공공갈등의 성공적 관리를 위한 지표 연구

-수원과 청주의 화장장 건립 사례를 중심으로-

A Study on Developing Indicators for Successful Public Dispute Management

-Focusing on Suwon and Cheongju Crematory Buildings-

김 광 구 (경희대학교 행정학과 교수- 주저자)
윤 인 주 (경희대학교 대학원- 공동저자)
이 태 구 (경희대학교 대학원- 공동저자)

Abstract

Kwang-Koo Kim / In-Joo Youn / Tae-Goo Lee

The purpose of this study is to develop new indicators that can be employed to evaluate the management of many public dispute cases in the locations of Unwanted Land Use Facilities(e.g. crematory and waste facilities). For this purpose, we choice two cases, 'Suwon and Cheongju crematories,' because they were evaluated as a successful conflict management in the literature. In a study, we developed five indicators - effectiveness, efficiency, satisfaction, relationship, stability, and rationality. According these indices, they were not met by the indicators suggested. This paper indicates that successful public dispute management may not focus solely on its final outcome but on both its process and final outcome.

주제어 : 공공갈등사례, 평가지표, 수원시, 청주시, 장사시설

Key Words : the case of public conflict, evaluation index, Suwon City, Cheongju City, crematory facility

Ⅰ. 서 론

비선호시설은 작게는 도시 그리고 넓게는 국가 운영에 필요한 필수시설임에도 불구하고 다양한 이해관계와 갈등 때문에 설치하기가 매우 어렵고 복잡하다. 관치주의 시절의 정부는 국민에 비해 우월한 법적 지위를 앞세워 공권력의 동원 및 정치적 결단 등의 방법으로 지역주민의 반대를 무릅쓰고 비선호시설의 설치를 강행하여왔다(김두환, 2005; 김소연, 2006 재인용). 1995년 지방자치제도 도입 이후, 정부의 '밀어붙이기식 행정'은 더 이상 통하지 않게 되었고 지방정부가 비선호시설의 설치 주체가 되었다. 지방자치제가 정착되어 가면서 지방정부에 의한 각종 서비스 공급의 수요는 증가하고 있지만, 지방정부의 자치권한 및 재정적 여건의 취약 등으로 적시적소에 대응하는 능력은 여전히 미흡하다. 특히 도시필수시설인 각종 비선호시설의 공급은 복잡한 이해관계의 충돌과 이에 대한 지방정부의 낮은 갈등관리 역량으로 인해 더욱 심각성을 갖게 된다.

이처럼 지방정부의 갈등관리 역량의 중요성은 증대되는데 반해 비선호시설의 설치과정에서 나타나는 갈등을 효율적으로 관리하기 위해 필요한 갈등관련 전문가의 활용 및 갈등관리매뉴얼조차도 매우 빈약하다.

현실적으로 비선호시설의 설치를 진행 중이거나 준비하고 있는 지방정부의 가장 큰 교재는 이미 '성공적'으로 설치를 끝낸 타 지방정부의 벤치마킹과 지방정부 상호간의 컨설팅이다. 특히, 각 지자체별로 화장장시설을 자체적으로 구비할 것을 요구하는 개정된 「장사 등에 관한 법률」(이하 장사법)로 인해 이러한 경향을 더욱 늘어날 것으로 예상된다.

하지만 지금까지 비선호시설과 관련된 갈등을 '성공적'으로 관리했다고 평가되는 기준은 사업결과의 성패 여부에 초점을 둔 지극히 협소한 잣대였다. 과연 성공적이라고 평가받는 갈등사례에서 나타난 지방정부와 주민간의 갈등 해결이 합리적이었으며, 혹은 해당 주민들이 모두 만족할 만한 협상결과를 얻고 동의하였는지 등 사업성패의 결과뿐만 아닌 갈등관리 준비단계와 중간단계 등 전반에 걸쳐 성공적이라고 평가해도 무방한지에 대한 학술적인 연구는 아직 전무할 실정이다.

이에 본 연구는 대표적인 비선호시설로 인식되고 있는 화장장 설치를 둘러싸고 발생한 청주시와 수원시 사례[1]를 중심으로, '성공적 갈등관리를 위한 평가지표'을 만들어 비판적으로 살펴보려한다. 본 연구는 비선호시설의 설치를 준비하거나 진행 중인 지방자치단체에게 성공적인 갈등관리를 위한 기준을 제공함으로써, 결과적인 성공뿐

1) 수원시 연화장(김재복, 2001; 김재복, 2006)과 청주시 목련원(이중훈 외. 2007; 라미경, 2008) 설치사례는 선행연구들에서 성공적인 갈등해소사례로 평가받고 있다.

만 아닌 갈등관리 전과정에 걸쳐 성공할 수 있는 갈등관리 역량제고를 목표로 한다.

Ⅱ. 이론적 배경과 선행연구의 검토

1. 이론적 배경

1) 비선호시설과 장사시설

비선호시설이라는 용어는 Popper(1981)가 '지역적으로 원치 않는 토지이용(Locally Unwanted Land Uses: LULUs)'이라는 의미로 처음 사용하였다. 이후 연구자마다 비선호시설에 대해 조금씩 다르게 정의하고 있으나 '비용과 편익의 불균형이 발생하는 시설'이라는 개념이 공유되고 있다. 이들은 1) 공공재적 성격을 지녔고, 2) 시설별로 고유의 입지시설을 갖추어야 하며(유해운・오창택, 1996; 김도희, 2004) 3) 위험시설[2]의 경우 인체적으로 얼마나 유해한지 정확한 원인 규명 및 평가가 어려우므로 불확실성(정주용・길종백, 2007)이 있다는 특징이 있다.

비선호시설과 유사한 개념으로 혐오시설이나 기피시설 등도 언급되는데 비선호시설이 좀 더 포괄적인 개념이라 할 수 있다. 혐오시설은, 사전적 의미로 지역 주민에게 공포감이나 고통을 주거나, 주변 지역의 쾌적성을 훼손함으로써 주택 밑 토지가격을 하락시키는 등 부정적인 외부효과를 유발하는 시설을 의미한다. 대표적으로 쓰레기 매립장, 원자력발전소, 소각장, 유류저장소 등이 언급된다.

기피시설은 사전적 의미로 정의된 것은 없으나 언론이나 학계에서는 화장장이나 군부대시설 혹은 하수도 처리장 등을 언급할 때 기피시설이라는 용어를 자주 사용한다. 또한 비선호시설은 님비(Not In My Back Yard: NIMBY)현상을 일으키는 시설이기 때문에 님비시설이라고 불려지기도 한다.

장사시설은 최근 장묘문화의 변화[3]와 개정된 장사법으로 인해 각 지자체마다 확보해야 하는 대표적인 비선호시설 중 하나이다. 「장사등에 관한 법률」 제 15조에서는 장사시설을 '묘지・화장시설・봉안시설・자연장지 및 법으로 정한 장례식장으로' 정의하고 있다. 이 중 화장시설은 시신을 고온의 불로 연소시킴으로써 소량화하는 시설을 의미한다. 그런데 화장시설의 건립은 시신을 연소시킬 때 발생하는 악취 및 공해, 과거 화장장 이용에 따른 불편함 등으로 인하여 상대적으로 봉안시설(납골당, 묘지), 자연장지(수목장), 장례식장 등 다른 장사시설의 건립과 비교할 때 기피의 대상이 되는

2) 이중훈 외(2007)에 의하면 위험시설은 위험성에 기인하여 기피되는 시설로서, 핵폐기물처리장, 원자력발전소, 송전탑 등이 이에 해당한다.
3) 매장 중심에서 화장중심으로의 변화(김형락 외, 2009).

경향이 있다(김형락 외, 2009).

2) 비선호시설의 설치과정에서 나타나는 갈등의 원인

갈등은 행동주체(개인, 집단 혹은 조직)간의 대립적 내지 적대적 상호작용을 말하며, 심리적 대립감과 대립적 행동을 포괄하는 개념이다(박종화, 1996: 594). 갈등은 비선호시설의 입지추진이라는 정책상황에서 필연적으로 발생하는데 특히 정책의 복잡성, 불확실성, 모호성의 증대는 정책갈등의 빈도와 강도를 높이고 있으며 그로 인해 갈등의 해결방안에 관해 더 많은 관심을 기울일 필요가 있다(김영평, 2002; 홍성만・박홍엽, 2006 재인용).

