

도시계획체제의 거버넌스 형성 요인에 관한 연구

: 고양시 소재 서울시 기피시설 사례를 중심으로

A Study on the Governance Formation Factors in Urban Planning System

: Case Study on the Conflict of LULU in Goyang-City

정진원* · 김천권**

Jung, Jin-Won · Kim, Cheon-Kwuan

■ 목 차 ■

- I. 서론: 연구의 배경 및 목적
- II. 이론적 논의
- III. 도시계획체제의 거버넌스 형성에 영향을 미치는 요인분석
- IV. 고양시 소재 서울시 기피시설을 위한 거버넌스 접근
- V. 거버넌스 접근을 위한 정책적 함의
- VI. 결론

본 연구는 고양시 소재 서울시 기피시설을 중심으로 도시계획체제의 거버넌스 형성 요인을 탐색하였다. 한국의 도시계획은 전형적으로 정부 중심의 하향식 도시개발 방식을 추진하여 많은 갈등과 문제점을 양산하였다. 거버넌스 개념은 선진사회에서 의사결정의 방법론으로 제시되어 행정, 정치, 경제 등의 다양한 분야에서 연구되고 있으며, 그 의미나 개념은 아직 정립 중에 있다. 본 연구는 고양시 소재 서울시 기피시설 사례를 중심으로 도시계획과정에 거버넌스 구축을 통한 문제해결의 정책적 함의를 제시하였다. 첫째, 지방정부와 주민의 권한 확대를 위한 법적 제도개선이 이루어져야 한다. 둘째, 도시계획 분야 참여 제고를 위한 주민개방이 필요하다. 셋째, 도시계획을 구성하는 실천 주체들 간 협력적 거버넌스가 구축되어야 한다. 넷째, 거버넌스 확립을 위한 지속적 노력이 추구되어야 한다.

* 인하대학교 대학원 도시계획학과 박사과정(주저자)

** 인하대학교 도시계획학과 교수(교신저자)

논문 접수일: 2011. 10. 4, 심사기간(1차): 2011. 10. 5 ~ 2011. 12. 23, 게재확정일: 2011. 12. 23

□ 주제어: 도시계획, 거버넌스, 기피시설, 갈등, 고양시.

This article discusses the governance formation factors in urban planning system, focused on the case of LULU(locally unwanted land use) sites in Goyang city. The coordination of planning among governments is an important strategy for solving many conflicts that go beyond geographical or political jurisdictions, especially cases for site decision for LULU. However, traditional urban planning process in Korea has shown a typical government-oriented top-down approach and therefore brought about a lot of conflicts and collisions among stakeholders and local governments around LULU project. Governance approach is understood to be a dynamic process in which flexibility, problem orientation as well as variability of relationships and networks play an important role. This paper suggests that traditional urban planning and regulation in Korea should be replaced with more decentralized governance-oriented approaches, to solve the conflicts of LULU in Goyang city.

□ Keywords: Urban Planning, Governance, LULU, Conflict, Goyang City.

I. 서론: 연구의 배경 및 목적

본 연구는 도시계획에 있어 최근 화두인 거버넌스(governance)개념을 적용하여 도시계획체제의 거버넌스 형성방안을 탐색한다. 도시계획은 도시공간의 지속가능한 발전을 도모하고 주민의 삶의 질 향상을 위해 수립하는 계획으로, 토지이용·교통·산업·보안·국방·후생 및 문화에 관한 활동의 계획적 접근을 시도한다. 이 과정을 통해 광역도시계획 및 도시기본계획에서 제시된 장기적인 발전방향을 도시공간에 구체화시키며 도시의 계획적 성장과 발전을 모색하는 기능을 수행한다. 하지만 한국의 경우 도시계획은 규제 중심으로 수행되고 있으며 지역사회와의 적극적인 참여가 미흡한 실정이다(Suh, 2005).

이는 한국의 도시계획과정에 거버넌스가 도입되지 못한 데에 기인하며, 이러한 일련의 사건을 계기로 도시계획체제에서 거버넌스가 이해관계자들 사이의 갈등과 충돌, 대립과 파행을 해결해 줄 수 있는 대안으로 부상하고 있다. 거버넌스 개념은 유럽, 호주, 북미지역에서 의사결정의 방법론으로 이용될 뿐만 아니라 행정, 정치, 경제 등의 학문분야에도 적용되고 있으나 그 의미나 개념의 확립은 아직 진행 중이라고 볼 수 있다.

도시계획시설 중 하나인 기피시설¹⁾은 도시개발과정에서 도시 간 갈등을 일으키는 주요 시설로 인식되고 있다. 도시의 외곽 또는 타 도시로 이전된 기피시설로 인해 도시의 경제활동 기피 및 지역주민의 만족도 저하, 각종 사회문제 등을 양산하고 있다. 이로 인해 기피시설로 인한 인접도시들 간의 갈등, 주민과 지방정부와의 갈등, 주민들 간의 갈등 등 다수의 갈등을 양산하고 있다. 이러한 갈등적 상황에 직면하여, 본 연구는 경기도 고양시(이하 고양시)소재 서울특별시(이하 서울시) 기피시설로 인한 갈등사례를 중심으로 한국 도시계획체제의 거버넌스 도입 가능성을 탐색하고자 한다. 따라서 본 연구는 고양시 소재 서울시 기피시설로 인한 갈등 이슈 및 쟁점사항을 심층적으로 분석하고, 도시계획 거버넌스 도입을 통하여 갈등해소 방안을 모색하는 것을 목적으로 한다.

II. 이론적 논의

1. 과정으로서 진행 중인 거버넌스 개념

거버넌스는 20세기 후반 등장한 개념이며, 국가·정부 운영에 대한 비판과 반성의 결과로서 제시되었다. Pierre(2000)는 이러한 정부운영방식의 변화가 결국 기존의 국민국가 중심의 통치체제의 약화에 대한 논의를 가져왔으며, 현대 대의민주주의의 약점을 보완하는 새로운 정책 결정방식으로 발전·전개되었다고 설명한다. 거버넌스는 시민의 증대된 참여요구에 부응하고 다양한 행위자들의 수평적 자기조절에 의한 정책결정방식으로 개념의 발전을 가져왔다(Kooiman, 1993; Kooiman and Vliet, 1993). 다양한 행위자들의 다층적 네트워크의 형성과 동반자 관계의 구축, 공유된 목적에 근거하여 자기 조절적으로 형성되는 게임의 룰, 그리고 신뢰에 근거한 수평적 정책결정 과정(Braithwaite and Levi, 1998; Jessop, 1997; Hirst, 2000; Rhodes, 1997)으로 특징되어 정부실패·시장실패를 극복할 수 있는 새로운 정책결정 방식으로서의 가능성을 제시하고 있다(Rosenau and Czempiel, 1992).

Rhodes(1997)는 거버넌스를 자체조직화, 상호의존에 기반을 둔 조직간의 네트워크, 자원의 교환, 정부로부터의 자율성을 의미한다고 정의한다. Stoker(1996)는 집권화된 국가와 도시간의 직접적인 연계성을 갖는 낮은 정부로 상징되는 관료적 위계체제로부터 연합, 파트

1) 연구범위에 포함되는 기피시설은 공설묘지, 납골당, 화장장, 폐기물 처리시설 등인데 이는 도시계획시설 중 보건위생시설 및 환경기초시설로 분류되어 있으므로 도시계획시설로 볼 수 있다.

너집, 네트워크 등과 같이 느슨하고 상호작용을 강조하는 행정구조로의 이행과 연관지어 개념을 정의하고 있다. Hyden(1999)은 정치적 게임의 공식적·비공식적 규칙을 정하고 그러한 규칙에 따라 갈등을 해소하는 방법을 의미하는 것이라고 정의한다. Pierre(2000)와 Newman(2001)은 공공문제를 해결하는 기제로서 공적인 관심사와 관련하여 권력이 행사되고, 시민들의 의견이 제시되어 의사결정이 이루어지는 전통, 제도 및 절차로 정의한다. 거버넌스는 정부 패러다임의 대안적 개념으로 확산되고 있으며(Rhodes 1997; Pierre 2000; Goss, 2001; Peters 2001; Richard & Smith 2002; Kooiman, 2003; 유재원·홍성만, 2005 재인용), '정부에서 거버넌스로(From Government To Governance)', '정부없는 거버넌스(Governance Without Government)', 거버넌스 없는 경제성장(Growth Without Governance) 등의 구호는 이러한 흐름을 더욱 부각시킨다(World Bank, 1992; March & Olsen, 1995; Rhodes, 1996; Peters, 2001; Peters & Pierre, 1998; Rosenau & Czempiel, 1992; Seldadyo et., al, 2007, 정성호, 2010 재인용). 거버넌스 패러다임에 발맞추어 현대정부는 지역 주민들에게 무언가를 제공하는 것(providing)보다는 가능하도록 한다(enabling)는 의미에서 점차 직접 모든 것을 집행(rowing)하기보다 방향을 잡아가는(steering) 안내자로서의 역할이 커지고 있다(Leach & Percy-Smith, 2001). Goodwin과 Painter(1996)는 정부라는 개념보다 거버넌스로 개념화 하는 것은 국가의 공식적인 주체뿐만 아니라 다양한 공간적 범주 내에서 정책과정에 영향력을 주는 행위자 전체를 포함하는 제도적 범위에 초점을 두기 위한 것이라고 지적하고 있다.

하지만 거버넌스의 의미에 대해서는 연구분야에 따라 상이하게 정의되고 있고, 합의된 개념이 없는 상태이다(이명석, 2002). 이종원(2002)은 거버넌스 개념의 무분별한 사용으로 용어사용에 혼선이 초래되어 학자들이 개념적 정의에 대한 고민없이 사용하고 있는 경우가 대부분이며 그 뿌리 또한 확실하지 않다고 주장한다. Peters와 Pierre(1998)는 이러한 현상을 거버넌스를 과정이 아닌 결과물(outcome), 혹은 구조(structure)로 이해하기 때문에 비롯된 것이라고 주장한다. 배유일(2003)은 거버넌스를 어떤 전략이나 통치운영의 양식이라기보다, 사회문제 해결과정에서 전통적 정부의 역할이 점차 변화되고 비정부부문 행위자들의 역할이 점차 강화되는 하나의 과정으로 이해됨을 역설한다.

상기의 논의에 비추어 거버넌스에 대한 공통적인 특징을 살펴보면 다음과 같이 정리될 수 있다. 첫째, 학자마다 상이한 정의를 내리고 있지만 기본적으로 다수의 학자들이 거버넌스는 기존의 정부 행태·운영방식과는 상이한 개념으로 접근하고 있다는 사실이다. 둘째, 정부의 일방향적 정책 수립이 아니라 조타수로서의 역할로 변하여 다양한 관계자들과 파트너십, 연합, 협력과 연대를 통하여 문제해결 및 정책 수립이 이루어진다는 것이다. 마지막으로 거버

넌스 개념이 구조가 아닌 문제해결 방법·과정으로 접근된다는 사실이다. 이러한 문제해결 과정은 정부와 사회 간의 파트너십 및 사회의 주도적 역할을 의미하는 '신 거버넌스'(new governance)로 묘사되기도 한다(Peters & Pierre, 1998).

또한 연구주제인 도시계획체제에 있어서 거버넌스는 다음과 같은 의미로 해석될 수 있다. 첫째, 제도적 맥락으로 도시공간의 주체들이 공식·비공식적 관계 속에서 규칙을 정하고 문제 해결을 위한 방안을 모색하는 것이다. 둘째, 소통협력적 맥락으로 정부관료와 지역주민 간의 소통 활성화를 통해 긴밀한 협력과 동반자적 관계가 조성되어서 공동의 문제해결에 적극적인 방향으로 일조하는 것이다. 셋째, 분권화 맥락으로 도시계획은 이제 국가가 독점적으로 점유하여 행해지던 방식에서 벗어나 지방에게 권한이 대폭 이양되는 모습을 보인다.

