

복합경계 신도시의 협력적 관리 방안에 관한 연구: 위례신도시를 사례로

A Study on Collaborative Management in a Complex Boundary New Town: On the Case of Wirye New Town

최상희¹ · 김두환² · 김륜희³ · 윤인숙⁴

Sang-Hee Choi¹, Doo-Hwan Kim², Ryoon-Hee Kim³ and In-Sook Yoon⁴

(Received June 11, 2013 / Revised October 14, 2013 / Accepted October 28, 2013)

요 약

최근 도청 이전 신도시, 위례신도시 등 두 개 이상 지자체를 포함하는 신도시(복합경계신도시) 개발이 증가하고 있다. 그러나 현행 도시개발제도는 단일 지자체 신도시를 대상으로 하고 있어, 복합경계 신도시의 개발과 관리를 위한 제도 개선이 필요하다. 다층적 거버넌스(Multi-level governance) 개념은 광역지자체와 기초지자체가 포함된 위례신도시에서 갈등이슈를 파악하고, 개발사업자와 주민까지 참여하는 협력 대안을 모색하는데 유리한 개념들을 제공한다. 본 연구의 목적은 위례신도시를 사례로 다층적 거버넌스(Multi-level governance)의 개념들을 활용하여 복합경계신도시의 개발과 관리·운영 과정에서 발생하는 갈등이슈를 파악하고, 협력적 관리방안을 제시하는 것이다. 이를 위해 관련자 및 전문가 인터뷰, 문헌연구, 전문가 포럼 등을 진행하였으며, 도시개발 관련 선행연구와 경제자유구역 등 유사사례로부터 시사점을 도출하였다. 본 연구의 주요 결과는 다음과 같다. 첫째, 위례신도시 개발·관리의 주요 부문을 학교·학군, 행정서비스, 공급처리시설, 도시기반시설로 구분하고, 각 부문별 갈등이슈를 분석하여 갈등구조를 파악하였다. 둘째, 위례신도시는 복합경계 신도시로서 행정구역 별 분리 관리와 통합 관리간의 대립, 광역적 관리 대 국지적 관리가 갈등의 기본축을 형성하고 있음을 확인하였다. 셋째, 위례신도시의 협력적 관리를 위해서는 최소한 지자체 행정협의회, 지자체조합, 전문관리기구의 세 가지 차원에서 Multi-level governance를 구성하여야 한다는 점을 향후 관리방안으로 제시하였다.

주제어 : 복합경계 신도시, 협력적 관리, 위례신도시, Multi-level Governance

ABSTRACT

Recently new town development projects are increasing including more than one local government such as provincial government new town and Wirye new town . Institution improvement for the development and management of complex boundary new town is necessary because present urban development institution is based on the new town of single local government. The concept of multi-level governance provide good conceptual frame in recognizing conflict issues and searching for a collaborative solution in Wirye new town. The purpose of this study is recognizing the conflict issues in the process of development and management and providing the collaborative management method using the conceptual frame of multi-level governance in Wirye new town. For this, we did interviews for the related persons and experts, reference research and professional forum. We drew some implications from the references about urban development and similar cases such as free economic zones. The main results of this study is as in the following. First, we categorised the main conflicts in the development and management in Wirye into 4 sectors, such school, administrative service, utility facilities and urban infrastructures. Then, we analysed the conflict issues of each categories and composed a conflict-structure of Wirye new town. Second, the structure of conflict in Wirye new town is composed of the confrontations between separated management and integrated management and between wide area management and local management. Third, for the cooperative management of Wirye, we should construct multi-level governance in three dimensions of administrative council, local government association, and special management organization.

Key words: Complex Boundary New Town, Collaborative Management, Wirye New Town, Multi-level Governance

- 1) 한국토지주택공사 토지주택연구원 수석연구원(주저자: urban@lh.or.kr)
- 2) 한국토지주택공사 토지주택연구원 수석연구원(교신저자: dhkim@lh.or.kr)
- 3) 한국토지주택공사 토지주택연구원 수석연구원
- 4) 한국토지주택공사 토지주택연구원 연구위원

1. 서론

1.1 연구 배경과 목적

수도권 1기 신도시 중 분당은 성남시, 일산은 고양시 등 모두 단일 기초지자체 내에 개발되었다. 그런데 2000년대 들어 개발되고 있는 신도시 중에는 두 개 이상의 기초자치단체에 걸쳐 있는 경우가 많다. 충청남도 도청 이전 신도시인 내포신도시는 홍성과 예산에 걸쳐 있으며, 전라남도 도청이 이전한 남악신도시는 목포와 무안에 걸쳐 있다. 위례신도시도 서울시 송파구, 경기도 성남시와 하남시에 걸쳐 있는 복합경계 신도시(이하 2개 이상 기초지자체에 걸쳐 개발지구가 지정되는 신도시를 ‘복합경계 신도시’로 지칭한다)이다. 이처럼 최근 들어 복합경계 신도시가 늘고 있는 것은 도청 이전 신도시처럼 일종의 정치적 타협 결과인 경우도 있고, 위례신도시처럼 단일 지자체 내 개발가능지가 고갈되어서 지자체 경계의 미개발지역을 활용하기 때문이기도 하다. 이런 이유로 향후 새로 개발되는 신도시에서는 복합경계 신도시의 비중이 더 커질 것으로 예상된다.

지금까지 도시개발제도는 개발사업을 단일 지자체 내에서 수행하는 것으로 가정하고 운영되었다. 단일 지자체 내에서 계획·개발되고, 개발 이후 해당 지자체가 기반시설을 인수인계하여 관리하도록 하는 게 일반적이었다. 그 결과 복합경계 신도시의 개발과 관리를 위한 제도는 아직 갖추어지지 못한 형편이다. 그러나 복합경계 신도시는 개발단계는 물론이고 시설물 인수인계 그리고 특히 관리단계에서 지자체간 협력적 관리가 필수적이어서 이에 대한 제도개선이 요구된다. 이를 위해서는 복합경계 신도시 개발 및 관리 과정에서 예상되는 갈등의 내용과 전개 양상, 해결방안 등에 관한 연구가 필요하다. 그러나 아직 국내에서는 복합경계 신도시에 관한 연구가 거의 없는 형편이다. 이러한 문제의식 하에 본 연구는 현재 진행 중인 대표적 복합경계 신도시로서 위례신도시에 대한 사례연구를 통해 복합경계 신도시의 갈등요인을 도출하고 협력적 관리방안을 제시하고자 한다. 아직 개발이 완료되지 않았기 때문에 개발에서 관리 단계에 이르는 전(全) 과정의 갈등요인을 파악하는데는 한계가 있음에도 불구하고, 제도개선을 위한 시사점 도출과 정책적 시의성을 고려하여 사례지로 선택하였다. 향후 다른 사례에 대한 연구와 위례신도시에 대한 추가 연구를 통해 복합경계 신도시의 갈등요인 도출과 협력적 관리방안을 보완해야 할 것이다.

본 연구의 내용은 우선 위례신도시를 사례로 계획단계에서 복합경계로 인해 제기되었던 이해관계자의 요구사항과 이슈의 조정과정 그리고 그 결과가 개발계획 수정에 반영되는 과정을 정리 한다. 이를 통해 계획단계의 갈등이 해소되었는지를 평가하고, 대안모색과정에서 남아있는 쟁점사항을 도출한다. 다음으로 개발 후 관리과정에서 예상되는 쟁점을 정리

하고, 이에 대한 협력적 관리방안을 소극적 방안과 적극적 방안으로 구분하여 제안한다. 이를 통해 향후 복합경계 신도시의 협력적 관리를 위한 학술적, 정책적 논의의 출발점을 제공하고자 한다.

1.2 연구 범위와 방법

연구의 시간적 범위는 위례신도시의 계획단계부터 개발완료 후 관리 초기단계까지이다. 공간적 범위는 위례신도시 사업지구를 대상으로 하되, 파급효과를 감안하여 인근지역 일부도 분석 대상에 포함하였다. 내용적 범위는 위례신도시 계획단계의 갈등요인과 해결과정, 개발단계와 관리단계의 갈등요인과 협력적 관리방안이다.

이 연구는 기본적으로 ‘사례연구’(case study)이다. 사례연구는 하나 또는 둘 정도의 사례를 대상으로 하므로 일반화하기 어렵다는 한계가 있다. 그러나 사례연구는 연구대상에 대한 깊이 있는 연구를 통해 인과관계가 충분히 밝혀지지 않은 사건이나 변수들 간의 관계를 파악하는 데 적합한 연구방법이기도 하다(Yin, 1994). 사례에 대한 심도 있는 이해를 위해서 ‘관련자 및 주민 인터뷰’, ‘전문가 포럼’, ‘입주예정자 설문조사’, ‘2차 자료 분석’과 선행연구에 대한 ‘문헌연구’를 수행하였다. 관련자 인터뷰는 위례신도시 개발자인 LH 담당자들을 대상으로 1차 인터뷰(‘11년 4월)를 진행하고, 연구 예상결과를 검증하는 차원에서 2차 인터뷰(‘11년 10월)를 추가로 진행하였다. 이외에 관련 사실 확인을 위해 수시로 면접·전화 인터뷰를 추가했다. ‘전문가 포럼’(위례신도시 연구포럼)은 관련 전문가와 지자체 관계자, 연구진, 현업 부서 담당자로 구성하였다.¹⁾ 각 연구포럼은 해당 분야 전문가 1인과 연구원 1인의 발제를 바탕으로 전문가와 사업시행자, 지자체의 토론형식으로 진행하였으며, 관련 이슈의 예상되는 문제점과 그 해결방향을 토론했다. ‘입주예정자 설문조사’는 2011년 8월부터 9월까지 위례신도시 입주희망자 인터넷 카페 회원을 대상으로 실시하였다.²⁾ 총 응답자는 69명이었으며 이 가운데 예비정약 당첨자가 36명, 비당첨자는 11명이었다. ‘2차 자료 분석’에서는 위례신도시 개발계획 수립과정에서 작성된

1) 연구포럼은 2011년 7월부터 11월까지 총 9차에 걸쳐 진행하였으며, 각각의 주제는 다음과 같다. 제1차 위례신도시 추진경위 및 연구포럼 운영방안, 제2차 위례신도시 갈등구조 분석 및 입주예정자의견 분석, 제3차 학교시설 및 학군운영방안, 제4차 행정서비스 통합 및 요금격차 조정방안, 제5차 주택가격격차와 관련 규제 적용방안, 제6차 기피시설 입지 및 공급처리시설 운영방안, 제7차 교통 및 정보화 시설 운영방안, 제8차 주요 도시계획시설 관리·운영방안, 제9차 행정 거버넌스 구축 및 협의체 구성방안.