선행연구들은 비선호시설과 관련된 갈등의 원인으로 크게 다음의 4가지로 분류하고 있다. 첫째, 효율성이라는 명목 하에 진행되어온 정부의 결정-방어-옹호 행태, 둘째, 주민참여의 미흡으로 인한 민주성의 상실, 셋째, 비용과 편익의 지역적 불균형으로 인한 형평성의 결여, 넷째, 관련 정보를 은폐하여 생기는 정부와 주민간의 신뢰성의 상실 등이다.

그러나 개별갈등사례마다 특수성을 갖고 있어, 갈등우너인은 매우 다양하다. 구체적으로 <표 1>은 장사시설의 입지에 관한 반대사유를 설문조사한 것으로 환경오염과 지가하락을 주요 반대사유로 인식하고 있었다(김경혜, 2007).

<표 1> 장사시설 입지 반대이유

반대이유	2000[4]	2004[5]		2007[6]
	전국민	전국민	서울시민	서울시민
환경오염	24.2	11.7	8.1	15.2
자연환경 훼손	na	6.0	2.7	5.2
주거환경에 부적합/주거지 미관	na	34.9	31.5	16.9
혐오감・공포감 조성	30.6	21.8	19.8	49.9
장례행렬/교통혼잡	20.2	7.7	9.5	4.0
집값하락	15.3	17.9	28.4	7.6
자녀교육에 나쁨	8.7	na	na	na

na: 해당 문항이 조사내용에 포함되어 있지 않음.
출처: 김경혜(2007)

3) 갈등해결전략

4) 한국소비자보호원, 2000.
5) 한국소비자보호원, 2004.
6) 서울시, 2007.

갈등 당사자들이 갈등을 표출하는 원인과 방법이 다양하듯이 당사자가 갈등을 해결하기 위해 선택할 수 있는 전략도 그만큼 다양하다. 사실조사, 옴부즈만, 협상, 알선, 조정, 중재, 재판 심지어는 전쟁 등(김학린, 2008) 다양한 갈등해결전략들이 존재한다. 이 중 협상과 중재를 통한 갈등의 해소가 사회적 비용의 최소화와 갈등당사자들의 복지 증대를 도모할 수 있는 가장 바람직한 방안으로 평가받고 있다(나태준, 2005). 장묘시설 설치과정에서 사용되는 갈등해결 전략은 갈등과 분쟁의 성격, 진행 정도 혹은 특정 분쟁상황에 따라 여러 가지 방법들이 혼합적으로 동시에 채택되기도 한다.

2. 선행연구

화장장시설에 관한 연구는 대체로 그 단독으로 진행되는 것이 아니라 장사시설 전체에 대한 연구로 확대되어 진행되어왔다.[7] 이와 관련된 연구로는 백종섭(2001), 박희정(2002), 라미경(2006), 이수장(2006), 이만형 외(2007), 이중훈 외(2007), 김형락 외(2009) 등이 있다.

백종섭(2001)은 서울시 추모공원 사례를 중심으로 정책의 내용, 정책형성과정, 정책집행과정을 분석의 틀로 제시하였다. 정책의 내용은 정책내용에 대한 인식, 정책의 형평성, 정책형성과정은 참여의 보장 수준, 정보의 공개 정도, 정책집행과정은 경제적 보상 수준, 집행기술에 대한 신뢰로 나누어 분석하였다. 이에 따른 갈등해결방안으로 공개행정과 참여 확대, 정책신뢰의 회복, 형평성의 확보를 들었으며, 특히 Wise(1997)의 협력정치모형(cooperative politics model)을 수정한 환경협력모형을 제도화할 것을 강조하였다.

박희정(2002) 역시 서울시 추모공원의 사례에서, 분석 결과 갈등의 원인으로 결정-발표-옹호라는 전통적 입지결정방법과 주민들의 재산가치 하락에 대한 우려를 들었다. 이에 대한 해결방안으로 주민참여기회의 확대와 정확한 사실에 근거한 홍보노력, 그리고 주민의 신뢰를 제안하였다.

라미경(2006)은 청주시 목련원 설치에 따른 갈등에서 주민의 긍정적 인식을 이끌어내는데 지역 NGO의 중재자 역할이 컸다고 주장하면서, 지방정부차원에서 NGO의 육성정책이 필요하다고 보았다. 단 지방정부와 NGO관계는 종속적인 것이 아니라 상호견제 및 협력적 체계를 이루어야 한다고 제시하였다.

이수장(2006)은 장사시설과 같은 기피시설의 설치를 성공으로 이끈 홍성군과 부천시 사례를 중심으로 분석한 결과, 갈등의 원만한 해결을 위해선 주민참여 확대·강화,

7) 최근의 장사시설 설립 사업을 보면, 화장시설, 납골시설, 장례식장을 한꺼번에 유치하려는 경향이 있다. 본 연구에서 선택한 분석대상으로써 연화장과 목련원 역시 화장장과 장례식장, 추모공원이나 추모의 집 같은 납골당을 모두 갖춘 종합장사시설이다.

형평성 제고, 신뢰성 확보가 선행되어야 함을 강조하였다.

이만형 외(2007)는 서울시 추모공원, 부산시 영락공원 화장장, 울산시 시립화장장, 청주 목련공원을 대상으로 갈등이해당사자들의 상호인과관계에 따라 비선호시설의 입지에 따른 갈등관리대안을 모색하였다. 그 결과 입지성공여부는 주민참여의 양적·질적 수준과 보상수준에 있다고 보았다.

이중훈 외(2007)는 청주 목련원 설치과정에서의 갈등관리 성패여부를 고찰하였다. 분석결과 입지정책초반에는 무계획한 정책발표로 인해 갈등이 심화되었지만, 시간이 지남에 따라 대주민 홍보강화, 주민숙원사업 및 인센티브 제공 등이 찬성비율을 조기에 끌어올렸다고 보았다.

김형락 외(2009)는 장묘문화의 변화로 인해 추가적으로 요구되는 장사시설의 설치과정에서 나타나는 주민과의 갈등을 피하기 위한 방안을 연구하였다. 이를 위해 서울·수원·하남시 및 홍성군의 장사시설 설치 갈등사례를 분석하였다. 해결방안으로는 첫째, 적절한 보상체계의 보장, 둘째, 입지선정과정에서 지역주민의 참여, 셋째, 조정과 협상에 의한 갈등해결 노력, 넷째, 의회나 시민단체와의 협력, 다섯째, 장사시설에 대한 긍정적 인식의 변화제고, 여섯째, 장사문화에 대한 인식변화, 마지막으로 장사시설 갈등에 대한 종합적인 관리의 필요성을 제시하였다.

이처럼 그동안 장묘시설 설치와 관련된 성공적인 갈등관리에 관한 연구는 주로 갈등발생요인을 갈등발생 후에 성공적으로 관리한 사례를 주로 다루었다. 청주와 수원 역시 예방적 차원에서가 아닌 사후적 갈등관리차원에서 성공적인 사례라고 할 수 있다. 국내 대부분의 갈등사례연구는 사후적 차원에서 진행되는 경우가 많은데 이는 예방적 차원에서 성공한 사례는 크게 주목받지 못하기 때문이다.

Ⅲ. 연구방법 및 분석의 초점

1. 연구방법

논문의 신뢰도의 제고를 위해서는 여러 사례의 분석을 통해 객관성을 확보하여 일반화시킬 수 있어야 한다. 하지만 시간의 제약과 자료수집과 관련한 제약 등으로 관련된 주제로 관련 선행연구가 많았던 사례를 선정함으로써 기존의 선행연구를 본 연구논문의 자료로 활용하여 심층적인 분석이 가능하도록 하였다. 특히 수원시 연화장과 청주시 목련원 사례는 일반적으로 성공적이라 평가받은 사례로서 성공여부의 기준이 과연 합리적이었는가에 대해서는 접근해본 적이 없다. 사례 내용을 분석하기 위한

방법으로는 문헌연구를 기초로 하고, 담당 공무원 및 지역 주민과의 면접기법을 추가로 사용하였다.

2. 분석의 초점

갈등관리의 성공에 관한 선행 연구들은 갈등발생 요인으로 결정-방어-옹호모형의 적용, 주민참여의 미흡으로 인한 민주성의 상실, 비용과 편익의 불균형으로 인한 형평성의 결여, 정보은폐 등을 제시하였다(이승철, 1994; 홍성만・박홍엽, 2006; 나태준, 2005; 이수장, 2006; 주재복 외, 2005 등). 이러한 선행연구들은 갈등발생요인에 대한 해결 여부가 갈등관리의 성공을 결정하는 주요 기준임을 암시하고 있다. 그러나 반듯이 갈등발생요인의 제거 또는 통제가 갈등관리의 성공으로 연결될지는 미지수이다.

