

# 프레임분석을 통한 수자원 갈등 각 이해집단의 의미구성 이해: 한탄강댐 건설 사례를 중심으로<sup>1)</sup>

주 경 일(고려대 정부학연구소)

## I. 서 론

공무원 노조의 허용과 비정규직 문제, 방사성 폐기물 처리시설 등 혐오시설 입지문제, 교육 정보망 구축문제 등은 신정부 출범과 더불어 최근 수면위로 떠오르고 있는 사회갈등 현안들이다. 이 문제들에 대한 효율적인 해결 여부는 사회적 대통합의 성취문제와 직결되어 있을 뿐 아니라 정부의 사회갈등관리 및 해결 능력에 대한 실추된 국민신뢰를 재구축할 수 있는 또 한번의 시금석이 될 것임에 분명하다. 최근 국무회의에서 노대통령에게 보고된 사회갈등 24개 핵심과제들 중에는 '한탄강댐 건설'을 둘러싼 갈등문제가 포함되어 있다(국민일보, 2003.4.16일자). 이는 본 사안이 해당 당사자들의 이해관계가 첨예하게 대립하여 갈등해결에 어려움을 겪고 있는 대표적인 사회문제로서 사회갈등문제에 관심이 있는 이들의 역량 결집의 필요성을 반증하는 것이라고 할 수 있다.

그러나 댐건설 문제를 포함한 사회갈등문제들에 대한 지금까지의 접근은 갈등유발요인과 기술적 해결책을 가시적인 제도나 사회적 조건에서 찾는 객관주의적 성향에 경도되어 있는 듯 하다(최연홍, 1999; 안성민, 2000; 김도희, 2001 등). 다시 말해 사회갈등문제를 대할 때 문제해결의 객관적 해답과 조건의 존재를 미리 가정한 채 이의 발견에만 초점을 둘 것이 아니라 사회갈등문제가 해당 당사자들이 가진 특유의 문제 해석기제를 통해 집합적으로 정의를 내리는 과정 속에서 비로소 구성될 수 있다는 시각<sup>2)</sup>을 보완적으로 공유할 필요가 있다는 것이다. 객관주의적 시각에서 제시된 지금까지의 문제해결지침 등이 실제 여러 갈등현장에 적용되는 과정에서 많은 오차를 노정하여 해당 당사자들에게조차 적극적 호응을 얻지 못함으로써 갈등해소에 실질적 역할을 하지 못해 왔다는 사실은 이러한 주장을 뒷받침한다. 따라서, 사회갈등문제의 본질 규명과 해결안 도출을 위한 시작은 해당 이해당사

1 본 연구는 21세기 프론티어 연구개발사업인 수자원의 지속적 확보기술개발사업단의 연구비 지원(과제번호523)에 의해 수행되었습니다.

2이를 소위 '사회구성주의(Social Constructionism)'라 칭한다. 사회구성주의는 사회문제를 볼 때, 특정 상황을 문제로 정의 내리고 이에 대응하여 무엇인가를 계속적으로 시도하는 존재를 전제로 하며, 따라서 이들이 바람직한 사회적 조건에 기초하여 계속적으로 제시하는 불만의 주장행위에 초점을 두어야 함을 강조한다. 즉, 사회구성주의는 우리가 인식하는 사회문제는 객관적인 조건이나 상황의 도래 여부에 의해 결정된다고 보기 보다는 '사회적 정의 행위'를 통해 구성되고 양산된 지극히 '주관적인 결과물'이라는 것이다(Spector & Kitsuse, 1977; Best, 1989: xviii).

자들의 해석적 능동성을 전제로 이들의 의식 속에 자리한 집단해석 정향을 체계적으로 정리하고 이해하는 것에서부터 시작되어야 할 것이다.

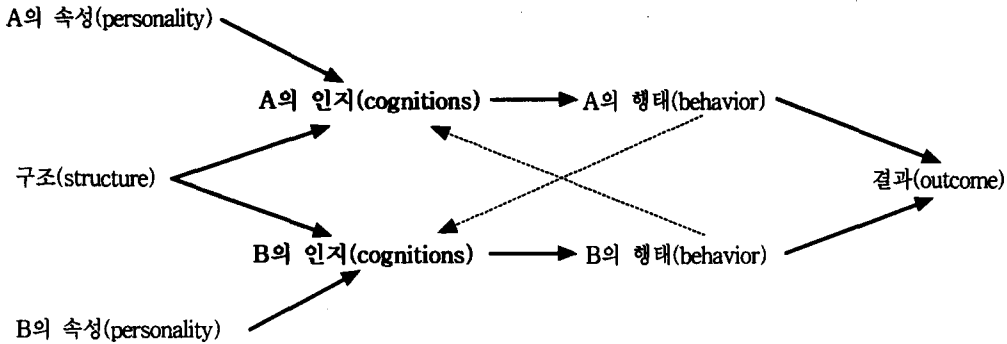
이러한 문제의식을 견지하면서 본 연구는 최근 부각된 사회갈등 가운데 갈등의 정도가 심각하여 정부에 의해 국가적 수준에서의 해결과제의 하나로 지정된 바 있는 한탄강댐 건설 사례에 대해 인지적 접근을 시도한다. 이해당사자들의 인식체계를 파악하기 위해 최근 '협상론'과 '집단행동론' 등에서 적용된 바 있는 '프레임(frame)' 분석을 도모할 것이며, 이해당사자들의 상위프레임 유형은 기존 연구(Gray & Donnellon, 1989; Gray, 1997; Lewicki & Gray & Elliott, 2003 등)의 결과물을 활용하였으나 댐건설 과정에서 나타난 보다 구체적인 갈등 프레임들은 핵심 이해당사자들과의 깊이 있는 인터뷰 결과를 분석함으로써 새롭게 발견된 유형임을 밝혀둔다.

## II. 이론적 배경

### 1. 갈등 프레임(Collict Frame)에 대한 논의

'프레임'을 사회과학에 처음 도입한 Bateson(1936)을 비롯한 초기 연구가들은 프레임을 개인의 정보수집과 해석을 돕는 인지구조로 규정하였다. 이들은 한 개인이 새롭게 수용한 정보와 기존 정보간 차이를 어떻게 좁혀나가면서 상황에 대응하는가를 개인적 관점에서 설명하려고 함으로써 한 개인의 인지작용 속에 들어있는 사물해석의 구조적 체계를 프레임으로 보는 경향이 강했다(Collins & Loftus, 1975). 그러나 이러한 개인적 차원에서의 프레임은 분쟁상황과 같이 사회규범이나 문화의 맥락이 중요하게 작용하는 경우 그 적용상 문제가 노정될 수 밖에 없었다. Goffman(1974)은 이를 보완하여 프레임을 '개인으로 하여금 구체적 사회사건들을 명명하고 인식하고 위치시키도록 하는 해석적 스키마(the schema of interpretations)'라고 하면서 '다양한 사회적 상호작용 속에서 무엇이 행해질 것인가에 대한 해답을 제공해주고 상황에 대한 정의를 내리게 해 줌으로써 경험의 조작화에 핵심적 기여를 하는 것(Goffman, 1974: 10-11)'으로 개념화하였다. Goffman(1974)을 포함한 이후 프레임 연구자들이 주장하는 바의 공통점은 기존의 합리모형과는 달리 그동안 관심이 적었던 행위주체의 인지를 구조와 행위결과의 매개요인으로 부각시켰다는 점에 있다. 이들은 개인, 집단의 속성과 구조 그리고 인지, 행태를 다음과 같은 관점에서 바라보았다.

