서남권 화장장 입지 갈등 사례 연구
: 정책 정당성 이론을 중심으로

A Case Study on Conflicts by the NIMBY Facilities
: Focusing on the Policy Legitimacy Approach

오재록*·윤향미**·박치성***

초 록

이 연구는 서남권 화장장 입지 갈등 사례를 정책 정당성 이론에 입각하여 분석하는 데 목적을 둔 것으로, 이를 통해 입지 갈등의 원인과 해결의 실마리를 찾고자 했다는 점에서 특색이 있다. 종래의 연구들이 대부분 갈등 원인보다는 갈등과정 및 해결에 초점이 맞추어져 있어 이 사례를 효과적으로 설명하는 데 한계가 있다고 판단하여 정책 정당성 이론이라는 새로운 프레임을 적용해본 결과, 서남권 화장장 정책을 추진한 주체(각급 정부: 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체)가 정책의 정당성(절차적 정당성과 내용적 정당성)을 제대로 확보하지 못한 것이 갈등의 근본 원인인 것으로 분석되었다. 이 사례는 정부가 비선호시설 확충에 필요한 정책 정당성 확보 전략을 어떻게 수립하고 추진할 것인지와 관련하여 많은 교훈을 줄 수 있다.

주제어: 서남권 화장장, 입지 갈등, 정책 정당성, 거버넌스

■ 이 논문은 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2013S1A3A2055108).

* 吳再祿(제1저자): 연세대학교에서 행정학 박사학위(2006)를 취득하고 현재 전주대학교 행정학과 부교수로 재직 중이다. 관심분야는 권력, 관료제, 정치행정 등이며, 주요 논문으로는 "관료제 권력과 민주적 거버넌스"(2014) 등이 있다. (jaerokoh@gmail.com)

** 尹香美: 사회복지학 박사로 현재 전주대학교 행정학과 객원교수로 재직 중이다. 관심분야는 복지관료제, 복지정책, 아동복지 등이며, 주요 논문으로는 "매니페스토 시민정책 어젠다 개발 사례 연구"(2014) 등이 있다. (yunhyangmi@gmail.com)

*** 朴致成(교신저자): 미국 University of Pittsburgh에서 행정학·정책학 박사학위를 취득하고 현재 중앙대학교 공공인재학부 부교수로 재직 중이다. 최근 논문으로는 "The Importance of Feedback: Policy Transfer, Translation and the Role of Communication"(2014) 등이 있다. 주요 관심분야는 정책이론, 네트워크분석, 비영리조직 관리 등이다. (csp7111@gmail.com)

www.kci.go.kr

Ⅰ. 머리말

정부(보건복지부)는 늘어나는 화장 수요에 대응하기 위해 화장시설을 갖추지 못한 기초자치단체를 중심으로 생활권역이 인접한 자치단체 간 공동(광역) 화장시설 설치를 유도하겠다는 '장사시설수급 5개년 종합계획'을 추진하고 있다(보건복지부, 2012). 현재 전국적으로 운영 중인 화장장은 모두 54개소로, 날로 증가하는 화장 수요를 채우기에는 한참 모자라는 공급 수준을 보이고 있다. 화장장 시설은 주민복리와 편의를 위해 없어서는 안 될 중요한 공공시설이지만, 비선호시설(LULUs)[1]로서 님비(NIMBY) 갈등을 발생시키는 대표적인 사례 중 하나로 꼽힌다(최응섭, 1993; 김형구, 1994).

공공재인 화장장 시설을 확충하기 위해서는 입지 갈등 사례에 대한 체계적인 진단과 정책학습이 필요하다. 이 논문에서 다루고자 하는 갈등 사례는 사업 착수 당시 비선호시설을 3개 자치단체가 합의하여 공동으로 추진하는 지역 거버넌스의 성공사례(갈등 해소에 있어)로 꼽히다가, 갑자기 갈등이 촉발된 특이한 사례로, 왜 그렇게 되었는지 연구해볼 만한 특별한 가치를 지니고 있다. 그런데, 기존 화장장 시설 정책갈등 사례연구는 대부분 갈등원인보다 갈등과정 및 해결에 초점이 맞추어져 있어, 이 사례를 효과적으로 설명해주지 못하는 한계를 노정하고 있다. 이에 이 연구에서는 갈등 원인을 '정책 정당성'을 중심으로 분석함으로써 갈등 연구에 새로운 시각을 제공하고, 관련 연구의 지평을 넓히는 데 기여하고자 한다.

이러한 논의를 위한 이 논문의 구성은 다음과 같다. 먼저 정책 정당성 이론 및 PR(Public Relations) 분야의 이해관계자 유형 분류에 따른 범위 설정 이론을 검토하고 선행연구 등을 통해 연구 분석틀을 도출한다. 다음으로 Hallahan(2000)의 정책이해관계자 유형 분류에 입각하여 서남권 화장장 입지 정책결정(입지 선정) 과정, 갈등 발생 및 심화 경위, 그리고 갈등 조정 실패에 이르는 전 과정을 스토리텔링(storytelling) 방식을 가미하여 분석한다. 끝으로 이를 토대로 정책적 시사점을 찾고 정책대안을 제시한다.

사례 분석을 위해 활용된 자료의 원천은 다양하다. 정부보고서, 지역신문 등 이차적 자료는 물론, 관련 이해관계자, 특히 지역 주민 및 담당 공무원들과의 인터뷰 등을 통해 일차적 자료도 확보하는 등 자료 수집을 폭넓게 하여 사례의 정황에 대한 이해를 높이고자 하였다.

1) 비선호시설(Locally Unwanted Land Uses)이란 국가적·사회전체적 또는 지역적으로는 필요성이 일반적으로 받아들여지나 해당 입지지역 차원에서는 해악성이 강하게 부각되는 양면성을 지닌 시설을 의미한다(박주용, 2003).

www.kipa.re.kr
www.kci.go.kr

Ⅱ. 이론적 논의

1. 정책 정당성(policy legitimacy) 이론

어떤 정책의 성공과 실패를 평가하는 데 있어 정당성의 시각에서 논의하는 것은 매우 중요한 의미를 지닌다(Wallner, 2008). 정책이 국민들에게 받아들여질 수 있는 정당한(justificatory) 원칙으로 구성되었을 때 정책은 정당하다고 할 수 있으며, 정당한 원칙에 대한 의사소통을 통해 정책을 둘러싼 관계자들이 상호 공유할 수 있는 믿음이 생기게 될 때 정책 정당성이 확보된다(Obradovic, 1996). 정부의 정책(공공서비스의 공급)은 사회의 정책 수요에 부합하는 정책이어야만 하지만, 정부 입장에서 바람직하거나 정의로운 정책이라고 해서, 사회적으로 반드시 정당한 것만은 아니다. 누구의 시각에서 정의롭고 바람직한가의 문제는 여전히 제기될 수 있는 것이고, 관련 이해당사자가 충분히 동의하고 있는가의 문제도 뒤따를 수 있기 때문이다.

이러한 측면에서 정책 정당성이란 정책과정에 있어 해당 정책과 연관되어 영향을 주거나 받게 되는 모든 이해관계자들의 선호가 반영될 수 있어야 한다는 것을 의미한다(Boedeltje & Cornips, 2004). 즉, 특정 정책과 관련하여 최소한 이에 의하여 영향을 받는 모든 이해관계자들의 참여를 통하여 해당 정책이 집행되었을 때 정책이 가지고 올 수 있는 결과에 대한 긍정적 상호 신뢰가 구축될 수 있으며, 동시에 정책의 공급과 수요 간 적절한 조율이 가능해지는 것이다. 이러한 정책 정당성을 확보하려는 노력은 정책 갈등을 최소화하거나 예방할 수 있는 최선의 길이 될 수 있고, 정책 성공의 가능성을 높이는 방편이 될 수 있다.

어떤 정책과 연관된 가능한 한 모든 이해관계자들의 선호가 반영되게 하려면 사회적으로 적절한 메커니즘이 구축되어 있을 필요가 있는데, 참여 민주주의(participatory democracy)에 기반한 거버넌스 체제는 이를 위한 중요한 선결요건으로 꼽힌다(Barber, 1984). 정책결정자 및 관료는 이해관계자들의 참여를 보장하는 거버넌스 체계에 근거하여 정책 정당성을 획득하여야만 정책 갈등을 최소화할 수 있다. 특히 비선호시설(LULUs)에 대한 정책에서는 정책 갈등이 발생할 가능성이 상당히 높기 때문에 정책 정당성을 확보하는 것이 무엇보다 중요한 요소임을 중시해야 한다. 그렇다면, 이러한 정책 정당성은 어떻게 정의될 수 있으며, 구체적으로 무엇을 말하는 것인가?

