

4대강 살리기 정책의 중앙-지방간 정책갈등에 관한 권역별 비교 연구

A Regional Comparative Study on the Policy Conflict between Central Government and Local Governments of 4 Major Rivers Restoration Policy

윤 태 응*

Yoon, Tae-Woong

Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 서 론
- II. 정책갈등에 대한 이론적 논의 및 선행연구 검토
- III. 4대강 살리기 정책의 권역별 정책갈등 개요
- IV. 4대강 살리기 정책의 권역별 정책갈등 비교분석
- V. 결론 및 정책적 시사점

본 연구에서는 현 정부의 출범 초기부터 논란의 대상이 되고 있는 대표적 국책사업인 '4대강 살리기 정책'의 중앙-지방간 정책갈등이 한강·낙동강·금강·영산강 등 각 권역별로 과연 어떠한 요인에 의해 얼마나 영향을 받았는지를 살펴보았다. 이에 중앙정부 소속 공무원은 물론, 4대 권역별 광역자치단체 소속 공무원에 대한 인식조사를 실시하였다.

그 결과, 중앙공무원 및 금강권 광역공무원들은 대통령의 선거공약을, 한강권 및 영산강권 광역공무원들은 중앙정부의 일방적 정책결정을, 낙동강권 광역공무원들은 중앙정부의 일방적 정책집행을 각각 정책갈등의 주요 요인으로 인식하고 있음에 따라, 4대강 살리기 정책은 권역별로 서로 다른 요인에 의해 중앙-지방간 정책갈등이 초래된 것으로 나타났다.

이를 통해, 향후 4대강 살리기 정책과 같은 대규모 국책사업의 추진시 지역적 특성에 적합한 차등적 갈등관리방안을 모색해 나가야 함을 알 수 있다. 따라서 국책사업 정책과정상

* 경기개발연구원 자치의정연구부 연구원

논문 접수일: 2012. 2. 10, 심사기간(1차): 2012. 2. 11 ~ 2012. 3. 30, 게재확정일: 2012. 3. 30

다양한 이해관계자들의 참여를 보장하는 거버넌스체계의 확립, 대통령 및 지방자치단체장의 선거공약에 대한 충분한 사전·사후 검증 등을 정책적 시사점으로 제시하였다.

□ 주제어: 국책사업, 4대강 살리기 정책, 정책갈등

The 4 major rivers restoration policy is a representative national project of this government, which is causing the policy conflict between central government and local governments since the commencement of policy. This study has investigated that which factors have influenced the policy conflict between central government and local governments of the 4 major rivers restoration policy regionally.

The recognition survey was accomplished to the public officials of central government and local governments in this study. As a result of the survey, public officials of central government and Gum River region appreciated the president's election pledge, Han River and Yeongsan River regions appreciated the unilateral policy decision of central government, Nakdong River region appreciated the unilateral policy implementation of central government, as a main conflict factor of the 4 major rivers restoration policy. So we can know that the policy conflict of the 4 major rivers restoration policy was affected by separate factors regionally.

Thus, in the point of central government factors' view, the governance system should be instituted on a policy process of central government, and central government should apply differential policy means by regional groups even a single national project. And in the point of Election pledge factors' view, the president and local government heads should pledge realizable plans and carry forward plans with an enough discussion and verification.

□ Keywords: national project, the 4 major rivers restoration policy, policy conflict

I. 서론

우리나라는 본격적인 지방자치가 실시된 1995년 이후, 개개 지방자치단체에 독립적인 법인격이 부여됨으로써 중앙-지방간 관계에 많은 변화가 나타나게 되었다. 구체적으로 지방자

치 실시 이전의 경우, 관할구역을 벗어나는 행정서비스 공급이나 지역개발에 대해서는 국가의 관여나 조정 등을 통해 대응함으로써 중앙-지방간 정책갈등의 소지가 원천적으로 방지되었으나, 지방자치 실시 이후부터는 국가의 지방에 대한 강제적 관여가 불가능하게 됨에 따라 중앙-지방간 이해관계에 따라 관할구역을 중심으로 한 다양한 정책갈등이 발생되고 있는 것이다(권오철, 2005: 75). 특히, 시화호 개발사업, 새만금 간척사업, 4대강 살리기 정책 등과 같은 대형 국책사업의 경우에는 정책 주도권이 중앙정부에 집중되어 있는 관계로, 전국의 다수 지역을 대상으로 함에도 불구하고 해당 지역의 특수성과 상황이 포괄적으로 정책에 반영되지 못하여 중앙-지방간 잦은 정책갈등을 야기하기도 한다.

4대강 살리기 정책은 현 정부의 주요 국책사업으로서, 4대강(한강·금강·낙동강·영산강)에 대해 시행되는 사업 중 홍수·가뭄을 방지하여 물 문제를 해결하고, 하천 생태계를 복원·활용하며, 지역균형발전과 지역경제 및 문화·관광을 활성화하기 위하여 체계적·중점적으로 관리·시행하는 사업을 의미한다(4대강 살리기 추진본부, 2009: 4).¹⁾ 그러나 사업 초기부터 현재에 이르기까지 4대강 살리기 정책을 둘러싸고, 첨예한 찬·반 논란이 야기되고 있는데, 찬성론자들은 정부의 방침에 적극 동조하며 4대강 살리기 정책이 생태계의 복원, 홍수 및 가뭄의 예방, 수변공간의 생산적 활용 등의 긍정적 효과를 가져 올 수 있으며, 나아가 지역경제의 활성화와 고용창출의 기회 확대에도 기여할 수 있을 것이라는 주장을 펼치고 있다(안형기, 2009; 안시권, 2009; 한경원, 2009; 박수택, 2010; 민경석, 2010).

이에 반해, 반대론자들은 4대강 살리기 정책이 현 대통령의 선거공약이었던 '대운하 건설'의 전초전(前哨戰)이기 때문에 정책목표 자체가 순수하지 못하다는 점, 중앙정부 일방적으로 추진되고 있다는 점, 오히려 생태계가 파괴될 수 있다는 점, 사업예산이 22조원 이상인 탓에 예산낭비의 우려가 있다는 점 등을 통해 지속 반발하고 있다(박창근, 2009; 김정욱, 2010). 이와 같이, 4대강 살리기 정책에 관한 찬·반 논란이 초기부터 존재함에도 불구하고, 국토해양부 등의 중앙정부에서 정책을 추진함에 따라 중앙-지방간 정책갈등이 유발되고 있는 것이다(윤호우, 2009; 이도흠, 2010; 박창근, 2010; 정민걸, 2010).

따라서 본 연구에서는 4대강 살리기 정책에 대하여, 중앙-지방간 정책갈등 관련 선행연구들이 제시하고 있는 다양한 정책갈등의 요인들을 종합하여 분석모형을 설정하고, 이 중 어떠한 요인들이 권역별로 중앙-지방간 정책갈등에 얼마나 영향을 미쳤는지를 살펴보고자 한다. 이를 위해, 4대강 살리기 정책이 유발하는 정책갈등에 대해 주로 전반적이고 통시적인 관점

1) 4대강 살리기 정책의 사업기간은 본 사업의 경우 2011년에 완료하되, 댐·저수지 및 직접연계사업 등은 2012년까지로 하고 있다. 또한, 소요예산은 총 22조 2,000억원으로 이 가운데 본 사업에 소요되는 예산은 16조9,000억원이며, 직접연계사업에 소요되는 예산은 5조3,000억원이다. 한편, 연계사업의 소요예산은 부처별 사업계획에 따라 단계적으로 추진하고 있다(정훈, 2010: 307-309).

에서 접근하고 있는 대다수 선행연구들과의 차별성을 기하고자, 본 연구에서는 한강권·금강권·낙동강권·영산강권의 4개 권역별로 구분하여 분석을 실시하였다.

이를 통해, 각 권역별로 정책갈등의 주요 요인이 도출됨으로써 향후 유사한 국책사업이나 정책이 추진되는 경우, 중앙-지방간 정책갈등을 사전 예방하거나 최소화 하는데 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

II. 정책갈등에 대한 이론적 논의 및 선행연구 검토

1. 정책갈등의 개념

일반적으로 정책갈등이란, 정책과정에서 야기되는 참여자들간의 갈등을 의미하는 것으로, 정책의 기준이 불명확하거나 대안의 선택에 애로를 느낌으로써 참여자들간에 투쟁 및 경쟁관계가 형성되는 것을 말한다.²⁾ 그러나 정책과정의 실제상황에서는 이보다 훨씬 복잡한 원인이나 사유로 갈등이 유발되고 있다. 이에 따라, 정책갈등은 개인의 내적 갈등에서부터 집단간·국가간의 갈등에 이르기까지 매우 광범위하게 발생된다(이시경, 2003: 184-185).

이에 대해, Campbell(1984)은 정책갈등을 “공공정책의 결정과정에 참여하는 공식적인 정책결정권자 사이에서 발생하는 입장차이”로 정의하고 있고, Brown(1983)은 “어떤 방법으로 연결되어진 당사자들의 상호작용이 포함된 공공영역에서의 갈등”이라고 정의하고 있으며, 이러한 상호작용은 환경적인 요인과 당사자들의 특성, 그리고 구조적인 요인에 의해 결정된다고 주장하고 있다. 또한, March & Simon(1958: 112-117)은 정책갈등의 개념을 의사결정론 관점에서 파악하여, “의사결정의 표준 메커니즘에 장애가 발생하여 개인이나 집단이 행동대안의 선택에 곤란을 겪는 상황”으로 정의하고, 그 원인으로 공동의사결정의 필요성과 인지, 목표의 차이 그리고 현실에 대한 인식의 차이를 들고 있다.

이상의 논의를 종합해 보면, 정책갈등이란 결국 ‘공익을 추구하는 정책과정에서 이와 관련

2) 이러한 정책갈등은 때때로 정책갈등 주체들간 선의의 경쟁을 통해 국가발전을 촉진하는 자극제가 되기도 하지만, 일반적으로 정부정책의 결정과 집행의 지연을 초래하고 정부에 대한 국민의 불신을 야기하며, 궁극적으로 정책의 수혜 대상자인 국민에 대한 정책서비스 기능의 질적 저하로 이어지게 되어, 국민생활의 불편을 초래하게 되고 심각한 경우 정책실패를 야기하게 된다. 따라서 자유민주주의 국가에서 정책의 효율성을 제고하기 위해서는 정책갈등의 원인을 분석하고 합리적인 갈등관리방안을 모색하는 것이 무엇보다 중요한 정책과제가 된다(이시경, 2003: 181).

된 정책대안을 선택하는데 제약을 받게 됨에 따라, 정책참여자들간 경쟁적·대립적 관계가 발생되어 정책의 효율성 제고에 곤란을 겪는 사회적 현상'으로 정의될 수 있다. 이러한 정책갈등은 개인적인 차원에서 보다는 집단이나 조직들 상호간에 발생하는 것이 보다 일반적인 현상이다(김승일, 2008: 10). 결국, 정책갈등은 특정 정책과 관련된 정책참여자 및 이해당사자들간에 발생하는 불일치·부조화를 의미한다고 할 수 있으므로, 본 연구에서는 정책갈등의 개념을 "정책을 둘러싸고 있는 다양한 사회적, 정치적, 법·제도적, 자원 배분적, 환경적 요인 등에 의해 정책의 참여주체들간 경쟁 및 대립관계가 형성되어, 공익 달성을 목표로 하는 정책의 추진과정상 곤란을 겪는 상황"으로 파악하고자 한다.

