



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](#)

석사학위논문

예래휴양형주거단지 갈등양상분석과
제도적 개선방안 연구

제주대학교 행정대학원

행정학과 지방자치전공

한 종 범

2018年 8月

예래휴양형주거단지 갈등양상분석과 제도적 개선방안 연구

지도교수 황 경 수

한 종 범

이 논문을 행정학 석사학위 논문으로 제출함

2018년 6월

한종범의 행정학 석사학위 논문을 인준함

심사위원장

강영훈 

위 원

박병준 

위 원

황경수 

제주대학교 행정대학원

2018년 6월

A Study on the Analysis of the Conflict
Pattern, and on the Institutional Improvement
methods over the Yelae Recreational &
Residential Complex

Jong-Beom Han

(Supervised by professor Kyung-Su Hwang)

This thesis submitted in partial fulfillment of the requirement
for the degree of Master of Social Science

2018. 7.

This thesis has been examined and approved.

Department of Public Administration
GRADUATE SCHOOL OF PUBLIC ADMINISTRATION
JEJU NATIONAL UNIVERSITY

목 차

<국문초록>

I. 서론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
1) 연구의 배경	1
2) 연구의 목적	3
2. 연구의 범위 및 방법	4
1) 연구의 범위	4
2) 연구의 방법	5
II. 이론적 배경 및 선행 연구	7
1. 갈등의 이론적 배경	7
1) 갈등의 개념	7
2) 갈등의 기능	10
3) 갈등의 유형	12
2. 개발사업의 시행승인 제도	17
1) 개발사업의 시행승인 제도 도입배경	17
2) 개발사업의 시행승인 제도의 체계	20
3) 개발사업의 시행승인 대상	23
3. 선행연구 검토	25
1) 선행연구 검토	25
2) 시사점	37

Ⅲ. 사례분석	39
1. 분석의 틀	39
1) 사례분석을 위한 분석의 틀	39
2) 분석방법	42
2. 예래휴양형주거단지 갈등양상 분석	45
1) 예래휴양형주거단지 추진개요	45
2) 예래휴양형주거단지 사업단계 구분	49
3) 예래휴양형주거단지 갈등 유형화	50
Ⅳ. 개발사업의 시행승인 제도 개선방안	93
1. 법·조례 등 개선방안	97
2. 행정/절차적 개선방안	101
3. 인사/조직 개선방안	104
Ⅴ. 결론	108
1. 연구의 요약	108
2. 연구의 한계 및 향후 과제	112
참고문헌	113

< 표 목 차 >

<표 1> 갈등의 개념	9
<표 2> 갈등 구성의 환경인자	12
<표 3> 갈등의 유형	15
<표 4> 제주도개발특별법의 제정사유 및 목적	18
<표 5> 제주국제자유도시특별법 제정사유 및 목적	19
<표 6> 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제정사유 및 목적	20
<표 7> 개발사업의 시행승인에 따른 개발사업의 범위	24
<표 8> 주택재개발사업 단계별 주요 갈등항목	28
<표 9> 개발사업의 갈등관련 선행연구	34
<표 10> 갈등의 원인별 유형 구분	43
<표 11> 사업준비단계의 원인별 갈등 유형 분석	55
<표 12> 사업준비단계의 주체별 갈등 유형 분석	58
<표 13> 사업준비단계의 갈등 유형 종합 분석	59
<표 14> 사업추진단계의 원인별 갈등 유형 분석	68
<표 15> 사업추진단계의 주체별 갈등 유형 분석	71
<표 16> 사업추진단계의 갈등 유형 종합 분석	72
<표 17> 개발단계의 원인별 갈등 유형 분석	88
<표 18> 개발단계의 주체별 갈등 유형 분석	90
<표 19> 개발단계의 갈등 유형 종합 분석	91
<표 20> 예래휴양형주거단지 사업단계별 갈등 유형 종합	93
<표 21> 단계별 개선방안 도출	96
<표 22> 다른 개발사업 법률의 목적	98

< 그림 목 차 >

(그림 1) 연구의 방법	6
(그림 2) 갈등의 역기능과 순기능 비교	11
(그림 3) 갈등의 구성요소를 기준으로 한 사회갈등 유형	13
(그림 4) 개발사업의 시행승인 절차	22
(그림 5) 분석의 틀	41
(그림 6) 예래휴양형주거단지 추진과정	46
(그림 7) 2005. 10. 최초 개발사업의 시행승인 고시	48
(그림 8) 2014. 12. 개발사업의 시행승인(변경) 고시	48
(그림 9) 제주국제자유도시종합계획 수립과정의 주체간 갈등 분석	56
(그림 10) 개발센터시행계획 수립 과정의 주체간 갈등 분석	56
(그림 11) 토지보상에 따른 주체간 갈등 분석	57
(그림 12) 제주국제자유도시종합계획 수립 시 발생하는 갈등관계 분석	60
(그림 13) 개발센터시행계획 수립 시 발생하는 갈등관계 분석	60
(그림 14) 토지보상 과정에서 발생하는 갈등관계 분석	61
(그림 15) 계획경계 설정과정의 주체간 갈등 분석	69
(그림 16) 토지보상 과정의 주체간 갈등 분석	70
(그림 17) 기타 갈등(종합)의 주체간 갈등 분석	71
(그림 18) 계획경계 설정 과정에서 발생하는 갈등관계 분석	73
(그림 19) 토지보상 과정에서 발생하는 갈등관계 분석	73
(그림 20) 기타 발생하는 갈등관계 분석	74
(그림 21) 토지수용 과정의 주체간 갈등 분석	89
(그림 22) 사업계획 변경 과정의 주체간 갈등 분석	89

(그림 23) 주민요구사항 진행 과정의 주체간 갈등 분석	90
(그림 24) 토지수용관련 갈등 관계 분석	92
(그림 25) 기타 갈등에서 발생하는 갈등 관계 분석	92

예래휴양형주거단지 갈등양상분석과 제도적 개선방안 연구

지도교수 황경수

제주대학교 행정대학원 행정학과 지방자치전공

본 연구는 예래휴양형주거단지 갈등양상분석을 통해 제주특별법에 따른 개발사업의 시행승인 제도 개선방안을 제시하는데 그 목적이 있다. 개발사업의 시행승인제도는 제주도를 국제적 관광도시로 개발하고자 탄생한 제도이나 개발사업 추진과정에 많은 갈등이 발생하고 있으며, 특히 예래휴양형주거단지는 제주특별법 개정까지 이르게 한 대표적 갈등사례라 할 수 있다.

예래휴양형주거단지 갈등양상분석을 위하여 개발사업을 단계별로 구분하고 신문기사 검색을 통한 표출된 갈등요인을 도출하였으며, 선행연구를 통해 분류된 원인별 갈등유형을 분석하였다. 갈등 주체는 갈등 요인에 따라 세부적으로 유형화하였으며, 이를 통해 사업추진단계별 갈등요인, 원인별 갈등유형, 주체별 갈등유형간의 관계를 도식화 하였다. 분석결과 개발사업 추진단계에 따라 갈등은 심화 및 진화되고 있으며, 단순한 원인이 아닌 복합적 원인에 기인한 다양한 이해관계자들이 얽혀있음을 도식화를 통해 알 수 있었다.

갈등 원인과 주체에 따라서 법·조례 등 개선방안, 행정·절차적 개선방안, 인사·조직적 개선방안을 도출하였다. 법·조례 등 개선방안으로 개발사업 목적과 그 대상 명확화, 개발이익의 사회적 환원방법 도입, 주민의 참여를 보장 및 절차 규정을 명확화, 토지수용재결 체계의 개선 필요를 제시하였다. 행정·절차적 개선방안으로 비전의 제시, 사전검토의 내실화, 기존제도 활용방안 마련 및 제도개선 공론화, 정보공개 및 전달체계 구축을 제시하였다. 인사·조직 개선방안으로 전문가 참여를 유도하고 담당자의 전문성 확보가 필요하며, 일괄처리시스템 구축을

위한 조직개편, 제주국제자유도시개발센터의 역할과 기능 제고가 필요성을 제시하였다.

본 연구의 결과는 개발사업의 시행승인 제도에 대한 갈등연구를 예래휴양형 주거단지 갈등사례를 통해 실증적으로 접근하였으며, 표출된 갈등을 근거로 갈등 요인을 도출하고 갈등 원인 및 주체간 갈등 관계를 분석하여 개선방안을 제시하였다는데 의의를 갖고 있다. 따라서 향후 개발사업 추진과정의 갈등 요인을 도출하고 원인별 갈등과 주체별 갈등에 대한 갈등관계 분석을 통해 개선방안을 제시할 수 있는 자료로 제공될 수 있을 것이다.

주제어 : 예래휴양형주거단지, 개발사업의 시행승인 제도, 갈등, 갈등관계, 제도개선

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구의 배경

제주 국제자유도시 출범배경은 1961년 5·16 군사정변 이후 중앙정부에 의한 1963년 제주도자유지역 설정을 구상하기 시작하면서 부터다. 이후 1971년 제1차 국토종합개발계획의 권역별 계획에 따라 수립된 제주도종합개발계획으로 중문관광단지의 개발이 시작되었다. 1973년 제주도관광종합개발계획은 제주도를 국제수준의 관광지로 조성하기 위한 논의가 시작되었으며, 중문관광단지를 중심으로 관광지 조성이 제주에 추진되기 시작하였다.¹⁾

제주를 국제적 관광도시로 개발하기 위한 필요성과 늘어나는 관광객 수요에 부응하는 관광지를 개발하기 위하여 「제주도개발특별법」 제정되었다. 「제주도개발특별법」은 제주라는 지역적 한정성을 두고 있으며, 제주를 국제적 관광지로 개발함에 있어 효율적으로 개발하고, 관광을 기반으로 하여 지역 경제 성장과 경쟁력을 갖추고 더 나아가서는 국가 경쟁력에 이바지하고자 하는 취지와 명분에서 시작하였다. 「제주도개발특별법」은 2002년 「제주국제자유도시특별법」으로, 2006년 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하 제주특별법으로 한다)으로 제·개정되어 왔으며, 관광(단)지를 개발하기 위한 제도인 개발사업의 시행승인 제도는 현재까지 그 명맥을 유지하고 있다.

제주특별법에 따른 개발사업의 시행승인은 제주도 내에서 개발 사업을 함에 있어 행정적·제도적 간소화를 통한 효율성에 목적을 두고 있다. 특별법에 따른 개발사업의 시행승인은 일반 법률과는 다른 체계로 구성²⁾되어 있으며, 개발사업

1) 제주국제자유도시종합계획(2002~2011) 제주도 개발계획 연혁을 참고하여 작성함

2) 개발사업과 관련된 일반법률(도시개발법, 택지개발촉진법 등)은 행정단계와 개발단계 즉, 계획단계와 실시단계단계로 구분하고 있으나, 특별법에 따른 개발사업의 시행승인은 그 절차를 구분하지 않고 있으며, 개발에 대한 목적성이 명확치 않고 인·허가 의제를 통한 개발사업의 시행승인 효과가 나타나는 체계다.

의 절차간소화라는 제주도만의 제도적 특수성을 지니고 있으나, 이는 지역적 한정성을 동시에 지녀 개발사업의 시행승인 제도에 대한 연구는 일반 법률에 의한 개발사업에 관한 연구에 비해 부족한 실정이다. 보통의 개발사업과 관련된 법률은 전국을 대상으로 하고 있어, 관계법령의 미비점 및 모순점, 절차의 부당성 등에 대한 활발한 연구와 이해관계자들에 의한 이의제기로 법률이 수시로 개선되고 있다. 반면, 제주특별법에 의한 개발사업의 시행승인인 경우 제주도라는 지역에 한정된 제도로 해당지역의 이해당사자 이외에는 따로 제도에 대한 고민이 필요치 않는 법률이며, 이에 대한 연구가 전국적 법률에 비하여 제한적으로 이루어질 수밖에 없는 구조를 가지고 있다. 이는 법률의 제정 및 개정을 통한 제도개선 또한 활발히 이루어지지 않고 있는 결과로 이어지고 있다.

그럼에도 불구하고 국내 외국인직접투자실적은 늘고 있다.³⁾ 특히 제주도는 2010년도 이후 개발 사업에 대한 국외자본이 유입되고 있으며, 외국인 투자가 활발히 이루어지고 있어 개발사업 인·허가가 본격적으로 이루어지고 있고,⁴⁾ 제주도에 외국인 투자 증가는 관광개발사업 부문에 집중되고 있다. 증가되는 외국인투자에 따라 제주특별법에 의한 개발사업의 시행승인으로 이루어지고 있는 관광투자개발 대한 갈등은 더욱 증가하고 있는 것이다.⁵⁾

관광투자개발사업에 따른 갈등은 점차 복잡화 되어가고 있으며, 갈등 강도가 점점 높아가는 경향이 나타나고 있다. 또한 많은 이해관계 충돌과 국제화, 다양화, 시장 개방 등의 이유로 다양한 갈등양상을 보이고 있으며, 국제자유도시 건설을 위한 7대 선도 프로젝트 시행에서도 나타났다.⁶⁾ 제주국제자유도시종합계획(2002~2011)의 7대 선도프로젝트는 관광·휴양분야 중심의 프로젝트이며, 제주국제자유도시개발센터에서 제주국제자유도시라는 특성을 고려하여 실행하도록 수

3) 산업통산자원부에 의하면, 외국인직접투자(FDI) 2013년 신고금액 145.5억불에서 2017년 229.4억불, 도착분 기준으로도 2013년 98.9억불에서 2017년 125.1억불로 증가하고 있는 추세임

4) 제주도청 내부자료에 의하면, 50억 원 이상 그린필드형 외국인 투자사업 24개 사업 중 21개 사업이 2010년 이후부터 투자되고 있음

5) 제주의소리(2018. 4. 24), 제주 예래단지는 중단 신화공원은 계속 엇갈린 판결, 왜?, 제주신보(2017. 6. 19), 신화권 금수산장 개발 환경·행정 절차적 문제, 제주도민일보(2016. 12. 31) 대규모 개발사업 제주민심 격돌, 한라일보(2016. 11. 9), 제주 오라관광단지 개발사업 갈등 고조, 한라일보(2015. 8. 19.), 예래휴양형단지 결국 주민 갈등으로

6) 제주연구원(2009:224-233) 제주지역의 사회갈등 양상과 갈등관리 방안 연구

립하였다. 여기에는 휴양형 주거단지 개발, 중문관광단지 확충, 서귀포 관광미항 개발, 첨단과학기술단지 조성, 제주공항 자유무역지역 조성, 쇼핑아울렛 및 생태·신화·역사공원조성을 담고 있다.

이 중 예래휴양형주거단지는 사업초기부터 유원지시설 변경 및 관광단지 지정, 토지수용재결 등에 대한 갈등이 나타난 대표적 개발사업으로 2015년 대법원 판결에 의해 토지수용재결이 무효가 되었으며, 사업계획승인 취소소송 등 갈등양상은 더욱 심화되고 있다. 또한 제주특별법을 개정하여 유원지시설에 대한 정의, 시설의 기준 등에 대한 권한을 제주도로 이양 받아온 계기가 된 개발사업 이다. 유원지시설의 정의 및 기준만을 개정한 특별법은 대법원 판결문에 따른 예래휴양형주거단지 사업 무효에 대하여 전반적이고 근본적인 검토에 기인한 것이 아닌 사회적 과장에 대한 대응적이고 소극적인 형태로 제도가 개선되었다.

은재호(2013)는 갈등관리시스템의 선결과제는 제도적 기반을 구축하는 것부터 시작하는 것이라고 했다. 개발사업의 시행승인 제도에 의한 개발 사업 중 갈등이 표출된 예래휴양형주거단지 갈등 양상을 중심으로 단계별 문제점을 진단하고, 갈등관리를 위한 제도개선방안을 제시하고자 한다.

2) 연구의 목적

본 연구의 목적은 제주특별법에 의한 개발사업의 시행승인 제도 개선방안을 제시하는데 있다. 개발사업의 시행승인은 제주도내 개발사업을 효율적으로 추진하기 위한 제도로써 제주도내 개발사업을 함에 있어 발생하는 갈등을 예래휴양형주거단지 사례를 통하여 갈등양상을 분석하고 갈등에 따른 제도적 개선방안을 제시하고자하는 것이다.

개발사업의 시행승인 제도에 따른 갈등양상을 분석함에 있어 첫째, 개발사업의 시행승인 제도에 대한 도입 취지와 목적 그리고 변화과정에 대한 부분을 살펴보고, 제도의 절차와 추진단계를 구분하고자한다. 개발사업의 시행승인에 대한 절차와 단계를 구분함으로써, 갈등이 발생하는 시기를 파악하고 그 단계별 대안을 제시하고자 한다.

둘째, 갈등에 대한 이론적 고찰과 선행연구를 기반으로 개발사업을 추진하며 발생하는 갈등 개념, 양상, 유형 및 관리방법 등에 대해 고찰하고자 한다. 선행연구를 통해 고찰된 개발사업 유형을 예래휴양형주거단지 갈등 사례를 중심으로 유형화 하여 분석하고자하며, 갈등요인을 기반으로 갈등원인과 갈등주체에 대하여 분석하기 위한 분석의 틀을 설정하고자 한다.

셋째, 개발사업 제도의 단계별 구분에 따라 예래휴양형주거단지 사업단계를 구분한다. 구분된 사업단계별 신문기사를 통한 표출된 갈등요인을 도출하고 이를 선행연구에 따른 유형별 분류를 통해 분석하고자 한다.

본 논문의 연구 결과는 개발사업의 갈등을 분석하기 위한 개발사업의 시행승인에 대한 단계적 구분, 단계별 갈등의 유형화, 개발사업의 시행승인 사례에 대한 실증적 분석을 통한 갈등의 요인 및 원인, 주체를 도출하고, 상호관계 분석을 통해 개발사업의 시행승인 제도에 대한 개선방안을 제시하고자 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

1) 연구의 범위

본 연구는 제주특별법에 의한 개발사업의 시행승인 제도에 대한 갈등요인이 무엇이고 그 개선방안은 무엇인가에 대하여 분석하고자 한다. 따라서 본 연구 목적에 부합하기 위해 연구의 내용적 범위를 다음과 같이 구분하였다.

첫째, 갈등과 관련된 이론과 선행연구를 통해 갈등의 개념과 특징을 알아보고, 개발사업에 따른 갈등 대한 원인과 유형 등을 살펴본다. 둘째, 제주특별법에 의한 개발사업의 시행승인 제도에 대한 법률체계 및 도입배경, 제도의 변화과정을 살펴본다. 셋째, 실증적 사례로 예래휴양형주거단지에 대한 갈등 발생 원인을 살펴보고, 이에 대한 단계별 유형화를 구분하여 단계적 시사점을 제시하고자 한다.

연구의 공간적 범위 제주특별자치도로 선정하였고, 예래휴양형주거단지 사례

를 바탕으로 개발사업의 시행승인제도를 연구의 대상으로 하며, 시간적 범위는 예래휴양형주거단지가 추진되기 시작하는 2001년 7대 선도프로젝트 발표시기부터 2017년 말까지를 분석시점으로 한다.

2) 연구의 방법

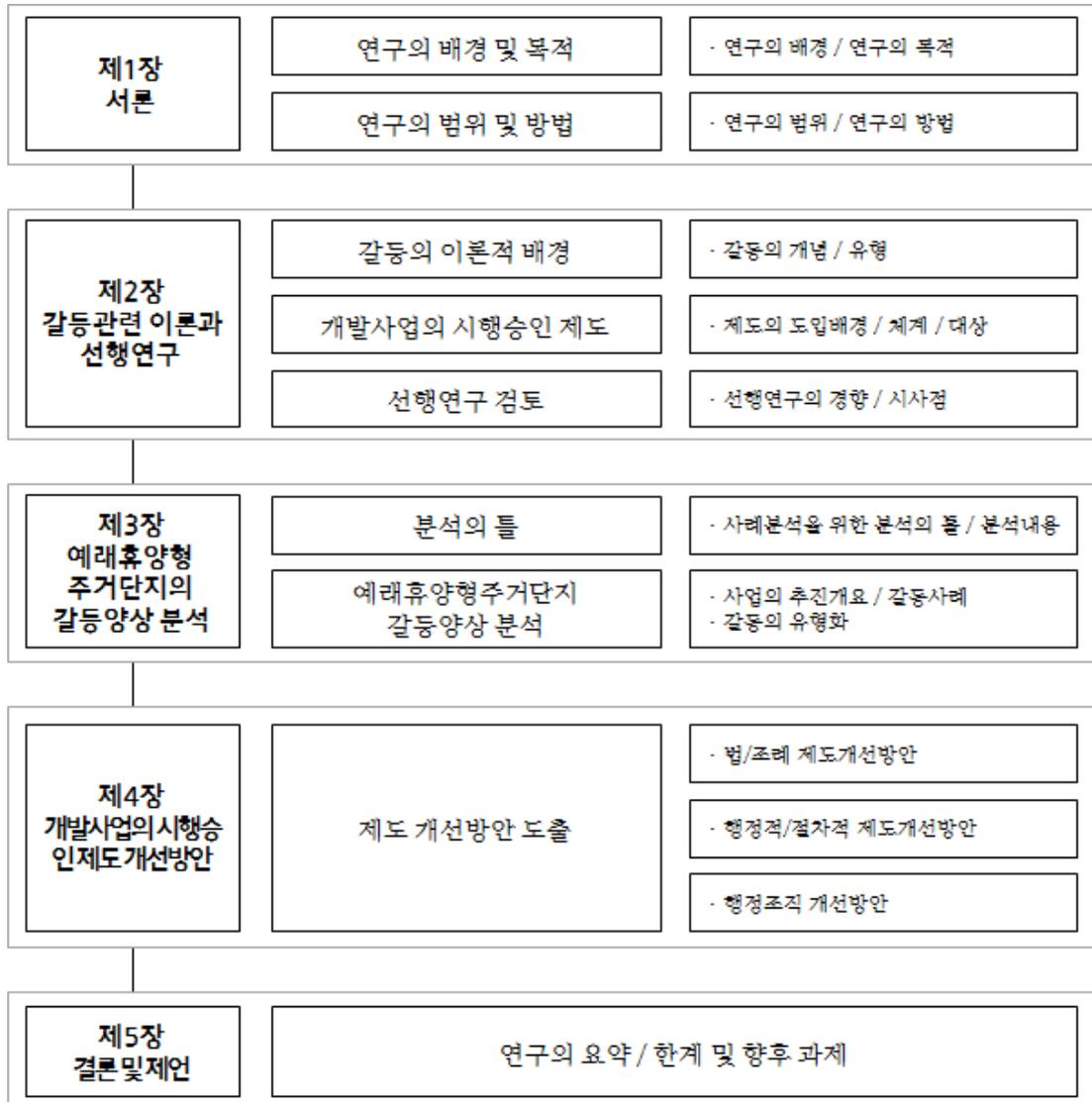
본 연구의 방법으로 총 5장으로 구성하며, 연구의 방법 과정은 (그림 1)에서 제시한 바와 같다.

제2장에서는 갈등에 대한 이론적 배경과 갈등의 추진단계별 유형화, 주체별 유형화를 구분하고, 개발사업의 시행승인 제도에 대한 도입배경 및 체계, 그 대상을 분석한다.

제3장에서는 예래휴양형주거단지 사례분석을 위한 분석의 틀과 분석방법을 설정한다. 2장에서 고찰한 갈등관련 이론과 유형을 바탕으로 실증적 분석을 위한 예래휴양형주거단지 추진사항과 갈등관계를 분석한다.

제4장에서는 예래휴양형주거단지 단계별 갈등 및 주체별 갈등 상호관계 분석 내용을 바탕으로 개발사업의 시행승인제도에 대한 개선방안을 제시하고자 한다.

제5장에서는 본 연구의 결론 및 제언을 제시하며, 요약과 한계, 향후 과제를 제시한다. 상기 내용을 도식화하면 다음과 같다.



(그림 2) 연구의 방법

Ⅱ. 이론적 배경 및 선행 연구

1. 갈등의 이론적 배경

1) 갈등의 개념

갈등(葛藤, Conflict)에 대한 한자 어원을 살펴보면 갈(葛)은 ‘쑥’을 말하며, 등(藤)은 등나무 또는 덩굴을 의미하는 것으로 생물학적으로 왼쪽으로 꼬여 올라가는 쑥과 오른쪽으로 꼬여 올라가는 등나무가 서로 얽히는 것과 같이 일이 복잡하게 얽혀 있는 상태를 표현한다. 즉, 개인이나 집단 사이에 일이나 사정이 서로 복잡하게 뒤얽혀 화합하지 못하는 상태나 서로 상치되는 견해, 처지, 이해 따위의 차이로 생기는 충돌을 갈등이라 말한다(디지털 한자사전 e-한자).

갈등을 뜻하는 ‘conflict’는 ‘confligere’라는 라틴어에서 유래하는데, 이는 ‘con(com)’과 ‘flict’가 조합된 단어로 ‘con(com)’은 ‘함께(together)’를 의미하며, ‘fligere’는 ‘충돌, 부딪침(to strike)’을 의미한다(The American Heritage Dictionary, 1985). 갈등(conflict)은 서로 부딪치는 상태, 즉 충돌이 일어나는 상태를 말하는 것으로 개인이나 집단이 목표, 이해관계, 가치, 감정 등이 불일치하여 서로 적대시하거나 충돌을 일으키는 상태를 의미한다.

어원을 통한 언어학적 측면에서 살펴본 갈등에 대한 개념은 개인 또는 집단 간 대립적인 상호관계를 나타낸다. 이는 개인 또는 집단이 이루고 있는 사회 현상의 이면에 숨겨진 인과관계를 상호 협조적이기 보다는 대립적인 상호과정의 산물로 파악하려고 하는 갈등론적 접근과 일치한다(정순오, 1993: 26). 이러한 갈등론적 접근은 심리학, 사회학, 정치학, 경제학, 행정학 등 다양한 분야에 적용되어 연구되어 왔다. 그러나 갈등은 다차원적(multi-dimension)이며, 역동적(dynamic)인 것이기에 접근방법과 연구목적 등에 따라 다양하게 정의되었기 때문에 갈등을 명확히 개념화하기가 쉽지 않다(강성민, 2013: 28).

심리적인 갈등은 개인의 마음속에 두 가지 이상의 감정이나 의지 등이 동시

에 일어나 갈등을 못 잡고 혼란스러워하거나 동기 또는 정서가 서로 모순되어 그 표현이 저지되는 현상을 말한다. 이를 프로이드는 어떤 동기를 충족시키는 데 필요한 제 반응(언어, 상징, 감정 등의 반응)이 다른 동기를 충족시키는 데 필요한 반응과 양립될 수 없을 때 나타난다(장동운, 1997: 4, 재인용)고 했다.

심리학적 갈등은 개인의 내면적 갈등 즉, 어떤 개인이 서로 양립할 수 없는 가치 중에서 하나를 선택해야 할 경우에 나타나는 갈등이라 하면 사회학적 갈등(외면적 갈등)이란 개인 또는 그 밖의 다른 사람이나 집단 간에 발생하는 비양립성과 관련하여 나타나는 갈등(장동운, 1997: 9)으로 심리학보다는 거시적인 범위와 대상에 초점을 맞추고 있다. 즉, 사회적 갈등은 가치 또는 지위, 권력, 희소자원 등에 대한 권리를 획득하기 위해서 상대를 제거하는 것이다(Coser, 1968: 232). 핑크(Clinton F. Fink)는 갈등에 대해 대립, 충돌, 적의, 전쟁, 경쟁, 투쟁 등과 같은 용어와 유사하지만 때로는 차이가 있는 용어로 사용하며(Fink, 1968), 갈등에 대한 수많은 정의를 비교 검토 후 “갈등은 두 개 이상의 사회적 실체가 하나 이상의 적대적 심리학적 관계 또는 한 가지 이상의 적대적 상호작용에 의해 연결되는 모든 사회적 상황이나 과정”으로 정의를 제시하고 있다(Fink, 1968: 456).

행정학이나 정책학적 관점에서 갈등은 의사 결정 또는 정책 결정 과정에서 개인, 집단, 조직 내부 또는 이들 상호 간에 나타나는 대립적 상호작용(Jack, 1981: 254)으로 갈등 주체들은 자신 또는 자신이 속한 집단의 이익이나 손해 정도, 즉 희소가치 배분을 위한 정책 결정 과정과 결과에 관심을 가지게 된다. 정책 갈등은 공익을 위한 정책 결정 과정에 관여된 행위 주체들이 정책 대안을 선택에 제약을 받고 있는 상황으로 정의하였다(박호숙, 2000: 31). 반면에 이시경(2003)은 정책 갈등은 정책 결정 과정에 한해서만 발생하는 것이 아니라 의제 선정, 정책 결정, 정책 집행 및 정책 평가에 이르기까지 전 과정에서 야기 된다고 하였다. 이에 정책 갈등은 정책 결정 전 과정에 참여하는 주체자들 간에 발생하는 경쟁적, 대립적 관계로 인해 정책 효율성이 낮아지는 현상이라고 정의하였다. 또한 2007년에 제정되어 시행되고 있는 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」에서 갈등은 “공공정책(법령의 제정·개정, 각종 사업계획의 수립·추진을 포

함)을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌을 말한다.”라고 정의하고 있다. 대통령자문 지속가능발전위원회(上)(2005: 73)는 서로 양립 불가능한 이해관계나 목표가 상충된 상태로 갈등해결 관점에서 갈등을 정의하였다.

이와 같이 각 분야별 연구자들이 갈등에 대해 개념을 정의한 것을 정리하면 <표 1>와 같이 요약할 수 있다.

<표 1> 갈등의 개념

연구자	갈등의 개념
Coser(1968)	가치 또는 지위, 권력, 희소자원 등에 대한 권리를 획득하기 위해서 상대를 제거하는 과정
Fink(1968)	두 개 이상의 사회적 실체가 하나 이상의 적대적 심리학적 관계 또는 한 가지 이상의 적대적 상호작용에 의해 연결되는 모든 사회적 상황이나 과정
Freud	어떤 동기를 충족시키는 데 필요한 제 반응(언어, 상징, 감정 등의 반응)이 다른 동기를 충족시키는 데 필요한 반응과 양립될 수 없을 때 나타나는 상황
Jack(1981)	의사 결정 또는 정책 결정 과정에서 개인, 집단, 조직 내부 또는 이들 상호 간에 나타나는 대립적 상호작용
박호숙(2000)	공익을 위한 정책 결정 과정에 관여된 행위 주체들이 정책 대안을 선택에 제약을 받고 있는 상황
공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정(2007)	공공정책(법령의 제정·개정, 각종 사업계획의 수립·추진을 포함)을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌
이시경(2003)	정책 결정 전 과정에 참여하는 주체자들 간에 발생하는 경쟁적, 대립적 관계로 인해 정책 효율성이 낮아지는 현상
대통령자문 지속가능발전 위원회(2005)	서로 양립 불가능한 이해관계나 목표가 상충된 상태

자료 : 선행연구를 바탕으로 연구자가 작성

갈등에 관한 정의에 있어서 기존 연구들의 공통점은 자원의 희소성, 충돌, 목표의 양립 불가능, 반대(상충), 방해 등의 의미를 포함하는 단어를 사용한다는 것이다. 이를 토대로 갈등의 개념을 종합해보면, 희소자원의 배분, 가치, 목표 등의

차이로 개인 또는 집단 간에 발생하는 심리 및 행동의 대립적 상호작용으로 정의되고 있다.

일반적으로 갈등은 시간의 흐름에 따라 활동성, 긴장감, 표출상태를 거치면서 ‘잠복→표출→심화→소멸’ 단계로 변화하며, 이슈의 성격, 갈등주체의 활동 정도, 상대의 대응 정도 등에 따라 일부단계가 생략 또는 반복될 수 있다고 하였다(은재호, 2013: 122). 즉, 갈등은 하나의 이슈에 대한 표면으로 표출되지 않은 불만상태의 잠복기부터 이슈가 해결되어 소멸하는 과정에 이르기 까지 발생하는 이해 당사자 간의 대립적 관계를 의미한다. 서기주(2009: 5-6)는 순응 또는 양보할 수 없는 인간의 기본적 요구 등을 포함하는 문제에 대해 서로 상반된 집단이나 개인의 충돌, 분쟁의 원인이 되는 상태를 잠재적 갈등(latent conflict)이라 하였으며, 갈등의 결과로써 구체적으로 드러나는 사건, 행위, 과정 등을 명시적 갈등(manifest conflict)이라고 정의하였다. 대통령자문 지속가능발전위원회(上)(2005: 74)는 갈등에 대한 개념을 갈등과 분쟁으로 구분하였으며, 갈등은 내재된 갈등(latent conflict)이라 하고, 분쟁은 표출된 갈등(manifest conflict)이라고 하였다.

갈등은 갈등의 주체 또는 갈등 야기 요소의 범위에 따라 개인갈등과 사회갈등으로 구분할 수 있으며, 갈등의 표출 여부에 따라서 내재된 갈등과 표출된 갈등으로 나눌 수 있다. 따라서 본 연구는 예래 휴양형주거단지 조성이라는 사회갈등을 중심으로 조성 과정에서 발생한 공공, 지역주민, 공공과 지역주민 등 여러 주체들 간 대립적 상호작용, 즉 사건, 행위, 과정 등 표출된 갈등 상황을 살펴보고자 한다.

2) 갈등의 기능

다양한 갈등에 대한 정의에도 불구하고 갈등도 시기마다 그 패러다임을 달리 한다. 고전적 관점에서 갈등은 치열하고 폭력적이며, 분열과 혼란을 초래하는 사회 해체적인 요소로 역기능이 강조되어 이해 당사자뿐만 아니라 사회적 비용부담을 발생시키는 원인으로 작용하는 부정적 인식이 강하였다. 갈등의 분출을 효과적으로 통제하고 관리함으로써 사회질서를 유지, 확립이 가능하다고 보기 때문

에 갈등 대응 방안으로 법적, 제도적 관리방안이 발달하였다(지속가능발전위원회, 2005: 32).

갈등은 다차원적(multi-dimensional)이고 역동적인 현상으로 상호의존적인 조직 내 개인, 집단, 개인과 집단을 포함한 조직 전체가 갈등 주체가 되어 이들의 다양한 상호관계 속에서 특정한 원인과 조건을 수반하여 발생한다. 갈등은 원인의 자각, 심리적 대립 현상, 대립적인 행동의 표면화 과정을 동태적, 순환적으로 거치게 되나 중간 과정의 생략, 반복, 전이 등 역동성을 가지고 있다(김형미, 2007: 10-11). 이러한 갈등의 특징을 반영한 갈등의 순기능을 강조하는 기능론적 입장은 갈등 표출은 극히 자연스러운 사회적 현상으로 보며, 갈등에너지의 폭력적 전환을 예방하고 평화적 해결방법의 지향은 사회체계의 발전과 사회통합의 촉매제 역할을 한다고 본다(지속가능발전위원회, 2005: 32). 갈등이 빈번하고 표출강도가 약할수록 갈등 해결을 위해 갈등에 대한 적응성과 통합을 증대시키는 방향으로 체제를 변화시키는 유연성을 필요로 하며, 이는 사회 발전 원동력으로 작용하는 긍정적 기능이 있다.

갈등의 역기능과 순기능을 비교하면 <그림 2>와 같다.



자료 : 지속가능발전위원회, 2005, 32p 재작성

(그림 3) 갈등의 역기능과 순기능 비교

3) 갈등의 유형

일반적으로 갈등 유형은 갈등분야 또는 이용목적에 따라 다양하게 구분될 수 있으며, 갈등의 정도와 결과는 갈등 이슈, 이슈 성격에 의해 결정됨에 따라 갈등 주체, 이슈 성격, 갈등 이슈가 미치는 범위에 의해 구분할 수 있다(박형서 외, 2004: 25-27).

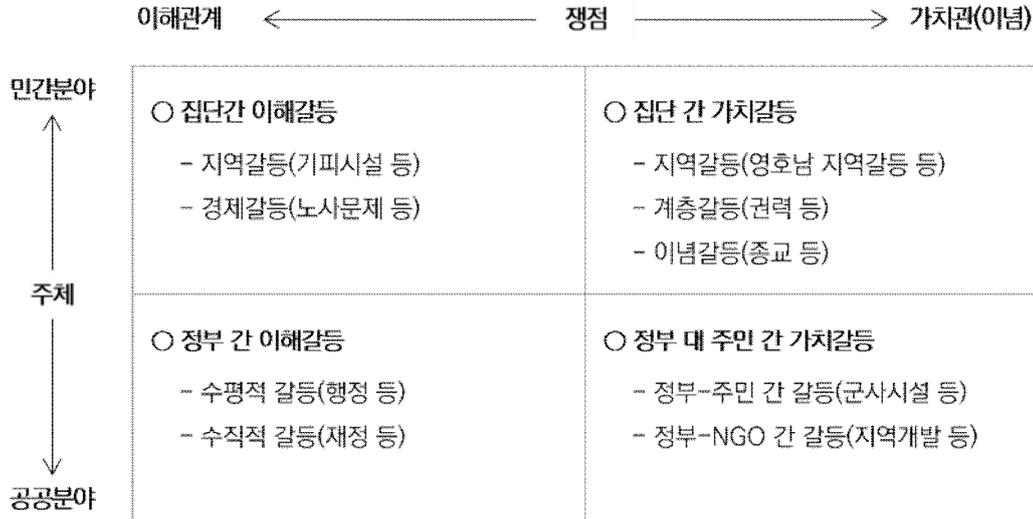
갈등의 구성요소는 쟁점(이슈)·사람(갈등 주체)·의사소통(교호작용)이 있으며, 이 요소들이 서로 역동적으로 연계되면서 갈등상황을 증폭·변형시킨다. 갈등 구성요소는 크게 외부환경과 내부환경으로 구분할 수 있으며, 사회갈등은 갈등 구성요소와 요소별 내·외부환경의 교호작용에 따라 양상이 달라진다(동국대학교 갈등치유연구소, 2012: 12-15).

<표 2> 갈등 구성의 환경인자

갈등 구성요소	외부환경	내부환경
사람	집단, 문화, 정치, 경제	개인의 가치, 행태, 잠재의식
쟁점	구조, 사건, 요구, 이슈	경험, 편견, 기억
의사소통	이성과 논리의 교호작용	감정의 교호작용

자료 : 동국대학교 갈등치유연구소, 2012, p15

사회갈등 유형을 갈등 구성요소 중 주체와 쟁점을 기준으로 구분하면 (그림3)과 같다. 그러나 대부분 갈등은 한 유형으로 명확하게 구분되는 것이 아니라 여러 유형이 혼재하여 갈등상황을 전개한다(동국대학교 갈등치유연구소, 2012: 114). 이에 갈등 속성을 이해하고 해결방안 모색을 위해 갈등을 발생원인, 주체, 내용, 성격, 표출여부, 이슈의 범위, 갈등 발생 단계로 유형화하여 <표 3>과 같이 제시한다.



