

연구논문

장묘복지를 둘러싼 조직간 정책갈등 분석:
제2화장장 입지선정을 둘러싼 서울시와 서초구·서초주민을 중심으로

신 범 순*
양 승 일**
박 주 용***

- I. 서론
- II. 이론적 배경 및 분석틀
- III. 정책갈등의 추진경과 및 상이한 시각
- IV. 대응전략 및 해결방식 분석
- V. 서울시 제2화장장 입지정책의 착공 유보에 미치는 영향요인 분석
- VI. 결론

< 요약 >

본 연구의 목적은 서울시 제2화장장을 둘러싼 서울시와 서초구·서초주민간 정책갈등 과정에서 나타나는 대응전략 및 해결방식을 고찰하고, 정책갈등의 결과에 영향을 미치는 요인들을 조명하는데 있다. 분석결과, 제2화장장에 대해 서울시는 장묘대란, 종합장묘시설 등을 근거로 수용을 요구하는 반면, 서초구·서초주민들은 소규모 분산, 주민피해 우려 등을 근거로 거부반응을 보인다. 이러한 상이한 시각은 수용과 거부라는 이분법적 상황으로 양쪽을 몰고 가게 되는데, 서울시는 대응전략의 경우, 연계활용, 상징관리, 기정사실화, 그리고 홍보 등을 활용하며, 중재·협상을 해결방식으로 선택하게 된다. 서초구·서초주민은 대응전략의 경우, 시위, 우호적 법 제정, 대안제시, 그리고 지연 등을 선택하게 되며, 소송을 해결방식으로 활용하게 된다. 이러한 치열한 정책갈등 속에서, 결국 수용집단의 의지가 반영되어 제2화장장은 착공이 유보되게 된다. 이러한 착공유보에는 정책주체의 신뢰성 정도, 수용집단의 역량 정도, 그리고 정보공개 및 참여정도 등이 영향요인으로 작용하게 된다.

[주제어: 장묘복지, 정책갈등, 화장장]

* 고려대학교 정부학연구소 연구원, 전주대 겸임교수.

** 서울특별시의회 입법조사관, 장안대 겸임교수(ysivd@naver.com).

*** SH 공사.

I. 서론

본격적인 지방자치시대를 맞이하여 주민들이 직접 그들이 선출한 공직자들이 주민들의 의사를 수렴하고 주민들이 필요로 하는 서비스를 제공한다는 점에서 민주주의의 발전을 가져왔으나, 다른 한편으로 지방정부들이 자신의 지역주민들의 이해관계를 우선적으로 고려함으로써 광역적인 서비스의 공급이 필요한 상황에서 다양한 형태의 갈등과 분쟁이 한층 높아지는 결과를 가져오게 되었다.

그 대표적인 사례가 2000년부터 2002년까지 서울시가 추진한 제2화장장 입지를 둘러싸고 발생한 갈등이라 할 수 있다. 전통적으로 화장을 꺼리고 매장을 선호하는 우리나라의 문화적 배경은 좁은 국토에도 불구하고 많은 토지의 이용을 불가능하게 함으로써 많은 사회적 문제를 야기시켜 왔다. 다행히 최근 국민들의 장묘문화는 매장중심적인 사고에서 화장의 선호로 급속하게 변화하고 있다.¹⁾ 이는 비좁은 국토에 비해 해마다 여의도 면적에 해당하는 토지가 묘지로 되어가는 것을 걱정하던 국가나 지방자치단체들로서는 더 없는 희소식이라 할 수 있다.

그러나 이러한 매장중심에서 화장중심으로의 장묘문화의 변화는 또 다른 문제를 야기하여 화장시설의 확충을 긴급하게 요구하게 되었다. 특히 우리나라 인구의 4분의 1이 넘는 천만 인구가 생활하고 있는 서울시의 경우 그 문제가 더욱 심각하여 기존의 벽제화장장으로서는 늘어나는 화장수요를 감당하지 못하게 되었다. 이에 서울시는 늘어나는 화장수요를 맞추기 위해 제2화장장의 건립을 시급하게 추진하게 되었다. 그러나 화장장의 필요성 자체는 누구나 인정하고 있으나 이의 입지에 대해서 해당 지방자치단체 및 주민들은 나름대로의 주장들을 내세워 반대를 함으로써 제2화장장 건립은 파행을 겪게 된 채 이를 시행하려는 서울시와 이의 수용을 거부하는 서초구·서초주민간의 갈등만을 노정시키게 되었다.

이에 본 연구에서는 화장장이라는 비선호시설의 입지정책을 둘러싸고 발생했던 서울시와 서초구·서초주민간의 시각차와 일련의 갈등상황을 통해 서울시의 의도대로 수용이 되는지 아니면 서초구·서초주민의 의도대로 거부가 되는지를 살펴보고, 이를 위해 서울시와 서초구·서초주민이 활용하는 대응전략 및 해결방식이 효과적이었는지 알아보고자 한다. 그리고 정책갈등의 결과에 영향을 미친

1) 보건복지부 조사에 따르면, 화장을 선호하는 비율이 1995년에는 36.6%에 불과하였으나 2002년에는 69%로 증가하였다(보건복지부, 2002).

요인들에는 어떤 것들이 있는지 조명해 보고, 이를 통해 현재에 발생하고 있는 각종 지방자치단체간 정책갈등에 일정 부분 시사점을 제시하고자 한다.

II. 이론적 배경 및 분석틀

1. 비선호시설 정책갈등의 의미

비선호시설 정책갈등이란 조직을 구성하는 개인간, 조직간 등에 잠재적 또는 현재적으로 대립하고 마찰하는 사회적·심리적 상태를 말하는데, 이에 대한 갈등 유형 및 요인은 다음과 같다.

1) 비선호시설 입지정책의 갈등유형

정책갈등을 당사자를 기준으로 분류하되 그 범위를 지역에 한정하여 본다면 지역차원에서 일어나는 갈등은 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체, 주민으로 구별되며 이들의 대비를 통해 2차원 평면상에 표시해보면 <표 1>과 같다.

<표 1> 지역차원에서 일어나는 갈등의 조합

	중앙정부	광역자치단체	기초자치단체	주민
중앙정부	중앙 vs 중앙	중앙 vs 광역	중앙 vs 기초	중앙 vs 주민
광역자치단체	광역 vs 중앙	광역 vs 광역	광역 vs 기초	광역 vs 주민
기초자치단체	기초 vs 중앙	기초 vs 광역	기초 vs 기초	기초 vs 주민
주민	주민 vs 중앙	주민 vs 광역	주민 vs 기초	주민 vs 주민

자료: 김형국 외(1994)를 근거로 재구성.

이러한 여러가지 유형을 단순화시켜보면 크게 네 가지의 기본적 유형으로 대별하여 볼 수 있다. 첫 번째 유형은 중앙정부와 주민간의 갈등, 두 번째 유형은 지방정부와 주민간의 갈등, 세 번째 유형은 중앙정부와 지방정부간의 갈등, 네 번째 유형은 지방정부간의 갈등이다. 본 연구의 대상인 서울시 제2화장장 입지선정을 둘러싼 정책갈등은 두 번째, 네 번째의 유형이 혼재된 형태로 볼 수 있다.

2) 비선호시설 입지정책의 갈등 요인

비선호시설 입지정책에 관한 정책갈등의 요인은 학자마다 다양하게 정의되고 있다.

먼저 Kunreuther & Easterling(1992)은 핵폐기물 처분장 입지에 대한 지역주민들의 반대요인을 고도로 인지된 위협과 시설의 오명에 대한 두려움, 정부와 전문가에 대한 신뢰부족, 핵폐기물 처분시설계획 건설과정에 대한 지역주민의 통제요구, 처분장 입지로 인한 비용-편익의 비형평성을 지적하였다. 그리고 Mazmanian & Morell(1990)은 핵폐기물 처분장과 같은 비선호시설과 관련하여 주민들이 반대하는 이유로 비용-편익의 비형평성, 주민들의 환경문제에 대한 높은 인식, 핵폐기물의 인간과 자연에 미치는 위협의 심각성, 입지추진주체인 정부나 사업자에 대한 불신을 들고 있다. 또한 Gervers(1989)는 위험시설의 입지에 대한 주민반대의 이유로 위험시설 입지의 비민주적 선정절차, 기술적 안전에 대한 불신, 협조과정의 비공개성과 비협조성, 정치적 압력의 존재로 보고 있다. 정정길(1989)은 정책의 순응과 불응을 좌우하는 요인으로 정책의 내용(정책의 소망성, 정책의 명료성과 일관성), 정책결정 및 집행기관과 관련된 요인(정책집행자의 태도와 신뢰성, 정책결정기관과 집행기관의 정통성, 중간매개자 및 집행관료의 인식), 순응주체와 관련된 요인(순응주체의 능력, 순응주체의 순응의욕)을 들었다.

본 연구에서는 이를 근거로 정책주체의 신뢰성, 수용집단의 역량, 그리고 정보공개 및 참여정도 등으로 대별하여 그 요인을 조명하고자 한다.

