

## 공공갈등과 부패행위의 연관성에 관한 연구

- 하남시 광역 화장장 사례와 주민소환투표에 대한 분석 -

A Study on the Relation between Public Conflict and Corruption

- Analysis of Ha-nam City Wide Area Cremation Cases and Residents' Recall and Voting -

김 경 동(Kim, Kyung Dong)\*

### ABSTRACT

This study studied and analyzed cases of public conflicts and residents' recalls and voting at Ha-nam wide crematoriums. As a result of the analysis of this study, the public conflict factors of the Ha-nam city wide crematorium are mainly presented as 1) the local situation conflict factor, 2) the policy participant factor, and 3) the conflict process and behavioral situation factor. In detail, the conflict factors in the local situation are (1) the economic situation and the level of regional development that the region is facing, (2) the imbalance of benefits arising from non-preferred facilities, (3) the problem of damage to the environment and local image, (4) Concerns and psychological anxiety due to environmental load, (5) the existence of an area adjacent to the planned location of the non-preferred facility. The policy participants factors are (1) procedural democracy and transparency issues in information disclosure, (2) whether trust and inter-dependence are formed among policy participants, (3) economic incentives and institutional limitations in recall and voting, (4) policy participants political intentions, and (5) lack of communication among policy participants. Conflict process and behavioral situation factors: (1) policy implementation method, (2) Failure to reconcile interests among policy participants, (3) Failure to establish cooperative relations among policy participants, (4) the political instrumentation of institutional arrangements, (5) Limitations of institutional arrangements are presented.

In one side, the contents of corruption and moral hazard in the public conflict of the Hanam city wide crematorium are as follows. ① Acts that undermine procedural democracy and transparency in information disclosure in Gyeonggi-do and Hanam-si undermine public character, raising the need for discussion on whether the administration is corrupt. ② It is necessary to discuss as a type of corruption because the strategic use of recalls and voting by policy participants who oppose the metropolitan cremation undermined the values of grassroots democracy and participatory democracy. ③ In a single community called Hanam City, policy participants in the wide crematorium use physical force and various systems to pursue their own interests and interests, and acts that undermine the public interest and moral hazard are rampant. The reason is that in the theoretical background of this study, it was argued that corruption should be set based on public performance

\* 유원대학교 경찰소방행정학부 겸임교수, 행정학박사

and public interest. in addition to this, It was revealed that the possibility of corruption cannot but be investigated according to the level of impairment of public administration in public administration arising from public conflicts and referendums and recalls, and the extent to which private collective actions infringe on the public interest.

This study raises the need to ㉠ establish standards for corruption in public conflicts for the management of public conflicts, ㉡ based on the classification of corrupt behaviors, and ㉢ prepare punishments and rewards to prevent corruption. On the other hand, this study judges that the existence of trust and interdependence among policy participants exerts an influence on the alleviation of public conflict and is a major factor inducing public conflict. In order to resolve and prevent public conflicts at the Ha-nam crematorium and the moral hazard of policy participants who strategically use recalls and votes, it is proposed to explore policy programs based on ethics and norms.

Key words: Public Conflict, Corruption, Residents' Recall System, Ha-nam City Wide Crematorium, Policy Participants

## I. 문제제기

21세기, 현재 전 세계를 비롯한 한국의 공공영역은 거버넌스(Governance)의 도래와 4차 산업혁명(The 4th Industrial Revolution: 4IR), 코로나19 팬데믹(Covid-19 Pandemic)으로 불확실성(Uncertainty)에 직면하고 있다. 1987년 6. 29 선언이후 급격한 민주화는 한국사회 전반에 걸쳐 내면화되어 누적된 사회갈등을 표출하게 하고, 공공갈등(Public Conflict)을 사회현상으로 나타나게 하였다. 이에 따라서, 국내 공공영역의 안정성(Stability)은 저해되고, 공공영역을 둘러싼 환경의 모호성(Ambiguity)과 가변성(Flexibility)은 심화되고 있다. 이를 공공갈등과 부패현상은 더욱 가중시키고 있다.

한편, 한국에서 1995년의 민선지방자치제의 실시와 1997년 외환위기로 인한 IMF구제금융 체제는 신공공관리(New Public Management: NPM)를 통하여 탈중앙화·분권화·민주화 등을 확산시켰다. 이 과정에서 한국의 정부간 관계(Inter-Governmental Relations: IGR)를 재설정하고, NGO/ NPO로 통용되는 제3섹터(The 3rd Sector)를 공공영역의 정책참여자로 등장하게 하였다. 이로 인하여 전통적인 한국의 정부간 관계는 중앙집권에서 지방분권체제로 전환되고, 정부간 갈등이 발생하게 된다. 기존의 국가-광역-지방정부의 수직적인 정책집행구조가 수평적인 구조로 변화하면서 다양한 공공분야에서 정부간 갈등이 발생하고, 정부 Vs NGO/ NPO의 갈등이 전개되었다. 여기에 세계화·지방화·정보화의 변혁적 흐름이 국내의 공공영역에 파급력을 보여주고, IT/ ICT 정보화 혁명의 진행으로 지역주민(시민)들의 정책참여를 쉽게 하여 거버넌스의 개념이 공공행정과 정책분야에 확산된다. 동시에, 거버넌

스의 부상은 한국사회에 내포된 갈등을 본격적으로 표출하는 계기가 되어 한국사회에 갈등이 만연하게 하는 원인이 되고 있다.

국내에서 공공갈등의 심각성은 지속적으로 제기되는 상황이다. 전국경제인연합회(전경련; FKI)는 2016년 기준으로 OECD 30개국 중 한국의 갈등지수가 3위(55.1 포인트)에 랭크되고, 사회분야 갈등지수는 2위(71.3 포인트), 갈등관리지수는 27위(42.6 포인트) 등 결과를 제시하였다.<sup>1)</sup> 이를 통하여 한국은 갈등지수가 높은 수준으로 갈등관리가 적절하게 이루어지지 않고, 갈등비용을 초래하기 때문에 경제성장의 장애요인으로 예측할 수 있다. 삼성경제연구소(2010)는 2010년을 기준으로, OECD 27개국 중 한국의 갈등지수가 2위로 연간 최대 246조 원의 경제적 손실과 공공갈등의 심각성을 경고한 바가 있다. 한국보건사회연구원(2015)은 국내의 갈등지수가 10% 상승한다면, 1인당 GDP가 1.75~2.41% 증가한다고 예측하였다(김경동·심익섭, 2016).

한국에서 공공갈등은 비선호 시설(Unpleasant Facilities)의 입지를 둘러싸고 빈번하게 발생한다. 비선호 시설의 입지는 대규모 SOC조성사업이나 대형국책사업에서 공공갈등이 집중되는 경향이 강하다. 특히, 비선호 시설의 갈등은 NIMBY(not in my back yard) 혹은 PIMFY(please in my fore yard)로 진행된다. 비선호 시설의 특성상 정책참여자들에게 환경부하와 외부불경제의 우려와 심리적 불안감이 작용하고, 환경적 가치 VS 경제적 편익의 대립을 유발하기 때문이다. 일반적으로, 비선호 시설의 입지과정에서 정책참여자들은 경제적 압박과 심리적 불안에 노출된다. 시간의 흐름에 의해 정책참여자들의 갈등과 대립은 첨예하게 진행되고, 지역차원의 이슈에서 국가차원의 정책문제로 확장되는 양상을 보인다.

다른 한편으로, 현재까지 국내에서 진행된 비선호 시설의 공공갈등 연구는 정책수용성 여부나 요인분석을 바탕으로 절차적 민주성, 정보공개, 투명성, 위험성 해소 등의 담론을 형성하였다(정정화, 2011; 강민아·장지호, 2007; 김도희, 2005). 선행연구의 동향은 경제적 유인(Economic Incentive), 대안적 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution: ADR), 주민소환·투표(Participatory Decision-Making) 등과 같은 제도에 집중된다(주창범·김경동, 2013; 정정화, 2012; 신봉기, 2009). 이를 바탕으로, 국내의 주요 연구경향은 공공갈등의 해결책으로 대안적 분쟁해결(ADR) 혹은 주민소환·투표를 공공갈등의 해결책으로 제시하고 있다. 그중에서도, 참여적 의사결정으로 제시되는 주민소환·투표는 절차적 민주성과 참여 민주주의라는 시대적 조류와 결합하여 공공갈등의 솔루션으로 각광받고 있다.

그러나, 비선호 시설에서 발생하는 공공갈등은 정책참여자·지역상황·제도의 상호작용으로 발생한다. 물론, 주민소환·투표의 참여적 의사결정방식은 민주주의를 대표하고, 지방자치의 본질인 풀뿌리 민주주의를 구현하는 상징체계가 된다. 그럼에도 불구하고, 주민소환·

1) 전국경제인연합회(FKI), 국가갈등지수 OECD 글로벌 비교. 보도자료. 2021. 8. 19.

[http://www.fki.or.kr/FkiAct/Promotion/Report/View.aspx?content\\_id=e2a5d591-6445-49b0-9b32-5d7ad65fd743&cPage=&search\\_type=0&search\\_keyword=\(열람일시: 2021. 8. 31. 14:24\)](http://www.fki.or.kr/FkiAct/Promotion/Report/View.aspx?content_id=e2a5d591-6445-49b0-9b32-5d7ad65fd743&cPage=&search_type=0&search_keyword=(열람일시: 2021. 8. 31. 14:24))

투표는 비선호 시설의 입지과정에서 입지를 찬성하거나 반대하는 정책참여자에게 의하여 집합행동을 위하여 정략적으로 활용된다. 특히, 김영기(2007)는 주민소환제를 정치·정파적 입장과 이해관계로 악용될 소지를 지적하였다. 현실에서 주민소환·주민투표의 행정권에 대한 침해우려와 정략적인 이용에 비판적인 여론이 조성되기도 한다(김명용·안영진, 2014). 동시에, 주민소환·투표를 정략적인 목적으로 활용하는 것은 공공갈등에 영향을 미칠 뿐만 아니라 부패상황으로 간주할 수 있는 여지를 충분히 보여준다. 이 같은 내용은 선행연구들이 제시하는 공공갈등의 해결책이나 민주적 상징과는 거리가 있다.

