creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

공기업정책학 석사 학위논문

공공사업 갈등 프레임 변화과정 분석

- 경인 아라뱃길사업을 중심으로 -

2015년 8월

서울대학교 행정대학원

공기업정책학 전공

유 영 준

공공사업 갈등 프레임 변화과정 분석

- 경인 아라뱃길사업을 중심으로 -

지도교수 권 혁 주

이 논문을 공기업정책학 석사 학위논문으로
제출함
2015년 5월

서울대학교 행정대학원
공기업정책학 전공
유 영 준

유영준의 석사 학위논문을 인준함
2015년 6월

위 원 장 이 승 종 (인)

부위원장 전 영 한 (인)

위 원 권 혁 주 (인)

국문초록

공공사업 갈등 프레임 변화과정 분석

- 경인 아라뱃길사업을 중심으로 -

지금까지의 공공사업의 갈등프레임(conflict frame)에 대해 연구는 일차적인 분석이 대부분이었고 공공사업 갈등에 대한 각 시기별 갈등 변화과정에 대해 입체적으로 분석하고 갈등 프레임을 넘어서 리프레이밍(reframing) 되는 과정까지 연구한 사례는 없었다.

이에 따라 본 연구에서는 2009년 착공하여 2012년 완공 및 운영 중에 있으나 여전히 찬·반 갈등이 상존하고 있는 경인 아라뱃길사업 언론보도 프레임을 분석을 통해 공공사업의 진행과정에 따라 갈등 프레임의 변화과정을 이해하고 새로운 국면으로 리프레이밍 되어가는 과정을 규명하여 실무에서 공공사업의 갈등관리 차원을 넘어서 대안을 찾는 발전적 전략을 수립하도록 함에 연구의 목적이 있다.

연구결과 경인 아라뱃길사업의 특성이 반영되어 사업초기인데도 불구하고 손익 프레임이 가장 높게 나타났고, 갈등관리와 위험 프레임도 상대적으로 높게 나타났다. 마찬가지 이유로 건설중에는 갈등관리 프레임이 우세하게 나타날 것이라는 연구가설과 달리 손익 프레임과 상황요약 프레임이 높게 나타났다. 준공후에는 연구가설과 같이 손익 프레임이 가장 높게 나타났다. 사업초기부터 건설중, 준공후까지 손익 프레임이 가장 우세하게 나타났다는 점에 유념해서 정책결정이나 언론보도 대응시 손익 프레임에 초점을 맞춰 지속적으로 관리할 필요가 있다. 한편 갈등관리 프레임도 상대적으로 매우 높게 나타났는데, 이는 준공이후 갈등차

원을 넘어서 경인 아라뱃길 활성화를 위한 발전적 과정으로 활발히 리프레이밍 되고 있음을 보여준다. 향후 공공사업 특성을 이해하고 갈등관리 전략수립 등 실무에 본 연구결과가 활용될 수 있으리라 기대한다.

주요어 : 공공사업, 갈등, 프레임, 경인 아라뱃길, 갈등관리, 리프레이밍
학 번 : 2014-23634

목 차

제 1 장 연구의 목적과 방법 ····· 1
제 1 절 연구의 목적과 필요성 ····· 1
제 2 절 연구문제 및 연구방법 ····· 3

제 2 장 경인 아라뱃길사업 현황 ····· 5
제 1 절 사업추진 경위 ····· 5
제 2 절 경인 아라뱃길사업 갈등현황 ····· 8

제 3 장 이론적 배경 및 선행연구 ····· 13
제 1 절 국책사업 갈등의 원인과 특징 ····· 13
제 2 절 프레임과 프레이밍 ····· 15
제 3 절 뉴스 프레임과 뉴스 프레이밍 ····· 18
제 4 절 뉴스 프레임과 수용자의 스키마 ····· 19
제 5 절 갈등 프레임의 분류 ····· 27

제 4 장 연구모형 설정 ····· 33
제 1 절 분석틀과 연구가설 ····· 33
제 2 절 프레임 분석방법 ····· 35
제 3 절 프레임 유형사례 ····· 38

제 5 장 분석결과 ····· 50
제 1 절 프레임 변화과정 분석 ····· 50
제 2 절 사업초기(갈등의 발생기) ····· 56
제 3 절 건설중(갈등의 심화기) ····· 58

제 4 절 준공후(갈등의 완화기) ····· 60

제 6 장 결론 ····· 63
제 1 절 연구결과 요약 및 시사점 ····· 63
제 2 절 연구의 한계 ····· 65

참고문헌 ····· 66
Abstract ····· 69

표 목 차

<표 1> 갈등 프레임(conflict frame)의 유형화 ····· 28
<표 2> 댐건설 갈등 당사자 집단의 갈등 프레임 차원(Conflict Frame Dimension) ····· 29
<표 3> 사회적 통제프레임 ····· 31
<표 4> 갈등 프레임의 분류 ····· 32
<표 5> 분석을 위한 프레임의 재분류 ····· 33
<표 6> 프레임의 분류기준 ····· 38
<표 7> 보도자료 집계결과 ····· 50
<표 8> 갈등 프레임 유형별 집계결과(전체) ····· 52
<표 9> 언론사별 - 갈등 프레임 유형별 집계결과 ····· 53
<표 10> 갈등 프레임 유형별 집계결과(지역신문 제외시) ····· 54
<표 11> 갈등 프레임 유형별 집계결과(지역신문만) ····· 55
<표 12> 사업초기-갈등 프레임 유형별 집계결과 ····· 57
<표 13> 건설중-갈등 프레임 유형별 집계결과 ····· 59
<표 14> 준공후-갈등 프레임 유형별 집계결과 ····· 62

그 림 목 차

<그림 1> 프레임 유형화의 차원 ····· 17
<그림 2> 프레이밍 처리과정 모형 ····· 21
<그림 3> 분석틀 ····· 34
<그림 4> 본 연구의 분석의도와 기존연구와의 차별성 ····· 35
<그림 5> 언론사별 기사량 변동 그래프 ····· 51
<그림 6> 프레임 유형별 변동 그래프(전체) ····· 52
<그림 7> 프레임 유형별 변동 그래프(지역신문 제외시) ····· 54
<그림 8> 프레임 유형별 변동 그래프(지역신문만) ····· 55

제 1 장 연구의 목적과 방법

제 1 절 연구의 목적과 필요성

최근 밀양 송전탑 사건, 강원도 삼척 원자력발전소 유치문제 등 우리 사회에서 공공사업 갈등은 끊임없이 지속되고 있다. 물론 공공사업 갈등이 잘 해결된 사례도 많이 존재하지만 여전히 공공사업 중 일부는 갈등이 효율적으로 관리되지 못하거나 해결의 실마리를 찾지 못함으로써 막대한 사회경제적 손실을 초래하고 있다. 대한상공회의소의 '주요 국책사업 중단사례 분석'(2005)에 따르면, 천성산 터널, 새만금 간척지, 경인운하, 사패산 터널, 계룡산국립공원 관통도로 등 5개 국책사업의 공사 지연으로 인한 경제적 손실이 4조 1천 7백여억 원에 달하며, 새만금 간척지와 천성산 터널 공사가 환경단체의 반대로 철회된다면 이 사업으로 향후 창출되는 예상 부가가치액 35조 5천여억 원이 사라지는 결과를 낳게 될 것이라고 주장하기도 했다. 이에 대해 환경단체는 대한상공회의소가 제시한 손실 추정액은 사업자들의 주장을 여과 없이 단순합산 한 것에 불과하며 반론을 제기했으나 사회적으로 힘이 실리지 않았다. 상대적으로 대한상공회의소의 논리가 힘을 얻어나갔고, 국책사업 지연에 따른 손실 논리는 이후 경인 아라뱃길, 4대강 사업, 호남고속철도, 제2롯데월드 등 개발 진영이 환경단체를 공격하는 논리로 이용되었다.

과거 사례를 볼 때 공공사업 갈등 과정에서 언론의 역할은 매우 중요하다. 갈등국면에서 언론의 사회적 기능은 국민들에게 갈등 당사자들의 입장을 공정하게 알리면서 갈등이 야기한 문제점들에 대한 합의를 도출시키기 위한 공론의 장을 마련하는 한편, 갈등해결을 위한 대안을 제시하는 것이다(임양준, 2010).

이에 대한 언론의 역할로 첫째, 분쟁사태에 대한 공정한 보도, 둘째, 공동체 의식형성, 셋째, 토론의 장 마련, 넷째, 갈등의제의 명확한 정리, 다섯째, 갈등 당사자들이 서로에 대한 신뢰를 조성할 수 있도록 분위기 조성, 여섯째, 조정자로서의 역할, 즉 대안제시를 들 수 있다(김동규, 2000).

그러나 사회갈등에 대한 언론보도는 보편적으로 체제 중심적 이데올로기 구조, 사건 중심적, 흥미성, 해결방안 미제시 등의 일관성을 보이는 반면, 각 언론사에 따라서는 정치적 지향성, 소유구조, 기자 개인의 문제로 각기 다른 차이를 보이고 있다(Shoemaker & Reese, 1996).

언론은 사회갈등 상황에서 현실을 그대로 전달하기 보다는 특정 시각을 중심으로 재구성된 프레임을 통해 전달하며, 사회갈등에 대한 뉴스 프레임을 어떻게 구성하느냐에 따라 이슈를 바라보는 국민의 시각에 긍정적·부정적인 영향을 미치기 때문에 당사자들의 갈등 상황을 이해하고 이러한 갈등 프레임이 어떻게 변화하는지 밝혀내는데 언론보도를 분석하는 일은 매우 유용한 방법이다.

따라서 공공사업 갈등에 대한 언론보도 내용을 심층적으로 분석하여 갈등 당사자들의 인식 프레임(frame)의 특성을 파악하고, 갈등전개 과정에서의 프레임 변화과정을 분석하는 것은 공공사업 갈등 의제를 명확하게 정리하고 더불어 문제점들에 대한 합의를 도출하거나 대안을 찾을 수 있는 유용한 방법이다.

지금까지의 언론보도 프레임 연구는 주로 언론사별 정치적 지향성, 소유구조, 기자 개인의 문제로 특정시각으로 재구성된 프레임으로 보도한다는 것을 밝히는 연구가 대부분이었다. 한편, 주경일의 “프레임분석을 통한 수자원 갈등 각 이해집단의 의미구성 이해: 한탄강댐 건설 사례를 중심으로”연구와 심준섭・김지수의 “갈등 당사자의 프레임과 프레이밍 변화과정 분석: 청주시 화장장 유치 사례” 등 최근에는 공공사업과 갈등관리, 프레임을 접목한 연구가 진행되고 있다. 하지만 공공사업의 갈등 프레임에 대해 일차적인 분석이 대부분이었고 공공사업 갈등에 대한 각

시기별 갈등 변화과정에 대해 입체적으로 분석하고 갈등 프레임을 넘어서 리프레이밍되는 과정까지 연구한 사례는 없었다.

이에 따라 본 연구에서는 2009년 착공하여 2012년 완공 및 운영 중에 있으나 여전히 찬·반 갈등이 상존하고 있는 경인 아라뱃길사업 언론보도 프레임을 분석을 통해 공공사업의 진행과정에 따라 갈등 프레임의 변화과정을 이해하고 새로운 국면으로 리프레이밍 되어가는 과정을 규명하여 실무에서 공공사업의 갈등관리 차원을 넘어서 대안을 찾는 발전적 전략을 수립하도록 함에 연구의 목적을 두고 있다.

제 2 절 연구문제 및 연구방법

1. 연구문제

본 연구는 공공사업의 대표적인 사회적 논란과 갈등사안인 경인 아라뱃길사업에 대하여 갈등 당사자들의 인식 프레임 특성을 분석하고 갈등 전개 과정에서의 프레임 변화과정을 분석하기 위한 것이다. 특히 국책사업이 건설이후에도 경제성 또는 환경성으로 갈등이 상존하는 상황에서 갈등 단계별로 갈등 당사자들이 상황의 다양한 요소들을 어떻게 프레이밍하며, 또한 의식적으로 상황에 대한 리프레이밍(reframing)을 시도하고 있는가를 분석하는데 주목적이 있다. 이를 위한 구체적인 연구문제는 다음과 같다.

연구문제 1: 경인 아라뱃길사업 관련 뉴스보도에서 사용된 갈등 프레임은 어떠한 것들이 있는가?

연구문제 2: 경인 아라뱃길사업 관련 뉴스보도에서 갈등전개 과정별 갈등 당사자들의 프레임은 어떤 차이를 보이는가?

연구문제 3: 경인 아라뱃길사업 관련 뉴스보도에서 갈등 프레임은 어떻게 리프레이밍되고 있는가?

2. 분석대상과 기간

본 연구의 대상인 경인 아라뱃길사업 사례는 2008년 7월부터 건설 완공후 운영중인 2014년 6월까지 약 6년을 갈등 전개과정의 시간적 범위로 하였다.

본 연구는 다양한 언론 매체 중에서 “TV”와 “신문”을 분석의 대상으로 정하여 경인 아라뱃길사업 갈등 관련 언론보도의 빈도와 보도유형, 프레임 변화 등을 알아보고자 한다. 보도 범위에 있어서는 한국언론진흥재단의 기사검색 데이터베이스인 KINDS에서 제공되는 서비스를 기준으로 모든 보도 장르를 자료수집의 대상으로 하였다.

신문의 경우 동아일보, 한겨레, 한국일보의 3개의 중앙일간지와 경기일보, 경인일보, 인천일보의 3개의 지역종합일간지를 분석대상으로 선정하였다. 최현주(2010)의 연구조사에 따르면 국내 6개 종합일간지의 보도성향을 분석한 결과, 동아일보와 한겨레 두 신문은 이념적으로 보수와 진보로 보도입장이 상이할 것으로 판단되며 한국일보는 뚜렷한 이념적 논조가 없는 중도주의적인 신문이라는 점이 고려되어 분석대상으로 선정하게 되었다. 한편, 지역신문의 특성상 국책사업에 대해 많은 관심과 지역 손익차원에서 지속적으로 소식을 보도하는 지역종합일간지를 분석대상으로 선정하였다. 방송은 KBS1, MBC, SBS의 3개 지상파 방송사를 대상으로 선정하였다.

경인 아라뱃길사업의 프레임 분석을 위해 뉴스기사중 ‘경인 아라뱃길’을 키워드로 사용하여 검색하였으며, 분석기간 동안 전체 442건의 기사가 수집되어 분석에 사용되었다. 분석에 사용된 언론사별 기사건수로는 지역종합일간지가 317건으로 가장 많았고, TV뉴스가 77건, 그리고 중앙일간지가 48건 순으로 나타났다.

제 2 장 경인 아라뱃길사업 현황

제 1 절 사업추진 경위

경인 아라뱃길사업은 수십년간 상습 침수로 고통 받았던 부천, 부평, 계양, 김포 등 굴포천 유역의 근본적인 홍수예방을 위한 방수로 사업으로부터 시작된 사업으로 방수로를 4㎞ 더 연장하여 한강과 연결함으로써 평상시에도 운하로 활용한다는 취지에서 시작되었다. 1987년 굴포천유역 대홍수로 농지 침수 3,767ha, 사망 16명, 이재민 5,427명, 재산 피해 420억 원이라는 큰 피해가 발생한 이후로 상습적인 홍수피해 방지를 위해 1992년 12월 굴포천방수로 공사가 착공되었다. 1995년 3월 경인운하사업이 민자유치 대상사업으로 선정되었으나 경제성과 환경성에 대한 문제로 지연됨에 따라 굴포천방수로 사업도 같이 지연되다가 이후 2001년 8월 임시방수로 사업이 시행되었고 2005년부터 방수로 저폭을 확장해 2011년 10월말에 방수로 14.2㎞, 저폭 80m의 굴포천방수로가 완공되었다. 경인 아라뱃길사업은 2008년 12월 총리주재 국가정책조정회의에서 사업추진을 확정하였으며, 공기업 직접 시행방식으로 전환하였고 2009년 3월 경인운하연결수로(1.5㎞)의 공사착공을 출발로 사업을 시작하였다. 2010년 6월에는 물류단지 및 친수경관 조성이 착공되고, 2011년 10월 29일 사업준공 및 뱃길 개통을 통해 여객선의 첫 시범운행이 이루어졌으며, 12월에는 화물선의 첫 시범운행이 됐고 2012년 초에 완전한 개통과 여객선 및 화물선의 본격운행을 하고 있다(경인 아라뱃길사업 백서, 2012).

경인 아라뱃길사업은 인천터미널, 방수로를 겸한 주운수로, 김포터미널 세 부분으로 나누어지며, 주운수로 총 18km(저폭 80m, 수심 6.3m), 갑문 2기와 항만시설로 이루어진 인천터미널, 갑문 1기와 항만시설로 이루어

진 김포터미널, 주운수로를 횡단하기 위한 교량 등이 계획되었다. 세부적인 사업내용은 다음과 같다.

주운수로 - 14.2km의 방수로 활용, 3.8km의 신설수로 굴착하여 한강과 연결

운하를 운항할 수 있는 선박의 흘수는 운하의 수심에 의해 결정된다. 따라서 총 연장 18km에 이르는 주운수로는 「굴포천 방수로Ⅱ단계 건설사업」에 따른 방수로 14.2km 구간을 활용하여 바닥을 추가 굴착(평균 1.6m)함으로써 평상시 수심 6.3m를 유지하고, 미개설구간 3.8km는 신규로 굴착하여 한강과 연결하였다. 또한 주운수로를 항행할 수 있는 R/S 선박의 재원은 길이 120m, 폭 16m, 흘수 4.5m, 최대 250 TEU로, 친환경 내륙 선박운송의 활성화를 위하여 주운수로 내에서 일정 규모 선박의 양방향 통행(교행)이 가능하도록 수로 폭을 80m로 조성하였다. 이로써 평상시에는 운하로써 선박의 항행을 위한 수로 역할을 담당하며, 홍수시에는 방수로로써 굴포천의 홍수량 일부를 서해로 방류하여 홍수를 예방하는 역할을 수행한다.

터미널 - 해상교통에서 육상으로 전환시 거점역할 수행 터미널, 항만, 물류단지

주운수로 외에도 인천과 김포에는 선박이 안전하게 정박하여 여객과 화물을 내리고 실을 수 있는 터미널을 건설하고, 해상교통에서 육상교통으로 전환되는 거점역할을 수행할 수 있는 항만 및 물류단지를 조성하였다. 또한 바다·하천·운하를 가로질러 보를 쌓은 경우 양측에 발생하는 수위차를 극복하고 선박을 통과시키기 위한 구조물인 갑문을 설치하였다. 특히 김포터미널에는 요트 체험 및 교육을 통해 수상레포츠의 저변을 확대하고 기업, 비즈니스, 국제 세미나 개최 등 외국관광객 유치 공간으로 활용할 수 있도록 계류시설 196선석 규모의 마리나 항만을 조성하였다.