2. 연구의 분석틀

정책주체인 서울시는 장묘대란, 종합장묘시설, 주민피해 최소를 주장하며, 수용집단인 서초구·서초주민에게 제2화장장을 수용할 것을 요구하는 반면, 수용집단은 시장의 정치적 이유, 소규모 분산, 주민피해 과다를 주장하며, 정책주체의 요구를 거부한다. 이러한 게임의 장에서 두 정책참여자들은 그들의 주장을 선점하기 위해 대응전략과 해결방식을 선택하게 되는데, 서울시는 대응전략의 경우, 연계활용, 상징관리, 기정사실화, 그리고 홍보 등을 활용하며, 중재·협상을 해결방식으로 선택하게 된다. 서초구·서초주민은 대응전략의 경우, 시위, 우호적 법

<그림 1> 제2화장장 입지선정정책의 분석틀

제정, 대안제시, 그리고 지연 등을 선택하게 되며, 소송을 해결방식으로 활용하게 된다. 이러한 치열한 정책갈등 속에서, 결국 수용집단의 의지가 반영되어 제2화장장은 착공이 유보되게 된다. 이러한 착공유보에는 정책주체의 신뢰성, 수용집단의 역량, 그리고 정보공개 및 참여 정도 등이 영향요인으로 작용하게 된다.²⁾

2) □ 해결방식

- 중재(arbitration)

중재란 갈등당사자들이 합의에 도달할 수 없을 때 결정을 부과시킬 권한을 부여받은 중재자가 갈등해소를 위한 최종대안을 마련하는 것으로서 중재자가 내린 결정은 갈등당사자들을 법률적으로 속하는 준사법적인 효력을 가진다(유해운 외, 1997 : 131).

III. 정책갈등의 추진경과 및 상이한 시각

1. 갈등의 추진경과

1998년 여름 집중폭우로 인한 서울 및 수도권의 묘지 대량유실 사태와 1998년 8월 26일 타계한 SK그룹 고 최종현 회장의 “국민들이 편리하게 화장할 수 있도록 SK그룹이 값싸고 훌륭한 화장터를 만들어 사회에 기증하라”는 유언이 사회적으로 큰 반향을 불러일으키면서 화장에 대한 인식을 새롭게 하는 계기가 되었다. 뒤이어 고건 서울시장을 비롯한 사회 각계 지도층 인사들의 화장유언서약이 배경이 되어 전개되기 시작한 시민단체의 화장장려운동은 우리사회에서 매장중심 장묘문화 개혁의 물꼬를 트는 주요한 계기가 되어 서울시는 제2화장장 건립을 추진해 왔는데, 1998년 11월 제2화장장 건립후보지 및 기존계획 수립에 착수하고 시설관리공단에 전담팀을 구성하였다. 이 전담팀은 동년 12월 후보지 선정을 위한 기초조사 작업에 착수하였고 그 결과 서울시와 경기도 내 후보지 50여 개소를 선정하여 확인조사 및 현지답사를 진행하였다. 그리고 이들 후보지들에 대한 평가를 거쳐 경기도지역 12개소, 서울지역 13개소를 후보지로 선정하였다.

- 협상(negotiation)

협상은 갈등당사자들이 자신들의 가치와 이해를 반영시키고 자신들 모두를 만족시키는 갈등해소에 도달하기 위하여 서로 의사를 주고받는 과정을 의미한다(안광일, 1989 : 39-40). 이러한 협상은 일반적으로 갈등 당사자들이 어느 정도 힘의 균형을 이루고 있을 때 효과적이며, 만약 어느 한편이 다른 집단보다 월등히 강하거나 유리한 입장에 있을 경우에는 강한 집단이 일방적인 해결을 추구할 가능성이 높기 때문에 제 기능을 발휘하기 힘들다(장동운, 1986 : 53). 또한 협상은 협조성과 독단성을 모두 공유하고 있어서 어느 일방을 완전히 희생시키지는 않으며 어디까지나 상호 양보와 타협을 통하여 공통의 합의점을 도출해낸다. 그러므로 협상은 일방적인 관계가 아니라 쌍방향적 관계이며 서로의 의견조정에 초점이 놓여지게 된다(Thomas, 1979 : 151-158).

- 소송(litigation)

소송은 지금까지 비선호시설 입지갈등에서 주로 사용되어 왔던 갈등해결방식으로 정치적·사회적 문제해결을 지양하고 중립적인 사법, 행정기구의 문제해결과정에 호소하는 것이다. 소송에 의한 갈등해결은 무엇보다도 결정에 대한 구속력이 높아 당사자들의 순응을 확보할 수 있다는 장점을 지니고 있다. 그러나 소송은 엄청난 비용이 소요되며 법정에서 사안이 논의되는 동안 비선호시설의 입지를 지연시키는 경향이 있다(윤의영, 1998 : 956).

<표 2> 제2화장장 입지선정 추진경과

일 자	추진 내용
2000.08	추모공원건립추진협의회 발족(서울시·장개협·SK)
2000.01	제2화장장 후보지 13개 지역 선정
2001.01	제2화장장 부지선정심사위원회 구성
2001.3~5	후보지 주민의견 수렴을 위한 공청회(3회)
2001.07.05	추진협에서 서초구 원지동과 강서구 오곡동을 추천
2001.07.09	서초구 원지동 지역을 제2화장장 부지로 확정
2001.08.09	도시계획시설결정 공람·공고
2001.08.24	도시계획시설결정 공람·공고에 대한 의견서 제출
2001.09.21	서울시 도시계획심의위원회 개최하여 원안통과
2001.09.25	서울시 제2화장장 도시계획결정고시
2001.10	건설교통부에 개발제한구역 해제 지역현안사업으로 인정요구
2001.12	지역현안사업으로 인정하되 서초구·주민과 협의토록 결정
2002.2~3	서울시, 서초구·주민 현안문제 협의회 개최
2002.03.22	건설교통부 개발제한구역 해제확정
2002.04.19	개발제한구역해제결정 취소청구소송
2002.05.10	제2화장장 기공식 무산
2002.06.20	제2화장장 착공 유보

자료: 연합뉴스(<http://www.yonhapnews.co.kr>)를 근거로 재구성.

그러나 서울시는 제2화장장의 경기도 내 건립을 위해 두 차례에 걸쳐 수도권 행정협의회를 개최하였으나 경기도의 강력한 반대와 불참으로 무산되기에 이르렀고 이후 경기도지역 12개 후보지를 제외한 채 서울지역의 13개소만을 대상으로 제2화장장의 입지후보지를 선정한 결과 강서구의 오곡동이 선정되었으나 이 같은 방침이 알려지면서 강서구가 강력하게 반발을 하였다(중앙일보, 1999.08.11).

자민련 강서을 지구당을 필두로 강서구의회, 시의원 등이 오곡동화장장건립 반대추진위(위원장 조남명)를 만들고 반대투쟁을 나서고 강서주민들이 범구민대책위원회를 결성하여 대규모 항의궐기대회를 갖고 17만명이 서명한 반대서명록을 시에 전달하는 등 구청장과 구의회의원, 지역출신 시의원과 국회의원 모두 사활을 걸다시피 반대를 하자 서울시는 결국 화장장 입지선정을 취소하기에 이르렀다(대한매일, 1999.09.13).

이후 2000년 8월 서울시는 추모공원건립추진위원회를 발족하여 다시 제2화장장 입지선정에 착수하게 되었는데 <표 2>는 서초구 원지동이 제2화장장 입지 과정을 정리한 것이다.

2. 제2화장장 건립에 대한 상이한 시각

제2화장장을 서초구 원지동에 건립하는데 있어서 이를 바라보는 서울시와 서초구·서초주민간의 시각에는 많은 차이점이 있다. 이러한 상이한 시각은 갈등관계를 노정시키고 수용과 거부라는 이분법적 상황으로 양쪽을 몰고 가는 역할을 한다.

1) 화장장의 규모와 목적

서울시가 제2화장장의 건립을 시급히 해결해야만 하는 정책으로 여기는 가장 큰 이유는 화장률의 급증과 화장시설의 부족으로 인해 장묘대란이 발생하게 될지도 모른다는 사회적 요구에 부응하기 위함이며, 이를 서초구 원지동에 20기 이상의 화장로 및 납골당과 부대시설이 포함된 대규모 종합장묘시설로 건립하려는 것은 기존의 서울의 서북쪽에 위치하고 있는 벽제화장장과 대치가 되는 지역에 건립하여 분산효과를 이루고 종합문화휴식공간으로 만들어 기존의 화장장에 대한 부정적인 인식을 해소하고자 하는데 목적이 있었다.

그러나 서울시가 계획하고 있는 이러한 정책목표와 서초구·서초주민들이 바라보는 관점 사이에는 많이 차이가 존재한다. 서초구·서초주민들은 우리나라의 장묘문화가 매장중심에서 화장중심으로 바뀌어야 한다는 데에는 서울시와 동감하고 있으나 화장률이 증가하더라도 대규모 화장장이 필요치 않다는 주장을 하고 있다. 서울의 일일 사망자가 2002년 106명으로 4·5년 후 화장률이 70%에 도달한다고 가정하면 75구의 시신을 처리하는 화장시설이 필요하며 현재의 화장로 1기당 1일 3구를 처리한다면 기존의 25기의 화장로만으로도 충분하다고 주장한다(연합뉴스<<http://www.yonhapnews.co.kr>>).

2) 주민들의 피해

(1) 재산적 손실

비선호시설의 입지는 해당 입지지역 주민들에게 있어서 해당지역의 재산적 가치의 하락 가능성에 대한 깊은 우려를 안겨주게 된다. 특히 서초구 원지동지역과 같이 오랫동안 개발제한구역으로 묶여 있다가 향후 개발제한구역 해제를 통

해 그 동안 재산권 행사를 못해왔던 것까지 보상받을 수 있을 것이라고 희망을 갖고 있던 주민들에게는 더욱 반발심을 유발하게 하는 요인으로 작용한다(PD수첩, 2001.04.17).

