

## 장사시설과 관련된 갈등해결방안 연구

-홍성군과 부천시 사례를 중심으로-

A Study on Conflict Resolution in Siting Funeral Facilities

-In Case of Hongseong Gun and Bucheon Si-

이 수 장\*

Lee, Soo Jang

### < 목 차 >

- I. 머리말
- II. 장사시설 입지갈등에 관한 선행연구검토
- III. 장사시설 입지에 따른 갈등의 이론적 설명-분석의 틀
- IV. 홍성군 및 부천시의 장사시설 입지과정분석
- V. 갈등해결방안
- VI. 결어

장사시설과 같이 이른바 기피시설(LULUs)은 그 종류에 따라 다양한 속성을 가지고 있음에도 불구하고 이를 계획·집행함에 있어 결정-발표-옹호(DAD)라는 전통적·하향적 계획논리가 수단적 합리성이라는 명목하에 지속되어 입지갈등을 지속시키고 있다.

그런데 일반적으로 계획은 불확실성, 권력의 불균형 및 다수이면서 모호할 뿐만 아니라 갈등적인 가치 등이 상존하는 상황에서 이루어진다. 따라서 LULUs의 입지결정과 같이 그 결정에 따른 '누가 무엇을 어디서 어떻게 얻느냐'의 문제에 대한 이해가 극단적으로 상충되는 경우 이러한 갈등을 조정·해결할 수 있는 정치적 과정으로서의 보다 건전한 계획논리가 요청되는 것이다.

최근 들어 사회 환경 및 의식의 변화로 인해 화장 후 납골하는 장법이 급격히 증가하고 있으나 그 시설은 노후화되어 있을 뿐만 아니라 그 개수도 턱없이 부족한 실정에 있다. 그

논문 접수일: 2006년 5월 10일 (이월)

\* 강남대학교 교수

러나 장사시설에 대한 부정적 인식 때문에 주민들이 시설의 입지 자체를 반대하고 계획의 취소를 요구하며 지방자치단체와 주민, 지방자치단체와 지방자치단체, 종교단체와 주민 간의 갈등이 발생함으로써 장사시설의 입지선정을 둘러싼 사회갈등이 심화되어 그 설치를 어렵게 하고 있다. 이에 본 연구에서는 장사시설을 성공적으로 설치한 지역(충남 홍성군)과 아직도 갈등 중인 지역(경기 부천시)을 비교·분석함으로써 장사시설과 관련된 갈등을 해결할 수 있는 협력적 모형을 제시하고자 한다.

□ 주제어: 장사시설, 수단적 및 실체적 합리성, 입지갈등, 협상 및 조정, 협력적 모형

In recent years while the cremation rate is rising rapidly, the facilities to do it are lacking. Therefore to site them is becoming main duty of local governments. But the funeral facilities are LULUs which cause people to oppose to site in their community. Local opposition and protest constitute single greatest hurdle to the siting of funeral facilities. It can be attributed mainly the planning process based upon instrumental rationality rather than substantive one. More specifically the locational conflict is explained by three factors: NIMBYism, equity problem, and lack of participation.

In this article we try to compare a case succeeded in siting crematory(Hongseong Gun) with a conflicting case(Bucheon Si) to find out the factors which affect siting of crematoria. Among them we think the most important factor is a sound planning process. By sound planning process it mean that the public is also part of the goal setting process, and as the information and analyses developed by the planners is evaluated by the public, strategies for solutions can be developed through consensus-building. We'd like to call it a collaborative model. But this model is tentative theory, and will be developed by conjectures and refutations.

□ Key words: funeral facilities, instrumental and substantive rationality, locational conflict, negotiation and mediation, collaborative model

## I. 머리말

장사시설과 같이 이른바 기피시설(locally unwanted land uses: LULUs)입지 과정에서 생겨나는 갈등으로 인해, i) 많은 세금이 지루한 입지노력과정에서 낭비되고 있으며, ii) 지역공동체들은 서로 다투고 있으며, iii) 입지 예정지에 살고 있는 사람들은 하루하루를 불

안정한 먹구름 속에서 살아가며, iv) 따라서 문제를 해결하려는 의지는 점차 상실되어가고 있다. 오늘날 LULUs의 입지와 관련한 과학적·체계적 조사 분석기법의 발달에도 불구하고 시설입지와 관련된 갈등은 그 강도를 더해가고 있음이 주지의 사실이다.

LULUs는 그 종류에 따라 다양한 속성을 가지고 있음에도 불구하고 이를 계획·집행함에 있어 다음과 같은 논리를 사용하여 왔으므로 문제의 해결을 더욱 어렵게 하고 있다(이수장, 1996: 3-4).

첫째, 결정-발표-옹호(decide-announce-defend: DAD)라는 전통적·하향적 계획논리가 과정의 효율성이라는 명목하에 지속되어 입지갈등을 증폭시키고 있다.

둘째, 소위 숨겨진 재분배 기재를 암묵적으로 사용하여 왔기에 보다 많은 부와 권력을 가진 사람이 공공정책으로부터 혜택을 계속 향유하고 있다는 사실이다.

셋째, 최선의 입지를 선택하기 위하여 과학과 가치를 엄격히 구분하여 문제에 접근하였던 것이다.

끝으로 시설의 계획 및 설계결정을 집행과정과 분리하려는 경향이다. 다시 말해 시설결정 과정과 그 집행에 따른 갈등해결과정을 분리하고 있다는 것이다.

이상과 같은 전통적 입지과정은 계획가가 가치중립적인 입장에서 합리적으로 결정할 수 있다는 수단적 합리성(instrumental rationality)에 의거하고 있다. 그런데 일반적으로 계획은 불확실성, 권력의 불균형 및 다수이면서 모호할 뿐만 아니라 갈등적인 가치 등이 상존하는 상황에서 이루어진다. 따라서 계획에서 보다 중요한 것은 과학적 방법보다 윤리적·정치적 요인을 고려한 실체적 합리성(substantive rationality)에 기초한 이해갈등의 조정과 가치판단적 결정이라 할 수 있다. 이러한 관점에서 볼 때 LULUs의 입지결정과 같이 그 결정에 따른 '누가 무엇을 어디서 어떻게 얻느냐'(Who Gets What Where How?)의 문제에 대한 이해가 극단적으로 상충되는 경우 이러한 갈등을 조정·해결할 수 있는 정치적 과정으로서의 보다 건전한 계획논리가 요청되는 것이다.

최근 들어 사회 환경 및 의식의 변화로 인해 화장 후 납골하는 장법이 급격히 증가하고 있다. 화장률은 1981년 13.7%, 1991년 17.8%, 2001년 38.5%, 2002년 42.6%(화장건수 146천기)로 급증하고 있어 최근 5년간 화장률은 평균 3.8% 포인트씩 증가하였으며, 향후 2010년경에는 73%에 이를 것으로 추정되고 있다(보건복지부 외). 그러나 화장장의 경우 급격히 증가하는 화장률에 비해 그 시설은 노후화되어 있을 뿐만 아니라 그 개수도 턱없이 부족한 실정에 있는데, 현재 우리나라에 설치·운영 중인 화장장은 모두 공설로 46개소에 불과한 실정이다(<표 1>, <표 2> 참조).

그러나 장사시설에 대한 부정적 인식 때문에 주민들이 시설의 입지 자체를 반대하고 계획의 취소를 요구하며 지방자치단체와 주민, 지방자치단체와 지방자치단체, 종교단체와 주민

간의 갈등이 발생함으로써 장사시설의 입지선정을 둘러싼 사회갈등이 심화되어 그 설치를 어렵게 하고 있다.

이에 본 연구에서는 장사시설을 성공적으로 설치한 지역(충남 홍성군)과 아직도 갈등 중인 지역(경기 부천시)을 비교·분석함으로써 장사시설과 관련된 갈등을 해결할 수 있는 모형을 강구하고자 한다. 이를 위하여 본 논문에서는 장사시설과 같은 LULUs의 입지갈등이 일어나는 원인을 이론적 측면에서 규명, 분석의 틀을 제시하고, 이를 사례지역에 적용하여 분석하고, 거기에서 갈등해결을 위한 방안을 도출하고자 한다.

<표 1> 화장률, 화장건수 및 시립화장장 이용건수의 추계결과(서울)

	2001	2002	2003	2004	2005	2010	2015	2020
사망자수	38,502	38,709	38,916	39,123	39,330	40,365	41,400	42,435
화장률	54.3	58.1	61.7	65.1	68.2	79.6	85.5	88.1
서울시민화장건수(A)	20,907	22,490	24,011	25,469	26,823	32,131	35,397	37,385
유출건수(B)	3,868	4,151	4,442	4,712	3,219	3,856	4,248	4,486
유입건수(C)	10,894	11,719	12,511	13,271	15,091	18,077	19,915	21,034
시립화장장 이용건수(A-B+C)	27,933	30,048	32,028	34,028	38,696	46,352	51,065	53,933

자료: 서울시

<표 2> 화장로 예상수요

화장로1일 가동회수	2001	2002	2003	2004	2005	2010	2015	2020
3회	30	32	34	37	41	49	54	57
2.5회	36	38	41	43	49	58	64	68
2회	44	48	50	53	60	72	79	84

자료: 보건복지부

## II. 장사시설 입지갈등에 관한 선행연구검토

장사시설의 입지와 관련된 사례연구는 다른 기피시설에 비해 그리 많지 않다.

김도희(2004)는 울산시 화장장 이전사례를 분석하고 있다. 이 연구에서 갈등전개과정에서 제기되는 공통적인 특징을 바탕으로 i) 외부효과, ii) 갈등의 주요행위자, iii) 갈등의 정도, iv) 중앙정부의 개입여부, v) 이슈확산범위, vi) 이슈의 전환, vii) 갈등종결방법, viii) 갈등종결결과 등을 분석변수로 하여 사업초기부터 사업이 무산될 때 까지를 분석하고 있다. 주민투표에서 부결됨으로써 사업이 무산된 가장 큰 이유로 계획의 초기단계에서 주민의 의견을 수렴하지 않고 ‘밀어붙이기식’의 독선적 행정으로 일관하여 행정의 신뢰성을 잃었으며, 이는 주민여론을 무시한 행정의 결과로 결론 내리고 있다. 이 연구는 보다 미시적인 변수를 중심으로 갈등이 진행되어 가는 과정을 적절히 분석하고 있다.