(그림-1) 프레임 연구자들의 인지, 행태 모형



자료: Pinkley(1990) 재정리

갈등, 분쟁상황에서의 의사결정과정에 대한 초기연구들은 의사결정자를 파레토 최적 (pareto-optimal)을 달성하고 효용을 극대화시키는 합리적 존재로 가정하여 일정한 합의영역에 들어가면 항상 성공적 합의에 이를 것이라고 생각했다(Nash, 1950). 그러나 부분 최적 (sub-optimal)의 상황에서도 합의형성이 가능하다는 주장(Rubin & Brown, 1975 등)들이 등장하기 시작했다. 즉, 이들은 협상과정과 같은 실제 갈등상황에서는 과도한 자신감 (overconfidence), 메시지 제시방식 (framing of negotiation), 갈등상황자체에 대한 영합게임 인식 (mythical fixed-pie), 그리고 가정의 단순화 (simplifying assumption) 등 판단상의 편견이 인지과정을 체계적으로 왜곡시켜 파레토 최적의 해결책 달성을 방해한다고 주장했다 (Bazerman & Neale, 1983). 갈등의 인지과정에서 나타나는 이러한 의사결정자의 체계적 편견요소를 새롭게 부각시킨 모형을 기존의 합리모형과 대별하여 인지, 행태모형이라고 하는데, 여기서는 의사결정자의 속성과 상황적 맥락, 그리고 협상결과의 만족도간 관계에 있어 '판단주체의 인지'라는 매개요인을 부각시켰다(Bazerman & Carroll, 1987). 소위 인지휴리스틱스 접근모형은 의사결정자의 정보처리능력을 바탕으로 한 실체에 대한 능동적 해석성향을 강조하여 부정확하고 상충 가능한 수많은 정보의 홍수 속에서 의사결정자의 인지능력의 한계와 이에 따른 과거 경험에 의해 생성된 지식구조에의 의존성을 새롭게 가정한다. 이때 분쟁 등 협상과정에서 의존도가 더욱 커지는 이러한 지식구조의 다른 표현 중 하나가 바로 '프레임'이 된다.

이러한 프레임의 효과를 다소 미시적 측면에서 고찰한 대표적 연구 중에 '예상이론 (prospect theory)'이 있다. Kahneman & Tversky(1981)는 논리적으로 똑같은 내용의 계획일지라도 계획을 긍정적으로 틀지었는지 부정적으로 틀지었는지에 따라 선택결과가 달라짐에 주목하여 불확실한 상황하에서는 의사결정자가 실체를 어떻게 구성하는가에 따라 인지적 판단결과가 달라짐을 검증하였다(Bazerman & Neale, 1983: 54-57). 그러나 프레임의 효과에 대한 보다 구체적 언급은 프레임의 유형화 접근(categories of frame)에서 발견된다. Gray 등(1989)은 특히 협상과정에서의 프레임 효과에 있어 다음의 시사점을 남겼다. 첫째, 협상과정에서 갈등 당사자들은 여러 종류의 프레임을 가지고 있는 바, 갈등 당사자간 이들 프레임 부조화(mismatches)가 갈등의 근원이다. 즉, 갈등 당사자간 사용하는 프레임의 유형

과 내용이 다르거나 그 구체성 정도(the level of abstraction)가 상이할 때 상호간 오해를 증폭시켜 갈등이 심화되며, 이것이 악화되면 제3자의 개입 없이는 상호 양립가능한 프레임의 재구성이 이루어지기 힘들다. 둘째, 열망프레임(aspiration frame)의 사용은 합의도달에 기여하지만 성과, 손익프레임(outcome, loss-gain frame), 그리고 부정적 특성프레임(characterization frame)에의 의존은 구체적 결과에 대한 집착과 상대방 불신을 강화시켜 갈등관계를 악화시킨다. 셋째, 갈등집단들이 이렇게 상이한 프레임을 사용하는 것은 가치, 속성, 배경상의 상이함 때문이기도 하지만 이들이 처한 사회적 맥락이 다르기 때문이다(Gray & Donnellon, 1989; Gray & Purdy & Bouwen, 1990; Lewicki et al, 2001: 26-28재 인용).

한편, Pinkley & Northcraft(1994)는 협상 전후의 프레임 변화를 분석하여 의사결정자의 프레임이 협의과정에서 수렴, 갈등 당사자간 협의된 결과에 영향을 미칠 수 있음을 보여 기존의 대립되는 프레임의 재구성(reframe)이 가능함을 주장하기도 했는데, 협상과정에서 갈등해소와 합의도달을 위해 프레임의 재구성과 같은 방향으로의 수렴이 핵심요인임을 고려할 때 보다 실질적 의미를 담고 있다고 보겠다. 기존 프레임의 재구성을 위해서는 첫째, 실행 가능한 해결책을 제시하거나 이슈의 중요성과 안정성을 공격하는 논쟁이 되어야 하고 둘째, 상대방을 설득시킬 수 있는 정당한 주장을 펴야 하며 셋째, 현안이슈에 대한 새로운 관점이 제기되어 이중고리학습(double loop-learning)<sup>3)</sup>이 가능해야 한다고 한다(Putnam, 1992). 이러한 논의들을 기초로 할 때 '프레임'은 불확실한 상황 속에서 인간이 실체에 접했을 때 가용되는 휴리스틱스로서 행동하고 설득하고 분석하고 지식을 얻는데 있어 하나의 지침을 제공하며, 복잡한 현실세계를 이해하고 조직화하고 선별하는 하나의 인식체제로 규정될 수 있다<sup>4)</sup>(Rein & Schon, 1993:146).

이처럼 갈등 프레임은 갈등 당사자들의 해당 이슈에 대한 구조화 내용과 장, 단기적으로 성취하고자 하는 목표에 대한 기대와 선호, 그리고 자신들의 주장을 제시하기 위해 사용하는 절차와 수사 방식 등을 이해하는데 유용한 도구가 된다. 또 이러한 이해는 특정 문제의 장(arenas)에서 자신과 상대방이 무엇을 하는지에 대한 이해의 폭을 넓혀 해당 갈등관계를 정확히 진단, 처방할 수 있도록 함으로써 앞으로의 상호작용 행위에 대한 통제와 합의적 행동규범 형성을 가능하게 한다. 따라서 사회갈등문제에 대한 프레임 접근은 갈등 당사자와 제3자가 해당 문제에 대한 효과적 해결방식을 탐색하는데 있어 도움이 되며, 적실성 있는 협상제도의 기획에도 적지 않은 함의를 줄 수 있다.

## 2. 갈등 프레임의 조작적 개념화 및 연구의도

3 이는 조직에 문제가 생겼을 때 조직의 규칙, 절차를 개선하는 단일고리학습에 비해 조직이 가진 기본전제에 대해서 의문을 제기, 새로운 학습을 하는 것이다(Argyris & Schon, 1978).

4 따라서, 프레임은 특정한 관계와 영역 이전에 조건 지어진 문화나 지속적인 행동에 의해 특정 영역에 종속되지 않고 형성되는 스키마와 차별화될 수 있다.

<표 1> 갈등 프레임(conflict frame)의 유형화

<갈등프레임>	<정의(definition)>	<관련된 개념들>	<관련 문헌들>
실체(substantive) 프레임	무엇에 대한 갈등,분쟁인가?	내용에 대한 시각과 정의에 대한 제3자의 영향력 이슈와 하위이슈에 대한 정의	Bouwen&Salipante,1986;Putnam&Geist,1985; Mather&Yngvesson,1980;Kolb,1987
성과(outcome) 프레임	추구하는 성과는 무엇인가?	입장과 위치(position)	
열망(aspiration) 프레임	왜 그러한 성과를 추구하려고 하는가?	타협VS승리 혹은 자기 파신 승패에 대한 자기 이미지	Pinkley,1987;Bazerman&Caroll,1987;Brockner &Rubin,1985;Bazerman et al,1985
손익(loss-gain) 프레임	손해, 이익에 대한 결과인식은 무엇인가?	이해관계 이중의 관심(dual-concerns)	Blake&Mouton,1964;Filley,1975;Thomas,1976; Thomas&Kilmann,1975
특성(characterization) 프레임	갈등상대방의 태도와 행태에 대한 평가, 기대는 무엇?	중재인의 편견(stereotypes), 관계적 행동 그리고 관계VS입부지향	Kolb,1987;Bouwen&Salipante,1986; Pinkley,1987
과정(process) 프레임	갈등과정과 절차에 대한 평가와 인식은 어떠한가?	선택, 의사결정, 협상단계, 갈등의 강조점	Sheppard et al,1987

