

도시재생사업에서의 갈등사례 유형 분석

Analysis of Conflict Cases in Urban Regeneration Projects

이 슬 기*
Lee, Seul-Ki

권 해 림**
Kwon, Hea-Rim

유 정 호***
Yu, Jung-ho

요 약

대규모의 다수 프로젝트가 동시에 장기간에 걸쳐 이루어지는 도시재생사업은 넓은 수행범위와 사업의 다양성, 복합성에 기인한 불확실성을 가지고 있으며 다수의 관련주체들 간 이해관계의 복잡성으로 인해 사업 생애주기 동안 갈등의 발생은 필연적이고 그 사안의 성향 및 크기 또한 다양하다. 따라서 사전에 위험을 인지하고 적절하게 대응하는 적극적인 갈등관리가 절실히 필요하다.

따라서, 본 연구는 관련주체들이 사전에 발생 가능한 갈등을 인지하여 이에 대한 대비책 모색에 참조할 수 있도록 하며, 이러한 정보들을 사용자가 사용목적에 맞게 활용할 수 있도록 도시재생사업의 단계별, 주체별 갈등사례들을 유형화하고 주요 갈등유형을 제시 해보고자 한다.

키워드 : 도시재생사업, 이해관계자, 갈등사례, 유형화

1. 서론

1.1 연구의 배경 및 목적

2003년 7월「도시및주거환경정비법」이 시행되면서 서울 내에서 사업이 동시다발적으로 추진 중에 있거나 계획 중에 있으며, 전국 곳곳에서도 큰 규모로 도시재생사업을 추진 중에 있다.

대규모의 다수 프로젝트가 동시에 장기간에 걸쳐 이루어지는 도시재생사업은 넓은 수행범위와 사업의 다양성, 복합성에 기인한 불확실성을 가지고 있으며 다수의 관련주체들 간 이해관계의 복잡성으로 인해 사업 생애주기 동안 갈등의 발생은 필연적이고 그 사안의 성향 및 크기 또한 다양하다. 따라서 사전에 갈등위험을 인지하고 적절하게 대응하는 적극적인 갈등관리가 절실히 필요하다.

하지만 아직까지 도시재생사업에 적합한 관리 기준 및 체계구축의 부족과 원활하지 못한 의사소통으로 인해 이해관계자들 간

에 갈등이 빈번하게 발생하고 있으며 이에 따라 사업기간의 연장과 사업비의 상승을 가져 오고 있다. 도시재생사업의 갈등사례들을 살펴보면 특정 단계에 특정 주체들 간에 특정한 이유로 인해 갈등이 발생하는 경우가 많은데 이는 기존에 발생했던 유사사례들을 인지하고 분류하는 단계가 체계화되어 있지 않기 때문이며, 또한 갈등에 관련되어 있는 자 및 일반인들이 이에 대한 정보를 손쉽게 접할 수 없어 갈등사례들을 한정적으로 인지하게 되면서 문제가 발생하는 것이다. 그러므로 갈등발생의 조기인식을 통한 갈등예방을 위해 기존 사례들의 체계적인 데이터베이스(Database; DB)화가 요구된다. 그러나 기존의 문헌이나 자료집에서는 갈등 사례들에 대해 일정한 체계 없이 제공하여 사용자들로 하여금 분석이나 해결을 위한 효과적인 정보로써 활용되지 못하고 있다.

따라서, 본 연구는 사업주체들이 사전에 발생 가능한 갈등을 인지하여 이에 대한 대비책 모색에 참조할 수 있도록 하기위해 이러한 정보들을 사용자가 사용목적에 맞게 활용할 수 있도록

* 일반회원, 광운대학교 건축공학과 석사과정, selkizz@kw.ac.kr

** 일반회원, 광운대학교 건축공학과 석사과정, gofla@kw.ac.kr

*** 종신회원, 광운대학교 건축공학과 교수, 공학박사 myazure@kw.ac.kr

도시재생사업의 단계별, 주체별 유형화하고 주요 갈등유형을 제시해보고자 한다.

1.2 연구의 범위 및 방법

갈등사례 유형화를 위한 자료는 2003년 7월 1일 ~ 2008년 12월 20일에 해당하는 주요 언론정보 사이트에서 추출한 도시재생사업 관련한 113건의 사례들을 연구대상으로 하였다. 이렇게 수집한 사례들을 활용하여 도시재생사업 단계별 및 주체별로 갈등사례를 분석해보고 유형화하여 주요 갈등유형을 제시하였다.

본 연구의 수행절차 및 방법은 다음과 같다.

(1) 사회과학적 관점에서 갈등을 어떻게 해석하고 이해하는지 살펴보기 위하여 갈등 및 갈등관리의 개념에 대한 선행연구들을 정리하였다.

(2) 이와 더불어 도시재생사업에서의 갈등관련 선행연구 고찰을 통해 도시재생사업의 정의 및 특성에 따른 도시재생사업 갈등의 특성과 현황에 대해 알아보고 기존문헌의 한계점을 극복할 수 있는 연구방향을 설정하여 이 연구의 차이점을 제시하였다.

(3) 도시 및 주거환경정비사업의 전 생애주기 동안 발생하는 갈등과 관련된 보도 자료를 수집하고 이 자료들을 참여주체, 발생단계, 사업유형, 발생원인 등으로 분류하였다.

(4) 이렇게 수집된 자료를 활용하여 사업단계별 및 갈등주체별 빈도 및 원인분석을 통해 현황분석을 하였고, 갈등사례들을 사업단계-갈등주체로 갈등사례를 유형화하고 주요 갈등유형을 제시하였다.

2. 도시재생사업의 이해

2.1 도시재생사업의 정의와 범위

근래의 국내에서 진행되는 도시재생의 패러다임은 그림 1과 같이 물리적 시설의 개선과 개발이익을 화두로 하여 진행된 재개발 사업(Urban renewal)과는 차별화 되며 기존 도시지역 내 특성지구의 물리적, 사회적 환경을 개선 보수 등을 통하여 지속적인 도시성장과 발전을 도모한다. 즉, 도시재생사업은 산업구조의 변화 및 신도시, 신시가지 위주의 도시 확장으로 상대적으로 낙후 되어 있는 기존 도심의 노후화된 인프라를 재정비하고 도시공간구조를 개조하여 새로운 도시기능을 수행할 수 있도록 새로운 기능을 도입, 창출함으로써 도시를 경제적, 사회적, 물리적으로 부흥시키는 체계적 프로그램을 의미한다.(건설교통기술평가원, 2006)