본 연구는 짧은 시간에 격렬하게 갈등이 진행되고, 경제적 유인과 주민소환·투표가 적용되는 하남시 광역화장장 갈등사례를 연구대상으로 설정하였다. 주민소환제는 2007년에 도입된 이래, 2019년 12월 31일 까지 총95건이 발의되었지만, 투표없이 종결된 경우가 86건이며, 투표가 진행된 경우는 개별적으로 10건이다(이관행, 2020). 이중에서 비선호 시설의 입지와 관련된 투표가 9건으로 공공갈등의 심각성을 반영하고 있다. 그중에서 하남시 광역화장장은 (1) 비선호 시설의 입지갈등의 대표사례로써, (2) 경제적 유인과 주민소환·투표가 적용되고, (3) 시설을 찬성하거나 반대하는 정책참여자들의 집단화와 집합행동을 실행하고 있다. 본 연구는 하남시 광역화장장을 둘러싼 공공갈등의 과정과 정책참여자에 대한 연구를 진행한다.

본 연구의 관점은 합리적 선택 신제도주의에 기반하고 있다. 본 연구는 Ying(2003)의 질적 사례연구방법(Qualitative Case Study)을 적용하고, 단일 사례연구로써 하남시 광역화장장 공공갈등 사례를 분석하고자 한다. 질적 사례연구는 구체성, 맥락성, 해석성 등을 가진다(Ying, 2003; Merriam, 1998; Stake, 1998). 본 연구의 방식은 하남시 광역화장장 공공갈등이라는 단일한 사례에서 발생하는 다양하고 복잡한 분석단위에 대한 효과적인 분석을 제공할 것으로 기대되고 있다. 구체적으로, 이를 통하여 본 연구는 하남시 광역화장장의 공간적 장소와 조건에 해당하는 지역상황, 전반적인 갈등과정, 정책참여자의 행위상황 등을 분석하여 공공갈등과 주민소환·투표에서 발생하는 부패행위에 대한 시사점을 제시하고자 한다. 본 연구는 국내·국외의 논문, 연구보고서, 신문, 인터넷 등을 활용하는 문헌조사 연구를 주로 사용한다. 이를 바탕으로, 본 연구는 하남시 광역화장장 공공갈등과 부패행위의 연관성을 타진하고, 시사점을 제공하고자 연구·분석을 진행하였다.

## Ⅱ. 공공갈등과 주민소환투표

### 1. 공공갈등의 개념과 특성

우리의 일상에서 갈등(Conflict)은 일상화되어 있으며, 갈등은 현대사회를 대변하는 특성

중 하나로 자리매김하고 있다. 갈등양상의 다양성과 복잡성만큼이나 다양한 분야에서 학자들에 의해 갈등에 대한 연구가 진행 중이다. 그럼에도 불구하고, 갈등에 대한 통일된 개념은 없고, 학문분야와 학자들에 의해 서로 다르게 주장되고 있다. 다만, 갈등은 (1) 당사자 상호적인 대립과 충돌을 포함하고, (2) 갈등을 인지한다면 갈등이 존재하나 반대의 경우라면 갈등은 존재하지 않으며, (3) 대립적인 행위와 상호작용을 포괄하는 일련의 과정이다(심익섭 외, 2021; 김경동·심익섭, 2016).

갈등의 특성은 (1) 이익을 둘러싼 개인 또는 집단간 활동과 상호작용에 기인하여 (2) 대립, 희소성, 봉쇄 등의 대립과 충돌로 연결되고, (3) 갈등의 표출로 단편적 혹은 분절된 현상이 아니며 하나의 현상들로 구성되는 일련의 과정과 같다. 이를 토대로, 갈등은 공공성(Publicness or Publicity)과 결합하고, 사적영역에서 공공영역으로 확장되어 공공갈등(Public Conflict)이라는 합성용어로 개념화된다. 공공갈등의 범위는 공공영역에서 공공성과 공익(Public Interest)에 기초하여 공공행정과 정책으로 유발되는 갈등현상으로 제한되고 있다.

공공갈등의 내용은 공공행정과 정책을 둘러싸고 정책참여자들 사이에서 벌어지는 이익과 이해관계의 충돌로 가시화되고, 정책참여자들 간 참여한 대립과 복잡한 상호작용을 포괄하고 있다. 공공갈등은 정책참여자들의 집단화와 집합행동으로 초래되는 갈등상황이나 일련의 갈등과정이 포함되기 때문이다. 법률적 차원에서 공공갈등은 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」의 제2조에 명시되어 갈등은 공공정책(법령의 제정·개정, 각종 사업계획의 수립·추진을 포함한다. 이하 같다)을 수립 또는 추진과정에서 이해관계의 충돌로 개념화된다. 국무조정실의 「공공기관의 갈등관리 매뉴얼」에서 공공갈등은 구체화되고 있다. 해당 내용은 공공갈등을 중앙행정기관이 공공정책(법령의 제정·개정, 각종 사업계획의 수립·추진을 포함)을 수립하거나 추진하는 과정에서 해당 정책이나 사업으로 인하여 영향을 받는 이해관계의 충돌로 규정하고 있다(국무조정실, 2016: 5).

## 2. 주민소환·주민투표의 개념

지방자치는 지역이라는 공간에서 지역자원을 활용하여 지역주민이 스스로 다스리고 책임지는 행위나 과정이다. 따라서, 지방자치의 실질적인 제도적 기반은 주민참여가 본질이 된다. 그럼에도 불구하고, 전통적인 한국의 정치행정은 지방자치를 위한 분권보다는 중앙집권의 경향이 강하게 나타났다. 과거, 1960-70년대의 경제성장의 고도화와 1980년대의 경제적 중흥기는 행정부와 정부관료제에 의해 주도되었기 때문이다. 물론, 1987년의 6.29선언으로 진행된 한국사회의 급격한 민주화는 1995년 민선지방자치제의 실시로 귀결되고, 1997년 외환위기는 한국의 공공영역과 민간영역이 IMF구제금융체제에 종속되는 상황을 연출하였다.

하지만, 공공영역에 신공공관리(New Public Management: NPM)가 적용되어 탈중앙화,

분권화, 민주화 등의 여파로 정부간 관계(IGR)를 수직적인 관계에서 수평적인 관계로 전환시켰다. 여기에 ICT/ IT정보화 혁명은 세계화·지방화·정보화의 변혁적 흐름을 확산시키고, 시민(지역주민)의 정책참여를 도출한다. 이 과정에서 NGO/ NPO의 제3섹터(The 3rd Sector)가 조명받고, 거버넌스(Governance)가 공공관리의 대안으로 부상한다. 이러한 일련의 상황은 우리에게 풀뿌리 민주주의의 구현이라는 측면에서 주민참여에 대한 관심을 불러 일으켰다.

이를 바탕으로, 주민자치가 강조되기 시작하고, 주민참여의 제도화를 위하여 대의제적 주민참여와 직접적인 주민참여에 대한 논의가 진행되었다. 헌법적 차원에서 주민자치의 당위성은 대의민주주의로 대비되는 현대정치체제의 결함을 보완하고, 지역주민의 실질적인 주권 구현이라는 풀뿌리 민주주의로 귀결되기 때문이다. 현실적으로, 공공행정과 정책을 관리하고 운영하는 공공조직에 대한 감시와 감독은 필연성을 가진다. 이미 진행된 행정국가화 현상과 행정부 독주에 대한 견제가 요구되고, 국가공권력으로부터 우리의 기본권을 보호하기 위하여 다양한 차원과 수준에서 일련의 절차와 단계를 통하여 공공관리를 제약할 수 밖에 없다.

한편, 민선지방자치가 본궤도에 진입하면서 지방자치단체의 행정과 정책에 대한 감시와 견제의 필연성이 우리에게 인식된다. 현대정치체계를 구성하는 중앙정부와 지방자치단체는 국민의 참여와 투표로 결정되어 1표를 위하여 선출직 후보자들은 공약을 제시하고 비전을 설파한다. 하지만, 선거가 끝나면, 선출된 공직자들은 민의보다는 정략에 따르거나 자신의 이익을 추구하는 것이 보통이다. 동일선상에서, 지방자치단체장은 정치인이자 행정인으로써, 지역정치와 공공서비스를 담당하는 이중적인 역할을 수행하게 된다. 동시에 지방자치단체의 장은 다음 선거 혹은 자신의 정치적 입지를 위하여 정책결정과 집행을 실행할 가능성이 농후해진다. 이 때문에, 지방자치의 직접적인 주민참여 방안을 지속적으로 논의하여 주민소환·투표의 참여적 의사결정방식(Participatory Decision-Making)을 제도화하였다.

주민참여를 제도화한 법규들은 지역주민들의 참여에 대한 실질화를 추구한다. 이를 위하여 현행 지방자치법은 주민투표(제14조), 조례제정과 개폐청구(제15조), 주민소송제도(제17조), 주민소환제도(제20조) 등으로 지방자치단체가 관리 및 집행하는 공공관리의 투명성과 민주성을 확보하고, 책임성을 담보하기 위해 설정되었다. 특히, 주민소환제도는 지방자치단체장이나 지방의원의 (1) 위법과 부당행위, (2) 직권남용과 월권행위, (3) 근무태만과 직무유기 등의 부패행위를 방지하고, 지방자치단체의 공공관리와 정책이 (4) 지역의 공익을 저해하거나 (5) 지역의 민의에 반하지 않도록 정치적·행정적 책임을 담보하여 지방자치단체의 선출직 공무원과 일반 공직자를 통제하는 기능을 가지고 있다.