2. 정책갈등의 유형

정책갈등은 갈등의 성격이나 원인, 분쟁 당사자의 주체와 추구이익, 그리고 해당 정책문제의 특성 등에 따라 다양한 양상을 띠게 된다. 우선, 정책갈등은 일반적으로 갈등의 원인에 따라 이해관계, 가치관의 차이, 사실관계 인식의 차이, 구조적인 문제 등으로 나누어 볼 수 있다(정희성·이창훈, 2006). 첫째, 갈등이론적 관점에서 한정된 자원이나 권력에 대해 서로 경쟁을 하거나 이해관계의 분배방법 및 절차 등에 관해 상이한 입장을 보이는 경우를 들 수 있다. 둘째, 가치관이나 신념·종교·문화 등에 대한 시각 차이가 갈등의 원인이 되는 가치갈등을 제시할 수 있다. 셋째, 어떠한 사건이나 자료, 상대방의 언행에 대한 해석의 차이로 인해 갈등이 발생하는 경우가 있는데, 이는 사실관계 갈등이라고 할 수 있다. 넷째, 사회구조나 제도 등 분쟁 당사자의 외부 상황적 요인으로 인해 발생하는 구조적 갈등이 있다. 여기에는 법·제도적 문제뿐만 아니라 절차상의 문제까지도 포함될 수 있다.

다음으로, 정책갈등을 갈등당사자에 따라서 분류할 수도 있다(김길수, 2007: 282). 첫째, 특정한 정책을 둘러싸고 이해관계를 달리하는 개인 및 집단간 갈등이 발생할 수 있다. 둘째, 정부와 지역주민 사이의 갈등을 들 수 있다. 이러한 양상의 갈등은 정부의 정책, 사업 등에 대한 관련 집단들의 반대로 발생하는 경우이다(이영희, 2004). 셋째, 정부간 정책갈등을 들 수 있다. 중앙정부 부처간, 중앙정부와 지방정부, 지방정부와 지방정부간에 발생하는 갈등으로 정책의 관할권 다툼인 권한갈등이 대부분이다.

한편, 정책갈등을 정부간 관계 측면에서 필연적으로 발생하는 상황으로 인식하여 그 유형을 구분하기도 하는데, 최봉기(1996)는 정책갈등의 유형을 갈등의 주체 및 내용에 따라 분류하고 있고, 이시경(2003)은 여기에 정책과정에 따른 분류를 추가하여 제시하고 있다(최봉기, 1996: 7-8; 이시경, 2003: 185-186). 첫째, 정책갈등의 주체에 따른 분류로서 우리나라의 정부는 크게 중앙정부과 지방정부의 두 종류로 분류되고, 다시 지방정부를 광역자

치단체와 기초자치단체로 구분하고 있으므로 전체적으로는 3개의 정부가 상호관계를 가지면서 정책갈등을 야기한다는 것이다. 이러한 기본적인 인식 위에 우리나라 정부간 정책갈등의 유형을 갈등주체인 정부를 기준으로 분류하면 중앙정부와 지방정부간의 갈등유형과 지방정부 상호간의 갈등으로 분류할 수 있다.

둘째, 갈등의 내용에 따른 분류로서 이는 정부간 권한갈등과 추구하는 이익갈등의 두 가지로 구분된다. i) 정부간 권한갈등이란, 각 정부간에 권한의 존부(存否)나 권한 범위의 광협(廣狹)에 의해 야기되는 갈등을 의미하며, 정부의 권한과 그 범위는 법령에 의해 정해진다는 점에서 '법적 갈등'이라고³⁾도 할 수 있다. ii) 정부간 이익갈등이란, 지방자치제도의 실시에 따라 지방자치단체들이 각자의 고유 권한을 갖게 되고, 점차 그 범위가 확대되어 감에 따라 국가 전체의 이익을 우선시 하려는 중앙정부와 지방의 이익을 우선시 하려는 지방자치단체간에 야기되는 갈등을 의미한다.

셋째, 정책과정에 따른 정책갈등의 분류로서 정책의제형성과정에서의 갈등, 정책결정과정상의 갈등, 정책집행과정에서의 갈등, 정책평가과정에서의 갈등으로 구분할 수 있다. 대부분의 정책갈등은 주로 정책의제형성과정, 정책결정과정, 정책집행과정에 집중되어 있고, 정책평가과정에서의 갈등은 상대적으로 매우 미미하다고 볼 수 있다(이시경, 2003: 186).

3. 중앙-지방간 정책갈등 요인에 대한 선행연구 검토

이 부분에서는 중앙-지방간 정책갈등의 요인에 관한 선행연구들을 살펴보고, 일반적이고 보편적인 정책갈등이 무엇인가를 파악하였다. 우선, 정주용(2011)은 과학벨트 입지계획 사례를 분석하면서 정부, 정당, 입후보자 등의 선거공약이 정책갈등으로 이어질 수 있다고 주장하고 있고, 이와 유사한 맥락에서 이강원(2011)은 국책사업을 둘러싼 중앙-지방간 정책갈등의 원인으로 중앙정부의 강압적 정책추진 태도로 인해 중앙-지방간 협력이 원활히 이루어지고 있지 않다는 점, 중앙논리와 대치되는 지방자치단체장의 선거공약으로 인해 중앙정부와의 정치적 대립이 발생한다는 점, 타당성이 확보되지 않은 정책의 결정으로 인해 정책의 일관성이 훼손되고 있다는 점, 중앙-지방간 갈등관리체계가 직권상정권한이 없거나 전문성·독립성이 결여되어 있어 제 역할을 수행하지 못하고 있다는 점을 제시하고 있다.

그리고 정세욱(1995), 최봉기(1996), 이시경(2003), 박호숙(2008) 등은 중앙-지방간

3) 이와 관련하여, 정책결정과정에서의 갈등은 최근 경제정책 분야와 환경정책 분야에서 다수 발생되고 있으며, 정책집행과정에서의 갈등은 주로 부처이기주의, 사전조율 없는 정책 추진, 집행주체의 의지 부족, 정책결정자의 예산 및 인력 지원의 부족, 정부 내 다른 부처 및 정책대상집단의 반발 등에 기인한다(이성우, 1993: 54-55).

정책갈등의 발생 원인을 정책결정, 정책집행 측면으로 구분하여 분석하고 있다. 그 결과, 정책결정 측면에서는 중앙정부와 지방자치단체가 추구하는 목표의 차이, 정책결정 참여자들의 이념 차이, 지역주민의 참여를 보장하는 법령 미비 등으로 인해 정책갈등이 발생되며, 정책집행 측면에서는 중앙정부와 지방자치단체간 불합리한 기능배분, 중앙정부가 예산과 인력의 지원하지 않고 정책기능을 이전하는 경우, 집행방법에 관한 법·제도의 미비, 집행주체의 자원 및 권한의 부족 등으로 인하여 정책갈등이 발생된다고 주장하고 있다.

또한, 김순은(2001), 주용학(2002), 정세욱(2002), 육동일(2006), 임승빈(2006), 가상준(2009), 황아란(2010) 등은 선진국에 비해 우리나라의 정당은 비민주적이라고 비판하고, 이러한 상황에서 지방선거에 대한 정당의 개입은 중앙의 정치게임이 그대로 지역에 이식시켜 지방자치의 약화와 중앙집권의 가능성을 높임으로써 정책갈등을 야기할 수 있다고 주장하고 있다. 이상을 통해, 중앙-지방간 정책갈등의 요인에 관한 선행연구들은 주로 법·제도적 요인, 정부간 관계 요인, 정치적 요인 등에 초점을 맞추고 있음을 알 수 있다. 다만, 대다수 선행연구들이 소수의 개별 요인들을 검증 및 활용하는데 그치고 있는 것으로 판단되는 바, 본 연구에서는 이상의 선행연구들이 제시하고 있는 중앙-지방간 정책갈등 요인을 종합적으로 적용해 보고자 한다. 따라서 중앙-지방간 정책갈등 요인에 관한 선행연구 검토결과를 요인별로 종합 및 정리해 보면, 다음의 <표 1>과 같다.

<표 1> 선행연구의 종합 : 중앙-지방간 정책갈등 요인별 정리⁴⁾

중앙-지방간 정책갈등의 요인	연구자
대통령의 선거공약	정주용(2011), 이강원(2011), 이원영·박태현(2009)
지방자치단체장의 선거공약	
여당과 지방자치단체장간 소속정당 상이	가상준(2009), 육동일(2006), 임승빈(2006), 하혜영(2010), 주용학(2002), 정세욱(2002), 김순은(2001), 황아란(2010)
지방정치에 대한 중앙정치의 개입	
법령상 중앙과 지방간 관계	최봉기(2008), 김강민(2008), 정주용(2011), 최봉기(1996), 이시경(2003), 김영종(2005), 정세욱(1995), 이강원(2011), 하혜영(2010), 김형락·최진식(2009)
법령상 지방정부의 자율성 제약	

4) 본문에서는 제시하고 있지 않으나, 본 표에서 제시하고 있는 연구들에 관해서는 참고문헌을 참조하기 바란다.

Ⅲ. 4대강 살리기 정책의 권역별 정책갈등 개요

1. 한강권

2008년 말 중앙정부에서 4대강 살리기 정책을 추진하겠다는 방침에 대하여 경기도와 서울특별시는 이를 적극 환영한다는 입장을 표명함에 따라(경인일보, 2008년 12월 11일자; 연합뉴스, 2008년 12월 18일자), 4대강 살리기 정책의 초기에는 중앙정부와 한강권의 지방자치단체간 정책갈등이 크게 발생되지 않은 것으로 판단된다.

그러나 2009년 10월에 경기도와 서울지방국토관리청이 홍수방지와 환경보전을 위해 경기도 남양주시 팔당지역에 밀집한 유기농가들을 일방적으로 이전시키고 독을 쌓는 방안을 제시함(서울신문, 2009년 10월 22일자)에 따라, 친환경 유기농업 종사자들이 '농지보존 친환경농업 사수를 위한 팔당공동대책위원회(팔당공대위)'를 구성하여 지속적인 집회·시위를 개최함으로써 중앙 및 지방정부와 지역주민간 정책갈등이 발생되었다.

또한, 2010년 7월에는 4대강 살리기 정책의 전면 중단을 주장하는 환경운동연합 소속 간부 3명이 경기도 여주군 이포보에 올라가 점거농성을 벌임으로써 중앙 및 지방정부와 시민단체(NGO)간 정책갈등이 발생되었다(서울신문, 2010년 7월 23일자). 또한, 2011년 5월에는 집중호우로 인하여 경기도 여주군 강천보의 가물막이와 임시강둑이 유실되는 탓에 이 일대의 일부 지역이 침수되는 등 지역주민의 생활에 대한 피해를 유발함(연합뉴스, 2011년 5월 2일자)으로써 중앙 및 지방정부와 지역주민간 정책갈등이 발생되기도 하였다. 다만, 한강 이포보의 공정이 완료된 2011년 10월 22일 이후로는 정책갈등의 발생이 감소하고 있다.

2. 낙동강권

2008년 말 정부의 4대강 살리기 정책 추진방침이 발표된 직후, 낙동강권에서는 각 광역자치단체장들이 '낙동강운하 조기건설'을 주장하며 공동건의문을 정부에 전달하여(한국일보, 2008년 7월 2일자), 초기에는 정책갈등이 크게 존재하지 않은 것으로 보인다.