2) 위례신도시 관련 인터넷 카페는 2011년 말 현재 총 7곳으로 회원수만 6,459명에 이르는 점을 감안 할 때 응답률이 현저히 떨어지고, 이메일 설문 진행으로 인해 응답자의 사전교육이 부재한 점 등에서 다소 신뢰성이 떨어진다. 이런 점을 감안하여 본 연구에서는 설문결과를 참고자료로만 활용하였다.

실무부서 회의자료와 보고자료를 활용하였다. 문헌연구에서는 주로 위례신도시 갈등관리방안에 대한 선행연구자료(한국토지공사, 2008)를 활용하였으며, 실시계획에 반영된 내용은 개발계획 승인서를 참고하였다. 또한 복합경계로 지정되어 개발이 이루어진 유사사례 분석을 통해 사업유형별, 단계별로 나타난 갈등요인을 정리하고, 효율적 관리를 위한 각 사례별 대안을 정리하였다. 즉, 행정구역 복합경계 지정에 따른 갈등요인과 이를 해결해 나가는 과정, 조직 운영방안을 조사하고, 향후 위례신도시의 관리모형을 위한 시사점을 도출하였다.

1.3 연구 개념들과 연구 흐름

본 연구는 기존 연구에 의해 주어진 ‘가설을 검증하기 위한 연구’라기보다는, 잘 알려지지 않은 사례에 대한 연구를 통해 이슈를 드러내어 ‘가설을 수립하기 위한 연구’이다.

가설 수립을 위한 연구에서는 분석들보다 사례연구를 위한 개념틀(conceptual framework)이 적절하다. 위례신도시는 신도시개발이라는 특성과 함께 복합경계의 특징을 가지면서 정부, 지자체, 사업시행사, 주민 등 다수의 주체가 얽혀 있다. 따라서 연구 개념들은 도시개발의 사업내용과 사업진행 그리고 다수 주체의 관계를 포함해야 한다. 또한 향후 복합경계 신도시의 협력적 관리에 대한 시사점 도출을 위해 ‘협력’에 대한 규범성을 갖추어야 한다.

거버넌스 개념은 공익을 대표하는 유일한 대표체로서 정부를 상징하는 정부 패러다임에서 정부, 지자체, 시장과 민간의 다수 행위자들이 상호작용을 통해 공적인 일을 구성해 가는 거버넌스 패러다임으로의 전환을 포함한다.³⁾ 특히 일반적인 신도시개발의 경우 중앙정부, 지방정부, 사업시행사, 주민 등 약간의 위계를 갖는 로컬 거버넌스의 작동을 이해하면 되는데 반해 복합경계 신도시의 개발은 동일 수준의 광역자치단체 2개(서울시, 경기도), 또 다른 동일수준의 기초자치단체 3개(서초구, 성남시, 하남시), 사업시행사 2개(LH, SH), 입주민의 경우에도 선입주자, 후입주자 등 두 개 이상의 계층 수준에서 작동하는 거버넌스 과정을 이해하여야 한다는 점에서 중앙과 지방, 지방간, 정부와 민간, 시장과 시민사회 등 복수의 관계유형을 보여준다는 점에서 다층 거버넌스(multi-level governance) 개념의 적용이 필요하다⁴⁾. 다층 거버넌스 개념

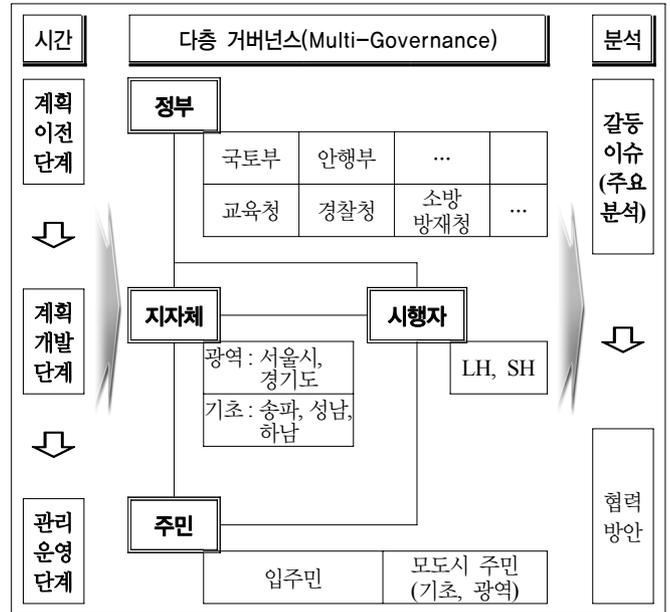


그림 1. 연구 개념틀 및 흐름

은 위계 및 공간적으로 다양한 수준의 거버넌스가 중층으로 형성되고 상호작용하는 역동적 관계를 포착하기에 적절하다 (유재원과 홍성만, 2005). 다층 거버넌스의 주체 간 상호작용과 신도시 개발의 특성을 포함하여 위례신도시의 협력적 관리를 위한 연구 개념틀을 구성하면 그림 1과 같다.

시간적으로는 사업의 배경이 되는 계획이전 단계, 실제 계획과 개발을 진행하는 계획·개발 단계 그리고 개발이후 관리·운영단계로 구분된다. 다층거버넌스는 최소한 세 개의 층위로 구성되는데, 먼저, 정부에서는 사업을 기획·추진한 국토교통부와 행정구역 조정 및 운영을 담당하는 안전행정부 주요 부서로 등장한다. 행정서비스와 관련하여 교육청, 경찰청, 소방방재청 등이 핵심 서비스의 이해당사자이다. 지자체는 핵심 이해당사자 중 하나로 광역과 기초로 나뉘는데, 서울시, 경기도, 송파구와 성남시, 하남시이다. 사업시행자는 LH와 SH공사이며, 이들은 단일 택지개발지구에 대한 사업자로서 개발과정 및 이후 관리·운영과정에서 지자체 및 주민에 대한 책임성을 가지게 된다. 주민은 크게 입주민과 모도시 주민으로 나뉘는데, 입주민은 위례신도시 주민으로서 공통의 이해관계와 함께 지자체 구분에 따라 송파, 성남, 하남에 입주하는 주민이 서로 다른 이해관계를 가지게 된다. 위례신도시의 모도시 주민들도 위례신도시에 강한거나 약한 이해관계를 가지게 되는데, 예를 들어 위례신도시를 특별행정구역으로 설정하는 등의 문제에 대해서 모도시 세수 감소 문제로 강한 이해관계를 가지며, 학군 통합 또는 교육위탁의 문

관련 해외연구들은 초국가적 네트워크에 관한 연구가 대부분이다 (하영선, 2006).

3) 거버넌스 일반에 대해서는 Kooiman(1993)과 Pierre(2000) 참조. 거버넌스는 여러 행위자들의 참여를 야기하기 때문에 관리의 필요성이 제기되는데 다양한 행위자들의 네트워크를 강조하고 있어서 이에 참여하는 여러 행위자들의 조정문제에 직면하게 된다. 흔히 이러한 다층 거버넌스를 활성화하기 위하여 oo협의회, 00위원회와 같이 조직들이 만들어진다.

4) 다층 거버넌스는 위계, 시장, 거버넌스와 같은 다양한 범주의 조정 기제에 의해 움직이며, 이러한 다층 거버넌스 개념은 초국가기구로서 EU의 출현으로 관심을 받기 시작하였다. 따라서 다층 거버넌스

제, 행정서비스에 대한 상대적 격차 문제, 서비스 권역 조정의 문제 등에서 이해관계를 갖는다. 단, 여기서는 신도시 개발 이후 운영·관리에 초점을 두기 때문에 원주민에 대해서는 논외로 한다. 본 논문은 갈등이슈 분석에 초점을 두는데, 다만 갈등이슈 분석에서도 협력적 관리의 규범성에 근거하고, 향후 정책적 시사점을 도출한다는 점에서 협력방안을 부분적인 분석 대상으로 한다.