일반적으로, 주민소환제도는 지역주민이 지방공직자를 임기중에 청원과 투표로 해임하는 정치적 절차로 우리에게 인지된다(정연정, 2007; Zimmerman, 1997). 구체적으로, 주민소환제도는 지방의회의 의원과 지방자치단체장과 같은 선출직 공직자, 지방자치단체에 소속된

공직자를 대상으로 한다. 일련의 절차에 의하여 주민소환이 진행된다면, 주민소환의 대상이 되는 공직자는 주민소환투표로 투표결과에 의해 규정된 임기를 지속하거나 임기종료 이전에 퇴임이 결정된다. 주민소환제도는 「지방분권특별법(2004. 1. 16)」에 의거하여 법적 근거를 가지고, 동법 제14조 제1항 주민참여의 확대방안으로써 규정되고 있다. 지방자치법 제20조 제1항은 주민의 자치단체장과 지방의원에 대한 소환권리를 명시하고, 동법 제2항은 주민소환법 제1조에 명시된 주민소환의 청구권자, 청구요건, 절차와 효력 등에 대한 위임을 규정한다.<sup>2)</sup> 2007년, 주민소환제도는 「주민소환에 관한 법률 시행령」과 「주민소환관리규칙」의 제정으로 법적 근거를 체계화하고, 제도도입의 취지와 같이 지방자치의 주민참여와 지방행정의 민주성과 책임성을 재고하는 기능을 수행중이다.

### 3. 부패행위와 집합행동

#### 1) 부패의 개념화 및 재정의

부패(Corruption)는 다양한 형태와 복잡한 양상으로 인류역사와 함께 하고 있다. 그럼에도 불구하고, 부패는 학문적으로 통일된 개념이 없다. 부패는 학문분야와 접근방식이 다양하고 광범위하기 때문이다. 부패라는 주제는 정치, 행정, 사회, 문화, 경제적 차원에서 진행되고 있다. 부패에 대한 문제 인식은 지역적 특성, 역사적 흐름, 사회적 맥락에서 비롯되어 부패의 고유한 특성은 부패의 원인을 제한된 변수로 설명하는것을 어렵게 한다. 부패를 초래하는 다양한 변수들은 환경변화, 공간, 시간, 인적, 물적 차원으로 인하여 사례별로 연구자의 관점에 의해 다양하고 포괄적으로 부패를 인식하게 한다. 따라서, 부패현상에 대한 공통적인 개념화와 원인규정은 불가능하게 여겨질 수도 있다.

이 같은 부패의 고유한 특성은 부패에 대한 설명을 어렵게 하는 이유가 된다. 동일한 사례가 부패로 인식되어도, 시점과 공간상 차이로 부패로 통용되지 않는 경우도 존재한다. 일반적으로, 부패는 개인 혹은 집단이 사적인 효용을 추구하기 위하여 부정·불법·부당하게 경제적·사회적 이익을 취득하는 일탈행위(Deviant Behavior)로 인식되어 취급되고 있다(김경동, 2021). J. Nye(1967)는 (1) 부패를 사적인 금전적 이득 혹은 지위 증진을 위해 공적인 역할의 공식 임무를 벗어나는 행위, (2) 사적인 목적으로 특정한 유형의 영향력으로 규칙을 침해하는 행위로 정의하였다. 그의 부패에 대한 개념화는 학문 분야에서 가장 고전적이고, 현재까지 학자들에 의해 빈번하게 취급되는 내용이다.

전통적으로, 부패에 대한 주요대상은 정부관료제에 집중적으로 개념화되어 왔다. 하지만,

2) 법제처, 검색어: 지방자치법.

<https://www.law.go.kr/LSW/lsSc.do?dt=20201211&subMenuId=15&menuId=1&query=%EC%A3%BC%EB%AF%BC%EC%86%8C%ED%99%98#undefined>(열람일시, 2021. 9. 1. 1:46)

현대적 관점에서 부패는 정부관료제가 작동하는 공공부문을 포함하여 시장적 개념으로 공익과 연관되어 재정의되고 있다. 부패개념에 대한 재정의는 공공행정과 정책분야에서 단일 중심의 관료제의 정책독점이 서서히 허물어지고, 중앙-광역-지방정부-정책전문가-NGO-시민(지역주민) 등의 다차원적이고 다중심적인 정책참여구조로 전환되는 상황에서 비롯되고 있다. 이에 따라서, 2006년 국가청렴위원회는 부패의 발생을 영역별로 공직, 공익, 시장중심으로 부패의 개념정의를 시도하였다. 이러한 일련의 사실들은 공공영역의 가변성과 모호성에 기인한다. 이를 바탕으로, 공공갈등에서 나타나는 정책참여자들의 행위와 결과를 연구하여 부패행위에 대한 재정의와 개념화가 요구되고 있다. 따라서, 다차원적인 정책참여구조가 보편화된 현시점에서 다양한 정책참여자들의 이익과 이해가 충돌하는 공공갈등사례에서 공익을 저해하는 부패행위를 타진해야 할 것이다.

## 2) 집합행동과 부패행위

인간은 자신의 주관적인 효용을 추구하기 위하여 자신이 실행가능한 행위와 가능성을 타진하고, 행위의 개연성(Probability)과 행위결과를 계산하여 평가한다. 이를 바탕으로 인간은 자신의 효용추구에 유용한 것을 선택하여 최적화된 행위를 실행하게 된다(김경동, 2017: 18). M. Weber(1968)는 인간행위는 개인이 예측하는 결과와 관련을 맺고, 인간이 내재한 가치 혹은 목적지향에 의해 인간행위가 작동한다고 보았다. 그는 인간의 주관적인 합리성으로 발현되는 자유의지(Free Will)와 이기심을 논리적으로 체계화하여 다양한 사회현상과 인간행위에 탁월한 설명과 분석을 제공하였다.

우리에게 인간의 합리성 내지 합리적 선택으로 잘 알려진 인간모형은 인간의 완전한 합리성에서 현실의 인간 합리성까지 전개되고 있다. 인간의 합리성에 대한 가정은 신정치경제학자의 완전한 합리성(호모 이코노미쿠스, Simon(1957)이 제시한 제한된 합리성(Bounded Rationality), Elster(1986)의 파라미터적 합리성(Parametric Rationality)과 전략적 합리성(Strategic Rationality) 등으로 정리된다. 이 시기부터, 인간의 합리성은 합리성과 비합리성을 포괄하여 전개되었다. Ostrom(1990)의 합리성 모형은 공유자원(Common-Pool Resources: CPRs)에 대한 논의에서 나타나는 현실적인 인간의 합리성에 대한 논의로 귀결되고 있다. 이는 정적인 합리성에서 역동적인 합리성의 논의로 확장을 의미한다. 이처럼, 합리적인 인간의 선택과 행위를 확대하면, 합리적인 인간의 총합으로써 집단과 조직의 합리성은 합리적인 집합행동(Collective Action)이 합리적이고 유용한 결과를 도출할 것이라 기대할 수 있다.

그러나, 현실에서 인간의 합리성과 합리성의 총합인 집단·조직의 행위결과는 무임승차자(Free Rider)의 문제와 합리성의 충돌로 인한 공유지의 비극(The Tragedy of Commons)을 연출한다. 하나의 공동체에서 개인과 집단, 집단과 집단에서 발생하는 기회주의적인 행

동(Opportunistic Behavior)과 지대추구(Rent Seeking)의 문제들은 공공갈등에서 정책참여자들의 행위와 집합행동으로 발현된다. M. Olson(1965)과 D. North(1990)는 경제적 유인, 규범, 규칙 등과 같은 제도를 통하여 인간에 의한 지대추구행위의 방지를 주장하였다. 하지만, 현실에서 인간은 제도를 활용하여 자신의 이익과 효용을 추구하는 경향이 강하다. 그 결과, 부패라는 개념과 키워드가 사회과학 전반에서 공공갈등이라는 하부주제까지 통용되고 있다. 일반적으로, 공공갈등은 경제적 유인과 주민소환·투표, 대안적 분쟁해결(ADR) 같은 제도적 장치의 활용으로 해소 또는 완화할 수 있다고 인식된다.

하지만, 현실적으로, 공공갈등에서 제도의 효과는 제한적으로 나타난다. 갈등을 완화하거나 중재를 위해 마련된 제도적 장치를 정책참여자들이 서로의 입장에 따라 전략적으로 혹은 기회주의적으로 자신들의 이익과 이해관계를 관철하기 위하여 이용하기 때문이다. 여기에 기인하여 정책참여자간 갈등과 대립은 더욱 첨예화될 수 밖에 없다. 따라서, 부패라는 개념과 마찬가지로 부패행위에 대한 정의가 요구된다. 이러한 인식을 바탕으로 우리는 공공갈등에서 나타나는 부패행위에 대하여 정의하고 개념화할 필요가 있다.

이를 바탕으로, 본 연구는 공공갈등사례에서 나타나는 부패행위의 기준을 공공성과 공익에 두고, 공공행정의 경우 공공성을 저해하는 행위의 수준, 민간에서 단체나 집단의 행위로 공익을 침해하는 정도에 따라서 부패행위에 대한 정의와 가능성을 상정할 필요가 있다고 판단한다.

#### 4. 선행연구의 검토

국내에서 주민소환·투표에 대한 선행연구들은 공공갈등과 연관성을 가지고 있다. 국내에서 진행된 비선호 시설을 둘러싼 공공갈등 연구에서 정책수용성을 확보하거나 정책집행의 요인분석에 기초하고 있다. 특히, 선행연구들은 정책수용성 확보차원에서 절차적 민주성, 정보공개, 투명성, 위험성 해소 등의 여부를 타진한다. 여기에 기초하여 선행연구의 주요 경향은 정치적 담론과 환경적 가치에 기반하는 담론을 형성하고, 공공갈등의 해소 또는 완화를 목적으로 주민소환·투표를 해법으로 제시하였다. 주민소환·투표의 참여적 의사결정 방식(Participatory Decision-Making)은 주민참여의 당위성과 풀뿌리 민주주의를 지향하는 시대적 조류와 결합하여 공공갈등의 해결방식으로 각광받았다. 국내 주민소환·투표의 선행연구들은 (1) 주민소환제도의 소개, (2) 주민소환제 도입에 대한 논의, (3) 주민소환제 도입에 따른 문제점과 쟁점에 대한 논의와 개선방안제시 등 3개 유형으로 정리되고, 그 내용은 다음과 같다.

