 현재의 하천단면을 양측에 유지하여 자연유로(自然流路)의 특성을 살리고, 하천의 양측에 자연적으로 형성된 사주(砂州)를 정비하여 이용을 촉진하고, 수로의 고정화로 상시수위를 확보하여 하천경관을 개선하고 수상교통 및 레크리에이션 활동을 가능하게 한다.

강변도로 확장계획은 한강변의 남쪽을 따라 양화대교에서 암사동까지 연장 26km의 기존 왕복 4차선 강변도로를 8차선으로 확장하고, 양화대교에서 행주대교까지 10km의 구간은 강변에 제방을 쌓아 그 위로 왕복6차선 도로를 건설하는 것이다. 한강대교 남단에서 국립묘지 앞에 이르는 강변에는 노량대교(2,070m)를 건설하여, 행주대교에서부터 암사동까지 총 37km의 강남 강변도로를 고속화하여 서울시의 동·서 교통축과 강변 관광도로의 역할을 담당하도록 했다.

관련사업계획은 한강종합개발로 하도의 안정과 강변 경관을 크게 개선하여 수상 레크리에이션을 주목적으로 하는 20~50t급의 유람선이 다양한 코스로 운행되도록 계획하여 유람선 운행을 위한 선착장은 강변에 유적지와 명승지가 있는 곳, 유원지시설이 있는 곳, 주변이 고도로 개발되어 접근이 양호한 곳 등을 기준으로 행주산성·난지도·양

화·마포·여의도·제1중지도·명수대·잠원·뚝섬·잠실·광나루·광장동에 배치된다. 한강 개발 사업은 주민들의 여가 공간 확보 및 한강의 수질 향상, 유람선 운행 등이 가능해졌으나, 자동차 통행 위주의 설계로 인해 주민들의 접근성에 한계가 들어났다. 그리고 쓰레기 처리 문제, 둔치관리 잘못으로 인한 한강오염 등의 또 다른 문제가 발생할 여지가 있다.

중앙정부 주도의 물리적 하천개발의 문제점이 제기되었으며, 사업추진시 지역협력 및 협의회를 통한 의사소통과 합의, 공동의 노력의 중요성을 나타내는 주요사례라 할 수 있고, 현재까지도 이러한 이유 때문에 한강 개발 사업의 성공·실패에 대한 의견이 분분하다(조용현, 2009: 4-16).



[그림 2-2] 한강살리기 복원 모습

(2) 안양천

안양천의 경우, 경기도 안양시, 광명시, 서울 금천구, 구로구, 영등포구, 성산대교 등을 중심으로 수질개선을 위한 공동사업, 수질·생태계 조사 등 공동연구, 하상 퇴적물 준설, 안양천 살리기 지역주민 참여프로그램 운영, 협의회를 지역 환경보전을 위한 협력적인 문제해결과정을 통해 수질오염도의 감소, 규모의 경제, 자치단체간 협력관계 도모 및 광역적 동반성장의 가능성을 보여준 사례이다(최정권, 2009: 35-40).

위치는 경기도 안양시(광명시, 서울 금천구, 구로구, 영등포구, 성산대교 서쪽을 통해 한강으로 유입)를 중심으로 진행되었다. 안양천 바닥에는 주변의 공단지역에서 배출된 산업폐수중의 중금속을 다량 함유한 오니가 퇴적되어 하천수질의 개선과 생태계 복원의 장애물이 되고 있다. 또한 다수지역의 원인제공으로 인한 수질오염이 심각하였으며, 자치시대 환경에 대한 관심도 증폭 및 자치단체장의 하천관리의 중요성 인식에도 불구하고 협력적 해결은 어려운 상황이었다.

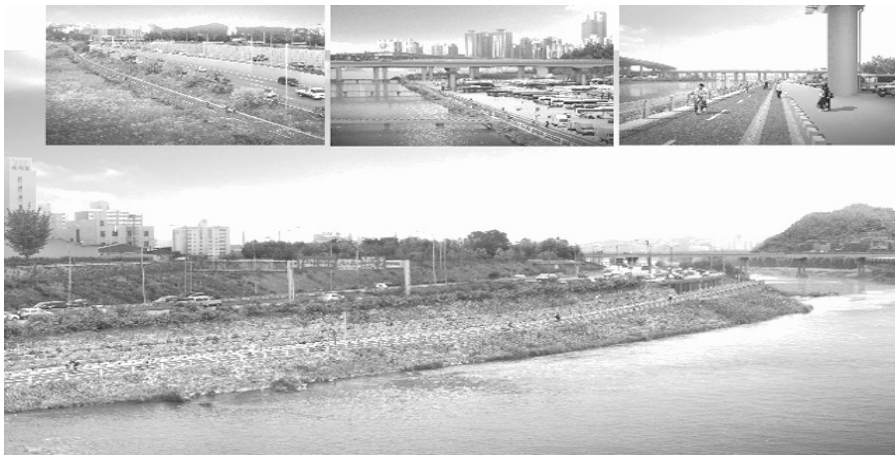
이로 인해 안양천 하천관리를 위한 「안양천수질개선대책협의회」가 구성되어(1997.4) 안양천은 서울 및 경기도의 여러 자치단체들이 인접하고 있으므로 수질개선을 위한 환경오염 공동대응 체제 및 환경보전을 위한 상호 유기적 협력체제 필요성이 제기되었다. 이에 따라 안양천 유역 13개 기초자치단체장으로 안양천수질개선대책협의회가 구성되었다. 구성은 서울시(7개구 : 강서구, 관악구, 구로구, 금천구, 동작구, 양천구, 영등포구), 경기도(6개시 : 광명시, 군포시, 부천시, 시흥시, 안양시, 의왕시)가 해당하며, 회의는 정기회의(상·하반기 1회)와 임시회의(수시)로 구분된다. 회장 및 간사는 각각 1인이 맡고 있다. 협의회 구성 자치단체장과 담당 실·국장들이 각각 위원과 실무협의회로 구성하였고, 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 협의한다.

안양천은 많은 지방자치단체를 유역으로 할 뿐 아니라, 유역의 도시화가 급속히 진행되어 한강의 지천 중에서도 최악의 오염을 보이는 하천이다. 이런 조건에서 안양천을 생태하천-자연형 하천으로 되살리는 것은 각별한 노력과 유역전체의 수질개선 노력이 있어야 하며, 최근 하수처리와 홍수예방을 위주로 관리되던 하천을 생태계가 살아있는 자연형 하천으로 복원하기 위한 여러 시도가 진행되고 있다. 콘크리트 호안블럭으로 직강화된 자연형 하천으로 복원할 때 안양천을 경계로 하는 인근 지방자치단체 간의 협조와 공동계획은 필수적이다.

생태하천의 복원에서 새롭게 대두되고 있는 하천의 건천화를 해결하기 위해서는 유역전체를 통합하는 계획과 관리가 필수적이며, 건천화 방지를 위해 상류지역에 소규모 하수처리장을 건설하고 고도 정수시설을 설치하는 경우 유역전체의 유량과 생태계 연

결에 대한 연구와 예산 및 행정협조가 요구된다.

안양천이 생태하천으로 복원되기 위해서는 다양한 생물의 이동통로가 만들어져야 하고, 유역에 서식하는 생물에 대한 생태조사를 통해 확보된 자료를 토대로 서식지를 보호, 복원해야만 생태하천으로 복원될 것으로 보인다. 유역 전체를 하나의 생태계로 바라보고 광역계획을 수립한다면, 안양천 살리기의 상징적 목표인 숭어, 은어가 돌아오는 안양천에 대한 희망이 현실화 될 것이다.



(그림 2-3) 안양천의 생태복원 모습

(3) 팔당호

수도권 2,300만명의 식수원인 팔당호의 오염은 심각한 수준이다. 서울특별시의 상수도원으로 보호받고 있어 유원지와 낚시터는 개설되어 있지 않지만, 북한강·남한강·경안천으로부터 유입되는 각종 오폐수로 인해 해마다 오염도가 높아지고 있는 상황이다 (<http://www.paldang.or.kr>).

팔당호의 오염을 둘러싼 7개 시·군 및 중앙정부, 경기도 등 구성원들간의 견해 차이가 발생하여, 협력적으로 해결하기 위해 「팔당호 수질정책협의회」가 구성·운영되었다. 그리고 본 협의회는 수도권 2,300만 시민의 식수원인 팔당호의 수질보전과 지역주민의 삶의 질 향상을 위한 정책의제 발굴 및 협의를 목적으로 삼고 있다.



〔그림 2-4〕 팔당호 수질개선

『팔당호 수질정책협의회』는 정책협의회(25명), 실무위원회(20명), 소위원회(7명)로 구성되어 있다. 2007년을 기준으로 팔당호수질정책협의회 7회, 실무협의회 29회, 소위원회 18회 등 총 54회의 회의를 개최하였다.

수질보전과 지역발전의 조화를 위한 선진형 정책을 개발하고, 팔당호 수질관리를 위한 기존제도의 개선책을 강구하고 있다. 더 나아가 팔당수계 주요하천의 수질개선사업 및 홍보활동을 전개하여, 다자간 정책협의체를 통한 협력적 문제해결을 시도한 성공적 지역협력 사례라 판단되며, 현재는 주변 일대에서 바라보는 호수의 경관이 빼어나 팔당댐을 중심으로 경기도의 관광명소로 자리매김하고 있다.

(4) 인천광역시 5개 하천살리기

인천광역시 5개 하천살리기는 승기천, 나진포천, 공촌천, 굴포천, 장수천에 해당되며, 민·관·전문가 사이에 존재하는 하천에 대한 다양한 시각차이의 조정 요구가 발생하여(5개 하천) 효율적, 협력적인 하천관리의 필요성이 제기되면서 시작되었다.

다양한 생물이 서식할 수 있도록 수질과 수량을 개선하고, 생태와 경관보호를 위해 일정 하천유지용수를 확보하였다. 또한 승기천과 주변 공원 등을 유기적으로 연계하여 승기천의 안정된 자연 생태계를 회복시켜, 사람과 생물이 교류하는 생명력 넘치는 승기천을 조성하고, 수변공간으로서 시민이 가까이 즐겨 찾는 친수공간으로 재창조했다.

인천광역시 부평구 일대의 중심가를 관통하고 있는 굴포천 및 청천천의 치수 및 이수 기능을 만족시키면서 도시 산업화로 인해 오염된 하천의 수질을 개선하여 하천환경을 친자연형 하천으로 정비하여 자연생태계 복원하고자 하였다. 이를 통해 시민에게 친숙하고 쾌적한 생활공간을 제공함을 목적으로 삼고 있다. 그러면서도 하천미개수로에 따른 통수단면 부족 부분에 대한 개선사업을 통하여 농경지 침수방지 및 시민 재산권을 보호하였다.

인천광역시 하천살리기 추진단은 민·관 파트너십에 의한 하천살리기, 추진단 조례 및 운영규약에 입각한 활동전개, 시민 중심의 범시민 하천살리기 추진, 하천별 네트워크 구축 및 활성화로 정하고, 전문가, 시민환경단체, 관련공무원 등 총 57명의 추진위원으로 구성, 지역내 115개 시민환경단체로 4개 하천별 네트워크를 구성하였다.

과거 관 주도로 진행되던 하천살리기 사업을 민·관 파트너십 운동으로 전개하여 시민과 함께하는 사업으로 정착시키고, 시민들의 적극적인 참여 속에 하천살리기 사업을 진행, 거버넌스(Governance) 모델이 기본적으로 적용되고 있는 사례이다. 그리고 민-관 및 NGO간 협력관계 구축을 통한 공동문제해결을 지향했다는 점이 높이 평가된다 (<http://www.icriver.or.kr>).



(그림 2-5) 인천광역시 하천살리기 추진대회

(5) 수원의 수원천

수원천의 경우는 1991년부터 수질오염이 계속 악화되고, 악취발생으로 수원천을 복개하자는 여론에 따라 수원시는 1994년에 교통난 해소와 주변상권을 살린다는 명분으로 시작되었다. 수원 상권의 중심인 지동교와 매교 사이 790m 구간을 콘크리트로 복개하였지만, 공사가 진행 중인 상태에서 시민들의 결집력에 의해 환경개선을 위해 중단된 사례가 되고 있다(김충관 외, PGA습지생태연구소, 2009. 1. 19).

수원 시내를 관통해서 흐르는 하천으로 총 길이 16km, 유역면적 25.37km²의 수원천은 도심을 관통하는 곳으로, 유네스코 세계문화유산으로 지정된 화성을 끼고 있어 수원의 얼굴이라 할 수 있다. 조선시대에 계획적으로 만들어져 도시의 중심을 이루어왔다(김충관 외, PGA습지생태연구소, 2009. 1. 19).

수원천을 가로지르며 화성이 축조되었는데, 이 축조 과정은 수원천의 자연적 조건을 충분히 고려하여 복수 문(화홍문)이나 남수문, 그리고 방화수류정과 같이 뛰어난 부속 건축물들이 수원 천과 조화를 이루고 있다. 화성을 축조하면서 연못을 만들어 홍수 시 물의 흐름과 물의 양을 조절하는 기능 또한 세심하게 배려한 흔적이 있다.

1991년부터 수원천의 수질오염이 더욱 악화되고, 악취발생으로 수원 천을 복개하자는 여론에 따라 수원시는 1994년에 교통난을 해소하고 주변의 상권을 살린다는 목적으로, 수원 상권의 중심인 지동 교와 매 교 사이 790m 구간을 콘크리트로 복개하였다. 그러나 1단계 복개공사가 끝나자 곧이어 2단계 복개공사를 하기에 이르렀고, 이러한 복개공사가 수원 천 전역으로 확대됨에 따라, 복개를 반대하는 '수원천 되살리기 운동'이 시민단체를 중심으로 전개되었다. 6개월 간 지속된 수원시민과 시민단체의 적극적인 반대운동으로 결국 1996년 5월, 공정률 30%의 복개공사가 중단되고, 수원천은 옛 모습 찾기 사업을 통해 자연형 하천으로 조성되었다.

생활하수는 차집관을 통해 모아져 하수종말처리장으로 들어가고 하천은 구불구불하고 곡선 형태로 조성하여 물가에서 수초를 심어 자기정화능력을 갖도록 하였다. 공사가 진행 중인 상태에서 시민들의 힘에 의해 중단된 경우는 세계적으로도 보기 드문 사례로서, 시민들의 의지만 있다면 환경이 얼마나 개선될 수 있는지를 보여주는 경우이다.

수원천 살리기에 나선 「수원천 되살리기 시민운동본부」와 수원시는 55ppm에 달하

던 수원천의 BOD를 0.9~3.3ppm으로 끌어올리는데 성공했으며, 2001년까지 수원천이 자정능력을 회복할 수 있는 자연형 하천으로 복원해나갔다. 2005년부터 수원에서는 수원의 중소하천유역네트워크를 구성하여 민·관·학이 공동으로 하천 살리기 운동을 펼쳐오고 있으나, 하천의 여러 가지 문제점들과 소외지역에 대한 관리부족으로 인하여 지금까지 수원 천에 대한 민원은 끊임없이 제기되고 있는 실정이다. 그리고 780m의 복개구간의 복원이 하천 살리기의 숙제로 남아 있는 상황이다.



[그림 2-6] 수원천의 복원 모습

(6) 청주의 무심천

청주의 무심천은 시민들에게 여가와 휴식공간을 제공하는 도심 속에 남아있는 대표적인 녹지, 친수공간이라는 점과 산림축이 심각하게 훼손된 도심 생태계에서 무심천은 생태이동통로 및 생물서식공간으로 중요성이 인식되었는데, 1990년대 중반 시민운동 차원에서 하천살리기 운동이 활발하게 진행되기 시작하여, 당초 복개계획을 중단하고 하천공원을 조성한 수원천과 같이, 청주에서 펼쳐진 무심천 하상구조물 반대운동은 자연형 하천 살리기 운동의 중요한 전환점을 이룩하였다(박창재, 2002).

무심천은 한계천 등 6개의 지방 하천과 청주·청원지역의 34개 소하천의 지류를 포함하고 있어 청주는 절반 이상이 무심천의 수계에 자리 잡고 있다. 지금에 와서 무심천이 더욱 중요하게 된 것은, 시민들에게 여가와 휴식 공간을 제공하는 도심 속에 남아있는 대표적인 녹지, 친수공간이라는 점과 산림축이 심각하게 훼손된 도심 생태계에서 무심천은 생태이동통로 및 생물서식공간으로 인식되고 있기 때문이다(박창재, 2002).



(그림 2-7) 청주 무심천의 복원 모습

무심천의 상류지역은 1급수의 수질을 유지하는 곳이 있으며, 중하류는 대부분 2급수의 수질을 보여주고 있다. 인위적인 하천정비와 콘크리트 구조물 설치로 인해 상실되었던 자연정화능력은 자연형 하천 복원과 더불어 회복되는 추세이다. 그리고 무심천의 수량은 많은 편은 아니지만, 매년 4월부터 10월까지 미호 평야에 농업용수 공급을 위해 대청호 물이 유입되고 있어 적정 수량은 유지되고 있지만 겨울철 갈수기의 수량은 현저히 감소하고 있는 상태이다.

이에 따라 1990년대 중반 시민운동 차원에서 하천 살리기 운동이 활발하게 진행되기 시작하였는데, 당초의 복개계획을 중단하고 하천공원을 조성한 수원천과 마찬가지로 청주에서 펼쳐진 무심천 하상구조물 반대운동은 자연형 하천 살리기 운동의 중요한 전환점이 되었다.

(7) 부산의 온천천

부산의 온천천 사례는 1970년대 이후 홍수에 대비한 직강화(直降化) 하천계획과 무분별한 복개, 하천제방의 콘크리트화, 하천 둔치에 대규모 주차장을 건설하면서, 하천오염이 갈수록 심각해졌으나, 2000년 9월 불과 3~4년의 노력으로 생활하수를 흘려보내지 않고 오염된 하천바닥을 깨끗이 준설하자 물고기들이 뛰노는 공원으로 변화시켰다.

특히, 자연형 하천으로 복원, 시민공원을 조성, 하천을 정비하여 산책로를 비롯한 주민편의시설을 설치, 2002년에는 「온천천 살리기 Master Plan」을 수립하여 종합적 복원계획을 마련하여, 2005년 11월 4일부터 매일은 아니지만 낙동강 원수를 3만톤/일 이상

공급 받을 수 있기 때문에 수량 문제도 해결된 상태이다(배재현, 2009: 164-165).

1970년대 이후 홍수에 대비한 직강화(直降化) 하천계획과 무분별한 복개, 하천제방의 콘크리트화, 하천 둔치에 대규모 주차장을 건설하면서, 하천 오염이 갈수록 심각해졌다(배재현, 2009: 164-165).

이에 1996년 실태조사 및 용역을 거쳐 1999년까지 1단계로 7,546백만 원을 투입하여 송월 타월 뒤 사직 천 합류지점 240m 구간의 콘크리트 구조물을 걷어내고 자연형 하천 살리기 사업을 추진하였다. 1983년 부산시 최초 수영하수처리장의 건설을 계기로 온천천 유역의 하수관로 정비 사업을 펼쳐 온천천으로 유입되는 일부 하수를 차단하여 온천천 수질은 다소 개선되었다.

1998년 연제구 공공근로사업을 기점으로 자연 친화형 하천 환경개선사업을 펼쳐 온천천을 새롭게 태어나게 되었다. 1999년 11월 22일에는 온천천 시민공원조성사업이 행정자치부 평가 전국 최우수 공공 근로 사업자로 선정되어 2000년 4월에는 8개 사회·환경단체가 연합해 「온천천 살리기 네트워크」를 결성하고 생태계 살리기에 힘쓰고 있다.



[그림 2-8] 부산의 온천천 복원 모습

2000년 9월이 되면서 불과 3~4년의 노력으로 생활하수를 흘려보내지 않고 오염된 하천 바닥을 깨끗이 준설하자, 물고기들이 뛰노는 생활 속의 공원으로 변모하였다. 이 결과를 반영하여 동래구청은 시비 5억원을 확보하여 주차장 부지 일부의 콘크리트를 걷어내고, 콘크리트 하상 주차장 650m를 철거하면서 가능한 자연형 하천으로 복원하였다. 또한 시민공원을 조성하고 하천을 정비하여 산책로를 비롯한 주민편의시설을 설치하는 등 2002년에는 「온천천 살리기 Master Plan」을 수립하여 종합적인 복원계획을 마련하였다.

부산의 온천천은 2005년 11월 4일부터 매일은 아니지만 낙동강 원수를 3만 톤/일 이상 공급 받을 수 있기 때문에 수량 문제도 어느 정도 해결된 상태이다(김창수, 2008: 318-319).

(8) 양재천

우리나라 하천 복원의 대표적인 성공사례로 꼽히는 양재천은 경기도 과천시 및 서울 서초·강남구의 도심을 통과하는 하천으로 1995년도 이전에는 도시 하수도 기능을 하는 하천으로 악취가 나고 물고기나 조류 등의 서식이 불가능한 상태였다(홍선기, 강호정, 2005).

서초구는 1995년부터 물고기, 조류, 곤충 등이 서식할 수 있도록 자연 생태하천으로 정비 및 주변 공원과 연계한 친수(親水) 휴식공간과 생태학습공간으로 정비하는 등 자연형 하천 조성사업을 실시, 현재는 양재천의 수질이 2~3급수 수준으로 개선되어 잉어, 붕어, 피라미, 자라 등이 다량으로 서식하고 있고, 두루미, 청둥오리 등 철새들이 찾아오는 환경으로 개선되었다.



[그림 2-9] 양재천의 복원 모습

양재천이 친수 위락공간을 가진 자연생태 공원으로 변모하자 하루에 1만여명 이상이 찾아와 자전거를 타거나 조깅, 산책이나 휴식을 즐기는 주민들은 ‘양재천을 사랑하는 사람들의 모임’을 만들어 정기적으로 양재천 정화활동에 참여하고 있는 것은 물론 주변에 있는 기업체 등도 자발적으로 환경보호구역을 설정, 주기적으로 환경보호 활동을 펼치고 있다.

이에 따라 과천시는 주차공간 확보차원에서 700m 가량을 복개했지만, 나날이 생태적·환경적 가치를 잃어가고 있는 양재천을 자연이 숨 쉬는 하천으로 변모시키기 위해 복개구간을 철거, 생태 자연하천으로 복원하는 사업을 추진하였다. 특히, 과천시는 하천 둔치에 차집관을 매설하여 인근 지역에서 유입되는 생활하수를 전면 차단하고 하천을 정화할 수 있는 수생식물을 식재하여 오염된 하천수질을 개선, 항상 맑고 깨끗한 물이 흐르도록 할 방침이어서 하천수질 또한 2~3등급 수준으로 개선될 전망이다.

(9) 국내 관련사례의 시사점

이상의 논의를 종합해 보면, 국내의 하천갈등 사례는 한강, 안양천, 인천시 5개 하천, 수원천, 청주 무심천, 부산의 온천천, 양재천은 각 지역의 주민들에게 여가와 휴가 공간을 제공하는 명실공히 친수공간이 되어야 한다는 측면이 강조되어 복원하였고, 한강, 안양천, 청주 무심천, 부산온천천, 팔당호는 협력과 협의를 통한 의사소통과 합의를 통해 갈등을 해결했으나, 인천은 민·관·전문가 주도하에 협력적으로 해결하고자 노력한 만큼 성과는 그리 크지 않았다. 수원천은 시민들의 노력으로 많이 개선되었으나, 하천의 여러 가지 문제점과 소외지역의 관리부족으로 갈등이 남아있는 실정이다. 이와 같은 국내사례를 통한 시사점은 「금강살리기」 사업에 유용한 단초를 제공해준다.

2) 국외 관련사례 분석 및 시사점

(1) 라인강

라인강은 독일·프랑스 등 7개 국가에 걸쳐 총연장 326km를 가지고 있으나, 2차대전 후 용수사용량 증가 및 산업폐수로 인한 수질오염의 악화, 생태계 파괴, 홍수의 위험성 증가에 따라 라인강 오염과 보존을 위한 관련 국가들의 자발적인 노력과 협력이 최우선적으로 요구되어 상호이해에 근거한 협력 및 공동정책 추진으로 갈등해결 및 공동사업을 비교적 효과적으로 추진한 사례이다(Frank Friesecke, 2005). 라인강(총연장 : 1326km, 유역면적 : 22만 4천km²)의 유역국가는 영국, 독일, 프랑스, 오스트리아, 네덜란

드, 스위스, 룩셈부르크 등 7개 국가이며, 라인(Rhine)강은 알프스에서 발원하여 스위스와 독일을 거쳐 네덜란드로 유입한다. 네덜란드 라인강은 하나의 하천이 아니라 라인강이 네덜란드-독일 국경을 통과하는 직후의 2개의 분기점에서 라인강으로부터 시작되는 3개의 지류로 구성되는 하천 시스템이다.

이에 따라 라인강 오염과 보존을 위한 관련국들의 자발적인 노력과 협력하여 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 구성되었다. 1972년에 최초회의를 개최하였고, 1976년에는 EC에 가입하였다. 네덜란드 라인강 지류를 따라 만들어진 목초지들은 자연 보류지로 대체하고 홍수터들은 더욱 자연적인 하천 경관과 조화를 이루면서 하천 유량을 위한 공간을 만들어 자연과 안전의 조화를 이루도록 하였다. 이밖에도 주운으로 인한 흐름은 자연적인 흐름에 부가하여 유사이송의 중요한 메커니즘으로 부상하였다.

현재 자연적인 수변경관이 생성되고 있지만 보다 높아진 홍수위를 유발하지는 않도록 하기 위해 라인강을 자연적 경관을 유지하면서도 보다 높은 홍수방어수준이 가능하도록 설계하여 얇은 지역의 형성과 주운수로 안정성 보장이 담보되도록 수행하고 있다.

이처럼 라인강은 상호이해에 근거한 협력 및 공동정책의 추진이 더욱 갈등해결 및 공동사업 추진에 있어서 매우 효과적임을 입증하는 사례라 할 수 있다(Frank Friesecke, 2005).



[그림 2-10] 라인강의 복원 모습

(2) 요르단강

요르단강은 대표적인 분쟁사례로서 1948년 요르단강의 원천(源川)이 속해 있는 갈릴리지역(Galilee Region)을 점유하기 위한 이집트, 요르단, 시리아, 레바논, 사우디아라비아와 이스라엘 간의 전쟁이 계속되었다. 이러한 분쟁들을 조정하기 위해 1991년 중동평화회의가 마드리드에서 개최되어, 이스라엘과 PLO는 1993년 물분쟁에 대한 잠정협정을 체결하여 물 행정기구 설치를 약속하고, 1994년 이스라엘과 요르단은 아르묵강의 활용에 관한 협정을 체결하였다. 그럼에도 불구하고 인종·종교·정치적 이해관계가 대립되어 1990년 이후로는 가시적인 성과가 없는 상태이다(Munther J. Haddadin and Uri Shamir, 2003: 41). 대표적인 분쟁사례로는 1948년 요르단강의 원천이 속해 있는 갈릴리지역(Galilee Region)을 점유하기 위한 이집트, 요르단, 시리아, 레바논, 사우디아라비아와 이스라엘의 전쟁을 들 수 있다.

전쟁이후 미국의 중재 노력으로 1955년 존슨계획이 수립되어, 요르단강과 관련된 분쟁들을 조정하기 위해 1991년 중동평화회의가 마드리드에서 개최되었다. 이스라엘과 PLO는 1993년 물분쟁에 대한 잠정적인 협정을 체결하여 물 행정기구 설치를 약속하고 1994년 이스라엘과 요르단은 아르묵강의 활용에 관한 협정을 체결하였다. 요르단강(총연장 : 360km, 유역면적 : 1만 8,300km²)의 유역국가는 이스라엘, 시리아, 요르단, 레바논 등 4개 국가이며, 세 개의 하천이 상류 요르단강을 형성하는데 하스바니(Hasbani)는 레바논, 바니아스(Banias)는 골란고원, 그리고 단(Dan)은 이스라엘에서 발원한다. 이스라엘, 요르단 및 팔레스타인(PA) 정부는 사해-홍해 수로 건설 프로젝트를 구상하여 수로 건설을 통해 남부 농경지대로의 물 공급과 이스라엘 만성적 물 부족의 해소를 기대하고 있다.



(그림 2-11) 요르단강의 모습

2011년 6월 완료될 예정이며 타당성이 있다고 판명되는 경우, 이스라엘 측 프로젝트 담당인 수도청인 Mekorot사에서는 즉시 홍해와 사해 물 혼합에 대한 1차 시험을 진행할 예정이다. 향후 5~10년 안에 기술 작업 및 공사가 시작될 것으로 예상되나, 3개 정부간의 정치적인 문제가 프로젝트의 가장 큰 걸림돌이 될 것으로 예상되며, 자연 훼손, 사해의 화학물질 성분 파괴 등의 문제점도 우려된다.

사해는 이스라엘과 요르단 사이에 있는 길이 67km, 넓이 18km, 면적 650km² 크기의 호수로 세계에서 가장 낮은 지역이며, 국제 및 지역 사회에서는 사해를 문화, 환경 및 관광 측면에서 매우 중요한 장소로 보고 보존을 위해 노력이 필요하다. 사해의 염분 농도는 일반 해수의 8~10배 정도로, 생명체는 살 수 없는 환경이며, 풍부한 염분에서 채취되는 염화칼륨을 이용한 화학비료산업, 의약품 또한 바다를 이용한 관광사업 등을 통해 이스라엘 경제에 큰 도움이 될 것이다.

(3) 메콩강

메콩강의 경우는 정치·경제적 이유로 인해 유역국가들이 개발에 소극적이었으며, 환경훼손에 대한 환경단체들의 반대가 심했으나, 메콩강은 국력과 국제적 위상이 비슷한 여러 국가들간의 국제기구(GMS: 메콩정상회의)의 참여와 6개국간 1995년 메콩협약의 추진을 통해 국가간 소규모사업 중심의 투자유치와 상호협력을 추진하여 유역개발과정에서의 지역간 협력의 비교적으로 성공적으로 이룩했다는 평가를 받고 있다 (Mekong River Commission, 2007).

메콩강(총연장 : 4,000km, 총 유역면적 : 78만 3천km², 세계12위)의 유역국가는 중국, 미얀마, 캄보디아, 라오스, 베트남, 태국 등 6개 국가이며, 티벳고원에서 발원하여 중국 국경을 지나 미얀마, 라오스, 태국의 국경을 이루고, 캄보디아와 베트남을 지나 남지나해로 유입된다. 메콩강은 티벳 산맥에서 발원하여 인도차이나의 6개국을 거쳐 4천800km를 흘러 베트남의 메콩 델타 지역까지 이르는 강으로서, 그 총 유역은 일본의 2배에 이르는 면적이고 전 세계 204개의 강에서 보이는 어종들이 모두 이 강에 서식한다.

정치·경제적 이유로 인해 유역국가들이 메콩강 개발에 소극적 반응을 보였으며, 환경훼손에 대한 환경단체들의 반대가 심했으나, 메콩강은 국력과 국제적 위상이 비슷한

여러 국가들이 공유하는 하천의 성공적인 사례로 남았으며, 6개국간 1995년 메콩협약의 추진을 통해 협력적 문제해결을 이루었다.

메콩회의(the Committee for Coordination of Investigation of the Lower Mekong Basin)는 1957년 국가간의 협력을 이끌어 내기 위해 결성되어, 유역들간의 포괄적인 협력은 활발하지 못했으나, 소규모의 양자간 협력사업을 활발히 추진하였다.

방수량과 침전토의 부하량과의 관계를 분석하기 위해서 2007년 11월에서 2008년 11월까지 연구대상 지역에서 강물을 샘플링하여, 그 혼탁도를 매달 측정하여 분석한다. 이 때 강수량에 대한 데이터는 1991년도의 방수량이 2002년도의 방수량보다 더 크다는 결론을 도출했다. 또한 8월 말에서 12월까지의 방수량이 최고점에 이른다는 것이 확인되었다(Mekong River Commission, 2007).

2002년 강수량과 1991년 강 유역 패러미터들을 이용한 가상의 수문학 분석은 강 유역의 발달 전과 후를 평가할 수 있는 유용한 도구가 이용하여 연중 2차원 홍수 분석에 따라, 공간적·일시적 물 분포의 양을 정하여 디지털 지도에 표시하였다.



[그림 2-12] 메콩강 유역 개발 포럼

(4) 나일강

나일강은 최근까지도 연안국가들의 이해관계가 상충하고 있는 상태이며, 하류에 위

치하면서 경제적·군사적으로 우위에 있는 이집트의 무력 개입의지는 이 지역의 분쟁 해결을 더욱 어렵게 하고 있으나, 나일강에 대한 용수수요가 점증하고 있어 무력충돌의 가능성도 커질 전망이다, 향후 인구증가와 관계면적의 증가로 인해 ‘기득수리권’이나 유량배분이 큰 문제가 될 수 있기 때문에 1959년의 나일강의 이용과 개발에 관한 협정이 금년 중에 다시 체결할 계획으로 있다(Mesfin Abebe, 2010).

나일강(총 연장 : 6,737km)은 부룬디의 산맥에서 발원하며, 세계에서 가장 긴 강이며, 유역국가는 이집트, 수단, 에티오피아, 탄자니아, 부룬디, 자이레, 르완다, 우간다, 케냐 등 9개국이며, 주요 주변국으로는 수단, 이집트, 그리고 에티오피아를 들 수 있다.

최근까지도 나일강은 연안 국가들의 이해관계가 상충하고 있고, 물 부족은 케냐를 비롯한 주변의 많은 국가들도 마찬가지로 물 부족으로 인해 인근 국가들(이집트와 에티오피아)간의 갈등을 겪고 있으며, 케냐는 이러한 강수량을 저수지나 댐 등의 부재로 인해 제대로 활용하지 못하고 있는 실정이다.

에티오피아의 경우 북서부 지방 타나 호수의 발원지인 청나일 강(Blue Nile)의 수자원을 이용할 수 있어야 한다고 주장하나 이집트는 1929년의 협약을 깨트릴 수 없다고 주장하고, 나일강 이외 빅토리아 호수를 접하고 있는 탄자니아, 우간다 그리고 케냐와 같은 나라들은 수자원을 좀 더 균형 있게 이용할 수 있는 방안을 모색하고자 하여 주변 국가들의 갈등이 심화되고 있다.

국민들의 물 접근 어려움 등 케냐에서의 체계적인 수자원 관리의 부족으로 인해 경제 심지어는 정치적으로도 불안정성을 가져올 수 있기 때문에 최근 케냐는 수자원에 대한 체계적인 관리에 나서고 있다. 아프리카는 풍부한 수자원을 지니고 있는 국가들이 많은데 이것을 이용한 수력발전 건설을 추진하고 있으나 자금과 기술 문제로 인해 진척이 이루어지지 않고 있어, 케냐는 식수 등 물 접근을 용이하게 하는 방안 이외에도 수자원을 전력생산을 위해 이용하려 하고 있다.

에스콰는 콩고강에 발전소를 건립하여 콩고민주공화국뿐만 아니라 인근의 우간다, 케냐, 탄자니아 그리고 남부아프리카의 말라위까지 송전하는 것을 목표로 추진하고 있다. 케냐의 경우도 이 사업에 적극적인 관심과 수자원 관리와 환경을 위해 대규모 나무심기 운동과 선진국의 원조와 기술을 바탕으로 수자원 이용을 위한 노력을 하고 있으나 단기간에 해결을 어려운 상태이다.

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 전망이다(Mesfin Abebe, 2010), 향후 인구 증가와 관계면적의 증가로 인해 기득수리권이나 유량배분이 큰 문제가 될 수 있기 때문에 나일강의 이용과 개발에 관한 협정은 필수적이다.



(그림 2-13) 나일강의 모습

(5) 리오그란데-콜로라도강

리오그란데-콜로라도강 사례는 유역국가는 미국과 멕시코이며, 이들 양국의 접경지역은 대부분 건조한 농장지역들이 대부분이어서 분쟁발생 개연성이 높았다.

미국과 멕시코는 공유하천을 둘러싼 수량 및 수질문제를 양국간 조약을 통해 해결하고 있어, 향후 주요이슈는 환경문제와 생태계 보호문제가 될 전망이다(Goliath, 2003).

리오그란데강과 콜로라도강은 모두 콜로라도에서 발원하고, 리오그란데강은 남쪽으로 흐르면서 엘파소(El Paso)의 도시들과 Texas / Ciudad Juarez, 멕시코를 거쳐 미국과 캐나다의 국경을 이루면서 남동쪽으로 흘러 멕시코만으로 유입된다. 유역국가는 미국과 멕시코이며, 이들 양국의 접경지역은 대부분 건조한 농장 지역들이 대부분이어서 분쟁이 발생할 가능성이 높다. 미국과 멕시코의 국경은 3141km에 이르는데 국경지역에는 미국의 4개 주와 멕시코의 6개 주가 포함된다.

멕시코만 입구에서 상류까지 2019km는 리오그란데강을 따라 형성되고, 일직선으로 서쪽의 경계를 따라 육지를 통해 콜로라도강까지는 858km이다. 다시 강을 따라 북쪽으

로 38km, 그 뒤로는 서쪽으로 경계를 따라 태평양까지 226km에 이른다. 19세기 말부터 미국은 농작물 생산을 위한 관개시설에 리오그란데강의 물을 도수함으로써 하류에 위치한 멕시코에서 농작물 피해가 발생하고, 지가가 하락하였다.

미국과 멕시코는 공유하천을 둘러싼 수량 및 수질 문제를 양국간 조약³⁾(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. 이후 주요 이슈는 리오그란데와 콜로라도 강의 환경문제와 생태계 보호문제가 될 전망이다(Goliath, 2003).



[그림 2-14] 리오그란데-콜로라도강의 모습

(6) 템즈강

템즈강의 경우는 폐수로 악화된 수질개선, 지역주민의 삶의 질 향상을 위해 제기되어 2003년 Environment Agency가 계획을 수립, 착수함으로써 지자체 및 주민, NGO 등 70개 이상의 그룹과 함께 계획을 수립, 추진하게 되었으며, 사회 모든 계층의 자유로운 접근과 지속가능한 개발을 전제로 한 레저 및 관광활성화를 추진한 좋은 사례라고 할 수 있다(Environment Agency, 2010).

템즈강(총연장: 336km, 유역면적 : 1만 3,400km²)은 글로스터셔주(州) 코츠월드구릉지

3) 1944년 콜로라도강과 티주아나강 그리고 리오그란데강의 물이용에 관한 조약 체결, 1993년 북미자유무역협정(NAFTA)과 조정기구로서 1944년 미국·멕시코의 국경과 물위원회(IBWC) 설립, 1993년 국경환경조정위원회(BECC) 설치가 뒤따랐다.

대에서 발원하여 동쪽으로 흘러 잉글랜드 중남부를 횡단하고 북해로 흘러들어가며, 씨렌케스터 근처에서 시작되어 테딩턴까지 담수가 흐르는 길이가 총 245km이며, 런던을 거쳐 북해로 흘러들어 가는 강으로서 런던의 발달에 중요한 영향을 미친다.

19세기 전반에 걸쳐 런던은 대영제국이 급속도로 팽창하면서 세계 교역량의 1/3을 담당하게 되고 산업시설이 들어서면서 런던이 대도시로 전환되면서 템즈강은 산업혁명 이후 공업화를 거치면서 가장 오염을 심화시키는 업종인 철강, 화학, 석탄, 방직산업 등의 폐수에 의하여 심하게 오염되기 시작하였다. 1850년경에는 악취가 심하였는데 그 중 가장 악취가 심한 지역은 주로 빈민들이 거주하는 곳으로 이곳 주민들은 시종 침묵하다가 1858년에는 기후가 건조하고 기온도 높아지자 런던 전역이 템즈강의 악취로 뒤덮이게 되면서 시민들의 주목을 끌게 되었다. 1858년은 '위대한 악취의 해'로 명명 하고, 그 해에 템즈강 유역에 위치하고 있는 국회의사당에서는 악취를 막기 위해 소독제에 담귀 놓았던 천으로 창문을 가려놓은 상태에서 회의를 진행하다가, 자연 템즈강의 오염을 막기 위한 여러 입법조치들이 더욱 신속하게 처리되었다.



[그림 2-15] 템즈강의 복원 모습

시민들에게 깨끗한 물을 공급하는 것이 이들의 의무로 인식하여 적극적으로 환경관련 법안을 정비하였다. 정부는 하수처리장을 늘려 하수를 관리하여 처리되지 않은 오수가 강으로 유입되지 않게 한 것은 물론, NGO는 오염방지제도, 시민들은 자신이 오염의 원인제공자라는 것을 인식하여 생활하수 배출 등을 줄인 결과 템즈강의 물이 점차 개선되기 시작하였다.

템즈강은 상호이해에 근거한 협력 및 공동정책의 추진이 더욱 갈등해결 및 공동사업 추진에 있어 효과적임을 입증하는 사례로, 폐수로 악화된 수질개선을 위한 신규 댐 건

설 및 환경 및 지역경제, 삶의 질 향상을 위한 지속가능한 개발모델이 필요한 상황에서 2003년 Environment Agency가 계획·수립을 착수함으로써 지자체 및 주민, NGO 등 70개 이상의 그룹과 함께 계획을 수립하고 추진하고 있다. 사회 모든 계층의 자유로운 접근과 지속가능한 개발을 전제로 한 레저 및 관광활성화를 추진한 좋은 사례라고 할 수 있다(Environment Agency, 2010).

(7) 포토맥강

포토맥강은 총연장 665km로 버지니아주~워싱턴을 잇는 강으로서 이미 수질오염 해결을 위한 포토맥강 살리기 지역간협력위원회가 구성되었다. 무려 530만명 주민의 식수원인 포토맥강의 수질오염을 다양한 파트너십을 통해 수질, 환경개선은 물론 시민들의 휴식공간 및 관광명소로 자리매김된 대표적인 강 개발 사례라 할 수 있다(Interstate Commission on the Potomac River Basin, 2009).

포토맥강의 유역면적은 약 38,000km²로서, 이는 버지니아주의 하이타운과 웨스트버지니아주의 페어팩스스톤 두 곳에서 발원하여 애팔래치아의 산과 계곡, 남북전쟁터, 수도 워싱턴 D.C 등을 거쳐 메릴랜드의 포인트룩아웃에서 대서양의 체서피크만(灣)으로 흐르고, 상류의 남, 북 두 지류는 웨스트버지니아주의 그린스프링에서 만나며, 중도에 세네토어를 비롯하여 카카폰, 머노커시 등의 여러 강들이 합류된다. 포토맥강은 1960년대까지만 해도 상류지역의 폐광에서 유입된 중금속과 중류지역의 축산농가에 흘러드는 분뇨 등으로 오염이 급증하였고, 워싱턴 D.C를 중심으로 인구유입이 가속화하면서 생활하수 증가로 오염이 가속화되어 상수원 수질을 위협하였다.



[그림 2-16] 포토맥강의 복원 모습

2004년에 연방 환경보호국(EPA)을 중심으로 메릴랜드, 버지니아, 웨스트버지니아, 펜실베이니아 등 주정부, 카운티와 시 당국 등 각 행정단위와 시민단체가 참여하는 포토크 상수원보호파트너십(DWSPP, Potomac Drinking Water Source Protection Partnership)을 결성하면서 본격적인 수질개선 작업을 전개하였다. 그리고 공동기금이 투입돼 포토크강 각 수계의 지점별로 오염원에 대한 체계적인 조사작업을 진행하였다. 본 조사사업을 통한 산출된 자료를 근거로 각 지역의 특성과 오염부하량에 맞는 구체적인 수질개선이 이루어지고 있다.

