

철도역 중심의 복합개발 관련 정책갈등 사례연구

: 양정역 중심 복합개발 사례를 중심으로

A Case Study on Policy Conflict about Mixed-Use Development of
Railway Station Area
: Focusing on Case of Yang-Jung Station Area

이 대 웅* · 이 종 구** · 김 태 진***

Lee, Dae Woong · Lee, Jong Gu · Kim, Tae Jin

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 및 제도적 논의
- III. 사례분석의 준거
- IV. 사례분석의 결과
- V. 결론 및 정책적 함의

본 연구는 철도역 중심의 복합개발 정책에서 나타나는 갈등을 분석하여 갈등의 전개과정과 발생 원인을 도출하고 이에 근거한 제도적 해결방안을 강구하는 것을 목적으로 한다. 특히 철도역 중심의 복합개발의 경우 도시개발 사업과 관련된 입지갈등의 한 유형으로써, 일반적인 비선호시설 입지결정에 따른 갈등과는 다른 선호시설 입지결정에서 발생된 갈등이라는 차이점을 지닌다.

이에 따라 본 연구에서는 첫째, 갈등의 성격은 어떠한가(갈등 성격), 둘째, 갈등이 어떻게 전개되었는가(갈등 전개과정) 셋째, 갈등의 주체가 누구인가(갈등주체), 넷째, 갈등을 일으키는 원인은 무엇인가(갈등원인)에 대해 분석을 실시하였다. 이상의 분석 기준을 토대

* 성균관대학교 국정전문대학원 박사수료, 주저자

** 국회예산결산특별위원회 입법조사관, 교신저자

*** 국회 외교통일위원회 비서관, 공동저자

논문 접수일: 2016. 9. 22, 심사기간(1, 2차): 2016. 9. 22~2016. 11. 11, 게재확정일: 2016. 11. 11

로 주요 이해관계자 간에 갈등이 나타나는 행태에 대해 깊이 있게 묘사하고자 하였으며, 보다 갈등이 변화하는 과정과 수준을 심층적으로 전달하며 분석하고자 하였다.

결과적으로 본 연구에서는 양정역 중심 복합개발 사례를 중심으로 논의하였으며, 갈등을 발생시키는 원인을 ① 행정적(제도적) 요인: 입지선정 및 변경절차, 주민참여와 정보공개, 사전계획에 대한 분석, ② 경제적 요인: 보상문제, ③ 정치적 요인: 지역 정치인 간의 그리고 사업 이해관계자의 적극적 소통으로 도출하였다. 나아가 이상의 분석결과를 토대로 행정적(제도적) 측면, 경제적 측면, 정치적 측면으로 정책적 함의를 제시하였다.

□ 주제어: 정책갈등, 철도역 중심 복합개발, 입지정책, 사례연구

This study is focused on analysis of policy conflicts that appear in mixed-use development of railway station area. Accordingly, this study was analyzed for the following: first, process of conflict, second, participants of conflict, third, conflict factors, fourth, conflict patterns.

The results of the analysis using case study are as follows. ① institutional-administration factors: location selection and procedure of change, participation of resident and release of information, pre-analysis about development plan, ② economic factors: compensation problem, ③ political factors: communication between the local government and residents.

Based on the research results, this study presents the policy implications in aspects of legal-institutional, administrative, economic, political. Also, this research aims to contribute to the policy design and solution building in the future

□ Keywords: policy conflict, mixed-use development of railway station area, location policy, case study

I. 서론

철도는 산업화 시대를 이끈 주요 수송수단으로서 역할과 기능을 담당해 왔다. 우리나라 역시 철도는 국토의 주요 거점을 중심으로 국민의 주요 이동 수단이자 물류 운송의 수단으로 중요한 위상을 차지하고 있다. 또한 철도역은 철도를 이용하기 위한 시설로서의 기능뿐만 아

나라 이를 중심으로 도시의 개발계획과 기능이 재설계되고 재편될 정도로 철도역을 중심으로 하는 복합개발에 대한 관심과 중요성이 증대하고 있다. 특히, 「역세권 개발 및 이용에 관한 법률」이 2010년 4월 15일에 제정됨에 따라 철도역 중심의 복합개발 정책의 규제가 완화되고 정책의 효율적인 추진과 집행을 위한 법적 근거가 마련되었다고 볼 수 있다. 이와 같은 철도역 중심 복합개발은 도시의 기능과 공간 구조가 복잡해짐에 따라 철도역 중심 지역과 도시 주변 지역과의 상호연계성을 고려하여 이루어져야 한다. 하지만 현재 많은 사업들이 철도역 중심 지역과 주변 지역과의 상호 연계성을 충분히 고려하지 못하고 개별적으로 추진됨에 따라 철도역 중심 복합개발의 목적과 취지를 충분히 살리지 못하고 있다. 또한 사업시행 이전 단계에서 사업에 대한 설명이 부족하고, 정책 참여자들 간 부동산 개발에 이해관계가 첨예하게 대립되고, 토지보상 문제의 합의가 난항을 겪는 등을 문제로 인해 사업추진이 원활하게 이루어지지 못하고 장기화되는 국면이 되고 있다. 이로 인해 중·장기적인 재정낭비를 초래하고 원활한 서비스 제공 미흡 등의 문제가 제기되고 있는 실정이다.

그러나 아직까지 다수의 국내 연구는 원자력발전소, 방사성폐기물처리장, 자원회수시설 등과 같은 비선호시설의 정책갈등에 초점을 두고 있다. 왜냐하면 비선호시설의 입지시 해당 지자체가 안게 되는 환경적 문제와 안전에 대한 불확실성 등의 부정적 영향으로 인해 지속적으로 갈등이 발생되고 다양한 시선이 집중되고 있기 때문이다. 이에 반해 철도역 중심 복합개발과 같은 선호시설의 경우 오히려 유치를 위해 적극적 태도를 취하는 것과 같이 순응적 반응이 다수이기에 상대적으로 문제의식이 약하며 학술적 연구 역시 덜 이루어지고 있다. 그러나 앞서 밝혔듯이 철도역 중심 복합개발 과정 속에서는 다양한 갈등이 나타나며 우리나라는 철도역을 중심으로 복합개발 다수의 사업에서 원활한 진행이 이루어지지 못하고 있다. 특히, 비선호시설의 주요 갈등원인이 내재된 기술적(technical) 위험성과 환경적 유해성에 기반하고 있는 반면, 선호시설의 경우 절차적 합리성·민주성에 대부분 기인하고 있다. 따라서 갈등의 발생과 증폭 나아가 이해관계자들의 행태 변화에 영향을 미치는 요인이 다를 수 있다. 이는 결과적으로 발생한 갈등을 관리하여 효과적이며 민주적으로 해결하는 전략에 있어서도 차이가 나타날 수 있다.

따라서 철도역 중심의 개발정책 시 발생할 수 있는 갈등의 성격과 특징에 대한 이해도를 제고하고, 갈등 해결을 위한 방안을 모색해 나가야 할 필요가 있다. 이에 본 연구는 첫째, 철도역 중심 복합개발정책 수행과정에서 갈등이 발생한 정책을 선정하여 진행과정을 분석하고자 한다. 따라서 철도역 중심 복합개발 정책의 주요 사례를 선정하여 사업추진과정에 대한 분석을 통해 정책내용에 대한 이해도를 제고하고자 한다. 둘째, 정책 갈등을 유발시킨 원인들을 유형화하고, 특징과 문제점을 분석하고자 한다. 정책갈등은 다양한 내·외부적 환경에 의해서 발생하게 된다. 따라서 선정된 사례의 정책갈등 유형과 갈등발생 원인을 분석하여 정

책갈등을 해소하기 위한 실마리를 제공하고자 한다. 셋째, 정책갈등 해소를 위한 정책적·제도적 개선방안을 제시하고자 한다. 이상의 본 연구는 향후 우리나라의 철도역 중심 복합개발 정책 설계시 정책갈등의 발생 가능성을 낮추고 정책갈등 발생에 따른 실효성 있는 대안을 제시하는데 의의를 두고자 한다.

II. 이론적 및 제도적 논의

1. 철도역 중심(역세권) 복합개발

1) 철도역 중심 복합개발의 개념 및 필요성

철도역 중심 지역¹⁾(이하 역세권)이란 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률 제2조의 1」에 따라 「철도건설법」, 「철도산업발전 기본법」 및 「도시철도법」에 따라 건설·운영되는 철도역과 그 주변지역을 의미한다. 역세권은 이를 둘러싸고 있는 지역에서 발생하는 다양한 활동들의 노드(node)로서 중심적인 역할을 하게 된다. 노드로서의 역할과 기능을 하는 철도역은 주변 토지의 가격상승과 같은 경제행위를 유발시키며, 한정된 공간적 범위내에서 토지의 효율적 이용을 유도하게 되어 상업·주거·업무 등을 위한 압축적이고 복합적인 개발을 위한 촉매제로서 기능을 수행하게 된다. 여기서 복합개발(mixed use development)이란 일반적으로 상이한 여러 용도의 건축물이나 토지 이용을 유기적으로 조합시켜 일체적으로 개발하는 것을 말한다. 보다 구체적인 의미로서 복합용도개발(mixed use development)은 주거·상업·업무·문화 등의 세 가지 이상 기능이 함께 이루어지는 건축물 또는 건축물군의 개발을 의미한다²⁾. 즉 복합개발은 일정한 공간 내에서 다양한 기능을 가진 단위들을 물리적·기능적으로 연계하여 효율성을 높이고 시너지를 창출하는 것이 핵심이라고 할 수 있으며, 특히 역세권은 더욱더 그러한 성향이 강하게 나타나는 것이다.

1) 철도역 중심 복합개발과 관련한 다수의 연구에서 철도역을 중심으로 한 지역을 '역세권'의 용어로 사용하고 있으며, 다양한 기준에 의해 범위가 달라지게 된다. 역세권에 대한 개념과 범위에 대한 논의를 고려하여 본 연구에서는 '역세권'과 '철도역 중심 지역'을 동일한 수준으로 하여 사용하고자 한다.

2) 본 연구는 '철도역 중심의 복합개발 정책에 대한 갈등'을 대상으로 하고 있다. 이후에 살펴볼 복합개발 정책의 갈등사례를 고려해 보면, 포괄적 의미의 '복합개발'과 보다 구체적 의미의 '복합용도개발'에 대한 개념을 모두 포괄한다고 할 수 있는데, 본 연구에서는 '복합개발'의 용어로 통일하여 사용하고자 한다.

구체적으로 철도역 중심의 복합개발의 필요성에 대해 이미경(2007)의 논의를 중심으로 살펴보면 첫째, 철도서비스 공급자적 관점에서 체계적이고 효율적인 철도시설을 건설하고, 철도이용 도시기능을 활성화시킬 수 있다. 보다 구체적으로 살펴보면 철도를 중심으로 타 교통수단과의 환승이 원활하게 이루어지도록 하는 등 철도시설간의 연계성을 강화할 수 있다. 둘째, 철도서비스 수요자적 관점에서 철도역 이용자들의 철도역 이용의 용이성을 제고시킬 수 있다. 이는 단순히 철도역이 철도를 이용하기 위한 시설로서의 기능뿐만 아니라 주거, 상업, 업무 기능이 동시·복합적으로 이루어질 수 있는 복합개발이 이루어짐으로서 도시개발의 새로운 유인책이 될 수 있다. 셋째, 도시 관리자 관점에서 살펴보면 철도역은 교통뿐만 아니라 문화, 산업, 교육 분야의 성장 거점으로 작용하기 때문에 도시 관리자에게도 중요하다. 이러한 효과를 거두기 위해 지방자치단체를 포함한 도시 관리자는 철도역 중심 복합개발 정책은 지역 간의 교통연계체계 기능을 원활하게 할 수 있고, 도시의 관문으로서의 도시 이미지를 조성하기 위해 체계적인 개발계획을 수립 및 추진할 필요가 있다.

2) 철도역 중심 복합개발 이론

상기한 논의의 근거가 되는 철도역 중심 개발 이론으로는 도시활동 공간이론, 중심지이론, 대중교통 지향형 개발 이론 등이 있다. 첫째, 생활권은 특정 공간 내에 속해있는 개인 또는 집단의 활동이 교류·교차되는 공간이자 개개인의 생활 행동영역이 집약된 공간이라 할 수 있다. Kelleer(1968)는 이러한 생활권의 개념에 대해 도시지역을 관리가능한 단위로 구분함으로써 복잡한 도시기능의 세분화를 통해 도시운영의 효율성을 제고시키고, 생활권내 시민들의 상호작용을 통한 참여도를 높이는 수단으로 인식하였다. 이러한 생활권의 범위를 설정하는 기준으로서 첫째, 도시활동 공간이론에 따르면 도시 공간 내의 활동은 장소내 활동(within-place activity)과 장소간 활동(between-place activity)으로 구분된다. 장소내 활동은 한정된 공간내에서 이루어지는 정적인 활동을 의미하며 주거활동, 상업 및 공업 활동 등이 해당된다. 장소간 활동은 한 공간에서 다른 공간으로의 이동(move)이나 흐름(flow)과 관련된 활동을 의미한다. Rodwin(1981)은 이러한 장소내 활동을 담아둘 수 있는 공간으로서 건물, 광장, 공원 등과 같은 적응공간(adapted space)과 철도역, 버스터미널, 다리 등과 같은 회로공간(channel space)을 제시하였다. 따라서 철도역 중심의 복합개발 정책은 이러한 적응공간과 회로공간이 계획적이고 효율적으로 이루어질 수 있도록 수립되어야 하며, 이러한 적응공간과 회로공간의 통합을 통해 철도역을 중심으로 하는 복합개발 정책의 활성화를 유도할 수 있다.

둘째, 중심지 이론은 독일 지리학자인 Walter Christaller(1933)에 의해 고안된 이론이

다. 중심지 이론에 따르면 중심지가 클수록 그렇지 못한 중심지보다 복잡한 기능을 수행하게 되는데, 이러한 기능의 다양성과 복잡성에 따라 고차중심지와 저차중심지의 계층을 지니게 된다. 중심지란 특정 지역을 기준으로 배후 지역에 재화와 용역을 제공하는 공간을 의미하여, 이러한 재화와 용역을 제공하는 기능을 중심지 기능이라고 한다. 또한 배후지역은 중심지로부터 재화와 용역을 제공받는 지역을 의미한다. 중심지 기능으로 대표되는 도시의 기능은 행정, 교통, 금융, 교육, 제조산업 분야와 같은 3차 산업의 기능을 의미한다. 따라서 중심지 이론은 이러한 중심지 기능들이 어떻게 계획되고 입지하는가를 설명하기 위한 이론이라 할 수 있다(김중환, 2009).

셋째, 대중교통 지향개발은 Peter Calthorpe(1993)에 의해 제시된 이론이다. 대중교통 지향개발(TOD)은 대중교통을 이용하는 사람들의 편리를 주된 목적으로 추구한다. 따라서 개발의 방향 역시 대중교통에 대한 접근성을 극대화시키기 위한 복합적인 용도의 주거 및 상업 지역 개발을 추구한다. 특히, TOD는 무계획적인 도시의 난개발을 방지하고자 대중교통 밀집 지역 중심의 복합적인 토지이용과 보행친화적인 도보 환경의 조화를 추구한다. 즉, 시민들을 대중교통의 통행 패턴으로 유도하여 자동차에 의해 발생하는 대기 환경오염과 소음 공해를 감소시키고자 한다. 반면에 유사개념으로 혼동되는 TPD(대중교통에 의한 근접 개발)의 경우 고밀도 개발 및 토지이용 패턴을 고려하지 않고 단순하게 대중교통을 중심으로 한 주변 개발을 의미한다.

3) 철도역 중심 복합개발에 대한 제도적 근거

철도역 중심 복합개발정책과 관련한 규정은 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」, 「도시개발법」, 「택지개발촉진법」 등이 있다. 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」에서는 철도역 중심 지역(역세권)의 체계적이고 효율적인 개발을 개발의 목적으로 하고 있으며, 주거개발과 도시계획 및 철도계획 등과의 정합성을 명시하고 있다. 「국가통합교통체계효율화법」은 교통체계의 효율성과 연계성 향상과 연계한 고밀복합개발을 주요 내용으로 하고 있으며, 주거개발은 가능함을 명시하고 있다. 「철도건설법」은 철도망의 신속한 확충과 역세권 개발사업의 활성화를 철도역 중심 지역의 개발 목적으로 명시하고 있다.

