

## 청계천 복원사업의 갈등관리 사례분석\*

황기연\*\* · 나태준\*\*\*

### Three Keys to the Success of Cheonggyecheon Restoration Project: Conflict Management Strategies\*

Kee-Yeon Hwang\*\* · T. J. Lah\*\*\*

요약 : 공공사업과 관련한 갈등관리의 경험이 절대적으로 부족한 현실에서 최근 서울시가 청계천 복원사업을 추진하는 과정에서 보여준 갈등관리사례는 우리 사회에 시사하는 바가 크다. 청계천 복원 사업은 서울의 본 모습을 찾아준다는 역사적 측면, 친환경적 도시를 조성하는 환경적 측면, 낙후된 지역을 발전시켜 균형 잡힌 도시를 만드는 도시개발 측면, 문화자원을 발굴하고 시민이 즐겨 찾을 수 있는 공간을 창출하는 문화적 측면, 경제적인 편익을 창출하는 경제적 측면 등에서 복원의 타당성이 인정되었다. 본 논문은 최근 대표적인 지방자치단체의 도시개발사례라고 할 수 있는 서울시의 청계천복원사업의 심층분석을 통해 대규모 공공사업에 있어 바람직한 갈등관리 방향을 모색하고 정책적 시사점을 얻고자 하는 데 그 목적이 있다. 이에 본 연구에서는 2002년 6월부터 사업이 성공적으로 착수될 수 있었던 2003년 7월 1일까지 청계천 복원사업과 관련된 갈등관리과정을 밝히고 성공요인을 분석하여, 향후 사회 각 분야의 다양한 갈등에 대한 새로운 해결책을 모색해 보고자 하였다. 본 연구에서는 성공적 착공의 세 가지 요인으로 공공사업을 둘러싼 사업의 명분 확보, 시장의 강력한 리더십, 서울시와 이해관계자의 실질적 협상과정으로 보고 있다. 이명박 시장은 시민 대부분이 동의하는 사업이라는 대의명분을 갖고 특유의 강력한 리더십을 발휘함과 동시에 청계천추진본부, 청계천복원시민위원회, 청계천복원지원연구단 등 삼각체계 거버넌스를 효과적으로 활용해 독단적 사업추진을 방지하였다. 협상 과정에서는 시민위원회와 추진본부 공무원들은 상인대표와 지속적으로 만나 합의안을 도출한 한편 서울시는 이 합의를 기초로 관련대책을 마련함으로써 극단적 갈등 상황으로의 확대를 효과적으로 방지할 수 있었다. 본 연구의 정책적 시사점으로는 정치적 비전 제시, 시민참여와 시민의사 수렴, 실효성 있는 대책 마련, 단체장의 리더십을 들고 있다.

주제어 : 청계천 복원사업, 갈등관리, 리더십, 협상

**ABSTRACT** : The Cheonggye Stream Restoration Project was pushed forward by the trilogy of Seoul metropolitan Government. The restoration project is not just a sort of urban planning project but a greatest task in which the entire nation is interested as a symbolic project to revive the historical and natural heritage of Seoul in the early 21st century. When the project was successfully completed in October 1, 2005, the capital city, Seoul was more likely to turn into a city friendly to both environment and people. However, the initiation and implementation of the project has caused a variety of conflicts such as local traffic jam and local market downturn.

\* 논문작성에 유익한 논평을 해주신 익명의 심사위원께 감사드립니다.

\*\* 홍익대학교 도시공학과 부교수(Associate Professor, Department of Urban Design and Planning, Hongik University), 논문주작성자임.

\*\*\* 연세대학교 행정학과 조교수(Assistant Professor, Yonsei University), 교신저자임.

This mega-scale three year restoration project needed governmental management strategies related to the social conflicts it had caused. The research focuses on how the project was successfully implemented and identifies the three keys to the success: i) the project has many splendored things, from economic benefits and environmental friendliness to safety reasons and cultural justification, ii) the strong leadership of the mayor, and iii) the effective negotiation process engined by the Citizen's Committee and the government officials. As the policy implications, the research points out i) the importance of the political vision of the project, ii) public participation, iii) the preparation of action plans, and iv) the strong leadership.

**Key Words** : Cheonggyecheon restoration project, conflict management, leadership, negotiation

## I. 서론

복잡한 현대사회에서 공공정책이나 프로그램의 집행을 둘러싼 정부와 시민간의 갈등은 점차 피할 수 없는 것으로 인식되고 있다. 우리나라는 21세기와 함께 개발연대에서 민주화 연대를 거쳐 복지, 환경, 문화와 같은 삶의 질이 중요시되는 새로운 시대로 진입하고 있다. 이러한 민주화, 분권화, 시민사회 발전 등의 사회변화는 다양한 이해관계를 둘러싼 갈등을 표출하게 하는 계기가 되었고, 갈등표출 형태도 제도적·합의적 접근방식보다 비제도적·비합리적 표출방식이 일반화되어 심각한 사회문제로 비화되고 있기도 하다. 하지만 이러한 갈등표출에 대한 공공부문에 있어서의 갈등관리 방식은 새로운 변화에 능동적으로 대처하지 못하고 과거 군사문화에 영향을 받은 권위주의 시대의 강압적인 제어, 통제방식 등이 지속되어 문제를 심화시키고 있다.

공공사업이 수행되는 과정만 보더라도 이는 사회적 합의가 필수적임에도 불구하고 빨리빨리, 대충대충 문화에 익숙해진 매너리즘으로 이해관계자간의 갈등을 무시하기 때문에 근본

적으로 이를 해소하지 못해 사업이 지연되거나 취소하는 사례가 빈번하게 발생하고 있다. 최근 발생한 부안 원전핵폐기물 위치선정, 서울시의 원지동 추모공원 등과 같이 전통적인 입지에 관련한 갈등만이 아니라 의약분업, 이라크 파병, 사패산 터널공사 등의 공공과 관련된 사업이나 정책들이 갈등에 대한 효과적인 관리의 부재로 인해 사업이 표류하고 있는 사례이다. 특히 지방자치단체의 주민기피시설 입지의 경우는 거의 대부분 지방자치단체와 지역주민간의 갈등이 발생한다고 해도 과언이 아니며, 그 갈등의 사회적 비용도 결코 작다고 할 수 없다(Dear, 1992). 따라서 만약 시설설치나 지역개발 등을 둘러싼 정책집행에 있어서 사회적 갈등이 필연적으로 수반되어야 한다면, 갈등에 대해 회피하거나 수동적으로 대응하기 보다는 오히려 적극적이고 능동적으로 대처방안을 수립하는 것이 바람직하다 할 수 있다.

이와 같이 공공사업과 관련한 갈등관리의 경험이 절대적으로 부족한 현실에서 최근 서울시가 청계천 복원사업을 추진하는 과정에서 보여준 갈등관리사례는 우리 사회에 시사하는 바가 적지 않다. 20만 상인과 하루 17만대의

차량이 통과하는 청계로와 고가도로를 철거하는 대형 공공사업이, 논의되기 시작한지 단 1년이라는 짧은 기간 내에 각종의 이해관계를 조정하여 초기계획대로 별다른 무리 없이 착공되었기 때문이다(황기연 외, 2005).

그렇다면 서울시는 불가능하게만 보였던 상인들의 갈등을 어떻게 잠재우고 극단적인 투쟁이나 쟁송절차를 거치지 않고 예정된 기간 내에 복원공사를 착공할 수 있었을까? 여기에 대한 해답은 단순히 서울시와 상인단체가 선택한 갈등관리기법인 직접협상과정에 대한 미시적인 분석만으로는 얻기 어렵다. 기존 갈등관리관련 연구의 주요 핵심은 다양한 측면에서 갈등요인과 해결기제에 대한 논의가 주를 이루었다. 그러나 현재 한국사회가 급속하게 다원주의 사회로 전환되면서 이해관계가 더욱 복잡해지고 세분화됨에 따라 이 문제에 대한 어느 정도의 해답을 얻기 위해서는 갈등을 관리하는 과정을 일련의 시스템으로 파악하고 시스템을 구성하는 구성인자들에 대한 보다 포괄적인 분석이 필요하다고 생각한다.

본 논문은 최근 대표적인 지방자치단체의 도시개발사례라고 할 수 있는 서울시의 청계복원사업의 시행사례 심층분석을 통해 바람직한 갈등관리 방향을 모색하고 정책적 시사점을 얻고자 하는 데 그 목적이 있다. 청계천 복원사업은 사상 유례 없는 대규모 도심개발사례이기도 하거니와, 지역개발과 자연환경복원이라는 사업의 순기능에도 불구하고 주변상인의 반대가 마찰을 빚어 갈등연구 대상사례로서의 자산을 풍부히 가지고 있다. 더구나 도심교통 불편이라는 치명적인 약점에도 불구하고

청계천 사업은 80%에 달하는 일반시민의 지지를 받았으나, 해당지역의 주민들의 입장은 그와는 반대되는 것이어서 넘비적인 성격을 지니고 있기도 하다. 2005년 10월 1일 성공적 복원을 마친 시점에서, 사업구상단계에서부터 사업이 시작되기까지 주변상인을 중심으로 한 지역주민의 반대와 서울시의 갈등관리 기제를 분석해본다는 것은 시사적으로도 큰 의미가 있다고 할 수 있다. 본 연구에서는 청계천 복원사업의 갈등관리의 성공적 요소를 공공사업을 둘러싼 사업의 명분, 리더십, 서울시와 이해관계자의 협상에 대한 분석으로 나누어 각각 살펴보고자 한다.

이에 본 연구에서는 청계천복원문제가 현실화되고 공론의 수준에서 논의되었던 2002년 6월 서울시장 선거를 시작으로 하여 청계천 복원사업이 성공적으로 착수될 수 있었던 2003년 7월 1일까지, 청계천 복원사업과 관련된 갈등관리의 성공요인을 철저히 분석하고 한국사회가 발전하는 데 걸림돌로 작용하고 있는 사회 각 분야의 다양한 갈등에 대한 새로운 해결책을 모색해 보고자 한다.