그러나 2009년 2월 2일 '세계 습지의 날'을 맞아 부산지역 환경단체 및 지역주민들을 중심으로 4대강 살리기 정책의 전면 중단을 요구하는 대규모 시위가 발생하였고(연합뉴스, 2009년 2월 2일자), 2010년 7월에는 4대강 살리기 정책의 전면 중단을 주장하는 환경운동단체가 경상남도 창원군 함안보 타워크레인에 올라가 점거농성을 벌임으로써 중앙 및 지방정부와 시민단체(NGO)간 정책갈등이 발생되었다(연합뉴스, 2010년 8월 10일자).

한편, 2010년 6월 2일 제5차 전국동시지방선거 이후 민주당 계열의 무소속 김두관 후보가 경상남도지사로 당선됨에 따라 낙동강권의 중앙-지방간 정책갈등이 발생되었다. 이는 김두관 경상남도지사가 '4대강 사업의 전면 중단'을 선거공약으로 제시한 바 있어, 경남 지역의 4대강 살리기 정책 추진이 미온적으로 이루어졌기 때문이다. 이로 인하여 2010년 7월 30일 국토해양부에서는 낙동강권 4대강 살리기 정책의 추진여부를 묻는 공문을 경남도지사에게 발송하였고(연합뉴스, 2010년 8월 1일자), 2010년 11월 15일에는 국토해양부가 경상남도의 4대강 살리기 정책권한을 회수하겠다고 통보하였으나 경상남도에서 사업권을 반납하지 않겠다는 주장함에 따라 정책갈등이 발생된 것이다(경남신문, 2010년 11월 15일자).

또한, 2010년 12월에는 낙동강 하천공사 및 보(洑) 건설공사 강행에 따른 식수오염을 우려하는 부산 지역주민, 경상남도지사, 경남지역 야(野) 4당 대표, 환경단체, 전문가 등이 중앙정부의 일방적 정책추진에 대응해 나갈 것을 결의하는 대규모 시위를 전개하였다(한겨레신문, 2010년 12월 14일자). 다만, 낙동강 강정고령보의 공정이 완료되어 일반인에게 공개된 2011년 10월 22일 이후로는 정책갈등의 발생이 점차 감소하고 있는 추세이다.

3. 금강권

2008년 국토해양부에서 금강을 행정중심복합도시 건설사업과 묶어 보전과 친수(親水)가 조화되는 공간을 확보하는 방향으로 정책을 추진할 것이라는 발표에 따라(연합뉴스, 2008년 12월 15일자), 금강권의 4대강 살리기 정책 초기에는 중앙-지방간 정책갈등이 크게 발생하지 않은 것으로 분석된다.

그러나 2009년 3월 대전 및 충남 지역의 시민단체(NGO)들이 환경 및 생태계를 파괴하는 4대강 살리기 정책의 전면 중단을 촉구함(연합뉴스, 2009년 3월 19일자)에 따라, 중앙 및 지방정부와 시민단체(NGO)간 정책갈등이 발생되었다. 또한, 2009년 4월 22일에는 금강 수변공간을 삶의 터전으로 하는 하천부지 농민들에 대한 토지보상과 관련하여, 대규모 집회를 개최함(서울신문, 2009년 4월 22일자)에 따라, 4대강 살리기 정책이 수반하는 주민의 생활 피해로 인한 중앙 및 지방정부와 지역주민간 정책갈등이 발생되었다.

한편, 2010년 6월 2일 제5차 전국동시지방선거 이후 민주당 소속의 안희정 후보가 충청남도지사로 당선됨에 따라 금강권의 중앙-지방간 정책갈등이 발생되었다. 이는 경상남도의 경우와 마찬가지로, 안희정 충청남도지사가 '4대강 사업의 전면 중단'을 선거공약으로 제시한 바 있어, 충남 지역의 4대강 살리기 정책 추진이 미온적으로 이루어졌기 때문이다. 이로 인하여 2010년 7월 30일 국토해양부에서는 금강권 4대강 살리기 추진 여부를 묻는 공문을 충청남도지사에게 발송하였고(국민일보, 2010년 8월 1일자), 금강권의 정책갈등이 고조되

기에 이르렀다. 그럼에도 불구하고, 안희정 충청남도지사는 ‘4대강(금강) 사업 재검토 특별 위원회’를 설치하여 2010년 10월에 “금강에 대한 보(洑) 준설에 반대한다”는 입장을 표명함(대전일보, 2010년 10월 25일자)으로써 정책갈등이 더욱 심화되었다. 다만, 금강 공주보의 공정이 완료된 2011년 10월 22일 이후로는 정책갈등이 감소하고 있는 추세이다.

4. 영산강권

2010년 6월 30일 박준영 전라남도지사가 “영산강 프로젝트는 정부와 전라남도가 2004년부터 추진해온 지속 사업으로 대운하와는 별개이며, 4대강 살리기 정책을 계기로 수질개선과 주변 복원사업을 추진할 것”이라고 하여(한국일보, 2008년 7월 2일자), 영산강권의 4대강 살리기 정책 초기에는 중앙-지방간 정책갈등이 크게 발생되지 않은 것으로 판단된다.

그러나 2009년 6월 국토해양부에서 확정·발표한 『4대강 살리기 마스터플랜』에 영산강권 사업비가 낙동강권 사업비인 9조7,875억원의 1/4에 불과한 2조6,461억원에 불과하다며 영산강권 광역자치단체들이 정부에 사업예산과 관한 이의를 제기하면서(연합뉴스, 2009년 6월 8일자), 중앙-지방간 정책갈등이 발생되었다. 또한, 연계사업인 자전거도로 건설과 관련하여 영산강권의 자전거도로 사업비가 209억원으로 추정됨에 따라, 500억원 이상의 사업비가 소요되는 사업에 대해서만 의무적 실시를 규정하고 있는 예비타당성 조사가 필요 없게 되자, 광주·전남시민행동과 같은 지역 NGO들이 즉각 반발하고 나서기도 하여(경향신문, 2009년 6월 9일자), 중앙 및 지방정부와 시민단체(NGO)간 정책갈등이 발생되었다.

또한, 2010년 8월에는 야당인 민주노동당에서 박준영 전라남도지사가 소속 정당인 민주당의 당론(黨論)을 거부하고 있다고 비판하면서 전라남도의 입장을 전환해야 한다고 주장하였고(연합뉴스, 2010년 8월 19일자), 2010년 11월에는 민주당 지도부와 소속 시·도지사들이 참석하는 제1차 정책협의회에서 박준영 전라남도지사로 하여금 “민주당 지방자치단체장은 대형 보(洑)와 대규모 준설로 환경을 파괴하는 4대강 살리기 정책을 명백히 반대한다”는 내용의 공동결의문을 채택하도록 함(동아일보, 2010년 11월 22일자)으로써 중앙정치의 지방정치 개입에 의한 중앙-지방간 정책갈등이 발생되었다. 다만, 영산강 승촌보가 공정 완료된 2011년 10월 22일 이후로는 정책갈등이 점차 완화되고 있는 것으로 분석된다.

IV. 4대강 살리기 정책의 권역별 정책갈등 비교분석

1. 분석모형의 설정

본 연구는 중앙-지방간 정책갈등이 권역별로 어떠한 요인에 의해 가장 많은 영향을 받는가를 분석하는데 그 의의가 있다. 이에 따라, 본 연구의 종속변수를 '4대강 권역별 중앙정부와 지방자치단체간 정책갈등 발생'의 단일변수로 선정하였다.⁵⁾

한편, 본 연구의 독립변수는 앞서 살펴본 이론적 논의 및 선행연구 검토, 4대강 살리기 정책의 권역별 정책갈등 개요 부분에서의 언론보도 내용 등을 종합하여 다음과 같이 선정하였다. 첫째, '정치적 요인'으로서 '대통령의 선거공약', '지방자치단체장의 선거공약', '여당과 지방자치단체장간 정당구도', '지방정치에 대한 중앙정치의 개입'을 중앙-지방간 정책갈등의 정치적 요인으로 선정하였다(이강원, 2011; 이원영·박태현, 2009; 정주용, 2011; 하혜영, 2010; 황아란, 2010). 둘째, '법률적 요인'으로서 '법령상 중앙정부와 지방자치단체간 관계', '법령상 지방자치단체의 자율성 제약', '갈등(분쟁)조정제도 관련 법규정', '법령상 다양한 행위자들의 참여 보장'을 중앙-지방간 정책갈등의 법률적 요인으로 선정하였다(정세욱, 1995; 최봉기, 1996; 이시경, 2003; 김영중, 2005; 최봉기, 2008; 김강민, 2008; 김형락·최진식, 2009; 하혜영, 2010; 주재복, 2010; 김광구, 2011; 이강원, 2011; 정주용, 2011). 셋째, '정책적 요인'으로서 '중앙정부의 일방적 정책결정', '중앙정부의 일방적 정책변경', '중앙정부와 지방자치단체간 정책지향의 차이', '중앙정부 및 지방자치단체의 일방적 정책집행'을 중앙-지방간 정책갈등의 정책적 요인으로 선정하였다(Habermas, 1990; 정세욱, 1995; 최봉기, 1996; 김길수, 2004; 이시경, 2003; 박호숙, 2008; 하혜영, 2010; 박충훈·최창수, 2010; 정주용, 2011; 이강원, 2011). 넷째, '자원적 요인'으로서 '중앙정부의 지방자치단체에 대한 예산 지원', '지방자치단체의 정보', '지방자치단체 담당 인력(공무원)의 수', '지방자치단체 담당 인력(공무원)의 전문성'을 중앙-지방간 정책갈등의 자원적 요인으로 선정하였다(Goggin 외, 1990; 최봉기, 1996; 정정길, 2001; 행정안전부, 2008).

5) 본 연구의 종속변수를 선정하는데 있어, 현재 4대강 살리기 정책이 2011년 6월 30일 현재 전국 평균 약 76.4% 이상의 높은 공정률을 보이고 있어 '공정률'을 종속변수로 설정하기에는 부적합하며, '준설량 및 보(淤) 설치 수' 역시 당초 계획된 준설량 2억2천m³ 및 보 설치 4곳에서 준설량 5억7천 m³ 및 보 설치 16곳으로 크게 확대되었기 때문에 정책갈등과의 인과관계가 매우 약한 것으로 판단된다. 또한, '정책예산' 측면에서도 당초 총 13조 8,776억원에서 22조 2,002억원으로 크게 확대되었기 때문에 이 역시 정책갈등과의 인과관계가 매우 약한 것으로 판단된다.

다섯째, '환경적 요인'으로서 '중앙집권형 행정체제', '중앙정부의 간섭·통제', '지역이기주의·집단이기주의', '주민의 생활피해'를 중앙-지방간 정책갈등의 환경적 요인으로 선정하였다(한국지방행정연구원, 1993; 고경훈, 2004; 임승빈, 2006; 정세욱, 2005; 이영문·박영신·임만택, 2007; 박호숙, 2008; 김형락·최진식, 2009).