본 연구는 선행연구들이 제시하고 있는 갈등유발요인들을 갈등관리의 성공이라는 목적을 달성하기 위해 갈등관리의 全과정 - 과정 및 결과 - 을 포괄하는 지표들로 재구성하였다. 더 나아가 본 연구는 다음의 다섯 가지 기준에 맞춰 수원시 연화장과 청주시 목련원 사례의 갈등관리가 성공적이었는가에 대해 고찰하도록 한다. 이들 기준은 타 갈등사례의 분석에 있어서도 상당부분 통용되리라 판단된다. 분석의 기준은 다음과 같다.

첫째, 갈등해결과정의 효율성이다. 힘이나 소송의 사용 없이 대화를 통해 모든 이해당사자가 합의안을 도출하였다하더라도 갈등해결에 걸린 시간이 너무 오래 걸렸다면 성공 사례로서의 가치는 매우 희석된다. 이러한 효율성의 기준은 갈등해결과정의 거래 비용[8]과 밀접한 관계를 지닌다. 즉, 갈등으로 인하여 발생한 당사자들의 기회비용, 갈등이 지속됨으로 인해 당사자 외의 일반 시민에게 끼친 비용 등이 거래 비용에 속하게 된다. 그리고 보다 많은 이익을 당사자 모두가 확보할 수 있는 합의안이 존재하였으나 그 합의안에 도달하지 못하고 더 좋지 않은 합의안에 만족한 경우에도 효율적이지 못하다고 할 수 있다.

둘째, 갈등 당사자들의 만족도(Satisfaction)이다. 아무리 빠른 시간 내에 갈등이 마무리되어 합의안이 도달되었더라도, 이해당사자들이 갈등해소과정에 대하여 만족하지 않거나 합의안의 내용에 대하여도 만족도가 매우 미약한 경우에는 합의안의 도달 여부만으로 성공 사례로서 삼기에 부족하다고 할 수 있다. 이는 '당사자들의 만족도는 절차의 설계에 관여하였는가', '갈등해소절차의 진행에 대하여 얼마나 통제를 할 수

8) 여기에는 구체적으로 화장이용률의 저하와 매장에 따른 토지이용에 따른 사회적 비용이 측정되어야 하나 여기에 관해 언급하려면 하나의 새로운 논문이 작성되어야 할 정도로 내용이 방대해진다. 때문에 본 논문에서는 주로 집행하면서 소요된 시와 지역주민의 단순비용을 위주로 언급하기로 한다.

있었는가', '절차의 진행이 얼마나 공정하였는가' 등 절차와 합의안의 내용에 대한 이해당사자의 만족도 등으로 구성될 수 있다.[9)]

셋째, 갈등당사자간의 관계(Relationships) 개선 여부이다. 빠른 시간 내에 적은 비용으로 합의안을 도출하였고 절차와 내용에도 만족스러우나 갈등 당사자들 사이에 감정의 골이 깊어지거나 관계가 악화된다면 그러한 상황은 성공사례로 평가하기엔 부족하다할 것이다. 관계가 악화된 채 갈등이 마무리가 된다면 예측하지 못한 변수에 의하여 갈등이 재연될 경우 재협상 또는 갈등의 해결이 무척 어려워지기 때문이다. 반대로 갈등 당사자들 사이의 관계가 협력적 관계로 구축된 경우에는 사회적 자본, 즉 상호간의 신뢰로 인하여 향후 일어날 수 있는 갈등 상황에 대한 대처에서 보다 효율적이고 원만하게 갈등을 해결 할 수 있는 밑거름이 될 수 있다.

넷째, 합의안의 지속성(Stability)이다. 위에서 언급한 세 가지의 기준이 충족된다고 하더라도 결국 합의안이 어떤 이유로든 지켜지지 않으면 합의안의 도출은 아무 의미가 없게 된다. 특정 당사자가 단지 합의안의 시급한 도출을 위하여 도저히 지킬 수 없는 약속을 쉽게 한 경우, 과학적 사실관계가 틀린 것으로 판명이 되어 합의안의 내용이 의미가 없어진 경우, 특정 당사자들의 합의안에 대한 지지도가 매우 약하여 정치 경제적 상황의 변화에 따라 그들의 입장을 바꾼 경우, 이해당자사들의 대표가 합의안에 서명을 하였으나 그 집단의 구성원들이 비준을 거부하는 경우 등 많은 경우에 합의안이 지속적으로 이행되거나 집행되지 않는 경우가 있다. 이러한 경우에도 그 사례가 성공적인 사례로서의 조건을 갖추지 않는 것으로 볼 수 있다. 갈등사안에 대한 합의안을 작성에는 합의안 이행 수단 및 합의안 해석상의 이견 등의 문제를 해결할 수 있는 방법도 고려되어야 하기 때문이다(지속가능발전위원회, 2004).

다섯째, 합의안의 합리성(Wisdom)이다. 갈등쟁점 및 합의안 도출이 과학적·기술적 사실관계에 근거해야 하는 경우, 사실관계는 중립적이며 전문적이고 객관적 타당성을 갖추어야 한다. 만약 부정확한 예측 및 근거에 의존한 갈등쟁점의 해소 및 합의안 도출은 공공의 정책 목표를 달성하지 못하고 실패할 가능성이 매우 커지게 된다. 즉, 위의 네 가지 기준에는 부합하지만 실제로 합의안이 해결하고자 한 정책목표를 달성하지 못했다면 그 합의안의 가치는 매우 떨어지게 된다.

---

9) 실제 2000년 시행된 의약분업의 경우 갈등당사자였던 의료계에서 의·약·정 및 의·정이 작성한 합의안을 대상으로 내부 차반투표를 시행한 결과 지역별로 차이가 있지만 대체로 70%이상이 합의안에 반대하여 국회상정이 거부되었던 사례가 있었다. 많은 분쟁의 경우 합의안에 대한 찬반여부로 만족의 기준을 평가하기도 한다. 본 연구에서는 합의에 대한 찬반여부로 객관적 만족도를 확인함과 동시에 지역주민과 시청의 사업만족도를 인터뷰한 결과를 주관적 만족도로 표시하였다.

<표 2> 분석의 초점

분석 항목	평가 지표
효율성	● 시간효율성- 입지 선정 후 준공까지의 기간 ● 비용효율성- 합의과정에 대한 기회비용의 상실여부
만족도	● 절차 만족도 ● 결과 만족도
갈등당사자 간 관계	● 사업시행 전 ● 사업시행 후
지속성	● 지자체: 합의안의 시행에 대한 법적 근거 ● 지역주민: 주민위원회의 대표성
합리성	● 합의안의 근거 ● 합의안의 구체적 사업의 시행여부

선행연구에 따르면 갈등은 시간적 흐름에 따라 변화하는 동태성을 가진 것으로 파악된다. 김도희(2005)는 갈등의 전개과정을 갈등표출기, 갈등전환기, 갈등종결의 네 과정으로 분류하였고, 박홍엽(2006)은 갈등은 생성 및 잠복기, 표면화기, 확대기, 완화기, 해소기의 5단계가 순환되는 갈등주기모형을 제시하였다. 이외에도 Pondy(1967), 유해운 외(1997), 이종열 외(1998), 주상현(2001), 고경열(2003) 등이 시간에 따른 갈등의 변화과정을 설명하였다.

본 연구 역시 갈등의 전개과정을 시간적 흐름에 따라 분석하고자 하였다. 이러한 갈등의 동태적 특성을 맞출 수 있는 평가지표로는 효율성 지표 중 시간효율성 지표와 갈등당사자간 관계지표 중 사업시행 전·후의 관계, 그리고 만족도 중 사업시행 전·후가 있었다.

Ⅳ. 수원시와 청주시의 장사시설 유치과정 분석

1. 수원시 연화장

1) 설립과정

수원시는 1962년 팔달구 인계동 1129번지에 시립화장장을 건립하여 화장로 3기(1일 처리능력 9구)를 운영하고 있었다. 그러나 1985년 이후 동수원 지역의 개발로 인하여 이 지역이 수원의 상업, 문화, 주거 중심지역으로 급부상하게 되었다. 이에 따라 기존에 설치된 화장장 시설은 노후로 인하여 심한 악취와 공해가 발생하였고, 여기에 당

시 팽배해진 지역 이기주의 현상이 시설이전에 대한 주민의 요구를 더욱 가속화 시켰다.

