

갈등 당사자의 프레임과 프레임링 변화과정 분석: 청주시 화장장 유치 사례*

심 준 섭**

김 지 수***

目次	次
I. 문제제기	IV. 분석결과
II. 이론적 배경	V. 결론 및 시사점
III. 연구 설계	

〈요 약〉

정책 갈등에서 당사자들이 인식하고 있는 갈등 상황은 이들의 프레임(frame)에 의해 해석된 결과이며, 이들이 갈등을 표출하고 관리하는 태도나 행태 역시 자신들의 인지적 프레임에 영향을 받을 수밖에 없다. 본 연구는 정책 갈등에 대한 당사자들의 인식 프레임의 특성을 분석하고, 갈등전개 과정에서의 프레임의 변화를 분석하였다. 이를 위해 본 연구는 청주시 화장장 건립을 사례로 갈등 단계별로 당사자들의 인식 프레임을 8가지로 구분하여 비교 분석하였다. 프레임 분석을 위해 양적 분석과 질적 분석을 결합하는 방법론적 다각화를 적용하였다. 분석결과를 토대로 공공갈등의 관리에 대한 중요한 시사점들을 도출하였다.

【주제어: 갈등당사자의 프레임, 프레임링, 프레임 분석, 갈등관리】

I. 문제제기

대중의 정책참여가 급속히 확대되면서 우리 사회에서도 갈등에 대한 패러다임이 변하고 있다. 무엇보다 갈등을 바라보는 사회적 인식이 점진적으로 바뀌어가고 있다. 정책 갈등이

* 이 논문은 2009년도 중앙대학교 연구장학기금 지원에 의한 것임.

** 중앙대학교 공공인재학부 부교수(jsshim@cau.ac.kr)

*** 중앙대학교 행정학과 석사과정(jisukim82@gmail.com)

논문접수일(2010.10.26), 수정일(2010.12.6), 게재확정일(2010.12.16)

바람직하지 못하고 즉각적으로 제거되어야 할 대상이라기보다는 보편적인 사회 현상일 뿐만 아니라 단지 이해관계의 차이를 드러내는 것이라는 인식이 보편적인 시각으로 자리잡아가고 있다.

이러한 시각의 변화를 반영하듯 지금까지 정책 갈등의 다양한 관리 기법과 기제들이 개발되고 적용되어 왔다. 그러나 여전히 대부분의 접근방법들은 갈등의 근본원인을 “누가 무엇을 가질 것인가?(Who gets what?)”의 문제, 즉 이해관계의 충돌에서 찾고 있다. 그 결과 갈등의 근원을 인간의 악의(ill-will), 그릇된 동기, 이익의 배분 등으로 종종 그릇되게 귀인시키기도 한다. 따라서 자원의 배분과정에서 더 적은 몫을 갖는 쪽이 더 많은 몫을 갖는 쪽과 필연적으로 충돌할 수밖에 없다고 보기 때문에 가장 현명한 갈등관리 방법은 자원의 공정한 배분 기제를 찾는 것이었다.

다양한 정책 갈등 중에서도 환경 갈등은 가장 다루기 어려운 갈등(intractable conflict) 영역에 해당된다(Burgess & Burgess, 1996). 지금까지 많은 노력들이 전개되어왔지만 환경 갈등이 관리되고 해소되는 경우보다는 오히려 증폭되고, 오랜 기간 지속됨으로써 합의형성 노력이나, 경제적 보상, 정치적 해결방법과 같은 갈등관리 기제들이 작동하지 않는 경우가 빈번하였다. 그렇다면 왜 환경 이슈들에서는 다루기 어려운 갈등이 지속되는가? 자원의 공정한 배분 기제를 발견하지 못했기 때문인가? 왜 어떤 갈등은 쉽게 관리되는데 반해 어떤 갈등은 오랜 기간 지속되는가? 왜 동일한 갈등 이슈가 어떤 지역에서는 해결이 되는데 다른 지역에서는 오히려 증폭되는가?

이러한 질문들에 대한 해답을 구하기 위해서는 갈등당사자들이 갈등을 어떻게 이해하고 해석하는가를 분석하는 일이 무엇보다 중요하다. Simon(1957)이 ‘인간은 제한된 합리성(bounded rationality)을 가지고 있는 존재’라고 정의 했듯이, 인간은 문제 상황에서 휴리스틱스(heuristics)나 직관(intuition)에 의존하여 복잡한 문제를 단순화 하는 ‘인지적 지름길(cognitive shortcut)’을 이용해 정보를 처리하는 존재이다. 이러한 인지적 지름길은 ‘인지적 틀(cognitive schema)’ 또는 ‘인지적 프레임(cognitive frame)’으로 불린다. 인간은 문제 상황의 불확실성과 복잡성을 모두 고려하기에는 근본적인 한계가 있기 때문에 필연적인 오차가 발생한다 하더라도 이를 단순화 한 나름의 인식-행동의 해석체계를 가지고 현상을 바라보게 되는 것이다. 정책 갈등에서 이해당사자들이 인식하고 있는 갈등 상황 역시 이들의 프레임에 의해 판단된 결과이며, 이들이 갈등을 표출하고 관리하는 태도나 행태 역시 자신들의 인지적 프레임에 영향을 받을 수밖에 없다. 그렇기 때문에 이해당사자들이 문제 상황을 어떻게 프레임링(framing) 하는가는 갈등의 양상과 결과에 매우 중대한 영향을 미치게 된다.

프레임링에 대한 초기의 국내 연구는 대부분 언론학 분야에서 이루어졌으며, 행정학에서 프레임링에 대한 연구가 시작된 것은 2000년대 이후이다. 행정학에서의 프레임링에 대한 선

행연구의 대부분은 갈등 사례에 대한 담론분석이나, 인터뷰 내용분석, 미디어에 나타난 용어 등을 통하여 각 당사자의 프레임이 무엇인지 규정하고, 프레임 간의 차이를 비교하는 데 초점을 맞추고 있다. 그러나 갈등 시기별 당사자들의 프레임 변화에 대한 연구는 상당히 미흡하여 갈등의 역동성과 프레임 변화(frame change)의 관계를 종합적이고 체계적으로 분석하는 데는 커다란 한계를 드러내고 있다.

본 연구의 목적은 정책 갈등에 대한 당사자들의 인식 프레임(frame)의 특성을 분석하고, 갈등전개 과정에서의 리프레이밍(reframing) 및 프레임 변화 과정을 분석하는 것이다. 특히 갈등 단계별로 당사자들이 상황의 다양한 요소들을 어떻게 프레임링하며, 또한 의식적으로 상황에 대한 프레임링을 시도하는가를 분석하고자 하였다. 이를 위해 본 연구에서는 환경 갈등의 성공적인 관리 사례로 여겨지는 청주시 화장장 유치사업을 사례로 갈등당사자들의 프레임을 분석하였다.

II. 이론적 배경

1. 프레임(frame)과 프레임링(framing)

프레임은 인지심리학자인 Bartlett(1932)에 의해 최초로 개념화되었고, Bateson(1972)이 프레임이라는 개념을 비유적으로 사용하기는 하였으나, 프레임 연구의 실질적인 시초는 Goffman(1974)으로 보는 것이 타당하다. Goffman(1974)은 프레임을 실제의 표상과 인식을 인도하는 기본적인 인지적 구조(cognitive structure)로 정의하였다. 그에 따르면, “사건을 지배하는 조직화의 원칙에 조응하도록 어떤 상황에 대한 정의가 이루어지고... 그 속에서 우리의 주관적 관여가(이루어진)다. 프레임은 확인할 수 있는 이러한 기본적 요소들을 나타낸다(p. 10).”

Goffman(1974)의 이러한 프레임 정의에도 불구하고, 프레임이 정확히 무엇을 의미하는가에 대해서는 여전히 상당한 논란이 존재한다. 각 연구에서 다루어지는 프레임의 의미나 종류는 프레임 연구만큼이나 다양한 상황이다. 그 결과 프레임을 연구할 때 어떤 관점에서 어떤 프레임을 분석하고 있는지 밝히지 않고서는 제대로 된 의사소통조차 쉽지 않은 상황이다. 무엇보다 어떤 프레임 연구 관점을 적용하느냐에 따라 프레임의 개념과 분석의 수준은 달라진다. 프레임은 분석단위에 따라 개인, 집단, 집단간 프레임의 다양한 수준으로 구분된다. 변수의 관점에서 보면 프레임을 독립변수로 다루어 프레임링의 효과를 분석하는 연구와 프레임 유형 자체를 서술적으로 분석하는 연구로 구분된다. 이러한 혼란에도 불구하고 기본적으로 프레임 연구 관점은 크게 인지심리학적 연구, 사회운동(social movement) 연구, 매체

(medial) 연구로 구분될 수 있다.

<표 1>에서 제시된 것처럼 세 가지 관점 중에서도 Tannen(1993)의 인지심리학적 관점과 Snow를 중심으로 한 사회운동연구 관점은 프레임에 대한 유사한 정의를 공유하고 있다. 본 연구에서는 두 관점을 기초로 다음과 같이 프레임과 프레임링을 정의하였다. 이 두 관점에서 보면 인간은 선택적으로 받아들여지는 정보를 토대로 머릿속에서 세상의 일들이 발생되고 전개되는 과정에 대한 나름대로의 인지적 구조나 틀을 통해 최종적인 결론에 도달한다. 즉, 개인은 세상의 일들을 자기 나름대로 이해하기 위한 인지적 스키마(cognitive schema)를 가지고 있으며, 프레임은 이러한 인지적 스키마의 하나로 이해된다.

<표 1> 프레임 연구의 주요 접근법

구분	인지심리학적 연구		사회운동 연구	매체연구
학문 배경	인지심리학		사회학	언론학, 신문방송학
주요 연구자	·Tversky & Kahneman (1980, 1981)	·Tannen(1993)	·Snow et al.(1986) ·Snow & Benford, (1988) ·Gamson(1992) ·Carroll & Ratner (1996)	·lyengar(1991) ·Gitlin(1980) ·Gamson(1988) ·Entman(1993)
프레임의 원천	·문제의 제시 방식	·인지적 정향: 행위에 대한 기대의 산출	·인지적 정향(해석의 틀)	·뉴스(메시지)의 조직 방식
프레임링 과정	비의식적 과정		의식적, 비의식적 과정	의식적 과정
프레임링의 효과	개인수준		개인, 집단, 사회수준	집단, 사회수준
프레임의 유형	·긍정적 프레임 (이익 중심), ·부정적 프레임 (손실 중심)	·대항프레임링 (counter framing)	·집단적 프레임링, 예측적 프레임링, 동기적 프레임링	·일화적 프레임, 주제적 프레임
초점	프레임이 개인의 선택에 미치는 영향	상호작용 과정에서의 개인의 의미부여	·집단적 프레임 공유과정과 동원화 ·조직간 연대	·뉴스 프레임링의 현실 구성 과정 ·뉴스 프레임이 생산하는 의미 ·의식적인 프레임링의 효과
주요 개념	·긍정적 프레임 ·부정적 프레임	·인지적 프레임 ·상황에 대한 의미 부여	·문화적 현상 ·사회적 구성물 ·동원된 이해방식 ·프레임 정렬 ·마스터프레임 (master frames)	·사회적, 정치적 현실 구성 ·의식적 담론 (discourse) 구성 및 조직 ·의도적 프레임 선택 ·매체 프레임링의 효과
분석 단위	개인		개인, 집단, 전체 사회	집단
분석 방법	양적	질적	질적	양적, 질적

프레임은 지금까지의 경험을 분류하고 범주화함은 물론 새로운 경험을 해석하고 조직화하도록 돕는다(Tannen, 1993; Lewicki, Gray, & Elliot, 2003). 또한 프레임은 한 개인이 상호작용에 사용하는 지식, 특히 상호작용에 대한 기대의 구조(structure of expectations)를 산출하는 구조화된 지식으로도 이해된다(Tannen, 1993).¹⁾ 따라서 상호작용 과정에 참여한 개인은 프레임, 즉 기대구조를 산출하는 상황에 대한 지식에 따라 상호작용의 의미를 이해하고, 상황을 파악하게 된다. 주어진 문제나 상황에서 어떤 프레임을 적용할 것인가에 대한 선택은 상호작용 과정에서 다른 사람들이 전달하는 정보와 자신의 기억 속에 저장된 목록(repertoire)에 따라 달라진다(Van Dijk, 1980).