Montpetit(2008), Sharpf(1997), Smoke(1994), Wallner(2008) 등은 국민 또는 다양한 정책 이해관계자들과의 의사소통을 통해 정책에 대한 동의를 확보하는 것을 정책 정당성(policy legitimacy)으로 규정하면서, 이를 확보하려면 정책의 내용과 절차 두 가지 측면이 모두 정당해야 한다고 제시하였다. 정책 갈등을 미연에 방지하기 위해서는 정책의 내용적 정당성(output or

www.kipa.re.kr
www.kci.go.kr

substantive legitimacy)과 절차적 정당성(input or procedural legitimacy)[2]이 충분히 확보되어 있어야 한다는 것이다.

정책의 절차적 정당성(procedural legitimacy)이란 정책과정에 있어 민주성과 관련된 정당성을 의미한다. 즉 정책과정에 해당 이해관계자들이 참여할 수 있는 민주적인 거버넌스 체제가 구축되어 있는지 여부, 그리고 정부 권력은 이러한 이해관계자의 선호에 의해 행사되어야만 한다는 것이다. 다시 말해서 절차적 정당성이란 정책이 국민에 의하여(by the people) 결정되어야 한다는 것을 의미하는 것이다. 이를 담보하기 위해서는 정책에 의해 영향을 받는 모든 이해관계자들이 가능한 한 정책과정에 최대한 참여할 수 있는 기회를 제공해야 한다.

정책의 내용적 정당성(substantive legitimacy)이란 정책의 내용이 국민을 위한(for the people) 정책인가에 관한 문제를 말한다(Sharpf, 1998). 실질적으로 특정 정책에 영향을 받는 이해관계자들이 가지고 있는 지배적인 가치정향 태도와 정책의 내용이 얼마나 잘 조화를 이룰 수 있는가의 문제를 가리키는 것이다(Wallner, 2008). 정책의 내용적 정당성을 확보하기 위해서는 이해관계자들을 설득시키고 이들의 정당한 요구를 적절히 절충조정하여 정책목표와 조화를 이룰 수 있도록 포용하는 것이 무엇보다 중요하다. 이러한 과정에서 내용적으로 누락되는 부분이 생기면 정책 갈등은 피하기 어렵게 된다(Montpetit, 2008; Sharpf, 1997; Smoke, 1994; Wallner, 2008).

이 논문에서 다루려는 서남권 화장장 입지 갈등 사례는 이와 같은 점에서 다룰 만한 가치가 있다. 화장장 시설을 설치하려는 정부 정책에 대하여 이 시설과 관련된 이해관계 주민들이 화장장 시설에 대하여 얼마나 필요성을 느끼는가, 화장장이라는 시설 자체에 대한 지배적인 시각은 무엇인가, 강력한 문제제기를 한 시민들은 왜 떨쳐 일어나게 되었는가, 무엇이 어떻게 문제가 되었는가, 당국의 책임은 어디에 있는지 등을 설명하기에는 기존 연구에 모자람이 많다. 갈등 원인에 주목한 연구도 희박한 상황이라서 새로운 시각과 차별적 접근이 시도될 필요가 있다.

그렇다면, 많은 갈등 원인들 중 왜 정책 정당성에 초점을 맞추었는가? 그 이유는 다음과 같다. 님비시설 유치 갈등의 원인 중 시간적 조급성(촉박함) 때문에 이해관계자 참여가 보장되지 않는다는 점에 주목할 필요가 있다. 특히, 정책 추진 주체인 선출직 자치단체장들이 시설 유치를 정치적인 목적으로 활용하는 경우가 많은데,[3] 임기 내 가시적인 성과를 보여주려는 유인이 발생하여 시설 유치와 관련된 내용적 정당성과 절차적 정당성을 충분히 확보하지 않은 채 정책을 추진하는 경향이 있다. 관련 이해관계자들에게 고려할 만한 충분한 시간과 절차를 부여하지 않은 채 일방통행 식으로

2) 정책 정당성을 구성하는 요소에 대한 각 학자의 명칭은 일치하지는 않으나, 절차적인 측면과 내용적인 측면에 대한 정당성으로 정리할 수 있다.

3) 기존 연구에서 갈등 원인으로 정치적 원인에 주목한 연구는 드물다.

www.kipa.re.kr
www.kci.go.kr

밀어붙이는 사례가 빈번하게 발생하는 것이다. 따라서 이 연구는 정책의 내용적·절차적 정당성이 진정성 있게 확보되지 않은 채 정책이 추진될 경우 불필요한 갈등이 생길 수 있고 시간적·경제적으로도 더 많은 비용이 소요될 수 있음을 일깨우게 한다는 점에서 연구의 차별성과 의의를 갖는다고 할 수 있다.

2. 정책 이해관계자의 범위

정책 정당성, 특히 정책 이해관계자들로부터 동의를 얻었다고 판단된 경우에도, 정책 갈등이 발생할 가능성은 남는다. 그 이유는 여러 가지 측면에서 찾을 수 있겠지만, 이 논문에서는 이해관계자의 적절한 범위 설정 실패라는 측면에 초점을 맞추고자 한다. 즉 정책결정자 입장에서 해당 이해관계자라고 판단되는 시민들과의 적극적이고 밀접한(intensive) 상호 조율 노력을 통하여 정당성을 확보하였을지라도, 미처 생각하지 못한 주요 이해관계자가 나타날 수 있다는 점을 고려할 수 있어야 하는데, 이 점을 간과하여 이해관계자의 범위 설정을 적절하게 하지 못할 때도 정책 갈등이 나타날 수 있다는 점을 강조하고자 하는 것이다.

원칙적으로 정책 정당성을 담보하기 위해서는 정책결정을 담당하는 정책 결정자(선출직 공직자 및 직업관료)를 포함하여, 의회, 언론, 이익집단, 그리고 직·간접적으로 편익 또는 피해를 입는 일반 대중으로부터 정책에 대한 광범위한 공감대를 이끌어내야 한다(Hanberger, 2003). 그러나 자원의 희소성, 정책의 시급성 등의 이유로 말미암아 가능한 모든 이해관계자를 정책과정에 참여시키는 것은 여러모로 힘들다. 그럼에도 불구하고 정책결정자는 어떤 상황에서도 가장 효율적인 방법을 찾아내 이해관계자의 범위를 최대한 추정해내지 않으면 안 되는 책임이 있다.

정책 이해관계자 유형 분류는 정책과정의 이해관계자들의 범위와 구성방식을 이해하는 데 유용하게 사용될 수 있다. 왜냐하면 정책 이해관계자들의 범위 및 특성을 파악해야 정책의 내용적 및 절차적 정당성의 확보 여부를 판단할 수 있기 때문이다. 즉, 정책 이해관계자 유형의 전모를 파악할 수 있어야 정책으로 인해 이익이나 손해를 보는 집단이 하나라도 있는지 점검할 수 있는 것이다. 만약 잠재적 이해관계자를 미연에 파악하지 못해 갈등이 발생할 경우 정책 정당성에 문제가 생기고 예상치 못한 사회적 비용이 소요될 수밖에 없기 때문에 정책 이해관계자 유형 분류는 상당히 중요한 의미를 지닌다.

이 논문에서는 정책 이해관계자 유형 분류를 위해 정책 PR에 나타난 공중(公衆)의 특성에 따른 Hallahan(2000)의 분류 방법을 원용하고자 한다(박치성·명성준, 2007). 즉, 정책 이해관계자가 특정 사안에 대하여 보여주는 두 가지 특성(①정책에 대한 관여 정도, ②정책에 대한 지식수준)을

www.kipa.re.kr
www.kci.go.kr

기준으로 <표 1>과 같이 다섯 가지의 유형을 분류하고자 하는 것이다. 여기서 '관여'는 이해관계자가 정책에 얼마나 관심이 있고 정책과정에 참여하려고 하는가와 관련된 개인의 동기(motivation)와 관련된 변수, '지식수준'은 정책에 대하여 얼마나 많은 지식을 가지고 있는지, 정보처리 능력이 뛰어난지와 관련된 변수를 말한다.

<표 1> 정책 이해관계자 유형 분류

구분	저관여	고관여
높은 지식수준	자각적 이해관계자	활동적 이해관계자
낮은 지식수준	비활동적 이해관계자	환기된 이해관계자

비이해관계자(지식/관여도 없음)

* 자료: Hallahan(2000: 504).