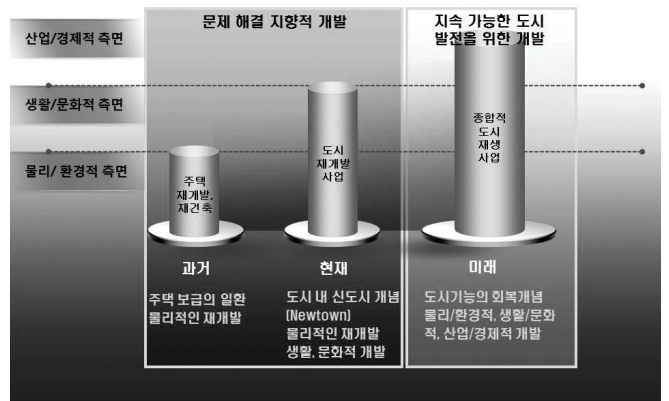


그림 1. 도시재생사업 개념의 변화

본 논문에서의 도시재생사업은 '도시및주거환경정비법'을 근간으로 이루어지는 4개의 사업 즉, 주거환경정비사업, 주택개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업 모두를 포함하는 포괄적인 도시재생사업을 의미한다.

2.2 도시재생사업 갈등의 특성

이와 같이 도시재생사업은 대규모의 다수 프로젝트가 동시에 장기간에 걸쳐 이루어지는 넓은 수행범위와 사업의 다양성, 복잡성에 기인한 불확실성과 다수의 관련주체들 간 이해관계의 복잡성을 가지고 있다.

도시재생사업에서의 갈등주체는 기존 재개발 사업의 전형적인 갈등주체와 공통점을 가지고 있지만 도시재생의 쟁점이 보다 다각화 되면서 관련주체간에 복잡한 이해관계로 얽매어져 있어 각 쟁점을 둘러싼 이해당사자간의 상충 횟수 및 유형이 다양해졌다. 도시재생사업에서 이해관계자들의 관계가 복잡해지는 이유는 다음과 같다.

(1) 도시재생사업은 기본적으로 신개발이 아닌 기존 시가지를 대상으로 재정비하는 사업이기 때문에 미개발지에 비해 이해관계자들의 수가 많으며, 유형도 매우 다양하다.

(2) 도시재개발사업은 사업의 추진주체, 사업내용, 추진절차에 따라 매우 다른 결과를 초래한다.

(3) 기존 재개발의 사업추진전략이었던 물리적 환경의 개선에 대한 개발의 기초에서 벗어나 '문화', '생태환경'과 같이 이전에는 염두 하지 않았던 새로운 사업의 추진 전략 요소를 고려하게 되면서 소유지분을 누구도 주장할 수 없는 쟁점을 중심으로 갈등이 발생하는 경우가 많다. 예를 들어 남대문, 경복궁(역사문화거리 조성), 명동, 인사동(관광문화거리 조성), 세운상가 및 주변(세운상가 주변 재개발 및 녹지축 구현), 국립극장, 동대문(수변공원 및 문화 공간 조성)등을 제시하고 있다.(한겨레신문;

060710) 생태학적으로 보전가치가 있는 지역, 수려한 자연경관, 도시의 역사적 건축물에 대한 철거 유보 등의 이해관계자들의 대립은 사유화의 목적으로 전개되는 것이 아니라 범시민 사회적 담론 속에서 전개되면서 이는 도시토지이용을 둘러싼 이해관계를 보다 복잡하게 만들어 내는 원인을 제공한다.

(4) 정부의 이해관계자들 간 갈등을 대하는 태도에 있어서 조정자의 역할을 하기보다는 정치적으로 문제를 해결하려 함으로써 더욱 갈등구조를 복잡하게 만들고 있다.

(5) 도시재생사업 특성상 하나의 단일 사업으로 이루어지지 않고 다양한 가치를 추구하는 시행주체들이 참여하는 시기가 상이한 독립적인 다수의 개별사업들로 구성되어 있다.

이와 같은 이해관계자들의 관계의 복잡성으로 인해 도시재생사업의 수행능력 평가는 사업 수행 과정 중 발생하는 갈등을 어떻게 조율하고 합의점을 찾아내느냐 하는 것에 달려있다고 해도 과언이 아니게 되었다.

3. 갈등관리의 선행연구 고찰

3.1 갈등 및 갈등관리의 개념

3.1.1 갈등의 개념

현대사회의 조직 내,외부에서 흔히 나타나는 현상 중 하나인 갈등의 일반적 개념은 행동주체간의 대립적, 주체적 상호작용을 말한다. 하지만 갈등의 다차원적이고 동태적인 특성으로 인해 적용분야에 따라 다양한 의미를 지닐 뿐만 아니라 그 범주 또한 넓어 그에 대한 개념은 여러 학자들의 연구목적에 따라 매우 다양하게 정의되어오고 있다. 갈등에 대한 다양한 정의를 종합하면 갈등의 특성은 다음과 같다.

첫째, 갈등은 둘 이상의 갈등주체 사이에 발생하는 현상이며, 갈등의 주체는 조직 내 개인, 집단 그리고 이들을 포함하는 조직 전체가 된다. 둘째, 갈등은 대립감과 대립적 행동을 내포하는 동태적 과정이다. 즉, 갈등원인의 지각, 심리적 대립현상 그리고 대립적 행동의 표면화로 이루어지는 과정이다. 이러한 여러 단계가 언제나 끝까지 진행되는 것은 아니며, 어느 단계에서 끝나거나 전 단계로 되돌아가거나 혹은 다른 단계로 전이될 수도 있다. 셋째, 대립적 태동이 노출되지 않더라도 당사자들이 갈등상황을 지각하고, 긴장, 불안, 적대감 등을 느끼기 시작하면 벌써 갈등이 존재한다고 보아야 한다. 넷째, 갈등은 조직을 위해 유익할 수도 있고 해로울 수도 있다. 이러한 순기능적 갈등과 역기능적 갈등이 항상 뚜렷하게 구별되는 것은 아니며 양자의 관계는 시간이 흐름에 따라 변할 수 있다.

3.1.2 갈등관리의 개념

앞에서 살펴보았듯이, 갈등의 정의가 다양함에 따라 갈등관리의 정의 또한 범위에 따라 다양하다. 갈등은 좋은 상황이 아님에도 불구하고 어떤 조직에서든지, 언제든지 발생할 수 있으며 항상 예방되어지는 것은 아니다. 하지만 갈등은 관리여하에 따라 조직의 성과에 긍정 또는 부정적인 영향을 미칠 수 있기 때문에 갈등관리는 조직의 생존을 위해 필요한 하나의 핵심적인 과정이라 할 수 있다. 갈등을 관리한다는 말은 조직에 해로운 갈등을 제거하거나, 방지하거나, 통제한다는 데 있다기보다는 오히려 갈등으로부터 발생하는 가치와 순기능을 증대시키고 비용과 불만족 또는 역기능을 감소시키는데 있다고 할 수 있다.¹⁾ 즉, 갈등관리는 해소시키거나 완화시키는 것만을 뜻하는 것이 아니라 갈등을 용인하고 그에 대응하는 조치를 취하는 것, 그리고 나아가서 조직에 유익하다고 판단되는 갈등을 조장하는 것까지를 포괄하는 활동을 말한다.

