광역공동화장시설 입지 선정 시 갈등 요인 분석

- 충남 홍성군, 강원 춘천시, 전북 정읍시 사례를 중심으로 -

A Study on Conflict Factors in Siting Funeral Facilities - In the Case of Hongseong Gun, Chuncheon City, Jungeup City -

최 승 호 (충북발전연구원 연구위원 - 주저자)
이 필 도 (을지대학교 장례지도학과 교수 - 교신저자)

Abstract

Sung Ho Choi / Phil Do Lee

This paper aims to analyze the causes of conflict in cases of siting crematoria in the recent inter-municipal regions, as well as discovering solutions and regulation of the conflict.

First, this article examines social science conflict theories from various viewpoints. Next, it analyzes the causes and factors of conflict, while investigating - in the order of the process of background, consultation, and coordination - the conflict cases of Hongseong, Chuncheon, and Jungeup for siting cremation facilities. Then the solution to conflict is derived from the analysis.

This article points out that the recent causes of conflict in siting inter-municipal funeral facilities is attributed to the lack of inter-cooperation, co-governance, and immature behavior between the province and local governments, especially local. Above all, based on the institutional framework, using the administrative council or forming a union as a policy network is important to emphasize that establishing reasonable and democratic decision-making by inter-municipal, provincial-municipal policy actors can regulate and minimize the burden of conflict in cases of siting funeral facilities.

주제어: 광역 화장시설, 갈등 요인, 경제적 보상, 사회문화적 인식개선, 행위자 역할, 정책 네트워크

Keywords: funeral facilities, the causes of conflict, economic compensation, role of political actors, policy network

I. 서론

인구 고령화 및 가족구조의 변화, 개인의 의식 및 가치관의 변화, 매장 묘지의 국토잠식과 자연환경 훼손, 묘지의 비용 상승 및 부족 등에 의한 사회적 폐해의 요인으로 전통적인 매장 위주의 장사 관행이 화장 문화로 변화하고 있다.

전국 화장률은 1991년 17.8%에서 2001년 38.3%, 2005년 52.6%, 2008년 61.9%, 2011년 71.8%, 2012년 74%, 2013년 76.9%로 화장률이 매장률을 넘어선 2005년 이후 지속적으로 증가하고 있다.[1] 그리하여 향후 1~2년 사이에 80%를 상회할 것으로 예상 되는 바, 가족이나 종중묘지 소유자나 일부 매장선호주의자를 제외하고는 거의 화장을 하고 있다고 볼 수 있다.

이러한 추세와 비교하여 화장시설은 묘지나 봉안시설 등 다른 장사시설보다 더 기피되고 있는데,[2] 불쾌감과 환경오염 및 보건위생상 문제를 유발하는 혐오시설이라는 인식 때문에 거주지 주민의 설치 반대에 부딪히는 사례가 자주 발생하고 있다. 공공재로서 장사시설(裝事施設)은 시장논리에 따라 수요와 공급이 결정되지 않는다. 그렇다고 정부 개입으로 자원배분의 효율성을 기할 수 있는 것도 아니다. 장사시설은 특정인이 재화나 서비스에 대한 비용을 지불하지 않더라도 그 소비를 배제시킬 수 없다는 비배제성의 특징이 있다. 그리고 특정한 사람의 소비가 다른 사람의 소비에 아무런 효용의 감소를 가져오지 않는다는 점에서 비경합성의 특징도 있다. 그리하여 시장경제 원리만으로는 공급을 원활히 할 수 없는 국민에 대한 복지서비스라는 측면에서 정책적으로 접근해야 하는 시설이다(강동구, 2008: 8, 16-18). 이러한 공공재적 특성으로 인해 누구나 무차별적인 편익을 향유하게 되지만 그 부담과 손해는 특정지역에 편중되어 나타나는 비용-편익의 불균형으로 인해 입지예정지역 주민들의 입지저항을 유발하게 된다(남창우, 최화식, 2010: 154).

2000년 장사 등에 관한 개정 법률안은 지방자치단체의 공설 납골시설 설치 의무화, 공설묘지, 화장장, 납골시설에 대한 국고 보조의 근거를 마련한 것이었으나 외국 특히 일본과 달리 시설 설치에 따른 지역 내 입지갈등에 대한 객관적이고 합리적인 대책이나 분쟁해결을 위한 관련 법규는 전혀 마련되어 있지 않은 점이 현재 문제이다(안성욱, 2001:

---

1) 그러나 화장률이 높은 다른 국가들과 비교할 경우 한국은 아직 화장률이 낮은 수준이다. 2009년 현재 일본 99.0%, 대만 89.6%, 홍콩 87.1%, 스위스 82.5% 등이다.

2) 화장이 사후의 바람직한 장묘문화라고 주장하는 것은 아니다. 매장 위주의 장묘문화를 가지고 있지만 묘지관리의 철저화로 비교적 문제를 잘 해결해 나가고 있는 프랑스 등의 예도 있다. 매장 자체가 문제가 아니라 그의 운용이 문제인 것이다. 난립하고 관리되지 않는 개인묘지, 축적된 무연고 묘지 그리고 일부 계층의 호화분묘 등이 해결되어야 한다. 전체 묘지의 70%가 넘는 것으로 보이는 (불법) 개인 묘지와 40% 정도로 추정되는 무연고 묘지만 정리될 수 있다고 한다면, 그리고 묘지 시한부 사용제 등을 통해 묘지면적의 증가를 막을 수 있다면 상당 정도의 문제는 해결될 수 있을 것으로 보인다(천선영, 2003: 136, 145-146).

25, 29).

장사시설 건립에 대한 타당성은 모두 인정하지만 혐오시설이라는 인식에 기반을 둔 입지지역 주민의 반발이 현실적인 문제이기 때문에 화장시설 미설치 지역에 생활권이 유사한 인근 지자체와 공동 설치하는 방안을 모색하는 것이 주민과의 갈등을 최소화하고 설치에 따른 비용부담도 줄일 수 있는 방법이다.

이는 궁극적으로 지자체 단독 건립이 아닌 광역공동장사시설 설치를 통해 지자체 부담경감뿐만 아니라 미설치지역 주민에게 시설 공동이용을 통해 공평한 사후복지서비스를 제공하고자 함에 목적이 있다.

이 글의 연구방법은 우선 사회과학적 범주에서 갈등이론과 갈등요인을 여러 시각에서 문헌연구를 통해 정리한다. 그 다음 타시도의 광역화장장 건립 갈등사례를 언론보도, 지자체 내부자료 및 보도자료 등을 통해 갈등의 배경과 발생원인, 갈등 협의 및 조정의 순으로 조사한다. 이에 기반하여 어떤 요인이 갈등의 주요 원인인지를 판단하여 정책적 제안을 한다.

연구내용으로 비선호시설 관련 입지갈등에 대한 분석은 사례마다 다양성이 있기 때문에 통합적으로 일반화시키기에는 한계가 있다. 장사시설 설치 시에도 단독 시·군 지자체 화장장이냐, 공동 화장장 건립이냐, 광역시 화장장 건립이냐에 따라 갈등의 양상 및 해결방안이 다르기 때문이다. 그리하여 이 글에서는 두 개 이상 지자체가 공동으로 건립하고자 하는 광역 공동화장장인 홍성, 춘천, 정읍 사례로 범위를 한정하여 분석해 보고자 하였다. 광역공동화장장 설치 시 갈등조정 사례분석을 통해 장사시설의 인식개선, 경제적인 이해관계, 법제도개선, 행위자의 역할을 중심으로 한 갈등조정 및 해결방안을 도출하고자 하였다. 이들 사례는 역시 2000년대 중반 이후 건립된 사례이기 때문에 최근의 갈등양상을 조망해 볼 수 있어서 성공적인 공동화장장 건립에 정책적인 시사점을 줄 수 있을 것으로 판단된다.

Ⅱ. 이론적 고찰 및 선행연구

본 장에서는 입지갈등으로 주민집단반발 현상을 설명하는 이론과 이러한 갈등발생요인을 다양한 시각에서 정리해 보고자 한다.

비선호시설의 입지를 둘러싸고 발생하는 갈등인 님비(NIMBY) 현상[3]을 설명하는 일

---

3) 님비(NIMBY: Not In My Back Yards)란 '우리 뒤뜰에는 안 된다'라는 의미로 비선호시설이 거주지 인근지역에 입지하는 것을 집단적으로 반대하는 현상을 가리킨다. 이 용어는 지역이기주의 또는 집단이기주의라는 의미로 사용되고 있고, 주민저항, 주민반대, 주민반발 등으로도 번역되는 부정적 의미를 내포하고 있다고 볼 수 있다. 오히려 '입지갈등'이라는 중립적 표현이나 더 나아가 자기 지역을 보호

반적 이론으로는 집합행동이론과 사회운동이론이 있다.

집합행동이론은 사회심리학적 이론으로, 님비현상을 갈등상대자 간의 행위들이 상호작용을 통해 증폭해 가는 과정에서 나타나는 지역주민들의 집합행동으로 본다. 이는 갈등이 생성, 증폭, 조정되는 요인이나 과정에서 어디에 초점을 두느냐에 따라 전염이론, 수렴이론, 규범생성이론, 상대적 박탈감이론 등으로 나눌 수 있다. 반면 사회운동이론은 사회학적 이론으로 님비현상을 지역주민들의 권리운동이자 거버넌스(Governance)에 참여하는 방식으로 이해하고자 하는 관점이다. 이러한 사회운동이론으로는 가치부가이론(value-added theory), 자원동원이론(resource mobilization theory), 시민사회이론(civil society theory) 등을 들 수 있다(보다 상세히, 강동구, 2008: 24-30 참조).

이론적인 담론을 넘어 현상적인 측면에서 갈등발생요인을 다음과 같이 다양한 관점으로 정리해 볼 수 있다.

우선 인지적 관점에서 장사시설은 산 사람에서 죽은 사람의 세계로 전이(轉移)가 진행되는 통과의례[4]의 장(場)이다. 따라서 장사시설에 대한 주민들의 인식은 기본적으로 죽음에 대한 통상의 인식이나 감정, 정서에서 출발한다. 죽음에 대해 가지는 주민들의 인식은 크게 두 가지이다. 하나는 혐오이고 또 다른 하나는 두려움이다.[5] 특정한 상황이나 대상에 대한 감정적 상태는 기억에 영향을 미치며 그 기억은 그러한 상황이나 대상의 인지 형성의 기반이 된다. 이렇게 형성된 인지는 태도가 되고, 이는 사회적 상호작용을 통해 타인도 동일한 인지를 가지고 있음을 확인함으로써 사회적 도식을 형성한다. 사회화 과정에서 다른 판단이나 평가가 개입될 경우 인지 부조화가 생겨 심리적 균형을 깨뜨리기 때문에 배제되고 결국 애초의 인지와 태도가 강화된다. 이는 다시 집단 극화되어 집단심리, 군중심리로 표출되고 격화된다. 이것이 장사시설에 대한 님비 갈등현상을 설명하는 사회심리적 과정이라 할 수 있다(강동구, 2008: 23-24). 그리하여 입지 선정 시 비용과 편익의 불균형, 지가하락 등에 대한 경제적 피해와 건강 위해(危害)에 대한 불안감 등 환경적 요인이 작용하기도 한다.

한다는 의미의 '지역보호주의'로 해석할 수도 있다. 외국의 NIMBY 현상 및 정책에 대해 (Lesbirel, 1998; Van der Horst, 2007) 참조.

