

# 지방정부의 비선호시설 입지선정에 대한 갈등조정 과정 분석: 서울 주모공원과 울산 하늘공원 사례를 중심으로\*

함요상\*\*

현승현\*\*\*

본 연구에서는 지방정부의 비선호시설 입지선정 과정에서 나타나는 갈등과정을 살펴보고 있다. 비선호시설인 서울 주모공원과 울산 하늘공원을 대상으로 제도분석틀(IAD Framework)을 적용하여 분석하였다.

서울 주모공원은 서울시의 갈등관리 전략 부재로 지역주민과 참여한 갈등을 빚었다. 즉, 지역주민 참여 배제, 협상보다는 법적 공방, 국립중앙의료원의 이전을 둘러싼 갈등으로 갈등조정에 많은 문제점을 노정하였다. 반면, 울산 하늘공원은 울산시가 인센티브를 먼저 제시하고, 자발적 주민참여를 유도하여 입지를 선정하였다. 특히, 울산시는 지역주민과 직접적인 협상체제를 구성하여 운영함으로써 의사전달의 왜곡 방지, 정보공유 등 성공적으로 갈등조정을 하였다.

본 연구를 통하여 확인해 볼 수 있는 정책적 함의는 다음과 같다. 첫째, 비선호시설 입지선정 과정에서는 대상지역 주민들의 사전적인 동의와 공동체 의식을 결집하는 내부적 결정기제가 필요하다. 둘째, 지자체에서는 갈등관리 전략수립, 협상체제 구축, 적절한 인센티브의 제공 등이 선행되어야 한다.

주제어: 비선호시설, 갈등관리, 제도분석틀

\* 이 논문은 2011학년도 대구대학교 신입교수 학술연구비 지원에 의하여 연구되었음

\*\* 제1저자, 대구대 도시행정학과 교수

\*\*\* 교신저자, 용인발전연구센터 책임연구원

## I. 서론

1995년 지방자치제가 본격적으로 시행되면서 지방정부와 지역주민 간의 공공 갈등은 증가하고 있다. 특히, 비선호시설 입지선정과 관련하여 첨예한 갈등으로 인하여 사업이 보류되거나 아예 사업이 중지된 사례가 빈번하게 나타나고 있다. 실제로, 하남시는 광역장사시설 건립을 둘러싼 갈등으로 하남시장에 대한 주민 소환을 추진하였으며, 부안군도 방폐장 건립과 관련해서 지방정부와 지역주민간의 갈등을 해결하고자 주민투표까지 실시하게 되었다. 또한 최근의 밀양 송전탑 건설과 관련한 주민과 한전과의 갈등사례는 이러한 문제점의 심각성을 잘 말해주고 있다. 이는 비선호시설 입지 특성상 나타나는 환경문제와 토지보상문제, 그리고 교통문제 등 지역에 적지 않는 피해가 발생하기 때문에 지방정부의 전략적인 접근이 필요하다고 볼 수 있다.

한국 사회가 민주화, 분권화 및 다원화가 진행되면서 비선호시설 특성상 정부 차원의 입지선정과정에서 과거의 협상방식이 DAD(Deside-Announce-Defend, 결정-공표-방어)으로 일반적으로 처리하기에는 한계에 봉착한 상황이다. 최근에는 주민참여방식(PI: Public Involvement) 또는 협력적 문제해결방식(CPS: Collaborative Problem Solving)으로 전환해야 한다는 논의가 활발하게 진행되고 있다(박홍엽 외, 2005: 6-19; 지속가능발전위원회, 2005: 228-385; 홍성만·박홍엽, 2006: 903 재인용).

기존 연구에서도 지방정부와 지역주민간의 갈등을 해결하기 위해서는 근본적으로 지역주민의 제도적 참여 필요성을 지적한 연구들이 많았으며(김종후·전형원·강동희, 1994; 백종섭, 2002; 홍성만·박홍엽, 2006; 김형락·최진식, 2010; 김현희·이인규, 2011), 갈등단계별로 이해당사자간의 상호작용을 입장변화에 초점을 두고 지방정부가 적극적으로 대응하는 것이 중요하다고 지적하였다(김홍희, 2008; 양승일, 2009; 김예승·홍성우, 2010; 김관보·이선영, 2010; 배귀희·임승후, 2010). 그럼에도 불구하고, 갈등당사자간의 제도적 또는 시스템적인 측면에서 갈등관리 방안에 대해서 논의하고 있으나 구체적인 갈등조정과 대응 전략에 대한 실천적인 논의가 부족하였다.

이 연구에서는 비선호시설 입지선정과 관련하여 지역주민과의 합의를 이끌어내는 데 다른 경로를 겪었던 서울추모공원과 울산하늘공원 사례를 비교분석함으로써 협상과정에서 나타나는 갈등조정과 전략에 대해서 살펴보고자 한다. 즉, 지방정부와 지역주민간의 의사소통과 협상과정 그리고 인센티브 제공에 있어서 어떤 전략적 경로의 차이가 있었는지 살펴보고, 이에 대한 시사점을 제시하는 것이 본 연구의 목적이라고 할 수 있다. 연구방법은 이론적 연구와 실증적 연구를 병행하였으며, 이론적 연구에서는 국내의 비선호시설 입지선정과 관련된 문헌과 제도분석틀(Institutional analysis and development Framework)들을 중심으로 연구를 전개하였다.

## II. 이론적 논의 및 선행연구 검토

### 1. 공공갈등과 비선호시설

정부에서는 공공갈등을 “공공정책을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌을 말한다”(공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정 제2조)고 정의하고 있다. 한편, 정용덕(2010: 4)은 정부정책에 한정하기 보다는 공공 특성을 고려하여 공공영역에서 발생하는 갈등으로서 직간접적으로서 의미 있는 영향을 미치는 갈등을 포함시켜서 봐야 한다고 주장하였다. 이와 같이 공공갈등의 외연을 확장하게 되는 원인은 공공갈등 자체가 개인 혹은 집단 간 이해의 충돌이나 가치 차이를 넘어서 사실관계에 대한 인식차이와 정체성 혼란·충돌 등과 같이 발생원이 점점 다변화되고 복잡해지는 양상을 띠고 있기 때문이다(박태순, 2010: 배귀희·임승후, 2010: 108).

일반적으로 공공갈등은 1) 사회적 대립을 반영하며 그 해결이 쉽지 않는 특징을 지니고 있으며, 2) 관련된 이해관계자의 수가 많고, 3) 참여 유형이 매우 다양하며, 4) 갈등이슈도 복합적으로 얽혀있는 경우가 보통이기 때문에(하혜영, 2010: 2), 정부 내외에서 발생하는 무수한 공공갈등(public conflict)과 그로 인해 지불하

는 사회심리적 및 경제적 비용을 빼 놓을 수 없는 게 사실이다(정용덕, 2010: 2).

공공갈등 중에서 비선호시설과 관련된 갈등이 점차 많아지고 있는 추세이다.<sup>1)</sup> 즉, 비선호시설은 사회 통념상 혐오 또는 기피하는 시설로서, 대표적인 ‘님비(NIMBY)’시설로 간주되고 있다(정지범, 2010:147). 이러한 비선호시설은 공공 시설로서 성격을 지니고 있기 때문에 해당 시설로 인하여 발생하는 편익은 고르게 나타나는 반면에 비용은 시설이 입지된 지역 주변으로 한정되어 나타나게 되어(Armour, 1991; 정지범, 2010), 비선호시설 설립주체와 입지 지역주민과의 공공갈등은 빈번하게 발생할 수밖에 없는 게 현실이다.<sup>2)</sup>

## 2. 거버넌스 분석모형으로서 제도분석 틀(IAD Framwork)

비선호시설 입지선정 과정에서 지역주민의 합의를 이끌어내기 위해서는 거버넌스적인 접근이 필요하다. 거버넌스에서는 공동 문제 해결을 위해 시민들의 참여가 절대적이라고 할 수 있다(김홍희, 2008: 5). 주민의 참여에 따라서 공식적 구조, 비공식 구조, 강제 참여와 자발적 참여, 직접 참여와 간접 참여, 참여 기간, 결정 이슈와 의제, 참여자의 범위, 영향력의 정도에 따라서 거버넌스 유형이 구분된다고 할 수 있다. 비선호시설 입지선정과 관련해서 Gray(1989)는 지역사회 동의가 필요하며, 이 과정에서 단순한 주민참여가 아닌 지역사회 홍보와 교육과정에 포함시켜야 한다고 주장하고 있다.

또한, 거버넌스는 본질적으로 정치적인 속성으로 인하여 협상과 타협 그리고

---

1) 하혜영(2007)이 공공갈등 사례 조사한 결과를 살펴보면, 1995년부터 2006년 6월까지 조사된 공공갈등사례 수는 총 337건이었으며, 이 중에서 비선호시설과 관련된 공공처리시설과 화장시설은 전체 공공갈등 사례 중에서는 각각 26.5%와 4.5%를 차지하는 것으로 나타나 타 공공갈등사례보다는 상당부분 차지하고 있는 것으로 나타났다.

2) 지역주민들의 반발이 나타나는 이유는 윌슨(J. Q. Wilson)의 규제정치 모형 중 ‘기업가 정치 모형’을 통해서 추론해 볼 수 있다. ‘왜 남이 쓸 전기를 내 집 앞에서 만드느냐’고 반발(한국경제신문, 2013.6.20)하는 모습에서 볼 수 있듯이 편익은 다수에게 확산되어 있는 반면, 비용은 지역주민들에게 집중되어 부담되는 상황이라는 점에서 지역주민들의 반발과 갈등의 확산은 당연한 결과일지도 모른다.

승자와 패자가 존재하며, 다양한 참여자들간의 상호작용에 영향을 미치는 영향에 관심을 갖는다는 점에서 제도분석틀(Institutional Analysis and Development Framework)<sup>3)</sup>은 거버넌스를 통한 분석에서 유용하게 활용할 수 있다(이명석, 2002: 329). 제도분석틀은 거시적 제도 및 중범위적 규칙을 통해 나타난 개별행동의 결과와 행동상황에 영향을 주는 조건적 환경을 설명할 수 있는 이론적 모형이다. 이 모형은 특정상황에서 개인의 행동방식 및 행동에 의해 초래되는 결과의 전체 메커니즘을 이해하고 설명한다는 점에서 의의를 가진다(최홍석 외 3인, 2004: 12).

제도분석틀의 구성요소는 물리적 속성(physical/material attributes), 공동체의 속성(community attributes), 사용규칙(rules-in-use), 행위의 장(action arena)에서의 행위상황(action situation)과 참여자(actors)<sup>4)</sup>, 이들 제반 요소들의 관계에서 나타나는 상호 작용의 패턴(patterns of interaction), 그리고 그에 따른 결과(outcomes) 등이다(Ostrom, Garner & Walker, 1994: 27-49).

첫째, 물리적 속성(physical/material attributes)이란 개인들의 상호작용이 일어나는 사회현상에 관련되는 여러 가지 자연적인 조건들을 말한다. 대표적인 것으로 개인들의 상호작용의 대상(goods)의 조건으로서, 대상이 공공재(public goods)인가 아니면 사적재(private goods)인가에 따라서 개인들의 유인구조는 매우 달라질 것이다. 둘째, 공동체의 속성(community attributes)이란 행동의 장을

3) 이명석(2006)은 제도분석틀은 합리적 선택 제도주의의 분석의 틀이라고 말하고 있다. 신제도주의의 접근들이 상호보완성(Hall and Taylor, 1996)과 다양한 이론을 통합할 수 있는 일종의 메타이론으로서의 특성(Kiser and Ostrom, 1982) 등을 고려할 때, 일반적인 신제도주의 접근의 분석틀이라고 할 수 있다. 예를 들어, 역사적 제도주의적인 접근방법을 사용하는 연구의 경우에도 물리적 속성, 규칙, 공동체 속성이 행동의 장에서 상호작용을 하는 개인의 가치관, 규범 및 선호 등에 어떤 영향을 주는지, 그리고 이러한 상호작용을 하는 개인의 가치관, 규범 및 선호 등에 어떤 영향을 주는지, 그리고 이러한 유인구조하에서 개인들은 어떤 생각을 하고 어떤 행동을 하는지를 분석하는데 제도분석틀은 유용한 분석틀을 제공할 수 있다고 보고 있다.

4) 제도분석틀은 행위자에 대한 정보 또는 가정을 구체적으로 다루고 있다. 이는 행위자의 합리성을 가정한다는 것으로 산술적 접근과 문화적 접근 등 다양한 신제도주의의 인간행동에 대한 가정을 포용할 수 있다는 것을 의미한다(이명석, 2006:251).

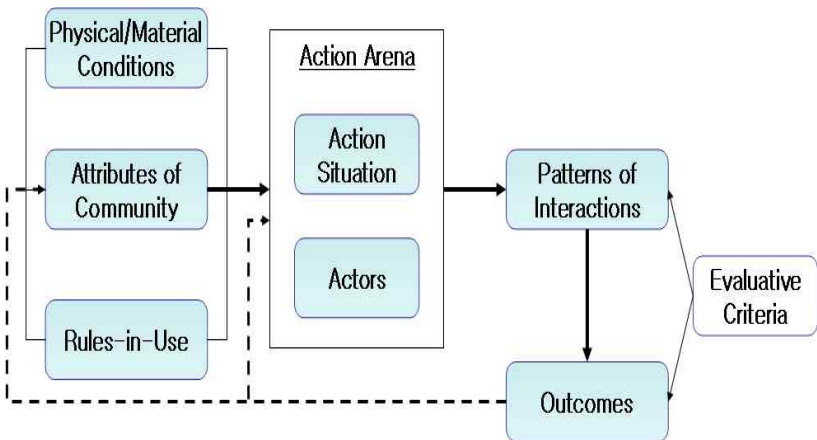
구성하는 개인들의 공동체의 특성과 이들이 공유하는 규범 등을 말한다. 마지막으로, 사용규칙(rules-in-use)이란 행동의 장에 참여하는 개인의 범위, 자격, 권한 그리고 행동의 장에서 개인들의 행동이 결집되는 절차, 행동의 장에서 개인들이 받게 되는 보상함수 등을 규정한다(이명석, 1996: 52).