1990년대 후반-2000년대 초반, 민선 지방자치가 본격화되면서 정부간 갈등과 정부-민간 갈등이 가시화되어 공공갈등이라는 합성용어가 통용되기 시작한다. (1) 주민소환제도를 소개하는 선행연구들은 공공갈등의 해소나 완화를 목적으로 주요 선진국에서 실행되는 제도

로써, 주민소환제도를 소개하고, 정치적 담론과 환경적 가치를 옹호하는 경향이 강하게 나타난다(한귀현, 2004; 김영기, 2003; 이기우, 2001). 2000년대 초반부터 2006년까지 주민소환 제도의 도입기에 주민소환·투표의 도입을 논의적 차원에서 해외의 제도소개가 주를 이루었다. (2) 주민소환제 도입에 대한 논의를 중심으로 선행연구들이 진행되고, 주민참여의 당위성을 강조하며, 주민소환·투표에 관한 논의가 본격화된다(김준석, 2006; 안성호, 2005; 2001).

2006년부터 현재까지 경주와 부안의 방폐장, 하남시 광역화장장, 한탄강댐, 제주 해군기지, 평택미군기지 등과 같은 비선호 시설의 입지를 둘러싼 공공갈등이 빈번하게 발생하고, 공공갈등은 이슈화를 통하여 국가차원의 정책문제로 확장되었다. 이 시기에 주민소환·투표는 명백한 한계를 노정하게 된다. 물론, 주민소환·투표를 둘러싼 주요 논쟁들은 옹호하는 입장과 문제제기를 통하여 비판하는 입장에서 비롯된다. 주민소환에 대한 옹호와 비판은 공공갈등의 범주 이외에 다양한 분야에서 전개되고 있다. (3) 주민소환제의 도입 이후, 선행 연구는 주민소환의 문제점과 쟁점에 대한 논의를 진행하고, 제도상의 문제나 개선방안의 제시를 하였다(진세혁, 2006; 이종수, 2006).

진세혁(2006)은 주민소환에 대하여 청구사유와 청구자격의 부재를 지적하였다. 주민소환의 소환규정과 법정 서명요건이 과도하다고 주장한다. 또한, 현실에서 주민소환의 무분별한 추진에 문제를 제기하였다. 윤종빈의 연구(2010)는 주민소환·투표에서 정치적 투쟁과 정략의 수단화를 방지해야한다고 주장한다. 구체적으로, 소환사유의 법규화, 남용의 최소화를 위한 현행제도 유지, 주민소환·투표의 청구제한 기간축소 등을 제시하였다. 이와 함께, 그는 미국의 사례를 제시하면서 당시 한국에서 폭넓게 주장된 주민소환의 요건 완화를 논리와 실증을 통하여 반박하였다. 그의 연구는 주민소환이 정치인 혹은 정당에 의해 정략적으로 이용되는 사실을 지적하였다. 이를 통하여 주민소환을 옹호하는 주류연구와 다른 관점을 제시하여 차이를 보여주었다.

동일선상에서, 김영기(2007)는 주민소환제도에 대하여 비판적인 관점을 견지한다. 그는 정치적 절차로 간주되는 주민소환제의 속성으로 제한 없는 청구사유로 근거 없이 주민소환을 청구할 수 있다고 주장하였다. 오직, 특정 주민들의 민의에 반대된다면, 선호시설 또는 비선호시설의 여부와 무관하게 주민소환이 청구될 수 있기 때문이다. 이로 인해, 민선 지방자치제라는 제도적 특성에 의하여 정치적 이해관계와 입장으로 주민소환이 진행될 수 있다는 우려를 보인다. 더불어, 이 같은 우려를 통하여 그는 정당한 행정권의 침해로 연결될 가능성이 있다고 보았다. 이처럼, 국내 주민소환·투표의 선행연구는 (1) 주민소환제의 정치적 특성, (2) 행정권에 대한 침해적 특성, (3) 정략적인 이용 가능성의 문제점을 제시하고 있다.

이처럼, 주민소환에 대한 다양한 논의와 관점은 주민소환·투표가 특정한 주체에 의하여 집합행동의 일환으로 사용할 가능성을 시사한다. 무엇보다 이 같은 행위는 공공영역에서 공공성을 저해하고, 공익을 침해하는 부패행위로 연결될 가능성을 보여주고 있다. 따라서, 본

연구는 선행연구의 시사점을 반영하여 하남시 광역화장장을 둘러싼 공공갈등과 주민소환·투표를 분석하여 공공갈등의 요인을 포함하는 부패행위의 기준과 시사점을 도출하고자 한다.

### Ⅲ. 하남시 광역화장장 공공갈등 사례분석

#### 1. 하남시 광역화장장 지역상황과 갈등사례의 개요

##### 1) 지리적 특성과 경제·사회적 특성

하남시는 대한민국 경기도 중동부에 위치하고 있다. 하남시 북부는 구리시와 남양주시, 남부는 성남시, 동남부 광주시, 서부는 서울특별시 강동구와 송파구 등의 도시들과 인접하고, 하남시의 교통은 경기도 중심부를 관통한다. 2006년 기준, 하남시는 10개동 170통 949반, 하남시의 공무원은 총 577명으로 공무원 1인당 담당주민은 230명이다. 행정조직은 2국 2담당관 16과 1단 2소 108팀으로 구성되어 있다(하남시, 2008). 경기도 도내에서 하남시의 전체 면적은 93.1km<sup>2</sup>(행정구역 면적의 7.2%)로 적은 규모이며, 인구규모는 13만 명(경기도 전체인구 대비 1.2%)으로 경기도 도내의 31개 시·군에서 25위에 랭크되었다. 하남시의 인구는 2000년 123,600명에서 2006년 136,500명으로 10.4% 증가하고 있다. 하남시의 세대수는 41,800세대에서 52,000세대로 24.3% 증가추세를 보여준다(경기개발연구원, 2008: 28).

2006년 기준으로, 하남시는 총 면적 93.07km<sup>2</sup>에서 임야가 53.3%의 절반 이상을 차지하고, 전답과 같은 경작지 16.9%, 대지면적 4.1%, 공장용지 0.3% 등의 비율을 가지고 있다. 하남시 행정구역 85.6%는 개발제한구역이다. 이는 경기도의 21개 시군에서 개발제한구역의 비중이 과천시와 높은 수준이다(경기개발연구원, 2008: 27, 30). 당시, 하남시의 재정규모는 총 2,043억 원으로, 일반회계 1,713억 원, 특별회계 330억 원이고, 재정자립도는 47.59% 수준으로 경기도의 평균재정자립도 76% 이하로 밀린다. 이처럼, 열악한 재정구조는 침체된 지역 경제 여건과 상황을 반영한다. 2005년 업무계획 자료에서 전체 세입예산 항목은 지방세 수입 24.1%, 세외수입 23.3%, 지방교부세 23%, 재정보전금 9.5%, 보조금 20.1% 등으로 구성되었다(하남시, 2008). 총체적으로, 하남시 자체수입은 51.1%에 불과하고 의존수입은 48.9%로 열악한 수준의 재정상황을 보여주고 있다. 세출에서는 총세출액 중 공무원급여를 포함한 경상예산이 29.6%이며, 사업예산은 61.1%, 채무상환에 2.7%, 예비비가 6.6% 등으로 구성된다.

한편, 하남시 광역화장장의 입지가 결정된 당시 천현동 아파트 지역을 중심으로 이해관계

가 상충되고, 하남시라는 하나의 공동체는 개별적인 지역의 이익과 이해관계로 지리적 특성과 지역상황에 의해 분열되었다. 따라서, 공동체에 공유되는 공동체의식과 가치보다는 지역별로 이익과 이해관계를 관철하기 위하여 집단화와 집합행동을 실행한다.

## 2) 하남시 광역화장장 갈등과정

하남시는 면적의 85.6%가 개발제한구역이기 때문에 지역개발이 요원하였고, 재정자립도는 경기도 내에서 열악한 수준이었다. 이 시점에 2004년부터 경기도가 추진한 광역화장장 입지는 사업비 3,000억 원, 경제적 유인 2,000억 원, 지역발전사업, 각종복지혜택 등을 포함하였다. 이는 하남시가 광역화장장의 유치를 선택하게 되는 강력한 동기를 보여주고 있다. 당시, 하남시장은 경기도에 광역화장장의 유치를 신청하였다. 하남시는 화장로 16기, 장례식장 20실, 봉안당 20만 위, 주민휴식공간 등의 광역화장장 입지예정지로 상산곡동 산145번지 일원에 계획한다.

〈표 1〉 하남시 광역화장장 사업내용

<p>■ 하남시 광역화장장 건설개요</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 위치: 하남시 상산곡동 산145번지 일원(제1후보지)</li> <li>■ 부지면적: 625,900㎡(약 189,000평), 생활체육공원, 주민휴식공간조성 병행</li> <li>■ 시설규모: 건축면적 54,000㎡(16,300평)</li> <li>■ 부속시설: 화장로 16기, 봉안당 20만 위, 장례식장 20실, 주민휴식공간 등</li> <li>■ 사업비: 3,000억 원(인센티브 지원금별도, 2,000억 원)</li> <li>■ 사업시행 및 시설관리: 하남시</li> </ul> <p>■ 화장장 건설사업비 및 인센티브(경기도 제공)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 건설사업비: 3,000억 원 (국비 212억 원, 도비 2,788억 원)</li> </ul> <p>* 재원확보방법: 보건복지부에 국비지원요청과 도비를 통한 자금 확보</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 주민숙원사업비: 2,000억 원</li> </ul> <p>* 주민직접지원: 장사시설 경영수익권, 장학지원사업, 장례식장 운영권보장, 화해·말기단지 조성 등</p> <p>* 주민간접지원: 생활체육공원(농구, 족구 등), 노인생활체육공원(문화관, 찜질방, 야외 운동시설 등) 위락공원 및 삼림욕장 조성지원(휴식, 삼림욕장, 조각공원 등)</p>
--

출처: 김경동, 2017: 141; 은재호·채종현·임동진, 2011: 250; 김형락, 2008: 138, 정리 및 재구성.