4) 반 건넵(A, van Gennep, 1994: 40 in 조복란 2001: 47-48)은 그의 유명한 저서 "통과의례"에서 한 상황에서 다른 상황으로의 또는 특정의 사회적 또는 우주적 세계에서 다른 세계로의 통과에 수반되는 모든 의식의 유형을 '통과의례'라 규정하고 이를 분리의례(rites of separation), 전이의례(transition rotes), 통합의례(rites of incorporation)의 세 단계로 나누어 분석하고 있다. 그의 구분에 의거하여 살펴보았을 때, 오랜 역사를 통해 여러 가지 문화적 요소들의 영향을 받아 형성된 한국인의 가장 중요한 '통과의례'는 '관혼상제(관혼상제)'라 할 수 있다. 특히 그 중에서도 '상례'는 죽음으로 인해 육체로부터 분리된 영혼이 '저승'이라는 또 다른 세계로 넘어가는 과도기적 상황에서 치러지는, 가장 복잡하고, 장엄하며, 화려한 형식으로 구성된 '통과의례'로써의 의미를 갖고 있다.

5) 현대 서구사회의 죽음에 대한 대응양상은 삶의 안정성과 합리성, 예측 가능성을 해치는 죽음을 사회보험의 도입, 병원, 전문장의업 등을 통해 생활의 다른 공간과 영역에서 처리하도록 외연화 시켰다. 서구역사에서 죽음에 대한 인간의식의 변화에 대한 보다 심도 있는 연구 (아리에스, 1975) 참조.

제도적 관점에서 협력적 로컬 거버넌스의 부재 요인에 의해 갈등이 발생하기도 한다. 로컬 거버넌스는 지역사회가 의사결정 권한을 공유하며 시민사회의 자치권 확대와 시민 참여를 통하여 지방정부의 공공재를 생산하고 공급하는 방식이다. 성공적인 로컬 거버넌스 실현을 위해서는 참여성, 투명성, 책임성 구현이 중요하다. 행정절차의 미흡, 각종 제도의 미비, 조정자 역할 부족, 내용적 합리성뿐만 아니라 절차적 합리성 확보로서 주민 참여의 전제 부족 때문에 갈등이 발생하는 것이다. 제도적 장치, 즉 장사시설의 입지와 관련된 법률이나 시스템 부재가 한편일 수 있고, 다른 한편으로는 이러한 갈등을 해결하기 위한 당사자 간 조정 또는 제3자 조정수단이나 협력기구들의 존재 부재나 미미한 역할이 갈등해결 능력을 떨어뜨린다.

정치 행위자의 역할 관점에서 갈등은 우선 지자체 내에 지자체와 주민들 간의 갈등이 여기에 속한다. 입지가 지자체 간 연접지역일 경우 인근 타지자체 주민의 피해보상 요구가 발생하기도 한다. 반면 지자체간 공동건립일 경우 건립조성비, 운영 분담비 등에 대한 갈등이 있을 수 있다. 갈등을 내용적, 절차적, 규범적 갈등으로 구분해 보면, 내용적 갈등으로 지자체와 주민 간에 정책추진의 내용과 해석, 장사시설 입지기준 등이 갈등내용을 형성한다. 절차적 갈등으로 지자체와 주민 간의 정책추진 유형과 절차상 하자가 갈등내용을 형성한다. 이는 입지선정방식에서 주민참여 보장이라는 문제와 연결된다. 규범적 갈등으로 지자체와 주민, 지자체와 지자체 등에 의한 내용, 절차 등에 대한 규범적 판단, 즉 상대방이 틀렸다, 맞다고 하는 규범적 인식 차이로 인해 갈등이 발생한다(강동구, 2008: 46-48). 정치행위자의 형태적 영향요인으로는 단체장의 리더십 행동양상과 상대 이해당사자와의 신뢰 정도 등이다. 문제를 협상으로 풀고자 하는 의지와 더불어 이러한 협상의 능력 여부에 따라 갈등이 조정될 가능성은 커진다.

국내 장사시설의 입지선정과 관련한 갈등요인 및 해결방안을 모색하기 위해서 장사시설 설치와 입지선정 과정에서의 갈등의 원인에 대한 선행연구를 살펴볼 필요가 있다.

서울시 원지동 추모공원 건립 시 갈등의 원인분석과 관계하여 백종섭(2002)은 정책과정을 정책내용, 정책형성과정, 정책집행과정으로 분류하여 해결방안을 제시하고 있고, 박희정(2001)은 결정-발표-옹호라는 전통적 입지결정방법과 주민들의 재산가치 하락우려를 갈등의 원인으로 보면서 문제 해결을 위해서는 주민 참여기회의 확대와 정확한 사실에 근거한 홍보노력을 통해 주민의 신뢰를 얻을 것을 제안하고 있다. 그리고 김예승·홍성우(2010)는 부지선정과정과 건립과정에서 발생할 수 있는 갈등을 정책네트워크를 통해 효과적으로 관리할 수 있는 방안을 제시하였고, 양승일(2009)의 연구는 갈등과정을 정책변동의 개념으로 이해하고, 정책옹호연합모형.(Advocacy Coalition Framework) 및 정책흐름모형(Policy Stream Framework)을 결합한 통합모형을 통해 갈등과정의 진행을 따라 나타나는 행위자들과 주요 영향요인들의 상호작용을 체계적으로 분석하고 있

다. 김현희·이인규(2011)는 비선호시설 입지갈등의 원인과 사회적 합의의 조건을 파악하기 위해 원지동 추모공원 건립 추진사례를 분석하면서 높은 수준의 갈등을 조절하고 합리적인 합의를 위해서는 지역 주민이 정책형성 및 의사결정 과정에 참여하고 토의하여 합의를 도출해 내는 민주적이고 협동적인 패러다임으로의 전환이 필요함을 제시하였다. 그 외 남창우·최화식(2010)은 비선호시설 인근 주민들의 갈등원인과 피해유형 간의 관계를 서울시 장사시설 인근지역(대자동, 벽제동, 고양동, 선유동 등 4개 지역)을 대상으로 분석하여 정책적 과제를 제시하였다.

또한 김도희(2004)는 울산시 화장장 이전(移轉)사례를 갈등의 주요행위자, 갈등의 정도, 중앙정부의 개입정도, 이슈 확산범위, 정책의 외부효과, 이슈의 전환, 갈등종결방법, 갈등종결결과 등을 분석변수로 하여 갈등구조를 분석하고 있다.

이수장(2006)은 홍성군과 부천시 사례를 중심으로 갈등의 원인을 주민참여 미비, 형평성 결여, 신뢰성의 상실로 보았다. 이에 대한 해결방안으로는 주민참여 확대·강화, 형평성 제고, 신뢰성 확보 등과 기타 사항으로 정치인에 의한 설득과 노력, 교육 강화, 정당한 공권력 사용 등도 제시하였다.

김형락(2008)은 장사시설 입지갈등의 해결을 위해 조정과 협상에 의한 갈등해결로 수원시와 홍성군의 사례와 다른 한편으로 사법적 절차에 의한 해결로 서울시 원지동 추모공원과 하남시 광역화장장 사례를 분석하였다.

이주헌·김효정(2010)은 갈등의 과정을 실패와 성공의 두 가지 시나리오로 가정하고, 갈등의 단계가 진행되는 과정 속에서 나타나는 다양한 요인들의 상관관계를 서울시, 홍성군, 부산시의 장사시설 갈등사례를 통해 분석하였다.

입지갈등에 관한 발생 원인이 원만한 입지선정에 의한 갈등문제 해결을 위한 것이기 때문에 다양한 분석기법을 동원할 수 있다. 예를 들어 법·제도에 초점을 둔 연구, 인식과 가치를 중시하는 연구, 이해관계자의 상호작용 관계를 분석한 연구, 사회제도에 초점을 둔 연구, 또한 이들을 종합적으로 파악하는 포괄적 연구와 이론 중심적 논의는 물론이고 사례연구, 계량분석 연구 등이 포함된다. 그리고 대개 선행연구들은 입지 갈등 유발요인을 정치・행정적 측면, 경제적 측면, 사회문화적 측면에서 도출하고 있다. 다시 세분해 보면 경제적 요인, 기술적 요인, 정치적 요인, 제도적 요인 그리고 환경적 요인 등으로 유형화하고 있다(이강웅, 2008: 186; 최화식, 2012: 132-133).

선행연구들에서 입지 갈등은 광역(특별)시, 지자체 단독 건립, 두 개 이상의 지자체 공동화장장 건립의 경우 갈등 유형별로 차이가 있을 수 있다. 분석에 있어서 갈등의 배경과 주어진 조건, 그리고 이해당사자 및 정책결정주체의 범위가 다르기 때문에 상이한 유형의 입지갈등 사례의 비교분석은 갈등의 발생에 미치는 요인의 다양성과 상호작용의 복잡성(이주헌, 김효정 2010)을 더욱 난해하게 한다. 서울, 부산, 울산 등은 행위자로서 정책

결정권을 가진 광역(특별)시와 입지로 선정된 자치구(현재 한국에서 법률상으로는 자치권이 있지만 실질적으로 입지선정 시에는 자치결정권이 없는)와 대상 구민이며, 단독 지자체 화장장 건립 시에는 결정권한이 있는 지자체와 입지대상주민으로 한정된다. 외부세력으로서 의회, 시민단체가 개입할 여지는 있지만 그만큼 광역(특별)시와 두 개 지자체가 겪을 수 있는 갈등요소는 상호작용과 행위범위에서 차이가 있을 수밖에 없다. 두 개 지자체 이상의 건립 시에는 해당 지자체들과 (접경지대) 입지대상 주민이 직접적인 이해관계 당사자가 된다.

선행연구들에서 개별사례 연구를 통한 대안 제시는 갈등 해결방안으로 일반화시키기에는 한계가 있고, 비교분석사례에서는 갈등의 범위와 범주, 갈등주체, 정책결정주체가 상이한 점이 많음에도 단독화장시설, 광역(특별)시, 광역공동화장시설 사례가 혼재되어 연구된 것들이 종종 있다. 본 연구는 최근 광역공동화장시설 설치의 비교고찰을 통한 갈등요인 분석과 이에 따른 해결방안을 제시하고자 하는 점에서 타연구와의 차별성이 있다. 그리고 갈등발생요인을 최소화 할 수 있는 공동설치방안을 제시한다는 점에서 향후 장사시설 설치에 시사점을 줄 수 있는 장점이 있다. 또한 분석틀에서 선행연구의 갈등요소들을 참고하여 현실성 있게 재분류하여 정책대안을 제시하려고 하였다.