그것들이 왜 발생하는지 갈등의 원인을 분석하는 것이 가장 먼저 이루어져야 할 것이며, 갈등관리를 위한 절차나 기술들을 개발하여 갈등 해결 능력을 기르는 것이 사업의 성공을 가지고 올 것으로 예상된다.

3.2 도시재생사업에서의 갈등관리 연구동향

본 연구와 관련된 기존 연구동향을 살펴보면 다음과 같다.

이로나(2008)는 설문 및 면담을 통해 갈등발생 및 관리현황을 조사하여 사업추진 단계별로 주요쟁점을 갈등요인과 주체들로 구분하고 발생하는 갈등의 빈도분석을 통해 갈등영향분석을 실시하였다. 정창무(2001)는 신문기사를 갈등주체, 갈등원인으로 내용 분석 후 발생빈도와 갈등강도기준으로 유형화하였고 지역 간 비교분석을 수행하여 갈등의 특성과 발생 양상을 규명하였다. 한국도시연구소(1997)는 도시재개발사업의 관련 주체에 따른 갈등 사례들을 갈등주체에 따라 6개의 유형으로 분류하였다. 오인택(2003)은 주요 사업관련주체들을 대상으로 하는 설문을 통해 갈등사례를 수집하여 사업 참여자 중심으로 문제를 유형화 하고, 발생원인, 발생빈도, 사업에 미치는 영향을 분석하였다. 오승재(2007)은 기존 연구문헌, 관련 법령의 검토와 언론 보도, 판례, 사례조사 등을 통해서 관리 처분계획 수립 과정에서 발생하는 개발 주체 간 분쟁의 발생현황을 조사, 분석하여 효율적인 사업추진을 위한 개선방안을 제시하였다. 문영기(2006)는 재건축 관리처분계획 단계에서 발생하는 갈등을 갈등주체, 사업시행절차, 자산분배상으로 갈등형태를 분류하여 갈등을 유형화

1) 정수진 외1인. 1993. "조직내 개인적 갈등의 원인과 관리방법에 관한 연구". 한국인사관리학회 제17집. p250

하여 유형별 갈등 발생 및 치유사례를 제시하였다. 박환용(2006)은 재건축, 재개발사업조합을 대상으로 주요 사업주체간에 사업추진단계별로 발생되고 있는 각종 갈등 및 부패사례를 조사하여 발생 원인을 분석하였다.

「도시및주거환경정비법」아래에서 시행되는 사업을 대상으로 발생하는 갈등사례들의 조사·분석을 통해 갈등발생현황을 제시하는 것만 비교한다면 차별성이 없는 것 같아 보이나 갈등사례들의 분류방법 측면에서 살펴본다면 기존 연구에서는 갈등주체 별 또는 수행단계 별로 분류하거나 특별한 기준 없이 한정된 주체와, 한정된 수행단계를 대상으로 사례를 분석한 반면에 본 연구에서는 사업주체들이 사업을 진행해 나가면서 사업시행단계에서 발생 가능한 갈등을 사전에 인지하고 이에 대한 대비책 모색에 참조할 수 있도록 하기 위해 이해관계자들 간의 갈등사례들을 수행단계와 사업주체를 혼합하여 갈등사례들을 유형화하였다는 것에 차별성을 가진다. 또한 향후 연구로 본 연구에서 제시하는 분류체계를 기반으로 DB구축과 위험도 평가 등 구체적인 갈등방안을 제시할 것이다.

위에서 제시한 기존 연구와 본 연구의 차별성에 대한 분석은 다음 표 1과 같다.

4. 도시재생사업 관련 갈등사례 분석

본 논문에서는 도시재생사업에서 발생 가능한 갈등들 중에서 도 언론 상에 노출된 갈등이 관심의 정도와 심각한 정도가 높을 것이라고 판단하여 분석의 우선순위로써 언론 상에 노출된 갈등을 중심으로 분석하였다. 연구대상은 하우징 헤럴드, 주거환경신문, 조인스, 한국언론재단 인터넷 홈페이지에서 2003년 7월 1

일 ~ 2008년 12월 20일에 해당하는 기사 중 2003년 7월「도시및주거환경정비법」아래 시행되는 주거환경정비사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비 사업에 발생한 갈등사례에 관한 보도 자료들을 활용하였다.

4.1 갈등사례 유형화 분석 Framework

유형화를 통한 현상의 분류는 어떠한 현상에 대한 체계적인 분류와 근거를 제시한다는 점에서 유용한 연구방법으로 활용된다. 유형화는 연구의 대상이 되는 현상이 내포하고 있는 무질서하고 혼란스러운 특성들을 단순화함으로써 현상을 요약하고 예측하는 기능을 수행한다.(Tiryakian,1968) 이러한 관점에서 갈등이라는 복잡한 현상을 명료하고도 체계적으로 살펴보기 위해서는 유형화라는 연구방법이 활용될 필요가 있다.

따라서 주어진 현상에 대한 특징이나 유형을 발견한다는 것은 질서정연한 통제와 예측의 시작이며, 분류를 위한 근거를 발견한다는 것은 그 현상에 숨겨진 의미와 특성을 다른 시각으로 발견할 수 있다는 의미를 가진다. 따라서 일반적으로 유형화를 통한 연구는 연구대상이 되는 어떤 현상이나 상황을 예측이 가능하도록 해주기 때문에 연구하고자 하는 현상에 대한 특징 및 가설의 발견 혹은 대응방안을 모색하는데 도움을 준다. 이에 비춰볼 때, 도시재생사업에서 발생하고 있는 갈등사례들을 의미가 있는 요소나 범위와 같은 분류의 기준으로 유형화해본다면 갈등이라는 복잡한 현상에 대한 분석과 범주화가 가능하여 일반적인 양상 뿐 아니라 구체적인 특징을 이해하는데 도움이 되고 그에 대한 관리방안을 도출하는데 유용할 것이다.