첫째, '자각적 이해관계자'는 정책 사안에 대하여 상당히 높은 수준의 지식을 보유하고 있으나, 정책과정에 관여를 하는 정도가 낮은 이해관계자를 말한다. 사회적 위치나 교육수준이 높은 전문가집단이 이에 해당한다. 정책과정에 관여하는 정도는 낮지만, 이들의 의견이 다른 이해관계자들에게 큰 영향력을 미칠 수 있다는 점에서 중요한 이해관계자라고 할 수 있다.

둘째, '활동적 이해관계자'는 정책 사안에 대하여 상당히 높은 수준의 지식을 보유하고 있고, 관여하는 정도도 상당히 높은 이해관계자를 말한다. 이들은 특정 정책에 의하여 직접적 혜택 또는 피해를 보게 되는 행위자들이다. 그렇기 때문에 관련 지식 및 관여수준이 높고, 이해관계를 공유하는 사람들과 함께 조직화하여 집단행동을 하는 경우가 많다. 따라서 정책과정에 있어 가장 먼저 고려하여야 할 대상이 된다.

셋째, '환기된 이해관계자'는 정책 사안에 대한 지식수준 또는 정보처리 능력이 상대적으로 낮으나, 정책과정에 관여하려는 동기는 상당히 높은 이들을 말한다. 이들은 특정 정책에 대하여 지식수준은 낮으나 잠재적인 문제나 쟁점을 인식하고 있어 추가적인 정보가 제공된다면, 얼마든지 활동적 이해관계자로 변환될 소지가 높다는 점을 특징으로 한다.

넷째, '비활동적 이해관계자'는 정책 사안에 대한 지식수준 또는 정보처리 능력이 상대적으로 낮고 정책과정에 관여하려는 동기도 상당히 낮은 이들을 말한다. 이들은 특정 정책에 대하여 최소한의 지식 정도는 있으나, 그 정책이 자신과 무관하다고 생각하기 때문에 관여를 하려는 동기가 결여되어 있는 특성이 있다. 그러나 이들은 특정 계기(예를 들어, 이들의 지역이 정책 영향력에 포함되었다고

www.kipa.re.kr
www.kci.go.kr

뒤늦게 인지하거나, 자각적 이해관계자들에 의해 지식수준이 높아지는 경우 등)가 있을 경우, '환기된 이해관계자' 내지 '활동적 이해관계자'로 얼마든지 전환될 수 있는 잠재적 이해관계자들이다. 그러므로 외견상 혹은 형식논리상 직접적 이해관계자로 여겨지지 않을 수 있지만 그 잠재성을 보아 이해관계자 범위 설정에서 결코 제외되면 안 되는 이들이다(Grunig and Hunt, 1984).

다섯째, '비이해관계자'는 특정 정책에 대하여 아는 바도 없고 관여하려는 동기도 없는 이들을 가리킨다. 예를 들면, 화장장 입지 선정의 경우, 입지 지역과 아무런 관련이 없는 지역에 살면서 장묘문화나 화장 등에 전혀 관심이 없는 사람들이 여기에 해당한다.

3. 선행 연구 검토 및 연구 분석틀

기존의 정책 갈등 연구들을 살펴보면, 갈등이 발생한 근본 원인을 찾아내는 연구는 드물고, 갈등 해결에 어떻게 이르게 되었는가를 살피는 연구들이 많았다(김강민, 2010; 김관보·이선영, 2010; 박종구·최재실, 2009; 백종섭, 2002; 심준섭·김지수, 2010; 양은주 외, 2012; 이만형 외, 2007). 갈등의 근본 원인 가운에 하나인 정책의 내용적 정당성 및 절차적 정당성 문제를 중심으로 갈등 사례를 분석한 연구들은 희소하다. 일부 문헌에 사실상 그러한 내용이 담겨 있는 경우들이 있는데, 부산추모공원 조성사업과 청주 화장장 사례를 기술한 손고익(2008), 정동규(2009) 등이 대표적이다.[4] 이를 검토해 보면 화장장 입지 갈등의 경우 정책의 절차적 정당성과 내용적 정당성 확보가 왜 중요한지 일깨워준다.

부산추모공원 조성사업의 경우 사업 착수 당시 최초 25개의 예비 후보지를 검토하여 5개 추천 후보지를 선정하고 장묘시설조성추진위원회가 이를 심층 분석하는 한편, 공모에 응한 18개소와 병합하여 심사한 다음 10개소로 압축하고, 이들을 다시 정밀 평가하여 3개 후보지를 선정한 다음 부지선정심사위원회 재심의(3회) 후 무기명 투표로 최종 후보지(경남 기장군 정관면 두명리 일대)를 선정하는 등, 정책의 절차적 정당성을 확보하는 데 만전을 기하였다(손고익, 2008; 정동규, 2009).

부산추모공원 조성사업의 추진 주체(부산시)는 정책의 내용적 정당성 측면도 충분히 확보함으로써 사업을 성공으로 이끌 수 있었다. 부산 지역은 1995년 38%이던 화장률이 2002년 66%로 급증하여 전국 최고를 기록하였고, 기존 영락공원 납골당이 수용능력에 한계를 보였기 때문에, 화장장을 추가로 건립하지 않을 수 없었다. 화장장 추가 건립 정책의 내용적 정당성은 충분했던 것이다. 그러나 인근 양산군 주민들의 반대로 갈등이 비화되고 있었던 것이 가장 큰 문제로 떠올랐다. 이에 대해 부산시는 자치단체 간 행정협의체를 가동하고 간부공무원 간담회, 지역 주민 간담회 등을 무수히 열어 주민 고충 해결과 숙원사업 지원을 약속하는 등 진정성 있는 소통 노력을 기울여 반대 주민들의 인식

4) 두 사례는 행정안전부(2008) '상생·협력 우수 사례'로 선정된 바 있다.

www.kipa.re.kr

www.kci.go.kr

전환을 가져오게 했다. 특히, 이해관계 주민들과 340회에 걸쳐 간담회를 실시하였고, 반대 분위기가 고조될 때마다 주민설명회를 열어 납골시설이 혐오시설이나 기피시설이 아닌 안식과 휴식을 위한 공간으로 느끼도록 인식을 전환하는 데 많은 공을 들였다.[5] 정책의 내용적 정당성을 확보하기 위해 많은 노력을 기울인 것이다.

청주 화장장 추가 건립 사업도 정책 정당성 확보가 왜 중요한지 일러준다. 청주시는 종전 화장장의 노후화로 화장장 추가 건립 정책의 내용적 정당성은 충분히 갖추고 있었다. 그러나 청주시가 종전 화장장 지역(월오동)과 인근 지역(청원군 낭성면) 주민들의 동의를 구하는 절차를 거치지 않으면서 갈등이 발생했다. 뒤늦게 잘못을 깨달은 청주시는 자치단체장이 직접 나서 정책의 내용적 정당성을 알리고 반대주민들의 인식을 전환하는 데 많은 애를 썼다.[6] 청주시는 충청북도와 청원군에 협조를 구하며 대화와 설득을 병행했다. 월 1회 주민 대표들과의 약속사업 월례회의를 개최하여 추진상황을 설명하기도 했다. 이러한 노력은 정책 정당성과 신뢰성을 유지해 나가는 데 있어 중요한 요소로 작용했다(정동규, 2009).

화장장 입지 갈등 문제를 종합적으로 분석한 이만형 외(2007)는 화장장 입지 갈등 요인을 내부요인과 외부요인으로 크게 나누고, 주민의 이해 정도, 보상에 대한 기대심리, 주민찬성비율, 언론의 태도, 환경단체의 활동 등 제반 요소들을 검토할 수 있는 개념적 틀을 제시하였다. 입지 선정 시 관련 주민 의견수렴 절차가 중시되지 않으면 입지 갈등이 첨예화하고, 환경영향 평가 시 주민의견 수렴이 부족하거나 신뢰할 만한 자료 제공이 미흡한 경우 입지 갈등이 높게 형성된다는 것이다. 또 지역의 이익을 위해서는 필요한 시설이지만 일부 '자각적 이해관계자'들이 반대집단을 형성하여 여론을 환기할 경우, 그리고 일부 정치인들의 무책임한 공약이나 환경단체들의 비현실적 호도, 또는 언론매체의 부적절한 보도 등도 입지 갈등을 부추기는 요인으로 지적되었다(이만형 외, 2007).

