



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

공기업정책학 석사학위논문

공공사업의 추진과정에서의
갈등관리에 관한 연구

- 「충북혁신도시건설사업」에서의
당사자간 게임을 중심으로 -

2012년 8월

서울대학교 행정대학원

공기업정책학과

신 병 찬

공공사업의 추진과정에서의 갈등관리에 관한 연구




- 「충북혁신도시건설사업」에서의
당사자간 게임을 중심으로 -

지도교수 정 용 덕

이 논문을 행정학 석사 학위논문으로 제출함
2012 년 5 월

서울대학교 대학원
공기업정책학과
신 병 찬

신병찬의 석사 학위논문을 인준함
2012 년 6 월

위 원 장	김 준 기	
부위원장	이 석 진	
위 원	김영호	

국문초록

2000년이후 국토균형발전차원에서 행정도시, 기업도시, 혁신도시 등 대규모 국책사업이 동시다발적으로 진행되고 있으며, 도시재생을 위한 정비사업은 도시곳곳에서 진행되고 있다. 이러한 사업은 국토를 효율적으로 발전시키고 도시환경을 개선시키는 등의 순기능도 많았지만, 반면에 사업추진과정에서 토지 등의 보상금을 둘러싼 갈등문제로 드러나는 역기능도 만만치 않았다. 이런 토지 등의 소유자간의 갈등으로 인해 사업의 차질이 빚어지거나 사업추진 자체가 어려워지는 경우가 자주 발생하고 있다.

이처럼 최근 들어 공공사업에서 보상과 관련된 갈등은 빈번하게 발생하고 있는데 반해 이에 대한 갈등관리체계는 미흡한 것으로 보인다. 이 점에서 공공사업에서 보상과 관련된 갈등에 대한 사례연구가 보다 활발하게 이루어질 필요가 있다고 생각한다. 이에 대해 연구한 본 논문의 정책적 함의는 다음과 같다.

첫째, 공공사업의 계획단계에서 효율적인 갈등관리를 위해서 주민참여를 통한 계획수립이 필요하다. 계획의 검토단계에서는 다양한 정보공개 의 장을 마련해야 하며, 기존 시민참여 제도의 정비를 통해 현실적으로 참여를 높일 수 있도록 해야 한다. 기본계획, 재정비 계획에서 의무화되어 있는 공청회·공람제도를 지역적 특성에 따라 융통성을 가지고 시기, 횟수 등을 지방정부의 조례로 정할 수 있도록 개선해야 한다. 지역이 선정되고 난 뒤, 지역주민들을 상대로 가능성 있는 다양한 사업계획을 제시하며, 각각의 대안에 대한 경제적 인센티브를 함께 공개하여 직접 대안을 선택할 수 있는 기회를 제공하여야 한다. 그러기 위해서는 관련 전문지식을 쉽게 지역주민에게 설명할 수 있는 중간자 역할을 할 수 있는 전문가가 필요하다. 계획의 집행단계에서 주민에게 이견이나 더욱 바람직한 의견이 제시된다면 검토하여 타당할 때 다시 계획에 반영하도록 목표 연도는 두되, 개발기간은 고정시키지 않도록 기간의 유연성을 가지는 것이 바람직하고, 사업완료시점까지 사업에 대한 정보를 수시로 공개하

여 행정에 대한 신뢰도를 높여줄 필요가 있다.

둘째, 보상단계의 효율적인 갈등관리를 위해서, 보상 제도적인 측면과 보상 운영적인 측면에서 갈등관리 방안을 살펴보면 다음과 같다.

우선 보상 제도적인 측면의 갈등관리 방안으로 첫째, 공시지가 체계의 개선이 필요하다. 공시지가가 시가의 반영을 통해 보상의 문제는 물론 각종 조세의 부과 기준 등에 있어서 공시지가 본래의 기능을 수행할 수 있는 제도로 변화하여야 할 것이다. 공공사업에 편입되는 토지에 대한 손실보상이 충분히 이루어진다면 보상관계 갈등은 현저히 줄어 들 것이다.

다음으로 공익사업 보상평가의 공정성을 높이기 위해서 감정평가업자 선정방식은 현행체제를 유지하되 감정평가업자가 사업시행자와 토지소유자의 어느 측에도 구속되지 않고 중립적이고 객관적으로 평가업무에 임할 수 있도록 중립적 지위에 있는 한국감정평가협회, 한국감정원 등의 제3기관이 감정평가업자 선정 및 추천을 맡기는 방식으로 개선하는 것이 현실적이라고 생각된다.

보상 운영적인 측면에서 충북혁신도시 건설사업 보상사례를 통해서 다음과 같은 갈등관리 방안이 도출되었다. 첫째, 공공사업의 보상과 관련하여 공공갈등이 성공적으로 관리되기 위해서는 보상과정의 절차적 정당성의 확보가 필수적이다. 충북혁신도시건설사업과 같은 택지개발사업에서 보상과정의 절차적 정당성이 제고될 경우, 해당 사업을 반대하는 이해당사자들의 입지는 좁아지게 된다. 사업지구의 주민들의 경제적 이익 배분이 걸려있는 택지보상의 의사결정과정에서 당사자들이 참여하도록 함으로써 기회균등 보장에 대한 정당성을 확보할 필요가 있다. 보상과정의 절차적 정당성은 사업지구 주민들에게 보이지 않는 압박수단으로 기능하여 갈등을 완화하고 협상의 장으로 끌어들이는 요소로서 작용한다. 둘째, 공공갈등에 대한 성공적인 갈등관리를 위해서는 갈등 당사자 간의 원활한 의사소통을 통한 신뢰의 구축이 필수적이다. 결국 모든 일은 사람이 하는 것이기 때문에 사람과 사람 사이에 마음이 통하면 안될 일이 없는 것이다. 미리 주민 등 갈등 당사자의 의견에 귀를 기울이는 여론수렴과정에 신경을 쓰고 정부 등의 사업시행자가 가진 정보를 공개한다면

추후에 집행비용을 줄일 수 있다. 또 사업 시행·계획 단계부터 주민들과 충분한 협의를 거쳐야 한다. 셋째, 공공사업이 사회 전체의 불특정 다수에게는 편익을 주지만, 그 사업이 시행되는 특정 지역주민에게는 그에 따른 편익이나 혜택을 주지 못하고 오히려 여러 가지 형태의 비용을 부담시킬 수 있다. 이런 갈등 당사자들에 대해 실질적인 보상이 이루어져야 한다. 이들이 인식하는 손해에 대한 합리적인 보상이 없이는 갈등 관리가 원활히 이루어질 수 없다.

셋째, 택지조성단계에서의 갈등관리를 위해서 환경영향평가의 개선이 필요하다. 사업이 구체화되고 나서 착수되는 일반적인 평가와는 달리, 국가 상위계획과 각종지역 계획 등, 사업의 계획 단계에서 환경의 영향을 평가함으로써 계획의 변경과 중지 등, 사전 개선 전략을 도출해낼 수 있는 전략적 환경영향평가의 도입이 필요하다. 환경영향평가가 개발사업의 시행으로 인해 발생하는 문제를 공정하고, 객관적으로 평가하고, 환경에 미칠 악영향을 미리 예측하고 저감방안을 수립하는 제도라는 측면에서 평가서작성의 주체는 사업주가 아닌 제3자가 되어야 할 것이다. 그래야만 객관적이고 중립적인 환경영향평가가 가능할 것이다. 마지막으로 환경영향평가가 단순한 환경위해성의 저감방향을 제시하는 소극적 수단이 아닌 ‘의사결정수단’이 되도록 제도적인 개선이 이루어져야 할 것이며, 사업계획의 확정 이전에 환경적인 문제를 노선의 결정이나, 토지이용계획과 함께 고려하는 등 개발사업의 입지선정시기부터 환경에 대한 고려가 있어야 한다.

**주요어 : 충북혁신도시건설사업, 공공갈등, 게임이론, 귀인이론, 보상
과정의 절차적 정당성, 실질적인 보상대책**

학 번 : 2011-22272

목 차

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구의 목적	1
제 2 절 연구의 내용	3
제 3 절 연구의 방법	4
제 2 장 이론적 배경 및 분석틀	5
제 1 절 선행연구의 검토	5
1. 공공갈등과 갈등관리에 관한 선행연구	5
2. 공공갈등과 갈등관리에 관한 선행연구의 한계와 시사점 ...	13
3. 게임이론 관련 선행연구	14
제 2 절 공공갈등 및 공공갈등관리에 관한 이론적 논의 ..	15
1. 공공갈등 이론연구	15
2. 공공갈등관리 이론연구	21
3. 게임이론	22
제 3 절 분석틀의 설정	35
1. 귀인이론을 이용한 분석틀 설정	35
2. 게임이론을 활용한 분석틀 설정	37
제 3 장 충북혁신도시건설사업에 대한 개관	39
제 1 절 혁신도시건설사업의 개요	39
제 2 절 충북혁신도시건설사업의 추진과정	62
제 4 장 공공사업 추진과정에서의 갈등 분석 ...	65
제 1 절 귀인이론을 적용한 분석	65

제 2 절 게임이론을 적용한 분석	79
제 5 장 결론	98
제 1 절 분석결과의 요약	98
제 2 절 이론적 및 정책적 시사점	104
제 3 절 연구의 한계	107
참고문헌	108
Abstract	112

표 목차

[표 2-1] 공공갈등과 갈등관리에 관한 선행연구	12
[표 2-2] 죄수의 딜레마 게임의 보수표	29
[표 2-3] 연인들의 다툼 게임의 보수표	30
[표 2-4] 비협자 게임의 보수표	31
[표 2-5] 한국토지주택공사와 사업지구 주민의 전략과 보수 ...	34
[표 3-1] 혁신도시 개발유형	40
[표 3-2] 정부정책 추진 로드맵	47
[표 3-3] 부산혁신도시 세부 추진현황	49
[표 3-4] 부산혁신도시 이전대상기관	49
[표 3-5] 대구혁신도시 세부 추진현황	50
[표 3-6] 대구혁신도시 이전대상기관	51
[표 3-7] 광주·전남 공동혁신도시 세부 추진현황	52
[표 3-8] 광주·전남 공동혁신도시 이전대상기관	52
[표 3-9] 울산혁신도시 세부 추진현황	53
[표 3-10] 울산혁신도시 이전대상기관	53
[표 3-11] 강원혁신도시 세부 추진현황	54
[표 3-12] 강원혁신도시 이전대상기관	55
[표 3-13] 충북혁신도시 세부 추진현황	56
[표 3-14] 충북혁신도시 이전대상기관	56
[표 3-15] 전북혁신도시 세부 추진현황	57
[표 3-16] 전북혁신도시 이전대상기관	57
[표 3-17] 경북혁신도시 세부 추진현황	58
[표 3-18] 경북혁신도시 이전대상기관	58
[표 3-19] 경남혁신도시 세부 추진현황	59
[표 3-20] 경남혁신도시 이전대상기관	59

[표 3-21] 제주혁신도시 세부 추진현황	60
[표 4-1] 한국토지주택공사와 사업지구 주민의 전략과 보수 (보상과정의 절차적 정당성이 부재할 경우)	84
[표 4-2] 한국토지주택공사와 사업지구 주민의 전략과 보수 (보상과정의 절차적 정당성이 존재할 경우)	84
[표 4-3] 한국토지주택공사와 사업지구 주민의 전략과 보수 (강행 전략의 비용이 증가할 경우)	84
[표 4-4] 원활한 의사소통을 통한 신뢰의 구축과 균형의 변화 ..	90
[표 4-5] 한국토지주택공사와 사업지구 주민의 전략과 보수 (실질적인 보상이 없을 경우)	97
[표 4-6] 한국토지주택공사와 사업지구 주민의 전략과 보수 (실질적인 보상이 이루어질 경우)	97
[표 4-7] 한국토지주택공사와 사업지구 주민의 전략과 보수 (강행 전략의 비용이 증가할 경우)	97

그림 목차

[그림 2-1] 공공갈등 원인의 유형화	18
[그림 2-2] ‘귀인이론’을 활용한 분석틀	36
[그림 2-3] 게임이론을 활용한 분석틀	38
[그림 3-1] 혁신도시 4가지 유형	40
[그림 3-2] 혁신도시 추진경위	42
[그림 3-3] 시·도별 이전 공공기관과 혁신도시 현황	48
[그림 4-1] 충북혁신도시 이주자택지 위치 변경도면	94

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

2000년 이후 국토균형발전차원에서 행정도시, 기업도시, 혁신도시 등 대규모 국책사업이 동시다발적으로 진행되고 있으며, 도시재생을 위한 정비사업은 도시곳곳에서 진행되고 있다. 이러한 사업은 국토를 효율적으로 발전시키고 도시환경을 개선시키는 등의 순기능도 많았지만, 반면에 사업추진과정에서 토지 등의 보상금을 둘러싼 갈등문제로 드러나는 역기능도 만만치 않았다. 이런 사업시행자와 토지 등의 소유자간의 갈등으로 인해 사업의 차질이 빚어지거나 사업추진 자체가 어려워지는 경우가 자주 발생하고 있다.

이러한 공공갈등은 경제적으로 막대한 손실을 가져올 뿐만 아니라 사회적으로도 큰 혼란을 가져오고 국민적 화합을 저해할 수 있으므로, 적절한 갈등관리를 통해 미리 갈등을 예방하거나 이미 불거진 갈등은 원만히 해결할 필요가 있다.

2000년 이후 많은 공공사업을 진행되면서 보상과 관련된 갈등이 빈번하게 발생하고 있다. 국책사업 또는 수용권한이 있다는 이유로 많은 공공사업에서 중앙정부나 사업시행자는 해당지역 주민들의 참여나 동의를 구하려는 노력을 기울이지 않고 일방적으로 사업을 결정하고 밀고 나가려는 경향이 있다(DAD: Decide-Announce-Defense). 그러다 보니 미리 갈등을 예방하려는 노력에 소홀하게 되고, 이미 갈등이 불거진 경우에는 이를 해결하는 방안을 찾기도 어렵게 된다.

권위주의 시대에는 민주적인 의사표출의 기회가 제약되어 있었기 때문에, 개발사업을 둘러싼 갈등이 표면화되는 경우가 적었다. 그러나 사회가 민주화 · 지방화 · 다원화된 요즈음에 공공사업으로 발생하는 보상

과 관련된 갈등이 발생하는 경우도 찾아지고 있다.

이처럼 최근 들어 공공사업에서 보상과 관련된 갈등은 빈번하게 발생하고 있는데 반해 이에 대한 갈등관리체계는 미흡한 것으로 보인다는 점에서 공공사업에서 보상과 관련된 갈등에 대한 사례 연구가 보다 활발하게 이루어질 필요가 있다가 생각한다.

본 연구는 공공사업 중에서 충북혁신도시건설사업 보상사례를 중심으로 갈등관리에 대하여 분석하고자 하였다.

또한 본 연구의 목적은 충북혁신도시건설사업에서 보상과정에 나타난 이해당사자로서 토지 등의 소유자들과 시행주체인 한국토지주택공사의 갈등양상은 어떠한가, 사업시행자와 소유자들 간의 협상과정에 영향을 준 변수들은 어떠한 것들이 있는가, 대형국책사업을 실행함에 있어서 바람직한 갈등관리 방안은 무엇인가, 충북혁신도시건설사업의 보상 사례를 연구함으로써 도출할 수 있는 정책적 시사점은 무엇인가 등을 사례의 분석을 통해 밝히고자 하는 것이다.

제 2 절 연구의 내용

1. 연구대상

본 논문의 연구대상은 '충북혁신도시건설사업이 선이주단지 조성 및 이주자택지 변경 등의 손실보상과 관련하여 토지 등의 소유자들과의 갈등에도 불구하고 사업의 시행주체인 한국토지주택공사의 계획대로 보상이 완료되고 착공될 수 있도록 한 갈등관리 전략은 무엇인가'이다. 토지 등의 소유자들과의 갈등에 대한 갈등관리전략을 게임이론의 틀을 적용하여 분석한다. 또한 충북혁신도시건설사업 사례와 같은 택지개발사업의 추진과정을 정용덕(2010), '공공갈등과 정책조종 연구'에서 공공갈등 원인을 유형화한 귀인이론에 적용하여 갈등 원인과 갈등 주체 등의 갈등요인에 따라 택지개발사업 추진과정에서 발생하는 공공갈등 유형을 파악하고, 공공갈등을 해소하기 위한 정책조정 방안을 도출하고자 한다. 특히, 개발사업으로 인해 거주지의 강제 이전, 재산권의 침해 등 직접적인 피해를 받게 되는 개발사업 대상지역 주민들을 중심으로 갈등 구조를 분석하고자 한다.

2. 연구범위

본 논문의 연구의 범위는 다음과 같다.

첫째, 내용적 범위는 충북혁신도시건설사업에서 선이주단지 조성 및 이주자택지 변경 등 손실보상관련해서 사업시행자인 한국토지주택공사와 토지 등의 소유자들과의 갈등과정이다. 갈등과정에 대한 분석을 통해 충북혁신도시건설사업의 성공적 집행을 가능하게 한 갈등관리 전략의 발견에 초점을 둔다.

둘째, 시간적 범위는 보상착수가 가능한 사업승인일로부터 토지 등의

소유자들과의 갈등이 적절히 관리되어 사업이 착공한 시점까지로 한다.

제 3 절 연구의 방법

첫째, 문헌분석이다. 충북혁신도시건설사업을 둘러싼 공공갈등과 그 갈등의 관리를 분석하기 위한 분석틀을 도출하기 위해 갈등관리, 충북혁신도시건설사업, 게임이론 등에 관한 국내 논문과 저서, 연구보고서, 세미나자료, 그리고 인터넷 자료 등을 이용하여 이론연구를 수행한다.

둘째, 사례연구방법이다. 충북혁신도시건설사업의 갈등과정을 알아보기 위해 정기간행물, 신문, 단행본과 각종 세미나 자료, 공청회 자료 등을 이용하여 분석한다. 또한 충북혁신도시건설사업의 실행의 가장 큰 걸림돌이었던 선이주단지 조성 및 이주주택지 변경 등 손실보상에서의 토지 등의 소유자들과의 갈등을 순조롭게 해결한 한국토지주택공사의 보상담당자와 충북혁신도시사업단의 고위관계자를 만나 추진과정상에서 갈등 당사자와의 논의내용, 갈등관리 전략, 갈등관리방식이 변화된 이유 및 변화의 내용을 알아보기 위하여 심층면담을 실시한다. 소유자대표로 충북혁신도시 주민대책위원장을 만나 충북혁신도시건설사업을 반대했던 이유, 추진과정에서 한국토지주택공사와 논의한 내용, 한국토지주택공사와 타협에 도달하게 한 요인을 알아보기 위해 심층면담을 실시한다.

제 2 장 이론적 배경 및 분석틀

제 1 절 선행연구의 검토

1. 공공갈등과 갈등관리에 관한 선행연구

공공갈등 문제를 정책적 측면에서 다루고 있는 선행연구들은 연구방법에 있어서 계량적 접근 보다는 사례연구를 중심으로 하고 있으며 처방적이고 규범적인 대안을 제시하는데 보다 초점을 맞추고 있다. 공공사업추진을 둘러싼 갈등사례에 대한 선행연구 검토는 학자에 따라서 연구 분석의 관점에 따라서 검토기준이나 분류방식이 다양하고 상호복잡하게 연계되어 있어 검토기준이나 유형을 분류하기가 쉽지 않다. 따라서 본 연구에서는 주로 사회적으로 문제가 되었던 공공사업 갈등사례를 중심으로 실증적 연구를 분야별로 사실적 입장에서 갈등이 어떻게 진행되고 관리되었는지를 파악하기 위하여 수자원관리, 도로·철도건설, 환경·생태관리, 폐기물처리시설 등 비 선호시설 입지선정 등 관련 분야별로 구분하여 검토하도록 하겠다.

1) 수자원관리분야

오부영(1999)은 영월댐 건설 갈등의 당사자를 정부, 지방자치단체, 주민, 환경단체로 규정하면서 정책결정지연 분석과 집단갈등의 전개양상과 사례분석(건교부와 반대집단: 주민·환경단체·수몰지역 주민, 지자체와 주민:댐건설반대주민·수몰예정지역주민)하면서 집단갈등에 대한 정부의 대응을 중심으로 검토하였다.

홍성만(2000)은 영월댐사례를 정부와 비정부조직의 정책경쟁 관점에서 분석하였다. 그는 ‘댐개발 정책문제와 조직간 정책경쟁요인’으로 댐개발 문제의 논쟁적 성격으로 개발과 보존, 안전망과 위험으로 구분하고, ‘댐경쟁정책에서 조직간 경쟁요인’으로 이념·이해의 정책문제의 상충성, 조직의 효능성, 정책참여구조 등을 들고 있다. 사례분석을 시계열별로 관료 쟁점화된 정책결정기, 사회 쟁점화된 정책결정기, 정치 쟁점화된 정책경쟁기로 단계를 구분하여 분석하고 있다. 여기서 그는 정책의 수용성 증대를 위해 직접적인 정책대상 집단외에 ‘일반국민에 대한 공감대형성의 중요성’ 강조, ‘사회 제 집단과의 원활한 의사소통을 위한 네트워크 형성’ 강조, ‘정책결정 및 집행에 있어서 시민단체 및 언론의 역할’이 막대함을 제시했다.

최승태(2002)는 영월댐 건설사업과 새만금 간척사업의 비교연구를 통해 개발과 보존의 정책갈등을 분석하면서 ‘갈등의 변수’로, 정책결정 참여자 변수(목표), 정책결정참여자간 변수(의사소통문제와 전략), 외부환경변수(정치적 상황, 지역적 특성, 언론)로 구분하여 검토하였다.

김준현(2002)은 영월댐 건설사업과 새만금 간척사업을 비교하면서 정책 변동요인 관점에서 연구하였다. 그는 정책변동과정을 추진단계에 따라 정책결정단계, 정책결정이후 갈등단계, 정책종결여부 결정단계로 구분하여 정책결정과정·외부요인·지지연합간 상호학습을 비교하면서 ‘사업 착공여부(매몰비용과 경제적 의사결정, 기 집행된 사업비용과 정책의 경제성 평가, 기 집행된 사업비용이 사업재개 여부결정에 미친 영향)’, ‘사업에 대한 사업지역 여론과 대통령의 지지여부(사업지역 주민의 여론, 정책종결에 대한 대통령의 견해)’, ‘사업의 정치적 비중(해당사업이 주관부서에서 차지하는 비중, 해당사업이 갖는 정치적 비중)’, ‘공동조사단의 구성 및 결론 도출여부의 차이(공동조사단의 인적구성, 공동조사단내 결론도달 여부)’ 등을 비교·분석하였다.

2) 도로·철도건설분야

정희성(2005) 등은 서울외곽순환도로 사패산터널공사 사례를 분석·검토하면서 갈등의 전개과정을 받아기(기본계획 및 설계단계), 증폭기(환경영향평가), 갈등기(공사중지 및 노선갈등), 교착기(노선재검토 시기), 해소단계로 구분하고 분석의 틀을 갈등의 발생원인과 구조의 분석, 갈등해결노력의 적절성 분석으로 구성하고, 갈등의 발생원인과 구조의 분석은 주요 갈등당사자의 입장, 핵심이슈별 쟁점분석, 갈등발생 당시의 정치·경제·사회적 영향으로 구체화하였다. 갈등해결 노력의 적절성 분석은 갈등중재 노력에 대한 검토, 제3자의 개입여부, 관련 정부기관의 입장과 역할로 세분화하여 분석하였다. 동 사례는 대통령과 불교계의 최종 합의로 갈등이 최종적으로 해소되었지만, 공공사업추진에 있어서 입지선정에 대한 합의형성과정의 중요성 인식, 주민과 전문가의 적극적인 의견수렴 확대의 중요성을 제시하고 있다.

김병섭(2006) 등은 경부고속철도 천성산-금정산구간공사사례를 분석하면서 정책추진 개요를 정족산과 천성산의 습지 등 생태현황, 보전연합과 개발연합의 형성 및 갈등양상, 공사의 중단과 재개, 대법원 판결과 그 이후로 구분하여 설명하고 있다. 정책단계를 정책형성단계, 정책홍보단계, 정책집행단계, 정책환류단계로 구분하여 영향요인을 분석하였다.

3) 환경·생태관리분야

정희성(2005) 등은 새만금간척사업 사례를 갈등의 전개과정을 새만금간척사업의 시작, 갈등의 잠재기, 갈등의 고조기, 갈등의 절정기(민관공동조사단 활동과 갈등 조정 실패), 갈등의 지속기(갈등의 장기화)로 구분하고 분석의 틀을 ‘새만금간척사업 갈등구조의 분석’, ‘주요쟁점별 갈등당사의 입장’, ‘제3자 개입(민관공동조사단 활동)’으로 구성하였다. 주요 갈등당사자는 농림부, 한국농촌공사(농업기반공사), 전라북도, 전북출신 국회의원 및 지방의원, 전북 토목업자 및 상공인과 일부 공무원, 전북지역기독교단체 등 개발측 주체와 녹색연합·환경연합 등 환경단체, 불교·천주교 등 종교계, 민주노총·가톨릭 농민회 등 노동농

민단체, 일부 지역주민, 세계자연보호기금 등 국제연대 등 환경보전측 주체로 구성되어 있다. 상황적 요인으로는 이념적인 문제, 정치권(대선과 총선), 언론을 들고 있다.

4) 폐기물처리시설 등 비 선호시설 입지선정 분야

이승철(1993)은 안면도 주민의 핵폐기물처분장 건설의 정책관여과정과 동양화학 TDI공장 입지선정과 관련하여 군산시민의 정책관여과정 사례를 분석하면서 분석의 틀을 정책대상 집단의 정책관여변수로서 정책자체의 변수(소망성, 정책내용의 명확성과 일관성), 집행기관과 중간매개 집단의 변수(집행기관에 대한 신뢰성, 집행기관에 순응확보수단, 정보의 공개성), 정책대상집단의 변수(정책대상집단의 사회적 배경, 정책대상집단의 조직화, 정책대상집단의 개인적 이해), 환경변수(대중매체, 관련집단과의 연계, 정치체제의 특성), 정책관여 변수(태도, 행위, 행위정도)로 구분하여 분석하였다.

한재원(1994)은 서울시 노원구쓰레기소각장입지선정 사례를 분석하면서 협상의 효과(협상의제의 타결범위, 협상목표의 달성, 결합이익 유무, 협상소요시간, 협상결과의 분배), 협상의 변수(협상주체의 대표성/자율성 변수, 협상목표 변수, 영향력 변수, 마감시간 변수)를 분석하였다.

허석(1995)은 ‘공공정책결정과 주민저항에 관한 연구’에서 분석틀의 주요변수로 정책결정과정에 영향을 주는 주민저항의 원인(정부와 기업에 대한 주민의 신뢰성, 주민의 피해, 정부의 주민에 대한 정보의 전달, 절차와 분배의 공정성, 기술의 적합성, 소극적인 정부협상태도, 주민의 이익, 외부단체의 역할) 소각장 운영의 적합성, 정부의 보상방법, 관료중심의 정부대응 모형(이해관계자, 정부의 대응)을 들고 있다.

김길수(1995)는 ‘정책대상집단의 정책수용과 저항에 관한 연구(핵폐기물처분장의 입지사례를 중심으로)’에서 안면도 전기·안면도 후기·청하·울산지역·굴업도 지역 입지선정과정을 분석하면서 지역주민의 수용과 저항에 영향을 미치는 요인으로 정책특성요인(위험의 지각수준, 경

제적 손실과 배분적 형평성에 대한 지각수준), 정책집행요인(집행기관의 신뢰성, 수용가능성을 증진시키기 위한 제도적 수단), 정책대상 집단요인(집단의 규모와 응집성, 정책경험), 정책환경요인(언론, 환경단체)을 들면서 정책집행기관의 신뢰성, 경제적 보상제도, 홍보 및 참여제도, 정책의 일관성, 정책대상 집단의 규모와 응집성·학습효과, 언론 및 환경단체 등 환경적 요인의 중요성 등을 강조하고 있다.