개인들의 의사결정과 선택이 이루어지는 ‘행동의 장’이라고 할 수 있다. ‘행동의 장’은 개인들이 상호작용을 하게 되는 행동의 장에서 유인구조(incentive structure)를 결정하게 되며, ‘물리적 속성’, ‘공동체의 속성’ 그리고 ‘사용규칙’ 등 세 가지 구성요소에 의해서 여건이 형성된다고 본다.

그러나 여기에서의 요소들은 유인구조를 결정할 뿐, 행동의 장에서 개인들의 상호작용 결과, 즉 최종적인 결과를 나타내지는 못한다. 이 결과를 기술(記述)·이해·예측하기 위해서는 개인에 대한 가정, 즉 인간모형이 필요한데, 여기에 대한 가정이 ‘행위자’에서 이루어진다. 제도분석틀(IAD)은 규칙과 물리적 속성에 의해서 구성되는 ‘행동의 장’에서 개인들이 어떻게 상호작용을 하며 그 결과는 무엇인가를 분석한다. 이러한 분석을 위해서 제도분석틀(IAD)에서는 원칙적으로 합리적 개인을 가정한다(Ostrom, Garner & Walker, 1994; 이명석, 1996).

제도분석 틀을 적용한 연구들을 살펴보면, 주로 공유재 이용을 둘러싼 정무간

<그림 1> IAD 틀(Institutional Analysis and Development Framework)



\*출처: E. Ostrom, Gardner, and Walker(1994: 37)

갈등의 조정과 협력을 분석하였으며(홍성만·주경일·주재복, 2004), 화장시설 건립 분쟁을 둘러싼 상황을 제도분석들과 게임이론을 혼용하여 분석한 연구(김관보·이선영, 2010) 등이 있다.

### 3. 선행연구 검토

국내 비선호시설 입지갈등과 관련해서는 지방정부와 지역주민간의 갈등사례를 연구가 다수를 차지하고 있었다. 우선 김종후·전형원·강동희(1994)는 지역·집단간의 이해갈등의 요인을 살펴보기 위해서, 전라북도 내의 비선호시설 설치와 관련하여 갈등이 야기된 지역의 지역주민 및 공무원을 대상으로 설문조사를 하였다. 분석한 결과, 집행기관에서는 비일관성, 권위주의, 편향성 및 보상대책의 비현실성 등을 지적하였으며, 비선호시설과 관련해서는 지역미관 및 이미지 손상, 환경위생의 위해성, 재산상의 손실, 비용·편익배분의 형평성 상실 등으로 요약하였다. 또한, 주민참여와 관련해서는 정보접근의 어려움, 주민참여의 제한, 정보의 불신 등이 갈등요인으로 나타났다. 따라서 바람직한 이해갈등을 조정하기 위해서는 집행기관의 민주적인 행정자세로의 전환, 충분한 손실보상체계의 마련, 시설관리·운영상 문제점의 사전방지, 관련공무원들의 협상기술 향상 등을 필요하다고 주장하였다.

채경석(2003)은 영광·울진 원전 집행사례를 중심으로 정책은유와 집행대응과정을 분석하였다. 분석한 결과, 영광과 울진의 대응행태가 차이가 있었으며, 이로 인하여 두 지방정부간의 피해보상규모의 차이가 나타났다고 보았다. 즉, 지역주민의 메타포 변화<sup>5)</sup>에 따른 지방정부의 대응전략은 다르게 접근해야 하며, 무엇보다 지방정부의 적극적인 개입과 노력이 전제되어야 한다고 보았다. 반면, 김홍희(2008)는 비선호시설의 실패사례인 부안 방폐장에 대해서는 지역공동체의

---

5) 채경석(2003: 26)은 메타포에 대해서 숙련된 독해자들은 이미 기억하고 있는 이미지(image)와 시나리오들을 가지고 새로운 각도로 상황을 읽고, 그 상황에 적절하다고 여겨지는 행동을 산출해 내는 것처럼, 이미 기억하고 있는 친숙한 시나리오나 이미지를 통해 상황을 이해하려는 것으로 보았다.

식의 부족, 지역리더들의 협동리더십 부재, 담론의 장 형성의 한계 등을 지적하였다.

심준섭·김지수(2011)<sup>6)</sup>은 원자력발전소 주변 지역주민들을 갈등 프레임 변화를 분석한 결과, 정부의 지속적인 사회적 신뢰 향상 노력, 갈등관리 방안의 시각 전환, 정보전달 및 쌍방향 의사소통, 지속적인 지역지원 사업 수행 등 지역주민의 인식전환을 위해서는 정부의 지속적인 홍보노력 및 갈등해결 당사자의 지역숙원사업을 수행함으로써 잠재적 갈등을 해소할 수 있을 것으로 내다봤다.

한편, 이강웅(2008)은 비선호시설 입지갈등관리의 우선순위를 모색하기 위해서 Q-방법론에 근거하여 정책결정에 영향을 미치는 공무원, 연구원, 대학교수, 언론인, 시민단체 등 40명을 중심으로 서면조사를 실시하였다. 분석한 결과, 비선호시설 입지갈등관리를 위해서는 주민참여에 의한 합의 도출이 가장 중요하고 당사자들 직·간접 협상의 필요성과 시설·지역·사회적 여건 등에 큰 영향을 받기 때문에 이에 대한 제도적 구축방안 모색, 적절한 경제적 보상을 위한 보상체제의 제도 구축 등이 필요하다고 보았다. 그리고 사회 환경의 변화에 효과적으로 대응하기 위해서는 갈등관리시스템의 거버넌스 구축이 핵심이라고 주장하였다.

다음으로 화장시설과 관련된 연구들은 주로 갈등단계별로 이해당사자간의 상호작용에 초점을 두고 분석하고 있었다. 우선 김형락·최진식(2009)은 화장시설 입지갈등을 수원시, 홍성군, 하남시, 서울시 사례를 토대로 갈등원인과 해결방안에 대해서 분석하였다. 분석한 결과, 피해지역에 대한 적절한 보상대책, 입지선정과정에서 주민참여 보장, 갈등당사자간 의사소통, 의회 등 시민단체와의 협력, 화장시설에 대한 인식전환, 화장시설의 종합적인 관리 등을 제시하였다.

단일사례 연구에서도 갈등당사자간의 상호작용에 초점을 두고 분석하였으며, 대부분 정책옹호모형, 정책네트워크 모형 등 다양한 정책분석 모형을 활용하여 분석하였다. 대표적으로 서울시 추모공원 사례를 분석한 연구들을 살펴보면, 백종섭(2002)은 서울시의 과거 권위주의적인 틀에서 벗어나지 못하는 데 근본적인

6) 심준섭·김지수(2011)은 원자력발전소 주변 지역주민들을 대상으로 2005년부터 2011년까지 약 6년 동안 심층인터뷰 조사를 실시하여 지역주민의 갈등 프레임이 어떻게 전환되었는지를 언어네트워크 분석을 통하여 시사점을 도출하였다.



원인이 있다고 지적하였다. 양승일(2009)은 화장시설에 대한 부정적인 인식이 정책변동으로 야기되었으며, 결과적으로 정책옹호집단 간 지나치게 긴 정책변동과정으로 인하여 높은 수준의 혈세 낭비가 소요되었다고 주장하였다. 김예승·홍성우(2010)에서는 시설 타당성 검토단계에서부터 이해관계자의 협상이 필요하며, 이해관계의 차이를 줄이기 위해 다각적인 협상 또는 조정과 중재가 필요하다고 보았다. 김현희·이인규(2011)도 이해당사자간의 합리적인 합의를 위해서는 지역 주민들을 잠재적 반대자로 보는 것이 아니라 개발 사업의 주체로서 받아들여야 한다고 주장하였다.

#### 4. 분석의 틀

본 연구에서는 비선호시설 입지와 관련하여 대안적 분쟁해결 방안 중에서 협상과정(Negotiation Process)<sup>7)</sup>에 초점을 맞춰서 비선호시설의 입지선정과 관련된 논의하고자 한다. 즉, 협상은 제3자의 개입 없이 의견과 입장이 다른 당사자들이 대화를 통해 갈등과 분쟁을 해결하는 것을 의미한다.

비선호시설 관련 연구경향을 살펴보면, 주로 지방정부와 지역주민간의 단일 사례 위주로 갈등과정을 분석하는 연구들이 상당부분 존재하고 있었다(백종섭, 2002; 김홍희, 2008; 양승일, 2009; 김관보·이선영, 2010; 김현희·이인규, 2011; 김예승·홍성우, 2010; 유낙근·이원섭, 2012). 하지만, 개별사례를 분석함에 따라 갈등과정에 대한 설명력이 높았으나 비선호시설 입지선정 갈등관리 전략에 대한

7) 최근 정부정책과 관련한 갈등해소방식으로 대안적 갈등해결 또는 분쟁해결방법(alternative dispute resolution: ADR)이라고 부르고 있다. 여기서는 갈등을 폭력이나 강제적 방식이 아니라 당사자들의 해결에 대한 자발적 의지와 평화적 방법으로 갈등을 해결하는 이 과정은 당사자간의 직접 대화를 통해서인가, 3자의 개입을 통해서인가, 또 3자의 개입의 정도가 어떠한가에 따라 협상(negotiation), 조정(mediation), 중재(arbitration) 등으로 구분된다. 여기서 협상은 제3자의 개입 없이 갈등 당사자들간 대화를 통해 갈등을 해결하는 것을 의미하며, 조정은 제3자로서 조정자가 개입하여 조정안을 제시하고 합의를 유도하는 것, 중재는 조정과 유사하지만 강제력이 없는 조정과는 달리 중재안에 강제력이 있다는 것이다(이선우, 2007; 천대윤, 2005).

심도 있는 논의보다는 주로 이해당사자간의 상호작용에 초점을 두고 설명하려는 한계가 있었다.

본 연구에서는 비선호시설 입지선정 과정에서의 서로 다른 경로를 겪었던 사례를 비교·분석하여 지방정부의 갈등관리 체계와 비선호시설 입지선정 방안에 대해서 정책적 함의를 제공하고자 한다. 분석 대상으로 선정한 사례는 서울시 추모공원과 울산시 하늘공원 사례이다. 두 지방정부의 갈등관리 체계 및 비선호시설 입지선정 과정을 비교·분석함으로써 향후 지방정부의 비선호시설 입지선정 조건에 대해서 시사점을 도출하고자 한다.

최근 연구에서는 화장시설처럼 공유재 혹은 공유자원의 비배제성 및 재산권 확정의 어려움, 재화의 효용가치 비감소성 등과 같은 재화의 특성을 반영한 연구에서는 제도분석 틀을 활용하여 분석이 이뤄지고 있다(김관보, 1996; 김인, 1998; 홍성만 외, 2004; 김선경·권정만, 2008; 은재호, 2009; 김태영·김봉준, 2010; 김관보·이선영, 2010; 장현주·배귀희, 2010; 김복태 외, 2011).<sup>8)</sup> 따라서 본 연구에서는 이론적 분석틀로써 제도분석 틀을 활용하였으며, 이 분석틀의 외생요인으로서 물리적 조건, 공동체 속성, 규칙 등을 살펴보고, 이들 조건들이 이해관계자의 행위상황에 어떠한 영향을 미치는지 분석해보고, 이들 간의 상호작용 패턴의 차이에 대해서 규명하고자 한다.

첫째, 물리적 조건은 행위상황에 영향을 미치는 특정 재화와 서비스의 특성과 유형에 대한 설명으로 여기서는 비선호시설이 갖게 되는 공유재의 특성을 설명한다. 즉, 제도분석틀의 물리적 조건은 공유재의 특성을 규명하고 특정 자원이 갖는 물리적 제약을 설명해 주는 영역이라고 할 수 있다. 예를 들면, 행위자의 재산가치 변동이나 자연환경 변화 등에 따라서 이해당사자간의 행위의 장과 상호작용 과정 가운데 영향을 미치기 때문이다.

둘째, 공동체 속성에서는 행위자의 행동구조에 영향을 미치게 되는 행위규범과 행위자간 이해관계의 동질성 그리고 상호의존성 정도를 의미하기 때문에, 두

8) 제도분석틀이 갈등사례 분석에서 인용하게 되는 것은 공유재 혹은 공유자원상황에서 자원 활용의 결과를 설명하는 데 제도적 특성과 공동체 특성 등이 이해당사자간의 상호작용과 결과에 영향을 미친다는 것을 검증하는 데 매우 유용한 분석 틀을 제공해주고 있기 때문이다.

지방정부의 속해 있는 지역주민의 공동체 특성과 그들 간의 인식수준을 포함하여 살펴본다. 여기서는 해당 지역의 공동체 구성원들이 공유재 혹은 공유자원의 활용에 관해서 공유하고 있는 규범체계, 공유재와 관련된 행위자들의 이해관계의 정도 및 동질성, 공유자원에 대한 행위자의 의존 정도 및 행위자 상호간의 자원 의존성 등이 해당된다.

셋째, 규칙에서는 공식적인 규칙과 실제로 운용 또는 사용되는 규칙으로 분류하여 볼 수 있으나 본 연구에서는 법 또는 규칙의 유무와 갈등관리 매뉴얼 존재 등 공식적으로 활용된 규칙으로 한정하였다.