(8) CALFED의 협력적 거버넌스: 캘리포니아 물 관리에 관한 적응형 정책결정

트리니티(Trinity)댐과 루이스톤(Lewiston)댐은 Central Valley Project(CVP)의 Trinity River Division(TRD)의 한 부분인 북부 캘리포니아의 트리니티강에 건설되었다.

1963년 초, 트리니티강 유량의 약 90%는 캘리포니아 루이스톤에서 유역 바깥으로 전환됐는데, TRD는 CVP에서의 유량 공급 증가를 위해서 트리니티강의 물을 쉐크라멘토(Sacramento)강으로 전환시키기 위한 유수전환 유역으로 개발되어, 미 연방정부는 트리니티강 수계에서 감소하고 있는 연어와 무지개송어 증식을 위해 트리니티강의 복원사업을 시행한 결과, 연어 개체류가 현저히 증가하였다(www.waterjournal.co.kr).

물은 트리니티댐 상류의 클레이어 이글(Claire Eagle)호에 저류됐으며, 저류된 물은 클레이어 이글호 하류의 루이스톤댐에서 조정하여 Clear Creek수로 터널을 통하여 쉐크라멘토강 유역으로 전환되거나 Trinity강으로 방류하여, 댐 하류에서 주기적인(계절에 따른) 유량이 감소하면서 하도 지형 변화와 이에 따른 어류 서식처 변화가 대규모로 발생했고 개체 수의 급격한 감소를 보였다. 복원 사업은 하류 어류 서식처의 복원에 초점을 두고 있으며, 이러한 서식처 복원은 부분적으로는 하도 변형을 통하여, 일부는 하천 유량 조정과 연계하여 조립 유사 도입에 의한 하천의 물리적 작용을 복원하였다. 방류 계획에는 유량 증가에 대응한 4개 교량 보수, 홍수터 내 주택과 농장 구입 및 철거, 양수장, 농장, 우물 등 유량 증가로 인한 영향을 받는 모든 구조물의 재설치 및 재시공이 포함되어, 이러한 하도 변형은 목표 방류량, 조립 유사의 도입, 수변 식생 응답과 연계하여 지형학적인 하도 응답을 이끌어내기 위한 것이다.

트리니티강 하천 복원사업은 강의 사행을 촉진하고 홍수 시 연어, 무지개송어 등의 서식처 형성을 최대화하도록 설계 및 시공하였고, 이 접근법은 평가와 관리를 결합시켰으며 과거의 경험, 자료 분석, 미세조정 프로젝트 이행으로부터 얻어진 교훈을 적용하고자 하는 필요에 근거하여 AEAM은 미래의 모니터링 연구결과, 변화하는 자원과 환경 조건에 대한 유연한 운영과 관련된 경험을 결합하였다. 캘리포니아에서 물은 가장 경쟁이 치열한 자원이며 정치적으로 충돌이 가장 잦은 이슈이며 전통적인 물 관리 방법으로는 1980년대 말의 캘리포니아주의 물 정책은 담보상태를 벗어나지 못했지만, 새로운 형태의 시스템을 구축하였다.

CALFED는 새로운 방식의 협력적 거버넌스(Collaborative governance)이다. 10년의 역사동안 CALFED는 편협적인 정부기관에 의한 단편적이고 느리며 모순된 면이 많았던 기존의 의사결정에서 벗어나서 모든 정부와 정부 기관이 합동 훈련과 시기에 맞는 조치를 통해서 관리할 수 있도록 캘리포니아의 물 관리 제도와 관행을 변화시켜 CALFED 참가자 간의 지속적인 대화를 통해서 새로운 규범 및 관행이 탄생했다.

이에 정부 기관들 간에 새로운 공통의 미션과 이해가 형성되었고, 정책결정과정에서 무조건 정책을 뒷받침하기 위한 과학의 사용도 줄여 그 결과 정부 기관들이 사용하던 기존의 경직된 상명하달식의 규제방식이 변화했다. 새로운 커뮤니케이션 및 참여방식이 등장하게 되었으며 책임소재가 새로이 강조하고 EWA 뿐만 아니라 수십여 개의 공공기관이 서로 합의한 기준을 근거로 의견조율을 해서 자금지원을 결정하게 되었고, 다양한 이해당사자 단체들과 정부기관 단체들이 실시간으로 물을 관리, 운영한다.

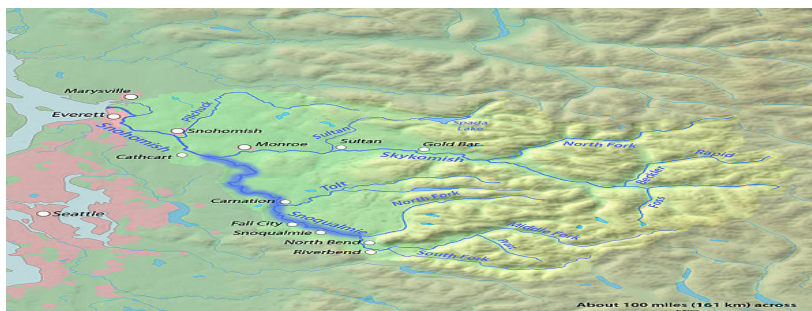


(그림 2-17) 캘리포니아 트리니티강 하천 복원

CALFED 덕분에 캘리포니아의 물과 관련된 의사결정체계와 사회·정치·지적자본의 역량이 높아져서 물 관리의 내용, 프로세스, 결과 등에서 긍정적인 변화가 있을 수 있었다. 협력적 거버넌스(Collaborative governance)가 기존의 방식에 비해서 복잡한 생태계 관리에는 더 적합했지만 기존의 정부, 정치, 당사자주의제도 등의 관행과는 공존하는 것은 쉬운 일이 아니었지만 외부 아이디어와 정치나 자연환경의 변화 정보에 더 유연하다는 점에서 CALFED는 과거의 물 관리방식에 비해서 적응도가 더 높다고 할 수 있다. CALFED의 네트워크는 서로 다른 지식과 관점을 갖고 있는 여러 지역사회와 이해 당사자 단체들을 망라하고 있으며, 네트워크는 현장의 상황과 새로운 문제점들을 신속하게 피드백을 해줄 수 있는 장점이 있다.

(9) 스노퀄미강(Snoqualmie River) 협상조정사례

워싱턴 주 시애틀에서 동쪽으로 약 30mile을 가면 ‘스노퀄미’라는 아름다운 강이 있다. 캐스케이드 산맥 서사면을 감도는 이 강은 카약과 낚시의 명소로 인근 주민과 자연 애호가들의 사랑을 받아왔다. 총 길이가 45 mile인 스노퀄미 강은 3개의 주요 지류(북쪽, 중간, 남쪽)로 구성되어 있으며, 그밖에 Tolt, Pratt, Taylor, Ranging river 등이 합류한다(Alternative dispute resolution: the litigator’s handbook, 2000). 스노퀄미 강 사례는 1974년 조정(Mediation)방식으로 분쟁을 해결한 최초로 사례로 연구가치가 매우 큰 사례이다. 본 하천분쟁해결은 물론 분쟁해결 일반에 있어서 조정방식에 의한 분쟁해결의 좋은 예이다.



[그림 2-18] 스노퀄미 강

1959년 이 지역에 대홍수가 발생하였다. 이 지역에 홍수가 휩쓸자 미국 육군 공병단(U.S. Army Corps of Engineers)과 주정부는 이 강에 대규모 홍수조절용 댐 건설을 추진하기 시작했다. 저지대의 농민과 주민들은 댐 건설을 열렬히 환영했다. 특히 토지 소유자들은 댐 건설에 적극 환영하였다.

그러나 시에라클럽 등 환경 단체와 자연 애호가들이 크게 반발했다. 특히 댐 건설이 Alpine 호수 주변의 대규모 자연보호구역이 고립된다는 점에서 크게 반대하였고, 보트를 이용하는 주민들도 댐 건설로 인해 수로가 막히는 것에 대한 우려로 반대하였다. 댐이 건설돼 홍수 문제가 해결될 경우 이전의 상습 침수 지대에 개발 붐이 일어 기존의 고즈넉한 생활환경이 훼손될 것이란 우려 때문이었다.

스노클림 강 댐 건설 논란은 여러 그룹들이 공동의 이익(Joint Interest)이 걸려있는 복합적인 사례에 해당된다. 환경론자들은 환경보호를 원했고, 실제로 실행행사를 함으로써 저지하였다. 그러나 또 다른 대규모 홍수가 강타하면 대책이 없다는 비난에서 벗어날 수가 없다는 우려를 갖고 있었다. 그 지역의 농부들과 집 소유주들은 홍수통제를 요구했고, 인근 주민들은 과도한 개발은 우려하였고, 고즈넉한 생활환경을 보존하기를 원했다(the conservation professional's guide to working with people, 2007).

댐 건설에 적극 찬반양론의 대립 속에 15년이 흘렀다. 공청회도 수차례 열렸지만 공방만 오갈 뿐, 결론은 나오지 않았다. 이러한 대립과 공방의 와중에서 워싱턴주 주지사는 1970년과 1973년 두 번에 걸쳐 댐 건설계획에 대한 거부권(veto)을 행사하였다. 상황이 달라지기 시작한 것은 1974년, 제럴드 코믹(워싱턴주립대 미디어이션 연구소장)과 제인 맥카시가 주지사 에반스의 동의를 얻어 조정을 시도하면서부터였다. 조정에는 포드재단의 후원으로 1973년부터 모색되었다.

선정 이후 합동회의(Joint Talk)가 소집되었지만, 합동회의 곧바로 찬반의견으로 양극화되었고, 회의는 별 성과 없이 결렬되었다. 이에 두 조정인은 개별회의를 요구하였고, 12명의 대표들은 이에 동의하여 개별회의가 진행되었다. 개별회의를 통해 합의가 가능한 대안(연구보고서 포함)들이 참여그룹들에 의해 성안되었다. 다시 합동회의를 개최하여 대안들을 테이블 위에 올려놓고 함께 그 타당성을 검토하기를 수차례 거듭했다. 이 과정에서 워크숍, 토론회 등 다양한 형태의 모임도 병행되었다. 조정이 시작된 지 4개월 만에 결국 모든 이해당사자에게 만족할 뿐 아니라 지속가능한 해결책을 찾아냈다. 조

정 합동회의를 통해 최종안이 도출되고, 이를 주지사가 받아들임으로서 조정은 성공적으로 성립되었다.

구체적인 조정안을 살펴보면, 당초 계획은 스노켈미 강의 세 지류 중 홍수 통제 효과가 큰 중간지류에 대규모 댐을 건설하는 것이었는데, 이곳은 그대로 보존하고 북쪽 지류에 원안보다 규모가 작은 다목적 댐을 건설하기로 한 것이다. 댐의 규모가 작아진 만큼 줄어들게 된 홍수 통제 기능은 기존의 Tolt 강 댐의 여수로(餘水路)를 높이고, 강변에 제방을 쌓는 등 다른 방법으로 보완하기로 했다. 이렇게 해서 홍수 피해도 막고 강의 경관도 보존하게 됐다. 아이러니하게도 이 사례는 실제로 댐이 건설되지 못하였다. 그러나 이는 조정합의의 문제가 아닌 지질학적 문제에 기인한 것으로 댐 건설에 부적합한 땅의 문제였다. 이 사례는 미국에서 조정에 의해 환경-개발 분쟁을 해결한 첫 번째 사례인 것이다. 그 결과 이 사례는 조정방식에 의한 분쟁해결의 전범(典範, prototype)으로 연구의 대상이 되고 있다. 실제로 이 사례를 계기로 미국 각 주에서는 각종 공공분쟁 해결을 위해 조정 방식을 적극 도입하기 시작했다. 게일 빙험의 조사에 의하면 이후 10년간 미국 전역에서 160여 건의 환경분쟁조정이 발생했고, 78%가 성공적으로 해결되었다고 한다.

(10) 다뉴브강 분쟁 해결 사례

다뉴브의 어원은 인도·유럽어로 하천 또는 강의 의미하는 다누(danu)로부터 유래한다. 다뉴브강은 독일의 슈바르츠발트(Schwarzwald) 지방에서 발원하여 오스트리아, 슬로바키아, 헝가리, 유고슬라비아를 거쳐 루마니아의 흑해로 흘러 들어가는 길이 2,860km, 강 유역면적 96,000km²에 이르는 강이다.

다뉴브강은 4개국의 수도를 포함하여 18개국을 유역으로 하고 있는 유럽에서 2번째로 긴 대표적인 국제하천이며 주요한 지류만도 26개에 달한다. 다뉴브강 유역에 거주하는 인구는 8,100만 명에 이르며 다뉴브강을 식수원으로 삼고 있는 인구만도 천만 명을 넘는다(Gleick, Peter, 2006: Water Conflict Chronology). 국제하천인 다뉴브강을 평화적으로 사용하기 위한 노력은 오래전부터 있어 왔다. 다뉴브강과 관련된 최초의 조약은 1535년 프랑스가 오토만제국과 체결한 항행협정으로 다뉴브 강에서의 평화적 항행을

위한 것이었다. 이후 1856년 「파리조약(Treaty of Paris)」으로 알려진 조약을 통해 모든 연안국의 자유항행을 보장하였다.

제1차 세계대전을 종식시킨 1919년 베르사이유 조약이 체결됨으로써 다뉴브강은 모든 국가에게 항행이 개방되는 국제하천이 되었으며, 다뉴브강에서의 항행에 관한 포괄적인 규정을 만들기 위한 국제회의가 개최되었다. 동 회의에서 만들어진 규정은 이후 1948년 소위 「벨그라드 협약(Belgrade Convention)」이라고 불리는 새로운 협약이 만들어지기 전까지 효력을 유지하였다.

한편, 다뉴브강 유역에서의 건설, 유지 보수, 댐의 관리 등과 같은 항행 이외의 사항에 관한 일련의 협약도 체결되었는데, 1977년 체코슬로바키아와 헝가리는 소위 「가브치코보(Gabcikovo)-나지마로스(Nagymaros) 프로젝트」라고 알려진 다뉴브강에 일련의 댐을 건설하는 협정을 체결하였다. 동 협정은 양 국가로 하여금 상호 협력 하에 댐 건설 및 기간시설을 관리함으로써 홍수 피해를 방지하고 전력을 생산할 것을 합의하였다. 이후 독일에서는 1992년 완공된 총 길이 171km의 마인-다뉴브 운하(Main-Danube Canal)가 다뉴브강과 라인강을 연결함으로써 흑해와 북해가 물길로 소통에 이르렀다.

1994년에는 다뉴브강 유역국가 간 가장 중요한 협약이라 할 수 있는, 일련의 환경 이슈에 대한 「다뉴브강 보호 협약(Danube River Protection Convention)」이 체결되었다. 동 협약에 따라 ‘다뉴브 보호 국제위원회(ICPDR: International Commission for the Protection of the Danube)’가 창설되었다. 동 기구는 다뉴브강 수자원을 보호하고 유독 화학물질로 인한 위험을 감소시키며 홍수 및 기타 자연재해로부터의 피해를 감소시키는 것을 목적으로 하고 있다(<http://www.american.edu/ted/ice/danube.htm>).

이처럼 환경문제 및 지속가능하며 공정한 사용에 관한 국제적인 기구가 존속함에도 불구하고 다뉴브강 유역에는 여전히 산업 오염, 습지 감소, 농업량 감소 등과 같은 문제가 있으며, 조약 체결 당시 유역국 간의 협력적인 모델로 소개되었던 ‘가브치코보-나지마로스 프로젝트’의 당사국인 슬로바키아와 헝가리는 결국 국제사법재판소에 제소하는 등 유역국 간 갈등은 상존하고 있는 실정이다. 이 분쟁은 1977년 9월 구 체코슬로바키아 공화국과 헝가리 사이에 맺어진 「다뉴브강 댐 공동건설에 관한 협정」 즉 ‘가브치코보-나지마로스 프로젝트’가 체결되면서 시작되었다. 이 협정의 주요 내용은 국제하천인 다뉴브강 유역의 브라티스비라 지역(현 슬로바키아 수도)과 나자마로쉬 지역(헝가리) 간

에 다목적 댐인 Gabčíkovo 댐과 Nagymaros 댐을 건설하여 수력발전을 실시, 양국이 공동으로 사용한다는 것이다.

이에 협약에 근거하여 구 체코슬로바키아는 Gabčíkovo 댐을 건설, 완료하여 전체 전력 사용량의 12%를 충당하고 있으나, 헝가리는 1992년 환경과괴를 이유로 Nagymaros 댐 건설을 중단함과 동시에 「다뉴브강 댐 공동건설에 관한 협정」을 일방적으로 파기를 선언하면서 공사현장에서 철수하였다. 수력발전소 건설로 인하여 다뉴브강의 물길이 바뀌어 강 유역이 황폐화되고 있다는 것이 주된 이유였다. 이에 대응하여 새로 독립한 슬로바키아는 헝가리의 철수는 국제법의 위반이라고 강하게 비난하였다. 결국 양국은 이 문제를 1993년 7월 국제사법재판소에 공동으로 제소하였고, 이에 국제사법재판소는 “양국은 댐을 공동으로 관리할 것이며, 헝가리는 댐 건설비용의 일부를 부담하라”는 판결을 내렸다.

국제사법재판소의 판결결과에 따라 진정국면을 보이던 분쟁상황은 1998년 헝가리의 신정부가 출범하면서 국제사법재판소의 판결은 구속력이 없다고 주장하고 새로운 협상을 요구함에 따라 긴장이 고조되어 현재에 이르고 있다. 그러나 여러 가지 정황으로 보아 공사가 중단된 Nagymaros댐의 건설은 어려울 것으로 보이며, 이 문제에 대한 양국 간의 분쟁해결도 쉽지 않을 것으로 보인다.



(그림 2-19) 다뉴브 강

(11) 콜로라도 덴버시의 배수로 사업에 관한 ADR

1970년대 이후 미국 콜로라도 주의 덴버 시 동쪽 지역은 급속히 성장하여 물 부족 문제를 겪고 콜로라도주 인구의 80%가 로키산맥의 동쪽에 거주하고 있는 반면, 수자원

의 70%는 서쪽에 분포하고 있었기 때문에 로키산맥을 가로지르는 배수로 사업이 추진되었다(유용성, 2009: 미국의 물 갈등연구).

1980년 덴버시가 서쪽 지역에 위치한 사우스 플랫(South Platte) 강의 물줄기를 동쪽으로 돌리는 ‘투 폭스 댐’(Two Folks Dam)과 저수지 건설계획을 발표하면서 지역주민들, 개발업자, 환경운동가들 사이의 갈등이 시작되어, 1980년대 초 덴버 시는 지역 내의 공평한 급수체계 확보를 위해 배수로사업을 실시하면서 이해 당사자들 간의 갈등을 겪게 되자 전문적인 중재기관의 도움을 얻어 이해당사자들이 참여하는 라운드테이블 협상을 통하여 문제를 해결하였다.

갈등 중재(mediation) 전문기관인 어코드 재단은 합의에 의한 결정방식(consensus decision rule)을 채택하였다. 협상은 덴버시가 제안한 투 폭스 댐 건설계획만을 다루는 것이 아니라 보다 근본적으로 덴버 지역에 대한 최상의 물 공급방안을 탐구하는 것에서 시작하였다. 어코드 재단은 덴버시의 최초 제안에 대해 이의를 제기한 라운드테이블 구성원들에 대해서는 대안 제시를 요구하였으며, 지역 환경 연합인 ‘환경위원회’에게는 환경영향평가서를 검토하도록 하는 등 이해관계 중재에 주력하였다.

오랜 협상과정을 거쳐 1983년 합의에 이르게 되었는데, 최종 방안들의 결정은 덴버시 상수국, 지역의 물 공급업자, 서쪽 지역의 자치단체, 환경론자, 개발업자 등의 대표들로 구성된 ‘특별협상팀’에 의해 이루어졌다. 콜로라도 덴버 지역의 물 문제 해결을 위한 라운드테이블 협상이 성공한 이유로는, 주지사의 정치적 리더십, 분파주의와 편협한 이해관계에 근거한 계획의 억제, 협상참여자 상호간의 신뢰 구축, 환경운동가들의 참여와 활용, 단계적인 협상과정에 대한 인내 등을 들 수 있다. 무엇보다도 이러한 전 과정을 중재한 전문기관의 역할이 결정적이었다.



[그림 2-20] 콜로라도-덴버 지역

(12) ACF 물 갈등

ACF 갈등은 알라바마, 조지아, 플로리다 세 주에 걸쳐있는 ACF 유역에 대하여 주들 사이의 물 배분 방식을 개발하는 것과 관련된 갈등이다. 이 협상은 1997년 11월 클린턴 대통령에 의해 법으로 제정된 ACF 계약에 의해 발족된 위원회에 의해 시작되어 협상에는 연방정부, 협상을 진행하는 주정부, 지역정부, 물 사용자 등 관련자들이 참가하였다.

연방정부 당사자는 ACF 위원회 참가를 위해 대통령의 지명을 받은 대표, 5개의 댐을 관리하고 보존하는 미 육군 소속 기술자가 포함되었다. 주정부 차원에서는 각 주의 주지사가 위원회의 멤버이고 물 할당 체계를 협상하는 임무를 맡아 각각의 케이스에 주지사는 기술적인 문제와 다른 문제들을 다룰 두 가지 대안을 위원회에 제출하여, 마지막으로 지역 이해관계자들과 이해집단은 그들의 의견을 제출하여 자문을 구한다.

3개 주 사이의 갈등은 물 사용 방식이 다른 사용자들 사이의 갈등을 반영한다. 조지아 주는 농업을 위해서 뿐만 아니라 아틀란타스에 대한 물 공급을 위해서도 물이 필요하고, 알라바마주는 미래의 성장을 위해서 물이 필요한 반면, 플로리다 주는 아팔라치콜라 강과 만에 있는 어류와 야생동물을 위해 물이 필요하다. 최근의 제안서는 플로리다 주에서 2002년 1월 제시하였으며, 협상은 난항을 겪고 있지만 현재도 진행 중이다 (Apalachicola-Chattahoochee-Flint Tri-State Water Conflict).



[그림 2-21] Apalachicola-Chattahoochee-Flint Tri-State Water

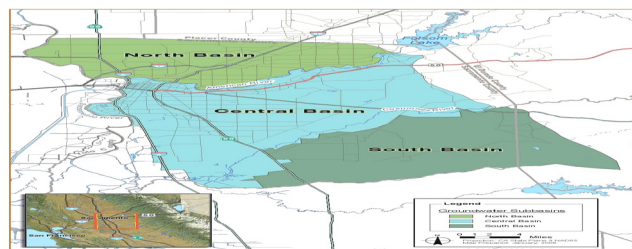
(13) Sacramento 지역 물 포럼

새크라멘토 지역 물 포럼은 북부 캘리포니아에 있는 저지대 아메리칸 강의 수자원과

생태계 건강에 관심을 갖고 있는 다양한 당사자들 사이의 합의를 바탕으로 한 협력체이다. 1993년 가을에 시작하여 약 15개 이해관계 조직들을 대표하는 개인들이 모여 저지대 아메리칸 강 지역의 물 관리에 대하여 합의를 도출하기 위해 일했고, 과정에는 추가적으로 이해관계자가 참여하고, 포럼의 공식적인 멤버는 아니지만 몇몇 다른 주체들이 참가하여 6년간 41개 주체들이 1,000억 달러의 비용을 들여 향후 30간의 지역 물 관리를 위한 계획을 수행하였다.

이해관계자 조직과 참가자의 많은 수가 물 관리와 강의 보호라는 이슈에 해당하는 다양한 이해를 대변했고, 그러한 노력으로 지역의 두 개의 가장 큰 물 조달자인 시와 시의회에 의해 처음으로 지원되었다. 그리고 많은 소도시와 지역에 물을 제공하고 있는 농업용수 공급자, 기업을 대표하는 단체, 세금 납부자, 시민, 지역공동체 모임, 환경보호 운동가 등도 포함되었다(Sacramento Area Water Forum). 이 들은 그들 자신들의 이해관계자 조직에서 함께 일했으며, 더 넓은 공동체에서 이들은 2000년 봄 양해각서를 체결함에 따라 Water Forum Agreement를 개발하기 위해 노력했다. ‘관련된 활동에 대한 종합적인 패키지’인 양해각서는 지표수의 다양한 흐름의 증가와 갈수기동안의 다양성의 감소를 위한 준비를 하는 것, 어류에 필요한 물의 흐름을 가장 근접하게 맞추는 것, 어류 서식지를 조사 복구하고 종합적인 방식으로 지하수와 지표수를 관리하기 위해 물 관리 정책을 확실히 하였다.

합의를 통해서 실행사항을 감독하고 관리를 위한 후속적이고 책임 있는 노력이 계속 이어질 것으로 예상되며, 공식적인 결과물은 문서화된 합의서로 작성된다. 물 포럼은 새크라멘토 지역 내의 이전의 경쟁자와의 생산적 유대관계와 강한 협력의 문화를 개발하는 것을 포함하여 다양한 결과를 산출한다.



[그림 2-22] Sacramento Area Water Forum

(14) 스와니 강 파트너십

파트너십 프로그램은 처음에 스와니 강 어귀에서 유입되는 60-70%의 질산염의 잠재적 진원지인 중부 스와니 수원지와 산타페 수원지의 질산염의 유입을 줄이는데 초점을 맞추었고 주요 문제는 농업에 의한 스와니 강으로의 상시적 질산염 오염이며 낙농, 가금(가축), 줄지어진 곡물재배를 포함하여 세 개의 그룹이 강에서 질산염을 줄이기 위해 파트너십에 의해 지목되었다(Suwannee River Partnership).

스와니 강 파트너십은 강 유역 관리를 비정기적인 접근방법을 사용하여 수원지 내의 지표 및 지하수의 질산염의 수준을 낮추기 위해 연방정부, 주정부, 지자체, 환경보존단체, 개인 사업 대표, 연구 그룹들이 같이 일한 공-사 파트너십으로, 파트너십의 자발적 장려금에 기초한 접근은 스와니강에 대한 '종합적 일일 유입량 규제법'을 정착시키는데 대안으로서 제안되었다.

참여를 위해 농부들에게 제공된 장려금에는 참여하고 있는 농부들을 위한 질산염 관리 계획을 개발하고 실행하기 위한 기술적 지원뿐 아니라 질산염 관리를 위한 최적관리 실행(Best Management Practices)을 위해 지급되는 상당량의 교부금이 포함되었다. 이 자발적 접근의 유연성은 농부에게는 유인성이 크나 환경에 관심을 가지면서 참여를 선택하려는 관련자들은 그러한 노력을 불신하였다. 이것은 규제로부터 그들에게 예외를 제공하면서 농업적 이해를 편드라는 좁은 공간에 쏟아 넣는 것이다.



[그림 2-23] Suwannee River Partnership

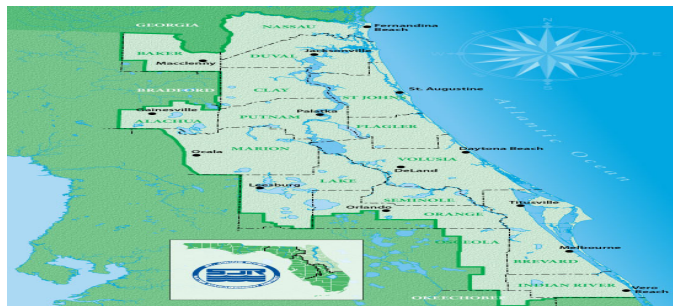
(15) 중동부 플로리다 지역의 물 공급 계획 제안

1990년대 썬존스 강(St. Johns River) 물 관리 구역에서 개발된 수많은 과학적 연구에

의하면, 현재의 속도대로 진행된다면 플로리다 대수층으로부터 지하수 용출로 인해 물에 소금이 베게 되고 습지와 호수가 건조하게 될 것이고 2002년에 처음으로 이러한 문제의 제기가 이루어졌다(The East Central Florida Regional Water Supply Planning Initiative). 많은 관련자들이 관심을 보이고 이런 잠재적 문제에 참여하기를 원함에 따라, 문제를 보다 효과적인 방법으로 다룰 것을 공급자들도 허락하면서 특히 공급자들 사이의 합의를 만들어내게 한 정책의 장으로 발전되었다.

물 공급자로 활동하고 있는 중동부지역의 10개 지역의 지방 정부가 처음부터 참가하였는데, 이는 플로리다 지역의 5개의 물 관리 지역 중 3개에 해당한다. 이때까지는 가까운 장래에 더 많은 활동이 예상되는 플로리다 환경보호 당국은 두드러진 역할을 했다.

‘중동부 플로리다 지역의 물 공급 제안은 현재 두 번째 국면을 진행 중이며 2002년 첫 번째 국면에서 확정지었던 문제들에 대해 특별한 해결책을 찾기 위해 참가자들은 두 번째 국면에서도 노력하고 있다. 아직 관찰하는 것은 불가능하지만 첫 번째 국면에 대한 분석을 통해 어떻게 제도적 구조 짜기가 잠재적이고 집합적인 활동 문제(갈등)를 성공적으로 피할 수 있는 지를 파악하였다. 그런 과정을 통해 진정으로 협상적인 절차를 진행할 만한 성질의 권한 같이, 만족할 만한 결과를 만드는데 도움을 줄만한 긍정적 특징을 찾을 것이다. 또한 지하수 사용에 관한 당국과 공급자가 가진 동기의 뚜렷한 조합과 공급자들 사이의 협력을 방해하는 재산권 체계에서 예상되는 불평등 같이, 자원의 과다사용 문제를 다루는 그런 발의의 효과성을 감소시키는 부정적인 특징을 보였다.



[그림 2-24] 중동부 플로리다 지역의 물 공급 계획

(16) 캐나다 밴쿠버 하천유역관리

GVRD Water System은 북미에서 가장 큰 규모로서 총 유역 면적 2,000km², 180만 명의 유역 인구를 포괄하고 있는 지역으로 매일 11억 톤의 상수공급과 10억 톤의 하수처리가 이루어지고 있고 유역 내 하천관리 주요시설로는 6개의 댐, 5개의 광역하수처리시설, 6개의 호수, 22개의 물 공급 저장소, 18개의 공원 등이 있으며 유역의 하수처리율은 98%에 달한다.

하천의 종합적인 관리를 위하여 1967년 대표자 회의를 시작으로 1971년 18개 지방정부가 참여하는 GVRD Board를 결성하여 GVRD Board내에는 총 12개의 산하부서가 있으며 942명이 일하고 GVRD는 총 4개의 권역으로 나뉘어져 관리된다. 각각의 오·폐수는 각각의 지역하수 처리시설로 모아져 처리한다.

캐나다 밴쿠버 유역(GVRD :Greater Vancouver Regional District)은 종합적인 유역권 관리를 통해 180만 명의 유역주민에게 맑은 물을 공급하고 지속적으로 쾌적한 지역환경을 유지하고 이 지역과 우리나라 하천의 관리방법상 가장 큰 차이점은 GVRD 유역 내 18개 지방정부가 유역관리를 위해 독립적인 기구를 조직하여 모든 규제나 관리정책을 수행해 나가고 있다는 점이다.

강 유역에 인접한 주변 지방정부는 강에 대한 책임과 권한을 모두 공동으로 갖게 되며 강유역의 보전과 개발을 위한 종합적인 대책을 세워 지속적으로 수행하고, 인접 지방정부간 갈등은 기구 내에서 조정하여 지역주민들은 우리나라의 상수원 보호구역내 지역주민들과는 달리 엄격한 규제를 받고 있지 않을 뿐만 아니라, 수질보전에 대한 책임과 보람을 느끼고 있어 지역전체가 활력을 보이고 있다.

연방정부의 지원으로 환경기초시설이 완비되어 있고, 일정수준의 복지·문화시설 등을 확보하여 GVRD는 일정범위의 지정과 행위규제 등을 통해 맑은 물을 확보하는 전략이 아니라 '유역권 관리'라는 종합적인 접근방법을 통해 지역주민도 만족시키고, 맑은 물도 확보하고 있다(www.krila.re.kr/common/filedown.asp).



(그림 2-25) 캐나다 밴쿠버 하천유역관리

(17) 국외 관련사례의 시사점

이상을 종합해 보면 라인강, 메콩강, 나일강은 국가간 상호협력 및 공동정책 추진으로 협력적으로 해결하고자 하였으며, 리오그란데-콜라라도강은 유역국가들 간의 조약을 체결, 템즈강과 포토맥강은 지자체 및 주민, NGO 등이 상호협력하여 문제를 해결하였다. 그러나 요르단강은 인종·종교·정치적 이해관계가 대립되어 성과가 크게 없는 상태로 보인다.

한편 CALFED의 협력적 거버넌스는 외부 아이디어와 정치나 자연환경의 변화 정보에 더 유연하다는 점에서 CALFED는 과거의 물 관리방식에 비해서 적응도가 더 높다고 할 수 있다. CALFED의 네트워크는 서로 다른 지식과 관점을 갖고 있는 여러 지역사회와 이해 당사자 단체들을 망라하고 있으며 이 네트워크는 현장의 상황과 새로운 문제점들을 신속하게 피드백을 해줄 수 있다.

스노클미 강 협상조정은 미국에서 조정에 의해 환경-개발 분쟁을 해결한 첫 번째 사례인 것이다. 그 결과 이 사례는 조정방식에 의한 분쟁해결의 전범(典範, prototype)으로 연구의 대상이 되고 있다. 하천분쟁해결은 물론 분쟁해결 일반에 있어서 조정방식에 의한 분쟁해결의 좋은 사례로 언급된다.

다뉴브강 분쟁은 국제사법재판소의 판결결과에 따라 진정국면을 보이던 분쟁상황은 1998년 헝가리의 신정부가 출범하면서 국제사법재판소의 판결은 구속력이 없다고 주장하고 새로운 협상을 요구함에 따라 긴장이 고조되어 현재에 이르고 있다.

콜로라도 덴버시의 배수로 사업에 관한 ADR의 라운드테이블 협상이 성공한 이유로는, 주지사의 정치적 리더십, 분파주의와 편협한 이해관계에 근거한 계획의 억제, 협상 참여자 상호간의 신뢰 구축, 환경운동가들의 참여와 활용, 단계적인 협상과정에 대한 인내 등을 들 수 있으며 무엇보다도 이러한 전 과정을 중재한 전문기관의 역할이 결정적이었다.

ACF 물 갈등은 세 주 사이의 갈등으로 물 사용 방식이 다른 사용자들 사이의 갈등을 반영하고 조지아 주는 농업을 위해서 뿐만 아니라 아틀란타스에 대한 물 공급을 위해서도 물이 필요하고, 알라바마주는 미래의 성장을 위해서 물이 필요한 반면, 플로리다 주는 아팔라치콜라 강과 만에 있는 어류와 야생동물을 위해 물이 필요하여 최근의 제안서는 플로리다 주에서 2002년 1월 제시하였으며, 협상은 난항을 겪고 있으며, 이는 현재도 진행 중이다.

Sacramento 지역 물 포럼은 합의를 통해서 합의사항의 실행을 감독하고 관리를 위한 후속적이고 책임 있는 노력이 계속 이어질 것으로 예상되며 공식적인 결과물은 문서화된 합의서로 만들어져 있으며, 새크라멘토 지역 내의 이전의 경쟁자와의 생산적 유대관계와 강한 협력의 문화를 개발하는 것을 포함하여 다른 다양한 결과를 얻었다.

스와니강 파트너십은 참여를 위하여 농부들에게 제공된 장려금에는 각각 참여하고 있는 농부들을 위한 질산염 관리 계획을 개발하고 실행하기 위한 기술적 지원뿐 아니라 질산염 관리를 위한 최적관리실행(Best Management Practices)을 위해 지급되는 상당량의 교부금이 포함되었다.

중동부 플로리다 지역의 물 공급 계획은 진정으로 협상적인 절차를 진행할 만한 성질의 권한 같이, 만족할 만한 결과를 만드는데 도움을 줄만한 긍정적 특징을 찾을 것이며 또한 지하수 사용에 관한 당국과 공급자가 가진 동기의 뚜렷한 조합과 공급자들 사이의 협력을 방해하는 재산권 체계에서 예상되는 불평등 같이, 자원의 과다 사용 문제를 다루는 그런 발의의 효과성을 감소시키는 부정적인 특징을 보였다.

캐나다 밴쿠버 하천유역관리는 연방정부의 지원으로 환경기초시설이 완비되어 있고,

일정수준의 복지·문화시설 등을 확보하여 GVRD는 일정범위의 지정과 행위규제 등을 통해 맑은 물을 확보하는 전략이 아니라 ‘유역권 관리’라는 종합적인 접근방법을 통해 지역주민도 만족시키고, 맑은 물도 확보하고 있다. 이와 같은 외국사례를 통한 시사점은 「금강살리기」 사업에 유용한 점을 제공해 줄 것이다.

3. 「금강살리기」 사업의 추진현황

1) 「금강살리기」 사업 추진개요

금강살리기 사업의 시간적 범위 : 2009년 6월 15일 ~ 2011년 12월이며, 공간적 범위는 충청남도, 충청북도, 대전광역시, 전라북도 금강일원에 이른다.

금강은 유역면적 9,915,81km², 본류의 총 길이는 395.9km이며, 대부분 해발 100m 이하의 저지대로 연평균 강수량은 1,354.6mm에 이른다. 남한 전체의 1/10에 해당하며, 금강의 시설현황은 상류의 용담댐, 중류의 대청댐, 하류의 금강 하구둑으로 구성된다(충청남도, 2010. 3).

(1) 「금강살리기」 사업의 추진배경

최근 지구온난화 등으로 홍수, 가뭄의 피해가 빈발함에 따라 근원적인 대책 마련이 필요한 실정이며, 특히 홍수 피해 규모는 증가하고 있는 반면, 치수사업에 대한 사전예방투자 부족으로 사후 복구에 과다한 비용이 지출되고 있다. 우리나라는 물 부족 국가로 2011년 약 8억m³의 물 부족이 예상됨에 따라 가뭄이 들 경우, 지역의 제한급수 등의 피해가 불가피하고 이를 예방하기 위해 건설되는 다목적 댐은 지역 주민 등의 반대로 추진이 어려워 가뭄 시 피해가 지속적으로 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. 그리고 하천을 이용하여 다양한 수상레저·문화 활동 공간 및 프로젝트를 개발함으로써 삶의 질 향상에 따라 높아진 국민들의 여가활동에 대한 욕구에 부응하고 지역경

제를 활성화하기 위한 기반도 마련할 필요가 있다. 또한 기후변화 등으로 가뭄·홍수가 빈발함에 따라 근원적인 대책 마련이 필요하고, 물부족('16년 10억m³)에 대비한 충분한 수자원 확보 필요하며, 수해복구 위주의 치수대책에서 사전예방 투자로 전환이 필요하다(연간 홍수피해액 2.7조원, 홍수예방투자 1.1조원, 복구비 4.2조원). 더 나아가 유역내 오염원 유입, 갈수기 수량부족 등으로 수질 및 생태계가 악화됨에 따라 방지대책이 필요하고, COD와 부영양화를 초래하는 TP 등 수질오염원 집중관리와 하천내 농경지 경작금지 등 생태환경 보전·복원이 요청된다.

국민소득 증대로 수상레저·문화활동 수요가 급격히 증가하나, 다양한 공간 및 프로그램 부족하고, 수(水) 공간의 체계적 정비로 녹화된 산림, 풍요로운 도시와 조화되는 국토 공간디자인·품격의 향상, 침체된 실물경기의 회복을 위해 4대강 살리기를 통한 일자리 창출 및 지역경제 활성화 등을 위한 대안으로 개발이 강구되었다.

(2) 「금강살리기」 사업의 추진목표

본 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 있다. 이를 위해 지류하천에 대한 과감한 투자를 통한 사업추진, 단기간의 고투자로 금강정비의 효율성의 극대화 유도이다.

이번 사업은 금강유역 재해 예방과 생태계 복원, 수변 공간 활용을 통한 주민의 삶의 질 향상 및 지역경제 활성화, 이상기후에 따른 홍수와 가뭄의 근원적 방지, 생태계 다양성·연계성 확보를 위한 녹색 생태벨트를 구축하고, 하천공간의 합리적 정비로 이용 극대화를 통해 사람·도시·하천이 상호 조화되는 Water Front 조성하여 침체된 실물경기 회복을 위한 지역별 특성화 계획으로 저탄소 녹색 성장의 기반을 마련하는 것이 목표이다.

(3) 「금강살리기」 사업의 추진계획

「금강살리기」 사업의 총괄계획과 사업계획은 다음과 같이 정리할 수 있다.

〈표 2-3〉 「금강살리기」 사업 총괄계획

(단위 : 억원)

구 분	사 업 내 용	4 대 강 총 괄		금 강				비율 (%) (4대강/금강)
		사업량	사업비	총 괄		충청남도		
				사업량	사업비	사업량	사업비	
합 계			169,498		24,727		17,130	15.0
국 토 해양부	소 계		136,794		16,598		13,741	
	하도정비 · 준설	5.7억 m³	51,599	0.5억 m³	3,720	0.40억 m³	3,055	
	보 설 치	16개소	15,091	3개소	2,023	3개소	2,023	
	생태 하천 조성	154/537km	21,786	41/124km	5,772	27/106km	4,964	
	제 방 보 강	85/377km	9,309	26/71km	2,371	14/29km	1,182	
	자 전 거 도 로	1,206km	1,409	248km	303	192km	272	
	양배수장 등 기타	1식	17,038	1식	2,409	1식	2,245	
	댐	3개소	12,056					
	홍수조절지,기타	7개소	8,506					
농림부	농업용저수지 증고	88개소	27,704	30개소	6,767	11개소	2,689	
환경부	수 질 대 책	353개소	5,000	99개소	1,362	33개소	700	

* 총 계획 169,498억원[한강 20,435(12%), 낙동강 97,875(58%), 영산강 26,461(15%)]

〈표 2-4〉 「금강살리기」 지구별 사업계획

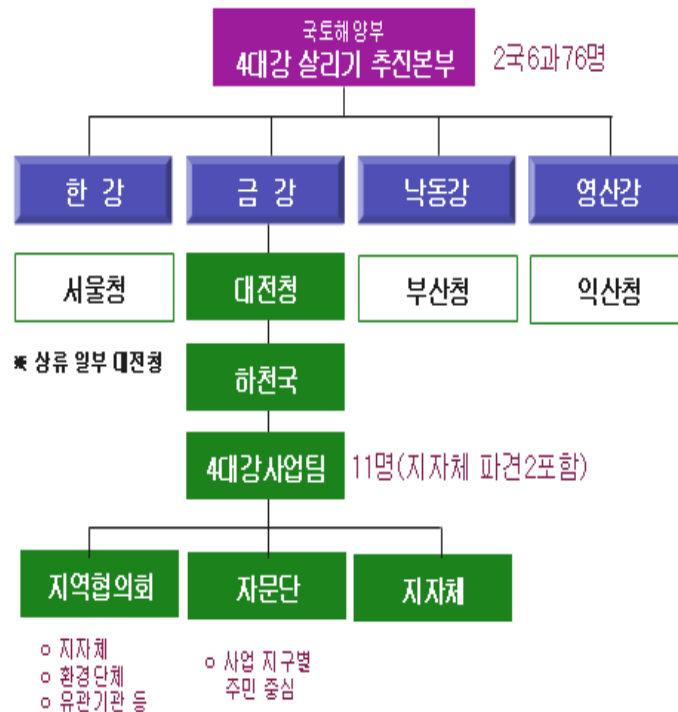
(단위 : km · 억원)

지구별	위 치	사 업 량					사 업 비			비 고
		하천 정비	보 설치	생태 하천 조성	제방 보강	자전거 도로	계	보상 비	공사비	
합계(9)	대전청5개, 충남도 4개	110.4	3개소	107.2	29.2	192.0	17,130	3,402	13,728	
행복도시 구 간	연기,금남,송원~연기,동면 합강(L=13.0km)	12.04	1	17.00	17.99	30.00	2,045		2,045	'09.6.12 착 공
청남지구 (6공구)	부여,부여,구교~공주,이인 ,운암(L=17.33km)	17.33	1	17.51		38.48	2,960	282	2,678	'09.10. 착 공
공주지구 (7공구)	공주,이인,운암~공주,반포, 원봉(L=26.3km)	26.30	1	5.79		46.20	1,711	25	1,686	“
서천지구 (1공구)	서천,마서,도삼~부여,세도, 간대(L=30.0km)	29.57		9.10	5.33	29.01	1,045	46	999	'10. 2 착 공
부여지구 (5공구)	부여,부여,현북~부여,부여, 구교(L=9.08km)	9.08		17.80	5.89	19.89	2,114	854	1,260	“
강경지구 (3공구)	부여,세도,간대~논산,성동, 우곡(L=8.65km)	8.65		15.86		18.70	1,924	854	1,070	'10. 3 착공예정
장암지구 (4공구)	논산,성동,우곡~부여,부여, 현북(L=7.43km)	7.43		8.80		9.80	812	299	513	'10. 3 착공예정
대청지구 (8공구)	충북,옥천,동이~금산,부리, 수동(L=70.0km)			10.62			304	75	229	'10. 3 착 공
미호지구 (9공구)	연기,동면,문주~연기,동면, 예양(L=4.78km)			4.78			171	40	131	“
농업용 저수지	11지구	저수지 증고					2,689	927	1,762	농촌공사 1단계 4지구
수질대책	금강분류	비점 오염원 처리 등					700		700	추정액
기타사업	설계 및 부대비						655		655	

* 자료: 충청남도 치수방재과(금강사업팀), 2010. 10. 25, 「금강살리기 사업의 추진 현황」.