다음 2절에서는 위례신도시의 개발배경과 추진과정, 계획 내용 그리고 계획단계의 갈등이슈 해결과정을 살펴본다. 이를 통해 위례신도시의 계획 초기부터 ‘행정구역별 관리’와 ‘단일 신도시로서 계획’이라는 복합경계 신도시의 모순이 태동되었음을 보인다. 3절에서는 선행연구와 유사사례 검토를 통해 복합경계 신도시의 협력적 관리를 위한 시사점을 도출한다. 선행연구 검토에서는 한편으로는 도시개발 및 복합경계로 인한 갈등 이슈를 살펴보고, 다른 한편으로는 지자체간 갈등의 협력적 해결과 관리방안 연구를 검토한다. 여기서는 경제자유구역과 도청이전 신도시를 검토하여 상위 조정 주체에 대한 시사점을 도출한다. 4절에서는 갈등 이슈를 분석하고 대안을 검토한다. 갈등 이슈는 문헌연구와 이해당사자 인터뷰 등을 통해 도출한 것을 학교·학군, 행정서비스, 공급시설, 도시기반시설 등 4개로 구분하여 검토한다. 대안 검토에서는 전문가 포럼에서 제시된 것을 연구진 토론을 통해 재구성하여 관리방안으로 제시한다. 끝으로 5절에서는 거버넌스 개념에 대한 규범적 관점에서 협력적 관리방안을 제시한다. 여기서는 ‘행정구역별 관리’와 ‘단일신도시로 통합 관리’라는 두 가지 대립적 관점에 대해 ‘협력적 관리’의 원칙을 세운다. 그리고 현행 제도를 활용하는 소극적 대안과 새로운 제도와 기구를 구성하는 적극적 대안을 제시하여 향후 연구의 출발점을 제공한다. 6절 결론에서는 연구의 의의와 한계 이외에 추가적으로, 복합경계 신도시의 협력적 관리에서는 신도시 내부 뿐 아니라 신도시를 포함하는 모도시와의 관계도 고려해야 함을 제시한다.

2. 사례 개요

2.1 위례신도시 개발 배경과 추진과정⁵⁾

정부는 2005년 8월 31일, ‘서민주거 안정과 부동산 투기억제를 위한 부동산 제도 개혁방안’(8.31 부동산 종합대책)에서 ‘강남지역의 안정적 주택수급과 서민주택의 안정적 공급’을 위한 신도시 개발을 제안하였다. 위례신도시는 지구 지정 당시 군부대가 73%, 개발제한구역이 20% 이상으로 택지공급이 용이하면서 송파구에 인접하여 서울 강남의 주택난 해소를 위한 최적지로 평가되었다. 특히 서울시와 경기도의 광

역공간구조상 주요 기반시설과의 연계가 용이하고 개발의 집적효과가 클 것으로 예상되었다. 지구 지정 이전에는 전체 면적 대부분이 국방부 소유부지로 관리주체가 명확하여 지자체간 이해관계가 충돌하지 않았다. 그러나 시가화 지역, 특히 지자체 세수에 영향을 크게 미치는 주택공급 계획안이 마련되자 개발계획 수립 과정에서 주요 시설배치와 주택규모별 할당, 임대주택 입지선정 등을 둘러싸고 지자체간 이해관계가 상충하기 시작했다. ’05년에는 위례신도시 개발계획이 발표되면서 국무조정실 주관으로 관계부처 차관 및 국장급 회의를 통해 이전부지 확보, 개발제한구역 해제 등의 방안이 결정되었다. ’06년에는 지구지정을 위한 주민 공람을 착수하였으며, 수도권 광역도시계획(안) 심의를 통해 개발제한구역을 해제하였다. 같은 해 12월 15일에는 ‘제1차 위례신도시 실무협의회’가 개최되었다. ’07년에는 위례신도시 MP 자문회의⁶⁾ 및 실무협의회가 개최되어 공급처리시설, 군 복지시설의 배치와 명칭 공모가 진행되었고, 도시관리계획 변경과 영향평가를 실시하였다. ’08년 MP 자문회의에서는 교통대책을 포함한 지자체 이견 등으로 인해 개발제한구역 해제와 개발계획 승인이 보류되었으나, 이후 광역교통위원회 심의를 완료하고 광역교통 개선대책을 확정하였으며, 도시관리계획이 변경되었다.

2.2 주요 계획내용⁷⁾

2.2.1 개요

위례신도시의 행정적 위치는 서울시 송파구 거여·장지동, 경기도 성남시 창곡동, 복정동, 경기도 하남시 학암동, 감이동 일원이다. 6,798천m² 중 송파구 37.9%(2,574천m²), 성남시 41.2%(2,804천m²), 하남시 20.9%(1,418천m²)로 구성된다.

국공유지 83%, 사유지 17%로 구성되어 있으며, 국공유지 중 5.0km²(151만평)는 군 시설로 이용 중이며, 기존의 불규칙

표 1. 위례신도시 개요 (2011년 말 기준)

구분	내용
시행사	한국토지주택공사, 서울특별시 SH공사
면적	6,797,608.7m ²
수용인구	107,368인
사업기간	2008.8(사업착수)~2017.12(사업준공)
주택계획	42,947호
사업비	98,064억원(용지비: 63,833억원, 개발비 : 34,231억원)

6) 3개 기초지자체, 사업시행사, 민간전문가(MP)로 구성.

7) 여기서 계획 내용의 시점은 별도 표기가 없는 한 2011년 말 기준이다. 이후 개발컨셉과 일부 시설계획이 변경되고 있으나, 본 연구의 분석과 관련이 없는 경우 세부 내역은 생략한다. 한국토지주택공사 내부 자료 참조.

5) 별도 인용이 없는 경우 한국토지공사(2008)를 참조.



그림 2. 행정구역 경계 조정(안)

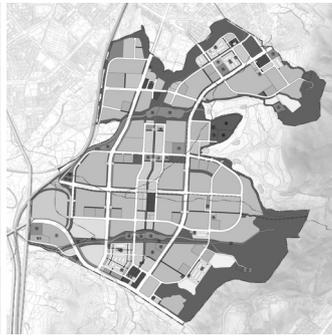


그림 3. 토지이용계획(안)

한 행정구역 경계는 신도시 계획 수립시 행정구역 정형화를 위해 지자체별 면적 등가원칙에 따라 조정하였다.

위례신도시는 서울 접근성과 인지도 측면에서 우수할 뿐 아니라, 청량산에 인접하여 녹지공간이 우수하다. 또한 대부분이 완경사 지역으로 개발이 용이하고 주변 신개발 집적지역과 연계되어 시너지 효과가 기대된다. 그러나 신도시가 3개 지자체로 구분되어 도시관리상 갈등요인이 잠재해 있고, 서울 공항과 인접하여 일부지역의 고도제한 등 계획상 제약 요소가 있다.

2.2.2 계획 개념 및 토지이용계획

위례신도시는 강남지역의 주택수요에 대응하는 미래형 신도시 개발을 목표로 하고 있으며 첨단생태도시, 역사문화도시, 더불어 사는 상생도시라는 컨셉 아래 3개 지자체가 상생발전하는 “트리폴리스 위례”를 표방하고 있다. 위례신도시는 계획 초기부터 3개 기초지자체와 2개 광역지자체의 의견을 반영하여 토지이용계획을 수립하였으며, 도시의 일체성을 높이기 위한 계획 개념과 요소를 도입하였다.

공간계획은 행정구역별로 5개 소생활권을 기본 공간단위로 구획하되 도시의 일체성을 위하여 중심상업지역을 중심으로 한 신교통수단과 상업지역이 계획되었다. 즉 신교통수단을 중심으로 상업용지와 특화거리를 배치하였으며, 5개 생활권 별로 공공시설과 주택용지를 배치하였다. 또한 서울시와 연담화 방지를 위한 녹지대 설치 요구를 반영하여 지구 북측에 공원녹지를 배치하였으나, 이후 서울시에서 주택용지로 전환을 요구하였다. 또한 남한산성을 모티브로 공중보행녹도 개념의 휴먼링을 도입하여 행정구역별로 분할되어 있는 지구를 통합 연계하는 네트워크를 구축하고자 했다.

2.3 계획 단계의 갈등조정 결과

위례신도시 개발에는 건설교통부(현 국토교통부)와 LH, 서울특별시, 경기도, 송파구, 성남시, 하남시가 참여하여 개발주체가 매우 복잡하다. 반면 개발지역에 편입되는 기존 주민은 매우 극소수여서 지역주민의 참여는 어려운 상황이다. 사

표 2. 계획단계의 주요 쟁점과 합의사항

구분	쟁점사항	합의 및 조정사항	
신도시 명칭	•지역 편향성에 대한 지자체 문제 제기 → 중립적 명칭 변경 필요	•명칭 공모를 통해 “위례”로 변경	
행정구역	•광역단체 행정구역 조정, 3개 기초단체 포함 등 조정 복잡 •기존 행정구역별로 면적 배분, 기반시설 중심으로 정형화 추진 합의 개편(안) 잠정 확정	•계획수립 효율성, 도시관리 용이성 고려하여 기존 행정구역별 면적비율 유지 •하천, 녹지, 도로 등을 이용하여 정형화	
토지이용	•지방세수 확보 및 지역현안 시설 배치 요구 •특목고 설치, 행정구역간 연담화와 경계분리를 위한 녹지확충 요구	•입지적합성, 계획합리성 고려하여 배치 •지자체간 형평성 고려 배분 •생활권 및 학군은 지자체별로 독립운영	
시설 배치	공급 처리	•기피시설 설치 반대 •행정구역 경계부에 관련 시설 반영 •3개 지자체별 분산배치 요구	•기존 시설 최대한 활용하고, 행정구역별 관련 시설 분산 배치, 통합이용 •하남에 공급처리시설 배치 •상수도 및 하수처리 관련시설 송파, 성남 분산
	군사 시설		•군 복지시설은 성남, 서울에 배치
	교육 시설	•학군운영 기본방향 정립 •특목고, 자립고 설치 요구	•행정구역별 학군운영 합의 → 토지이용반영