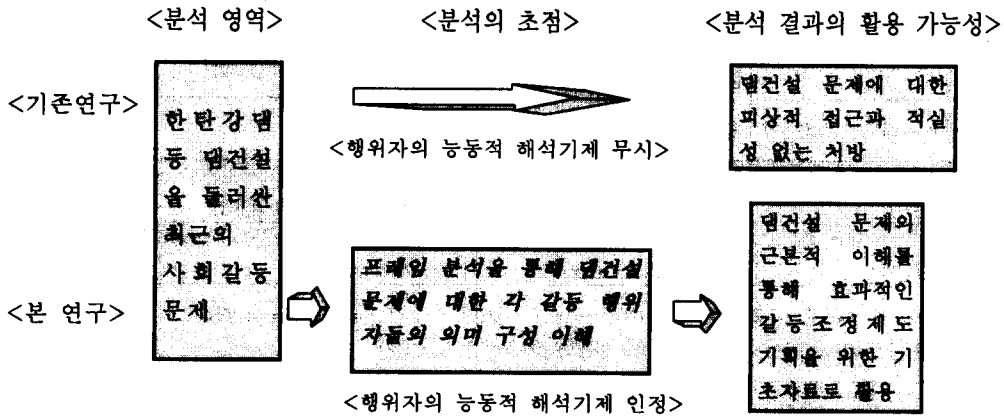
\* 자료: Gray & Donnellon(1989) 재정리

Gray & Donnellon(1989)은 갈등과 분쟁문제에 대한 인지연구를 통해 얻어낸 프레임 유형의 결과를 6가지로 일반화시키고 있다. 여기에서는 프레임 각각에 대한 갈등 당사자간 차이가 갈등의 근본 원인이기 때문에 이 차이를 대화 등을 통해 어떻게 줄여 나갈 것인가가 갈등 관리의 성공 여부를 좌우하는 핵심요인임을 주장하고 있다. 이들이 일반화시킨 갈등 프레임의 의미와 관련문헌 및 개념을 정리해 보면 위의 <표 1>과 같다. 본 연구에서는 이러한 프레임 유형 중 인터뷰 대상자들에 대한 사전 조사 결과 이들의 인지구조 파악에 가장 적합하다고 판단되어진 실체, 특성, 과정프레임을 분석을 위한 상위 프레임 유형으로 활용할 것이다. 또한, 인터뷰 내용에서 자주 표면화되는 '나 혹은 우리는 누구인가'에 대한 인식을 '정체성 프레임(Identity Frame)<sup>5)</sup>'으로 보아 이를 분석도구에 추가하기로 한다.

한편, 지금까지의 논의를 바탕으로 한 본 연구의 프레임 분석 의도는 다음과 같다.

5 대부분의 환경갈등은 갈등 당사자들의 이러한 정체성이 위협받는데서 필히 발생하기 때문에 갈등의 본질 이해에 있어 중요하며, 당사자들의 정체성 정도가 강할수록 이들이 수용할 수 있는 대안의 범위가 그만큼 축소되기 때문에 갈등 해결은 어렵게 된다(Rothman, 1997;Lewicki et al, 2003:21 재인용).

(그림-2) 본 연구의 분석의도와 기존연구와의 차별성



### III. 한탄강댐 건설 관련 각 이해집단의 의미 구성

이하에서는 댐건설 문제에 대한 각 이해집단의 의미 구성을 이해하기 위해 프레임 분석을 실시할 것이다. 또한 이에 앞서 한탄강댐 건설을 둘러싼 갈등사례의 개요 및 자료의 수집과정도 서술한다.

#### 1. 사례개요 및 자료수집과정

##### 1) 한탄강댐 건설사례 개요

1990년대 들어와 용수부족과 수질오염이 가속화되면서, 그리고 환경단체들의 급성장이라는 수자원 정책환경이 급변하면서 댐건설을 포함한 다양한 유형의 수자원 갈등이 빈발하고 있다. 수자원 갈등의 유형을 공급, 유지, 이용으로 대분류 할 때, 그간 댐건설을 둘러싼 갈등문제는 공급 분야에서의 대표적 수자원 갈등 유형으로서 자리매김하였다<sup>6)</sup>. 이들 댐건설 갈등사례들은 대부분 갈등 해소가 상당 기간 지연되면서 효과적인 수자원 관리에 대한 어려움과 거래비용을 높일 뿐 아니라 정부 불신마저 심화시켜 지역과 더 나아가 국가 통합을

6 '수자원 공급 분야'는 주로 댐건설을 둘러싼 갈등 유형으로서 강원도 영월군 영월댐 건설반대사례, 용담댐 건설반대사례, 보길도 댐 건설반대사례, 그리고 최근 한탄강댐 건설반대사례 등이 있으며, '수자원 유지 분야'에서는 주로 수질보전관리나 댐 상류의 수변구역지정, 그리고 상수원보호구역 지정 및 해제 관련 유형으로서 대포천 상수원보호구역지정 관련 사례, 주암호 수질보전관리를 둘러싼 갈등사례, 그리고 팔당 상수원보호구역지정 관련 사례가 대표적이다. 또한, '수자원 이용 분야'는 물 사용료나 물꼬분쟁 사례가 다수를 점하는데, 용담댐 건설에 따른 물꼬분쟁사례나 영천댐 물 사용료 부담을 둘러싼 갈등사례가 대표적이다(최홍석 외, 2003).

저해하는 주요인으로 지목되고 있다. 이러한 가운데, 한탄강댐 건설을 둘러싼 갈등문제는 최근 이슈화된 댐건설 갈등의 대표적 사례로서 1996, 1998, 1999년의 3년간 유례 없는 호우로 파주, 문산, 연천지역이 극심한 홍수피해를 입자 1999년 정부가 이를 예방하기 위해 홍수조절용 댐건설을 추진하면서부터 발원하였다(국민일보, 2003.5.14일자). 댐건설 계획이 알려지면서 환경단체는 한탄강 상류의 담수능력에 회의를 표하면서 댐건설 반대운동을 시작했고 한탄강 인근의 포천, 연천, 철원군의회도 다양한 지역피해를 구실로 강력 반대입장을 표명한 바 있다. 현재 댐건설 추진세력인 건교부와 한국수자원공사는 10여 차례의 설명회와 공청회 등을 개최했을 뿐 별다른 진전을 보지 못하고 2003년 6월 현재 아직도 댐건설 예정지에 대한 고시가 이루어지지 못하고 있는 실정<sup>7)</sup>이다. 그간의 한탄강댐 건설사업의 추진과정과 갈등 개요를 정리하면 각각 <표 2>와 <표 3>과 같다.

<표 2> 한탄강댐 건설추진과정

1995.6 - 1997.12	임진강 유역조사착수(건교부)
1996, 1998, 1999	경기북부지역 집중호우 발생
1999.12.11	한탄강, 영평천댐 기본설계 착수(건교부)
1999.12.20	수몰지역 내 군사시설 이전 관련 국방부 협의(국방부→건교부)
2000.1	수도권 수자원개발계획 수립 통보(건교부→수자원공사)
2000.6.15	임진강댐 기본설계 관련 협조요청(건교부→국방부) 임진강댐 추진계획 방침시달(건교부→수자원공사) 한탄강댐: 댐 운영계획을 홍수조절 위주로 변경
2001.8 - 2001.10	한탄강댐 환경영향평가(초안) 공람, 주민의견수렴 및 설명회(11회)
2001.12 - 현재	한탄강댐 환경영향평가 협의중(환경부)
2002.5.7	댐타당성 및 환경영향평가 재검증 결과 총리보고
2002.6.14	환경영향평가 보완 요구(환경부→건교부)
2002.7.22	환경영향평가 보완보고서 제출(건교부→환경부)
2002.8 - 2002.9	환경정책평가연구원(KEI), 경기도 환경영향평가 자문단 대상으로 보완내용 설명
2002.10.16	환경영향평가 재보완 요구(환경부→건교부)
2002.12.16	환경영향평가 재보완 보고서 제출
2003.4.14	한탄강댐 기본계획안 작성제출 및 협의중-현재 환경부에서 KEI 및 환경영향평가 전문위원 의견 취합 검토 중

\* 자료: 최홍석 외, 2003. 재정리

7 따라서, 본 사안은 이해당사자간 갈등이 한참 진행 중인 사안이라고 할 수 있으며, 이는 이해당사자 집단의 인식체계를 규명하기 위한 본 연구에서 사례선정의 이유가 되기도 했다. 아직 뜨겁게 진행 중인 사안을 선정함으로써 이해당사자들의 생생한 기억과 문제인식을 파악하기에 용이하고 분석결과가 갈등을 완화시키는데 있어 실질적인 도움이 될 수 있을 것이기 때문이다.