본 연구를 위해 사용된 기초 자료는 관련문헌, 각종 인터뷰 자료, 신문자료를 활용하였으며 연구체계는 다음과 같이 구성된다. II장은 갈등관리와 그 한계에 관해 선행연구를 검토하고 이를 분석틀 설정의 기초 자료로 활용한다. III장에서는 분석틀을 기초로 청계천 복원사업의 성공적 갈등관리의 요인에 대해 분석한다. IV장에서는 정책적 시사점을 도출한다.

## II. 선행연구 검토를 통한 분석틀의 설정

### 1. 기존의 갈등관리와 그 한계

전통적 관점에서 갈등은 회피할 수 있는 성질로서 조직 내 또는 개인적 문제에 의해 야기되는 악의적이고 파괴적인 성질로 인식되었다. 그러나, 현대적 관점에서의 갈등은 인간관계와 조직 내에서 불가피하게 발생하며 이는 상호간에 건전한 경쟁관계와 조직과 대인간에 있어 중국적으로는 의사교환의 활성화를 가져오는 기제로 그 인식이 변화하고 있다. 현대사회의 조직 내·외부에서 흔히 나타나는 현상 중의 하나인 갈등은 사회학이나 정치학 또는 행정학을 비롯한 사회과학 학문전반의 연구 대상이 되고 있으며, 갈등의 개념에 대해서는 그와 상응하는 다양한 정의가 내려지고 있는 만큼 한마디로 명확하게 규정하기는 쉽지 않으며 합의를 본 개념도 존재하지 않는다. 이는 갈등이 사회의 여러 차원에서 워낙 다양하고 동태적 형태로 발생하고 있기 때문이다(Minnery, 1985). 본 연구에서는 갈등을 개인, 집단, 조직 내부 또는 이들 상호간에 나타나는 대립적 상호작용으로서 희소자원을 획득하기 위한 다양한 경쟁적 집단사이의 투쟁이라는 의미를 가지는 것으로 정의한다.

갈등발생의 불가피성에 따라 갈등의 부정적·악의적 요소를 해소하고 순기능적이며 긍정적인 갈등의 요소만을 사용하기 위한 의미에서 다양한 과정이 도입되기 시작하였는데, 일반적으로 이를 총칭해서 갈등관리라고 할 수 있다. 갈등의 경우와 마찬가지로 갈등관리

의 개념도 여러 갈래로 엇갈리고 있는데, 불확실성의 완화나 상호관계의 조정과 같은 갈등의 편익이 크다면 적절한 갈등비용을 지불하고 편익을 확보하려는 비용편익분석에 근거한 전략으로 볼 수도 있고(안성민, 1999), 역기능적이고 파괴적인 갈등을 제거 혹은 완화시켜서 갈등의 순기능적이고 건설적인 측면을 촉진시키기 위한 활동을 포괄한다고 이해할 수도 있다(이만형·김동찬, 1999). 한걸음 더 나아가서 순기능을 강조하여 갈등을 적극적으로 활용하여 기능적 수준에 이르도록 하기도 하는데(이광중, 1995), 이와 같이 인식할 때 갈등관리란 갈등해결이 아닌 적정수준의 갈등유지를 의미한다고 할 수 있다. 결국, 갈등관리의 목적은 갈등을 제거, 방지, 통제하는 것뿐만 아니라 갈등으로부터 생기는 가치와 이득을 증대시키고 비용과 불만족을 감소시키는 것이다(안광일, 1994). 청계천 복원사업의 경우 정부와 지역주민간에 사업과 관련한 갈등이 사업의 순조로운 진행을 저해하는 주요인이 되고 있으므로 갈등의 역기능을 어떻게 효과적으로 관리하고 해소해야 하는가가 주 목적이라 할 수 있다. 이에 갈등관리란 갈등이 수용한계를 벗어날 정도로 악화 내지는 확대되는 것을 막고 갈등이 유리한 결과를 실현하는 데 도움을 주는 구조나 조건을 마련함으로써 갈등해소를 용이하게 해주기 위한 과정이라고 이해할 수 있다(Bercovitch, 1984).

기피시설입지에 대한 갈등관리방안은 매우 다양하게 논의가 전개되어 왔는데, 정부사업의 갈등요인으로는 크게 사업의 명분결여, 주민참여의 미보장, 정보공개 및 투명성의 미확보, 미

흡한 보상체계, 집행기술에 대한 불신, 갈등조정기구의 미흡, 비용과 편익의 불공평성, 정치적·심리적 요인 등으로 나누어 볼 수 있다(나태준, 2004). 갈등의 발생요인에 따라서 제시하는 해결방안도 달라질 수 있다(안성민, 1999). 이러한 논의들을 종합하여 갈등 발생요인과 그에 대응하는 갈등관리방안을 크게 나누어보자면 정치적 접근, 경제적 접근, 환경적 접근, 인지적 접근이라 할 수 있다(McGregor, 2002).

〈표 1〉 갈등관리의 네 가지 접근법

접근법	갈등의 원인	갈등관리방안
정치·행정적 접근	· 행정절차의 미흡 · 각종 제도의 미비 · 조정자 역할 부족 · 주민의 의사결정 참여기회 부족	· 정치적 압박 · 유인 제공 · 주민참여 확대 · 관련법체제 정비 · 협상 · 설득 · 회유 · 조정 · 중재 · 협력 · 교육 · 훈련
경제적 접근	· 비용과 편익의 불균형 · 지가 하락	· 자원의 공급 확대 · 경제적 보상 · 시장메커니즘에 의한 경매 방식도입 · 협오시설과 선호시설의 연계
환경적 접근	· 환경에의 관심 증대 · 건강위해에 대한 불안감	· 기술적 보완 · 환경단체에 대한 지원 · 시설 운영의 안정성 확보
인지적 접근	· 오해 · 감정적 대립	· 인간적 호소와 설득 · 신뢰 회복 · 홍보 · 정보 공개

이제까지 갈등관리는 비선호시설이나 지자체간 분쟁조정과 같은 갈등의 순기능보다 역기능에 초점을 두고 있어 갈등관리를 통해 정책 목표를 원활히 수행하는 방법을 고찰하기 보다는 갈등의 역기능 최소화에 관심을 두고 있다. 그러나 이미 오래 전 칸트가 “세계질서

는 어떻게 진보하는가”에서 지적한 바와 같이 갈등은 대립되는 의견의 표출과 이의 발전적 해소를 통해 세계질서의 확립과 역사적 진보가 일어나는 순기능적 측면을 지니고 있다. 실제 갈등상황이 발생할 경우 잠재적 갈등단계에서 표출된 갈등으로, 나아가 갈등의 해소 내지 전이로 진행되는 일련의 갈등과정은 다양한 요인들이 상호영향을 주고받으며 복합적으로 작용하는 경우가 많다. 그러나 사회경제적 비용손실이나 이해당사자의 일방적 반대와 같은 현상적인 결과를 상대적으로 강조함으로써 갈등이 갖는 순기능적 측면들을 명확하게 잡아내지 못하는 한계를 보인다.

다음으로 기존의 갈등관리 연구는 갈등관리 경험의 부재 혹은 편협성으로 인해 서구의 경험을 일방적으로 소개하거나, 이식하는 수준에서 전개되는 경우가 적지 않다. 이에 따라 논의 수준 역시 절차적인 측면을 중심으로 평면적으로 나열하는 경우가 많다. 따라서 갈등과정을 중심으로 진행상황과 변수들을 추출하고, 갈등관리 전반에 걸친 이해당사자의 역할과 갈등 대응의 변화과정을 고찰하는 실제 연구에 있어서는 부족함이 많다.

또한 기존의 대부분 갈등관리 연구들은 갈등을 설득, 타협, 협상, 보상 등과 같이 일단 갈등이 발생했다는 상황을 전제로 갈등을 사후적으로 해결하는 기법에 초점을 맞춘 반면 왜 갈등이 발생하게 되었는지에 대한 근본적인 접근을 통해 갈등을 미연에 방지하는 방안을 연구 대상으로 포함하는 데 소홀했다. 예를 들면 공공사업에 있어서의 이해관계자와의 갈등은 해당 사업의 성격이 과연 시대의 흐름이나

요청사항과 지나치게 상치되는 것이 아닌지 다시 말해 사업의 명분에 대한 사회적인 동의 유무가 대단히 중요한 요인으로 판단된다. 만약 공공사업의 성격이 이러한 흐름과 근본적으로 상치된다면 아무리 훌륭한 갈등관리전략을 구사한다 하더라도 갈등문제를 해결하기는 어려울 것이다. 수도권외곽순환도로의 사패산 터널 설치공사가 지연되고 있거나 서울시의 강남순환도시고속도로 사업이 삐걱거리는 이유도 새로운 시대적 주도 패러다임에 해당되는 환경패러다임과 상충되기 때문이다.

또한 기존의 공공갈등관리는 갈등에 있어서 리더의 역할이 중요하다는 점은 공감하면서도 구체적으로 리더가 갈등상황을 어떻게 대처해야 하는지 구체적인 행동지침이나 역할에 대해서는 면밀하게 논의하지 못했다. 대부분의 공공사업을 둘러싼 갈등상황에서 민원인들이 가장 먼저 그들의 불만을 토론하고자 하는 사람은 사업의 최고정책결정자에 해당되는 시장이나 장관, 나아가서는 통수권자이다. 그 이유는 리더와 만나야 사업의 실천이나 보상에 관한 실질적인 논의가 된다고 생각하기 때문이다. 이 경우 만약 리더가 확실한 원칙을 가지고, 투명한 정책결정과정과 전문성에 대한 보좌, 사업에 관련된 거버넌스 체계의 합법성을 갖추고 있다면 민원이 미연에 방지되거나 이해관계자가 최고정책결정자만 바라보는 상황은 최소화될 것으로 예상된다.