이종열(1995)은 ‘핵폐기물처리장 입지선정과 주민갈등사례 연구(울진사례를 중심으로)’에서 저항운동의 주된 요인으로 심리적 피해의식, 지역적 운동조직이 형성되어 피해에 따르는 보상과 부정적 영향의 지역적 편중현상, 정치적 기회구조 등을 들면서 분석의 틀로 운동조직(리더쉽, 조직력, 응집성은 일종의 동원화 요인으로 운동조직의 강도에 주된 영향, 이슈의 성격 및 정당성은 운동가치 및 전략을 규정하고 운동조직강도 규정)을 강조하면서, 정치적 기회구조(체제접근의 개방성, 정치적 제휴의 안정성, 동맹과 지지집단)는 운동조직이 운동을 유발하는 과정에 영향을 미치는 매개변수(주민저항강도에 영향을 미치는 제약요인)로 이해하고 있다.

김중찬(1996)은 ‘환경혐오시설 설치에 따른 지역이기주의 극복방안에 관한 연구’에서 지역이기주의 형성요인(경제적 갈등요인, 사회·정치적 갈등요인, 심리적 불안요인, 국가와 지방자치단체간 대립요인), 우리나라 및 외국 지역이기주의 실태, 해소방안(갈등에 대한 기본적 시각변화, 주민의식에서 시민의식으로 전환, 중앙과 지방자치단체간의 기능배분, 환경에 대한 실천적 인식, 혐오시설입지선정의 전략의 전환, 지방의회 및 의원의 역할 강화)에 대하여 설명하고 있다.

권영길(1996)은 ‘환경문제에 대한 지방정부의 갈등관리 연구’에서 대상 사례를 김포수도권쓰레기 매립지 사례, 서울시 쓰레기소각장 사례, 군포시 쓰레기소각장 사례를 분석하면서 분석의 틀을 갈등단계별(갈등의 발단단계, 갈등의 표출단계, 갈등해결의 탐색단계, 후갈등단계)로 구분하고, 갈등 특성과 관련된 요인, 갈등관리전략의 유형(독자적 관리전략, 협력적 문제해결전략, 제3자 개입전략)을 설명하고 있다.

박인권(1999)은 ‘국책사업의 집행을 둘러싼 갈등에 관한 연구(영광 원자력발전소 건설사업을 중심으로)’에서 분석의 틀을 잠재적 갈등정도 결정요인(경제·사회·환경·안전 등 객관적 이해관계의 차이, 이해관계의 주관적 지각), 현재적 갈등정도 결정요인(지역주민의 국가에 대한 신뢰도, 국가의 형태(대화, 설득, 보상/배제, 부정, 억압), 지역주민운동의 세력(운동자원, 내적 유대, 전략과 전술, 리더쉽), 갈등정도 매개요인(국가의 내부갈등), 지방정부의 역할(주민운동과 협력, 제3자, 무대응), 외부환경의 영향(공익단체, 대중매체), 갈등의 정도(갈등참여자의 수, 갈등 지속시간, 갈등행동표출 빈도 및 양태), 갈등심화의 과급효과 평가(생산성의 측면, 안정성의 측면, 적응성의 측면) 등으로 구성하여 분석하였다.

김도희(2001)는 ‘지방정부와 주민간 입지갈등의 갈등유발요인에 관한 연구’에서 울산원자력발전소입지갈등 사례를 분석하면서 지방정부와 주민간 입지갈등의 영향요인으로 정치·행정적 요인(주민참여, 입지선정 방식, 정보공개), 경제적 요인(재산적 가치의 하락, 보상), 기술적 요인(시설의 위해성과 사고의 위험성, 시설관리에 대한 정부불신), 환경적 요인(환경단체의 활동, 언론 및 대중매체의 영향)을 제시하고 있다.

전대성(2006)은 ‘비선호시설 입지갈등과정에서 주민선호에 미치는 영향요인 분석(익산시 사례를 중심으로)’에서 분석의 틀을 주민선호에 영향을 미치는 요인으로서 입지선정방식(전통적 방식, 보상적 접근방식, 협상적 접근방식), 경제적 요인(경제적 보상, 홍보비용, 집행비용), 매개 집단 영향력(근린집단, 언론매체, 지방의회)을 들고 있다.

5) 택지개발사업 분야

이승우(2008)는 용인죽전지구 택지개발사업 사례를 중심으로 공공사업에서의 갈등관리를 연구하였다. 연구 결과로서 제도적 측면에서는 갈등관리 방안으로 주민참여시스템의 도입, 예비적 갈등관리 시스템의 도입, 갈등관리를 위한 제도개선, 운영적 측면의 갈등관리 방안으로 공정하고 책임감 있는 갈등조정 역할 할 수 있는 자의 판단, 사업의 전

과정에서 갈등관리 운영 체계의 도입의 필요성, 사회적 합의와 협력적 거버넌스를 통한 갈등관리를 제안하였다.

배남진(2007)는 분당 및 소사벌신도시 택지개발사업 사례를 중심으로 공공사업에서의 갈등관리를 연구하였다. 연구 결과로서 사익침해를 최소화하여 생계형 민원을 해결하고 주민에게 실질적인 도움이 되는 이주대책의 필요성, 일방적 추진으로 훼손된 주민신뢰 구축을 위한 주민참여 확대 필요성, 의사소통 장애를 극복하기 위한 정보공개 확대 및 갈등관리체제 구축 등으로 사업투명성의 확보를 통한 갈등관리를 제안하였다.

지금까지 공공갈등과 갈등관리에 관한 선행연구들을 정리하면 다음의 <표2-1>과 같다.

<표2-1> 공공갈등과 갈등관리에 관한 선행연구

분 야	연구자	시 사 점
수자원관리	홍성만 (2000)	영월댐사례를 정부와 비정부조직의 정책경쟁 관점에서 분석. 정책의 수용성 증대를 위해 직접적인 정책대상 집단외에 ‘일반국민에 대한 공감대형성의 중요성’ 강조, ‘사회 계 집단과의 원활한 의사소통을 위한 네트워크 형성’ 강조, ‘정책결정 및 집행에 있어서 시민단체 및 언론의 역할’ 이 막대함을 제시했다.
도로·철도건설	정희성 (2005)	서울의곽순환도로 사패산터널공사 사례를 분석·검토하면서, 분석의 틀을 갈등의 발생원인과 구조의 분석, 갈등 해결노력의 적절성 분석으로 구성하고, 갈등의 발생원인과 구조의 분석은 주요 갈등당사자의 입장, 핵심이슈별 쟁점분석, 갈등발생 당시의 정치·경제·사회적 영향으로 구체화하였다. 공공사업추진에 있어서 입지선정에 대한 합의형성과정의 중요성 인식, 주민과 전문가의 적극적인 의견수렴 확대의 중요성을 제시하고 있다.
환경·생태관리	정희성 (2005)	새만금간척사업 사례를 갈등의 전개과정으로 구분하고 분석의 틀을 ‘새만금간척사업 갈등구조의 분석’, ‘주요쟁점별 갈등당사자의 입장’, ‘제3자 개입(민관공동조사단 활동)’ 으로 구성하였고, 주요 갈등당사자는 농림부, 한국농어촌공사 등 개발측 주체와 녹색연합·환경연합 등 환경단체, 종교계, 노동농민단체 등 환경보전측 주체로 구성하였고, 상황적 요인으로는 이념적인 문제, 정치권(대선과 총선), 언론을 들고 있다.
폐기물처리시설 등 비선호시설 입지선정	권영길 (1996)	‘환경문제에 대한 지방정부의 갈등관리 연구’에서 대상 사례를 김포수도권쓰레기 매립지 사례, 서울시 쓰레기소각장 사례, 군포시 쓰레기소각장 사례를 분석하면서 분석의 틀을 갈등단계별(갈등의 발단단계, 갈등의 표출단계, 갈등해결의 탐색단계, 후갈등단계)로 구분하고, 갈등 특성과 요인, 갈등관리전략의 유형(독자적 관리전략, 협력적 문제해결전략, 제3자 개입전략)을 설명하고 있다.
택지개발사업	이승우 (2008)	용인죽전지구 택지개발사업 사례를 중심으로 공공사업에서의 갈등관리를 연구. 연구 결과로서 제도적 측면에서는 갈등관리 방안으로 주민참여시스템의 도입, 예비적 갈등관리 시스템의 도입, 갈등관리를 위한 제도개선, 운영적 측면의 갈등관리 방안으로 공정하고 책임감있는 갈등조정역할을 할 수 있는 자의 판단, 사업의 전과정에서 갈등관리 운영 체계의 도입의 필요성, 사회적 합의와 협력적 거버넌스를 통한 갈등관리를 제안하였다.

2. 공공갈등과 갈등관리에 관한 선행연구의 한계와 시사점

국내의 갈등관리연구에 있어서 선행 이론연구는 서구중심의 갈등이론을 그대로 받아들여 사회적, 문화적, 제도적 여건 등이 상이하고 우리나라처럼 타협과 조정, 협상문화가 정착되어 있지 않은 환경에서는 실정에 잘 맞지 않거나, 갈등이론을 받아들이는 과정에서 서구이론에 대한 의미 전달이 제대로 되지 않아 이론을 이해하는 데 상당한 어려움이 있다.

또한 기존의 사례중심의 연구도 단순한 갈등사례를 중심으로 연구한 것이 대부분이고, 충북혁신도시건설사업과 같은 공공사업의 갈등사례연구는 많지 않다. 특히 공공사업갈등 사례연구는 공공사업의 갈등상황이 여건과 환경에 따라 변하고 있어 유사한 갈등사례라 하더라도 갈등의 양상과 관리전략이 상황에 따라 달라 공공갈등사례를 분석하여 이를 일반화된 이론으로 정립하기도 어렵고 갈등관리 전반을 이해하는 데도 한계가 있다.

그리고 기존 공공갈등사례에 대한 선행연구도 비 선호시설의 입지선정 과정에 관한 갈등이거나 도로, 댐건설 등 환경문제를 둘러싼 갈등사례가 대부분이다. 그래서 기존 공공사업 추진과정에서 발생하는 입지선정, 환경 등에 따른 갈등을 주로 연구한 기존의 선행연구사례를 통해서는 충북혁신도시 건설사업 추진과정에서 표출된 갈등요인과 관리전략을 이해하는 데 일정한 한계가 있다. 또한 신도시개발을 둘러싼 정부 또는 공기업과 주민간의 갈등은 상대적으로 갈등관리 연구가 미흡하다.

본 연구는 공공사업 추진과정 단계별로 나타나는 갈등을 살펴보고 이에 대한 해결방안을 사업 진행과정에 직접 참여한 실무자의 입장에서 제시하고자 한다. 특히 충북혁신도시 건설사업 추진과정중 보상단계에서는 행위자들의 전략변화라는 측면을 보충하면서 사업시행자와 토지 등의 소유자들과의 갈등상황을 게임이론이라는 분석틀을 가지고 분석하고자 한다.

3. 게임이론에 관한 선행연구

강진용(2009)는 영업 손실의 보상과 착공시기의 연기를 둘러싼 서울시와 상인집단들 간의 갈등을 청계천복원사업을 둘러싼 주요한 갈등으로 파악하고 게임이론의 틀을 통해 서울시가 어떻게 이 갈등을 효과적으로 관리하여 당초의 계획대로 사업에 착수하고 사업을 완성시켰는지를 보여주고 있다. 박상필(2002)은 NGO와 정부 간 관계를 견제와 협력이라는 두 메커니즘으로 이분화하여 NGO의 전략이 ‘견제’ 이고, 정부의 전략이 ‘협력’ 일 때 내쉬 균형(Nash Equilibrium)이 달성됨을 보이고 있다. 최용용 외(2004)는 공기업 대리문제를 국민-정부-경영자의 3인 게임으로 보고 분석을 시도하고 있다. 이를 통해 정부의 공기업에 대한 법적 규제가 공기업의 자원낭용 인센티브를 경감할 것으로 보고 있다. 이외에도 새만금 간척사업과 관련한 현실의 정책결정 과정을 게임이론을 통하여 분석한 임동완의 연구(2003) 등이 있다.

게임이론이 정책사례의 분석에 활발하게 이용되고 있고, 청계천복원사업과 같은 비선호시설 입지갈등의 사례에도 적용되고 있으나, 도시개발사업의 구체적 사례에 대해 게임이론을 적용하여 분석한 연구는 드물다.

제 2 절 공공갈등 및 공공갈등관리에 관한 이론적 논의

1. 공공갈등 이론연구

1) 공공사업의 정의

공공사업에 대한 용어의 개념정의는 보는 관점에 따라서 다양한 견해가 있을 수 있다. 나태준(2004)은 공공사업을 정부사업이란 용어를 사용하면서 대규모 공공서비스를 공급함에 있어서 국가가 주도적으로 재원을 조달하여 시행하는 사업을 말한다고 정의하였다. 또한 ‘공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정’에서는 갈등관리의 적용대상 주체를 중앙행정기관 또는 지방자치단체 기타 그 밖의 공공기관으로 규정하고 있는 점에서 볼 때, 공공사업이란 중앙행정기관 또는 지방자치단체 기타 그 밖의 공공기관이 추진하는 사업으로 볼 수 있겠다. 본 연구에서는 이러한 견해를 종합 · 정리하여 공공사업을 ‘중앙정부 또는 지방자치단체 및 공사,공단 등 공공단체가 중심이 되어 사회간접자본시설을 포함한 대규모 공공서비스를 제공하기 위하여 추진하는 사업’이라고 정의한다.

2) 공공갈등의 정의

공공사업 추진과정을 둘러싸고 일어나는 갈등으로서 공공갈등에 대한 개념적 정의는 학문분야에 따라 또는 학자들의 연구목적에 따라 다양하게 정의되고 있다. 강영진(2000)은 일반적으로 공공갈등은 공공정책과 같이 일반 국민에게 광범위하게 영향을 미치는 쟁점을 둘러싼 갈등을 의미한다고 하였다. ‘공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정’에서는 갈등을 “공공정책(법령의 제정 · 개정, 각종 사업계획의 수립 · 추진을 포함한다.)을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충

들을 말한다.” 라고 법률적 정의를 내리고 있다. 천대운(2005)은 공공갈등은 사회갈등보다 범위가 좁은 개념으로서 이념갈등, 계층갈등 등의 일반 적인 사회갈등의 분야들을 제외한 좁은 의미의 사회갈등이라고 한다. 하혜영(2007)은 공공갈등이란 ‘정부가 공익추구를 위한 사업이나 정책 등을 추진하면서 공공기관 상호간 혹은 공공기관과 국민 간에 상호양립할 수 없는 가치, 목표, 수단 등으로 인해 발생하는 갈등’ 이라고 정의하고 있다.

3) 공공갈등의 유형

정용덕(2010)에 의하면 공공갈등은 그것이 표면적으로 나타나는 장(場) 및 관련 행위자들을 중심으로 유형화해 볼 수 있다. 크게 ‘국가’ 내부, 사회부분, ‘국가’ 와 사회 간의 관계로 구분하여 다음과 같이 논의해 본다.

첫째, ‘국가’ 내부에서 발생하는 공공갈등이다.(Jung, Mazmanian & Tang, 2009: 9) 구체적으로 보면, 정보통신정책에 관한 관련 부처들 간 갈등이나 수사권을 둘러싼 검찰과 경찰 간의 갈등처럼 행정기구 간의 갈등이 있다. 보건복지부내 의약 분업 문제를 둘러싼 부서 간의 갈등이나 학연에 따른 경찰조직 내 비공식 조직 간의 갈등처럼 동일 행정기구 내 하부조직 간의 갈등이 있다.

중앙정부 대 지방정부 간에도 ‘4대강 개발사업’ 의 추진을 둘러싼 중앙정부와 지방자치단체 간의 갈등, ‘자율형 사립고’ 설립을 둘러싼 교육과학기술부와 시도교육청 간의 갈등 등이 유발되고 있다.

둘째, 사회 영역에서 유발되는 갈등은 집단 간, 계층 간, 세대 간 등 다양하게 구분할 수 있다. 노동자단체와 사용자단체, 의사단체와 약사단체, 혹은 지상파방송사업자(예, 한국방송공사, 문화방송, 에스비에스)와

종합유선 방송사업자(예, 서울지역 5개 사업자) 간의 갈등(고민수, 2010)이 이익집단 간의 갈등이라면, 남북문제와 관련한 진보적 혹은 보수적 시민단체간의 갈등은 압력단체 간 갈등이다. 부유층과 빈곤층 등의 계층 간 갈등과 낙동강 수 질개선을 둘러싼 지역 간의 갈등도 있다. 프랑스에서 1968년을 전후해서 발발한 학생운동이 주로 가치관 차이에서 유발된 세대갈등이었다면, 최근 정부의 연금관련 정책에 대한 젊은이들의 반대 시위는 자신들의 장래 실업 문제와 연계되어 나타나는 세대갈등이다 (배명복, 2010).

셋째, ‘국가’와 사회 간의 갈등은 양 부문을 구성하는 위에서 제시한 다양한 단위들 간에 서로 교차하는 다양한 조합 간의 갈등을 전개 될 수 있다. 예로써, ‘미군기지 이전’ 문제를 둘러싼 중앙 행정부처와 지역주민 간의 갈등, 핵폐기물 처리장 설치를 둘러싼 지방자치단체와 지역주민 간의 갈등 등을 들 수 있다.

4) 공공갈등 원인의 분석수준

공공갈등을 유발하는 원인을 좀 더 심층적으로 분석하기 위해 다음과 같은 귀인이론의 설정이 가능하다(김용학, 1996; 정용덕, 2001: 1편 5장). 먼저, 공공갈등이라는 사회현상을 객관주의와 주관주의의 시각에서 각각 접근할 수 있다. 또한, 공공갈등이라는 사회현상을 구조와 행위라는 단위에 의해 분석할 수 있다. 이 두 축을 연계하여 다음과 같은 네 가지 유형으로 공공갈등을 세분할 수 있다 (그림 2-1).

<그림 2-1>공공갈등 원인의 유형화

		구조/제도	
주관	주관적 구조 - 가치관, 문화, 헤게모니 - 이념갈등	객관적 구조 - 정치경제체제, 사회연결망 - 계급갈등, 권력갈등, 정체성갈등	객관
	주관적 행위 - 의도적 선택 - 신념갈등	객관적 행동 - 합리적 선택 - 이익갈등	
		행위/행동	

* 출처 : 정용덕(서울대학교 행정대학원 교수), 2010, ‘공공갈등과 정책조정 연구’, 행정논총

첫째, 주관적 구조 수준에서 나타나는 갈등이다. 환경, 교육, 안전, 대북 문제 등을 둘러싸고 나타나는 이념갈등이 여기에 해당한다. 예로서, 새만금 간척사업을 둘러싼 이해관계집단들 사이의 갈등이 각 집단들의 문화편향 차이에서 비롯된 것을 들 수 있다 (김서용,2005). 이 수준에서 나타나는 공공갈등은 공동체에 따라서는 이른바 ‘제3차원의 권력’이 작용함으로써 유발되지 않을 수도 있다 (Luckes, 2007; Mattern, 2007). 1947년 이후 법적으로는 금지되었음에도 불구하고, 대다수 인도인들이 힌두교의 ‘업’ 과 ‘윤회’ 사상을 바탕으로 3천여 년 동안 이어져 온 신분제도(‘카스트’)를 정당화하고 숙명으로 받아드림으로써 여전히 계급 간 차별이 이루어지고 있는 것을 예로 들 수 있다.

긍정적이고 적극적인 의미에서는 공공갈등 해소를 위해 그 공동체가 지향할 바람직한 공동의 가치관 혹은 문화를 사회화하는 노력이 중요하

다 (Nye, 2008). 앞에서 지적한 것처럼, 한국은 압축 발전으로 인하여 전근대, 근대 및 탈근대의 가치관이 혼재되어 있는 등 공동의 가치관 확립이 이루어져 있지 않기 때문에 많은 갈등이 나타나고 있다(정용덕, 2008; 박길성, 2010).

둘째, 객관적 구조 수준에서 나타나는 갈등이다. 권위주의 정치체제 하에서 유발된 많은 ‘국가기구’ 대 민주화 세력 간의 갈등, 자본주의 경제체제 하의 산업화 과정에서 노동과 자본 간의 갈등 등이 여기에 해당한다. 사회연결망 으로서의 여성, 종교, 인종, 민족 등의 정체성을 둘러싼 갈등도 이 범주에 포함할 수 있다. 정체성 갈등이 구성원들의 주관적인 그러나 공통된 인식에 의해 유발된다는 점에서는 이념갈등에 해당하는 것으로도 볼 수 있다.

정치, 경제, 사회 체제의 구조적 요인에 따른 공동체 구성원 간의 다양한 형태의 분열과 그로 인한 갈등이 나타날 수 있다. 예로써 소득 계층(즉, 중산층 대 근로자층)과 인종(즉, 흑인 대 백인)이라는 두 가지 차이를 통해 다음과 같은 세 가지 유형의 분열을 구분해 볼 수 있다. 첫째, 구분이 중복됨으로써 분열 요인이 축적되는 경우로서, 양 분열 요소 간 강화 효과로 인해 갈등의 정도도 그만큼 확대된다. 둘째, 중간 수준의 분리가 이루어지는 경우로써, 분열의 요인이 중첩되는 소수 집단(즉, 흑인 근로자층)에 의한 때로는 폭력을 동원한 극한적 저항이 발생하거나 아니면 무기력한 체념이 나타날 수 있다. 셋째, 상호 교차적으로 구분이 이루어지는 경우로써, 분열의 다원화(즉, 흑인 중산층, 흑인 근로자층, 백인 중산층, 백인 근로자층)에 의해 그만큼 갈등 유발의 가능성이 낮다. 따라서 자본주의 경제체제에서 나타나는 빈부 격차와 성, 지역, 인종, 종교 등 사회 연결망 간 격차가 중복되는 ‘축적된 분열’ 이 이루어지지 않도록 다원화하는 것이 공공갈등을 예방하는 지름길이다. 물론 이와 같은 분열요인의 중복은 객관적 구조뿐만 아니라 주관적 구조의 요인에 의해서도 이루어질 수 있다.

셋째, 개인의 주관적 행위 수준에서 나타나는 갈등이다. 사적 부문에서는 ‘성희롱’ 여부를 둘러싼 당사자 간의 갈등을 들 수 있다. 개인의 주관적 행위에 의해 유발된 공공갈등의 예로서 도룡용 서식에 위해를 가져올 여지가 있다는 이유로 ‘천성산 터널 공사’에 반대하는 지율 스님의 단식 농성과 그로 인한 공사 중단 사례를 들 수 있을 것이다. 이와 같은 경우는 의사결정 과정을 투명하게 함과 동시에 과학적 분석에 의해 객관성을 높임으로써 정책결정에 대한 (천성산 터널 사건의 경우 환경영향평가 결과 등에 대한) 의혹을 줄이는 반면에 신뢰를 바탕으로 한 ‘섀둑’의 리더십이 필요할 것이다.

넷째, 개인의 객관적 행동 수준에서 나타나는 갈등이다. 경제적인 이익 배분을 둘러싼 개인 혹은 집단에 의해 빚어지는 이익갈등의 대부분이 여기에 해당한다. 도시 재개발 사업 추진과정에서 철거민들과 추진 당국 간에 갈등으로 인해 빚어진 ‘용산참사’와 그밖에 많은 입지 선정 (siting) 관련 공공갈등 사례들이 전형적인 예가 된다. 이 경우에는 보상에 의한 유인체계가 일차적으로 적용되지만, 이익 배분과 관련된 의사결정 과정에 당사자들이 참여하도록 함으로써 기회균등 보장에 대한 정당성을 확보할 필요가 있다.

5) 공공갈등 단계 구분

공공갈등은 행위 주체들 간의 상호작용으로 발생하고, 고정된 특정 시점에서 진행되는 것이 아니라 시간을 두고 변화하는 일련의 과정으로 보고 갈등의 전개과정을 시간적으로 구분해 분석하는 연구들이 많이 등장하고 있다.

갈등을 단계별로 구분하여 분석하여야 한다는 중요성을 처음 제기한 학자는 폰디(pondy)라고 할 수 있다. Pandy(1967)는 갈등을 ‘에피소

드의 연속' 이라고 보고, 갈등의 단계를 잠재적 갈등(latent conflict), 인지적 갈등(perceived conflict), 지각된 갈등(felt conflict), 현재화된 갈등(manifest conflict), 갈등 여파(conflict aftermath) 등의 다섯 단계로 분류하고, 이러한 단계들은 서로 연결된 것으로 보고 있다(강진용, 2009, 재인용). 박명현(2004)은 Robbins과 Stephan(1993)의 이론을 빌려서 갈등의 진행과정을 첫째 잠재된 갈등상황, 둘째 갈등의 지각, 셋째 갈등대응 태도의 형성(갈등관리 전략 수립), 넷째 행위(갈등의 표출 단계), 다섯째 결과와 평가로 구분하였고, 또한 폰디의 갈등이론을 재구성하여 청계천 복원사업 갈등단계를 발단단계, 표출단계, 해소단계 및 정리단계로 구분하여 분석하였다.

2. 공공갈등관리 이론연구

공공사업의 추진과정에서 발생하는 갈등관리와 관련하여 대응전략은 학자에 따라서 다양하게 설명되고 있다. 공공갈등에 대한 접근방식을 법적 제도적 접근, 시장기제적 접근, 민주적 참여접근, 대체적 분쟁해결 접근으로 구분하여 설명할 수 있다(문종규, 2011, 재인용).

첫째, 법적·제도적 접근은 갈등해결을 위한 접근방식 중에서 전통적인 방법인 법률을 통한 방법과 제도적 장치를 통한 갈등해결 방안을 의미한다. 법과 제도를 통한 갈등해결 방식은 개인들 간의 갈등뿐만 아니라 정부간, 정부와 주민간의 갈등에서도 활용된다. 제도적 장치를 통한 해결은 형식적인 제도뿐만 아니라 관례나 조례 등 비공식적 관행도 동원되며, 갈등조정과정에서 비공식적인 기제가 실패하면 사법제도가 공식적인 갈등해결의 방안으로 활용된다.

둘째, 시장기제적 접근 방식은 갈등해결을 위한 방식 중에서 시장경제 원리를 활용하는 갈등해결 방안이다. 이러한 방식은 이해관계를 둘러싸고 진행되는 갈등에 적절한 접근방식으로서, 경제적 유인책으로는 일방

의 요구만 들어주는 조건으로 지원되는 각종 보조금이나 재정 인센티브를 들 수 있다. 국책사업을 둘러싼 입지갈등의 경우 중앙과 지방이 갈등을 극복하고 유기적인 협조관계를 유지하기 위하여 활용되기도 한다.

셋째, 민주적 참여접근방식은 공공갈등을 민주적 방식으로 해결하려는 접근 방식으로서 성공여부는 참여제도의 수준과 활용여부, 토론 및 타협 문화의 정착 유무에 달려있다. 사회갈등을 넓은 의미에서 보면 정부와 시민사회단체 간의 상호작용 속에서 발생하는 현상중의 하나라고 볼 수 있는데, 사회적 갈등관리시스템의 구축은 기본적으로 거버넌스 과정에서의 시민들 간의 관계 차원이라고 볼 수 있다.

넷째, 대체적 분쟁해결방식(ADR : Alternative Dispute Resolution)은 전통적 방식의 분쟁해결에 대응되는 방식으로 소송절차에 의한 판결을 하지 않고서도 분쟁을 해결할 수 있는 방식이다. 대체적 분쟁해결 접근방식은 사법제도의 대체수단이 아니라 사법제도에 비해 대립적인 요소보다 협력적인 요소가 더 강하기 때문에 사회갈등 해소에 효과적인 방안이 될 수 있다.

홍성만(2007)은 공공갈등에 대한 해결방안을 내실있는 공론화, 중재 및 조정 전문가 확보, 과정중시, 민관 협의기구 설치 등으로 구분하여 설명하고 있다.