교량 - 주운수로로 단절되는 남북 연결, 기존 도로 대체

주운수로로 인해 단절되는 남북측을 연결하기 위하여 선박통항 및 주변경관을 고려해 횡단교량을 설치하였다. 경인 아라뱃길사업에서는 경인 아라뱃길 구간에 계획된 총 15개의 횡단교량 가운데 청운교, 시천교, 목상교(방수로), 다남교, 계양대교, 벌말교, 백운교, 하나교, 전호교 등 9개소를 담당하였다. 또한 경관도로, 인천 및 김포터미널 진•출입 도로, 북측제방도로(방수로) 설치 등 경관도로와 횡단교량 접속을 위한 4개의 교차로를 건설하였다.

친수경관

경인 아라뱃길은 뱃길 외에도, 뱃길을 따라 펼쳐지는 수변지형을 활용하여 누구나 즐길 수 있는 쾌적한 공간을 구성하고자 하였다. 경인 아라뱃길을 따라 경관적 가치, 이용 효율성 등을 고려한 8개의 테마별 수변공간인 수향 8경을 조성하였다. 수향(水鄕)은 물길이 아름다운 지역에 조성된 마을로서, 경인 아라뱃길에 수향팔경(水鄕八景)이라는 주제로 8개의 수변테마공간인 친수경관을 계획하였다. 아름다운 뱃길을 따라 역사와 문화가 함께 하는 문화, 관광, 레저, 친수공간을 제공함으로써 홍수예방과 물류기능 외에도 관광자원화 및 지역경제 활성화에 기여하고자 하였다. 이 가운데 제1경 서해와 제8경 한강은 장래계획으로써, 수상레저시설로 계획되었다.

파크웨이 - 아라뱃길 남측에 15.6km의 2차선 경관도로 조성

친수공간의 접근성을 향상시키고 수향8경을 네트워크할 목적에서 아라뱃길 남측 제방을 따라 15.6km의 경관도로인 파크웨이(Parkway)를 조성하였다. 파크웨이는 선상의 눈높이에 맞춘 특색 있는 공간으로 조성하였다.

자전거도로 - 633km에 달하는 4대강 국토종주자전거길의 출발점

기존 주운수로변의 관리용 도로 등을 활용하여 경인 아라뱃길 전지역을 자전거·인라인·보행을 통해 순환할 수 있도록 동쪽 김포한강갑문에서 서쪽 인천서해갑문으로 뱃길을 따라 자전거도로를 구축하였다.

제 2 절 경인 아라뱃길사업 갈등현황

박형서(2004)는 국책사업의 갈등원인을 크게 4가지로 구분하고 있다. 첫째, 이해관계의 불균형으로, 사업에 따른 내·외부경제효과에 대한 이해관계자간의 불균형에 대한 이해충돌이다. 둘째, 가치인식의 차이로 과거에는 주로 사업추진에 따른 피해주민의 토지보상과 관련된 문제가 갈등의 주원인으로 작용하는 경우가 많았으나 최근에는 이런 직접 이해당사자의 재산적 이해갈등에서 환경적인 또는 사회적인 가치인식의 차이에 따른 사회전체의 가치갈등으로 중심이 옮겨가고 있다. 셋째, 정책수립 절차상의 문제로 정책의 정당성과 타당성을 문제로 이해관계자는 결정된 정책의 변화를 시도하게 되고 여기에서 갈등이 발생하게 되는 경우가 많다. 넷째, 시민사회의 성장과 참여구조로, 시민단체의 인적결합과 정책결정에 참여 빈도가 높아지면서 관료들의 정책수립 독점권 파괴는 정부와 시민단체 간에 새로운 파트너십을 형성하는 계기가 되었다. 그럼에도 불구하고 아직 공개행정 및 공공참여 기회의 부족과 정확한 기술적·경제적 관련 자료를 공개하지 않거나 적절한 시기에 이해당사자에게 제공되지 않아 갈등의 원인으로 작용한다(박형서, 2004).

경인 아라뱃길사업은 위의 국책사업 갈등원인이 복합적으로 발생한 공공사업의 대표적인 갈등사안으로 지금까지도 경제성과 환경성에 대해 논란이 되고 있다. 갈등 주체별 입장과 사회적 합의를 통한 갈등해결 과정을 살펴보면 다음과 같다.

갈등 주체별 입장

- 환경단체

굴포천 방수로사업이 경인 아라뱃길사업으로 전환되면서 가장 먼저 발생한 갈등은 환경문제라고 할 수 있다. 2000년대 들어 언론을 통해 환경영향평가서 초안에 대한 문제점이 보도되자 2000년 5월 15일, 성명서를 발표하며 경인 아라뱃길사업을 전면 백지화할 것을 주장하였다. 경인 아라뱃길이 건설될 경우 주변에 김포 쓰레기매립장 침출수, 김포터미널 생활하수, 운하변 고속도로와 기타 비점오염원에서의 오염물질 유출에 의해 수질이 악화된다는 입장이었다.

경제성에 대해서는 처음에는 큰 문제없이 진행되다가 환경영향평가 협의과정에서 환경단체들과 마찰을 빚으며 환경문제와 더불어 경제적 타당성 문제가 불거지기 시작하였다. 사업자측과 환경단체들은 이에 대해 수차례 토론을 거쳤으나 합의점을 찾지 못하자, 건설교통부(현 국토교통부)는 2002년 3월 29일 한국개발연구원(KDI)과 『경인운하사업의 사업성 분석 및 사업 추진전략 연구』용역 계약을 체결하고 다시 한 번 경제성을 분석하였다. KDI의 경제적 비용-편익 분석결과 총 8개 대안의 B/C가 0.9223~1.2807로서 사업의 경제성이 검토되었다.

- 정부

환경성에 대해 경인운하사업은 2000년 6월 이후 환경영향평가 협의과정에서 이미 5차례 보완과정을 거쳤고, 운하내 수질유지를 위해 굴포천물과 김포매립지 침출수 및 각종 비점오염원에서 발생하는 오염물질은 처리시설을 통해 최대한 차단하고, 해수와 담수를 유입하여 유수를 소통시키고 유수전환시설을 사용하여 3급수 수질을 유지할 수 있다는 것이었다. 또한 이후 발생 우려가 있는 환경파괴 문제도 공학적으로 해결 가능하며 생태적으로 건강한 수환경을 조성할 수 있다는 입장이었다.

경제성에 대해서도 경인 아라뱃길은 굴포천 방수로를 활용하여 한강까지 약4㎞를 추가 굴착하여 평상시에는 뱃길로 사용하다 홍수시에는 방수로 역할을 수행하며, 매년 388억 원, 30년간 11,646억 원의 홍수피해 절

감효과가 발생한다고 주장하였다. 또한 내륙주운과 연계하여 수도권 컨테이너 화물의 육상 운송체계를 연안운송으로 개선하여 물류체계 전환 및 녹색물류를 실현할 수 있으며, 한강과 서해가 연결되어 새로운 문화공간이 탄생함으로써 지역의 관광·레저 등 시너지 효과가 창출되는 등 다양한 편익이 발생한다는 입장이었다.

사회적 합의를 통한 갈등해결 모색

- 조정을 통해 문제를 해결하는 거버넌스 체계로의 변화

2003년 9월 「국정현안정책조정회의」에서는 굴포천 유역의 시급한 수해방지를 위해 굴포천 방수로를 우선 건설하고, 경인운하사업은 경제성 및 사업내용 등을 검토하여 그 결과에 따라 추진하는 방안을 강구하도록 결정하였다.

그런데 이에 따라 굴포천 방수로 사업을 추진하는 과정에서 환경단체는 방수로 80m 공사는 경인운하사업의 사전공사라며 다시 한 번 문제를 제기하고 나섰다. 또한 2005년 2월 환경부는 건설교통부(현 국토해양부)의 80m 방수로사업에 대한 환경영향평가 협의를 경인운하사업 재검토 용역 완료 이후로 하고, 과거 '92년 40m 방수로 협의 내용으로 사업을 추진할 것을 통보하였다. 이에 지역주민들은 지역협의회를 통해 환경부가 환경영향평가 관련 법령 위반, 직무유기, 월권행위, 홍수피해 책임소재 등이 있다고 주장하며 4,500여 명이 연명하여 감사원에 감사를 청구하고 성명서를 발표하였다.

이를 계기로 건설교통부에서는 국무조정실에 환경부 및 건설교통부 각 부처 간 업무에 대한 조정을 요청하는 등 환경단체, 주민, 환경부, 건설교통부 등 사업의 이해 당사 자 간 마찰로 방수로 사업 추진이 지연되는 상황이 발생하였다.

이에 따라 우원식 전 의원의 중재 하에 건설교통부, 환경부, 환경단체 대표, 지역주민 대표 등이 참여하는 간담회가 6차례 개최되었다. 간담회를 통해 환경부는 굴포천 방수로 공사와 경인운하의 상호영향을 차단하

기 위해 경인운하 타당성 검토결과가 나온 이후 폭 80m 방수로 공사 추진의견을 제시하였고, 환경단체는 경인운하에 대해서는 민관협의회에서 재검토하되 2005년 말까지 사회적 합의를 이루지 못할 경우 백지화할 것을 요구하였다. 80m 방수로를 법정계획으로 하여 40m만 우선 굴착하고, 그 이상의 확장에 대해서는 민관협의회에서 재검토할 것을 제안한 것이다.

이에 건설교통부에서는 운하사업은 방수로사업과 분리하여 협의회 논의를 통한 객관적 도출에 따를 것이기 때문에 방수로 사업은'행정계획 80m 확정, 공사는 우선 40m 시행'이라는 의견을 제시하였다. 경인운하는 별도의 협의회를 구성하여 객관적으로 검토하자는 것이었다. 간담회를 통해 사회적 합의기구 구성에 대한 합의 이후 방수로사업 환경영향평가 협의 과정에서 저폭 80m는 운하건설을 위한 사전단계라고 주장하는 환경단체와 방수로 건설을 찬성하는 지자체, 지역주민간 이견해소를 위해 「굴포천유역지속가능발전협의회」가 구성되었다. 굴포천유역지속가능발전협의회는 비록 2년여 간의 협의에도 불구하고 경인운하사업에 대한 결론을 내리지는 못했지만, 국책사업 결정을 기관 및 단체, 주민으로 이루어진 협의체를 통해 사회적 동의를 얻은 후 추진하고자 했던 최초의 시도라는 점에서 의미가 있다고 할 수 있다.

환경영향평가를 통한 갈등예방 및 조정

한국수자원공사는 경제적 타당성에 대한 재논란 속에서 환경영향평가를 실시하였다. 경인운하의 사업방식을 민자사업에서 공기업(수자원공사)이 직접 시행하는 것으로 결정된 이후, 조속한 사업추진을 위해 2009년 1월 22일 환경영향평가서 초안을 작성하였다. 사전환경성검토서 초안에 대한 주민 의견수렴 외에도, 관계기관의 의견을 수렴하기 위하여 환경부, 국토해양부, 서울특별시, 인천광역시 등 관련기관 및 지방자치단체 11개소에 검토서 초안을 제출하여 의견을 수렴하였다.

환경영향평가 협의를 진행하는 과정에서 「경인운하백지화 수도권공동

대책위원회」는 2009년 2월 20일, 보도 자료를 통해 경인운하 주민설명회와 공청회는 모두 무효라고 주장하면서, 홍수대책과 주운수로 수질대책이 미비하다고 주장하였다.

경인 아라뱃길사업은 환경영향평가에 대한 시민단체의 논란 속에서 2009년 3월 24일 주운수로에 대한 환경영향평가 협의를 완료하고, 3월 25일 방수로~한강 연결수로 일부 구간에 대한 공사를 착공하였다. 약 3개월 뒤인 2009년 6월 25일에는 김포·인천 터미널 및 항만시설에 대한 환경영향평가 협의를 완료하고 6월 30일 항만, 교량 등 우선대상공종에 대한 공사를 착공하였다(경인 아라뱃길사업 백서, 2012).

제 3 장 이론적 배경 및 선행연구

제 1 절 국책사업 갈등의 원인과 특징

국책사업에 대한 구체적인 갈등원인이 절차적 차원과 내용적 차원으로 나누어진다. 절차적 차원의 갈등이란 공공정책의 입안과정에서 관련 이해당사자들이 목소리를 제대로 들었는가를 둘러싼 갈등이다. 내용적 차원의 갈등은 시행하고자 하는 공공정책의 내용에 대한 가치관 또는 물질적 손실과 관련하여 야기되는 갈등이다. 이러한 절차적 차원의 갈등과 내용적 차원의 갈등은 상호 밀접하게 연관되어 있는 경우가 많다. 우리 사회는 오랜 권위주의체제에서 벗어나 민주화의 공고화 과정에 들어가 있지만 공공정책을 결정하고 실행함에 있어서는 여전히 DAD (Decide-Announce-Defend)로 상징되는 효율성만을 중시하는 관료문화가 지배하고 있어 참여의 욕구가 커지고 있는 시민사회와 기존의 정책문화를 유지하려고 하는 관료들 사이에서 마찰과 갈등이 확대될 가능성이 점점 높아지고 있다. 현재 우리나라에서 커다란 사회갈등을 야기하고 있는 사례들을 살펴보면 대부분 갈등예방을 위한 사전적 노력이 거의 없었다는 특징을 공유하고 있다. 특히 대부분의 갈등들은 해당 정책입안의 과정에서 관련 이해당사자들의 목소리를 충분히 경청하려는 노력을 하지 않았다는 점에서 기본적으로 절차갈등의 성격을 지니고 있다(이영희, 2004).

임정빈(2012)은 국책사업 갈등의 정책적 시사점으로 크게 6가지를 제시하고 있다. 첫째, 국책사업 입지선정 절차의 공정성이다. 국책사업 갈등의 출발점은 입지선정 절차의 문제에서 출발한다. 국책사업 결정 초기에 지역주민들의 참여와 의견이 충분히 수렴된다면 갈등은 최소화 되거

나 발생하지 않을 것이다. 사업 결정단계에서의 주민들의 참여배제와 의견수렴의 불충분성은 국책사업의 갈등을 발생시키는 요인으로 작용한다. 둘째, 공공재의 특성에 대한 이해이다. 국책사업의 경우 재화의 특성으로 인해 공공재 갈등의 원천적인 예방은 용이하지 않은 반면, 그것에 대응하는 사업주도 엘리트들의 효율적 관리 전략이 매우 중요하다는 점을 일깨운다. 셋째, 보상의 적정성 문제이다. 국책사업의 경우 가치갈등에 매몰되어 경제적 보상측면이 고려되지 않는다면 중요한 갈등의 요인이 될 수 있다. 대부분의 갈등에서 보상에 대한 문제로 사업 자체가 지연되어 오히려 사업지연에 대한 사회적 비용의 증가라는 부작용을 야기할 수 있다. 넷째, 지방정부의 갈등관리 역량이다. 국책사업 갈등에서 지방정부는 중립적인 조정자와 중재자로서 역할을 바탕으로 해당 지역주민들의 실질적인 참여를 보장할 수 있는 제도를 만들어야 할 것이다. 지방정부의 경우 중앙정부의 위임자로서 역할을 수행할 경우 지역사회의 갈등관리에 근본적 한계를 보일 수 있기 때문에 중앙정부와의 대등한 관계에서 갈등관리를 할 수 있는 역량이 필요하다. 다섯째, 민·관·군 협의체를 구성하여 갈등을 해결하는 방안이다. 입지선정의 단계부터 협의체를 구성하고 이를 통해 사업을 추진하는 것이 갈등을 최소화하고 협력을 이끌어 낼 수 있는 유용한 방법이다. 여섯째, 국책사업 갈등예방을 위한 사전준비와 활동이다. 국책사업을 공고하고 진행할 경우 발생할 수 있는 갈등에 대하여 사전에 대비하고 그러한 갈등이 발생하지 않거나 심화되지 않도록 예방하기 위해서 사전준비 및 예방활동이 필요하다(임정빈, 2012).

또한 김선희(2004)는 국책사업 갈등을 사전에 예방하고 효과적으로 관리하기 위한 정책적 시사점으로 크게 4가지를 제시하고 있다. 첫째, 갈등의 최고점에서의 사후갈등관리보다는 사전에 예방하고 관리할 수 있는 체계적인 합의형성시스템이 마련되어야 한다. 둘째, 국책사업의 추진에는 기술적인 타당성(기술성, 안전성, 경제성 등)과 더불어 환경성, 사회적인 수용성이 매우 중요하며, 사회적 합의도출이 선행되어야 한다. 확정된 내용을 일방적으로 발표·시행하는 기존의 공청회, 주민설명회 방식은 개선

되어야 한다. 대화와 협의를 기반으로 하는 한국형 공공참여 합의형성기법(합의회의, 시민배심원, 시나리오 워크숍, 공론조사 등)과 참여매뉴얼을 개발하여 보급하여야 한다. 셋째, 이해관계자가 공정하게 참여하는 정책공동체 형성이 요구된다. 최근 국책사업의 참여구조가 복잡화, 이슈 네트워크화하는 특성 등을 고려하여 사업초기 단계부터 이해관계가 형성될 수 있는 다양한 주체를 의사결정과정에 참여시켜 정책공동체를 형성하는 방안도 모색할 수 있다. 넷째, 타당성조사와 환경영향평가 등의 객관성과 신뢰성을 확보할 수 있는 제도개선이 요구된다. 국책사업과 관련된 환경갈등의 현안사례들은 공히 타당성조사 보고서 및 환경영향평가서 등 주요 조사평가 자료와 결과들에 대한 불신에서 근원한다.

경인 아라뱃길사업도 위의 국책사업 갈등원인에서 비롯된 정책과정과 여론수렴 과정에서 사회적 합의가 부족한 상태에서 사업을 추진하여 문제를 자초한 면이 있다. 이러한 갈등원인을 바탕으로 언론보도 분석을 통한 경인 아라뱃길사업의 갈등 프레임 현황과 프레임 변화 과정을 살펴볼 수 있다.

제 2 절 프레임과 프레이밍

산업이 발달함에 따라 여러 가지 유형의 미디어가 등장하고 있으며 우리는 매일 각종 미디어에서 보내는 다양한 정보에 노출되고 있다. 프레임은 주어진 상황과 문제에 대한 핵심적인 조직화 아이디어(organizing idea)로, 이를 통해 개인 또는 집단은 '문제의 핵심이 무엇이며, 어떻게 해결되어야 하는가'를 정의한다(Entman, 1993; Gamson, 1992). 프레임은 실제의 특정한 측면들을 선택하고, 조직화하고, 강조하도록 만든다. 또한 프레임은 지금까지의 경험을 분류하고 범주화함은 물론 새로운 경험을 해석하고 조직화하도록 돕는다(Lewicki et al., 2003).