이에 대해 서울시는 제2화장장 예정부지 주변 4개 마을³⁾의 그린벨트 해제입안을 도시계획심의위원회에 올려 의견을 수렴한 뒤 건설교통부 중앙도시계획위원회에 해제를 정식으로 요청함으로써 4개 마을을 건물 신·증축이 자유로운 제1종 주거지역으로 지정될 경우 주민들은 4층 이하, 용적률 150% 이하의 건물 신·증축을 마음대로 할 수 있게 되어 그동안 그린벨트로 인해서 제대로 행사하지 못하였던 재산적 가치의 행사가 가능할 것이라고 주장한다(연합뉴스<<http://www.yonhapnews.co.kr>>).

(2) 환경오염

제2화장장이 입지예정부지인 서초구 청계산은 서울시와 서울여대 생태팀의 99년도 공기정화기능 조사결과, 서울시 최우수 산으로 판정한 천만시민의 도시자연공원으로 오랫동안 그린벨트로 묶여 있었던 관계로 1일 5만여명의 시민이 즐겨 찾을 정도로 서울시내의 다른 지역보다 공기가 좋은 편인데 대형화장장을 건립하면 산림이 많이 훼손되고 화장로에서 배출될지 모르는 유해한 물질로 인해 피해를 입게 될 것을 서초주민들은 크게 우려하였다(연합뉴스<<http://www.yonhapnews.co.kr>>).

이에 대해 서울시는 산림훼손을 최소화하기 위해 나대지나 농지만을 추모공원 부지로 설정하였으며 선진국에서 일반폐기물 환경기준치의 1/20-1/30에도 못 미치는 깨끗한 첨단 화장로가 개발되어 가동중이므로 추모공원은 국제입찰을 통하여 일본, 미국, 유럽 등의 선진 화장로 중 세계 최고의 기종을 엄격하게 심사하고 선정하여 완전 무공해의 굴뚝 자체가 필요 없는 시설이며 훨씬 오래된 벽제화장장의 구형화장로도 <표 3>에서와 같이 배출물질이 환경기준치보다 월등하게 낮은 수치이며 2000년말에 완공하여 가동중인 신형화장로 7기와 1994년에 완공된 부산 영락승화원 등의 화장설비에서도 공해물질 배출사례가 없다고 하였다.

3) 그린벨트 해제 대상지 4개 마을은 신원동의 새원마을(36,398㎡), 신원본마을(32,698㎡), 청룡마을(35,646㎡)과 원지동의 원터마을(27,949㎡)로 총 132,698㎡ 규모로 990여 가구 3천여 명이 거주하고 있다.

〈표 3〉 벽제화장로(구형)의 배출물질 실측치[2001년 3월 현재]

구분	황산화물 (SOx)	먼지	매연	일산화탄소 (CO)	질소산화물 (NOx)
기준치	300ppm	100mg/m ³	2도	600ppm	200ppm
측정치	15.9~23.2	18.9~30.5	1	18.2~29.1	15.4~26.1

자료: 서울특별시(2001)를 근거로 재구성.

IV. 대응전략 및 해결방식 분석

1. 대응전략

1) 서울시의 대응전략

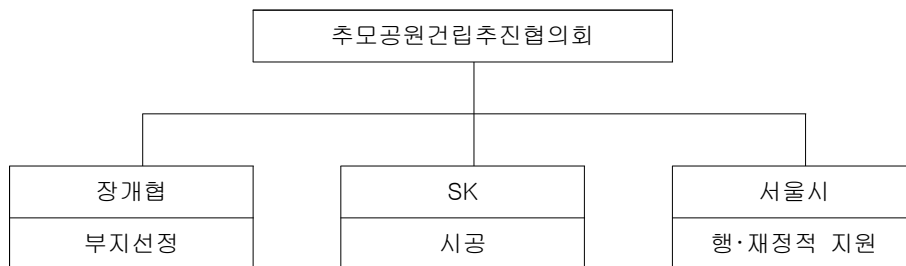
(1) 연계활용

서울시는 1998년 11월 제2화장장 건립후보지 및 기존계획 수립에 착수하고 시설관리공단에 전담팀을 구성하였다. 이 전담팀은 동년 12월 후보지 선정에 위한 기초조사 작업에 착수하여 화장장으로서는 기본적 조건을 갖춘 경기도지역 12개소, 서울지역 13개소 등 25개소를 후보지로 선정하였다. 그러나 경기도지역이 불참하고 서울지역에서 선정되었던 오곡동지역이 선정의 불공정성을 이유로 반발하여 무산되었다. 서울시는 산하기관인 시설관리공단을 통한 부지선정에 무리가 있다고 판단하여 좀 더 객관적이고 시민들의 호응을 얻을 수 있는 범사회적인 화장장 건립기구의 필요성을 느끼게 되었다. 이에 서울시는 학계, 종교계, 언론계, 재계, 환경운동가 등으로 구성된 시민단체인 한국장묘문화개혁국민협의회(이하 장개혁) 및 SK와의 연계를 통한 추모공원건립추진협의회(이하 추진협) 발족을 통해 바람직한 거버넌스를 위해 노력한 것으로 보이려 하였다. 즉 장개혁은 시민의견을 수렴하여 화장장 건립부지를 선정하고, SK는 화장장을 자체부담으로 건립한 후 서울시에 기부채납하며, 서울시는 토지보상, 각종 인·허가 및 건립 후 운영을 담당하기로 하였다.

그러나 서초구·서초주민들은 서울시가 제2화장장 후보지 선정의 책임을 회피하기 위하여 추진협을 내세우고, 장개혁이 부지선정에 있어서 실질적인 권한행사를

하고 있다고 판단하며 강력하게 비난하였다. 서초주민들은 “서울시 당국자는 어디 가고 장개협측과 이 일(화장장 부지선정)을 놓고 상의해야 하는지 한심한 마음입니다. 시민을 위해 일해야 할 시민단체와 지역주민간의 갈등이 깊어지는 상황을 맞게 되었다”고 하였고, 조남호 서초구청장은 “구청장에 대해 일언반구 한마디도 없고 시민단체(장개협)에 행정권을 위임한 것도 아닌데...”라며 장개협이 입지대상지역 선정권한을 가진 것으로 인정하지 않았다(연합뉴스<<http://www.yonhapnews.co.kr>>).

<그림 2> 추모공원건립추진협의회 구성도



자료: PD수첩(2001.04.17)을 근거로 구성.

(2) 상징관리

화장장이라고 하면 보통사람들은 가까이 하지 않는 음산하고 혐오스러운 시설로 인식하고 있는 상황에서 서울시는 이러한 인식을 바꾸기 위하여 화장장 시설을 예술품 수준으로 조성하여 친근하게 이용할 수 있도록 하는 한편 시설의 명칭도 친근하고 부르기 쉽게 바꾸기 위하여 장개협에서 명칭을 공모하여 화장장은 승화원으로 납골당은 추모의 집으로 선정하였다. 또한 2000년 1월 신세대들이 화장장에 대한 친근감을 갖도록 하고 손쉽게 접근할 수 있는 인터넷 홈페이지인 사이버 추모의 집(www.memorial-zone.or.kr)을 구축하였다. 그러나 서초구에서는 이러한 상징전략에 대해 강한 거부감을 나타내고 화장장이라는 용어의 사용을 고수하였다(연합뉴스<<http://www.yonhapnews.co.kr>>).⁴⁾

4) 서초구 청계산지킴이 시민운동본부에서는 화장장을 추모공원으로 명칭을 바꾸어 사용하는 것에 대해 한낱 말장난에 불과하다며 강한 반감을 가지고 “화장장이 추모공원이면 경부고속도로는 교통공원이겠네”라는 현수막을 내걸었다.

(3) 기정사실화

고건 서울시장은 서울시 간부회의 등에서 임기 내 제2화장장의 설립의사를 강력하게 표명하고 시장공관의 화장장 내 이전계획을 발표하는 등 서초구 원지동에 제2화장장의 설치를 기정사실화 하였다. 이에 대해 서초구에서는 개발제한구역 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제11조 및 동법 시행령 제13조에 의거 개발제한구역 내에 시장공관 설치 불가 및 예산낭비, 행정의 비효율성이 존재하며 향후 서남권 및 동북권에 설치될 화장장에도 시장공관을 또 건립할 것인지, 그리고 고건 시장의 임기는 2002년 6월이면 끝나게 되고 다시 서울시장 선거에 출마하지 않겠다고 밝히고 있는데 화장장이 완공되는 2005-2006년도에 시장이 아니면 서 화장장 옆 공관에 살겠다는 것은 현실성이 없는 발언이라고 폄하하였다(연합뉴스<<http://www.yonhapnews.co.kr>>). 고건 서울시장은 화장장이 비록 현 시장의 임기 내에 완공되는 것은 아니지만 공관이 특정 시장의 편의를 위한 것이 아닐 뿐만 아니라 화장장이 기피시설이 아니고 오히려 주민이 선호할 수 있는 복지시설이라는 것을 실증하기 위해 이전하는 것이므로 어느 시장이라도 같은 생각⁵⁾을 가지고 시장공관으로 활용하게 될 것이라고 하였다.

(4) 홍보

서울시는 시민들의 호응을 유도하고 서초주민들의 화장장에 대한 반감을 줄이기 위하여 시민들을 대상으로 국내외 선진장묘시설에 대한 사진전시회를 개최하고 「아름다운 이별을 위하여」, 「묘지강산을 금수강산으로」, 「장묘사업소 종합이용안내」, 「천만시민의 선택 서울추모공원」 등의 홍보팸플렛을 수십만부 제작하여 서초구를 비롯한 서울시민들에게 배포하였다.⁶⁾ 서울시는 홍보를 함에서 있어서 처음에는 매장에서 화장으로의 변화를 고취시키는데 중점을 두었고 다음 단계에서는 서울시에서 기존에 운영하고 있는 벽제화장장의 시설에 대한 이용을

5) 그러나 차기 이명박 서울시장은 고건 전 시장이 공언했던 원지동 추모공원으로의 시장공관 이전 방침을 백지화하였다. 이명박 시장은 시장공관을 원지동에 둘 경우 시청과 거리가 너무 멀어 업무수행에 지장이 있으며, 추모공원 부지에 시장공관을 짓는 것은 전임 고건 시장이 추모공원 건립을 추진하기 위해 주민을 설득하려는 교육책으로 생각하였다(세계일보, 2002.11.09).