3. 게임이론

1) 게임의 의미

게임은 우리말로 ‘놀이, 오락, 경기’ 등의 의미를 갖는다. 주변에서 흔히 보는 게임으로 놀이판 위에서 하는 바둑이나 장기, 경기장에서 이루어지는 골프, 축구, 육상 등이 있다. 이들은 언뜻 보기에 매우 달라 보임에도 불구하고 모두 게임이라는 동일 범주 안에 들어가는데 이는 그들

상호간에 공통점이 있기 때문이다. 그들의 공통점으로 첫째, 모든 게임에는 나름의 규칙(rule of the game)이 있다는 것이다. 규칙은 게임의 주체가 되는 경기자(player)와 팀의 구성을 규정하며, 경기자들이 어떠한 순서로 게임을 할 것인가도 정한다. 둘째, 전략(strategy)이 중요하며 그에 못지않게 상대방의 전략에 관한 예측도 중요하다. 셋째, 모든 게임에는 최종 결과와 그에 따른 보수가 있다(김영세, 2007: p1)

2) 게임이론의 의의

우리는 경제, 정치외교, 기업경영, 이웃과의 관계 심지어 부부관계에 이르기까지 의식적이든 무의적이든 늘 게임의 상황에 직면하고 있다. 따라서 인간 행태와 경제사회 현상을 파악하는 데 있어 게임에 대한 이해는 그만큼 중요하다. 게임을 이해하기 위해서 게임의 특징을 체계화한 것이 게임이론(game theory)이다. 게임이론은 우선 전략적 상호 작용이 존재하는 상황에서 개인의 전략 또는 행동이 초래하게 될 결과에 대한 모형을 세운다. 그렇게 모형화된 게임에서 경제인이 상대방의 대응전략을 고려하면서 자기의 이익을 효과적으로 달성하기 위해 어떠한 전략을 선택할 것인가를 분석한다. 그러한 분석결과를 바탕으로 갖가지 경제사회현상을 설명하고자 한다. 더 나아가 게임이론은 개인의 전략이 초래하게 될 결과 중 가장 바람직한 결과를 얻기 위하여 어떠한 전략을 선택해야 할 것인가를 제시하는 실용적인 기여도 한다(김영세, 2007: p2)

3) 정책과정에서의 협상게임과 전략

정책결정자들은 빠르게 변화하는 불확실성의 환경에서 의사결정을 내리는 경우가 많고 상호갈등관계에 있는 이해관계를 조정하는 경우도 있으며, 공익의 수호자로서 거친 사익을 다듬어야 할 때가 빈번하고 선택

된 정책목표를 달성하기 위해 여러 다른 당사자들과 협조관계를 맺기 위한 협상전략을 개발하기도 해야 한다.(이경은, 2000)

Lindblom은 정책형성과정은 합리적 결정이라기보다는 정치적 상호작용의 과정이라고 말했다. 어떤 정책문제도 어떤 형태로든 이해당사자의 이익가치가 표출되며 아무리 합리적 정책대안을 제시하더라도 강력한 정치세력의 반대가 있게 되면 그러한 정책대안은 채택되기 매우 어렵기 때문이다. 따라서 정책결정자들은 당사자들과의 상호작용적인 의사결정을 유도할 수 있는 협상가의 역할, 그리고 정치적 실현가능성을 평가하고 자신들의 행동을 어떻게 전달할 수 있는가에 대하여 체계적으로 사고하는 전략가로서의 역할을 담당해야 한다.

정책행위자들은 특정한 쟁점을 둘러싸고 다양한 공식적, 비공식적 네트워크를 통해 전략적 연합을 형성하면서 이해를 실현해 간다. 정책은 정책행위자의 제한된 합리성, 가치갈등, 이해관계 등 그 정책에 내재된 특성 때문에 분석적 문제해결보다는 정치적 문제해결이 더 유용성을 갖는 경우가 적지 않다. 특히 정책갈등 상황에 직면한 경우 경제적 합리성보다는 정치적 합리성을 통해 각 이해관계자들간의 상호조정에 의한 합의도출을 이루어내는 것이 문제 해결에 필수적이다. 정치적 합리성(political rationality)은 정책갈등을 조정하여 가치간의 공정한 배분과 정책집행과정에서 협동을 유도해 주기 때문이다. 그러나 정치적 합리성을 통한 문제해결이 행위자들 간 왜곡된 상호조정으로 이루어진다면 그러한 문제해결은 실패를 초래한다.

정책과정에서 이익집단들의 영향력에 의해 정책이 원래 의도한 방향에서 벗어날 수 있고, 관료조직간 정책조정을 위한 협상은 공식적(장·차관회의, 국무조정현안회의, 국·과장급회의 등)·비공식적(개인적 연계) 기제가 작동하며, 국회와 지방의회는 입법권 행사와 감사 및 예산안 의결 등을 통해 집행부 행위에 대해 제한을 할 수 있다. 이처럼 다차원적 상호작용을 통한 협상게임에서 유리한 고지를 점령하기 위해 효과적인 전략 모색과 결과예측에 게임이론은 통찰력을 준다(박선정, 2004: 30~31)

4) 게임의 구성요소

(1) 경기자

경기자(player)는 어느 한 개인 혹은 조직으로서 게임의 기본적인 의사결정단위를 구성하는 주체를 가리킨다. 일반적으로 전략적 상황에서는 다양한 행위자(actor)들이 존재하는데, 이들 중에서 누구를 가장 중요한 행위자인 경기자로 선정할 것인가의 문제가 게임을 구성하는 데 가장 기본적인 사항이 된다. 때로는 행위자의 수가 너무 많아 누구를 경기자로 선정할 것인가가 쉽지 않은 경우가 있다. 여러 개의 이해관계가 서로 얽혀 있어 누가 게임의 주요한 경기자인지 명확하지 않기 때문이다. 게임을 유형화하는 데 있어서 경기자의 수에 따라 ‘2-경기자 게임’ 이라든가 혹은 ‘n-경기자 게임’ 등으로 게임의 유형을 구분할 수 있다. 그러나 경기자가 너무 많으면 분석이 복잡해지기 때문에 몇 경기자로 경기자 묶음을 이용하기도 한다.

(2) 전략

의사결정의 상황에서 경기자가 선택할 수 있는 가능한 대안들을 행동 집합(Action Set)이라 하는데, 경기자가 i 의 행동을 a_i 라고 하면, 행동 집합은 $A_i = \{ a_i \}$ 이다. 전략(Stratgy)이란 주어진 정보 하에서 게임 중에 한 경기자가 선택할 수 있는 행동에 대한 기준 또는 규칙을 의미한다. 경기자가 i 의 전략을 s_i 라 하면 전략집합(Stratgy set)은 경기자 i 가 활용할 수 있는 모든 집합을 말한다. 경기자 I 의 전략집합 $S_i = \{ s_i \}$ 이라는 표현을 할 수 있다.

전략에는 순수전략(pure stratgy)와 혼합전략(mixed stratgy)이 있다. 순수전략이란 일어날 개연성이 있는 모든 경우에 대해서 해당 경

기자가 취할 행동의 완전한 계획으로 정의된다. 혼합전략이란 경기자의 전략에 확률을 부여하여 주어진 확률과 경기자의 전략이 결합된 전략을 의미한다. 순수전략의 경우 각 경기자는 하나의 전략을 선택하고 그것을 고수하는 것이고 혼합전략은 경기자가 여러 개의 행동 가운데 하나를 선택하되 주어진 확률분포에 따라 임의로 택하게 된다.

(3) 보수와 보수표

게임의 결과는 이에 참가하는 각 경기자가 어떤 전략을 채택했느냐에 의해 결정되며, 이 결과는 각 경기자가 받는 보수가 무엇인지에 의해 구체적으로 나타나게 된다. 보수는 대개 서수적인 효용의 수준으로 나타내지만 간혹 화폐의 단위로 나타내기도 한다. 어떤 게임의 결과로서 나타나는 모든 보수의 수치를 하나의 표에 체계적으로 정리해 놓은 것을 보수행렬(payoff matrix)이라고 부른다. 경기자, 각 경기자가 사용할 수 있는 전략, 그리고 보수행렬이 명시되면 하나의 게임이 정의된다고 말할 수 있다.(이준구, 2008)

(4) 균형

균형(equilibrium)이란 각 경기자들이 선택한 전략에 의해 하나의 결과가 나타났을 때 모든 경기자들이 이에 대해 만족하고 더 이상 전략을 변화시킬 의도가 없어지는 경우를 말한다. 균형은 $S^* = (s^*_1, s^*_2, s^*_3, \dots, s^*_n)$ 로 나타낼 수 있다.

균형에는 상대방이 어떤 전략을 선택하는지에 관계없이 자신의 보수를 크게 만드는 우월전략의 짝인 우월전략균형(dominant strategy equilibrium), 각 경기자가 상대방의 전략을 주어진 것으로 보고 자신에게 최적인 전략을 선택할 때 이 최적전략의 짝인 내쉬균형(Nash

equilibrium), 그리고 내쉬조건과 신빙성조건을 모두 만족시키는 완전균형(perfect equilibrium)이 있다.

5) 게임의 유형

(1) 협조게임과 비협조게임

협조게임(cooperative game)이란 경기자들이 공동으로 추구할 전략과 관련하여 서로의 행동을 규제하는 계약에 대해 협상하는 과정에서 벌어지는 게임을 의미한다.¹⁾ 반면 비협조게임(noncooperative game)이란 서로의 행동을 규제하는 계약에 대해 협상이 어려운 과정에서 벌어지는 게임을 말한다.²⁾ 협조게임에서는 서로의 행동을 규제하는 계약의 성립이 가능한 데 비해, 비협조게임에서는 그것이 불가능하기 때문에 경기자들의 이해가 첨예하게 대립될 수밖에 없다.

(2) 정합게임과 비정합게임

정합게임(constant sum game)이란 게임의 결과 경기자들에게 돌아가는 보수의 합이 일정한 게임이다. 정합게임 중에서 각 경기자의 보수의 합이 0인 게임을 제로섬 게임(zero sum game)이라 한다. 반면, 비정합게임(non-constant sum game)이란 게임의 결과 경기자들에게 돌아가는 보수의 합이 일정하지 않은 게임이다.

-
- 1) 반도체의 신기술 개발을 위하여 공동의 투자계획을 추구하고 있는 두 기업이 투자이익을 어떻게 나눌 것인지에 대해서 합의하고 공식적인 계약을 맺을 수 있다면 이를 협력게임의 상황이라 할 수 있다. 이준구, 「미시경제학」, 서울 : 법문사, 2008, p413.
 - 2) 서로 담합하지 않고 상대방의 행위에 대해 추측된 변화에 입각해 의사결정을 하는 기업들이 벌이는 게임을 비협력 게임의 예로 들 수 있다. 이준구, 「미시경제학」, 서울 : 법문사, 2008, p413.

(3) 동시게임과 순차게임

동시게임(simultaneous game)이란 모든 경기자들의 의사결정이 동시에 이루어지는 게임을 의미한다. 동시게임의 핵심은 경기자가 자신의 전략을 선택하는 순간에 상대방이 어떤 전략을 선택했는지 알 수 없다는 데 있다. 동시게임의 상황을 표현하기 위해서는 전략형(strategic-form) 또는 정규형(normal-form) 형식의 게임이 주로 이용된다. 이 게임형식에서는 경기자, 전략, 보수만 알고 있을 뿐 선택의 순서나 정보의 완전성 여부는 알 수 없다.

순차게임(sequential game)이란 의사결정이 순차적으로 이루어지는 게임을 말한다. 순차게임에서는 한 경기자가 먼저 행동을 취하고 다른 경기자가 뒤이어 선택을 한다. 순차게임의 특징은 나중에 행동하는 경기자가 앞서 행동한 경기자의 선택에 관한 정보를 갖고 자신의 전략을 택한다는 데 있다. 순차게임의 상황을 보다 쉽게 파악하기 위해서는 게임이 진행되는 순서에 맞추어 이를 풀어 쓴 게임형식인 전개형(extensive-form)이 사용된다. 전개형 게임은 경기자, 전략, 보수, 선택의 순서, 그리고 정보의 완전성 여부를 모두 명시한 게임나무(game tree)로 구성된다.

(4) 대표적인 게임의 예

① 죄수의 딜레마 게임

죄수의 딜레마 게임(Prisoner's Dilemma game)은 A. W. Turker가 처음 고안한 게임이다. 두 용의자가 같이 범죄를 했다는 이유로 체포되어 서로 이야기를 할 수 없도록 다른 감방에 수감되어 검사의 취조를 받고 있다. 두 용의자가 범죄를 범한 것은 검사가 확신하고 있으나 확실한

증거가 없어 용의자에게 자백하기를 권고한다. 용의자 A, B는 상대방의 죄를 자백하면 감형을 받고 A는 자백하고 B가 자백하지 않으면 A는 무죄이고 B는 최고 형량을 받는다. 그리고 각각 자백하지 않으면 서로의 범죄가 나타나지 않아 각각 1년씩 형을 받는다고 하자. 이를 보수행렬로 나타내면 다음과 같다.

<표 2-2> 죄수의 딜레마 게임의 보수표

구분		용의자B	
		자백	부인
용의자A	자백	(-10, -10)	(0, -20)
	부인	(-20, 0)	(-1, -1)

출처: 이준구(2008), 『미시경제학』

용의자 A의 우월전략은 자백이다. 자백의 경우 보수는 -10년 또는 0년이나 부인의 경우 -20년 또는 -1년 형을 받으므로 자백의 보수가 부인의 보수보다 크다. 따라서 자백이 A에게 가장 유리한 전략이다.

용의자 B의 우월전략도 자백이다. 용의자 A와 동일하게 자백의 경우 보수는 -10년 또는 0년이나 부인의 경우 -20년 또는 -1년 형을 받으므로 자백의 보수가 부인의 보수보다 크다. 따라서 자백이 B에게 가장 유리한 전략이다. 따라서 용의자 A, B에게 가장 유리한 전략은 자백이다. 이러한 상황을 죄수의 딜레마라 한다.

② 연인들의 다툼게임

경기자는 서로 열애중인 신사와 숙녀이고, 그들은 주말에 영화 관람이나 축구 관전을 선택할 수 있다. 그런데 신사는 주말 데이트 때에 숙녀

와 함께 축구를 보고 싶어 하고 숙녀는 신사와 영화를 관람하고 싶어 한다. 이 때의 보수행렬은 아래와 같다. 즉, 신사는 숙녀와 함께 축구장에 가면 신사의 만족이 숙녀보다 커서 신사는 2의 보수를 얻고 숙녀는 1의 보수를 얻는다. 마찬가지로 숙녀가 신사와 함께 영화를 관람하면 숙녀는 2의 보수를 얻고 신사는 1의 보수를 얻는다.

<표 2-3> 연인들의 다툼 게임의 보수표

구분		숙녀	
		축구	영화
신사	축구	(2,1)	(0,0)
	영화	(0,0)	(1,2)

출처: 이준구(2008), 『미시경제학』

만약 숙녀의 전략이 영화로 주어지면, 신사는 영화와 축구 중 영화를 선택할 것이다. 왜냐하면 축구의 보수는 0이고 영화의 보수는 1이어서 영화의 보수가 더 크기 때문이다. 만약 신사가 영화를 선택하면 숙녀는 영화와 축구 중 영화를 선택한다. 왜냐하면 축구의 보수는 0이고 영화의 보수는 2이어서 영화의 보수가 더 크기 때문이다.

따라서 (영화, 영화)에서 전략의 배합은 더 이상 변하지 않는다. 그러므로(영화, 영화)는 내시 균형이다. 또한 같은 논리로 내시 균형을 찾으면(축구, 축구)를 발견할 수 있다. 그러므로 내시균형은 (영화, 영화)와 (축구, 축구)이고 복수로 존재함을 알 수 있다.

③ 비겁자 게임

비겁자 게임(Chicken game)은 A와 B라는 두 소년이 많은 동료들이

보는 데서 누가 용감하며 누가 비겁자인지를 판가름하기 위해서 하는 게임으로 편도차선인 1차선 도로에서 A와 B는 반대편에서 서로를 향하여 자동차를 몰아 접근하는데 충돌을 피하기 위하여 피하는 쪽이 비겁자가 되며 패배하는 게임이다.

이 게임에서 A와 B의 전략은 가거나(Go), 멈추는(Stop) 것이다. A와 B가 함께 가면 두 경기자는 부상을 당하거나 죽기 때문에 보수가 (-10,-10)이고, 만약 A가 Go하고 B가 Stop하면 A는 유리하고 B는 불리하기 때문에 보수가 (2,1)이 된다. 둘 다 Stop하면 아무런 변화가 없기 때문에 (0,0)의 보수를 얻게 된다. 이 게임에서는 두 경기자 중 하나가 비협조적인 전략인 Go 전략을 선점하게 되면 상대방은 보다 큰 손해를 피하기 위해 협조적인 전략인 Stop 전략을 선택하지 않을 수 없게 된다. 따라서 먼저 공약하는 쪽이 유리하게 게임이 진행된다. 비겁자 게임의 상황을 보수표로 나타내면 다음과 같다.

<표 2-4> 비겁자 게임의 보수표

구분		경기자 B	
		Go	Stop
경기자A	Go	(-10,-10)	(2,1)
	Stop	(1,2)	(0,0)

출처: 이준구(2008), 『미시경제학』

비겁자 경기에서는 우월적 전략과 우월적 균형은 존재하지 않는다. 이 경기에서 내시 균형을 도출하면 (Go, Stop)과 (Stop, Go)이다. 즉 내시 균형이 복수로 존재한다.

④ 반복게임

과점시장 안의 기업들은 가격 및 산출량의 결정과 관련해 용의자의 딜레마에서 보는 상황에 놓여 있는 경우가 많다. 즉 협조함으로써 서로 이득이 될 수 있는 결과를 얻을 수 있는데도 상대방을 믿지 못하여 이득의 기회를 놓칠 가능성이 크다. 그러나 용의자의 딜레마의 용의자가 한 번의 게임을 하는 반면에 과점시장 안의 기업들은 같은 게임을 여러 번 되풀이하게 된다는 차이점이 있다. 이와 같은 반복게임에서는 비협조적으로 나오는 상대방에게 보복을 가할 수 있는데, 이것이 협조적인 전략을 채택하게 만드는 압력으로 작용한다.

그러나 반복의 횟수가 유한하다면 두 경기자는 비협조적인 전략으로 일관하게 된다. 용의자의 딜레마 게임이 n 번에 걸쳐 반복된다고 할 때 마지막 n 번째 게임에서 두 경기자는 모두 우월전략인 비협조전략을 선택할 것이 분명하다. 더 이상의 게임이 없어 비협조전략에 대해 보복할 기회가 없기 때문이다. 그렇다면 바로 그 전의 $n-1$ 번째 게임에서도 역시 협조적인 전략을 선택할 이유가 없어진다. 이와 같은 논리-역진귀납(backward induction)-를 계속 적용해 나가면 결국 첫 번째 게임에서도 두 경기자 모두 비협조전략을 선택할 것이라는 결론에 이른다. 협조적인 전략이 선택될 수 있는 것은 반복의 횟수가 유한하지 않은 경우에 한정된다.

반복게임에서 특히 효율적인 전략이 될 수 있는 것은 '눈에는 눈, 이에는 이(tit-for-tat)' 방식의 전략이다. 이 전략은 우선 협조로 시작하다가 상대방이 비협조로 나오면 그 다음 게임에서 자신도 비협조로 바뀌어서 보복하고, 상대방이 협조로 나오면 다시 자신도 협조로 바꾸는 것을 뜻한다. 정치학자 악셀로드(R.Axelrod)는 이 단순한 전략이 반복 게임에서 매우 효율적인 전략이 될 수 있음을 입증했다(이준구, 2008).

6) 본 연구의 게임 유형

본 연구에서는 충북혁신도시건설사업에서 손실보상을 둘러싼 사업시행자인 한국토지주택공사와 사업지구 주민들과의 2인 게임(Two-person game)을 가정한다. 사업시행자와 사업지구 주민들의 게임상황은 서로의 행동을 규제하는 계약의 성립에 대해 협상이 어려운 과정에서 벌어지는 게임이므로 비협조게임(noncooperative game)에 해당한다. 그리고 양자의 보수의 합이 항상 0이 아니므로 비정합게임이다. 또한 본 연구의 게임은 어느 한 쪽이 먼저 행동을 취하고 다른 한 쪽이 이에 대응하는 형식으로 게임이 진행되는 것이 아니라 양측이 동시에 의사결정을 하는 형식으로 진행된다고 가정하므로 동시게임이다.

충북혁신도시건설사업에서의 손실보상을 둘러싼 한국토지주택공사와 사업지구 주민들 간의 게임을 동시게임으로 구성해 보면 다음과 같다. 사례에서 한국토지주택공사는 자기의 계획을 일방적으로 추진하는 ‘강행전략’과 사업지구 주민들을 이해당사자로 인정하고 협상의 장으로 끌어들이는 ‘협상전략’을 가지고 있다. 사업지구 주민들의 경우 충북혁신도시건설사업에서의 손실보상과정의 절차적 정당성 및 실질적인 손실보상을 인정하고 사업에 협조하는 ‘협조전략’과 충북혁신도시건설사업으로 인한 편익과 비용의 불균등한 배분 등을 우려하여 사업 시행에 반대하는 ‘불응전략’이 있다.

<표 2-5> 한국토지주택공사와 사업지구 주민의 전략과 보수

구분		사업지구 주민	
		협조	불응
한국토지주택공사	협상	㉠(1,1)	㉡(-1,2)
	강행	㉢(2,-1)	㉣(0,0)

이에 따라 한국토지주택공사와 사업지구 주민들이 각각 협상·협조 전략을 택하면 사업지구 주민들에 대한 합리적이고 실현가능한 보상대책이 모색되는 가운데 사업이 시작되며(㉠), 한국토지주택공사와 사업지구 주민들이 각각 협상·불응 전략을 택하면 사업지구 주민들은 현상 유지를 달성하며 한국토지주택공사는 사업을 시작할 수 없다(㉡). 한국토지주택공사와 사업지구 주민들이 각각 강행·협조 전략을 택하면 사업지구 주민들의 피해가 발생하는 가운데 사업이 시작된다(㉢). 한국토지주택공사와 사업지구 주민들이 강행·불응 전략을 택하면 극한 대립으로 정책 표류의 결과를 낳는다(㉣).

게임의 결과로 한국토지주택공사와 사업지구 주민이 얻게 되는 보수의 크기를 살펴보고자 한다. 게임이론에서는 보수의 절대적인 크기는 중요하지 않고 보수의 상대적인 대소만을 중요시한다. 보수의 상대적인 대소를 반영하여 다음과 같은 보수표가 완성된다. 구체적으로 설명하면, 한국토지주택공사는 애초의 계획대로 밀어 붙여 사업지구 주민 등의 협조를 받아내어 사업을 시작할 때 가장 큰 보수 2를 얻고 사업지구 주민들은 구체적이고 실질적인 보상을 받지 못해 재산권의 피해를 경험하므로 보수가 가장 작은 -1을 얻는다(㉢상황). 사업지구 주민들과의 협상을 시도함에도 불구하고 사업지구 주민들의 강한 저항에 부딪쳐 사업이 지연되는 상황을 한국토지주택공사는 가장 싫어하고, 사업지구 주민들은 사업이 시작되지 않으므로 제일 선호한다(㉡상황). 그리고 양자 모두 극한대립으로 정책이 표류하기보다는 서로 협조적 네트워크를 구축하고 보

다 나온 대안을 모색하는 것이 더 낫다고 본다. 따라서 양자에게 ㉠상황에서는 1이, ㉡상황에서는 0이 부여된다. 그 결과 (한국토지주택공사, 사업지구 주민들)=㉡(강행, 불응)이 내쉬균형인 동시에 우월전략균형으로 도출된다. 그런데 이는 전형적인 ‘죄수의 딜레마(prisoners' dilemma)’ 상황이다. 양자 모두에게 더 큰 보수를 가져다주는 ㉠상황이 있음에도 불구하고 서로를 신뢰하지 못하는 결과, 더 열등한 ㉡상황에 머물러 있기 때문이다.

제 3 절 분석틀의 설정

본 연구는 충북혁신도시건설사업 사례와 같은 공공사업 추진과정에서 사업 단계별로 나타나는 갈등을 살펴보고, 이에 대한 해결방안을 사업 진행과정에 참여한 실무자의 입장에서 제시하고자 한다. 우선 택지개발 계획단계, 보상단계, 택지조성단계로 나누어지는 사업단계에서 나타나는 갈등을 공공갈등 원인을 유형화한 정용덕(2010), ‘공공갈등과 정책조정 연구’의 귀인이론에 근거하여 살펴보고 이에 대한 현실적인 갈등관리방안을 제시하고자 한다.

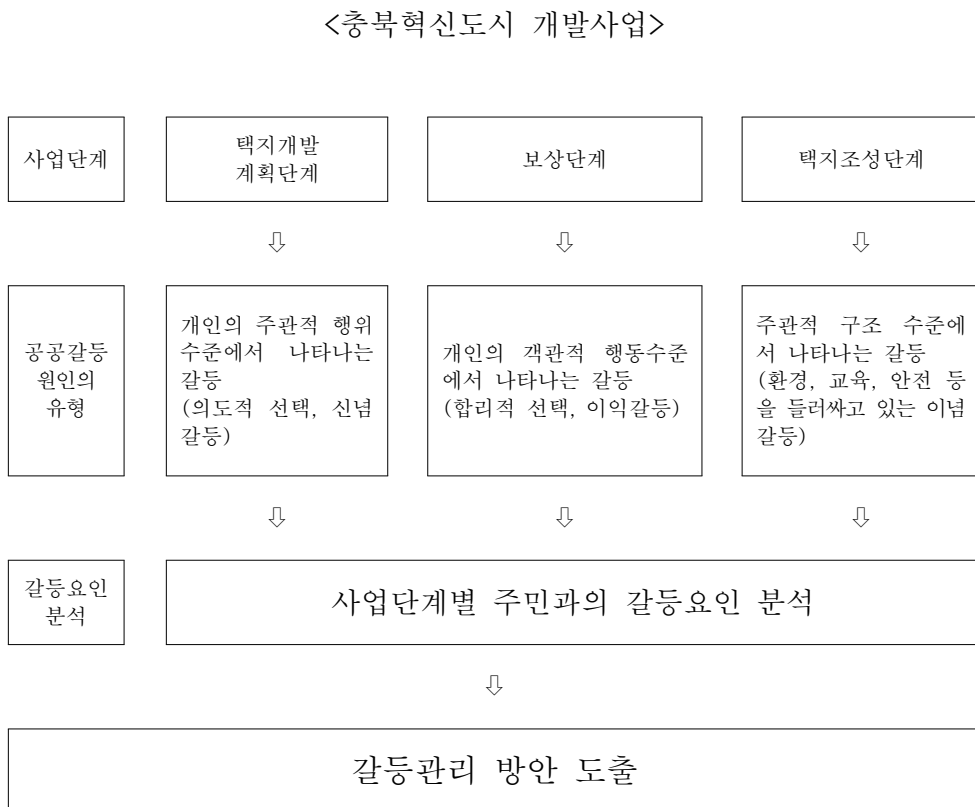
특히, 충북혁신도시 건설사업 사업단계 중 보상단계에서는 행위자들의 전략변화라는 측면을 보충하면서 사업시행자와 토지 등의 소유자들과의 갈등상황을 게임이론이라는 분석틀을 가지고 분석하고자 한다.

1. 귀인이론을 활용한 분석틀 설정

충북혁신도시건설사업 사례와 같은 공공사업의 추진과정을 정용덕(2010), ‘공공갈등과 정책조정 연구’에서 공공갈등 원인을 유형화한 귀인이론에 적용하여 갈등 원인과 갈등 주체 등의 갈등 요인에 따라 택지개발 추진과정에서 발생하는 공공갈등 유형을 파악하고, 공공갈등을 해소하기 위한 정책조정 방안을 도출하고자 한다. 특히, 개발사업으로

인해 거주지의 강제 이전, 재산권의 침해 등 직접적인 피해를 받게 되는 개발사업 대상지역 주민들을 중심으로 갈등 구조를 분석하고자 한다.

<그림 2-2> ‘귀인이론’을 활용한 분석틀



2. 게임이론을 활용한 분석틀 설정

본 연구는 선이주단지 조성 및 이주주택지 변경 등 손실보상을 둘러싼 사업시행자인 한국토지주택공사와 토지 등의 소유자들 간의 갈등을 충북 혁신도시건설사업의 주요한 갈등으로 파악하였고 한국토지주택공사와 사업지구 주민들의 전략을 독립변수로 성공적인 손실보상 완료에 따른 원활한 사업진행을 종속변수로 설정한다. 각 변수들과 변수에 영향을 미치는 요인의 설정에는 다음과 같은 점이 고려되었다.

