

# 정책인식프레이밍 관점에서 새만금 사례와 동강댐 사례의 갈등 비교 연구

## Comparison of Conflict in Saemankum and Dong River Dam

안혜원\*, 박대운\*\*, 김학돈\*\*\*

충북대 사회과학연구소\*, 충북대학교 행정학과\*\*, 극동정보대학\*\*\*

Hye-Won Ahn(heywon8151@cbnu.ac.kr)\*, Dae-Woon Park(daewoon@cbnu.ac.kr)\*\*,  
Hak-Don Kim(khd@kdc.ac.kr)\*\*\*

### 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 이해당사자들의 별도 인식 프레이밍이 상호 어떻게 형성, 대립되고 조정되는지, 그리고 이 과정이 어떻게 갈등에 영향을 미치는지 알아보려고 한다.

■ 중심어 : | 갈등 | 인식프레이밍 | 새만금 | 영월댐 |

### Abstract

As social diversity is increased recently, conflict between government and non-government organizations is also being increased. This conflict disturbs social development and also social cost to solve the conflict is very high. Therefore, it is necessary to set up a mediation organization which can draw reasonable decision making while minimizing social conflict. In this study, we compares Samangeum reclamation project and Youngweol dam case to find out how their recognition framings are formed, confronted, or adjusted and also how the process affects their conflict.

■ keyword : | Disaster Management | Crisis Management | Tendency of Research |

## I. 서론

현대 사회는 다원화·분권화된 사회로 다양한 집단이나 조직들이 자신들의 이익을 추구하고 있다[1][2]. 사회적 다양성이 높아질수록 중앙정부와 지방정부간 혹은 정부기관과 다양한 사회집단간의 상호의존성과

정책조율의 필요성 역시 증대된다.

또한 정책결정에 있어 이러한 다양한 사회집단 간의 갈등뿐만 아니라 국민여론의 저항사태가 빈발하고 있는 실정으로 국가 의사결정과정은 점검하고 의사결정 체계를 합리화할 필요성이 심각하게 제기되고 있다[3]. 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[4].

그러므로 본 연구에서는 근본적으로 어떠한 정책을 둘러싼 갈등에 있어 그 이면에는 실현을 기다리고 있는 거대한 정책 아이디어 담론이 대립하고 있으며 각 집단은 정책 이슈에 대해 나름대로의 거대한 인식의 틀 (framework)을 가지고 있다고 가정한다. 따라서 본 연구의 목적은 갈등의 원인과 관련하여 각 이해당사자들의 별도의 인식 프레임이 상호 어떻게 형성, 대립되고 조정되는지, 그리고 이 과정이 어떻게 갈등에 영향을 미치는지를 알아보는 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·분석할 것이다. 동강댐 사례와 새만금 사례는 모두 환경문제로 인한 갈등의 양상을 나타내고 있는 사례로서 한 사례는 계속하여 끊임없는 논쟁의 대상이 되고 있으며, 한 사례는 갈등을 끝내고 계획을 전면 수정·백지화하였기 때문에 이를 비교사례로 채택하였다. 또한 정책프레이밍 관점에서 이를 살펴보게 된 배경은 이것이 사회의 복잡한 실체를 이해하고 정책 아젠다로 부상하는데 있어 매우 중요한 개념이며 일종의 ‘준거틀’로서 작용하고 있어 갈등에 있어 중요한 관점이 될 수 있기 때문이다.

## II. 이론적 논의와 분석틀

### 1. 사회적 담론과 정책 인식프레이밍의 의의

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 일종의 ‘준거틀’이라

고 할 수 있다[3].

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[5].

프레이밍(framing)은 사회적 행위자들이 주관적 의미를 창조하기 위해 사용하는 일종의 설득장치로서, 목적이나 상황, 제약조건에 따라 정책문제의 부분적 특성을 선택 주목하고 이름을 부여하는 과정(naming)을 의미한다[5]. 그리고 프레임(framing) 행위는 정책상황의 사회적 의미를 구성하며 이에 따라 그 상황의 문제들을 재정의하고 나아가 그 문제를 해결하기 위한 행동 양식에 대한 전략까지도 결정하게 한다[6]. 이러한 프레임은 정책결정과정의 담론적 성격을 설명하기 위해 정치학, 심리학이나 사회학 분야에서 활발히 연구되었다.

