

# 교정시설 설립에 따른 지역 내 갈등 연구

## : 거창 법조타운 사례에 대한 언론 보도 분석\*

### Local Conflict over Correctional Facility Development

#### : Media Analysis of the Geochang Legal Town Case

김 재 식\*\*·정 혜 진\*\*\*

Kim, Jaesik·Jung, Hyejin

#### ■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 연구 설계
- IV. 분석 결과
- V. 결론

현대식 교정시설의 신축 및 이전은 교정시설의 과밀 수용과 노후화 문제의 대안으로 제시되고 있다. 그러나 교정시설은 비선호시설로 인식되는 경우가 많아 사회적 갈등이 심화되고 있다. 이에 본 연구는 12년 동안 교정시설 건축과 관련한 갈등이 지속되었던 거창 법조타운 사례를 대상으로 교정시설을 둘러싼 갈등의 주요 쟁점과 변화 양상을 도출하고자 하였다. 이를 위해 본 연구는 2011년부터 2023년까지 발행된 온라인 신문 기사를 분석하여, 거창 법조타운과 관련한 지역 갈등을 파악하고자 하였다. 갈등 단계를 잠재기, 심화기, 해소기로 구분하여 감성 분석을 수행한 결과, 잠재기와 해소기에는 심화기에 비해 긍정 감성이 유의하게 높게 나타났다. 또한, 교정시설의 명칭과 감성 지수 간의 관계를 분석한 결과, 잠재기의 '법조타운'은 긍정 감성과, 심화기의 '교도소'·'구치소'는 부정 감성과 각각 유의미한 관련이 있는 것으로 나타났다. 아울러, 동시출현 네트워크 분석을 통해 심화기와 해소기에 유사한 핵심 키워드가 등장하였으나, 갈등 단계별로 주제와 대응 방식에는 차이가 존재하는 것으로 분석되었다. 이러한 분석을 바탕으로 본 연구는

\* 이 과제는 부산대학교 기본연구지원사업(2년)에 의하여 연구되었음.

\*\* 제1저자, 충남대학교 건축학과 박사수료

\*\*\* 교신저자, 부산대학교 행정학과 부교수

논문 접수일: 2025. 5. 7. 심사기간: 2025. 5. 7. ~ 2025. 6. 5. 게재확정일: 2025. 6. 5.

교정시설과 관련된 갈등을 예방하고 조정하기 위한 정책적 시사점을 제시하였다.

□ 주제어: 교정시설, 비선호시설, 감성 분석, 동시출현 키워드 네트워크 분석

The construction and relocation of modern correctional facilities are increasingly being proposed as solutions to problems such as overcrowding and aging infrastructure. However, correctional facilities are often perceived as undesirable facilities, leading to heightened social conflict. This study aims to identify the key issues and patterns of change in the conflict surrounding correctional facilities by analyzing the case of the Geochang Legal Town, where disputes related to correctional facility development persisted for 12 years. This study analyzes online news articles published between 2011 and 2023, focusing on the case of the Geochang Legal Town project, to examine the progression of regional conflicts surrounding correctional facilities. Sentiment analysis was conducted by categorizing the conflict into three stages: latent, intensified, and resolved. The results show that sentiment during the latent and resolution phases was significantly more positive than during the intensification phase. Furthermore, analysis of the relationship between facility naming and sentiment scores revealed that the term “legal town” was associated with positive sentiment, whereas “prison” and “detention center” were significantly associated with negative sentiment, depending on the conflict stage. A co-occurrence keyword network analysis further indicated that although similar core keywords appeared during the intensified and resolved stages, the main actors and modes of response varied by stage. Based on these findings, the study proposes policy recommendations to prevent and mitigate social conflicts related to correctional facilities.

□ Keywords: Correctional Facilities, Locally Unwanted Land Uses, Sentiment Analysis, Co-occurrence Keyword Network Analysis

## I. 서론

교정시설의 과밀수용과 노후화 문제는 오랜 기간 동안 교정행정과 사회안전망에 영향을 미치는 주요 과제로 지적되어 왔다(안성훈, 2017). 2024년 10월 기준, 국내 교정시설의 평균 수용률은 124.5%에 달하며, 특히 수도권 및 대도시 지역의 교도소와 구치소에서 과밀 문제가 심각하게 나타나고 있다(한국일보, 2024). 지속적인 과밀화 문제를 해결하기 위해 정부는 현대식 교정시설의 신축 및 이전을 추진해 왔으나(송영삼, 2014), 입지 선정, 토지 매입, 보상 등의 과정에서 지역 주민들의 반대와 갈등이 발생하면서 사업이 지연되거나 중단되는 사례가 빈번히 발생하고 있다. 교정시설은 비선호시설로 인식되는 경우가 많아 정치적 이해관계와 맞물려 갈등이 더욱 격화되는 경향이 있으며, 이 과정에서 정부, 정치인, 시민사회의 다양한 입장은 언론을 통해 표출되고 갈등의 쟁점을 형성하게 된다(Welch et al., 2000).

이러한 배경에서 최근에는 뉴스, 블로그, 웹사이트 등의 미디어 데이터를 활용하여 교정정책이나 교정행정에 대한 사회적 인식을 분석하는 연구가 이루어지고 있다(Tadros et al., 2024; Garth-James, 2021). 사회과학 분야에서는 시민의 의견이나 인식을 분석하기 위한 방법으로 감성 분석(sentiment analysis)이 널리 활용되고 있다(Khoo et al., 2012). 특히 신문 기사들은 감성 분석의 중요한 자료원이 될 수 있는데, 이는 사람들이 뉴스를 즉각적으로 소비하거나 읽을 수 있게 되면서 일반 대중들이 어떤 일이 벌어지고 있는지 파악할 수 있기 때문이다(Taj et al., 2019). 나아가 키워드 간의 관계 구조를 파악할 수 있는 동시출현 네트워크 분석(co-occurrence network analysis)은 텍스트 내 주요 이슈 및 주체 간 상호작용을 시각화하고 분석하는 데 유용한 방법으로 활용되고 있다(Li et al., 2016).

그러나 국내에서 교정시설과 관련한 문서 정보를 활용하여 사회적 인식이나 갈등 구조를 살펴본 연구는 아직까지 이루어지지 않았다. 그 동안 교정시설은 지역 사회의 갈등을 야기하는 시설로 인식됨에 따라 입지 갈등의 해결 원인 및 대응 방안(박은주·백진, 2018; 송영삼, 2016; 손외철, 2015), 교정시설의 입지와 설립에 대한 사례연구(김광구·이선우, 2013; 윤석호 외, 2016), 주민의 시설 수용도에 영향을 미치는 요인(김민영·양지숙, 2024; 김재식·정혜진, 2024) 등의 연구가 주로 이루어졌다. 즉, 교정시설과 관련된 선행 연구의 경향은 대체로 입지 갈등을 최소화하기 위한 개별 응답자의 성향을 파악하거나, 갈등을 최소화할 수 있는 방안을 모색하고 있다. 일부 연구에서는 개별 교정시설에 관한 사례를 제시하며 조정기제를 적용하여 갈등을 예방할 수 있는 시나리오를 제시하였으나, 실제 갈등의 전개 과정을 다루지 않았다(김광구·이선우, 2013). 또한 여러 교정시설의 이전 사례를 종합적으로 분석하여 교정시설의 원활한 해결 방안에 관한 연구가 존재하지만(송영삼, 2016), 주민들의 의견이나 사회적

공론화의 변화를 파악하기 어렵다는 한계점이 존재한다.

이에 본 연구는 경남 거창 법조타운 사업 사례를 중심으로 교정시설 관련 이슈의 주요 내용과 경향을 살펴보고, 해당 시설을 둘러싼 지역 갈등의 변화 양상을 분석하고자 한다. 거창 구치소는 2011년 거창군이 자발적으로 교정시설 조성을 신청한 이후, 지역 주민들의 반대와 다양한 이해관계자 간의 의견 충돌로 인해 공사 착공과 중단이 반복되다가 12년 만인 2023년 개청된 교정시설이다(법무부, 2023). 교정시설을 둘러싼 갈등 사례라는 특징 뿐만 아니라, 주민 찬·반 대표협의체, 거창군, 거창군의회, 법무부로 구성된 '5자 협의체'에 기반하여 갈등을 해결했다는 점에서 2020년 지자체 협력·분쟁 해결 분야의 최우수 사례로 선정된 바 있다(행정안전부, 2020). 따라서 본 연구는 2011년부터 2023년까지 거창 법조타운과 관련된 뉴스를 수집하고, 자연어 처리 기법(Natural Language Processing, 이하 NLP)에 기반한 감성 분석 및 동시출현 네트워크 분석을 수행하였다. 이러한 분석은 교정시설의 이전 및 신설과 관련된 뉴스 기사에 담긴 내용과 핵심 키워드를 구조적으로 파악함으로써, 갈등의 주요 쟁점과 변화 양상을 효과적으로 도출할 수 있다는 점에서 의미가 있다.

본 연구는 교정시설과 관련된 언론 보도에서 갈등의 전개 과정을 어떻게 반영하고 있는지를 분석함으로써, 기존의 시민 수용성이나 인식 요인에 초점을 둔 선행연구들과 차별성을 지닌다. 특히, 교정시설과 관련된 명칭이 기사 감성에 미치는 영향을 토빗 회귀분석을 통해 규명하고, 갈등 단계별 주요 키워드를 분석함으로써 교정시설 입지를 둘러싼 정부-지방자치단체-주민 간 갈등 구조를 해석하고자 하였다. 이를 통해 향후 교정시설과 관련된 사회적 갈등을 예방하고, 교정시설의 수용성 제고를 위한 정책적 시사점을 도출하고자 한다. 구체적으로 본 연구의 질문은 다음과 같다.

- 첫째, 거창 법조타운과 관련한 뉴스의 감성 지수는 갈등 단계별로 차이가 존재하는가?
- 둘째, 교정시설에 대한 명칭, 즉 교도소, 구치소, 법조타운에 따라 뉴스의 감성지수가 달라지는가?
- 셋째, 교정시설과 관련된 갈등의 단계별로 부각되는 키워드의 의미와 맥락은 무엇인가?

## II. 이론적 배경

### 1. 거창 법조타운의 갈등 개요

2023년 8월에 개소된 경남 거창의 구치소는 영월교도소에 이어 국내 두 번째 자치처우 전담 교정시설로, 다른 교도소에 비해 수형자의 자립심 배양 및 사회적응 능력 향상을 위해 도서관 운영 등의 자율권을 더 보장하고 있다는 특징을 지닌다. 구치소의 부지는 약 16만 818m<sup>2</sup>(48,647평)에 이르며, 시설 외관은 저층 분산형 구조로 설계되었을 뿐만 아니라 태양광 및 지열 등 친환경 에너지를 사용하여 지역의 환경 보호까지 고려되었다(경남일보, 2021). 수용인원은 약 400명 규모로서 우량 수용자의 S1(개방처우급), S2(완화경비처우급) 경범죄자들이 수용된다(서부경남신문, 2023). 구치소 완공 이후에는 2단계로 준법지원센터, 3단계로는 창원지방법원 거창지원과 창원지방법원 거창지청 등 총 15개의 건물동이 건립될 예정이다.

거창 구치소 사례는 시설 입지에 대한 지역 주민의 반대와 시위로 인해 뉴스와 미디어에 자주 보도되었다<sup>1)</sup>. 먼저 갈등의 잠재기로서 2010년 10월 거창군은 거창 법조타운 구상(안)을 의회에 보고하여 11월에 입안하였다. 이후 2011년 2월 거창 법조타운 유치위원회가 결성되어 지역 주민들이 자발적으로 법조타운 유치를 법무부에 건의하였다. 구치소 대상지인 성산마을은 한센인의 집단거주 지역으로서, 양돈·양계 축산 농가로 인한 악취가 지속적으로 접수되던 곳이었다(거창군의회, 2015). 따라서 거창군은 악취와 관련한 민원을 해결하는 한편, 구치소 이전에 따른 지역경제 활성화를 위해 유치위원회를 결성하여 전체 군민 47%(약 2만9849명)의 서명을 받아 법무부에 제출하였다(서부경남신문, 2017). 법무부는 현지 실사를 통해 예정부지와 아파트가 인접하고, 한센인의 주거지 이전 및 각종 보상 등의 문제로 예산이 과다하게 소요될 것 같다는 실사 의견을 통보하였으나, 2011년 7월 교정시설 설립을 거창군에 통보하였다.

그러나 2014년 6월 지방선거를 전후하여, 거창 법조타운 사업에 대한 갈등이 본격적으로 불거지기 시작했다. 당시 재선을 노리던 현직 군수에 맞선 후보자들은 법조타운이 실제로는 교도소 건립을 포함하고 있다는 점을 부각시켰다. 특히 법조타운 유치를 위해 주민들이 서명한 서명부에서 대리 서명, 부정 서명 등의 문제가 발견되며 사업 추진의 정당성에 대한 의문이 제기되었고, 이는 지역 주민 사이의 불신과 반감을 더욱 심화시키는 계기가 되었다. 특히 교정시설 예정지 반경 1km 이내에 어린이집, 유치원, 초·중·고등학교 등 총 11개의 교육시설이 밀집해 있다는 점은 지역 주민의 반대를 크게 불러 일으켰다(서부경남신문, 2017). 학부

1) 이하 내용은 주요 신문 뉴스와 박철곤 외(2023)의 내용을 참고하여 작성함.