<표 2> 분석모형의 설정

구분	변수	세부 변수
독립 변수	정치적 요인	◦ 대통령의 선거공약
		◦ 지방자치단체장의 선거공약
		◦ 여당과 지방자치단체장간 정당구도
		◦ 지방정치에 대한 중앙정치의 개입
	법률적 요인	◦ 법령상 중앙과 지방간 관계
		◦ 법령상 지방자치단체의 자율성 보장
		◦ 갈등(분쟁)조정제도 관련 법규정
		◦ 법령상 다양한 행위자의 참여 보장*
	정책적 요인	◦ 중앙의 일방적 정책결정
		◦ 중앙의 일방적 정책변경
		◦ 중앙의 일방적 정책집행
		◦ 중앙과 지방간 정책지향 차이
	자원적 요인	◦ 중앙의 지방에 대한 예산 지원*
		◦ 지방자치단체의 정보*
		◦ 지방의 담당인력(공무원) 수
		◦ 지방의 담당인력(공무원) 전문성
	환경적 요인	◦ 중앙집권형 행정체제
		◦ 중앙정부의 간섭·통제*
		◦ 지역이기주의·집단이기주의
		◦ 주민의 생활피해
종속변수	◦ 4대강 권역별 중앙-지방간 정책갈등 발생	

주 : 각 세부 변수들은 1차적으로 선행연구를 통해 선정하였으며, 2차적으로 5인 이상의 관련 분야 전문가들에 대한 사전 조사를 통해 해당 변수(정치적·법률적·정책적·자원적·환경적 요인)별로 최종 구성하였다.

2. 4대강 살리기 정책의 권역별 정책갈등 인식조사 개요

본 연구에서는 4대강 살리기 정책의 중앙-지방간 정책갈등의 요인을 파악하기 위하여 관련 중앙정부 소속 공무원과 권역별 광역자치단체 소속 공무원⁶⁾들을 대상으로 설문조사를 실시하였다.⁷⁾ 중앙공무원의 경우, 설문지는 4대강 살리기 정책과 직접적 관련이 있는 국토해양부, 행정안전부, 환경부, 문화체육관광부, 농림수산식품부, 대통령직속 지역발전위원회, 대통령소속 국가건축정책위원회, 4대강 살리기 추진본부 등 8개 기관의 소속 공무원들을 대상으로 하였다. 그 결과, 총 160부의 설문지(각 기관별 20부씩)를 배포하여 88.1%에 해당하는 141부의 설문지가 회수되었으나, 이 가운데 무응답이 많거나 불성실한 응답을 한 5부의 설문지가 발견되어 이를 제외한 총 136부의 설문지를 대상으로 분석을 실시하였다.

광역공무원의 경우에는 4대강 살리기 정책과 직접적 관련이 있는 해당 권역별 광역자치단체인 i) 한강권의 서울특별시청·경기도청, ii) 낙동강권의 경상북도청·경상남도청·대구광역시청·부산광역시청, iii) 금강권의 충청북도청·충청남도청·광주광역시청, iv) 영산강권의 전라북도청·전라남도청·광주광역시청 등 12개 시·도 소속 공무원들을 대상으로 하였다. 그 결과, 총 720부의 설문지(각 시·도별 60부씩)를 배포하여 85.1%에 해당하는 613부의 설문지가 회수되었으나, 이 가운데 무응답 비율이 높거나 불성실한 응답을 한 10부의 설문지가 발견되어 이를 제외한 총 603부의 설문지를 대상으로 분석을 실시하였다.

3. 4대강 살리기 정책의 권역별 정책갈등에 대한 인식조사 결과

1) 종속변수에 대한 인식조사 결과

4대강 살리기 정책의 중앙-지방간 정책갈등 요인에 관한 권역별 인식조사에 앞서, 종속변수인 '4대강 살리기 정책에서 중앙-지방간 정책갈등이 어느 정도 발생하였는가'에 대한 중앙정부 소속 공무원과 광역자치단체 소속 공무원들의 전반적 인식을 살펴보면, '매우 그렇다(65명, 10.8%)'와 '그렇다(326명, 54.1%)'는 응답이 전체의 64.9%로 나타났다. 또한, 전

6) 본 연구에서 중앙정부 및 각 권역별 광역자치단체 소속 관련 공무원에 대한 인식조사를 실시한 이유는 4대강 살리기 정책이 중앙정부와 해당 광역자치단체간의 계약에 의해 추진됨에 따라 중앙 및 광역공무원들이 가장 전문적이고 포괄적인 지식을 가지고 있기 때문이며, 특히 광역공무원의 경우 4대강 살리기 정책의 실질적 집행주체인 관계로 정책갈등의 세세한 부분까지 파악하고 있는 것으로 판단되기 때문이다.

7) 설문지는 각 변수별로 Likert식 5점 척도에 의해 구성하였고, 설문조사는 2011년 11월 1일부터 11월 10일까지 약 10일 동안의 조사기간을 통해 실시하였으며, 설문지는 이메일 조사를 기본으로 전화조사 및 방문조사를 병행하여 회수하였다.

체 응답의 평균값이 3.65로 나타남에 따라 중앙공무원과 광역공무원 모두 4대강 살리기 정책이 추진되는데 있어, 중앙-지방간 정책갈등이 발생되었다고 인식하는 것으로 분석되었다. 한편, 5개 집단간 평균값 차이를 통계적으로 검증하기 위하여 ANOVA 분석을 실시한 결과, p값이 0.010으로 나타남에 따라 유의미한 차이를 갖는 것으로 나타났다.

<표 3> 종속변수에 대한 인식조사 결과

구 분	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다	전체	평균	ANOVA
중 앙	0 (0)	0 (0)	49 (36.0)	87 (64.0)	0 (0)	136 (100.0)	3.64	F=3.359 df=4 p=0.010
한강권	7 (6.0)	0 (0)	38 (32.8)	53 (45.7)	18 (15.5)	116 (100.0)	3.71	
낙동강권	3 (2.1)	15 (10.4)	22 (15.3)	85 (59.0)	19 (13.2)	144 (100.0)	3.71	
금강권	0 (0.0)	16 (16.0)	8 (8.0)	57 (57.0)	19 (19.0)	100 (100.0)	3.79	
영산강권	5 (4.7)	8 (7.5)	41 (38.3)	44 (41.1)	9 (8.4)	107 (100.0)	3.41	
합 계	15 (2.5)	39 (6.5)	158 (26.2)	326 (54.1)	65 (10.8)	603 (100.0)	3.65	

2) 독립변수에 대한 인식조사 결과

(1) 정치적 요인

중앙공무원 및 4대강 각 권역별 광역공무원에 대한 인식조사 결과, 중앙공무원의 경우 약 96.4%에 해당하는 131명이 '대운하 건설 등의 대통령 선거공약'이 정치적 요인 측면에서 4대강 살리기 정책의 중앙-지방간 정책갈등에 가장 큰 영향을 미쳤다고 인식하는 것으로 나타났다. 각 권역별 광역공무원의 경우, i) 한강권 광역공무원은 '여당과 지방자치단체장 사이의 정당구도(65.6%)', ii) 낙동강권 광역공무원은 '여·야당, 국회 등 중앙정치의 지방정치 개입(66.7%)', iii) 금강권 광역공무원(81.0%) 및 영산강권 광역공무원(57.5%)은 '대운하 건설 등의 대통령 선거공약'을 정치적 요인 측면에서 각각 해당 권역의 중앙-지방간 정책갈등에 가장 큰 영향을 미쳤다고 인식하는 것으로 나타났다. 한편, 정치적 요인에 대한 5개 집단간 평균값의 차이를 통계적으로 검증하기 위해 ANOVA 분석을 실시한 결과, 모두 p값이 0.05 미만으로 나타남에 따라 유의미한 차이를 갖는 것으로 나타났다.

〈표 4〉 정치적 요인에 대한 인식조사 결과

구분	정책갈등 세부요인	응답 대상	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다	전체	평균	ANOVA
정치적 요인	대통령의 선거공약	중앙	0 (0.0)	0 (0.0)	5 (3.7)	67 (49.3)	64 (47.1)	136 (100.0)	4.43	F=29.030 df=4 p=0.000
		한강권	1 (0.9)	10 (8.6)	34 (29.3)	46 (39.7)	25 (21.6)	116 (100.0)	3.72	
		낙동강권	12 (8.3)	15 (10.4)	26 (18.1)	80 (55.6)	11 (7.6)	144 (100.0)	3.44	
		금강권	0 (0.0)	4 (4.0)	15 (15.0)	45 (45.0)	36 (36.0)	100 (100.0)	4.13	
		영산강권	6 (5.7)	8 (7.5)	31 (29.2)	47 (44.3)	14 (13.2)	106* (100.0)	3.52	
	지방자치단체장의 선거공약	중앙	0 (0.0)	0 (0.0)	19 (14.0)	72 (52.9)	45 (33.1)	136 (100.0)	4.19	F=16.547 df=4 p=0.000
		한강권	1 (0.9)	8 (6.9)	33 (28.4)	57 (49.1)	17 (14.7)	116 (100.0)	3.70	
		낙동강권	12 (8.3)	15 (10.4)	41 (28.5)	53 (36.8)	23 (16.0)	144 (100.0)	3.42	
		금강권	0 (0.0)	10 (10.0)	16 (16.0)	51 (51.0)	23 (23.0)	100 (100.0)	3.87	
		영산강권	6 (5.7)	10 (9.4)	34 (32.1)	46 (43.4)	10 (9.4)	106* (100.0)	3.42	
	여당-지방자치단체장 정당구도	중앙	0 (0.0)	0 (0.0)	18 (13.4)	110 (82.1)	6 (4.5)	136 (100.0)	3.91	F=3.776 df=4 p=0.005
		한강권	0 (0)	5 (4.3)	35 (30.2)	51 (44.0)	25 (21.6)	116 (100.0)	3.83	
		낙동강권	10 (6.9)	6 (4.2)	41 (28.5)	59 (41.0)	28 (19.4)	144 (100.0)	3.62	
		금강권	0 (0.0)	13 (13.0)	22 (22.0)	46 (46.0)	19 (19.0)	100 (100.0)	3.71	
		영산강권	7 (6.6)	10 (9.4)	29 (27.4)	41 (38.7)	19 (17.9)	106* (100.0)	3.52	
	중앙 정치의 지방정치 개입	중앙	0 (0.0)	0 (0.0)	26 (19.1)	110 (80.9)	0 (0.0)	136 (100.0)	3.81	F=3.317 df=4 p=0.011
		한강권	0 (0)	15 (12.9)	35 (30.2)	44 (37.9)	22 (19.0)	116 (100.0)	3.63	
		낙동강권	3 (2.1)	8 (5.6)	37 (25.7)	80 (55.6)	16 (11.1)	144 (100.0)	3.68	
		금강권	0 (0.0)	7 (7.0)	20 (20.0)	54 (54.0)	19 (19.0)	100 (100.0)	3.85	
		영산강권	5 (4.7)	9 (8.5)	37 (34.9)	38 (35.8)	17 (16.0)	106* (100.0)	3.50	

* 영산강권의 경우, 정치적 요인 전반에 대한 무응답 1건.

(2) 법률적 요인

중앙공무원 및 4대강 각 권역별 광역공무원에 대한 인식조사 결과, 중앙공무원의 경우 약 92.7%에 해당하는 126명이 ‘갈등(분쟁)조정제도 관련 법령의 부족·미흡’이 법률적 요인 측면에서 4대강 살리기 정책의 중앙-지방간 정책갈등에 가장 큰 영향을 미쳤다고 인식하는 것으로 나타났다. 각 권역별 광역공무원의 경우, i) 한강권 광역공무원(43.1%)·낙동강권 광역공무원(59.7%)·영산강권 광역공무원(40.2%)은 ‘갈등(분쟁)조정제도 관련 법령의 부족·미흡’, ii) 금강권 광역공무원은 ‘법령상 지방자치단체의 자율성 제약(42.0%)’을 법률적 요인 측면에서 각각 해당 권역의 중앙-지방간 정책갈등에 가장 큰 영향을 미쳤다고 인식하는 것으로 나타났다. 한편, 법률적 요인에 대한 ANOVA 분석을 실시한 결과, p값이 모두 0.000으로 나타남에 따라 유의미한 차이를 갖는 것으로 나타났다.