개인들은 다양한 프레임을 가지고 있으며, 새로운 상황에 직면할 때마

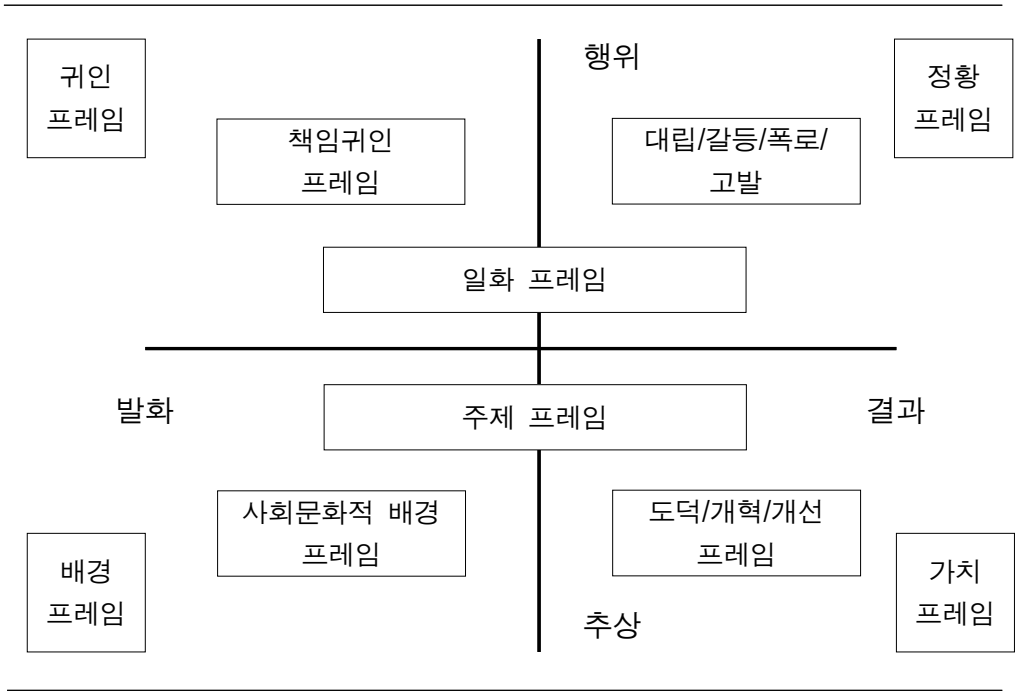
다 기억 속에 저장된 다양한 프레임의 레퍼토리(repertoire) 중에서 적절한 프레임을 찾아 상황에 적용한다(심준섭·김지수, 2011).

프레이밍(framing)은 사사건이나 이슈에 대한 입장을 취하도록 함으로써 개인은 어떻게 그리고 왜 사건이 일어났으며 그 사건에 대해 누가 책임이 있는가에 대해 귀인 하도록 한다. 사람들은 여러 가지 다른 프레임들을 문제와 상황에 따라 다르게 적용한다. 프레이밍의 효과는 개인의 인지구조의 형성이나 변화로 나타나며, 사회문제에 대한 개인의 해석, 의미형성 등이 역동적으로 구성되어 사회운동 참여 의지로 전환된다. 이러한 프레이밍 효과는 집단적 의견 표출이나 행동으로 나타난다. 또한 집단 수준의 거시적인 프레이밍 효과는 개인 수준의 미시적인 프레이밍 효과를 전제로 한다고 볼 수 있다(심준섭·김지수, 2010).

프레임이 정확히 무엇을 의미하는가에 대해서는 여전히 상당히 논란이 존재한다. 각 연구에서 다루어지는 프레임의 의미나 종류는 프레임 연구만큼이나 다양하다. 그 결과 프레임을 연구할 때 어떤 관점에서 어떤 프레임을 분석하고 있는지 밝히지 않고서는 제대로 된 의사소통조차 쉽지 않은 상황이다. 프레임은 분석단위에 따라 개인, 집단, 집단간 프레임의 다양한 수준으로 구분된다. 변수의 관점에서 보면 프레임을 독립변수로 다루어 프레이밍의 효과를 분석하는 연구와 프레임 유형 자체를 서술적으로 분석하는 연구로 구분된다(심준섭·김지수, 2010).

김원용・이동훈(2005)은 기존 연구에서 얻어진 미디어 담론 관점의 텍스트적 프레임 형식을 보편적 프레임 형식으로 유형화하여 '행위 vs 추상','발화 vs 결과'등의 두축을 그래프로 재구성하여 대표적인 프레임 유형들을 <그림4>와 같이 행위-발화 차원에서 형성된 '귀인 프레임', 행위-결과 차원에서 형성된 '정황 프레임', 추상-결과 차원에서 형성된 '가치 프레임', 발화-추상 차원에서 형성된 '배경 프레임'으로 분류하였다.

<그림 1> 프레임 유형화의 차원



첫째, 정황 프레임은 행위로 인해 유발된 결과나 행위관계 등에 초점을 둔 경우로, 대부분의 갈등보도에서 나타나는 대립과 대치상황, 부정적 상황 등이 해당한다. 예를 들어 대립, 갈등, 폭로, 고발 등의 프레임이 여기에 해당한다.

둘째, 귀인 프레임은 사건을 구성하는 관련 주체의 행위와 원인을 연결한 것으로, 책임소재를 추궁하거나 원인을 추론하는 프레임이다. 책임규명을 강조한 프레임들이 여기에 해당한다.

셋째, 배경 프레임은 사건의 원인과 배경을 사회문화적 맥락 차원에서 강조하는 것으로, 구체적 행위보다는 추상적 차원의 설명에 치중한다. 진보, 지역발전, 경제적 결과 등 사회문화적 배경 프레임들이 여기에 해당한다.

넷째, 가치 프레임은 주제 프레임에 해당하는 것으로, 사건의 결과에서 유발된 문제점을 해결하기 위한 사회문화적 규범이나 도덕성 등을 강조한다. 주제 프레임은 경우에 따라 배경 프레임에도 포함될 수 있다. 시장, 시장개혁, 도덕성, 개혁/개선 등의 프레임이 여기에 해당한다.

제 3 절 뉴스 프레임과 뉴스 프레이밍

뉴스 프레이밍 연구에서 사용되는 개념에 대하여는 아직 학문적으로 합의된 규정 없이 연구자, 연구목적, 연구자료에 따라 다양하게 정의되고 있다. 물론 이들이 서로 완전히 다른 개념을 의미하지는 않지만 범위가 상당히 포괄적인 것으로 판단된다. 연구자에 따라 뉴스 프레임을 뉴스의 헤드라인과 도입문장으로 정의하기도 하고, 뉴스가 선택적으로 강조하는 내용적인 특성이라고 정의하기도 한다. 그러나 뉴스 프레임에 대한 이론을 정립하는데 큰 공헌을 한 Gamson이 뉴스의 프레임을 '구성적인 줄거리(organizing story-line)'라고 개념화한 이후 많은 연구자가 이러한 개념을 받아들이고 있으므로 뉴스의 프레임을 '뉴스 스토리의 줄거리 구성 방식'으로 정의하는 것이 보편적이다.

또한 프레이밍(framing)이란 어떤 경험을 이해하기 위해 일상적으로 그것을 조직하고 분류하며 해석하는 작업을 말한다. 뉴스가 사건을 이해하여 전달하는 방식 역시 프레이밍 과정을 거친다. 즉, 사건들과 그 사건에 대한 우리의 주관적 관여를 지배하는 조직화의 원칙으로서 '틀'은 일상 세계의 단편들을 조직한다(Goffman, 1974). 이렇게 개인이 가진 일상적 해석의 틀처럼 뉴스 프레임 역시 뉴스 생산자들이 사건을 이해하는 방식임과 동시에 그 사건을 하나의 의미체로 수용자들에게 전달하는 문법인 것이다.

한편 뉴스 연구에 적용되고 있는 프레임은 메시지 프레임(미디어 프레임)과 수용자 프레임으로 구분할 수 있다(Entman, 1993; Iyenger, 1991; Scheufele, 2000). 메시지 프레임은 사건에 의미를 부여하는 핵심적인 생각 또는 이야기 줄거리로 '기사 자체의 속성(attributes of the news itself)'이다. 반면에 수용자 혹인 개인적 프레임은 정보원, 기자, 개인으로서의 수용자가 자신의 머리 속에 축적하고 있는 정보 처리 지침의 집

합, 즉, 스키마를 말한다.

뉴스 생산자들은 어떤 사건을 빠르고 일상적으로 전달하기 위해서 조건화된 프레임을 갖고 있는데 이러한 해석의 스키마(schema of interpretation)가 프레임이며, 이는 하나의 사건과 정보를 위치시키고, 인지하고 정의하며 이름 붙이게 한다. 이러한 정의는 프레임에 대한 개념을 지속적인 선택과 강조, 배제 행위와 연결시키기도 한다(Gitlin, 1980). 즉, 뉴스 생산자가 가진 뉴스 프레임이란 뉴스 가치가 있는 사건을 지속적으로 선택하고 그러한 사건을 강조하며, 또한 어떤 부분을 배제시키는 일련의 조건화된 행위와 관련된다.

프레임에 대한 기존 연구는 인접 학문인 사회학과 심리학적인 계보를 가지고 있다(양승목, 1997; 이준웅, 2000). 먼저 사회학 분야에서의 연구들을 살펴보면 많은 연구들이 뉴스 프레임을 가치나 이데올로기적 관점에서 '스토리 라인이나 상징들, 그리고 항상 쓰는 문구들(stereotypes)'로 이해하고 텍스트 중심으로 분석하고 있다. Schefele의 분류에 의하면 미디어 프레임을 독립변인으로 혹은 종속변인으로 삼았던 연구가 여기에 포함된다고 한다. 즉, 뉴스가 하나의 프레임으로써 수용자의 인지에 영향을 미칠 것으로 가정하고(독립변인), 뉴스를 분석하는 연구가 사회학적 전통에 포함된다. 또한 의제 설정에 관한 연구처럼 미디어 담론을 차지하기 위한 이해집단간의 이슈화 운동, 그리고 그 결과물로서 미디어 프레임(종속변인)을 분석한 연구가 이에 포함된다.

제 4 절 뉴스 프레임과 수용자의 스키마

1. 언론보도의 프레이밍 효과

언론보도란 출판물 또는 뉴스매체에 광고가 아닌 기사로써 다루어지는 정보로, 그 범위를 매스미디어 또는 특정매체에 정보를 싣는 것을 말한다(Newsom et al, 최은비·김효숙, 2011에서 재인용). 언론보도에는 뉴스

보도(news release), 특집기사(feature article), 기자회견(press conference), 음향과 영상자료(tapes and films), 사설(editorial) 등이 있다. (Stanly, 1982, 최은비·김효숙, 2011에서 재인용).

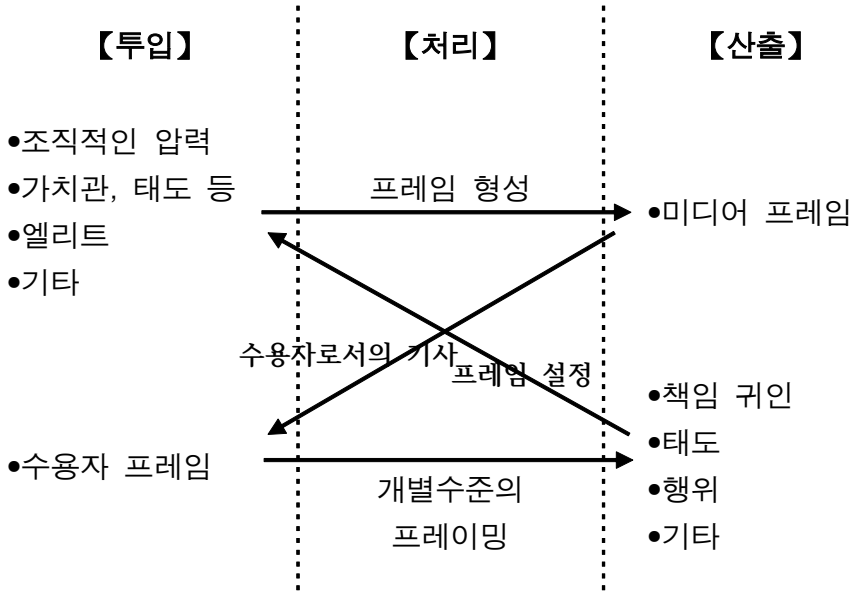
언론보도는 공신력 있는 언론을 통한 메시지 전달이 중심이 되기 때문에 그 자체만으로도 객관성과 신뢰성을 확보하게 되기 때문에, 기존 언론보도와 광고와의 효과 비교에 대한 연구들도 언론보도가 광고보다 신뢰성이 높게 나타나고 있다(최은비·김효숙, 2011).

Lippman(1922)은 외부세계와 이에 대한 머릿속의 형상을 구분하여 개인과 환경 사이에 준환경(Pseudo-environment)이 존재하며, 사람들은 그들의 머릿속에 형성된 상에 따라 이루어진 준환경에 반응하여 행동한다고 주장하였다. 이후 커뮤니케이션 연구는 사회적으로 구성된 현실과 수용자 현실 사이의 상관관계를 고찰하는데 집중되어 왔고 대부분 언론학자들은 뉴스는 사실을 그대로 보도하는 것이 아니라 언론이 구성한 '현실'을 제공한다고 주장하였다(Lippman, 1922; 김홍매, 2013). 이러한 '현실'이 제작되는 과정에서 기자의 개인적인 관점이 함유되는 것을 뉴스 프레이밍과정이라고 할 수 있다(김홍매, 2013).

한편, Entman(1993)은 선택(selection)과 현저성(sailence)을 강조하여 뉴스 프레임을 "여러 가지의 인지된 현실(perceived reality) 중에서 특정 부분을 선택하여 원인규명, 도덕성 평가, 대응방안 제시 등을 촉진하는 방식으로 커뮤니케이션 텍스트 안에서 두드러지게 만드는 것"으로 정의했다(김홍매, 2013). 따라서 뉴스 프레이밍 효과는 미디어가 제시한 프레임대로 수용자가 사회를 인식하게 하는 것이라고 할 수 있다. 또한, Scheufele(1999)은 뉴스 프레임과 수용자 프레임을 구분하여 투입(inputs), 처리(processes), 산출(outcomes) 측면에서 프레임 과정을 프레임 형성(frame building), 프레임 설정(frame setting), 개별수준의 프레이밍(individual-level effects of framing), 수용자로서의 기자(journalists as audiences) 등 네 개의 정보처리 과정으로 구분하여 프레이밍 과정에 대한 모형을 제시하였다. 즉, 네 개의 프레이밍 과정 중 특정 과정의 결

과가 다음 과정에 투입됨으로써 네 개의 정보처리과정이 계속 이어지는 일련의 과정으로서의 프레이밍 효과를 아래 [그림 1]의 모형을 통해 설명하였는데 이는 뉴스 프레임과 수용자 프레임은 서로 영향을 주고 받으면서 상호작용하고 있다는 점과 미디어 해독을 주체적으로 하는 수용자 프레임이 중요하다는 점을 강조하는 것이다(황영경, 2014).

<그림 2> 프레이밍 처리과정 모형



자료 : Scheufele, D. A., 1999; 황영경, 2014 재인용.

한편 최은비·김효숙(2011)은 언론보도 어조와 관여유형이 공중인식 변화에 미치는 영향에 대한 연구에서 프레임은 뉴스를 포장하는 방식으로, 기사의 양, 기사의 배치, 어조 등을 의미하는 것으로 수용자인 독자는 그 프레임을 통해 이슈와 조직 등에 대해 인식하기 때문에 언론보도 어조의 영향력은 크다고 할 수 있다.

또한 언론보도 어조의 영향력과 관련해서는 언론이 긍정적인 뉴스보다 부정적인 뉴스에 초점을 맞추고 있으며 부정적인 뉴스를 선호하는 경향이 있기 때문에(Dennis & Merrill, 1996; 황영경, 2014 재인용) 수용자는

부정적인 뉴스에 더 큰 영향을 받고 있다고 할 수 있다. 부정적 어조의 영향력에 관한 이론으로는 인상형성(impression formation)이론, 부정성 효과(negativity effect), 부정 편향성 이론(negative bias hypothesis)등이 있다.

첫째, 인상형성이론은 사람들이 어떤 대상에 대한 전반적인 평가에 있어서 긍정적 메시지보다 부정적 메시지에 가중치를 두기 때문에 긍정적 정보 보다 부정적 정보에 더 주의를 집중하게 된다(Fiske, 1980).

둘째, 부정성 효과는 사람들은 기본적으로 이득보다 손실을 더 크게 지각하는 경향이 있고, 긍정적 메시지보다 부정적 메시지를 더 주의 깊게 보며 부정적인 메시지가 더 의사결정에 있어서 진단적이라는 것이다(김효숙, 2010). 즉 의사결정에 있어서 긍정적 또는 중립적인 내용은 누구나 가지고 있다고 생각하는 반면 부정적인 내용은 해당 조직(또는 개인)만 가지고 있다고 생각한다.

셋째, 부정 편향성 이론은 수용자들이 메시지를 인식할 때 긍정적 단서와 부정적 단서가 동시에 제공될 때 부정적 단서를 더 중요하게 생각하는 경우가 많은데 이는 상대적으로 부정적 단서의 영향력을 더 크게 인식하기 때문이다.

이러한 편향성은 적응 수준 이론(adaptation level theory)으로 설명될 수 있는데 사람들은 대체로 기준점이 전체 판단범위에서 긍정적인 방향으로 조금 이동 되어있어 부정적인 메시지를 접했을 때 긍정적인 메시지보다 기준점과의 차이를 더 크게 느끼게 되고 이에 따라 정보를 처리할 때 부정적 메시지에 더 집중하게 된다는 것이다(최은비·김효숙, 2011).

2. 수용자 스키마에 대한 연구

프레임 효과는 언론보도가 내재하고 있는 프레임과 수용자 개인이 상호작용하여 형성된 것이다. 최근 수용자 의견 형성요인으로 스키마에 대

한 연구들을 주목받고 있다. 스키마와 관련하여 Entman(1993)은 개인이 정보를 처리할 수 있도록 도와주는 머릿속에 저장된 아이디어 덩어리라고 정의하였다(김홍보 2013). 이러한 아이디어 즉 지식덩어리로서 스키마는 기억에 부호화되어 경험을 이해하고 저장하는 데 이용되는 것을 전제로 하는 모형들의 집합을 말하며, 절차, 대상, 지각결과, 사건, 일련의 일 또는 사회적 상황과 같은 다양한 지식을 표현할 수 있다.

또한 Entman(1993)은 프레임을 '뉴스 프레임'과 '수용자 프레임'으로 구분하여 뉴스 프레임은 수용자 프레임과 상호작용하면서 형성된다는 것을 강조하였다. 여기서 수용자 프레임 혹은 해석적 프레임은 수용자가 뉴스 프레임을 접한 후 정보를 처리하는 과정에서 사용되는 해석적 스키마 또는 수용자 스키마를 의미하며 이는 개인이 유입된 정보를 인지하고, 조직하며, 이해하는 것을 가능하게 한다(Pan & Kosicki, 1993; 황영경, 2014 재인용).

