



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 석사 학위논문

도시지역 소규모 공영개발사업
갈등관리 연구

- 세입자 보상갈등을 중심으로 -

2018 년 8 월

서울대학교 행정대학원

공기업정책학과

여 준 구

도시지역 소규모 공영개발사업
갈등관리 연구

- 세입자 보상갈등을 중심으로 -

지도교수 권 혁 주

이 논문을 공기업정책학 석사 학위논문으로
제출함

2018 년 5 월

서울대학교 행정대학원
공기업정책학과
여 준 구

여준구의 석사 학위논문을 인준함

2018 년 6 월

위 원 장 금 현 섭 (인)

부위원장 권 일 웅 (인)

위 원 권 혁 주 (인)

국문초록

비도시지역에서 대규모 토지개발에 중점을 두었던 기존의 공영개발사업이 쇠퇴한 도시지역을 정비하는 도시재생사업 등의 도시지역 소규모 개발사업으로 패러다임이 변화하고 있다.

그에 따라 공영개발사업 과정에서 발생하는 보상갈등도 변화를 겪고 있는데, 공영개발사업으로 인하여 손실을 입게 되는 세입자 등에 대한 보상에서 비롯된 갈등이 양적·질적으로 확대되고 있다.

이에 본 연구는 공영개발의 방향과 사회적 환경이 전환됨에 따라 어떠한 보상갈등이 이슈화될 것이며 그 해결을 위해 어떠한 갈등관리 접근법이 효과적인가에 대하여 연구문제로 설정하고, 보상갈등 최소화 및 사전방지를 위해 필요한 제도개선 및 정책 과제를 제시하고자 하였다.

이를 위하여 도시정비사업에서 발생하는 상가세입자의 영업권 상실에 대한 보상갈등 사례로 논의문 도시환경정비사업을, 주거세입자의 주거권 상실에 대한 보상갈등 사례로 동자동 도시환경정비사업을 분석하였다.

사례 분석의 틀로서 갈등의 본질과 갈등당사자 간의 역학관계에 대해 분석하였다. 그리고 갈등관리를 위해 사업시행자 등이 어떠한 방식으로 접근했는지 분석하기 위해 경제적 접근법, 협력적 접근법 그리고 제도적 접근법 등 세 가지 갈등관리 변수를 활용하였다. 마지막으로 이러한 갈등관리 접근이 결과적으로 긍정적 또는 부정적 영향을 미쳤는가를 살펴 보았다.

두 사례를 통하여 갈등관리의 관리방식 선택 측면과 참여 측면에서 시사점을 도출하였다. 관리방식 선택 측면에서는 갈등은 다양한 원인에서 발생하기 때문에 하나의 관리방식만을 일관되게 적용하는 것보다 다양한 관리방식을 혼합하여 적용하거나 단계적으로 적용하는 것이 효과적이며, 참여 측면에서는 갈등조정 및 관리에 있어 갈등당사자 중 상대적 약자의 참여가 중요하고, 이를 독려하고 갈등해결 대안 마련을 위하여 공공부문의 역할이 중요하다는 시사점을 얻었다.

마지막으로 이러한 사례에서 나타난 보상갈등을 경제적 측면의 갈등, 제도적 측면의 갈등, 협력적 차원의 갈등으로 유형화하고 그 해결을 위하여 제도적, 정책적 과제를 제언하였다.

제도적 과제로는 현실과 제도 간의 괴리를 보이는 권리금이나 사회 빈곤층에 속하는 주거세입자 보상에 대한 제도적 재검토가 필요하고, 사업 초기 단계에서부터 세입자 등 사업구조 상 소외되기 쉬운 집단의 참여를 제도적으로 보장할 필요가 있음을 제시하고, 정책적 과제로서 공영개발 사업으로 인해 발생하는 젠트리피케이션 갈등이나 사회적 약자 층과의 관계에서 비롯되는 갈등의 해결을 위하여 공공부문에서 적극적인 참여가 필요함을 제언하였다.

주요어 : 보상갈등, 도시재생사업, 도시정비사업, 세입자, 공영개발

학 번 : 2017-28630

목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구의 목적 및 필요성	1
제 2 절 연구의 범위 및 방법	4
제 2 장 이론적 배경	6
제 1 절 갈등이론 고찰	6
1. 갈등의 개념	6
2. 갈등의 유형	8
3. 갈등의 관리	9
4. 갈등의 분석기법	10
5. 공공갈등으로서의 보상갈등	11
제 2 절 손실보상이론 고찰	12
1. 손실보상제도의 변천과정과 한계	12
2. 손실보상 원칙 및 기준	13
3. 정당보상의 쟁점사항	14
제 3 절 공영개발사업의 이해	15
1. 공영개발사업이란	15
2. 택지개발사업 수요의 변천	15
3. 도시정비사업의 확대	17

제 4 절 선행연구 검토	19
1. 공공갈등 연구 검토	19
2. 도시지역 공영개발사업 관련 갈등 연구 검토	20
3. 공영개발 보상 관련 갈등 연구 검토	22
4. 선행연구의 평가 및 차이점	23
제 3 장 연구의 설계	24
제 1 절 연구문제	24
1. 공영개발사업환경의 변화	24
2. 보상갈등 이슈의 전환	25
3. 연구문제	26
제 2 절 분석의 틀	27
1. 주요변수의 설정	27
2. 연구의 분석틀	33
제 4 장 갈등사례 분석	35
제 1 절 돈의문 도시환경정비사업 사례	35
1. 사업배경 및 개요	35
2. 갈등구조 분석	38
3. 갈등관리 분석	45
제 2 절 동자동 도시환경정비사업 사례	49
1. 사업배경 및 개요	49
2. 갈등구조 분석	51
3. 갈등관리 분석	57

제 3 절 갈등관리사례 비교	61
1. 사례의 유사점 및 차이점	61
2. 시사점	63
제 4 절 갈등해결을 위한 제언	65
1. 보상갈등의 유형화 및 시사점	65
2. 제도적 측면의 제언	67
3. 정책적 측면의 제언	70
제 5 장 결론	73
제 1 절 연구 요약	73
제 2 절 시사점 및 한계	77
참고문헌	79
Abstract	83

표 목 차

[표 1] 국내 도시화율 추이	2
[표 2] 연구자별 갈등의 개념	7
[표 3] 갈등원인별 갈등 분류	8
[표 4] 토지보상법제 제정 연혁 및 목적	12
[표 5] 손실보상 종류 및 기준	13
[표 6] 도시정비사업 유형별 특징	17
[표 7] 공영개발의 비교	25
[표 8] 육하원칙에 따른 갈등분석	28
[표 9] 손실의 유형	29
[표10] 공공갈등관리 접근방식	30
[표11] 갈등관리 변수 설정	31
[표12] 주요변수의 설정	32
[표13] 정비사업 개요 및 주요추진경위	37
[표14] 사전협의체 구성	42
[표15] 갈등전개	44
[표16] 정비사업 개요 및 주요추진경위	50
[표17] 동자4구역 세입자 현황	51
[표18] 동자4구역 세입자 요구사항	54
[표19] 갈등전개	56
[표20] 갈등사례 비교	62
[표21] 「토지보상법」상 영업손실보상 주요내용	67
[표22] 「토지보상법」상 세입자 주거이전비 지급기준	68

그림 목 차

[그림 1] 택지개발사업 추진절차	16
[그림 2] 정비사업 추진절차	18
[그림 3] 연구의 분석틀	34
[그림 4] 돈의문 도시환경정비사업 개발계획	36
[그림 5] 갈등관리 흐름(돈의문 도시환경정비사업)	48
[그림 6] 갈등관리 흐름(동자동 도시환경정비사업)	60
[그림 7] 갈등유형별 해결을 위한 제언	72
[그림 8] 연구요약	76

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적 및 필요성

1970년대 이후 한국은 급속한 도시화와 산업화의 성장궤도에 오르면서 택지와 도시용지에 대한 수요 역시 폭발적으로 증가했으며, 이러한 수요에 부응하여 국민생활과 경제활동에 필요한 각종 용지를 적기공급하기 위하여 다양한 방식으로 토지를 개발해 왔다.

초기에는 민간부문에서 소규모로 토지를 개발하기 시작하였으나 급증하는 수요를 충족시키는데 한계가 있음에 따라, 1980년대에는 「택지개발촉진법」 제정과 함께 공공부문에서 토지개발사업을 주도하여 택지를 공급할 수 있는 기반을 마련했다.

이러한 공영개발은 「택지개발촉진법」 등 관계법령에 따라 공공부문이 개발사업지구를 지정하고, 해당 사업지구의 토지를 전면매수 또는 수용하여 개발함으로써, 단기간에 대량의 개발가능 토지를 취득하여 저렴하게 택지를 공급할 수 있게 되었다.¹⁾

그 결과, 토지수용권 바탕의 전면매수방식을 통한 효율적인 공영개발 방식으로 대도시 주변에 대규모 단지개발이 단기간에 가능해 졌으며, 초기투자에 한계가 있는 민간사업자를 대신하여 공공이 사업주체가 됨으로써 규모의 경제를 실현하였다. 또한 개발사업으로 인한 개발이익을 공적영역에서 환수하여 기반시설에 재투자함으로써 낙후된 지역에서의 개발사업 추진기반을 마련하기도 하였다.

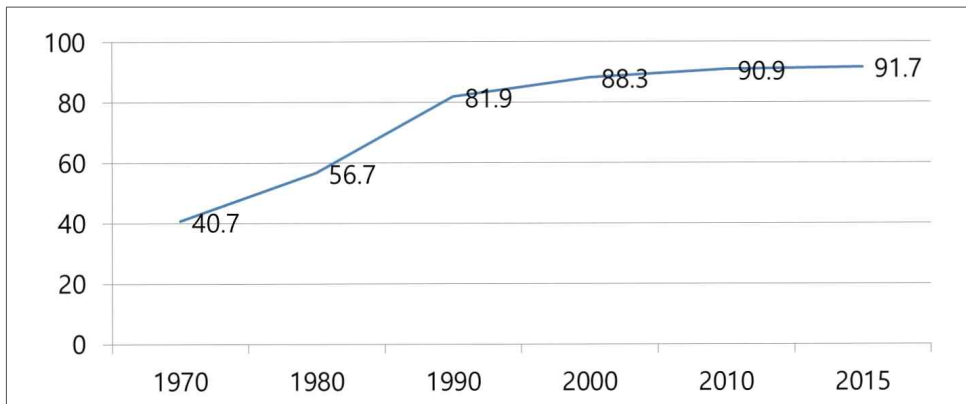
그러나 2000년대 중반 이후 1~2인 가구와 고령가구의 비중이 급속도로 증가하고, 국민소득 수준 향상에 따라 주택수요의 고급화 및 불균등이 심화되었으며, 도시의 물리적 확산의 한계에도 불구하고 도심지역에

1) 공영개발을 통해 1981~2015년까지 총면적 998,101km²의 택지를 공급(국토교통부, 2016. 국토교통통계연보)

대한 선호는 증가하고, 기존 도시지역의 노후화가 급격히 진행되는 등 택지와 주택에 밀접한 관계를 가지는 인구·가구, 경제, 사회문화 등의 분야에서 다양한 환경변화를 맞이하게 되었다.

급격하게 증가세를 보이던 국내 도시화율도 2010년대 이후 90% 초반 수준을 유지하고 있으며 그 증가세가 당분간 둔화될 것으로 예상된다. 이러한 추이는 도시개발정책과 연동된 것으로 비도시지역에서 대규모 택지개발 및 신도시 조성이 정책적으로 이루어지던 2000년대 이전과 비교했을 때 주목할 만한 변화다.

<표 1> 국내 도시화율 추이



자료: 국토교통 통계누리(<http://stat.molit.go.kr>)

도시화율의 증가 둔화는 대규모 택지개발이나 신도시개발 수요 축소와 연계된다. 그에 따라 과거 대형 공영개발사업의 근간이 되었던 「택지개발촉진법」 역시 존폐의 기로에 서게 되었다.

이러한 환경변화는 도시정책 패러다임의 전환을 가져오고 있다. 즉, 과거와 같이 대규모 택지개발이나 신도시개발을 통한 ‘새로운 도시 건설’이 아닌 ‘소규모 맞춤형 도시개발’, ‘도시재생’ 쪽으로 정책의 목표가 이동하게 되었다. 정책의 변화에 따라 공영개발 역시 기존 도시지역 대상의 소규모 도시개발이나 도시재생으로 사업영역을 전환함으로써, 비도시지역이 아닌 도시지역, 대량공급이 아닌 적지개발, 단기사업이 아닌 장기사업

등으로 변화될 것으로 전망된다.

이러한 공영개발은 국민 삶의 질 향상과 국가경쟁력 강화라는 공적인 목표를 추구한다고 해도, 사업추진과정에서 여러 가지 문제에 부딪히게 된다. 공공성과 수익성의 가치 충돌, 부동산 가치 상승 및 이해관계자들의 개인 이권추구 심화, 외부효과 등 경제적·사회적 문제가 발생한다.

그 중에서도 사유재산권을 취득 또는 강제 수용함에 따라 발생하는 보상갈등이 가장 첨예하게 대립되는 문제다. 공영개발 사업시행자는 사유재산권 침해에 대해 헌법에서 보장하는 정당한 보상²⁾을 한다고 하지만, 정당보상이라는 것에 대한 기준과 실제 보상내용에 있어 사업시행자와 피수용자 및 이해관계자 사이에는 좁혀지기 어려운 이해관계의 대립이 발생하기 마련이다.

대규모 신도시개발사업이나 국책사업 등이 추진될 때마다 자신의 재산권을 빼앗긴 원주민들의 시위나 사업추진 반대와 같은 보상갈등을 사회문제로 이슈화 하는 뉴스를 언론을 통해 자주 접할 수 있다. 특히 최근에는 국민들의 권리의식이 향상되고 보상에 대한 정보나 법률적 지원을 받기 용이해 짐에 따라 보상민원이 점차 전문화, 집단화 되어 가는 추세다.

앞서 설명한 공영개발 방향의 전환과 함께 사업시행자와 이해관계자 등과의 보상갈등 역시 과거와는 다른 추세를 보일 것으로 예상된다. 과거에 비해 재산에 대한 권리관계가 복잡해 졌을 뿐만 아니라 등기된 권리 외에 보이지 않는 많은 이해관계자가 존재하기도 한다. 특히 도시지역의 경우 이미 과거부터 지속적으로 주민 삶의 기반이 마련되고 공동체가 형성되어 있어 이해관계가 복잡하고 첨예하게 얽혀 있어 단순한 물건 보상 외에 기존 거주인구의 강제적 이주에 따른 관련한 비경제적 손실에 대한 보상요구가 양적·질적으로 심화될 것이다.

또한 공영개발의 공간적 전환으로 인한 보상갈등 이슈의 전환뿐만 아니라 사회적 요구 변화로 인해 심화가 예상되는 보상갈등의 전개에 대한 고찰도 필요하다. 대규모 공영개발을 바탕으로 한 산업화 과정에서는 공익이란 목적을 이유로 사회적 약자에 대한 배려는 상대적으로 미흡하였

2) 헌법 제23조 ③공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.

다. 사회적 약자란 정치, 경제, 사회적인 측면에서 열악한 위치에 있어서 사회적으로 배려와 보호 등의 대상이 되는 개인이나 집단을 의미한다. 빈곤층, 노인, 장애인, 여성, 영세세입자 등이 해당한다고 볼 수 있다. 이들을 보호하기 위하여 정부에서도 빈곤층 보호정책, 갑질 근절을 위한 개혁 등 다양한 정책을 발표하고 있다. 공영개발 수요가 높은 도시지역의 대부분은 영세한 구역이며, 세입자의 위치로 생존을 영위하던 사회적 약자들이 공영개발사업으로 인하여 기존 삶의 터전에서 내몰릴 가능성이 매우 크다. 이때 이러한 사회적 현상과 요구를 고려한다면 그들과의 보상갈등은 제도의 테두리 안에서만 해결할 수는 없는 것이며 정책적인 지원이 필요할 것으로 예상된다.

공영개발 사업시행자 입장에서 보상갈등이 심화될 경우, 전체 사업기간이 지연될 뿐만 아니라 갈등에서 파생되는 소송 등 부대비용으로 인하여 전체 사업비가 증가하고 그에 따라 사업성 저하도 우려된다.

따라서 소유자 등 이해관계자는 물론 사업시행자 모두에게 부정적인 보상갈등을 사전에 방지하거나 이미 발생한 갈등을 갈등당사자들이 수용 가능한 범위 내에서 관리하기 위해서는 갈등 주체, 원인, 이슈 등 갈등의 다양한 측면을 분석하는 작업이 요구된다.

본 연구의 목적은 공영개발의 방향이 전환되고 사회적 요구수준이 높아짐에 따라 어떠한 보상갈등이 더욱 이슈화될 것이며 그러한 원인은 무엇이고 그 해결을 위해 필요한 제도 개선 등 정책적 시사점이 무엇인지 도출해 내는데 있다.

제 2 절 연구의 범위 및 방법

본 연구는 공영개발의 방향이 기존 도시지역 개발로 전환되고 사회적 보호가 요구되는 계층의 대두 등에 따라 어떠한 유형의 보상갈등이 심화될 것인지 예측하고 갈등 원인과 해결방안 모색을 목적으로 한다. 공영개발로 인해 발생하는 이해당사자들 간의 다양한 갈등 중 주거·상가 세입자의 보상갈등을 중심으로 갈등의 원인과 전개에 대해 보상갈등의 관

점에서 분석하고, 해결에 대한 제언 등을 제시하고자 한다.

이를 위하여 우선 갈등의 개념과 속성, 원인과 유형, 관리 등 제 갈등 이론과 공영개발사업 수행을 위한 손실보상제도 개관에 대하여 고찰하고 두 이론을 연계하여 보상갈등의 개념과 유형은 무엇인지에 대하여 파악하고자 한다. 이를 위하여 학술논문 및 단행본, 법률자료 등을 활용하였다.

또한 이러한 보상갈등이 어떤 식으로 전개되고 문제점을 남기고 있는지 살펴보기 위하여 사례연구를 병행하고자 한다. 사례연구의 목적은 그 사례에 대한 지식을 발전시키고 그 지식을 사용하여 이론적인 이해를 진척시키는 것이다(남궁근, 2012).

우선 공영개발사업으로 인한 상가세입자의 영업활동 중단 등과 관련한 보상갈등의 사례로 돈의문 주거환경정비사업을 살펴보려 한다. 본 사례는 정비기반시설은 양호하나 노후불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업이다. 이 구역은 역세권으로 이어진 유동인구가 많은 지역이나 개발에 소외된 지역으로 많은 영세 상가세입자들의 영업이 활발하던 지역으로 정비사업으로 인하여 상가세입자와 사업시행자 간의 보상갈등이 첨예함에 따라 사례로 분석하고자 하였다.

또한 주거세입자의 강제이주 등으로 인한 보상갈등을 살펴보기 위하여 동자동 도시환경정비사업을 사례로 살펴보고자 한다. 이 구역은 기존 쪽방촌, 고시촌이 밀집하고 있던 지역으로서 정비사업 시행으로 인하여 그 안에 거주하고 있던 주거세입자들이 기존 주거지에서 강제 이주되는 과정에서 발생한 보상갈등이 어떻게 전개되었는지 살펴보았다.

두 가지 사례의 사업시행자는 소유자로 구성된 조합이지만, 관련법 상 공공기관 등도 해당 유형의 사업에 사업시행자로 참여하고 있으며 공공부문의 참여 요구가 높아짐에 따라 공영개발의 사례에도 적용될 수 있을 것으로 판단된다. 또한 보상갈등의 전개과정을 살펴보기 위하여 시간적 범위는 최초 기본계획 수립단계부터 이주단계까지로 한다.

사례분석에는 기본적으로 문헌자료를 활용하였으며, 사업개요 파악을 위하여 해당사업 인허가 고시문, 갈등의 전개 파악을 위하여 각종 언론 보도자료, 성명서, 관련위원회 홈페이지 자료 등을 활용하였다.

제 2 장 이론적 배경

제 1 절 갈등이론 고찰

1. 갈등의 개념

갈등의 사전적 의미를 우선 살펴보면 ‘개인이나 집단 사이에 목표나 이해관계가 달라 서로 적대시 하거나 불화를 일으키는 상태’를 말한다(국립국어원). 사전적 의미에서 볼 수 있듯이 갈등 당사자인 ‘개인이나 집단’, 그리고 갈등 원인인 ‘목표나 이해관계’는 어느 시대 어느 장소에서나 존재해 왔으며 각 상황에서 갈등을 바라보는 시각에 따라 다양하게 해석될 수 있기 때문에 갈등의 정확한 의미를 내리기는 쉽지 않다. 특히 사회구조와 이념이 복잡해지면서 갈등 역시 다차원적이고 동태적으로 변하고 있다. 적용분야에 따라 다양한 의미를 지닐 뿐만 아니라 그 범주 또한 점점 광범위해지고 있다.

초기연구에서 갈등의 개념은 단순히 표면상의 충돌이나 이해다툼으로 정의해 왔으나, 점차 시간이 흐를수록 개인 또는 집단 간의 모순이나 불일치로 인한 상호작용의 문제로 그 의미가 확장되었다.

<표 1>에서와 같이 여러 학자들이 정의한 다양한 갈등의 개념을 살펴볼 때 몇 가지 특성을 가지고 있다.

우선 갈등은 둘 이상의 당사자 간에 발생하는 상호적인 현상이며, 그 관계는 개인 간, 집단 간, 또는 개인과 집단 간이 될 수 있다. 이 때 그 관계는 독립적인 것이 아닌 상호의존적인 관계를 유지하고 있어야 한다(천대윤, 2001). 둘째, 갈등은 심리적인 대립이 외형적으로 표출되는 동태적 과정이다. 그러나 그 과정은 중간에서 멈출 수도 있고 전 단계로 돌아갈 수도 있다. 셋째, 갈등은 표면화되지 않더라도 당사자 간에 갈등상황을 지각하고 긴장과 불안을 감지한다면 이미 갈등이 존재한다고 보아

야 한다(유해운 외, 2001). 넷째, 모든 갈등에는 원인과 조건이 따른다. 단순한 잠재성만으로 발생하는 것이 아니며 일정 조건이 결합될 때 갈등이 비로소 발생한다(강인호 외, 2005). 마지막으로 갈등은 당사자에게 유익할 수도 있고 해로울 수도 있다. 이러한 갈등의 순기능과 역기능은 상황과 시간의 흐름에 따라 변할 수 있다.

<표 2> 연구자별 갈등의 개념

연구자	갈등의 개념
Dahrendorf (1959)	사회세력 간의 표면상의 충돌뿐만 아니라 싸움, 경쟁, 논쟁, 긴장을 포함하는 광의의 개념
Coser (1968)	신분, 권력, 희소자원 등과 같은 가치를 획득하기 위해 상대방을 제거하려는 노력
Schmidt&Kochan (1972)	목표의 양립 불가능성 및 자원의 공유로 인해 상대방의 목표 추구를 의도적으로 방해하면서 나타나는 결과물
Thomas (1976)	조직의 한 단위가 다른 단위로 인해 자기의 관심사가 좌절되었거나 좌절될 것을 지각할 때 생기는 과정
Rahim (1992)	개인, 집단, 조직과 같은 사회적 실체의 내부나 그들 사이에서 모순, 의견 불일치나 상이함으로 인해 나타나는 상호작용적인 상태
정연홍 (2003)	하나 또는 둘 이상의 개인이나 집단 간의 다양한 대립, 방해행동, 투쟁 등 심리적이고 행동적인 특성을 복합적으로 가지고 있는 공개적이거나 잠재적인 형태
하혜경 (2007)	갈등 당사자들이 목표, 수단 혹은 가치 등 양립 불가능한 상황에서 발생하는 상호작용 과정
지속가능발전위원회 (2005)	서로 양립 불가능한 이해관계나 목표가 상충된 상태이고, 갈등과 분쟁을 구분하여 갈등은 흔히 내재된 갈등, 분쟁은 표출된 갈등이라고 함
공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정 (2007)	공공정책(법령의 제정·개정, 각종 사업계획의 수립·추진을 포함한다. 이하 같다)을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌

2. 갈등의 유형

갈등은 인간 역사와 함께 존재해 왔기에 그 유형도 매우 다양하다. 갈등이 생성되고 소멸하는 과정에서 많은 원인들이 등장하고 당사자 간의 상호작용이 발생함에 따라 동일한 과정과 결과를 갖는 갈등은 혼치 않다. 이에 다양한 갈등을 객관적으로 분석하기 위해서 유형을 분류하여 유형별 본질을 연구하는 것이 갈등관리와 해결방안 모색에 유용하다.