백종섭(2001)은 서울시 추모공원 건립 반대의 원인분석을 위해 i) 정책의 내용, ii) 정책형성과정, iii) 정책집행과정 등으로 정책과정을 분류하고, 정책의 내용은 다시 i) 정책내용에 대한 인식, ii) 정책의 형평성으로, 정책형성과정은 i) 참여의 보장수준, ii) 정보의 공개정도로, 정책집행과정은 i) 경제적 보상수준, ii) 집행기술에 대한 신뢰 등으로 분석의 틀을 짜고 있다. 분석 결과 몇가지 반대원인을 제시하고 있다. 첫째, 추모공원자체에 대한 부정적 인식, 둘째, 형평성 결여, 셋째, 이해당사자의 참여배제, 넷째, 집행기술에 대한 불신 등을 제시하고 있다. 이를 해결하기 위한 방안으로 첫째, 공개행정과 참여확대, 둘째, 정책신뢰의 회복, 셋째, 환경협력모형의 제도화, 넷째, 형평성 확보 등을 제시하고 있다.

박희정(2002)도 역시 서울시 추모공원사례를 분석하고 있는데, 특별한 분석의 틀을 제시하지 않고 정부간 정책갈등과정을 행위자들의 행태나 활동들의 조정과정을 통해 분석하고 있다. 이를 바탕으로 하여 갈등의 두가지 원인을 제시 하고 있는데 그 하나는 결정-발표-옹호라는 전통적 입지결정방법이며, 다른 하나는 주민들의 재산가치 하락우려를 들고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 주민참여기회의 확대와 정확한 사실에 근거한 홍보노력을 통해 주민의 신뢰를 얻을 것을 제안하고 있다.

이상의 사례연구에는 하나의 공통점이 있는데 그것은 장사시설의 설치에 있어 계획과 집행을 분리하여 접근하고 있다는 것이다. 다시 말해 입지선정의 의사결정과정에는 거의 관심을 두지 않고 집행과정에서 생겨나는 갈등에 초점을 두고 접근하고 있다는 것이다.

### Ⅲ. 장사시설 입지에 따른 갈등의 이론적 설명-분석의 틀

#### 1. 주민참여 미비

지금까지 LULUs의 입지과정에서의 주민참여는 그들을 의사결정과정에서 직접 참여케 하기보다는 입지진행상황에 대한 정보제공을 지속적으로 하는데 초점이 두어졌으므로 참여가 갖는 실질적인 의의를 살릴 수 없었다. 특히 참여의 시기가 너무 늦어 입지과정에서 주민들과 충분한 대화를 할 수 없었다. 이로 인해 입지과정의 초기단계, 즉 목표와 평가기준에 관한 결정이 이루어질 때 지역공동체의 가장 적실한 관심사를 반영할 수 없다는 점이다. 지역주민들은 적절한 부지를 확인하는데 사용되어야 할 기준과 이러한 기준의 상대적 중요성에 대해 그들 자신의 생각을 갖고 있을 수 있다. 그러나 이러한 견해는 결정이 이루어진 후 알려지게 된다. 즉 시설이 자기지역에 입지할 것이라는 것이 알려졌을 때 나타내게 된다는 것이다. 이러한 문제를 입지역설(siting paradox)로 불리운다(Carter, 1987). 효과적인 참여에 대한 이론적인 발전이 늦은 가운데 우선 필요한 것은 참여를 통해 합의 형성방법이 어떻게 실천에 옮겨질 수 있는가에 관심을 기울이는 것이다(Daniels et al., 1996; Murphree et al., 1996). 참여의 형태는 입지성공에 큰 영향을 미치는데 여기에는 i) 초기 주민 참여, ii) 지속적인 주민 참여, iii) 조정자 고용 자금 제공, iv) 권위적·온정적 환경이 아닌 협력적 환경 조성, v) 융통성 등이 있다(Rabe, 1992; Petts, 1995). 여기서 특히 주목하여야 할 것은 환경단체들의 참여이다. 오늘날 환경단체와 같은 NGO가 LULUs의 입지에 미치는 영향은 지대한 것으로 이들을 입지과정에 어떻게 관여시키느냐가 갈등해결의 성공여부를 결정할 수도 있다.

#### 2. 형평성 결여

시설 입지에 따른 위해가 지역공동체간에 동등하게 분포하지 않으며, 이러한 위해가 동일 공동체의 각 개인 간에도 달리 영향을 미친다. 이러한 불평등성이 시설입지에 결정적인 영향을 미치고 따라서 형평성 문제가 모든 치유적 행동(remedial actions)을 위한 의사결정에 있어 빠질 수 없는 고려요인이 되고 있다.

환경적 형평성(environmental equity)은 환경 쇠퇴의 영향이 사람과 장소에 미치는 불균형성을 기술하기 위해 사용되는 광범위한 개념이다. 이 개념은 세 가지 상이한 개념으로 나눌 수 있는데 사회적·세대적·절차적 형평성이 그것이다. 사회적 형평성은 환경 쇠퇴와

자원 소비에 있어 사회·경제적 요인의 역할을 다루고 있다. 세대적 형평성은 미래 세대를 정당하게 대접하기 위한 법적 규범의 틀을 말한다. 다시 말해 현재의 단기적 이익을 위하여 사회가 환경적 미래를 저당 잡아서 안된다는 것을 의미한다. 절차적 형평성이란 정부 규제와 집행, 국제 조약과 제재 등이 어느 정도 비차별적 방식으로 적용되는가를 말한다(Cutter, 1995: 112).

환경적 형평성은 위험부담 자체의 전반적인 경감이 아닌 공평한 분담을 함축한다. 그런데 환경적 정의(environmental justice)는 보다 정치적 용어로서, 특정 집단에 가해진 불평등을 교정하기 위한 어떤 치유적 행동을 내포하고 있다. 환경적 정의는 세 가지 기본 권리를 보장하는데 i) 정보 접근권리, ii) 공청회에 나갈 권리, iii) 보상받을 권리가 그것이다. 다시 말해 환경적 정의는 다음 네 가지를 보장한다. 즉, i) 환경취퇴로부터 보호, ii) 환경여건의 악화로부터 인간 건강의 보호, iii) 과실을 인정하고 오염증명의 부담을 주민이 아닌 오염자에게 지우는 메카니즘 iv) 정해진 치유적 행동과 자원으로 영향의 교정 등이다(Capek, 1993).

1970년대까지만 하더라도 형평성문제는 공공정책과정에서 무시되어 왔으나 그후 입지과정에 관련된 모든 이해당사자들에게 점증하고 있는 관심사이다(Lober, 1995; Albrecht et al, 1996; Lawrence, 1996). 그러나 이직까지 그 논의가 일정규모에 오르고 있지 못한데, 왜냐하면 그 근거 이슈가 형이상학적 문제에 대처할 준비가 되어 있지 않은 정치체제에 부담을 주는 근본적으로 철학적 문제이기 때문이다(Enbar, 1983). 환경갈등을 초래하는 것은 형평성이므로 환경적 형평성은 환경적 정의를 위해 우선 고려해야 할 원칙이다. 전술한 바와 같이 이러한 환경적 형평성의 영역내에는 입지과정에 보다 실제적으로 도움을 줄 수 있는 형평성이 있는데 i) 폐기물 관리부담의 사회적 배분에 관한 사회적 형평성, ii) 시설의 공간적 분포와 관련되는 공간적 형평성, iii) 입지과정의 공평성과 관계되는 절차적 형평성이 그것이다. 이러한 형평성이 어느 정도 시정될 때 갈등은 저감될 것이다.

### 3. 신뢰성의 상실

시설입지에 따른 갈등을 설명하는 대표적 이론이 님비주의(NIMBYism)인데 이는 그 문제가 사람들의 태도와 인식의 함수라는 가정에 전제하고 있다. 어떤 시설에 반대하는 사람들은 그 시설의 인근에 거주하는데 강한 반감을 가지고 있으며 따라서 그것을 거부하는 성향이 나타난다는 것이다. 이는 주로 과거 경험의 결과 어떤 시설들은 건강 및 환경적 위해(危害)를 초래한다고 낙인찍혀(stigmatized), 만약 그 시설이 자기 지역공동체에 입지할 경우 그 지역공동체를 낙인찍어 사회적 활력을 위협한다는 것이다(Edelstein, 2004). 이러한 인식

은 과학과 기술에 갖는 사람들의 걱정, 즉 과학 우려(science anxiety)에 의해 악화된다(Armour, 1991: 21). 이러한 걱정은 환경문제의 과학적 측면에 대해 보다 많이 알수록 심화된다. 특히 정부규제정책에 대한 신뢰의 상실과 복합되어 주민들의 반대를 증폭시키고 있다. 일반적으로 지역 주민들은 공무원들이 과학적 분석의 오류가능성에 대해서는 별 관심이 없을 뿐 만 아니라 경제적 이익과 정치적 이해에만 관심을 갖고 있는 것으로 생각하는 경향이 있어 공무원들은 지역주민의 신뢰를 상실하여 왔다.

일단 불신이 생겨나면 전체입지과정과 관계된 이해당사자들의 전반적인 태도 변화없이 신뢰를 되찾는 것은 극히 어렵다. 따라서 입지과정이 기술적·과학적 측면을 너무 강조하고 절차적 원칙을 소홀히 할 경우 불신이 생겨날 가능성은 매우 클 것이다(Covello, 1996).