한편 협상에 있어서도 협상하는 데 있어서 갖추어야 할 자세나 태도 등과 같이 원론적인 부분에 대한 연구는 있었지만 전략적으로 어떻게 협상을 해야 하는지 그 구체적인 방법론

에 대한 고민은 부족했었던 것이 사실이다. 협상 과정의 분석에 있어서 환경적 측면(정치, 사회, 경제, 문화 등)과의 관계맺음이나 이해당사자 내부의 역동성을 포착하는 데 한계가 있으며, 이해당사자 간의 협상타결은 갈등해소라는 단순 결론으로 쉽게 귀결되고 만다. 환경적 변수의 문제, 그리고 이해당사자 내부의 역할관계와 갈등관리와의 관계맺음, 마지막으로 협상진행 과정에 따른 이해당사자 내부의 분화 등 미시적 차원의 분석이 필요하다. 협상이 시작되기 이전 갈등의 원인이나 사후 결과에 대한 평가를 서술하는 데 한계가 있다. 특히 협상타결 혹은 공사 진행을 갈등해소의 시점으로 설정하고 분석과 시간적 범위를 해소 이전의 시점으로 제한함으로써 이후의 모니터링 과정이나 갈등 해소 이후 변화과정을 추적하는 데 실패하는 경우가 많다.

마지막으로, 기존 연구들 대부분이 <표 1>에 나타난 바와 같이 행정학적 갈등관리 접근방식의 한계를 벗어나지 못하고 있다. 행정학적 접근방식은, 갈등을 지방정부의 비합리적이고 관료제적인 행정관행과 사익을 앞세운 지역주민들의 무분별한 집단행동이 충돌한 결과 나타나는 사회적 병리현상으로 규정하고 이를 치유하기 위한 갈등관리의 제도화 방안을 모색한다. 그러나 행정학적 갈등관리 접근방식은 양비론에 근거해 갈등의 해소와 갈등관리의 제도화만을 목표에 두고 있어, 갈등이 발생하게 된 원인이나 정치·사회적 환경과의 상호작용의 분석에 치명적인 약점을 보이고 있다. 따라서 정책과정에 실질적인 참여보장이나 신뢰관계 형성과 같은 갈등관리의 정치·사회적

접근방식의 보완이 필요하다. 이에 대해서는 참여와 숙의를 통한 합의형성이 가장 중요한 관건인데, 이에 대해서 최근 폭넓은 연구가 진행되고 있다(나태준, 2005).

## 2. 분석틀 설정

본 연구는 기존 연구들의 한계점에 유의하여 청계천 복원사업의 사례를 중심으로 분석틀을 설정하려고 한다. 특히, 청계천 복원사업의 공공갈등관리에서는 사업의 명분, 리더십, 협상이라는 3가지 갈등관리전략이 사업을 성공적으로 착수하는 데 영향을 미쳤을 것이라 생각하고 이를 공공갈등관리의 새로운 패러다임으로 접근하여 분석한다.

### 1) 명분

첫 번째 요인으로 사업의 명분이 청계천 복원사업의 원활한 진행에 미치는 영향이 적지 않다고 보고 정치, 경제, 사회적 요소들과 관련한 환경적 요소를 분석의 범위에 포함시키고자 한다. 청계천 복원사업의 갈등관리 전략이 성공적일 수 있었던 핵심요인 중에는 사업의 명분이 자리하고 있다고 판단하기 때문이다. 이명박 시장이 선거과정을 통해 청계천 복원사업을 제1공약으로 채택하면서 사회적 이슈화에 성공시킬 수 있었던 원인을 규명하고, 청계천 복원사업 추진체계로서 삼각추진시스템을 구성하여 복원사업을 착수할 수 있게 한 거버넌스 기제에 대해 분석한다. 그리고 생태적 환경의 복원으로서의 청계천 복원사업이 오늘날 사회문화적 패러다임의 변화 흐름과 어떻

게 맞물리면서 사회적 명분의 기제를 창출해냈는가에 대해 살펴본다. 즉 청계천 복원사업의 명분을 확보하기 위한 언론 및 지도층 인사의 의제 형성이 청계천 복원사업 착수에 어떻게 기여했는가를 살핌으로써 많은 사람들이 현실화되기 어렵다고 생각했던 청계천 복원사업이 정해진 시일 내에 성공적으로 착수하게 된 요인을 분석하고자 한다.

### 2) 리더십

본 연구는 갈등관리에 있어서 리더의 역할을 갈등 전략의 중요한 틀로 보았다는 점에서 다른 갈등관리 연구와 차별된다. 중앙정부 또는 지방정부의 행정능력이 시민의 상식에 어긋나 기대에 미치지 못하고 장래가 불투명하면 시민은 불안해지고 정부와 갈등을 일으키게 된다. 이러한 갈등을 해소하기 위해 시민은 정부나 지도자에게 불만을 토로하며 좀 더 새로운 이념과 정책을 구사할 능력을 가진 지도자상을 간절히 바라게 된다. 이처럼 사회 발전의 성패는 지도자의 자질과 역할이 큰 비중을 차지하고 있다고 보아진다.

리더십 부분에서는 특히 청계천 복원사업을 통해 제조명된 이명박 시장을 비롯한 이 사업에 관련된 여러 단체의 대표들과 같은 지도자들의 리더십을 좀 더 자세히 분석한 뒤, 사업을 추진하면서 생겨나는 여러 가지 갈등들을 해결하는 과정에서 발휘된 새로운 리더십의 요소와 특징을 분석해보고자 한다. 특히, 청계천 복원사업의 리더들은 현대사회가 요구하는 변혁적 리더십의 형태를 띠고 있으며 변화되는 사회에서 필요한 비전 제시, 인재활용, 실천

의지, 갈등관리능력이라는 요소를 충분히 반영하고 있었다. 이에 본서에서는 이들의 리더십이 청계천 복원사업에서 어떻게 발휘되고 어떠한 역할을 했는지를 비전제시, 인재활용, 실천의지, 갈등관리능력이라는 항목을 중심으로 알아본다. 단, 리더십은 청계천 복원사업 자체에 초점을 맞추고 이들의 성장배경과 경험들이 청계천 복원사업을 계획 및 추진하는 데 있어서 밑거름이 되었다는 점은 고려하되 이에 대한 자세한 설명을 생략하기로 한다.

### 3) 협상

세 번째 요인으로 협상에 대해 살펴본다. 청계천 복원사업은 서울시가 경제적 이해관계와 생활환경 변화라는 배경 속에서 복원사업에 반대하는 청계천 주변상인들을 능동적인 대화와 적극적인 협상을 통해 설득해 낸 갈등관리 전략의 성공사례이다. 이에 따라 구체적인 사례연구로서 청계천 복원사업을 둘러싼 서울시와 상인들 간의 갈등관리 전략의 핵으로 떠올랐던 협상을 분석의 초점에 두었다. 이를 위해서 청계천 복원사업에서 협상이 어떠한 역할

을 하였는지를 알아보기 위해 서울시가 상인과의 협상과정에서 사전에 어떠한 준비를 하였고 전략을 수립하였으며, 이를 수행하기 위한 노력은 무엇이었는지를 알아본다. 또 서울시와 이해당사자인 청계천 상인과의 협상과정과 협상통로에서 어떠한 논의가 오고갔는지를 알아본다. 마지막으로 청계천 복원사업에서 협상을 좌우한 힘과 협상을 통해 도출된 대안의 이행 여부에 대해 알아본다.

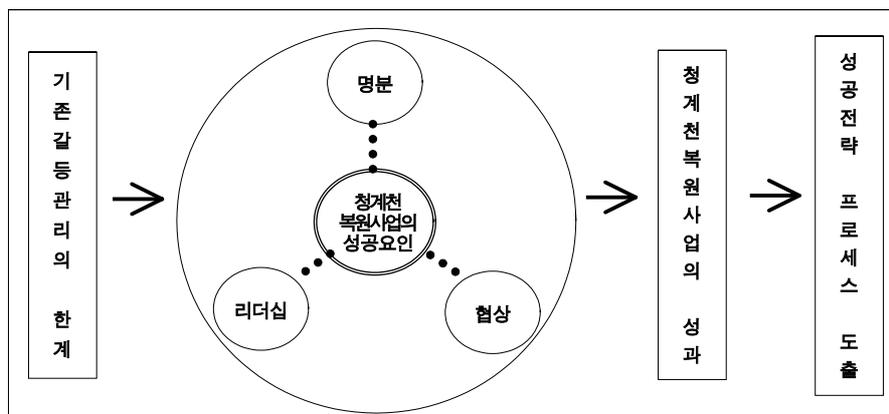
이상의 내용을 종합해 보면, 청계천 복원사업은 <그림 1>과 같이 명분, 리더십, 협상이라는 세 가지 요인이 성공적인 착수의 밑거름이 되었다고 할 수 있다.

## Ⅲ. 청계천 복원사업의 성공요인 분석

### 1. 청계천 복원사업에서의 사회적 명분

#### 1) 선거를 통한 사회적 이슈화

청계천 복원사업은 2002년 서울시장 선거를 특징지을 수 있을 만큼 큰 이슈로서, 또 정책으로서 차별화되었기 때문에 추가적인 동의



<그림 1> 연구의 분석틀

절차가 필요하지 않다는 주장이 제기되기도 하였지만(강정훈, 2003), 비록 당선자의 핵심 공약이었다고 하더라도 당선된 원인이 전적으로 그 공약에만 있는 것이 아니기 때문에 대규모 예산을 필요로 하는 사업에 대해 일종의 동의절차를 두는 것이 필요하였다. 그러나 이에 대한 주민의 의사를 일일이 확인하는 것은 현실적으로 불가능하므로, 결국 사업의 명분을 확보하여 시민의 동의를 이끌어내는 것이 무엇보다 중요하였다. 한 후보자의 선거 의제가 서울시 전체의 의제로 확산되고 명분을 확보할 수 있었던 원인은 다음과 같다. 첫 번째는 진보성을 표방하는 언론과 시민단체의 의사 표출 때문이었다. 한겨레신문은 2003년 3월 28일과 29일에 실시한 청계천 복원 관련 여론조사 결과를 발표했는데, 그 내용은 서울시민 중 74.6%가 이 사업을 지지하고 청계천 주변과 그렇지 않은 지역 모두에서 고른 찬성을 보이고 있다는 것이었다. 서울시정개발연구원에서도 언론동향을 지속적으로 모니터링한 결과 언론이나 인터넷 등에 나타난 반대의견이 그리 크지 않은 것으로 판명되었다. 한편 대안사회구현을 목적으로 하는 녹색연합은 청계천 복원에 '도시미소상'을 수여함으로써 환경적 정당성을 부여하였다. 이 두 가지 사실은 별다른 검증 없이도 청계천 복원사업은 공익사업이며 곧 환경친화라는 등식으로 전환되는 계기가 되었다.<sup>1)</sup>

두 번째는 이명박 후보와 김민석 후보의 상호작용이며 이것은 공개토론회 및 개별 인터

뷰를 통해 진행되었다. 김민석 후보는 청계천 복원에 대해 원칙적 찬성이라는 소극적인 대응으로부터 시작하였고, 상호작용의 모습은 새로운 의제 창출 없이 이명박 후보의 공약과 대립되는 작용과 반작용을 통해 구체화시키는 모양새가 되었다. 결국, 청계천 복원사업은 선거과정에서 가장 첨예하게 대립되는 정책 공약이었고 이 때문에 이슈화될 수 있었다.