1991년부터 화장장 이전을 요구하는 집단 시위(13회) 및 지역주민의 청원서(5,050명)가 시의회에 접수되었고, 사태의 심각성을 느낀 시정부는 화장장이전 실무대책반(1991년 5월 20일)을 구성하여 본격적인 이전대책을 수립하기 시작하였다. 이후 1994년 10월 12일 후보지 선정에 대한 연구 용역이 이루어졌고, 3차례에 걸친 후보지 검토 끝에 지금의 이전 지역(당시 팔달구 하동 일대)이 최종 선정되었다.

그러나 입지선정과정에 있어 주민의 참여를 배제하고 일방적인 집행이 이루어진 것에 대해 이전 지역 주민들의 거센 반발(집단 시위 4회, 진정서 제출 10회 5,843명)이 일어나기 시작하였다. 이에 시 당국은 파격적인 인센티브 조건(주민공동체에 장례식장 운영권 제공, 약 160억원 규모의 기반시설 확충)을 제시하며 채 2년도 안되는 기간에 합의를 도출함으로써 1997년 12월 공사를 시작하였다.

2) 성공기준요건에 대한 충족도

(1) 갈등해결과정의 효율성

수원시는 1995년 2월 10일 수원시의회(제132회 임시본회의)에서 공유재산의결로 지금의 화장장 부지를 확정하였다. 이후 1997년 12월 공사가 시작할 때까지 이전 지역 주민들의 집단시위는 1995년 2월 ~ 3월, 단 2개월에 걸쳐 단 4회에 불과하였다.

구체적인 갈등해결전략을 살펴보면, 1995년 2월 15일 최초 시위가 발생한 당일 수원시 당국은 곧바로 '지역대책실무자 회의'를 개최하였고, 해결방안 마련에 착수한다. 이후 본격적인 협상 과정에서는 간부 공무원들을 대상으로 지역 주민들의 설득을 담당하도록 하였으며, 주민대표와의 간담회(4회, 93명) 및 주민설명회(1회, 60명)에서는 시장과 관련 국장(보건사회국장, 도시계획국장, 건설국장)이 직접 참여하는 적극적인 모습을 보였다. 또한, 1995년 11월 18일에는 반대시위대표자 10명을 선정하여 일본의 선진 화장장 시설을 견학하게 함으로써 이해당사자로 하여금 혐오시설에 대한 반감을 저하시켰다.

수원시 사례의 협상과정에서 나타난 갈등해결전략의 대표적인 특징은 협상 과정에 있어 시장을 비롯한 고위직 공무원의 직접적인 참여이다. 주민과 직접 대면하는 간담회 및 주민설명회에 지방정부의 시장 및 최고위직 간부가 직접 설득함으로써 단기간에 이해당사자들의 반감을 저하시킬 수 있었으며, 이는 결과적으로 협상기간을 단축하는데 결정적인 요인으로 작용하였다.

<표 3> 화장장 이전에 따른 집단시위 발생 현황

일 시	주요 내용
1995년 2월 15일	- 시청 앞 올림픽공원: 400명 집단 시위
1995년 2월 17일	- 이의동 청소차고지 앞: 200명 집단 시위
1995년 3월 2일	- 시청 앞 올림픽공원: 250명 집단 시위
1995년 3월 15일	- 용인군 상현리 독바위: 130명 집단 시위

(2) 갈등 당사자들의 만족도(Satisfaction)

갈등 당사자들의 만족도는 크게 결과에 대한 만족도와 절차상의 만족도로 구분한다. 수원 사례를 종합하여 볼 때 결과 만족도는 매우 높으나, 절차 만족도가 다소 미흡한 것으로 나타났다.

먼저 결과 만족도의 관점에서 보면 수원시 사례는 철저한 보상전략에 입각하여 갈등 당사자들의 실익을 만족시키려고 노력한 대표적인 사례로 평가할 수 있다.

당시 팔달구 하동 일대가 이전 지역으로 최종 선정되고 난 후 이전 지역 주민들이 가장 강력히 요구한 사항은 기반시설 확충이었다. 이에 수원시는 화장장 이전 사업비 35,591백만원 중 이전 지역의 기반시설 확충에 16,206백만원이라는 막대한 예산을 투입하여 화장장 건설공사 착공 이전에 대부분의 기반시설 확충을 마무리하였다. 또한 장례식장, 납골당 운영권을 지역주민 176명이 설립한 주민공동체법인(수원시 장례식장 주식회사)에 유상으로 임대하여 직접 운영하도록 하였다.

하지만 입지선정 과정에서 충분한 정보가 공개되지 않았고, 주민의 참여 또한 제대로 이루어지지 않은 점 등으로 볼 때 절차 만족도는 다소 떨어지는 것으로 볼 수 있다.

입지 선정의 경우 수원시는 1994년 10월 12일 후보지 선정에 대한 용역 체결 이후 3차에 걸친 용역보고회 결과를 토대로 1995년 1월 13일 3개의 후보지를 확정[10]하였다. 이후 1995년 2월 10일 단 1개월도 채 되지 않는 기간 만에 입지 선정이 완료되기에 이른다.

여기에서 문제점은 3개 후보지가 확정된 이후 선정기준, 결과 등 충분한 정보를 후보지에 공개하지 않았으며, 선정과정에 있어 해당 지역 주민들의 의견조차 수렴하지

10) 용역 1차 보고회 결과 10개 후보지가 선정·검토되었고, 2차 보고회 결과 3개 후보지(팔달구 하동, 권선구 호매실동, 장안구 이목동)로 압축되었으며, 3차 보고회에서 압축된 3개 후보지를 최종 검토한 결과를 토대로 1995년 1월 13일 최종 보고서가 발표되었다.

않았다는 점이다. 또한 최종 선정 이후 이전 지역 주민들이 요구한 입지선정 관련 정보는 도시계획 후 1년이 지나서야 공개되는 등 비현실적인 행태를 보이기도 하였다.

결국 불투명한 행정정보 공개, 입지선정에서의 주민 참여 배제와 같은 절차상의 문제점은 갈등을 증폭시키는 요인으로 작용하게 된 것이다.

(3) 갈등 당사자 간의 관계(Relationships)

수원 화장장 이전 갈등해결과정 이후 갈등 당사자 간에는 상호 신뢰를 바탕으로 협력적 관계를 구축하게 된 대표적인 사례로 평가할 수 있다.

특히 장례식장 및 납골당의 유상 임대 이후 마을 주민들이 설립한 공동체 법인은 초기 경험 미숙으로 경영상 적자가 발생하기도 하였다. 하지만 시 당국은 변함없는 신뢰를 보여주었고, 각종 재정상·경영상 지원을 통해 흑자경영으로 전환시켰다.

현재 공동체 법인에서는 매년 발생한 수익 중 일부를 수원시에 장학금으로 기부할 만큼 건전한 경영 상태를 보이며 상호 협력적인 관계를 유지하고 있다.

(4) 합의의 지속성(Stability)

갈등 당사자 상호간의 합의에 의해 도출한 약속은 지속적으로 유지하는 것이 무엇보다 중요하다.

수원 사례의 경우 비교적 빠른 기간에 합의를 이루어냈고, 이전 지역 주민에게 약속했던 각종 보상전략 등을 모두 지켰다. 이전 지역 주민의 경우에도 주민 대표 집단이 합의한 사항에 대하여 내부적인 갈등 없이 모두의 동의를 이끌어냈으며, 지금까지 지속적으로 유지되고 있다.

하지만 현재 화장장 인근 지역은 흥덕지구 개발로 인하여 지역 주민 대부분이 다른 지역으로 이전한 상태이다. 합의를 이끌어냈던 당시 지역주민의 비중이 줄어들고 새로운 주민이 유입됨으로써, 향후 합의된 사항의 이행에 있어 전혀 새로운 국면이 발생할 수도 있는 가능성을 보여준다는 점에서 주목할 만한 부분이다.

(5) 합의안의 합리성(Wisdom)

수원 화장장 이전 협상과정은 시 당국과 이전 지역 주민들만이 참여한 채 제 3자의 참여가 철저히 배제되었다. 뿐만 아니라 협상과정을 통해 합의된 사항 중 일부는 외부에 비공개되는 사항도 존재한다. 실제로 공개된 협상조건 외에 어느 정도 비공개된 사항의 합의 또한 존재하는 것이 사실이다(K과장 인터뷰 결과, 2009년 4월 7일).

