

# 정책인식프레이밍 관점에서 새만금 사례와 영월댐 사례의 갈등 비교 연구

## A Study on Conflict in Terms of Frame Analysis

### - A Comparison of Saemangeum Conflict with Youngwol Dam Conflict -

안혜원

충북대학교 사회과학연구소

Ahn, Hye Won

Chungbuk Univ.

#### 요약

오늘날 사회적 다양성이 높아짐에 따라 정책결정을 둘러싼 정부간, 사회집단 간 갈등 역시 증가하고 있으며, 이러한 갈등은 사회발전을 저해하는 요소일 뿐만 아니라 이를 해결하는 과정에서 발생하는 사회적 비용이 매우 크다는 점에서 문제를 발생하고 있다. 따라서 사회적 갈등을 최소화하고 합리적인 의사결정을 도출해낼 수 있는 어떤 의사결정 조정기제가 필요하다고 할 수 있다. 본 연구에서는 새만금 간척사업 사례와 영월댐 사례의 비교를 통하여 갈등의 원인과 관련하여 각 이해 당사자들의 별도 인식 프레임이 상호 어떻게 형성, 대립되고 조정되는지, 그리고 이 과정이 어떻게 갈등에 영향을 미치는지 알아보고자 한다.

## I. 서론

현대 사회는 다원화·분권화된 사회로 다양한 집단이나 조직들이 자신들의 이익을 추구하고 있다[1]. 최근 한국의 경우도 사회적, 문화적, 정치적 다양성이 높아지면서 정책결정을 둘러싼 정부 간, 사회집단간 갈등과 경쟁의 관계 양상이 더욱 복잡성을 띠는 경향을 보이고 있으며, 이로 인해 이들 간의 정책조정 및 협력관계 형성은 더욱 어려워지는 경향이 있다. 또한 정책결정에 있어 이러한 다양한 사회집단 간의 갈등뿐만 아니라 국민여론이 저항하는 사태가 빈발하고 있는 실정으로 국가 의사결정과정을 점검하고 의사결정체계를 합리화할 필요성이 심각하게 제기되고 있다[2].

이러한 갈등은 사회의 발전을 저해하는 요소로 작용할 뿐만 아니라, 이로 인해 갈등의 해결과정에서 발생하는 사회적 비용이 매우 크다는데 문제가 있다. 따라서 사회적 갈등을 최소화하고 가장 합리적인 의사결정을 도출해낼 수 있는 어떠한 의사결정 조정기제가 필요하다고 할 수 있다.

따라서 본 연구의 목적은 갈등의 원인과 관련하여 각 이해 당사자들의 별도의 인식 프레임이 상호 어떻게 형성, 대립되고 조정되는지, 그리고 이 과정이 어떻게 갈등에 영향을 미치는지를 알아보고, 이러한 갈등을 근원적으로 해결하기 위해서는 어떤 방식이 필요한지를 도출하는 것이다. 그리고 이를 위해 지난 1991년 착공 이래 지금까지도 십여 년 이상 논쟁의 대상이 되어오고 있는 새만금 간척사업과 지난 2000년 전면 백지화된 동강댐 건설 사업의 두 가지 사례를 정책 프레임인식의 틀 안에서 비교·분석하여 정책결정과정에서 담론이 어떻

게 형성되고 그 과정을 통해 정책 아이디어 프레임이 어떻게 갈등구도를 구성하고 있는지를 알아볼 것이다.