뉴스 프레임과 수용자 스키마의 상호작용에 대한 연구는 크게 스키마 일치 효과와 스키마 불일치 효과로 나누어 살펴볼 수 있다. 우선 스키마 일치 효과는 사람들이 자신의 스키마와 프레임이 일치한 상황에서 동원할 수 있는 머릿속의 관련 개념들이 많기에 익숙함을 느끼게 되어 긍정적인 판단을 한다는 것이다(김홍매, 2013).

반면, 스키마 불일치는 대상의 총체적인 특성이 기존에 형성된 스키마 내에서 납득되지 않을 때 발생한다. 그러나 스키마 불일치 정보는 수용자들에게 신선하게 느껴지고, 그 과정에서 인지적 노력과 각성이 수반되어 정성들인 해석으로 이어져 스키마 일치의 경우보다 강하게 인지구조에 동화된다(황영경, 2014).

3. 언론보도가 수용자에게 미치는 영향

어빙 고프먼(Goffman, 1974)은 사물을 관찰하고 이해하는 과정이 프레이밍이며 사람들은 자신의 틀을 통해 세상을 이해한다고 보았다. 그래서

프레임은 수용자가 정보의 흐름을 위치 짓고, 지각하고, 확인하고, 분류할 수 있도록 돕는다는 것이다. 따라서 뉴스는 수용자에게 일종의 프레임을 제공하고 있다고 할 것이다. 뉴스는 우리가 인식한 현실 가운데 특정한 부분을 선택해서 거기에 초점을 맞추어 문제를 제기한다. 그래서 엔트만(Entman, 1993)은 프레임을 '파편화된 패러다임(fractured paradigm)'으로 규정짓기도 하였다. 뉴스 프레이밍이 저널리즘 연구에서 중요하게 다루어지는 이유는 뉴스 구성의 방식이 수용자의 해석에 큰 영향을 미치기 때문이다. 이준웅(2001)은 갈등적 이슈에 대한 언론의 프레이밍 방식에 따라 뉴스 수용자의 현실에 대한 인식과 판단 그리고 의견이 달라진다고 보았다. 즉 언론이 기사내용의 방향성을 결정하는 것 이외에도 기사내용의 주제구조를 구성하는 방식이 수용자의 뉴스인식, 판단에 영향을 미친다는 것이다. 그래서 지금까지 뉴스 프레이밍 연구의 대부분은 수용자의 의견이나 해석이 형성되는 데 영향을 주는 뉴스 스토리의 분석을 위주로 진행되었다. 맥콤과 가넴(McComb & Ghanem, 2001)은 뉴스에 대한 내용과 의미를 알기 위해서 무엇보다 핵심적인 주제를 찾는 것이 중요하다고 보았고, 아옌가(Iyenga, 1991)는 주제적 프레임과 일화적 프레임으로 뉴스 프레임을 구분하고 이 구분에 따라 사건을 이해하는 방식이 달라진다는 실험연구 결과를 제시한 바 있다.

우리나라에서도 다양한 주제의 실증적 연구결과를 얻어낸 바 있는데, 이준웅(1997)은 1994년 상반기 미국의 의료제도개혁 논쟁을 예로 들어 언론이 틀 짓기 기능을 통해 영향력을 행사하였음을 밝혔고, 이종은(1999)은 장애인 문제에 대하여 미디어가 어떠한 방식으로 프레임 기능을 표출하였으며, 나아가 이러한 프레이밍이 수용자의 감정 이입 및 편견에 어떻게 작용하는지에 대하여 살펴보았다. 서미혜(1998)의 연구에서는 미디어가 정치 뉴스를 다루는 특정 방식이 사람들의 정치적 냉소주의를 심화시킬 수 있다고 보고 미디어 프레임 효과를 살펴보았다. 연구결과 미디어가 정치를 전략 프레임 위주로 보도하는 경향이 있으며, 전략적인 선거 뉴스 프레임이 장기간 노출된 수용자의 정치적 냉소주의의 경

향을 보이는 것으로 나타났다.

손영준(2004)은 미디어 이용이 보수 진보적 의견에 미치는 영향에 대한 연구에서 보수와 진보 언론 이용이 응답자의 보수적 또는 진보적 의견 형성에 유의한 영향을 미친다는 사실을 밝혀 언론의 효과는 사람의 의견을 변화시킬 뿐 아니라 기존의 생각을 강화할 수 있다는 가능성도 제시하고 있다.

박은혜·김영욱(2007)은 언론 프레이밍과 이미지 회복 전략이 공중의 위기 인식에 미치는 영향에 대한 연구에서 위기 유형과 프레임 유형은 이미지 회복 전략과는 각각 상호작용하여 수용자들의 인식에 영향을 주고 있는 것이 확인되었다. 즉 위기사건 보도의 프레임 유형과 이미지 회복 전략에 대한 공중의 인식에서 유의미한 차이가 나타나 프레임 유형이 조직이 형성한 이미지 회복 전략 메시지 해석에 영향을 준다는 것이다.

김효숙(2010)은 서울시내 대학생을 대상으로 위기상황에서 부정적 보도의 강도에 따라 평판의 면역효과에 대한 연구를 통해 위기 상황에서 부정 기사의 강도가 약할 경우에는 특정 기업에 대해 호의적인 평판을 가진 공중은 비호의적인 평판을 가진 공중보다 더 호의적인 태도와 행동의도를 가지지만 부정기사의 강도가 극도로 강해지면 두 그룹의 태도와 행동의도에는 유의미한 차이가 없는 것으로 나타났다. 이를 통해 기사의 강도가 공중들의 인식, 의견형성, 태도에 영향을 미칠 수 있다는 가능성을 제시하였다.

최은비·김효숙(2011)은 언론보도 어조와 관여유형이 공중인식 변화에 미치는 영향에 연구에서 부정적 언론보도가 공중들의 조직 인식에 미치는 영향이 더 큰 것으로 나타났으며 상황적 관여를 지닌 공중이 지속적 관여를 지닌 공중보다 언론보도의 어조에 더 큰 영향을 받는 것으로 나타났다. 여기서 지속적 관여는 어떤 대상에 대한 개인적 내면과 관련된 것으로 특별한 상황이나 쟁점이 없더라도 계속해서 관심을 가지는 관여를 의미하며 상황적 관여는 개인의 외부와 관련되어 일시적으로 어떤 대상에 대해 발생하는 관여로서 특정한 상황에서 순간적으로 관심을 이끌

어 내어 일시적으로 관심을 가지게 되는 관여를 의미한다.

김성애・이종혁(2011)은 남한 대학생과 탈북 대학생을 대상으로 뉴스 프레임과 수용자 스키마 일치가 프레이밍 효과에 미치는 영향에 대한 연구에서 사전 스키마 측정 결과 상대적으로 남한 대학생들은 여성 문제 관련 스키마를, 탈북 대학생들은 노동자 문제 관련 스키마를 더 많이 가지고 있었고 남북한 대학생들은 모두 자기 스키마에 덜 조응하는 뉴스 프레임에서 프레이밍 효과가 크게 나타났다. 이는 스키마 불일치에 해당하는 뉴스가 수용자에게 관심과 각성을 불러일으키고 더 많은 인지 노력을 기울이게 함으로써, 뉴스프레임이 기존 인지구조에 강한 프레이밍 효과를 가지고 있다는 점과 수용자의 프레이밍 효과 연구에 스키마 일치 효과도 고려할 필요가 있다는 점을 제시하는 결과이다.

김홍매(2013)는 보도프레임과 수용자 스키마가 위험지각과 안전추구행동에 미치는 영향에 대한 연구에서 방사능오염식품 이슈에 대해 수용자들은 스키마에 상관없이 안전 프레임보다 위험 프레임에서 기사에 대한 평가가 높았으며, 안전 스키마보다 위험스키마를 가졌을 때 위험지각이 더 높게 나타났다. 또한 안전 스키마를 가진 수용자가 위험 프레임에 노출될 때 가장 높은 위험을 지각하는 등 뉴스 프레임과 수용자 스키마의 상호작용이 위험지각에서 유의미하게 나타났다. 이는 위험지각 측면에서 수용자 스키마와 프레임의 불일치효과를 실증적으로 보여주는 결과이다.

황영경(2014)은 언론보도의 질적·양적 특성이 공공기관 경영평가에 미치는 영향에 관한 연구에서 경영평가 실사기간에 발생한 공공기관 관련 언론보도는 각 평가범주의 특성에 따라 기사내용과 관련한 경영평가 점수에 상이한 영향을 미치고 있으며, 또 경영평가자의 사전 스키마와 다른 논조의 기사가 보도되었을 때 언론보도의 영향을 받으며 이는 평가자의 주관이 개입될 여지가 있는 비계량점수에 유의미한 영향을 미치는 것을 밝혔다.

제 5 절 갈등 프레임의 분류

갈등, 분쟁 상황에서의 의사결정자가 실체를 어떻게 구성하는가에 따라 인지적 판단결과가 달라지므로 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 장에서 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(주경일, 2003).

한편, Gray & Donnellon(1989)은 갈등과 분쟁문제에 대한 인지연구를 통해 얻어낸 프레임의 결과를 실체적 프레임, 결과 프레임, 기대 프레임, 손익 프레임, 특정부여 프레임, 과정 프레임 6가지로 일반화시키고 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 과신 .승패에 대한 자기 이미지	Pinkley,1987;Bazerman&Caroll,1987;Brockner&Rubin,1985;Bazerman et al,1985
손익(loss-gain) 프레임	손해, 이익에 대한 결과 인식은 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 관계VS업무지향	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

* 출처: Gray & Donnellon(1989), 주경일(2005) 재정리

특히, 주경일(2005)은 댐건설 갈등 당사자 집단의 갈등 프레임 차원을 실체 프레임, 특성 프레임, 정체성 프레임, 과정 프레임의 4가지로 분석하여 유형화하였다.

<표 2> 댐건설 갈등 당사자 집단의 갈등 프레임 차원(Conflict Frame Dimension)

차원 \ 입장	<댐건설 추진 및 찬성집단>	<댐건설 반대집단>
실체 프레임 (갈등문제 핵심)	환경단체의 정치적 선동 VS (정책환경에 초점을 둔 실체프레임)	건설추진집단의 절차적 정당성과 공개성 결여 (과정에 초점을 둔 실체프레임)
특성 프레임 (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 가치있고 소중한 지역에 사는 사람들 (지역,장소에 초점을 둔 정체성)
과정 프레임 (갈등관리과정)	공개적이고 정당한 갈등관리과정 VS (법규에 초점을 둔 과정프레임)	형식적이고 정략적 갈등관리과정 (법규에 초점을 둔 과정프레임)

* 출처: 주경일(2005)

Gray를 중심으로 한 후속 연구에서 Lewicki et al.(2003)은 갈등 당사자들의 프레임을 정체성 프레임, 특징부여 프레임, 갈등관리 프레임, 사회적 통제 프레임, 상황요약 프레임, 권력 프레임, 위험 프레임, 손익 프레임으로 보다 정교하게 구분하였다. Lewicki et al.(2003)의 프레임 분류에 따른 8개 프레임 각각은 다음과 같이 정리될 수 있다. 첫째, 정체성 프레임(identity frames)은 갈등당사자 개인 또는 집단이 스스로를 어떻게 정의하는가와 관련된다. 사람들은 다양한 방식으로 스스로를 정의하지만, 보통 '농부''환경론자''개발자'등과 같은 일정한 특징들을 지닌 사회적 범주에 자신을 포함시키는 방법을 택한다(Hogg, Terry,& White, 1995). 일반적으로 정체성은 오랜 기간 변하지 않고 지속되지만, 갈등이

전개되면서 정체성이 리프레이밍 되는 일이 일어나기도 하며, 이 경우 갈등 당사자들의 인식이 변화함으로써 분쟁 상황이 해결되는 기회를 얻기도 한다.

둘째, 특징부여 프레임(characterization frames)은 개인이 상대방을 어떻게 정의하는 가와 관련된다. 흔히 특징부여 프레임은 경험을 통해 책임이나 원인을 귀인하는 과정에서 만들어진다. 사람들은 자신보다는 타인이나 상황적 요인들에 쉽게 책임을 전가하는 근본적인 귀인 오류에 취약하다.

셋째, 갈등관리 프레임(conflict management frames)은 당사자들이 가지고 있는 갈등관리 방법의 선호를 나타낸다. 즉 갈등이 어떻게 관리되고 다루어져야 하는가에 대한 당사자들의 인식을 보여준다. 갈등 당사자들은 각자의 갈등관리 프레임에 따라 서로 다른 방식으로 갈등을 관리하고 다루기를 원한다.

넷째, 상황요약 프레임(whole story frames)은 당사자가 갈등 상황에 대해서 어떻게 핵심을 요약하고 인식하고 있는가와 관련된다. 즉, 갈등상황에 대해 각자가 가지고 있는 총체적이고 핵심적인 상황의 정의를 말한다.

다섯째, 사회적 통제프레임(social control frames)은 사회적 이슈들에 관한 결정이 어떻게 이루어져야 하는가에 대한 견해를 나타낸다. 사회적 통제프레임은 의사결정을 위해 다른 사람들(특히 전문가들)에 의존하는 정도와 의사결정에 대한 주인의식에 따라 4가지 유형으로 구분된다(Lewicki et al., 2003). <표 3>에서처럼, 운명론자는 자신들에게 전혀 통제권이 없다고 믿는 경우이다. 개인주의자는 사회가 어떻게 다스려져야 하는가에 대해 자신이 알고 있으며, 최고의 사회적 통제는 개인의 자유에 맡기는 것이라고 믿는다. 평등주의자는 집단이나 지역공동체가 모든 갈등에 대한 통제권을 행사해야 한다고 믿는다. 계층주의자는 국가나 전문가에 의한 통제를 선호하는데, 특히 권위를 존중하고, 규제에 순응하기 때문에 상명하달식으로 상황에 대한 통제가 이루어지기를 원한다.

<표 3> 사회적 통제프레임

		상호의존성	
		낮은	높음
주인 의식	높음	개인주의자	평등주의자
	낮음	운명론자	계층주의자

* 출처: Lewicki, et al. (2003), 심준섭·김지수(2010) 재정리

여섯째, 권력 프레임(power frames)은 권력의 원천에 대한 당사자들의 시각을 나타낸다. Lewicki et al.(2003)는 권력을 사회적 권위, 자원의 소유, 전문성, 성격(예: 카리스마, 협상경험 등), 연합(coalition) 또는 관계, 동정심, 힘과 위협, 도덕성, 공식적 참여를 통한 목소리 내기 등의 9가지로 세분화하고 있다.

일곱째, 위험 프레임(risk frames)은 갈등 당사자가 해당 환경이슈와 관련된 위험의 수준과 유형을 어떻게 인식하는가를 나타낸다. 흔히 정부와 일반 시민들간에 위험에 대한 인식은 상당한 차이를 보인다.

마지막으로, 손익 프레임(gain vs. loss frames)은 위험에 대한 인식의 일종으로, 다른 사람들에 의한 행동이 자신들에게 손실을 가져오는지 또는 이익을 가져오는지에 대한 시각을 나타낸다. 이상의 Lewicki et al.(2003)의 프레임 분류에 따른 8개 프레임을 <표 4>와 같이 요약할 수 있다.

<표 4> 갈등 프레임의 분류

<table>
<tr><th>유형</th><th>개념</th><th colspan="3">특징</th></tr>
<tr><td>정체성 프레임</td><td>자신이 속한 집단과 구성원에 대한 의미부여</td><td colspan="3">▪자신과 자신이 속한 집단이나 인구구성학적 특징의 강조
▪개인 또는 집단적 신념이나 핵심적 가치의 표현
▪자신이 속한 집단에 대한 정의</td></tr>
<tr><td>특징부여 프레임</td><td>상대방이 속한 집단과 구성원에 대한 의미부여</td><td colspan="3">▪상대방 또는 상대방이 속한 집단이나 인구구성학적 특징의 강조
▪갈등 상대방에 대한 규정이나 특징 묘사
▪상대방과의 관계나 상대방의 태도에 대한 묘사</td></tr>
<tr><td rowspan="9">갈등관리 프레임</td><td rowspan="9">갈등관리 방법에 대한 선호</td><td colspan="2">회피-수동성</td><td>갈등상황에 대한 소극적 대응: 아무것도 하지 않음</td></tr>
<tr><td colspan="2">진상조사</td><td>문제에 대한 조사를 촉구하고 정보를 수집함</td></tr>
<tr><td colspan="2">공동문제해결</td><td>협의체, 공동행동, 협력, 조정 등 공동 노력을 통한 해결을 선호함</td></tr>
<tr><td colspan="2">권위에 의한 결정</td><td>정부, 협회, 기관 등이 기술적인 지식이나 전문성을 근거로 결정함</td></tr>
<tr><td colspan="2">재판</td><td>법적 권한을 지닌 제3자나 사법적 판결을 통해 결정함</td></tr>
<tr><td colspan="2">정치적 행동에 호소</td><td>▪정부에 법이나 규제의 실시, 개정, 폐지 등을 요구함
▪로비, 투표, 특정 후보지지 등을 통해 갈등을 다룸</td></tr>
<tr><td colspan="2">시장경제에 호소</td><td>협상, 시장에 의한 해결, 동기부여나 경제적인 보상 등을 통한 갈등관리를 선호</td></tr>
<tr><td colspan="2">분쟁, 파괴, 폭력</td><td>폭력, 단체행동, 집단적 시위 등으로 위협함</td></tr>
<tr><td colspan="2">기타</td><td>일반적인 상식을 기준으로 해결</td></tr>
<tr><td>상황요약 프레임</td><td>갈등상황에 대한 요약적 진술</td><td colspan="3">▪상황에 대한 핵심적 요약. 은유적 표현 또는 진술(‘~에 대한 문제이다’, ‘가장 중요한 문제는 ~이다’등의 표현)
▪상황의 총체적 정의(‘한마디로 말해서’와 같은 표현)</td></tr>
<tr><td rowspan="4">사회적 통제 프레임</td><td rowspan="4">문제해결의 주체에 대한 인식</td><td colspan="2" rowspan="2"></td><td colspan="2">상호의존성</td></tr>
<tr><td>낮은</td><td>높음</td></tr>
<tr><td rowspan="2">주인 의식</td><td>높음</td><td>개인주의자</td><td>평등주의자</td></tr>
<tr><td>낮음</td><td>운명론자</td><td>계층주의자</td></tr>
<tr><td rowspan="10">권력 프레임</td><td rowspan="10">권력의 원천에 대한 인식</td><td colspan="2">권한/지위</td><td>공식적인 역할이나 직업, 조직 내에서의 위치와 같은 의사결정을 할 수 있는 실질적 능력</td></tr>
<tr><td colspan="2">자원</td><td>다른 사람에게는 없는 자원을 소유함으로서 생기는 힘</td></tr>
<tr><td colspan="2">전문성</td><td>전문적 지식이나 경험</td></tr>
<tr><td colspan="2">개인적 성격</td><td>대인관계 스타일에 따른 신뢰감이나 상호작용에 있어서의 힘(예: 카리스마, 협상경험 등)</td></tr>
<tr><td colspan="2">연합/관계</td><td>특정 집단에 가입하여 그 구성원이 됨으로서 생기는 힘</td></tr>
<tr><td colspan="2">동정심</td><td>희생자라는 상황은 다른 사람들에게 감정적으로 지원받을 수 있는 입장이 됨</td></tr>
<tr><td colspan="2">강요/협박</td><td>상대방에 협박 또는 강압적인 행동으로부터 나오는 힘</td></tr>
<tr><td colspan="2">도덕/권리</td><td>도덕적, 윤리적으로 옳다는 판단</td></tr>
<tr><td colspan="2">목소리 내기</td><td>협상 테이블에서 자신의 주장을 펼침으로써 생기는 힘</td></tr>
<tr><td>위험 프레임</td><td>위험에 대한 인식</td><td colspan="3">▪위험의 수준이나 종류에 대한 인식
▪객관적 위험과는 구분되는 주관적 위험 인식</td></tr>
<tr><td>손익 프레임</td><td>이익과 손실에 대한 인식</td><td colspan="3">▪상황에 대한 이익 또는 손실의 규정
▪경제적 효과, 사회적 효과에 대한 인식</td></tr>
</table>

* 출처: Lewicki et al.(2003), 심준섭·김지수(2010) 재정리

제 4 장 연구모형 설정

제 1 절 분석틀과 연구가설

본 연구는 경인 아라뱃길사업을 대상으로 갈등 단계별로 주요당사자들의 프레임 특성과 프레임 변화과정을 분석하는데 초점을 맞추고 있다. 이를 위해 본 연구는 경인 아라뱃길사업 갈등을 '사업초기(갈등의 발생기) → 건설중(갈등 심화기) → 준공후(갈등의 완화기)'의 3단계로 구분하였다. 심준섭·김지수(2010)는 갈등 단계별 주요당사자들의 프레임을 분석하기 위해 Lewicki et al.(2003)이 제시한 8가지 프레임을 1) 주요당사자와 상황에 대한 인식, 2) 갈등 관리에 대한 선호, 3) 위험과 손익에 대한 인식의 3가지로 구분하였다.