업계획 초기에 서울시는 SH의 사업 참여를 요구하였고, 경기도는 분양권에 관하여 이의를 제기하였다. 또한 서울과 차별화되는 디자인을 요구하는 등(봉인식, 2009), 위례라는 하나의 통합적 신도시보다는 각 자치단체의 이익을 경쟁적으로 추구하였다. 이에 따른 갈등의 조정을 위해 지자체간에 공통으로 해결해야 할 과제와 단일 신도시로서 효율성을 감안하여 합의가 필요한 사항을 실무협의회를 통해 조정하였다. 개발계획 수립 초기에는 신도시 명칭, 행정구역 경계조정이 주요 갈등사항이었다.⁸⁾

먼저, 명칭의 지역 편향성 문제를 해결하기 위해 중립적 명칭으로 변경이 필요하였고, 명칭 공모를 통해 “위례”를 사용하게 되었다. 행정구역 경계 조정은 토지이용, 시설물 배치, 도시관리 관련 세부사항 협의를 위한 출발점으로서 중요한 선결조건이었다. 행정구역 경계는 기존 면적대로 도로, 녹지를 중심으로 정형화를 추진하고, 행정구역 면적 비율별로 기반시설을 배분하기로 합의하였다.

공급처리시설 입지결정 과정에서는 지자체간 이견이 발생하였는데, 관련 시설을 지자체별로 분산 배치하는 안과 지자체간 경계인 지구 중앙에 설치하는 안도 제안되었다. 이에 대해 토지이용 효율을 감안하여 조정안을 마련하였다. 시설은 기존시설이용이 불가능한 경우에 한해 신설하는 것으로 합의

8) 한국토지공사(2008) 재인용.

하였고, 폐기물처리시설 등이 하남에 입지하는 대신 군북지시설 등은 성남, 송파에 분산배치하고, 하남에 중대형 평형의 비율을 높이는 것으로 조정되었다. 행정구역 경계조정과 정형화, 기피시설의 분산 배치 등으로 지자체간 이해관계는 대부분 조정되었고, 복합경계로 인해 향후 갈등이 예상되는 교육시설도 행정구역별로 운영하기로 합의하였다. 지구내 공동학군 도입을 위한 제도미비와 교육시설 설치 및 학교운영상의 예산문제 등으로 인해 행정구역별 학군운영이 현실적인 대안으로 제시되었다. 송파와 성남에서 계획 초기부터 요구하였던 특목고, 자립고는 경기도에서 성남구역 내 자립고 신설 비용을 분담하는 것을 전제로 성남지역에 부지를 계획하기로 하였다. 표 2는 계획단계의 주요 쟁점과 합의 사항을 정리한 것이다.

3. 신도시 갈등·협력 관련 선행연구 검토와 유사사례 분석

3.1 선행연구 검토

복합경계 신도시의 갈등과 관리·운영을 목적으로 하여 수행된 선행연구가 없기 때문에 본 연구의 선행연구 검토를 복합경계 신도시의 개발로 인하여 발생할 수 있는 갈등 요인과 신도시의 관리·운영이라는 두 가지 측면으로 구분하여 수행하였다. 이를 통해 복합경계신도시에서 발생할 수 있는 갈등 유형을 도출하고자 하였다. 세부 검토주제는 갈등 관리, 생활권과 행정경계의 불일치에 따른 갈등, 주민기피시설 입지, 신도시 개발에 따른 갈등, 학군, 가격형성, 도시기반시설 관리 등이다. 관련 주제가 방대하여 본 연구에서는 각 세부주제 별로 1차 선행연구 검토 후에, 위례신도시 사례에 적용할 수 있는 선행연구로 축소하여 정리하였다.

먼저, 도시개발 및 관리와 관련하여 다년간 체계적으로 진행한 연구로는 박형서 등(2005; 2006; 2007; 2010)가 있다. 박형서 등(2005)는 갈등의 예방 및 해결 절차를 보완할 수 있는 방안을 개발을 제시하였다. 이 연구를 토대로 박형서 등(2006)은 현장에서 상용화 할 수 있는 구체적인 갈등 매뉴얼을 구축하였으며, 박형서 등(2007)는 갈등을 유발하는 지표 개발하여 향후 공공사업과 관련하여 일어날 가능성이 있는 갈등을 관리하고, 지표상 취약한 부분에 대한 관리를 중점적으로 실시하여 사전에 갈등을 예방할 뿐 아니라 갈등 유발영향과 지표간 상관관계와 그 정도를 분석하였다. 이흥권과 서순탁(2010)은 “부산 북항 재개발 계획” 사례연구를 통해 갈등을 관리하고 사회적 합의를 도출하기 위해서는 ‘제도적 맥락의 영향을 인식하고 이를 탈피하기 위한 상호작용의 강화’, ‘이해관계자 구성의 타당성 강화를 통한 정책의 정당성 확보’, ‘소통을 위한 다양한 공식적·비공식적 상호작용의 장 활용’, ‘사회적 학습을 통한 이해와 신뢰 형성’ 등이 필요함을 제시하였다.

둘째, 생활권과 행정경계의 불일치에 따른 갈등에 관한 연구로 김영자(2008)는 도시화에 따른 불합리한 행정경계로 지

역주민들의 청소, 치안 등 많은 불편이 있으나 민선자치시대 이후 지자체간 의견이 달라 장기간 경계를 조정하지 못하고 있음을 지적하였다. 대안으로 분쟁조정위원회의 기능을 이용하여 지자체의 적극적인 참여를 유도시켜 행정경계를 조정할 수 있는 방법을 제시하였다.

셋째, 신도시개발로 인한 갈등에 대해 배남진(2007)은 분당 및 소사별 신도시의 개발사례를 중심으로 공영택지개발의 시행자와 사업지구의 주민 및 이해관계기관 간의 갈등 구조와 특성을 분석했다. 이를 통해 개발사업의 갈등전과과정 및 갈등원인 등을 연구하여 정책적 시사점을 도출하였다. 이승우(2009)는 용인 죽전지구 택지개발사업 사례를 바탕으로 공공사업에서 발생하는 집단갈등의 성향을 초기 사업추진과정에서의 절차, 이해관계에 따른 갈등이슈와 갈등성격의 변화, 새로운 거버넌스 형태의 갈등표출 등 다섯 가지로 구분하였다. 이를 통하여 제도적 측면과 운영적 측면에서 갈등관리 개선방안을 도출하였다. 박종국(2009)은 제1기 신도시와 제2기 신도시 개발의 문제점을 정책과정 및 계획의 문제점과 자족성, 교통문제 등 내적 문제점, 사회적 갈등 등 외적 문제점으로 분류하고 이를 통하여 정책, 계획, 내적문제, 외적문제 등 신도시 개발에 따른 문제점에 대한 개선점을 도출하였다.

넷째, 주민기피시설의 입지에 따른 갈등에 대하여 김현(2010)은 주민기피시설 관련 분쟁이 빈번하게 발생하여 막대한 경제적 사회적 비용이 발생하고 있으며, 기피시설입지에 따른 갈등이 증가추세에 있다고 지적한다. 기피시설 입지로 인한 갈등을 사전에 방지하고 이러한 분쟁을 효율적으로 해결해 나가야 할 필요가 있는 바, 기존연구의 검토와 최근 발생한 기피시설 입지 관련 갈등사례의 분석을 통하여 효과적인 예방 및 관리 방안을 제시하고 있다. 장순우(2009)는 부천시 화장장 사례를 통해 의사결정과정, 갈등, 갈등당사자가 구조를 이루어 역동적으로 변화하고, 갈등당사자간 소통이 단절되면서 갈등이 더욱 더 증폭되어 가는 것으로 파악하였다. 이를 통하여 이해당사자의 의사결정과정 참여는 혐오시설 입지선정에서 매우 중요한 요소이며, 갈등이 발생하였을 때 갈등 해결을 위한 의사소통이 원활히 이루어져야 갈등의 적대적 증폭을 막을 수 있다는 결론을 도출하였다.

다섯째, 학군 및 아파트 가격형성과 관련된 연구로 정수연(2006)은 계량분석을 통하여 서울대 진학률과 학원비용, 8학군 여부가 아파트 가격에 유의한 영향을 미치는 것으로 분석하였다. 김경민 등(2010)은 학생의 거주지와 관련 없이 지원 가능한 특목고의 높은 명문대 진학률은 지역 고등학교에 대한 매력을 감소시키는 것으로 분석하였다. 이 연구 결과 초등학교 수요가 주택가격에 유의한 영향을 주는 것으로 나타났다. 아파트 가격형성 요인에 대한 황진 등(2008)의 연구에서는 강남의 아파트가격에 대해 평형, 방향, 공원까지의 거리, 전철역까지의 거리, 학교까지의 거리가 높은 영향인자인 것

으로 분석되었다. 이승우(2008) 연구에 의하면, 신도시의 주택가격에 도시기반시설이 미친 영향은 유형별 차이뿐만 아니라 시간의 흐름에 따라 영향력의 크기도 변화하는 것으로 나타났다. 여섯째, 도시기반시설 관리와 관련하여, 임성봉(2008)은 우리나라에서 시행되고 있는 도시개발사업에 실제 기반시설 및 공공시설이 개발계획에 어떻게 반영되고 있는지 알아보았다. 이 연구는 기반시설계획의 형평성을 확보하는 방안으로 기반시설 부담에 대한 최소범위를 설정하고 중립적 제3의 협의기관 참여제도를 제안했다.