담론분석가들은 논증, 토의와 설득과 같은 담론적 실천들을 사회적 상호작용의 특징적인 양식으로 보고 정책결정과정에서 담론적 실천이 차지하는 역할에 주목한다[7]. 이러한 사회적 담론의 형성과 관련하여 Viven Schmidt는 담론을 행위자 상호간에 정책형성과 논쟁을 위해 필요한 공통의 언어와 논의의 틀을 제공하여 정책 프로그램의 기본적 내용을 마련하는 조정정 담론의 단계와 조정적 단계를 거쳐 나온 해당 정책내용을 일반국민들에게 전달하고 설득하는 소통적 담론의 단계로 나누고 있다[8].

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. 선행연구 검토

Bateson(1936)을 비롯한 초기 연구가들은 프레임을 개인의 정보수집과 해석을 돕는 인지구조로 규정하였다. 그리고 Goffman(1974)을 비롯한 이후 프레임 연구가들은 행위주체의 인지를 구조와 행위결과의 매개요인으로 부각시켰다. 갈등, 분쟁상황에서의 의사결정과

정에 대한 초기연구자들은 의사결정자를 파레토최적 (preto-optimal)을 달성하고 효용을 극대화시키는 합리적 존재로 가정하여 일정한 합의영역에 들어가면 항상 성공적 합의에 이를 것이라고 생각했다[9].

커뮤니케이션학에서 갈등적 이슈에 대한 의견형성에 있어서 프레이밍의 활용에 대한 연구가 주목받기 시작하면서 최근 들어 비로소 행정학자들 사이에서도 프레임분석을 통한 연구가 나오기 시작하였다. 주경일·최홍석·주재복(2003)의 연구가 대표적인데 이 연구는 한 탄광댐 건설사례를 중심으로 수자원을 둘러싼 이해집단들이 갈등적 문제에 대하여 서로 상이한 4개의 차원의 갈등프레임이 형성되어 있다고 결론짓고 있다[10]. 그리고 교육행정정보시스템 도입 사례를 중심으로 정책 인식 프레이밍의 접근에 대해 연구한 나태준(2006)의 연구가 있으며[3], 가장 최근에는 방사성폐기물처리장입지 선정 과정을 중심으로 정책결정과정의 프레이밍에 대한 담론 과정을 분석한 강민아·장지호(2007)의 연구가 있다[5]. 기존의 정책인식프레이밍 관점에서의 선행연구들은 한 가지 사례만 대상으로 분석하고 있기 때문에 문제점을 도출하는데 있어 한계를 보여 본 연구에서는 유사한 두 사례를 대상으로 비교·분석함으로써 보다 명확하게 정책인식프레이밍 관점에서 문제점 및 정책적 대안을 제시하고자 하였다.

### 3. 비교분석의 틀

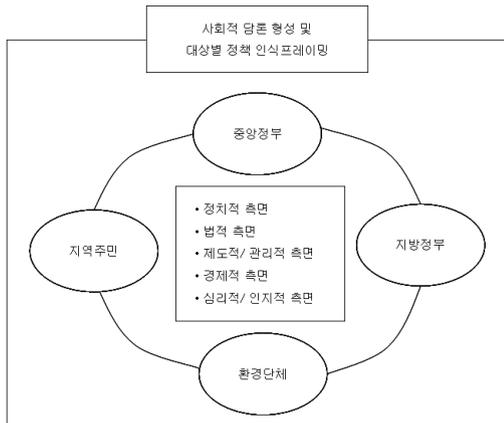


그림 1. 연구의 분석틀

본 연구에서는 새만금 간척사업 사례와 동강댐 건설 백지화 사례에 있어서 중앙정부, 지방정부, 환경단체, 지역주민은 각각의 인식 프레이밍으로 정책을 바라봄으로 인해 갈등이 발생하게 되었는지 알아보고자 한다. 그리고 공공갈등의 발생요인의 유형은 매우 다양하지만 본 연구에서는 크게 정치적, 법적, 제도/관리적, 경제적, 심리/인지적 측면 5가지로 구별하였다.

이러한 각 접근방식별 갈등의 발생요인과 관련하여 이해관계자들은 자신들만의 고유하고 독특한 프레이밍을 형성하고 대응전략을 가지게 된다는 것이며, 본 연구에서는 이를 분석하고자 한다.