〈표 3〉 한탄강댐 건설반대 사례 개요

갈등의 당사자	한국수자원공사(건교부) ↔ 경기도 철원군(주민 및 환경단체, 의회)
갈등의 주요원인	건교부가 임진강 수계 종합치수대책 수립차원에서 홍수예방 목적으로 한탄강에 댐을 건설하려고 함. 현재 댐 예정지 고시 지연
갈등의 주요쟁점	댐건설시 삶의 터전을 잃고 농작물 피해가 상당함. 환경생태계 피해. 그리고 수몰지역내 동양최대 사격장 소재로 인해 댐 안전성 문제
주요 조정, 해결기제	관계기관간의 상호 협의와 중립적 행정기관의 토론의 장 형성
주요 갈등심화요인	지역활동가의 정치적 개입 및 자료의 허구성 논란 등

한편, 한탄강댐을 둘러싼 갈등문제에 있어 이해당사자는 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 댐건설로 인해 직, 간접 영향을 받는 해당 지역주민들이다. 경기도 연천, 포천지역의 일부 수몰지역민들은 보상 때문에 주로 찬성하는 입장인 반면 댐건설 인근지역 주민들로서 보상과 큰 관계가 없거나 고향에 애정을 간직한 사람들은 건설 반대입장을 견지하고 있다. 또한, 철원지역 주민들의 경우 철원군의회를 중심으로 댐건설에 적극 반대 입장을 천명한 바 있는데, 이들은 '댐이 건설되면 철원, 연천, 포천군 주민들이 조상 대대로 이어온 삶의 터전을 잃을 수 밖에 없다(강원일보, 2002.8.18일자)'며 강하게 반발하고 있다.

둘째, 지역의 정치활동가도 존재한다. 이들은 지역주민의 입장에 서서 주민의 입장을 반영하며 자신의 정치기반을 구축하고자 하는 부류이다. 따라서, 댐건설에 대한 이들의 구체적인 찬, 반 입장은 지역민들의 이해관계 여하에 따라 결정된다고 할 수 있다(강원도의회의원 인터뷰 내용, 2003.4.29).

셋째, 지역환경단체도 한탄강댐 건설 갈등의 역학구도에서 주요 정책결정에 상당한 영향을 미치고 있다. 소위 '한탄강 네트워크'는 댐반대의 중심에 서서 댐문제를 지역문제 이슈화 시키고 반대 주민들을 동원하는 등 수공, 건교부 등 댐건설 추진 세력과 정면으로 대립하고 있다. 특히 이들은 전문가 토론회에 참석, 댐건설의 타당성을 정면으로 반박하는 등 댐반대운동의 중추세력으로 자리하고 있는 것이 현실이다(강원도의의원 인터뷰, 2003.4.29).

넷째, 철원군, 연천군, 포천군 등 해당 지자체이다. 이들 지자체는 주로 환경영향평가(초안)에 대한 의견을 검토하고 이를 댐건설 추진 세력에 제시하면서 그 의견 반영을 희망하였다. 특히, 철원군의 경우 의회 차원에서 사회단체의 댐반대 참여도에 따라 지역개발비 등을 차등 지원할 것을 천명할 정도로 반대가 극심한 편이다(강원도의의원 인터뷰, 2003.4.29).

마지막으로 댐건설 주체인 건교부와 한국수자원공사가 있다. 이들은 댐건설에 대한 당위성과 타당성을 홍보하면서 주민들의 안전과 이익증진을 위해서라도 댐건설은 반드시 이루어져야 한다는 믿음을 가지고 댐건설을 강력하게 추진하고 있는 주체세력이다.

## 2) 자료의 수집과정

본 연구에서는 이러한 이해당사자들 가운데 사전 조사과정에서 한탄강댐 건설과 정책 및 의사결정과정에서 실질적인 영향력을 행사함은 물론 이에 따라 갈등의 전개과정에 지대



한 영향을 미치고 있다고 판단되는 핵심인물들을 인터뷰 대상으로 선정하여 이들에 대한 심층 일대일 인터뷰를 실시하였다. 본 인터뷰는 주로 2003년 4월과 5월에 주로 이루어졌으며, 1명당 평균 2시간 정도의 시간이 소요되었다. 단, 인터뷰 장소 등 상대방이 자유롭게 의견을 개진할 수 있도록 하는데 역점을 두었다. 한편, 인터뷰에 응한 각 이해당사자들의 이야기들에 대해서는 '내용분석(Content Analysis)'이 가해졌다. 이러한 내용분석기법은 이해당사자들의 갈등상황에 대한 비구조화된 이야기 내용들을 보다 효과적으로 분석하게 함으로써 인터뷰 당시의 생생한 상황을 포함하여 각 대상자들의 생각을 깊이 있고 체계적으로 정리할 수 있게 한다는 점에서 선택되었다(Krippendorff, 1980). 또 한탄강댐 건설문제에 대한 이해당사자들의 의미 구성 이해는 댐건설에 대해 찬성 입장을 보인 집단과 반대 입장을 보인 집단으로 대분류 하여 이들 양 집단의 해석체계 속에 댐건설 문제에 대한 프레임 차원이 어떻게 대비적으로 존재하는지를 제시함으로써 이루어졌다.

<표 4> 인터뷰 대상자 요약

<댐건설 추진 및 찬성 집단>	<댐건설 반대 집단>
.한국수자원공사 본사 공무원 4명 (댐환경처 부장, 과장, 실장, 직원 각 1명)  .한탄강댐 건설단 현장 공무원 2명 (부장, 과장 각 1명)	.수물에정지역주민 1명 (댐건설반대대책위원회 간부) .지역NGO대표 1명 (한탄강 네트워크) .지역의회의원 2명 (철원군의회와 강원도의회 소속)

## 2. 이해당사자 집단의 프레임 분석

분석 결과, 한탄강댐 건설 갈등의 각 이해당사자들은 해당 갈등 상황에 대해 서로 상이한 4가지 차원의 상위 갈등 프레임을 형성하였으며, 각 차원 내에서도 각자의 입장에 따라 역시 상이한 프레임 내용을 구축하였다.

### 1) 갈등 상황에 대한 실체 인식의 차원(실체프레임)

'실체프레임(Substantive Frame)'은 주로 "댐건설 및 개발과 관련하여 가장 문제가 되거나 어려움을 주는 것은 무엇이라고 보십니까?"라는 질문을 통해 파악할 수 있었다. 실체프레임은 주요 내용에 대한 시각과 하위 이슈에 대한 정의와 관련되며, 갈등의 핵심사안을 어떻게 인식하고 있는가에 대한 해석적 정향이다. 갈등 당사자간 이러한 실체인식에 대한 차이가 현격할 때 상호대립과 충돌이 심화될 수 있음은 자명하며, 갈등 당사자들의 실체프레임에 따라 갈등 상황에서의 논쟁점이 다르게 나타난다(Gray & Donnellon, 1989). 갈등 당사자들의 필요에 따라 각각의 실체프레임이 다르게 이용되어 동일한 현상을 놓고도 서로

다르게 이해하기 때문이다. 결국, 주요 갈등 당사자 사이의 상이한 실체프레임의 존재는 해당 갈등의 각 하위 이슈들을 복잡하게 만들어 갈등 당사자간 합의형성을 어렵게 만드는 주요인으로 작용한다.

먼저, 댐건설의 추진세력으로서 댐개발에 찬성 입장을 보인 공무원들은 반대집단에 비해 문제의 실체를 비교적 복잡하게 인식하였다. 즉, 지역NGO나 지역주민이 댐건설 사업에 대한 '절차적 정당성 결여'와 '수자원공사의 조직유지를 위한 수단화'를 갈등의 실체로 인식하고 있는 반면, 공무원들은 '환경단체의 정치적 개입', '주민들의 환경의식 제고와 댐정책에 대한 몰이해', '장래 물수요에 대한 논란', '부족한 보상액' 등 다양한 실체프레임을 형성하였다. 반대집단이 '댐건설 반대'라는 단기적 목표에 경도되어 갈등문제의 핵심을 협소하게 인식한 반면 공무원들은 보다 종합적 시각에서 다양한 현실인식을 하였기 때문이라고 보여진다.

인터뷰에 응한 6명의 공무원들은 모두 공히 '환경단체의 정치성과 선동'을 문제의 실체로 진단하여 '환경단체는 판도라의 상자'라는 실체프레임을 강하게 형성하였다.