프레임링(framing)은 사람들이 세상의 사건들을 해석하고, 초점을 맞추고, 조직화하는 정신적 과정을 의미한다(Snow et al., 1988; 1986). 프레임링 과정은 개인이 경험하고 있는 것들을 이해하고 분명하게 만드는데 기여할 뿐만 아니라, 경험에 대한 개인 자신의 입장을 정하도록 한다. 즉 사건이나 이슈에 대한 입장을 취하도록 함으로써 개인은 어떻게 그리고 왜 사건이 일어났으며 그 사건에 대해 누가 책임이 있는가에 대해 귀인(attribution)하도록 한다. 사람들은 여러 가지 다른 프레임들을 문제와 상황에 따라 다르게 적용한다.

프레임링 효과는 개인의 인지구조의 형성이나 변화로 나타나며, 사회문제에 대한 개인의 해석, 의미형성 등이 역동적으로 구성되어 사회운동 참여 의지로 전환된다. 집단 수준에서의 프레임링 효과는 조직 또는 집단의 시각이나 관점을 결정짓는 전체적인 해석의 틀이 형성되거나 변화됨을 의미한다. 이러한 프레임링 효과는 집단적 의견 표출이나 행동으로 나타난다. 따라서 집단 수준의 거시적인 프레임링 효과는 개인 수준의 미시적인 프레임링 효과를 전제로 한다고 볼 수 있다.

2. 환경 갈등과 프레임링

프레임 개념은 정책갈등에서의 문제해결 과정을 설명하는 유용한 도구를 제공한다(하민철·윤건수, 2010). 특히 프레임링 과정은 왜 어떤 환경 분쟁들이 해결이 어려운가에 대한 강력한 설명 도구를 제공한다(Lewicki et al., 2003). 최근의 환경갈등 연구들에 따르면 갈등 당사자들은 갈등이 어떤 상황이며, 갈등이 왜 발생되었으며, 갈등이 어떻게 해결되어야 하며, 관련된 당사자들의 동기가 무엇인가에 대해 매우 상이한 프레임들을 구성하는 것으로 나타났다(Gray, 1997; Vaughan & Seifert, 1992).

사회운동론 관점에서 보면, 프레임링은 갈등이 지속되도록 만드는데 커다란 영향을 미치

1) 사회언어학자인 Tannen(1993)은 상호작용 과정에서의 개인의 인지적 구조에 초점을 맞추고 스키마, 범주, 휴리스틱스, 스크립트 등을 포용하는 새로운 개념으로서의 프레임을 개념화하였다.

며, 프레임의 변화는 갈등을 다루기 쉽거나 또는 다루기 어려운 것으로 변환시킨다. 이것은 프레임이 갈등의 역동성을 해석하는데 이용하는 렌즈처럼 작동하며, 이러한 해석은 갈등에 대한 당사자들의 태도를 결정하기 때문이다. 보통 당사자들은 갈등을 동일한 방식으로 프레임하지 않으며, 프레임간의 차이가 커질수록 갈등의 관리와 해결의 가능성은 적어진다. 반대로 갈등 당사자의 프레임이 수렴할 때 갈등 해결의 가능성이 높아진다(Drake & Donohue, 1996). 이러한 일반적인 특성과 함께, 특히 환경 갈등에서의 프레임의 특성들은 다음과 같이 정리될 수 있다(Lewicki et al., 2003). 첫째, 프레임은 이슈를 규정한다. 사람들은 문제가 존재하는지, 문제가 무엇인지를 규정하기 위해 상이한 프레임들을 이용한다(Vaughan & Seifert, 1992). 환경 위험에 직면한 갈등당사자들은 무엇이 문제이고 누가 문제를 어떻게 해결해야 하는가에 대해 매우 다른 프레임들을 지니고 있다. 원자력에 대해 찬성하는 사람들은 원자력의 경제적 기술적 혜택의 관점에서 이슈들을 프레임하는 반면 반대론자들은 주로 심리적, 환경적 위험에 초점을 맞춘다(강민아·장지호, 2007).

둘째, 프레임은 사회적 사건의 의미를 제시함으로써, 개인이나 집단으로 하여금 경험을 체계적으로 조직하며 행동을 특정한 방향으로 이끄는 기능을 한다. 프레임은 환경 분쟁이 어떻게 해결되어야 하는가에 대한 개인들의 선택과 행동에 영향을 미친다(Vaughan & Seifert, 1992). 따라서 어떻게 프레임을 구성하는가에 따라 집단적 행동이나 반응 양태가 달라질 수밖에 없다(Snow & Benford, 1988). 오염물질과 관련된 위험 갈등에서 당사자들이 문제를 기술적 관점에서 프레임하면, 이들은 어떤 조치를 취하기에 앞서 기술적 대안들에 대한 정교한 비용편익분석을 하고 이를 토대로 조치를 취할 것을 선호한다. 반대로 이슈를 보건위험으로 프레임하는 경우 비용이 얼마가 들던 위험으로부터의 즉각적인 보호를 주장하게 된다.

셋째, 프레임은 갈등 당사자들이 자신들을 보호하는데도 이용된다. 타인의 행동으로 인해 억울하다고 느끼는 당사자들은 ‘권리’ 프레임(right frame)에 의지하게 되고, 그 결과 자신들의 피해에 대한 법적구제를 요청하기 쉽다. 권리 프레임은 이해관계(interest)의 관점에서 프레임되기보다는 입장(position)의 관점에서 프레임되므로 갈등의 증폭을 불러오기 쉽다(Ury, Brett, & Goldberg, 1988). 사회운동 조직은 의도적인 진단적 프레임(prognostic framing)을 통해 문제의 책임을 특정 대상에 전가하며, 동기적 프레임(motivational framing)을 통해 구성원들로 하여금 자신들을 보호하는 집단적 행동이 정당하도록 느끼게 만든다(Snow & Benford, 1988).

넷째, 프레임은 갈등당사자로 하여금 자신들의 행동을 정당화하도록 만든다. 자신의 정체성을 규정하는데 도움이 되는 어떤 프레임이 형성되고 나면, 이 프레임은 사람들이 ‘무엇이 진실’이고 ‘무엇이 거짓’인가에 대해 정의하는 방식에 영향을 미친다. 프레임은 사람들이

‘어떻게 되어야 한다’고 믿는 바를 구성하게 만든다. 프레임 속에서 만들어진 기대에 부합하는 자신의 행동을 ‘옳으며’ 또한 ‘바람직하다’고 정당화시킨다. 나아가 자신의 기대에 부응하지 않는 타인들의 잘못을 지적하거나 비난하게 된다.

다섯째, 프레임은 사람들로 하여금 행동으로 옮기도록 유도하는데도 이용된다. 사회운동에 참여하는 사람들은 자신들의 불만을 집단적으로 동원하기 위해 프레임링을 이용한다(Snow et al., 1986). 즉, 프레임링은 참여자들간에 공동의 목표, 임무, 비전뿐만 아니라 공동의 적을 만들어내는데 중요한 역할을 한다. 사회운동가들은 이슈와 관련하여 의도적으로 타인들의 행동에 영향을 미치기 위해 프레임링을 이용하기도 한다. 또한 동원과정에서 개인들이 자신의 프레임이 사회운동집단의 프레임과 일치한다고 보고, 이념적 가치, 규범 등을 공유하도록 만드는 프레임 정렬(frame alignment)이 이루어지기도 한다. 특히 이 과정에서 정책에 대한 분명한 반대의 표현과 같은 프레임 증폭(frame amplification)이나 프레임의 경계를 확장함으로써 더 많은 지지자들을 동원하는 프레임 확장(frame extension)이 빈번히 활용된다.

여섯째, 갈등과정에서 프레임의 변화가 일어나기도 한다. 프레임은 한번 형성되면 정박효과(anchoring effect)로 인해 쉽게 변하지 않지만(Tversky & Kahneman, 1974), 프레임이 변화되는 리프레이밍(reframing)도 종종 발생된다. 흔히 갈등상황에서 분쟁중인 상대방이나 이슈들에 대한 새로운 이해나 해석이 이루어지면서 리프레이밍이 이루어진다. 물론 갈등에 대한 이해의 리프레이밍이 이루어지려면 한 걸음 물러서서 사실들을 관찰하고 성찰함으로써 또 다른 시각들이 존재할 수 있다고 받아들이는 관점수용(perspective taking)이 필요하다(Lewicki, et al., 2003).

3. 프레임 분석(frame analysis)

프레임 접근법을 채택한 갈등 연구들 가운데 프레임의 유형화를 시도한 연구는 극히 소수에 불과하다. 인지심리학 분야에서 Kahneman & Tversky(1980, 1981)는 문제가 구성되는 방식에 따라 프레임을 단순하게 긍정(이익)과 부정(손실)으로 분류하였으며, 나태준(2009)은 이러한 이분법적 프레임 분류를 따르고 있다. 그러나 갈등 당사자들의 인식의 프레임은 다양한 인식-행동 체계가 결합되어 만들어지기 때문에 매우 복잡하고 다양하며, 따라서 단순히 특정 이슈에 대한 ‘찬성 또는 반대’, ‘긍정 또는 부정’과 같은 이분법적 구분만으로는 불충분하다.

사회운동 분야의 연구들은 보다 세분화된 프레임 유형을 제시하였다. Snow & Benford(1988, 1992)는 사회운동에서 참여자들의 불만표출(grievance claims)을 위해 이용되는 프레임을 진단적 프레임(diagnostic frame), 예측적 프레임(prognostics frame), 동기적 프레임(motivational

frame) 등 세 가지로 구분하였다. 국내에서는 강민아·장지호(2007)의 연구가 이러한 프레임 분류에 기초하고 있다. 한편 Schön & Rein(1994)은 정책담론(policy discourse)의 관점에서 당사자들의 프레임을 사회복지 프레임, 시장 프레임, 사회통제프레임으로 분류하고 있다. 이러한 두 가지 접근법들이 프레임과 갈등의 역동성 간의 관계를 분석하는데 있어서 상당한 기여를 한 것은 사실이다. 그러나 이들 프레임 분류는 포괄적 프레임(generic frame)을 발견하는 것 이외에 갈등 당사자들의 인식 프레임간의 차이를 체계적이고 종합적으로 분석하는 데는 분명한 한계를 드러내고 있다. 물론 다양한 프레임의 존재를 확인한 연구들도 있으나(대표적으로, 이혁우·조병훈·문광휘, 2009; 안혜원·박대운·김학돈, 2008; 이준웅, 2005), 대부분 프레임 구분에 대한 이론적 토대가 미흡한 상황에서 신문 보도, 담론 내용을 분석하는 과정에서 연구자 본인에 의해 주관적으로 확인된 프레임들을 단순히 서술하는 방식으로 연구를 진행하였다. 그 결과 연구 수만큼 프레임 수가 많다고 해도 과언이 아니며, 체계적이고 일반화 가능한 프레임 분류에는 이르지 못하고 있다.