모들은 학생들의 정서적 안정과 학습 환경이 침해될 수 있다는 이유로 강하게 반대하였고, 이에 2014년 7월 ‘교도소 유치를 반대하는 학부모 모임’이 결성되었다. 같은 해 10월에는 ‘학교 앞 교도소 반대 범거창군민 대책위원회’가 출범하면서 집단적인 반대운동이 전개되었고, 1,300여 명의 초등학생이 집단 등교 거부로 참여하는 등 상황은 극단적인 양상을 보였다. 반면, ‘거창법조타운추진위원회’는 법조타운 조성이 지역 경제 활성화와 인프라 개선에 도움이 될 것이라며 찬성 의견을 펼쳤고, 이로 인해 주민 간 갈등은 점점 더 심해지게 되었다.

이와 같은 반발에도 불구하고, 2015년에는 성산마을 일대를 대상으로 약 201억 원의 토지 매입비가 투입되며 구치소 신축 공사가 시작되었다. 토지 보상비가 280억 원으로 증액되었지만, 보상률은 80%에 그쳤으며 일부 주민들의 이주 거부로 인해 공사가 사실상 중단되었다. 당시 법조타운을 강력히 추진하던 군수가 공직선거법 위반으로 중도 하차하면서 사업은 더욱 불확실해졌고, 2016년 보궐선거에서는 구치소 이전을 공약으로 내건 후보가 당선되었다. 이후 거창군은 ‘구치소 대체부지 선정위원회’를 구성하여 두 곳의 후보지를 선정하였으며, 거창 구치소 문제는 국무조정실이 관리하는 25개 갈등과제에 포함되어 중앙정부의 중재 대상으로 공식화되었다. 문재인 대통령 역시 해당 문제를 공식적으로 언급함으로써 전국적 이슈로 부각되었다. 그러나 법무부의 현장 실사 결과 대체 후보지는 접근성, 부지 여건, 주민 민원 등 여러 측면에서 부적절하다고 판단되었고, 결국 원안대로 사업을 추진하겠다는 입장을 고수하였다. 이에 따라 거창군은 갈등조정협의회를 구성하여 조율을 시도했지만, 찬반 양측의 입장 차이가 커서 실질적인 합의에는 이르지 못하였다.

이처럼 교정시설 조성을 둘러싼 갈등이 장기화되던 가운데, 2018년 11월 경상남도의 중재로 찬성 주민 대표(추진위), 반대 주민 대표(대책위), 거창군수, 거창군의회 의장, 법무부로 구성된 ‘5자 협의체’가 공식 출범하였다. 해당 협의체는 갈등 해결을 위한 공론화와 주민 의견 수렴을 목적으로 다수의 실무회의를 개최하였으며, 이해당사자 간의 조율을 통해 2019년 5월 주민투표 방식으로 갈등을 해소하는데 의견을 모았다. 이후 7월에는 주민투표 실시일, 문항 구성, 대상 구역 등에 대한 세부사항이 합의되었고, 10월에는 전체 유권자 53,186명 중 28,088명(투표율 약 52.8%)이 투표에 참여하였다. 투표 결과는 성산마을 원안 추진안이 64.75%인 반면 거창 내 대체 이전안이 35.25%를 얻는 것으로 나타나, 찬반 양측 간의 명확한 여론 차이가 드러났다. 거창군은 주민투표 결과를 공식 발표하였고, 찬반 진영의 고소·고발을 상호 취하한 뒤, 주민들의 결정을 존중하겠다는 입장을 천명하였다. 이 시기를 기점으로 지역 내 갈등은 점진적으로 완화되기 시작하였다.

주민투표 결과를 근거로 2019년 10월 법무부는 구치소 건설 현장을 직접 방문하고 사업을 정상 추진하겠다는 입장을 공식화하였다. 이후 거창군은 주민과의 신뢰 회복 및 갈등 재발 방지를 위한 상생 방안을 마련하고자 민·관 협의체를 구성하였다. 2020년 5월에는 주민 대표,

거창군의회 의원, 언론인, 행정 관계자 등 총 15명으로 구성된 민·관 협의체가 출범하였고, 협의체는 구체적인 지역 발전 계획을 수립하기 위해 논의를 거듭하였다. 이 과정에서 외곽 순환도로 기능을 수행하는 거열산성 진입도로 4차선 확장, 주거 밀집 지역의 주차장 및 체육·문화시설 설치, 친환경 구치소 건립 등 총 8건의 제안 사업이 채택되었다. 이어 2021년 12월, 거창군은 법원 및 검찰청 이전과 신축을 위한 업무협약을 체결되었다. 2023년 1월에는 거창 법조타운이 완공되었고, 같은 해 10월 18일에는 거창 구치소가 공식 개청되면서, 교정시설과 관련된 12년간 이어져 온 지역 내 갈등은 사실상 마무리되었다. 이상 거창 법조타운과 관련한 주요 갈등 내용은 <표 1>에 정리하였다.

<표 1> 거창 법조타운 관련 주요 갈등

갈등단계	일자	주요내용
갈등 잠재기	2010.10	거창군의 법조타운 조성계획 입안
	2011.02	거창법조타운 유치위원회 결성
	2011.07.22	거창 교정시설 설치 확정
갈등 표출 심화기	2014.05	제6회 전국동시지방선거 후보 간 거창법조타운 사업 내용의 사실관계 지적 및 절차적 타당성에 문제 제기
	2014.07.31	교도소 유치를 반대하는 학부모모임 결성
	2014.08.22	거창법조타운추진위원회 발대식
	2014.10.24	교도소 유치를 반대하는 학부모모임, 군수 등 관계 공무원, 유치위원회 간부를 공문서 위·변조 혐의 경찰 고발, 감사청구
	2014.11.29	학교 앞 교도소 반대 범거창군민대책위원회, 총궐기대회
	2015.12.10	공사착공
	2016.12.13	거창군, 대체부지 선정위원회 구성
	2017.02	법무부, 대체부지 현장실사 및 구치소 입지의 적정성 분석
	2017.04	법무부, 원안추진 통보
	2017.12	공사중단
갈등 완화기 및 해소기	2018.11.16	경남 중재 5자 협의체(거창군, 법무부, 군의회, 찬,반주민) 결성
	2019.10.16	주민투표 실시(원안 찬성 64.75%/이전 추진 35.25%)
	2019.10.17	거창군, 원안 추진 요구서 접수
	2019.10.30	거창구치소 신축공사 현위치 공사 재착공
	2020.5.6	거창법조타운 조성 민·관 협의회 구성
	2023.01.08	거창법조타운 조성사업 준공
	2023.10.18	거창구치소 개청

출처: 박철곤 외(2023) 발췌 정리.

## 2. 비선호시설의 갈등 구조와 단계

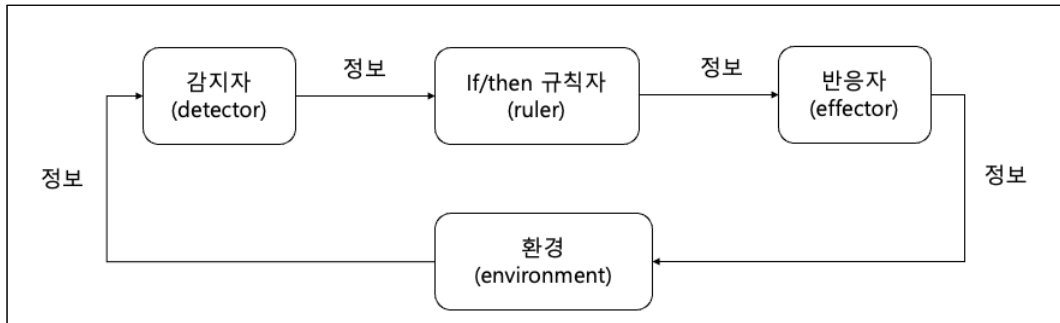
비선호시설(loclally undesiribal land uses, LULU)은 사람들이 삶을 영위하는 공간 근처에 위험하다고 인식되는 토지 사용을 의미한다. 교정시설을 비선호시설로 인식하는 이유는 사회적으로 필요한 시설이지만, 재소자에 대한 두려움이나 물리적 위험, 재산 가치의 하락 등에 대한 우려를 수반하기 때문이다(Dear, 1992). 또한 교정시설은 대규모의 인원이 거주하기 때문에 해당 시설에서 사용되는 자원과 오펜수, 쓰레기 발생과 환경 오염의 문제를 야기할 수 있으며, 이러한 문제는 자연스럽게 시설 주변 지역으로 확대될 수 있다(Opsal & Stephani, 2020). 이러한 교정시설의 특성으로 인해 우리나라 뿐만 아니라, 해외에서도 교정시설에 대한 주민의 수용도는 매우 낮은 편이며, 일반적으로 거주지에서 멀리 떨어질수록 수용도가 높은 편이다.

교정시설 입지 반대는 종종 개인적인 입장과 시장주의에 기인하지만, 사회시설의 입지 반대 입장을 반드시 넘비현상으로 볼 필요는 없다(Wolsink, 2006). 넘비 현상(never in my back yard, NIMBY)은 시설의 필요성은 인정하지만 다른 지역에 설치하기 원하는 것이다. 교정시설을 추진하는 지역의 단체장, 의원 및 지역계획 관련 전문가들은 해당 시설의 입지로 인한 지역 경제의 발전과 일자리 창출 등과 같은 긍정적인 측면을 강조하면서 반대하는 입장을 넘비로 묘사하기도 한다(Opsal & Stephani, 2020). 지역 주민의 반대가 자본과 국가 권력이 초래한 정당한 저항임에도 불구하고, 일종의 위계적인 방식(hierachical belief) 즉, 시설 입지 반대에 ‘넘비주의’라는 단어를 사용함으로써 다양한 주장들을 무시하고, 정부의 계획이나 사업 과정에서 불필요한 지연을 예방하기 위한 전략이라고도 볼 수 있다(Wolsink, 2006).

이러한 맥락에서, 교정시설 입지에 대한 사회적 반응은 복합적 적응 시스템(complex adapative sysem)의 행위자의 구조를 이해할 필요가 있다. 사회 전체적으로 볼 때 비선호시설과 관련된 반응은 개인과 개인 또는 개인과 시스템과의 교차점에서 발생한다고 볼 수 있다(Cui et al., 2023). 해당 이론의 핵심은 시스템의 구성원들은 적응적인 객체로서, 환경과 시스템에서 지속적으로 배우고 경험을 축적하며 시스템을 진화시킨다는 것이다. 이러한 복합적 적응 시스템은 자극-반응 모델(stimulus-response model)이라는 핵심적인 기제로 설명될 수 있다. 해당 모델은 <그림 1>에 제시된 바와 같이 크게 감지자(detector), if/then 규칙자(ruler), 반응자(effector)로 이루어진다.



〈그림 1〉 자극-반응 모델의 구조



출처: Cui et al.(2023: 8).

자극-반응 모델의 주요 행위자의 역할과 기능을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(Cui et al., 2023). 감지자의 주요 기능은 외부의 자극을 반응하고, 해당 정보를 인식하는 것이다. 특정시설과 관련된 건설 사업, 건설 예정지, 사업 내용 등에 관한 정보가 감지자에 의해 전파된다. 따라서 감지자는 시설 입지 갈등과 관련한 외부 변화를 초래하게 된다. 입지시설과 관련한 정보를 제공하는 뉴스와 소셜 미디어 등이 감지자에 해당한다고 볼 수 있다. 둘째, 규칙자는 감지된 정보에 대해 의사결정을 내리거나, 집단 내 반응 방향을 설정하는 역할이다. 규칙자는 통상 계획을 수립하는 정부를 가리키며, 감지자의 정보를 파악함으로써 특정 시설에 대한 편익과 리스크를 평가하게 된다. 마지막으로 반응자는 반응에 대한 주체의 반응을 나타내며, 시스템 주체의 행동 또는 결과를 외부로 표현하는 역할을 수행한다. 따라서 반응자는 특정 시설에 대한 찬성과 반대의 입장을 표현할 수 있으며, 반대의 입장이 강할 경우 정부는 해당 사업을 연기 또는 중단할 가능성이 존재한다. 자극-반응 모델에서는 시스템의 구성원들 간의 최적화를 위해 지속적인 갈등 과정이 발생할 수 있으며, 외부 환경의 변화에 따라 이익을 극대화하기 위한 변화가 나타날 수 있다고 가정된다.

해당 모델에서 자극은 반응자의 인지나 행동에 영향을 줄 수 있는 사업이 될 수 있으며, 본 연구에서는 교정시설의 신축 또는 이전이라고 볼 수 있다. 감지자 즉, 뉴스와 신문 보도 등의 내용은 개인의 부정적 또는 긍정적 반응에 매우 중요한 영향을 미칠 수 있다. 중요한 점은 뉴스에서 교정시설의 건축에 대하여 어떠한 프레임(frame)을 기반으로 보도를 하는지에 대해 살펴볼 필요가 있다는 점이다. 프레임이란 사회적으로 공유되고 시간에 따라 지속되며, 상징적으로 작동함으로써 사회 세계를 의미 있게 구성하는 원칙이라고 볼 수 있다(Reese et al., 2001). 이러한 프레임은 공공 정책에서 님비 현상이나 정책 문제에 대해 정책의 목표나 맥락에 맞는 선택적 관심이나 부분적 특성을 묘사하는 과정으로 일컬어진다(Kang & Jang,

2013). 따라서 특정한 의미를 내포하고 있는 프레임이 미디어에서 반복될 때 개인의 인식과 세계관은 쉽게 조작되기 쉽다.