갈등의 유형을 분류하는 기준은 연구목적에 따라 다양하게 정할 수 있다.

우선 당사자의 유형에 따라 분류하는 주체별 분류가 있으며 내적 갈등, 개인 간 갈등, 조직 갈등, 집단 간 갈등, 공공정책갈등, 국가 간 갈등이 이에 해당된다(지속가능발전위원회, 2005). 둘째, 단계별 분류로서 갈등의 생성부터 소멸까지의 각 단계를 기준으로 하고 있으며 Pondy(1967)은 이를 잠재적 갈등, 인지된 갈등, 감지된 갈등 및 명백한 갈등으로 구분하였다. 셋째는 성격별 분류로 비용과 편익의 이해관계에 대한 이익갈등과 권한과 책임의 문제인 권한갈등으로 구분된다(박형서 외, 2004). 마지막으로 가장 일반적인 기준인 원인별 분류가 있는데 갈등은 주로 여러 복합적인 원인이 작용하기 때문에 다양한 연구가 이루어졌다. 주요 원인별 분류를 보면 Rahim(1996), 이성록(2007)은 목표갈등, 인지갈등, 태도갈등, 역할갈등, 정서갈등, 의사소통갈등으로 분류하였으며, 강영진(2000), 지속가능발전위원회(2005)는 <표 3>와 같이 사실관계갈등, 이해관계갈등, 구조적 갈등, 관계상의 갈등, 가치갈등, 정체성갈등으로 분류하였다.

<표 3> 갈등원인별 갈등 분류

구분	정의
사실관계갈등	사건, 자료, 언행에 대한 사실해석의 차이에서 오는 갈등
이해관계갈등	한정된 자원, 지위, 자원을 분배하는 과정에서 생기는 갈등
구조적 갈등	사회, 정치, 경제구조와 왜곡된 제도, 관행 등에서 발생한 갈등
관계상의 갈등	불신, 오해, 편견 등 상호관계의 이상으로 생기는 갈등
가치갈등	가치관, 신념, 세대, 정치관, 종교, 문화 차에서 오는 갈등
정체성갈등	개인, 집단이 가진 정체성의 의도적 훼손, 강요에서 오는 갈등

3. 갈등의 관리

일반적으로 갈등관리란 이미 발생한 갈등이 악화되는 것을 방지하기 위하여 그 강도를 조절하는 것을 말한다(지속가능발전위원회, 2005). 그러나 보다 유연한 의미로는, 강도 조절뿐만 아니라 갈등관리의 최종목표인 갈등해결까지도 갈등관리에 포함될 수 있으며, 해당 갈등과 유사한 갈등이 다시 재발하지 않도록 예방하는 갈등예방까지 포함할 수 있다. 또한 갈등관리가 갈등의 완전한 해결보다는 갈등이 개인적, 조직적 혹은 사회적으로 수용할 수 있는 범위를 초과하지 않도록 적정수준으로 유지·조절하는 활동을 의미하기도 한다(장성환, 2010). 이러한 다양한 개념들을 정리해보면, 갈등관리란 갈등이 발생했을 때부터 갈등 당사자 모두에게 바람직한 방향과 적정수준으로 유지·조정하여 갈등해결에 이르는 전 과정이라 할 수 있다.

갈등이 지니고 있는 순기능과 역기능은 갈등이 관리되는 방법에 따라 좌우될 수 있다. 이는 갈등의 결과 그 자체보다는 갈등이 어떻게 관리되느냐에 따라 갈등의 결과는 달라질 수 있다는 것을 의미한다(김영준, 2006). 따라서 갈등관리도 그 목적에 따라 다양한 관리기법이 연구되었다. 박형서 외(2006)는 회피형, 양보형, 타협형, 경쟁형, 통합형, 정복형으로 구분하고 있으며, 이달곤(1995)은 일방의 우월적인 지위를 활용하는 상황, 갈등해소를 위하여 쌍방이 적극적인 노력을 경주하지 않는 상황, 제3자의 적극적인 개입이 있는 상황, 협상(알선·조정·중재 포함)의 상황으로 구분하고 있는데 이 중 협상은 가장 널리 사용되고 있는 방법이며 이해당사자들이 협조·경쟁하면서 전략적으로 자신의 이익을 증진시키기 위한 행위로 간주했다. 공영개발과 같은 정책적인 이유로 발생하게 되는 경우에는 나태준(2007)의 분류인 정치적 접근법, 법적 접근법, 제도적/관리적 접근법, 경제적 접근법, 인지적 접근법을 적용할 수 있는데, 갈등의 원인은 단일 요소에 의한 것이 아니라 여러 요소들의 복합적인 작용으로 발생하는 것이기 때문에 다양한 관리전략과 접근방식이 필요하다고 하였다.

이처럼 다양하게 연구된 갈등관리기법을 살펴보면, 경쟁, 협력, 타협, 회피, 순응의 다섯 가지 기법으로 크게 분류될 수 있다(장성환, 2010). 하지만 갈등전개과정에서 일관된 하나의 관리방식을 적용하는 것이 아닌 단계별로 적합한 관리기법을 사용하거나 혼합기법을 활용하고 있다. 따라서 각 갈등 단계에서의 원인이 무엇이며 그에 효과적인 기법으로 관리할 필요가 있다.

4. 갈등의 분석기법

갈등해결을 위해 가장 먼저 선행되어야 할 것은 갈등을 보다 객관적이고 통합적인 관점에서 접근할 수 있는 분석을 위한 모형설계다. 이를 통하여 갈등에 영향을 주는 요소들을 분석할 수 있을 뿐만 아니라 최종적으로 갈등 상황에 적합한 해결방법을 연결할 수 있다.

이러한 갈등분석기법은 갈등이 유발되고 심화되고 해결되는 일련의 과정을 중심으로 분석하는 방법과 갈등 발생 당시의 상황, 원인 등 구조적으로 분석하는 방법으로 구분할 수 있다.

시간의 흐름에 따라 갈등전개과정을 중심으로 분석하는 경우 일반적으로 갈등 전, 대치, 위기, 결말, 갈등 이후 등 5단계로 갈등과정을 구분하는데 이는 갈등의 상승 및 하강의 주기와 단계를 확인하여 패턴을 예상함으로써 갈등예방에 활용하는데 유용한 기법이다.

갈등을 유발시키는 상황이나 조건 및 원인 등과 같은 갈등구조를 분석하는 경우에는 우선 내재된 갈등 관련 제반요소들과 겹으로 표출되어 충돌되는 당사자들의 입장 간의 관계를 이해하는 것이 필요하다. 갈등상황에 관여하는 당사자들의 역학관계와 힘의 균형 정도를 분석할 수 있는데 이는 분석 초기 단계에 유용하다. 그리고 갈등의 원인, 쟁점, 결과를 연계하여 분석하는 방법은 원인과 결과의 상관관계에 따른 우선순위를 정할 때 활용된다. 어떤 상황에 대한 객관적인 분석이 필요할 때는 육하원칙에 의한 분석이 효과적이다.

5. 공공갈등으로서의 보상갈등

앞서 설명한 갈등의 개념이 정부가 공익 추구를 위한 사업이나 정책 등을 추진하면서 공공기관 상호간 혹은 공공기관과 국민 간에 상호 양립할 수 없는 가치, 목표, 수단 등으로 인해 발생하는 경우에 적용된다면 이를 공공갈등이라 정의한다(하혜영, 2007).

이러한 공공갈등이 일반적인 갈등과 구분되는 특징은, 우선 광범위한 직·간접적인 이해관계자를 포함하기 때문에 갈등당사자 자체가 특정화되기 어렵다. 둘째, 그러한 광범위한 이해관계자로 인해 그 갈등원인이 가치갈등과 이익갈등이 공존하는 복합적이라는 것이다. 마지막으로 공공갈등은 그 절차가 표준화·제도화 되어 있지 않다. 공청회와 같이 기존에 제도화되어 있는 절차 자체가 갈등을 증폭시키는 요인이 될 수도 있다.

공영개발로 인한 보상갈등은 사업의 시행여부나 시행방법들 간의 경제적 비용과 편익을 둘러싼 공공갈등이다. 피수용자 관점에서는 기본적으로 충분한 보상이 이루어지지 않고 있다는 인식이 지배적임에 따라 사업시행자와 좁혀지지 않는 이해관계의 대립이 존재한다. 따라서 갈등관리에 있어 기본적으로 경제적 접근이 필요하다. 대표적인 경제적 유인책이라 할 수 있는 금전적 보상의 경우, 물건이나 권리에 대한 보상은 관련 제도 등에 따라 경제적인 가치로 환산이 가능하나 급속한 사회문화적 환경 변화로 인하여 현재의 제도가 합리적이지 못한 경우가 많다. 이러한 경우 적시의 제도개선을 통한다면 갈등의 강도를 좀 더 완화시킬 수 있다.

또한 금전적인 해결 외의 방법으로 접근이 필요한 경우도 있다. 사회적 약자에 대한 배려, 생활권리 등에 대한 보상은 경제적 가치로 환산할 수는 없지만 사회적으로 이에 대한 보상 요구가 증대하고 있는 부분이다. 이는 개인이 입은 손실을 제도를 통해 경제적 가치로 환산하는 금전적인 보상의 한계에서 비롯된 것이라 할 수 있다. 이 경우 갈등당사자 간의 소통과 신뢰, 합의를 통해 갈등관리에 접근이 필요한데, 각 갈등상황에 부합하는 정책 수립이나 협력모델을 마련하는 것이 또 다른 형태의 보상이 될 수 있다.

제 2 절 손실보상이론 고찰

1. 손실보상제도의 변천과정과 한계

과거 공공 주도의 공영개발을 통한 급속한 도시화, 단기간의 경제성장 기반 구축과 국가균형발전 실현의 일등공신으로 자리매김할 수 있었던 배경에는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(이하 토지보상법)」이 존재했기 때문이라 해도 과언이 아닐 것이다.

현재의 「토지보상법」은 과거 「토지수용법(1962)」과 「공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특례법(1975)」의 목적과 취지를 기반으로 제정된 것으로, 두 법의 제정취지를 받아 “공익사업에 필요한 토지 등을 협의 또는 수용에 의하여 취득하거나 사용함에 따른 손실보상에 관한 사항을 규정함으로써 공익사업의 효율적인 수행을 통해 공공복리의 증진과 재산권의 적정한 보호를 도모”하는데 목적을 두고 있다. 대부분의 공익사업은 손실보상에 관한 사항을 개별사업을 규정하는 당해 법률에 별도로 규정하지 않고 「토지보상법」을 준용하는 방식을 취함에 따라, 개별 공익사업의 특수성이 손실보상에서 고려되기 어려운 한계가 존재한다.

<표 4> 토지보상법제 제정 연혁 및 목적

- ▶ 「토지수용법」'62. 1. 15 제정, '02.2.4 폐지
제헌헌법 제100조의 규정에 의하여 의용되고 있던 토지수용령(1911年, 制令第3號)을 폐지하고, 공익사업에 필요한 토지의 수용과 사용에 관한 사항을 규정하여 공공복리의 증진과 사유재산권과의 조절을 도모하기 위한 목적으로 제정
- ▶ 「공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특례법」'75.12.31 제정, '02.2.4 폐지
공공사업에 필요한 토지 등의 협의에 의한 취득 또는 사용과 이에 따른 손실보상에 관한 기준과 방법을 정함으로써 공공사업의 원활한 수행과 손실보상의 적정을 기함을 목적으로 제정
- ▶ 「공익사업을 위한 토지등의 취득 및 보상에 관한 법률」2002.2.4 제정
현행 토지보상법제는 「토지보상법」으로, 이 법은 기존의 「토지수용법」과 「공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특례법」으로 이원화되어 있던 공익사업 용지의 취득과 손실보상에 관한 제도를 통합함으로써 손실보상에 관한 절차와 기준을 체계화하고 각종 불합리한 제도를 개선하여 국민의 재산권을 충실히 보호함과 아울러 공익사업의 효율적인 추진 도모를 목적으로 제정

2. 손실보상 원칙 및 기준

「토지보상법」은 손실보상에 관한 절차와 보상액 산정 방법 및 권리 구제에 대한 규정을 포괄함으로써 손실보상에 관한 일반법적 위치에 있다.

「토지보상법」은 손실보상에 대해 몇 가지 원칙을 규정하고 있다. 우선 소유자가 입은 손실은 사업시행자가 보상을 해야 하며, 공사 착수 이전에 소유자에게 보상금 전액을 지급하여야 한다. 그리고 보상금은 특별한 경우를 제외하고는 현금으로 지급해야 하며 소유자 개인별로 보상액을 산정하여 지급해야 한다. 이 때 동일인 소유 토지 등이 여러 개 있는 경우 소유자가 요구할 때에는 일괄하여 보상금을 지급해야 하며, 사업시행으로 잔여지 가격이 증가해도 그 이익과 보상금을 상계할 수 없다. 마지막으로 당해 공익사업으로 토지 등의 가격이 변동하여도 이를 보상액 산정 시 고려하지 않는다.

손실보상의 종류와 기준은 <표 5>와 같다.

<표 5> 손실보상 종류 및 기준

피침해 권익	구분		내용	보상액 산정방법
재산권	토지보상 (토지 소유권)	취득하는 토지	일반토지	감정평가
		사용하는 토지	일반사용 지하·지상공간 사용	감정평가
		잔여지보상	가치하락감가보상, 매수수용보상	감정평가
	토지 외 재산권 보상	토지소유권외의 권리	지상권 등	감정평가
		건축물 등 물건의 보상	건축물, 공작물, 수목, 분묘	감정평가
		권리 등의 보상	광업권, 어업권	감정평가
	부대적 손실보상	실비변상적 보상	동산 이전비	감정평가
			이사비	시행자산정
		일실(日失)손실보상	영업손실보상, 축산업손실보상	감정평가
비 재산권	이주	이주대책(또는 이주정착금), 주거이전비	시행자 산정	
		이농비, 이어비	시행자 산정	

3. 정당보상의 쟁점사항

「헌법」 제23조제3항은 “공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.”고 규정하여 재산권 행사의 제한 사유로서 공익성을 요건으로 하며 손실보상은 ‘정당보상’을 원칙으로 함을 명확히 하고 있다.

‘정당보상’의 의미에 대해서는, 피침해 재산에 대한 객관적 가치를 공평부담의 기준에서 보상하는 것뿐만 아니라 침해된 재산적 가치를 완전하게 원상회복하는 데 목적이 있으므로 발생한 손실 전부를 보상해야 한다는 완전보상설과 침해된 재산권에 대하여 사회통념에 비추어 타당성 내지 합리적인 보상이면 된다는 상당보상설로 구분되고 있으나 다수설 및 대법원 판례 등은 일관되게 완전보상설을 취하고 있다.

정당보상의 의미는 사회적 환경이나 의식의 변화에 따라서 달리 해석될 수 있는 여지가 있는 것이나, 결국 해당 재산권의 완전한 가치에 대한 보상으로서 이는 구체적으로 피수용자에게 공익사업 시행 전과 동등한 상태의 재산권을 보상함과 함께 동일 수준의 생활을 영위할 수 있는 정도의 보상이라 해석할 수 있겠다(강선호 외, 2016).

그러나 이러한 손실보상제도의 쟁점은 경제적 가치 이외의 가치를 보상대상으로 삼을 수 있는가이다. 생활근거지를 박탈당하는 피수용자 입장에서는 손실대상 재산권이 유형적 재산과 같이 경제적 가치로 환산할 수 있는 재산만이 아니라는 것이다. 물론 강제수용에 따른 생활근거지 박탈, 이웃과의 강제적인 지리적 분리는 주관적인 차원의 손실이기 때문에 ‘객관적 기준에 의한 보상’이라는 원칙에 충돌되고 있으나, 이는 분명히 정당보상 측면에서는 현재의 손실보상제도가 가지고 있는 한계다(김용창, 2008).

더욱이 「토지보상법」이 적용되는 공영개발에 있어서 도시지역 내에서 강제이주에 따른 생활권, 경제활동기반 상실 등 주관적 손실에 대한 문제가 더욱 빈번해지고 쟁점화 될 것으로 예상되는 바, 이에 대한 논란은 지속될 것이다.

제 3 절 공영개발사업의 이해

1. 공영개발사업이란

공영개발사업이란 국가 및 공공기관이 정책적인 목적에 따라 사적재산인 토지를 매수하여 다시 조성하고, 조성된 용지를 민간에게 임대 또는 분양하거나 직접 주택을 건설하여 분양 또는 임대하는 개발사업을 말한다. 공영개발은 대규모 면적을 계획적으로 단기간에 개발하고 공급하여 급증하는 토지수요에 대응하여 수급의 안정을 도모하기 위해 채택한 개발방식이 주를 이루어왔다. 이 방식은 부동산 시장의 토지, 주택, 상업용지의 수요와 공급을 적정히 조절하여 부동산시장을 안정시키는 데 기여한 방식이다(방경식, 2011).

이러한 공영개발사업은 개발 관련법에 의거하여 공공부문이 사업시행자의 역할을 수행하고 있는데, 도시화와 산업화 초기에서부터 2000년대 초반까지는 대규모 공공택지 공급을 위한 「택지개발촉진법」, 「도시개발법」, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 등을 근간으로 많은 공영개발사업이 성과를 이루었으며, 최근에는 기존 도시환경 개선을 위한 「도시 및 주거환경정비법」, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 등에 의거한 공영개발사업으로 그 영역을 전환하고 있다.

기존 공영개발사업과 최근 활발히 추진되고 있는 공영개발사업의 이해를 위하여 각 대표적인 사업유형인 ‘택지개발사업’과 ‘도시정비사업’에 대해서 살펴보도록 한다.

2. 택지개발사업 수요의 변천

택지개발사업이란 도시지역의 시급한 주택난을 해소하여 주택이 없는 저소득국민의 주거생활을 안정시키기 위하여 주택건설에 필요한 택지가능지를 대량으로 취득하여 저렴한 가격으로 택지를 개발, 공급하기 위해 「택지개발촉진법」에 따라 시행하는 사업을 말한다.

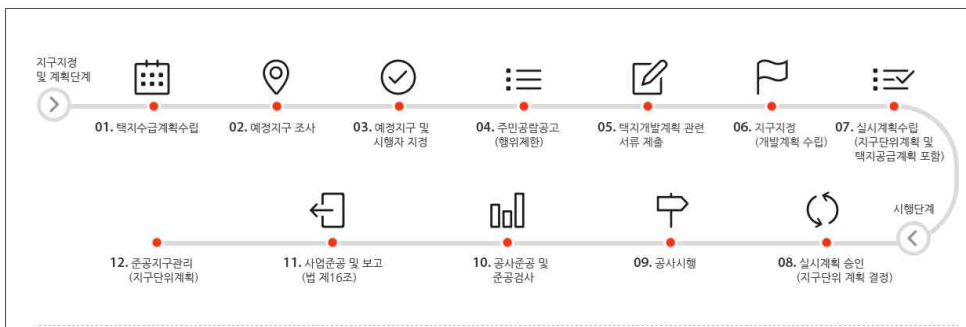
국가, 지방자치단체, 한국토지주택공사, 지방공사 또는 공공시행자와 주택법에 의한 등록업자가 택지개발사업을 목적으로 공동으로 출자하여 설립한 법인 중에서 국토교통부장관이 지정하는 자가 택지개발계획을 작성하여 국토교통부장관의 승인을 얻어 시행하는 개발사업이다.

택지개발사업은 토지를 전량 매입하여 당초 수립한 택지개발계획에 따라 개발하여 공급하는 사업으로 대규모 택지개발을 단기간에 완성할 수 있는 사업방식이다. 토지자원의 공공성과 사회성을 실현시킬 수는 있지만, 협의매수가 안되면 사업시행자는 토지수용권을 행사할 수 있기 때문에 사유재산권 침해의 논란도 있다.

택지개발사업의 대표적인 성과로는 신도시 개발을 들 수 있다. 급속한 산업과 경제의 발전으로 주택·산업·문화공간과 도로·철도 등의 기반시설 설치를 위한 토지가 지속적으로 필요하게 되었으며, 이를 해결하기 위하여 수도권을 중심으로 1, 2기 신도시가 개발되었다.

그러나 그동안 공급·확보된 택지가 충분해 짐에 따라, 도시 외곽에 대규모로 택지를 공급하던 택지개발사업의 수요가 점차 줄어들고 있고, 사업추진과정에서 대규모 강제수용에 따른 주민들과의 갈등으로 인하여 이러한 개발방식에 대한 논란이 지속되고 있다. <그림 1>의 택지개발사업 추진절차에서 보상갈등은 사업시행자가 ‘지구지정’으로 확보된 토지수용권을 통한 사유재산 강제수용이 원인인데 이러한 갈등은 사업착수 전부터 준공까지 전 단계에 걸쳐 발생하는 것이 일반적이다.

<그림 1> 택지개발사업 추진절차



출처 : 한국토지주택공사 홈페이지(<http://www.lh.or.kr>)

3. 도시정비사업의 확대

도시정비사업이란 기존에 이미 정착된 도시가 환경적·기능적으로 쇠퇴함에 따라 이를 정비하는 사업이다. ‘도시’는 농촌 등 ‘비도시’ 지역과 대비되고 ‘정비’는 ‘신규개발’과 대비되는 개념으로서, 도시 외곽의 비시가화지역을 대상으로 새로운 도시를 조성하는 것이 아니라 도시기능이나 주거환경이 저하된 기존 도시의 일부를 다시 정비하여 목표하는 수준의 도시로 만드는 사업이라 설명할 수 있다(장성환, 2010).

도시정비사업은 목적은 같으나 근거법에 따라 정비사업, 뉴타운사업, 재정비촉진사업 등 다양한 방식의 사업으로 구분될 수 있는데 각각의 특징을 살펴보면 <표 6>와 같다.

<표 6> 도시정비사업 유형별 특징

구분	정비사업	뉴타운사업	재정비촉진사업
근거법	도시 및 주거환경 정비법	서울시균형발전조례	도시재정비 촉진을 위한 특별법
목적	도시기능의 회복이 필요하거나 주거환경 이 불량한 지역을 계 획적으로 정비하고 노후·불량건축물을 효 율적으로 개량하여 도시환경을 개선하고 주거생활의 질 제고	서울특별시의 지역간 발전을 도모하여 도 시의 발전과 시민의 삶의 질 향상	도시의 낙후된 지역 에 대한 주거환경의 개선, 기반시설의 확 충 및 도시기능의 회 복을 통해 도시의 균 형 있는 발전을 도모 하고 국민의 삶의 질 향상
주계획	도시·주거환경정비 기본계획 (시장·군수)	지역균형발전기본계획 (서울특별시장)	재정비촉진계획 (시장·군수→시도지사)
사업 방식	주거환경개선사업 주택재개발사업 주택재건축사업 도시환경정비사업	정비사업 도시개발사업 도시계획시설사업 택지개발사업	정비사업 도시개발사업 시장정비사업 도시계획시설사업

출처: 각 근거법

이러한 도시정비사업은 각 근거법에 의하여 공공부문이나 소유자로 구성된 조합이 사업시행자로 참여가 가능한데, 지금까지는 토지 및 건물 소유자인 주민들이 조합을 구성하여 사업시행자로 직접 참여하는 경우가 많았다. 하지만 최근 들어 사업추진과정에서 다양한 형태의 갈등이 발생되고 있음에도 불구하고 조합과 같은 민간 사업시행자는 그 갈등을 관리하고 해결할 역량이 부족함에 따라 공공부문이 도시정비사업의 사업시행자나 사업관리자로서 적극적인 참여해 주기를 바라는 요구가 높아지고 있다.

또한 최근에는 단순한 재정비, 재건축 등이 중심이 된 도시정비사업에 그치지 않고, 도시의 자생적 성장기반을 확충하여 도시 경쟁력을 제고하는 ‘도시재생사업’으로 그 범위를 확대해 나감에 따라 이를 위한 공공정책 모색이 요구되고 있다.