이러한 문제점들을 지적하면서 Gray & Donnellon(1989)은 초기 연구에서 갈등당사자의 프레임을 실제적 프레임, 결과 프레임, 기대 프레임, 손익 프레임, 특징부여 프레임, 과정 프레임으로 세분화하였다. 국내에서는 주경일(2002)이 이들의 초기 분류에 기초하여 한탄강댐 건설 갈등에서의 주민들의 프레임을 분석하였다. Gray를 중심으로 한 후속 연구에서 Lewicki et al.(2003)은 환경갈등 당사자들의 프레임을 정체성 프레임, 특징부여 프레임, 갈등 관리 프레임, 사회적통제 프레임, 상황요약 프레임, 권력 프레임, 위협 프레임, 손익 프레임으로 보다 정교하게 구분하였다. 무엇보다 이들의 분류는 기존 프레임 연구를 통해 확인된 프레임들을 종합적으로 재정리함은 물론 각 프레임마다 이론적 토대를 분명히 했다는 점에서 기존 연구들을 압도한다. 따라서 Lewicki et al.(2003)의 프레임 분류는 본 연구에서 정책 갈등 당사자의 프레임을 분석하기 위한 이론적 토대를 제공하기에 충분하다. 8개 프레임 각각의 특성은 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 정체성 프레임(identity frames)은 갈등당사자 개인 또는 집단이 스스로를 어떻게 정의하는가(Who am I?)와 관련된다. 사람들은 다양한 방식으로 스스로를 정의하지만, 보통 ‘농부’ ‘환경론자’ ‘개발론자’ 등과 같은 일정한 특징들을 지닌 사회적 범주에 자신을 포함시키는 방법을 택한다(Hogg, Terry, & White, 1995). 자신이 속한 사회적 집단에 대한 정의는 다른 집단과의 사회적 비교나 다른 집단의 정체성과의 대비를 통해 구성된다(Gamson, 1992; Snow & Benford, 1988; Tajfel & Turner, 1985). 이러한 비교는 집단 구성원들의 사회적 정체성을 강화시키고, 나아가 자신들이 다른 집단에 비해 우수하다는 생각을 갖게 만들기도 한다. 환경 분쟁 상황에서 개인들은 자신들의 정체성이 위협받고 있다고 느끼게 되면, 이를 자신들의 가치와 신념에 대한 도전으로 받아들여지게 된다. 그 결과 극단적으로 방어적이 될 뿐

만 아니라, 부정적인 사건에 대한 책임을 자신들과 대립되는 정체성을 지닌 사람들에게 전가하려 하기 때문에 갈등이 증폭되게 된다. 대부분의 정체성 프레임은 인구통계학적 특성, 거주 지역, 사회적 역할, 소속된 기관, 사회적 관심사와 밀접한 관련이 있다. 일반적으로 정체성은 오랜 기간 변하지 않고 지속되지만, 갈등이 전개되면서 정체성이 리프레임 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 정의하는가(Who they are?)와 관련된다. 흔히 특징부여 프레임은 경험을 통해 책임이나 원인을 귀인하는 과정에서 만들어진다. 사람들은 자신보다는 타인이나 상황적 요인들에 쉽게 책임을 전가하는 근본적인 귀인 오류(attribution error)에 취약하다. 특히 정체성 프레임과 상호작용하여, 자신이 속한 집단에 대한 신뢰와 유대가 강해질수록 집단 외의 사람들에 대한 부정적 인식이나 편견이 강해진다(Tajfel & Turner, 1985).

〈표 2〉 갈등관리 프레임의 분류

프레임 유형	정의
회피-수동성 (Avoidance/Passivity)	갈등 상황에서 아무 것도 하지 않음
진상조사(fact-finding)	문제에 대한 과학적인 조사를 촉구하고 보다 많은 정보를 수집
공동문제해결 (joint problem solving)	공동체나 공동행동, 협력, 조정 등 집단적 노력을 통한 해결을 선호함: 만장일치, 이해관계자들의 의견 수렴에 기초한 정부의 결정도 포함
전문성의 권위에 의한 결정	지방정부, 협회, 기관 등이 기술적인 지식이나 전문성을 근거로 결정함
재판(adjudication)	법적 권한을 지닌 제3자나 재판을 통해서 결정함
정치적 행동에 호소	정부에 법이나 규제의 실시, 개정, 폐지 등을 요구함. 로비, 투표, 특정 후보 지지 등을 통해 갈등을 다룸
시장경제(market economy)에 호소	당사자간 협상, 시장에 의한 해결, 동기부여나 경제적인 보상 등을 통한 갈등관리를 선호
분쟁, 파괴, 폭력	투쟁, 시민불복종, 무력시위와 같은 방식으로 위협함
기타	일반적인 상식에 의존을 비롯한 나머지 갈등관리 방안들

* 출처: Lewicki, et al.(2003)

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. 갈등당사자들이 상이한 갈등관리 프레임들을 지닌 경우, 모두가 수용할 수 있는 분쟁해결 방안을 발견하기는 더욱 어려워진다. Keltner(1994)의 ‘투쟁

스펙트럼(struggle spectrum)’을 기초로 Lewicki et al.(2003)은 갈등관리 프레임의 가장 소극적인 방안에서 부터 가장 적극적인 방안에 이르기까지 9가지로 분류하고 있다(<표2> 참조).

넷째, 상황요약 프레임(whole story frames)은 당사자가 갈등 상황에 대해서 어떻게 핵심을 요약하여 인식하고 있는가와 관련된다. 즉, 갈등상황에 대해 각자가 가지고 있는 총체적이고 핵심적인 상황의 정의를 말한다. 예컨대 ‘한 마디로 요약하자면 개발과 보존간의 가치의 충돌이다’와 같은 상황 요약이 여기에 해당된다.

다섯째, 사회적 통제프레임(social control frames)은 사회적 이슈들에 관한 결정이 어떻게 이루어져하는가에 대한 견해를 나타낸다. 사회적 통제프레임은 의사결정을 위해 다른 사람들(특히 전문가들)에 의존하는 정도와 의사결정에 대한 주인의식(ownership)에 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 존경하고, 규제에 순응하기 때문에 톱다운 방식으로 상황에 대한 통제가 이루어지기를 원한다.

<표 3> 사회적 통제프레임

		상호의존성	
		낮음	높음
주인의식	높음	개인주의자	평등주의자
	낮음	운명론자	계층주의자

* 출처: Lewicki, et al.(2003)

여섯째, 권력 프레임(power frames)은²⁾ 권력의 원천에 대한 당사자들의 시각을 나타낸다. Lewicki et al.(2003)은 권력을 사회적 권위, 자원의 소유, 전문성, 성격(예: 카리스마, 협상경험 등), 연합(coalition) 또는 관계, 동정심, 힘과 위협, 도덕성, 공식적 참여를 통한 목소리 내기(voice at the table) 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.

2) Lewicki et al.(2003)은 권력 프레임을 정의하기 위해 토대이론 접근법(grounded approach)을 이용하였다. 이들은 각 분쟁에서 다양한 이해관계자들이 권력에 대해 이야기하는 방식으로부터 권력 프레임의 범주들이 나타나도록 하였다.

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. 해당 문제를 이익의 프레임으로 보는가 또는 손실의 프레임으로 보는가의 차이라고 할 수 있다(Tversky & Kahneman, 1980, 1981).

III. 연구 설계

1. 분석틀

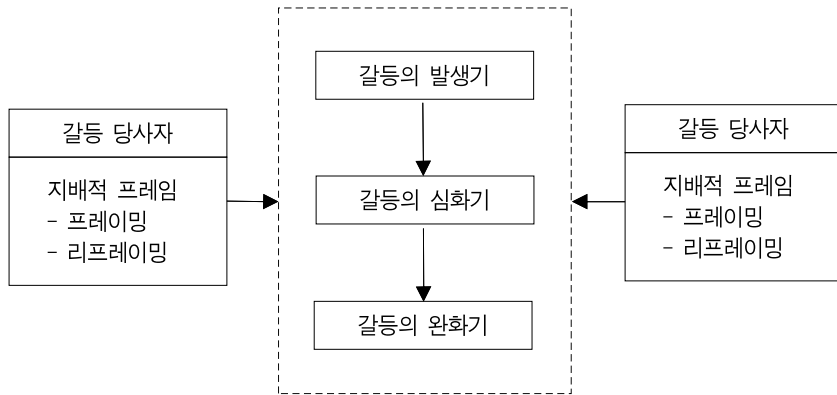
본 연구는 청주시 화장장 유치 사례를 대상으로 갈등 단계별로 당사자들의 프레임 특성과 프레임 변화과정을 분석하는데 초점을 맞추고 있다. 이를 위해 본 연구는 청주시 화장장 유치 갈등을 ‘갈등의 발생기 → 갈등의 심화기 → 갈등의 완화기’의 3단계로 구분하였다. 또한 갈등 단계별 당사자들의 프레임을 분석하기 위해 Lewicki et al.(2003)이 제시한 8가지 프레임을 1) 당사자와 상황에 대한 인식, 2) 갈등 관리에 대한 선호, 3) 위험에 대한 인식의 3가지로 구분하였다.

<표 4> 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)

이러한 프레임 분류에 기초하여 갈등 단계별로 주요 당사자들의 프레임을 확인하고, 지배적인 프레임(dominant frames)을 포함한 프레임 분석을 실시하였다. 이와 함께 갈등 단계별로 프레임의 변화 과정을 분석하였다. 본 연구를 위한 분석의 틀은 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 분석틀



2. 프레임 분석 방법

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 명칭 하에 매우 다양한 접근방법들이 포함될 수 있지만, 방법론 관점에서 보면 질적 접근과 양적 접근으로 구분할 수 있다.

프레임 연구의 대부분을 차지하는 질적인 프레임 분석 연구들은 프레임에 대한 측정이나 조작화의 과정을 언급조차 하고 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(replicability) 측면에서 커다란 한계를 드러내고 있다.

프레임 분석에 대한 양적인 접근을 한 연구들은(대표적으로, Ferree et al., 2002; 주정일, 2002) 실증주의 관점에서 프레임의 조작화와 측정에 대해 분명히 하고 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(latent) 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. 흔히 복수의 코더(coder)들에 의존하기 때문에 코더들간의 신뢰도가 중요하며, 따라서 코더의 숙련도가 중요한 이슈이다.

본 연구는 갈등 단계별로 2차 자료를 대상으로 질적 담론분석(qualitative discourse analysis)을 주요 분석방법으로 하되, 양적 프레임 분석을 보조적으로 시행하는 방법론적 다각화(methodological triangulation)를 추구하였다. 본 연구에서는 양적 프레임 분석을 위한 표집단위(sampling units)³⁾ 또는 기록단위(recording units)⁴⁾로서 각 2차 자료상의 ‘용어’ 또는 ‘단어’를 선택했다. 또한 상황단위(context units)는 동일한 용어를 사용했다고 하더라도 그 용어가 어떤 상황적 맥락에서 언급된 것인지를 구분하는데 사용되었다. 이러한 상황단위를 고려하여 본 연구에서는 동일한 용어라도 화장장 건설에 긍정적인지 또는 부정적인지 여부와 같은 상황적 맥락을 기준으로 용어를 분류하였다.