(4) 「금강살리기」 사업의 기대효과

국토해양부의 4대강 살리기 추진기구에서는 첫째, 「금강살리기」 사업은 홍수방지와 물 부족 및 물 오염을 근본적으로 해결하기 위한 하천복원 사업으로, 홍수를 막아 재난을 예방하고, 물 부족에 대비 가뭄 시 사용 가능한 물을 확보하여 물을 깨끗하게 정화, 둘째, 「금강살리기」 사업은 대기오염과 지구온난화를 막아주고 물길 따라 생태환경을 복원하는 환경복원 사업이며, 녹지벨트를 조성하고, 무공해 신재생에너지를 생산, 셋째, 「금강살리기」 사업은 한국형 뉴딜사업으로 새로운 일자리를 창출하고, 지역의 균형적인 발전을 도모하여 지역경제 활성화를 견인하는 경제발전 사업, 넷째, 「금강살리기」 사업은 지역관광명소 활성화 및 국민 여가문화의 수준을 향상시키는 관광·문화발전 등의 결과를 기대하고 있다.



[그림 2-26] 4대강 살리기 추진 기구

2) 「금강살리기」 사업 추진현황

정부는 4대강 살리기 프로젝트 지역발전 종합대책을 발표(‘08.12.15)를 하였으며, 금강살리기 추진방안 모색을 위한 워크숍, 금강살리기 범도민협의회 구성개최 등을 통해 4대강 살리기 마스터플랜이 확정되었다(2009. 6. 8.).

대전청은 2009년 6월 선도사업 행복지구 착공을 시작으로 『금강의 어제와 오늘』 사진전 개최(7개시·군), 생계대책위 도지사 면담을 위한 방문, 보상관련 부여군수와 부여생계대책위원회간 협약식 등을 체결하였다. 공사착공은 9지구가 진행 중이며, 설계는 대전청이 맡고, 공사추진은 대전청 5개 공구, 충청남도 4개 공구이다.

행복지구는 2009년 6월 12일 착공을 시작으로 금남보 설치(소수력발전설비 제작, 수문제작 및 수문설치), 흙 깎기 및 준설 등 1공구 55.8%, 2공구 52.6% 진행 중이며, 턴키 방식은 2009년 10월 착공을 시작으로 금강보 설치(수문부 철근 조립 및 거푸집 설치, 소수력발전소 발전, 하도준설, 생태하천조성, 가물막이 공사 등 6·7공구 공주 41.8%, 청남 39.6 % 추진 중이다. 대전청 시행인 1공구(서천)는 하도정비, 준설 및 농경지 리모델링 등 37.6% 진행 중이며, 5공구(부여)는 현장유용 토사 반출 및 영농폐기물 처리, 농경지 리모델링 준설토 반출 등 23.8% 진행 중이다.

충청남도 시행인 8-2공구(대청)는 생태하천조성, 가물막이공사, 산책로 시공 등 20.2%진행 중이며, 9공구(미호)는 생태하천조성 중이며 24.1% 진행 중이다.

4대강 이외의 국가 및 지방하천사업은 ‘10년까지 종합계획 수립추진, 보상추진 중이며, 보상대상 16,259건 2,475억원이다.

〈표 2-5〉「금강살리기」지구별 사업추진상황

(단위: 억 원)

지구별	위 치 (연 장)	공사비 (사공사)	진도 (%)	추진 상황	비고 (착공일)
합 계	9 지구 (L=135.84km)	10,611	32.9	착 공 : 9개 지구 행복, 공주, 청남, 부여, 서천, 강경, 장암, 대청, 미호	
행복지구 (선도사업)	연기,금남,송원 ~연기,동,합강 (L=13km)	2,045 (대우건설) (두산건설)	55.8 (1공구) 52.6 (2공구)	금남보 설치중(72.9%) - 소수력발전설비 제작 중 - 수문제작 및 수문설치 중 홍각기 및 준설(3,024,000m³/2,856,000m³)(94.4%) - 금남제, 송원제 수중준설 및 식생매트 시공	대전청 ('09.6.12.)
서천 (1공구)	서천,마서,도삼 ~부여,세도,간대 (L=30km)	999 (계룡건설)	37.6	하도정비 중 옹포, 채성, 용안지구 육상, 수중준설 사토운반 생태하천 : 시음지구 흙짜기 및 흙쌓기 준설 및 하도정비중(5,299,942m³/2,249,000m³)(42.4%) 농경지 리모델링(옹포, 용안, 송천) 성토 및 정리	대전청 ('10.6.18)
강경 (3공구)	부여,세도,간대 ~논산,성동,우곤 (L=8.65km)	1,070 (활림건설)	20.3	생태하천조성 중 세도, 개척1, 2지구, 황산2제 정비 중 준설 및 하도 정비중(6,195,851m³/1,245,000m³)(201%) 리모델링(사산, 장산) 준설토 반입 332,000m³(11.3%)	충남도 ('10.4.14.)
장암 (4공구)	논산,성동,우곤 ~부여,부여,현북 (L=8.8km)	513 (국제건설)	13.5	준설 및 하도정비 중(3,215,544m³/728,000m³)(22.6%) 장하, 현북 리모델링 토사반입(1,338,000m³/451,000m³) 생태하천조성 중(하황, 봉정, 반조원제) 표토제거(반조원제, 봉정제), 생태수로 터파기	충남도 ('10.4.12.)
부여 (5공구)	부여,부여,현북 ~부여,부여,구교 (L=9.08km)	1,260 (고려개발)	23.8	현장유용 토사 반출 및 영농폐기물 처리 중 군수2지구, 북고지구 둔치 성토 준설 및 하도정비중(3,825,128m³/1,497,205m³)(39.1%) 농경지 리모델링 준설토 반출 염창지구(240,000m³/234,000m³)(98%)	대전청 ('10.6.18.)
청남 (6공구)	부여,부여,구교 ~공주,이인,운암 (L=17.33km)	2,678 (GS건설)	39.6	부여보(가칭) 설치중(50.7%) - 소수력발전소 및 수문, 공동교 제작 준설 및 하도정비중(10,214,915m³/4,287,000m³)(42.0%) - 육상준설(호암, 정동, 왕진나루, 청남지구)	대전청 ('09.10.23.)
공주 (7공구)	공주,이인,운암 ~공주,반포,원봉 (L=26.30km)	1,686 (SK건설)	41.8	금강보 설치중(63.8%) - 수문부 철근 조립 및 거푸집 설치 - 소수력발전소 발전, 기계 시공중 하도준설(10,229,596m³/4,372,251m³)(42.7%)	대전청 ('09.10.23.)
대청 (8-2공구)	금산,제원,저곡 ~금산,부리,수통 (L=17.9km)	229 (덕일)	20.2	생태하천조성(천내, 저곡, 방우지구) 중 - 천내2지구 산책로 시공 준비중 - 방우1,2,3,4지구 산책로 시공 준비중 - 보행 잠수교 가물막이 공사(가도설치) - (14개 지구)조경식재 변경안 검토 및 보완 중	충남도 ('10.3.12.)
미호 (9공구)	연기,동면,문주 ~연기,동면,예양 (L=4.78km)	131 (대림종합)	24.1	생태하천조성(좌안1,2공구, 우안1공구) 중 - 제1연결교량 철근조립 중(A1, P1) - 제2연결교량 철근조립 및 레미콘 타설 중 - 우안1공구 탐방로 경계석 설치 완료 - 좌안1공구 시점부 역구배 조정 중	충남도 ('10.3.12.)

* 자료: 충청남도 치수방재과(금강사업팀), 2010. 10. 25, 「금강살리기 사업의 추진 현황」.

(1) 「금강살리기」 사업의 청남지구 추진현황

① 청남지구(6공구)

- '09. 10. 5 : 311m중 272m시공, 가동보 기동공사 中)
- 계백장군 말안장 형상화, 보명칭, 청양군 경계지역 시설집중



[그림 2-27] 청남지구(6공구) 위치도 및 조감도(가칭 부여보)

- 부여보는 보=520m, 공도교 =680m(가동보 120m+고정보 194m+Sheet Pile 306m)
- 10백만(10,214천m³)공사 추진하여 준설 및 고수부지를 하도정비
- 5개 지구(2,316천m³)를 생태, 문화, 예술공간으로 생태하천 복원
- 용량 2,640kW 4개의 소수력 발전을 통한 발전설비
- 7개의 양배수장, 자전거도로(22.6km) 및 산책로(39.9km) 신설

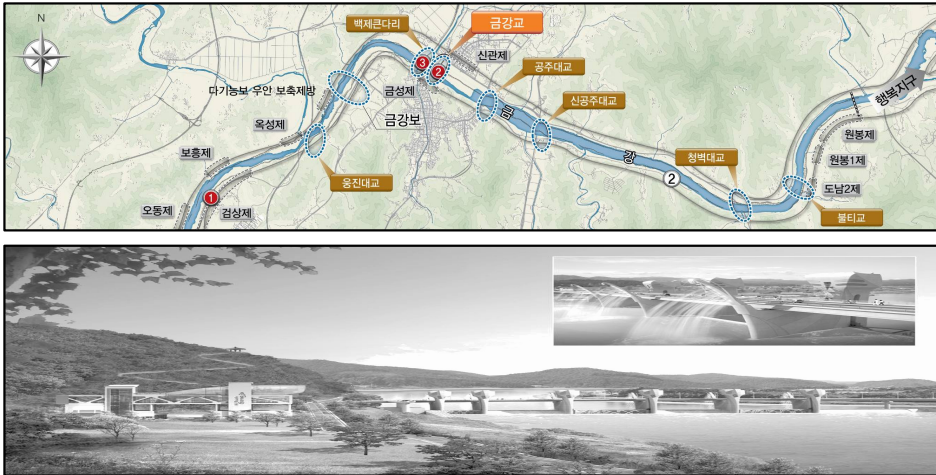
[표 2-6] 청남지구 사업개요(가칭 부여보)

주요 공사내용		
부여보	보 및 공도교	보=620m, 공도교=680m (가동보 120m +정보 194m +Sheet Pile 306m)
하도정비	준설 및 고수부지	10백만(10,214천m ³)
생태하천	생태, 문화, 예술공간	5개 지구(2,316천m ³)
소수력발전	관리동, 발전설비	용량 2,640kW(660kW×4대) 연간 발전량 15,000M조(4,200 세대 사용량)
양배수장	보수, 보강	보수/보강 : 7개소
기타	자전거도로 외	자전거도로 22.6km, 산책로 39.9km

※ 시공사 : GS컨소시엄(쌍용, 삼부, 부원, 고려, 우석, 광남, 도원이엔씨, 동화)

(2) 「금강살리기」 사업의 공주지구 추진현황

- '09. 10. 5 : 280m중 147m, 1단계우선시공, 가동보측 시공 中
- 봉황 형상화, 『대백제전 행사』 지구로 수변무대(2,500석 규모) 설치 계획



(그림 2-28) 공주지구(7공구) 위치도 및 조감도(금강보)

- 금강보는 보=260m, 공도교 =420m(가동보 221.5m+고정보 38.5m)
- 10.2백만(10,214천 m^3)공사 추진하여 준설 및 고수부지를 하도정비
- 3개 지구(웅진, 쌍신, 신관지구)를 생태, 문화, 예술공간으로 생태하천 복원
- 용량 1,500kW2기의 소수력 발전을 통한 발전설비, 6개의 양배수장, 자전거도로 (57.78km) 신설

〈표 2-7〉 공주지구(7공구) 사업개요

주요 공사내용		
금강보	보 및 공도교	보=260m, 공도교=420m (가동보 221.5m +고정보 38.5m)
하도정비	준설 및 고수부지	10.2백만(10.20천 m^3)
생태하천	생태, 문화, 예술공간	3개 지구(웅진, 쌍신, 신관지구)
소수력발전	관리동, 발전설비	1,500kw2기(Kaplan 수차)
양배수장	보수, 보강	보수/보강 : 6개소
기타	자전거도로 외	자전거도로 57.78km

※ 시공사 : SK컨소시엄(삼부, 토우, 씨엘, 두한, 범양, 동광, 일산, 대국)

(3) 「금강살리기」 사업의 행복지구 추진현황

- '09. 5. 27 : 금남보 본체 시공중(348m 중 120m)
- 세종대왕 형상화, 행복지구 하류 지역에 위치하여 명소로 기대



(그림 2-29) 행복지구 위치도 및 조감도(금남보)

- 금남보는 보=348m, 공도교 =420m(가동보 223m+고정보125m)
- 467만(4,670천㎡)공사 추진하여 준설 및 고수부지를 하도정비
- 생태하천을 생태, 문화, 예술공간으로 복원
- 용량 2,200kW의 소수력 발전을 통한 발전설비
- 자전거도로(28.8km) 신설

〈표 2-8〉 행복지구 사업개요

주요 공사내용		
금남보	수중보	보=348m (가동보 223m + 고정보 125m)
하도정비	준설 및 고수부지	467만(4,670천㎡)
생태하천	생태, 문화, 예술공간	1식
소수력발전	관리동, 발전설비	2,200kW
기타	자전거도로 외	자전거도로 28.8km

※ 시공사 : 1공구 - 대우건설 외 3개사, 2공구 - 두산건설 외 3개사

4. 「금강살리기」 사업의 갈등발생 및 관리현황

4대강 살리기는 22조원이 투입되는 초대형 국책사업의 계획이 너무 급하게 수립됐고, 환경영향평가도 빠르게 이루어져 정부가 지난해 말 서둘러 착공 테이프를 끊었지만 일부 환경단체, 시민단체, 국민은 공사 진행 과정에서 수질관리, 생태계 훼손 문제의 심각성을 말하면서 사업의 타당성을 재검토 요하는 상황이다.

현재 4대강 살리기 사업이 정치·사회적 갈등의 핵심으로 부상했고, 6.2 지방선거 후 국민들의 여론이 선거에 반영되면서 사업의 지속성 여부에 대한 정치권 여·야당과 시민단체, 광역자치단체, 기초자치단체, 시민사회, 종교단체, 등 여러 영역에서 많은 갈등이 발생하고 제기되고 있는 실정이다.

이에 본 연구에서는 「금강살리기」 사업추진 과정에서 발생하는 다양한 갈등에 관해 행위 주체별로 개인, 집단, 조직갈등으로 구분하고, 집단갈등을 정부간, 정부 ↔ 주민간으로 세분하여 갈등의 유형을 분류. 갈등의 성격에 따라 가치, 이익, 권한 갈등으로 분류하고, 사업의 타당성, 환경파괴, 여론수렴, 보상문제, 예산의 중복·낭비에 관련 갈등으로 세분하여 갈등유형을 분석하고자 한다.

1) 「금강살리기」 사업 갈등의 행위주체별 갈등발생 현황

(1) 중앙↔광역·기초, 광역↔기초간의 수직적 갈등 현황

① 강 물막이공사 정부와 지자체간 중복사업으로 인한 예산 낭비 논란, 금강살리기 사업 관련 중앙정부↔기초자치단체간의 갈등

계획대로라면 조명 시설을 갖춘 금강교와 공산성이 금강의 물과 어우러지면서 아름다운 경관을 연출할 수 있을 것으로 기대되지만, 충남 공주시가 수십억원을 들여 금강에 쌓은 석축이 장맛비에 쓸려 내려갈 가능성과 중앙정부의 계획과도 충돌할 여지도 존재한다(백제신문 2009. 8. 9, 연합뉴스 2009. 8. 10).

석축과 모래 독으로 이어진 10여m가 지난달 내린 장맛비로 불어난 강물의 압력을

이기지 못하고 잘려나간 탓에 물이 모두 빠져나갔고, 금강은 모래와 자갈 바닥을 드러냈다. 공주시는 임시로 모래 독을 쌓아 물을 가두고 백제문화제 행사를 치를 계획이지만 정부의 4대강 살리기 사업 계획에 따라 하류 1km 지점에 소형 댐을 쌓을 예정이어서 공주시가 쌓은 석축은 아예 철거해야 할 상황에 놓였으며, 수십억원을 들인 금강 석축이 '자연'과 '중앙정부'의 힘 앞에서 무용지물이 될 처지에 빠지게 된다.

6·2 지방선거에서 여당이 참패한 것은 「4대강 살리기 사업」에 대한 부정적인 여론이 반영된 것으로 평가된다. 4대강 사업을 예정대로 추진하려는 정부의 처지는 더욱 공격해진 반면, 「4대강 사업」반대를 내건 광역단체장과 시민사회단체, 종교계의 연대는 한층 단단해져 공사는 난관에 봉착하게 되었다(한겨레신문, 중앙일보 2010. 6. 8). 4대강 공사는 지난해 11월부터 일사천리로 진행되어 최소 1년이 필요한 환경영향평가가 넉달 만에 끝나고 대규모 국책사업에 필요한 예비타당성 검토도 생략되어 1만명 이상이 참여한 국민소송까지 제기된 상태이다. 또한 공사 과정에서도 멸종위기종인 단양쭉부쟁이가 훼손되는 등 불법 사례가 속출했지만, 공사 속도에는 영향을 미치지 못하고 있다.

포위된 4대강 사업 지방선거 승리를 예상한 정부는 공사에 가속도를 내려 했지만 선거 결과는 정반대였고, 보수 성향의 신문과 방송사가 4대강 이슈를 외면한 상황에서도 종교계를 중심으로 한 지속적으로 반대운동이 일어나고 있다. 선거 이후 여당 안에서조차 4대강 속도조절론이 제기되는 등 원안 추진 의견의 입지는 좁아졌고 부정적인 사업 전망은 주식시장에도 반영된다.

② 「4대강 사업」을 둘러싼 한국수자원공사와 야권 광역단체장들과의 갈등 예산 낭비 우려, 농지 리모델링 인·허가를 둘러싼 정부↔광역자치단체간의 갈등

6.2지방선거에서 4대강 살리기와 경인운하 사업을 반대한 광역단체장들이 대거 당선되면서 이들 사업을 주관하고 있는 수자원공사가 적지 않은 마찰과 차질이 발생하였다(조선일보 2010. 6. 8 ; 연합뉴스 2010. 6. 9). 강에서 파낸 흙으로 농경지를 개량하는 농지 리모델링 사업의 경우 인·허가권이 광역자치단체장에게 있는데, 야권 시·도지사들이 이 사업의 인·허가를 거부 또는 지연시켜 4대강 사업에 제동을 걸겠다는 입장 표명하였다. 그리고 준설작업에서 나온 골재를 쌓아두는 '적치장'의 경우도 인·허가권

을 가진 야권 기초자치단체장들이 인·허가를 지연시키거나 내주지 않을 경우 공사가 차질을 빚을 수 있다.

수자원공사 4대강 사업 관계자는 전비용을 국가가 부담하는 국가사업으로 사업이 지연될 경우 공사비 증가는 물론 여름철 홍수 피해 우려 지적하고 있다. 또한 경인운하는 국책사업이어서 인천시장의 권한 밖에 있다는 한계를 인정하면서도 뱃길을 만들어도 이용할 물동량이 없어 수백억원의 예산이 낭비될 수 있음을 우려하고 있다.

일부 지방자치단체가 국가로부터 위탁받은 4대강 살리기 사업의 공사를 반납하거나 계약을 해지하겠다는 입장을 밝힌 가운데 이럴 경우 공사가 제대로 진행될 수 있을까라는 의문이 제기하였다(동아일보 2010. 6. 15; 연합뉴스 2010. 6. 17). 정부는 국가가 직접 공사, 중단·연기로 계약불이행 뎀 구상권을 행사하였다. 국토부와 각 지자체는 계약해지 등은 당사자 협의에 의해 할 수 있다는 조항을 계약조건에 명시한 것으로 알려져 지자체가 계약을 해지하면 해당 지방국토관리청이 사업권을 환수함을 설명하고 있다.

반면 기초 단체장의 권한인 준설토 적치장 허가나 광역 단체장의 권한인 농경지 리모델링 사업 허가 등을 엄격히 제한하거나 각종 민원에 대한 진상조사나 소음, 분진 등 공사 기준을 엄격히 적용하면 사업 속도에 상당히 영향을 줄 것이라는 전망도 보인다.

이명박 대통령이 14일 4대강 정비사업과 관련해 토론을 더 하고 지자체장 등의 의견을 다시 한번 수렴하겠다고 밝힌 가운데 한강·금강수계를 끼고 있는 충청권 광역·기초 단체장들의 입장이 크게 엇갈리는 것으로 나타났다. 우선 한강수계를 끼고 있는 충북의 경우 민주당, 충북 도지사, 충남 도지사, 대전시장, 논산시장과 함께 주민의견 무시, 환경파괴, 타당성 논란 등의 이유를 들어 반대의견을 표명하면서 수정 또는 재검토를 요구하였다. 한나라당, 공주시장, 부여군수 등은 친환경적으로 마무리하여 홍수와 가뭄 예방, 문화권 관광 활성화에 도움이 되도록 추진해야 한다는 발언을 하면서 찬성의 의견을 표명하면서 갈등의 양상을 보이고 있다(충청일보 2010. 6. 14 ; 대전일보 2010. 6. 15).

(2) 중앙정부간, 광역↔광역, 기초↔기초간의 수평적 갈등 현황

- ① 「4대강 사업」을 둘러싼 국토해양부와 중앙선거관리위원회간의 갈등, 홍보를 둘러싼 중앙선거관리위원회↔국토해양부간의 갈등

중앙선거관리위원회는 '4대강 살리기 사업' 홍보관과 홍보 부스가 선거에 영향을 준다는 이유로 6. 2 지방선거가 끝날 때까지 잠정적으로 폐쇄할 것을 요구하였다(연합뉴스, 한겨레신문, 2010. 4. 28). 권도엽 국토해양부 제1차관은 28일 기자들과 만난 자리에서 4대강 살리기 사업은 법령에 의해 국회의 예산 승인을 받고 집행중인 국책사업이라며 국민이 궁금해 하거나 오해하고 있는 부분은 제대로 알릴 필요가 있는데 선거철이라고 홍보를 하지 말라는 것은 사업집행에 영향을 주는 행위라고 주장하였다. 또한 공직자는 4대강 사업에 직·간접적으로 영향을 주는 사람들이라며 공직자가 국민들에게 사업을 정확히 전달하는 것이 사업집행의 자연스러운 절차인데 이를 막는다는 것은 바람직하지 않다고 생각한다며 선관위의 요구를 지적하였다.

시공업체 관계자는 한 달 전 대전지방국토관리청에서 일정이 공지됐고, 예정대로 행사를 진행한 것이라며 별도의 일정을 취소하라는 연락은 받지 않아 현장에 자발적으로 찾아온 사람까지 홍보를 안 할 수는 없었다고 밝혔다. 국토해양부가 선관위의 결정에 반발하고, 4대강 홍보를 둘러싼 정부의 엇박자 행보도 문제가 되었지만, 한편으로는 최근 대립의 골이 심화되고 있는 천주교 등 종교단체에 대해서는 4대강 사업과 관련한 찬·반 토론을 개최하자고 공식 제의를 하였다. 토론은 어느 한쪽의 일방적인 주장이 아니라 양측이 공정하게 서로의 입장을 밝힐 수 있는 공정한 자리가 되어야 함을 전제하고 있다.

② 「금강 하구둑」 철거 논란에 따른 지자체간 갈등, 「금강 하구둑」을 둘러싼 서천군↔군산시 갈등(기초↔기초 간의 갈등)

현재 정부에서 추진 중인 4대강 정비사업의 일환으로 추진되는 「금강살리기」 사업은 하상만 정리하는 수준으로 그쳐서는 자칫 한 번의 홍수에 다 날아가 버릴 수도 있는 등 근본적으로 운하건설이 이루어지지 않아서는 의미가 없을 뿐 아니라 수질오염과 생태계복원을 위해서 「금강 하구둑」 일부 또는 전부를 철거해야 한다는 의견을 제시하였다(대전일보 2009. 2. 14 ; 디트뉴스 2009. 2. 16).

서천군에 따르면, 둑으로 해수유통이 차단된 금강하구는 연간 약 20~25cm의 퇴적층이 쌓이고 있어 수질이 갈수록 악화되어 담수어종이 현저히 줄어들고 있으며, 10년 후

에는 5급수 이하로 떨어져 농업용수로도 사용이 불가능할 것으로 예측하여 금강 하구둑의 해수유통 기능을 확보해야 금강하구 지역의 향후 홍수 위험에도 대처할 수 있을 것으로 전망하였다.

이 같은 서천군의 계획에 대해 전북 군산시는 즉각 거론한 일고의 가치도 없다면서 반발하고 있어 지자체간의 갈등을 빚고 있으며 이에 금강 하구둑 철거문제는 향후 충남도와 서천군이 전북도와 군산시를 어떻게 설득하느냐에 따라 급물살을 탈 것으로 전망된다.

③ 6.2 지방선거의 핵심쟁점인 「4대강 사업」을 둘러싼 정치권 갈등, 「4대강 사업」을 둘러싼 한나라당↔민주당간의 갈등

한나라당은 4대강 사업은 물과 생명을 살리는 사업이라며 4대강 사업의 흔들림 없는 추진을 공약으로 내건 반면, 민주당은 국민무시 4대강 사업을 중단시키겠다고 파상공세를 펼치며 갈등 논란이 되고 있다(연합뉴스, 2010. 5. 23). 지난 6~7일 한 여론조사 결과, 유권자들이 이번 지방선거에 영향을 미칠 이슈로 천안함(38.2%)에 이어 4대강 사업(25.1%)을 꼽은 것을 보아도 4대강 사업이 지방선거의 쟁점으로 부각되고 있다.

정부의 청사진 제시와 홍보 총력전에도 불구하고 한반도 대운하 전초사업의 논란을 빚는데 이어 예비타당성 조사의 적정 여부와 생태계, 환경 파괴 및 속도전 논란 등으로 갈등, 생태계 파괴 논쟁, 수질 악화 개선 논란, 오염된 퇴적토를 파내는 과정에서 등 찬성 측과 반대 측의 갈등을 불러일으키고 있는 상황이다.

자칫 정치논리에 의해 13.9%나 진행된 4대강 사업이 중단되거나 지지부진할 경우 당장 올해와 내년 홍수기에 주변 주민들이 입을 피해는 막대할 수밖에 없으며, 정부는 경제위기 속에 이미 편성된 4대강 예산과는 별도로 수해복구비를 이중으로 부담해야 하는 상황에 직면하였다. 그리고 4대강 사업에 전력하여 고용과 사업계획을 부풀려 잡은 지역 경제 주체들이 입을 유·무형의 손실로 지역경제 기반 약화로 이어질 우려가 있다.

④ 「4대강 사업」을 둘러싼 중앙권력과 지방권력의 충돌 양상에서 지방권력 여·야 단체장 간 갈등형태로 확산, 「4대강 사업」 타당성에 관한 여당↔야당 광역자치단체장간의 갈등

6.2 지방선거 직후 야권 광역단체장 당선자들이 정부의 4대강 살리기 사업을 저지하겠다고 밝힌 가운데 여권 광역단체장들은 이에 맞서 사업이 중단없이 추진돼야 한다는 입장을 잇따라 내보 갈등 논란을 불러일으키고 있는 상황이다(연합뉴스 2010. 6. 9 ; 한겨레신문 2010. 6. 10). 4대강 사업의 지속적인 추진 입장에 변화를 보이지 않고 있는 중앙권력과 지방권력의 충돌 양상에서 지방권력 내 여·야 단체장 간 갈등 형태로 파장이 확산되는 분위기이다. 김범일 대구시장 당선자와 김관용 경북지사 당선자는 9일 공동 성명서를 내고 4대강 사업의 중단없는 추진을 거듭 요구하며 야권 광역단체장 당선자들을 겨냥해서 소모적인 정쟁을 중단하라고 요구하였다.

안희정(충남), 김두관(경남), 이시종(충북), 이광재(강원), 송영길(인천) 등 야권 단체장 당선자들은 정부의 4대강 사업은 중단돼야 한다는 기본 입장을 유지하고 있으며, 이들은 조만간 4대강 사업 저지를 위한 야권 단체장 협의체를 구성해 이 문제에 공동 대응한다는 방침이다. 여당인 한나라당 소속 단체장들은 사안에 따라 지역의 이해를 적극적으로 반영하고 지역 여론도 충분히 전달하겠다는 강한 의지를 내보인 것으로 해석되고 야권 당선자들은 목소리에 묻힌 듯 한 자신들의 목소리를 강화하겠다는 의지 표명하고 있다.

(3) 중앙정부↔주민, 광역↔주민, 기초↔주민간의 갈등 현황

① 「금강살리기」 사업의 보상, 여론 수렴, 준설토 문제 등에 관한 중앙정부↔주민간의 갈등

정부의 「금강살리기」 사업이 급류를 타면서 하천점용 및 보상을 둘러싸고 관계 기관과 주민간의 갈등이 본격 점화되어 사업지구 내 하천에 수십~수년간 점용허가를 받아 농작물을 재배해 온 농민들이 생존 차원에서 대토를 요구하고 나서 뜨거운 쟁점으로 부상하고 있다(중도일보, 2009. 4. 8).

농민들은 국토청을 방문한 자리에서 수년간 생계수단으로 농사를 지어온 곳이 라며 앞으로 하천지속점용 불가시 농지 대토마련을 강력히 요구하고 있어 「금강살리기」 생태하천 조성지구 내 하천점용 및 보상을 둘러싸고 관계기관과 농민 간 갈등이 불가피할

것으로 예상된다. 정부의 「4대강 사업」 홍보에도 불구하고 여전히 4대강 사업에 대한 반대 여론이 수그러들지 않고, 여론조사기관 리얼미터가 4대강 살리기 사업에 대한 찬반 여론을 조사한 결과, 반대가 49.9%로 찬성(36.7%)보다 13.2%p 많은 것으로 조사되었다(경향신문, 2010. 3. 26).

2009년 12월 22일 실시된 조사에서 찬성 35.9%, 반대 51%로 나타난 것과 비교할 때 최근 정부의 4대강 사업 강조에도 불구하고, 반대 여론이 여전히 강한 상황이다. 특히 천주교 주교회의의 강경한 4대강 반대 입장 표명으로 4대강 사업에 대한 부정적인 여론이 형성되며 천주교 신자들의 가장 부정적인 입장을 표명하였고 각 연령별, 지역별, 정당별로 찬성보다 반대가 많은 것으로 조사되었다.

정부가 충남 청양군 칠갑산 정상에 있는 천장호의 독 건설 사업에 나서자 주민들이 발끈하여 이 사업은 결국 무산 위기에 처한 상황이다(서울신문, 대전일보 2010. 3. 20). 2010년 3월 19일 한국농어촌공사 청양지사에 따르면 청양군 정산면 천장호의 담수량을 현재 288만톤에서 703만톤으로 늘리기 위해 하류에 길이 200m, 높이 33m의 독을 신설하는 사업을 추진하였다. 4대강의 한 곳인 금강에 물을 보내 강이 마르지 않도록 하려는 것으로 사업 예비타당성 조사가 진행 중에 있다. 이에 대해 정산면 천장리 천장호변 주민들은 새 독을 건설하면 마을이 수몰된다고 반발하여 지난 3월 10일 마을 도농교류센터에서 열릴 예정이던 주민설명회를 무산시키고, 마을을 개발하고 수몰위기로 몰아넣는 정부 정책의 난맥상을 보여줌. 농어촌공사 청양지사장은 주민들이 반대하는 데다 여건이 맞지 않아 농림수산식품부에 백지화와 함께 대체지 선정을 건의하였다.

정부는 낙동강, 한강, 금강, 영산강 등 4대강 주변의 영농보상 대상자들에게 이미 보상 협의 취지를 통보했고, 4월부터는 본격 보상에 착수할 예정이며, 수십년 동안 강변에서 농사를 지어온 농민들은 2년 동안의 영농손실 보상금만 받고 삶의 터전을 내줘야 하는 상황이다. 이런 정부의 보상으로도 하천둔치에서 농사를 지어온 2만4000여명의 농민들에게 일자리를 제공하지는 못하고 하천둔치는 국가 소유이기 때문에 토지 보상이 전혀 주어지지 않아 농민들이 대체 농지를 마련하기 어려운 실정이다(한겨레신문, 대전일보, 2010. 3. 18). 정부가 4대강 살리기 사업을 하면서 주민들도 모르게 공사에 필요한 토석의 채취장과 준설토 적치장을 만들어 마을 주민들의 공분을 사고, 주민들도 모르게 4대강 살리기 사업에 필요한 토석(토사) 채취허가를 내어 피해를 주고 있다. 한편, 토석

채취만이 아니라 준설토 적치장까지 신청에 들어갔다는 말에 주민들은 대처할 길을 몰라 발만 동동 구르고 있는 실정이다(한겨레신문, 뉴시스, 2010. 3. 29).

② 4대강 살리기 공사차량으로 주민불편이 가중, 금강살리기 사업 공사 관련 기초자치단체↔주민간의 갈등

4대강 공사로 운행되는 덤프트럭이 신호등도 없고 보행자도 많이 다니는 위험한 곳으로 운행되면서 주변 주민과 주택가에 많은 피해를 보고 있다는 민원이 제기되고 있다(뉴시스, 백제신문, 2010. 6. 23). 민원에 대한 답변으로 비산먼지, 소음, 진동 등으로 인한 피해를 최소화 하고자 현재 공주대교 일원으로 진·출입로를 개설하고 있음을 공주시청 금강사업팀은 해명하였다.

여전히 덤프트럭은 과속을 하고 있어 주민들에게 피해를 주고 있는 실정이다. 덤프트럭은 낮과 밤 운행하는 노선이 다르고 야간에 운행하는 덤프트럭은 ‘총알 속도’로 달리면서 공사를 감행하고 있어 잠이라도 이루려고 하면 차량진동으로 불편을 겪는 주민이 속출하고 있다.

안희정 충남도지사의 반대 입장에 부여군수 등 군민 12000여명 사업의 지지를 서명하여 청와대 등에 탄원서를 제출하면서 안희정 충남도지사가 금강살리기 사업 재검토를 위한 특위를 설치하는 하는 등, 반대 뜻을 나타낸 가운데 충남지역 주민들이 지지하면서 금강 살리기가 갈등을 빚고 있다.

장마철이면 되풀이 되는 금강변 수박농가 침수 등 피해를 입는 부여군 입장에선 물질을 잡는 게 필수라고 주장하면서 여기에 백마강 뱃길복원, 수상레저와 친수공간 조성 등 지역개발을 위해선 금강살리기 사업이 반드시 필요하다는 견해다(아시아경제 2010. 7. 19 ; 연합뉴스 2010. 7. 20).

(4) 중앙정부, 광역, 기초↔환경(시민)단체간의 갈등 현황

① 「4대강 사업」으로 환경파괴를 우려하는 종교단체 서명운동 확산, 환경파괴를 둘러싼 중앙정부↔종교, 환경단체 간의 갈등

천주교 여러 지역 성당에 「4대강 사업」 중단을 촉구하는 펼침막이 걸리고, 전국에서 서명운동이 진행되는 등 1987년 6월 항쟁 이후 처음으로 대대적인 사회 운동이 천주교계에서 확산되고 있다(한겨레신문, 중앙일보 2010. 3. 26).

4대강 저지를 위한 천주교연대는 2010년 2월 말 서명운동을 시작한 이래 3만여명이 참여한 것으로 중간집계 됐다며 주교회의가 지난 12일 반대 태도를 표명한 뒤 각 지역 교구들이 적극적으로 서명운동에 참여해 서명자 수가 훨씬 늘어날 것이라고 설명하였다. 대한불교조계종도 25일 '4대강 사업' 중단을 촉구하는 성명을 발표하고 전국사찰에서 반대 서명운동에 돌입하기로 결정하였다.

2010년 3월 22일 충남 연기군 금남면 금강 금남보 공사현장에서 대전·충남기독교연대 목회자들이 금강 살리기 연합예배를 하며 4대강 죽이기 사업을 중단하기를 요구하고 있다 그 삭막한 공사 현장에 오후 1시가 되면서 찬송가가 울려 퍼졌고 천주교·불교 등 다른 종단에 비해 4대강 사업에 대해 다소 소극적인 입장을 보였던 기독교 목사들이 4대강 현장에 모여 반대의 목소리를 내면서 4대강 삽질은 강에서 살아가는 무수한 생명들을 죽음으로 몰아내 종국에는 생태계 재앙을 초래한다고 주장하였다(경향신문, 한겨레신문, 2010. 3. 24).

대한불교조계종 6교구 본사인 마곡사가 24일 4대강 사업 반대 활동을 펼치겠다고 밝힌 가운데 조계종의 대표적 사찰 가운데 하나인 마곡사의 합류로 충남에서는 기독교·천주교·불교 등 3대 종교가 모두 반대운동에 나섰다.

4대강 살리기 공사가 착공한 지 5개월이 넘었지만 정치권과 환경단체 등을 중심으로 쏟아지는 반대 여론은 여전하고 가장 큰 이슈는 생태계 훼손 문제이다(연합뉴스, 2010. 5. 3). 멸종위기종 2급인 '단양쭉부쟁이'의 경우 남한강변에 이 식물의 군락지가 발견되면서부터 환경단체와 정치권의 비난이 속출하면서 공사 전면 중단을 요구하고 있다. 국토해양부는 최근 한강 살리기 사업과 관련해 문제가 된 단양쭉부쟁이는 자생력이 강하고 복원 및 증식도 가능하기 때문에 준설 등 공사가 진행되더라도 멸종할 우려가 없으며 공사를 예정대로 강행하기를 주장하고 있는 상황이다.

오염된 퇴적토(오니토)를 파내 수질을 악화시키고 있다는 주장도 환경단체와 정치권을 통해 끊임없이 제기되고 있는 상황이다(연합뉴스, 2010. 5. 3). 정부는 비소는 우리나라 토양에서 흔히 측정되는 농도이고, 환경단체 등이 주장하는 시커먼 진흙이라고 모두

오니토는 아니며, 지금까지 조사결과 4대강 퇴적토의 오염도는 토양환경기준을 훨씬 밑도는 수준이라고 반박하고 있다.

「4대강 살리기 사업」 취소 청구소송과 관련해 19일 실시된 현장검증에서는 원고인 시민단체와 피고인 국토해양부 측이 수질개선 여부를 놓고 갈등 논란이 일고 있다. 잠실대교 북단에서 시작된 검증에서 피고측 대리인인 법무법인 율촌의 박해식 변호사는 고정보 638m, 가동보 200m에 이르는 잠실 수중보의 구조를 재판부에 설명하며 보(설치)나 준설로 인한 홍수 증가(가능성)는 결코 많지 않아 수량(水量)이 많아져 수질이 좋아진다고 주장하였다. 하지만 원고측 소송대리인인 법무법인 정평의 조성오 변호사는 올해 4월 국립환경과학원 조사 화학적 산소요구량(COD)자료를 제시하며 잠실 수중보를 기점으로 하류로 갈수록 수질이 나빠지고 있다고 주장하였다. 또한 삼합리 단양쑥부쟁이 서식지의 훼손과 강천보·여주보 준설 공사에 따른 수질 오염 우려를 부각하면서 더 이상의 피해를 막기 위해 공사를 중단해야 한다고 요구하고 있다. 이에 대해 피고측은 수중보 설치에 따른 수질 오염 가능성이 낮으며 수자원 확보의 필요성을 강조하고 단양쑥부쟁이 대체 서식지를 마련하는 등 보호 대책을 마련을 촉구하였다(연합뉴스, 중앙일보, 2010. 5. 20).

6.2지방선거 결과 야권의 완승으로 끝나면서 이명박 정권에 대한 국민의 심판이 내려졌지만, 4대강사업과 세종시 수정안 등을 정부 뜻대로 밀어붙이자 금강을 지키는 사람들이 24일 오전 11시 공주 금강선원(공산성內 영은사)에서 4대강 사업 중단을 촉구하는 릴레이 단식에 돌입하였다. 이번 지방선거에서 국민들은 이명박 대통령에게 길이 아니면 가지 말라는 선전포고를 했는데도 불구하고, 자연을 파괴하고 있으며 문수스님의 소신공양까지, 인간의 생명까지 앗아가고 있다고 한탄하며 후손들에게 남겨줄 자연을 헤아려 국민이 바라는 길로 가길 바란다고 충고하였다.

4대강 사업 전면 중단을 촉구하는 단식 기자회견은 금강을 다시 생명의 강으로 돌리는 일로 금강선원을 중심으로 4대 중단, 정당, 시민사회, 일반 시민들과 단체들, 자원활동 참가자 등 모두가 함께 참여하는 릴레이 단식이라며 금강유역 전체 주민과 단체, 그리고 지역 언론의 지속적인 관심을 모아갈 것이라고 촉구하였다(동아일보, 뉴시스, 2010. 6. 24).

② 시민단체 4대강 홍보자문단 해체 촉구, 4대강 홍보자문단 해체 관련 지방자치단체
↔시민단체간의 갈등

금강일보의 문제 제기로 논란을 빚고 있는 지방자치단체의 4대강 홍보자문단 구성과 관련하여, 지역 시민사회계는 신임 광역단체장들에게 이의 즉각 해체를 촉구하였다

대전·충남·충북·전북지역 시민사회계와 종교계 60개 단체로 구성된 금강을 지키는 사람들은 29일 안희정 충남지사 당선인과 염홍철 대전시장 당선인은 4대강 사업에 대한 분명한 입장을 밝히고, 취임 즉시 4대강 사업 홍보자문단을 해체하라고 주장하였다. 6·2지방선거에서 여당이 참패하면서 민심은 이명박 정부의 4대강 사업에 대해 엄중한 경고를 하였지만, 이 대통령은 강행 의지를 밝히며 홍보자문단 구성을 본격화하고 있다며 소통과 대화가 아닌 일방적인 홍보로 부정적인 여론을 돌리려 한다면 더 큰 반발과 저항을 부를 것이라고 비판했다(금강일보, 한겨레신문, 2010. 6. 30).