첫째, 독립변수에 영향을 미치는 영향요인으로 보상과정의 절차적 정당성, 원활한 의사소통을 통한 신뢰의 구축, 실질적인 보상대책을 설정하였다.

둘째, ‘시장’에서의 건설사업에 따른 보상과는 달리 공공사업에서의 공기업의 보상은 일정한 제도와 법률의 테두리에서 진행되기 때문에 보상측면에서 사업시행자는 자유재량이 많지 않다.

본 연구는 손실보상을 완료하고 착공을 하여야 하는 사업시행자인 한국토지주택공사와 개발사업으로 인해 다른 곳으로 이주하기 전에 재산권에 대한 정당한 손실보상을 받으려는 사업지구 주민들 사이의 경쟁을 게임이론으로 분석한다. 현실의 경쟁과정을 게임이론에 적용하기 위해서는 현상을 게임이론의 구성요소에 맞게 구성해야 한다. 게임이론을 적용할 때 사업시행자인 한국토지주택공사와 사업지구 주민들은 게임의 경기자(player)가 된다.

그리고 경기자의 행위는 게임의 전략(strategy)이 된다. 현실에서의 전략은 다양하게 나타나지만 본 연구에서는 한국토지주택공사는 (협상, 강행) 전략, 사업지구 주민들은 (협조, 불응) 전략으로 구분하여 분석한다. 또한 보상과정의 절차적 정당성, 원활한 의사소통을 통한 신뢰의 구축, 실질적인 보상대책 등이 경기자의 전략 선택에 미치는 영향도 함께 고려하였다.

경기자들은 자신들을 둘러싸고 있는 정책환경에서 자신의 보수

제 3 장 충북혁신도시건설사업에 대한 개관

제 1 절 혁신도시건설사업의 개요

1. 혁신도시의 개요

공공기관 이전계획은 2003년 6월 대구 구상에 뒤이어 국가균형발전 특별법에 법적 근거(제18조)를 마련한 이후 공공기관이전 기본협약서(2005년 5월 27일) 및 공공기관 지방이전계획(2005년 6월 24일 국무회의 심의·의결) 등에 근거하여 진행되어 오고 있다.³⁾

공공기관이 이전되는 혁신도시는 공공기관 지방이전을 계기로 지역의 성장거점지역에 조성되는 미래형 도시이다. 이전된 공공기관과 지역의 대학·연구소·산업체·지방자치단체가 협력하여 지역의 새로운 성장 동력을 창출하는 기반이 될 것이다.

혁신도시는 지역발전을 선도하는 혁신 거점 도시, 지역별 테마를 가진 개성있는 특성화 도시, 누구나 살고싶은 친환경 녹색도시, 학습과 창의적 교류가 활발한 교육·문화도시 등 4가지 유형으로 건설되며 각각 지역의 시도별 지역산업과 연계된 도시별 테마를 설정하여, 지역별로 특색 있는 도시로 개발될 예정이다.

3) 이만형·최남희·박문서, “공공기관 이전과 혁신도시 건설: 도시동태성 분석”, 주택연구 제13권 3호, 2005, p100



자료 : 국토해양부 홈페이지(이노시티, <http://innocity.moct.go.kr>)

<그림 3-1> 혁신도시 4가지 유형

<표 3-1> 혁신도시 개발 유형

1 산·학·연·관 연계를 통한 혁신을 창출하는 혁신 거점 도시	2 지역별 테마를 가진 개성있는 특성화도시
<ul style="list-style-type: none"> ·이전공공기관과 지역전략산업의 연계로 지역 발전을 견인 ·산·학·연·관 클러스터를 통한 새로운 지역 발전 성장동력 창출 	<ul style="list-style-type: none"> ·혁신도시별로 지역별, 산업별 특성을 브랜드화 ·지역의 정체성을 살릴 수 있는 랜드마크와 개성있는 이미지 창출
3 누구나 살고 싶은 친환경 녹색도시	4 학습과 창의적 교류가 가능한 교육·문화도시
<ul style="list-style-type: none"> ·자연지형을 최대한 보전하고 생태계의 다양성, 순환성 확보 ·에너지와 자원을 절약하는 지속가능한 도시공간구조와 교통체계 구축 	<ul style="list-style-type: none"> ·특목고 설치 등 교육여건의 선진화로 우수한 교육환경 조성 ·지역의 특성과 아름다운 경관이 살아있는 품위있는 도시문화 연출 ·지역정보시대 첨단도시 운영시스템이 구축된 U-City 조성

혁신도시의 인구는 약 2~5만명으로 계획되었으며, 개발규모는 계획인구 수용을 위한 도시규모, 이전기관 소요면적, 산·학·연 클러스터 형성을 위한 면적으로 자연경관 보전, 쾌적한 주거환경 등 환경적인 측면을 고려하여 250~350인/ha 수준으로 중·저밀도로 개발될 예정이다.

2. 혁신도시 개념 및 추진경위

1) 혁신도시의 개념 및 정의⁴⁾

혁신도시의 이론적 개념을 살펴보면 신상품, 신공정 개발 등 혁신에 의한 부가가치와 고용 창출이 그 도시경제에서 차지하는 비중 및 성장성이 일정수준 이상일 때 지칭이 가능하며 도시 내 경제활동인구 중 혁신에 관련된 활동을 하는 종사자가 15%를 상회할 때 혁신도시라 지칭 가능하며, 이는 교육도시, 관광도시, 연구도시, 자동차산업도시 등에도 적용 가능하다.

혁신도시를 정책적 개념에서 광의의 혁신도시와 협의의 혁신도시로 나눌 수 있는데 광의의 혁신도시란 혁신도시는 최종목표이고, 기업, 대학, 연구소, 행정기관 등은 혁신도시를 구성하는 초기의 하나의 수단이자 계기이며, 대학도시, 연구도시, 생산도시 그리고 행정도시 등도 모두 혁신도시화가 가능하다. 협의의 혁신도시는 수도권에서 이전되는 공공기관을 중심으로 산·학·연·관 관련 기능 등을 특정지역에 집적시켜 관련 기관 간 상호작용을 통해 높은 혁신을 창출코자 계획적으로 조성하는 일단의 단지나 도시를 의미한다.

지금까지 혁신도시의 개념을 살펴보았다면 지금부터는 혁신도시의 정의에 대해 살펴보면 다음과 같다.

혁신도시는 지방으로 이전되는 공공기관을 중심으로 관련기업·대학·연구

4) 혁신도시 건설을 위한 편람작성 연구(한국토지공사, 국토연구원, 2006)

기관 등이 지리적으로 인접하여 상호 유기적인 네트워크를 형성함으로써 혁신을 창출하고, 이를 확산시킴으로써 지역발전을 촉진하고자 광역시·도에 건설하는 신도시 또는 신시가지를 의미하며, 사이언스 파크(또는 리서치 파크, 테크노파크 등), 혁신 클러스터 그리고 신도시개발이 포함된 개념이라 할 수 있다.

2) 혁신도시의 추진경위⁵⁾

혁신도시는 중앙정부에서 국가균형발전을 위한 대구구상('03.06)에서 공공기관 지방이전 방침 발표를 계기로 시작하였으며 그 이후 175개 공공기관을 수도권과 대전을 제외한 12개 광역시·도로 분산 배치하는 방안을 발표('05.6), 혁신도시 입지선정지침 확정 발표('05.7), 지역별 혁신도시 입지 선정 완료('05.12), 지역별 개발계획 및 실시계획 승인('07) 등 순차적 일정에 따라 추진되어 왔다. 이에 대한 추진경위를 도식화 하면 아래 <그림 3-1>과 같다.



<그림 3-2> 혁신도시 추진경위

5) 혁신도시 건설을 위한 편람작성 연구(한국토지공사, 국토연구원, 2006)

2. 혁신도시 구성요소 및 성공조건⁶⁾

1) 혁신도시 구성요소

혁신도시의 구성요소에는 혁신관련 주체, 혁신 주체 간 공동협력 및 네트워킹 지원시설, 주거·교육·문화·여가 공간 등 도시시설 3가지가 있다. 각 구성요소의 개념에 대해 살펴보면 다음과 같다.

(1) 혁신관련 주체

혁신을 직접 수행하거나 이를 지원하는 주체로서 공공기관, 기업, 대학, 연구기관 등을 의미하며, 여기서 공공기관은 지역전략산업과 연계성이 있는 특화 산업기능군으로 집단화 하여 수도권에서 지방으로 이전된 공공기관을 말한다. 이 공공기관들은 지역 내 대학이나 연구소에 정책연구과제 혹은 실험 연구비를 지원하는 역할을 수행하기 때문에 혁신 주체로서 중요하다.

(2) 혁신주체간의 공동협력 및 네트워킹 지원시설

산·학·연·관의 협력과 네트워킹을 촉진할 수 있는 시설(테크노파크, 지역특화센터, 지역혁신지원센터 등)과 조직(다양한 형태의 혁신모임, 협의회, 연구회, 전략산업기획단 등), 제도적 환경(R&D 투자, 산학협력, 기업유치 지원 제도 등)등 혁신의 창출과 확산을 촉진할 수 있는 환경을 의미한다.

6) 혁신도시 건설을 위한 편람작성 연구(한국토지공사, 국토연구원, 2006)

(3) 주거·교육·문화·여가공간 등 도시시설

공공기관 종사자 등 고급·전문 인력이 지방에 정착하여 생활할 수 있는 양질의 주거·교육·문화·여가시설과 고품질의 삶의 질을 보장할 수 있는 시설을 의미한다.

2) 혁신도시 성공조건

혁신도시가 성공을 하기 위해서는 어떠한 조건들이 필요한지를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 혁신관련 주체들의 집적화이다. 혁신관련 주체들인 공공기관, 기업, 대학, 연구기관 등이 혁신도시에 집적화 되어 혁신을 창출하는 새로운 아이디어와 지식상호 공유해야 한다.

둘째, 네트워킹과 제도적 환경이다. 혁신과 관련한 각종 공식·비공식 모임 등이 활발하게 이루어질 수 있는 시설, 조직, 제도적 환경이 확보되어야 한다.

셋째, 고급인력의 정착과 기업 활동을 위한 기본여건 확보이다. 고급인력을 유치할 수 있는 우수한 정주여건을 확보하여야 한다.

3. 혁신도시의 건설목표 및 추진로드맵

1) 혁신도시 건설목표⁷⁾

공공기관 지방이전을 계기로 조성되는 혁신도시 건설의 목표는 양적목표와 질적 목표로 나눠 살펴보면 다음과 같다.

7) 혁신도시 건설을 위한 편람작성 연구(한국토지공사, 국토연구원, 2006)

(1) 양적목표

첫째, 1단계 목표(2007~2012년)는 혁신도시 건설이 수도권에서 이전하는 공공기관 수용을 계기로 시작된 만큼 공공기관의 이전과 종사자들의 혁신 도시 내 이주하며, 친환경적 물리적 인프라 확보, 주변 환경과의 조화, 세계적인 수준의 첨단 주거시설, 문화시설, 여가시설 등을 건설하는 것이다.

둘째, 2단계 목표(2013~2020년)는 공공기관 이전만으로는 혁신도시가 성공하기 곤란하고, 관련 기업과 기관들의 연쇄이주, 지역 특화·전략산업 관련 지역 내 연구기관, 혁신지원기관, 연구개발형 기업, 지역 특화·전략산업 관련 다국적 기업 등 연구기관과 선도기업 유치를 통해 혁신도시의 양적 규모를 성장시키는 것이다.

셋째, 3단계 목표(2021~2030년)는 공공기관이전, 연쇄이주 및 유치 전략을 통해 고급일자리를 지속적으로 확보하고, 혁신도시 내 기업과 기관들에서 스핀오프(spin-off) 된 창업기업 및 벤처기업 등을 통해 고급일자리수가 혁신클러스터의 임계규모 이상으로 확보되도록 하는 것이다.

(2) 질적목표

첫째, 혁신 도시 내 고급인력의 유출이 일어나지 않고 유입증가가 되어야한다.

둘째, 세방화(世方化)시대인 만큼 세계적인 클러스터 내 기업들, 다국적기업들과의 연계구축 되어야 한다.

셋째, 혁신도시 내 초기 기업과 기관들의 집적을 벗어나서 네트워킹이 이루어지고 클러스터로 발전해야 하며 임계규모를 확보하여야 한다.

넷째, 혁신도시 내 네트워크 형성, 지식이 전파될 수 있는 학습문화, 기술혁신 착근, 여러 혁신주체들의 연결을 가능하게 하는 많은 제도적 기관 또는 조직, 유연하고 혁신적인 문화 형성 되어야 한다.

2) 혁신도시 추진로드맵

혁신도시는 '05년 입지선정 이후 '07년 개발 및 실시계획 승인 이후 각 혁신도시별로 조성공사 착공하여 2012년 공공기관 이전완료 및 조성공사 준공을 목표로 사업 추진 중에 있다. 당초 정부정책 추진일정을 도식화 하면 아래 <표3-1>과 같다.

<표 3-2> 정부 정책 추진 로드맵

추진절차	추진주체	추진시기
혁신도시 입지선정	입지선정위원회 시·도지사	'05.11~ '06.3
↓		
혁신도시 특별법 제정	국토부장관	'07. 2
↓		
혁신도시 지구지정	국토부장관	'07. 3~4
↓		
개발계획 승인	국토부장관	'07. 5~9
↓		
토지/지장물 협의보상 착수	사업시행자	'07. 7~12
↓		
실시계획 승인	국토부장관	'07. 9~ '08.3
↓		
공사착공(1공구)	사업시행자	'07.9~ '08.3
↓		
본격적인 부지조성공사 도로 등 기반시설 보상 및 착공	사업시행자 시·도지사	'08.11~12
↓		
이전공공기관 청사설계	이전공공기관	'08.10~ '09.12
↓		
수용재결 등 토지 등 보상완료	국토부장관	'09년 하반기
↓		
이전공공기관 청사건립 착수	이전공공기관	'09.7~ '10.1
↓		
아파트 분양 착수	주택업체	'09.8~
↓		
부지조성/청사건립/기반시설 공사계속	시행자/시도/이전공공기관	'09년~12년
↓		
이전공공기관 청사준공 및 시운전	이전공공기관	'12.7~12.11
↓		
사업준공 및 공공기관 이전 완료	사업시행자/공공기관	2012.12

출 처 : 사업시행자(LH) 내부통계자료(2010.09)

4. 혁신도시 사업추진현황

1) 혁신도시 전체현황⁸⁾

지역균형발전을 위하여 수도권 소재 정부투자기관·출연기관 등 124개 공공기관을 ‘12년말까지 지방으로 이전완료하고 이 기관들을 수용하기 위해 전국에 10개의 혁신도시에 사업지구 면적 4,522만㎡(제주 1,151천㎡~전북 10,145천㎡), 계획인구 26.6만명(제주5천명~광주·전남 5만명)을 수용할 수 있는 규모의 혁신도시 건설을 추진 중에 있다. 전국 시도별 이전공공기관과 혁신도시 현황은 아래 <그림 3-2>와 같다.



<그림 3-3> 시도별 이전 공공기관과 혁신도시 현황⁹⁾

8) 혁신도시 건설을 위한 편람작성 연구(한국토지공사, 국토연구원, 2006)

1) 혁신도시별 현황

(1) 부산혁신도시

부산혁신도시는 부산광역시 남구, 영도구 일원에 사업면적 935천㎡, 수용인구 7,200인(2,304세대), 해양수산~영화영상 등 관련 이전기관(13개)을 수용하기 위해 '07년 공사 착공하여 현재 조성공사 중에 있으며 세부적인 현황은 아래 <표 3-2>와 같다.

<표 3-3> 부산혁신도시 세부 추진현황 ('10. 09월 기준)

구 분	지구지정현황(일시)			진행률 (%)			비 고
	지구지정	개발계획	실시계획	공사	보상	분양	
부 산	'08.12.12	'08.12.12	'09.4.23	55.1	94.2	82.8	4개지구 -동삼,문현, 센텀,대연

출 처 : 사업시행자(LH) 내부통계자료(2010.09)

<표 3-4> 부산혁신도시 이전대상기관

13개 기관 이전 : 해양수산, 금융산업, 영화진흥 등
1. 해양수산 한국해양연구원, 한국해양수산개발원, 국립해양조사원, 농림수산검역검사본부 수산물 안전부
2. 금융산업 관련기관(4개) 한국자산관리공사, 한국주택금융공사, 한국예탁결제원, 대한주택보증(주)
3. 영화진흥 관련기관(3개) 영화진흥위원회, 영상물등급위원회, 게임물등급위원회
4. 기타 기관(2개) 한국남부발전(주), 한국청소년상담원

자료 : 국토해양부 홈페이지(이노시티, <http://innocity.moct.go.kr>)

9) 상기 현황은 입지선정(2006년) 당시 기준으로 규모 및 이전공공기관 등이 다소 상이할 수 있음

부산혁신도시는 세계적인 항만물류 및 국제적인 수산유통의 거점화를 통해 대륙-해양연결 관문기능 강화를 위해 지연연고 산업인 수산업, 항만·물류 중심지의 특성을 감안하여 해양수산기능군을 이전하고, 부산경제자유구역 개발 등과 연계하여 광역경제권의 중심지로서 국제적 금융·무역센터 기능을 제고하고 동남권 권역의 산업지원 인프라 역할 수행을 가능하게 하기 위하여 한국증권선물거래소, 기술신용보증기금 등 기 이전한 금융기관과 연계하여 수도권에 상응하는 제2의 금융주심지 육성을 위해 금융산업기능군을 이전하며, 부산국제영화제 등 지역내 영화산업기반을 고려하여 영화진흥 관련기관을 이전하고, 지역연고성, 대도시 입지 필요성 등을 감안하여 기타이전기관을 이전한다.

(2) 대구혁신도시

대구혁신도시는 대구광역시 동구, 신서동 일원에 사업면적 4,216천㎡, 수용인구 23,298인(8,033세대), 산업지원~교육학술 등 관련 이전기관(11개)을 수용하기 위해 '07년 공사착공하여 현재 조성공사 중에 있으며 세부적인 현황은 아래 <표 3-4>와 같다.

<표 3-5> 대구혁신도시 세부 추진현황 ('10. 09월 기준)

구 분	지구지정현황(일시)			진행률 (%)			비 고
	지구지정	개발계획	실시계획	공사	보상	분양	
대 구	'07.4.13	'07.5.30	'07.9.5	31.5	99.3	14.5	첨단의료복합단지중복지정

출 처 : 사업시행자(LH) 내부통계자료(2010.09)

<표 3-6> 대구혁신도시 이전대상기관

11개 기관 이전 : 산업진흥, 교육·학술진흥, 가스산업 관련기관
1. 산업지원 관련기관(3개) 산업기술평가관리원, 한국산업단지공단, 신용보증기금 2. 교육학술 관련기관(4개) 한국장학재단, 한국사학진흥재단, 교육과학기술연수원, 한국교육학술정보원 3. 기타기관(4개) 한국가스공사, 한국감정원, 중앙신체검사소, 중앙119구조대(개별)

자료 : 국토해양부 홈페이지(이노시티, <http://innocity.moct.go.kr>)

대구혁신도시는 대구·경북권 산업클러스터 중추도시로서의 특성을 감안하여 산업지원 기능군을 이전하여 구미, 포항, 울산 등 산업 집적지의 기능을 광역적으로 지원하는 거점도시기능 강화에 기여하고 내륙 산업클러스터의 두뇌기능 강화를 통해 생산중심의 산업구조를 혁신주도형 구조로 개편 촉진할 예정이고, 전통적으로 교육과 학문 중심지임을 감안하여 교육·학술기능군을 이전하여 생활권내에 입지하고 있는 30여개 대학간의 학술교류 등을 촉진하는데 기여할 예정이며, 도시가스 수급 전망, 대규모 이전기관의 균형적 배치, IT산업 지원 등을 위해 기타 이전기관을 배치한다.

(3) 광주·전남 공동혁신도시

광주·전남 공동혁신도시는 전남 나주시 금천면, 산포면 일원에 사업면적 7,327천㎡, 수용인구 50,000인(20,000세대), 전력산업~농업지원 등 관련 이전기관(15개)을 수용하기위해 '07년 공사 착공하여 현재 조성공사 중에 있으며 세부적인 현황은 아래 <표 3-6>와 같다.

<표 3-7> 광주·전남 공동혁신도시 세부 추진현황 ('10. 09월 기준)

구 분	지구지정현황(일시)			진행률 (%)			비 고
	지구지정	개발계획	실시계획	공사	보상	분양	
광주 전남	'07.3.19	'07.5.31	'07.10.26	39.7	100	16.4	

출 처 : 사업시행자(LH) 내부통계자료(2010.09)

<표 3-8> 광주·전남 혁신도시 이전대상기관

15개 기관 이전 : 전력산업, 정보통신, 농업기반, 기타 관련기관
<ul style="list-style-type: none"> • 광주 <ol style="list-style-type: none"> 1. 전력산업기관(4개) 한국전력공사, 한전KPS(주), 전력거래소, 한전KDN(주) • 전남 <ol style="list-style-type: none"> 1. 정보통신 관련기관(4개) 우정사업정보센터, 한국인터넷진흥원, 전파연구소, 한국전파진흥원 2. 농업기반 관련기관(4개) 한국농어촌공사, 한국농수산물유통공사, 한국농촌경제연구원, 농업연수원. 3. 기타 기관(3개) 한국문화예술위원회, 한국콘텐츠진흥원, 사립학교교직원연금공단

자료 : 국토해양부 홈페이지(이노시티, <http://innocity.moct.go.kr>)

중앙-지방간 기본협약에 따라 투명한 절차를 거쳐 심사한 결과 광주 광역시를 한전 및 2개 관련기관(한전KPS, 한국전력거래소) 이전지역으로 결정하였다. 광주지역은 에너지산업 광역 클러스터를 형성하여 향후 국가 에너지 산업의 새로운 거점으로 육성되고, 전력기술 첨단화와 신·재생에너지 등 청정에너지 관련 연구기관 및 기업과 연계가 가능하며, 전남지역으로 이전되는 한전KDN(주), 정보통신, 문화콘텐츠 기관 등과 연계하여 시너지 효과를 제고시킬 계획이다.

전남지역은 첨단산업 육성, 광주와 연계한 광역 클러스터 형성을 촉진하기 위해 정보통신 기능군을 이전하여 광주의 전력산업클러스터, 영상·문화산업과 연계하여 지역산업구조 고도화에 기여하고, 농업 발전지

역인 지역 특성과 향후 농업 중심지로서의 지역발전전략을 지원하기 위해 농업지원 기능군 이전하여 지역전략산업인 농업 및 생물산업 육성의 견인차 역할을 수행하여 농업구조 고도화를 지원할 예정이며, 문화예술 산업 발전 지원, 한전과의 업무 연계성, 지역 특성 등을 고려하여 기타 이전기관을 이전한다.

(4) 울산혁신도시

울산혁신도시는 울산광역시 중구 우정동 일원에 사업면적 2,984천㎡, 수용인구 20,437인(7,351세대), 에너지산업~근로복지 등 관련 이전기관(10개)을 수용하기 위해 '07년 공사 착공하여 현재 조성공사 중에 있으며 세부적인 현황은 아래 <표 3-8>와 같다.

<표 3-9> 울산혁신도시 세부 추진현황 ('10. 09월 기준)

구 분	지구지정현황(일시)			진행률 (%)			비 고
	지구지정	개발계획	실시계획	공사	보상	분양	
울산	'07.4.13	'07.5.30	'07.9.3	40.7	99.8	22.1	

출 처 : 사업시행자(LH) 내부통계자료(2010.09)

<표 3-10> 울산 혁신도시 이전대상기관

11개 기관 이전 : 에너지산업, 근로복지, 산업안전 관련기관
1. 에너지산업 관련기관(4개) 한국석유공사, 에너지관리공단, 에너지경제연구원, 한국동서발전(주)
2. 노동복지 관련기관(5개) 한국산업인력공단, 근로복지공단, 한국산재의료원, 고용노동부고객상담센터, 한국산업안전보건공단
3. 기타 기관(2개) 국립방재연구소, 도로교통공단 운전면허본부

자료 : 국토해양부 홈페이지(이노시티, <http://innocity.moct.go.kr>)

울산혁신도시는 석유정제산업의 발전, 에너지 다소비적인 지역산업구조의 특성을 감안하여 에너지 기능군을 이전하여 자동차·조선·석유화학 등 제조업 중심의 공업도시에 에너지 관련기능을 보강하고 에너지 관련 연구, 에너지 개발, 에너지 절약 관련 기능을 보강하여 혁신주도형 성장기반을 구축할 계획이다. 또한 산업도시인 울산광역시의 특성을 감안하여 노동복지기능군을 이전하여 근로자의 복지향상과 고용훈련 등을 통해 삶의 질 향상과 복지연건 확충에 기여할 예정이며, 산업안전, 재해방지 관련 연구기능 보강 등을 고려하여 기타이전기관을 배치한다.

(5) 강원혁신도시

강원혁신도시는 강원도 원주시 반곡동 일원에 사업면적 3,612천㎡, 수용인구 31,914인(11,891세대), 자원개발~건강생명 등 관련 이전기관(12개)을 수용하기 위해 '07년 공사 착공하여 현재 조성공사 중에 있으며 세부적인 현황은 아래 <표 3-10>와 같다.

<표 3-11> 강원혁신도시 세부 추진현황 ('10. 09월 기준)

구 분	지구지정현황(일시)			진행률 (%)			비 고
	지구지정	개발계획	실시계획	공사	보상	분양	
강원	'07.3.19	'07.5.31	'07.10.31	40.5	99.0	28.6	

출 처 : 사업시행자(LH) 내부통계자료(2010.09)

<표 3-12> 강원 혁신도시 이전대상기관

12개 기관 이전 : 관광, 생명건강, 자원개발 관련기관
1. 관광기능군(2개) 한국관광공사, 국립공원관리공단
2. 건강·생명기능군(4개) 국민건강보험공단, 건강보험심사평가원, 대한적십자사, 한국보훈복지의료공단
3. 자원개발기능군(3개) 한국광물자원공사, 대한석탄공사, 한국광해관리공단
4. 공공서비스 기능군(3개) 도로교통공단, 국립과학수사연구소, 한국지방행정연구원

자료 : 국토해양부 홈페이지(이노시티, <http://innocity.moct.go.kr>)

강원혁신도시는 강원도의 청정이미지 및 풍부한 관광자원을 활용, 강원도가 한국관광의 메카로 성장을 위해 관광기능군을 이전하여 강원지역 관광진흥 및 관광·문화산업 성장, 국내 관광산업 발전의 핵심역할을 수행할 예정이다. 또한 강원지역의 장기발전 비전인 “생명·건강 산업의 수도” 제고 및 바이오·의료기기 산업 발전을 위해 건강·생명 기능군을 이전하여 국민 건강생명과 직·간접적인 연관 산업 및 실버산업 육성 등 지원 역할 수행기능을 할 것이며, 지역전략산업과의 연관성, 지역혁신역량의 강화 등을 위해 공공서비스 기관을 이전한다.

(6) 충북혁신도시

충북혁신도시는 충청북도 음성군 맹동면, 진천군 덕산면 일원에 사업면적 6,925천㎡, 수용인구 41,834인(14,941세대), 정보통신~인력개발 등 관련 이전기관(11개)을 수용하기위해 ‘07년 공사 착공하여 현재 조성공사 중에 있으며 세부적인 현황은 아래 <표 3-12>와 같다.

<표 3-13> 충북혁신도시 세부 추진현황 ('10. 09월 기준)

구 분	지구지정현황(일시)			진행률 (%)			비 고
	지구지정	개발계획	실시계획	공사	보상	분양	
충북	'07.3.19	'07.5.31	'07.12.17	12.1	96.4	28.8	

출 처 : 사업시행자(LH) 내부통계자료(2010.09)

<표 3-14> 충북 혁신도시 이전대상기관

11개 기관 이전 : 정보통신, 인력개발, 과학기술 관련기관
1. 정보통신 관련기관(2개) 정보통신정책연구원, 정보통신산업진흥원(한국소프트웨어진흥원+한국전자거래진흥원)
2. 인력개발 관련기관(5개) 한국교육개발원, 한국교육과정평가원, 중앙공무원교육원, 법무연수원, 한국고용정보원
3. 기타 기관(4개) 한국과학기술기획평가원, 한국가스안전공사, 한국소비자원, 기술표준원

자료 : 국토해양부 홈페이지(이노시티, <http://innocity.moct.go.kr>)

충북혁신도시는 지역내 정보통신산업의 성장가능성과 BT산업과의 연계 등을 고려하여 정보통신 기능군을 이전하여 관련 정책 수립, 인력양성 등을 지원하여 연구개발이 활발한 혁신클러스터로 도약하고자 하며, 지역내 우수한 교육관련 인프라와 타 지역과의 높은 접근성 등을 감안하여 인력개발기능군을 이전하여 인근의 행정중심복합도시에서 발생하는 교육수요에 부응하게 된다. 또한 타 지역과의 높은 접근성, 관련 중앙부처와의 업무 연관도 등을 고려하여 과학기술, 가스안전 관련기관 등을 이전한다.