특히 프레임에 기반한 명칭(name)은 특정한 사건에 대한 정보 뿐만 아니라 선택적 의미를 부여한다는 점에서 매우 중요하다(Bergien, 2013). 예컨대, 교정시설은 교도소, 구치소, 소년원, 개방처우를 위한 중간시설 등을 일컫지만, 일반 시민들에게는 부정적인 인상을 심어주기 쉬워 기피시설로 평가된다. 이와 반대로 법원 및 검찰청 등이 함께 들어서는 법조타운은 공공기관 입지에 따른 긍정적 외부 효과를 유발하는 선호시설로 인식된다(김도희, 2007). 그러나 최근 법원, 검찰청과 함께 교도소 또는 구치소가 함께 입지하는 법조타운의 경우 비선호시설과 선호시설이 공존하고 있기 때문에, ‘법조타운’이라는 명칭은 복합적인 의미를 가지게 된다. 즉, 교도소, 구치소, 교정시설 등의 명칭은 직관적이며 기능적인 반면, 법조타운은 복잡성과 압축성을 함축하게 된다. 따라서 같은 시설임에도 불구하고, 감지자 또는 규칙자(정부)의 의도에 따라 교도소/구치소 또는 법조타운이라는 명칭을 선택적으로 사용할 수 있다. 그러므로, 교정시설과 관련된 뉴스의 명칭에 따라 시민들의 반응도 달라질 수 있다.

요컨대, 교정시설과 관련된 자극은 감지자와 미디어 프레임을 통해 사회적으로 해석되며, 명칭에 따라 시민의 인지와 감정적 반응 차이를 만들어낸다. 이러한 차이는 단순한 여론 수준의 반응에 그치지 않고, 지역 사회 내에서 실질적인 갈등의 형태로 발전할 수 있다. 특히 교정시설과 같은 비선호시설의 경우, 명칭에 따라 달라진 인식은 곧바로 시설 입지에 대한 찬반 입장으로 연결될 가능성이 높다. 이러한 인식의 차이는 시간이 지남에 따라 갈등이 점화되고 확산되며 구조화되는 과정으로 이어진다.

갈등의 전개 방식에 다양한 견해 가운데, Dear(1992)가 제시한 비선호시설 갈등의 3단계 모델을 자세히 살펴보고자 한다. 먼저 갈등 점화단계에서는 특정한 사건에 대한 소식으로 인해 갈등이 시작되는 단계이다. 해당 사안에 대한 반대는 주로 제안된 개발지와 매우 가까운 곳에 거주하는 소규모의 그룹에 의해서 제기될 가능성이 높다. 이러한 주장은 직설적이고 거친 방식으로 표현되며, 반대하는 그룹의 비합리적인 표현이 특징적이라고 할 수 있다.

둘째, 성숙기에는 찬성과 반대의 입장이 공고해지게 된다. 사안에 대한 개인적인 불만 수준을 넘어서 공적인 토론의 장이 마련될 수 있다. 이 과정에서 반대하는 입장의 표현이 합리적이고 객관적인 성격을 띠게 된다. 갈등의 성숙기에는 재산 가치의 하락 등과 같은 위험성, 개인의 안전, 지역의 주거편의시설 등의 저하 등이 우려될 수 있다(Dear, 1990). 비록 비선호시설로 인한 재산 가치의 하락은 지역 주민들의 반대의 주요 원인이 될 수 있지만, 부동산 시장 등의 수요와 공급 등에 의해 결정되기 때문에 뚜렷한 변화가 나타나지 않을 수 있다. 개인의 안전과 관련된 반대는 시설 운영과 감독 과정에서 나타날 수 있는 위험성과 예측 불가능성에 의해 야기되는 경우가 다수 존재하며, 지역의 편의시설 등은 시설 입지로 인한 지역 주민

들 특히 어린이 등에 대한 부정적인 영향 등에 기인하는 경우가 있다.

마지막으로 해소기는 대체로 오랜 기간 지속되며, 결론이 나지 않을 수 있다는 특징이 존재한다. 찬성과 반대의 입장 중에 인내력과 끈기를 더 많이 가진 그룹의 의견대로 결정될 가능성이 높다. 일반적으로 이 단계에서는 전문가나 정치적인 자원을 활용한 중재 과정이 활용된다. 그러나 양쪽의 입장이 고착화되면 교착상태에 빠질 수 있으며, 끝까지 입장을 고수하는 그룹의 의견대로 수용될 가능성이 존재한다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 교정시설과 같은 비선호시설은 잠재적 위험성과 부정적 외부효과에 대한 우려로 인해 입지 대상 지역 주민의 반발을 유발할 수 있다. 이러한 시설 입지에 관한 정보는 뉴스 미디어와 사회적 네트워크와 같은 감지자 역할의 매체를 통해 지역사회 전반에 확산되며, 이 과정에서 정보가 어떤 프레임과 명칭으로 제시되느냐에 따라 주민들의 초기 인식 구조와 감정적 반응이 달라질 수 있다. ‘교도소’나 ‘구치소’처럼 직관적이고 기능 중심적인 명칭은 위험성과 혐오감을 부각시켜 부정적인 정서 반응을 유도하는 반면, ‘법조타운’과 같이 중립적이고 압축적인 명칭은 긍정적 외부효과에 대한 기대감을 형성할 수 있다. 이처럼 프레임에 따라 선택적으로 부여된 명칭은 감지자의 정보 전달 과정에 작동하여 반응자의 태도와 행동에 실질적인 영향을 미치며, 규칙자(정부)는 이러한 반응을 토대로 사업의 추진 여부 및 방식을 결정하게 된다. 감지자-규칙자-반응자 간의 상호작용은 외부 환경의 변화에 적응하면서 각자의 이해관계를 극대화하려는 방향으로 진화하며, 이 과정에서 나타나는 님비현상은 일반적으로 갈등의 점화, 성숙, 해소라는 일련의 단계를 통해 전개되는 경향을 보인다.

### 3. 비선호시설 갈등 분석을 위한 NLP 연구 경향

본 연구에서는 교정시설과 관련된 NLP(natural language processing) 분석을 통해 비선호시설의 감지자 역할을 수행하는 뉴스의 내용을 분석하고자 한다. NLP는 대량의 문자 데이터를 분석하는데 매우 효과적인 방법으로 알려져 있으며, 다양한 자료원에서 취득할 수 있는 데이터를 분석함으로써 정책 입안자에게 유용한 기초 자료로 활용할 수 있는 장점을 지닌다. 특히 소셜미디어, 설문조사, 공청회 등 다양한 경로를 통해 수집되는 방대한 양의 의견을 인간이 모두 직접 읽고 분석하기 어려운 상황에서, NLP 기법은 보다 신속하고 포괄적인 분석을 가능하게 하는 도구로 주목받고 있다(Fu et al., 2024). 다양한 NLP 기법 가운데 감성 분석은 특정 텍스트에 나타난 감정이나 의견의 어휘 사전을 바탕으로 긍정적 또는 부정적인 판단할 수 있다는 장점을 지니며, 동시출현 네트워크 분석은 개념이나 문제 간의 관계를 추정하는데 용이하다는 특성을 지니고 있다(Wankhade et al., 2022; Liu et al., 2012).

아직까지 국내에서는 교도소, 구치소 등을 포함한 교정시설에 대한 다양한 분석이 이루어지지 않아, 비선호시설에 대한 감성 분석을 비롯한 NLP 기반의 연구 분석 대상 및 방법 등의 경향을 분석하고자 한다. 먼저 양연희 외(2019)의 연구는 공공갈등에 대한 연구 경향을 파악하기 위해 국내에서 발간된 756편의 논문을 토대로 토픽 모델링과 네트워크 분석을 수행하였다. 이들 연구에서는 공공갈등을 7개 토픽으로 도출하고 시간의 흐름에 따른 주제의 비중과 함께 네트워크 분석을 통한 주요 키워드와 변화를 분석하였다. 그러나 특정한 사례가 아닌, 공공 갈등에 대한 전반적인 경향을 위주로 분석했다는 점에서 한계가 존재한다. 또한 백승원 외(2018)는 제주 해군기지를 다룬 21,788건의 온라인 뉴스를 활용하여 K-means 클러스터링 분석을 수행하였다. 해당 연구에서는 제주해군기지와 관련된 주요 빈출 단어를 클러스터로 유형화한 뒤, 갈등의 개요, 쟁점, 표출, 관리로 구분하여 각 주제별로 도출된 단어들을 해석하였다. 이들 연구는 사례를 대상으로 갈등과 관련된 주요 키워드를 분석하고 유형화하였으나, 12개로 구분된 클러스터 분석을 통해 도출된 단어들의 해석과 의미들이 충분하게 다루어지지 않았다.

한편, 국외 연구에서는 도시의 프로젝트나 님비 사례를 주제로 한 NLP 기반 연구가 다수 이루어졌다. 예컨대, Fu et al.(2024)의 연구는 뉴질랜드 해밀턴시의 과밀화에 대한 310건의 개인 의견을 수집하여 토픽 모델링, 감성 분석, ChatGPT를 활용한 분석을 수행하였다. 해당 연구는 응답자를 다양한 이해관계자 그룹(정부, 사업자, 주민 등)별로 주요 토픽을 도출하는 한편, 그룹 간 감성 분석 점수를 비교하였다. 또한 ChatGPT를 활용하여 도시 과밀화에 대한 찬성과 반대의 입장을 유형화함으로써, 해당 정책에 대한 다양한 의견을 수렴할 수 있는 근거를 제공하였다. 또한 Wang et al. (2019)의 연구는 중국 Maoming시에서 발생한 PX(파라자일렌) 공장 건설 반대 시위 사례를 기반으로, 님비 사건에 대한 온라인 여론의 전개 과정을 분석하였다. Sina Weibo에서 수집된 게시글을 기반으로 TF-IDF 기반 키워드 분석, 프레임 분석, 곡선 적합(curve fitting)을 통한 정보 확산 패턴 분석을 수행하였다. 특히, 프레임 이론에 따라 온라인 의견을 진행 프레임, 위험 인식 프레임, 원인 프레임, 제안 프레임 등으로 유형화하였다. 해당 연구는 추가적으로 시기별 프레임 분포의 변화를 분석하는 한편 담론 주도자인 엘리트, 뉴스 조직, 정부 기관의 참여 시점과 프레임 선호를 비교 분석하였다. 해당 연구들은 소셜 미디어의 방대한 자료와 도시 계획 등에 대한 개인 의견을 다뤘다는 점에서 주목할만하며, 다양한 이해관계자를 유형화하였다는 점에서 그룹별로 중요하게 다뤄지는 사안과 이슈를 검토할 수 있다는 장점을 지닌다고 볼 수 있다.

또한 본 연구의 사례와 같이 갈등이 장기간에 걸쳐 이루어지는 경우, 분석 단위를 시기별로 나누어 분석하는 것이 유용할 수 있다. Zhou et al.(2021)의 연구는 2011년부터 2019년까지 세계에서 가장 긴 해상 교량인 홍콩-주하이-마카오 대교의 교량에 관한 소셜 미디어 자료

와 댓글을 시기별·지역별로 나누어 토픽 모델링과 감성 분석을 수행하였다. 토픽 모델링에서 제시되는 다양한 주제들은 감성 분석의 내용과 유사한 것으로 나타났으나, 시기나 지역별로 주제와 긍정적 내용들의 비중에 차이가 존재한다는 것을 강조함으로써 소셜 미디어를 통한 시민의 의견 수용의 중요성을 강조하였다.

국외 연구 가운데 교정시설을 주제로 한 연구를 살펴보면, 교정시설 입지와 관련된 연구보다는 COVID-19 이후의 교정 정책에 대한 시민들의 의견을 분석한 연구가 주로 이루어졌다. 특히 미국의 경우 COVID-19 감염자 확산과 과밀 수용에 따른 재소자의 건강이 사회 문제가 되어 교정시설에 대한 사회적 인식을 조사하기 위한 연구가 이루어진 것으로 나타났다. 가장 최근에 발표된 Tadros et al.(2024)의 연구는 COVID-19의 재소자에 대한 영향력에 관한 513개의 트위터 메시지를 주제 분석을 통해 6개의 주제를 도출하였다. 해당 연구는 수감자에 대한 양분적 메시지(인간으로서의 적절한 의료치료 필요 대비 범죄자에 대한 낙인 효과)로 구분된다고 제시하였다.

한편, Garth-James(2021)은 미국 내 교정 개혁과 관련된 트위터, 페이스북, 유튜브, 레딧 등의 사회 미디어 자료를 토대로 감성 분석과 내용분석, 이모지 표현에 기반한 Pulsar 감성분석 등을 실시하였다. 주요 결과를 살펴보면, 교도소와 관련한 단어들은 나쁜 장소와 같은 부정적인 단어들로 대부분 표현되었다. 또한 교정 분야에서 프로그램 효과가 존재함에도 불구하고, 소셜미디어 담론은 과거의 비판주의에 머물러 있어 정책 수용성에 부정적 영향을 줄 수 있음을 강조하였다.