유네스코 세계유산 등재를 추진 중인 백제문화유적이 정부의 4대강 사업으로 훼손될 위기에 처했다는 주장이 제기돼 논란이 일고 있다(연합뉴스, 동아일보, 2010. 8. 4).

충남도는 지난 1월28일 공주와 부여의 역사유적 9개 지구 19개 유적을 유네스코의 세계문화유산 잠정목록에 올리고 문화유산 등재를 추진하고 있는 과정에서 시민단체는 4대강사업 금강구간의 문화유적인 공주 고마나루 일원과 공산성, 왕홍사지 등의 유적이 아예 없어지거나 파괴될 우려가 있다고 지적하였다. 종교계와 대전충청 및 전북 등 금강유역 단체가 망라돼 있는 '금강을 지키는 사람들'이 안희정 충남도지사 및 충남도의 4대 강에 대한 입장이 불분명하다고 비판하면서 입장을 애매하게 발표하여 혼란을 가중시키고 있다고 주장했다(연합뉴스, 오마이뉴스, 2010. 8. 5).

우선 4대강 사업에 대한 안 지사 및 충남도의 입장과 관련한 일부 언론의 보도에 대해 국토해양부와 보수 언론이 충남도의 공문 내용을 자의적으로 해석해 아전인수식으로 보도한 것은 사실이라고 말하면서 4대강 사업에 대한 안 충남지사와 충남도의 입장을 국토해양부와 일부 언론이 왜곡했다는 지적하였다.

금강살리기 사업 갈등을 행위주체별로 분류하면 다음 표와 같이 정리할 수 있다.

〈표 2-9〉 「금강살리기」 사업 갈등의 행위주체별 갈등발생 현황

유 형			관 련 사 례
집 단 갈 등	정부간	수직적	금강 물막이 공사를 둘러싼 정부↔기초자치단체의 갈등
			4대강 사업 타당성에 관한 중앙정부↔야당 광역자치단체장 간의 갈등, 농지 리모델링 인·허가를 둘러싼 정부↔지방자치단체간의 갈등
			4대강 사업 지속성에 대한 정부↔지방자치단체 간의 갈등
			금강살리기 사업 관련 단체장들의 의견 갈등 양상
		수평적	금강 하구둑을 둘러싼 서천군↔군산시 갈등
			4대강, 금강(부여보) 살리기 사업 홍보를 둘러싼 선관위↔국토해양부 간의 갈등, 여당↔야당간의 갈등, 광역자치단체장간의 갈등
	정부↔주민	정부↔주민	금강살리기 사업 보상에 관한 정부↔주민간의 갈등
			4대강 사업 여론 수렴을 둘러싼 정부↔주민간의 갈등
			청양군 철갑산 천장호 둑 건설을 둘러싼 정부↔주민간의 갈등
			농지 소멸 보상을 둘러싼 정부↔주민간의 갈등
			준설토와 토석채취허가를 둘러싼 정부↔주민간의 갈등
			보 설치에 따른 정부↔주민간의 수질오염 관련 갈등
			금강살리기 사업 공사 관련 공주시↔주민간의 갈등
			금강살리기, 충남도 '반대' VS 주민 '찬성'
		정부↔NGO	환경파괴를 둘러싼 정부↔종교단체 간의 갈등
			4대강 사업 추진관련 정부↔종교단체간의 갈등
			단양쑥부쟁이 멸종위기에 관한 정부↔환경단체간의 갈등
			오염된 퇴적토 수질악화 관련 정부↔환경단체간의 갈등
			수질개선 여부를 둘러싼 정부↔시민단체 소송 갈등
			4대강 사업 타당성에 관한 정부↔시민, 종교단체 간의 갈등
			4대강 전면 중단을 촉구를 위한 단식 기자회견을 통한 정부↔종교단체 갈등
			4대강 홍보자문단 해체 관련 지방자치단체↔시민단체 간의 갈등
			금강살리기 사업 문화재 훼손 시민단체 제기 논란
			언론 왜곡 해프닝에 대한 충남도에 대해 시민단체 비판

2) 「금강살리기」 사업 갈등의 성격별 갈등발생 현황

(1) 갈등의 성격별 사업타당성 관련 갈등

대한불교조계종 6교구 본사인 마곡사가 24일 4대강 사업 반대 활동을 펼치겠다고 밝힌 가운데 조계종의 대표적 사찰 가운데 하나인 마곡사의 합류로 충남에서는 기독교·천

주교·불교 등 3대 종교가 모두 반대운동에 나서게 되어 지역의 시민·환경단체들이 이끌어온 금강 사업 반대 운동이 더 힘을 얻게 되었다(한겨레신문, 경향신문, 2010. 3. 24).

금강운하 백지화 국민행동은 이날 정부의 4대강 사업은 과도한 개발 공사로 자연을 훼손하는 것이라는 데 뜻을 같이 하고 앞으로 함께 4대강 사업 백지화 활동을 벌여나가기로 알리고 마곡사가 내부 논의를 거쳐 구체적인 활동계획을 세워 금강에서 대규모 포교행사를 여는 것을 기점으로 금강을 지키기 위한 선원을 지정하고 기도회를 여는 등 일반 신도들이 동참하는 활동을 약속하였다. 4대강에 대규모 댐을 건설하고 강바닥을 준설하는 사업이 과학자와 환경운동가의 강한 저항을 부딪치면서 남한강과 북한강 사이의 습지는 이동성 물새와 국화를 포함한 희귀 식물종의 서식지 역할을 해왔지만 이러한 조화는 지속되지 못할 것이라고 주장하고 있다(사이언스, 중앙일보, 2010. 3. 30).

『4대강 사업』에 대한 찬성론자들은 이 사업이 자연의 불균형을 개선할 것이라고 보는데 반해 반대론자들은 『대운하』 건설과 연결되어 불필요하게 함부로 자연에 훼손하는 것이며, 홍수는 보 건설 지역이 아니라 지류와 소하천에서 발생한다는 것에 의문의 여지가 없어 일부 학자들은 이 사업이 물 관리에 관한 낡은 사고방식을 반영한 것이라고 생각하고 있다. 유럽과 미국에서는 현재 강이 굽이쳐 흐르거나 범람할 수 있도록 더 많은 공간을 강에 주려고 한다고 설명하는 반면, 『4대강사업』 추진본부는 한국의 강에 대한 자신들의 조사와 사례에 의하면 댐과 준설이 최선의 해결책이라 설명하였다.

정부가 4대강 사업 공사를 속도전으로 추진하면서도 정작 이와 관련한 수질오염 총괄 방제기관인 수질오염방제센터의 조직을 축소하고 모래톱 위와 물속을 다닐 수 있는 공기부양정과 방제장비를 갖춘 방제선박은 대규모 수질오염 사고 때 필요한 방제장비도 제대로 갖추지 않는 등 늦장 운영하고 있는 것으로 들어났다(한겨레신문, 동아일보, 2010. 4. 6).

수질오염방제센터는 공사 중 흙탕물 발생, 기름 유출 등 수질 및 수생태계 훼손 사고에 대응하기 위해 4대강 사업의 종합계획서인 4대강 살리기 마스터플랜에서 설립하기로 한 특별 대책기관으로 제구실을 하지 못함에 따라 대규모 수질오염 사태가 났을 때, 신속한 방제가 이뤄질지 의문이 제기되고 있다. 한강, 낙동강, 금강, 영산강 4곳에 두기로 한 방제센터는 환경공단 본부에 1곳만 두고 나머지는 4개의 지역본부 방제상황팀이 맡는 것으로 되었다.

기존의 수질측정망을 통합한 수질오염 방제정보 시스템도 지난달 8일해야 가동하여 이동형 수질측정기기도 이르면 5월해야 투입될 예정이어서, 종합적인 수질 모니터링은 여태 이뤄지지 않고 있는 실정이다.

금강을 포함한 4대강 살리기 사업의 주요 목표 중 하나가 용수부족에 대비한 용수원 추가확보지만 검토 결과 전국 용수공급량은 예측량보다 여유가 있어 보설치 등이 필요 없다는 주장이 제기되고 있다(뉴시스, 한겨레신문, 2010. 5. 14).

김창수 자유선진당 국회의원(대전 대덕구)과 금강운하백지화국민행동은 11일 오후 2시 대전 대덕구 대화동에 있는 디아트 컨벤션홀에서 금강정비사업 문제와 중단대책 토론회를 개최하였다. 토론회에서는 정부의 용수사용 예측량은 타당하지 않다며 잘못된 용수 사용 예측량을 근거로 한 보 설치 등 4대강 사업은 전면 중단돼야 한다고 주장하면서 보설치를 전면 재검토해야 한다고 강조하였다.

한편 상위계획인 금강유역종합치수계획에는 보 설치와 준설에 관한 계획이 전혀 포함되어 있지 않았으며 부여보와 금강보를 설치하고 준설 사업을 포함하고 있는 하위계획인 금강 수계 하천기본계획은 위법하다고 강조하였다. 또한 금강정비사업은 하천공사시행계획에 관한 환경영향평가에 필요한 하천의 호소생태계를 고려한 수질예측과 준설로 인한 생태계 영향평가, 오염퇴적토에 대한 평가를 하도록 돼 있지만, 이를 모두 누락하여 정당성과 객관성을 결여하고 있다는 문제를 제기하였다.

6·2 지방선거에서 여당이 참패한 것은 「4대강 살리기 사업」에 대한 부정적인 여론이 반영된 것으로 평가. 4대강 사업을 예정대로 추진하려는 정부의 처지는 더욱 궁색해진 반면, 「4대강 사업」반대를 내건 광역단체장과 시민사회단체, 종교계의 연대는 한층 단단해져 공사는 난관에 봉착하였다(한겨레신문, 중앙일보, 2010. 6. 8). 4대강 공사는 지난해 11월부터 일사천리로 진행되어 최소 1년이 필요한 환경영향평가가 넉 달 만에 끝나고 대규모 국책사업에 필요한 예비타당성 검토도 생략되어 1만명 이상이 참여한 국민소송까지 제기된 상태이다. 공사 과정에서도 멸종위기종인 단양쭉부쟁이가 훼손되는 등 불법 사례가 속출했지만, 공사 속도에는 영향을 미치지 못하고 있다.

6.2 지방선거 직후 야권 광역단체장 당선자들이 정부의 4대강 살리기 사업을 저지하겠다고 밝힌 가운데 여권 광역단체장들이 이에 맞서 사업이 중단없이 추진돼야 한다는 입장을 잇따라 내놔 갈등 논란이 일어나고 있다(연합뉴스, 경향신문, 2010. 6. 9). 4대강

사업의 지속적인 추진 입장에 변화를 보이지 않고 있는 중앙권력과 지방권력의 충돌 양상에서 지방권력 내 여·야 단체장 간 갈등 형태로 파장이 확산되는 분위기이다. 김범일 대구시장 당선자와 김관용 경북지사 당선자는 9일 공동 성명서를 내고 4대강 사업의 중단없는 추진을 거듭 요구하며 야권 광역단체장 당선자들을 겨냥해서 소모적인 정쟁을 중단하라고 요구하고 있다.

안희정(충남), 김두관(경남), 이시종(충북), 이광재(강원), 송영길(인천) 등 야권 단체장 당선자들은 정부의 4대강 사업은 중단돼야 한다는 기본 입장을 유지하고 있으며, 4대강 사업 저지를 위한 야권 단체장 협의체를 구성해 이 문제에 공동 대응한다는 방침이다. 여당인 한나라당 소속 단체장들은 사안에 따라 지역의 이해를 적극적으로 반영하고 지역 여론도 충분히 전달하겠다는 강한 의지를 내보인 것으로 해석되고 야권 당선자들은 목소리에 자신들의 목소리를 강화하겠다는 의지를 표명하였다.

충청권 당선자들 다른 단체장들과 연대하여 생활하수 정화·소하천 살리기로 전환을 주장하였으나, 이 대통령은 이날 연설에서 더 토론하고 의견 수렴하겠지만, 4대강 사업은 몇 년 뒤면 성과를 볼 수 있다고 말해 국민 다수의 반대에도 굽힘없이 이 사업을 계속 추진할 뜻을 밝혔다.

안희정 충남도지사 당선자는 4대강 사업은 6·2 지방선거를 통해 국민이 결론을 내리며, 정부는 민의에 따라 4대강 사업을 즉각 중단하고 치수사업 중심으로 전환해야 한다고 주장하면서 금강사업팀에서 4대강 문제를 재검토하고 있는 상황이다. 이시종 충북도지사 당선자는 6·2 지방선거에서 표출된 국민의 민심은 세종시 수정안을 포기하고 4대강 사업을 재검토하라는 것이라며 이 대통령이 국민의 뜻을 제대로 파악하지 못하고, 국민의 뜻을 받아들이지 않는 것에 대해 실망을 표명하였다(한겨레신문, 중앙일보, 2010. 6. 14). 일부 지방자치단체가 국가로부터 위탁받은 4대강 살리기 사업의 공사를 반납하거나 계약을 해지하겠다는 입장을 밝힌 가운데 이럴 경우 공사가 제대로 진행될 수 있을까라는 의문이 제기되었다.

반면 기초 단체장의 권한인 준설토 적치장 허가나 광역 단체장의 권한인 농경지 리모델링 사업 허가 등을 엄격히 제한하거나 각종 민원에 대한 진상조사나 소음, 분진 등 공사 기준을 엄격히 적용하면 사업 속도에 상당히 영향을 줄 것이라는 전망도 보인다(연합뉴스, 동아일보, 2010. 6. 15).

(2) 갈등의 성격별 환경파괴 관련 갈등

『금강살리기』사업이 당초 계획보다 2개가 더 많은 5개의 보가 설치되는 것으로 드러나 환경파괴 논란이 일고 있다. 특히, 지자체의 요구로 보가 추가된 것으로 밝혀짐으로써 앞으로 보가 더 늘어날 수 있다는 우려 제기되고 있으며 환경문제가 제기되어 온 보가 『금강살리기』구간에만 2곳이 추가되면서 환경단체의 반대가 심하다. 금강운하백지화국민행동은 이어 미호천의 작천보는 미호천 수질이 매우 나쁜 것을 감안하면 오히려 수질을 더 악화시킬 것이 분명해 기존 보도 해체해야 한다며 강하게 반발하면서 신탄진 인근에 건설되는 대덕보도 대청댐이 있는 만큼 또 보를 설치하는 것은 금강본류에 심각한 악영향을 줄 수 있음이 지적되었다(중도일보, 대전일보, 2009. 6. 24).

『4대강 사업』공사 현장 곳곳에서 수질 오염과 생태계 파괴 등의 문제가 드러나면서 금강지역 공사현장을 살펴본 결과 금남보와 금강보, 부여보가 금강 수질을 악화시키고 이 지역의 백제 유적을 훼손할 가능성이 크다는 것이 밝혀짐이 구간에 갑작스럽게 추가 설치중인 대덕보도 주변 환경과 물의 이용에 악영향을 끼칠 것으로 우려하여 현장 조사 결과 금강보 공사현장에 대한 환경오염방지 시설이 갖추어져 있지 않거나 관리소홀로 인한 유실 등으로 각종 오염물질 등이 금강 줄기로 그대로 흘러들어가고 있다고 보도되었다(시사서울, 동아일보, 2010. 3. 3).

4대강 살리기 사업의 핵심은 보 설치와 강바닥 준설이라면서 이런 상태에서 낙동강 준설공사가 이뤄지면 오염물질이 들어있는 퇴적층이 마구 파헤쳐져 인근 주민 1000만 명의 식수원이 오염될 것이 지적하였다. 국민의 신뢰 확보를 위해 정부 단독이 아니라 민관합동기구를 구성할 필요가 있다면서 4대강 사업은 향후 초래할 위험요인이나 환경영향에 대한 정확한 예측과 평가 없이 추진되어서는 안된다고 경고하였다.

정부가 4대강 살리기 사업을 하면서 주민들도 모르게 공사에 필요한 토석의 채취장과 준설토 적치장을 만들어 마을 주민들의 공분을 사고, 주민들도 모르게 4대강 살리기 사업에 필요한 토석(토사) 채취허가를 내어 피해를 주고 있다. 주민들은 대통령이 추진해야 할 국가사업이라면 주변의 환경조건을 주민공청회를 통해 추진해야 하는데 주민들도 모르는 상태에서 갑자기 공사가 시작되어 그로 인한 생활환경피해, 사유재산피해, 주택의 붕괴우려, 금(crack), 부대시설, 건축물(옹벽, 담장 등) 지하수 오염, 분진, 소음,

배수시설, 자연생태계 파괴 등이 우려되는 상황이다(뉴시스, 경향신문, 2010. 3. 29)..

준설토 적치장 진입로까지 허가가 났다는 말에 주민들은 준설토는 강바닥의 썩은 모래를 퍼다 놓는 것인데 주민들을 무시하는 처사로 개인의 사리사욕에 주민들이 왜 피해를 보고 있어 자연환경을 파괴할 우려가 있다고 제기하였다. 이에 대해 공주시 관계자는 토석 채취장 진출입로 공사를 하면서 현장을 다녀왔지만 사업자가 주민들과 원만히 합의돼 민원에 소지가 없다'는 말에 허가를 내어 주었지만 주민들의 진정서가 공주시에 접수된 줄은 몰랐다고 해명하였다. 그러나 동현리 마을의 경우 토석 채취보다는 준설토 문제가 심각하며 4대강 사업과 준설토문제로 골머리를 앓고 있는데 준설토의 경우 오염된 적치물로 악취, 지하수오염, 식수 문제까지 주민들도 모르게 벌어지는 일들로 인해 향후 주민들의 피해가 상당할 것이라고 우려된다.

「4대강 살리기 사업」 취소 청구소송과 관련해 19일 실시된 현장검증에서는 원고인 시민단체와 피고인 국토해양부 측이 수질개선 여부를 놓고 갈등 논란이 일어나고 있다. 잠실대교 북단에서 시작된 검증에서 피고측 대리인인 법무법인 율촌의 박해식 변호사는 고정보 638m, 가동보 200m에 이르는 잠실 수중보의 구조를 재판부에 설명하며 보(설치)나 준설토 인한 홍수 증가(가능성)는 결코 많지 않아 수량이 많아져 수질이 좋아진다고 주장하였다.

원고측은 삼합리 단양쭉부쟁이 서식지의 훼손과 강천보·여주보 준설토 공사에 따른 수질 오염 우려를 부각하면서 더 이상의 피해를 막기 위해 공사를 중단해야 한다고 요구하고 있다. 피고측은 수중보 설치에 따른 수질 오염 가능성이 낮다고 맞서며 수자원 확보의 필요성을 강조하고 단양쭉부쟁이 대체 서식지를 마련하는 등 보호 대책을 마련했다고 강조하였다(연합뉴스, 한겨레신문, 2010. 5. 20).

전국적으로 장맛비가 내리고 있는 가운데 「금강살리기」 사업이 추진되고 있는 금강 둔치에 대규모 준설토 적치장이 설치돼 있어 피해가 우려된다. 대전지방국토관리청과 공주시 등에 따르면 금강보 설치 예정지에서 3km 가량 떨어져 있는 검상동 금강 둔치에 금강 준설토과정에서 나온 모래 60만m³를 쌓아 놓은 준설토 적치장이 설치돼 있어 폭우가 쏟아지면 강물의 흐름을 막아 최악의 경우 뚝 붕괴 등을 유발할 가능성이 큰 것으로 지적되었다.

집중호우 시 모래가 빗물에 씻겨 나가면서 물을 흐름을 막을 가능성도 배제할 수 없어

자치단체가 적치장의 모래를 팔아 수익을 얻겠다고 하는데, 모래가 유실될 경우 경제적으로도 큰 손실을 입게 되는 만큼 모래 유실을 막을 수 있는 특단의 대책을 마련해야 할 것을 촉구하였다. 대전지방국토관리청 관계자는 적치장 관리기관인 공주시와 협의해 오는 15일까지 금강 둔치 안에 쌓아 놓은 모래를 독 밖으로 옮길 계획이며, 집중 호우시 모래가 씻겨 나가는 것을 막기 위한 대책을 마련할 계획이다(연합뉴스, 백제신문, 2010. 7. 2).

(3) 갈등의 성격별 여론수렴 관련 갈등

정부의 「4대강 사업」 홍보에도 불구하고 여전히 4대강 사업에 대한 반대 여론이 수그러들지 않고 있다. 여론조사기관 리얼미터가 4대강 살리기 사업에 대한 찬반 여론을 조사한 결과, 반대가 49.9%로 찬성(36.7%)보다 13.2%p 많은 것으로 조사되었다(경향신문, 조선일보, 2010. 3. 26). 2009년 12월 22일 실시된 조사에서 찬성 35.9%, 반대 51%로 나타난 것과 비교할 때 최근 정부의 4대강 사업 강조에도 불구하고, 반대 여론이 여전히 강하다. 특히 천주교 주교회의의 강경한 4대강 반대 입장 표명으로 4대강 사업에 대한 부정적인 여론이 형성되며 천주교 신자들의 가장 부정적인 입장을 표명하였고 각 연령별, 지역별, 정당별로 찬성보다 반대가 많은 것으로 조사되었다.

충남도가 13일 「금강살리기」 사업에서 충남지역 9개 지구가 모두 착공해 「4대강 살리기 사업」이 탄력을 받아 추진 중이라는 보도자료를 배포한 가운데 현장에서는 오탁방지막도 없이 흙탕물이 흐르고 있어 문제가 제기되었다(뉴시스, 대전일보, 2010. 4. 13). 문제가 되는 사업장은 7공구(공주보 건설현장)로 오탁방지막이 없는 구간에서 포클레인이 강모래를 퍼 올리며 발생한 흙탕물을 아무 여과장치도 없이 그대로 흘려보내고 있는 실정이다.

도 관계자는 이번 도내 사업 지구의 착공으로 도내 지역경제 활성화는 물론, 불황을 겪고 있는 지역 중소기업체에 활력소가 되고, 생태하천으로 친환경적인 사업이라고 밝히고 있지만 정작 공사현장에서는 최소한의 정화시설인 오탁방지막도 제대로 쳐있지 않은 상태에서 공사가 벌어지고 있어 자연을 살린다는 공사가 환경파괴를 일삼는 공사가 되고 있는 실정이다. 4대강 살리기 사업이 정부의 국책사업을 빙자해 불법 공사가

자행되고 있어 진정 이 사업이 생태계를 복원하고 수질을 높이기 위한 것인지 대통령의 공약사업으로 공사만 하면 되는 것인지 따져봐야 할 문제이다.

대전·충남·충북·전북지역 시민사회계와 종교계 60개 단체로 구성된 금강을 지키는 사람들은 29일 “안희정 충남지사 당선인과 엄홍철 대전시장 당선인은 4대강 사업에 대한 분명한 입장을 밝히고, 취임 즉시 4대강 사업 홍보자문단을 해체하라고 주장하였다(금강일보, 대전일보, 2010. 6. 30). 6·2지방선거에서 여당이 참패하면서 민심은 이명박 정부의 4대강 사업에 대해 엄중한 경고를 하였지만, 이 대통령은 강행 의지를 밝히며 홍보자문단 구성을 본격화하고 있다며 소통과 대화가 아닌 일방적인 홍보로 부정적인 여론을 돌리려 한다면 더 큰 반발과 저항을 부를 것이라고 지적하였다.

(4) 갈등의 성격별 보상 관련 갈등

정부의 「금강살리기」 사업이 급류를 타면서 하천점용 및 보상을 둘러싸고 관계 기관과 주민간의 갈등이 본격 점화되어 사업지구 내 하천에 수십~수년간 점용허가를 받아 농작물을 재배해 온 농민들이 생존 차원에서 대토를 요구하고 나서 뜨거운 쟁점으로 부상하고 있다.

농민들은 국토청을 방문한 자리에서 수년간 생계수단으로 농사를 지어온 곳이라며 앞으로 하천지속점용 불가시 농지 대토마련을 강력히 요구하고 있어 「금강살리기」 생태하천 조성지구 내 하천점용 및 보상을 둘러싸고 관계기관과 농민 간 갈등이 불가피할 것으로 예상된다(중도일보, 대전일보, 2009. 4. 8).

4대강 사업으로 농민피해 막대하나 보상은 미미한 상태, 정부는 점유허가 못 받은 곳은 영농보상을 안함으로써 농민은 50% 이상 생업을 잃어 피해가 막심하다(한겨레신문, 동아일보, 2010. 3. 18). 정부는 하천둔치는 국·공유지이므로 땅에 대해서는 어떤 보상도 할 수 없고, 특히 점유허가를 받지 않은 농민들은 2년의 영농손실 보상금조차 지급할 수 없다는 태도를 취하고 있다. 국토해양부가 조사한 지차체 하천점용 경작지 현황/사업구간내 사유지 자료를 보면, 낙동강 유역에서는 모두 1만 3,624명의 농민이 2,871만㎡의 하천둔치 농지를 잃게 돼, 4대강 사업과 관련한 전국 피해 농가의 50% 이상을 차지하며, 하천둔치 전체 농지 면적의 50%에 육박하고 금강 유역의 충남 부여는 2357명으로

크게 나타났다.

정부는 낙동강, 한강, 금강, 영산강 등 4대강 주변의 영농보상 대상자들에게 이미 보상 협의 취지를 통보했고, 4월부터는 본격 보상에 착수할 예정이며, 수십년 동안 강변에서 농사를 지어온 농민들은 2년간의 영농손실 보상금만 받고 삶의 터전을 내줘야 하는 상황이다. 이런 정부의 보상으로도 하천둔치에서 농사를 지어온 2만4000여명의 농민들에게 일자리를 제공하지는 못하고 하천둔치는 국가 소유이기 때문에 토지 보상이 전혀 주어지지 않아 농민들이 대체 농지를 마련하기 어려운 실정이다.

(5) 갈등의 성격별 예산·중복 낭비 관련 갈등

충남 공주시가 수십억원을 들여 금강에 쌓은 석축이 장맛비에 쓸려 내려가고 중앙정부의 계획과도 충돌하여 계획대로라면 조명 시설을 갖춘 금강교와 공산성이 금강의 물과 어우러지면서 아름다운 경관을 연출할 것으로 기대된다(연합뉴스, 백제신문, 2009. 8. 10). 그러나 석축과 모래 독으로 이어진 10여m가 지난달 내린 장맛비로 불어난 강물의 압력을 이기지 못하고 잘려나간 탓에 물이 모두 빠져나갔고, 금강은 모래와 자갈 바닥을 드러냈다. 공주시는 임시로 모래 독을 쌓아 물을 가두고 백제문화제 행사를 치를 계획이지만 정부의 4대강 살리기 사업 계획에 따라 하류 1km 지점에 소형 댐을 쌓을 예정이어서 공주시가 쌓은 석축은 아예 철거해야 할 상황에 놓였다. 수십억원을 들인 금강 석축이 '자연'과 '중앙정부'의 힘 앞에서 무용지물이 될 처지에 빠지게 된 상황이다.

6.2지방선거에서 4대강 살리기와 경인운하 사업을 반대한 광역단체장들이 대거 당선되면서 이들 사업을 주관하고 있는 수자원공사가 적지 않은 마찰과 차질이 발생하였다. 강에서 파낸 흙으로 농경지를 개량하는 농지 리모델링 사업의 경우 인·허가권이 광역자치단체장에게 있는데, 야권 시·도지사들이 이 사업의 인·허가를 거부 또는 지연시켜 4대강 사업에 제동을 걸겠다는 입장 표명하였다. 준설작업에서 나온 골재를 쌓아두는 '적치장'의 경우도 인·허가권을 가진 야권 기초자치단체장들이 인·허가를 지연시키거나 내주지 않을 경우 공사가 차질을 빚을 수 있다.

수자원공사 4대강 사업 관계자는 전비용을 국가가 부담하는 국가사업으로 사업이 지연될 경우 공사비 증가는 물론 여름철 홍수 피해 우려를 지적하였다. 경인운하는 국책

사업이어서 인천시장의 권한 밖에 있다는 한계를 인정하면서도 뱃길을 만들어도 이용할 물동량이 없어 수백억원의 예산이 낭비 될 수 있음을 우려하고 있다(연합뉴스, 경향신문, 2010. 6. 9). 이상과 같이 「금강살리기」 사업의 갈등을 성격별로 분류하면 다음 표와 같이 정리할 수 있다.

〈표 2-10〉 「금강살리기」 사업 갈등의 성격별 갈등발생 현황

분류기준	유형	관련 사례
갈등성격	사업 타당성 관련 갈등	4대강 사업의 원조적 타당성 논란
		기독교·천주교·불교 등 3대 종교의 4대강 사업 반대운동
		방제선박 결여, 수질오염센터 부설에 따른 타당성 논란
		잘못된 용수 사용 예측량을 근거로 한 4대강 사업 위법 논란
		6.2 지방선거를 둘러싼 정치권 여·야당의 사업 재검토
		정부의 4대강 환경평가 타당성 검토를 무시하여 민심의 반대운동 확산
		4대강 사업을 둘러싼 여·야 단체장, 정부와 충청권 당선자간의 사업 재검토 논란
		4대강 사업 반납·해약에 따른 정부와 지방자치단체간의 갈등
		4대강 전면 중단을 촉구하는 종교·시민사회 단체의 단식 기자회견
	환경 파괴 관련 갈등	금강 살리기 보 설치에 대한 환경파괴
		금남보 공사현장 종교단체 환경훼손 제기 논란
		청양 칠갑산 천장호 둑 건설 논란
		금남보, 금강보, 부여보 등 생태계 파괴 및 수질문제 논란
		준설토와 토석 채취허가에 따른 환경파괴
		단양쑥부쟁이 멸종위기에 따른 생태계 파괴 논란
		수질개선과 수질악화를 둘러싼 시민단체와 정부간의 취소 청구소송
		강유역의 퇴사량 증가로 용수확보 공급 차질 논란
		금강 둔치에 대규모 준설토 적치장 수해 우려
	여론 수렴 관련 갈등	4대강 사업 반대여론 정책반영갈등
		충남 홍보자료에 무색한 불법공사
		정부의 민간인 대상으로 추진한 몰래 홍보
		4대강 홍보자문단 해제 촉구 관련 갈등
	보상 문제 관련 갈등	하천점용 및 보상을 둘러싼 보상 갈등
		충남 부여 농지 소멸 보상을 둘러싼 보상 갈등
		금강 살리기 사업 보상에 대한 행정기관과 농민간의 갈등
	예산의 중복·낭비	강물막이 공사 관련 공주시↔정부 간의 갈등
		4대강 사업 지속 여부를 둘러싼 한국수자원공사와 지방자치단체간의 갈등으로 예산 낭비 우려
		대학생들을 통한 4대강 홍보로 인한 예산 낭비 논란

3) 「금강살리기」 사업 갈등의 행위주체별 갈등관리 현황

4대강 살리기 사업이 정치·사회적 갈등의 핵심으로 부상했고, 6.2 지방선거 후 국민들의 여론이 선거에 반영되면서 사업의 지속성 여부에 대한 정치권 여·야당과 시민단체, 광역자치단체, 기초자치단체, 시민사회, 종교단체, 등 여러 영역에서 많은 갈등이 발생하고 제기되고 있는 현황을 앞에서 정리하였다. 정부는 4대강 살리기 사업과 관련 많은 공사와 진행이 추진되고 있는 「금강살리기」 사업에 갈등현황에 대한 대응관리를 추진 중에 있다.

이에 본 연구에서는 사업 추진 과정에서 발생하는 다양한 갈등에 관해 행위주체별 분류에 따른 정부의 대응관리와 갈등의 성격에 따른 분류에 따라 정부의 대응관리를 정리하고 분석하고자 한다.

(1) 정부간(수직, 수평적 갈등) 갈등관리 현황

충남도와 금강권역 7개 시·군의 상호협력 및 연계발전을 모색하는 포럼이 대전일보사와 충남발전연구원 공동 주관으로 개최하였다(대전일보, 충청투데이, 2009. 4. 10).

정부의 「금강살리기」 사업이 6월부터 착수될 예정인 가운데 4대 강 권역 가운데 처음으로 협의체 구성 및 시·군 간 갈등해소와 연계발전 방향을 논의하는 상생의 장이 마련됨으로써 금강 살리기 성공 추진의 전기가 될 전망이다. 이 포럼은 바람직한 「금강살리기」를 위한 공동협력 방안, 금강 살리기 핵심 사업에 대한 시·군의 공동 대응 방안, 시·군 간 갈등해소 및 연계 발전 방향 등에 대해 폭넓은 논의가 이뤄짐으로써 금강 살리기를 통한 공동 발전의 계기를 마련 중이다.

갈등예방 및 해결을 위한 중간역할인 충남포럼의 필요성과 중요성을 인식하고, 갈등 예방 및 해결을 위한 필요성과 중요성을 인식하고 홍보하여 사례모음집을 발간할 필요성이 있다(충청남도, 2009. 7. 21). 갈등을 사전에 예방하고 해결하기 위해서는 공무원과 관계관의 갈등 해결 역량강화 교육이 필요하며, 갈등에 따른 화해도 중요하지만, 원칙적인 갈등원인의 해결 및 이에 따른 포용력과 행정적 집행이 수반되어야 한다.

공감대 형성 및 실천을 위한 주민의 자발적 참여, 의견수렴을 통한 바람직한 사업방향

제시, 지역현안에 대한 요구·감시·지원·협력, 협의회를 통한 자문 및 개선방안 제시를 통한 협력거버넌스 체제 구축중이다. 도, 시·군간 유기적 협력관계 구축 지원, 갈등 발생시 자율적 참여, 조정, 협력, 합의형성 사업형평성, 지역균형발전 등 정책적 고려, 대외협력 및 지원해야 한다(충청남도, 2009. 10. 14).

시·군협회의의 성공적인 운영을 위해 미국의 순회판사처럼 지역을 순회하며 자치단체의 갈등을 해소하고 아이디어를 제공하는 갈등순회매니저 제도 도입의 필요성을 검토할 필요가 있다(충청남도, 2010. 2. 2). 또한 지속적이고 상시적인 갈등예방기능을 강화하고 중립성·객관성 유지, 제3자적 신뢰확보, 현장위주, 실체적 접근으로 협의회 운영을 내실화 할 수 있는 제도적 장치 마련이 필요하다. 다자간 참여를 통한 소통구조를 확립하고 시·군간 협력적, 자율적, 조율·조정시스템 구축, 지속적인 모니터링을 통한 갈등의 사전예방을 위한 모니터링 센터의 검토를 요한다.

(2) 정부-주민간 관계 갈등관리 현황

국토부는 2009년 9월 21일(부여지역)부터 경작지 및 비닐하우스에 대해 보상금 지급, 보상 노린 불법시설물 철거 조사 후 행정조치 및 형사고발하였으며(4대강 살리기 추진본부 사업관리팀, 2009. 9. 21), 동시에 부여지역을 시작으로『4대강 살리기 사업』에 편입되는 경작지에 대한 영농손실 및 지장물 이설(비닐하우스 등) 보상이 시작되었다.

국토해양부는 조속한 보상추진을 위해 일부지역(양산)을 제외하고는 경작지, 비닐하우스 등에 대한 기본조사를 완료하고, 기본조사를 토대로 현재 감정평가를 대부분 완료한 상태이다. 또한 불법시설물 등에 대하여는 철저히 조사하여 위법사항 발견 시에는 강력한 행정조치를 취할 계획 중이다. 사업구역에 보상 목적으로 설치되는 비닐하우스 등에 대하여는 항공사진 대조, 현장조사 등을 통해 진위여부를 철저히 파악하여 불법행위는 보상대상에서 제외하고, 자진철거 계고 후 하천점용허가 취소, 관련자 형사고발 등 강력한 조치를 취할 계획이다. 이를 위해 유관기관 합동단속반(국토부, 지자체, 토공·수공)을 운영하며 경찰청 협조를 얻어 현장조사 및 단속을 한층 강화하여, 보상금을 노린 불법행위·투기행위가 발붙이지 못하도록 할 계획이다.

토목공사위주의 사업에 치중하지 말고 주민이 참여하는 개발이 이뤄져야 하며, 연구

기관이나 대학에 의뢰해 인간중심의 종합적인 하천계획 수립이 필요하다. 「금강살리기」 사업에 대한 주민들이 잘 모르고 있으므로 홍보가 필요하며 탑다운 방식이 아닌 수평적 관계의 참여적 의사결정과 책임 있는 시민의식, 수평적·주체적 책임에 의한 자율적 방식이 필요하다(충청남도, 2009. 10. 14).

현재 「금강살리기」 사업에 대한 홍보는 매우 부족한 상황이어서 사업에 대한 개념을 정확히 홍보하는 것이 필요하다(충청남도, 2010. 3. 3). 사업의 홍보를 위해, 가칭 ‘금강탐방단’을 기획하여 금강을 탐방하고 순례할 수 있는 프로그램 마련이 필요하다. 이명박 대통령은 23일 4대강 사업과 관련, 생각을 바꾸든 안 바꾸든 정치적 반대자라도 우리 국민이므로 찾아가서 성실하게 설명하고 진실을 알려야 할 책임이 우리에게 있다고 말하면서 청와대에서 열린 국무회의에서 4대강 살리기에 대해 정치적 목적으로 반대하는 사람이 있을 수 있다면서 이런 사람들(반대론자)에게 설명해 봐야 소용없다고 생각해서는 안 된다면서 모두 소중한 국민이라고 말하였다(서울신문, 경향신문, 2010. 3. 24). 이어 아직 정부의 주요 정책이 충분히 설명되지 않았다고 생각한다면 국민을 위해 필요하고 국가발전을 위해 중요하다면 국민들에게 소상히 알리고 오해를 풀면서 정책을 병행하는 자세가 중요하다. 정부는 중요한 정책이므로 집행만 하면 된다는 생각에서 벗어나서 민주화를 거친 한국 사회에서는 아무리 좋은 정책도 국민들 이해를 돕도록 꾸준히 알려야 한다고 지적하였다.

서울시민의 안정적인 식수원 공급과 친수공간 활용 목적으로 추진한 한강종합개발 이후 한강의 수질과 생태환경은 오히려 개선되었다(4대강 살리기 추진본부 수질관리팀, 2010. 3. 30). 수질(BOD 기준)은 ‘84년 6.8mg/L(한강대교), 15.7mg/L(가양대교)에서 ‘07년 3.5mg/L와 3.0mg/L로 크게 개선되었으며, 생태환경도 한강종합개발 이후 종 다양성이 전반적으로 더 풍부해졌다.

콘크리트 호안을 철거하고 모래톱을 설치한다 하더라도 시민들의 여가패턴이 ‘60~’70년대에 비해 다양한데다 겨울철에는 이용도가 크게 떨어진다는 점에서 남녀노소가 언제든지 쉽게 접근하여 정서를 함양할 수 있는 공간으로 활용하는 현재보다 효율적이라고 할 수도 없을 것이다. 또한 댐·보 설치로 풍부한 수량을 확보함과 동시에 오염물질 차단을 위한 수질 개선사업을 추진하여 수질을 개선하고, 기존 하천유로 및 습지는 최대한 보전하면서 생태하천 154개소, 생태습지 35개소, 물고기 산란터·서식처를 추가

로 조성할 계획이므로 생태환경도 개선될 것이다.

국토해양부 4대강 살리기 추진본부는 지난달 4대강 주요지점의 수질(BOD, 생물학적 산소요구량)을 분석한 결과 지난해 같은 달에 비해 최고 2.8배 개선되었다고 밝혔다(연합뉴스, 경향신문, 2010. 4. 20). 추진본부 조사에 따르면 4대강 수질(BOD)은 나주(영산강)가 지난해 ℓ 당 10.2mg에서 3.7mg으로 가장 많은 2.8배가 개선됐고, 부여(금강)는 같은 기간 6.2mg에서 2.6mg으로 2.4배, 팔당댐(한강)은 1.7배(2.4mg→1.4mg), 물금(낙동강)은 1.5배(3.0mg→2.0mg)가 각각 개선되었음을 분석되었다.

국토부 관계자는 "4대강 살리기 사업을 통해 하천에 유입되는 오염물질의 양을 줄이고, 풍수기에 깨끗한 물을 가두어 뒀다가 갈수기에 흘러보내면 늘어나는 유량만큼 수질 개선 효과가 있을 것이라고 주장하였다.

4대강 살리기 사업을 통해 과거 우리 조상들의 중요한 교통수단이던 나루터가 복원돼 관광자원 등으로 활용할 예정이다(연합뉴스, 대전일보, 2010. 5. 10). 국토해양부는 최근 4대강 살리기 사업 공사구간의 실시설계를 수행하고, 조선시대 한강 4대 나루터 중 하나였던 한강 이포나루를 비롯해 4대강 사업구간 내에 총 37곳의 나루터를 복원하기로 확정하였다. 수계별 복원 대상은 한강이 이포나루, 양화나루 등 7곳, 금강이 황진나루지구내 합제나루광장, 왕진나루 좌·우안 나루터 등 7곳에 영산강이 사포나루, 승촌나루 등 12곳, 낙동강이 덕남나루, 배나루, 발산나루 등 11곳이다. 금강 백제나루터, 낙동강 덕남나루 등 29곳은 목재(데크) 선착장으로 조성해 고전적인 느낌을 재현하며 한강 찬우물 나루, 양촌나루, 양화나루 등 3곳은 콘크리트 선착장으로 시공하기로 확정하였다.

충남도는 4대강 살리기 사업의 하나인 금강살리기 사업에서 발생하는 준설토를 활용해 저지대 농경지를 리모델링할 계획 중이다(연합뉴스, 대전일보, 2010 5. 30). 이와 관련하여 충청남도는 899억원의 사업비를 투입해 금강 준설토 1,225만 5천m³를 활용, 공주시(3개 지구 108ha)와 부여군(11개 지구 512ha), 청양군(1개 지구 64ha) 등 3개 시·군의 저지대 농경지 684ha를 둔우기로 결정하였으며, 이번 사업을 통해 여름철 농경지 침수 피해를 예방하는 것은 물론, 영농 환경을 개선함으로써 농가의 소득 증대에도 보탬이 될 수 있을 것으로 기대하고 있다.

‘4대강 살리기 추진본부’는 4대강 사업을 홍보하기 위해 아이폰 애플리케이션인 ‘행복4강’을 국내 및 국외용으로 제작해 서비스 예정이다(연합뉴스, 경향신문, 2010. 7. 5).

내용은 4대강 살리기(사업 취지·개요에 대한 만화 설명), 추천 1박2일(여행 코스 안내 및 지도 서비스), 바로 알기(Q&A), 커뮤니케이션(블로그, 트위터 등), 동영상&포토, 게임&만화(4대강 퍼즐 게임 및 만화 콘텐츠)로 구성되어 있다.

국내용 신규 사용자는 앱 스토어에서 4대강, 한강, 금강, 낙동강, 영산강 등의 검색어를 친 뒤 행복4강 애플리케이션을 다운로드, 기존 사용자는 아이폰 앱 스토어에서 업데이트를 하면 되며, 해외용은 4rivers, korea river, restoration, han, nakdong, yeongsan, geum 등의 검색어를 사용해 4Rivers 애플리케이션을 이용하여 사용 가능하다

(3) 정부-NGO 간의 관계 갈등관리 현황

정부는 '4대강 살리기' 사업의 성공적 추진과 수질오염·생태계 훼손으로부터 안전한 4대강 물 환경을 조성해 나가기 위해 수질오염사고 감시·방재계획을 수립하여 시행하기로 하였다(건설타임즈, 중앙일보, 2009. 11. 24). 민간 환경감시조직을 활용하여 자율감시활동을 강화하고 지방자치단체와 연 1회 이상 합동점검을 실시하여 권역별 순회 교육 시 4대강 살리기 사업 홍보 교육을 병행해 주민에게 전파할 예정이다.