다음으로 「도시개발법」과 「택지개발촉진법」은 도시지역을 대상으로 하고 있다. 「도시개발법」은 체계적인 도시개발을 도모하고, 「택지개발촉진법」은 도시지역의 시급한 주택난을 해소할 철도역 중심 지역의 개발의 목적을 명시하고 있다. 한편 「서울시 장기전세주택 수립 및 운영기준」은 철도역 중심 지역에 장기전세임대주택 건립을 위한 지침을 명시하고 있다.

<표 1> 철도역 중심 지역 및 철도역 중심 복합개발 관련 법률 분석

구분	개발목적	철도 및 도로 연계 개발계획	지정권자 (인허가권자)
역세권의 개발 및 이용에 관한 법률	철도역 중심 지역의 체계적·효율적 개발	포함	국토부 장관 지자체장
국가통합교통체계효율화법	교통체계의 효율성 제고 및 교통체계와 연계한 복합개발	일부 포함	국토부장관 지자체장
철도건설법	철도망의 신속한 확충과 철도역 중심 지역 개발사업 활성화	일부 포함	국토부장관
국토의 계획 및 이용에 관한 법률	철도역사 및 부대시설 건립	일부 포함	국토부장관 지자체장
도시개발법	계획적·체계적 도시개발	일부 포함	국토부장관 지자체장
택지개발촉진법	도시지역 주택난 해소	일부 포함	국토부장관 지자체장
서울시 장기전세주택 수립 및 운용기준	철도역 중심 지역의 장기전세임대주택 건립 지침 명시	일부 포함	서울특별시

* 자료: 이선우 외(2012) 수정

2. 정책갈등

1) 정책갈등의 개념

정책갈등의 개념을 살펴보기 전에 갈등의 개념에 대해 먼저 살펴볼 필요가 있다. 갈등의 개념에 대해 Dahrndorf(1959)는 이해관계자들 간의 표면적 충돌뿐만 아니라 투쟁, 경쟁, 논쟁, 그리고 긴장 까지도 갈등으로 보고 있어, 비가시적면서 내면적인 측면까지도 갈등의 범주에 포함시키고 있다. Nadar(1968)은 복수의 서로 배타적인 활동이나 행위에 개입하고 싶은 상황으로 갈등을 정의내리고 있다. 또한 Deutsch(1973)과 Thomas(1976)는 복수의 사람 간 혹은 한 개인 내부의 양립이 불가능한 행위나 반응을 갈등으로 보고 있다. Coser(1967)는 갈등은 가치나 권위 권력, 희소자원에 관한 요구를 둘러싸고 나타나는 다양한 형태의 싸움으로 정의하고 있다.

이러한 갈등의 개념을 토대로 정책갈등의 개념을 살펴보면 김영평(1991)은 공익 탐색 과정에서 나타나는 정책 참여자들 간의 의견 불일치로 정의하고 있다. 박호숙(2000: 31)은 공익을 탐색하는 정책결정과정에서 행위 주체들이 정책대안의 선택에 제약을 받고 있는 상황으로 정의하고 있으며, 이시경(2003)은 정책참여자들 간의 경쟁적 또는 대립적 관계가 정책의 효율성 신장에 장애를 주는 현상으로 정의내리고 있다. 이와 같이 정책갈등은 정책과정상

발생하는 두 개 이상의 개인 혹은 집단들 간의 갈등이라 할 수 있다. 정책과정은 정책형성단계에서부터 정책집행을 거쳐 정책종결단계를 포함하며, 특정 정책이나 사업에 대하여 정책과정상 둘 이상의 정책참여자들이나 이해관계자들간의 갈등관계가 해당된다고 할 수 있다. 또한 정책참여자나 이해관계자간의 갈등은 공공기관간의 갈등, 공공기관과 민간기관과의 갈등, 공공기관과 민간 집단간의 갈등 등 주체에 따라 여러 형태로 나타난다.

2) 정책갈등의 원인과 이해관계자 및 전개과정

본 연구는 갈등의 원인을 중심으로 갈등의 전개과정 속에서 해당 요인들이 갈등발생과 이해관계자들의 태도변화 나아가 갈등의 증폭에 미치는 영향에 대해 심층적으로 살펴보고자 한다. 따라서 먼저, 갈등의 원인에 대해 살펴보면 다음과 같다. Simon & March(1958)은 개인적 갈등과 집단 간의 갈등에 대한 원인을 제시하고 있다. 개인적 갈등의 원인으로는 비수락성(unacceptability), 비비교성(incomparability), 불확실성(uncertainty)을 들고 있다. 다음으로 집단 간 갈등의 원인으로는 공동 의사결정의 필요성(need for joint decision making), 목표 차이(difference in goals), 인지 차이(difference in perception)를 제시하였다. 또한 Schmidt & Kochan(1972)는 갈등의 원인으로 목표의 비양립성, 한정된 자원에 대한 경쟁, 상호의존성, 역할의 분화와 상호 기대의 차이, 인지 및 태도의 차이, 의사 전달의 문제 등을 제시하였다(이시경, 2003; 강웅만, 2012: 21). 본 연구에서는 이를 제도적 원인, 행태적 원인, 환경적 원인으로 구분하여 살펴보고자 한다.

먼저, 정책갈등을 발생시키는 제도적 원인은 크게 정책목표의 상충, 관할권의 경쟁, 관련 제도 및 법령의 미흡, 자원 및 권한 배분에 대한 경쟁 등이 있으며, 세부적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 정책목표의 상충에 의한 갈등은 정책목표에 대한 이해집단 간의 차이로 인해 발생하는 대립을 의미한다. 즉 예컨대, 특정 국가사업은 다수의 목표를 설정할 수 있고, 이러한 다수의 목표를 달성하기 위한 조직내 집단들간의 이해관계, 수단 등이 상충될 경우 갈등이 발생할 수 있다. 둘째, 관할권의 경쟁에 의한 갈등은 주로 조직간에 발생하는 갈등의 유형으로 조직영역의 구분과 확장을 위해 발생하게 된다. 이러한 유형을 갈등은 구체적인 사업내용 보다는 조직의 기능과 역할에 대해 재구성하거나 새롭게 설계할 경우와 관련된다. 셋째, 관련 제도 및 법령의 미흡으로 인한 갈등은 정책형성이나 집행 단계에서 이를 추진하기 위한 근거법규나 정책적 수단이 명확하게 결정되지 않음으로서 발생하는 갈등이다. 특히, 지방단위에서 지방자치단체를 중심으로 이러한 유형의 갈등이 발생하기 쉽다. 넷째, 자원 및 권한 배분에 의한 갈등은 조직내 집단들간 혹은 조직들간에 한정된 자원의 확보경쟁이 존재할 경우 자원배분에 의한 갈등이 발생하게 된다. 또한 권한 배분에 의한 갈등은 정책을 집행

하는 과정에서 기관들간의 권한과 업무분배가 이루어질 때, 이러한 행위가 업무의 영역에 영향을 미침으로서 마찰이 발생할 경우라 할 수 있다.

다음으로 정책갈등을 유발시키는 행태적 원인은 정책 참여자의 지향성 차이, 단기 가시적 성과 중심주의를 들 수 있다. 첫째, 정책 참여자들의 정책에 대한 지향성 차이로 인해 정책갈등이 발생할 수 있다. 정책 참여자들이 갖는 각각의 지향성은 정책의 목표와 목표달성을 위한 방향성을 결정하게 되는데, 이러한 정책 참여자들의 지향성 차이로 인해 상호간의 소통과 협력이 어렵게 되어 궁극적으로 정책갈등이 발생할 수 있다. 또한 이는 집단간 혹은 지역간의 이기주의로 발전하게 될 경우 정책갈등의 양상은 더욱 심화될 수 있다. 둘째, 단기간내 성과 중심주의적 인식이 정책갈등을 유발시킬 수 있다. 즉 정책의 성과가 정책종결 이후 정책평가 결과에 의해 결정되기 때문에 정책과정에서 정책갈등을 최소화하거나 방지하기 위한 여러 제도적 장치를 고려하지 않거나 미흡하게 대응하여 정책갈등이 발생할 가능성이 높아지게 되는 것이다.

마지막으로 환경적 원인은 권위주의적 행정문화, 다수의 지역사업 등을 들 수 있다. 첫째, 권위주의적 행정문화로 인해 정책갈등이 발생할 수 있다. 특히 과거 관 주도의 국가발전 체계 하에서 관료제는 권위주의적인 성향이 강하였다. 이러한 권위주의적 관료제 성향의 잔재로 인해 정책과정에서 주민들이나 정책 이해관계자들과의 충분한 소통과 숙의과정을 거치지 않게 된다면 정책갈등 발생 가능성이 높아지게 된다. 둘째, 지방자치제도가 시행됨에 따라 많은 지역 사업들을 추진되어 왔다. 이러한 지역 사업은 수많은 정책 참여자와 이해관계자들이 포함되어 있기 때문에 개인간 혹은 집단간의 정책갈등이 발생하게 된다. 이외에도 기술적 문제가 정책갈등을 유발시킬 수 있다. 즉, 정책목표를 해결하기에는 관련 기술의 수준이 낮음으로서 정책갈등이 발생하게 된다.

한편, 정책갈등은 정책참여자들 혹은 이해관계자들간의 상반된 이해관계자가 존재한다. 그리고 정책갈등의 양상은 희소한 자원과 제약적인 조건하에서 상반된 이해관계를 지닌 정책 참여자들 간에서 발생하게 된다. 또한 정책 참여자들은 본인의 이권을 유지하고 목표를 달성하기 위해 제3자의 조력과 개입을 시도할 경우 정책참여자들간의 상반된 이해관계는 더욱 증폭되고 심화될 수 있다. 반대로, 정책갈등을 관리하고 해결하기 위한 핵심은 상반된 이해관계의 폭을 최소화하고 정책 참여자들이 수용할 수 있는 절충안을 마련하는가에 있을 것이다(강웅만, 2012; 김석희, 2006). 특히 이해관계자들 간의 대립과 협력 속에서 목적달성을 위하여 정책 참여자들 간의 집단화 경향이 나타나게 된다. 즉 정책갈등 상황에서 동일한 의지와 목적을 갖는 참여자들은 응집력과 협력성을 내재화하고 집단화하는 경향을 지니게 된다. 이러한 집단화 경향은 내부적인 정책갈등 요인이 변화하거나 외부적인 영향요인들이 개입함으로써 정책에 예측이 불투명하거나 불확실할 경우 더욱 공고화 될 수 있다. 그리고 정

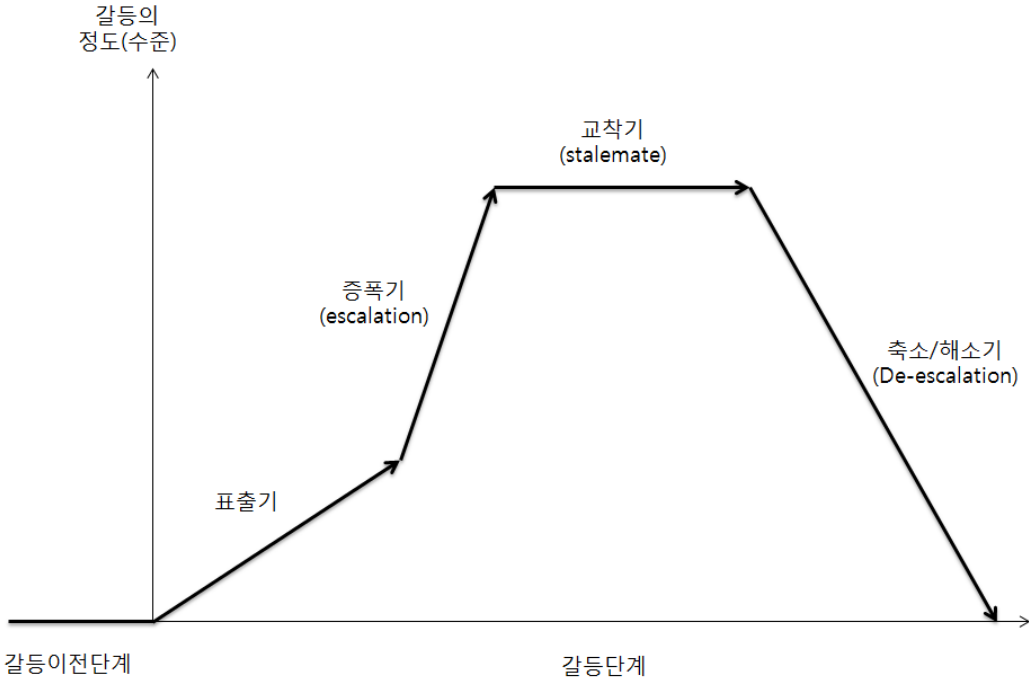
책갈등의 해결 과정에서 악영향으로 작용할 수 있다. 정책갈등 상황에서는 정책 참여자들간의 대화를 통한 소통과 타협의 과정이 필수적인데, 갈등이 심화될 경우 상반된 정책 참여자 집단에서는 평화적인 방법보다는 공격적인 성향을 띠기 쉽고, 이것이 정책갈등의 진폭을 더욱 증대시키는 요인으로 작용하게 된다.

다음으로 앞서 논의한 이해관계자들의 태도변화와 이에 따른 갈등의 증폭은 갈등의 전개 과정에 변화를 야기하게 된다. 먼저 갈등이 표출되기 이전의 단계는 갈등이전 단계로서 정책 참여자들 간의 상호작용에 의해 갈등이 표출되지 않고 내재되어 있는 상태이거나 갈등이 잠재화된 상태로 종결되어 있는 상태가 해당된다. 특히 내재된 갈등이 종결되지 않은 상태의 경우 갈등이 촉발될 수 있는 여러 가지 조건들, 예컨대 희소한 자원, 두 개 이상의 집단 간 목표의식의 상충과 좌절 등이 상호작용을 통해서 언제든지 갈등이 표출될 수 있는 상태이다.

그러나 정책갈등이 표출되기 시작하면, 정책갈등은 갈등의 표출기, 갈등의 증폭기, 갈등의 교착 및 완화기 등으로 단계를 구분할 수 있다(이호성, 2009: 32; 강웅만, 2012: 26-27). 정책갈등의 표출기는 갈등상황 중 첫 번째 단계로서 갈등이 표면화되고 있는 상황을 의미한다. 갈등이 표출되기 위해서는 갈등이 촉발되는 사건(trigger-event)이 있어야 한다. 이러한 사건을 계기로 정책갈등이 당사자 집단은 물론 제3자에 이해서 명확하게 인식되는 상태를 말한다. 정책갈등의 표출은 목표, 자원, 영역을 성취 혹은 획득하기 위해 복수의 갈등행위 주체가 상호 배타적인 행위를 함으로써 발생하게 되는데, 이 경우 공식적인 경로를 통해서 표출된다. 다음으로 정책갈등이 표출된 이후 갈등문제에 대한 자기중심적인 해석과 상대집단에 대한 인색한 평가를 내리는 등 갈등집단의 주관적인 인식은 갈등상황을 악화시키는 요인으로 작용하게 된다. 또한 갈등은 흑백논리가 분명하고 보다 확실한 증거를 가지고 이길 수 있다는 확신을 가질 때 증폭(escalation)될 수 있다.

한편, 갈등 당사자들이 제시할 수 있는 전략, 협상카드 소진되어 갈등양상이 정체상태에 있을 때 당사자들 간의 갈등수위는 더 증폭되지 않고 일중 수준을 유지하게 되는 갈등의 교착기(stalemate)에 접어들게 된다. 또한 갈등이 교착기 원인으로서는 더 이상 자신의 논리를 증명할 수 없거나 갈등양상을 유지시켜 나갈 의사가 없을 경우이다. 갈등의 완화기는 갈등이 낮아지거나 갈등이 해소되는 국면에 접어드는 단계를 의미한다. 갈등양상이 지속되기 위해서는 상대방과의 상호작용이 전제되어야 하는데 그렇지 못할 경우 갈등의 수위는 자연적으로 낮아지게 된다. 혹은 양자 간의 자발적인 타협이 이루어지거나 상대방의 일방적인 양보가 있을 때나 반대로 상대방에 대한 승산이 없을 때 등의 사유로 갈등은 완화될 수 있다. 그리고 제3자에 의한 공식적·비공식적 중재를 통해 갈등의 수위가 낮아져 갈등이 완화될 수도 있다(이선우·오성호, 2009).