자료 : 동국대학교 갈등치유연구소, 2012, p114. 재작성

(그림 4) 갈등의 구성요소를 기준으로 한 사회갈등 유형

갈등 원인에 따른 이해관계 갈등, 가치 갈등, 사실관계 갈등, 인간관계 갈등, 구조적 갈등, 정체성 갈등으로 구분된다. 이해관계 갈등은 한정된 자원, 지위 등 상호간의 이익 분배 차이로 발생하며, 가치 갈등은 가치관, 신념, 세대, 정치관, 종교, 문화의 차이에서 발생한다. 사실관계 갈등은 정보의 부족, 잘못된 정보, 사건 등에 대한 해석을 다르게 함으로써 발생하는 갈등이다. 구조적 갈등은 사회의 구조적인 요인, 즉 사회, 정치, 경제구조와 왜곡된 제도, 관행, 관심 등으로 발생한다. 정체성 갈등은 개인이나 집단이 갖는 정체성이 정치적, 사회적으로 왜곡되고 오용될 때 발생하는 것으로 개인 또는 집단의 정체성이 의도적인 훼손, 강요로 침해당하는 경우 발생하게 된다.

갈등 주체에 따른 갈등 유형은 개인 갈등, 집단 갈등, 조직 갈등이 있다. 개인 갈등은 조직 내 두 사람 이상의 상호간의 오해, 의견차이, 역할경쟁 등으로 발생한다. 집단 갈등은 수직적, 수평적 계층 간에 발생하며, 중앙정부 부처 간 갈등, 정부 간의 갈등(중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체 간 갈등), 정부와 주민간의 갈등, 이익 집단(조직) 간의 갈등이 있다.

갈등 내용을 기준으로 분류한 갈등 유형은 지방행·재정 분야의 갈등, 지역개발분야 갈등으로 구분된다. 지방행·재정 분야의 갈등은 지방자치단체 간의 행정

구역, 인사, 조직 기능배분, 권한, 재정, 과세, 관리 등에 의해서 발생하는 갈등이다. 광역시설 관련 갈등은 도로개설, 광역상수도, 쓰레기 처리시설, 하수분뇨처리시설, 사회복지시설, 위험시설 등의 조성 및 설치 과정에서 발생하는 갈등을 말한다. 지역개발 관련 갈등은 지역개발사업, 대규모 민간개발사업, 관광개발사업 등을 추진하는 과정에서 발생한다.

갈등 성격에 의한 유형 구분으로는 이익갈등과 권한갈등이 있다. 이익갈등은 이해관계 또는 욕구 충돌에 의해 발생하는 갈등으로 대부분 토지이용, 시설 입지, 관리에 있어 관련 지역 주민 간 혹은 지역 간 비용과 편익 배분에 대한 이익의 대립으로 발생하며(김형미, 2007: 12), 혐오시설 등의 입지에 따른 기피갈등(NIMBY), 지역에 유익한 시설의 유치를 위한 유치갈등(PIMFY), 타 지역 피해 유발갈등, 공익적 가치추구 갈등 등이 이에 해당된다. 권한 갈등은 이해당사자 간 권한과 책임 귀속의 존부 또는 적합성과 관련하여 발생하는 갈등으로 정부 간에서 주로 발생하며(박원철, 2014: 13), 비용(분담)갈등, 권한·권리 갈등, 협의부진 갈등 등이 있다.

갈등 표출 여부에 따라 잠재적 갈등과 현재적 갈등으로 구분되며, 잠재적 갈등은 갈등당사자들이 갈등의 원인, 내용 등을 내면적으로는 지각하고 있으나 외면적 행위는 감추어진 상태의 갈등을 말한다. 반면에 현재적 갈등은 잠재적 갈등이 외부로 표출되어 행동하는 상태의 갈등을 의미한다.

갈등 이슈가 영향을 미치는 범위에 따른 갈등 유형 구분은 공간적 범위와 계층적 범위 갈등이 있다. 갈등의 이슈가 영향을 미치는 범위가 공간적 기준인 공간적 범위 갈등은 지역내 갈등, 지역간 갈등, 전국적 갈등이 있으며, 계층 구조에 영향을 미치는 계층적 범위 갈등은 일반 국민과 관련된 갈등과 특정 계층에만 관련된 갈등이 있다.

갈등 발생 단계에 따른 갈등 유형은 공공정책이나 개발사업 추진 과정 등과 같은 상황에서 발생하는 갈등으로 계획단계 갈등, 건설단계 갈등, 운영단계 갈등으로 구분된다(동국대학교 갈등치유연구소, 2012: 117). 계획단계 갈등은 입지반대, 의사결정과정에서의 참여 요구 등이 있으며, 건설단계 갈등은 재해 우려, 합의 사항 이행 촉구, 감시활동 요구 등이 해당된다. 운영단계 갈등은 시설 입지에 따

른 피해보상, 시설물 이전 요구 등이 있다.

<표 3> 갈등의 유형

분류 기준	유형		내용	
원인	이해관계 갈등		· 한정된 자원, 지위 등을 분배하는 과정에서 발생	
	가치 갈등		· 가치관, 신념, 세대, 정치관, 종교, 문화의 차이에서 발생	
	사실관계 갈등		· 사건·자료·언행에 대한 해석의 차이로 발생	
	인간관계 갈등		· 불신, 오해, 편견 등 상호관계 이상으로 발생	
	구조적 갈등		· 사회, 정치, 경제구조와 왜곡된 제도, 관행, 관심 등으로 발생	
	정체성 갈등		· 개인 및 집단의 정체성이 정치적, 사회적으로 왜곡되고 오용될 때 발생	
주체	개인 갈등		· 조직 내 두 사람 이상의 상호간의 오해, 의견 차이, 역할경쟁 등으로 발생	
	집단 갈등	정부간	수직적	· 중앙정부↔광역자치단체 · 중앙정부↔기초자치단체 · 광역자치단체↔기초자치단체
			수평적	· 중앙정부 부서간 · 광역↔광역자치단체 · 기초↔기초자치단체
		정부↔주민	정부↔주민	· 중앙정부↔주민 · 광역자치단체↔주민 · 기초자치단체↔주민
			정부↔NGO	· 중앙정부↔환경(시민)단체 · 광역↔환경(시민)단체 · 기초자치단체↔환경(시민)단체
	조직 갈등		· 조직↔조직	
내용	지방행·재정분야	지방행정	· 행정구역, 인사, 조직 기능배분, 권한	

		지방재정	· 재정, 과세, 관리 기타
	지역개발분야	하천관련	· 댐건설·관리, 용수이용, 수질보전, 상-하류 지역 간 갈등, 상수원 보호지역
		광역시설관련	· 도로개설, 광역상수도, 쓰레기 처리시설, 하수 분뇨처리시설, 사회복지시설, 위험시설
		지역개발관련	· 지역개발사업, 대규모 민간개발사업, 관광개발 사업 등
성격	이익갈등		· 기피갈등(NIMBY), 유치갈등(PIMFY), 타 지역 피해유발갈등, 공익적 가치추구 갈등
	권한갈등		· 비용(분담)갈등, 권한·권리 갈등, 협의부진 갈등
표출 여부	잠재적 갈등		· 갈등조건이 존재, 갈등당사자들이 이를 지각하고 있으나 외면적 행위는 감추어진 상태
	현재적 갈등		· 갈등당사자들의 불만과 경쟁심이 외부로 표출되어 행동하는 상태
이슈 범위	공간적 범위		· 지역 내 갈등 · 지역 간 갈등 · 전국적 갈등
	계층적 범위		· 일반국민 대상 갈등 · 특정계층 대상 갈등
갈등 단계	계획단계		· 입지반대, 의사결정과정에서의 참여 요구 등
	건설단계		· 재해 우려, 합의사항 이행 촉구, 감시활동 요구 등
	운영단계		· 피해보상, 시설물 이전 요구 등

자료 : 김형미(2007: 13), 건설교통부·사회갈등연구소(2007: 35), 지속가능발전위원회(2005: 34-35), 동국대학교 갈등치유연구소(2012: 117-118)를 참고로 연구자가재작성

2. 개발사업의 시행승인 제도

1) 개발사업의 시행승인 제도 도입배경

개발사업의 시행승인제도는 제주국제자유도시 출범과 그 맥락을 같이한다. 1961년 5·16 군사정변이 후 제주도자유지역설정에 대한 구상을 시작으로 71년 제주도종합개발계획, 73년 제주도 관광종합개발계획, 80년 제주자유항 구상 등 제주를 국제자유도시이자 국제적 관광도시로 개발하기 위한 중앙정부로부터 논의가 시작되었다.

중앙정부에서 시작된 국제자유도시에 대한 논의는 특별법 제정을 시작으로 본격적인 정책의 제도화가 실현된다. 1991년 제정된 「제주도개발특별법」으로 개발사업의 시행승인 제도가 최초로 도입되었다. 급증하는 국내외 관광객 수요에 부응하는 관광지 개발 필요성의 대두로 관광지 개발에 따르는 행정적 절차를 간소화하여 지역개발에 대한 효율성을 도모하고, 지역경제의 활성화를 유도하여 제주도민들의 생활환경, 경제적 여건 등을 개선⁷⁾하고자 2001년 12월 31일까지 10년 동안 특별법의 효력을 가지는 한시법으로 도입되었다.

최초 「제주도개발특별법」은 「관광진흥법」에 의한 관광지 관광단지의 지정과 조성계획에 대한 인·허가 등의 의제 규정을 두고 있고, 이는 특별법이 관광지 및 관광단지 지정과 조성에 그 목적이 있음을 알 수 있었다. 하지만, 「관광진흥법」을 제외하고는 「수도법」, 「항만법」, 「도로법」 단, 3개 법률만을 인·허가 의제하고 있으며, 관광개발사업 진행시 필요한 도시계획 변경, 「온천법」, 「자연공원법」 등은 의제처리하고 있지 않아 실제 개발을 간소화 실효성을 볼 수 없는 법률이었다.

1995년 1월 5일 개정된 「제주도개발특별법」은 26개 법률에 대한 인·허가 의제 사항을 두었고, 환경영향평가 대상을 대통령령으로 정하도록 하는 등 현존하는 개발사업의 시행승인 제도에 대한 체계를 갖추는 계기가 된 것이다. 2002년까지 「제주도개발특별법」 개정을 통해 인·허가 의제사항이 30개 법률로 그

7) 법제처 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>) 연혁법령에 대한 제정·개정이유 재편집

범위가 확대 되었으며, 환경·재해·교통·지하수 영향평가(조사)를 통합하여 실시할 수 있는 통합영향평가제를 도입하여 행정절차를 간소화 하였다.

<표 4> 제주도개발특별법의 제정사유 및 목적

구분	제주도개발특별법
제정일	1991.12.31
제정사유	제주도에 대한 국내외의 관광수요가 급격히 증가함에 따라 부족한 관광기반시설을 대폭 확충하고 제주도 특유의 수려한 자연경관과 향토문화를 적정하게 보존·관리함으로써 제주도를 국제적인 관광휴양지로 육성함과 동시에 도민의 생활환경개선과 지역경제의 활성화를 도모하려는 것임.
목적	제주도종합개발계획의 수립과 시행에 관한 사항을 규정하여 제주도민이 주체가 되어 제주도의 향토문화를 창조적으로 계승·발전시키고 자연 및 자원을 보호하며 농업·임업·축산업·수산업 기타의 산업을 보호·육성함과 동시에 쾌적한 생활환경 및 관광여건을 조성함으로써 제주도민의 복지향상에 이바지함을 목적으로 한다.

자료 : 법제처 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>) 연혁법령 재편집

이후 제정된 2002년 「제주국제자유도시특별법」은 제주도에 대한 국제자유도시를 명시한 최초 법률로 국제적 관광휴양도시 및 비즈니스·첨단지식·물류·금융산업 등 복합기능을 수행하는 국제자유도시를 지향하고자 제정된 법률이다. 「제주국제자유도시특별법」 제정은 현재 개발사업의 시행승인 제도의 모습을 갖추게 된 계기가 되었다. 기초조사, 개발사업의 시행승인, 인·허가 등에 대한 의제, 사업시행예정자 등을 「제주국제자유도시특별법」에 명시하고 있으며, 제주도내 투자촉진을 위한 투자진흥지구의 지정, 국유재산법 및 지방재정법에 대한 특례 규정 등을 두어 국외 자본에 의한 관광지개발을 본격적으로 유치하게 되었다.

<표 5> 제주국제자유도시특별법 제정사유 및 목적

구분	제주국제자유도시특별법
제정일	2002.1.26
제정사유	제주도를 국제적인 관광·휴양도시, 첨단지식산업도시 등의 복합적인 기능을 갖춘 국제자유도시로 육성·발전시키기 위하여 이 법의 제명을 "제주도국제자유도시특별법"으로 변경하는 한편, 출입국절차를 간소화하고, 제주첨단과학기술단지 및 제주투자진흥지구의 입주기업 등에 대하여 국유재산의 임대·매각에 대한 특례 등을 정하며, 필요시에는 관련법령이 정하는 바에 따라 조세감면을 할 수 있도록 하는 등 각종 지원대책을 마련함으로써 국가의 발전과 제주도민의 복지증진을 도모하려는 것임.
목적	제주도를 국제자유도시로 개발함으로써 국가발전에 기여함과 동시에 제주도민이 주체가 되어 향토문화와 자연 및 자원을 보전하고 지역산업을 육성하며 쾌적한 생활환경을 조성하여 제주도민의 복지향상에 이바지함을 목적으로 한다.

자료 : 법제처 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>) 연혁법령 재편집

2006년 7월 국제자유도시 조성과 더불어 특별한 자치권한 부여를 위한 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」을 제정하였다. 종전의 제주도를 폐지하고 제주특별자치도를 설치하여 자치조직과 인사권, 자치재정권 등 자치권을 강화하며, 교육자치제도의 개선과 자치경찰제의 도입 등 실질적 지방자치를 보장하여 제주특별자치도를 국제자유도시로 조성 발전시키고자 하는 목적에서 제정 되었다.

「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」의 ‘개발사업의 시행승인’은 「제주국제자유도시특별법」의 ‘개발사업의 시행’을 그대로 승계하여 운영되고 있다.

<표 6> 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제정사유 및 목적

구분	제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법
제정일	2006.2.21
제정사유	종전의 제주도를 폐지하고, 제주특별자치도를 설치하여 자치조직·인사권 및 자치재정권 등 자치권을 강화하며, 교육자치제도의 개선과 자치경찰제의 도입을 통하여 실질적인 지방자치를 보장함으로써 선진적인 지방분권모형을 구축하는 한편, 제주특별자치도에 적용되고 있는 각종 법령상 행정규제를 폭넓게 완화하고, 중앙행정기관의 권한을 대폭 이양하며, 청정산업 및 서비스산업을 육성하여 제주특별자치도를 국제자유도시로 조성·발전시키려는 것임.
목적	종전의 제주도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통하여 국제자유도시를 조성함으로써 국가발전에 이바지함을 목적으로 한다.

자료 : 법제처 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>) 연혁법령 재편집

2) 개발사업의 시행승인 제도의 체계

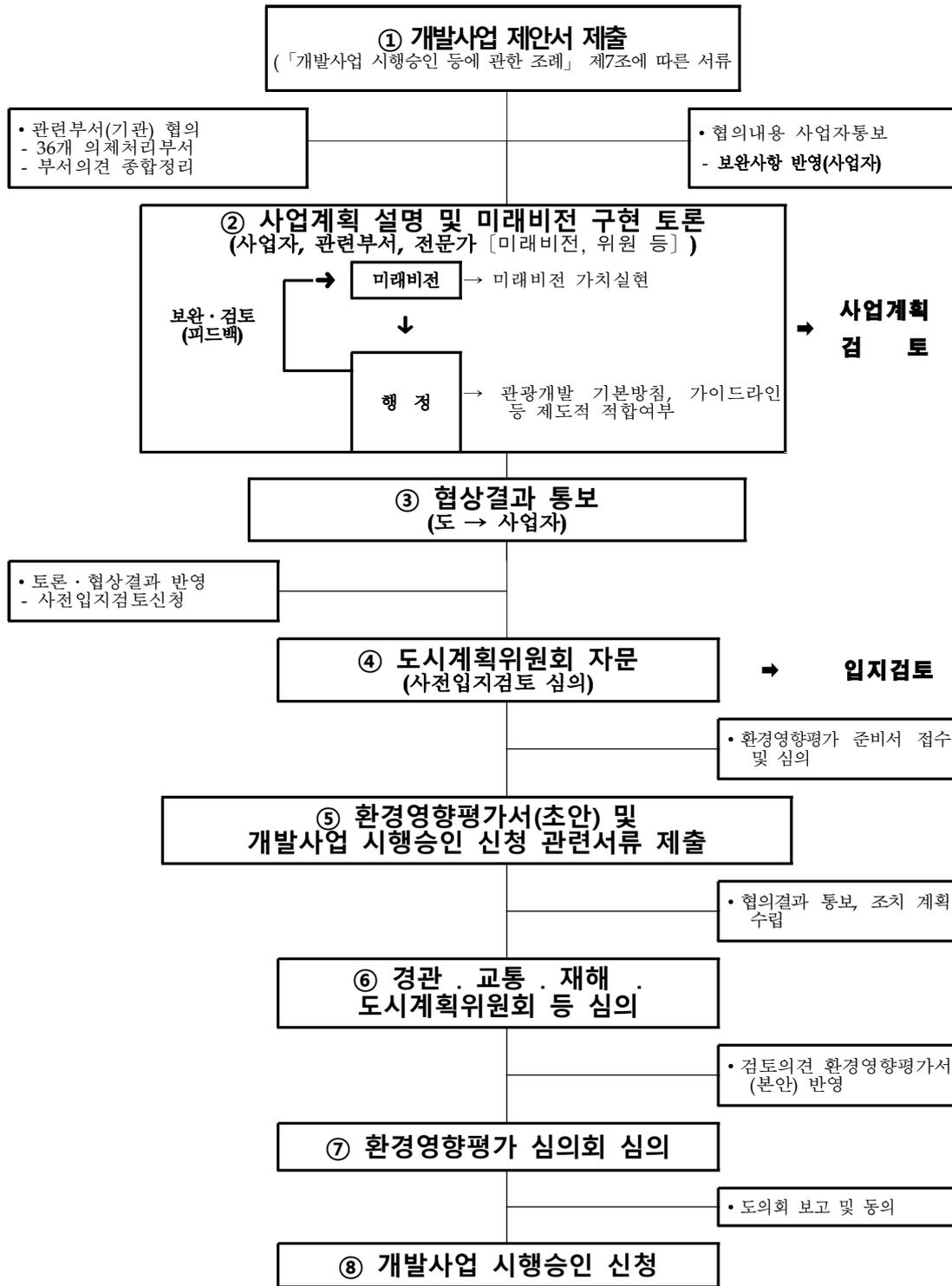
개발사업의 시행승인 제도는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」과 「개발사업 시행승인 등에 관한 조례」로 법률적 체계가 구성되어 있다. 제주특별법 제145조부터 제165조까지는 개발사업의 시행승인과 관련된 조문으로 이루어져 있다. 개발사업의 시행승인에 대한 운영, 규정을 포함하고 있으며, 실제 개발사업의 시행승인 절차와 체계를 구성하는 부분은 5개 법률조문으로 구성되어 있다. 일부 사항을 조례로 위임하도록 명시되어 있다.

제주특별법에서는 제145조제1항에는 개발사업의 ‘시행승인을 위한 기초조사를 실시할 수 있다.’라고 선언적 조문으로 규정하고 있다. 제146조는 국가 또는 제주국제자유도시개발센터(JDC)를 사업시행예정자를 지정하는 조항이며, 이 조항은 시행예정자로 지정할 수 있는 조문으로 개발사업의 시행승인 대상에 일부만이

적용되는 조항이다. 개발사업의 시행승인은 제147조에 명시되어 있으나, 별도 절차규정은 포함되지 않았다. 단순히 ‘개발사업을 시행하려는 자가 국가 또는 개발센터인 경우 도지사의 의견을 들어야 한다.’는 절차 외에는 사업을 승인해야하는 명시적 조항으로 해석될 여지가 있도록 구성되어 있는 것이다. 제148조에는 35개 법률에 따라 인·허가 의제사항과 투자진흥지구의 지정에 대한 인·허가 의제사항을 규정하고 있으며, 제150조의 일괄처리기구 설치, 제151조에 제한적 토지의 수용이 규정되어 있다. 제한적 토지수용은 개발센터시행계획에 의한 개발사업을 시행하는 제주국제자유도시개발개발센터와 「관광진흥법」에 의한 관광단지 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 유원지시설에 대한 사업시행자에게 제한적⁸⁾으로 수용 또는 사용할 수 있는 권리를 부여하고 있다.

개발사업의 시행승인은 제안서를 제출하면서 행정절차가 시작된다. 관련부서 및 관계기관과의 협의와 미래비전회의, 각종위원회의 심의 및 승인까지 제주특별자치도 내부자료에 의하면, (그림 4)와 같이 절차가 명시되어 있다. 관련 법률 및 조례 등에는 이와 같은 절차사항에 대한 명문화된 조항을 제한적으로 밖에 찾아볼 수 없으나, 절차를 행정에서 운용하고 있다.

8) 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제151조(제한적 토지수용)제1항에는 ‘사업 대상 토지면적 중 국유지·공유지를 제외한 토지의 3분의 2이상을 소유하고 토지소유자 총수의 2분의 1이상의 도의를 받고 개발사업에 따른 사업규모가 도조례로 정하는 일정 면적(50만㎡) 이상이면 개발사업에 필요한 토지 건물 또는 정착한 물건과 이에 관한 소유권 외의 권리를 수용 또는 사용할 수 있다.’고 규정되어 있음



(그림 5) 개발사업의 시행승인 절차

자료 : 제주특별자치도청(2017) 내부자료

3) 개발사업의 시행승인 대상

제주특별법에 따른 개발사업의 시행승인 대상은 법령에서 위임받아 제주특별자치도조례⁹⁾로 그 대상을 정하도록 하고 있다. 「제주특별자치도 개발사업시행승인 등에 관한 조례」 제13조 개발사업의 범위에 따라 별표2에서는 개발사업의 범위를 규정하고 있다. 개발사업의 범위는 도시의 개발, 산업단지, 항만, 수자원, 관광단지 등을 포함하여 14가지로 구분되어 있으며, 하천공사, 폐기물처리시설 등에 대한 부분까지도 개발사업의 범주 안에 포괄하고 있다.

개발사업의 시행승인 대상은 제주특별법에 규정되어 있어 일반법과 경합시 특별법 우선의 원칙에 따라 특별법에 의하여 처리를 하여야 하며, 이는 특별법이 일반법을 회피하는 수단으로 제도개선이 이루어져 개발사업의 대상을 정하고 있는지도 살펴봐야 할 것이다.

개발사업의 시행승인 대상은 14가지로 분류하고 있으며, 63가지 사업이 명시되어 있다. 63가지 사업에 대한 사업승인 실효성을 확보하기 위해서는 제주특별법 제148조에 따라 인·허가 등의 의제¹⁰⁾사항에 포함되어야 할 것이다.

하지만, 제주특별법에 따른 인·허가 의제사항은 36가지 법률에 따른 의제사항만을 명시하고 있다. 조례에 따라 개발사업의 시행승인 대상 개발사업 모두를 인·허가 의제사항에 포함하고 있지 않아 개발사업의 시행승인 대상과 승인에 대한 효력 관계는 미지수로 보인다. 이는 대상을 조례로 정하도록 하고 있지만, 법률에서 정한 인·허가 의제가 기반을 두지 않는 한, 그 실효성이 없다는 것이다.

조례에 의한 개발사업의 시행승인 대상과 법률에 의한 인·허가 의제대상을 표로서 정리하면 다음과 같다.

9) 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제147조제2항에 의하면 ‘도지사의 시행승인을 받거나 의견을 들어야 하는 개발사업의 범위는 도조례로 정한다.’라고 규정되어 있음

10) 인·허가 등의 의제는 개발사업을 시행하려는 자가 개발사업의 시행승인을 받거나 의견을 들은 경우 인·허가 의제 대상 등에 대한 허가·인가·지정·승인·협의·신고 등을 받은 것으로 보며, 개발사업의 시행승인 고시 가 있으면 관계 법률에 따른 허가등의 고시·공고 등이 있는 것으로 봄

<표 7> 개발사업의 시행승인에 따른 개발사업의 범위

구 분	개발사업의 범위
1. 도시의 개발	도시개발사업, 대지조성사업, 택지개발사업, 주택재개발사업 및 도시환경정비사업, 물류단지조성사업, 여객자동차터미널사업, 물류터미널사업, 학교, 공공하수처리시설, 외국교육기관, 국제고등학교, 외국인학교, 의료기관, 유통업무설비, 주차장, 시장, 지하도로(18가지)
2. 산업입지 및 산업단지조성	단지조성사업, 자유무역지역 지정, 공장(3가지)
3. 에너지 개발	전원개발사업, 발전소, 옥외변전소(3가지)
4. 항만건설	어항시설, 항만시설(2가지)
5. 수자원개발	저주시설, 댐, 하구둑(3가지)
6. 공항의 건설	공항개발(1가지)
7. 하천의 이용 및 개발	홍수관리구역의 하천공사(1가지)
8. 체육시설의 설치	골프장, 스키장, 자동차경주장, 경륜 및 경정시설, 청소년활동시설, 청소년수련지구(7가지)
9. 관광단지의 개발	관광사업, 관광지, 관광단지, 온천개발사업, 자연공원시설, 공원마을지구, 유원지시설사업, 공원시설, 농어촌관광휴양단지, 관광농원, 자연휴양림, 수목원, 문화산업 중 영화 방송영상물과 관련된 시설, 공연장(14가지)
10. 폐기물처리시설 및 분뇨처리시설의 설치	가축분뇨 처리시설, 폐기물처리시설(3가지)
11. 매립 및 개간사업	매립사업(1가지)
12. 산지의 개발	묘지, 초지조성, 채석·채토·채광을 위한 전용, 산지의 전용(4가지)
13. 골재의 채취	골재채취(1가지)
14. 삭도·케도의 건설	삭도 및 케도(2가지)

* 진한색은 특별법제148조에 따른 인·허가 의제 대상

자료 : 제주특별자치도 개발사업시행 승인 등에 관한 조례 별표2(2016.12.20.) 재편집

3. 선행연구 검토

갈등을 주제로 한 연구는 앞서 이론적 고찰에서 살펴보았듯이 심리학, 행정학, 사회학 등 여러 학문분야에서 다양한 기준과 관점에서 논의되고 있다. 본 연구에서는 제주특별법에 따른 개발사업의 시행승인 제도를 통하여 개발사업이 진행되나, 개발사업의 시행승인으로 추진된 개발사업에 따른 갈등분석 연구가 거의 이루어지지 않아 다른 일반법 및 특별법에 의한 개발사업에 따른 갈등분석에 대한 선행연구를 중심으로 검토하고자 한다.

개발사업으로 야기된 갈등에 대하여 갈등 요인, 갈등 유형, 갈등 전개과정, 갈등 관리방식 등에 관한 연구를 검토하겠으며, 개발사업의 종류는 택지개발, 도시개발, 정비사업(재개발, 재건축 등)¹¹⁾, 혁신도시개발 등이 있다.

1) 선행연구 검토

홍인옥(2004)은 주택재개발사업에서 발생하는 갈등을 관련 이해당사자 간 문제로 인식하였다. 주택재개발사업에서 갈등관계에 초점을 맞추므로써 갈등관리를 주체 간 갈등 해소에 초점을 맞추었다. 따라서 토지 및 건물 소유자, 임차인, 시행 및 시공사, 행정 상호간 이해관계가 대립되는 갈등사안을 발굴하고 경제적 요인과 제도적 요인을 토대로 갈등관리 방안을 수립하였다. 갈등해소방안으로 기본계획 수립단계부터 철저한 현장조사와 주민의견수렴, 조합원 및 추진위원회를 대상으로 한 사업교육 시행, 기반시설 및 공공시설 설치기준의 명확성 확보를 제안하였다. 특히, 이 연구에서는 발생하는 갈등에 대한 관리 주체를 공공부문의 역할 확대가 필요함을 강조하였다.

최막중·김준형(2005)은 재개발사업에 참여할 수 있는 소유자 집단 내에서도 주민들 간의 갈등으로 인한 사업기간의 지연 등이 발생하는 현상에 주목하고, 갈등 원인은 소유자간 경제적 이해관계에 있으며, 재개발 과정에서 발생하는 경제

11) 정비사업은 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비사업을 말한다.

적 부담을 경험하는 소유자들과 경험하지 않는 소유자들 간에 갈등이 발생한다고 보았다. 이에 재개발사업 과정에서 경제적 부담을 경험하는 소유자들의 특성을 분석하고, 이들이 느끼는 부담감을 최소화하는 지속가능한 갈등해소형 재개발 방안을 제시하였다. 재개발사업에 참여하는 소유자들의 인구·사회학적 특성 중에서는 연령이 높을수록, 경제적 특성에서는 월 가구소득이 낮을수록 경제적 부담을 크게 느끼는 것으로 나타났으며, 물리적 특성에 있어서는 세입자가 있을수록, 건물사용연수가 길수록, 토지가치가 낮을수록 경제적 부담에 처한다고 하였다. 또한 소유자들의 경제적 부담은 월 가구소득, 세입자여부, 연령, 건물사용연수, 토지가치 등의 순서대로 영향력을 미치며, 소유자 가구가 처한 개별적 상황(소득, 세입자여부, 연령)이 자산 가치 요소들(토지 및 건물 가치)보다 더 큰 영향을 주고 있는 것으로 나타났다. 이러한 소유자들의 경제적 부담감을 최소화하는 지속가능한 갈등 해소형 재개발 방안으로 재개발사업의 '동의율'에 대한 개념을 수정하고, 경제적 부담을 이유로 반대를 주장하는 소유자들에 대한 배려를 위해 사업에 필요한 동의율 확보 후 추가적 동의율을 확보하는데 따른 인센티브 적용을 제안하였다. 또한 분석결과 도출된 특성을 반영하여 소득이 없고 고령인 소유자를 위해서는 기존 주택에 대한 역모기지(Reverse Mortgage) 도입, 세입자가 있는 가구의 보증금 상환에 대한 부담해소를 위해 공공이 저리 금융 지원, 안정적인 임대소득이 필요한 가구 또는 토지나 주택면적이 작아 재입주가 어려운 가구에 대해 다양한 평면과 가격대의 주택 공급을 통해 원거주민들의 재입주율을 높이는 특화된 정책개발을 제안하였다.

나태준(2007)은 청계천 복원사업의 추진과정상의 갈등관리 과정을 협상 이전 단계, 협상단계, 협상 이후 단계로 나누어 분석하고, 갈등관리 방안을 제시하였다. 갈등관리 방안으로 첫째, 정치적 비전제시로 대규모 프로젝트 성공을 위해서는 누구나 납득할 만한 정치적 비전을 제시하는 것이 중요하고, 이를 위해 적극적 홍보 등이 필요하며, 둘째, 시민참여와 시민의사 수렴의 중요성으로 사업구상 단계에서 시민과 이해관계자들에게 정책문호를 개방하여 이들을 적극 참여시키는 자세가 중요하다고 하였다. 셋째, 실효성 있는 대책마련이 필요하다는 것으로 사업 내용과 해당지역 특성을 고려한 실질적 세부대책 마련이 필요하다고 하

였다.

김성연·이영환(2011)은 주택재개발사업 추진과정에서 발생하는 갈등의 근본 원인으로 이해당사자 간 불신, 조합역할 미흡, 사회·경제적 약자 미 고려, 감정평가 불신을 도출하였다. 도출한 갈등의 근본 원인을 해결방안으로 주민참여 확대를 위해 주민참여 방법, 과정 등을 포함한 주민참여전략 수립, 멘토 제도, 클린업 시스템 의무적용 및 조합임원 자격요건 강화를 위한 규정신설 제안을 통한 조합의 전문성, 투명성 확보 및 역할 강화를 제안하였다. 또한 사회·경제적 약자를 위한 사회 소외계층에 대한 실태조사 의무화, 임대주택 공급 기준 탄력 적용 및 매입임대주택 정책 확대 방안을 제시하였으며, 초과이익 환수제도, 감정평가 업체 선정의 투명성 확보 및 평가금액 검증 제를 제시하여 감정평가 불신을 타파하고자 제안하였다. 주택재개발사업에서 발생하는 개별 갈등의 근본 원인을 일간지 주요기사 검토 및 선행연구 분석을 토대로 갈등항목을 도출하여 사업 단계별로 유형화하고, 이를 설문조사와 통계적 검증을 통하여 객관성을 확보하였다. 객관성을 확보하여 도출한 갈등 근본 원인에 대해 갈등관리 방안을 제시하였으며, 갈등 예방적 접근을 수행하여 대안을 제시했다는 점에서 시사점이 있다.

<표 8> 주택재개발사업 단계별 주요 갈등항목

단계	세부 사업단계	갈등항목
계획 단계	도시·주거환경 정비기본계획 수립	부동산 투기(지분 쪼개기 등)로 인한 주민 간 갈등
	정비구역 지정	구역지정 의견 차이로 인한 주민 간 갈등
		정비구역 철회 요구로 인한 주민 간 갈등
		구역지정 의견 차이로 인한 지자체와 주민 간 갈등
		주민 의견수렴 부재로 인한 지자체와 주민 간 갈등
		구청장 재량권 남용으로 인한 지자체와 주민 간 갈등
		정비구역 철회 요구로 인한 지자체와 주민 간 갈등
		재개발 방식 선정에 따른 지자체와 주민 간 갈등
구역지정 이후 신규 세입자로 인한 갈등		
준비 단계	추진위원회 승인	조합(추진위원회) 불신으로 인한 주민 간 갈등 조합(추진위원회) 구성 시 주민 상호간 불신
	조합설립 인가	재개발 방식 선정에 따른 주민 간 갈등
		동의서 징구 적정성에 따른 조합(추진위원회)과 주민 간 갈등
		비상대책위원회와 조합(추진위원회) 간 갈등
시행 단계	사업시행 인가	조합(추진위원회)의 세입자 대책 미흡에 따른 갈등
		지자체와 기부채납 면적 및 용적률 적용에 따른 갈등
		일률적 아파트 건설방식에 대한 조합(추진위원회)과 주민 간 갈등
		조합(추진위원회) 일방적 사업추진에 따른 조합(추진위원 회)과 주민 간 갈등
		지자체의 주거이전 대책 미수립에 따른 갈등
		중전 거주자 재정착을 위한 조합(추진위원회)의 노력 미흡
		독거노인, 소년소녀가장에 대한 지자체 미고려에 따른 갈등
	관리처분계획 인가	감정평가에 대한 불신으로 인한 갈등
		토지 및 주택 보상에 따른 갈등
		추가 분담금 부과에 따른 조합(추진위원회)과 주민 간 갈등
이주, 철거, 착공	세입자 강제철거로 인한 조합(추진위원회)과 세입자 간 갈등	
	사업시행 전 과정	조합(추진위원회)의 재개발사업 관련 정보제공 미흡에 따른 갈등
조합(추진위원회)의 전문성 부족으로 인한 조합(추진위원 회)과 주민 간 갈등		
완료 단계	준공인가	지자체의 재개발 관련 정보공개 거부로 인한 주민과 갈등
	청산	청산금 산정 등 조합청산과 관련된 조합(추진위원회)과 주민 간 갈등

자료 : 김성연·이영환. 2011. 주택재개발사업의 갈등원인 및 갈등관리 방안. 대한국토·도시계획학회지 「국토계획」 제46권 제7호. 26p.

박병옥(2010)은 주택재건축·재개발사업 추진과정 중 갈등 빈도가 가장 높게 발생하는 사업초기단계인 정비계획 수립 및 추진위원회 설립 단계에서 주민관련 갈등상황에 초점을 두고 그 원인 분석 및 갈등이 특정 대상지와 어떠한 상관관계가 있는지를 알아보았다. 기존 연구논문과 언론보도내용을 중심으로 주민관련 갈등 사례를 수집하여 분석하여 대상지를 입지에 따라 역세권, 아파트밀집지역, 아파트 및 저층노후주택 혼재지역, 저층노후주택밀집지역, 구릉지, 주거외용도 혼재지역으로 유형을 분류하였다. 6개 유형으로 분류된 대상지에 대한 갈등양상과 원인을 분석한 결과 주민갈등은 주민 이해관계차이에 의해 발생하며, 이해관계는 대상지 입지에 따라 다르게 나타나는 것으로 분석되었다. 역세권에서는 대상지와 역세권과의 거리가 근접할수록 주민과 상인 간 갈등이 많이 발생하며, 아파트밀집지역에서는 평형차이로 인한 지분갈등, 통합개발 반대에 따른 갈등이 주로 발생하였다. 저층노후주택밀집지역에서는 거주자(세입자 포함), 토지소유주, 건물주, 저소득층 간 혼재양상이 심할수록 갈등빈도가 높게 나타났다. 구릉지의 경우 대상지의 지형적 위치에 따른 개발 규제 사항(지형, 경관, 밀도 등)으로 인한 사업성 저하로 주민갈등이 발생하며, 주거외용도 혼재지역은 혼재도가 심할수록 갈등 발생빈도가 높은 것으로 나타났다. 따라서 도시재생사업의 성공적인 수행을 위해서는 본 사업의 원 취지를 살릴 수 있도록 근본적인 문제해결이 선행되어야 하며, 주민들의 사회·경제·문화적 요소와 이해관계를 고려한 구역설정, 주민의견수렴 확대, 대상지 유형별로 다르게 나타나는 갈등양상을 정확하게 파악하고 대상지 유형에 맞는 차별화된 개발방식과 개발프로그램 도입을 제안하였다.

김용만(2016)은 대전광역시 주택재개발정비사업의 지역 추진실태 및 문제점을 살펴본 후 법률적 분쟁이 진행되고 있는 지역갈등 사례를 대상으로 시행단계별 갈등요인을 전문가직군별 중요도 분석을 통해 대표성 있는 갈등유형 변수를 확정하고, 단계별 절차에서 나타나는 갈등요인에 따른 관리방안을 제시하였다. 통합중요도 산출결과 가중치가 가장 높게 나타난 요인은 ‘조합설립 추진의 찬반대립’이며, 이에 대한 관리방안은 ‘행정기관 담당자와 중재 전문가를 통한 찬성과 반대하는 주민들과 토론의 장’인 것으로 나타났다. 전(前)·현(現)조합(추진위원회) 직군에서 중요도가 높게 나온 갈등요인은 ‘조합의 전문성 및 투명성 부재’이며,

관리방안으로 조합 임원의 경우 사업운영에 따른 전문성을 갖추어야 한다는 것을 가장 중요항목으로 선정하였다. 협력업체 및 시공사 직군에서 갈등요인은 ‘조합의 전문성 및 투명성 부재’로 조합 임원의 경쟁력을 갖추기 위해서는 행정청의 정기적인 교육과 전문기관 상시자문을 통해 업무능력을 높여야 한다는 관리방안이 필요하다고 하였다. 공무원 직군에서 갈등요인은 주민 의견 미반영으로 이를 해소하기 위해서는 설명회, 세미나 등을 개최하여 충분한 의견 수렴과정이 필요하다는 의견을 제시하였다. 전문가(연구원, 정비사업 전문 공인중개사)집단에서 갈등요인은 조합설립 추진 시 찬성과 반대의 대립으로 정비사업 계획 추진 시 주민 의견을 수렴하고 조합운영에 적극 참여해야 함을 강조하였다. 단계별 나타나는 갈등과 그에 대한 대응방안으로 계획단계에서 조합설립 추진 시 찬반 대립의 경우 행정기관 담당자 및 중재 전문가를 통한 중재의 장(토론의 장) 마련을 제안하였으며, 조합의 전문성 및 투명성 부재의 경우 초기비용 조달을 위한 규정 신설과 시공사 및 협력업체로 인한 부조리 방지 정책이 필요하다고 하였다. 시행 단계에서는 사업계획 변경에 대한 갈등을 해소하기 위해 일관성 유지를 위한 중장기적인 정책 마련과 법 제도 필요성을 제시하였으며, 주택시장 침체로 인한 시공사의 비협조의 경우 분양가 하한제 도입으로 시공사의 경제여건 보장을 제안하였다. 완료단계에서 나타나는 갈등으로는 주택시장 침체로 인한 일반분양 저조로 분양가 상한제 도입을 통한 일반분양 활성화를 제안하였다.