하남시 광역화장장은 지역개발 분야에서 비선호 시설로 인식된다. 하남시 광역화장장을 둘러싼 공공갈등은 경제적 편익과 환경적 가치가 대치되는 대표적인 사례로 제시되고 있다. 시설의 입지를 찬성하는 정책참여자들은 지역개발에 대한 열망을 바탕으로 경제적 편익을 추구하였다. 시설에 반대하는 정책참여자들은 환경적 가치를 바탕으로 환경부하와 지역 이미지 훼손에 따르는 심리적 불안감과 우려에 노출되고 있다. 경기도의 입장에서 해당시설은

도내에 건설할 수 밖에 없는 공공재적 특성을 내재한다.

그러나, 광역화장장의 특성상 편익은 넓게 분산되고, 시설의 입지에 따른 편익의 손실은 해당 입지 지역의 토지소유자와 주민들에게 집중되는 특성이 나타난다. 여기에 광역화장장의 유치과정에서 경기도와 하남시장의 협의는 DAD방식(선포-방어-버티기)으로 독단적·폐쇄적으로 진행되어 유치가 결정된다. 이 과정에서 발생한 절차적 민주성과 정보공개와 투명성 문제는 시설을 반대하는 NGO, 지역주민들, 정치인 등을 결집하게 하였다. 동시에, 광역화장장의 건설에 따라오는 경제적 유인, 각종 지역개발, 숙원사업의 지원은 화장장을 찬성하는 지역주민들, NGO, 정치인 등의 집단화로 귀결되었다.

비선호 시설을 둘러싼 정책참여자들의 집단화와 집합행동은 공공갈등으로 진행되었다. 이와 함께, 수면아래에서 정당정치의 갈등과 대립은 첨예화되어 공공갈등에 대한 조정이나 협의가 불가능한 상황으로 치닫게 하였다. 이처럼, 하남시 광역화장장 갈등사례는 하남시장의 독단적인 광역화장장 유치, 시설을 둘러싼 지역주민들의 대립과 갈등, 정당정치인과 지역정치인들의 개입, 인접한 광주시 지역주민들의 원정집회로 복잡한 양상으로 전개되었다. 또한, 갈등과정에서 물리적 충돌의 발생, 고소와 고발이 빈번한 상황은 광역화장장에 찬성하는 정책참여자와 반대하는 정책참여자의 갈등과 대립이 극단을 향하게 하였다. 이러한 일련의 상황들은 감사원 감사가 발동되고, 주민소환이 국내 최초로 실시되는 원인이 된다.

광역화장장에 반대하는 참여자들은 하남시장, 시의회 의장과 부의장에 대한 주민소환을 추진하고, 주민소환추진위로 명칭을 변경한다. 2007년 7월 23일, 하남시 선관위에 주민소환추진위는 지역주민 32,749명의 서명 명부를 제출하였다. 동년 8월 31일, 이를 접수한 선관위는 주민투표를 발의하고, 하남시장의 직무를 정지한다. 이에 대하여 하남시장은 헌법재판소에 헌법소원을 청구하였다. 청구내용은 주민소환법이 헌법상 평등권의 침해와 포괄위임입법 금지원칙의 위배를 담고 있다. 7월 25일, 헌법재판소에 청구된 헌법소원을 접수하고, 해당 내용에 대한 심리를 착수한다. 동년 8월, 하남시장은 정보공개청구를 신청하고, 선관위에 제출된 주민소환서명부를 확인하였다. 8월 17일, 하남시장은 32,749명의 서명에서 20,530명의 불법적인 서명을 발견하여 주민소환투표 무효소송을 제기하고, 주민소환청구인 대표자를 고발하였다. 하남시장의 고발결과는 하남선관위의 주민소환청구 수리를 무효로 판결하고, 주민소환절차가 중단되어 주민소환이 무산된 상황으로 흘러가는 것 같았다.

하지만, 9월 20일 화장장에 반대하는 정책참여자들은 선관위에 주민소환 청구인 대표와 청구사유 변경 없는 주민소환 재청구를 문의하고, 주민소환 재청구가 가능하다는 답변을 받았다. 10월 10일, 광역화장장에 반대하는 정책참여자들은 주민소환을 재청구하였다. 선관위는 주민소환 재청구의 적법성을 확인하고, 청구요지를 공표한다. 11월 16일, 선관위는 주민소환투표를 발의하고, 투표일을 12월 12일로 확정하였다. 12월 12일, 하남시의 36개 투표소에서 주민소환투표가 실시되고, 주민소환결과는 <표 2>로 제시된다.

〈표 2〉 하남시 주민소환투표결과

구분	소환대상자 하남시장	하남시의회의원	
		가 선거구	나 선거구
		시의회 부의장 시의원	시의회 의장
투표권자 수(명)	104,435	55,775	50,660
투표자 수(명)	33,057	21,004	12,047
투표율(%)	31.06	37.66	23.78

출처: 김경동, 2017: 161; 최진식, 2009: 73. 인용 및 재구성.

12월 18일, 주민소환 투표가 끝나고, 경기도는 3,000억 원의 광역화장장 건설비용과 2,000억 원의 인센티브 등 총 5,000억 원을 지원한다고 재차 강조한다. 하남시는 2008년 4월 총선 이후에 주민투표로 광역화장장 유치를 결정하기로 계획하였다. 2008년 4월 3일, 하남시 초이동에서 광역화장장 유치신청을 한다. 그러나, 4월 4일 경기도 도지사의 하남시 광역화장장 백지화가 돌연 발표되었다. 이로 인하여, 하남시의 광역화장장 유치는 사실상 종결되고, 광역화장장을 둘러싼 공공갈등은 일단락된다. 4월 11일, 하남시장과 경기도 도지사는 광역화장장 건설의 인센티브 지불문제로 갈등하게 된다. 이 때문에, 경기도 광역정부와 하남시 지방정부 사이에 정부간 갈등 발생의 분위기가 고조되었다. 4월 28일, 경기도와 하남시의 갈등은 경기도지사와 하남시장이 인센티브와 반대급부 제공에 합의하면서 해소된다.<sup>3)</sup>

## 2. 하남시 광역화장장 갈등과정과 행위상황

2004년부터 2007년까지 경기도는 도내에서 2회의 광역화장장 공모를 진행하였다. 하지만, 경기도가 추진한 2차례의 광역화장장 유치공모는 무산되었고, 민간자본이 투입되는 장사시설의 건설 역시 사업추진에 난항을 겪었다. 경기도는 2,000억 원 + a의 인센티브, 각종 지역개발사업 패키지, 행정적 지원을 제시하며 광역화장장을 추진한다. 2006년 7월, 민선4기의 출범과 함께, 하남시장은 경기도와 광역화장장 유치를 협의하면서 관련 사항의 비공개를 요청하였다. 동년 10월 16일 하남시의회에 유치계획안을 보고하고, 주민설명회를 개최하였다.<sup>4)</sup> 동년 10월 20일 시의회는 광역화장장 유치추진을 위하여 총 4억 원의 추경예산안을 의결하여 하남시 행정당국과 신속하게 보조를 맞추었다.

이 과정에서, 하남시와 경기도의 밀실행정에 의한 협의가 문제되었고, 절차적 민주성과

3) 홍용덕, 경기도-하남시 화장장 갈등 일단락. 2008. 4. 28. 한겨레.

<http://www.hani.co.kr/arti/society/area/284735.html>(열람일시: 2021. 9. 2. 8:11)

4) 여론·독자, [사설] 하남시의 미래계획에 뜨거운 성원을. 2006. 10. 18. 조선일보.

[http://srchdb1.chosun.com/pdf/i\\_service/pdf\\_ReadBody.jsp?Y=2006&M=10&D=18&ID=2006101800234](http://srchdb1.chosun.com/pdf/i_service/pdf_ReadBody.jsp?Y=2006&M=10&D=18&ID=2006101800234)

(열람일시: 2021. 9. 5. 16:13)

정보공개와 투명성에 대한 논란이 발생하게 되었다. 이로 인하여 하남시는 광역화장장을 둘러싸고, 시설에 대한 찬성과 반대의 정책참여자들이 결집하여 집단화와 집합행동이 실행된다. 동년 10월 21일, 열린우리당과 민노당의 국회의원들의 화장장 유치반대 기자회견이 개최되고, 갈등이 표면화되기 시작하였다. 10월 23일, 천현동의 주민설명회는 화장장에 반대하는 지역주민들의 물리적 행사로 무산되었다. 이를 기점으로, 하남시 광역화장장 건설반대 정책참여자들이 결집하고 집단화한다. 하남시의 천현동 지역주민들은 아파트 단지를 중심으로 마을 단위지역에서 광역화장장에 반대하는 지역주민들을 결집시켜 하남시의 정당단체와 NGO는 '시민대책위원회(이하 대책위)'를 구성하고, 11월 4일 시청 앞에서 화장장 건설반대 집회를 개최하여 여론조성을 하였다.

하남시 광역화장장 건설반대세력의 결집과 광역화장장 건설반대 여론조성은 하남시장의 시민토론회 제안을 도출한다. 하지만, 대책위는 토론회를 거부하였고, 주민설명회에 참석한 하남시장을 2차례 감금하면서 반대입장을 분명히 하였다. 이 때문에, 하남시장이 제안한 토론회는 대책위의 거절로 광역화장장에 찬성하는 정책참여자들만 참여한 채로 진행되었다. 그러나, 대책위와 시설에 반대하는 정책참여자들의 집합행동으로 10차례로 계획된 주민설명회는 무산된다.<sup>5)</sup> 동년 11월 13일, 하남시는 벽제 송화원, 수원 연화장, 성남 영생관리사업소 등에 공무원 468명을 견학하게 하였다. 11월 18일과 25일 대책위를 필두로 광역화장장에 반대하는 정책참여자들은 대규모 시민집회를 개최하고, 26일 천현동 통장들의 화장장반대 표명과 일괄적인 사표제출로 강력한 반대활동이 전개된다.