<그림 1> 정책갈등의 진행과정



* 자료: Pruitt & Rubin(1986), 강웅만(2012: 25)

이상 정책갈등 전개과정은 역동성(dynamic)을 지닌다고 요약할 수 있다. 특히 정책갈등의 역동성은 대표적으로 정책갈등의 비일관성과 갈등진폭의 변화 등으로 살펴볼 수 있다(강웅만, 2012; 김석희, 2006). 정책은 정책형성단계에서부터 다양한 정책 참여자들간의 숙의를 거쳐 합의에 이르는 과정이라고 할 수 있다. 그러나 합의에 이르는 과정은 안정적(stable)인 상태라기보다는 다양한 내외부적 환경과 정책 참여자들간의 상호작용을 통해 이루어진다. 따라서 정책갈등의 과정은 합의의 안정적인 상태에 도달하기까지 지속적인 비일관적인 정책갈등 양상을 지니게 된다. 또한 정책갈등 상황에서 합의에 도달하는 과정상 외부 환경 예컨대, 언론이나 민간단체 등과 같은 제3자의 개입이나 소위 촉발기제(trigger point)라 불리는 특정 사건이 발생할 경우 갈등 양상은 안정적인 상태에 접어들지 못하고 갈등이 심화되는 등 갈등의 진폭이 더욱 커질 수 있게 된다.

Ⅲ. 사례분석의 준거

1. 사례 선정 근거

본 연구는 철도역 중심의 복합개발 정책에서 나타나는 갈등을 분석하여 갈등의 전개과정과 발생 원인을 도출하고 이에 근거한 제도적 해결방안을 강구하는 것을 목적으로 한다. 특히 철도역 중심의 복합개발의 경우 도시개발 사업과 관련된 입지갈등의 한 유형으로써, 일반적인 비선호시설 입지결정에 따른 갈등과는 다른 선호시설 입지결정에서 발생된 갈등이라는 차이점을 지닌다. 따라서 사례의 선정에 있어서도 첫째, 철도역 중심 복합개발 사례이어야 하며, 둘째, 선호시설임에도 불구하고 갈등의 발생이라는 두 가지 요소가 공통적으로 포함된 사례를 선정하고자 하였다. 결과적으로 양정역 중심 복합개발 사례를 분석의 사례로 선정하였다.

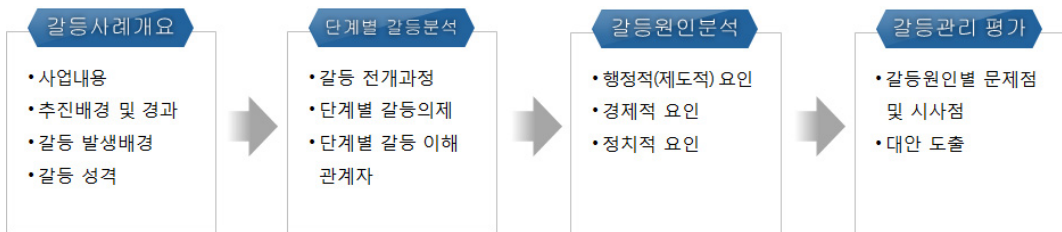
해당 사례는 지자체가 역 중심 지역을 중심으로 단순한 주택공급에서 나아가 대학과 연계한 대학도시를 구상한 최초의 사례이다. 즉, 철도역을 중심으로 한 복합개발을 통해 지자체의 경제적 성장과 지역주민의 삶의 질 향상을 목표로 하는 선호시설 입지정책 사례이다. 따라서 선호시설로서 철도역 중심 복합개발이 적극적으로 논의되었다는 점에서 사례 선정의 첫째 요건을 충족시키고 있다.

다음으로 해당 사례는 선호시설 입지정책임에도 불구하고 처음 논의된 이후 현재까지 다양한 이해관계자 간에 지속적인 갈등이 나타나고 있는 사례라고 할 수 있다. 정책 초기인 2009년부터 2016년까지 약 8년간의 짧은 기간 동안 다양한 이해관계자(남양주시 및 남양주도시공사, 국토부, 서강대학교, 양정역세권 개발 비상대책위원회, 양정역세권 개발 주민 보상대책위원회·주민대표본부, 일반지역주민, 시의회, 지역 정치인, 서강대학교 총 학생회 등)가 지속적으로 대립해온 사례로써 두 번째 요소를 충족시키고 있다. 나아가 이와 같이 복잡한 갈등 사례의 경우, 다양한 시각에서 보다 현실적합적인 합의의 도출이 가능하다는 이점을 지니고 있기 때문에 해당 사례를 분석대상으로 선정하였다.

따라서 본 연구에서는 해당 사례를 중심으로 첫째, 갈등의 성격은 어떠한가(갈등 성격), 둘째, 갈등이 어떻게 전개되었는가(갈등 전개과정) 셋째, 갈등의 주체가 누구인가(갈등주체), 넷째, 갈등을 일으키는 원인은 무엇인가(갈등원인)에 대해 분석을 실시하고자 한다. 구체적으로 먼저 갈등사례개요 분석을 통해, 사례의 추진배경 및 목적, 주요내용, 기대효과와 갈등 주요 추진 경위를 살펴보고자 한다. 이와 함께 초기 갈등이 발생된 원인과 갈등의 성격 및 특성에 대해 분석하고자 한다. 다음으로 단계별 갈등 분석과정에서는 갈등 사례를 주요

갈등 이슈에 따라 단계별로 구분하고, 각 단계에서 나타나는 주요 갈등 이슈와 이에 연관된 주요 이해관계자의 행태 등에 대해 분석하고자 한다. 특히, 갈등이슈에 따라 주요 이해관계자 간의 관계 즉, 상호작용이 어떻게 이루어지는지에 대해 심층적으로 탐구하고자 한다. 다음으로 갈등원인 분석을 통해 갈등의 발생요인과 지속요인에 대해 유형화하여 밝히고자 한다. 이러한 과정을 통해 최종적으로 문제점을 유형화하고 정책적 대안을 제시하고자 한다.

<그림 2> 갈등사례 분석의 틀



2. 사례 개요

1) 추진배경 및 진행과정

남양주시는 전국에서 10번째로 큰 대도시이자 수도권동북부의 중심도시이다. 그러나 개발 제한구역, 수도권정비계획법 등의 각종 규제로 4년제 대학교가 하나도 없는 등 교육환경이 열악한 지자체 가운데 하나이다. 이로 인해 인재육성 나아가, 타 지역으로의 인재 유출로 인해 도시 경쟁력 제고가 어려운 상황이다. 또한 도시구조가 각종 규제로 인해 소규모 도시로 분절 형성돼 있기에 시의 중심도시가 없어 타 도시에 생활기능을 의존하는 등 지역중심 도시가 절실히 필요한 실정이기도 하다.

이러한 남양주시는 도시기본계획 등 상위계획에서 지역중심도시로 계획돼 있어 도로(국도 6호선, 국지도86호선, 수석~호평간 도시고속도로 등), 철도(중앙선) 등 기반시설이 잘 갖춰져 교통여건이 매우 우수하고, 지형이 평탄해 개발의 여러 이점이 두루 갖추어져 있다는 장점을 지니고 있다. 이 때문에 양정역 중심 지역은 이미 무계획적인 난개발이 진행되고 있으며, 법의 맹점을 이용한 각종 불법시설로 인해 주변 환경오염이 가속화 되고 있다. 따라서 환경보호 측면에서도 개발과 보존이 조화를 이루는 환경 친화적 개발이 시급한 지역 가운데 하나이다.

전술한 배경에 근거하여 추진된 양정역 중심 복합개발 사업은 176만1000㎡(약 53만평)

부지에 대한 개발제한구역 해지를 통해 교육연구복합도시를 지향하는 사업이다. 남양주시는 본 사업을 통해 고용효과 증대 등 지역일자리 창출을 시도하여 지역경제 활성화를 도모하고, 도시브랜드 가치 제고를 통해 도시경쟁력을 강화한다는 방침이다. 사업이 마무리되면 양정역 중심지역 복합단지 1만2000가구, 인구 3만 명 규모의 남양주의 중심 도시가 될 것으로 기대되고 있다. 구체적으로 본 사업으로 시 전체 인구 12만8천여명 및 고용인구 3만5천여명 증가를 유발해 1조4천억원의 지역소득파급효과 및 11조 5천억원의 생산유발효과를 기대할 수 있어 지역경제 활성화에 크게 기여할 것으로 전망되고 있다.

다음으로 양정역 중심 복합개발 사업의 전반적인 추진과정은 다음 <표 2>와 같다. 구체적으로 사업 추진 과정을 살펴보면, 정부는 2008년 9월 「개발제한구역의 조정 및 관리계획」정책결정 및 후속조치로 2009년 5월 2020수도권광역도시계획에서 114.496km²의 GB 해제총량을 확정하였다. 특히, 확정총량 가운데 31.269km²가 경기도에 배정됨에 따라 남양주시는 양정역을 포함한 와부읍, 양정동 일대 개발제한구역을 지역현안사업으로 선정하여 해제 추진 계획을 수립하였다. 특히, 양정역 중심 복합개발 사업은 남양주시와 남양주도시공사가 2010년부터 추진하였으며, 2010년 2월 남양주시·경기도·서강대가 상호협력을 약속하는 양해각서(MOU)를 체결하며 공동추진단을 구성, 캠퍼스 조성을 위한 협의를 진행하기 시작하였다.

2010년 7월 그린벨트 환경등급 1차 조정과 2011년 2월 2차 조정을 통해서 그린벨트(GB) 환경등급조정을 완료하였으며, 2011년 6월 국토교통부(이하 국토부) 등과 훼손지 복구계획에 대한 사전협의를 완료하였다. 2011년 7월 법적 의무사항은 아니지만 주민설명회를 개최하여 사전 정지작업을 진행한 뒤, 2011년 8월 도시관리계획(GB해제, 제1종지구단위계획구역) 결정(변경)안에 대한 의견수렴을 위해 주민공람을 진행하였다. 이를 통해 양정동과 와부읍 일대 288만m²에 대한 개발을 공표하였다. 그러나 남양주시는 2011년 12월 전반적인 시장경기 상황과 사업성을 고려하여 개발제한구역(GB) 해제 대상지역을 축소하며 변경하였다. 즉, 남양주시는 2011년 8월 최초 공람 당시 288만m²에서 225만m²로 63만m²를 제외하였다. 이후, 그린벨트 해제안은 2012년 5월 경기도를 거쳐, 2012년 9월 국토부에 신청되었다.

2013년 7월 남양주도시공사와 서강대학교는 '남양주 대학도시 건설을 위한 서강대학교 GERB캠퍼스 조성사업 기본협약'을 체결하였다. 이후 2014년 12월 양정역 중심의 복합개발을 위한 개발제한구역(GB) 해제 안이 중앙도시계획위원회(중도위)에서 통과됐다. 그러나 중도위 심의 결과 전체 개발 대상 면적은 다시 한 번 축소되어, 남양주시의 초기 개발 계획 약 231만m²에서 176만2천m²로 55만m²가량이 제외되었다. 이에 따라 224만5천m²에 이르렀던 그린벨트 해제 요청 규모도 55만m² 가까이 빠지면서 170만2천m²가 GB해제 면적으로 최종 의결됐다.

2015년 6월 도시개발법에 의한 민관합동사업 형태로 민간사업자를 공모하였으며, 결과적으로 2015년 10월 한국산업은행을 대표사로 총 9개사로 구성된 한국산업은행 컨소시엄을 우선협상대상자로 선정하였다. 공사는 현재(2016년 3월) 한국산업은행 컨소시엄과 본 계약을 위한 협상을 진행하고 있으며, 협상이 완료되면 사업추진을 위한 민관합동 특수목적법인(SPC)을 설립하여 2020년까지 택지조성사업을 마무리할 계획에 있다.

한편, 본 연구에서 분석을 위한 자료는 양정역 복합개발 관련 갈등사례를 다룬 언론보도자료(신문내용, 방송자료, 연설문, 공청회, 담화문 등), 연구자료(학술연구, 용역보고서), 관련 법령과 웹문서 등 2차 자료를 활용하였다. 다만 사회적 문제에 대한 갈등분석에 있어서 1차 질적 자료로써 갈등 당사자에 대한 인터뷰, 설문지 등을 통한 자료수집과 분석은 연구의 타당성을 증대시킬 수 있다. 이와 함께 앞선 2차 자료를 통해 1차 자료에 내포하고 있을지 모르는 오류에 대해 보완하는 것이, 자료의 삼각측량(triangulation) 측면에서 유용성을 지닌다(권향원·최도림, 2011; 권향원·김윤정·최도림, 2014:95). 그러나 본 연구는 연구의 시공간적 제약으로 인해 2차 자료만을 분석의 자료로 한정하고자 하며 이는 향후 연구를 통해 보완하고자 한다.

<표 2> 양정역 중심 복합개발 사업의 추진 과정(행정적·절차적 과정)

기간	내용
2009.	2020 수도권광역도시계획 발표, 남양주시 개발제한구역해제 추진 및 개발행위제한 고시
2010. 02. 17.	MOU 체결(경기도, 남양주시, 서강대)
2011. 02. 08.	GB 환경등급조정완료(국토부)
2011. 07. 20.	주민설명회(양정동, 외부읍)
2011. 12. 02.	개발제한구역해제(안) 공람공고
2012. 01. 19.	도시계획위원회 자문
2012. 03. 09.	시의회 의견청취
2012. 04. 19.	도시계획위원회 자문
2012. 05. 04.	GB해제신청(시→경기도)
2012. 07. 27.	경기도 도시계획위원회 자문
2012. 09. 05.	GB해제신청(경기도→국토부)
2013. 07. 25.	기본협약체결(남양주시, 서강대, 남양주도시공사)
2013. 11. 13.	중앙부처협의(국토부↔중앙관계부처)
2014. 05. 08.	중앙부처 협의 완료
2014. 12. 18.	중앙도시계획위원회 심의 완료
2015. 06. 29.	민간사업자공모(남양주도시공사)
2015. 10. 30.	우선협상대상자(한국산업은행컨소시엄)선정

2) 갈등 전개 과정 및 갈등 원인

먼저 본 연구에서는 사례의 분석을 위해 정책갈등의 진행단계를 이론적 논의에서 검토한 갈등이전 단계, 갈등 표출단계, 갈등 증폭단계, 갈등 교착단계, 갈등완화단계로 구분하여 살펴보고자 한다. 이를 기준으로 본 연구에서 선정한 사례를 ① 갈등표출단계(2011.07. -2012.02.), ② 갈등교착단계(1차)(2012.02.-2012.09.), ③ 갈등증폭단계(1차)(2012.11.-2014.01.), ④ 갈등교착단계(2차)(2014.05.-2014.12.), ⑤ 갈등증폭단계(2차)(2015.03.-2015.06.), ⑥ 갈등교착단계(3차)(2015.06.-현재) 등 총 6단계로 구분하였다. 다음 <표 3>은 갈등 대립 수준을 기준으로 선정된 사례를 시간적으로 재구성하여 구체적으로 제시한 것이다.

다음으로 본 연구는 갈등을 발생시키는 원인을 이론적 논의와 선행연구 검토에 근거하여 ① 행정적(제도적) 요인, ② 경제적 요인, ③ 정치적 요인, ④ 환경적 요인 등으로 구분하여 분석을 실시하고자 한다. 전술한 거시적인 원인 요인을 기준으로 사례를 분석하여 보다 미시적이며 구체적인 원인의 도출을 시도하였다. 특히, 비선호시설 입지갈등의 원인으로 주요하게 밝혀진 시설의 기술적 요인의 경우 선호시설에서는 위해성과 안전성 등에 대한 대립이 나타나지 않는다는 점을 기반으로 분석의 요인에서 제외하고자 한다. 선호시설의 경우 오히려 행정적(제도적) 추진과정 속에서의 절차적 문제점들이 보다 제시되고 갈등을 야기하기 때문에 이에 초점을 두고 사례 분석을 실시하고자 한다.

