

구룡마을 개발방식을 둘러싼 정부 간 갈등의 이해관계 탐색

The Understanding the Policy Conflict between Seoul City and Gangnam
District Government on the Public Development of Guryong Village

김영단*·임성은**·강현철***

무허가 정착지(구룡마을)의 개발방식을 둘러싼 서울시와 강남구 간 갈등이 심화되고 있다. 본 논문의 목적은 이러한 정부 간 갈등이 발생하게 된 배경과 원인을 맥락이라는 과정적 측면과 이해관계라는 구조적 측면에서 살펴보는 데 있다. 연구 결과를 통해 다음의 사실을 확인할 수 있었다. 첫째, 과정적 측면에서 중원이라는 시행사가 마을개발에 개입하면서 주민조직은 양분되었고, 이후 딱지거래로 인한 사회적 논란은 시장실패에 따른 서울시의 개입을 정당화했다. 강남구의 민영개발에 대한 서울시의 제동과 곧 이은 공영개발로의 전환은 정부 간 갈등의 출발점이라고 할 수 있다. 둘째, 정부 간 이해관계에 초점을 둘 때, 현재의 정부 간 갈등의 원인으로 서로 다른 정당 소속이라는 정치적 요인을 배제할 수 없다는 점이다. 서울시의 개입 이후, 다른 정당 소속의 시장으로 교체되면서 개발방식이 수용에서 혼용방식으로 수정되었고, 이를 계기로 서울시와 강남구 간 갈등이 심화되었기 때문이다. 사업추진의 실질적인 주체인 서울시는 사업비용의 문제 등 주로 경제적 요인에 초점을 두고 혼용방식을 주장하는 반면, 강남구는 개발이익의 환수나 특혜의혹 같은 사회·문화적 측면에 초점을 두고 수용방식을 주장하고 있다. 그러나 무조건적인 혼용방식 불가입장, 특혜의혹 제거, 일방적 정책협의회 불참 등과 같은 비협력적 태도는 정당 소속의 차이에 따른 정치적 특성에 기인한

* 주저자, 서울시립대학교 도시행정학과 박사 수료(한국농촌경제연구원 전문연구원)
(dan1975@naver.com)

** 교신저자, 서울시립대학교 도시과학연구원(융합도시연구센터) 연구교수
(superstarkhc@daum.net)

*** 공동저자, 서울시립대학교 도시행정학과 강사(ych5534@naver.com)

다고 할 수 있다.

주요어: 무허가 정착지, 구룡마을, 정부 간 갈등, 개발방식

1. 서론

1) 연구의 배경과 목적

무허가 정착지(구룡마을)의 개발방식을 둘러싼 서울시와 강남구 간 갈등이 심화되고 있다. 2013년 10월 21일 서울시는 강남구와 새누리당 의원이 제기한 구룡마을 특혜의혹에 대한 반박 차원에서 감사원에 개발과정 전반에 대한 감사를 청구했고, 이와 함께 10월 30일 구룡마을 토지구등은 강남구청장의 행정력 낭비(직무유기, 허위사실 유포)를 이유로 국민감사청구서를 감사원에 제출한 상황이다. 강남구 역시 11월 1일 구룡마을 개발방식에 대한 감사원 감사를 청구했다. 구룡마을 개발을 둘러싼 서울시와 강남구 간 정치적 갈등을 어떻게 이해하고 조명할 것인가?

구룡마을의 역사는 오래다. 구룡마을은 1988년 서울올림픽을 전후해 철거민들이 정착하면서 형성된 서울의 마지막 남은 무허가 정착지로서의 상징성을 지닌다고 할 수 있다. 사실 구룡마을에 내재된 갈등은 일반적인 도시개발과정에서 나타나는 소유권 중심의 이익갈등과는 다소 거리가 멀다. 무허가 정착지에는 근본적으로 생존권적 속성이 배태되어 있기 때문이다.

본 논문은 이러한 배경을 전제로 하여 최근 벌어지고 있는 정부 간 갈등에 좀 더 초점을 두고자 한다. 구룡마을을 둘러싼 복잡한 이해관계가 비록 민영개발에서 시작되었으나, 서울시의 정책적 개입 이후에는 강남구 간 갈등으로 확대되었기 때문이다. 이러한 맥락에서, 본 논문의 목적은 정부 간 갈등이 발생하게 된 배경과 원인을 맥락이라는 과정적 측면

과 이해관계라는 구조적 측면에서 살펴보는 데 있다. 비록 아직까지 정부 간 정책갈등이 해결되지 못한 상황이지만, 지금까지의 과정적·구조적 탐색을 통해 현재의 갈등구조를 되짚어보는 데 의의가 있다.

2) 연구의 대상과 방법

본 연구는 구룡마을의 개발방식을 둘러싼 이해관계, 특히 서울시와 강남구 간 정책갈등의 변화과정을 연구대상으로 하여 다음과 같은 연구 질문을 상정했다. 첫째, 서울시와 강남구 사이 정책갈등의 전개과정은 어떠한가? 둘째, 그 속에 내재된 이해관계는 무엇이고, 주장하는 바의 본질적 속성은 무엇인가? 시간적 범위로는 정부 간 갈등이 진행 중인 점을 감안하여 감사원 청구시점까지로 한정한다.

연구 질문에 대해 답하기 위한 이론적 근거는 갈등이론에 기초한다. 즉, 갈등의 시간적 요인을 중시하는 과정적 이론과 관계나 원인을 중시하는 구조적 이론을 동시에 고려한다. 이는 서울시와 강남구 간 갈등 이면에는 경제적·사회적·정치적 이해관계가 시간을 두고 작용했기 때문이다. 연구방법은 질적 방법에 의존했으며, 실증적 자료를 제시하기 위해 문헌자료, 신문기사, 정부자료 등 2차 자료와 함께 인터뷰와 현지답사를 실시했다. 인터뷰 대상은 이해관계를 고려하여 서울시청 및 강남구청 관련자를 면담했고, 동시에 구룡마을자치회(회장 등) 및 주민을 면담했다.¹⁾

1) 인터뷰 대상으로는 서울시청의 전 도시관리담당관 ○○○, 전 주택국장 ○○○ 이고, 강남구청 도시환경국장 ○○○, 주거정비팀장 ○○○ 등이다. 인터뷰 시기는 2013년 10월부터 11월, 2014년 3월에 이루어졌다. 또한 구룡마을자치회(회장, 실장, 부녀회장, 총무 등) 및 주민을 대상으로 2014년 3월에 추가로 인터뷰를 실시했다.

2. 맥락적 이해와 분석틀의 설정

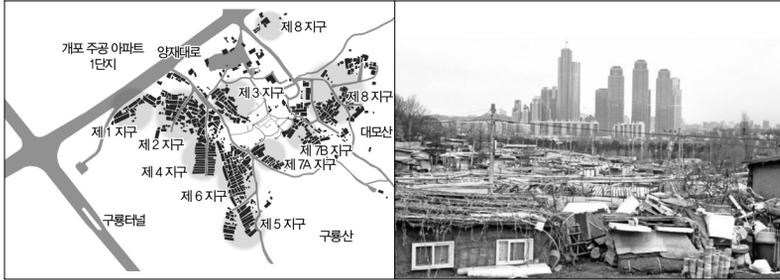
1) 구룡마을의 형성 배경과 정부 간 관계

본고는 두 가지 측면의 맥락적인 이해를 기반으로 한다. 하나는 무허가 정착지에 대한 사회·정치·경제적 맥락이며, 다른 하나는 정부 간 관계에 대한 제도·정치적 맥락이다. 강남구 구룡마을의 공영개발방식을 둘러싼 갈등, 특히 서울시와 강남구의 갈등은 본질적으로 이에 기초한다.

먼저 무허가 정착지에 대한 사회·정치·경제의 맥락을 살펴보면 다음과 같다. 1980년대 이후 도시과밀화로 인한 서울시의 택지부족 현상은 무허가 정착지를 묵과할 수 없을 정도로 심각한 상황이었고, 이와 더불어 건설부문의 유희자본과 도시 미화에 대한 시대적 요구가 무허가 정착지에 대한 정비를 부추기기도 했다(지명인, 2012). 이러한 상황에서, 1982년 「도시재개발법」의 개정을 통해 ‘합동재개발사업’이 가능해지면서 정부의 역할은 축소되고 민간 건설업체의 역할은 크게 확대되었다(장성수·윤혜정, 2002). 대대적인 무허가 정착지의 철거를 전제했던 이 방식은 토지주, 가옥주, 시행사에 엄청난 이익을 보장하는 대신, 실거주민인 세입자들의 권리를 고려하지 않았기 때문에 철거민을 대거 양산하는 결과를 초래했다(하성규 외, 2001; 정연우, 2010; 지명인, 2012). 더욱이 1986년 7월에는 정부가 88올림픽 준비를 계기로 철거작업을 벌였고 보금자리를 잃은 철거민들이 이곳으로 모여들었다. 1988년 광명의 하안동 비닐하우스촌의 철거로 인한 이주를 대표적으로 손꼽을 수 있다. 서울시 강남구 개포동 구룡마을은 이러한 역사적·사회적 맥락 속에서 철거민들에 의해 형성된 집단무허가 정착지라고 할 수 있다(송준규, 2012).