## III. 새만금 간척사업과 동강댐 사례의 비교분석

### 1. 새만금 간척사업

#### 1.1 개요

간척사업이 진행되고 있는 새만금 갯벌은 전라북도 군산시와 김제군, 부안군의 1개 시, 2개 군에 걸쳐 있으며, 이 지역은 간조 시 육지처럼 드러나는 지역으로 남북으로 약 35km, 동서로 약 30km 총면적 약 1,050m<sup>2</sup>에 달한다[11].

새만금 사업의 추진은 농림부가 총괄하고 있으며, 해당 자치단체인 전라북도도는 용지매수 및 보상업무를, 설계 및 공사는 농업기반공사가 담당하고 있다. 1991년 11월 28일 착공된 새만금 간척사업은 1998년 제1호 방조제 공사를 준공하였다[12].

그러나 1996년에 제기된 시화호 오염문제를 계기로 사회·환경단체 및 언론에서 새만금호의 수질오염을 우려하고 제2의 시화호 가능성을 제기하였다. 이후 시민단체, 교수, 민간연구기관 등에서 꾸준히 새만금 사업의 전면 백지화를 주장하였고, 결국 1999년 민·관 공동조사단의 조사결과에 따라 새만금 사업의 계속 여부를 결정하기로 하고, 1조 200억여원이 투입되어 60%의 물막이(방조제) 공사가 진행된 새만금 사업은 일단 중단되었다[13].

조사단은 2000년 최종보고서를 제출하면서 새만금 간척사업은 환경친화적으로 사업을 계속 시행하는 것

이 타당하다고 결론짓고 있으나, 새만금 사업의 계속 시행 여부를 둘러싸고 관련 단체 간에 치열한 논쟁은 계속되고 있는 실정이다.

## 1.2 각 주체별 입장

### 1.2.1 농림부 및 농업기반공사

새만금사업의 시행자는 총괄부서인 농림부 산하의 농업기반공사 사업 시행자가 주장하는 새만금 사업의 필요성은 다음과 같다.

첫째, 국내의 열악한 농업환경에 비추어 쌀 생산량을 늘리기 위해서는 농지확보가 중요하다는 것이다[11]. 둘째, 식량안보를 위해서도 간척사업이 필요하다는 논리이다. 셋째, 간척사업에 대규모 사업비가 소요되는 것은 사실이지만 대체농지조성비 부담을 통한 농지기금 조성으로 이에 필요한 재원은 이미 충분히 확보되어 있다[11]. 넷째, 간척사업은 우리나라 서해안의 상습적인 해수 침수에 의한 염해로 인한 경작지와 주거지의 피해에 대해 효율적인 물관리를 가능하게 하는 수리사업이라는 것이다. 다섯째, 이전에 완공한 방조제 사례를 보았을 때, 간척사업을 통해 새로운 갯벌의 형성이 가능하다는 것이다.

### 1.2.2 자치단체

용지보상과 어업보상업무를 위임받은 전라북도도 새만금 사업의 전면적인 시행을 주장하고 있다. 특히 전라북도는 중앙정부에 새만금 사업의 주체를 농림부에서 건설교통부로 바꿀 것을 주장하면서, 농업용지 조성사업으로 시작된 새만금 개발사업을 북한산업용지 조성사업으로 전환하는 것을 모색하고 있다. 전라북도는 새만금 사업으로 조성될 간척지의 일부를 산업단지로 변경하여 상대적으로 공업시설이 부족하고 지역개발이 부진한 이 지역에 공단을 유치할 계획을 수립하고 있다.

### 1.2.3 환경단체

새만금 사업의 환경문제와 관련된 환경단체로는 녹색연합, 지역환경단체, 환경운동연합 등을 들 수 있다. 이들의 주장은 다음과 같다.

첫째, 국제적으로 중요한 물새들의 서식지로서의 습

지를 보전하기 위하여 1971년 체결된 람사협약(Ramsar Convention)에 가입한 우리나라는 갯벌과 같은 습지를 보전할 의무가 있다는 것이다. 둘째, 새만금 사업은 공사비가 시 사업비가 8,200억 원에서 1조 3,000억원으로 증가하였으며, 사업지연에 따른 물가인상과 보상비 증가로 1998년 당시 2조 510억 원으로 그 공사비가 2.5배 증가하여 경제적 타당성을 상실하였다는 것이다. 셋째, 갯벌은 수산물 생산과 생물들의 서식지, 오염정화, 재해방지, 레크리에이션 등의 다양한 기능을 수행함으로써 갯벌 자체의 기능과 경제적 가치도 엄청 크다는 것이다 [14]. 넷째, 간척사업으로 생겨날 담수호의 수질오염은 엄청난 환경재앙을 초래할 가능성을 갖고 있다는 것이다[15].