"순수한 환경단체가 아닌 단체가 환경단체라는 이름을 빌리거나 간판을 내세워 걸거나 개인의 입지를 굳히기 위해 반대를 위한 반대를 일삼는다 ...(중략)... 정부에 대해 반대하고 사업의 지연을 가져와(공무원과의 인터뷰 내용, 2003.5.13)"

공무원들은 환경단체의 개입으로 인해 주민들이 왜곡된 정보를 획득하여 무조건적 반대를 선동하고 직접적인 이해당사자간 신뢰형성과 설득을 크게 방해한다는 점을 강하게 토로하였다. 이에 비해, 지역주민과 의회의원 등 댐건설 반대집단은 수공이 자신의 실리를 위해 타당성 없는 댐을 무리하게 건설하려는 것과 모든 사업절차를 지극히 형식적이고 비밀리에 추진한 것을 주요 핵심사안으로 인식하였다.

"계획의 진행단계에서 주민들이 일차적으로 소외된 것이 가장 큰 문제이다. 정부가 일방적으로 계획하고 추진하는 과정에서는 문제점이 발생할 수 밖에 없다(반대입장 인터뷰 내용, 2003.5.19)."

따라서, 반대집단의 주요 실체프레임은 '이해 타산적인 건설추진집단의 정당하지 못한 사업추진과정'이라고 할 수 있다.

## 2) 갈등 상대방 혹은 다른 이들에 대한 인식의 차원(특성프레임)

'특성프레임(Characterization Frame)'은 주로 "댐개발과 관련한 이해집단들의 행태에 있어서 문제가 되는 것은 무엇이라고 생각하십니까?"와 "수자원 갈등문제의 상대방에 대한 귀하의 견해는 무엇입니까?"라는 질문으로 파악되었다. 갈등 상대방에 대한 상호 부정적 특성 프레임(Negative Characterization Frame)의 구축과 강화는 상호 불신을 조장하여 합의형성과 타협을 가로막는 주요인으로 작용한다. 또한, 갈등 상대방에 대한 특성 인식 여부는 실제 갈등과정에서 사용되는 갈등의 대응방식 선택과도 무관하지 않을 것으로 보인다. 한탄강댐 건설을 둘러싼 갈등사례에 있어서도 부정적 특성 프레임은 갈등집단 상호간 매우 강하게 나타났다.

먼저, 댐건설 추진집단은 주요 갈등 상대방인 지역주민과 환경단체에 대해 실리에 초점

을 둔 특성 프레임을 형성하였다. 공무원들은 수물지역 주민들을 조금이라도 더 많은 보상을 획득하기 위해 집단행동을 하는 존재로 인식하였고, 환경단체에 대해서도 갈등문제를 기화로 정치적 영향력 확대를 도모하려는 존재로 인식하였다.

“우선, 수물지역주민에 대해서는 허심탄회하게 우리와 대화해야 하는데 더 많은 보상을 받으려고 무조건 반대하고 합리적인 의사표현을 제대로 하지 않는 것에 아쉬움이 크다. 해결을 도울 수 있는 것은 경제문제 외에는 없다고 생각한다(공무원과의 인터뷰 내용, 2003.5.7).”

“지역의 활동가나 NGO 개인은 갈등문제를 전략적으로 이용, 이를 출세의 발판으로 삼아 이용하는 사람들(이하 생략)...(공무원과의 인터뷰 내용, 2003.5.7)”

또한, 추진집단의 경우 지자체가 지역주민들의 표를 의식하여 효과적인 갈등의 조정역할을 하지 못하고 있음을 지적하여 지자체에 대해 역할에 초점을 둔 특성 프레임을 형성하기도 하였다.

반면, 반대집단의 경우도 댐건설 추진집단에 대해 실리에 초점을 둔 특성 프레임을 형성하였다. 반대집단은 주요 추진집단인 한국수자원공사가 타당성이 현저히 결여된 사업을 정당한 절차를 무시하고 다양한 편법을 동원, 강행하는 것은 수공이 자신의 조직을 유지, 확대하고 실리를 확고히 하기 위한 것이라고 강변하였다.

“잘못된 설계라든가 하는 것 보다 그들은 국민의 돈으로 하는데 나중에 어떻게 되든 잘 먹고 잘살자는 것이다. 한국수자원공사가 살아남을 술책으로 타당성 없는 댐을 일부러 추진하는 것이다...(중략)... 홍수조절이라든지 실질적으로 따져보면 허가성이 이미 드러났고, 수공은 공기업형태로 실리를 추구하는 집단일 뿐이다(반대입장 인터뷰 내용, 2003.5.27).”

이를 통해 볼 때, 갈등의 양 당사자들은 상대방을 자신의 실리와 편익만을 생각하는 이해 타산적인 집단으로서 부정적인 특성 프레임을 강하게 가지고 있다고 생각된다. 실제로 이는 상호 이해를 위한 접촉의 가능성을 줄임으로써 합의형성의 걸림돌로 작용하였으며, 갈등 당사자들로 하여금 '협상'과 '참여'라는 직접적이고 건설적인 갈등해결방식 보다는 집단 시위나 언론 플레이 등 기회비용이 큰 갈등대응방식을 선호하게 만들어 갈등국면을 악화시키는 주요 동인으로 작용하였다('수공은 조직유지에 혈안이 된 집단' VS '반대집단은 보상만을 바라거나 정치적 성공만을 꿈꾸는 전략적인 집단').

그 중요도 인식에 있어, 서로 입장이 상반된 갈등 집단 상호간 특성프레임 보다 강하게 나타나지는 않았으나 같은 입장을 지닌 집단 내부에서의 상호 특성프레임도 발견되었다. 특히, 반대집단 안에서 나타난 환경단체와 지역주민 상호간의 긍정적 특성프레임(Positive Characterization Frame)은 활발한 정보교환을 매개로 상호 응집력을 높이는 결과로 나타났다. 공무원들이 반대주민들에 대해 실리에 초점을 둔 특성프레임을 강하게 인식하였다면 지역 환경단체나 의원들은 반대주민들이 보상을 바라고 집단행동을 하는 것이 아니라 지역 사회에 그만큼 애착이 크기 때문으로 인식하였다.

“수공의 앞잡이 노릇을 하는 극소수 사람들이 대부분의 주민들을 부추기기 때문에 문제다. 백지화 주민들은 지역사회에 대해 많은 애착을 가진 사람들로 지금까지 살기 좋았는데 무슨 일인가, 보상도 싫어하는 사람들이다(이하 생략)...(반대입장 인터뷰, 2003.5.19).”

물론, 땅도 있고 농가부채도 많은 일부 지역주민이 댐건설에 대한 보상을 통해 이를 해

결하고자 하는 의도로 수공의 입장을 홍보하면서 여러 가지 소문의 진원지가 되는 것도 인정하였다. 그러나 환경단체 인사는 이러한 핵심인사의 수를 극소수(5명 정도)로 보았고 대부분의 지역주민에 대해 충분히 동정심을 표하는 등 공무원들과 같은 부정적 특성프레임은 전혀 보이지 않았다. 한편, 지역주민도 환경단체에 대해 긍정적 입장을 보였는데, 환경단체는 댐건설을 찬동하는 전문가들과 맞설 수 있게 하고 환경영향평가 등을 이해할 수 있도록 하는 수많은 전문지식을 제공해 줌은 물론 정작 건설추진집단으로부터 얻어야 할 정보들까지도 필요할 때 제공해 주는 매우 유용한 대상으로 인식했다<sup>8)</sup>.

“환경단체가 많은 도움을 주었고 우리가 전문가도 아니고 박사들을 위촉하는데도 우리가 인맥도 없는데 큰 도움을 주었다. 댐의 경제성, 조절능력, 환경성 분야에 대해 아무것도 모르다가 이들로부터 알게 되었다. 이들은 신뢰(이하 생략)...(반대입장 인터뷰, 2003.5.27).”

그러나 환경단체에 대해 부정적 특성프레임을 형성한 공무원들은 환경단체가 지역주민들과 잦은 정보교환을 하는 것에 대해 '정치적 기반 확대'의 전략이라는 시각으로 해석하고 지역주민들까지도 보상이라는 실리를 추구하려는 집단으로 보아 반대집단 모두를 동일 범주화 시켰다. 이는 같은 행동에 대해 서로 다른 해석을 가함으로써 갈등 상대방 사이에 오해의 골을 깊게 만들어 상호간 접촉을 꺼리게 만드는 주요인으로 작용하였다.