(7) 전북혁신도시

전북혁신도시는 전주시 만성동, 완주군 이서면 일원에 사업면적 9,909천㎡, 수용인구 30,288인(10,096세대), 국토개발군~농업생명군 등 관련 이전기관(12개)을 수용하기 위해 '07년 공사 착공하여 현재 조성공사 중에 있으며 세부적인 현황은 아래 <표 3-14>와 같다.

<표 3-15> 전북혁신도시 세부 추진현황 ('10. 09월 기준)

구 분	지구지정현황(일시)			진행률(%)			비 고
	지구지정	개발계획	실시계획	공사	보상	분양	
전북	'07.4.16	'07.9.4	'08.3.4	35.3	99.8	80.8	

출 처 : 사업시행자(LH) 내부통계자료(2010.09)

<표 3-16> 전북 혁신도시 이전대상기관

12개 기관 이전 : 국토개발, 농업지원, 기타
1. 국토개발 관련기관(2개) 한국토지주택공사(구 한국토지공사), 대한지적공사
2. 농업생명 관련기관(6개) 농촌진흥청, 국립농업과학원, 국립원예특작과학원, 국립식량과학원, 한국농수산대학
3. 기타 기관(4개) 한국전기안전공사, 한국식품연구원, 지방행정연수원, 한국간행물윤리위원회

자료 : 국토해양부 홈페이지(이노시티, <http://innocity.moct.go.kr>)

전북혁신도시는 대규모 국가산업단지, 행정중심복합도시 등 대형 국책 사업 지역과 인접한 지리적 특성을 감안하여 국토개발관리기능군을 이전하여 기존의 대규모 광역개발계획 추진을 촉진하고 지역내 대학의 특성화 등과 연계하여 새로운 지역개발 모델을 창출한다. 그리고 농업 중심 지로서의 지역 특성을 반영하여 농업지원 기능군을 배치하여 전북의 식

품·생물·한방산업 육성과 연계하여 생물건강·생명산업 혁신클러스터 형성을 촉진하고, 농업의 고부가가치화를 선도하는 거점으로 육성하며 행정중심복합도시와의 접근성, 지역산업 연관성 등을 고려하여 기타이전 기관을 배치한다.

(8) 경북혁신도시

경북혁신도시는 경상북도 김천시 남면, 농소면 일원에 사업면적 3,815천㎡, 수용인구 26,169인(10,468세대), 도로교통~농·축산물관리 등 관련 이전기관(13개)을 수용하기 위해 '07년 공사 착공하여 현재 조성공사 중에 있으며 세부적인 현황은 아래 <표 3-16>와 같다.

<표 3-17> 경북혁신도시 세부 추진현황 ('10. 09월 기준)

구 분	지구지정현황(일시)			진행률(%)			비 고
	지구지정	개발계획	실시계획	공사	보상	분양	
경북	'07.3.19	'07.5.31	'07.9.3	48.4	94.2	26.9	

출 처 : 사업시행자(LH) 내부통계자료(2010.09)

<표 3-18> 경북혁신도시 이전대상기관

13개 기관 이전 : 도로교통기능, 농업지원기능 등
1. 도로교통 관련기관(3개) 한국도로공사, 교통안전공단, 한국건설관리공사
2. 농업지원 관련기관(4개) 국립수의과학검역원, 국립농산물품질관리원, 국립식물검역소, 국립종자관리소
3. 기타 기관(6개) 한국전력기술(주), 정보통신부조달사무소, 조달청중앙구매사업단, 대한법률구조공단 한국법무보호복지공단(구 한국갱생보호공단), 기상통신소

자료 : 국토해양부 홈페이지(이노시티, <http://innocity.moct.go.kr>)

경북혁신도시는 주요 고속도로망과의 연계, 지역내 도로연장 등 지역 특성을 고려하여 도로교통기능군을 배치하여 동서간 교통축 형성을 주도하여 낙후지역 개발을 촉진하고 교통안전 선진지역으로 육성할 계획이다. 농업 특화도(농업인구, 경지면적 등)를 고려하여 농업지원3 기능군을 배치하여 농축산부문 특화산업 성장을 통해 농업 및 연관 산업의 핵심거점으로 발전시킬 예정이며, 전력생산량 및 계획, 지역특성, 이전기관 희망 등을 종합적으로 고려하여 기타이전기관을 배치한다.

(9) 경남혁신도시

경남혁신도시는 경상남도 진주 호탄동, 문산읍 일원에 사업면적 4,078천㎡, 수용인구 38,378인(13,234세대), 주택건설~산업지원 등 관련 이전기관(12개)을 수용하기 위해 '07년 공사 착공하여 현재 조성공사 중에 있으며 세부적인 현황은 아래 <표 3-18>와 같다.

<표 3-19> 경남혁신도시 세부 추진현황 ('10. 09월 기준)

구 분	지구지정현황(일시)			진행률(%)			비 고
	지구지정	개발계획	실시계획	공사	보상	분양	
경남	'07.3.19	'07.5.31	'07.10.26	55.6	99.1	6.5	

출 처 : 사업시행자(LH) 내부통계자료(2010.09)

<표 3-20> 경남혁신도시 이전대상기관

12개 기관 이전 : 주택건설기능, 산업지원기능 등
1. 주택건설 관련기관(3개) 한국토지주택공사(구 대한주택공사), 주택관리공단(주), 한국시설안전공단
2. 산업지원 관련기관(4개) 중소기업진흥공단, 한국산업기술시험원, 한국세라믹기술원, 한국전자거래진흥원
3. 기타 기관(5개) 국민연금공단, 한국남동발전(주), 한국승강기안전관리원, 국방품질관리소, 중앙관제분석소

자료 : 국토해양부 홈페이지(이노시티, <http://innocity.moct.go.kr>)

경남혁신도시는 동남권의 주택 건설 수요 등을 감안하여 주택건설기능군을 이전하여 주택자동화 및 방재 기술, 건설중장비 산업과 연계를 촉진하고, 제조업체 집적지역의 특성을 감안하여 산업지원 기능군을 이전하여 지식기반기계, 항공·우주 등 지역전략산업을 국가 성장동력산업으로 육성할 수 있도록 기업지원기능을 강화하고 지역내 중소기업 진흥, 기술개발을 뒷받침하여 산업기반 강화를 목적으로 한다. 또한 지역 연고성, 관련 산업발전, 이전기관희망 등을 종합적으로 고려하여 기타이전기관을 배치한다.

(10) 제주혁신도시

제주혁신도시는 서귀포시 서호동, 법환동 일원에 사업면적 1,150천㎡, 수용인구 5,100인(1,840세대), 국제교류~교육연수 등 관련 이전기관(9개)을 수용하기 위해 '07년 공사 착공하여 현재 조성공사 중에 있으며 세부적인 현황은 아래 <표 3-20>와 같다.

<표 3-21> 제주혁신도시 세부 추진현황 ('10. 09월 기준)

구 분	지구지정현황(일시)			진행률(%)			비 고
	지구지정	개발계획	실시계획	공사	보상	분양	
제주	'07.4.16	'07.7.16	'07.9.5	68.9	100	11.7	

출 처 : 사업시행자(LH) 내부통계자료(2010.09)

<표 3-22> 제주혁신도시 이전대상기관

9개 기관 이전 : 국제교류, 교육연수 등
<ol style="list-style-type: none"> 1. 국제교류 관련기관(3개) 한국국제교류재단, 재외동포재단, 한국정보문화진흥원 2. 교육연수 관련기관(2개) 국토해양인재개발원, 국세공무원교육원 3. 기술연수 기관(2개) 국세청주류면허지원센터, 국립기상연구소 4. 공공업무 기관(2개) 공무원연금관리공단, 국세청고객만족센터

자료 : 국토해양부 홈페이지(이노시티, <http://innocity.moct.go.kr>)

제주혁신도시는 제주국제자유도시 전략을 지원하기 위해 국제교류기능군을 이전하여 세계평화의 섬 지정 등 동북아 평화중심지로 발전에 기여하고, 청정환경 등 지역 특성을 고려하고 지역경제 파급효과를 감안하여 교육연수기능군을 이전하여 방문객 증가로 관광산업 등 지역특화산업 발전을 촉진하며, 기관 특성 및 희망, 관련 기관 동반이전 효과, 지리적 여건 등 지역 특성을 고려하여 국세관리를 비롯한 관련기관을 이전한다.

제 2 절 충북혁신도시시건설사업의 추진과정

이제 충북혁신도시건설사업의 진행과정을 갈등 자체에 초점을 둔 폰디(Pondy, 1967)의 이론에 맞추어 한국토지주택공사와 사업지구 주민간의 갈등을 갈등발단 단계, 갈등표출 단계, 갈등해소 단계, 갈등정리 단계의 4단계로 구분하여 살펴보고자 한다. 충북혁신도시건설사업 보상과정의 전반적인 양상을 분석한 결과, 2006년 2월 충북혁신도시 최종입지가 확정되고 혁신도시 사업자가 내정된 시점부터 2007년 3월 19일 충북 진천·음성 혁신도시개발예정지구 지정된 시점까지의 첫 번째 단계, 혁신도시개발예정지구 지정 시점부터 토지 보상협의를 시행한 2007년 12월 시점까지의 두 번째 단계, 토지 보상협의를 시행이후 2008년 9월 1공구 착공을 한 시점까지의 세 번째 단계, 2008년 지장물 보상 시행이후 2009년 12월 재결공탁을 완료한 네 번째 단계로 나누어진다.

1. 갈등의 발달단계 : 2006년 2월 3일~2007년 3월 19일

국토균형과 지역 활성화의 필요로 참여정부의 기한 내에 혁신도시의 기초를 만들어 나려는 이유로 혁신도시의 건설과정은 일반적인 신도시 건설일정과 비교해 매우 촉박한 일정으로 진행되었다. 갈등발단 단계에서는 충북혁신도시 입지가 확정되고, 혁신도시 사업자가 내정된 이후로 본격적인 사업 수행 및 보상절차의 준비과정으로서의 충북혁신도시건설사업을 둘러싼 갈등 주체들이 등장하는 과정을 포괄한다. 주민이주 및 보상대책 추진을 위한 주민설명회 개최, 혁신도시 건설을 반대하는 주민집회, 주민 희망사항 수렴을 위한 설문조사 및 기업체 이주계획 수립을 위한 기초조사 실시, 보상전담 T/F팀 1차 회의 개최, 그리고 보상관련 주민설명회를 개최하는 등 충북혁신도시건설사업을 추진하기 위한 주도 거버넌스의 구성을 주요 내용으로 한다.

2. 갈등의 표출단계 : 2007년 3월 19일~2007년 12월 5일

충북 진천·음성 혁신도시개발예정지구 지정이 이루어진 2007년 3월 19일부터 토지 협의보상 시행한 2007년 12월 5일까지를 시간적 범위로 한다. 갈등표출 단계는 충북혁신도시개발예정지구 지정이 이루어짐으로써 보상업무 착수 등 충북혁신도시 개발사업이 가시화됨에 따라 이해당사자로서 사업지구 주민들이 보상협의회 등 충북혁신도시 개발사업의 주도 거버넌스에 대응하기 위해 진천군, 음성군 주민대책위원회를 이원화하여 결성한 것이 그 출발점이라 할 수 있다. 양 군 주민대책위원회 및 사업지구 주민들은 보상협의회에서 의사표현, 시위, 청원, 면담 등의 다양한 수단을 활용하여 갈등을 표출하고 자신들의 입장을 표명하기 위해 노력한다. 물론 그 이면에서는 이해관계를 탐색하고 조율하며 서로의 입장을 고려한 대안을 만들기 위한 움직임이 이루어진다. 이러한 과정에서 사업시행자인 한국토지주택공사와 주민대책위원회 대표자들이 협상을 진행했던 보상협의회가 그 중심에 있었다.

3. 갈등의 해소단계 : 2007년 12월 15일~2008년 9월 30일

토지 보상협의를 시행한 이후부터 1공구 착공을 재개한 시점까지를 시간적 범위로 한다. 갈등해소 단계에서는 한국토지주택공사와 주민대책위원회와의 협상이 그 핵심에 위치한다. 한국토지주택공사는 특히 주민대책위원회의 대표성을 인정하고 보상협의회라는 협상 테이블을 통해서 주민대책위원회의 위원들의 의견을 적극적으로 수렴하여 보상현안을 해결하려고 노력하였고 또한 사업지구 주민들 개별면담을 통해서 주민들 개개인의 의견까지 놓치지 않으려는 적극적 갈등관리 방안을 구사하여 단시간에 갈등해소 단계로의 진입을 이루어낼 수 있었다.

4. 갈등의 정리단계 : 2008년 9월 30일~2009년 12월 15일

1공구 착공을 재개한 2008년 9월 30일부터 협의보상이 되지 않은 토지 등의 재결보상금을 공탁완료하는 시점인 2009년 12월 15일 까지의 시기를 시간적 범위로 한다. 갈등정리 단계는 협상을 통해 합의점에 이른 이주택지 위치변경과 조건적 축산업 폐업보상의 시행 등 각종 보상문제의 적극적 해결에 기초한다. 2008년 9월 30일 착공 이전까지 주요한 보상문제의 해결방안에 대한 합의안이 어느 정도 만들어졌음에도 불구하고 음성·진천간의 내부갈등으로 인해 갈등은 여전히 잠재되어 있었고 그 역동성 또한 계속 존재하였다. 이에 따라 이주택지 위치변경 등 주요한 보상에 대한 합의점이 도출된 이후에도 지속적으로 갈등을 모니터링하고 갈등을 지속적으로 관리할 수 있는 채널을 유지하여 향후 발생할 수 있는 갈등에 대처하였다.

제 4 장 공공사업 추진과정에서의 갈등 분석

제 1 절 귀인이론을 적용한 분석

1. 혁신도시건설사업에서의 갈등의 유형과 원인

충북혁신도시건설사업과 같은 공공사업과 관련된 갈등의 원인분석도 다양한 측면에서 이루어져 왔다. 공공사업에서 갈등은 이슈가 다양하고 갈등참여 구조가 복잡하며 불특정 다수인이 이해당사자로 참여할 가능성이 있기 때문에 매우 다양한 요인에 의해 발생되고 심화된다. 일반적으로 공공개발사업과 관련한 갈등의 원인을 구체적으로 보면, 첫째 정책수립 절차와 추진에 대한 불만과 정보차단 등이 원인으로 작용한다. 이는 결국 사업시행자와 주민들 간의 신뢰성을 훼손시키는 요인이며, 각종 영향평가를 사업 실시 전에 시행함에도 불구하고 그 평가가 사업시행의 공정한 근거로서의 역할을 하지 못하게 하는 요인이기도 하다. 뿐만 아니라 적절하지 못한 계획의 수립 및 계획이후 사업의 지연은 아무런 사회적 가치의 획득 없이 주민들에게 경제적 손실을 안기게 되는 원인이기도 하다. 둘째, 입지에 따른 경제적인 이해득실이다. 경제적인 문제는 우선 토지보상 문제와 재산적 가치의 이해 여부, 토지이용에 대한 제약 등에 대한 입장차이가 있을 수 있다. 그러나 더욱더 중요한 것은 비용과 편익의 문제에 있어서 그 차이를 정확하게 측정하기가 어려울 뿐만 아니라, 갈등과 관계되는 개인이나 그룹의 동기는 복잡하고 애매모호한 경우가 많아서 상대적 상실로서 실제 얻을 수 있는 가치나 능력에 따라서 보상받는 가치에 대한 느낌의 차이가 다르다는 것이다. 즉 잠재적 토지이용의 배분적 영향력과 관련하여 상대적 상실이 불만감을 갖게 하고 갈등에 참

여하는 동기로 작용 한다¹⁰⁾. 셋째, 가치 인식의 차이점이다. 최근 가장 심각한 갈등을 야기하는 원인으로 환경문제에 대한 인식차이는 개발과 환경보전 간의 가치평가 차이가 주요 원인이 되고 있다. 또한 공익과 사익간의 가치의 부조화가 갈등의 중요한 요인이 되기도 한다. 넷째, 생활의 편리성에 대한 영향이다. 생활의 편리성에서는 개발사업에 따른 소음, 교통혼잡, 안전, 직접적인 환경공해 등의 부정적인 문제에 대한 입장 차이와 접근성의 문제에 대한 의견불일치가 있다.

2. 혁신도시건설사업에서의 주민과의 갈등요인 분석

충북혁신도시건설사업과 같은 공공개발사업은 개발계획 단계, 보상단계, 택지조성단계로 구분되어진다. 각 단계별로 발생하는 갈등유형을 공공갈등 원인을 유형화한 '귀인이론'에 적용하여 주민과의 갈등요인을 분석하고자 한다.

1) 개발계획 단계에서의 갈등

공공갈등을 유발하는 원인을 분석하고 있는 '귀인이론'의 개인적 주관적 행위수준에서 나타나는 갈등이 개발계획 단계에 존재한다. 개인의 주관적 행위에 의해 유발된 공공갈등의 예로서 도룡용 서식에 피해를 가져올 여지가 있다는 이유로 '천선산 터널 공사'에 반대하는 지율 스님의 단식농성과 그로 인한 공사 중단 사례를 들 수 있을 것이다.

대부분의 공공사업에서 사업의 주체는 주민들의 참여권의 보장을 소홀히 하여 주민들로부터 개발사업에 대한 신뢰를 얻지 못하여 사업을 착수한 이후 난관에 부딪히는 사례가 빈번하다. 또한 주민들의 문화적 수준이나 경제·생활수준을 제대로 반영하지 못한 채 단지 효율성만을 위한

10) 박형서, 공공시설의 외부효과와 입주지갈등에 관한 연구,(국토연구원, 2003), p53.

계획을 수립하여, 개발이 완료된 이후에 혹은 개발의 진행과정에서 공동체 문제의 원활한 해결점을 찾지 못하여 많은 어려움을 겪고 있다. 그리고 주민들에게 정확한 정보를 제공하지 않은 계획은 수요를 적절하게 예측하지 못한 후유증으로 계획의 수립이후에 사업을 진행시키지 못하고 장기간 개인의 재산권만 침해하는 경우가 발생하며, 사업의 완료이후에도 실패를 결말짓는 경우가 허다하다. 따라서 개발 방식의 선정에서부터 주민의 의견을 충분히 반영할 필요가 있음을 여러 갈등사례를 통해서 살펴 볼 수 있다.

도시개발 계획은 주민의 복리와 편리를 위해 시행되어야 하므로 공개되어 지역주민의 전반적인 동의를 구해야 한다. 그러나 지금까지의 관행을 보면 행정 측에서는 개발계획의 전문성과 기술성을 내세워 도시계획과 관련하여 발생하는 파생적인 문제를 우려하여 관치주의적 행정행태의 병폐인 시민의 배제성과 보안 등을 구실로 밀실작업으로 실행하였다. 이후에 공청회 및 시민의견 청취 등의 형식적 절차를 거쳐 확정하는 경우가 많았다.¹¹⁾ 그리고 이러한 주민배제의 사업계획 결정은 갈등의 원인이 되고 있다. 실제로 자신들의 생존의 터전이 자신들의 의견이 전혀 반영되지 않은 채 개발계획이 수립되어 있다는 것을 알게 된다면, 사업의 성격이나 특성과 관계없이 그 사실만으로도 주민의 분노를 살 여지가 충분히 있는 것이다.

그리고 시민단체의 인적결합과 정책결정에 참여 빈도가 높아지면서 관료들의 정책수립 독점권 파괴는 정부와 시민단체 간에 새로운 파트너십을 형성하는 계기가 되었다. 이로 인하여 자연스럽게 시민사회의 정책참여 욕구는 더욱 높아지고 있다. 그럼에도 불구하고 아직 공개행정 및 공공참여 기회의 부족과 정확한 기술적, 경제적 관련 자료를 공개하지 않거나 적절한 시기에 이해당사자에게 제공되지 않아 갈등의 원인으로 작용하는 경우가 있다. 특히 시민사회의 성장으로 다양한 단체가 형성되어

11) 김정후, 도시계획관련 집단민원 실태분석 및 해소방안에 관한 연구,(한양대 석사학위논문, 2000), p45.

시민동원이나 조직화에 탄력을 받으면서 사업시행자와 대립이 늘어나고 있다. 종종 이런 정보의 비공개는 기술적 한계를 불신하는 이해당사자에게 불확실성을 주고 이는 곧 불안감을 야기해 모든 자료나 정보를 신뢰하지 못하는 결과를 가져오고, 결과적으로 갈등을 불러오는 경우가 있다. 사업 시행 전에 각종 영향평가를 실시하지만, 이런 이유로 영향평가에 대한 결과가 신뢰를 얻지 못하고 있다. 이와 같은 경우는 의사결정 과정을 투명하게 함과 동시에 과학적 분석에 의해 객관성을 높임으로써 정책결정에 대한(천성산 터널 사건의 경우 환경영향평가 결과 등에 대한) 의혹을 줄이는 반면에 신뢰를 바탕으로 한 '설득'의 리더십이 필요할 것이다.¹²⁾

2) 보상단계에서의 갈등

'귀인이론'의 공공갈등 원인의 분류 중 개인의 객관적 행동 수준에서 나타나는 갈등이 나타난다. 경제적인 이익 배분을 둘러싼 개인 혹은 집단에 의해 빚어지는 이익갈등의 대부분이 여기에 해당한다. 도시 재개발 사업 추진과정에서 철거민들과 추진 당국 간에 갈등으로 빚어진 '용산참사'와 그밖에 많은 입지 선정(siting) 관련 공공갈등 사례들이 전형적인 예가 된다. 이 경우에는 보상에 의한 유인체계가 일차적으로 적용되지만, 이익 배분과 관련된 의사결정 과정에 당사자들이 참여하도록 함으로써 기회균등 보장에 대한 정당성을 확보할 필요가 있다¹³⁾.

(1) 보상가격의 시가반영 미흡

충북혁신도시건설사업과 같은 공공사업에서 상당수의 주민 갈등이 토지 수용의 보상에 관한 문제해결을 위한 것이다. 주민의 입장에서는 수

12) 정용덕(2010), '공공갈등과 정책조정 연구', 행정논총 48(4): p11

13) 정용덕(2010), '공공갈등과 정책조정 연구', 행정논총 48(4): p12

용되는 토지에 대한 보상가격이 현실적인 토지가격과 일치하지 않는다는 것이고, 이에 반해 시행자 입장에서는 전문적인 감정평가기관에 의뢰해서 책정한 가격이므로 보상가격의 인상이 불가하다고 서로 맞서게 되는 것이다.

개발사업이 실행되게 되면 개발 대상지는 개발이익의 배분의 원칙 하에 보상이 이루어져서 2인 이상의 감정평가사에 의해 표준지공시지가에 지가변동을, 감정평가대상 토지의 개별요인, 지역요인, 기타요인¹⁴⁾ 등을 종합적으로 감안하여 감정평가되어 보상이 이루어지는 반면, 개발대상지역의 인근 지역은 개발의 영향으로 지가가 상승하고 또한 보상금을 수령한 개발대상지 주민들의 대체 취득을 위한 수요에 의해 한 번 더 상승하는 효과를 얻는다.

농업을 생계로 하는 농민들의 입장에서는 대체 농지의 취득이 이와 같이 어려운 실정이므로 생계의 수단이 막막해 진다고 할 수 있고, 개발이익의 불합리한 배분도 주요한 갈등의 요인이다. 따라서 이와 같은 현실을 적극적으로 수용하여 지역주민들이 납득할 수 있는 토지보상 제도를 마련할 필요가 있다.

(2) 공익사업 보상평가의 감정평가업자 선정방식의 문제점

보상갈등의 원인은 다양하게 분석될 수 있겠지만, 그 가운데 감정평가와 관련된 원인은 피보상자에게 지급하는 보상비를 결정하는 감정평가가 공정하게 이루어졌느냐에 여부에 대한 신뢰성문제에서 찾을 수 있을 것이다. 사실상 사업시행자와 토지소유자는 공익사업 보상평가가 이루어지는 과정에서 갈등관계에 놓여 있다. 사업시행자는 사업계획 범위 내에서 신속하게 추진하고자 하고 토지소유자는 항상 완전 또는 그 이상의 보상을 얻고자 하는 바, 양 당사자가 보상과정에서 갈등관계인 것은 어쩌면

14) 감정평가대상 토지와 유사한 최근 2년 이내 인근지역 보상 및 담보평가 사례를 참조

당연한 이치인지도 모른다.

현재 법률에서는 이러한 갈등관계의 합리적 해결을 위해 둘이상의 감정평가사가 감정평가한 결과에 따라 보상비를 책정하는 제도를 명시하고 있다. 이 제도의 성패는 감정평가사의 독립성과 중립성을 얼마나 보장해 주냐에 달려있다.¹⁵⁾

그러나 현행 공익사업 보상평가의 감정평가업자 선정방식은 감정평가의 기본원칙이 독립평가임에도 불구하고 이를 훼손할 수 있는 방식으로 운용되고 있는 맹점을 안고 있다. 경우에 따라서는 협의평가라는 형식을 통해 의뢰인이 사실상 감정평가 가격에 대한 심사와 통제를 할 수 있는 구조이다. 즉 현황보상평가의 감정평가업자의 선정방식 하에서는 토지소유자가 추천하는 감정평가업자는 토지소유자 개인의 이익에 따라 평가하고, 사업시행자가 선정한 감정평가업자는 사업시행자의 사업이익에 따라 평가할 개연성이 높은 실정이다.

특히 2003년 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 “토지보상법”이라 함)을 통해 도입된 토지소유자추천제도는 평가의 객관성을 제고하여 합리적 보상을 함으로써 원활한 사업추진을 도모한다는 취지와는 다르게 감정평가업자 간의 과당경쟁과 보상액 산정에 대한 토지소유자의 영향력 증대로 인하여 부실 고액평가가 발생할 소지가 높다. 즉 그간의 시행과정에서 과당경쟁에 따른 토지소유자 추천 의뢰인과 답합 가능성, 보상가격 인상과 아파트 분양가 인상, 사업지역 주변지역의 부동산가격 상승 등의 쟁점이 끊임없이 제기되어 왔다. 이로 인해 감정평가 전반에 대한 신뢰성이 의심받는 상황에 직면해 있다.

3) 택지조성단계에서의 갈등

택지조성단계에서는 ‘귀인이론’ 중 주관적 구조 수준에서 나타나는 갈등

15)공익사업 보상평가의 합리화에 관한 연구, 한국부동산 연구원, 2007, p43

등이 존재한다. 환경, 교육, 안전, 대북 문제 등을 둘러싸고 나타나는 이념갈등이 여기에 해당한다. 예로서, 새만금 간척사업을 둘러싼 이해관계 집단들 사이의 갈등이 각 집단들의 문화편향 차이에서 비롯된 것을 들 수 있다.¹⁶⁾

택지조성단계에서 나타나는 갈등요소는 크게 환경보호와 개발간의 가치의 갈등과 공사로 인한 안전 및 공해요인, 그리고 편의시설 요구에 따른 갈등으로 크게 나뉘 볼 수 있다.

과거에는 주로 사업추진에 따른 피해주민의 토지보상과 관련된 문제가 갈등의 주원인으로 작용하는 경우가 많았으나 최근에는 이런 직접 이해 당사자의 재산적 이해갈등에서 환경적인 또는 사회적인 가치인식의 차이에 따른 사회전체의 가치갈등으로 중심이 옮겨가고 있다. 따라서 대규모적인 녹지훼손과 자연경관의 파괴 및 우량농지 잠식의 문제로 인한 갈등이 발생하고 있다.