정보통신기술의 발달, 경제활동의 세계화 등의 사회환경 변화로 인하여 도시경쟁력이 국가경쟁력을 결정하는 시대가 도래했다(김천권, 2004). 이는 국가경쟁력 결정에 있어 도시경쟁력이 중요한 요인으로 부각됨을 역으로 설명하는 것이며, 따라서 도시문제는 지방정부가 해결을 주도하는 제도가 확립 되어야 함을 역설한다. 서순탁(2008)은 한국의 도시계획에 있어 국가는 그동안 오케스트라, 개발업자의 역할을 수행하였고, 도시계획은 도시개발의 청사진을 제시하는데 그쳤으며, 계획은 종합계획의 형태를 띤 전형적인 지시와 통제 모델이라고 지적한다. 이러한 반성으로 최근의 사회환경의 변화는 도시계획체제에 거버넌스 개념을 도입하여 분권화된 도시계획의 확립을 요구하고 있다.

2. 거버넌스 개념에 대한 상반된 견해

거버넌스는 현실적용에 있어 긍정적으로 평가되기도 하고, 비판의 대상이 되기도 한다. 본 절에서는 거버넌스의 현실적용에서 제기되는 두 가지 상반된 쟁점에 대해 도시계획을 중심으로 논의하였다.

1) 긍정적 시각

Stoker(1996)는 좋은 거버넌스의 주요 특징으로 개방성(openness), 심의(deliberation), 그리고 행동능력(capacity to act)을 제시한바 있고, Box(1998)는 로컬 거버넌스라는 차원에서 의사결정의 규모, 민주성, 책임성, 합리성이라는 원칙을 제시하였다. 이런 특징은 도시에서 거버넌스를 확립하는데 있어 정부와 비정부행위자와의 긴밀한 협력과 공생, 조화, 정부의 책임과 추진력, 네트워크가 전제 됨을 언급하는 요소들이다. 이는 주체들 간의 거버넌스 형성이 곧 목표달성에 있어서 서로간의 상생으로 연계되어 집합적, 협력적 거버넌스가 형

성된다는 것을 의미한다.

둘째, 거버넌스는 '반성적 합리성' 및 의사소통에 긍정적으로 기여한다는 점이다. Jessop (2000)에 의하면 거버넌스가 추구하는 합리성은 '절차적 합리성', '실체적 합리성'이 아닌 '반성적 합리성'인데, 이는 거버넌스가 소수(권력자)에 의한 결정이나 보이지 않는 손에 의한 결정보다 대화·협상·조정을 통한 타협이나 동의에 더 큰 가치를 둔다는 것이다. 이는 다수의 법칙 및 소수의 대표성을 존중하며 소수자, 약자를 위한 거버넌스 형성에 기여하게 된다. 또한 의사소통은 거버넌스의 기본이 되는 요소로 도시계획에 있어서 관련된 집단들 사이의 협력과 동반자 관계 속에서 상호신뢰를 강조하기 때문이다. 이는 관련된 집단 간의 대립과 갈등의 이면, 이른바 불협화음을 조정·조절 해줄 수 있는 대안이 되기 때문이다.

셋째, 거버넌스는 사회적 자본형성에 긍정적으로 기여한다. 도시계획에 있어 사회적 자본은 합의형성과정이나 협력적 과정 혹은 의사소통적 과정에 필수적으로 요구되는 중요한 자원으로 인식되고 있다(Innes et al, 1994; Healey, 1997a, 1998; Sager, 1994; 서순탁, 2001 재인용). 그러나 기존의 도시계획은 효율 극대화·가치극대화를 목적으로 한 합리적 계획이 강조되었다. 다양한 집단·문화·가치가 충돌하는 현실에서 효율·가치극대화를 위한 합리적 계획은 한계에 봉착하였으며, 사회적 자본의 축적을 통하여 대립과 갈등적 상황이 보다 원만하게 해결될 수 있는 기반을 마련 할 것으로 기대된다.

넷째, 거버넌스는 갈등해소에 기여한다. 생활이 개별화되고 다양화되는 급변하는 사회 속에서 상이한 집단과의 갈등과 이로 인한 불협화음은 어떤 측면에서는 필연적이며, 갈등을 해결하기 위해서는 당사자 간 조절을 통한 합의점을 찾아야 한다. Habermas는 현대 도시계획의 문제는 '디자인의 문제가 아니고 실패를 조절해 가는 문제이고, 도시의 삶의 세계를 침범하고 도시의 실체를 말살하려는 익명의 체제 명령을 통제하고 관리하는 문제'라고 말한다(김우창, 1989 재인용). 도시계획은 거버넌스를 통해서 큰 틀의 로드맵을 제시하고, 인프라와 시설, 주민 간 관계를 개선하는데 기여함으로써 갈등해소에 있어 긍정적으로 작용할 것이다. 그러므로 복잡화되고 상호 연관성이 증대해지는 사회에서 도시계획 또한 패러다임의 전환이 요구되는데(김찬호, 2000), 전환기적 시기인 현 시점에 있어 거버넌스는 갈등해소를 위한 대안적 개념으로 부상하고 있다.

실질적으로 도시공간에 있어 거버넌스는 긍정적으로 기여되었음을 해외 및 국내 선행연구를 통해서도 확인할 수 있다. Marshall(2000)은 스페인 바르셀로나 도시가 거버넌스 도입을 통하여 성공적인 도시로 꼽히는 사례로 언급하며 그 요인으로 민·관의 긴밀한 협력과 동반자관계를 언급하고 있다. Therkildsen et al(2009)은 덴마크 프레드릭스 도시변화 과정을 사례로 장소성, 정체성을 확립할 수 있는 도시를 조성하기 위해 거버넌스를 수용하여 과거와는 다른 정체성을 확립하는 사고방식의 변화를 유도했고, 이를 통해 도시가 체험 도시

(host city)가 되었다고 밝히고 있다. Wagenaar(2007)는 유럽에서도 도시계획에 있어 주민참여의 민주성 및 참여기회가 부족함을 지적하고 있으며, 현대사회는 대표자들이 도시정책을 결정하기에는 복잡한 사회가 되었고, 근린의 영역에서는 더 복잡한 현상을 보이기 때문에 이에 대한 해결방안으로 거버넌스의 필요성을 주장하였다. 거버넌스 형성을 위해 참여 민주주의, 민주적 숙의를 강조하였고 이를 위해서 실용주의, 청취, 호혜 및 신뢰성을 주 요소로 언급하였으며, 이를 통해 참여 집단과 사회 전체를 모두 발전시킬 수 있는 공진화 과정을 낳을 수 있다는 점을 강조하고 있다.

국내 연구에서 최영출(2004)은 전문가 설문을 통해 거버넌스를 작동케 하는 주요 기제로 네트워크의 상호신뢰, 책임성, 중재 및 조정이 중요하고 거버넌스의 실천을 위한 핵심적 요인으로 제시하였다. 그러나 김명숙(2005)은 한국의 거버넌스 수준과 주민참여 수준은 아직 낮으며, 깊은 연관관계가 경험적으로 나타나지 않은 결과를 보였다고 서술하지만, 유재원·홍성만(2005)은 경상남도 김해시 대포천 수질개선 사례를 분석한 결과, 환경부·김해시·주민대책위원회로 이어지는 연대 네트워크가 결합하여 작동하는 거버넌스를 통해 목표를 달성하고 장애가 되는 요소 및 딜레마에 대한 문제해결과정을 보여주었다고 밝히고 있다. 한부영·주재복(2006)은 대포천, 안양천, 청계천, 남양주시·구리시간 폐기물 처리시설 사례를 통해 갈등상황을 분석하고 이를 통한 해결책이 거버넌스 구축임을 설명함으로써 한국에서도 거버넌스는 이상적 개념이 아닌 현실에서 적용가능한 원리임을 보여주고 있다.

2) 비판적 시각

하지만 또 다른 시각에서 거버넌스는 전통적 행정을 완전히 대체하고 행정의 모든 문제를 해결할 수 있는 만병통치약은 아니라는 주장도 있다(이명석, 2002). 또한 실제적으로도 거버넌스 형성이 쉽지 않다는 것을 국내외 연구들을 통해 보여주고 있다. 이와 같이 거버넌스에 대한 비판이 제기되는 쟁점사항들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 전술하였듯이 개념적으로 용어의 정의가 불분명하여 정확한 의미를 제공해주지 않는 것이 비판의 쟁점으로 제기된다. Kickert(1997)는 거버넌스가 '마법의 주문(magic word)'으로 사용될 수 있음을 지적하였고, 최성욱(2004)은 거버넌스 개념의 혼란과 남용에 관해 비판적으로 고찰하였다. 이질적이고 다양한 의미들에 대한 개념적 정교화가 선행되지 않을 때 흔히 발생하는 현상으로, 미리 결정하고 난 후 연구에 착수하여 그 결과물을 거버넌스라고 발표하는 경우도 있을 것이고, 연구자들마다 서로 다른 개념 해독방식을 사용한다면 동일한 현상에 대해서도 상이한 '거버넌스'를 발견할 것이며, 관점이나 접근방법에서도 연구자 본인은 특정 관점에 따라 분석했다고 주장하지만 실제 분석내용은 다른 관점이나 접근방

법이 혼재되어 있는 경우가 발생할 것이라고 지적하고 있다.

둘째, 구성 주체들 사이에 민주적 협의 과정을 강조하는 거버넌스는 현실운영에서는 아직도 정부의 주도를 요구하는 한계가 있다. Jessop(2000)은 국민과 정부간에는 사회문제 해결에 대한 불신이 존재하기에, 중앙집권적 통제 없이 사회문제를 해결할 경우 '거버넌스 실패'가 발생할 수 있음을 지적하며, 네트워크가 확립되더라도 전체적인 관점에서 정부가 중심적 역할과 조정의 필요가 있음을 주장하였다.

셋째, 거버넌스는 '배타성'을 생산할 수 있다는 점에서 비판의 대상이 되기도 한다. Catlaw(2009)는 네트워크를 통해서 다양한 주체들의 참여를 이끌어 내고 새로운 거버넌스를 달성할 수 있다는 기존 통념에 대해 비판하며, 거버넌스의 주요소인 네트워크가 오히려 대의민주주의를 더욱 위협한다고 주장한다. 네트워크라는 속성이 유연하지만 책임성의 문제로 인해서 주체가 모호해지고 시민들은 개별적으로 접근해야하지만 군중 또는 'unity' 혹은 'one person'으로 인식되어, 오히려 엘리트·전문가 집단, 군중집단을 더욱 격리시키고, 기존 전문가 엘리트들만의 기득권수호 기제로 운영된다고 비판한다. 기득권들은 이른바 'code sharing'을 통해 자신들의 언어 체계 속에서 정체성을 형성하고, 시민들에게는 불충분한 이해와 공감을 유도케 만들어, 거버넌스는 결국 도시공익 추구를 위한 기제가 될 수 없는 한계가 있다고 주장한다.

실질적으로 도시공간에 있어서 거버넌스가 한계로 비추어지고 있음은 국내외 연구를 통해 확인할 수 있다. 한승준(2007)은 프랑스의 지자체간 협력체의 하나인 SIVOCAL의 사례를 검토하여 거버넌스의 한계를 논의하였다. SIVOCAL 설립초기는 수평적 네트워크, 참여 주체들간의 상호의존적 관계가 시간이 지나 점차 계층화되고, 상대를 지배하기 위한 권력관계로 변화하는 경향이 있다고 분석하고 있다.

Keil(2006)은 독일의 낙후도시 재개발 사업에 있어 거버넌스 과정을 분석한 결과, 독일에 있어서도 주요 주체 집단들이 과도히 네트워크화 되어있었고(중첩된 조직활동), 오래된 전통 속에서 조직들이 보수적 행태를 보여 타 조직·집단을 배제하는 환경이 조성되고 있다고 주장한다. 그 결과 소통의 혼란, 조직간 과부하, 합의의 어려움이 진행되어 독일 근린 재생사업은 결국 거버넌스를 형성하지 못하였고 사업 또한 실패하여 거버넌스는 사회문제를 해결하는데 있어 역부족이었음을 지적하고 있다.