<표 5> 법률적 요인에 대한 인식조사 결과

구분	정책갈등 세부요인	응답 대상	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다	전체	평균	ANOVA
법률적 요인	중앙-지방을 상하 관계로 규정하는 법령	중앙	0 (0.0)	5 (3.7)	9 (6.6)	102 (75.0)	20 (14.7)	136 (100.0)	4.01	F=25.479 df=4 p=0.000
		한강권	2 (1.7)	16 (13.8)	53 (45.7)	40 (34.5)	5 (4.3)	116 (100.0)	3.26	
		낙동강권	7 (4.9)	13 (9.0)	62 (43.1)	58 (40.3)	4 (2.8)	144 (100.0)	3.27	
		금강권	0 (0.0)	33 (33.0)	26 (26.0)	38 (38.0)	3 (3.0)	100 (100.0)	3.11	
		영산강권	6 (5.6)	20 (18.7)	46 (43.0)	25 (23.4)	10 (9.3)	107 (100.0)	3.12	
	법령상 지방자치단체의 자율성 제약	중앙	0 (0.0)	6 (4.4)	8 (5.9)	111 (81.6)	11 (8.1)	136 (100.0)	3.93	F=27.904 df=4 p=0.000
		한강권	0 (0.0)	21 (18.1)	52 (44.8)	37 (31.9)	6 (5.2)	116 (100.0)	3.24	
		낙동강권	10 (6.9)	10 (6.9)	77 (53.5)	47 (32.6)	0 (0)	144 (100.0)	3.12	
		금강권	0 (0.0)	27 (27.0)	31 (31.0)	39 (39.0)	3 (3.0)	100 (100.0)	3.18	
		영산강권	8 (7.5)	20 (18.7)	48 (44.9)	27 (25.2)	4 (3.7)	107 (100.0)	2.99	

구분	정책갈등 세부요인	응답 대상	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다	전체	평균	ANOVA
범률적 요인	갈등(분쟁) 조정 제도 관련 법령의 부족·미흡	중 양	0 (0.0)	2 (1.5)	8 (5.9)	113 (83.1)	13 (9.6)	136 (100.0)	4.01	F=22.907 df=4 p=0.000
		한강권	0 (0.0)	14 (12.1)	52 (44.8)	42 (36.2)	8 (6.9)	116 (100.0)	3.38	
		낙동강권	9 (6.3)	13 (9.0)	36 (25.0)	83 (57.6)	3 (2.1)	144 (100.0)	3.40	
		금강권	0 (0.0)	24 (24.0)	39 (39.0)	34 (34.0)	3 (3.0)	100 (100.0)	3.16	
		영산강권	5 (4.7)	16 (15.0)	43 (40.2)	38 (35.5)	5 (4.7)	107 (100.0)	3.21	
	다양한 행위자의 참여를 보장하지 않는 각종 법령	중 양	0 (0.0)	0 (0.0)	30 (22.1)	99 (72.8)	7 (5.1)	136 (100.0)	3.83	F=16.043 df=4 p=0.000
		한강권	0 (0.0)	11 (9.5)	68 (58.6)	27 (3.3)	10 (8.6)	116 (100.0)	3.31	
		낙동강권	9 (6.3)	16 (11.1)	44 (30.6)	72 (50.0)	3 (2.1)	144 (100.0)	3.31	
		금강권	10 (10.0)	14 (14.0)	42 (42.0)	26 (26.0)	8 (8.0)	100 (100.0)	3.08	
		영산강권	7 (6.5)	10 (9.3)	58 (54.2)	27 (25.2)	5 (4.7)	107 (100.0)	3.12	

(3) 정책적 요인

중앙공무원 및 4대강 각 권역별 광역공무원에 대한 인식조사 결과, 중앙공무원의 경우 약 83.8%에 해당하는 114명이 '중앙정부의 일방적 정책결정'이 정책적 요인 측면에서 4대강 살리기 정책의 중앙-지방간 정책갈등에 가장 큰 영향을 미쳤다고 인식하는 것으로 나타났다. 각 권역별 광역공무원의 경우, i) 한강권 광역공무원(69.0%)·금강권 광역공무원(79.1%)·영산강권 광역공무원(65.5%)은 '중앙정부의 일방적 정책결정', ii) 낙동강권 광역공무원은 '중앙정부의 일방적 정책집행(82.0%)'을 정책적 요인 측면에서 각각 해당 권역의 중앙-지방간 정책갈등에 가장 큰 영향을 미쳤다고 인식하는 것으로 나타났다. 한편, 정책적 요인에 대한 ANOVA 분석을 실시한 결과, '중앙정부의 일방적 정책집행'과 '중앙과 지방간 정책지향 차이'의 p값이 0.05 미만으로 나타남에 따라 유의미한 차이를 갖는 것으로 나타났다.

<표 6> 정책적 요인에 대한 인식조사 결과

구분	정책갈등 세부요인	응답 대상	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다	전체	평균	ANOVA
정책적 요인	중앙 정부의 일방적 정책결정	중앙	0 (0.0)	0 (0.0)	22 (16.2)	100 (73.5)	14 (10.3)	136 (100.0)	3.94	F=1.574 df=4 p=0.179
		한강권	0 (0.0)	11 (9.5)	25 (21.6)	42 (36.2)	38 (32.8)	116 (100.0)	3.92	
		낙동강권	3 (2.1)	0 (0)	27 (18.8)	86 (59.7)	28 (19.4)	144 (100.0)	3.94	
		금강권	0 (0.0)	10 (10.0)	12 (12.0)	55 (55.0)	23 (23.0)	100 (100.0)	3.91	
		영산강권	5 (4.7)	9 (8.4)	23 (21.5)	45 (42.1)	25 (23.4)	107 (100.0)	3.71	
	중앙 정부의 일방적 정책변경	중앙	0 (0.0)	0 (0.0)	27 (19.9)	102 (75.0)	7 (5.1)	136 (100.0)	3.85	F=1.663 df=4 p=0.157
		한강권	0 (0.0)	13 (11.2)	28 (24.1)	40 (34.5)	35 (30.2)	116 (100.0)	3.84	
		낙동강권	3 (2.1)	2 (1.4)	28 (19.4)	93 (64.6)	18 (12.5)	144 (100.0)	3.84	
		금강권	0 (0.0)	13 (13.0)	12 (12.0)	57 (57.0)	18 (18.0)	100 (100.0)	3.80	
		영산강권	5 (4.7)	11 (10.3)	29 (27.1)	38 (35.5)	24 (22.4)	107 (100.0)	3.61	
	중앙 정부의 일방적 정책집행	중앙	0 (0.0)	1 (0.7)	40 (29.4)	84 (61.8)	11 (8.1)	136 (100.0)	3.77	F=2.459 df=4 p=0.044
		한강권	2 (1.7)	11 (9.5)	24 (20.7)	46 (39.7)	33 (28.4)	116 (100.0)	3.84	
		낙동강권	3 (2.1)	1 (0.7)	22 (15.3)	91 (63.2)	27 (18.8)	144 (100.0)	3.96	
		금강권	0 (0.0)	13 (13.1)	10 (10.1)	51 (51.5)	25 (25.3)	99* (100.0)	3.89	
		영산강권	6 (5.6)	12 (11.2)	21 (19.6)	45 (42.1)	23 (21.5)	107 (100.0)	3.63	
	중앙과 지방간 정책 지향의 차이	중앙	0 (0.0)	0 (0.0)	27 (19.9)	102 (75.0)	7 (5.1)	136 (100.0)	3.85	F=10.776 df=4 p=0.000
		한강권	0 (0.0)	16 (13.8)	28 (24.1)	52 (44.8)	20 (17.2)	116 (100.0)	3.66	
		낙동강권	3 (2.1)	24 (16.7)	55 (38.2)	52 (36.1)	10 (6.9)	144 (100.0)	3.29	
		금강권	0 (0.0)	9 (9.0)	32 (32.0)	38 (38.0)	21 (21.0)	100 (100.0)	3.71	
		영산강권	5 (4.7)	13 (12.1)	40 (37.4)	39 (36.4)	10 (9.3)	107 (100.0)	3.34	

* 금강권의 경우, 정책적 요인 중 '중앙정부의 일방적 정책집행'에 대한 무응답 1건.

(4) 자원적 요인

중앙공무원 및 4대강 각 권역별 광역공무원에 대한 인식조사 결과, 중앙공무원의 경우 약 82.4%에 해당하는 112명이 '지방자치단체 담당인력(공무원)의 전문성 부족'이 자원적 요인 측면에서 4대강 살리기 정책의 중앙-지방간 정책갈등에 가장 큰 영향을 미쳤다고 인식하는 것으로 나타났다. 각 권역별 광역공무원의 경우, i) 한강권 광역공무원(58.7%)·금강권 광역공무원(54.0%)·영산강권 광역공무원(46.8%)은 '중앙정부의 사업예산 지원 부족', ii) 낙동강권 광역공무원은 '지방자치단체 담당인력(공무원)의 수 부족(57.0%)'을 자원적 요인 측면에서 각각 해당 권역의 중앙-지방간 정책갈등에 가장 큰 영향을 미쳤다고 인식하는 것으로 나타났다. 한편, 자원적 요인에 대한 5개 집단간 평균값 차이를 통계적으로 검증하기 위해 ANOVA 분석을 실시한 결과, '지방자치단체 담당인력(공무원) 수 부족'을 제외한 나머지 요인들은 모두 p값이 0.05 미만으로 나타남에 따라 유의미한 차이를 갖는 것으로 나타났다.