6) 홍보물 배부(7회, 336,592부) 및 인터넷 홍보(2만3천여명 방문)를 병행하였다(행정자치부 자치행정과, 2002 : 63).

설명하면서 다른 한편으로 조만간 포화가 될 것이라는 것을 홍보하였다. 그리고 다음에 서초구에 제2화장장의 건립에 대한 정당성을 알리기 위한 홍보에 주력을 하였다.

다른 한편으로 2001년 12월 11일부터 18일까지 서울시는 한국행정학회와 시민, 공무원 등 3,500여명을 상대로 설문조사를 실시하여 추모공원 건립을 민선 2기 서울시에서 펼친 각종 시책 가운데 선정됐다고 2001년 12월 23일 밝힘으로써 추모공원 건립이 지속되어야 한다는 암시를 내비쳤다.⁷⁾

그러나 경향신문이 녹색서울시민위원회와 경실련, 내셔널트러스트 등 시민단체 활동을 하는 교수 및 각계 전문가 100명을 대상으로 2002년 5월 6일-9일까지 이메일을 통해 실시한 고건 서울시장의 추진한 베스트·위스트정책 설문조사에 따르면 응답자의 82%가 서초구 추모공원 건립추진을 위스트 정책 1위로 꼽아 대조를 이루고 있다(경향신문, 2002.05.10).

서울시는 추모공원 건립을 위한 후보지에 대한 심사작업이 진행되고 있던 2001년 4월에 서울시 출입기자단 26명을 일본으로 해외시찰을 시켰는데 목적은 화장문화의 선진국인 일본의 화장 관련 시설견학을 통해 시민들의 인식변화를 유도하기 위한 여론을 형성하기 위함이었다.

그러나 서울시의 이러한 홍보전략은 서초주민들의 인식전환을 가져오기 보다는 오히려 반감을 사는 역효과를 나타내었다. 서초주민들은 서울시가 시민들의 혈세로 여론몰이식 홍보로 시민들을 기만하고 서초주민들을 넘비로 내몰고 있다고 비난하였다(연합뉴스<<http://www.yonhapnews.co.kr>>).

2) 서초구·서초주민의 대응전략

(1) 시위

제2화장장 부지선정작업에 대한 정보를 언론 등을 통하여 입수한 서초구 주민들은 2001년 3월 11일 제2화장장 후보지인 청계산 입구에서 화장장 유치반대 서명운동을 시작하고 3월 20일에는 지역 국회의원, 시의원, 구의원, 구청장 등 약 2천여명이 참석한 가운데 범구민 투쟁결의대회를 개최하였으며 반대서명운동도

7) 민선 2기 서울시정 MVP 선정에서 '서울추모공원 건립추진'이 계속사업부문 3위를 차지하였다(연합뉴스<<http://www.yonhapnews.co.kr>>).

청계산, 우면산 등산로 입구, 각 아파트 관리소, 지하철역, 고속터미널, 하나로마트, 각 직능단체 사무실 등으로 확대하였다. 4월 1일에는 서초구청장과 구청 간 부직원, 김덕룡, 박원홍 국회의원, 주민 등 2천여명이 청계산 원터굴과 바람굴 일대에서 화장터 부지 반대를 위한 현지참관 걷기 대회를 갖고 서명운동 및 반대 집회를 벌였다. 6월 22일에는 청계산지킴이 시민운동본부에서 서울시청 및 서울시의회를 항의방문하여 136,031명이 서명한 탄원서 및 반대서명서를 전달하였다. 7월 9일에는 서초구청과 청계산지킴이 시민운동본부가 함께 서울시 제2화장장 발표에 따른 불법·부당성을 제기하는 성명서를 발표하였다(연합뉴스<<http://www.yonhapnews.co.kr>>).

(2) 우호적 법 제정

입법을 통해 화장장을 원천적으로 들어서지 못하게 하려는 움직임도 있었는데, 2001년 상반기에는 서초구 출신의 국회의원들이 주축이 되어 서울지역 내에 제2화장장을 실제적으로 설치할 수 없는 엄격한 거리규정을 신설하려고 하였으나 서울시와 시민단체의 반발 등으로 무산되었다. 2001년 7월 9일 서초구에서는 개발제한구역 내에 30,000㎡를 초과하는 대형시설물의 입지를 불가하는 서울특별시 서초구 개발제한구역 내 행위허가 기준 등에 관한 조례를 제정하였다.⁸⁾ 이에 대해 서울시는 이 조례가 상위 법령의 위임 근거가 없는데다 절차상의 오류를 범했기 때문에 원인 무효라며 서초구에 재의와 시정조치를 요구하였다. 즉 지방자치법은 주민 권리를 제약하고 새로운 의무를 부과하는 하급 지자체의 조례는 반드시 상위 법령의 위임이 있어야만 제정이 가능하도록 규정하고 있다는 것이다. 반면 서초구는 “개발제한구역 지정 및 관리에 관한 특별조치법상 그린벨트 내 행위허가는 최소 규모로 해야한다는 규정에 근거에 만든 조례인 만큼 법적으로 문제가 안 된다”고 주장하였다(연합뉴스<<http://www.yonhapnews.co.kr>>).

8) 비선호시설의 입지를 반대하는 지방정부가 사용할 수 있는 가장 강력한 무기는 지역적 정책권한, 특히 토지이용 정책들을 수립할 수 있는 권한이다. 지방정부의 공무원들은 주민감정을 감안해서 그들의 지역으로부터 비선호시설을 배제하는 규정을 만들기 쉽다(Bacow & Milkey, 1987 : 162).

(3) 대안제시

서초구에서는 기존의 벽제화장장이 23기의 화장로를 가지고 있으므로 1기로 하루에 3건을 처리하면 1일 69건을 처리할 수 있으므로 충분하며 서초구 원지동에 서울시의 의도대로 20기를 설치시 총 43기가 되어 129건을 처리할 수 있게 되는데, 2005년 이후 화장률이 70%로 증가하더라도 1일 90건 미만일 예정이므로 이는 과다시설 투자이며 2005년까지는 3~5기가 추가로 소요될 뿐이라고 화장장을 소규모화할 것을 대안으로 제시하였다. 일본 동경도의 경우에도 초창기 대형(20기)에서 소형(3~4기)으로 소규모화 추세⁹⁾이며, 총 25개소 166기중 약 70%에 달하는 11개소 113기가 민영, 수익사업으로 운영되고 있으며 우리나라 또한 장례식장과 납골당, 화장장 사업은 장래유망 수익사업으로 삼성이 안성에 40만평 규모, LG가 여주에 15만평 규모로 건립예정 중으로 민간기업이 앞 다투어 참여하려 하고 있다며 주장하였다(청계산지킴이 시민운동본부, 2001).

(4) 지연

서울시가 2002년 5월 14일 원지동 일대 5만 3천평에 공권력을 동원해서라도 추모공원을 짓겠다고 거듭 강조한데 대해, 조남호 서초구청장은 현 고건 서울시장과는 더 이상 추모공원 건립문제를 협의하지 않을 것이며 6.13 지방선거를 거쳐 당선된 신임시장과 이 문제를 다시 협의할 계획이며 만일 서울시가 경찰력을 동원해 추모공원 건립을 강행할 경우 서초주민들과 함께 기필코 저지할 것임을 밝혔다. 청계산지킴이 시민운동본부 또한 그들이 배포한 책자를 통해 현 고건 서울시장 임기 중에는 절대 착공할 수 없으며 2002년 6월 이후 새 시장과 협의하여 처리할 것을 표명하였다. 서울시청 담당자와의 인터뷰에서도 서초구측이 지방

9) [일본 동경도 공설화장장 건립 현황]

화장장명	운영주체	건립년도	화장로
瑞江葬儀所	東京都	1938	20기
日野市營火葬場	日野市	1948	4기
青梅市火葬場	青梅市	1964	4기
八王子市斎場	八王子市	1990	8기
府中の森市民盛苑	府中市	1996	4기
日の出斎場	あきる野市	2001	3기

자료: 청계산 지킴이 시민운동본부(2001)를 근거로 재구성.

차치선거가 얼마 안 남았기 때문에 지연을 통해 차기시장과 협상을 하려고 한다고 말하고 있다(청계산지키기 시민운동본부, 2001).

2. 해결방식

1) 서울시의 해결방식 - 중재·협상

서울시는 제2화장장 건립이 서초구와의 갈등으로 지연되자 건설교통부에 제2화장장 건립을 시급한 사업으로 인정해 줄 것을 요청하여 중앙도시계획위원회¹⁰⁾에 안건을 상정함으로써 갈등을 해결하려 하였다. 즉 중도위에 중재를 요청할 경우 자기들에게 유리한 결과가 나올 것이라고 판단한 것이다. 청계산지키기 시민운동본부 또한 중도위에 ‘서울시 제2화장장 관련 개발제한구역 우선해제추진에 따른 문제점’이라는 호소문을 제출하는 등 중도위의 결정이 자신들에게 유리하게 날 수 있도록 노력하였다. 이에 2001년 12월 13일 개최한 중앙도시계획위원회 심의결과 “시급한 현안사업으로 인정하되 다만 개발제한구역 해제를 위한 도시계획입안과정에서 규모, 교통문제 등에 대하여 서초구·주민과 충분한 협의를 거칠 것”을 조건으로 하는 조건부 심의·의결함에 따라 서울시는 서초구·서초주민과 협의를 실시하게 되었다(건설교통부, 2001 : 1). 그런데 이 협의에는 서울시와 서초구·서초주민 뿐만 아니라 과천주민까지 포함되는 4자 협의로 이루어짐으로써 서울시는 서초구, 서초주민, 과천주민을 상대하여야 하는 1 : 3 형태를 띠게 되었다.