이와 같은 과정을 통해, 청계천의 복원방법에 있어서는 사회적 합의가 이루어지기 힘들었지만, 청계천을 복원하자는 큰 원칙에 대해서는 비교적 합의가 이루어졌다고 할 수 있다. 이것은 근본적으로 청계천 복원사업은 서울의 도심을 가로지르는 청계천은 서울의 본모습을 찾아준다는 역사적 측면과, 친환경적 도시를 조성하는 환경적 측면, 낙후된 지역을 발전시켜 균형 잡힌 도시를 만드는 도시개발 측면, 문화자원을 발굴하고 시민이 즐겨찾을 수 있는 공간을 창출하는 문화적 측면 등 수많은 부문에서 복원의 타당성이 인정되고 있으며, 비용편익분석의 결과에서도 경제적 타당성이 부여되었다. 또한, 승용차 이용을 줄이고 대중교통 이용 제고를 통한 서울시 전체 교통소통의 측면에서도 바람직한 것으로 평가되었다.

## 2) 삼각추진시스템으로서 거버넌스 기제

서울시가 추진하는 청계천 복원사업은, 집행기관인 청계천복원 추진본부, 심의기관인 청계천복원 시민위원회, 연구기관인 청계천복원 지원연구단이라는 상호 유기적인 삼각추진체제

1) 한겨레신문, 2002년 4월 9일자

로 확립되었다. 이들 조직은 집행, 심의, 연구라는 세 가지 기능으로 분화되어 있으며 '서울특별시 행정기구설치조례 시행규칙'(2003. 01. 15)을 통해 제도화되었다. 청계천 복원사업의 삼각체제는 청계천 복원사업을 주도하는 일종의 거버넌스 형태를 취하고 있다고 할 수 있다. 청계천 복원에 찬성하는 광범위한 사회세력들을 삼각체제 안으로 규합함으로써 청계천 복원의 사회적 정당성을 확보하고, 사업 추진의 효율성을 확보할 수 있었다. 뿐만 아니라 청계천 복원 삼각추진체제는 시민 참여, 민관협동 모델이라는 측면에서 상징적 이미지를 만들어 내는 효과를 제공하기도 하였다.

### 3) 언론 및 지도층 인사 중심의 의제 형성

청계천 복원 아이디어를 제시하고 보다 발전시킨 단체인 청계천살리기연구회에서는 청계천 복원사업을 현실화하기 위해서 간접적으로는 정치인과 상호작용을 통해 사회 의제화 시켜야 한다고 생각했고, 직접적으로는 진보언론을 표방하는 언론사와 사회의 주요인사에 의해서 여론이 형성되어야 한다고 생각하였다. 이러한 측면에서 청계천살리기연구회의 의도에 크게 부응했던 요소로 한겨레신문과 소설가 박경리 선생을 꼽을 수 있다. 한겨레 신문은 '청계천에 새 생명을'이라는 특집 기사를 화

두로 시리즈 기사를 연재하여 시민사회 내에서 청계천 복원 논의를 공론화 하려는 노력을 지속하였다. 또한 박경리 선생은 언론과의 인터뷰를 통해서 청계천 복원사업의 필요성을 다각도로 알리고 시민들의 인식을 변화시키는데 크게 기여하였다. 특히 2003년 5월 28일 동아일보와의 인터뷰<sup>2)</sup>는 중앙정부의 비협조적인 태도를 협조적으로 바꾸는 데에도 크게 기여하였다. 소위 진보주의자라고 하는 사람들의 대모역할을 하고 있었던 박경리 선생이 인터뷰에서 어떤 시각으로 이야기 하느냐가 여론에 엄청난 영향을 미쳤기 때문이다.

또한, 청계천살리기연구회의 노수홍 교수는 청계천 복원에 대한 청사진을 제시하고, 구성원들의 힘을 결집시키는 데 큰 역할을 하었다고 볼 수 있다. 노수홍 교수는 청계천을 복원하겠다는 의지는 강했지만 학자신분으로 거대한 사업을 혼자서 추진하기에는 역부족일 것이라고 판단하였다. 이에 자신과 비전을 공유할 수 있는 사람들과 하나의 조직을 구성하였고, 이들과 함께 청계천 복원사업은 현실화될 수 있음을 다각도로 표현하였다. 노수홍 교수는 혼자서는 청계천을 복원할 수 없다고 생각했기 때문에 각 분야의 전문가들과 의식 있는 개혁가들의 힘을 얻고자 하였다.

노수홍 교수는 청계천 복원사업을 추진함에

2) 박씨에게 "청계천 복원을 앞두고 요즘 교통 문제 때문에 논란이 그치지 않고 있다."고 서울의 분위기를 전했다. 이에 대한 그의 반응은 단호했다. "승용차를 타는 사람들의 불만이 많다죠? 대중교통을 이용하는 사람에 비하면 소수일 텐데 그 소수가 다수에 피해를 주면서 도로를 점령하고 있는 형국이죠. 그들이 교통대란 운운하는 것은 있을 수 없는 일입니다. 양심이 없는 거죠. 짧은 순간의 불편을 참지 못하면 미래를 그르치게 됩니다. 모순 덩어리죠."

그는 복원에 반대하는 청계천 상인들에 대해서도 조언을 아끼지 않았다.

"상인들을 배려해야 하지만 상인들도 더 큰 것을 위해 희생해야 합니다. 그들이 생존권을 위해 청계천 복원에 반대한다고 하는데 생존권은 하루 한 끼 이어가기도 어려운 사람들에게나 적용되는 말이 아닐까요. 기부하는 마음으로 우리 후손을 위해 참아야 합니다."(동아일보, 2003년 5월 28일자 인용)

있어서 다양한 이해당사자와의 갈등을 해소하는 데에도 큰 역할을 하게 된다. 특히, 상인과 시민단체와의 갈등을 해소하는 데 큰 역할을 하였는데, 두 집단 간의 갈등관리는 신뢰와 성실성이 바탕이 되었기에 가능한 일이었다. 한 예로 청계천시민위원회 시민의견분과 주재로 청계천상인대표들과 처음 만나 의견을 교환하는 자리에서 마음을 트고 이야기함으로써 마음의 벽을 허물고 지속적으로 이야기할 수 있는 계기를 마련하였다.

## 2. 청계천 복원사업에서의 리더십

### 1) 비전제시

공공부문의 리더는 비전을 제시함으로써 시민의 수준을 높이고 그 지역을 발전시키기 위한 사람이다. 따라서 공공부문의 리더는 제시하는 비전이 과연 명분과 정당성이 있는 비전인가, 시민들에게 혜택이 돌아갈 수 있어서 사업을 추진하는 과정에서 시민들의 지지를 받을 수 있는가에 대해 고민을 하게 된다. 이명박 시장도 청계천 복원사업을 비전으로 제시하기 이전에 이 사업이 명분이 있는지 없는지에 대해 많은 고민을 하였다. 특히 기존에 서울시 자문위원이었던 여러 전문가들이 청계천 복원사업은 어렵다고 단정짓고 사업추진이 어렵다고 이야기하였기 때문에 결정이 더욱 어려웠다. 하지만 이 시장은 청계천 복원사업은 친환경적인 사업, 시민을 위한 사업이기 때문에 명분과 정당성 측면에서 의미를 가진다고 결론을 내리고 유권자인 시민들에게 제시하였다. 이러한 모습은 모두가 '안 된다'는 보수적

입장에서 방어적 자세를 취할 때, 그는 적극적으로 비전을 제시하며 사업 추진의지를 나타내어 새로운 리더십을 발휘함으로써 자신의 개혁적 입장을 성공적으로 이끌어내었다고 할 수 있다.

### 2) 인재활용

현대적 리더십의 평가는 독자적 사업추진능력보다는 얼마나 인적자원을 잘 활용하여 사업을 추진하는가 하는 능력을 위주로 이루어져야 한다. 즉, 비전을 공유할 수 있는 유능한 인재의 발굴과 적재적소의 배치가 리더십 비전을 실천하기 위한 원동력이 된다 할 수 있다. 이명박 시장의 경우 시장직무 인수위원회를 구성하는 데 있어서 청계천 관련 전문가들을 대거 시장직무 인수위원회에 끌어들여 그 동안의 연구 성과와 정책 대결의 결과물을 바탕으로 청계천 복원사업의 청사진을 만들기 시작하였다. 이는 청계천 복원사업을 주도할 거버넌스의 윤곽이기도 하였다. 뿐만 아니라 청계천복원추진본부를 조직한 지 2개월 만에 상인과의 갈등해결이 중요하다고 판단하고 복원행정 기획단장 및 관리담당관을 신설하였다. 복원행정 기획단장의 경우 청와대에서 민정을 담당하고 있던 정책기획관을 임명해 상인문제에 관한한 전권을 위임. 제한된 시간 내에 상인들과의 갈등을 해소할 수 있도록 힘을 부여하였다. 이명박 시장은 자신의 부족한 부분에 있어서는 경험이 풍부한 인재를 등용하고 배치함으로써 사업의 원활한 추진에 박차를 가하였다.