한성수(2014)는 기존 주택재개발사업의 갈등사례를 공공사업시행자 입장에서 갈등원인별로 유형분류 하였으며, 갈등주체 및 내용에 따라 사실관계, 이해관계, 구조적, 가치 갈등으로 재분류하였다. 갈등유형별 중요도 산정 결과 보상분쟁과 관련하여 이해관계 갈등이 가장 중요한 것으로 나타났으며, 사업계획 및 준비단계에서는 구역지정과 관련된 주민의견 등의 갈등, 사업시행단계에서는 보상이나 추가 분담과 같은 갈등이 중요한 것으로 분석되었다. 이러한 갈등을 해소하기 위해서 도시재생사업의 갈등관리를 위한 ‘갈등영향분석서’의 도입을 통한 사전 갈등인지체계 마련을 제안하였으며, 사업초기 구역지정, 정책에 따른 사실·가치 갈등의 완화를 위해서는 ‘참여적 의사결정’ 도입과 이해·구조적 갈등은 협상을 통한 갈등관리를 제안하였다. 또한 중립적인 제삼자를 통한 객관적인 갈등해결을 위해

전담기구나 제도의 보완이 필요하다고 제안하였다.

배남진(2007)은 공영택지개발사업 추진과정에서 발생하는 갈등사례를 갈등원인, 갈등과정, 원인별·관리행위별 대응 등의 갈등과정과 그 결과를 도출하기 위한 갈등사례 분석모형을 이용하여 분석하였다. 갈등사례 분석모형을 통해 공영택지개발사업 갈등구조는 갈등주체인 정부 또는 공공기관인 사업시행자와 주민과의 사이에서 집단수준의 갈등이 강제수용과 손실보상에 관한 욕구갈등, 이해관계 갈등의 복합적 양상을 나타나는 것으로 분석하였다. 사업시행자의 갈등대응 특징으로는 주민들의 민원요구를 적극적으로 수용하려는 자세 유지를 들었으며, 갈등관리를 민주적인 절차에 의거 체계적으로 진행할 수 있는 전담기구 및 절차 수립, 투기방지 관점에서의 보수적 보상제도 규정을 투기억제와 보상 문제를 분리하여 각각의 문제에 대한 개선안을 마련해야 한다고 하였다.

강성민(2013)은 공영택지개발사업 목표의 차이, 의사소통의 장애, 한정된 자원경쟁을 갈등원인 요소로 도출하고, 갈등원인 요소가 갈등수준에 미치는 영향력 및 그에 따른 갈등결과 만족도에 대해 분석하였다. 그 결과 한정된 자원경쟁이 갈등수준에 가장 큰 영향을 미치며, 의사소통의 장애, 목표의 차이 순으로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 갈등수준은 갈등결과 만족도와 상관관계가 있는 것으로 분석되었으며, 갈등관리 방법 중 적응, 타협, 협조, 회피도 갈등결과 만족에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 갈등수준은 관등관리 방법인 적응, 협조, 경쟁에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과를 바탕으로 갈등수준-갈등결과-갈등관리 방법의 관계에 따른 갈등해소 방안으로 적응, 타협, 협조와 같은 순기능적 관리방법을 적용하되 사업 여건, 특성 및 민원 사례별로 선별적으로 구분하여 적용해야 한다고 하였다. 공영택지개발사업 갈등의 원인에 있어 목표의 차이는 공공과 개인의 이익 충돌로 사익의 침해를 최소화하기 위해 행위제한 완화 등의 갈등관리 해소방안을 제안하였으며, 의사소통 장애는 지구지정과 개발계획 수립단계에서 신속한 정보전달과 의사표현의 충분한 기회 보장, 사업투명성 확보와 신뢰 구축을 위해 주민 참여 방안 마련이 필요하다고 하였다. 뿐만 아니라 효율적이고 원활한 갈등관리를 위해 갈등에 대한 신속한 해소 방안 마련이 중요하다고 강조하였다.

윤성훈(2008)은 도시개발 추진과정에서 발생하는 갈등구조를 파악하기 위해 사업에 참여하는 주체와 갈등 원인 분석을 하였다. 분석결과 혁신도시 추진과정에서 발생하는 갈등은 갈등주체와 원인에 따라 크게 4가지 유형으로 구분하였다. 혁신도시 관련 정책을 원인으로 하는 정부 간에 발생하는 갈등 유형Ⅰ, 혁신도시 관련 보상을 원인으로 하는 갈등 유형Ⅱ, 혁신도시 정책을 두고 주민과 다른 참여집단 간에 발생하는 갈등 유형Ⅲ, 보상 문제를 원인으로 주민과 다른 참여집단 간에 발생하는 갈등 유형Ⅳ를 주요 갈등 유형으로 제시하였다. 혁신도시개발에 따른 피해 보상 문제를 원인으로 발생하는 갈등 유형Ⅳ는 이해관계 갈등으로 복합적인 양상을 띠며, 가장 중요하고 지역주민의 체감도가 높은 갈등 유형으로 보였다. 보상 문제 해결을 위한 공정한 평가제도 및 분배시스템 구축의 필요성을 강조했으며, 원활한 사업 추진을 위해서는 개발지역 내 저소득층에 대한 이주대책, 생계대책 등과 같은 지원방안 마련이 필수적으로 선행되어야 한다고 하였다.

정현주(2015)는 민관 합동형 개발사업 추진 사례를 통해 사업 참여자 간 갈등의 여파가 사업추진 성과와 또 다른 갈등의 발생과 확산되는 과정을 분석하고, 민관 합동형 개발사업 추진과정에서 발생할 수 있는 갈등을 예방하기 위한 갈등관리방안을 제시하였다. 갈등전개과정을 사업추진일정 기준으로 잠재적 갈등, 인지된 갈등단계, 갈등표출 및 여파단계로 구분하여 갈등단계별 직·간접적 이해당사자의 갈등이슈와 환경적 요인을 분석하고, 갈등해결을 위하여 사용된 갈등관리방안을 시행주체별로 분석하여 제시하였다. 첫째, 경제적, 법적 갈등발생요인의 최소화과 사전대책 마련을 위해 사업계획의 철저한 사전검토를 제안하여 민관 합동형 개발사업이 경제적 타당성을 확보하고, 법적, 제도적 불합리성을 극복하고자 하였다. 둘째, 갈등관리를 위한 제도적 관리 기구를 마련하고, 사업계획서에 사업 참여자별 갈등관리와 대응계획을 수립하도록 함으로써 사업추진과정 기간 동안 이를 평가 및 감독역할을 수행하여 효율적으로 갈등관리를 할 수 있도록 제안하였다. 셋째, 공공기관의 개발사업 등 관련 분야에 대한 전문성 확보, 정보 공유, 시민의식 향상 등을 통하여 개발사업에 대한 이해, 갈등 관리 중요성에 대한 인식고취를 위해 전문교육을 위한 제도와 지원책 마련을 제안하였다.

김형미(2007)는 관광개발사업이 지역 간 갈등에 영향을 미치는 요인을 규명하

는 것을 목적으로 강원 남부 폐광지역 관광개발계획으로 갈등이 발생하고 있는 태백시와 정선군에 대해 지역 간 갈등 진행 과정, 지역 간 갈등 형태, 지역 간 갈등 영향 요인을 분석하였다. 이론적 고찰 및 선행연구 검토를 통해 지역 간 이해관계, 관광개발 목표 및 내용, 추진 과정, 지역 간 상호 의존성이 지역 간 갈등에 미치는 영향과 지역 구조적 요인과 외부 환경 요인에 따른 지역 간 갈등 영향 요인을 분석하기 위한 연구 모형을 정립하였다. 분석 결과, 관광개발사업이 지역 간 갈등에 영향을 미치는 요인으로 지역 간 관광개발 비용 및 편익 차이, 개발 이익에 관한 인식, 개발 목표 및 내용의 신뢰성, 참여 및 절차의 합리성, 지역 간 커뮤니케이션 수준을 도출하였다. 자치단체, 지역 주민, 지역 관광 및 산업의 특징 등 지역 구조적 요인과 외부 자극 요인, 행정 및 제도적 요인 등의 외부 환경 요인은 지역 갈등에 영향을 부분적으로 미치는 요소로 작용하는 것으로 분석하였다. 연구 결과 지역 간 갈등 이해 집단에 대한 우선적 고려, 관광개발사업에 대한 적극적인 홍보 및 교육의 중요성, 관광개발 목표 및 내용에 대한 이해 집단의 신뢰성 확보 필요성, 관련 이해 집단 간 커뮤니케이션, 지역 제반 환경에 대한 분석의 중요성을 강조하였다. 이에 지역 간 광역적 협력 및 갈등관리체제 구축, 지역 간 정기적인 갈등 영향 분석, 참여 의사 결정 시스템 구축, 갈등 조정 전문가 시스템 마련 등의 정책적 제언을 하였다.

권영인·박정욱(2004)은 주요 SOC 건설사업 중 도로 및 철도 부문의 사업을 추진함에 있어 사업추진 과정에서 갈등을 최소화하기 위해 미국과 일본 등에서 도입 운영 중인 시민참가 제도(PI: Public Involvement)를 중심으로 연구하였다. 우리나라 교통부문 SOC 건설사업 추진 과정에서 나타나는 주요 갈등 원인으로 는 정부중심, 행정우월주의적인 사업추진, 사업단계별 시민 참가 기회의 부족, 시민 참가제도의 형식적 운영으로 실효성 부족, 주민들의 비전문성 및 넘비성 요구, 시민 참가를 위한 자원 부족을 이야기 하였다. 이러한 갈등 원인을 해소하고 사전예방체계 구축을 위해 PI제도 도입을 제안하고 있으며, PI제도 도입을 통해 국책사업의 타당성 평가지침 개선, 정보 공개를 통한 투명성과 객관성 확보, 주민을 대상으로 한 설명회, 워크숍, 홈페이지 등을 통한 시민 참가제도 확대, 갈등 예방과 해결 등 체계적인 관리를 위한 전문가 양성 및 교육 프로그램 시행을 제

안하였다. 또한 갈등발생유형별로 원인을 분석하고 분야별 특성에 적합한 갈등대응체계 형성을 위한 갈등관리매뉴얼 수립, 사업초기부터 주민참여가 가능하도록 관련법제도의 개선을 제안하였다.

김정화·이경원(2013)은 제주해군기지 건설을 두고 정부(해군)가 내세우는 국책사업이라는 ‘정책’의 관점의 논리와 지역 주민들의 ‘원칙’으로서 공동체 이익 관점의 접근 논리에서 발생하는 갈등상황을 다루고 있다. 제주해군기지 건설 논란의 본질을 공공사업의 추진에 있어 공익 판단을 둘러싼 정당성의 확보 여부로 보고, 이를 위해 기지건설을 둘러싼 찬·반 주장의 근거와 타당성을 통해 공공갈등의 원인과 결과, 대응방안을 제시하였다. Flathman의 공익관을 분석의 틀로 사용하여 결과의 원칙, 보편성의 원칙, 절차적 정당성, 공동체 가치의 관점에서 갈등상황을 분석하였다. 분석결과를 토대로 정부가 내세우는 ‘정책’의 공익을 확보하고 갈등상황을 해소하기 위한 방안으로서 ‘공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정’을 활용하여 ‘갈등조정협의회’ 등과 같은 중재시스템을 구축하는 것을 제안하였다. 대규모 국책사업에 있어 대안적 중재시스템의 실질적 활용과 정부정책의 신뢰성과 갈등 대처의 중립성을 담보할 수 있는 독립기관의 설치를 제시하였으며, 특별법 제정을 통한 지원방안 마련이 필요하다고 하였다. 지역주민들의 감정을 보살필 필요성을 이야기 하며 감정지불제를 이야기 하였으며, 커뮤니케이션 확대의 중요성을 강조하였다.

<표 9> 개발사업의 갈등관련 선행연구

연구자	개발사업	주요 내용
홍인옥 (2004)	재개발 사업	<ul style="list-style-type: none"> · 이해당사자 간 문제로 인한 갈등이 발생함 · 갈등 주체로 토지 및 건물 소유자, 임차인, 시행 및 시공사, 행정으로 구분함 · 갈등 주체간 발생하는 갈등 원인을 파악함
최막중 김준형 (2005)		<ul style="list-style-type: none"> · 개발사업 참여자 집단 내 갈등 원인은 소유자간 경제적 이해관계임 · 개발사업 참여자 집단의 인구·사회학적·경제적 특성을 분석함 · 참여자(소유자)의 경제적 부담은 참여자(소유자) 가구가

		<p>처한 개별적 상황(소득, 세입자여부, 연령)이 자산가치 요소들(토지 및 건물 가치)보다 더 큰 영향력을 미침</p>
나태준 (2007)	재개발 사업	<ul style="list-style-type: none"> · 지역 상인들과의 이해관계에 따른 갈등이 발생함 · 갈등을 최소화하기 위해 협상과정에 초점을 두고 협상준비단계-협상단계-협상이후 단계를 분석함 · 개발사업이 성공하기 위해서 사업의 명분확보, 리더쉽, 협상의 중요성을 강조함
박병옥 (2010)		<ul style="list-style-type: none"> · 사업초기단계인 정비계획 수립 및 추진위원회 설립 단계에서 주민관련 갈등상황에 대해 원인 분석 및 갈등원인과 특정 대상지의 상관관계를 분석함 · 대상지 6개 유형(역세권, 아파트밀집지역, 아파트 및 저층노후주택 혼재지역, 저층노후주택밀집지역, 구릉지, 주거외용도 혼재지역)으로 구분하여 분석한 결과 지역주민과의 갈등은 이해관계 차이에 의해 발생한 것으로 분석됨
김성연 이영환 (2011)		<ul style="list-style-type: none"> · 개발사업 추진과정에서 발생하는 갈등원인을 분석함 · 갈등의 근본적 원인으로 이해당사자 간 불신, 조합역할 미흡, 사회·경제적 약자 미 고려, 감정평가 불신을 도출함
한성수 (2014)		<ul style="list-style-type: none"> · 공공사업시행자 입장에서 갈등원인별로 갈등주체 및 내용에 따라 사실관계, 이해관계, 구조적, 가치 갈등으로 유형을 분류함 · 갈등유형별 중요도 산정 결과 보상분쟁과 관련 이해관계 갈등이 가장 중요한 것으로 나타남 · 사업계획 및 준비단계에서는 구역지정과 관련된 주민의견 등의 갈등, 사업시행단계에서는 보상, 추가 부담 갈등이 중요한 것으로 분석됨
김용만 (2016)		<ul style="list-style-type: none"> · 시행단계별 갈등요인을 전문가직군별 중요도 분석을 통해 대표성 있는 갈등유형 및 갈등요인을 분석함 · 전문가직군별 통합중요도 결과 조합설립 추진의 찬반대립이 가장 중요 갈등요인으로 나타남 · 추진위원회 직군은 조합의 전문성 및 투명성 부재, 업체(협력·시공) 직군은 조합의 전문성 및 투명성 부재, 공무원 직군은 주민 의견 미반영, 전문가는 조합설립 추진시 찬성과 반대의 대립이 중요 요인으로 도출됨

배남진 (2007)		<ul style="list-style-type: none"> · 개발사업의 갈등구조는 정부 또는 공공기관인 사업시행자와 주민과의 이해관계에 의해서 발생함 · 갈등 발생은 목표의 차이, 한정된 자원경쟁, 상호의존성을 원인으로 봄
강성민 (2013)	택지개발 사업	<ul style="list-style-type: none"> · 개발사업의 갈등원인 요소로 목표 차이, 의사소통 장애, 한정된 자원 경쟁을 도출함 · 갈등수준의 영향 요인은 한정된 자원경쟁, 의사소통 장애, 목표 차이 순으로 분석됨 · 갈등수준은 갈등결과 만족도와 상관관계가 있음 · 갈등결과 만족은 적응, 타협, 협조, 회피 갈등관리 방법이 영향을 주며, 갈등수준은 적응, 협조, 경쟁에 유의한 영향을 미침
윤성훈 (2008)		<ul style="list-style-type: none"> · 보상과 관련된 이해관계에 의한 갈등을 다룸 · 갈등 발생 원인을 정책의 투명성(신도시 건설 목표, 지역적 특성 반영, 입지 적합성, 정책 일관성, 주민참여 및 정보 개방)과 보상의 적절성(법률적 보상기준의 적절성, 감정평가 적절성, 이주 및 생계대책 마련 등) 요인에 의한 것으로 나타남
정현주 (2015)	도시개발 사업	<ul style="list-style-type: none"> · 갈등전개과정을 사업추진일정 기준으로 잠재적 갈등, 인지된 갈등단계, 갈등표출 및 여파단계로 구분하여 갈등단계별 직·간접적 이해당사간의 갈등이슈와 환경적 요인을 분석함 · 당사자별 이익에 따라 이해관계가 형성·변경되는 전개 양상이 나타남 · 갈등요인 중 주요 요인은 정치 적·경제적 요인이며, 제도적 미흡, 사업타당성 검토 등 기술적 요인이 갈등을 심화시키는 것으로 분석됨
김형미 (2007)	관광개발 사업	<ul style="list-style-type: none"> · 지역 간 갈등 진행 과정, 지역 간 갈등 형태, 지역 간 갈등 영향 요인을 분석함 · 개발사업이 지역 간 갈등에 영향을 미치는 요인으로 지역 간 관광개발 비용 및 편익 차이, 개발 이익에 관한 인식, 개발 목표 및 내용의 신뢰성, 참여 및 절차의 합리성, 지역 간 커뮤니케이션 수준을 도출함

		<ul style="list-style-type: none"> · 자치단체, 지역 주민, 지역 관광 및 산업의 특징 등 지역 구조적 요인, 외부 자극 요인, 행정 및 제도적 요인 등의 외부 환경 요인은 지역 갈등에 영향을 미치는 것으로 분석됨
권영인 박정욱 (2004)	SOC건설 사업	<ul style="list-style-type: none"> · 개발사업 추진과정에서 발생하는 갈등을 최소화하기 위해 시민참가 제도(PI: Public Involvement) 도입을 중심으로 사례연구를 함 · 주요 갈등 원인으로 정부중심, 행정우월주의적인 사업추진, 시민 참가 기회 부족, 시민 참가제도 실효성 부족, 주민들의 비전문성 및 넘비성 요구, 시민 참가를 위한 재원 부족을 도출함
김정화 이경원 (2013)	국책 사업	<ul style="list-style-type: none"> · 정부와 지역주민의 이해관계 갈등을 다룸 · Flathman의 공익관을 사용하여 결과의 원칙, 보편성의 원칙, 절차적 정당성, 공동체 가치의 관점에서 갈등상황을 분석함

자료 : 선행연구 검토 결과를 바탕으로 연구자 작성

2) 시사점

선행연구 검토 결과 갈등은 개발사업 추진과정에서 나타나는 여러 문제점 중 가장 중요한 지연요인으로 간주하고 있다. 또한 갈등은 개발사업 추진과정에서 필수적으로 일어나며, 해결해야 하는 일련의 과정 중 하나로 보고 갈등의 원인을 분석하고자 하는 연구들이 대부분이다. 선행연구 대부분이 개발사업 추진과정에서 나타나는 갈등 양상과 유형을 분석하고, 이에 적합한 대응방안을 얼마나 신속하게 마련하여 대처하느냐에 따라 개발사업의 성패가 좌우된다고 하였다.

나태준, 김성연·이영환, 김용만, 배남진, 정현주, 김형미는 개발사업 추진단계 또는 사업추진과정에서 나타나는 갈등이 전개되는 과정을 분석하여 원인을 도출해내고, 이를 해소하기 위한 정책적 제언을 제시하였다. 특히 박병욱은 개발사업 초기단계에서 갈등원인과 사업대상지의 상관관계를 분석함으로써 사업대상지의 특성에 따라 개발사업의 추진방식 뿐만 아니라 갈등대응방안 역시 달라져야 한다고 말하였다. 강성민은 갈등원인, 갈등수준, 갈등결과 만족도 간의 상관관계를

분석하여 갈등을 해결하기 위한 대응시기 및 원인에 따른 적절한 대응방안에 따라 갈등상황이 부정적인 요소로만 작용하는 것이 아닌 긍정적 기능을 할 수 있음을 보여주고 있다. 홍인옥, 최막중·김준형, 윤성훈은 개발사업 추진 주체 간에 발생하는 갈등관계에 초점을 맞추고 갈등원인 및 특성을 분석하였다.

갈등은 그 전개과정에서 발생하는 원인과 그 원인에 따른 상호의존성을 지닌 2 이상의 주체 간 상호작용 결과로 원인과 주체에 따라 갈등유형, 갈등수준, 대응방안 등이 달라지며, 갈등상황이 다양하고 복잡하게 얽히는 양상이 나타나게 된다. 이에 따라 본 연구의 주제인 예래휴양형주거단지 개발사업의 갈등양상을 분석함에 있어 갈등의 원인과 주체간의 특성을 파악하여 개선방안을 제시하고자 한다.

Ⅲ. 사례분석

1. 분석의 틀

1) 사례분석을 위한 분석의 틀

본 연구의 목적은 예래휴양형주거단지의 갈등사례분석을 통하여 개발사업의 시행승인 제도 개선방안을 도출하고자 하는 것이다. 앞선 장에서 본바와 같이 갈등에 대한 다양한 원인에 따라 그 해결방안을 제시하고 있지만, 제주특별법에 따른 개발사업의 시행승인에 대한 갈등 분석은 전무한 실정이다. 또한 개발사업의 시행승인과정에서 갈등상황이 확대, 심화 되는 되는 상황에 대한 근본적 접근을 행정절차의 바탕이 되는 법률에 의한 제도에서부터 보고 그 개선방안을 제시하기 위한 분석의 틀을 다음과 같이 설정하겠다.

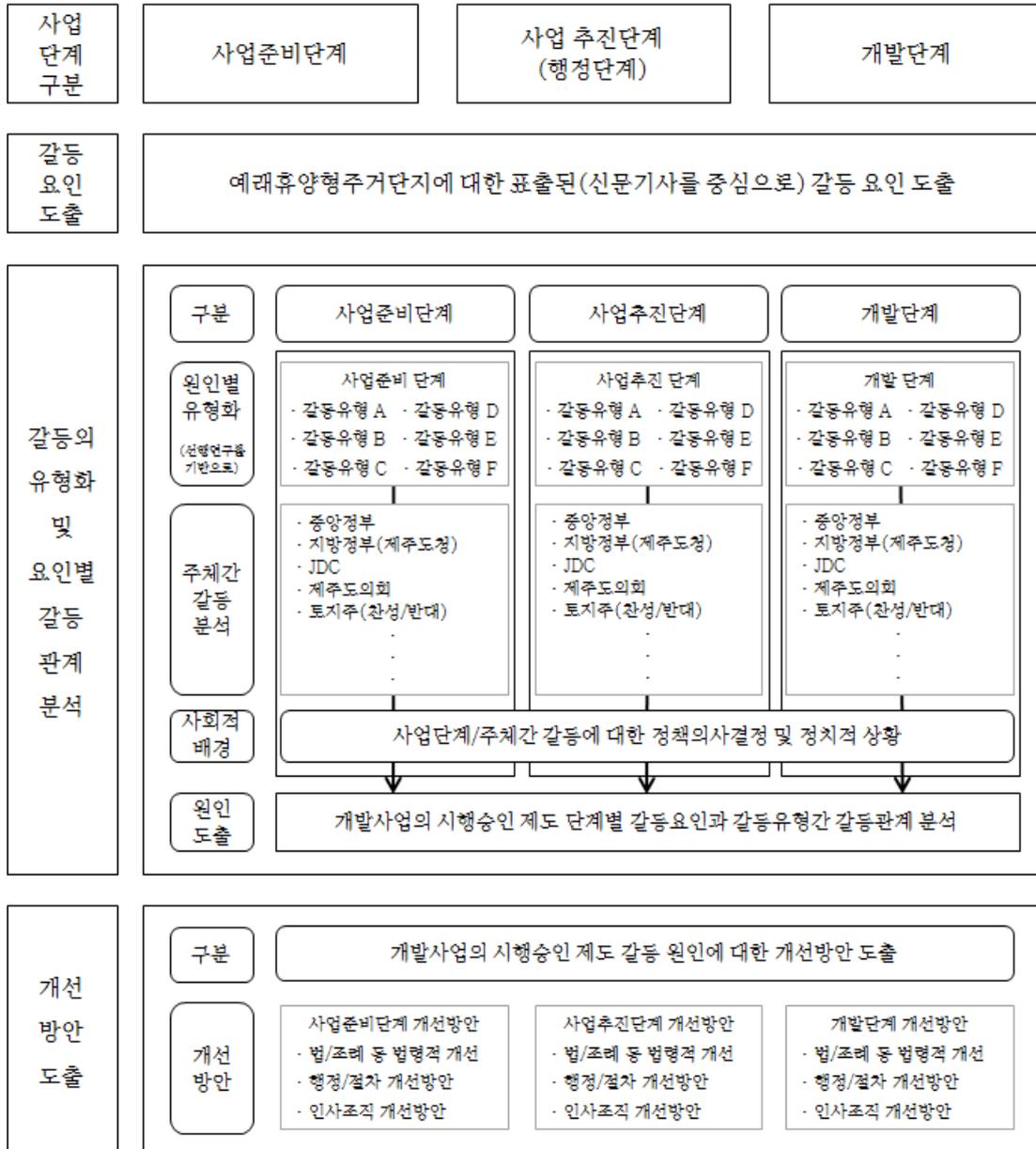
개발사업의 시행승인제도에 대해 개괄적으로 검토하기 보다는 좀 더 면밀히 살펴보기 위하여 단계를 구분하고자 한다. 선행연구를 통해 살펴본바, 개발사업의 경우 사업준비단계, 사업추진(계획)단계, 개발(공사)단계, 공사완료 후 준공단계로 구분한다. 개발사업의 시행승인 또한 제주도만의 개발사업 제도로 먼저 사업의 추진단계를 구분하기 위한 절차와 제도를 분석 하겠다. 개발사업의 절차와 제도를 분석한 후 개발사업의 시행승인 절차에 따라 개발사업을 구분하는데, 사업이 확정되기 전 준비를 하는 단계를 사업준비단계, 계획을 수립하고 행정기관의 인·허가는 절차를 이행하는 사업추진단계, 개발사업의 승인과 개발계획의 확정 후 공사를 시행하는 개발(공사)단계로 구분하겠다.

사업의 추진 단계별 구분에 따라 예래휴양형주거단지의 추진경위를 살펴보고, 추진단계별 발생하는 표출된 갈등을 조사하겠다. 표출된 갈등은 임의적 갈등상황을 배제하기 위하여 신문기사를 통해 명확히 인지될 수 있는 갈등 상황과 구조에 대해 파악하고, 표출된 갈등에 대한 사업단계별로 분류할 것이다.

이렇게 분류된 갈등상황과 요인에 대하여 선행연구를 통해 도출한 갈등의 원

인별 유형으로 구분하며 단계별 갈등을 분석하겠다. 또한 갈등 요인에 대한 그 주체가 누구인지 신문기사를 통해 파악하며, 주체별 유형화를 진행한다. 단계와 주체간의 갈등유형화와 그 당시의 정책의사결정 및 정치적 상황에 대한 배경을 살펴보고 그에 따른 개발사업의 시행승인 제도에 대한 단계별 갈등요인과 유형과의 관계를 종합 분석하겠다.

분석된 결과에 따라 갈등요인, 갈등원인, 갈등주체간의 관계에 따라 법률적, 행정·절차적, 인사·조직적 개선방안을 도출할 것이며, 상기와 같은 연구 분석의 틀을 다음과 같이 도식화 할 수 있다.



(그림 6) 분석의 틀

2) 분석방법

개발사업의 시행승인을 분석하기 위해 갈등에 대한 이론적 연구와, 개발사업과 관련된 갈등에 대한 선행연구를 검토하였으며, 이를 바탕으로 분석의 틀을 설정하였다. 설정된 분석의 틀을 기준으로 개발사업의 시행승인에 대한 제도개선을 위한 분석의 방법을 제시 하고자한다.

본 연구를 위한 자료는 다음과 같은 방법으로 수집하였다. 먼저 개발사업의 시행승인 절차와 단계는 제주특별법과 제주특별자치도내 제주형 자연친화적 관광개발사업 통합가이드라인 체크리스트 운영지침을 참고하여 단계를 구분하였다.

신문기사 자료의 수집은 빅카인즈¹²⁾를 활용하였다. 빅카인즈를 이용하여 2000년부터 2017년까지 검색기간을 설정하고 중앙지, 경제지, 지역종합지, 전문지를 대상으로 ‘예래휴양형주거단지’, ‘휴양형주거단지’에 대한 키워드 검색으로 기사를 검색하였다. 키워드 검색을 통해 도출된 1,451건의 관련 기사를 중심으로 선행 연구를 통한 도출된 갈등관련 키워드와 대비하여 갈등과 관련된 기사를 분석 자료로 활용하였다.

기사를 활용한 분석을 위해 기사를 통해 갈등이 발생하는 요인을 도출하고 그 요인별 갈등을 원인별 유형화와 주체별 유형화를 할 것이다. 본 연구의 목적이 예래휴양형주거단지의 갈등양상을 분석하여 개발사업의 시행승인 제도에 대한 개선방안을 도출하는 것이므로, 갈등에 대한 그 원인이 무엇인지와 그 주체가 누구인지에 대한 판단이 선행되어야하기 때문이다. 이는 프로이드가 말하는 양립할 수 있는 대립된 두 반응이 무엇인지와 그 주체에 따라 그 해결방안이 달라질 수 있기 때문이다.

개발사업의 단계별 갈등을 분류함에 있어 원인별 갈등 유형은 선행연구를¹³⁾ 통해 다음과 같이 구분하여 분석하였으며, 주체별 갈등에 대한 유형은 기존 선행 연구에서는 정부, 주민, 조합 등 일반적·포괄적 대상으로 유형화 하고 있어 예래

12) 빅카인즈 : 한국언론진흥재단에서 제공하는 사이트로 종합일간지, 경제지, 지역일간지, 방송사 등에 대한 뉴스분석 사이트. bigkinds.or.kr

13) 지속가능발전위원회(2005), 김형미(2007), 건설교통부·사회갈등연구소(2007), 김성연(2011), 유영성의 연구에 따른 원인별 갈등유형 재편집

휴양형단지과 관련된 갈등 주체에 대한 좀 더 세밀한 분석이 어려울 것으로 보인다. 본 연구는 갈등 주체에 대한 좀 더 구체적 분석을 위해 신문기사별 언급된 주체를 기반으로 갈등의 주체파악을 하고, 여기에서 도출된 주체에 대한 유형화를 하여 분석토록 하겠다.

<표 10> 갈등의 원인별 유형 구분

원인별 유형	갈등의 의미	비고
사실관계 갈등	이해당사자간 불신과 객관적 사실의 이해나 해석의 차이에 의한 갈등	A
이해관계 갈등	한정된 자원이나 권력에 대해 서로 경계하거나 이해관계의 분배 방법 및 절차 등에 대한 갈등	B
구조적 갈등	갈등 당사자 외부의 상황적 요인(제도, 관습 등)에 의한 갈등	C
관계상 갈등	불신 오해 및 편견 등 관계형성 곤란으로 인한 갈등	D
가치관 갈등	가치관이나 신념체계, 종교와 문화 등에 대한 시각차에서 비롯되는 갈등	E
정체성 갈등	개인 및 집단의 정체성 훼손 강요로 인한 갈등	F

자료 : 지속가능발전위원회(2005), 김형미(2007), 건설교통부·사회갈등연구소(2007), 김성연(2011), 유영성의 연구에 따른 원인별 갈등유형 재편집

또한 신문검색 과정을 통해 나타나는 갈등시기의 사회적 상황과 배경에 대해서는 갈등 관계를 고려하고 갈등에 대한 이해도를 높이기 위해 기술하고자 한다. 다만, 사회적 상황과 배경에 대해서는 갈등 원인별 유형 및 주체별 유형과 연관성에 대해서는 구체적이고 객관적인 인과관계 파악이 본 연구에서는 어려울 것으로 사료되어 참고자료로써 단순 기술할 것이다.

분석을 종합함에 있어 분석된 원인별 유형과 주체별 유형을 갈등 요인에 따

라 어떠한 관계로 형성되어 있고 어떠한 특성을 보이는 지에 대한 분석을 종합 하겠다. 종합된 분석을 통해 갈등의 요인별 갈등원인, 주체에 대한 흐름과 양상을 도출할 것이다.

이렇게 도출된 갈등의 요인과 원인별 갈등 유형, 주체별 갈등 유형은 법과 조례와 같은 법령적 개선방안과 사업의 추진방식과 방법, 절차에 따른 행정적, 절차적 개선방안, 사업을 추진하는 조직, 행정인력 관점의 인사·조직적 개선방안에 대해 개선방안을 제시하고자 한다.

2. 예래휴양형주거단지 갈등양상 분석

1) 예래휴양형주거단지 추진개요¹⁴⁾

예래휴양형주거단지의 최초시점은 1997년 11월 도시계획시설인 유원지로 결정되면서 부터다. 예래휴양형주거단지는 당시 예래유원지라는 이름으로 관광산업 육성과 관광경쟁력 강화를 위한 유원지의 확보를 통한 관광시설 유치토록 계획된 서귀포시 7개소 유원지중 한 곳으로 우보악 유원지와 같이 신설되었다.

시설의 결정은 1997년 서귀포시 도시계획재정비를 통해서다. 기존의 중문관광단지 2단계 개발과 연계하여 서귀포시 서부지역 발전을 도모하기 위한 사유로 결정되었으며, 443,820㎡ 면적으로 결정되었다. 이후 2003년 수립된 제주국제자유도시종합계획의 7대 선도프로젝트 중 하나로 휴양형 주거단지 개발이 포함되었다. 7대 선도프로젝트는 국내·외 민간투자를 유치하여 개발하는 것으로 하며, 관광과 휴양분야를 중심으로 선정하였다. 휴양형주거단지는 서귀포시 예래동 일원의 226,800㎡의 규모로 의료와 상업, 스포츠센터 등이 포함된 휴양형 주거단지를 개발하는 것이다. 제주국제자유도시종합계획에 따라 JDC는 2003년 사업시행예정지 지정 되었고, 사업인가를 위한 통합영향평가를 시작한다. 2005년 통합영향평가를 완료하고 그해 10월 예래휴양형주거단지 개발사업의 시행승인을 최초로 득하게 되었다. 이 당시 유원지 시설 면적은 403,000㎡에서 743,700㎡로 증가하였으며, 휴양시설¹⁵⁾ 면적이 383,055㎡로 개발면적의 51.5%를 차지하고 있다. 용도지역은 보전녹지지역 100,000㎡를 자연녹지지역으로 변경하였다. 추후 관광단지로 결정함에 있어 유원지시설을 그대로 유지하는 중복적 사업 형태를 띠게 되었다. 이와 같이 유원지시설¹⁶⁾이며 관광단지인 경우 해당 법률에 따른 유원지 시설 정의와 목적 그리고 관광단지의 정의와 목적에 모두 부합하는 사업으로 추진되어야 하는 사업이 된 것이다.

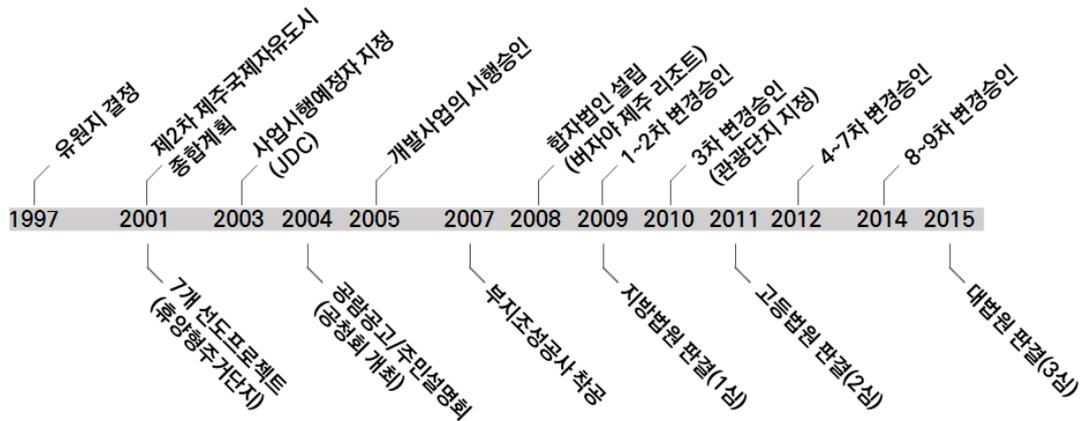
14) 예래휴양형주거단지의 개발사업의 시행승인 고시문과 제주도청의 내부자료를 기준 재편집

15) 도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙(2005년) 제58조제2항 3. 휴양시설 : 휴게실·놀이동산·낚시터·숙박시설·야영장(자동차야영장을 포함한다)·야유회장·청소년수련시설

16) 도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙(2005년) 제56조(유원지) 이 절에서 "유원지"라 함은 주로 주민의 복지향상에 기여하기 위하여 설치하는 오락과 휴양을 위한 시설을 말한다.

최초 승인 시 사업목적은 휴양형주거단지 조성 및 동북아 관광거점을 통한 제주국제자유도시 조성 및 고부가가치 관광산업의 창조, 지역경제 활성화에 두고 있다.

2007년 예래휴양형주거단지에 대한 부지조성공사가 착공되었고, 국토해양부로부터 합작법인 출자 승인을 득한 JDC는 2008년 합작법인인 버자야 제주 리조트(Berjaya Jeju Resort)를 설립 등기하였다. 국외 자본 투자로 개발사업은 본격적으로 추진하게 되었으며, 09년부터 토지수용재결에 대한 대법원 판결이 있던 2015년도까지 9차례의 개발사업의 시행승인에 대한 변경승인과정을 거쳐 현재 계획으로 승인되었다. 이 과정을 도식화하면 아래 그림과 같다.