환경 위반행위에 대해서는 신고포상금 제도를 개선하여 고발 또는 행정조치이후 지급이 가능하도록 하는 등 환경오염신고를 활성화할 것이며, 공사현장 및 환경감시 벨트 내의 무단방류, 무허가 시설설치 등 위반행위를 엄중 조치하며 엄격한 사후관리를 실시할 예정이다. 또한 수질오염 통합감시 및 예방시스템을 구축하여 실시간 대응체계를 확립하고 하천수질자동측정망(52개소) 및 조류예보측정망(22개소) 확충키로 하였다.

2010년 4대강 주요사업구간 이동형측정장비(USN)를 시범 설치·운영하고 3대강(한강, 낙동강, 영산강) 유역 항공감시체계 구축으로 항공감시를 실시 중이며 금강 등 감시유역과 기존 감시구간을 점진적으로 확대하기로 하였다. 공사업체 설계·감리·감독기능 강화를 위해 입찰시 환경관리지침 이행감독을 철저히 하고 방재장비·물품 확보 및 상시감시인력 체류를 위한 공간을 확보하며 환경영향평가 협의내용 이행여부 등 점검시 상호 적극적 협조가 가능하게 조치하기로 하였다.

또한 이와 관련하여 4대강 살리기 사업 상시 감시인력을 지정·배치하고 공사현장과

시·군간 보고체계 구축, 공사현장에 CCTV 등 감시카메라를 설치·운영하여 상시감시인력 및 환경관리인 정기교육 실시할 예정이다.

4대강 사업이 진정한 생명 살리기, 또 환경을 회복하고 국민들에게 물의 건강을 통해서, 자연과 인간이 잘 어우러지는 아름다운 대한민국을 건설 주력을 위하여 참여하고 협력할 수 있도록 종교계와의 적극적인 소통을 다지고 서식지나 인공 생식판도 만들어 주고 수질이 좋은 지천으로 옮겨서 유지 관리하는 등 절대로 멸종위기종이 멸종되는 일이 없도록 관리할 것이라고 주장하였다. 4대강 살리기와 직간접 영향이 있는 전국 54개 습지는 특별 대책을 세워서 유지·보존할 수 있도록 모든 기술과 투자를 동원할 것이며, 지금의 습지보다 질적으로 굉장히 우수한, 생명이 꿈틀거리고 살아 숨쉬는 습지가 늘어난다고 강조하였다(뉴데일리, 한겨레신문, 2010. 3. 29).

금강유역환경청은 4월 14일 대청댐 조정지댐 상류에서 한국수자원공사, 한국환경공단 등 6개 기관 100여명이 참석한 가운데 수질오염사고를 대비한 모의방제훈련을 실시하였다(대전일보, 중앙일보, 2010. 4. 14). 금강살리기 2단계 사업구간 중 대청댐 직하류 구간에 포함돼 수질오염사고 개연성이 많은 지역으로 지정되었다. 모의방제훈련은 공사 장비, 차량전복 등으로 유출된 기름이 취수장 상류의 하천으로 유출되었다는 시나리오를 바탕으로 실시할 예정이며, 유출된 기름의 확산방지를 위해 대청댐 및 조정지댐의 방류를 중단시키는 한편 유관기관과 합동으로 고무보트 등을 이용해 오일펜스, 오일붐 설치 등의 방제활동을 실시할 계획이다.

국가 전체 습지의 손실을 방지하기 위해 유역별, 권역별로 환경부는 올해 4월 20일 오후 국가습지심의위원회를 개최하여 이러한 내용을 담은 국가습지정책 추진계획을 확정하였다(연합뉴스, 2010. 4. 20). 계획에 따르면 지방자치단체 등이 행정계획이나 개발사업으로 습지를 매립하거나 훼손해야 하는 경우 똑같은 면적의 생태인공습지를 조성하고 관리하도록 의무화하여 전체적인 습지의 규모가 줄어들지 않도록 할 방침이다. 임진강~비무장지대, 동해석호, 태백산, 내포, 만경~동진강, 섬진강, 지리산, 제주도, 형산강, 남강~황강 등 10개 소권역에는 단위사업 또는 지자체별로 습지총량관리 추진할 예정이다. 환경부는 이를 위해 환경영향평가 가이드라인을 개정해 습지 항목을 자연생태 환경분야 세부항목에 별도로 포함시킬 예정이다.

환경부는 10개 소권역과 한강, 금강, 영산강, 낙동강 등 4대강 유역을 중심으로 습지

축을 구축해 습지보호지역 혹은 람사르습지 지정 지역을 늘려나갈 방침이며, 전국 내륙 습지 조사와 별도로 2012년까지 진행될 4대강 살리기 사업이 습지에 미치는 영향을 조사해 복원 방안을 마련하기로 하였다. 4대 유역별로 환경기초시설 설치사업이나 생태하천 복원사업에 사용될 수 있는 수계기금이 투입되어 습지 복원이나 인공 습지 조성 사업이 이루어질 전망이다.

나소열 충남 서천 당선자는 4대 강 사업이 생태계 파괴를 가져오는 사업으로 추진된다면 수정돼야 마땅하나 서천지역에서는 신성리 갈대밭 정비, 와초리 습지조성, 도삼리 철새도래지 개선사업이 추진되고 있어 생태계를 훼손시키는 사업은 안된다고 주장하였다(연합뉴스, 2010. 6. 18). 현재 서천군 내 사업영역은 치수와 환경정비사업에 초점이 맞춰진 상태이며, 진정으로 금강을 살리기 위한 사업은 치수사업을 통해 강의 원활한 흐름을 가져올 수 있는 방향으로 추진해야 함을 강조하였다.

한편, 2010년 11월 12일 박정현 충청남도 정책특별보좌관은 “투데이 칼럼: 충남도 입장은 제대로 된 금강살리기”를 통해 최근 4대강(금강)사업과 관련해 금강유역의 일부 기초단체와 주민여론이 분분한 상황에서 진정으로 금강을 살리기를 위해서는 금강하구둑 개선이 가장 시급하고 중요하다고 판단하였으며, 정부에 이 사업의 조속한 실시를 제안했는데 이는 서천, 부여 등지는 물론 절대다수의 충남도민이 강하게 요구하는 사업이다. 그러나 금강 하구둑 문제는 현재 정부의 4대강(금강)사업에 포함되어 있지 않다. 금강 하구둑 문제를 덮고서는 금강 살리기의 취지와 목적은 의미가 없음을 밝힌 바 있다(충청투데이, 2010. 11. 12),

아울러 금강유역의 수질오염과 홍수피해는 대부분 지류하천과 소하천에서 발생하고 있으나, 이 역시 금강 살리기 본 사업에 포함되어 있지 않다. 지류하천과 소하천의 정비 없이는 금강 살리기의 취지는 무색하다는 점에서, 이 사업의 우선 투자를 제안했고 정부의 사업 취지에 맞는 가장 기본적인 사항이다. 이는 4대강(금강)사업 재검토특위가 전문적 조사·분석에 근거한 합리적인 의견으로서 충청남도는 이를 공식입장으로 정하여 정부와 국회에 전달한 바 있다. 이와 같은 충청남도의 공식입장에 대해 찬반양론이 분분하나, 이 문제는 결코 찬반양론으로 나뉘어 싸울 일이 아니다. ‘제대로 된 금강을 살리자’고 대안으로 제시한 것이며, 이는 찬반양론을 넘어서는 합리적 중재안이라 보는 것이 타당하다고 주장했다(충청투데이, 2010. 11. 12). 「금강살리기」 사업에서 갈등의

행위 주체별 분류에 따른 관리 현황은 다음의 표와 같이 정리할 수 있다.

〈표 2-11〉 「금강살리기」 사업 행위 주체별 갈등에 따른 갈등관리 현황

갈등 현황	갈등관리 현황
정부간 갈등	충청남도 「금강살리기 사업」 공동협력 포럼 활용 포럼을 통한 토론회 활용, 공무원 갈등교육 역량강화, 전문가와 기구 및 단체의 역할 요망
	정부, 광역자치단체, 지방자치단체간 협력 거버넌스 구축, 부간관계, 갈등 해소를 위한 협의회 운영 및 제도적 장치 마련, 4대강 시민사회·지자체·지방의회 등 공조, 재검토를 통한 정치적 해결 모색
정부·주민 간 갈등	「4대강 살리기 사업」의 철저한 조사 후 적법보상 실시
	주민이 참여를 바탕으로 인간중심의 종합적인 하천계획
	사업의 성공적인 추진을 위한 정확한 홍보
	의견수렴 및 정보공개, 수질·생태환경 홍보
	사업을 통한 수질개선효과 입증, 홍수피해 예방
	문화 관광자원 활용 기대, 현장방문 및 설명회 개최
	금강 준설토로 농경지 리모델링 추진
	「금강살리기 사업」 장마피해 예방 중요성 강조
정부·NGO 간 갈등	대학생을 통한 4대강 사업 홍보 추진
	수질악화 관련 수질예측모델링으로 개선 노력
	「4대강 살리기 사업」의 수질오염 방지계획 수립 추진
	보·댐은 본래기능 상실하였음을 해명하여 주민과 환경단체의 갈등 논란 해소
	종교계와 소통노력 미흡 및 향후 생태과피 않도록 노력
	금강유역환경청 수질오염사고 모의방제훈련 실시
	4대강 유역·10소권역의 습지축 구축을 위한 습지 총량제 도입
	「금강살리기 사업」 치수사업 방향으로 추진 강조

4) 「금강 살리기 사업」 갈등의 성격별 갈등관리 현황

(1) 사업타당성 관련 갈등관리 현황

충남도와 금강권역 7개 시·군의 상호협력 및 연계발전을 모색하는 포럼이 대전일보사와 충남발전연구원 공동 주관으로 개최하였다.

정부의 「금강살리기」 사업이 6월부터 착수될 예정인 가운데 4대 강 권역 가운데 처음으로 협의체 구성 및 시·군 간 갈등해소와 연계발전 방향을 논의하였다. 이 포럼은 상생의 장이 마련됨으로써 금강 살리기 성공 추진의 전기가 될 전망이며, 바람직한 「금강살리기」를 위한 공동협력 방안, 금강 살리기 핵심 사업에 대한 시·군의 공동 대응 방

안, 시·군 간 갈등해소 및 연계 발전 방향 등에 대해 폭넓은 논의가 이루어짐으로써 공동 발전의 계기를 마련 중에 있다(대전일보, 충청투데이, 2009. 4. 10).

김두관 경남도지사 등 광역자치단체장 당선자들이 「4대강 살리기 사업」을 재검토하고 있는 가운데, 광역단체장의 권한이 제한적이어서 사업을 중단시키는 근본적인 대책이 될 수 없는 만큼 다양한 방식으로 중앙정부를 압박해 정치적 협상력을 극대화해야 한다는 지적하였다(한겨레신문, 경향신문, 2010. 6. 28).

4대강 사업 중단을 위한 정치계·종교계·시민사회·학계·문화예술계 대표자 연석회의에서 연 4대강 사업 중단을 위한 시민사회와 지방정부 협력방안 토론회에서, 참석자들은 지방자치단체와 지방의회의 공조 및 시민사회의 연대를 통해 4대강 사업 문제를 풀어가야 한다고 주장하였다. 광역단체장이 기초단체장, 시민사회와 연대해 중앙정부와 협상하는 등 정치적인 방식으로 문제를 푸는 방안을 제시하여 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률, 소음진동규제법, 토양환경보전법 등 법 규정에 따라 지자체가 준설 현장과 준설토 적치장 운영을 엄격한 관리방안을 모색 중에 있다. 생태하천 복원 등은 공정률을 확인해, 할 필요가 있는 곳과 그렇지 않은 곳을 구분하고 4대강 사업의 핵심인 보 건설과 준설작업을 우선 중단하고 민관 공동조사단을 꾸려 해법 모색을 제안하였다.

금강살리기 사업의 쟁점에 대한 조사, 분석과 정책 대안 마련을 위한 '4대강(금강) 사업 재검토 특별위원회'(이하 금강 특위)와 '금강살리기 전문가 포럼'이 출범하였다(대전일보, 2010. 7. 15, 28).

금강 특위와 전문가 포럼은 안희정 충남지사의 핵심 공약인 4대강(금강) 사업 재검토를 실행하기 위한 기구로, 금강권역 7개 시·군의 주민 대표와 4대 중단 대표 등 각계각층이 참여하여 주민대표 7명, 도의원 2명, 시민사회단체 및 학계 인사 전문가 포럼 위원 등 20명 내외로 구성되었다.

국가적으로 최대 현안인 4대강(금강) 사업의 쟁점에 대해 실증적으로 조사, 분석하고 도민들의 의견을 들어 보다 발전적인 정책 대안을 발굴, 정부에 제시하기 위해 특별위원회와 전문가 포럼을 구성, 운영하기로 하였다. 민·관합동기구 성격의 특위와 포럼에서는 찬성 및 반대 의견을 종합 수렴하게 될 것이라며 금강이 세계적인 명강(名江)이 될 수 있도록 조사, 분석된 의견을 토대로 중장기적인 사업 방향과 비전을 제시하고, 금강 특위에서는 분기별 정례회와 수시 모임을 통해 전문가 포럼을 통해 제기된 4대강

(금강) 사업의 쟁점을 검토하고 도민들의 의견을 수렴해 발전적 정책 대안을 제시할 예정이다.

지역의 특성에 맞는 역사문화를 살리는 방향으로 금강살리기 사업을 추진한다면 각 지역이 갖고 있는 정통성을 살리고 역사문화 현장을 자원할 수 있다. 논산시는 논산지역에 산재된 기독교 역사문화자원을 체계화하는 '기독교역사문화관'을 건립하는 한편 금강지구 기독교 성지순례 코스를 관광자원화해 지역경제 활성화에 도모하고자 한다. 이는 금강권역의 공통된 사업이기도 하다(상생협력·갈등관리 충남포럼, 2009. 4. 10).

(2) 환경파괴 관련 갈등관리 현황

환경 친화적 하천정비를 통한 생태보전, 댐 주변 친수환경 조성, 하천 공간의 합리적 정비로 이용 극대화, 교통 및 물류 측면의 뱃길 조성사업, 금강 3개보 명품화, 강 중심의 지역발전 사업을 추진하기로 하였다(상생협력·갈등관리 충남포럼, 2009. 10. 14).

성공적인 「세계 대백제전」을 위한 금강살리기 사업 연계추진, 지역주민과 함께하는 복합공간 창조, 농경지 리모델링 사업 추진, 비상주감리 현장 주재 방안, 통합관리시스템 구축, 긴밀한 협조체제 구축, 지자체간 협의체 구성, 운영, 민관협력기구의 구축, 공동·연계사업 발굴을 위한 노력 전개, 하천생태계 보전을 위한 종합관리체계의 확립, 중앙정부와 지방정부의 적절한 역할 분담이 필요하다.

폐광산지역의 환경개선사업, 금강 주변지역 가축분뇨 바이오사업 확대, 강수변 명품 빌리지(Village) 사업 등 활성화, 상하수도 보급률 향상에 노력, 상류지역의 오염원 차단 노력 병행, 지방상수도 유수율 개선 노력 추진, 상하수도 시설 전문기관 위탁과 금강 사업 연계가 필요하다(상생협력·갈등관리 충남포럼, 2009. 10. 14).

정부는 '4대강 살리기' 사업의 성공적 추진과 수질오염·생태계훼손으로부터 안전한 4대강 물 환경을 조성해 나가기 위해 수질오염사고 감시·방재계획을 수립해 시행하기로 하였다(건설타임즈, 중앙일보, 2009. 11. 24). 먼저 배출업소 등 환경감시 강화 활동으로 배출업소 관리를 위해 하천 좌·우 양안 10km를 '환경감시벨트'로 지정, 지자체별 중점관리대상 업소 4~5개당 1명씩 담당자를 운영하고 환경감시협의체 활성화를 통해 지자체, 검찰, 환경감시단 등 유관기관들과 다각적인 감시체계를 구축하였다.

민간 환경감시조직을 활용해 자율감시활동을 강화하고 지방자치단체와 연 1회 이상 합동점검을 실시하여 권역별 순회 교육 시 4대강 살리기 사업 홍보 교육을 병행해 주민에게 적극 전파하기로 하였으며, 환경 위반행위에 대해서는 신고포상금 제도를 개선해 고발 또는 행정조치 이후 지급이 가능하도록 하는 등 환경오염신고를 활성화하기로 하였다. 또한 공사현장 및 환경감시벨트 내의 무단방류, 무허가 시설설치 등 위반행위를 엄중 조치하며 엄격한 사후관리를 실시할 예정이며, 수질오염 통합감시 및 예방시스템을 구축하여 실시간 대응체계를 확립하고 하천수질자동측정망(52개소) 및 조류예보측정망(22개소) 확충기로 하였다.

2010년 4대강 주요사업구간 이동형측정장비(USN)를 시범 설치·운영하고 3대강(한강, 낙동강, 영산강) 유역 항공감시체계 구축으로 항공감시를 실시 중이며 금강 등 감시유역과 기존 감시구간을 점진적으로 확대할 예정이다. 공사업체 설계·감리·감독 기능 강화를 위해 입찰시 환경관리지침 이행감독을 철저히 하고 방재장비·물품 확보 및 상시감시인력 체류를 위한 공간을 확보하며 환경영향평가 협의내용 이행여부 등 점검 시 상호 적극적 협조가 가능하게 조치할 것이다.

대우건설이 시행한 수질예측은 행복도시하수도정비기본계획(하수처리장 4개 신설), 보 설치에 따른 체류시간 변화 등 금강 1공구내 시행 사업만을 토대로 예측한 결과로, 4대강 사업에 따라 추진하는 환경부의 수질대책(“12년까지 7,004억원 투자)이 전혀 반영되지 않은 예측 값이다. 국립환경과학원이 4대강 살리기 사업에 따라 추진하는 수질대책을 반영하여 실시한 수질예측 모델링 값은 모든 지점에서 수질이 개선되는 것으로 예측되고 있다(4대강살리기 추진본부 수질관리팀, 2009. 12. 4).

물길을 만들고 금강변 주변에 자전거 도로를 개설하는 것을 금강 살리기로 생각해선 안되며, 이 사업을 통해 금강의 수질을 개선하고 금강 하구둑의 긍정적 기능을 살리면서 부정적 기능을 극복할 대안이 마련되어야 한다(상생협력·갈등관리 충남포럼, 2010. 3. 3). 금강살리기 효과의 극대화를 위해선 상류지역에서 유입되는 지류 하천에 대한 환경정비 사업도 진행돼야 한다.

공사장의 모래적치장이 새들의 번식장소가 되고 있다. 이를 잘 보전하기 위한 모니터링을 도입 실시하여야 하며 시공사도 각별한 관심이 요구되며, 개발과 보전이 공존하도록 자연 생태계를 살피면서 공사가 추진되어야 한다.

4대강 사업이 진정한 생명 살리기, 또 환경을 회복하고 국민들에게 물의 건강을 통해서, 자연과 인간이 잘 어우러지는 아름다운 대한민국을 건설 주력하여(뉴데일리, 한겨레신문, 2010. 3. 29), 참여하고 협력할 수 있도록 종교계와의 적극적인 소통을 다지고 서식지나 인공 생식판도 만들어주고 수질이 좋은 지천으로 옮겨서 유지 관리하는 등 절대로 멸종위기종이 멸종되는 일이 없도록 관리할 예정이다. 4대강 살리기와 직간접 영향이 있는 전국 54개 습지는 특별 대책을 세워서 유지·보존할 수 있도록 모든 기술과 투자를 동원할 것. 지금의 습지보다 질적으로 굉장히 우수한, 생명이 꿈틀거리고 살아 숨 쉬는 습지가 늘어난다고 강조하였다.

서울시민의 안정적인 식수원 공급과 친수공간 활용 목적으로 추진한 한강종합개발 이후 한강의 수질과 생태환경은 오히려 개선되었다(4대강 살리기 추진본부 수질관리팀, 2010. 3. 30). 또한 수질(BOD 기준)은 '84년 6.8mg/L(한강대교), 15.7mg/L(가양대교)에서 '07년 3.5mg/L와 3.0mg/L로 크게 개선되었으며, 생태환경도 한강종합개발 이후 종 다양성이 전반적으로 더 풍부해졌다.

콘크리트 호안을 철거하고 모래톱을 설치한다고 하더라도 시민들의 여가패턴이 '60~'70년대에 비해 다양한데다 겨울철에는 이용도가 크게 떨어진다는 점에서 남녀노소가 언제든지 쉽게 접근하여 정서를 함양할 수 있는 공간으로 활용하는 현재보다 효율적이라고 할 수도 없을 것이다. 댐·보 설치로 풍부한 수량을 확보함과 동시에 오염물질 차단을 위한 수질 개선사업을 추진하여 수질을 개선하고, 기존 하천유로 및 습지는 최대한 보전하면서 생태하천 154개소, 생태습지 35개소, 물고기 산란터·서식처를 추가로 조성할 계획이므로 생태환경도 개선될 것이다.

국가 전체 습지의 손실을 방지하기 위해 유역별, 권역별로 환경부는 20일 오후 국가 습지심의위원회를 열어 이런 내용을 담은 국가습지정책 추진계획을 확정하였다(연합뉴스, 2010. 4. 20). 계획에 따르면 지방자치단체 등이 행정계획이나 개발사업으로 습지를 매립하거나 훼손해야 하는 경우 똑같은 면적의 생태 인공 습지를 조성하고 관리토록 의무화해 전체적인 습지의 규모가 줄어들지 않도록 할 방침이다. 임진강~비무장지대, 동해석호, 태백산, 내포, 만경~동진강, 섬진강, 지리산, 제주도, 형산강, 남강~황강 등 10개 소권역에는 단위사업 또는 지자체별로 습지총량 관리 추진 중에 있다. 환경부는 이를 위해 환경영향평가 가이드라인을 개정해 습지 항목을 자연생태 환경분야 세부항

목에 별도로 포함시킬 예정이다.

환경부는 10개 소권역과 한강, 금강, 영산강, 낙동강 등 4대강 유역을 중심으로 습지 축을 구축해 습지보호지역 혹은 랍사르습지 지정 지역을 늘려나갈 방침을 밝혔다. 전국 내륙습지 조사와 별도로 2012년까지 진행될 4대강 살리기 사업이 습지에 미치는 영향을 조사해 복원 방안을 마련하였으며, 4대 유역별로 환경기초시설 설치사업이나 생태하천 복원사업에 사용될 수 있는 수계기금이 투입돼 습지 복원이나 인공 습지 조성 사업이 이뤄질 전망이다.

나소열 충남 서천 당선자는 4대 강 사업이 생태계 파괴를 가져오는 사업으로 추진된다면 수정돼야 마땅하나 서천지역에서는 신성리 갈대밭 정비, 와초리 습지조성, 도삼리 철새도래지 개선사업이 추진되고 있어 생태계를 훼손시키는 사업은 아니라고 주장하였다(연합뉴스, 경향신문, 2010. 6. 18). 진정한 금강살리기 사업은 치수사업을 통한 강의 원활한 흐름을 가져올 수 있는 방향으로 추진돼야 한다는 주장 제기하였다. 서천군 내 사업영역은 치수와 환경정비 사업에 초점이 맞춰진 상태이며, 진정한 금강 살리기 사업은 치수사업을 통해 강의 원활한 흐름을 가져올 수 있는 방향으로 추진해야 함을 강조하였다.

(3) 여론수렴 관련 갈등관리 현황

토목공사위주의 사업에 치중하지 말고 주민이 참여하는 개발이 이뤄져야 하며, 연구기관이나 대학에 의뢰해 인간중심의 종합적인 하천계획 수립 필요하다(상생협력·갈등관리 충남포럼, 2009. 10. 14). 「금강살리기」 사업에 대해 주민들이 잘 모르고 있으며, 홍보가 필요하고, 탑다운 방식이 아닌 수평적 관계의 참여적 의사결정과 책임 있는 시민의식이 필요하다.

정부의 주요 정책이 충분히 설명되지 않았다고 생각한다면서 국민을 위해 필요하고 국가발전을 위해 중요하다면 국민들에게 소상히 알리고 오해를 풀면서 정책을 병행하는 자세가 중요하다고 강조하며, 정부는 중요한 정책이므로 집행만 하면 된다는 생각에서 벗어나야 한다면서 민주화를 거친 한국 사회에서는 아무리 좋은 정책도 국민들 이해를 돕도록 꾸준히 알려야 한다고 지적하였다(서울신문, 경향신문, 2010. 3. 24).

2010년 5월 13일 충남 부여군 부여읍 4대강 살리기 사업 금강 6공구 홍보관에서 전직 공무원들의 친목모임 회원 40여명이 시공업체로부터 금강 살리기 사업의 내용과 효과에 대한 설명회를 개최하였다(한겨레신문, 조선일보, 2010. 5. 14). 이들은 회의실에서 4대강 홍보 동영상을 본 뒤 시공업체 간부가 진행하는 사업 현황 설명을 듣고, 홍보관 뒤편 전망대에서 부여보에 대한 설명을 들었다. 설명회에서 시공업체 간부는 부여보는 계백 장군을 형상화한 명품 보로 건설될 것이라며 4대강 사업을 통해 홍수 방어능력이 향상되고 자연경관이 개선된다고 4대강 사업을 홍보하였다. 또한 한 참석자가 4대강에 설치되는 가동보 때문에 종교계 등에서 운하로 전용될 것으로 의심하는 것 같다고 말하자, 그는 돈만 있으면 얼마든지 할 수 있으나, 가동보는 오염된 퇴적토를 배출하기 위해 만든 것이라고 대답하였다.

국토해양부와 한국수자원공사는 4대강 살리기 대학생 서포터즈 발대식을 개최하여 4대강 사업 지역 체험·탐방 홍보, 대도시 길거리 홍보, 팀별 블로그 활동 등을 하며 4대강 사업을 홍보했다(한겨레신문, 동아일보, 2010. 7. 4). 한국수자원공사는 2007년 8월부터 기업 이미지 및 수자원 관련 사업을 홍보하기 위해 대학생들을 통한 ‘케이-워터(K-water) 서포터즈’를 운영해 왔으나 올해 뽑은 4기 서포터즈는 4대강 사업 홍보에만 치중할 계획이며, 서포터즈 운영에 대한 예산을 늘리고 여기에 홍보활동 우수팀 4팀(16명)을 뽑아 유럽·일본·중국·동남아로 배낭여행을 보내주는 등 대도시 중심거리 홍보, 4대강 사업지역 체험 및 탐방, 돌발 홍보 미션 등 사전 기획하고 있다.

(4) 보상문제 관련 갈등관리 현황

금강살리기의 가장 큰 장애물로 보이는 하천부지를 경작하고 있는 주민들에 대한 보상대책이 필요하고 이들에 대한 보상이 순조롭게 진행될 수 있도록 자치단체간 통일되고 체계적인 지침을 마련해야 한다는 점이 강조되고 있다(상생협력·갈등관리 충남포럼, 2009. 4. 10).

자치단체간, 자치단체와 주민간, 시행청과 이익집단 간의 갈등도 내재돼 있어 갈등을 극복하고 원활하게 사업이 진행될 수 있도록 하는 노력이 절실하며 직접적인 이해당사자인 하천부지 경작 농민에 대한 적절한 보상 대책과 하천 부지 내 사업의 축소

요구하였다. 직접적인 이해 당사자인 하천부지 경작 농민에 대한 적절한 보상 대책과 하천 부지 내 사업의 축소도 요구되고 있다.

2009년 9월 21일(부여)부터 경작지 및 비닐하우스에 대해 보상금 지급, 보상 노린 불법시설물 철거 조사 후 행정조치 및 형사고발하였으며, 9월 21일부터 부여지역을 시작으로 『4대강 살리기 사업』에 편입되는 경작지에 대한 영농손실 및 지장물 이설(비닐하우스 등) 보상이 착수될 것이라고 밝혔다(4대강 살리기 추진본부 사업관리팀, 2009. 9. 21).

국토해양부는 조속한 보상추진을 위해 일부지역(양산)을 제외하고는 경작지, 비닐하우스 등에 대한 기본조사, 감정평가를 완료한 상태이다.

국토해양부는 불법시설물 등에 대하여는 철저히 조사하여 위법사항 발견 시에는 강력한 행정조치를 취할 계획이다. 사업구역에 보상 목적으로 설치되는 비닐하우스 등에 대하여는 항공사진 대조, 현장조사 등을 통해 진위여부를 철저히 파악하여 불법행위는 보상대상에서 제외하고, 자진철거 계고 후 하천점용허가 취소, 관련자 형사고발 등 강력한 조치를 취할 계획이다. 이를 위해 유관기관 합동단속반(국토부, 지자체, 토공·수공)을 운영하며 경찰청 협조를 얻어 현장조사 및 단속을 한층 강화하여, 보상금을 노린 불법행위·투기행위가 발붙이지 못하도록 할 계획이다.

(5) 예산의 중복·낭비 관련 갈등관리 현황

해수 부분 유통(기수역 복원)을 위한 사업이 추진되길 바라며 금강 살리기가 대부분 상류부터 하구둑까지의 금강 본류를 대상으로 하고, 하구둑 밖은 전혀 고려하지 않고 있는 점에서 이 같은 문제들을 해결하기 위해 자치단체와 관계기관 등이 참여하는 협의체가 시급히 구성돼야 할 것으로 보인다(상생협력·갈등관리 충남포럼, 2009. 4.10).

「금강살리기」사업의 수립·추진과정에서 예산의 중복과 낭비, 일관성 결여 등 자치단체간 갈등 유발을 해결하기 위한 현장위주, 실체적 접근으로 협의회를 운영해야하며, 불필요한 수중보를 수고 1.5m로 설치할 경우 우수에 수해 위험이 노출되므로 대책이 시급하며, 금강살리기 사업비 1조 7천억원 중 적어도 1%라도 갈등예방에 필요한 사업비로 사용하여 갈등 해결을 위한 비용을 줄여야 한다.

충남도는 금강살리기 사업에서 발생하는 준설토를 활용해 저지대 농경지를 리모델링 할 계획이다(연합뉴스, 대전일보, 2010 5. 30). 충청남도는 899억원의 사업비를 투입해 금강 준설토 1,225만5천m³를 활용, 공주시(3개 지구 108ha)와 부여군(11개 지구 512ha), 청양군(1개 지구 64ha) 등 3개 시·군의 저지대 농경지 684ha를 둔우기로 결정하였다.

이번의 사업을 통해 여름철 농경지 침수피해를 예방하는 것은 물론, 영농 환경을 개선함으로써 농가의 소득 증대에도 보탬이 될 수 있을 것으로 기대하고 있다. 「금강살리기」 사업의 성격별 갈등에 따른 갈등관리 현황을 다음과 같이 정리할 수 있다.

〈표 2-12〉 「금강살리기」 사업 성격별 갈등에 따른 갈등관리 현황

갈등 유형	갈등관리 현황
사업타당성 관련 갈등	충청남도 「금강살리기 사업」 공동협력 포럼 활용
	보·댐은 본래기능 상실하였음을 해명하여 주민과 환경단체의 갈등 논란 해소
	4대강 시민사회·지자체·지방의회 등 공조를 통한 정치적 해결 모색
환경파괴 관련 갈등	지역 역사문화를 보존하고 역사와 문화를 지역경제와 연결
	금강의 수질개선 및 환경 정비 모색
	환경 친화적 하천정비를 통한 금강살리기 연계 사업 발굴
	지역친화적, 공익사업 참여촉진, 친환경적 자원 활용 극대화
	수질악화 관련 수질예측모델링으로 개선 노력
	「4대강 살리기 사업」의 수질오염 방지계획 수립 추진
	종교계와 소통노력 미흡 및 향후 생태파괴 없도록 노력
	「4대강 살리기 사업」 시행 수질·생태환경 홍보
	금강유역환경청 수질오염사고 모의방제훈련 실시
	국토해양부 4대강 사업을 통한 수질개선효과 입증
	4대강 유역·10소권역의 습지축 구축을 위한 습지 총량제 도입
	국토해양부 4대강 홍수피해 만전 당부
	「금강살리기 사업」 장마피해 예방 중요성 강조
	「금강살리기 사업」 치수사업 방향으로 추진 강조
여론 수렴 관련 갈등	주민 참여를 통한 인간중심의 종합적인 하천계획 필요
	「4대강 사업」 관련 의견수렴 및 정보공개,현장방문 및 설명회 개최
	4대강 사업 사업 홍보추진, 홍보 아이폰 앱 출시
보상문제 관련 갈등	「4대강 살리기 사업」의 철저한 조사 후 적법보상 실시
	적정한 보상 대책이 되도록 체계적인 지침 마련
예산의 중복·낭비	금강 준설토로 농경지 리모델링 추진
	자치단체간 협의체 구성, 갈등현장시스템 구축
	갈등해결 비용을 줄이기 위한 예산 편성 필요

그리고 금강살리기 사업의 갈등발생 현황에 대한 정부와 지방자치단체의 갈등관리 현황을 종합하면 다음과 같이 정리할 수 있다.

〈표 2-13〉 「금강 살리기」 사업관련 갈등발생 현황과 갈등관리 현황

구분	갈등발생 현황	갈등관리 현황
사업의 타당성	<ul style="list-style-type: none"> • 4대강 사업의 원초적 타당성 논란 • 잘못된 용수 사용 예측량을 근거로 한 4대강 사업 위법 논란 • 4대강 환경평가 무시 막무가내 공사 • 4대강 사업의 전면 중단을 촉구하는 종교·시민사회단체간의 단식 투쟁 	<ul style="list-style-type: none"> • 4대 강 권역 공동협력 포럼 개최 • 금강 살리기 사업을 위한 공동협력 방안 협의체 구성 • 4대강 사업에 관한 의견 수렴 및 정보공개 • 4대강 사업의 문화 관광자원 활용 방안 모색 • 4대강 특별위원회·전문가 포럼 출범
관계 갈등	<ul style="list-style-type: none"> • 정부와 지자체간 사업 중복 인한 갈등 • 국토해양부·중앙선거관리위원회·종교단체간의 갈등 • 정부와 환경단체간의 갈등 • 정부와 시민단체간의 갈등 • 6.2 지방선거를 둘러싼 정치권 갈등 • 4대강 사업 추진 관련 중앙권력과 지방권력의 갈등 • 4대강 사업 추진 관련 여·야 단체장간 갈등 • 한국수자원공사와 야권 광역자치단체장간의 갈등 • MB정부와 야당 광역단체장 당선자간의 갈등 • 공사차량의 소음, 진동에 따른 주민과 지자체간의 갈등 • 4대강 홍보자문단을 둘러싼 시민사회·종교·지자체간의 갈등 	<ul style="list-style-type: none"> • 시민사회·종교단체 간의 의사소통 촉진 • 야권 광역단체장의 사업 지속을 위한 협조 • 시민사회·지자체·지방의회 등 공조를 통한 정치적 해결 모색 • 민관 공동조사단을 통한 해법 모색 제안 • 4대강 사업과 관련한 정치계·종교계·시민사회·학계·문화예술계 등 시민사회와 지방정부 협력방안 모색 토론회 개최 • 야권 단체장 협의체를 구성해 공동 대응 • 각종 민원에 대한 진상조사나 소음, 분진 등 공사 기준 엄격히 적용
환경 파괴	<ul style="list-style-type: none"> • 4대강 사업 종교단체 반대 • 금강 살리기 사업 현장 생태계 파괴 종교단체 논란 • 4대강 사업 환경운동가와 과학자들 반대 운동 • 강 습지 대규모 파괴 국제 환경단체반대 운동 • 금강보 중설에 따른 환경파괴와 수질악화 갈등 • 금강 하굿둑 철거에 따른 생태계 파괴 	<ul style="list-style-type: none"> • 종교계 대화 없던 것 인정 • 반대자에게도 민주화 거쳐 진실성 확보 • 수질오염사고 감시 방지 계획 수립 • 환경감시단과 시·도 유기적 감시관리 및 민간감시조직 활용 • 위반 시 신고포상금 지급 • 공사현장 위반행위 강화

	<ul style="list-style-type: none"> •금강 하굿둑 철거에 따른 홍수 위험 논란 •대덕보의 환경파괴 논란 •종교단체 환경훼손 제기 •생태계 파괴 및 수질문제 논란 •방제선박 결여, 수질오염방제센터 부실 •공사로 인한 어류·식물 멸종문제 •4대강 사업 용수확보 및 공급 차질 논란 •준설토 적치장 설치에 따른 수해 논란 	<ul style="list-style-type: none"> •멸종 위기 없도록 하천 관리 •습지 유지 보존하도록 기술 및 자원 동원 •국립환경과학원 수질예측모델로 수질개선 예측 •수질에 대한 철저한 사후관리 •하천 측정망 설치하여 조사 •민간 환경감시조직 활용 •수질오염 환경감시 및 예방시스템 구축 •이동형 측정장비 설치·운영 •수질오염사고 모의방제훈련 실시 •국토해양부 수질개선 효과 입증 •4대강 유역·10소권역의 습지축 구축을 위한 습지 총량제 도입 •금강 준설토로 농경지 리모델링 •사업 추진과정에서의 수해 피해 예방 강조 •금강살리기 사업 치수사업방향으로 추진
보상 문제	<ul style="list-style-type: none"> •금강 살리기 사업 보상에 대한 행정기관과 주민간의 갈등 •4대강 하천 점용 및 보상 문제 •보상을 둘러싼 정부와 농민간의 갈등 	<ul style="list-style-type: none"> •농민 철저한 조사 후 적법 보상 •감정평가 후 적법하게 보상 •불법시설물 철거한 조사 후 행정조치 및 형사 고발 등 위반사항 강력 조취 •신규 경작 금지
예산 낭비 · 중복	<ul style="list-style-type: none"> •사업의 중복에 따른 예산 낭비 •농경지 리모델링에 관한 광역자치단체장의 반대 에 따른 예산 낭비 •4대강 사업 반납·해약에 따른 예산낭비 •대학생을 통한 홍보로 인한 예산낭비 논란 	<ul style="list-style-type: none"> •공사 중단·연기, 계약불이행에 따른 구상권 행사 •광역자치단체장의 준설토 허가 제한하여 사업 지속적 추진
여론 수렴 · 홍보 부족	<ul style="list-style-type: none"> •4대강 사업 여론 수렴 문제 •철갑산 호·둑 건설 사업에 관해 상징성 파괴에 따른 여론 수렴 갈등 •4대강 사업 반대 여론에 대한 정책반영 갈등 •여론 수렴하지 않고 내준 토석 채취 허가 •홍보자료 무색한 불법공사 •4대강 사업 물대 홍보 	<ul style="list-style-type: none"> •시·군 참여 유도 포럼 열어 발전 방향 논의 •시·군 간 갈등해소와 연계 발전 방향을 논의 하는 상생 협력의 장 마련 •사업으로 인한 용지확보 강조 •현장방문 및 설명회 개최 •대학생을 통한 4대강 사업 홍보 추진 •4대강 사업 홍보 아이폰 앱 출시

제3장 「금강살리기」 사업의 전문가·지역주민의견조사 분석결과 및 논의

1. 전문가 대상 의견조사(AHP) 결과분석

1) 조사개요

본 전문가 조사결과 분석단계에서는 금강살리기 사업의 추진과정에서 발생하는 다양한 갈등에 관한 상대적 중요도와 우선순위 측정을 위해 금강살리기 사업 관련 시·군의회, NGO단체, 언론, 갈등관리 전문가 및 실무 담당자들을 모집단으로 선정하고 전문가 설문조사의 표본집단은 이들 중 각 영역별로 다양하게 선정한다. 자료수집은 2010년 7월 15일부터 7월 25일까지 e-mail을 통해 실시하여 전문가용 설문지는 전체 85부 중 40부(회수율 47%)를 회수하였고, 이를 대상으로 Expert Choice 2000 프로그램을 이용하여 AHP기법을 이용하여 분석하였다.

설문 내용은 본 연구의 대상이 되는 「금강살리기」 사업의 추진과정에서 발생하는 다양한 갈등에 대한 상대적 중요도를 파악하기 위해 영역별 지표 3개, 각 영역별 지표를 토대로 세부요인을 12개로 선정하여, 이들 설문내용의 구성은 각 문항별로 한 번에 2개 요소를 상호 비교하는 이원비교(pairwise comparison) 방법이 활용되었다.

이원비교에서 사용되는 척도의 범위는 1에서 9까지의 수와 이의 역수들로서 각 문항별로 평가요소 간 상대적 중요도 측정이 이루어졌으며, 이 조사에서와 같이 AHP 설문조사의 응답자가 다수인 경우에는 각 문항별로 전체 사례 N개의 기하평균 값을 구해 상대적 중요도를 측정하고 우선순위를 밝힌다. 이 과정에서는 일관성 비율(CR)이 0.2 이상인 응답설문지 10부를 제외하고 전체 40부 중 30부(75%)로 분석을 실시하였다.⁴⁾

4) 이 연구에서는 설문지 분석을 실시하기에 앞서, 각 응답지에 대해 사전 일관성 비율 측정을 실시하였다. 이는 일관성 비율(CR)이 0.2 이상인 경우, 서수적 순위를 결정하기 어렵기 때문에 이를 예비적으로 검증하여 해당 응답지를 상대적 중요도 및 우선순위 측정에서 사전에 제거하기 위한 것이다.

2) 조사 대상자의 표본특성

조사대상자의 일반적 특성은 성별은 남성(95%)의 분포가 많았고, 연령은 41-50세(47.5%), 31-40세(25%), 51-60세(17.5%) 등 순으로 분포되었다. 전문가의 학력은 박사(52.5%), 대학졸업(30%), 석사(10%) 등 순으로 빈도를 차지하였고, 직업은 대학교수(30%), 공무원(22.5%) NGO,주민단체(15%) 등 순으로 다양하게 분포되었으며, 조사 대상자의 일반적 특성을 다음 표와 같이 정리할 수 있다.

〈표 3-1〉 응답자의 인구통계학적 특성

구분		빈도(명)	유효 퍼센트(%)	누적퍼센트(%)
성별	남성	38	95	95
	여성	2	5	100
	계	40	100	
연령	21-30 이하	2	5	5
	31-40 이하	10	25	30
	41-50 이하	19	47.5	77.5
	51-60 이하	7	17.5	95
	61-70 이하	2	5	100
	계	40	100	
학력	대학 졸업	12	30	30
	석사	4	10	40
	박사	21	52.5	92.5
	기타	3	7.5	100
	계	40	100	
직업(직종)	지방의원	3	7.5	7.5
	NGO, 주민단체	6	15	22.5
	대학교수	12	30	52.5
	공무원	9	22.5	75
	연구원	4	10	85
	언론기관	6	15	100
	계	40	100	

3) 「금강살리기」 사업의 갈등 관련 '측정지표' 영역 간의 상대적 중요도와 우선순위 분석

집단갈등은 조직 내 수직적 또는 수평적 계층 간에 발생하며, 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. 갈등의 주체를 기준으로 갈등의 유형을 나눌 때, 중앙정부와 지방자치단체, 지방자치단체들간의 발생하는 갈등을 정부간 갈등, 조직 내 수직적 또는 수평적 계층 간의 발생하고 정부와 주민간 행위주체들 간의 발생하는 갈등을 정부-주민간 갈등, 정부와 NGO간 행위주체들 간의 발생하는 갈등을 정부-NGO 간의 갈등으로 분류된다.

갈등을 행동주체에 따른 분류를 통해 AHP분석의 측정지표를 정부간 갈등요인, 정부-주민간 갈등요인, 정부-NGO간 갈등요인 3가지로 분류하여 분석할 수 있다. 이를 토대로 갈등영역에 대한 전문가들을 대상으로 금강살리기 사업 관련 갈등에 대한 측정지표 영역간 상대적 중요도와 우선순위를 측정한 결과, 다음과 같이 '정부-주민간 갈등요인-정부간 갈등요인-정부-NGO간 갈등요인' 순이었다.