## II. 이론적 논의와 분석틀

### 1. 사회적 담론과 정책 인식프레이밍의 의미

사회적 담론 형성과정 및 의사결정과정의 분석에 있어서 정책 프레임에 대한 이해와 프레임 기법적용은 핵심적인 요소이다. 정책은 정책아이디어의 제안, 정책의 입안, 정책의 구체화·공고화, 정책의 발표, 사회적 이슈로의 전환, 정책집행이라는 과정을 밟게 된다. 각종 사회이슈는 사회적으로 합의를 이루어야 비로소 공공정책의 아젠다로 채택되는데, 현상을 보는 시각에 따라서 그것이 심각한 정책문제로 인식될 수도 있고 또는 그렇지 않을 수도 있다. 따라서 인식의 프레임은 사회의 복잡한 실체를 이해하고 정책 아젠다로 부상하는데 있어 매우 중요한 개념이며, 프레임은 정보에 대한 선택과 조직화가 가능하도록 하는 정보해석의 ‘준거틀’이라고 할 수 있다[2].

프레임의 형성과정에 있어 정치, 경제, 사회문화, 기술, 언론, 역사적 맥락, 법과 제도 등 매우 다양한 요소들이 영향을 미치게 되며, 이들은 사회적 담론의 과정을 거쳐 하나의 프레임을 형성하게 된다. 즉, 정책결정과정에서 참여자들이 생각하는 방식에 따른 정책의 변화를 고찰하고, 이를 통해 정책이 반드시 참여자들의 권력관계나 이해관계에 의해 결정되지는 않으며, 대신 담론에 의해 결정될 수도 있다는 것이다[3].

이러한 사회적 담론의 형성과 관련하여 Viven Schmidt는

담론을 행위자 상호간에 정책형성과 논쟁을 위해 필요한 공통의 언어와 논의의 틀을 제공하여 정책프로그램의 기본적인 내용을 마련하는 조정적 담론(coordination discourse)의 단계와 조정적 단계를 거쳐 나온 해당 정책내용을 일반국민들에게 전달하고 설득하는 소통적 담론(communicative discourse)의 단계로 나누고 있다[4].

이처럼 사회적 담론을 통해 각기 다르게 형성된 인식 프레임은 정책이해관계자들로 하여금 정책에 대한 각각의 아이디어가 형성되게 하고, 이러한 정치적, 법적, 제도·관리적, 경제적, 심리·인지적 프레임 인식의 차이는 종종 공공 갈등으로 연계된다.

## 2. 선행연구의 검토

Bateson(1936)을 비롯한 초기 연구자들은 프레임을 개인의 정보수집과 해석을 돕는 인지구조로 규정하였다. 이후 프레임 이론은 인지 휴리스틱스 접근(cognitive Geuristics approach), 프레임 유형화 접근(categories of frame approach), 이슈 전개적 접근(issue development approach) 등으로 발전하게 된다.

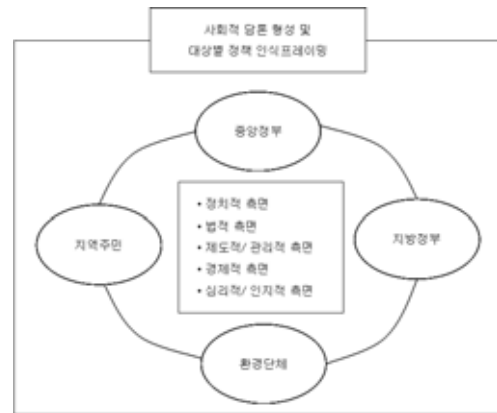
프레임 기법은 Bateson(1972)이 “맥락의 틀”이라는 개념을 제시한 것을 계기로 Goffman(1974)이 최초로 “프레임 분석”을 연구에 활용하면서 1970년대 이후 주로 커뮤니케이션 분야에서 활발하게 이루어졌다.