이상의 검토를 통해 알 수 있는 것은 정책의 정당성 확보가 무엇보다 중요하다는 점이다. 특히, 서남권 화장장 입지 갈등의 경우 정책 이해관계자를 애초부터 잘못 파악한 채 정책을 추진하는 바람에 갈등이 격화된 측면이 크다고 보아, <그림 1>과 같은 연구 분석틀을 수립하여 논의를 전개하고자 한다. 특히 분석의 전 과정을 스토리텔링(storytelling) 방식으로 기술함으로써 가독성을

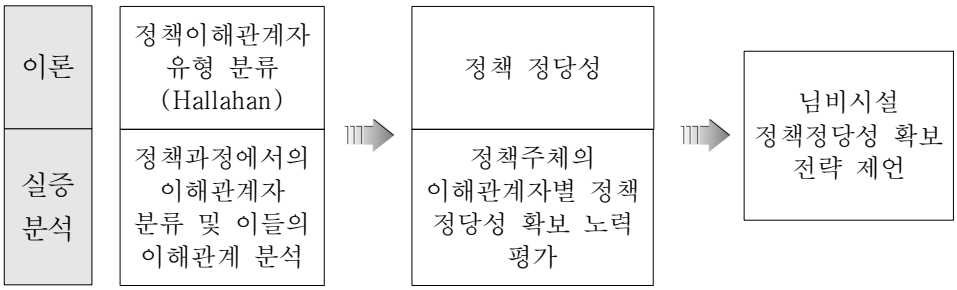
5) 지역주민 87명을 초청하여 국내 선진 화장장을 돌아보게 하고, 33명을 구성하여 일본과 대만의 선진 납골공원을 견학할 수 있게 함으로써 납골시설에 대한 인식 전환을 가져오게 하였다. 봉안당 사용료 50% 감면, 화원 운영권, 현지 주민 고용 보장 등 지원책도 마련하였다. 진입도로 확장, 마을 이주, 주민자치회관 건립, 공공공지 조성, 농어민 저온창고 건립 등 지역개발 지원책도 강구했다(손고익, 2008).

6) 반대 주민들을 국내 선진 화장장에 견학 보내는 등 주민들의 인식 전환과 불신 해소에 적극 나섰다. 특히 폭설 피해로 관련 주민들이 어려움을 겪자 청주시가 적극 복구 지원에 나서 주민들의 지배적인 가치정향 태도를 바꾸게 했다. 농로포장 및 진출입로 확장, 화장장 이용 편익사업의 운영권 부여 등 지원책도 제시했다(정동규, 2009).

www.kipa.re.kr
www.kci.go.kr

높이고자 하였다.

<그림 1> 연구 분석틀



Ⅲ. 정책 정당성 이론에 입각한 사례 분석

사례분석은 시간순서에 따른 정책과정에 있어 정책정당성이 어떻게 반영되었는가에 따라 다음과 같이 기술한다.

1. 서남권 광역 화장장 설치 정책결정 과정

서남권 광역 화장장 건설 정책의 내용적 정당성은 최근 급증한 화장 수요에서 찾을 수 있다. 우리나라의 화장률은 1992년 18.4%, 2000년 33.7%에서, 2002년 42.6%, 2005년 52.6%, 2008년 61.9%, 2011년 71.1%로 매년 계속 증가하였고, 2012년 74.0%를 거쳐 2017년 80%에 달할 것으로 예측되고 있다(박복순, 2012; 연합뉴스, 2013.10.28.). 특히 대도시를 중심으로 화장 수요가 급증하고 있는데, 울산 지역의 경우 2012년 81.8%의 화장률을 보여 전국 최고를 기록했으며 2015년에는 90%를 넘어설 것으로 예상된다(울산매일, 2013.10.29.). 이렇게 화장 수요가 높지만 화장장 시설은 대표적인 님비(NIMBY) 시설로 인식돼 장사시설 확충에 어려움을 겪는 경우가 많다. 인구 증가는 둔화되는 반면 노인 인구와 사망자 수는 계속해서 증가하는 것이 근본 배경이고, 장사문화가 화장 위주로 전환되는 추세도 작용하고 있다. 이에 따라 정부(보건복지부)는 늘어나는 화장 수요에 대응하기 위해 '장사시설수급 5개년 종합계획'을 2012년 발표하여 화장시설이 없는 기초자치단체를 중심으로 지리적, 생활권역이 인접한 지자체 간 공동 화장시설 설치를 유도하기로 했다. 즉, 화장률이 갈수록 높아지고 있는 상황에서 화장시설을 갖추지 못하고 있는 지자체에게 화장시설을 확충할 수 있는 여건을 마련하고 지원하겠다는 것이다. 이는 광역 화장장 건설 정책이 주민복리와 편의

www.kipa.re.kr
www.kci.go.kr

증진을 위해 없어서는 안 될 중요 국책사업임을 천명하는 의미였다고 볼 수 있다.

정읍시·고창군·부안군이 정읍시(감곡면 통석리)에 광역 화장장을 공동으로 건설하려는 것은 바로 이 때문이다. 화장시설이 전무한 정읍시의 경우 2012년 화장률은 70%에 달한다. 매년 700기에 달하는 사망자 시신이 정처 없이 화장시설을 찾아 떠돌고 있다(정읍시, 2013a, 2013b). 전북 지역에 화장장이 있는 지역은 전주시(승화원), 군산시(승화원), 익산시(정수원), 남원시(승화원) 4곳에 불과하다. 이 지역들도 급증하는 관내 화장 수요를 감당하기 벅찰 정도다. 따라서 정읍시·고창군·부안군이 광역 공설화장장을 별도로 건립하고자 하는 것은 이들 지역 주민들을 위한(for the people) 정책으로(Sharpf, 1998), 그 내용적 정당성을 충분히 갖추고 있다고 할 만하다. 이 지역의 주민들 역시 화장장이 님비시설인 것을 인지하면서도, 이 시설이 자신들에게 가져다 줄 수 있는 편익이 크다는 것을 알았기 때문에 화장장 입지선정 과정에서 적극적인 반대를 하지 않았다.

2. 입지 선정과정

이 사업의 공식 명칭인 '서남권 광역 공설화장장 공원화사업'의 역사는 2006년으로 거슬러 올라간다. 정읍시는 2006년 화신공원에 화장장을 건립하려다 무산된 바 있고, 2011년 새롭게 공동 사업으로 광역 화장장 건립을 추진하게 되었다.[7] 사업기간은 2012년부터 2014년까지로 예정되었고, 총 사업비는 118.5억 원(국비 43.5, 도비 9.4, (정읍)시비 38.6, (고창)군비 13.5, (부안)군비 13.5) 수준으로 책정되었다. 설치 예정지는 정읍시 감곡면 통석리 290-2 일대(39,731㎡)로 결정되었고, 1차로 화장로 3기, 봉안시설, 자연장지 등이 조성되고 향후 확대하는 내용이다(정읍시, 2013a, 2013b).

정읍시를 중심으로 고창, 부안이 동의한 상태로 입지가 선정되었기 때문에 일견 절차적 문제는 없는 것으로 보였고, 지역 주민들의 격한 반대도 없었기 때문에 초기에는 정책 정당성이 원만히 확보된 것으로 보였다. 이러한 인식은 아래의 정읍시 당국자 인터뷰[8]를 통해서도 그대로 드러난다.

> "정읍시 입장에서는 부지 선정을 위해 10개월 간 4차례에 걸쳐 공모를 실시했고 적법 절차에 따라 합리적으로 진행했기 때문에 문제될 것이 전혀 없다고 봅니다. 특히 설치예정지(정읍시 감곡면) 주민들이 연명으로 공모에 응했고 공정하고 적법한 절차에 따라 부지를 선정하였으며, 안전행정부 투융자심사, 정읍시의회 승인, 국비 및 도비 확보, 도시계획 및 실시설계 용역 등 필요한 법적, 행·재정적 절차가 완비되었기 때문에

7) 2006년 화신공원묘역(화장장) 조성사업을 추진했다가 좌절된 경험이 있는 정읍시는 자체적으로 기금을 축적해 오면서 기회를 엿보고 있었고, 2011년 3월 정읍시, 고창군, 부안군 3개 자치단체장이 업무교류 협약을 체결하여 본격 추진되었다. 4차례의 공모를 거쳐 부지가 선정되었고, 2012년 10월 행정안전부 투융자심사 승인, 2013년 3월 정읍시의회 공유재산관리계획 승인을 거쳐 사업계획이 확정되었다(정읍시 당국자 인터뷰; 정읍시, 2013a, 2013b).

