

공공갈등 해소를 위한 제도화 과정 분석: 과천화훼단지 개발사례를 중심으로*

김경아**·문태훈***

본 연구의 목적은 과천화훼단지 개발사례를 중심으로 공공갈등 해소를 위한 갈등의 제도화 과정을 분석하는 것이다. 이를 위하여 연구 방법은 사례분석을 기반으로 심층 면담, 문헌 자료, 신문 기사 인터넷 자료 등의 질적 자료를 활용하여 질적 분석을 수행하였다. 연구 결과, 갈등을 해소하기 위한 제도화 과정의 성공 요인은 다음과 같다. 첫째, 공동협의체를 구성하여 내부규칙을 만들고, 목표 달성을 위한 대안 마련, 둘째, 이해관계자들의 공감대 형성을 통한 갈등 문제의 정책 의제화, 셋째, 계획 변경, 법령의 개정, 조례 제정 등 공식적 제도화이다. 분석 결과에 바탕을 둔 공공갈등 예방을 위한 정책 제안은 이해관계자들의 참여를 기반으로 한 협상 및 중재, 합리적 보상안의 마련을 위한 정책 수립, 정책과정과 갈등 전개의 단계별로 갈등 해소를 위한 제도적 장치를 마련할 필요가 있다는 것 등이다.

□ 주제어: 제도화, 공공갈등, 갈등관리, 갈등해소, 사례분석, 과천화훼단지

I. 서론

1. 서론

우리나라는 세계적으로도 찾아보기 어려울 만큼 매우 빠른 속도의 도시화, 민주화, 산업화, 세계화를 동시에 경험하였다. 이러한 과정에서 정책이나 사회문제에 대한 사회갈등은 급속히 증가하였다. 이와 함께, 다양한 사회갈등으로 인한 경제적, 사회적 비용 역시 급격히 증가하고 있다. 2016년 기준 한국의 사회통합지수는 OECD 최하위 수준으로 사회갈등이 매우 심각한 수준으로 나타났다(정해식 외, 2016). 이러한 사회갈등에 따른 경제적 비용은 연간 최대 246조 원에 이르는 것으로 추산되며(박준 외, 2010), 사회적 갈등 수준이 OECD 평균 수준으로 개선되면

* 이 논문은 2019년도 정부(과학기술정보통신부)의 재원으로 한국연구재단-과학기술인문사회 융합연구사업의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2017M3C1B6070096).

*** 중앙대학교 대학원 박사수료(주저자)

*** 중앙대학교 도시계획학과 교수(교신저자)

실질 GDP가 약 0.2%p 상승할 것이라는 연구 결과도 있다(현대경제연구원, 2016).

사회갈등의 심화는 경제적, 사회적 비용뿐만 아니라, 정부와 국정 운영에 대한 불신을 증대시키는 주요한 요인이다. 특히 각종 지역사업을 추진하는 과정에서 발생하는 크고 작은 공공갈등이 전국에서 발생하고 있다. 공공갈등은 공공정책을 수립하거나 추진하는 과정에서 해당 지역 이해관계자의 사업에 대한 반발로 인하여 발생한다. 공공갈등의 경우 다양한 이해관계자가 관여하기 때문에 갈등 문제가 복잡하고, 해결책을 마련하기가 매우 어렵다. 이와 함께 갈등으로 대화가 단절되고, 갈등이 사회적으로 확산할 경우 사회적 분열 및 정책 지연에 따른 경제적 손실이 막대하다(김강민, 2011; Hustedde et al., 2004).

정부가 사회문제를 해결하기 위한 수단을 정책이라고 정의하면, 정책 진행 과정에서 나타나는 갈등 해소를 위한 제도화 방안 마련이 필요하다(Salamon, 2002). 본 연구는 과천시 개발사업을 둘러싸고 발생한 갈등의 제도화 과정을 분석하고, 향후 개발사업 추진 시 발생할 수 있는 갈등을 효과적으로 관리하는 제도화 방안을 도출하는 데 목적이 있다. 이를 위해 본 연구는 뉴스테이 개발정책으로 갈등을 겪은 과천 주암지구 사례를 대상으로 한다. 해당 사례는 개발사업으로 인하여 생활기반을 잃고 내몰릴 위기에 처한 과천화훼단지 구성원들이 한국화훼산업진흥협회라는 협의체를 만들고 갈등을 해소해 나가는 과정에서 다양한 제도화 과정을 거치게 되는데 이 논문은 그 과정을 분석하여 갈등관리를 위한 제도화 방안을 탐색하였다. 연구 방법은 사례분석을 기반으로, 심층 면담, 문헌 자료, 신문 기사, 인터넷 자료 등의 질적 자료를 활용¹⁾하여 질적 분석을 수행하였다. 질적 연구의 신뢰도와 타당도를 높이기 위하여 문헌, 면담, 언론 자료들은 최대한 다양한 시각의 자료들을 수집하여 이를 종합적으로 분석하려 노력하였다.

II. 이론적 배경과 분석틀

1. 이론적 검토

1) 갈등과 갈등관리

갈등은 둘 이상의 당사자가 서로 다른 입장과 주장, 요구 등의 차이로 협상이나 조정이 불가능한 상태에서, 대립하고 마찰하는 상태를 의미한다(김홍식, 1993; 정규호, 2007). 갈등은 소극

1) 문헌 자료는 과천화훼종합유통센터 조성계획, 과천화훼종합유통센터 건립추진협의회와 한국화훼산업진흥협회 정관, 관련 법률을 활용하였다. 신문 기사는 경기신문, 경기일보, 뉴시스, 이코노미조선, 중부일보, 환경일보, 자료를 활용하였다. 인터넷 자료는 관계자 블로그 및 화건협 공식 SNS를 활용하였다.

적인 대립으로 나타나거나, 적극적인 충돌로 나타나게 된다(Minnery, 1985). 이러한 갈등은 개인 간, 집단 간 혹은 국가 간의 갈등에 이르기까지 광범위하게 발생하는 현상으로 정의된다(Pondy, 1967). 일반적으로 갈등은 세 가지 공통된 요소를 가지고 있다. 첫째, 갈등 주체이다. 갈등은 일방적일 수 없으며, 둘 이상의 당사자를 전제한다. 둘째, 갈등 주체 간 양립할 수 없는 목표에 대한 차이 인식(Perception)이 있어야 한다. 서로 다른 입장에 대하여 당사자들이 인식하지 않으면, 갈등은 야기되지 않기 때문이다(March and Simon, 1958; Sharpe, 1973). 셋째, 갈등 주체 간 상호작용이다. 갈등은 갈등 주체들의 행위 때문에 동태적으로 일어난다. 따라서 갈등을 해소하기 위해서는 갈등 주체 간 조정, 협상, 타협을 통한 상호작용이 필수적이다(강인호 외, 2005).

갈등은 역기능과 순기능으로 나누어 살펴볼 수 있다. 갈등의 역기능은 갈등이 발생하고 심화하면, 당사자들의 통합을 파괴하고, 적대시하게 된다. 이에 따라 주체 간 정상적인 의사소통이 되지 않아, 갈등이 장기화하고 굳어질 수 있다. 이와는 달리 갈등의 순기능으로 Deutch(1973)는 갈등을 장기화하는 상태를 막아주고, 사람들의 관심을 자극하여 해법을 모색할 수 있다고 주장하였다. 갈등 주체 간 갈등 조정이 원만하게 해결된다면 이는 사회발달의 원동력이 된다. 따라서 갈등 해결을 위해서는 갈등 주체 간 대화와 토론 과정을 통해 타협과 협상 문화를 정착시키고 당사자 간 불신을 해소하여 궁극적으로 사회의 발전을 가져올 수 있다(주재복 외, 2005).

갈등관리는 갈등을 예방, 해소, 완화하는 것을 의미한다. 갈등관리는 사전적 관리방안과 사후적 관리방안으로 나눌 수 있다. 갈등의 사전적 관리방안은 갈등의 발생을 낮추는 것으로서, 갈등의 발생 가능성을 낮추는 제도와 규칙들을 마련하는 것이다. 갈등의 사후적 관리방안은 갈등의 완화 및 해소를 위한 결정을 도출하는 것이다. 사후적 관리를 위한 대응 전략으로는 협상, 위협과 처벌, 설득, 보상, 갈등 조정을 위한 전담기구 마련, 동맹구조 형성, 공식적인 합의안 채택, 갈등관리에 대한 모니터링, 제도 및 규칙 마련 등이 갈등상황에 따라 사용된다. 따라서 공공갈등의 효율적인 갈등관리를 위해서는 제도적 장치 마련과 시스템의 개발, 즉 제도화가 필요하다(박호숙, 1994; 안성민 1999; 이현주, 2005; 황용현, 2007).

2) 갈등관리와 제도화

제도(Institution)란 광의의 개념으로서 사회문화적 규칙의 총합체이며, 사회적 행위에 ‘일반화된 의미’를 부여하는 상징 등을 모두 포괄하는 개념을 의미한다. 제도는 비공식적 제도와 공식적 제도로 나눌 수 있다. 비공식적 제도는 관습, 전통, 습관 등을 의미하고 공식적 제도는 성문화된 법률 또는 규칙과 이에 기반을 두어 운영되는 조직²⁾으로 정의할 수 있다. 제도화

(Institutionalization)의 정의와 범주는 학자들에 따라 다양하다. 우선, 대다수 학자는 조직의 목표 확립, 공식적인 제도가 형성되고 관례화되어 일관적이고 지속해서 행동하는 것으로 정의하였다(김정인, 2018; 신상숙, 2008; 한세억, 2000; 한세억·진상기, 2019; Meyer and Rowan, 1977; Kriesi et al., 1992). 일부 학자는 사회문화적 규칙들이 당연한 것으로 인식 또는 수용되는 과정으로(정명은·장용식, 2013; 최선규, 2019) 정의하였다. 이 외에 박광덕(2018)은 사회적 질서가 형성되고 재생산되는 것으로 정의하였으며, 이종익 외(2018)는 조직과 체계에 영속성을 부여하는 것으로 정의하였다. 정리하면, 제도화는 조직의 공식적인 제도가 형성되거나 사회적으로 정당성을 확보한 상태로 일관적인 행위가 지속해서 발생하는 것을 의미한다.

제도화의 과정은 네 단계로 정리할 수 있다(김정인, 2018; 박광덕, 2018; 이종익 외, 2018). 첫째, 공동의 목표를 형성하여 조직의 효과적인 실천 방법을 개발하는 단계이다. 둘째, 공동의 목표를 위한 규범을 정하고 이를 도입하는 단계이다. 규범을 통하여 조직의 행동을 제한하고 강제화할 수 있다. 셋째, 도입된 규범을 조직 내의 행위자들이 이를 받아들이고 실천하여 고착화하는 과정이다. 넷째, 규범이 조직을 벗어나 다른 조직 구성원에게 확산되고, 공적 제도를 통하여 규범을 신뢰하고 인정하는 단계이다. 공적 제도는 입법화를 의미하며, 규범이 사회적으로 정착되고 안정화된다. 이러한 제도화의 과정은 각 이해관계자의 선호나 가치, 목적뿐만 아니라 조직 내의 상대적 위치나 영향력 등에 의해 전개되거나, 외부환경과 행위자 간의 상호관계에 따라 제도가 변화할 수 있다(최선규, 2019). 더불어 안정된 제도라도 외부환경에 의해 변화가 발생하면 새로운 제도가 기존 제도를 대체할 수 있다.

갈등관리가 제도화되면 사회에서 반복적으로 발생하는 갈등은 조절되고 패턴화되어 갈등의 발전 방향이나 결과를 예측하고 그에 대처할 수 있게 된다. 갈등의 제도화는 갈등을 합법적인 수준 내에서 해결할 수 있도록 하는 것을 의미한다. 사회 내에서 발생하는 갈등요인이 규범과 특정한 틀을 통한 제도를 통하여 해결될 수 있으므로, 갈등으로 인한 불필요한 사회적인 에너지 낭비를 막을 수 있다. 갈등관리를 위한 제도화 방안으로 법령과 규칙의 제정, 담당 기관의 설치, 조직 간 협력 등이 있다(송운석, 1996).

2. 공공갈등에 관한 기존연구 검토

공공갈등이란 공공사업 및 정책을 수립하거나 집행하는 과정에서 여러 집단과 이해관계가 충돌하는 현상을 의미한다(유규상, 2014; 홍성만·김광구, 2008; Cambell, 1984). 공공갈등은 갈

2) 이때, 조직은 공식적 조직과 비공식적 조직으로 나눌 수 있다. 공식적 조직은 의회, 대통령, 법원, 정부 부처와 정당이 속한다. 비공식적 조직은 공동체 집단, 투표 연합, 정책 네트워크 등이 속하며 공식적인 조직보다는 규범이 느슨하다는 특징이 있다(박광덕, 2018).