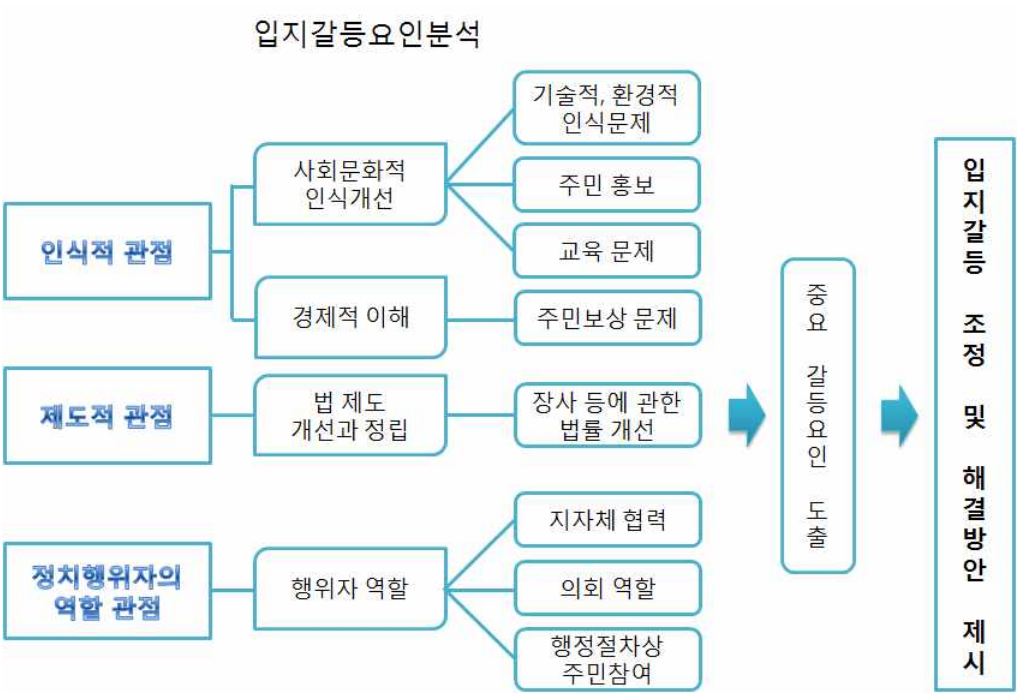
Ⅲ. 연구 분석 틀

제시된 선행연구들의 분석모형을 통해 광역화장장 설치 시 입지갈등 요인을 최근 설치사례들을 중심으로 분석 틀을 설정하고자 한다.

최화식(2012)은 비선호시설 유형별 입지갈등 영향요인으로 경제적 요인(경제적 손실 및 적절한 보상, 재산가치의 하락), 기술적 요인(시설의 위해성 또는 안정성, 건강에 대한 위협), 정치적 요인(주민참여 정도, 결정과정의 투명성 및 합리성, 관련 집단 간의 연계), 제도적 요인(입지선정방식, 영향평가제도, 주체 간 기능분담), 환경적 요인(주민건강 피해의식, 지역이미지훼손, 주변 환경오염, 소음, 악취, 매연, 교통체증 유발) 등을 들고 있다. 이형우·이남우(2012)는 장사시설 입지갈등의 영향요인을 실증적으로 파악하기 위해 이론적 근거를 토대로 연구모형을 정립하고자 하였다. 이 연구모형의 독립변수는 갈등의 제도적 요인, 행태적 요인, 경제적 요인, 절차적 요인으로 범주화하고 종속변수는 갈등해소 또는 갈등지속으로 설정하였다.

본 연구는 이와 같은 선행연구들에서 기술적 요인과 환경적 요인, 주민홍보와 교육문제뿐만 아니라 경제적 이해는 주민의 인식적인 측면으로 분류하였다. 요즘 설치되는 장사시설들이 주민의 건강과 환경에 위해소지가 없을 정도로 기술적인 안정정이 높음에도 선입

견이나 경제적 피해, 정서적인 이미지 훼손 등을 이유로 반대하는 것은 정확한 정보의 전달 미흡, 주민교육과 홍보의 부재에 기인하는 인식적인 문제라고 볼 수 있다. 그리고 법제도 개선과 정립 요인은 장사 등에 관한 법률 개선의 문제로 고찰하였고, 정치적 요인 및 절차적 요인은 행위자의 역할 요인 속에 포함하고 내용적으로 재분류하여 분석 틀을 제시한다. 그리하여 본 연구 분석은 다음과 같이 구분해 볼 수 있다.



〈그림 1〉 연구 분석의 틀

첫째, 선행연구의 장사시설 입지갈등의 영향요인 분석을 바탕으로 광역화장장 설치 시 무엇이 가장 큰 갈등요인인지를 분석하고자 한다. 즉 사회문화적 인식개선의 측면에서 주민 홍보 및 교육의 문제인지, 경제적인 이해관심의 측면에서 주민보상의 문제인지, 법·제도적 개선과 정립의 문제인지, 행위자의 역할로서 광역도와 지자체간 혹은 지자체간의 협력이나 협치, 의회의 역할, 그리고 행정 절차상의 주민 참여와 투명성인지 등을 범주화한다.

둘째, 화장장 입지갈등 유형별로 차이가 있기 때문에 지자체 두 개 이상의 광역공동화장장 건립의 최근 사례인 충남 홍성, 강원 춘천, 전북 정읍 등의 사례에서 갈등요인의 공통점과 차이점을 추출한다.

셋째, 사례분석을 통해 향후 화장시설의 수요에 대비하여 화장시설이 없는 지역에서는 광역공동 화장시설 설치의 불가피성을 인정하고, 갈등해결의 현실성 있는 대책을 마련하기

위해 공동화장장 건립 시 적용할 수 있는 갈등조정 및 해결방안을 정책적으로 제시한다.

Ⅳ. 최근 국내 광역화장장 설치 시 입지 갈등 사례와 요인 분석

1. 홍성군 사례

1) 갈등의 배경과 발생 원인

홍성군 화장장은 1978년에 화장로 3기 규모로 건물을 건립하고, 1998년에 3기를 증설하여 6기를 운영했는데, 건물이 낡고 시설이 노후할 뿐만 아니라 유족과 방문객을 위한 편의시설도 부족하였고 산골시설이 없어 도로와 농경지 등에 뿌림으로써 주민불편 및 민원발생이 야기되기도 하였다(박복순, 박태호 외, 2009: 175; 김형락, 2008: 89).

2000년 1월 "장사 등에 관한 법률"이 시행된 이후 화장, 납골문화가 확산되면서 홍성 화장장도 기존시설만으로는 화장 및 납골 수요에 대처할 수 없는 문제에 직면하고 있었다. 그리하여 홍성군은 2001년 12월 초 최초 화장장 현대화 사업 기본계획을 수립하게 된다. 이 계획은 기존 시설의 현대화 및 증설에 관한 것이었다.

갈등발생의 하나는 화장장 인근주민의 반발이며, 다른 하나는 공동 화장장 건립을 위한 시·군 분담비 협의문제였다.

주민 반발과 관련하여 홍성군이 세운 화장장 현대화 및 시설규모의 확장사업목표에 대해 인근 주민들은 현재의 화장장은 인정하지만 새로 추진하는 화장장 현대화 및 확장은 반대하였다. 그 이유로는 화장장 주변지역 주민의 불만은 화장장 진입도로 표지판 등이 명료하지 않아 화장터를 묻는 차량 및 외지인들로 인해 정신적인 스트레스를 받고 있고, 지방도의 좁은 길 때문에 하루 종일 장의 차량을 목격해야하는 정신적인 피해를 주장하였다. 그리고 유택동산이 마련되지 않아 논·밭 및 도로 주변에 유골을 뿌리고 가는 경우가 많이 있고, 기존 화장장이 인근 농경지와 근접해 있으므로 화장장에서 유족들의 울음소리를 매일 들으며 사는 고충을 토로하였다(김형락, 2008: 96-97).

시·군 분담비 문제와 관련한 홍성 화장장 현대화 사업의 동기는 2001년 3월 30일 홍성군이 충청남도 시장·군수 협의회 시 화장장 공동사용 출연금 제안이 계기가 되어 시작되었다. 당시 안은 각 시·군에 공히 2억 5천만 원씩 부담시켜 화장장을 현대화하는 안이었다. 이러한 제안에 대하여 금산, 서산, 연기, 청양 등이 당시 분담금에 대한 이견을 가졌기 때문에 이에 대한 화장장 및 납골당 사용제한 통보는 현대화 사업의 추진을 자극하는 계기가 되었다. 이후 각 시·군은 업무협의를 위해 분담금 제안협의회를 개최하며 현대화사업을 구체적으로 추진해 나가기 시작하였다(김형락, 2008: 91).

2) 갈등 협의 및 조정

홍성군에서는 지역주민과의 갈등조정을 위해 현대화사업 추진 전부터 화장장 주변 지역 주민들의 소득향상과 복지증진을 위해 '홍성군 화장장 주변 지역주민지원 기금 설치 및 운용조례(2000.12.30)'를 제정하여 화장장 사용료의 10%를 화장장 주변 마을에 지원하여 왔다. 화장장 현대화사업이 본격화되면서 2002년 9월 25일에 화장장 인근 마을 주민들이 화장장 현대화 사업에 따른 주민의 알 권리를 요구하는 민원을 제기하고, 나아가 2002.11.12일에는 입지지역 봉서마을 주민들이 주민총회를 개최하고 화장장 현대화 사업을 결사반대할 것을 결의하였다. 홍성군은 2002년 11월 26일 화장장 현대화 사업의 추진계획을 봉서리 마을에 통보하였다. 2002. 11. 28일에는 봉서마을 주민대표 6인이 홍성군을 방문하여 화장장 현대화사업에 반대하는 내용의 '봉서마을 주민일동 결의문'을 제출한다. 홍성군은 화장장 현대화사업 주민설명회 자료를 2003년 4월 22일 군에서 봉서리 마을에 통보했으며, 2003년 4월 25일에는 도시계획시설 결정을 위한 설계용역을 발주하였다. 2003년 8월 29일에는 지역주민 반대로 열람공고가 지연되고 사전환경성 검토협의가 진행되었다. 그리고 도시계획 시설결정 용역 기성 검사가 진행되었고, 이듬해 현장설계공모 및 심사를 시행하였다.

2003년 6월 27일 시장·군수 협의회에서 납골당 사업비 분담금 12억 2천만 원을 제외하고 국·도비 및 시·군 부담금이 확정된 이후 홍성군은 화장장 사업에 반대해 온 지역주민들과 적극적으로 접촉하고자 하였다. 인근마을인 봉서리, 인산리 지역주민 대상 사업설명회를 개최하고, 봉서리 지역주민 대표 5명에 대하여는 2003년 8월 20일 수혜사업 반영 예시를 위해 두 차례의 설명회를 가지기도 하였다.

2003. 12. 22일에는 '홍성군 화장장 주변지역 주민지원기금 설치 및 운용조례 개정안'이 통과된다. 그 구체적인 내용은 기존의 지원대상 사업 종류가 지역주민 소득향상, 복지증진 사업으로 한정되어 있었으나 마을발전기금(마을 공동자금 등), 학자금지원, 기타 마을총회에서 결의하여 추진하는 사업 등을 추가함으로써 그동안 지역주민들로부터 많은 요구가 있었던 사항인 현금지원을 가능하게 하였다. 이는 지역주민 요구에 부응하고자 하는 성격이 강했다. 지역주민에게 실질적 보상차원의 지원이 될 수 있도록 현금지원이 가능한 근거를 마련한 이러한 조치는 홍성군과 지역주민 간의 합의 가능성을 높일 수 있는 방편이었다. 기금은 2002년부터 2007년까지 봉서, 인홍, 석산 3개 마을에 220,530천원이 지원되었다(이수장, 2006: 177; 이주헌·김효정, 2010: 98).

2005년 3월 8일에 현대화 사업에 따른 교통영향평가 심의가 승인되었고, 2005년 5월 30일에 도시계획사업 실시계획 인가가 났다. 그리고 주민간담회 및 사업설명회를 통한 마을주민과의 지속적인 대화 결과 주민들의 요구사항을 수용하는 조건으로 사업 추진을 하겠다는 홍성군과 봉서마을 간 합의를 2005. 6. 24일 이루어낸다. 그리하여 2005. 9.

21일 사업을 착공하고 2007. 7. 18일 화장장·봉안시설 건물과 8. 4일 장례식장이 준공되어 동년 10월 22일부터 운영에 들어갔다. 현재 홍성군 추모공원은 홍성군에서 설치한 장묘관리사업소에서 직접 운영하고 있다(이수장, 2006: 178-179).

화장장 현대화사업을 위한 시·군 분담비 조정을 위해 2001년 사업비 산출의 조정과 봉안시설까지 홍성군으로 갈 필요가 있느냐는 문제제기에 따라 지자체간 분담금 일부가 조정되기도 하였다.