8) 2013년 12월 16일 정읍시 담당과장 및 담당실무자 전화 인터뷰 내용이다.

www.kipa.re.kr
www.kci.go.kr

입지선정과정에 시비를 거는 것은 부당하다고 생각합니다."

www.kipa.re.kr
www.kci.go.kr

그러나 정읍시의 적법 절차 및 행재정정적 절차 완비 주장에도 불구하고, 그 이면에는 정책의 절차적 정당성이 충분히 확보되지 못한 결정적인 문제가 숨어 있었다. 입지선정 과정에서 행정안전부(2012)는 지방재정 투융자 심사 결과를 전라북도와 정읍시에 통보하면서, "동 시설 이용 등에 대하여 김제시와 협의 노력"할 것을 조건으로 사업을 승인했고, 전라북도에 "조건부 사업은 심사 결과에 기재된 조건이 반드시 충족된 후에 예산반영 등이 이루어지도록 지도에 철저를 기하"라고 명시했다. 사업 시행을 위한 최소한의 행정절차가 충족되었을지라도 사업 착수를 위한 국비 및 도비 지원과 관련해서는 정읍시가 김제시와 협의를 이루지 않은 상태에서 예산을 반영하는 것이 불가하다는 입장을 분명히 한 것이다(황선철, 2013). 그러나 정읍시는 이를 도외시한 채 사업을 일방적으로 추진했고, 전라북도도 중앙정부의 요구를 충실히 이행하지 않았다. 다시 말해, 중앙정부는 김제시를 '이해관계자'의 범주에 포함시켜 협의를 진행할 것을 주문했으나, 정읍시와 전라북도가 이를 따르지 않았고, 그 결과 정책의 절차적 정당성 확보가 요원해지게 된 것이다.

정읍시는 애초부터 김제시와 관련 지역 주민들을 '비이해관계자'로 의도적으로 잘못 인식한 채 자치단체장의 시간적 조급증을 해소하기 위한 차원의 정책 추진에 매몰된 것이 아닌가 생각된다. 이들을 애초부터 '비활동적 이해관계자'로 분류하고 정책 정당성 확보 작업에 진정성 있게 나섰더라면 이번 갈등은 처음부터 발생되지 않았을 것이다. 정읍시는 적법 절차를 거쳤다는 형식논리를 앞세워 이 점을 애써 외면하려고 하지만, 중앙정부(안전행정부)가 이미 명백하게 짚어준 실질적 절차를 이행하지 않은 책임은 크다.

김제시 주민들 중 금산면을 제외한 대부분의 주민들은 '비이해관계자'로 화장장 건립에 대해 지식도 없고 관여하려는 동기도 없는 사람들이 애초에 더 많았을 것이다. 김제시 주민들 중 금산면 소재지 및 설치예정지 근접 주민들도 애초 이 사안에 대해 이해도가 낮고 정책과정에 관여하려는 동기도 낮은 '비활동적 이해관계자'였을 것이다. 그러나 이들이 입지 갈등 발생 이후 관련 지식을 접하게 되고 부정적 인식을 (자각적 이해관계자 또는 활동적 이해관계자들로부터) 공급 받음으로써 점차 '환기된 이해관계자'로 전화(轉化)해갔을 것이고, 처음부터 '환기된 이해관계자'들과 '활동적 이해관계자'들이 이들과 함께 어우러져 집단행동에 나서게 된 측면이 컸을 것이다. 따라서 입지 갈등이 크게 비화된 데는 '비활동적 이해관계자'와 '비이해관계자', 심지어 제3지대의 '자각적 이해관계자'들까지 '활동적 이해관계자' 내지 '환기된 이해관계자' 대열에 편입시키는 우를 범한 정책 추진 주체(정읍시)의 책임이 크다고 아니할 수 없다.

www.kipa.re.kr
www.kci.go.kr

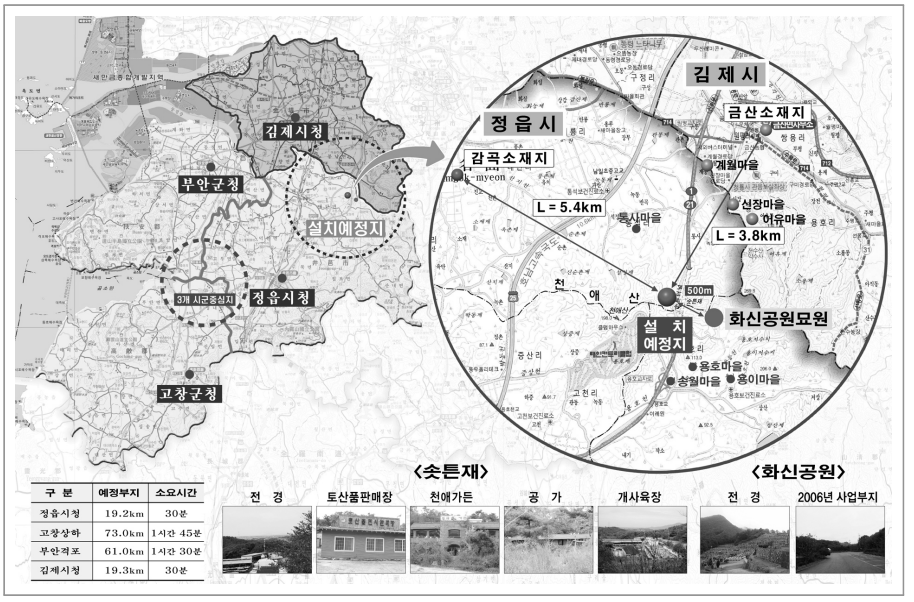
3. 갈등의 발생 및 심화

화장장 입지 갈등이 일어난 이유는 내용적 정당성보다는 절차적 정당성 측면에서 더 찾을 수 있다. 김제시 금산면 주민들은 이 사업이 자신들이 속해있는 기초자치단체의 사업도 아닐뿐더러 인근에 화장장이 들어온다는 정보를 충분히 전달받지 못했기 때문에 이 사업에 대한 기본적인 이해가 부족할 수밖에 없는 형편이었다. 이와 같은 점은 김제시민 인터뷰[9]에서 잘 드러난다.

> "정읍시에 화장장이 들어선다는 이야기는 들었지만, 이것이 우리 동네 근처에 생길 줄은 몰랐습니다. 그간 소문으로만 들었지, 공식적으로 화장장이 어디에 건설된다고 하는 이야기를 들어본 적이 없었으니까요. 아니, 어떻게 우리 동네 근처에 화장장을 짓겠다고 하면서 우리들한테 한 마디 상의조차 하지 않았는지 이해가 가지 않습니다."

자기 동네 근처에 화장장이 입지하게 됐다는 소식을 전해들은 김제시 금산면 주민들은 하나둘 '환기된 이해관계자'로 전화(轉化)되어 갔고, 김제시 당국도 적극적인 대응에 나서기 시작했다. 김제시는 <그림 2>와 같이 화장장 설치예정지의 지리적 근접성과 지역적 특수성을 들어 김제시 금산면 주민들에게 실질적·정서적 피해가 불가피하다는 점을 분명히 했다. 다음의 김제시(2013) 내부 자료는 이를 구체적으로 설명한다.

<그림 2> 화장장 설치예정지역



구 분	예정부지	소요시간
정읍시청	19.2km	30분
고창상하	73.0km	1시간 45분
부안격포	61.0km	1시간 30분
김제시청	19.3km	30분

* 자료: 김제시(2013).

9) 2013년 12월 16일 김제시 금산면 거주 50대 남성 주민 인터뷰 내용이다.

www.kci.go.kr

"화장장 설치예정지(정읍시 감곡면 통석리)가 정읍시(감곡면 소재지)보다는 김제시(금산면 소재지)에 실질적으로 더 가깝다. 해발 198m의 고지대(솟튼재)에 위치하고 있고, 김제시(금산면 소재지)에서 보면 한눈에 보이고 정읍시(감곡면 소재지)에서는 눈에 띄지 않는 특수한 지형이다. 바람도 연중 김제시 쪽으로 불어 다이옥신, 중금속 등의 피해가 우려되며, 정서적 혐오감도 불가피하고 주민생활에도 부정적인 영향을 미쳐 보건·위생적 피해가 예상된다. 기본권, 환경권, 행복추구권이 침해되고 청정 농축산물 이미지에도 타격이 불가피하여 경제적 피해가 클 것으로 예상된다. 주변 종교 문화유적지(금산사 등) 방문객도 줄어 지역경제에 악영향을 끼칠 가능성도 크다. 특히, 절차적 측면에서 정읍시가 김제시에 아무런 설명 없이 사업을 추진한 것은 형식논리에만 치우친 부당한 처사이며, 화장장 건립이 필요하다면 3개 시군 중심지 등 다른 지역으로 설치예정지를 변경하여야 한다."