사회현상은 각 개인의 가치관이나 사물에 대한 시각이나 행동

표 1 기존연구와의 차별성

연구자	사례기반분석	사례수집방법	유형분류	대상사업	사례분석방법	차별성
이로나-2008	No	문헌고찰, 면담조사	사업추진절차	재건축사업	- 발생확률 - 발생강도	주체 고려 X
정창무(2001)	Yes(370건)	보도자료	사업주체	재건축사업	- 발생빈도 - 갈등강도	사업단계 고려 X
오인택(2003)	No	설문조사	사업주체	재건축사업	- 발생빈도 - 사업에 대한 영향(비용,기간)	사업단계 고려 X
오승재(2007)	Yes(39건 / 45건)	보도자료, 판례조사	X	재건축/재개발사업 (관리처분계획)	발생빈도	- 주체 고려 X - 분석 단계의 한정
홍인옥(1997)	No	문헌고찰, 면담 /설문조사	사업주체	재개발사업	No	사업단계 고려 X
문영기(2006)	Yes	판례분석(조합)	사업추진절차(계획-진행-종료)	재건축사업(관리처분계획)	No	- 주체 고려 X - 분석 단계의 한정
박환용(2006)	Yes(112건)	보도자료, 판례조사	사업주체+사업추진절차	재건축/재개발사업	발생빈도	한정된 사업주체 분류
본 연구	Yes(121건)	보도자료	사업주체+사업추진절차	- 주거환경정비사업 - 주택재개발사업 - 주택재건축사업 - 도시환경정비사업	- 주체별, 단계별발생빈도 분석	

이 다르며 그런 서로 다른 것들이 뒤섞여 나타나기 때문에 다양하게 전개될 수 있다. 이런 다양성은 외형적으로 모든 사건들이 다른 모습으로 나타나기도 하겠지만 대부분 상위 단계에서는 일정한 개념에 의해 포괄적으로 묶일 수 있다. 이러한 포괄적 묶음은 일종의 유형별 구분과 함께하는 개념화 작업이라 할 수 있다.

본 연구에서는 도시재생사업에서 발생 가능한 갈등들의 효율적인 관리를 도모하고 갈등발생을 최소화 위한 방안으로서 이해관계자들 간의 갈등사례들을 수행단계별 및 사업주체별로 유형화 해보고자 한다.

4.1.1 사업단계분류

도시재생사업은 기본계획수립·정비구역지정·조합설립추진위원회·조합설립인가·사업시행인가·관리처분계획 인가·착공 및 분양·사업의 완료의 프로세스를 가지고 있다. 이 프로세스는 ‘한국 감정원’에서 제시하고 있는 기존자료를 근거로 하여 실제 사업에 참여하고 있는 조합원, 도시계획업체, 정비전문 관리업체, 시공사, 시/구청 관계자 등의 참여주체들과 10회에 걸친 면담 및 5명의 각 분야 전문가들과 가진 1회의 자문회를 통해 전문가 검토과정을 거친 결과물이다. 도시재생사업 수행 단계 분류는 다음 표 2와 같다.

표 2. 도시재생사업 수행 단계 분류

Level 1	Level 2	Level 3
계획 단계	기본계획수립	기초조사, 기본계획(안)작성, 주민공람, 지방의회의견청취, 관계 행정기관 협의, 지방도시계획위 심의, 정비기본계획수립, 지자체 공보에 고시, 국토해양부 보고
	정비구역지정	기초조사확인, 정비계획(안)작성, 주민공람/공고, 지방의회의 견청취 정비구역지정신청, 지방도시계획위원회/건축위원회 공동심의, 정비구역지정 혹은 변경, 지자체 공보에 고시, 주민 설명회, 국토부장관보고
시행 단계1	조합설립추진위원회	추진위원회 구성, 동이서 징구 추진위 승인신청, 승인
	조합설립인가	창립총회, 동이서징구, 조합설립 인가 신청, 인가, 조합단독 시행, 조합설립인가 신청, 시공사 선정, 통지/열람
시행 단계2	사업시행인가	사업시행계획서 작성, 타 법령에 의한 심의 및 평가, 사업시행인가 신청, 공람 및 의견청취, 사업시행인가/변경인가, 공보에 고시
	관리처분계획인가	분양신청의 통지/공고, 분양신청, 종전자산가격/종후자산추산액 산정, 관리처분계획의 수립, 조합총회의결, 공람/의견청취, 관리처분계획인가 신청, 인가, 고시, 통보/통지, 수용/사용, 이주, 철거
완료 단계	착공 및 분양	착공준비, 시공보증, 시공보증서 제출, 착공신고, 분양계획 작성, 입주자 모집승인신청, 승인, 토지등 소유자 분양 및 일반분양
	사업의 완료	준공인가신청, 준공검사실시, 준공인가, 공사완료고시, 확정측량, 토지분할, 이전고시, 보고, 등기촉탁, 조합의 청산 및 해산

4.1.2 갈등주체분류

경제적인 개발이익 뿐만 아니라 다양한 사업추진 전략을 가진 도시재생사업은 반드시 경제적인 이익에 관련한 자만을 이해관계자로 정의하지 않는다. 도시재생의 이해관계자는 도시재생사업을 둘러싸고 있는 논의와 도심공간에 대해 해석을 가하는 주체 전부를 포함한다.

즉, 도시재생사업의 이해관계 범위는 갈등을 형성하는 물리적 공간에 소속되거나 이해관계를 맺고 있는 주체들만이 아니라 도심 안에서 도심공간을 바라보는 상이한 견해를 가진 사람 전부를 포함한다. 하지만 갈등은 구체적으로 자신의 견해가 표출되어 상이한 견해와 충돌되면서 비롯되는 것이기 때문에 도시재생을 둘러싼 사유(思惟)로서의 견해가 아닌 사회구조 안에서 그것을 적절한 방법으로 표출(表出)하는 이해관계자가 도시재생의 이해관계자라고 할 수 있다. (이원상;2006)

위에서 제시하는 수행단계분류에 따라 등장하는 이해관계자들을 파악하기 위해 도시재생사업의 주요 관련 주체 즉, 도시계획업체(2명), 정비전문관리업체(1명), 시공사(1명), 시/구청 관계자(1명) 등 총 6명의 전문가들과의 면담을 실시하여 아래 표 3과 같은 결과를 도출하였다.