등의 내용에 따라 행정, 재정, 개발 분야 갈등으로 구분할 수 있다. 이 중 개발사업에 따른 갈등은 몇 가지 요인들이 복합적으로 작용하고 있다. 갈등의 대상이 되는 문제들이 복잡하고, 불확실하므로 갈등 주체 간 합의의 준거를 만들기가 어렵다. 개발사업이 미치는 결과에 대한 관계성이 모호한 경우가 많고, 이로 인해 가치(Value)와 사실(Fact)이 혼재되어 나타나기 때문이다(마강래·문태훈, 2012). 그리고 갈등은 지식과 정보, 의사결정 권한, 자원 동원 능력에 따라 차이가 존재하기 때문에, 문제해결을 방해할 수 있다. 이러한 개발사업은 토지이용, 기반시설, 행정 등 다양한 분야가 서로 얽혀 있다는 특징이 있다(이미홍·김두환, 2007).

개발사업을 둘러싼 공공갈등에 관한 연구로는 갈등의 영향요인을 살펴본 연구와 갈등의 해소를 위한 방안에 관한 연구가 있다. 갈등의 영향요인은 행정 절차상의 문제, 이해관계자의 참여 부재, 경제적 보상 문제로 나눌 수 있다. 첫째, 체계적인 행정 절차와 사업의 진행에 대한 공개 없이, 일방적으로 사업을 강행할 경우 주민과의 갈등이 발생하는 주요 요인이 된다(김광구 외, 2015; 홍성만, 2018; Elliott and Hanke, 2003; Opeskin, 1991). 이와 함께, 갈등은 갈등 문제와 관련이 있는 법적·제도적 근거의 부족으로 야기되는 경우가 많으므로(강인호 외, 2005; Zimmerman, 1988), 법적·제도적 근거 마련이 선행되어야 한다. 둘째, 갈등의 형성 근본적인 요인은 개발사업에 대한 이해관계자의 참여 및 합의의 부재이다(임정빈, 2013). 따라서 사업 시행 초기 단계부터 합의를 통하여 공공갈등의 예방과 갈등관리가 이루어져야 할 필요가 있다(정원준, 2015; 유재봉·주상현, 2016). 셋째, 경제적 보상 문제이다. 개발사업을 실행할 때, 재산권의 제약과 피해, 개발사업 과정에서 발생하는 피해, 이주민 발생 등은 주민들의 거부반응을 일으킨다. 따라서 지역 주민들에 대한 유·무상의 보상지원이 진행되어야 한다(김승일, 2011; 박인수·박수일, 2018; 이병일·정진욱, 2015).

개발사업에서 발생한 갈등 해소를 위한 제도화 방안을 검토한 연구는 다양하며, 주로 사례분석 방법을 이용하고 있는데 기존 연구를 갈등 발생 전후와 갈등의 진행단계에 따른 제도화 요소를 중심으로 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 갈등해소 제도화 요소를 중심으로 본 사례연구 정리

구분	갈등 발생사례	갈등 발생 후 심화 이전 단계	갈등 심화 이후 단계	갈등 해소(결과)
사업 선정	김길수 (2004) 전북 부안 방폐장 유치 사례		<ul style="list-style-type: none"> • 협의회 구성<비공식적 제도화> • 주민 투표 도입<공식적 제도화> 	투표 통해 지역 결정
	채경석 (2009) 방폐장 유치 사례	<p>갈등 심화 예방 사례</p> <ul style="list-style-type: none"> • 중·저준위 방사 폐기물법 유치 피해에 대한 주민들에게 실질적 보상실시<공식적 제도화> • 주민 투표 통하여 경주시 		방폐장 유치 확정, 특별법을 통한 지원

			확정<공식적 제도화>		
	유재봉, 주상현 (2016)	강릉 구정 골프장 건설 사례		<ul style="list-style-type: none"> • 협의회 구성<비공식적 제도화> • 민간전문가 참여 도지사 직속 위원회 구성<비공식적 제도화> • 조사 및 회의 결과를 통해 사업자에게 대안 사업 유도 <비공식적 제도화> 	관광 휴양 사업으로 강릉 복합단지 지구계획 수립
사업 진행	임정빈, 장우영 (2004)	청주-청원 광역 쓰레기 매립장 조성 사례		도지사의 개입 - 도차원의 추가지원과 보상 약속 - 청주시와 청원군의 이견 조정 <비공식적 제도화> • 협의회 조성<비공식적 제도화> • 시설의 필요성에 대한 주민 교육 진행<비공식적 제도화>	조례 제정 공사 개시
	강성철, 문경주 (2005)	부산-대구 위천공단 조성 사례	갈등 심화 예방 사례 • 낙동강 수질 개선/위천공단 대책위원회 구성 및 낙동강 물이용 조사단 구성 <비공식적 제도화> • 낙동강 수계 물관리 주민 지원 등에 관한 법률 제정 <공식적 제도화>	낙동강 특별법 제정	
	주재복 외 (2005)	청계산 서울추모공원 건립 사례		<ul style="list-style-type: none"> • 서울시장과 서초구청장 우호관계 형성<비공식적 제도화> 	서초구청장 수용 의사 표명
		제천시- 영월군 간 취수장 건립 사례		<ul style="list-style-type: none"> • 영월군은 대응 방안을 모색하고 이에 대한 협조를 제천시와 단양군에 요청<비공식적 제도화> 	환경부의 지원 약속, 영월군이 제안한 계획 발표
	이경환, 안건혁 (2007) 정규호 (2007) 마강래, 문태훈 (2012)	시화 간척지 개발사례		<ul style="list-style-type: none"> • 건설교통부 주관으로 민관협의회 구성<비공식적 제도화> 	합의 (계획안 재검토 결정)
	윤중한 (2013)	충청남도 가야산 순환도로 건설 사례		<ul style="list-style-type: none"> • 충청남도는 합동 현장답사, 주민토론회, 및 정부 기관과 시민단체 협의회 마련 <비공식적 제도화> • 차량이 다니지 않는 생태탐방로 대안 제시<비공식적 제도화> 	생태탐방로 대안을 충청남도가 수용 및 사업시행
	김정일, 주상현 (2014)	345KV 세종분기 송전선로 건설사업 사례	갈등 심화 예방 사례 • 한국전력 주관 위원회 구성 및 운영 및 현장답사 진행		지역 선정 (공사 6개월 단축)

		(주민대표, 지자체, 갈등조정전문가 등 참여) 〈비공식적 제도화〉		
윤종설 (2018)	울진 신화리 원전 건설 사례		주민 대책위원회가 국민대통합 위원회에 조정 신청 -12차례에 걸쳐 정책결정 실시 〈비공식적 제도화〉	합의안 기본규칙 마련
	송산토취장 조성 사례		조정위원회 구성을 통한 주민 학습 및 의견수렴〈비공식적 제도화〉	합의
김경아, 문태훈 (2019)	과천 뉴스테이 개발사례		민관위원회 구성 〈비공식적 제도화〉 뉴스테이 개발계획에 과천화훼인들을 위한 화훼종합센터 건립계획 포함 〈공식적 제도화〉	뉴스테이 지구계획 승인

출처: 문태훈 외(2019)

〈표 1〉의 기존 사례연구를 보면 갈등 해소를 위한 제도화 방안을 도출한 관련 연구는 사업 시행 이전 또는 사업 시행 이후에 발생하는 갈등의 원인을 다루고 있으며, 갈등의 심화를 예방하거나, 심화된 갈등의 해소를 위한 제도화 방안을 도출한 연구로 구분된다.

개발사업에 따른 갈등의 발생은 사업 시행 이전의 경우 핼피현상과 님비 현상이 주요 원인으로 나타났으며, 갈등이 심화되는 갈등의 주된 원인은 환경파괴 문제, 공사 진행 중에 발생하는 소음, 공해 등의 주민 피해 및 주민들의 동의 없는 사업 실행으로 인한 주민 반대로 분석되었다. 갈등 해소 방안을 도출한 연구는 주로 갈등 심화를 예방하기 위한 제도화 방안을 다룬 연구(강성철·문경주, 2005; 김정일·주상현, 2014; 채경석, 2009)와 갈등 심화를 해소하기 위한 제도화 방안을 다룬 연구로 나누어진다(김경아·문태훈, 2019; 김길수, 2004; 마강래·문태훈, 2012; 유재봉·주상현, 2016; 윤중한 2013; 윤종설, 2018; 이경환·안건혁, 2007; 임정빈·장우영, 2004; 정규호, 2007; 주재복 외, 2005). 갈등 심화를 예방한 사례의 경우 사업에 대한 설명을 통하여 주민들의 사업 필요성 인지, 협의회 구성, 갈등 조사단 구성 등의 비공식적 제도화를 통하여 개발사업에 대한 협의를 끌어냈다. 이와 함께 주민투표, 보상방안 마련, 법률 제정 등의 공식적 제도화 방안을 마련하여 갈등 심화를 방지하였다. 심화된 갈등을 해소한 사례를 보면 이해관계자들의 대화를 통한 이견 해소와 갈등 완화를 위한 위원회 또는 협의회 마련, 사업에 대한 충분한 이해, 제3자의 개입을 통한 갈등 조정, 대안 사업 마련 등의 비공식적 제도화 과정을 거치고 있음을 알 수 있다. 그리고 여기서 더 나아가 주민감사 실행, 조례제정, 법률 제정, 지구계획 수립과 같은 공식적 제도를 통하여 협의가 이뤄진 사항을 명문화하고, 사업을 실행하기 위한 제도적 토대를 마련하고 있음을 관찰 할 수 있다.

이상의 연구들에 대한 검토를 종합하면 갈등관리 방안은 다음과 같이 정리된다. 첫째, 사업

의 시행 초기부터 사업 과정에 관한 내용을 투명하게 공개하는 방식을 통하여 상호 간 갈등을 심화시키지 않도록 하여야 한다. 그리고 사업 과정에 이해당사자의 목소리가 반영되어야 하며, 사업의 내용과 관련하여 이해관계자들을 대상으로 한 설명회와 토론회 개최를 의무화할 필요가 있다(김길수, 2004; 채경석, 2009). 둘째, 갈등 해소를 위하여 갈등 주체의 요구사항을 파악하고 대화 경로를 확보하여 타협을 통한 갈등 해소를 이끌어내는 것이 중요하다(서희석·류지원, 2009; 주상현, 2011). 이를 위한 방안으로 이해당사자들의 참여를 기반으로 하는 갈등관리 시스템의 구축 필요성을 강조한다(김경아·문태훈, 2019; 주재복 외, 2005). 셋째, 중재자를 통하여 갈등의 예방과 해소를 관리하는 것이다. 중재자는 갈등관리 기구 또는 갈등 조정인과 같은 갈등관리 전문가를 통하여 주체들의 의견을 수렴하고, 협상을 통하여 합의에 도달할 수 있다(김정일·주상현, 2014). 넷째, 개발사업을 시행하는 인근 지역의 주민들에 대한 경제적 보상이 필요하다. 경제적 보상은 주민들이 체감할 수 있어야 하며(김길수, 2004), 개발사업에 따른 불편에 대한 보상 수준을 반영하는 보상체계를 마련이 필요하다(임정빈·장우영, 2004). 마지막으로 법적·제도적 장치를 명확하게 하여야 한다는 것이다. 법적·제도적 장치는 이상의 사례들에서 보이는 것처럼 갈등이 전개되는 단계별로 사업내용의 투명한 공개를 위한 설명회와 토론회의 개최, 갈등 주체의 요구를 파악하기 위한 장치, 갈등관리 전문가 등 중재자를 통한 협상, 적절한 경제적 보상을 위한 절차 등이 포함되어야 할 것이다. 갈등을 논의하기 위한 관련 법률이 있음에도 불구하고, 실질적으로 운영이 되지 않을 뿐만 아니라 세부적인 규칙도 마련되어 있지 않은 경우가 많다. 갈등을 실질적으로 관리하기 세부적인 규칙 제정이 필요하며, 갈등관리방안이 실질적으로 실행되기 위해 법적 장치를 마련하고 의무화해야 한다(김정일·주상현, 2014; 채경석, 2009).

공공갈등을 다룬 연구들은 갈등의 영향요인을 살펴보거나, 갈등 해소를 위한 방안을 모색하고 있다. 특히, 지역발전사업을 둘러싼 갈등을 분석하는 상당수의 기존연구가 각 사업을 둘러싼 전반적인 갈등, 즉 갈등의 핵심 쟁점, 발생원인, 그리고 갈등관리 전략 등에 초점을 맞추고 있어 사업단계별로 발생하는 갈등을 관리하는 방안을 세부적으로 분석하는 데는 한계가 있었다. 본 연구는 과천화훼단지³⁾를 대상으로 갈등을 해소하기 위한 지역협의체³⁾의 제도화 과정을 사업단계별, 갈등단계별로 살펴보고, 단계별 갈등관리 제도화 방안을 모색하였다는 점에서 기존연구와 차별화된다.⁴⁾ 다음은 뉴스테이 개발사업⁵⁾에 따른 갈등의 해소를 위한 제도화 과정이

3) 협의체는 어떠한 문제를 놓고 여러 사람이 서로 의논하기 위해 여는 모임을 의미한다. 지역협의체는 특정 지역 내의 구성원들이 모여서 관련 문제를 놓고 정보를 공유하고 협의할 목적으로 결성된 조직으로 정의할 수 있다.