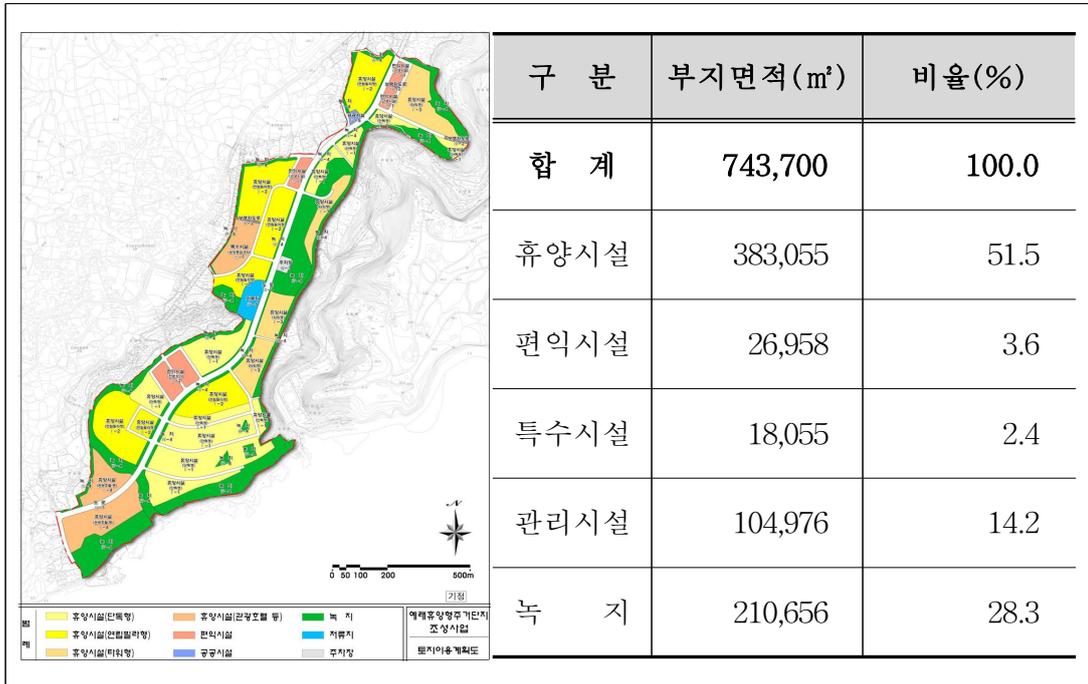


(그림 7) 예래휴양형주거단지 추진과정

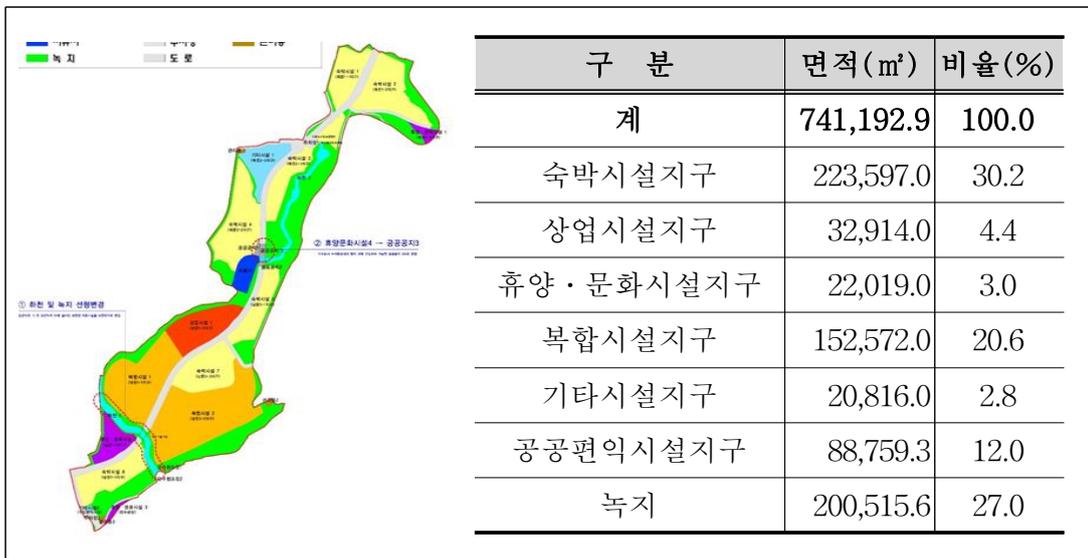
2009년 1월 합작법인 설립 후 최초 개발사업의 시행승인 변경과정에서 당초 15m 높이 이하로 계획되었던 남문지구 조성계획을 높이 150m, 240m 이하로 변경하였다. 높이계획에 대한 변경 사유는 ‘단지내 랜드마크 조성’이었으며, 당시 경관계획 시뮬레이션에서도 주변지형 및 건축물들과의 조화·부조화에 대한 분석이 제시되지 않았다. 이와 같이 변경에 대한 적절한 사유를 제시하지 않고 예래휴양형주거단지는 지속적으로 개발사업의 시행승인 변경과정을 9번이나 거쳤으며, 기반시설 등 공공시설의 면적은 축소되는 결과를 초래했다.

또한 사업성의 중요한 요인을 차지하는 숙박시설에 대해서도 최초 승인당시 호텔 300실, 콘도 1,500실로 총 1,800실 규모에서 최종 2,466실 규모로 약 137% 증가시켜 왔다.

예래휴양형주거단지의 최초 승인당시의 계획과 2014년 12월 최종 변경된 계획내용을 비교해 보면, 사업부지 면적은 근소하게 감소하였으나, 사업성과 직결되고 개발 후 사용할 수 있는 개발가능지인 휴양시설, 편익시설, 특수시설은 57.5%에서 숙박, 상업, 휴양문화, 복합 및 기타시설로 바뀌어 61%로, 이는 약 3.5% 증가하였다. 개발가능지의 3.5%증가를 위해 그만큼 공공편익 및 녹지시설이 감소하게된 것을 알 수 있다. 또한 개발계획의 세부시설 내용의 변경으로 숙박시설의 객실 수 증가, 건축연면적 증가를 초래하였다. 최초 승인당시의 토지이용계획과 2014년 12월 토지이용계획을 비교하면 다음 그림과 같다.



(그림 8) 2005. 10. 최초 개발사업의 시행승인 고시



(그림 9) 2014. 12. 개발사업의 시행승인(변경) 고시

또한 최초 승인을 포함하여 10차례 승인 및 변경승인과정을 거치는 동안 공식적 주민 의견수렴 또는 주민 참여는 2004년 10월 약 30일 기간 동안 이루어진 공람공고와 주민설명회 밖에 없었다. 이는 개발사업의 시행승인 제도에 따른 주민의견수렴이라기 보다는 통합영향평가에 의한 주민공람공고와 주민설명회이었다. 제주특별법에 의한 개발사업의 시행승인 과정에서 주민의견수렴, 주민의 참여과정에 대해서는 전혀 이루어지지 않았음은 9차례 변경승인 과정에서 주민참여가 전무한 것을 봐도 알 수 있다.

2) 예래휴양형주거단지 사업단계 구분

예래휴양형주거단지의 갈등사례를 살펴보기 전에 개발사업의 시행승인 제도에 대한 사업단계에 대한 구분과 구분된 단계를 통해 예래휴양형주거단지의 추진경위와 과정을 분석해야 한다. 개발사업의 단계별 구분은 앞서 말한바와 같이 행정절차가 이행되기 전인 사업준비단계, 행정절차가 추진되는 사업추진단계, 행정절차가 완료되어 공사가 시작되는 개발단계와 준공 후 운영단계로 구분되나, 예래휴양형주거단지의 경우 공사 중지가 된 사업장으로 사업준비단계, 사업추진단계, 개발단계로 구분하였다.

예래휴양형주거단지의 사업준비단계는 2003년 수립된 제주국제자유도시종합계획의 수립과정 중 예래휴양형주거단지가 발표된 2001년부터 예래휴양형주거단지에 대한 제주국제자유도시개발센터(JDC)가 사업시행예정자 지정 승인을 받아 개발사업의 시행승인이 시작하는 통합영향평가 초안 공람공고 및 주민설명회를 개최하는 2004년 10월 이전까지로 보았다. 사업추진단계는 환경영향평가에 의한 공람공고 이후 개발사업의 시행승인을 득하는 2005년 10월까지로 구분하고, 개발단계는 개발사업의 시행승인 후 2017년 말까지로 설정하였다.

예래휴양형주거단지 추진경위를 살펴본바, 상기와 같이 명확히 구분하기 어려운 점도 있다. 예래휴양형주거단지로 추진하는 사업이 확정되기 전 유원지로 이미 결정되어 있던 점, 최초 승인 후 공사과정에서 9차례의 변경승인과정을 거친 점 등이 그 사유다. 특히 개발사업의 행정절차 이행단계는 사업추진단계로 구분

하고 있으나, 개발단계에서 공사 착공 이후 9번의 개발사업의 시행승인을 변경하는 과정이 있어 변경승인 중 발생하는 갈등에 대해 행정절차에 의한 갈등으로 사업추진단계로 구분을 해야 하는 것인지에 대한 논란이 있을 수 있다. 개발단계와 시기를 중복하여 개발사업의 시행승인 변경절차를 이행함에 있어 발생하는 갈등의 경우에는 사업계획 변경에 따른 행정절차상 갈등이 유발되었다고 볼 수도 있지만, 공사 중 사업의 필요에 의한 변경되는 성격이 강하므로 개발단계의 갈등으로 구분하여 분석하였다.

또한 사업단계별 분류 후 각 단계 안에서 갈등의 유형별 분석과정상 사업단계안 내용의 유형적·세부적 분류를 통해 분석이 필요한 경우 세부단계 구분을 통한 분석을 진행하였다.

3) 예래휴양형주거단지 갈등 유형화

(1) 사업준비단계 갈등

사업준비단계 갈등에 대한 신문기사 유형을 분석하기 전에 제주국제자유도시 종합계획 수립에 대한 제도분석이 함께 되어야 할 것이다. 당시 「제주국제자유도시특별법」은 2002년 4월부터 시행하는 것으로 전부개정 되었고, 특별법제4조에 따라 제주국제자유도시종합계획을 수립 하도록 하고 있다. 제주국제자유도시 종합계획은 도지사가 10년 단위로 수립하되 그 주요내용을 일간신문 및 관보에 고시하고 14일 이상 일반인이 열람할 수 있도록 하고 있다. 또한 제주도의회 동의를 얻고, 관계행정기관의 장과 협의 후 제주국제자유도시 추진위원회의 심의를 거쳐 최종 대통령 승인을 얻어 이를 결정토록 하고 있다.¹⁷⁾

17) 제주국제자유도시특별법 제5조(종합계획의 결정) (2002.04.01. 시행)

- ① 도지사는 종합계획을 제주도의회(이하 "도의회"라 한다)의 동의를 얻고 관계행정기관의 장과 협의한 후 제 10조의 규정에 의한 제주국제자유도시추진위원회(이하 "추진위원회"라 한다)의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어 이를 결정한다.
- ② 도지사는 종합계획을 변경하는 경우에는 도의회의 동의를 얻고 추진위원회의 심의를 거쳐 국무총리의 승인을 얻어 변경할 수 있다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항의 변경은 종합계획심의회 심의를 거쳐 이를 변경할 수 있다.

제주국제자유도시종합계획은 제주도를 국제자유도시로 개발하기 위한 기본시책부터 자연환경의 보전 및 오염방지, 관광산업의 진흥에 관한 사항 등 17가지의 내용을 포함하여 제주국제자유도시종합계획을 수립하도록 하고 있으며, 이를 변경하기 위해서는 국무총리의 승인을 얻도록 하고 있다. 또한 제주국제자유도시개발센터에서 제주국제자유도시종합계획에 따라 추진할 개발센터시행계획을 수립하여 건설교통부장관의 승인을 득하도록 하고 있다. 제주국제자유도시추진위원회는 국무총리 소속하에, 제주국제자유도시종합계획 심의회는 제주도에 두도록 하고 있다. 이는 제주특별법 목적인 제주도민이 주체가 되어 진행하는 개발사업이 아닌 중앙정부 승인을 받음으로서 중앙정부의 통제를 받는 형태의 계획수립이 되며, 제주국제자유도시개발센터 또한 국토부장관의 승인을 받도록 하고 있어 중앙정부 통제에서 벗어나지 못하며, 제주도의 주도적 권한을 가지고 있다고 볼 수 없는 형태로 제도가 이루어져 있다.

① 사업준비단계 갈등 원인별 유형 분석

예래휴양형주거단지 사업준비단계 갈등은 제주국제자유도시종합계획의 수립 추진과정부터 나타났다. 당시 갈등은 단순 휴양형주거단지 추진에 대한 갈등이 아닌 7대 선도프로젝트를 포함한 제주국제자유도시종합계획에 대한 갈등이 나타난 것이다. 제주국제자유도시종합계획의 추진에 대한 환경문제, 계획수립과정에 대한 주민의견 수렴문제, 도민 소득 증대 장치 등의 마련에 대한 우려를 표출한 것이다.

19일 발표된 제주국제자유도시 기본계획에 대해 제주도민을 포함한 일부 시민들은 기대와 우려가 뒤섞인 엇갈린 반응을 보이고 있다. 일단 기본계획이 관광활성화를 가져올 것이라는 점에 대해서는 대체적으로 의견을 같이하고 있다. 그러나 개발과정에서 나타날 환경보존 문제에 대해서는 회의적인 반응을 보이고 있다. 제주도내 시민단체들은 관광객 유치를 목적으로 골프장을 19개나 추가로 건설하는 등 개발 일변도인 기본계획에 대해 반대한다는 입장을 보이고 있다.

또 기본계획 입안과정에서 정부와 제주도가 공식적인 공청회를 한 번도 거치지 않은 사실도 문제점으로 지적되고 있다. 강모씨(제주시.38)는 "제주도의 운명을 가름할 중차대한 발전계획을 주민 의견수렴 없이 처리한 것은 불합리하다"고 말했다. ... (경향신문, 2001.11.20., 국제자유도시안 문제없나 - '장밋빛 제주' 기대반 우려반)

또한 국제자유도시 7대 선도프로젝트를 실현화하기 위한 용역 추진에 대해서도 갈등이 발생하였다. 국무총리실 산하 자유도시추진기획단의 선도프로젝트 용역발주에 지역주민의 의견은 사실상 배제되는 현실과 도내 전문기관과 전문가의 제한적 참여에 대한 우려를 나타내고 있다.

공청회 안 거쳐 주민의견 배제 우려 제주국제자유도시 7대 선도프로젝트 용역에 도내 전문가 참여가 보장되지 않은데다 공청회 등 도민의견 수렴절차마저 배제돼 정부의 입맛대로 재단될 우려가 높아지고 있다. 제주도와 제주발전연구원 등에 따르면 국무총리실 자유도시추진기획단(이하 기획단)은 자유도시 기본계획에 대한 공청회를 거쳤다는 이유로 7대 선도프로젝트 용역과정에서 주민공청회를 열지 않을 계획이다. 생태·신화·역사공원을 제외한 6개 선도프로젝트 용역을 다른 지역 기관에 맡기고 도내 전문기관·전문가 참여가 보장되지 않은 상황에서 주민공청회마저 열지 않을 경우 지역 이익 등을 위한 주민 의견은 사실상 배제될 수밖에 없는 실정이다. ... (제민일보, 2002.04.02., 7대프로젝트 정부 입맛대로)

지역주민의 참여와 의견을 개진할 수 있는 주민설명회에 대한 약속이 지켜지지 않았으며, 이에 지역주민들의 반발은 커져가는 양상을 보였다. 제주국제자유도시종합계획 수립 과정에서 신뢰형성이 초기에 무너진 모습을 보이고 있다. 주민설명회 일정의 변경, 설명회 개최 시 자료의 부실, 자료의 투명성 미확보 등이 지역 주민들의 공분을 일으키고 이는 설명회의 무산으로 이어지게 되었다.

개발센터, 7·8·9월 약속 취소...9월말로 또 미뤄 제주국제자유도시개발센터가 7대 선도프로젝트 가운데 하나인 서귀포시 예래동 제주휴양형주거단지 조성계획과 관련, 약속했던 주민설명회를 명분이나 이유 없이 열지 않고 있어 주민들의 반발을 사고 있다. ... 특히 개발센터측은 주민들의 설명회 개최 요구에 대한 구두 약속은 물론 공문으로 밝힌 설명회 일정까지 지키지 않음으로써 사업은 물론 제주국제자유도시 프로젝트 자체에 대한 신뢰마저 떨어뜨리고 있다. ... (제민일보, 2003.09.06., 예래 단지 설명회 차일피일)

... 22일 예래동주민자치위원회(위원장 김용하)는 회의를 마치고 마련한 휴양형 주거단지 사업계획 설명회에서 개발센터측이 자료도 제대로 갖추지 않은데다 모든 사업을 비공개로 일관하고 있다고 강력 반발했다. ... (한라일보, 2003.09.23., 예래동 휴양형 주거단지 설명회 무산)

또한 토지문제로 인한 갈등이 더욱 심화되었다. 사업예정부지 내 토지의 약 26%정도가 타 지역 사람으로 구성되어 있어 토지소유주들 대표기구 역할과 구성에 대한 우려와 협상 논란이 제기되었으며¹⁸⁾, 유원지지구에 포함되지 않았던 부지에 대한 제외요구가 시작되었다.

... 일부 예래동 주민들이 3만평 가량을 주거단지에서 제외시켜달라는 의견을 표출, 사태의 추이에 관심이 모아지고 있다. ... (제민일보, 2003.11.22., 예래 휴양형주거단지 개발 주민토지 3만평 제외요구)

예래단지 반대추진위, 청와대 등 진정서 제출 제주국제자유도시 선도프로젝트 가운데 하나인 예래휴양형주거단지'와 관련, 일부 예래동 주민들이 주거단지에서 제외시켜달라는 면적이 6만5000평에 이르는 것으로 확인됐다. 예래2동 주민 등 60명으로 구성된 제주휴양형주거단지(기존유원지외 추가지역) 확장반대 추진위원회는 “예래유원지구가 아니냐 이번 국제자유도시개발센터의 계획안에 포함된 상례동 지역 대략 6만5000평을 주거단지에서 배제시켜 달라는 진정서를 관계기관에 보냈다”고 26일 밝혔다. ... (제민일보, 2003.11.27., 예래단지 반발 확산)

사업 부지의 확대에 대한 갈등과 더불어 토지보상에 대한 갈등도 나타나고 있다. 일반적인 절차에 의하면 개발사업의 시행승인 이후 토지보상 절차로 이어지지만, 예래휴양형주거단지의 경우 기결정 되어 있던 유원지에 대한 선 보상 절차 이행으로 토지보상에 대한 갈등이 사업추진단계 이전부터 나타나고 있었으며, 유원지내 토지소유자 중심과 유원지외 토지소유자 중심으로 사업지내 토지소유주대표가 양분화 되었다. 갈등이 발생하자 제주국제자유도시개발센터에서는 토지취득에 대한 업무를 시·군에 위탁하는 방안에 대해 검토하기 시작하였으며¹⁹⁾, 중앙정부와 제주국제자유도시개발센터는 토지확보에 따른 갈등에 대한 부담을 지방자치단체인 서귀포시에 전가하려는 양상을 보이다 결국, 예래휴양형주거단지에 대한 토지 등 취득업무를 서귀포시에서 시행하는 것으로 결정되었다.

... 22일 개발센터 예래동 현장사무소에서는 유원지내 토지소유자 중심으로 구성된 토지주협의체(위원장 강세화) 소속 대표와 유원지외 대표위원 소속 토지주 등 10여명이 모여 지난달 발표된 토지 감정평가에 대해 강한 불만을 제기했다. ... 이어 또 다른

18) 제민일보, 2003.11.10., 예래단지 토지 26% 타지방 사람 소유

19) 제민일보, 2004.07.08., 자유도시 선도프로젝트 토지 확보 시·군 위탁

토지주들도 조직적인 움직임을 보이고 있는 것으로 나타나고 있다. 이에 따라 개발센터는 이달말까지 토지보상협의를 마치겠다고 밝혔지만 토지주들은 “이달 안에는 매수 동의서에 도장을 찍을 수 없다”고 말했다. 또 주민들은 “개발센터가 여론몰이를 통해 토지주들의 불만을 오히려 부추기고 있다”고 지적하기도 했다. ... (한라일보, 2004.06.24., 예래 휴양형주거단지 조성 난항)

중앙정부에서 승인하고 중앙정부산하 공기업인 제주국제자유도시개발센터에서 시행하는 예래휴양형주거단지에 대해 정부에서조차 원활한 지원이 이루어지지 못하였다. 7대 선도프로젝트가 본격적으로 추진될 2005년도 예산을 정부예산으로 30억 원을 책정²⁰⁾하였는데 이는 제주도에서 요청한 80억 원의 절반도 반영되지 않은 것이다. 또한 예래휴양형주거단지의 경우 기 결정된 유원지 시설부지부터 토지 매입이 시작해야 할 시점으로 제주국제자유도시종합계획 승인 후 실천에 대한 실행력을 담보하지 못한 경우라 하겠다.

이렇듯 사업준비단계에서 갈등 원인은 6가지 유형이 전반적으로 나타나고 있으며, 표출된 갈등에 대한 기사를 분석하여 원인별로 유형화한 결과 시기별 발생하는 갈등요인이 하나의 유형에 해당하는 것이 아닌 복합적이고 다양한 원인에 따른 갈등으로 표출되고 있음을 알 수 있었다.

먼저 사실관계의 갈등은 사건이나, 자료에 대한 해석의 차이에서 발생하는 갈등으로 추진과정에 지역주민참여 여부, 용역 추진과정에서 지역 전문가의 배제 여부, 주민설명회 일정의 잦은 변경 대한 사유, 사업부지 제외 요구, 토지보상가격의 적정성에 대한 갈등이 표출된 기사를 A유형으로 분류하였다.

이해관계에 대한 갈등은 금전적 이익과 손실에서 주로 발생하는 갈등으로 토지보상단가 책정에 대한 갈등을 갈등유형 B로 분류하였다.

구조적 갈등은 제도의 적합성, 힘의 불균형 등에 대해 발생하므로 주민설명회 개최문제 및 추진과정과 자료문제가 제기된 갈등을 갈등유형 C로 분류하였다.

관계상의 갈등은 오해, 불신, 편견 등에 대한 갈등유형으로 제주국제자유도시종합계획 추진과정의 적절성, 도내 전문기관의 배제, 주민설명회 일정의 잦은 변경으로 인한 불신, 유원지 내·외 토지소유주대표 양분화를 갈등유형 D로 분류하였다.

20) 한라일보, 2004.10.01., 선도프로젝트 정부지원 ‘미미’

가치관 갈등은 신념, 종교, 문화 등의 차이로 오는 갈등으로 7대 선도프로젝트 추진과 환경가치의 충돌에서 오는 갈등을 갈등유형 E로 분류하였다.

마지막으로 정체성 갈등은 정치적, 사회적 왜곡에 의한 갈등이자 집단의 부당함의 부정, 피해자로 인식하는 주민분열에 대한 갈등으로 제주국제자유도시종합계획에 따른 개발사업에 대하여 경제 활성화를 위해 찬성하는 제주도민과 환경보전가치를 우선하여 반대하는 도민, 유원지 내·외의 토지소유주 양분화로 야기되는 갈등은 유형 F로 분류하였다.

<표 11> 사업준비단계의 원인별 갈등 유형 분석

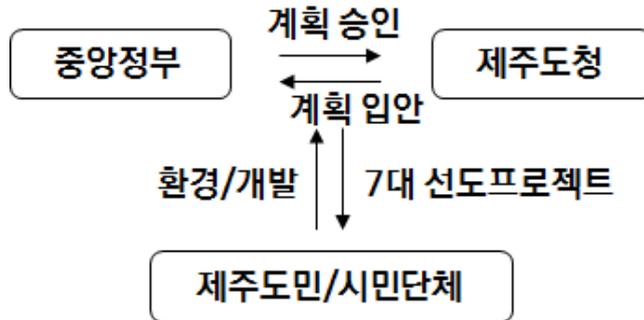
표출된 갈등요인	원인별 갈등유형
제주국제자유도시종합계획의 추진에 대한 환경문제, 계획수립과정에 대한 주민의견수렴문제, 도민 소득 증대 장치 등의 마련에 대한 갈등	D, E, F
용역발주에 지역주민의 의견은 사실상 배제되는 현실과 도내 전문기관과 전문가의 제한적 참여로 인한 갈등	A, D
주민설명회 일정의 변경, 설명회 개최 시 자료의 부실, 자료의 투명성 미확보로 인한 갈등	A, C, D
유원지지구에 포함되지 않았던 부지에 대한 제외요구에 따른 갈등	A, D
토지보상에 대한 갈등(감정평가)	A, B
유원지내 토지소유자 중심과 유원지외 토지소유자 중심으로 사업지내 토지주대표가 양분화 따라 협상의 어려움	D, F

② 사업준비단계의 주체별 갈등 분석

사업준비단계의 주체별 갈등을 살펴보면 크게 3가지 세부 과정에서 발생했다. 첫째, 제주국제자유도시종합계획 수립과정에서 제주가 개발되는 것에 대한 기대와 우려에서 발생하는 갈등이다. 둘째는 개발센터시행계획 수립과정에서 발생하는 갈등이다. 마지막으로 토지수용과정에서 발생하는 갈등이다.

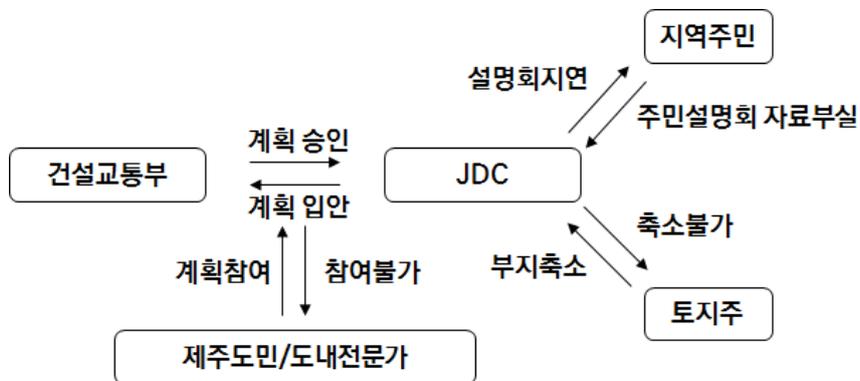
이중 제주국제자유도시종합계획 수립과정에서 발생하는 갈등은 관광 활성화

에 대한 기대와 개발과정에서 나타날 환경문제 등 미래에 발생 예상되는 문제에 대한 우려에서 출발하는 것이다. 이러한 갈등은 제주국제자유도시종합계획의 승인권자인 중앙정부와(대통령), 입안권자인 제주도청(제주도지사)과 제주도민, 시민단체의 입장이 달라 갈등이 발생하며, 이를 도식화 하면 아래의 그림과 같다.



(그림 10) 제주국제자유도시종합계획 수립과정의 주체간 갈등 분석

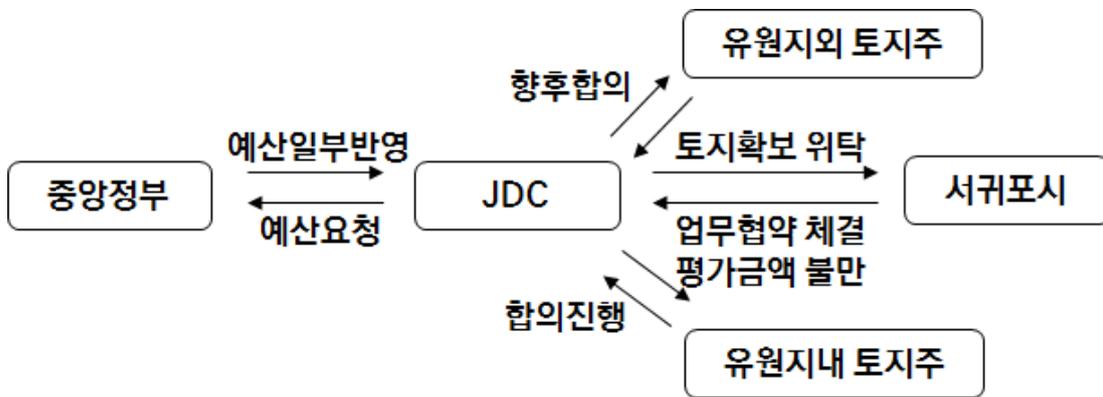
둘째, 개발센터시행계획을 수립하며 발생하는 갈등이다. 제주국제자유도시개발센터의 용역발주과정에서 배제된 제주도민과 제한적으로 참여하는 제주도내 전문가 그리고 사업대상지의 직접적 이해관계자들이 갈등의 주체가 된다. 직접적 이해당사자인 사업시행예정자(제주국제자유도시개발센터)와 지역주민, 토지소유주와의 갈등이 가장 많이 표출되고 있으며, 이에 대한 중앙정부, 지방자치단체의 중재적 노력, 적극적 갈등 해소 노력은 보이지 않고 있다.



(그림 11) 개발센터시행계획 수립 과정의 주체간 갈등 분석

셋째, 토지 보상과정에서 나타나는 갈등이다. 토지보상은 기 결정된 유원지 부지에 대한 선 집행으로 토지소유권한을 확보하여 사업의 조속한 추진을 담보하기 위함이다. 이 과정에 감정평가 금액에 대한 이견으로 직접적 이해당사자들인 토지소유주와 국제자유도시개발센터 간의 갈등은 시작된다. 여기에 선보상이 진행되는 유원지내 토지소유주가 협의회를 구성하고, 유원지외 지역의 토지소유주는 별도의 협의회를 구성하였다. 한 사업장 내 두 개 이상의 토지주협의회가 구성되는 것은 사업시행자 입장이나, 사업대상지 내 주민들 등에 대해서도 바람직하다고 볼 수 없다. 이는 사업시행자와 지역 토지소유주간의 협의, 협상의 어려움은 물론 내부적 갈등으로 번질 수 있는 사안이 될 수 있는 것이다.

이러한 토지 확보에 대한 갈등으로 지역 정서 등을 고려하여 사업시행자인 제주국제자유도시개발센터는 서귀포시에 토지확보를 위탁하게 된다. 서귀포시의 업무협약 체결로 토지확보를 서귀포시에 위탁하고, 서귀포시는 토지매입을 진행한다. 여기에 중앙정부는 사업예산에 대한 소극적 반영으로 정상적 사업추진이 어렵게 되었다.



(그림 12) 토지보상에 따른 주체간 갈등 분석

사업준비단계 세 가지 단계로 구분하여 분석된 주체별 갈등상황을 표로써 정리하면 다음과 같다.

<표 12> 사업준비단계의 주체별 갈등 유형 분석

표출된 갈등요인		주체별 갈등유형
종합 계획 수립 갈등	제주국제자유도시종합계획의 추진에 대한 환경문제, 계획수립과정에 대한 주민의견 수립문제, 도민 소득 증대 장치 등의 마련에 대한 갈등	중앙정부/제주도 - 제주도민/시민단체 제주도민(찬) - 제주도민(반)
시행 계획 수립 갈등	용역발주에 지역주민 의견은 사실상 배제되는 현실과 도내 전문기관과 전문가의 제한적 참여로 인한 갈등	자유도시추진단 - 제주도민/도내전문가
	주민설명회 일정 변경, 설명회 개최 시 자료의 부실, 자료의 투명성 미확보로 인한 갈등	제주국제자유도시개발센터 - 지역주민
	유원지지구에 포함되지 않았던 부지에 대한 제외 요구에 따른 갈등	제주국제자유도시개발센터 - 지역주민
토지 보상 갈등	토지보상에 대한 갈등(감정평가)	제주국제자유도시개발센터 - 토지주
	유원지내 토지소유자 중심과 유원지의 토지소유자 중심으로 사업지내 토지주대표가 양분화 됨에 따른 협상 어려움	제주국제자유도시개발센터 - 유원지내토지주/유원지의 토지주

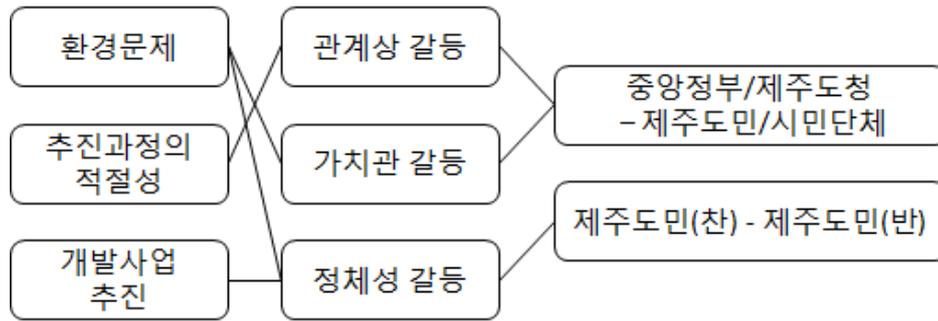
③ 분석의 종합

사업준비단계 갈등을 크게 원인별 유형과 주체별 유형 2가지로 구분하여 분석하였고, 사업준비단계 갈등을 제주국제자유도시종합계획의 수립, 개발센터시행계획의 수립, 토지보상에 따른 갈등 3가지로 세분화하여 구분 하였다. 사업준비단계에서 표출된 갈등은 그 원인과 주체가 복잡한 구조로 되어 있음을 알 수 있었다. 표출된 갈등내용을 기반으로 원인별 갈등유형과 주체별 갈등유형을 종합하면 아래의 <표 13>과 같다.

<표 13> 사업준비단계의 갈등 유형 종합 분석

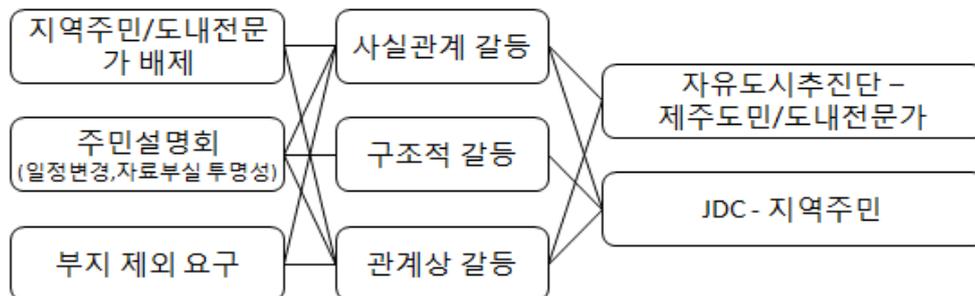
표출된 갈등요인		원인별 갈등유형	주체별 갈등유형
종합 계획 수립 갈등	제주국제자유도시종합계획의 추진에 대한 환경문제, 계획수립과정에 대한 주민의견수렴문제, 도민 소득 증대 장치 등의 마련에 대한 갈등	관계상 갈등 가치관 갈등	중앙정부/제주도청 - 제주도민/시민단체 제주도민(찬) - 제주도민(반)
시행 계획 수립 갈등	용역발주에 지역주민의 의견은 사실상 배제되는 현실과 도내 전문기관과 전문가의 제한적 참여로 인한 갈등	사실관계 갈등 관계상 갈등	자유도시추진단 - 제주도민/도내전문가
	주민설명회 일정의 변경, 설명회 개최 시 자료의 부실, 자료의 투명성 미확보로 인한 갈등	사실관계 갈등 구조적 갈등 관계상 갈등	제주국제자유도시개발센터 - 지역주민
	유원지지구에 포함되지 않았던 부지에 대한 제외요구에 따른 갈등	사실관계 갈등 관계상 갈등	제주국제자유도시개발센터 - 지역주민
토지 보상 갈등	토지보상에 대한 갈등(감정평가)	사실관계 갈등 이해관계 갈등	제주국제자유도시개발센터 - 토지주
	유원지내 토지소유자 중심과 유원지외 토지소유자 중심으로 사업지내 토지주대표가 양분화 따라 협상의 어려움	관계상 갈등 정체성 갈등	제주국제자유도시개발센터 - 유원지내토지주/유원지외 토지주

제주국제자유도시종합계획 수립과정에서 갈등의 원인별 유형은 관계상, 가치관, 정체성 갈등이 나타나고 있으며, 이는 중앙정부와 제주도청이 제주도민과 시민단체, 제주국제자유도시종합계획의 찬성과 반대로민으로 갈등이 표출되고 있다. 관계상 갈등과 가치관의 갈등은 환경문제와 추진과정의 적절성에 따라 발생하는 갈등이며, 이는 중앙정부/제주도청과 제주도민/시민단체 간의 갈등에서 나타난다. 또한 개발사업 추진으로 인한 관광활성화와 제주도내 환경보존문제에 대한 갈등은 정체성 갈등으로 찬성하는 제주도민과 반대하는 제주도민에게서 발생하는 갈등유형이다. 이를 갈등요인, 갈등의 원인유형과 주체별 유형의 관계를 도식화 하면 다음 (그림 12)와 같다.



(그림 13) 제주국제자유도시종합계획 수립 시 발생하는 갈등관계 분석

개발센터시행계획 수립과정에서 발생하는 원인별 유형은 사실관계 갈등, 구조적 갈등, 관계상 갈등으로 정리할 수 있다. 제주국제자유도시종합계획 보다는 좀 더 구체적 실행계획을 수립하는 과정에서는 좀 더 복잡한 갈등관계가 형성됨을 알 수 있다. 제주국제자유도시종합계획 수립과정의 주민공람을 거쳤다는 이유로 지역주민의 배제와 및 도내전문가의 제한적 참여는 사실관계 갈등과 관계상갈등으로 이어지고 자유도시추진단과 제주도민/도내전문가의 갈등관계로 형성된다. 주민설명회의 잦은 일정변경으로 인한 갈등과 자료부실, 자료의 투명성은 사실관계, 구조적, 관계상 갈등으로 분류되며 사업부지 제외에 대한 갈등 또한 사실관계, 관계상 갈등으로 분류되며 제주국제자유도시개발센터와 지역주민간의 갈등으로 발생한다. 이를 도시화하면 다음의 그림과 같다.



(그림 14) 개발센터시행계획 수립 시 발생하는 갈등관계 분석

토지보상 과정에서 발생하는 원인별 유형은 사실관계 갈등, 이해관계 갈등, 관계상 갈등, 정체성 갈등으로 분류된다. 토지보상에 대한 갈등을 사실과 이해관

계 갈등으로 제주국제자유도시개발센터와 지역주민 간의 갈등으로 이어지고, 유원지내 토지의 선 보상에 따른 토지소유주 대표 양분화는 관계상 갈등과 정체성 갈등으로 이어지며, 사업부지 내 주민들 간의 갈등으로 나타나게 된다.



(그림 15) 토지보상 과정에서 발생하는 갈등관계 분석

사업준비단계 분석을 종합해보면 사업준비단계 전반에 걸쳐 관계상 갈등이 나타나고 있다. 관계상 갈등은 사실관계, 구조적, 이해관계, 정체성 갈등과 함께 복합적으로 나타나고 있다. 또한 갈등의 주체는 초기 제주도민과 시민사회단체와 같은 불특정 다수에서 갈등이 발생하였으며, 사업준비단계가 마무리되어가는 과정에서 사업시행예정자인 제주국제자유도시개발센터와 예래휴양형주거단지 인근 지역주민, 사업지내 토지소유주로 점차 특정되어지는 경향을 볼 수 있다.

(2) 사업추진단계의 갈등

① 사업추진단계 갈등 원인별 유형 분석

제주국제자유도시종합계획과 개발센터시행계획은 기본계획 성격으로 사업의 구체적인 내용을 담고 있지 않다. 실제 구체적 계획을 수립하고 법률적 근거에 의한 사업추진을 위해 특별법에 의한 개발사업의 시행승인절차가 진행되는 시점이다. 개발사업의 시행승인으로 유원지에 대한 변경, 용도지역 변경, 세부시설계획과 함께 관련 법률의 인·허가 의제 사항들이 승인되며, 이 승인은 지형도면고시

로써 토지에 직접적 효력을 미친다. 이 단계는 2004년 10월 환경영향평가(통합영향평가)에 대한 주민공람공고로 사업추진단계가 시작하였다.