2002년 1월 18일에 열린 제1차 협상에서는 「서울시, 서초구·주민 현안문제 협의회」라는 명칭을 정하고 매회 협의결정된 사항에 대하여 협의결정서를 작성한 후 서명·날인키로 하는 등의 합의를 하였다. 1월 29일 열린 제2차 협상에서는 제1차 협의결정된 사항에 대하여 서명날인을 실시하고 의제채택 문제를 논의한 결과, 건설교통부 공문에 명시된 규모, 교통문제는 의제로 채택하고 위치 등 서초구·주민이 제기한 문제는 차기협에서 논의하기로 하였다. 2월 15일에 개최된 제3차 협상에서 서울시는 제2차 협의결정 사항인 “규모, 교통문제를 의제로 채택

10) 중앙도시계획위원회는 도시, 환경, 교통분야 전문가와 관계부처 공무원 27명으로 구성되어 있다.

하고”라는 문구 속에 ‘우선’이라는 용어를 넣을 것을 주장하는 서울시와 이를 넣지 말 것을 주장하는 서초구·서초주민과의 장시간 논쟁으로 아무런 성과 없이 끝났다. 3월 5일 열린 제4차 협상에서 서초구·서초주민대표는 자신들이 1년 동안 제기한 문제는 입지, 위치 등에 관한 사항인 만큼 위치문제가 반드시 의제로 채택되어야 한다고 주장하는 반면, 서울시는 위치변경은 불가론을 지속적으로 주장함으로써 원만한 협상결과를 도출하지 못한 채 공전되었다. 3월 14일 열린 제5차 협상에서도 상호간의 주장만을 되풀이함으로써 아무런 협의성과를 거두지 못하였다. 또한 4월 9일 열릴 예정이던 제6차 협상은 서초구·서초주민대표측에서 그동안 5차례나 협상을 했지만 서울시가 일방적으로 개발제한구역 해제를 추진하는 등 이중적인 태도를 보여왔으며 위치나 규모 등에 대해 구와 성실히 협의하지 않는 한 참석하지 않겠다고 입장을 밝히고 불참함으로써 무산되고 말았다(연합뉴스<<http://www.yonhapnews.co.kr>>).

이러한 협상이 진행되던 2월 19일 서울시는 3-4월 착공을 위해 건설교통부에 개발제한구역 해제를 요청하였고 3월 22일 건설교통부 중앙도시계획위원회에서 제2화장장 예정부지의 개발제한구역 해제를 결정하였다.¹¹⁾ 중앙도시계획위원회는 이날 원칙적으로 서초구 원지동 일대를 그린벨트에서 해제하되 환경평가 결과 2등급지(전체면적의 2.4%)는 그린벨트 해제대상에서 제외한다고 결정하고 사업시행 과정에서 서울시는 제2화장장 규모, 교통, 보상, 환경 등에 대해서는 서초구·서초주민과 충분히 협의할 것을 권고하였다(한겨레신문, 2002.03.23).

이러한 결정이 나자 서초주민 3백여명은 정부 과천청사로 몰려가 중도위에 거세게 항의를 하였다. 이들은 중도위 위원들의 저녁식사 자리에도 찾아가 식탁을 뒤엎는 등의 행위를 벌이다가 출동한 경찰과 몸싸움을 벌이기도 하였다. 서울시는 서초주민들과 지속적인 대화를 통해 지역 및 주민들에 대한 인센티브 방안을 논의하되 집회와 농성 등 조직적인 반대활동에 대해서는 경찰력을 동원하여 강력히 대처한다는 방침을 세워놓는 등 강온양면책을 내놓았으나 결국 협의를 통한 해결은 이루어지지 못하였다.

11) 서울시가 서초구·서초주민과 협의 진행 중인 시점에서 개발제한구역 해제를 중도위에 요청하고 중도위가 이를 받아들여 전격적으로 해제결정을 내린 배경에는 6월 실시될 예정인 지방자치단체 선거를 앞두고 심의를 연기할 경우, 사업자체가 무산될 수 있다는 판단에 따른 것으로 여겨진다(중앙일보, 2002.03.23).

2002년 5월 14일 오후에는 서울시청 3층 태평홀에서 고건 서울시장과 서초주민들간의 특별데이트가 이뤄졌다. 취임 이후 매주 토요일 민원인들과 시민과의 데이트를 해왔으나 추모공원 건립과 관련하여 시장이 대화테이블에 직접 나선 것도 처음인 데다 평일이어서 이날 면담에는 특별이라는 수식어가 붙었다. 그러나 오후 3시 반 시작된 데이트는 초반부터 꼬였다. 서울시가 토지전문가, 언론인, 변호사 등 각계 전문가 6명을 초청하고 부시장, 1~2급 고위간부 등을 행사장에 배석한 것이 발단이 됐다. 주민대표 11명이 시장과 직접 대화를 하러 온 것이지 토론을 할 생각은 없다며 배석한 전문가와 시청 간부들의 퇴장을 요구한 것이다. 30분간의 설전 끝에 고건 시장은 전문가들을 내보낸 뒤 시청공무원까지 나가라 마라 하는 것은 지나치다고 맞받았고 서초주민들은 이런 상황에서 더 이상 대화할 수 없으며 공사강행시 발생하는 모든 불상사는 서울시가 책임져야 한다며 집단 퇴장하고, 이날 오후 김학재 서울 행정2부시장은 추모공원 착공과 관련하여 기자들과 만나 2002년 6월 말 고건 시장 퇴임 전 착공 강행원칙을 분명히 함으로써 협의는 별다른 성과를 보지 못하게 되었다.

결국 서울시와 서초구·서초주민 등은 서로 자신의 입장만을 중시하여 자신이 속한 입장을 상대에게 설명하고 자신의 주장을 따를 것을 원하며, 그래야만 가장 합리적인 결론에 이른다고 생각하는 입장고수식 협상을 함으로써 아무런 해결방안도 도출해내지 못하였다.

2) 서초구·서초주민의 해결방식 - 소송

서울시가 서초구 원지동을 제2화장장 부지로 결정하자 서초주민들은 서울시장을 피고로 하여 서울행정법원에 제2화장장 건립계획을 취소해 줄 것을 요구하는 소장을 2001년 12월 21일 접수시켰다. 서초주민들은 소장에서 서울시가 부지선정 과정에서부터 주민동의나 자치단체장과의 단 한마디 사전 협의 없이 부지를 선정하게 된 의혹을 밝히고 도시계획 관련법령, 도시공원 관련법령, 개발제한구역 지정 및 관리에 관한 특별법, 장사 등에 관한 법률 등에서 정하고 있는 각종 절차를 위반하였으므로 서울시의 일방적인 결정은 취소되어야 한다고 주장하였다. 총 20여만장에 이르는 소송서류는 서울시의 위법행정에 대한 증빙자료와 15만명이 넘는 청계산 화장장 건립 반대서명인 명단, 이의신청서 등이 구비되어

있다(서초구소식, 2001.12.26).

또한 서울시가 2002년 4월 30일 화장장을 착공하기로 한데 맞서 서초구청장과 서초주민 181명은 건설교통부 중앙도시계획위원회가 헌법이 보장한 주민들의 생존권과 사유재산권을 무시하고 시급한 현안이란 서울시의 주장만을 받아들여 제2화장장 부지 53,000여평에 대한 개발제한구역 해제결정을 내린 것은 부당하다며 건설교통부장관을 상대로 그린벨트 해제결정 취소 청구소송과 함께 효력정지 가처분 신청을 4월 19일 서울행정법원에 제출하였다. 서초구에서는 서울시 제2화장장은 광역시설도 아니고 시급한 현안사업이 아니므로 도시계획법 및 광역도시계획 수립지침을 위반하였고, 도시계획입안과정에서 서울시와 서초구·서초주민간에 충분한 협의가 이루어지지 않았으므로 중앙도시계획위원회 조건사항이 미이행된 것을 행정소송의 근거로 내세웠다. 서초구와 서초주민들이 소송을 내게 된 이유에는 서울시가 자신들과 협의 없이 일방적으로 결정함으로써 절차적 흠결이 있으므로 사법적 심사를 통해 충분히 승산이 있다고 판단했을 뿐만 아니라, 소송 과정을 통한 지연효과를 노리고 있었다.

실제로 2002년 6월 20일 김학재 서울시 행정2부시장은 “주민들의 공사중지 가처분신청에 대한 불안심리가 이달 말쯤 있고, 월드컵 축제 분위기에서 가급적 주민들과 물리적으로 충돌하지 않기 위해 인력과 장비를 동원한 추모공원 진입도로 개설공사를 그대로 밀어붙이지 않을 방침”이라고 말함으로써 소송을 통한 지연이 상당한 효과가 있었음을 보여주었다(연합뉴스<<http://www.yonhapnews.co.kr>>).