<그림 2> 정비사업 추진절차



출처: 한국토지주택공사 홈페이지(<http://www.lh.or.kr>)

제 4 절 선행연구 검토

1. 공공갈등 연구 검토

국가와 지방자치단체, 정부투자기관 등이 당사자인 갈등으로서 국민의 권리와 의무에 영향을 미치는 정책, 법령, 사업의 추진과정에서 공공기관과 국민 또는 공공기관 상호 간의 이해관계의 충돌로 인해 발생하는 공공갈등(지속가능발전위원회, 2005)에 대한 선행 연구자들의 연구내용 등을 살펴보면 다음과 같다.

김동현외(2009)는 도시시설의 입지와 관련된 갈등사례를 분석하여 이를 유형화하고 갈등해결에 있어 정책적 함의를 제시하였다. 과정모형과 구조모형을 기본모형으로 하여 갈등 유형화를 분석하였는데, 과정모형의 경우 해결과정에 있어 초기 당사자들의 태도에 따라 갈등이 원만히 해결되는 경우와 증폭되는 경우로 구분되었고 제3자의 개입이 중요한 역할을 하는 것으로 나타났다. 구조모형의 경우 특징적인 구조적 요소로 언론과 인터넷 매체를 제시하였으며 이는 갈등이 이미 증폭된 상태에서 언론매체를 통해 일반 대중에게 전달되는 구조가 크게 작용한 것으로 나타났다. 이를 바탕으로 공간정책에 있어서 협력적 로컬 거버넌스의 필요성을 제시하였다.

하혜영(2009)은 정부가 정책을 형성하고 집행하는 과정에서 당사자들 간의 이해관계가 대립하여 갈등이 발생할 가능성이 높는데 이 때 정부의 정책과정에서 이해당사자들 간에 발생할 갈등을 미리 예측하지 못하거나 또는 갈등 발생 시 적시에 관리되지 못할 경우에는 갈등이 크게 확산될 수 있기 때문에 이를 최소화하기 위하여 그동안 수행된 공공갈등연구의 특징이 무엇인지 분석하였다. 그 결과 그동안의 연구가 학제간 협업성, 다학문성 정도가 낮으며, 연구방법에 대한 분석으로 사례연구방법이 사용되었으나 소수사례에 대한 기술적 설명방식이 많았음을 제시하였다. 그리고 갈등연구가 지속성을 지니기 위해서는 관련 용어들에 대한 정의 등 개념화 작업이 수반되어야 하고 기존의 이론모형을 적용하거나 분석

적 틀을 반복적으로 적용한 체계화의 필요성을 제시하였다.

정정화(2012)는 공공갈등을 사전에 예방하기 위한 제도적 접근 연구로서 프랑스, 영국, 미국, 독일에서 시행하고 있는 갈등예방기제를 비교 분석하였다. 이를 바탕으로 우리나라도 프랑스의 CNDP와 같은 공공토론 제도를 도입하여 사회적 합의형성시스템 구축이 필요하다고 주장하고 있다. 일반시민들이 공공토론에 참여함으로써 시민성을 배양하고 사회적 자본을 축적할 수 있는 기회를 가질 수 있기 때문에 이를 적극적으로 검토함과 동시에 정책결정자와 이해당사자들의 인식과 가치관의 변화를 추진하면서 제도 운영과 갈등해결프로그램을 견인할 수 있는 시민사회의 성숙한 토양을 다져 나가야 할 것을 제시하였다.

2. 도시지역 공영개발사업 관련 갈등 연구 검토

도시지역 소규모 공영개발사업의 대표적인 분야는 「도시 및 주거환경정비법」에 의해 시행되는 정비사업이라 할 수 있다. 이는 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업 등 4개의 사업을 포함하며 도시재생사업이라는 포괄적 개념으로 정의하기도 한다.

이러한 개별사업에서 발생하는 갈등에 대한 선행 연구자들의 연구내용 등을 살펴보면 다음과 같다.

이슬기외(2009)는 사업주체들이 사전에 발생 가능한 갈등을 인지하여 이에 대한 대비책 모색에 참조할 수 있도록 하기 위하여 도시재생사업 관련한 113건의 사례를 대상으로 단계별, 주체별 유형화하고 갈등유형을 제시하였다. 그 결과 주요갈등 유형으로 기본계획수립 단계에서의 조합-행정관청의 갈등, 조합설립추진위원회 단계에서의 조합-조합의 갈등, 조합설립인가 단계에서의 조합-행정관청의 갈등, 관리처분계획인가 단계에서의 조합-조합의 갈등과 조합-행정관청의 갈등을 제시함으로써 갈등발생 예측에 유용한 정보를 도출하였다.

장성환(2010)은 도시정비사업과 관련한 갈등 현상을 이해하고 갈등을 효과적으로 관리하기 위하여 갈등구조에 대한 분석작업이 선행되어야 함

을 주장하며 이에 대한 사례연구로 왕십리 주택재개발사업의 갈등을 분석하며 언론보도 등을 통한 양적 분석과 심층면접 등을 통한 질적 분석을 동시에 진행함으로써 양 방법의 미비점을 상호보완 하였다. 그 결과로서 공공의 사업시행자, 사업지원자, 갈등중재자로서의 역할 강화, 협력적 거버넌스로서 주민참여방안 마련, 조합운영의 투명성과 사업정보 공개, 조합원 대상 전문적 직무교육, 조합운영, 보상 등 관련 제도의 보완, 근본적 사업취지에 대한 주민들의 의식변화 등에 대한 제언을 함으로써 효과적인 갈등관리방안을 제시하였다.

김성연외(2011)는 주택재개발사업의 추진 단계별로 나타나는 세분화된 갈등원인을 파악·유형화하고 각각의 근본적 원인에 효과적으로 대처할 수 있는 갈등관리방안을 제안하고 있다. 사실관계 갈등은 합리적 조정 및 중재가, 이해관계 갈등은 자원의 효율적 분배가, 구조적 갈등은 절차의 투명성 제고가, 관계상 갈등은 쌍방향 의사소통이, 가치관 갈등은 멘토제도 운영이, 정체성 갈등은 소관 지자체의 협상환경 조성 및 조정역할이 중요함을 주장하고 있다. 이는 참여·협상·조정·중재로 구성된 대체적 방식을 갈등관리 방안에 적용해야 함을 말하고 있다.

조성배(2012)는 종로구 창신·승인재정비촉진지구를 사례로 주민반발의 이유와 갈등상황을 분석하고 이후의 전개를 예상하는 것을 목적으로 갈등영향을 분석했다. 그 결과, 재개발 갈등이 단순히 찬반 간의 갈등해결 뿐만 아니라 정책을 통한 문제해결 이후 사업추진 과정에서 남겨진 주민 간 관계갈등 등을 해결할 필요가 있다고 주장하였다. 이를 위하여 공정한 사업절차를 마련하고, 정보제공과 주거권 인정이 필요하며, 전면철거식이 아닌 새로운 도시재개발 유형의 개발이 필요함을 제시하였다.

이영민(2013)은 성남재개발사업을 사례로 로컬거버넌스 시각에서의 갈등관리를 연구하였다. 주택재개발사업에서 형성된 로컬거버넌스를 대상으로 중요 구성요소인 참여성, 투명성, 책임성 측면에서 분석하여 참여절차의 정교화, 투명성 확대를 위한 시스템 마련, 책임성 강화를 위한 노력의 갈등관리전략이 필요함을 주장하였다.

3. 공영개발 보상 관련 갈등 연구 검토

공영개발의 근간이 되는 손실보상제도 개선에 대한 선행연구는 다수 이루어졌으나 보상갈등에 대한 연구는 상대적으로 부족하였다.

박수혁(2009)은 고속도로건설 공공사업에서 발생하는 보상갈등을 다양한 유형으로 분류하였는데, 용지보상 관련, 도로건설 관련, 도로유지·보수 관련, 영업 관련, 교통 관련, 다수인 관련 등으로 세분화하였다. 이를 통하여 공공사업과 관련하여 지역주민, 이해관계인의 이해나 협조 없이는 사업진행에 어려움이 있기 때문에 사전에 주민 등의 참여 활성화 및 매뉴얼화가 필요하다고 주장하였다. 이를 위하여 손실보상제도의 개선뿐만 아니라 사법기구와는 별도로 갈등해결제(ADR) 등을 통한 갈등해결방안을 제시하였다.

정희남외(2010)는 공익사업 보상현황에 대한 실태분석을 기초로 보상갈등의 유형을 도출하고 각 유형에 대한 갈등의 구조와 원인을 파악하여 제도적 개선방안을 모색하였다. 보상갈등의 유형을 공익사업과 토지소유자 간의 갈등, 준법보상과 보상투기 간의 갈등, 사업지구 내·외 토지소유자 간의 갈등, 공익사업 보상비와 일반국민 간의 갈등으로 분류하고 유형별 갈등의 원인을 분석하였다. 그리고 분석결과를 바탕으로 당사자 간의 역할분담 강화 등에 대한 거버넌스 측면에서의 과제, 공익사업 추진 방식 및 계획성 등에 대한 정책적 측면에서의 과제, 그리고 보상제도적 측면에서의 과제 등 갈등완화를 위한 과제를 제시하였다.

김용창(2010)은 정당보상의 개념을 재검토하고 정당보상의 대상과 가치에 대한 연구를 수행하였는데, 보상가치와 범위, 개발이익 배제와 구체적 수단, 손실보상방법, 보상행정관리체계로 구분하여 관련 법률의 개정을 주장하였다.

허강무(2011)는 원활한 공익사업 추진과 정당한 보상을 위한 토지보상제도의 개선사항으로 감정평가사 선정의 독립성 제고, 기타요인보정의 합리화, 공시지가의 현실화, 보상평가 검증시스템의 체계적 운영, 공익사업 주변지역 개발이익환수 장치 개선 등의 개선이 필요하다고 하였다.

4. 선행연구의 평가 및 차이점

도시정비사업 갈등관리에 대한 연구는 점차 증가하고 있으며, 그 연구의 흐름을 살펴보면 갈등관리를 위하여 공공의 역할이 중요하다는 주장이 대두되고 있다. 이는 그동안 사적 영역으로 여겨져 왔던 도시정비사업에서의 갈등이 이제는 공공갈등 영역으로 전환되고 있음을 의미하며 그에 따라 정책적 측면에서 갈등관리연구의 필요성도 높아지고 있다.

이러한 상황에서 그동안의 연구는 개별 사업유형에서 사업추진 과정에서 발생하는 갈등을 단계별 혹은 이해관계자별로 구분하여 큰 틀에서 접근하는 연구가 대부분이었고, 사업환경의 변화와 도시지역 공영개발 갈등 전환을 연계하여 접근하거나 보상갈등으로 한정하여 연구한 사례는 드물었다.

본 연구는 도시정비사업 등 도시지역에서의 소규모사업으로 공영개발 방향이 공간적·규모적으로 전환되는 배경과 이에 따른 공공보상갈등 이슈의 전환을 연계하여 접근하고 있다. 공영개발사업의 갈등구조에서 상대적으로 약자의 입장인 세입자들이 겪게 되는 보상갈등을 중심으로, 그 갈등의 원인이 되는 ‘공영개발로 발생한 손실’을 경제적 손실과 비경제적 손실로 구분하여 각각 어떠한 갈등관리접근이 요구되는지를 살펴보고 있다. 이를 위하여 세입자들이 사업추진구조에서 어떠한 위치에 놓여있으며, 갈등이 어떤 형태로 발생하는지, 그러한 손실보상갈등 측면에서 어떠한 관리방안이 적용되었는지를 사례를 통하여 분석하였다. 이를 바탕으로 공공사업시행자 입장에서 갈등해결 및 예방을 위하여 제도개선 측면에서, 그리고 정책적인 측면에서 어떠한 과제 해결이 필요한지 제언을 함으로써 도시지역 공영개발에서 이슈화가 예상되는 보상갈등을 효과적으로 관리하고자 하는데 그 의의가 있다.

제 3 장 연구의 설계

제 1 절 연구문제

1. 공영개발사업환경의 변화

도시의 물리적 확산이 한계에 다다르고, 낙후되어 있는 기존 구도심 지역의 인프라를 재정비하고 도시공간구조를 재창조하는 도시정비사업이나 도시재생사업으로 공영개발 방향의 전환에 따라 공공사업시행자가 부딪히게 되는 사업환경 역시 변화하게 되었다.³⁾

기존에는 비도시지역을 개발하여 새로운 주거공간을 공급하기 위한 토지 중심의 평면적인 개발이 이루어졌다면, 이제는 기존 도시기반시설을 정비하거나 건축물을 개량·건설하고 정비하는 재개발(Urban Renewal) 또는 도시의 물리적, 사회적 환경을 개선·보수하여 경제적, 사회적, 물리적으로 부흥시키는 입체적인 형태의 재생(Urban Regeneration) 형태의 입체적인 공영개발이 주를 이루고 있다(이슬기외, 2009).

그리고 사업방식도 공공사업시행자가 수용권을 바탕으로 토지 등을 전면수용한 뒤 개발하는 방식 보다는 조합 또는 공공사업시행자가 관리처분계획을 기본으로 일부 수용하여 개발하는 방식을 취하고 있다.

이러한 과거와 지금의 공영개발의 특징을 비교하면 <표 7>과 같다.

3) 도시정비(재개발)사업과 도시재생사업의 차이는 관련법에서 규정하고 정의에 따라 구분하고 있으나 통상적으로 도시재생사업이 도시정비사업을 포괄하는 의미로 사용하고 있다.

- 도시정비사업 : 도시기능을 회복하기 위하여 정비구역 또는 가로구역에서 정비기반시설을 정비하거나 주택 등 건축물을 개량하거나 건설하는 사업(「도시 및 주거환경정비법」 제2조제2호)
- 도시재생사업 : 인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화시키는 것(「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조제1호)

<표 7> 공영개발의 비교

기존	구분	전환
신개발	개발형태	재개발
주택용지 공급 목적의 단지 개발	사업목적	주거지 정비 및 주거환경 개선
비도시지역	사업대상지	도시지역
수용	사업방식	관리처분, 수용
택지개발사업	주요사업유형	도시정비사업, 도시재생사업
공공	시행자	조합, 공공

2. 보상갈등 이슈의 전환

이와 같이 공영개발사업환경의 변화는 사업추진과정에서 발생하는 보상갈등 이슈에도 영향을 준다.

우선 공영개발이 이루어지는 공간적인 환경 이동에 따른 보상갈등 이슈의 전환이 발생한다. 농지 등 나대지가 대부분인 비주거지역에서 대규모 토지 수용을 통해 사업이 이루어졌던 개발시대의 보상갈등 주요 이슈는 사업시행자와 피수용자 간의 보상가격에 대한 갈등이었다. 감정평가에 의해 산출되는 개발사업에 편입되는 토지와 물건 등의 보상가격에 대해 법적으로 적정하다는 사업시행자의 입장과 강제수용에 대한 반감과 피해의식 뿐만 아니라 시세에 미치지 못한다는 보상가격에 대한 불만 등 피수용자의 입장이 첨예하게 대립된 갈등이었다.

그러나 이미 도시가 형성되어 기존 원주민들이 집단적으로 정착하고 있는 도시지역에서의 공영개발에서는 보상갈등의 범위가 확대된다. 즉, 단순한 토지, 물건 등의 보상가격은 물론 기존 생활근거지의 박탈에 대한 보상에 대한 갈등까지 초점이 맞추어진다. 특히 조합원의 자격을 가지고 있는 소유자와 달리, 세입자 형태로 주거, 영업을 영위해 오고 있던 원주민들은 이해관계 구조에 있어 상대적 약자의 위치에 있어 충분한 경제적 보상을 받지 못할 뿐만 아니라 강제이주에 따른 부대적인 손실에

대한 충분한 보상을 받지 못하고 있음에 따라 그들을 중심으로 한 보상 갈등이 심화될 것이 예상된다.

또한 이러한 세입자 문제는 최근 사회적 약자 배려나 젠트리피케이션 대책과 같은 사회적 요구와 맞물려 더욱 심화될 것으로 예상된다. 도시 정비사업 등이 이루어지는 지역은 도시지역 내에서도 환경이 열악하고 낙후된 지역으로 사회보호계층의 주거나 영세 영업자들의 영업활동이 밀집되어 있는 빈곤밀집지역인 경우가 많기 때문에 사회적 약자 층인 이들과의 갈등관리가 중요하다. 또한 최근 지역 재활성화의 영향으로 기존 영세한 원주민들이 내몰리게 되는 젠트리피케이션 역시 사회적 문제로 대두됨에 따라 이에 대한 대책 역시 고려해야 할 필요가 있다. 이처럼 공영개발로 발생하게 되는 강제이주 등에 따른 갈등은 당사자들뿐만 아니라 사회적 갈등으로까지 확대될 가능성이 있는데 이를 설득과 타협으로 원만히 풀어내지 못하고 대결과 싸움을 통한 방식으로 해결하려 한다면 사회적으로 더 많은 갈등의 씨앗이 될 수 있다(권혁주, 2016). 따라서 공공사업시행자 뿐만 아니라 사업이 진행되는 지역의 지자체 등 공공부문 역시 갈등관리에 소홀할 수 없다.

3. 연구문제

이러한 세입자와의 보상갈등이나 젠트리피케이션 갈등은 기존 공영개발을 수행하는 과정에서도 유사한 형태로 이미 발생하고 있었다. 다만 변화된 사업환경을 고려한다면, 갈등당사자 측면에서 세입자의 비중이 점차 확대될 것이며 갈등발생 측면에서도 질적, 양적으로 증가하고 그 파급효과도 사회 전반에 미칠 것으로 예상된다. 따라서 본 연구의 연구문제는 도시지역 소규모 공영개발 사례를 통해 어떠한 유형의 세입자 보상갈등이 이슈화되고 있으며 그 갈등관리를 위해 어떠한 접근방식이 요구되는지 살펴보고 효과적인 갈등관리와 예방을 위해 필요한 제도개선과 정책 과제는 무엇인지 도출하고자 한다.

제 2 절 분석의 틀

1. 주요변수의 설정

공영개발사업에서 대부분의 갈등 요인은 사업과 관련된 이해집단이 자기집단에 유리한 방향으로 가치배분이 되기를 원하는데 있으며, 그 가치배분의 초점이 내용과 방법에 있음에 따라 각 이해집단의 상호작용은 자신들의 이익을 극대화하려는 동태적인 과정 속에서 대립과 마찰을 수반할 수밖에 없다(박호숙, 1996). 특히 지역개발사업의 경우 자원배분적 속성을 지니고 있기 때문에 해당사업에 대한 비용과 편익이 누구에게 돌아가느냐가 중요한 관심대상이 된다. 만약 그 혜택에 비해 피해(비용부담)가 원주민에게 불공평하게 부과된다면 갈등은 불가피하다(행정자치부·국토연구원·한국지방행정연구원, 1999).

공영개발 보상갈등 역시 원주민들이 입은 손실에 대한 불합리한 보상에서 비롯된다. 이 갈등이 어떠한 방식으로 관리되느냐에 따라 갈등이 긍정적 혹은 부정적으로 전환될 수 있다.

갈등관리의 목표는 이미 나타난 갈등을 바람직한 결론의 방향으로 유도하기 위해 인위적인 노력을 통하여 상황을 개선시키는 것이므로, 표출된 갈등이 발생하게 된 상황, 갈등의 원인, 갈등의 성격, 갈등의 쟁점, 쟁점에 대한 갈등 당사자 간의 요구 및 대응 등 갈등구조 분석이 필요하다(유해운외, 1997). 이는 갈등의 본질이 무엇인지, 갈등당사자들의 입장은 무엇인지에 대한 분석으로 구분될 수 있다.

본 연구에서는 세입자가 겪는 갈등의 본질과 갈등을 중심으로 당사자 간의 역학관계, 그리고 갈등 전개방향의 전환이 있었는지에 대한 갈등관리결과 라는 변수를 통하여 분석하고자 한다.

1) 갈등의 본질

갈등의 본질에는 주요원인과 배경, 구조적 환경 등의 내재된 갈등과

표면상으로 드러난 상충되는 요구가 포함된다. 이렇게 분석된 갈등구조를 바탕으로 그에 적합한 갈등관리방식을 선택하게 된다(Deutsh, 1991; Fisher, 1994 재인용).

본 연구는 공영개발사업이 추진되는 과정에서 나타나는 세입자들의 표출된 갈등에 중점을 두고 있다. 따라서 연구대상인 세입자의 보상갈등 본질을 파악하기 위하여 객관적인 측면에서의 자료 수집 및 분석 방법으로 가장 많이 활용되고 있는 육하원칙(5W1H)에 의한 접근법으로 분석하고자 한다.

우선 갈등당사자인 세입자가 개발사업에서 이해관계자로서 그들이 차지하고 있는 위치와 입장, 그리고 그들과 갈등관계를 형성하는 다른 당사자들에 대해 파악하고(Who), 각자의 요구사항은 무엇이며(What), 그 요구사항이 발생하게 된 이유라 할 수 있는 법적, 공식적 권리의 한계를 분석한다(Why). 그리고 이러한 갈등이 언제부터 발생하게 되었는지(When), 해당 갈등이 발생하게 된 지리적·사회적 환경요소와 특색은 무엇인지(Where), 이러한 갈등이 어떻게 표출되고 있는지(How) 등을 분석함으로써 행위주체와 외부 환경요인 간에 발생하는 현상을 다각적으로 접근할 수 있는 틀을 마련하고자 한다.

<표 8> 육하원칙에 따른 갈등분석

초점	분석내용
누가(Who)	갈등당사자는 누구인지? 이해관계자로서 개발사업 내에서 그들의 입장과 위치는?
무엇을(What)	발생한 손실은 무엇이며 그에 대한 요구사항은?
왜(Why)	발생원인인 법적, 공식적 권리의 한계는?
언제(When)	이러한 갈등은 언제부터 존재하였는지?
어디서(Where)	갈등이 발생한 지리적·사회적 환경요소는?
어떻게(How)	갈등표출방법은?

2) 당사자 역학관계

공영개발사업으로 인하여 발생한 손실에 대한 보상요구와 이를 위해 제시된 대안 간의 간극에서 비롯된 갈등을 분석하기 위하여 갈등당사자 간의 요구와 대응을 좀 더 집중적으로 분석할 필요가 있다.

우선 세입자에게 발생한 손실과 그에 대한 보상요구사항이 무엇인지 살펴본다. 그리고 사업시행자 등이 어떠한 접근법을 가지고 보상갈등을 관리했는지 알아보고자 한다.

세입자들에게 발생한 손실은 경제적 손실과 비경제적 손실로 구분할 수 있다. 경제적 손실은 금전적으로 환산이 가능한 손실을 말하며 물건 등의 가격 및 이전비용, 기존 생활근거지에서 다른 지역으로의 이주비용, 객관적 기준으로 산출 가능한 재산권에 대한 가격 등이 해당된다. 이러한 경제적 손실 정도는 「토지보상법」 등 관련 제도의 객관적 기준에 따라 산정가능하다. 반면 비경제적 손실은 강제수용 및 이전에 따라 발생하는 손실로서 대체 생활근거지 탐색에 소요되는 육체적·정신적 수고, 기존 지역에서의 인적·물적 네트워크와 영업 노하우 등의 상실을 들 수 있다. 이러한 손실은 주관적 기준에 의한 손실로서 경제적으로 환원되기 어렵기 때문에 다른 형태의 보상이 강구되어야 한다.

<표 9> 손실의 유형

구분	손실산정기준	대상
경제적 손실	객관적 기준	유형의 물리적 재산, 경제적 재산권 등
비경제적 손실	주관적 기준	무형의 재산적 가치, 박탈감, 불확실성 등

이러한 손실에서 비롯된 보상갈등을 사업시행자 등이 어떠한 관리방식으로 접근했는지 알아보기 위하여 <표 10>의 나태준(2007)의 공공갈등 관리 접근방식을 바탕으로 <표 11>의 세 가지 하위변수를 구성하여 활용하고자 한다.