공람공고 된 사업 내용을 살펴보면, 면적 743,700㎡, 4,366억 원 규모의 사업 내용이 담겨져 있다. 이는 기존 유원지 443,820㎡에서 약 300,000㎡가 증가한 것이며, 사업에 대한 구체적 토지이용과 교통처리, 환경저감방안 등에 대한 내용을 담고 있다.²¹⁾

사업대상지 743,700㎡ 중 사유지가 693,470㎡로 93.3%가 해당돼 사업시행자는 토지를 사업시행에 앞서 확보하여야 한다. 토지 확보방법은 협의에 의한 토지매입 또는 강제수용방법이 있으며, 토지강제 수용방법은 사업추진 과정에서 토지소유자와 갈등관계가 나타날 수 있는 많은 개연성을 가지고 있다. 유원지로 확장되는 지역 토지소유자들은 반대 입장을 밝히며, 유원지에 대한 승인권자인 서귀포 시장 면담을 가지게 되고, 상호 각기 다른 입장을 가지고 있음을 알 수 있다.

예래휴양형 주거단지 조성계획에 포함돼 유원지로 확장되는 토지주들이 9일 반대 입장을 밝히는 등 도시계획변경이 쉽지 않을 전망이다. 이날 휴양형주거단지 토지구협의회(위원장 오항식) 회원 10여명은 서귀포시청을 방문, 시장면담을 가지고 입장을 표명했다. 이들은 토지주들과 사전협의를 없이 유원지를 확장하는 것은 수용할 수 없다는 입장을 보이고 있다. 또 토지주들은 “당초 유원지지구로 지정돼 있는 토지에 대해서도 현실성없는 토지감정이 이뤄져 토지매입이 원활하지 않은 상황에서 유원지 확장은 문제가 있다”며 “환경·교통·재해영향평가 주민설명회시에도 유원지 확장에 따른 사전안내 및 홍보를 누락시켰다”고 주장했다. 반면, 서귀포시는 제주국제자유도시시행 계획(안)에 따라 지난해 9월부터 토지구 및 주민설명회, 의견청취를 거쳐 총 면적 22만 평의 휴양형주거단지 조성계획이 이미 확정됐다고 밝히고 있다. ... (한라일보, 2004.11.10., 예래단지 유원지 확장 논란)

공청회는 「환경·교통·재해등에관한영향평가법」²²⁾에 명시되어 있다. 통합영향평가에 의한 공청회 과정에서 부지확장과 토지보상 문제 등의 사유로 토지소유주민은 강한 불만을 표출하였고, 개발사업의 이해관계자가 도시계획위원회 심

21) 제주도청 내부자료(예래휴양형주거단지 조성사업 개발사업시행승인신청서) 제작성

22) 「환경·교통·재해등에관한영향평가법」(시행 2005.7.1.)제6조(의견수렴)①사업자는 평가서를 작성함에 있어서 대통령령이 정하는 바에 따라 설명회 또는 공청회등을 개최하여 대상사업의 시행으로 인하여 영향을 받게 되는 지역안의 주민(이하 "주민"이라 한다)의 의견을 듣고 이를 평가서의 내용에 포함시켜야 한다. 이 경우 대통령령이 정하는 범위의 주민의 요구가 있는 때에는 공청회를 개최하여야 한다.

의과정에 포함되는 등에 대한 문제가 제기되었으며, 센터, 서귀포시, 토지소유주들 간의 갈등관계가 표출되고 있다.

... 제주국제자유도시개발센터가 6일 예래동 새마을금고 2층에서 개최한 ‘예래휴양형주거단지 조성사업 통합영향평가 주민공청회’에서 토지주들은 공청회 시작 전부터 예래휴양형주거단지 조성사업에 따른 부지확장, 토지보상 문제 등을 거론하며 개발센터와 서귀포시에 강한 불만을 표출했다. 참석자들은 “토지주의 3분의 2 이상 동의를 얻은 후 토지매입을 시작하겠다고 수차례 약속해 놓고도 50%의 동의도 얻지 않은 채 지난해 11월1일부터 매입을 시작하고 있다”며 “주민의견을 무시한 채 일방적인 사업추진으로 갈등을 부추기고 있다”고 비난했다. 참석자들은 또한 “도시과장이 직접 주민들과 간담회를 가진 자리에서 유원지 확장에 대한 도시계획심의위원회에 개발센터 관계자를 배제하겠다고 약속했지만 지키지 않았다”며 “이는 서귀포시가 개발센터와 입을 맞춰 사업을 강행하려는 처사”라고 지적했다. 이에 대해 시 관계자는 “개발센터 관계자가 심의위원회에 참석한 것은 사실이지만 유원지 확장에 대한 도시계획 심의는 보류됐다”고 말했다.(제민일보, 2005.1.7., 예래휴양형단지 ‘난항’)

제주국제자유도시개발센터 이사장은 제주국제자유도시개발센터 제주도를 앞두고 기자들과의 자리에서 제주국제자유도시개발센터 수용권한 필요성에 대해 언급하였다. 이사장은 예래휴양형주거단지 보상협약에 따른 지속적 갈등으로 협의와 협상에 난항을 격자 사업추진이 좀 더 수월한 방법인 아닌 강제적 수용권한에 대한 입장을 말한 것이라 하겠다.²³⁾

표출된 갈등에 대해 아무런 대응을 하지 않은 것은 아니다. 앞선 단계에서 표출된 갈등 중 지역 전문가들의 제한적 참여에 대한 비판에서인지는 판단할 수 없으나, 제주국제자유도시개발센터는 예래휴양형주거단지를 위한 자문위원회를 구성한다. 당초 비판을 의식해 자문위원회를 구성했다고 추측할 수 있는 부분이 ‘제주지역 실정에 적합한 자문이 이뤄질 수 있도록 도내 각계각층의 전문가 40명으로 구성됐다.’라고 하고 있으며, ‘자문위원단의 의견을 휴양형주거단지 조성사업에 적극 반영하겠다.’라고 하였다.²⁴⁾

23) 서울신문, 2005.4.20., “개발 극대화 토지수용권 필요” : ...진 이사장은 “보람도 있고, 성과도 있지만 다소 아쉬운 점은 개발센터가 한국토지공사나 대한주택공사처럼 토지수용권이 없는 것”이라며 “조만간 이에 대한 법제화가 이뤄졌으면 좋겠다.”고 아쉬움을 토로했다.

24) 한라일보, 2005.5.13., 휴양형주거단지 자문위 발족 : 제주국제자유도시개발센터는 13일 제주국제컨벤션센터에서 휴양형주거단지 자문위원회를 발족하고 제1차 전체회의를 개최한다. 휴양형주거단지 자문위원회는 제주지역 실정에 적합한 자문이 이뤄질 수 있도록 도내 각계각층의 전문가 40명으로 구성됐다. 자문

토지매입과정에서 토지소유주와의 관계가 아닌 제주국제자유도시개발센터와 서귀포시 간에 문제가 발생한다. 토지매입에 대한 업무협약으로 제주국제자유도시개발센터는 토지매입비용을 적절히 제공해야하나, 제공하지 않은 매립비용으로 인하여 서귀포시의 토지매입에 대한 어려움이 제기되었다.

제주국제자유도시 선도프로젝트로 추진 중인 예래휴양형 주거단지개발사업의 토지매입 업무에 차질이 빚어지고 있다. 서귀포시와 토지 취득업무 위탁계약을 체결한 제주국제자유도시개발센터가 주거 단지 내 사유지 매입비용 200억 원을 여태껏 지원하지 않고 있기 때문이다. ... (제민일보, 2005.8.16., 여래단지 토지보상 차질)

토지소유주들이 추가편입을 요구하는 이례적 갈등이 발생한다. 환경보호를 명분으로 개발사업지에 포함하여 보존과 개발의 조화를 이뤄야 한다고 하나, 편입을 요구하는 부지는 대부분이 제주특별법상 보전지역에 해당해 개발이용가치가 낮은 토지에 대한 매수요구를 하고 있는 것으로 나타났다. 또한 토지소유주 중 일부는 계획부지 축소를 요구하며 토지매입을 반대하는 토지소유주도 존재해 인접토지의 매입은 사실상 이루어지지 않았다.

... 특히 협의체 구성 토지주 등은 “예래천을 사업대상지로 포함시켜야만 전국 제1호 반딧불이 보호지역 생태환경 보호와 개발에 대한 지역환원이 이뤄진다”고 주장하고 있어 향후 국제자유도시 개발센터의 최종 처리결과에 관심이 모아지고 있다. 예래휴양형주거단지 미편입토지 협의회는 최근 제주도와 서귀포시를 비롯 개발센터 등에 건의문을 통해 “예래천을 효율적으로 관리 보전하기 위해선 개발후보지로 편입되지 않은 3만여 평을 추가로 포함해 개발센터가 매입해야 된다.”며 “사유재산권의 보호와 개발에 대한 지역사회 환원차원에서라도 적극적인 수용의사를 밝혀야 한다.”고 지적하고 있다. 건의문에서는 또 “예래천 인근 잔여지 3만여 평은 대부분 특별법상 절대보전지역이고 국토계획법상 보전녹지지역으로 방치되면 토지의 이용도를 높이는 데 한계가 있다”며 “개발구역에 포함하여 계획적으로 보전·관리하는 것이 훨씬 긍정적인 효과를 거둘 것”이라고 밝혔다. ... (한라일보, 2006.2.1., 예래휴양형 주거단지 사업 추진속 인근토지주 추가매입 요구)

위는 다시 사업정책, 환경문화, 기술 등 각 분과별로 구성돼 향후 개발센터의 사업추진과정에서 각 분과별로 전문적 의견을 제시하게 된다. 개발센터는 자문위원회가 제시한 의견을 수렴하고 이를 휴양형 주거단지 조성사업에 적극 반영할 계획이다.

토지소유주들 보상가에 대한 갈등은 지속적으로 나타나고 있다. 보상의 재협의를 요구하는 토지소유주와 재결신청²⁵⁾ 방침을 세운 서귀포시와의 갈등은 향후 예래휴양형주거단지 사업에서 가장 큰 쟁점으로 떠오르게 된다. 토지보상과정은 협의에 의한 매수를 전제로 하고 있으나, 제주특별법에 따른 제한적토지수용²⁶⁾에 따라 토지수용절차를 이행할 수 있다. 수용재결신청은 강제적으로 이루어지는 방식으로 갈등의 해결방법에 긍정적인 영향을 준다고 할 수 없다. 하지만 토지 감정평가가격에 대한 이의신청 토지는 당초 감정평가금액보다 높아지는 효과가 있어 행정에 순응하는 토지소유주가 오히려 금전적 손해를 보는 경우가 생겨나며, 당초 예상 사업비를 넘어서는 사업으로 진행될 수 있다.

일부 토지주 “감정가격 낮다”... 보상협의 난항 서귀포시, 재결신청 방침 서귀포시 예래 휴양형 주거단지 조성사업이 비교적 순조롭게 보상협의를 진행하고 있지만 적지 않은 토지주들이 재결신청을 요구하는가하면 원만히 해결되지 않을 경우 시가 직권으로 재결신청을 할 방침으로 막판 진통이 예상되고 있다. ... 그러나 재감정 결과 당초보다 평균 4.3%의 보상비가 인상되면서 적지 않은 토지주들이 협의 매수를 버티고 있는데 시는 최근 보상협의 재촉구 협의 요청서를 2백4명의 토지주에게 발송했다. 시는 재감정가를 수용할 수 없다는 자진 재결신청 22명 9만4천㎡와 다른 지방 토지주 15명 3만㎡에 대해서도 재결신청을 했다고 밝혔다. 시는 토지주들이 자진해서 재결신청을 하는 만큼 협의매수가 이뤄지지 않은 1백71명에 대해 최종 결론을 보지 못할 경우 수용재결 신청을 할 방침이다. ... (한라일보, 2006.5.5., 휴양형 주거단지 막판 진통)

25) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(2006.3.24.)제28조 (재결의 신청) ①제26조의 규정에 의한 협의가 성립되지 아니하거나 협의를 할 수 없는 때(제26조제2항 단서의 규정에 의한 협의의 요구가 없는 때를 포함한다)에는 사업시행자는 사업인정고시가 있는 날부터 1년 이내에 대통령령이 정하는 바에 따라 관할 토지수용위원회에 재결을 신청할 수 있다.

26) 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(2006.2.21.)제233조 (제한적 토지수용) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업시행자(제229조제1항의 규정에 의하여 개발사업의 시행승인을 얻거나 도지사의 의견을 들은 자를 말한다)는 사업대상 토지면적 중 국·공유지를 제외한 토지의 3분의 2 이상을 소유하고 토지소유자 총수의 2분의 1이상의 동의를 받고, 개발사업에 따른 사업규모가 도조례로 정하는 일정 면적 이상인 경우에는 개발사업에 필요한 토지·건물 또는 토지에 정착한 물건과 이에 관한 소유권 외의 권리(이하 이 조에서 "토지등"이라 한다)를 수용 또는 사용할 수 있다.

1. 제266조제1항의 규정에 의한 개발센터시행계획에 의한 개발사업을 시행하는 개발센터
2. 「관광진흥법」 제2조제7호의 규정에 의한 관광단지의 사업시행자
3. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제6호의 규정에 의한 기반시설 중 유원지시설에 대한 사업시행자

지역의 주민들이 구성된 주민대책위원회는 국제자유도시개발센터에게 지역 숙원사업을 전달한다. 이는 개발사업으로 인한 주변지역과 상생하는 일종의 상생 협약과 같은 것을 요구하는 사안인 것이다. 제주국제자유도시개발센터는 일부 요구사항에 대한 수용의사를 비쳤으나, 전체 요구사항에 대한 수용은 어려움을 나타냈다.

... 대책위측은 지난 2005년 4월 JDC측에 공문을 보내 ▷중문관광단지 연계도로 ▷마을 안 버스노선도로 ▷당남샘이길-단지연결 ▷상예2동 도로 개설 ▷단지 연계도로 2개소 개설 등 주민숙원사업과 ▷장학재단 설립 ▷고용문제 용역권 일괄 및 관리직 직원 30% 이상 유지 ▷논짓물 조명물 개발 ▷단지내 체육관 시설 ▷단지내 농수산물 직판장 운영권 확보 등 주민요구사항으로 제시하고 빠른 시일 내 해결을 요구한 바 있다. 대책위는 나형구 위원장은 기자회견에서 “토지 매입이 어느 정도 이루어지고 조만간 본격 착공에 들어갈 것으로 알고 있는데 JDC측은 주민숙원사업에 대해 아무런 답변이 없다”면서 조만간 기자회견을 갖고 이에 대한 해결책 제시를 강력하게 요구하겠다는 뜻을 밝혔다. 이에 대해 JDC측은 “일부 도로 개설사항은 서귀포시와 한국관광공사 소관사항으로 JDC측에서 해결할 수 없는데 문제가 있다”면서 주민숙원사업 수용이 쉽지 않음을 내비쳤다. JDC는 또 고용문제와 관련 “자격충족자가 있을 경우 반영해주겠지만 무조건적으로 30%를 유지하라는 것은 무리”라면서도 “장학재단이나 농수산물직판장, 논짓물 개발 등은 주민들 입장에서 반영할 수 있도록 노력해 나가겠다”고 말했다. (한라일보, 2006.7.17., 주거형 휴양단지 또 암초?)

토지수용재결을 위한 공람을 진행하였다. 토지매입의 난항과 정부예산의 삭감²⁷⁾은 사업추진을 불확실하게 만들었으며, 어렵게 투자 유치한 외국자본이 철회까지 고민하게 되는 계기가 되었다. 이는 국가공기업이 사업을 추진함에 있어도 토지확보가 지지부진하다는 것이 그 이유다. 결국 그해 12월 투자양해각서는 파기²⁸⁾되고 사업투자자를 재공모하는 절차를 거치게 된다.

제주국제자유도시 선도프로젝트 사업들이 곳곳에서 암초를 만나 걸돌고 있다.

27) 제민일보, 2007.1.13., 재정부 국제자유도시 추진 ‘발목’, ... 올해만 해도 JDC가 첨단과학기술단지·휴양형 주거단지·신화역사공원조성 등 3대 프로젝트 수행에 900억원의 예산이 필요하지만 정부 지원액은 첨단과학기술단지 등 기반사업비 107억원에 그치는 것으로 파악되고 있다. ...

28) 한라일보, 2006.12.20., 예래 휴양주거단지 민간사업자 재공모, 개발센터, 내년 4월까지 제주국제자유도시 개발센터가 예래휴양형주거단지 사업자로 지정했던 홍콩 AL사와의 투자합의각서(MOA)를 파기, 민간사업자 선정을 위한 재공모에 들어갔다. ...

관련 예산이 중앙에서 대폭 삭감되는가 하면 토지매입도 난항(難航)을 겪는 등 지지부진한 상태다. 국제자유도시를 견인(牽引)할 중추엔진에 비상이 걸린 셈이다. ... 급기야 도내외 토지주 1백70여명을 대상으로 토지수용재결(土地收用裁決)을 위한 공람이 진행 중이지만 어떤 결과가 나올지는 미지수다. 설혹 토지수용이 위원회에서 의결된다 하더라도 당초 예정된 11월은 물론 연내 착공도 쉽지 않을 전망이다. 가장 큰 문제는 국제자유도시개발센터(JDC)가 어렵사리 유치한 외국자본(홍콩 AL사)이 투자를 철회(撤回)할 움직임을 보이고 있다는 점이다. JDC는 그동안 갖은 공을 들인 끝에 2005년 8월 AL사와 자본유치 및 합작법인 설립 양해각서(MOU)를 체결했다. 일종의 증거금으로 1천만달러까지 예치한 상태지만 자칫 수포로 돌아갈 공산이 커졌다. ... (한라일보, 2006.9.11., '투자철회' 위기 맞은 예래휴양단지)

기사분석을 통한 사업추진단계시 표출되는 갈등 원인 또한 6가지 유형에 대해 전반적으로 나타나고 있다. 사업추진단계의 각 시기별 표출된 갈등의 기사를 통해 갈등의 원인별 유형화를 하면 다음과 같다

사실관계의 갈등은 유원지 확장에 대한 반대, 약속을 무시한 토지매입, 토지감정가격 불만, 주민요구사항에 대한 수용 및 이행, 외국투자자본의 철회에 대해 갈등이 표출된 기사를 A유형으로 분류하였다.

이해관계에 대한 갈등은 유원지 확장에 대한 반대, 토지매입비 예산 미지원, 토지감정가격 불만, 주민요구사항에 대한 수용 및 이행, 정부예산의 삭감에 대한 갈등을 갈등유형 B로 분류하였다.

구조적 갈등은 유원지 확장에 대한 반대, 일방적 사업추진과 도시계획심의위원회 관계자 참석, 주민요구사항에 대한 수용 및 이행, 정부예산 삭감으로 발생된 갈등을 갈등유형 C로 분류하였다.

관계상의 갈등은 유원지 확장에 대한 반대, 약속을 무시한 토지매입, 외국투자자본 철회를 갈등유형의 D로 분류하였다.

가치관 갈등은 사업부지 확대 요구에 따른 갈등을 갈등유형 E로 분류하였다.

마지막으로 정체성 갈등은 사업부지의 확대를 요구하면서 보전지역에 대한 개발사업지구로 편입을 요구하는 갈등으로 유형 F로 분류하였다.

사업추진단계의 원인별 갈등 유형분석결과 사실관계와 이해관계 갈등이 가장 많이 표출된 것으로 분석되었다. 사실·이해관계 외에도 구조적, 관계상 갈등 또한

표출되고 있으며, 이러한 갈등 표출은 본 사업단계가 법령에 의한 절차를 이행하는 과정에서 발생하는 사실관계 및 구조적 문제, 토지 보상과 수용, 사업부지 경계 설정 등에서 발생하는 이해관계에 따라 발생하는 것이다. 이 같은 원인별 갈등의 유형을 표로써 정리하면 아래의 표와 같다.

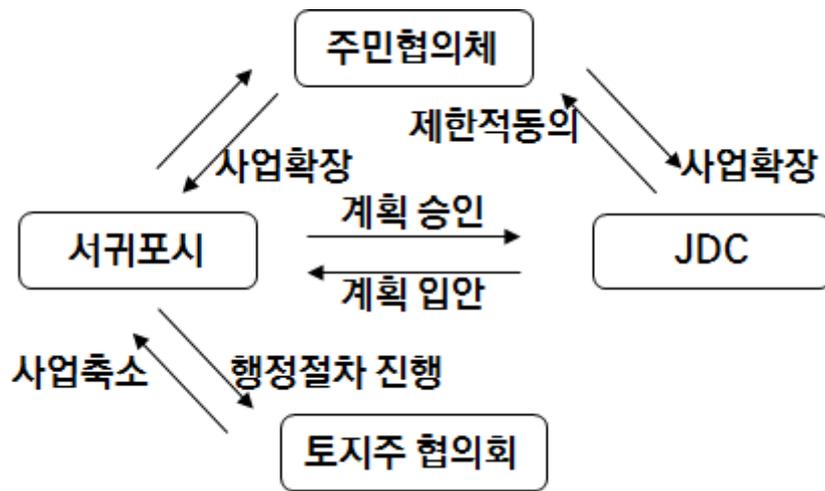
<표 14> 사업추진단계의 원인별 갈등 유형 분석

표출된 갈등요인	원인별 갈등유형
유원지 확장에 대한 반대 : 사전협의 없음, 사전안내 및 홍보 누락 ↔ 개발센터시행계획 수립시 주민설명 및 의견청취 완료	A, B, C, D
약속을 무시한 토지매입, 일방적 사업추진 도시계획심의위원회의 관계자 참석	A, C, D
토지매입비 예산 미지원	B
사업부지 확대 요구 : 보전지역에 대한 개발사업지구로 편입	B, E, F
토지감정가격 불만, 토지수용재결	A, B
주민요구사항에 대한 수용 및 이행	A, B, C
외국투자자본 철회 : 토지매입난항, 정부예산 삭감	A, B, C, D

② 사업추진단계의 주체별 갈등 분석

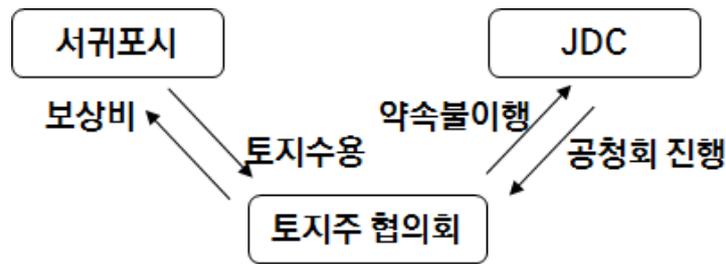
사업추진단계의 주체별 갈등은 계획경계 설정에 따른 갈등과 토지보상에 따른 갈등 그리고 기타 갈등이 발생하고 있다. 먼저 계획경계 설정에 따른 갈등은 신규유원지 편입되는 토지소유주를 중심으로 사업부지에 포함되는 것에 대한 반대의견과, 인근 예래천 부근의 보전용지의 토지에 대하여 사업부지 확장을 통한 매입요구에 대한 갈등이 표출되었다.

또한 주민협의체에서 요구하는 추가매입 요구 토지소유주 중 일부는 유원지 계획 확대를 반대하는 토지소유주가 포함되어 있어 향후 내부적 갈등이 발생할 수 있는 여지가 있다. 이는 국제자유도시개발세터의 입장표명을 봐도 알 수 있다. 지역 내부의 갈등이 발생하지 않는 전제, 즉 토지소유주들 간 합의 및 동의가 되어야 사업부지 확장하는 것에 대한 검토를 하겠다고 하고 있는 것이다.



(그림 16) 계획경계 설정과정의 주체간 갈등 분석

토지보상 과정에서 갈등은 앞선 단계에서 발생한 토지보상 과정의 갈등과 연결되는 양상을 보인다. 2005년 10월 예래휴양형주거단지에 대한 개발사업의 시행 승인 후로 서귀포시는 JDC와의 협약에 따라 토지에 대한 매입협의를 진행하였다. 2006년 5월 토지매입가격에 대한 토지소유주와의 견해차가 좁혀지지 않자 보상협약에서 재결신청에 의한 토지확보를 서귀포시의 방침으로 내세워 토지수용 절차에 대한 행정절차 이행을 시작한다. 이러한 서귀포시 방침에 따라 진행된 토지수용절차는 12월 토지수용절차를 완료하고, 예래휴양형주거단지 사업대상지 내 토지를 모두 확보하게 되었다.



(그림 17) 토지보상 과정의 주체간 갈등 분석

2006년 12월 토지수용이 완료된 시점에 심화된 갈등이 있으나, 토지수용재결 시기부터 개발단계로 넘어가는 공사시점까지 신문기사 검색에서는 그 내용을 찾아볼 수 없었다. 토지수용재결당시의 주된 기사는 토지매입 마무리, 개발사업 탄력, 조속한 단지개발 등²⁹⁾과 같은 예래휴양형주거단지 사업의 추진과 관련하여 기사를 다루고 있었다.

12월 토지수용이 완료된 후 이에 반발하는 추가 사업부지 토지소유주들은 수용재결에 불복하고 중앙토지수용위원회에 이의신청을 하였다. 이 중 일부 토지소유주들은 일부 증액이 되고 나머지 이의제기를 신청한 원고들의 청구를 모두 기각 되면서 제주지방법원에 소송을 진행하게 된다. 소송의 쟁점으로 주위적 청구는 토지수용재결처분의 취소를 예비적 청구에서는 수용재결처분이 유효함을 전제로 그 수용보상금에 대한 증액을 청구하였다.³⁰⁾ 이러한 추가 사업부지 토지소유주 소송내용에 따른 결과와 진행과정은 추후 개발단계의 신문 기사를 통해 커다란 이슈로 나타나게 되므로 추후 개발단계 갈등 양상과 진행과정을 살펴볼 때 세부적으로 검토하겠다.

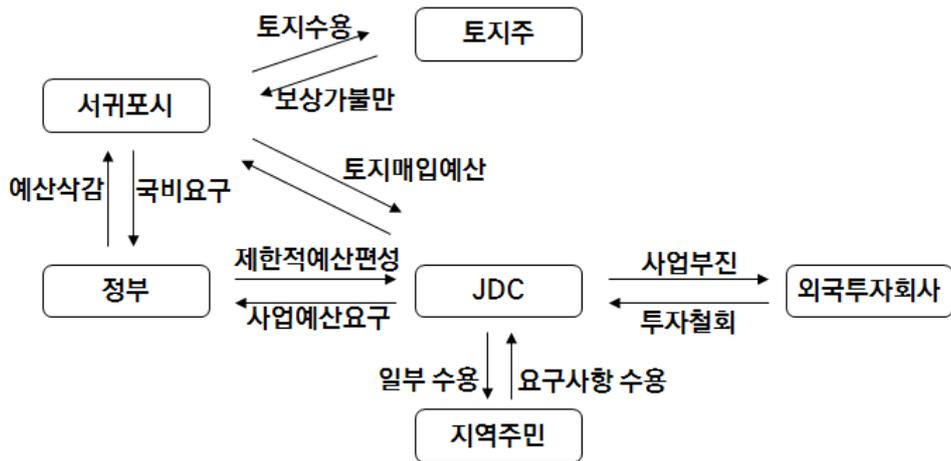
기타사항에 대한 갈등은 크게 3가지로 구분할 수 있다. 지역주민들이 요구사항에 대하여 수용여부에 대한 갈등상황과 토지매입비에 대한 중앙정부로부터 이어지는 상황, 마지막으로 외국투자자본의 철회에 따른 상황으로 말할 수 있다.

중앙정부의 예산편성이 원활이 이루어지지 않아 제주국제자유도시개발센터는

29) 한라일보(2006.12.8.) ‘예래 휴양형 주거단지 토지매입마무리’, 제민일보(2006.12.8.) ‘예래 휴양형 주거단지 개발사업 탄력’, 제민일보(2007.1.6.) ‘핵심프로젝트 본궤도 진입 성과’, 헤럴드경제(2007.6.19.) ‘제주 휴양콘도 개발사업등 가시화’ 등 개발사업에 대한 긍정적 전망에 대한 기사가 주류를 이룸

30) 제주지방법원 2009. 12. 2. 2007구합1051 판결문 정본내용 재정리

서귀포시에 토지보상비를 적기에 제공하지 못하였으며, 외국 투자자본은 토지보상의 지연으로 인한 신뢰하락으로 투자 철회를 결정하게 된다. 토지보상의 지연은 토지수용과정상 나타난 갈등과도 연관성이 있어 사업지내 토지소유주를 포함하여 기타 상황에 대한 인과관계를 분석하면 아래의 (그림 17)과 같이 표현할 수 있다.



(그림 18) 기타 갈등(종합)의 주체간 갈등 분석

사업추진단계를 세 가지 단계로 구분하여 분석된 주체별 갈등상황을 표로써 정리하면 다음과 같다.

<표 15> 사업추진단계의 주체별 갈등 유형 분석

표출된 갈등요인		주체별 갈등유형
계획 경계 설정 갈등	유원지 확장에 대한 반대 : 사전협의 없음, 사전안내 및 홍보 누락 ↔ 개발센터시행계획 수립시 주민설명 및 의견청취 완료	서귀포시/JDC - 토지주협의회
	사업부지 확대 요구 : 보전지역에 대한 개발사업지구로 편입	서귀포시/JDC - 주민협의체(부지확장)
토지 보상 갈등	약속을 무시한 토지매입, 일방적 사업추진 도시계획심의위원회의 관계자 참석	서귀포시/JDC - 토지주협의회
	토지감정가격 불만, 토지수용재결	서귀포시/JDC - 토지주협의회
기타 갈등	주민요구사항에 대한 수용 및 이행	정부 - JDC - 지역주민
	토지매입비 예산 미지원	JDC - 서귀포시

③ 분석의 종합

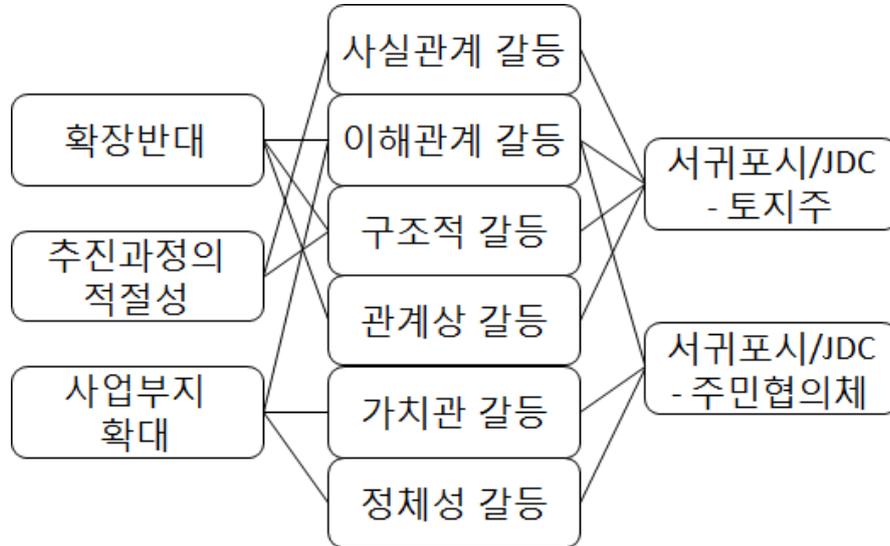
표출된 갈등 내용을 기반으로 원인별 갈등유형과 주체별 갈등유형을 종합하면 사업준비단계 보다 갈등 원인이 더욱 복잡해지는 경향이 나타나나, 그 주체는 좀 더 명확해지는 양상을 보인다. 이를 종합하여 정리하면 아래의 표와 같다.

<표 16> 사업추진단계의 갈등 유형 종합 분석

표출된 갈등내용		원인별 갈등유형	주체별 갈등유형
계획 경계 설정 갈등	유원지 확장에 대한 반대 : 사전협의 없음, 사전안내 및 홍보 누락 ↔ 개발센터시행계획 수립시 주민설명 및 의견청취 완료	사실관계 갈등 이해관계 갈등 구조적 갈등 관계상 갈등	서귀포시/JDC - 토지구협의회
	사업부지 확대 요구 : 보전지역에 대한 개발사업지 구로 편입	이해관계 갈등 가치관 갈등 정체성 갈등	서귀포시/JDC - 주민협의체(부지확장)
토지 보상 갈등	약속을 무시한 토지매입, 일방 적 사업추진 도시계획심의위원회의 관계자 참석	사실관계 갈등 구조적 갈등 관계상 갈등	서귀포시/JDC - 토지구협의회
	토지감정가격 불만, 토지수용재결	사실관계 갈등 이해관계 갈등	서귀포시/JDC - 토지구협의회
기타 갈등	주민요구사항에 대한 수용 및 이행	사실관계 갈등 이해관계 갈등 구조적 갈등	정부 - JDC - 지역주민
	토지매입비 예산 미지원	이해관계 갈등	JDC - 서귀포시청
	외국투자자본 철회 : 토지매입난항, 정부예산 삭감	사실관계 갈등 이해관계 갈등 구조적 갈등 관계상 갈등	정부 - JDC - 서귀포시청 JDC - 외국투자기업

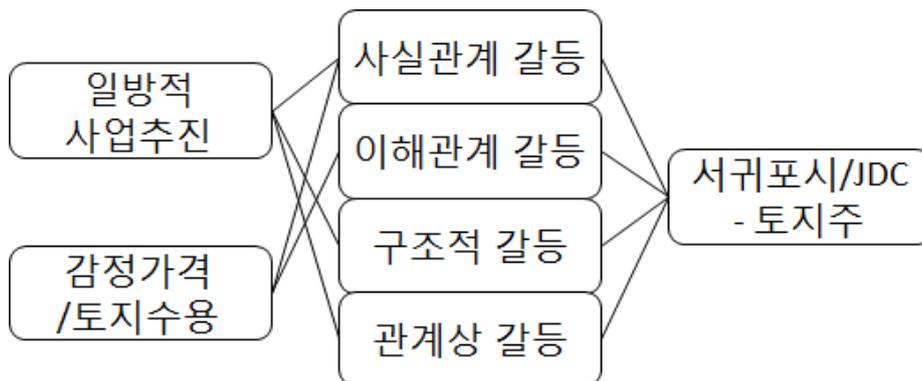
계획경계 설정에 의한 갈등은 서로 상반되는 주장을 표출하고 있다. 서귀포시 및 제주국제자유도시개발센터와 유원지 확장부지로 편입되는 토지구협의회와 사업 인근 지역의 편입을 요구하는 주민협의체와의 갈등이며, 갈등주체는 명확하나, 원인별 유형은 6가지 모든 유형에 해당할 정도로 복합적인 원인에 기인한다. 이에 대해 갈등요인에 따른 갈등 원인 유형과 주체별 유형의 관계를 도식화 하

면 다음과 같다.



(그림 19) 계획경계 설정 과정에서 발생하는 갈등관계 분석

토지보상 과정에서 발생하는 갈등은 일방적인 사업추진과 토지보상 가격 및 강제적 수용에서 발생하는 갈등이다. 두 가지 요인 모두 서귀포시, 제주국제자유도시개발센터와 토지소유주간에 발생하는 갈등으로 사실관계, 이해관계, 구조적, 관계상 갈등이 발생하며 이를 도식화 하면 다음과 같다.



(그림 20) 토지보상 과정에서 발생하는 갈등관계 분석

기타 갈등사항 또한 사실관계, 이해관계, 구조적 관계상 갈등이 발생하지만, 갈등의 주체가 다양한 인과관계로 얽혀있다. 제주국제자유도시개발센터와 지역주민 정부와 센터, 서귀포시 그리고 예산과 사업의 지난에 의한 투자기업과의 관계 등 갈등 주체가 복잡해지는 갈등 양상을 보이고 있다. 이에 대한 관계를 도식화 하면 다음과 같다.



(그림 21) 기타 발생하는 갈등관계 분석

사업추진단계 분석을 종합해보면, 6가지 원인별 유형에 따른 갈등이 나타나고 있지만, 더욱 복잡한 관계를 형성하고 있다. 하지만 광범위했던 갈등의 주체는 그 대상이 더욱 명확하고, 특정되어지며, 법률이나 행정절차에 따라 추진되는 과정에서 발생하는 사실관계에 기인한 갈등과, 시행자와 토지소유주, 행정과 시행자 및 토지소유주 등 상호 이해관계에서 발생하는 갈등이 많이 나타나고 있다. 특히 발생하는 갈등 중 토지매입, 상호 간의 신뢰성 등에 의한 일부갈등은 여러 단계에 걸쳐 중복된 갈등 양상을 보이고 있는 점을 보았을 때, 이전 단계인 사업준비단계부터 발생한 갈등으로 사업추진단계를 분석한 결과 이전 단계에서 발생한 갈등에 영향을 받아 그 다음 단계까지도 갈등이 발생하고 있음을 알 수 있다.

(3) 개발단계의 갈등

개발단계 초기 예래휴양형주거단지에 대한 갈등기사는 찾아보기 어렵다. 오히려 투자유치 실패에 대한 경험에서인지 말레이시아 버자야그룹의 투자유치를 위한 전 방위적 노력이 엿보이는 기사가 주류를 이루고 있으며, 전 건설업체 대표

를 맡은 이명박 대통령의 집권과 새 정부의 정책 중 경제자유구역 확대, 관광개발 등과 맞물려 외국투자유치, 건설관련 사업의 호황을 예상하며 예레휴양형주거단지 개발사업의 장밋빛 앞날을 기대하고 있었다.³¹⁾

그 후 투자설립을 위한 국토교통부의 SPC승인을 득한 후에는 말레이시아 버자야그룹에 대한 호의적인 기사가 나타나기 시작한다.³²⁾ 외국투자자본에 대한 호의와 적극적 유치활동이 제주도정에서도 나타나고 있다. 말레이시아의 자본검증을 위한 방문, 민선4기의 실적으로 내세우고 있는 관광개발 투자유치는 당시 민선 4기 중간점검이라는 기사를 통해서도 볼 수 있다.

... 그러나 관광개발과 관련된 투자유치는 성과를 거뒀다는 평가다.

부지 10만㎡ 이상의 대규모 관광개발사업으로 공사가 진행 중인 것만도 11개 사업, 2조 6771억원에 달해 특별자치도가 출범하기 이전 2년간(2004~2005년)에 이뤄진 5개 사업, 투자비 7864억원과 비교해 사업수는 2배, 투자규모는 3.5배가량 증가했다. 외국인 투자는 말레이시아, 미국, 홍콩, 싱가포르, 타이완 등 5개국에서 예레휴양형주거단지, 컨벤션부속호텔, 신화역사공원 등에 모두 3조 4697억원 규모의 투자 계획을 확정된 상태다. 제주도는 새 정부가 영어교육도시를 차질없는 추진하겠다는 약속과 헬스케어타운 등 제주도 특정지역에 한해 국내영리병원 허용을 검토하는 것에 큰 기대를 걸고 있다. ... 서울신문, 2008.7.2., [민선4기 중간 점검] 제주특별자치도

또한 투자진흥지구, 일괄처리부서의 신설은 관광개발사업 시행승인의 기간단축, 조세감면기간 연장 등을 통해 투자유치에 일조를 하였고, 그 결과 담보중인 개발사업들의 투자규모가 2006년 이후 350% 상승했다는 분석 기사도 나왔다.³³⁾ 이같이 사업승인, 공사착공, 외국 투자자본 유치 확정 등의 호제로 인한 호의적 기사는 2008년 9월 이전까지 이어졌다. 다시 부정적 기사가 나타나기 시작하였으며, 이는 2008년 9월 5일 제민일보의 ‘도 개발사업 실적 올리기만 급급’이라는 기사를 통해 개발사업 우려가 제기되면서 부터다. 이를 시작으로 투자 양해각서 결과 비공개, 특정업종 편중된 관광개발사업 등 일부 비판의 목소리는 나오기 시작

31) 제민일보(2008.2.16.), ‘투자유치 감동서비스로-버자야 감동서비스 지원계획 수립’, 제민일보(2008.2.16.), ‘새정부 출범 등 "제주투자 적기" 만족’

32) 제민일보(2008.4.30.), ‘버자야그룹 제주에 2조원 투자’, 한라일보(2008.5.12.) 말레이시아 버자야그룹 주가 상승, 제민일보(2008.5.16.), ‘JDC 외자유치 등 핵심프로젝트 선도’

33) 한라일보(2008.7.9.), ‘제도 고치니 투자유치 확’

하였지만, 이를 갈등의 표출이라고 볼 수 없어 본 분석내용에서는 제외하였다.