본 연구와 관련한 선행연구의 시사점은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 도시개발 관련 갈등의 범위는 직접적인 이해관계에 따른 갈등에서 다양한 측면의 도시관리를 둘러싼 갈등-협력으로 확장되고 있다. 갈등해결 방식도 가능한 한 참여를 억제하는 방향에서 초기부터 다수 이해당사자들이 개발과 관리에 참여하는 방향으로 전환하고 있다. 위례신도시에 있어서도 개발과정에서 드러난 직접적인 이해관계의 조정에 한정되지 않고 개발 이후 관리방안까지 포함하는 포괄적 주제에 대해 다수 이해당사자들이 초기부터 참여하는 협력과정을 기획할 필요가 있다.

둘째, 복합경제 신도시를 포함한 신도시의 갈등관리를 위해서는 경제적 이익의 문제, 가치나 자치권 등 사회·문화적인 문제, 주민과 행정간 갈등조정을 위한 제도적 방법의 문제 등을 복합적으로 고려하여야 한다. 선행연구에서는 갈등의 직접 원인이 주로 경제적 이익의 문제에서 출발하고 있지만, 이러한 이익의 합리적 해결을 위해서는 상대의 가치와 입장을 존중하면서 조정할 수 있는 방법이 중요함을 보여주고 있다.

셋째, 신도시의 개발 및 운영과정에서 등장하는 갈등요소는 행정경계에 다른 서비스 가격과 질의 차이에 따른 갈등, 주민기피시설 입지에 따른 갈등, 학군 및 교육여건을 둘러싼 갈등, 도시기반시설 운영에 따른 갈등 등으로 나타났다. 이는 복합경제신도시에서도 유사하게 나타나고, 그 양상이 더 복잡하게 전개될 것으로 예상된다. 이러한 선행연구 결과는 본 연구에서 복합경제신도시의 갈등요인을 사전적으로 설정하는데 활용하였다. 선행연구 대부분은 현재 개발과정에서 불거지고 있는 갈등을 주요 연구주제로 삼고 있다는 점에서 위례신도시의 도시관리 방안에 시사점을 주는 데는 부족한 점이 있다. 또한 개별 쟁점에 국한되어 있어 모든 쟁점을 포괄하는 대안, 쟁점을 유형화하고 각각을 총괄하여 다룰 수 있는 거버넌스에 대한 대안 제시까지 나아간 경우는 없다. 본 연구는 위례신도시의 갈등을 포괄적으로 다루고 이를 총괄할 수 있는 거버넌스 구성을 염두에 두고 연구를 진행한다는 점에서, 그리고 현재 드러난 개발과정의 갈등보다는 향후 도시관리 과정에서 예상되는 갈등과 협력적 도시관리방안에 초점을 두고 있다는 점에서 선행연구와 차이가 있다.

3.2 유사사례 검토

복합경제개발사업은 개발계획이 발표될 때부터 유·무형적 개발이익을 둘러싼 주체간(지자체와 지자체, 지자체와 주민, 주민과 주민 등) 갈등과 복합경제에 따른 도시관리 방안이 사회적으로 이슈가 되었다. 주요 갈등이슈를 보면, 행정구역 경계조정 문제, 포함 지자체 간 행정서비스 관할권과 형평

표 3. 유사사례 지역별 핵심 갈등현황 및 관리기구

사업지	핵심갈등	행정구역 조정	별도 관리기구
광양만권 경제자유구역	•울촌 제1일반산업단지(919만㎡)의 약 30%가 여수, 순천, 광양시에 걸쳐 있어 행정구역 조정계획을 수립하였으나 절충점을 찾지 못함	•전남도 분쟁조정위원회에서 행정구역 조정에 대해 협의할 예정	광양만권 경제자유구역청
부산진해 경제자유구역	•부산신항이 부산시와 경남에 걸쳐있어 경제선상 업체들이 관공서 이용 등에 불편을 겪고 있음	•현재의 판결에 따라 지방자치법을 근거로 행정구역 조정을 시도하고 있음	부산진해 경제자유구역청
인천 경제자유구역	•도시관리 및 행정서비스 이관에 대한 지자체와 인천경제자유구역청간 갈등 •조성된 송도신도시에 대한 기초지자체간 소유권 갈등 •투자의 불균형	•4개 지자체가 송도신도시 행정구역조정을 위해 소송중(연수구청/남동구청/중구청/남구청)	인천 경제자유구역청
황해 경제자유구역	•불균형적 투자유치 •사업진행이 늦어짐에 따라 개발행위제한 등으로 주민들의 재산권행사가 제한되어 청과 주민간 갈등이 증폭	없음	황해 경제자유구역청
반월 특수지역	•시화호 주변 대규모 공업단지 조성에 따른 환경오염과 시화호 방조제 공사로 조성된 간척지 개발사업에 대한 시행자와 시민간 갈등	없음	시화지구 지속가능 발전 협의회
새만금	•행정구역 결정에 대한 지자체간 갈등	•김제시와 부안군이 대법원에 행정소송 제기중	새만금군 산경제자유구역청
광교 신도시	•수원시와 용인시간 아파트 우선공급물량 배정에 대한 갈등 •경기도청의 신도시 이전에 대한 경기도와 수원시, 용인시간의 갈등	•용인시 수지구 상현1동 14만 6,080㎡와 기흥구 영덕동 6,910㎡가 수원시 영통구 하동으로 편입 •수원시 영통구 하동 15만 2,990㎡가 용인시 수지구 상현1동으로 편입	(경기도청 조정)
내포 신도시	•홍성고의 신도시 이전에 따른 예산군과 홍성군 주민간 갈등 •충남도청 정문의 위치에 대한 주민간 갈등	•홍성군 홍북면 신정리 8,631㎡(20필지) 예산군 삼교읍 편입 •예산군 삼교읍 목리 8,631㎡ (30필지) 홍성군 홍북면 편입	(충남도청 조정)

출처: 각 기관 홈페이지 및 면접조사 내용을 바탕으로 저자 정리.

성의 문제, 주요 시설의 입지문제, 기반시설 관리·운영 주체와 비용분담 문제 등으로 나타나고 있다. 이들은 공통적으로 개발과 관리주체인 경제자유구역청 등이 관리하여 해결하거나, 단일 광역지자체 소속인 경우 도청이 갈등조정자 역할을 하였다. 광교신도시와 내포신도시 등은 준공 이후 기반시설 관리 등을 각 해당 지자체에 이관할 예정으로 광교신도시의 경우 광역교통망으로 용인과 수원 관할구역이 분리되어 큰 갈등은 발견할 수 없었고, 내포의 경우는 충남도청 중심으로 행정협의회 등을 운영하여 도시관리의 방향과 원칙을 수립하였다. 표 3은 복합경계 신도시 또는 복합경계 도시개발 유사 사례의 갈등 이슈와 관리 특성을 정리한 것이다. 이는 향후 복합경계 신도시의 도시관리기구 구상에서 참고할 수 있을 것이다.

4. 위례신도시 갈등이슈 분석

위례신도시의 갈등 이슈는 학교·학군, 행정서비스, 공급처리시설, 도시기반시설의 4가지로 구분할 수 있다. 갈등이슈는 전문가 포럼, 관련자 인터뷰, 입주예정주민(희망주민 포함) 설문조사를 통해 분석하였다.

4.1 학교시설·학군운영

학교시설·학군운영 관련한 갈등이슈는 포럼 운영 시 교육적인 문제라기보다는 재산가치의 문제와 관련되어 있다고 지적되었다.⁹⁾ 이는 8학군에 해당하는 송파구의 주택가격이 성남시, 하남시보다 더 크게 상승할 것이라는 기대와 관련된다. 심지어 동일 아파트 단지라고 하더라도 행정구역상의 경계선에 따라 동호수가 다르면 학교가 달라져서 집값 격차가 실제로 발생하기 때문이다. 이는 장기적으로 위장전입문제를 야기할 수 있다는 우려를 낳고 있다.¹⁰⁾

표 4. 학교시설·학군 관련 갈등이슈와 이해당사자

구분	갈등이슈	이해관계자
계획·개발단계	학교시설 무상공급, 설치	LH-해당지자체
	하남시 교육시설 배치	LH-하남시
주민입주단계	시설 완공지연에 따른 지자체간 위탁교육 필요성	지자체간 교육청 협의사항
	하남시 일부 통학권 조정문제	하남시·주변 교육청
도시관리·운영단계	전기고등학교 설치 문제	지자체교육청간
	경기도권역 고교선발방식 차이 (성남 : 평준화, 하남 : 비평준화)	경기도교육청, 성남·하남주민
	공동학군 운영, 인근지자체 학군편입	지자체 간, 주민 간

9) 한 전문가는 “위례신도시의 학군 문제는 교육 문제라기보다는 위장된 ‘주택가격’ 갈등이”라고 지적하고 있다.

10) 학교·학군의 문제에는 학력차이만이 아니라 정서적인 문제이기도하다는 지적도 있다. 이에 대해 한 전문가는 “(학교에 따라) 최소한 동창이 달라진다”고 지적하고 있다.