결국, 반대집단 내부에 형성된 유용성과 동정심에 초점을 둔 긍정적 특성프레임의 구축은 이들이 강하게 응집함으로써 청중들에 대해 자신들의 의견을 효과적으로 관철시켜 나가는 초석으로 작용했다. 그러나 반대집단 구성원들에 대해 이미 실리에 초점을 둔 특성프레임을 형성한 댐건설 추진집단의 반대집단에 대한 부정적 인식을 재강화 시킴으로써 갈등집단 상호간의 접촉 가능성을 희박하게 만들어 버렸다. 따라서, 이들간 불신의 벽이 더 높아지기 전에 이들이 모두 참여하여 서로를 이해할 수 있도록 하는 공식적 합의의 장을 속히 만드는 것이 필요하다고 생각된다.

### 3) 자기 자신에 대한 인식의 차원(정체성 프레임)

프레임의 인식 강도에 있어서 비록 갈등 상대방에 대한 인식으로서의 특성 프레임만큼은 아니지만 갈등 당사자들은 나 혹은 우리는 누구인가에 대한, 즉 자신의 정체성에 대한 프레임(Identity Frame)을 형성하였다. 특히, 지역주민과 의회의원은 지역과 장소에 초점을 둔 정체성과 이에 따른 피해의식이 강한 반면, 공무원집단은 역할과 책무에 초점을 둔 정체성을 바탕으로 댐건설의 당위성과 이에 따른 편익을 강하게 인식하였다. 공무원들은 다음과 같이 이야기한다.

“댐은 꼭 되어야 하는데 왜냐하면 물을 더 먹는 사치가 아니라 치수와 관련된 문제, 주민의 안전, 생명과 직결된 문제이기 때문이다. 만일 홍수가 오면 어떻게 되겠는가? 사람의 안전과 생명에 대한 책임은 중요(이하 생략)...(공무원과의 인터뷰, 2003.5.7)”

“댐사업은 본질적으로 환경을 오염시키지 않는다. 경제적 실리 보다는 치수라는 목적으

8 실제로 갈등 과정에서의 주요 정보 획득의 통로와 신뢰도를 묻는 질문에 지역주민이나 심지어 지역의원들까지도 환경단체로부터 거의 모든 정보를 얻고 또 이를 신뢰한다는 이야기를 한 바 있다.

로 하는 것이고, 복지와 공익을 위한 사업이므로 단순한 수익사업과는 그 성격이 다르다(공무원과의 인터뷰, 2003.5.13).”

이렇듯 공무원들은 만일의 홍수에 대비하여 인명을 지키고 효과적인 치수 목적으로 댐 사업을 하는 것이고 자신들은 주민들의 안전과 생명 등 공익의 수호자로서의 역할을 하고 있음을 강조했다. 이어서 이들은 공익 지향적 댐사업이 상당한 편익도 야기한다는 점을 인식했다. ‘댐하면 생각나는 것 혹은 이미지는 무엇입니까?’의 질문에 대한 답변은 다음과 같았다.

“댐하면 먼저 지역개발과 지역경제 활성화가 생각난다. 댐은 그 자체만으로도 고용증대가 엄청나다. 보통 댐의 사이트가 시골이므로 경제적 파급효과는 더하다. 또 그 지역이 무척 깨끗해진다. 댐을 하면 관리가 되고 정리가 되니까 그런 것이다. 또 사람들이 모이니까 하나의 관광지가 될 수도 있다(공무원과의 인터뷰, 2003.5.13).”

이렇게 공무원들은 ‘공익의 수호자’라는 정체성 프레임을 통해 댐사업을 마치 ‘알라딘의 요술램프’와 같이 상당한 편익을 주는 공익사업으로 인식하였다. 반면, 반대입장에서는 매우 상이한 시각을 견지하였다.

“적어도 이곳은 몇 십 년 살던 고향인데 돈 몇 푼에 내주면 너무 억울하다. 우리가 사는 지역은 제인폭포가 있고 이걸 보러 관광객들이 오니까 유동인구가 있는데 댐이 오면 인구가 줄어들어 관광수입이 없어질 것이다. 이곳에 사는 주민들에게는 큰 손해가 된다(반대입장 인터뷰, 2003.5.27).”

“우리지역에 사는 주민들은 특히 피해를 많이 보는데, 천혜의 자원인 고석정 등 국가차원에서 살려야 할 것을 또 평야지대를 수몰하는 것은 문제이다. 댐이 오면 일조량 부족으로 농작물 생산량이 10%이상 감소되는 등 피해가 크다(반대입장 인터뷰, 2003.5.27).”

반대입장의 사람들은 주로 장소와 지역에 초점을 둔 정체성을 말하면서 이를 댐사업으로 인한 피해와 사업 자체의 부당성과 연결시켰다. 즉, 이들은 자신들이 매우 가치 있고 소중한 지역에 사는 사람들임을 인식하면서 댐사업이 이를 파괴시키는 백해무익한 것임을 강조하였다. 다시 말해, 반대입장의 사람들은 ‘매우 가치 있는 지역에 사는 토박이’라는 정체성 프레임을 통해 댐사업을 마치 ‘판도라의 상자’와 같이 심대한 손해를 주는 타당성 없는 사업으로 인식하고 있다는 것이다.

즉, 반대입장을 가지고 있는 이들은 건설추진집단과 마찬가지로 스스로에 대한 정체성 프레임을 갈등사안에 대한 손익프레임(Loss-Gain Frame)과 연결시킴으로써 자신들의 주장을 정당화시키는 수사전략을 사용하고 있다고 하겠다. 물론 같은 정체성 프레임과 손익프레임의 연결이라고 할지라도 양 집단간 차이는 존재한다. 이는 청중들을 설득하기 위해 사용하는 수사전략상의 문제로서 반대집단이 댐건설 문제에 대해 자신의 지역 정체성을 통해 손해와 피해의 측면을 부각시켜 댐건설의 부당성을 청중들에게 설득하려고 하는 반면, 찬성 집단은 역할 정체성을 통해 사업의 편익과 이익의 측면을 강조하여 댐건설의 당위성을 청중들에게 홍보하려고 한다는 것이다<sup>9)</sup>.

9 찬, 반 양 집단이 사용하고 있는 이러한 차별화된 수사전략 중 청중들에 대한 설득력이라는 측면에서 어느 쪽이 더 효과적이었는지에 대한 것은 이후 사안의 전개과정을 좀더 지켜보아야 알 수 있는 문제라고 생각된다.

이와 더불어, 주민들의 장소에 초점을 둔 정체성 의식은 건설추진집단이나 전문가들의 이상적인 이야기들을 불신하게 만들었다. 해당 지역에 대해 수십년 살아온 자신들이 누구보다 이 지역을 잘 알고 있다는 자부심이 강하기 때문이었다. 따라서, 댐건설 사업을 할 때 해당 지역에 대한 실질적 지식이 풍부한 지역인사를 적극 참여시키는 것이 불신 극복에 도움이 될 수 있을 것이다<sup>10</sup>).

결국, 댐건설 갈등의 당사자들은 서로를 인식하는데 있어서 상대방을 실리추구만을 획책하는 부정적 특성 인식을 견지할 것이 아니라 상대방의 정체성(역할과 장소에 초점을 둔 양 당사자의 정체성 프레임)에 대해 보다 긍정적 이해를 해야 할 것이며, 이를 가능하게 하는 중재 절차와 노력이 절실한 것으로 보인다.

#### 4) 갈등관리 과정에 대한 인식의 차원(과정프레임)

‘과정프레임(Process Frame)’은 주로 “수자원 갈등문제의 해당 상대방(기관)은 어떤 방법으로 대응하였고, 이에 대한 귀하의 평가는 무엇입니까?”와 “갈등의 해결방법으로 무엇이 가장 적절하다고 생각하며, 실제로 사용한 대응 행동은 무엇입니까?”라는 질문을 통해 파악하였다. 과정프레임은 갈등관리 과정과 절차에 대한 평가와 인식을 의미하며, 과정 프레임의 형성 유형과 갈등 당사자간 유사성 정도에 따라 갈등의 전개국면에 적지 않은 영향을 미친다. 즉, 갈등 당사자들은 갈등의 해결과 완화를 위한 가장 적절한 절차와 과정에 대해 각자 서로 다른 인식을 할 수 있는데, 이러한 과정프레임의 차별화는 갈등해소를 위한 효과적인 방법에 대한 당사자간 합의를 어렵게 함으로써 결국 갈등국면의 장기화를 초래하게 된다.