〈표 1〉 홍성군 화장장 현대화사업 지방비 분담 현황

자치단체별	분담액(백만원)	분담율(%)	비고
총계	10,876	100.00	
충청남도	3,260	30.00	* 분담금 최종 조정협의(2003.6.27) - 최근 3년간 화장실적 40%, 인구 30%, 사망자 30% 적용 * 총사업비: 15,400백만 원 국비 4,533백만원(30%), 지방비 10,867(70%)- 도비 30%(3,260), 홍성군15%(1,630), 14개 시·군 55%(5,977) * 분담금 납부완료(2005.6.13)
홍성군	1,630	15.00	
천안시	1,109	10.20	
공주시	381	3.51	
보령시	454	4.18	
아산시	710	6.53	
서산시	496	4.56	
논산시	340	3.13	
금산군	174	1.60	
연기군	192	1.77	
부여군	304	2.80	
서천군	235	2.16	
청양군	165	1.52	
예산군	604	5.56	
태안군	293	2.70	
당진군	520	4.78	

* 출처: 홍성군 내부자료(2007) in 박복순 외, 2009: 177.

2003. 6. 27일 화장장 현대화사업 분담금에 대한 도·시·군간 최종조정협의가 완료되었는데, 시군 분담률은 최근 3년간의 화장실적 40%, 인구 30%, 사망자 30% 적용을 원칙으로 부담하게 된다. 최종적으로 화장장 현대화사업에 도비 32억 원, 군비 16억 원, 타시 및 군비 60억 규모로 비용 분담이 이루어졌다. 그리하여 지방비 108억 원과 국비를 포함하여 총 154억 원의 예산이 투입되었다(박복순, 박태호 외, 2009: 177).

충청남도(계룡시 포함)와 기타 도내 15개 시·군이 건립비용만 분담하고 시설유치 지자체인 홍성군이 직영하는 운영형태를 취하였다. 직원 현황은 홍성군 공무원이 순환보직으로 근무 중이며, 지역 주민 보상 차원에서 인근 마을 주민 5명이 근무 중이다.

그러나 홍성군비에서 시설을 운영한 결과 적자가 발생하여 충청남도에 적자부분을 보존해 달라고 요구하였다. 이는 건립을 위한 협의에만 치중하고 사후 운영부분을 고려하지 않은 결과라고 볼 수 있다.[6] 홍성 추모공원의 적자운영이 반복되고 있는 것은 설치 당시 충남도내 유일의 화장장으로 이용권역을 홍성군으로만 하지 않고 충남도내로 묶어 타시·도 지역 이용객들에게는 30만원을 받는 사용료(성인기준)를 충남도민들에게는 20만원을 받는 등 충남도내 이용객들에게 운영비도 안 되는 사용료를 받고 있기 때문이다. 실제로 개장 후 2008년 기준으로 보자면 1년간 총 화장건수 7,879건 중 충남도내 시·군민이 이용한 건수가 6,306건으로 80%를 차지하고, 타시·도민은 1,590건으로 20%, 홍성군민 이용건수는 750건으로 9.5%에 불과하였다. 결과적으로 대부분 충남도민이 시설을 이용하고 있다. 충청남도 관내 시·군민이 화장장 등을 이용할 시 홍성군과 같은 사용료 혜택을 주고 있으며, 사용료 면제 대상 및 사용료 50% 감면 대상자와 우선 예약 대상도 충남도민에 한하여 같은 혜택을 부여하고 있다(이수장, 2006: 177; 박복순, 박태호 외, 2009: 178-180).

3) 갈등요인 분석

갈등요인으로 사회문화적 인식개선의 측면에서 화장장 주변지역 주민들은 현재의 화장장은 인정하지만 새로 추진하는 화장장 현대화 및 확장은 반대하였다. 그 이유로는 현 화장장 진입도로 표지판 개선이나 지방도의 확장, 유택동산의 설치, 인근 농경지와 근접해 있는 화장장으로 인한 매일 듣는 슬픈 울음소리로 인한 고충의 문제 해결 등이었다. 이것은 지자체에서 도로 설치물의 개선이나 조정, 그리고 진입로의 변경이나 가로수를 심어서 인근 농경지에서 장의 차량의 진입을 볼 수 없게 만들거나 울음소리의 음파를 외부로 줄일 수 있는 기술적인 방법으로 해결될 수 있는 사항이다. 이러한 주민들의 불만이나 반대에는 합당한 이유가 있기 때문에 개선의 필요는 충분하다. 홍천군 사례에서 갈등의 요인으로 화장시설에 대한 주민인식개선이나 홍보 부족으로 인하여 이러한 갈등이 발생했다고 보기는 어렵다.

주민들의 반대이유에는 지가하락이나 지역 이미지 훼손 등 계량화하기 어려운 주민들의 경제적 이해가 저변에 깔려 있다고 볼 수 있다. 원치는 않았지만 주민보상이 마을지원이나 지역개발사업과 맞물려 있기 때문에 보다 적극적인 대응을 한다면 쉽게 해결될 문제

---

6) 세종시, 천안시, 공주시가 최근 몇 년 사이에 화장장을 설치하였고, 당진군도 화장장 건립을 적극 추진하는 등 충남도내에 화장시설 건립이 잇따르고 있다. 홍성추모공원의 경우 지난 2009년 화장건수(개장유골 포함)는 1만 4,560건에 달했으나 세종시와 천안시의 화장시설이 운영에 들어간 2010년에는 7,896건으로 45.7%나 감소했다. 화장 건수 감소로 시설 가동률은 지난 2009년 71.4%에서 2011년에는 50%대로 떨어졌으며 세종시와 천안시의 화장시설들도 50%대의 가동률을 면치 못하고 있는 실정이다. 홍성 추모공원은 2010년에만 5억원에 가까운 적자를 내었고 그 적자폭은 매년 확대될 것으로 예상된다(대전일보 2011.11.9). 우선 도차원에서 지자체간 협력을 유도하여 화장수요와 시설 공급의 조절이 필요하다.

이다. 홍성군 의회에서 조례를 재정하여 현금지원사업도 포함시킴으로써 상호 합의를 이끌어내는 데 일조하였다. 주민보상을 위한 요구사항이 사업추진 시 갈등의 중요 요인이라고 보기에도 어렵다.

법·제도의 미비가 갈등 요인이었는지에 대해 분석해보면, 2000년에 장사 등에 관한 법률에 의거 공동 화장장 건립의 법적 규정이 정비되어 있었고, 지자체에서 주민보상에 대한 지원조례가 미비했기 때문에 갈등 과정에서 보완되었다고 볼 수 있다. 그리하여 법·제도의 미비를 주요 갈등 요인으로 보기는 어렵다.

또한 행위자의 역할로서 광역도와 지자체간, 또는 지자체간의 협력이나 협치, 의회의 역할, 그리고 행정 절차상의 주민 참여와 투명성의 부재에서도 갈등요인을 분석해 볼 수 있다. 우선 행정 절차상의 투명성에 있어서 사업 계획 초기에 주민을 대상으로 한 공고가 없었지만 시·군간 분담금에 대한 결정이 있은 이후 홍성군에서 적극적인 주민 홍보 및 접촉이 있었기 때문에 주민 참여와 투명성에 대한 부재에서 갈등요인을 찾기는 전반적으로 미미하다.

홍성군 추모공원의 공동 건립[7] 검토 결과, 지자체 간의 협의에 의하여 화장장을 현대화한 국내 유일의 사례이기 때문에 그 자체가 갖는 의미가 상당하지만 광역도와 지자체간, 또는 지자체간의 협력이나 협치의 여러 부분에서 미흡한 점을 찾을 수 있다. 협의나 협력과정에서 「장사 등에 관한 법률」에 의한 공동 수급상황에 대해 판단한 흔적을 찾을 수 없다. 그리고 홍성군 단독으로 건립한 화장장이라고 보아도 좋을 만큼 다른 자치단체와의 역할 분담이 제대로 이루어지지 않았다. 공설 화장장의 특성상 모든 운영원가의 100%를 운영수입으로 충당하기에는 한계가 있는데, 한마디로 '섣부른 광역화'였다고 볼 수 있다. 또한 홍성 화장장이 지닌 지정학적 위치, 교통망, 도내 인구 분포, 다른 지역의 화장장을 참작할 때 광역 화장장으로 적합한 위치라고 보기도 어렵다.

또한 사업 추진 전의 계획입안 내용이 합리적이었는지의 문제가 있는데, 화장장에 부설되는 봉안시설에 대한 충분한 연구 검토가 이루어지지 않았다. 이미 도내 일부 자치단체에서 봉안시설을 설치·운영하고 있었으며, 일부에서는 봉안당 설치 계획을 추진하고 있었다. 그럼에도 작지 않은 규모의 봉안당을 동부지 내에 건립하였다. 현재의 홍성군 단독 봉안시설로는 너무 규모가 크고, 광역시설로는 다소 부족한 규모로 위치 또한 적정하다고 보기 어렵다.

이후 천안시, 세종시, 공주시에서 독자적으로 화장장 건립이 추진되고 그리하여 홍성

---

7) 참고로 최초로 광역화장장 건립계획에 주민과 지자체간 가장 심각한 갈등이 일어났던 경기 하남시의 실패 사례는 비교적 오래된 경우라 간단히 언급하고자 한다. 지난 2006년 하남시장은 경기도 광역화장시설을 하남시에 건립, 유치하려 하였으나 시민 반대로 무산되었다. 대다수의 하남시민들은 화장장 건립에 대하여 지역주민들의 여론수렴과 의견을 무시한 채 하남시장 독단적으로 결정한 일이라며 강하게 반대하였고, 그리하여 두 차례에 걸쳐 선출직 시장에 대한 주민소환 청구를 거치기도 하면서 결국 2008. 4월 광역화장시설 건립추진을 공식적으로 포기하게 된다.

광역공동화장장의 의미가 단독 운영 화장장으로 변화한다. 결국 대전을 제외한 충남도 광역화장장으로 국내 처음으로 공동투자에 의한 건립이었으나 공동운영 시스템이 붕괴된 경우이다.

2. 춘천시 사례

1) 갈등의 배경과 발생 원인

춘천시는 동내면 학곡리 화장시설 일대를 신시가지로 개발하는 학곡지구 도시개발사업에 따라 2007년부터 동산면 군자리로 화장시설 이전 사업을 추진하게 된다. 반면 홍천군의 경우 전국 군지역 중 가장 넓은 땅과 산을 보유한 곳이지만 화장시설이 없어 인근의 춘천 시립화장시설이나 원주 시립화장시설, 인제 하늘내린 도리안을 이용해야 하는 먼 거리 불편과 관내보다 10배나 비싼 이용료를 부담하는 차별을 받고 있었다(강원도민일보 2011.9.6).

갈등발생은 입지 예정 주민들의 반대 및 입지 공설묘원 업체와의 소송에서 일어났다. 춘천시는 화장장 이전 건립을 추진하기 위해 전담부서를 신설(2007.1월~2011.9월)하고 예정 부지 8개소를 물색 중 춘천공설묘원 내로 입지를 결정하게 된다. 2007. 7월 주민설명회 개최를 시작으로 도시계획실시계획 등 행정절차를 이행한다. 그러나 입지주민들은 청정농산물과 한우판매장 이미지 훼손 등을 이유로 반대추진위원회를 구성하여 집회와 시위를 벌였다. 또한 2009. 1월 이전 공설묘지조성에 기부 채납한 공설 묘원 운영업체인 광림공원측이 춘천시가 공설묘원의 땅을 개발할 때 사전에 협의하기로 한 협약서를 어겼다며 법원에 화장시설 이전 반대 행정소송을 제기한다(한국국정일보 2009.8.11). 이러한 도시관리 계획결정 취소 소송은 항소와 상고를 거쳐 2013년까지 진행된다.