계획·개발 단계의 쟁점사항은 학교시설 무상공급과 시설 설치 그리고 하남시 교육시설 배치 문제¹¹⁾로 나타났다. 학교 시설 무상공급 문제는 관련 부처인 국토교통부와 교육부의 중재가 필요한 사항으로, 시설 설치가 지연되지 않도록 협의가 필요한 부분이다.

주민입주 단계에서는 시설 완공에 따른 지자체간 교육위탁, 하남시 일부 통학권 조정 등이 갈등요인으로 예상되었다. 관리·운영 단계에서는 전기고등학교 설치, 경기도 권역 내 고교선발 방식의 차이, 공동학군 운영 및 인근지자체 학군편입 요구 등이 이슈가 될 것으로 예상되고 있다.

4.2 행정서비스

계획·개발 단계에서는 동 명칭¹²⁾, 공급처리시설 요금, 치안·방법 권역, 행정서비스 필수조정사항 등이 이슈로 등장할 것으로 예상되었다. 예를 들어 “지자체별로 쓰레기봉투 가격이 차이가 있는데 사람들이 비용을 조금 줄이자고 더 싼 쓰레기봉투를 구입하거나 그 동네로 쓰레기를 버리러가지는 않겠지만, 같은 아파트단지 내 동일 상가에서 서로 다른 지자체의 쓰레기봉투를 판매한다면 사람들의 행태에 영향을 줄 것”(전문가 포럼)으로 우려되었다. 또한 “바로 집 앞에 경찰서나 소방서가 있는데 도움을 요청했을 때 담당 권역이 아니라며 다른 연락처를 알려줄 경우 주민들은 불만을 가질 수밖에 없”(LH 담당자)을 것이다. 물론 긴급한 상황에서 경찰, 소방의 경우 권역을 따지지는 않지만 남악신도시의 경우 “도로에서 접촉사고가 나서 경찰서에 연락을 하면 사고지점이 어디인지 확인하고 해당 경찰서를 알려주는 바람에 안내를 해

표 5. 행정서비스 관련 갈등이슈와 이해당사자

구분	갈등이슈	이해당사자
계획·개발단계	경계변경 후속조치, 동명칭 부여 및 신설	LH-지자체간
	공급처리시설 요금체계	하남시-주변 지자체간
	치안·방법 권역 간 관리공백 문제	소방청, 경찰청
	행정서비스 필수 조정문제	지자체간
주민입주단계	행정서비스 격차조정 및 통합	지자체간
도시관리·운영단계	통합기구 운영	지자체간 (행정협의회)

11) 위례신도시의 하남시 권역은 모도시인 하남시의 여타 지역과 지리적으로 멀리 떨어져 있어, 위례신도시 내 하남시 구역에 고등학교가 설립되지 않고 송파나 성남의 고등학교를 다닐 수 없는 경우, 통학거리가 비정상적으로 멀어지는 문제가 발생할 것으로 예상된다.

12) 동 명칭 부여 문제는 입주민들이 모두 입지하지 않은 상황에서 입주민들간 갈등이슈가 되지는 않을 수 있다. 하지만, 위례신도시의 정체성을 살리기 위해 송파위례동, 하남위례동 식으로 위례 명칭을 사용해야 한다는 입장과 기존 행정동의 명칭을 없애는 것이 기존 지역의 역사적 전통을 역으로 훼손할 수 있다는 입장이 나뉘고 있다.

주는 경찰들도 전화를 한 주민들도 모두 당황하게 되는 경험 이 많다”고 한다.¹³⁾

주민 입주단계에서는 위와 같은 행정서비스 격차 조정의 문제와 통합문제가 갈등이슈로 등장할 것이다. 관리·운영단계에서는 도시관리를 위한 통합기구 운영이 이슈화될 것으로 예상되었다.

4.3 공급처리시설

공급처리시설과 도시기반시설¹⁴⁾은 주민입주 이전에 시설이 설치되기 때문에 별도로 주민입주 단계를 다루지는 않았다. 계획·개발 단계에서는 공급처리시설 용량증설과 계획변경 그리고 기피시설 입지에 따른 반발이 이슈로 등장할 것으로 예상되었다. 소각장 등이 주로 입주하는 하남시에서는 광역관리의 필요성을 제기하며 당초 합의한 소각장 규모를 늘려줄 것으로 요구하고 있다(전문가 포럼). 하남시 내에는 위례신도시 이외에 미사지구, 감일지구, 감북지구 등이 거의 동시에 개발되고 있는데, 각 개발지구에서 소각장을 별도로 건설하는 경우 처리단가가 높아져 비효율적이라는 주장이다. 하지만, 이에 대해서는 위례신도시의 소각장으로 이외 지역의 폐기물을 처리하는 것에 대한 타 지자체의 반발과 함께, “분산 배치에 따른 처리비용 상승 주장은 수거비용을 고려하지 않은” 것이라는 지적도 있는 등 반대 주장도 있다(전문가 포럼). 관리·운영단계에서는 공급처리시설 관리주체(기구)와 이용요금 이슈가 될 것으로 예상된다.

표 6. 공급처리시설 관련 갈등이슈와 이해당사자

구분	갈등이슈	이해당사자
계획·개발단계	공급처리시설 용량증설, 계획변경	LH-지자체, 국토부
	기피시설 입지	LH-지자체
도시관리 운영단계	공급처리시설 관리주체 및 이용요금	지자체간

4.4 도시기반시설

계획·개발 단계에서는 통합관리 우선순위 선별, 공통계획요소 운영관리, 정보화 인프라 구축 범위와 인수인계, 신호통수단 건설과 관리 등이 이슈로 등장할 것으로 예상되었다. 예를 들어 “통합교통정보시스템에서 최악의 경우 서울시, 성남시, 하남시 각 지자체마다 모두 관제시설을 설치해야 할 경우

- 이외에도 “같은 도로를 지나면서도 행정구역에 따라 제설작업이 되어 있는 곳과 그렇지 않은 곳이 있는 경우가 있는데, 이런 일어난 신도시 안에서 벌어진다면 과연 어떤 주민이 납득할 수 있겠는가” 하는 지적도 있었다(전문가 포럼).
- 넓은 의미에서 공급처리시설도 도시기반시설에 포함되나, 열공급 시설과 폐기물처리시설을 공급처리시설로, 기타 기반시설을 도시기반시설로 구분한다. 이는 공급처리시설이 주로 비선호시설로 관련된 갈등이슈와 갈등해소 방안이 다르기 때문이다.

표 7. 도시기반시설 관련 쟁점과 관리방향

구분	갈등이슈	이해당사자
계획·개발단계	통합관리 우선순위 선별 문제	LH-지자체
	공통계획요소 운영관리 방안	LH-지자체
	정보화 인프라 구축범위	LH-지자체
	신호통수단 건설-관리 방법	LH-지자체
도시관리 운영단계	시설물 인수인계	LH-지자체
	지자체간 협력 범위설정	LH-지자체
	관리주체(전문기구 설립 등) 문제	지자체간

가 생길 수도 있는데, 그 또한 시설을 만들어 이관을 해도 지자체에서 운영비용을 조달하기 어려워 무용지물이 될 수 있”다는 지적이다(전문가 포럼).¹⁵⁾ 문제는 위례신도시에 한정된 시스템을 구축하는 방안의 경우도 공급처리시설과 마찬가지로, 기존 모도시와 형평성의 발생할 수 있다는 점이다.

관리·운영단계에서는 시설물 인수인계, 지자체간 협력범위 설정, 전문관리기구 설립 등이 이슈로 등장할 것이다. 여기서는 특히, 통합유지를 위해 가장 관건이 되는 ‘비용분담’과 ‘관리·운영의 주체’ 문제가 부각될 것으로 지적되었다.

4.5 소결

이상의 갈등이슈 분석을 바탕으로 이하에서는 위례신도시의 갈등구조를 해석하고, 향후 연구를 위한 가설을 구성하도록 한다. 먼저, 위례신도시의 계획·개발 및 관리·운영 단계에서 갈등의 중심축은 ‘복합경제신도시를 통합적으로 관리할 것인가 행정구역별로 구분하여 관리할 것인가’ 하는 것으로 형성된다. 통합적 관리의 필요성은 입주민들의 기본적 요구 사항이자 기대이기도 하다.¹⁶⁾ 반면, 모도시 주민과의 형평성, 행정구역으로 구분된 기존 인접 도시들에 대한 제도적 일관성의 문제, 지방자치제도의 일반적 원리 등에서 행정구역별 관리가 바람직하다는 의견이 대립하고 있다. 둘째, 통합 대분리의 갈등과 함께, 이와 관련된 갈등축으로 ‘광역적 관리와 국지적 관리의 대립’도 나타난다. 예를 들어 기초환경시설을 위례신도시에 국한하는 경우 나타날 수 있는 비효율성에 대

- 실제로 광고 u-city에서 이런 문제가 발생했는데, 수원시와 용인시가 관리범위와 주체 문제를 해결하지 못하고 결국 각각 별도 시스템을 구축하여, 한 신도시 내에서 길 하나 차이로 서비스가 달라졌다는 것이다(전문가 포럼).
- 입주예정자 설문조사 결과 행정구역 분리운영에 대한 인지도에 대해 68.1%가 분리운영된다는 사실을 인지하고 있다고 답했는데, 단일행정구역 운영을 희망하는가 하는 질문에 대해서는 “단일 행정구역이 되는 것이 좋다”(38.8%)와 “반드시 단일행정구역이 되어야 한다”(26.9%)에 응답한 비율이 65.7%에 달했다. 사업시행자의 관점도 이와 유사한데, LH의 한 담당자는 이에 대해 이렇게 말하고 있다. “입주민들이 ‘위례’ 명칭을 보고 들어왔는데, 이게 산이나 하천으로 나뉜 것도 아니고, 도로 하나 차이로 하남이다 송파다 이런 것을 인정하지 못할 것이다.”