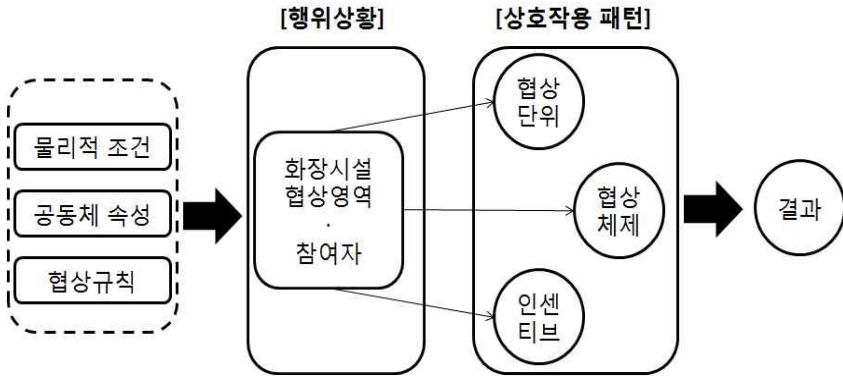
넷째, 행위상황에서는 행위자들의 상호작용 패턴에 직접적인 영향을 미치는 구조를 의미하기 때문에 행위상황에서 행위자들은 상호작용을 통해 재화와 서비스를 교환하고 문제를 해결하며, 상대방을 지배하거나 서로 간 경쟁 등을 제시한다. 특히, 비선호시설의 입지는 협상의 문제로써 일종의 게임이라고 할 수 있다. 즉, 게임의 장(field)을 어디서 열 것인가의 문제이며 이는 게임테이블이 어디에 놓일 것인가가 중요한 문제라는 것이다. 또한, 누가 게임에 참여할 것인가의 문제이다. 이는 거버넌스 체제를 어떻게 구축할 것인지를 결정해야 하는 문제이며 덧붙여 협상 체제를 어떻게 운영할 것인가의 문제도 포함하고 있다. 그리고 게임의 칩<sup>9)</sup>은 얼마나 준비되어 있는가의 문제이다. 이는 지역개발 및 인센티브의 결정을 어디까지로 할 것인지 결정해야 하는 문제로써 지역주민들에게는 가장 관심이 많고 중요하게 인식되는 문제라고 할 수 있다. 따라서 누가 이해당사자들 협상단위, 인센티브제공으로 구분하고 협상체계에서는 참여한 이해관계자들 상호간에 의사소통 통로를 중심으로 검토하겠다.

다섯째, 협상 및 조정의 결과로서 주어진 행위상황의 협상결과물, 그리고 외부적인 영향력 등의 결합에 의해 최종적으로 도출하는 과정을 비교분석하였다.

---

9) 게임의 칩은 일종의 '메타포(metaphor)'로서 각 협상자들이 협상 전에 준비하고 있는 금전·비금전적 협상조건의 최대치를 의미한다. 건설을 주도하는 입장에서는 주로 금전·비금전적 인센티브의 최대치(maximum)를 준비할 것이고 지역주민들은 금전·비금전적 인센티브의 수용가능한 최소치(minimum)를 준비하게 될 것이다.

<그림 2> 분석의 틀



### Ⅲ. 사례 개요 및 갈등과정 분석

#### 1. 서울시 서초구 서울추모공원 건립 사례분석

##### 1) 사례 개요

서울추모공원 건립 갈등은 서울시가 서초구 원지동에 화장시설 대상지로 선정하자 서초구민들이 반대하면서 시작되었다. 한편, 서초구청은 모(某)학회의 타당성 용역보고서 결과를 토대로 화장시설 건립의 반대의사를 분명히 하였다. 그러자 서울시는 국립의료원(현 국립중앙의료원) 이전과 화장시설 규모를 20기에서 11기로 축소하는 방안과 사전에 계획되었던 납골당 건립을 취소하는 방안을 포함한 타협안을 서초구청에 제시하였다. 그러나 당시 건설교통부가 추모공원 이외의 시설의 입지를 반대한다는 성명을 발표하게 되면서 국립중앙의료원 이전 자체가 무산되었고, 서초구민들은 이를 행정소송으로 제기하게 된다.

결국, 서초구민들이 대법원에서 패소하게 되면서 서울시는 다시 추모공원 사업을 추진하게 된다. 이후, 이명박 정부로 정권이 바뀌게 되면서, 국토해양부는 원지동 지역에 2만평정도의 종합병원 설치를 허용하면서 화장시설 건립은 급물

살을 타게 되었다.

<표-2> 서울시 추모공원 사업개요

○ 위 치 : 서초구 원지동 76번지 등 일대
○ 면 적 : 49,730평 (화장장 11,000평, 공원 38,730평)
○ 시 설 : 화장로(20기), 추모의 집(5만위), 장례식장(12실)
○ 사업기간 : 2001 ~ 2005
○ 소요예산 : 1,300억원(SK에서 부담하는 추모시설 건립비 약 500억원 포함)

2) 물리적 조건

우리나라의 장묘문화가 과거 매장보다는 화장하는 문화로 바뀌면서 화장률이 급격히 증가하게 되었고<sup>10)</sup>, 당시 서울시 내에는 장묘시설이 전무한 상황에서 인근 지자체인 고양시와 파주시로 이용이 몰리면서 포화상태에 이를 것으로 내다 봤다(연합신문, 2001.07.10). 장묘문화에 대한 인식이 바뀌고 있는 것은 사실이지만 여전히 비선호시설인 것도 사실이다.

또한, 자신의 재산피해가 우려로 인해 추모공원 대상이 되는 원지동 주민들의 반발은 불가피한 상황이었다. 특히, 당시 원지동 지역이 추모공원 후보지로 거론 되자마자 계약 일보직전까지 갔던 거래마저 취소되었다. 이 지역의 부동산매매는 대지의 경우 평당 4백만~6백만원, 일반 대지는 평당 3백50만~5백만원, 도로변 전답은 1백50만~2백만원, 도로에서 떨어진 곳은 30만~50만원으로 추모공원 후보지 발표 직전까지 일부 거래가 이뤄지고 있었다(중앙일보, 2001.07.10).

결국, 화장시설의 필요성에 대해서는 모두가 공감하고 동의하고 있으나 재산 가치 하락과 교통문제, 환경문제 등을 우려하여 ‘최소한 내가 사는 지역에는 없었으면 좋겠다’는 비선호시설이라고 인식하고, 화장시설이 모두가 이용하는 공

10) 우리나라의 화장률은 1997년 23.2%에서 2010년 67.5%로 10년 사이에 약 3배 정도 증가하여 매우 높은 증가율을 보이고 있다. 핵가족화와 개인의 가치관이 변화되고, 정부와 시민 단체차원의 화장장려 정책 추진 및 장사문화 개선 운동을 통해서 매장보다는 화장하는 추세로 전환되었다(김형락·최진식, 2009: 2).

유된 시설이지만 자신들의 편익을 높이거나 자신들의 소유가 아니기 때문에 시설건립을 수용하기 어려운 비선호시설이라고 할 수 있다.

### 3) 공동체 속성

서울시 화장시설이 건립 예정지인 원지동은 당시 그린벨트 지역으로서 지역주민들은 서울시로부터 그린벨트 해제에 대한 요구가 많았던 지역이었다. 이 지역주민들은 그린벨트 해제를 통한 지역개발을 우선시하는 공동체 속성을 지니고 있었다. 당시 원지동 지역은 그린벨트 구역으로 토지소유자들의 재산권에 제약이 존재하고 있었으며, 만약 그린벨트 구역이 해제될 경우 높은 지가 상승 및 재산권 행사를 기대할 수 있는 지역이기 때문에, 토지 소유주와 인근 지역주민을 응집하게 되는 계기가 되었다(이주헌·김효정, 2010: 94).

주민 최OO씨는 “주변 마을이 모두 그린벨트 우선 해제지역에서도 빠지는 등 지난 30여년간 불이익만 당해왔다”며 “3백여가구가 사는 마을에서 2백 m밖에 떨어져 있지 않은 곳에 추모공원을 짓겠다는 게 말이나 되느냐”고 말했다. ‘청계산 내곡동 화장터 건립 반대투쟁위원회’ 김OO 사무처장도 “원지동 화장터를 제 아무리 잘 가꾼다해도 국민 정서상 부동산 값이 떨어지는 것은 당연하다”며 “주민들의 재산손실을 보전할 수 있는 실질적인 대책이 마련돼야 한다”고 촉구했다(중앙일보, 2001.07.10).

이외에도 당시 서울시장과 서초구청장의 소속정당의 차이가 있었기 때문에 서초구-지역주민과 서울시장의 잠재적 갈등은 상존하는 상황이었다.<sup>11)</sup> 특히, 화장시설 선정과정에서 부지선정자문위원회의 구성원 중에서 서초구의원과 지역주민을 배제한 채 부지가 선정(중앙일보, 1999.08.10)되었기 때문에 반대투쟁에 이르게 되는 계기가 되었다.

---

11) 서울추모공원을 결정할 당시에 서울시장은 민주당 출신이었으나, 서초구청장을 비롯하여 서초구 국회의원, 지방의원 등은 대부분 한나라당 출신 인사가 많았다(김형락·최진식, 2009: 15).

요컨대, 그린벨트 해제를 요구했던 주민들의 요구에 응답한 결과가 화장시설 건립이었기 때문에 주민들로서는 수용하기 어려웠던 것이며, 여기에 정치상황적으로는 반대할 조건이 갖춰졌다는 점에서 반발이 강하게 일어났고, 그 정도도 더 컸던 것이다.

#### 4) 협상규칙 유무

당시 서울시와 지역주민간의 협상규칙은 존재하지 않은 상황이었다. 주로 입지선정과정에서 주민참여를 통한 결정보다는 정부에서 결정하고 그 결정을 발표하면 지역주민들이 그대로 수용하는 일명 ‘DAD방식’으로 진행하였다. 마찬가지로 서울시 추모공원도 지역주민간의 협상규칙이 존재하기 보다는 입지선정 후 지역주민을 설득하는 방향으로 협상이 이루어지게 되었다.

서울시 익명의 관계자는 화장시설 부지선정과 관련해서 자치구에 지역개발을 조건으로 자발적인 공모를 유도했지만 응모하는 자치구가 하나도 없었기 때문에, 주민반발이 예상되지만 비밀리에 일을 추진할 수 없었다고 밝혀 이해당사자간의 협상규칙이 존재하지 않음을 엿볼 수 있었다.<sup>12)</sup> 따라서 서울시에서는 지역주민을 의식하고 사전에 협상규칙을 제시하여 접근하는 거버넌스적 의사결정 방식이 아니라 결정된 결과를 수용시키게 하는 전략으로만 접근한 것이다.

게다가 당시에는 정부차원의 갈등관리 법령이나 매뉴얼조차 마련되어 있지 않은 상황이었기 때문에 서울시 추모공원 건립과정에서도 주먹구구식으로 진행될 수밖에 없었다. 당초 서울시 추모공원은 2001년 7월에 건립계획이었으나, 2011년 12월에 준공되어 소요된 기간만 10년 이상이나 소요되었다.

---

12) 동아일보(2001.03.21)는 “서울시는 내곡동과 원지동 일대에 제2시립화장장 및 납골공원 건립을 극비리에 잠정 확정된 뒤 반대여론을 정면돌파하기 위한 마지막 수순을 밟고 있는 것으로 알려졌다. 벽제화장장이 포화상태에 이르러 화장장 추가건립은 더 이상 미룰 수 없는 문제인데다 이를 자발적으로 유치하려는 자치구가 없는 상황에서 주민들의 반대는 어느 정도 감수할 수밖에 없다는 것이 서울시의 입장이다. 익명을 요구한 서울시의 한 관계자는 “과거 자치구에 지역개발을 조건으로 화장장 유치를 공모했지만 응모하는 구가 하나도 없었다”며 “주민 반발이 예상되지만 비밀리에 일을 추진할 수밖에 없다”고 밝혔다. “고 보도했다.

## 5) 행위상황 및 상호작용 패턴

### (1) 협상 단위

서울시 서초구 추모공원 사례는 초기 서울시와 서초구 지역주민의 갈등양상으로 시작되었고, 당시 서울시는 지역주민의 충분한 합의를 이끌어내지 못한 상태에서 화장시설 건립사업이 진행하게 되었다.

서울시는 지난해 8월 '추모공원 건립 추진위원회'를 발족한 이후 거의 1년 만에 서초구 원지동 76 일대 4만9천평을 추모공원 부지로 확정 발표했으나 해당 구민들의 반발이 거세 추모공원 건립사업이 순조롭지 않을 조짐이다. 서초구민들은 8일 대규모 결의대회를 개최한데 이어 반대투쟁 돌입을 선언했고 부지 인근 5개 마을 주민 200여명은 아예 부지 입구에 천막을 치고 농성에 들어갔다. 구민들은 또 청계산 등산로 봉쇄와 고속도로 점거시위 등 강경 투쟁계획을 세우는 등 반대가 격화되고 있으며 서초구청도 구청장 명의의 성명을 발표, 부지 선정의 백지화를 요구하고 나서 지자체간의 대립이라는 바람직하지 않은 사태로 번져가는 양상이다.(연합뉴스, 2001.07.10)

또한, 서울시의 사업추진에서 구청의 반대의견이 화장시설 건립에 장애요인으로 작용하게 되었다.<sup>13)</sup> 특히, 서초구청에서도 초기 민선자치가 시작된 이후이기 때문에 지역주민의 의견을 무시할 수는 없는 상황이었다. 하지만 서울시는 화장시설 건립계획에 대해서 사전에 서초구청과 충분한 합의를 이루지 못한 것이 화근이 되었다.

또한, 서울시에서는 이 지역에 대한 구체적인 이익과 비용에 대한 고려가 이루어지지 못하였으며, 사전에 추모공원 건립에 대한 협상안조차 제대로 마련되지 못한 상태에서 문제가 터지자 이를 무마하려는 행태까지 보였다. 대표적으로 추모공원내 설립할 계획이던 납골당을 돌연 최소화하겠다는 방침을 밝혀서 오히려 '말바꾸기' 행정이라는 언론의 비판도 받게 되었다(연합뉴스, 2003.02.05.).

---

13) 당시 서초구청에서는 모(某)학회 타당성 용역보고서를 토대로 서울시청의 추모공원 건립을 논리적으로 반박하면서 대립각을 세우는 상황이었다.