2) 갈등 협의 및 조정

주민과의 갈등과 관련하여 춘천시는 공설묘원 내 화장시설 이전 건립에 따른 주민지원사업을 2009년에서 2016년까지 시행할 것을 약속한다. 이는 화장시설 내 수익시설을 주민에게 위탁 운영하도록 하는 것과 화장시설 사용료 감면, 마을 소득증대 지원사업이었다. 사용료 수입의 14%(기금별 7%)를 기금으로 설치하는 것과 시설 인력 충원 시 우선채용의 내용도 있었다.

화장시설 이전을 위해 2008년 3월 기본설계용역 및 2009년 5월 공사를 착공하였으나 2009년 10월 공사를 중지한다. 2010년 1월 원심패소와 함께 광림공원과 협의에 들어간다. 그러나 2012년 3월까지 공동사업자 인정 등 요구가 과다했고 협의조차 기피하는 상

황에서 대법원 판결 후 사업을 추진하기에는 장시간 무리였고 소송이 끝나더라도 다른 건으로 소송할 여지를 보임에 따라 2012년 4월부터 대체 부지를 물색하게 된다. 시는 인근 지역 시유지와 개인소유지에 대해 협의를 거쳐 2012년 군자리 공설묘원 인근에 2만 5,000여m2 규모의 대체 부지를 확보하고, 도시계획변경 절차를 밟아 2013년 초부터 진입로 조성공사를 벌인다. 이후 공설묘원 입지 지역민의 대체부지 변경과 추가지원요구도 있었으나 변경이나 추가지원 없이 주민을 설득하게 된다.

춘천시가 홍천군에 화장시설 공동건립을 2012년 5월에 제안하고 의회와 주민의견을 수렴하여 상호협약을 동년 11월에 체결한다. 공동건립에 따라 화장로 8기(예비로 2기 포함), 유택동산, 주차장, 유족대기실, 카페테리아 등 신축규모는 애초 연면적 3,400m2에서 4,000m2로 늘어났다. 협약의 주요 내용은 춘천시민과 홍천군민이 동등한 자격으로 화장시설을 이용하게 되며, 화장시설 건립 사업비는 인구수에 비례하여 공동부담을 원칙으로 하고, 화장시설 건립과 시설의 운영은 춘천시에서 담당하기로 하였다(한겨레 2014.5.7).

그 사이 2004년 3월에 '화장장 주변지역 주민지원기금설치조례'도 춘천시 의회에서 제정된다. 시설은 2013년 5월 착공하여 최근 2014년 5월 16일 개원하였다.

홍천군은 화장시설 건립에 드는 지방비 총 145억 원 중 인구비례에 따라 약 30억 원 가량을 춘천시에 부담하게 되었지만, 자체 화장시설 건립 시 소요되는 건립비 약 100억 원과 매년 소요되는 운영비 약 12억 원을 절감할 수 있게 되었다.

이 시설은 기존 학곡리 화장시설보다 두 배 많은 화장로로 춘천과 홍천의 화장수요를 충분히 소화할 수 있을 것으로 보인다. 두 지자체간 협업시스템 구축, 혐오시설 공동 활용으로 서로 윈-윈한 좋은 사례이다. 화장시설은 춘천, 가축분뇨는 홍천에서 공동사용하게 된다. 시립화장시설 공동건립 협약('12.11.15)의 내용에는 인구비례로 사업비를 부담하는 것과 양 시군이 동일하게 사용 조건이 주어지는 것을 담고 있다. 가축분뇨 공동처리 협약('13.8.6)에는 춘천이 축분 운송비용을 지원하고 홍천군이 축분 반입 및 처리를 지도·감독하는 것을 내용으로 하고 있다(서울신문 2012.11.20; 춘천시 경로장애인과 내부문서).

3) 갈등요인 분석

갈등요인이 장사시설에 대한 주민 홍보, 인식 개선 및 교육의 부재와 주민들의 경제적인 이해관심에서 비롯되었는지를 분석해 보고자 한다.

입지주민들은 화장장 입지로 인해 청정농산물과 한우판매장 이미지 훼손 등을 이유로 반대하였으나 화장시설 이전 건립에 따른 주민지원 사업으로 화장시설 내 수익시설을 주민에게 위탁운영하게 하고, 마을 소득증대 지원사업 등을 제시함으로써 갈등을 해결하였

다. 이는 화장시설 입지에 대한 주민인식이나 의식개선보다는 경제적인 이해관심이 더 크다고 볼 수 있다. 표출된 주장처럼 농산물과 이미지 훼손이 문제라면 경제적인 보상으로도 대체하기 어렵기 때문에 끝까지 입지를 반대하였을 텐데 이는 경제적인 보상에 대한 욕구가 더 컸기 때문일 것이다.

행위자의 역할 미흡에 의한 갈등 요인을 살펴보면, 이전 공설묘지조성에 기부채납한 공설 묘원 운영업체와의 법적 분쟁은 사전 입지계획 단계에서 면밀히 검토되었어야 함에도 간과한 부분이 있다. 소송기간으로 인한 사업 지연 및 행정력 낭비가 필연적으로 따랐기 때문이다. 추가적으로 행위자로서의 의회 역할에서도 향후 발생할 갈등소지를 법적으로 차단할 수 있는 역할의 보완이 필요하다.

우리나라 지방자치법에는 '2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무 일부를 공동으로 처리하는 시스템'으로 "행정협의회" 구성 또는 "지방자치단체조합" 설립이 가능하게 되어 있다. 단 지방의회의 의결 및 상급자치단체(안전행정부 장관)의 승인도 얻어야 한다.[8] 국내에서 광역 또는 공동화장시설을 추진했던 곳들을 조사해보면, 오직 자치단체장들이 모여서 서명한, 법적 구속력이 거의 없는 MOU뿐이었다. 춘천과 홍천의 경우 상호 화장시설과 가축분뇨의 공동이용이라는 공동의 이해관계가 있기 때문에 분쟁 소지가 적지만 그럼에도 법률에 따라 참여 자치단체들의 부담과 권리 등을 명확히 하고 의회 동의와 상급기관의 공인까지 받음으로써 추후에 일어날 수 있는 만일의 분쟁 소지도 법적 구속력에 의해 차단할 수 있어야 한다.

3. 정읍시 사례

1) 갈등의 배경과 발생 원인

정읍시가 2005년부터 추진한 공설화장장과 납골당 건립사업이 무산된 이후[9] 지역 내

---

8) 참고「지방자치법」관련조항 제152조 (행정협의회의 구성)
① 지방자치단체는 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 관계 지방자치단체 간의 행정협의회(이하 "협의회"라 한다)를 구성할 수 있다. 이 경우 지방자치단체의 장은 시·도가 구성원이면 안전행정부장관과 관계 중앙행정기관의 장에게, 시·군 또는 자치구가 구성원이면 시·도지사에게 이를 보고하여야 한다.
② 지방자치단체는 협의회를 구성하려면 관계 지방자치단체 간의 협의에 따라 규약을 정하여 관계 지방의회의 의결을 각각 거친 다음 고시하여야 한다.
③ 안전행정부장관이나 시·도지사는 공익상 필요하면 관계 지방자치단체에 대하여 협의회를 구성하도록 권고할 수 있다.
제159조 (지방자치단체조합의 설립)
① 2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때에는 규약을 정하여 그 지방의회의 의결을 거쳐 시·도는 안전행정부장관의, 시·군 및 자치구는 시·도지사의 승인을 받아 지방자치단체조합을 설립할 수 있다. 다만, 지방자치단체조합의 구성원인 시·군 및 자치구가 2개 이상의 시·도에 걸치는 지방자치단체조합은 안전행정부장관의 승인을 받아야 한다.

9) 화장수요에 대응하기 위한 정읍시 공설 화장장 납골시설 조성 사업은 2005년 11월 새 장의시설 설치

자체 화장시설이 없는 전북 정읍·고창·부안 주민은 인근 자치단체의 화장장을 찾아보지만 외지인 취급을 받으며 6~10배나 비싼 값에도 순번을 기다리거나 밀릴 경우 4일장, 5일장을 해야 하는 상황이 빈번히 발생하였다. 화장장 수요가 늘어나면서 타 지역 화장시설을 이용함에 따른 주민들의 시간·경제적 부담을 덜어주고, 개별 자치단체가 추진하기에 과중한 재정부담을 줄이고 인접 자치단체 간 중복투자로 인한 예산낭비를 방지하기 위해 지자체간 공동으로 광역공설화장시설 건립을 계획하게 된다. 이는 전국 최초의 지자체 연계사업이기도 하다. 그리하여 서남권 시·군 광역공설화장시설 부지 공모가 입지마을 및 지역에 인센티브지원[10]을 포함한 내용과 함께 2011년 8월 11일부터 6월 25일까지 4차례 실시된다. 3차까지 공모에서 후보지를 결정하지 못하고, 4차 공모에서 2개 참여지역 가운데 1곳이 선정된다. 3개 시·군은 정읍시 감곡면 구 천애가든 일원에 '서남권 광역공설화장장' 건립을 2014년 완공 목표로 추진한다. 서남권 광역공설화장장은 118억 5,000만원의 사업비, 2000㎡ 규모로 지어지며, 화장로 3기와 예비 공간 2기가 갖춰지며, 또한 봉안시설 700㎡와 자연장지 1만 5000㎡가 인근에 조성될 계획이었다.(전북도민일보 2012.6.27; 뉴시스 2013.10.24).

갈등 발생 원인을 살펴보면, 우선 사업은 화장장의 예정부지가 김제시 금산면과 맞닿아 있는 곳으로 결정되면서 김제시의 강한 반발에 부딪혔고 양 자치단체 간 갈등이 고조되었다. 정읍시민들은 금산면 일대에 붙은 정읍시 비하문구 현수막을 비롯해 전북도청과 정읍시청에까지 수백 명이 찾아와 집회를 열었던 김제시와 그 지역 주민들에 대해 격한 감정 상태를 보이고 있었다. 사실 김제시 지역 주민의 환경적 피해와 정서적 피해 주장은 근거가 약하다. 21세기, 나노그램의 수치를 논하는 시대에 환경적 피해라는 주장은 시대적 현실성이 없고, 정서적 피해 주장 역시 인근의 도로 형태상 정읍과 고창, 부안에서의 장의차량은 대부분 금산면에서 보이는 천애산 너머로 왕래한다는 점에서 무엇 하나 당위성이

등을 위해 10년 부지 무상제공자에게 위탁운영권을 주는 조건으로 '장사시설 유치 희망자'를 공개 모집하여 (재)정읍화신공원묘원이 이에 응해 이뤄진 사업이다. 그러나 입지지역 옹동면 주민들의 반대로 실마리를 찾지 못하고 있었던 중이었다. 또한 사유지에 10년 이상 무상임대로 화장장을 설치토록 한 것은 특혜 소지가 있고, 무상임대 기간 종료로 토지를 지자체에서 매입하게 될 경우 현재 토지가격보다 훨씬 비싼 가격에 매입할 가능성과 장기적으로는 토지주의 공설화장장 위탁운영으로 손실 보전금까지 지원할 경우가 발생하여 예산 낭비가 우려되었다. 시의회는 부지를 소유주로부터 기부채납을 받든지, 시비로 부지를 매입해 건물과 토지의 소유가 일치토록 소유권 등기를 당부했다. 사업이 지연되며 표류하게 된 다른 이유도 있었는데 사업자로 선정된 업체 토지주 가족 간 법적 분쟁으로 인해 3년 동안 화신공원내의 일부 사업부지가 변경되어 서류보완을 요청했으나 화신 측에서 이를 답변해 주지 않아서 2010년 6월 21일 5년여 간 표류하던 사업이 화신공원묘원과 협약해지 함으로써 파기된다(뉴시스 2007.4.11, 2009.6.9, 2010.1.24, 2010.8.5).