한 지적이 있었는데, 공급자 입장에서는 광역적 관리를, 소비자 입장에서는 국지적 관리를 선호하는 차이가 나타나는 것으로 보인다. 셋째, 갈등의 이해당사자에 있어 ‘단일 행정구역 신도시에 비해 더 다층적이고 복합적인 양상’을 띠는 것으로 확인된다. 2개 광역지자체와 3개 기초지자체로 신도시가 구성됨에 따라 그 복잡성의 정도는 3배가 아니라 훨씬 더 크게 확장되는 것으로 보인다. 이는 교육, 소방, 치안, 처리시설, 기반시설에 있어 이 모든 이슈가 각각의 범위에 모두 걸쳐 갈등구조를 형성하기 때문이다. 더구나 교육, 소방 등 각 서비스·시설의 관리 거버넌스가 단일한 구조가 아님에 따라 협력적 거버넌스 구상은 그만큼 새로운 발상을 요구하고 있다.

갈등이슈 분석과 갈등구조에 대한 해석들 바탕으로 향후 연구의 과제로 다음과 같은 가설을 구성해 볼 수 있다. 첫째, ‘통합과 분리에 대한 선호는 이해당사자들의 경제적 손익에 의해 결정되는가’ 여부이다. 경제적 이익의 관점에서 보면 가장 큰 부분은 지역간 주택가격의 기대차가 될 것이고, 이것에 가장 큰 영향을 미치는 부분은 입주지역이 서울인가 아닌가와 학군 문제로 지적된다.¹⁷⁾ 반면에 경제적 손익이 크지는 않지만 행정서비스 격차의 문제는 피부로 직접 느낄 수 있는 부분으로 예를 들어 쓰레기봉투 가격의 차이, 거리청소의 신속성과 질적 차이 등이다. 둘째, ‘시설 또는 서비스 별로 효율적 관리권역은 광역적인 것이 바람직한가 아니면 국지적인 것이 바람직한가’ 하는 문제이다. 비용-효과성 측면에서는 광역적인 것이 바람직한 것으로 주장되는 반면, 소비자 편의와 주민자치의 관점에서는 국지적인 것이 바람직한 것으로 주장된다. 만일 국지적인 것이 바람직한 것이라면 국지적 소규모 관리를 바탕으로 위례신도시만의 관리범위를 설정하는 것이 가능할 것이다. 셋째, 장기적으로 ‘행정구역으로 경계 지어지지 않은 생활권 단위의 지역정체성 유지가 가능한가’ 하는 문제를 제기할 수 있다. 위례신도시가 개발 이후 행정구역별 관리를 기본으로 하는 것이 결정된 상황에서 과연 단일 신도시로서 정체성을 유지해 갈 것인가 하는 것으로, 새로운 주민자치의 사례가 나타날 수 있는가 하는 질문과 관련이 된다.

5. 위례신도시의 협력적 관리방향 검토

5.1 협력적 관리를 위한 다층 거버넌스 구상

여기서는 앞서 검토한 갈등이슈 분석과 갈등구조에 대한 해석을 바탕으로 다층 거버넌스(multi-level governance) 관점에서 협력적 거버넌스의 기본방향을 제시하고자 한다. 위례신도시 사례는 복합경계신도시 중에서도 광역지자체와 기초지자체가 얽혀 있는 복잡한 형태로 이에 대한 협력적 거버넌스 방안을 검토하는 것은 향후 정책적 측면과 함께 학술적

17) 한 전문가는 “위례신도시가 이미 부동산 투기하고 있다”며, “시세 차이만도 억 단위에 이를 것”이라고 지적한다.

측면에서 논의의 출발점을 제공한다는 의미가 있을 것으로 기대된다. 다층 거버넌스 관점에서는 두 개 이상의 계층 수준에서 거버넌스가 작동하면서 서로 역할과 책임이 구분되고 상호보완 관계에 있는 것이 중요하다(Richards and Smith(2002)을 유재원과 홍성만(2005)에서 재인용). 이런 관점에서 보면, 위례신도시의 협력적 관리 거버넌스는 최소한 다음 세 가지 수준을 포함해야 할 것이다. 먼저, 위례신도시의 관리·운영을 총괄하기 위해 지방자치단체 행정협의회를 구성하는 것이 필요하다. 이는 위례신도시 관련 쟁점이 물리적인 것에서부터 행정서비스까지, 단순 이해관계 조정이 필요한 부분부터 복잡한 가치·관점의 조정과 전문성이 필요한 영역까지 다양하기 때문이다. 그리고 이러한 쟁점의 근처에는 도시관리 서비스의 통합과 분리의 합리적 조정 문제가 놓여 있다. 이렇게 복잡한 문제를 효율성과 형평성의 원칙에 의거하여 조정하기 위해서는 현행 지방자치법에 근거한 지자체행정협의회 등의 상위 기구를 상설화하여 문제인식을 공유하고 원칙을 정립하며 각 쟁점별 관리주체에 권한을 부여하는 것이 바람직하다.

둘째, 각 쟁점별로 필요한 경우, 특히 물리적 시설 관리의 경우는 지방자치단체 조합을 구성하여 운영한다. 유사사례로는 지방자치법에 의한 수도권광역교통조합을 들 수 있다. 이를 참고하여 신교통수단 관리조합 또는 휴먼링 관리조합 등을 설립하여 공동관리하는 방안을 고려할 수 있다.

셋째, 제3의 전문관리기구를 신설하거나 공기업 등에 전문관리를 위탁하는 방안을 병행할 수 있다. 특히 전문적 기술이 필요하거나 자금동원이 필요한 시설을 위탁하여 관리하는 것이 효율적일 수 있다. 이 경우 지자체 협의회가 관리·감독을 총괄하되, 전문업체로 하여금 항구적 또는 일정기간 동안 관리토록 하여 시설관리의 안정을 모색할 수 있다. 비용은 시설의 관리·운영 수입 또는 지자체별로 합리적 분담방안을 마련하여 조달할 수 있다.

5.2 추진방안과 대안검토 : 소극적 vs. 적극적 방안

이상의 관점에서 이하에서는 협력 거버넌스의 추진방안과 대안을 검토한다. 먼저, 지자체간 협력적 거버넌스 구축 및 관리·운영방향 설정을 위해서는 이해관계자간 문제의식 공유와 제도개선이 필요하다. 이를 위해 본 연구에서 도출된 갈등 이슈를 중심으로 복합경계 신도시의 특수성과 협력의 필요성을 지자체가 공감하도록 하는 작업이 선행해야 한다. 이를 바탕으로 통합과 협력이 필요한 시설과 서비스를 선별하고 이를 구체화하기 위한 비용분담구조와 역할을 합의하며, 이를 위한 제도개선 등 후속조치를 마련해야 한다.

이러한 방법으로는 현행 제도 안에서 실행할 수 있는 소극적 거버넌스 방안과 특별법 신설 및 별도기구 신설 등을 통한 적극적 거버넌스 방안이 있다(표 8). 먼저, 소극적 방안은 기존 제도를 활용해 쟁점별 협의회를 운영하는 방안이다. 즉,

표 8. 위례신도시 관리·운영방안 검토

구분	← 소극적 (현행제도, 개선)	→ 적극적 (제도개정, 신설)
방향	<ul style="list-style-type: none"> •갈등관리를 위한 기존제도 활용 •주요 쟁점사항별 개별법 협의회, 조직 활용 	<ul style="list-style-type: none"> •공식 협의기구 설립 : 단체장 중심 협의체구성 •이슈 별 관리기구 구성
조직	<ul style="list-style-type: none"> •교육협의회, 치안협의회, 지방자치협의회, 공공디자인 협의회 	<ul style="list-style-type: none"> •위례신도시 협의회 → 지자체 인력, 재원 분담, 협력방법, 개별사안 처리방향 협의 •조합, 전문 도시관리기구
장점	<ul style="list-style-type: none"> •현행제도 활용가능 •핵심갈등 관리 가능 	<ul style="list-style-type: none"> •체계적 도시관리 가능 •협약, 제도화를 통한 협력 강화
단점	<ul style="list-style-type: none"> •지자체간 이해관계로 인해 협의회 구성 한계 •합의사항 불이행시 대안 부재 	<ul style="list-style-type: none"> •협의기구 설립 필요성 공감부족 •중앙정부 등 조정 필요 •제도개선을 위한 사회적 비용
예시		

주요 쟁점별로 교육협의회, 치안협의회, 지방자치협의회, 공공디자인 협의회 등을 구성하는 것이다. 이것의 장점으로는 현행 제도를 활용함으로써 새로운 제도 도입에 따른 사회적 비용을 절감할 수 있다는 점이다. 단점으로는 지자체간 이해관계로 인해 협의회 구성에 한계가 있고, 합의사항을 이행하지 않는 경우 협력적 관리가 표류할 수 있다는 점이다.