4) 과천화훼단지를 대상으로 한 김경아·문태훈(2019)의 연구는 뉴스테이 개발에 따른 지역공동체(과천화훼종합유통센터 건립추진협의회)의 거버넌스 특성을 분석하였다. 해당 연구는 시민참여와 거버넌스 특성 분석에 초점이 맞추어져 있어, 제도화 과정을 중심으로 본 이 연구와는 차별화된다.

어떻게 이루어졌는지를 분석한다.

Ⅲ. 과천화훼단지 개발사업 갈등 해소를 위한 제도화 과정 분석

본 연구는 과천화훼단지 개발사업 갈등 해소를 위한 제도화 과정을 분석하기 위하여 심층 면담, 문헌 자료, 신문 기사 등을 활용한 사례 분석을 하였다. 제도화 과정은 <표 2>에 제시한 주요 질문을 이용하며, 주요 질문은 이론 및 선행연구 검토를 바탕으로 작성하였다. 정책과정-문제의 발생, 정책의제, 정책결정, 정책집행, 평가와 환류-에 따라 제도화의 과정과 내용, 결과 등을 기술할 수 있도록 제도화 단계별 주요 질문을 중심으로 자료를 수집하고 분석하였다.

<표 2> 과천화훼단지 개발사업 갈등 해소를 위한 제도화 단계별 주요 연구질문

제도화 단계	주요질문
문제와 갈등발생 (1단계)	<ul style="list-style-type: none"> • 개발사업의 문제, 갈등의 내용은? • 화훼단지 문제를 해결하려는 방안의 마련 필요성에 대한 공감대는 어떻게 형성되었는가? • 문제해결을 위한 조직은 어떻게 결성되었나? • 화건협은 문제해결을 위해 어떤 노력을 하였나?
정책의제(2단계)	<ul style="list-style-type: none"> • 문제해결을 위한 정부의 개입-정책 의제화-은 국회의원, 시도의원, 시, 중앙정부, 공공조직(LH)에서 어떻게 이루어졌는가? • 시, 의회, 중앙정부, 공공조직(LH)에서 정책개입 결정의 내용은 어떤 것이었나?
정책결정(3단계)	<ul style="list-style-type: none"> • 시, 중앙정부, LH에서 정책 결정은 어떻게 이루어졌으며, 내용은 무엇이었는가? • 정책 결정에서 제도화된 내용은 어떤 것들이었는가?
정책집행/평가(4단계)	<ul style="list-style-type: none"> • 정책의 집행은 갈등 없이 잘 이행되었는가? • 집행상의 갈등요인은 무엇이며 갈등은 어떻게 전개되었나? • 정책 집행을 평가하기 위한 장치는 어느 정도나 마련되었는가?

제도화 과정은 문제를 해결하기 위한 정책 결정을 유도하는 과정을 거친다. 1단계는 갈등이 발생하는 단계이다. 이 단계는 뉴스테이 개발사업으로 인하여 과천화훼단지가 없어지게 되는 문제를 해결해야 한다는 공감대가 형성되면서 사회문제로서 갈등이 발생하는 단계이다. 2단계는 정책의제가 설정되는 단계이다. 이 단계에서는 갈등발생 단계에서 형성된 공감대로 이 문제를 해결하기 위한 화훼협의회가 구성되고 이 협의체에서 제기한 문제들을 정부가 해결해야 할 정책 문제로서 인지하고 결정하는 단계이다. 3단계는 정책결정 단계로 거론된 정책문제를 해결하기 위한 대안들을 고안하여 검토하고 결정하는 과정이다. 4단계는 정책집행과 평가단계이

5) 뉴스테이 정책은 중산층의 주거안정을 목적으로 하는 기업형 민간임대주택으로 2015년 박근혜 정부에서 추진되었다.

다. 정책집행 단계는 정책을 실현하기 위한 활동이다. 그리고 평가단계는 정책집행이 원래 해결하고자 했던 문제를 얼마나 해결했는지, 또는 달성하고자 했던 정책목표를 얼마나 달성했는가를 평가하고, 정책 집행상의 여러 문제를 파악하는 과정을 의미한다(문태훈 외, 2017).

1. 과천화훼단지 갈등과 제도화 과정

과천화훼단지 개발사업 갈등의 전개과정과 이를 해소하기 위한 제도화 과정을 요약하면 <표 3>과 같다.

<표 3> 과천화훼단지 갈등과 제도화 과정

시기	제도화 과정	
갈등 발생 (1단계)	2016.1.14	과천 뉴스테이 공급촉진지구 선정
	2016.1.26	과천화훼인 과천화훼산업 대책 협의회 결성, 과천시청에서 개발사업 대책 호소
	2016.3.7	과천화훼종합유통센터 건립추진협의회(화건협) 공식 출범
	2016.3.30	과천화훼종합유통센터의 미래를 위한 시민토론회 개최(과천시민회관 소극장)
	2016.5.11	과천시청에서 과천시 의원 간담회 개최 - 화훼종합센터 건립사업 등 화훼농민의 현안 사업에 대해 공동 대응 합의
	2016.6.29	국토부, 과천 뉴스테이 지구지정
	2016.8.31	과천 화훼업 종사자 과천시청 앞 항의집회 시행 - 개발 주체인 LH에 화훼종합센터 부지를 조성원가의 70% 분양, 수의계약 요구
	2016.9.7	LH가 요구 수용 불가 입장 발표 및 과천화훼종합유통센터 건립추진협의회(화건협) 과천 화훼 집하장 앞 집회시행 및 사업 전면 반대 발표
정책 의제설정 (2단계)	2016.11.1	과천시의회, LH에 과천화훼산업 활성화 대책 촉구
	2016.11.20	과천시의회, 화훼산업의 위기와 과천화훼종합유통센터에 대한 정책 토론회 개최
	2017.2.15	'과천화훼종합유통센터 건립을 위한 국회 공청회' 개최
	2017.7.16	과천 뉴스테이 주민대책 위원회 화건협 지지 발표
	2017.12	과천 신창현 의원, 화훼종합유통센터 조성원가 공급 추진방안 제시
	2017.11.16	과천화훼종합유통센터 건립추진협의회 출범
	2018.3.6	과천시청 행정안전부 장관 등 관계자 3명을 만나 화훼종합센터 건립 요구
	2018.6.19	국토교통부 과천 주암 기업형 임대주택 공급촉진지구 지구계획 승인안 고시 - 화훼종합센터 건립계획 일부 포함
	2018.7	과천시청 간담회 진행(과천시청 상황실)
	2018.07.29	과천시의회, 뉴스테이 사업 전면 재검토 촉구
2018.08.29	화건협 LH 오리사옥에서 뉴스테이 반대 집회시행	
정책 결정 (3단계)	2018.9.13	과천시, 전문가, LH, 화훼인 구성 과천화훼산업 민관위원회 구성
	2018.12.31	한국토지주택공사법 개정하여 LH가 직접 화훼유통복합센터를 건립·운영하는 방안을 포함해 리츠, 민간개발 등 다양한 사업방식을 검토

	2019.3	LH 화훼농가 피해 대책의 목적으로 화훼종합센터의 타당성·사업성 용역 착수
	2019.4.3	화훼산업 비상대책위원회 구성, 과천 화훼농가 생존권 확보를 대책 요구
	2019.4	과천시의회, 화훼종합센터 부지 이전 반대 및 원안 추진 요구
	2019.5.16	LH가 화훼종합센터 직접 건립 및 운영방안 및 주민 재정착 방안 위한 용역 발주
	2019.6.20	화훼산업비상대책위원회, 과천시, LH '과천시 화훼유통복합센터 타당성 검토 및 사업전략 수립용역'의 추진을 위한 업무협약을 체결
	2019.9.24	과천시 지역화훼산업 활성화 지원 조례안 제정
정책 집행/평가 (4단계)	2019.11.22	과천 주암 공공 지원 민간임대주택 공급촉진지구 토지 보상계획 공고 및 토지 보상 착수
	2020.1.17	한국화훼산업진흥협회 창립총회 개최

1) 갈등 발생

과천화훼단지의 갈등은 어떻게 시작되었으며 이를 해결하기 위한 노력은 어떻게 전개되어 나갔는가? 과천화훼단지와 정부와의 갈등의 발생은 주거복지 명분으로 추진하는 개발사업으로 인하여 발생하였다. 2016년 1월부터 논의된 과천 뉴스테이 개발사업은 개발사업용 토지의 80%가 화훼산업과 관련된 부지로 계획되어 과천화훼인과 한국토지주택공사(Korea Land and Housing Corporation, 이하 LH)와 갈등이 발생하였다.⁶⁾ 뉴스테이법에 따른 개발 절차대로 진행될 경우 입주 비용의 문제로 인하여 과천화훼인들의 다수는 재정착이 불가능하기 때문이었다(김경아·문태훈, 2019). 뉴스테이 개발사업으로 인하여 외곽지역으로 이주하게 되면 운송비용이 지금보다 2배 이상 발생하기 때문에 사업을 포기하거나 주거기반이 사라질 위기에 처하게 되었다(이코노미 조선, 2016년 1월 25일자).

“과천화훼단지에서 살면서 사업을 하는 한 사업자는 “사업장과 거주지가 한꺼번에 없어지는 상황”이라고 말했다. LH가 2020년을 아파트 입주일로 정했기 때문에 아파트 공사 기간을 고려하면 영업 기간은 앞으로 길어야 2~3년 정도다. 화훼단지의 한 사업자는 “힘없는 사람들은 어차피 쫓겨나는 수밖에 없다”라면서 “나 같은 사람들은 다들 죽을 맛”이라고 한탄했다. 이곳에 32년째 거주 중인 한 화훼업자는 “집도 일터도 잃게 됐다”라며 “그저 꿈이라고 믿고 싶다”라고 했다. 일부 과천화훼단지 업자들은 공급촉진지구 지정에 조직적으로 반대할 태세다. 한 업자는 이주 계획을 묻는 말에 “이주할 생각이 전혀 없다”라면서 “시위할 사람을 뽑고 있다”라고 말했다.”(이코노미조선, 2016년 1월 25일자, “뉴스테이에 깃뚫힌 과천 화훼단지... ‘집도 일터도 잃어’”)

6) 과천화훼단지(과천화훼집하장)는 1988년 출범하여 30년 이상 운영되고 있다. 과천화훼단지 내 화훼집하장은 80여 호로 구성되어 있으며, 화훼집하장 주변 30여 호의 화훼 R&D 업체, 280여 호의 화훼 유통업체, 200여 호의 화훼 생산 농가가 생업을 유지하고 있다(김경아·문태훈, 2019).

과천화훼인들은 2016년 3월 7일 과천화훼종합유통센터 건립추진협의회(이하 화건협)를 결성하였다. 화건협은 과천화훼인들의 재정착과 과천화훼산업을 유지하기 위한 조직적 행동을 목적으로 하는 단체로서 화훼생산자, 화훼유통인, 화훼경영체 등으로 구성된 민간단체이며, 과천화훼협회, 과천화훼유통협동조합, 과천화훼경영체컨소시움으로 조직이 구성되어 있다.⁷⁾

“과천시에서 화훼종합센터 건립에 대한 계획이 무산된 이후 화훼인들은 화훼종합센터 건립을 위한 단체가 필요하다고 인지하였다.⁸⁾ 화건협은 뉴스테이 정책이 발표된 이후 생존권에 대한 문제에 따라서 빠르게 결성되었다. 초기 화건협은 뉴스테이 정책 발표 이후 ‘화훼산업 발전을 위한 비상대책위’라는 이름의 소모임으로 1달 정도 활동한 이후 화건협으로 공식 활동을 하게 되었다. 활동 과정에서 간담회, 공청회, 시위 등을 통하여 화훼유통센터 건립을 요구할 때에는 집하장의 회원들이 속해있는 화훼유통협동조합 회원들이 나서서 같이 활동하였다. 화훼유통협동조합의 회원들이 당시 화건협 구성원 중 80%를 차지하고 있었기 때문이다.”(화훼진흥협회 이사, 2020.03.07.).