표면적으로 드러나는 사항에 한해서는 분명 상호간에 철저히 이행되었으며, 의도한 목표를 달성한 것이 사실이다. 하지만 일부 사실관계를 확인할 수 없는 시 당국과 이

전 지역 주민 간 거래 조건이 존재하는 한 합의안의 합리성을 확인할 수 없으며, 이러한 거래가 존재한다는 것 자체가 의도한 목표 달성에 대해 논할 수 없는 배경으로 작용한다고 볼 수 있을 것이다.

3) 시사점

수원시 화장장 이전 갈등해결 사례는 갈등이 발생한 지 약 2년 만에 합의를 이끌어 낸 대표적인 성공 사례로 평가받고 있다. 하지만 결과적인 성공일 뿐 갈등을 해결하는 절차에 있어서는 성공하지 못한 사례로 평가할 수 있다.

결과적인 측면을 살펴보면 비교적 빠른 기간 내의 합의 도출, 이전 지역 주민의 만족을 최대한 고려한 파격적인 인센티브 전략 등에 있어서는 다른 갈등 사례에 시사점을 제공할 만하다. 또한 상호 신뢰를 바탕으로 합의된 사항에 대하여 변동사항 없이 지속적으로 유지되고 있다는 점 또한 주목할 만한 부분이다.

하지만 입지선정과정에서 해당 지역 주민의 참여를 철저히 배제함으로써 주민의 의사를 반영하려 하지 않았고, 입지선정을 둘러싼 각종 정보를 이전 지역주민에게 투명하게 공개하지 않았다. 후보지 선정부터 최종 이전 지역 발표에 이르기까지 전 과정에 걸쳐 투명하게 정보를 제공하고, 주민의 의견을 수렴하고자 노력하였다면 집단 시위 발생과 같은 극렬한 사태는 사전에 방지할 수 있었을 것이다.

2. 청주시 목련원

1) 설립과정

당초 청주시 화장장은 1966년 가경동 산87의 365평 부지에 화장로 3기를 설치해 운영해 왔으나 시설 노후 인한 붕괴위험에 따라 1985년 가동이 중지되었다. 청주시는 새로운 화장장 설치를 위해 여러 곳을 후보지로 물색해 왔으나 지역주민들의 반대로 사업이 진척되지 못했다.

그러나 시는 후보지로 떠오른 월오동 지역 주민들과 1989년부터 모두 200여 차례에 걸쳐 현장대화를 갖고 주민대표를 전국 화장장에 견학을 보내는 등 끊임없이 설득을 하고 경로당 신·개축과 어린이 놀이터 조성, 농로 포장 및 진출입로 확장, 주민의 목련원 채용 등 다양한 인센티브의 제공 등으로 2005년 말 '화장장 건립 반대 투쟁위원회'를 화장장 건립을 위한 '주민협의체'로 전환시켜 주민 찬반투표에서 90%이상의 찬성을 얻어냈다.

2008년 10월 완공된 화장장은 7만 8000㎡규모의 화장로 8기와 1만위를 안치할 수 있는 납골당을 갖추고 있다.

2) 성공기준요건에 대한 충족도

(1) 갈등해결과정의 효율성

청주의 경우 기존에 운용됐던 화장장인 정수원의 폐쇄가 1988년에 이루어진 후 화장을 위해 지역주민이 인근 충주, 대전, 김천 등을 이용하면서 타 지역 이용주민에 대한 비용부담과 장거리 이동에 따른 불편 등이 발생하자 그 필요성이 증대되었다. 때문에 화장장 건립에 대한 의지가 표출되기 시작하였다. 사실 1984년부터 관할지역내 화장장 유치를 위한 활동을 벌였으나 지역주민들의 반대로 철회하였고 5억여원의 사업비를 다시 중앙정부로 환납하는 등 20여 년간 별다른 진행사항 없이 사업은 흐지부지 되었다.

본격적으로 화장장 건립을 논의한 것은 2002년이었다. 시장의 사업에 대한 의지가 표출되자 구체적인 진행과정은 일사천리였다. 부지선정은 월오동 외 지역에 14개소의 후보지를 2003년 1월에 선정하고 6개소로 압축한 후 평가를 통해 2개월 후인 2003년 3월에 최종후보지로 월오동을 낙점하였다. 사실 시는 기존 묘지공원이 있던 월오동을 최적의 장소로 미리 내정하였기 때문에 다른 지역에 대한 후보지 선정은 형식적인 것이었다. 이후 2005년 첫 기공식까지 걸린 기간은 3년 남짓으로 비선호시설의 입지에 관한 갈등기간이 상당히 짧았다고 볼 수 있다.

설치 과정에서 나타난 비용은 크게 법정다툼이 있었던 당시의 변호사 비용[11]과 지역주민들의 집회에 따른 시위도구 구입을 제외하고는 양측 모두 큰 지출은 없었던 것으로 파악된다. 특히 200여 차례가 넘는 갈등당사자간의 대화의 대부분은 농업과 축산업을 위주로 하는 지역주민의 생계를 부담시키지 않기 위해 공무원들이 일과를 끝낸 밤 10시 이후에 이루어져 대화로 인한 기회비용상실은 그다지 이루어지지 않은 것으로 보인다.

(2) 갈등 당사자들의 만족도(Satisfaction)

청주시 화장장 반대위원회는 초기에는 월오동 지역 주민들로 구성되었지만 월오동의 적은 인구구성(인구 1,415명, 세대 수 390세대)으로 인해 이들 뿐 아니라 인근 산성동 것대마을 및 청원군 낭성면 주민 등 7개 지역 주민들과 함께 연대하였다. 하지만 공무원과의 설치에 대한 유대관계를 형성하고, 구체적 보상책을 협의하는 단계로 접어들자, 월오동 지역 주민들은 자발적으로 인근 지역과의 유대를 분리하였다. 때문에 시의 구체적인 지원책 및 합의안은 주로 월오동 지역주민만을 대상으로 하였다. 결과적으로, 시가 위임한 시설물 유지 사업에 따른 이익 발생과 화장장 내 분골작업을 맡는 직원을 제외하고 전원 지역주민을 우선으로 채용하는 고용창출효과 때문에

11) 패소한 지역주민들은 변호사고용비용을 시에 청구하였으나 시는 관련근거가 없다는 이유로 철회하였으며 결국 지역주민들이 감당하는 것으로 마무리되었다.

월오동 지역주민들의 만족도는 높았다. 합의안 작성 이전에도 시설의 건립에 대한 주민찬반투표에서 찬성이 90%를 넘어 사전 만족도도 높았다. 시의 입장 역시 20년간 숙원사업이던 화장장을 건립하였기에 갈등당사자간의 결과 만족도는 높았다 할 수 있다.

하지만 다른 비선호시설의 부지선정과 마찬가지로 부지선정과정에서 시는 DAD형태를 따랐고, 정보공개도 미흡하였기 때문에 절차만족도는 낮은 편에 속하였다.

한편 또 다른 갈등당사자인 산성동 및 낭성면 주민에 대해서는 보상체계가 없었기 때문에 갈등 요인이 여전히 남아있었다.

(3) 갈등 당사자 간의 관계(Relationships)

청주의 갈등 당사자는 시민단체 등 제 3자의 개입이 거의 없는 시와 지역주민 간의 갈등 구조였다. 여느 비선호시설의 입지과정에서와 마찬가지로 이들은 초반 부정적인 관계를 가졌다. 이는 97년 완공된 묘지공원의 조성 시 주민들이 시에 요구한 사항 중 석물[12]과 식당운영권이 당시까지 이행되지 않았고, 시장의 화장장 건립 취소 번복, 화장장 건립에 따른 보상시설의 설치에 관한 예산이 청주시 1년 예산에 절반을 넘는 3천여억 원으로 책정하는 등 보상대책이 과대 포장되어 시 당국에 불신을 가지고 있었기 때문이다.

시는 청사인근에서 개최된 시위에 대한 방어적 개념으로 최소한의 경찰력과 자체 방호인력을 동원하고, 근본적으로는 대화를 통해 해결한다는 의도를 가지고 있었다. 또한 기존 묘지공원조성당시 실무담당자를 팀장으로 임명하고 월오동 출신 공무원을 팀원으로 배치하는 등 대화의 효율성을 높이기 위해 주력하였다. 지역주민 역시 격렬한 대규모의 시위보다는 지역주민들로 구성된 소규모의 시위를 위주로 갈등을 표출하였다.