이상 NLP 기반의 비선호시설 및 공공갈등에 대한 선행연구 검토 결과는 <표 2>에 제시하였으며, 주요 시사점은 다음과 같다. 첫째, 아직까지 국내에서는 공공갈등에 대한 텍스트를 활용하여 연구가 진행된 경우가 많지 않은 것으로 나타나, 다양한 분석 방법을 활용하여 비선호시설과 관련된 갈등의 주요 이슈와 전개 방식을 살펴볼 필요가 있다. 둘째, 선행 연구에서는 비정형 데이터인 텍스트를 기반으로 감성 분석, 토픽모델링, 주제 분석 등의 다양한 기법을 활용하여 신문 기사, 논문, 개인들의 의견을 분석하는 것으로 나타났다. 일부 연구를 제외하고는 수집한 데이터를 두 개 이상의 분석 방법을 활용하여 결과의 내용을 보완하는 경향이 존재한다. 예컨대 감성 분석과 토픽 모델링, 또는 토픽 모델링과 네트워크 분석 등의 결과를 함께 제시함으로써 언론이나 대중의 의견을 보완적으로 해석한다고 볼 수 있다. 셋째, 갈등이 지속되거나, 오랜 기간 동안 유지된 경우에는 시기별 또는 이해관계자 그룹으로 나누어 변화 양상과 그룹에 따른 주제 및 주요 키워드를 분석하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다. 이는 단 기간에 발생 및 해소되는 사회적 이슈보다는 장기적으로 확산되거나 유지되는 사안일 경우 뉴스나 대중의 의견의 변화 양상을 살펴봄으로써 유사한 사안을 위한 정책적 대응과 전략을 마련할 수 있는 자료로 활용될 수 있다는 장점이 존재한다.

〈표 2〉 NLP 기반 비선호시설에 대한 선행 연구 경향 검토

저자 (연도)	비선호시설 (갈등) 대상	자료 수집원 (기간)	분석 방법	주요 내용
양연희 외(2019)	공공갈등 경향	• KCI 756편 (1998-2019)	• LDA 토픽 모델링 • 네트워크 분석	• 공공갈등의 7개 연구 주제 및 비중 변화 • 공공갈등의 주요 키워드 및 변화 양상
백승원 외(2018)	제주 해군 기지	• 21,788 건 온라인 뉴스 (2006-2016)	• k-means clustering	• 갈등 개요, 쟁점, 표출, 관리로 구조화 • 각 구조에 따른 12개의 주요 단어 클러스터 해석
Fu et al. (2024)	도시 과밀화	• 310 건 개인 의견	• 토픽 모델링 • 감성 분석 • ChatGPT	• 이해관계자 그룹에 따른 토픽 도출 및 감성 지수 분석 • ChatGPT 기반의 찬성과 반대의 의견 유형화
Tadros et al. (2024)	교정시설	• 513 건 트위터	• 주제 분석	• 수감자의 치료에 대한 트위터 사용자들의 의견 유형화
Garth- James (2021)	교정개혁	• 85,000 SNS 반응 건수 (2020-2021)	• 내용 분석	• 교정개혁에 대한 SNS 논의와 교정 프로그램 효과 간의 괴리 존재
Zhou et al.(2021)	교량 건설	• Sina Weibo 8,021블로그와 4,3737개 멘트	• LDA 토픽모델링 • 감성 분석	• 교량 건설과 관련된 시기와 지역을 구분하여 토픽과 감성 분석의 변화 추적
Wang et al. (2019)	Maoming 반-PX 시위사례	• Sina Weibo 66,831 게시건수	• 내용분석 • 정보 확산 분석	• 온라인 여론이 진행, 위험인식, 원인, 제안 프레임으로 변화 • 여론 확산은 뉴스조직과 엘리트 계층으로 나타남

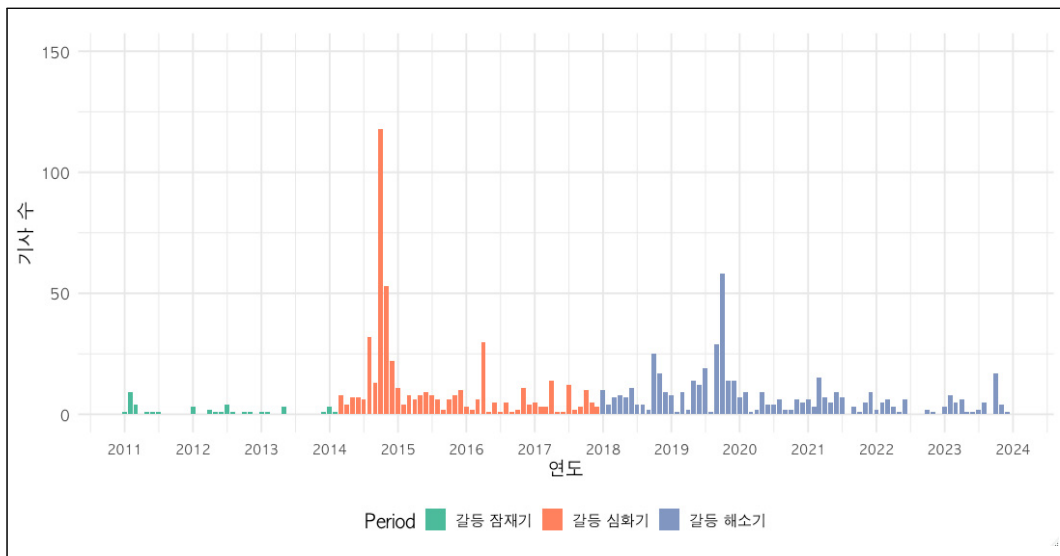
### III. 연구 설계

#### 1. 분석 대상 및 자료 수집

본 연구의 분석 기간은 2011년 1월부터 2023년 12월까지이며, 선행 연구를 바탕으로 갈등의 단계를 잠재기, 심화기, 해소기의 세 시기로 구분하였다(Dear, 1992). 갈등의 잠재기는 거창군에서 법조타운 구상(안)을 입안한 시점인 2011년 1월부터, 해당 사안이 지방선거에서 본격적으로 쟁점화되기 전인 2014년 2월까지로 설정하였다. 심화기는 2014년 3월부터 교정

시설 및 법조타운 건립과 관련된 갈등이 본격화된 2017년 12월까지로 구분하였다. 마지막으로, 해소기는 5자 협의체가 결성된 2018년 1월부터 주민투표 실시와 거창 법조타운 완공 이후인 2023년 12월까지로 설정하였다.

〈그림 2〉 갈등 단계별 연도(월)별 뉴스 자료 건수



자료 수집은 빅카인즈에서 2011년 1월부터 2023년 12월까지 총 13년(156개월) 동안 “거창 구치소”, “거창 교도소”, “거창 교정시설” 등으로 검색된 기사를 대상으로 1,236개의 자료를 수집하였다. 이 가운데 중복된 자료 또는 본 연구의 내용과 관련이 없는 기사 211건을 제외하고 1,025건의 기사를 토대로 분석을 수행하였다. 〈그림 2〉는 연도와 월별 기사 건수를 나타내고 있다. 갈등의 단계별로 수집된 기사 건수를 살펴보면, 잠재기는 41건, 심화기는 489건, 해소기는 495건으로 분석되었다. 분석 기간 가운데 가장 기사가 많이 수집된 시기는 교정시설 입지 반대로 인한 학부모 반대 및 등교 거부 사태가 발생했던 2014년 10월 118건으로 확인되었으며, 관련 기사가 수집되지 않은 24개월(15.4%)이 존재하였다.

## 2. 분석 방법

본 연구에서는 연구 목적에 따라 〈그림 3〉에 제시된 바와 같이 감성 분석과 키워드 기반 네트워크 분석을 수행하였다. 기초 자료로 수집된 뉴스는 원문과 키워드로 구성되어 있으며,

감성 분석에는 한국어 자연어처리에 특화된 사전학습 모델인 KoELECTRA를 활용하였다(권은남·강정한, 2023; 이신행·이주현, 2024). 감성 표현이 없는 중립 기사를 제외한 후, 긍정과 부정 기사 각각 150건씩을 선별하여 미세 조정(fine-tuning)을 수행하였고, 전체 데이터를 학습용(80%)과 검증용(20%)으로 무작위 분할하였다.

모델은 에포크(epoch) 5회, 배치사이즈(batch size) 8, 가중치 감쇠(weight decay) 0.01로 설정하여 과적합을 방지하였으며, fine-tuned 모델을 통해 전체 뉴스 데이터를 분석하였다. 검증 결과, 정확도는 93.33%, F1 Score는 0.9394로 나타나 정밀도와 재현율의 균형이 뛰어나다고 볼 수 있다(Humphrey et al., 2022). 혼동 행렬 분석에서는 긍정 클래스의 경우 25건이 정확히 분류되고 4건이 오류를 나타냈으며,, 부정 클래스는 모두 정확히 분류되어 부정 감성 예측에서 완벽한 성능을 보였다.

감성 분석은 기계학습 기반 접근법(machine learning-based approach)과 사전 기반 접근법(lexicon-based approach)으로 구분할 수 있으며(Singh & Paul, 2015), 본 연구에서는 라벨링된 데이터를 활용한 지도학습(supervised learning) 기반 기계학습 모델을 통해 뉴스 기사의 정서를 분석하였다. 긍정적인 감성 지수는 전반적으로 긍정적 감성과의 연관성이 더 크다는 것을 나타내며, 반대로 부정적인 지수는 부정적인 감성과의 연관성이 더 크다는 것을 의미한다(Kiritchenko et al., 2014). 감성 분석에서 기사가 긍정적 또는 부정적인지를 판단하기 위해서 감성 지수가 0.8 이상일 경우에는 긍정적 기사로, 감성 지수가 -0.8 이하인 경우에는 부정적 뉴스로 분류하였다(이신행·이주현, 2024). 또한 각 기사의 긍정 지수와 부정 지수를 토대로 긍정지수에서 부정지수를 제외한 값을 감성 지수로 계산하였다(이신행·이주현, 2024). 따라서 감성 지수는 텍스트의 정서적 방향성과 강도를 동시에 나타낸다고 볼 수 있다. 본 연구에서는 감성 지수가  $\pm 0.8$  이상인 경우에는 명확한 정서적 뉴스로,  $\pm 0.2$  미만인 경우에는 중립적 뉴스로 분류하였다. <표 3>은 갈등의 단계별로 추정된 긍정적 또는 부정적 기사로 분류된 기사의 예시를 나타내고 있다.

〈표 3〉 갈등 단계별 긍정 감성과 부정 감성으로 분류된 기사 예시

갈등단계	텍스트 내용	분류 감성 지수
갈등 잠재기	거창군이 범조타운 유치를 위해 행정력을 집중하고 있는 가운데 지역단체에서도 범조타운 유치위원회를 결성하는 등 범군민 운동으로 확산하고 있다.	긍정 (0.9936)
	군수가 2번이나 총선 출마 등으로 중도 사퇴하는 바람에 그동안 2년마다 선거를 치러왔다. 이 때문에 군정의 큰 현안들이 방향을 잃은 채 성장세가 위축되었다.	부정 (-0.9725)
갈등 심화기	유치과정에서 거창범조타운으로 두루뭉술하게 포장돼 제대로 알리지 않은 진실을 군민들에게 소상히 알려 한 치 의혹도 없도록 할 것	긍정 (0.9878)

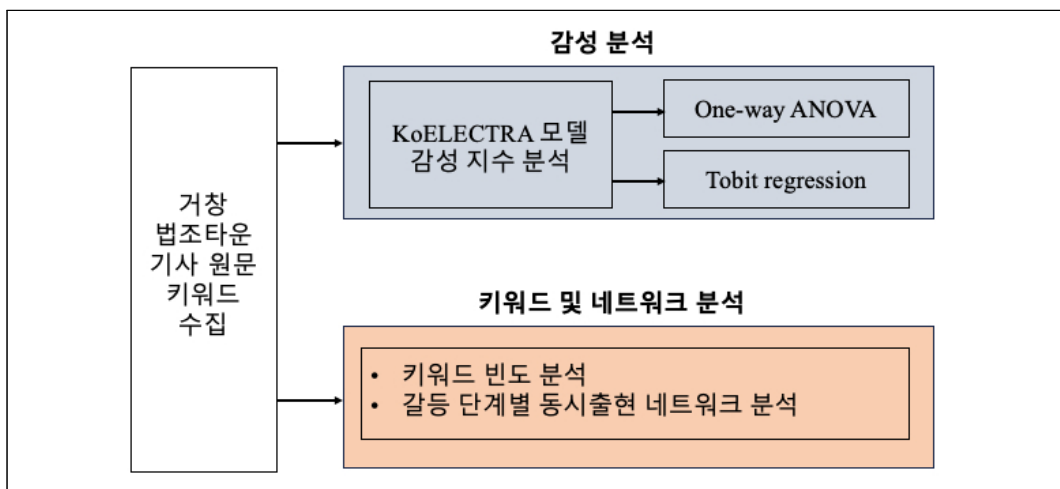


갈등단계	텍스트 내용	분류 감성 지수
	거창군이 추진하고 있는 법조타운 내 설치될 구치소를 두고 유치를 반대하는 거창 학부모 모임이 지난 7월 발족한 데 이어 아빠부대 모임 발대식까지 열렸다.	부정 (-0.9861)
갈등 해소기	현재 공정률 45%를 보이고 있는 거창구치소의 준공과 지원·지청 신축이전이 완료되면 거창법조타운은 지역 내 법무행정의 중심지이자 새로운 중심 생활권으로 발전할 것으로 기대하고 있다.	긍정 (0.9873)
	거창구치소 주민투표가 끝난 지 한 달을 넘기고 있지만 갈등 양상이 지속되고 있어 지역사회 우려의 목소리가 높아가고 있다.	부정 (-0.9854)

본 연구에서는 갈등의 잠재기, 심화기, 해소기 간 감성 지수의 평균 차이를 검정하기 위해 One-way ANOVA와 Tukey 사후분석을 실시하였다. 또한 Tobit 회귀분석을 통해 기사 제목 내 ‘교도소·구치소’, ‘법조타운’, 또는 해당 단어의 존재·부재 여부가 감성 지수에 미치는 영향을 분석하였다. 기사 분류 및 분석은 Python 언어를 활용하여 수행하였다.