구체적으로, 수집된 자료들을 갈등 단계별로 분류하고 다시 주요 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 5>는 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(예컨대 넘버, 지역이기주의) 두 개 이상의 프레임으로 중복적으로 분류될 수 있는 문제를 방지하기 위해 더 중심이 되는 프레임으로 분류되도록 하였다.

3) 연구자가 관심을 가지고 있는 전체 내용으로부터 연구를 위해 선택되는 물리적 단위를 의미한다.

4) 내용분석의 기초단위로서 표집단위와 동일할 수 있다(Riffe, Lacy, & Fico, 1998). 본 논문에서는 표집단위와 기록단위가 동일하였다.

〈표 5〉 프레임의 분류 기준

프레임	분류 기준: 핵심적인 용어와 표현
정체성	- 집단과 그 구성원에 대한 의미부여 * 용어: 공동체, 지역주민, 우리, 결집, 이해관계, 분열, 연대, 수혜지역, 강경파, 온건파 등
특징부여	- 상대방과 그 구성원에 대한 의미부여 용어: 불신, 약속불이행, 책임 회피, 지역이기주의, 넘비 등
상황요약	- 갈등 상황에 대한 종합적인 정의 * 용어: 넘비, 지역이기주의, 일방적 희생, 결사반대, 이주요청, 건립반대, 다른 지역에 설치, 화장장 반대, 숙원사업, 죽은 도시, 혐오시설, 모지 동네 등
갈등관리	- 선호하는 갈등관리 방법 * 용어: 불참, 대화 거부, 무력 저지, 반대운동, 집단행동, 반대시위, 반대집회, 항의방문, 거리유세, 가두시위, 현수막(플랜카드), 출입통제, 과격행동, 기자회견, 성명서 발표, 수익금의 지역개발 및 복지용 지원, 시의원, 국회의원의 협조, 국민고충처리위원회 의결, 화장장건립공사중지가처분, 견학 지원, 시민단체 의견 청취 등
위험	- 위험의 수준과 유형에 대한 인식 * 용어: 분진, 매연, 냄새, 생업과 안전의 위험, 시설 노후화(대조되는 용어: 첨단 설비) 등
손익	- 이익과 손실의 인식 * 용어: 지역이미지 실추, 지역발전 저해, 정신적 피해, 지가하락, 농산물 판매 감소, 예산낭비 등

2. 연구과정 및 범위

본 연구의 대상인 청주시 화장장 유치사례는 2003년 1월 23일 청주시장의 결정으로 청주시 화장장 조성계획을 수립·확정한 때부터, 2007년 10월 10일 청주 목련원이 준공되기 까지 약 5년간의 갈등 전개과정을 시간적 범위로 하였다.

한편 갈등 당사자의 경우, 화장장 건립이 논의되던 초기에는 후보지였던 월오동 주민, 낭성면 주민, 시민단체(청주시 환경연합, 청사모, 청주YMCA 등) 및 일반시민까지 다양했지만, 건립예정지로서 월오동 산 4번지가 확정된 이후로는 화장장 조성계획을 수립한 청주시청과 화장장 건립예정지로 지정된 월오동 산 4번지 주민들이 주된 갈등의 당사자가 되었다.

당사자들의 프레임을 분석하기 위한 2차 자료로는 「청주목련원(화장장) 건립백서」(청주시, 2008)를 비롯하여 시민공청회, 발표문, 각종 토론회, 주민들의 성명서, 협정서, 월오지역 종합개발기본계획의 발췌 및 요약문 등이 이용되었다.⁵⁾

5) 본 연구에서는 당사자들의 인식 프레임을 분석하기 위해 다양한 자료가 이용되었다. 다양한 자료를 활용함으로써 특정 자료에 전적으로 의존하는 것보다 내적타당도가 높은 연구를 수행할 수 있다고 판단된다. 다만 월오동 주민과 관련된 자료에 한정함으로써 갈등 당사자의 확인에 주의하였다.

IV. 분석결과

1. 갈등의 발생기

1) 사건 요약

갈등의 발생기는 2003년 1월 청주시가 화장장 조성계획을 수립·확정한 후부터 2003년 3월 초 청주시 상당구 월오동 산 4번지로 화장장 건립후보지가 확정 발표되기까지의 시기이다. 최초 화장장 입지 후보 6개 지역에서 당사자들 간의 대화와 사업추진 용이성 분석을 통해 최종 건립 후보지인 월오동 산 4번지로 후보지가 좁혀가는 시기라고 할 수 있다.

〈표 6〉 갈등 발생기의 사건 개요

시기	내용
2003. 1. 23	청주 화장장 조성계획 수립·확정 → 15개의 입지예정지 중 접근성, 경제성, 사업동질성, 자연 친화성, 시민정서, 사업추진 용이성 등을 기준으로 6개 지역으로 압축(흥덕구 휴암동 산10번지, 강내면 학천리, 상당구 월오동 22번지, 상당구 월오동 산 6번지, 상당구 월오동 산 4번지, 옥산면 소로리)
2003. 1. 29	청주시는 사업추진 용이성 분석 결과 월오동을 최적지로 판단
2003. 2. 7	후보지 인근주민과 청주시청의 2차례 대화
2003. 2. 25	화장장 결사반대 플래카드가 월오동 서원마을 주민일동 명의로 처음 게시
2003. 2. 26	월오동 1통 주민대표 시청방문, '화장장반대대책위원회' 명단 제출
2003. 2. 27	화장장 기본계획 시민공청회 개최
2003. 3. 6	월오동 1통 주민이 타 지역과의 연대를 거부하고 화장장건립으로 인한 수해를 독점할 것을 주장하는 대책위를 구성하였고, 나머지 월오동 주민들은 1통을 포함한 전 지역이 수해지역이 되어야 함을 주장
2003. 3. 6	월오 1통 대책위원회 설립
2003. 3. 10	월오 2,3,4,5통 대책위원회 설립
2003. 3. 10	월오동 산 4번지로 화장장 건립후보지 확정 발표

2) 프레임 분석결과

전체적으로 지역주민과 청주시 두 당사자의 지배적인 프레임이 전혀 다른 특성을 보였다. 주민들의 경우 연령에 따라 상이한 위험 프레임과 손익 프레임을 기반으로 정체성 프레임이 다르게 형성되었다. 반면 청주시의 경우 화장장 입지로 인한 사회·경제적 갈등 비용을 최소화하는데 초점을 맞추고 있으며 따라서 갈등관리 프레임이 지배적인 프레임으로 나타났다.

당사자와 상황에 대한 인식 프레임을 살펴보면, 이 시기에는 지역 주민 간에 ‘어디까지가

해당지역 주민인가?’에 대한 정체성 프레임이 형성, 붕괴, 재정의 되는 양상을 보였다. 화장장 조성계획 수립 초기, 15개 후보 지역에서 6개 지역으로 압축되는 과정에서 월오동 등 3개 지역이 후보지에 포함되었다. 화장장과 인접하게 될 자연부락인 월오동 주민들은 후보 지역 구분 없이 기존의 연대감을 공유하며 자신들을 화장장 건설 시 가장 큰 피해를 보는 집단으로 규정하고, 다른 지역과 차별화를 시도하였다. 그러나 화장장 건립 후보지 3곳 중 제1후보지인 월오동 산 4번지가 최적으로 검토되면서, 주민들간의 집단적 동질성은 붕괴되고, 산 4번지가 소재한 월오동 1통을 중심으로 보다 분명한 정체성 프레임이 재형성되기 시작하였다. 월오동 1통 주민들로만 ‘화장장 건립반대 대책위원회’를 구성하고 조직적으로 “화장장 결사반대”를 선언함으로써, 정체성의 리프레이밍을 공식화하고, 동시에 프레임증폭(frame amplification)을 시도하였다.⁶⁾

이러한 정체성 리프레이밍의 이면에는 보상의 문제가 내재되어 있었다. 화장장 건립 지역에 포함되는 경우 보상 수급권이 주어지므로, 해당지역 주민의 범위에 대한 결정이 매우 민감한 사안으로 부각되었기 때문이다. 따라서 월오동 1통의 경우, 화장장 건립반대 이슈에서는 월오동 2-5통과 동일한 정체성 프레임을 형성하였지만, 화장장 건립 시 보상 문제가 부각되면서 월오동 전체를 통합하는 정체성 프레임은 더 이상 유지되기 어려웠다.⁷⁾

특징부여 프레임과 상황요약 프레임 간에는 상호작용이 분명하게 드러났다. 월오동 주민들은 화장장 건립 반대의 모든 책임을 청주시에 귀착시킴으로써 갈등 상대방이 누구이며 또한 갈등의 원인이 어디에 있는가를 분명하게 규정하였다.

“월오동에 목련묘지공원을 조성할 당시 약속했던 사항도 전혀 이행되지 않고 있고, 더욱이.. 주민들은 생업과 안전에 위협을 받고 있으며, 생활하는 실정에 있어 월오동 주민들은 화장장 건립을 반대할 수밖에 없는 것이며, 이 모든 것은 청주시의 책임이다(화장장 건립관련 시민공청회 자료, 2003.2.27).”

상황요약 프레임의 경우, 지역 주민 간에는 연령에 따른 차이가 두드러졌다. 젊은 층은 월오동 화장장 건립의 필요성에 동의하면서 경제적 보상을 요구한 반면, 노년층은 청주시에 대한 불신을 바탕으로 화장장 건립 자체를 반대하였다(건립후보지 인근주민과의 대화,

6) “월오동은 목련공원이 조성되어 있어 지역 이미지를 저하시키고 있고, 지역주민들도 재산적, 정신적으로 피해를 보고 있어 화장장 등 추가적인 장사시설의 설치를 결사반대한다(화장장건립 시민공청회 자료, 2003.2.27).”

7) 또 다른 당사자인 청주시청은 갈등 과정 전반에 걸쳐 스스로를 ‘충분한 대화와 보상을 통해 갈등을 해결하고자 노력하는 공익의 대변자이자 민주적인 방법을 취하는 지방정부’로 규정하고 있을 뿐, 자치단체라는 특성으로 인해 정체성 프레임은 확인되지 않는다.

2003.1.29).⁸⁾ 반면 청주시의 경우는 당시 정부가 추진하던 장묘문화 개선사업의 중요성과 월오동 화장장 건립의 정당성 및 필연성을 강조하며, 갈등 상황을 보상의 문제로 프레임하고자 하였다.

“건립예정지의 장단점을 비교한 결과 상당구 월오동 산4번지 일원이 최적지이다(건립후보지 인근주민과의 대화, 2003.1.29).”

“월오동 주민들은 농촌문화회관 건축, 다목적 광장 조성, 주민숙원사업 지원 등 많은 혜택을 받았음에도, 당초 요구 사항 중 식당운영권, 석물운영권 등이 아직 이행되지 않았다는 이유로 청주시 행정에 많은 불신을 느끼고 있다(화장장 건립관련 주민 동향과 여론, 2003)”

갈등관리 선호 프레임의 경우, 지역주민과 청주시 모두 기본으로 시민공청회나 주민과의 대화에 참여하여 문제를 해결하고자 하는 ‘공동문제해결(joint problem solving)’ 방식의 갈등 해결을 희망하였다.⁹⁾ 또한 월오동 주민들은 월오동이 화장장 건립지로 확정되면 분쟁(struggle)이나 시위를 통한 갈등해결을 시도할 것임을 시사 함으로써 청주시에 대한 위협의 수단이 되었다. 사회적 통제 프레임의 경우, 당사자들 모두 지역 사회에 의해 갈등이 통제되기를 선호하기 때문에 상호의존성과 주인의식이 높은 평등주의자 프레임을 공유했다고 볼 수 있다. 권력 프레임의 경우, 프레임들이 복합적으로 형성되는 방식에서 집단별 차이가 두드러졌다. 월오동 주민들은 ‘의견을 같이하는 지지자’와 ‘압박’의 프레임을 병행한 반면, 청주시는 ‘전문성’, ‘자원소유’, ‘일반시민의 지지’, ‘공익의 필요성’의 프레임들을 병행하였다.