<표 3> 양정역 중심 복합개발 사업 관련 갈등 전개 과정

기간	내용	
갈등표출 단계	2011. 07.	주민설명회(양정동,와부읍)
	2011. 09.	'양정역세권 개발 주민비상대책위원회' 결성
	2011. 11.	간담회 개최(남양주시의 요청)-'전면 백지화' 주장
	2011. 11.	비대위 사무실 개소
	2011. 12.	개발제한구역해제(안)공람공고
	2012. 01.	도시계획위원회 자문
	2012. 01.	간담회 개최(주민비대위의 요청)
	2012. 02.	제192회 임시회: 시의회 안전심사 보류
갈등교착 단계 (1차)	2012. 02.	민-관 공동협의체 구성
	2012. 03.	제193회 임시회: 시의회 의견청취
	2012. 04.	도시계획위원회 자문
	2012. 05.	GB해제신청(시→경기도)
	2012. 07.	경기도 도시계획위원회 자문
	2012. 09.	GB해제신청(경기도→국토부)

기간		내용
갈등증폭 단계 (1차)	2012. 11.	비대위 주민총회
	2012. 12.	비대위 남양주시에 보상가와 관련한 제안
	2013. 01.	지역주민들 민관 공동협의체 불참 선언, 비대위 6가지 질의서 전달
	2013. 03.	주민설명회
	2013. 04-05.	제204회, 제205회 임시회: 시의원의 문제제기
	2013. 06.	시의회 산업건설위원회 의원과 비대위원들 간의 간담회
	2013. 07.	기본협약체결(남양주시, 서강대, 남양주도시공사)
	2013. 07.	남양주시와 비대위 간의 간담회
	2013. 08.	비대위 국토부 장관에게 반대 의지 표명
	2013. 11.	중앙부처협의(국토부↔중앙관계부처)
2014. 01.	비대위 '전면 백지화' 주장	
갈등교착 단계 (2차)	2014. 05.	중앙부처 협의 완료
	2014. 07.	중앙도시계획위원회 심의: 보완 후 재심의 결정
	2014. 11.	중앙도시계획위원회 심의: 보완 후 재심의 결정
	2014. 12.	중앙도시계획위원회 심의 완료
갈등증폭 단계 (2차)	2015. 03.	개발 반대 집회
	2015. 04.	서강대학교 총 학생회 대책위원회 불만 표시
	2015. 04.	비대위 서강대학교 앞에서 집회
	2015. 06.	주민설명회 개최
갈등교착 단계 (3차)	2015. 06.	민간사업자공모(남양주도시공사)
	2015. 06.	주민설명회 개최
	2015. 10.	우선협상대상자(한국산업은행컨소시엄)선정

3) 갈등 주체

다음으로 갈등의 주체는 남양주시 양정역 복합개발 사업의 주요 이해관계자는 ① 남양주시 및 남양주도시공사, ② 국토부, ③ 서강대학교, ④ 양정역세권 개발 비상대책위원회, ⑤ 양정역세권 개발 주민 보상대책위원회·주민대표본부, ⑥ 일반지역주민, ⑦ 시의회(시의회 산업건설위), ⑧ 지역 정치인, ⑨ 서강대학교 총 학생회 등이다. 해당 주체들을 갈등의 주요 이해관계자로 선정한 사유는 다음과 같다. 먼저 남양주시 및 남양주도시공사는 양정역 중심 복합개발 사업을 추진하는 핵심 주체이다. 남양주시와 남양주도시공사는 최초 정부의 2020 수도권광역도시계획 발표 후, 남양주시 개발제한구역 해제 추진 및 개발행위제한에 대해 고시하며 사업을 추진하기 시작하였다. 또한 양정역 중심 복합개발 사업을 추진하며 중앙정부, 서강대학교 그리고 지역주민들 등 다양한 이해관계자와 대화하고 협력하는 핵심 주체이다.

다음으로 국토부는 양정역 중심 복합개발 사업을 위해 반드시 필요한 절차적 과정인 GB해제 심의 및 결정·고시의 주체이다. 2012년 9월 남양주시의 GB 해제안이 신청된 이후, 관련하여 관계부처와의 협의 그리고 중앙도시계획위원회 심의를 실시하였으며 2014년 12월 최종적으로 중도위를 통과시켰다. 이후, 마지막으로 현재 GB 해제 결정·고시를 앞두고 있다. 남양주시 및 남양주도시공사와 국토부와 함께 서강대학교는 양정역 중심 복합개발 사업을 계획 가능하게 한 실질적인 주체 가운데 하나이다. 왜냐하면 해당 사업의 최종목적이 남양주시의 교육연구복합도시화에 있기 때문이다. 남양주시는 서강대학교 남양주캠퍼스를 중심으로 연구·주거·상업·교육·문화·R&D의 자족기능을 가능하게 하는 대학도시를 구상하고 있다. 이에 2010년 2월 남양주시는 서강대학교, 경기도와 함께 양해각서(MOU)를 체결하였으며, 2013년 7월에는 기본협약을 체결하며 Master Plan을 수립 및 제출하였다. 이후, 교육부에 위치변경 계획 승인 신청을 준비하고 있는 상황이다.

한편, 남양주시 지역주민으로 구성된 양정역세권 개발 비상대책위원회(이하 비대위)는 2011년 9월 결성, 2011년 11월 사무실 개소 이후, 현재까지 지속적으로 해당 사업을 반대하는 주요 단체이다. 반면에, 양정역 중심 복합개발 사업을 찬성하는 지역주민 단체인 주민보상대책위원회와 주민대표본부는 주민재정착률 제고와 도시의 지역경제활성화를 위해 조속히 사업을 시행해야 한다는 입장이다. 특히, 투쟁보다 대화가 중요함을 밝히며, 개발로 인한 피해를 만회하는 길은 최대한 빠른 시일 내에 개발을 완료시키는 것이라는 입장을 취하며 비대위와는 반대되는 노선을 걷고 있다.³⁾ 이상의 이해관계자와 함께 일반지역주민이 있다. 이는 양정역 복합개발 사업에 직접적으로 영향을 받는 남양주시 지역주민들은 비대위를 중심으로 한 반대의 입장과 주민대표본부를 중심으로 한 찬성의 입장으로 양분되어 있는 상황이다. 그러나 일반지역주민들은 공통적으로 남양주시와 서강대학교의 투명한 사업계획을 요구하고 있으며, 특히 생계에 직접적인 영향을 미치는 보상 및 이주 문제에 대한 사업 주체들의 분명한 정보 공개 및 상호 논의가 선결과제라는 점을 주장하고 있다. 더불어 시의회(시의회 산업건설위)는 남양주시가 GB해제안을 국토부에 제출하기 위해 반드시 거쳐야 하는 시의회 심사 및 의견청취를 주도하는 주체이다.⁴⁾ 또한 양정역 복합개발 사업에는 남양주시에 관계된

3) 다만, 개발에 대한 무조건적 찬성이 아니라 주민들이 피해 없이 정당한 보상을 받는 것이 목표인 것은 분명히 하고 있다. 그러나 한편으로 남양주시가 금전적으로 주민들이 원하는 보상을 해주기는 힘들 것이라는 점을 인지하고, 금전적 보상 외에, 양정역 중심 지역 내에서 생업을 영위할 수 있도록 근린생활시설 부지를 주민들에게 제공하는 등의 인센티브의 제공과 같은 대안을 제시하고 있는 상황이다.

4) 남양주시의회는 2012년 2월 제192회 임시회의에서 시의회 소관 산업건설위에서는 시가 사업구역을 조정하는 과정에서 본격적으로 불거진 지역주민들과 갈등 문제를 주된 이유로 해당 회기 내 안전심사를 보류하였다. 또한 남양주도시공사까지 포함한 협의체 구성·운영이 선행되어야 하는 필요성을 제시하였다. 나아가 서강대 캠퍼스 조성 Master Plan이 명확하지 않은 시점에서 성급하게 결정하지 않겠다

정치인들 또한 주요한 이해관계자라고 할 수 있다. 특히 사업을 본격 추진한 제6대, 제7대 남양주 시장이 여당 소속인 반면, 지역 국회의원이 야당 소속의 특성이 일부 반영된 갈등 양상이라고 해석 할 수 있다. 한편, 서강대학교 총학생회에는 특별기구로서 남양주캠퍼스 대책 위원회가 설치되었다. 해당 위원회는 서강대학교가 남양주시 캠퍼스를 추진하는 데 있어 학생들의 의견 수렴 절차를 진행하지 않았다는 문제의식에 토대하여 설립되었다.

Ⅲ. 사례분석의 결과

1. 갈등전개과정에 따른 갈등의 이슈와 주요 이해관계자

1) 갈등표출단계: 주민설명회(2011년 7월) - 제192회 임시회: 시의회 안전심사 보류(2012년 2월)

정책 갈등의 초기 단계로써 갈등표출기는 잠복되어 있던 갈등이 표출되는 시기로 이해당사자들이 이를 인지하게 되는 단계이다. 본 연구에서 분석하는 양정역 중심 복합개발 사업의 갈등은 2011년 9월 '양정역세권 개발 주민비상대책위원회'가 결성됨에 따라 본격적으로 대두되기 시작하였다. 특히, 초기 갈등이 나타나게 된 주요한 원인은 행정적·제도적 요인으로써 입지 선정 및 변경 절차에 있다. 이에 따라 초기 갈등발생의 주요 이해관계자는 남양주시와 지역주민으로써 민-관을 중심으로 발생되었다.

구체적으로 갈등의 양상을 살펴보면, 남양주시는 2011년 8월 최초 공람 당시 288만㎡에서 전반적인 경기상황과 사업성을 고려하여 225만㎡로 63만㎡를 제외하기로 내부적 논의를 진행하기 시작하였다. 이에 따라 2011년 11월 9일 양정동 주민센터에서 남양주시 측이 사업구역 조정 진행 관련해서 주민과의 간담회를 개최하였다. 간담회의 핵심 쟁점은 '사업구역 조정'이었으며, 남양주시 측은 사업의 성공적인 추진을 위해 주민들의 여러 의견이나 요구를 폭넓은 상호협의를 통해 풀어나갈 것이라며 기본적인 입장을 표명하였다. 그러나 주민 비대위는 남양주시의 사업구역 변경에 대해 원칙적이지 못하고 비일관적인 행정이라 비판하였으

는 의지를 표명했다. 이후 민관공동협의체 구성 등이 이루어진 후, 2012년 3월 제193회 임시회의에서 최종적으로 통과시켰다. 또한 남양주시와 비대위 간의 갈등이 심화되고 있던 2013년 6월 비대위와 남양주시 공무원들을 참석하게 하여 간담회를 개최하였으며, 2016년 1월에도 간담회를 개최하여 지역주민들의 입장과 남양주시 측의 입장에 대해 조율하고 중개하려는 노력을 보였다.

며, 이후 2011년 11월 27일 이폐동에 사무실을 개소하고 지역주민 246명에게 전면 백지화 서명을 받는 등 갈등이 본격화되기 시작하였다. 이와 같이 초기 갈등의 발생은 개발부지의 변동에 따른 시민들의 남양주시에 대한 신뢰 저하에 있다.

한편으로 해당 비대위 사무실 개소식에서 주목할 점은 당시 지역 정치인들이 다수 참석하였다는 점이다. 특히, 본 사업에 대한 지역주민들의 반대 행동에 정치인들의 태도는 일부 차이가 나타나 지역 정치권 내에서도 잠재적인 갈등요소가 있으며 이는 정치적으로도 확장될 가능성이 있음이 내포되었음을 보여주었다.⁵⁾ 즉, 남양주시와 지역주민들 간의 초기 갈등에서, 각각의 정당과 이념에 기초한 정치권 인사들을 중심으로 보다 갈등이 심화될 가능성이 있음이 나타났다.

이후, 비대위를 중심으로 한 주민 측의 요청에 대해 남양주시가 응함에 따라 2012년 1월 17일 양정동주민센터에서 담당 과장과 팀장 등이 참석한 주민설명회가 개최되었다. 남양주시는 대두되는 주민 불만과 갈등을 해소하기 위해, GB 해제를 비롯한 지금까지의 전반적인 사업추진 현황과 앞으로의 계획을 중심으로 주민이해를 높이기 위한 설명을 실시하였다. 또한 2012년 1월 도시계획위원회를 열어 자문을 구하고 이어 2월 내로 시의회에 안건으로 상정해 의견을 청취할 예정임을 밝혔다. 또한 시의회 의견청취 후에는 경기도를 거쳐 국토부에 개발제한구역 해제를 신청해 2012년 6월에서 8월까지 승인을 받는다는 계획을 발표하였다. 이를 통해, 비대위로부터 제기되고 있는 초기 갈등의 주요 원인인 사업구역조정과 관련하여 사업성 검토 결과 불가피했음을 명확히 밝히며, 이를 통해 행정에 대한 불신, 주민 불이익, 그리고 아직까지도 불투명한 사업의 상 등 문제와 논란을 최소화 하려 노력하였다. 그러나 주민들은 초기 사업성 검토가 정확히 이루어지지 못했다는 점을 지적하며 행정의 안일함을 지적하며 명확한 책임의식을 지녀야 한다고 주장하였다. 극단적으로는 사업 찬반 주민의견 수렴 절차를 제기하기도 했다. 그러나 이에 대해 남양주시는 정책적 결정에 의해 추진하는 사업이기 때문에 주민들이 찬반을 논할 대상이 아니라며 거절하였다. 또한 남양주도시공사를 통해 향후 사업구상이 구체화되면 주민들과 협의하거나 함께 풀어야 할 과제들이 나올 것이라고 밝히며, 사실상 절차상 이유를 들어 주민요구를 거절하였다.

또한 개발제한구역 해제를 위해 반드시 통과해야 하는 과정으로써 시의회 의견청취 작업에서 의회 차원에서 정치적으로 난색으로 표하며 행정적으로 지연되기 시작하였다. 구체적으로 남양주시는 제192회 임시회를 앞두고 양정역 중심 지역 개발사업 관련 도시관리계획(GB

5) 해당 비대위 사무실 개소식에서 주목할 점은 야당 소속 의원의 경우 남양주시 집행부의 결정과 과정에 민주성, 보편성, 객관성, 일관성 등이 담보되지 않아 결국 민심이반으로 표출됐다고 강하게 지적하였다. 반면에 여당 소속 위원장은 전면 백지화는 적절치 않은 행동이라며 남양주시보다는 비대위 측의 합리적이고 이성적인 판단을 기대한다고 밝히며, 상호 대립적인 견해를 밝혔다.

해제, 제1종지구단위계획구역) 결정 의견 청취안에 관한 회기 내 심사·처리를 요청하였다. 그러나 시의회 소관 상임위원회인 산업건설위원회에서는 지역주민들의 불만으로 인한 갈등 문제를 토대로 시의회 안건심사에 대한 보류를 결정하였다. 또한 남양주시가 주민 뿐만 아니라 남양주도시공사까지 포함한 협의체 구성·운영을 해야 하는데 그렇지 않은 점을 지적하였다. 더불어 양정역 중심 복합개발 사업에 있어 핵심 이해관계자인 서강대학교의 캠퍼스 조성 마스터플랜이 확정되지 않은 상황 역시 지적하였다.

정리하면, 갈등의 주요 이해관계자는 초기 남양주시와 지역주민에서 시간의 경과에 따라 정치인 그리고 서강대학교까지로 확장되기 시작하였다. 더불어 갈등의 내용적 측면에서도 초기 입지 선정 및 변경 절차에 대한 지역주민들의 문제제기에서 나아가, 사업구역을 조정하는 과정에서 본격적으로 불거진 사업계획, 보상 문제, 원주민 정착방안 등 구체적인 내용에 대한 갈등까지 확산되기 시작하였다.

2) 갈등교착단계(1차): 민·관 공동협의체구성(2012년 3월) - GB해제신청 (시→경기도, 2012년 5월)(경기도→국토부, 2012년 9월)

양정역 중심 복합개발 사업은 시의회의 요청에 따라 형성된 공동협의체로 인해 새로운 전환점을 마련할 것이라 기대되었다. 구체적으로 2012년 3월 공동협의체는 다수의 주민대표와 도시개발과장, 도시공사본부장, 양정동장과 삼패1통장 등 총 18명으로 구성되었다. 남양주시는 해당 공동협의체를 통해 사업 추진사항에 대해 협의하고 주요 사안이 발생할 때마다 회의를 실시하며 특히, 주민재정착 방안을 강구하겠다는 방침을 내놓았다. 지역주민 역시 소통의 새로운 창구로써 공동협의체가 역할을 할 수 있을 것이라는 기대감이 형성되며, 갈등 해결의 새로운 전기를 맞이할 것이라고 평가되었다.

이에 따라 2012년 03월 제192회 임시회의에서 의견청취가 이루어졌으며, 2012년 4월까지 경기도 도시주택과에 제출하고, 이어서 6월 경기도 도시계획위원회 심의를 거쳐 9월 중앙도시계획위원회 심의와 10월 국토부의 결정·고시가 가능할 것으로 판단하였다. 해당 계획을 중심으로 사업을 추진하며, 2012년 9월 국토부에 GB 해제를 신청하기에 이르렀다.⁶⁾

정리하면, 공동협의체의 구성으로 인해, 초기 빠르게 확산되던 갈등은 일시적 정체를 맞이하게 되었다. 공동협의체를 통한 다양한 이해관계자의 참여와 상시적인 대화통로의 개설은 사업의 주체인 남양주시와 지역주민 모두에게 긍정적 기대를 안겨주어 갈등의 확산을 지연시켰다.

6) 다만, 관계부처와의 협의와 중앙도시계획위원회의 심의, 국토부의 결정·고시는 계획한 일정과 같이 이루어지지 않았다.