## (2) 협상 체제

서울시 추모공원사례에서는 사단법인 한국장묘문화개혁범국민협의회(이하 장개혁), 서울시, 시공사인 SK를 중심으로 협의회를 구성하였다. ‘서울추모공원 건립에 관한 합의서’(2000.08.04)의 토대로 정리해보면, 장개혁은 시민의 의견을 수렴하여 추모공원 건립부지를 선정하고, 부지선정과 관련된 자문위원단과 고문단의 구성 및 운영, 시민공청회 개최 및 의견수렴, 부지확정 및 발표 등의 업무를 담당하였으며, 서울시는 시설건립에 필요한 부지매입, 각종 인·허가, 토지보상 등의 업무를 담당하고 추모공원 건립추진협의회 운영에 필요한 예산을 지원하며, 추모공원이 건립되면 SK로부터 시설 일체를 기부채납 받아서 운영하도록 하였다. 그리고 SK는 추모공원을 건립하고 시운전 후 정상가동이 되면 시설을 서울시에 기부채납하도록 했으며, SK는 각종 시설을 설치함에 있어 그 상세한 내용에 관하여는 협의회와 합의한다고 되어 있다.

하지만, 이 거버넌스 운영체제에서는 해당 지역의 주민과 서초구청이 포함되어 있지 않았다는 것이 문제였다. 즉, 서울시, SK, 장개혁<sup>14)</sup>의 3개 기관만 참여하여 의사결정이 진행하였기 때문에 서초구청이나 지역주민의 반대는 어찌 보면 당연한 결과라고 할 수 있다. 따라서 서울시청내에서 지역주민의 의견을 반영할 만한 의사소통체계는 없었으며, 단지 지역주민은 협상의 당사자로서만 인식한 나머지 제대로 된 참여보장을 하지는 못하였다.

이처럼 공식적인 의사소통체계가 마련되지 못한 상황에서 지역주민들은 추모공원 건립반대 서명운동, 범국민결의대회, 정부기관에 항의서한 발송 등 외부채널을 활용할 수밖에 없는 상황이었다(이주헌·김효정, 2010: 95).

이렇듯 ‘게임의 장’은 결국 서울시 주도로 이루어지게 되었으며 협상에 참여하는 주체들도 화장장 건립과 관련된 직접적 이해 당사자가 아닌 제3자이거나 서울시와 ‘갑을관계’가 형성될 수밖에 없는 시공사가 참여함으로써 협상체제(system)

14) 한국장묘문화개혁범국민협의회는 장묘문화를 화장 중심으로 바꾸어나가기 위해 1998년에 창립된 시민단체이지만, 주로 전문가 자문기관의 역할을 수행하고 있는 단체로서 순수한 시민단체라고 볼 수는 없다. 또한, 몇몇 이사진은 대기업 출신들이 포함되어 있어서 장묘시설에서도 대기업이 진출해 있는 것을 확인할 수 있었다.

자체가 공정하게 구성되지 못했다는 문제점이 있었다. 특히 장기협의 참여는 서울시가 나름대로 객관성과 공정성을 기할 수 있을 참여자로 고려한 주체이지만 이사회 구성현황을 살펴보면 주로 학계와 건설업계에 있는 사람들로 구성되어 있다는 점<sup>15)</sup>에서 협의회가 일방적으로 구성되었다는 비판을 면하기 어려웠다.

### (3) 인센티브 제공

협상에서는 당근과 채찍이 중요한 전략으로 사용된다. 대부분의 협상은 인센티브가 협상성과에 결정적인 영향을 미치게 되는데 어느 정도의 당근으로 협상을 할지 결정하는 것은 매우 중요한 문제이다. 화장시설 건립과 관련하여 서울시는 처음부터 인센티브에 대한 충분한 사전(事前) 고려를 하지 않고 2001년 9월 도시계획시설(묘지공원, 화장장, 도로 등) 결정하고 발표하였다. 이에 대한 반발로 서초구민들은 도시계획시설결정 취소 소송을 제기하였고 법정공방이 진행되는 과정에서 건설교통부(현, 국토교통부)는 이 지역에 개발제한구역 해제를 결정하게 되었고, 다시한번 서초구민들은 개발제한구역해제결정 취소 소송까지 제기하기에 이른다.

이렇듯 서초구청과 지역주민의 반발이 거세지자 비로소 서울시에서는 여러 가지 보상방안을 구상하게 된다. 첫 번째는 원지동지역의 토지보상 가격을 높여주는 일종의 경제적 이익을 제공하는 방안을 마련하였고, 두 번째는 인근 도로를 확장하여 주민의 불편을 최소화하는 방안을 마련하였다.

서울시는 2001년 7월 이 일대 4만9천7백30평을 추모공원건립 최적부지로 확정짓고 같은 해 9월 도시계획시설을 결정했다. 이에 서초구 청계산 지킴이 시민운동본부 소속 10명과 서초구민 67명이 2001년 ‘도시계획시설 결정을 취소하라’는 행정소송을 제기하면서 사태가 악화일로로 걷기 시작했다.

15) 2013년 10월 현재 장기협의 임원구성 현황을 살펴보면 정OO 이사장(S대 명예교수)과 8명의 이사(주)S사 회장, E대학 총장, 전 S건설 사장, C사 사장, N출판사 대표, Y대학 법인 본부장, J내과 원장, E대학 장례지도학과장, 그리고 2명의 감사(세무사, 전 흥사단 대표)로 구성되어 있다.

결국 이 과정에서 서울시는 주민과의 협의를 통해 당초 계획했던 화장장 20기를 11기로 축소하고, 납골당은 자치구별로 설치기로 계획을 수정했다. 장례식장도 병원 내에 설치하는 것으로 가닥을 잡았다(경향신문, 2005.02.12).

세 번째는 지역발전과 관련한 시설유치에 대한 인센티브였다. 2003년 8월에는 보건복지부가 서울시 추모공원 부지에 국립중앙의료원을 건립하자고 제시하면서 협상은 새로운 전기를 마련하게 된다. 화장시설을 설치하는 것이 아니라 국립중앙의료원의 부속시설로 화장시설을 건립한다는 명분이 가능하고, 지역주민들로서도 그 지역에 국립중앙의료원과 같은 병원시설이 들어오는 것은 환영할만한 일이기 때문이다. 그래서 서울시는 서초구에 국립중앙의료원 부속시설로서의 화장장 건립방안을 제시하였고 서초구민들도 이 방안을 수용하였다. 그러나 같은 해 10월 국무조정실 조정회의에서 그린벨트 내 국립중앙의료원 설치 불가 결정을 내리면서 협상은 다시 난맥 상황에 봉착하게 되었다.

보건복지부가 을지로에 위치한 국립중앙의료원의 확장·이전 부지로 원지동 추모공원에정지로 제시하자 서울시가 이를 주민과의 ‘협상카드’로 제시해 매듭을 풀 것이 오히려 문제가 됐다. 건교부는 개발제한구역 해제 목적 이외의 사용 금지를 골자로 하는 새 개발제한구역법에 따라 국립의료원을 포함한 의료단지 이주에 난색을 표하고 있는 것으로 알려졌다. 이법은 지자체가 해제목적과 다르게 개발제한구역을 사용할 경우 시정명령을 내리고 이를 시행하지 않을 경우에는 해제조치를 철회하고 다시 그린벨트로 지정할 수 있도록 했다. 이 지역은 2002년 4월 개발제한구역에서 해제된 뒤 장묘시설로 도시계획사업실시 지구로 고시됐다(경향신문, 2005.02.12).

이러한 일련의 결정 이후에 2005년 1월 서초구민들이 서울시와 건설교통부를 상대로 제기한 소송의 항소결과가 나왔다. 항소심 선고에서 서울시·건교부가 승소하였고 2007년 4월에는 대법원 선고에서도 서울시·건교부가 승소하면서 지역주민들의 화장장 건립 반대의 수단과 명분이 약해지게 되었다.<sup>16)</sup> 이 과정에서 2008년 6월 서울시는 다시 국토교통부를 설득하여 추모공원에 종합병원 건립을

승인받았고 2010년 서울시와 보건복지부는 ‘국립의료원 신축·이전에 관한 상호 협약(MOU)’을 체결하였다. 결국, 주민들은 추모공원 설립에 동의했지만 일종의 종합병원이 같이 들어온다는 조건부 동의라고 할 수 있었다.

“당시 국내 최초로 병원과 추모공원이 함께 위치한 지역으로 거듭난다는 생각에 시의 요구를 수용했다. 하지만 처음 약속과는 다르게 여전히 병원설립은 계속해서 늦춰지고 있는 실정이다”. (중략) “오세훈 전 서울시장 시절, 시와 주민 간에 협상한 내용으로는 추모공원과 병원이 동시에 설립하기로 돼 있었다. 하지만 추모공원만이 먼저 착공에 들어갔고 주민들은 시를 믿고 병원 설립을 기다렸다”(내곡동 주민자치위원회 최한성 위원장 인터뷰, 2012. 9.18자 스카йте일리 재인용)

결국, 2010년 서울추모공원은 착공되고 2012년 1월 완공되어 개장하기에 이르렀다. 주민들은 여전히 국립중앙의료원의 이전을 요구하고 있으나 아직 국립중앙의료원의 이전은 이루어지지 않고 있다.

## 6) 결과

서울추모공원의 설립은 서초구 지역주민들의 법적 공방에서부터 시작되었다고 해도 과언이 아니다. 2001년 12월 법적인 소송이 제기되어 공방을 벌였고, 이 소송은 2007년 4월 대법원 판결이 나온 이후에 끝이 났다. 지역주민들이 제기한 소송에서 원고 패소판결이 확정되면서 설립을 주도할 명분이 생긴 것이다. 물론 이러한 과정 속에서 서울시는 430회에 걸쳐 공식적인 주민대화 시도와 150여회의 관계부처 협의를 진행하는 노력을 기울인 것도 사실이지만 이러한 노력의 성과로써 추모공원이 설립되었다고 볼 수는 없다.

결정적으로 주민들이 추모공원 설립에 동의한 것은 크게 두 가지 요인이었다고 할 수 있다. 하나는 법적 공방에서의 패소가 결정적인 이유라고 할 수 있다. 대

---

16) 대법원 판결은 법적 차원이었으나 주민들은 여전히 국립의료원의 이전을 통해서 화장시설의 부정적 이미지를 벗어나길 원했고 이에 대해 서울시도 대응하게 된다.

법원까지 가는 공방에서 패소함으로써 공식적인 반대의 명분이 급격히 줄어들었다고 할 수 있다. 그러나 이러한 이유만으로는 법적인 판단과는 별개로 주민들의 반대는 다른 논리를 제시할 수 있기 때문에 설립 동의에 대한 충분한 설명이 되기에 부족하다. 왜냐하면, 건립에 동의한 긍정적(positive)인 요인이 필요하다.

주민 동의의 또 다른 이유는 국립중앙의료원 이전이라는 병원 건립에 대한 서울시의 제안이라고 할 수 있다. 이것이 바로 설립에 동의한 긍정적 요인이다. 서울시의 보건복지부와의 협상과정과 국립중앙의료원의 이전이라는 결과에서 주민들은 조건부 동의를 하고 이것이 설립 동의의 매우 중요한 요인이었다. 그런데 현재 상황은 병원건립이 쉽지 않은 상황이며 국립중앙의료원 이전 문제도 명확하게 해결되지 않고 있는 것이 현실이다.<sup>17)</sup>

서울시의 입장에서 볼 때, 결과적으로 서울시 추모공원은 건립되었기 때문에 성공적인 사례라고 할 수도 있겠으나 내용적으로 볼 때 성공사례라고 하기엔 미흡하다. 나름의 노력에도 불구하고,<sup>18)</sup> 사전에 주민참여를 고려하지 못한 부분, 적절한 보상에 대한 고려 미흡, 인센티브 부재로 인한 주민반발, 임기응변식 인센티브 제공으로 불신의 불씨를 계속 남겨 지금까지도 주민들의 반발과 의구심을 지속시키고 있는 점 등은 비선호시설 건립에 대한 성공적 접근이라고 하기에 부족하다.

## 2. 울산시 하늘공원 건립 사례분석

### 1) 사례 개요

---

17) 국립중앙의료원은 노무현 정부 때 세종시로 이전되는 것으로 계획되었으나 현재는 서울 추모공원 부지로 이전하는 것으로 추진 중에 있다. 그러므로 정치적 상황에 따라 결정의 부침(浮沈)이 있었다는 점에서 명확한 이후의 상황을 예단하기는 어려운 것이 현실이다.

18) 서울추모공원은 주변 지역주민들의 건강과 수용성을 높이기 위해서 친환경 신공법을 대거 적용하여 건설하였다. 먼저 소각로는 매연이나 다이옥신 등 유해물질이 배출되지 않는 완전연소가 이뤄지게끔 화염이 4차례 순환 연소하도록 설계되었으며, 화장장 시설의 냉난방은 소각로에서 나오는 폐열과 지열발전기를 통해 자체 충당하고 건물의 조명을 위해 자연광 활용을 극대화하도록 하였다(서울신문, 2010.02.26).

울산시는 울산 동구에 소재한 울산공설화장장이 노후화됨에 따라 이를 대체하기 위한 종합장사시설 건립계획을 수립하고 사업을 추진하였다. 울산 북구청은 해당 시설을 유치할 계획을 갖고 추진하였으나 주민투표 결과로 인해 무산되었다. 그 후 2차로 공모된 대상지는 울주군 삼동면이었고, 지역주민들이 자발적으로 유치를 신청하여 ‘하늘공원’이라는 이름으로 건립하게 되었다. 울산 하늘공원 건립사례는 사업추진 과정에서 기존의 갈등사례와는 다른 특성을 보였으며 지자체간 협력사례로 평가할 수 있다.