아울러 교정시설 관련 뉴스의 주요 키워드를 분석하기 위해 R 언어를 사용하였으며, tidyverse, igraph, ggraph, tidygraph 패키지를 활용해 텍스트 전처리를 수행하였다. 전처리 과정에서는 ‘거창’, ‘거창군’ 등의 불용어 제거와 유의어 정제를 수행하였으며, 인물명은 직위로 통일하였다. 이후 키워드 빈도 분석과 함께, 기사 단위로 키워드를 분해하고 공출현 단어쌍을 추출해 동시출현 네트워크를 구성하였다. 단어 간 관계는 출현 빈도를 기반으로 계산된 weight를 활용해 시각화하였다. 단, 갈등 잠재기의 기사 수가 매우 적어 네트워크 분석은 심화기와 해소기에 한정하여 수행하였다.

〈그림 3〉 연구 분석 방법

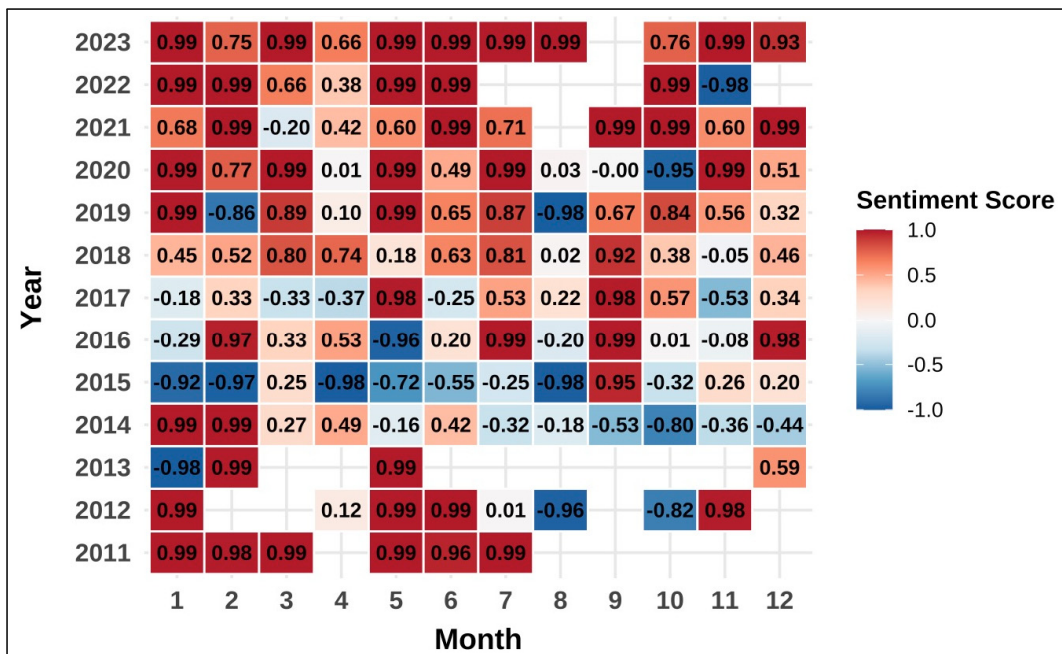


## IV. 분석 결과

### 1. 감성 분석

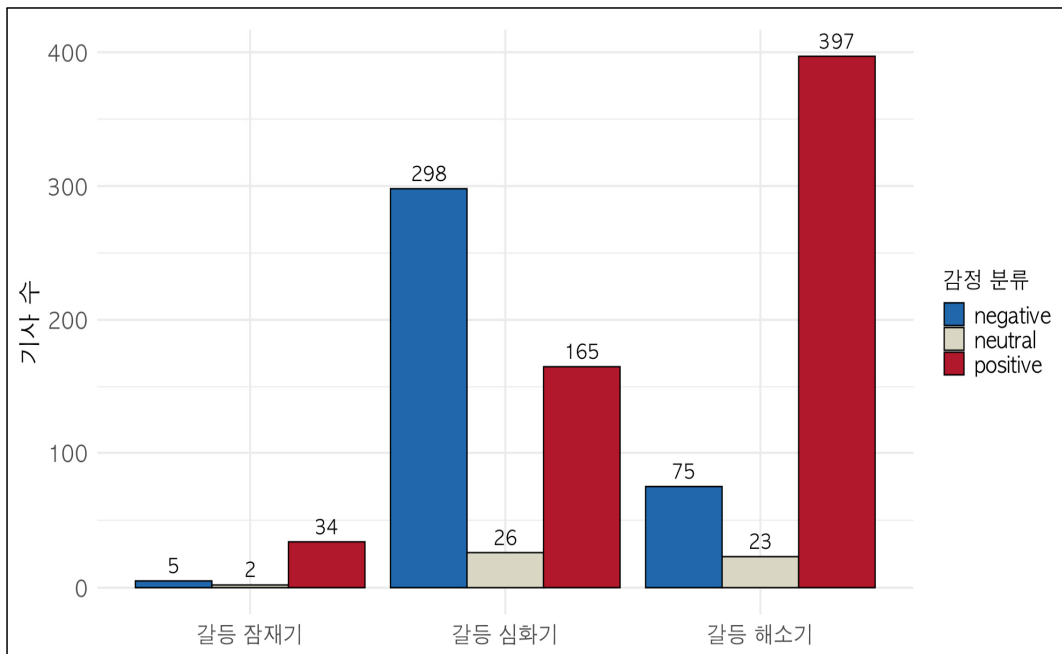
〈그림 4〉는 2011년부터 2023년까지 언론 보도 내용상 거창의 교정시설과 관련된 기사에 나타난 감성 점수를 연도별·월별 평균 감성 점수를 시각화한 것이다. 감성 점수는 -1(매우 부정적)에서 +1(매우 긍정적)까지의 연속값으로 정규화되었다. 전반적으로 갈등 잠재기인 2011년부터 2014년 초반까지는 긍정적인 보도 경향이 강하게 나타났으며, 특히 2011년과 2012년은 대부분의 월에서 +0.9 이상의 매우 높은 감성 점수를 보였다. 반면, 2014년 3월년부터 2017년까지는 여러 달에서 -0.9에 가까운 강한 부정 감성이 확인되어, 해당 시기에 갈등이 고조되었음을 시사한다. 이후 갈등 해소기라고 볼 수 있는 2018년부터 점진적으로 증가되기 시작하였으며, 2020년 이후 다수의 월에서 +0.9 이상의 긍정 감성이 회복되었다. 특히 2023년은 전월에 걸쳐 안정적인 긍정 감성이 유지되고 있어, 해당 시기에는 교정시설 건립에 대한 수용성과 사회적 이미지가 긍정적으로 전환되었음을 알 수 있다.

〈그림 4〉 분석 대상 기간의 감성 지수



또한 시기별로 분류된 언론 보도의 감성 분석 결과, <그림 5>에 나타난 바와 같이 갈등의 전개 단계에 따라 언론 보도의 긍정 또는 부정 뉴스가 뚜렷하게 변화하는 양상이 확인되었다. '갈등 잠재기'에는 전체 기사 수가 비교적 적었지만 대부분 긍정적 감성(34건)으로 분류되었고, 부정적(5건) 또는 중립적(2건) 보도는 매우 제한적으로 나타났다. 이는 사업 초기단계에서 갈등이 수면 아래에 머물러 있었으며, 언론 보도 역시 긍정적인 방향의 정보 제공에 집중되었음을 확인할 수 있다. 반면 '갈등 심화기'에는 전체 기사 수가 급증하였으며, 특히 부정적 보도가 298건으로 압도적으로 많아 해당 시기에 지역사회 반발과 갈등이 본격화되었음을 보여 준다. 이 시기에는 중립(26건)과 긍정 보도(165건)도 일부 존재하지만, 전체 감성 구성에서 부정이 가장 큰 비중을 차지하였다. 마지막으로 '갈등 해소기'에는 긍정 보도가 397건으로 절대 다수를 차지하였고, 부정(75건) 및 중립 보도(23건)는 상대적으로 낮은 수준을 보였다. 이러한 결과는 사업의 추진이 안정 국면에 진입하면서 사회적 수용성이 증가하고, 언론 보도 역시 긍정적 평가로 전환되었다고 해석할 수 있다. 전반적으로 감성 분류에 따른 보도 경향의 변화는 거창의 교정시설 사업을 둘러싼 사회적 인식의 변화 과정을 나타내며, 시기 구분에 따른 갈등의 변화 분석에 중요한 함의를 제공한다.

〈그림 5〉 분석 대상 기간의 감성 지수



교정시설에 대한 갈등 단계에 따라 신문 기사의 감성 지수의 차이가 있는지를 검증하기 위해 one way ANOVA 분석과 Tukey 사후 분석을 시행하였다. <표 4>에 제시된 바와 같이 갈등 단계 가운데 잠재기의 평균이 가장 높은 것으로 나타났으며( $M=0.698$ ,  $SD=0.678$ ), 그 다음으로 해소기( $M=0.642$ ,  $SD=0.720$ ), 마지막으로 심화기( $M=-0.272$ ,  $SD=0.919$ ) 순으로 나타났다. 갈등 단계별 감성 지수는 유의미한 차이가 존재하는 것으로 분석되었으며( $F=160.5$ ,  $p=0.000$ ), Tukey 사후 분석을 수행한 결과 잠재기와 해소기가 심화기에 비해 유의미하게 높은 것으로 나타났으나, 잠재기와 해소기 간에는 차이가 존재하지 않는 것으로 분석되었다. 이는 언론 보도가 갈등 초기 또는 해결 단계에서 더 긍정적인 정서를 나타내는 반면, 갈등이 심화될수록 감성이 부정적으로 전환됨을 보여주는 결과로 해석할 수 있다.

〈표 4〉 갈등 단계 간 감성 지수 차이 분석

단계	관측 수	평균(표준편차)	F-value	Tukey 사후 분석
갈등 잠재기	41	0.698(0.678)	160.5(0.000)***	잠재기>심화기*** 해소기>심화기***
갈등 심화기	489	-0.272(0.919)		
갈등 해소기	495	0.642(0.720)		

참고: \*\*\* $p<0.001$ ; 사후 분석은 유의미한 결과만 제시함.

본 연구는 프레임링 관점에서 교정시설의 특정 명칭 포함 여부가 감성 지수에 미치는 영향을 살펴보기 위해 갈등 단계별로 토빗 회귀 분석을 수행하였다. 해당 분석에서 독립 변수는 ‘교도소·구치소’ 또는 ‘법조타운’의 포함 여부이며, 종속 변수는 감성 지수이다. 감성 지수는 사회·정치적 맥락 및 언론 보도 경향에 따라 연도별로 달라질 수 있으므로, 연도에 따른 구조적 영향을 통제하기 위해 연도 고정효과(year fixed effects)를 포함하였다. 연도는 범주형 더미 변수로 처리하여 각 연도별 차이를 보정하였다. 다만, 갈등 잠재기 분석에서는 관측치 수가 적어(41건) 모형의 과적합 우려로 연도 효과를 포함하지 않았다.

<표 5>에 제시된 바와 같이 갈등 잠재기에는 교도소·구치소와 법조타운 모두 비교적 긍정적인 감성 반응을 보였으며, 특히 ‘법조타운’ 명칭은 통계적으로 유의미한 긍정적 프레임링 효과를 나타냈다. 이는 갈등이 표면화되지 않은 초기 단계에서는 상징적 명칭 선택이 긍정적 정서 유도에 효과적이라고 해석할 수 있다. 반면, 갈등 심화기에는 ‘교도소·구치소’ 명칭이 감성 지수를 유의하게 감소시키며 강한 부정 정서를 유발한 것으로 나타났다. 이에 비해 ‘법조타운’은 감성 지수에 유의한 영향을 미치지 않아, 갈등이 심화된 상황에서는 법조타운의 긍정적 이미지가 다소 약화될 수 있음을 보여준다. 마지막으로, 갈등 해소기에는 두 명칭 모두 감성 지수에 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났으며, 논의가 장기화되며 명칭에 대한

수용도가 안정화되었다고 해석할 수 있다. 이러한 결과는 교정시설과 관련된 지역 갈등에 있어서 명칭 선택이 공공의 인식 형성과 수용성 제고에 중요한 영향을 미칠 수 있음을 시사한다고 볼 수 있다.