이들의 관계는 과대 포장된 보상대책에 대해 청주시가 잘못을 인정한 후부터 달라지기 시작하였다. 담당공무원들이 지역주민들과 지속적으로 만나고, 이행 가능한 구체적 보상사업의 약속과 주민의 요구사업에 대한 수용가능여부, 불가능한 경우에는 합당한 근거와 이유를 제시하였다. 특히 조례제정을 통해 2005년 1월 지역주민들에게 넘겨준 석물운영권은 지역주민들과의 관계개선에 큰 영향을 주었다. 당시 이러한 행보는 법에 저촉되는 것으로 매년 중앙정부 (행자부)로부터 주민들에게서 석물운영권을 회수하라는 원상복귀조치명령을 받았음에도 불구하고, 이를 거부하면서까지 지역

12) 무덤 앞에 돌로 만들어 놓은 여러 가지 물건. 석인(石人), 석수(石獸), 석주, 석등, 상석 따위를 말함. 2008년 개정된 「장사등에 관한 법률」에는 혐오시설으로 인식되어 기피하여 왔던 장사시설의 설치와 조성에 관한 사업의 원활한 추진을 위하여, 해당 지역주민에게 시설 운영권과 기금 등을 지원할 수 있는 규정을 신설하였다. 이전에는 공동묘지의 석물운영에 관한 권한을 민간에게 넘기는 것이 금지되어 있었다.

주민과의 관계개선에 상당한 노력을 기울였다. 이러한 행태는 주민들의 인식을 긍정적으로 점차 바꾸게 하는 계기가 되었다.

화장장 개장 이후 관련시설에 대한 사업운영으로 이익이 발생하자[13] 갈등당사자였던 지역주민은 청주시청을 찾아 당시 관련공무원들에게 감사패를 증정하고 마을 행사에 초대하는 등 우호적인 관계를 유지해 나가고 있다.

하지만 이미 서술하였다시피 청주시는 월오동 외 지역주민에 보상에 대한 법적근거[14]가 없고, 자치구역을 넘어서는 월권행위가 될 소지[15]가 있기 때문에 이들과의 관계를 위한 행동은 나서지 않았다.

(4) 합의의 지속성(Stability)

청주시의 사례에서는 예상치 못한 '제3자(개인사업자)'의 발생 때문에 합의 이후 합의안의 지속에 관한 분쟁이 발생하였다. 시는 주민들에게 보상사업 중 하나로 노인복지마을 사업 건립을 약속하였는데 2006년 '제3자'인 개인사업자가 월오동에 실버타운의 건립을 추진하자 주민들은 이를 협정 위반으로 보고 법원에 '화장장공사중지가처분 신청'을 제출한 것이었다. 비록 법원에서 원고패소판결을 받았지만 시는 앞으로 발생할지 모를 유사사례에 대한 해결책을 준비하지 않아 합의안의 지속적 이행에 따른 갈등의 불씨는 여전히 남아있었다.

합의안의 지속성을 유지하기 위해 지역주민은 변호사의 '공증'을 받자는 의견을 제시하였지만, 관례상 변호사를 지방공무원 5급 사무관으로 대우하는 시의 입장에서는 시장의 직인만으로도 충분히 법적 효력이 있다는 주장을 내세워 이를 무마하였다. 대신, 시에서는 담당공무원이 전출되어도 합의안의 내용을 지속시키기 위한 근거로 도시계획법의 개정을 약속함으로써 지속성을 높이기 위해 노력하였다. 실제로, 합의안 작성이후에는 화장장 추진 관련 공무원의 수를 증가시켰다.

한편 주민협의회는 임원 10명이 협정식에 참석하여 협정서에 날인하였으며 날인 하루 전에는 주민협의체 간부들이 모여 위원장의 재신임을 투표 90%이상의 간부들이 재신임에 찬성함으로써 위원장의 대표성을 확인하였다.

(5) 합의안의 합리성(Wisdom)

---

13) 청주시 추산 연 2억원 이상

14) 쓰레기 매립장이나 소각장 등의 시설은 폐촉법이나 환경영향평가에 의거해 반경 2키로미터, 300미터 등 주변환경에 대한 보상근거가 있지만, 화장장 같은 기피시설은 관련근거가 되는 장사법에 이러한 인근지역에 대한 보상을 언급하지 않고 있다.

15) 청원군 낭성면 주민들은 2005년 7월에 청주시가 낭성면 일대 주민들에게 화장장 설치에 따른 피해보상을 해줄 것을 내용으로 하는 진정서를 국민고충처리위원회에 제출하였으나, 위원회는 청주시의 관할범위를 벗어나는 사안인바 권리를 침해하였다고 보기 어렵다고 의결하였다.

주민과의 온전합 협의는 합의안의 작성이라는 형태로 나타난다. 시는 지역주민들과 지속적으로 만나면서 보상사업의 약속과 주민의 요구사업에 대한 수용가능여부, 불가능한 경우에는 합당한 근거와 이유를 제시하였기에 지역주민들의 반대는 더 이상 명분을 찾을 수 없었다. 때문에 2004년 이후 반대위원회가 발전협의회(월오동 주민협의체)로 개명되는 등 변화 과정을 가졌다.

특히 보상체계에 대한 근거를 얻기 위해 2억여원을 들여 충북대학교에 용역의뢰를 맡겼으며 이의 결과를 토대로 보상사업에 대한 사항을 구체적으로 작성해 나갔다. 비록 용역결과처럼 3천억원대의 보상사업을 시행하지는 못하였으나, 주민들과의 협의를 통해 사업의 큰 틀은 유지하고 집행하였다. 이는 지역주민들이 받아들일 수 있는 합리적 내용의 합의안이 작성되었다는 것을 뜻한다.

3) 시사점

청주 '목련원' 사례의 경우 부지선정이후 비교적 단기간내에 준공되었지만, 기존 화장장의 폐쇄 이후 화장장이 다시 설치되기까지 오랜 기간(23년) 걸렸다는 점을 감안하면 시간에 관한 효율성은 그다지 높지 않았다고 할 수 있다. 하지만 갈등과정에서 발생한 기회비용의 손실을 최소화하고, 지역주민들의 편의가 증가하였다는 점에서는 비교적 성공적이었다고 평가할 수 있다. 또한 갈등해결과정에서 나타난 비용은 지역주민들이 고루 분담하고, 법적 근거 내에서 청주시에서 지원할 수 있는 금액(이를테면 시위에 동원되기 위해 제공된 버스나 협정체결 이후 주민협의체와 반대위원회간의 갈등을 줄이기 위한 단합대회 비용 등)은 적극적으로 지원함으로써 각자의 비용부담이 최소화된채 갈등이 해결되었다고 볼 수 있다. 시와 월오동 지역주민 간 전반적인 만족도도 높고 관계도 우호적으로 지속되었으나 또 다른 이해당사자인 월오동 인근지역 청원군 낭성면 주민과의 관계는 여전히 불편하게 남아있어 앞으로도 갈등요인이 발생할 확률이 높았다. 특히 최근 10여 년간 청주시와 청원군의 통합이 논의되고 있는 만큼, 만일 시군통합이 이루어진다면 자치권의 월권이라는 이유로 보상을 하지 않았던 낭성면 주민들은 새로운 갈등의 씨앗이 될 것으로 여겨진다.

한편 시는 합의안의 지속성을 유지하기 위해 법 개정을 시도하였고, 지역주민 역시 위원장의 대표성을 확인하기 위해 자체 투표를 실시하는 등의 행보를 보였다. 연구용역을 근거로 작성한 합의안은 수정 가능한 범위 내에서 양측이 모두 받아들일 수 있는 수준이었다.

결과적으로 청주시 갈등관리는 시와 월오동 지역주민간의 갈등관리에서는 성공적이었지만 지역주민들과의 갈등관리는 유보적 입장을 취함으로써 여전히 갈등의 불씨로 남아있었다. 따라서 완전한 성공으로 보는 것보다는 이해당사자간의 관계에서만 한정

지어 성공으로 보는 것이 타당하다 하겠다.