이러한 두려움과 불신으로 인해 주민들은 시설입지에 따른 영향을 정당하게 평가하려고 하지 않고 따라서 안전에 대한 비이성적인 요구를 하게 되며, 이러한 요구가 충족되지 않을 경우(비이성적이므로 충족될 수 없다) 반대로 나아가게 된다.

#### IV. 홍성군 및 부천시의 장사시설 입지과정분석

##### 1. 홍성군

###### 1) 사업개요

충남 홍성군 화장장 사업은 2001. 12. 에 기본계획을 세워 지금 순조롭게 진행되고 있다. 위치는 동군 금마면 봉서리 120-13번지 일원이며, 그 면적은 부지면적 37,120㎡ (11,229坪), 건축면적 3,410.82㎡(연면적 5,263.47㎡)으로 되어 있다. 사업비는 총 15,400백만원(국비 4,533백만원. 도비 3,260백만원. 군비 1,630백만원. 시·군출연금 5,977백만원)이며, 사업기간은 2005. 9.~2007. 5. 까지로 되어 있다.

주요 사업내용을 보면 다음 <표 3>과 같다.

<표 3> 홍성 화장장 현대화사업의 주요 내용

세부사업	주요 사업내용	소요사업비
화장장	○ 연면적 863평, 화장로 6기, ○ 관리사무실, 유족대기실, 분향실, 휴게실 등	80억원
납골당	○ 연면적 581평, 봉안능력 25000기 규모	17억 2천만원
유택동산 및 쓰레기처리시설	○ 유택동산 1식(유골뿌리는 시설), ○ 쓰레기처리·소각시설, 옥외휴게시설	8억원
기타부대시설	○ 장례식장 352평, 주변공원조성 등 ○ 주차장 시설: 250대 규모	48억 8천만원

2) 추진경위 및 진행경과

우리나라는 오랜 유교문화의 영향으로 매장위주의 장묘관행이 이어져왔으나 2001. 1. 「장사 등에 관한 법률」 시행 이후 묘지에 대한 국민의식변화와 묘지로 인한 국토잠식을 예방하고자 하는 우려의 목소리가 높아지고 있으며, 묘지관리에 따른 어려움 등으로 사회저변에서 화장, 납골 문화가 빠르게 확산되고 있는 실정이다.

이에 홍성군에서는 새로운 장묘문화에 부응하고 주변자연과 건물이 잘 조화된 현대식 화장장을 신축하여 누구나 찾고 휴식할 수 있는 공간을 조성하고자 2001. 12. 화장장 현대화사업 기본계획을 수립·추진하였다. 또한 화장장을 찾는 가족들을 위해 화장장과 납골당 그리고 장례식장을 한 장소에 건립하여 장례, 화장, 납골 등 모든 장례절차를 마무리 할 수 있도록 하여 화장장을 찾는 유족과 방문객들의 편의를 제공하고자 계획하였다.

이러한 완벽한 시설을 갖추기 위해서는 많은 예산이 수반되므로 국비와 도비 뿐만 아니라 도내 타 시·군으로부터 출연금을 협조받아 추진하는 사업으로 2003년으로 부터 년차적으로 납부하여 2005. 6. 13. 까지 14개 시·군에서 출연금을 전액 납부받았다.

<표 4> 예산확보 상황

구분	계	국비	도비	군비	시·군출연금	비고
계	15,400 (14,429)	4,533 (3,562)	3,260	1,630	5,977	
2002년	4,825	3,562	763	500		
2003년	3,160.5			263	2,897.5	
2004년	4,836.5		1,248.5	712	2,876	
2005년	1,607		1,248.5	155	203.5	

화장장 현대화사업 추진에 대하여 지역주민들이 당초에는 많은 반대와 주민 수혜사업요구 등 군과 합의점을 도출하기 어려웠으나, 주민들의 적극적인 협조로 2005. 6. 24. 주민과 합의를 하였으며, 2005. 9. 21. 사업을 착공 2007. 5. 20. 화장장 현대화 사업을 준공할 계획으로 현재 공사가 원활히 추진되고 있다.

이상을 일자별로 정리하면 다음<표 5>와 같다.

<표 5> 홍성화장장 현대화사업 추진과정

날짜	주요 내용
2001. 3.30	- 시장·군수 협의회: 시 화장장 현대화사업 추진 분담금 제안
2001. 3.31	- 홍성군 화장장 및 납골당 사용제한 통보: 금산, 서천, 연기, 청양
2001. 4.17	- 분담금 제안협의회 개최(시·군 장묘업무 담당회의-홍성군주관) 및 의견수렴: 홍성 화장장 공동사용 출연금제안에 따른 시·군업무협의
2001. 5.16	- 분담금 제안협의회 개최(시·군 장묘업무 담당회의-충청남도주관) 및 의견수렴: 홍성 화장장 공동사용 출연금제안에 따른 시·군업무협의
2002.10.10	- 화장장 현대화사업 국·도비 교부결정
2003. 4. 9	- 화장장 현대화사업 최종확정: 화장로 8기->6기, 납골당 3만기0->2만5천기
2003. 4.25	- 도시계획시설결정 용역설계발주: 환경성검토, 교통영향평가, 농지전용협의, 산림형질변경협의
2003. 6.27	- 화장장 현대화사업 분담금 최종조정협의(충남도, 14개 시·군): 시·군 분담율 기준-> 최근 3년간 화장실적 40%, 인구 30%, 사망자 30% 적용(도·시·군분담금 108억: 도비32억, 군비 16억, 타시 및 군비 60억)
2003. 8.29	- 도시계획시설결정 용역 공사중지: 지역주민반대로 열람공고 지연 및 사전환경성 검토협의(2003.8.30),
2003. 9.1	- 도시계획시설결정 용역 기성검사
2003.10.21~ 2004. 2.13	- 화장장 현대화사업 현상설계공모공고(3개업체 공모) 및 심사
2003.12.22	- 홍성군화장장 주변지역 주민지원 기금설치 및 운용조례 개정안 통과
2004. 7.30	- 화장장 현대화사업 기본설계 용역보고회: 홍성군수, 군의원, 실·과장 등 30명 참석 - 주요 용역보고내용: 총사업비 154억, 화장로 8기, 봉안능력 2만5천기, 500평규모의 장례식장, 공원 및 휴식공간
2004.10.27~ 11.19	- 화장장 현대화사업 교통영향평가 용역설계 결의 및 심의의뢰
2004.11.29~ 12.13	- 주민의견 청취
2004.12 .9	- 도시관리계획 변경결정을 위한 협의요청(홍성군->충남도)
2004.12.23	- 도시관리계획 변경협의 및 농업진흥지역 해제승인요청(홍성군-> 농림부)
2004.12.28~ 2005.1.3	- 충청남도 교통영향평가 심의위원회 개최 및 심의결과 통보: 화장장 입구 삼거리 개선 외 6건 보완(충남도-> 홍성군)
2005. 1.18	- 군의회 의견청취
2005. 1.19	- 교통영향평가 충남도 재상정
2005. 2.22	- 농업진흥 지역해제/ 충청남도 교통영향평가 심의위원회 심의
2005. 3. 8	- 충청남도 교통영향평가 심의 승인 (필증 교부)
2005. 4	- 도시관리계획시설 결정 고시(도면)
2005. 5.30	- 도시계획시설 사업 실시계획 인가
2005. 6.13	- 화장장 현대화사업 분담금 납부완료
2005. 6.24	- 홍성군과 금마면 봉서마을 주민대표 간 화장장 현대화사업 추진에 대한 합의서 교환: 원활한 사업추진을 위해 협조 약속

### 3) 사례분석

#### (1) 주민참여측면

홍성군에서도 화장장 건립계획을 전형적인 DAD식으로 발표하여 화장장 인근마을 주민들이 민원을 제기하게 된다. 2002. 9. 25 표영호 외 98명의 주민들이 화장장 현대화 사업에 따른 주민의 알 권리를 요구하고, 그후 봉서마을주민총회를 2002. 11. 12. 에 개최하여 화장장 현대화사업 결사반대를 결의하였다. 그 후 2002. 11. 28. 주민대표 이장 표영호 외 5인이 군청 사회복지과를 방문하여 화장장 현대화 사업 반대 입장을 전달하고 봉서마을 주민 일동의 결의문을 제출하였는데 주요내용은 화장장현대화 사업 백지화, 기존화장장 화장로 교체 사용, 군수와의 면담 요청이었다.

이러한 요구에 대해 구청에서는 화장장 현대화 사업관련 주민간담회 및 사업 설명회를 17회(군수 3회, 부군수 1회, 관련 부서 간담회 및 사업설명회 13회)개최하였다. 그 결과 2005. 6. 24. 군 관계자 및 주민대표 등 약 20명이 참여하여 8개 사항에 대해 합의 하였다. 그 주요 내용은 다음과 같다. 즉 i) 경지정리사업실시, ii) 복지회관신축, iii) 농기계보관창고 신축, iv) 마을 안길 아스콘 포장, v) 마을 안길 교량건설, vi) 장례식장 신축, vii) 장례식장 시설위탁관리, 그리고 viii) 기계화 경작로 사업 등이다.

홍성군이 이러한 조례개정안을 제시하기까지의 홍성군의회의 역할은 매우 지대하였다고 평가된다. 홍성군 의회의원들은 끊임없이 화장장 현대화사업의 추진과정에서 이에 반대하는 지역주민과 협의할 것을 요구하였고, 관련 조례뿐만 아니라 사업비승인심사 등을 하는 경우에 항상 주민과 협의할 것을 주문하며 가결해주었다는 점이다. 홍성군의회의 이러한 역할은 홍성군이 지역주민과 협의를 통해서 사업추진 할 것임을 표명하게 하는 등 갈등완화에 크게 기여하였음을 알 수 있다. 이러한 노력은 대부분이 홍성군의회가 홍성군 집행부를 대상으로 한 공식적인 제도의 장에서 이루어졌다는 점에서 제도적 장을 통해 갈등당사자간 협상을 유도하고 압박하는 등의 노력은 갈등해소에 크게 기여할 수 있다는 점이다.