화건협은 과천화훼인 모두를 재정착 시키기 위하여 “과천시 화훼집하장과 화훼생산자 등이 운영 주체가 되는 공간 마련”이 필요하다고 주장하면서(중부일보, 2016년 3월 30일자), 화훼종합센터 건립부지 2만2600㎡ 확보를 요구하였다. 하지만, 국토부는 뉴스테이 개발사업은 일반인들의 주거 혜택을 목적으로 하며, 화훼인들의 주장은 모두 법적 근거가 없으므로, 화훼인들의 요구를 수용할 수 없다는 의견을 제시하였다.

“뉴스테이 개발 발표 이후 화훼인들이 화훼종합센터 건설을 요구하였다. 그러나 LH는 한국토지주택공사법(이하 LH 법)에서 정한 사업만 실시할 수 있기 때문에 화훼종합센터 건설이 불가능하다는 태도였다.”(LH 담당자, 2020.04.10.).

2) 과천화훼협의 제도화와 대응

제도화는 두 가지 차원에서 검토할 수 있는데 하나는 문제해결을 위한 민간차원에서의 제도

- 7) 화건협에는 대부분 화훼인이 속해있으며, 총회와 이사회를 통하여 참여가 이루어지고 있다. 그러나, 화건협의 활동은 현업에 종사하고 있어 화훼인들의 적극적인 활동이 잘 이루어지지 않아 일부들의 리더들에 의존하여 이루어지고 있다.
- 8) 화훼종합센터 설립을 위한 움직임은 2000년대 중반부터 있었다. 과천시는 2020년 도시기본계획에 따라 화훼단지를 조성하여 화훼산업의 활성화를 도모하고자 하였다. 당시 과천시에서 국비 또는 민간사업자(삼성플로리움 컨소시엄)를 유치하여 사업을 진행하려고 하였으나, 제대로 사업이 추진되지 않은 상태였다. 이후 뉴스테이 개발정책 발표에 따라 화훼인들이 내몰릴 위기에 처하자 화훼종합센터 건설의 필요성이 증가하게 되었다(과천시 시의원 인터뷰, 2020.04.12.).

화 과정이 어떻게 일어났는지를 살피는 것이고, 다른 하나는 민간차원에서 제도화 과정을 거친 결과로 제기된 공공갈등 문제가 어떻게 정부 차원에서 정책의제로 설정되고 제도화되어 갔는지를 보는 것이다. 우선 “뉴스테이”라는 개발정책으로 발생한 과천화훼인들의 문제를 해결하기 위한 민간차원에서의 제도화 노력은 다음과 같이 전개되었다.

화건협의 주요 활동은 3가지로 나눌 수 있다. 첫째, 화건협의 법인 설립을 위한 전문가 참여 회의, 화훼종합센터 건립을 위한 사업계획 수립, 그리고 사업추진이다. 화건협은 화훼단지 실태조사, 사업화를 위한 조건 확보(토지공급가격, 면적, 용도 등) 조사를 진행하였다. 이와 함께 화훼종합센터의 원활한 추진을 위하여 화건협은 화훼종합센터 사업부지 내에 공원, 주차장, 다목적 지원시설 조성에 대한 LH 측 지원을 요청하였으며, 추후 과천시로 관리가 전환될 경우 민관합동 관리방안으로 관리하는 방식을 추진하였다. 둘째, 뉴스테이 개발에 대한 이전 피해를 최소화하기 위한 임시판매장과 창고 등의 대책을 마련하였다. 그리고 재입주를 위한 이전방안 수립 및 추진, 유형별(화훼집하장, 화훼생산업, 전문화훼경영체 등) 재입주를 높일 수 있는 “추진방안”을 연구용역을 발주하였다. 셋째, 화훼단지 지역공동체의 정체성을 확보하기 위한 구체적 현안을 의제로 설정하여 논의하였다. 지역공동체의 정체성을 확보하기 위하여 화건협이 건설되었으며, 3개의 내부 조직은 각각의 상호보완적인 관계를 맺고 있다. 이러한 3가지 활동을 위하여 화건협은 과천시, LH, 국토부 등에 지속해서 정부 차원의 정책적 지원을 요구하였다.

화건협은 구체적인 활동내용을 정관으로 만들어 대표, 대표자를 중심으로 한 정기회의, 회비 등 내용을 명문화하였다. 매주 수요일 진행되는 정기회의는 화건협의 한 주간의 진행 상황 공유 및 화훼인 재정착 방안, 화훼종합센터 건립 등에 대한 정부 지원 및 예산확보를 위한 명분확보가 주요 목적이다.

“정기회의는 화훼종합센터 건립을 LH 및 과천시에 요구하는 방안을 찾기 위한 논의가 필요하다는 의견에 따라 만들어졌다. 정기회의에서는 화훼종합센터 추진을 위한 사업계획 마련을 위한 관계자 회의, 자문회의, 관련 자료 공유, 사업성 분석 등을 위한 스터디 등을 진행하였다. 정기회의는 화건협 회원뿐만 아니라 과천시 산업경제과 과장, 팀장 외 구성원들이 참여하였다. 화훼산업은 과천시의 특화산업 중 하나로서 산업경제과와 밀접하게 연결되어 있다. 산업경제과는 화훼종합센터가 필요하다고 인식하고 있어서 화건협의 활동에 같이 참여하여 시의 계획과 정책에 도움을 주었다. 또한, 정기회의는 필요할 경우 지역구 국회의원과 시의원, 경기도·국토부·LH 등 관련 담당자, 관련 전문가, 자문가 등이 참여하였다.”(화훼진흥협회 이사, 2020.03.07.).

화건협은 정기회의 이외에 비정기적인 회의를 통하여 화건협 운영에 관한 사항을 결정할 뿐만 아니라 정기총회를 통하여 활동을 되돌아보고, 향후 사업 방향을 결정하였다.⁹⁾ 이외에도 화

건협은 국토부 및 과천시에 건의서 제출, 국회 공청회 개최 등의 활동을 통하여 개발사업 반대 의견을 개진하고, 경쟁입찰 방식이 아닌 수의계약 방식으로 변경, 공사 기간 대체부지 확보, 지구지정에 대한 보상을 요구하였다. 화건협의 이러한 일련의 대응 과정에서 주목할만한 점은 화건협의 정관¹⁰⁾을 통하여 구체적인 활동내용을 제도화하고 있었고, 회의를 정기회의와 비정기회의로 구분하고 있었으며, 정기총회를 통하여 차년도 사업계획을 확정 짓고 있었으며, 대안으로 제시할 사업계획을 마련하였으며, 화건협 회의에 과천시 공무원을 같이 참여시키고 있었다는 점 등이다. 이러한 일련의 제도화 과정을 통해서 나오는 화건협의 뉴스테이 개발정책에 대한 대응은 시청, 시의회, 지역사회의 지지를 얻으면서 조직적이고 강력해질 수 있었던 것으로 보인다.

“뉴스테이 개발사업에 따라 화훼인들의 생업기반을 유지하기 위하여 화훼종합센터가 필요하다고 과천시에 요구를 많이 하였다. 시에서는 화훼인들의 요구를 최대한 수렴하기 위하여 노력할 의무가 있기때문에, LH와의 갈등을 해소하기 위한 자리를 마련하거나, 화훼인들의 의견을 수렴하는 자리 마련 등의 노력을 하였다.”(과천시 공무원, 2020.04.13.).

그러나, 2016년 6월 29일 뉴스테이 사업지구로 확정되고, 화훼종합센터 건립계획은 뉴스테이 사업의 일부로 축소 편입되었다. LH는 관련 법상 화훼종합센터는 판매시설, 유통시설, 자족시설 및 시장용지 등 공급 용도에 해당하기 때문에 경쟁입찰을 통한 낙찰가격 공급이 원칙이므로, 조성원가 이하 공급이 아닌 감정가격으로 공급할 것을 주장하였다. 화건협은 조성원가 이하 부지 공급 방식으로 화훼종합센터를 건립하지 않으면, 뉴스테이 추진에 대한 전면 반대 투쟁에 나서겠다고 선언하며 화훼인들의 재정착을 위한 문제해결이 필요함을 주장하였다. 화건협의 반대 활동에 동참하여 과천 지역 주민은 화훼인들을 위한 사전 협의를 촉구하였다.

“지역 주민들도 LH가 지금처럼 사전 협의 없이 사업을 추진하면, 뉴스테이 반대 집회 등을 열어 공사를 막겠다는 입장을보이는 등 지역사업 내 반대 여론이 확산되고 있다.”(중부일보, 2016년 10월 14일자, “과천 화건협·토지주 “과천 주암뉴스테이 반대” 입장 선회”).

2016년 10월 25일 화건협은 과천시 시의원과의 간담회를 통하여 22,000평 규모 이상의 화훼

9) 이 외에도 화건협 조직 중 하나인 화훼유통협동조합도 정기회의 및 비정기회의를 통하여 화훼종합센터를 만들기 위한 방향을 마련하였다. 화건협 구성원들이 진행하는 정기회의는 월 1회 이사회를 통하여 조합원들의 의견을 공유하고 연 1회 정기총회를 통하여 사업을 되돌아보고 향후 1년간의 사업 방향을 결정한다 (김경아·문태훈, 2019).

10) 정관에는 사업을 정하고, 회원의 권리와 의무를 명시하고, 임원과 이사회, 회계 및 의결에 관한 사항을 명시하였다.

종합센터 부지확보, 화훼용지에 대한 수의계약 및 조성원가 70% 이하 공급, 화훼종합센터 입주 예정자를 위한 임시 재정착 부지마련이 필요하다는 내용을 건의하였다. 지역사회 내 LH의 일방적인 사업추진 반대에 대한 지역 주민의 지지 및 공감대가 형성됨에 따라 과천시의회는 뉴스테이 계획에 대한 정책목표를 제시하였으며, LH에 해당 정책 목표가 수용되지 않으면 사업 자체를 전면 반대한다고 밝혔다. 특히, 과천시 이흥천 의장은 “화건협과 LH가 협의가 이뤄지지 않으면 과천시의 행정지원 및 업무 협조를 중단할 것”이라고 주장하였다(경기신문, 2016).

이 외에도 화건협은 지역구 국회의원과 시의원, LH, 국토부, 전문가 등이 참여하는 토론회, 회의, 화건협 내부의 지속적인 회의¹¹⁾를 주도적으로 진행하였다.

3) 정책의제로의 발전

사회문제는 정부가 해결을 위한 개입 의지를 밝히면서 정책의제로 발전한다. 그러면 과천화훼단지 갈등 문제는 어떤 과정을 거치며 정책의제로 발전할 수 있었는가?

지속적인 화건협의 활동에 따라 2017년 7월 16일 과천 뉴스테이 주민대책위원회는 화건협의 지지를 발표하였으며, 신창현 국회의원은 화건협의 요구사항을 과천시에 협조를 요청하면서 이 문제를 정책의제화시킨다

“과천시 뉴스테이 사업지역에 들어설 화훼센터를 화훼농가들에 조성원가로 공급하는 방안이 제시됐다. … 신창현 의원은 “민간 경쟁입찰로 가면 비싼 분양가 때문에 과천시 화훼농민들이 삶의 터전을 잃을 수 있다”라고 지적하며 “조성원가에 공급할 수 있도록 과천시의 협조를 요청하겠다”라고 밝혔다. (경기일보, 2017년 12월 8일자, “신창현 의원, ‘주암지구 화훼센터’ 조성원가에 공급 추진”).

2017년 12월 LH는 “과천시가 시장용지¹²⁾로 공급하는 경우 화훼종합센터 부지를 화훼농가에 조성원가로 공급할 수 있다”라는 답변을 내놓았다.

“과천시와 화훼인들이 지속해서 LH에 조성 원가에 공급받을 수 있는 부지를 요청함에 따라 LH는 원하면 부지를 시에 제공하겠다고 하였다. 시에서 매각을 따로 하여 화훼종합센터를

11) 2016년 11월 18일 과천화훼종합유통센터의 미래에 대한 정책토론회 실시, 2017년 2월 15일 과천화훼종합센터 건립을 위한 국회 공청회 실시, 2017년 8월 26일 과천시장과의 간담회, 수요 정기회의의 진행, 화건협 정기총회 및 정기회의, 화건협 내 조직 자체 모임을 지속해서 실시하였다.

12) 시장용지는 「공공주택 특별법」 제32조, 「택지개발촉진법」 제19조의 2 제1항에 따라 공공주택사업 시행자로부터 공급받은 개발 용지를 매각할 수 있으며, 용지의 매각가격 및 방법 등 매각 기준은 시장이 용지 공급 지침을 수립하여 정할 수 있는 용지를 의미한다.

건립할 수 있도록 지원하겠다는 입장을 추가로 제시한 것이다.”(LH 담당자, 2020.04.10.).