〈표 3-2〉 「금강살리기」 사업 갈등 측정지표 영역 간의 상대적 중요도와 우선순위

측정영역	정부간갈등	정부-주민간 갈등	정부-NGO간 갈등
상대적 중요도	0.332	0.344	0.325
우선순위	2위	1위	3위

※ CR(일관성 비율) : 0.02

이는 정부가 국책사업을 추진하는 과정에서 보상, 환경파괴, 사업의 타당성 등에 관해 주민들의 의견을 수렴하고 반영하는 과정에서 발생하는 정부-주민간의 갈등을 전문가들을 상대적으로 중요하게 생각하는 것으로 볼 수 있다.

4) 정부간 갈등 측정요소별 상대적 중요도와 우선순위 분석

정부간 관계(IGR)의 갈등 행위주체별 분류에 따른 정부간 갈등에서 발생할 수 있는 공사추진 예산중복·낭비, 지자체간 손익 차이, 정부와 지자체간 비용 갈등, 정부간 권한행사의 부조화 등을 정부간 갈등의 측정요소로 구분하여 전문가들에게 측정요소간의 상대적 중요도와 우선순위를 분석하였다.

이를 토대로 갈등영역에 대한 전문가들을 대상으로 금강살리기 사업 관련 갈등에 대한 정부간 갈등 측정요소 영역 간의 상대적 중요도와 우선순위를 측정해본 결과, ‘지자체간의 상대적 손익 차이-정부와 지자체간 비용 갈등-정부간 권한행사의 부조화-공사추진 예산중복 낭비’ 순으로 갈등에 대한 상대적 중요도와 우선순위를 도출할 수 있었다.

〈표 3-3〉 정부간 갈등 측정요소별 상대적 중요도와 우선순위

측정영역	측정요소	상대적 중요도	우선순위
정부간 갈등	공사추진 예산중복 낭비	0.208	4위
	지자체간 상대적 손익 차이	0.311	1위
	정부와 지자체간 비용갈등	0.255	2위
	정부간 권한행사의 부조화	0.226	3위

※ CR(일관성 비율) : 0.02

이는 정부가 「금강살리기」 사업을 추진하는 과정에서 지역 경제 활성화를 가져오는 이익의 차이로 인한 지방자치단체간의 유치·기피논란의 갈등이 심하게 대두(예, 금강하굿둑 설치에 따른 군산시와 서천군의 갈등)되면서 정부간 갈등 영역에서 지자체간 상대적 손익의 차이(형평성 논란)를 전문가들은 상대적으로 중요하게 생각하였다.

5) 정부-주민간 갈등 측정요소별 상대적 중요도와 우선순위 분석

정부간 관계(IGR)의 갈등 행위주체별 분류에 따른 정부-주민간 갈등에서 발생할 수 있는 금강살리기 사업 관련 보상 논란, 주민들간의 협의부진으로 인한 갈등, 개발이익

의 분배와 관련한 갈등, 금강살리기 사업 공사추진 과정 주민불편해소 갈등 등으로 정부-주민간 갈등의 측정요소로 구분하여 전문가들에게 측정요소간의 상대적 중요도와 우선순위를 분석하였다.

이를 토대로 갈등영역에 대한 전문가들을 대상으로 금강살리기 사업 관련 갈등에 대한 정부-주민간 갈등 측정요소 영역 간의 상대적 중요도와 우선순위를 측정해본 결과, ‘주민들과의 협의부진 갈등-금강살리기 사업 보상논란-개발이익의 분배와 갈등-금강살리기 사업 중 주민불편해소 갈등’ 순으로 갈등에 대한 상대적 중요도와 우선순위를 보였다.

〈표 3-4〉 정부-주민간 갈등 측정요소별 상대적 중요도와 우선순위

측정영역	측정요소	상대적중요도	우선순위
정부-주민간 갈등	금강살리기 사업 보상논란	0.281	2위
	주민들과의 협의부진 갈등	0.286	1위
	개발이익의 분배와 갈등	0.228	3위
	금강살리기 사업 주민불편해소 갈등	0.204	4위

※ CR(일관성 비율) : 0.00671

이는 정부가 「금강살리기」 사업을 추진하는 과정에서 주민들과 소통을 하지 않은 상태로 정부가 사업을 추진함으로써 발생하는 갈등(예, 청양 칠갑산 전장호 독 건설 갈등)인 주민들과의 협의부진 갈등을 정부-주민간 갈등 영역에서 전문가들은 상대적으로 중요하게 생각하는 것으로 분석할 수 있다.

6) 정부-NGO간 갈등 측정요소별 상대적 중요도와 우선순위 분석

정부간 관계(IGR)의 갈등 행위주체별 분류에 따른 정부-NGO간 갈등에서 발생할 수 있는 금강살리기 사업 생태계파괴, 금강살리기 사업 타당성논란, 금강살리기 사업 문화

재 유실, 금강살리기 사업 중 수자원확보 등으로 정부-NGO간 갈등의 측정요소로 구분하여 전문가들에게 측정요소간의 상대적 중요도와 우선순위를 분석하였다.

이를 토대로 갈등영역에 대한 전문가들을 대상으로 금강살리기 사업 관련 갈등에 대한 정부-NGO간 갈등 측정요소 영역 간의 상대적 중요도와 우선순위를 측정해본 결과, ‘금강살리기 사업 생태계파괴-금강살리기 사업 타당성 논란-금강살리기 사업 문화재 유실-금강살리기 사업 중 수자원확보’ 순으로 갈등에 대한 상대적 중요도와 우선순위를 나타냈다.

〈표 3-5〉 정부-NGO간 갈등 측정요소별 상대적 중요도와 우선순위

측정영역	측정요소	상대적중요도	우 선순위
정부-NGO간 갈등	금강살리기 사업 타당성 논란	0.316	2위
	금강살리기 사업 생태계 파괴	0.393	1위
	금강살리기 사업 문화재 유실	0.165	3위
	금강살리기 사업 수자원 확보	0.125	4위

※ CR(일관성 비율) : 0.01

이는 정부가 「금강살리기」 사업을 추진하는 과정에서 생태계가 파괴 된다는 주장을 둘러싸고 정부와 NGO간의 갈등이 심화되면서 금강살리기 사업 생태계 파괴논란을 정부-NGO간 갈등 영역에서 전문가들은 상대적으로 중요하게 생각하는 것으로 분석할 수 있다.

7) 「금강살리기」 사업의 갈등 관련 ‘측정항목’ 영역 간의 상대적 중요도와 우선순위 분석

갈등영역에 대한 전문가들은 금강살리기 사업 관련 갈등에 대한 측정요소별 상대적 중요도와 우선순위를 측정해본 결과, 정부간 갈등에서는 ‘지자체간 상대적 손익차이로 발생하는 갈등’이 가장 중요도가 높았고, 정부-주민간 갈등에서는 ‘주민들과의 협의부

진으로 발생하는 갈등'이 가장 높았으며, 정부-NGO간 갈등에서는 '금강살리기 사업 중 생태계파괴로 발생하는 갈등'이 중요도가 상대적으로 높았다.

「금강살리기」사업의 관련 갈등에 대한 측정항목 영역 간의 상대적 중요도와 우선순위를 종합하면 다음 표와 같이 정리할 수 있다.

〈표 3-6〉 「금강살리기」사업 갈등에 대한 측정항목 영역 간의 상대적 중요도와 우선순위

측정영역	측정요소	상대적 중요도	우선순위
정부간 갈등	공사추진 예산중복 낭비	0.208	4위
	지자체간 상대적 손익 차이	0.311	1위
	정부와 지자체간 비용갈등	0.255	2위
	정부간 권한행사의 부조화	0.226	3위
정부-주민간 갈등	금강살리기 사업 보상논란	0.281	2위
	주민들과의 협의부진 갈등	0.286	1위
	개발이익의 분배와 갈등	0.228	3위
	금강살리기 사업 주민불편해소 갈등	0.204	4위
정부-NGO간 갈등	금강살리기 사업 타당성 논란	0.316	2위
	금강살리기 사업 생태계 파괴	0.393	1위
	금강살리기 사업 문화재 유실	0.165	3위
	금강살리기 사업 수자원 확보	0.125	4위

8) 전문가 대상 의견조사(AHP) 분석의 시사점

첫째, 「금강살리기」사업과 관련한 갈등에 대하여 AHP 분석을 통해 「금강살리기」사업추진과정에서 발생하는 갈등에 관하여 갈등영역에 대한 전문가들에게 '측정지표 영역' 간의 상대적 중요도와 우선순위를 이원적 비교를 통해 조사한 결과, 갈등영역의 전문가들은 '정부·주민간 갈등요인-정부간 갈등요인-정부·NGO간 갈등요인' 순으로 갈등의 중요성을 인식하고 있는 것으로 나타났다.

둘째, 위와 연계하여 전문가들에게 '측정요소 영역' 간의 상대적 중요도와 우선순위를 이원적 비교를 통해 조사한 결과, 정부간 갈등에서는 '지자체간 상대적 손익차이로

발생하는 갈등'이 가장 중요도가 높았고, 정부-주민간 갈등에서는 '주민들과의 협의 부진으로 발생하는 갈등'이 가장 높았으며, 정부-NGO간 갈등에서는 '금강살리기 사업 중 생태계파괴로 발생하는 갈등'이 중요도가 상대적으로 높게 인식하는 것으로 나타났다.

따라서 상대적 중요도가 높게 나타난 정부-주민간 협의 부진, 정부-지자체간 입장차이 노정(이해관계), 정부-NGO간 생태계 파괴우려 등 원초적 사업타당성 논란은 일종의 '가치갈등'이므로, 정부가 먼저 나서서 설득과 협력을 구하는 노력이 선행되어야 한다. 이러한 맥락에서 최근 정부가 충청남도 및 경상남도 측에 공식문서로 요구한 「4대강(금강, 낙동강 살리기 사업) 추진 여부와 관련해서는 정부간관계(IGR) 차원에서 '속도조절' 또는 '규모축소' 등에 관하여 내부조율을 밀도 있게, 신속하게 진척시킬 필요가 있다.

특히, 정부는 지자체는 물론 주민과 NGO를 대상으로 충분한 소통과 합의, 참여와 공개, 투명과 환류(feedback)를 크게 강화하면서, 「금강살리기」 사업과 관련한 갈등요인을 최소화 하는데 역점을 두어야 한다.

본 연구를 통해 「금강살리기」 사업과 관련하여 갈등예방관리 및 사회통합을 위해 사업시행의 영향권역을 환경적 차원 및 사회경제적 차원에서 설정, 적용하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 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 기대할 수 있을 것이다.

2. 주민설문조사 및 지역간담회 분석결과

1) 여론조사기관의 주민설문조사 결과

여론조사전문기관인 충청사회조사연구소가 금강유역인 공주, 논산, 부여, 서천, 연기, 청양 주민 총 1,200명을 대상으로 8월 28~29일 이틀간 전화면접조사로 진행된 바 있으며, 표본은 지역별, 성별, 연령별 인구비례할당표집 방법으로 추출했으며, 응답대상자는 만 19세 이상 성인 남·여로 구성되었다.

이를 요약하여 정리해 보면 다음과 같다(중도일보, 2010. 9. 2).

첫째, 금강유역 주민 10명 중 5.3명은 금강사업을 필요한 사업으로, 3.6명은 필요하지 않은 사업으로 보고 있는 것으로 조사되었고, 금강사업에 대해 주민 10명 중 4.2명은 찬성, 3명은 반대하고 있는 것으로 나타났다.

둘째, '금강사업에 대해 알고 있는가'라는 질문에, 금강유역인 공주와 논산, 부여, 서천, 연기, 청양 주민의 61.3%가 금강사업을 잘 알고 있고, 38.7%는 잘 모르는 것으로 나타났다.

셋째, '금강사업에 대해 어떻게 생각하느냐'는 질문에는 52.9%가 필요한 사업이라고, 필요하지 않은 사업이라는 의견이 35.9%로 나타났다.

넷째, 금강사업에 대한 찬반 의견을 조사한 결과, 금강사업에 대하여 금강사업에 대해 알고 있다는 주민의 경우 찬성이 46.6%, 반대가 33.1%였으며, 모른다는 주민은 찬성이 36.0%, 반대가 22.7%로 나타났다.

다섯째, 금강사업 반대에 대한 주장과 관련, 48.1%가 생태계 파괴를 이유로 반대한다고 답했고, 사업 추진방향을 묻는 질문에 대해, 계획대로 추진해야 한다가 44.3%로 가장 많았고, 금강사업의 가장 긍정적인 부문은 지역경제 활성화 16.5%, 수해예방 및 수질개선 각 16.3%, 금강사업이 지역의 발전에 기여할 것이라고 생각하느냐는 질문에 기여할 것이다가 52.3%로 나타났다.

결국, 금강유역 주민 61.3%는 금강사업을 대체적으로 잘 알고 있지만, 38.7%는 모르고 있으며, 특히 금강유역 주민 절반 이상이 금강사업이 지역경제 활성화 등을 위해 필요한 사업이라고 생각하고, 40% 이상은 금강사업에 대해 찬성 입장을 보였으나, 반대도 30%에 가까워 여전히 넘어야 할 산이 많은 것으로 나타났다.

2) 지역 주민간담회 개최결과

국가적으로 찬반논란이 되고 있는 4대강(금강) 사업의 계획수립과 사업진행 과정에서 많은 문제가 발생하고 있거나 추후에 발생할 것으로 예상하고 있으며, 이에 충청남도의 「4대강(금강) 재검토 특별위원회」는 4대강(금강) 사업의 전반적인 쟁점사항에 대하여 심도 있게 조사·분석·연구하고, 또한 금강을 살리면서 지역발전에 도움이 되는 사업으로 전환하기 위하여 지역주민들이 경험한 금강의 문제점과 지역주민들이 추천하

는 개선방안에 대한 의견을 수렴한 바 있다.

이를 요약하여 정리해 보면 다음과 같다(충청남도 4대강(금강)사업 재검토 특별위원회, 2010).

첫째, 금강유역 7개 시·군의 지역 주민대표와 종교계를 포함한 지역 시민단체를 대상으로 하고, 간담회 장소, 주민대표 선정은 각 시·군에 일임하되, 각 시·군에서 5인 정도 참석하도록 요청하였다. 찬반 토론 방식을 지양하고, 주민대표의 진솔한 의견을 형식과 격의 없이 청취하고, 필요하면 특위 운영위원들이 질문하거나 답변하는 방식으로 운영하였고, 희망하는 지역주민의 참석 및 필요시 의견개진도 받았으며, 언론사가 방청 혹은 취재 희망시 허용하였다.

둘째, 전반적으로 4대강(금강) 사업의 내용을 정확히 이해하지 못하고 있거나 잘 모르고 있고, 4대강(금강)사업에 대한 찬성과 반대 의견이 공존하고 있었으며, 사업에 다소 문제가 있지만 4대강(금강) 사업이 국책사업이고 또한 어느 정도 진행된 사업이므로 계속 추진되었으면 하는 의견이 있었다.

셋째, 지역 경제 활성화 측면에서 4대강(금강) 사업이 완성되면 지역 경제 활성화에 기여할 것으로 희망하며, 하천공사에 따른 지역내 건설업체 수주확대 등을 통한 지역경제 활성화를 기여했으나, 실제로는 그다지 도움이 되지 않거나 오히려 지역 경제가 위축되는 현상도 있다는 의견이 있었다.

넷째, 4대강(금강)사업이 현재 지역에 미치고 있는 영향은 사업이 시행되고는 있지만 지금으로서는 지역 경제에 거의 도움이 되지 않고 있다. 또한 현장에 지역 업체의 참여 비율이 낮고, 포클레인이나 덤프트럭도 외지 차량이 대부분이고, 현지주민의 고용이 별로 없고, 현지 식당이나 숙박업, 주유소 등의 매출 증가는 거의 없음으로 분석되었다.

다섯째, 4대강(금강) 사업에 대한 지역주민의 기대는 지역 관광 활성화에 기여, 침수 피해 방지 및 토지 생산성 향상에 기대되나, 사업 추진할 때 지역주민의 의견수렴 및 공사내용 설명이 필요하며, 금강사업을 단계적으로 추진하고, 금강하구둑을 개방하여 해수가 유통되게 하여 본류보다는 지류관리에 상대적으로 신경을 많이 써야 한다는 의견이 있었다.

여섯째, 지역 간담회의 시사점은 4대강(금강)사업은 다양한 내용이 연계된 복잡사업으로, 갈등의 소지가 많으며, 전체적인 틀과 개별사업에 대한 충분한 이해와 조정이 우

선택되어야 할 사업이다.

중앙정부가 사업의 계획에서부터 집행에 이르기까지 전 과정을 관장하는 현재와 같은 하향식 사업추진방식은 사업내용이 지역실정에 맞지도 않고 지방자치의 원칙에도 어긋나는 만큼, 중앙정부는 시행 예산을 이양하여 지자체가 지역 실정에 맞는 사업을 실시하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

이상의 내용을 종합해 보면, 지역에서 자금이 회전하고, 지역사정을 잘 아는 지역 주민들의 의견이 반영되어 진정으로 지역경제를 살리고 지역의 특성에 적합한 금강 살리기 사업이 되어야 할 것을 바라고 있는 것으로 분석된다.

이는 최근 2010년 10월 25일, 충청남도 4대강사업 재검토특별위원회에서 밝힌 바대로 합리적인 사업은 추진하되 환경·문화재 보호에 반하거나 불요불급한 사업은 중앙정부와 도가 협의, 재조정해야 하며, 지류하천과 소하천정비사업 우선 추진, 4대강(금강) 사업에 지역업체 참여 확대, 경제성분석 시행, 하천정비 후 유지관리 비용의 국가부담 명문화가 필요하다는 의견으로 집약된다(중도일보, 2010. 10. 25).

3. 금강사업 추진의 갈등해소방안 모색 워크숍 개최 결과⁵⁾

실효성 있는 금강사업의 추진을 위하여 현재 나타나고 있는 갈등실태와 관련하여 향후 효율적인 갈등해소방안을 모색하고 갈등예방관리와 다양한 참여자간의 소통과 대화를 통한 갈등해결을 도모하기 위해 충남포럼임원, 학계전문가, 금강사업 추진 관련 전문가 등이 참여한 가운데 개최되었다(충남발전연구원, 2010. 10. 27).

워크숍을 통한 발제와 토론 내용을 요약하여 정리해 보면 다음과 같다

첫째, 현재 「금강사업」의 많은 갈등이 나타나고 있으며, 갈등의 원인과 해법을 충청남도 금강사업 재검토 특별위원회, 금강포럼, 의견조사, 주민간담회 등을 활용하여 모색하고자 하였으나, 갈등 예방 및 해결방안, 갈등 해결 모델을 강구하지 못한 상태이며,

5) 2010년 10월 27일 금강사업 추진의 갈등해소방안 모색 전문가 워크숍이 충남발전연구원에서 개최되었다. 워크숍에서 물포럼코리아의 초충식 사무차장은 금강살리기 사업의 분쟁사례 분석 및 갈등해소 방안, 공주대 정환용 교수는 금강살리기 사업의 갈등해소 제도화 방안이라는 주제로 발표를 하였다. 여기 워크숍에 토론자로 강준배(충남도청), 고은아(대전환경운동연합 사무처장), 이용(대전일보 정치부장), 이준건(한국공공행정연구원 갈등연구소장) 등 충남포럼 임원, 학계전문가 등 많은 전문가 들이 참석하였다.

현재의 「금강사업」은 제도적·법적 시스템으로 해결은 어렵고 정치적 논리, 사회적 갈등기구 신설, 갈등 합의시스템 구축 등의 현실적 대응이 필요하다.

「금강사업」의 문제점은 다양한 이해관계인의 대립, 이해당사자간 타협의 어려움, 민·관 파트너십 붕괴, 제도적 장치의 미흡, 조정기구의 부재, 사회적 기회비용의 손실, 막대한 정부예산 손실 등 많은 문제점이 나타나고 있고, 다양한 대안 설정, 사업의 일시 중단 후 의견 수렴, 원론적 비판을 넘어 현실적 대안 모색, 재발방지제도의 체계 정립 등 정책적 제언이 요구되며, 중앙정부와 충청남도의 협의 재조정, 문화재·생태계 훼손 문제 조정, 금강하구둑 개선책, 친환경적 개발, 지역특성에 맞는 주민요구사항 수렴, 보 건설 재검토, 사업 시행 전 재조사 및 사업계획 재수정, 금남보의 모니터링 실시 등이 필요하다.

둘째, 「금강사업」의 갈등해소를 위한 협력증진 방안은 갈등요소파악 및 대책 수립, 원활한 의사소통을 통한 신뢰구축, 정책과정의 투명화, 지역주민의 참여를 확대, 협력 역량·이해당사자간 공동체 의식을 제고, 협력에 대한 인센티브 부여, 편익의 지역 환원 체계 구축을 통한 합리적 보상제도 실시, 제도적 중재장치 등이 요구된다.

「금강사업」의 갈등해소를 위한 제도 개선방안은 갈등영향분석 실시 제도화, 제도적 중재장치 확보, 공고공람방식 및 의견수렴 방식의 다양화, 충분한 계획기간 부여, 개발계획에 대한 주민의견수렴 절차 확보, 개발계획수립 시 인근지역 고려, 정보공개 등이 요구된다.

「금강사업」갈등해소를 위한 제언으로 7개 시군의 주민 협력기구 구성·운영, 금강사업 서포터즈 조직·운영, 갈등조정위원회 구성·운영, 갈등영향분석 실시, 워크숍 및 세미나 개최, 뉴스레터 제작 등이 필요하다.

셋째, 「금강사업」은 많은 갈등이 도출되고 있어 갈등 해결을 위한 인력과 예산의 지원이 필요하며, 「금강사업」의 많은 갈등을 해소하기 위해서는 주민과의 합의가 가능한 현실적 대안을 모색해야 하며, 홍보 및 주민 동의를 통해 여러 가지 문제점을 하나씩 해결하고, 지역특성이 맞는 해소방안을 모색할 수 있는 제도적 장치의 마련이 필요하다. 또한, 「금강사업」은 토목공사의 비중이 커서 정치권 영역으로 확장되었고, 사업이 긴박하게 진행되면서 많은 문제점이 도출 되었으나, 이런 문제를 해결할 수 있는 갈등 해결전문기구가 없고, 또한 갈등에 대한 학습효과와 경험이 부족하여 문제는 제기되

지만 환류가 안 되며 외국의 성공사례를 벤치마킹하여 다양한 시도가 필요할 것이다.

넷째, 환경단체는 4대강 사업에 대하여 무조건 반대의 의견보다 갈등해결을 위해 무엇을 더 해야 하는 것을 모색 중이며, 4대강 사업 중 필요한 사업과 불필요한 사업을 구별하는 일을 하고 있다. 정책결정자는 재검토 의견의 수렴을 통해 합리적 대안을 모색할 수 있는 자리를 마련하고, 주민의 의견을 수렴한 종합적 유역관리 중심의 개발이 이루어지도록 노력해야 한다. 「금강사업」은 다른 지역과 달리 처음부터 환경단체가 참여한 좋은 사례로 보이며, 금강사업 재검토 특별위원회가 목적과 구성이 잘되지 않아 신뢰적 구축 마련이 어려웠고, 현 시점에서 금강사업의 갈등해소를 위해서는 정책결정자의 합리적인 판단이 요구된다.

다섯째, 충남에 현존하는 갈등은 주민, 충청남도, 시·군, 환경·시민단체 등의 협력을 통해 해결해야 하는 사안이며, 갈등을 예방·해결하기 위해서는 충남포럼 및 4대 권역별 포럼의 역할이 중요하며, 도에서도 지원할 것이다. 충청남도, 시·군 간의 상생협력을 위한 상생협력현장을 만들고, 충청남도과 시·군간의 연계하여 상호 협력하여 갈등관리보다 예방의 중요성을 인식하고 제3자 기관과 시·군의 지원에 주력하겠다.

충청남도는 갈등을 총괄하는 부서로서 세세히 다루는 것은 어려운 실정이나, 갈등 조례의 제정으로 조례가 갈등해결의 작은 도구로 작동하고, 조례의 내용을 실천하고 원활히 작동하도록 하여 갈등의 사회적 비용을 줄이기 위한 노력에 주력할 것이다.

여섯째, 금강사업은 이해관계인이 복잡하게 얽혀 있고, 주민들은 사업에 대하여 잘 모르며, 금강에 대한 추억, 향수, 모습, 사진 등을 끌어내어 금강사업에 대한 관심을 유도 홍보가 필요하다.

또한 금강사업의 갈등은 주민, 지자체, 시민단체 등의 이해관계의 대립으로 발생하나, 갈등 해결 전문가와 제도적 장치의 결여로 완벽한 갈등해소방안을 모색하는 것은 어렵고 정부 여·야 간의 의견조율, 국회 예산 조율, 위원회 및 협의체의 구성 등을 통해 현실적 대안을 찾아야 한다.

앞으로의 발생할 수 있는 다른 갈등을 신속히 해결하고, 후손에게 물려줄 금강을 보존하기 위하여 모든 사람들이 참여할 수 있는 다자가 협의체인 금강재단의 조성을 통해 사전갈등예방 금강관련 조사, 문화재 조사, 금강의 문화적 가치 등을 연구할 필요성이 있다.

일곱째, 4대강(금강) 사업을 둘러싸고 정부와 자치단체간 갈등이 고조되는 등 사회적 논란이 가열되고 있는 가운데 이를 해소하기 위한 정책대안으로 ‘물관리 기본법’의 조속한 제정과 국가물관리위원회의 신설 및 금강사업의 갈등조정위원회가 구성, 운영되어야 한다는 전문가 의견이 제시되었다. 최충식 (사)물포럼코리아 사무처장은 ‘금강사업과 분쟁사례 분석 및 갈등예방을 위한 제언’이라는 주제발표를 통해 수 년간 국회에 계류돼 있는 ‘물관리 기본법’을 제정하는 한편 ‘국가물관리위원회’와 ‘유역위원회’를 신설해 중요한 물관련 정책을 심의·조정할 수 있어야 한다고 강조하였다. 또한 충청남도의 경우 금강사업을 담당하고 있는 실·국간 정보교류가 없어 부서간 협의간 반드시 필요하다고 지적하고 물 관련 이해당사자가 참여한 새로운 형태의 거버넌스를 구축해서 주된 물 관련 정책을 협의할 수 있도록 해야 한다고 주장하였다(최충식, 2010: 15-17).

여덟째, 정환영 공주대 지리학과 교수는 ‘금강살리기 사업의 갈등해소 제도화 방안’이라는 주제발표를 통해 금강권역 7개 시·군의 주민 협력기구와 금강살리기 갈등 조정위원회 구성, 운영과 민관 및 관련 전문가 등이 함께 참여하는 합동조사단에 의한 금강사업의 영향평가 실시 등이 이루어져야 한다고 제안하였다. 그리고 금강 사업에 대한 지역사회의 이해를 높이기 위한 방안이 필요하며, 금강사업 아카데미 운영과 워크숍 및 세미나 실시, 금강사업 현장견학 프로그램 및 홍보관 운영을 방안으로 제시하였다(정환영, 2010: 72).

아홉째, 수자원 관리는 사회경제적 상황과 다른 정책과의 연계성 등 복잡하고 불확실한 난제들이 얹혀 있어 정부의 역할과 기능만으로는 효율적이고 효과적으로 물 문제를 해결해 나갈 수 없다고 제기하고 그 대안으로 통합수자원관리 또는 하천 유역을 중심으로 주민 주도의 민주적 관리가 이뤄져야 한다고 강조하였다.

현재 금강사업의 갈등은 보상 갈등-사업 갈등-정치 갈등으로 이어지고 있고 6.2지방선거 이후 새로운 갈등 국면을 맞고 있으므로, 더 이상 정치권에 휘둘리지 말고 우리 지역 스스로 해결할 수 있도록 국토해양부, 대전지방국토관리청, 충청남도, 금강권역 7개 시·군, 시공사 등이 고루 참여하는 협의체를 구성을 강조하였다.

제4장 「금강살리기」사업의 갈등관리 개선방안

1. 갈등예방관리 개선방안

1) 소통구조 개선 및 인식차이 해소

먼저 금강사업 추진과 관련한 소통구조의 개선이다. 갈등을 관리하기 위해서 필수적인 요소가 의사소통이다. 갈등관리에 있어 의사소통은 갈등의 표현과 인지 그리고 갈등 해결을 위한 갈등당사자간의 대화를 의미한다. 이러한 의사소통의 경로나 매개체의 역할, 즉 의사소통의 공간과 방법이 없다면 갈등은 해결될 수 없다. 또한 상호 대화의 의지가 있더라도 의사소통의 공간을 지속적으로 확보할 수 없다면 오히려 갈등을 심화시키거나 갈등해결의 지연, 그리고 이로 인한 갈등피해의 증폭을 가져올 수 있다. 따라서 의사소통의 공간의 부재나 간헐적 확보는 갈등해결의 장애요인으로 작용하게 된다. 따라서 이러한 의사소통 공간의 다양화를 위해서는 지역의 정책형성단계에서의 주민참여와 정보의 공개가 적극적으로 이루어져야 한다.

또한 정책 내용에 대한 주민의식의 전환과 정책의 형평성이 함께 고려되어야 하며, 정책형성 단계에 있어서 주민 참여를 통한 문제해결의 방식은 행정기관의 정책과정인 과거형·일방적·권위주의적 방식에서 탈피하여 주민자치의 근본이념에 충실한 민주주의적 방식, 즉 절차적 민주성을 확보해야 한다.

주민참여 방식으로는 집단민원이나 공청회를 통한 의견제시, 주민투표를 통한 결정, 주민의 감시활동전달의 방법이 있지만 주민의 대표가 항상 참가하여 주민의견을 상시로 제시할 수 있는 방안에 따라야 할 것이다. 또한 법·제도적 장치가 아무리 잘 되었다 하더라도 주민의식 수준이 낮아서 무조건 반대를 위한 반대를 일삼거나 자기지역의 이익만을 무리하게 주장한다면, 지방정부의 갈등문제를 당사자 사이의 자율적인 협상을 통하여 해결하는 데는 한계가 있을 수밖에 없다.

따라서 충청남도는 주민에 대한 갈등관련 정보의 공개에 보다 적극적으로 임해야 할 것이며, 금강사업을 추진함에 있어 그 내용을 주민들에게 소상히 알리고, 의견을 물어 원하는 사업을 추진해야 한다. 이에 상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼을 위시한 민간전문기구 등 다양한 중간조직을 이용한 세미나, 워크숍, 공청회, 간담회 등 다양한 방식으로 갈등 이해당사자와의 대화의 장을 지속적으로 마련해 나가야 할 것이다.

다음은 갈등 인식차이의 해소이다. 원래 인식의 차이란 갈등당사자들이 갈등을 바라보는 시각의 차이를 말하며, 인식의 차이는 갈등원인에 대한 분석, 갈등해결을 위한 접근방향, 갈등당사자간의 의견조율, 갈등해결방법의 선택 등을 어렵게 한다. 이는 갈등해결의 지연이나 갈등피해의 심화로 이어지게 된다. 인식의 차이는 조직목표, 조직문화, 교육수준, 성별, 연령 등의 차이에서 비롯되며, 특히 갈등당사자가 속한 환경에 영향을 받는다. 인식의 차이를 줄이기 위해서는 상호간의 신뢰를 바탕으로 한 정보교환과 상대방에 대한 합리적인 이해 등이 갖추어져야 한다.

현재 충청남도의 갈등관리에 관한 인식은 상당히 긍정적으로 전환되고 있는 과도기라고 볼 수 있다. 갈등을 복잡하고 불필요한 업무로 생각하였던 기존의 공무원들과는 달리 최근의 업무담당자들은 갈등을 해결하고 이러한 갈등을 통한 보다 바람직한 정책추진을 모색하기도 한다. 이처럼 충청남도는 보다 더 갈등해소를 위한 관심과 지원이 요청된다.

2) 시민사회의 대표성 제고와 공공성 강화

지역의 갈등해소를 위해서는 협력거버넌스가 활성화되고 제도화되어야 한다. 이를 위해서는 시민사회 주체들이 성찰과 자기관리능력 또한 제고되어야 한다. 사회적 대화의 과정에서 시민사회 역시 문제에 대한 성찰의 기회를 갖게 되는데, 시민사회 내 다양한 행위주체들은 자신의 견해와 입장을 단지 관철시키기 위해 노력하는 것이 아니라, 자신의 가치와 도덕성을 다시 한번 검토해보는 기회를 가질 수 있다.

이와 관련하여 중요한 것은 시민단체의 대표성과 공공성 강화이다. 거버넌스에 참여하는 시민단체의 대표성을 제고하고 공공성을 강화하는 것은 무엇보다 시민사회의 정치협상 및 조정 역량을 증진시킬 수 있다.

그동안 우리 사회에서 시민단체의 주요 역할은 이른바 정치사회 밖에서 압력을 행사하는 ‘영향의 정치’에 있었다. 그러나 최근 그 역할은 정책참여로의 전환을 통해 정부와의 생산적 파트너십 구축을 포함해 다원화되고 있으며, 이에 따라 시민단체의 정책능력이 갈수록 중요해지고 있다. 협력적 거버넌스가 원활히 운영되기 위해서는 대표성을 가진 시민단체가 권한과 책임을 공유하고 공공이익을 고려한 생산적인 타협방안을 제시할 필요가 있다.

3) 사회적 합의형성과 신뢰기반 구축

바람직한 갈등해결과정은 사회가 더 나은 문제해결 역량을 만들어가는 과정이어야 한다. 이 점에서 갈등해결 자체 못지않게 어떻게 갈등을 해결하고 어떻게 합의를 형성할 것인가가 중요하며, 이를 위해서는 사회적 합의형성제도를 마련할 필요가 있다.

이러한 시민참여와 합의형성의 적극적인 제도화는 단순한 갈등해소의 차원이 아니라, 아래로부터의 여론의 반영을 제도적으로 보장하고 반영함으로써 새로운 가치, 주제, 상호작용이 정책과정에 포함되는 계기를 부여할 수 있다.

시민참여와 합의형성의 제도화를 위해 무엇보다 중요한 것은 이해당사자들의 폭넓고 개방적인 참여가 보장되어야하고, 참가자들이 실질적인 권한과 책임을 공유해야 한다는 점이다.

우리 사회에서 갈등이 쉽게 해소되지 않는 원인 중 하나는 갈등발생시 형성된 찬반 대립구조가 계속 유지된다는 데 있다. 찬성과 반대의 두 가지 안 가운데 하나를 보완하려는 것으로는 문제 해결에 도달하기 어렵기 때문에 찬반구도를 넘어설 수 있는 혁신적인 타협안을 제시할 필요가 있다. 이를 위해서는 찬반 입장에 다른 위원 선정이나 찬반 동수의 위원회 구성, 하나의 안에 대한 찬반 입장의 개진 및 확인 작업이 아니라, 현실적인 대안에 대한토론을 통해 서로간의 활발한 상호작용 과정이 진행되고, 이를 기반으로 대안적 타협이 가능해야 한다. 구체적으로 시민합의회의, 시나리오 워크숍, 공론조사, 시민배심원 등 시민참여적인 합의형성의 절차와 기법을 다양하게 활용하여 민주적 공론형성과 사회적 합의창출 방법을 강구할 필요가 있다(이영희, 2004: 14-21).

이러한 사회적 합의형성은 단기적으로 사회적 비용을 더 지불할 수도 있으나 장기적

으로는 효율적이며, 무엇보다 참여민주주의의 확장을 의미하는 것이기도 하다. 이와 같이 금강사업 추진과 관련하여 충청남도에서는 다른 지역과는 차별화된 사회적 합의제도를 마련할 필요가 있으며, 지역내 갈등발생시 신속한 상황파악과 해결노력을 통한 대안마련을 모색해야 할 것이다.

한편, 지역의 갈등을 원만하게 해결하기 위해서는 갈등 당사자 상호간의 신뢰의 문제가 중요하다. 상호신뢰가 전제되지 않는다면 갈등해결을 위한 어떤 노력도 의미 없는 일이 될 것임은 자명하다. 그동안의 역사적 경험을 통하여 유추해 볼 때 정부와 시민단체 서로간의 불신이 동시에 누적되어 온 것이 현실이다. 이 점에서 신뢰의 구축은 매우 중요한 조건이라 하지 않을 수 없다. 신뢰가 구축되기 위해서는 다음과 같은 과제가 중요한 것으로 보인다(이영면, 2004: 23-24).

첫째, 정보의 폭넓은 공개와 공유가 필요하다. 중앙정부(지방정부)차원의 계획과 논의 과정이 가능한 한 많이 공개되고 정확한 정보가 제공된다면 객관적 판단과 투명한 의사결정에 큰 도움이 될 것이다. 둘째, 사회적 규칙 준수와 합법적인 틀이 마련되어야 한다. 법과 원칙에 의한 갈등대응 방향을 제시함으로써 공정한 운영에 대한 기대를 높일 수 있다. 셋째, 정책의 일관성과 예측가능성을 제고시킴으로써 중앙정부(지방정부)에 대한 신뢰와 정당성을 제고할 수 있다. 넷째, 정책 평가 및 검증시스템에 민간전문가 및 시민사회의 참여를 보장함으로써 정책과정의 투명성과 공정성을 증진할 수 있다. 마지막으로, 공존의 가치를 뿌리내리는 문화적 프로그램과 설득과 타협을 통해 갈등을 해결해 나가는 사회문화적 환경을 조성해야 한다. 이를 위해서는 갈등조정에 관한 시민교육 프로그램을 지원하고, 초·중·고등학교에서의 사회갈등과 민주주의에 관한 교과내용을 강화할 필요가 있다

이와 관련하여 주목할 것은 갈등해결을 위한 거버넌스 구축의 차원에서 제도화 과정과 문화적 변화가 끊임없이 상호작용하고 있다는 점이다. 문화적 혁신과 신뢰의 구축이 이루어지지 않는다면, 제도의 개혁은 수포로 돌아갈 가능성이 있으며, 역으로 제도의 개혁이 이루어지지 않는다면 신뢰의 구축과 가치체계의 변화는 관념적인 구호에 머물 가능성이 높다(김호기, 2007: 117).

이러한 신뢰와 거버넌스 체제의 구축을 통하여 충청남도의 지역갈등해소의 바람직한 방안이 마련되는 것이 바람직하다.

2. 갈등현장지원 개선방안

1) 협상능력 제고 및 갈등조정 전문가 양성·활용

갈등현장 지원을 위해서는 협상능력을 가진 갈등조정 전문가 양성, 투입이 전제되어야 하며, 이는 금강사업 추진과 관련한 갈등현장에서는 매우 중요하다.

협상이란 일상에서 벌어지고 있는 갈등을 해결하기 위한 한 가지 방식으로 어떤 공통된 문제에 대하여 서로간의 합의를 형성함으로써 서로 상충되는 이익을 조정하는 과정이라 볼 수 있으며(박호숙, 1994: 28), 양립할 수 없는 목적들을 해결하는데 목적을 둔 둘 또는 그 이상의 당사자들 간의 토론으로 정의될 수 있다(박헌준·이종건, 2000: 130). 협상은 조정이나 중재와 같이 가장 대표적인 갈등관리전략으로서 협상에 대한 연구와 사용은 1980년대 말부터 상당히 활발하게 진행되어 왔다.

그러나 실제의 갈등상황에서 협상은 갈등관리전략으로서의 정상적인 기능을 발휘하고 있지 못하며, 오히려 갈등해결의 지연을 초래하거나 갈등을 악화시키기도 한다. 이는 협상능력의 부족에서 비롯되며, 이 협상능력의 부족은 갈등해결의 장애요인으로 작용하게 된다. 또한 협상능력의 부족은 협상의 실패를 가져오게 되며, 이는 또 다른 갈등피해를 발생시키기도 한다.

한 예로, 충청남도의 경우에도 세종시 건설 관련 갈등문제, 금강사업 추진과 관련된 갈등, 충남 예산군~아산시 간 가축분뇨공동자원화사업장 건설 관련 갈등문제, 가로림만 조력발전소 건설관련 갈등문제 등 다양한 갈등사안이 내재되어 있으나, 사실 아직도 이렇다 할 충분한 협상력을 발휘하지 못하고 있다.

따라서 협상능력의 향상을 위한 협상 교육이 필요하며, 협상교육은 단순히 이론적인 측면만을 강조하는 것이 아니라 경험적 학습을 통하여 실제의 협상기술을 습득할 수 있도록 이루어져야 한다. 또한, 협상을 위한 중간조직의 기능을 강화하여 주민들의 불만 및 요구를 공정하게 수렴하여 전달, 조정·중재 할 수 있도록 해야 할 것이다.

이처럼 갈등당사자들은 당사자간의 원만한 해결이 이루어지지 않는다면, 제3자의 조력을 받아 갈등을 해결할 수밖에 없다.⁶⁾

6) 일반적인 제3자의 조력에는 행정기관과 사법기관이 있다. 갈등의 원인이나 성격에 따라 다양하지만 행정기관

특히, 갈등해결 전문가 양성은 매우 중요하다. 즉, 갈등당사자간의 갈등해결을 직접적으로 도울 수 있는 제3자인 갈등해결(협상) 전문가의 양성이 시급하다(정창수, 2004: 71-73).

미국과 유럽에서는 갈등해결을 위한 협상이 협상전문가에 의하여 이루어지고 있으며, 이들은 협상에 대한 준비를 철저히 함으로써 최상의 협상결과를 달성하고 있다. 그러나 우리나라에서는 최근 협상에 대한 교육과 연구의 필요성이 대두되어 몇몇 대학교와 연구소를 중심으로 교육과 연구가 진행되고 있으나 아직은 초기 단계에 불과하다(박헌준·이종건, 2000: 130).

또한 갈등해결을 위한 전문가 훈련프로그램도 아직은 미흡한 실정이며, 이는 갈등해결 전문가의 부족으로 나타나고 있다. 지역이 발전하면서 인접한 지자체간의 갈등을 바람직한 방향으로 해결해야 할 필요성이 증가하는 데도 일선 시·군에서는 갈등조정 기구의 필요성을 크게 느끼지 못하고 있는 오늘의 현실을 조속히 극복해 내지 않으면 안 된다.

2) 지속가능한 갈등조정 현장지원

이미 금강사업에도 시·군간, 정부와 국민간의 이해관계가 상충될 가능성과 예산배분의 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 이어진다.

지역발전이나 지역경제 성장을 내세운 지방정부나 기업이 가해자, 지역주민이 피해자인 대부분의 환경 갈등은 원만한 '해결'이나 '합의'에 이르지 못하고 법정다툼 끝에

으로서의 조력기구는 국민고충처리위원회, 노사정위원회, 중앙노동위원회, 행정협의조정위원회, 중앙분쟁조정위원회, 환경분쟁조정위원회 등이 있다. 사법기관으로서의 조력기구는 일반법원, 헌법재판소 등이 있다. 그러나 행정기관과 사법기관은 행정적인 절차나 사법적인 절차를 밟아야하기 때문에 시간과 비용이 많이 소비되며, 갈등해결을 지연시키기도 한다.

호지부지 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 있다. 이것이 갈등을 최소화하면서 추진할 수 있는 길이 될 것이다. 이에 금강사업도 정부에서 계획대로 사업을 밀어 붙이는 것이 아니라, 지역주민들의 의견을 충분히 수렴하고, 전문가의 조언을 바탕으로 분석하고 실무자의 의견을 반영하는 것이 급선무이다.