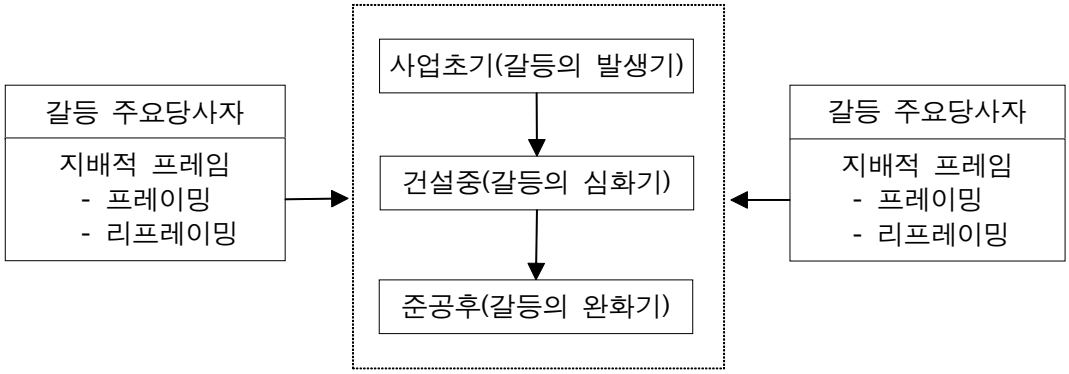
<표 5> 분석을 위한 프레임의 재분류

구분	주요 프레임 유형
당사자와 상황에 대한 인식	- 정체성 프레임(Identity Frames) - 특징부여 프레임(Characterization Frames) - 상황요약 프레임(Whole Story Frames)
갈등 관리에 대한 선호	- 갈등관리 프레임(Conflict Management Frames) - 사회적 통제 프레임(Social Control Frames) - 권력 프레임(Power Frames)
위험과 손익에 대한 인식	- 위험 프레임(Risk Frames) - 손익 프레임(Gain versus Loss)

* 출처: 심준섭·김지수(2010)

본 연구에서도 이러한 프레임 분류에 기초하여 갈등 단계별로 주요 당사자들의 프레임을 확인하고, 지배적인 프레임을 포함한 프레임 분석을 실시하였다. 이와 함께 갈등 단계별로 프레임의 변화과정을 분석하였다. 본 연구를 위한 분석의 틀은 <그림 3>과 같다.

<그림 3> 분석틀



본 연구에서는 경인 아라뱃길사업 관련 뉴스보도에서 사용된 갈등 프레임은 어떠한 것들이 있는가라는 연구문제에 대한 잠정적인 답으로서 사업초기에는 사업의 세부사항이 정해지기 전이므로 주로 당사자와 상황에 대한 인식차원의 프레임이 우세할 것이고, 건설중에는 이해 당사자와 첨예한 갈등으로 주로 갈등관리 차원의 프레임이 나타날 것이며, 준공후에는 물동량이나 수익에 대한 계획치와 실제 실적과의 차이에 대한 손익차원의 프레임과 운영과정에서 발생하는 환경적 문제에 대한 위험차원의 프레임이 우세할 것으로 가정하였다. 이러한 사업시기별 갈등 프레임 변화추세에 대해 다음과 같은 연구가설을 설정하였다.

연구가설 : 사업시기별 갈등 프레임 유형은 차이가 있을 것이다.

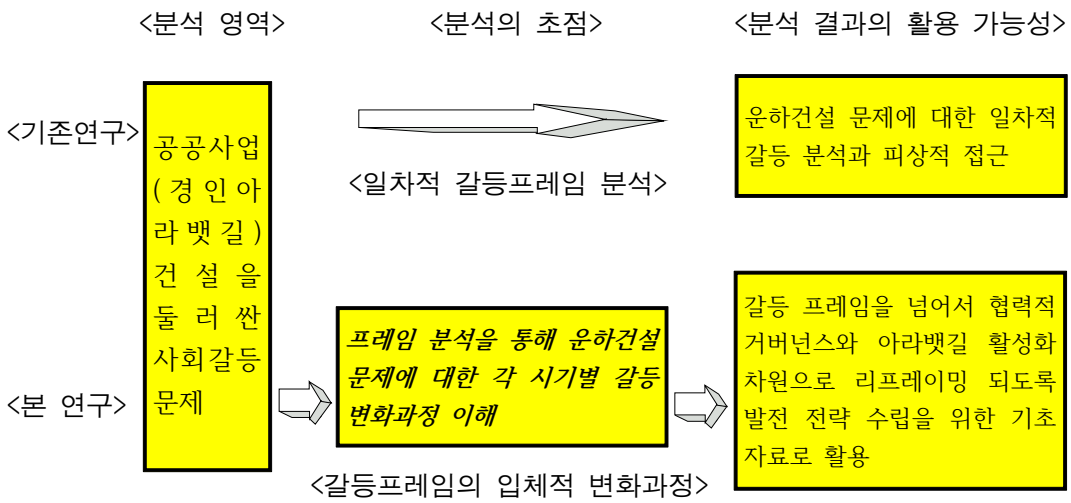
연구가설 1: 사업초기에는 주로 당사자와 상황에 대한 인식차원의 프레임(정체성·특징부여·상황요약 프레임)이 우세하게 나타날 것이다.

연구가설 2: 건설 중에는 갈등관리에 대한 선호차원의 프레임(갈등관리 프레임)이 우세하게 나타날 것이다.

연구가설 3: 준공 후에는 위험과 손익 프레임이 우세하게 나타날 것이다.

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

<그림 4> 본 연구의 분석의도와 기존연구와의 차별성



제 2 절 프레임 분석방법

Goffman(1974)에 의해 최초로 제시된 프레임 분석(frame analysis)은 지금까지도 하나의 완전한 방법론이라고 보기는 어렵다. 오히려 담론(discourse)이나 텍스트(text) 분석을 위해 이용되는 때로는 일부 상충되기까지 하는 다양한 방법들을 총칭하는 개념으로 볼 수 있다(Scheufele, 1999). 비록 프레임 분석이라는 포괄적인 명칭하에 매우 다양한 접근방

법들이 포함될 수 있지만, 방법론 관점에서 보면 질적 접근과 양적 접근으로 구분할 수 있다(심준섭·김지수, 2010).

프레임 연구의 대부분을 차지하는 질적인 프레임 분석 연구들은 프레임에 대한 측정이나 조작화의 과정을 언급조차 하지 있지 않다. 사실 프레임 분석에서 가장 어려운 과정은 내면적이고 주관적인 속성을 지닌 프레임을 경험적으로 확인하고 측정하는 일이다. 질적인 프레임 연구에서는 어떤 탐구의 과정을 통해 특정한 프레임을 발견했는지 또한 어떻게 경험적으로 그것들을 측정했는지 평가하기 어렵다. 보고서, 신문 등 프레임 분석을 위해 이용된 원천들에 대해서만 간략하게 언급하고 있을 뿐이다. 대부분의 질적 연구들은 프레임 분석을 위해 담론분석(discourse analysis)과 사회언어학(sociolinguistics)의 기법들을 이용한다. 그 결과 연구의 객관성과 반복가능성 측면에서 커다란 한계를 드러내고 있다. 양적인 프레임 연구자들은 질적인 프레임 분석에서 연구자가 자의적으로 프레임을 만들어내는 '연구자 지시(research fiat)'의 문제를 비판한다. 따라서 양적 연구들은 프레임의 종류를 분명하게 구분하고 있으며, 프레임의 확인을 위해 분명한 표현, 키워드, 용어들을 지표로 이용한다. 프레임 그 자체는 잠재적인 개념이며 따라서 글이나 말 속에서 완전하게 표현되지는 않지만, 분명한 표현, 키워드, 용어들을 통해 상당 부분 확인 가능하다고 전제한다. 프레임 분석 과정에서는 가장 빈번하게 발견되는 표현이나 단어들을 정리하고 분류하는 작업이 무엇보다 중요하며, 이 과정에서 연구자 오류(researcher bias)를 방지하기 위해 표현이나 단어들에 대한 연구자의 해석은 지양된다(심준섭·김지수, 2010).

프레임 판별기준으로 보도뉴스에 대한 핵심주제어를 그 텍스트의 프레임으로 분석하는 방법을 사용하였다. 핵심주제에는 텍스트에서 가장 두드러진 아이디어로 어떤 시각이나 상황에 대한 전체적인 의미를 규정하는데 중심적인 역할을 하기 때문이다(양정혜, 2001). 이 방법은 특정이슈에 관련된 개별 뉴스기사를 분석함에 있어 모든 가능한 프레임을 포함시키는 데 의미를 둘 뿐만 아니라, 연구대상이 되는 이슈에 대한 다양한

프레임을 파악할 수 있다는 장점이 있다(강내원, 2001).

프레임 분석에 대한 양적인 접근을 한 연구로써 심준섭·김지수(2010)는 언어네트워크분석(semantic network analysis) 기법을 활용해 프레임들간의 구조적 관계를 분석하였다. 언어네트워크분석은 텍스트에 기초해서 핵심적 어휘구조와 맥락적 패턴을 분석하는데 초점을 맞추고 있다.

본 연구는 갈등 단계별로 언론보도 자료를 대상으로 질적 담론분석을 주요 분석방법으로 하되, 양적 프레임 분석을 보조적으로 시행하는 방법론적 다각화를 추구하였다. 본 연구에서는 양적 프레임을 위한 표집단위(sampling units) 또는 기록단위(recording units)로서 자료상의 '용어' 또는 '단어'를 선택했다. 또한 상황단위(context units)는 동일한 용어를 사용했다고 하더라도 그 용어가 어떤 상황적 맥락에서 언급된 것인지를 구분하는데 사용되는지를 상황적 맥락을 기준으로 용어를 분류하였다.

구체적으로, 수집된 자료들을 갈등 단계별로 분류하고 다시 갈등 당사자별로 분류하였다. 이렇게 분류된 자료들을 대상으로 조작화된 8개 프레임 각각에 해당되는 단어와 표현들의 빈도를 측정하는 방법을 통해 갈등 당사자들의 프레임을 확인하였다. 단, 사회적 통제와 권력 프레임은 빈도 분석의 대상으로 적절하지 않아 프레임 분석에서 제외하였다. <표 6>은 프레임의 확인을 위해 각 용어와 표현들을 어떻게 범주화하였는가를 보여준다. 단순히 단어의 빈도에 의존한 프레임 확인 과정에서의 발생되는 1종 오류를 방지하기 위해 동일한 용어라도 상황적 단위를 고려하였다. 또한 동일한 단어가 두 개 이상의 프레임으로 중복적으로 분류될 수 있는 문제를 방지하기 위해 더 중심이 되는 프레임으로 분류되도록 하였다.

<표 6> 프레임의 분류기준

프레임	분류기준: 핵심적인 용어와 표현
정체성	-집단과 그 구성원에 대한 의미부여 *용어: 명칭, 출범, 공동체, 지역주민, 우리, 결집, 이해관계, 분열, 연대 등
특징부여	-상대방과 그 구성원에 대한 의미부여 *용어: 담합, 친환경, 조작술, 물류기지, 국제선, 답답, 애물단지, 반쪽사업, 불신, 약속불이행, 책임회피, 지역이기주의, 님비 등
상황요약	-갈등상황에 대한 종합적인 정의 *용어: 밀어붙이기, 삽질, 백지화, 신경전, 뜨거운 감자, 논란여전, 문제투성이, 정식개통, 밥그릇 싸움 등
갈등관리	-선호하는 갈등관리 방법 *용어 : 협의, 토론회, 위원회, 설명회, 협의회, 상생협의, 면담, 비판, 반대여론, 전면재검토, 국민감사, 조사단, 불참, 대화거부, 무력저지, 충돌, 반대운동, 집단행동, 반대시위, 반대집회, 떠넘기기, 한계 등
위험	-위험의 수준과 유형에 대한 인식 *용어: 사고, 악취, 생태계 파괴, 수질오염, 빨간불, 물고기폐사, 해수유입 등
손익	-이익과 손실의 인식 *용어: 녹색성장, 일자리, 개발호재, 경제성, 사업성, 주민피해, 물동량 저조, 교통악화, 지하수 고갈, 지역발전 저해, 예산낭비 등

제 3 절 프레임 유형사례

경인아라뱃길사업 관련 언론보도에서 갈등 프레임이 구체적으로 어떤 내용으로 보도되었는지 프레임 유형별로 몇가지 실제 사례를 통해 살펴보았다.

1. 정체성 프레임

경인아라뱃길사업 초기인 2009년에 사업명칭을 ‘경인운하사업’에서 ‘경

인 아라뱃길사업'으로 변경하면서 그동안 부정적 이미지를 벗어나 새로운 이미지로 정체성 프레임을 강조하는 시도가 있었다. 분석기간 동안 6번의 정체성 프레임 보도중에서 4건이 사업명칭 변경에 대한 보도였다. 실제 보도내용은 다음과 같다.

수공, '경인운하' 대신 경인 '아라뱃길' [KBS] 2009-04-29

한국수자원공사는 다음달부터 경인운하의 이름을 '경인 아라뱃길'로 고쳐 부르기로 했다고 밝혔습니다. 이번 명칭변경은 운하의 부정적인 이미지를 고치기 위해 지난달 실시한 '경인운하 새이름 지어주기 국민공모'와 전문가, 전문기관의 의견수렴 과정을 거쳐 이뤄졌습니다. 국토부는 우리나라의 정서와 문화가 뱃길이란 뜻과 한강의 옛 이름인 '아리수'를 연상하는 효과가 있어, 서해와 한강을 잇는 뱃길을 자연스럽게 강조할 수 있을 것이라고 밝혔습니다.

"경인 아라뱃길로 불러주세요" [경기일보] 2009-04-30

경인운하의 공식 이름이 '경인 아라뱃길'로 변경된다. 한국수자원공사는 29일 지난 3월의 '경인운하 새 이름 지어주기 국민공모'와 전문가, 전문기관의 의견수렴 과정을 거쳐 우리 민족의 대표 민요인 아리랑의 후렴구 '아라리오'에서 따온 '아라'를 이용한 '경인 아라뱃길'을 오는 5월1일부터 공식 사용한다고 밝혔다. 수자원공사는 "우리 민족의 멋과 얼, 정서와 문화가 흘러가는 뱃길이라는 뜻과 서울과 인천을 잇는 뱃길에 대한 민족 천년의 숙원을 담는 한편, 한강의 옛 이름인 아리수를 연상하는 효과가 있어 서해와 한강을 잇는 뱃길을 자연스럽게 강조할 수 있고, 바다를 이르는 옛말로도 알려져 있어 최종 결정했다"고 설명했다. 공사 관계자는 "경인 아라뱃길은 단순히 뱃길 하나를 새로 만드는 것이 아니라, 대한민국의 새로운 문화와 라이프 스타일을 창조하면서 21세기 녹색성장을 선도할 명품 뱃길을 여는 역사적 사업"이라고 말했다.

위 두 보도는 경인운하를 '경인 아라뱃길'로 명칭변경하면서 새로운 의미를 부여하였다는 점에서 유형을 정체성 프레임으로 분류하였다.

2. 특징부여 프레임

특징부여 프레임의 성격상 주로 사업에 반대하는 상대방에서 부정적인 특징을 부여하는 보도내용이 대부분이었다. 실제 보도내용은 다음과 같다.

경인아라뱃길 공사부실 '문제' [인천일보] 2011-04-18

경인아라뱃길이 부실공사로 많은 문제점을 안고 있다 한다. 경인아라뱃길은 올해 완공을 목표로 공사가 한창이다. 하지만 공사현장에 대한 감사 결과, 굴포천 유역 치수대책 등 여러 곳에서 문제가 있는 것으로 드러나 아연실색케 한다. 국내 최초로 경인 간의 물류 문화 관광 레저 등 시너지 효과를 바라고 착공된 경인아라뱃길이 부실공사로 문제가 제기되고 있다면 큰 일이다. 만일 부실공사로 인해 재해발생 시 뚝이 무너지기라도 한다면 어떻게 하겠는가. 일대의 침수피해는 물론 인명피해도 간과할 수 없어 일본 지진피해를 떠 올리게 한다.

위 보도의 경우 사업의 특성을 '부실공사' '문제'로 특징을 부여하였다는 점에서 유형을 특징부여 프레임으로 분류하였다.