이와 같이 3년에 걸친 협상은 이해당사자들이 입장의 아닌 이해에 기초하여 임하였기에 좋은 결실을 맺게 되었다. 또한 주민참여를 조기에 강화하여 주민들의 주장에 귀를 기울여 그들의 목소리를 대부분 수용하여 합의에 도달할 수 있었다고 사료된다. 여기서 인센티브의 중요성을 다시 한번 확인 할 수 있었다.

## (2) 형평성측면

홍성군 사례가 성공을 거둘 수 있었던 또 하나의 중요한 요인은 중앙정부의 과감한 지원과 특히 14개 자치단체가 협력해서 협상에 임했고, 필요한 경비를 합리적인 기준, 즉 최근 3년간 화장 실적 40%, 인구 30%, 사망자 30%를 적용하여 조달했다는 사실이다. 초기에는 6개 시·군(논산, 금산, 연기, 부여, 서천, 청양)이 불참하여 어려움이 있었으나 2005. 6. 14개 시·군이 분담금을 완전 납부함으로써 원만히 해결되었다.

무엇보다도 홍성군과 화장장 인근 지역주민과의 갈등완화에 기여한 것은 비용편익구조를 변화시키는 인센티브구조변화의 조치가 취해졌다는 점이다. 홍성군 의회에서 「홍성군 화장장 주변지역 지원기금설치 조례개정안」의 가결은 이러한 것의 전형적인 예를 보여준다. 실질적 보상이 가능하도록 한 조례안의 개정은 비용이 집중되고 편익이 분산되는 기피시설의 비용 및 편익구조를 근본적으로 변화시킬 수 있는 유인구조를 만들어 간다는 점에서 의미 있는 조치라 평가된다. 즉 비용집중과 편익분산의 인센티브 구조가 비용집중과 편익집중 형태의 인센티브구조로 변화하는 것을 의미하며 이것은 이해관계 갈등상황에서 이해당사자간의 갈등해결에 상당한 효과를 발휘할 수 있는 방안이라 평가할 수 있다.

홍성군과 같은 농촌지역에서는 모든 자치단체에 장사시설이 필요하지 않으며, 자치단체별로 필요한 시설을 균등하게 배치하는 접근방법(fair-share approach)(Weisberg)이 효과적일 수 있다는 사실을 보여 주는 선례가 될 수도 있겠다. 한가지 아쉬운 사실은 장사시설이 수대에 걸쳐 사용되는 시설이므로 소요 경비를 조달함에 있어 좀 더 다양한 방안(예를 들어 지방채 발행)을 사용하여 세대간 형평성을 고려하였으면 하는 사실이다. 그리고 14개 자치단체간의 시설 사용료도 차등화 함으로써 지역간 형평성도 고려하는 것이 바람직하지 않았나 생각된다.

&lt;표 6&gt; 도·시·군별 홍성 화장장 현대화사업 비용분담액

도·시·군별	분담액(백만원)	분담율(%)
도(계룡, 타시도)	3,260	30.00
홍 성	1,630	15.00
천 안	1,109	10.20
안 산	710	6.53
예 산	604	5.56
당 진	520	4.78
서 산	496	4.56
보 령	454	4.18
공 주	381	3.51
논 산	340	3.13
부 여	304	2.80
태 안	293	2.70
서 천	235	2.16
연 기	192	1.77
금 산	174	1.60
청 양	165	1.52
총 계	10,867	100%

### (3) 신뢰성 제고

주민들의 신뢰를 획득하기 위해 홍성군에서는 도시계획시설결정변경과 교통영향평가를 중립적인 기관에 용역·발주하여 사업의 신뢰성을 제고하였다.

첫째, 2003. 4. 25. 도시계획결정 용역설계 발주결의를 결의하고 2003. 9. 기성금 68,786,080원을 지급하였으나 지역주민 반대에 따른 열람공고 지연 및 사전 환경성 검토협의, 도시계획심의위원회 심의 지연 등으로 용역공사 중지를 결의하였다. 그후 2004. 12. 9. 도시관리계획 변경 결정을 위한 협의를 충청남도에 요청하였고 2004. 12. 23. 도시관리계획 변경협의 및 농업진흥지역 해제승인을 농림부에 요청하였다.

그후 지속적으로 주민의견 및 군의회 의견을 청취하였으며, 그 결과 2005. 2. 22. 농업진흥 지역해제를 농림부로부터 받았으며, 2005. 5. 30. 도시계획시설 사업실시계획 인가를 획득 하였다.

둘째, 교통영향 평가 용역의 시행이다.

화장장신축에 따른 환경, 교통, 재해 등에 관한 영향평가법에 의거하여 영향평가를 실시하였다. 2004. 10. 27. 화장장 현대화사업 교통영향평가 용역설계를 결의하고 2004. 11. 29. 교통영향평가를 심의·의뢰하였다. 그후 2004. 12. 28. 충청남도 교통영향평가 심의위

원회가 개최되었고, 2005. 1. 3. 심의위원회 심의결과를 통보받아 재상정하여 화장장 입구 삼거리 개선 외 6건을 보완하여, 2005. 3. 8. 충청남도 교통영향평가 필증을 교부받았다.

이와 같이 법령에 규정된 사항을 정당하게 실시함으로써 주민들의 신뢰를 얻게 되었다고 사료된다. 이러한 신뢰성 확보는 주민참여, 형평성 등과 함께 홍성군 화장장 설치를 성공적으로 가져온 요인으로 평가할 수 있다.

#### (4) 결어

홍성군의 경우 주민요구사항의 적극적인 수용과 지방의회의 적극적인 활동, 인접 자치단체간의 유기적인 협조로 화장장 설치합의를 성공적으로 이루어 낸 좋은 사례로 평가된다. LULUs의 입지에 영향을 미치는 세가지 변수가 서로 긍정적 상호작용을 하여 갈등을 극복하게 된 것이다.

## 2. 부천시 장사시설 갈등사례

### 1) 사례개요

부천시는 전국 인구 80만 이상의 도시 중 유일하게 장묘시설이 없는 곳으로 많은 시민들이 불편을 겪고 있는 실정이다. 즉 장묘시설(화장장, 공립납골시설)이 없어 대부분의 시민들은 춘천, 전주, 원주의 화장시설을 이용하고 있으나, 이러한 과정에서 후순위 화장, 공립 납골시설 이용 거부 및 과도한 이용료 요구 등의 사회적·경제적 불편을 겪고 있다.

부천시는 1975년 이후로 장묘시설 확보를 위하여 끊임없이 노력하였으나 많은 실패를 겪었다. 경기도에 광역시설 설치가 어렵다는 인식, 국가가 장묘시설 건립을 장려하고 있는 점, 늘어나는 장묘수요를 반영할 필요가 있다는 점 등이 작용하여 부천시는 본격적으로 추모공원 조성사업을 추진하게 된다.

이에 2005. 2. 4. 춘의동 462번지 일원 1,6000평의 부지에 1,260평 규모의 화장장, 산골공원, 납골시설 등의 장묘시설을 추진하여 2007. 4. 준공하는 계획을 발표하였다. 특히 추모공원내의 장사시설을 친환경·최첨단·예술적 가치에 중점을 두고 있어 기존의 화장시설과 차별화될 수 있으며, 더욱이 근린공원(테마공원)을 함께 건립함으로써 부가적인 기대효과를 거둘 것으로 기대되었다.

## 2) 갈등전개과정

1975년 부천시는 장묘시설 확보를 위해 인근 도시인 안성, 시흥, 안산, 파주 등과 자매결연을 맺고 있는 충북, 옥천, 경북 봉화 등의 자치단체와 협의하였으나 모두 결렬되었다. 이후 자체적인 장사시설을 설치해야 하는 필요성이 대두되는 가운데 부천시는 2003. 4. 30. 「녹색 장묘문화 확산을 위한 시민토론회」를 개최하고, 장묘 문화 개선에 따른 문제점과 대책에 따른 발제 및 토론의 자리를 마련하였다.

그러나 시민들이 본인의 대지, 건물 등에 납골시설이 설치되는 것에 완강히 반대함으로써 이를 해결하기 위한 「(가칭)부천시립 납골당 건립추진위원회」의 구성을 제안하고 민·관 협조체제를 구성하고자 하였다.

2004년에는 서부수도권 행정협의회에서 인천시와 빅딜문제를 논의하였으나, 인천시의회와 부평구민, 부평구의회에 반대로 사업 추진에 실패하였다.

<표 7> 갈등전개과정

1975. 11. 20.	- 시흥시 수암면 와리(현 안산시)에 부천시 공설묘지설치 공동사용 결정
1987. 11.	- 안산시 공설묘지 만장으로 사용불가
1990. 11.	- 안성군 보개면 동평리 및 남평리 현장조사 후 적지로 선정 → 안성군에 협조 요청하였으나 관련법령 저촉과 집단민원 야기우려로 설치불가 통보(안성군)
1993. 3.	- 부천시 공설묘지 설치에 따른 광역행정 현안문제로 경기도에 상정 → 타 시·군 비협조로 미성립
1996. 1.	- 부천시 관내 납골당 설치 적지 현장조사 → 불가
1996. 6.	- 파주시 파평면에 46,612㎡ 적지 조사 및 의견조회 → 불가
1997. 1.	- 부천시 관내 납골당, 화장장등 설치 적지 현장 재조사 → 불가
1997. 6.	- 「매장및묘지등에관한법률」 및 관련법 개정 재건의 → 보건복지부
1997. 7.	- 묘지 및 관계법령 개정을 위해 보건복지부 방문하여 강력 건의
1997. 11.	- 장묘시설 타 시·군(경북 봉화군)설치 검토
1997. 12.	- 묘지관련 시설 설치 후보지 답사(충남 홍성군) → 부적합
1998. 2.	- 묘지관련 시설 설치 후보지 답사(포천군 화현면)
1998. 6.	- 묘지관련 시흥시와 공동 설치 방안 협의 → 해당주민 반발
1999. 3.	- 장묘문화 개선을 위한 시민 설문조사 실시
1999. 6.	- 서울시 오곡동 제2화장장 공동사용 방안에 대한 인근 강서구, 인천, 김포, 대장동 주민 반대로 무산
2003. 4. 30.	- 「녹색 장묘 문화 확산을 위한 시민토론회」를 개최 →장묘 문화 개선에 따른 문제점과 대책에 따른 발제 및 토론