3) 갈등증폭단계(1차): 주민총회(2012년 11월) - 비대위 양정역 중심 복합개발 계획 전면 백지화 주장(2014년 1월)

갈등의 증폭단계란 이해관계자들 간의 대립과 마찰이 고조되고 갈등이 확대되는 단계를 의미한다. 본 연구에서 분석하는 양정역 중심의 복합개발 사업의 갈등이 본격적으로 확산된 계기는 2012년 11월 주민총회와 2013년 1월 비대위의 공동협의체 참여 중단 선언에 기인한다.

구체적으로 논의하면, 갈등을 확산시킨 가장 큰 요인 가운데 하나는 시의회의 요청에 의해 형성되어, 정책 갈등을 완화시키고 해소시킬 것이라는 기대감을 주었던 공동협의체라고 할 수 있다. 공동협의체는 한 달에 1회 정례적으로 운영될 예정이었으나, 2012년 11월까지 부정기적으로 운영되며 실질적인 효과를 창출하지 못하였다. 즉, 시의회 의견청취를 위한 형식적 설립으로 평가되기 시작하였다. 결과적으로 정책갈등을 해소시킬 수 있는 전환점이 오히려 확대시키는 기폭제가 된 것이다. 이에 따라 비대위는 2012년 11월 양정동 주민센터 대회 의실에서 주민 100여명이 참석한 가운데 2012년도 주민총회를 개최하였다. 해당 자리에서 일반 주민들은 지속되는 일정의 지연과 형식적인 협의체 운영, 명확하지 않은 계획 등에 대해 남양주시는 물론 비대위에게까지 불만을 표출하였다. 이에 따라 비대위는 보다 강경적으로 나아가기 시작하였으며 결과적으로 2013년 1월 양정역 중심 복합개발 사업 예정지 주민들은 남양주시측과의 공식 대화 중단 즉, 민-관 공동협의체에 참여하지 않겠다는 뜻을 밝히며 소통이 단절되기 시작하였다.

갈등의 심화로 인해 민-관 협의체 운영이 어려워짐에 따라, 남양주시는 이를 해결하고자 비대위에 비공식적으로라도 대화 재개를 요청하며 대화 채널 구축을 시도하였다. 이에 따라 2013년 3월 15일 설명회 자리를 개최하며 비대위가 앞서 제시한 6가지 사항에 대한 질의(7)에 대해서 논의하였다. 그러나 결과적으로 설명회는 갈등완화의 기제로 작동하지 못하였다. 설명회 후, 비대위는 남양주시가 2013년 6월 30일까지 국토부로부터 GB해제 결정·고시를 반드시 받은 후 향후 절차에 대해 협의할 수 있도록 조치를 취해야 할 것을 주장하며, 만약

7) 비대위가 남양주시 측에 제시한 6가지 질의서는 다음과 같다. 첫째, 순수 경작 목적으로 농지를 소유하고 농업에 종사하고 있는 사람에게 인근 지역에 동일한 면적의 경작용 농지를 대토해줘야 한다. 둘째, 사업대상지 내 주택 소유 등의 여부와 관계없이 단독택지·상가용지 우선분양이 가능한가? 셋째, 주민이 요구하는 적정 보상가와 실 보상가 차이에서 오는 주민 손실분을 어떻게 보완할 것인가? 넷째, 타의에 의해 토지를 수용당하는 상황에서 양도세 부과에 있어 응당 혜택이 주어져야 한다는 주장 속에서 실질적인 대책 마련은 어떠한가? 다섯째, 2012년 8월부터 이어지고 있는 행위제한을 협의를 통해 한시적으로 적용할 수 있는가? 여섯째, 민-관 협의체 운영이 재개된다면 워킹그룹을 통합시킬 수 있는가?(워킹그룹은 민-관협의체 구성 비대위의 주장임)

GB해제 지연이 불가피한 상황이라면 남양주시가 이유를 설명하고 구체적으로 추진계획과 일정 등을 밝힐 것을 제시하였다.

이후, 2013년 6월 27일에는 비대위 소속 10여명과 남양주시 산업건설위원회 의원들 간에 회의를 개최하였다. 회의에서 비대위는 계속적으로 지연되고 있는 사업추진에 대한 불만을 제시하며 시기적으로 올해 말을 한계선으로 제기하며 갈등의 긴장상태를 조성하였다. 이에 남양주시는 개발제한구역 해제 관련해서 중앙도시계획위원회 심의만이라도 2013년 안에 완료하겠다고 했으나, 비대위는 무조건 해제 결정·고시가 이뤄져야 한다고 주장하며 사실상 갈등은 더욱 확대되며 심화되는 양상을 보였다.

한편, 남양주시와 서강대는 양해각서(MOU)를 체결한지 3년여 만에 기본협약을 맺는데 성공하였다. 이에 따라 남양주시는 기존에 제기되어 오던 서강대의 비협조적 자세에 대한 불만과 이로 인한 갈등을 해소할 것으로 기대하였다. 또한 남양주시와 비대위는 2013년 7월 수개월 만에 공동협의체 회의를 개최하게 되었다. 특히, 해당 자리에는 지역주민들이 다수 참여하며 관심을 표시하였다. 해당 회의는 두 가지 주제가 논의의 중점을 이루었다. 첫째는 보상대책이다. 국토부에 GB해제 신청을 하며, 서강대학교와의 기본협약 체결과 마스터플랜 수립이 이루어지며 지역주민들은 보상에 대해 관심을 집중적으로 가지기 시작하였다. 둘째는 서강대학교와 맺은 기본협약서 전문 공개의 요청이다. 논의의 중심을 이룬 두 가지 사항에 대해, 남양주시는 보상대책의 미수립 그리고 비밀유지 조항으로 인한 전문공개의 어려움을 표시하였다. 즉 결과적으로 갈등 해소의 계기를 마련하지 못하였다. 이로 인해, 2013년 8월 비대위는 60여명이 참석한 상임위 회의를 열고 국토부에 사업추진 반대 민원을 제기하기로 결정하였다. 주민들은 관련해서 투표를 실시하였으며, 그 결과 64명 중 57명이라는 지지 아래 국토부에 강력하고 분명한 의지를 전달하기로 확정되었다.

이는 남양주시가 서강대학교 측과 캠퍼스 조성 기본협약을 맺으면서 사업추진에 전기를 마련하였으나, 주민들 입장에서 사업추진의 장기화에 따른 일종의 피로감, 불신이 크게 쌓인 결과에서 비롯된 것이라 해석할 수 있다. 특히 갈등 중반기 이후, 지역주민들의 최대 관심사라 할 수 있는 보상 문제나 대책과 관련해 여전히 담보 상태가 지속되고 있는 가운데 더 이상 남양주시에 끌려가지 않겠다는 주민들의 표현으로 해석할 수 있다. 특히 중요한 점은 기존의 소극적 대응방법에서 적극적 압박방법으로 전환하였다는 점과 단순한 일방적인 협조 관계가 아닌 또 하나의 주체, 협상파트너로 분명히 인식할 필요가 있음을 주장하였다는 점이다. 한편, 남양주시의 사업추진이 지속적으로 연기되는 상황 속에서, 특히 쟁점이 됐던 개발제한구역(GB) 해제에 대한 중앙도시계획위원회 안전상정·심의가 결국 2013년도에 해결되지 못함에 따라 또 다른 측면의 긴장 국면이 형성되었다. 특히 중앙도시계획위원회에서의 연내 심의 완료는 남양주시가 주민들의 반발과 저항을 의식해 일종의 마

지노선으로 제시한 약속이었다. 따라서 결과적으로 비대위는 성명을 내고 ‘양정역 중심 복합개발 계획 전면 백지화’를 주장하며 갈등이 심화되었다. 또한 비대위는 이를 위해 관련 정부부처를 상대로 한 항의방문과 시민·사회단체와의 연대 등 가능한 모든 수단을 동원해 투쟁하겠다는 계획을 분명히 밝히며 갈등을 고조시켰다.

4) 갈등교착단계(2차): 중앙부처협의완료(2014년 5월) - 중앙도시계획위원회 심의 완료(2014년 12월)

초기 표출기와 증폭기를 거치며 지속적으로 심화되었던 갈등은 일시적인 교착기를 맞이하게 되었다. 2014년 5월 중앙부처 협의가 완료되었으며, 2014년 7월과 11월의 두 차례의 중앙도시계획위원회 심의에서 보완 후 재심의 결정되었다. 이후 2014년 12월 18일 세 번째 심의 만에 최종적으로 중앙도시계획위원회 심의 완료되었다. 중앙도시계획위원회는 수도권 동북부 중심 거점도시로서의 기능 회복과 서강대학교 이전 등 양정역 중심 지역에 대학도시를 건설하려는 구상·계획의 적정성을 인정하며 판단하였다.

그러나 최종적인 중도위 심의 결과, 남양주시가 초기 계획했던 약 231만 m^2 에서 176만2천 m^2 로 55만 m^2 가량이 제외되었다. 이에 따라 224만5천 m^2 에 이르렀던 GB해제 요청 규모도 55만 m^2 축소되어 170만2천 m^2 가 GB해제 면적으로 의결됐다. 결과적으로 초기 사업부지 선정과 상당한 차이를 가지는 최종 부지 선정으로 인해, 갈등을 심화시킬 잠재적 요소가 형성되었다.

5) 갈등증폭단계(2차): 비대위 개발 반대 집회(2015년 3월) - 주민설명회 개최(2015년 6월)

전체 개발 대상 면적의 감소로 인해, 남양주시의 양정역 중심 복합개발 사업을 반대하는 해당 지역주민들은 개발 반대 집회 등으로 대응하였다. 또한 최종부지선정 이외에도 주민들은 보상의 문제와 나아가 이주·생계유지 등의 대책이 불명확한 상태에 대해 불만을 표출하였다. 이에 대해 남양주시는 2014년 12월 중앙도시계획위원회의 개발제한구역 해제 조건부 의결 이후, 남양주도시공사가 주관하는 민간사업자공모를 준비하고 있으며, 2015년에 개발제한구역 해제가 고시되고 2016년에 도시개발구역 지정 및 개발계획 수립 등의 절차가 완료되면 보상에 대한 논의를 진행할 것으로 밝혔다.

한편, 지역주민들의 반대 움직임에 더해, 외부적으로 서강대학교 내에서 학교 구성원 간 마찰이나 잡음 등이 나타나기 시작하였다. 특히 총학생회는 특별기구로 남양주캠퍼스 대책위원회를 설치하였으며, 해당 기구를 통해 학교 측이 적절한 의견 수립 절차를 진행하지 않음

에 불만을 표시하고 또한 남양주캠퍼스가 교수와 학생이 함께 기숙사 생활을 하면서 교과목 뿐만 아니라 인성교육까지 포함한 다양한 프로그램을 이수하는 기숙형 캠퍼스(Residential College)로 조성·운영되는 것은 아닌지 의문을 제시하고 있다. 이를 도입하는 과정에서의 일방적 추진과 미흡한 준비의 피해는 결국 학생들에게 전가되기 때문에, 충분히 정보 공유와 소통 절차가 필요하다는 것이 총학생회 대책위원회 측의 기본적인 입장이다.

지속된 갈등으로 인해, 2015년 6월 남양주도시공사는 주민설명회를 개최하였다. 주민설명회에는 지역구 시의원들과 시 관계자들 및 해당 지역주민 150여명이 참석했다. 주민설명회에서 도시개발사업의 사업구역지정 및 개발계획, 개발방식과 앞으로 진행계획에 대해 할 계획을 발표하며, 지역 주민들이 질의응답 순으로 설명회가 진행됐다. 먼저, 주민설명회에서 도시공사는 양정역 중심 복합개발 사업에 중점인 서강대학교 유치 과정을 설명하며, 남양주시와 서강대학교 간의 맺은 기본협약은 법적 구속력을 가지기 때문에 학교의 이전 승인 된 학부들이 이전할 것으로 보이며, 5년간 3단계에 걸쳐 조성된다고 밝혔다. 즉, 서강대학교에 대한 지역주민들의 불신과 불안에 대해 해소하기 위해 노력하였다. 또한 주민 보상에 대해 감정평가에 따라 주민보상대책이 나올 것이며, 6월 말 민간 사업자 공모를 앞두고 사업추진을 진행해 가고 있다고 밝히며 주민들의 불만과 불안을 해소하여 갈등을 완화시키려고 노력하였다.

그러나 설명회를 들은 주민들은 소통에 대한 강한 불만을 표출하였다. 학교 이전에 대한 보상 등 구체적 보상계획을 공개하지 않고, 개발이익을 서강대에게 줄 것이 아니고 주민에게 주어야 하는가 등에 대한 문제를 제기하였다. 또한 사업설명회 자체를 SPC(공영특수목적법인) 설립을 위한 요식행위라며 비판하였다. 이에 대해 남양주시도시공사는 불순한 의도와 요식행위로 하는 설명회가 아니며, 행정절차가 아니고 사업상황과 향후 계획을 설명하는 자리이며, 주민들과 정보 공유를 통해 앞으로 계속 소통하는 자리를 만들 계획이라는 점을 명확히 밝혔으나, 결과적으로 주민들의 반발과 거센 항의로 파행으로 마무리되어 양정역 중심 복합개발 사업에 대한 갈등이 심화되고 있음을 보여주었다.

한편, 지역구 시의원이 남양주시의 행정 절차 상의 문제점과 소통의 부족을 지적하자, 지역주민들은 시의원이 지역 주민들을 위해 한 것이 무엇인지, 주민 대표로서 한 것이 무엇인지에 대해 불만을 표출하였다. 이를 통해, 지역주민들의 불만은 남양주시에서 나아가 비대위 또한 지역 정치인들에게까지 확장되고 있음이 나타났다.

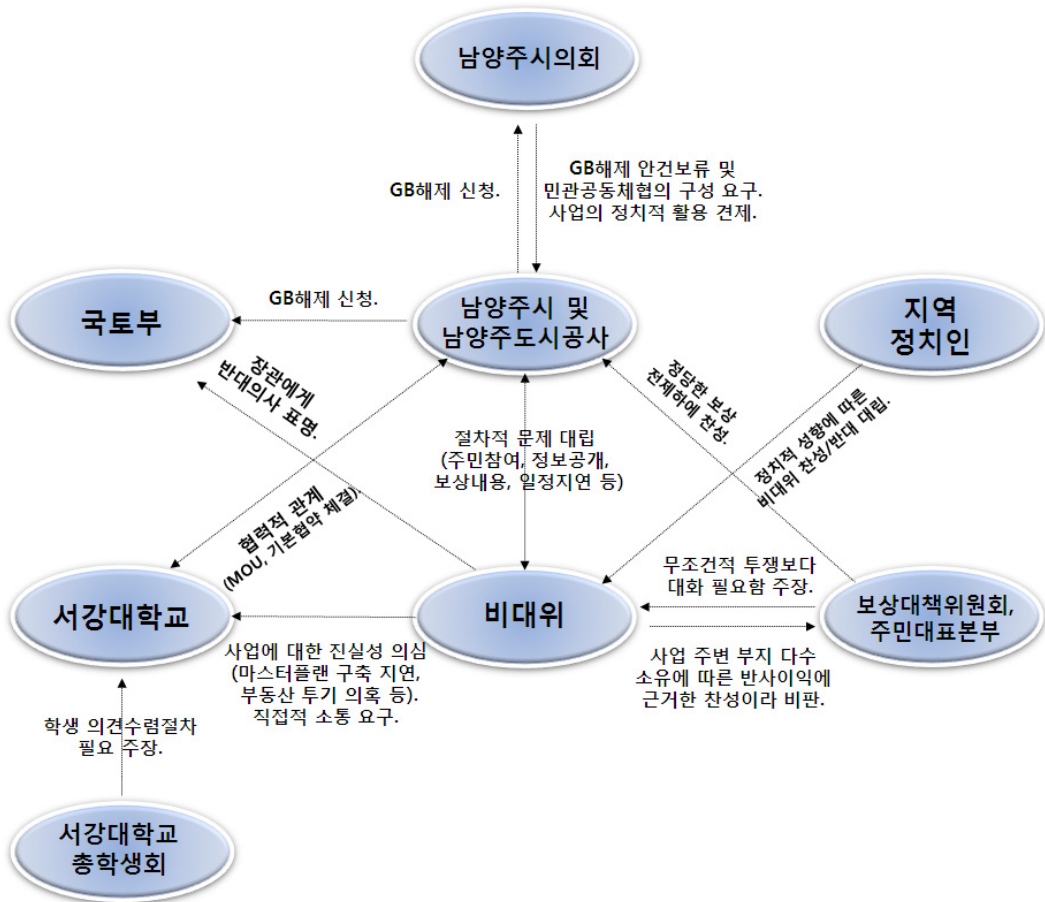
6) 갈등교착단계(3차): 민간사업자공모(2015년 6월) - 시의회 산업건설위원회의 간담회 (2016년 1월)

양정역 중심 복합개발 사업에 관한 갈등은 초기 발생기를 거쳐 확대되었으며, 이는 최근까지 해소되지 않고 교착기 상태를 거치고 있다. 2015년 6월 민간사업자를 공모하였으며, 2015년 10월 한국산업은행 컨소시엄을 우선협상대상자로 선정하였다. 한국산업은행 컨소시엄은 한국산업은행을 대표사로 총 9개사로 구성되었다. 이어서 2016년 1월 26일 시의회 산업건설위원회의 간담회가 개최되었으나, 지역주민들은 2016년도 상반기 안으로도 개발제한구역 해제 결정·고시가 불투명한 점을 지적하며 행정의 지속적 지연에 대한 불신과 불만을 표출하였다. 반면에, 남양주시, 도시공사는 모두 2016년 상반기에는 SPC 설립과 서강대 위치변경 계획에 대한 교육부의 승인 등을 거쳐 개발제한구역 해제가 모두 마무리될 것으로 예상하고 있다고 밝혔다. 또한 지역 주민들은 오는 2016년 8월이면 만료될 개발행위허가 제한기간에 대한 문제점을 제시하였다. 더 이상 권리를 침해당할 수 없다면서 어떤 경우라도 기간을 연장하려는 시도에 대해 강력한 반대의사를 표명하였다. 또한 개발제한구역 불법행위 단속에 대해 본연의 취지에서 벗어나 주민 간 갈등, 저항 등 부작용을 초래하고 있다면서 전면적인 중단을 요구하였다.