마지막으로, 지역주민들 경우 위협 프레임이 손익 프레임보다 강력하게 작용하였다. 또한 주민들간에 화장장 건립으로 인한 건강과 환경적인 위협에 대한 인식에서 프레임 차이가 두드러졌다. 월오동 지역 주민들의 경우, 특히 노년층에서 분진 등의 피해와 관련된 부정적 위협인식이 강하게 형성되었다(건립 후보지 인근주민과의 대화, 2003.1.29). 반면 청주시는 일관되게 매연, 분진 등의 오염이 전혀 발생 되지 않는 현대식의 친환경적 화장장이라고 주장하면서 주민들의 위협 프레임을 변화시키려고 노력하였다.

8) “화장장 건립의 필요성과 당위성은 인정하지만, 지역이미지 실추와 지역발전 저해를 불러오기 때문에 월오 지역 종합개발계획 수립 후 그와 병행하여 추진해야 한다(건립후보지 인근주민과의 대화 중 젊은 층의 의견).” “청주시에서 아직 월오동을 건립예정지로 확정 한 것이 아니므로 화장장 건립 그 자체에 대해서 반대하며, 반대를 적극적으로 표현하기 위해서는 화장장 건립시 분진 등의 피해가 예상되는 지역주민들과 연대하여 건립반대를 주장해야 한다(인근주민과의 대화 중 노년층의 의견).”

9) “인근 지역 주민의 공감대 형성과 관련해서 시는 해당지역 주민 설명회를 통한 인근주민과의 지속적인 대화를 실시하고...화장장 건립과 관련된 사항은 인근 주민 누구와도 시기와 장소를 가리지 않고 대화할 것이다.”(청주목련원(화장장) 건립백서, 2008)

마찬가지로, 손익 프레임의 경우에도 지역 주민들은 화장장 건설을 일관되게 손해로만 인식하는 반면, 청주시는 이익의 관점에서만 접근하였다. 지역 주민들 간에는 화장장 건설에 따른 ‘지역이미지 실추’, ‘발전의 저하’, ‘분진 등의 피해’, ‘재산적·정신적 피해’ 등의 손실과 관련된 인식만이 지배하였다(시민공청회 자료, 2003.2.27). 더욱이 손해에 대한 인식과 위험 인식의 강력한 상호작용으로 인해 화장장은 어떤 비용을 치루더라도 막아야만 되는 시설로 규정되었다. 반면, 청주시의 경우는 화장장이 설치되면, ‘도로 확장’, ‘기반시설 정비’, ‘주민숙원사업 지원’, ‘타지에서 화장시 드는 비용의 절감’, ‘최첨단 시설’ 등의 경제적, 기술적 혜택의 관점에서 이슈를 프레임링 하였다(시민공청회 자료, 2003.2.27). <표 7>은 갈등 발생기의 당사자별 프레임들을 정리한 것이다.

<표 7> 갈등 발생기의 프레임 정리

프레임	지역 주민	청주시
정체성	화장장 건립 시의 피해를 기준으로 주민간 정체성 구분 -‘화장장반대 대책위원회’ 구성	-
특징부여	노년층: 청주시에 대해 부정적(불신) 청년층: 중립적	주민에 대한 불신, 그러나 보상을 통해 합의 가능
상황요약	청년층: 화장장 건립 필요성 인정, 다만 종합개발 계획과 병행요구. 노년층: “화장장 결사반대”	‘월오동은 화장장 건립의 최적지’
갈등관리	공동문제해결의 선호	
사회적통제	평등주의자 프레임의 공유	
권력	-	장묘문화 개선의 필요성(사회적 권위)
위험	분진 피해 예상(노년층)	현대식의 친환경적 화장장으로 위험성 없음
손익	손해: 지역이미지 실추, 발전저하 등의 재산적 정신적 피해	이익: 도로확장, 주민숙원사업 지원, 타지에서 의 화장 비용 절감

<표 8>은 갈등 발생기의 프레임 분석결과를 정리한 것이다. 지역 주민의 경우 전체 프레임 유형 중 위험 프레임(31.8%)이 가장 높은 비율을 차지하고 있으며, 다음으로 손익 프레임(18.2%), 정체성 및 상황요약 프레임(각 13.6%) 순으로 나타나고 있다. 반면 청주시의 경우에는 갈등관리 프레임(78.6%)이 압도적으로 많았고, 다음으로 손익 프레임(14.3%) 순으로 나타났다. 이러한 결과는 주민들 간에 화장장 건설의 위험과 손해에 대한 인식이 확산되면서, 부정적인 상황요약과 강력한 집단의식으로 이어지고 있음을 보여준다. 반면 청주시는 화장장 건설이 가져다 줄 혜택만을 강조하면서 주민과의 공동의 문제해결 의지를 표명하였다.

<표 8> 갈등 발생기의 프레임 분석결과

집단	프레임													합계
	정체성	특징 부여	상황 요약	갈등관리								위험	손익	
				공동문제 해결	분쟁파괴 폭력	재판	정치	권위	시장	합계				
지역 주민	% (n)	13.6 (6)	9.1 (4)	13.6 (6)	9.1 (4)	4.5 (2)	0.0 (0)	0.0 (0)	0.0 (0)	0.0 (0)	13.6 (6)	31.8 (14)	18.2 (8)	100.0 (44)
청주시	% (n)	0.0 (0)	7.1 (1)	0.0 (0)	57.1 (8)	0.0 (0)	0.0 (0)	0.0 (0)	7.1 (1)	14.3 (2)	78.6 (11)	0.0 (0)	14.3 (2)	100.0 (14)

2. 갈등 심화기

1) 사건 요약

갈등의 심화기는 월오동 산 4번지가 화장장 건립 예정지로 최종 확정된 2003년 3월부터 월오동 주민들로 구성된 ‘월오동 주민반대추진위원회’가 ‘월오동 주민협의체’로 전환된 2004년 6월까지이다. 이 시기에 월오동 주민들은 예고했던 대로 월오동이 화장장건립 후보지로 최종 확정 및 발표가 되자, 해당 지역 주민들은 ‘월오동 주민반대추진위원회’를 구성하여 청주시의 정책에 대한 적극적인 반대 활동을 벌이면서 갈등이 증폭되었다. 이 과정에서 월오동에 인접한 청원군 낭성면 주민들이 새로운 이해관계자로 등장하였다.

<표 9> 갈등 심화기의 사건 개요

시기	사건내용
2003. 3월-12월간	청주시 장묘문화 개선 홍보활동 전개
2003. 3.12	월오동 1통 대책위원회와 2,3,4,5통 대책위원회간 단일화 논의
2003. 3.14	청원군 낭성면 주민들이 화장장저지대책추진위원회 구성 후 월오동 주민과 연합하여 집회 참가
2003. 3.20	지역구 국회의원의 화장장 건립 반대 및 건립 시 낭성면 대책강구 요구의사 표명
2003. 3.24	월오동 화장장설치반대 추진위원회의 통합: 1통 대책위원회와 2,3,4,5통 대책위원회를 ‘월오동 화장장 반대추진위원회’로 통합
2003. 4.11	청주시, 지역주민, 시민단체 토론회
2003. 4.18	청주시: 월오 지역 종합개발방침 결정
2003. 4.29	상당공원집회, 거리유세를 함
2003. 5.16	청주시: 월오 지역 주민간담회 개최
2003. 6.24	청주시: 월오 지역 주민간담회 개최
2003. 7.21	청주시: 월오 화장장 대책위 간담회 개최
2003. 8. 1	목련공원 주차장 집회: 월오동 주민들은 낭성면 주민과의 연대를 거부
2003. 9.22	청주시, 지역주민, 시민단체 토론회
2003.10.16	초대 대책위원장 해임, 새로운 위원장 선임
2003.10.23	충북대학교: 화장장사업 관련 정책세미나
2003.12.18	지역주민 장사시설 견학(제주 양지공원 등)
2004. 4.26-27	수원 연화장, 성남영생공원, 부산영락공원 등 견학
2004. 6월	화장장 건립당위성과 필요성이 확장됨, ‘반대추진위원회→월오동주민협의체’(성격전환)

2) 프레임 분석결과

이 시기에는 지역주민과 청주시 모두 갈등관리 프레임이 지배적인 프레임으로 나타났으나, 구체적인 갈등관리 방안들에 대해서는 현격한 차이를 드러냈다. 주민들은 화장장 건립 백지화만이 갈등해결이라고 본 반면, 청주시는 신속하게 화장장 입지 결정을 하는 것만이 갈등의 비용을 최소화하는 방안으로 보았다. 이러한 상황인식의 토대 위에서 주민들은 화장장 건설을 저지하기 위해 집단적이고 물리적인 저항을 통한 갈등해결을 모색하였다. 반면 청주시는 화장장 입지 갈등을 이익과 보상의 관점에서 지속적으로 프레임함으로써 갈등해결을 모색하였다. 동시에 지역 주민들을 대상으로 화장장이 혐오시설이라는 부정적인 인식을 감소시키기 위한 노력들을 전개하였다. 이러한 노력들은 점차 주민들의 프레임 전환을 이끌어내게 되었다.

정체성 프레임의 경우, 연령이나 화장장과의 인접성에 따라 지역 주민이 분열되던 양상을 보였던 갈등 발생기와는 달리, 이 시기에는 지역적 이해관계를 기초로 의식적인 정체성 리프레이밍이 이루어졌다. 청주시와의 갈등이 심화되는 상황에서 정체성 프레임의 붕괴는 집단적 결속력의 붕괴와 집단적 대항력의 상실로 이어질 것이 분명하였기에, 주민들간에 정체성 프레임의 재구축이 절실하였다. 2003년 3월 24일 월오동 주민들만으로 통합된 ‘월오동 화장장 반대추진위원회’가 구성되면서 월오동과 월오동 외 지역(산성동 것대마을, 낭성면 등) 간의 분명한 정체성 구분이 이루어졌다. 더욱이 화장장이 혐오시설임을 부각시킴으로써 월오동의 나머지 지역으로부터 가능한 많은 지지 세력을 결집시키는 프레임 증폭(frame amplification)이 이루어졌다.

특징부여 프레임을 살펴보면, 정체성 리프레이밍을 통한 집단결속력 강화 노력과 맞물려 연령 구분 없이 지역주민들은 한 목소리로 “청주시의 책임”을 주장하며, 청주시에 대한 강한 불신을 드러냈다. 이들은 청주시를 더 이상 신뢰할 수 없는 상대방으로 규정하였다.¹⁰⁾

상대방에 대한 부정적인 인식은 ‘화장장 결사반대’로 요약되는 상황 정의로 이어졌다. 그러나 시간이 흐르면서 ‘보상’의 관점에서도 갈등 상황을 접근하는 이중적인 상황요약 프레임이 나타났다. 지역주민들 간에는 ‘화장장 건립이 기정사실이라면 경제적 보상을 충분히 받아야 한다’는 상황요약 프레임이 점차 확산되었다.