두 번째 살펴봐야 할 제도·정치적 맥락은 정부 간 관계의 제도적 변화이다. 이는 서울시와 강남구의 대립의 근원적인 측면을 이해할 수 있기 때문이다. 1995년 이후 지방자치제가 본격화되면서 환경문제나 지역정책의 결정과정에서 다양한 형태의 갈등과 분쟁도 늘어났다(권경득 외,

<그림 1> 강남구 개포 구룡마을의 위치와 전경



2004; 이원일, 2005). 이는 지방정부 간 자율성과 독립성이 크게 신장되고 지방정부 간 공동으로 의사를 결정하여 처리해야 할 사무가 증가함에 따라 지방정부 간 갈등과 분쟁²⁾의 가능성이 높아진 결과라고 할 수 있다 (주상현, 2001; 신범순 외, 2002). 여기에서 주목할 점은 갈등의 원인인데, 실제 지방정부 간 정책의 결정과정에서 나타나는 갈등의 원인이 정치적 갈등에서 비롯되는 경우가 많다는 점이다(주상현, 2001). 지방자치단체의 운영을 책임지는 자치단체장의 리더십이 지방정부의 역할수행에 적지 않은 영향을 미치리라는 점은 쉽게 예상해볼 수 있다. 즉, 특정지역의 이익이 사회 전체의 이익과 일치하지 않을 경우 단체장이 어떤 역할을 하느냐에 따라 지방정부 간 갈등이 발생할 수 있다(고경훈, 2003). 구룡마을을 둘러싼 서울시와 강남구의 갈등 이면에도 이러한 정치적 요소가 내재되어 작용하고 있을 가능성이 있다고 할 수 있다.

2) 일반적으로 정치적 갈등의 양상은 갈등주체에 따라 중앙정부와 지방정부 간 갈등과 지방정부 간 갈등으로, 갈등내용에 따라 권한갈등과 이익갈등으로 구분할 수 있다(김영수, 1994; 주상현, 1998).

2) 분석틀의 설정

(1) 정부 간 갈등을 바라보는 두 가지 시선

갈등이란 원래 개인의 심리적 상태에 근거를 두고 있는 것으로, 조직 내 집단 간 관계의 상황을 결정하는 요인으로 발전하며, 더 나아가 조직 간 관계 혹은 국가 간 관계의 상황도 결정하는 요인으로 작용한다. 이러한 맥락에서 정부 간 갈등이란 자치단체 간의 권한, 이해관계 등이 서로 얽혀 국가 전체적 이익이나 공익보다는 각자의 권한과 이익에 집착하는 과정에서 나타나는 상호대립의 상태라고 할 수 있다(주상현, 1998). 즉, 정부 간 갈등은 서로가 각각 상이한 목표를 가지기 때문에 이것이 상대방에 의해 제약받거나 방해받는 경우 발생한다고 볼 수 있다.

정부 간 갈등을 바라보는 시각은 크게 과정적 시각과 구조적 시각의 두 가지이다(주상현, 2001; Buntz and Radin, 1983). 먼저 과정적 시각은 시간적 개념을 중시하는데, 행위자의 사고와 행동의 변화는 일정한 과정을 거친다고 할 수 있다(Pondy, 1967; 서희석 외, 2011). 다시 말해, 갈등을 외부변화에 적응하기 위한 하나의 과정으로 이해한다. 이러한 과정적 시각은 잠재적으로만 존재하고 현재화되지 않거나 혹은 영원히 현재화되지 않는 갈등 등 모든 측면을 선후관계로 인식하여 파악할 수 있는 특징을 가진다.

한편, 구조적 갈등시각은 거시적이고 복합적인 정치체도로써 구조적 틀을 파악함으로써 정책의 특성을 설명하는 입장이며, 법적 구조나 정치체도와 같은 공식적 제도 및 개인이나 집단, 사회조직 간 관계를 구성하는 규칙이나 절차와 참여자 간 동태적 상호작용까지 포함한다. 또한 갈등행태를 공식적인 권위구조, 태도, 욕구, 기술 등과 같은 조직 내부의 조건에 초점을 두며, 정책갈등 영역 속에 내재되어 있는 이해관계와 이러한 이해관계자 간의 관계를 지배하는 법칙을 분석하는 시각이라고 할 수 있다.

(2) 정부 간 갈등의 유형과 원인

정부 간 갈등의 유형은 갈등의 주체, 내용, 그리고 원인에 따라 구분할

수 있다. 먼저 갈등의 주체에 따라 자치단체와 정부 간 갈등과 자치단체장 간 갈등으로 구분할 수 있다. 특히 중요한 것은 정부 간 갈등의 중요한 형태 중 하나가 자치단체장 간 갈등이 현재화되어 나타난다는 점이다. 실제 자치단체장 간의 갈등이 많이 나타나고 있으며, 이로 인해 「지방자치법」에서도 지방자치단체 상호 간의 협력과 분쟁과 함께 자치단체장 상호 간의 분쟁관계를 함께 규정하고 있다. 다음으로 갈등의 내용에 따라 권한갈등과 이익갈등을 구분할 수 있다. 권한갈등은 자치단체 사이에 권한이 상대방에 의해 침해되는 경우에 그 권한을 주장하는 이른바 적극적 권한 갈등이 일반적이며, 권한의 존부 또는 범위에 관한 갈등을 포함한 법적 문제에 관한 갈등이라고 할 수 있다. 이익갈등이란 지방정부의 자치권의 범위가 확대됨에 따라 국가 전체적인 이익의 고려보다는 당해 각 지방정부의 이익을 추구하는 과정에서 나타나는 갈등을 의미하는데, 권한갈등도 궁극적으로 이익을 대상으로 하기 때문에 양자를 배타적으로 엄격하게 구별하기는 어렵다. 이익갈등은 기피갈등, 유치갈등, 비용갈등으로 세분화할 수 있으며, 특히 비용갈등은 시설의 건설비나 관리비부담액을 둘러싼 갈등이라고 할 수 있다.

정부 간 갈등의 원인은 상호의존적 관계에서 형성되는 특정문제를 전제한다(오세훈, 2000; 장현주, 2008). 이러한 특정문제는 행위자의 입장과 주로 이슈를 둘러싼 정치적 요인, 경제적 요인, 사회·문화적 요인에 의해 행위의 장에서 지방정부 간 관계가 형성되며, 이러한 방향성은 교환과 협상의 과정에서 갈등해결과 갈등지속으로 변화한다(임정빈, 2007: 159). 먼저 경제적 요인은 편익과 비용 등 주로 개발에 따른 사업비용과 관련되는 반면, 공동체는 의사결정 상황을 형성하는 하나의 요소로서 의사결정 상황에 의해 직간접적으로 영향을 받는 모든 개인을 포함한다(Kiser and Ostrom, 1982). 인식이란 개인이 부딪히는 환경에 어떤 의미를 부여하는 과정이다. 특정 상황이나 문제에 대한 틀 짓기를 동일하게 할 수 없기 때문에, 관련 당사자 간 인식의 불일치가 발생한다. 어떠한 문제구조는 관련 행위자들에 의해 중층적으로 구성되는 특성을 갖는다. 갈등과정에

서 주어진 문제구조를 어떻게 지각하느냐에 따라 그에 대한 행태나 반응은 다르다. 또한 정치적 요인 중 자치단체장의 영향력은 갈등과 해결에 매우 중요한 변수로 작용한다. 단체장의 영향력 크기는 정치적 자원의 규모, 개인적 성향과 스타일, 자치단체의 정치구조 등의 함수라고 할 수 있다(Ross and Levine, 1991). 이러한 자치단체장의 리더십에 따라 갈등과정에서의 정치적 동원의 유형도 달라지기도 한다.

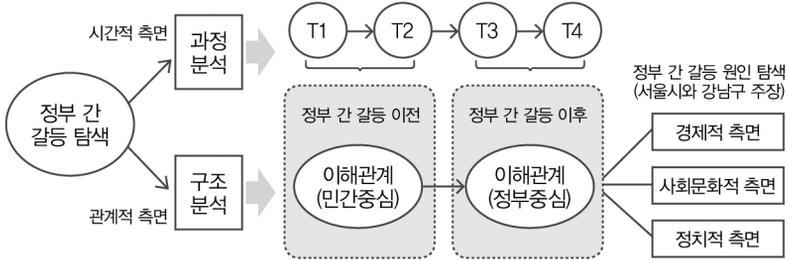
이러한 정책갈등의 원인과 관련한 국내 선행연구를 살펴보면, 먼저 갈등의 원인을 정치·행정적 측면에 두고 있는 연구에는 문채 외(2006), 주상현(2011), 채경진(2011), 고경민(2012), 임정빈(2013), 허철행 외(2012), 정지원 외(2012), 고승환(2013), 김용철(2014) 등이 있다. 한편, 경제적 측면에 정책갈등의 요인을 두고 있는 연구에는 배귀희 외(2010), 주상현(2011) 등이 있고, 사회·문화적 측면에 정책갈등의 요인을 두고 있는 연구에는 오성규(2005), 조한나(2012) 등이 있다. 또한 정치·행정적 측면과 사회·문화적 측면에서 동시적으로 원인을 탐색한 연구에는 강현철 외(2012), 이용훈(2013), 함요상 외(2013) 등이 있다. 이상의 선행연구에서 살펴본 바와 같이 지방자치제도 이후 다양한 측면에서 지방자치단체 간 정책갈등의 요인이 존재할 수 있다.

(3) 분석틀의 설정

본 사례연구는 분석틀의 설정에서 다음과 같은 이유로 과정적·구조적 측면을 동시에 고려하고자 한다. 첫째, 구룡마을을 둘러싼 갈등이 오랜 시간을 두고 점진적으로 진행되었다는 점에서 과정적 측면에 대한 탐색이 요구된다. 둘째, 무허가 주거지라는 생존권적 이슈로 인해 경제적, 사회·문화적, 그리고 정치적 요소가 존재할 수밖에 없다는 점에서 더욱 구조적인 측면에 대한 탐색이 요구된다.

먼저 과정적 측면에서 갈등의 전개과정(주요 사건이나 이해관계의 변화 등)을 탐색함으로써 주민 간 갈등의 시작과 변화뿐만 아니라 정부 간 갈등의 시작과 변화를 확인한다. 이후 구조적인 측면에서 앞서 분석한 갈

<그림 2> 정부 간 갈등의 유형과 원인 탐색



등의 전개과정을 토대로 정부 간 갈등의 이해관계의 변화를 파악하고, 그 이해관계에 내재된 갈등의 원인으로서는 경제적 요인, 사회·문화적 요인, 그리고 정치적 요인을 탐색한다. 정부 간 갈등의 요인을 세 가지로 접근하는 이유는 구룡마을의 개발에 대한 서울시와 강남구 간 기본적인 입장 차이를 더욱 분명히 하는 데 유용하다고 판단했기 때문이다.