2006년 11월 28일, '하남장사시설 유치추진위원회(이하 추진위)'가 출범하고, 12월 9일 '경기 하남시발전위원회(이하 발전위)'의 발족으로 광역화장장에 찬성하는 정책참여자들을 결집하며 집단화하였다. 동년 12월 16일, 비대위와 NGO 그리고 천현동 지역주민들은 '광역장사시설설치반대범시민대책위원회(이하 범대위)'를 출범시키고, 광역화장장에 반대하는 정책참여자들을 결집시켰다. 이처럼, 하남시 광역화장장을 둘러싼 찬성과 반대의 정책참여자들 상호간 갈등과 대립이 첨예화되면서 지역차원의 이슈가 국가차원의 정책문제로 확장되었다. 이러한 일련의 상황들은 하남시 광역화장장을 둘러싼 찬성과 반대의 정책참여자들 상호간 물리적 충돌로 연결되어 양측의 고소와 고발이 빈번하게 발생한다. 시설에 반대하는 정책참여자들의 필두인 범대위 위원장의 구속, 시설에 찬성하는 정책참여자를 대표하는 하남시장의 주민폭행 논란 등이 포함된 다양한 상황이 발생하였다.

2007년 6월, 하남시 발전계획과 광역화장장유치에 대한 주민투표의 실시, 하남시장에 대한 주민소환이 성립되면서 광역화장장을 둘러싼 공공갈등은 절정에 달하게 된다. 특히, 2007년 12월 12일, 주민소환·투표가 실시되면서 역사상 최초의 주민소환사례로 기록되었

5) 김영수, '화장장 유치, 절차·신뢰 확보해야': 이강원 경실련 국장, "개발적 태도 부제가 소환으로 확대. 2007. 10. 31. e시티뉴스.

[http://www.ctnews.co.kr/sub\\_read.html?uid=6627](http://www.ctnews.co.kr/sub_read.html?uid=6627)(열람일시: 2021. 9. 6. 13:37)

다. 결과적으로, 유효득표수 미달로 주민소환·투표가 부결되면서 하남시장이 직무로 복귀하게 되고, 경기도는 하남시 광역화장장에 5,000억 원 지원 및 제공을 다시 한번 확약한다. 하남시는 광역화장장의 갈등을 완화하기 위해 2008년 4월 총선 이후 주민투표를 실시로 화장장 유치결정을 한다고 표명하였다.

다른 한편으로, 2007년 7월과 8월 국민고충처리위원회는 하남시 광역화장장이 정책문제로 등장하게 되자 YMCA 하남지부의 갈등중재 신청을 수락하여 갈등해결을 위한 조정프로그램을 준비한다. 국민고충처리위원회는 자체조사반을 파견하여 현장조사를 실시하고, 대안적 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution: ADR)을 통한 조정방안을 모색한다. 하지만, ADR과정은 진행되지 않았다. 2008년 4월 4일, 경기도가 화장장 백지화를 돌연 발표하면서 하남시의 광역화장장 유치는 전면 취소되고, 종결되었다. 그러나, 경기도의 화장장 백지화 선언은 광역화장장 건설에 첨부되는 인센티브 문제가 남아있어 경기도 광역정부와 하남시 지방정부의 정부간 갈등이 발생할 여지를 남겨두었다. 물론, 경기도지사과 하남시 시장의 정치적 타결을 통하여 경기도가 하남시에 대한 반대급부와 인센티브 제공을 협의하여 경기도와 하남시의 정부간 갈등은 해소된다.

#### IV. 하남시 광역화장장 공공갈등의 사례분석결과

##### 1. 하남시 광역화장장 지역상황 분석

하남시의 낮은 재정자립도와 개발제한구역에 의한 낙후된 지역상황은 하남시의 지역개발 욕구가 강하게 내재하고 표출하게 하는 근원이 되고 있다. 일반적으로, 국내에서 비선호 시설을 둘러싼 공공갈등은 지정학적 가치와 입지의 필연성에 의해 입지가 추진되면서 발생한다. 이에 비하여 하남시의 광역화장장은 지정학적 가치와 입지의 필연성이 나타나지 않고 있다. 다만, 경기도 광역정부의 입장에서 광역화장장은 법과 제도에 의해 필연적으로 광역화장장을 건설할 수밖에 없었다. 단지, 하남시는 지역개발에 대한 욕구와 지역발전을 추구하기 위하여 광역화장장이 필요한 상황적 필연성만이 존재할 뿐이었다.

한편, 비선호 시설의 일반적인 속성은 편익의 넓은 분산으로 다수가 혜택을 향유하지만 손해는 집중되기 때문에 해당 지역과 인접 지역이 감당할 가능성이 농후하다. 광역화장장의 입지예정지와 주변부는 환경부하로 인한 각종피해와 토지지가하락 같은 재산권 피해가 집중될 수밖에 없다. 비선호 시설을 둘러싼 갈등의 본질은 필수적이지만 자신만은 회피하고 싶은 님비현상(Not In My Backyard: NIMBY)과 지역이 원하지 않는 토지이용에 대한 거부감(Locally Unwanted Land Uses: LULUs)이 내재된 특성이 있기 때문이다. 따라서, 비

선호 시설의 입지에 대한 내용이 유포되는 순간부터 해당지역의 공동체 내부 구성원들 사이에 이익과 이해관계가 충돌하거나 대립할 가능성이 증가한다. 여기에 NGO의 개입은 갈등을 완화하기 보다는 악화일로로 진행되는 것이 국내에서 일반적인 공공갈등 패턴이다.

다른 한편으로, 하남시의 공동체 구성원들의 서로 다른 이익과 이해관계는 공공갈등의 원인이 된다. 하남시 광역화장장 입지는 지역에 의해 이익과 이해관계가 다르게 나타나고 있다. 아파트 지역의 지역주민들은 광역화장장으로 인해 초래되는 지역이미지 훼손, 지가하락, 환경부하 등에 대한 우려를 나타내고, 광역화장장에 반대한다. 하남시 지역 내부에서 광역화장장 입지예정지의 인접지역 주민들은 광역화장장의 건설과 운영과정에서 발생하는 분진, 대기오염, 환경부하로 발생하는 외부불경제의 발생에 대한 심리적 불안감을 광역화장장 입지반대로 표출하였다. 여기에, 화장장 입지예정지역에 인접한 경기도 광주시 지역주민들은 광역화장장에서 발생하는 분진과 대기오염의 문제를 내세우며 시설에 대한 반대를 전개하였다. 이들은 하남시 지역내부의 화장장 입지예정지 주변부의 지역주민들과 동일한 논리를 보여준다. 광주시 지역주민들은 하남시에 원정시위를 시도하고, 여론조성을 통하여 광주시 지방정부가 환경훼손의 우려와 화장장건설 반대입장을 표명하게 하였다. 광주시 지방정부의 광역화장장 반대의 입장표명은 정부간 갈등의 불씨를 남기기도 한다.

이를 정리하면, 지역상황의 갈등요인은 (1) 지역이 직면한 경제상황과 지역개발수준, (2) 비선호 시설에서 발생하는 편익의 불균형, (3) 환경과 지역 이미지 훼손의 문제, (4) 환경부하에 대한 우려와 심리적 불안감, (5) 비선호 시설의 입지예정지의 인접지역의 존재이다.

## 2. 하남시 광역화장장 갈등과정과 행위상황 분석

하남시 광역화장장의 입지는 장사법 개정에 따른 경기도 광역정부의 이해와 지역발전에 대한 열망이 가득한 하남시 지방정부의 이해관계에 따라서 유치공모란 형식에도 불구하고, 상호간의 협력에 의한 비공개를 단서로 하남시에 입지가 결정되었다. 이 같은 정책결정과 집행방식은 민주적인 유치공모로 결정되어야 할 광역화장장의 입지를 사실상 DAD방식으로 추진하게 한다. 그 결과, 광역화장장 입지신청과정에서 절차적 민주성과 정보공개 의무명성 문제가 발생하였고, 격렬한 논쟁을 초래하여 공공갈등의 단초를 제공하였다. 특히, 하남시 천현동 아파트 단지를 중심으로 반대여론이 조성되고, 광역화장장 입지예정지에 인접한 주변부의 지역주민들과 인접한 광주시 지역주민들의 반발을 초래하게 되었다. 이에 따라서, 열린우리당과 민노당 같은 제정당 정치인이나 이들로 구성된 NGO의 개입을 초래하여 광역화장장을 둘러싼 공공갈등을 심화시켰다.

이와 함께, 광역화장장을 둘러싼 찬성과 반대의 정책참여자간에 상호의존성이 부재한 상황이었다. 하남시라는 하나의 공동체에 속한 지역들은 개별적인 상황에 따라서 광역화장장을 인식하였고, 공통적으로 정책참여자들은 자신들의 입장에서 집합행동을 실행하였다. 그

결과, 광역화장장을 둘러싼 정책참여자들의 소통은 이루어지지 않았고, 절차적 민주성과 정보공개 투명성 문제는 상호간 불신을 초래하여 상호간 신뢰의 형성이 어렵게 하였다. 비록, 구획된 지역이 다르다 해도 하남시라는 공간적 차원의 공동체 구성원들의 상호의존성이 형성되었다면, 상호간 소통으로 신뢰의 형성이 가능하고, 최소한 공공갈등의 양상은 악화되지 않았을 것이다. 따라서, 하남시라는 공동체를 구성하는 지역별 이익과 이해관계의 충돌은 상호의존성의 부재뿐만 아니라 신뢰를 형성하기 어렵게 하여 공공갈등의 원인이자 갈등을 악화시키는 원인이 된다.