“13년 전 공원묘지 조성 시 약속한 미 이행사항이 선행되고 종합 개발시 제시된 사업을 추진할 시에는 화장장사업에 반대하지 않을 것이다.” (화장장사업 관련 정책세미나, 2003.

10) “시민들에게 의견조사도 없이 화장장 설치를 하겠다고 하였으며 주민들에게 혜택을 주는 대안도 내놓지 않았다”(월오지역 주민간담회, 2003.6.24: 부녀회장 김 ○○).

“전직 시장이 약속한 사항(화장장을 만들지 않겠다는)은 존중되어야 하면 상황에 따라 바뀌는 것은 주민을 기만하는 행위다”(월오지역 주민간담회, 2003.6.24: 간사 박 ○○).

10. 23: 월오동 주민 박 ○○)

갈등관리 프레임에서는 지역 주민과 청주시 간에 분명한 차이가 드러났다. 특히 ‘월오동 화장장 반대추진위원회’를 중심으로 시위나 투쟁, 정치적 압박을 주된 갈등관리 수단으로 사용하면서도, 동시에 전문가의 권위 의존, 공동문제해결 모색과 같은 보완적인 수단들이 이용되었다.¹¹⁾ 2003년 3월 20일 월오동 주민들은 인근 지역주민들과 연대하여 국회의사당을 방문해 지역구 국회의원이 화장장 건립 반대에 나서줄 것을 요구하였다(청주시, 2008: 76). 2003년 6월 24일 월오 지역 주민간담회에서 주민들은 ‘한국행정학회 조사결과 충주화장장만으로도 앞으로 10-30년 이상 이용이 가능하다’는 의견을 제시하여(간담회, 2003b) 전문가의 권위에 의존한 갈등해결도 모색하였다.

반면 청주시는 공공기관의 특성상 토론회와 간담회를 주요 수단으로 하는 공동문제해결(joint problem solving)을 갈등관리 방법으로 선호하였으며, 동시에 화장장의 안전성에 대한 의식적인 리프레이밍을 시도하였다. 청주시는 일반시민들에 대해 장묘문화 개선 홍보를 지속적으로 실시하고, 월오동 주민들을 대상으로 국내외의 장묘시설 견학을 통해 화장장 건립에 대한 긍정적 프레임을 확산시키고자 하였다(청주목련원(화장장) 건립백서, 2008).

위험과 손익에 대한 인식의 경우, 갈등 발생기와는 다른 양상을 보였다. 갈등 발생기에는 위험 프레임이 손익 프레임에 비해 주민들의 태도나 행동에 강력한 영향을 미쳤지만, 갈등 심화기에는 시간이 흐를수록 손익 프레임이 위험 프레임을 압도하는 양상을 보였다. 특히, 월오동 주민들간에 화장장 건설이 불가피하다는 인식이 확산되면서, 화장장 건설에 따른 경제적 보상 이슈가 부각되었다. 그 결과 위험보다는 손익에 대한 프레임이 지배적인 프레임으로 자리 잡게 되었다. <표 10>은 갈등 심화기의 당사자들의 프레임을 정리한 것이다.

11) “8월 1일의 화장장 현장설명회를 취소하지 않으면 무력으로 저지할 것이다”(화장장대책위 간담회, 2003.7.21, 김○○위원장). “화장장 사업을 일방적으로 발표하였고 주민의 진정서에 대한 답변이 부실할 뿐만 아니라 주민의견 수렴 약속을 파기하는 등 월오 지역 주민들을 세 번이나 무시하였기 때문에 반대운동에 전력을 다할 것이다”(화장장대책위 간담회, 2003.7.21, 간사 김○○).

<표 10> 갈등 심화기의 프레임 정리

프레임	지역주민	청주시
정체성	지역기반 집단결속력 강화: 월오동 1통과 2-5통의 보상 지역 범위에 대한 논의 끝에 단일 집단으로 통합	-
특징부여	청주시에 대한 강한 불신	목련공원 설립 시 많은 혜택을 주었음에도 일부 불이행은 이유로 청주시를 불신: 보상을 통해 주민과의 합의가 가능
상황요약	초기: 화장장 결사 반대 후기: 약속의 이행, 경제적 보상	- 낙후된 지역개발 - 반드시 필요한 시설
갈등관리	- 시위와 저항을 주로 하며, - 공동문제해결, 전문가의 권위 활용, 정치적 청원 등의 수단을 보조적으로 활용	- 공동문제해결: 간담회와 토론회 - 청주시민들에 대한 홍보 - 월오동 주민들에 대한 장사시설 건학
사회적통제	지역사회에 의한 갈등 통제를 희망: 평등주의자(상호의존성-주인의식이 높음)	
권력	물리적 자원, 주변지역과의 연합, 전문가 의견, 공식적 대화, 정치적 행동 등을 권력의 원천으로 활용	- 시민들의 긍정적인 여론, 자원을 기반으로 한 월오 지역 종합개발계획과 주민 견학제공 - 공식적 대화를 통한 목소리(voice at the table)
위험	위험인식 높음(그러나 손익보다는 상대적으로 낮음)	현대식의 친환경적 화장장: 시설의 안전성
손익	손해: 지역이미지 실추, 발전저하, 분진 등의 피해, 재산적 정신적 피해.	혜택: 도로확장, 기반시설 정비, 주민숙원사업 지원, 타지에서 화장시 드는 비용 절감, 최첨단 시설

<표 11>은 갈등 심화기의 프레임 분석결과를 정리한 것이다. 지역주민의 경우, 전체 프레임 유형 중 갈등관리 프레임이 34.7%, 손익프레임이 21.1%, 상황요약 프레임이 15.8% 순으로 프레임의 비중이 높은 것으로 나타났다. 이처럼 갈등 발생기에 비해 정체성 프레임은 위축되는 반면 갈등관리 프레임이 확대됨을 알 수 있다. 그러나 분쟁이나 저항과 같은 갈등관리 프레임이 지배적이어서 갈등이 심화되고 있음을 알 수 있다. 이처럼 갈등이 심화되고 있음에도 불구하고, 동시에 위험프레임 보다는 손익프레임이 확산됨으로써 갈등 해결의 가능성은 역설적으로 증대되었다.

<표 11> 갈등 심화기의 프레임 분석결과

집단	프레임													합계
	정체성	특징부여	상황요약	갈등관리								위험	손익	
				공동문제해결	분쟁저항	재판	정치	권위	시장	합계				
해당지역 주민	% (n)	7.4 (7)	10.5 (10)	15.8 (15)	1.1 (1)	30.5 (29)	0.0 (0)	0.0 (0)	2.1 (2)	1.1 (1)	34.7 (33)	10.5 (10)	21.1 (20)	100.0 (95)
청주시청	% (n)	0.0 (0)	11.5 (3)	0.0 (0)	38.5 (10)	7.7 (2)	0.0 (0)	0.0 (0)	11.5 (3)	26.9 (7)	84.6 (22)	0.0 (0)	3.8 (1)	100.0 (26)

반면 청주시는 갈등 발생기와 비슷하게 갈등관리 프레임이 84.6%로 지배적인 프레임으로 확인되었다. 구체적으로, 공동문제해결방식이 38.5%, 시장에 의한 해결방식이 28.9%로 나타났다. 이는 화장장 건설 갈등을 경제적 보상의 문제로 접근함으로써 주민과의 공동문제해결이 가능하다는 시각을 보여준다.

3. 갈등 완화기

1) 사건 요약

갈등 심화기에서 갈등 완화기로 전환되게 된 원인은 크게 세 가지로 지적할 수 있다. 첫째, 2003년 6월 청주시는 ‘월오지역 종합개발기본계획’을 수립하고 지속적으로 주민간담회와 설명회를 개최하여 주민들을 설득하였다. 둘째, 2003년 12월부터 2007년 4월 까지 월오동 주민들을 대상으로 지속적으로 국내 장사시설 견학을 실시함으로써 주민들의 위험 인식이 감소했다는 점이다. 셋째, 일반 시민들에 대한 장기적인 홍보를 통해 화장장 건설에 대한 정책지지를 확산시켰다는 점이다. 이러한 요인들로 인해 월오동 화장장 건설이 점차 당연한 사실로 받아들여지게 되었다.

이와 같은 변화의 상징적 사건은 2004년 6월 ‘월오동 화장장 반대추진위원회’가 자체회의를 통해 ‘월오동주민협의체’로 전환된 사건이라고 할 수 있다. 갈등 완화기는 이 시기부터 최종적으로 화장장이 준공된 2007년 10월까지이며 아래의 <표 12>는 갈등 완화기의 사건들 요약한 것이다.

<표 12> 갈등 완화기의 사건발생 요약

시기	사건내용	
2004.12.15-17	월오동 및 운동동 주민 1차 국내 장사시설 견학	
2004.12.21-23	월오동 및 운동동 주민 2차 국내 장사시설 견학	
2004.12.28-30	월오동 및 운동동 주민 3차 국내 장사시설 견학	
2004.12.28-2005. 1. 1	월오동 주민 중국 상해, 장가계, 소주의 해외 장사시설 견학	
2005. 3월-5월	월오동 주민과 화장장 건립을 위한 협정 준비	
	2005. 3. 10	청주시: 주민협의체와 약속한 사업 계획 협약서 공동작성
	2005. 4. 16	지원 사업에 대한 통별 의견 일치
	2005. 5. 1	청주시-월오동: 화장장건립협정서 최종안 결정
	2005. 5. 3	주민설명회 실시 시작
	2005. 5. 15	각 통별 협정서 가결 완료
2005.5.18	월오동 주민과 청주시간 화장장 건립 협정서 체결.	
2005.6.1	남성면 주민들 집단민원 제기	

2005.6.7	낭성면 주민 집회
2005.7.7	낭성면 주민: 국민고충처리위원회 진정서 제출
2005.10.12	낭성면 주민의 국민고충처리위원회 고충민원 처리결과 통보
2006.4월	월오동에 노인복지마을 건립이 구체화 되자 협정서상의 단서조항을 근거로 조성 반대, 청주시 법원에 화장장 공사중지 가처분 신청
2006. 9.18	가처분신청에 대한 기각 처분이 내려짐.
2007.10월	화장장 준공

2) 프레임 분석결과

이 시기에는 갈등 초기부터 상당한 차이를 보였던 지역주민과 청주시간에 특징부여 프레임, 상황요약 프레임, 갈등관리 프레임, 위협과 손익 프레임이 유사해지는 특성을 보였다.

당사자와 상황에 대한 인식에서 월오 지역 주민들은 갈등 심화기와는 상이한 프레임 특성들을 보였다. 특히 혐오시설에 대한 반대 이념보다는 보상 대상 여부가 주민들간의 정체성 프레임을 결정하는 보다 중요한 변수로 부각되었다. 월오지역 주민들은 집회를 열고 보상 대상지역에 낭성면을 포함시키지 말 것을 주장하면서 피해 당사자는 월오 지역주민 자신들에 한정됨을 재확인하였다(월오지역 주민 성명서, 2003.8.1). 또한 ‘월오동 화장장 반대 추진위원회’의 지속적인 반대활동에도 불구하고 화장장 건립의 당위성과 지지가 확산되자, 2004년 6월 자체 회의를 통해 ‘월오동 주민협의체’로 정체성을 재정의 하기에 이르렀다. 정체성 프레임의 변환(frame transformation)을 통해 변화된 인식을 드러냄으로써 갈등상황이 해결될 수 있는 기회가 마련된 것이다(Lewicki et al, 2003).