[야! 한국사회] 경인아라뱃길의 조작술 [한겨레] 2011-08-25

최근 언론보도에 따르면 한국수자원공사가 10월 개통 예정인 경인아라뱃길(경인운하) 사업에서 대규모 투자 손실이 불가피하다는 연구용역 결과를 고의로 누락했다고 한다. 연구용역 결과에 따르면 2015년까지 현재

계획대로 사업이 진행될 경우 경인아라뱃길 사업의 순현재가치는 마이너스 1조5200억원 규모라고 한다. 지금까지 투입된 사업비 2조2500억원 정도 가운데 7000억원 정도만 회수할 수 있다는 것이다. 막대한 세금 낭비가 불가피하다는 얘기다. .....(이하 생략).....

위 보도의 경우 사업의 특성을 '조작술', '세금낭비'로 특징을 부여하였다는 점에서 유형을 특징부여 프레임으로 분류하였다.

3. 상황요약 프레임

경인아라뱃길사업 관련 상황요약 프레임은 크게 사업의 효과, 필요성 등 긍정적인 측면을 보도하는 유형, 사업의 문제점 및 부정적인 측면을 보도하는 유형과 사업의 진행상황을 보도하는 유형 세가지 유형으로 나타난다. 실제 보도내용은 다음과 같다.

'경인 아라뱃길' 본공사 착공 [KBS] 2009-06-30

'경인 아라뱃길' 본공사 착공 한국수자원공사는 한강과 서해를 잇기 위한 경인 아라뱃길사업 본공사에 착수했다고 밝혔습니다. 경인 아라뱃길 사업은 굴포천 유역의 홍수방지를 위한 굴포천 방수로를 한강과 연결하는 사업으로 수도권 물류난 해소와 수송비 절감을 위해 추진되고 있습니다. 갑문을 포함해 총 길이 19㎞인 경인 아라뱃길은 2011년 말에 완공될 예정이며, 서해 쪽에 인천 터미널과 서해갑문 3기가, 한강쪽에 김포터미널과 갑문이 만들어집니다.

위 보도의 경우 사업의 진행상황을 '본공사 착공'으로 갈등상황을 종합적으로 제시하였다는 점에서 상황요약 프레임으로 분류하였다.

수공 - 계양구 경인아라뱃길 신경전 [인천일보] 2009-09-04

[클린! 6·2]경인아라뱃길 '뜨거운 감자' [경인일보] 2010-03-11

경인아라뱃길 부두 운영사 선정 마무리 [KBS] 2010-09-03

경인아라뱃길 10월 개항 '순항' [경기일보] 2011-05-20

서울시 서해뱃길 유보…경인아라뱃길 '불똥' [경기일보] 2011-11-11
오세훈 전 서울시장이 추진했던 '서해뱃길' 사업이 유보돼 서해뱃길과 연결되는 김포 한강신도시 등 경인아라뱃길 사업도 차질이 불가피할 것으로 보인다. .....(이하 생략).....

송영길 시장 "경인 아라뱃길 시설물 인수 거부" [KBS] 2011-12-08

국내 첫 내륙운하 '경인 아라뱃길' 오늘 정식 개통 [SBS] 2012-05-25

위 보도들의 경우도 갈등상황에 대하여 '뜨거운 감자', '선정 마무리', '인수거부', '정식개통'과 같이 종합적으로 제시하였다는 점에서 유형을 상황요약 프레임으로 분류하였다.

4. 갈등관리 프레임

경인 아라뱃길사업 관련 갈등관리 프레임은 갈등의 관리방법에 따라 공동문제해결 프레임이 제일 많았고, 다음으로 진상조사, 권위에 의한 결정, 분쟁·파괴·폭력 순으로 나타났다. 실제 보도내용은 다음과 같다.

4-1. 갈등관리(공동문제해결)

경인 아라뱃길 주변 본격 개발 [경기일보] 2009-05-11

경인 아라뱃길 주변 개발계획을 마련하기 위해 국토해양부 주관으로 관계 시·도 정책협의회가 구성되는 등 주변 개발이 본격 추진된다.

10일 인천시에 따르면 이번주 중 경인 아라뱃길 주변개발 마스터플랜을 논의하기 위해 국토해양부와 한국수자원공사, 인천시, 경기도, 서울시 등이 공동 참여하는 정책협의회(이하 협의회)가 구성된다.

협의회는 내부에 국토개발연구원을 주축으로 인천발전연구원, 경기개발연구원, 서울시정개발연구원 등으로 구성된 연구용역 T/F팀을 두고 주변개발계획 용역에 착수할 계획이다.

협의회는 오는 10월 중 타당성 검토와 함께 개발(안)이 담긴 마스터플랜을 마무리하고 내년 초까지 사업추진 방법과 세부 추진계획 등을 확정할 방침이다. .....(이하 생략).....

위 보도의 경우 '정책협의회'를 통해 갈등관리를 위한 공동문제해결을 주요하게 다뤘다는 점에서 유형을 갈등관리(공동문제해결) 프레임으로 분류하였다. 아래의 보도들도 '토론회', '협의체'를 통해 공동문제해결을 주요하게 다뤘기 때문에 갈등관리(공동문제해결) 프레임으로 분류하였다.

18일 경인 아라뱃길 토론회 [경인일보] 2009-06-17

경인아라뱃길 현안 해결 '협의체' 구성을 [경인일보] 2013-04-01

지난 29일 인천종합문화예술회관에서 경인아라뱃길 개선방안 모색을 위한 시민 토론회가 열렸다. 주제발표자와 토론자들은 '협의체 운영' 등 다양한 의견을 제시하고 있다./인천시의회 제공 경인아라뱃길을 활성화하려면 '협력사업 발굴' '현안 해결' 등을 위한 협의체를 구성해야 한다는 의견이 나왔다. .....(이하 생략).....

4-2. 갈등관리(진상조사)

“경인아라뱃길 사업 전면 재검토” [경기일보] 2010-06-28
송영길 인천시장 당선자 등 인천지역을 비롯한 수도권 지역의 민주당 당선자들이 경인아라뱃길 사업 재검토와 대통령 면담 등을 주장하고 나서 귀추가 주목된다.
27일 송 당선자 인천시장직 인수위 등에 따르면 지난 25일 송 당선자, 박형우 계양구청장 당선자, 전년성 서구청장 당선자, 홍미영 부평구청장 당선자 등은 경인아라뱃길 공사현장인 김포전망대에서 수도권지역 민주당 당선자 등 11명과 함께 경인아라뱃길 사업을 전면 재검토하고 4대강 사업 즉각 중단을 촉구했다. .....(이하 생략).....

위 보도의 경우 ‘전면 재검토’를 통해 갈등관리를 위한 진상조사를 주요하게 다뤘다는 점에서 유형을 갈등관리(진상조사) 프레임으로 분류하였다. 아래의 보도들도 ‘현장 실사’, ‘특위위원 구성’, ‘국정감사’를 통한 진상조사를 주요하게 다뤘기 때문에 갈등관리(진상조사) 프레임으로 분류하였다.

[뉴스9(경인)] 경인 아라뱃길 첫 현장 실사...논란 여전 [KBS] 2010-10-01

시의회 경인아라뱃길 개선 특위위원 구성 [인천일보] 2013-02-04

경인아라뱃길 국정감사 요구 집회 [경인일보] 2013-06-20
19일 오전 인천시 서구 경인아라뱃길 인천여객터미널 앞에서 경인운하수도권공동대책위원회 회원들이 "한국수자원공사가 경인항의 물동량을 부풀려 발표해 국민을 속이려 했다"며 경인운하 국정감사를 촉구하는 집회를 하고 있다.

4-3. 갈등관리(권위에 의한 결정)

'1차때 타당성없다' 경인아라뱃길 국민감사…[경인일보] 2009-06-12
지난 3월 착공 이후 잠잠했던 경인아라뱃길(경인운하)건설에 대한 타당성 논란이 '2라운드'에 접어들었다.
경인운하 백지화 수도권공동대책위원회는 11일 감사원 앞에서 기자회견을 열고 정부가 추진하는 경인아라뱃길 공사에 대한 국민감사를 청구한다고 밝혔다. .....(이하 생략).....

[4·11 총선 열전현장]새누리 이학재 의원, 국토부장관에 경인아라뱃길 친수공간 촉구 [경인일보] 2012-03-19
새누리당 이학재(서구강화군갑) 의원이 17일 권도엽 국토해양부장관을 만나 경인아라뱃길 친수공간 조성과 청라~영종간 도로의 조속한 건설을 촉구했다. .....(이하 생략).....

위 보도들의 경우 '국민감사', '국회의원', '장관'을 통한 권위에 의존한 갈등관리를 주요하게 다뤘다는 점에서 유형을 갈등관리(권위에 의한 결정) 프레임으로 분류하였다.

4-4. 갈등관리(분쟁·파괴·폭력)

'경인아라뱃길'터 보상금 분쟁 /인천주민 "서울 쓰레기 막겠다" [한겨레] 2010-04-01
서울시가 수도권매립지 매각 토지 보상금을 매립지에 재투자하지 않고 시 세입으로 처리하기로 하자 인천지역 주민들이 쓰레기 반입을 막기로 결의했다. .....(이하 생략).....

“경인아라뱃길 교량, 불편이 현실로” [경기일보] 2011-11-17
경인아라뱃길이 관통하는 인천 계양지역 주민들이 이용 불편을 호소하며 한국수자원공사와 국토해양부에 대책을 요구하고 나섰다.
16일 계양구의회와 '경인아라뱃길 피해주민 대책위원회(이하 대책위)'에 따르면 계양구의회 구의원 11명 전원은 17일부터 경기도 과천시 국토해양부 청사 앞에서 1인 시위를 벌일 예정이다. .....(이하 생략).....

경인아라뱃길 수질싸고 충돌 [경기일보] 2012-06-21

위 보도들의 경우 ‘분쟁’, ‘결의’, ‘시위’를 통한 갈등관리를 주요하게 다뤘다는 점에서 유형을 갈등관리(분쟁・파괴・폭력) 프레임으로 분류하였다.

5. 위험 프레임

경인아라뱃길사업 관련 위험 프레임은 운하수질, 생태계 파괴, 홍수 위험 등이며, 이중 운하수질에 대한 논란은 사업초기부터 사업 준공 후까지 지속적으로 제기되고 있는 위험 프레임이다. 실제 보도내용은 다음과 같다.

경인아라뱃길에 둥지뺏긴 재두루미 [경인일보] 2009-10-20

"경인아라뱃길이 홍수 방치" [경인일보] 2010-09-28
[경인일보=김민재기자]인천환경운동연합은 27일 논평을 내고 "홍수피해를 막기 위해 수조원의 세금을 들여 건설중인 경인아라뱃길이 홍수 피해를 막기는 커녕 도리어 홍수를 방치했다"고 주장했다. 이에 경인아라뱃길 사업본부측은 하수관거의 구경이 작아 발생한 문제일 뿐 아라뱃길의 홍수방지 기능은 아무런 이상이 없다고 맞서는 등 경인아라뱃길의 홍수

피해 방지 기능을 둘러싸고 논란이 일고 있다. .....(이하 생략).....

[뉴스9(경인)] 연일 강추위에 얼어붙은 '아라뱃길' [KBS] 2012-01-05

경인 아라뱃길 녹조 비상..."우려가 현실로" [KBS] 2012-06-20

홍영표 "경인아라뱃길 생태계 위협 심각" [인천일보] 2014-04-14
경인아라뱃길의 수중생태계 위협이 심각하다는 주장이 13일 제기됐다. .....(중략).....이와 관련, 홍 의원은 "아라뱃길 주운수로는 준설로 인해 수심이 깊고 하상이 단순해져 어류 개체수가 감소하는 등 수중생태계가 심각한 위협에 처해있으며, 수변부에는 생태계교란 외래식물이 서식하고 있는 것으로 조사됐다"고 말했다

위 보도들의 경우 '둥지뺏긴', '홍수방치', '녹조비상', '생태계 위협 심각' 등 위험요인을 주요하게 다뤘다는 점에서 유형을 위험 프레임으로 분류하였다.

6. 손익 프레임

경인 아라뱃길사업 관련 손익 프레임은 크게 사업의 효과, 필요성 등 순기능 측면을 강조하는 유형과 사업시행으로 인한 피해, 경제적 손실 등과 같은 역기능 측면을 강조하는 유형으로 나타난다. 실제 보도사례는 다음과 같다.

이 대통령 "경인 아라뱃길 다목적 사업" [KBS] 2009-05-07
이 대통령 "경인 아라뱃길 다목적 사업" 이명박 대통령은 경인운하의 새 이름, 경인 아라뱃길 사업이 환경,문화,역사,경제 등을 종합적으로 고려

한 다목적 사업이라고 말했습니다. .....(이하 생략).....

위 보도는 경인 아라뱃길 사업을 '다목적 사업'으로 이익측면을 강조하였다는 점에서 유형을 손익 프레임으로 분류하였다.

경인아라뱃길 하도급공사 인천업체 3곳… 참여 저조 [경인일보] 2009-10-09

[경인일보=임승재기자]경인아라뱃길 공사에 인천지역 중소 건설업체들의 하도급 참여가 저조한 것으로 나타났다. 국회 국토해양위 소속 한나라당 박상은(인천 중구·동구·옹진군) 의원이 8일 밝힌 국정감사 자료에 따르면 지난달 기준으로 경인아라뱃길 하도급 공사를 수주한 전문 건설업체 21곳 가운데 인천 업체는 고작 3곳에 불과했다. .....(이하 생략).....

위 보도는 경인 아라뱃길 사업으로 인하여 '하도급 인천업체 3곳'으로 지역업체 수주실적이 저조하다는 손익측면을 강조하였다는 점에서 유형을 손익 프레임으로 분류하였다.

경인아라뱃길 관광산업 제 목소리 못내는 인천시 [인천일보] 2011-01-25

올해 하반기 경인아라뱃길 개통을 앞두고 인천시가 제 몫 챙기기에 실패한 것 아니냐는 지적이 나오고 있다. 인천시가 지난해 6·2 지방선거 이후 경인아라뱃길에 대한 불분명한 태도를 보이면서 국토해양부 등에 끌려다니는 꼴이다. .....(이하 생략).....

위 보도는 경인 아라뱃길 사업에 대하여 인천시가 '제 몫 챙기기 실패'라고 강조하면서 이익측면을 강조하였다는 점에서 유형을 손익 프레임으로 분류하였다.

경인아라뱃길 철도 관광상품 협약 [경인일보] 2014-05-30

한국수자원공사 경인아라뱃길 사업본부(본부장·윤보훈)와 코레일관광개발(사장·이건태)은 지난 28일 경인아라뱃길 관광레저 활성화를 위한 업무협약(MOU)을 체결했다.이번 협약에 따라 양 기관은 경인아라뱃길의 문화레저인프라와 철도를 연계한 관광상품을 공동 개발하고, 관광객 유치와 편의 증진을 위해 상호 협력하기로 했다.윤보훈 본부장은 "앞으로도 경인아라뱃길의 관광 자원을 철도와 연계해 더욱 편하고, 다채로운 경인아라뱃길 관광 기회를 제공할 수 있도록 노력하겠다"고 말했다.

위 보도는 경인 아라뱃길 사업에 대하여 코레일관광개발과 '관광레저 활성화' 업무협약을 체결함에 따라 향후 긍정적 이익측면을 강조하였다는 점에서 유형을 손익 프레임으로 분류하였다.

제 5 장 분석결과

제 1 절 프레임 변화과정 분석

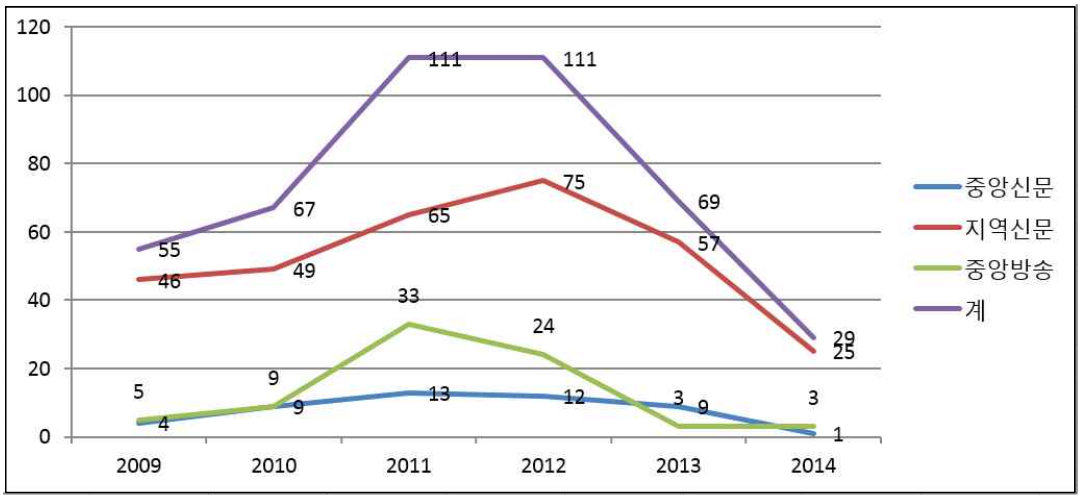
1. 언론보도자료 집계결과

본 연구의 대상인 경인 아라뱃길사업 사례는 2008년 7월부터 건설 완공후 운영중인 2014년 6월까지 약 6년 동안 뉴스기사 중 '경인 아라뱃길'을 키워드로 사용하여 검색하였으며 분석기간 동안 전체 442건의 기사가 수집되었다. 분석에 사용된 언론사별 기사건수로는 지역종합일간지가 317건으로 가장 많았고, TV뉴스가 77건, 그리고 중앙일간지가 48건 순으로 나타났다. 연도별로 보면 사업초기(2008~2009)에는 55건, 건설중(2010~2012)에는 총 289건으로 매년 증가하다가 준공후(2013)부터 기사건수가 감소하는 경향을 보였다.