<표 7> 갈등전개과정 (계속)

2004. 6. 11.	- 토론회를 통해 화장장 및 납골당 건립에 대한 논의 가속화 →홍건표 시장이 “부천, 안산, 시흥 등 3개시가 합쳐 입지하는 방안 검토
2004. 9. 20.	- 제18회 서부수도권행정협의회 개최: 인천시립화장장 공동사용 협의 → 부천시 입장 전달 - 2004. 4. 2. : 인천광역시 방문 면담결과 인천광역시 공식의견 ○ 화장장 이용료를 인상하는 조례개정(180천원 → 300천원)이 2004. 3. 29. 이루어져 인하를 위한 조례 개정은 무리임 ○ 김포시, 시흥시와도 연계되어 선례가 될 수 있으므로 신중한 판단 필요 ○ 시의 의지 뿐만이 아니라 시의회, 부평구의 구민과 구의회의 설득이 필요 → 인천시민과 동등한 이용을 강제할 수 없으며 인천시 반영의사 없음
2004. 7. 19. ~ 11. 29.	- 경기도 광역장사시설 조성사업 후보지 공모→ 공모방식 신청 7곳 중 3곳(가평 2곳, 동두천 1곳) 검토 → 주민 반대로 무산됨

부천시의 다양한 노력에도 불구하고 광역장묘시설 건립 사업이 실패하게 되자 부천시는 2005. 2. 4. 「시립 추모의 집」에 적합한 부지를 구체적으로 지목하고 춘의동 462번지 일원 16,000평의 부지에 1260평 규모의 화장장, 산골공원, 납골시설 등의 내용을 담은 건립 추진 일정을 전격 발표하였다.

그러나 2005. 2. 22. 부천시의 시립 추모의집 입지선정과 관련해 지역 내 시민사회단체(종교, 시민사회, 환경단체)의 반발이 표면화되면서 사업은 표류위기에 놓이게 된다. 시민단체들은 시가 스스로 구성한 추진위원회와 시민들의 의견을 배제한 채 DAD적이며, 반환경적인 입지선정을 하였다고 주장하며 이에 대한 강한 불만을 토로하고 성명서를 발표하였다.

부천시가 시립 추모의 집을 건립하겠다는 계획이 발표되자, 건립부지인 춘의동 462번지 일대와 인접한 역곡동과 작동 주민들의 반발에 이어 서울 구로구와 양천구 주민들까지 반대에 가세하면서 갈등은 자치단체간 싸움으로 비화되는 조짐을 보였다

여러 반대의 목소리에도 불구하고 부천시장은 2005. 3. 23. 의회 본회의장에서, 추모공원은 반드시 건립해야 한다는 의지를 재차 표명함으로써 갈등은 점차 악화되었다.

&lt;표 8&gt; 갈등전개과정

2005. 2. 4.	- 「시립 추모의 집」에 적합한 부지를 구체적으로 지목하고 건립추진 표 →추모의 집 건립부지로 춘의동 462번지 일원 16,000평의 부지에 관련 시설을 설치하여 2007. 4. 준공을 목표로 추진하겠다고 밝힘
2005. 2. 22.	- 시민사회단체의 성명서 발표 →시립추모의집 입지선정과 관련해 지역 내 시민사회단체의 반발이 표면화
2005. 3. 16.	- 인접한 역곡동과 작동, 구로구, 양천구 주민들의 반발 →자치단체간 싸움으로 대립과 갈등의 확산
2005. 3. 23.	- 홍건포 부천시장의 의지 재차표명 →주민들 간의 마찰과 이해당사자들의 찬반의견 분분

결과적으로 갈등의 표출·전개되는 시기에서는 화장장과 납골당 등의 건립이 부천시의 가장 시급한 현안사업임을 명확히 표명하고 구체적 수립계획을 발표하였으나, 이 과정에서 시민과 사회단체, 환경단체들의 반발은 물론, 인접 지역 자치단체 주민까지로 갈등은 확대되었고, 추모시설 입지계획에 따른 이해당사자간 찬반의견도 분분하게 전개되었다.

시민단체의 반대와 인접 자치단체의 반대 속에서 시민단체들의 반대투쟁은 수위가 높아졌다. 그러나 한편, 시민공원계획을 통한 생태공원화를 내용으로 하는 추모공원 타당성 용역보고서로 주민의 수용성 증대, 그리고 2005년 10·26 재선, 도시계획위원회의 결정 등을 거치면서 갈등은 점차 완화되어가고 있다.

추모공원 타당성 용역 최종보고서에 따르면 공원지역의 경우 전면부 개방된 공간에 이용객의 집합과 분산이라는 두 욕구를 충족시키기 위해 광장을 조성하며, 공원 외곽지역에 수공간과 테크, 산책로 등을 조성해 시민 누구 나가 쉴 수 있는 휴게 기능을 강화할 계획을 담고 있었다. 이 보고서에 따라 추모공원에 대한 주민들의 수용성은 점차 높아져 갔다.

이러한 흐름에 따라 2005. 11. 28. 시민단체(부천시민연합, 부천경실련, 부천YMCA)가 시에 사망시민 1인에 10만원이라는 보조금을 제안하며 광역화장장 추진에 총대를 메겠다고 나선다. 즉 이들 단체는 현재 추진 중인 춘의동 추모의 집 건립 계획 포기를 전제로 김포, 시흥, 광명의 시민단체들에게 광역화장장 의제를 제기·논의하여 입지선정 및 건립예산과 운영방안, 인센티브 등에 대한 합의를 이끌어내겠다고 약속한다.

그러나 이러한 시민단체의 의사와 달리, 추모의 집에 대한 사업은 도시계획위원회의 심의를 통과하게 된다. 이에 따라 시립 추모의 집 건립은 시설결정과 관련한 지역 내 법적 걸림돌을 제거하고 경기도와 건설교통부의 도시계획심의라는 절차로 넘어가게 되어 사실상 부천시의 손을 떠나게 된다. 이날 도시계획위원회는 추모의 집 후속 행정행위인 인근 근린공원 등의 계획도 승인해 이 일대를 겨냥한 마스터플랜의 골격도 만들었다.

그러나 2006. 2. 3. 추모공원조성 사업을 위해 경기도에서 필요한 행정절차를 추진하는 가운데, 본 사업을 반대하는 서울시 일부 주민들이 주축이 되어 경기도에 추모공원 조성 반대청원서(17만 2천명의 서명)를 제출하였다. 이에 「추모공원조성추진위원회」에서는 절대 다수가 찬성하는 필요 시설임에도 반대의 소리만 크고 지지층의 찬성의견은 없는 것처럼 인식될 것을 우려하여 서명운동을 추진하였다.

<표 9> 갈등완화과정

2005. 7. 1.	- 추모공원 타당성 최종용역보고서 발표 →전체 건립 규모 69.5% 공원 등 '시민공원계획'을 통한 생태공원화
2005.10.26	- 10·26 재선거 실시 →역곡1동에서 임해규 후보 승리
2005.11.28	- 시민단체, 시에 사망시민 1인10만원 보조금 제안하며 광역화장장의 총대를 메겠다고 나섬
2006. 2	- 경기도에서 필요한 행정절차 진행 중
2006. 2	- 서울 일부 주민들을 중심으로 추모공원반대 청원서 경기도에 제출
2006. 3	- 「추모공원추진위원회」 찬성 서명운동 추진 중

이처럼 부천시외의 추모공원 건립문제는 갈등의 표출, 전개를 거쳐 도시계획위원회의 승인이라는 행정절차를 통해 갈등이 다소 완화되었다. 그러나 시민단체와 부천시간의 갈등은 지속되고 있는 실정이다. 여기서 갈등의 완화라는 것이 곧 갈등의 해소를 의미하는 것은 아니며, 또 다른 갈등주기를 거쳐 확대될 가능성을 내포하고 있다 할 것이다.

### 3) 사례분석

#### (1) 주민참여측면

부천시는 추모공원 건립을 추진하면서 행정기관이 준수해야 할 절차에 따라 이해당사자들과 보다 적극적으로 대화를 하지 않았다. 부천시는 주민과의 토론회, 간담회 등을 통해 2003년 추진위원회를 결성한 이후, 2004년에 추모공원의 입지를 결정하는 과정에서 주민 및 시민단체의 의견을 배제한 상태에서 원미구 춘의동으로 추모공원을 입지시키려는 계획을 DAD식으로 발표하였다. 따라서 행정절차와 공정성의 상실로 인해 이해당사자간 협의노력은 쉽게 이루어질 수 없었다. 시민단체와 주민을 배제한 채 정책을 밀어붙였고, 이후 상호협의과정 없이 도시계획위원회의 심의를 통과한 상태이다. 현재 갈등은 다소 완화되어 있으나 언제든지 다시 확대될 가능성을 내포하고 있다.

## (2) 형평성측면

부천시 추모공원 건립을 표명한 이후 시민단체와 입지인근 지역주민이 그 건설을 반대하였지만 단순한 추모공원이 아닌 다양한 생활편의시설을 제공할 수 있는 시설로 입지시설에 대한 이미지 변화노력은 갈등을 완화하는데 다소 기여한 것으로 평가된다. 추모공원 타당성 용역 최종보고서에서 제시한 것과 같이, 화장시설 외에 공원 외곽지역에 수공간과 테크, 산책로 등을 조성해 시민 누구나가 쉴 수 있는 휴게 기능을 강화할 계획을 제시함으로써 지역주민들의 반대를 완화시킬 수 있었다.