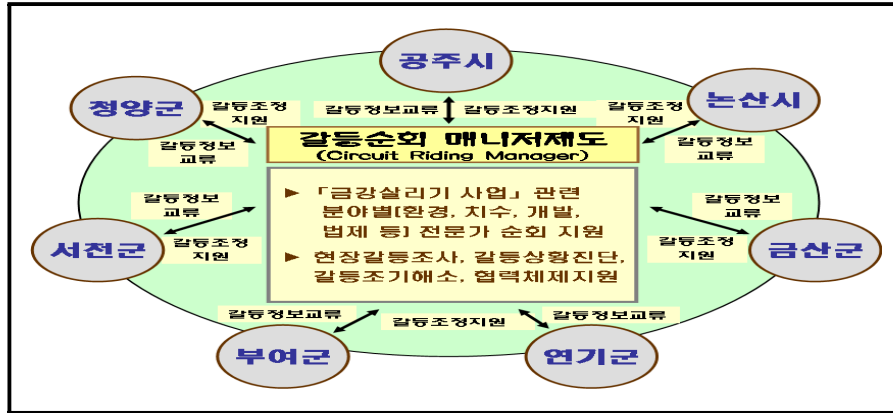
특히, 관 주도적인 협의체가 아닌 금강권역의 시·군간 협의체, 지역주민과 전문가, 실무자들이 함께 하는 협의체를 구성하여 간단한 절차를 통해 미리 관계자들의 의견을 수렴하게 된다면 불필요한 갈등과 피해는 상당수 미연에 방지할 수 있다.

한편, 자치단체들간의 협력을 바탕으로 갈등해결 공동위원회의 설치, 운영이 필요하다. 예컨대 금강사업과 관련하여 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 실무위원회를 가동시킬 필요가 있다.

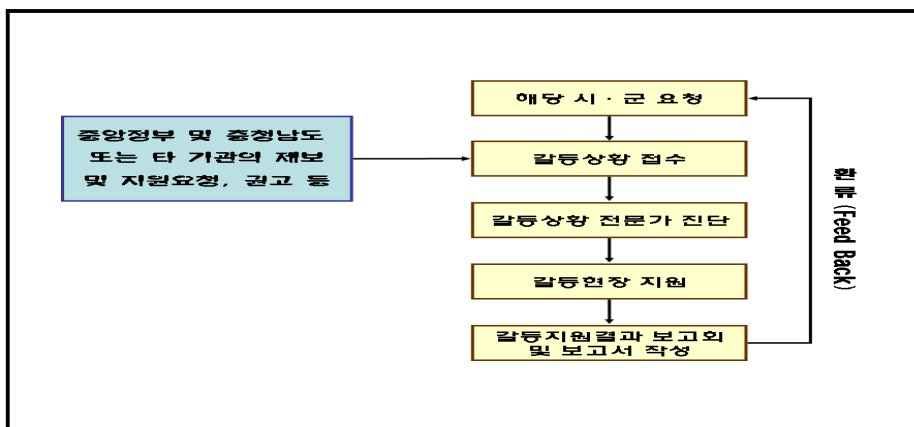
여기에서 성공적인 금강사업의 추진을 위한 「갈등모니터링시스템 구축(안)」을 구상, 제시해 보면 다음과 같다.

입(안)』을 구상, 제시해 보면 다음과 같다(최병학 외, 2009a: 153).



[그림 4-2] 「금강살리기」 사업관련 갈등순회매니저제도 도입(안)

충청남도의 금강사업 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 갈등 해소와 아이디어를 제공하는 「갈등순회 매니저제도(Circuit Riding Manager)」의 도입이 요구된다(상생협력·갈등관리 충남포럼, 2009. 11. 20). 이러한 「갈등순회 매니저제도」의 운영 흐름도를 보면 다음과 같다(최병학 외, 2009a: 154).



[그림 4-3] 「금강살리기」 사업관련 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 요청뿐만 아니라, 중앙정부 및 충청남도 또는 타 기관의 제보에 의해서도 상황 접수가 가능하며, 위의 절차에 따라 똑같이 진행된다. 여기서 갈등지원 결과 보고회 개최 및 보고서 작성은 일종의 환류(Feed back)과정으로 볼 수 있다.

이러한 갈등순회매니저제도의 도입을 통하여 금강사업 관련 분야별(환경, 치수, 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.

3. 갈등관리 제도화 방안

1) 갈등관리기관의 정책연계 및 협력강화

지역갈등의 해결을 위해서는 관련 갈등관리기구간 협조가 필요하며, 이는 갈등관리 기구간 협조체제를 제도적으로 구축해야 한다.

협조체제의 구축은 갈등관리기구의 협의·조정 활동의 실효성 확보에 중점을 두고 진행되어야 한다. 특히, 복수의 갈등관리기구가 관련된 갈등에 대해서는 갈등관리전략의 선택과 집행이전에 갈등관리기구간 협의와 조정이 이루어 질 수 있도록 협의·조정을 의무화 하고 그 준수여부를 항상 감독하여야 한다.

그리고 갈등사안에 따른 역할과 권한범위 등 갈등관리기구간 관할권을 법적·제도적으로 명확히 설정하여야 한다. 갈등관리기구의 역할과 권한의 한계가 불분명하게 설정되어 있거나 중복이 되어 있으면, 지역갈등의 해결이 어려우며 갈등관리 기구간 갈등이

발생할 수 있기 때문이다. 또한 갈등관리기구간 관할권 설정은 갈등사안과 갈등관리기구의 특성을 고려하여 역할과 권한범위를 통합하거나 재편성하여야 한다.

마지막으로 갈등관리기구의 갈등관리전략의 수립과 집행을 사전에 협의·조정하기 위해서는 갈등관리기구간 의사소통의 공간을 확보하여야 한다. 갈등관리기구들은 의사소통의 공간을 통하여 갈등사안에 따른 서로간의 정책지향점과 관할범위에 관한 정보나 의견을 교환할 수 있다. 이러한 의사소통의 공간은 갈등의 성격이나 유형에 따라 임시적·상시적으로 운영될 수 있다.

현재 충청남도에는 다양한 협의회와 심의회 등의 기구들이 존재하고 있으며, 상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼을 비롯한 4대 권역별 포럼이 운영 중에 있고, 충청남도지방공무원교육원을 통한 담당자 교육연수도 운영되고 있으나, 기존 기관·단체들의 내실화와 상호 연계·협력이 매우 시급하며, 이에 대한 전폭적인 지원과 협조, 관리가 총체적으로 이루어져 할 필요성이 있다.

한편, 갈등관리체계의 효과적인 운영과 갈등관리 정책의 실효성을 높이며, 갈등관리기구간 원활한 협의·조정이 이루어지기 위해서는 통일된 갈등관리체계가 필요하다. 이를 위해서는 현재의 정책수립 기능과 정책집행기능을 통합할 수 있는 갈등관리 전담기구를 설치하여야 한다. 또한 갈등관리전담기구의 설치는 갈등을 모니터링하고 갈등의 예방, 관리, 해결 등을 위한 다양한 정책대안의 조사·연구를 지원하기 위해서도 필요하다. 갈등관리전담기구가 담당하게 되는 주요 업무는 크게 갈등관리 정책수립과 정책집행으로 구분할 수 있다.

먼저 갈등관리 정책수립은 발생한 갈등의 원인과 성격을 파악하여, 이를 토대로 갈등해결을 위한 접근법과 방법, 갈등의 예방을 도출하여 제도적으로 정착시키는 것을 말한다. 또한 올바르게 정당한 갈등관리 정책수립을 할 수 있도록 이를 지원하고 보조할 수 있는 갈등관리전담기구에 정책대안 개발지원과 갈등모니터링을 포함시켜야 한다.

갈등관리 정책집행은 갈등관리정책의 수립과 집행이 단일과정 속에서 이루어져야만 갈등관리 정책집행의 실효성이 높아질 수 있을 것이다. 또한 갈등관리 정책집행에 앞서 갈등의 성격을 파악하여 갈등이 단일갈등 사안인지, 복합갈등 사안인지를 판단하여야 한다. 갈등의 성격을 단일갈등 사안과 복합갈등 사안으로 구분하는 것은 갈등관리기구의 구성에 영향을 미치기 때문이다.⁷⁾ 따라서 충청남도에서는 갈등이 발생했을 때 그

사안에 대한 소관부서 내에서 자체적으로 갈등상황을 파악하고 자체적 해결을 시도하였던 관행에서 과감하게 벗어나 갈등관련 전담부서 또는 T/F팀을 탄력적으로 구성하여 문제해결지향적인 갈등관리 업무처리가 필요하다.

특히, 갈등조정기구(중간조직)의 실효적 운영은 중요하다. 지역갈등의 사전조율을 위해서는 먼저 중앙정부(지방정부)-민간전문가-시민단체(주민)간의 정책네트워크를 구축하고, 이를 통해 시민단체를 포함한 시민사회의 적극적인 참여와 의제형성을 반영할 수 있는 논의구조를 마련해야 한다. 더불어, 정책가이드라인의 제시, 갈등영향평가제도의 도입 등을 통해 기존 중앙정부(지방정부)의 일방적인 정책 기회 및 추진에 대한 견제가 이루어져야 한다(이영희, 2004: 12; 박재묵, 2005). 예방적 갈등관리 시스템이 구축되고 이에 기반 해 일관성 있는 정책추진방향이 제시된다면, 지역갈등의 해결을 위한 거버넌스는 더욱 활성화될 것이다.

한편, 다수의 이해당사자가 관련된 복잡한 갈등을 해결하기 위해서 무엇보다 중요한 것의 하나는 권한 있는 조정자의 역할이다(지속가능발전위원회, 2004: 105). 이들에게 실질적 권한을 부여함으로써 시민사회와 정부, 그리고 정부 내 다양한 입장과 이해관계의 통합·조정 기능을 수행해 나갈 필요가 있다. 나아가 이 기구들은 갈등유형 및 성격에 맞는 ‘문제해결프로세스’를 구축해야 한다. 또한 이 기구들은 정책평가시스템을 통해 기존 정책기획 및 추진방식에 대한 검토 작업을 수행하고, 향후 갈등조정 과정에서 이를 적극적으로 반영할 필요가 있다. 따라서 충청남도의 경우에도 적극적인 갈등문제해결프로세스를 구축하여 현재 운영 중인 ‘상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼’ 등의 중간조직을 적극 활용할 필요가 있다.

2) 갈등사안별 조정제도 활성화

현재 우리나라에서 시행되고 있는 분쟁조정제도는 노사정위원회, 금융분쟁조정위원회, 환경분쟁조정위원회, 소비자분쟁조정위원회, 대한상사중재원 등 분야별로 시행되고

7) 단일갈등 사안을 담당하는 갈등관리기구는 크게 정책갈등관리기구, 지역갈등관리기구, 노사갈등관리기구, 제충갈등관리기구, 환경갈등관리기구로 구분할 수 있으며, 복합갈등 사안은 복합갈등관리기구가 담당한다. 복합갈등관리기구는 단일갈등관리기구의 인원으로 구성된 태스크 포스(T/F팀)형이 적합한 것으로 판단된다. 그리고 단일갈등관리와 복합갈등관리에 활용할 수 있는 갈등관리전략개발을 포함시킨다.

있다. 이러한 분쟁조정제도는 사법적 갈등해결의 이전단계에 이루어지는 것으로 갈등 해결에 드는 비용과 시간을 절약하여 자원낭비를 줄일 수 있다. 또한 분쟁조정제도는 갈등발생의 초기단계에 갈등을 해결함으로써 갈등의 심화 및 확대를 미연에 방지하여 국가갈등의 발생을 예방하고 갈등의 피해를 최소화 할 수 있다.

그러나 우리나라에서 발생하는 갈등을 살펴보면, 갈등의 발생빈도와 갈등피해의 규모가 증가하는 것을 알 수 있다. 이는 현재 분야별 분쟁조정제도가 제 기능과 역할을 충분히 발휘하고 있지 못하다는 것을 의미한다. 따라서 갈등해결에 드는 자원의 효율성을 높이고 국가갈등의 발생을 방지하기 위해서는 분야별 분쟁조정제도를 활성화할 필요가 있다.

우선 분야별 분쟁조정제도를 활성화하기 위해서는 분야별 분쟁조정제도가 사법적 갈등해결보다 나은 결과를 가져온다는 것을 갈등당사자들에게 인식시켜야 한다. 대부분의 갈등당사자들은 법원을 통한 사법적 해결만이 정상적인 갈등해결방법이며, 사회적·정신적으로도 만족할 만한 절차라고 여기고 있다(김경배, 2005: 268). 따라서 갈등당사자들의 인식을 변화시키기 위해서는 교육과 홍보가 필요하다. 또한 분쟁조정제도를 통한 갈등해결방안의 수용여부에 관한 결정권은 갈등당사자들에게 있다. 갈등당사자들이 분쟁조정제도가 제공하는 갈등해결방안을 수용할 수 있도록 하기 위해서는 분쟁조정제도의 전문성과 신뢰를 확보해야 한다.

마지막으로 분쟁조정제도가 보다 활성화되기 위해서는 정부의 경제적 지원이 필요하며, 갈등당사자들을 유인할 수 있는 정책적 지원도 이루어져야 한다. 이러한 정책적 지원을 바탕으로 충청남도에서도 각 분야별 갈등이 발생했을 시 이를 해결할 수 있는 분쟁조정 전담기구 및 갈등관리조서를 꾸준히 작성하여 갈등해결을 위한 노하우를 축적할 필요가 있다.

3) 갈등관리의 지표 및 매뉴얼 개발

갈등관리에서의 지표는 갈등의 변화를 파악하고 이에 대응할 수 있는 갈등관리정책의 수립과 갈등관리전략의 선택에 필요한 정보를 제공하기 때문에 매우 의미가 있다.

특히, 갈등이 발생하여 지역갈등으로 발달하기 전 단계인 갈등심화단계를 측정하여 중앙정부(지방정부)가 개입하는 시기를 결정할 수 있도록 하는 지표 제시가 중요하다.

갈등관리의 효율성 제고를 위한 지표는 지역갈등영역을 토대로 개발할 수 있다. 영역은 갈등발생원인, 갈등관리 장애요인, 갈등피해, 갈등관리기구, 갈등관리전략이 구성된다. 갈등발생원인의 세부항목에는 상호의존성, 자원의 한계, 목표의 차이, 정보의 불충분, 환경의 연계성 등으로 구성된다. 갈등관리 장애요인의 세부항목은 갈등관리 교육의 부족, 협상능력의 부족, 의사소통 공간의 부재, 인식의 차이, 갈등해결 전문가의 부족 등으로 구성된다. 갈등피해는 갈등의 범위와 강도로 구성된다.

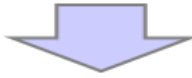
갈등단계에 따른 갈등관리 전략의 선택은 갈등해결에 직접적인 영향을 미치기 때문에 매우 중요하다. 지금까지 몇몇 경우를 제외하고는 대부분의 갈등해결전략으로 협상을 선택하였다. 갈등초기단계에는 협상이 매우 효과적인 전략인 것은 이론의 여지가 없다. 그러나 갈등이 심화과정을 거쳐 갈등확대의 단계에 있거나 국가적인 총체적 갈등으로 복잡화되었을 경우에는, 협상의 실제적 효과성은 떨어진다.

그러므로 갈등단계에 따라 갈등관리 전략의 선택을 달리하여야 한다. 우선, 갈등발생 단계에서는 갈등당사자간의 자율적인 갈등해결을 위하여 협상을 선택하는 것이 매우 바람직하다. 그러나 갈등의 확대단계에서는 협상보다는 조정이 더 효과적이다. 확대단계에서 갈등이 심화되면 바로 국가갈등이 되기 때문에 협상보다는 갈등해결을 신속하게 이끌어 낼 수 있는 조정과 중재가 필요하다. 그러나 중재는 강제성을 가지고 있어, 갈등당사자들의 불만을 초래할 수 있다. 이는 갈등을 증폭시킬 수 있기 때문에 갈등의 확대단계에서는 중재보다 거부감이 적은 조정이 적합하다. 마지막으로 국가갈등단계에서는 갈등피해가 심각하기 때문에 갈등을 신속히 해결해야 한다. 이를 위해서는 어느 정도의 강제력이 필요함으로 국가갈등단계에서는 중재가 갈등관리전략으로 적합한 것으로 판단된다.

그러나 갈등상황은 외부환경의 영향을 받기 때문에, 갈등단계만 가지고 갈등관리 전략을 선택하는 것은 갈등관리의 실패를 초래할 수 있다. 갈등관리 전략은 갈등단계와 외부환경을 고려하여 갈등상황에 적합하게 선택을 해야 한다. 따라서 충청남도에서는 금강살리기 사업 추진과 관련하여 갈등단계와 외부환경에 따른 갈등관리전략의 선택 매뉴얼을 개발, 적용하여야 한다. 참고로 공공갈등 예방 및 해결 프로세스로서 갈등예방 및 해결을 위한 단계적 절차 및 과정을 살펴보면 다음과 같다(김태룡·길병옥·최병학 외, 2010: 272-274).

준비 단계

- ▶ 갈등원인 및 현황에 대한 정보수집 및 분석
- ▶ 갈등원인에 대한 조정전략 수립
- ▶ 제도적·절차적 투명성 확보 및 과정 준수방안 마련
- ▶ 정부기관 및 이해당사자의 갈등조정 참여의사 확인
- ▶ 갈등관리 원칙 및 기준 마련
- ▶ 갈등예방·해결 기법 및 참여적 의사결정방안 마련
- ▶ 갈등조정을 위한 일정 및 장소 공지
- ▶ 조정절차 공지 및 민주적 의사소통 방안 제시
- ▶ 사회통합을 위한 합의형성방안 제시
- ▶ 갈등조정 결과 및 사후관리 방안 마련



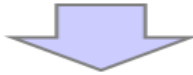
제1단계 : 참여 및 협의 단계

- ▶ 갈등조정 및 합의형성을 위한 공론의 장 마련
- ▶ 갈등조정 절차 및 민주적 의사결정방안 제시
- ▶ 갈등조정의 원칙 및 기준 합의 도출
 - 비밀보장 및 공정한 예의
 - 민주적 의사진행 및 조정 진행
 - 참여자에 대한 이해 및 합의
 - 조정진행방식 및 참여수단 제시
 - 갈등예방·해결 기법에 대한 동의
 - 갈등조정 수단/대안의 범위, 수단, 목적 등에 대한 합의
 - 조정의 궁극적 목적에 대한 합의
 - 최종 합의안에 대한 서면합의
 - 갈등예방 및 해결을 위한 기본안 마련



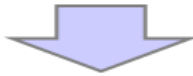
제2단계 : 의사진행 및 소통 단계

- ▶ 갈등의 원인과 쟁점에 대한 의사진행
- ▶ 갈등영향평가에 대한 의견개진
- ▶ 참여적 의사결정방식의 적용
- ▶ 자유로운 의사소통 및 의견개진
- ▶ 참여자들의 긍정적 목적 및 타협의 범위 제시
- ▶ 문제해결을 위한 공동의 이해기반 구축
- ▶ 갈등의 원인과 쟁점에 대한 대안제시
- ▶ 갈등해결대안에 대한 의견개진 및 소통
- ▶ 갈등조정안 및 협상안 마련



제3단계 : 갈등조정 및 문제해결 단계

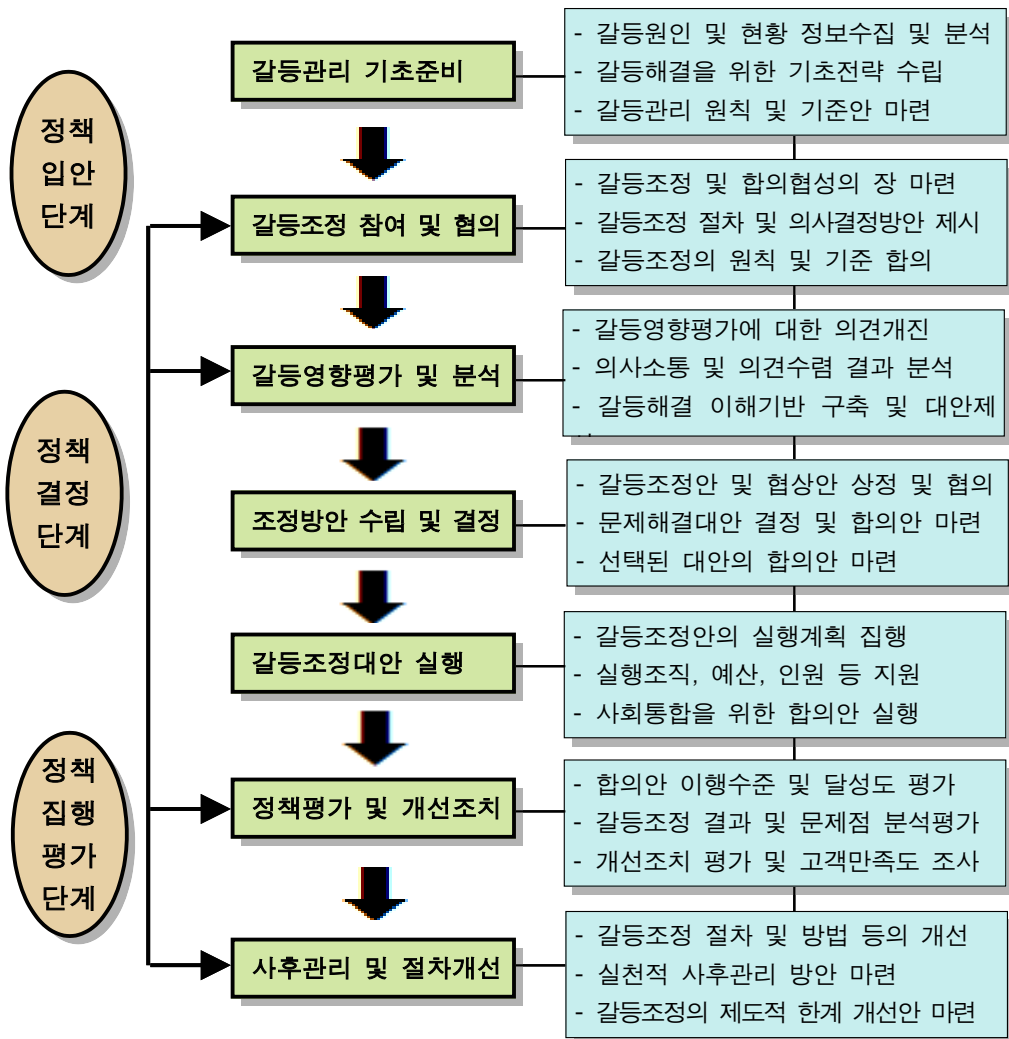
- ▶ 갈등조정안 및 협상안 상정 및 협의
- ▶ 제시된 문제해결대안에 관한 합의안 마련
- ▶ 참여적 의사결정방식에 의한 문제해결대안 결정
- ▶ 선택된 대안에 대한 합의안 마련
- ▶ 갈등조정안의 실행계획 마련
- ▶ 사회통합을 위한 합의형성방안 제시
- ▶ 갈등조정 결과 및 사후관리 방안 마련
- ▶ 갈등조정과정의 문제점 제시 및 차후적용방안 마련



제5단계 : 합의 및 서명단계

- ▶ 갈등관리 합의안 대한 재검토
- ▶ 갈등예방 및 해결에 관한 합의서 작성
- ▶ 참가자 서명

(그림 4-4) 공공 갈등예방 및 해결을 위한 단계적 절차 및 과정



(그림 4-5) 공공 갈등예방 및 해결 프로세스(안)

제5장 결론

1. 연구결과

지금까지 4대강사업 중 금강사업 추진 관련 갈등실태와 관련하여 갈등유형이론과 함께 국내·외 유사사례 분석 및 최근 동향분석을 통한 갈등실태를 검토한 다음, 이를 전문가 AHP조사, 주민설문조사, 현장간담회 등을 통해 분석적으로 접근해 보았으며, 이로써 연구의 시사점을 몇 가지로 요약해 보면 다음과 같다.

첫째, 국내의 하천관리와 관련한 시사점은 국내의 하천이 각 지역의 주민들에게 여가와 휴가 공간을 제공하는 친수공간이 되어야 한다는 측면이 강조되면서 국내의 하천관리가 진행되었고, 갈등을 민·관·전문가의 협력적 노력 및 의사소통을 통한 합의 형성을 통해 갈등을 해결한 곳이 있는 곳도 있었지만, 하천의 여러 가지 측면이 개선되었으나 여러 문제점과 소외지역의 관리부족으로 갈등이 남아있는 곳도 있었다.

둘째, 국외의 하천관리와 관련한 시사점은 하천관리가 진행되는 과정에서 많은 갈등이 발생하였는데, 이러한 과정을 국가간 상호협력 및 공동정책 추진으로 협력적으로 해결한 사례와 유역국가간의 경계로 흐르는 강은 조약 체결을 통해 해결한 사례, 지자체 및 주민, NGO 등이 상호 협력하여 문제를 해결한 사례 등 잘 해결된 곳도 있었지만, 인종·종교·정치적 이해관계가 대립되어 성과가 크게 없는 상태로 남아있는 사례도 존재하였다.

셋째, 금강살리기 사업의 행위주체별 갈등유형을 분석해 본 결과 정부간 갈등의 수직적 갈등에서는 정부와 지자체간의 예산낭비와 사업 지속성논란, 수평적 갈등에서는 금강하굿둑 철거논란, 사업의 원초적 추진 갈등이 가장 두드러졌고, 정부와 주민간의 갈등에서는 보상문제, 채취장허가 및 준설토, 독건설을 통한 여론 수렴 결여, 공사진행 주민불편 등이 정부와 NGO간의 갈등에서는 종교계의 사업 반대운동, 환경훼손과 생태계 파괴 논란, 수질악화 등을 둘러싼 갈등이 많이 표출되었다.

넷째, 금강살리기 사업의 성격별 갈등유형을 분석해본 결과, 사업타당성 관련 갈등은 국민여론 무시, 사업의 정당성·객관성 결여, 사업의 지속성 논란이 가장 두드러졌고, 환경파괴에 관련해서는 생태계파괴, 홍수피해 우려, 보설치 논란이 가장 많았으며, 주민여론 관련 갈등에서는 정부와 주민간의 소통결여 문제, 보상문제 관련 갈등에서는 적절하고 실질적인 보상 처리 갈등, IGR 갈등에서는 금강하구둑을 둘러싼 지자체간 갈등, 예산의 중복·낭비 관련 갈등에서는 4대강사업 홍보로 인한 예산 낭비, 정부와 지자체간의 중복사업으로 인한 예산낭비 등 많은 갈등이 발생하고 있는 상황이다.

다섯째, 금강살리기 사업 관련 갈등에 대하여 AHP 분석을 통해 금강사업 추진 과정에서 발생하는 갈등에 관해 갈등영역에 대한 전문가들에게 ‘측정지표 영역’ 간의 상대적 중요도와 우선순위를 이원적 비교를 통해 조사한 결과 갈등영역의 전문가들은 ‘정부-주민간 갈등요인-정부간 갈등요인-정부-NGO간 갈등요인’ 순으로 갈등의 중요성을 인식하고 있는 것으로 표출되었다. 또한 금강사업 관련 갈등에 대하여 AHP분석을 통해 금강사업 추진 과정에서 발생하는 갈등에 관해 갈등영역에 대한 전문가들에게 ‘측정요소 영역’ 간의 상대적 중요도와 우선순위를 이원적 비교를 통해 조사한 결과 정부간 갈등에서는 ‘지자체간 상대적 손익차이로 발생하는 갈등’이 가장 중요도가 높았고, 정부-주민간 갈등에서는 ‘주민들과의 협의부진으로 발생하는 갈등’이 가장 높았으며, 정부-NGO간 갈등에서는 ‘금강살리기 사업 중 생태계파괴로 발생하는 갈등’이 중요도가 상대적으로 높게 인식하는 것으로 조사되었다.

일곱째, 여론조사기관의 금강유역 주민대상 설문조사 결과는, 금강사업에 대해 알고 있는가에 대한 조사는 61.3%가 잘 알고 있는 것으로 조사되었고, 52.9%가 금강사업을 필요한 사업이라고 대답하였으며, 찬반 의견조사에서는 42.5%가 찬성, 22.7%가 반대 의견이 나타났다. 금강살리기 사업 반대주장은 생태계 파괴가 가장 높았으며, 금강사업의 가장 긍정적인 부분은 지역경제 활성화에 기여로 조사되었다. 지역별로 공주와 부여는 지역경제 활성화, 논산과 청양은 수해예방, 서천은 물 부족해결, 연기는 수질개선 등으로 금강사업의 긍정적인 부분으로 나타나고 있다.

여덟째, 충청남도 4대강(금강)사업 재검토 특별위원회 주관으로 7개 시·군과 시민단체 및 종단의 대표들이 참석한 가운데 열린 간담회 개최 결과는, 금강사업은 다양한 내용이 연계된 복잡한 사업으로써, 갈등의 소지가 많아 전체적인 틀과 개별 사업에 대한

충분한 이해와 조정이 우선되어야 한다는 것이다. 지역주민들은 금강살리기 사업이나 공사내용에 대한 이해가 부족하며, 실제로 공사가 진행되어야 무슨 일이 일어날지 짐작만 하고 있을 뿐이었다. 지역정서 중에서 가장 큰 것은 지역이 낙후되어 있어 이를 탈피하기를 희망하나, 깨끗한 물과 백사장에서 삶을 누렸던 추억을 가지고 있는 금강이 되기를 바라는 정서도 있는 것으로 조사되었다. 또한 지역에서 자금이 회전되고, 지역사정을 잘 아는 주민의견이 반영되어 지역경제를 살리고 지역실정에 맞는 사업추진을 희망하고 있다.

아홉째, 금강살리기 사업 추진의 갈등해소방안 모색 워크숍 결과, 사회적 갈등기구 신설, 갈등합의시스템 구축, 정치적 논리 등 현실적 대응이 필요하며, 중앙정부와 충청남도의 협의 재조정, 친환경적 개발, 모니터링 실시 등 갈등해소를 위한 제도적 중재장치와 협력거버넌스를 구축하여 이해당사자간 공동체 의식을 제고해야 한다.

이상과 같이 전문가 AHP분석, 주민설문조사, 주민간담회 등의 분석결과를 토대로 앞으로 금강사업의 갈등해소방안을 갈등예방 관리방안, 갈등현장 지원방안, 갈등관리제도화방안으로 나누어 제시하였다. 즉, 갈등예방관리를 위해서는 소통구조 개선 및 갈등인식 차이의 해소를 통해 시민사회의 대표성과 공공성을 강화하고 사회적 합의추진과 신뢰기반을 구축해야 하며, 갈등현장지원을 위해서는 협상능력 제고 및 갈등해결 전문가 양성에 힘써야 한다.

지속가능한 갈등조정 현장지원(갈등관리모니터링, 갈등순회매니저제도)방안을 도입, 운영할 필요가 있으며, 갈등관리 제도화를 위해서는 갈등관리정책 상호연계 및 협력을 강화하고, 갈등관리 전담기구를 실효성 있게 운영하며, 갈등사안별 조정제도 활성화 및 갈등관리 지표 및 매뉴얼의 개발, 적용이 필요하다. 특히, 갈등예방 및 해결 매뉴얼상의 프로세스의 필요성이나 그 의미는 갈등예방 및 해결 프로세스 개발은 갈등이 일어날 가능성이 높은 정책에 있어서 사전에 그 갈등을 예방할 수 있는 메커니즘을 적용하는데 그리고 갈등이 발생한 경우 정부를 포함한 갈등당사자들 간에 호혜적 방법으로 갈등을 해결할 수 있는 방안을 모색하는데 있으며, 갈등예방 및 해결과정에서 정부는 갈등당사자로서 직접 참여하는 경우와 정부가 갈등해결자 또는 갈등조정자로서 개입하는 경우가 있고 프로세스의 개발방향은 상생과 협력증진 차원에서 호혜적 방법에 근거하여 추진해야 한다.

갈등이 발생했을 경우 현실적용의 차원에서 일선 공무원들뿐만 아니라 정책 결정자 및 관리자들에게 갈등을 예방할 수 있는 방안마련을 위한 안내서로서 그 절차를 제공하여 주고, 갈등이 발생하였을 때 그 갈등을 해결할 수 있는 길을 유도해내는 것이며, 갈등예방 및 해결을 위한 프로세스 개발은 갈등의 조정자 및 당사자로서 정부와 민원인 그리고 공무원 개개인들에게 원활한 정보소통과 의사교환을 가능하도록 하는 것이다.

이는 상생협력이나 사회통합 및 합의형성을 위한 갈등관리방안으로 활용되는 대표적인 기법들로서 갈등조정자 및 당사자들이 참여하는 갈등조정회의, 합의회의, 시민배심원제, 시나리오 워크숍, 주민설명회, 공청회, 공론조사 등이 있으며, 따라서 갈등관리 프로세스란 정부가 공공정책을 입안하는 경우 관련 정책으로 인한 갈등을 사전에 예방하고 이해당사자와 일반 시민들의 참여와 대화 및 조정을 통해 사회적 합의를 추구해 나가는 일련의 절차이다.

갈등예방·해결 프로세스는 결국 의사교환과정으로 갈등은 바로 프로세스를 통해서 해결됨을 이해하여야 하고 정부의 역할을 갈등당사자와 갈등조정자로 구분하여 사례분석과 프로세스를 개발하여 효과적으로 적용하는 것이 중요하다.

효과적인 갈등예방·해결 능력의 제고를 위해서는 갈등의 문제를 줄이거나 해결하며 한정된 자원의 틀 속에서 갈등당사자들의 타협과 협상대안을 제공하고 협력을 이끌어낼 뿐만 아니라 그들의 기대에 부합하는 대안을 제시하는 것이 필요하며. 이를 도식화하면 다음과 같다(김태룡·길병옥·최병학 외, 2010: 262-263).

$$CPRCC = \Sigma (C \cdot N \cdot C) \cdot E \cdot R / P$$

※ 갈등예방·해결 역량(Conflict Prevention/Resolution Capacity and Capability)

※ 타협과 협상 및 협력대안의 합(Σ)[Compromise·Negotiation·Cooperation]

※ 당사자들의 기대(Expectation), 한정된 자원(Resources), 문제(Problems)

결국 큰 틀에서 보게되 면, 금강살리기 사업 추진상 발생하는 갈등의 갈등해결방법은 정부, 지자체, 주민, 시민사회단체, 주민 및 이해당사자들의 갈등예방·해결역량의 여부라 할 수 있다.

2. 정책적 시사점 및 제언

본 연구를 통해 「금강살리기」 사업과 관련하여 갈등예방관리 및 사회통합을 위해 사업시행의 영향권역을 환경적 차원 및 사회경제적 차원에서 설정, 적용하는 방안을 검토해 볼 필요가 있음을 언급하고자 한다. 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 기대할 수 있기 때문이다.

본 연구는 「금강살리기」 사업의 갈등구조 분석을 위해 실제 갈등상황과 갈등유형을 연결하고 국내·외 하천관리 갈등관련 사례를 통해 시사점을 제시하였다. 「금강살리기」 사업의 갈등유형을 행위주체별 및 성격별로 나누어 분석한 다음, 이를 관련 전문가 집단에 대한 AHP 분석을 통해 측정지표 영역 및 측정항목 영역간의 상대적 중요성과 우선순위 분석을 실시하여 정책적 시사점을 종합적으로 도출하였다.

「금강살리기」 사업과 관련하여 ‘이익(이해관계)갈등’과 ‘가치갈등’의 관계 즉, 사안별 개별갈등이라 할지라도 이것이 누적되거나 해소가 전혀 안될 경우, 사업 전체를 부정하는 상황으로 치닫을 수 있는 개연성도 전혀 배제할 수 없다. 이러한 갈등의 증폭·확산 및 성격변동 메커니즘의 분석적 접근 및 파급효과 등에 관한 후속연구가 있어야 할 것이다.

최근 보도에 의하면, 4대강 사업의 전체 공정률이 30%를 넘어서고, 일부 보 공정률이 50%를 상회하는 상황에서 파열음이 계속 흘러나온다는 건 안타까운 일이다. 지금 4대강 사업을 둘러싸고 충청남도와 시·군, 충청남도와 중앙정부간 대립양상이 격화되는 양상을 보이고 있다. 특히 직접 이해당사자 지역인 공주시와 부여군은 충남도와 정반대 입장을 고수하고 있으며, 도민들도 찬·반으로 나뉘어 분열 조짐을 보이고 있다. 경상남도는 낙동강 사업에 반대한다는 최종입장을 담은 공문을 국토부에 전달하자 국토부는 경상남도에 맡긴 사업대행권을 회수하는 수순에 들어갔다. 이에 경상남도가 소송이나 가처분신청으로 맞서겠다고 나서 중앙정부와 지방정부간 법정싸움으로 번지는 양상이다. 정부와 국회를 상대로 지방정부의 의견을 반영하기 위한 진지한 노력을 지속적으로

전개할 필요가 있다(충청투데이, 2010. 11. 1).

정부가 '보(洩) 설치'와 '대규모 준설' 중단 등을 골자로 한 충남도의 4대강(금강) 사업 재검토 요구에 대해 '수용불가' 의사를 밝히며 계획대로 추진하겠다는 입장을 밝혔다. 국토부는 '금강에 설치될 3개 보 가운데 '금남보'를 시범 설치 운영한 뒤 결과에 따라 나머지 2개 보의 계속추진 여부를 결정해야 한다'는 충남도의 의견에 대해 "4대강에 설치되는 보는 준설로 커진 물그릇을 최대한 활용해 시급한 물 부족 문제를 해결하려는 것으로, 계획대로 추진할 필요가 있다"면서, "특히 부여보와 금강보의 공정률이 각각 51.4%, 68.3%에 달해 공사 중단은 현실적으로 불가능하다"고 회신했다. 또 '문제구역의 대규모 준설을 재조정해야 한다'는 의견에 대해서는 "4대강 사업의 준설은 보 설치와 함께 이 상가목과 홍수에 대비해 퇴적토를 준설하기 위한 것으로, 물 문제 해결을 위해 필수적인 사업"이라며 "현재 금강수계의 준설은 43.2%가 완료된 상태로, 사업중단은 불가능하다"고 답변했다(연합뉴스, 11. 18).

정부가 충청남도의 4대강(금강) 사업 재검토 요구에 대해 '수용불가' 입장을 밝힘에 따라 충청남도는 조만간 4대강(금강) 사업 재검토 특별위원회 운영위원회를 열기로 하는 등 대책마련에 들어간 상황이다. 그러므로 이와 관련하여 현재 정부에서 동시에 추진 중인 「4대강 살리기 사업」에서 나타나는 갈등양태를 상호 비교분석해 볼 필요가 있으며, 갈등요인이 지역적 특성의 영향 또는 사업 자체 특성의 영향 여부를 가름해 볼 필요가 있다. 또한 현재 「금강살리기」 사업과 관련하여 갈등예방관리 및 사회통합을 위해 사업시행의 영향권역을 환경적 차원 및 사회경제적 차원에서 설정, 적용하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

아울러 본 연구를 통해 제안된 상생협력·갈등관리 충남포럼의 인프라를 충분히 활용하는 「갈등순회 매니저제도」(Circuit Riding Manager)의 도입과 「금강살리기 사업 갈등관리모니터링 시스템」의 도입은 「금강살리기」 사업의 유용한 갈등예방관리 및 현장대응관리의 구체적 실천방안이라 할 수 있다.

그렇다면 「금강살리기」 사업과 관련한 갈등연구를 통해 또 다른 갈등사안들에 대해서 적용이 가능한 공통모델은 무엇이며, 이때에 적용이 가능한 원칙과 기준은 무엇인가. 이는 사회 각 분야에서 갈등이 발생하는 경우, 정부는 이를 진단하고 조정하며 중재하는 시스템과 상시 모니터링 하는 시스템을 운영해야 하고 효과적인 갈등관리체계를

구축하는 것이 필요하며, 갈등관리능력의 제고는 타협과 협상 및 협력대안을 제도적인 틀에서 지속적으로 만들어냄으로서 가능하기 때문이다.

따라서 본 연구 결과에서도 확인할 수 있었던이, 금강살리기 사업에 있어서도 갈등의 유형(즉, 이해관계의 갈등, 구조적 갈등, 가치의 갈등, 사실관계의 갈등 등)에 따라 프로세스를 개발하는 것이 필요하고 갈등당사자들과의 합의에 의하여 풀리지 않는 갈등의 경우 합의회의, 시민배심원, 문제해결을 위한 시나리오 워크숍, 규제협상, 공론조사 등의 다양한 기법들이 활용되어야 한다.

국내의 하천갈등 사례는 한강, 안양천, 인천시 5개 하천, 수원천, 청주 무심천, 부산의 온천천은 각 지역의 주민들에게 여가와 휴가 공간을 제공하는 명실공히 친수공간이 되어야 한다는 측면이 강조되며 한강, 안양천, 청주 무심천, 부산온천천은 협력과 협의를 통한 의사소통과 합의를 통해 갈등을 해결했다. 또한 라인강, 메콩강, 나일강은 국가간 상호협력 및 공동정책 추진으로 협력적으로 해결하고자 하였다. 리오그란데-콜라라도 강은 유역국가간의 조약을 체결하였으며, 템즈강과 포토맥강은 지자체 및 주민, NGO 등이 상호협력하여 문제를 해결하였음을 금강살리기 사업에서도 충분히 벤치마킹을 할 수 있다.

문제는 어떻게 갈등을 효과적으로 치유할 것인가이다. 특히 공공부문의 갈등은 문제의 성격도 복잡하거나 시급히 해결하지 않으면 엄청난 사회적 비용을 초래하는 것들이 대부분이다. 더욱이 최근 들어 공공정책이나 공공사업 추진과 관련된 각종 갈등이 급증하고 있는 추세에 있다.

세계적으로도 성장위주 개발과정에서 상생·협력 보다는 사회갈등, 공공갈등이 계속 증폭되어 왔으며, 이것이 불원한 사회위험을 수반하는 고질적인 갈등으로 치닫는 경우마저 있으나, 아직까지 지속가능한 성장·발전에 대한 이렇다 할 실효성 있는 대안이 마련되지 못한 것이 부인할 수 없는 사실이다.

학계와 공직사회를 비롯한 몇몇 분야에서 갈등예방, 초기해소 및 상생·협력을 위해 노력을 기울이고는 있으나, 우리 사회를 보다 협력지향적인 방향으로 탈바꿈시키기 위해서는 각계각층에서 뜻있는 인사들이 자발적으로 모여 진지한 담론을 형성하고 허심탄회한 대화의 장을 통해 ‘협력적 커뮤니티’를 만들어 나가는 것이 무엇보다 시급하다.

더욱이 갈등관리 기법 가운데 소통·대안·합의형성과 가장 밀접히 관련되어 있는

기법은 참여적 의사결정 기법과 갈등조정 기법이다. 물론 갈등영향분석도 갈등을 사전에 예방하거나 진행 중인 갈등을 분석해 갈등의 쟁점과 입장, 이해관계를 파악해 갈등의 발생가능성과 합의형성절차를 설계한다는 측면에서 소통·대안·합의형성과 관련이 있지만 이는 갈등에 대한 진단차원에서 이루어지는 것이고 실행되지 않은 것이기 때문에 소통·대안·합의형성의 요인을 파악하는 데에는 현실적으로 한계가 있다. 따라서 참여적 의사결정과 갈등조정 기법이 제대로 작동되기 위해서는 소통과 대안제시 그리고 합의형성이라는 절차를 거치기 마련이다.

일례로 2010년 10월 25일 「충청남도 갈등예방과 해결에 관한 조례(안)」이 충청남도의 회 행정자치위원회의 심의를 마치고, 2010년 11월 10일 '충청남도 조례 제3544호'로 공포되었다. 여기에는 상생협력과 사회통합을 위한 공공갈등의 예방 및 해결을 위한 충청남도의 정책의지가 반영되어 있다고 볼 수 있으며, 이로써 지방정부 스스로 갈등의 예방 및 해결역량을 갖추기 위한 제도화 단계를 착실히 밟고 있는 것으로 기대된다.