3. 정부 간 갈등의 전개과정 분석: 과정적 측면

과정적 측면에서의 탐색은 현재의 갈등적 상황을 시간의 변화 속에서 되짚어 본다는 점에서 의미를 지닌다. 정부 간 갈등의 전개과정은 크게 정부 간 갈등의 표면화 이전 단계와 정부 간 갈등의 표면화 이후 단계로 구분할 수 있다.

구룡마을에는 서울시와 강남구 간 갈등이 있기 이전부터 갈등적 요인이 내재하고 있었다. 즉, 중원이라는 시행사가 마을개발에 개입하면서 주민조직은 양분되었고, 딱지거래로 인한 사회적 논란은 민영개발에 대한 찬반으로 양분되었다. 이후 강남구의 민영개발계획에 대한 서울시의 제동과 곧 이은 공영개발계획으로의 전환은 정부 간 갈등의 출발점이라고 할 수 있다.

1) 정부 간 갈등의 표면화 이전 단계

(1) 주민 간 갈등의 시작: 마을자치회와 주민자치회의 양분과 갈등

구룡마을의 주목할 만한 특징 중 하나는 마을 내 자치조직이 양분되어 있다는 점이다(마을자치회와 주민자치회). 이들은 서로 대립관계에 있다. 1980년대 중반 마을이 형성되기 시작하면서부터 구룡마을자치회(마을자치회, 현 이영민 회장)가 먼저 생겨났지만, 이후 중원이라는 토지주 중심의 시행사가 개입하면서 1999년 민영개발에 동조하는 집단이 따로 구룡마을주민자치회(주민자치회, 현 유귀범 회장)를 구성하게 되었다. 이렇게 주민조직이 분열된 이면에는 1990년대 중반 이후 지금까지 개발에 관여하고 있는 시행사인 중원(대토지주 정씨)이 존재한다고 할 수 있다.³⁾

중원은 민영개발을 위해 1990년대 중반 이후 1,000억 원 상당의 토지를 매입했고, 동시에 무허가 주민들에게 “아파트 입주권을 1,260세대의 주민들에게만 배정하겠다”는 계획을 제시했는데, 이로 인해 구룡마을 주민들은 찬성과 반대파로 나뉘어 격렬한 분쟁이 시작되었다. 특히 중원은 1996년 주민설명회에서 자치회가 구룡마을 내의 빈집을 철거하고 땅지를 노리는 투기업자의 신규 유입을 차단해준다면 도시개발사업이 진행될 경우 정착민들에게 66m²의 아파트 건축비만 받고 공급한다는 약속을 제시했다(33m², 약 10평의 토지분할을 통해 이행).⁴⁾

3) 구룡마을자치회 이영민 회장 및 총무 인터뷰.

4) 이러한 협약사항은 2013년 7월 판결문에서 확인할 수 있다. “서울중앙지법 민사27부(부장판사 강인철)는 구룡마을 철거민 김모 씨 등 142명이 구룡마을 주민자치회 등을 상대로 낸 손해배상 청구소송에서 원고 일부승소 판결했다고 21일 밝혔다. 서울 강남구 개포동 585번지 일대 일명 ‘구룡마을’은 무허가건물, 천막 등이 모여 있는 판자촌으로 개발업자 정모 씨는 지난 1997년 구룡마을 주민자치회와 이 일대 주택 개발사업과 관련된 협약을 체결했다. 하지만 정 씨가 1,000억 원 상당의 토지를 사들이면서 “아파트 입주권 중 1,260세대만 주민들에게 배정하겠다”는 계획을 내놓자 구룡마을 주민들은 민영개발 찬성과 반대파로 나뉘어 격렬한 분쟁을 벌였다. 이후 아파트 입주권을 노리고 구룡마을 소재 빈집에 입주하는 외부인이 늘어나자 찬성과 반대파 사이의 갈등은 더욱 심해졌다. 이에 정 씨는 지난 2005년 구룡마을 주민 가운데 일부로부터 입주권을

결과적으로, 민영개발에 찬성하는 주민들(주민자치회)은 보상을 노리고 들어오는 투기세력을 막는 것이 가장 시급한 과제라는 점에 인식을 같이 했고, 1997년에는 주민자치회와 도시개발사업에 관한 협약을 체결하기에 이르렀다[토지주와 거주민들 사이의 이해관계를 조절하기 위해 구묘(임승환 대표)라는 법인을 설립하기도 함]. 이를 토대로 1999년에는 주민자치회와 합의약정서를 맺었으며, 이에 따라 구룡마을 주민자치회는 자경대를 조직하고 마을 곳곳에 초소를 짓고 경비를 서며 마을정비에 나서게 되었다.⁵⁾ 이들 두 단체의 분리로 인해 주민들은 아직까지 공과금도 따로 낼 뿐만 아니라 개발방식에 대해 서로 다른 입장을 취하고 있다.⁶⁾⁷⁾

매수한 외부인들을 상대로 토지인도·건물철거 소송을 내 승소했고 지난 2008년 이들의 거주지를 강제 철거했다”(“구룡마을 개발 갈등, 철거민 일부 승소”, 《뉴스원》, 2013년 7월 21일 자).

- 5) “‘민영개발 원한다’는 구룡마을 당사자들 말 들어보니”, 《주간조선》, 2013년 5월 26일 자.
- 6) 구룡마을자치회 이영민 회장, 총무, 부녀회장, 주민 인터뷰.
- 7) “마을이 생길 당시부터 자치회의 가장 중요한 역할은 전기요금 같은 공과금을 수납하는 일이었다. 무허가 비닐하우스촌이다 보니 집집마다 전기계량기를 달지 못하고 대신 자치회가 9개 지구마다 변압기 1대씩을 설치해 전기요금을 걷어 대납했다. 하지만 주먹구구식으로 공과금을 걷다 보니 일부 자치회 간부가 이를 횡령하는 일이 생겨나면서 주민의 원성을 샀다. 이 과정에서 1999년 7월 2지구 100여 채에 불이 난 사고를 계기로 자치회에 불만을 품은 주민들이 ‘구룡마을 주민자치회’를 구성해 떨어져 나가 현재까지 이어지고 있다. 구룡마을 주민은 이들 두 단체의 분리로 반으로 갈려 아직까지 공과금도 따로 낼 뿐만 아니라 재개발 등 마을 운영방향을 놓고 심한 갈등을 빚고 있다. 갈등이 최고 수위에 올랐을 때는 두 단체가 상대방의 본부격인 마을회관과 자치회관을 중장비를 동원해 부수기도 했다. 이로 인해 양쪽 회관 사이에는 남북한을 갈라놓고 있는 휴전선을 연상케 하는 긴장감이 감돌기까지 한다. 갈라진 자치회의 갈등도 그래서 깊어지고 있다. 대표성 다툼이 치열하고 그럴수록 상대방의 도덕성에 대한 원색적인 비난이 난무하고 있다. 지난 2000년 두 자치회 중 한 곳에서(분리된 구룡마을주민자치회) 주민들의 전출입을 관리하기 위한 주민(회원)증을 발급하고 이 주민증이 ‘딱지’로 인식되면서 한 장에 수천만 원씩에 거래되는 일이 발생하기도 했다. 이로 인해 양분된 주민들 사이의 골은 회복하기 힘들 정도로 깊어졌다. 이런 일의 이면에는 대부분 개발 브로커나 부동산업자들이 있다. 주민들도 어렵듯이 그 사실을 알게 되었지만 이제는 서로가 서로를 필요로 하는 공생관계를 어찌지도 못한 채 더욱더 깊은 구렁텅이로 빠져들어 가고 있다”(인권

(2) 사회적 논란의 확대: 민영개발의 추진과 딱지매매 등 사회적 논란
 증원은 일부 주민과의 협약을 바탕으로, 2005년 12월에 민간개발자 도시개발구역지정을 위한 개발계획을 수립하여 강남구에 제출했다.⁸⁾ 그러나 민영개발계획이 강남구의 승인을 거쳐 서울시에 접수될 무렵, 뜻밖에도 한 방송사에 의해 ‘구룡마을 물딱지 매매사건’이 보도되면서 전환점을 맞게 되었다.⁹⁾ 이 사건을 계기로 구룡마을의 민영개발에 대한 부정적 보도가 대대적으로 쏟아지기 시작했고, 이후 검찰이 조사에 나서게 되었다. 증원의 사업에 일부 투자했던 군인공제회에 대해서도 감사원의 감사가 시작되었다. 여론의 집중포화와 당국의 조사를 견디지 못한 증원은 결국 도시개발구역지정 제안을 스스로 취소하게 되었다.

이 사건을 계기로 자치조직인 마을자치회와 주민자치회의 갈등 역시 심화되었다. 주민자치회는 “마을자치회에서 딱지(개발 시 토착민에게 우선 부여하는 입주권)¹⁰⁾ 장사를 한다”고 주장하는 반면, 마을자치회는 “주

연대 운영위원 서상덕, “강남 마지막 판자촌 구룡마을(상)”, 《가톨릭신문》, 2006년 6월 30일 자.