적극적 방안은 제도개선을 통해 새로운 관리방안을 추진하는 것이다. 여기서는 단체장 중심의 협의기구(행정협의회)를 구성하여 위례신도시 관리와 관련한 협의를 총괄하고, 이슈별 관리기구를 구상하여 거버넌스를 이원화하는 것이다.¹⁸⁾ 위례신도시 행정협의회에서는 지자체간 인력, 재원 분담 방안, 협력방법과 개별사안의 처리방향을 협의한다. 이슈별로는 조합과 전문 도시관리기구를 구성하여 관리한다. 이것의 장점은 체계적인 도시관리가 가능하고, 협약과 제도화를 통해 협력을 강화할 수 있다는 점이다. 단점으로는 협의기구 설립의 필요성에 대한 공감대가 부족하여 제도개선과 조직구성에 어려움이 예상되고, 이로 인해 중앙정부의 조정이 필요할 것이라는 점이다. 또한 제도개선의 사회적 비용도 클 것이다.

적극적 방안을 위한 제도개선과 관련하여 지자체간 공식 협의기구 설립시에는 중앙정부 차원의 재원조달 등을 위해 구체적인 사례를 파악하여 도입가능성을 검토해야 한다. 공동학군 등 별도 기능별 운영체계 도입은 현행 제도상 근거법

18) 더 구체적으로 위례신도시 행정협의회는 송파, 성남, 하남이 주도 하되, 중앙정부와 광역지자체의 협조를 위해 국토교통부와 서울시, 경기도도 참여하는 것이 바람직하다.

이 없고 일부 지역의 반발도 예상되므로 도입의 실현성에 대해서는 면밀한 검토가 뒷받침되어야 한다. 전문 도시관리기구로는 LH 또는 프랑스와 같은 도시관리기구 신설을 검토해 볼 수 있다. 프랑스는 신도시개발은 EPA, 관리·운영은 SAN이 담당하고 있다.¹⁹⁾

6. 결론

여기서는 연구의 의의와 한계를 살펴보고, 향후 검토가 필요한 추가적 논의사항을 일부 제시하고자 한다. 본 연구는 현재 진행 중인 대표적 복합경계 신도시로서 위례신도시에 대한 사례연구를 통해 복합경계 신도시의 갈등요인 분석과 갈등구조에 대한 해석을 바탕으로 향후 연구를 위한 가설을 구성하고, 협력적 관리방안을 제시하였다.

본 연구의 의의는 다음과 같다. 첫째, 현재 개발이 진행 중인 사례에 대한 연구임에도 불구하고 본 연구는 복합경계 신도시에 대한 선도적 사례연구를 통해 복합경계 신도시의 갈등요인을 유형화하였다. 그리고 주요 갈등이슈를 학교시설·학군, 행정서비스, 공급처리시설, 도시기반시설 등으로 구분하고 각각의 갈등이슈를 분석하였다. 둘째, 각 이슈별 검토를 종합하여 다층 거버넌스 관점에서 위례신도시의 협력적 거버넌스를 구상하고, 관리·운영 방안을 소극적 대안과 적극적 대안으로 구분하여 제시하였다. 양자 중 어떤 것을 선택하는가는 이슈에 대한 사회적 공감대 정도, 지자체 등 핵심 주체의 창조적이고 적극적인 협력 여하에 달려 있다. 본 연구는 이러한 성과를 통해 향후 복합경계 신도시에 관한 학술적, 정책적 토론의 기반을 제공했다는 점에서 의의가 있다.

그럼에도 불구하고 본 연구는 사례연구 방법의 한계로 인해 일반화에 있어서 한계를 가진다²⁰⁾. 이는 연구범위가 위례신도시에 대한 관련 이슈 전체로 광범위한데 따른 한계이기도 하다. 이로 인해 본 연구는 개별 이슈에 대해 다소 추상적인 방안을 제시하는데 그쳤다. 이는 향후 연구를 통해 보완해야 할 것이다.

향후 과제와 관련하여, 위례신도시는 한국 도시개발에 있어 여러 가지 점에서 새로운 기회와 도전이 되고 있다. 위례신도시에는 그간의 신도시에 적용되었던 다양한 신기술과 계획 개념이 도입되고 있으며, 다른 한편으로는 3개 지자체간

19) 프랑스 신도시 개발 및 관리에서 포된 협력체에 관해서는 최상희 등(2011)을 참조.

20) 본 연구를 진행하면서 근본적 문제 중 하나는 분양을 받거나 입주를 하고자 하는 주민들은 애초에 해당지역이 어느 시군구인지 알았다는 점이며 그럼에도 불구하고 학군배정, 재산가치 변동, 생활권 문제 등을 이유로 동일 서비스 제공을 요구하거나 특정 지자체로의 편입을 요구하는 비합리적 행태를 보인 것이다. 이러한 비합리적 행태에 대한 해석과 대안에 대해서는 향후 보다 세밀한 입주민 인식조사와 체계적 갈등관리 접근의 연구가 필요할 것이다.

갈등과 협력, 사업지구와 모도시간의 갈등과 협력을 동시에 해결해야 하는 복합적 과제가 있다. 특히 후자와 관련해서는 갈등 요인에 대한 구체적인 연구와 함께, 현행 제도를 활용한 협력적 관리 대안 및 새로운 제도개선 방안에 대한 실천적이고 학술적인 연구가 필요하다.

감사의 글

본 논문은 토지주택연구원에서 2011년 정과제로 수행한 “복합경계신도시의 협력적 관리·운영방안 연구(1)” 과제의 일부를 발췌하여 수정·보완한 것입니다. 이 연구과제에 참여한 양원모 연구원에게 고마움을 전합니다.

참고문헌

1. 김정민, 이의준, 박대권(2010), “초·중·고등학교 수요가 서울시 구별 아파트 가격에 미치는 영향”, 「국토연구」, 65: 99~113.
2. 김영자(2008), 「아파트지구의 불합리한 행정경계 조정방안」, 서울시립대학교 석사학위논문.
3. 김현(2010), “주민기피시설 입지에 따른 갈등관리 방안”, 「주민기피시설 갈등관리를 위한 합리적 기준 도출 및 제도운영방안 토론회(2010-10)」, 대한국토도시계획학회.
4. 박종국(2010), 「수도권 신도시 개발의 문제점 및 개선방안에 관한 연구」, 경기대학교 석사학위논문.
5. 박형서, 황승미, 김희주, 김광구(2005), 「공공갈등 예방 및 관리 시스템 구축을 위한 기초연구」, 국토연구원.
6. 박형서, 김선희, 정윤희(2006), 「공공갈등 관리 매뉴얼 구축에 관한 연구」, 국토연구원.
7. 박형서, 김상욱, 이순자, 장은교, 김광구(2007), 「공공사업 갈등 지표 설정과 활용방안 연구-공공사업 입지관련 갈등유발요인 분석 및 지표체계 구축」, 국토연구원.
8. 박형서, 이순자, 박경현, 장은교(2010), 「국토개발과정에서 지역간 갈등관리 및 해소방안」, 국토연구원.
9. 배남진(2008), 「공영택지개발사업에서의 갈등관리에 관한 연구: 분당과 소사별신도시 개발사업을 중심으로」, 경원대학교 박사학위논문.
10. 배순석, 진정수, 천현숙, 전성제, 김승종(2006), 「도시 주거공간
- 의 사회통합 실현방안 연구」, 국토연구원.
11. 봉인식(2009), “위례신도시 주택공급방식의 특수성과 경기도 대응방안”, 「Policy Brief」, 40.
12. 유재원, 홍성만(2005), “정부의 시대에서 꽃핀 Multi-level Governance: 대포천 수질개선 사례를 중심으로”, 「한국정치학회보」, 39(2): 171~195.
13. 이승우(2008), 「분당신도시 주택가격 변화요인에 관한 연구」, 단국대학교 박사학위논문.
14. 이승우(2009), 「공공사업에서의 갈등관리 연구: 용인죽전지구 개발사업 사례를 중심으로」, 단국대학교 박사학위논문.
15. 이흥권, 서순탁(2010), “공공갈등 조정기제로서 협력적 계획의 적용가능성에 관한 연구”, 「국토계획」, 45(5): 5~25.
16. 임성봉(2008), 「도시개발사업의 기반시설에 관한 연구」, 건국대학교 석사학위논문.
17. 장순우(2009), 「혐오시설 입지선정에서 갈등의 확산과정에 관한 연구」, 카톨릭대학교 석사학위논문.
18. 정수연(2006), “교육요인이 서울아파트가격에 미치는 영향에 관한 연구”, 「국토계획」, 41(2): 153~166.
19. 천현숙, 강미나, 서수정, 임현성, 서종균, 김윤이(2010), 「보급자리주택단지의 사회적 혼합방안 연구」, 국토연구원.
20. 최상희, 김두환, 윤인숙, 서진원, 김륜희(2011), “프랑스 신도시 개발 및 관리에서 꼬뮌협력체에 관한 연구”, 「LHI Journal」, 3(4): 369~378.
21. 하영선(2006), 「네트워크 지식국가」, 을유문화사.
22. 한국토지공사(2008), 「지자체간 합리적 갈등관리 방안 수립 : 위례신도시 개발수요분석 및 도시이미지 특화전략 수립 부문보고서」.
23. 황진, 하오근, 원제무(2008), “강남·북 아파트가격 영향요인 규명에 관한 연구”, 「대한국토도시계획학회 2008 추계학술대회 논문집」, 929~936.
24. Kooiman, J. (1993), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, London: Sage Publications.
25. Pierre, J. (2000), *Debating Governance*, Oxford: Oxford Univ. Press.
26. Richards, D. and M. Smith (2007), *Governance and Public Policy in the United Kingdom*, New York: Oxford Univ. Press.
27. Yin, R. K. (1994), *Case Study Research: Design and Methods*, Thousand Oaks, California: Sage Publications.