커뮤니케이션학에서 갈등적 이슈에 대한 의견형성에 있어서 프레임의 활용에 대한 연구가 주목받기 시작하면서 최근 들어 비로소 행정학자들 사이에서도 프레임분석을 통한 연구가 나오기 시작하였다. 주경일·최홍석·주재복(2003)의 연구가 대표적인데 이 연구는 한탄강댐 건설사례를 중심으로 수자원을 둘러싼 이해집단들이 갈등적 문제에 대하여 차별화된 인지방식의 존재여부에 대하여 분석한 결과, 서로 상이한 4개의 차원의 갈등프레임이 형성되어 있다고 결론짓고 있다. 그리고 교육행정정보시스템 도입 사례를 중심으로 정책 인식 프레임의 접근에 대해 연구한 나태준(2006)의 연구가 있으며, 가장 최근에는 방사성폐기물처리장입지 선정 과정을 중심으로 정책결정과정의 프레임에 대한 담론 과정을 분석한 강민아·장지호(2007)의 연구가 있다.

## 3. 비교분석의 틀

본 연구에서는 새만금 간척사업 사례와 동강댐 건설 백지화 사례에 있어서 중앙정부, 지방정부, 환경단체, 지역주민은 각각의 인식 프레임으로 정책을 바라봄으로써 인해 갈등이 발생하게 되었는지 알아보려고 한다. 그리고 공공갈등의 발생요인의 유형은 매우 다양하지만 본 연구에서는 크게 정치적, 법적,

제도/관리적, 경제적, 심리/인지적 측면 5가지로 구별하였다.



▶▶ 그림 1. 연구의 분석틀

## III. 새만금 간척사업과 동강댐 사례의 비교분석

### 1. 새만금 간척사업

#### 1.1 개요

1991년 11월 28일 착공된 새만금 간척사업은 1998년 제1호 방조제 공사를 준공하였으나 김대중 정부 출범 시 정부의 3대 부실국책사업으로 지목되면서 전환점을 맞이하게 되었다. 1999년 민·관 공동조사단의 조사결과에 따라 새만금 사업의 계속 여부를 결정하기로 하고, 1조 200억여원이 투입되어 60%의 물막이(방조제) 공사가 진행된 새만금 사업은 일단 중단되었고, 이후 새만금 사업의 계속 시행 여부를 둘러싸고 관련 단체 간에 치열한 논쟁은 계속되고 있는 실정이다.

#### 1.2 각 주체별 입장

첫째, 새만금사업의 시행자는 총괄부서인 농림부 산하의 농업기반공사는 식량생산을 위한 농지확보, 기상이변 등을 대비한 식량안보, 필요 자원 이미 확보[4], 효율적인 물관리 수단, 기존 사례 검토 결과 새로운 갯벌 형성 가능 등의 이유를 들어 새만금 사업의 필요성을 주장하고 있다.

둘째, 용지보상과 어업보상업무를 위임받은 전라북도는 새만금 사업으로 조성될 간척지의 일부를 산업단지로 변경하여 상대적으로 공업시설이 부족하고 지역개발이 부진한 이 지역에 공단을 유치할 계획을 수립, 새만금 사업의 전면적인 시행을 주장하고 있다.

셋째, 새만금 사업의 환경문제와 관련된 환경단체로는 녹색연합, 지역환경단체, 환경운동연합 등을 들 수 있다. 이들은 물새들의 서식지로서의 습지보호 의무, 사업지연으로 인한 공사비의 급격한 증가, 수산물 생산·생물들의 서식지·오염정화·재해방지·레크리에이션 등의 경제적 가치, 간척사업 이

후의 수질오염문제 등을 들어 이에 반대하고 있다.

넷째, 새만금 사업과 관련하여 지역주민들의 주장은 반대와 찬성으로 구분되고 있다. 새만금 사업을 반대하는 주민의 주장은 환경단체들의 주장과 유사하며, 이를 지지하는 주민들은 지역발전과 간척사업의 경제적 효과를 고려하여 새만금사업이 계속 추진되어야 한다고 주장한다.