## (3) 신뢰성측면

홍건표 부천시장의 강한 리더십은 부천시와 지역주민간 갈등을 완화시키는데 일조하였다. 부천시장은 추모의 집 사업에 대한 도시계획위원회의 심의를 통과하도록 함으로써 시설결정과 관련한 지역 내 법적 걸림돌을 제거하여 경기도와 건설교통부의 도시계획심의라는 보다 객관적인 행정절차에 따른 사업이 추진되도록 하였다. 뿐만 아니라 추모의 집 후속 행정행위인 인근 근린공원 등의 계획도 승인해 이 일대를 겨냥한 마스터플랜의 골격을 이끌어 내었다. 이렇게 함으로써 지역주민의 신뢰를 어느 정도 얻을 수 있었다.

물론 이러한 과정에서 주민이나 사회단체의 갈등이 완전히 해결된 것은 아니지만 추모의 집이라는 기피시설에 대한 이미지변화 노력은 갈등완화에 긍정적으로 기여하였다. 그리고 시장의 강한 리더십은 한편으로는 새로운 갈등을 유발하거나 증폭시킬 수도 있으나 추모의집에 대한 체계적인 마스터플랜의 골격을 마련하는 후속조치는 한편으로 시장에 대한 신뢰를 줌으로써 추모공원의 건립을 둘러싼 갈등완화에 긍정적으로 기여하였다고 할 수 있다.

## (4) 결어

요컨대 부천시는 추모공원 건립을 추진하면서 시설에 대한 시급성이나 시설부족에 대한 공론화 노력은 부족했으며, 무엇보다 정책결정을 내리는 과정에 있어서 절차적인 공정성과 민주적인 참여가 전제되지 않은 DAD식 행동을 취하였다. 적절한 절차를 고안하고 절차에 대한 공정한 접근을 보장하여 민주적 참여가 이루어지는 경우 갈등의 가능성은 줄어들 것이다. 적절한 절차와 절차의 공정성에 대한 공론화가 사전에 이루어진다면 생산적이고 창의적인 문제해결의 가능성은 높을 것이다. 또한 입지예정지역에 시설입지에 따른 보상책도 거의 없었다는 점도 문제를 해결하지 못한 하나의 이유가 될 것이다. 추모공원과 같은 기피시설 건설은 사후 갈등해결보다는 사전 갈등예방의 방향에서 접근하는 것이 항상 효과적일 것임을

잊지 말아야 할 것이다.

## V. 갈등해결방안

### 1. 주민참여 확대·강화

#### 1) 주민통제권 부여

이는 입지과정의 처음부터 끝까지 주민참여를 보장·확대하려는 것이다. LULUs의 입지에 대한 주민들의 반대가 발생하는 주된 요인은 폐쇄적 계획에 의해 하향적 의사결정으로 계획과정의 주민참여가 거의 이루어지지 않았다는 점일 것이다. 다시 말해 지금까지 시설입지과정에 있어 주민참여는 이른바 명목상의 참여에 불과한 것이어서 이를 주민통제의 수준까지 제고시키자는 것이다.

그런데 초기 주민참여의 의미는 주민과의 협의(consultation)였다. 이러한 생각을 비판한 사람이 바로 Arnstein이었다. 그녀는 이른바 주민참여 사다리 모형을 통하여 주민참여를 개념적으로 적절히 분석하였다. 즉 주민참여는 하나가 아니라 여러 가지 형태로 해석될 수 있다는 것이다. 특히 Arnstein은 참여에는 정도가 있다는 것을 강조하고 있다. 따라서 중요한 점은 의사결정과정상의 주민들에게 어느 정도의 발언권 내지 권한이 부여되어 있느냐 하는 것이다.

Arnstein(1969)이 제시한 바와 같이 참여를 하나의 연속선으로 이해한다면 주민들이 아무런 권한도 가지지 못한 연속선상의 한 극단이 있을 수 있는데 이를 Arnstein은 조작(manipulation)과 치유(therapy)로 명명하면서 비참여로 간주하고 있다. 이러한 단계를 지나면 정부가 무엇을 하고 있는지 주민들이 알게 되는 단계(informing)이며 그 다음은 정부가 제안을 주민들과 협의는 하나 최종 결정권은 여전히 정부가 가지고 있는 단계이다. 분명히 이러한 상황에서 정부는 표출된 주민의 바람과 반대되는 일을 결정할 수도 있다. 왜냐하면 결정의 궁극적 권한은 정부가 가지고 있기 때문이다. 따라서 Arnstein은 이를 참여 흉내내기라 명명하고 있다. 그 이상의 단계로 올라가면 권한이 주민들에게 점진적으로 이양되는데 최고의 단계가 주민통제(citizen control)인 것이다.

LULUs와 같이 그 필요성, 환경에의 영향, 이해당사자간의 신뢰 등에 관한 이견이 빈번하게 나타나게 되는 경우 주민참여는 다음과 같은 측면에서 이에 효과적으로 대응할 수 있는 수단이 될 수 있다. 즉 i) 시설의 필요성 등을 평가할 수 있는 정보의 교환기제가 될 수 있

다는 점, ii) 시설입지결정을 내릴 수 있는 가치맥락이 될 수 있다는 점, iii) 결정과정의 신뢰성을 제고시킬 수 있다는 점 등이 그것이다(Davis).

이러한 주민참여를 확대·강화시키는 또다른 몇가지 방안을 제시하면 다음과 같다.

## 2) 입지의 전과정에의 참여

LULUs의 필요성을 평가할 때부터 주민들이 참여하여 이를 정당화하고, 필요한 정보를 주민들이 스스로 평가하고(주민이 천거한 전문가), 문제해결을 위한 전략이 합의형성방법을 통해 개발되어야 한다는 것이다. 나아가 시설의 운영과정에도 위원회 등을 구성하여 모니터링해야 할 것이다.

## 3) 주민의 조기참여

LULUs의 입지계획을 사업이 시행되기 이전에 주로 그 지역의 지도층인사에게 공개함으로써 당해 지역공동체의 참여를 유도하는 것이다. LULUs의 입지갈등의 원인중의 하나는 주민의 참여시기가 늦어 입지역설(siting paradox)을 초래 하였다는 것이었다. 다시 말해 사업주체가 입지예정지역의 기술적·경제적·법적 타당성을 검토하는 과정에서 지역주민의 참여가 미비된 채 입지를 결정·발표하여 갈등을 증폭시켰다는 점이다. 따라서 주민의 조기참여가 계획의 초기단계에서는 시간과 비용면에서 비효율성을 초래할 수도 있지만 궁극적으로는 LULUs입지의 성공을 가져오는데 크게 기여할 것이다.

## 4) 가능한 모든 이해관계자의 참여

시설제안자와 지역주민이 주된 당사자임에는 분명하나 LULUs의 사회적 성격과 그 영향 범위의 비확정성을 고려할 때 이해관계를 가질 것으로 판단되는 모든 개인이나 집단의 참여가 바람직하다. 특히 환경단체와 같은 조직적 집단이나 교수와 같은 전문가 등이 입지반대논리를 제공하여 저항을 심화시키는 역할을 할 수 있으므로 가능한 한 모든 당사자를 계획과정에 참여시키는 것이 필요하다.

## 5) 주민투표의 실시

경주 방폐장사례에서 보았듯이 시설의 수용여부를 지역주민의 투표에 의해 결정하는 것이다. 다수결의 원칙이 민주주의의 절대적 원리는 아니지만 주민들간에 이견이 있을 경우 이를

합리적으로 해결할 수 있는 하나의 대안은 될 수 있다. 이러한 주민투표는 입법에 의해 강제될 수도 있으며 주민대표자의 결정에 의해 실시될 수도 있다.

이러한 주민투표를 실시함에 있어 지역공동체의 선택이 정확하게 반영되는가를 담보하기 위해서는 다음과 같은 사항에 초점을 두어야 한다. 즉 i) 주민투표는 정치적 관할구역에 기초하여 실시되어야 하며 따라서 지역공동체를 어떻게 한정·정의하느냐하는 문제에 관심을 두어야 한다. ii) 다른 선거와 같이 주민투표도 금전과 기존의 정치적 관계에 의해 영향을 받을 수 있기 때문에 주민투표가 주민의 진정한 의사를 수렴할 수 있어야 한다. iii) 주민투표의 선택지는 찬성-반대가 아닌 다양한 선택의 기회를 부여할 수 있도록 신중하게 구성되어야 한다. 예를 들어 보상책의 종류도 투표에 의해 결정될 수 있도록 하면 어떨까 한다.

#### 6) 대화를 통한 상호학습(다양한 제도의 활용)

갈등을 해결하는 또 하나의 중요한 것이 의사소통이다. 대화를 통해 서로의 입장과 이해를 이해하려는 노력이 요청된다. 따라서 이를 위한 제도적 장치를 마련해야 할 것이다.

미시적으로는 과학재판소, 시민합의회의, 시민배심원제도 등 다양한 제도설계가 필요하며, 거시적으로는 가치에 기초한 갈등문제해결을 위해서 사회적 합의 형성을 위한 제도적 설계가 필요하다. 거시적 제도설계의 한 방법으로 심의적 의사결정(deliberation), 협력적 거버넌스(governance), 공론분석(voice of people)(Fishkin, 1997) 등을 고려할 수 있다.

#### 7) NGO와의 유대강화

LULUs의 입지갈등에 있어 시민단체들이 막강한 힘을 행사하여 왔음은 부인할 수 없다. 장사시설은 다른 기피시설에 비해 NGO의 관여가 비교적 소극적이지만 이들과 긍정적인 유대관계를 갖는 것이 필요하다. 현재 우리나라에는 약 730여개의 환경관련단체가 활동하고 있는데, 새만금사업이나 천성산터널공사 등의 사례에서 보듯이 앞으로는 데모보다는 소송에 의존하는 경향이 커질 것이다. 스위스의 예를 볼 때 환경단체가 소송을 남용하는 경향이 있어 엄청난 국가적 손실을 초래하고 있다. 따라서 스위스에서는 10년이상 지속적으로 활동해 온 분야에서만 제소권의 행사가 가능하도록 제도화하려 한다(동아일보, 2006. 3. 9. 사설). 우리도 이를 타산지석으로 삼을 필요가 있을 것 같다. 왜냐하면 새만금사업 등 5개 국책사업이 소송에 휘말려서 약 4조원의 손실이 발생했기 때문이다.