〈표 5〉 갈등 단계별 교정시설 명칭에 따른 감성 지수 분석

변수	갈등 잠재기	갈등 심화기	갈등 해소기
교도소·구치소	0.536(0.622)	-0.503(0.084)***	-0.049(0.076)
법조타운	0.563(0.193)**	-0.024(0.104)	0.014(0.097)
연도효과	No	Yes	Yes
관측 수	41	489	495
Log-likelihood(p-value)	-37.77(0.012)	-600.6(0.000)	-529.2(0.003)

참고: \*\*p<0.005; \*\*\*p<0.001

갈등 단계별 교정시설에 대한 명칭의 효과는 신문 기사의 내용과 정정보도를 통해 확인할 수 있다. 특히 갈등 심화기에는 지방선거와 맞물려 시설 유치를 둘러싼 입장이 명칭을 중심으로 극명하게 갈렸던 것으로 보인다. 찬성하는 입장에서는 ‘법조타운’이라는 명칭을 통해 법원, 검찰, 변호사 사무실 등과 제도적·전문적 이미지를 강조하며 지역 개발의 일환으로 시설을 수용하려는 흐름을 형성하였다. 이와 달리 반대하는 측에서는 해당 시설을 ‘교도소’로 명명하며, 형벌적이고 부정적인 인상을 부각시켜 강한 반대 여론을 조직하였다. 이는 동일한 시설이라 하더라도 어떻게 이름 붙이느냐에 따라 주민들이 인식하는 성격과 수용 의지가 크게 달라질 수 있음을 시사한다. 결국 교정시설에 대한 명칭은 단순한 언어적 표현을 넘어 공공 갈등을 유발하거나, 정책 수용성에 실질적인 영향을 미치는 상징적 프레임으로 작용함으로써 갈등의 전개 과정에서 이해당사자들이 전략적으로 활용하는 도구임을 알 수 있다.

“한쪽은 그걸 법조 타운이라며 찬성하고, 다른 편은 교도소라며 절대 들어와선 안 된다고 맞서고 있다. (중략) 법조 타운이 알고 보니 교도소더라”는 말이 나오기 시작한 건 지난 6·4지방선거 때였다. (중략) 교도소유치반대저항학부모모임 임영태 간사는 “법조 타운이라면 변호사 사무실, 법원·검찰청을 떠올리지 누가 교도소를 상상하겠느냐”고 말했다.” (2014.09.18. 조선일보 기사)

따라서 ‘법조타운’ 내 교정시설의 기능과 명칭은 주민의 찬성과 반대를 촉진하는 중요한 역할을 수행한다고 볼 수 있다. 갈등 해소기에는 ‘법조타운’이라는 상징적 명칭을 유지하면서도,

그 안에 입지할 교정시설의 정확한 기능을 병기하는 보도 방식이 나타났다. 이는 교정시설에 대한 협의와 합의를 반영한 명칭 조정이 이루어졌음을 보여준다. 특히 주민투표 실시를 계기로 일부 언론에서는 기존에 사용하던 ‘교도소’라는 용어 대신, ‘법조타운(구치소)’와 같은 복합적 명칭을 채택하면서, 공식 용어 사용에 대한 조율과 사회적 수용 가능성을 함께 고려하는 정정 기사를 제시하였다. 이러한 변화는 갈등의 심화기뿐만 아니라 해소기에도 명칭 선택이 여론 형성과 정책 수용성에 실질적인 영향을 미칠 수 있음을 시사하며, 정책 추진 과정에서 명칭 전략의 중요성이 드러난다고 해석할 수 있다.

*“지금까지 ‘저창법조타운(구치소)’ 관련 기사를 쓸 때 2014년 7월31일 ‘학교앞교도소반대 범군민대책위원회’가 처음 내놓은 ‘저창교도소’란 명칭을 사용했습니다. 하지만 법무부·저창군·군의회·찬성측·반대측 ‘5자 협의체’가 2019년 5월16일 ‘저창법조타운(저창구치소) 관련 다자 협의체’를 구성하고, 전격적으로 주민투표를 실시하기로 합의함에 따라 앞으로 기사에서는 교도소라는 용어대신 ‘저창법조타운(구치소)’를 사용하도록 하겠습니다.” (2019.05.16. 서부경남신문 기사)*

## 2. 키워드 및 동시 출현 네트워크 분석

데이터 전처리 이후 최종 6,302개의 키워드가 도출되었으며, 갈등의 단계별로 빈출어의 변화를 살펴보고자 하였다. <표 6>에 제시된 바와 같이 갈등 잠재기에는 ‘법조타운’, ‘법무부’, ‘교정시설’ 등의 키워드가 중심을 이루며, 계획 초기 단계에서 저창 지역에서 교정시설을 입지하기 위한 내용들이 주로 담겨져 있다고 볼 수 있다. 이 시기에는 유치위원회 결성과 같은 정책 추진 활동이 중심이었다고 볼 수 있다. 그러나 2014년 이후 교도소 유치를 둘러싼 학부모 모임의 결성과 고발, 총궐기대회 등의 실질적인 갈등 국면이 시작되면서, 갈등 심화기에는 ‘학부모’, ‘주민’ 등의 키워드가 추가적으로 나타난 것으로 볼 수 있다. 이는 지역 주민들의 반대 목소리와 갈등의 주체들이 언론에 강하게 반영된 결과로 해석된다. 마지막으로 해소기에는 ‘주민투표’, ‘협의체’, ‘저창군의회’ 등의 키워드가 상위에 등장하며, 중재와 해결을 위한 제도적 노력이 본격화된 시점임을 알 수 있다.

갈등 단계별 상위 키워드 분포는 뉴스 기사에 보도된 내용들이 정책 추진 중심에서 대립과 반발, 그리고 협의와 실행으로 전환되었음을 의미한다. 한편, 갈등의 모든 단계에서 교정시설과 관련된 키워드 이외에 법무부와 군수가 반복적으로 상위 키워드로 등장한 것은 해당 교정시설 조성사업의 주요 주체가 중앙정부와 지방자치단체장이었다고 해석할 수 있다. 이는 뉴스 기사에서 이들의 역할이 지속적으로 부각되었음을 보여주며, 갈등의 책임 구조의 중요한

주체였음을 유추할 수 있다.

〈표 6〉 갈등 단계별 상위 빈출어 10개

단계	상위 빈출어 10개
갈등 잠재기 (484)	법조타운(26), 법무부(17), 교정시설(13), 군수(12), 위원회(10), 공무원(10), 교도소(9), 대법원(10), 위원장(8), 검찰청(7)
갈등 심화기 (2,906)	법조타운(377), 구치소(288), 교도소(286), 법무부(206), 위원회(175), 군수(159), 학부모(127), 교정시설(108), 주민(91), 성산마을(80)
갈등 해소기 (2,912)	구치소(523), 법조타운(301), 법무부(202), 군수(193), 주민투표(180), 협의체(115), 거창군의회(98), 경남도(93), 위원회(87), 교도소(75)

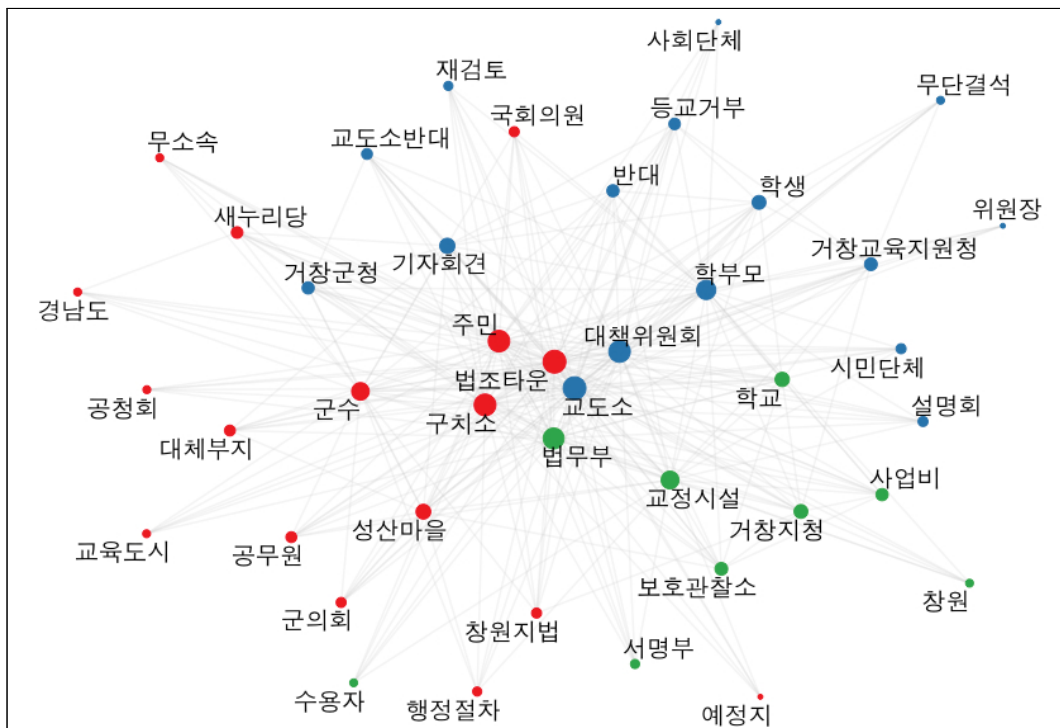
〈그림 6〉은 갈등 심화기의 신문 기사의 텍스트를 바탕으로 분석한 동시출현 네트워크 결과이다. 텍스트 데이터에서 추출된 총 42개의 키워드 노드와 299개의 동시출현 엣지가 활용되었으며, Louvain 알고리즘을 통해 키워드 간 클러스터링을 수행하였다. 분석 결과, 네트워크의 중심부에는 ‘법조타운(41)’, ‘교도소(41)’, ‘구치소(37)’, ‘주민(36)’, ‘대책위원회(36)’, ‘법무부(34)’ 등 교정시설의 명칭과 이를 둘러싼 갈등의 핵심 주체들이 나타났다. 특히 ‘법조타운’, ‘교도소’, ‘구치소’와 같이 동일한 물리적 시설을 지칭함에도 불구하고 상이한 명칭이 병렬적으로 등장하고 중심성이 높은 위치를 차지하고 있는 점은, 시설 명칭이 지방자치단체, 주민의 찬반 조직에 따라 교정시설의 상징적 의미와 수용성에 중대한 영향을 미치는 요소라고 해석할 수 있다.

공동 출현 횟수가 9번 이상인 단어쌍 중에, 연결 중심성이 5이상인 단어들을 대상으로 분석한 결과 네트워크는 총 3개의 주요 클러스터로 구분되었다. 클러스터 1은 ‘법조타운(41)’, ‘구치소(37)’, ‘주민(36)’을 중심으로, ‘군수(23)’, ‘성산마을(16)’, ‘공무원(9)’, ‘대체부지(9)’, ‘군의회(8)’, ‘국회의원(8)’ 등의 키워드가 포함되어 있다. 이는 구치소 건립 추진을 둘러싼 행정 결정, 대체 부지 논의, 정치적 이해관계 등의 갈등 양상으로 전개되었음을 보여준다. 클러스터 2는 ‘교도소(41)’, ‘대책위원회(36)’, ‘학부모(28)’ 등을 중심으로 구성되어 있으며, 이는 교정시설 건립에 반대하는 지역 시민사회의 조직적 대응을 나타낸다. 예컨대 ‘기자회견(17)’, ‘학생(14)’, ‘등교거부(10)’, ‘교도소반대(9)’, ‘재검토(7)’, ‘무단결석(6)’ 등은 2014년 교도소 반대 학부모 모임의 조직, 초등학생 집단 등교거부 등 실질적인 집단행동을 통해 갈등이 격화되었던 시기의 구체적인 내용과 관련이 있다. 클러스터 3은 ‘법무부(34)’, ‘교정시설(24)’, ‘거창지청(14)’, ‘보호관찰소(12)’, ‘사업비(11)’ 등을 포함하고 있으며, 이는 교정시설 정책을 집행하는 중앙정부 및 관련 행정기관의 역할과 거창 법조타운 조성의 배경 등으로 구성된 것으로 볼 수 있다. 또한 ‘서명부(7)’, ‘창원(6)’, ‘수용자(6)’ 등의 키워드는 해당 시설 유치에 대한

공식 서명 및 제도적 처리, 시설 운영 관련 논의 등이 언론 보도에 반영되었다고 해석할 수 있다.

한편, 각 키워드의 연결 중심성(degree centrality)을 기준으로 핵심 키워드를 도출한 결과, ‘법조타운(41)’, ‘교도소(41)’, ‘구치소(37)’가 가장 높은 중심성 지수를 보였으며, 그 외에도 ‘주민(36)’, ‘대책위원회(36)’, ‘법무부(34)’ 역시 중심성이 높게 나타났다. 이러한 결과는 교정시설의 명칭과 실제 기능을 둘러싼 지역 내 찬반 갈등이 핵심 이슈였음을 시사한다. 특히, 법조타운의 입지 예정지가 학교와 인접해 있다는 점에서 학부모와 반대 단체인 대책위원회의 집단적 반발이 언론 보도에 빈번히 등장했음을 반영한다. 아울러 법무부는 해당 시기 입지 결정과 관련된 주요 정책 주체로서 중심적인 역할을 수행했으며, 그 영향력이 네트워크 분석에서도 나타난 것으로 보인다.