〈표 7〉 자원적 요인에 대한 인식조사 결과

구분	정책갈등 세부요인	응답 대상	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다	전체	평균	ANOVA
자원적 요인	중앙 정부의 사업예산 지원 부족	중 앙	0 (0.0)	4 (2.9)	42 (30.9)	87 (64.0)	3 (2.2)	136 (100.0)	3.65	F=4.526 df=4 p=0.001
		한강권	0 (0.0)	5 (4.3)	43 (37.1)	54 (46.6)	14 (12.1)	116 (100.0)	3.66	
		낙동강권	11 (7.6)	13 (9.0)	52 (36.1)	54 (37.5)	14 (9.7)	144 (100.0)	3.33	
		금강권	0 (0.0)	20 (20.0)	26 (26.0)	41 (41.0)	13 (13.0)	100 (100.0)	3.47	
		영산강권	7 (6.5)	8 (7.5)	42 (39.3)	42 (39.3)	8 (7.5)	107 (100.0)	3.34	
	중앙 정부의 정보 제공 부족	중 앙	0 (0.0)	5 (3.7)	25 (18.4)	106 (77.9)	0 (0.0)	136 (100.0)	3.74	F=11.327 df=4 p=0.000
		한강권	0 (0.0)	13 (11.2)	62 (53.4)	28 (24.1)	13 (11.2)	116 (100.0)	3.35	
		낙동강권	9 (6.3)	18 (12.5)	51 (35.4)	58 (40.3)	8 (5.6)	144 (100.0)	3.26	
		금강권	0 (0.0)	25 (25.0)	39 (39.0)	28 (28.0)	8 (8.0)	100 (100.0)	3.19	
		영산강권	5 (4.7)	20 (18.9)	49 (46.2)	25 (23.6)	7 (6.6)	106* (100.0)	3.08	

구분	정책갈등 세부요인	응답 대상	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다	전체	평균	ANOVA
자원적 요인	지방 자치단체 담당인력 (공무원) 수 부족	중 앙	2 (1.5)	10 (7.4)	53 (39.0)	68 (50.0)	3 (2.0)	136 (100.0)	3.44	F=1.684 df=4 p=0.152
		한강권	2 (1.7)	20 (17.2)	49 (42.2)	36 (31.0)	9 (7.8)	116 (100.0)	3.26	
		낙동강권	9 (6.3)	18 (12.5)	35 (24.3)	78 (54.2)	4 (2.8)	144 (100.0)	3.35	
		금강권	3 (3.0)	26 (26.0)	26 (26.0)	40 (40.0)	5 (5.0)	100 (100.0)	3.18	
		영산강권	5 (4.7)	15 (14.0)	47 (43.9)	32 (29.9)	8 (7.5)	107 (100.0)	3.21	
	지방자치 단체 담당인력 (공무원) 전문성 부족	중 앙	2 (1.5)	8 (5.9)	14 (10.3)	112 (82.4)	0 (0.0)	136 (100.0)	3.74	F=14.378 df=4 p=0.000
		한강권	3 (2.6)	18 (15.5)	43 (37.1)	40 (34.5)	12 (10.3)	116 (100.0)	3.34	
		낙동강권	15 (10.4)	10 (6.9)	78 (54.2)	40 (27.8)	1 (0.7)	144 (100.0)	3.01	
		금강권	3 (3.0)	23 (23.0)	42 (42.0)	27 (27.0)	5 (5.0)	100 (100.0)	3.08	
		영산강권	6 (5.6)	24 (22.4)	37 (34.6)	30 (28.0)	10 (9.3)	107 (100.0)	3.13	

* 영산강권의 경우, 자원적 요인 중 '중앙정부의 정보 제공 부족'에 대한 무응답 1건.

(5) 환경적 요인

중앙공무원 및 4대강 각 권역별 광역공무원에 대한 인식조사 결과, 중앙공무원의 경우 약 95.6%에 해당하는 130명이 '정책이 수반하는 주민의 생활 피해'가 환경적 요인 측면에서 4대강 살리기 정책의 중앙-지방간 정책갈등에 가장 큰 영향을 미쳤다고 인식하는 것으로 나타났다. 각 권역별 광역공무원의 경우, i) 한강권 광역공무원은 '정책이 수반하는 주민의 생활 피해(66.4%)', ii) 낙동강권 광역공무원은 '지역이기주의 및 집단이기주의(74.3%)', iii) 금강권 광역공무원(75.0%)·영산강권 광역공무원(61.7%)은 '중앙의 지방에 대한 간섭 및 통제'를 환경적 요인 측면에서 각각 해당 권역의 중앙-지방간 정책갈등에 가장 큰 영향을 미쳤다고 인식하는 것으로 나타났다. 한편, 환경적 요인에 대한 5개 집단간 평균값 차이를 통계적으로 검증하기 위해 ANOVA 분석을 실시한 결과, p값이 모두 0.05 미만으로 나타남에 따라 유의미한 차이를 갖는 것으로 나타났다.

〈표 8〉 환경적 요인에 대한 인식조사 결과

구분	정책갈등 세부요인	응답 대상	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다	전체	평균	ANOVA
환경적 요인	중앙 집권형 행정체제	중 앙	0 (0.0)	13 (9.6)	38 (27.9)	77 (56.6)	8 (5.9)	136 (100.0)	3.59	F=2.564 df=4 p=0.037
		한강권	0 (0.0)	15 (12.9)	45 (38.8)	48 (41.4)	8 (6.9)	116 (100.0)	3.42	
		낙동강권	3 (2.1)	7 (4.9)	70 (48.6)	53 (36.8)	11 (7.6)	144 (100.0)	3.43	
		금강권	0 (0.0)	6 (6.0)	40 (40.0)	47 (47.0)	7 (7.0)	100 (100.0)	3.55	
		영산강권	5 (4.7)	11 (10.3)	45 (42.1)	40 (37.4)	6 (5.6)	107 (100.0)	3.29	
	중앙의 지방에 대한 간섭·통제	중 앙	0 (0.0)	4 (2.9)	17 (12.5)	106 (77.9)	9 (6.6)	136 (100.0)	3.88	F=6.944 df=4 p=0.000
		한강권	0 (0.0)	4 (3.4)	39 (33.6)	55 (47.4)	18 (15.5)	116 (100.0)	3.75	
		낙동강권	3 (2.1)	0 (0.0)	72 (50.0)	56 (38.9)	13 (9.0)	144 (100.0)	3.53	
		금강권	0 (0.0)	10 (10.0)	15 (15.0)	39 (39.0)	36 (36.0)	100 (100.0)	4.01	
		영산강권	5 (4.7)	3 (2.8)	33 (30.8)	49 (45.8)	17 (15.9)	107 (100.0)	3.65	
	지역 이기주의 및 집단이기 주의	중 앙	0 (0.0)	3 (2.2)	7 (5.1)	115 (84.6)	11 (8.1)	136 (100.0)	3.99	F=7.607 df=4 p=0.000
		한강권	2 (1.7)	9 (7.8)	37 (31.9)	50 (43.1)	18 (15.5)	116 (100.0)	3.63	
		낙동강권	4 (2.8)	9 (6.3)	24 (16.7)	79 (54.9)	28 (19.4)	144 (100.0)	3.82	
		금강권	3 (3.0)	6 (6.0)	21 (21.0)	63 (63.0)	7 (7.0)	100 (100.0)	3.65	
		영산강권	8 (7.5)	10 (9.3)	26 (24.3)	54 (50.5)	9 (8.4)	107 (100.0)	3.43	
	정책이 수반하는 주민의 생활 피해	중 앙	3 (2.2)	1 (0.7)	2 (1.5)	104 (76.5)	26 (19.1)	136 (100.0)	4.10	F=9.108 df=4 p=0.000
		한강권	0 (0.0)	9 (7.8)	30 (25.9)	52 (44.8)	25 (21.6)	116 (100.0)	3.80	
		낙동강권	5 (3.5)	2 (1.4)	59 (41.0)	56 (38.9)	22 (15.3)	144 (100.0)	3.61	
		금강권	0 (0.0)	13 (13.0)	31 (31.0)	42 (42.0)	14 (14.0)	100 (100.0)	3.57	
		영산강권	10 (9.3)	3 (2.8)	26 (24.3)	56 (52.3)	12 (11.2)	107 (100.0)	3.53	

4. 4대강 살리기 정책의 권역별 정책갈등 종합 비교분석

우선 종속변수와 관련하여 중앙공무원 및 4대강 각 권역별 광역공무원에 대한 인식조사 결과를 평균값 중심으로 분석해 보면, 중앙공무원 및 4대 권역별 광역공무원 모두 4대강 살리기 정책이 추진되는데 있어 중앙-지방간 정책갈등을 초래하였다고 인식하는 것으로 나타났다. 이 가운데 금강권(충청북도·충청남도·대전광역시) 광역공무원의 평균값이 3.79로 나타남에 따라 중앙-지방간 정책갈등을 가장 강하게 인식하고 있고, 영산강권(전라북도·전라남도·광주광역시) 광역공무원의 평균값이 3.41로 나타남에 따라 상대적으로 가장 약하게 인식하고 있는 것으로 나타났다.

<표 9> 종속변수에 대한 평균값 종합 비교

구 분	종속변수에 대한 평균값				
	중 앙	한강권	낙동강권	금강권	영산강권
4대강 살리기 정책의 중앙-지방간 정책갈등 발생의 정도	3.64	3.71	3.71	3.79	3.41

다음으로 독립변수와 관련하여 첫째, 중앙공무원은 ‘대통령의 선거공약(4.43)’, ‘지방자치단체장의 선거공약(4.19)’, ‘정책이 수반하는 주민의 생활 피해(4.10)’, ‘중앙정부 상위의 중앙-지방간 관계(4.01)’ 및 ‘갈등(분쟁)조정제도 관련 법규정의 미흡(4.01)’ 등의 순서로 4대강 살리기 정책의 중앙-지방간 정책갈등에 많은 영향을 미쳤다고 인식하는 것으로 나타났다.

이는 다수의 중앙공무원들이 4대강 살리기 정책을 현 대통령의 선거공약이자 전 국민적 반발에 부딪혔던 ‘한반도 대운하 건설’로부터 파생된 국책사업으로 인식하고 있기 때문이며, 대규모 토목공사로 인해 준설작업에 따른 일시적 수질오염, 분진·소음 등의 소음공해, 공사 구간 차단으로 인한 어업 불가, 토지보상 갈등 등이 발생되어 주민의 생활에 피해를 주고 있기 때문인 것으로 분석된다.⁸⁾ 또한, 각종 법률에서 지방자치단체의 권한 범위를 ‘법령의 범위 내’로 제한하고 있기 때문에 지방자치단체의 자율성이 제약받고 있고, 중앙-지방간 갈등 조정기체인 ‘행정협의조정위원회’가 법규정상 주체(국무총리실)와 실제 운영주체(행정안전부)간의 괴리, 독립성의 문제 및 사후적 조정제도로서의 한계 등으로 인해 제 구실을 못하고 있는데 기인하는 것으로 분석된다(주재복, 2010: 26-27).

8) 이는 국토해양부 및 문화체육관광부 소속의 4대강 살리기 정책 관련 담당공무원에 대한 인터뷰 결과이다. 다만, 이들은 모두 “정책이 수반하는 주민의 생활 피해는 공사과정에서 일시적으로 발생하는 것이기 때문에, 공사가 진척될수록 점차 줄어들 것”으로 예상하였다.

둘째, 한강권(서울특별시·경기도) 광역공무원은 ‘중앙정부의 일방적 정책결정(3.92)’, ‘중앙정부의 일방적 정책변경(3.84)’ 및 ‘중앙정부의 일방적 정책집행(3.84)’, ‘여당과 지방자치단체장의 정당구도(3.83)’, ‘정책이 수반하는 주민의 생활 피해(3.80)’ 등의 순서로 한강권 4대강 살리기 정책의 중앙-지방자치단체간 정책갈등에 많은 영향을 미쳤다고 인식하는 것으로 나타났다.

이와 관련하여, 한강권 광역공무원들이 중앙정부의 일방적 정책결정·변경·집행을 정책갈등의 주요 요인으로 인식하고 있는 이유는 관련 언론보도내용을 종합해 볼 때, 4대강 살리기 정책이 본격적으로 추진되기 이전부터 전문가·학계·시민사회 등에서 반대의 목소리가 존재하였으나, 대통령과 관계 중앙부처의 강력한 추진의지에 의해 본 정책이 결정되었기 때문이며, 사업예산 등이 중앙정부 일방적으로 변경되었기 때문인 것으로 분석된다. 또한, 4대강 살리기 정책의 환경영향평가 결과에 의문이 제기되고 있음에도 불구하고, 이에 대한 명확한 재조사 없이 중앙정부 일방적으로 집행되고 있기 때문인 것으로 분석된다. 그리고 ‘여당과 지방자치단체장의 정당구도’는 현재 경기도지사과 여당간 정당구도가 동일함에도 불구하고, 오히려 이로 인해 주민·전문가 등에 대해 충분한 사전 의견수렴이 진행되지 않은 것으로 인식하고 있기 때문이며,⁹⁾ ‘정책이 수반하는 주민의 생활 피해’는 2009년 10월 서울지방국토관리청이 수변공간 조성을 위해 팔당지역 유기농가들을 일방적으로 이전시키고 독을 쌓는 방안을 제시함에 따라(서울신문, 2009년 10월 22일자), 지역주민에 대한 생활 피해를 유발하였기 때문인 것으로 분석된다.