한편, 간담회에 참석한 주민들은 남양주시, 도시공사와 함께하는 민-관 공동협의체에 대해서도 문제를 제기했다. 개발사업 추진 과정에서 주민들의 권리를 앞세우고 재산권을 보호할 수 있는 주민대표가 참여하는 게 마땅한데도 자격이나 구성 요건이 명확하지 않고 특히나 제3자의 간섭 또는 개입으로 주민자율성이 훼손될 가능성도 있기에 보다 신중을 기해야 한다는 입장을 내놓았다. 또 앞으로 보상협의회를 설치·운영하는데 있어 주민대표가 참여할 수 있는 폭을 넓혀줄 것을 희망했다. 8인 이상 16인 이하로 보상협의회를 구성할 때 주민대표를 3분 1 비율로 참여토록 하고 있는 관련 법 규정에 얽매일 것이 아니라 실질적인 주민참여 보장을 위해 유연하게 구성하였으면 하는 바람을 표출한 것이다.

전술한 바와 같이 양정역 중심 복합개발 사업의 갈등은 초기 갈등과 비교하여 내용적 측면에서 보다 다양해지며 심화되었다. 또한 갈등의 주체 역시 초기의 남양주시와 지역주민들의 대립에서 지역주민들 간의 대립, 서강대학교와 서강대 총학생회, 정치인 등 다양한 이해관계자 간의 대립으로 다양화되고 있음을 확인 할 수 있다. 이상의 갈등 양상을 도식화하면 다음 <그림 3>과 같다.

<그림 3> 양정역 중심 복합개발 사업의 갈등양상



2. 갈등의 원인

이상의 논의를 통해 양정역 중심 복합개발 사업에서 나타난 갈등의 전개과정에 따른 주요 이해관계자와 행태에 대해 분석하였다. 본 연구에서는 이를 토대로 해당 사업의 정책갈등 발생 원인을 행정적·제도적 요인, 경제적 요인, 정치적 요인, 환경적 요인 등으로 유형화하여 구체적으로 분석 도출하였다.

1) 행정적(제도적) 요인

① 입지 선정 및 변경 절차

입지 선정 및 변경 절차는 초기 갈등발생의 가장 큰 원인이며, 갈등을 지속적으로 야기한 요인이다. 정책결정 초기단계에 참여적 의사결정이 이루어짐으로써 추후에 발생하는 갈등을 미연에 방지할 수 있다. 그러나 대부분은 초기 단계에 참여보다는 일방향적인 성격을 취함에 따라 갈등이 발생하고 심화되고 있다. 특히, 정부의 입지선정과 관련하여 지역주민의 갈등을 유발시키는 중요한 요인의 하나는 결정-공표-방어(decide-announce-defend: DAD) 체계의 입지 선정방식에 있다. DAD 방식은 주민들의 참여를 배제한 채 소수의 정책결정자와 전문가들이 입지를 선정하고 결정된 정책을 언론 등을 통해 발표한 후, 해당지역 주민들의 저항이 나타나면 이를 해결해 나가면서 정책을 집행하는 방식이다(이용환 외, 2008: 86). DAD 방식은 비선호시설의 입지선정에서 초기 강력한 반대를 회피하고자하는 의도가 큰 형태이다. 이는 지역주민들의 시설에 대한 위협성과 관리능력에 대한 불확실성을 증가시키는 초기 갈등 발생의 주요한 원인 가운데 하나이다.

양정역 중심 복합개발은 사업 목적에서 나타나듯이, 남양주시가 교육도시로의 변화를 위한 것으로써 방폐장, 자원회수시설, 원자력발전소 등과 같은 비선호시설의 입지와는 성격이 다른 사업이다. 따라서 사업이 가지는 긍정적 특성을 최대한 활용하여 지역의 이미지 제고 및 경제적 발전 등을 통한 지역경쟁력 확보와 지역주민의 삶의 질 향상 등의 요소를 부각시킬 필요가 있었다. 그럼에도 불구하고 남양주시의 초기 입지선정 및 사업추진방식은 지역주민과의 소통과 대화 보다는 개발행위제한을 고시하고, 사업부지를 발표 및 확정하는 등 다소 일방적인 행태를 취했다. 이로 인해, 지역주민들은 사업 자체에 대한 반감보다는 초기 사업추진 방식 즉, 행정적 절차에 대한 문제의식을 지니게 되었으며 결과적으로 초기 갈등을 발생시키는 주요한 요인이 되었다.

또한 사업부지 규모의 지속적인 변동은 지역주민들의 혼란을 야기했다. 이는 초기 갈등을 발생시키며 지속적으로 심화시킨 핵심적인 요소이다. 예를 들어, 남양주시는 2009년부터 양정역 중심 복합개발 사업을 추진하면서 6년 동안 사업부지 규모를 4번 바꿨다.⁸⁾ 결과적으로 비대위는 남양주시가 서강대학교에 특혜를 주기 위해 개발부지 규모를 바꾼 것이 아닌가라는 의구심을 지니게 되었다. 이와 함께 개발부지 규모가 변경되는 과정에서 개발지역과 그렇지 않은 지역이 달라졌고 이에 연관된 보상 문제로 인해 주민 간의 갈등이 심화되었다. 물론, 자

8) 구체적으로 2009년 59만 5000여만㎡ 규모가 개발될 예정이었으나, 남양주시와 서강대 간 MOU 체결 이후 304만1000㎡ 규모로 변경되었다. 이후 2012년 231만4000㎡로 축소됐다가 2013년 최종 171만9000㎡ 규모로 확정됐다.

금조달이나 사업계획 변경 등으로 사업부지 규모가 변경될 수 있다. 또한 남양주시에서 자체적으로 모든 결정을 하는 것이 아니라 도시계획위원회의 자문을 거쳐 국토부 등 중앙 관계부처에서 최종 심의하는 것이기 때문에 모든 책임을 질 수는 없다. 그러나 사업부지는 해당 지역에서 삶을 영위하는 지역주민들에게 가장 민감한 문제 가운데 하나이다. 따라서 사업을 초기 준비할 때부터 보다 면밀하게 분석하고 이를 토대로 지역주민들과 소통이 필요하였으며, 나아가 초기 사업 부지를 공표할 때, 상위기관과의 협의 과정에서 부득이한 변경 가능성이 있음을 충분히 지역주민들에게 공개하고 인지 시켰어야 한다. 그러나 남양주시는 초기부터 확정된 것 같은 발표를 하였으며, 이후의 변경이 이루어질 때도 해당 변경이 마지막인 것 같은 발표 형태를 폈다. 결과적으로 반복적으로 변경될 때마다 지역주민들은 남양주시의 행정 에 대한 불신과 피로감 그리고 변경에 대한 막연한 불안감이 형성되었고 갈등을 일으키는 요인이 되었다.

② 주민참여와 정보공개

개발 사업에서 갈등과 관련한 주민참여에는 결정절차의 참여여부와 방식, 주민요구의 수용여부 등이 포함된다. 양정역 복합개발 사업의 추진에 있어 남양주시의회는 제시에 의해 형성된 공동협의체는 제도적 주민참여가 보장되는 중요한 기구이다. 이를 통해 주민의 대표가 지역주민의 의사를 전달하고 추진되고 있는 사업의 진행상황을 확인하여 지역주민에게 전달 하는 등의 역할을 수행할 수 있기 때문이다. 따라서 해당 기구의 설립으로 인해 초기 갈등 해소의 단초가 될 수 있을 것이라는 기대감이 형성되기도 하였다. 그러나 결과적으로 기구가 설립된 지 1년이 되지 않은 상황에서 공동협의체의 불성실한 운영으로 인해 비대위의 참여중단이 선언되게 되었다. 즉, 주민참여의 가장 핵심적인 통로가 사라졌으며, 이로 인해 갈등은 초기 단계를 넘어서 확장·심화되는 양상으로 나아가게 된 것이다.

다음으로 사업주체측은 정보공개를 제한함으로써 사업의 신속한 처리가 가능하며, 불필요한 문제제기를 최소화 할 수 있다는 인식하에 가급적 정보공개를 제한하는 경향이 있다. 그러나 지역주민들과의 갈등의 다수는 사업에 대한 불안에서 출발하며, 이는 주민갈등을 촉발 또는 심화시키는 원인이 된다. 양정역 중심 복합개발 사업에 있어서도, 전술한 입지선정방식과 주민참여의 문제점 이외에 정보공개의 측면에서도 일부 문제점이 나타났다. 예를 들어, 남양주시가 서강대학교와 기본협약을 체결한 이후, 공동협의체 회의에서 기본협약서의 전문 공개에 대해 요청하였다. 왜냐하면 부동산 투기 의혹과 서강대학교에 대한 저렴한 부지 제공 등에 대한 의심이 지속적으로 제시되었기 때문이다. 또한 남양주시와 서강대학교 간의 기본협약에서 이면계약의 의혹까지 나타나고 있는 상황이었기 때문이다. 그러나 결과적으로 남양

주시는 이에 대해 비밀유지 조항을 근거로 전문공개를 거절하였다. 남양주시가 해당 내용을 무조건적으로 공개해야한다는 의무는 없지만, 최소한 지역주민들에게 공개를 거절하는 사유에 대한 충분하고 친절한 설명이 필요하였으며, 의혹을 해소하기 위해 가능한 범위 내에서는 정보공개가 이루어져야 함에도 불구하고 절차적 문제점만을 제시하며 거부하였다는 점은 지역주민들의 불안감과 불신은 증가시키는 원인으로써 작용하게 되었다.

③ 사전 계획에 대한 분석

남양주시는 사업의 추진과 관련해서 초기 예측 가능한 부분에 대해서 충분한 분석이 이루어지지 못하였으며, 결과적으로 지역주민에 대한 성급한 발표는 지역주민들과의 갈등을 심화시키는 원인이 되었다.

예를 들어, 남양주시는 2012년 1월 주민설명회에서 2012년 1월 도시계획위원회를 개최하여 도시관리계획 안에 대한 자문을 구하고 이어 2월까지 시의회에 안건으로 상정해 의견을 청취할 예정임을 밝혔다. 또한 시의회 의견청취 후에는 경기도를 거쳐 국토부에 개발제한구역 해제를 신청해 오는 6월까지, 최대 8월까지 개발제한구역 해제 승인을 받는다는 계획을 발표하였다. 즉, 양정역 중심 복합개발을 위해 이르면 2012년 상반기 내로 개발제한구역(GB) 해제를 완료한다는 방침을 세웠음을 밝혔다. 또한 2012년 03월 제192회 임시회의에서 의견청취가 이루어진 이후, 2012년 4월까지 경기도 도시주택과에 제출하고, 이어서 6월 경기도 도시계획위원회 심의를 거쳐 9월 중앙도시계획위원회 심의와 10월 국토부의 결정·고시가 가능할 것으로 판단하였다. 또한 2013년 6월 남양주시는 개발제한구역 해제 관련해서 중앙도시계획위원회 심의만이라도 2013년 안에 완료하겠다고 밝혔다. 결과적으로 중앙도시계획위원회의 심의완료는 2014년 12월에 이루어졌으며 국토부의 개발제한구역 해제 결정·고시는 아직도 이루어지지 않았다.

종합하면, 사업의 추진과정에서 나타날 수 있는 다양한 방해 요소에 대한 충분한 분석이 필요했다. 특히, 남양주시는 초기 사업 일정을 수립할 때, 정치적 요소에 대한 고려가 다소 부족했음이 나타난다. 타 개발사업의 사례에서 보듯이 지역주민과 참여하게 연관된 개발사업의 경우 정치적 이슈, 지역주민들의 반발, 중앙정부에서의 협상력 등으로 인해 예정된 일정에 차질 없이 이루어지는 경우는 찾기 어렵다. 즉, 이러한 점에 대한 사전 분석과 준비가 이루어질 필요성이 있었다. 그러나 남양주시는 이러한 부분에서 미흡했으며, 결과적으로 성급한 일정 수립과 지역주민들에 대한 발표로 인해 행정 불신을 증폭시키게 되었다.

2) 경제적 요인: 보상 문제

지역 개발을 위한 대규모 사업으로 인해, 해당 지역에서 삶을 영위하던 지역주민들은 삶의 터전을 옮겨야 하는 상황에 처하게 된다. 따라서 지역주민들은 자신들의 삶을 지속적으로 보전하기 위해 필수적인 보상에 대해 기대하게 되며 요구하게 된다. 따라서 적절한 수준의 보상이 논의되지 않은 상태에서의 사업 강행은 해당 지역의 주민과의 갈등을 유발시키게 된다. 특히 양정역 중심 복합개발 사업을 살펴보면, 비선호시설 입지가 아님에도 불구하고 해당지역주민들의 반발이 강한 편이다. 관련해서 서강대학교 남양주 신 캠퍼스 건립 사업은 남양주 도시공사가 51% 이상의 지분을 갖는 SPC에 의해 진행되는 공영개발사업이지만, 해당 부지의 감정가액을 사업주체가 책정해 일괄 매입하는 방식을 채택하고 있다. 비대위는 전술한 방식으로 부지가격이 책정될 경우 매우 낮은 수준에서 매입가격이 형성될 것을 우려하며 반발하고 있는 상황이다. 또한 남양주시는 도시개발법 27조(학교 용지 등의 공급 가격) 등에 따라 서강대학교에 해당 부지를 조성원가 이하로 공급하겠다는 계획이다. 이에 대해 지역주민들은 남양주시가 땅을 시세 이하 가격으로 강제 매입한 뒤 서강대학교에 저렴하게 공급하는 방식으로 사업을 추진하고 있어 공영개발의 원칙에 위배된다고 지적하고 있다. 즉, 주민들의 재산 및 세금으로 서강대 캠퍼스를 지어주는 것이라고 비판하고 있다. 더불어 개발 예정지에서 농사 등을 짓는 일부 주민들은 수용될 땅과 유사한 가격대의 부지를 인근 지역에서 찾기 어렵다며 어려움을 호소하고 있다. 한편, 민간기업과 공공기관이 공동으로 진행하는 개발사업의 경우 타 경우에 비해 보상비 심사가 보다 엄격하게 이루어지는 경향이 있다. 인근 다산신도시 토지 보상이 감정가격을 기준으로 엄밀하게 이루어짐에 따라 땅값 상승에 대한 기대감 역시 낮아졌기 때문이다. 따라서 지역주민들은 보상가격에 대한 우려가 더욱더 커지고 있는 상황이다.

3) 정치적 요인: 지역 정치인 간의 그리고 사업 이해관계자의 적극적 소통

지역 개발 사업의 경우, 해당 지자체의 장과 국회의원 그리고 정치인 간에 긴밀한 협조가 전제되어야 원활한 사업 추진이 이루어질 수 있다. 특히, 지역주민에 의해 당선된 지자체장과 국회의원의 경우 유권자로서 지역주민을 선동할 수 있는 정치적 힘과 지지 세력을 지니고 있다. 그러나 해당 사례의 경우, 남양주 시장과 국회의원의 상이한 정치적 성향과 정치적 이익으로 인해, 사업의 추진에 양자 간 지속적인 문제제기와 대립이 나타났다. 또한 양정역 복합개발 사례의 경우, 2009년 사업이 초기 제시된 이후, 2016년 3월 현재까지 기간 속에서 2012년 제18대 대통령 선거, 제19대 국회의원 선거, 2014년 제6회 지방선거 등이 치러졌

다. 즉 정치역량의 집중이 어려운 환경에 처함에 따라 이는 사업 추진에 대한 심의 및 행정적 절차의 추진에 부정적인 영향을 미치게 되었다.