3. 평가지표에 관한 분석결과와 시사점

1) 분석결과

두 사례 모두 전반적으로 관련 선행연구의 결과처럼 무난한 갈등관리로 사업의 유치에는 성공했지만, 몇 개의 분석지표에서는 실패도 나타나 완벽히 성공했다고 하기에는 한계가 있었다. 먼저 시간 효율성의 측면에서 청주 목련원은 기존 화장장 폐지 이후 새로운 부지를 선정하기 까지 너무 오랜 시간을 소비했다는 점에서 성공적이라고 보기 어렵다. 그러나 부지선정이후 빠른 기간에 준공을 마쳤다는 점에서 플러스 요인을 얻어 보통수준으로 보았다. 만족도 측면에서 수원 연화장은 전형적인 DAD모형의 적용으로 인해 절차상 지자체와 주민 간 마찰이 발생한 것으로 나타났다. 지자체와 주민간의 관계 항목에서는 사업 시행 전 지가하락, 환경오염 등의 갈등 유발요인으로 인해 대립하게 되면서 두 사례 모두 실패한 것으로 분석되었다. 합리성의 측면에서는 수원 연화장의 경우 주민 측의 대표자들에 대한 지지도가 확인되지 않아 완벽한 주민의사를 반영하지 못하였다.

<표 4>는 수원 연화장과 청주 목련원을 분석한 결과를 간략히 정리한 것이다.

<표 4> 사례 분석 결과

분석 항목		수원 연화장	청주 목련원
효율성	시간	○	△
	비용	×	○
만족도	절차	×	○
	결과	○	○
관계	사업시행 전	×	×
	사업시행 후	○	○
지속성	지자체	○	○
	지역주민	○	○
합리성	합의안의 근거	△	○
	사업시행 여부	○	○

○=성공, △=보통, ×=실패

2) 시사점

두 사례는 모두 제3자의 개입 없이 당사자 간 협상이라는 방식을 통해 갈등을 해결했다는 점, 부지선정이후 합의안(협정서)작성까지 기간이 짧게 소요되었다는 점, 화장장이라는 점 등 몇 가지 공통점을 가지고 있다. 이러한 결과가 나온 것은 목련원 사업 초기 연화장이 벤치마킹 대상[16]이었기 때문이다.

하지만 연화장과 목련원은 다음과 같은 점에서 차이를 보였다. 첫째, 연화장의 경우 목련원과는 다르게 부지선정 등 갈등해결과정에서 관련 정보를 비공개함으로써 전형적인 DAD(Decide-Announce-Defend: 결정-공포-방어)방식이 나타났다. 목련원은 부지선정 초반 정보공개를 꺼려했으나, 정보의 공개 없이는 협상의 여지가 없음을 인식하고 거의 모든 진행과정을 주민들과 함께 공유하는 주민참여 (Public Involvement)나 협력적 문제해결(Collaborative Problem Solving)방식으로 진행하였다.

둘째, 연화장은 갈등대상 지역주민이 170여명 내외여서 비교적 협상과정이 용이하였으나, 목련원은 월오동 지역주민이 1500여명에 이르고, 월오동 지역 외 기타 주민들도 다수 존재해서 이해관계자가 복잡했다. 때문에 월오동 지역 이외의 주민들에게는 화장장 건립에 따른 협상할 필요가 없다는 인식으로 인해 갈등의 여지를 남겨두었다. 특히 보상에 대한 지역적 범위의 근거가 모호하였다.

Ⅴ. 결론

국가 뿐 아니라 시나 군 같은 지역단위에서 역시 도시를 운영하는데 있어 비선호시설의 설치 및 운영은 필수적인 요소이며, 이 과정에서 지역주민과의 갈등은 필연적인 것으로 인식되고 있다. 과거에는 갈등에 대한 고려 없이 주로 정부의 공권력 등을 앞세워 '밀어붙이기식 행정'으로 시설을 설치하였다.

하지만 지방자치시대가 도입됨에 따라 더 이상 정부의 '밀어붙이기식 행정'은 통하지 않게 되었고, 갈등의 당사자가 중앙정부에서 지방자치단체로 넘어오게 되었다. 이후 비선호시설의 설치를 둘러싸고 갈등 당사자가 된 지자체가 '성공적'으로 시설을 설치한 유사사례에 대해 벤치마킹하거나 지방자치단체 간 컨설팅을 받는 경우가 늘어나고 있다. 하지만 '성공적'이라는 평가는 구체적 기준 없이 주로 해당 지자체의 자평이 중심이 되었다.

본 연구는 이러한 맥락에서 비선호시설의 설치과정이 성공적이었다고 평가된 수원과 청주의 화장장 건립 사례를 중심으로 갈등의 성공적 관리를 위한 지표를 만들어

16) 청주 목련원의 벤치마킹대상은 수원 연화장과 부산 영락공원 이었다(청주 인터뷰 中).

평가해보았다. 평가지표에는 기본적으로 작성된 합의안을 중심으로 효율성, 지속성, 관계, 만족도, 합리성이 포함되었다.

본 사례들은 협상을 통해 비교적 빠르고 비폭력적인 갈등해결과정을 보여줬다는 점에서 의의를 가질 수 있으나 다음과 같은 성공으로서의 한계점도 가지고 있었다.

수원 연화장은 절차상 만족도가 낮고, 청주 목련원은 협상에서 배제된 주민과의 만족도와 관계가 낮게 나타나는 것으로 나타났다. 특히 청주 목련원의 경우 청원군 낭성면을 제외한 나머지 청주지역 주민과의 갈등관계에서 지역에 대한 구분을 뚜렷이 하지 않아 갈등의 불씨를 남겨두고 있었다.

본 연구는 갈등이 성공적으로 관리되었다는 평가가 사업의 결과적인 성패에 의해서 결정되는 것은 바람직하지 않음을 시사하고 있다. 더 나아가 갈등관리의 성공은 전과정을 관통하는 매우 세밀한 관리가 필요하며 각 단계에 적합한 지표에 따라 관리될 필요가 있음을 보여주고 있다.

그러나 본 연구는 청주목련원에 비해 상대적으로 오래전 설치된 수원 연화장의 관련 자료가 거의 남아있지 않아 보다 구체적으로 정량화 할 수 없었기 때문에 연구 결과가 주관적이었다는 한계를 가지고 있다.

<참 고 문 헌>

경북일보. 2008년 7월 31일, 「구미시의회 기획행정위, 장묘문화 개선 '총력'」.

고경훈. (2003). 선호시설 유치와 관련된 정부간 정책갈등, 「한국정책학회보」 12(3).

권경득 외. (2004). 수자원 이용을 둘러싼 지방정부간 갈등요인 및 관리전략 분석: 장곡수취장 설치사례를 중심으로, 「한국사회와 행정연구」 15(3): 551-580.

강규범 외. (2006). 장사시설 입지에 대한 주민 의견: 시흥시를 중심으로, 「한국토지행정학회보」 13(2): 67-89.

김경혜. (2007). 「서울시 장사시설 수급 계획 및 정책방향」. 서울시정개발연구원

강인호 외. (2005). NIMBY와 PIMFY입지의 지방정부간 갈등관리: 공항건설과 외국어고입지갈등구조 비교연구, 「한국지방자치학회보」 17(2): 137-166.

김경배(2005) . 한국 대체적 분쟁해결제도(ADR)의 제도화 및 발전방안에 관한 연구, 「산업경제연구」. 18(1): 251-274.

김근식. (2008). 비선호시설 건설정책에서의 딜레마 형성과 해소에 관한 연구: 원자력발전소 건설정책을 중심으로, 「정부학연구」 14(4): 83-121.

김도희. (2005). 주민배심원제를 통한 비선호시설 성공적 입지사례의 정책적 함의: 북구 음식물자원화시설 유치사업의 실증적 분석을 중심으로, 「한국정책학회보」 Vol.14(3): 261-284.

_____. (2004). NIMBY와 PIMFY 시설입지정책의 갈등구조 비교분석: 북구 화장장 유치사업과 경부고속전철 울산역 유치사업 사례를 중심으로, 「한국정책학회보」 13(1): 157-188.

김선기 외. (2008). 「지역갈등사업의 협력 원활화 종합대책」, 한국지방행정연구원 연구보고서.

김선기 외. (2008). 「지역 간 협력사업의 활성화 촉진방안」, 한국지방행정연구원 연구보고서.

김영평. (1991). 「불확실성과 정책의 정당성」, 고려대학교 출판부.

_____. (2002). 정책갈등의 양상과 갈등 관련자의 윤리적 대응, 「정부학연구」 8(2): 113-143.

김용철. (1998). 님비와 핌피현상의 정치적 갈등구조, 「한국정치학회보」 32(1): 87-109.

김장기・신윤창. (2008). 지방정부간 협력관계의 활성화 요인 연구. 「한국비교정부학보」, 12(1): 121-138.

김재복. (2001). 님비(NIMBY)현상 해결사례: 수원시 화장장 이전건립 사례 중심으로, 「도시문제」 36: 60-68.