8) 도시개발법 시행령(시행 2014.1.1) 제5조(도시개발구역의 지정요청) 법 제3조 제4항에 따라 시장「지방자치법」 제175조에 따른 서울특별시와 광역시를 제외한 인구 50만 이상의 대도시의 시장(이하 ‘대도시 시장’이라 한다)은 제외한다.·군수 또는 구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)이 특별시장·광역시장·도지사에게 도시개발구역의 지정을 요청하려면 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제113조 제2항에 따른 시·군·구도시계획위원회에 자문을 한 후 국토교통부령으로 정하는 서류를 특별시장·광역시장·도지사에게 제출하여야 한다. 다만, 지구단위계획구역에서 이미 결정된 지구단위계획에 따라 도시개발사업을 시행하기 위하여 도시개발구역의 지정을 요청하는 경우에는 시·군·구도시계획위원회에 자문을 하지 아니할 수 있다. <개정 2010.6.29, 2013.3.23>

9) 구룡마을자치회 이영민 회장, 총무, 부녀회장, 주민 인터뷰

10) “주민 대표 유 씨가 말을 이어갔다. “이 마을은 한때 복마전이라고까지 불렸습니다. 살지도 않는 사람을 사는 것처럼 위장해서 일종의 가짜 거주증을 만든 뒤 수천만 원에서 1억 원 이상까지 받고 그걸 판 겁니다.” 그는, “영수증이요? 에이~, 그런 게 어디 있어요.”라고 되물었다. “이게 딱지 거래입니다.” 불법이어서 사회적으로 문제가 커졌죠. 개발이 된다고 하니까 이런 딱지 거래가 기승을 부렸어요. 1995년, 1999년, 2002년, 2005년 등 수차례 걸쳐 딱지를 판 마을 사람들이 잇달아 구속됐어요. 딱지매매, 공금횡령, 서류위조, 사기 등의 혐의였

민자치회가 건설업자와 결탁해 주민의 집을 강제 철거하려 한다”고 주장하면서 주민 사이에 대립이 심화되었다. 결국, 개발 자체에 대한 입장 차이, 즉 민영개발 반대와 찬성으로 나뉘어 첨예하게 대립하게 되었다. 주민자치회는 민영개발에 찬성함과 동시에 마을자치회 때문에 개발이 늦어지고 있다고 주장하는 한편, 마을자치회는 개발업자의 손에 놀아나고 있다고 주장했다.¹¹⁾

2) 정부 간 갈등의 표면화 이후 단계

(1) 정부 간 갈등의 시작: 민영개발에 대한 서울시의 제동과 정책적 개입
 이러한 사회적 논란이 점차 잠잠해지자 시행사인 중원은 2008년 8월 27일 다시 한 번 강남구청에 개발계획을 접수(4차)했다. 강남구청의 입장은 여전히 민영개발을 지지하는 입장이라고 할 수 있었다. 강남구청은 민영개발을 다시 한 번 검토했다. 강남구의회 도시건설위원회의 ‘도시개발구역 지정을 위한 의견청취(안) 심사보고서’에 따르면, “서울시가 공영개발을 포기했고, 공영개발이 갖는 법률적 한계로 인하여 수립할 수 없었던 거주민의 주거대책 문제에 대해 민간개발의 제안내용이 공영개발의 한계를 넘어 거주민 전체의 주거대책을 해결할 수 있는 방안을 담고 있기에, 민간의 제안 내용이 강남구청의 행정 목표와 합치한다고 판

습니다”(“‘민영개발 원한다’는 구룡마을당사자들 말 들어보니”, 《주간조선》, 2013년 5월 26일 자에서 발췌). “구룡마을은 그동안 불법딱지 매매로 사회적 문제를 야기해왔다. 일부 주민들이 주민증을 만들어 부동산 투기꾼들에게 딱지 판매를 하는 등 불법 매매가 이루어진 것. 실제 마을주민으로부터 딱지를 구입한 모녀가 지난해 2008년 7월 이들을 고소하는 등 매매 사건이 밝혀져 물의를 일으킨 바 있다. 주민자치회 관계자는 “아직까지 물딱지를 산 피해자들이 아직도 마을을 찾아오고 있다”며 불법 딱지거래의 피해가 막대함을 귀띔했다”(“재개발 바람에 돌로 쪼개진 ‘빈민촌’의 눈물”, 《브레이크뉴스》, 2009년 8월 27일 자에서 발췌).

11) “재개발 바람에 돌로 쪼개진 ‘빈민촌’의 눈물”, 《브레이크뉴스》, 2009년 8월 27일자에서 발췌 정리.

단하여 민간주도의 도시개발사업을 추진하기로 하고 서울시장에게 도시개발사업의 추진을 건의했다”는 기록이 있다.¹²⁾ 강남구청은 이후 『도시개발법』에 규정된 절차에 따라 2009년 5월 13일 공람공고를 거쳤으며, 강남구의회는 그해 8월 27일 구도시계획위원회 자문을 거쳐 원안을 가결했다.

그러나 서울시는 다음 날인 8월 28일 공람공고에 따른 의견을 강남구청에 통보해 제안서의 재검토 및 보안을 요청했다. 이러한 의견 차이가 벌어지면서, 결국 서울시는 공공편입, 사업방식 등에 본격적인 제동을 걸었다. 서울시는 2011년 4월 28일 강남구에 민영개발 불가 입장을 회신함과 동시에 SH공사 중심의 공영개발계획을 발표했다(이영범, 2011).¹³⁾ 서울시의 회신은 민영개발에 대해서는 개발이익의 사유화에 따른 특혜 논란, 사업부진 시 현지 거주민들의 주거대책 미비로 사회적 문제가 발생할 소지가 있다는 내용¹⁴⁾이었다. 이후 강남구청은 2011년 5월 18일 민영개발에 대한 제안서를 반려했다. 이러한 서울시의 조치는 그동안 구룡마을의 민영개발을 둘러싼 논란뿐만 아니라 딱지매매, 주민 간 갈등 심화 등 사회적 문제에 대한 광역정부로서의 정책적 개입을 의미하는 것이라고 할 수 있다.

서울시(전 오세훈 시장, 4월 29일)의 공용개발계획 발표 이후, SH공사는 2011년 12월 30일 강남구에 도시개발구역지정 제안서를 제출했고, 다음 해인 2012년 1월 31일에는 강남구에 의해 서울시에 도시개발구역지정 요청(공영개발)이 이루어졌다. 이러한 일련의 과정은 강남구청이 비록 민영개발을 추진했지만, 서울시의 공영개발 발표 이후에는 공영개발로 입장을 전환했다고 볼 수 있다.

12) “‘민영개발 원한다’는 구룡마을 당사자들 말 들어보니”, 《주간조선》, 2013년 5월 26일 자 중에서 발췌.

13) 강남구, 2013년 4월 『구민여러분께 올리는 보고 말씀』 자료를 재구성하여 서술.

14) 서울시 전 도시관리담당관 ○○○와의 인터뷰.

(2) 정부 간 갈등의 본격화: 새로운 시장의 선출과 개발방식 변경

또 하나의 중요한 사건이 발생한다. 전 오세훈 시장을 대신하여 정치적 입장이 다른 박원순 시장이 선출된 것이다(2011.10.26). 박원순 시장의 선출 이후에 열린 제11차 서울도시계획위원회(2012.5.10)는 전 오세훈 시장이 발표하고 SH공사에서 제안한 제안서(수용·사용방식)에 대해 현장 조사를 이유로 잠시 보류시켰고,¹⁵⁾ 이후 제12차 서울도시계획위원회(2012.6.20)에서 조건부 가결이 결정되었다(환지방식에 논의되기 시작함).¹⁶⁾

15) “서울시가 환지방식의 도입을 처음으로 공식 요구한 것은 2012년 5월 2일에 열린 서울도시계획위원회에서였다. 당시 회의록에 따르면 시 공무원들은 환지방식 도입의 필요성을 강조했지만, 일부 위원들의 반발로 보류되었는데, 환지 관련 지식이 충분하지 않아 심의가 불가능하다는 이유에서였다. 이에 따라 시는 강병근 건축학과 교수를 위원장으로 하는 소위원회를 구성하고, 구룡마을을 답사했으며, 6월 20일 열린 시도시계획위원회에서 환지방식의 도입을 최종 결정했다. 당시 회의에 참석한 시 관계자는 “작년 4월 1일 혼용방식을 새로 반영한 도시개발법 시행령이 개정되어 법적인 문제는 전혀 없었다”고 했다”(“구룡마을 개발방식 갈등, 서울시 갑작스런 환지 결정”, 《한국경제》, 2013년 10월 20일 자).

16) 도시개발법 시행령(시행 2014.1.1.) 제43조(도시개발사업의 시행방식) ① 시행자는 도시개발구역으로 지정하려는 지역에 대하여 다음 각 호에서 정하는 바에 따라 도시개발사업의 시행방식을 정함을 원칙으로 하되, 사업의 용이성·규모 등을 고려하여 필요하면 국토교통부장관이 정하는 기준에 따라 도시개발사업의 시행방식을 정할 수 있다. <개정 2013.3.23> 1. 환지방식: 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우. 가. 대지로서의 효용증진과 공공시설의 정비를 위하여 토지의 교환·분할, 그 밖의 구획변경, 지목 또는 형질의 변경이나 공공시설의 설치·변경이 필요한 경우. 나. 도시개발사업을 시행하는 지역의 지가가 인근의 다른 지역에 비하여 현저히 높아 수용 또는 사용방식으로 시행하는 것이 어려운 경우. 2. 수용 또는 사용방식: 계획적이고 체계적인 도시개발 등 집단적인 조성과 공급이 필요한 경우. 3. 혼용방식: 도시개발구역으로 지정하려는 지역이 부분적으로 제1호 또는 제2호에 해당하는 경우. ② 시행자가 도시개발사업을 제1항 제3호에 따른 혼용방식으로 시행하려는 경우에는 다음 각 호의 방식으로 도시개발사업을 시행할 수 있다. <개정 2012.3.26> 1. 분할 혼용방식: 수용 또는 사용 방식이 적용되는 지역과 환지 방식이 적용되는 지역을 사업시행지구별로 분할하여 시행하는 방식. 2. 미분할 혼용방식: 사업시행지구를 분할하지 아니하고 수용 또는 사용 방식과 환지 방식을 혼용하여 시행하는 방식. 이 경우 환지에 대해서는 법 제3장 제3절에 따른 사업 시행에 관한 규정을 적용하고, 그 밖의 사항에 대해서는 수용 또는 사용 방식에 관한 규정을 적용한다.