<표 10> 공공갈등관리 접근방식(나태준, 2007)

접근법	갈등의 원인	갈등관리방안
정치적	미약한 리더십 불충분한 비전 제시 저조한 이해관계자의 참여 미흡한 합의 형성, 지지세력 간 대립	강력한 리더십의 발휘 정책과 사업의 비전 제시 이해당사자의 참여·협력 등 정치적 협상
법적	모호한 법률 규정 불명확한 기준과 절차	법률과 규정의 명확화 상충되는 규정의 조정
제도적 관리적	미약한 갈등관리제도 미흡한 갈등관리기구	관련제도의 마련 기구의 구성 및 역할 충족 협상과정의 이행, ADR 등
경제적	비용과 편익의 불균형 재산가치의 하락 환경과 건강의 위해	충분한 자원 제공 경제적 보상, 호의 교환 NIMBY-PIMBY의 연계
인지적	불안전한 의사소통 잘못된 정보 상대방에 대한 불신	위협, 압력, 설득, 회유 교육과 홍보, 정보 공개·공유 과학적 분석, 신뢰 형성

우선 경제적 접근방식이다. 공영개발사업으로 인하여 재산적·정신적 피해를 보는 세입자에게 이에 상응하는 합리적인 수준의 경제적 보상이 이루어져야 하며 그렇지 못한 경우에는 개발정책 자체를 반대하며 갈등을 악화시킨다. 따라서 보상갈등이 경제적 접근방식을 통해 관리되었는지 검토가 필요하다. 우선 세입자들이 주장하는 손실에 대하여 합리적인 수준의 경제적 보상이 이루어졌는지 살펴본다. 경제적 보상이 있었다면 그것으로써 갈등이 해결되었는지 아니면 여전히 갈등의 불씨를 남긴 채 종료되었는지 분석한다. 또한 경제적 보상이 이루어지지 않는 경우에는 그 손실이 경제적 가치로 환산 가능한지 여부를 판단하고, 향후 유사한 보상갈등이 발생되었을 경우 해결될 수 있기 위해 필요한 「토지보상법」 등 관련 제도의 개선과제는 무엇인지 제언하고자 한다.

두 번째는 협력적 접근방식이다. 공영개발사업 진행과정에서 세입자와의 보상갈등 관리를 위하여 보상방식에 대한 충분한 합의 노력과 정보제

공이 있었는지 살펴본다. 또한 세입자들이 겪고 있는 잠재적 손실에 대한 두려움이나 피해의식, 생활근거지의 상실 등과 같이 보상에 대한 제도적 근거가 미비한 비경제적 손실의 보상갈등관리를 위하여 사업시행자 등의 정책적인 노력은 무엇이었는지 파악한다. 기존 주거지 또는 영업장에서의 강제 이주와 같은 환경적인 손실이 있는 경우는 금전적인 보상만으로 갈등을 해결할 수 없는 경우가 대부분이며 이런 경우 보상방식 결정은 이해당사자들 간의 협상에 의해서만 가능하다(이만동외, 1999). 따라서 협상 결과를 바탕으로 한 사업시행자 등의 정책적 결정이 필요하다. 이는 경제적 보상의 조정, 즉 보상금액을 증액시키는 것으로 정당보상이 보장되지 않는다는 의미며 상호 간의 신뢰를 바탕으로 한 정책적 지원의 뒷받침이 필요함을 의미한다.

마지막으로 제도적 접근방식을 살펴보고자 한다. 갈등당사자 간에 이해와 의견수렴을 위한 제도적·관리적 장치가 없을 경우 갈등은 더욱 증폭되고 해결되기 어렵다. 따라서 당사자 간의 분쟁을 사전에 해소하고 갈등이 발생할 경우 이를 전문적으로 해결해 줄 수 있는 제도나 관리체계가 사업 전 과정에 걸쳐 필요하다. 이에 세입자 보상갈등에 대하여 이를 조정하기 위한 권고, 중재, 지원 등을 담당하는 조직이나 협의체 등이 존재하였는지 파악하고자 한다.

<표 11> 갈등관리 변수 설정

나태준(2007)	변수	내용
정치적 접근	경제적 접근	합당한 경제적 보상 여부, 경제적 보상 대상 여부, 제도개선과제
법적 접근	협력적 접근	사전 합의노력 및 정보제공 여부, 비경제적 손실보상 정책적 대안 여부
제도적/관리적 접근	제도적 접근	갈등관리·조정기구 설치 여부
경제적 접근		
인지적 접근		

3) 결과

갈등해결이란 갈등을 통합적으로 이해하기 위해 깊이 있는 분석을 시도하고 갈등 이면에 깔려 있는 원인과 상황을 파악해 갈등을 해결하는 메커니즘을 적용하는 방식이며(지속가능발전위원회, 2005), 갈등당사자들이 상호 합의를 형성하고 이를 모두 수용하여 해결책이 지속적으로 유지됨으로써 갈등 당사자들 간의 관계가 갈등 전보다 더 긍정적인 관계로 개선되는 것을 의미하기도 한다(하혜영, 2007). 이러한 의미들을 고려할 때, “결과”는 갈등의 완전한 해소라기보다는 갈등의 방향이 결론적으로 긍정적으로 전환되었는지 부정적으로 전환되었는지를 의미한다.

<표 12> 주요변수의 설정

분석요소		변수의 내용	
변수	하위변수		
갈등의 본질	WHO	갈등당사자 간의 입장과 이해관계 위치	
	WHAT	세입자에게 발생한 손실 및 요구	
	WHY	세입자의 법적, 공식적 권리의 한계	
	WHEN	갈등의 발생 시점	
	WHERE	갈등 발생의 지리적·사회적 환경요소	
	HOW	갈등 표출 방법	
당사자 역학관계	갈등	경제적 손실	객관적 보상기준의 유형적 재산 손실
		비경제적 손실	주관적 보상기준의 무형적 재산 손실
	대응	경제적 접근법	경제적 보상
		협력적 접근법	정보제공 및 합의노력, 정책적 지원
		제도적 접근법	갈등관리·조정기구 설치
결과	-	갈등의 긍정적·부정적 전환	

2. 연구의 분석틀

이상의 이론적 논의로부터 도출해 낸 변수들로 <그림 3>과 같은 연구의 분석틀을 마련하였다.

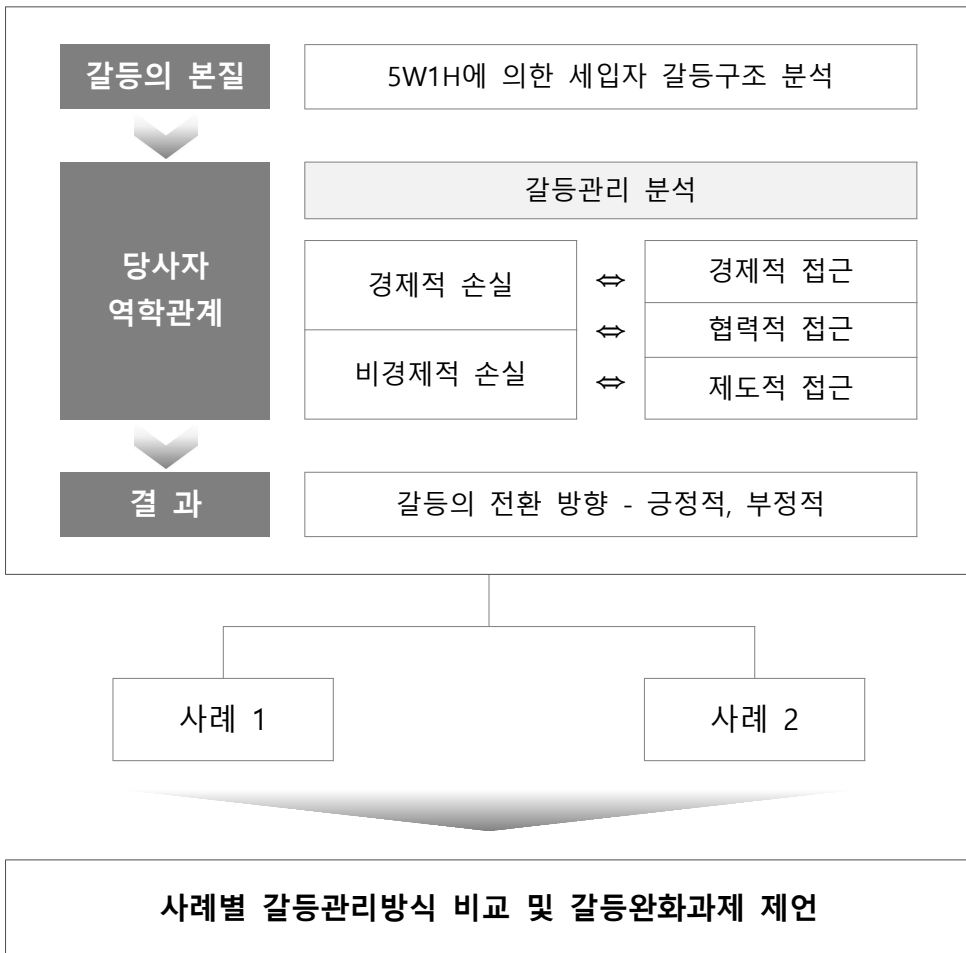
우선 갈등구조를 파악하려 한다. 갈등에 직·간접적으로 이해관계를 가진 갈등당사자와 갈등이 형성된 배경과 쟁점 등에 대하여 파악하는 것은 갈등의 기본적인 구조를 이해하는데 우선적으로 이루어져야 한다.

이러한 갈등구조에서 갈등관리가 어떻게 이루어졌는지에 대해 세부적으로 분석하고자 한다. 세입자가 입게 된 경제적, 비경제적 손실에 대한 보상과정에서 발생한 갈등에 대하여 사업시행자 등은 어떤 갈등관리방식을 통해 관리하고자 했는지 파악한다. 그 갈등관리방식은 세 가지 변수로 구분하여 파악하는데, 경제적 접근은 합당한 경제적 보상을 통해 갈등을 관리했는지, 협력적 접근은 충분한 협의 여부와 경제적 보상 외 정책적 대안이 제공되었는지, 제도적 접근은 갈등관리를 위해 협의체 등의 기구를 활용했는지에 대해 각각의 갈등관리방식에 따른 행위를 중심으로 파악한다.

그리고 갈등관리의 결과에서는 각 사례별 갈등관리방식이 사업 전체에 어떤 영향을 미쳤는지, 갈등해결의 방향이 긍정적 혹은 부정적 방향으로 전환되었는지 살펴본다.

마지막으로 이를 바탕으로 손실 유형별로 어떠한 갈등관리방식이 효과가 있는지 비교해 보고, 보상갈등 완화를 위한 제도적, 정책적 과제에 대한 제언을 하고자 한다.

<그림 3> 연구의 분석틀



제 4 장 갈등사례 분석

제 1 절 돈의문 도시환경정비사업 사례

1. 사업배경 및 개요

종로구 지역은 서울시의 중심가에 위치하여 교통이 매우 편리한 지역임에도 불구하고 노후화된 집들과 건물들이 많아 재개발이 더디었고 도심 공동화 현상에 대처하지 못하였다. 그래서 자연환경과 역사적 가치는 살리되, 도시의 외관은 전혀 새로운 계획도시를 만들자는 뉴타운 사업을 추진하게 된 것이 돈의문 도시환경정비사업의 배경이다. 허름한 단독주택과 상가, 한옥이 밀집하고 있어 1970~80년대 분위기를 자아내는 서울 종로구 교남동 일대를 자연과 역사, 문화 등이 어우러진 ‘도심형 뉴타운’으로 조성하고자 서울시는 2003년 11월 뉴타운 지구로 지정하고 역세권과 연계된 도심으로서의 기능을 강화하고 공원과 녹지가 함께 조화를 이루는 도심형 커뮤니티 공간으로 하는 개발기본구상을 수립하였다.

돈의문 뉴타운은 의주로, 사직로, 새문안길 등 간선도로로 둘러싸여 있고 역세권이지만 그동안 개발이 되지 않아 상업, 업무 기능이 낙후되어 있었다. 이는 북고남저로 경사가 심한 지형적 요건뿐만 아니라 인근이 문화재 보호구역, 기상관측소가 위치해 건축제한을 받아왔기 때문이다. 돈의문 뉴타운 개발사업은 서대문역과 독립문역을 잇는 의주로 주변을 역세권과 연계한 도심형 타운으로 개발하여 대형상가, 문화시설, 관공서, 업무시설은 물론 아파트, 주상복합 등이 순차적으로 들어설 계획이다.

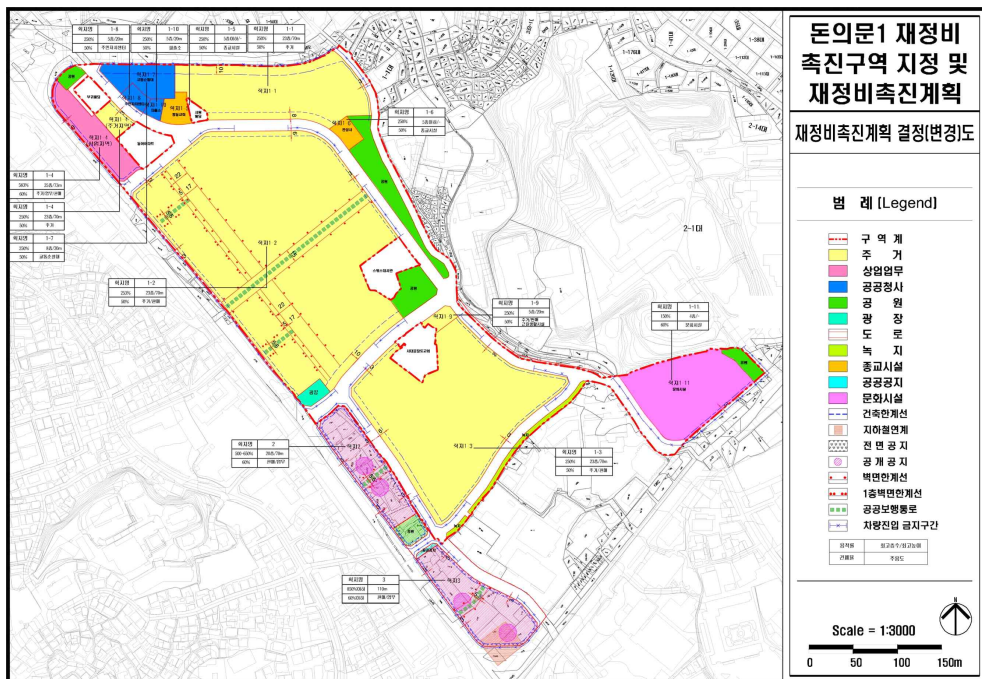
또한 돈의문 뉴타운은 인왕산 기슭의 서울 성곽을 끼고 있는데, 이러한 지리적 여건을 이용해 인왕산 자락을 따라 사직터널에서 경희궁으로 이어지는 대규모 녹지가 조성된다. 인접지역인 인왕산 주변에는 10,800㎡ 규모의 운동시설을 갖춘 공원이 만들어진다. 이밖에도 서울시는 문화재

청과 협의해 끊어진 서울성곽과 서대문, 돈의문을 복원해 서울성곽, 경희궁, 돈의문, 덕수궁으로 이어지는 역사벨트를 만든다는 구상을 수립했다.

6개 구역으로 구성된 돈의문 뉴타운은 1~3구역까지 계획정비구역으로 지정되어 있다. 계획정비구역이란 주택 상태 등 도시 및 주거환경이 불량한 지역으로 전면개발방식의 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업, 도시개발사업, 시장정비사업 등 도시계획사업을 적용해 계획적으로 정비를 시행하는 지역을 말한다.

6개 구역 중 가장 큰 규모인 돈의문1구역은 교남동 62-1번지 일원에 151,745㎡의 면적에 재정비촉진지구로 지정되었으며, 2006년 12월 조합설립인가가 승인되어 본격적으로 추진되어 왔다. 그 결과 2009년 7월 도시환경정비사업 사업시행인가를 득하고 시공자로 G건설사가 선정되어 2014년 10월에 공사가 착공된 뒤 2017년 7월 공사 완료되었다.

<그림 4> 돈의문 도시환경정비사업 개발계획



<표 13> 정비사업 개요 및 주요추진경위

정비구역 명칭	돈의문1구역 도시환경정비사업조합	사업구분	도시환경정비
정비구역 위치	종로구 교남동 62-1 일원	정비구역 면적	151,745.5㎡
조합원수	989명	세입자수	1,044명
주요추진경위			
일자	내용		
'03. 11.18	뉴타운지구 지정(서울시 고시 제2003-372호)		
'04. 6.14	개발기본구상(안) 발표		
'05. 5.23	교남1구역 조합설립추진위원회 설립 승인		
'06. 4.13	교남 도시환경정비구역 지정(서울시 고시 제2006-126호)		
'06. 10. 9	명칭 변경(교남도시환경정비구역→돈의문도시환경정비구역)		
'06. 12. 6	돈의문1구역 조합설립인가 승인		
'09. 7.20	돈의문1구역 도시환경정비사업 사업시행인가		
'12. 4. 6	관리처분계획인가 고시		
'14. 10.27	돈의문1구역 도시환경정비사업 착공 신고		
'17. 7. 7	돈의문1구역 도시환경정비사업 공사완료 고시		

2. 갈등구조 분석

도시환경정비사업으로 인해 발생하는 갈등의 당사자는 다음과 같이 크게 세 개의 집단으로 구분할 수 있다.

우선, 정비사업으로 인하여 거주 및 생활권 등에 대한 직접적인 손실을 입게 되는 '세입자 집단'을 들 수 있다. 이들은 해당 정비구역 내의 토지나 건축물의 소유자가 아닌 임대차 계약을 통해 영업을 영위하고 있던 상가세입자들을 말하며, 동의문 도시환경정비사업 당시 정비구역 내에 총 1,044명의 세입자가 거주 및 영업을 영위하고 있었다. 토지나 건축물과 같은 물적 재산에 대한 직접적인 재산권은 없지만, 거주공간이나 영업공간을 상실하여 정비구역 밖의 지역으로 이전이 불가피하였다. 이러한 거주 및 생활권 상실뿐만 아니라 그에 따른 이전비, 대체지 탐색비용 등 금전적 손실 또한 발생했음이 분명하다. 그럼에도 불구하고 도시환경정비사업 구조 내에서는 직접적인 참여가 제한되어 있는 집단이다. 이러한 세입자 집단과 입장을 같이 하는 외부 보조집단으로는 '전국철거민협의회'(이하 전철협)가 참여하고 있다. 전철협은 각종개발로 인해 대책 없이 쫓겨나는 국민(철거민)들의 권익을 찾기 위해 일상적 철거민 운동의 전개를 목적으로 하며 철거민들의 권익을 시민자구운동을 통해 찾고자 설립된 조직이다. 이들은 동의문 도시환경정비사업으로 인하여 강제이주에 처한 정비구역 내의 세입자들이 권리를 집단적으로 표출할 수 있도록 조직화를 지원하는 등 간접적인 갈등 당사자로 참여하고 있다.

이러한 세입자 집단과 대치되는 집단으로는 사업을 주도적으로 이끌어가는 '사업시행자 집단'인 '동의문1구역 도시환경정비사업조합'(이하 조합)이 있다. 이는 정비구역에 위치한 토지 및 건축물의 소유자 또는 그 지상권자로 구성된 집단으로 정비사업의 시행자로서 재산권을 행사한다. 동의문 도시환경정비사업의 경우 토지 및 건축물 소유자 등 989명이 조합을 구성하여 각종 인허가 절차, 시공사 선정 등에 참여하였다. 사업시행자인 조합과 같은 입장으로는 사업을 직접적으로 수행하는 시공자인 G건설이 참여하고 있다. 정비사업에서 시공자의 공식적인 위치 및 권한

은 조합으로부터 도급을 받아 사업에 참여하는 역할에 한정되어 있으나, 도시환경정비사업에서 시공자는 실제적으로 사업시행자와 공동으로 개발 관련 주요결정에 참여하는 경우가 대부분이다.

마지막으로 세입자와 사업시행자 간의 관계와 같이 대립적인 입장은 아니지만, 정비사업의 인허가권자로서 갈등구조에 관여하는 ‘공공부문’인 서울시와 종로구청이 있다. 서울시는 해당지역을 도시환경정비구역으로 지정한 당사자이며 종로구청은 해당 정비사업 시행의 인허가권자로서 정비사업에 참여하고 있다. 이들은 다른 갈등당사자와 대립적인 관계라기 보다는 중도적인 입장에서 조정해 나가는 역할을 수행해 주기를 다른 갈등당사자로부터 요구받고 있다. 더군다나 돈의문 도시환경정비사업의 경우 서울시가 조합으로부터 일정 부지를 기부채납 받아 역사공원으로 조성을 추진 중이었다. 그렇다보니 단순히 인허가권자로서의 입장이 아닌 사업의 이해관계자로서 참여하는 측면도 간과할 수 없다.

돈의문은 서울 성곽의 서문으로 서대문으로 불리기도 하였으며, 조선 시대로부터 도성의 출입문으로서 사람들의 왕래가 많은 지역이었다. 현대에 들어서도 역세권으로 이어진 지역으로 많은 유동인구가 있음에도 불구하고 그동안 개발에 소외된 노후화 지역으로서 영세한 상가세입자들의 영업이 활발했던 까닭에 이러한 정비사업으로 인한 강제이전이 불가피한 영업자들이 많아 갈등이 더욱 심화된 지역이라 할 수 있다.

이러한 갈등당사자 간에 갈등은 정비사업의 관리처분계획이 수립되면서 본격적으로 발생하게 되었다. 물론 정비사업 추진 자체에 대한 갈등은 사업계획 단계에서부터 발생하게 된다. 그러나 사업초기에는 이주계획과 보상에 대한 막연한 기대심리로 인하여 보상갈등의 정도를 표출할 구체적인 기준이 부재하였기 때문에 핵심적인 갈등은 잠재되어 있다고 볼 수 있다. 그런 상황에서 사업시행자가 수립하는 관리처분계획에는 정비구역 내의 세입자들에 대한 각각의 손실보상 명세와 그 평가액이 포함되어 있고, 영업시설 이전에는 턱없이 부족하다고 판단되는 구체적인 보

상액이 제시되자 그동안의 갈등이 동시에 폭발하게 되고 이주에 대한 불안감이 체감되는 것이다. 이러한 세입자와 사업시행자 간의 갈등뿐만 아니라, 관리처분계획을 인가해 준 종로구청, 그리고 서울시에까지 그 갈등 범위가 확대되는 것도 이러한 관리처분계획이 수립·인가되는 시점이다.

갈등당사자 간에 갈등이 발생하게 된 이유는 각자의 요구사항의 충돌에서 비롯된다. 상가세입자의 요구사항은 생존권과 연계된 세 가지 사항을 들 수 있다. 우선 이전에 따른 영업손실에 대한 정당한 보상을 요구하였다. 공익사업으로 인하여 발생한 손실은 「토지보상법」에 의하여 보상액이 산정된다. 그러나 「토지보상법」에 의한 손실보상 산정은 객관적으로 입증 가능한 손실에 대해서만 보상대상으로 인정하다 보니 기대했던 수준에 미치지 못하고 그에 따라 세입자들은 현실적인 조건에 부합하는 보다 높은 금전적 보상을 요구하게 되었다. 이러한 금전적 보상과 별도로 기존 영업장소에서 이전할 수밖에 없는 상황에서 기존에 구축해 놓은 영업전략, 단골 등의 영업자산을 계속 활용할 수 있는 대체상가를 요구하였다. 이는 결국 인근 지역에서 영업을 계속 할 수 있도록 사업시행자 측에서 장소를 제공해 달라는 요구였다. 마지막으로 정비사업 과정에 있어 이러한 보상갈등 등에 대해 자신들의 의견을 전달할 수 있는 협의체 운영에 대한 요구를 들 수 있다. 직접적인 피해를 보는 당사자로서 이전시기와 같은 사업추진일정이나 보상기준에 대한 의견제출 등을 위해서는 이해당사자들 간의 의견조율을 위한 사전협의체가 필요하고 이를 통해 본인들의 의견이 전달될 수 있는 기회를 보장받는 것이 세입자에게는 절실하였다.

이에 반면, 사업시행자인 조합과 시공사인 G건설이 최우선의 목표로 삼는 것은 공사일정을 최대한 단축함으로써 사업일정에서 발생하는 비용을 최소화하고 조기 분양을 통해 사업비를 회수하는 것이다. 그렇다 보니 세입자들을 가능한 빨리 이전시키고 공사 착공을 서둘러야 할 필요가 있다. 그와 동시에 법적으로 정해진 보상의무만을 이행하려다 보니 세입자 측의 요구사항과 충돌하게 되는 것이다.