더불어 화진협은 과천시장, 지역구 시의원, 지역 관계자 등을 만나 화훼종합센터 건립을 위한 정책 마련을 요구하였다. 이에 과천시장, 시의원, 도의원 등은 뉴스테이 개발을 주도하는 국토부, LH, 농림축산식품부 등이 협력하여 화훼종합센터 건립 문제를 해결해야 한다고 말하였다. 과천시의 정책의제가 중앙정부의 정책 의제화 되기 시작한 것이다.

“뉴스테이 사업에 따라서 화훼인들이 생업기반을 잃고 쫓겨나는 상황에 충분히 공감하고, 과천시는 지자체 또는 LH, 국토부가 주도하는 공공사업에 초점을 맞추었다. 민간사업은 감정평가를 거쳐서 토지를 공급해야 하고, 민간은 이익을 목적으로 하므로 높은 가격에 분양할 것이기 때문에 화훼인들이 재정착이 어려워지는 문제가 발생한다. 따라서 공공성을 가진 사업으로 진행을 하면 토지를 싼값에 화훼인들에게 되팔 수 있다. 이와 함께 과천화훼단지 가 비포장도로, 비닐하우스로 조성이 되어 굉장히 낙후되어 있다. 이에 과천시는 현대화된 시설이 필요하다는 의견이 지배적이었으며, 화훼종합센터 추진을 위해서는 과천시, LH, 국토부가 함께 논의해야 한다고 주장하였다.”(과천시 시의원, 2020.04.12.).

2018년 3월 과천시장이 직접 중재에 나서면서 화훼종합센터 건립에 대한 교섭 및 완화의 조짐이 보이기 시작했다. 화진협은 LH, 국토부, 과천시 관계자를 만나 의견을 전달하였다. 화진협의 노력에 따라 과천시는 정부에 화훼종합센터 건립을 적극적으로 검토할 것을 요구하였다. 이에 정부는 지역 현안 사항을 해결할 수 있도록 노력하겠다고 답하였다.

“신계용 과천시장은 6일 정부 서울청사를 찾아가 행정안전부 장관 등 관계자 3명과 만나 화훼종합센터 건립 지원 등을 요구했다. 이에 행정안전부 장관은 과천시가 요구하는 지역 현안 사항은 국무총리실 주관하에 해결할 수 있도록 노력하겠다고 답했다”(환경일보, 2018년 3월 7일자, “신계용 과천시장, 행정안전부 장관 만나다”).

또한, 화진협은 지속해서 화훼종합센터 건립을 위한 화훼특구 면적 확대 및 공급가격, 공급자에 대한 명확한 입장을 LH 및 국토부에 전달하였다.

4) 정책결정과 제도화

정책 의제화된 문제는 일련의 결정 과정을 거쳐 정책으로 결정된다. 그러면 과천시, 국토부, LH에서 정책 결정은 어떻게 이루어졌으며 그 결정내용은 어떤 것들이었으며 제도화된 내용은

어떤 것들이었는가?

화건협, 과천시, 과천시민들의 화훼종합센터 건립을 위한 노력에 따라 국토교통부는 6월 19일 지구계획 승인안에 화훼종합센터 건립계획을 포함했다. 지구계획 승인안에는 화훼부지를 시에서 따로 매입할 수 있도록 변경되었다. 그리고 화훼부지 내에 화훼종합센터 건립이 가능하도록 '자족시설'로 용도 제한을 완화하였다.

하지만 화훼종합센터 건립에 대한 화건협의 요구가 전부 반영되지는 않았다. 2018년 7월 29일 과천시의회는 뉴스테이 사업 전면 재검토를 촉구하였다. 화건협 또한 반대 집회 및 공청회를 통하여 개발사업을 정부와 공공이 직접 개발하는 것에 대한 검토 및 화훼종합센터에 대한 예산지원을 요구하였다. 이에 과천시는 추경예산 편성으로 화훼특구 지정과 화훼종합센터 건립에 대한 예산편성을 약속하였다.

화건협은 향후 뉴스테이 개발사업에 대하여 과천시, LH, 화훼인들이 참여하는 공동의 협의회를 구성해야 한다고 주장하였다. 이를 통하여 개발방식과 사업에 대한 구체적인 계획을 함께 고민해야 한다고 강조하였다. 화건협의 요구를 받아들여 2018년 9월 13일 LH, 전문가, 과천시와 함께 화훼종합센터 건립을 논의하기 위하여 "화훼산업 민관위원회(민관위원회)"를 형성하였다. 민관위원회는 LH와 전문가, 과천화훼인과 거주민으로 구성된 공식적인 조직으로서, 이해관계자들의 뉴스테이 개발사업에 대한 의견을 하나로 모으는 데 목적이 있다.

"민관위원회의 목표는 뉴스테이 개발과 화훼종합센터에 대한 구체적인 계획을 도출하는 데 목적이 있다. 민관위원회는 외곽지역에서 화훼배달업체를 하는 화훼인들을 포함하여 화훼농가, 화훼경영체, 화훼집하장 등 과천화훼단지를 구성하는 모든 사람이 참여한다. 민관위원회 참여를 통하여 화훼인들은 갈등을 해결하고, 협의하여 공동의 요구를 모색하고자 한다."(화건협 이사, 2018. 11. 02).

결국, 국토부, LH, 과천시, 화건협의 지속적인 논의 끝에, LH가 화훼인들의 재정착을 위해 화훼종합센터를 직접 짓기로 한다. 이는 LH가 주택 외의 건축물을 짓는 최초 사례이다. 이에 따라 한국토지주택공사법(이하 LH 법)을 개정하여 LH가 직접 화훼종합센터를 건립·운영하는 방안을 포함해 리츠, 민간개발 등 다양한 사업방식을 검토하기로 하였다.

"LH 법이 2018년 12월에 개정이 되면서, LH가 화훼종합센터 건립에 개입하게 되었다. 개정된 사항이 원주민 재정착과 일자리 창출을 위하여 주택 관련 부속건물에서 나아가 일반건축물까지 사업이 가능하게 되었기 때문이다."(LH 담당자, 2020.04.10.).

"3기 신도시가 발표되어 뉴스테이 계획이 편입된 이후 LH, 과천시, 경기도는 화훼유통센터

를 누가, 어떻게 지어야 하는가에 대한 논의가 진행되었다. LH가 LH 주도로 화훼센터를 짓겠다고 의견을 표명하였으며, 이후 LH가 용역을 발주하여 기본구상안을 마련하게 되었다.” (과천시 시의원, 2020.04.12.).

개정된 LH법은 주택 이외의 공익사업을 최초로 명시하여, 과천화훼인들의 재정착·창업 지원 및 도시기능 활성화 등 공공 지원을 위한 건축물의 건설·매입·개량·공급·임대 및 관리를 가능하게 하였다. 법 개정 취지와 내용은 다음과 같다.

“(개정이유 및 주요내용) 도시 개발로 인한 기존 주민의 내몰림 현상을 방지하고, 청년·여성·취약계층 등의 일자리 창출을 통해 도시에 활력을 불어넣기 위한 건축물을 공공에서 건설 및 운영하여 지원함으로써 지역 주민의 상생 기반을 마련할 필요성이 있음.

3의2. 주민 재정착·창업 지원 및 도시기능 활성화 등 공공 지원을 위한 대통령령으로 정하는 건축물의 건설·매입·개량·공급·임대 및 관리(「한국토지주택공사법」, 2018. 12. 31., 일부개정).”

하지만, LH가 화훼종합센터 건설을 추진하기 위해서는 화훼인들과 LH와의 심화된 갈등을 해소하는 것이 필요하였다. LH는 화훼종합센터 건립에 관한 기본구상안을 만드는 과정에서 화훼인들의 의견을 최대한 수렴할 것을 약속하였으며, 화훼인, 과천시, LH 관계자, 외부 전문가가 참여하는 자문위원회를 구성하였다.

“LH가 화훼종합센터 건립을 추진하려고 하였던 당시 LH와 화훼인들의 갈등이 해소되지 않았던 상태였다. 특히, 2018년 12월에 3기 신도시가 발표된 상황에서 화훼인들의 여론은 나쁜 상황이었다. 2019년 3월에 주민대표 10명과 LH 관계자가 만나 화훼종합센터 건립을 지원해준다고 하였을 때, 주민들은 3기 신도시의 추진을 위하여 동의만 받고 건설을 해주지 않을 것으로 생각하였다. 당시 상황에서 LH는 화훼인들의 의견을 수렴하고, 화훼인들이 원하는 방향으로 사업을 검토 및 진행할 것이라고 설득하였다. 그리고 원활한 기본구상안을 만들기 위하여 화훼관계자(유통, 생산, 경영체 등) 및 과천시 관계자 10명, LH 관계자 5명, 외부 전문가 5명의 총 20명의 ‘화훼종합센터 건립 추진 자문위원회’를 구성하였다”(LH 담당자, 2020.04.10.).

LH는 화훼종합센터 건립이 필요한 것인지, 화훼종합센터 건립을 하게 된다면 어느 위치에 어느 정도의 규모를 갖추어야 하는지 파악하였다. 이 과정에서 화견협은 자문회의에서 화훼인들의 단일화된 의견을 제시하고, 화훼종합센터 건립을 구상하는 과정에서 주요 역할을 하였다.

“화훼유통센터 건립에 대한 기본 구상안을 만드는 과정에서 화건협이 굉장히 주도적인 역할을 하였다. 화건협은 생산자, 유통자, 경영체의 단일화된 의견을 제시하여, 화훼종합센터 건립에 대한 필요성을 강조하였고, 화훼종합센터 건립 방향을 제시하였기 때문이다. 화건협은 2~3천만 원을 각출하여 화훼종합센터 건립을 위한 용역을 실시하고, 해당 용역 결과를 제시하면서 화훼종합센터 건립 구상에 관한 의견을 제시하고, 화훼종합센터 건립 필요성을 LH에 주장하였다.”(과천시 시의원, 2020.04.12.).

“자문회의에서 나아가 화훼인들의 전체적인 의견을 파악하기 위한 설문조사 과정에서도 화훼인들이 적극적으로 참여하였다. 설문조사 항목을 만드는 과정에서도 화훼인들은 자체적으로 토론한 결과를 반영하였다. 이 외 센터의 규모, 부지 위치, 매장당 규모는 전부 화훼인들이 제시한 의견을 반영하였다.”(LH 담당자, 2020.04.10.).

그러나 기본구상안을 만드는 과정에서 사업 주체를 놓고 갈등이 발생하였다. 화건협은 공공주도의 개발방식을 주장했지만, 일부 화훼인이 속한 “과천화훼종합센터 건설조합(이하 건설조합)”은 사업권을 민간업체에 맡기기를 원했기 때문이다(서울신문, 2019).

“자문위원회의 일부는 건설조합의 구성원이 포함되어 있었으며, 이들은 처음에 공공주도 개발을 격렬하게 반대하며 민간주도 사업을 주장하였다. 건설조합은 민간자본으로 구성된 조합으로, 수익을 목적으로 하는 조직이다. 건설조합에는 화훼인들 일부가 속해있었으나 투자자들이 주된 사람이다. 특히, 자문위원으로 활동한 사람들은 실제로 과천화훼단지 종사자들이 아니었으며, 건설조합의 이해관계를 대변하였다. 용역 설문조사 결과¹³⁾ 중 20% 정도가 공공주도 개발에 반대하였는데, 건설조합 구성원들이었다.”(LH 담당자, 2020.04.10.).

건설조합은 개발 권한을 위임받고, 투자수익을 올리기 위하여 LH와의 협상을 진행하고 화훼인들의 동의를 얻고자 하였다. 이러한 과정에서 화건협은 과천시의원 및 LH에 공공주도의 개발로 사업을 실행해야 한다고 재차 강조하였다.

“건설조합은 민간개발을 주도하기 때문에 화훼단지를 위한 사업에 목적이 있는 것이 아니다. 화건협은 화훼종합센터의 설립 및 행정지원 등의 지자체 및 LH의 참여가 없는 민간개발은 사업성 문제 및 젠트리피케이션 등 원주민 재정착이 불가하다는 태도를 취하였다. 화훼종합센터는 수익 창출이 아니라 화훼인들의 재정착에 목적을 두어야 하기 때문이다.”(화훼진흥협회 이사, 2020.03.07).

13) 설문조사는 총 460명을 대상으로 1:1 방식으로 조사되었으며, 설문조사 결과 83~85% 정도가 화훼종합센터가 필요하다고 응답하였다. 그리고 80% 이상은 공공주도 개발에 찬성하였다.

과천시는 건설조합의 민간주도 개발에 동의하지 않았다. LH는 의견 불일치에 따른 갈등을 해소하기 위하여 이 사안에 대한 자문위원회의 결정을 다수결이 아닌 만장일치로 하였는데 건설조합은 결국 자신들의 주장을 스스로 철회한다.