특징부여 프레임의 경우, 청주시의 ‘월오지역 종합개발기본계획’의 발표, 주민설명회와 토론회 등을 통한 적극적인 주민의견 수용, 월오동 주민을 대상으로 한 전국 각지 장사시설 견학 등은 청주시에 대한 지역 주민들의 부정적인 인식을 감소시키는데 크게 기여하였다(청주목련원(화장장) 건립백서, 2008). 그 결과 지역주민들에게 청주시는 약속을 어기고 주민들의 희생만을 강요하는 집단으로부터 대화와 협상이 가능한 대상으로 리프레이밍 될 수 있었다. 이러한 특징부여 프레임의 변화는 상황요약 프레임의 변화로 이어졌다. 화장장 건립에 대한 월오동 주민들의 반대는 점차 완화되었으며, ‘더 이상 반대는 무의미하며, 경제적 보상범위를 보다 구체화해야 한다’는 인식이 주민들간에 공유되기에 이르렀다.

지역주민과 청주시 간에 갈등 관리 프레임이 매우 이질적이었던 갈등 심화기와는 달리, 갈등 완화기에는 두 당사자의 갈등관리 프레임이 유사해지는 특성을 보였다. 당사자들의 갈등관리 전략이 수렴함으로써 갈등 해소의 가능성이 증대되었다. 월오동 주민들은 갈등관리 방법으로 분쟁이나 시위를 선호했던 갈등 심화기와는 달리 대화나 협상을 통한 공동문제해결을 선호하였다(청주목련원(화장장) 건립백서, 2008). 이러한 프레임 변화에 상응하여 청주

시는 주민협의체 대표들과의 대화뿐만 아니라 각 통별로 주민설명회를 개최하는 등 적극적으로 공동문제해결 노력을 전개했다(청주목련원(화장장) 건립백서, 2008).

청주시는 또한 지역 주민들의 부정적인 위험인식을 리프레이밍하기 위해 주민들을 대상으로 여러 차례 전국 각지의 장사시설 견학을 실시하고, 지속적인 정책홍보도 실시하였다. 그 결과 화장장 건설로 인한 위험에 대한 주민들의 부정적 인식은 크게 완화되었고, 주민들은 위험보다는 손익 문제에 관심을 돌리게 되었다. 따라서 주민들에게는 “혐오시설 입지로 인한 경제적·정신적 손실”에 대한 충분한 보상이 가장 중요한 이슈가 되었다.

<표 13> 갈등 완화기의 프레임 정리

프레임	해당지역주민	청주시
정체성	- 월오동과 기타 지역의 구분 - 프레임의 변환: '월오동 주민반대추진위원회'에서 '월오동주민협의체'로 전환	-
특징부여	상대방에 대한 신뢰 증진, 대화의 상대로 인식	
상황요약	화장장 건립 시 경제적 보상부분에 대한 합의가 필요	
갈등관리	공동문제해결 방식으로 복귀	
사회적 통제	지역사회에 의한 갈등 통제를 선호: 평등주의자(상호의존성-주인의식이 높음)	
권력	공식적 대화에 참여해 목소리를 냄	
위험	위험인식의 감소	현대식 친환경 화장장: 시설의 안전성
손익	혐오시설로 인한 경제적 정신적 손실의 보상	혜택: '월오지역 종합개발 계획'에 따른 다양한 혜택

<표 14>는 갈등 완화기의 프레임 분석결과를 정리한 것이다. 지역주민의 경우, 전체 프레임 중 66.7%가 갈등관리 프레임에 집중되었으며, 그 중에서도 공동문제해결 방식이 50.0%로 가장 높은 비중을 차지했다. 청주시 역시 94.3%가 갈등관리프레임에 집중되어있으며, 그 중에서도 60.0%가 공동문제해결 방식으로 나타났다. 이처럼 공동문제해결에 대한 주민과 청주시의 프레임 공유는 ‘청주화장장 건립 추진 협정서’ 체결로 이어짐으로써 갈등해소에 이르게 되었다.

<표 14> 갈등 완화기의 프레임 분석결과

집단	프레임													
	정체성	특징부여	상황요약	갈등관리								위험	손익	합계
				공동문제해결	분쟁과외폭력	재판	정치	권위	시장	합계				
해당지역 주민	% (n)	0.0 (0)	7.1 (3)	2.4 (1)	50.0 (21)	11.9 (5)	2.4 (1)	2.4 (1)	0.0 (0)	0.0 (0)	66.7 (28)	11.9 (5)	11.9 (5)	100.0 (42)
청주시청	% (n)	0.0 (0)	0.0 (0)	0.0 (0)	60.0 (21)	0.0 (0)	2.9 (1)	0.0 (0)	0.0 (0)	31.4 (11)	94.3 (33)	0.0 (0)	5.7 (2)	100.0 (35)

4. 프레임 변화과정 분석

이상에서 갈등 단계 별로 프레임 분석결과를 제시하였다. <표 6>에서 <표 14>까지의 내용을 토대로 갈등 단계 별로 6개 프레임 차원에서 당사자들의 프레임이 동질적인 경우와 이질적인 경우로 구분하였다. 이를 통해 갈등 양상에 따른 당사자들의 프레임의 역동적인 변화를 분석할 수 있었다. <표 15>는 갈등 단계별 당사자들의 프레임 변화를 종합 정리한 것이다.

<표 15> 갈등 단계별 프레임 변화과정 분석

시기	프레임 비교분석
갈등 발생기	<ul style="list-style-type: none"> ·당사자와 상황에 대한 인식(불일치): 지역 주민들 간에 확장장 입지에 따른 피해를 기준으로 정체성 갈등 확대, 확장장 건립의 필요성에 대한 주민과 청주시 간의 상호불신 및 상반된 프레임 존재 ·갈등 관리에 대한 선호(일치): 갈등 해결 방법의 다양성이 낮고 당사자 모두 공동문제해결을 선호 ·위험과 손익에 대한 인식(불일치): 지역 주민의 경우 위험 및 손실 인식이 지배적이나, 청주시는 이익의 관점에서만 프레임 시도
갈등 심화기	<ul style="list-style-type: none"> ·당사자와 상황에 대한 인식(불일치): 당사자간에 상대방에 대한 신뢰도가 낮고, 특히 주민들은 갈등이 합의 불가능한 정도라고 인식. 확장장 건립의 필요성에 대한 주민의 불신 심화 ·갈등 관리에 대한 선호(불일치): 당사자가에 갈등관리 방안에 대한 현격한 인식차를 보임: 주민들은 갈등의 통제방식으로 시위와 저항을 선호한 반면, 청주시는 공동문제해결을 선호 ·위험과 손익에 대한 인식(불일치): 주민들 사이에 위험 프레임이 점차 감소하고 손익 프레임이 강화되는 경향을 보임
갈등 완화기	<ul style="list-style-type: none"> ·당사자와 상황에 대한 인식(일치): 당사자간에 상대방에 대한 신뢰가 증진되고, 대화의 가능성이 커짐. 당사자 모두 확장장 건립 시 경제적 보상에 대한 합의가 핵심 이슈가 됨 ·갈등 관리에 대한 선호(일치): 당사자 모두 공동문제해결 방식으로 복귀 ·위험과 손익에 대한 인식(일치): 주민들 사이에 위험 프레임이 최소화되고, 손익 프레임이 지배: 당사자 모두 확장장 입지에 따른 정당한 보상의 필요성 공유

<표 15>에서 보듯이 갈등 발생기에는 당사자들 간에 이질적 프레임이 동질적 프레임에 비해 약간 많은 것으로 나타났다. 이 시기에 당사자들 간의 프레임 차이는 갈등의 중요한 원인이 되고 있다. 갈등의 심화기는 당사자들 간에 상호불신이 확대되면서 동질적인 프레임 보다는 이질적인 프레임이 압도적으로 많이 나타나는 시기이다. 특히 갈등 통제에 대한 선호 프레임이 전혀 다르게 형성되고, 다양한 권력 프레임을 이용하여 자신들의 입장을 강화하는 시기이다. 갈등 당사자 간에 분명한 프레임 차이는 서로에 대한 특징부여 프레임의 차이를 증폭시키는 요인으로도 작용하였다. 갈등 완화기에는 당사자들간에 인식의 프레임이 매우 비슷해지는 양상을 보였다. 갈등 발생기와 갈등 심화기를 거치면서 매우 이질적이었던 프레임들이 갈등 완화기에는 동질화되었음을 알 수 있다. 서로에 대한 신뢰가 증진되면서 특징부여 프레임의 차이가 줄어들었고, 갈등의 주요 원인 중 하나인 위험 프레임의 이질성

이 크게 감소되었다. 그 결과 적절한 경제적 보상을 통해 화장장 입지 갈등을 해결할 수 있을 것으로 보는 손익 프레임이 당사자들 간에 공유되었다.

V. 결론 및 시사점

지금까지 몇몇 연구들이 청주시 사례를 비롯한 화장장 입지 갈등을 다루었으며, 또한 의미 있는 연구 결과들을 제시하였다. 박종구·최재실(2009), 이중훈·김동찬·김기황·석혜준·이만형(2007), 신범순·양승일·박주용(2006), 백종섭(2002) 등은 다양한 화장장 입지 갈등 사례 분석을 통해 공통적으로 정책주체에 대한 신뢰, 정책결정 과정의 정보공개와 주민참여, 정책내용에 대한 주민들의 인식, 경제적 보상수준, 집행기술(즉, 화장장 관리)에 대한 신뢰 등을 갈등의 유발요인으로 지적하였다.¹²⁾ 특히, 이중훈·김동찬·김기황·석혜준·이만형(2007)은 청주 화장장 갈등 분석에서 보상에 대한 주민들의 기대심리가 상승하면 화장장 입지의 찬성 비율을 감소시킨다고 주장하였다.¹³⁾ 보다 일반화된 관점에서 김도희(2004)는 님비시설 입지 갈등의 경우 사례에 관계없이 동일한 갈등구조를 보인다고 주장하였다. 이러한 중요한 발견들에도 불구하고 기존 연구들은 화장장 입지 갈등의 유발요인이나 갈등관리의 성공 요인을 단순히 확인하고 기술하는데 초점을 맞추고 있을 뿐, 갈등당사자의 인식(즉, 프레임)과 갈등 양상간의 역동적인 관계를 체계적으로 분석하고 있지는 못하다.

이러한 한계를 극복하기 위해 본 연구는 청주시 화장장 건립 사례를 통해 갈등 시기별 당사자들의 인식 프레임들을 8가지로 구분하여 비교·분석하였다. 분석 결과, 정책갈등 상황에서 당사자들은 다양한 인식 프레임을 가지고 있으며, 갈등이 진행되는 과정에서 인식의 프레임은 고정되기도 하고 또는 변하기도 하는 것으로 나타났다. 특히, 갈등 당사자들이 공통된 프레임을 지니고 있을 경우 갈등이 완화되는 반면, 프레임간 이질성이 증대될 경우 갈등이 심화됨을 확인 할 수 있었다.

또한 본 연구는 선행 연구들과는 차별화된 연구방법론을 적용하였다. 특히, 본 연구는 프레임 분석을 위해 질적 방법론과 양적 방법론을 결합함으로써 방법론적 다각화(methodological-triangulation)를 시도하였다. 기존의 담론분석 중심의 질적 방법론은 연구자의 주관이 강하게 개입됨으로써 연구 결과의 객관성과 반복가능성 측면에서 커다란 한계를 드러내고 있다. 본

12) 한편, 주성돈(2009), 고경훈·정인화(2008)는 화장장 건설 갈등을 자치단체간 협상의 관점에서 접근하였다. 이들은 공통적으로 성공적인 합의의 조건을 분석하는데 초점을 맞추었다.