표 3. 단계별 참여주체 분류

계획 단계	기본계획 수립: 관공서(시청, 구청), 용역회사(도시계획업체), 심의기관(학회 교수진), 언론 정비구역지정: 해당 토지등 소유자, 심의기관(학회 교수진)
시행 단계 1	조합(추진위), 도시계획업체, 건축설계업체, 정비전문 관리업체, 시공사, 관공서
시행 단계 2	시행단계1의 이해관계자 + 금융업체, 세입자, 철거업자
완료 단계	시행단계1의 이해관계자 + 수분양인, 법무사(등기촉탁), 신탁회사 + 해당부지 주변의 주민들

이들 중에서 도시재생사업 관련 기준문헌고찰과 전문가 검토를 거쳐 시행자, 토지등 소유자(동의, 미동의), 조합(추진위), 임차인(주거, 상업), 정비전문관리업체, 시공사(업체), 주변지역 주민, 시민단체, 지방정부 및 행정관청(인, 허가 권자)로 11개의 주체들을 주요 갈등주체로 설정하여 연구를 진행하였다. 또 이들은 사업이 시행되는 과정에서 단순히 한가지씩 일어나는 것이 아니라 각 주체의 내부적 혹은 상호적 작용으로 여러 유형의 갈등이 복합적 발생하기 때문에 이들을 갈등사례들의 내용분석 시 갈등주체분석에 활용하기 위해 표4와 같이 주체별로 대응시켜 66개 유형으로 분류하였고, 갈등사례들의 1차 분석을 통해 1개 이상의 갈등사례가 발생하는 20개 유형을 도출하였다. 표 4에 음영으로 표시된 부분이 이에 해당한다.

표 4. 갈등주체 분류

갈등주체		시행자	토지 등 소유자		조합(추진위)	임차인		정비전문 관리업체	시공사(업체)	주변지역 주 민	시민단체	지방정부 행정관청
			동의	미동의		주거	상업					
			A	B		C	D					
시행자	A	A	AB	AC	AD	AE	AF	AG	AH	AI	AJ	AK
토지 등 소유자	동의	B	BB	BC	BD	BE	BF	BG	BH	BI	BJ	BK
	미동의	C		CC	CD	CE	CF	CG	CH	CI	CJ	CK
조합(추진위)	D				DD	DE	DF	DG	DH	DI	DJ	DK
임차인	주거	E				EE	EF	EG	EH	EI	EJ	EK
	상업	F					FF	FG	FH	FI	FJ	FK
정비전문 관리업체	G							GG	GH	GI	GJ	GK
시공사(업체)	H								HH	HI	HJ	HK
주변지역 주민	I									II	IJ	IK
시민단체	J										JJ	JK
지방정부, 행정관청	K											KK

4.2 분류별 갈등 분석 결과

4.2.1 사업 단계별 분석

사업관련주체가 사업을 수행해 나감에 있어서 갈등 예방을 위한 유효한 정보를 효과적으로 연계 하기 위해서는 사업수행 단계마다 발생 가능한 갈등사례들을 인지할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

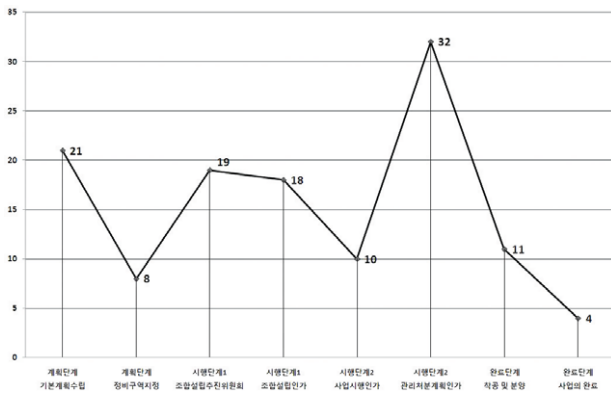


그림 2. 사업수행단계별 갈등발생빈도

사업수행단계별 갈등유형의 발생빈도는 수집한 113건의 갈등 사례 중에서 그림 2와 같이 관리처분계획인가에서 32건으로 가장 높게 나타났고, 그 뒤를 이어 기본계획수립(21건), 조합설립인가(19건), 조합설립추진위원회(18건), 착공 및 분양(11건), 사업시행인가(9건), 정비구역지정(8건), 사업의 완료(4건)로 나타났다. 각 단계에서의 갈등 발생원인은 다음과 같다.

(1) 계획단계

계획단계(기본계획수립, 정비구역지정)에서는 도시정비사업의 계획단계 이전의 중앙정부의 도시 정비사업과 관계된 다양한 정책결정에 많은 갈등 야기되며 중앙정부의 도시정비사업과 관

계된 정책결정을 계획단계로 포함하여 고려한다면 가장 많은 갈등이 발생하는 단계이기도 하다. 구체적인 갈등사례를 살펴보면 사업추진 방식을 재건축으로 할 것인지 재개발을 할 것인지 결정하는 과정에서 해당 지역주민과 해당기관의 의견충돌이 발생하거나 도시 관리 차원에서 공공의 참여를 바탕으로 하는 사업 방식을 희망하는 행정기관의 입장과는 달리, 민간업체의 참여를 통한 사업의 극대화를 희망하는 지역주민 간에 갈등, 높은 사업성 확보를 위해서 용적을 증대, 층수완화 등을 요구하게 되면서 발생하는 갈등, 「도시및주거환경정비법」시행으로 시공사 선정 절차와 시기가 변경되면서 법령 시행 이전에 시공사의 운영 자금을 지원받아 사업 추진을 계획했던 추진 위원회와 새로이 변경된 법 제도화에서 제도를 운영하려는 행정관청간의 갈등 등이 발생한다.

(2) 시행단계1

시행단계1(추진위 구성, 조합설립)에서는 본격적으로 추진되는 과정으로 사업주체인 조합의 결정사항에 따라 비용이 발생하는 단계이며, 비용의 부담은 사업추진을 결정한 조합원의 몫으로 전가된다. 따라서 조합은 비용을 최소화하여 이익을 최대화하기 위해 사업기간 단축, 규제완화 요구, 업체선정 및 비용 정산 시 요구사항 등을 관철하고자 하며, 사업주체간에는 서로에게 비용을 전가하고자 하는 과정에서 갈등이 발생 또한 시공사 및 협력업체 간의 이익실현, 제도 및 정책 운영자인 행정관청의 감독, 지도과정에서 갈등이 빈번하게 발생되고 있다. 또한 행정관청의 추진위원회 승인과정에서의 처리기준 불명확으로 인한 갈등이 발생하기도 한다.