### 1.2.4 지역주민집단

새만금 사업과 관련하여 지역주민들의 주장은 반대와 찬성으로 구분되고 있다. 사업에 반대하는 단체로는 ‘전북사람들’ 등이 있으며, ‘새만금간척피해어민협회’, ‘새만금 종합개발사업 추진 범도민협회’, ‘전북부안군 애향운동본부’ 등은 사업의 조속한 시행을 요구하고 있다. 새만금 사업을 반대하는 주민의 주장은 환경단체들의 주장과 유사하며, 이를 지지하는 주민의 주장은 다음과 같다.

이들은 지역발전과 간척사업의 경제적 효과를 고려하여 새만금사업이 계속 추진되어야 한다고 주장한다. 환경단체의 그릇된 편견을 가진 대안 없는 주장으로 새만금 사업에 대한 시각이 왜곡되었으며, 이에 대한 민·관 공동조사단의 조사결과에 따라 새만금 사업을 계속 추진하는 것이 경제적 효과가 더욱 크다는 것이 밝혀졌음에도 불구하고 이러한 사실이 환경단체의 갯벌보전 주장에 묻혀 알려지지 않고 있다고 주장하고 있다.

## 1.3 정책 인식 프레이밍 분석

### 1.3.1 정치적 측면

정치적 측면에서 인식 프레이밍을 살펴보면, 개발과 보존의 관점, 지역 주민의 의견 대변과 국민 여론 대변의 관점에서 대립하고 있다. 즉, 농림부는 식량 확보의 논리를, 지역주민은 지역의 발전과 경제적 효과 측면에

서 개발의 정치 논리를 펴고 있으며, 자치단체 역시 지역주민을 의식하여 지역민의 의견을 대변함으로써 새만금 간척사업을 이어나가기를 주장하고 있다. 반면, 환경단체와 일부 지역주민의 경우, 국민 여론을 주장하며 갯벌 생태계의 보호라는 보존의 정치논리를 펼치고 있어 농림부는 이들 간에 동일한 정책을 인식하는 개념의 틀이 대조적이라는 것을 알 수 있다.

### 1.3.2 법적 측면

1988년 농수산부는 농업진흥공사에 새만금사업을 담당하도록 하였고, 1989년 기본계획 확정, 1991년 6월 실시설계, 8월 사업시행계획 확정고시, 11월 사업시행인가 및 공사에 착수하였으며, 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.

### 1.3.3 제도적/관리적 측면

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.

### 1.3.4 경제적 측면

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.

### 1.3.5 심리적/인지적 측면

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 지역발전과 경제적 효과의 기대감 측면에서 인식 프레임을 형성 새만금 간척사업의 진행을 주장하고 있다.

## 2. 영월댐 사례

### 2.1 개요

영월댐 건설은 1996년 2월 21일부터 1997년 12월 15일까지 영월댐 기본설계 및 실시설계를 하면서 본격적으로 추진되기 시작하였다[16].

영월댐 건설시 수자원은 동강의 담수화에 의하여 이루어지는데, 동강은 영월군, 정선군, 평창군을 주 유역권으로 하고, 태백시, 삼척시, 강릉시의 일부가 포함되어 있다. 영월댐 건설로 직접적으로 영향을 받는 지역은 영월·정선·평창 3개군 5개 읍·면 20개리가 포함되며 총면적은 383.289km<sup>2</sup>이며, 1982세대, 6166명이 거주하고 있다. 이중에서 영월댐 건설계획시 포함되는 완전히 수몰예정지역에 거주하는 행정구역은 3개군 5개 읍·면 17개 리, 521세대, 1,820명이다[16]. 이후 지역주민, 각종 환경단체 등에서 영월댐 건설로 인한 환경문제 등의 문제가 끊임없이 제기되며 이에 반대하였고, 결국 2000년 영월댐 건설은 전면 백지화되었다.

### 2.2 각 주체별 입장

#### 2.2.1 건교부와 수자원공사

건교부와 수자원공사는 한강대홍수와 2000년 물부족 논리에 의하여 댐건설의 필요성을 제기하였고, 제도적 절차를 기준으로 무리 없이 정책을 추진해 나갔다. 다만, 건교부가 제시한 환경영향평가서에 대하여 환경부

의 보완요청이 있었고, 건교부에서는 이에 대한 보완책을 강구하면서 댐건설을 밀고 나가는 등으로 대응하였다.