“건설조합은 수익을 목표로 하므로 화훼종합센터 건설에 초점을 두지 않고, 상업건물을 짓는 것에 초점을 맞추었다. 화훼종합센터는 수익성이 낮기 때문에 3층으로 작게 짓고, 그 옆에 최대한 높은 건물을 지어서 업무용으로 분양하여 투자금을 회수하고 이익을 창출하려고 하였다. 과천시는 건설조합의 민간주도 사업방식에 대하여 동의하지 않고, 화건협의 의견에 동의하여 공공 주도의 개발 방식을 고수하였다.”(과천시 시의원, 2020.04.12.).

“당시 회의의 80% 이상이 공공 주도 개발에 동의한 상태이기 때문에, 건설조합의 요구는 소수의 의견이었다. LH 또한 화건협의 의견에 동의하여 화훼종합센터를 LH가 주도하겠다고 하였다. 결국 만장일치제 규칙에 따라 건설조합은 이해관계가 엇갈림에도 불구하고 최종적으로 민간주도 개발방식이라는 입장을 철회하고 과반수 의견에 동의하여 공공주도 개발방식을 도출하게 되었다.”(LH 담당자, 2020.04.10.).

만장일치를 통하여 공공 주도의 개발방식으로 화훼종합센터 건립의 방향이 결정되고, 추진 주체에 관한 갈등은 해소되었다. 그리고 수도권 내 화훼유통 규모의 45%를 차지하는 과천의 화훼산업이 공공주택사업 이후에도 지속할 수 있도록 2019년 6월 LH·과천시가 화훼인 단체와 화훼종합센터 건립 관련 양해각서(MOU) 및 '합리적 보상과 원주민 재정착 지원을 위한 민·관 합동 협의체(이하 토지보상 협의체)'¹⁴⁾를 구성하였다. LH 관계자는 “주민-LH 합동 협의체는 화건협이 주민들과 지속해서 소통할 수 있는 협의체를 구성해달라는 제안에 따라 LH에서 수용한 것이다. 향후 LH 보상제도에 대한 정확한 정보와 대토 보상 등을 활용한 리츠 사업 활용 방법 등 주민들이 필요한 정보를 제공할 예정”이라고 말하며 “사업 전반에서 시민과 함께 만들어갈 수 있도록 노력하겠다”라고 밝혔다(뉴시스, 2019년 6월 20일자). 화건협, LH 및 국토부와의 합의뿐만 아니라 과천시는 과천화훼인들을 지원하기 위한 「과천시 지역화훼산업 활성화 지원 조례」¹⁵⁾를 제정하였다. 해당 조례안은 과천시 지역화훼산업의 육성과 지역경제 발전 이바지를 목적으로 한다. 이를 위하여 화훼산업 관련 제도개선, 화훼기술 정보제공 등 다양한 지원시책 개발과 함께 소비 촉진을 위해 시장 개척 및 홍보 등의 필요한 시책을 수립하고 시행하도록 규

14) 토지보상협의체는 과천 공공주택지구 토지주 통합 보상위원회(토지주 위원회)와 한국토지주택공사(LH)가 합동하여 토지보상을 논의하는 단체이다.

15) 류종우 시의원이 대표 발의한 '과천시 지역화훼산업 활성화 지원 조례(안)'는 9월 25일 230회 임시회에서 통과되어 2019년 10월 14일 제정 및 시행되었다.

정한다.

“(제3조 시의 책무) ① 과천시장(이하 “시장”이라 한다)은 시의 화훼산업발전 및 화훼문화의 진흥을 위하여 화훼산업 관련 제도개선, 화훼기술 정보제공 등 다양한 지원시책을 개발하여야 한다. ② 시장은 화훼의 소비 촉진을 위하여 화훼시장 개척 및 홍보 등의 필요한 시책을 수립하고 시행하여야 한다.”

4) 정책집행 및 평가

정책과정의 마지막 단계는 정책집행과 평가의 단계이다. 그러면 과천화훼단지의 문제를 해결하기 위해 결정된 정책들은 잘 이행되었는가? 새로운 갈등은 없었는가? 그리고 평가와 환류를 위한 제도적 장치는 마련되었는가?

2019년 10월 15일 국토교통부는 과천화훼단지가 속해있는 과천시 과천동과 주암동 일원을 공공주택지구로 지정하였으며, 계획안에는 11.555km² 규모 7,100가구 신규 공급, 화훼종합센터 건설이 반영되어 있다. LH는 2020년 11월 22일 토지 보상계획 발표 및 보상 착수 발표하였고, 2021년부터 개발 공사를 진행할 계획이다. 그러나 정책의 집행 과정에 있어 과천화훼인들은 기존 생산 농가 이전방안 미비, 화훼단지 내 비닐하우스당 보상을 10~13만 원으로 책정하여 보상안에 대한 요구를 받아들이지 않는다고 평가하였다.

“현재 보상 집행 과정에서 합의가 필요한 쟁점은 3가지이다. 첫째, 화훼농가 이전은 개별이 추가 어려우므로 과천시와 경기도 차원의 도움이 필요하다. LH는 직접적으로 도움을 주기에는 법적으로 불가하다는 답변하였다. 둘째, 화훼종합센터에 정착하는 생산 농가에 대한 보상방안이 필요하다. 폐업하거나, 유통업으로 전업하는 사람들이 10~20% 정도이다. 셋째, 화훼유통인들의 보상 문제이다. 비닐하우스의 경우 권리금 인정이 필요하다. 비닐하우스당 평균 1억 5천만 원 이상의 권리금을 내고 영업을 하고 있었는데 그 금액에 대한 보상방안이 없는 것이다.”(화훼진흥협회 이사, 2020.03.07.).

생산 농가의 이전 문제와 개발사업 착수에 따른 보상방안 문제를 해결하고자 화건협은 단일화된 협상 주체로서 적절한 보상 협상을 진행하기 위해 법인인 “한국화훼산업진흥협회(이하 화훼진흥협회)”를 2020년 1월 17일 출범¹⁶⁾하였다.

16) 비상대책위원회는 화건협에서 발전된 단체로서 민관위원회 진행 과정에서 만들어진 단체이다. 가급적 한 목소리를 내야 한다는 의견에 따라서 화건협뿐만 아니라 화건협에 가입하지 않은 모든 화훼인을 아우르는 단체인 비상대책위원회를 만들게 되었다. 화훼진흥협회는 법인격을 가진 단체가 필요하다는 의견에 따라서 만들어지게 되었다. LH 자문회의 과정에서 비상대책위원회로 논의를 진행하였으나, 비상대책위원

“한국화훼산업진흥협회’는 과천의 화훼인들이 개발사업 때문에 밀려나지 않고 새롭게 조성될 화훼유통복합센터와 화훼기업부지 확보 등 화훼인들의 권익을 보장할 것이다. 우리가 할 수 있는 것은 없으므로 과천시, LH, 국토부, 경기도 등과 함께 목적을 달성할 것이다 (이흥천 진흥협회 이사장, 2020.01.17.)”

화훼진흥협회에 참석한 시의원, 경기도의원은 생산 농가 이전 문제 및 보상안에 대한 문제를 해결하기 위해 함께 노력할 것이라고 말하였다.

신창현 과천시 국회의원, “그저께 경기도 관계자와 과천시 관계자가 만나 LH 생산 농가 이전 문제에 대하여 경기도 이재명 지사에게 건의하였다. 회의 결과 과천화훼단지 생산 농가 이전의 경우 인근 용인, 화성지역 화훼단지 이전할 때 발생하는 법적 걸림돌이 주된 문제로 나타났다. 이에 경기도 농정국장이 나서서 농가 382가구 원하는 곳으로 이전할 수 있도록 자리를 만들고, 정착을 위한 적극적 편의를 제공하기로 합의하였다.” (화훼진흥협회 출범식 인사말, 2020.01.17.)

배수문 경기도의원. “경기도에서는 화훼진흥협회가 요구하는 방향에 맞출 수 있도록 보상안에 대한 문제를 해결하기 위하여 최선을 다하고 좋은 결과를 만들기 위하여 노력할 것이다.”(화훼진흥협회 출범식 인사말, 2020.01.17)

화훼진흥협회, 시의원, 도의원 등 문제를 해결하기 위하여 노력한 결과, LH는 화훼인들의 재정착을 위한 화훼유통센터 건립 및 농가 이전 등 재정착을 보장하는 방안을 검토하고 협상을 진행하겠다고 말하였다.

“그간 화훼업 관계자들은 개인 또는 단체별로 생계대책 마련 및 보상금 협상을 LH와 진행해 왔으나 항의 및 건의 수준에 그쳐, 보다 협상력 있고 단일화된 협상 주체가 필요하다는 목소리가 제기돼 왔다. 협회는 향후 LH 측을 상대로 화훼종합센터 건립, 용인·화성 등 인접 시군에 대체농지 마련, 토지 및 지장물에 대한 적정 보상 협상을 요구할 것으로 파악됐다. 이에 대해 LH 관계자는 “협회 측에서 제시한 사안 등을 내부적으로 검토 후 협상을 진행하겠다”라고 말했다.”(중부일보, 2020년 1월 28일자, “한국화훼산업진흥협회 출범… LH와 화훼인 갈등 풀리나”)

현재, 화훼진흥협회는 화훼종합센터 건설이 요구한 사항에 대한 LH의 수용, 이전 및 보상방

회는 법적 효력이 없어 향후 협약 및 계약을 할 수 없다는 문제가 있었기 때문이다(화훼진흥협회 이사 인터뷰, 2020.03.07.)

안에 대한 원활한 해결을 위하여 협상 중이다. 화훼종합센터 건립을 LH 내 부동산금융 사업처가 담당하고 있어, 리츠 또는 PF 방식으로 자금이 조달된다면, 공공 주도의 사업 방식이 아닌 민간 주도의 사업방식으로 전개될 가능성이 있다. 화훼진흥협회는 이를 방지하기 위하여 LH가 기본구상안에 따라 사업을 실시하고 있는지 모니터링하고, 올바른 방향으로 가기 위한 제도적 장치를 만들려고 노력하고 있다. 이와 함께 이전 및 보상 문제에 대해서도 LH는 법적 기준만을 제시하고 있어, 화훼진흥협회는 지장물에 대한 권리금에 대한 보상을 위한 정책 마련을 요구하고 있다. 또한, 임시판매장 확보에 대한 LH의 대답과 화훼농가 이전에 방안에 대한 논의가 진행 중이다.

“자문회의를 통하여 도출된 용역 결과에서 나온 예산(안)이 1조 3천억 원인데, 이 금액을 LH가 모두 투자를 하는 것이 아니라 리츠 또는 PF 사업을 통하여 조달할 가능성이 크다. 화훼종합센터 건립이 왜곡되지 않게 하려면 화훼진흥협회, LH, 국토부, 과천시 시의원과 국회의원 등 관계자들의 참여와 협의를 통해 일정한 감독(관리) 기능까지 가능한 사업을 진행하는 구조를 만들고자 제도적 장치가 필요하다고 주장하고 있다. 그리고 향후 화훼유통인들의 평균 1억 5천만 원의 이상의 비닐하우스에 대한 권리금이 어떤 방식으로 인정이 되어야 하는가에 대한 본격적인 논의가 필요하다. 용산 참사 이후 법 개정을 통하여 합법적 장소 내에 있는 지장물은 공식적인 구조물로 인정이 되었는데, 그중 비닐하우스는 빠져있다. 따라서 법 개정을 통하여 비닐하우스가 인정되는 것이 목표이다. 이 외에도 향후 화훼농가 이전 방안에 대하여 화성시에 있는 간척지 약 100만 평이 후보지로 거론되어 협상 중이다. 사업비, 권리금, 농가 이전에 대한 문제를 해결하기 위해서는 과천시, LH 및 국토부 등의 도움이 필요하다”(화훼진흥협회 이사, 2020.03.07.).

결정된 정책은 집행단계에 이르러 세부적인 사항들이 결정되고 정교해지면서 미처 예상하지 못하였던 새로운 갈등이 이해관계자들 사이에 일어나게 된다. 과천화훼단지 사례 역시 집행단계에서 보상 문제, 임시판매장 문제, 대체 화훼농지 문제 등 세부적인 사안에서 합의하고 해결해야 할 사안이 많다. 그러나 이 과정도 비교적 이해당사자들 간의 협의가 잘 진행되고 있는 것으로 평가된다. 그러나 정책의 평가나 환류에 대한 장치들이 아직 마련된 것도 아니어서 이 사례의 전개는 앞으로도 여전히 밀접하게 주시되어야 할 연구의 대상이다.

IV. 갈등해소를 위한 제도화

지금까지 정책과정에 따른 제도화의 과정과 내용을 살펴보았다. 과천화훼단지 문제는 종결

된 것이 아니라 여전히 진행 중이다. 그럼에도 불구하고 뉴스테이 개발사례를 중심으로 한 화훼산업의 노력, 과천시, 과천시의회, 국토부, LH의 정책결정과 제도화 과정은 갈등의 상당 부분을 해소하는 성공적이었다.