### 3) 실천의지

청계천 복원계획을 추진하던 2002년 당시에는 화물트럭연대, 철도청열차노조, 지하철노조 등이 파업을 하고 있었다. 특히 열차노조의 경우 지하철노조에게 청계천 복원사업을 반대하라고 계속해서 압력을 넣고 있었던 데다 불안 사태, 새만금사태 등의 영향으로 정부사업 추진이 굉장히 힘든 상태였다.<sup>3)</sup> 대외적으로 이렇게 힘든 상태에서 청계천지역 상인들의 반대는 서울시에 더욱 큰 부담으로 작용했을 것이다.

상인들이 강력하게 반발하고 있는 상황에서 사업 착공과 관련하여 경찰청과도 협조체계가 이루어지지 않았다. 이 때문에 외부기관 및 언론에서는 모두들 착공은 불가능할 것이라고 예상했고, 심지어 공무원사회 내부에서까지도 청계천 복원사업은 불가능하다고 보았다. 이명박 시장은 외부의 부정적인 시각보다 내부의 자포자기 분위기를 먼저 전환하고 내부결속력을 다지는 일이 시급하다고 생각하였다. 그래서 매주 토요일 '청계천복원 관계관회의'에서 청계천추진본부의 간부들과 서울시장 및 관련 간부들이 추진사항에 관한 정보를 공유하고 논의를 진행하면서, 내부적으로 청계천 복원사업에 대한 일관된 입장을 만들어 나갔다. 청계천복원 관계관회의는 서울시 관련기관 부서장 간에 지속적인 커뮤니케이션을 통해 정보를 공유했다는 측면에서도 의미있을 뿐 아니라 내부결속력을 다지고 시장의 사업 추진의지를 강력하게 보여주는 자리이기도 하였다.

이러한 내용을 종합해 볼 때, 이명박 시장은 리더로서 당시의 상황과 당면한 문제가 어떤지를 진단하고 주어진 여건과 정보의 의미를 정확하고 객관적으로 해석하였던 것으로 보인다. 또한 불가능한 사업이란 없으며 명분 있는 사업은 반드시 추진될 수 있다는 사실을 공무원들에게 지속적으로 인지시킴으로써 내부결속력을 강화시키고 강한 실천의지를 표명하였다.

### 4) 갈등관리

청계천 복원사업은 규모면에서 워낙 거대한 사업이다 보니 사업이 타당한지, 계획대로 추진될 수 있는지에 대해 의문을 표하는 언론과 상인의 반발, 교통대란에 대한 중앙정부의 우려 등이 복합적으로 작용하여 이 장애요인들이 갈등을 일으켰다. 이명박 시장은 다양한 갈등당사자와의 갈등을 관리하기 위한 대책이 필요하였다. 이를 위해 기업에서 체득한 처세술, 철저한 사전 준비를 통한 원칙의 설정, 합리적이고 적극적인 정공법을 통해 갈등을 관리하고자 노력하였다.

첫 번째로 상인과의 갈등에 있어서는 영업손실 보상 등 직접보상 불가, 문서계약이 없고 오직 구두로서만 설득, 이주 의지가 있는 상인들의 적극지원 등 몇 가지 대원칙을 세우고 법과 원칙에 따르는 사람은 최대한 보호받고 지원받을 수 있지만 불법적인 시위나 폭력을 이용해 법과 원칙을 무시하는 사람은 아무 것도 얻을 수 없도록 하여, 정부가 사업반대세력에 끌려 다니지 않고 강력한 정책을 세우되, 결과

3) 2004년 5월 20일자 이명박 시장과의 인터뷰 내용을 참고하였다.

적으로는 정책이 약자를 위한 일종의 보호장치로 기능하도록 하였다.

두 번째로 언론과의 갈등에 있어서는 시작과 끝이 없을 정도로 연일 언론과의 전쟁을 계속하였다. 하지만 이시장은 기업에서의 경력과 충분한 노하우를 바탕으로 기술적인 부분을 지속적으로 설명했고 결국 언론은 기술적인 부분은 더 이상 문제삼지 않게 된다.

세 번째로 중앙정부와의 갈등에 있어서는 크게 드러나지는 않았지만 착공시기와 관련해서 미묘한 의견차이가 있었으며 특히 경찰청과는 착공 15일을 앞두고 청계천 복원사업을 할 수 없을 정도의 문제가 발생하였다. 이 때문에 이시장은 많은 경험과 지식을 바탕으로 국무회의에서 답판을 짓게 되고, 차후 중앙정부와의 갈등을 슬기롭게 헤쳐나갈 수 있었다.

### 3. 청계천 복원사업에서의 협상

#### 1) 협상준비단계

협상을 위한 준비단계는 협상을 어떻게 이

끌고 나가겠다는 전체적인 윤곽을 잡는 일로부터 시작된다. 이른바 큰 그림을 그리는 일이 여기에 해당된다. 따라서 무엇이 문제인지를 파악하여 협상 전략을 설정하는 것이 중요하다. 청계천 복원사업에서 세운 협상전략은 <표 2>와 같이 정리할 수 있다. 또한 전략을 실행하기 위하여, 효율적인 역할분담, 명확한 원칙과 유연한 대처방안강구, 협상이슈화 최소화라는 구체적인 행동방향(전술)을 설정하고 대표성이 있는 협상의 대표자를 선정하였다.

#### 2) 협상단계

서울시와 상인의 갈등은 협상이라는 기제를 통해 각자 영역의 한계를 이해하고 인식하는 과정을 거치게 되었고, 상호간 신뢰를 바탕으로 타협하게 되었다. 이때 협상의 기제라 함은 공식적인 통로와 비공식적인 통로로 구분할 수 있다. 청계천 복원사업에서는 공식적인 통로로서 정책협의회가 있었다. 정책협의회는 서울시와 청계천 상인단체가 협상을 통해 의견을 교환할 수 있는 공식적인 대화의 장으로서

<표 2> 청계천 복원사업의 협상전략

전략 1 지피지기 전략	- 협상상대의 강약점을 우선 파악하고 동시에 그에 대한 나의 상대적 강약점을 파악하는 것이 중요함 - 서울시는 청계천주변 사람들에게 직접적인 영향을 미칠 것이라 파악하고 상호, 상인단체현황, 상인단체 리더들의 현황 등 다양한 부분의 현황조사 실시
전략 2 이원화 전략	- 사전조사 과정에서 청계천상인들마다 생각의 차이 발견하고 이원화 전략을 통해 상인특새를 더욱 벌릴수도, 온건파를 통해 강경파를 설득할 수도 있음을 간파
전략 3 협상파트너 전략	- 청계천 복원사업으로 인해 영향을 받는 이해관계집단은 토지 및 건물소유주, 세입상인, 노점상, 시민단체 등 다수 - 이 중에서 누구를 협상파트너로 선정할 것이냐는 중요한 문제 - 결집력이 약하고 개인적 불이익을 감당하기 어려워하는 상인을 협상파트너로 설정
전략 4 홍보전략	- 부정적 입장을 전환하고 시민들의 지지도 확보 및 사업의 필요성과 타당성을 알리기 위한 홍보전략 세움
전략 5 역지사지 전략	- 이해집단과 인간적인 신뢰를 형성하고 상대방의 입장을 많이 배려하고자 하는 노력을 보임

보상문제, 합의안 도출, 사후 운영관리 등 공동의 이익이 걸린 문제에 대한 협의를 위한 실질적인 기구라는 위상을 부여받았다. 비공식적인 통로는 공식적인 자리에서 나눌 수 없는 부분까지 허심탄회하게 이야기 할 있는 것으로 실질적인 대안이었던 이주문제에 관심을 갖게 하였다.

협상과정과 협상통로를 통해서 협상에 영향을 미치는 요인은 협상주체들이 서로를 이해하고 지속적인 대화통로를 유지할 수 있게끔 하는 대표성과 신뢰, 내부결속력을 강하게 하여 협상을 이끌어 내는 협상가의 리더십, 협상 이슈에 관한 정보를 투명하게 공개하고 조직 내부의 원활한 의사소통을 위한 정보 공유, 목표를 공유하고 지속적인 상호작용을 통해 협상을 이끌어 가는 조직의 의사를 통합하고 하나로 이끌어내는 내부결속력, 정해진 시간 내에 합의를 도출해야 한다는 목표의식으로 밀도 있는 협상을 가능하게 하는 마감시한, 협상 관련 보도를 통해 시민들에게 정보를 제공하고 대안을 제시하며 올바른 해결책을 촉구하는 언론이라고 할 수 있다. 이를 자세히 살펴보면 다음과 같다.

#### (1) 신뢰의 형성

한국적 갈등상황의 협상환경에서 협상주체 간의 상호 신뢰는 협상의 성공을 위한 핵심적인 요소로 자리 잡고 있다. 협상에서 상호 신뢰가 구축되기 위해서는 관계 형성이 우선되어야 하며 상대방에게 성실한 태도를 보이는 것이 필요하다. 상대방이 자신을 무시하거나 기만함으로써 자존심을 손상시키면 갈등은 매

우 증폭될 수 있지만, 상대방이 자신에게 입힌 피해에 대해서 보상 혹은 배상을 하거나 충분히 대화할 자세를 가지고 있으면 갈등은 비교적 조용히 진행될 수 있기 때문이다(박인권, 1999).

청계천 복원사업에서 서울시 협상팀과 상인 대표들은 상호간 공식적인 신뢰와 비공식적인 신뢰 모두를 갖고 있었으며, 특히 서울시 협상팀의 적극적인 요구사항 반영과 성실하고 일관된 자세는 상인들과 신뢰를 구축하게끔 하였다. 이것은 상인들의 의견을 무시하지 않고 귀 기울였으며, 상인과의 협의내용이 시장에게까지 직접 보고되었음을 상인들도 깨닫기 시작하면서 지속되었다. 상인들은 서울시 공무원이 상인들의 입장을 이해하면서 서울시 측의 입장을 주장하였다고 이해하였고, 상권수호대책위원장은 내부의견을 단일화하는 데는 리더십이 부족하였지만, 서울시와 합의점을 도출하고 사업을 착수시키는 데는 결정적인 역할을 하였다고 할 수 있다. 의류상가대책위원회의 경우 위원장을 중심으로 청계천 복원반대라는 일관된 주장을 유지하였지만, 협상 이후 정리 단계에서도 위원장을 중심으로 서울시와의 합의를 준수하는 등 협조적인 모습을 보였다.