<표 7> 보도자료 집계결과

구분		계	~2009	2010	2011	2012	2013	2014
합계		442	55	67	111	111	69	29
중앙신문	동아일보	21	3	3	6	6	3	0
	한겨레	17	0	5	5	3	4	0
	한국일보	10	1	1	2	3	2	1
	소계	48	4	9	13	12	9	1
지역신문	경기일보	106	16	11	30	23	15	11
	경인일보	110	24	24	10	19	28	5
	인천일보	101	6	14	25	33	14	9
	소계	317	46	49	65	75	57	25
중앙방송	KBS	58	5	9	26	16	1	1
	MBC	9	0	0	4	3	1	1
	SBS	10	0	0	3	5	1	1
	소계	77	5	9	33	24	3	3

<그림 5> 언론사별 기사량 변동 그래프



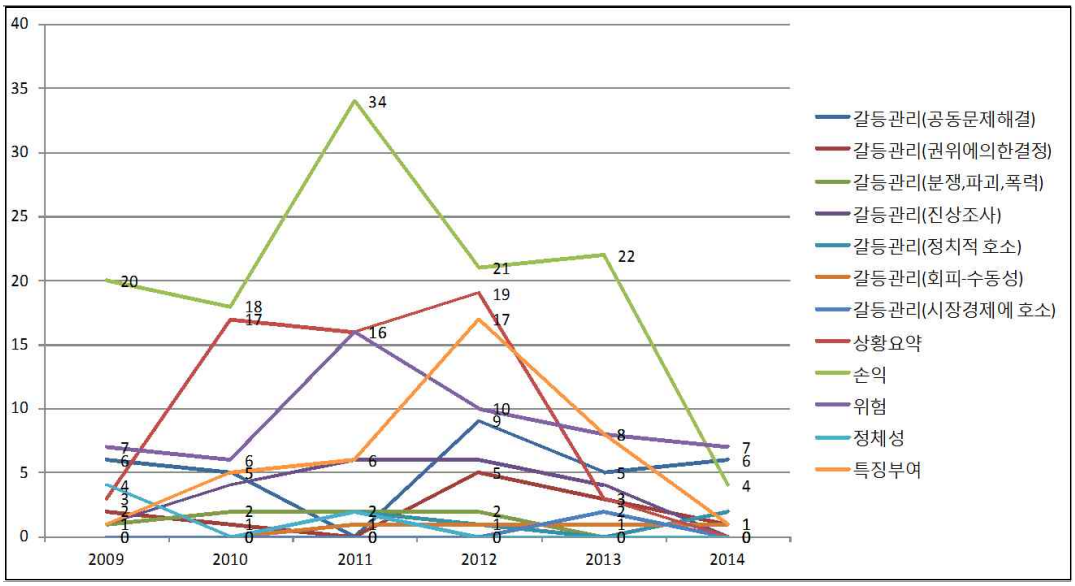
2. 프레임 유형별 변화

프레임 유형별로 살펴보면 손익 프레임이 119건(33%)으로 가장 많았고, 갈등관리 82건(23%), 상황요약 58건(16%), 위험 54건(15%), 특징부여 38건(11%), 정체성 프레임이 6건(2%) 순으로 나타났다. 경인 아라뱃길사업의 특성상(정책적, 경제적 타당성과 환경성에 대한 대책이 충분하지 못한 상태에서 사업이 추진되어) 갈등관리 측면보다 손익에 대한 기사가 월등히 많았는데, 지역신문을 배제하고 중앙신문과 중앙방송만을 대상으로 하였을 때도 역시 손익 프레임이 37건(33%)으로 가장 많았고, 상황요약 프레임 26건(23%), 갈등관리 프레임이 14건(12%) 순으로 나타났다. 지역신문만을 대상으로 하였을 때도 역시 손익 프레임이 82건(33%)으로 가장 많았고, 갈등관리 프레임이 68건(27%), 위험 프레임 40건(16%) 순으로 나타났다.

<표 8> 갈등 프레임 유형별 집계결과(전체)

프레임 유형	계	2009	2010	2011	2012	2013	2014
합계	**357**	**45**	**58**	**85**	**91**	**56**	**22**
갈등관리(공동문제해결)	31	6	5	0	9	5	6
갈등관리(권위에의한결정)	12	2	1	0	5	3	1
갈등관리(분쟁,파괴,폭력)	7	1	2	2	2	0	0
갈등관리(진상조사)	21	1	4	6	6	4	0
갈등관리(정치적 호소)	5	0	0	2	1	0	2
갈등관리(회피-수동성)	4	0	0	1	1	1	1
갈등관리(시장경제에 호소)	2	0	0	0	0	2	0
소계	**82**	**10**	**12**	**11**	**24**	**15**	**10**
상황요약	58	3	17	16	19	3	0
손익	119	20	18	34	21	22	4
위험	54	7	6	16	10	8	7
정체성	6	4	0	2	0	0	0
특징부여	38	1	5	6	17	8	1

<그림 6> 프레임 유형별 변동 그래프(전체)



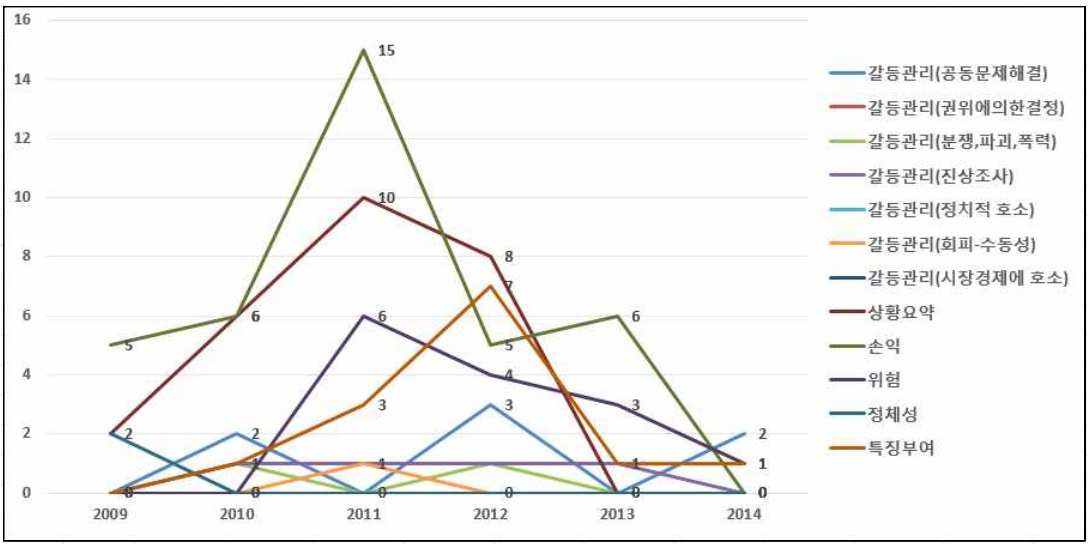
<표 9> 언론사별 - 갈등 프레임 유형별 집계결과

프레임유형	계		KBS	MBC	SBS	경기일보	경인일보	인천일보	동아일보	한겨레	한국일보
	건	비중									
합계	**357**	**100%**	**48**	**6**	**8**	**86**	**90**	**75**	**20**	**15**	**9**
갈등관리 (공동문제해결)	31		4	1	1	11	8	5	1		
갈등관리 (권위에의한결정)	12					3	5	4			
갈등관리 (분쟁,파괴,폭력)	7					2	3			1	1
갈등관리 (시장경제에호소)	2						2				
갈등관리 (정치적 호소)	5					1	1	3			
갈등관리 (진상조사)	21		1			5	6	6	1	2	
갈등관리 (회피-수동성)	4					1	2				1
소계	**82**	**23%**	**5**	**1**	**1**	**23**	**27**	**18**	**2**	**3**	**2**
상황요약	58	16%	17	2	5	11	9	12	1	1	
손익	119	33%	11	2	1	33	27	22	10	8	5
위험	54	15%	8			11	16	13	3	2	1
정체성	6	2%	1			1	2	1	1		
특징부여	38	11%	6	1	1	7	9	9	3	1	1

<표 10> 갈등 프레임 유형별 집계결과(지역신문 제외시)

프레임 유형	계	2009	2010	2011	2012	2013	2014
합계	**106**	**9**	**17**	**36**	**29**	**11**	**4**
갈등관리(공동문제해결)	7	0	2	0	3	0	2
갈등관리(권위에의한결정)	0	0	0	0	0	0	0
갈등관리(분쟁,파괴,폭력)	2	0	1	0	1	0	0
갈등관리(진상조사)	4	0	1	1	1	1	0
갈등관리(정치적 호소)	0	0	0	0	0	0	0
갈등관리(회피-수동성)	1	0	0	1	0	0	0
갈등관리(시장경제에 호소)	0	0	0	0	0	0	0
소계	**14**	**0**	**4**	**2**	**5**	**1**	**2**
상황요약	26	2	6	10	8	0	0
손익	37	5	6	15	5	6	0
위험	14	0	0	6	4	3	1
정체성	2	2	0	0	0	0	0
특징부여	13	0	1	3	7	1	1

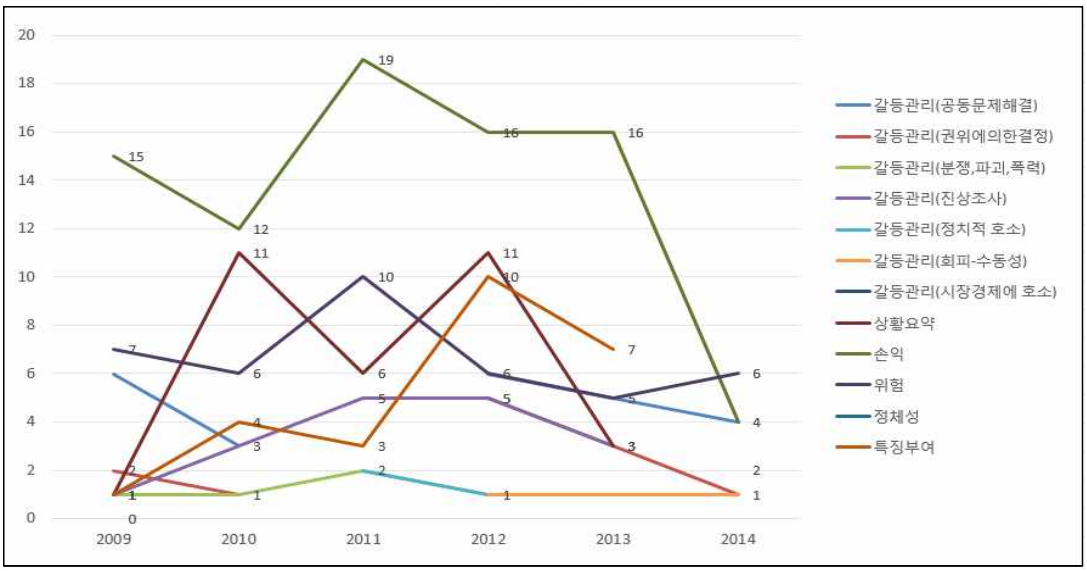
<그림 7> 프레임 유형별 변동 그래프(지역신문 제외시)



<표 11> 갈등 프레임 유형별 집계결과(지역신문만)

프레임 유형	계	2009	2010	2011	2012	2013	2014
합계	**251**	**36**	**41**	**49**	**62**	**45**	**18**
갈등관리(공동문제해결)	24	6	3		6	5	4
갈등관리(권위에의한결정)	12	2	1		5	3	1
갈등관리(분쟁,파괴,폭력)	5	1	1	2	1		
갈등관리(진상조사)	17	1	3	5	5	3	
갈등관리(정치적 호소)	5	0		2	1		2
갈등관리(회피-수동성)	3	0			1	1	1
갈등관리(시장경제에 호소)	2	0				2	
소계	**68**	**10**	**8**	**9**	**19**	**14**	**8**
상황요약	32	1	11	6	11	3	
손익	82	15	12	19	16	16	4
위험	40	7	6	10	6	5	6
정체성	4	2		2			
특징부여	25	1	4	3	10	7	

<그림 8> 프레임 유형별 변동 그래프(지역신문만)



제 2 절 사업초기(갈등의 발생기)

1. 사업초기 사건개요

국무조정실 산하 국가정책조정회의에서 2008년 경인운하 사업을 수자원공사 자체사업으로 결정하면서 그동안 경인운하사업에 대한 민간투자사업으로서의 이미지를 벗어나고 새롭게 출발하기 위해서 사업명칭을 변경하게 된다. 한국수자원공사는 2009년 5월 1일부터 경인운하사업의 명칭을 '경인 아라뱃길'로 교체하였다. 경인운하의 새 이름이 된 경인 아라뱃길은 2009년 3월, '경인운하 새 이름 지어주기 국민공모'를 통해 제안된 다양한 의견을 바탕으로 전문가 및 전문기관의 의견수렴 과정을 거쳐 결정되었다.

국토해양부와 한국수자원공사는 2009년 5월 6일 경인아라뱃길 현장보고회를 열었고, 이날 보고회에는 이명박 대통령과 서울·인천·경기 3개 광역시 자치단체장, 지역주민 등 450여 명이 참석했다. 국토해양부는 경인 아라뱃길사업으로 물류체계가 개선돼 수도권 교통난이 완화되고, 중국, 일본이 뱃길로 직접 연결돼 서울이 국제 항구도시로 변모할 것으로 기대했다. 하지만 그날 환경시민단체는 인천 검암역에서 기자회견을 열고 정부가 환경 요인 등을 면밀하게 따지지 않고 밀어부치기 식으로 운하를 추진하고 있다고 비난했다.

이후 한국수자원공사는 2009년 6월 30일 6개 공구로 나눠진 공사현장에서 일제히 경인 아라뱃길사업 본공사에 착수했으며, "경인 아라뱃길 사업이 완료되면 굴포천의 홍수피해 예방은 물론 수도권의 교통난 및 물류난을 완화하고 수송비 절감 등으로 국가 경쟁력을 높여 저탄소 녹색성장에 기여할 것으로 기대된다"고 설명했다.

2. 프레임 분석결과

연구가설 1: 사업초기에는 주로 당사자와 상황에 대한 인식차원의 프레임(정체성·특징부여·상황요약 프레임)이 우세하게 나타날 것이다.

사업초기 갈등 프레임 분석결과 연구가설과 달리 손익 프레임이 44%로 가장 많이 나왔고, 다음으로 갈등관리 프레임(22%), 위험 프레임(16%) 순이었고, 상대적으로 정체성·특징부여·상황요약 프레임의 비중은 작았다. 이는 경인 아라뱃길사업이 1990년대 초반부터 2009년까지 20년 가까이 사업이 추진되어 오면서 사업의 정체성이나 특징부여는 어느정도 고착화된 상태라 언론보도에서 비중 있게 다루지 않게 된 것으로 볼 수 있다. 반면, 갈등관리와 위험 프레임이 사업초기인데도 불구하고 높게 나타난 것은 이 사업의 정책・경제적 타당성과 환경성에 대한 대책이 아직 충분하지 못한 상태에서 정부의 밀어붙이기식으로 사업이 추진됐기 때문인 것으로 파악해 볼 수 있다.

<표 12> 사업초기-갈등 프레임 유형별 집계결과

구분		계	갈등관리					상황요약	손익	위험	정체성	특징부여
			소계	공동문제해결	권위에 의한 결정	분쟁,파괴,폭력	진상조사					
합계		45 (100%)	10 (22%)	6 (13%)	2 (4%)	1 (2%)	1 (2%)	3 (7%)	20 (44%)	7 (16%)	4 (9%)	1 (2%)
중앙신문	동아일보	3							2		1	
	한겨레	0										
	한국일보	1							1			
	소계	4 (100%)							3 (75%)		1 (25%)	
지역신문	경기일보	14	4	3	1				8	1	1	
	경인일보	18	5	2	1	1	1		6	5	1	1
	인천일보	4	1	1				1	1	1		
	소계	36 (100%)	10 (28%)	6 (17%)	2 (6%)	1 (3%)	1 (3%)	1 (3%)	15 (42%)	7 (19%)	2 (6%)	1 (3%)
중앙방송	KBS	5						2	2		1	
	MBC	0										
	SBS	0										
	소계	5 (100%)						2 (40%)	2 (40%)		1 (20%)	

제 3 절 건설중(갈등의 심화기)

1. 건설중 사건개요

선거철만 되면 인천 북부권의 이슈로 등장했던 경인 아라뱃길사업이 2010년 6·2지방선거에서도 정치 쟁점으로 부각되었으며, 선거후에도 송영길 인천시장을 비롯한 야권 단체장들이 경인 아라뱃길사업 재검토를 촉구하는 가운데 인천시와 경기 인천지역 기초단체 5곳이 공동으로 경인 아라뱃길사업 재검증위원회를 구성했다.

국토해양부와 한국수자원공사는 2011년 10월 29일부터 6개월간 경인 아라뱃길에 선박 시범 운항을 시작했다. 시범운항 기간 이용객의 불편사항을 보완·개선하고, 남은 공사를 마무리해 내년 5월쯤 전면 개항할 계획을 발표했다.

한편, 서울시는 2012년 예산안을 확정하면서 오세훈 전 서울시장이 추진했던 '서해뱃길' 사업이 유보돼 서해뱃길과 연결되는 등 경인 아라뱃길사업도 차질이 불가피하게 되었다.

2011년 말부터 인천시와 김포시는 경인 아라뱃길 완전 개통후 교량 등 시설물 관리가 지자체로 넘어오게 될 것을 우려하여 공사가 완전하지 못하고 유지관리 비용이 든다는 이유로 경인 아라뱃길 시설물 인수 거부를 선언한 가운데, 2012년 5월 25일 서해와 한강을 뱃길로 연결하는 국내 최초의 내륙운하 경인 아라뱃길이 정식 개통됐다.

경인 아라뱃길 정식 개통후에도 사업의 경제 효과에 대한 우려가 지속적으로 제기되는 가운데, 인천시와 김포시는 경인 아라뱃길 시설물의 인계 인수를 앞두고 한국수자원공사와 합동점검을 통해 개선 또는 재점검 사항을 조사했다.

2. 프레임 분석결과

연구가설 2: 건설 중에는 갈등관리에 대한 선호차원의 프레임(갈등관리 프레임)이 우세하게 나타날 것이다.

건설중 갈등 프레임 분석결과 연구가설과 달리 손익 프레임이 31%로 가장 많이 나왔고, 다음으로 상황요약 프레임(22%), 갈등관리 프레임(20%) 순이었다. 갈등관리 프레임의 비중은 오히려 사업초기(22%) 보다 작게 나왔다. 사업초기에 비해 건설중 기간동안 갈등 프레임의 가장 큰 변화는 상황요약 프레임의 비중이 7%에서 22%로 크게 증가한 것이다. 건설중에 여러 가지 사건이 벌어지면서 경인 아라뱃길과 연관된 보도를 언론매체에서 상황요약 형태를 통해 중립성을 유지하면서 보도했다고 파악해 볼 수 있다.

<표 13> 건설중-갈등 프레임 유형별 집계결과

구분		계		2010		2011		2012	
합계		234	100%	58	100%	85	100%	91	100%
갈등관리	공동문제해결	14	6%	5	9%		0%	9	10%
	권위에의한 결정	6	3%	1	2%		0%	5	5%
	분쟁,파괴,폭력	6	3%	2	3%	2	2%	2	2%
	진상조사	16	7%	4	7%	6	7%	6	7%
	정치적 호소	3	1%		0%	2	2%	1	1%
	회피-수동성	2	1%		0%	1	1%	1	1%
	소계	47	20%	12	21%	11	13%	24	26%
상황요약		52	22%	17	29%	16	19%	19	21%
손익		73	31%	18	31%	34	40%	21	23%
위험		32	14%	6	10%	16	19%	10	11%
정체성		2	1%		0%	2	2%		0%
특징부여		28	12%	5	9%	6	7%	17	19%

제 4 절 준공후(갈등의 완화기)

1. 준공후 사건개요

개통후 1년이 지나면서 경인 아라뱃길사업의 손익으로 '물류'와 '관광·레저' 두가지 차원에서 부각되기 시작했다. 유람선과 여객선 이용객은 12만 5,000명으로 일평균 600명 수준, 반면 아라뱃길을 오간 정기·비정기 화물선은 29척에 불과하며 운항횟수도 217차례(화물 운송량 31만1,000톤)로 화물선 등 물류성적은 신통치 않았다. 이후에도 국회 국토교통위원회 김태원 새누리당 의원이 아라뱃길을 통해 처리한 컨테이너 물동량은 한국개발연구원(KDI)이 당초 예측한 29만4,000TEU의 8.9%에 불과한 2만6,300TEU에 그쳤다는 지적을 하였다.