공공부문 측의 서울시청과 종로구청은 자신들이 인허가를 한 사업이 차질 없이 이행되어 정책적인 목표도 완수하고 동시에 지역주민들의 주거환경도 개선되기를 기대하기 때문에 갈등이 원만하게 해결되기를 바라며 갈등의 진행을 중도적인 입장에서 조정하고자 하였다.

이러한 각자의 요구사항을 서로 받아들이지 못하는 이유가 곧 갈등의 원인이라 할 수 있다. 우선 세입자 측이 요구한 대체상가 마련과 현실적인 보상금 지급을 사업시행자 측이 받아들이지 못한 가장 큰 이유는 그러한 요구사항들을 수용할 법적·제도적 근거가 없기 때문이다. 정비사업의 근거법인 「도시 및 주거환경정비법」에서는 상가세입자가 사용할 수 있는 임시상가의 설치를 강행규정이 아닌 임의규정⁴⁾으로 운영하고 있다. 이에 따라 사업시행자는 수고와 비용을 들여 임시상가를 마련하는데 소극적인 태도로 임하고 있으며, 상가세입자들을 정비구역 밖으로 이전시키는 데에만 급급하는 실정이다. 영업활동에 대한 보상금 역시 「토지보상법」에서는 객관적인 자료에 의하여 산정된 영업이익을 기본으로 최대 4개월의 휴업기간에 대한 보상만을 보장⁵⁾하고 있어 현실적인 상황과 차이가 크다. 즉, 법에서 보장하고 있는 보상금으로는 동일한 환경의 다른 지역에서 동일한 규모의 영업장소를 마련하기에는 부족하다는 주장이다. 이러한 차이의 가장 큰 이유는 현실적으로 인정되고 있는 권리금이나 영업 노하우와 같은 무형의 재산을 토지보상법에서는 인정하고 있지 않기 때문이다. 일례로 정비구역 내에서 45평 규모의 영업장을 운영하던 세입자에게 산정된 보상금은 3천~6천만 원으로, 이는 기존 정비구역 내 영업장소를 임대하기 위해 지급했던 권리금에 대한 보상은 대상에서 제외

4) 도시 및 주거환경정비법 제61조 ⑤재개발사업의 사업시행자는 사업시행으로 이주하는 상가세입자가 사용할 수 있도록 정비구역 또는 정비구역 인근에 임시상가를 설치할 수 있다.

5) 토지보상법 시행규칙 제47조 (영업의 휴업 등에 대한 손실의 평가) ①공익사업의 시행으로 인하여 영업장소를 이전하여야 하는 경우의 영업손실은 휴업기간에 해당하는 영업이익과 영업장소 이전 후 발생하는 영업이익감소액에 다음 각호의 비용을 합한 금액으로 평가한다.(각 호 생략)

②제1항의 규정에 의한 휴업기간은 4개월 이내로 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 실제 휴업기간으로 하되, 그 휴업기간은 2년을 초과할 수 없다.

되었을 뿐만 아니라 인근 지역으로 이전하여 새로운 영업장 임대를 위하여 필요한 권리금의 시세인 2억 원에도 한참 부족한 금액이다. 즉, 법으로 보장된 보상금은 영업시설의 이전비 수준에 그치기 때문에 상가세입자로서는 강제이전에 대한 보상금으로는 턱없이 부족하다고 주장하는 것이다.

'13년 2월 서울시청은 “재개발, 재건축, 뉴타운 정비사업 강제철거 예방대책”의 일환으로 정비사업 현장에서 세입자 등 사회적 약자가 거리에 내몰리는 일이 없도록 사회적 약자 주거권 및 인권 침해 사전예방을 목적으로 이해당사자 간의 사전협의체를 구성토록 하는 행정지침을 시행하였다. 이는 관리처분인가 이후 조합이 중심이 되어 소유자, 세입자, 담당 공무원 간에 사전협약이 가능하도록 한 것으로 세입자 입장에서는 자칫 소외될 수 있는 자신들의 입장을 대변할 수 있는 기회라 생각했다. 그러나 돈의문 도시환경정비사업에서는 사전협의체 구성조차 이루어지지 않은 상태가 지속되다가 세입자 측의 지속적인 요구로 인하여 정해진 구성 시기로부터 19개월이나 지나 각 이해당사자들로 사전협의체가 구성되었다. 하지만 담당 공무원의 낮은 이해도와 조합 중심의 운영으로 인하여 사전협의체는 형식적으로 운영되었고 정해진 개최횟수(5회)도 채우지 못한 채 강제철거가 진행되었다.

<표 14> 사전협의체 구성

구 분	사전협의체
규정성격	행정지침
구성시기	관리처분인가 이후
구성주체	조합
구성원	조합(2), 가옥주, 세입자, 공무원 등 5인 이상
운영시기	관리처분인가 시점~이주 완료시
개최횟수	5회 이상
개최장소	조합사무실 등

또한 세입자 측이 요구하는 대체상가에 대해서도 기존 영업장소와 유사한 환경에서 영업활동을 할 수 있는 장소를 물색하는 것이 아니라 공실이 많고 수요가 적은 지역을 형식적으로 제안하는데 그쳤다. 대체임시상가로 제안된 천호동 상가는 유동인구가 적고 수익성이 낮은 지역으로, 어느 정도 인근수요가 확보되었던 기존 영업장소와는 상대적으로 열악한 지역이기에 세입자의 요구사항을 충족할 수 없었다.

그 결과, 갈등의 양상은 다양한 형태로 표출되었다. 우선 G건설을 비롯한 사업시행자 측은 공사의 신속한 진행을 위하여 2014년 4월부터 미이전 상가세입자 8가구에 대하여 강제철거를 진행하였다. 철거전문용역업체를 동원하여 집행된 철거 과정에서 사업시행자 측의 밀어붙이기식의 진행으로, 이전을 거부하는 상가세입자와 용역업체 간의 물리적 충돌 등 갈등은 더욱 증폭되었다. 사전협의체가 1회 밖에 진행되지 않은 상황에서, 그리고 어떤 협상도 결정되지 않은 상태에서 강압적으로 진행된 강제철거에 대하여 상가세입자 측은 강한 반발을 하였고, 결국 전철협과 연대하여 2014년 6월부터 종로구청 등지에서 강제철거 반대 및 대책마련을 촉구하는 시위에 들어가게 되었다. 이러한 시위에도 불구하고 사업시행자 측은 용역업체를 앞세워 지속적으로 강제 이전을 강행했으며 결국 대부분의 세입자가 이전을 완료했을 무렵 마지막까지 이전을 거부하던 세입자가 결국 분신해 목숨을 잃는 사태가 발생했다. 식당을 운영하던 세입자가 자신을 제외한 나머지 상가세입자들이 모두 이전을 하고 남겨진 자신의 영업장에 대한 강제철거 명도집행이 끝나갈 무렵 분신을 시도한 끝에 목숨을 잃고 말았다. 물리적으로 표출된 양 측의 갈등이 결국 인명을 앗아가는 결과를 초래하게 된 것이다.

결국 이러한 갈등의 양상은 서울시 등의 중재로 서울시가 조성하는 역사공원 내 상가에 재입주를 보장하고 투쟁기간 중 발생했던 세입자 측과 사업시행자 측 간에 발생한 마찰에 대해 민형사상의 문제를 제기하지 않는 조건으로 합의에 이르게 되었다.

<표 15> 갈등전개

<p>지리적 특성 (WHERE)</p>	<p>과거로부터 많은 유동인구에도 불구하고 개발에 소외된 노후화 지역 → 영세한 상가 세입자 밀집 지역</p>
<p>갈등출현 시점 (WHEN)</p>	<p>구체적 보상방안이 수립되는 관리처분계획 단계</p>
<p>갈등당사자 (WHO)</p>	<p>The diagram illustrates the conflict process. At the top is a blue box for '상가세입자' (Commercial Tenant) with sub-points '보상금액 현실화' (Realization of compensation amount) and '대체상가' (Replacement shop). At the bottom left is a green box for '사업시행자' (Developer) with sub-points '신속한 사업추진' (Swift project progress) and '법적 의무' (Legal obligation). At the bottom right is an orange box for '공공' (Public) with sub-points '정책목표 완수' (Completion of policy goals) and '중도적 입장' (Moderate stance). A central red circle contains the text '제도적한계' (Institutional Limit) and '갈등해결소극' (Ineffective Conflict Resolution). Blue double-headed arrows connect the top box to the bottom two boxes, and a horizontal blue double-headed arrow connects the bottom two boxes.</p>
<p>갈등요소 (WHAT)</p>	
<p>갈등원인 (WHY)</p>	
<p>갈등표출 (HOW)</p>	<p>세입자 보상을 위한 대규모 집회 세입자와 사업 시행자 간 무력 충돌 세입자 분신</p>

3. 갈등관리 분석

1) 갈등원인

도시환경정비사업에서 발생하게 되는 보상갈등은 사업시행으로 인하여 세입자에게 발생한 손실과 이에 대한 사업시행자의 보상 과정에서 나타나는 이해관계의 충돌에서 비롯된다.

상가세입자의 손실은 경제적 손실과 비경제적 손실로 구분할 수 있다. 우선 경제적 손실은 직접적으로 영업을 지속할 수 없게 되어 발생하는 영업손실이 있다. 영업장소 이전으로 인하여 휴업기간이 발생할 수도 있고 대체 영업장소를 확보하지 못하거나 타 지역으로 이전이 어려운 업종의 경우에는 폐업을 할 수 밖에 없는 상황도 발생한다. 돈의문 도시환경정비구역 상가세입자의 경우 영세 자영업이 대부분이기 때문에 이전기간 동안 영업을 불가함에 따라 발생하는 휴업기간 상당의 영업손실이 주로 해당되었다. 이와 함께 집기류 등에 대한 이전비도 추가적으로 발생한다. 이러한 장소 이전 및 휴업에 따른 손실 외에도 상가세입자 측이 추가적으로 주장하는 경제적 손실은 권리금에 대한 보상이다. 영업장이 폐쇄됨에 따라 이전 상가세입자에게 지불하였던 권리금을 회수할 수 없게 되어 이에 대한 보상도 사업시행자에게 요구하였다.

이러한 경제적 손실 외에도 오랜 영업활동으로 축적된 무형의 자산 상실에 따른 비경제적 손실도 주장하고 있다. 그동안 확보했던 단골고객, 영업전략 등 물리적인 피해규모를 측정할 수는 없지만 발생한 것이 분명한 손실에 대한 보상 차원에서 기존 영업장소 인근에 대체상가 마련을 요구하였다.

이러한 상가세입자 측이 주장하는 손실에 대해 사업시행자 측이 제시한 보상방안은 기본적으로 「토지보상법」에서 규정하고 있는 경제적 손실의 보상범위와 금액에 한정되어 있다. 우선 휴업손실에 대하여 최대 4개월의 휴업기간을 인정하고 객관적 근거에 따라 인정되는 4개월 치의 영업이익과 영업장 이전에 소요되는 부대비용 등을 보상금액으로 산정하

였다. 그리고 권리금의 경우 「토지보상법」에서는 보상대상으로 규정하고 있지 않기 때문에 그에 대한 보상은 이루어지지 않았다.

정비구역 인근에 대체상가 마련 요구에 대해서도 사업시행자 측은 법률적 의무사항이 아님을 이유로 거부하였고, 공공부문 측은 형식적으로만 대체상가 마련에 관심을 기울였다.

이러한 상황에서 상가세입자는 다른 지역으로 이전하기에 턱없이 부족한 보상금에 불만을 가지게 되었고, 금전적 보상이 어렵다면 대체상가 등 대안적인 보상방안을 요구하였으나 기대에 부응하지 못한 사업시행자와 공공부문 측의 방안으로 인하여 갈등이 더욱 심화되는 결과를 초래하게 되었다.

2) 갈등관리

사례에서 갈등이 발생하게 된 1차적인 원인은 경제적 요인이다. 정비사업으로 인하여 상가세입자들은 유·무형적 재산적 피해를 입은 반면 조합을 이루는 토지 및 건물 소유자들의 편익은 상승함에 따라 비용과 편익의 불균형이 더욱 커지게 되었다. 이러한 갈등을 사업시행자는 경제적인 갈등관리방식으로 접근하였으나, 「토지보상법」의 법률적 한계에 부딪히게 되었다. 그리고 이러한 법적 한계가 있다는 입장만을 고수한 채 상가세입자와의 갈등해결 의지를 보이지 않았다. 공공부문 역시 초기에는 개인의 재산권에 관련된 갈등으로 치부하고, 보상에 있어 법률적 근거로 인한 사업시행자 측의 한계를 인정함에 따라 갈등해결에 있어 소극적인 태도를 유지했다.

그에 따라 상가세입자의 불만은 더욱 커지고 경제적 요인에서 비롯된 갈등의 원인은 더욱 확대되게 되었다. 사업을 추진하는 과정에서 상가세입자 측은 배제되고 보상 등에 대한 사전협의도 없이 일방적으로 진행된 것에서 비롯된 소외감, 불완전한 정보제공과 의사소통에서 비롯된 서로 간의 불신으로 갈등의 원인은 확대되었다. 갈등의 원인뿐만 아니라 갈등당사자의 범위도 공공부문으로 확대되는 결과를 가져왔다. 공익사업이라

는 이유로 추진된 사업인 만큼 갈등해결을 위한 공공부문의 적극적인 역할을 요구하게 된 것이다. 그럼에도 불구하고 사업시행자는 여전히 경제적 접근 방식의 갈등관리만으로 일관했으며, 공공부문은 뒤늦게 사전협의체를 구성하여 상가세입자의 참여를 유도하는 제도적인 접근을 취했으나 문제해결이 아닌 형식적인 대응에 그치다가 결국 상가세입자 분신이라는 극단적인 결과를 초래하게 되었다.

그 후 공공부문은 사업시행자, 상가세입자 측과 협의체를 다시 구성하여 구체적인 협상을 펼친 결과, 투쟁기간 중 발생했던 사업시행자와 상가세입자 측 상호간 민형사상의 문제를 제기하지 않는 조건으로 상가세입자의 정비구역 내 역사공원 건립상가 재입주 보장과 손해배상 합의에 이르게 되었다.

정비사업 시행으로 인해 발생한 갈등을 관리하고 조정하는 역할을 사전협의체에 부여하고 실질적인 해결방안을 도출할 수 있도록 공공부문이 중재하는 제도적 접근의 갈등관리를 통해 양 측의 요구사항과 한계를 인정하고 합의점을 찾는 협력적 접근이 이루어진 것이다. 즉, 경제적 보상의 한계점에 대해 인정하고, 상가세입자가 원하는 바대로 기존 상권을 이어나갈 수 있도록 공원 내 건립상가 재입주 보장이라는 대체적인 수단을 통해 갈등을 해결하게 되었다.

3) 결과 및 시사점

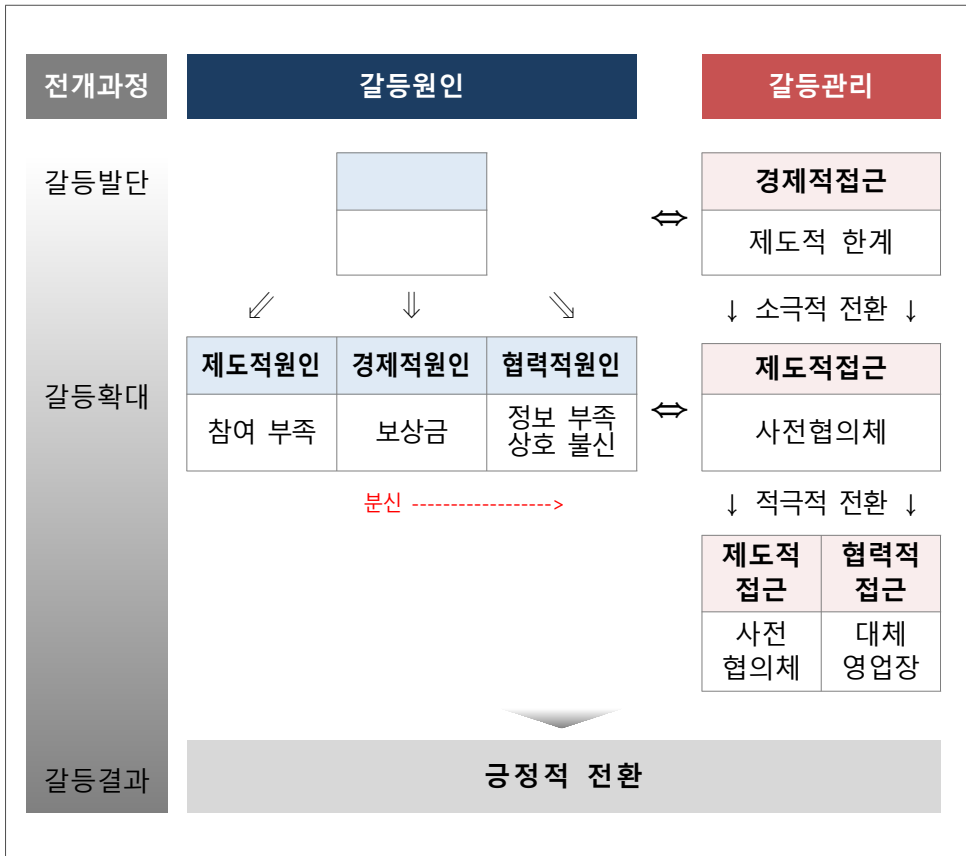
본 사례에서 볼 수 있듯이, 최초 갈등의 시작이 경제적 원인에서 발생했다는 이유로, 제도적 한계에도 불구하고 사업시행자 등은 경제적 접근 방식만으로 갈등관리를 하다가 갈등만 심화되는 결과를 초래하였고, 결국 대체적인 방법으로 제도적, 협력적 접근방식을 통해 갈등 해결점을 찾을 수 있었다.

그러나 갈등 초기부터 갈등관리·조정기구 설치·운영과 같은 제도적 접근방식을 바탕으로 갈등관리의 기반을 구축하고 보상협의를 진행하였다면, 대체 영업장이라는 상가세입자의 니즈를 파악하여 이에 대하여 다양

한 측면에서의 방안 검토를 통해 경제적 보상의 대안을 좀 더 쉽게 마련하였을 뿐만 아니라 ‘분신’이라는 극단적 결과도 피할 수 있었을 것이다.

또한 제도적, 협력적 접근을 위해서는 중재를 주도하는 공공부문의 역할이 중요하다는 시사점도 찾을 수 있다. 상가세입자와 사업시행자와 같이 직접적인 이해관계가 얽혀 있는 당사자들만으로는 합의점을 찾기 어렵기 때문이다. 「토지보상법」이 적용되는 공익사업 보상의 경우에는 공공부문이 주도하는 보상갈등 관리가 효과적일 수 있다.

<그림 5> 갈등관리 흐름



제 2 절 동자동 도시환경정비사업 사례

1. 사업배경 및 개요

연구대상지인 동자동이 속한 서울역 인근 지역은 1950년 한국전쟁 이후 서울에 유입된 피난민이 대거 머무는 여관, 여인숙 등으로 이용되던 건물들이 1960년대 후반부터 방을 잘게 쪼개어 도시 노동자 단신 주거로 용도를 변경하여 운영하면서, 쪽방촌⁶⁾이 형성되기 시작했다(이소정, 2006). 그러나 1970년대 후반부터 정부에서 서울시 도시정비를 위하여 대규모 재개발사업을 진행하면서 지역의 쪽방이 대거 철거되었고, 현재 동자동에 자리한 쪽방촌은 그 일부가 남아있는 것이다. 이처럼 한국전쟁 후 피난민의 정착지, 집창촌, 도시 노동자 단신주거지로서 끊임없이 지역 변화를 겪어 왔다. 그러나 비록 그 표면상의 용도는 변해왔을지라도 70년 가까이 서울의 도시빈민들이 거주하거나 생업을 이어가는 공간으로 역할해온 것을 알 수 있다. 또한 수차례의 개발 및 재개발로 인해 쪽방의 규모가 이전에 비해 축소되었으나, 여전히 도심 쪽방촌은 남아있고 그 안에 생활터전을 가지고 있는 주민들이 존재하고 있다.

용산구 동자동은 교통 접근성이 좋고 유동인구가 많은 지역이나, 동시에 서울에서 노숙인 인구가 가장 많은 곳이다. 이는 쪽방과 거리 노숙의 연계성이 매우 높고 쪽방이 거리 노숙의 경계에서 완충 역할을 하고 있음을 의미한다. 즉 도심과 주거지의 경계인 전이지대에 형성되는 전형적인 쪽방촌의 조건을 갖추고 있다. 그리고 동자동 쪽방촌 내 건물은 대부분 쪽방, 고시원, 여인숙, 상가 등의 2~3층의 중·저층의 30년 이상 된 노후, 불량 건물이 많으며, 일부는 건물 내부 공간을 임의 분할하거나 불법 증축하여 매우 협소하거나 불량한 상태를 보인다.

6) 쪽방이란 ①방 크기가 성인 한 사람이 잠만 잘 수 있을 정도이며 별도의 욕실이나 부엌과 같은 편의시설이 방마다 미비하고 ②거주자는 대체로 불안정하고 이동성이 강한 직업을 가지고 있고 소득이 낮은 도시의 최빈곤층으로 특히 가족을 구성하지 못하는 경우가 많으며 ③대개 일세나 무보증 월세로 운영되고 있는 주거시설을 말한다.(한국도시연구소, 2005)

이러한 동자동 36-17번지 일원에 지정된 동자동 제4구역 도시환경정비구역은 1978년에 상업 및 업무지구 개발을 위해 재개발구역으로 지정되었다가 2005년에 낙후된 도심부를 개발하기 위하여 도시환경정비구역으로 재지정되어 사업이 본격 추진되었다. 2007년 6월에 ‘동자동 제4구역 도시환경정비 사업조합’의 조합설립인가 후 같은 해 9월 사업시행인가를 받고, 2008년에 관리처분계획을 인가받았다. 그 후 2008년 5월에 시행자로 D건설이 선정되어 2009년 착공하여, 2013년 공사완료 후 2015년 조합은 해산하였다.

<표 16> 정비사업 개요 및 주요추진경위

정비구역 명칭	동자동 도시환경정비 제4구역	사업구분	도시환경정비
정비구역 위치	용산구 동자동 36-17 일원	정비구역 면적	18,790.1㎡
조합원수	72명	세입자수	-
주요추진경위			
일자	내용		
‘05. 2. 5	도시환경정비구역 지정(서울시 고시 제2005-37호)		
‘07. 5.10	구역변경결정고시(서울시 고시 제2007-126호)		
‘07. 6.13	동자동 제4구역 조합설립인가 승인		
‘07. 9.20	도시환경정비사업 사업시행인가		
‘08. 3.14	관리처분계획인가 고시		
‘09. 7.31	동자동 제4구역 도시환경정비사업 착공 신고		
‘13. 8. 1	동자동 제4구역 도시환경정비사업 공사완료 고시		
‘15. 5.20	조합 해산		

2. 갈등구조 분석

동자동 제4구역 도시환경정비사업으로 인한 갈등의 당사자 역시 세입자, 사업시행자, 공공부문 세 부류로 구분할 수 있다.

우선 ‘세입자 집단’의 주거세입자는 쪽방, 고시원, 여인숙 등에서 거주하고 있으며 사업 실패, 사고 등으로 인하여 사회적 관계가 단절된 1인가구가 대부분이다. 그렇다보니 이들에 대한 주거현황 파악이 곤란하여 정확한 통계자료가 부재하였는데, “동자동 및 동자동 제4구역 도시환경정비구역 변경지정고시”(서울시 고시 제2007-126호, '07. 5.10)의 지정도서에 따르면 동자동 제4구역 내 세입자는 총 12세대 36명으로 기재되어 있으나, 실제 당시 정비구역에 있는 고시원 및 주택 등에 거주하는 주거세입자는 100명이 넘는 상황이었다.