< 표 1 > 정부 간 갈등의 전개과정: 과정적 측면

구분	정부 간 갈등의 표면화 이전 단계		정부 간 갈등의 표면화 이후 단계	
전개 과정	주민 간 갈등의 시작	민영개발과 사회적 논란의 확대	정부 간 갈등의 시작	정부 간 갈등의 본격화
시간	1999년 이후	2005년 12월 이후	2008년 8월 이후	2013년 6월 이후
주요 사건	토지계약(중원)과 주민조직의 양분 (마을주민회와 주민자치회)	민영개발과 딱지매매의 언론 보도 (이후 민영개발제안 제시도)	강남구의 민영개발계획 제정과 공용개발계획 발표 (오세훈 시장)	기존 수용방식에서 혼용방식으로서의 전환·발표 (박원순 시장)
결과	주민의 이해관계 양분	민영개발의 제동과 정부의 개입	민영개발에서 공영개발로의 전환	정부 간 갈등 심화
단계 구분	주민갈등 초기단계	주민갈등 확산단계	정부갈등 초기단계	정부갈등 확산단계

서울시도시계획위원회 심의결과는 2012년 7월 3일 강남구에 통보되었고, 며칠 후인 7월 12일에는 강남구의 조치계획이 서울시에 제출되었다. 이러한 행정절차를 거쳐 2012년 8월 2일 비로소 개포구룡마을 도시개발 구역지정고시가 이루어졌다(서울특별시고시 제2012-2006호, 2012.8.2).¹⁷⁾

서울시와 강남구 간 정책갈등은 도시개발구역지정고시 이후 본격화되기 시작했다고 할 수 있다. 사실 표면적으로 나타난 이슈의 핵심은 공영개발의 방식 문제였다. 즉, 서울시는 수용·사용방식에 일부 환지방식을 추가하여 고시했는데, 강남구는 100% 수용·사용방식을 주장할 뿐만 아니라 서류 등을 통해 이러한 환지방식에 대한 협의가 없었다는 점을 강조하고 나섰다. 강남구는 지정고시 이후 2012년 12월 18일 공식적인 서류를 보내 이에 대한 의견(공영개발 취지에 맞게 환지방식 제외 요망)을 제출하면서 정책갈등은 공식화되었다. 이후 강남구는 환지방식 수용불가 입장을 취하면서 서울시와 대립각을 세우고 있다. 강남구청이 주장하는 주장의 핵심은 환지방식이 도입될 경우 토지주에게 지나친 개발이익이 돌아간다는 점이며, 이는 토지주에 대한 특혜에 해당한다는 것이다.

17) 강남구, 2013년 4월 「구민여러분께 올리는 보고 말씀」 자료를 채구성하여 서술.

<표 2> 정부 간 갈등의 사건일지(참고)

- ▲ 1980년대 말 도심 개발에 밀린 주민들 무허가 촌락 구룡마을 형성
- ▲ 2005년 12월, 2008년 8월 도시개발구역지정 민간제한(제한지=강남구청)
- ▲ 2008년 11월 민간제한에 대한 서울시 의견 회신(서울시 → 강남구) - 공영개발 타당
- ▲ 2009년 4월, 2010년 11월 강남구 주민실태 조사(실태조사 및 요도 작성 완료)
- ▲ 2011년 4월 서울시, 구룡마을 공영개발 정비계획(안) 발표
- ▲ 2011년 5월 강남구 주민등록 등재
- ▲ 2011년 12월 30일 서울시 SH공사, 강남구에 구룡마을 도시개발구역 지정 제안
- ▲ 2012년 1월 강남구, 서울시에 구룡마을 도시개발구역 지정 요청
- ▲ 2012년 2~4월 관련 부서 및 관련 기관 협의
- ▲ 2012년 5월 2일 서울시 도시계획위원회, 강남구 요청안건 심의결과 ‘보류’
- ▲ 2012년 5월 25일 도시계획위원회 소위원회, 구룡마을 현장답사 및 심층논의
- ▲ 2012년 6월 서울시 도시계획위원회, ‘환지 방식’ 추가 심의 결정(조건부 가결)
- ▲ 2012년 7월 서울시 도시계획위원회, 강남구에 심의결과 통보(공지 없었다고 주장)
- ▲ 2012년 12월 강남구, 공영개발 취지 위해 환지 방식 제외해달라고 시에 요청
- ▲ 2013년 1월 강남구, 환지 방식 수용불가 의견 시에 제출
- ▲ 2013년 3월 20일 신연희 강남구청장, 긴급 기자회견서 “시의 일방적 환지 방식 도입 거부... 공영개발 취지와 어긋나고 법적 하자 있다”고 주장
- ▲ 2013년 3월 20일 서울시 “일부 환지 방식을 가미한 공영개발... 법적 문제 없다”는 내용의 반박 기자회견
- ▲ 2013년 3월 26일~4월 2일 구룡마을 주민 50여 명, 강남구청장 집, 강남구청 앞에서 “환지 찬성... 주민의견 거스르는 강남구 규탄”한다며 시위
- ▲ 2013년 4월 3일 구룡마을 토지구 협의회, 강남구청장 규탄 입장발표 기자회견
- ▲ 2013년 4월 23일 신연희 강남구청장 “구룡마을 의혹 해소해달라” 서울시에 공개 질의
- ▲ 2013년 6월 12일 서울시, 강남구 공개질의에 대한 답변 회신
- ▲ 2013년 6월 19일 강남구, 서울시 답변 ‘무성의’ 등 이유로 2차 공개질의
- ▲ 2013년 10월 16일 시민단체 연합 신연희 구청장 검찰에 고발하면서 감사원 감사 청구
- ▲ 2013년 10월 21일 서울시 국정감사에서 새누리당 이노근 의원 등이 특혜 시비를 쟁점화하자 의혹 해소를 위해 감사원에 공익 감사 청구
- ▲ 2013년 11월 1일 강남구, 서울시의 개발 방식 변경에 따른 여섯 가지 의혹사항을 들어 감사원 감사 청구
- ▲ 2013년 11월 13일 신연희 강남구청장, 구룡마을 토지구에 공개서한 발송

자료: <월간 조선>, 2013년 12월호

3. 정부 간 갈등의 이해관계 분석: 구조적 측면

정부 간 갈등의 이해관계 분석을 위해서는 앞서 구분한 갈등단계별 주요 행위자의 이해관계구조를 살펴볼 필요가 있다. 주요 행위자에는 주민조직(구룡마을자치회, 구룡마을주민자치회), 토지구협의회, 민간시행사(중원-구모), 공영시행사(SH공사), 시민연대, 지방자치단체(서울시, 강남구), 정책협의회(조정기구, 감사원 등이 있다. 이들은 시기와 사안에 따라 갈등에서 협력 관계로, 반대로 협력에서 갈등 관계로 전환되기도 했다. 주민 간 갈등 초기에는 민영개발에 대한 찬성집단을 중심으로 전개되었지만, 이후 정부 간 갈등의 표면화 이후 단계에서는 서울시와 강남구의 정책적 태도 변화로 인해 이러한 연합이 단절되거나 재구성되는 매우 복잡한 양상을 보이고 있다.

1) 정부 간 갈등의 이해관계 변화 양상

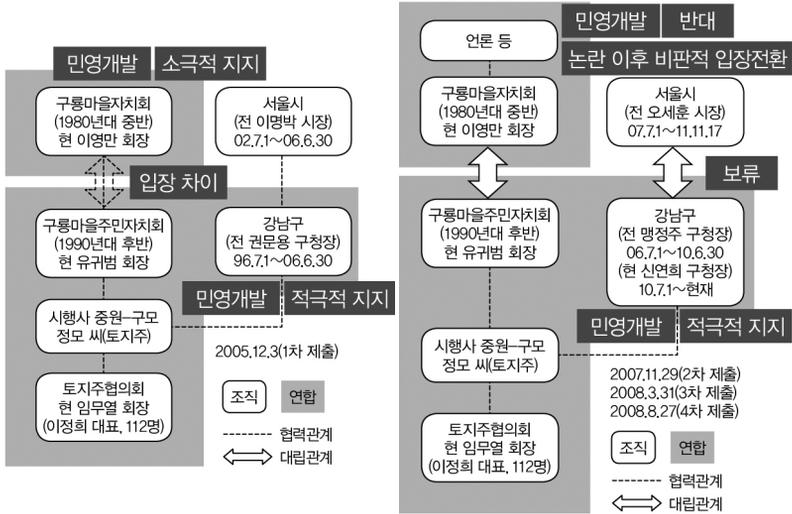
(1) 정부 간 갈등의 표면화 이전 단계의 이해관계 변화

정부 간 갈등의 표면화 이전 단계의 이해관계는 비교적 분명하다. 주민들의 기본입장은 안정된 주거공간의 확보라는 점이다. 비록 주민조직이 양분되었기는 하지만, 이들 집단의 본질적인 요구는 동일하다. 다만, 중원 등 민영개발에 더욱 적극적인 집단에서 보이는 부도덕한 행위(딱지 매매 등)에 대한 불만과 그들에게 돌아가게 되는 차등적인 이익이 갈등의 원인이다. 이는 곧 언론을 통해 민영개발에 대한 찬반으로 표출되고 있을 뿐, 사실 민영개발 자체에 대한 반대 행위는 없다고 할 수 있다.¹⁸⁾

토지구 중심의 중원(시행사)과 민영개발을 적극 지지하는 구룡마을주민자치회, 그리고 강남구청은 하나의 연합체로 볼 수 있는 반면, 기존 구룡마을자치회는 민영개발에 대한 적극적인 지지가 아닌 소극적인 태도

18) 구룡마을자치회 이영민 회장, 총무, 부녀회장, 주민 인터뷰.