셋째, 낙동강권(경상북도·대구광역시·경상남도·부산광역시) 광역공무원은 ‘중앙정부의 일방적 정책집행(3.96)’, ‘중앙정부의 일방적 정책결정(3.94)’, ‘중앙정부의 일방적 정책변경(3.84)’, ‘지역이기주의 및 집단이기주의(3.82)’ 등의 순서로 낙동강권 4대강 살리기 정책의 중앙-지방간 정책갈등에 많은 영향을 미쳤다고 인식하는 것으로 나타났다.

낙동강권 광역공무원들이 중앙정부의 일방적인 정책결정·변경·집행을 정책갈등의 주요 요인으로 인식하고 있는 이유는 2010년 6월 2일 제5차 전국동시지방선거 이후 민주당 계열의 무소속 김두관 후보가 경상남도지사로 당선됨에 따라 낙동강권의 중앙-지방간 정책갈등이 발생되었기 때문인 것으로 분석된다.¹⁰⁾ 그리고 ‘지역이기주의 및 집단이기주의’의 경우에는

9) 이는 경기도청 소속의 4대강 살리기 정책 관련 담당공무원에 대한 인터뷰 결과이다.

10) 김두관 경상남도지사가 ‘4대강 사업의 전면 중단’을 선거공약으로 제시한 바 있어, 경남 지역의 4대강 살리기 정책 추진이 일시 중단되는 등 미온적으로 이루어졌기 때문이다. 이로 인하여 2010년 7월 30일 국토해양부에서는 낙동강권 4대강 살리기 정책의 추진여부를 묻는 공문을 경남도지사에게 발송하였고(연합뉴스, 2010년 8월 1일자), 2010년 11월 15일에는 국토해양부가 경상남도의 4대강 살리기 정책권한을 회수하겠다고 통보하였으나 경상남도에서 사업권을 반납하지 않겠다고 주장함에 따라 중앙-지방간 정책갈등이 발생되었다(경남신문, 2010년 11월 15일자).

낙동강 준설공사로 인해 식수오염을 우려하는 경상남도 및 부산광역시 일부 주민들이 공사 중단을 요구하는 시위를 가졌고, 2010년 7월에는 경남·부산지역의 일부 환경단체가 경남 창원군 함안보를 점거하는 등 농성을 개최하였기 때문인 것으로 분석된다.

넷째, 금강권(충청북도·충청남도·대전광역시) 광역공무원은 ‘대통령의 선거공약(4.13)’, ‘중앙정부의 간섭 및 통제(4.01)’, ‘중앙정부의 일방적 정책결정(3.91)’, ‘중앙정부의 일방적 정책집행(3.89)’ 등의 순서로 금강권 4대강 살리기 정책의 중앙-지방간 정책갈등에 많은 영향을 미쳤다고 인식하는 것으로 나타났다.

이는 중앙공무원과 마찬가지로, 4대강 살리기 정책을 현 대통령의 선거공약이자 전 국민적 반발에 부딪혔던 ‘한반도 대운하 건설’로부터 파생된 국책사업으로 인식하고 있기 때문인 것으로 분석되고, ‘중앙정부의 간섭·통제’ 및 ‘중앙정부의 일방적 정책결정·집행’은 2010년 6월 2일 제5차 전국동시지방선거 이후 민주당의 안희정 후보가 충청남도지사로 당선됨에 따라 금강권의 중앙-지방간 정책갈등¹¹⁾이 발생되었기 때문인 것으로 분석된다.

다섯째, 영산강권(전라북도·전라남도·광주광역시) 광역공무원은 ‘중앙정부의 일방적 정책결정(3.71)’, ‘중앙정부의 간섭 및 통제(3.65)’, ‘중앙정부의 일방적 정책집행(3.63)’, ‘중앙정부의 일방적 정책변경(3.61)’ 등의 순서로 영산강권 4대강 살리기 정책의 중앙-지방간 정책갈등에 많은 영향을 미쳤다고 인식하는 것으로 나타났다. 이는 2009년 6월 국토해양부에서 확정·발표한 『4대강 살리기 마스터플랜』에 영산강권 사업비가 낙동강권 사업비인 9조 7,875억원의 1/4에 불과한 2조 6,461억원에 불과하다며 영산강권 광역자치단체들이 중앙정부에 사업예산과 관한 이의를 제기함에 따라(연합뉴스, 2009년 6월 8일자), 정책갈등이 발생되었기 때문인 것으로 분석된다.¹²⁾

11) 이는 경상남도의 경우와 마찬가지로, 안희정 충청남도지사가 ‘4대강 사업의 전면 중단’을 선거공약으로 제시한 바 있어, 충남 지역의 4대강 살리기 정책 추진이 일시 중단되는 등 미온적으로 이루어졌기 때문이다. 이로 인하여 2010년 7월 30일 국토해양부에서는 금강권 4대강 살리기 정책의 추진여부를 묻는 공문을 충청남도지사에게 발송함(국민일보, 2010년 8월 1일자)으로써 금강권의 중앙-지방간 정책갈등이 고조되기에 이르렀다. 그럼에도 불구하고, 안희정 충청남도지사는 ‘4대강(금강) 사업 재검토 특별위원회’를 설치하여 2010년 10월에 금강의 보(淤) 준설 반대라는 입장을 표명함(대전일보, 2010년 10월 25일자)으로써 중앙-지방간 정책갈등이 심화되었다.

12) 이에 대해, 국토해양부는 “낙동강의 사업구간이 전국에서 가장 길기 때문이며, 하천 연장당 사업비는 낙동강과 영산강이 비슷한 수준”이라고 주장하였다(머니투데이, 2009년 6월 8일자).

〈표 10〉 독립변수에 대한 평균값 종합 비교

구 분		독립변수에 대한 평균값				
		중 앙	한강권	낙동강권	금강권	영산강권
정치적 요인	대통령 선거공약	4.43	3.72	3.44	4.13	3.52
	지방자치단체장 선거공약	4.19	3.70	3.42	3.87	3.42
	정당 구도	3.91	3.83	3.62	3.71	3.52
	중앙정치의 개입	3.81	3.63	3.68	3.85	3.50
법률적 요인	중앙 상위의 정부간 관계	4.01	3.26	3.27	3.11	3.12
	지방자치단체의 자율성 제약	3.93	3.24	3.12	3.18	2.99
	갈등조정제도 규정 미흡	4.01	3.38	3.40	3.16	3.21
	다양한 행위자 참여 미보장	3.83	3.31	3.31	3.08	3.12
정책적 요인	중앙정부 일방적 정책결정	3.94	3.92	3.94	3.91	3.71
	중앙정부 일방적 정책변경	3.85	3.84	3.84	3.80	3.61
	중앙정부 일방적 정책집행	3.77	3.84	3.96	3.89	3.63
	중앙-지방의 정책지향 차이	3.85	3.66	3.29	3.71	3.34
자원적 요인	중앙정부의 예산지원 부족	3.65	3.66	3.33	3.47	3.34
	중앙정부의 정보제공 부족	3.74	3.35	3.26	3.19	3.08
	자치단체 담당공무원 수	3.44	3.26	3.35	3.18	3.21
	자치단체 담당공무원 전문성	3.74	3.34	3.01	3.08	3.13
환경적 요인	중앙-지방의 사무배분 구조	3.59	3.42	3.43	3.55	3.29
	중앙정부의 간섭 및 통제	3.88	3.75	3.53	4.01	3.65
	지역이기주의	3.99	3.63	3.82	3.65	3.43
	주민의 생활 피해	4.10	3.80	3.61	3.57	3.53

이에 따라, 각 권역별 광역공무원들은 해당 권역에 대한 4대강 살리기 정책이 추진되는데 있어 중앙-지방간 정책갈등이 발생되었다는 점에 대해서는 모두 그렇다고 인식하는 것으로 나타났다. 그러나 다음의 〈표 11〉과 같이, 응답 대상별로 평균값이 상대적으로 높게 나온 5개의 요인을 정리해 볼 때 어떠한 요인에 의해 이러한 정책갈등이 유발되었는지에 대해서는 상이한 것으로 분석된다. 또한, 중앙공무원들이 4대강 살리기 정책 전반이 유발하는 중앙-지방간 정책갈등의 요인과의 각 권역별로 차이를 보이는 것으로 분석된다.

〈표 11〉 4대강 살리기 정책의 권역별 정책갈등 요인 종합 비교

구분	중 앙	한강권	낙동강권	금강권	영산강권
1	대통령 선거공약	중앙정부의 일방적 정책결정	중앙정부의 일방적 정책집행	대통령 선거공약	중앙정부의 일방적 정책결정
2	지방자치단체장 선거공약	중앙정부의 일방적 정책변경	중앙정부의 일방적 정책결정	중앙정부의 간섭 및 통제	중앙정부의 간섭 및 통제
3	정책에 따른 주민생활 피해	중앙정부의 일방적 정책집행	중앙정부의 일방적 정책변경	중앙정부의 일방적 정책결정	중앙정부의 일방적 정책집행
4	중앙 상위의 정부간 관계	여당-지방자치 단체장 정당구도	지역이기주의 및 집단이기주의	중앙정부의 일방적 정책집행	중앙정부의 일방적 정책변경
5	갈등(분쟁)조정제 도의 미흡	정책에 따른 주민생활 피해	지방정치에 대한 중앙정치 개입	지방자치단체장 선거공약	대통령 선거공약

V. 결론 및 정책적 시사점

본 연구에서는 현 정부의 대표적 국책사업 가운데 하나인 '4대강 살리기 정책'의 중앙-지방 간 정책갈등이 권역별로 과연 어떠한 요인에 의해 얼마나 영향을 받았는지를 살펴보고자 하였다. 이에 4대강 살리기 정책 관련 중앙정부 소속 공무원은 물론, 한강·낙동강·금강·영산강 등의 4대 권역별 광역자치단체 소속 공무원에 대한 인식조사를 토대로, 권역별로 서로 다른 요인에 의해 중앙-지방간 정책갈등이 초래되었고, 또한 유사한 요인일지라도 권역별로 미친 영향의 정도가 상이함을 분석하였다. 다만, 각 권역별로 중앙-지방간 정책갈등에 영향을 미친 요인들이 결코 상호 배타적인 것은 아니며, 중앙정부의 일방적 정책결정·변경·집행, 중앙정부의 간섭 및 통제, 대통령 및 지방자치단체장의 선거공약 등은 모든 권역의 공통 영향요인인 것으로 판단된다.

따라서 본 연구에서는 이를 종합하여 중앙정부 측면과 선거공약 측면에 대한 정책적 시사점을 제시해 보고자 한다. 첫째, 중앙정부 측면에서 국책사업에 대한 정책결정의 방식을 지방과 소통하고 협력하는 거버넌스(governance) 방식¹³⁾으로 전환해야 할 것이다. 또한, 정책집행방식의 획일화를 지양하고, 지역적 특성을 반영하여 차별화된 정책수단¹⁴⁾을 모색 및

13) 즉, 지방자치단체가 의견을 제시하면 중앙정부는 특별한 제약이 없는 한 이를 수용하고, 문제가 있을 경우에는 성의 있고 수용 가능한 이유를 붙여 답신하도록 함으로써 상호 신뢰적인 방식으로 국책사업을 추진해야 할 것이다(하혜수, 2011: 20).