_____. (2006). 님비(NIMBY) 현상 해소방안: 수원시 화장장이전 건립 사례 중심으로, 「지방행정」 55: 45-54.김학린. (2008). 분쟁해결전략의 결정요인에 관한 경험적 연구: 인과구조에 대한 탐색, 「단국대 분쟁해결연구센터 중점연구소 중점연구과제 3차년도 1차학술회의」.

김형락 외(2009). 공공갈등 조정과 해결 유형에 관한 연구: 장시시설 입지갈등을 중심으로, 「한국행정학회 2009년도 하계학술대회 발표논문집」.

나태준. (2004). 「갈등해결의 제도적 접근: 현행 갈등관련 제도분석 및 대안」, 한국행정연구원 연구보고서.

남진권. (2008). 건설산업에서의 ADR 활성화 방안. 「경영법률」 18(4): 1-72.

「뉴시스」. 2007년 9월 26일, '청주 목련원'내달 11일부터 본격 가동.

「_____」. 2007년 10월 10일, 청주 목력원, 오늘 개관.

「_____」. 2008년 9월 19일, 청주 목련원, 전국 장사시설 모범사례로 뜬다.

「_____」. 2009년 2월 17일, 청주목련공원내 1만기규모 자연장지 본격 조성.

「동아일보」. 2008년 10월 21일, 님비 해결, 청주시에 물어라.

라미경. (2006). 지역사회 문제를 둘러싼 행위자간의 갈등과 그 해결방안: 청주 화장장 건립을 중심으로, 「NGO연구」 4(2): 49-73

박종화 외. (1996). 「지역개발론」. 박영사.

박종구 외. (2009). 비선호시설의 입지선정 갈등발생 요인에 관한 연구: 장사시설의 입지찬성 인식 형성 영향요인을 중심으로, 「한국지방자치학회 동계학술대회」.

박중훈 외. (2003). 「갈등조정기구의 기능과 역할」. 행정안전부 연구 보고서.

박형서 외. (2004). 「공공시설 입지갈등이 지역사회에 미치는 영향 연구」. 국토연구원 연구 보고서.

박호숙. (1994). 「정책갈등과 지방의회의 조정 역할」. 박사학위논문, 고려대학교 대학원.

_____. (2000). 「지방자치단체의 갈등관리」. 다산출판사.

박홍엽. (2006). 「국군기무사령부 과천이전 갈등사례 연구보고서」.

박희정. (2002). 비선호시설의 입지와 정책갈등. 「한국장례문화학회 학술대회 논문」.

백종섭. (2001). 서울시 추모공원 건립정책의 갈등원인과 해결방안, 「한국사회와 행정연구」 13(2): 191-216

「세계일보」, 2008월 12월 29일, '님비 극복' 청주화장장 벤치마킹 붐.

심준섭. (2008). 님비(NIMBY) 갈등의 심층적 이해, 「한국공공관리학보」 22(4): 73-97.

안혜원 외(2009), 정책인식프레이밍 관점에서 새만금 사례와 동강댐 사례의 갈등 비교연구, 한국콘텐츠학회논문지 9(3): 270-277.

연합뉴스, 2007년 10월 10일, 「청주목련원 공사 마치고 드디어 개관」.

_____, 2007년 12월 31일, 「청주시, 올 한해 10대 뉴스 선정」.

_____, 2008년 9월 19일, 「"벤치마킹하자" 청주화장장 '각광'」.

유해운. (1997). 님비의 분석틀에 관한 연구, 「인문사회과학연구」 1: 155-198.

윤준상・이종상. (2008). 도농 복합지역주민의 생활양식 변화에 따른 갈등요인 분석. 「한국비교정부학보」, 12(1): 139-160.

이달곤. (2005). 「협상론 - 협상의 과정, 구조, 그리고 전략」, 서울: 법문사.

이동찬. (2007). 재판 외 분쟁해결수단으로서의 공법상 조정. 「한국비교정부학보」, 11(2): 333-350.

이만형 외. (2007). 화장장시설에 관한 입지갈등 관리모형 구축, 「한국시스템다이내믹스 연구」 8(1): 67-95.

_____외. (2006). 비선호시설 입지에 관한 프로젝트 지체의 인과구조와 유량-저량 모형, 「한국시스템다이나믹스 연구」 7(1): 91-118.

이민창. (2005). 정책갈등현상의 제도론적 해석: NIMBY 사례를 중심으로, 「한국정책학회보」 14(1): 71-96.

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

이승철. (1996). 지방정부와 주민간의 갈등관리 방안 모색: 비선호시설 입지정책을 중심으로, 「한국행정논집」 8(3): 1-17

이종열 외. (1998). 지역개발과정상 지방자치단체간 갈등분석과 관리전략, 「한국정책학회보」 7(3).

이중훈 외. (2007), SD를 이용한 화장장 입지결정 관리모형 구축: 청주 목련공원 중심으로, 「한국시스템다이내믹스학회 춘계 학술대회」.

이진복 외. (1993). NIMBY 극복을 위한 정책적 제언: 혐오시설 설치와 주민의 저항을 중심으로, 「한국정책과학학회보」 3: 99-127.

장세훈. (1999). 도시생활환경을 둘러싼 국가-주민관계의 변화와 전망: 혐오, 위해시설

기피현상(NIMBY)에 대한 국가정책을 중심으로, 「공간과 사회」 11: 170-210.
정덕주. (2007). 부산광역시 장사시설 수급관리의 정책방향, 「한국지방자치학회보」
정주용. (2007). 비선호시설 입지수용성 향상을 위한 지방정부의 역할 탐색: 제천시 자원관리센터 부지 선정 사례를 중심으로, 「한국정책학회보」 16(2): 255-280.
정창훈. (2008). 소각장 입지를 둘러싼 정책 수용성에 관한 연구, 「환경정책」 16(1): 5-28.
조승현. (2005). 위험시설입지와 관련된 주민: 정부 간 갈등에 관한 연구, 「정치정보연구」 5(2): 195-221.
주경일. (2007). 행정구역갈등과정에 대한 전략적 프레이밍 접근. 「한국비교정부학보」, 11(2): 181-214.
주상현. (2001). 광역과 기초정부간 정책갈등과 관리전략, 「한국행정학회 하계학술대회 발표논문」.
주재복 외. (2005). 소지역 갈등현황 및 정책과제. 한국지방행정연구원.
지병문 외. (2002). 시민참여방식을 통한 님비(NIMBY)의 해결 방안: 생활 폐기물 소각시설의 건설을 중심으로, 「한국지방자치학회보」 14(1): 181-205.
지속가능발전위원회(2004), 「갈등예방 및 해결 안내서」.
「충청신문」. 2008년 10월 28일, 청주 '목련원 화장장' 문제점 속출
「충청일보」. 2008년 9월 22일, 청주목력원 화장장 '각광'
「한겨레」. 2005년 1월 21일,「 청주화장장 다음달 착공 '첫삽'」
홍성만 외. (2006). 공공정책갈등 생성과 증폭요인 연구, 「한국거버넌스학회 2006년 하계공동학술대회 발표논문집」.
홍수정. (2008). 「정부-주민간 비선호시설 입지갈등의 영향요인에 관한 연구」. 박사학위논문, 상명대학교 대학원.
Branham, Nancy. (1993). Mediation as a Management Tool. *Business and Economic Review*, 40.
Deutch. (1973). *The Resolution of Conflict*. Conneticut: Yale University Press.
Jethro K. Lieberman & James F. Henry. (1986). *Lessons from the ADR movement*. 53 U. Clev. L. Rev. Spring: 425-426.
March, J. R & Simon, H. A. (1958). *Organizations*. New York: John Wiley & Sons, Inc..
Pondy, R. L. (1967). Organizational Conflict Concepts and Models. *Administrative Science Quarterly*. 17(3).
Robert Coulson. (1984). *Professional Mediation of Civil Disputes*, American Arbitration Association. 6.
Roger Fischer & William Ury. (1981). *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In*. Boston: Houghton-Miffin.
Schmidt, S. M. & Kochan, A. T(1972). Conflict: Toward Conceptual Clarity. *Administrative Science Quarterly*. 17(3).

Wise C. & R. O'Leary. (1997). Intergovernmental Relations and Federalism in Environmental Management and Policy: The Role of the Courts. *Public Administration Review*. 57(2): 150-159.

접수일(2009년 05월 06일)
수정일자(2009년 06월 12일)
게재확정일(2009년 07월 13일)