<그림 3> 주민갈등 초기단계의 이해관계 <그림 4> 주민갈등 확산단계의 이해관계



를 취하는 입장에서, 민영개발 연합체와는 의견을 달리하는 집단이라고 할 수 있다. 구룡마을 주민 모두는 기본적으로 시민단체의 개입에 대한 불신을 지니고 있다. 실제 일부 시민단체가 연합을 위해 개입을 시도했으나, 주민 반발로 이루어지지 못했다. 이 시점에서의 언론이나 서울시의 구체적 역할도 분명하지 않다고 할 수 있다.¹⁹⁾

주민 간 갈등이 분명하지 않았던 이전과 달리, 딱지매매 보도 등 사회적 논란 이후에는 갈등구조가 더욱 분명해진다. 주민자치회는 민영개발에 찬성함과 동시에 마을자치회 때문에 개발이 늦어지고 있다고 주장하는 한편, 마을자치회는 개발업자의 손에 돌아나고 있다고 주장했다.²⁰⁾ 결국, 딱지매매 보도사건은 개발 자체에 대한 입장 차이, 즉 민영개발에

19) 구룡마을자치회 이영민 회장, 총무, 부녀회장, 주민 인터뷰.

20) “재개발 바람에 돌로 쪼개진 ‘빈민촌’의 눈물”, 《브레이크뉴스》, 2009년 8월 27일 자 중에서 발췌 정리.

대한 적극적인 지지와 불신이라는 다른 입장을 분명히 하는 계기가 되었다. 이와 같이 민영개발을 불신하는 측의 지지연합이 형성될 수 있었던 이유는 딱지거래 등 사회적 논란을 만들어낸 언론 등의 역할이 크다고 할 수 있다. 이 시점의 서울시는 아직까지 민영개발에 대한 적극적인 반대나 대안을 제시하지 않은 상태라고 할 수 있다.

(2) 정부 간 갈등의 표면화 이후 단계의 이해관계 변화

서울시장(전 오세훈 시장)의 공영개발에 대한 계획발표는 정부 간 갈등의 시작임과 동시에 이해관계의 변화를 초래했다. 즉, 민영개발에 대한 찬반에서 공영개발 논란으로 전환되었다. 정부 간 갈등의 초기단계에는 서울시(전 오세훈 시장), 강남구청(서울시의 결정수용), 구릉마을자치회, 언론이 새로운 공영개발 연합체를 형성했다. 반면 민영개발을 지지하는 집단은 여전히 토지구협체, 민간시행사(중원)를 포함하고 있었다. 강남구의 경우, 서울시(전 오세훈 시장)의 공영계획 발표 이후에는 수용적 태도로 전환했는데, 공영개발에 대한 지지연합에 포함할 수 있다. 다만, 갑작스런 변화에 대한 내부적 수용은 결여되었다고 볼 수 있다.

그러나 시장의 교체, 특히 소속 정당이 다른 박원순 시장의 선출 이후 정부 간 갈등의 확산단계의 이해관계는 매우 복잡한 양상을 보인다(임성은, 2013). 이러한 이해관계의 구조적 변화는 서울시와 강남구의 정책적 태도 변화와 정치적 대립에 기인한다고 할 수 있다. 먼저 서울시(박원순 시장)는 당초 공영개발의 100% 수용·사용방식에서 일부 환지방식을 수용하는 혼용방식으로 전환하게 되는데 이는 곧 민영개발 측(토지구 등)과의 타협적 결과라고 할 수 있다. 그러나 혼용방식으로서의 갑작스런 전환은 다른 이해관계의 변화를 야기했다. 전 오세훈 시장의 공영개발의 수용했던 강남구(현 신연희 구청장)는 서울시의 혼용방식에 강한 반대 입장을 표명하면서 공영개발의 전면 수용·사용방식을 주장하고 나섰고, 이러한 태도는 서울시의 혼용방식에 수용적 태도를 보인 토지구협의체나 구릉마을주민자치회, 시민단체(법사련) 등의 불만을 초래했다.²¹⁾ 이에 서울

<표 3> 정부 간 갈등의 이해관계의 변화: 구조적 측면

구분		정부 간 갈등의 표면화 이전 단계		정부 간 갈등의 표면화 이후 단계						
시간		1997년 이후		2005년 12월 이후		2008년 8월 이후		2013년 6월 이후		
단계 구분		주민갈등 초기단계		주민갈등 확산단계		정부갈등 초기단계		정부갈등 확산단계		
민영개발 (토지주 등)		적극적 지지	소극적 지지	적극적 지지	비판적 입장 전환	적극적 지지		적극적 지지		
	수용					일부 지지	적극적 지지	일부 지지	적극적 지지	
공영개발	수용									
	혼용						협조적 입장	적극적 지지		
이해관계 집단		구룡마을주민자치회, 시행사, 토지주협의회, 강남구청	구룡마을주민자치회, 시행사, 토지주협의회, 강남구청	구룡마을주민자치회, 언론, 시민단체	구룡마을주민자치회, 시행사, 토지주협의회	강남구청 입장 전환	서울시 강남구청	구룡마을주민자치회, 시행사, 토지주협의회, 시민단체	서울시 (협력적 태도)	강남구 (비협력적 태도)
							구룡마을자치회	구룡마을자치회 (혼용방식보다는 강남구의 수용방식을 선호. 그러나 정부불신 존재)		

2) 서울시와 강남구 간 갈등의 원인 탐색

서울시와 강남구 간 갈등의 원인을 확인하기 위해서는 우선 내용적 측면에서 이들의 주장이 무엇인지를 확인할 필요가 있으며, 서울시와 강남구 모두 정치적 이해집단인 만큼 그 정치적 측면을 함께 확인할 필요가 있다.

(1) 내용적 측면: 서울시(혼용방식)와 강남구(사용·수용방식)의 입장과 주면서 내용적인 측면에서 볼 때, 서울시의 갑작스런 혼용방식으로서의 변경이 강남구 간 갈등을 일으키는 직접적인 원인이 되었다고 할 수 있다. 그렇다면 서울시가 혼용방식을 채택한 이유는 무엇인가. 서울시가 공영

개발에서 이러한 특수한 혼용방식(『도시개발법』 개정 이후 적용된 바 없음)을 채택한 근본적인 이유는 두 가지로 요약할 수 있다. 하나는 혼용방식을 채택함으로써 사업비용을 줄일 수 있다는 점이며(8,000억 원→4,000억 원), 다른 하나는 토지주와의 원활한 협의를 통해 사업집행의 효율성을 높일 수 있다는 점이다. 이러한 주장의 밑바탕에는 효율성에 근거한 경제적 요인이 작용하고 있다고 할 수 있다.²²⁾

서울시에 따르면, 일부 환지방식을 적용하여 전체 용지 약 28만 m²의 18%인 약 5만 m²를 토지주에 환지하고(민영개발), 나머지 82%는 SH공사가 토지를 직접 사들여 개발한다는 입장이다. 100% 수용·사용방식을 적용하게 되면 SH공사가 약 8,000억 원을 투입해야 하지만, 일부 환지방식을 적용하면 약 4,000억 원을 줄일 수 있다고 주장하고 있다. 더욱이 일부 환지방식을 적용함으로써 토지주들의 협조를 얻기 쉽기 때문에, 계획대로 2016년까지 도시개발사업을 완료할 수 있다는 입장이다.²³⁾

반면, 서울시(박원순 시장)와는 달리 강남구(신연희 구청장)는 전 오세훈 시장이 발표했던 공영개발의 계획대로 100% 수용·사용방식을 적용해야 토지주에 돌아가는 막대한 개발이익을 환원할 수 있다는 점을 강조하고 있다. 즉, 수용방식을 적용하면, 토지주에게 약 1,000억 원 정도만 지급하면 되지만, 일부 환지방식을 적용하게 되면, 토지주가 약 4,000억 원 정도의 개발이익을 얻을 수 있다는 것이다.²⁴⁾ 이러한 주장의 밑바탕에는 경제적인 요인보다는 토지주에 대한 개발이익의 환수라는 사회·문화적

22) 서울시는 부채절감이 화두인 상황에서 SH공사의 사업비를 줄일 수 있다는 주장이다. 반면 강남구는 절감하는 사업비 금액이 크지 않다는 점, 해당 사업비의 성격은 투자비로서 2~3년 내에 분양대금을 통해 더 크게 회수할 수 있다고 반박한다. 즉, 박원순 시장의 임기 내에 기록되는 장부상의 부채를 줄이려는 정책적 의도라는 것으로 추정하고 있다(강남구청 도시환경국장 ○○○과의 인터뷰).

23) “구룡마을 개발방식 갈등, 서울시 갑작스런 환지 결정”, 《한국경제》, 2013년 10월 20일 자 중에서 발췌.

24) “김성태, 구룡마을 박원순 게이트”, 《MDN 월요신문》, 2013년 11월 19일 자 중에서 발췌.

<표 4> 서울시와 강남구청 간 갈등의 원인 탐색

구분	서울시의 입장과 주장	강남구의 입장과 주장
개발 방식	공용개발 혼용방식	공영개발 사용·수용방식
경제적 측면	· 사업비용의 절감(8,000억 원→4,000억 원)과 사업진행의 효율성 증진(토지주와의 합의)	· 사업비용의 절감이나 사업진행의 효율성에 대한 고려 부재
사회·문화적 측면	· 토지주에 대한 개발이익 환수는 제도화되어 있으며, 환지방식에 대한 협의로 조정 가능(협상적 태도)	· 토지주의 개발이익 환수나 특혜에 대한 사회·문화적 요소 강조(혼용방식 개발이익 4,000억 원→수용방식 1,000억 원)
정치적 측면	· 부시장 교체, 담당 국장 및 과장 교체와 정책 전환 시도 · 환지방식에 대한 조정이나 다자간 조정기구(정책협의회) 제안 등 협력적 태도	· 담당 국장, 과장, 팀장 교체와 이전 정책에 대한 정책 유지 · 특혜의혹 제기, 무조건적 환지수용 불가 의사나 정책협의회 불참과 같은 비협력적 태도

인 요인이 크게 작용하고 있다고 할 수 있다.