### 2.2.2 환경부

지역주민, 환경단체, 일부 정치권의 반대입장에도 불구하고 건교부가 댐건설을 강행하게 되자, 환경부는 지속적인 문제제기 및 견제활동을 수행하였다. 또한 부정적 및 비판적 입장을 표명하면서 댐건설의 문제점을 지적하기에 이르렀다. 환경부는 1998년 8월 30일 영월댐이 건설될 경우 수질이 악화될 가능성이 있다는 점을 표명하였고, ‘댐을 막으면 물이 정체돼 수질이 나빠질 수밖에 없는데 댐상류에 다시 위락단지를 조성하겠다는 발상을 이해할 수 없다’는 입장을 밝혔다[17].

또한 환경부는 반대입장을 보이는 단체와의 연계를 통해 대안을 모색하는 등 다각적인 전략으로 댐건설의 문제점을 제시하였다.

### 2.2.3 자치단체

1999년 4월 5일 강원도지사가 사전에 중앙정부와 협의 없이 독자적으로 댐건설 반대 기자회견을 가졌고 이어서 강원도의회와 강원도내 18개 시·군의회 의장단도 반대입장을 표명하였고, 강원도의회와 충청북도의회가 댐건설 반대 공동선언문을 채택하였으며, 평창군의회가 반대성명을 발표하는 등 갈등이 고조되고, 지역주민, 환경단체, 일부 정치권에서 반대 의견을 표명한 후에 뒤늦게 댐건설에 반대입장을 표명하였다.

### 2.2.4 환경운동연합

건교부가 1997년 9월 22일 댐건설예정지를 고시하였고 이를 계기로 환경운동연합이 개입하게 되었다. 환경운동연합은 다양한 전략을 통해 댐건설 백지화 운동을 벌였고, 중앙언론의 조명 속에 정책이슈가 점차 전국적으로 사회쟁점화 되기 시작하였다.

### 2.2.5 지역주민

1996년 10월 이후 영월댐 건설을 둘러싸고 인근 지역주민을 중심으로 반대가 강하게 나타났고 주민간의 갈등

등도 고조되었다. 정선지역주민은 영월댐 건설 이후 시가지에 대한 수몰대책의 미흡함과 역류가능성을 근거로 정선군투쟁위원회를 구성하고 영월댐 반대 주민설명조사결과를 발표하는 등 댐건설에 반대하였다.

## 2.3 정책 인식 프레이밍 분석

### 2.3.1 정치적 측면

정치적 측면에서 인식 프레이밍을 살펴보면, 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 지역주민의 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.

### 2.3.2 법적 측면

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 프레이밍을 살펴보면 상반되는 인식을 하고 있음을 알 수 있다.

### 2.3.3 제도적/관리적 측면

흔히 갈등 사례에서 나타나는 제도적/관리적 측면의 문제는 이해 당사자들 간의 의견을 수렴하거나, 이들의 의견을 조정하기 위한 구체적 조직이나 기구가 마련되어 있지 않을 때 나타나는 문제이다. 또한 당사자들의 이해관계를 제도적으로 보장해줄 수 있는지의 여부가 중요한 문제가 된다. 따라서 댐 건설을 추진한 건교부와 수자원공사는 일방적으로 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 요구하였다.

### 2.3.4 경제적 측면

경제적 측면에서 살펴보면 단기적 시각과 장기적 시각의 대립이라고 할 수 있다. 건교부와 수자원공사는 한강대홍수와 2000년 물부족 논리에 의하여 수자원 확보와 홍수 예방의 경제적 효과를 근거로 댐건설의 당위성을 주장하였다. 반면, 이에 대해 반대한 자치단체, 환경단체, 지역주민은 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.

### 2.3.5 심리적/인지적 측면

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. 결론

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, 최종적으로 전면 백지화라는 결론에 도달하게 되었다. 그러나 새만금 간척사업은 아직까지 수많은 논쟁의 중심에서 이리저리도 저리저리도 못하고 있는 실정이다. 하지만, 영월댐 사례에서는 해당 자치단체, 지역주민, 시민단체 모두가 댐 건설에 대해 극렬히 반대 양상을 나타내었지만, 새만금 사례의 경우 해당 자치단체인 전라북도가 이에 대한 추진을 희망하고 있으며, 지역 주민 역시 일부의 반대와 일부의 찬성으로 그 견해가 나뉘어 있다는 차이가 있다. 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 개발이나, 백지화냐의 갈림길에서 모두의 의견을 하나로 모아 앞으로의 사업을 추진해 나갈 수 있을 것이다.