먼저, 공무원들은 주민들과의 직접적이고 공개적인 대화와 설득이 가장 중요한 갈등관리 방식이라는 인식이 강했다. 다만, 주민과의 지속적인 대화에 앞서 선진국 사례에 대한 사전 연구와 답습을 언급하였고, 상대방의 실리적 특성 인식에 기반하여 합리적인 보상체계의 도입을 주요 갈등완화 방안으로 이해하였다.

“선진국 사례를 잘 연구하고 주민과 계속적으로 커뮤니케이션을 유지하는 방법 외에는 없다(공무원과의 인터뷰, 2003.5.7).”

그러나, 반대주민들의 과정프레임은 공무원들의 인식과는 차이가 컸다.

“수공은 업무추진과정에서 주민 일부를 매수, 이간질을 일삼고 찬성주민 몇 명을 적절히 활용해서 반대주민을 설득시키는 치졸한 방식을 사용했다. 이를 보고 감정적으로 격앙 ... (이하생략) ...(반대입장 인터뷰, 2003.5.19)“

“공청회를 하는데 너무 폐쇄적이고 정략적이었다. 농번기에 회의장소에 소환하는가 하면 외국 댐 견학과 관광 등 선심성 전략으로 일관하여 신뢰를 크게 떨어뜨렸다(반대입장 인터뷰)

10 지역주민과 의원은 모두 다음과 같이 증언하였다. “먼저 제2청사(경기도)에 갔을 때 4개 분과와 토론회를 하였는데 수자원쪽 전문가가 신뢰가 안간다. 내가 이쪽을 손바닥 보듯 보는데 사실 거짓말을 너무 한다. 우리가 신뢰가 가게끔 해야지 박사도 거짓말을 하더라. 모르면 직접 지역주민과 이야기하면 되는데 그러면 자신들의 주장이 타당성이 없어지니까 결국 거짓말을 하는 것이다(반대입장 인터뷰, 2003. 5.27).”

뷰, 2003.5.27).”

반대입장의 사람들은 공개와 접촉의 대상이 대다수의 반대주민이 아니라 일부 찬성, 지지주민들이라는 사실을 토로하면서 공무원들에게서 댐건설에 대한 중요 정보들을 전혀 얻을 수 없어서 환경단체에게 의존하고 있음을 개탄했다. 즉, 이들은 댐건설 주체의 '형식적이고 정략적인' 갈등관리 과정을 인식하였는데, 이는 실제 공무원들이 형성하고 있는 '공개적이고 정당한' 갈등관리 과정과는 사뭇 달라서 같은 사실을 두고서도 각자의 입장에 따라 매우 상반된 현실인식을 하고 있음을 단적으로 보여주었다.

“수공쪽에서는 공식적인 공청회를 회피한다. 우리가 강하게 주장을 해야 마지못해 응할 뿐이다. 또 한다고 해도 하루 전에 연락을 하고 지금까지 자발적으로 한 적은 거의 없고 정보제공도 전무했다. 그러나 일부 찬성입장의 주민들은 많이 아는 것 같았다(반대입장 인터뷰, 2003. 5.27).”

“주민들하고는 자주 정보교환을 한다. 주1회 이상은 하고 관청의 경우도 마찬가지다. 모든 열어놓고 100% 신뢰하게끔 적극적으로 설득에 임한다. 그들이 그렇게 말하는 것은 자기네들이 모르면 우리들이 다 감추었다고 하는 것이다(공무원과의 인터뷰, 2003. 5.13).”

“처음부터 정해진 절차와 규정을 무시하고 일방적으로 하다보니 문제가 생기는 것이다. 신뢰가 가도록 설명회도 하고 정해진 기준과 절차에 따라 제대로만 실행하면 부딪히는 것도 적고 제대로 되는데 2년여 동안 너무 형식적이고 은폐가 심했다(반대입장 인터뷰, 2003. 5.27).”

이렇듯, 그간의 댐건설 추진과정에 대해 공무원들은 적극적이고 개방적인 주민참여를 의도하면서 정해진 규정대로 건설을 추진해 왔다고 인식하는 반면에, 반대입장에서는 오히려 정해진 공개와 참여의 절차를 철저히 지키지 않고 자의적이고 선택적 참여만을 허용한 추진과정을 인식하였다. 즉, 두 집단 모두 주어진 법규나 절차에 초점을 두고 댐건설 추진과정을 인식하고 있었으나, 그 내용에 있어서는 매우 상반된 해석방식을 보이고 있다고 하겠다.

##### 5) 그 밖의 인식 차원과 발견된 프레임 유형 정리

이 밖에 인터뷰를 통해 발견된 주요 인식의 차원으로는 '물부족 논란'과 '환경의 개념'에 대한 인식이 존재하였다. 먼저 물부족의 경우 공무원들은 UN 인구행동연구소가 발표한 '1인당 물사용량' 기준에 근거 우리나라를 물부족국으로 상정하고 앞으로의 인구증가율과 GNP 증가율을 감안, 미래의 물수요량 급증과 이에 따른 물부족 현상 심화를 장담하고 있었다. 그러나 반대집단은 UN기준은 국토면적과 인구만을 고려한 단순한 기준으로 현실성이 없고 농업용수개발분과 지하수 개발분을 고려하지 못한 것이며, 더구나 인구와 GNP 증가율도 과다 계상 되었으므로 절대적 물부족 현상과 이에 따른 댐사업의 당위성은 인정될 수 없다는 인식을 보였다(미래의 물부족에 대해 확신 VS 근거 없는 과다추정). 한편, '친환경적 댐'이라고 할 때의 환경의 개념에 대해 반대주민들은 '자연환경'만을 좁게 인식하고 있는데 비해서, 공무원들은 환경을 인간과 자연이 함께 고려된 '총체적 환경'으로 인식하고 있었다.

“친환경댐은 인문, 주거, 도로환경 등을 모두 포함한 것이며, 인간과 자연이 모두 만족할

수 있도록 하는 것이 진정한 친환경적 댐의 의미이다(공무원과의 인터뷰, 2003.5.13).”

또한, 갈등 당사자들은 효능감의 내용에서도 차이를 보여 공무원들이 모두 한탄강댐이 95%이상 완공될 것이라는 확신을 보인 반면 반대입장의 사람들은 댐이 조만간 완전히 백지화될 것이라고 확언함으로써 자신들의 현재 입장을 양보 혹은 포기할 가능성이 거의 없는 듯 했다. 결국, 댐건설 갈등 당사자들이 지니고 있는 인식체계의 본질적 차이는 같은 사실, 실체에 대해서도 서로 다른 해석을 유발하여 상호간 오해를 증폭시키고 기존의 입장만을 고수하게 만들어 갈등을 악화시키는 요인으로 작용하고 있었다. 따라서 이렇게 서로 다른 프레임을 가진 이해 당사자들이 자유로운 분위기에서 서로 만날 수 있는 기회를 우선적으로 보장해야 할 것이며, 이러한 기회의 장에서 서로의 프레임을 정확히 이해하고 더 나아가 재프레임을 통해 합의형성을 성취할 수 있도록 인식의 이해에 기반한 대안적 갈등해소 절차를 속히 개발해야 할 것이다. 이상의 분석결과를 양 당사자간 프레임의 차이를 중심으로 정리해 보면 다음과 같다.