한편, 하남시의 광역화장장 유치를 도출한 경제적 유인 2,000억 원 + a, 여기에 뒤따르는 각종 지역개발패키지와 행정적 지원은 매력적인 유인체계이지만 실질적으로 재정의 한계와 편익을 추구하는 다수의 존재로 분명한 한계를 노정하였다. 현실적으로, 재정이란 시민(국민)의 조세로 산출되고, 다양한 분야와 수요가 존재하기 때문에 명백한 제약이 존재할 수밖에 없다. 본질적으로, 경제적 유인으로 제시되는 금액은 다양한 정책참여자와 편익의 만족을 기대할 수 없다. 애초에, 하남시 지방정부와 지방의회의 한나라당 의원들은 지역개발이라는 명분을 바탕으로 정략적인 의도에서 광역화장장의 입지를 결정하고 찬성활동을 진행하였다. 마찬가지로, 화장장에 반대하는 정책참여자들은 자신들의 이익과 이해관계를 바탕으로 반대활동을 위한 집합행동을 전개하였다.

광역화장장을 둘러싼 정책참여자들은 대화와 토론의 장을 자신들의 의도를 관찰하기 위한 도구적 수단으로 활용한다. 이 과정에서 물리적 충돌이 빈번하게 발생하고, 찬성과 반대의 정책참여자들은 고소와 고발을 통한 사법적 조치를 상호간에 적용하였다. 여기에, 시설에 반대하는 정책참여자들은 정략적 의도로 감사원 감사를 활용하고, 주민소환·투표를 전략적·기회주의적으로 활용하여 국내 최초로 주민소환제를 실행하였다. 물론 주민소환제는 부결되었지만 주민소환·투표로 초래되는 사회적 비용과 공공자원의 낭비는 피할 수 없는 비판에 직면하게 된다.

다른 한편으로, 신뢰라는 관점에서 경기도 광역정부와 하남시 지방정부는 긴밀한 협력체계의 구축이 되지 않은 상태였다. 하남시 광역화장장을 둘러싼 절차적 민주성과 정보공개 투명성 문제가 발생하게 된 계기는 경기도 광역정부가 하남시의 입지신청을 독단적으로 발표하면서 시작되었다. 경기도 광역정부는 하남시와 약속에도 불구하고, 자신들의 도정활동을 홍보하기 위하여 정략적·기회주의적인 행동을 취하였다. 하남시의 입장에서는 광역화장장의 입지에 따르는 문제에 대응을 준비할 시간도 없이 공공갈등에 휩싸이게 되었다. 이에 더하여 하남시에서 주민소환·투표의 이후 경기도 광역정부는 돌연 광역화장장 입지추진을 취소한다. 2008년 5월부터 장사법의 개정으로 광역자치단체의 장사시설 건립의무가 사라지고, 해당 자치단체의 필요에 의해 장사시설을 건설하는 것으로 변경되었기 때문이다. 이로 인하여 경기도와 하남시는 정부간 갈등 직전으로 치달아 대립하게 된다.

결과적으로, 경기도 광역정부와 하남시 지방정부의 합의로 갈등은 봉합되었다, 이러한 상

황은 경기 광역정부와 하남시 지방정부의 광역화장장 입지추진은 상호의존성의 부재로 신뢰형성이 이루어지지 않고, 협력적 관계를 도출하지 못한 상황을 시사한다. 이를 정리하면, 정책참여자 요인은 (1) 절차적 민주성과 정보공개 투명성 문제, 정책참여자간 (2) 신뢰와 상호의존성 형성 여부, (3) 경제적 유인과 주민소환·투표의 제도적 한계, (4) 정책참여자의 정략적 의도, (5) 정책참여자간 소통의 부재이다. 이와 함께, 본 연구는 갈등과정과 행위상황 요인을 (1) 정책집행방식, (2) 정책참여자간 이익과 이해관계 조정, (3) 정책참여자간 협력적 관계 설정의 실패, (4) 제도적 장치의 정략적 수단화, (5) 제도적 장치의 한계로 제시한다.

### 3. 하남시 광역화장장 공공갈등과 부패행위

광역화장장을 관통하는 정략적인 의도는 찬성과 반대의 정책참여자 모두에 의해서 전략적이고 기회주의적인 집합행동을 통하여 실행된다. 자신의 정파적 입장, 특정 NGO가 지향하는 가치를 관철하기 위한 행위, 특정 지역주민들의 이익과 이해관계 반영을 위한 다양하고 복잡한 상호작용은 경제적 유인과 주민소환·투표, 기타 사법제도와 행정통제장치의 정략적인 활용은 제도적 장치의 한계와 문제점을 노정하고 있다. 이 같은 상황에서 중앙정부가 중재하는 대안적 분쟁해결(ADR)이 진행되었다면, ADR과정은 정책참여자 모두에 의하여 정략적으로 이용될 가능성이 높다.

본 연구는 제도적 장치 보다는 정책참여자들이 형성한 거버넌스의 정책참여구조를 적절하게 활용하여 정책참여자간 이익과 이해관계를 조정하였다면 상호의존성과 신뢰형성이 가능하다고 본다. 하남시 광역화장장에서 부패행위와 도덕적 해이의 내용은 다음과 같다. ① 경기도와 하남시의 절차적 민주성과 정보공개 투명성을 저해한 야합은 공공성의 훼손으로 연결되므로, 부패행위로 간주하여 행정부패의 여부를 논의해 볼 필요성이 있다. ② 광역화장장에 반대하는 정책참여자들이 주민소환·투표를 정략적으로 집합행동의 일환으로 활용한 상황은 풀뿌리 민주주의와 참여 민주주의의 가치에 손상을 입혔다. 이 역시 부패행위로 간주하고, 부패행위의 한 유형으로 논의할 필요성이 제기된다. ③ 광역화장장에 찬성하거나 반대하는 정책참여자들은 다양한 집합행동을 전략적·기회주의적으로 구사하고 있다. 이들은 하남시라는 하나의 공동체에서 생활하지만, 서로를 용납지 않는 태도와 행위로 서로의 이익과 이해관계를 추구하기 위하여 물리력 행사와 각종 제도를 활용한 공익 저해행위를 실행하였다. 하남시의 갈등과정과 행위상황은 도덕적 해이(Moral Hazard)가 만연한 상황으로 규정된다.

특히, 이러한 분석결과는 본 연구가 부패행위의 기준으로 제시한 공공행정의 공공성 저해, 민간에서 단체나 집단의 행위로 공익을 침해하는 정도가 현저하다는 사실을 시사한다. 따라서, 하남시 광역화장장의 입지를 추진하는 하남시 당국의 행위는 공공성을 현저하게 침

해하여 부패행위로 상정할 필요가 있고, 화장장에 반대하는 정책참여자들의 주민소환·투표 행위를 집합행동의 일환으로 활용하는 행위는 공익을 현저히 침해하므로 부패행위여부의 타진을 위해 논의할 필요성이 있다.

## V. 결론

본 연구는 하남시 광역화장장의 공공갈등과 부패행위를 연구하였다. 본 연구의 분석결과, 하남시 광역화장장의 공공갈등요인은 크게 1) 지역상황의 갈등요인, 2) 정책참여자 요인, 3) 갈등과정과 행위상황 요인 등이다. 세부적으로, 지역상황의 갈등요인은 (1) 지역이 직면한 경제상황과 지역개발수준, (2) 비선호 시설에서 발생하는 편익의 불균형, (3) 환경과 지역 이미지 훼손의 문제, (4) 환경부하에 대한 우려와 심리적 불안감, (5) 비선호 시설의 입지에 정지의 인접지역의 존재로 정리된다. 정책참여자 요인은 (1) 절차적 민주성과 정보공개 투명성 문제, 정책참여자간 (2) 신뢰와 상호의존성 형성 여부, (3) 경제적 유인과 주민소환·투표의 제도적 한계, (4) 정책참여자의 정략적 의도, (5) 정책참여자간 소통의 부재로 제시된다. 갈등과정과 행위상황 요인은 (1) 정책집행방식, (2) 정책참여자간 이익과 이해관계 조정, (3) 정책참여자간 협력적 관계 설정의 실패, (4) 제도적 장치의 정략적 수단화, (5) 제도적 장치의 한계 등이다.

한편, 하남시 광역화장장 공공갈등을 둘러싼 부패행위와 도덕적 해이에 대한 내용은 다음과 같다. ① 경기도와 하남시의 절차적 민주성과 정보공개 투명성을 저해한 행위는 공공성을 훼손하여 행정부패의 여부에 대한 논의할 필요성이 제기된다. ② 광역화장장에 반대하는 정책참여자에게 의한 주민소환·투표의 정략적인 활용은 풀뿌리 민주주의와 참여 민주주의의 가치를 저해하였기 때문에 부패행위의 한 유형으로 상정하고 논의해야 한다. ③ 하남시라는 하나의 공동체에서 광역화장장의 정책참여자들은 자신의 이익과 이해관계를 추구하기 위하여 물리력 행사와 각종 제도를 활용하였다. 이는 공익을 저해하는 행위와 도덕적 해이(Moral Hazard)가 만연한 상태로 진단할 수 있다. 이를 해소하기 위하여 윤리와 규범에 기초한 논의를 진행할 필요가 있다. 본질적으로, 공공행정이 추구해야 할 공공성을 저해한 행위와 공동체의 공익을 침해한 정책참여자들의 행위는 부패행위 여부를 타진해야 할 만큼 중대한 사안이기 때문이다.

이러한 분석결과는 국내의 선행연구들과 차이를 보여주고 있다. 국내 선행연구들은 정책 수용성 여부 혹은 요인분석에 중점을 둔다. 여기에 기초하여 절차적 민주성, 정보공개 투명성, 위험성 해소 등 정치적 담론에 집중하고 있다. 또한, 선행연구들은 경제적 유인과 주민소환·투표의 제도적 장치를 통하여 절차적 민주성과 정보공개 투명성 같은 정당성 차

원의 명분과 형식을 추구하고, 공공갈등의 해결책으로 강조한다. 그러나, 본 연구의 분석결과에서 경제적 유인과 주민소환·투표 같은 제도의 기능은 제대로 작동하지 않고, 정책참여자들의 전략적·기회주의적인 집합행동의 수단으로 이용되고 있기 때문이다. 본 연구는 정책참여자간 신뢰와 상호의존성의 성립여부가 공공갈등의 해소나 완화에 영향력을 발휘하는 주요 요인으로 판단하고 있다.