10) 서남권 광역화장장 부지 공모 시 화장장 응모신청 마을에 30억 원, 해당 지역에 70억 원을 지원키로 공고하였었다. 2014년 3월 19일 전북도 도시계획위원회 심의 의결 후 인센티브로 제공되는 주민지원기금 100억 원(감곡면 70억원, 통사마을 30억원)의 활용방안, 예로 주민소득사업 발굴과 실질적 기금지원방안에 대해 논의에 들어간다. 입지지역인 감곡면 서남권 광역화장장 건립 추진협의회는 김제시의 입지이전 요구에 강력 반발했을 정도로 타 지역에서 화장장 건립 시 지자체와 필연적으로 겪게 되는 주민과의 갈등은 정읍 사례에서는 나타나지 않았다(새전북신문 2013.10.9, 2014.4.16).

성립하지 않는 것이었다.

2) 갈등 협의 및 조정

이에 전북도 갈등조정자문위원회의는 2013년 4월 5일부터 동년 12월 2일까지 전북도 갈등조정 실무회의 4회, 자문위원회 5회 끝에 12월 3일 조정안을 제출한다.

2013년 11월에 개최된 갈등자문위원회 4차 회의에서는 3개 시·군이 공동으로 운영할 예정인 화장장은 위치적 여건이 좋은 화신공원으로 하고, 정읍시에서 단독으로 운영할 자연장과 봉안당은 예정지인 솟튼재로 정하는 대안을 제시하기도 하였는데, 이는 당연히 김제시의 입장에 가까운 것이었다(전북도민일보 2013.11.29). 최종 조정안은 우선 화장장을 현 예정부지에 건립하고, 김제시가 3개 시군과 동등한 인구비례의 조건으로 참여하여야 한다는 내용이었다. 3개 시군이 부담했던 주변 주민지원기금을 면제하는 대신 이 기금을 금산면과 봉남면 주민에게 사용하라는 것과 김제시가 참여함으로써 줄어드는 사업비 중 50%를 3개 시군이 김제시에 지원하라고 주문한다. 또한 시설의 환경오염 최소화와 상호신뢰를 바탕으로 4개 시군이 협약을 체결하라는 것이었다.

김제시는 이 조정안을 두고 갈등조정위가 화장장 위치 재선정에 대한 요구를 받아주지 않았다며 조정안 수용이 불가하다는 태도를 보였다. 그보다 조정안의 세 번째 권고인 '3개 시군이 김제시가 참여함으로써 줄어드는 사업비 중 50%를 김제시에 지원'이라는 문항이 직접적인 문제였다. 전북도 갈등조정자문위원회는 김제시가 사업에 참여하는 조건으로 현 위치에 각종 재정적 혜택을 주는 조정안을 내놓았지만 상호 '윈윈'보다는 갈등만 부추긴 꼴이 되었다(뉴시스 2013.12.05).

사실 김제 시민의 입장에서도 화장장을 공동사용 할 경우 이익이므로 다수는 화장장사업 참여를 바라고 있었다(뉴시스 2013.12.5). 김제 시민들은 연간 630명이 화장을 하고 있고 타 지역 화장장을 이용하면서 1인당 25만원씩의 초과비용을 부담하고 있었다. 자체 화장시설이 없는 김제 시민들의 추가 비용지출의 총액은 연 1억 5,700여만 원에 이를 것으로 추산되고 있다. 순번이 밀릴 경우 4일장, 5일장을 감수해야 하는 것도 정읍시, 고창군, 부안군과 마찬가지였다. 김제시가 자체 화장시설을 건립해야 할 경우 건설비와 지역주민 지원대책비 등으로 160억 원 이상의 재정지출이 예상되는 상황이었다. 전북도에 의한 갈등조정안은 문제해결보다는 지자체간 갈등을 증폭시켰으며 김제시민의 필요충족과도 동떨어진 결과를 낳았다.

이후 정읍시는 예정대로 2013년 12월 도시계획시설 변경 결정 절차 이행(도지사 승인), 2014년 1월 서남권 3시·군 사업시행 협약체결, 3월에 전북도 도시계획위원히 심의의결, 8월에 도시계획시설(화장시설, 자연장지)실시계획인가 고시를 거쳐 9월 25일 기공식을 가졌으며, 2015년 8월 공사 준공과 9월 운영을 개시할 계획이다. 총사업비 144

억 5000만원으로 국비 42억 4000만원, 도비 9억 1000만원, 정읍시 66억원, 고창군과 부안군이 각각 27억 원을 투입하는 화장장은 3만 9700m2의 부지에 화장시설과 봉안시설, 자연장지 등이 조성된다. 화장시설에는 화장로 3기와 예비기 2기가 갖춰지며 봉안시설은 550m2에 3870기의 유해를, 1만 5000m2에 4000기의 유해를 안장할 수 있다(뉴시스 2014.9.17).

3) 갈등 요인 분석

갈등 요인이 사회문화적 인식개선의 측면에서 장사시설에 대한 주민 홍보, 교육의 부재에서 비롯되었는지를 분석해 본다.

주민지원사업을 포함한 공모방식에 의한 입지결정이었기 때문에 공모에 응한 지역은 화장장 건립 필요성에 대한 이해와 경제적인 관심을 가졌기 때문에 큰 갈등이 없었다고 볼 수 있다. 지자체에서 공개적이고 투명한 행정 절차에 의한다면 주민과의 갈등을 사전에 줄일 수 있다는 점과 지자체 공동 사업일 경우 인구가 적은 소외된 지자체간 접경지대를 선택할 수 있는 여지가 늘어나기 때문에 주민과의 갈등을 최소화 할 수 있는 가능성도 크다.

행위자의 역할로서 광역도와 지자체간, 또는 지자체간의 협력이나 협치, 의회의 역할에서 갈등요인을 분석해 볼 수 있다.

정읍 '서남권 광역공설화장장'의 경우 광역도의 갈등 조정역할에 문제가 있었다. 정읍시는 인근 고창군과 부안군을 참여시켜 3개 시·군 공동으로 정읍시 감곡면 구 천애가든 일원에 건립을 추진 중이었는데, 사실 화장장 설립의 예정부지가 김제시 금산면과 맞닿아 있는 위치로 결정된 것이 적정한 것이었는지 의문이고,[11] 그리하여 김제시의 강한 반발에 부딪혔고 양 자치단체 간 갈등이 고조되었다. 이에 전북도가 개입한 갈등조정자문위원회의 조정안도 상호 '윈윈'보다는 결과적으로 갈등만 부추겼다. 지자체간 혹은 광역-기초단체간, 중앙-광역자치단체간의 협의 기구를 설치하여 분산된 의사결정을 조화시키는 체제 정비가 시급하다. 광역뿐만 아니라 중앙정부의 역할도 이 부문에서 명확하지 않음이 문제이다.

---

11) 정읍, 고창, 부안지역간의 접경지대가 아닌 김제시와 맞닿은 지역이 화장장 입지 예정부지로 결정된 것은 사실 이해하기 힘든 부분이 있다. 타 지역과 비교해서 입지지역이 인근 주민이 비교적 적은 곳인지, 그리고 정읍시와 김제시의 접경지역이기 때문에 고창, 부안 주민들 편에서는 이동거리가 상당할 수 있는 문제도 있다. 이러한 점들에 면밀한 사전 검토가 부족하여 갈등 발생 소지를 제공한 것이 아닌지 의문이다.

4. 소결

〈표 2〉 사례 비교분석

<table>
<tr><th rowspan="2">지역</th><th colspan="2">공통점</th><th colspan="4">차이점</th></tr>
<tr><th>건립계획</th><th>입지
주민반발</th><th>갈등주체</th><th>갈등내용</th><th>갈등전개 및
협의 결과</th><th>갈등 발생 및
증폭 요인</th></tr>
<tr><td>홍성</td><td rowspan="3">2개 이상
지자체
공동건립</td><td rowspan="3">입지 선지정
또는
공모방식 후
주민지원
(보상)</td><td>지자체간</td><td>운영 분담비</td><td>공동운영 와해</td><td>섣부른
광역화,
지자체간
합리적 운영
계획 소홀</td></tr>
<tr><td>춘천</td><td>지자체와
기부채납한
공설묘원
업자</td><td>사전 동의
부재에 따른
입지
반대소송</td><td>의회승인 추진
부재로 법적
구속력 미확보</td><td>사전 계획
검토 소홀,
사후 의회
역할 미흡</td></tr>
<tr><td>정읍</td><td>입지 선정지
인근지자체
와 접경지대
주민</td><td>환경적,
정서적
피해주장</td><td>지자체간
갈등과
인근지자체
접경지대
주민의 반대
운동, 광역도의
조정능력
미숙, 원안대로
추진</td><td>광역도의
조정능력
미숙에 의한
갈등 증폭</td></tr>
</table>

3곳의 갈등사례에서 공통점은 2개 이상 지자체가 공동 건립하고자 하는 것이었고 입지 주민 반발은 주민참여 절차상 선지정 혹은 공모방식으로 차이가 있지만 주민보상으로 원만하게 문제가 해결된 점이다. 이는 장사시설 설치의 성공 사례로 볼 수 있겠지만 계획 및 건립과정에서 내적으로 상당한 갈등과 혼란을 겪은 것을 볼 수 있다.

차이점으로는 갈등주체에서 지자체간, 지자체와 이해관계업자, 해당 지자체와 입지인근지자체 그리고 접경지대 주민으로 다변화 되어있다. 그에 따른 갈등내용도 다양하다. 갈등전개 및 협의에서는 지자체와 의회, 광역도의 역할 부족이 두드러지게 나타난다.

갈등 발생 요인별로 분석해 보면, 우선 주민보상 문제와 관련하여 단독화장장의 경우 입지선택의 지리적 한계에서 오는 주민보상이 절대적인 갈등요인으로 작용[12]하나 광역

12) 그에 반해 주민인식개선이나 홍보는 사실 주민의 경제적 보상에 비해 현실적으로 큰 비중을 차지하지 못한다. 화장장 설치의 필요성은 사회경제적 변화에 따라 자연스럽게 형성되는 것이지 계몽이나 계도에 의해 인식전환이 이루어지지는 않기 때문이다. 현실적인 경험에서 주민과의 갈등 시 지자체가 감당할 수 있는 최고의 금액을 신속하게 지역개발이나 마을 발전을 위해 제시하는 것이 갈등을 효과적으로 조정하는 방법이다. 장사시설 입지갈등 영향요인(이형우·이남우, 2012)에는 경제적 피해요인이

화장장의 입지선정은 지리적 범위가 넓혀지기 때문에 주민이 적은 소외된 지자체간 접경지대가 될 확률이 커진다. 지자체의 입지선택이 홍성, 춘천처럼 신규 입지가 아닌 기존 화장시설이나 공설묘원 인근이나, 정읍처럼 주민이 적은 접경지대인 경우 주민반대와 주민보상을 최소화 할 수 있는 여지는 많다. 더욱이 두 개 이상 지자체가 공동참여하므로 경제적 보상 부담도 반감시킬 수 있다. 주민보상비, 건립비, 운영비 등에 대한 공동분담이 합리적으로 이루어진다면 한 개 지자체의 부담은 그만큼 줄어들게 된다.