#### (2) 정보의 공유

협상을 계획하고 실천하는 데 있어서 근본적인 선행조건은 관련된 정보를 수집하는 것이다(박헌준 외, 2002). 협상과정에서 정보가 공유된다면 과정의 투명성으로 인해 신뢰 확보와 야합의 방지라는 장점을 가지게 되지만, 정보가 공유되지 않을 때는 협상당사자를 강

성으로 이끌게 되고 정보를 왜곡하게 되면서 서로를 불신하게 되기 때문이다. 청계천 복원 사업에서의 정보공유는 <표 3>과 같이 크게 4가지로 살펴볼 수 있다.

<표 3> 협상에서의 정보공유 여부

시장과 협상팀	- 청계천복원 관계관 회의를 통한 지속적인 정보공유
협상팀 내부	- 매일 회의를 통해 상인대책에 대한 기본 방침 공유
협상팀과 청계천 상인대표	- 서울시의 협상팀은 기본방침 이외에는 청계천상인들과 협의를 통해 갈등을 해결해 나간다는 입장이었기 때문에 복원준비기간이 상대적으로 짧아 정보공유에 어려움 - 청계천상인대표들의 정보공유에 대한 체감도 낮아 정보공유에 어려움
청계천 상인대표와 일반상인	- 청계천상인대표들의 정보공유 의지에도 불구하고 인식의 차이 존재, 특히 정보공유과정에서의 오해와 곡해가 다수

(3) 내부결속력

조직의 내부결속력은 조직의 세를 과시하여 협상에서 우위를 점하는 전략적 측면뿐만 아니라, 협상과정에서의 집단의 응집력, 요구사항의 일관성 등과 관련된 요소이다(박명현, 2004). 청계천 복원사업은 시행주체가 지방정부로서 서울시가 담당하고 있었기 때문에 시행주체 측의 내부결속력 문제는 협상에 크게 영향을 미쳤다고 보기 어렵다. 따라서 협상에 참여했던 협상팀과 상인단체를 위주로 내부결속력을 살펴보면 다음과 같다.

우선 청계천 복원사업의 시행주체인 서울시의 경우 협상팀은 외부에서 드림팀이라고 할

정도로 내부결속력이 좋았다는 평가를 받고 있다.4) 하지만 상인단체의 경우 단체성격에 따라 내부결속력에 차이가 발생하였다. 청계천상권수호대책위원회의 경우 시간이 지남에 따라 이주(온건)와 잔류(강경)라는 내부 이견 발생으로 내부결속력이 약해질 수밖에 없었다. 결국 청계천상권수호대책위원회는 협상에서 일관된 목소리를 내지 못하였고, 상권수호 대책위원회 내부의 이주(온건)파들이 중심이 되어 서울시와의 협상을 주도함으로써 이주를 합의안으로 선택할 수밖에 없었다. 반면 청계천의류상가대책위원회는 의류라는 단일한 업종과 상가 내부의 상인 간 유대관계가 깊었기 때문에 내부결속력이 강하였고 따라서 청계천 복원사업에 대해 가장 강력한 반대의 목소리를 낼 수 있었다.

(4) 마감시한의 힘

일반적으로 마감시한이 정해져 있을 경우는 정해진 시간 동안 밀도 있는 협상을 진행해야 하기 때문에 협상에 영향 변수로 기능할 수 있다. 청계천 복원사업의 경우 2003년 7월 1일 청계천 복원공사 착공이라는 마감시한이 이미 정해져 있었다. 마감시한이 결정됨에 따라 청계천 복원사업의 찬반을 둘러싼 논리대결보다는 현실적인 대안을 가지고 협상을 진행할 수 있었다. 이주와 지속적인 상인대책협의기구 마련 등을 골자로 한 합의가 만들어진 이면에는 마감시한이 적지 않은 영향력을 행사하였다. 서울시는 고가구조물의 안전문제와 공사기간 중 홍수에 대한 우려 등을 들어 7월 1일이라는

4) 2004년 3월 23일자 청계천 추진본부 협상팀과의 인터뷰 내용을 참고하였다.

마감시한을 구체적으로 설정함으로써 이해당사자 역시 7월 1일을 심리적 마지노선으로 설정하여 협상에 임할 수밖에 없게 되었다. 결국 마감시한은 합의를 이끌어내는 데 긍정적 요인으로 작용하였다.

### (5) 언론의 역할

언론은 정부와 이해당사자 사이의 갈등현상과 관련해서도 중요한 역할을 하고 있는 것으로 알려져 있다(박호숙, 1996: 329). 언론은 갈등 발생시에 보도를 통하여 갈등현상에 대한 정보를 정부와 국민에게 제공할 뿐만 아니라, 언론의 비판 및 감시기능을 발휘하여 갈등당사자들을 향하여 비판과 질타를 가하거나 적절한 조정기구의 설치 등 대안을 제시함으로써 그 해결을 요구하고 촉구해 왔다. 언론의 이러한 기능에 힘입어 갈등 당사자들이 갈등 해결에 노력을 경주하게 된 경우가 적지 않기 때문이다. 따라서 사회의 다양화와 분권화 경향 속에 언론의 대중에 대한 영향력이 증대하면서 사업에 대해 언론이 어떠한 입장을 갖느냐는 것은 중요한 변수로 자리 잡게 되었다.

청계천 복원사업에서 언론은 시행주체의 청계천 복원사업 추진에 대한 보도를 통해 이해당사자 및 일반 대중에게 지식을 제공하였다. 특히 서울시와 상인 간에 협상이 이루어지는 과정에서 청계천 상인들은 언론을 통해 청계천 복원사업의 추진방향과 구체적인 내용에 관한 지식을 얻었다고 공통적으로 지적하고 있다. 그러나 청계천 복원사업에 대한 정확한 정보 이외에도 추측성 보도들이 적지 않아 이해당사자들과 시행주체 모두 협상에서 혼선을

빚기도 하였다. 서울시측에서도 언론동향분석을 통해 정책에 대한 사회의 반향을 지속적으로 모니터링 하였다.

### 3) 협상 이후 단계

협상을 통해 합의가 이루어졌다면 합의내용은 반드시 갈등당사자인 정부와 주민 간에 최종 합의서라는 형식으로 문서화되고 일정하게 공식화되어야 한다. 이러한 공식화의 과정이 없다면 협상결과에 대한 내용에 대해 다시 분쟁이 생길 수 있는 소지가 있을 뿐만 아니라 협상결과에 대한 집행에 대한 모니터링도 불가능하다. 특히 우리나라의 경우 전통적으로 상호의 무관계를 문서화·공식화하는 데 서투른 점을 감안한다면 협상결과에 대한 최종합의서 작성과 그에 대한 협상대표의 서명은 반드시 필요하다. 청계천 복원사업에서의 합의안은 서울시가 상인에게 전한 공문과 서울시장의 구두약속이었으나, 신뢰에 바탕하여 이루어진 것이므로 실제 이행으로까지 연결되었다. 주요 내용은 상인전담기구의 설치와 청계천 상권이 흩어지지 않기 위한 상인대책을 마련하는 것이었으며 협상 이후 상인대책협의회 구성 및 운영, 화물조업주차장 운영방법 개선, 서울시 공용물품의 청계천 주변 우선구매 실시 등을 통해 이행하였다.

## IV. 정책적 시사점

### 1. 청계천 복원사업의 성공요인

대표적 공공사업인 청계천 복원사업에서도

예외 없이 갈등이 발생했다. 그러나 청계천 복원사업은 민주적 의사결정과정을 거치면서 사업이 근본적으로 가지고 있는 갈등의 여지를 축소해 나간 갈등관리의 성공사례이다. 이와 같은 점에서 청계천 복원사업은 대규모 공공사업의 진행에 어려움을 겪고 있는 중앙정부와 지방자치단체에 많은 시사점을 던져주고 있다. 청계천 복원사업은 적어도 세 가지 차원에서 성공을 거듭으로써 사업을 성공적으로 추진할 수 있는 동인이 되었다.

첫 번째는 사업의 명분확보이다. 청계천 복원사업의 경우 도심 한복판 홍물을 걷어내는 것에 의미를 두기보다 60, 70년대의 고도성장 과 산업화라는 명분으로 복개되었던 것 즉, 소득불평등, 저임금노동, 열악한 삶의 질을 모두 걷어내는 것이라고 볼 수 있다. 따라서 청계천 복원사업은 회색빛 도시에 지쳐가는 시민들에게 잠시 여유를 되찾을 수 있는 공간을 제공하여 삶의 질을 높인다는 명분은 시민들의 관심과 동의를 이끌어내기에 충분했다. 또한 서울 시장 선거과정에서의 이명박 후보와 김민석 후보간의 첨예한 공방 속에서 청계천 복원에 대한 분수령이 생겨났고 이명박 후보가 당선됨으로써 선거시스템을 통해 사업의 명분을 확보할 수 있었다. 이외에도 정부주도가 아닌 거버넌스 체제를 통한 사업추진을 통해 다양한 이해당사자의 의견을 반영하고 이들에게 동의를 구함으로써 사업의 명분을 뒷받침할 수 있었다. 뿐만 아니라 박경리 소설가와 같은 사회지도층이 헌신적인 역할이 시민들의 의식을 변화시키는 데 기여했다. 따라서 앞으로 공공사업을 추진함에 있어서는 시민사회의 성장,

지방자치의 활성화, 민주화 등에 따른 시민의식이 성숙에 부응하는 사업, 명분 있는 사업을 추진해야 한다. 또한 청계천 복원사업과 같이 개발에서 환경생태, 경제성장에서 사회생태, 효율에서 형평 등의 사회적 변화에 기반하고 이것이 선거를 통해 시민들의 지지를 얻을 때 사업의 원활한 추진이 가능하다고 할 수 있다.