거버넌스의 의미, 쟁점들을 살펴본 바 거버넌스는 상황, 성격, 장소, 주체 등에 따라 상이하게 해석되기도 하고, 접근방식에 따라 분석내용과 결과 또한 달라짐을 알 수 있다. 공공의 문제를 해결하기 위한 대안으로서 등장했지만 현실적으로 거버넌스 형성이 쉽지 않다는 것 또한 알 수 있다. 특히 한국 도시계획에 있어서는 정부가 주도적 역할을 수행했고 지역주민

들은 상대적으로 배제·소외되거나 형식적으로 참여의 형태를 보여왔다. 정부는 그동안 주도적 개발 역할을 수행했고, 도시계획은 전형적인 지시와 통제적 접근의 형태를 띠었음을 부인할 수 없을 것이다. 정창무 외(1999)는 한국의 도시계획이 타성에 젖어있고 정치권력의 논리가 압도하고 있는 현실을 지적하기도 한다. 이러한 현실에 비추어 한국의 도시계획 과정에서는 아직 거버넌스가 미성숙되어 있음을 알 수 있다.

3. 선행연구 분석

기피시설과 관련하여 해외 및 국내 선행연구들을 살펴보면, 갈등의 발생원인, 문제점, 해결방안 등 다양한 주제에서 기피시설과 관련된 연구가 진행되었음을 알 수 있다. 이는 도시화가 급속히 진행되면서 도시의 외형적 성장을 가져왔지만 그에 따르는 많은 문제점이 제기되어 도시 내에서 갈등과 대립의 원인으로 작용하고 있음을 알 수 있다.

해외의 주요 연구사례를 살펴보면, 미국 뉴욕에서는 ‘쓰레기 오디세이’²⁾ 사건이 발생한 이후 이에 대한 대책으로 1990년에 공평부담기준이라는 시 헌장을 마련하였다. 이 헌장은 특정지역에 혐오시설을 설치할 경우 도시전체차원에서 부담과 이익을 공평하게 분담해야 한다는 원칙을 제시한 것이다(Department of City Planning, 1995). O’Hare와 그의 동료들(1992)은 넘버 문제들에 대한 정책적 대응을 위한 자료 구축을 위하여 1990년 National Facility Siting Workshop을 개최하여 기피시설 입지선정의 신속화를 위한 주요 14가지 지표를 제시하였다. 뉴욕주 Tompkins County에서는 쓰레기매립지 주변지역에 보험을 실시해서 합리적 보상체계를 만들었고, 버지니아 주에 위치한 Georgia Pacific 제지회사는 고용폐기물 처리를 위해 지역주민들에게 적극적인 홍보를 통해 합의를 형성했으며, 뉴저지주 Camden시의 Cogen회사는 발전소 건설을 위해 지역사회와 긴밀한 협조와 동반자적 관계를 형성하여 문제를 해결하였음을 보이고 있다(박재홍 외, 1994).

하지만 한국에서는 지방자치제 실시 이후 기피시설과 관련된 문제가 더욱 빈번히 나타났으나, 아직도 입지계획에 있어 체계적·분석적인 검토없이 일방적으로 이루지고 있는 것이 사실이다(박재홍 외, 1994). 최열·최재도(2006)는 한국의 기피시설에 대한 갈등의 역사가 1960년대 후반 공단과 발전소 주변에서 오염시설의 건설과 운영에 따른 피해에 대해 주민들

2) 1987년 3월 3,168톤의 쓰레기를 실은 바지선 ‘모브로4000’호가 뉴욕시 근교의 작은 동네인 아이슬립을 출발하였다. 뉴욕시에서 배출된 쓰레기였지만 처리할 방법이 없어 받아줄 곳을 찾아 무작정 항해에 나선 것이다. 이 배는 미국의 남부 노스캐롤라이나, 플로리다 등 6개주를 전전했으나 어디서도 받아주지 않자 중남미 국가들인 멕시코, 벨리즈, 바하마까지 6개월 간의 항해를 했으나 어느 곳에서도 받아주지 않아 6천마일의 항해 끝에 아이슬립으로 되돌아 왔다(박호숙, 2007).

의 보상요구로 시작되어, 점차 시설 자체의 입지를 반대 및 거부하는 형태로 변화하여 기피 시설 입지결정이 더 어려워진 현실임을 지적하고 있다. 이에 대한 반성으로 한국에서도 기피 시설로 인한 대책 마련에 대한 연구가 점진적으로 진행되고 있다.

이만형(1996)은 지역기피시설·지역선호시설과 관련된 집단적 갈등을 사례로 NIMBY·PIMFY³⁾현상에 대한 이론적 고찰과 사례분석을 통해 갈등해소를 위해서는 지방자치단체 정책결정자의 자기성찰적 태도, 투명성, 객관적 기준에 따른 형평성, 제도 개선, 이를 위한 의사소통이 필요하다고 주장한다. 박재홍 외(1994)는 기피시설 입지 관련 피해보상정책 도입 필요성을 제기하며, 화성사업소 주변지역 주민들의 평균 수취의도액을 추정한 결과 수취의도액 측정치와 평균 개별지가와의 차이가 매우 큰 것으로 드러나, 기피시설 입지 보상에 있어 정부기관이 단순히 기계적인 보상으로만 이루어진다면, 주민들이 쉽게 받아들이지 않을 것이라고 분석하고 있다.

최근 거버넌스가 갈등해결에 긍정적으로 작용한다는 연구결과들도 나오고 있다(조영석, 2003; 한부영 외, 2006; 오경숙; 2009; 서혁준, 2010). 조영석(2003)과 오경숙(2009)은 이해당사자, 당사자 간의 상호작용(참여성·책임성·투명성)이 거버넌스 구성요인임을 도출하고 국내에서 기피시설 입지선정 간 갈등이 발생한 지역을 선정하여 분석한 결과, 공통적으로 지역주민에 대한 보상체계 확립과 거버넌스로의 패러다임 전환의 필요성을 제시하였다. 한부영·주재복(2006)은 로컬 거버넌스라는 측면에서 거버넌스 형성요인을 찾고 이에 대한 국내에서 발생한 갈등사례를 분석하여 해소방안을 제시하였는데, 로컬 거버넌스에 영향을 미치는 요인으로 이해당사자의 적극적인 참여, 공동문제 해결기제의 활용, 적극적 홍보 및 정보제공, 절차적 정당성, 명확한 역할 및 책임 설정, 감시장치의 활용, 보상체계 활용 등을 주요 요인으로 제시하였다. 서혁준(2010)은 이해당사자간의 행위, 특히 주요 이해당사자들의 비자발성, 개방성의 부재, 협력과 동반자관계 결여, 수동적인 지방정부 행태, 제도적 장치 부재가 기피시설 갈등지속의 주 원인임을 밝히고, 이를 해결하기 위한 방안이 거버넌스 형성임을 주장하고 있다.

선행연구 분석결과 선진사회가 기피시설 문제해결을 위해 한국보다 좀 더 적극적으로 거버넌스를 활용하고 있음을 알 수 있으며, 한국은 상대적으로 걸음마 단계에 있고, 아직 기피시설의 문제해결에 있어 주요 행위자들이 적극적인 행태를 보이지 않고 있음을 알 수 있다.

3) NIMBY(Not in My Back Yard)는 혐오시설이나 특정한 시설을 자신이 거주하는 지역에 들어서는 것을 반대하는 사회적인 현상으로 설명되며 PIMFY(Please in My Front Yard)는 자신이 거주하는 지역에 이익이 되는 시설을 끌어오려 하는 현상으로 설명한다. 이 두 단어 모두 지역 이기주의 현상으로 설명되고 있다(<http://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%8B%98%EB%B9%84> (검색일: 2011.9.4)).

선행연구들은 기피시설 문제 해결의 포커스를 주로 갈등이라는 점에 맞추어 접근하였고, 거버넌스 기제를 활용한 갈등해결 방안의 연구들은 거버넌스 형성요인의 틀에서 사례를 중심으로 분석하고 대안을 제시함을 알 수 있었다. 그러나 기피시설이 도시계획시설의 한 분류임을 착안할 때, 도시계획에 대한 고찰이 선행된 연구는 거의 없으며, 거버넌스와 도시계획과의 관계를 고찰한 시도가 없다는 점에서 본 연구와는 차이가 있다. 이는 한국의 도시계획이 주로 소수의 전문가에 의해 계획되었고, 용역회사에 의해 주로 처리되는 현실에서⁴⁾ 도시계획과 거버넌스는 접합점을 찾기 어려웠으며, 도시계획은 토목·건축이 주를 이룬다는 기존의 통념으로 인해 도시계획에 있어 거버넌스의 적용가능성 탐색이 등한시 되었다고 할 수 있다. 따라서 본 연구는 도시계획이라는 틀 속에서 거버넌스와의 연관성을 심층적으로 탐색하고, 서울시 소유 고양시 소재 기피시설을 중심으로 거버넌스 접근을 통한 분석과 문제해결 가능성을 탐색하였다.

III. 도시계획체제의 거버넌스 형성에 영향을 미치는 요인분석

상기와 같은 거버넌스의 의미고찰과 선행연구 분석을 바탕으로 도시계획체제에서 거버넌스 접근에 영향을 미치는 요인들을 다음과 같이 제시할 수 있다.

1. 게임의 규칙: 법제도적 측면

도시계획은 일종의 ‘게임이론’의 특성을 갖는다. 도시공간 속에서 누군가의 행위가 타인의 행태에 영향을 끼치는 상호작용이 끊임없이 발생하기 때문에, 도시를 계획하고 운영하는 주체 간 원활하고 합리적인 활동을 위한 규칙이 필요하다.

도시계획은 사회적 약자집단인 프롤레타리아 계급의 주거 및 위생 문제를 치유하기 위한 초보적인 개혁조치를 그 기원으로 본다. 하지만 근원적 문제 해결이 아닌, 프롤레타리아 계급을 유지시켜 기득권 세력을 유지하기 위한 미봉책으로 이용되었고, 이에 대한 반성으로 공상적 사회주의자가 등장하여 이상적 공동체를 열망하는 도시계획으로 진화가 진행되었다(송영섭, 1999).

4) 미국의 경우 인구 10만 이상의 도시에서는 대부분 행정부서가 중심이며 일본과 대만에서도 행정부의 공무원이 도시계획의 입안과 집행을 담당하고 있으나 한국의 도시경영에서 가장 열악한 부분이 도시계획의 수립을 행정부서에서 수행하지 않고 용역회사에 위임하고 있다고 지적한다(김타열, 2005).

한국도 1960년대 이후 경제성장을 위해 급격한 산업화가 진행되면서 유사한 문제로 몸살을 앓았고, 과거 서구에서 겪었던 과정을 그대로 답습하고 있어 이에 대한 비판과 반성이 필요하다. '국토의 계획 및 이용에 관한 법률'은 도시의 개발·정비·관리·보전 등을 위한 도시계획의 수립 및 집행에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 공공의 안녕질서를 보장하고 공공복리를 증진하며 주민의 삶의 질을 향상하게 함을 목적으로 하나, 현실적으로 한국의 도시계획제도는 기득권 유지를 위한 장치로 작용하며, 정부가 여기에 한 몫하고 있다고 해도 과언이 아니다. 문채(2004)는 국토계획법상 도시기본계획제도가 도시지역을 주 대상으로 하는 계획의 문제, 하위계획과 상위계획의 연계 문제 등 제도의 개선이 시급함을 논하고 있고, 이는 기존 제도의 설립취지목적에 궁극적으로 기여하지 못한다고 비판하고 있다. 손상락(2004)은 도시계획 거버넌스 구축을 위해 정치적 중립, 법 규정의 미비성 보완, 하위계획의 반영 증대, 지방의회의 역할증대 등을 주장하고 있다. 지금까지 살펴본 바, 정부기관의 행태는 도시계획체제의 거버넌스 지향이 그들의 권력유지에 부정적으로 영향을 미칠 수 있음을 보여준다. 하지만 제도의 근본 목적이 주민의 삶의 질을 향상시키는 것이므로 도시계획체제의 거버넌스 개념 도입을 위해 법 제도의 개선, 지방에 권한 이양, 정치적 중립, 주민의 참여를 위한 제도로 정비되어야 한다.