한편, 사업을 진행하는 핵심주체와 함께 핵심적인 이익을 취하는 이해관계자는 지역주민과 지속적으로 소통과 협력적 관계를 구축하여야 한다. 그러나 양정역 복합개발 사례에서 핵심 이해관계자 가운데 하나인 서강대학교는 남양주캠퍼스 조성사업을 놓고 2010년 양해각서를 체결한 이후 3년여 만에 기본협약을 체결하였으며, 마스터플랜의 구축도 지속적으로 지연하였다. 결과적으로 이 기간 동안 서강대학교의 부동산 투기 의혹, 마스터플랜 미수립으로 인한 개발 참여의 진정성 등의 측면에서 지역주민에게 끊임없는 질문을 받으며 불만의 요소를 제공하였다. 또한 서강대학교에 대한 지역주민들의 불만에 대해 남양주시측이 대변인과 같이 문제없다고 답변하며, 실질적으로 서강대학교의 주요 관계자는 지역주민과의 만남 등에 적극적인 모습을 보이지 않았던 점은 갈등을 심화시키는 요소로 작용하였다.

V. 결론 및 정책적 제언

우리사회에서 나타나는 정책갈등은 근본적으로 특수한 맥락성에 근거한다. 때문에 갈등의 유형과 발생 원인이 매우 입체적이기 때문에 획일적인 해결책을 모색하는 것은 실질적으로 매우 어렵다. 따라서 정책갈등을 해결하기 위해서는 해당 갈등의 고유한 특성에 대한 파악이 우선시 되어야 할 필요성이 있다.

본 연구에서는 남양주시의 양정역 중심 복합개발 사업에서 발생한 갈등에 대해 논의하였다. 우선 해당 사례는 도시개발 사업과 관련된 입지갈등의 한 유형으로써, 일반적인 비선호시설 입지결정에 따른 갈등과는 다른 선호시설 입지결정에서 발생된 갈등이라는 특수성을 지닌다. 이는 비선호시설 즉, 자원회수시설, 방사성폐기물처리장, 원자력 발전소 등의 입지선정으로 인한 갈등과는 다른 성격을 지닌다. 특히, 비선호시설의 주요 갈등원인인 기술적(technical) 위험성 보다는 절차적 합리성·민주성에 대부분 기인하고 있다. 즉, 개발 사업으로 인한 환경생태계 파괴, 지역주민의 건강권 침해, 건축물의 안전성 등과 같은 문제에 의해 갈등이 발생되기 보다는, 정책결정과정에서의 주민참여, 정보공개, 소통 등의 문제에 기인하게 된다. 따라서 본 연구에서는 양정역 중심 복합개발 사업의 갈등 전개 과정 및 갈등원인의 분석 측면에서 기술적 위험성 보다는 절차적 측면에 중점을 두고 논의하였으며, 이하에서 제시할 대안 탐색에서도 이에 중점을 두고 논의하고자 한다.

1. 행정적(제도적) 측면

양정역 중심 복합개발 사업과 관련하여 남양주시의회는 민-관 공동협의체를 구성하도록 요구하였으며, 이를 바탕으로 현재까지 운영되고 있는 상황이다. 그러나 정책갈등 전개과정에서 나타났듯이 결과적으로 기구가 설립된 지 1년이 되지 않은 상황에서 공동협의체의 불성실한 운영으로 인해 비대위의 참여중단이 선언되는 등 그 운영과 성과에 있어서는 매우 미흡한 상황이다. 즉, 갈등의 해결을 위한 기구가 실제로는 갈등을 심화시키는 부정적 영향을 미치게 된 것이다. 따라서 우선적으로 공동협의체의 적극적인 활용을 통해 주민참여·정보공개의 장을 마련하며 결과적으로 상호협력의 기반이 되는 기구로서 역할을 수행케 하여야 한다.

다만, 이의 법적근거가 될 수 있는 공공갈등의 해결을 위한 관련 조례가 현재 남양주시의 경우 제정되어 있지 않은 상태이다. 이는 결과적으로 남양주시의 공동협의체 운영의 실효성을 확보하지 못하는 요인 중 하나가 되고 있다.⁹⁾ 남양주시의회의 권유로 인해 공동협의체는 구성되었지만 이를 운영할 법적, 제도적 근거가 확립되지 않아 실질적인 운영의 확보가 어려운 상태이다. 따라서 남양주시는 현재의 양정역 중심 복합개발 사업의 추진뿐만 아니라 장기적으로 지자체의 공공갈등 관리를 위해서 관련 조례를 통한 제도적 보완이 필요하다. 실제 다수 지자체들은 해당 조례제정을 통하여 공공갈등영향분석과 공공갈등관리심의위원회 및 공공갈등조정협의회를 운영 중에 있다. 먼저, 공공갈등영향분석의 경우 공공정책을 수립·시행·변경 시 시민들의 일상생활과 밀접한 관계가 있거나 시민과의 이해 상충으로 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있는 경우에 실시하게 된다. 이는 공공정책의 개요 및 기대효과, 이해관계인의 확인 및 의견 조사내용, 관련 단체 및 전문가의 의견, 공공갈등유발요인 및 예상되는 주요쟁점, 공공갈등으로 인한 사회적 영향, 공공갈등의 예방·해결을 위한 구체적인 계획, 그 밖에 공공갈등의 예방·해결을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사항 등 다차원적인 분석을 통해 사전에 분석하고 대응방안 수립을 가능케 하고 있다(변성수 외, 2009: 800).

또한 해당 지자체의회에서 추천하는 의원과 학계, 언론계, 법조계, 시민사회단체, 관계공무원등 공공갈등예방 및 조정·해결에 관한 전문적 지식과 풍부한 경험을 갖춘 사람을 중심으로

9) 실제로 우리나라는 2007년 대통령령으로 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」이 공표되어 시행되고 있다. 해당 규정은 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결에 관한 역할, 갈등해결에 관한 제도와 절차를 규정한 것이며, 자율해결과 신뢰 확보, 참여와 절차적정의, 이익의 비교형량, 정보공개 및 공유 등의 원칙이 적용되고 있다. 주요내용으로는 중앙행정기관이 수행하는 사업의 갈등영향분석을 실시하고, 갈등의 예방·해결에 관하여 심의, 자문을 하는 갈등관리심의위원회를 설치하는 것 등이 있다. 또한 지자체 차원에서도 다수의 지자체가 갈등 관련 조례를 제정하여 운영하고 있다. 남양주시가 속한 경기도는 2013년도에 「경기도 갈등예방 및 해결에 관한 조례」를 제정하였으며, 현재(2016년 3월 기준) 31개 기초지자체 중 10개의 지자체에서 갈등 관련 조례를 제정하여 운영하고 있다.

로 공공갈등관리심의위원회를 법적으로 구성하여 갈등의 관리와 주민의 의사반영 및 해결을 위해 노력하고 있다. 마지막으로 공공갈등을 원만하게 조정 및 관리하기 위하여 필요성이 인정되는 경우에는 핵심사안별로 갈등관리 총괄부서에 공공갈등조정협의회를 구성하기도 한다. 이처럼 남양주시는 양정역 중심 복합개발 사업의 갈등 관리를 위해서, 나아가 앞으로 지자체의 다양한 정책 가운데 나타날 갈등의 최소화를 위해서 공공갈등 관리를 위한 조례 제정을 통해 법적 구속력과 제도적 근거를 확보하는 것이 필요한 바이다.

다음으로 조정기제는 중립적인 제3자의 도움을 통해 갈등을 해결하는 방법이다. 이는 갈등이 지니는 특수한 맥락에 대한 이해를 근간으로 대화를 통해 문제를 해결하려는 의지를 갖고 있지만 이해관계자 간의 협상만으로는 해결이 어려운 상황에서 도입될 수 있는 대안이다. 앞서 살펴본 법적 및 제도적 측면에서 공공갈등 관리를 위한 조례제정을 통한 공공갈등의 분석과 관리의 역량을 강화시키는 것은 중장기적 관점의 방안이다. 그러나 실제 양정역 복합개발 사업은 현재 추진되고 있는 상황이며 갈등이 심화되고 있는 사례이다. 따라서 지자체의 조례 제정을 통한 제도적 보완이 이루어지는 동시에 남양주시 자체의 민관공동협의체의 운영을 보다 효과적이고 실질적으로 추진할 필요가 있다. 실제 우리사회 속에서 나타나는 공공갈등 사례 가운데 조정기제의 운영이 갈등의 해결에 중요한 영향을 미친 사례들이 존재한다. 그 가운데 광진구 종합의료복합단지 개발사례의 경우¹⁰⁾, 남양주시와 같이 조례 제정이 이루어지지 않은 상태에서 조정기제로써 갈등조정위원회를 구성 및 운영하여 갈등을 해결하게 된 중요한 사례이다. 물론 갈등을 해결하기 위해 다양한 노력들이 있었지만 특히, 갈등조정위원회의 구성이 중요한 역할을 하였다고 평가되고 있는 사례이다. 따라서 남양주시와 같이 갈등 관련 조례가 부재한 상황에서 실질적 운영 성과를 확보하였다는 점에서 본 사례에 행정적 시사점을 도출하고자 한다.

첫째, 구성적 측면으로 지자체 행정실무 담당자와 일반주민대표, 특정 입장을 대변하는 주민대표를 포함하여 나아가 정치적 이해관계자로서 시의원과 실질적 결정 및 허가권을 가진 중앙부처의 구성원들이 포함되었다. 여기에 더해 갈등관리전문가로서의 역할을 수행하는 전문가가 포함되었다. 이는 양정역 복합개발 사업을 위해 구성된 공동협의체의 구성원에서 차이를 나타낸다. 현재 양정역 복합개발 사업 관련 공동협의체는 주민대표, 도시개발과장, 도시공사 본부장, 양정동장과 삼패1통장 등으로 구성되어있다. 광진구 사례에서 나타난 갈등조정위원회의 구성과 비교했을 때, 우선적으로 갈등관리전문가가 부재하며, 정치적 이해관계

10) 해당 공공갈등에 대해 간략히 살펴보면, 광진구의 국립서울병원은 1962년 정신과병원으로 설립되었으며, 이후 정부가 1989년부터 현대화를 추진하였다. 보건복지부는 현 부지에 건물을 신·증축하여 기능 및 구조의 현대화를 추진하였으나, 주민들은 국회 청원 등을 통해 병원의 이전을 요구하게 되며 갈등 양상이 나타나기 시작하였다.

자 그리고 중앙부처의 인사가 부재한 상황이다. 따라서 실제 공동협의체가 운영될지라도, 객관적이며 중립적인 입장에서 이를 계획 및 조정하고 운영하는 전문가가 부재하여 서로 입장 차이만 확인하며 갈등이 심화되는 계기가 되는 것이다. 또한 정치적 이해관계자와 중앙부처 인사의 부재로 인해 우물 안에서의 논의에 그치는 것이며, 보다 상위차원의 계획의 실현가능성과 일정 등의 문제에 대해서는 논의의 한계가 있는 것이다. 따라서 남양주시의 양정역 복합개발 사업에 관한 공공갈등을 최소화하고 협력적 양상으로 변화시키기 위해서는 우선적으로 현재 구성된 공동협의체를 단순히 함께 모여 논의하는 자리에서 벗어나 실제 나타난 갈등이 무엇이고 원인은 무엇인가, 나아가 이를 해결하기 위해서는 상호 어떠한 노력이 필요한가 등에 대한 진지한 담론의 장으로 발전시킬 필요가 있다. 그리고 이를 위해 갈등관리전문가와 정치권 그리고 중앙부처의 인사에 대한 추가적인 배치가 필요하다.

둘째, 운영적 측면으로 갈등조정위원회의 운영적 측면에서 위원회의 활동은 약 1년 여간 본회의의 31회, 실무소위원회의 27회, 기타 회의 6회 등 총 64회의 회의를 실시하였으며 이를 통해 최종적으로 합의안 도출을 시도하였다. 이와 같이 약 1년의 기간 동안 양정역 복합개발 사업 사례와 달리 지속적으로 회의를 하여, 진행과정에 대한 논의와 이해 당사자들 간의 갈등 해결을 위해 노력하였음을 알 수 있다. 물론 무조건적인 회의를 위한 회의는 지양해야 하지만, 최소한 회의의 지속성을 확보하여 주기적으로 만나고 대화하고 협력하는 장을 마련해야 할 필요성이 있다.

셋째, 합의적 측면으로 갈등조정위원회는 합의적 측면에서 위원회는 운영규칙을 통해 회의의 모든 내용을 언론에 공개하는 것을 원칙으로 하였고 조정위원들의 의사결정은 합의를 원칙으로 하여 다수결이나 표결처리는 허용하지 않기로 하였다. 특히 합의가 공감을 기반으로 이루어질 경우 다수결에 의한 소수집단의 소외를 최대한 방지할 수 있다는 점에서 차후에 발생할 수 있는 논란을 원천적으로 차단 가능하게 해준다. 따라서 합의제 원칙이 실현 가능하게 되기 위해서는 참여자들의 목소리를 존중함을 바탕으로 모든 토론과 대안제시에 있어서 제한을 가해서는 안 된다. 이러한 측면에서 국립서울병원 갈등조정과정은 우리나라에서 소수자의 목소리를 적극적으로 반영하고 참여할 수 있게 하는 '공감에 기반을 둔 합의제'의 성공가능성을 보여준 사례라 할 수 있다(김광구, 2015: 64). 따라서 양정역 복합개발 사업의 민관공동협의체의 경우, 논의를 위한 논의에서 그치는 것이 아니라 먼저 명확한 논의의 우선순위를 선정하고 이를 토대로 순차적으로 협의해나가 결과적으로 합의에 이르는 체계를 갖추어야 한다. 특히, 광진구의 사례의 경우, 갈등조정위원회에는 중국동 자치위원장들이 함께 참여하여 의견을 제시하고 주민들에게 회의 내용을 전달하고 재차 주민들의 의견을 전달해주었으며, 이러한 과정을 통해 여론을 조성할 수 있었다.

또한 갈등조정위원회의는 주민보고회, 심층면접(주민참여형 여론조사)과 정보제공형 여론

조사를 실시하며, 중앙정부, 지방정부, 시민단체 등의 다양한 노력과 세 가지의 주민의견수렴을 실시하였다. 그리고 주목할 점은 조정위원회가 도출한 최종 대안은 주민들의 동의를 확보한 후에야 최종적인 합의로서 인정받음을 보여준 점이다. 이는 결과적으로 지역주민들에게 합의의 신뢰성과 지역주민의 역할의 중요성을 인정받는 것과 같은 심리적 기제로 작동한 것이다. 또한 일반적인 주민보고회가 아닌 주민참여형 여론조사와 정보제공형 여론조사를 통해 과학적으로 공정하게 주민들의 의견을 수렴하여 논란의 여지를 원천적으로 제거할 수 있었다(김광구, 2015: 65). 따라서 양정역 복합개발 사례의 경우에도 협의체 내의 합의가 관련 사업에 대한 합의로 바로 이어지기 보다는 협의체에서 나타난 의견논의과정에 대해 지역주민들에게 상세하게 정보를 제공하고 최종적인 결론에 대해서도 법적 구속여부를 떠나 최소한 지역주민들에게 과학적인 방법을 통해 공정하고 수렴하는 자세가 필요하다고 할 수 있다.

2. 경제적 측면

중앙정부와 지방정부가 추진하는 대다수의 개발사업에서 주민과의 마찰이 나타나는 공통된 요소 중 하나가 바로 보상 문제이다. 해당 지역에서 삶을 영위하던 지역주민들의 경우, 개발 사업으로 인해 삶의 터전에 변화를 주어야 하기 때문에 매우 민감하고 대립하는 부분이다. 지역주민들의 기대하는 수준에서의 보상이 이루어지지 않는 경우 대다수 주민갈등이 유발되고 있다. 특히 개발 사업의 추진을 위해서는 원활한 토지매수가 가장 중요한 선결 과제이다. 그러나 기존 보상행태의 다수 사례를 살펴보면, 주민과의 형식적인 협의와 강제적 진행으로 사업시행자와 주민간의 갈등이 다수 나타났다(박정일, 2007: 222). 또 한편으로는 지역주민들의 과도한 보상 요구가 사업의 진행에 영향을 미치는 등으로 인해 기존 보상방식에 대한 개선 논의가 지속적으로 이루어지고 있다.