“국토부 관계자는 “공공택지로 지정된 지역 주민들과 매일같이 소통하며 공을 들이고 있고 대부분 주민과는 협의체를 구성해 잘 진행해나가기로 얘기를 나누고 있다”라며 “과천화훼단지 역시 생존권 문제로 갈등이 심했는데 합의를 보고 같이 공동 연구용역을 하기로 하는 등 과천이 일종의 모범사례가 될 것”이라고 설명했다.”(뉴시스, 2019년 6월 21일자, “과천 3기 신도시 ‘토지보상 논의 시작’…LH와 ‘토지보상협의체’ 구성”)

제도화 내용은 화훼종합센터 건립계획을 포함하도록 한 지구계획의 변경, 과천시 화훼특구 지정과 화훼종합센터 건립에 대한 예산지원 약속, LH, 전문가, 과천시가 참여하는 “화훼산업민관위원회(민관위원회)”의 설립, 한국토지주택공사법의 개정, LH·과천시가 화훼인 단체와 화훼종합센터 건립 관련 양해각서(MOU)를 체결하고, '합리적 보상과 원주민 재정착 지원을 위한 민·관 합동 협의체(이하 토지보상 협의체)'를 구성한 것, 「과천시 지역화훼산업 활성화 지원 조례안」을 제정하게 된 것 등이다. 생업을 잃을 처지에 놓인 과천화훼인들과 국토부, LH, 과천시를 둘러싼 갈등은 이상의 여러 제도화 과정을 통하여 갈등이 해소되는 단계에 있다.

“LH가 화훼종합센터 건설을 추진하고, 화훼종합센터 구상안을 만드는 과정은 지역 주민, 전문가, 과천시가 함께 거버넌스를 구축한 LH의 최초 사례이다. 화훼인들은 생업기반을 잃을 위기에 처해 있어 화훼종합센터를 건립을 위하여 사명감을 가지고 참여한 것이 LH가 화훼종합센터를 건립할 수 있는 주된 계기가 된 것 같다. 특히, 구상안을 만드는 과정에서 운영된 자문위원회서 화훼인들은 사업비를 제외한 전 과정에서 의견을 제시하였고, 화훼인들의 의견을 충분히 수렴하는 과정을 거친 것이 제도화의 성공 요인으로 판단된다. 더불어 LH 법이 개정되지 않았더라면, 갈등이 해소되지 않은 상태로 사업이 진행되고 있을 것이다. 공식적인 제도화 과정을 거치면서 LH가 원주민의 재정착을 위하여 개입하게 되었고, 서로 간의 합의를 통하여 화훼종합센터 개발안에 대하여 결정하고 갈등을 해소할 수 있게 되었다.”(LH 담당자, 2020.04.10.).

과천화훼단지의 사례의 개발사업에 따른 갈등 해소를 위한 제도화 성공 요인은 세 가지로 나누어 살펴볼 수 있다. 첫째, 화훼 구성원들이 자발적으로 조직을 만들고 화훼종합센터 건립을 위한 목적을 위하여 주기적으로 활동하였다는 것, 그리고 이러한 활동들을 규칙과 조직으로 제도화하면서 그 기반 위에서 일관되게 추진하였다는 점이다. 둘째, 과천화훼산업 관련 기관과

외부기관의 공감대를 형성하였다. 화훼생산자, 화훼유통인, 화훼경영체들이 공감대를 형성하여 화건협이라는 조직을 만들었다. 나아가 화건협은 화훼인들의 재정착을 위한 공간 마련 필요성에 대하여 설명하였고, 과천시민, 과천시, LH 등의 기관은 화건협의 요구를 정책의제로 설정하였다. 넷째, 문제해결을 위한 협의회 등 공식적 조직, 법의 개정, 조례의 제정 등을 통하여 공식 제도화를 이루었다.

과천화훼단지는 화훼인들의 의견을 수렴하고, 사업의 필요성에 대한 주민 합의가 없는 상태에서 뉴스테이 개발사업을 발표함에 따라 갈등이 발생하게 되었다. 특히, 개발사업에 따라 화훼인들은 거주지와 생업기반을 잃고 내쫓길 위기에 처했기 때문에 이에 대한 보상이 필요하였으나, 보상방안에 대한 논의도 이루어지지 않았다는 것이 갈등 발생의 주된 원인이었다. 따라서 향후 개발사업 실행 이전에 갈등의 발생을 예방하기 위해서는 사업 실행에 대한 주민 동의를 먼저 구하고, 사업 피해에 대한 보상을 통하여 갈등의 소지를 없앨 필요가 있다.

갈등이 발생하고 갈등 심화를 방지하기 위해서는 주민협의체를 구성을 통한 충분한 의견 수렴 및 갈등 문제에 대한 합의를 통하여 갈등을 해소할 필요가 있다. 과천화훼단지는 화건협을 조직하여 공동의 목표를 설정하고, 스터디, 월간회의, 연 1회 정기총회의 공식적인 활동과 및 비공식적인 모임을 진행하였다. 화건협의 활동은 정관을 마련하여 활동의 범위, 회원의 권리와 의무, 의결사항, 회계 등 공동의 규칙을 설정하고 이를 기반으로 활동하였다. 그리고 갈등 발생 단계에서 화건협은 화훼종합센터 건립을 요구하였으나, LH는 법적으로 불가하다는 입장을 고수하여 별도의 보상을 하지 않아 갈등이 심화하였다. 향후, 개발사업 과정에서 발생하게 될 피해에 대한 보상방안을 제시한다면, 갈등의 심화를 예방할 수 있을 것이다.

갈등 심화 및 완화 단계에서는 심화된 갈등을 해소하기 위한 대화의 장이 필요하며, 정책의 제로 설정하여 법 개정, 조례 등 갈등을 해소하기 위한 공식적인 제도적 마련이 필요하다. 과천 화훼인들은 시위, 공청회, 간담회, 토론회 및 비공식적 만남을 통하여 갈등 문제 해결을 촉구하였다. 지속적인 화건협의 활동을 통하여 과천시와 과천주민은 과천의 화훼산업이 유지되어야 한다고 공감하였다. 과천시장과 과천시의원은 화건협의 요구를 정부의 해결을 촉구할 정책의 제로 설정하고, 이를 중앙정부의 정책의제로 발전시켰으며, 지속해서 LH 및 중앙정부 기관을 만나 지원을 요구하였다. 그 결과 LH와 국토부는 정책의제를 수용하고, LH법을 개정하여, 화훼종합센터를 직접 짓기로 하였다. LH는 화훼종합센터 건립을 위한 전문기관 연구를 의뢰하였다. 더불어, 화훼인, 과천시, LH는 화훼종합센터의 건립 방향을 논의하기 위한 민관위원회를 만들어 만장일치제로 회의를 진행한 결과, 이견은 조정되고 공동의 목표를 마련할 수 있었다. 그리고, 과천시는 조례를 만들어 화훼산업을 지원하기 위한 제도적 기반을 마련하였다. 갈등 해소 단계에서는 합의된 결과를 수용하고, 사업을 실시하는 것이다.

이상 논의된 과천화훼단지 사례를 통하여 갈등예방 및 갈등해소를 위한 개발사업의 사전적,

사후적 갈등관리를 위해 필요한 제도화 요소들을 단계별로 정리해보면 <표 4>와 같다.

<표 4> 갈등단계별 제도화 요소

갈등단계	제도화 방안
갈등 예방	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사업 발표 및 실시애 앞서 이해관계자들의 의견수렴 및 합의 절차 ■ 충분한 정보제공 및 사업의 당위성 설명하여 사업의 공감대 확보 절차 ■ 실질적 보상방안 제시 마련 방안
갈등 발생	<ul style="list-style-type: none"> ■ 주민협의체 등 주민 의견수렴, 합의를 위한 조직의 마련 ■ 개발사업 피해에 따른 보상의 원칙, 방안, 절차
갈등 심화	<ul style="list-style-type: none"> ■ 설명회, 토론회, 간담회, 공청회 등 개최 ■ 협의체 등의 구성
갈등 완화	<ul style="list-style-type: none"> ■ 모든 이해관계자가 참여하는 민관협의회 등의 구성 ■ 사업 구상안 마련(전문기관 연구의뢰) 절차, 방안 ■ 특별법, 조례 등 공식적인 제도화 촉진
갈등 해소	<ul style="list-style-type: none"> ■ 합의 및 결과 수용 및 사업시행을 위한 공식적인 합의안 채택의 권고, 절차

V. 결론

개발사업에 따른 공공갈등은 토지이용, 기반시설, 행정 등 다양한 부문들이 엮여있어 문제가 복잡하고, 이해당사자 간 합의 결과를 도출하기 어렵다. 개발사업에 따른 갈등의 심화는 정부 정책에 대한 불신, 사회적 분열 및 정책 지연에 따른 경제적, 사회적 비용을 증대시킨다. 이를 위해서 이해당사자들 간의 갈등을 예방 또는 해소하기 위한 단계별 제도화 방안이 필요하다. 갈등이 발생하였을 경우 이해당사자 간 갈등을 해소하기 위한 절차 및 방안을 제공할 수 있기 때문이다. 본 연구에서는 과천화훼단지 개발사례를 대상으로 뉴스테이 개발정책에 따른 갈등 해소를 위한 제도화 과정을 분석하였다.

분석 결과를 요약하면, 과천화훼단지 사례에서 나타난 갈등 양상에 따른 제도화 노력은 3가지로 나눌 수 있다. 첫째, 개발사업에 따른 갈등을 해소하기 위하여 공동의 목표를 갖는 조직을 만들고, 조직의 운영을 위한 규칙을 만들고, 갈등 해소와 목표 달성을 위한 대안을 마련한 것이다. 둘째, 지역적으로 공감대를 형성하여 갈등 문제를 정책 의제화하는 것이다. 셋째, 시의회, 과천시, LH, 국토교통부는 갈등문제에 대한 일련의 정책 결정을 하게 되고 법률변경 및 조례안의 제정 등 공식적 제도화 과정을 통하여 실질적으로 정책을 실행하는 기반을 만들고, 지속적인 협의를 통해 평가 및 보완하는 것이다.

과천화훼단지 사례의 경우 초기에 사업에 대한 정보제공 및 주민 의견수렴이 미흡하여 갈등이 발생하고 심화되었다. 따라서 정책에 대한 공감대 확보, 주민 의견수렴, 충분한 보상방안 마

런, 선제적 정책 수립 등을 통하여 사업에 대한 협의가 이루어진다면 갈등을 사전에 방지할 수 있을 것이다. 그리고 이해관계자들이 직접 참여하는 갈등 해소를 위한 갈등단계별 제도화가 이루어진다면 공공갈등은 사전예방을 통하여 크게 완화될 수 있을 것이다. 갈등 발생 단계에서는 주민 의견의 수렴과 협의 절차, 갈등 심화 단계에서는 이견에 대한 주민 의견수렴과 대안의 협의 절차, 갈등 완화 단계에서는 지속적인 의견수렴을 통한 갈등 중재, 합리적 보상안의 마련을 위한 절차, 갈등 해소 단계에서는 합의된 사항에 대한 충실한 집행과 결과의 평가와 환류에 대한 절차 등을 갈등단계별로 제도화해 나간다면 공공갈등을 예방하는 방안이 될 수 있을 것이다. 갈등의 해소와 제도화는 과천 화훼협의 사례에서 관찰되는 것과 같이 이론에서 말하는 것처럼 질서 있게 전개되지 않는다. 갈등의 전개와 해소, 문제의 발생, 정책 의제화-정책결정-정책집행과 평가가 단계별로 차례로 정연하게 전개되는 것이 아니라 단계별로 늘 새로운 갈등과 문제가 발생하고 이를 다시 협의하고 결정하는 과정이 정책과정의 단계 내에서도 계속 반복된다. 이 연구에서는 정책과정의 단계별로 반복적으로 일어나는 갈등-협의-결정 과정에 대한 분석과 제도화까지는 연구하지 못하였다. 추후 연구에서는 갈등의 전개과정과 정책과정의 단계별 전개에 따라 각 단계별로 반복적으로 일어나는 복잡하고 동태적인 갈등의 전개와 협의, 제도화의 과정들을 모두 포괄 할 수 있는 제도화 방안에 관한 연구가 정교하게 연구되어야 할 것이다.