개발단계의 갈등표출은 예래휴양형주거단지에 대한 사업계획 변경과정에서 발생하였다. 민간에서 행해지는 사업은 사업성 극대화에 그 목표를 두고 사업계획을 수립한다. 이러한 맥락에서 버자야그룹 또한 투자를 결정하면서 기존 제주국제자유도시개발센터에서 수립한 사업계획에 대한 변경을 요구하였다. 높이 240m의 초고층 호텔을 바닷가에 접한 예래휴양형주거단지에 계획하면서 경관에 대한 논란, 특혜성시비, 도의회 동의에 대한 절차이행 등 여러 논란과 갈등에 휩싸이게 된다. 이 과정에서 제주특별자치도는 변경계획안에 대한 긍정적 반응을 보이고 도의회는 동의권한을 강조하며 절차적 정당성 확보를 주문하고 있는 것으로 보아 계획변경 내용 자체에 대한 반대인지 여부는 알 수 없다.

... 제주특별자치도는 (주)버자야제주리조트(BJR)가 제주국제자유도시 핵심프로젝트로 추진 중인 예래주거단지에 50층(2백40m) 규모의 초고층 호텔을 건립하는 것을 주요 내용으로 한 계획변경안을 제출해왔다고 지난 22일 밝혔다. 해당 부지는 2003년 2월 공고된 제주국제자유도시종합계획의 건축고도기준 규정에 따라 건축물 최대높이 15m(4층) 제한 지역(자연녹지지역)으로 지정돼 있다. 하지만 제주자치도는 "특별히 경관고도 관련 위원회에서 심의를 해서 풀어줄 수 있는 제도적 방법이 있다"며 건축 및 도시계획심의회 심의 등을 거쳐 유원지인 이 지역의 건축고도 제한을 완화할 방침임을 분명히 했다. 이에 대해 문대림 제주특별자치도의회 환경도시위원회 위원장은 "'이미 결정된 도시계획시설의 세부시설의 결정 또는 변경인 경우'는 도시계획심의대상이 아닌데도 건축 및 도시계획위원회 심의를 해서 풀어주겠다는 것은 재량권 남용"이라며 "예래휴양형주거단지 고도제한은 제주국제자유도시종합계획에 의해 이뤄진 것이므로 종합계획의 변경이 요구되고, 이는 도의회 동의사항"이라고 24일 반박했다. ... (한라일보, 2008.10.25., 건축고도 완화... 난개발 논란 거세)

건축고도와 관련하여 제주도에서는 건축고도에 대한 합리적 운영방안 마련에 대한 고민을 시작한다.³⁴⁾ 이미 투자유치를 위한 고도완화에 적극성을 띠는 제주

34) 한라일보, 2008.11.5., 건축고도 운영기준 마련 추진 : 서귀포 휴양형 주거단지 초고층 호텔 건립으로 발생한 건축고도 완화 논란에 대해 제주자치도가 합리적 운영기준을 마련하겠다고 밝혀 결과가 주목된다. 제주특별자치도 도시건설방재국은 4일 11월 확대간부회의 업무보고를 통해 주변경관과 조화로운 건축고도의 합리적 운영기준을 마련하겠다고 김태환 지사에게 보고했다. 운영 기준에는 랜드마크 건축물의 범위와 대상지역 및 대상사업의 허용 범위, 그리고 건축과 경관 등에 대한 기준과 처리 절차 등을 함께 담게 된다. 한편 도의회는 이미 결정된 도시계획시설의 세부시설의 결정 또는 변경인 경우는 도시계획 심의대

도가 합리적 운영방안 마련을 할 수 있을지 의문스러운 부분이며, 제주도의회의와의 협의를 통해 계획기준에 대한 도민들과의 공감 및 협력에 대한 방법 등도 구체적으로 계획을 수립하여야 하나, 단순 도의회의 동의사항에 대한 우려만을 하고 있다. 전문가들 또한 예래휴양형주거단지 내 초고층 건물에 대한 우려를 하고 있다는 것은 건축위원회 심의 유보를³⁵⁾ 통해 알 수 있다.

건축위원회 심의 유보를 하면서 조성부지 시뮬레이션 등을 통한 주변과의 조화 등을 추가 검토할 것을 얘기하고 있지만, 이 당시의 승인서류에는 이에 대한 내용을 찾아보기 어렵다. 일부 시뮬레이션을 통한 경관분석 내용이 존재하지만 이에 따라 주변지역과의 조화가 이루어지는 것인지에 대한 판단근거, 판단여부 등에 대해서는 전혀 알 수 없도록 작성되었다.

이러한 갈등이 토지보상을 받은 주민들에게까지 표출되기 시작한다. 토지소유자들은 토지매입과 수용당시의 사업계획내용과는 달리 변경되는 부분에 대한 주민협의를 없던 부분과 변경된 사업내용에 따른 초과수입부분에 대한 적절성여부에 대한 주장하며, 주변지역의 환경영향(용천수)에 대해서도 우려를 표명하고 있다.

... 주민들은 당초 계획과 달라진 부분에 대해 집중적인 문제를 제기했다. 주민들은 당초 건물의 최고높이를 5층(15m) 이하로 지어 전원형 휴양주거단지로 조성하겠다고 구상과 달라진 부분에 대해 "설계변경 과정에서 주민들과 협의가 없었다"고 지적했다. 주민들은 또 사업부지 주변에 있는 용천수와 관련, 훼손과 고갈이 우려된다며 대책을 요구했다. 주민들은 이와 함께 "토지보상 협의가 끝난 상황에서 계획이 변경돼 지가 상승이 예상되는데 재 보상해야 되는 게 아니냐"고 주장했다. 주민들은 또 추진이 예정된 카지노시설에 대해서도 내국인카지노를 전제로 한 것이 아니냐고 문제를 제기했다. 이에 대해 JDC측은 "버자야그룹에서 고객 유치 등을 위해 고층건물 추진을 요청해 수차례의 변경끝에 최종안이 나온 것"이라며 "건물을 낮출 수 있는 것은 낮추고 올릴 수 있는 것은 올려 건폐율과 용적률이 오히려 낮아졌다"고 말했다. 이어 "용천수 부분도 주민들과 용역단, 전문가그룹 등이 함께 조사를 하고 보호대책을 마련한 뒤 공사를 추진할 것"이라고 덧붙였다.(한라일보, 2008.11.10., "토지보상 끝나니 계획 변경한다")

상이 아니고 건축 및 도시계획위원회가 심의를 해서 풀어주겠다는 것은 재량권 남용이라며 예래휴양형주거단지 고도 제한 완화는 도의회 동의사항이라고 반박하고 있어 제주자치도와 도의회의 협이가 어떻게 나올지 주목된다.

35) 제민일보, 2008.11.10., 휴양형주거단지 변경계획 심의 유보 : 도 관계자는 "건축위원들이 현장 실사를 이유로 심의를 유보했고 금주 중 결론이 날 것으로 예상하고 있다"고 말했다.

고도완화에 따른 갈등은 제주도와 제주도의회의 충돌로 이어진다. 이는 제주국제자유도시종합계획의 변경에 대한 필요 여부와 관련된 문제이며, 제주국제자유도시종합계획에 따른 고도계획에 적합하냐에 따라 결정된다. 제주국제자유도시종합계획 변경은 도의회 동의사항으로 고도완화를 위한 절차이행에 따른 도의회 동의 절차이행 여부가 쟁점이 된 것이다.

유원지관련 사무는 위임규정에 따라 서귀포시로 되어 있다. 유원지 승인권자인 서귀포시와 제주도의회 간에도 갈등이 나타나고 있다. 서귀포시가 제주도에게 유권해석을 요청한 것에 대해 무책임한 자세라고 질타하고, 적극적인 대응을 주문하며, 특별자치도에 대한 회의적 시각을 표출한다.

휴양형주거단지 고도제한 완화 등의 행정 절차를 놓고 의회와 집행부간에 엇갈린 시각을 드러내고 있어 도민 혼란을 초래하고 있다. 이에 따라 객관성을 담보한 제3의 기관에 유권 해석을 의뢰하고 행정 절차를 확정하는 등 도민 혼란을 해소하고 진일보된 논의를 이끌어내야 한다는 지적이다. ... 이처럼 휴양형주거단지 고도제한 완화에 따른 국제자유도시종합계획 변경 여부를 놓고 도와 도의회가 지난달 도정질문에 이어 행정사무감사에서 충돌하고 있어 도민 혼란을 가중시키고 있다. 이에 따라 제3의 기관에 유권해석을 의뢰하고 적법한 행정절차를 수행하는 등 제주 이익을 실현할 수 있는 진전된 논의가 필요하다. (한라일보, 2008.11.17., 고도제한 완화 행정절차 도·의회 충돌)

서귀포시가 논란이 일고 있는 예래휴양형주거단지 고도완화 문제와 관련, 무책임한 자세로 일관하고 있다는 지적이다. ... 서귀포시의 업무처리 절차와 관련, 위 의원은 “사업시행기관인 서귀포시는 제주도에 자문을 요청해놓고 별다른 방침조차 가지고 있지 못한 실정”이라며 “도의 입장만 쳐다보는데 일이 제대로 될 리가 있겠느냐”고 질타했다. 위 의원은 “이런 입장이라면 도의 자문결과에 따라 사업승인 여부가 결정될 수밖에 없다”며 “특별자치도가 필요 없다는 것을 단적으로 보여주는 것”... (제민일보, 2008.11.25., “예래휴양단지 고도완화 무책임”)

고도완화에 대한 제주도의회와 제주도, 서귀포시와의 갈등은 높이완화의 적절성 여부에 대한 갈등이라기보다는 절차적 문제에 대한 갈등으로 보인다. 당초 높이완화에 대한 반대 입장으로 오인할 수 있으나, 고도완화 수반 건축물 입안 기준안에 대한 심사가 통과된 것을 감안할 때, 행정사무감사에 대한 지적과 비판일

뿐만 사업계획내용에 대한 갈등이 아님을 알 수 있다. 이렇듯 계획내용에 대한 갈등으로 보였으나, 결과적으로 볼 땐 절차적 문제를 제기한 것에 대한 제주도의회를 비판하는 기사를 통해 알 수 있다.

서귀포시 예래휴양형주거단지에 추진 중인 2백40m 높이의 50층 빌딩이 결국 들어서게 됐다. 경관과피 및 난개발 문제는 물론 법적 근거를 제시하면서 반대논리를 펼쳤던 도의회가 제주자치도가 심의를 요구한 조례안을 통과시켰기 때문이다. ... (한라일보, 2008.12.20., 예래휴양단지 초고층빌딩 급물살)

초고층빌딩과 관련 제주특별자치도의회는 결과 속이 다른 행태가 여론의 질타를 받고 있다. 경관과피 및 난(亂)개발이 우려된다며 강력한 반대의지를 표명했던 환경도시위원회가 뚜렷한 명분 없이 도가 요구한 조례안을 거의 원안에 가깝게 통과시켰기 때문이다. 이에 따라 예래휴양형주거단지 내 2백40m 높이의 50층 호텔이 가능하게 됐다. ... 앞으로 도의회가 '콩으로 메주를 쏜다'해도 이를 끝이 믿을 사람이 과연 몇이나 되겠는가. (한라일보, 2008.12.22., '결과 속' 너무 다른 제주도의회 행태)

서귀포시는 예래휴양형주거단지와 같은 대규모 국책 및 민자 사업에 대해 담당 공무원제를 운영키로 하였다.³⁶⁾ 이는 대규모 개발사업에 대한 전문성, 지속성 확보 및 갈등관리 등의 필요성에 기인한다고 할 수 있다.

또한 2009년도에는 자성의 목소리가 나오기 시작한다. 개발사업에 대한 수혜자, 즉 개발이익에 대한 부분과 제주경제 기여에 대한 문제제기가 시작된 것이다. 도민인식결과와 기획재정부, 한국은행 제주본부의 평가 및 보고서 등을 통해 지역 업체 참여저조, 지역경제 기억 미미, 제주국제자유도시개발센터 추진실적저조 등 부정적 평가가 잇따르고 있었다.

제주발전연구원이 2007년 4월 제주국제자유도시 추진 5년의 성과에 대한 인식 조사 결과 1단계 도입(2002~2005년)에 대한 추진 성과에 대해 응답자의 42.7%가 미흡하다고 인식했습니다. 35.4%는 보통수준, 15.8%는 긍정으로 응답했다. 2단계 성장발달

36) 한라일보, 2009.1.28., 서귀포시, 대형 사업 '공무원 1명 전담제' 도입·운영 : 서귀포시는 올해 대규모 국책 및 민자사업을 원활히 추진하기 위해 실무협의회와 1사업 1담당 공무원제를 운영하기로 했다. 서귀포시는 침체된 지역경제의 활로를 개척하고 새로운 일자리 창출로 삶의 질 향상 도모를 위해 이미 개발승인 및 개발예정지로 지정된 사업이 조기에 착수될 수 있도록 대규모 개발사업 실무협의회 및 1사업 1담당 공무원제를 도입하기로 했다.

(2006년~2008년) 추진단계는 사람·상품·자본이 자유롭게 드나드는 비즈니스 물류 조성을 목표로 했지만 응답자의 56.1%가 추진성과에 대해 미흡하다고 평가한 반면 긍정 응답은 9.1%에 불과했다. ... △육지 대형업체가 공사비 독식

투자유치에 고전을 면치 못하던 JDC가 지난 2007년 하반기부터 일부 성과를 나타내고 있지만 사업시행 과정에서 지역업체 참여가 저조, 제주경제 기여도가 저조하다는 지적을 받고 있다. 제주첨단과학기술단지·휴양형주거단지·신화역사공원조성·영어교육도시 도시개발사업 등 4개 부지조성사업과 서귀포관광미항 1단계 시설공사, 첨단과학기술단지 지원시설(업무·생산) 건립 등 6개 공사가 추진됐지만 대부분의 공사비가 육지의 대형 건설업체에게 돌아갔다. 건설업체에 따르면 6개 공사의 총 낙찰가격 2358억 원 가운데 도내 업체의 수주액은 574억여 원으로 24.3%에 그치는 실정이다. ... (제민일보, 2009.2.23., '남 좋은 일'만 시키는 개발사업)

이와 맞물려 환경보호와 경관보호에 대한 문제가 다시 수면위로 올라 왔다. 고도제한으로 경관을 보호하고자하는 명분보다는 투자유치에 치우친 부분 등에 대한 경관계획의 법제화가 제기된 것이다.³⁷⁾

관광단지 지정추진 또한 맥락을 같이한다. 관광진흥법에 따른 관광단지로 지정 추진이 되며, 전기 지중화시설 공사비 부담절감, 농지 및 산지전용 부담금 감면, 취·등록세 혜택 등 투자자가 유리한 형태로 사업이 변경되고³⁸⁾, 카지노, 콘도 등 사업성이 높은 부분에 대해서 사업계획 변경이 이루어지고 있었다.³⁹⁾

이렇듯 투자자 수익구조 중심으로 개발사업의 시행승인에 대한 변경이 이루어져 왔던 사업이 본격적으로 갈등중심에 서게된 계기는 토지소유주(추가편입지역)들이 제기한 소송의 2심판결이 나면서 부터다. 예래휴양형주거단지 조성사업은 유원지로 시작한 사업이며, 토지의 수용재결 역시 유원지에 따른 수용재결이

37) 제민일보, 2009.9.10., 난개발 우려 속 경관보호 및 관리 제도화 시급 : ... 예래휴양형주거단지내 240m 규모의 고층건물 계획 등이 잇따라 추진되면서 제주사회가 논란과 갈등에 휩싸이고 있다. 도는 경관관리 계획 용역이 진행되는 상황에서 도시지역은 물론 유원지와 비도시 지역의 고도제한을 완화를 추진하면서 경관보호보다는 투자유치에 초점을 두고 있다는 비난을 받기도 했다. ...

38) 한라일보, 2010.9.14., 예래 휴양형 주거단지 관광단지 지정 추진 : 예래 휴양형 주거단지 관광단지 지정 추진 말레이시아 버자야그룹이 추진하는 예래 휴양형 주거단지가 관광진흥법상 관광단지로 지정될 전망이다. 제주특별자치도는 지난 8월 서귀포시가 제출한 예래휴양형 주거단지 관광단지 신청에 대해 국토해양부 유권해석 등을 거쳐 이달 중 관광단지로 지정할 계획 ...

39) 한라일보, 2011.1.3., 휴양형주거단지 콘도 추가로 짓는다 : 휴양형주거단지 콘도 추가로 짓는다 제주지역에 한정해 시행되고 있는 부동산 영주권제도가 인기를 끌자 버자야그룹이 휴양형 주거단지에 휴양콘도 미니엄을 추가로 짓기로 했다. 제주특별자치도는 지난달 31일 예래휴양형주거단지 외국인투자지역 B지구에 휴양콘도미니엄 건축면적과 콘도미니엄 세대수를 변경하는 내용을 고시했다고 2일 밝혔다. ...

이루어졌다. 앞서 검토한 바와 같이 유원지의 경우 그 정의가 ‘주로 주민의 복지 향상에 기여하기 위하여 설치하는 오락과 휴양을 위한 시설’⁴⁰⁾이라고 되어 있다. 재판부는 여기에 주목해 유원지의 목적, 구조, 형태 등 모든 면에서 본질적 차이가 있다고 하며, 명백한 하자에 의한 당연무효로 그 후행처분까지도 무효로 판결한 것이다. 이는 토지수용재결에 대한 재판이었지만, 토지수용재결 이전의 개발사업의 시행승인이 당연무효라는 판시를 하여, 사실상 개발사업의 시행승인이 무효가 되는 것이다. 이러한 판결에 불복하여 대법원에 제소를 하게 되으나, 대법원 최종판결은 추후 발생하는 사안으로 추후 분석하겠다.

... 재판부는 “휴양형주거단지는 사업시행자 수익의 극대화에 중점을 둔 것인 만큼 공공성 추구 측면은 소홀해질 수밖에 없는 점 등에 비춰보면 국토법상 기반시설인 유원지에 해당하지 않는다.”며 “휴양형주거단지를 유원지 형식으로 개발하는 것을 내용으로 하는 도시계획시설사업 실시계획 인가처분은 강행규정인 국토법상의 법률요건에 위반한 내용상 하자가 있다”고 판시했다.

재판부는 이어 “개발센터가 하고자 하는 휴양형주거단지는 국토법에 정한 유원지와는 그 목적, 구조, 형태 등 모든 면에서 본질적인 차이가 있고, 이러한 차이는 객관적·외형적으로도 명백한 것으로 보인다”며 “더욱이 추진과정에서의 연구·검토자료에서도 이미 이같은 문제점이 지적돼 인가권자인 서귀포시장으로서도 이러한 문제점을 충분히 인지할 수 있었을 것으로 보이는 점 등을 종합하면 인가처분은 하자가 중대하고 명백해 당연무효에 해당하므로 후행처분인 이 사건 수용재결도 무효가 된다”고 설명했다. (한라일보, 2011.1.19., 법원 “휴양형주거단지 공공성 부족” 제동)

제주국제자유도시개발센터, 사업시행자인 버자야제주리조트, 서귀포시와 지역주민간의 갈등이 발생한다. 이 갈등은 개발단계에서 발생한 가능성이 아닌 지난 단계에서부터 이어져 오는 갈등으로, 지역주민들 요구사항에 대하여 이행되지 않는 부분에 따른 갈등이다. 더욱이 갈등을 떠넘기는 행태로 갈등이 더욱 심화되는 양상으로 보이고, 갈등해결에 대한 노력보다는 자기주장에 의한 입장표명만을 하고 있는 것이다.

... 비대위 관계자는 “버자야제주리조트가 협의사항을 이행하지 않았고, 이행의지조차 보여주지 않아 7일 착공식 현장에서 집회를 열 계획이다”며 “단, 착공식까지 JDC

40) 도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙(2005년) 제56조(유원지)

와 버자야, 서귀포시와의 협상창구를 열어두고 해결방안을 찾겠다.”고 말했다. ... (제민일보, 2013.3.5., 예래휴양형주거단지 사업자측과 지역주민간 갈등 심화)

... 더구나 JDC와 버자야그룹이 지역주민간 협의사항 이행에 책임회피와 소극적 태도를 보이면서 빈축을 사고 있다. 제주국제자유도시개발센터(JDC)와 말레이시아 버자야그룹의 합작회사인 (주)버자야제주리조트는 지난 7일 예래주거단지 1차사업인 에어레스트시티 콧왈빌리지 착공식을 개최했다. 하지만 대부분의 예래주민들은 착공식에 참여하지 않고 주변에서 ‘협의사항 이행’을 요구하며 집회를 개최했다. ... JDC는 2007년 당시 지역주민과 협의사항을 작성·서명한 당사자임에도 불구하고, 19%의 소액주주로 협의사항 이행과 관련해 권한과 의무가 없다는 이유로 사실상 책임을 회피하고 있다. 버자야그룹은 협의사항 조항 중 연계도로대체사업을 이행하는데 상당한 비용이 투입되는 상황에서 착공 전에 장학금을 지원하기 어렵고, 사업시행 후 수익이 발생하면 주민 요구액의 일부규모를 지원하겠다는 입장이다. 더구나 버자야그룹은 착공식 당시 말레이시아 중앙언론과 투자은행 관계자를 초청했지만 주민의 집회로 인해 신인도와 신뢰성에 타격을 입었다며 불쾌감을 표출, 협의사항 이행 백지화를 검토하려는 것으로 알려지고 있다. 예래주거단지의 경우 투자진흥지구와 외국인투자지구로 지정되면서 사업자는 세금 2610억 원과 부담금 35억 원 등을 감면받을 것으로 예상된다. ... (제민일보, 2013.3.11., 예래휴양형주거단지 마찰 심화 공기업 불신 초래)

갈등은 잠복에서 소멸까지 단계에 따라 변화하며 나타난다.(은재호, 2013: 122). 2015년 토지소유주 소송에 따른 대법원 판결은 잠복과 표출이 지난 심화단계로 보이며, 사실상 사업 중지가 이루어진다. 향후 사업진행이 어려워진 계기가 되었고, 해당 판결이 예래휴양형주거단지뿐만 아닌 다른 유원지시설 사업까지도 영향을 미칠 수 있는 사안으로, 국내소송 확대는 물론 국제적 소송까지 이어질 수 있는 중대한 사안이라 할 것이다.

공공성을 지녀야 할 제주 서귀포시 예래동 유원지에 관광수익을 목적으로 하는 개발사업을 인가하고 토지를 수용한 것은 무효라는 대법원의 판결이 나왔다. 이번 판결은 개발사업을 빌미로 토지를 강제수용하는 관행에 쐈기를 막는 것이어서 파장이 클 것으로 보인다. ... 특히 대법원의 판결은 공공성을 갖지 못한 도시계획시설사업에서는 토지를 강제수용할 수 없다는 의미로 받아들여진다. 제주도 등 관련 기관들은 대법원 판결이 나온 지 나흘이 지나도록 뚜렷한 답변을 내놓지 못하고 있다.

강운영 서귀포시 관광정책과장은 “복잡한 상황이 벌어졌다. 판결에 따라 당장 인가를 취소해야 될 것 같지만 어느 정도 법적 효력을 미치는지는 법률전문가와 법제처 등의 자문을 받겠다”고 했다. 제주도와 제이디시도 “사업이 추진될 수 있도록 해야 한다. 조만간 관련 부서 회의와 법률자문 등을 거쳐 대책을 마련하겠다.”고 할 뿐 말을

아졌다. 시민단체 관계자는 “난개발에 대한 경종이다. 전국적으로 공공성을 가장한 막개발에 대해 토지수용을 할 수 없다는 폭탄과 같은 판결”이라고 해석했다. ... (한라일보, 2015.4.16., 대법 “공공성 없는 토지 강제수용은 무효”서귀포 예래휴양주거단)

대법원 판결 후 제주도의회에서는 현안업무보고를 자리를 갖는다. 현안문제에 대한 논의 장을 마련하고자 하는 의회의 노력에 제주국제자유도시개발센터는 불참적으로 응대하고 있어 갈등해결이 아닌 갈등을 더욱 심화시키는 태도를 보였다. 갈등에 대한 많은 해결방법을 제시하고 있는 선행연구에서도 보았듯, 갈등은 참여, 협상, 협의가 가장 기본적인방식이며, 중요한 것으로 논의되고 있으나, 제주국제자유도시개발센터는 이를 간과하여 갈등해결 보다는 오히려 심화되는 방향의 선택을 하게 된 것이다. 이는 제주도내 사회에서 제주국제자유도시개발센터의 존립, 위치 등에 대한 논의의 시작점이 되었다.

최근 논란의 중심에 있는 예래휴양형주거단지 조성사업과 관련 제주도의회 현안 업무보고 자리에 ‘사건 당사자’ 격인 제주국제자유도시개발센터(JDC)가 불참해 의원들의 성토가 이어졌다. 제주특별자치도의회 환경도시위원회(위원장 김명만)는 6일 제주도 국제자유도시건설교통국과 문화관광스포츠국 등을 상대로 현안 업무보고를 받았다. 이날 의원들은 해당사업의 당초 시행자였던 JDC가 도의회의 공식 요청에도 불구하고 불참한 것에 대해 강하게 비판했다. 김태석 의원은 “제주국제자유도시개발센터는 말 그대로 개발에 역점을 두는 기관이다. 제주도를 국가차원에서 지원하고 국제자유도시를 촉진시키기 위한 기구”라며 “오늘 자리에 반드시 참석해 머리를 맞대고 토론해 어떤 대안을 제시해 도민을 안심시키는 역할을 해야 하는데, 전혀 그러지 못하고 있다”고 꼬집었다. 특히 그는 “의회 통제도 벗어나고 도의 통제도 벗어나는 이런 기관을 제주도에 둘 필요가 있느냐”고 힐난했다. (한라일보, 2015.4.16., 사건 당사자격 JDC 불참에 의원들 성토)

제주국제자유도시개발센터(JDC)를 국토해양부 산하에서 제주특별자치도로 소속을 이관해야 한다는 주장이 의회에서 제기됐다. ... 그러면서 강 의원은 “오늘부터 공문화를 본격 시작해 JDC를 제주도로 이관하자는 것”이라며 “제주도로 이관되기까지 충분한 논의가 필요하다면 그 이전에는 과도적으로 제주도민의 참여권한을 크게 강화하는 법률 개정안을 만들어 제주특별법 6단계 제도개선에 반영해야 한다”고 의견을 제시했다. 강 의원은 제도개선안에 ▷도와의 협의기능 강화 ▷JDC 도의회 업무보고와 주요 사업계획 도의회 동의 ▷JDC이사 중 과반수 이상의 도와 도의회 추천권 부여 ▷제주특별자치도지사과 도의회 의장 요구시 도 감사위원회의 특별감사 권한 부여 등의 조항을 포함할 것을 제안했다. (한라일보, 2016.7.15., 흔들리는 JDC, 제주도로 이관해야)

이후 예래휴양형주거단지는 공사 중지 결정이 이어지고, 유원지 문제 해결하기 위한 방안으로 제주도와 제주국제자유도시개발센터는 제주특별법 개정을 추진한다. 제주특별법 개정 움직임은 판결에 승소한 토지소유주는 물론 시민단체까지 반대의 여론을 형성한다. 반대의 여론과 더불어 일부토지소유주와 주민으로 구성된 예래휴양형주거단지 대책위원회는 사업의 정상화를 촉구하여 주민간의 갈등으로도 번지는 양상을 보인다. 제주도지사는 제도적 노력을 기울일 것이라 하지만, 예래휴양형주거단지 정상화와 국제적 소송으로 번지는 것에 대한 우려를 표명하며, 반대 입장을 일부로 치부해 버리는 듯한 언행에 다시금 원토지주대책협의회와의 갈등은 심화되는 양상을 보이게 된다.

대법원이 유원지 개발사업 인가와 그에 따른 토지 수용 재결 처분이 무효라는 결정을 내려 공사가 중단된 제주 예래휴양형주거단지(이하 예래단지) 조성사업을 둘러싸고 주민 간 갈등이 빚어지는 등 후폭풍이 일고 있다. ... 시민단체 등은 “이번에 발의된 특별법 개정안은 유원지의 공공성을 죽이고 유원지를 사업자의 돈벌이에 팔아 넘기려는 것”이라며 “예래단지에는 초대형 호텔과 카지노 등이 계획돼 있기 때문에 결국 이는 카지노 도입 계획을 진행하는 것”이라고 주장했다. 이들은 “도정은 대법원 판결 취지대로 즉시 사업계획 무효 고시를 내려야 함에도 행정 절차를 진행하지 않고 오히려 사태의 심각성을 모르는 여야 국회의원들을 내세워 대법원 판결을 뒤집는 입법을 추진하고 있다”고 비난했다. 그러나 일부 토지주와 주민 등으로 구성된 예래휴양형주거단지대책위원회는 같은 날 기자회견을 열고 “사업 정상화가 제주도와 투자자, 토지주, 예래동 주민 모두가 사는 길”이라며 “문제 해결을 위해서는 특별법 개정안이 반드시 통과돼야 한다”고 주장했다. 대책위는 “사업이 정상적으로 추진되지 않으면 투자자와의 수천억원대 소송으로 도민 혈세가 낭비되며 국제적 국가 신인도에도 큰 타격이 우려된다”며 이같이 밝혔다. ... (한라일보, 2015.8.19., 제주 예래휴양단지 재추진 찬반 갈등)

원 지사는 “일부 개인과 단체 의견이 전체 주민들의 뜻인 것처럼 얘기되고 있지만, 실제 파악되고 취합하고 있는 대다수 주민들의 의견은 예래휴양형주거단지 사업이 원만히 정상적으로 추진돼야 한다는 것”이라며 “오히려 도정과 국회의 노력을 촉구하고 있다”고 밝혔다. 원 지사는 “이 부분은 긴급 현안이기 때문에 의견이 잘 통일되도록 하고, 제대로 역할 분담을 해 연내에 원만하게 타결되고 해결될 수 있도록 분발해 달라”고 당부했다. (한라일보, 2015.9.2., 원희룡 “주민 대다수 예래휴양형 사업 원해”)

원희룡 제주지사의 최근 발언에 대해 예래휴양형주거단지 원토지주대책협의회가 4일 성명을 내고 강력하게 비판했다. 협의회는 “원 지사가 예래휴양형주거단지 개발 사업을 반대하는 사람들이 일부에 불과하고 대다수 주민들이 정상적으로 추진되어야

한다는 의견을 갖고 있어 대표성을 가진 주민들의 실제 희망사항을 국회에 전달하는 노력이 진행될 것이라고 밝힌데 대해 놀라움과 실망감을 금할 수 없다”고 지적했다. (한라일보, 2015.9.4., 예래원토지구협의회 “원지사 발언에 실망”)

예래휴양형단지 토지수용이 제주특별법 개정에 대한 갈등으로 번지면서, 제주도과 제주국제자유도시개발센터는 물론 국회까지 갈등의 중심에 서기 된다. 여기에 제주특별법 개정을 반대하는 토지소유주와 시민사회단체 들이 모여 특별법개정저지 범도민대책회의 준비 위원회를 27개 단체가 모여 구성하고, 특별법 개정 반대 입장을 표명하게 된다.

... 제주도특별법 개정 저지 범도민대책회의 준비위원회는 24일 제주도의회 도민의 방에서 기자회견을 열어 “특별법을 개정해 잘못된 개발사업을 유지하는 것은 해법이 될 수 없다”며 출범을 알렸다.

준비위에는 꽃자왈사람들, 정의당 제주도당, 민주노총 제주본부, 제주참여환경연대, 제주환경운동연합, 제주주민자치연대, 전국교직원노동조합 제주지부, 전국농민회총연맹 제주도연맹, 제주경제정의실천시민연합 등 27개 단체가 참여했다. ... (한라일보, 2015.9.24., 특별법 개정 저지 범도민대책위 준비 출범)

이러한 제주특별법 개정안은 제주도의회 내부에서도 갈등을 유발한다. 제주도의회에서는 제주특별법을 조속히 개정해 달라는 결의안 채택에 있어, 상임위에서 그 가부를 유보하고 전체의원투표로 그 가부를 결정하기로 함으로써, 찬성과 반대하는 의원들 간의 설전이 오가게 된다. 제주도정의 견제하는 대립형구도의 지방의회의 의사결정은 다른 유원지에 대한 사회적 과장, 관광산업의 육성, 투자유지정책 등의 사유와, 대법원판결의 무력화, 무분별한 개발사업 저지 등의 사유로 반대에 대한 입장을 고수하여 대립하였지만, 결의안은 채택되었다.

제주도의회가 ‘유원지 특례 도입을 위한 제주특별법 개정안 조속통과 촉구 결의안’을 채택했다. 제주특별자치도의회는 4일 제334회 임시회 폐회를 앞두고 열린 제2차 본회의에서 안건으로 상정된 ‘유원지 특례 도입을 위한 제주특별법 개정안 조속통과 촉구 결의안’에 대해 표결에 부쳐 통과시켰다. 이날 오전부터 의회 주변에선 결의안 채택이 어렵지 않겠냐는 소문들이 돌았지만, 표결 결과 재석의원 38명 중 찬성 25명, 반대 9명, 기권 4명으로 결의안이 채택됐다. ... 고태민 의원은 “상임위에 회부된 사안을 심도있는 심사했는데, 우리 의원들이 의사결정을 내리지 않는 것에 대해 유감을 표명한다”고 불만을 토로하기도 했다. ‘유원지 특례 도입을 위한 제주특별법 개정안 조

속통과 촉구 결의안'은 고대민·현우범 의원이 공동발의하고 30여명의 의원들이 서명했지만, 최근 일부 의원들이 서명을 철회하는 등 우여곡절을 겪었다. ... (한라일보, 2015.11.4., 유원지 특례 특별법 개정안 통과 촉구 결의안 채택)

제주특별법 개정 중 사업시행자와 제주국제자유도시개발센터간 소송으로 번지게 되었다. 버자야제주리조트는 제주국제자유도시개발센터를 상대로 3천 5백억 원 손해배상소송을 제기하였다. 센터로부터 정보제공 받지 못하고, 무책임한 태도로 소송에 적극적이지 않았다는 이유다. 이로 인해 사업 부지를 제주국제자유도시개발센터는 인수하게 되고, 손해배상 소송은 진행되고 있다.

제주국제자유도시개발센터(JDC)는 서귀포시 예래휴양형주거단지 개발사업 시행사인 버자야제주리조트(BJR)가 3천500억원의 손해배상을 청구한 것으로 확인됐다고 10일 밝혔다. ... (한라일보, 2015.11.10., 버자야, JDC에 손해배상 3천500억원 청구)

작초 위기에 놓인 제주 예래휴양형주거단지 조성사업이 갈수록 꼬이고 있다. 1단계 사업이 중단된 이후 소송전으로 이어지고 있는 가운데 제주국제자유도시개발센터(JDC)가 결국 2~9단계 사업부지까지 인수키로 하면서 사업 재추진 가능성은 더욱 불투명해지고 있다. ... (한국일보, 2016.1.20., 갈수록 꼬이는 제주예래휴양단지 조성사업)

... 버자야 제주리조트는 토지 수용이 무효로 판결된 2011년 1월 2심 선고까지도 관련 소송의 존재에 대해 그 어떠한 정보도 JDC측으로부터 제공 받지 못했으며, 2심 선고에 대한 언론보도를 통해 처음으로 소송에 대해 알게 됐다고 주장했다. 버자야 제주리조트는 "무엇보다 이 과정에서 JDC는 무책임한 태도로 일관하며 소송에 적극적으로 대응하지 않았다. 2010년 11월 2심 재판부는 '피고 JDC에게 2억8천220만원을 원고 측에 지급하고 합의하라'고 권고를 했음에도, JDC는 이를 무시하고 합의하지 않았다"면서 "결국, 2011년 1월 2심 재판부는 원고측 주장을 받아들여 토지 수용이 무효라고 판결했다. 이어 2015년 3월 대법원이 원심 판결을 확정하면서 1단계 사업 공정률이 65% 이상 진행된 상황에서 사업 전면 중단이라는 초유의 사태를 초래했다"고 했다. ... (한라일보, 2016.3.3., "예래휴양형단지 중단은 JDC 때문")

제주도의회는 문제해결을 위한 조직적 제안도 하였다. 즉, 예래휴양형주거단지 해결을 위한 전담팀이 필요하다는 주문⁴¹⁾과 제주국제자유도시개발센터의 역

41) 한라일보, 2016.6.1., "예래단지 문제 해결 제주도 전담팀 구성해야" : "대법원이 예래단지 개발사업 인가 및 토지수용 재결 처분이 무효라고 판결하면서 현재 소송을 제기한 토지주가 100명을 넘어선다"며 "JDC가 문제 해결을 위해 TF팀을 구성한 것처럼 제주도에도 전담팀이 있어야 하지 않겠는가"라는 의견을 제시했다.

할과 정체성을 재정립하고, 국토교통부로부터 제주도로 이관해야 한다는 주장⁴²⁾이 나온 것이다. 이러한 과정 속에서 제주특별법 개정안은 통과되고, 이를 헌법소원에 이르게 되지만, 헌법소원은 각하되는 결과가 나온다.

개발단계의 갈등을 검토함에 있어 개발단계가 끝나는 시기까지 검토하여야 하나, 예래휴양형주거단지는 현재도 소송 중에 있고, 공사가 중지되어 있는 등의 사유에 따라 2017년 말까지를 기준으로 하여 기사를 검색 및 분석하였다. 2017년 말까지 기사분석을 통해 개발단계에서 표출된 갈등 요인을 바탕으로 원인별 유형화하여보면 다음과 같다.

사실관계 갈등은 사업계획 변경 추진과정에서 보이는 갈등과 주민요구사항에 대한 수용 및 이행, 토지수용재결에 따른 재판부 판결과 갈등, 제주국자유도시개발센터 이관에 따른 갈등을 A유형으로 분류하였다.

이해관계에 대한 갈등은 계획변경에 따른 높이완화, 주민요구사항에 대한 수용 및 이행, 토지수용재결에 따른 갈등을 갈등유형 B로 분류하였다.

구조적 갈등은 사업계획의 변경에 따른 절차, 주민요구사항에 대한 수용 및 이행, 토지수용재결에 따른 특별법개정, 제주국제자유도시개발센터의 이관에 따른 갈등을 갈등유형 C로 분류하였다.

관계상 갈등은 토지수용재결에 따라 재판부의 판결로 인한 토지소유주, 사업시행사 등과의 갈등을 갈등유형의 D로 분류하였다.

가치관 갈등은 사업계획변경으로 인한 경관, 환경문제 토지수용재결로 인한 제주특별법개정의 적절성, 제주국제자유도시개발센터의 제주도로 이관에 따른 갈등을 갈등유형 E로 분류하였다.

마지막으로 정체성 갈등은 토지수용재결에 따라 발생한 갈등으로 유형 F로 분류하였다.