이에 대한 강남구의 입장은 확고하다. 강남구의 자료에 따르면, 1977년 도시자연공원으로 지정되어 토지형질 변경 등이 없이는 건축이 불가능함에도 불구하고, 최대 토지주 1인이 소유한 101필지(126,910m², 민간토지의 약 50%)가 전부 2002년 이후 집중적으로 매입되었다고 한다. 또한 국공유지를 제외한 민간소유 토지(256,054m²)의 92%에 해당하는 면적(235,543m²)이 50명에 의해 소유되어 있는데, 이 중 64%(157필지)가 2002년 이후 취득되었다고 한다. 사업시행의 인가권자인 강남구는 이런 점을 들어 일부 환지방식의 수용에 대한 강한 반대 입장을 표명하고 있다.

서울시와 강남구의 간 주장하는 바를 정리해보면, 표면적으로는 정책 갈등의 원인이 서로 다른 기준에 있기 때문으로 보인다. 다시 말해, 서울시는 사업자금의 확보라는 비용감소(8,000억 원→4,000억 원)와 토지주와의 원활한 협의를 통한 사업집행이라는 경제적 속성에 근거하여 혼용방식을 지지하는 반면, 강남구는 토지주에 돌아가는 막대한 개발이익(1,000억 원→4,000억 원)의 환수라는 좀 더 사회·문화적 속성에 근거한 수용·사용방식을 주장하고 있다고 할 수 있다.

(2) 서울시와 강남구 간 갈등의 정치적 이해관계

한편, 정치적 측면에서 볼 때, 강남구와 서울시 모두 기관장이 교체되고 그 이후의 인사에서 담당 부서장까지 교체된 이후 갈등이 나타나고 있다는 공통점을 보인다. 먼저 강남구청의 경우, 2010년 신연희 구청장이 취임한 후 담당 국장과 과장 및 팀장이 모두 교체되었고, 이후 그 이전 강남구가 추진한 민영개발(방식)은 포기하고 서울시(오세훈 시장) 발표에 따른 공영개발(방식)을 유지했다. 반면, 서울시의 경우, 2011년 박원순 시장이 취임한 후 부서장이 교체되고 담당 국장 및 과장 역시 교체되었는데, 교체 직후 개발방식이 환지를 포함하는 혼합방식으로 변경되었다. 이전 서울시의 공영발표 이후(오세훈 시장) 현상이나 언론 등 공론상의 아무런 변화가 없는 상황을 고려한다면, 고시 등을 통해 일관성 있는 행정이 필요함에도 정책추진의 전환적 태도(혼용방식 전환)를 보였다.²⁵⁾

특히, 정책적 입장 차이에 따른 지지를 확보하기 위해 언론 등을 통해 대외적으로 공표하고, 외부기관과 연계하여 갈등적 상황을 이어가고 있다는 점은 매우 정치적이다. 통상적으로 관청 간 정책에 대한 입장의 차이는 있을 수 있으나, 이를 해결하는 방법이나 과정에 언론 등 외부기관과 연합하는 방식은 정치적 입장을 강화할 때 주로 사용하는 수단이다. 결국, 이러한 행동들은 소속 정당이 다른 시장이 교체된 후 나타나는 정책 변동에 대해 강남구청장이 문제를 제기하는 방식으로 이해되며, 이는 강남구청장의 재선 전략과도 연계된다는 해석이 나오고 있다.²⁶⁾

중요한 것은 의견 차이를 극복하려는 의지와 태도이다. 강남구는 「도시개발법」의 개정과 서울도시계획위원회의 심의로 환지방식의 도입이 결정되었음에도 불구하고, 공문을 빌미로 협의되지 않은 사항임을 강조하는 것도 다소 무리가 있어 보인다. 개발이익의 환수가 문제라면, 자발적 조정기구로 만들어진 도시개발 정책협의회에서 다자간 협상을 통해

25) 서울시청 전 주택국장 ○○○ 및 강남구청 ○○○팀장과의 인터뷰.

26) 서울시청 전 주택국장 ○○○ 및 강남구청 ○○○팀장과의 인터뷰.

논의와 타협을 해야 할 사항이지, 단순한 ‘주장’이나 ‘무조건적 환지수용 불가 의사’, 그리고 ‘정책협의회 불참’과 같은 태도는 비합리적 행위이다. 이러한 자치단체장의 과도한 정치적 행동은 상호의존성에 기반하고 있는 정부 간 관계에 장기적인 악영향을 미칠 수 있다. 더욱이 자치단체장의 행동은 지난 공영개발 발표(전 오세훈 시장) 조치에 따른 적극적인 수용적 태도(민영개발 민간제안의 반례)와는 매우 이질적인 태도라고 할 수 있다.

이러한 점들을 고려할 때, 서울시와 강남구 간 벌어지고 있는 정책갈등의 원인이 공영개발방식의 수용·사용방식이나 혼용방식과 같은 정책의 실제적 입장 차이(경제적 요인이나 사회·문화적 요인)에 기인한다고 보기 어렵다. 오히려 지방자치단체장의 정당 차이에 따른 정치적 요인이 그 원인이 있다고 할 수 있다.

4. 결론 및 정책적 함의

본 연구는 구룡마을의 개발방식에 대한 서울시와 강남구 간 갈등이 발생하게 된 배경과 원인을 맥락이라는 과정적 측면과 이해관계라는 구조적 측면에서 탐색했다. 연구 결과를 통해 다음의 사실을 확인할 수 있었다.

첫째, 과정적 측면에서 볼 때, 중원이라는 시행사가 마을개발에 개입하면서 주민조직은 양분되었고, 딱지거래로 인한 사회적 논란은 시장실패에 따른 정부개입, 즉 서울시의 공영개발을 통한 정책적 개입을 야기했다는 점이다. 강남구의 민영개발계획에 대한 서울시의 제동과 곧 이는 공영개발계획으로의 전환은 정부 간 갈등의 출발점이라고 할 수 있다. 둘째, 정부 간 이해관계에 초점을 둘 때, 현재의 정부 간 갈등의 원인으로 서로 다른 정당 소속이라는 정치적 요인을 배제할 수 없다는 점이다. 서울시의 개입 이후, 다른 정당 소속의 시장이 선출되면서 개발방식

이 수용방식에서 혼용방식으로 수정되었고, 이를 계기로 서울시와 강남구 간 갈등이 심화되었기 때문이다.

주장하는 바를 구체적으로 살펴보면, 서울시는 사업비의 확보라는 비용감소(8,000억 원→4,000억 원)와 토지주와의 원활한 협의를 통한 사업집행이라는 경제적 요소에 근거하여 혼용방식을 지지하는 반면, 강남구는 토지주에 돌아가는 막대한 개발이익(1,000억 원→4,000억 원)의 환수라는 좀 더 사회·문화적 요소에 근거한 수용·사용방식을 지지하고 있다고 할 수 있다. 그러나 이러한 정부 간 정책갈등 이면에는 정치적 요소가 자리하고 있다. 강남구가 주장하는 바에 따라, 개발이익의 환수가 문제라면 자발적 조정기구로 만들어진 도시개발 정책협의회에서 다자간 협상과 논의를 통해 타협을 해야 함에도 불구하고, 단순한 ‘협의 부재 주장’이나 ‘특혜의혹’, ‘무조건적 환지수용 불가 의사’, 그리고 ‘정책협의회 불참’과 같은 비협력적 태도를 보이고 있다. 특히 이러한 자치단체장의 과도한 정치적 행동은 상호의존성에 기반하고 있는 정부 간 관계에 장기적인 악영향을 미칠 수 있고, 대국민 여론에도 좋지 않은 모습으로 비춰질 수 있다. 이러한 점들을 고려할 때, 서울시와 강남구 간 벌어지고 있는 정책갈등의 원인이 공영개발방식의 수용·사용방식이나 혼용방식과 같은 정책의 실제적 입장 차이(경제적 요인이나 사회·문화적 요인)에 기인한다고 보기 어렵다. 오히려 지방자치단체장의 정당 차이에 따른 정치적 요인에 그 원인이 있다고 할 수 있다.

이러한 정부 간 갈등을 해결하기 위해서는 문제가 되는 정치적 요인부터 해결될 필요가 있다. 결국, 도시개발 정책협의회라는 자율적 조정기구에만 의존할 것이 아니라, 정당 차원에서의 조정이나 중앙정부의 중재가 빠른 시일에 이루어져야 할 필요가 있다.

마지막으로 본 연구의 한계는 다음과 같다. 첫째, 지방정부의 외부환경(정치적 환경, 경제적 여건, 시민사회의 요구, 주민의 요구)과 내부 여건(지자체장, 관료조직)을 세밀하게 분석하지 못했다는 점이다. 둘째, 각 집단들의 이합집산을 서술하고 있을 뿐, 왜 이들이 입장을 바꾸었는가에 대해 자

세히 분석하지 못했다는 점이다. 즉, 각각의 요인들이 어떻게 상호작용해서 갈등구도를 형성·변화시켰는지를 충분히 다루지 못했다. 셋째, 서울시와 강남구의 단순한 주장에 기초하다 보니, 갈등원인을 지나치게 단순화한 면이 없지 않다. 추후 연구에서는 원인탐색에 대한 좀 더 원리적인 측면에서의 분석이 필요할 것으로 판단된다.