3. 서울시 제2화장장 착공 유보

서울시는 제2화장장 입지선정에 있어서 단독으로 하지 않고 사회 각계의 인사들로 구성된 장개협 및 무상으로 화장장을 건설하여 기부하기로 한 SK와 연계하여 추모공원건설추진협의회라는 범사회적 기구의 발족을 통해 입지선정의 공정성을 높임으로서 해당 지역의 입지거부를 다소 줄일 수 있다고 판단하였으나 이는 오히려 서초구와 서초주민들에게 행정권한의 논란만을 야기시킨 채 거부감만 증폭시키게 되었다. 또한 화장장이라는 기존의 인식을 전환하고자 명칭변경 및 적극적인 홍보를 하고, 서울시장의 관사를 화장장 부지 내로 이전하겠다고 함으로써 해당 주민들의 반감을 줄이려 하였으나 서초주민들은 이 또한 한낱 말장

난에 불과하며 현실성이 없는 발언이라고 일축하였다. 오히려 홍보전략에 대하여는 서울시가 일방적인 논리로 서초구를 넘비로 몰고 있다며 반감을 증대시키는 결과만을 낳았다. 서울시가 서초구와 서초주민들을 상대로 취한 대응전략들은 수용성을 높이겠다는 본래의 효과는 거두지 못한 채 반대로 거부감을 확대시키는 역효과만을 낳았다.

반면 서초주민들은 조직적이고 지속적인 시위를 통해 그들의 거부의를 확실하게 하였고, 서초구는 자신들에게 유리한 법제정을 통하여 서초구 원지동에 화장장이 들어서지 못하도록 제도적인 전략을 취하였다. 무엇보다도 지방자치선거라는 정치적 시기를 이용하여 현 시장이 아닌 차기 시장과 화장장 건립문제를 논의하겠다고 지연전략을 펼침으로써 건립을 저지하는 효과를 거두었다.

해결방식에 있어서도 서울시는 서초구·서초주민들의 강한 반발에 부딪혀 화장장 건립에 진척을 보이지 않자 건설교통부 중앙도시계획위원회에 안건을 상정함으로써 갈등을 해결하려 하였으나 심의결과 서초구·서초주민들과 충분한 협의를 거칠 것을 조건으로 제시하였다. 이에 서울시는 서초구와 서초주민들과 협의를 실시하게 되었고 여기에 인근 과천주민까지 포함되어 서울시로서는 혼자서 셋을 상대하여야 하는 부담을 안게 되었다. 협상은 일반적으로 갈등관계를 해결하는 가장 바람직한 방식이나 5차례에 걸쳐 열린 협상에도 불구하고 아무런 성과도 거두지 못하였는데 이는 두 가지 점에서 문제를 가지고 있었기 때문이었다. 우선 서울시가 자발적으로 협상을 제안한 것이 아니라 중도위의 결정에 따라 타의적으로 이루어진 것이었으므로 적극적인 의지가 애초부터 부족했으며, 시기적으로 입지선정 초기에 이루어진 것이 아니라 양쪽간의 입장이 확고해지고 갈등의 골이 깊어 질대로 깊어진 상황에 와서야 협상이 이루어짐으로써 해결의 실마리를 풀기가 어려워질 수밖에 없었던 것이다.

반면 서초구와 서초주민들은 소송이라는 법적 해결기제를 이용하였는데 이는 서울시가 화장장입지 선정과정에서 법에서 정하고 있는 협의절차 없이 일방적으로 결정함으로써 절차적 미비를 이유로 소송을 할 경우 충분히 이길 수 있으며 소송의 특성상 심리기간의 장기화에 따른 지연효과도 거둘 수 있다고 판단하였기 때문인데 훗날 서울시가 소송을 이유로 건립을 유보함으로써 상당한 효과가 있음을 보여주었다.

즉 서울시와 서초구·서초주민들은 수용과 거부라는 상반된 입장으로 상대방을 끌어들이기 위해 대응전략과 해결방식을 이용하였으나 서울시의 대응전략과 해결방식이 효과를 거두지 못한 반면에 서초구와 서초주민들이 취한 전략과 해결방식은 그들의 의도대로 수용을 거부하게 되는 효과를 거두었다. 결국 2002년 6월 10일에 제2화장장 착공이 유보되게 된다.

V. 서울시 제2화장장 입지정책의 착공 유보에 미치는 영향요인 분석

서울시 제2화장장 착공이 유보된 것은 서초구청·서초구민들의 대응전략, 해결방식 등을 활용한 거부반응에 따른 것으로, 이에 영향을 미치는 요인은 다음과 같다.

1. 정책주체에 대한 신뢰성

1) 정책주체의 정치적 정향

정책주체와 수용집단간에 정치적으로 동질감을 갖느냐, 아니면 이질적인가에 따라 수용거부의 정도가 달라지기도 한다. 정치적 정향이 다를 경우 이해관계의 대립으로 인한 긴밀한 협조관계 및 대화채널의 부재가 갈등상황을 완화시킬 수 있는 기회를 제공하지 못하기 때문이다.¹²⁾

서울시가 강서구 오곡동을 제2화장장 건립부지로 결정하고 추진하다가 강서구 주민들의 강력한 반대에 부딪혀 추진을 포기하였으나, 이후 서초구 원지동을 부지로 선정하여 계획을 강행하려는 데는 정치적 차원에서 추론할 수 있다. 즉 강서구의 경우 서울시장의 소속 정당이면서 현 여당인 국민회의의 지지도가 높

12) 민선지방자치제가 실시되기 이전에는 국가에서 단체장을 임명하였기 때문에 지방정부 차원에서 정치적 정향의 차이로 인한 갈등은 적었으나 민선자치단체장의 경우 주민의 반대를 무시할 수 없는 입장이며 주민들의 뜻이 관철되지 않을 경우 재선이 사실상 어렵다는 정치적 이유를 가지고 있으며 지역의 민심을 획득하지 못할 경우 정치생명이 끝난다는 위기의식으로 인해 지역주민의 의사를 적극 반영하고 있기 때문에 광역자치단체에 대한 기초자치단체의 갈등은 필사적일 수밖에 없다(안성욱, 2002 : 32).

은 곳으로 구청장과 국회의원도 모두 동일한 정당 소속이기 때문에 중앙당 차원에서 협력관계가 이루어져 주민들의 반발이 거세지자 계획추진을 포기했다는 것이다. 반면 서초구의 경우, 제2대 지방선거에서 서울시 25개 자치구 단체장 중 19개 곳이 국민회의였던 것과는 달리 서초구청장은 반대당인 한나라당 소속으로, 지난 제2대 서울시장 선거에 있어서도 한나라당 최병렬 후보가 55.08%를 득표율을 얻었던 반면 국민회의의 고건 후보는 43.29% 밖에 얻지 못한 곳이었으며 일련의 선거에서 민주당에 대한 지지도가 높지 않은 지역이기 때문에 지역주민들의 거센 반발에도 불구하고 계획추진을 강행하고 있다는 것이다. 실제 서초구청장과 담당공무원에 따르면 지역구 출신 국회의원들이 추모공원 건립계획 추진을 막기 위해 다각적으로 노력하였으나 반대당으로서의 한계 때문에 실효를 거두지 못했다고 한다(최창수, 2001 : 8-9).

이러한 정치적 정향의 문제는 아이러니하게도 2002년 6월 제3대 지방선거에서 조남호 서초구청장이 서울시 25개 자치구 중 68.47%의 최고 득표율로 3선에 성공하고 한나라당의 이명박 후보가 새로운 서울시장으로 당선되자 서초구와 서초주민들의 대안쪽으로 급선회하는 양상을 띠게 되어 더욱 설득력을 얻게 된다. 이명박 후보는 당선된 지 얼마 지나지 않아 혐오시설은 지역별로 곳곳에 설치하는게 세계적인 추세라며 서초구 원지동 추모공원에 납골당을 설치하지 않고 화장장의 규모도 축소하여 소규모로 설치할 것임을 밝혔으며, 조남호 서초구청장도 “화장장을 대규모로 한 곳에 건설하는 것은 문제가 있다는 것에 이명박 서울시장 당선자와 의견이 일치했으며 이 당선자의 생각대로 분산 건립이 구체화되면 추모공원의 위치도 재검토될 것(대한매일, 2002.06.21)”이라고 말함으로써 정치적 정향이 상당한 영향을 미치고 있다는 추론을 가능케 하고 있다(중앙선거관리위원회<<http://www.nec.go.kr>>).

2) 기존 사례에서 정책주체의 행태

기존의 화장장 입지선정 사례에서 서울시가 보여준 행태는 서초주민들이 서울시의 입지선정에 동의하기 보다는 거부하고 갈등상황을 유지시켜 나가는 요인으로 작용하고 있다. 서울시는 99년도에 70여개 후보지 중 23개를 대상으로 기존 현황조사를 실시하여 강서구 오곡동, 파주시 용미리, 의왕시 청계동을 후보지로

압축하여 강서구 오곡동을 최종후보지로 선정하였으나 지역주민들의 반대궤기 또는 대규모 집회 등에 의하여 철회한 바 있고, 고양시 벽제화장장에는 원래 구형 화장로가 16기가 있었으나 화장수요의 증가로 인해 7기의 신형 화장로를 증설함에 있어서 인근지역 주민들의 격렬한 반대에 부딪히게 되었다. 이에 1999년 12월 14일 서울시에서는 8억원의 지역주민복지시설기금과 더불어 추후 추가증설을 하지 않겠다는 양해각서를 작성함으로써 벽제화장장에 더 이상의 화장로 추가증설은 불가능하게 되었다. 서울시의 이러한 대응양태를 통해 서초구 지역주민들도 뭉쳐서 반대궤기 및 대규모 집회를 하면 입지선정을 철회할 것이라는 기대감을 갖게 하였다(청계산 지키기 시민운동본부, 2001 : 2).