개발단계 원인별 갈등 유형분석결과 사실관계 유형의 갈등과 구조적 갈등 유

42) 한라일보, 2016.7.15., 흔들리는 JDC, 제주도로 이관해야 : ... 강 의원은 "오늘부터 공론화를 본격 시작해 JDC를 제주도로 이관하지는 것"이라며 "제주도로 이관되기까지 충분한 논의가 필요하다면 그 이전에는 과도적으로 제주도민의 참여권한을 크게 강화하는 법률 개정안을 만들어 제주특별법 6단계 제도개선에 반영해야 한다"고 의견을 제시했다. ...

형은 모든 갈등요인에 원인이 되었다. 이해관계 갈등유형과 구조적 갈등유형 또한 표출된 갈등요인에 따라 발생함을 알 수 있었다. 개발단계 갈등은 앞선 단계의 원인별 갈등유형보다 더욱 복잡한 양상을 알 수 있으며, 개발(공사)로 야기되는 갈등보다는 이전 단계에서 발생한 갈등이 점차 심화되어짐을 기사의 내용과, 원인별 갈등 유형 정리를 통해 알 수 있다. 표출된 갈등요인에 따라 원인별 갈등 유형을 표로써 정리하면 다음과 같다.

<표 17> 개발단계의 원인별 갈등 유형 분석

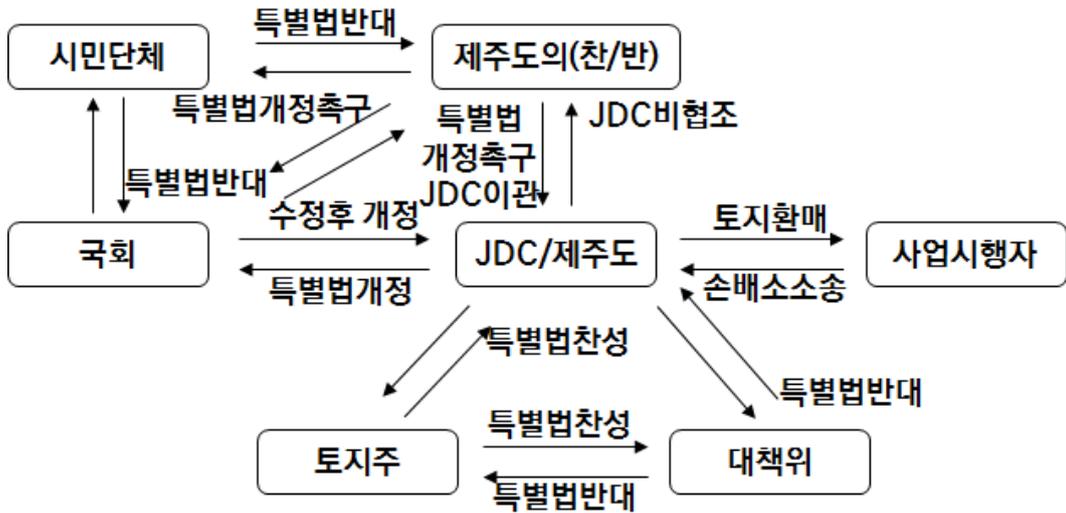
표출된 갈등요인	원인별 갈등유형
사업계획 변경 - 높이완화에 따른 절차, 경관 등 문제	A, B, C, E
주민요구사항에 대한 수용 및 이행	A, B, C
토지수용재결에 따른 재판부 판결 - 토지주 소송, 제주특별법개정, 손해배상소송 등	A, B, C D, E, F
제주국제자유도시개발센터 이관	A, C, E

② 개발단계의 주체별 갈등 분석

개발단계 주체별 갈등을 분석함에 있어 개발단계에 표출된 갈등요인을 크게 두 가지로 구분하여 분석하였다. 토지수용재결에 따른 재판부의 판결로 인한 토지소유주의 추가소송, 제주특별법 개정문제 등과 제주국제자유도시센터 이관을 요구하게 되는 문제로 인한 갈등을 토지수용관련갈등으로 구분하였고, 사업계획 변경 및 주민요구사항에 대한 수용 관련된 갈등을 기타갈등으로 구분하였다.

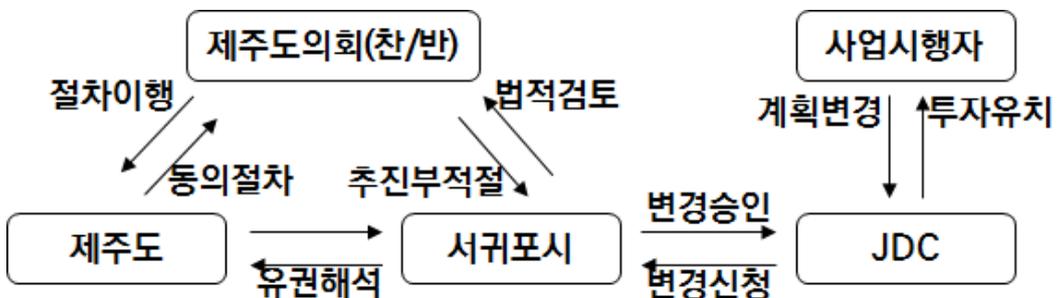
먼저 토지수용재결관련갈등은 제주도내 사회 전반적 갈등이 발생하고 있음을 알 수 있다. 직접적 이해관계자인 사업시행자와 제주국제자유도시개발센터, 지역 주민, 토지소유주는 물론 특별법 개정을 위한 국회, 소송 당사자인 제주도, 시민 사회단체와 대책위 등 토지수용재결 판결로 인한 제주특별법 개정 과정에 갈등

이 이전단계에서 발생한 갈등에 비하여 복잡·다각적 구도로 발전했음을 다음과 같은 그림을 통해 알 수 있다.



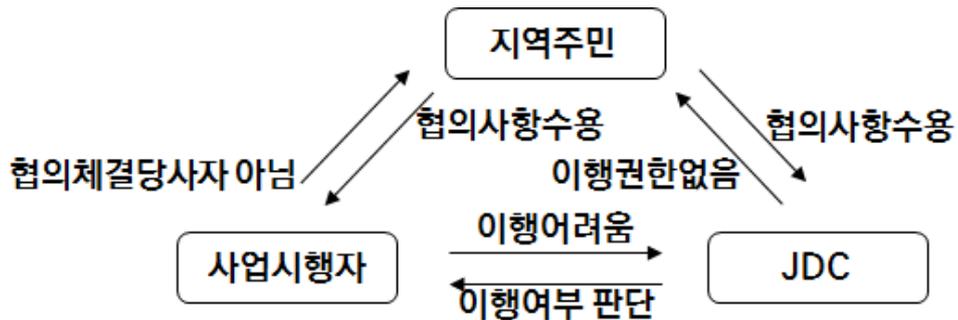
(그림 22) 토지수용 과정의 주체간 갈등 분석

개발단계 기타 갈등양상 중 사업계획 변경 과정에 갈등은 제주국제자유도시 개발센터가 투자유치를 위한 사업계획변경을 시작한다. 당시 유원지 변경에 대한 승인권자인 서귀포시는 이를 받아드리고 변경절차를 진행하는 중 제주도의회의 절차적 문제제기에 따라 제주도에 제주국제자유도시종합계획 변경에 대한 유권 해석을 의뢰하며, 제주도와 제주도의회와의 갈등으로 번지지만, 이는 고도완화 수반 건축물 입안기준(안)을 제주도가 제주도의회에 의견을 청취함으로써 일단락 맺는다. 이와 같은 갈등구조를 도식화 하면 다음 그림과 같이 표현할 수 있다.



(그림 23) 사업계획 변경 과정의 주체간 갈등 분석

또한 주민요구사항에 대한 진행과정에서도 갈등이 발생한다. 지역주민은 지난 제주국제자유도시개발센터와의 협약내용 이행을 촉구하는 한편 개발센터는 사업시행자가 이행해야하는 부분으로, 사업시행자는 본 협약과정에 전혀 참여하지 않았고, 그 비용에 대해서도 인정할 수 없는 부분으로 지역주민과 갈등관계가 형성되고 있었다.



(그림 24) 주민요구사항 진행 과정의 주체간 갈등 분석

개발단계를 토지수용 관련된 갈등과 기타갈등으로 구분하여 주체별 갈등을 분석해 표로써 정리하면 다음과 같다.

<표 18> 개발단계의 주체별 갈등 유형 분석

표출된 갈등요인		주체별 갈등유형
토지수용 관련 갈등	토지수용재결에 따른 재판부 판결 - 토지주 소송, 특별법개정, 손해배상소송 등	국회 - JDC/제주도 - 제주도의회/토지주/시민사회 단체 - 대책위 JDC/제주도 - 사업시행자
	제주국제자유도시개발센터 이관	제주도의회 - JDC
기타 갈등	사업계획 변경 - 높이완화에 따른 절차, 경관 등 문제	JDC/제주도/서귀포시 - 제주도의회/토지주 제주도 - 제주도의회
	주민요구사항에 대한 수용 및 이행	JDC - 사업시행자 - 지역주민

③ 분석의 종합

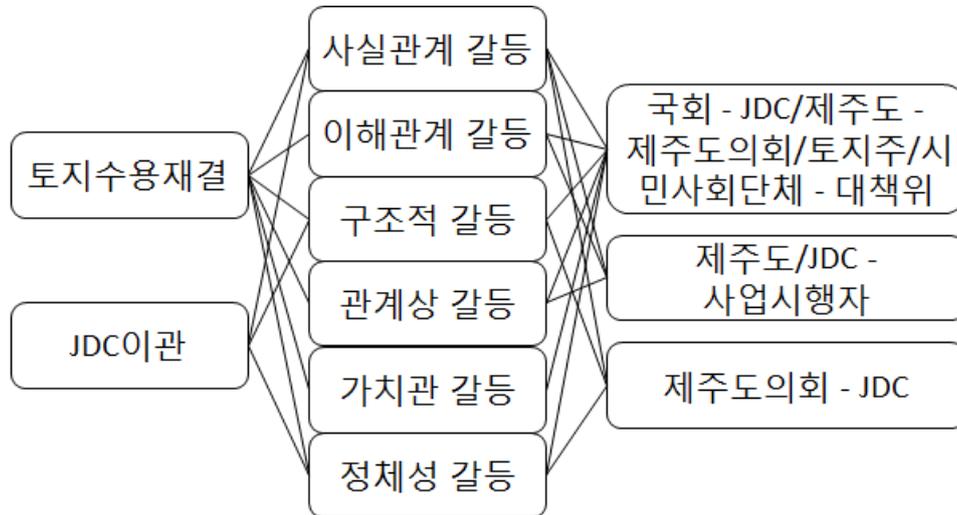
개발단계의 표출된 갈등 요인을 바탕으로 원인별 갈등유형, 주체별 갈등유형을 종합해 보면 갈등의 요인은 좀 더 구체화 명확화 되었고, 원인, 주체별 갈등은 더욱 복잡한 구조로 발생함을 알 수 있다. 개발단계에서는 앞선 단계와 다른 새로운 갈등이 발생하지 않았으며, 이전 단계에서 발생한 갈등이 심화, 진화하는 형태로 나타남을 알 수 있었다. 표출된 갈등요인과 원인별 갈등유형, 주체별 갈등유형을 표로써 정리하면 다음과 같다.

<표 19> 개발단계의 갈등 유형 종합 분석

표출된 갈등요인		원인별 갈등유형	주체별 갈등유형
토지 수용 관련 갈등	토지수용재결에 따른 재판부 판결 - 토지주 소송, 제주특별법개정, 손해배상소송 등	사실관계 갈등 이해관계 갈등 구조적 갈등 관계상 갈등 가치관 갈등 정체성 갈등	국회 - JDC/제주도 - 제주도의회/토지주/시민사 회단체 - 대책위 JDC/제주도 - 사업시행자
	제주국제자유도시개발센터 이관	사실관계 갈등 구조적 갈등 정체성 갈등	제주도의회 - JDC
기타 갈등	사업계획 변경 - 높이완화에 따른 절차, 경관 등 문제	사실관계 갈등 이해관계 갈등 구조적 갈등 가치관 갈등	JDC/제주도/서귀포시 - 제주도의회/토지주 제주도 - 제주도의회
	주민요구사항에 대한 수용 및 이행	사실관계 갈등 이해관계 갈등 구조적 갈등	JDC - 사업시행자 - 지역주민

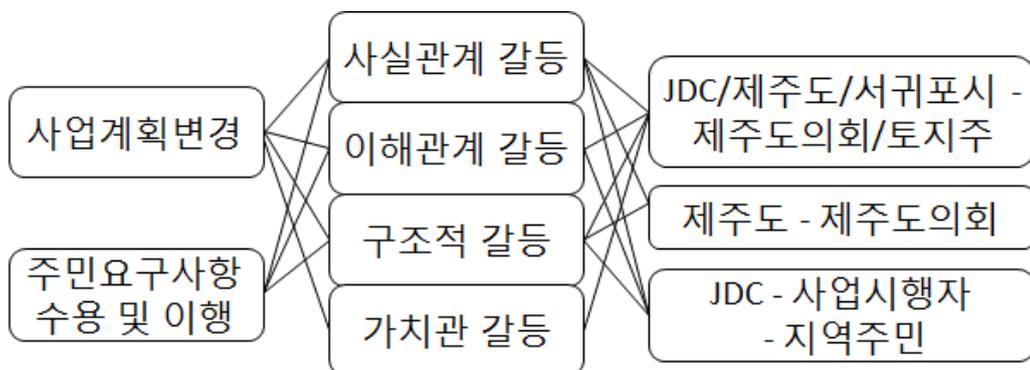
개발단계에서 심화된 토지수용관련 갈등은 원인별 갈등유형이 모두 나타나고 있으며, 원인에 따른 주체별 갈등도 중복해서 나타남을 알 수 있다. 즉 하나의

원인별 유형에 따른 갈등이 각기 다른 주체별 갈등간의 관계로 발전하고 있으며, 이는 실타래처럼 더욱 복잡하고 얽힌 구조를 가진 갈등으로 심화되었음을 알 수 있었고, 이를 도식화 하면 다음과 같다.



(그림 25) 토지수용관련 갈등 관계 분석

기타 갈등사항 또한 이전 단계의 갈등과는 달리 좀 더 복잡한 구조와 주체들이 있음을 알 수 있다. 또한 모든 주체별 갈등에 사실관계 및 구조적 갈등이 나타나고 있으며, 일부 구조적 갈등과 가치관의 갈등이 나타나고 있다. 이렇듯 사업계획변경과정에 따른 갈등과 주민요구 사항 수용 및 이행에 따른 갈등을 유형화를 통해 도식화해 보면 다음과 같다.



(그림 26) 기타 갈등에서 발생하는 갈등 관계 분석

IV. 개발사업의 시행승인 제도 개선방안

예래휴양형주거단지의 갈등양상을 신문기사를 통해 요인을 도출하였고, 이를 바탕으로 개발사업의 시행승인에 따른 사업단계별 갈등의 원인과 주체에 대해 분석하였다. 각 단계별 분석을 종합하여 보면, 예래휴양형주거단지의 갈등은 각 단계별로 갈등양상이 구분되어지는 것이 아니라 초기 단계의 갈등이 점차 심화되어지는 양상을 보이며, 이러한 갈등이 단계가 지날수록 구체화되며 명확화 되는 현상을 보인다.

또한 토지보상 및 수용과 관련된 갈등은 전 단계에 걸쳐 나타나고 있으며, 토지보상에 따른 갈등이 단순 금전적 이해관계에서 나타나는 갈등으로 치부해 버릴 수 있으나 예래휴양형주거단지의 사례를 보았을 때, 초기에는 사실관계와 이해관계 중심의 갈등이 발생하였으나, 개발단계에서는 6가지 원인별 갈등 모두 발생하고 있으며, 토지소유주와 사업시행자간의 갈등에서 사회 전반적이고 확산되고 복잡한 구조의 주체간 갈등으로 진화하는 알 수 있었다. 단계별 갈등요인과 원인별 유형, 주체별 갈등유형을 하나의 표로 정리하면 다음과 같다.

<표 20> 예래휴양형주거단지 사업단계별 갈등 유형 종합

구분	표출된 갈등내용		원인별 갈등유형	주체별 갈등유형
사 업 준 비 단 계	종합 계획 수립 갈등	제주국제자유도시종합계획의 추진에 대한 환경문제, 계획수립과정에 대한 주민의견수렴문제, 도민 소득 증대 장치 등의 마련에 대한 갈등	관계상 갈등 가치관 갈등	중앙정부/제주도청 - 제주도민/시민단체 제주도민(찬) - 제주도민(반)
	시 행 계 획 수 립 갈 등	용역발주에 지역주민의 의견은 사실상 배제되는 현실과 도내 전문기관과 전문가의 제한적 참여로 인한 갈등	사실관계 갈등 관계상 갈등	자유도시추진단 - 제주도민/도내전문가
		주민설명회 일정의 변경, 설명회 개최 시 자료의 부실, 자료의 투명성 미확보로 인한 갈등	사실관계 갈등 구조적 갈등 관계상 갈등	제주국제자유도시개발센터 - 지역주민
		유원지지구에 포함되지 않았던 부지에 대한 제외요구에 따른 갈등	사실관계 갈등 관계상 갈등	제주국제자유도시개발센터 - 지역주민

구분	표출된 갈등내용		원인별 갈등유형	주체별 갈등유형
	토지 보상 갈등	토지보상에 대한 갈등(감정평가)	사실관계 갈등 이해관계 갈등	제주국제자유도시개발센터 - 토지주
		유원지내 토지소유자 중심과 유원지의외 토지소유자 중심으로 사업지내 토지주대표가 양분화에 따라 협상의 어려움	관계상 갈등 정체성 갈등	제주국제자유도시개발센터 - 유원지내토지주/유원지의외토지주
사업 추진 단계	계획 경계 설정 갈등	유원지 확장에 대한 반대 : 사전협의 없음, 사전안내 및 홍보 누락 ↔ 개발센터시행계획 수립시 주민설명 및 의견청취 완료	사실관계 갈등 이해관계 갈등 구조적 갈등 관계상 갈등	서귀포시/JDC - 토지주협의회
		사업부지 확대 요구 : 보전지역에 대한 개발사업지구로 편입	이해관계 갈등 가치관 갈등 정체성 갈등	서귀포시/JDC - 주민협의체(부지확장)
	토지 보상 갈등	약속을 무시한 토지매입, 일방적 사업추진 도시계획심의위원회의 관계자 참석	사실관계 갈등 구조적 갈등 관계상 갈등	서귀포시/JDC - 토지주협의회
		토지감정가격 불만, 토지수용재결	사실관계 갈등 이해관계 갈등	서귀포시/JDC - 토지주협의회
	기타 갈등	주민요구사항에 대한 수용 및 이행	사실관계 갈등 이해관계 갈등 구조적 갈등	정부 - JDC - 지역주민
		토지매입비 예산 미지원	이해관계 갈등	JDC - 서귀포시청
외국투자자본 철회 : 토지매입난항, 정부예산 삭감		사실관계 갈등 이해관계 갈등 구조적 갈등 관계상 갈등	정부 - JDC - 서귀포시청 JDC - 외국투자기업	
개발 단계	토지 수용 관련 갈등	토지수용재결에 따른 재판부 판결 - 토지주 소송, 제주특별법개정, 손해배상소송 등	사실관계 갈등 이해관계 갈등 구조적 갈등 관계상 갈등 가치관 갈등 정체성 갈등	국회 - JDC/제주도 - 제주도의회/토지주/시민사회단체 - 대책위 JDC/제주도 - 사업시행자
		제주국제자유도시개발센터 이관	사실관계 갈등 구조적 갈등 정체성 갈등	제주도의회 - JDC

구분	표출된 갈등내용		원인별 갈등유형	주체별 갈등유형
	기타 갈등	사업계획 변경 - 높이완화에 따른 절차, 경관 등 문제	사실관계 갈등 이해관계 갈등 구조적 갈등 가치관 갈등	JDC/제주도/서귀포시 - 제주도의회/토지주 제주도 - 제주도의회
		주민요구사항에 대한 수용 및 이행	사실관계 갈등 이해관계 갈등 구조적 갈등	JDC - 사업시행자 - 지역주민

김성연 외2(2011)는 원인별 갈등유형에 따라 사실관계 갈등은 합리적 조정과 중재, 이해관계 갈등은 효율적 분배와 참여, 구조적 갈등은 절차의 투명성 및 참여, 관계상 갈등은 쌍방향의 의사소통 및 참여, 가치관 갈등은 전문성 및 조정, 정체성 갈등은 협상환경 조성을 갈등관리 방안을 제시하고 있다. 본 연구도 각 단계에서 발생된 갈등에 대한 요인과 원인별 갈등, 갈등 주체에 따라 개선방안을 제시하고자 한다.

먼저 개선방안 도출을 위해 사업단계별 나타난 갈등요인과 갈등관계를 기준으로 제시하고자 한다. 사업준비단계에서 발생한 갈등의 경우 제주국제자유도시 종합계획수립 및 개발센터시행계획수립에 따른 갈등이 발생하였으며, 이에 대한 개선방안으로 구상단계 부터 비전을 공론화하고 공감대를 형성하여야 할 것이며, 개발사업 목적에 대해서 명확히 하여야 할 것이다. 또한 이해관계자를 비롯한 지역주민 및 제주도민 등 참여방식을 재고하여 관련된 개선방안을 제시하고자 한다.

사업추진단계에서는 계획경계 설정에 따른 갈등 및 토지보상, 기타 갈등으로 계획경계 설정 및 토지보상과 관련해 절차를 명확히 하여야 하며, 개발사업 사전 검토단계부터 내실화하여 초기 리스크를 줄이며, 이해관계자 등에 대한 정보 공개 및 전달체계 구축으로 투명성이 확보되어야 할 것이다. 또한 전문가 참여 및 담당 공무원의 전문성확보가 전제되어야 할 것이며, 개발사업을 위한 조직인력 시스템 확보에 대한 개선방안을 제시하고자 한다.

마지막으로 개발단계에 있어서는 토지수용과 사업계획 변경 등과 관련된 갈등으로 토지수용재결체계의 개선이 필요하고, 제주국제자유도시개발센터의 역할

과 기능에 대한 제고, 기존제도를 활용용을 통한 갈등해소 방안과 제도개선에 대한 필요성 및 도민사회 공론화 방안을 제시하고자 한다.

각 개선방안을 법과 조례, 행정 및 절차, 인사 및 조직적 차원으로 크게 3가지로 구분하여 제시하겠다. 먼저 제도의 기반이 되는 법과 조례에 대한 개선방안을 살펴보고, 개발사업의 시행승인 제도를 운영하기 위한 행정 또는 절차적 개선방안과 이를 운용하기 위한 인사·조직에 따른 개선방안으로 구분하여 제시하였다. 이를 개발사업의 시행승인 추진단계별로 발생하는 갈등 개선방안을 도출하여 보면 아래 표와 같다.

<표 21> 단계별 개선방안 도출

구분	법·조례	행정·절차	인사·조직
사업 준비 단계	<ul style="list-style-type: none"> · 개발사업 목적의 명확화 · 개발이익의 사회적 환원방법 도입 · 주민의 참여 보장 및 의사결정 체계 구축 	<ul style="list-style-type: none"> · 비전의 제시 · 제도개선의 공론화 · 정보의 공개 및 전달체계 구축 	<ul style="list-style-type: none"> · 전문가 참여유도 · 담당 공무원의 전문성 확보
사업 추진 단계	<ul style="list-style-type: none"> · 절차 규정의 명확화 · 개발사업 대상의 명확화 · 토지수용재결 체계의 개선 · 주민의 참여 보장 및 의사 결정체계 구축 	<ul style="list-style-type: none"> · 사전검토의 내실화 · 정보의 공개 및 전달체계 구축 	<ul style="list-style-type: none"> · 전문가 참여유도 · 담당 공무원의 전문성 확보 · 일괄처리시스템 구축을 위한 조직개편
개발 단계		<ul style="list-style-type: none"> · 기존제도의 활용 	<ul style="list-style-type: none"> · 국제자유도시개발센터의 역할과 기능 제고

1. 법·조례 등 개선방안

하연섭(2002)은 역사적 제도주의는 제도의 제약성에 의해 행위가 결정되며, 제도로부터 행위라고 하고 있다. 갈등을 해결하는데 있어 법률의 정비가 모든 것을 해결해 주는 것은 아니지만, 최소한의 장치를 구성하는 요소로써 법령의 정비가 필요할 것이다.

앞서 도출된 개선방향 중 법과 조례를 통해 개선되어야 할 사항은 개발사업 목적 및 대상 명확화, 개발이익의 사회적 환원방법 도입, 주민참여보장과 절차 규정의 명확화, 토지수용재결 체계의 개선으로 이 4가지 개선방안을 다음과 같이 제시하고자 한다.

① 개발사업 목적 및 대상 명확화

법과 조례의 개선방안을 제시하기 위해 개발사업의 시행승인 제도에 대한 도입 및 활용에 대한 목적을 명확히 하여야 한다. 개발사업의 시행승인 제도 최초 도입은 국제적 관광지 조성을 위한다는 명분이 있었지만, 현재 개발사업의 시행승인 제도는 관광개발, 도시개발, 산업단지, 골재 등 그 대상사업을 63가지로 하고 있다. 각 개별법에 따라 이루어지는 사업들을 제주특별법에 따라 인·허가가 의제되고 있는 것이다. 이는 사업의 방향과 목적에 따라 그 절차와 내용이 달리 구성될 수 있어, 사업의 목적에 맞추어 법률 및 조례가 정비되어야 할 것이다.

아래 표와 같이 개발사업들은 그 개발사업 법률별 목적이 규정되어 있고 개발사업 종류에 따라 법률적 체계가 갖춰져 있다. 제주특별법에 따른 개발사업 제도와 같이 여러 개발사업들을 포괄한 제도를 목적으로 하기 위해서는 개별법에서 정하는 개발사업 절차와 제도 특성을 파악하여 제주특별법에 따른 개발사업의 시행승인 제도에 반영되어야 할 것이며, 특정 개발을 위한 사업 목적으로 한다면, 그 목적에 따라 법률적 정비가 이루어져야 할 것이다.

<표 22> 다른 개발사업 법률의 목적

<p>도시개발법 제1조(목적)</p>	<p>이 법은 도시개발에 필요한 사항을 규정하여 계획적이고 체계적인 도시개발을 도모하고 쾌적한 도시환경의 조성과 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다.</p>
<p>산업입지 및 개발에 관한 법률 제1조(목적)</p>	<p>이 법은 산업입지의 원활한 공급과 산업의 합리적 배치를 통하여 균형 있는 국토개발과 지속적인 산업발전을 촉진함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다.</p>
<p>관광진흥법 제1조(목적)</p>	<p>이 법은 관광 여건을 조성하고 관광자원을 개발하며 관광사업을 육성하여 관광 진흥에 이바지하는 것을 목적으로 한다.</p>
<p>택지개발 촉진법 제1조(목적)</p>	<p>이 법은 도시지역의 시급한 주택난(住宅難)을 해소하기 위하여 주택건설에 필요한 택지(宅地)의 취득·개발·공급 및 관리 등에 관하여 특례를 규정함으로써 국민 주거생활의 안정과 복지 향상에 이바지함을 목적으로 한다.</p>

출처 : 개별 법률을 바탕으로 작성

목적이 설정대면 이에 대한 대상도 명확히 하여야 할 것이다. 우선 특별법에서는 개발사업의 시행승인에 따른 그 효력이 무엇인지가 대상에서 나타난다. 특별법에 따라 인·허가의제가 되는 사업들에 대해서는 도 조례로 위임이 가능하도록 하고 있으나, 인·허가의제 사항에 따라 아무런 효력이 없는 것이 현실이다. 개발사업의 대상을 정할 수 있는 권한위임이 실효성을 확보하기 위해서는 법률적 정비가 선행되어야 할 것이다. 이는 조례로 정하는 개발사업의 대상을 법률적 효력을 동반할 수 있는 규정으로 명문화를 해야 하고, 더불어 인·허가 의제가 보완하는 구조로 가는 방향으로 개정되어야 할 것이다. 법률개정과 더불어 조례 별표로 정하고 있는 개발사업의 시행승인 대상을 명확히 하여야 하고 목적에 맞도록 대상의 필요성, 실효성에 대한 범위가 설정되어야 할 것이다.

② 개발이익의 사회적 환원방법 도입

개발이익의 법률적 정의는 개발사업의 시행이나 토지이용계획의 변경, 그밖에 사회적·경제적 요인에 따라 정상지가 상승분을 초과하여 개발사업을 시행하는

자나 토지 소유자에게 귀속되는 토지 가액의 증가분을 말한다.⁴³⁾ 이러한 개발이익은 행정 인·허가를 통해 개발행위가 이루어질 때 발생한다. 행정의 인·허가에 따른 개발이익은 특정사업자, 사업주체에 귀속되는 형태로 이루어지는 것에 대해 이해관계 갈등이 발생한다. 즉 기존 토지를 수용하여 개발함에 있어 기존 토지소유주는 토지에 대한 보상비를 현재의 감정가격에 따라 받게 되나, 인·허가에 의한 용도변경, 개발가능성 증가에 따라 상승하는 가치 상승분에 대해서는 사업자가 독식하는 구조의 개발이 이루어지는 것이다. 여기에 주변지역의 가치 상승분까지 더해져 상대적 박탈감에 따른 갈등은 심화되는 것을 볼 수 있다.

「개발이익 환수에 관한 법률」에서 개발이익에 대한 환수에 대한 법률적 장치를 마련하고 있으나, 관광지 및 관광단지는 부과 제외 및 감면하고 있으며, 제주국제자유도시개발센터의 경우 공공기관으로 감면조항을 적용받게 된다. 실제 제주도내 관광개발사업은 「개발이익 환수에 관한 법률」이 배제되는 것이다. 제주도내 개발사업에 따른 실제 개발이익 환수방법이 전무한 실정에서 개발사업에 대한 개발이익의 사회적 환원이 되지 않고 있는 실정으로 갈등구조가 발생할 수밖에 없다.

개발사업에 따라 발생하는 우발적 이익을 특정인이 독식하는 구조가 아닌 도내 또는 사회적으로 환원할 수 있는 법률적 정비가 필요할 것이며, 개발이익과 더불어 개발계획 승인 등 행정 절차에 따라 변경되는 용도, 토지이용 등에 대한 가치 상승분의 사회적 환원을 제도적 장치를 통해 마련되어야 할 것이다.

③ 주민의 참여 보장과 절차 규정 명확화

개발사업의 시행승인제도의 절차를 규정은 사업계획과 첨부 서류에 대한 제출, 도 조례에 따른 고시를 제외하고는 별도 절차규정이 없으나, 내부적 절차운영기준에 따라 미래비전, 심의 등 여러 단계의 절차를 규정하고 있다. 각종 심의 및 공람절차는 대부분이 영향평가에 따른 절차로 사업에 따라 특별법에서 정하는 절차사항은 전무한 것이다. 이는 추후 변경과정에서도 같은 현상이 발생한다. 예래휴양형주거단지 경우에도 9차례 변경이 이루어졌음에도 불구하고 주민의견

43) 「개발이익 환수에 관한 법률」 제2조(정의)

청취, 공고공람 및 심의 절차가 적절하게 이루어지지 않았으며, 행정 인·허가 행위에 대한 제도적 통제기능이 마련되지 않았다. 이러한 입법 불비와 관련된 사항은 법률적으로 절차의 정당성을 확보하고, 최소한의 행정처리 기준을 제시함으로써 사업자 및 행정의 미래예측 및 절차투명성확보가 필요할 것이다.

여기에 제주국제자유도시종합계획의 수립, 개발센터시행계획 그리고 개발사업의 시행승인을 위한 개발계획의 수립과정에 주민의 참여가 전무한 실정이다. 제주국제자유도시종합계획수립 시 공람과 공청회는 형식적 참여를 유도하고 계획수립에 따른 절차적 정당성을 부여만 하는 것이다. 도민사회에서는 계획과정부터 적극적인 참여할 수 없는 실정이며 사업추진단계에서 또한 환경영향평가에 따른 주민설명회와 공람절차만을 규정하고 있다. 이는 제주국제자유도시종합계획, 사업계획 수립 시 전문가와 관료에 의해 이루어지고 있는 현실을 반증하며 실제 이해당사자를 비롯하여 사회구성원이 계획에 참여할 수 있는 기회가 필요한 것이다. 도시계획 및 개발사업의 제도가 조금 허술하고 불충분하더라도 도민사회의 참여와 감시를 통해 사업의 질적 수준을 향상 시킬 수 있으며, 신뢰·투명·합리·정당성을 확보할 수 있을 것이므로 현실적 주민참여에 대한 법률적 기반을 마련하고, 적극적 참여를 유도하여 비전과 사업의 목적을 공유하고 도민사회가 함께 추진하는 개발사업을 만들어야 할 것이다.

④ 토지수용재결 체계의 개선

토지수용과 관련된 갈등은 전 단계에서 나타나고 있다. 특히 초기단계에서 불어진 수용에 대한 분쟁이 사업의 무효로까지 이어지는 결과를 초래하게 된 것이다. 토지수용권한은 법률에 바탕이 되어 이루어지고 있다고는 하나, 수용재결과정, 보상비책정과정, 사업추진과정 등 여러 단계에 걸쳐 나타나고 있다. 이러한 갈등내용을 봤을 때, 토지 수용권한 부여, 수용재결방식에 대한 체계 개선이 필요한 것이다.

강제적으로 토지를 수용하고자 할 때, 적절한 보상이 전제되어야 한다. 보상시점과 개발시점, 개발 주변지역 지가상승 등에 대한 고려가 전제될 수 있도록 보상시기를 제고해야 할 것이다. 또한 수용재결과정에서 전문가로 이루어진 지방

토지수용위원회, 중앙토지수용위원회의 재결합의만이 아닌 합리적 결정을 할 수 있는 시스템 마련이 필요하다. 또한 토지소유자들의 권리보호를 할 수 있는 이의 신청제도 개선, 대안적 토지보상체계 등 대안적 방법을 도입하는 것도 고려되어야 할 것이다.

2. 행정/절차적 개선방안

다음은 행정과 절차적 개선방안을 제시하고자 한다. 행정에서 이루어지고 있는 방향성과, 개발사업 절차적 정당성확보 방안에 대한 제시로 법과 제도적 바탕 하에 이루어지는 일련의 과정을 의미한다. 이는 절차적 정당성만을 확보하기 위한 전시 행정적 부분이 아닌 실효성 있고, 실질적 정당성을 확보하고, 내실 있는 개발사업을 추진하는 배경이 될 것이다.

행정과 절차적 개선방안으로는 비전의 제시, 사전검토 내실화로 사업 리스크 최소화, 기존제도 활용 방안 마련 및 제도개선 공론화, 정보의 공개 및 전달체계 구축 4가지로 다음과 같이 제시하고자 한다.

① 비전의 제시

제주국제자유도시종합계획은 제주도내 법정 최상위 계획이다. 구체적 실행방안을 제시하는 계획이 아닌 목표와 비전을 설정하고, 제주도의 개발방향성을 종합적으로 제시하는 계획인 것이다. 예래휴양형주거단지도 제주국제자유도시종합계획이 선도프로젝트로 제시되어 추진된 사업으로 사업준비단계인 제주국제자유도시종합계획의 수립과정에서 도민들이 납득할만한 비전을 제시하고, 이를 공유하여 공감대가 형성되어야 할 것이다.

제주국제자유도시종합계획 수립과정이 공공성에 기반하고 공론화를 통해 공감대가 형성된 비전 이라면, 만약 이해관계자로부터 편협한 시각의 반대가 부딪힌다손 하더라도 다수의 도민들에 의해 사업추진에 대한 명분이 확보될 수 있는

것이다. 이러한 비전 제시는 도민사회 공론화를 통해 비전의 공유가 전제되어야 하는 것으로 직접적 참여를 통해 비전설정단계부터 공유되는 것이 바람직할 것이다.

사업추진단계와 개발단계에서는 구체적 실행계획을 수립하는 시기로 비전의 현실화에 대한 이해도를 높여 주어야 할 것이다. 정책적 비전에 이어 이를 실현하는 단계에 대한 비전을 달성하는 과정상에 대한 이해도도 중요하다 할 것이다. 비전의 공유는 사업추진에 대한 정당성을 부여하고 원활한 사업추진을 위한 기반이 마련될 것이다.

② 사전검토 내실화로 사업 리스크 최소화

제주도는 도시계획사전입지검토를 운영하고 있다. 사업의 리스크는 기간이 길어질수록 늘어나는 경향이 있고, 이는 사업자뿐 아니라 행정까지 모두가 해당하는 것이다.⁴⁴⁾ 특히 인·허가에 대한 리스크는 사업 자체가 불가능 할 수 있기에 인·허가를 득하기 위한 관련 용역비용, 토지매입비용 등과 시장분석, 수지분석 등에 대해 투자되는 시간과 비용이 낭비되기 때문이다. 거기에 인·허가 과정에서 드는 행정력 소모도 상당히 발생한다. 검토에 소요되는 인력소모를 비롯하여 공람, 각종 위원회의 심의 및 자문 등에서 발생하는 부분도 상당한 것이며, 사회적 논란까지 발생할 경우에는 사회적 비용까지 추가될 수 있는 것이다.

이러한 사업자 리스크와 행정력 소모, 사회적 비용 등을 감안했을 때, 사업 초기단계에서부터 개발사업의 리스크를 줄여나가는 방법을 모색해야 할 것이다. 초기단계 리스크를 줄이기 위해서는 사전 검토과정이 중요하며, 기초조사, 사전 입지검토에 정량적 지표와 기준이 마련되어야 할 것이다. 체크리스트와 정량적 기준으로 사전검토를 내실화하고, 이를 바탕으로 사업의 추진여부가 초기에 결정될 수 있는 구조를 갖춰야 한다.

③ 기존제도 활용 방안 마련 및 제도개선 공론화

44) 김진희. (2013). 부동산 개발사업의 리스크 관리방안에 관한 연구. 한양대학교 공공정책대학원 29~36.

개발사업에 대한 갈등을 해결하기 위해 새로운 제도를 도입하는 방법도 있지만, 현재 활용되지 않는 제도에 대한 고찰도 필요할 것이다. 제주의 경우 제주특별법에 따른 사회협약위원회⁴⁵⁾를 구성·운영할 수 있다. 사회협약위원회는 자율과 합의에 의해 정책 기본방향을 결정하고 사회문제를 해결하기 위해 두는 것으로 개발사업에 따른 갈등발생시, 개발사업 구상과 방향에 대한 문제 등을 사전에 검토할 수 있는 여건이 조성되어 있다.

사회협약위원회에서는 토론회, 세미나 등을 통해 이해관계인, 주민의 의견을 수렴할 수 있고, 도민의 이해상충, 사회적 비용발생 우려에 따라 사전 갈등영향 분석까지도 할 수 있으나, 예래휴양형주거단지 개발사업 추진과정을 살펴보았을 때, 갈등이 발생하기 전, 후에 대한 사회협약위원회 역할 및 활용이 전무하여 아무런 역할을 수행하지 못하였다.

또한 지역특성을 반영한 갈등관리 매뉴얼이 제정되어 있음에도 불구하고 제대로 작동하고 있지 않는 현실이다. 예래휴양형주거단지 경우에도 사회협약위, 갈등관리 매뉴얼에 따른 대응이 없었으며, 갈등에 대한 기존 시스템과 제도가 작동하지 않는 문제에 대한 진단과 개선방안 도출이 필요할 것이다.