## 2. 형평성 제고

### 1) 충분한 유인책 제공

지금까지 지역공동체는 LULUs입지를 수용 또는 거부라는 양자택일적 문제로 간주하여 왔다. 그런데 만약 지역공동체가 시설의 입지에 따른 비용을 상쇄하고 나아가 새로운 편익을 가져다 주는 여러 가지 대안을 시설제안자와 협상할 수 있다면 시설의 입지는 보다 용이해질 것이다. 유인책제공의 논리적 근거는 세가지 측면에서 찾을 수 있는데 i) 실용성으로 시설에의 반대유인을 저감시킬 수 있으며, ii) 형평성으로 시설입지에 따른 비용·편익의 불공평성을 시정할 수 있으며, iii) 효율성으로 시설에 내재한 사회적 비용을 내부화함으로써 시장의 실패를 치유할 수 있다는 것이다. 이와 같이 LULUs입지결정의 주된 당사자인 시설제안자와 지역공동체가 협상을 통해 시설입지갈등을 해결하려고 할 때 양당사자가 제시하는 조건이 상당한 역할을 할 것이며, 특히 시설을 입지시키려는 지역의 주민들이 제시하는 유인책에 보다 큰 관심을 가져야 할 것이다. 이러한 유인책에는 소극적 유인책과 적극적 그것이 있다.

### 2) 스스로 유인책의 선택권 부여

몇 번 언급한 바와 같이 정부가 보상책을 제시하는 대신 주민들이 스스로 원하는 것을 제시하도록 하는 것이 바람직 할 것이다. 그리고 주민들간에 이견이 있을 경우 주민투표에 부치는 방안도 고려할 수 있다.

### 3) 시설이용료의 차등화

장사시설을 운영하는 지방자치단체(「지방자치법」 제149조의 규정에 의하여 설립된 조합을 포함한다.)의 장 또는 「장사 등에 관한 법률」 제14조의 규정에 의한 사설 장사시설의 운영자는 장사시설의 이용 수수료를 징수할 때 부지의 제공 또는 비용의 부담 등으로 장사시설의 설치에 기여하지 않은 시·군·자치구의 지역 주민들에게 수수료 이외의 가산금을 징수할 수 있다. 이는 수익자 부담원칙에 비추어 볼 때 타당하며, 이러한 내용을 자치단체간의 협정으로 규정할 수 있을 것이다.

### 4) 재원의 다변화

현재 우리나라의 자치단체의 재정력을 고려할 때 특히 보상책에 소요되는 재원을 조달하

는데 어려움이 있을 것이다. 장사시설은 당대만 사용하는 것이 아니라 수대에 걸쳐 이용하는 시설이므로 세대간의 공평부담이 요구된다. 따라서 장기 지방채를 발행하여 필요한 경비를 조달하는 것이 세대간 형평성이라는 측면에서 적실할 것으로 사료 된다. 이렇게 함으로서 소위 무임승차(free-rider)문제를 해결할 수 있어 갈등해결에 일조할 것으로 기대된다.

#### 5) 광역행정에 의한 균등설치(fair-share)

방폐장 사례에서 보았듯이 유인책이 제공될 경우 빈한한 자치단체에 기피시설이 집중되는 이른바 입지 기회주의(locational opportunism)가 나타날 수도 있다. 특히 산간오지나 낙후지역이 개발이라는 명목으로 과학성을 무시하고 입지를 선호할 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 LULUs의 지역간 균등설치 내지 공동이용방법을 생각할 수 있다. 이를 위하여 「지방자치법」에 규정되어 있는 행정협의회나 지방자치단체조합, 사무위탁 등의 방법을 활용할 때 갈등은 어느 정도 저감될 것이다. 특히 도시와 농촌간에는 인구 등 상당한 격차가 존재하므로 이 방식이 적실할 수 있다.

### 3. 신뢰성 확보

#### 1) NIMBYism에 대한 인식 변화

LULUs의 입지에 대한 주민 내지 지역공동체의 반대를 어떻게 보고 있는가가 주요한 점이다. 다시 말해 국가 또는 지방자치단체가 LULUs에 대한 넘비적 태도를 비합리적이며 편협한 이기적 이해로 간주하느냐 아니면 그것을 지역공동체의 합리적이며 정당한 요구의 표현으로 인정하느냐 하는 것이다. 만약 넘비를 전자의 시각으로 볼 경우 협상자체가 이루어지는 것이 거의 불가능할 수 있다. 따라서 넘비주의는 작금의 시대적 상황, 즉 정치적 민주화와 사회적 자유화의 정도를 감안 할 때 당연한 것으로 보아야 할 것이다(Lake).

#### 2)정보의 자기구득

지역공동체는 일반적으로 자료를 수집·분석할 전문가와 이들을 활용할 수 있게 하는 자원 모두를 가지고 있지 못하다. 따라서 지역공동체는 시설제안자가 일방적으로 제공하는 정보에 근거하여 현안이 되는 문제, 즉 협상의제에 대처하여 왔다. 그런데 시설제안자는 자기에게 유리한 정보만을 제공할 수 있으며, 지역공동체의 정보요청에 대한 대응이 매우 늦을 수 있으므로 정보에 대한 의심 내지 불신과 접근상의 문제가 생겨날 수 있다. 또한 정보에 대

한 해석은 가치판단적인 성격이 강하므로 동일한 정보를 상이한 용도로 사용할 수도 있다. 이러한 문제로 인하여 입지결정을 어렵게 하거나 갈등을 증폭시킬 수도 있다. 여기서 지역공동체는 그들이 신뢰할 수 있는 정보를 스스로 접근·구득할 수 있어야 하는 당위성을 발견할 수 있다. 다시 말해 공급자 측면의 정보제공에서 수요자 측면의 정보구득으로 그 방향이 전환될 때 LULUs입지결정에서 야기되는 갈등이 해결될 가능성은 제고될 것이다. 여기서 정부는 정보구득과 분석에 필요한 실탄, 즉 예산을 지원하여야 할 것이다. 그런데 동일한 정보에 대한 주민들과 정부의 해석이 상이할 경우 상기한 과학법정과 같은 곳에서 해결할 수 있을 것이다.

### 3) 최적입지와 적절입지의 조화

장사시설의 지문화적 조건은 다른 시설과 매우 다를 수 있다. 따라서 과학적·기술적 조건이 크게 문제되지 않을 것이다. 입지조건은 두가지로 구분할 수 있는데 그 하나가 최적입지 선택이며, 다른 하나는 적절입지채택이다.

어떠한 부지선정전략을 사용하던 간에 기준설정은 신중히 이루어져야 하는데 여기에는 건강, 안전, 환경, 사회·경제적 관심이 반영되어야 한다. 또한 기준설정자체가 정치적 차원을 갖고 있음을 염두에 두어야 할 것이다.

첫째 최적부지 선정전략이다. 이는 두가지 가정에 기초하고 있다. 즉 i) 각각의 기준에 비추어 가능한 후보지를 가장 나쁨에서 가장 좋음으로 순위를 매길 수 있으며, ii) 이러한 순위를 조합하여 최적의 부지를 선정할 수 있다는 것이다. 이 전략의 논리적 근거는 입지문제가 정치적으로 민감한 문제이며 상당한 공공의 관심을 불러 일으켜 왔으므로 부지는 매우 과학적이며 신중한 과정을 통해 선정되어야 한다는 것이다.

둘째, 적절부지 선정전략이다. 이 전략은 가능한 후보지의 순위메김이 없이, 기준을 충족하는 모든 부지를 후보지로 하는데 이는 두가지 가정에 기초하고 있다. 즉 i) 각각의 기준에 대하여 최소한 수용가능한 표준을 확인할 수 있으며, ii) 각 기준의 표준을 충족하거나 초과하는 어떠한 부지도 입지로 수용할 수 있다는 것이다. 이 전략의 논리적 근거는 후보지의 수를 많이 함으로써 어떤 지역공동체가 시설을 자발적으로 수용할 가능성이 커진다는 점이다. 여기서 주요한 전제는 부지의 질에 있어 약간의 차이가 대상후보지를 제한할 충분한 이유가 될 수 없다는 것이다.

요컨대 최적부지 선정전략은 가능한 후보지를 점점 좁혀나가 명백한 최적의 부지를 선정하려는 측면에서 볼 때 배타적인 반면 수용가능한 입지전략은 적절한 부지는 모두 후보지로 하려는 면에서 포괄적이다.

그런데 이 두가지 전략이 실제로 어떤 차이가 있는가는 두가지 기술적 요인에 달려 있다. 즉 i) 모든 기준에 부합되는 부지의 갯수와 ii) 부지들간의 변이의 정도이다. 다시 말해 적절한 부지가 다수이며 그들간의 변이의 정도가 크다면 양 입지전략간의 차이는 중요해진다. 따라서 그들간의 선택은 지역공동체의 시설수용에 관한 두가지 상호관련된 관심에 달려 있는데 i) 입지가능한 부지의 수가 많다는 것이 지역공동체의 자발적 수용에 의한 입지를 가져올 수 있는가의 여부, ii) 건강, 안전 또는 환경보호의 관점에서 볼 때 최적의 부지가 적절한 부지에 비해 훨씬 좋기 때문에 지역공동체의 감정과는 무관하게 최적의 부지를 선택하여야 하는가의 여부가 그것이다.