2. 네트워크 형성

거버넌스의 주요 특징 중 하나로 네트워크를 들 수 있다. 현대사회는 다양한 요인들이 다층적으로 얽혀있는 복잡성을 띄기 때문에 어떤 집단이라도 특정문제를 독자적으로 해결하기에는 한계를 보인다. 따라서 네트워크를 형성하여 다양한 참여자가 공동의 목표를 향해 접근하고 문제를 해결해 나가는 접근방법의 변화가 요구된다. 이를 위해 지역의 주요 주체들이 공식적-비공식적 통로로 긴밀히 연결되어 사회적 자본을 축적하고, 수평적인 네트워크가 형성될 것이 요구된다. 도시계획에서는 중앙·지역정부와 주민간의 연계를 위한 네트워크가 형성되어야 거버넌스 접근이 가능하며, 중앙·지역정부의 다양한 실무자, 주민 그리고 주민 대표만 참여하는 것이 아니라 약자·소외집단이 참여하는 네트워크가 형성되어야 한다.

한국의 도시계획은 그러나 행정비밀주의, 편의주의, 부처이기주의, 관료의 전문성 부족 속에서 형성된 네트워크는 중앙·지역정부 행정관료들 유대를 더 강화시켜 주민을 배제하는 행태를 보이고 있다. 한국의 경우 도시계획위원회는 비공개를 원칙으로 하여 주민참여 배제, 졸속처리 등의 문제를 보이고 있고, 2000년 개정된 도시계획법에서 지구단위계획의 지정·변경 수립에 관해서 주민제안제도를 도입하고 있으나 실효성에서 한계를 보이고 있다. 이재준(2010)은 한국의 제도가 상대적으로 입안단계에서부터 주민참여를 보완하였으나, 일반

시민은 공람·공고, 공청회 정도를 제외하고는 실질적 참여방법이 거의 없기 때문에 실효성 있는 참여방법은 거의 없다고 지적한다(〈표 1〉참조). 도시계획과정에 시민들의 적극적 참여를 유도하기에는 제도가 미흡하다는 것이다.

상기와 같은 논의를 종합할 때, 도시계획 거버넌스 구축을 위해서는 네트워크 구축이 필수적으로 요구되나 한국의 도시계획체제에서는 주민참여를 제한하는 제도 속에서 전문가와 행정관료들 사이의 형식적 논의를 통해서 도시계획이 결정되는 행태를 보이고 있다. 따라서 도시계획 거버넌스 구축을 위해서는 지역주민, 전문가, 정부, 시민단체들 사이에 긴밀한 협조가 이루어져야 하고, 여기에 소외집단을 포함하는 진정한 의미의 민주적 네트워크가 형성되어야 한다.

〈표 1〉 도시조성 과정에서의 주민참여

구분	입안 단계	결정 단계	시행 단계	권한
지자체	지자체(의회) 의견청취			지정·승인·수립권
전문가	공청회	도시계획위원회 심의		심의 (도시계획위원회)
일반주민	공청회, 공람·공고	공람·공고		의견제시
소유주	공청회, 공람·공고	공람·공고	소유주 동의 또는 통보	거부권 (일부)
기타	광역도시계획 협의회(필요시)			

출처: 이재준, 2010, 도시 삶의 질 제고를 위한 그린도시 조성, p. 54.

3. 상호의존성

도시계획체제의 거버넌스 접근을 위해서는 네트워크 뿐만 아니라 구성원들 사이에 상호의존성이 동시에 형성되어야 한다. 도시계획은 도시를 구성하는 다양한 요인을 담는 그릇으로 도시 교통, 문화, 경제, 건축 등의 요소를 담아내면서 이들의 조화를 통해서 도시성을 창출하는 작업의 특성을 갖는다. 이러한 측면에서 도시계획은 도시를 구성하는 다양한 요소들과 환경들 사이에 지속적 상호작용이 발생하는 개방체제라고 볼 수 있다. 개방체제는 환경과 영향을 주고받는 체제이기에 도시계획에 있어서는 세계 또는 국가의 경제변화에 영향을 받으면서 도시의 발전과 성장을 위한 동력을 생산해내는 과정에서, 내부적으로는 도시를 구성하는 주체들 사이에 협력과 공조, 갈등과 대립 등 다양한 현상들을 견인한다.

하지만 한국 도시계획 역사는 상호의존성을 이끌어 내기 어려운 열악한 상황 속에 진행되어 국가의 불균등 발전과 서울중심의 도시계획이 이루어졌다.⁵⁾ 한국전쟁 이후 경제성장을 이루기 위해 정치권력적 요소가 결합되어 영남지역과 서울·수도권 지역에 인구와 산업활동이 급속도로 유입되면서 도시계획 또한 이런 추세에 편승하여 진행되었다. ‘한강의 기적’이라고 불릴 정도로 서울은 급속히 경제성장하여 한국의 도시계획이 서울의 도시계획이라 칭할 수 있을 정도로 일극중심의 도시계획과정이 진행되었고, 현재까지도 국가경쟁력 강화라는 모토로 서울 중심의 개발은 계속되고 있다.

상기와 같은 논의로부터 한국 도시계획 과정에서 도시를 구성하는 주체들 간의 상호의존성이 결여되어 있음을 유추할 수 있으며, 서울중심의 도시계획이 낳는 결과가 타 도시에 파급되지 않는 공간독점의 특성을 보이는 것이다. 이에 반해 도시계획체제의 거버넌스 구축은 도시 간의 균형을 유지하면서 갈등해결 및 균형 성장 등에 촉진적인 모습을 보여주며, 도시를 구성하는 다수 참여자(주민과 지역관료 등)가 공식적·비공식적 상호관계를 유지하는 개방체제의 원칙 하에서 공생적 네트워크를 형성할 것을 요구한다.

4. 지속적 상호작용

도시계획체제의 거버넌스 확립을 위한 필수적 요소 중 하나는 도시계획을 주도하는 주체들 간의 지속적 상호작용이 유지되어야 한다는 것이다. 일본의 록본기 힐즈 재개발 성공사례는 지속적 상호작용의 중요성을 일깨워주는 대표적인 사례라고 할 수 있다. 록본기 힐즈 재개발은 사업기간 만 17년이 소요되었으며, 이 중 부지 매입 및 주민 설득에 14년, 건물 준공에 3년이 소요되었다.⁶⁾ 중요한 것은 재개발에 있어 지역의 다양한 주체들이 참여할 수 있는 체제를 구축해 끊임없는 논의와 문제제기가 지속적으로 이루어지며, 갈등과 대립관계 속에서 소통의 활성화를 위한 공론의 광장을 통해 문제해결과 합의를 도출해야 한다는 것이다. 도시

5) Hirshman(1958)은 경제가 성장할 때 지역의 성장 속도는 차이가 나기 마련이며 지역마다의 지정학적 특성이 상이하기 때문에 비교우위가 있는 지역이 빠르게 발전하고 그렇지 못한 지역은 더디게 발전한다고 설명한다. 또한 자원의 한계를 갖고 있는 개발도상국들은 부족한 자원을 지역에 고르게 분배하여 균형성장을 추구하기 보다는 성장잠재력이 높은 거점지역을 집중적으로 지원하여 그 파급효과에 의해 주변지역과 국가 전체의 성장을 유도하는 불균형 전략이 보다 합리적 선택으로 주장된다(김천권, 2006 재인용).

6) 1988년 지권자를 중심으로 ‘마찌쯔꾸리간담회’가 열렸으며 1990년 ‘마찌쯔꾸리협의회’가 결성됐다. 1991년 토지소유자와 토지를 빌린 사람들을 중심으로 준비조직인 ‘재개발준비조합’이 설립됐으며, 이후 지권자에 의한 모임이 거듭되고 1998년 ‘재개발조합’이 설립되면서 재개발유도지구지정’에 이르기까지 설명회만 1천회 이상 실시되었다

(<http://www.wonjutooday.co.kr/news/articleView.html?idxno=62972>(검색일: 2011.9.4)).

계획체제에 있어 주민참여 및 소통구조의 확립, 네트워크 구축, 주체간의 상호의존성이 갖춰 있어도 지속적인 의사소통이 형성되지 않는다면 주체들의 참여는 형식적 행위로 전락하며 거버넌스는 구축되기 어렵게 된다.

전술하다시피 한국의 도시계획체제에 있어서 주민참여는 형식적으로 이루어져 지속적 상호작용에 한계를 보였음을 알 수 있다. 주민참여 없는 도시계획 과정에서 투명성·민주성이 확보될 수 없으며, 공청회를 통해서 의견청취 기회가 주어졌으나, 아직도 요식행위에 불과한 실정이다. 김성균(2004)은 경기도 31개 시군이 보여주는 도시계획 위원회의 운영방식은 주민참여와는 거리가 있으며, 주민접근의 한계, 의견청취를 통한 주민참여 방식의 제한, 주민대표성과 신뢰성 문제, 집행부의 요식적 행정절차를 문제점으로 지적하고 있다. 권원용(2008)은 한국의 도시계획가들이 엔지니어링의 공학적 측면만 강조하여 인문학적 전문성이 결여되고, 이러한 측면은 시민들과 의사소통의 단절을 낳았다고 지적하고 있다. 한국 도시계획체제의 거버넌스 확립을 위해 주민의 참여 활성화, 민과 관의 접촉이 일회용 이벤트 성이 아닌 지속적 소통을 위한 제도개선이 필요하다.

상기와 같이 도시계획체제에 있어 거버넌스 구축에 영향을 미치는 요인을 살펴본 바, 제도적 측면에서 상호작용의 규범과 범위 속에서 주체들의 권력배분의 규칙을 설정하여야 하며, 네트워크를 구축하여 주체 간 공식·비공식적 구조를 형성하여 사회적 자본축적에 기여하고, 상호의존성·지속적 상호작용을 위한 제도가 정립될 필요가 있다. 하지만 한국의 도시계획에 있어 이러한 요인들이 아직까지 확립되어 있지 않고, 아직도 공고한 '자기들만의 성'을 구축하는 행태를 보이고 있는 실정이다. 미래지향적이고 지속가능한 도시개발을 위해서는 도시계획체제의 거버넌스 도입이 필수적이며, 본 연구에서는 경기도 고양시 소재 서울시 기피시설을 중심으로 거버넌스 도입가능성을 탐색하였다.

IV. 고양시 소재 서울시 기피시설을 위한 거버넌스 접근

1. 고양시 소재 서울시 기피시설에 대한 주요 쟁점사항

경기도 고양시 소재 서울시 기피시설 현황은 <표 2>와 같다. 고양시가 경기도 지역 중 가장 많이 기피시설이 입지해 있으며(김희연, 2010), 이는 서울시와 직접적으로 인접해 있기 때문인 것으로 판단된다.

고양시는 2010년 12월 15일 서울시 일부 기피시설의 불법사항을 확인 후 경찰에 고발한 바 있고, 2010년 3월 10일에는 고양시가 일부 기피시설물에 대한 행정대집행 후, 서울시의 맞소송 속에서 행정대집행 집행정지 판결이 진행된바 있으며(www.yonhapsnews.co.kr, (검색일: 2011.3.11)), 최근 고양시민의 기피시설 서명운동을 실시하여 37만 명이 넘게 참여하는 등(고양소식지, 2011 제4월호) 지역주민과 지자체가 기피시설 문제해결을 위해 적극적으로 나서는 행태를 보이고 있다. 서울시는 2010년 서울시장의 신년사를 통해 장기적인 관점에서 고양시 소재 서울시 기피시설에 관한 문제해결의 의지를 피력했다. 그러나 고양시는 민선 5기 출범 이후 피해지역의 민원을 취합하여 서울시의 대책 촉구 및 두 차례의 서한 문과 한 차례 공식 문서를 전달했지만 서울시는 무대응으로 일관했고(고양소식지, 2011 제4월호), 최근 고양시 기피시설 전담 TF팀을 꾸려 실무선에서 대화하고 해결책을 모색하기 시작했다(www.koyangnews.co.kr, (검색일: 2011.4.23)). 서울시는 고양시보다 미온적 또는 대증(對症)적인 태도로 임하고 있는데, 본 장에서는 기피시설과 관련된 쟁점사항 및 도시계획체제의 거버넌스 접근을 통하여 문제점을 진단하고자 한다.