참고문헌

- 강성철 외(2006), 지방정부간 갈등과 협력: 이론과 실제, 한국행정DB센터.
- 강인호 외(2004), 지방자치단체의 갈등해결과 협력방안 구축, 한국지방자치학회 동계학술대회 발표논문.
- 고경훈(2000), 지방정부의 정책형성 연구, 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.
- 금강살리기 범도민협의회·상생협력 갈등관리 충남포럼·충남발전연구원·충청남도(2009), 금강살리기 사업의 효율적 추진을 위한 현장간담회 자료.
- 금강살리기 범도민협의회·상생협력 갈등관리 충남포럼·충남발전연구원·충청남도(2009), 금강살리기 범도민협의회 자료.
- 금강환경유역청 홈페이지(2009 희망프로젝트, 4대강 살리기, 온몸으로 체험하는 금강천리), <http://gg.me.go.kr/>
- 김태룡·길병욱·최병학·은재호 외(2010), 실효성 있는 갈등관리·해결절차의 제도화 연구, 한국행정학회·사회통합위원회.
- 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).

김정현(1998), 지방정부간 협력을 위한 도시권협의체의 합리적 구성방안, 춘계학술대회 논문집, 한국정부학회.

김충관 외(2009), 습지인식증진활동, KWP 회의자료집, PGA습지생태연구소.

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 인적자원개발지원센터.

박중훈·윤기석·이남국·김윤수(2003), 갈등조정기구의 기능과 역할, 한국행정연구원.

박창재(2002. 6. 5), 자연형하천으로 되살아나야 할 무심천, 하천살리기운동을 통해 본 시민과 지방정부의 역할, 제7회 환경의 날 기념 심포지움 발제논문.

박형서 외(2004), 공공시설 입지갈등이 지역사회에 미치는 영향연구, 국토연구원.

배재현(2009), 네트워크 거버넌스의 운영기제 분석: 부산시 하천살리기사업을 중심으로, 한국행정연구 제18권 2호.

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(행복4江), <http://www.4rivers.go.kr/>

사득환(2002), 지방정부간 환경협력의 모색, 학술대회 발표 논문집, 한국행정학회.

사재명(2002), 지방정부간 협력의 실태와 개선과제에 관한 연구 : 강원도를 중심으로, 지역개발연구, 강원대학교 지역개발연구소.

서희석(1999), 환경갈등 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: 영산강유역권행정협의회·섬진강환경행정협의회 사례를 중심으로, 한국지방자치학회보 15(4), 한국지방자치학회.
- 유기현(1992), 스트레스관리, 서울: 무역경영사.
- 이광종(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.
- 이시원(2008), 지방정부간 협력에 관한 이론적 논의: 협력 개념과 접근방법을 중심으로.
- 이종화(2000), 지역간 협력·제휴를 통한 지역발전 모델, 국토, 국토연구원.
- 이종화(2001), 지자체간 협력과 도시발전: 지자체간 협력, 제휴 유형과 정책적 과제, 도시문제, 대한 지방행정공제회.
- 이종화(2003), 지방분권시대의 지역간 협력·제휴, 지방분권형 국가만들기, 서울: 나남출판사.
- 전재경(2005), 갈등관리 법제의 구조와 과제, 국토 제283호, 국토연구원.
- 전주상(2007), 지방정부의 갈등관리: 이론과 실제, 대전: 배재대학교 출판부.
- 정환영(2010), 금강살리기 사업의 갈등해소 제도화방안, 금강사업 추진의 갈등해소방안 모색 전문가 워크숍, 주제발표논문, CDI 세미나 2010-45, 충남발전연구원.
- 조용현(2009), 한강살리기 사례를 통해 본 금강살리기 사업의 추진방향, 실효성 있는 금강살리기 갈등 예방 및 관리방향과 과제, 상생협력 갈등관리 충남포럼·충남발전연구원·충청남도..
- 주경일 외(2003), 프레임 분석을 통한 수자원 갈등 각 이해집단의 의미구성 이해: 한탄강댐 건설사례를 중심으로, 행정논총 41(4.)
- 주재복(2001), 지방정부간 정책갈등의 조정과정과 협력규칙: 서울시와 경기도 상수도 분쟁, 한국정책학회보 10(1), 한국정책학회.
- 천대윤(2001), 갈등관리전략론, 서울: 선학사
- 최병학(2009), 서해안지역 갈등관리 및 사회위험 해소를 위한 실증분석 및 문제점 도출, 정책포커스

- 제3호, 상생협력·갈등관리 충남포럼.
- 최병학(2009), 성공적인 「금강살리기」를 위한 시·군 공동협력 방안, 금강살리기 공동협력 포럼, 주제 발표논문, CDI 세미나 2009-11, 충남발전연구원.
- 최병학(2009), 금강살리기사업의 갈등실태 및 해소방안, 「금강살리기 사업의 갈등해소와 상생협력 세미나」, 주제발표논문, 상생협력·갈등관리 충남포럼 주최.
- 최병학(2009), 갈등조정사 제도의 도입방안, 한국 행정학 유용성의 재발견, 한국행정학회 동계학술대회 주제발표논문.
- 최병학(2010a), 전환기 민·군간 갈등현안 분석 및 갈등예방 관리방안 연구: 최근 주요 갈등현안을 중심으로, 「민·군 갈등관리 연구자료집」, 공군대학 갈등관리연구 분석실.
- 최병학(2010b), 금강살리기 사업의 갈등실태분석 및 정책적 함의, 한국부패학보, 제15권 1호, 한국 부패학회.
- 최병학(2010c), 금강사업 추진의 갈등실태 및 지역갈등 해소방안, 민선5기 행복한 변화 새로운 충남 구현 발전방안 학술세미나 주제논문발표, 한국공공행정학회.
- 최병학(2010d), 민·관·군 협력을 위한 갈등예방 관리방안, 민·관·군 상생협력 및 갈등관리 세미나, 주제논문발표, 상생협력·갈등관리 충남포럼·미래군사학회·충남대학교 평화안보대학원 공동주최.
- 최병학(2010e), 금강살리기 사업의 갈등구조 및 해소방향, 대단위 국책사업 추진과 지역갈등 해소방안 공동워크숍, 주제논문발표, 상생협력·갈등관리 충남포럼·경주시월성원전방폐장민간환경감시센터 공동주최.
- 최병학 외(2008), 충청남도 민·관·군 협력거버넌스의 실태와 개선방안 연구, 충남발전연구원 기본연구과제.
- 최병학 외(2009a), 금강살리기 사업의 갈등유형분석 및 관리방안 연구, 충남발전연구원 기본연구과제.
- 최병학 외(2009b), 충청남도 갈등관리 조례제정 및 갈등조정사제도 도입 관련 자문회의 자료집, 상생협력·갈등관리 충남포럼·한국행정학회 공동주최.
- 최병학 외(2009c), 지방자치단체의 갈등관리 조례제정방향, 국무총리실·한국행정연구원 공동주최 주제발표논문.
- 최병학 외(2010), 금강사업 추진의 갈등해소방안 모색 전문가 워크숍 자료집, CDI 세미나 2010-45, 충남발전연구원.
- 최종식(2010), 금강살리기 사업의 분쟁 사례 분석 및 갈등 예방을 위한 제언, 금강 사업 추진의 갈등 해소방안 모색 전문가 워크숍, 주제발표논문, CDI 세미나 2010-45, 충남발전연구원.
- 최정권(2009), 안양천 살리기 사례를 통해 본 금강살리기 사업의 시사점, 실효성 있는 금강살리기 갈등

예방 및 관리방향과 과제, 상생협력 갈등관리 충남포럼·충남발전연구원·충청남도.

최해진(2004), 갈등의 구조와 전략, 서울: 두남.

충청남도(2009), 2009년도 금강살리기 사업 추진현황.

충청남도(2010), 2010년도 금강살리기 사업 추진현황.

한국사회이론학회(1995), 갈등과 우리사회, 현상과 인식.

한국수자원공사(2006), 수자원장기종합계획.

한국행정학회(2010), 실효성 있는 갈등관리·해결절차의 제도화 연구, 대통령소속사회통합위원회.

한상욱(2009), 금강살리기 연계 지역파급효과와 발전전략, 금강살리기 대토론회 주제발표논문, 충남발전연구원.

한표환·김선기·김필두(2002), 자치단체간 협력사업 활성화 방안, 한국지방행정연구원.

홍석균·손호중(2002), 2020년 중부내륙권 지방정부간 교류협력의 과제와 전망, 지역개발연구, 강원대학교 지역개발연구소.

홍준형(1998), 환경분쟁과 분쟁해결제도, 학술대회 발표논문집, 한국행정학회.

홍선기·강호정(2005), 생태복원공학, 라이프사이언스.

환경부(2008), 환경통계연감.

대전지방국토관리청; <http://search.cy.co.kr/view>

금강환경유역청, <http://gg.me.go.kr/>

4대강살리기 추진본부; <http://www.4rivers.go.kr/>

인천광역시하천살리기추진단; <http://www.icriver.or.kr>

PGA습지생태연구소; <http://www.pgai.or.kr/>

상생협력·갈등관리 충남포럼; <http://www.pcpf.or.kr/>

www.waterjournal.co.kr, <http://www.waltainfo.com/index.php>

<http://www.environment-agency.gov.uk/static/documents/>

http://www.potomacriver.org/cms/drinkingwaterdocs/DWSPP_AnnualReport_2009.pdf

경향신문 (2010. 3. 29).

금강일보 (2010. 6. 30).

뉴시스 (2010. 5. 14).

동아일보 (2010. 6. 15).

대전일보 (2010. 8. 2), (2010. 11. 19).

백제신문 (2009. 8. 9).
 연합뉴스 (2010. 5. 23), (2010. 11. 18).
 조선일보 (2010. 3. 26).
 중도일보 (2009. 4. 8).
 중앙일보 (2010. 3. 26).
 충청투데이 (2010. 11. 1), (2010. 11. 12).
 한겨레신문 (2010. 3. 19), (2010. 11. 1).

Abebe, Mesfin (2010), *The Nile for Sustainable Development: Settling Account*, *Walta Information Center*, July.

Atlas, Nancy F., Huber, Stephen K., and Trachte-Huber, E. Wendy (2000), *Alternative Dispute Resolution: The Litigator's Handbook*, ABA Publishing.

Bonar, Scott A. (eds.) (2007), *The Conservation Professional's Guide to Working with People*, Island Press, USA.

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.

Environment Agency (2010), *Annual Report for the Non-tidal River Thames 2009/10*.

Friesecke, Frank (2005), "Flood Risk Management: Flood Prevention by Land Consolidation in the Rhine Catchment Area," *FIG Working Week, GSDI-8*, April 16-21.

- Glaser, Barney G. & Anselm L. Strauss (1988), *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, New York: Aldine De Gruyter.
- Gleick, Peter (2006). "Water Conflict Chronology," Oakland, CA: Pacific Institute. Available at <<http://www.worldwater.org/conflictchronology.pdf>>
- Goliath (2003), "Revising the 1944 Water Treaty: Reflections on the Rio Grande Drought Crises and Other Matters," *Journal of the Southwest*, 22-DEC-03.
- Haddadin, Munther J. and Shamir, Uri (2003), *Water Conflict and Cooperation: Jordan River Basin, UNESCO-IHP, PCCP Series Publication*.
- 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 Resolution: Turning Lemons to Lemonade: A Training Workbook for Extension Educators and Community Leaders on Public Conflict Resolution, Southern Rural Development Center, *SRDC Series #221*.
- Institute for Water and Watersheds (2010), *International Water Event Database: 1950~2008*, Available at <<http://www.transboundarywaters.orst.edu>>
- Interstate Commission on the Potomac River Basin (2009), Potomac River Basin Drinking Water Source Protection Partnership: *Annual Report 2009*.
- Kim Yong-Woong & Cha Mi-Sook (2001), *Public Dispute Resolution in Korea*, Korea Research Institute for Human Settlements.
- Mekong River Commission (2007), Diagnostic Study of Water Quality in the Lower Mekong Basin, MRC *Technical Paper*, No. 15, March.
- 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.

- Moore, Christopher W. (2003), *The Mediation Process*, Jossey-Bass.
- Pitney, John J. Jr.(1984), "Bile Barrel Politics : Siting Unwanted Facilities", *Journal 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.
- Thomas, K. (1992), "Organizational Conflict," in S. Kerr(ed), *Organizational Behavior*, Chicago: Rand McNally.
- Tomas, K. (1976), "Conflict and Conflict Management," in M. Dunnette(ed), *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*, Chicago: Rand-McNally.
- UNDP (2006), "Human Development Report," *Beyond Scarcity: Power, Poverty and the Global Water Crisis*, New York: United Nations Development Program.
- Walton, R. E. & Dutton, J. M. (1969), "The Management of Interdepartmental Conflict: A Model and Review," *Administrative Science Quarterly*, 14.
- Walton, R. E. & Dutton, J. M. (1995), "Conflict and Its Management: Special Issue: Yearly Review of Management," *Journal of Management*, Fall, 1995 by James A. Wall, Jr., Ronda Roberts Callister.
- Zimmerman, Joseph F. (2006), "Interstate Cooperation: The Role of the State Attorneys General," *The Journal of Federalism*, 28:1. Winter.

무 룩

【부록 1】 전문가 대상 AHP 의견조사지

「금강살리기」 사업추진 관련 의견조사

안녕하십니까?

본 설문지는 「금강살리기」 사업추진상의 갈등관리실태 및 개선방안 연구의 일환으로서 「금강살리기」 사업의 추진과정에서 발생하는 다양한 갈등에 관한 상대적 중요도를 파악하기 위하여 전문가들의 의견을 수렴하고자 하는 조사입니다.

선생님의 의견은 본 연구에 큰 도움이 될 수 있으며, 「금강살리기」 사업의 갈등관리 실태 및 개선방안 연구와 학술적 발전을 위한 귀중한 자료로 사용됩니다. 응답결과는 통계법 제13조(비밀의 보호 등), 제14조(통계작성 종사자 등의 의무)에 의거 익명으로 처리되며, 오직 연구목적만을 위한 통계자료로만 사용될 것입니다.

문항에서 제시될 비교 항목간의 상대적 중요도를 척도에 따라 점수를 부여하여 주십시오.

설문에 응해주셔서 대단히 감사합니다.

2010년 7월

충남발전연구원 최 병 학 박사

※ 본 설문지에 대하여 의문사항이 있으시면 아래로 연락해 주십시오.

연락처 : 이메일 : bhchoi@cdi.re.kr

※ 이후 제시되는 질문들은 다소 응답하기 어려운 경우가 있더라도 논리적 추론이나 직관적 판단에 의해 빠짐없이 응답하여 주시면 감사하겠습니다.

※ 다음의 질문은 「금강살리기」 사업추진 과정에서 발생하는 다양한 갈등에 관한 상대적 중요도를 파악하기 위하여 전문가들의 의견을 수렴하고자 하는 조사입니다.
문항에서 제시될 비교 항목간의 상대적 중요도를 다음의 척도에 따라 점수를 부여하여 주십시오.

※ 아래의 내용을 반드시 참조하여 주십시오.

<상대적 중요도에 대한 척도>

척도	정 의	설 명
1	동등하게 중요	두 개의 요소가 상위 목표에 비추어 동등하게 중요
3	약간 중요	한 요소가 다른 요소보다 약간 더 중요
5	강하게 중요	한 요소가 다른 요소보다 강하게 중요
7	명백하게 중요	한 요소가 다른 요소보다 강하고도 명백하게 중요
9	극단적으로 중요	한 요소가 다른 요소와 비교가 안될 만큼 절대적으로 중요
2, 4, 6, 8	근접한 숫자간의 중간정도로 중요	1, 3, 5, 7, 9 척도의 중간 값으로 이용

※ 아래의 내용을 반드시 참조하여 주십시오.

<설문응답의 예>

금강살리기 사업의 추진과정에서 발생하는 다양한 갈등에 대한 중요도의 영역에 있어서 ‘정부간 갈등 요인’ 영역이 ‘정부-주민간 갈등 요인’ 영역 보다 약간 더 중요할 때 ‘정부간 갈등 요인’ 쪽의 3번에 “○” 또는 “√” 표시 해주세요.

문항	영역	중요← 동등 →중요																영역	
1	정부간 갈등요인	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	정부-주민간 갈등요인
								○											

■ 아래 내용을 반드시 읽으신 후에 다음에 나올 집단갈등을 참조해주시기 바랍니다.

▶ 정부간 갈등 : 갈등의 주체를 기준으로 하여 갈등의 유형을 나눌 때 조직 내 수직적 또는 수평적 계층 간에 발생하는 집단갈등으로 중앙정부와 지방자치단체, 지방자치단체들간 등의 행위주체들 간의 발생하는 갈등

▶ 정부-주민간 갈등 : 갈등의 주체를 기준으로 하여 갈등의 유형을 나눌 때 조직 내 수직적 또는 수평적 계층 간에 발생하는 집단갈등으로 정부-주민 행위주체들 간의 갈등이 발생

▶ 정부-NGO간 갈등 : 갈등의 주체를 기준으로 하여 갈등의 유형을 나눌 때 조직 내 수직적 또는 수평적 계층 간에 발생하는 집단갈등으로 정부-NGO 행위주체들 간의 갈등이 발생

▶ 농지리모델링사업 : 4대강살리기 사업으로 하천에서 퍼낸 준설토를 활용하여 농지를 하천보다 높임으로써 침수를 예방하는 사업

<금강살리기 사업 추진과정에서 발생하는 다양한 갈등간의 상대적 중요도 평가를 위한 측정지표와 측정항목>

측정지표	내 용
예산 중복·낭비	「금강살리기 사업」과 기타 사업 간의 중복으로 인한 예산의 중복과 낭비 초래(예, 공주시 하천정비사업과 중복으로 인한 갈등)
지자체간 상대적 손익의 차이(형평성의 차이)	「금강살리기 사업」을 통해 지역 경제 활성화를 가져오는 이익의 차이로 인한 지방자치단체간의 유치·기피 논란과 갈등(예, 금강하구둑 설치에 따른 군산시와 서천군의 갈등)
정부와 지자체간의 비용(분담)을 둘러	국가로부터 위탁받은 「금강살리기 사업」에 대해 비용(분담)을

싼 갈등	둘러싸고 방생하는 정부와 지자체간의 공사 반납, 계약 해지 등 계약이행 및 불이행에 따른 갈등
정부 간 권한 행사의 부조화로 인한 갈등	농지 리모델링 사업의 경우 광역자치단체장이, 준설토와 토석 채취허가의 경우 기초자치단체장이 인·허가권을 갖고 있어 사업의 거부 또는 지연시켜 사업에 제동이 걸리고 있어 갈등 발생
「금강살리기 사업」 관련 보상 논란	「금강살리기 사업」이 추진되면서 하천점용 및 보상을 둘러싼 관계기관과 주민간의 갈등
주민들과의 협의부진으로 인한 갈등	주민들과 소통을 하지 않은 상태로 정부의 사업추진으로 발생하는 갈등(예, 청양 칠갑산 천장호 독 건설 갈등)
개발이익의 분배와 관련한 갈등	준설토와 토석채취허가와 같이 「금강살리기 사업」으로 인해 발생하는 개발이익의 분배와 관련된 갈등
「금강살리기 사업」 공사 추진 과정 주민 불편 해소 갈등	4대강 공사가 추진되면서 비산먼지, 소음, 진동 등으로 주민들의 불편 가중
「금강살리기 사업」의 타당성을 둘러싼 갈등(타당성을 둘러싼 종교 단체 반대운동, 사업중지 요구)	정부가 「금강살리기 사업」을 추진하는 과정에서 환경평가, 타당성 검토 무시하고 막무가내로 공사 진행하여 정부와 NGO 간의 갈등 논란(운하사업의 전단계 비판)
「금강살리기 사업」 생태계 파괴 논란	「금강살리기 사업」을 추진하는 과정에서 생태계가 파괴된다는 주장을 둘러싸고 정부와 NGO간의 갈등이 심화
「금강살리기 사업 문화재 유실	「금강살리기 사업」이 추진되는 과정에서 문화재가 유실에 따른 정부와 NGO간의 갈등 심화
「금강살리기 사업」 수자원 확보 여부 논란	「금강살리기 사업」사업을 통한 정부와 NGO간의 수자원 확보 여부 논란

※ 다음 질문은 「금강살리기 사업」 추진 과정에서 발생하는 다양한 갈등에 관한 ‘영역별’ 상대적 중요도를 비교측정하는 질문입니다.

◆ 주의!

응답의 일관성을 유지하여 주시기 바랍니다.

응답의 일관성이란 만일 A가 B보다 중요하고, B가 C보다 중요하다고 응답하셨을 경우, 당연히 A는 C보다 중요하다고 응답되어야 함을 의미합니다.

**<금강살리기 사업 추진 과정에서 발생하는 다양한 갈등에 관한 전반적인
'측정지표 영역'간의 상대적 중요도 비교>**

문항	영역	중요← 동등 →중요																		영역
1	정부간 갈등요인	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	정부-주민간 갈등요인	
2	정부간 갈등요인	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	정부-NGO간 갈등요인	
3	정부-주민간 갈등요인	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	정부-NGO간 갈등요인	

※ 다음 질문은 「금강살리기 사업」 추진 과정에서 발생하는 다양한 갈등에 관한 '세부
요인별' 상대적 중요도를 비교측정하는 질문입니다.

◆ 주의!

응답의 일관성을 유지하여 주시기 바랍니다.

응답의 일관성이란 만일 A가 B보다 중요하고, B가 C보다 중요하다고 응답하셨을 경우,
당연히 A는 C보다 중요하다고 응답되어야 함을 의미합니다.

<정부간 갈등 영역에서의 측정항목 간의 상대적 중요도 비교>

문항	영역	중요← 동등 →중요																	영역
		9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
4	공사추진 예산 중복낭비																		지자체간 상대적 손익의 차이
5	공사추진 예산 중복낭비																		정부와 지자체간의 비용(분담) 갈등
6	공사추진 예산 중복낭비																		정부간 권한행사의 부조화
7	지자체간 상대적 손익의 차이																		정부와 지자체간의 비용(분담) 갈등
8	지자체간 상대적 손익의 차이																		정부간 권한행사의 부조화
9	정부와 지자체간의 비용(분담) 갈등																		정부간 권한행사의 부조화

※ 다음 질문은 「금강살리기 사업」 추진 과정에서 발생하는 다양한 갈등에 관한 ‘세부 요인 별’ 상대적 중요도를 비교측정하는 질문입니다.

◆ 주의!

응답의 일관성을 유지하여 주시기 바랍니다.

응답의 일관성이란 만일 A가 B보다 중요하고, B가 C보다 중요하다고 응답하셨을 경우, 당연히 A는 C보다 중요하다고 응답되어야 함을 의미합니다.

<정부-주민간 갈등 영역에서의 측정항목 간의 상대적 중요도 비교>

문항	영역	중요← 동등 →중요																영역
10	금강살리기 사업 보상논란	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	주민들과의 협의부진 관련갈등
11	금강살리기 사업 보상논란	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	개발이익의 분배와 관련 갈등
12	금강살리기 사업 보상논란	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	금강살리기 사업 주민불편 해소갈등
13	주민들과의 협의부진 관련갈등	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	개발이익의 분배와 관련 갈등
14	주민들과의 협의부진 관련갈등	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	금강살리기 사업 주민불편 해소갈등
15	개발이익의 분배와 관련갈등	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	금강살리기 사업 주민불편 해소갈등

※ 다음 질문은 「금강살리기 사업」 추진 과정에서 발생하는 다양한 갈등에 관한 ‘세부 요인별’ 상대적 중요도를 비교측정하는 질문입니다.

◆ 주의!

응답의 일관성을 유지하여 주시기 바랍니다.

응답의 일관성이란 만일 A가 B보다 중요하고, B가 C보다 중요하다고 응답하셨을 경우, 당연히 A는 C보다 중요하다고 응답되어야 함을 의미합니다.

<정부-NGO간 갈등 영역에서의 측정항목 간의 상대적 중요도 비교>

문항	영역	중요← 동등 →중요																영역	
16	금강살리기 사업타당성 논란	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	금강살리기 사업 생태계파괴
17	금강살리기 사업타당성 논란	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	금강살리기 사업 문화재유실
18	금강살리기 사업타당성 논란	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	금강살리기 사업 수자원확보
19	금강살리기사 업 생태계파괴	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	금강살리기 사업 문화재유실
20	금강살리기사 업 생태계파괴	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	금강살리기 사업 수자원확보
21	금강살리기 사업 문화재유실	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	금강살리기 사업 수자원확보

※ 자료의 통계분석에 필요한 인구사회학적 변수에 관한 사항

1. 성별? ① 남성() ② 여성()

2. 연령? 만_____ 세

3. 최종학력? ① 대학 졸업() ② 석사() ③ 박사() ④기타()

4. 현 소속? ① 지방의회() ② NGO, 주민단체() ③ 대학교()
 ④ 공무원() ⑤ 연구기관() ⑥ 언론기관() ⑦ 기타()

<소중한 의견을 주신데 대하여 다시 한번 깊이 감사를 드립니다>

[부록 2] 우리나라 물 분쟁 사례 모음 총괄표(물포럼 코리아, 2010. 10. 27)

사례		유역/권역별					분야별				이해당사자 유형별					진행상황					
연 번	분쟁사례명	한강 강원	한강 수도	낙동 강 경상	금강 충청	영산 강 강원 전라	기 타	이 치 수	생 태 계	일반 환경	기 타	정 부	지 자 체	공 기 업	N G O	주 민	사 업 자	완 료	진 행	보 류	기 타
1	전주 오원천 상수원 사용에 따른 갈등				○			○	○				○			○	○				
2	홍천 소수력 발전소 건설 갈등	○						○	○							○	○	○			
3	영천통합정수장 건설사업 난항			○				○					○	○			○				
4	울산시 수도물 수질검사 조작						○	○					○		○	○	○				
5	김해매리공단 공장허가 갈등			○				○					○		○		○				
6	상수도 확장 사업에 따른 동두천시 연천군 갈등	○						○					○				○				
7	홍천 작은 남이섬 골재채취 허가논란	○						○	○				○			○	○				
8	제주 지하수 민간 사업화						○	○					○				○	○			
9	안양천 붕괴원인 갈등		○					○								○	○	○			
10	밀양 지하수 공장 건설 갈등		○					○								○	○	○			
11	지하수 고갈을 야기 하는 주류공장 운영	○						○					○			○	○	○			
12	농업용수부족 야기 하는 점철방 운영				○			○					○			○	○				
13	춘천 먹는물 가격분쟁	○						○					○	○				○			
14	한강 취수용 물값 지불공방		○					○					○	○				○			
15	보은 두평댐 건설 논란				○			○	○				○			○		○			

사례		유역/권역별					분야별				이해당사자 유형별					진행상황					
연 번	분쟁사례명	한강 강원	한강 수도	낙동 강 경상	금강 충청	영산 강섬 전라	기 타	이 치 수	생 태 계	일반 환경	기 타	정 부	지 자 체	공 기 업	N G O	주 민	사 업 자	완 료	진 행	보 류	기 타
16	악취로 신음하는 형성 주천강	○						○	○					○		○		○			
17	양양 양수발전소 하부댐 수질오염	○						○	○							○	○	○			
18	고성 폐광 중금속 오염 갈등			○					○			○			○	○		○			
19	고양 고봉산 습지 훼손 갈등		○						○				○	○		○		○			
20	GM대우 세제 물대포 살수			○					○				○		○		○	○			
21	제주 축산진흥원 주변하천 축산폐수 유입						○		○				○			○		○			
22	화성 군골포장 주변 하천오염		○						○			○			○			○			
23	진주 진양호 축산 폐수 유입						○		○				○			○		○			
24	골프장폐수 배출로 인한 갑천 오염				○				○						○	○	○	○			
25	서울 노들섬 땀뽕이 서식처 훼손		○						○				○		○			○			
26	대구 유일의 생태하천 동화천 개발			○					○			○			○				○		
27	창원 불모산 저수지 주변 건축허가 논란			○					○				○			○			○		
28	남강댐 수변구역 지정			○						○			○		○	○		○			
29	문장대 온천개발 재논란				○			○		○			○		○			○			
30	성남시 탄천 인공 백사장 건설 갈등		○							○			○		○			○			
31	소양강댐 하류 흙탕물 피해	○						○		○		○				○		○			
32	이천 하이닉스 반도체 증설						○	○		○		○	○		○			○			
33	창원 생태하천 복원 민관협의체 파행운영			○					○	○			○		○				○		

사례		유역/권역별					분야별			이해당사자 유형별							진행상황				
연 번	분쟁사례명	한강 강원	한강 수도	낙동 강 경상	금강 충청	영산 강섬 진강 전라	기 타	이 치 수	생 태 계	일반 환경	기 타	정 부	지 자 채	공 기 업	N G O	주 민	사 업 자	완 료	진 행	보 류	기 타
34	섬진강 하류 광양만 어업권 분쟁					○				○			○			○			○		
35	서산 국유하천 불법 매립						○			○			○			○			○		
36	해남화원 공유수면 매립갈등						○	○		○			○		○				○		
37	청주 무심천 자전거 도로중설 갈등				○			○		○			○		○				○		
38	한강상류지역 팔당(대청)호 환경기초 시설설치·운영비부담	○	○							○			○					○			
39	팔당호하류 상수원보호구역 지정확대		○					○		○			○			○			○		
40	황강 취수장 건설			○				○					○					○			
41	용담댐 건설				○			○	○				○		○			○			
42	위천공단 개발			○						○			○		○			○			
43	한탄강/임진강 물고기 폐죽음	○							○				○								○
44	운문댐 상수원보호구역 지정			○				○		○			○			○		○			
45	강정취수보 문제			○				○					○					○			
46	통영시와 거제시의 취수분쟁						○	○					○					○			
47	영천댐 물 사용료 분쟁						○			○		○	○					○			
48	고성 탐동지구 농업용수 개발사업 반대						○	○					○			○		○			
49	임진강 광역상수도 지정에 대한 분쟁						○			○			○	○		○		○			
50	한국수자원공사와 부산시 물값 징수 문제			○				○					○	○				○			
51	연천댐 붕괴로 인한 홍수피해 분쟁	○						○								○	○		○		

사례		유역/권역별					분야별				이해당사자 유형별					진행상황					
연 번	분쟁사례명	한강 강원	한강 수도	낙동 강 경상	금강 충청	영산 강 강원 전라	기 타	이 치 수	생 태 계	일반 환경	기 타	정 부	지 자 체	공 기 업	N G O	주 민	사 업 자	완 료	진 행	보 류	기 타
52	영산호 용수사용 목적에 따른 비용					○		○					○				○				○
53	전주시와 임실군 수리권과 보상 문제						○	○					○								○
54	한국수자원공사-농어 촌진흥공사 수리권 주장				○			○						○				○			
55	영천댐 건설 후 수질 관련 경비 부담 문제			○				○		○			○					○			
56	영천 도수로 문제			○						○			○	○				○			
57	칠서 정수장 상수도 추가공급			○				○					○					○			
58	장곡취수장 건설	○						○					○						○		
59	부산 경남 남강댐 수리권 문제			○				○					○						○		

【부록 3】 충청남도 갈등 예방과 해결에 관한 조례

충청남도의회에서 의결·이송된 충청남도 갈등 예방과 해결에 관한 조례를 다음과 같이 공포한다.

충 청 남 도 지 사

안 회 정

2010년 11월 10일

충청남도 조례 제3544호

충청남도 갈등 예방과 해결에 관한 조례

제1장 총 칙

제1조(목적) 이 조례는 충청남도의 주요시책에 대한 갈등을 효과적으로 관리함으로써 갈등 예방과 해결능력을 향상시키고 사회통합에 이바지하기 위하여 그 역할·책무 및 절차 등에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다.

1. “갈등”이란 충청남도(이하 “도”라 한다)에서 주요시책(자치법규의 제정·개정, 각종 사업계획의 수립·추진을 포함한다. 이하 같다)을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌을 말한다.
2. “갈등관리”란 갈등을 예방하고 조정·해결하기 위하여 수행하는 모든 활동을 말한다.
3. “갈등영향분석”이란 공공정책을 수립·추진할 때 예상되는 갈등에 대한 대책을 강구하기 위하여 공공정책이 사회에 미치는 갈등의 요인을 예측·분석하는 것을 말한다.

제3조(적용대상 및 범위) ① 이 조례는 도의 주요정책으로 도민 또는 그 밖에 기관·단체간의 갈등 예방이 필요한 사항이나 갈등이 발생하여 지역경제와 지역발전에 심대한 영향을 끼칠 우려가 있는 사항에 대하여 적용한다.

② 제1항에 따른 갈등 예방과 해결에 관하여 다른 법령 또는 조례에서 규정된 것 외에는 이 조례가 정하는 바에 따른다.

제4조(도지사의 책무) ① 충청남도지사(이하 "도지사" 라 한다)는 지역 사회 전반의 갈등 예방과 해결 능력을 강화하기 위하여 종합적인 시책을 수립하여 추진해야 한다.

② 도지사는 주요시책 등을 수립·추진할 때 이해관계인·일반도민 또는 전문가 등의 참여를 보장하고, 지속가능한 상생발전을 위한 요소를 고려해야 한다.

제2장 갈등 예방 및 해결의 원칙

제5조(자율해결과 신뢰 확보) ① 갈등의 당사자(이하 "당사자"라 한다)는 대화와 타협을 통하여 자율적으로 갈등을 해결할 수 있도록 노력해야 한다.

② 도지사는 주요시책을 수립·추진할 때 이해관계인의 신뢰를 확보할 수 있도록 노력해야 한다.

제6조(이익의 비교·형량) 도지사는 주요시책을 수립·추진할 때 달성하려는 공익과 이와 상충되는 다른 공익 또는 사익을 비교·형량하여 서로 간 최대한 균형 및 조화가 이루어지도록 해야 한다.

제7조(정보공개 및 공유) 도지사는 이해관계인이 주요시책 등의 취지와 내용을 충분히 이해할 수 있도록 관련정보를 공개하고 공유하도록 노력해야 한다.

제3장 갈등의 예방

제8조(갈등영향분석) ① 도지사는 주요시책 등을 수립·시행 및 변경할 때 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 따라 갈등영향분석을 실시할 때에는 그 분석서를 작성하여 제9조의 위원회에 심의를 요청해야 한다.

③ 제2항에 따른 갈등영향분석서에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 주요시책의 추진배경, 개요 및 기대효과
2. 이해관계인의 확인 및 의견 조사내용
3. 관련단체 및 전문가 의견
4. 갈등 유발요인 및 예상되는 주요 쟁점
5. 갈등으로 인한 사회적 영향
6. 갈등 예방과 해결을 위한 구체적인 계획
7. 그 밖에 도지사가 갈등 예방과 해결을 위하여 필요하다고 인정하는 사항

④ 도지사는 다른 법령 또는 조례에 따른 평가 등을 실시하면서 이 조례가 정한 갈등영향분석 기법을 활용한 경우에는 제1항에 따른 갈등영향분석을 실시한 것으로 본다.

제9조(갈등관리심의위원회의 설치) 도지사는 도사무의 갈등관리와 관련된 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 충청남도 갈등관리심의위원회(이하“위원회”라 한다)를 설치할 수 있다.

1. 종합적인 시책의 수립·추진에 관한 사항
2. 도 및 시·군과 주민간의 갈등사항, 갈등관리 대상사업 등의 지정·조정에 관한 사항
3. 갈등영향분석에 관한 사항
4. 유관기관이나 단체 등의 활동 지원에 관한 사항
5. 그 밖에 도지사가 갈등 예방과 해결에 관하여 필요하다고 인정하는 사항

제10조(위원회의 구성·운영) ① 위원회는 위원장과 부위원장 각 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성한다.

② 위원장과 부위원장은 위원 중에서 서로 뽑는다.

③ 도지사는 다음 각 호의 사람 중에서 위원을 위촉 또는 임명하되, 공무원이 아닌 위원이 전체위원의 과반수가 되도록 한다.

1. 갈등의 예방과 해결에 관한 학식과 경험이 풍부한 전문가
2. 시민단체 대표
3. 언론인
4. 도의회 및 시·군의회 소속의원
5. 도 소속 3급 이상 공무원

④ 위원의 임기는 2년으로 하고, 보임위원의 임기는 전임자의 남은 기간으로 하며 공무원인 위원의 임기는 해당 직위에 재직하는 기간으로 한다.

⑤ 위원회의 사무를 처리하기 위하여 간사 및 서기를 두되, 간사는 자치행정과장이 되고 서기는 관계업무 담당사무관이 된다.

제11조(회의 등) ① 위원회의 회의는 위원장이 필요하다고 인정하는 경우 당사자의 개최요구가 있을 경우 재적위원 5분의 1 이상의 연서로 소집한다.

② 위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 회의를 시작하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

③ 위원회의 회의에 출석하거나 위원회의 업무와 관련하여 출장하는 위원에게는 「충청남도 실비변상 조례」가 정하는 바에 따라 예산의 범위에서 수당·여비 그 밖에 필요한 경비를 지급할 수 있다. 다만, 공무원이 그 소관 업무와 직접 관련하여 참여하는 경우에는 그러하지 아니한다.

제12조(심의결과의 반영) 도지사는 정당한 사유가 있는 경우 외에는 위원회의 제9조에 따른 심의결과를 주요시책의 수립·추진과정에 성실히 반영해야 한다.

- 제13조(참여적 의사결정방법의 활용)** ① 도지사는 제8조제2항에 따른 갈등 영향분석에 대한 심의결과 갈등 예방과 해결을 위하여 이해관계인·일반주민 또는 전문가 등의 참여가 중요하다고 판단되는 경우에는 이들이 참여하는 의사결정방법을 활용할 수 있다.
- ② 도지사는 주요시책을 결정함에 있어 참여적 의사결정방법의 활용 결과를 충분히 고려해야 한다.

제4장 갈등의 조정·해결

- 제14조(갈등조정협의회의 설치·운영)** ① 도지사는 주요시책으로 인하여 발생한 갈등의 해결을 위하여 필요하다고 판단되는 경우에는 각 사안별로 갈등조정협의회(이하 “협의회”라 한다)를 둘 수 있다.
- ② 협의회는 의장과 부의장 각 1명을 포함하여 11명 이내의 위원으로 구성하며, 위원은 도지사가 해당 사안에 관하여 전문성을 가지는 위원회 위원과 당사자(공동의 이해관계가 있는 경우 다수의 당사자 중 선임한 대표당사자를 포함한다) 및 관계 전문가 중에서 위촉한다.
- ③ 협의회는 그 업무를 처리하기 위하여 필요한 때에는 관계기관 소속 인사 또는 관계 전문가를 협의회에 출석하게 하여 의견을 청취하거나 자료제공 등의 협조를 요청할 수 있다.
- ④ 협의회는 활동기간은 해당 조정안건이 해결될 때까지로 한다.
- ⑤ 협의회에 참석한 위원 또는 관계 전문가 등에게는 예산의 범위에서 수당 등을 지급할 수 있다.
- ⑥ 그 밖에 협의회 운영에 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 협의회 의장이 정한다.

- 제15조(협의회의 의장 등)** ① 협의회의 의장과 부의장은 해당 사안과 직접 관련이 없는 위원 중에서 당사간의 합의에 따라 선정하는 것을 원칙으로 한다.
- ② 협의회의 의장은 중립성과 공정성을 바탕으로 당사자간의 갈등이 해소될 수 있도록 지원·촉진하는 역할을 수행하며 당사자의 의사를 최대한 존중해야 한다.

- ③ 협의회회의 부의장은 의장을 보좌하며, 의장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 그 직무를 대행한다.

제16조(협의결과문의 내용 및 이행) ① 협의회는 갈등사안에 대하여 협의·조정된 협의결과문을 작성하고 이를 갈등의 당사자에게 제시한다.

- ② 협의결과문의 내용은 법령 등에 위배되거나 중대한 공공의 이익을 침해하지 아니해야 한다.
- ③ 갈등의 당사자는 제1항에 따른 협의결과를 성실하게 이행하도록 노력해야 한다.

제5장 보 칙

제17조(갈등관리매뉴얼의 작성 및 활용) ① 도지사는 갈등관리 주관부서의 장(이하 “주관부서의 장”이라 한다)으로 하여금 갈등관리매뉴얼을 작성하게 하여 각 부서의 장에게 배부하도록 해야 한다.

- ② 각 부서의 장은 주요시책 및 소관업무를 추진할 때 제1항에 따른 갈등관리매뉴얼을 활용해야 한다.
- ③ 각 부서의 장은 제1항에 따라 배부된 갈등관리매뉴얼에 각 부서의 특성을 반영한 내용을 추가·보완할 수 있다.

제18조(갈등관리실태의 점검·평가 등) ① 도지사는 주요시책에 대한 각 부서의 갈등관리실태 등을 점검·평가해야 한다.

- ② 주관부서의 장은 제1항에 따른 점검·평가를 위하여 각 부서의 장에게 갈등관리실태 등에 관한 자료 제출을 요구할 수 있다.
- ③ 각 부서의 장은 제2항에 따라 자료 제출을 요청받은 경우 특별한 사유가 없는 한 관련 자료를 제공해야 한다.

제19조(전문가포럼 육성·운영 지원) ① 도지사는 갈등의 교육, 연구, 조사, 의사소통 및 당사자간 합의형성의 촉진을 위한 다자간 협의기구인 전문가 포럼(이하 “포럼”이라 한다)을 지정·운영할 수 있다.

② 도지사는 포럼의 원활한 운영을 위하여 지역 내 연구원 또는 대학 등에 그 운영을 지정할 수 있으며, 이 경우 전문가포럼 운영지정서를 교부한다.

③ 포럼은 갈등관리, 상생협력, 사회통합을 위한 교육훈련 및 연구조사활동과 갈등 예방관리 세미나 개최 등 학술활동, 현장 간담회 개최, 대학생 및 대학원생 논문발표대회 개최, 정기간행물 발간·배포, 홈페이지 및 협력네트워크 구축 등 추진계획을 수립하여 관련 업무를 시행한다.

제20조(전문인력의 양성 등) 도지사는 갈등관리에 관한 전문인력을 양성하기 위하여 교육훈련 등 필요한 시책을 수립·추진할 수 있다.

제21조(재정지원) 도지사는 갈등관리에 필요한 포럼 운영 및 조사·연구와 갈등영향분석 및 자발적인 갈등관리 활동을 촉진하기 위하여 유관기관이나 단체 등에 필요한 경비를 예산의 범위에서 지원할 수 있다.

제22조(비밀유지) 위원회 및 협의회의 위원과 관계공무원 등 모든 갈등관리관계자는 협의과정에서 알게 된 비밀을 다른 사람에게 누설하거나 직무상 목적 외에 이를 사용하여서는 아니된다.

제23조(시행규칙) 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

■ 집 필 자 ■

연구책임 · 최병학 충남발전연구원 지역정책연구부 연구위원
(상생협력 · 갈등관리 플러스충남 정책포럼 운영위원장)
공동연구 · 김학린 단국대학교 분쟁해결연구센터 연구교수

기본연구 2010-03 · 『금강살리기』 사업의 갈등관리 실태분석 및 개선방안 연구

글쓴이 · 최병학, 김학린 / 발행자 · 박진도 / 발행처 · 충남발전연구원
인쇄 · 2010년 12월 31일 / 발행 · 2010년 12월 31일
주소 · 충청남도 공주시 금홍동 101 (314-140)
전화 · 041-840-1230(직통) 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1229
ISBN · 978-89-6124-137-3 03350

<http://www.cdi.re.kr>

©2010. 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.