<표 17> 동자동4구역 세입자 현황

구분	현황	비고
주택 거주자	4가구	2인 가구 2가구, 1인 가구 2가구
고시원 거주자	31가구	일부 가구는 소액 보상받고 타지역으로 이전
합계	35가구	-

출처 : 동자동4구역 세입자 주거권 쟁취 결의대회 자료

또한 주거세입자의 대부분은 고령자이거나 장애인으로서 경제적 어려움에 처한 기초생활수급자다. 비수급자라 하더라도 안정적 일자리가 없거나 소득이 최저생계비 미만인 경우가 많다⁷⁾. 그렇다보니 보증금이 없고 월세가 낮은 고시원과 같은 가난한 도시빈민계층의 최후 주거지에 밀집하고 있는 상황이었다. 이러한 주거세입자를 지원하는 조직으로 ‘동자동 사랑방’이 있다. 이는 공공의 개입이 없는 자생적 비영리 주민자치단체로서 공식적인 설립은 2008년이지만 그전부터 활동이 지속되어 왔는

7) 기초생활수급자는 74.2%, 비수급자는 25.8%이며 월 소득이 50만원 미만인 가구가 78% (서울 쪽방 밀집지역 실태 및 주민 의견조사 결과 보고서, 서울시, 2014)

데, 주로 주민 의료, 복지, 사회적 다양한 문제들에 대한 상담과 정보를 제공해 주었다. 정비사업이 시행되면서 정보가 부족하고 권리 요구에 소극적인 사회적 약자 계층에 속하는 주거세입자들을 대신하여 다양한 역할을 수행하며 그들을 지원하였다.

세입자 측과 갈등을 겪는 상대방으로 ‘사업시행자’인 ‘동자동 제4구역 도시환경정비사업조합’이 있다. 정비구역 내의 토지 및 건축물 소유자인 72명이 조합을 구성하고 있으며 타 지역 거주자가 대부분이었다.⁸⁾ 그렇기 때문에 건축물은 고용된 관리인이 실질적으로 운영하고 있었으며 주거시설의 유지 및 관리가 제대로 이루어지지 않아 열악한 환경이 개선되기 더더욱 어려웠다. 조합 외에 시공자로 선정된 D건설이 공사 시행 및 분양을 담당하였다.

마지막으로 ‘공공부문’으로 서울시와 용산구청이 있다. 이들은 정비사업에 있어 정비구역을 지정하고 정비사업 시행에 대한 인허가권자로서 참여하고 있다. 세입자 측과 사업시행자 측 간에 발생한 보상갈등과 관련하여 중도적인 입장의 조정자 역할뿐만 아니라 사회적 약자인 주거세입자들에 대한 대책 마련에도 주도적인 역할이 요구되었다. 그 외에 공공지원시설로 ‘서울역쪽방상담소’도 중도적인 입장에서 일부 역할을 수행하였다. 이는 쪽방 주민 지원을 위해 설치된 복지시설로서 서울시 예산으로 2001년에 개소하여 2013년부터는 민간에서 위탁운영하고 있다. 상담소는 쪽방촌 건물 및 주민 현황을 파악하고 서울시의 예산지원이 알맞게 사용될 수 있도록 하는 총괄관리자 역할을 수행하고 있는데, 상담, 행정관리, 주거지원, 자립지원, 지역특화사업 등을 통해 효율적이고 효과적인 지원이 가능하게 하는 역할을 하고 있다.

동자동 일대는 서울역, 남대문시장을 중심으로 하는 중심사업지구와 남산 밑 후암동 등 주거지역의 경계에 위치하고 있는 지역적 특색으로 인하여 일용 노동자, 도시 빈민 등의 거주지로 형성되어 왔다. 특히 다양한 개인적 사유로 인하여 사회적으로 단절된 소외계층의 유입이 많아짐

8) 최치훈·이준호(1999) 연구에 따르면 그 당시 토지 소유자 17인 중 외부 거주자가 13인이며 건축물 소유자 13인 중 외부 거주자가 9인으로 조사됨

에 따라 경제적으로 어려운 그들의 수요를 고려하여 월세 등이 저렴한 대신 주거환경은 열악한 쪽방, 고시원 등의 주거형태가 주를 이루어 왔다. 지속적인 재개발 사업 등을 통해 이러한 쪽방촌의 규모는 점차 줄어들고 있지만 여전히 사회적 소외계층의 거주공간으로 존재하고 있다.

주거세입자와 사업시행자 간의 갈등이 본격적으로 표출하게 되는 단계는 이주단계였다. 주거세입자들의 경우 대부분 빈민노동자거나 노인 및 장애인이다 보니 사업진행에 대한 정보를 제공받기가 어려웠다. 이렇게 사업과정에서 수립된 보상 정보도 제대로 제공받지 못한 상황에서 공사 착공을 위해 이주·철거가 진행됨에 따라 당장 거주지에서 쫓겨날 상황에 처하다 보니 그제야 갈등이 표출하게 된 것이다.

더군다나 주거세입자 대부분이 고시원 등 비주거시설에 거주하고 거취가 일정치 않은 까닭에 법률로 정한 보상대상자에 해당되지 못한 경우가 많아 사업시행자 측에서도 이들에 대한 보상 및 이주대책에 소홀하였고, 당장 대체 주거지를 찾기 어렵고 경제적 여유도 없는 주거세입자들의 경우 이전하지 못하고 버티다 보니 양 측 간의 물리적 충돌이 불가피하였다.

그렇다면 갈등이 발생하게 된 당사자 간의 이해관계의 충돌은 무엇인지 살펴본다.

주거세입자들의 요구사항은 강제이전에 대한 보상비와 대체주거지 알선 등 현실적인 이주대책 마련이다. 월세가 14~16만원 수준으로 상대적으로 저렴했던 동자동에서 타지역으로 이전하기 위해서는 일시적으로 목돈이 필요하기 마련이므로 주거세입자에게 경제적 지원이 절실한 상황이었다. 그렇기 때문에 「토지보상법」 등 관련법에서 보장하고 있는 주거이전비와 이사비 지급을 사업시행자에게 요구하였으나, 조합 측은 관련법에서 규정하고 있는 보상대상자 기준⁹⁾에 부합되지 않음을 이유로 거

9) 토지보상법 시행규칙 제54조 ② 공익사업의 시행으로 인하여 이주하게 되는 주거용 건축물의 세입자(법 제78조제1항에 따른 이주대책대상자인 세입자는 제외한다)로서 사업인정고시일등 당시 또는 공익사업을 위한 관계법령에 의한 고시 등이 있는 당시 해당

부하였다. 보상대상자의 범위는 정비구역 내 주거용 건축물에서 일정 기간 이상 거주한 세입자로 규정하고 있으나, 대부분 주거세입자들의 경우 고시원, 여인숙 등 일종의 숙박시설에서 거주하고 있을 뿐만 아니라 전입신고를 하지 않아 거주기간이 확인되지 않기 때문에 보상대상자로 인정받지 못하였다. 또한 고시원 거주자의 경우, 고시원 원장이 사업시행자로부터 보상을 받기 위하여 거주하고 있던 세입자들을 기한 내에 이주시킬 필요가 있다 보니 각 세입자에게 5~7만원 수준의 턱없이 부족한 이사비를 주고 내쫓는 경우도 발생하기도 했다.

금전적 보상비 외에 사업시행자로 하여금 대체주거지 알선을 요구하기도 했다. 갑작스럽게 이전을 해야 함에도 불구하고 노인이거나 장애인인 주거세입자들에게는 대체주거지를 알아보기 위한 시간적, 경제적 여유뿐만 아니라 정보도 부족한 상황이었다. 따라서 그들이 입주할 수 있는 정비구역 밖의 쪽방이나 공공임대주택에 대한 정보와 입주지원을 사업시행자로부터 제공받길 원했다. 즉 주거 상실에 대한 보상은 대체 주거로 보상되어야 함을 주장하며 그렇지 못할 경우에는 모두 거리의 노숙자로 내몰리게 될 것이라는 불안감이 호소하였다.

<표 18> 동자동4구역 세입자 요구사항

구분	요구사항
주택 거주자	-국민임대주택 또는 재개발임대주택 또는 50년 공동임대주택 입주권
고시원 거주자	-쪽방 전세 또는 매입임대주택 입주 알선 -주거이전비, 이사비

출처 : 동자동4구역 세입자 주거권 쟁취 결의대회 자료

이러한 주거세입자 측의 요구에도 불구하고 사업시행자 측은 주거이전비 등 금전적 보상은 법률적인 기준에 부합하지 않는다는 이유로 거부하고 대체주거지 알선에도 형식적인 행위로 그쳤다. 뿐만 아니라 조합을

공익사업시행지구 안에서 3개월 이상 거주한 자에 대하여는 가구원수에 따라 4개월분의 주거이전비를 보상하여야 한다.

구성하고 있는 건축물 소유자들도 주거세입자들의 빠른 이전을 독려하기 위하여 임대료를 3개월 이상 받지 않으면서 그들이 이전을 할 수 있는 시간과 경제적 지원을 해주었을 뿐만 아니라 보상대상이 아닌 고시원 주거세입자에게도 소액의 이전비를 지급하였음에도 불구하고 주거세입자 측이 과도한 요구를 하고 있다고 주장하였다.

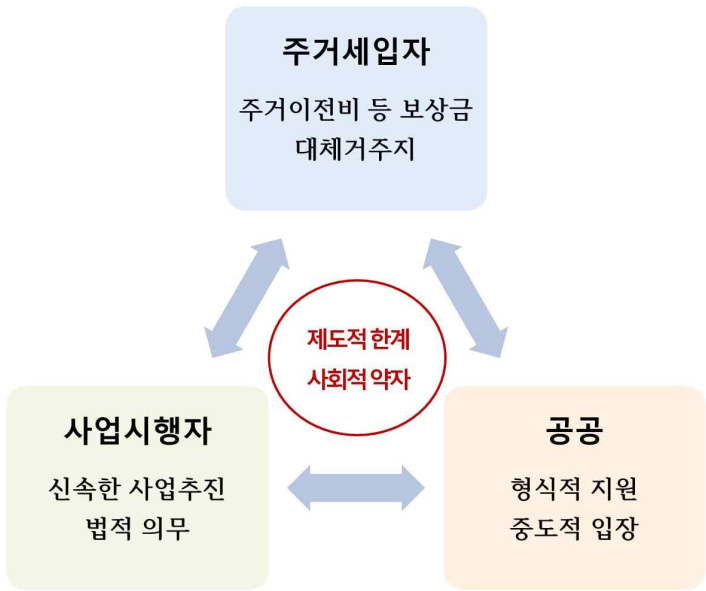
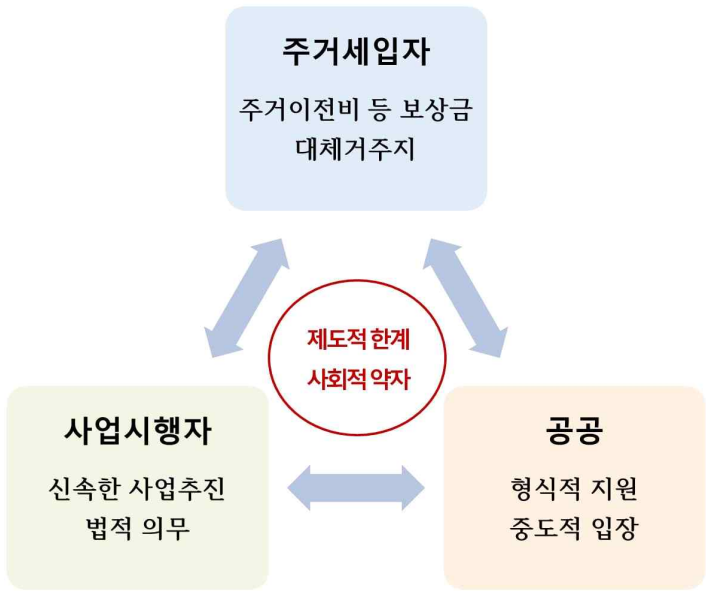
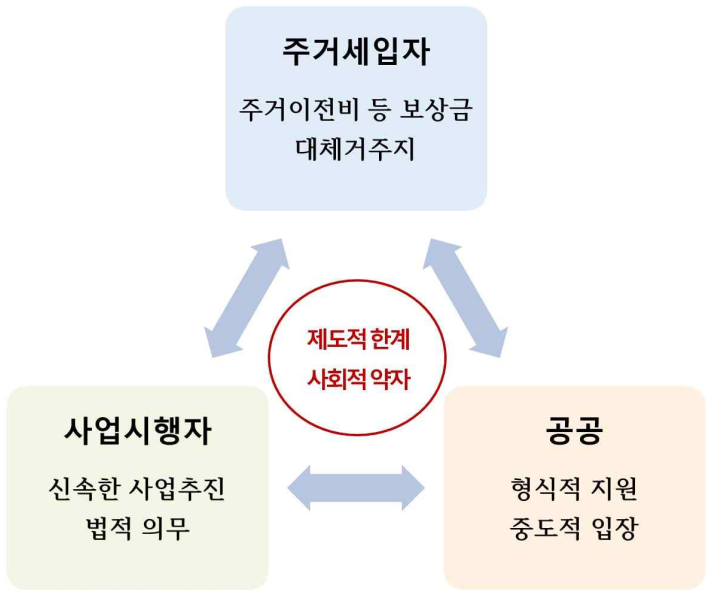
주거세입자 측은 사회적 약자 층에 속하는 자들이 대부분이다 보니 자신들의 권리를 주장하는데 서툰 뿐만 아니라 경제적, 심리적 여유도 없었고 정보도 부족하였다. 그렇다 보니 보상을 받을 수 있는 경우에도 스스로 보상을 포기하는 등 갈등표출에 소극적인 모습을 보였다. 그들이 할 수 있는 항의는 기존 거주지에서 이전하지 않고 버티는 것이 전부였으며, 이것 역시 거동이 불편하여 움직일 수도 없고 갈 곳도 없는 그들 입장에서는 어쩔 수 없는 생존의 투쟁이었다.

이러한 주거세입자 측의 점거에도 불구하고 사업시행자 측은 기한 내 사업추진을 위하여 강제적인 철거를 진행할 수밖에 없었고 일부 주거세입자들은 더 열악한 환경의 주거지나 노숙자 수용시설로 몰리게 되었다.

이처럼 쪽방촌 주거세입자의 인권을 보호하고 지원하기 위하여 동자동 사랑방과 같은 자치조직과 노숙인 등 사회적 약자를 대변하는 인권단체들이 중심이 되어 동자동 주거세입자의 권리 실현을 위해 대변하는 역할을 수행하였다. 주거세입자의 주거권 쟁취를 위한 시위는 물론 진정서 제출, 기자회견 등을 통해 소외받아온 사회적 약자들을 대변하는 활동을 진행하였다.

이러한 갈등에도 불구하고 결국 정비사업은 진행되어 현재는 고층 주상복합건물이 들어섰으나, 좁은 도로를 사이에 두고 건너편에는 여전히 쪽방촌이 밀집되어 있으며 이러한 노후 불량 건물들을 리모델링하는 정비사업이 지속적으로 추진됨에 따라 동자동 제4구역 도시환경정비사업에서 발생한 주거세입자와 사업시행자 갈등과 유사한 갈등이 해결되지 못한 채 여전히 되풀이 되고 있다.

<표 19> 갈등전개

<p>지리적 특성 (WHERE)</p>	<p>중심상업지역과 주거지역의 경계지역으로서, 도시노동자, 노인, 장애인 등 중심지에서 밀려난 사회적 약자 밀집지역</p>
<p>갈등출현 시점 (WHEN)</p>	<p>공사착공을 위한 강압적 이주단계</p>
<p>갈등 당사자 (WHO)</p>	
<p>갈등 요소 (WHAT)</p>	
<p>갈등 원인 (WHY)</p>	
<p>갈등 표출 (HOW)</p>	<p>권리주장에 소극적인 사회적 약자 계층의 특성 주거권 박탈로 인한 노숙 등 최악의 상황을 피하기 위한 점거 자치단체, 인권단체 등의 지원</p>

3. 갈등관리 분석

1) 갈등의 발생

사례의 공간적 배경인 동자동 도시환경정비사업구역은 도시 빈곤의 극단적인 환경을 보여주는 쪽방촌 밀집지역으로, 갈등당사자인 주거세입자는 대부분 사회적 약자로 분류되기에 그들이 체감하는 정비사업으로 인하여 발생한 손실은 더욱 절박할 뿐만 아니라 사회적 과급효과도 크다.

가장 핵심적인 손실은 주거권 위협과 같은 비경제적 손실을 들 수 있다. 열악한 주거환경을 정비하기 위하여 대규모 쪽방촌 철거가 진행되고 이주대책이 수립되지 않은 상황에서 강제이전을 독촉 받는 등 주거세입자가 인간다운 생활을 누릴 수 있는 권리는 이미 박탈당한 상황이다. 비록 환경은 열악하지만 주거세입자가 그곳에서 오랜 시간동안 사회적 관계를 맺어오고 커뮤니티를 형성해 온 지역이다. 그러나 비자발적 이주로 인하여 기존 지역에서의 거주권이 박탈됨은 물론 사회적 관계와 그곳에서 제공받아 온 지원시스템에도 단절되고 말았다. 또한 사업시행자 측의 기습적인 강제철거로 인하여 언제 철거용역이 들이닥칠지 모르는 불안감도 상시 존재하고 있었다. 이처럼 그들이 겪게 되는 상실감 및 정서적 불안감은 경제적으로 추정할 수는 없지만 손실임이 분명하다.

이러한 주거권 위협이라는 무형의 손실 외에도 이전에 따라 발생하는 경제적 손실도 갈등의 발단으로 작용했다. 동자동 쪽방촌은 보증금이 없고 인근 지역에 비해 상대적으로 월세가 낮아 기초수급대상자인 주거세입자의 수요가 많은 지역이었다. 그러나 새로운 주거지를 확보하기 위하여 일시적인 목돈이 투입될 수밖에 없고 이사비도 발생하게 된다. 경제적 빈곤계층인 쪽방촌 주거세입자에게는 이러한 비용의 발생이 감당하기 어려운 경제적 손실로 간주될 수 있다.

그에 반해 사업시행자 측은 주거세입자 측이 요구하는 손실들에 대하여 법률적으로 규정된 보상기준에 따른 경제적 보상만을 인정하는 입장을 고수했다. 주거세입자의 대부분을 차지하는 고시원이나 여인숙 등 비

주거시설에 거주하는 세입자들은 주민등록도 되어 있지 않은 경우가 많아 거주여부 및 기간 등을 파악할 수 없어 보상대상자에서 제외되어 사회적 약자가 오히려 더 큰 손실을 입게 되는 결과를 초래하게 되었고 비록 표면상에 드러나지는 않지만 갈등은 더욱 증폭되었다.

결국 주거세입자 측의 보상에 대한 불만은 서울시와 용산구청으로 확대되었다. 정비사업의 인허가 과정에서 해당 정비계획이 주민 현황에 대한 조사 정확성과 세입자 대책의 적정성에 대해 확인했어야 함에도 불구하고 이에 대한 절차가 소홀했다는 것이다. 세입자 현황 조사에서 정비구역 내에 실제 거주하고 있는 세입자 수가 100명 이상임에도 불구하고 인허가 도서 상에는 12세대 36명으로 기재되어 있을 뿐만 아니라 세입자 주거대책 역시 확인되지 않았다는 주장이다. 이렇게 주거세입자에 대한 현황조사가 허술하다 보니 당연히 세입자를 대상으로 보상 등의 사업정보가 충분하게 제공되지 않았고 참여의 기회조차 주어지지 않은 채 사업이 진행되었던 것이다. 또한 임대주택 등 대체주거지 알선 등에 대한 공공부문 측의 대응 역시 소극적인 태도로 형식적인 지원만을 취했다. 물론 임대주택 보증금 등 쪽방촌 주거세입자들에게는 일시적인 목돈이 필요한 상황이다 보니 임대주택 신청이 현실적으로 쉽지는 않았지만, 정비구역 외의 지역에서 공공이 관리하는 저가쪽방 임대 등 다각적인 대안을 강구하는 것이 가능했음에도 불구하고 공공부분에서 이에 소홀하게 대처한 것이 사실이었다.

이러한 상황에서 자치조직이나 인권단체의 지원을 받아 주거세입자 측은 사업시행자와 공공부문을 대상으로 주거세입자의 주거권 확보를 강도 높게 요구하는 상황에서, 사업시행자 등은 법적으로 규정되지 않은 주거세입자의 요구사항과 불법점거로 인한 사업지연 등에 대한 불만이 커짐에 따라 당사자 간의 갈등은 해결될 기미가 보이지 않았고, 결국은 법적 근거가 미약하였던 주거세입자 측이 물러남에 따라 정비사업은 준공에 이르게 되어 갈등은 소멸되고 말았다.

2) 갈등관리 분석

사례에서 갈등의 발단은 경제적 요인이라 할 수 있다. 주거권의 상실과 비자발적 이주에 따른 비용발생에 대하여 보상을 요구하였으나 보상 관련 법률의 미비함을 이유로 충분한 보상이 이루어지지 못한 것이 갈등 발생의 우선적인 요인이었다. 그러나 이러한 갈등의 원인에 대해 사업시행자 또는 공공부문에서 적절한 대응을 하지 못함으로써 갈등의 원인은 점차 확대되었음을 알 수 있다. 즉, 갈등의 원인이 사업추진에 있어 주거세입자의 참여가 제한되었을 뿐만 아니라 보상 등의 관련정보 제공받지 못한 점, 주거세입자 이주대책 누락 등 사업절차의 하자 등 제도적, 협력적 요인으로 갈등의 범위가 확대되었다.

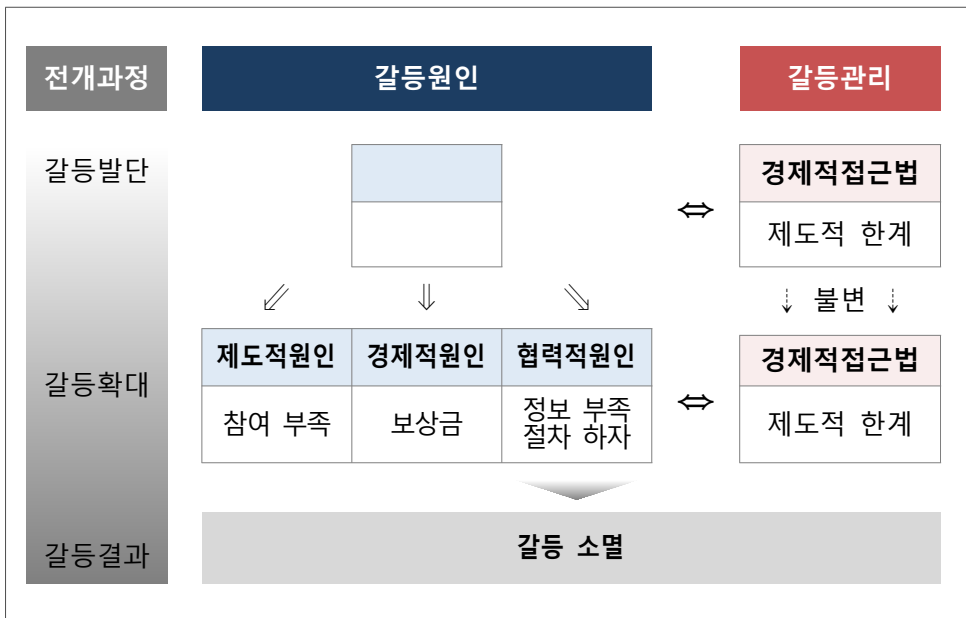
그러나 사업시행자와 공공부문은 이러한 갈등 양상의 변화를 인지하지 못한 채 초기 갈등 원인이었던 경제적 원인에서 벗어나지 못하였다. 경제적 보상을 통해 갈등을 해결하고자 하는 접근을 하다 보니 법률적 한계에 부딪히게 되었음에도 불구하고, 이러한 한계에 대해 주거세입자를 설득시키고 대안을 마련하기 위하여 갈등조정기구 설치나 신뢰를 형성할 수 있는 협력적 접근방식은 취하지 않았다. 이런 경우 공공부문에서 중재적 입장을 가지고 주거세입자와 사업시행자 간의 합의를 도출할 수 있는 협의체를 구성하거나 자체적인 제도 운영을 통해 해결할 수 있는 방안을 마련하였다면 좀 더 효과적인 갈등관리가 가능하였음에도 불구하고 오히려 사업추진에 있어 자신들의 절차적 하자를 인정하지 않고 방관하는 자세를 취함으로써 갈등해결에 미온적인 태도를 일관하였다. 사회적 약자 층인 주거세입자 측의 요구에 대해 오히려 고압적인 태도로 대응하는 모습을 보여주었다.