한편 지난 99년 강서구 오곡동이 유력한 후보지로 거론될 당시 부지선정의 기준은 이용의 용이성, 비자연경관지역, 생활권과 격리되어 주민들에게 피해를 주지 않는 곳, 경제성이 있는 곳 등이었으나, 새로 선정된 서초구 원지동 청계산 일대는 개발이 제한된 그린벨트지역인데다가 200m 이내에 서초주민 415가구와 과천주민 830가구를 포함하여 1km 반경 내에 수 천 가구가 거주하고 있으며 대형유통, 업무시설, 물류시설 등 초대형 교통유발시설이 다수 입지하고 있어 99년 제시된 기준에 어긋나고 있다

다른 한편으로 서울시가 기존에 설치하여 운영중인 비선호시설에 대해 취하는 조치를 보고 판단하기도 하는데, 서울시에 의하면 SK가 무상으로 건립해주기로 한 화장시설이 무연, 무색, 무취, 무분진으로 최첨단 시설이라고 하는데 2000년도에 SK에서 900억원 정도를 들여 건립한 강남구 쓰레기소각장과 90년대 후반에 건립한 노원·양천소각장의 경우 주변지역의 피해로 인해 구민발전기금을 조성하고 매월 세대당 15만원 정도를 피해보상액으로 주고 있는 상황을 바라보며 서초주민 또한 자신들의 지역에 입지하게 될 제2화장장이 안전하다는 서울시의 주장에 강한 불신을 나타내며 입지를 거부하는 요인으로 작용하고 있는 것이다 (연합뉴스<<http://www.yonhapnews.co.kr>>).

2. 수용집단의 역량

1) 수용집단의 리더십과 응집성

2001년 1월부터 제2화장장이 서초구내에 입지하게 될 것이라는 언론의 보도가 나오면서 서서히 의구심을 품던 서초주민들은 원지동이 화장장부지로 선정되자 지방의회, 종교, 직능단체들과 합심하여 반대에 나섰고 원지동 지역 인사가 주축이 되어 청계산 지키기 시민운동본부를 결성하였다. 서초구 내 여러 단체들 또한 청계산 지키기 시민운동본부와 더불어 화장장입지를 반대하는 운동을 펼쳐 나갔다. 서초경제인협의회는 수차례 긴급모임을 갖고 화장장이 들어설 경우, 확 실시되는 극심한 교통체증은 지역경제를 벼랑 끝으로 몰아내는 가장 큰 원인이 된다는데 의견을 모으고 서울시의 행정이 경제활성화에 도움을 주는 것은 고사하고 오히려 방해하고 있다며 반대투쟁에 나섰다. 또한 부녀회, 새마을회, 바르게 살기회, 국제교류협회, 의사협회, 한의사협회 등 서초구 76개 직능단체 및 지역주민들은 청계산 화장터 건립반대 투쟁위원회를 결성하고 83명의 대책위원회를 위촉하는 등 화장장설치 반대 세부행동을 주도해 나가면서 반대시위를 벌였다. 대한불교 서초구 사암연합회는 장묘문화 개선에 반대할 의도는 없으나 서울의 중심에 화장장과 납골당을 설치하려는 것은 혐오감을 불러일으켜 장묘문화 개선에 도움을 주지 않는다고 주장하고 민원발생의 소지가 없는 곳에 설치할 것을 촉구하였다. 또한 서초구 교회협의회는 홍제동에서 벽제로 옮긴 것을 역사의 거울로 삼아 도심에서 멀리 떨어진 곳에 건립하는 것이 타당하다는 반대성명을 내는 등 서초구에 소재한 기독교, 천주교 등 종교단체들도 수차례 모임을 가졌다. 서초구 의회는 반대특별위원회를 구성하여 서울시장과 SK책임자 면담, 관련기관에 대한 공개질의 등을 통해 서초구민의 입장을 전달하고 2001년 7월 9일 성명서를 통해 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제6조에 의거 주민 및 지방의회의 의견청취를 해야 함에도 이를 무시한 것은 원칙적으로 무효이며 부당한 부지결정을 전면 백지화할 것을 요구하며 주민들과 연대하여 반대운동을 전개하였다(청계산 지키기 시민운동본부, 2001 : 4).

청계산 지키기 시민운동본부는 서초구 및 유관기관과 상호유기적으로 연계하였다. 이 단체는 서초구민회관에 위치하면서 서초구청과 긴밀하게 협조를 하고

나름대로 자료를 수집하여 제2 화장장 입지를 반대하는 성명서 발표 및 전단 등을 배포하고 청계산 등산객을 대상으로 서초구청장과 더불어 20만명 서명운동을 하였다. 화장장 입지를 반대하는 시위에 서초주민들을 조직적으로 동원하고 서울시가 제2 화장장 계획에 대한 공람을 하는데 있어서 사상초유의 반대의견서를 제출하도록 독려하는 등 가능한 서초주민들의 화장장 입지의 거부를 지속적으로 유지하게 하는 역할을 하였다(연합뉴스<<http://www.yonhapnews.co.kr>>).

2) 외부와의 연대

서초구와 서초주민들은 정치인, 학회 등과 연대하기도 하였는데 서초지역 출신의 국회의원들이 주축이 되어 서울지역 내에 제2 화장장을 실제로 설치할 수 없는 엄격한 거리규정을 신설하려고 시도하고 국정감사를 통해 시장에게 제2 화장장 입지를 원점에서 재검토할 것을 요구하는 등 서초주민들 의사를 대변하여 서울시를 상대로 서초구 원지동에 화장장이 건립되는 것에 대해 부당성을 제기하고 비난하는 역할을 하였다. 서초구는 서울시가 장묘대란을 이유로 대규모의 화장시설을 만드는 것에 반대하여 소규모 분산을 주장하였는데, 이를 논리적으로 뒷받침하기 위하여 행정학회에 연구용역을 의뢰하고 행정학회는 화장장 건립이 시급한 문제가 아니며 대규모로 건립하는 것에 대해서도 부정적인 연구결과를 제출함으로써 서초구의 수용거부에 힘을 실어주었다(연합뉴스<<http://www.yonhapnews.co.kr>>).

3) 재정력

수용집단의 재정력 또한 수용거부에 영향을 미치게 되는데 비록 비선호시설이라도 재정력이 낮은 지역의 경우, 이의 입지를 수용함으로써 재정을 보충하고 지역개발을 할 수 있는 유인책으로 작용할 수 있으나 재정력이 높은 지역에 있어서는 비선호시설이 유인책이 전혀 되지 못하므로 자신들의 지역에 설치하는 것은 거부하는 것을 완화시키지 못하게 된다.

서울시는 서초구가 제2 화장장을 수용할 경우 마을에 공연장, 도서관 등 공공 복지시설을 무료로 설치하고 마을회관 건립이나 도로확장·포장사업도 별일 방침이며(박복순, 2001), 이주를 원하는 주민들이 있을 경우 서울시가 해당 사유지를 우선적으로 매입하고 이주비를 지원할 수 있도록 별도의 예산을 확보하기로 하

였다. 그러나 이에 대해 서초구는 서울시가 제2화장장 예정부지 주변의 원주민들에게 당근을 주며 40만 구민들의 반발을 무마하려 한다며 냉소적 입장을 보였다. 이렇게 서초구가 인근지역 주민들에 대한 서울시의 지원에 대해 달가워하지 않는 이유는 굳이 서울시의 재정지원이 아니더라도 재정력이 높은 소위 부유한 자치구로서 자체 재정을 통해서도 충분히 할 수 있는 여력이 있기 때문이었다.¹³⁾

이는 서초구가 지방정부의 입장에 따라서는 취약한 재정의 확보를 위해서 비선호시설 일지라도 입지를 유치하려는 곳도 있다며 “지역개발 원하는 곳에 화장터를 설치하자”는 문구를 내세우며 화장장 건립을 거부한 것을 통해서도 알 수 있다. 서초구는 재정이 풍부하니 화장장은 재정이 부족한 자치단체에 유치하라는 의미인 것이다. 실제로 서초구는 오곡동과 함께 복수추천이 유력시되어 서울시의 결정이 임박하던 2001년 6월 27일 서초구에서 1시간~1시간 반 거리에 위치한 경기도와 강원도 소재 시·군 중 주민피해가 거의 없고 재정이 열악한 지역을 대상으로 서초구에서 재정지원을 해주는 것을 조건으로 화장장을 공동이용하는 협상을 진행 중이라고 밝혔다(연합뉴스<<http://www.yonhapnews.co.kr>>). 이를 통해 서초구와 같이 재정력이 높은 지방자치단체에 있어서 보상차원의 지원은 비선호시설 수용을 위한 효과적인 유인책이 되지 못함을 알 수 있다.

3. 정보공개와 참여정도

1) 정책결정과정에서 대한 공개

화장장과 같은 비선호시설의 경우, 입지선정과정이 초기부터 주민들에게 공개되지 않고 정책주체가 몇몇 후보지를 미리 압축한 후에 이들을 대상으로 형식적인 참여 속에 입지선정 결과를 발표함으로써 해당 주민들의 의구심을 증폭시켜 거부하게 만드는 요인으로 작용한다.

서초주민들은 부지선정과 관련한 회의록을 공개할 것을 요구하였다. 청계산 지키기 시민운동본부는 질의서를 통해 “시의 밀실행정이라는 의구심을 버릴 수

13) 2001년 기준 서초구의 재정지표는 예산규모가 116,834(백만원), 기준재정수요충족은 114.9, 그리고 재정자립도는 91.4%로 서울기준 중구 다음으로 가장 높은 재정상태를 나타냈다(서울시 예산기획과<<http://www.seoul.go.kr>>).