(3) 시행단계2

시행단계2(사업시행인가, 관리처분계획인가)에서는 세입자와 조합간의 갈등이 구체화 되는 시점으로 세입자 그룹은 생활권을 유지하고 있으면서도 도시정비사업의 여러 단계에서 대부분 소

외되어 오며 이들은 관리처분계획단계에서 이주비 및 임대아파트 등 보상이익을 최대화하기 위해 노력한다. 그러나 보상이익과 개발이익은 상충적 관계이기 때문에 조합은 협상보다는 강경한 입장을 취하므로 갈등의 정도가 심하다. 또한 조합 및 조합임원간의 불신임으로 인해 많은 갈등이 발생하는 단계이기도 하다. 이 단계에서 발생하는 갈등으로는 개발 사업추진의 초기단계에 명확한 절차 및 기준미비, 계약당사자와 계약금 지급 등의 문제로 인한 업체 간 과다경쟁이 발생하면서 협력업체로 선정되기 위해 상대 업체를 비방하는 문제가 발생하기도 하고 선정과정에 영향력이 있는 조합임원과의 접촉과정에서 조합임원간의 갈등 또는 참여업체간 갈등, 시공사와 조합의 갈등 또는 조합과 조합원들 간의 갈등으로 이 단계에게 가장 많이 발생하는 갈등이다. 이와 더불어 과도한 기반시설 부담으로 인해 조합과 행정관청간의 갈등이 발생한다.

(4) 완료단계

완료단계에서는 사업추진 결과 발생하는 비용 및 이익을 분배하는 단계이다. 현실적으로 이 과정에서는 공정한 개발이익의 분배가 불가능하기 때문에 갈등의 소지가 상존하는 단계이며, 조합원 개인의 이익과 관련되어 있는 문제이기 때문에 민감하게 반응하게 되는 단계이다.

4.2.2 갈등 주체별 분석

사업단계별 갈등사례 분석에 이어 갈등주체별로 분류해보고 이들의 빈도와 원인을 분석 하였다. 이를 통해 도시재생사업에 참여하는 이해관계자들로 하여금 각자가 얼마나 많은 갈등을 발생시키고 있는지, 어떤 갈등주체와 주로 대립관계를 가지고 있는지 또 어떤 발생 원인을 가지고 있는지 알 수 있도록 한다.

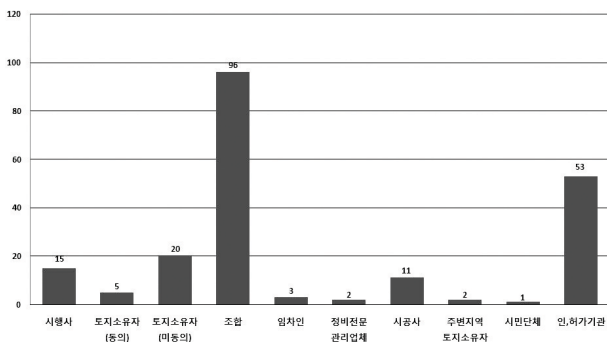


그림 3. 갈등주체별 갈등발생빈도

갈등주체별 갈등빈도는 수집한 113건의 갈등사례 중에서 그림 3과 같이 조합(추진위)이 96건으로 가장 갈등발생빈도가 높았

다. 또한, 인. 허가기관과 주로 대립관계를 가지며 다음으로 조합내부 간의 갈등발생빈도가 높게 나타났다. 이 밖에도 다양한 원인에 의해 모든 주체와 갈등을 발생시키는 것을 알 수 있었다. 그 뒤를 이어 지방정부 및 기타 행정관청등 인·허가 기관이 53건을 차지하고 있었다. 주로 조합(추진위)과의 갈등이 대부분이지만 다른 주체들과도 규제 완화 및 정책 변경에 의해 갈등을 발생시키는 것을 알 수 있었다.

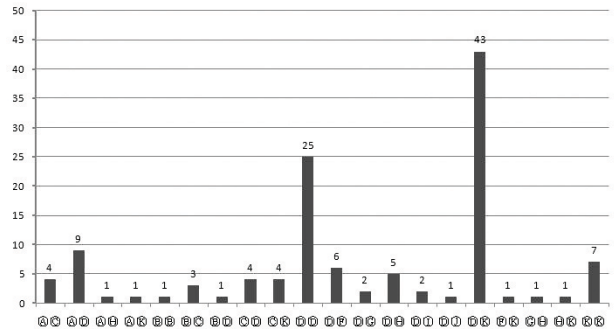


그림 4. 갈등주체 간 갈등발생빈도

4.3 갈등 유형별 분석

본 연구에서는 갈등 유형을 사업단계-갈등주체로 유형화 해 보았다. 이러한 유형화를 통해 갈등주체가 자신이 수행하고 있는 단계에서 어떤 주체가 주로 자신과 대립관계를 가지고 있는지, 원인에는 어떠한 것들이 있는지 예측가능하게 하여 갈등 발생 시, 대응방안의 모색과 단계마다의 관리항목의 도출에 도움이 될 것으로 예상된다.

갈등유형별 갈등발생빈도 분석을 통해 가장 빈도수가 높은 주요 갈등유형을 제시하고 이들의 구체적인 갈등 발생 원인들을 알아보았으며, 또한 도시재생사업의 생애주기 단계별 갈등주체들의 갈등발생양상에 대해 살펴보았다.

조합(추진위)-행정관청간의 갈등(㉔)이 43건으로 가장 많은 부분을 차지하고 있으며, 전단계에 걸쳐 빈번하게 발생하고 있음을 알 수 있다. 조합(추진위)-행정관청간의 갈등은 주로 기본계획수립(15건)에서 발생하는데 사업추진 방식을 재건축으로 할 것인지 재개발을 할 것인지 결정하는 과정에서 해당 지역주민과 해당기관의 갈등, 도시 관리 차원에서 공공의 참여를 바탕으로 하는 사업방식을 희망하는 행정기관의 입장과는 달리, 민간업체의 참여를 통한 사업이익 극대화를 희망하는 지역주민 간에 갈등, 높은 사업성 확보를 위해서 용적률 증대, 층수완화 등을 요구하게 되면서 발생하는 갈등, 「도시및주거환경정비법」시행으로 정책이 변경으로 시공사 선정 절차와 시기가 변경되면서 법령

표 5. 갈등유형별 발생빈도

구분		(A)C	(A)D	(A)H	(A)K	(B)B	(B)C	(B)D	(C)D	(C)K	(D)D	(D)F	(D)G	(D)H	(D)I	(D)J	(D)K	(E)K	(G)H	(H)K	(K)K	합계	
계획 단계	기본계획수립																15(A)					3	18
	정비구역지정		1			1	1										3					3	9
시행단계1	조합설립추진위원회		3				2		1	4	5(B)		1				3						19
	조합설립인가	1	1					1	1		4			1			6(C)		1				16
시행 단계2	사업시행인가	1	1								2		1		1		4			1			11
	관리처분계획인가	2	1						2		10(D)	4		2		1	10(E)	1					33
완료단계	착공 및 분양		1	1	1						2	2		2	1		1						11
	사업의 완료		1								2						1						4
합계		4	9	1	1	1	3	1	4	4	25	6	2	5	2	1	43	1	1	1	6	121	

* 수집한 113건의 사례 중 모든 단계에서 해당하는 사례 또는 3개의 주체가 관련되어 있는 사례가 있어 총 121건이 됨

시행 이전에 시공사의 운영자금을 지원받아 사업 추진을 계획했던 추진 위원회와 새로이 변경된 법 제도화에서 제도를 운영하려는 행정관청간의 갈등 등 과도한 사업규제 및 정책변경으로 인한 갈등이 발생한다. 다음으로 갈등이 빈번하게 발생하는 단계는 관리처분계획인가(10건)로 비합리적인 세입자보상 및 이주대책, 불명확한 기반시설 분담 기준, 비효율적인 승인기준 등 조합(추진위)들의 개발이익 및 사업성 관련 규제들에 관한 갈등들이 발생한다.