<표 3> 울산시 하늘공원 사업개요

<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 위 치 : 울주군 삼동면 조일리 정족산 묘지공원 내</li> <li>○ 부지면적 : 100,000㎡(약 30,000평)</li> <li>○ 시설규모 : 화장로 10기, 장례식장 1,000평, 납골당 20,000기</li> <li>- 산골시설, 복지시설, 수의시설(매점, 식당, 화원, 휴게실 등)</li> <li>○ 사업비 : 471억원(국비 66억원, 시비 405억원)</li> <li>○ 사업기간 : 2003. 1 ~ 2012. 3</li> </ul>
---

## 2) 물리적 조건

울산시에서 1973년에 건립되어 운영한 울산공설화장장 시설의 낙후와 편의시설 부족으로 인해 많은 시민들이 불편을 겪었고, 불만의 소리가 높았다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 울산공설화장장을 대체할 종합장사시설을 건립할 계획을 수립하였다. 특히, 울산광역시의 전체 화장건수는 관내 사망에 따른 추정건수, 관외 화장 이용자 및 개장유골 및 사상자 수를 합하여 2012년 약 5,374건, 2026년 6,405건, 2041년경 7,085건에 이를 것으로 전망하였으나, 2009년의 울산광역시 화장장처리기가 4기로 5,122건을 처리하였고 1일 적정량 8건을 넘는 8.8건이었던 점을 감안하면 적어도 화장로의 수가 추가적으로 10기 정도는 확보해야 할 것으로 분석되었다(울산발전연구원, 2011).

당시 울산북구에서는 열악한 자치구 예산을 확충하기 위해 수천억원의 인센티브가 붙는 시립화장장을 유치하려 주민들의 반대로 인해, 결국 주민투표를 실

시하게 되었다. 주민투표 결과 울산북구 전체 2만9310가구 중 1만7427가구가 참가해 59.4%의 투표율을 보인 가운데 투표자 84.6%가 반대표를 던졌고, 화장시설 유치에 찬성한 주민은 2476가구(14.2%)에 불과해 무산되었다(오마이뉴스, 2006.12.07).

이렇듯, 울산시의 화장시설도 지역주민들에게 있어서 비선호시설이라는 점은 서울과 다를 바가 없었다. 또한, 화장시설을 새롭게 건립해야 한다는 당위론도 똑같이 시의 과제로 놓여져 있었던 상황이었다. 이를 위해서 울산시는 5개 구·군에 걸쳐 전문가, 학계, 시민 등이 공동 참여하는 <울산광역시장사문화개선추진위원회>(이하 울산시 장문위)를 구성하여 주변여건, 시민의 접근성, 환경성, 경제성 등을 종합검토하고 적지 선정시 지역 주민의 의견 수렴을 거쳐 최종 대상지를 확정하여 추진해 나간다는 계획을 가지고 있었다(김현준, 2001: 7).

### 3) 공동체 속성

행위자인 지역주민들의 공동체 특성과 인식을 살펴보면, 먼저, 울산시 울주군 삼동면 주민들은 낙후된 지역의 발전을 위해서 공공시설물 유치에 관심을 갖고 있었다.<sup>19)</sup> 당초 1차 대상지로 검토된 울산 북구에서 지역주민들의 반대로 시설 건립이 무산되면서 울주군 삼동면 주민들은 화장시설의 유치에 관심을 갖게 되었다.<sup>20)</sup> 특히, 울산시에서 화장시설 건립 시에 제공하는 인센티브가 주민들이 시설 유치에 관심을 갖게 되는 강력한 유인동기로 작용하였던 것이 사실이다.<sup>21)</sup>

19) 당시 울주군 삼동면 조일리 마을 청년회를 이끌었던 노OO 대표는 "당시 삼동면은 전체 면적의 90%가 녹지 등으로 묶여 있었고 댐 건설로 개발에 각종 제한을 받아 울산의 대표적인 오지로 남아 있었다. 버스는 아예 들어오지 않았고, 수돗물도 없었으며, TV도 제대로 나오지 않았다."고 인터뷰하였다(조선일보, 2012.12.28).

20) 당시 울산시에서는 2001년 1월 '구청장 및 군수업무협의회'에서 화장장 설치지역에 대한 기본 인센티브로 120억원(사업착수 후 2년 이내 지원)을 지원하고 시설 운영권을 위임한다는 조건하에 입지를 공모하였다(김현준, 2001: 6).

21) 울산시에서는 대상지 선정이 무산되면서 주민지원사업비를 200억원으로 인상하고 신청지역을 공모하는 형식으로 진행하기로 결정하였다. 이에 5개 구·군별로 후보지역 2개소, 투표인단 200명씩을 추천하였으며, 당시 울주군 삼동면 주민들이 단독으로 추모공원 유치

유치를 위한 지역주민들의 의견을 확인하는 과정을 거쳤는데 삼동면 주민 전체 745가구 가운데 446가구(60%)가 시설 유치에 찬성의견을 개진하면서 결과적으로 종합장사시설을 유치하게 된 것이다. 한편, 울산시는 삼동면에 복지 및 체육시설 건립과 도로 개설 등 총 21건, 3,925억 원 상당의 인센티브를 해당 지역에 제공하기로 약속하였다(동아일보, 2008.05.07).

시는 동구 방어진 공설화장장이 낡고 포화상태에 이르자 2003년 각종 인센티브를 내걸며 새 화장장터 공모에 나섰으며, 삼동면 전체 주민의 60% 가량이 화장장 유치를 신청했다. 이에 시는 삼동면 조일리 정족산 일대 2만 9000여평을 화장장 등 종합장사시설터로 선정했으며, 실시계획 등을 거쳐 올 10월 공사에 들어간 뒤 2008년 준공할 예정이다(한겨레신문, 2006.01.09.)

요컨대, 울주군 삼동면 지역주민들은 종합장사시설 건립을 위한 주민의견을 묻는 과정을 통하여 지역주민들의 의견을 하나로 통합할 수 있었고, 이 결과에 대해서 울산시도 즉각적으로 반응하여 3,925억원의 인센티브 제공을 약속함으로써 지역주민과 울산시와의 신뢰가 형성되는 기반을 조성하였다.

#### 4) 협상규칙 유무

울산시가 종합장사시설을 건립하는 과정에서 나타난 나름의 협상규칙은 인센티브 제공을 통한 주민들의 자발적인 유치전략을 추진한다는 것이다. 그리고 무리하게 사업을 추진하는 것이 아니라 지역주민들의 반발에 따른 사업추진이 어려울 경우에는 과감하게 다른 대안을 모색하는 내부적 전략을 갖고 추진하였다.

기존의 울산 동구 방어진 공설화장장 시설이 노후화되고 포화상태에 이르렀기 때문에 새로운 대안을 마련해야 하는 상황에서도 주민들의 자발성과 유연한 정책집행을 유지함으로써 불필요한 갈등과 반발을 최소화한 것이다. 구체적으로

---

를 신청하면서 협상 후 후보지로 결정되었다.



울산시 장문위를 구성하고, 울산시YMCA와 장문위는 공동으로 「종합장사시설 건립방향과 시민참여」(2003)을 발간하는 등의 시민단체와 지역주민이 함께하는 협상규칙과 매뉴얼을 마련하게 되었다. 또한, 2번에 걸쳐서 공모제가 진행되었으며, 여기서는 자발성을 전제로 하기 때문에 주민들과 갈등하지 않게 되고 오히려 사업 추진과정에서 주민들의 지지를 확보할 수 있다는 점에서도 유의미한 전략이었다. 특히, 대상지역으로 확정되면 인센티브의 제공을 약속하는 것이 아니라 먼저, 인센티브 제공을 약속하고 사업을 추진하였기 때문에 지역주민들의 자발적 유치가 가능했다. 게다가 1차 대상지역이 지역주민들의 반발로 무산되자 이전보다 더 높은 수준의 인센티브 제공을 약속하였는데 이는 자발적 유치의 이익을 더욱 높여줌으로써 많은 지역과 주민들의 참여를 높이는데 긍정적으로 작용하였다.

울산시는 종합장사시설 건립과 관련한 나름의 협상규칙을 사전에 가지고 있었고 자신들의 협상규칙을 충실히 이행했다. 특히 그 과정에서 필요한 경우, 인센티브의 수준을 높임으로써 자신들의 협상규칙을 강화하는 전략을 통해서 지역주민들의 자발성을 더욱 높이는 결과를 가져왔다.

## 5) 행위상황 및 상호작용 패턴

### (1) 협상 단위

울산시가 하늘공원 건립을 하는 과정은 울산시청과 자치구·군 간의 협상사례라고 할 수 있다. 그리고 지역주민들이 자발적으로 유치를 신청했기 때문에 하늘공원 건립 대상지역의 주민들이 주요한 협상 단위라고 할 수 있다. 이렇게 협상 단위가 명확하게 규정됨으로써 울산시도 구체적인 이익과 비용기준을 명확하게 제시할 수 있었다. 즉, 하늘공원 건립으로 인해 부담해야 할 사회·경제적 비용(cost)을 하늘공원 건립 시 얻게 되는 인센티브(benefit)로 상쇄시켰다. 이러한 상호작용이 가능했던 것도 협상의 단위가 비교적 단순<sup>22)</sup>하고 명확했기 때문이다.

22) 여기서 '단순'이라는 것은 '복잡'하지 않다는 것을 의미하는 것이지 구성원의 성격이나 행태를 의미하는 것이 아니다. 즉, 여러 협상단위가 복잡하게 얽혀있지 않고 하나의 협상단

울산시가 제시한 인센티브 내용에는 예산을 통한 재정지원(200억 원)뿐만 아니라 시설 운영권의 위임이 있다. 이는 하늘공원 건립 이후 일부 시설에 대한 운영권을 위임한다는 것으로써 협상단위가 명확하게 규정되지 않을 경우에는 제안이 불가능한 내용이었다. 즉, 위임의 대상이 명확해야 사후적인 문제가 없고 협상이 가능하기 때문이다.

사업의 추진 과정에 약간의 문제도 발생하였다. 하늘공원을 건립할 지역의 사전조사가 제대로 이루어지지 않아 화장시설이 3년 5개월 연기되었는데 이 지역의 지반(地盤)의 문제가 지적되면서 건설비용과 공사기간이 대폭 증가하였다. 이로 인해 지역주민들은 자발적인 유치 신청을 한 지 무려 4년 6개월 만에 행정절차가 마무리되는 등 문제가 노정되기도 하였다.

최근 울산시의회에 2003년 11월부터 추진 중인 종합장묘시설(울산하늘공원)의 개관 예정일을 2008년 11월에서 2012년 4월로 3년 6개월 연기하겠다고 보고했다. 시는 “장묘시설 건립 용지 내의 전석층(轉石層·돌무더기)이 예상보다 넓고 진입로의 경사도 너무 심해 장묘시설의 재배치가 불가피하다”며 “설계변경과 환경영향평가 등 행정절차 소요기간 등을 감안하면 2012년 4월경이 돼야 개관할 수 있을 것”이라고 밝혔다. 시는 당초 장묘시설 용지에 전석층이 25% 정도 있을 것으로 보고 설계를 했으나 현장을 정밀 조사한 결과 전석층이 40%에 이르는 것으로 나타났다고 밝혔다. 종합장묘시설은 울주군 삼동면 조일리 일대 3만여 평에 건립할 예정이며 사업비는 당초 471억 원에서 508억 원으로 37억 원 늘어나게 됐다(동아일보, 2006.08.24).

하지만, 울산시가 사업의 추진 과정에서 발생된 문제들을 원만히 해결할 수 있었던 이유는 경계와 구성원이 명확한 협상단위를 상대로 협상이 진행되었기 때문이다.

## (2) 협상체제

울산시 하늘공원 건립과 관련한 협상체제는 초기 공모제를 통한 입지선정과 정에서는 울산시 5개 자치구·군이 참여하였으며,<sup>23)</sup> 최종 입지선정이 되자 일반적인 거버넌스 체제가 만들어져 운영된 것은 아니었다.<sup>24)</sup> 협상체제 속에 있었던 주체는 울산시와 울주군 삼동면 지역주민들 뿐이었다. 즉, 두 주체만이 협상체제의 틀 속에서 서로 협상하고 토론하고 논의하는 과정을 거친 것이 하늘공원 사례의 특징이다. 이러한 협상체제가 만들어진 것은 공모제 형식을 취했기 때문인데 공모를 통해서 지역주민들이 자발적인 유치신청을 할 수 있었고, 이에 따른 다른 이해관계자가 개입할 소지가 원천적으로 봉쇄된 것이다.

비교적 단순한 거버넌스 운영체제가 형성됨에 따라 협상과정이 오히려 효율적으로 이루어진 측면이 있다. 시와 주민 간에 수십 차례의 협의와 대화가 지속적으로 이루어질 수 있었으며, 이 과정에서 끈질긴 설득 등 다각적인 유치 노력을 전개해 나갈 수 있었다. 특히, 울산시장 및 시 관계자와의 면담 30여회, 주민자체 간담회 24여회, 방문민원처리 48여회 등 유치신청 지역 주민과의 격의 없는 협의와 최선책, 차선책, 차차선책 등 문제 해결을 위한 다양한 방법으로 마을 공

23) 울산광역시는 2002년 11월 구청장, 군수 간담회를 개최하고 종합장사시설 설치방법과 설치지역에 제공할 ‘인센티브 기관별 부담기준’을 마련하고, 종합장사시설의 입지는 종전의 행정편의적인 사고에서 벗어나 구·군별로 동일하게 후보지를 정하여 민주적으로 주민투표에 의하여 결정되되 지역주민이 인센티브나 연계개발 등의 지역발전 비전을 보고 자진하여 유치신청을 할 경우 우선하여 검토하는 방법을 택하였다. 이후, 2002년 11월 구청장·군수 협의를 거쳐 마련한 기준을 토대로 2003년 1월 기본계획을 수립하고 후보지 선정을 위한 실무추진반을 구성하여 후보지를 물색하였으며, 정확한 조사를 위하여 국방부와 협의를 거쳐 항공촬영까지 실시하는 공정성을 기하였다. 또한, 구·군별 최적지 선정을 위한 후보지 선정위원회를 2003년 3월 15명으로 구성하여 후보지 심사기준을 마련하고 투표를 위한 최종 후보지 5개소를 선정하였다. 그 결과, 2001년 5월에는 울산북구에서 유치신청을 하였으나 주민투표로 무산되었으며, 2002년 1월 울주군 두서면 활천리 두북 향토보존회에서 유치신청을 하였으나 지역주민의 반대와 국토이용관리법상 여건이 불부합하여 무산되었다(대구시 내부자료, 2006 재인용). 이러한 과정을 반복하여 거치면서 울산시에서는 이해당사자간의 충분한 협의와 공론화 과정을 걸쳐서 진행된 것을 볼 수 있다.