택지조성사업의 진행과정에서 발생하는 안전에 관한 문제 및 공해요인에 대한 해결을 요구하는 민원도 많은 비율을 차지하지는 않지만 소홀히 여길 수 없는 문제들이다.

그 예로는 우선, 터파기 공사나 아파트 공사를 진행함에 있어서 발생하는 소음, 먼지 그리고 건물 균열의 문제들이 있고 더 나아가서는 충분한 기반시설을 확보하지 못하고 광역적 우수배제체계를 고려하지 않은 채로 개발이 이루어져 집중호우에 따른 침수 피해나 토사의 유출 등 심각한 피해를 입힐 수도 있다.

16)정용덕(2010), '공공갈등과 정책조정 연구', 행정논총 48(4): p10

3. 공공개발사업에서의 갈등관리 방안

1) 계획단계에서의 갈등관리

갈등관리 전략에는 기준과 절차가 이해당사자들에게 미리 명시되었는가, 미리 정해진 기준과 절차가 공정하고 일관성 있게 적용되었는가, 의사결정과정상에서 이해당사자들의 의견이 충분히 반영 되었는가 등의 절차적 정의확보가 의사결정 결과 못지않게 중요한 의미를 가진다. 이해당사자들의 의견이 충분히 수렴되어지고, 공정한 절차와 인간관계를 통해 이해를 확대하고 설득을 하는 등 절차적 정의확보는 결과가 자신에게 유리하지 않더라도 보다 쉽게 결과를 받아들이게 되며 이로 인해 갈등완화에 도움을 주게 된다. 갈등관리를 위해 사업시행자나 행정기관에 대한 신뢰성 확보도 하나의 전략이 된다. 이를 위해 덕망있는 외부인사를 추진위에 포함시켜 정책추진체제가 중립되고 균형된 입장으로 정책을 추진하고 있음을 부각시키거나, 절차적 정당성을 확보함으로써 신뢰감 향상 및 갈등을 완화하게 된다.¹⁷⁾

따라서 일정규모 이상의 공공사업 시행 시에는 해당지역 주민대표, 지역유지, 지방자치단체, 지방의회, 보상권자 등이 공공사업 시행전 참여하여 보상대책과 협조사항 등을 논의 할 수 있는 공식적 제도를 도입하여 건설반대, 집단민원 등에 의한 갈등을 해소시킴으로서 개발사업을 더욱 체계적이고 효율적으로 수행할 수 있다.

청계천 복원사업의 예에서 보면, 서울시는 정책추진기관의 신뢰성을 확보하고, 사업 추진과정에서 제기될 수 있는 갈등을 완화시키기 위해 사회 각계각층을 대표하는 청계천복원시민위원회(이하 시민위)를 구성했다. 시민위는 조사연구와 심의권을 가진 의결기구로서 사업추진에 대한 전문성 보완과 비판기능, 시민의견 수렴 기능을 담당하도록 했다. 이를

17)성지은, 청계천 복원사업의 갈등관리 전략분석, 한국사회와 행정연구 제15권 제4호, 2005, p.166~167

통해 추진본부의 기술 관료적 접근을 제어하고, 시민사회와 정부 조직간의 연계를 통해 예상 가능한 갈등을 완화시킬 수 있었다. 무엇보다도 위원회는 연령, 성별 그리고 전문성과 활동성, 명망정도를 고려하여 구성함으로써 정책의 공평성, 신뢰성을 확보하고자 했다.¹⁸⁾

갈등이 집단화하여 행정의 지연이나 정책결정의 원활한 집행을 방해하는 요인으로 작용하는 경우가 종종 있는데, 민원발생의 가장 근본적인 원인은 앞에서 언급한 시민참여의 부진이라고 볼 수 있다. 따라서 바람직한 시민참여 방식을 바탕으로 하여 사업시행자와 관련지역의 시민이 서로 동참하고 의견을 조화하여 모두가 만족할 수 있는 개발사업을 추진하도록 한다.

결국 주민참여를 정착시키기 위해 주민은 개발사업에 관심을 갖는 등 참여 역량을 강화하고 일반인의 이해도 포함될 수 있도록 노력을 기울여야 하며, 정부 역시 보다 폭넓은 주민의 제도적 참여와 주도적 참여의 정착을 위해 구체적인 정책 제안을 할 필요가 있다.

계획의 검토단계에서는 다양한 정보공개와 장을 마련해야 하며, 기존 시민참여 제도의 정비를 통해 현실적으로 참여를 높일 수 있도록 해야 한다. 기본계획, 재정비 계획에서 의무화되어 있는 공청회·공람제도를 지역적 특성에 따라 융통성을 가지고 시기, 횟수 등을 지방정부의 조례로 정할 수 있도록 개선해야 한다. 지역이 선정되고 난 뒤, 지역 주민들을 상대로 가능성 있는 다양한 사업계획을 제시하며, 각각의 대안에 대한 경제적 인센티브를 함께 공개하여 직접 대안을 선택할 수 있는 기회를 제공하여야 한다. 그러기 위해서는 관련 전문지식을 쉽게 지역주민에게 설명할 수 있는 중간자 역할을 할 수 있는 전문가가 필요하다.

이 과정에서 주민투표제도를 도입하는 것도 바람직하다. 주민이 직접 계획결정에 참여하게 되므로 주민과의 합의를 통한 도시계획 사업 시행이 가능하게 된다.

18) 성지은, 청계천 복원사업의 갈등관리 전략분석, 한국사회와 행정연구 제15권 제4호, 2005, p167.

계획의 집행단계에서 주민에게 이견이나 더욱 바람직한 의견이 제시된다면 검토하여 타당할 때 다시 계획에 반영하도록 목표 년도는 두되 개발기간은 고정시키지 않도록 기간의 유연성을 가지는 것이 바람직하고, 사업완료시점까지 사업에 대한 정보를 수시로 공개하여 행정에 대한 신뢰도를 높여줄 필요가 있다.

2) 보상단계에서의 갈등관리

(1) 공시지가 체계의 개선

공시지가체도의 목적은 공시지가의 도입 취지와 기본성격에 입각하여 일반거래의 지표의 제시나 이상적인 정상가치기준의 제시와 같은 추상적인 표준성을 배제하여 그 목적을 단순화시킬 필요가 있다. 일반적으로 공시지가에 대한 인식은 투기억제제도나 개발이익환수를 위한 도구 개념으로 이해하고 있는데 문제가 있는 것이다. 하지만 공시지가제도를 위와 같은 도구개념이 아니라 모든 토지정책의 기초가 되는 기반제도로써 실제의 상황을 체계적으로 조사하여 지가정보를 제공하는 제도로서의 인식의 전환이 필요하다.¹⁹⁾

이러한 인식의 변화는 지가를 산정하는 당사자에게 정책가격차원에서 공시지가를 평가하게 하는 것이 아니라, 시가에 적합한 가격으로 공시지가를 책정하게 하도록 유도하는 기능을 제공할 것이다. 나아가 공시지가에 대한 국민으로부터의 이해 상반적 저항감을 줄이는 데에도 큰 역할을 할 것으로 기대되기 때문이다.

공공사업 개발지역의 토지 보상가격은 2인 이상의 감정평가사에 의해 표준지공시지가에 지가변동율, 감정평가대상 토지의 개별요인, 지역요인, 기타요인 등을 종합적으로 감안하여 감정평가되어 결정된다. 공시지가와

19) 김창휘, 행정상 손실보상의 내용과 기준에 관한 연구, (경희대학교 대학원 박사학위논문, 1999) pp .173~174.

실거래가 간에 지나친 격차가 발생하면 보상업무에 지장을 받아 결과적으로 공공사업의 추진이 어렵게 된다. 공시지가에 대하여 판례는 정책가격설을 취하며, 학설은 정책가격설과 시가설로 양분되고 있다. 그러나 표준공시지가와 개별공시지가로 나뉘는 공시지가제도는 시가를 공식적으로 확인하는 그 자체이지 결코 시가와 무관하게 정책적으로 결정될 것은 아니라 할 것이다. 공시지가에 의하여 보상액을 평가하는 법률상, 공시지가의 시가반영은 손실보상제의 문제점에 대한 근본적인 해결방안이라고 할 수 있다. 더구나 공시지가가 발표된다고 하더라도 실제 거래가격이 고가인 점은 공시지가제도의 의미를 무색하게 하고 있는 것이다. 따라서 더 이상 공시지가가 부동산가격의 안정 등의 목적을 가지고, 효과도 없는 정책적 억제 기능을 하는 것이 아니라, 시가의 반영을 통해 보상의 문제는 물론 각종 조세의 부과 기준 등에 있어서 공시지가 본래의 기능을 수행할 수 있는 제도로 변화하여야 할 것이다.

또한 사유재산권이 보장되는 현대 자본주의 사회에서는 공시지가제도에 의하여 시장경제원리를 혼란시켜서는 안 되며, 상대적인 손실감을 갖게 되는 피수용자에게 공평부담의 견지에서 손실보상의 개념을 인정하는 한 손실보상금 산정의 원칙은 시장에서의 객관적인 거래가격을 감안한 시가보상을 지향해야 할 것이다.

공공사업에 편입되는 토지에 대한 손실보상이 충분히 이루어진다면 보상관계 갈등은 현저히 줄어들 것이다. 물론 예산책정 문제와 세금 증대, 지가인상 등 부작용도 크지만, 그 보다도 피보상권자들이 헌법에 정한 정당한 보상을 받기 위하여 공공사업 중지가처분 신청 또는 집단민원 발생, 일련의 집단시위 등을 강행함으로써 이에 파생된 사업지연과 기회손실에 대한 비용이 더 크기 때문이다.

(2) 공익사업 보상평가의 감정평가업자 선정제도 개선

사업시행자가 감정평가사 2인을 선정하는 과정에서 자의적 선정, 원가

절감을 위한 과소보상 추구, 민원해소 차원에서 과다보상 추구 등의 문제가 발생하였다. 또한 토지소유자가 평가액을 높게 제시하는 평가업자를 추천하거나 학연, 지연 등 연고 관계를 통해 평가업자를 추천하였다.²⁰⁾

따라서 공익사업 보상평가의 공정성을 높이기 위해서 감정평가업자 선정방식은 현행체제를 유지하되 감정평가업자가 사업시행자와 토지소유자의 어느 측에도 구속되지 않고 중립적이고 객관적으로 평가업무에 임할 수 있도록 중립적 지위에 있는 제3기관이 감정평가업자 선정 및 추천을 맡기는 방식으로 개선하는 것이 현실적이라고 생각된다.

여기에서 중립적인 제3기관은 어느 기관인지가 또 하나의 중요한 문제이다. 제3기관은 기존 감정평가와 관련된 기관 중 비교적 중립적이면서도 업무의 전문성을 갖춘 기관에게 업무를 이관하는 것이 바람직하다고 판단된다.

검토 가능한 대안으로는 한국감정평가협회로부터 추천받아 선정하는 방안, 한국감정원이 감정평가업자를 선정하는 방안 등이다.

① 한국감정평가협회에서 선정추진

사업시행자가 한국감정평가협회(이하 ‘협회’라 한다.)에게 3인의 감정평가업자 선정을 의뢰한다. 협회는 전산시스템과 투명한 선정기준에 의거 3인(시행자측, 소유자측 구분없음)을 선정하고, 사업시행자와 토지소유자에게 통보하는 방식이다. 이 경우 토지소유자가 직접 협회에 평가사 선정신청을 원하면 소유자 의견을 수용하여 사업시행자 대신 일정기간 내에 신청이 가능하도록 하여야 한다.

협회의 장점은 「부동산가격공시법」에 따라 감정평가업자를 총괄하고 평가업무를 관장하고 있다는 점이다. 또한 협회 내부에 기준이 마련되어 있고 우수한 감정평가업자를 선정할 수 있는 경험이 축적되어 있다는 점

20) 국민권익위원회, 「부동산 감정평가 투명성 제고방안」, 2008. p.8

이다. 그리고 협회가 법원 행정처, 토지수용위원회, 한국토지주택공사 등 많은 기관으로부터 감정평가업자 추천의뢰를 받아 이미 실효성이 입증되었다는 점이다.²¹⁾

단점은 감정평가사들이 수주경쟁을 하면서 협회의 제도 미비를 이용하여 로비할 개연성이 있다는 점이다. 또한 협회가 선정하는 것이 자유경쟁에 입각한 시장경제 질서에 반하는 제도라는 비판을 받을 우려가 있다. 즉 감정평가업자가 추천을 받기 위해 평가업자간 자유경쟁을 헌법상 보장받고 있음에도 불구하고 원천적으로 봉쇄하는 것은 헌법상 보장된 경제상의 자유(제119조의 제1항)에 반한다는 지적을 할 수 있다는 점이다.²²⁾

② 한국감정원에서 선정

공기관인 한국감정원의 장점은 공적기능을 활용하여 평가사 선정의 공신력을 높이고 정당 평가를 유도하는 데 비교적 용이하다는 점이다. 또한 별도의 공기관을 설립하지 않고 기존 조직을 활용하여 평가사를 선정함으로써 경제적 비용을 절감할 수 있다는 점이다.

단점은 한국감정원이 주관할 경우 주민들의 입장에서 보면 공기관이 사업권과 평가사 선정권을 모두 독점하고 부동산 가격을 통제하는 느낌을 줄 수 있다는 점이다. 이는 제도개선을 위하여 국민적 공감대가 필요한 상황에서 걸림돌이 될 수 있다.

3) 택지조성단계에서의 갈등관리

택지조성사업의 진행과정에서 발생하는 녹지훼손과 자연경관의 파괴로 인한 갈등을 해결하기 위해서 환경영향평가의 개선이 필요하다. 현행의

21) 허강무 「보상평가의 감정평가업자 선정제도 개선방안」 논문, 2009. p144

22) 류해웅외, 「토지보상제도 개선연구」, 2005. p.728

제도는 개발사업의 장기적인 환경적 위해성을 제대로 평가하는데 있어 여러 문제점을 갖는다. 따라서 다음과 같은 개선이 이루어져야 할 것이다.

사업이 구체화되고 나서 착수되는 일반적인 평가와는 달리, 국가 상위 계획과 각종지역 계획 등, 사업의 계획 단계에서 환경의 영향을 평가함으로써 계획의 변경과 중지 등, 사전 개선 전략을 도출해낼 수 있는 전략적 환경영향평가의 도입이 필요하다.

환경영향평가가 개발사업의 시행으로 인해 발생하는 문제를 공정하고, 객관적으로 평가하고, 환경에 미칠 악영향을 미리 예측하고 저감방안을 수립하는 제도라는 측면에서 평가서작성의 주체는 사업주가 아닌 제3자가 되어야 할 것이다. 그래야만 객관적이고 중립적인 환경영향평가가 가능할 것이다.

마지막으로 환경영향평가가 단순한 환경위해성의 저감방향을 제시하는 소극적 수단이 아닌 ‘의사결정수단’이 되도록 제도적인 개선이 이루어져야 할 것이며, 사업계획의 확정 이전에 환경적인 문제를 노선의 결정이나, 토지이용계획과 함께 고려하는 등 개발사업의 입지선정시기부터 환경에 대한 고려가 있어야 한다.

제 2 절 게임이론을 적용한 분석

1. 논의의 기초

이 절에서는 충북혁신도시건설사업의 사업시행자인 한국토지주택공사와 사업지구 주민들과의 갈등과정에서 나타난 공공갈등관리 전략을 게임이론의 틀로 살펴본다. 지금까지 공공사업의 사업시행자와 사업지구 주민들과의 갈등과정에서 나타난 공공갈등관리 전략에 대한 연구는 어느 정도 있었으나, 성공요인을 나열하는 수준에 그친 면이 있다. 본 절에서는 게임이론을 적용하여 공공갈등관리 전략에 대해 체계적으로 살펴보고자 한다. 선행연구에 대한 검토와 충북혁신도시건설사업의 주도 거버넌스인 보상협의회의 관계자와 당시 한국토지주택공사와의 협상에 주도적으로 참여했던 주민대책위원회 대표와의 심층면담 내용에 대한 분석을 통해 보상과정의 절차적 정당성, 원활한 의사소통을 통한 신뢰의 구축, 실질적인 보상대책을 충북혁신도시건설사업 보상과정에서의 핵심적인 공공갈등관리 전략으로 추출하고, 이러한 전략들이 한국토지주택공사와 사업지구 주민들과의 협상과정에 어떠한 영향을 미쳤는지를 게임이론의 틀에서 살펴보고자 한다.

2. 공공갈등관리 전략 1: 보상과정의 절차적 정당성

1) 주민참여를 통한 계획 수립

충북혁신도시건설사업의 갈등관리 전략이 성공적일 수 있었던 핵심요인 중에는 보상과정의 절차적 정당성이 자리하고 있다. 갈등관리 전략에는 기준과 절차가 공정하고 일관성 있게 적용되었는가, 의사결정과정상에서 이해당사자들의 의견이 충분히 반영 되었는가 등의 절차적 정의확

보가 의사결정 결과 못지않게 중요한 의미를 가진다. 이해당사자들의 의견이 충분히 수렴되어지고, 공정한 절차와 인간관계를 통해 이해를 확대하고 설득을 하는 등 절차적 정의확보는 결과가 자신에게 유리하지 않더라도 보다 쉽게 결과를 받아들이게 되며 이로 인해 갈등완화에 도움을 주게 된다. 갈등관리를 위해 사업시행자나 행정기관에 대한 신뢰성 확보도 하나의 전략이 된다. 이를 위해 덕망있는 외부인사를 추진위에 포함시켜 정책추진체제가 중립되고 균형된 입장으로 정책을 추진하고 있음을 부각시키거나, 절차적 정당성을 확보함으로써 신뢰감 향상 및 갈등을 완화하게 된다.²³⁾

따라서 일정규모 이상의 공공사업 시행 시에는 해당지역 주민대표, 지역유지, 지방자치단체, 지방의회, 보상권자 등이 공공사업 시행전 참여하여 보상대책과 협조사항 등을 논의 할 수 있는 공식적 제도를 도입하여 건설반대, 집단민원 등에 의한 갈등을 해소시킴으로서 개발사업을 더욱 체계적이고 효율적으로 수행할 수 있다.

충북혁신도시건설사업에서, 한국토지주택공사는 사업시행자의 신뢰성을 확보하고, 사업 추진과정에서 제기될 수 있는 갈등을 완화시키기 위해 보상협의회를 구성했다. 보상협의회는 사업시행자와 토지 등 소유자가 사업시행에 필요한 사항을 미리 사전에 조율하는 자문적 성격을 목적으로 하나 실질적으로는 토지소유주 및 관계인의 의견수렴이나 민원해소를 위한 창구로 사용된다.

보상협의회는 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률에 따라 필수적으로 설치해야 하나, 실제 운용에 있어서 형식적으로 이용되는 경우가 많다. 보상갈등이 집단화하여 행정의 지연이나 정책결정의 원활한 집행을 방해하는 요인으로 작용하는 경우가 종종 있는데, 충북혁신도시건설사업에서는 보상협의회를 적극적으로 활용하여, 이주대책 등 각종 보상에 대한 사업지구 주민들의 의견을 적극적으로 수렴하고, 바람직

23) 성지은, 청계천 복원사업의 갈등관리 전략분석, 한국사회와 행정연구 제15권 제4호, 2005, p166~167.

한 주민참여 방식을 바탕으로 하여 사업시행자와 사업지구의 주민이 서로 동참하고 의견을 조합하여 모두가 만족할 수 있는 개발사업을 추진하도록 노력하였다.

2) 충북혁신도시건설사업의 사회적 정당성

혁신도시건설사업은 국가균형발전이라는 국가 시책에 따라, 지역간 불균형을 해소하고 지역혁신 및 특성에 맞는 발전을 통하여 자립형 지방화를 촉진함으로써 전국이 개성있게 골고루 잘 사는 사회를 건설하는 데 이바지하고자 추진되었다. 내부의 충분한 검토와 논의, 사회적 합의를 거쳐 대중의 요청사항을 반영하고 있다는 점에서 충북혁신도시건설사업은 사회적 정당성은 확보할 수 있었다. 또한 참여정부가 중점적으로 추진하고 있는 국가균형발전 정책의 비전과 전략의 핵심수단으로 혁신도시가 추진되었기 때문에 사업시행자는 물론 중앙정부, 지방정부의 적극적인 지원과 협조하에 사업이 진행될 수 있었다.

3) 충북혁신도시 보상 결정과정에서 주민들의 참여 유도

한국토지주택공사는 보상업무가 가능한 시점인 2007년 3월 19일 충북 진천·음성 혁신도시개발예정지구 지정이전부터 원활한 주민이전 및 보상대책 추진을 위하여 다양한 방법을 통하여 주민들의 의견을 적극적으로 수용하려고 노력하였다.

2006년 4월 21일에는 주민설명회를 개최하여 주민요구사항 수렴 후 향후 사업추진계획을 설명하였고, 2006년 5월 12일부터 7월 7일까지는 거주현황 및 주거용 건축물 소유현황, 토지소유 및 임차 농업인과 축산현황, 분묘 및 이주대책 수립을 위한 의견, 세입자, 영세민 대책 수립을 위한 의견 등 주민 희망사항 수렴을 위한 설문조사를 실시하였으며,

2006년 7월 12일부터 7월 25일까지는 기업체 이주계획 수립을 위한 기초조사를 하였다. 2006년 10월 18일에는 기업체 이주대책 관련 간담회를 열었고, 2006년 10월 20일에는 이주 집단마을 조성관련 관계자 회의를 하였다. 2006년 8월부터 9월까지는 보상협의회 구성·운영에 대한 의견조사를 해서 진천군, 음성군으로 나누어져 있는 충북혁신도시 건설사업의 업무처리의 효율성을 고려하여, 단일 협의회 구성하여 운영하기로 결정하였다. 2007년 2월 1일에는 이주민 대표 간담회를 열었고, 2007년 2월 13일에는 보상전담 T/F팀 1차 회의를 개최하였으며, 2007년 2월 22일에는 보상관련 주민설명회를 개최하여 보상협의회 구성·운영계획을 주민들에게 설명하고, 주민들의 요구사항에 대해서 답변을 하고, 보상절차 등에 대해서 설명하였다.

2007년 3월 19일 충북 진천·음성 혁신도시개발예정지구 지정된 이후로 본격적으로 보상업무를 하면서도 진천군, 음성군 주민대책위원회 대표가 모두 참석하는 보상협의회를 통해서, 진천군, 음성군 개별 주민대책위원회 대표들과 모임에서, 혁신도시 내 기업체 대표들과의 회의에서, 또는 사업지구 내 주민들의 집을 가가호호 방문하면서 끊임없이 건설사업 또는 보상과 관련된 주민들의 의견을 적극적으로 청취하고 그런 주민들의 의견이 보상업무 수행에 반영될 수 있도록 국토해양부 등 관련 업무기관에 협조 요청하였다.

4) 보상과정의 절차적 정당성이 한국토지주택공사와 사업지구 주민들 간의 게임에 미치는 영향

충북혁신도시건설사업과 같은 공공사업에서 보상과정의 절차적 정당성이 제고될 경우, 해당 사업을 반대하는 이해당사자들의 입지는 좁아지게 된다. 정책사업의 사회적 정당성이 확보된 상황에서 사업지구의 주민들의 경제적 이익배분이 걸려있는 이주대책 수립 등 택지보상의 의사결정과정

에서 주민들의 참여를 적극 독려하고, 사업시행자가 사업지구 주민들의 의견을 적극 반영하여 정책을 결정, 집행하려는 상황에서 사업지구 주민들이 개발사업을 무조건 반대하면 일반 대중이 토지 등의 소유자들을 집단 이기주의로 치부해버리면 반대집단의 조직력은 와해되고 일정 수준에서 타협할 가능성이 높아진다. 보상과정의 절차적 정당성은 사업지구 주민들에게 보이지 않는 압박수단으로 기능하여 갈등을 완화하고 협상의 장으로 끌어들이는 요소로서 작용하는 것이다.

그 결과 충북혁신도시 사업지구 주민들은 시행주체인 한국토지주택공사와의 갈등에서 명분과 주도권을 상실하게 되었다. 충북혁신도시건설사업의 보상과정의 절차적 정당성의 강화가 그 사업을 반대하는 사업지구 주민들의 입지를 축소시킨 것이다. 따라서 일부 사업지구 주민들이 충북혁신도시건설사업에 반대할 경우 일반대중과 사업에 찬성하는 주민들의 여론을 거스르는 것이기에 불응에 따르는 비용의 증가를 경험하게 된다. 이는 사업지구 주민들이 불응이라는 전략을 선택할 경우의 보수가 감소($2 \rightarrow 0$, $0 \rightarrow -2$)한다는 것을 의미한다. 그 결과 불응은 더 이상 충북혁신도시 사업지구 주민들의 우월전략이 될 수 없다. 협조가 새로운 우월전략이 되는 것이다. 또한 민주화와 지방화, 시민사회의 성장으로 인해 더 이상 사업시행자의 일방적인 사업추진은 가능하지도 바람직하지도 않다. 일방적인 사업추진은 집행비용을 크게 증가시킬 수 있다. 따라서 한국토지주택공사가 강행 전략을 추진할 경우 일정한 손실을 경험하게 된다. 이는 한국토지주택공사가 강행이라는 전략을 선택할 경우의 보수가 감소($2 \rightarrow 0$, $0 \rightarrow -2$)한다는 것을 의미한다. 그 결과 보수표는 다음과 같이 변한다.

<표4-1> 한국토지주택공사와 사업지구 주민들의 전략과 보수
(보상과정의 절차적 정당성이 부재할 경우)

		사업지구 주민	
		협조	불응
한국토지주택공사	협상	㉠(1, 1)	㉡(-1, 2)
	강행	㉢(2, -1)	㉣(0, 0)



<표4-2> 한국토지주택공사와 사업지구 주민들의 전략과 보수
(보상과정의 절차적 정당성이 존재할 경우)

		사업지구 주민	
		협조	불응
한국토지주택공사	협상	㉠(1, 1)	㉡(-1, 0)
	강행	㉢(2, -1)	㉣(0, -2)



<표4-3> 한국토지주택공사와 사업지구 주민들의 전략과 보수
(강행 전략의 비용이 증가할 경우)

		사업지구 주민	
		협조	불응
한국토지주택공사	협상	㉠(1, 1)	㉡(-1, 0)
	강행	㉢(0, -1)	㉣(-2, -2)

불응 비용의 증가분과 강행 비용의 증가분이 충분히 크다면 게임의 균형은 (한국토지주택공사, 사업지구 주민)=①(협상, 협조)가 될 수 있다. 두 경기자 모두 최초의 상황보다 보수가 증가함을 알 수 있다. 이는 한국토지주택공사와 사업지구 주민이 협상을 통해 합의에 이른 실제 상황과 일치한다.

3. 공공갈등관리 전략 2: 원활한 의사소통을 통한 신뢰의 구축

1) 공공갈등관리에서 갈등당사자 간 의사소통의 중요성

최근 우리나라에서 공공사업을 둘러싼 갈등의 주요 원인으로 사업의 시행주체인 중앙정부·지방정부와 이해당사자인 지역주민·시민단체와의 의사소통과 신뢰의 부재를 지적할 수 있다.

정부는 도시기반시설 확충 및 도시개발사업 시행과정에서 주민들의 참여나 동의절차 등을 무시한 채 정책을 강행하였다. 즉, 주민의 참여와 동의가 없는 ‘일방적’ 결정(Decide)과 발표(Announce), 그리고 방어(Defense), 즉 DAD형 갈등관리방식의 악순환을 거듭했다. 이와 같은 정부대응은 공공에 대한 신뢰를 떨어뜨리고, 이해당사자들이 합리적이고 합법적인 방법보다는 비이성적인 방법으로 대응하게끔 만들었다.(황기연·변미리·나태준, 2005: p9).