3) 결과 및 시사점

본 사례에서는 심화된 갈등이 적극적으로 표출된 행위는 없었지만 결국 해결되지 못한 채 정비사업은 강행되었고 준공에 이르렀다. 그러나

이는 갈등의 당사자가 자신들의 권리주장에 소극적인 사회적 약자 층이며 당시의 보상제도 등 법률적인 한계가 존재하는 상황 등으로 인하여 갈등이 관리되지 못한 사례로서, 갈등이 타결(conflict settlement)되거나 해결(conflict resolution)된 사례는 아니다. 또한 이와 유사한 갈등이 도시환경정비사업이나 리모델링사업에서 지속적으로 발생하고 있다. 갈등 당사자가 사회적 약자 층임을 고려하여 공공부문에서 적극적인 갈등관리의지를 보여주었다면 관련제도 개선 등이 수반되어 갈등예방 차원에서 의미가 있었을 것으로 보인다.

<그림 6> 갈등관리 흐름



제 3 절 갈등관리사례 비교

1. 사례의 유사점 및 차이점

갈등관리사례로 살펴 본 논의문 도시환경정비사업(이하 사례1)과 동자동 도시환경정비사업(이하 사례2)은 모두 상업지역·주거지역 등으로서 토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심 등 도시기능의 회복이나 상권 활성화 등이 필요한 지역에서 도시환경을 개선하기 위하여 시행하는 정비사업이다. 즉, 기존 지역에 위치하고 있는 노후·불량 건축물을 대상으로 재개발·재건축을 시행하고 기반시설을 정비하여 주거환경과 상권을 개선하고자 하는 목적을 가지고 있다. 이는 비도시지역을 개발하는 신도시 개발 방식과는 차이가 있으며, 도시 노후화에 따라 점차 개발수요가 증가하는 추세다.

기존 도시지역을 개발하는 방식이다 보니 구역 내 거주하거나 영업을 하고 있던 세입자가 비자발적으로 이전할 수밖에 없는 상황이 발생한다. 특히 영세 영업자나 사회적 약자 층의 주거세입자의 경우 기존 지역에 재정착을 원하지만 높아진 임대료 등으로 인하여 어려운 경우가 많다. 사례에서 볼 수 있듯이 상가세입자의 경우 기존 지역에서 구축해 놓은 영업노하우, 단골 등과 같은 무형의 자산을 계속적으로 유지하기 위하여 기존 장소 또는 인근 장소에 대체영업장을 마련해 주기를 요구하였고, 주거세입자의 경우에도 지역사회에서 기구축한 사회적 커뮤니티와 유대감 등을 계속적으로 영위하고자 했다. 그러한 요구사항이 금전적 보상 뒤에 잠재된 보상갈등요소였음에도 불구하고, 이에 대한 아무런 보상도 없이 타 지역으로 강제이전을 할 수 밖에 없는, 즉 기존주민이 내몰리게 되는 젠트리피케이션 갈등으로 귀결되는 현상이 사례에서 연구한 갈등의 특징이라고 볼 수 있다.

또한 두 사례에서 갈등원인의 공통점으로 보상 등 관련 제도의 한계점을 들 수 있다. 손실보상 제도는 객관적 기준에 의해 측정된 손실과 보상을 기본으로 하지만 사례에서 보듯이 세입자가 입게 되는 손실에는 주

거권 또는 영업권의 상실과 같이 경제적으로 측정이 불가하지만 실제 발생하는 손실도 포함된다. 이처럼 손실보상 제도의 한계가 존재하는 상황에서 발생한 갈등이기에 제도적으로 이를 당장 해결하기에는 한계가 있었다는 유사점을 지니고 있다.

반면, 사례1은 상가세입자가, 사례2는 주거세입자가 갈등당사자인 사례다. 상가세입자의 경우 영업권의 상실, 주거세입자의 경우 주거권의 상실을 보상대상으로 요구한다는 차이점은 있지만 토지나 건축물의 소유자에 비하여 상대적으로 권리 표출 기회가 적고 사업추진에 있어 소외된 계층이라는 공통점이 있다.

그 외에도 사례1은 조합, 세입자, 공공부문이 공동으로 참여하는 ‘사전 협의체’ 구성에 대한 제도적 근거¹⁰⁾가 마련된 상황에서의 사업으로, 사례2에 비하여 제도적 갈등관리방식으로 접근할 수 있는 환경이 갖추어졌다고 볼 수 있다.

두 갈등사례의 결과 측면에서도 차이를 보인다. 사례1의 경우 비록 세입자의 분신 사망이라는 극단적인 갈등표출이 촉매제로서 작용하기는 하였지만 그 이후 서울시를 중심으로 공공부문의 적극적인 중재와 대안 마련으로 상가세입자의 공원내 상가 재입주 보장이라는 해결점을 찾았다. 그러나 사례2의 경우 주거세입자들의 소극적인 갈등표출로 인하여 사업시행자 측과 공공부문 측도 갈등관리나 해결에 적극적으로 개입하지 않음으로써 갈등의 전환이 이루어지지 않은 채 소멸되는 결과를 보였다.

<표 20> 갈등사례 비교

구분	돈의문 도시환경정비사업	동자동 도시환경정비사업
유사점	①경제적 보상이 갈등의 발단이나 관련 제도로 해결하기에는 한계 ②기존 지역에 재정착을 원하는 젠트리피케이션 갈등 ③사업추진구조에서 소외된 계층의 갈등 발생	
차이점	갈등조정제도의 제도적 기반 출현 갈등 해결	갈등조정제도의 제도적 기반 부재 갈등 소멸

10) “재개발·재건축·뉴타운 정비사업 강제철거 예방대책 추진”(2013.1. 서울시)

2. 시사점

위와 같이 유사점과 차이점을 지닌 두 사례지만, 공통적으로 갈등관리에 대한 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 갈등관리의 관리방식 선택 측면이다. 하나의 관리방식만을 집중하는 것이 아니라 다양한 관리방식을 혼합하여 활용하거나 단계별로 대안적인 관리방식을 적용하는 것이 효과적이다. 즉 갈등은 단일의 원인에 의하여 발생하는 것이 아니라 복합적인 원인으로 인해 발생하는 경우가 많기 때문에 다양한 관리방식을 효과적으로 활용하는 것이 필요하다.

두 사례 모두 1차적인 원인으로서는 세입자들의 손실에 대해 충분한 금전적 보상이 이루어지지 않았다는 경제적 요인에 의하여 갈등이 야기되었다. 그러나 이에 대해 사업시행자 등은 보상 제도가 지닌 한계를 무시한 채 경제적인 관점에서만 갈등관리를 접근하다 보니 갈등은 해결되지 못하였다. 오히려 당초 경제적 원인에 의해 발단된 갈등은 세입자의 사업 참여 제한, 갈등조정기구의 부재 등을 이유로 협력적, 제도적 원인에 의한 갈등 등 다양한 원인이 드러나게 되는 결과를 초래하게 되었다. 그러다보니 사업시행자 등이 갈등을 관리할 수 있는 여력이 더욱 축소되고 말았다.

보상금에 대한 갈등일지라도 오히려 서로 소통할 수 있는 협의체를 구성하거나 구체적인 정보를 제공함으로써 이해를 구한다면 잠재되어 있던 다양한 갈등 원인이 드러나게 되는 것을 막아 갈등 정도가 더 심화되지 않았을 것이다. 즉, 경제적 요인으로 발생한 갈등이라고 경제적 접근법만으로 갈등관리를 할 것이 아니라 오히려 다양한 측면의 관리방식을 대안으로 활용하거나 단계적으로 적용하였다면 더 긍정적인 결과를 가져올 수 있다.

둘째, 갈등관리의 참여 측면이다. 우선, 갈등당사자 중 상대적 약자의 입장에 있는 당사자의 참여가 중요하다. 두 사례에서는 정비사업 시행으로 인하여 직접적인 손실을 입은 측은 세입자 측이다. 그럼에도 불구하고 사업 전반에 걸쳐 그들이 참여할 수 있는 기회는 매우 제한되어 있었

다. 유형의 재산권을 지닌 소유자들은 조합 참여를 통해 정비사업 개발 이익을 취할 수 있지만, 세입자의 경우 영업권이나 주거권의 손실 등 비용과 편익의 불균형을 겪음에도 불구하고 참여가 제외되었으며 보상 등에 대한 정보제공도 원활하게 이루어지지 않았다.

갈등조정을 위한 협의체 구성에 있어서도 사례1의 경우 세입자의 지속적인 요구로 인하여 겨우 협의체가 구성되어 상가세입자의 참여가 가능했으며 사례2에서는 그러한 기회조차 없었다. 그러다 보니 상대적으로 소외되었다는 감정이 갈등요소로 작용하게 된 부분도 있다.

또한 갈등관리 참여에 있어 공공부문의 역할이 중요하다는 시사점을 얻을 수 있다. 두 사례에서 세입자와 사업시행자는 직접적인 이해관계가 얽혀 있기 때문에 갈등의 폭을 좁히는데 한계가 있다. 이 때 공공부문에서 제3자의 역할을 한다면 중도적 입장에서 갈등관리가 가능할 수 있고 정책 차원의 접근을 통한 새로운 대안을 제시하는 방법으로 갈등을 해결할 수도 있다.

특히 사례와 같이 갈등당사자가 세입자와 같은 사회적 약자인 경우에는 공공부문의 역할이 필요하다. 대체영업장이나 주거지를 마련하는 것은 제도적인 방법으로 해결하는 것보다 공공부문에서 시행하는 복지정책과 맞물려 정책적인 방법으로 해결하는 것이 더 유연하게 갈등관리에 접근할 수 있다. 사례1에서 보상갈등이 결론적으로 해결점을 찾을 수 있었던 것은 서울시가 정비구역 내 역사공원 내 상가에 우선입주권을 보장하겠다는 정책적 대안을 제공했기 때문이다. 더군다나 사회적 약자에 대한 문제는 파급효과가 크기 때문에 공공부문에서 관심과 책임을 가지고 적극적으로 참여할 필요가 있다.

제 4 절 갈등해결을 위한 제언

1. 보상갈등의 유형화 및 시사점

1) 보상갈등의 유형화

도시환경정비사업으로 인한 세입자 보상갈등 해결을 위하여 앞선 두 사례에서 발생한 갈등을 갈등관리 접근법에 따라 유형화하고 그에 대한 제도적 측면과 정책적 측면에서의 해결방안을 제언하고자 한다.

우선 경제적 접근법 측면의 갈등을 들 수 있는데, 이는 가장 갈등의 직접적인 원인이라 할 수 있는 보상가격에서 비롯된다. 보상의 범위와 가격산정의 기준이 되는 「토지보상법」에서는 세입자에 대한 보상을 규정하고 있지만, 실제 발생하고 있으나 법률적으로 규정할 수 없는 손실 등에 대한 보상에는 현실적인 한계가 있다. 또한 세입자의 경우 임대차 계약상의 지위가 상대적으로 불리한 경우가 대부분이고 영세 영업자, 기초생활수급자 등 사회적 약자 층의 경우에는 법률적 보호 밖에 놓여 있는 경우가 많다. 권리금처럼 관행적으로 발생하지만 법률적 근거가 미약한 권리에 대한 보상과 경제적인 이유로 고시원 등 비주거시설에서 주거를 연명하는 주거세입자에 대한 보상 등이 이와 같은 이유로 법적으로 보장된 보상대상에서 제외되어 사업시행자와 갈등이 야기되고 있다.

또한 제도적 접근법 측면의 갈등을 들 수 있다. 이는 갈등조정을 위한 제도적 기반, 조직의 유무, 그리고 효과적으로 작동하는지에 대한 갈등당사자 간의 입장차에서 발생하는 갈등을 말한다. 도시환경정비사업 등 도시지역에서의 소규모사업은 토지 및 건물의 소유자로 구성된 조합이 중심이 되어 사업이 추진되다보니 세입자들은 주요 의사결정에서 제외될 뿐만 아니라 정보제공에 있어서도 소외되기 쉽다. 그에 따라 갈등이 발생하고, 그러한 갈등은 갈등당사자 간의 적극적인 참여를 통해 해결될 수 있다. 또한 개인의 권리의식이 높아지고 사회적으로 세입자의 보호가 강조되고 있을 뿐만 아니라 사업 구조 측면에서도 직접적인 이해관계에

있음에도 불구하고, 참여의 기회가 제한되다 보니 이러한 갈등을 해결할 수 있는 제도적 기반이 더욱 필요하다.

마지막으로 협력적 접근법 측면의 갈등이다. 이것은 경제적 손실 외에 세입자가 입게 되는 영업권과 주거권 침해에 대하여 당사자 간의 대안적 보상방안을 정책적으로 마련하는 과정에서 발생하는 갈등이다. 두 사례에서 세입자 측의 공통적인 요구사항은 기존 지역에서 계속 영업 또는 주거를 영위하는 것이다. 상가세입자는 축적해 온 단골, 거래처, 신용 및 영업노하우 등 영업자산을 계속적으로 활용할 수 있도록 인근 지역에 대체영업장이 필요했으며, 주거세입자 역시 기존 주거지에서 형성된 사회적 관계를 유지할 수 있기를 원했다. 그러나 사업시행으로 인한 강제이전과 높아진 임대료 등을 감당할 수 없어 재진입이 어려워 기존 원주민인 세입자와 사업시행자 간의 갈등이 발생했다. 이러한 젠트리피케이션 문제는 결국 그동안 축적된 지대 상승의 편익은 모두 소유자와 새로운 입주민이 차지하고 원주민은 아무런 보상도 받지 못한 채 터전을 빼앗기는 불평등에서 기인한 계층 간 갈등으로 이어져 사회적 문제로 확산될 수 있기 때문에 서로 상생할 수 있는 정책적 대안이 필요한 상황이다.

2) 유형별 보상갈등의 시사점

이 같은 보상갈등의 유형화와 그 원인분석을 통하여 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다.

경제적 접근법 측면의 갈등을 최소화하기 위해서는 「토지보상법」에서 규정하고 있는 보상범위를 보다 명확하게 할 필요가 있다. 제도적 접근법 측면의 갈등을 해소하기 위해서는 공공부문이 중심이 되어 갈등해결 및 조정을 위한 당사자의 참여 기회를 제도적으로 보장하는 것이 필요하다. 협력적 접근법 측면의 갈등은 원주민의 재입주를 유도하고 젠트리피케이션 문제를 해결할 수 있는 정책적 대안 마련이 시급하다.

2. 제도적 측면의 제언

1) 손실보상 범위에 대한 재검토

「토지보상법」에 근거하여 상가세입자는 휴업이나 폐업에 따른 영업 손실액과 물리적 자산의 매각 또는 이전에 따른 비용을 보상받을 수 있다. 그러나 임대인과 임차인 간의 상가임대차 계약과는 별도로 임차인 간에 관행적으로 발생하고 있는 권리금은 보상대상에서 제외되고 있다.

<표 21> 「토지보상법」 상 영업손실보상 주요내용

유형	보상내용
폐업보상	2년간 영업이익 + 영업시설 등의 매각손실액
휴업보상	4월 이내의 영업이익 + 휴업기간의 고정비용 + 영업시설 등의 이전비 + 이전 부대비용
무허가 영업 등 특례	3인 가구 3개월분 가계지출비 + 영업시설 등의 이전비

이는 그동안 권리금이 명확한 법률적 실체가 인정되지 않아 제외되어 왔으나 최근 「상가건물 임대차보호법」(15.5.13 개정)에서 그 정의를 규정¹¹⁾하고 임차인의 권리금 회수기회를 보호하고 있으며, 이미 「소득세법」 등에서는 과세대상으로 규정¹²⁾하고 있는 이상, 재산권으로 인정될 여지가 충분하다. 또한 판례¹³⁾에서도 권리금 회수기회를 보장하고 있음에 따라 공익사업에서 권리금이 법적 보상대상으로 인정되는 것을 더 이상 미룰 수 없는 현실이다.

11) 상가건물 임대차보호법 제10조의3 ①권리금이란 임대차 목적물인 상가건물에서 영업을 하는 자 또는 영업을 하려는 자가 영업시설·비품, 거래처, 신용, 영업상의 노하우, 상가건물의 위치에 따른 영업상의 이점 등 유형·무형의 재산적 가치의 양도 또는 이용 대가로써 임대인, 임차인에게 보증금과 차임 이외에 지급하는 금전 등의 대가를 말한다.

12) 소득세법 시행령 제41조 ④법 제21조제1항제7호에서 "대통령령으로 정하는 점포 임차권"이란 거주자가 사업소득(기획재정부령으로 정하는 사업소득을 제외한다)이 발생하는 점포를 임차하여 점포 임차인으로서의 지위를 양도함으로써 얻는 경제적 이익(점포임차권과 함께 양도하는 다른 영업권을 포함한다)을 말한다.

13) 대법원 판결, 2004.4.11, 2000다 4517

따라서 권리금의 실질적인 투자가 인정됨에도 불구하고 공익사업으로 인하여 비자발적인 영업장소 이전과 함께 권리금 회수 기회가 소멸되는 경우 이에 대한 보상이 이루어져야 한다. 그 방법은 「상가건물 임대차 보호법」에서 보장하고 있는 5년의 임대차기간을 기준으로 영업년수에 따라 입증된 권리금을 감가상각하고 4년 이상 경과한 영업년수의 경우 최소한도의 잔여 권리금을 인정하여 보상하는 방안을 예로 들 수 있다.

도시환경정비사업에서 주거이전비 지급대상인 세입자는 「토지보상법」을 준용하여 사업인정고시일등 당시 또는 공익사업을 위한 관계법령에 의한 고시 등이 있는 당시 해당 정비구역 안에서 3개월 이상 거주한 주거용 건축물의 세입자로 규정하고 있다. 그러나 사례2에서 볼 수 있듯이 도심지역 주거환경이 열악한 정비대상구역에는 쪽방, 고시원, 여인숙 등에서 주거를 영위하고 있는 세입자는 사회적 약자 층이 대부분이다.

<표 22> 「토지보상법」상 세입자 주거이전비 지급기준

대상	보상내용
사업인정고시일등 당시 또는 공익사업을 위한 관계법령에 의한 고시 등이 있는 당시 해당 공익사업시행지구안에서 3개월 이상 거주한 주거용 건축물 세입자	가구원수에 따른 4개월분 주거이전비 (「통계법」 제3조제3호에 따른 통계작성기관이 조사·발표하는 가계조사통계의 도시근로자가구의 가구원수별 월평균 명목 가계지출비)
무허가건축물등에 입주한 세입자로서 사업인정고시일등 당시 또는 공익사업을 위한 관계법령에 의한 고시 등이 있는 당시 그 공익사업지구 안에서 1년 이상 거주한 세입자	

경제적, 개인적 사유로 극단의 주거환경으로 밀려난 그들이 현황 상 주거용으로 사용하고 있음이 분명함에도 불구하고 고시원 등이 주거용 건축물이 아니라는 이유로 또는 주민등록이 누락되었다는 이유로 지급대상에서 제외하는 것은, 공익사업으로 인하여 강제적 이전을 하게 되는 상실감에 대한 보상이라는 주거이전비의 취지에 어긋난다. 물론 보상을

목적으로 투기적인 거주행위가 발생할 수 있으나 인우보증이나 지역내 주민자치단체나 상담센터 등 공공기관을 활용하여 거주사실 증명이 보완될 수 있을 것으로 보인다. 또한 현재 「토지보상법」에서 규정하고 있는 무허가건축물등에 입주한 세입자에 대한 특례 규정에서 무허가건축물등의 범위¹⁴⁾를 주거기능이 가능한 용도의 건축물 등으로 확대적용 한다면 보완될 것으로 판단된다.

2) 갈등조정을 위한 참여기회 제도화

비도시지역에서의 택지개발사업 등에 비하여 영세한 세입자의 비중이 높음에도 불구하고 도시지역 소규모 개발사업에서는 소유자 중심으로 주요결정이 이루어지다 보니 세입자는 사업구조 상 상대적으로 소외된 위치에 놓여있다. 특히 보상과 관련하여 직접적인 이해관계자임에도 제도적으로 참여가 보장되지 못하고 있다.

따라서 「도시 및 주거환경정비법」 등 도시지역 소규모 개발사업의 근간이 되는 법령에서 소유권 및 권리 등의 사용 및 수용에 대하여 준용하고 있는 「토지보상법」에서 규정하고 있는 보상협의회¹⁵⁾에 대하여 세입자의 참여를 의무화하는 규정을 「도시 및 주거환경정비법」에서 별도 규정하는 방법을 고려해 볼 수 있다. 또한 사례1의 ‘사전협의체’와 같은 기능을 하는 이해관계자 간의 협의체 구성에 대한 계획 등을 사업시행계획인가 조건 등에 반영하여 명문화함으로써 세입자의 참여기회를 보장하는 제도 마련이 필요하다.

14) 토지보상법 시행규칙 제24조 “무허가건축물이란 「건축법」 등 관계법령에 의하여 허가를 받거나 신고를 하고 건축 또는 용도변경을 하여야 하는 건축물을 허가받지 아니하거나 신고를 하지 아니하고 건축 또는 용도변경한 건축물’을 말한다.”

15) 토지보상법 제82조 “① 공익사업이 시행되는 해당 지방자치단체의 장은 필요한 경우에는 다음 각 호의 사항을 협의하기 위하여 보상협의회를 둘 수 있다.”

3. 정책적 측면의 제언

1) 지역공동체 지속을 위한 상생 정책

정비사업으로 인하여 기존에 정비구역 내에서 영업 및 주거를 영위하던 영세 영업자나 사회적 약자 층이 강제적으로 이전당하고, 높아진 임대료 등으로 인하여 다시 재진입하기 어려워지는 젠트리피케이션¹⁶⁾ 현상이 발생함에 따라 강제이전에 대한 보상과 기존지역에 재진입을 요구하는 갈등이 나타나고 있다.

이러한 갈등은 단순히 임대인과 임차인 간의 사적영역에서 발생하는 갈등으로 치부될 것이 아니라 정책지원이 수반되는 지역 공동체 차원에서 접근이 고려되어야 한다. 그러기 위해서 ‘상생’이라는 개념을 임대인과 임차인 간에 공감할 필요가 있고, 공공 주도로 3자 간의 상생협의회 등을 구성하는 방안이 우선되어야 한다. 그러나 이러한 방안은 개념적인 상생에 그칠 위험이 있다. 지속적인 상생관계를 형성하기 위해서는 공공 부문의 지원이 뒷받침되는 실질적인 해결방안이 필요하다.

우선 공공부문이 간접적으로 지원하는 방안으로, 사업시행자가 기존 세입자들에 대한 입주우선권을 제공하거나 기존 임대료 수준으로 기존 세입자들의 재입주를 지원할 경우, 사업시행자에게는 용적률 혜택을 부여함으로써 경제적 혜택을 보완해주거나 기존 세입자에게는 일정 수준의 임대료를 지원 또는 저리로 대출 알선하여 세입자들의 부담을 경감해주는 방안을 들 수 있다.

또한 도시정비계획 상 기존 소상공인들을 대상으로 하는 특정 상업구역 지정을 인허가 조건 등으로 의무화하고, 그들로 구성된 조합에 분양 우선권을 제공하거나 일반분양가 보다 가격적 혜택이 있는 분양가로 공급을 우선 추진하고, 수요가 원활하지 않은 경우에는 다시 일반대상 공급으로 전환가능 하도록 하는 분양방식을 유도해 볼 수 있다.

공공부문에서 주도적으로 기존 세입자들의 재정착을 직접적으로 지원

16) 젠트리피케이션(gentrification)이란 일반적으로 저소득층이 거주하는 지역에 중산층 이상이 진입하면서 기존의 저소득층 주민들을 몰아내는 현상을 말한다.

하는 방안으로는, 우선 정비구역 내 미분양주택을 공공부분에서 매입하여 이를 기존 주거세입자에게 임대주택으로 우선 공급하는 공적임대주택 정책을 들 수 있다. 이러한 공공임대주택의 임대료도 부담스러워 할 수 있는 기초생활수급자 등의 경우에는 그들이 정착하고 있던 쪽방촌을 철거 후 재건축이 아니라 안전도 개선 등을 위한 리모델링을 통해 임대형 쪽방으로 유지될 수 있도록 지원하는 방안도 소유자와 세입자 모두의 부담을 경감하는 방안이다.