24) 일반적으로 생각하는 거버넌스 체제란 다양한 이해관계자가 참여하고 충분한 토론과 논의 그리고 최적의 대안을 서로 모색하고 거기에 모두가 동의하며 그 과정에서 공유된 계획과 전략을 집행하는 체제라고 할 수 있다.

동 소득증대 및 숙원사업 해소를 위한 사업비 지원, 종합장사시설 경영수익사업권 제공 약속, 지역주변을 연계하여 개발하는 비전 제시, 주민의 선진장사시설 견학을 추진하였다(대구시 내부자료, 2006; 노상현, 2006: 45).

협상체제로서 거버넌스 체제는 참여하는 이해관계자의 다양성과 폭넓음 같은 숫자나 양적인 것이 중요한 게 아니라 해당 사업과 관계된 실질적인 이해관계자의 참여와 결정의 구속력을 얼마나 갖는 참여자인지가 핵심적인 요소이다.

### (3) 인센티브 제공

울산시의 인센티브 제공과 관련한 전략은 서울시와는 대조를 이룬다고 할 수 있다. 먼저, 서울시는 인센티브 제공에 대한 사전적(事前的) 고려가 없었던데 반해 울산시의 경우에는 사전에 인센티브에 대한 고려뿐만 아니라 구체적인 내부적 전략까지 수립하고 사업을 추진하였다. 울산시는 자발적인 유치신청을 받기 위해서는 인센티브가 반드시 필요하기 때문에 주민지원사업비라는 명목으로 인센티브를 제공을 제시하였다.

구체적으로 살펴보면, 1차적으로 울산시가 제시한 주민지원사업비는 120억원이었다. 그런데 이 정도의 인센티브에 대한 복구청의 신청이 주민 반대로 무산되자 울산시는 주민지원사업비의 규모를 80억 인상한 200억원으로 책정하고 유치신청을 받았다. 그 결과, 삼동면 유치위원회에서 자진 유치신청을 함에 따라 결국 울산시 하늘공원은 삼동면에 건립하는 안이 결정된 것이다. 삼동면에는 직접적인 경제적 인센티브 이외에도 하늘공원 건립과 관련된 부수적인 지역개발방안까지 고려한다면 인센티브의 규모는 훨씬 늘어나게 된다. 구체적인 부가사업까지 고려한 인센티브사업을 금액으로 환산하면 약 4,723억원의 재정적 지원이 이루어지는 것으로 나타났다.<sup>25)</sup>

두 번째로 검토할 인센티브의 내용은 하늘공원 내 수익사업권의 보장이다. 하

25) 울주군 삼동면 지역주민들의 직·간접적인 인센티브의 내용을 살펴보면 면사무소 건립(49억), 면민 운동장 건립(80억), 하수차집관로 설치(161억), 도로확장·개설(4,097억), 인센티브 지원(162억), 자연마을 지원(38억), 대암댐 피해보상(109억), 하잠교 개설(27억) 등 총 4,723억원 정도에 이른다(동아일보, 2008. 10. 10일자).

늘공원 건립 계획에 수익사업권의 보장이 포함되어 있었으며 당연히 유치지역인 상동면 16개 마을 협의체인 '삼동면발전협의회'에 수익사업권을 보장하였다. 물론 장례식장 운영권까지 요구하는 마을 주민들의 입장이 있었고 시는 서비스의 질적 제고 및 안정적인 시설운영을 이유로 다른 대안을 갖고 있었다. 그러나 수익사업권을 보장함으로써 주민들에게는 중요한 인센티브를 제공한 것이며 이러한 울산시의 인센티브 전략은 나름대로 주효했다고 할 수 있다.<sup>26)</sup>

## 6) 결과

울산 하늘공원은 전국 최초로 지역주민들의 자진유치에 의해 건립된 비선호 시설이다. 하늘공원이 건립되는 과정에서 갈등이 없었던 것은 아니지만 비선호 시설의 자발적 유치라는 상징성이 갖는 함의는 적지 않다.<sup>27)</sup>

하늘공원 사례 역시 비선호시설의 입지라는 점에서 단기간에 시설이 건립된 것은 아니다. 2001년 1월 추모공원 입지선정과 관련하여 구청장, 군수 업무협약이 이루어졌고 2012년 11월 준공이 이루어져 거의 12년이 걸린 사업이었다. 이 점에서 보면 서울 추모공원 사례와 크게 다를 바 없다. 그러나 울산시는 하늘공

---

26) 물론, 이 과정에서 갈등이 표출되지 않은 것은 아니다. 수익사업권 보장에 이어 마을 주민들은 수익사업의 적자보전에 대한 요구를 하면서 새로운 갈등이 표출되기도 하였다. 그러나 결과적으로 큰 틀에서의 합의는 이루어진 상태라고 할 수 있으며 세부적이고 추가적인 요구에 의한 갈등이라고 할 수 있을 것이다.

당초 삼동면 16개 마을 협의체인 삼동면발전협의회(16개 마을 협의회)가 가지고 있던 수익사업권을 보삼마을 주민들이 가져오면서 운영에 따른 '적자 보전'이 쟁점사항이 됐다. 마을 주민들은 전국의 장사시설 대부분이 인근 마을에서 운영하고 있으며, 적자 보전을 받는 곳도 많다는 것이 근거다. 하지만 울산시는 당초 삼동면발전협의회가 운영할 경우 적자보전은 안 된다는 사실을 공유했으나 운영주체가 변경되면서 다시 요구사항으로 등장하자 난색을 표하고 있다(뉴시스, 2011.09.28).

27) 건립과정에 나타난 갈등은 설계 변경에 따른 지역주민들의 반발이 있었다. 기본 설계에 포함되지 않은 자연장지(수목장, 화장장, 잔디장)의 추가로 인해 주민들의 반발이 있었는데 이는 설계변경 자체가 문제가 된 것이 아니라 사업운영에 따른 적자보전과 장례식장 운영권과 관련되어 나타난 갈등이었다. 이 밖에 전석층 분포에 따른 공사기간 연장, 급경사로 인한 차량사고 위험 등 대체로 하늘공원 건립에 대한 갈등이 아니라 공사 과정에서 발생한 문제에서 야기된 갈등으로써 본질적인 갈등은 아니었다.

원 건립과 관련하여 서울시와는 다른 접근방식을 사용함으로써 대상지역 선정에서부터 건립에 이르기까지 전혀 다른 모습으로 사업이 추진되었다.

먼저, 물리적 조건은 서울시의 그것과 전혀 다르지 않다. 동일한 화장시설을 건립해야 한다는 점에서 비선호시설이나 공공재적 성격을 갖는 시설이었기 때문에 처음 사업의 시작은 모두 동일한 조건이었다. 그렇지만 공동체 속성의 조건은 서울과 다소 다른 상황이었는데 먼저, 지역주민들의 속성은 개발을 요구하거나 개발의 가능성이 높은 지역이 아니라는 점에서 차이가 있었으며 삼동면 주민들은 오히려 하늘공원 건립을 통해서 지역개발을 추진하려 했다는 점에서 서울과는 다른 조건이었다. 그리고 정치적으로도 울산시장과 울주군수가 같은 당적을 가지고 있어서 정치적인 상황도 서울과는 다른 조건이었다.<sup>28)</sup>

울산시의 협상규칙은 서울 사례와 가장 큰 차이를 보이는 부분이라고 할 수 있는데 울산시는 DAD방식이 아닌 자발적 유치를 유도하는 전략을 추진함으로써 입지선정에 대한 갈등을 원천적으로 없앨 수 있었다. 자발적 유치를 유도하기 위하여 사전에 충분한 인센티브의 제공을 약속하였고, 그 과정에서 지역주민들의 의사가 표출되면 비록 부정적인 결과일지라도 순수하게 수용하였고 더 많은 인센티브를 제공하는 방식으로 대응함으로써 결국 자발적 유치를 성공적으로 유도하게 되었다. 단순히 인센티브를 제공하고, 더 많은 인센티브를 주는 전략만이 아니라 그 과정에서 주민들의 의사를 수용하는 자세는 주민들과의 불필요한 갈등과 반목을 최소화하는 유의미한 전략이라고 할 수 있다.

행위상황과 상호작용 패턴과 관련하여 하늘공원 사례에서의 협상단위는 삼동면발전협의회로 비교적 명확하고 단일한 협상단위가 존재하였다는 점에서 협상을 단순화하고 왜곡없이 의사가 전달되는 조건이 갖춰졌다고 할 수 있다. 즉 양자협상이 이루어질 수 있었다는 점에서 협상의 과정이 단순화되고 명확화 하는 장점이 있었던 것이다. 그리고 협상체계 역시 여러 행위자(actor)가 협상에 참여하는 것이 아니라 하늘공원과 직접 관련이 있는 울산시, 그리고 발전협의회, 이렇게 두 당사자만이 참여하는 체계로 구성되었다는 점에서 협상의 과정과 결과

28) 당시 울산시장과 울주군수는 모두 한나라당 소속이었다.

에 긍정적으로 작용하였다. 인센티브는 직접 지원하는 것과 부수적으로 지원되는 것, 그리고 하늘공원 수익사업권 등으로 구성되며 이 과정에서 약간의 갈등이 표출되기도 했지만 결과적으로는 충분한 인센티브로 인해 자발적으로 참여를 유도하였고, 준공까지 하였다는 점에서 인센티브는 갈등을 최소한으로 만드는 중요한 기제로 작용하였다.<sup>29)</sup>

지금까지 살펴본 하늘공원 사례는 추진과정 상에 갈등과 준공 후 불미스러운 일도 있었지만,<sup>30)</sup> 그럼에도 불구하고 전국 최초로 주민들이 자발적으로 비선호 시설을 유치한 사례라는 점에서 성공적 건립 사례라고 할 수 있을 것이다.

### 3. 비선호시설 입지선정을 위한 조건 : 갈등 최소화 전략

지금까지 서울 추모공원과 울산 하늘공원의 입지선정과 관련된 두 사례를 분석하였다. 본 절에서는 비선호시설의 입지선정을 위한 조건을 두 사례분석의 결과를 통해서 제시해보고자 한다. 여기서는 비선호시설의 입지선정 과정에서 갈등을 최소화할 수 있는 전략을 분석결과의 함의를 통해서 모색해 보는 것이다.

#### 1) 물리적 조건

비선호시설의 입지선정 과정에서 먼저 고려해야 하는 것은 비선호시설로부터 제공되는 서비스의 특성을 확인하는 것이다. 기본적으로 비선호시설에서 제공되는 서비스가 공공재적 성격을 가져야 한다는 것과 그 서비스의 공급부족이 예상되거나 확대의 필요성이 충분히 확보되어야 한다는 것이다. 그리고 두 번째는 해

---

29) 울산 하늘공원이 개장된 이후에, 삼동면 조일리 일대는 각종 체육시설 및 도로공사 완료됨에 따라 기존의 40가구 남짓했던 가구수가 83가구로 대략 2배 가량 증가하게 되었고, 외지인들이 자주 방문하게 되면서 오지마을보다는 도시마을로서 활기를 띠고 있는 것을 볼 수 있다(조선일보, 2012.12.28).

30) 자율유치 인센티브로 주민들에게 위탁된 사업의 추진과정에서 주민들이 금품을 주고받거나(배임수재·증재) 위장전입, 폭행 등 여러 비리 혐의가 경찰조사 결과 드러난 것이다(오마이뉴스, 2013.8.1).

당 서비스의 필요성에 대한 지역 주민들의 동의가 전제되어야 한다. 비선호시설이 입지할 지역의 주민들이 해당 서비스 필요성에 동의하지 못할 경우에는 자발적 수용의 가능성은 매우 떨어질 수밖에 없다. 적어도 서울 추모공원이나 울산 하늘공원의 사례에서는 화장시설의 필요성에 대해서 주민들의 동의는 확보된 상태에서 추진되었다. 그러나 최근 밀양 송전탑 건설공사 갈등사례에서 보는 바와 같이, 지역 주민들이 송전탑 건설의 필요성에 동의하지 못한 상태에서는 자발적 수용의 가능성이 낮을 수밖에 없다.<sup>31)</sup>

## 2) 공동체 속성

비선호시설 입지선정의 두 번째 조건은 공동체의 속성이다. 공동체의 속성은 통합의 여부, 그리고 동일한 지향 또는 인식을 갖고 있는지 여부, 그리고 공동체 내부 속에 의견을 하나로 통합할 수 있는 내부 결정기제의 존재여부 등을 기준으로 그 특성을 확인할 수 있다. 먼저, 공동체의 통합여부는 행위자들이 하나의 조직 또는 그룹으로 구성되었는지를 판단하는 것으로써 단일한 하나의 조직으로 구성될 때, 협상의 가능성이 높아지고 갈등의 관리가 가능해진다. 서울 추모공원이나 울산 하늘공원 사례 모두 지역 주민들이 하나의 조직으로 구성되어 지방정부와 협상함으로써 통합의 조건은 충족하였다.<sup>32)</sup> 공동체 구성원의 동일한 지향 여부는 상대적으로 울산 하늘공원 사례에서 더 명확히 확인된다. 울주군 삼동면 주민들은 지역개발을 위한 인센티브와 마을 발전을 위한 하늘공원 유치의 필요성에 동의함으로써 동일한 지향을 사전에 형성했다는 점에서 서울 추모공원과 대비된다. 상대적으로 서울 추모공원 사례에서는 지역 주민들이 추모공원 건립과는 별개로 지역 개발의 요구가 존재했기 때문에 추모공원 건립 과정에서 오히려 상대적으로 손해를 입었다는 인식이 있었다.