원고접수일: 2014년 2월 14일

1차심사완료일: 2014년 2월 25일

1차수정완료일: 2014년 3월 17일

2차심사완료일: 2014년 3월 21일

게재확정일: 2014년 3월 22일

최종원고접수일: 2014년 4월 15일

❖ Abstract

The Understanding the Policy Conflict between Seoul City and Gangnam District Government on the Public Development of Guryong Village

Kim, Young-Dan·Lim, Sung-Eun·Kang, Hyun-Chul

This paper is to investigate the policy conflict between Seoul city and Gangnam district government on the public development of Guryong Village (one of the unauthorized villages). The purpose of this paper is to determine the roots of the policy conflict between the two factions (the city and the district) and its surrounding circumstances. The result of observation shows first that there are two segments of the conflict - before and after the participation of the Seoul government where its own public development plan was announced. Secondly, it can be recalled that it was originally concerned by the private development sector only, but when the issue was extended to the government sector, the issue became more aggravated. Finally, this study implies that both governments (the city and the district) have varying grounds in support of their arguments, which are economic-based by the city and cultural-based by the district. However, political conflict is the main issue in this regard but under the pretense of their supposedly economic or cultural grounds that they project in their conflicts.

Keywords: Guryong Village, policy conflict, the city and the district

참고문헌

- 강남구청. 2013. 「구민 여러분께 올리는 보고 말씀」. 유인물 자료(2013.4.13).
- 강경민. 2013. “구룡마을 개발방식 갈등, 서울시 갑작스런 환지 결정”. 《한국경제》, 2013년 10월 20일 자.
- 강현철·서순탁. 2012. 「신재생에너지사업의 거버넌스 분석: 구리시 소수력발전소 건 설사례를 중심으로」. 《한국행정연구》, 제21권 제1호, 95~124쪽.
- 고경민. 2012. 「국책사업 갈등에서 지방정부의 역: 제주해군기지 갈등 사례」. 《분쟁 해결연구》, 제10권 제1호, 5~36쪽.
- 고경훈. 2003. 「정부 간 갈등에 영향을 미치는 지방자치단체장의 리더십에 관한 연구: 서울시 추모공원 건립추진과정에서 나타난 서울시와 서초구의 갈등을 중심으로」. 《전북행정학보》, 제17권 제1호, 117~134쪽.
- 고승한. 2013. 「제주지역의 갈등극복과 지역공동체의 회복」. 《제주도연구》, 제39집, 299~334쪽.
- 국가법령정보센터. 2013. 「도시개발법 시행령」. 법제처.
- 권경득·임정빈·장우영. 2004. 「수자원이용을 둘러싼 지방정부 간 갈등요인 및 관리전략 분석: 장곡취수장설치사례를 중심으로」. 《한국사회와 행정연구》, 제15권 제3호.
- 김문수. 2009. “재개발 바람에 돌로 쪼개진 ‘빈민촌’의 눈물”. 《브레이크뉴스》, 2009년 8월 27일 자.
- 김수완. 2013. “‘구룡마을 개발 갈등’ 철거민 일부 승소”. 《뉴스원》, 2013년 7월 21일 자.
- 김수현. 2011. 「무허가 정착지 정책과 국가 역할: 서울, 홍콩, 싱가포르의 경험을 중심으로」. 《주택연구》, 제19권 제1호, 35~61쪽.
- 김영. “구룡마을 박원순 게이트”. 《월요신문》, 2013년 11월 19일 자.
- 김영수. 1994. 「지방자치단체 간 분쟁조정방안」. 한국지방행정연구원.
- 김용철. 2014. 「세종시 설치를 위한 입법갈등에 관한 연구」. 《Journal of Digital Convergence》, 제12권 제1호, 71~80쪽.
- 문채·김광구. 2006. 「협력적 거버넌스 구축에 관한 연구: 기무사 과천 이전사업을 사례로」. 《국토연구》, 제41권 제6호, 177~193쪽.
- 배귀희·임승후. 2010. 「공공갈등과 네트워크 거버넌스 구조: 한탄강댐 사례에서의 네트워크 특성과 주요 행위자들의 변화를 중심으로」. 《행정논총》, 제48권 제4호, 107~144쪽.
- 서상덕. 2006. “강남 마지막 판자촌 구룡마을(상)”. 《가톨릭신문》, 2006년 6월 30일 자.

- 서희석·김길웅. 2011. 『군사시설 입지갈등의 단계별 원인분석과 갈등관리 전략에 관한 연구: 제주해군기지 입지갈등을 중심으로』. 《한국자치행정학보》, 제25권 제3호, 69~94쪽.
- 송준규. 2012. 『도시 빈민촌 공동체의 형성과 갈등: 강남구 구룡마을의 ‘위험 공동체’와 ‘거주에 대한 권리’에 대한 사례연구』. 《도시인문학연구》, 제4권 제2호.
- 신범순·양승일·박주용. 2002. 『장묘복지를 둘러싼 조직간 정책갈등 분석: 제2화장장 입지선정을 둘러싼 서울시와 서초구·서초주민을 중심으로』. 《한국조직학회보》, 제3권 제1호, 63~93쪽.
- 오세윤. 2006. 『광역 및 기초자치단체 간 갈등원인과 해결』. 《인문사회과학연구》, 제13집, 161~199쪽.
- 《월간 조선》. 2013.12 “강남의 마지막 금싸라기 땅 구룡마을을 둘러싼 의혹”.
- 이법진. “‘민영개발 원한다’는 구룡마을 당사자들 말 들어보니”. 《주간 조선》, 2013년 5월 26일 자.
- 이용훈. 2013. 『공공갈등의 원인과 해결과정에 관한 연구: 4대강사업 갈등사례를 중심으로』. 《한국공공관리학보》, 제27권 제1호, 1~26쪽.
- 이원일. 1998. 『광역·기초자치단체 간의 갈등에 관한 연구: 부산광역시를 중심으로』. 《한국행정학보》, 제32권 제2호, 201~217쪽.
- 임성은. 2013. 『서울시장 교체에 따른 환경정책 변동유형 분석』. 《한국행정연구》, 제22권 제3호, 185~212쪽.
- 임정빈. 2007. 『남비와 뽀빠사례의 비교분석을 통한 지방정부 간 갈등관리전략』. 《지방정부연구》, 제11권 제3호, 155~179쪽.
- 임정빈. 2013. 『정부 간 관계와 국책사업 갈등: 4대강 사업 갈등사례를 중심으로』. 《한국정책연구》, 제11권 제3호, 147~171쪽.
- 오성규. 2005. 『환경정의의 관점에서 본 핵 폐기장 건설: 부안 핵 폐기장 건설 추진 과정을 중심으로』. 《분쟁해결연구》, 제3권 제2호, 39~67쪽.
- 장성수·윤혜정. 2002. 『주택재개발사업제도 변천에 관한 연구(Ⅲ)-제3기: 도시재개발법에 의한 주택재개발사업(합동재개발)』. 주택포럼.
- 장현주. 2008. 『공공갈등의 원인과 이해관계 분석: 문화재관람료 징수 갈등 사례를 중심으로』. 《한국정책과학학회보》, 제12권 제3호(2008.9), 29~54쪽.
- 정연우. 2010. 『무허가 주거지의 성격과 의미 변화에 대한 연구』. 《한국문화인류학》, 제43권 3호, 125~160쪽.
- 정지원·박치성. 2012. 『정책융호연합모형을 통한 동남권 신공항 입지갈등』. 《한국행정연구》, 제21권 제1호, 1~47쪽.
- 조한나. 2012. 『정책융호연합모형을 적용한 국책사업의 정책변동에 관한 연구: 국립아시아문화전당 건립갈등 사례를 중심으로』. 전남대학교 석사학위논문.
- 주상현. 1998. 『지방자치단체 간 갈등과 관계정립방안』. 《전북행정학보》, 12권, 163

- ~181쪽.
- _____. 2001. 「광역지방정부와 기초지방정부 간 정책갈등분석: 전라북도 도청사 입지갈등사례를 중심으로」. 《지방정부연구》, 제5권 제4호, 55~76쪽.
- _____. 2011. 「지역사회 갈등구조의 분석과 함의: 전주시 시내버스 파업을 중심으로」. 《한국자치행정학보》, 제25권 제1호, 187~213쪽.
- 지명인. 2012. 「신자유주의적 공간재편의 맥락에서 본 구룡마을 경관에 대한 비판적 해석」. 《문화역사지리》, 제24권 제2호.
- 채경진. 2011. 「지방정부 간 협력의 영향요인에 관한 연구: 동부권 광역자원회수시설 설치사례를 중심으로」. 가톨릭대학교 박사학위논문.
- 하성규·노두승. 2001. 「신홍 무허가불량주거지역 실태에 관한 연구」. 《주택연구》, 제9권 제2호.
- 함요상·현승현. 2013. 「지방정부의 비선호시설 입지선정에 대한 갈등조정 과정 분석: 서울 추모공원과 울산 하늘공원 사례를 중심으로」. 《정부학연구》, 제19권 제3호, 451~492쪽.
- 허철행·이희태·문유석·허용훈. 2012. 「지역갈등의 원인과 해소방안: 동남권 신공항 사례를 중심으로」. 《지방정부연구》, 제16권 제1호, 431~454쪽.
- Buntz, C. G. and B. A. Radin. 1983. "Managing Intergovernmental Conflict: The Case of Human Service." *Public Administration Review*, 43(5), pp. 403~410.
- Kiser, Larry L. and Elinor Ostrom. 1992. "The Three Worlds of Action: A Meta-Theoretical Synthesis of Institutional Approaches." in Elinor Ostrom(ed.). *Strategies of Political Inquiry*. Beverly Hills Sage Publishers.
- Pony, Louis R. 1967. "Organizational Conflict: Concepts and Modes." *Administrative Science Quarterly*, 12(2), pp. 296~320.
- Ross, Bernard H. and Myron A. Levine. 1991. *Urban Politics*. Itasca: F. E. Peacock Publishers.