### 1.3 정책 인식 프레임링 분석

첫째, 정치적 측면에서 인식 프레임링을 살펴보면, 개발과 보존의 관점, 지역 주민의 의견 대변과 국민 여론 대변의 관점에서 대립하고 있다. 농림부는 식량 확보, 지역주민은 지역의 발전·경제적 효과 측면에서 자치단체 역시 지역주민을 의식하여 지역민의 의견을 대변함으로써 개발의 정치 논리를 펴고 있다. 반면, 환경단체와 일부 지역주민의 경우, 국민 여론을 주장하며 갯벌 생태계의 보호라는 보존의 정치논리를 펼치고 있어 이들 간에 동일한 정책을 인식하는 개념의 틀이 대조적이라는 것을 알 수 있다.

둘째, 법적 측면에서 1988년 농수산부는 농업진흥공사에 새만금사업을 담당하도록 하였고, 1989년 기본계획 확정, 1991년 6월 실시설계, 8월 사업시행계획 확정고시, 11월 사업시행인가 및 공사착수하였으며, 수질예측보고서를 제출하는 등 주로 법·제도적으로 사업을 진행해 나갔다. 반면, 환경단체 등의 시민단체들은 농업진흥공사에서 제출한 수질예측보고서의 허구성을 제시하며 단순히 절차상의 법이 아닌 실제적 법칙의 준수를 주장하였다.

셋째, 제도적/관리적 측면에서 농림부와 자치단체, 지역주민들의 경우, 새만금 간척사업은 민·관 공동조사단의 수질예측평가 등의 제도적 절차를 거친 타당한 사업이라 주장하고 있다. 반면, 환경단체와 이에 반대하는 지역주민들은 공동조사단의 조사 결과 자체를 신뢰할 수 없으며, 형식적인 제도가 아닌 보다 구체적이고 실제적 제도를 요구하고 있다.

넷째, 경제적 측면에서의 대립은 과연 경제적 효과의 기준을 어디에 두느냐에 따라 갈등이 발생하고 있다. 농림부는 농업용지확보, 식량확보, 식량안보확보, 효율적인 물관리를 경제적 효과로 인식하였다. 또한 60%의 공사가 이루어지기 까지 투입된 경제적 비용을 계산하였다. 전라북도는 주민의 이익을, 사업의 찬성을 주장하는 지역주민은 민·관 공동조사단의 조사결과 나타난 실제적 이익을 경제적 효과로 인식하였다. 반면, 이에 반대하는 환경단체의 입장에서 경제적 효과란 바로 갯벌 생태계의 보전과 이로 인한 오염정화 등이며, 공사비에 있어서도 과거 투입된 비용이 아닌 앞으로 투입될 비용을 기준으로 생각하여 서로가 정책에 대해 인식하고 있는 프레임이 전혀 다름을 보여주었다.

다섯째, 심리적/인지적 측면에서 환경단체 및 시민단체들은

수질예측보고서 등의 구체적 사업 진행의 타당 근거 제시에도 간척사업으로 파괴될 갯벌 생태계, 담수호의 수질 오염 등의 환경 문제에 막연한 의심을 가지고 반대하고 있다. 반면, 전라북도와 지역주민의 경우, 환경단체의 그릇된 편견과 대책 없는 주장을 비난하며 지역 발전과 경제적 효과의 기대감 측면에서 인식 프레임은 형성 새만금 간척사업의 진행을 주장하고 있다.

## 2. 영월댐 사례

### 2.1 개요

영월댐 건설이 본격적으로 논의되기 시작한 것은 1990년 여름 한강에 대홍수가 발생하고 그 해 10월에 한강수계 항구계해대책위원회에서 영월댐 건설에 대한 대통령 재가가 나면서부터이다. 이후 영월댐 건설은 1996년 2월 21일부터 1997년 12월 15일까지 영월댐 기본설계 및 실시설계를 하면서 본격적으로 추진되기 시작하였으나[6] 이후 환경부의 환경영향평가 부실 주장, 댐건설 이후 안전 미확보로 인한 정선 주민의 반대, 환경운동연합의 반대 등으로 2000년 6월 전면적으로 백지화 되기에 이르렀다.