주민의 인식개선 문제와 관련하여 장사시설이 혐오시설이라는 주민의 심리적 요인은 인식적인 차원으로 계량화가 어렵고, 개인의 주관적, 내면적, 가치 개입적인 차원이기 때문에 합리적인 근거가 부족하여 영향 변수로 고려하기가 쉽지 않다. 장사시설의 기술적, 환경적, 경제적 요인, 지역 이미지 훼손 등의 이유로 인한 홍성, 춘천, 정읍 주민의 반대도 인식적인 측면에 속한다. 사회경제적인 구조의 영향이 이러한 인식적, 심리적인 요인에 기반한 정부나 지자체의 계몽이나 홍보에 의한 영향보다 앞선다.[13] 여기서 인식개선 운동이 불필요함을 말하고자 하는 것은 아니다.[14]

법제도적 미비의 문제에 관해서는 장사 등에 관한 개정법률(2000) 내용의 보완이 따라야 한다는 의미이다. 법적 개선이 필요한 사항들이 많다고 하더라도 장사 등에 관한 법률 제13조 제1항과 2항에는 시・도지사 및 시장・군수・구청장은 지역 특성에 비추어 부득이하다고 인정되면 다른 시・도지사 또는 시장・군수・구청장과 공동으로 광역장사시설을 설치・조성 및 관리할 수 있도록 허용하고 있다.

행정절차상의 문제와 관련하여 과거에는 장사시설 입지결정과 집행이 전통적 입지선정 방식인 결정-발표-방어(DAD: Decide-Announce-Defend) 인 하향식 접근법이었다면 이로 인해 주민과의 갈등 및 행정의 비효율이 극대화 되었던 경험이 많았다. 현재는 홍성과 춘천처럼 신규 입지가 아닌 기존 화장시설 부지와 기존 공설묘원에 선정하거나 정읍처럼 공모방식에 의해 선정하는 방식을 택하여 사전 계획단계에서 비교적 입지 주민과의 갈등을 사전에 최소화하려고 노력하는 경향이다. 주민보상도 신속하게 처리하는 편이다. 그리하여 주민과의 절차상의 문제는 다소 갈등이 노정되더라도 비교적 크지 않다고 보아야 한다.

광역화장장 건립에 있어서 단독화장장 건립에서 중시되는 주민 피해에 대한 경제적 보

있는 데, 이를 보상하는 방법에는 직접적 금전보상과 그리고 간접적 보상으로서의 대체보상, 재산권 보상, 이익보장, 선의의 경제적 인센티브, 시설패키지 등이 제시될 수 있다.

13) 예로 문중이나 선산이 있어서 또는 개인적으로 매장을 선호하는 자는 지자체의 계몽이나 법적인 매장지 허가의 까다로움에도 불구하고 매장을 원할 것이다. 대개 화장을 선호하는 이유로 사회경제적 구조변화에 따라 거주지와 매장지 간 거리가 있어서 묘지를 돌보기 어렵다거나 자식에게 부담주기 싫은 현실적인 요인들이 대개 작용하는 것이지(김수봉 외 2011: 100) 정부나 지자체의 계몽이나 매장에 대한 법적 제약 요인 때문에 발생하는 비중은 약하다.

14) 한국에서 1998년에 고건 서울시장과 36개 시민단체에 의한 화장운동과 고 최종현 회장의 화장이 인식개선에 크게 기여하여 그 후 화장률이 몇 년 사이 두 배 이상 증가한 결과를 간과할 수는 없다.

상, 주민인식개선, 법·제도적 개선보다는 지자체간, 광역과 지자체간의 협력과 협치, 협의와 역할의 미숙이나 부재가 갈등 발생이나 갈등 증폭의 더 큰 요인이라는 점을 홍성, 춘천, 정읍의 최근 광역화장장 건립사례들에서 볼 수 있다. 지자체의 장사행정 소홀과 무의지,[15] 지자체간 협치[16]·협력 미숙, 행정의 무능력, 조례 내용 부실 등이 갈등을 더욱 부추기는 요인이라고 볼 수 있다.

Ⅴ. 광역화장장 설치 시 갈등 조정 및 해결 방안

광역공동화장장 입지 선정 시 갈등요인을 비교분석하여 무엇이 더 중요한 요인이었는지를 살펴보았다. 그리하여 설치 시 갈등을 조정하고, 최소화할 수 있는 해결방안을 제시해 보고자 한다.

화장로 수급추계 결과, 필요화장로 기수가 비교적 소규모이며, 지역주민의 화장시설 건립에 대한 반대 경향이 아주 높고, 소규모 화장시설 건립 후 운영에서 재정적인 적자가 예상되는 경우에는 공동 설치하는 방안을 적극적으로 검토해야 한다.[17]

광역공동화장장 설치를 위한 해당권역은 해당인구, 사망자, 교통상황, 노년인구 등을 고려하여 설치·운영하여야 한다. 행정권역이 아닌 생활권별로 구분하여 1시간 이내 자동차로 도달할 수 있는 거리가 바람직하다.[18] 또한 참여지자체가 많을 경우, 예를 들어 10

---

15) 우선 장사 등에 관한 법률에 의거, 지자체는 화장장 공동설치에 충실해야 한다. 지자체의 장사행정 소홀, 조례 내용 부실, 공설묘지 없는 점 등은 지자체가 책무를 유기하고 있다는 것을 의미한다.

16) 협(協)이란 뜻은 '화합하다'혹은 '함께하다', 치(治)는 '다스린다'는 의미를 내포하고 있다. 그리하여 협치(協治)는 '화합하여 다스린다' 또는 '더불어 다스린다'란 의미로 해석된다. 대체로 협치는 과거의 중앙집권적 관료체제 하에서 권위주의적 하향식 통치 방식을 벗어나 시민사회 참여와 파트너십을 형성하여 행정에서 기획 및 집행하는 일들을 함께 운용해 나가는 제도로 이해할 수 있다. 이러한 협치의 개념은 국가운영에 대한 방식으로 이해되었으나 협치의 지역적 수준, 주체의 역량, 규칙·관계 등에 따라 다양하고 복잡한 형태로 나타나는 경향이 있어서 현재까지 하나의 통일된 개념에 대한 합의가 없다. 이 글에서 협치의 의미는 두 개 이상 자치권을 가진 지차제에 의한 사안별 공동행정, 기획, 집행을 의미한다.

17) 공설 장사복지시설은 이용비 및 관리비가 낮아 만성적인 적자상태에서 운영이 되고 있어서 재정자립도가 취약한 지방자치단체는 재정부담의 가중, 투자비용의 비효율성, 수익성 확보의 한계로 장사복지사업 신규참여가 어려운 실정에 있다(고수현, 2004: 3). 그리하여 비선호시설의 입지문제는 그 수요와 공급의 특성상 광역적 측면에서 접근할 필요가 있다는 점을 인식하고 사전에 관련 지방자치단체간 협의를 통해 해결할 수 있는 협의문화를 정착시킬 필요가 있다(예창근, 2007: 68).

18) 화장장의 소규모 분산 설치는 민원을 줄일 수 있는 방법이기도 하나 환경에 따라 중규모 적정 배치가 효과적일 수도 있다. 중규모 배치는 화장률 80%에 일 3회씩 연 350일 가동하는 것을 기준으로 정규직원 6명에 일용직원 2~3명, 화장로 4~6기를 가지고 있고, 대상지역은 이동거리 1시간 내에 인구 50만을 넘지 않는 범위에서 최소의 화장장 스케일 메리트(scale merit)가 결정되도록 하는 방법이다(고호동, 2005: v). 이동거리, 생활권별 여건에 따라 소규모 분산배치나 중규모 적정배치가 결정되어야 할 것이다. 농촌의 경우는 군지역의 이동거리와 생활권을 참고하여 권역별 소규모 공동이용이 바람직하다.

개 지자체가 참여하는 경기도 화성 광역화장장의 건립계획은 향후 참여 지자체간 이해관계에 따라 갈등소지를 안고 있다고 볼 수 있다.

광역화장장의 지자체간 공동 운영 방안으로는 우선 조합 결성 방안, 시설유치 지자체에서 직영하는 방안, 공동으로 설치 후 전문민간기관에 위탁하여 관리·운영하는 방안으로 구분할 수 있다. 홍성군의 예에서 보듯이 조합 설립을 통한 공동운영이나 지자체간 협의회가 구성되어 있지 않고 공동운영 지자체에서 단독시설을 설치할 때에는 강제할 방법이 없다. 결국 광역화장장이 아닌 단독화장장으로 남게 되면서 이용객이 줄고 적자재정으로 돌아서게 된다. 조합이든 협의회든 법적 강제의무 장치가 없을 시에는 지자체장이 바뀔 경우 이탈할 수도 있는 경우이다.

합리적 운영비 확보 방안으로는 지자체 차원의 현실적인 요금 적용[19]으로 수익 창출과 재정 건전성을 꾀할 수 있으나 실제로는 어렵다.[20] 단, 요금 차등화는 권내 지역주민에게는 보상 성격이, 타시도민에게는 높은 요금책정으로 과잉수요를 억제하는 동시에 화장장 건립의 동기유발을 할 수 있다는 측면에서 긍정적이다.

운영비 산정에서 저급 화장장은 고급 화장장보다 운영비용이 낮을 수 있으나 대기오염 및 환경유해물질을 유발할 수 있어서 시설개선 현대화가 필요하다. 운영 원가 산정은 토지, 건축 비용까지 포함할 것인지 판단이 어렵다. 화장시설은 이러한 산정의 어려움 속에서 그나마 가장 객관적이라고 보는 물가협회의 기준에 따르지만, 공적 복지개념이 강한 시설이기 때문에 정책판단 및 결정이 중요하다.

지자체 간 운영비 부담방식은 화장률이 높은 지역에서는 요금책정보다는 세금에 의한 운영이 편리할 것이다. 어차피 사망은 누구에게나 닥치는 것이고 요금으로 받든 세금으로 징수하든 부담대상자가 동일하기 때문에 행정의 효율화를 위해서는 세금이 더 간소하고 편리할 수 있다.

지자체 간 재정의 공동분담 방식에서 일본처럼[21] 균등할, 실적할, 인구할로 나뉘어 합리적인 협상과 합의가 필요하나 지나치게 복잡한 구분보다는 유럽처럼 인구비례에 의한

---

19) 화장장의 재정은 이용요금의 현실화와 연결되는데 현실적 요금의 적용이 쉬운 것은 아니다. 여기서 현실적 요금이란 화장 1건당 발생하는 비용을 모두 합친 금액으로 2004년 서울시 장묘사업소의 경우 직접노무비(71,844원), 간접노무비(18,905원), 경비(83,630원), 시설투자비(26,472원), 일반관리비(5%, 10,043원), 이윤(10%, 20,085원)을 합쳐 연간화장경비는 6,211,025,310원이고, 이를 연간화장건수로 나누었을 때 건당 금액은 230,979원이다(서울시 시설관리공단 장묘사업소, 2005, 내부 자료에 의함). 하지만 초기건설비용이나 기계의 감가상각비용 등은 포함되어 있지 않다(고호동, 2005: 40-41, 각주 61). 더욱이 그 전에 부지 매입비도 산정된 것은 아니다.

20) 장·단기 화장수요의 정확한 수요예측과 이에 따른 시설의 공급 규모를 일치시켜 소요시설에 대한 과잉투자를 예방하여야 하지만 사실 정확한 수요예측이 가능한 것은 아니다. 화장시설은 복지서비스적 성격이 있기 때문에 공공의 복리증진을 최우선으로 삼아야 할 공설화장장에서 수익목적으로 운영을 하는 것은 바람직하지 않다.