표 6. 주요 갈등유형의 빈도 및 원인분석

구분	갈등유형		발생 빈도	발생원인
	사업단계	관련주체		
A	계획단계 (기본계획수립)	조합 -행정관청	15	· 사업추진방식 및 사업방식의 이견으로 인한 갈등 · 민간업체 참여 여부의 이견으로 인한 갈등 · 사업성 확보를 위한 규제 완화 요구로 인한 갈등 · 잦은 정책변경 및 불명확한 기준으로 인한 갈등
B	시행단계 1 (조합설립추진위원회)	조합 -조합	5	· 조합 및 조합원간의 불신임 · 협력업체 선정에서의 조합과 조합원 간 갈등 · 조합설립의 주도권을 둘러싼 갈등 · 일부 투기 세력 조합 측과의 갈등
C	시행단계 1 (조합설립인가)	조합 -행정관청	6	· 행정 처리에 대한 기준 불명확으로 인한 갈등 · 시공사 선정에 둘러싼 갈등
D	시행단계 1 (관리처분계획인가)	조합 -조합	10	· 의사소통 단절로 인한 조합 내부 갈등 · 추가 부담금 요구로 인한 조합원과 집행부 간 갈등 · 관리처분계획에 의한 조합원과 집행부 간 갈등(부담금, 감정평가, 평형배정, 권리가액 배분, 현금청산 등) · 잦은 사업계획 변경 등으로 인한 조합원과 집행부 간 갈등
E	시행단계 1 (관리처분계획인가)	조합 -행정관청	10	· 비합리적인 세입자보상 및 이주 대책에 의한 갈등 · 불명확한 기반시설 분담 기준에 의한 갈등 · 비효율적인 행정 절차 및 승인 기준에 의한 갈등 · 관리처분계획을 위한 지자체의 관련지침 및 조력자 부재로 인한 갈등

다음으로는 조합-조합간의 갈등(DD)이 25건으로 갈등이 빈번하게 발생하고 있다. 조합-조합간의 갈등은 주로 관리처분계획인가(10건)에서 발생하는데 발생 원인으로는 의사소통 단절로

인한 내부 갈등, 추가부담금, 감정평가, 평형배정, 권리가액 배분, 현금청산 등 관리처분계획으로 인한 갈등, 잦은 사업계획 변경 등을 인한 갈등으로 조합원 내부간의 불신임으로 인한 갈등이 대부분이었다. 그 뒤를 이어 조합설립추진위원회(5건)로 조합 및 조합원간의 불신임, 협력업체 선정과정에 영향력이 있는 조합원과의 조합원간의 갈등, 조합설립의 주도권을 둘러싼 갈등(가칭 추진위 난립) 등이 있다.

4.4 전문가 검토 결과

본 연구에서 수집한 113개의 갈등사례 DB와 도출된 주요 갈등유형에 대하여 시/구청 관계자(2명), 시공사(1명), CMr(1명), 설계사(3명), 공공시행자(1명) 총 8명의 전문가를 대상으로 내용의 정확도와 실제업무와의 일치도 두 가지 측면으로 나누어 5점 척도로 설문을 받았으며 설문 결과는 표 7과 같다.

표 7. 전문가 의견 설문결과

평가 결과 및 의견	평균(점)
구성 내용의 정확도 수준은 적절합니까?	3.5
제공 정보와 실제 업무간의 일치 수준은 적절합니까?	3.6

내용의 정확도는 5점 만점에 3.5점을 받았으며 실제업무와의 일치도는 3.6점을 받았다. 갈등요인들의 항목은 비교적 정확한 편이지만 빈도에 대한 분석은 언론의 관심에 따라 달라질 수 있기 때문에 실제 발생현황과는 차이가 있을 것으로 보인다는 답변이었다.

기타 의견으로는 갈등유형을 일반화시키기 위해서 더 많은 DB가 확보 되어야 하며, 현재는 언론 보도자료 만을 활용하여 연구가 진행되었지만 객관성을 높이기 위해 판례 및 실제 참여자들의 면담을 통해 얻은 DB도 필요 하다는 의견이 있었다. 또한 갈등유형이 단계-주체로 이루어져 있지만 발생 원인에 대한

분석도 필요할 것이며, 갈등사례 DB의 유용성을 위해서는 원인에 대한 대응방안 제시도 필요할 것이라는 의견이 있었다. 이러한 전문가 검토 결과 내용을 토대로 5절에서는 도시재생사업의 갈등예방을 위해 이루어져야 하는 향후 연구계획을 제시하였다.

5. 결론 및 향후 연구

본 연구는 관련주체들이 사전에 발생 가능한 갈등을 인지하여 이에 대한 대비책 모색에 참조할 수 있도록 하며, 이러한 정보들을 사용자가 사용목적에 맞게 활용할 수 있도록 하기위해 도시재생사업의 단계별, 주체별 갈등사례들을 유형화하고 주요 갈등유형을 제시 하였다.

도시 및 주거환경정비사업의 전 생애주기 동안 발생하는 이해관계자들 간 갈등사례를 보도 자료를 중심으로 수집 후 이러한 데이터들을 관련주체들이 향후 사업을 진행해 나가면서 갈등발생 예측에 유용한 정보로 만들기 위해 사업수행단계별로 분류하여 빈도 및 원인을 분석해보고, 갈등주체들로 하여금 각자가 얼마나 많은 갈등을 발생시키고 있으며 어떤 주체가 주로 자신과 대립관계를 가지고 있는지 인지시킬 수 있도록 하기 위해 사업주체별로도 분류·분석하였다.

주요 갈등 유형은 다음과 같다.