#### 4) 신뢰성있는 조정자의 활용

갈등의 문제와 그의 결과에 아무런 이해관계를 갖지 않는 불편부당한 중립적인 제3자가 협상을 조정할 경우 과정의 효과성은 훨씬 제고된다는 것은 재론의 여지가 없을 것이다. 예를 들어 조정자는 의제와 유인책 등 당사자들의 실제적 관심이 무엇인지를 비공식적인 일대일 대화를 통하여 표출할 수 있도록 하는데 조력할 수 있다. 그리고 협상과정에 익숙치 못한 당사자, 특히 지역주민들에게 절차적 문제를 교육하여 이해당사자로 하여금 생산적인 상호작용을 할 수 있도록 함으로서 협상과정의 공정성과 순수성에 대한 지역공동체의 신뢰를 제고시킬 수 있어 협상의 효과성에 상당한 영향을 미칠 것이다. 여기서 중요한 하나의 문제는 조정과정내용의 비밀유지여부이다. 과정상의 내용을 공개하지 않는 것이 좋을 듯 한데 왜냐하면 협상이 실패할 경우 생겨날 파장을 고려하지 않을 수 없기 때문이다(Williams, 2005).

#### 5) 선진시설의 견학

百聞이 不如一見이라 장사시설이 발전된 국가의 시설을 견학시켜 시설에 대한 우려를 불식시킬 필요가 있다. 견학에 소요되는 경비는 물론 정부가 부담하여야 할 것이다.

### 4. 기타

#### 1) 정치인 설득노력

장사시설의 설치에 큰 걸림돌이 되어온 사람이 정치인이었다는 것을 부정하지 못할 것이다. 서울시 제2 화장장 건립이나 울산시 화장장 건립과정 등에서 일부 나타난 바와 같이 지역의 현안문제를 정치적으로 적당히 이용하여 지역간 주민갈등과 광역과 기초자치단체간의

갈등을 조장하고 이를 통하여 유권자의 환심을 얻어 득표활동과 연계하는 등의 지역갈등의 정치적 이용행태에 대한 우려가 제기되고 있는 바, 이는 지역사회의 갈등 증폭, 정치권에 대한 불신 등을 초래할 수 있으므로 결코 바람직한 것이 아니다. 정치권이 대승적인 차원에서 지역사회와 전체 사회의 이익을 조화롭게 조정할 수 있는 역할을 수행할 것이 더욱 요구된다고 할 수 있다(김현준).

## 2) 민간화(종교단체 등)의 활성화

공설 장사시설의 안정적인 공급 및 정비와 더불어 다양한 수요자의 욕구에 대응할 수 있는 민간 장사시설의 설치 활성화를 위한 지원체계의 구축이 필요하다. 이를 위해 공공성의 확보를 도모하면서 공적용자제도나 각종 세제지원 등을 통한 인센티브의 제공, 각종 정보의 제공, 불필요한 규제의 정비 등 지원체계를 구축함으로써 설치활성화를 유도하는 것이 필요하다.

## 3) 교육 강화

장사시설은 다른 기피시설과 차이가 있음을 적극 홍보하는 것이 중요하다. 국토가 묘지화되어가는 현실을 적극적으로 알리고, 누구나 맞게 되는 인생의 마지막 의식이라는 사실을 생동감있게 표현할 수 있는 기법의 개발에 힘써야 할 것이다.

## 4) 정당한 공권력 사용

민주화의 분출에 따른 공권력의 위축으로 그 정당성이 심각히 훼손되고 있다. 그러나 절차적·실체적 정당성이 부여된 경우 공권력은 당연히 사용되어야 할 것이다.

## VI. 결어

우리나라의 장사문화가 매장에서 화장으로 바뀌면서 화장장, 납골당 등에 대한 수요는 급격하게 늘어나고 있는 데 비해 공급은 부족한 실정이다. 납골시설은 민간기업과 종교단체 등이 공급하는 사설시설이 공공시설 부족의 일부를 충당하고 있으나, 화장시설은 사설시설이 아직 없을 뿐만 아니라 현재 운영 중인 공공시설들도 10~15년 이상 경과한 노후시설들이 대부분이어서 현대식 시설로 교체가 시급한 실정이다. 이에 따라 정부는 「장사 등에 관한 법률」을 개정하여 공공장사시설의 설치에 관한 지방자치단체의 의무를 규정하고, 주거지역 내 거리제한 규정을 완화하며, 장사시설 설치비를 보조하는 등의 장사시설 설치 촉진대책을 추진해왔다.

그러나 장사시설에 대한 부정적 인식 때문에 주민들이 시설의 입지 자체를 반대하고 계획의 취소를 요구하며 지방자치단체와 주민, 지방자치단체와 지방자치단체, 종교단체와 주민 간의 갈등이 발생함으로써 장사시설의 입지선정을 둘러싼 사회갈등이 지속적으로 사회문제로 부각되고 있다. 이 연구는 장사시설의 설치와 운영과정에서 발생하는 갈등 중에서도 특히 입지선정과정에 초점을 맞추고 장사시설 입지갈등의 발생원인을 설명하고 그 해소방안을 제시하였다.

지역공동체가 LULUs의 입지에 대해 “안된다(No)”가 아닌 “생각해보자(Maybe)”라고 말할 수 있는 가능성을 제고시키는데 있어 이상의 방안이 일조를 할 것으로 기대한다.

지금까지 제시한 모형을 창조적 협력모형(creative collaboration model)이라 부르고 싶다(Bennis & Biederman, 1997). 왜냐하면 우리는 날개가 하나뿐인 천사와 같다. 따라서 서로 부등켜 안지 않고서는 하늘을 날 수 없기 때문이다. 천하대장군과 지하여장군은 누가 특별히 키가 더 크지도 않으며, 누가 앞서거나 뒤서지도 않는다. 그저 나란히 곁에 서서 함께 같은 곳을 바라 볼 뿐이다(최재천, 2003: 230). 나는 우리 사회의 구성원이 너무 치열한 경쟁관계가 아니라 평온한 동반자관계가 되기를 바란다.

## 【참고문헌】

- 김도희. (2004). NIMBY와 PIMFY 시설입지정책의 갈등구조 비교분석. 「한국정책학회보」, 제13권 1호, 157-88.
- 김현준. (2001). 장사시설의 설치활성화를 위한 개선방안 연구. 한국장례문화학회 학술대회.
- 동아일보. 2006. 3. 9. 사설
- 박희정. (2002). 비선호시설의 입지와 정책갈등. 한국장례문화학회 학술대회.
- 백중섭. (2001). 서울시 추모공원 건립정책의 갈등원인과 해결방안. 한국장례문화학회 학술대회.
- 보건복지부 외. (2005). 「장사제도 개선방안 연구」.
- 이수장. (1996). 「기피시설입지의 갈등해소에 관한 연구」. 서울대 대학원 박사학위논문.
- 최재천. (2003). 「여성시대에는 남자도 화장을 한다」. 서울: 궁리.
- Albrecht, S. et al. (1996). The Siting of Radioactive Waste Siting: What Are the Effect on Communities. *Policy Studies Journal*, 61(4): 649-673.
- Armour, A. M. (1991). The Siting of Locally Unwanted Land Uses: Towards a Cooperative Approach. *Progress in Planning*, 35: 1-74.
- . (1992). The Co-operative Process: Facility Siting the Democratic Way, *Plan Canada*, 29-34.
- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Public Participation, *J. A. I. P.*, 216-224.
- Bennis, W. and P. W. Bierderman. (1997). *Organizing Genius: The Secret of Creative Collaboration*. Reading, Mass: Perseus Publishing.
- Capek, S. M. (1993). The 'Environmental Justice' Frame: A Conceptual Discussion and an Application. *Social Problems*, 40(1): 5-24.
- Carter, L. J. (1987). *Nuclear Imperative and Public Trust: Dealing with Radioactive Waste*. Washington, D. C.: Resources for the Future.
- Covello, V. (1996). *Risk Perception and Communication*. New York: Columbia University Center for Risk Communication.
- Cutter, S. (1995). Race, Class and Environmental Justice. *Progress in Human Geography*, 19(1): 111-122.
- Daniels, S. et al. (1996). Decision-making and Ecosystem-based Management:

- Applying the Vroom-Yetton Model to Public Participation Strategy. *Environmental Impact Assessment Review*, 16: 13-30.
- Davis, C. (1986). Public Involvement in Hazardous Waste Siting Decisions. *Polity*, 19(2): 296-304.
- Edelstein, M. R. (2004). *Contaminated Communities: The Social and Psychological Impacts of Residential Toxic Exposure*. 2nd ed. Boulder: Westview Press.
- Enbar, M. (1983). Equity in the Social Sciences. in R. Kasperson & M. Berberian(eds.). *Equity Issues in Radioactive Waste Management*. Cambridge, Mass.: Oelgeschlager, Gunn & Hain, Publishers, 3-23.
- Fishkin, J. S. (1997). *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Lake, R. W. (1993). Rethinking NIMBY. *J. A. P. A.*, 59(1): 87-93.
- Lawrence, D. (1996). Approaches and Methods of Siting Locally Unwanted Waste Facilities. *Journal of Environmental Planning & Management*, 39(2): 165-187.
- Lover, D. (1995). Why Protest?: Public Behavioral and Attitudinal Response to Siting a Waste Disposal Facility. *Policy Studies Journal*, 23(3): 499-518.
- Murphree, D. et al. (1996). Toxic Waste Siting and Community Resistance: How Cooptation of Local Citizen Opposition Failed. *Sociological Perspectives*, 39(4): 447-463.
- Petts, J. (1995). Waste Management Strategy Development: A Case Study of Community Involvement and Consensus-building in Hampshire. *Journal of Environmental Planning & Management*, 38(4): 519-536.
- Rabe, B. (1992). When Siting Works, Canada-style. *Journal of Health Politics, Policy & Law*, 17(1): 119-142.
- Weisberg, B. (1993). One City's Approach to NIMBY: How New York City Developed a Fair Share Siting Process. *J. A. P. A.*, 59(1): 93-97.
- Williams, S. (2005). Confidentiality in Mediation: Is It Encouraging Good Mediation or Bad Conduct? *Journal of Dispute Resolution*, 2005(1): 209-25.