이에 대한 정읍시의 반응은 냉랭했다. 적법 절차를 충족했고 남의 지역 일인데 웬 상관이냐는 반응이었다. 이는 정읍시 당국자 인터뷰[10]에 고스란히 나타난다.

"적법 절차를 다 거쳤는데, 김제시가 무슨 권리로 반대를 하는지 모르겠다. 우리가 우리 관할 구역 안에 필요 시설을 알아서 짓겠다는데, 다른 자치단체가 무슨 권리로 이에 대해 왈가왈부하는지 이해할 수 없다. 이미 6억 원의 사업비가 투입된 마당에 김제시 주장대로 설치예정지를 변경한다면 행정의 일관성과 신뢰성이 떨어질 뿐더러 또 다른 민원의 소지도 있고 효율성도 저해되기 때문에 받아들일 수 없다. 김제시와 사전에 협의하지 않은 것이 문제라면, 김제시 주민들도 같은 불편을 겪는 만큼 이 사업에 동참하면 될 일 아닌가. 대승적 차원에서 함께하자."

김제시의 요구를 이렇게 정읍시가 사실상 수용하지 않자 마침내 양측의 갈등은 격하게 터져 나왔다. 김제시는 사업 추진 반대 입장을 공식화했고, 김제시민들은 정읍시로 몰려가 피켓 시위 등 집단행동에 나섰다. 시간이 지날수록 갈등 양상은 더욱 증폭되고 첨예화되었다.

상황이 악화되자, 전라북도는 도지사 직속으로 갈등조정자문위원회를 구성하고 중재에 나섰다. 현장 조사와 청문 절차 등 수개월 간의 논의 끝에 2013년 12월 최종 조정권고안을 발표하기에 이르렀다. 그러나 이는 갈등의 해소는커녕 갈등을 더욱 키우는 결과를 초래하고 말았다. 화장장 반대 주민들은 이 조정권고안 채택의 절차적 문제(표결 처리 방식의 부당성), 내용적 문제(일방적 편들기에 그쳤을 뿐이라는 인식), 인적 구성의 문제(특정학교 인맥의 영향력 과다) 등을 들어 수용 불가 입장을 천명하고 저항 수위를 높였다. 이들은 청와대 및 국회 진정, 감사원 감사 청구, 소송제기 준비 등 모든 수단을 총동원하여 전면적 저항 운동에 나섰다. 갈등 국면은 이제 최악의 투쟁 상황으로 치닫게 된 것이다.

여기서 살펴볼 점은 적법 절차에 하자가 없었다는 정읍시의 주장, 즉 정책의 절차적 정당성을 충분히 확보하였다는 주장이 과연 타당한가 하는 점이다. 정읍시(2013a)는 "주민신청에 의해

10) 2013년 12월 16일 정읍시 담당과장 및 담당실무자 전화 인터뷰 내용이다.

www.kipa.re.kr
www.kci.go.kr

공정하고 적법한 심사 과정을 통해" 건립 부지를 선정했다고 밝혔으나, 4차례의 공모 과정에서 처음 2차례는 응모가 없었고 나중 2차례에 응모자가 나타났다.[11] 그나마 한 곳(정읍시 감곡면 통석리)은 정읍시 공무원들이 적극 나서 응모가 어렵사리 이루어졌다. 그리고 가까스로 최소 요건을 채워 응모한 지역이 바로 지금의 설치예정지이다. 문제는 이 과정이 처음부터 자발적인 주민신청에 의해 이루어진 응모라고 보기 어려운 점이 있다는 데 있다. 보다 진실한 측면은 최소한의 형식적 조건을 겨우 맞춘 수준이었다고 할 만하다. 그 근거는 설치예정지 주민들 중 정읍시 공무원들이 제공한 잘못된 정보에 의해 주민 동의 서명을 자신의 진실한 의사에 반하여 하게 되었다고 주장하는 사람들(서남권 화장장 반대대책위의 감곡면 주민들)이 다수 존재한다는 사실에 있다. 이들은 2012년 6월 25일 서남권 화장장 부지 제4차 공모 신청 최종일에 정읍시 감곡면사무소 직원들로부터 호별 방문을 받고 '화장장이 들어서면 주민들 통장에 수 천 만원이 입금된다'는 감언이설에 회유되어 동의서에 날인했을 뿐이라고 주장한다. 감곡면 통사마을 주민 25명은 (그 말이 사실이 아님을 알게 된 직후) 2013년 1월 30일과 3월 11일, '화장장 건립 무효화' 및 '주민동의 무효'를 요구하는 진정 및 내용 통지를 정읍시와 정읍시의회에 제출했다. 이를 놓고 김제시(2013)는 "주민동의 과정에서 수 천 만원의 돈을 미끼로 한 주민동의는 주민을 기망한 행위로 절차상 하자이며 원인 무효"라고 주장한다.[12] 이상의 사실을 놓고 볼 때, 정책의 절차적 정당성을 충분히 확보하였다는 정읍시의 주장은 설득력이 약하다.

4. 갈등 조정의 실패

정읍시와 김제시의 상급 자치단체인 전라북도는 갈등을 미연에 방지할 수 있는 능력을 보유하고 있었고, 갈등 발생 이후 갈등을 조정할 수 있는 힘도 있었다. 애초부터 전라북도는 중앙정부(행정안전부)의 조건부 승인 조치 이행 여부를 제대로 확인하지 않은 채 예산을 반영해준 잘못이 크다. 국비 지원 주체(중앙정부)가 절차적 정당성을 담보하라고 요청했음에도 불구하고 도비 지원 주체(전라북도)가 책임 있는 행정행위를 제대로 다하지 못한 것이다. 이는 정책 추진 주체(정읍시)가 설령 이해관계자의 범위를 제대로 설정하지 못한 과오를 저질렀다 하더라도, 문제를 사전에 인지시켜 갈등을 미연에 방지할 수 있는 기회를 상실케 한 것이기 때문에 그 잘못이 중대하다고 할 수 있다.

11) 부산추모공원의 경우 응모지가 18곳이었던 것과 비교할 때 지나치게 적은 수라고 할 수 있다.

12) 그러나 정읍시 당국은 이들 주민 배후에 김제시가 있다고 의혹을 제기했다(정읍시 당국자 인터뷰). 그렇지만, 관련 주민들의 그간 행적으로 볼 때, 정읍시의 그러한 주장은 설득력이 떨어진다. 전라북도 도시계획시설결정 심의 중지 요청, 보건복지부 특별 감사 요청, 국비지원 중단 요구, 청와대·국회·안전행정부 민원, 감사원 감사 청구, 정읍시 불법행정 고발 등은 누군가의 사주를 받고 움직인 것으로 보기에는 과하고 준엄하기 때문이다.

www.kci.go.kr

또 갈등 조정에 나선 전라북도가 조정 역할을 제대로 수행하지 못해 사태를 더욱 악화시킨 점도 지적하지 않을 수 없다. 전라북도 갈등조정자문위원회는 도지사 자문기구에 불과하므로 최종권고안이 나오는 과정에서, 그리고 권고안이 나온 이후 양측을 중재하는 과정에서 도지사(김완주)가 전면에 등장할 필요가 있었다. 그러나 도지사는 적극적인 역할에 나서지 않았다. 그 사이 갈등조정자문위원회는 갈등 '조정'에 어울리지 않는 '표결'로 최종 의사결정을 내렸고, 그렇지 않아도 위원 구성 및 논의 과정에 대한 각종 의혹이 제기되던 차에 강행된 그와 같은 의사결정 방식은 위원회에 대한 중재자로서의 신뢰를 크게 실추시켰다. 그로 인해 중립적 판단을 구했던 이해관계자들을 더욱 들끓게 하고 말았다.

요컨대, 전라북도 역시 정책의 절차적 정당성과 내용적 정당성 확보에 둔감했던 것이 결정적인 문제였다고 할 수 있다. 정책의 절차적 정당성은 물론 내용적 정당성을 확보하기 위한 노력, 예를 들면 공공재 확충에 저해되는 사회적 편견을 없애고 화장장에 대한 사회적 구성(social construction)을 긍정적인 방향으로 선회하게 하는 노력 등에 소홀했다.