<표 2> 고양시 소재 서울시 기피시설 현황⁷⁾

구분	종류	시설명	소재지	설치년도
장사 시설 (3)	화장시설(1)	서울시립승화원(벽제승화원)	덕양구 대자동	1970
	공설묘지(1)	서울시립묘지(벽제리묘지)	덕양구 벽제동	1963
	납골당(1)	벽제 제1, 제2추모의 집	덕양구 대자동	1995 / 1997
환경 시설 (4)	하수시설(1)	난지물재생센터(하수)	덕양구 현천동	1985
	분뇨시설(1)	난지물재생센터(분뇨)	덕양구 현천동	1988
	폐기물처리시설(1)	서대문구 음식물 폐기물 처리시설	덕양구 현천동	1996
	음식물처리시설(1)	마포구 폐기물 처리시설	덕양구 대덕동	2001
수용 시설 (3)	노인요양시설(2)	순애노인전문요양원	덕양구 관산동	1999
		순애시니어타운	덕양구 관산동	1991
	정신요양시설(1)	고양정신병원	덕양구 내유동	1999

출처: 김희연 외(2010), 고양소식지(2011, 제4월호)에서 재구성.

7) 2010년 12월 16일 고양시장의 MBC라디오 시선집중 인터뷰와 고양소식지(2011년 제4월호)에 의하면 서울시가 운영하고 있는 기피시설이 7곳 이라고 밝히고 있다. 김희연 외 (2010)에서는 벽제 제1, 제2추모의 집을 각개로 실렘하여 장사시설을 4개로 파악하였고, 수용시설 3곳을 포함하여 11 곳이라고 밝히고 있다. 본 연구에서는 현황을 밝히고자 함이 주목적이기에 장사·환경·수용시설을 포함하였음을 밝힌다.

1) 비용과 편익의 불일치

기피시설은 자기가 사는 지역에는 입지하기를 원하지 않으며 입지하는 지역주민에게는 부정적 영향을 남기에 NIMBY시설로 불린다. 기피시설의 입지는 지역 전체적으로는 이익을 가져다주는 공공재적인 특성을 보일 수 있으나, 기피시설 인접지역에는 생활환경(악취, 소음, 환경훼손 등)의 악화, 이미지 하락, 경제적 가치 하락 등의 부정적 외부효과를 초래한다. 고양시 소재 서울시 기피시설의 경우 기피시설이 서울시에 위치하지 않기에 서울시민에게는 부정적 외부효과가 부여되지 않고, 고양시 소재 특히 덕양구민의 피해부담으로 전가되는 현상이 발생하고 있다. 서울시의 환경, 장사, 노인수용 시설을 경기도에 설치하여 운영함으로써, 시설입지 주변 지역에 부정적 외부효과가 발생하여 경기도에는 경제적 비용 증가를 가져오고, 서울시에는 편익이 독점되어 지역간 비용-편익의 불균등을 야기하는 것이다(이용환 외, 2008). 고양시가 2010년 12월 국민대 산학협력단에 의뢰한 연구용역결과에 의하면, 서울시 장사시설로 인한 직·간접적인 지가피해 추정액이 약 1조 3,736억원에 이르며, 환경시설로 인한 피해규모까지 합친다면 수조원의 피해규모가 있을 것으로 추정하였다(고양소식지, 2011 제4월호). 남창우 외(2010)는 장사시설 이용차량이 주간 교통량의 7.3%를 차지하여 교통난을 가중시키고, 부동산의 경제적 피해만 하더라도 2009년 100평 대지면적 가격에 있어 인접 화정동은 843만원인데 비해, 장사시설이 있는 고양동과 벽제동은 각각 574만원, 450만원으로 상대적 저평가를 받고 있다고 지적하였다. 또한 서울시 기피시설이 서울시가 책임운영하며 고양시는 운영에 참여할 수 없기에, 간혹 발생하는 시설 내 문제나 주변지역의 피해에 대해 즉각적 대응을 할 수 없는 점, 기피시설지역의 개발기피 및 유인여건의 부족으로 인하여 주거환경의 질 저하 등이 추가적인 문제로 제기되고 있다.

2) 주체 간 긴장 및 갈등관계

서울시 기피시설의 고양시 입지와 관련되어 발생하는 또 다른 쟁점사항으로 주체 간 긴장과 갈등관계의 형성을 들 수 있다. 이러한 기피시설의 입지와 관련하여 갈등과 긴장관계의 발생을 설명하는 이론으로 DAD모형이 제시된다. DAD(Decide - Announce - Defend) 모형은 과학기술적 조사·연구와 위험평가를 토대로 기피시설의 입지를 결정하고, 발표한 후, 주민들이 반발·공격·방어하는 방식이다(Ducsik, 1981).

이러한 방식은 기피시설의 설치로 부정적인 영향을 받거나, 받을 것을 우려하는 주민들과 사업시행자 간의 갈등을 촉발 및 심화시킨다. 주민참여가 입지선정 결과를 발표한 후부터 공격과 방어의 형태로 이루어지기 때문에, 사업시행자와 주민의 관계는 상호신뢰의 협력적 관

계가 아니라 상호불신의 대립적 관계가 형성된다(신창현, 2009). 남창우 외(2010)가 실시한 서울시립 장사시설 주변지역 주민을 대상으로 설문조사 결과, 장사시설에 대한 입지 책임이 서울시 60.8%, 중앙정부 12.6%, 경기도 7.7%, 고양시 19.8%를 보이며, 문제해결의 주체로 서울시가 59%, 중앙정부 17.9%, 경기도 5.1%, 고양시 17.9%를 보이고, 갈등해결을 위한 주체로는 서울시와 고양시, 고양시 지역주민이 해결해야 한다는 비율이 40.6%, 중앙정부를 포함하여 해결해야 한다는 비율이 20.5%, 중앙정부와 경기도를 포함하여 해결해야 한다는 비율이 17.2%를 보이고 있다. 여기서 알 수 있는 것은 주체간의 갈등이 심화되어 있고 그 책임이 서울시로 다수가 인식하고 있는 형국이다. 하지만 한국의 역사를 반추하여 볼 때 경제성장을 위해 서울을 선고려하는 도시계획이 중앙정부 주도하에 이루어졌고, 지역주민의 희생강요를 통해 고양시 덕양구에 기피시설이 설치되었지만, 인구지리학적 요인과 생활환경이 변화하면서, 이러한 일방적인 희생의 문제해결을 위한 목소리가 커지게 되었다고 판단된다. 그러기에 근원적인 문제해결을 위해서는 중앙정부, 서울시, 경기도, 고양시, 지역주민이 함께 머리를 맞대야 하지만 주체 간 갈등이 점차 심화되는 양상을 보이고 있다.

2. 기피시설 문제에 대한 거버넌스 접근

1) 제도적 요인

도시계획의 근간인 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 국토계획법)⁸⁾을 고찰하면 기피시설에 관한 조항이 없음을 확인할 수 있다. 우선 기피시설은 제2조 6항에 의한 '기반시설'의 하위항목으로 분류되어있다. '바'목에 화장시설, 공동묘지, 봉안시설 등 보건의생시설과 '사'목에 하수도, 폐기물처리시설 등 환경기초시설에 해당되며, 이러한 기피시설들은 제2조 7항의 '도시계획시설'로 분류되어 도시관리계획의 대상이 된다.

하지만 국토계획법에서는 기반시설의 하위시설에 대한 세부적 조항이 제시되어 있지 않으며, 도시 간 갈등이 예상되는 기피시설 문제를 해결하기 위한 제도가 거의 전무한 실정이다. 제4조에 따르면 도시계획은 특별시·광역시·시 또는 군의 관할 구역에서 수립되는 다른 법률에 따른 토지의 이용·개발 및 보전에 관한 계획의 기본이기에 제도 또한 면밀하게 수립되어야 하고 국토공간에서 발생할 수 있는 상황에 대한 치밀한 로드맵을 제시해 주어야 하나, 기피시설로 인한 갈등해결을 위한 방향키를 제시하지 못하는 문제점을 안고 있다.

둘째, 기피시설 문제해결을 위한 조항이 결여된 원인에는 도시계획법규가 상위기관 중심

8) 본 연구에서는 현재 적용되고 있는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제9861호로 고찰한다.

으로 위계적 특성을 보이기 때문이다. 제22조 3을 살펴보면, 확정된 국가계획의 내용이 도시기본계획의 내용과 다른 경우에는 국가계획이 우선시 되며, 국토계획법 제29조 도시관리계획의 결정권자도 시·도지사가 직접 또는 시장·군수의 신청에 따라 결정하며, 지방자치법 제175조에 따른 서울특별시와 광역시를 제외한 인구 50만 이상의 대도시의 경우에는 해당 시장이 직접 결정할 수 있으나, 제30조에 따르면 행정기관의 장과 사전에 협의하여야 하며 제24조 5항에 따라 국토해양부장관이 입안하여 결정한 도시관리계획을 변경하거나 그 밖에 대통령령으로 정하는 중요한 사항에 관한 도시관리계획을 결정하려면 미리 국토해양부장관과 협의하여야 하며, 개발제한구역, 시가화 조정구역, 국토해양부장관이 입안한 도시관리계획은 국토해양부장관이 결정하는 등 중앙정부기관의 사전적인 승인이 있어야 가능하다. 물론 국토 및 도시를 개발함에 있어 중앙정부에게 종합적·균형적 개발을 위한 권한이 주어져야 하지만, 도시의 다양성 및 지역의 정체성을 상대적으로 고려하지 않을 수 있다는 점, 도시공간의 갈등상황에서 지역주민의 고려보다는 상대적 위계에서 우위에 있는 중앙정부의 권위적 결정이 법률적으로 우선되기에 주민의 참여와 자치, 민주성이 침해되는 문제가 제기된다. 고양시 소재 서울시 기피시설의 경우 도시계획 및 국토개발에 있어 서울시가 고양시보다 계층상 상위에 있고, 중앙정부기관 또한 국가경쟁력을 내세워 고양시 보다 서울시에 우호적인 입장을 보이는 것이 사실이다. 따라서 고양시는 기피시설의 문제해결을 위해서는 주민과 연계하여 거버넌스를 구축하고 제도 개선을 요구하지 않는 한 근원적 문제해결은 힘들 것으로 판단된다.

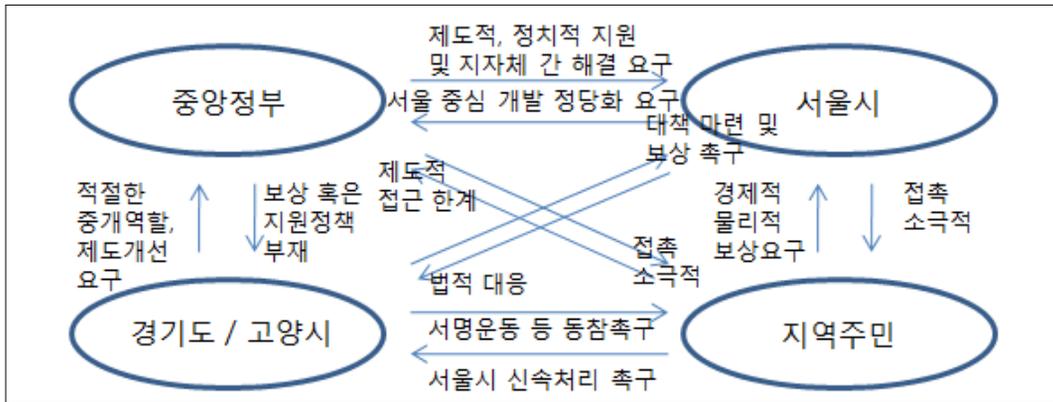
셋째, 전술한 논거는 고양시 소재 서울시 기피시설의 경우 두 곳 이상의 특별시·광역시·시 또는 군이 공동으로 이용하는 시설로서 광역시설로도 볼 수 있고, 광역시설에 대한 법률이 이미 제정되어 있기 때문에 기피시설에 대한 대립과 갈등해결 장치가 이미 정립 되었다고도 볼 수 있지만, 그럼에도 불구하고 문제는 쉽게 해결되지 못하는 실정이다. 제45조 2항에 의하면 관계 특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 협약을 체결하거나 협의회 등을 구성하여 광역시설을 설치·관리할 수 있다. 다만, 협약의 체결이나 협의회 등의 구성이 이루어지지 아니하는 경우, 그 시 또는 군이 같은 도에 속할 때에는 관할 도지사가 광역시설을 설치·관리할 수 있다고 되어 있어, 이는 해당 두지역이 아닌 경우 중간의 제3자가 개입이 가능하도록 하여 정치적 이해득실과 공감대가 형성될 경우 설치지역에 대한 불이익을 감수해야 한다는 이면의 논리가 작용할 수 있다. 고양시 소재 서울시 기피시설의 경우 역사적으로 국가성장을 위한 서울중심의 도시계획이 이루어졌고, 주변 지역인 경기도가 상대적 희생을 감수하였는데, 이 과정에서 서울시와 경기도 사이의 권력게임이 작용함을 알 수 있다. 추가적으로 '장사 등에 관한 법률' 이전의 구법인 '매장 및 묘지 등에 관한 법률' 제4조는 서울시가 묘지 등을 개설하고자 하는 곳의 해당 자치단체장은 협력하여야 한다는 규정도 있어, 수도 서울의 특권

적 지위에 따라 경기도에 서울시의 주민기피시설이 들어서게 된 제도적인 원인이 있기에(김희연 외, 2010), 광역시설 관련 제도에 대한 재검토가 필요한 시점이라고 판단된다.