서울외곽순환도로 사패산 터널구간 건설 사업을 둘러싼 갈등은 그 대표적인 예이다. 건설교통부에서 사패산 터널구간 사업을 발표한 후부터 반대여론이 끊임없이 있었지만 진심으로 의견을 수용하고자하는 노력은 하지 않았다. 미리 귀를 기울이는 여론수렴과정에 신경을 썼더라면 집행비용을 줄일 수 있었을 것이다. 또 사업 시행·계획 단계부터 주민·시민단체와 협의할 시간이 충분했음에도 불구하고 자기 의견만을 일방적으로 주장함으로써 극한 상황으로 치닫게 하였다. 또한 건설교통부와 한국

도로공사, 그리고 환경부는 이 사업에 대해 정보를 아예 공개하지 않거나 아주 적은 양의 정보(poor information)만 공개한 채 형식적 사업설명회와 공청회, 그리고 환경영향평가를 진행하였다. 이는 관련 시민들에게 정부에 대한 불신감을 심어주어 합의를 어렵게 하였다(황기연·변미리·나태준, 2005: p42~43). 그러나 충북혁신도시건설사업의 추진과정에서 한국토지주택공사는 사업지구 주민들을 대화상대로 인정하고 갈등단계의 초기부터 그들을 협상의 장으로 끌어들이었다. 그리고 한국토지주택공사의 지속적인 사업지구 주민들 의견수렴, 이주대책 등의 보상대책 홍보, 대화채널의 다양화, 성의 있는 비공식 접촉 등은 한국토지주택공사와 사업지구 주민들 간의 의사소통을 활성화시키고 양자 간의 신뢰를 구축하여 성공적인 갈등관리의 기반이 되었다.

2) 충북혁신도시건설사업에서의 갈등당사자 간 의사소통

(1) 지속적인 의견수렴

한국토지주택공사는 충북혁신도시 주민들에 대한 사업안내와 보상에 대한 참여를 유도하고 주민들의 의견을 적극 수렴하기 위하여 보상착수가 가능한 사업승인일인 2007년 3월 19일 충북 진천·음성 혁신도시개발예정지구 지정일 이전부터 주민이주 및 보상대책을 추진하였다.

2006년 4월 21일에는 약 250여명의 주민들이 참석한 가운데 주민설명회를 개최하여 보상에 대한 주민요구사항을 청취하는 시간을 갖고 향후 사업추진계획을 설명하였다.

2006년 5월 12일부터 7월 7일까지는 충북혁신도시 예정지구 거주자 및 편입토지 소유자를 대상으로 거주현황 및 주거용 건축물 소유현황, 토지소유 및 임차 농업인과 축산현황, 분묘 및 이주대책 수립을 위한 의견, 세입자, 영세민 대책 수립을 위한 의견 등 주민 희망사항 수렴을 위

한 설문조사를 실시를 하였다. 설문조사를 통해서 토지소유자들의 69%는 혁신도시내로 이주를 하고싶다는 것을 알게 되었고, 저소득층의 41%는 임대아파트 입주를 희망한다는 것 등의 정보를 갖게 되었다.

2006년 7월 12일부터 25일까지는 기업체 이주계획 수립을 위한 기초조사를 수행해서 혁신도시 내 기업체들의 이주희망지를 알게 되었다. 2006년 10월에는 혁신도시 건설에 따른 주민지원 방안을 이주대책, 생활대책, 장사대책 등 세부적으로 나누어 마련하였다. 2006년 10월 20일에는 혁신도시 내 집단마을 조성 관련 지자체 실과별 검토의견을 협의하기 위해 주민대표 및 지자체 실과별 담당자가 모여 이주 집단마을 조성관련 관계자 회의를 하였다.

2007년 2월 22일에는 보상관련 주민설명회를 개최하여 보상협의회 구성·운영계획을 설명하였고, 주민요구사항에 대해서 답변하였으며, 보상절차 등에 대해서 주민들에게 설명하는 시간을 가짐으로써 충북혁신도시건설사업에 대한 주민들의 이해를 돕는 계기가 되었다.

(2) 보상협의회의 가교 역할

충북혁신도시건설사업의 주도 거버넌스를 구성했던 보상협의회는 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률에 근거하여 충북혁신도시건설사업의 원활한 보상추진을 위해 만들어진 기구이다. 법률에 따르면 보상협의회는 사업시행자와 토지 등의 소유자가 사업시행에 필요한 사항을 미리 사전에 조율하는 자문적 성격을 목적으로 하나 실질적으로는 토지소유자 및 관계인의 의견수렴이나 민원해소를 위한 창구로 사용되는데, 사업시행자, 토지 등의 소유자, 감정평가사 등 관계전문가, 해당 지방자치단체의 공무원이 참여하는 기구로 명시되어 있다.

충북혁신도시건설사업의 원활한 보상추진을 위해서는 사업지구 주민들의 의견수렴이 필수적이라는 문제의식을 갖게 되었다. 보상협의회는 한국토지주택공사와 사업지구 주민들 간의 다리 역할을 담당하게 되었다.

보상협의회에서 보상 쟁점사안에 대해서 사업시행자와 주민대책위원회 대표들 간에 합의가 되지 않을 때는 진천, 음성 부군수 등 지자체 공무원들이 중재를 나서기도 하였다.

보상협의회는 정기회로 개최되었으며, 월 2회로 매달 둘째 주에는 소위원회 형식으로, 넷째 주에는 정기회의 형식으로 진행되었다. 충북혁신도시 보상에 관련된 모든 사항을 보상협의회에서 협의하였고, 협의결과에 따라 사업지구 주민들의 요구사항을 법 등의 제도 범위 내에서 적극적으로 검토하여 수용하도록 노력하였다. 때로는 제도의 범위 안에 없는 사항도 국토해양부 또는 본사에 적극 제도개선을 건의하였다.

(3) 비공식적 협상

비공식적인 협상통로는 공식적인 협상에서 다루기 힘든 내용도 토의하고 상호 간의 의견 차이를 좁히는 장이다. 물밑협상이라고도 불리는 비공식적인 협상은 공식적인 협상의 보완적인 기능을 수행하며, 공식적인 협상이 존재한 이후에 만들어지는 의존적 장치이다. 그러나 효과의 측면에서는 공식적인 협상을 능가할 수도 있다. 제한 요건이 많은 공식적인 협상에 비해, 비공식적인 협상은 제한이 없으며 상호 인간적인 관계를 형성할 수 있어 보다 원활한 의사소통이 가능하기 때문이다. 실제로도 한국토지주택공사 충북혁신도시사업단 보상팀과 주민대책위원회 대표들은 협상에 있어 비공식적인 협상의 유용성과 가치에 대해 긍정적인 평가를 내리고 있다.

한국토지주택공사는 충북혁신도시 사업지구 주민대표들과 인간적인 신뢰를 형성하는 데 힘을 기울였다. 실제 협상은 인간관계를 떠나 이해관계를 중시해야 한다. 그러나 한국적 정서에서는 인간적인 신뢰에 기초하여 합의가 이루어지는 경우도 있으며, 신뢰관계의 형성이 갈등양상을 완화하는 데에도 기여한다. 인간적인 신뢰관계가 형성될 경우 이해당사자 집단 내부의 고충을 이야기할 수도 있으며, 공식적인 채널이 불가피하게

결렬될 경우에도 비공식적인 통로를 통해 협상을 지속할 수 있다. 또 양보와 타협이라는 협상의 원칙은 기본적으로 신뢰와 강한 친화력을 맺고 있기 때문에 인간적인 신뢰는 협상의 분위기를 조성하는 핵심적인 요소라 할 수 있다.

따라서 한국토지주택공사는 사업지구 주민들 입장에 서서 역지사지 전략으로 사업지구 주민들과의 신뢰를 구축하기 위해 노력하였으며 충북혁신도시사업단 직원들이 사업지구 주민들의 입장에서 많이 생각하고 배려하고자 노력하는 모습은 주민들과의 신뢰를 구축하게끔 하였고 결국 사업지구 주민들의 마음을 움직였다. 갈등관리에 있어서는 제도적인 수단도 중요하지만 가장 중요한 것은 사람들의 마음을 움직이고 이들과 신뢰를 구축하는 것이라 할 수 있다.

비공식적인 협상을 통한 대화는 충북혁신도시건설사업 보상 쟁점사안에 대한 찬반을 둘러싼 논리싸움보다는 사업지구 주민들의 미래에 대한 실질적인 논의가 이루어졌다. 실제로 보상협의회가 결렬되고 다시 재기되기까지 2~3개월이 걸리는 경우도 있었다. 이 기간 동안 한국토지주택공사와 주민대책위원회 대표들은 비공식적인 협상을 통해 보다 현실적인 대안 찾기에 노력하게 된다. 비공식적인 협상을 활용한 대화는 공식적 채널의 보완적인 방법으로 공식적인 자리에서 나눌 수 없는 부분까지 허심탄회하게 이루어져 주민대책위원회 대표들이 실질적인 대안인 선 이주단지 조성 및 이주자택지 변경 및 사실상 농지인 임야개간지의 농지보상 문제에 관심을 갖도록 했다.

3) 원활한 의사소통을 통한 신뢰의 구축이 한국토지주택공사와 사업지구 주민들 간의 게임에 미친 영향

한국토지주택공사는 충북혁신도시건설사업의 진행 초기부터 충북혁신도시 주민대책위원회 대표들의 대표성을 인정하고 그들과의 인간적 신뢰

를 형성하는 데 힘을 기울였다. 한국토지주택공사는 사업지구 주민들 입장에서 서서 역지사지 전략으로 주민들과의 신뢰를 구축하기 위해 노력하였고 그 결과 충북혁신도시사업단 보상팀 직원들과 주민대책위원회 대표들 사이에 상당한 정도의 신뢰가 구축되었다.

이러한 신뢰는 한국토지주택공사와 주민대책위원회 대표들의 공식적 협상통로인 보상협의회가 ‘선이주단지 변경’, ‘사실상 농지인 임야개간지의 농지보상’ 및 ‘축산농가 폐업보상’에 대한 이견으로 2007년 11월 23일 결렬된 이후에 더욱 빛을 발하게 된다. 공식적 협상은 중단되었지만, 그동안 축적되어 온 서로 간의 신뢰를 바탕으로 비공식적 협상을 지속할 수 있었던 것이다. 약 1~2개월간의 비공식적 협상을 통해 한국토지주택공사와 주민대책위원회 대표들간에 ‘사실상 농지인 임야개간지의 농지보상’ 등에 관하여 상당한 합의를 이루어 내었다. 그 결과 보상협의회가 재개되었고, 두 협상 당사자는 결국 타협에 이르게 된 것이다.

<표4-4> 원활한 의사소통을 통한 신뢰의 구축과 균형의 변화

		사업지구 주민	
		협조	불응
한국토지주택공사	협상	㉠(1, 1)	㉡(-1, 2)
	강행	㉢(2, -1)	㉣(0, 0)

한국토지주택공사와 사업지구 주민 간의 의사소통이 활발하게 이루어져 양자 간의 신뢰가 구축된 결과, 양자의 합의와 타협을 통해 <표 4-4>에서 ㉣상황에서 ㉠상황으로 이동할 수 있었다. 이는 그 누구의 보

수도 감소시키지 않으면서 모두의 보수를 증가시키므로 '파레토 개선 (Pareto improvement)'이라 할 수 있다.

4. 공공갈등관리 전략 3: 실질적인 보상대책

1) 충북혁신도시건설사업에서 보상대책의 의의

충북혁신도시건설사업과 같은 공공사업이 사회 전체의 불특정 다수에
게는 편익을 주지만, 그 사업이 시행되는 특정 지역주민에게는 그에 따
른 편익이나 혜택을 주지 못하고 오히려 여러 가지 형태의 비용을 부담
시킬 수 있기 때문에 사업과 관련한 집단갈등이 나타나게 되는 것이다.

충북혁신도시건설사업과 같은 택지개발사업이 지구지정되면 일반적으
로 개발지역 주변지역은 개발에 대한 기대치가 오르기 때문에 지가가 상
승한다. 상대적으로 개발지역은 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보
상에 관한 법률에 따라 토지 등의 감정평가 시 개발이익을 배제하도록
되어 있어서 주변지역에 비해서 지가상승률이 적은 것으로 느껴진다. 따
라서 충북혁신도시개발지역의 다수의 토지 등의 소유자들은 상대적으로
박탈감을 느끼게 되었다.

따라서 이들이 인식하는 손해에 대한 합리적인 보상이 없이는 갈등관
리가 원활히 이루어질 수 없다.

충북혁신도시건설사업의 추진과정에서 한국토지주택공사는 보상가격에
대한 재평가는 불가하다는 원칙은 끝까지 고수했으나 그 외의 사업지구
주민들의 요구사항은 최대한 수용하고자 하였다.

2) 충북혁신도시건설사업에서의 보상대책

충북혁신도시건설사업지구의 주민들이 요구하는 보상대책 중 중요사안
은 저평가된 토지보상금액 재 감정평가 요구, 선이주단지 조성, 임야를
농지로 쓰는 이지목에 대한 보상이었다.

토지 등의 보상금액은 공익사업을 위한 취득 및 보상에 관한 법률에

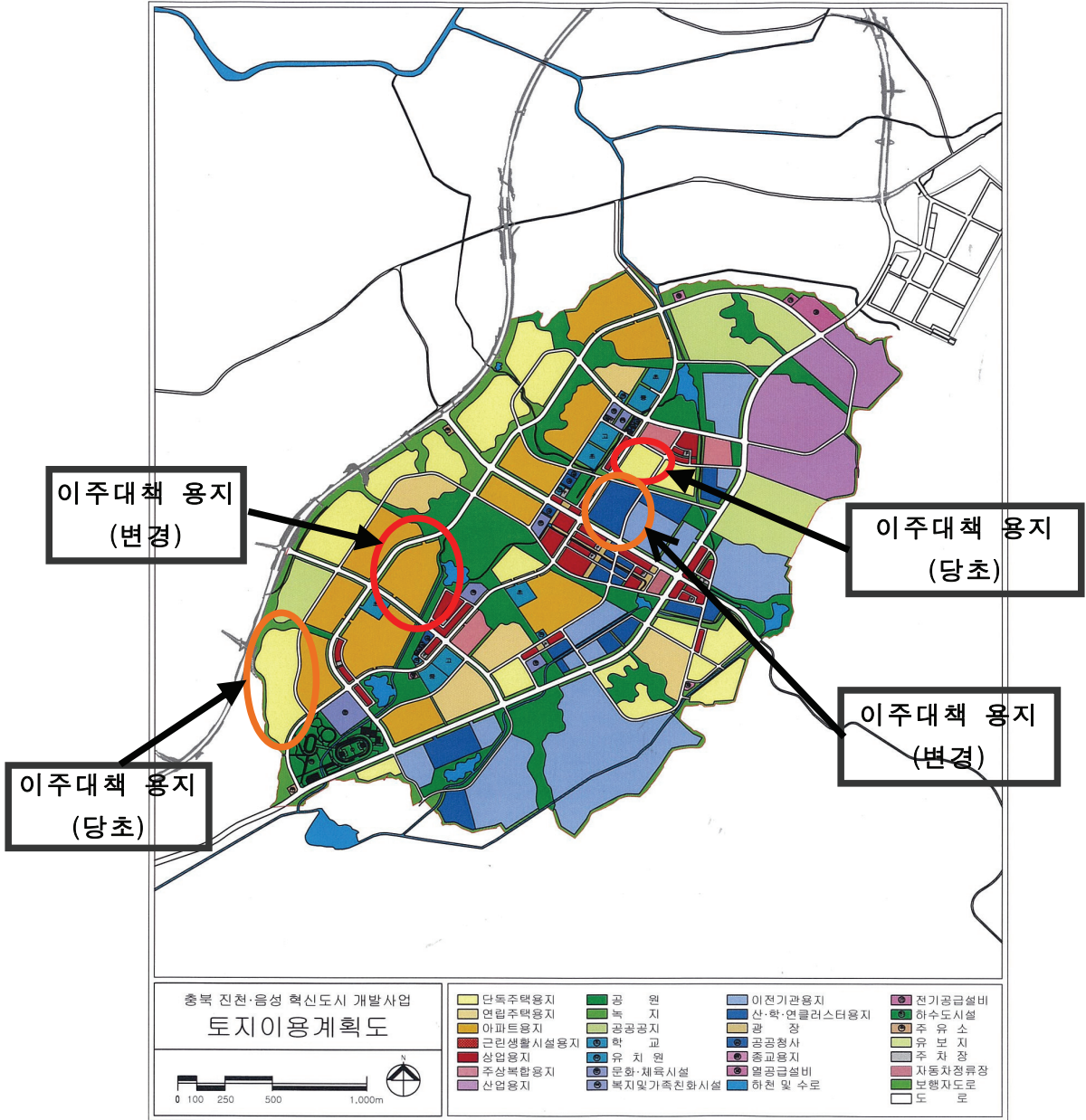
의거 사업시행자가 2개의 감정평가업체를 선정하고, 토지소유자들이 1개의 업체를 선정하여 감정평가 되었다. 실제 보상금액은 충북혁신도시 개발사업이 확정되기 이전의 토지가격에 지가상승률 감안하더라도 적지 않은 가격이었으며, 개발지 주변지역의 지가상승으로 개발지의 토지소유자는 상대적으로 박탈감은 느낄 수 있었으나, 충북혁신도시개발지역의 토지가격이 저평가되었다고 볼 수 없는 상황이었다. 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률에 의하면 감정평가에 특별한 문제가 있는 경우를 제외하고는 재평가가 불가하고, 수용재결, 이의재결 및 행정소송의 절차를 거쳐서 토지 및 물건에 대해서 감정평가를 다시 받을 수 있도록 되어 있다. 한국토지주택공사는 협의단계에서는 토지 등의 재감정평가는 불가하다는 원칙은 끝까지 고수하였다.

오랫동안 충북혁신도시사업지구 내에서 거주해왔던 주민들의 입장에서는 개발사업으로 인해 거주가 불안정해진다는 것이 가장 큰 문제점이었다. 그래서 보상협의회 등의 공식적인 채널을 통해서 한국토지주택공사에 선이주단지 조성을 요구하였다. 충북혁신도시가 개발되는 과정에서 사업지구 주민들의 이주지를 먼저 개발해서 이주에 대한 불편함이 없도록 해달라는 것이었다.

선이주단지 조성은 토지이용계획의 변경사항으로 충북혁신도시사업단에서 본사와의 협의, 국토해양부의 승인을 거쳐야 되는 사항이었으나, 한국토지주택공사는 적극적으로 주민들의 의견을 개발계획 또는 실시계획에 반영하도록 노력하였다.

주민대책위원회 대표들은 한국토지주택공사에 선이주단지 조성 요청 후 2개월이 지나서 선이주 및 이주자택지 위치를 충북혁신도시 중심으로 변경을 요구해왔다. 선이주 및 이주자 택지를 혁신도시 중심으로 변경하게 되면 토지이용계획상 개발에 따른 소음, 먼지 등으로 어려운 상황이었으나, 충북혁신도시사업단 보상팀은 약 4개월간 본사 개발부서와 국토해양부에 개발계획 변경 건의하여 주민들이 원하는 위치로 선이주 및 이주자 택지를 변경하는 것을 가능하게 하였다.

<그림4-1> 충북 혁신도시 이주주택지 위치 변경 도면



3) 실질적인 보상이 게임의 균형에 미치는 영향

충북혁신도시건설사업은 국가균형발전이라는 국가 시책에 따라, 지역 간 불균형을 해소하고 지역혁신 및 특성에 맞는 발전을 통하여 자립형 지방화를 촉진함으로써 전국이 개성있게 골고루 잘 사는 사회를 건설하는 것을 목적으로 함으로써 불특정 다수의 국민에게 편익을 준다. 하지만 충북혁신도시 사업지구 내 주민들은 주거지를 상실하고, 농업 등 생업을 포기하는 경우도 있으며, 개발지역 주변지역의 지가상승에 따른 박탈감 등을 느끼게 된다. 이러한 손실에 대한 실질적인 보상이 이루어지지 않는 한 충북혁신도시 사업지구 주민들은 불응 전략을 선택할 수밖에 없었다. 그러나 적절한 보상이 이루어지면 이들의 전략 선택은 달라질 수 있었다.

한국토지주택공사의 보상대책의 핵심은 ‘선이주단지 조성 및 이주자 택지 위치 변경’ 이었다. 사실 선이주단지 조성 및 이주자 택지 위치 변경은 한국토지주택공사가 사업지구 주민들과의 협상에서 제시할 수 있었던 가장 큰 카드였다. 거기에 충북혁신도시 사업지구 인근 지자체의 협조를 어렵게 얻어내어 축산업가 폐업보상을 해주었고, 불법임야개간지에 대한 농업손실보상에 대해서 국토해양부 산하기관 사이에 의견이 분분하여 보상지침을 정하기 힘든 상황에서 한국토지주택공사는 사업지구 주민들의 상황을 고려하고, 주민들의 의견을 적극 수렴하였으며, 관련 지자체의 협조를 얻어내는데 게을리하지 않아 불법임야 개간지에 적정보상을 하고 농업손실보상을 시행하여 토지 등이 수용당하는 사업지구 주민들에게 실질적인 보상을 하였다.

한국토지주택공사는 사업지구 주민들에게 ‘선이주단지 조성 및 이주자 택지 위치 변경’ 등 실질적인 보상대책을 제시하였고, 많은 사업지구 주민들이 이런 한국토지주택공사의 노력에 마음을 움직이기 시작하였다. 즉 충북혁신도시 사업지구 내에서 거주지를 옮길 수 있었고, 현실적으로 불가능하게 생각했던 축산업가 폐업보상, 불법임야 개간지에 대한 적정

보상 및 농업손실 보상을 받을 수 있으므로 협조라는 전략을 선택할 경우 보수의 분명한 증가가 예상되는 것이었다(1→3, -1→1). 그 결과 불응은 더 이상 사업지구 주민들의 우월전략이 될 수 없었다. 협조가 새로운 우월전략이 된 것이다. 또한 민주화와 지방화, 시민사회의 성장으로 인해 더 이상 정부의 일방적인 사업추진은 가능하지도 바람직하지도 않다. 따라서 한국토지주택공사가 강행 전략을 추진할 경우 일정한 손실을 경험하게 된다. 이는 한국토지주택공사가 강행이라는 전략을 선택할 경우의 보수가 감소(2→0, 0→-2)한다는 것을 의미한다. 그 결과 보수표는 다음과 같이 변한다.

보상으로 인한 사업지구 주민들의 협조 시 보수의 증가분과 강행 비용의 증가분이 충분히 크다면 게임의 균형은 (한국토지주택공사, 사업지구 주민들)=①(협상, 협조)가 될 수 있다. 두 경기자 모두 최초의 상황보다 보수가 증가함을 알 수 있다. 실제로도 한국토지주택공사와 사업지구 주민들은 이러한 전략을 택하여 최종 타협에 도달했다.

<표4-5> 한국토지주택공사와 사업지구 주민의 전략과 보수
(실질적인 보상이 없을 경우)

		사업지구 주민	
		협조	불응
한국토지주택공사	협상	㉠(1, 1)	㉡(-1, 2)
	강행	㉢(2, -1)	㉣(0, 0)



<표4-6> 한국토지주택공사와 사업지구 주민의 전략과 보수
(실질적인 보상이 이루어질 경우)

		사업지구 주민	
		협조	불응
한국토지주택공사	협상	㉠(1, 3)	㉡(-1, 2)
	강행	㉢(2, 1)	㉣(0, 0)



<표4-7> 한국토지주택공사와 사업지구 주민의 전략과 보수
(강행 전략의 비용이 증가할 경우)

		사업지구 주민	
		협조	불응
한국토지주택공사	협상	㉠(1, 3)	㉡(-1, 2)
	강행	㉢(0, 1)	㉣(-2, 0)

제 5 장 결론

제 1 절 분석결과의 요약

1. 귀인이론을 적용한 분석결과의 요약

충북혁신도시건설사업 사례와 같은 공공사업 추진과정에서 사업단계별로 나타나는 갈등을 살펴보고, 이에 대한 해결방안을 사업 진행과정에 참여한 보상실무자의 입장에서 제시하고자 한다. 우선 택지개발계획 단계, 보상단계, 택지조성단계로 나누어지는 사업단계에서 나타나는 갈등을 공공갈등 원인을 유형화한 정용덕(2010), ‘공공갈등과 정책조정 연구’의 귀인이론에 근거하여 살펴보고 이에 대한 현실적인 갈등관리방안을 아래와 같이 도출하였고, 특히 실무자로 참여한 보상분야에서 좀 더 세부적인 방안을 제시하였다.

첫째 택지개발계획단계에서는 ‘귀인이론’의 개인의 주관적 행위수준에서 나타나는 갈등이 존재했다. 대부분의 택지개발사업에서 사업의 주체는 주민들의 참여권의 보장을 소홀히 하여 주민들로부터 개발사업에 대한 신뢰를 얻지 못하여 사업을 착수한 이후 난관에 부딪히는 사례가 빈번하였다. 또한 주민들의 문화적 수준이나 경제·생활수준을 제대로 반영하지 못한 채 단지 효율성만을 위한 계획을 수립하여, 개발이 완료된 이후에 혹은 개발의 진행과정에서 공동체 문제의 원활한 해결점을 찾지 못하여 많은 어려움을 겪고 있다. 그리고 주민들에게 정확한 정보를 제공하지 않은 계획은 수요를 적절하게 예측하지 못한 후유증으로 계획의 수립이후에 사업을 진행시키지 못하고 장기간 개인의 재산권만 침해하는 경우가 발생하며, 사업의 완료이후에도 실패를 결말짓는 경우가 허

다하다.

계획단계에서의 갈등관리를 위해서 주민참여를 통한 계획수립이 필요하다. 계획의 검토단계에서는 다양한 정보공개와 장을 마련해야 하며, 기존 시민참여 제도의 정비를 통해 현실적으로 참여를 높일 수 있도록 해야 한다. 기본계획, 재정비 계획에서 의무화되어 있는 공청회·공람제도를 지역적 특성에 따라 융통성을 가지고 시기, 횟수 등을 지방정부의 조례로 정할 수 있도록 개선해야 한다. 지역이 선정되고 난 뒤, 지역주민들을 상대로 가능성 있는 다양한 사업계획을 제시하며, 각각의 대안에 대한 경제적 인센티브를 함께 공개하여 직접 대안을 선택할 수 있는 기회를 제공하여야 한다. 그러기 위해서는 관련 전문지식을 쉽게 지역주민에게 설명할 수 있는 중간자 역할을 할 수 있는 전문가가 필요하다.

계획의 집행단계에서 주민에게 이견이나 더욱 바람직한 의견이 제시된다면 검토하여 타당할 때 다시 계획에 반영하도록 목표 연도는 두되 개발기간은 고정시키지 않도록 기간의 유연성을 가지는 것이 바람직하고, 사업완료시점까지 사업에 대한 정보를 수시로 공개하여 행정에 대한 신뢰도를 높여줄 필요가 있다.

둘째, 보상단계에서는 ‘귀인이론’ 중 개인의 객관적 행동 수준에서 나타나는 갈등이 나타났다. 경제적인 이익 배분을 둘러싼 개인 혹은 집단에 의해 빚어지는 이익갈등의 대부분이 여기에 해당한다. 도시 재개발 사업 추진과정에서 철거민들과 추진 당국 간에 갈등으로 빚어진 ‘용산참사’와 그밖에 많은 입지 선정(siting)관련 공공갈등 사례들이 전형적인 예가 된다. 충북혁신도시건설사업과 같은 공공사업에서 상당수의 주민 갈등이 토지수용의 보상에 관한 문제해결을 위한 것이다. 보상가격의 시가반영 미흡, 공익사업 보상평가의 감정평가업자 선정방식의 문제점 등이 공공사업의 보상문제의 중요한 근간을 이루고 있다.

보상단계에서의 갈등관리를 위해서, 우선 공시지가 체계의 개선이 필요하다. 공시지가가 시가의 반영을 통해 보상의 문제는 물론 각종 조세

의 부과 기준 등에 있어서 공시지가 본래의 기능을 수행할 수 있는 제도로 변화하여야 할 것이다. 공공사업에 편입되는 토지에 대한 손실보상이 충분히 이루어진다면 보상관계 갈등은 현저히 줄어들 것이다. 물론 예산책정 문제와 세금 증대, 지가인상 등 부작용도 크지만, 그 보다도 피보상권자들이 헌법의 정당한 보상을 받기 위하여 공공사업 중지가처분 신청 또는 집단민원 발생, 일련의 집단시위 등을 강행함으로써 이에 파생된 사업지연과 기회손실에 대한 비용이 더 크기 때문이다.