그런데, 이러한 점은 중앙정부(보건복지부)도 마찬가지라는 데 문제의 핵심이 자리하고 있다. 비선호시설에 대한 일반 국민의 인식은 사회적으로 구성된 패턴이기 때문에 이러한 인식 패턴의 변화를 가져올 수 있게 하는 국가적 작용은 무엇보다 중요하다. 즉, 화장장 시설에 대한 내용적 정당성을 중앙정부가 나서서 처음부터 제대로 확보했어야 한다는 뜻이다.[13)]

중앙정부(보건복지부)는 화장장 확충 계획을 추진하면서 사회적 구성을 긍정적 방향으로 선회하게 하는 적극적 작용에 상당히 둔감했다. 화장장 시설의 양적 확충에 주로 관심을 갖고 국비를 지원하는 데 그쳤을 뿐, 이를 추진과정에서 나타날 수 있는 내용적 정당성 확보 미흡 문제에 대해 선제적으로 대응하지 못했던 것이다. 사회적 편견과 차별적 대우를 받는 화장장에 대한 국민의 수요가 날로 커지고 있면, 중앙정부는 님비시설의 건립에 필요한 내용적 정당성을 확충하는 방향으로 국민적 관심을 환기시키는 제반 노력(캠페인, 언론보도, 홍보, 교육 등)을 사전에 적극적으로 펼쳤어야 했다. 이것을 일선 기초자치단체에 맡겨놓고 국비만 지원하는 역할에 그쳐서는 아니 될 일이었다.

Ⅳ. 정책적 함의

이상에서 살펴본 서남권 화장장 입지 갈등 사례분석 결과는 정부의 입장에서 공공재(화장장)의 확충을 위해 정책적으로 무엇을 교훈 삼아야 하는지 선명하게 보여준다. 그것은 정부가 비선호시설

13) 미국의 경우, 장묘시설과 묘지는 대개 주거지역과 인접한 공원으로 조성되어 있어서 상대적으로 혐오시설로 인식하는 정도가 낮다.

www.kipa.re.kr
www.kci.go.kr

확충에 필요한 정책 정당성 확보 전략, 혹은 대응 전략에 더욱 더 많은 관심과 노력을 기울일 필요가 있다는 점이다.

첫째, 정책의 내용적 정당성 확보에 만전을 기해야 한다. 정부(보건복지부)는 화장장 시설의 확충을 위한 국비 지원 역할에 머물러 있지 말고 추진과정에서 나타날 수 있는 내용적 정당성 확보 미흡 문제에 더욱 책임 있는 자세로 나서야 한다. 국민들의 독특한 장묘문화로 인해 화장장 시설에 대한 불필요한 오해와 부정적 인식이 확산되어 있는 상황에서, 사회적 편견을 없애고 화장장에 대한 사회적 구성(social construction)을 긍정적 방향으로 선회하게 하는 노력을 일선 지자체에만 맡겨두는 것은 부적절하다. 화장률의 급증과 장묘문화의 급변 추세, 그리고 장차 장묘대란에 우려 등을 고려할 때 다양한 방법(캠페인, 언론보도, 홍보, 교육 등)으로 화장장에 대한 국민들의 지배적 가치정향 태도와 인식을 바꿀 수 있도록 보다 적극적인 역할에 나서야 한다.

둘째, 정책의 절차적 정당성 확보에도 만전을 기해야 한다. 앞에서 제시한 Hallahan(2000)의 정책 이해관계자 유형 분류에 입각할 때, 행위 주체별 절차적 정당성 확보 전략을 정리하면 <표 2>와 같이 정리될 수 있다. 먼저, 서남권 광역화장장의 실질적인 추진 주체인 정읍시는 김제시(민)를 '활동적 이해관계자'로 간주하고 행정 협의에 나서는 참여를 적극 보장해주어야 한다. 특히 '활동적 이해관계자'로 집단행동에 나선 정읍시 반대 주민들(서남권 화장장 반대대책위 감곡면 주민들)의 저항에 비추어 볼 때, 입지 선정을 다시 할 필요성도 있는 것으로 판단된다. 만일 입지 선정을 원점에서 재검토한다면 부산추모공원 사례처럼 절차적 정당성을 확보하기 위한 실질적인 과정에 더욱 더 충실할 필요가 있다. 아울러 전라북도는 행정안전부(2012)의 "조건이 반드시 충족된 후에" 예산 반영이 이루어지도록 하라는 요청에 적극 부응하고, 중앙정부도 그 이행 여부를 반드시 확인하여 조치할 필요가 있다.

<표 2> 절차적 정당성 확보 전략

구분	해당자	절차적 정당성 확보 전략	
		실제 사례	제언
비활동적 이해관계자	김제시(민)	없었음 (비이해관계자로 간주하였음)	'활동적 이해관계자'로 간주하고 적극적인 참여를 보장해야 함
자각적 이해관계자	중앙정부 전라북도	조건부 이행조치 시달 및 미이행	조건부 이행조치 충족토록 지도
환기된 이해관계자	고창군(민) 부안군(민)	자기 지역에 설치되지 않기에 설치 동의	공동의 문제 해결을 위한 협력 강화
활동적 이해관계자	정읍시(민)	설치예정지 반대주민의 격렬한 저항	입지 선정부터 원점에서 재검토 필요

www.kipa.re.kr
www.kci.go.kr

한편, 김제시는 화장장이 부재하여 주민 불편이 가속화되고 있다는 사실을 언제까지 외면할 수는 없다는 점에서, 인근 지역들과 협력하여 화장장 문제에 대한 합리적 대안을 도출하는 노력을 병행할 필요가 있다. 정읍시의 절차적 정당성 확보 미흡 문제를 침소봉대하거나 월권적 입지 이전 요구를 이어가는 것은 바람직하지 않다. 또 고창군과 부안군도 공동의 문제를 함께 해결하는 자세로 보다 책임 있게 목소리를 낼 필요가 있다.

물론, 이와 같이 정책 정당성이 충분히 담보될 경우에도 님비시설에 있어서 정책 갈등이 발생할 가능성은 여전히 상존한다. 그러나 정책과정에서 내용적 및 절차적 정당성이 확보되는 경우에는 갈등이 발생하더라도 어느 일방의 주장이 최소화됨으로써 갈등의 수준을 낮출 수 있는 효과가 있다는 점은 분명하다. 또 님비시설과 관련된 잠재적 피해자 또는 수혜자가 정책입안 단계에서부터 주요 변수로 고려될 수 있기 때문에, 예기치 못한 갈등의 비화를 방지하는 효과도 어느 정도 거둘 수 있는 여지도 있다. 따라서 정책 추진 주체는 정책 정당성을 확보하기 위해 가능한 한 모든 이해관계자들의 범위를 최대한으로 설정하고 이들이 정책과정에 참여할 수 있도록 보장하는 노력에 보다 적극적인 관심을 보일 필요가 있다. 이 점이 이 연구가 담고 있는 차별적인 핵심 주장이라고 하겠다.

Ⅴ. 맺음말

이 논문은 날로 급증하는 화장 수요에 대응하기 위해 공공재의 성격을 가지면서도 기피시설로 인식되고 있는 화장장 시설을 확충하고자 할 때 흔히 나타날 수 있는 입지 갈등 문제를 정책 정당성 이론에 입각하여 분석해 보았다는 데 의의가 있다. 이 연구의 구체적인 대상이 된 서남권 화장장 입지 갈등 사례는 정책결정과정에서 반드시 포함되어야 하는 정책 이해관계자가 누락되었을 때, 정책 정당성이 제대로 확보되지 못해 예기치 못하게 정책 추진이 표류할 수 있음을 보여주는 좋은 사례라고 할 수 있다. 또 정부의 입장에서 공공재(화장장 시설)의 확충을 위해 정책적으로 무엇을 교훈 삼아야 하는지도 선명하게 보여준다는 점에서 의미가 있다. 특히, 이 사례는 사업 착수 당시 3개 기초자치단체가 합의하여 비선호시설을 공동으로 추진한다는 점에서 지역 거버넌스의 성공사례(갈등 해소에 있어)로 꼽혔던 것이 느닷없이 갈등 국면으로 빠져들고 만, 매우 이례적인 사례라는 점에서 연구 가치가 높았다.