## 참고 문헌

- [1] H. Richard and E. Q. Robert, *Organizational Theory & Public Policy*. Sage Publication, Sage Publications, 1983.
- [2] 주재복, “정부조직간 정책갈등의 조정기제와 협력규칙”, *한국행정연구*, 제13권, 제3호, pp.51-84, 2004.
- [3] 나태준, “정책 인식 프레임 접근방식에 따른 갈등의 분석: 교육행정정보시스템 도입 사례를 중심으로”, *한국정책과학학회보*, 제10권, 제4호, pp.297-325, 2006.
- [4] 강내원, “사회갈등 보도기사의 비판적 읽기: 언론의 새만금 간척사업 프레임에 대한 갈루아 레더스 분석”, *한국언론학보*, 제21권, 제2호, pp.5-42, 2000.
- [5] 강민아, 주재복, “정책결정과정의 프레임에 대한 담론 분석: 방사성폐기물처리장입지 선정 과

정을 중심으로”, 한국행정학보, 제41권, 제2호, pp.23-45, 2007.

- [6] M. Rein and D. Schön, "The Argumentative ssuku in Policy Analysis and Planning, Durham," NC: Duke University Press, pp.145-166, 1993.
- [7] D. Braun, "Interests or Ideas? An Overview of Ideational Concepts in Public Research," Public Political Ideas, pp.11-29, 1999.
- [8] Schmidt and A. Viven, "Discourse and the Legitimation of Economic and Social Policy Change in Europe," Globalization and the European Political Economy, New York: Columbia University Press, 2001.
- [9] 주경일, "프레임분석을 통한 수자원 갈등 각 이해 집단의 의미구성 이해: 한탄강댐 건설 사례를 중심으로", 한국행정학회 하계학술대회, 2003.
- [10] 주경일, 최홍석, 주재복, "프레임분석을 통한 수 자원 갈등 각 이해집단의 의미구성 이해: 한탄강 댐 건설 사례를 중심으로", 행정논총, 제41권, 제4호, pp.193-221, 2003.
- [11] 농업기반공사, 농업인과의 대화, 경기: 농업기반 공사, 2000.
- [12] 김창수, "정부 사업집행 영향요인의 분석 - 새만 금 간척개발을 중심으로", 한국사회와 행정연구, 제13권, 제1호, pp.53-80, 2002.
- [13] 김서용, "환경갈등의 문화적 분석: 새만금 개발 사업을 중심으로", 한국행정학보, 제39권, 제3호, pp.43-66, 2005.
- [14] 홍재상, 한국의 갯벌, 서울: 대원사, 1998.
- [15] 장 원, 새만금 간척의 환경문제, 환경운동연합, 1999.
- [16] 건설교통부·수자원공사, 영월 다목적댐건설사 업 환경영향평가서(보완), 건설교통부·수자원공 사, 1997.
- [17] 조선일보, 1998. 11. 2.

저 자 소 개

안 혜 원(Hye-Won Ahn)

정회원



- 2004년 2월 : 충북대학교 행정학 과 졸업(행정학사)
- 2006년 2월 : 충북대학교 일반대 학원 행정학과 행정학전공 석사 학위 졸업(행정학석사)
- 2008년 8월 : 충북대학교 행정학 과 박사과정 수료

▪ 2008년 4월 ~ 현재 : 충북대 사회과학연구소 선임연구 원

<관심분야> : 지방자치, 문화정책, 지역복지

박 대 운(Dae-Woon Park)

정회원



- 서울대학교 행정학 박사
- 1995년 12월 ~ 1996년 12월 : 미국 Washington State University Adjunct Professor
- 1995년 1월 ~ 1996년 12월 : 한 국정책학회 부회장

▪ 1977년 ~ 2007년 8월 : 충북대학교 행정학과 교수

▪ 2007년 9월 ~ 현재 : 충북대학교 행정학과 명예교수

<관심분야> : 정책학, 행정학

김 학 돈(Hak-Don Kim)

정회원



- 1997년 2월 : 동아대학교 일반대 학원 경영학과 박사학위 졸업 (경영학박사)

▪ 현재 : 극동정보대학 사회복지 비서행정과 부교수 겸 교무처장

<관심분야> : 리더십, 조직문화, 사회복지