두 번째는 리더십이다. 진정한 리더는 갈등 상황에 봉착했을 때 난관을 극복하고 합리적인 의사결정이 이루어지도록 촉진하는 역할을 맡은 사람이다(Rainey, 1997). 리더는 각 대안이 가지고 있는 나름대로의 논리를 살펴보는 신중한 고려과정을 거쳐야 한다. 의견을 달리하는 각 주체가 주장하는 바를 청취하고 이의 경중을 가려야 하며, 합리적인 의견이어서 현실 반영이 가능하다면 이를 존중해 주어야 한다. 일단 이렇게 선택한 대안에 대해서는 지속적으로 단점을 보완해나가고 장점은 살려나가는 전략을 취해야 한다. 이러한 과정을 겪은 후 선택된 대안에 대해서는 더 이상 갈등에 의한 사회적 비용이 들어서는 안 될 것이다. 따라서 합리적 결정과정을 거친 대안에 대해서 리더는 이를 적극적으로 보호하고 이를 집행할 의무와 책임이 있다. 이런 점에서 이명박 시장은 탁월한 리더십을 발휘했다고 보인다.

또한 청계천 복원사업의 리더인 이명박 시장은 타고난 추진력과 결단성으로 갈등상황을 돌파해 갔다. 조직전략가 코비(Covey, 1997)는 방향성과 진행도의 두 가지 지표를 들어, 가장 좋은 사업의 양태는 잘된 방향을 잡아 원활히 진행되는 사업이라고 하였다. 즉 잘못된 지도를 놓고 자동차가 목적지를 향해 빨리 달려간

다면 달리면 달릴수록 원하는 목표지점에서 멀리 떨어지게 되지만 올바른 지도를 보고 자동차가 달려간다면 신속하게 목적지에 도달하게 되듯이, 사업도 옳은 방향을 설정하고 신속히 진행한다면 가장 효과적인 사업의 모습이 된다는 것이다. 이 시장이 가지고 있었던 '대다수가 동의하는 사업방향'이라는 확실한 지도는 무엇보다도 그의 추진력을 받쳐주는 튼튼한 기반이 되어주었다고 할 수 있다. 따라서 이 시장에게 남겨진 몫은 이를 신속하고 원활하게 추진하는 것이었고 이는 '불도저'라는 이 시장의 별명에서 보이는 바와 같이 그의 타고난 특성인 리더십을 발휘하는 기틀이 되었다. 청계천 복원사업은 명확한 방향 제기와 특유의 리더십 발휘로 집행 효율성을 극대화한 예로서, 그리고 성공적인 사업의 두 가지 조건이 충족된 최상의 성과로서 이 시장의 역량과 특성이 절묘하게 구현된 사업이라고 할 수 있다.

이뿐만 아니라 청계천 복원사업이 제대로 된 방향을 잡을 수 있도록 주변의 공무원을 비롯한 정책보좌진과 전문가집단 및 연구집단을 효과적으로 활용하였다. 이를 위해 정책의 추진체계와 대외적 홍보체계를 수립하여 언론을 적극적으로 설득하고 분석하였으며, 정부 간 협조와 시민의 협조를 지속적으로 강조하였다. 여기에 청계천복원 추진본부와 시민위원회, 서울시정개발연구원의 역할이 조화를 이루며 매우 효과적으로 연계되었다. 그러나 이러한 체계의 구심점에 서서 사업을 총괄할 수 있는 리더십 발휘는 결코 간과해서는 안 될 중대한 요체이다.

세 번째는 협상이다. 기존의 갈등관리에서도

볼 수 있듯이 (지방)정부와 이해당사자는 사전협의를 통해 갈등을 방지할 수 있었음에도 불구하고 (지방)정부와 이해당사자들은 일반적으로 자기 의견만을 주장하기에 급급했기 때문에 갈등을 극한상태로 치닫게 하였다. 즉, 정부와 이해당사자는 자기의 입장만을 강요하고 양보를 기피하는 성향을 보여주었기 때문에 갈등이 쉽게 해소될 수 없었다. 따라서 물러서지 않음은 갈등을 더욱 악화시키는 요소라고 할 수 있다. 반면 청계천 복원사업의 경우 충분한 사전 준비를 통해 이해당사자와 지속적인 만남을 가졌고 그 결과 상호간 의견을 좁힐 수 있게 하였다. 또한 청계천 복원사업에서는 서울시와 상인간의 대화가 중단될 경우 청계천시민위원회가 제3자로 개입하여 이들이 지속적인 대화가 가능하도록 연계기능을 해주었고 청계천 복원사업은 서울시와 상인이 상호 만족할 만한 협상안을 이끌어 내기 위해서 협상을 통해 지속적으로 타협함으로써 갈등을 해소할 수 있었다. 이것은 최근 관심을 끌고 있는 제3자에 의한 분쟁해결인 ADR 방식이라고 하기는 어려우나 그에 상응하는 역할을 함으로써 hybrid-ADR 방식을 통한 ADR 효과의 달성이라고 할 수 있겠다.

## 2. 지방정부 공공사업에서의 갈등관리 방안

### 1) 정치적 비전 제시

청계천 복원사업과 같은 대규모 프로젝트의 성공을 위해서는 누구나 납득할만한 정치적 비전을 제시하는 것이 중요하다. 일반시민 모두가 찬성하고 지원하는 사업에 일부 이해당

사자만이 자신들의 편협한 이해관계에 의해 사업자체를 반대한다면, 일반시민들이 보는 시선이 곱지 않을 것이고, 따라서 반대세력은 약화되기 마련이다. 물론, 이러한 논리가 성립되기 위해서는 사업자체가 실제로 시민 모두의 공공선을 추구하는 것이어야 하며, 피해를 보는 집단이 소수이거나 약자라고 해서 이들에 대한 대책을 제대로 마련하지 않는 것은 용납되지 않는다.

따라서 사업이 왜 필요한지 적극 홍보하고, 사업의 취지와 효과 등 이미지를 널리 알리며, 공사를 전후하여 주민과 상인들에 대한 대책으로는 어떠한 계획이 수립되어 있는지 비전을 제시해야 한다. 이를 위해서는 각종 홍보물을 제작하고 이벤트를 마련하여 시민참여를 유도해야 하며, 사업설명회나 공청회 등 일반 시민을 대상으로 한 설명회를 비롯하여 학회나 전문가 세미나, 연구조사 등 전문가집단을 통해 사업에 지속적 관심을 유지시키는 것 역시 좋은 전략이 될 수 있다.

서울시에서는 이와 관련하여 청계천 소식지를 정기적으로 발간하고 있고, 청계천변에 홍보관을 준공하여 사업을 소개하고 있으며, 복원 후 새로 설치할 교량을 공모하여 당선작을 발표하고, 청계고가 위를 달리는 시민행사를 계획하였으며, 청계천 통수식을 거행하는 등 활발한 홍보활동을 지속적으로 벌이고 있다.

덧붙이자면, 정치적 비전 제시가 이루어진다고 해도 사업전반에 관한 타당성 검토에 대해서는 별도의 충분한 시간이 주어져야 한다. 전문가집단으로 이루어진 연구진의 충분한 검토와 세부대책이 우선 이루어져야 한다. 이른바 빅

딕(Big Dig)이라고 통칭되는 보스톤의 대규모 도심굴착사례에서 보는 바와 같이 10여년에 걸친 논의와 대책 마련 이후 비로소 첫 삽을 뜨는 신중함이 필요하다 하겠다.

## 2) 이해당사자와 시민의사 수렴

사업을 추진하는 정부의 입장에서는 해당지역 주민 및 상인들과의 올바른 의사소통을 위해 집단의 네트워크를 파악하여 건설한 의사소통 통로를 확보하는 것이 중요하다. 정치적 민주화 이전에 공공프로젝트는 비밀스러운 정책결정과 발표, 그리고 비난여론에 대한 방어의 수순으로 이어지기 마련이었지만, 이는 21세기 민주시정에 있어서는 더 이상 용납될 수 없는 행태가 되었다. 따라서, 사업구상단계에서부터 시민과 이해당사자들에게 정책문호를 개방하여 이들을 적극 참여시키는 자세가 필요하다.

청계천 복원사업과 관련해서는 이미 가장 많은 가입자가 확보되어 있는 '청계천상권수호대책위원회'와 '청계천주민상인협의체'를 비롯하여 여러 개의 상인단체가 결성되어 있었으며, 이 단체를 중심으로 청계천상인들은 시에서 주관하는 공청회와 사업설명회 등 각종 회의에 적극 참여하여 의사를 활발히 개진하는 등 주민의 의견을 전달하였다. 각 지방자치단체에서는 각 구역별로 지자체와 시민·상인간의 의사소통담당관(liaison)을 두고 설명회를 개최하여 이해당사자의 궁금증을 풀어주고, 행정동별, 상가별, 업종별 등으로 세분된 의사소통 통로를 확보하는 것이 바람직할 것이다. 마지막 순간에 정보를 공개하여 상인들을 궁지

로 풀고 사업자체의 타당성에 대해 궁색한 변명을 할 것이 아니라, 사업구상초기부터 성실한 대민자세를 취하여 사업의 이해당사자인 상인들이 정책결정과정에서 소외당했다는 자괴감을 느끼지 않도록 해야 한다.

현재 시행되고 있는 청계천복원시민위원회도 중립적 입장에 있는 각 분야의 학자와 전문가들 127명을 참여시켜, 추진본부와 시민·상인들간에 교량 역할을 하도록 함으로써 중립적이면서도 전문적인 의사가 반영될 수 있도록 했다는 점에서 고무적이기는 하지만, 실제로 이들이 의사소통 통로확보 측면에서 얼마나 핵심적인 역할을 했는가 하는 것은 되짚어 보아, 향후 청계천복원과 유사한 대규모 공공사업 추진시 이러한 제도의 재적용을 검토해 보아야 한다. 실제로 이들은 위원회의 역할을 두고 의결기관인지 자문기관인지 성격이 불분명한데 대하여 의견을 표명하기도 하였다.