본 연구는 비선호 시설의 입지로 발생하는 공공갈등을 관리하기 위하여 다음과 같이 제안한다. 본 연구는 ㉠ 공공갈등에서 부패행위의 기준을 설정하고, ㉡ 부패행위에 대한 유형화를 바탕으로, ㉢ 부패행위를 방지하기 위한 처벌과 보상을 마련해야 할 필요성을 제기한다.

## 참고문헌

### 1. 국내문헌

#### 1) 논문

- 강민아·장지호. (2007), 정책결정과정의 프레이밍에 대한 담론 분석: 방사성폐기물처리장입지 선정과정을 중심으로. 『한국행정학보』, 제41권 제2호. 23-45.
- 김경동. (2021). 4차 산업혁명과 부패방지를 위한 윤리규범의 성찰. 『한국부패학회보』, 제26권 제1호. 57-80.
- 김경동·심익섭. (2016). 공공갈등과 방폐장 입지사례연구: IAD를 통한 경주와 부안의 비교사례분석. 『한국지방자치학회보』, 제28권 제4호. 103-127.
- 김도희. (2005), 주민배심제를 통한 비선호시설 성공적 입지사례의 정책적 함의: 북구 음식 물자원화 시설 유치사업의 실증적 분석을 중심으로. 『한국정책학회보』, 제14권 제3호. 261-284.
- 김명용·안영진. (2014). 주민소환제의 운영상 법적 문제점과 개선방안. 『월간법제』, 2014년 12월호. 1-13.
- 김영기. (2003), 주민소환제의 도입방안. 『지방행정연구』, 제17권 제3호. 173-204.
- \_\_\_\_\_. (2007), 주민소환의 양면성. 『월간자치발전』, 제2007권 제7호. 23-34.
- 김준석. (2006), 2003 캘리포니아 주지사 소환선거과정의 사례분석과 함의. 『세계지역연구논총』, 제24권 제1호. 103-131.
- 신봉기. (2009), 주민소환법의 바람직한 개정방향. 하남시장, 제주특별도지사 소환사례를 보면서. 『자치행정』, 통권259호. 34-35.
- 안성호. (2001), 주민투표법 제정의 논거와 개혁과제. 『한국사회와 행정연구』, 제12권 제1호. 3-20.
- \_\_\_\_\_. (2005), 주민투표의 직접민주적 개방성: 스위스의 교훈. 『한국지방자치학회보』, 제17권 제3호. 157-181.
- 윤종빈. (2010), 미국의 주민소환제 연구: 사례분석 및 한국적 시사점. 『분쟁해결연구』, 제8권 제2호. 85-109.
- 이기우. (2001), 지방행정의 책임성 확보방안: 주민통제를 중심으로. 『지방행정』, 통권 제569호. 25-32.
- 이관행. (2020), 현행주민소환제도의 운용에 대한 평가와 개선과제. 『지방자치법연구』, 제20권 제2호. 39-69.
- 이종수. (2006), 주민소환제의 도입이 지니는 헌법적 함의. 『한국부패학회보』, 제11권 제2호. 1-17.
- 진세혁. (2006), 주민소환제의 도입과 과제. 『한국지방행정』, 제55권 제634호. 48-55.
- 정연정. (2007), 주민소환제 도입과 발전 방안: 해외사례의 제도적 시사점을 중심으로. 『충북개발연구원』, 제18권 제2호. 1-20.
- 정정화. (2011), 한국사회의 갈등구조와 공공갈등: 국책사업 갈등사례를 중심으로. 『한국사회와 행정연구』, 제22권 제3호. 1-27.
- \_\_\_\_\_. (2012), 공공갈등해결을 위한 ADR의 활성화 방안: 미국, 일본, 한국의 조정제도 비교분석. 『지방행정학보』, 제26권 제2호. 1-22.
- 주창범·김경동. (2013), 경제적 유인책의 제도화와 정책투명성을 통한 갈등해결연구. 『한국부패학회보』, 제18권 제3호. 29-49.

한귀현. (2004), 주민소환제도의 도입방안에 관한 연구. 『토지공법연구』, 제21호. 507-532.

## 2) 단행본

국무조정실. (2016), 공공기관의 갈등관리 매뉴얼.

김경동. (2017), 『제도분석틀(IAD)을 활용한 공공갈등 사례에 관한 연구』, 박사학위논문. 동국대학교.

김형락. (2008), 『공공갈등 조정과 해결 유형에 관한 연구: 장사시설 입지갈등을 중심으로』, 박사학위 논문. 한국외국어대학교.

경기개발연구원. (2008), 『하남 지역연구』, 지역연구시리즈 22, 경기개발연구원: 수원.

심익섭 외. (2021), 『전환기 행정사례연구』, 도서출판 윤성사: 서울.

은재호 · 채종현 · 임동진. (2011), 『공공갈등에서 윈윈협상 방안에 관한 연구』, 서울: 한국행정연구원.

최진식. (2009), 『주민소환으로 인한 님비갈등의 정치화에 대한 대응방안 연구』, 서울: 한국행정연구원.

하남시청. (2008), 『하남시 2008년 통계연보』, 하남: 하남시청.

## 2. 해외문헌

### 1) 논문

Nye, J. S. (1967). "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis", *American political science review*, Vol. 61, No. 2 (June 1967), p. 416.

### 2) 단행본

Elster, J. (1989). *The Cement of Society*. Cambridge University Press.

Simon, H. A. (1957). *Models of Man: Social and Rational*. John Wiley & Sons, New York.

North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Merriam, S. B. (1998). *Qualitative research and case study applications in education*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Olson, Mancur Jr. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.

Stake, Robert. (1998). "Case Studies" in: Norman Denzin & Yvonna Lincoln.(eds.): *Strategies of Qualitative Inquiry*. Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage.

Weber, M. (1968). *Economy and Society*(Trans.; G. Roth& C. Wittich, Eds.). New York: Bedminster. (Original work published 1922)

Yin, R. K. (2003). *Case study research: Design and methods* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

Zimmerman, J. F. (1997). *The recall: The people's tribunal*. Westport, CT: Praeger.

투고일자 : 2021. 09. 08

수정일자 : 2021. 09. 15

게재일자 : 2021. 09. 30

<국문초록>

## 공공갈등과 부패행위의 연관성에 관한 연구

- 하남시 광역화장장사례와 주민소환·투표에 대한 분석 -

김 경 동

본 연구는 하남시 광역화장장의 공공갈등 사례와 주민소환·투표를 연구하고, 분석하였다. 본 연구의 분석결과, 하남시 광역화장장의 공공갈등요인은 크게 1) 지역상황의 갈등요인, 2) 정책참여자 요인, 3) 갈등과정과 행위상황 요인 등으로 제시된다. 세부적으로, 지역상황의 갈등요인은 (1) 지역이 직면한 경제상황과 지역개발수준, (2) 비선호 시설에서 발생하는 편익의 불균형, (3) 환경과 지역 이미지 훼손의 문제, (4) 환경부하에 대한 우려와 심리적 불안감, (5) 비선호 시설의 입지에정지의 인접지역의 존재이다. 정책참여자 요인은 (1) 절차적 민주성과 정보공개 투명성 문제, 정책참여자간 (2) 신뢰와 상호의존성 형성 여부, (3) 경제적 유인과 주민소환·투표의 제도적 한계, (4) 정책참여자의 정략적 의도, (5) 정책참여자간 소통의 부재로 제시된다. 갈등과정과 행위상황 요인은 (1) 정책집행방식, (2) 정책참여자간 이익과 이해관계 조정, (3) 정책참여자간 협력적 관계 설정의 실패, (4) 제도적 장치의 정략적 수단화, (5) 제도적 장치의 한계이다.

한편, 하남시 광역화장장 공공갈등의 부패행위와 도덕적 해이에 대한 내용은 다음과 같다. 본 연구는 이론적 배경에서 공공성과 공익성을 기준으로 공공갈등과 주민투표·소환에서 발생하는 공공행정의 공공성 저해수준, 민간의 집합행동으로 공익을 침해하는 정도에 따라서 부패행위의 가능성을 타진할 필요성을 주장하였다. 따라서, ① 경기도와 하남시의 절차적 민주성과 정보공개 투명성을 저해한 행위는 공공성을 훼손하여 행정부패의 여부에 대한 논의의 필요성이 제기된다. ② 광역화장장에 반대하는 정책참여자들에 의한 주민소환·투표의 정략적인 활용은 풀뿌리 민주주의와 참여 민주주의의 가치를 저해하였기 때문에 부패행위의 한 유형으로 논의할 필요가 있다. ③ 하남시라는 하나의 공동체에서 광역화장장의 정책참여자들은 자신의 이익과 이해관계를 추구하기 위하여 물리력 행사와 각종 제도를 활용한 공익을 저해하는 행위와 도덕적 해이(Moral Hazard)가 만연한 상태로 진단하였다. 본 질적으로, 하남시 당국의 행위와 화장장을 반대하는 정책참여자들의 행위는 개인 혹은 집단의 사익을 추구하여 공공성을 저해하고 공익을 저해하기 때문이다.

본 연구는 공공갈등의 관리를 위하여 ㉠ 공공갈등에서 부패행위의 기준을 설정하고, ㉡ 부패행위에 대한 유형화를 바탕으로, ㉢ 부패행위를 방지하기 위한 처벌과 보상을 마련해야 할 필요성을 제기한다. 다른 한편으로, 본 연구는 정책참여자간 신뢰와 상호의존성의 존재 여부가 공공갈등의 완화에 영향력을 발휘하고, 공공갈등을 유발하는 주요 요인으로 판단하고 있다. 하남시 광역화장장의 공공갈등과 주민소환·투표를 정략적으로 이용하는 정책참여자들의 도덕적 해이를 해소하고 방지하기 위하여 윤리와 규범에 기초한 정책프로그램의 모색을 제안한다.

주제어: 공공갈등, 부패행위, 주민소환제, 하남시 광역화장장, 정책참여자