이에 본 연구에서는 보상금액의 수준과 적절성 등의 금전적인 부분에 대해서 논하기 보다는, 절차적 측면에서 보상으로 인한 갈등을 최소화하기 위한 대안 마련에 초점을 두고자 한다. 특히 보다 현실 적합한 시사점을 도출하고자 행정중심복합도시 건설사업에서 이루어진 성공적 보상과정에 대한 논의를 함께 하고자 한다. 행정중심복합도시건설청(이하 건설청)은 기존 공익사업에서 보상 절차상 문제점을 개선하고자, 주민참여를 보장하고 합리적인 보상방안 구체적으로 제시하며 주민들의 요구에 적극적으로 대응하였다. 이러한 노력의 결과, 행정중심복합도시 건설사업은 여의도의 25배에 달하는 방대한 면적임에도 불구하고, 타 공익사업에 비해 2배정도 빠른 보상실적을 거두었으며, 보상착수 1년여 만에 토지보상을 사실상 마무리하였다(행정중심복합도시건설청, 2007: 44).

구체적으로 양정역 중심 복합개발 사업의 보상 문제에서 나타나는 갈등을 해결하기 위해

해당 사례가 주는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 보상과 관련된 주민의 실질적 참여를 보장하며 소통의 창구를 확보하여야 한다. 행정중심복합도시 건설사업은 보상 8개월 전부터 '보상추진협의회'를 구성 및 운영하여 민원을 해결하고자 노력하였다. 즉, 주민들과의 지속적인 대화의 창구를 개방하여 소통의 폭을 넓혔으며, 공식적인 협의의 장을 구성한 것이다. 기존에는 보상계획 공고 후에 단순한 주민의견 전달 및 사업진행상황 통보를 목적으로 1~2회 정도의 보상추진협의회가 개최되었다. 특히 각종 민원 발생 시 마땅한 대화창구가 없어 각종 공익사업 시행 시 집단행동으로 인하여 물건조사 및 감정평가가 지연되는 사례가 다수 존재하였다(행정중심복합도시건설청, 2007: 45). 실제 양정역 복합개발 사업도 주민들의 지속적인 보상 관련 논의에 대해 추상적이며 원론적인 입장만을 견지하며 대화의 통로를 제한시키는 상황이 나타났다. 행복중심복합도시는 이와 같은 문제에 대응하기 위해 토지보상법에 따라 보상추진협의회를 구성할 경우 그 기한이 매우 늦다고 판단하고, 충남도의 조례 개정을 실시하여 법적 보완 한 후 예정지역 지정 이전에 보상추진협의회를 구성하였다. 또한 보상추진협의회는 주민대표, 건설청, 사업시행자, 충남도, 공주시, 연기군, 대학교수 및 변호사, 감정평가사 등 총 21명으로 구성하였다. 특히 주민대표의 대표성을 확보하고 각종 협의결과에 대해 순응할 수 있는 시스템을 갖추기 위해, 주민들이 직접 주민대표를 선출하는 방식을 택했다는 점은 양정역 중심 복합개발 사업의 보상 관련 협의체의 구성과 대표의 선출에 대한 하나의 대안이 될 수 있다.

한편, 회의진행 방식을 주민들이 요구하는 사항을 유형별로 분류(83개 항목 288건)한 뒤 이에 대한 수용 또는 수용불가 등을 검토하는 방식으로 바꾸고 주민들에게 상세히 설명해 나갔다. 또한, 보상추진과정에서 다양한 이해관계를 합리적으로 조정하기 위해 보상추진협의회 내에 분과위를 구성하였다. 다수의 경우 단일의 회의에서 다수의 안건을 다루려고 하여 실제 결론 없는 회의로 마쳐지는 경우가 다반사이다. 그러한 점에서 명확하게 주민들이 요구하는 바를 유형화하고 우선순위를 선별하여, 순차적으로 조정해나가며 이를 구체적 분과별로 분류하여 추진하였다는 측면은 양정역 중심 복합개발 사업 관련 보상 갈등의 해결을 위한 협의체의 구성과 운영에 하나의 대안이 될 수 있다. 즉, 주민들의 요구사항에 대한 의견 수렴과 구체적인 협의를 가능하게 하며 주민들과의 신뢰를 형성해 나갈 수 있는 제도적 기본 체계를 구성해야 할 필요성이 있다.

둘째, 보상과 관련된 모든 사항에 대해서 주민들에게 철저히 공개하고 협조를 구해야 한다. 공공사업에 있어서의 보상의 방법과 절차에 대해 일반 국민들이 접근하여 상세히 이해하기는 매우 어렵다. 따라서 건설청 및 토지공사는 주민들의 궁금증을 풀어주기 위해 가능한 모든 수단(언론, 방송, 홍보책자 등)을 동원하여 홍보활동을 실시하였다. 아울러 예정지역내 세무사, 변호사 등과 협력하여 관련 상담창구를 개설하고 주민의 애로사항이나, 전문적인 사

항에 대한 자문을 하도록 함으로써 주민들의 신뢰를 형성해 나갔다(행정중심복합도시건설청, 2007). 양정역 복합개발 사업의 보상 관련해서 남양주시는 아직 적극적인 홍보 또는 정보제공 등을 실시하고 있지 않다. 지금까지는 개발제한구역 해제, 서강대학교와의 기본협약 체결 등으로 인해 우선순위에서 미루어졌다고 하여도, 특수목적법인(SPC)을 설립과 교육부 신청을 앞두고 있는 현 시점부터 앞으로는 가장 첨예하게 대립할 가능성이 큰 문제가 보상이다. 따라서 보다 전략적으로 지역주민에게 보상과 관련된 정보를 제공하고 홍보해야 한다. 특히 행복중심도시 건설사업과 같이 다양한 홍보매체를 활용하여 직·간접적으로 정보를 제공해야 한다. 또한 보상에 관한 정보의 전문성에 기반하여 관련 전문가들과 협력하여 보상·세무·법률 상담창구를 개설하고 자문을 해줄 수 있는 정보제공의 장을 마련해서 주민들과의 신뢰를 형성해 나갈 필요가 있다.

셋째, 지자체의 직접적인 주민 접촉을 통해 현장의 목소리를 수렴하고 상호 신뢰감을 형성하여야 한다. 행정중심복합도시 건설사업을 위해 홍보책자를 배포하는 것에서 나아가 건설청 및 지자체 공무원들은 '보상독려반'을 구성하여 지역주민들에게 직접 방문 및 대면하여 상세히 설명하였다. 또한 지역주민들의 편의를 위해 보상 관련 상담 및 보상계약 체결업무를 휴일에도 수행하였다. 한편 전략적으로 보상대상자 10,023명 중 고액보상자 100명을 선정하여 이들에 대한 집중적인 설득을 함으로써 다른 주민들도 협의매수에 응하도록 유도하였다(행정중심복합도시건설청, 2007: 47). 이와 같은 성의와 노력은 지역주민들의 목소리를 실질적으로 청취 가능케 하여 보상업무의 원활한 수행에 획기적인 효과를 거두었다. 이처럼 양정역 복합개발 사업에 관한 보상에 있어서, 지자체는 지역주민을 보상 문제에 예민한 갈등의 온상으로 바라보는 시각에서 탈피하여야 한다. 오히려 보다 적극적으로 주민들에게 접촉하여 현장의 목소리, 실질적인 요구 사항 등에 대해 청취할 필요가 있다. 일선에서 민-관의 보다 진심어린 대화와 소통이 공공갈등 해결의 단초가 될 수 있다는 점에서 현재보다 조직적이고 전략적인 지역주민과의 직접적 소통이 필요하다.

3. 정치적 측면

지역 정치인들은 주민들의 여론을 선동할 수 있으며, 행정적·정치적으로도 정책결정에 상당한 정치적 영향력을 행사할 수 있다. 따라서 지역 정치인들 간의 당파적 입장에 의한 그리고 반대를 위한 반대는 지방정부의 개발 사업에 결코 긍정적인 영향을 미치지 못한다. 보다 지역의 발전이라는 거시적이며 상위가치 측면에서 협력을 도모할 필요가 있다.

또한 지역 정치인들은 지방정부가 중앙정부와 하는 소통과 협력에 있어서 정치적 역량을 더할 수 있다. 양정역 복합개발 사업의 경우 중앙정부의 관계 부처와 협의하고 논의하는 과

정에서 상당한 일정 지연이 나타났다. 이는 개발사업의 내용적 측면에서 원인을 찾을 수 있겠지만, 한편으로는 정치적 역량 즉, 협상력과 네트워크 등의 측면에서도 일부 원인을 찾을 수 있다. 이는 지자체가 자신의 정책을 홍보하고 설득시키며 수용 가능케 하는 현대 지방정부의 필수 역량 가운데 하나이다. 따라서 남양주시 그리고 해당 지역의 정치인들 간의 협력적 네트워크를 구축하여 양정역 복합개발 사업의 원활한 추진을 위한 정치적 역량을 도모할 필요가 있다. 더불어 지방정부에서 실시하는 공동협의체 논의 또는 갈등조정위원회 등에 적극적으로 참여하고 소통하고, 지역주민들과의 상시적인 접촉을 통해 지역주민들의 의사와 실질적 요구사항을 현장에서 파악하여 이를 대변할 수 있는 역할을 수행해야 한다.

【참고문헌】

1. 국내문헌

- 강용만. (2012). 「정책갈등의 영향요인에 관한 연구」. 박사학위논문, 상지대학교 대학원
- 국토연구원. (1995). 「역세권개발 기본구상(천안역)」.
- 권영규. (2006). 갈등성격과 갈등관리 전략에 관한 연구. 「한국사회와 행정연구」, 17(2): 159-189.
- 김광구. (2015). 국립서울병원 갈등조정 사례로 보는 성공적인 분쟁 해결의 방법과 지혜. 「조정을 위한 설득과 수사」, 14: 54-66.
- 김석희. (2006). 「지방자치단체와 택시운송사업조합간 정책갈등 사례분석: 인천시 택시교통카드 단말기 설치과정을 중심으로」. 석사학위논문, 인천대학교 대학원.
- 김영평. (1991). 「불확실성과 정책의 정당성」. 서울: 고려대학교 출판부.
- 김종한. (2009). 「도시철도 역세권의 효율적 개발방안에 관한 연구」. 석사학위논문, 서울산업대학교 대학원.
- 박호숙. (2000). 집단갈등이 정책결정에 미치는 영향: 군포시 쓰레기소각장 건설을 중심으로. 「지방행정연구」, 14(1): 183-212.
- 변성수. (2009). 지방자치단체 갈등관리 분야 법규 분석. 「한국콘텐츠학회논문지」, 9(12): 797-804.
- 이미경. (2007). 「철도역세권개발제도 개선을 위한 토론회」. 토론자료집.
- 이병헌. (1998). 「경부고속철도 정치역 역세권 개발 방향에 관한 연구」. 석사학위논문, 한양대학교 대학원.
- 이선우·오성호. (2009). 「협상론」. 서울: 한국방송통신대학교 출판부.
- 이시경. (2003). 정책갈등의 요인과 관리방안. 「사회과학논총」, 22(2): 181-205.
- 이용환·이정임·김진덕. (2008). 「광역 주민기피시설 갈등해소 및 주민지원 방안 연구」. 경기개발연구원.
- 이인수. (2003). 「기능의 분화를 통한 복합역사 Concourse의 연계방안에 관한 연구」. 석사학위논문, 단국대학교 대학원.
- 인천지하철건설본부. (1996). 「인천도시철도 역세권 개발계획」.
- 한국철도학회. (2002). 한국 고속철도의 개통과 운영준비. 「한국철도학회 추계학술발표대회 논문집」.
- 행정중심복합도시건설청. (2007). 주민의 참여와 대화를 통해 보상의 새로운 지평을 연 행복도시. 「감정평가」, 79: 44-49.

2. 국외문헌

- Coser, Lewis A. (1967). *Continuity in the Study of Social Conflict*. New York: Free Press.
- Deherndorf, R. (1959). *Class and Class Conflict in Industrial Society*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Nadar, Laura. (1968). Conflict: Anthropological Aspects. *International Encyclopedia of Social Science*, 3: 236-242.
- Peter Calthorpe. (1993). *The Next American Metropolis: Ecology, Community, and the American Dream*. Princeton Architectural Press.
- Pruitt, D. G., Rubin, J. Z. (1986). *Social Conflict: Escalation, Stalemate, and Settlement*. New York: Random House.
- Rodwin, Lloyd. (1981). *Cities and City Planning*. Plenum Press, New York and London.
- Schmidt, S. & Kochan, T. (1972). Conflict: Toward Conceptual Clarity. *Administrative Science Quarterly*, 3.
- Simon & March. (1958). *Organization*. John Wiley and Sons.
- Thomas, K & Luden, A. (1976). *Strategies, Structures and Process of Organizational ecision*. Comparative Studies in Administration. Pittsburgh: University of Pittsburg Press.

3. 기타

- 경기신문. 2015.05.13. “남양주 양정역세권 개발 놓고 갈라진 이웃… 재정착률 제고 관건”.
- 국민일보. 2015.05.27. “KTX 수서역 일대 개발 방식 갈등... 국토부, 복합단지 조성 추진-서울시, 복합환승센터 부지 우선 개발 방침”.
- 남양주뉴스. 2011.08.08. “GB해제 공람... 2020년까지 양정역 주변 300만㎡ 개발”.
- 남양주뉴스. 2011.11.30. 양정역세권 개발 주민비상대책위 사무실 개소 “어떠한 설명이나 설득도 이해 불가능”.
- 남양주뉴스. 2012.01.16. “양정역세권 개발... ‘주민저항’ 파고 넘을까”.
- 남양주뉴스. 2012.02.15. “체동 걸린 양정역세권... ‘민-관협의체’에 초점”.
- 남양주뉴스. 2013.01.29. “양정역세권 주민, ‘6가지 질의’로 대응”.
- 남양주뉴스. 2015.04.02. “내우외환 양정역세권 주민반발 이어 학생대책위 ‘꿈틀’”.
- 통계청 (<http://kosis.kr/>). 시군구 통계자료

이대웅(李大雄): 성균관대학교 국정전문대학원에서 석사학위를 취득하고(2014, 한국 지방정부의 정책확산에 관한 연구: 반부패 신고포상금제도를 중심으로), 현재 동 대학원 박사과정을 수료하였다. 주요 관심분야는 정책이론과 정책분석 그리고 재난·위험정책이며, 최근 주요 논문으로는 “학교폭력 위험예측을 통한 선제적 정책대안의 모색: 데이터 마이닝 의사결정나무모형을 중심으로”(정책분석평가학회보, 2016), “한국 지방정부의 정책확산에 관한 연구: 반부패 신고포상금제도를 중심으로”(한국정책학회보, 2015), “근로장려세제의 정책효과에 관한 연구: 성향점수 매칭(PSM) 이중·삼중차이 분석을 중심으로”(한국정책학회보, 2015) 등이 있다(leedw1011@naver.com).

이종구(李種球): 성균관대학교 국정전문대학원에서 행정학 박사학위를 취득하고, 성균관대학교 글로벌리더학부에서 재직 후, 현재 국회 예산결산특별위원회 입법조사관으로 근무하고 있다. 주요 관심분야는 정책평가와 방법론 그리고 규제정책이다. 최근 주요 논문으로는 범죄예방정책의 확산 영향요인 분석(2012), 시장규제의 수단으로서 오픈프라이스 정책효과분석(2012), 하수처리시설 민간위탁의 성과에 관한 연구(2013), 정책수용 및 정책홍보 영향요인에 관한 실증적 연구(2014), 퍼지셋 질적비교분석을 활용한 의회예산제도 영향요인의 탐색(2015) 등이 있다(leejku@nate.com).

김태진(金泰珍): 성균관대학교 국정전문대학원에서 행정학 박사학위를 취득하고, 성균관대학교 사회과학연구원 전임연구원과 경제인문사회연구회 전문위원으로 재직 후, 국회 외교통일위원회 비서관으로 근무하고 있다. 주요 관심분야는 정책형성, 정책평가와 방법론, 의회행정과 환경정책 등이다. 최근 주요 논문으로는 사교육비 지출 패턴과 경감정책의 효과분석(2009), 미래지향적 대기환경정책을 위한 서울시 대기환경정책 우선순위분석(2012), 예산안 심사 지원조직의 영향력 수용에 대한 주요 요인 분석(2014) 등이 있다(ttaijin@hanmail.com).