### 2.2 각 주체별 입장

첫째, 건교부와 수자원공사는 한강대홍수와 2000년 물부족 논리에 의하여 댐건설의 필요성을 제기하였고, 제도적 절차를 기준으로 무리 없이 정책을 추진해 나갔다.

둘째, 환경부는 지역주민, 환경단체, 일부 정치권의 반대입장에도 불구하고 건교부가 댐건설을 강행하게 되자, 수질 오염 등의 문제를 들어 지속적인 문제제기 및 견제활동을 수행하였다. 또한 부정적 및 비판적 입장을 표명하면서 환경운동단체 등과 연계하여 댐건설의 문제점을 지적하기에 이르렀다.

셋째, 강원도에서는 1999년 4월 5일 강원도지사가 사전에 중앙정부와 협의 없이 독자적으로 댐건설 반대 기자회견을 가졌고 이어서 강원도의회와 강원도내 18개 시·군의회 의장단도 반대입장을 표명하였으며, 강원도의회와 충청북도의회가 댐건설 반대 공동선언문을 채택, 평창군의회가 반대성명을 발표하는 등 갈등이 고조되었다.

넷째, 환경운동연합은 건교부가 1997년 9월 22일 댐건설에 정지를 고시한 이후 이에 개입하게 되었다. 환경운동연합은 다양한 전략을 통해 댐건설 백지화 운동을 벌였고, 중앙언론의 조명 속에 정책이슈가 점차 전국적으로 사회쟁점화 되기 시작하였다.

다섯째, 1996년 10월 이후 영월댐 건설을 둘러싸고 인근 지역주민을 중심으로 반대가 강하게 나타났고 주민간의 갈등도 고조되었다. 정선지역주민은 영월댐 건설 이후 시가지에 대한 수몰대책의 미흡함과 역류가능성을 근거로 정선군투쟁위원회를 구성하고 영월댐 반대 주민선문조사결과를 발표하는 등 댐

건설에 반대하였다.

### 2.3 정책 인식 프레임 분석

첫째, 정치적 측면에서 인식 프레임의 살피보면, 우선 개발과 보존의 상호 대조적인 정치 논리의 대립이고, 다수와 소수의 대립으로 살펴볼 수 있다. 즉, 건교부와 수자원공사 입장에서는 서울과 경기도 지역의 재해방지와 수자원 확보라는 개발의 정치 논리를 펴고 있으나, 환경연합이나 환경부 및 지역 주민의 입장에서는 수자원 보호라는 보존의 정치 논리를 펼치고 있어 이들 간에 인식이 상호 대조적이라는 것을 알 수 있다. 또한 재해방지와 수자원 확보는 다수의 서울 및 경기도 주민을 위한 이익을 대변하고 있고, 수자원 보호는 강원도 일부 지역 주민의 생존권과 미래 세대의 생존이라는 소수의 이익을 대변하고 있다고 볼 수 있다.

둘째, 법적 측면에서는 절차적 입장과 실질적 입장의 대립 구조로 볼 수 있다. 즉, 건교부와 수자원공사는 댐 건설을 위해서 법적으로 절차를 충분히 준수하였다고 주장하고 있으나 환경단체나 지역주민 입장에서는 형식적으로 구색만 갖추었을 뿐 실질적으로 다양한 의견수렴이나 공청회, 환경영향평가 등에 소홀했다고 주장하고 있다. 마찬가지로 법적 측면에서도 서로 인식 프레임의 살피보면 상반되는 인식을 하고 있음을 알 수 있다.

셋째, 제도/관리적 측면에서는 댐 건설을 추진한 건교부와 수자원공사는 일반적으로 경제적 효과 등의 홍보를 통해 법적 절차와 규정의 준수로 당위성을 주장하며 이를 추진하고자 하였고, 이에 반하여 댐 건설 반대론자들은 환경 보전을 위한 구체적인 대안의 제도/관리적 마련을 요구하며 이에 반대하였다.