2) 네트워크 요인

도시계획체제에서 거버넌스 형성을 위해서는 주체들이 다양한 목소리를 낼 수 있는 수평적 관계가 형성되어야 한다. 하지만 한국의 도시계획법제에서는 중앙정부기관을 필두로 주체간의 계층적 관계가 형성되어 있음을 알 수 있다. 고양시 소재 서울시 기피시설 주변에 거주하는 주민의 경우에는 계층상 가장 하위에 위치되고 있기에 그들이 내는 목소리는 제도적으로 반영되기 어려운 면이 있다. <표 1>을 보아도 일반주민의 의사전달 통로는 입안이나 공람, 공고, 의견제시의 기회가 전부이기에 기피시설 설립시기에 주체적인 목소리를 내기 힘들었을 것이라 판단된다. 주민을 위한 도시계획이 이루어지는 것이 아니라, 계획에 영향을 미치는 한 요소로서 지역주민이 인식될 뿐이다. 한국 도시계획과정이 전형적인 DAD모형으로 하향식 과정이기에 주민뿐만 아니라 타 주체- 서울시, 경기도, 고양시- 또한 제 목소리를 내지 못하고 갈등이 심화되는 현상을 보이고 있다. 그 과정을 도식화하면 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 고양시 소재 서울시 기피시설로 인한 주체간 갈등모형



<그림 1> 모형을 중심으로 고양시 소재 서울시 기피시설 문제에 따른 갈등상황을 고찰하면 다음과 같다. 전술하다시피 중앙정부는 국가경쟁력 향상, 경제성장이라는 목표 하에 서울시를 중심으로 도시계획을 실시했고, 서울은 한국 도시 중 특권적 위치를 차지하며 제도적 특례나 지원에 힘입어 급속한 성장을 이루게 된다. 이러한 과정 속에 기피시설은 서울시의 관할구역을 넘어 고양시 덕양구에 입지하게 되어 갈등이 형성되기 시작한다. 기피시설 인근

에 거주하는 주민은 생활의 불편과 교통체증, 경제가치 하락 등의 이유로 고양시에게 서울시의 대책마련을 촉구하고, 고양시는 주민서명운동 등을 통해 현재 서울시와 맞서고 있다. 고양시와 지역주민은 서울시에게 불법시설물의 원상복구, 피해지역 주민들에 대

한 실질적인 보상, 기피시설의 지하화 및 현대화, 교통대책 마련 등의 요구를 서울시에게 제시하고 있다(고양소식지, 2011 제4월호).

경기도 또한 고양시 문제의 심각성을 인식하고 공동대책위원회 구성 및 중앙정부에게 제도개선과 중재자 역할을 요구하고 있으나, 중앙정부는 구체적인 해결방안을 제시하기 보다는 지자체간의 자체해결을 요구하고 있는 실정이다. 서울시는 고양시의 행정대집행에 대한 가처분 소송의 법적 대응을 고려하며, 대민 접촉에 있어 소극적 태도를 보이고 있고, 서울시는 대자동 소재 서울시 화장시설 및 경기도-서울시-주민과의 3자협의체를 제안하였지만 서울시는 응하지 않고 있다(김희연 외, 2010).

상기와 같은 도시들 사이의 긴장 및 갈등 상황은 '보이지 않는 위계'가 암묵적으로 한국의 도시성장과정에서부터 있어 왔기에 중앙정부 및 지자체간의 관계가 동반자 관계를 인정함이 아니라 통제와 수용의 대상으로 인식되었기 때문이라 판단된다. 결국 고양시 소재 서울시 기피시설 문제는 관계된 주체들 사이에 네트워크가 부재하며 문제를 해결하기 위한 공론의 광장이 형성되지 않은데 있다.

3) 상호의존성 요인

기피시설이 타 지역에 원만하게 입지하기 위해서는 배출지역과 전입지역 사이에 상호작용을 거쳐 합리적으로 결정되어야 한다. 그런데 한국의 도시성장 과정에서는 서울시에 투입과 산출이 집중되었고, 타 지역은 서울시를 지원해주거나 배후지역으로 인식되어 상호작용이 미흡하였고, 결과로서 고양시는 절대적인 손실을 감수할 수밖에 없었다. 특히 고양시의 경우 서울시의 급격한 성장으로 인한 기피시설의 입지를 받아줄 수밖에 없는 지리적 위치에 있었기에, 이러한 현실을 2010년 MBC라디오와 인터뷰에서 고양시장은 다음과 같이 밝히고 있다.

아무래도 이제 여러 가지 공개적인 문제제기는 했지만 기본적으로는 ... (중략) ... 또 서울시 입장에서도 천만 서울시민이고 고양시민은 백만이고 그래서 다윗과 골리앗 싸움정도로 생각해서 대단히 낙후된, 그 지역이 고양시 내에서도 가장 지역발전이 낙후된 지역입니다. 그러다 보니까 그냥 으레 있는 몇 가지 문제제기려니 하고 과거에 미온적 대처를 한 걸로 알고 있고요.

이는 중앙정부에서부터 서울 중심을 일방적으로 편들어, 기피시설 입지에서 도시 간 상호 의존성을 거의 무력화 시켰기 때문이다. '서울특별시 행정특례에 관한 법률'은 수도로서의 지위를 갖는 서울특별시가 경기도 혹은 인천지역과 의견이 상이할 경우 국무총리가 이를 조정하게 함으로서 서울시에 특례를 인정하고 있다(김희연 외, 2010). 물론 서울의 경쟁력 향상이 중요하지만, 이제 '세계화와 동시에 지방화' 시대가 도래하는 현 시점에서 지자체의 권한을 강화하고 상호의존성을 강조하는 노력이 시도되어야 한다. 현재와 같은 서울 특례법이 존재하는 한, 고양시는 서울시의 인접도시로서 기피시설 수용과 관련된 심각한 충돌은 피할 수 없을 것이다.

둘째, 상호의존성 약화는 자치성 침해에 대한 논쟁을 야기한다. 지방자치법 제144조 3항에 따르면, 지방자치단체가 주민의 공공복리를 위하여 설치하는 공공시설은 관계 지방자치단체의 동의를 받아 그 지방자치단체 구역 밖에 설치할 수 있다고 규정하여 역외 기피시설에 관해 시설이 입지한 지자체장의 사전동의 권한을 인정하고 있으며, 장사시설법 제31조 제2항에서는 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 지역 특성에 비추어 부득이하다고 인정되면 공설묘지·공설 화장시설·공설봉안시설 및 공원자연장지의 전부 또는 일부를 다른 시·도지사 또는 시장·군수·구청장과 공동으로 설치, 조정 및 관리할 수 있게 규정하여, 이해관계가 얽히는 기피시설에 관해 타 자치장의 동의가 필요함을 규정하고 있다. 김희연 외(2010)는 서울시 고양 벽제 화장시설을 신증축하면서 건축협의, 도시계획시설 사업실시계획 인가, 주민과의 양해각서는 체결하였으나, 지방자치법 제144조에서 말하는 자치단체의 동의를 받았다고 보기 어렵다고 설명한다. 이는 도시 간 상호의존성이 거의 고려되고 있지 않은 현실을 보여준다.

셋째, 도시간 상호의존성의 부재는 한국의 분단이 갖는 역사성에 기인하기도 한다. 한국전쟁을 겪고 난 후 중앙정부는 주요시설의 한강 이남화를 추진하였다. 안보요인으로 인하여 도시계획에 있어 서울 및 경기 북쪽지역은 개발제한으로 묶이고, 한강 이남지역의 발전에 주안점을 두었다. 따라서 강북지역의 개발은 상대적으로 소원할 수밖에 없고 지역주민들은 차별을 받으며 살아왔다고 볼 수 있다. 서울 강북지역과 경기북부지역은 상대적으로 낙후되었고, 기피시설은 서울 북부 지역인 고양시 덕양구에 입지하는 현상으로 나타났다.

상기와 같은 분석을 통해 고양시는 서울시 발전을 위해 기피시설을 받아주는 종속적 행태를 보여왔고, 제도적으로 서울 특례를 인정하는 규정에 의해 희생될 수밖에 없었으며, 여기에 역사적 불가피성과도 엮이면서 주체로서 자치권 수호와 상호의존성 확보는 기대하기 어려운 상황이었음을 알 수 있다.

4) 지속적 상호작용 요인

도시계획체제에서 거버넌스 형성의 핵심요인은 지역주민의 적극적인 참여와 지속적 상호작용이 유지되어야 한다. 그러나 서울시 기피시설의 고양시 덕양구 입지과정에서는 이러한 지속적 상호작용이 관찰되지 않는다.

도시기본계획 제6장 제2절에는 주민의 의견청취를 위해 전문가와 각계 주민대표 및 관계기관이 참석하는 공청회를 개최하여 의견을 청취해야 한다고 명시되어 있으며, 사안의 특성에 따라 필요한 경우 주민조사 등을 실시할 수 있다고 되어있다. 하지만 공청회 제도는 지역주민의 의견을 청취·수렴 한다는 현대 도시계획의 추세를 따라가지 못하고 단순히 DAD모형에 입각하여 방어를 위한 행태로서 공청회를 실시하고 있다. 고양시 소재 서울시 기피시설입지에 있어서도 지역주민의 의견을 청취 및 수렴하지 않았기에 덕양구 한 곳에 집중적으로 설치되었고, 기피시설 입지에 따른 영향을 충분히 인식하지 못한 지역주민들이 희생의 제물이 되었다고 판단된다.

둘째, 지구단위계획 입안 및 결정절차에 있어서도 문제가 있다. 절차에 따르면 기초조사, 지구단위계획의 작성, 주민의견청취, 지구단위계획의 입안, 시·도 도시계획위원회 심의, 지구단위계획의 결정 및 고시, 일반열람의 순으로 이어진다. 이러한 과정에서 서울시 기피시설이 도시계획시설이기에 지구단위계획이 필요할 때 주민이 목소리를 내는 데에 한계가 있는 것이다. 이 지역이 개발도 미흡하고 최근 부동산경제가 하락하여 지구단위계획의 가능성은 낮지만, 현재로서는 기피시설 문제가 해결되지 않는다면 다른 지역개발 사업은 거의 수행할 수 없는 실정이다.

셋째, 기피시설 입지 문제에는 도시계획위원회 구성에 있어서 주민대표가 위원에 포함되지 않는 문제와도 연계되어 있다. 고양시도 주민대표가 도시계획위원회에 포함되서 기피시설의 문제해결을 지속적으로 이슈화 하였다면 해결은 더욱 빨라질 수도 있었을 것이다. 그러나 도시계획위원회는 전문가들 만으로 회의가 진행되고, 지역주민은 방관자로 배제되어 전문가와 비전문가 사이에 이해의 격차와 소통의 부재 현상이 발생하고 있다. 고양시 소재 서울시 기피시설 문제에서도 도시계획위원회가 지역주민의 고민과 요구를 청취하기 보다는 도시성장기제 활동에 주안점을 두고 있으며, 이는 고양시뿐만 아니라 한국 전 도시가 이러한 행태를 보이고 있다고 해도 과언이 아니다.