경인 아라뱃길 수질오염도 개통이후부터 지속적으로 논란의 대상이 되고 있는데, 개통 1년후에는 수상레저활동을 위한 수질수준 미달로 수질관리의 필요성이 제기되었다. 이후에는 수로내 및 해양 생태계 교란의 원인으로 논란이 되었다. 아라뱃길 건설후 수로에서 없던 물고기가 수십종이나 새로 발견되고, '강화새우' 어획량이 줄었다. 특히 경인 아라뱃길의 녹조 수준이 여름철 조류 대발생 발령 기준의 3배에 육박하는 것으로 조사됐다. 하지만 인천시와 환경부 한강유역환경청 등으로 구성된 '아라뱃길 민・관 공동 수질조사단'은 지난해 아라뱃길의 수질을 조사한 결과 COD(화학적산소요구량), T-N(총질소), T-P(총인), DO(용존산소량) 등이 아라뱃길 관리목표를 초과하지 않은 것으로 나타났다고 밝혔다.

경인 아라뱃길이 완공된 지 1년이 넘도록 인천 계양지역 주민의 불편은 전혀 개선되지 않고 있다는 지적이 있었으며, 경인운하수도권공동대책위원회 회원들이 "한국수자원공사가 경인항의 물동량을 부풀려 발표해 국민을 속이려 했다"며 경인운하 국정감사를 촉구하는 집회를 하였다. 또한 연간 수십억원이 소요되는 경인 아라뱃길 시설물의 유지・관리비

문제로 김포시가 인수를 거부하는 등 논란이 되고 있는 가운데 김포시의회가 경인 아라뱃길 시설물 인수를 둘러싼 시와 한국수자원공사간 갈등 해소를 촉구하는 결의안을 채택했다.

한편, 개통이후 경인 아라뱃길을 활성화하려는 다각적인 노력이 있었다. 인천시는 제일 먼저 경인 아라뱃길 개선 특위를 구성해 경인 아라뱃길 활성화 해답은 '친수형 개방공간'으로 시민들이 자유롭게 찾을 수 있는 친수공간으로 만들어야 한다는 주장이 제기됐다. 요트의 연안항로 개설, 연안크루즈 도입, 지역 내 다양한 축제와 연계 등 친수공간 프로그램을 개발해 시민들의 참여를 유도해야 한다는 설명이다. 김포시도 경인 아라뱃길을 활성화하려면 '협력사업 발굴' '현안 해결' 등을 위한 협의체를 구성해야 한다는 의견이 나왔다. 정부차원에서도 국토교통부가 경인 아라뱃길 조기 활성화를 위해 해양수산부, 한국수자원공사 등과 함께 경인 아라뱃길 활성화 협의회를 개최했으며, 경인 아라뱃길 사업 준공방안, 수도권 화주유치 설명회 개최 등 마케팅 방안, 이용자 편리성 증대를 위한 중간 선착장 승하선 시설 보완방안 등에 대해 집중 논의하였다. 인천시와 서구, 계양구, 한국수자원공사, 주민단체 등이 참여하는 '경인 아라뱃길 상생발전협의회'는 선상(船上) 통합회의를 열고 경인 아라뱃길 주변지역 관광활성화 방안과 수도권매립지 테마파크 연계 개발방안 등을 논의했다. 또한 수자원공사는 김포대학교와 '지역 상생발전을 위한 산학협력 협약' 체결하였고, 코레일관광개발㈜와 '경인 아라뱃길 및 강문화관 관광레저 활성화를 위한' 협약을 체결했다.

2. 프레임 분석결과

연구가설 3: 준공 후에는 위험과 손익 프레임이 우세하게 나타날 것이다.

준공후 갈등 프레임 분석결과 연구가설과 같이 손익 프레임이 33%로

가장 많이 나왔고, 다음으로 갈등관리 프레임(32%), 위험 프레임(19%) 순이었다. 특이하게 갈등관리 프레임이 손익 프레임과 거의 비슷한 수준으로 많이 나왔다. 이는 준공이후 경인 아라뱃길사업과 관련한 시설물 이관과 유지관리 문제를 둘러싼 논의와, 한편 경인 아라뱃길 활성화를 위한 관련 지자체와 부처간 협의회 구성 노력이 많았기 때문인 것으로 파악해 볼 수 있다.

<표 14> 준공후-갈등 프레임 유형별 집계결과

구분		계		2013		2014	
합계		78	100%	56	100%	22	100%
갈등관리	공동문제해결	11	14%	5	9%	6	27%
	권위에의한 결정	4	5%	3	5%	1	5%
	분쟁,파괴,폭력		0%		0%		0%
	진상조사	4	5%	4	7%		0%
	정치적 호소	2	3%		0%	2	9%
	회피-수동성	2	3%	1	2%	1	5%
	시장경제에 호소	2	3%	2	4%		0%
	소계	25	32%	15	27%	10	45%
상황요약		3	4%	3	5%		0%
손익		26	33%	22	39%	4	18%
위험		15	19%	8	14%	7	32%
정체성			0%		0%		0%
특징부여		9	12%	8	14%	1	5%

제 6 장 결론

제 1 절 연구결과 요약 및 시사점

본 연구는 2009년 착공하여 2012년 완공 및 운영 중에 있으나 여전히 찬·반 갈등이 상존하고 있는 경인 아라뱃길 사업의 언론보도 내용에 대한 프레임 분석기법을 통해, 국책사업이 건설이후에도 경제성 또는 환경성으로 갈등이 상존하는 상황에서 갈등 단계별로 프레임이 어떻게 변화하는지 살펴보았다. 또한 사업 단계별로 우세한 갈등 프레임과 실제 경인 아라뱃길사업의 경우가 어떠한 차이를 보이는지도 함께 분석하였다. 이 같은 연구문제에 대한 연구결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 사업초기 갈등 프레임 분석결과 주로 당사자와 상황에 대한 인식차원의 프레임(정체성·특징부여·상황요약 프레임)이 우세할 것이라는 연구가설과 달리 손익 프레임이 44%로 가장 많이 나왔고, 다음으로 갈등관리 프레임(22%), 위험 프레임(16%) 순이었고, 상대적으로 정체성·특징부여·상황요약 프레임의 비중은 작았다. 이는 경인 아라뱃길사업이 1990년대 초반부터 2009년까지 20년 가까이 사업이 추진되어 오면서 사업의 정체성이나 특징부여는 어느정도 고착화된 상태라 언론보도에서 비중 있게 다루지 않게 된 것으로 볼 수 있다. 반면, 갈등관리와 위험 프레임이 사업초기인데도 불구하고 높게 나타난 것은 이 사업의 정책적, 경제적 타당성과 환경성에 대한 대책이 아직 충분하지 못한 상태에서 정부의 밀어붙이기식으로 사업이 추진됐기 때문인 것으로 파악해 볼 수 있다. 사업초기임에도 불구하고 손익 프레임이 가장 우세한 것은 2008년 외환위기를 극복하고자 여러 가지 국책사업을 추진하려는 국정방향과 정치·사회적 영향으로 경인 아라뱃길사업에 대한 홍보를 강화하면서 손익에 대한 언론보도가 많아지게 된 결과로 보인다.

둘째, 건설중 갈등 프레임 분석결과 건설 중에는 갈등관리에 대한 선호차원의 프레임(갈등관리 프레임)이 우세하게 나타날 것이라는 연구가설과 달리 손익 프레임이 31%로 가장 많이 나왔고, 다음으로 상황요약 프레임(22%), 갈등관리 프레임(20%) 순이었다. 갈등관리 프레임의 비중은 오히려 사업초기(22%) 보다 작게 나왔다. 사업초기에 비해 건설중 기간동안 갈등 프레임의 가장 큰 변화는 상황요약 프레임의 비중이 7%에서 22%로 크게 증가한 것이다. 건설중에 여러 가지 사건이 벌어지면서 경인 아라뱃길과 연관된 보도를 언론매체에서 상황요약 형태를 통해 중립성을 유지하면서 보도했다고 파악해 볼 수 있다. 경인 아라뱃길사업이 항만, 물류단지, 수로, 도로 등 복합적인 사업임에도 2년 남짓한 기간동안 건설하면서 상황요약 차원의 보도가 많아지면서 상황요약 프레임이 갈등관리 프레임보다 우세하게 나오게 된 걸로 보인다.

셋째, 준공 후 갈등 프레임 분석결과 준공 후에는 위험과 손익 프레임이 우세하게 나타날 것이라는 연구가설과 같이 손익 프레임이 33%로 가장 많이 나왔고, 다음으로 갈등관리 프레임(32%), 위험 프레임(19%) 순이었다. 특이하게 갈등관리 프레임이 손익 프레임과 거의 비슷한 수준으로 많이 나왔다. 이는 준공이후 경인 아라뱃길사업과 관련한 시설물 이관과 유지관리 문제를 둘러싼 논의와, 한편 경인 아라뱃길 활성화를 위한 관련 지자체와 부처간 협의회 구성 노력이 많았기 때문인 것으로 파악해 볼 수 있다.

기존의 공공사업 갈등에 대한 프레임 연구가 주로 프레임의 유형에 대한 연구가 대부분이었던 반면, 이번 연구에서는 프레임 유형이 구체적으로 어떻게 나타나며 갈등 전개과정별로 어떤 유형의 프레임이 우세하게 나타나는지 실증연구를 했다는 점에서 의미가 있다. 경인 아라뱃길 사업 사례를 통해서 볼 때 사업초기부터 건설중, 준공후까지 손익 프레임이 가장 우세하게 나타났다는 점을 유념해서 실무 또는 정책 담당자들은 언론보도 대응이나 홍보시 손익 프레임에 초점을 맞춰 지속적으로 관리할 필요가 있다. 또한, 준공후에는 손익 프레임에 이어 활성화 측면에서 갈

등관리 프레임이 우세한 점을 염두에 두어 발전적 과정으로 활발히 리프레이밍 되도록 사업전략을 수립할 필요가 있다. 마지막으로 언론보도 프레임이 국민을 포함한 프레이밍의 수용자에 대한 영향력을 생각할 때 본 연구가 앞으로 공공사업 특성을 이해하고 갈등관리 방향 수립 및 실무 개선 등에 참고자료로써 기여할 수 있으리라 기대한다.

제 2 절 연구의 한계

본 연구는 선행연구들을 토대로 공공사업 갈등 프레임의 측정지표들을 개발하여 연구에 이용하였다. 그러나 향후 연구를 통해 보다 정교하고 조작화된 척도의 개발이 요구된다. 갈등 프레임의 분류와 빈도분석에서 더 많은 인원이 코딩작업에 참여함으로써 연구자에 의한 분석의 한계를 극복하고 보다 정확한 분석이 가능하리라 생각한다. 또한 본 연구는 경인 아라뱃길사업 갈등이 종결이 되지 않은 상황에서 갈등 프레임이 변화하는 과정을 분석하였는데 향후 추가적인 연구를 통해 경인 아라뱃길사업의 갈등이 종결된 후 전체적인 갈등 프레임 변화과정에 대한 연구가 필요하며, 다른 공공사업들에 대해서도 분석해 봄으로써 공공사업 갈등 프레임의 변화과정에 대한 체계적인 분석과 연구의 보편화가 필요할 것이다.

금번 연구에서 분석 대상 매체도 각각 3개의 중앙신문·방송 및 지역신문으로 한정하여 다른 다양한 언론사들 간의 차이점을 포괄적으로 살펴보지 못하였다. 이 같은 이유로 본 연구 결과의 의미를 일반화하여 해석하기에는 한계가 있을 것으로 보인다. 따라서 향후 연구에 있어서는 이러한 한계점을 보완하는 한편, 국민들의 생활과 밀접한 관련을 맺고 있는 공공사업 보도에 사용하는 갈등 프레임이 공공사업에 대한 이미지 형성이나 공공사업 정책에 대한 여론 등 실제로 국민들에게 미치는 영향력에 대한 검증도 필요하다고 생각한다.

참 고 문 헌

[국내 문헌]

강내원 (2002). 사회갈등 보도기사의 비판적 읽기: 언론의 새만금 간척사업 프레이밍에 대한 갈루아 래터스 분석. 『한국언론학보』46권 3호: 5-44.

김동규 (2000). 사회갈등에 관한 보도 및 시사토론 프로그램의 내용분석. 『언론학회 세미나(2000년)』: 53-82.

김성애·이종혁 (2011). 뉴스 프레임과 수용자 스키마 일치가 프레이밍 효과에 미치는 영향, 『한국언론학보』, 제55권 2호, 103～126.

김원용・이동훈 (2005). 언론보도의 프레임 유형화 연구: 국내 원자력 관련 신문보도를 중심으로. 『한국언론학보』49권6호(2005년 12월): 173-176

김홍매(2013). 보도프레임과 수용자 스키마가 위험지각과 안전추구행동에 미치는 영향: 방사능오염식품이슈를 중심으로, 중앙대학교.

대한상공회의소 보도자료 (2005.4). 주요 국책사업 중단사례 분석 및 시사점: 2

박은혜·김영욱(2007). 언론 프레이밍과 이미지 회복 전략이 공중의 위기 인식에 미치는 영향, 『한국언론정보학보』, 제38호, 74～282.

박형서 (2004). 국책사업 사회갈등의 원인과 특징. 2004년 3월 5일 국토연구원 『국책사업 갈등예방을 위한 공공참여 모델들』

손영준(2004). 미디어이용이 보수·진보적 의견에 미치는 영향, 『한국행정학보』, 제48권 2호, 240～266.

심준섭·김지수 (2010). 갈등 당사자의 프레임과 프레이밍 변화과정 분석: 청주시 화장장 유치 사례. 『행정논총』제48권 제4호(2010.12): 230

심준섭·김지수 (2011). 원자력발전소 주변 지역주민의 갈등 프레임 분석: 후쿠시마 원전사고의 영향을 중심으로. 『한국행정학보』 제45권 제3호(2011 가을): 175-176

심준섭 (2011). 갈등 프레임이 갈등관리 방안에 대한 선호에 미치는 영향: 원자력 정책을 중심으로. 『한국행정연구』 제20권 제4호(2011): 175-176

양정혜 (2001). 사회갈등과 의미 구성하기. 『한국언론학보』45권 2호: 248-315.

이영희 (2004). 국책사업 갈등예방을 위한 공공참여 모형. 2004년 3월 5일 국토

연구원 『국책사업 갈등예방을 위한 공공참여 모델들』: 59-60
임양준 (2010). 공공사업 관련 사회적 갈등보도에 대한 뉴스 프레임 분석: 한반도 대운하 건설 사업을 중심으로. 2010년 봄 『한국언론정보학보』통권 49호: 57-58
임정빈 (2012). 국책사업 갈등관리에 관한 연구: 제주해군기지 건설사업 사례를 중심으로. 『한국 정책연구』제12권 제4호(2012.12): 539-541
주경일 (2003). 프레임분석을 통한 수자원 갈등 각 이해집단의 의미구성 이해: 한탄강댐 건설 사례를 중심으로. 4-5, 16
최은비·김효숙 (2011). 언론보도 어조와 관여유형이 공중인식 변화에 미치는 영향, 『홍보학연구』, 제15권 1호, 135~168.
최현주 (2010). 한국 신문 보도의 이념적 다양성에 대한 고찰: 6개 종합일간지의 3개 주요 이슈에 대한 보도 성향 분석을 중심으로. 『한국언론학보』54권 3호(2010.6): 422
황영경(2014), 언론보도의 질적·양적 특성이 공공기관 경영평가에 미치는 영향에 관한 연구, 서울대학교 행정대학원 석사논문

[국외 문헌]

Goffman, E. (1974). Frame analysis: *An essay on the organization of experience*. Boston, M.A.: Northwestern Univ. Press.

Gray, B. & Donnellon, A. (1990). An interactive theory of reframing in negotiations. *Center for Research in Conflict and Negotiation*. Pennsylvania State University.

Hogg, M. A., Terry, D. J. & White, K. M. (1995). A tale of Two Theories: A Critical Comparison of Identity Theory with Social Identity Theory. *Social Psychology Quarterly*. 58, 255-269.

Pan, Z., & Kosicki, G. M. (1991). Framing analysis; An approach to news discourse. *Political Communication, Vol. 10*, 55-75.

Scheufele, D. A. (1999). Framing as a theory of media effects. *Journal of Communication*, 49(4), 103-122.

Shoemaker, P., & Reese, D. R. (1996). Mediating Message: Theories of Influences on Mass Media Contents, New York: Longman; 김원용 (1997). 『미디어 사회학』 서울: 나남.

Snow, D. A. & Benford, R. D. (1988). Ideology, frame resonance and participant mobilization. *International Social Movement Research*, 1, 197-219.

Tannen, D. (1993). Framing in discourse. New York: Oxford University Press.

Abstract

Analysis of the process of public works conflict frame change

- Focusing on Gyeong-in Ara waterway -

Youngjun Yu

Department of Public Administration

The Graduate School

Seoul National University

For conflict frame analysis, there were almost the primary analyses. There were no cases that were studied the process of being re-framing beyond the conflict frame.

Thereby, in the present study, we analyzes the Ara waterway work, *started construction in 2009, and completed in 2012, now it is in operation.* To understand the process of change of the frame of the conflict, we will investigate the going is re-framing the new phase process, and formulate the development strategy for finding an alternative beyond the conflict management level of public works in practice, there is the purpose of research.

Reflecting the characteristics of the result Gyeong-in Ara waterway work, the profit-loss frame was most high despite the initial time, and also conflicts management and risk frame were relatively high. During the construction time, unlike the research hypothesis that is predominantly displayed, the profit-loss frame and the situation summary frame were high because of the same reason. After completion, the profit-loss frame was most high as the research hypothesis. On the other hand, conflicts management frame relatively appeared very high, which indicates that it is actively reframing the evolutionary process for Gyeongin Ara waterway activation.

In the future, it is expected that the results of this study, such as in practice the establishment of conflict management strategy to understand the characteristics of the public works projects can be utilized.

Key words: public works, conflict, frame, Gyeongin Ara waterway, conflict management, reframing

Student number: *2014-23634*