이전 특별법 제정 및 개정 과정에서 개발사업의 시행승인 제도에 대하여는 도입과 방법, 절차와 구성, 제도의 필요성 등에 대한 공론화를 통한 사회적 합의 노력은 찾아보기 어려웠다. 제도개선이 목적과 방향이 명확하더라도 이를 도민사회에서 이해하고 순응하며, 사회적으로 합의구조가 이루어지지 않는다면 향후 제도개선과정에서도 어려움을 겪을 수 있다. 또한 제도개선에 대한 결과를 담보하기 어려우며, 갈등의 고리가 될 수 있는 것이다.

제도개선을 위한 공론화는 개발사업의 시행승인 제도가 개선이 필요하다는 의식에서부터 출발할 것이다. 개발사업 제도개선은 도민사회와 개발사업자, 행정과 전문가 등이 함께 모여 제도개선 필요성에 따라 방향을 정하고 이에 대한 도

45) 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제458조(사회협약)① 도지사는 자율과 합의로 정책의 기본 방향을 결정하고 사회문제를 해결하기 위하여 분야별로 사회협약이 체결될 수 있도록 지원하여야 한다.

② 도지사는 제1항에 따른 분야별 사회협약의 체결과 관련된 다음 각 호의 사항에 대한 의견을 듣기 위하여 도조례로 정하는 바에 따라 사회협약위원회를 구성·운영할 수 있다.(이하 생략)

민합의 구조로 개선하여 향후 개발사업 제도를 운영함에 있어 성숙된 사회적 여건을 조성해야 할 것이다.

④ 정보의 공개 및 전달체계 구축

이순자 외3인(2011)은 갈등의 요인이 행정적 요인이 가장 크게 영향을 미치고 갈등해결에 가장 영향력이 있는 부분으로 주민참여와 정보공개 수준, 정부 및 사업자 신뢰정도가 긍정적으로 작용한다고 한다. 정보의 불균형은 상호간 신뢰를 저하시키고 오해와 왜곡된 정보를 재생산하기도 하는 것이다. 현재 제주도내 개발사업에 대한 정보는 제한적으로 공개되고 있다. 사업자의 사업성, 정보공개제한성 등을 문제로 들고 있어 일반도민들이 쉽게 접근하고 이해할 수 있는 정보가 제주도 차원에서 제공되어야 하는 것이다. 이러한 정보제공 속에서 도민 참여를 유도하는 계기를 마련하며, 투명한 절차진행과정을 상시 도민감시 속에서 행정절차행위가 이루어질 수 있는 것이다.

3. 인사/조직 개선방안

개선방안의 마지막으로 인사 및 조직에 대하여 제시하고자 한다. 법률적 기반과 행정 및 절차적 기반을 인사·조직을 통해 실행력을 담보해야 할 것이다. 개발사업의 시행승인에 대한 전문가 참여가 필요하고, 담당자의 전문성이 필요할 것이다. 또한 일괄처리를 위한 조직과 이를 실행하는 제주국제자유도시개발센터에 대한 역할과 기능의 제고가 필요할 것으로 3가지 개선방안에 대해 다음과 같이 제시하고자 한다.

① 전문가 참여유도 및 담당자 전문성 확보

예래휴양형주거단지 판결내용을 살펴보면, 그간 제주도에서 유원지에 대한 해석이 얼마나 잘 못 되었는가와 유원지를 건폐율 및 용적률을 높이는 수단으로

사용하는 우를 범했다. 이는 다른 지방자치단체에서 이루어지는 유원지에 대한 인·허가와와는 확연히 다른 양상으로 대법원 판례가 있기 전까지도 제주도정에서는 잘못된 해석을 전혀 인지하지 못했었다.

제주특별법으로 개발사업 제도가 운영되었고, 제도의 지역적 한계로 법률 해석에 대한 노력과 연구가 부족했으며, 행정에서는 관례와 관행상 방법을 통한 인·허가가 이루어져 왔다. 이러한 인·허가는 담당자의 전문성 결여와 직결된다고 할 수 있다. 유원지는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에서 정하는 도시계획시설이고, 용도지역변경, 지구단위계획 및 토지이용계획(개발계획) 또한 도시계획분야에 해당한다. 하지만 도시계획 전문 공무원이 개발사업의 시행승인 인·허가를 담당하지 않았으며, 개발사업의 전문성도 확보되지 못한 현실이다. 또한 다른 지역 사례나, 타 기관 법률해석, 인·허가 방식 등 다양한 경험도 접하기 어려운 현실이다.

담당자 전문성 확보를 위한 관련 직렬 인력이 보장되어야 하고, 직무 연관된 교육이 뒷받침되어야 할 것이다. 파견, 인사교류 등을 통해 다른 지방자치단체, 중앙부처 등의 경험과 노하우를 상호 교류해 역량을 강화해야 할 것이다.

이와 더불어 전문가 참여가 보장되어야 한다. 도시계획위원회 심의, 경관위원회 심의 등 개별 위원회의 일시적 참여를 통한 직관적 자문·심의가 아닌 실효성 있는 지속적 참여를 통한 개발사업 컨설팅이 이루어져야 한다. 개발사업 기간은 장기적으로 이루어지는 것이므로 초반부터 참여된 전문가는 마지막까지 그 방향과 목적 적합성, 개발방식과 방법 등에 대해 수시로 자문할 수 있는 시스템이 갖춰야 할 것이다.

② 일괄처리시스템 구축을 위한 조직개편

개발사업의 시행승인의 본래의 목적은 절차를 간소화하여 관광개발을 원활하게 하는데 있었다. 이를 위해 일괄처리부서를 둘 수 있도록 하고 있는 것이다. 이전 조직을 살펴보면 관광국내 투자유치과에 일괄처리팀을 두어 관광개발 사업만을 일괄처리 하는 듯하였다. 이는 실효성 있는 조직이 아닌 과내 하나의 팀으로 전담조직이 구성되었다고 보기 어렵다. 일괄처리를 위한 조직을 개편한다면 각 부서를 총괄할 수 있는 부서장. 즉 예를 들어 부지사 직속기구, 도지사 직속

기구와 같은 실·국장을 총괄할 수 있는 시스템에 기반을 두어야 한다.

일괄처리부서는 관광개발을 추진하기 위해 도시계획, 교통, 안전, 방재, 환경 등 거의 대부분의 부서가 연관되어 있다. 이러한 연관부서의 전문성을 하나의 조직에 다 담기는 어렵겠지만, 부서 통합회의, 통합평가심의회 등을 통해 일괄적으로 검토하고 조율하며, 처리하는 시스템이 갖춰줘야 하는 것이다. 이는 무조건적 사업추진의 효율성을 강조하는 것이 아닌 사전검토시스템을 바탕으로 개발이 긍정적인 사업에 한해 사업 추진을 뒷받침 할 수 있는 것이다.

또한 이러한 일괄처리시스템은 개발사업 승인 후 관리에도 제도적 장치가 마련되어야 한다. 사업 추진의 적절성을 비롯하여 사업추진 실행력, 목적 적합성 등을 지속적으로 검토해야하고, 향후 환매, 사업추진 가능성에 대한 검증도 동시에 이루어져 안정적 사업추진이 될 수 있도록 해야 할 것이다. 다만 이러한 전제는 앞서 이루어져야하는 제도의 목적과 방법을 설정함에 있어 높은 효율성이 전제되어야 하는 것이다.

③ 제주국제자유도시개발센터의 역할과 기능 제고

제주특별법에서 말하는 제주국제자유도시개발센터는 국제자유도시 개발사업의 효율적 추진을 위해 설립하는 것으로 되어있다.⁴⁶⁾ 또한 기관소개를 제주국제자유도시 조성 전담기구이자, 핵심추진사업 지역밀착형 사회공헌사업을 하는 기관으로 명시하고 있다.⁴⁷⁾ 이렇게 제주도를 국제자유도시로 개발하기 위한 전담기관인 센터는 지역의 정서와 제주의 정체성에 부합하여 신뢰받고 지지받는 기관이어야 하나, 이번 예래휴양형주거단지 사례에서와 같이 도민사회의 견제에서 벗어나 있는 기관으로 도민사회지지 조차 받지 못하는 현실이다.⁴⁸⁾

제주국제자유도시개발센터는 태생부터 중앙부처인 국토교통부 산하 공기업으로 지방자치단체, 지방의회의 통제를 받지 않고 있으며, 고도의 자치권을 부여한 특별자치도 취지를 고려했을 때, 특별자치도 취지와는 달리 중앙정부 통제를 받

46) 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제166조(설립)

47) 제주국제자유도시개발센터 홈페이지 기관소개 참고 : <https://www.jdcenter.com/>

48) 제2차 제주국제자유도시종합계획 수정계획(2017: 7-17)

는 이질적으로 설치된 기관일 것이다. 중앙정부 산하기관으로 둔 취지로 정부 예산 등 지원이 뒷받침되어 국제자유도시 설립에 이바지해야 하는 기관이나 정부의 직접지원 규모가 미흡하고, 민간투자 성과 및 노력 또한 부족한 현실⁴⁹⁾로 지역에서 조차 긍정적 평가를 받지 못하는 실정이다.

이러한 제주국제자유도시개발센터에 대한 부정적 인식 속에서 수행하는 역할과 기능에 대한 제고가 필요할 것이며, 도민 통제에 대한 견제장치와 기관 소속에 부합할만한 중앙부처 절충력을 통한 예산확보 등을 보여줘야 할 것이다. 또한 개발사업 및 핵심과제 수행에 있어 지역 정체성과 지역 발전방향에 부합될 수 있는 기관으로 제고되어야 할 것이며, 이에 따라 제주국제자유도시개발센터 기관, 존립을 비롯하여 향후 추진사업, 추진방식 등이 고려되어야 할 것이다.

49) 한국은행 제주본부(2013.2), 제주국제자유도시 추진성과 평가 및 향후과제

V. 결 론

1. 연구의 요약

제주특별법에 따른 개발사업의 시행승인 제도는 제주도를 국제적 관광도시로 개발하고자 탄생한 제도이나, 계획, 실행 및 운용과정에서 많은 문제가 나타나고 있었다. 지역적 한계성을 가지고 있는 제도로, 제도에 대한 연구 및 개선이 미미한 실정이다. 연구의 부재는 제도에 대한 불완전한 법률 구성에 따른 제도의 미비, 행정절차와 같은 운용과정 오류, 관련 법·제도 해석 등의 문제를 야기하였으며, 야기된 문제로 인해 갈등이 발생되었다. 갈등은 여러 요인에 의해 발생할 수 있지만, 본 연구는 사업초기부터 갈등이 발생하여 커다란 사회적 파장을 일으켜 결국 제주특별법 개정 계기가 된 예래휴양형주거단지 개발사례를 통해 개발사업의 시행승인 제도로 야기되는 갈등이 무엇인지 원인을 도출하고자 하였다. 개발사업의 시행승인 제도를 사업 단계별 갈등 요인에 따라 갈등 원인과 갈등 주체별 유형으로 분류하였으며, 분류된 갈등유형에 따라 개발사업의 시행승인 제도 개선방안을 제시하였다. 본 연구의 주요내용을 요약·제시하면 다음과 같다.

먼저 갈등에 대한 이론적 배경을 통하여 갈등의 개념과 기능 유형을 조사하였고, 기존 개발사업의 갈등 분석은 개발사업 추진과정 갈등 양상에 따라 적합한 대응 방안을 모색하는 것이 개발사업의 성패가 좌우되며, 갈등 원인과 주체에 따라 갈등유형, 갈등수준, 대응 방안 등이 달라진다는 시사점을 선행연구를 통해 도출하였다. 따라서 본 연구는 선행연구를 통해 도출된 시사점에 따라 도출된 유형 중 원인별 유형과 주체별 유형을 선정하여 분석하였다. 원인별 갈등 유형은 사실관계, 이해관계, 구조적, 관계상, 가치관, 정체성 갈등 6가지로 구분하였고, 주체별 유형은 갈등 요인에 따라 상호 관계를 분석하였다.

또한 개발사업의 시행승인 제도의 도입배경과 제도의 체계를 통해 현재 제주특별법에 의한 개발사업의 시행승인 제도가 어떻게 변화되어 왔고, 제도의 배경이 세계적 관광지 개발을 위함과 제도 승인체계를 알 수 있게 되었다.

갈등의 이론적 배경과 선행연구, 개발사업의 시행승인 제도 검토를 통해 본 연구의 분석의 틀을 설정하였다. 예래휴양형주거단지를 사업준비단계, 사업추진 단계, 개발단계로 구분하고, 구분된 단계별 갈등요인을 예래휴양형주거단지과 관련된 기사검색으로 파악하였다. 신문기사 검색을 통해 도출된 각 단계별 갈등요인은 갈등의 원인별 유형화 및 갈등의 주체별 유형화를 통해 갈등요인과 갈등유형간 갈등관계를 분석하며, 분석결과를 토대로 법·조례, 행정·절차, 인사·조직 개선방안을 제시하는 것으로 분석의 틀을 설정하였다.

사업준비단계 갈등요인은 제주국제자유도시종합계획 수립과정의 갈등, 개발센터시행계획 수립과정의 갈등, 토지보상에 따른 갈등이 도출되었으며, 원인별 유형 분석결과 6가지 원인별 갈등유형이 모두 나타났다. 또한 주체별 유형 분석결과 갈등요인에 따라 정부, 제주도, 제주도민, 지역주민 등 여러 주체들에게 갈등이 나타남을 알 수 있었다. 특히, 원인별 갈등 중 관계상갈등은 사업 전반에 걸쳐 나타나고 있으며, 갈등 주체는 시간이 지날수록 포괄적이고 불특정한 다수에서 지역주민, 토지소유주 등으로 점차 특정되어 짐을 알 수 있었다.

사업추진단계 갈등은 계획경계설정에 따른 갈등과 토지보상갈등, 주민요구사항 및 토지 매입비 예산 확보, 외국투자자본 철회 및 기타 갈등으로 갈등요인이 도출되었다. 요인이 다양해지고 갈등유형은 더욱 복잡화 됨을 알 수 있었다. 복합된 갈등요인 속에서 갈등 주체는 더욱 명확히 특정화되어가는 경향을 보이고 있으며, 이전 단계에서부터 갈등이 연결되어 짐을 알 수 있었다.

마지막 개발단계 갈등은 토지수용관련갈등, 사업계획 변경에 따른 갈등과 주민 요구사항에 대한 갈등으로 갈등 요인이 새롭게 도출되지는 않았다. 이전 단계 갈등이 더욱 심화되는 양상을 보이며, 같은 요인에 따른 갈등이라도 그 원인이 더욱 복잡화 되는 경향이 나타났다. 특히 토지수용관련갈등은 6가지 원인별 갈등유형을 모두 나타났으며, 주체별 갈등 또한 더욱 복잡한 양상을 보였다. 원인별 갈등유형이 복잡화 되고 갈등주체 또한 더욱 복잡한 구조로 변화하는 개발단계 갈등은 이전 단계에서 발생된 갈등에 대한 관리 및 대처 미흡으로 갈등 심화와 진화되었고, 사회적 파장을 초래하였다.

사업준비단계부터 개발단계까지 갈등요인을 도출하여 갈등요인별 갈등원인

및 갈등주체를 유형화를 통해 관계 분석한 결과를 토대로 법·조례 등 개선방안과 행정·절차적 개선방안, 인사·조직적 개선방안으로 분류하여 개선방안을 제시하였다.

법·조례 등 개선방안으로 첫째, 개발사업 목적과 대상을 명확히 하여야 한다. 법과 제도는 개발사업 목적에 따라 제도를 설정하는 법률구성이 달라질 수 있으므로 법률에서 정하는 개발사업의 목적을 명확히 하여야 하고, 목적에 따라 그 대상도 명확히 하여야 할 것이다. 둘째, 개발이익에 대한 사회적 환원방법 도입해야 할 것이다. 현행 제도는 개발사업의 우발적 이익에 대한 환원할 수 있는 방법이 없으며, 특정 집단이 개발이익을 독식하는 구조를 개선하기 위한 법률적 정비 필요하다. 셋째, 주민의 참여를 보장하고 개발사업 절차 규정을 명확히 하여야 한다. 현재 주민 참여가 보장되지 않고 있어 주민참여를 통한 개발사업의 통제 및 견제가 전무한 실정이다. 또한 제주특별법에 따른 행정절차 규정이 전무한 현실에서 주민참여권 보장 및 절차적 투명성을 확보해 주어야 할 것이다. 넷째, 토지수용재결 체계의 개선이 필요하다. 토지수용과 관련된 갈등은 모든 단계에서 나타났으며, 사회적 문제로 대두된 갈등이다. 토지수용과정에서 경제적으로는 적절한 보상시스템과 보상시점, 지가 상승시기에 대한 고려, 토지소유자들의 권리보호를 위한 이의신청제도 개선 및 토지보상체계 대안적 방법 제시가 필요할 것이다.

행정·절차적 개선방안으로는 비전의 제시, 사전검토의 내실화, 기존제도 활용방안 마련 및 제도개선 공론화, 정보공개 및 전달체계 구축을 제시하였다. 첫째, 비전의 제시는 제주도내 최상위계획인 제주국제자유도시종합계획 수립부터 도민사회와 공유하고 합의할 수 있는 비전이 제시되어야 할 것이다. 비전 공유를 통한 사업추진은 추후 사업진행과정에 갈등을 줄이고 원활한 사업을 추진할 수 있는 시발점이 될 것이다. 둘째, 사전검토 내실화로 사업 리스크를 최소화 하여야 한다. 사업 초기단계에서 사업 추진여부가 상당수 결정된다면, 사업자 리스크, 행정력 소모, 사회적 비용 등이 감소할 수 있을 것이다. 셋째, 기존제도 활용방안 마련과 제도개선에 대한 공론화가 필요하다. 새로운 제도 검토와 더불어 기존 갈등관리에 대한 제도를 활용하여 현재 상황에 대처해야 할 것이다. 제주특별법에는 사회협약위원회를 통해 주민, 이해관계인, 전문가들과 갈등 발생 전 또는 후

에 갈등조정 역할을 할 수 있도록 하고 있다. 이와 더불어 갈등관리 매뉴얼이 작동할 수 있는 실효성 있도록 시스템을 갖춰야 할 것이며, 향후 제도개선 과제에 따라 제도가 개선되는 과정에서도 주민들이 참여하고 도민사회가 합의할 수 있도록 충분한 공론화가 이루어져야 할 것이다. 넷째, 정보의 공개와 전달체계가 구축되어야 한다. 정보 불균형에 따른 신뢰저하, 오해와 왜곡된 정보 재생산을 막기 위한 행정적 정보 전달체계가 필요할 것이며, 공개된 정보 속에서 행정절차 행위가 이루어져야 할 것이다.

인사·조직 개선방안으로 전문가 참여, 담당자 전문성 확보가 필요하며, 일괄처리시스템 구축을 위한 조직개편, 제주국제자유도시개발센터 역할과 기능 제고가 필요하다. 첫째, 전문가 참여 및 담당자의 전문성 확보해야 한다. 예레휴양형주거단지 사례를 살펴보았을 때, 유원지정의 해석에 대한 및 수단으로써의 이용이 향후 얼마나 커다란 과장을 일으킬지에 대한 분석이 전무하였다. 개발사업을 추진함에 있어 주민들의 참여와 더불어 보완적 시스템인 전문가의 참여를 유도하고, 제도의 지역적 한계성을 극복하기 위한 방안으로 담당자 교육, 인사교류, 직렬의 보강 등을 통한 전문성을 확보하여야 할 것이다. 둘째, 일괄처리시스템 구축을 위한 조직개편이 있어야 할 것이다. 개발사업의 시행승인 본래의 목적은 절차 간소화를 통한 적기 관광개발이었다. 기존의 일괄처리팀과 같은 조직이 아닌 실효성 있는 일괄처리부서로 일괄처리시스템이 마련되어야 할 것이다. 이를 위해 연관부서, 각 분야 전문가가 통합회의를 통한 의사합의 시스템이 바탕이 되어야 할 것이며, 의사결정의 실효성을 둘 수 있는 지위와 위치를 부여해야 할 것이다. 셋째, 제주국제자유도시개발센터의 역할과 기능이 제고되어야 할 것이다. 국제자유도시 조성을 위한 전담기구 조직인 제주국제자유도시개발센터는 제주특별자치도 견제를 벗어나 있어 제주도를 개발함에 있어 제주도가 주도적 개발에 대한 역할의 한계성을 보여주는 것이라 할 수 있다. 또한 중앙정부 산하기관으로 사업추진에 따른 예산 등 지원기능 또한 제 역할을 하지 못한다고 할 것이다. 이러한 제주국제자유도시개발센터의 기능과, 역할, 목적에 대해 제고해야 할 것이며, 이를 통해 이관, 존립, 향후 사업추진 등에 대해서도 고려되어야 할 것으로 개선방안을 제시하였다.

2. 연구의 한계 및 향후 과제

본 연구는 예래휴양형주거단지 갈등 양상분석을 통해 제주특별법에 따른 개발사업의 시행승인 제도에 대한 개선방안을 제시하여, 향후 개발사업의 시행승인 제도를 통해 이루어지는 개발사업에 대한 갈등을 최소화하고자 하였다. 기존 개발사업의 갈등연구 대부분은 갈등 원인을 단순화하였으며, 포괄적 주체, 집단적 주체에 대한 갈등 분석 연구가 주류를 이루었다. 본 연구는 예래휴양형주거단지 갈등양상 분석과정에서 기사를 통한 표출된 갈등요인을 도출하여 도출된 갈등요인에 따라 원인별 갈등유형 및 주체별 갈등유형으로 분석하였고, 분석된 유형에 따라 상호관계를 분석하였다. 분석결과 갈등은 사업이 추진될수록 단계별 갈등이 심화되는 양상을 나타냈다. 갈등은 단순한 원인이 아닌 복합적 원인에 의해 발생하며 다양한 이해관계자들이 얽혀있다는 것을 도식화를 통해 알 수 있었고, 복합적 갈등구조에 대한 개선방안을 제시하였다. 이는 개발사업 추진과정에서 이루어지는 복합적인 갈등 구조를 파악하는 갈등분석의 틀을 제시하였고, 복합적 원인과 다양한 갈등 주체에 따른 제도적 개선방안을 제시하였다는데 본 연구의 의의를 갖고 있지만, 다음과 같은 연구 한계가 있다.

첫째, 개발사업의 시행승인 제도에 대한 개선방안을 제시함에 있어 사례의 수가 예래휴양형주거단지에 국한되어 일반화하는데 그 한계를 갖는다 할 것이다. 다양한 사례 분석을 통하여 좀 더 객관적이고 일반적인 갈등 관계에 대한 파악과 개선방안 도출이 필요할 것이다.

둘째, 개발사업 과정에서 표출된 갈등요인을 기사로써 모두 파악하기 어려운 한계가 있다. 실제 기사화된 표출된 갈등만을 가지고 연구를 진행하였으나, 표출된 갈등 중 기사화 되지 않은 갈등에 대하여는 파악이 어려움에 따라 예래휴양형주거단지 개발사업 과정의 갈등을 모두 고려하여 개선방안을 제시했다고 할 수는 없을 것이다.

향후 본 연구의 의의를 발전시키기 위해서는 먼저 제주특별법에 따른 개발사업의 시행승인에 대한 사례분석의 표본수를 늘려 개선방안의 일반화 및 객관화가 필요하다. 또한 갈등요인 분석에 대해서도 좀 더 다양한 방법으로 표출된 갈등을 파악할 수 있는 방안이 강구되어야 할 것이다.

< 참 고 문 헌 >

- 강성민. (2013). 공영택지개발사업 갈등과정에서의 인과관계 분석. 서울벤처대학 원대학교. 박사학위논문.
- 김성연·이영환. (2011). 주택재개발사업의 갈등원인 및 갈등관리 방안. 대한국토·도시계획학회지 「국토계획」 제46권 제7호: 21~35.
- 김성연·이영환·박윤재. (2011). 주택재개발사업 추진단계별 갈등분류와 갈등관리. 한국주택학회. 주택연구 제19권 1호: 117~138.
- 김인성. (2010). 제주지역 정책갈등 분석과 관리전략에 관한 연구. 제주대학교 행정대학원 석사학위논문
- 김용만. (2016). 주택재개발정비사업의 시행단계별 갈등관리 방안에 관한 연구 : 대전광역시 사례를 중심으로. 목원대학교 대학원 박사학위논문.
- 김정화·이경원. (2013). 제주해군기지 건설에 따른 갈등 원인과 해결방안에 관한 연구. 한국지방행정학보 제10권 제1호: 1~24.
- 김진희. (2013). 부동산 개발사업의 리스크 관리방안에 관한 연구. 한양대학교 공정책대학원 박사학위논문.
- 김형미. (2007). 관광개발에서 지역간 갈등의 영향요인 분석: 강원남부 폐광지역을 중심으로. 한양대학교 대학원 박사학위논문.
- 나태준. (2007). 청계천 복원사업을 통해 본 도시개발 갈등관리. 대한국토도시계획학회 도시정보. Vol.307: 3~13.
- 박병욱. (2010). 도시재생사업에서의 갈등 유형 연구 : 주택 재건축·재개발사업을 중심으로. 서울시립대학교 도시과학대학원 석사학위논문.
- 박원철. (2014). 공공재의 갈등관리 전략에 관한 연구 : 한국공항(주)의 제주 지하수 증산 사례를 중심으로. 제주대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 배남진. (2007). 고영택지개발사업에서의 갈등관리에 관한 연구 : 분당 및 소사별 신도시 개발사례를 중심으로. 경원대학교 박사학위 논문.
- 서기주. (2009). 사회갈등의 구조 및 특성에 관한 연구. 경찰연구논집 5: 75~107.
- 윤성훈. (2008). 도시개발 과정의 갈등 구조 특성에 관한 연구: 혁신도시 사례를 중심으로. 강원대학교 대학원. 박사학위논문.

- 이순자·박형서·문정호·장은교. (2011). 공정사회를 향한 지역개발사업 갈등관리 실태평가 및 실효성 제고방안. 국토연구원. KHRI ISSUE PAPER 2011-19
- 이시경. (2003). 정책갈등의 요인과 관리방안, 사회과학논총 22(1). 계명대학교 사회과학연구소.
- 이원태·김종길·김희연. (2012). 디지털 사회갈등의 새로운 양상과 사회 통합의 정책방향. 정보통신정책연구원.
- 임유진. (2010). 갈등 해소에 있어 커뮤니케이션 요소의 역할에 관한 연구 : 갈등 유형, 제3자 역할, 사과가 신뢰와 협력의지에 미치는 영향. 이화여자대학교 대학원. 박사학위논문.
- 정순오. (1993). 지방자치와 갈등해소: 지역사회 갈등해소를 중심으로. 한국지역개발학회지 제5권 제2호: 21~45.
- 정현주. (2015). 민관 합동형 개발사업의 갈등전개과정 분석 : 평택 브레인시티 사업을 중심으로. 서울시립대학교 도시과학대학원 석사학위논문.
- 최구순. (2012). 공공개발사업 갈등에 관한 신제도주의적 분석. 서울대학교 행정대학원. 석사학위논문
- 최막중·김준형. (2005). 재개발 과정에서의 소유자간 갈등에 관한 연구 : 재개발에 따른 경제적 부담을 중심으로. 환경논총 제43권: 199~216.
- 하성규·김성연. (2007). 국민임대주택건설사업의 공공부문간 갈등유형 및 갈등관리 방안. 한국지역개발학회지 제19권 제3호 2007.9(3): 107~130.
- 하연섭. (2002). 신제도주의의 최근경향:이론적 자기 혁신과 수렴. 한국행정학보 제36권제4호 : 339~359
- 한성수. (2015). 도시재생사업의 갈등유형분류 및 중요도 산정 : 공공사업시행자 입장에서. 서울시립대학교 국제도시과학대학원 석사학위논문.
- 홍인옥. (2004). 주택재개발사업의 갈등에 관한 연구. 공간과사회 21: 195~262.
- 건설교통부·사회갈등연구소. (2007). 사회간접자본시설사업(SOC)의 사업 유형별 갈등관리 모형구축 및 실무매뉴얼 작성.
- 국토해양부. (2011). 국책사업 갈등사례 분석 및 시사점.
- 권영인·박정욱. (2004). SOC사업 추진 상의 사회적 갈등 해소방안 : PI 도입방안을 중심으로. 교통개발연구원

- 김우진·송현영. (1996). 주택개량재개발사업 지연 요인 분석 및 개선방안. 주택산업연구원.
- 대통령자문 지속가능발전위원회. (2005). 공공갈등관리의 이론과 기법(上). 논형.
- 동국대학교 갈등치유연구소. (2012). 갈등치유론. 한국학술정보
- 박형서·김상욱·정윤희·강태수. (2004). 공공시설 입지갈등이 지역사회에 미치는 영향 연구. 국토연구원
- 박호숙. (2000). 지방자치단체의 갈등관리: 이론과 실제. 서울:다산출판사.
- 서귀포시. (1997). 서귀포 도시계획재정비. 서귀포시.
- 앨런 에드워드 버스키. (2005). 갈등해결의 기법. 시그마프레스.
- 이성록. (2007). 비영리민간조직 갈등관리론, 서울. 미디어숲.
- 은재호. (2013). 공정사회와 갈등관리Ⅳ-공공갈등의 예방과 해결을 위한 사례연구. 법문사
- 장동운. (1997). 갈등관리. 무역경영사.
- 제주발전연구원. (2009). 제주특별자치도의 갈등사례 분석과 갈등관리 방안. 제주발전연구원.
- 제주도. (2003). 제주국제자유도시종합계획(2002~2011). 제주도.
- 제주특별자치도. (2017). 제2차 제주국제자유도시종합계획 수정계획. 제주특별자치도.
- 지속가능발전위원회. (2005). 공공갈등 관리의 이론과 기법.
- 채성주·원세용·원광희·최용환·배민기·박상원. (2010). 도시 및 주거환경정비사업 추진과정에 나타난 갈등관리. 충북개발연구원.
- 최해진. (2004). 갈등의 구조와 전략. 두남.
- 한국은행 제주본부. (2013). 제주국제자유도시 추진성과 평가 및 향후 과제. 한국은행.

Coser, L. A. (1968). Conflict: Social Aspects. In international Encyclopedia of the Social Science. V.3. the Macmilian

Fink, Clinton F. 1968. Some conceptual difficulies in the theory of social conflict. Conflict Resolution Volume XII Number 4: 412~460.

Jack, D. W. (1981). Organization Behavior. Boston: Houghton Mifflin Co.
(1985). The American Heritage Dictionary. Houghton Mifflin Company.

<웹사이트>

대한민국국회 : <http://www.assembly.go.kr>
법제처 국가법령정보센터 : <http://www.law.go.kr>
산업통상자원부 : <http://www.motie.go.kr>
제주국제자유도시개발센터 : <https://www.jdcenter.com/>
한국언론진흥재단(빅카인즈) : <https://www.kinds.or.kr>

<신문기사>

경향신문, 2001.11.20., 국제자유도시안 문제없나 - '장밋빛 제주' 기대반 우려반
국민일보, 2015.8.19., 법원, 제주 예래휴양형주거단지 개발 공사 중지 결정
서울신문, 2005.4.20., "개발 극대화 토지수용권 필요"
세계일보, 2008.12.26., 서귀포에 50층 초고층 빌딩 선다
제민일보, 2002.04.02., 7대프로젝트 정부 입맛대로
제민일보, 2003.09.06., 예래 단지 설명회 차일피일
제민일보, 2003.11.10., 예래단지 토지 26% 타지방 사람 소유
제민일보, 2003.11.22., 예래 휴양형주거단지 개발 주민토지 3만평 제외요구
제민일보, 2003.11.27., 예래단지 반발 확산
제민일보, 2004.07.08., 자유도시 선도프로젝트 토지 확보 시·군 위탁
제민일보, 2005.1.7., 예래휴양형단지 '난항'
제민일보, 2005.8.16., 여래단지 토지보상 차질
제민일보, 2007.1.13., 재경부 국제자유도시 추진 '발목'
제민일보, 2008.11.10., 휴양형주거단지 변경계획 심의 유보
제민일보, 2008.11.14., 논란만 있고 공론화는 없는 제주
제민일보, 2008.11.25., "예래휴양단지 고도완화 무책임"
제민일보, 2009.1.1., 도민 집단 이기주의·배타주의 "빨리 바꿔야"
제민일보, 2009.2.23., '남 좋은 일'만 시키는 개발사업

제민일보, 2009.9.10., 난개발 우려 속 경관보호 및 관리 제도화 시급
 제민일보, 2013.3.5., 예래휴양형주거단지 사업자측과 지역주민간 갈등 심화
 제민일보, 2013.3.11., 예래휴양형주거단지 마찰 심화 공기업 불신 초래
 제민일보, 2016.9.30., 예래단지 특례조항 헌법소원 '각하'
 한겨레, 2016.1.20., “예래휴양단지 조성공사 재추진 반대”“제주특별법’ 개정 저지
 범도민회 출범
 한겨레, 2016.5.18., 제주도 ‘유원지 특례’ 적용 말뚝집기
 한국일보, 2016.1.20., 갈수록 꼬이는 제주예래휴양단지 조성사업
 한라일보, 2003.09.23., 예래동 휴양형 주거단지 설명회 무산
 한라일보, 2004.06.24., 예래 휴양형주거단지 조성 난항
 한라일보, 2004.10.01., 선도프로젝트 정부지원 ‘미미’
 한라일보, 2004.11.10., 예래단지 유원지 확장 논란
 한라일보, 2005.5.13., 휴양형주거단지 자문위 발족
 한라일보, 2006.2.1., 예래휴양형 주거단지 사업 추진속 인근토지주 추가매입 요구
 한라일보, 2006.5.5., 휴양형 주거단지 막판 진통
 한라일보, 2006.7.17., 주거형 휴양단지 또 암초?
 한라일보, 2006.9.11., ‘투자철회’ 위기 맞은 예래휴양단지
 한라일보, 2006.12.20., 예래 휴양주거단지 민간사업자 제공모
 한라일보, 2008.10.25., 건축고도 완화… 난개발 논란 거세
 한라일보, 2008.11.5., 건축고도 운영기준 마련 추진
 한라일보, 2008.11.10., “ 토지보상 끝나니 계획 변경한다 ”
 한라일보, 2008.11.17., 예래휴양형단지 어디로 가나
 한라일보, 2008.11.17., 고도제한 완화 행정절차 도·의회 충돌
 한라일보, 2008.12.20., 예래휴양단지 초고층빌딩 급물살
 한라일보, 2008.12.22., ‘겉과 속’ 너무 다른 제주도의회 행태
 한라일보, 2008.1.28., 서귀포시, 대형 사업 ‘공무원 1명 전담제’ 도입·운영
 한라일보, 2009.2.3., 국제자유도시 전략프로젝트 전면 재검토 필요
 한라일보, 2009.2.23., 예래휴양형단지는 2천년 전 최대마을터
 한라일보, 2009.11.11., 예래휴양단지 첫 외투지역 지정

한라일보, 2009.11.17., 예래휴양단지 설계변경 불가피
 한라일보, 2010.9.14., 예래 휴양형 주거단지 관광단지 지정 추진
 한라일보, 2011.1.3., 휴양형주거단지 콘도 추가로 짓는다
 한라일보, 2011.1.19., 법원 "휴양형주거단지 공공성 부족" 제동
 한라일보, 2015.4.16., 대법 "공공성 없는 토지 강제수용은 무효"서귀포 예래휴양
 주거단지 중단되나
 한라일보, 2015.4.16., 사건 당사자격 JDC 불참에 의원들 성토
 한라일보, 2015.8.19., 제주 예래휴양단지 재추진 찬반 갈등
 한라일보, 2015.9.2., 원희룡 "주민 대다수 예래휴양형 사업 원해"
 한라일보, 2015.9.4., 예래원토지구협의회 "원지사 발언에 실망"
 한라일보, 2015.9.24., 특별법 개악 저지 범도민대책위 준비 출범
 한라일보, 2015.11.4., "천문학적 소송 이용해 도민 압박하나"
 한라일보, 2015.11.4., 유원지 특례 특별법 개정안 통과 촉구 결의안 채택
 한라일보, 2015.11.10., 버자야, JDC에 손해배상 3천500억원 청구
 한라일보, 2016.3.3., "예래휴양형단지 중단은 JDC 때문"
 한라일보, 2016.3.3., 예래단지 소송전 앞두고 JDC-버자야 공방 가열
 한라일보, 2016.6.1., "예래단지 문제 해결 제주도 전담팀 구성해야"
 한라일보, 2016.7.15., "흔들리는 JDC, 제주도로 이관해야"
 한라일보, 2017.2.2., 예래휴양형주거단지 올해내 해법 찾기 불가능
 한라일보, 2017.9.16., 예래휴양형 주거단지 앞으로 운명은

<ABSTRACT>

A Study on the Analysis of the Conflict
Pattern, and on the Institutional Improvement
methods over the Yelae Recreational &
Residential Complex

Jong-Beom Han

Department of Public Administration

GRADUATE SCHOOL OF PUBLIC ADMINISTRATION

JEJU NATIONAL UNIVERSITY

(Supervised by professor Kyung-Su Hwang)

In this research, through analysis of mass conflict of the Yelae recreational & residential complex, it is objective to propose an improvement methods of the implementation approval institution for the development project in the Jeju Special Act. The implementation approval institution was made for Jeju Special Self-Governing Province to grow as an international tourism city, but it has caused many conflicts during the process of developing projects. Especially, the conflict over the Yelae recreational & residential complex is a representative example which affected the revision of Jeju Special Law.

In order to analyze the conflicts over the Yelae recreational & residential complex, we classified the development projects into the process steps, researched exposed factors of the conflicts through searching newspaper articles and drew the conflict types in each cause. All Subjects in conflicts were classified according to the factors of conflict. Through it, the relationship were drew among the conflict factors, the conflict types in each cause, and the conflict types in each subject. As a result of the analysis, the conflicts gets being gradually deepened and evolved along with the step of the development project, and the Subjects in conflicts, the various stake-holders, are entangled due to multiple reasons.

We propose the improvement methods in the law and the regulation of Jeju Special Self-Governing Province, in the administration and the procedures, and in the personnel department and the organization, depending on the causes of the conflicts and the subjects in conflicts.

First of all, In order to improve the law and the regulation, it should be clarified in purposes and targets of development projects and in the procedure of the rule. And for it, we should find out the method to return profit of the development projects, assure the participations of the residents, and improve the acceptance system of land. Second, as the improvement methods in the administration and the procedures, it is necessary to present the vision, to strengthen the institution of pre-review, to utilize the existing systems, to discuss improvement methods of the systems in public, and to arrange a system for public to open and deliver the information. Last, as the improvement methods in the personnel department and the organization, it is suggested to encourage experts to participate in, to expertise executive officials, to re-organize the organization in order to arrange of all-in-one system, and to enhance the role and function of Jeju Free International City Development Center.

The result of this study on the implementation approval system of the development project is drawn from the empirical approach in studying the conflicts in Yelae recreational & residential complex conflict. It has an important meaning to get improvement methods through analyzing the conflict factors, found out based on the exposed conflicts, the cause of the conflicts and the subjects in the conflicts. Therefore, this study can be considered as a primary resource to get the solutions through the analysis on the conflicts in the process of the development project and of the cause of the conflicts and the subjects in the conflicts.

KeyWords : Yelae Recreational & Residential Complex, A system of approval for the implementation of development projects, Conflict, Conflict relations, Institutional improvement