넷째, 경제적 측면에서 살펴보면 단기적 시각과 장기적 시각의 대립이라고 할 수 있다. 건교부와 수자원공사는 수자원 확보와 홍수 예방의 경제적 효과를 근거로 댐건설의 당위성을 주장하였다. 반면, 이에 대해 반대한 자치단체, 환경단체, 지역 주민은 단기적으로는 댐 건설이 경제적 효과를 가져올 것처럼 보이거나 장기적으로 보았을 때, 댐 건설로 인한 자연생태계의 파괴와 그 영향은 경제적 가치로 환원할 수 없는 커다란 것이라고 주장하며 댐 건설을 반대하였다.

다섯째, 심리적/인지적 측면에서는 살펴보면, 댐 건설에 반대하는 일부 주민은 건교부와 수자원공사가 일방적으로 공사를 추진, 지역의 자연생태계를 파괴함으로써 자신들의 오랜 삶의 터전을 상실할 지도 모른다는 막연한 불안감을 갖게 되었다. 반면, 이에 찬성하는 지역 주민들은 댐 건설 이후의 보상문제와 이로 누리게 될 2차 경제적 효과 등을 생각하여 이에 찬성하였다.

## IV. 결 론

지금까지 새만금 간척사업 사례와 동강댐 건설 백지화 사례를 정책 인식 프레임의 관점에서 살펴보았다. 결국, 이들 사업에서의 갈등이 발생하는 것은 동일한 사건을 각각의 이해당사자들이 인식하는 인식의 틀, 즉 그 프레임이 달랐기 때문이다. 사회적 담론은 이러한 인식의 프레임을 형성하는데 영향을 미치며, 갈등의 심화 및 해결에도 함께 영향을 미치게 된다. 따라서 조정적 담론의 과정에서 정책 결정 기관들 사이의 의사소통이 원활히 이루어져야 하며, 소통적 담론의 과정에서 정책의 홍보가 올바르게 이루어져야 한다. 어쨌든 동강댐 건설은 초기 이를 추진하기 위한 사회적 비용이 소모되긴 하였지만, 사회적 담론의 형성으로 공통의 인식 프레임에 이름으로써 전면 백지화라는 결론에 도달하게 되었다. 그러나 새만금 간척사업은 아직까지 수많은 논쟁의 중심에서 이리지도 저리지도 못하고 있는 실정이다. 따라서 사회적 담론의 과정을 통해 정책에 관한 정확한 정보 전달이 이루어지고, 보다 거시적인 안목에서 합리적 설득과 제도적 보상을 실시하고, 단기적·미시적 경제효과만을 생각하지 않고 장기적·거시적 경제효과 등을 고려하여 공통의 인식의 틀을 형성함으로써 앞으로의 사업을 추진해 나가야 할 것이다.

### ■ 참고 문헌 ■

- [1] 주재복 “정부조직간 정책갈등의 조정기제와 협력규칙”, 한국행정연구, 제13권 제3호, pp.51-84, 2004.
- [2] 나태준 “정책 인식 프레임 접근방식에 따른 갈등의 분석: 교육행정정보시스템 도입 사례를 중심으로”, 한국정책과학학회보, 제10권 제4호, pp.297-325, 2006.
- [3] 강민아·주재복 “정책결정과정의 프레임에 대한 담론 분석: 방사성폐기물처리장입지 선정 과정을 중심으로”, 한국행정학보, 제41권 제2호, pp.23-45, 2007.
- [4] Schmidt, Viven A., “Discourse and the Legitimation of Economic and Social Policy Change in Europe”, Globalization and the European Political Economy. New York: Columbia University Press, 2001.
- [5] 농업기반공사, 농업인과의 대화, 농업기반공사, 서울, 2000.
- [6] 건설교통부·수자원공사, 영월다목적댐건설사업 환경영향평가서(보완), 건설교통부수자원공사, 1997.