〈그림 6〉 갈등 심화기의 동시출현 네트워크 분석 결과(2014.03-2017.12)



마지막으로 〈그림 7〉은 갈등 해소기의 동시출현 네트워크 분석 결과를 나타내고 있다. 갈등 심화기와 마찬가지로, Louvain 클러스터링 기법을 적용하여 총 35개의 키워드 노드와

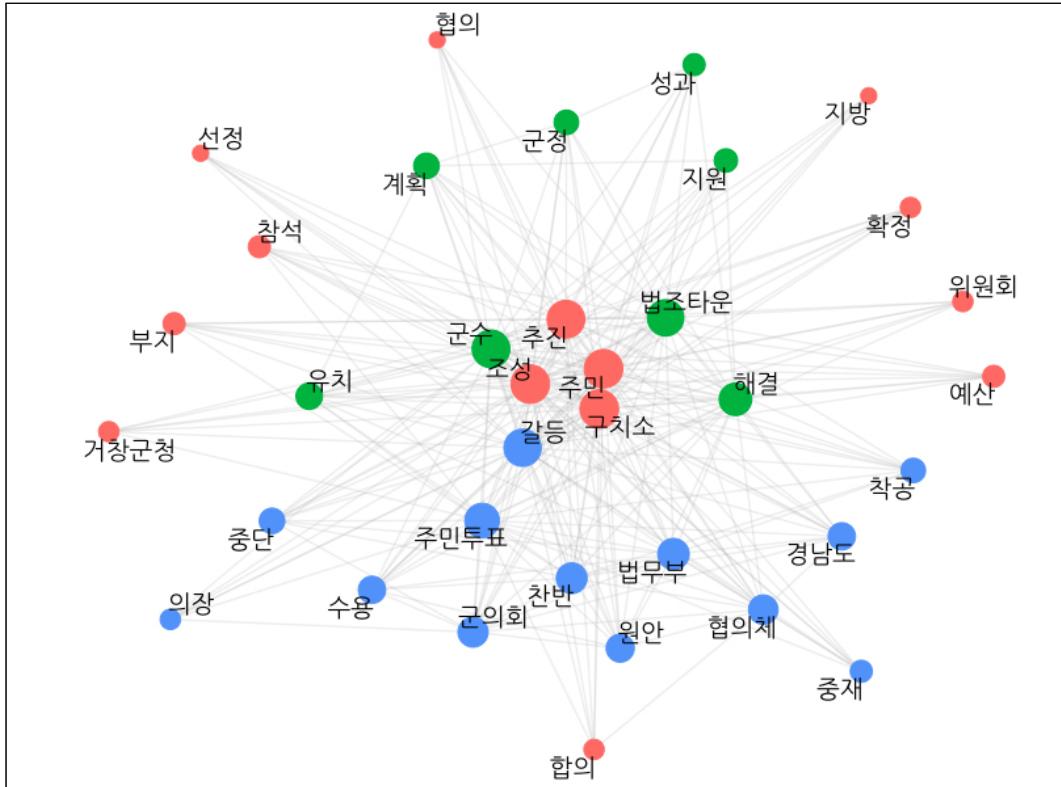


269개의 동시출현 엷지를 바탕으로 네트워크를 구성하였다. 분석 결과, 중심부에는 ‘구치소(34)’, ‘주민(34)’, ‘조성(34)’, ‘군수(32)’, ‘추진(32)’, ‘갈등(31)’, ‘법조타운(29)’, ‘주민투표(25)’ 등의 키워드가 위치하고 있어 교정시설의 건립 추진과정에서 나타난 주요 주체를 비롯하여 주민투표 등의 방법을 거쳐 갈등이 해소되는 과정을 확인할 수 있다.

공동 출현 횟수가 16회 이상인 단어 쌍을 기반으로 연결 중심성이 5이상인 키워드 간의 네트워크를 분석한 결과, 총 3개의 주요 클러스터가 도출되었다. 클러스터 1은 ‘구치소(34)’, ‘주민(34)’, ‘조성(34)’ 등 교정시설의 건립 추진과 지역 반응을 중심으로 형성되어 있다. 특히 ‘조성(34)’, ‘착공(10)’, ‘부지(9)’ 등의 키워드는 원안 추진과 대체부지 논의, 그리고 일부 지역 주민의 저항으로 인한 공사 중단과 재개 등 갈등 해결 이전의 과정을 설명한다고 볼 수 있다. 클러스터 2는 ‘군수(32)’, ‘법조타운(29)’, ‘해결(21)’, ‘유치(12)’, ‘계획(11)’ 등의 키워드를 포함하고 있으며, 이는 행정 주체의 역할과 법조타운이라는 전체 개발 사업에 대한 추진의 지를 중심으로 구성되어 있다. 당시 거창군수가 지역 내 갈등을 완화하고 사업을 원활히 진행하기 위해 다양한 협의체 구성 및 보상책을 제시하였기 때문에, 해당 클러스터의 ‘해결’ 및 ‘계획’ 등의 키워드와 연결되어 있는 것으로 보인다. 따라서 해당 클러스터는 법조타운 사업의 갈등 해소 국면에서 행정적 조율과 실행 단계에 해당하는 키워드들이 밀집되어 있다고 볼 수 있다. 클러스터 3은 ‘갈등(31)’, ‘주민투표(25)’, ‘법무부(19)’, ‘찬반(18)’, ‘군의회(17)’, ‘협의체(16)’, ‘원안(14)’, ‘수용(13)’, ‘중단(11)’, ‘착공(10)’ 등으로 구성되며, 갈등 조정 과정을 나타낸다고 볼 수 있다. 특히 2018년 5자 협의체 구성 이후 갈등 해소의 전환점이 되었던 주민투표와 그에 따른 정책 결정 과정을 중심으로 한 키워드들로 구성되어 있다고 해석할 수 있다.

갈등 해소기 시점에서 연결 중심성 기준으로 도출된 주요 키워드는 ‘구치소’, ‘주민’, ‘조성’으로 각각 중심성 값이 34로 가장 높았으며, ‘군수’(32), ‘추진’(32), ‘갈등’(31), ‘법조타운’(29) 등이 뒤를 이었다. 이는 구치소 건립 사업의 실제 진행과 이에 대한 주민의 반응이 여전히 언론 보도의 중심에 위치하고 있었음을 보여준다. 특히 ‘주민투표’(25), ‘해결’(21), ‘법무부’(19), ‘찬반’(18), ‘협의체’(16), ‘군의회’(17) 등 정책 조율과 공식적 의사결정 절차를 나타내는 키워드들도 높은 중심성을 나타내며, 이 시기에는 물리적 갈등보다는 제도적 해소 과정이 언론을 통해 집중적으로 조명되었음을 시사한다. 이러한 결과는 갈등이 격화되던 이전 시기와 달리, 해소기로 접어든 이후에는 주민참여와 합의 구조, 행정적 조치 등이 중심으로 보도되었다고 볼 수 있다.

〈그림 7〉 갈등 해소기의 동시출현 네트워크 분석 결과(2018.01-2023.12)



갈등 심화기와 해소기의 동시출현 네트워크 분석 결과를 비교해보면, 두 시기 모두 ‘구치소’, ‘법조타운’, ‘주민’ 등 교정시설의 기능과 입지를 둘러싼 핵심 키워드가 높은 연결 중심성을 유지하고 있다는 점에서 공통점을 보인다. 그러나 갈등 심화기에는 ‘교도소’, ‘대책위원회’, ‘학부모’, ‘학교’ 등 시설의 명칭 및 입지 대상지에 대한 학부모와 주민의 반대 등에 대한 갈등에 초점이 맞춰져 있었던 반면, 갈등 해소기에는 ‘조성’, ‘군수’, ‘추진’, ‘주민 투표’, ‘해결’, ‘협업체’ 등 실제 건립 추진과 제도적 조율을 반영하는 키워드들이 중요한 것으로 나타났다. 이는 갈등 심화기에는 시설에 대한 반대와 갈등이 중요한 주제였지만, 갈등 해소기에는 행정 주체의 조율과 주민참여를 통한 정책 결정 등으로 변화되었다고 볼 수 있다. 이러한 분석 결과는 교정시설과 같은 비선호 시설의 수용성과 관련된 갈등이 입지 대상지 뿐만 아니라, 교정시설의 명칭, 기능, 교육 환경, 갈등해소를 위한 방안에 대한 구조와 밀접하게 관련되어 있음을 의미한다.

## V. 결론

교정시설의 과밀화와 노후화에 따른 문제는 오랜 기간 동안 논의되어 왔으며, 이를 위해 새로운 교정시설을 조성하거나 기존의 교정시설을 현대화하는 방안이 제시되어 왔다. 그러나 교정시설의 입지 대상 지역 주민들의 반대와 협의가 쉽지 않다는 문제점이 존재한다. 따라서 비선호시설로서 교정시설의 건설과 이전 문제는 경남 거창의 사례 뿐만 아니라 향후 지속적으로 발생할 수 있음을 유추할 수 있다. 더욱이 교정시설과 관련한 지역 내 갈등 문제는 단기간 내에 해소되기 보다는 중장기적으로 지속될 가능성이 높기 때문에, 갈등의 단계별로 정부의 적절한 대처 방안과 협의를 이끌어 내기 위한 전략이 필요하다.

이에 본 연구는 교정시설의 조성을 둘러싸고 12년 동안 지역 내 갈등이 발생했던 거창 법조타운에 관한 신문 기사를 수집하여 갈등 단계별 감성 지수를 분석하고, 감성 지수에 영향을 미치는 교정시설의 명칭의 영향력을 측정하였다. 또한 갈등 심화기와 해소기의 중심성이 높은 키워드 간의 동시출현 네트워크 분석을 통해 갈등의 주요 구조와 내용의 변화 과정을 살펴보고자 하였다. 분석 결과 갈등의 잠재기와 해소기는 갈등 심화기보다 감성 지수가 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 또한 잠재기에는 법조타운이라는 단어가 감성 지수와 긍정적인 관계에 있는 반면, 심화기에는 교도소와 구치소와 같은 명칭이 감성 지수와 부정적인 관계에 있는 것으로 나타나 교정시설의 명칭이 감성 지수에 영향을 줄 수 있는 것으로 분석되었다. 아울러 갈등 심화기와 해소기의 동시 출현 네트워크 분석 결과에서도 시기별로 주요 핵심 키워드가 비슷하지만, 갈등의 단계별로 교정시설을 둘러싼 사회적 갈등의 주요 주체와 대응 방식에 있어서 차이점이 존재하는 것으로 나타났다.

교정시설과 관련된 기존 연구들은 설문 조사 및 사례 중심의 정성적 연구가 주로 이루어졌던 반면, 본 연구는 교정시설과 관련한 비정형 데이터를 활용하여 갈등의 변화 과정을 분석했다는 방법론적 의의가 있다. 특히 본 연구는 교정시설과 관련된 지역 갈등을 시기별·단계별로 구분하고, 신문 기사 데이터를 바탕으로 감성 분석을 수행하였다. 이를 통해 교정시설 명칭에 따른 감성 지수의 변화를 정량적으로 분석함으로써, 비정형 텍스트 자료를 활용한 지역 갈등 연구의 새로운 방법론적 접근을 제시하였다. 아울러 동시출현 네트워크 분석을 통해 각 갈등 단계별로 핵심 키워드와 관련 행위자들의 상호작용 구조를 도출하고, 갈등의 표출 방식과 해결 전략의 변화 과정을 시각화함으로써 추후 교정시설의 입지 갈등의 전개 양상을 예측할 수 있는 실증적 단서로 활용될 수 있다.

분석 결과에 기반하여 향후 교정시설의 조성권 건설과 관련한 사회적 갈등의 예방 및 완화를 위한 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 갈등 단계별로 교정시설의 명칭에 따라 감성 지

수가 상이하다는 점을 고려하여, 주민들에게 교정시설의 기능과 목적에 대한 정확한 정보를 제공할 필요가 있다. 갈등의 잠재기에는 법조타운의 이미지와 기능에 대해 긍정적인 기사가 보도된 반면, 갈등 심화기에는 교도소 또는 구치소가 조성된다는 언론 기사는 매우 부정적으로 제시되며 갈등이 촉발되는 경향을 나타냈다. 이러한 결과는 네트워크 분석 결과에서도 유사하게 나타났는데, 갈등 심화기에는 법조타운, 구치소, 교도소 등의 명칭이 혼재되어 지역 내 갈등을 증폭시킬 수 있는 계기가 될 수 있다. 따라서 사업 초기나 구상단계에서부터 교정 시설에 대한 정확한 기능과 명칭을 사용하는 한편, 지역 주민들에게 충분한 정보가 제공하여 갈등과 혼란의 소지를 줄이는 것이 바람직하다.

둘째, 교정시설 추진 과정에서 주민 참여를 보장하는 사전적 공론화와 실질적인 의견 수렴 절차가 수반되어야 한다. 현재 교정시설의 조성과 관련한 핵심 행위자는 법무부와 지방자치 단체이지만, 지역 주민들이 반대할 경우 사업이 지연되거나 추진되기 어렵다. 본 연구에서 분석한 거창 사례에서 나타난 바와 같이 사업 신청 단계에서 주민의 서명은 확보되었지만, 교정 시설 조성에 따른 기대효과나 우려에 대한 충분한 논의가 이루어지지 않았다. 이로 인해 서명 확보 과정의 신뢰성 논란이나 정보 비대칭 문제가 갈등을 더욱 심화시키는 계기로 작용하였다. 따라서 지방자치단체는 교정시설 사업 구상에 앞서, 해당 시설이 지역사회에 미칠 경제적·사회적 효과에 대해 주민과 충분히 논의하고, 다양한 관점을 수렴하는 협치적 의사결정 구조를 마련할 필요가 있다. 이는 단순한 서명 확보나 회의 개최 횟수 등 형식적 절차를 넘어, 주민이 자발적으로 의견을 개진하고 논의할 수 있는 실질적인 동의 기반을 마련함으로써 교정시설 수용성을 제고하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다.