<표 5> 댐건설 갈등 당사자 집단의 갈등 프레임 차원(Conflict Frame Dimension)

차원 \ 입장	<댐건설 추진 및 찬성집단>	<댐건설 반대집단>
실체프레임 (갈등문제 핵심)	환경단체의 정치적 선동 VS (정책환경에 초점을 둔 실체프레임)	건설추진집단의 절차적 정당성과 공개성 결여 (과정에 초점을 둔 실체프레임)
특성프레임 (상대방 인식)	보상만을 바라거나 정치적 성공만을 꿈꾸는 집단 VS (실리에 초점을 둔 특성프레임)	조직유지에 혈안이 된 집단 (실리에 초점을 둔 특성프레임)
정체성 프레임 (나, 우리 인식)	인명수호와 치수를 책임지는 공익의 수호자 VS (역할에 초점을 둔 정체성 프레임)	매우 가치 있고 소중한 지역에 사는 사람들 (지역,장소에 초점을 둔 정체성)
과정프레임 (갈등관리과정)	공개적이고 정당한 갈등관리과정 VS (법규에 초점을 둔 과정프레임)	형식적이고 정략적 갈등관리과정 (법규에 초점을 둔 과정프레임)

#### IV. 결 론

본 연구는 최근 들어 상당한 사회문제화 되고 있는 댐건설을 둘러싼 갈등 사례들 중에서 한탄강댐 건설 갈등 사례에 대해 인지 프레임 접근을 시도해 보았다. 기존의 댐건설 갈등 문제에 대한 연구가 양적 팽창을 거듭하고 있음에도 불구하고 아직까지 뚜렷한 해결책을 찾고 있지 못한 이유를 댐건설 갈등을 포함한 다양한 환경갈등문제의 본질 자체가 단순한 제도상의 흠결 문제에서 '개발'과 '보전' 등 이해 당사자간의 근본적인 세계관과 문제해석방식의 대립 문제로 바뀌어가고 있다는 사실의 간과에서 찾았기 때문이다. 또 이러한 인



식체계상의 차이를 그려내는데 유용한 분석 도구가 '갈등 프레임' 개념이라는 믿음을 가지고 있었기 때문이기도 하다. 분석 결과, 한탄강댐 건설 갈등의 각 이해집단들은 댐 갈등의 의미를 이해하고 이에 효과적으로 대응하기 위해 서로 상이한 4가지 차원의 상위 갈등 프레임을 형성하였으며, 각 차원 내에서도 각자의 입장에 따라 역시 상이한 프레임 내용들을 인식하고 있음을 알 수 있었다.

이러한 일련의 작업은 각 이해집단들의 해당 이슈에 대한 근본적인 해석적 정향과 바람직한 갈등관리 방식에 대한 태도 및 상대방에 대한 인식, 평가 등을 알 수 있게 함으로써 갈등 당사자간 상호 이해와 합의형성 구축의 기초자료로서, 또 제3자에 의한 효과적인 중재 절차의 개발에 있어서 그 유용성을 높일 수 있을 것이라고 생각한다. 댐건설 당사자들 상호간 서로를 이해하려는 노력이 전무한 상황 속에서 댐건설 갈등을 조금이라도 완화시키기 위해서는 우선 갈등 당사자들의 문제 해석적 틀에 대한 체계적인 이해를 전제로 당사자들이 서로를 왜곡 없이 이해할 수 있도록 하는 중재 절차의 도입이 빠른 시일 내에 반드시 이루어져야 하기 때문이다. 이러한 이해를 바탕으로 한탄강댐 건설 갈등사례를 통해서 본 댐건설 갈등의 유발 요인을 다음과 같이 추론해 볼 수 있을 것이다.

첫째, 갈등 당사자간 공통의 실체프레임 미형성으로 인한 사실 해석상의 불일치와 왜곡 발생

둘째, 갈등 당사자간 부정적 특성프레임 강화로 인한 상호간 접촉 기피와 다양한 이해관계인들이 참여하는 공식적 합의의 장 부족

셋째, 과정프레임에 대한 갈등 당사자간 인식상의 차별화로 인한 상호 불신 심화

넷째, 정체성 프레임에 대한 상호 몰이해와 댐사업 자체에 대한 편익, 피해 등 인식상의 근본 차이로 인한 합의형성 가능성의 감소

이와 같은 결과들은 보다 효과적인 댐건설 갈등관리전략을 개발하는데 있어 조그만 함의를 줄 수 있을 것이다. 그러나, 갈등 당사자들의 프레임이 실제로 나타나는 집단행동과 무관하지 않다는 측면에서 볼 때 차후의 연구에서는 이들 갈등 당사자들의 차별화된 프레임이 실제 구체적인 맥락 속에서 어떻게 표면화되며, 또 이것이 갈등의 심화, 완화 등 구체적인 사례의 전개국면에 어떤 영향을 미치는지를 심층적으로 규명해 보아야 할 것이다. 또한 댐건설에 대한 찬성과 반대집단간 인식체계상의 차이 뿐만 아니라 같은 해석적 공동체 내에서 나타날 수 있는 미세한 차이까지도 찾아냄으로써 갈등문제 본질에 대한 이해도를 더 세련화 시킬 필요성도 있을 것이다. 이러한 후속 작업을 통해서 각 이해 당사자들, 특히 댐건설 추진집단의 보다 구체적인 갈등관리전략의 제시와 갈등완화기제의 설계가 가능해질 수 있기 때문이다.

### <참고문헌>

- 김도희(2001). “지방정부와 주민간 입지갈등의 갈등유발요인에 관한 연구: 울산 원자력 발전소 입지갈등사례를 중심으로”, 「한국정책학회보」, 제10권 제1호.  
 안성민(2000), “지방정부의 갈등관리에 대한 제도적 접근”, 「한국행정학회 2000년 동계학술대회발표논문집(새천년의 행정학 패러다임(2))」.

- 최연홍(1999), "핵폐기물 처리시설 입지선정과정의 갈등과 해소: 미국의 현황과 한국에의 시사점", 「한국사회와 행정연구」, 제10권 제2호.
- 최홍석 외(2003), "지속적 수자원 확보를 위한 정치적 이해갈등의 조정 및 협력관계 제도화 연구", 「수자원의 지속적 확보기술개발사업 연구보고서」.
- 강원일보 2002.8.18일자, 국민일보 2003.5.14일자, 국민일보 2003.4.16일자.
- Argyris, C & Schon, D.(1978). *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. MA: Addison-Wesley.
- Bateson, G.(1936). *Naven*. Stanford University Press.
- Bazerman, M. H & Carroll, J. S.(1987). "Negotiator Cognition." In Cummings, L & Staw, B. M(ed.) *Research in Organizational Behavior Vol.9* Greenwich, CT: JAI Press.
- Bazerman, M. H & Neale, M. A.(1983). "Heuristics in Negotiation." In Bazerman, M. H & Lewicki, R.(ed.) *Negotiating in Organizations*. Sage Publications Beverly Hills.
- Best, J. (1989). *Images of Issues: Typifying Contemporary Social Problems*. N.Y: Aldine.
- Collins, A. M & Loftus. E. F.(1975). "A Spreading-Activation Theory of Semantic Processing." *Psychological Review* 82: 407-428.
- Goffman, E.(1974). *Frame Analysis*. N.Y: Harper Books.
- Gray, B & Donnellon, A. (1989). *An Interactive Theory of Reframing in Negotiation*. Pennsylvania University Press.
- Gray, B.(1997). "Framing and Reframing of Intractable environmental Disputes." In Lewicki, R & Bies, R & Sheppard, B(ed.) *Research on Negotiation in Organizations*. Vol.6 JAI Press.
- Kahneman, D & Tversky, A.(1981). "The Framing of Decision and the Psychology of Choice." *Science* 211: 453-458.
- Krippendorff, K.(1980). *Content Analysis: An Introduction to its Methodology*. Beverly Hills, Calif: Sage.
- Lewicki, R & Gray, B & Elliott, M. (2003). *Making Sense of Intractable Conflicts*. Island Press.
- Lewicki, R & Saunders, D & Minton, J.(2001). *Essentials of Negotiation(2nd)*. McGraw-Hill Irwin.
- Nash, J.(1950). "The Bargaining problem." *Econometrica* 18: 128-140.
- Pinkley, R. L & Northcraft, G.(1994). "Conflict Frame of Reference." *Academy of Management Journal* 37(1): 193-205.
- Pinkley, R. L.(1990). "Dimensions of Conflict Frame: Disputants' Interpretations of Conflict." *Journal of Applied Psychology* 75: 117-126.
- Putnam, L & Holmer. M.(1992). "Framing and Reframing." In Putnam, L & Roloff, M(ed.) *Communication and Negotiation*. Newberry Park N.J: Sage.
- Rein, M & Schon, D.(1994). *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. N.Y: Basic Books.
- Rubin, J & Brown, B.(1975). *The Social Psychology of Bargaining & Negotiation*. Orlando. FL: Academic Press.
- Spector, M & Kitsuse, J. (1977). *Constructing Social Problems*. N.Y: Aldine de Gruyter.