31) 밀양 송전탑 공사는 수도권 주민들에게 전기를 공급하기 위한 시설으로써 밀양 주민들은 “다른 사람 전기 공급을 위해서 왜 우리가 희생해야 하느냐?”는 반응을 보여 이 시설의 물리적 조건 자체가 갈등의 가능성을 내포하고 있었다고 할 수 있다.

32) 부안군 방폐장 건설 사례와 같이, 방폐장 유치를 찬성하는 쪽과 반대하는 쪽으로 공동체가 나누어져 있을 경우에는 상대적으로 갈등의 진폭이 커지는 상황이 발생한다.



마지막으로 내부 결정기제의 존재 여부 역시 울산 하늘공원 사례에서 좀 더 명확하게 확인할 수 있다. 애초 하늘공원은 유치 단계에서부터 내부적으로 결정과정을 거치면서 진행되었다. 그리고 유치에 반대한 40%의 주민들도 결과에 묵시적으로 동의함으로써 발전협의회가 구성되고 내부결정의 주체로서 활동하게 된다. 특히 하늘공원 수익사업권이 삼동면발전협의회에서 보삼마을로 이전되는 과정을 통해서 볼 때도 내부 결정기제의 존재와 역할을 확인해 볼 수 있다.<sup>33)</sup>

### 3) 협상규칙 유무

협상규칙은 주로 사업을 추진하는 지방정부의 내부적인 공식·비공식적 제도와 규칙을 의미한다. 서울 추모공원과 울산 하늘공원 사례에서 보듯이 지자체가 자체적으로 협상의 전략이나 매뉴얼 등이 있는지 여부에 따라 갈등관리의 양상은 달라진다. 서울 추모공원 사례는 대상지역을 발표하고 난 후 지역주민들을 설득하는 전통적인 DAD 방식의 전략을 가지고 있었다.<sup>34)</sup> 그러나 울산 하늘공원은 자발적 유치신청 전략을 구사함으로써 갈등관리의 양상은 전혀 다른 모습을 보이게 되었다.

협상규칙에서 중요한 것은 사업을 추진하는 주체에게 목표달성을 위한 최소한 자신들만의 전략을 가지고 협상에 임해야 한다는 것이다. 협상을 하는 것도 갈등을 최소화하는 갈등관리를 위한 것이므로 지방정부의 갈등관리를 위한 나름의 전략을 수립하는 것이 필요하다. 울산시는 인센티브의 제공을 통한 자발적 유치 신청이라는 전략을 수립하여 운영함으로써 갈등의 원인을 최소화할 수 있었다. 그리고 두 번째로 중요한 것은 자치단체장이나 사업추진의 주체가 이러한 전략을 지속적으로 관철할 수 있는 의지가 있어야 한다는 것이다. 울산시의 경우에는 인센티브 제공에 대한 확고한 의지가 있었기 때문에 복구 유치가 주민반대

---

33) 물론, 결정과정에서 나타나는 내부적 갈등 문제는 논외로 해야 할 것이다. 의사결정 과정에서 갈등이 없을 수 없고, 그럼에도 불구하고 결정을 해내는 것이 중요하지 그 과정에서 발생하는 갈등의 여부 자체는 중요한 고려대상은 아닐 것이다.

34) 사실 DAD 방식은 자체적인 별도의 전략이 없는 것과 같다. 기존의 갈등을 유발하는 방식을 그대로 답습하는 것은 새로운 전략을 수립하지 않은 것과 같기 때문이다.

로 무산된 이후 재정지원의 인센티브 규모를 120억원에서 200억원으로 70% 가까이 증액하였다. 복구의 유치가 무산된 이후 여러 지역에서 유치신청을 한 것은 이러한 자치단체 내적 전략의 효과가 컸음을 방증한다.

#### 4) 행위상황 및 상호작용 패턴

행위상황 및 상호작용 패턴은 협상의 단위, 협상체계, 인센티브 등의 변수들이 어떻게 구성되고 연결되는지에 대한 분석이다.

먼저, 협상의 단위는 협상을 추진하고 결과를 수용하는 데 있어서 매우 중요한 조건이라고 할 수 있다. 협상의 단위가 달라지면 이후 거버넌스 체제 및 인센티브의 내용도 모두 달라지기 때문에 무엇보다 중요한 조건이다. 가능하면 적은 수의 협상단위가 존재하고,<sup>35)</sup> 구성원의 동질성이 높을수록 협상의 가능성은 높아지고 갈등의 가능성은 낮아진다고 할 수 있다. 덧붙여 협상단위의 경계가 명확한 것도 중요한 조건이 된다. 협상단위의 경계가 불명확하면 비선호시설 입지에 따른 비용(cost)과 편익(benefit)의 부담과 배분에 대한 갈등이 발생할 가능성이 높아지기 때문에 외부와 구분되는 명확한 경계 역시 고려의 대상이 되어야 한다. 서울 추모공원과 울산 하늘공원 모두 협상의 단위는 적고 명확한 경계를 갖고 있었다는 점에서 유사성이 있으며 그로인해 비용과 편익의 배분과 관련한 협상단위 간 갈등은 발생하지 않았다.

둘째, 협상체계는 거버넌스 체제의 구성과 운영을 의미한다. 거버넌스 체제의 구성은 누가 협상에 참여할 것인가의 문제이다. 서울 추모공원의 경우에는 서울시와 장개협, 시공사 등으로만 협의회를 구성함으로써 추모공원 건립의 거버넌스 체제는 많은 문제점을 노출하였다. 물론 서울시는 나름대로 객관성과 공정성을 담보하기 위한 것이었지만 실제 협상의 주체가 되어야 하는 지역 주민들을 배제함으로써 스스로 거버넌스 체제의 구성에 한계를 드러냈다. 반면, 울산시는 울산시와 지역주민 이외의 다른 주체들을 협상테이블에 앉히지 않음으로써 거버넌스 체제의 구성에 타당성을 확보하였다. 결국, 거버넌스 체제의 구성은 다양한

35) 단일한 하나의 협상단위가 가장 이상적이다.

참여자가 중요한 것이 아니라 비용과 편익을 배분해야 하는 당사자의 참여여부가 관건이며 가능하면 직접적 이해당사자 이외의 참여자를 배제하는 것이 바람직한 것을 볼 수 있다.

셋째, 거버넌스 체제의 운영과 관련해서는 행동이 담보된 협상이 이루어져야 한다. 다시 말해, 협상의 결과에 따라 각 협상 참여자들의 행동이 달라질 수 있도록, 구속력을 가져야 한다는 것이고 협상결과는 반드시 행동으로 옮겨져야 한다는 것이다. 그리고 이 과정에서 충분한 정보의 제공과 공유가 이루어져야 한다. 서울 추모공원의 경우에는 국립중앙의료원의 이전과 관련한 서울시의 협상 내용이 제대로 공유되지 않았고, 이전과 관련된 협상결과가 이행되지 않는 등 거버넌스 체제가 운영되기 위한 조건들이 충족되지 않았다. 반면, 울산 하늘공원의 경우에는 인센티브와 관련한 약속과 그에 대한 실행이 있었고, 수익사업권 제공과 관련해서도 약속대로 지역주민에게 이관하였으며, 선진 사례 견학 등 지자체와의 정보공유를 위한 노력을 경주하는 등 거버넌스 체제의 조건을 충족하였기 때문에 성공적인 사업추진이 가능했다고 판단된다.

마지막으로 비선호시설 입지에 가장 크고 중요한 영향을 미치는 것은 바로 인센티브라고 할 수 있다. 서울 추모공원과 울산 하늘공원의 사업에서 가장 큰 차이를 보이는 것 중에 하나가 바로 인센티브 제공의 방식이다. 서울 추모공원은 인센티브 제공이 지역주민의 반발을 무마하기 위한 수단으로서 제시된 반면, 울산 하늘공원은 사전에 인센티브를 제시함으로써 대상지 선정의 유인효과를 거두었다는 것이다. 다시 말해, 울산 하늘공원 사업은 사전에 인센티브를 먼저 공표하고 이 인센티브에 반응하는 지역을 대상으로 후보지를 선정하였기 때문에 대상지역이 되었다는 이유만으로 반대하고 갈등을 유발하는 원인을 원천적으로 줄일 수 있었다. 이러한 사실을 통해 볼 때, 비선호시설 입지와 관련한 인센티브는 사전에 공표하는 것이 오히려 갈등의 가능성을 낮출 수 있는 방법이라고 판단된다.

또한, 인센티브에 대한 주민들의 기대감을 높여 불필요한 갈등을 유발할 필요가 없다. 주민들의 기대감에 반응해야 하는 과제를 지자체가 부담하는 것보다는 미리 인센티브의 내용을 제시하고 거기에 지역 주민들이 반응하도록 하는 것이

훨씬 갈등의 요인을 제거할 수 있는 방안이라고 판단된다.

그리고 추가적인 인센티브에 대한 고려가 준비되어 있어야 한다. 처음 제시한 인센티브가 주민들의 반응을 가져오지 못할 때, 추가적으로 주민의 반응을 자극할 수 있는 두 번째 인센티브가 제시될 수 있어야 한다. 다만, 주민들의 학습효과를 막기 위해선 한 번의 추가적 대안만을 준비하는 것이 필요하다.<sup>36)</sup>

#### IV. 결론

본 연구는 비선호시설의 입지선정과 관련하여 서울 추모공원과 울산 하늘공원 사례를 분석하였다. 두 사례 모두 화장시설의 건립과 관련한 사례로써 동일한 사업의 다른 경로를 거친 점에서 분석의 의의가 있다고 할 수 있다. 특히, 울산 하늘공원은 우리나라 최초로 비선호시설에 대해서 지역주민들이 자발적으로 유치를 신청하여 건립되는 사례라는 점에서 분석의 함의는 크다고 할 수 있다.

본 연구에서는 사례분석의 틀로서 제도분석틀(IAD framework)을 활용하였다. 즉, 각각의 사례에 대해 비선호시설이 갖는 물리적 조건, 협상 참여자의 공동체적 속성, 협상의 규칙, 그리고 행위상황 및 상호작용 패턴과 관련해서는 협상단위, 협상체제, 인센티브 등에 대해서 분석하였다.

먼저 서울 추모공원의 경우, 공공재적 성격을 갖는 화장시설이라는 물리적 조건을 갖고 있었고, 협상에 임하는 참여자가 동일한 속성을 가지고 있었다. 그러나 그 지역주민은 화장시설이 건립되면서 그린벨트 해제가 되는 것은 환영할 일이지만 동시에 화장시설 건립이 개발에 걸림돌이 될 것을 걱정한 이중적 태도를 갖고 있었다. 그럼에도 불구하고, 서울시는 추모공원 건립과 관련한 내부적인 협상의 규칙이나 전략을 갖고 있지 못했다. 다시 말해, 갈등관리를 위한 전략이 전무한 상태에서 사업을 추진함으로써 난항을 겪었다. 2차례에 걸친 법적 공방과

36) 많은 대안을 미리 준비하고 하나씩 하나씩 제시한다면 주민들이 더 많이 준비되어 있을 것 이란 학습효과가 나타나 협상의 신뢰가 형성되지 못하게 된다. 상황에 따라 추가적인 한 번의 인센티브 수준에서 준비하는 것이 타당한 전략이라고 판단된다.

인센티브 제공을 위한 국립중앙의료원의 이전과 관련한 문제에서 많은 갈등과 문제를 노정했다. 더욱이 추모공원 건립추진위원회를 구성하여 부지선정에서부터 시공까지 담당하도록 하였으나 이는 지역주민들의 신뢰를 확보하기 어려웠고 갈등을 더욱 확대시키는 결과를 초래하였다.

반면, 울산 하늘공원의 경우, 공공재적 성격을 갖는 종합장사시설이라는 점은 서울과 동일하다. 그러나 울산시는 인센티브를 먼저 제시하여 지역개발의 의지가 있었던 마을이 자발적으로 신청을 하여 추진하는 절차를 밟음으로써 협상 참여자의 공동체적 속성이 동일한 인식을 갖고 있었고, 자발적 의지로 이루어졌기 때문에 반대한 주민도 암묵적으로 동의하는 형태로 갈등관리가 내부적으로 잘 이루어진 사례라고 할 수 있다. 협상의 규칙 역시 앞서 지적한 대로 울산시의 자발적 유치 전략을 마련함으로써 1차 선정대상 지역이 무산되자 인센티브의 규모를 늘리는 등 전략의 강화를 통해서 지자체 내부적으로 규칙을 준수해 나갔다. 거버넌스 체제로는 울산시와 마을 발전협의회가 참여하는 단순한 이해당사자들로 구성함으로써 의사전달의 왜곡을 줄이고 정보공유를 쉽게 하도록 하였다. 결국 이러한 과정을 통해서 울산 하늘공원은 자발적인 비선호시설의 입지라는 긍정적 선례를 보여주었다.