- (1) 유형 A: 계획단계(기본계획수립)/ 조합-행정관청
 - 사업추진방식 및 사업방식의 이견으로 인한 갈등
 - 민간업체 참여 여부의 이견으로 인한 갈등
 - 사업성 확보를 위한 규제 완화 요구로 인한 갈등
 - 잦은 정책변경 및 불명확한 기준으로 인한 갈등
- (2) 유형 B: 시행단계 1(조합설립추진위원회)/ 조합-조합
 - 조합 및 조합임원간의 불신임으로 인한 갈등
 - 협력업체 선정에서의 조합과 조합임원 간 갈등
 - 조합설립의 주도권을 둘러싼 갈등
 - 일부 투기 세력 조합 측과의 갈등
- (3) 유형 C: 시행단계 1(조합설립인가)/ 조합-행정관청
 - 행정 처리에 대한 기준 불명확으로 인한 갈등
 - 시공사 선정을 둘러싼 갈등
- (4) 유형 D: 시행단계 1(관리처분계획인가)/ 조합-조합
 - 의사소통 단절로 인한 조합 내부 갈등
 - 추가 부담금 요구로 인한 조합원과 집행부 간 갈등
 - 관리처분계획에 의한 조합원과 집행부 간 갈등 (부담금, 권리가액 배분, 감정평가, 현금청산 관련, 평형배정)
 - 잦은 사업계획 변경등 으로 인한 조합원과 집행부간 갈등

- (5) 유형 E: 시행단계 1(관리처분계획인가)/ 조합-행정관청
 - 비합리적인 세입자보상 및 이주 대책에 의한 갈등
 - 불명확한 기반시설 분담 기준에 의한 갈등
 - 비효율적인 행정 절차 및 승인기준에 의한 갈등
 - 관리처분계획을 위한 지자체의 관련지침 및 조력자 부재로 인한 갈등

본 연구를 기반으로 진행될 향후 연구는 크게 세 개의 방향으로 진행될 것이다. 첫 번째, 데이터의 완전성을 보완하기 위해 언론 상에 노출된 갈등사례 뿐만 아니라 도시재생사업 갈등관련 판례수집과 실제 사업에 참여하는 관련 주체들의 면담을 통해 더 많은 DB를 구축하여 이를 사용자들로 하여금 효율적, 효과적으로 사용할 수 있는 '갈등사례 검색 시스템' 개발과 관련하여 연구를 진행될 것이다. 두 번째, 현재 갈등유형이 갈등주체와 갈등단계로만 구분되어 있지만 여기에 발생원인도 추가하여 갈등유형을 분류할 것이다.

또한, 관리처분계획인가 단계에서 조합과 세입자간 갈등사례들이 갈등빈도는 비교적 낮았지만 갈등 표출형태는 극단적인 경우가 많아 다른 사례들 보다 심각도는 크게 나타나는 예와 같이 빈도분석만으로는 갈등사례가 사업에 미치는 위험도를 분석하기에는 부족한 면이 있다고 판단되므로, 갈등 DB를 활용하여 빈도분석만으로는 알 수 없었던 사업에 미치는 위험도를 분석하기 위해 갈등주체들에게 설문을 실시하여 위험도를 분석할 것이다. 세 번째, 갈등유형분류로 도출된 주요 갈등유형의 발생 원인에 대한 심층 분석을 통해 대응방안 제시에 대한 후속 연구가 진행될 것이다.

감사의 글

본 연구는 국토해양부가 주관하고 한국건설교통기술평가원에서 시행하는 07첨단 도시개발사업(과제번호: 07도시재생B03)에 의해 수행중임

참고문헌

- 권영규. 2006. "갈등성격과 갈등관리전략에 관한 연구". 한국사회와 행정연구 제17권 제2호, p159~189
- 나태준. 2007. "청계천 복원사업을 통해 본 도시개발 갈등관리". 대한국토도시계획학회 통권 제307호.
- 문영기 외1인. 2006. "재건축 관리처분계획상 발생하는 갈등 해소방안". 감정평가학 논집. 제 5권 제1호 p133~158
- 박환용 외1인. 2007. "재건축, 재개발 사업의 갈등해소 및 사업

- 투명화 연구”. 주택연구 제15권 1호, p128~129
- 신창현. 2005. 갈등영향분석 이렇게 한다. 예지
- 안광일 외1인. 2006 “유형화를 통한 지자체 환경갈등의 특징 분석 -경기도 사례들을 중심으로-”, 환경정책 제14권, 제2호, p89~122
- 양성모. 2007. “대구모 개발사업의 갈등해결 방안에 관한 연구-시화지역 개발 사업을 중심으로-”, 안양대학교 석사학위 논문
- 오영배. 2007. “서울특별시 주택재개발정비사업의 문제점과 개선에 관한 연구”. 한양대학교 석사학위논문
- 오인택. 1997. “재건축사업 시행과정에서의 문제점과 개선방안 연구”. 서울대학교 석사학위 논문
- 오승재, 2007, “도시재정비사업의 분쟁해소 방안 연구: 관리처분계획을 중심으로”, 중앙대학교 석사학위 논문
- 이로나 외1인. 2008. “공동주택 재건축사업의 갈등관리에 관한 연구”. 건설관리학술발표대회 논문집 제 8권 p 467~470
- 이원상. 2006. “도심재생전략으로서 재개발정책의 특성 및 갈등에 관한 연구”. 단국대학교 석사학위논문
- 정창무. 2001. “내용분석을 이용한 재건축 사업 관련 주체들 간 갈등에 관한 연구”, 국토계획 제36권, 6호, p99~111
- 최상준. 2007. “도시정비사업에서의 갈등요인에 관한 연구-주택재개발사업과 도시환경정비사업을 중심으로”. 한양대학교 행정대학원 석사학위논문
- 한수현. 2005. “통합적 갈등관리 방안에 관한 연구”. 단국대학교 석사학위논문.
- 홍인옥 외2인. 2003 “주거지정비사업의 갈등양상과 공공성 제고방안”. 한국도시연구소 연구보고서

논문제출일: 2009.03.16
 논문심사일: 2009.03.20
 심사완료일: 2009.08.12

Abstract

Because of a wide range of performance and diversity of project and uncertainty caused by complexity and a number of stakeholder, conflict occur necessarily in Urban generation including large-scale and many project which do the same time, for long time. so active conflict management which recognized risk before the fact and deal with conflict is necessarily needed.

Therefore, This study is typing conflict cases and indicating critical conflict type through analysis on conflict case about process and stakeholder of urban generation to offer information which is referred to finding a solution when conflict occur by forecasting conflict that can occur before the fact.

Keywords : *Urban Generation, Stakeholder, Conflict cases, type*