### 3) 실효성 있는 대책 마련

정치적 비전제시와 주민의사수렴이 이루어졌다고 해도 적실성 있는 세부대책이 마련되지 못한다면 내실 있는 갈등관리방안이라고 할 수 없을 것이다. 갈등관리방안은 사업의 내용과도 잘 부합되어야 한다. 청계천 복원사업의 경우 친환경·친인간이라는 청계천복원의 패러다임에 부합되는 인간적인 방안이 모색되어야 한다. 수년간 삶의 터전이 되었던 청계천을 떠나야만 하는 상인들을 위해서는 대체 부지를 마련해주고 반발 잠재력이 높았던 노점상은 동대문 운동장으로 수용하였으며, 각종 행정적 지원과 저리용자 등을 해주어 이주 후

정착이 될 때까지는 각종 편의를 제공해 주었다. 아울러 공용주차장 확보와 동대문관광특구 조기지정 등 그 동안 제기되어 왔던 각종 민원 중 해소가 가능한 것은 차제에 해소해 주는 것도 갈등해소의 좋은 방법이다.

### 4) 단체장의 리더십 발휘

청계천 복원사업은 이명박 서울시장이 시장 후보시절 내세운 여러 개의 공약 중 시민의 관심을 가장 많이 끈 사업이며, 이시장 자신도 가장 많은 노력을 기울였던 사업이다. 이러한 노력을 통하여 비로소 사업이 가능했음은 다시 한번 주의를 환기해볼 필요가 있다. 사업을 성공적으로 이끌기 위해서는 누구보다도 사업의 주체인 지자체의 단체장 자신이 가장 적극적으로 나서서 반대세력과 만남을 가지고 이들을 설득할 필요가 있다. 현장으로 빈번한 출장을 나가서 사업에 대한 애착을 표현하고, 사업의 정당성에 대해 설명하며, 주민 및 상인들의 어려움에 직접 귀 기울여서 적극적으로 해소하여 주는 개방적인 자세를 가지고 그에 대한 이미지를 심어줄 때 비로소 갈등이라는 난관을 헤쳐나갈 수 있다. 이와 같이 단체장이 개인적인 리더십을 발휘하고, 정책적 차원에서 전술한 정치, 경제, 행·재정적 전략을 적절히 구사한다면, 공공사업의 갈등관리는 그리 요원한 문제만은 아닌 것이다.

## V. 결론

청계천 복원사업의 성과는 대규모 공공사업 결정과 추진에 있어서 지방정부와 주민간의 상생의 문화를 창출했다는 사실이다. 청계천

복원사업은 그동안 우리 사회의 고질병으로 인식되었던 시위와 투쟁의 문화를 상생의 시민문화로 전환시키는 데 큰 계기가 되었던 것으로 분석된다. 서울시주도 사업에 대한 반대 시위 건수를 조사한 결과 청계천 복원사업 이전 18개월 동안에는 총 26건이 발생한 반면 청계천 복원사업 이후 동기간에는 총 12건으로 나타나 청계천 복원사업 이후에 시위건수가 절반 이상 줄어든 것으로 나타났다. 이 같은 결과의 원인이 청계천 복원사업이라고 그 인과관계를 단정 지을 수는 없으나, 청계천 복원사업에서 서울시가 보여준 갈등관리전략이나 원칙 중심의 협상방식과 협상대상의 존중 풍토는 사회 전반에 걸친 시위문화나 갈등과 관련한 국민문화에 미친 영향은 상당했을 것으로 추론된다. 아울러, 청계천복원과 관련된 갈등관리 연구도 최근 매우 활발히 진행되고 있어 학문적 연구대상으로서도 그 가치를 지니고 있다. 그러나, 모든 사업에 있어 청계천의 교훈이 그대로 적용되는 것은 물론 아니다. 핵폐기장이나 화장장과 같은 NIMBY 시설의 건설에 있어서는 사회적 이슈화 작업이 어려울 수 있고, 협상과정이 청계천의 경우만큼 원활하기 어려울 것이다. 즉, 사회적 지지의 강도가 매우 다를 것이다. 또한, 장소적 대안의 존재하느냐에 따라서는 성격이 매우 다르다. 청계천과 같은 도시개발사업의 경우 이미 그 곳에 존재하고 있는 물리적 시설물이므로 개선되어야 한다는 인식을 확산하는 데 용이하였고 주어진 물리적 공간 내에서 이루어질 수밖에 없었다는 특징이 있다. 반면, 혐오시설의 경우는 경쟁후보지가 있기 때문에 하필 우리 지역인가

라는 반발이 있을 수 있다. 따라서 갈등이 발생할 수 있는 공공사업의 유형에 따라서는 상이한 갈등관리 전략이 모색될 필요가 있을 것이다.

**참고문헌** \_\_\_\_\_

강정훈, 2003, “지방자치단체의 정책결정과정 연구: 서울시 청계천 복원사업을 중심으로”, 단국대학교 대학원 정치외교학과 석사학위논문.

김일철, 1984, “사회발전과 갈등”, 『한국사회학』, 18.

나태준, 2004, 『갈등해결의 제도적 접근: 현행 갈등관련 제도 분석 및 대안』, 한국행정연구원.

나태준, 2005, “공공사업 갈등사례 분석을 통한 해결기제의 모색”, 한국행정학회 추계학술대회 발표논문집. 『한국적 행정이론의 탐색. 제2회의 국경 PICC 관리의 이론과 사례: 갈등관리』, 1~21.

박명현, 2004, “서울시 청계천 복원사업의 갈등관리 과정에 관한 연구: 서울시와 상인집단간의 협상을 중심으로”, 서울시립대 대학원 도시행정학과 박사학위논문.

박민진, 2004, “신뢰 구축을 통한 청계천 복원사업의 갈등관리에 관한 연구”, 서울시립대학교 대학원 도시행정학과 석사학위논문.

박인권, 1999, “국책사업의 실행을 둘러싼 갈등에 관한 연구: 영광 원자력발전소 건설사업을 중심으로”, 서울대학교 환경대학원, 석사학위논문.

박헌준·이종건·최용성, 2002, “협상상황과 정보공유가 협상성과에 미치는 영향에 관한 실증연구”, 『인사·조직연구』, 10(2).

박호숙, 1996, 『지방자치단체의 갈등관리』, 서울: 다산출판사.

박효중, 1994, 『합리적 선택과 공공재』, 서울: 인간사랑.

서울특별시·서울시정개발연구원, 2003, 『청계천 복원사업 타당성 조사 및 기본계획 - 사회영향 부문』.

신유근, 1997, 『인간존중의 경영』, 서울: 다산출판사.

안광일, 1994, 『정부갈등관리론』, 서울: 대명출판사.

안성민, 1999, “갈등관리의 제도화”, 한국행정학회, 1999 동계학술대회 발표논문집, 『밀레니엄 전환기 행정의 회고와 전망』.

- 이광중, 1995, “갈등관리에 관한 연구”, 『생산성논집』, 제 9권.
- 이만형·김동찬, 1999, “LULUs와 갈등관리 : 보상기준과 제약요인에 대한 모형 구상”, 『국토연구』, 34(3): 173.
- 이승철, 1996, “정책대상집단의 정책관여요인에 관한 연구: 비선호시설입지정책을 중심으로”, 건국대학교 박사학위논문.
- 조영석, 2003, “갈등 조정기제로서 바람직한 지역거버넌스에 관한 연구”, 연세대학교 대학원 행정학과 박사학위논문.
- 황기연·변미리·나태준, 2005, 『프로젝트 청계천: 갈등관리전략』, 서울: 나남출판.
- Bass, B. M., 1985, *Leadership and Performance beyond Expectations*, New York: The Free Press.
- Bercovitch, J., 1984, *Social Conflict and Third Parties: Strategies of Conflict Resolution*, Boulder, Colorado: Westview Press.
- Burns, J. M., 1978, *Leadership*, New York: Harper & Row.
- Covey, Stephen R., 1997, *The Seven Habits of Highly Effective People*, Thorndike Press.
- Daherndorf, R., 1959, *Class and Class Conflict in Industrial Society*, London: Routledge and Kegan Paul.
- Dear, M., 1992, “Understanding and Overcoming NIMBY Syndrome”, *Journal of American Planning Association*, 53: 288~300.
- Dlugos, Gunter., 1959, “The Relationship between Changing Value Systems Conflicts and Conflict-handling in the Enterprise Sector”. in G. Dlugos and K. Weiermair(eds.), *Management under Differing Value System: Political, Social, and Economical Perspectives in a Changing World*, New York: Walter de Gruyter.
- March, J. G. and H. A. Simon, 1958, *Organizations*, New York: John Wiley & Sons.
- McGregor, Jr. E. B., 2002. “Strategy and Conflict in Public Projects”, presented at the Cheongyecheon Restoration Project Symposium, November, Seoul Development Institute, Korea.
- Minnery, John R., 1985, *Conflict Management in Urban Planning*. Vermont, Gower Publishing Company.
- Rainey, Hal G., 1997, *Understanding & Managing Public Organizations*, 2nd edition, San Francisco: Jossey-Bass.
- Rhodes. R. A. W., 1997, *Understanding Governance*, Philadelphia: Open University Press.
- Stoker, G., 2000, *The New Politics of British Local Governance*, St. Martin Press, London.
- Yukl, G. A. 2002, *Leadership in Organization*, 5th edition, Englewood Cliff, NJ: Prentice-Hall.
- <http://newsmaker.khan.co.kr>(뉴스메이커)
- <http://www.donga.com>(동아일보)
- <http://www.kinds.or.kr>(종합뉴스데이터베이스)
- <http://www.hani.co.kr>(한겨레신문)
- 원 고 접 수 일 : 2005년 9월 15일  
1차심사완료일 : 2005년 10월 28일  
최종원고채택일 : 2005년 11월 25일