다음으로 공익사업 보상평가의 감정평가업자 선정제도 개선이 필요하다. 공익사업 보상평가지 사업시행자가 감정평가사 2인을 선정하는 과정에서 자의적 선정, 원가절감을 위한 과소보상 추구, 민원해소 차원에서 과다보상 추구 등의 문제가 발생한다. 또한 토지소유자가 평가액을 높게 제시하는 평가업자를 추천하거나 학연, 지연 등 연고 관계를 통해 평가업자를 추천하는 경향이 있다. 따라서 공익사업의 보상평가의 공정성을 높이기 위해서 감정평가업자 선정방식은 현행체제를 유지하되 감정평가업자가 사업시행자와 토지소유자의 어느 측에도 구속되지 않고 중립적이고 객관적으로 평가업무에 임할 수 있도록 중립적 지위에 있는 한국감정평가협회, 한국감정원 등의 제3기관이 감정평가업자 선정 및 추천을 맡기는 방식으로 개선하는 것이 현실적이라고 생각된다.

셋째, 택지조성단계에서는 ‘귀인이론’ 중 주관적 구조 수준에서 나타나는 갈등이 나타난다. 환경, 교육, 안전, 대북 문제 등을 둘러싸고 나타나는 이념갈등이 여기에 해당한다. 예로서, 새만금 간척사업을 둘러싼 이해관계집단들 사이의 갈등이 각 집단들의 문화편향 차이에서 비롯된 것을 들 수 있다²⁴⁾.

택지조성단계에서 나타나는 갈등요소는 크게 환경보호와 개발간의 가치의 갈등과 공사로 인한 안전 및 공해요인, 그리고 편의시설 요구에 따른 갈등으로 크게 나뉘 볼 수 있다.

24) 정용덕(2010), “공공갈등과 정책조정 연구”, 행정논총 48(4) : p10

과거에는 주로 사업추진에 따른 피해주민의 토지보상과 관련된 문제가 갈등의 주원인으로 작용하는 경우가 많았으나 최근에는 이런 직접 이해 당사자의 재산적 이해갈등에서 환경적인 또는 사회적인 가치인식의 차이에 따른 사회전체의 가치갈등으로 중심이 옮겨가고 있다. 따라서 대규모적인 녹지훼손과 자연경관의 파괴 및 우량농지 잠식의 문제로 인한 갈등이 발생하고 있다. 택지조성사업의 진행과정에서 발생하는 안전에 관한 문제 및 공해요인에 대한 해결을 요구하는 민원도 많은 비율을 차지하지는 않지만 소홀히 여길 수 없는 문제들이다.

택지조성단계에서의 갈등관리를 위해서 환경영향평가의 개선이 필요하다. 사업이 구체화되고 나서 착수되는 일반적인 평가와는 달리, 국가 상위계획과 각종지역 계획 등, 사업의 계획 단계에서 환경의 영향을 평가함으로써 계획의 변경과 중지 등, 사전 개선 전략을 도출해낼 수 있는 전략적 환경영향평가의 도입이 필요하다. 환경영향평가가 개발사업의 시행으로 인해 발생하는 문제를 공정하고, 객관적으로 평가하고, 환경에 미칠 악영향을 미리 예측하고 저감방안을 수립하는 제도라는 측면에서 평가서작성의 주체는 사업주가 아닌 제3자가 되어야 할 것이다. 그래야만 객관적이고 중립적인 환경영향평가가 가능할 것이다. 마지막으로 환경영향평가가 단순한 환경위해성의 저감방향을 제시하는 소극적 수단이 아닌 ‘의사결정수단’이 되도록 제도적인 개선이 이루어져야 할 것이며, 사업계획의 확정 이전에 환경적인 문제를 노선의 결정이나, 토지이용 계획과 함께 고려하는 등 개발사업의 입지선정시기부터 환경에 대한 고려가 있어야 한다.

2. 게임이론을 적용한 분석결과의 요약

2000년이후 국토균형발전차원에서 행정도시, 기업도시, 혁신도시 등 대규모 국책사업이 동시다발적으로 진행되고 있으며, 도시재생을 위한 정비사업은 도시곳곳에서 진행되고 있다. 이러한 사업은 국토를 효율적으로 발전시키고 도시환경을 개선시키는 등의 순기능도 많았지만, 반면에 사업추진과정에서 토지 등의 보상금을 둘러싼 갈등문제로 드러나는 역기능도 만만치 않았다. 이런 사업시행자와 토지 등의 소유자간의 갈등으로 인해 사업의 차질이 빚어지거나 사업추진 자체가 어려워지는 경우가 자주 발생하고 있다. 이런 현상은 충북혁신도시건설사업과 같은 공공사업의 보상부문에 있어서 새로운 갈등관리 방식을 요청하고 있다.

이러한 맥락에서 한국토지주택공사가 충북혁신도시건설사업을 추진하는 과정에서 보여준 갈등관리 사례는 공공사업과 관련한 갈등관리의 경험이 절대적으로 부족한 현실에서 국책사업을 수행하고 있는 공공기관에 시사하는 바가 크다. 본 논문에서는 ‘충북혁신도시건설사업이 선이주단지 조성 및 이 주자택지 변경 등의 손실보상과 관련하여 토지 등의 소유자들과의 갈등에도 불구하고 사업의 시행주체인 한국토지주택공사의 계획대로 보상이 완료되고 착공될 수 있도록 한 성공적인 갈등관리 전략’을 게임이론 등을 활용하여 분석하였다. 다음은 연구결과를 요약한 것이다.

첫째, 충북혁신도시건설사업의 보상과정의 절차적 정당성이 성공적인 갈등관리의 든든한 버팀목의 역할을 하였다. 충북혁신도시건설사업과 같은 공공사업에서 보상과정의 절차적 정당성이 제고될 경우, 해당 사업을 반대하는 이해당사자들의 입지는 좁아지게 된다. 정책사업의 사회적 정당성이 확보된 상황에서 사업지구의 주민들의 경제적 이익배분이 걸려있는 이주대책 수립 등 택지보상의 의사결정과정에서 주민들의 참여를 적극 독려하고, 사업시행자가 사업지구 주민들의 의견을 적극 반영하여 정책을 결정, 집행하려는 상황에서 사업지구 주민들이 개발사업을 무조건

반대하면 일반 대중이 토지 등의 소유자들을 집단 이기주의로 치부해 버리면 반대집단의 조직력은 와해되고 일정 수준에서 타협할 가능성이 높아진다. 보상과정의 절차적 정당성은 사업지구 주민들에게 보이지 않는 압박수단으로 기능하여 갈등을 완화하고 협상의 장으로 끌어들이는 요소로서 작용했다.

둘째, 한국토지주택공사와 사업지구 주민들 간의 갈등에서 갈등 당사자 간의 원활한 의사소통을 통한 신뢰의 구축이 성공적인 갈등관리를 가능하게 하였다. 한국토지주택공사는 사업지구 주민들과의 원만한 합의와 타협 없이는 충북혁신도시건설사업의 추진이 불가능함을 인지하고 사업의 준비단계에서부터 사업지구 주민들과의 의사소통 채널을 만드는 일에 주력한다. 현장조사를 통한 의견수렴에서부터, 주민설명회 개최, 주민 희망사항 수렴을 위한 설문조사 실시, 이주 집단마을 조성관련 관계자 회의, 보상관련 주민설명회 개최, 보상소위원회, 보상협의회의 구성 및 활동, 비공식적 협상에 이르기까지 한국토지주택공사의 사업지구 주민들과의 의사소통을 위한 노력은 계속되었다. 특히 한국토지주택공사 충북혁신도시사업단 보상팀의 지속적인 사업지구 주민들과의 개별접촉은 한국토지주택공사와 사업지구 주민들 간의 상충되는 이해관계를 뛰어넘는 인간적 신뢰의 구축을 가능하게 했다. 이러한 신뢰의 기초 위에 한국토지주택공사 충북혁신도시사업단 보상팀과 충북혁신도시 주민대책위원회 대표는 허심탄회한 대화를 나누고 합의점을 도출해 내었다.

셋째, 실질적인 보상이 사업지구 주민들의 입장을 변화시켜 갈등관리가 원활하게 이루어졌다. 사업지구 주민들이 요구하는 보상대책 중 중요사안은 저평가된 토지보상금액 재 감정평가 요구, 선이주단지 조성, 임야를 농지로 쓰는 이지목에 대한 보상이었다. 협의단계에서의 토지 등에 대한 감정평가는 문제가 없다는 법률적 판단을 확보하고, 협의단계에서의 재감정평가는 불가하다는 원칙은 끝까지 고수하였지만, 그 외의 사업지구 주민들의 요구사항은 최대한 반영하고자 하였다. 선이주단지 조성 및 이주자택지 변경, 임야를 농지로 쓰는 이지목에 대한 보상 등은 충북

혁신도시건설사업에 대한 사업지구 주민들의 협조를 이끌어 내는 데 결정적인 역할을 하였다.

제 2 절 이론적 및 정책적 시사점

최근 우리나라에서 많은 공공사업이 진행되면서 보상과 관련된 갈등이 빈번하게 발생하고 있다. 국책사업 또는 수용권한이 있다는 이유로 많은 공공사업에서 중앙정부나 공공기관 등의 사업시행자는 해당지역 주민들의 참여나 동의를 구하려는 노력을 기울이지 않고 일방적으로 사업을 결정하고 밀고 나가려는 경향이 있다. 그러다 보니 미리 갈등을 예방하려는 노력에 소홀하게 되고, 이미 갈등이 불거진 경우에는 이를 해결하는 방안을 찾기도 어렵게 된다.

권위주의 시대에는 민주적인 의사표출의 기회가 제약되어 있었기 때문에, 개발사업을 둘러싼 갈등이 표면화되는 경우가 적었다. 그러나 사회가 민주화·지방화·다원화된 요즈음에 공공사업으로 발생하는 보상과 관련된 갈등이 발생하는 경우도 잦아지고 있다.

이처럼 최근 들어 공공사업에서 보상과 관련된 갈등은 빈번하게 발생하고 있는데 반해 이에 대한 갈등관리체계는 미흡한 것으로 보인다는 점에서 공공사업에서 보상과 관련된 갈등에 대한 사례연구가 보다 활발하게 이루어질 필요가 있다고 생각한다. 이에 대해 연구한 본 논문의 정책적 함의는 다음과 같다.

첫째, 공공사업의 계획단계에서 효율적인 갈등관리를 위해서 주민참여를 통한 계획수립이 필요하다. 계획의 검토단계에서는 다양한 정보공개와 장을 마련해야 하며, 기존 시민참여 제도의 정비를 통해 현실적으로 참여를 높일 수 있도록 해야 한다. 기본계획, 재정비 계획에서 의무화되어 있는 공청회·공람제도를 지역적 특성에 따라 융통성을 가지고 시기, 횟수 등을 지방정부의 조례로 정할 수 있도록 개선해야 한다. 지역이 선

정되고 난 뒤, 지역주민들을 상대로 가능성 있는 다양한 사업계획을 제시하며, 각각의 대안에 대한 경제적 인센티브를 함께 공개하여 직접 대안을 선택할 수 있는 기회를 제공하여야 한다. 그러기 위해서는 관련 전문지식을 쉽게 지역주민에게 설명할 수 있는 중간자 역할을 할 수 있는 전문가가 필요하다. 계획의 집행단계에서 주민에게 이견이나 더욱 바람직한 의견이 제시된다면 검토하여 타당할 때 다시 계획에 반영하도록 목표 연도는 두되, 개발기간은 고정시키지 않도록 기간의 유연성을 가지는 것이 바람직하고, 사업완료시점까지 사업에 대한 정보를 수시로 공개하여 행정에 대한 신뢰도를 높여줄 필요가 있다.

둘째, 보상단계의 효율적인 갈등관리를 위해서, 보상 제도적인 측면과 보상 운영적인 측면에서 갈등관리 방안을 살펴보면 다음과 같다.

우선 보상 제도적인 측면의 갈등관리 방안으로 첫째, 공시지가 체계의 개선이 필요하다. 공시지가가 시가의 반영을 통해 보상의 문제는 물론 각종 조세의 부과 기준 등에 있어서 공시지가 본래의 기능을 수행할 수 있는 제도로 변화하여야 할 것이다. 공공사업에 편입되는 토지에 대한 손실보상이 충분히 이루어진다면 보상관계 갈등은 현저히 줄어들 것이다.

다음으로 공익사업 보상평가의 공정성을 높이기 위해서 감정평가업자 선정방식은 현행체제를 유지하되 감정평가업자가 사업시행자와 토지소유자의 어느 측에도 구속되지 않고 중립적이고 객관적으로 평가업무에 임할 수 있도록 중립적 지위에 있는 한국감정평가협회, 한국감정원 등의 제3기관이 감정평가업자 선정 및 추천을 맡기는 방식으로 개선하는 것이 현실적이라고 생각된다.

보상 운영적인 측면에서 충북혁신도시 건설사업 보상사례를 통해서 다음과 같은 갈등관리 방안이 도출되었다. 첫째, 공공사업의 보상과 관련하여 공공갈등이 성공적으로 관리되기 위해서는 보상과정의 절차적 정당성의 확보가 필수적이다. 충북혁신도시건설사업과 같은 택지개발사업에서 보상과정의 절차적 정당성이 제고될 경우, 해당 사업을 반대하는 이

해당사자들의 입지는 좁아지게 된다. 사업지구의 주민들의 경제적 이익 배분이 걸려있는 택지보상의 의사결정과정에서 당사자들이 참여하도록 함으로써 기회균등 보장에 대한 정당성을 확보할 필요가 있다. 보상과정의 절차적 정당성은 사업지구 주민들에게 보이지 않는 압박수단으로 기능하여 갈등을 완화하고 협상의 장으로 끌어들이는 요소로서 작용한다. 둘째, 공공갈등에 대한 성공적인 갈등관리를 위해서는 갈등 당사자 간의 원활한 의사소통을 통한 신뢰의 구축이 필수적이다. 결국 모든 일은 사람이 하는 것이기 때문에 사람과 사람 사이에 마음이 통하면 안될 일이 없는 것이다. 미리 주민 등 갈등 당사자의 의견에 귀를 기울이는 여론수렴과정에 신경을 쓰고 정부 등의 사업시행자가 가진 정보를 공개한다면 추후에 집행비용을 줄일 수 있다. 또 사업 시행 계획 단계부터 주민들과 충분한 협의를 거쳐야 한다. 셋째, 공공사업이 사회 전체의 불특정 다수에게는 편익을 주지만, 그 사업이 시행되는 특정 지역주민에게는 그에 따른 편익이나 혜택을 주지 못하고 오히려 여러 가지 형태의 비용을 부담시킬 수 있다. 이런 갈등 당사자들에 대해 실질적인 보상이 이루어져야 한다. 이들이 인식하는 손해에 대한 합리적인 보상이 없이는 갈등관리가 원활히 이루어질 수 없다.

셋째, 택지조성단계에서의 갈등관리를 위해서 환경영향평가의 개선이 필요하다. 사업이 구체화되고 나서 착수되는 일반적인 평가와는 달리, 국가 상위계획과 각종지역 계획 등, 사업의 계획 단계에서 환경의 영향을 평가함으로써 계획의 변경과 중지 등, 사전 개선 전략을 도출해낼 수 있는 전략적 환경영향평가의 도입이 필요하다. 환경영향평가가 개발사업의 시행으로 인해 발생하는 문제를 공정하고, 객관적으로 평가하고, 환경에 미칠 악영향을 미리 예측하고 저감방안을 수립하는 제도라는 측면에서 평가서작성의 주체는 사업주가 아닌 제3자가 되어야 할 것이다. 그래야만 객관적이고 중립적인 환경영향평가가 가능할 것이다. 마지막으로 환경영향평가가 단순한 환경위해성의 저감방향을 제시하는 소극적 수단

이 아닌 ‘의사결정수단’ 이 되도록 제도적인 개선이 이루어져야 할 것이며, 사업계획의 확정 이전에 환경적인 문제를 노선의 결정이나, 토지이용계획과 함께 고려하는 등 개발사업의 입지선정시기부터 환경에 대한 고려가 있어야 한다.

제 3 절 연구의 한계

본 연구는 먼저 질적이고 정성적인 분석방법을 택하고 있기 때문에 일 반적 이론화나 검증에 한계를 보일 수 있다.

둘째로, 한국토지주택공사와 사업지구 주민들 간의 갈등과정과 협상과정을 게임이론의 틀로 분석하는 과정에서 각 갈등당사자가 취할 수 있는 전략을 두 가지로 단순화하였다. 그러나 각자가 취할 수 있는 유의미한 전략이 더 있을 수 있다.

마지막으로, 게임의 결과 각 갈등당사자가 얻는 보수와 보상과정의 절차적 정당성, 원활한 의사소통을 통한 신뢰의 구축, 그리고 실질적인 보상대책이라는 갈등관리전략이 실행된 결과 변화된 보수를 산출하는 과정에서 엄밀한 이론적·수리적 기초가 부족하다는 한계가 있다.

참 고 문 헌

<단행본>

- 강영진(2000), 『갈등분쟁 해결 매뉴얼』, 서울 : 성공회대 출판부
- 김도희(2001), “지방정부와 주민간 입지갈등의 갈등유발요인에 관한 연구: 울산원자력발전소 입지갈등사례를 중심으로”
『한국정책학회보』 제10권 제1호(2001)
- 김병섭(2006), “새만금사업과 갈등 조정기구의 대응” 『정책사례연구』, 대영출판사
- 김영세(2007), 『게임이론-전략과 정보의 경제학』, 서울 : 박영사
- 김종찬(1996), “환경오염시설 설치에 따른 지역이기주의 극복방안에 관한 연구”, 『강남대학교, 사회과학논총』, 창간호
- 나태준(2004), 『갈등해결의 제도적 접근 : 현행 갈등관련 제도분석 및 대안』, 한국행정연구원
- 나태준(2007), “청계천 복원사업을 통해 본 도시개발 갈등관리”, 『도시정보』 2007년 10월호
- 박상필(2002), 『NGO와 정부 간의 견제·협력의 게임론적 이해』, 「현상과 인식」 통권 제86호
- 박형서(2003), 『공공시설의 외부효과와 입지갈등에 관한 연구』, 국토연구원
- 성지은(2005), 『청계천 복원사업의 갈등관리 전략분석』, 한국사회와 행정연구 제15권 제4호
- 이만형·최남희·박문서(2005), 『공공기관 이전과 혁신도시 건설 : 도시 동태성 분석』, 주택연구 제13권 3호
- 이종렬(1995), “학계기물처리장 입지선정과 주민갈등 : 울산사례를 중심으로”, 『한국행정학회보』 제29권 제2호
- 이준구(2008), 『미시경제학』, 서울 : 법문사
- 정용덕 외 (2011). 공공갈등과 정책조정 리더십. 파주: 법문사.

정희성·이창훈(2005), 『환경갈등 현황 및 정책과제』, 경제인문사회연구회
 천대윤(2005), 『갈등관리와 협상전략론』, 선학사
 황기연, 변미리, 나태준(2005), 『프로젝트 청계천-갈등관리전략』, 서울: 남출판
 국민권익위원회(2008), 『부동산 감정평가 투명성 제고방안』
 한국부동산연구원(2007), 『공익사업 보상평가의 합리화에 관한 연구』
 한국토지공사, 국토연구원(2006), 『혁신도시 건설을 위한 편람작성 연구』

<신문 · 잡지 기타>

국토해양부 홈페이지 : <http://innocity.moct.go.kr>

<논문>

강진용(2009), “청계천복원사업 과정에 나타난 공공갈등관리에 관한 연구”,
 서울대학교 행정대학원 석사학위논문
 김길수(1995), “정책대상집단의 정책수용과 저항에 관한 연구: 핵폐기물
 처분장의 입지사례를 중심으로”, 동국대학교 대학원
 박사학위논문
 김준현(2002), “정책변동요인에 관한 연구 : 새만금지구 종합개발사업과
 영월동강댐 건설사업의 비교”, 서울대학교 행정대학원
 석사학위논문
 김정후(2000), “도시계획관련 집단민원 실태분석 및 해소방안에 관한 연구”,
 한양대학교 석사학위논문
 김창휘(1999), “행정상 손실보상의 내용과 기준에 관한 연구”, 경희대학교
 대학원 박사학위논문
 권영길(1996), “환경문제에 대한 지방정부의 갈등관리”, 광운대학교 대학원
 박사학위논문
 류해웅외(2005), “토지보상제도 개선연구”

- 문종규(2011), “공공갈등의 전략적 관리에 관한 연구 : 경부고속철도 천성산 사업과 호남고속철도 계룡산 사업 갈등을 중심으로” , 서울대학교 행정대학원 석사학위논문
- 박명현(2004), “서울시 청계천복원사업의 갈등관리 과정에 관한 연구 : 서울시와 상인집단간의 협상을 중심으로” , 서울시립대학교 대학원 박사학위논문
- 박선정(2004), “「서울 서초구 추모공원」 정책포류에 관한 게임론적 접근” , 서울대학교 행정대학원 석사학위논문
- 박인권(1999), “국책사업의 집행을 둘러싼 갈등에 관한 연구” , 서울대학교 환경대학원 석사학위논문
- 배남진(2008), “공영택지개발사업에서의 갈등관리에 관한 연구: 분당 및 소사별신도시 개발사례를 중심으로” , 경원대학교 대학원 박사학위논문
- 서보경(2007), “공공정책의 갈등관리 : 평택미군기지이전사업을 중심으로” , 서울대학교 행정대학원 석사학위논문
- 오부영(2000), “정책결정 지연과 집단갈등에 관한 연구 : 영월댐 건설계획 사례를 중심으로” , 연세대학교 관리과학대학원 석사학위논문
- 이승우(2008), “공공사업에서의 갈등관리 연구 : 용인죽전지구 택지개발 사업 사례를 중심으로” , 단국대학교 대학원 박사학위논문
- 이승철(1993), “정책대상집단의 정책관여요인에 관한 연구: 비선호시설 입지 정책을 중심으로” , 건국대학교 대학원 박사학위논문
- 임동환(2003), “「새만금 간척사업」에 대한 게임이론적 분석” , 서울대학교 행정대학원 석사학위논문
- 윤성훈(2009), “도시개발 과정의 갈등 구조 특성에 관한 연구 : 혁신도시 사례를 중심으로” , 강원대학교 대학원 일반대학원 박사학위논문
- 윤일기(2007), “국책사업의 갈등관리 성패요인에 관한 연구 : 미군기지 평택이전과 기무사령부 과천이전 사례를 중심으로” , 서울대학교 행정대학원 석사학위논문

- 전대성(2006), “비선호시설 입지갈등과정에서 주민선호에 미치는 영향 요인 분석”, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문
- 정용덕(2010), “공공갈등과 정책조정 연구,” 행정논총. 48(4): 1-30.
- 최승태(2002), “개발과 보존의 정책갈등에 관한 연구:영월댐 건설사업과 새만금 간척사업의 비교분석”, 전남대학교 행정대학원 석사학위논문
- 최응용·김효진(2004), “공기업 대리문제의 게임이론적 분석”, 「한국회계학회 학술연구발표회 논문집」
- 하혜영(2007), “공공부문 갈등해결에 미치는 영향요인 연구”, 서울대학교 행정대학원 박사학위논문
- 한재원(1994), “협상을 통한 도시개발사업 시행에 관한 연구: 서울시 노원구 쓰레기 소각장 입지협상 사례를 중심으로”, 서울대학교 환경대학원 석사학위논문
- 홍성만(2000), “정부와 비정부조직의 정책경쟁: 영월댐 개발정책사례를 중심으로”, 고려대학교 대학원 박사학위논문
- 허강무(2009), “보상평가의 감정평가업자 선정제도 개선방안”
- 허석(1995), “공공정책 결정과 주민저항에 관한 연구: 핵폐기물처리시설 입지선정에 관한 사례분석”, 건국대학교 대학원 박사학위논문
- Pondy, L.R(1967), Organizational Conflict : Concepts and models, Administrative Quarterly

Abstract

A Study on Effective Resolution of public conflicts in developing public projects

- Focusing on the games of the interested parties in the "Chungbuk Reform Cities Construction Project" -

Shin, Byoung-Chan

The Graduate School of Public Administration

Seoul National University

Large scale national projects such as administration city, company city and innovation city have been simultaneously in progress since 2000, in line with the government's boost of balanced national development. Refurbishment projects on city rehabilitation are also underway here and there. Such projects have brought about the positive aspects of effective development of the national land and city environment but, on the other hand, they also have led to adverse effects arising out of disputes with the local residents related to compensation issues. Oftentimes, such conflicts with the land owners have caused the project delay and have made the projects even difficult to complete.

In the circumstances where the compensation issues frequently

take place in public projects with the absence of effective management system of such conflicts, there is a growing need for case studies related to compensation disputes in public projects. As such, below are the outlines of the policy implications of the said thesis.

First, a plan must be in place with the involvement of the local residents to manage the effective conflict control in the basic planning stage of public projects. In reviewing such a plan, a wide range of information disclosure and the system of participation of the public should be enhanced so as to attract participation of the local residents. The public hearing system required in the basic planning stage and refurbishment plan should be flexibly implemented, reflecting the characteristics of each region such as timing and frequency and be enacted as regulations by the local governments. After the region is nominated, various economic incentives and associated business plans are to be provided for the local residents so that they can choose the one that best suits their interests. To this end, experts are necessary as a middleman to give enough explanation to the local residents the specialized knowledge. When the local residents come up with differing ideas or comments in the implementation stage of the project plan, close attention must be paid to their voices with all due respect, so that their voices are to be incorporated in the planning on a flexible basis as targeting the timeframe but not fixing the development period. The local residents may gain access to necessary information from time to time so that the confidence and trust in the local government is restored.

Second, to effectively manage the public conflict in the stage of compensation, we should closely look at two perspectives. Compensation system itself and its operation.

From the aspect of compensation system, first, the system of officially assessed land price should be improved in a manner to perform its own function in light of taxation as well as compensation issues, through reflecting the market price. If compensation request is fully satisfied with respect to the land development of public projects, then the conflicts over compensation will be significantly reduced.

Furthermore, while the selection process of public appraiser remains largely the same, a slight modification is required to achieve more transparency. One of the ways to do so is to let the neutral third parties such as Korea Association of Property Appraisers or Korea Appraisal Board conduct the selection process of the appraiser.

From the aspect of operating the compensation system, one can find the following method of conflict management in the case of Chungbuk Reform City Construction Project.

First, the justification of the procedural details of the compensation process is a must requirement in order to successfully manage the public conflict associated with public projects. The parties involved who oppose the land development policy such as Chungbuk Reform City Construction Project would have made their positions lenient if justification on compensation process had been improved. Justification can be improved by virtue of direct participation by residents based on equal opportunities in the decision making process of land compensation which has a lot to do with residents' profit.

Justification on compensation process helps mitigate the conflicts and brings the residents to the discussion table.

Second, in order to successfully manage the public conflicts, building mutual trust is of vital importance through smooth communication with the residents. After all, all work is done by people so that nothing is possible if heart-to-heart understanding matures amongst the people. Public spending can be reduced if close attention should be paid to public hearing process and the project developers make available relevant information. Besides, the project developers should go through sufficient communication with the local residents in the inception stage of the project planning as well as its implementation.

Third, public projects may provide the unspecified majority with conveniences and benefits whilst they bring about less benefit and cost issues to the specific local residents. Substantive compensation should be made to the local residents directly involved in projects. Conflicts could not be successfully managed without reasonable compensation for the losses deemed by the residents.

Third, to manage conflicts in the stage of preparation of land sites, the evaluation process of environment effects should be improved. Contrary to general evaluation of the public projects such as nationwide plan and regional development plan, the strategic environmental assessment will materialize through evaluating the environmental effects. Considering the fact that the environmental assessment objectively evaluates the possible problems arising out of development projects and deters the adverse effects, people who carry out the environmental assessment should not be from the project developers but from

the third party. So that way, objective and neutral environmental assessment can be achieved. Last, the environmental assessment shall not only provide the solution to the environmental threats but it should serve as systematical catalyst as a "tool of decision making". Environmental consideration should be made in the very first place in parallel with planning utilization of land, selection of the sites.

keywords : Chungbuk Reform City Construction Project, public conflict, Game Theory, Attributions Theory, procedural justification on compensation process, actual compensation measures

Student Number : 2011-22272