상기와 같은 분석을 통해 알 수 있는 바와 같이, 고양시 소재 서울시 기피시설 문제해결을 위한 상호작용이 미흡한 것을 알 수 있다. 도시계획과정에서 지역주민을 고려하지 않았다는 점, 공청회와 간담회를 통한 지역주민 의사반영의 한계, 도시계획위원회에서 주민의 배제 등이 작금의 문제를 낳고 있는 것이다.

V. 거버넌스 접근을 위한 정책적 함의

앞 장에서는 도시계획체제에 있어 거버넌스를 견인하는 주요 요인인 제도, 네트워크, 상호의존성, 지속적 상호작용의 네 요인을 중심으로 고양시 소재 서울시 기피시설의 문제점을 비판적으로 고찰하였다. 본 장에서는 이 문제를 풀기 위하여 도시계획체제 거버넌스 형성을 위한 정책적 함의를 논의하고자 한다. III장에서 논의한 도시계획체제 거버넌스 형성 요인은 각기 개별적으로 작용하는 것이 아니라 상호연관된 특성을 갖고 있다. 다시 말하면, 도시계획 거버넌스 확립을 위해서는 제도적으로 거버넌스 형성을 위한 환경이 조성되어야 하고, 주체간의 네트워크가 형성되어야 하며, 상호의존성이 축적된 가운데 지속적 상호작용이 수행되어야 한다. 이와 같이 네 요인이 입체적으로 상호연관성을 가질 때 고양시 소재 기피시설의 문제가 해결될 것으로 기대하며, 이를 위한 정책적 함의를 제시하면 다음과 같다.

1. 지방정부와 주민의 권한 확대를 위한 법적 제도개선

국토계획법 제1조는 국토의 이용·개발과 보전을 위한 계획의 수립 및 집행 등에 필요한 사항을 정하여 공공복리를 증진시키고 국민의 삶의 질을 향상시키는 것을 목적으로 한다고 명시되어 있다. 그러나 제도적 측면의 분석에서 살펴본 바와 같이 법의 취지와는 다르게 지방정부와 주민의 권한은 극히 제한적임을 확인할 수 있다. 물론 지방자치단체가 국가 또는 광역자치체의 상위계획을 수용하여 지역계획을 수립하여야 하지만, 지방화시대를 맞이하여 지방자치단체의 책임성을 강화하고 지역에 부합하는 도시계획의 수립권한이 법적으로 배분될 것이 요구된다. 이는 곧 도시계획권한의 분권화가 확대 및 강화되어야 함을 의미한다.

분권형 도시계획은 현 사회가 “글로벌 및 로컬”로 진행되면서 도시계획체제 또한 국가 주도가 아닌 도시 또는 지방에게로 권한을 다수 이양하는 것이 사회변화에 능동적으로 대응할 수 있다는 논리에서 제기되었다. 또한 권한의 분권화는 지방 도시계획의 수립 및 결정 권한에 있어서 책임 있는 견제와 균형을 도모할 수 있기 때문이다. 이를 위해서는 도시 및 지방정부의 권한을 강화시켜 중앙정부 및 광역도시와 의사소통의 확대를 통한 동반자적 관계 형성과 지역주민의 권한확대를 위해 주민발의의 제도화, 도시계획 초기부터 주민의견의 적극적 반영 및 도시계획분야의 접근성이 보다 용이하도록 제도개선이 이루어져야 한다. 고양시 소재 서울시 기피시설사태에 있어서도 중앙정부 주도가 아닌 도시간의 대화와 소통이 선행되었더라면 현재의 갈등은 피할 수 있었을 것이다.

2. 도시계획 분야 참여제고를 위한 주민계몽 강화

한국의 도시계획은 행정상으로 다양한 부서에 분할되어 혼재하는 문제점과 함께 주민들의 인식 또한 경제가치에 주안점을 둔 후진적 사고를 갖고 있다. 즉, 도시를 상품으로 생각하여 부동산 정책이나 제도에는 높은 관심을 기울이지만, 도시계획체제에 있어서는 전문가 주도하에 진행되었기에 상대적인 이해의 수준은 낮을 수밖에 없었던 것이 사실이다. 지역주민이 도시계획에 대한 현재수준의 이해와 인식을 갖는다면 제2, 제3의 또 다른 고양시 소재 서울시 기피시설과 같은 사례들이 야기될 수 있을 것이다.

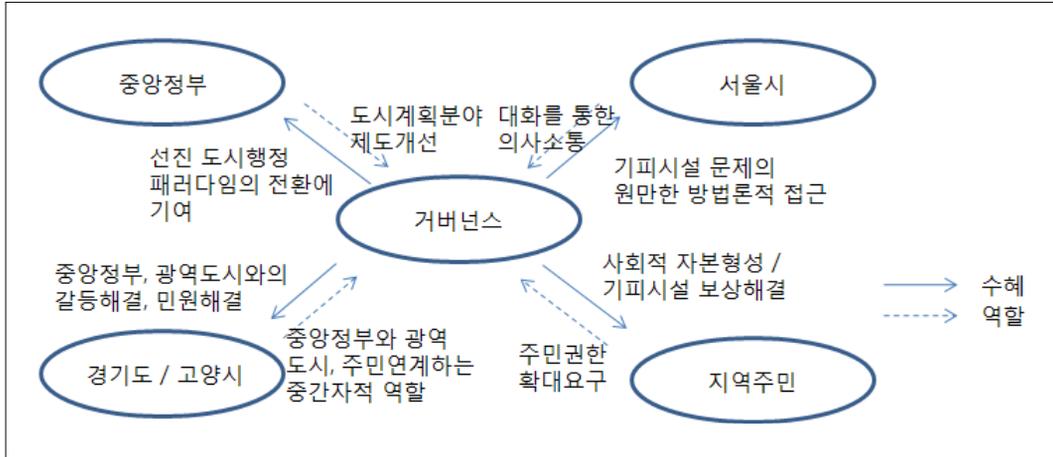
거버넌스의 성공사례로 언급되는 경남 김해시 대포천 수질개선 사례의 경우, 지역주민에게 간접학습 또는 홍보활동을 통해 주민의 공감대 확대 및 적극적 참여와 실천이 유도되었다고 분석한다(유재원 외, 2005). 따라서 도시문제의 적극적인 대응을 위해서는 도시계획관련 제도의 교육과 계몽이 선행되어야 하고, 지역주민의 도시계획분야의 이해증진 및 참여가 절실하게 요구된다. 최근 물리적 시설 중심의 하드웨어적 도시문제 분석에서 인문학적으로 도시를 바라보는 소프트웨어적 연구가 늘어나면서 도시를 바라보는 인식이 전환되어지는 만큼, 도시계획체제에 있어서도 전문가 중심의 사고에서 전환하여 지역주민의 의사를 반영하여 기피시설 같은 문제에 있어 피해를 최소화하기 위해 지역주민의 도시계획분야 계몽을 통한 역량강화가 필요한 시점이다.

3. 다양한 실천 주체들 간 협력적 거버넌스 구축

도시계획체제에 있어 분권화 제도의 확립과 주민의 권한확대와 더불어 다양한 주체간의 협력적 거버넌스가 구축되어야 기피시설 입지와 같은 도시문제해결을 위한 담론이 형성될 수 있다. 특히 도시계획시설 중 기피시설 문제 해결을 위한 거버넌스 모형을 - 특히 고양시 소재 서울시 기피시설 문제해결 - 도식화하면 <그림 2>와 같다.

거버넌스 형성은 중앙정부에게는 행정이 진일보하는 패러다임의 전환을 가져다 줄 것이며, 서울시에는 기피시설 문제해결을 위한 합리적인 접근을 제공할 것으로 기대된다. 경기도와 고양시는 중간자적 위치에서 중앙정부 및 광역도시와의 갈등 및 주민민원 해소를 위한 방법론을 제공할 것이고, 지역주민은 합리적 보상을 위한 기회 및 사회적 자본축적에 일조할 것이다. 이러한 거버넌스 형성을 위해서 중앙정부는 도시계획분야와 관련해서 지방에게 가급적 많은 권한을 이양할 필요가 있으며, 서울시는 대화를 통한 의사소통에 적극 참여해야 하며, 경기도와 고양시는 주민과 중앙정부와 서울시를 연계하는 중간자적 위치에 있어야 하고, 주민은 도시계획과정에 높은 관심과 적극적 참여가 요구된다.

<그림 2> 기피시설 해결을 위한 거버넌스 모형



4. 거버넌스 확립을 위한 지속적 노력 추구

도시계획 거버넌스 형성은 1회성이 아닌 지속적 과정으로 진행되어야 한다. 거버넌스는 도시계획의 선진화를 위한 대안이며 상대적으로 목소리를 내지 못했던, 지역주민의 의견을 청취 및 계획에 반영을 위한 방법론을 제공한다. 이를 위해 자치단체장의 거버넌스에 대한 이해와 지원이 어느 때보다 요구된다. Vogelsang-Coombs(2006)는 도시정부의 운영에 있어 계속성, 비전 확립, 상호작용 형성을 위해서는 자치단체장의 임무가 중요함을 강조하며, 다양한 집단들 사이에 갈등과 이해를 조정하여 합의를 도출하는데 핵심적 역할을 시장이 수행해야 한다고 설명한다. 이런 논리에서 고양시 소재 서울시 기피시설 문제에 있어서도 자치단체장들이 가시적 결과 도출을 위한 단기적 전시행정에 주안점을 두기 보다는 타 주체와의 문제해결을 위한 장기적 노력과 지속적 상호작용에 주안점을 두어야 한다. 또한 고양시 소재 서울시 기피시설 문제는 단순히 지역갈등만이 아닌 한국 도시성장 과정에서 다양한 주체간의 부족한 소통의 결과가 낳은 산출물인 만큼 지금부터라도 관련된 주체들 사이에 갈등해소를 위한 상호작용과 거버넌스 확립이 시도되어야 한다.

VI. 결 론

현대사회는 지방화가 강조되며 지역주민이 중심주체로 작용하는 사회로 전환되어 가고 있다. 따라서 도시계획에서 주민이 주체가 되어야 함에도 불구하고 대다수의 계획과정에서 주민은 객체로서 계획의 한 요인으로 대우받고 있다. 이와 같이 지역주민을 위한 논리가 아니라 개발업자와 정치논리가 계획 속에 주를 이루면서 한국도시에서 난개발·막개발이 진행되어 왔다.

본 연구에서는 이러한 문제를 개선하기 위한 대안으로 거버넌스 접근을 탐색하였다. 도시계획 거버넌스 확립을 위한 핵심요인으로 제도, 네트워크, 상호의존성, 지속적 상호작용을 도출하였고, 고양시 소재 서울시 기피시설을 사례로 문제분석 및 정책적 함의를 제시하였다. 연구결과 도시계획제도에 있어 중앙정부에게 많은 권한이 아직 집중하고 있고, 서울시에 대한 특례와 위계관계를 통하여 갈등이 발생하며, 주민접근의 한계, 자치권 침해, 공간계획의 미성숙을 통해 그 골이 깊어지는 모양을 보이고 있다. 도시계획 거버넌스 구축을 위해 첫째, 지자체와 주민의 권한을 확대할 수 있도록 도시계획의 분권화가 확대 및 강화될 것이 구된다. 둘째, 도시계획관련 분야에 관한 난해성 및 관련제도의 복잡성으로 주민들의 거리감 및 괴리감이 상당한 만큼 도시계획에 대한 주민계몽과 이해증진이 필요하다. 또한 관련 주체들이 공론의 장에 모여 이해관계 해결을 위해 대화와 토론 및 합의 도출을 위한 협력적 거버넌스가 구축되어야 한다. 마지막으로 자치단체장은 도시정부 운영에 있어 관료제 중심이 아닌 도시를 운영하는 다양한 주체들 사이에 협력과 동반자 관계를 통한 거버넌스 확립에 지속적인 노력이 요구된다.