셋째, 교정시설과 관련한 갈등을 최소화하기 위해 법무부는 지역자치단체와 긴밀히 협력하여 사전 단계부터 협의체 등을 구성하고, 갈등 가능성에 대응할 수 있는 체계적인 조정 절차를 마련할 필요가 있다. 현재 법무부는 교정시설의 신축 및 이전을 통해 과밀 수용 문제를 해소하려는 정책을 적극 추진하고 있으나, 거창 사례에서 살펴본 바와 같이 입지 결정 과정에서 반복적으로 지역 사회의 반발과 갈등이 발생하고 있다. 실제로 법무부는 입지 대상지와 대체 부지의 적절성을 판단하는 핵심 주체임에도 불구하고, 지역 내 갈등을 사전에 예방하거나 완화하기 위한 실질적인 개입은 상대적으로 부족한 것으로 보인다. 특히, 법무부가 주민 의견을 존중하여 추진한다는 원칙을 갖고 있지만, 해당 지역 자치단체의 갈등 관리 역량이 제한될 경우 갈등이 심화될 가능성이 존재한다. 따라서, 법무부는 갈등 발생이 예상되거나 진행 중인 상황에서 주요 이해관계자, 예컨대 지방자치단체, 주민 찬반 대표 등을 대상으로 중립적 조정과 공론화 과정을 주도할 수 있는 제도적 장치를 적극적으로 구축할 필요가 있다.

이상의 연구 함의와 정책적 시사점에도 불구하고, 본 연구는 다음과 같은 몇 가지 한계점을 지닌다. 첫째, 본 연구는 주로 신문 기사 데이터를 분석 대상으로 삼았기 때문에, 실제 지역

주민의 직접적인 의견이나 정서가 충분히 반영되지 않았다는 한계가 있다. 향후 연구에서는 소셜 미디어 게시물, 기사 댓글 등 다양한 온라인 플랫폼의 데이터를 수집·분석하여, 언론 보도와 주민의 입장 간 키워드 차이 및 감성의 방향성을 비교하는 작업이 필요하다. 둘째, 연구의 분석 대상이 경남 거창의 법조타운 사례에 한정되어 있어, 다른 지역의 교정시설 갈등 사례에 일반화하여 적용하기에는 제약이 존재한다. 교정시설을 둘러싼 갈등은 지역의 사회적·정치적 맥락에 따라 상이하게 전개되므로, 향후에는 다양한 지역 사례를 종합적으로 비교하는 분석이 요구된다. 셋째, 본 연구는 교정시설 명칭(법조타운, 교도소, 구치소)을 중심으로 감성 지수에 미치는 영향을 분석하였으나, 기사를 제공한 입장(예: 중앙정부, 지방정부)이나 보도 대상 이해관계자 집단(예: 찬성측, 반대측 등)에 따른 감성 편향 여부에 대해서는 고려하지 못하였다. 추후 행위자와 행위 등의 역할 정보를 명확하게 구분하거나 구조적으로 해석할 수 있는 키워드 유형 분류가 필요하다. 후속 연구에서는 이러한 요인들을 변수로 포함시켜 보다 정교한 분석과 검토가 이루어지는 것이 바람직하다.

## 【참고문헌】

- 거창군의회. (2015). 새해에는 거창군민이 대동단결 합시다. <https://gccl.go.kr/kr/assembly/bbsFive.do?reform=view&key=28ac593455c7f44e49e0e5fb2b130739cd8aed87c15e4d79eb2fc69c47649360&pageNum=9&flag=&keyword=> (검색일: 2025.04.17.).
- 경남일보. (2021). 거창법조타운 조성사업 순조롭게 진행...공정률 30%. <http://www.gnnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=476477>. (검색일: 2025.04.17.).
- 권은남·강정한. (2023). 유튜브 생산자의 행동에 따른 이용자의 감정 변화. 「한국콘텐츠학회 논문지」, 23(6): 155-169.
- 김도희. (2007). '법조타운유치'를 둘러싼 자치단체간 갈등해결의 정책적 함의. 「지방행정연구」, 21(2): 3-29.
- 김민영·양지숙. (2024). 비선호시설 수용성의 영향 요인 분석: 교정보호시설을 중심으로. 「정책개발연구」, 24(1): 53-84.
- 김재식·정혜진. (2024). 교정시설에 대한 수용도의 영향요인: 부산광역시 교정시설 입지 사례. 「지방행정연구」, 38(2): 253-284.
- 박은주·백진. (2018). 주민편의시설 수용을 통한 교정시설 입지 갈등 해결에 관한 연구: 서울남부 교정시설 사례를 중심으로. 「한국도시설계학회지 도시설계」, 19(6): 53-64.
- 박철곤·권정현·신시온·조성배. (2023). 「주요 공공갈등의 유형별 사례연구」. 한양대학교 산학협력단 갈등문제연구소.
- 백승원·한승헌·이창준·이지섭·문수환. (2018). 비정형데이터 기반 공공 건설사업 갈등 이슈 분석: 제주해군기지 사례를 중심으로. 「공공사회연구」, 8(2): 83-106.
- 법무부. (2023). 12년만의 결실, 거창구치소 개청식. <https://www.moj.go.kr/bbs/moj/182/459585/download.do>. (검색일: 2025.04.16.).
- 서부경남신문. (2017). 거짓서명으로 유치된 거창 교도소. <http://m.seobunews.com/news/articleView.html?idxno=2421>. (검색일: 2025.04.17.).
- \_\_\_\_\_. (2019). 거창교도소, 주민투표 실시된다... '5자 협의체' 전격 합의. <http://www.seobunews.com/news/articleView.html?idxno=4048>. (검색일: 2025.04.18.).
- \_\_\_\_\_. (2023). 거창구치소 6년 갈등 끝에 400명 규모로 오는 6월 개소. <http://m.seobunews.com/news/articleView.html?idxno=9058>. (검색일: 2025.04.19.).
- 송영삼. (2014). 도심지 소재 교정시설의 이전사례 분석. 「교정연구」, 63: 175-203.
- \_\_\_\_\_. (2016). 교정시설의 신축·이전과 지역사회 상생방안. 「교정연구」, 26(3): 105-128.
- 안성훈. (2017). 교정시설 과밀수용의 문제점과 해소방안. 「교정연구」, 27(1): 55-93.

- 양연희·권영주·이상철. (2019). 토픽모델링과 네트워크 분석을 활용한 공공갈등 연구경향 분석. 「지방정부연구」, 23(3): 427-450.
- 윤석호·심호성·변종문·오철호. (2016). 공공시설 입지갈등 해결 모델에 관한 사례 연구. 「한국IT정책경영학회논문지」, 8(1): 81-85.
- 이신행·이주연. (2024). 소셜미디어 환경에서의 뉴스 정서화: 언론의 트윗메시지와 기사 헤드라인, 리드에 대한 KoELECTRA 모델 기반 감성분석을 중심으로. 「커뮤니케이션 이론」, 20(3): 96-135.
- 조선일보. (2014). 법조타운? 교도소?... 인구 6만居昌(거창), 두쪽 나다. [https://www.chosun.com/site/data/html\\_dir/2014/09/18/2014091800348.html](https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2014/09/18/2014091800348.html). (검색일: 2025.04.19.).
- 한국일보. (2024). '점점 심각해지는 교정시설 과밀수용' <https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2024100611260000353>
- 행정안전부. (2020). 숙의민주주의, 갈등해소 각 분야에 세종시와 거창군 최우수 지자체로. [https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR\\_0000000000008&nttId=81904](https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_0000000000008&nttId=81904). (검색일: 2025.04.16.).
- Balahur, A., & Steinberger, R. (2009). Rethinking Sentiment Analysis in the News: from Theory to Practice and back. *Proceeding of WOMSA*, 9: 1-12.
- Bergien, A. (2013). Names as frames in current-day media discourse. In *Name and Naming. Proceedings of the second international conference on onomastics* (pp. 19-27). Cluj-Napoca: Editura Mega.
- Cui, L., Chen, Y., Wang, X., & Liu, S. (2023). Complexity review of NIMBY conflict: Characteristics, mechanism and evolution simulation. *Systems*, 11(5): 246.
- Dear, M. (1992). Understanding and overcoming the NIMBY syndrome. *Journal of the American Planning Association*, 58(3): 288-300.
- Doyle, A., & Ericson, R. V. (1996). *Breaking into prison: News sources and correctional institutions*.
- Fu, X., Brinkley, C., Sanchez, T. W., & Li, C. (2025). Text mining public feedback on urban densification plan change in Hamilton, New Zealand. *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science*, 52(3): 646-666.
- Garth-James, K. (2021). A proposal for studying social media sentiments about corrections in the United States. *World Journal of Social Sciences and Humanities*, 7(3): 106-116.
- Humphrey, A., Kuberski, W., Bialek, J., Perrakis, N., Cools, W., Nuytens, N., ... & Cunha, P. A. C. (2022). Machine-learning classification of astronomical sources: estimating F1-score in the absence of ground truth. *Monthly Notices of the Royal Astronomical*

- Society: Letters*, 517(1): L116-L120.
- Kang, M., & Jang, J. (2013). NIMBY or NIABY? Who defines a policy problem and why: Analysis of framing in radioactive waste disposal facility placement in South Korea. *Asia Pacific Viewpoint*, 54(1): 49-60.
- Khoo, C., Nourbakhsh, A., & Na, J. C. (2012). Sentiment analysis of online news text: A case study of appraisal theory. *Online Information Review*, 36(6): 858-878.
- Kiritchenko, S., Zhu, X., & Mohammad, S. M. (2014). Sentiment analysis of short informal texts. *Journal of Artificial Intelligence Research*, 50: 723-762.
- Li, H., An, H., Wang, Y., Huang, J., & Gao, X. (2016). Evolutionary features of academic articles co-keyword network and keywords co-occurrence network: Based on two-mode affiliation network. *Physica A: Statistical Mechanics and its Applications*, 450: 657-669.
- Opsal, T., & Malin, S. A. (2020). Prisons as LULUs: Understanding the parallels between prison proliferation and environmental injustices. *Sociological Inquiry*, 90(3): 579-602.
- Reese, S. D., Gandy Jr, O. H., & Grant, A. E. (Eds.). (2001). *Framing public life: Perspectives on media and our understanding of the social world*. Routledge.
- Ricciardelli, R., Stoddart, M., & Austin, H. (2024). News media framing of correctional officers: "Corrections is so Negative, we don't get any Good Recognition". *Crime, Media, Culture*, 20(1): 40-58.
- Singh, S. K., & Paul, S. (2015). Sentiment analysis of social issues and sentiment score calculation of negative prefixes. *International Journal of Applied Engineering Research*, 10(55): 1694-1699.
- Tadros, E., Morgan, A. A., & Durante, K. A. (2024). Criticism, compassion, and conspiracy theories: a thematic analysis of what Twitter users are saying about COVID-19 in correctional settings. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 68(4): 370-388.
- Taj, S., Shaikh, B. B., & Meghji, A. F. (2019, January). *Sentiment analysis of news articles: a lexicon based approach*. In 2019 2nd international conference on computing, mathematics and engineering technologies (iCoMET) (pp. 1-5). IEEE.
- Wang, Y., Li, H., Zuo, J., & Wang, Z. (2019). Evolution of online public opinions on social impact induced by NIMBY facility. *Environmental Impact Assessment Review*, 78: 106290.
- Wankhade, M., Rao, A. C. S., & Kulkarni, C. (2022). A survey on sentiment analysis



- methods, applications, and challenges. *Artificial Intelligence Review*, 55(7): 5731-5780.
- Welch, M., Weber, L., & Edwards, W. (2000). "All the news that's fit to print": A content analysis of the correctional debate in the New York Times. *The Prison Journal*, 80(3): 245-264.
- Wolsink, M. (2006). Invalid theory impedes our understanding: a critique on the persistence of the language of NIMBY. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 31(1): 85-91.
- Zhou, J., Ye, S., Lan, W., & Jiang, Y. (2021). The effect of social media on corporate violations: Evidence from Weibo posts in China. *International Review of Finance*, 21(3): 966-988.

---

**김 재 식:** 건축사 자격을 취득하고, 충남대학교 건축학과 박사과정을 수료하였다. 주요 관심 분야는 공공건축, 건축 관련 분쟁 등이며, 최근 "교정시설에 대한 수용도의 영향요인(2024)", "FGI를 활용한 장기계속공사계약 분쟁 개선방안 기초연구(2023)" 등을 발표하였다(Email: worldgood@nrf.re.kr).

**정 혜 진:** 미국 Cleveland State University에서 행정학 박사를 취득하고, 현재 부산대학교 행정학과 부교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 혁신이론 및 지역경제개발이며, 최근 발표 논문으로는 "연구개발 활동에서 인공지능 도구의 사용 책임에 관한 연구(2024)", "텍스트 마이닝을 활용한 참여형 국가R&D 과제 경향분석(2023)" 등이 있다(Email: hjung@pusan.ac.kr).