적용해 나가야 할 것이다. 그리고 정책의 변경¹⁵⁾시에도 혼란 및 갈등을 방지하기 위해서는 가급적 정책의 일관성을 유지하되, 정책이 변경될 경우에는 그 이유와 과정 등의 정보를 투명하게 공개하고, 피해집단에 대한 고려와 보상이 이루어져야 할 것이다.

둘째, 선거공약 측면에서 우선, 대다수 대형 국책사업은 대통령의 선거공약으로 채택되면서 생명력이 부여되기 때문에 사업의 타당성에 대해서는 세밀한 검토가 이루어지지 않는 경우가 많다(하혜수, 2011: 18-19). 이에 따라, 지역이기주의나 각종 이해관계를 유발하는 개발공약을 지양하는 것이 바람직하며, 선거공약으로 추진되는 국책사업의 종류·성격·입지·규모 등에 대해 철저히 사전 분석한 후에 계획을 세우고 집행하는 것이 타당할 것이다. 또한, 추진과정에 있어서도 사전환경성 검토·사회영향평가 등이 충분한 시간을 가지고 면밀히 진행되어야 할 것이다. 또한, 지방자치단체장의 선거공약 역시 단순히 선거에서 승리하기 위한 수단으로 여겨져서는 안 될 것이며, 지방자치체도의 의미가 퇴색되지 않도록 지역주민의 의사를 적극 반영하여 지역에 꼭 필요한 선거공약을 제시해야 할 것이다. 또한, 선거에서 승리한 이후에도 해당 공약사항들에 대하여 지역주민은 물론 지역 전문가 및 NGO들과 충분한 논의를 통해 추진 여부를 판단해 나가야 할 것이다.

본 연구는 현 정부의 주요 국책사업인 4대강 살리기 정책의 중앙-지방간 정책갈등 요인을 한강·낙동강·금강·영산강 등 4개 권역별로 구분하여 분석하였다는 점에서 의의를 찾을 수 있겠으나, 주로 공무원의 인식에 의존하였다는 한계를 갖는다. 향후에도 4대강 살리기 정책과 같은 국책사업이 지속 추진될 것임에 따라, 중앙-지방간 정책갈등에 관해 보다 심층적인 분석을 실시하여 예방책 및 해소방안을 제시해 나가야 할 것이다.

14) 정책갈등을 사전 예방 및 최소화하기 위하여 정책집행의 시간적 차등성을 고려해 볼 수 있다. 즉, 특정 지역에 대해 우선적으로 시범사업을 실시하여 이 기간 동안 발생하는 각종 문제점, 갈등요소 등을 미리 진단하고 관리방안을 마련한 후, 대상 지역들에 대해 순차적으로 확대 시행해 나가야 할 것이다.

15) 직접적 이해당사자의 의견수렴이 없이 일방적으로 변경된 정책은 집행단계에서 엄청난 저항과 갈등에 봉착하게 되어 사업이 하염없이 지연되기도 하고, 정책의 중단 및 실행이 반복되기도 하며, 이러한 결과로 정책비용의 증대와 정책의 질(質)이 저하되는 부작용이 나타나게 된다(박호숙, 2008: 537).

【참고문헌】

- 4대강 살리기 추진본부. (2009). 『4대강 살리기 마스터플랜』. 국토해양부 4대강 살리기 추진본부.
- 가상준. (2009). 지방선거에서 정당공천제 : 새로운 변화를 위한 올바른 선택. 『OUGHTOPIA』. 24(1). 경희대학교 인류사회재건연구원.
- 고경훈. (2004). 중앙-지방정부간 관계의 정책형성 연구 : 성남시의 수도권남부저유소 입지선정 결정과정 사례를 중심으로. 『한국행정학보』. 38(2). 한국행정학회.
- 권오철. (2005). 정부간 관계 개선과 거버넌스모형 구축. 『글로벌 시대의 경쟁력 강화를 위한 경기도의 거버넌스체계 구축방안』. 경기개발연구원.
- 김강민. (2008). 『정책네트워크 분석을 통한 갈등의 원인 및 관리에 관한 연구 : 부천시 장묘복지 시설 사례를 중심으로』. 경희대학교 박사학위논문.
- 김광구. (2011). 정부간 갈등과 해소방안 : 해소방안 설계의 방향. 『2011년도 서울행정학회 동계학술대회 발표논문집』. 서울행정학회.
- 김길수. (2004). 정책집행과정에서 주민저항사례연구. 『한국정책학회보』. 13(5). 한국정책학회.
- 김길수. (2007). 위험시설 입지선정 과정에서 정책갈등에 관한 연구. 『정치정보연구』. 10(1). 한국정치정보학회.
- 김순은. (2001). 지방자치와 정당. 『월간 자치행정』. 6월호. 지방행정연구소.
- 김승일. (2008). 『중앙정부와 지역주민간 정책갈등과 조정에 관한 연구 : 강원도내 4개 댐건설 추진사례를 중심으로』. 강원대학교 박사학위논문.
- 김영중. (2005). 방폐장 입지선정과정의 정책네트워크 분석. 『한국정책과학학회보』. 9(4). 한국정책과학학회.
- 김정욱. (2010). 4대강 사업의 문제점과 진정한 강 살리기. 『환경과 생명』. 63. 환경과 생명 편집부.
- 김형락·최진식. (2009). 공공갈등 조정과 해결 유형에 관한 연구 : 장사시설 입지갈등을 중심으로. 『2009년도 강원행정학회·한국행정학회 공동춘계학술대회 발표논문집(下)』. 강원행정학회·한국행정학회.
- 민경석. (2010). 4대강 살리기 성공전략. 『SAPA News & Platform』. 16. 서울행정학회.
- 박수택. (2010). 21세기 하천관리의 관점에서 본 4대강 살리기 사업. 『한국환경보건의학회지』. 36(1). 한국환경보건의학회.
- 박창근. (2009). 녹색성장 정책과 4대강 살리기 사업의 문제 : 토목공학의 관점. 『경제와 사회』. 83. 비판사회학회.
- 박창근. (2010). 4대강 사업, 어디로 가는가?. 『창작과 비평』. 149. 창비.
- 박충훈·최창수. (2010). 인사통제를 둘러싼 중앙정부와 지방자치단체의 갈등과 대응전략. 『한국지방자치학회보』. 22(2). 한국지방자치학회.

- 박호숙. (2008). 정책과정(Policy Process)에 따른 합리적 정책갈등관리전략과 방향. 『2008년도 한국지방자치학회 춘계학술대회 발표논문집』. 한국지방자치학회.
- 안시권. (2009). 4대강 살리기 마스터플랜. 『국토』. 334. 국토연구원.
- 안형기. (2009). 물관리정책의 진화과정과 4대강 정비사업. 『한국정책과학학회보』. 13(4). 한국정책과학학회.
- 육동일. (2006). 지방선거 정당공천제의 한계와 과제. 『한국지방자치학회보』. 18(1). 한국지방자치학회.
- 윤호우. (2009). 4대강 사업의 끝없는 문제들. 『환경과 생명』. 62. 환경과 생명 편집부.
- 이강원. (2011). 국책사업을 둘러싼 중앙·지방자치단체간 갈등관리를 위한 과제. 『지방행정』. POBA행정공제회.
- 이도흠. (2010). 4대강 개발과 대안의 길. 『작가세계』. 86. 세계사.
- 이성우. (1993). 『행정부의 정책조정체계연구』. 한국행정연구원.
- 이시경. (2003). 정책갈등의 요인과 관리방안. 『사회과학논총』. 22(1). 계명대학교 사회과학연구소.
- 이영문·박영신·임만택. (2007). 지역이기주의와 갈등조절에 관한 연구. 『2007년도 대한건축학회 학술발표대회 발표논문집』. 대한건축학회.
- 이영희. (2004). 국책사업 갈등예방을 위한 공공참여 모형. 『국토』. 270. 국토연구원.
- 이원영·박태현. (2009). 대의민주주의 원리로 본 4대강 사업의 문제점. 『국토계획』. 44(7). 대한국토·도시계획학회.
- 임승빈. (2006). 5·31 지방선거 결과와 정당공천. 『지방행정』. 55(633). 대한지방행정공제회.
- 정민걸. (2010). 목적이 불분명한 4대강 사업의 졸속 추진은 법치의 근간을 흔들고 있다. 『SAPA News & Platform』. 16. 서울행정학회.
- 정세욱. (1995). 중앙정부와 지방자치단체간의 갈등조정과 정책과제. 『SDI Monograph Series』. 95-5. 서울시정개발연구원.
- 정세욱. (2002). 기초자치단체장선거, 정당공천제 바람직한가?. 『월간 지방자치』. 2002년 1월호. 미래한국재단.
- 정정길. (2001). 『정책학원론』. 대명출판사.
- 정주용. (2011). 정책갈등의 원인으로서는 선거공약 : 과학벨트 입지사례 분석을 통한 시론적 연구. 『2011년도 한국행정학회 공동학술대회 발표논문집』. 한국행정학회.
- 정희성·이창훈. (2005). 『환경갈등 현황 및 정책과제』. 한국여성개발원.
- 주용학. (2002). 지방선거에서의 기초단체장 정당공천제에 대한 연구. 『2001년도 한국지방자치학회 동계학술세미나 발표논문집』. 한국지방자치학회.
- 주재복. (2010). 중앙과 지방자치단체의 합리적 관계 : 중앙과 지방자치단체 갈등조정제도 발전 방안. 『지방행정』. 56(684). 대한지방행정공제회.

- 최봉기. (1996). 중앙과 지방의 정부간 갈등실태와 합리적 조정방안. 『사회과학논총』. 15. 계명대학교 사회과학연구소.
- 하혜수. (2011). 우리나라 국책사업 결정시스템의 현황과 과제. 『지방행정』. POBA행정공제회.
- 하혜영. (2010). 중앙과 지방자치단체의 합리적 관계 : 중앙과 지방자치단체 갈등실태 분석. 『지방행정』. 59(684). 대한지방행정공제회.
- 한경원. (2009). 4대강 살리기와 주민참여. 『국토』. 334. 국토연구원.
- 한국지방행정연구원. (1993). 『지역이기주의 극복을 위한 정책연구』.
- 행정안전부. (2008). 『2008 행정안전백서』.
- 황아란. (2010). 지방자치단체간 발전적 관계에 관한 연구. 『지방정부연구』. 9(4). 한국지방정부학회.

- Brown, L. D. (1983). *Managing Conflict at Organizational Interface*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Campbell, J. C. (1984). Policy Conflict and Its Resolution within the Governmental System. in E. S. Krauss, P. R. Thomas and G. S. Particia(eds). *Conflict in Japan*, Honolulu: University of Hawaii Press.
- Goggin, M. L., et al. (1990). *Implementation Theory and Practice : Toward a Third Generation*, Glenview: Scott, Foresman/Little, Brown Higher Education.
- Habermas, J. (1990). *Moral Consciousness and Communicative Action*, Cambridge: MIT Press.
- March, J. G. & H. A. Simon. (1958). *Organization*, New York: John Wiley & Sons.