하지만 앞에서 논의하였듯이 거버넌스가 문제해결을 위한 만병통치약은 아니다. 최근의 도시를 다루는 다양한 연구 및 정책에 있어 거버넌스를 언급하는 것이 하나의 유행이 되어가고 있다. 하지만 거버넌스는 정부를 대체하는 개념은 아니며, 그동안 그늘 속에 가려지고 소외된 주체들을 끌어올릴 수 있는 보완적 개념이다. 한국의 도시계획체제에서는 이러한 보완적 노력이 결여되어 있음을 확인할 수 있었고, 고양시 소재 서울시 기피시설 문제에 있어서도 보완적 시도로 거버넌스 구축이 되어있지 않아 문제해결에 난항을 겪고 있음을 알 수 있었다. 본 연구는 도시계획체제의 거버넌스 접근에 대해 관념적·이론적 대안을 제시하여 보다 실제적 대안 제시에 있어서는 한계를 보인다. 이러한 시각에서 거버넌스 확립이 고양시 소재 서울시 기피시설 입지와 관련된 완전한 해결책을 제공할 수는 없겠으나, 주민과 지역정부, 광역정부와 중앙정부들 사이에 공론의 장, 상호관계의 장을 형성하여 문제해결을 위한 새로운 시발점으로 작용할 것을 기대한다.

【참고문헌】

- 고양시. (2011). 「고양소식지 제4월호」. 고양시.
- 권원용. (2008). 계획환경의 변화에 대처하는 도시계획가의 역할 모색에 관한 연구. 『도시 행정학보』. 21(1): 3-24.
- 김명숙. (2005). 로컬 거버넌스와 주민의 정치참여. 『한국사회와 행정연구』. 16(3): 325-347.
- 김성균. (2004). 도시계획 진행과정에 있어서 시민참여 수용여부에 관한 연구: 경기도 31개 시군 도시계획 조례를 중심으로. 『지역사회개발연구』. 29(1): 177-194.
- 김우창. (1989). 「이성적 사회를 향하여」. 서울: 민음사.
- 김찬호. (2000). 도시계획의 패러다임 전환과 의사소통 이론. 『사회발전연구』. 6: 167-196.
- 김천권. (2004). 「도시개발과 정책」. 대영문화사.
- _____. (2006). 한국 지역개발과정에 대한 체제적 접근. 『한국사회과학사연구 I』. 267-318.
- 김타열. (2005). 도시계획 운용의 실천과제: 대구광역시 도시계획 운용의 실태에 근거하여. 『영남 지역발전연구』. 1-20.
- 김희연·이정임·허훈·정지웅·정일영. (2010). 「기피시설 주변지역 주민피해 실태조사 및 지원방안」. 경기개발연구원.
- 남창우·권오서. (2010). 서울시립장사시설주변 지역주민의 피해의식실태조사연구. 「역외 주민 기피시설 문제의 해결과 시민참여」. 한국NGO 학회 제26차 2010NGO 포럼자료집.
- 문 채. (2004). 국토계획법상 도시기본계획제도의 한계와 개선방안에 관한 연구. 『국토계획』. 39(5): 39-52.
- 박재홍·박철수·전일수·김승우. (1994). 기피(혐오)시설 입지에 관한 주민저항의 원인과 그 대책에 관한 연구. 『지역연구』. 10(1): 89-104.
- 박호숙. (2007). 「사례를 통해본 정책갈등관리기법」. 서울: 조명문화사.
- 배유일. (2003). 지방 거버넌스와 제도주의적 시각. 『정부학 연구』. 9(2): 297-335.
- 서순탁. (2001). 사회자본 접근방법의 정책적 함의: 도시계획을 중심으로. 『한국행정학회 학술대회 발표논문집』. 99-109.
- _____. (2008). 거버넌스 변화에 따른 도시계획체계 개편방안 연구. 『도시행정학보』. 21(1): 85-105.
- 서혁준. (2010). 지역개발 및 기피시설 사례로 본 로컬 거버넌스 구축: 지방정치 발전과 연계하여. 『정부학연구』. 16(2): 173-209.
- 손상락. (2004). 지방분권시대의 도시계획권 강화방안에 대한 연구: 공간계획체계 정비와 도시계획권 강화를 중심으로. 『경남발전』. 65-82.
- 송영섭. (1999). 근대 도시계획의 기원. 『도시문제』. 34(373): 9-19.

- 신창현. (2010). 지자체 역외기피시설 갈등해결 방안. 한국NGO학회 제27차 2010한국NGO 포럼자료집.
- 연합뉴스 홈페이지 <http://www.yonhapnews.co.kr/>
- 오경숙. (2009). 거버넌스 구성요인이 갈등해결에 미치는 영향에 관한 연구: 주민 비선호시설입지 선정 사례를 중심으로. 인하대학교 박사학위 논문.
- 원주투데이 홈페이지 <http://www.wonjutoday.co.kr/>
- 위키백과사전 홈페이지 <http://ko.wikipedia.org/>
- 유재원·홍성만. (2005). 정부의 시대에서 꽃핀 Multi-level Governance: 대포천 수질개선 사례를 중심으로. 『한국정치학회보』. 39(2): 171-194.
- 이만형. (1996). 지역이기주의와 갈등 해소방안: 지역기피시설과 지역선호시설에 관련된 집단적 갈등. 『충북리포트』. 3(3) 1-12.
- 이명석. (2002). 거버넌스의 개념화: '사회적 조정'으로서의 거버넌스. 36(4): 321-338.
- 이용환·이정임. (2008). 『광역주민기피시설 입지갈등해소 및 주민지원방안연구』. 경기개발연구원.
- 이재준. (2010). 도시 삶의 질 제고를 위한 그린도시 조성: 주민의 손으로 만드는 녹색도시가 미래다. 『우리는 어떤 도시를 만들어야 하나?』. 국가건축정책위원회 토론회 자료집. 41-63.
- 이종원. (2002). 정부형성과 거버넌스: 이론적 연결고리의 탐색 및 지방 거버넌스에서의 적용. 『정부학연구』. 8: 69-91.
- 인터넷 고양신문 홈페이지 <http://www.gynews.co.kr/>
- 정성호. (2010). 거버넌스가 경제성장에 미치는 영향. 『한국행정학회 학술대회 발표논문집』. 100-117.
- 정창무 외. (1999). 우리나라 국토·도시계획 한세기의 회고. 『도시정보』 213: 3-17.
- 조영석. (2003). 갈등 조정기제로서 바람직한 지역거버넌스에 관한 연구: 주민기피시설의 갈등 사례를 중심으로. 연세대학교 대학원 박사학위 논문.
- 최성욱. (2004). 거버넌스 개념에 대한 비판적 고찰. 『정부학 연구』. 10(1): 239-261.
- 최열·최재도. (2006). 기피시설 입지의 지역별 비교 및 결정요인 분석: 수영·남부·해운대 하수 처리장 사례중심. 『대한토목학회논문집』. 26(3): 491-497.
- 최영출. (2004). 로컬 거버넌스의 성공적 구현을 위한 정책과제. 『지방행정연구』. 18(1): 19-50.
- 한부영·주재복. (2006). 『갈등유형별 협력적 로컬 거버넌스의 구축방안』. 한국지방행정연구원.
- 한승준. (2007). 신거버넌스 논의의 이론적·실제적 한계에 관한 연구. 『한국행정학보』. 41(3): 95-116.
- Box, R. C. (1998). *Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century*. London: Sage Publications.
- Braithwaite, V. & Levy, M. (1998). *Trust and Governance*. New York: Russell Sage Foundation.

- Catlaw, T. J. (2009). Governance and Networks at the Limit of Representation. *The American Review of Public Administration*. 39(5): 478-498.
- Department of City Planning. (1995). *Fare Share: An Assessment of New York City's Facility Process*. City Planning Commission.
- Ducsik, D. W. (1981). Citizen Participation in Power Plant Siting: Aladdin's Lamp or Pandora's Box?. *J.A.P.A.*. 47(2): 154-166.
- Goodwin, M., & Painter, J. (1996). Local governance, the crises of Fordism and the changing geographies of regulation. *Transactions of the Institute of British Geographers*. 21: 635-648.
- Goss, S. (2001). *Making Local Governance Work: Networks, Relationships and the Management of Change*. Houndmills: Palgrave.
- Healey, P. (1997). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. London. Macmillan.
- _____. (1998). Collaborative approaches to urban planning and their contribution to institutional capacity-building. *Environment and Planning A*. 30: 1531-1546.
- Hirshman, A. (1958). *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press.
- Hirst., P. (2000). Democracy and Governance. in Jon Pierre. *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Hyden, G. (1999). Governance and the Reconstitution of Political Order. In Richard Joseph (ed.). *State, Conflict, and Democracy in Africa*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Innes, J., Gruber, J., Neuman, M., & Thompson, R. (1994). *Co-ordination Growth and Environmental Management through Consensus Building*. Report to the California Policy Seminar. Berkeley. University of California.
- Jessop, B. (1997). The Governance of Complexity and the Complexity of Governance: Preliminary Remarks on Some Problems and Limits of Economic Guidance. in Ash Amin and Jerzy Hausner. eds. *Beyond Market and Hierarchy*: Edward Elgar.
- _____. (2000). *Governance failure*. in g. Stoker (ed.) *The New Politics of British local Governance*. Basingstoke: Macmillan.
- Keil, A. (2006). New Urban Governance Processes on the Level of Neighborhoods. *European Planning Studies*. 14(3): 335-364.

- Kickert, W. (1997). Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American 'Managerialism'. *Public Administration*. 75: 731-752.
- Kooiman, J. (1993). *Social-Political Governance: Introduction*. in J. Kooiman. eds. Modern Governance: New Government-Society Interactions. London: Sage Publications.
- _____. & Van Vliet, M. (1993). Governance and Public Management. in K. A. Eliassen and J. Kooiman. eds. *Managing Public Organization*. London: Sage Publications.
- _____. (2003). *Governing as Governance*. London: Sage Publications.
- Leach, R. & Percy-Smith, J. (2001). *Local Governance in Britain*, Palgrave.
- March, J. & Olsen, J. (1995). *Democratic Governance*. New York: Free Press.
- Marshall, T. (2000). Urban Planning and Governance: Is there a Barcelona Model?, *International Planning Studies*. 5(3): 299-319.
- MBC라디오. (2010) 고양시장 MBC라디오 시선집중 인터뷰 전문, MBC.
- Newman, J. (2001). *Modernising Governance: New labour*. *Policy And Society*. London: Sage.
- O'Hare, M. (1992). Waste Disposal: Not In My Back Yard. *Vital Speech*. 73: 121-125.
- Peters, G. B. & Pierre, J. (1998). Governance without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 8(2): 223-243.
- Peters, B. G. (2001). *The Future of Governing*. 2nd ed. Lawrence. Kans.: University Press of Kansas.
- Pierre, J.(eds). (2000). *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Richard, D. & Smith, M. (2002). *Governance and Public Policy in the United Kingdom*. New York: Oxford University Press.
- Rhodes, R, A, W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*. 44: 652-667.
- _____. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks*. *Governance. Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rosenau, J. & Czempiel, E. (1992). *Governance without Government: Order and change in world politics*. Cambridge University Press.
- Sager, T. (1994). *Communicative Planning Theory*. Avebury. Aldershot. Hants.
- Seldadyo, H., Nugroho, E, P. & Haan, J. (2007). Governance and Growth Revisited. *Kyklos*. 60(2): 279 - 290.

- Stoker, G. (1996). Redefining Local Democracy. In Lawrence Pratchett and David Wilson (eds.). *Local Democracy and Local Government*. Basingstoke: Macmillan Press. 188-209.
- Suh, S. T. (2005). Urban Governance Change and Its Influence on Plan-Making Work In Seoul. *International Journal of Urban Sciences*. 9(2): 114-130.
- Therkildsen, H. P., Hansen, C. J. & Lorentzen, A. (2009). The Experience Economy and the transformation of Urban Governance and Planning, *European Planning Studies*. 17(6): 925-941.
- Vogelsang-Coombs, V. (2006). Mayoral Leadership and Facilitative Governance. *The American Review of Public Administration*. 37(2): 198-225.
- Wagenaar, H. (2007). Governance, Complexity, and Democratic Participation. *The American Review of Public Administration*. 37(1): 17-50.
- World Bank. (1992). Governance and Development. Washington. D.C.