없으므로 전 과정의 자료가 투명하게 밝혀져야 한다”면서 “우리가 파악하고 있는 사실이 왜곡 발표될 때에는 정보공개 요구 및 필요한 법적 수단을 강구하겠다”고 말했다. 결국 서울시는 자료를 부지선정심사위원회가 가지고 있다고 하며 부지선정 심사항목과 후보지별 총점 및 부지선정심사위원만 공개할 뿐 서초주민들이 정보공개를 요구한 부지선정과 관련한 회의록에 대해서는 정보공개를 거부하였고, 부지심사위원회 또한 자료를 공개할 수 없다고 함으로써 추측이 난무하게 되는 빌미를 제공하였다(연합뉴스<<http://www.yonhapnews.co.kr>>).

2) 정책과정상의 참여

비선호시설의 입지선정과정에 있어서 해당 지역의 참여여부는 상호간의 이해와 신뢰를 증진시켜준다는 점에서 매우 중요하다 할 수 있다. 반면에 해당 지역 주민들이 정책과정상에 참여하지 못하게 된다면 무시당하였다는 소외감으로 인해 정책을 불신하고 거부하는 요인으로 작용하게 된다.

그러나 서울시의 제2화장장 입지선정과정에서는 이러한 주민참여가 잘 이루어지지 못하였다. 개발제한구역 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제10조 제4항에 의하면 도시계획 시설을 설치하고자 할 때에는 해당 구청장과 협의토록 되어 있음에도 제2화장장 부지를 선정하는 과정에 있어서 단 한번도 공식·비공식 협의를 개최한 적이 없고, 지역주민과의 대화 및 협의 등 공론화 과정이 부재하였다(동아일보, 2001.03.20).

제2화장장 입지선정과정에서 서초주민들의 참여가 원활하지 못함으로써 훗날 절차상 하자를 들어 시위를 하고 소송을 하게 되는 등 주요한 갈등을 요인으로 작용하게 되었다. 결과적으로 서울시는 제2화장장의 입지선정과정에 있어서 해당 지역의 의사를 우선적으로 반영하여 하는 절차를 소홀히 함으로써 서초구와 서초주민과의 갈등을 줄일 수 있는 기회를 상실한 채 오히려 거부감만 증폭시키는 구실을 제공하는 결과를 낳았다.

VI. 결론

비선호시설은 사회적 필요성에 대해서는 공감하고 있으나 말 그대로 누구도 선호하지 않고 꺼려하는 시설이기 때문에 입지과정에는 필연적으로 갈등이 발생하게 된다. 서울시 제2화장장 입지정책 또한 사회적 필요성을 이유로 화장장을 설치하려는 서울시와 이를 거부하는 서초구·서초주민 간에 상이한 시각차를 보여주고 있다. 서울시가 장묘대란을 이유로 시급히 건립해야만 하고 대규모 종합장묘시설로 만들려고 하는 반면, 서초구와 서초주민들은 화장장 건립은 시급히 해결해야 하는 문제가 아니며 대규모로 건립하려는 것은 시장의 재임 중 치적을 위한 것일 뿐이므로 소규모로 분산하여 건립할 것을 주장하고 있다. 화장장 건립으로 인한 주민들의 피해에 대해서도 서울시가 미미할 것으로 판단하고 있는 반면 서초구와 서초주민들은 재산상 손실, 환경오염 등 피해가 과다할 것으로 예상하였다.

이러한 상이한 시각은 수용과 거부라는 이분법적 상황으로 양쪽을 몰고 가게 되는데 서울시는 서초구와 서초주민들이 수용하도록 다양한 전략을 취하는 반면, 서초구와 서초주민들을 이를 거부하는 양상으로 전개되었다. 서울시는 화장장 건립에 있어서 장개협 및 SK와 연계하여 추모공원건립추진협의회라는 범사회적 기구를 발족하고 화장장에 대한 기존의 인식전환을 위하여 홍보 및 명칭을 변경하고 시장공관을 화장장 부지내로 이전하기로 함으로써 서초구와 서초주민들이 화장장 입지를 수용하는 방향으로 전환시키려 하였으나 사실을 왜곡하고 자신들을 기만하려 든다며 오히려 반감만 불러일으키는 역효과만 낳았다. 반면 서초구와 서초주민들은 조직적이고 지속적으로 시위를 하고 입지를 원천적으로 불가능하도록 법을 제정하는 등의 전략을 취하였다. 또한 서울시의 대규모 화장장 건립계획에 맞서 소규모 분산이라는 대안을 제시하고 지방자치선거라는 정치적 시기를 이용하여 지연전략을 펼침으로써 건립을 저지하게 되는 효과를 거두었다.

갈등을 해결하는 방식에 있어서는 서울시가 건설교통부 중앙도시계획위원회에 안건을 상정하여 해결하려 하였으며, 심의결과 서초구·서초주민들과 충분히 협의를 거칠 것을 조건으로 제시하자 5차례에 걸쳐 협의하였으나 서로 자신의 입장만을 고수함으로써 별다른 성과를 보지 못하였다. 반면 서초구와 서초주민들은 서울시가 화장장 입지를 선정함에 있어 자신들과 협의절차 없이 일방적으로

결정하였다는 절차적 하자를 근거로 소송을 하였고, 이는 후일 서울시가 소송을 이유로 화장장의 건립을 유보하게 되는 결과를 낳았다.

결국 제2화장장은 서울시의 의도와는 달리 서초구·서초주민들에 의해 수용이 거부되었는데 여기에 미치는 영향요인은 정책주체에 대한 신뢰성 부족, 수용집단의 역량, 정보공개 및 참여의 부재 등이 요인으로 작용한 것이다.

한편 본 연구는 현재 발생하고 있는 전남 장흥군의 방사성폐기물처분장 유치 등 지방자치시대에 발생하고 있는 정책갈등에도 일정 부분 시사점을 제공해줄 수 있다고 본다. 그리고 본 연구는 서울시 제2화장장의 입지선정이라는 하나의 단일 사례에 대한 집중적인 관찰을 통한 연구를 함으로써 시간의 흐름에 따른 변화과정의 포착과 심층적인 내용확인에 주력하였으나 설명이 다소 기술적으로 흐른 점이 있으며, 비선호시설의 입지를 둘러싸고 발생하고 있는 다른 모든 사례에도 적용시키기에는 일반화의 한계를 지니고 있다고 볼 수 있다.

참고문헌

- 김형국 외. (1994). 지방자치시대의 지역간 갈등현상과 해소방안. 정무장관 제1실.
- 김홍식. (1993). 지역이기주의 극복을 위한 정책연구. 「한국지방행정연구」.
- 박복순. (2001). 장묘시설의 설치를 위한 지역이기주의 극복사례 연구. 「장묘시설 설치와 지역이기주의 극복」. 한국장례문화학회.
- 백종섭. (2002). 서울시 추모공원 건립정책의 갈등원인과 해결방안. 「한국행정학회 하계학술대회 발표논문집」.
- 안광일. (1989). 정부중재에 의한 노사갈등관리에 관한 연구. 고려대학교 박사학위 논문.
- 안성욱. (2002). 기피시설의 입지선정갈등의 해소방안에 관한 연구. 연세대학교 석사학위논문
- 유해운 외. (1997). 「환경갈등과 님비이론」. 선학사.
- 윤의영. (1998) 님비분쟁의 근원적 이해를 위한 이론정립. 「한국행정논집」. 대구·경북행정학회.
- 장동운. (1986). 갈등관리의 모형에 관한 연구. 경희대학교 박사학위논문.
- 정정길. (1989). 「정책학원론」. 대명출판사.
- 최창수. (2001). 광역자치단체와 기초자치단체의 관계. 「한국정치학회 추계학술대회 발표논문집」.

- Carter. (1987). *Nuclear Imperatives and Public Trust: Dealing with Radioactive Wastes*, Washington D.C., Resources for the Future.
- Eastering. (1992). Fair Rules for Siting a High-Level Nuclear Waste Repository, *Journal of Policy Analysis and Management*.
- George & McKeown. (1985). Case Studies and Theories of Organizational Decision Making, *Advanced in Information Processing in Organizations*.
- Pijawka & Mushkatel. (1992). Perception of risk from radioactivity, *Institute for Social Research*, University of Michigan.
- Thomas. (1979). *Organizational Conflict, Organizational Behavior*, Kerr(ed.).
- Waste. (1989). *The Ecology of Policy-making*, New York: Oxford University Press.

기타자료

- 건설교통부. (2001). 「서울시 추모공원 사업관련 조치」. 건설교통부 공문.
- 보건복지부. (2002). 「장묘문화에 관한 국민의식조사」.
- 서울특별시. (2001). 「화장문화의 개혁과 서울추모공원 당위성·추진경위·향후계획」.
- 서초구청. (2001). 「서울시 제2화장장 부지선정 철회 및 재검토 요청사유」.
- 청계산 지키기 시민운동본부. (2001). 「서초는 혐오·기피시설 총집합소」.
- 「경향신문」. 2002.05.10.
- 「대한매일」. 1999. 9. 13.
- 「동아일보」. 2001. 3. 20.
- 「서초구소식」. 2001. 12. 26.
- 「중앙일보」. 1999. 8. 11.
- 「한겨레신문」. 2002. 3. 23.
- PD수첩. 2001.04. 17.
- 서울시 예산기획과. <<http://www.seoul.go.kr>>.
- 「연합뉴스」. <<http://www.yonhapnews.co.kr>>.
- 중앙선거관리위원회. <<http://www.nec.go.kr>>.