21) 일본에서 지자체 간 조합식 화장장 운영사례에 대해 보다 상세히 (박태호, 2011: 25-44; 박복순 외, 2009: 74-113) 참조

분담이 간단할 수 있다. 또한 이동 거리를 분담비중 산식에 포함하는 방식도 있다.

정책 네트워크[22] 형태로 삼자 조정과 협의 기구인 지자체간, 광역과 지자체간의 행정협의체나 조합결성은 이미 제도적 틀로 법적으로 보장되어 있기 때문에 상호 행위자의 역할이 강조되는 합리적이고 민주적인 의사결정이 건립 시 갈등예방이나 부담을 조정하는데 무엇보다 중요하다고 볼 수 있다. 그리하여 광역공동화장장 설치 시 정책 네트워크로 제도적 장치인 협의체나 조합 구성을 통해 건립 및 운영에 의무성, 강제성을 부여하여야 하고 그 다음 참여지자체 간 합리적, 객관적 공동 분담비 합의를 이끌어내야 한다.

추가적으로 광역화장장 건립에서 장사문화 발전을 위해 고려해야 할 몇 가지를 언급해 본다면 사전 계획 입안단계에서 주민 대상 장례 선호도 여론조사가 화장장 건립의 정당성 확보 차원[23]에서 필요하다(해남의 사례). 또한 주민홍보, 인식개선 그리고 노인죽음 준비교육 및 프로그램 개발[24] 등이 시설 건립에 직접적인 효과가 없을 지라도 상시 진행될 필요가 있다. 이 분야에 대한 공무원, 지자체장의 업무 숙지도 필요하며 이에 따른 세미나, 강좌, 교육 프로그램 개설도 진행되어야 한다.

<참고문헌>

강동구. (2008). 「화장시설 입지선정 성공요인에 관한 연구 - 화장시설 사례분석을 중심으로」. 동국대학교 대학원 박사학위논문.

---

22) 주민반대 및 재정적 부담 때문에 서로 인접한 지방정부간 공동 건립이나 공동사무로 처리하면 주민편의 및 삶의 질 향상을 위해 효율적, 효과적인 정책분야들이 많지만 한국에서 현재 작동하는 정부 간 네트워크는 중앙정부 내 부서 간 네트워크와 중앙과 지방간 네트워크 유형이다. 그만큼 지방자치의 역사와 정책발전이 일천하고, 중앙정부에 지방정부의 재정이 예속되어 있는 문제 등등의 요인으로 인해 지방정부간 협력, 협치의 문화가 서구 선진국에 비해 상당히 미약하다. 보다 심도 있게 학술적인 정책 네트워크, 거버넌스 네트워크의 개념 및 이론에 대해(Blanco, et al. 2011; Kim, 2006) 참조.

23) 주민과의 협의 및 합의 없이 합법적 절차만 지킨 결정에 대해서는 정당성을 부여하지 않는다. 주민들이 추구하는 정당성 합의(legitimate consensus)는 법, 여론, 또는 헌법에 의해 부여된 정치적 권위로서 합법성 이상의 것을 의미한다. 서울 원지동 추모공원 건립 사례에서 주민들은 그들의 입장이 반영되지 않은 결과물은 법적 판결의 합법성까지는 부정하지 않더라도 정당한 것으로 보지 않았기 때문에 주민반대 투쟁은 계속되었다(김현희·이인규, 2011: 70, 92).

24) 한국인의 전통적인 생사관(生死觀)은 대체적으로 부정적이며, 이승에 대한 집착이 강한 것으로 나타나고 있다. 죽음보다 현세의 삶을 중요시 여기고, 죽음 자체에 대해 미리 계획 세우는 일을 꺼리는 문화적 풍토가 여전히 존재한다. 그러나 인생의 발달주기별로 생활계획을 짜듯이 장례 또는 죽음에 대한 계획을 미리 세울 수 있다면 좀 더 건전하면서도 경제적인 장례문화가 자리 잡을 수 있을 것이다. 즉 죽음에 대한 정의 및 태도가 재정립되어야 할 것이다. 따라서 죽음 준비 교육프로그램에 죽음에 대한 긍정적인 태도뿐만 아니라 스스로 자신의 죽음에 대해 어떤 준비를 하여야 하는지에 대한 정보가 제공될 수 있도록 개발되어야 하며, 일반인이 이에 대한 참여가 자연스러울 수 있도록 사회적 인식 및 홍보, 교육, 캠페인 등이 지속적으로 이루어져야 한다(김태현·한은주, 2003; 현은민, 2005). 참고로 동아시아적 유교의례문화와 죽음에 대한 동양적 사유에 대해(김시덕, 2009; 최연자, 2003) 참조.

고수현. (2004). 특수직역 연금기금의 장사복지사업 참여방안. 「장례문화연구」, 제2호, 한국장례문화학회: 3-30.

고호동. (2005). 「화장장(火葬場) Scale merit에 관한 연구」. 명지대 가정의례학 석사논문.

김도희. (2004). NIMBY와 PIMFY 시설입지정책의 갈등구조 비교분석. 「한국정책학회보」, 13(1): 157-188.

김수봉 외. (2011). 「장사시설 수급 종합계획에 관한 연구」. 보건복지부, 한국보건사회연구원 정책보고서

김시덕. (2009). 한국 일생의례의 동아시아적 보편성과 고유성. 「비교민속학」, 제39집: 69-96.

김태현·한은주. (2003). 장묘문화의식과 죽음에 대한 태도. 성신여대 생활문화연구소 「생활문화연구」, 17집: 1-15.

김현희·이인규. (2011). 지역 갈등 해결과 사회적 합의의 길 - 원지동 추모공원의 사례. 「한국사회」, 12(1): 65-110.

김형락. (2008). 「공공갈등 조정과 해결 유형에 관한 연구 - 장사시설 입지갈등을 중심으로 -」. 한국외국어대학교 박사학위논문.

남창우·최화식. (2010). 비선호시설 지역주민의 갈등과 피해유형에 관한 실증분석: 서울시 장사시설 주변지역을 중심으로. 「한국정책과학 학회보」, 14(1): 151-172.

박복순·박태호 외. (2009). 「화장장의 공동 설치·운영 방안 연구」. 사)한국장묘문화개혁범국민협의회, 학술연구 2009-8.

박태호. (2011). 광역 화장시설 공동설치 운영방안. 「지자체간 화장시설 공동설치운영방안에 관한 워크숍」, 보건복지부: 6-80.

박희정. (2001). 비선호시설의 입지와 정책갈등. 한국장례문화학회 2001년 정기학술대회 발표논문.

백종섭. (2002). 서울시 추모공원 건립정책의 갈등원인과 해결방안. 「한국사회와 행정연구」, 13(2): 191-216.

아리에스, 필리프. (1975). 이종민 역. (1998). 「죽음의 역사」. 동문선.

안성욱. (2001). 「기피시설의 입지선정갈등의 해소방안에 관한 연구 - 화장장을 중심으로 -」. 연세대 건축공학과 석사논문.

예창근. (2007). 비선호시설 입지정책과정에서의 갈등관리전략. 「정책개발연구」, 7(2): 51-71.

이강웅. (2008). 혐오시설 입지갈등관리의 우선순위 모색: 사회적 인식분석을 중심으로. 「지방정부연구」, 12(2), 179-199.

이수장. (2006). 장사시설과 관련된 갈등해결방안 연구 - 홍성군과 부천시 사례를 중심으로-. 「지방행정연구」, 20(3): 165-195.

이주헌·김효정. (2010). 지방정부간 갈등과 협력기제에 대한 비교연구: 장사시설 관련갈등사례를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 22(4): 83-105.

이형우·이남우. (2012). 장사시설 입지결정에 미치는 영향에 관한 연구. 「사회과학연구」, 19(1): 141-163.

조복란. (2001). 「현대 한국 사회의 〈죽음〉 대응양상에 관한 사회학적 고찰 - '장례식'의 변화와 '〈죽음〉의 처리'에 관한 논의를 중심으로 -」. 서강대학교 석사논문.

천선영. (2003). 매장과 화장 문제를 둘러싼 사회적 담론 분석 - 1990년~2002년 주요 일간지 보도내용을 중심으로. 「역사민속학」, 제16호: 129-152.

최연자. (2003). 죽음 앞에서의 본질행위에 관한 시론(試論): 동양적 思惟를 중심으로. 「범한철학」, 28집: 187-211.

최화식. (2012). 비선호시설의 유형별 입지갈등 영향요인에 관한 연구. 「도시행정학보」, 25(4): 123-151.

현은민. (2005). 노인 죽음준비교육 프로그램 개발에 관한 연구. 「한국가족관계학회지」, 10(2): 31-56.

「강원도민일보」. http://www.kado.net(2011.9.6.) 홍천 화장장 없어 주민 큰 부담.

「뉴시스」. http://www.newsis.com(2007.4.11.) 정읍시 민원 봇물, 민선4기 '시험대'.

「뉴시스」. http://www.newsis.com(2009.6.9.) "정읍시 지난해 예산운용 전반적 비효율적".

「뉴시스」. http://www.newsis.com(2010.1.24.) 정읍시 공유재산 관리 허술 ··· "의회가 되레 방패막이".

「뉴시스」. http://www.newsis.com(2010.8.5.) 기초의원이 공유재산 보호 위해 대법 소송 끝 승소.

「뉴시스」. (2013.10.24.) 정읍·고창·부안 광역화장장, 세계적 수준 무공해 화장로 시스템 반영.

「뉴시스」. http://www.newsis.com(2013.12.05.) 〔기획-화장장 갈등 下〕 갈등조정위 권고안에 정읍시 "글세".

「뉴시스」. http://www.newsis.com(2014.9.17.) 정읍·고창·부안 서남권 광역공설화장장, 25일 '첫 삽'.

「대전일보」. http://www.daejonilbo.com(2011.11.9.) 불붙은 화장장 건립 불보듯 뻔한 출혈경쟁.

「전북도민일보」. http://www.domin.co.kr(2012.6.27.) 서남권 광역공설화장시설 결정에 초미 관심.

「전북도민일보」. http://www.domin.co.kr(2013.11.29.) 서남권 화장장 갈등위 대안 존중.

「새전북신문」. http://www. sjbnews.com(2013.10.9.) 정읍감곡면 광역화장장 이전 반발.

「새전북신문」. http://www. sjbnews.com(2014.4.16.) 정읍시, 서남권 광역화장장 주변마을과 상생방안 마련.

「서울신문」. http://www.seoul.co.kr(2012.11.20.) 〔사설〕 혐오시설 건립에 새 모델 제시한 춘천·홍천.

「한국국정일보」. http://www.kukjung21.co.kr(2009.8.11.) 춘천시와 공설묘원 운영업체 간 갈등 심화.

Blanco, Ismael, Vivien Lowndes, Lawrence Pratchett. (2011). Policy Networks and Governance Networks: Towards Greater Conceptual Clarity. *Political Studies Review*, 9(3): 297-308.

Kim, Junki. (2006). Networks, Network Governance, and Networked Networks. *International Review of Public Administration,* 11(1): 19-34.

Lesbirel, S. Hayden. (1998). *NIMBY politics in Japan: energy siting and the management of environmental conflict*. Ithaca, N.Y., Cornell University Press.

Van der Horst, Dan. (2007). NIMBY or not? Exploring the relevance of location and the politics of voiced opinions in renewable energy siting controversies. *Energy Policy*, 35(5): 2705-2714.

접수일(2015년 2월 16일)
수정일자(2015년 6월 29일)
게재확정일(2015년 8월 03일)