이 사례에 대해 Hallahan(2000)의 정책 이해관계자 유형에 따라 정책 정당성 확보 여부를 분석한 결과, 정책 추진 주체(정읍시)가 절차적 정당성을 제대로 확보하지 못하고 범정부적으로 내용적

www.kipa.re.kr
www.kci.go.kr

정당성도 제대로 담보하지 못해 이와 같은 갈등이 촉발된 것임이 밝혀졌다. 목적이 수단을 정당화할 수 없다. 제아무리 긴요한 정책목적을 갖고 있더라도 정책과정과 내용에 하자가 있다면 그것은 정당화되기 어렵다는 점을 이 사례는 똑똑히 보여주고 있다.

서남권 화장장 입지 갈등을 해결하기 위해서는 무엇보다 중앙정부(보건복지부, 안전행정부), 광역자치단체(전라북도), 기초자치단체(정읍시, 김제시, 고창군, 부안군)가 정책의 절차적 정당성과 내용적 정당성을 확충하기 위한 노력에 더욱 만전을 기해야 한다는 점이 대안으로 제시되었다. 이 점을 소홀히 할 때 예기치 못한 갈등은 언제든지 발생할 수 있다는 점은 교훈으로 삼을 만하다. 특히, 많은 정책 당국자들이 형식적인 최소한의 요건만 채우면 문제없다는 자세로 행정행위를 지속할 경우, 이와 같은 문제는 끊임없이 반복되고 재발할 수 있다는 점도 일러준다. 따라서 각급 정부(중앙·지방정부)와 행정가들은 이 점을 깊이 성찰할 필요가 있다.

화장장은 사회적 편견과 차별적 대우를 받는 천덕꾸러기이면서도 국민의 수요가 날로 커지고 있는 이중적 존재이다. 따라서 정부의 지혜롭고 신중한 접근이 요구된다. 그렇게 할 때 공공재의 합리적 공급과 복리후생의 증진도 성공적으로 달성될 수 있을 것이다. 그러므로 정부는 화장장에 대한 사회적 편견을 없애는 방향으로 사회적 구성(social construction)을 전환하는 노력에 더 많은 관심과 주의를 기울이고 선제적으로 대응할 필요가 있다는 점을 강조하고 싶다. 그렇게 해야만 사회적 갈등 비용도 비로소 최소화될 수 있을 것이다.

www.kipa.re.kr
www.kci.go.kr

참고문헌

김강민. (2010). 공공분쟁해소를 위한 분쟁현황판 연구: 부천시·하남시 화장장 사례를 중심으로. 「한국거버넌스학회보」. 17(2): 23-58.

김관보·이선영. (2010). 화장장건립 분쟁 사례에 대한 제도론적 고찰: IAD 분석틀의 '부천화장장 게임상황'을 중심으로. 「한국행정학보」. 44(4): 261-284.

김제시. (2013). 갈등자문위원회 조정권고 후 주민반향. 내부자료.

김형구. (1994). 도시 비선호시설 정책집행의 영향요인. 부산대학교 박사학위논문.

박복순. (2013). 우리나라 화장률 변화와 관련요인. 인제대학교 박사학위논문.

박종구·최재실. (2009). 비선호시설의 입지선정 갈등발생 요인에 관한 연구: 장사시설의 입지 찬성 인식 형성 영향요인을 중심으로. 「한국지방자치학회 동계학술대회 논문집」.

박주용. (2003). 비선호시설의 입지정책을 둘러싼 갈등에 관한 연구. 고려대학교 석사학위논문.

박치성·명성준. (2007). 정책 PR 네트워크 모형을 통한 정책 관계관리에 관한 연구: 정책PR네트워크 이론의 학제간 접근을 중심으로. 「행정논총」. 45(3): 207-230.

백종섭. (2002). 서울시 추모공원 건립정책의 갈등원인과 해결방안. 「한국 사회와 행정 연구」. 13(2): 191-216.

보건복지부. (2012). 장사시설수급 5개년 종합계획.

손고익. (2008). 부산추모공원 조성사업 갈등 극복사례 및 추진성과. 「대한건축학회지」. 52(3): 102-108.

심준섭·김지수. (2010). 갈등 당사자의 프레임과 프레이밍 변화과정 분석: 청주시 화장장 유치 사례. 「행정논총」. 48(4): 229-261.

양은주·강인성·안이숙. (2012). 정책갈등의 원인과 주요 영향요인에 관한 연구: 하남시 광역화장장 사례를 중심으로. 「공공정책과 국정관리」. 6(1): 3-28.

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

이종엽. (1997). 「입지정책의 결정과 집행과정에서의 정책수용성에 관한 연구」. 충남대학교 박사학위논문.

정동규. (2009). 혐오시설 갈등 극복: 부산추모공원과 청주 화장장 건립. 「통일한국」, 9월호.

정읍시. (2013a). 시장님 도 갈등조정 자문위원회 참석 설명자료: 서남권 광역 공설화장시설 건립. 내부자료.

정읍시. (2013b). 서남권 광역 공설화장장 갈등조정 관련참고자료. 내부자료.

최응섭. (1993). 「정책집행과정에서 나타나는 NIMBY 현상에 관한 연구」, 연세대학교 석사학위논문.

www.kipa.re.kr
www.kci.go.kr

행정안전부. (2012). 2012년 제3차 지방재정 중앙 투·융자사업 심사 결과 통보. 공문.
황선철. (2013). 서남권 광역 공설화장시설 설치 관련 자문요청 건. 변호사 황선철 법률사무소 자문의견(김제시 의뢰).

Barber, B.R. (1984). Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age. University of California Press.

Boedeltje, M. and J. Cornips. (2004). Input and output legitimacy in interactive governance. NIG Annual Work Conference, at Rotterdam. Available at https://ep.eur.nl/bitstream.

Grunig, J. and Hunt, T. (1984). Managing Public Relations. New York: Holt, Rinehart & Winston.

Hallahan, K. (2000). "Inactive Publics: The Forgotten Publics in Public Relations". Public Relations Review. 26(4): 499-515.

Hanberger, A. (2003). Public Policy and Legitimacy: A Historical Policy Analysis of the Interplay of Public Policy and Legitimacy. Policy Sciences, 36: 257-278.

Kingdon, J.W. (1995). Agendas, Alternatives, and Public Policies. 2nd Ed. New York: Harper Collins.

Montpetit, E. (2008). Policy design for legitimacy: Expert knowledge, citizens, time and inclusiveness in the United Kingdom's biotechnological sector. Public Administration, 86(1): 259-277.

Obradovic, D. (1996). Policy Legitimacy and the European Union. Journal of Common Market Studies, 34(2): 191-221.

Scharpf, F.W. (1997). Games Real Actors Play. Actor-centered Institutionalism in Policy Research. Boulder, CO: Westview Press.

Scharpf, F.W. (1998). Interdependence and Democratic Legitimation, MPIfG(Max Planck Institute for the Study of Societies) Working Paper 98/2.

Smoke, R. (1994). On the importance of policy legitimacy. Political Psychology, 15(1):97-110.

Wallner, J. (2008). Legitimacy and public policy: Seeing beyond effectiveness, efficiency, and performance. The Policy Studies Journal, 36(3): 421-443.

기고일 : 2014. 8. 3.
심사일 : 2014. 8. 13.
확정일 : 2014. 9. 22.

www.kipa.re.kr
www.kci.go.kr

The Korean Journal of Public Administration

Volume 23 Number 3 2014

CONTENTS

◉ A Case Study on Conflicts by the NIMBY Facilities: Focusing on the Policy Legitimacy Approach
..... Jae Rok Oh / Hyang-Mi Yun / Chisung Park

This study aims to analyze the NIMBY case (i.e., crematorium) through policy legitimacy approach, which is expected to produce better policy implications for conflict resolution in conflicts by the NIMBY facilities. The analysis results indicate that the leading local government for the crematorium lacked of procedural aspect of policy legitimacy by neglecting potentially significant policy stakeholders (i.e., citizens who live next to this local government area) when it decided the location of crematorium. Accordingly, the conflicts became intensified with involvement of a new policy stakeholders, which could be prevented if this neglected policy stakeholders had involved in the decision making processes before. On the basis of results, this study proposes that procedural policy legitimacy (i.e., including all possible policy stakeholders who would and might be affected by the NIMBY facilities) should be an initial condition for the government to achieve before making decisions for the NIMBY facilities, because the NIMBY cases could bring hidden or potentially important policy stakeholders who will be actively against the NIMBY facility after decision made.

Key words: Crematorium, Location Conflicts, Policy Legitimacy Approach, Governance

www.kci.go.kr