참고 문헌

- 강성철·문경주(2005). 문화이론적 관점에서의 환경갈등 분석: 위천공단조성과 명지대교건설 사례를 중심으로. [지방정부연구], 9(3): 223~246.
- 강인호·이계만·안병철(2005). NIMBY와 PIMFY입지의 지방정부간 갈등관리 - 공항건설과 외국어고 입지갈등구조 비교연구. [한국지방자치학회보], 17(2): 137~166.
- 김강민(2011). 신뢰가 갈등의 민주주의 측면에 미치는 영향: 국민의식조사를 중심으로. [사회과학연구], 37(3): 1~25.
- 김경아·문태훈(2019). 지역공동체 주도 발전에 대한 거버넌스 특성 분석: 과천화훼단지를 중심으로. [한국거버넌스학회보], 26(1): 1~29.
- 김광구·김동영·이선우(2015). 화력발전소 입지 갈등해소에 관한 연구- 화력발전소 건설동의 확보절차 개선을 중심으로-. [한국자치행정학보], 29(1): 21~44.
- 김길수(2004). 정책집행과정에서 주민저항 사례연구 -부안 방폐장 부지선정을 중심으로-. [한국정책학회보], 13(5): 159~184.
- 김승일(2011). 중앙정부와 지역주민 간 정책갈등과 조정에 관한 연구. [한국행정과 정책연구], 9(1): 53~82.
- 김정인(2018). 한국 사회에서의 숙의민주주의의 제도화 가능성에 관한 연구. [한국정책과학학회보], 22(1): 1~25.
- 김정일·주상현(2014). 공공갈등 예방과 갈등관리의 제도화 방안. [한국비교정부학보], 18(3): 351~380.
- 김홍식(1993). [지역이기주의 극복을 위한 정책 연구], 서울: 한국지방행정연구원.
- 마강래·문태훈(2012). 시화지속협의회의 갈등조정 역할 평가: 시화지구 개발사업을 중심으로. [한국정책과학보], 16(2): 161~181.
- 문태훈·심준섭·이동성·김찬·윤치중·이현진·오현택(2017). 새로운 하수도 서비스 제공을 위한 정책도입 및 갈등해소방안 연구, 대전: 한국연구재단 보고서.
- 문태훈·이종영·심준섭·박기선·임단비·김경아·정지용·이재훈·오현택(2019). [새로운 하수도 서비스 제공을 위한 정책도입 및 갈등해소방안 연구], 대전: 한국연구재단 보고서.
- 박광덕(2018). 한국과 일본의 사회복지제도화 과정 분석. [한국지방행정학회보], 15(1): 1~33.
- 박인수·박수일(2018). 환경시설 입지에 따른 공공갈등의 원인과 관리방안-남양주시 에코-랜드와 내포 신도시 에너지시설 사례를 중심으로. [한국공공관리학보], 32(1): 311~330.
- 박준·김용기·이동원·김선빈(2010). [한국의 사회갈등과 경제적 비용], 서울: 삼성경제연구소.
- 박호숙(1994). [정책갈등과 지방의회의조정 역할], 서울: 고려대학교 박사학위논문.
- 서희석·류지원(2009). 지방정부간 갈등조정에 관한 연구: 옥정호 갈등과 35사단 이전갈등의 비교를 중심으로. [한국비교정부학보], 13(2): 445~466.
- 송운석(1996). 중앙정부와 지방자치단체 간의 갈등 예방과 제도화 방안. [지방행정논집], 8(4): 737-752.
- 신상숙(2008). 제도화 과정과 갈등적 협력의 동학. [한국여성학], 24(1): 83~119.
- 안성민(1999). 갈등관리의 제도화. [한국행정학회 학술발표논문집], 145~157.

- 유규상(2014). 공공갈등사례 분석을 통한 선제적 갈등관리방안 연구 -지방자치단체의 소규모 갈등사례를 중심으로. [한국갈등관리연구], 1(1): 33~54.
- 유재봉·주상현(2016). 공공갈등 발생요인과 갈등관리 방안. [한국자치행정학보], 30(1): 443~467.
- 윤종한(2013). 환경갈등해결방안으로서의 지속가능발전 -가야산 순환도로 건설사례를 중심으로-. [한국정책학회보], 22(2): 63~93.
- 윤종철(2018). [혁신정부 실현을 위한 공공갈등조정제도 개선방안 연구], 서울: 한국행정연구원 연구보고서.
- 이경환·안건혁(2007). 협력적 계획을 통한 도시계획 합의 과정이 사회자본 형성에 미치는 영향. [대한국토계획학회지], 42(2): 7~15.
- 이미홍·김두환(2007). 지역개발 사업에 있어 거버넌스 구축 방안. [한국사회와 행정연구], 18(2): 213~237.
- 이병일·정진욱(2014). 원전 주변지역의 갈등상황과 한국사회의 정책대응과제 -월성원자력발전소 주변지역의 갈등사례를 중심으로. [한국갈등관리연구], 1(2): 7~32.
- 이종익·최용·서동미(2018). 한국 학교사회복지의 제도화 과정과 주요 쟁점. [Journal of School Social Work], 41: 29~54.
- 이현주(2005). [지역개발사업에서의 갈등관리방안 연구], 경기: 경원대학교 석사학위논문.
- 임정빈(2013). 정부 간 관계와 국책사업 갈등: 4대강 사업 갈등사례를 중심으로. [한국정책연구], 13(4): 149~171.
- 임정빈·장우영(2004). 비선호시설 설치를 둘러싼 지방정부간 갈등 연구. [한국정책과학학회보], 8(1): 234~255.
- 정규호(2007). 환경갈등에 대한 거버넌스적 접근의 함의와 과제: 시화지역과 굴포천유역 '지속가능발전협의회'의 경험. [동향과 전망], 71: 113~152.
- 정명은·장용식(2013). 주민참여 제도화 논리에 대한 탐색. [한국정책학회보], 22(1): 109~136.
- 정원준(2015). 정부-지역주민 간 갈등 상황에서 정책 수용도에 영향을 미치는 요인에 관한 연구. [광고연구], 107: 159~188.
- 정해식·정홍원·구혜란·김성근·김성아·우선희(2016). [사회통합지수 개발 연구], 세종: 한국보건사회연구원.
- 주상현(2011). 지방정부간 정책갈등 분석과 관리 전략에 관한 연구. [한국비교정부학보], 15(2): 343~368.
- 주재복·고경훈·심준섭·홍성만·조영희(2005). [지역갈등의 현황 및 정책과제], 서울: 한국여성정책연구원 연구보고서.
- 최선규(2019). 제도적 논리와 조직정치, 그리고 조직의 균형전략: 성과주의 인사제도의 제도화 과정을 중심으로. [한국사회학], 53(3): 43~88.
- 채경석(2009). 혐오시설의 입지갈등과 정책수용성: 방사성 폐기물 처분장 사례를 중심으로. [서석사회과학논총], 2(2): 231~263.
- 한세억(2000). 정보화의 전개과정과 변인분석 -수정된 제도화모형의 관점에서. [한국행정학보], 34 (3): 73~92.

- 한세익·진상기(2019). 제4차 산업혁명의 제도화 실상과 전망: 가능성과 한계. [한국정책학회 하계학술발표논문집], 1~21.
- 홍성만(2018). 대책사업을 둘러싼 갈등에서 마을공·동체 분열과 치유·회복을 위한 정부 역할 탐색. [한국공공관리학], 32(2): 183~210.
- 홍성만·김광구(2008). 공공갈등관리기구의 운영과 실효성에 대한 탐색적 연구: 정부간 갈등관리 기구를 중심으로. [한국공공관리학보], 22(4): 1~17.
- 황용현(2007). [환경시설에 대한 갈등 해결 방안에 관한 연구]. 서울: 연세대학교 석사학위논문.
- 현대경제연구원(2016). [사회적 갈등의 경제적 효과 추정과 시사점]. 서울: 현대경제연구원.
- Campbell, J. C. (1984). Policy conflict and its resolution within the governmental system. *Conflict in Japan*. 294~334.
- Deutch, M. (1973). *The Resolution of Conflict*. New Heaven: Yale University Press.
- Elliott, M. & Hanke, R. (2003). *Environment Conflict: Framed and Cases*. Washington. Covelo, London: Island Press.
- Hustedde, R.J., Smutko, S. & Kapsa, J. J. (2004). *Public Conflict Resolution: Turning Lemons to Leminade: A Training Workbook for Extension Educators and Community Leaders on Public Conflict Resolution*. Mississippi: Southern Rural Development Center.
- Kriesri, H., Koopmans, R., Duyvendak, J. W. & Giugni, M. G. (1992). *New social movements and political opportunities in Western Europe*. London: UCL Press.
- Opeskin, B. R. (2001). Mechanisms for Intergovernmental Relations in Federations. *International Social Science Journal*. 53(167): 129~138.
- March, J.G. & Simon, H.A. (1958). *Organization*. NY: John Wiley&Sons.
- Meyer, J.W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *The American Journal of Sociology*. 83(2): 340~363.
- Minnery, J. R. (1985). *Conflict management in urban planning*. UK: Gower Publishing Company Limited.
- Pondy, R.L. (1967). Organization Conflict Concepts and models, *Administratice Science Quarterly*. 12(2): 296~321.
- Salamin, L(2002), *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, NewYork: Oxford University Press.
- Sharpe, G. (1973). *The politics of non-violent action*, Boston, MA: Porter Sargent.
- Zimmerman, J. F. (1998). Interstate Cooperation: The Role of the State Attorneys. General. Publius. *The Journal of federalism*. 28(1): 71~89.
- 경기신문, 2016, “과천화훼유통센터 조성원가 이하 공급해야”, 11월 1일.
- 경기일보, 2017, “신창현 의원, ‘주암지구 화훼센터’ 조성원가에 공급 추진”, 12월 8일.
- 뉴시스, 2019a “과천 3기 신도시‘토지보상 논의 시작’…LH와 ‘토지보상협의체’ 구성”, 6월 20일.

- 뉴시스, 2019b, “'3기신도시 과천' 수용예정지 화훼주민 재정착 지원 급물살”, 6월 21일.
 서울신문, 2019, “과천 화훼산업 다시 꽃 피도록 … 힘 모으는 사람들”, 5월 9일.
 이코노미 조선, 2016, “뉴스테이에 짓밟힌 과천화훼단지…‘집도 일터도 잃어’”, 1월 25일.
 중부일보, 2016a, “과천뉴스테이 화훼산업대책위, 화훼산업 토론회 개최”, 3월 30일.
 중부일보, 2016b, “과천 화건협·토지주 “과천 주암뉴스테이 반대” 입장 선회”, 10월 14일.
 중부일보, 2020, “한국화훼산업진흥협회 출범… LH와 화훼인 갈등 풀리나”, 1월 28일.
 환경일보, 2018, “신계용 과천시장, 행정안전부 장관 만나다”, 3월 7일.
 한국토지주택공사법(개정 2018. 12. 31, 법률 제16147호).
 과천시 지역화훼산업 활성화 지원 조례안(개정 2019. 10. 14, 조례 제1642호).

김경아: 중앙대학교 석사학위를 취득하고(논문: 신시가지 개발에 따른 구시가지 변화에 관한 연구: 수도권 지역을 중심으로) 동 대학원에서 박사과정을 수료하였다. 주요관심분야는 지속가능한 발전, 도시정책, 도시계획 등이다(kimgaeng221@naver.com).

문태훈: 미국 State University of New York at Albany에서 행정 및 정책학 박사학위를 취득하였으며, 현재 중앙대학교 도시계획부동산학과 교수로 재직중이다. 주된 관심분야는 환경정책, 시스템다이내믹스, 도시정책, 지속가능발전 등이다. 주요 저서 및 논문으로는 주요저술로는 「환경정책론」, 「시스템사고로 본 지속가능한도시」, 「성장의 한계 논의의 전개와 지속가능발전의 함의」, “Policy Analysis to Reduce Climate Change-Induced Risks in Urban and Rural Areas in Korea”, “Green Growth Policy in the Republic of Korea: Its Promise and Pitfalls” 등이 있다(sapphire@cau.ac.kr).

논문접수일: 2020.3.13 / 심사일: 2020.3.17 / 게재확정일: 2020.4.16

Abstract

An Analysis of the Institutionalization Process for Public Conflicts Resolution: Focusing on the Gwacheon Flower Complex Development Case

Kim, Gyeong A & Moon, Tae Hoon

The purpose of this study is to analyze the institutionalization process of conflict resolution of the Gwacheon Flower Complex Development Case. For this purpose, this study used qualitative analysis using qualitative data such as in-depth interview, literatures, internet data, newspaper articles related to the case. Study results show the success factors of the conflict resolution and institutionalization process as follows. First, make a joint consultative body to create internal rules, establish goals and find alternatives to achieve goals. Second, create policy agenda for conflict issues through the formation of consensus among stakeholders. Third, advance formal institutionalization such as change of district plan, revision of law and enactment of ordinance etc. Based on the findings, several recommendations were made to reduce public conflicts including negotiations and mediation based on stakeholder participation, policymaking to prepare reasonable compensation plans, and conflict preventing institutionalization in each phase of policy process and conflict development.

Key Words: Institutionalization, Public Conflict, Conflict Management, Conflict Resolution, Case Study, Gwacheon Flower Complex