또한 아직 제도적 기반과 사회적 공감의 초기 단계이기는 하지만 사회적 경제 개념을 도입하여 공공부분이 토지를 매입하여 제공하고 세입자와 사회적 경제 조직으로 구성된 공동체에 임대하거나 영업을 위한 건물의 건축·운영관리를 위탁하여 개발이익을 공유하는 방식도 장기적인 관점에서 의미 있는 방식이다.

이러한 쟁점피케이션을 최소화하는 방안들이 실행되기 위해서는 사업 인허가 관련 제도나 주택공급 관련 제도 등의 개선이 우선되어야 한다. 중요한 것은 경제적 이익이 우선되는 사적 계약을 보완하기 위하여 공공부분의 개입이 불가피하고 지역공동체 상생 차원에서 다양한 정책적 수단이 마련되어야 한다는 것이다.

2) 자원배분 갈등관리를 위한 조정 정책

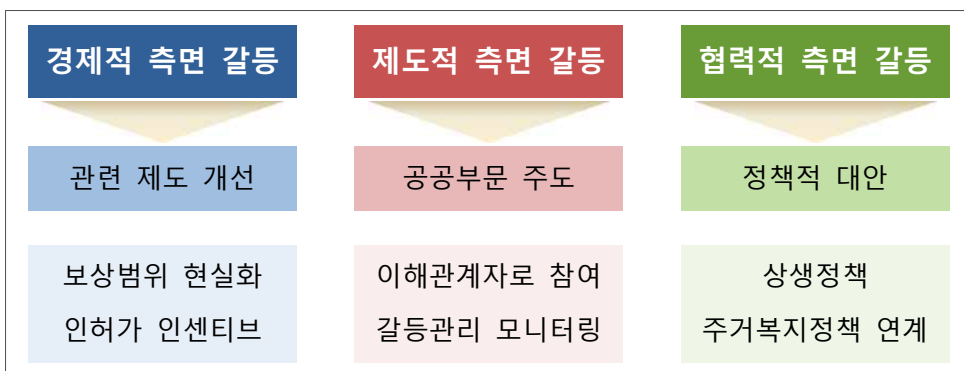
도시환경정비사업 등이 시행되는 주거환경이 열악한 도시지역에 거주하는 세입자는 대부분 경제적·신체적으로 어려운 상황에 놓여있는 사회적 약자 계층이다. 따라서 개인들의 권리를 피력하는데 익숙하지 않아 사업시행 등으로 입은 손실에 대한 보상요구에 소극적인 입장이다. 수익 중심의 사업시행자가 이들의 권리보호를 위하여 주도적으로 세입자의 참여를 독려하거나 권리를 보장해 주지는 않는다. 따라서 공공부분이 적극적으로 세입자의 권리 보호에 앞장서야 할 필요가 있다.

공공부분은 우선 사업 참여자로서의 역할을 수행할 수 있는데, 직접적인 이해관계자는 아니지만 정비사업을 통해 지역사회에 발생하는 경제적

편익의 배부 편차를 보완해 주는 역할이다. 주거권이나 영업권을 상실한 세입자들에 대한 보상 지원 차원에서 정비구역 내 또는 인근의 유희 공공시설을 적극 활용하여 세입자를 위한 임시 거주지나 영업시설로 제공하거나, 지자체와 사업시행자 또는 민간이 협력하여 정비사업으로 인해 강제이전 하는 쪽방 등의 세입자를 수용하는 임대쪽방 조성사업을 통해 임시 거주지를 마련하는 방안도 고려될 수 있다. 그리고 관련법에서 세입자 이주대책의 일환으로 사업시행자의 의무로 규정되어 있는 임대주택 알선의 경우 정보부족 등을 이유로 사업시행자가 수행하기에는 한계가 있다. 따라서 주민이주대책이 처음으로 검토되는 사업시행계획서 수립 단계에서 지자체 등 공공부문이 적극적으로 사업시행자와 공동으로 대책을 강구하는 것이 효과적이다.

또한 갈등관리자의 역할이 있다. 이는 정비사업으로 인하여 발생할 수 있는 세입자와 사업시행자 간의 보상갈등을 사전에 최소화할 수 있도록 사업 전 과정에서 모니터링 하는 역할이다. 사업시행자가 제출한 정비구역 내 세입자 현황을 면밀하게 확인하고, 그에 따라 수립된 이주대책 등이 적정한지에 대해 충분히 검토함으로써 기초조사 미비로 인해 발생 가능한 갈등을 방지하고, 세입자와 사업시행자 간의 갈등을 중재하는 중도적인 입장을 유지하여 3자간 협의체를 구성하는 등 적극적으로 갈등구조에 개입함으로써 갈등관리자의 역할을 수행하여야 한다.

<그림 7> 갈등유형별 해결을 위한 제언



제 5 장 결 론

제 1 절 연구 요약

국민 주거생활 안정과 산업기반 조성을 위하여 급격한 도시화와 산업화가 진행되는 과정에서 비도시지역에서 대규모 토지개발에 중점을 두었던 공영개발사업이, 도시의 물리적 확산 한계와 사회·경제·문화 환경의 변화와 함께 도시지역 소규모 개발사업으로 패러다임이 변화되고 있다. 특히 환경적·기능적으로 쇠퇴한 기존 도시지역을 정비하는 도시정비사업을 비롯한 도시재생사업이 공영개발의 주요사업영역으로 추진되고 있다.

그에 따라 공영개발사업에 필연적으로 뒤따라오는 공공성과 수익성의 충돌, 사유재산의 침해 등의 이해관계 대립과 같은 보상갈등 역시 양적·질적으로 변화를 겪고 있다. 비도시지역에서 도시지역으로 사업의 공간적 배경이 전환되고 이러한 열악한 환경에서 삶을 영위하고 있는 도시빈곤층, 영세 영업자 등 사회적 약자 배려 등이 사회적 요구사항으로 대두됨에 따라 이에 발생하는 보상갈등으로 이슈가 전환하게 된 것이다.

본 논문은 이렇게 공영개발의 방향과 사회적 환경이 전환됨에 따라 어떠한 보상갈등이 이슈화될 것이며 그 원인은 무엇인지 파악하고 그 해결을 위하여 어떠한 갈등관리 접근법이 필요한지 파악하는 것을 연구문제로 설정하였다. 그리고 보상갈등을 최소화하고 사전에 방지하기 위해 필요한 제도개선 및 정책 과제는 무엇인지 도출하고자 하였다.

이러한 보상갈등의 전개를 알아보기 위하여 도시정비사업에서 발생하는 세입자와의 보상갈등으로 연구문제를 한정하고, 이를 다시 상가세입자의 영업권 상실에 대한 보상과 주거세입자의 주거권 상실에 대한 보상으로 구분하여 사례를 살펴보았다.

사례 분석을 위한 틀로서 우선 육하원칙에 따라 갈등의 본질과 갈등당

사자 간의 역학관계에 대해 분석하였다. 세입자의 경우 정비사업으로 인하여 그들에게 발생한 손실을 경제적 손실과 비경제적 손실로 구분하고, 각 손실보상과정에서 비롯된 갈등관리를 위해 사업시행자 등이 어떠한 방식으로 접근했는지 분석하기 위해 세 가지 갈등관리 변수를 활용하였다. 합당한 경제적 보상이 이루어졌는지에 대한 경제적 접근법과 사전 합의노력이나 갈등해결을 위한 정책적 대안이 검토되었는지에 대한 협력적 접근법, 갈등관리 및 조정을 위한 제도적 기반이 형성되었는지에 대한 제도적 접근법으로 변수를 설정하였다. 마지막으로 이러한 갈등관리 접근이 결과적으로 긍정적 또는 부정적 영향을 미쳤는가를 살펴보았다.

상가세입자 보상갈등 사례로는 돈의문 도시환경정비사업을, 주거세입자 보상갈등 사례로는 동자동 도시환경정비사업을 분석하였는데, 두 사례 모두 갈등의 시발점은 표면적으로 보상가격에 대한 갈등이라는 경제적 요인에 의해 비롯되었다. 상가세입자는 권리금 회수 기회 상실에 대한 보상이 이루어지지 못했고, 고시원, 여인숙 등에서 주거를 영위해 온 주거세입자는 보상대상으로 조차 인정받지 못함에 따라 충분한 경제적 보상이 이루어지지 못했다. 이러한 보상갈등은 관련 제도의 한계로 인하여 해결되지 못하였고, 대체 영업장 및 이주정착지 마련과 같은 비경제적 보상, 사업추진과정에서의 참여 등에 대한 갈등으로 점차 심화되는 결과를 맞이하게 되었다. 그 과정에서 돈의문 도시환경정비사업의 경우 세입자 분신이라는 극단적인 희생을 계기로 공공부문 주도로 세입자, 사업시행자, 공공부문의 3자간 협의로 일정 수준의 타결점을 찾았으나, 동자동 도시정비사업 주거세입자의 경우 대부분 기초생활수급자 등 사회적 약자 층으로 권리 주장에 소극적인 관계로 결국 해결되지 못한 채 소멸되는 결과를 가져왔다.

두 사례를 통하여 갈등관리의 관리방식 선택 측면과 참여 측면에서 시사점을 도출하였다. 관리방식 선택 측면에서는 갈등은 다양한 원인에서 발생하기 때문에 하나의 관리방식만을 일관되게 적용하는 것보다 다양한 관리방식을 혼합하여 적용하거나 단계적으로 적용하는 것이 효과적이며,

참여 측면에서는 갈등조정 및 관리에 있어 갈등당사자 중 상대적 약자의 참여가 중요하고, 이를 독려하고 갈등해결 대안 마련을 위하여 공공부문의 역할이 중요하다는 시사점을 얻었다.

마지막으로 이러한 사례에서 나타난 보상갈등을 경제적 측면의 갈등, 제도적 측면의 갈등, 협력적 차원의 갈등으로 유형화하고 그 해결을 위하여 제도적, 정책적 과제를 제언하였다.

현실과 제도 간의 괴리를 보이는 권리금이나 사회 빈곤층에 속하는 주거세입자 보상에 대한 제도적 재검토가 필요하고, 사업 초기 단계에서부터 세입자 등 사업구조 상 소외되기 쉬운 집단의 참여를 제도적으로 보장할 필요가 있다는 제도 개선 측면의 과제와 공영개발사업으로 인해 발생하고 있는 젠트리피케이션 갈등이나 사회적 약자 층과의 관계에서 비롯되는 갈등의 해결을 위하여 공공부문에서 적극적인 참여가 필요하다는 정책 측면의 과제를 제언하였다.

<그림 8> 연구 요약



제 2 절 시사점 및 한계

공영개발사업의 공간적·사회적 환경이 전환됨에 따라 그동안 도시의 양적 팽창에만 집중하면서 관리에 소홀했던 세입자 보상갈등이 점차 심화되고 있다. 더욱이 그러한 보상갈등은 도시빈곤층과 같은 사회적 약자에 대한 배려나 젠트리피케이션과 같은 사회적 문제와 연계되어 파급효과가 확대될 우려가 있다.

그동안 「토지보상법」 등 관련법의 한계를 이유로 이러한 보상갈등을 소극적으로 관리하였으나, 국민들의 권리의식이 향상되었고 다양한 이익집단 등이 참여함에 따라 세입자와 사업시행자 만의 갈등이 아니라 사회적 갈등 차원에서 공공부문의 역할이 크게 요구되고 있다.

특히 사례로 살펴 본 돈의문 도시환경정비사업이나 동자동 도시환경정비사업처럼, 열악한 주거환경 개선을 위한 도시재생사업에서 그 안에서 경제적·사회적으로 열악한 위치에 있는 세입자들과의 마찰이 불가피하며 예전에 비해 그 갈등의 정도가 질적·양적으로 악화될 것으로 예상된다.

따라서 그러한 갈등을 방지하고 최소화하기 위해서는 사례에서 시사하는 바와 같이 공공부문의 역할이 중요하다. 우선 현실적인 여건을 반영하는데 한계가 있는 관련제도의 현실화를 위하여 공공부문에서 끊임없이 개선사항을 발굴하고 제도에 반영되도록 모니터링 해야 한다. 둘째, 공영개발사업에 있어 이해관계자로서 정보나 의견개진에 있어 불리한 측이 없도록 모두의 참여를 바탕으로 하는 갈등관리기구를 구축하고 운영하는데 공공부문이 중도적, 주도적 역할을 수행해야 한다. 마지막으로 하나의 갈등관리를 위하여 다각적인 측면에서의 접근법이 필요하다. 한계를 지닐 수도 있는 단일의 접근법만을 고수하기 보다는 갈등당사자 간의 참여를 통해 대안이 마련될 수 있도록 다각적인 측면에서 검토가 이루어져야 한다.

본 논문은 위해서 논의한 바와 같이 도시지역 소규모 공영개발사업에서 발생하는 보상갈등에 대한 갈등관리 접근법 사례를 살펴보고 시사점

을 도출하고 있지만 다음과 같은 한계점을 가지고 있다.

우선 사례연구의 특성 상 해당사례를 도시지역 공영개발의 보상갈등 사례로 정형화하기에는 한계를 가지고 있다. 특히 두 사례 모두 서울이라는 공동된 공간적 배경을 가지고 있다. 이러한 특성이 주거환경이 쇠퇴하는 속도나 규모 측면에서 타 지역과 차이가 날 수 있을 뿐만 아니라 사회·문화적 환경에서도 고유의 특징을 가지고 있을 수 있기 때문에 서울 이외의 지역에 대한 유사 사례에 대하여 추후 비교연구가 이루어진다면 보다 풍부한 논의를 가능하게 해 줄 수 있을 것이다.

둘째로 조합 중심의 도시환경정비사업의 보상갈등이 대부분 개인 재산권 침해로 인해 발생하는 갈등이다 보니 개인 재산권에 대한 검토가 필수적이다. 그러나 재산권이 개인정보라는 이유로 구체적인 자료를 확보하는데 어려움이 있어 이해관계자 간의 갈등을 심도 있게 검토하기에는 한계가 있었다.

추후 추가적인 연구를 통해 서울 이외 지역에서 발생하는 세입자 보상갈등에 대한 연구가 서울지역에서의 갈등사례와 비교하여 상세하게 진행된다면, 도심지역 공영개발에서 세입자와의 보상갈등을 효과적으로 관리하는데 정책적으로 도움이 될 것으로 판단된다.

참 고 문 헌

- 강선호·유정석(2016), “정당보상 관점에서 본 잔여지 가치하락보상 연구”, 부동산연구, 제26집 제1호.
- 강영진(2000), 「갈등분쟁 해결 매뉴얼」, 서울: 성공회대 출판부.
- 강인호·김동복·안병철(2005), “관할권을 둘러싼 지방정부간 갈등관리: 율촌산업단지 조성 사례를 중심으로”, 한국지역개발학회지, 제17권 제3호 제43집.
- 국토교통부(2016), 「국토교통통계연보」, 국토교통부.
- 권혁주(2016), “한국의 사회갈등과 사회통합 방안: 사회구조적 관점에서”, 행정논총, 제54권 제2호.
- 김경환·임자영·정병우·양창현·유제승(2008), “도시재정비사업에서 발생하는 갈등의 법제도적 개선방안: 주민참여를 중심으로”, 한국건설관리학회 학술발표대회 논문집.
- 김다운(2016), “젠트리피케이션이 쪽방촌 주민 및 커뮤니티에 미치는 영향”, 서울대학교 석사학위논문.
- 김동현·임엽·장훈(2009), “갈등의 유형화를 통한 갈등사례 분석과 그 정책적 함의”, 지역연구, 제25권 제2호.
- 김성연·이영환·박윤재(2011), “주택재개발사업 추진단계별 갈등분류와 갈등관리”, 주택연구, 제19권 1호.
- 김영운·김갑열(2005), “택지개발사업에서 주민과의 갈등관리방안 연구”, 지역개발연구, 제13호.
- 김영준(2006), “관광개발 갈등과정과 인과관계 분석”, 경기대학교 대학원 박사학위논문.
- 김용창(2008), “공익사업에서 정당보상과 손실보상제도의 쟁점 및 개선에 대한 연구”, 공간과 사회, 2010년 통권 제33호.
- 나태준(2004), 「갈등해결의 제도적 접근: 현행 갈등관련 제도 분석 및 대안」, 한국행정연구원.
- 나태준(2005), “공공갈등 관리기제 도입에 관한 논의와 제안”, 연세행정논총, 28

- 나태준(2007), “청계천 복원사업을 통해 본 도시개발 갈등관리”, 도시정보, 2007년 10월호.
- 남궁근(2012), 「행정조사방법론」, 법문사.
- 대통령자문 지속가능발전위원회(2005), 「공공갈등관리의 이론과 기법(上)」, 서울: 논형.
- 박수혁(2009), “우리나라 고속도로건설관련 갈등해결법제 고찰: 보상관련 갈등법제를 중심으로”, 저스티스
- 박형서·김상욱·정윤희·강태수(2004), 「공공시설 입지갈등이 지역사회에 미치는 영향 연구」, 국토연구원.
- 박형서·김선희·정윤희(2006), 「공공갈등 관리 매뉴얼 구축에 관한 연구」, 국토연구원.
- 박호숙(1996), 「지방자치단체의 갈등관리」, 다산출판사.
- 방경식(2011), 「부동산용어사전」, 서울:부연사.
- 배기택·양우혁·신중진(2006), “뉴타운 사업에서의 갈등해소를 위한 참여 주체간 역할연구: 아현지구 사례를 중심으로“, 한국도시설계학회 추계학술발표대회 논문집.
- 배남진(2007), “공영택지개발사업에서의 갈등관리에 관한 연구: 분당 및 소사별 신도시 개발사례를 중심으로“, 경원대학교 대학원 박사학위논문.
- 서울특별시(2010), 「서울시 뉴타운사업 7년간의 기록」, 서울:서울특별시균형발전본부.
- 유해운·권영길·오창택(2001), 「환경갈등과 님비이론」, 서울:선학사.
- 이달곤(1995), 「협상론:협상의 과정, 구조, 그리고 전략」, 서울, 법문사.
- 이만동·김동찬(1999), “LULUs와 갈등관리: 보상기준과 제약요인에 대한 모형 구상”, 국토계획, 34(3).
- 이성록(2007), 「비영리 민간조직 갈등관리론」, 서울:미디어숲.
- 이소정(2006). “판자촌에서 쪽방까지 - 우리나라 빈곤층 주거지의 변화 과정에 관한 연구”, 사회복지연구, 29.
- 이슬기·권해림·유정호(2009), “도시재생사업에서의 갈등사례 유형 분석”,

한국건설관리학회 논문집, 제10권 제6호.

- 이승우(2008), “공공사업에서의 갈등관리 연구: 용인죽전지구 택지개발사업 사례를 중심으로“, 단국대학교 대학원 박사학위논문.
- 이원상(2006), “도심재생전략으로서 재개발정책의 특성 및 갈등에 관한 연구”, 단국대학교 대학원 석사학위논문.
- 이영민(2013), “공공주도 주택재개발사업에 따른 갈등관리 연구: 로컬거버넌스의 시각에서”, 서울대학교 석사학위논문.
- 이재상(2017), “도시재생법상 도시재생 사업에 관련된 문제점 및 효율성 제고방안: 문재인 정부의 도시재생 뉴딜사업을 중심으로”, 토지공법연구, 제79집.
- 장성환(2010), “도시정비사업 추진 과정에서의 이해집단 간 갈등 구조 분석”, 연세대학교 박사학위논문
- 장세미(2014), “갈등관리방안으로서 협력적 거버넌스에 관한 연구”, 서울대학교 석사학위논문.
- 정정화(2016), “공공갈등 예방을 위한 제도적 접근: 공공토론제도의 도입을 중심으로”, 한국정책연구, 제12권 제2호.
- 정희남·김승중·안영아(2010), “보상갈등의 유형화와 유형별 보상갈등 완화과제”, 부동산·도시연구, 제3권 제1호
- 조성배(2012), “서울시 도시재정비사업에 대한 갈등분석 연구: 종로구 창신·송인재정비촉진지구를 사례로”, 공공사회연구, 2(1)
- 주동진·손익찬, 염호영(2010), “정비사업에서 상가세입자의 정당한 보상에 관한 고찰”, 공익과 인권, 통권 제8호.
- 채중헌(2015), 「정책수용성 제고와 갈등예방을 위한 정책설계에 관한 연구」, 서울:한국행정연구원.
- 천대운(2001), 「갈등관리와 협상전략론」, 선학사.
- 최치훈, 이준호(1999), “서울도심주변 쪽방지역 연구: 쪽방지역의 토지이용, 건축물 관리현황을 중심으로”, 도시연구, 5.
- 하성규(1997), “도심재개발사업의 갈등요인 분석과 해소방안에 관한 연구”, 한국도시연구소
- 하성규(1998), “도시재개발에 있어서 갈등요인의 분석과 해소방안”, 한국지방자치학회보, 제10권 제2호.

- 하혜영(2007), “공공부문 갈등해결에 미치는 영향요인 연구”, 서울대학교 박사학위논문.
- 하혜영(2009), “공공갈등연구의 경향과 과제”, 한국사회와 행정연구, 제20권 제2호.
- 한국도시연구소(2005), 「주거빈곤가구의 주거안정대책에 관한 연구 - 쪽방주민 주거실태조사」, 대한주택공사 정책보고서.
- 한영주(2007), 「서울시 갈등사례실태 분석과 갈등관리방안」, 서울시정개발연구원.
- 행정자치부·국토연구원·한국지방행정연구원(1999), 「지방자치시대의 분쟁사례집:분쟁의 발생실태와 해결」
- 허강무(2011), “정당보상 구현을 위한 손실보상 제도의 개선방안”, 법학연구, vol 33.
- 홍인옥·서종균(1998), “도심재개발사업의 갈등 해소 방안”, 도시연구, 제4호.
- Fisher, R. J.(1994), “Generic Principles for Resolving Intergroup Conflict”, Journal of Social Issues.
- Pondy, L. R.(1967), “Organizational Conflict: Concepts and Models, administrative”, Science Quarterly, 12(2)
- Rahim, M. A.(1996), 「Managing Conflict in Organizations」, NY: Praeger Publishers.

Abstract

Study on Conflict Management of Small Public Development Project in the Urban Area

- focusing on the compensation conflict of the tenants -

Yeo, Joon Ku

Department of Public Enterprise Policy

The Graduate School of Public Administration

Seoul National University

The paradigm of the public development project has changed from the large scale land development in the non-urban area to the small scale development in the urban area, like the urban regeneration project which rehabilitates the declined urban area.

Accordingly, the compensation conflict generated in the public development project, has also changed, making worse the compensation conflict of the tenants.

So, this study sets the subject for inquiry that what kind of the compensation conflict will be issued with the change of the public development way and social environment, and how to manage the conflict will be efficient. And it also suggests the institutional improvements and policy objects for minimizing and preventing the conflict.

For the study, it analyzes the Don-ui moon urban environment improvement project as the compensation conflict case of the store-tenants,

and Dong-ja dong urban environment improvement project as that of the housing-tenants.

As the case analysis framework, this study focuses on the essence of the conflict and the relation between the parties. And it sets three conflict management variables ; economic approach, cooperative approach and institutional approach, to analyze the project operator how to manage the conflict. Lastly, it shows such a conflict management approach has an effect positively or negatively.

In the two cases, this study draws the implications of the management approach choice aspect and the participation aspect. As the management approach choice aspect, it implies that it is more effective to apply the management approaches mixed or stage by stage, because the conflict has the variable causes. And as the participation aspect, it implies that for the conflict management and control, it is important to attract the participation from the relatively weak parties and the role of the public parties

Lastly, it stereotypes the conflicts in the two cases into economic conflict, cooperative conflict and institutional conflict, and suggests the institutional improvements and policy objects for minimizing and preventing the conflict.

As the institutional improvements, it is necessary to reconsider the compensation system which is separated from the reality and the social disadvantaged, and to guarantee institutionally the participation of the relatively weak parties. And as the policy objects, it is necessary that the public parties should participate in the conflict management aggressively to resolve the gentrification conflict resulted from the public development project and the conflict between the classes.

**keywords : Compensation Conflict, Public Development, Urban Regeneration,
Urban Redevelopment, Tenant**

Student Number : 2017-28630