지금까지 살펴본 두 사례를 통해서 비선호시설의 입지선정에 있어 갈등을 최소화할 수 있는 전략적 함의를 도출하면 다음과 같다. 먼저, 비선호시설이 갖는 물리적 조건으로써 공공재적 성격을 갖는지 여부와 대상지역 주민들이 해당시설의 건립에 대한 필요성에 동의하고 있는지 여부이다. 둘째, 입지선정과 관련한 협상대상자인 지역 주민들의 공동체적 속성으로써 공동체가 분열되지 않고 통합되어 있는지 여부, 동일한 지향 또는 인식을 갖고 있는지 여부, 그리고 공동체 내부에 의견을 하나로 모을 수 있는 결정기제가 있는지 여부이다. 셋째, 협상규칙의 조건으로써 사업을 추진하는 지자체가 사전에 자체적인 갈등관리 전략을 수립해야 한다는 것이다. 인센티브가 되었든, 설득이 되었든 지자체의 공신력 있는 전략이 있어야 하고 이를 관철할 수 있는 책임자의 의지가 필요하다. 넷째, 행위상황과 상호작용 패턴과 관련해서는 가능한 적은 수의 협상단위가 협상테이블에 앉아야 하며 특히 비선호시설 입지에 따른 비용과 편익의 직접적 이해 당사

자가 테이블에 앉는 것이 중요하다. 그리고 협상체계는 거버넌스 체계를 구성하여 운영하는 것이 필요한데 구성에 있어서는 참여자의 숫자보다는 이해당사자의 참여가 중요한 요소이고 운영에 있어서는 협상결과에 따라 서로의 행동이 바로 이행되어야 하고 정보의 제공과 공유가 되어야 한다. 마지막으로 인센티브는 비선호시설 입지에 가장 중요한 요소라고 할 수 있는데 사전에 인센티브를 공표하는 것이 오히려 갈등의 가능성을 낮출 수 있을 것으로 판단된다. 물론 무리한 인센티브의 제공은 경계되어야 할 것이다.<sup>37)</sup>

본 연구에서는 기존 제도분석틀(IAD) 모형에 근거하여 비교·분석하다보니 분석과정에서 다수 행위자의 전략적 행위와 상호작용에 대한 심층적으로 접근하기에는 부족하였다. 그럼에도 불구하고, 최근 밀양 송전탑 사례에서도 보듯이 비선호시설 입지와 관련한 갈등 사례는 여전히 사회적 이슈가 되고 있다. 전통적인 DAD(Decide-Announce-Defend) 방식을 극복하고 새로운 갈등관리 전략을 구축하는 것이 필요할 것으로 보인다. 이런 맥락에서 본 연구의 결론과 함의는 새로운 갈등관리의 가능성에 나름의 의미를 가질 수 있을 것이다. 다만, 본 연구는 사례연구라는 점에서 일반화의 가능성이 한계로 지적될 수 있으나 이러한 한계를 극복하기 위하여 다양한 사례의 추가적 분석을 기대한다.

## ■ 참고문헌

- 강동완. 2008. “원자력 수용성 증진방안: 정부와 언론의 역할을 중심으로” 《정치·정보연구》, 11(1): 191-210.
- 《경향신문》. 2003. 원지동 추모공원 무산 위기. 10.21.
- \_\_\_\_\_. 2005. ‘원지동 추모공원’ 탄력 받을 듯. 02.12.

37) 경제적 보상 역시 적절한 보상형태나 보상정도에 대한 합의를 도출하기가 쉽지 않기 때문에 차질 또 다른 형태의 갈등을 유발할 수도 있다. 이러한 한계에도 불구하고 경제적 보상 방안은 더욱 확대될 것으로 예견되는 바, 수혜자 부담의 원칙을 토대로 보상체제의 제도 구축은 필수적인 사항이 된다고 하겠다. 먼저, 쓰레기 매립장, 소각장, 화장장, 하수종말처리장 등 지역적 단위의 혐오시설에 있어서는 혐오시설의 비용이 혐오물질을 생산하는 개인들의 의사결정에 반영되도록 해야 한다(김상현, 1997: 218; 이강용, 2008: 197 재인용)

《국민일보》. 2010. ‘서울추모공원’ 9년 만에 착공. 02.25.

김 인. 1998. “공유자원의 효율적 관리를 위한 제도적 장치: 연안어장을 중심으로.” 《지방정부연구》, 2(1): 1-28.

김관보·이선영. 2010. “화장장건립 분쟁 사례에 대한 제도론적 고찰: IAD 분석틀의 ‘부친화장장 게임상황’을 중심으로.” 《한국행정학보》, 44(4): 261-284.

김관보. 1996. “제도분석 및 대리인 시각에서 본 현행 책임감리제 고찰: 성수대교 붕괴 이후 감리현장 사례를 중심으로.” 《한국행정학회 동계학술대회 발표논문집》. 39-64.

김복태·김대진·김한배. 2011. “빈곤가족임시지원(TANF) 프로그램과 복지정치: 제도주의 분석모형에 기초한 지출 결정요인 분석.” 《한국거버넌스학회보》, 18(2): 77-102.

김상헌. 1997. “남비(NIMBY) 문제해결을 위한 최적 보상체계.” 《한국행정학보》, 31(4): 205-225.

김선경·권정만. 2008. “행정협의회의 제도분석 접근 및 논의: 신행정수도 이전에 대응하는 충청권 행정협의회를 중심으로.” 《사회과학연구》, 24(2): 237-259.

김선희. 2012. “비판적 실재론 관점에서 본 제도분석틀(IAD)의 정책 다이내믹스 분석 유용성 고찰.” 《한국정책학회보》, 21(2): 61-90.

김예승·홍성우. 2010. “정책네트워크를 통한 비선호시설 입지갈등 분석: 원지동 ‘서울추모공원’ 사례를 중심으로.” 《한국정책연구》, 10(2): 29-49.

김종후·전형원·강동희. 1994. “공공시설 설치에 따른 지역/집단 이해갈등과 조정에 관한 연구.” 《지방자치연구》, 6(1): 59-86.

김태영·김봉준. 2010. “제도분석틀(IAD)을 활용한 신규등록토지 분쟁 연구: 부산·경남간 공유수면 매립지를 중심으로.” 《한국지적학회지》, 12(2): 301-313.

김현준. 2001. “장사시설의 설치활성화를 위한 개선방안연구.” 《제3회 한국장례문화학회 학술대회 발표논문집》.

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

김형락·최진식. 2009. “공공갈등 조정과 해결 유형에 관한 연구: 장사시설 입지갈등을 중심으로.” 《2009 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집》.

김홍희. 2008. “협동 거버넌스 모형의 적용: 부안 방폐장 선정 과정 사례 분석.” 《한국행정논집》, 20(1): 47-76.

《내일신문》. 2007. 행정은 신뢰회복, 주민들도 협상에 나서야. 04.17.

노상현. 2006. 《울산광역시 종합장사시설 건립 발전 방안에 관한 연구》. 울산대 정책대학

원 석사학위논문.

- 《뉴시스》. 2011. 자진유치 울산하늘공원 '적자 보전' 두고 공사 중단. 09.28.  
대구시 내부자료. 2006. 《(울산시) 갈등해소를 통한 장사시설 입지 선정. 11.04.》  
《동아일보》. 2001. '강남 내곡동 화장장' 갈등 증폭. 03.21.  
\_\_\_\_\_. 2003. [수도권] 원지동 주민들 '멈치'...수송취하 묻는 투표 실시. 08.27.  
\_\_\_\_\_. 2006. [부산/경남]울산시 '줄속행정' 이래도 되나. 08.24.  
\_\_\_\_\_. 2007. "내집 앞엔 안돼" 화장장 갈등. 04.05.  
\_\_\_\_\_. 2008. [부산/경남]울산 '하늘공원' 용지보상 차질 내년 착공 불투명. 10.10.  
\_\_\_\_\_. 2008. [부산/경남]이제야... 울산 葬事시설 내년 10월 착공. 05.07.  
《매일경제신문》. 2003. 서초 국립의료원 건립 타협 가능. 08.27.  
박태순. 2010. "공공갈등의 발생원인과 해결을 위한 과제." 《행정포커스》. 1-2월호  
배귀희·임승후. 2010. "공공갈등과 네트워크 거버넌스 구조: 한탄강댐 사례에서의 네트워크  
특성과 주요 행위자들의 변화를 중심으로." 《행정논총》, 48(4): 107-144.  
백종섭. 2002. "서울시 추모공원 건립정책의 갈등원인과 해결방안." 《한국 사회와 행정 연  
구》, 13(2): 191-216.  
《서울신문》. 2010. 원지동 서울추모공원 10년만에 첫삽. 02.26.  
《스카이에일리》. 2012. 서울에 '종합병원 옆 화장장 꿈' 물거품되나. 09.18.  
심준섭·김지수. 2011. "원자력발전소 주변 지역주민의 갈등 프레임 분석: 후쿠시마 원전사고  
의 영향을 중심으로." 《한국행정학보》, 45(3): 173-202.  
양승일. 2009. "장묘시설을 둘러싼 복지정책형성과정의 역동성 분석: 서울추모공원건립정책  
을 중심으로." 《한국행정학보》, 43(1): 321-350.  
《연합뉴스》. 2001. <연합시론> 지자체간 싸움 될 말인가. 07.10.  
\_\_\_\_\_. 2003. 추모공원 납골당 최소화 논란. 02.05.  
《오마이뉴스》. 2006. '넘비현상' 극복한 울주군 삼동면 주민들. 12.07.  
\_\_\_\_\_. 2013. 원전 자율유치, 울산 하늘공원 비리 반면교사 삼아야. 08.01.  
울산발전연구원. 2011. 《울산광역시 장사시설 수급 추정 연구》. 연구보고서  
유낙근·이원섭. 2012. "남강물 부산공급 갈등관리를 위한 협력적 거버넌스 탐색." 《지방정  
부연구》, 16(3): 273-290.  
은재호. 2009. "Collaboration in Governance: A Study on Conflict Management in Korean  
Local Administration Through IAD Framework." 《한국지방자치학회보》, 21(1):  
173-199.



- 이강웅. 2008. “혐오시설 입지갈등관리의 우선순위 모색: 사회적 인식분석을 중심으로.” 《지방정부연구》, 12(2): 179-199.
- 이명석. 1996. “정책분석에서의 게임이론의 활용.” 《한국행정학보》, 30(2): 49-63.
- 이명석. 2002. “거버넌스의 개념화: ‘사회적 조정’으로서의 거버넌스.” 《한국행정학보》, 36(4): 312-338.
- 이병기·김권위. 2009. 《유비쿼터스 기반의 재난관리 민관협력체계 구축방안: 태안 허베이 스피리트호 유류유출사고를 중심으로》, 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 이주현·김효정. 2010. “지방정부간 갈등과 협력기제에 대한 비교연구: 장사시설 관련 갈등사례를 중심으로.” 《한국지방자치학회보》, 22(4): 83-105.
- 장현주·배귀희. 2010. “제도분석 관점에서 본 화물운송시장 이해관계자간 갈등의 탐색: 표준운임제를 중심으로” 《한국행정연구》, 19(2): 133-153.
- 정용덕. 2010. “공공갈등과 정책조정 연구.” 《행정논총》, 48(4): 1-30.
- 정지범. 2010. “입지정책 분야에서의 갈등과 조정: 경주 방폐장과 스웨덴 방폐장 사례 비교 연구.” 《행정논총》, 48(4): 145-169.
- 《조선일보》. 2012. 오지마을 '화장장' 유치했더니...주민 수 1년새 2배로. 12.28.
- 조승현. 2002. “위험시설입지와 관련된 주민-정부간 갈등에 관한 연구.” 《정치·정보연구》, 5(2): 195-221.
- 《주간한국》. 2003. 속 보이는 '넘비', 염치없는 '뽕피'. 11.13.
- 《중앙일보》. 1999. 08.10.
- \_\_\_\_\_. 2001. 추모공원 후보지 원지동 일대 부동산거래 완전 실종. 07.10.
- 채경석. 2003. “지방정부의 정책은유와 집행대응: 영광·울진 원전 집행사례.” 《지방정부연구》, 7(2): 25-39.
- 채경석. 2009. “혐오시설의 입지갈등과 정책수용성: 방사성 폐기물 처분장 사례를 중심으로” 《서석사회과학논총》, 2(2): 231-263.
- \_\_\_\_\_. 2010. “혐오시설의 정책수용성과 갈등관리에 관한 비교연구.” 《국가정책연구》, 24(2): 31-54.
- 천대윤. 2005. 《갈등 관리와 협상 전략론》, 서울시: 선학사.
- 최홍석·홍성만·주경일. 2004. 《공유재와 갈등관리-수자원을 둘러싼 갈등과 협력》, 서울: 박영사.
- 하혜영. 2007. 《공공부문 갈등해결에 미치는 영향요인 연구》, 서울대학교 행정학 박사학위 논문.

- 하혜영. 2010. 《우리나라 갈등관리 현황과 발전방향》, 국회입법조사처 정책보고서.
- 《한겨레21》. 2007. 남비는 정말 나쁜 것인가. 07.10.
- 《한겨레신문》. 2003. [장묘문화] 서울시 납골당 정책 증발 위기. 07.10.
- \_\_\_\_\_. 2006. 울산 종합장사시설 또 빼겨. 01.09.
- 홍성만·박홍엽. 2006. “공공정책갈등 생성과 증폭요인 연구: 비선호시설 입지갈등 사례를 중심으로.” 《2006년 하계공동학술대회 발표논문집》.
- 홍성만·주경일·주재복. 2004. “공유재 이용을 둘러싼 정부간 갈등의 조정과 협력 분석: 용담댐 수리권 분쟁사례에 대한 제도분석 틀(IAD framework)의 적용을 중심으로.” 《한국정책학회보》, 13(1): 107-132.
- 환경분쟁연구소. 2008. 《지역협력사업 유형화 및 갈등해결방안 연구》. 행정안전부 용역보고서.
- Armour, A. M. 1991. “The siting of locally unwanted land uses: Towards a cooperative approach”. *Progress in Planning*, 35, 1-74.
- Gray, Barbara. 1989. *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Kiser, Larry L., & Elinor Ostrom. 1982. “The Three Worlds of Action: A Meta theoretical Synthesis of Institutional Approaches.” in Elinor Ostrom (ed). *Strategies of Political Inquiry*. 179-222. Beverly Hills. Calif.: Sage Publication.
- Marsh D., & Rhodes, R., 1992. *Policy Networks in British Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Ostrom, E. 1986. “An Agenda for the Study of Institutions”. *Public Choice*. 48(1): 3-25.
- Ostrom, E., R. Gardner and J. M. Walker. 1994. *Rules, Games, and Common-Pool Resources*. Ann Arbor: Michigan University Press.