13) 즉 기대심리의 상승은 요구수준을 높게 만들고 따라서 찬성비율을 감소시킨다는 것이다.

연구는 담론분석을 프레임 분석의 주된 방법론으로 하되 양적 프레임 분석을 보완적으로 실시함으로써 단일 방법(mono-method)의 한계를 극복하였다는 점에서 커다란 의미를 지닌다.

공공갈등 관리에 대한 본 연구 결과의 중요한 정책적 시사점들은 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 갈등 당사자들 간의 프레임 차이는 갈등의 중요한 원인이 된다(Gray et al., 2002). 이상의 연구결과에 따르면 갈등 발생기에서 갈등 심화기로 갈수록 당사자들 간에 프레임 이질성이 커지는 것으로 나타났다. 특히 당사자들 간에 상호불신이 확대되면서, 갈등 관리에 대한 선호 프레임이 전혀 다르게 형성되었다. 이러한 프레임 차이는 갈등 당사자 간에 서로에 대한 특징부여 프레임의 차이를 증폭시키는 요인으로도 작용하였다. 이와는 대조적으로, 갈등 완화기에는 당사자들의 인식의 프레임이 매우 비슷해지는 양상을 보였다. 갈등 발생기와 갈등 심화기를 걸쳐면서 매우 이질적이었던 프레임들이 유사해짐을 알 수 있다. 서로에 대한 신뢰가 증진되면서 특징부여 프레임간 차이가 줄어들었고, 갈등의 핵심적인 원인 중 하나인 위협 프레임의 차이가 감소되었다. 이러한 위협 프레임의 동질화는 손익 프레임으로의 관심 전환을 불러오게 되었다.

둘째, 갈등의 모든 단계에 걸쳐 주민들이 일관되게 화장장 건립에 대해 손실의 프레임을 고수하였음에도 불구하고, 위협에 대한 프레임을 변화시킴으로써 갈등을 관리 가능한 수준으로 전환시킬 수 있었다. 이는 개인의 인식과 판단에서 위협 프레임이 손실 프레임에 비해 강력하고 지배적인 프레임으로 작용함을 보여준다. 청주시는 지역 주민들에게 국내외의 첨단 화장시설에 대한 견학 기회를 제공함으로써 환경오염과 같은 치명적인 위협에 대한 주민들의 부정적 인식을 리프레이밍 할 수 있었다.

셋째, 손실에 대한 적절한 보상이 이루어진다면 손실 프레임은 위협프레임에 비해 상대적으로 쉽게 리프레이밍 될 수 있으며, 따라서 갈등의 해소 가능성은 커지게 된다. 손익 프레임의 변화는 주민들로 하여금 자신들이 겪게 될 손실이 경제적 보상으로 충분히 해결될 수 있는 수준이라고 인식하도록 만들었다.

넷째, 상대방에 대한 긍정적인 특징부여는 갈등 당사자간 공동문제해결의 가능성을 제고한다. 청주시는 화장장 건립 논의 초기부터 주민들과의 지속적인 대화를 시도함으로써 지역 주민들이 청주시에 대해 긍정적인 특징부여 프레임을 형성하도록 유도하였다. 상대방에 대한 긍정적인 평가는 공동문제해결의 가능성에 대한 기대를 산출하고, 따라서 분쟁이나 시위와 같은 집단적 행동을 억제하는 효과도 거두었다. 실제로 주민들이 청주시를 신뢰할 수 있는 대화의 상대로 인식하면서부터 갈등 해소의 가능성은 급속히 증대되었다.

이상의 중요한 정책적 시사점에도 불구하고, 본 연구의 한계를 언급할 필요가 있다. 청주시는 환경단체의 역할이 상대적으로 강력하지 않은 지역이며, 또한 지역 언론은 화장장 건립 예정 지역 주민들의 의견을 소극적으로 보도하는데 그쳤다. 이러한 지역적 특성들로 인

해 본 연구의 결과를 타 지역의 환경갈등 사례에 일반화하기에는 한계가 있다. 앞으로 이러한 요인들이 갈등 당사자의 인지적 프레임에 미치는 효과에 대한 보다 체계적인 연구가 필요할 것이다.

참고문헌

- 강민아·장지호. (2007). 정책결정과정의 프레임링에 대한 담론 분석: 방사성폐기물처리장 입지선정과정을 중심으로. 「한국행정학보」, 41(2): 23-45.
- 고경훈·정인화. (2008). 협상의 창 관점에서 바라본 정부간 갈등 연구. 「한국공공관리학보」, 22:19-48.
- 김도희. (2004). NIMBY와 PIMFY 시설입지정책의 갈등구조 비교분석 : ‘북구 화장장 유치사업’과 ‘경부고속전철 울산역 유치사업’ 사례를 중심으로. 「한국정책학회보」, 13(1): 157-188.
- 나태준. (2009). 이슈 프레임링 분석을 통한 환경정책의 역량강화에 관한 연구: 지방자치단체 공무원과 민간환경감시단의 배출업소관리업무 프레임을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 21(2): 57-77.
- _____. (2006). 정책인식 프레임링 접근방식에 따른 갈등의 분석: 교육행정정보시스템 도입사례를 중심으로. 한국정책과학학회. 「한국정책과학학회보」, 10(4): 297-325.
- 박종구·최재실. (2009). 비선호시설의 입지선정 갈등발생 요인에 관한 연구: 장사시설의 입지찬성 인식 형성. 한국지방자치학회 2009년 동계학술대회 자료집
- 백종섭. (2002). 서울시 추모공원 건립정책의 갈등원인과 해결방안. 「한국사회와 행정연구」, 8: 191-216.
- 신범순·양승일·박주용. (2006). 장묘복지를 둘러싼 조직간 정책갈등 분석: 제2화장장 입지선정을 둘러싼 서울시와 서초구·서초주민을 중심으로. 「한국조직학회보」, 3(1): 63-92.
- 안혜원·박대운·김학돈. (2008). 정책인식프레임링 관점에서 새만금 사례와 동당댐 사례의 갈등비교 연구. 한국콘텐츠학회. 「한국콘텐츠학회논문지」, 9(3): 270-277.
- 이준웅. (2005). 갈등적 사안에 대한 여론 변화를 설명하기 위한 프레임링 모형 검증 연구: 정부의 통일정책에 대한 뉴스 프레임의 형성과 해석적 프레임의 구성을 중심으로. 「한국언론학보」, 49(1): 133-162.
- 이중훈·김동찬·김기황·석혜준·이만형. (2007) SD를 이용한 화장장 입지결정 관리모형 구축: 청주 목련공원 중심으로. 한국시스템다이내믹스학회 2007년 춘계학술대회 자료집
- 이혁우·조병훈·문광휘. (2009). 정책프레임 형성의 편향성 분석: 휴리스틱스적 판단한계를 중심으로. 한국정책학회 추계학술대회 자료집.
- 주경일. (2002). 폐기물처리시설 입지갈등문제에 대한 인지적 접근: 집단프레임의 관점에서. 「정부학연구」, 8(2): 336-371.
- 주성돈. (2009). 부천시와 구로구 간의 비선호시설 조성사업의 갈등과 협력적 해결방안: 부천시 추모

- 공원 조성사업을 중심으로. 「정부와 정책」, 1(2): 89-119.
- 하민철·윤건수. (2010). 메타프레임으로서 녹색성장(Green Growth) 정책: 딜레마 대응방안으로서 메타프레임 구성. 「한국정책학회보」, 19(1): 101-125.
- 월오지역 주민성명서(2003). 목련공원 집회 성명서. 2003.08.01.
- 청주시. (2008). 청주목련원(화장장) 건립백서.
- 청주지방법원 결정문. (2006). 2006-09-18. 청주지방법원 결정문(2006카합465 화장장건립공사중지가 처분).
- 지역주민과 시민단체와의 토론회 자료. (2003). 2003.04.11.
- 청주시(2003). 화장장 건립관련 시민공청회 자료. 2003.2.27.
- _____ (2003). 화장장 건립 후보지 인근 주민과의 대화 자료. 2003.2.27.
- _____ (2003a). 월오지역 주민 간담회 자료. 2003.06.24.
- _____ (2003b). 월오화장장 대책위원회 간담회 자료. 2003.07.21.
- _____ (2003). 화장장 건립관련 주민 동향과 여론 자료
- _____ (2003). 화장장 사업 관련 정책 세미나 자료. 2003.10.23.
- 화장장 반대추진위원회(2004). 회의록. 2004.06.
- Bartlett, F. C. (1932). *Remembering: A study in experimental and social psychology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bateson, G. (1972). *Steps to an ecology of mind*. N.Y.: Ballantine Books.
- Burgess, H. & Burgess, G. (1996). Constructive confrontation; A transformative approach to intractable conflicts. *Mediation Quarterly*, 13: 305-322.
- Carroll, W. K. & Ratner, R. S. (1996). Master framing and cross-movement networking in contemporary social movements. *The Sociological Quarterly*, 37(4), 601-626.
- Dijk, T. A. Van. (1980). *Macrostructures : an interdisciplinary study of global structures in discourse, interaction, and cognition*. Hillsdale, N.J.: L. Erlbaum Associates.
- Drake, L. E. & Donohue, W. A. (1996). Communicative framing theory in conflict resolution. *Communication Research*, 23(3), 297-322.
- Entman, R. M. (1993). Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, 43(4), 51-58.
- Ferree, M. M., Gamson, W. A., Gerhards, J. & Rucht, D. (2002). *Shaping Abortion Discourse: Democracy and the Public Sphere in Germany and the United States*. New York, N.Y.: Cambridge University Press.
- Gamson, W. A. (1988). A constructionist approach to mass media and public opinion. *Symbolic Interaction*, 11, 161-174.

- _____. (1992), *The Social Psychology of Collective Action*, In C. M. Aldon Morris (Eds), *Frontiers of Social Movement Theory*, New Haven: Yale University Press
- Gitlin, T. (1980). *The whole world is watching: Mass media in the making and unmaking of the new left*. L.A. C.A.: University of California Press.
- Goffman, E. (1974). *Frame analysis: An essay on the organization of experience*. Boston, M.A.: Northwestern Univ. Press.
- Gray, B. (1997). Framing and reframing of intractable environmental disputes. In R. J. Lewicki & R. S. Bies, B. (Eds.), *Research on negotiation in organizations*. 6. Greenwich: JAI.
- Gray, B. & Donnellon, A. (1989). *An interactive theory of reframing in negotiation*: Pennsylvania University Press.
- 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: 255-69.
- Iyengar, S. (1991). *Is anyone responsible? How television frames political issues*. Chicago, IL.: University of Chicago Press.
- Keltner, J. W. (1994). *The management of struggle: Elements of dispute resolution through negotiation, mediation, and arbitration*. Creeskill, N.J.: Hampton Press.
- Lewicki, R. J., Gray, B., & Elliott, M. (2003). *Making Sense of Intractable Environmental Conflicts: Frames and Cases*. Washington, D.C.: Island Press
- Riffe, D., Lacy, S., & Fico, F. G. (1998). *Analyzing Media Messages*: Lawrence Erlbaum Associates, Inc.
- Scheufele, D. A. (1999). Framing as a theory of media effects. *Journal of Communication*, 49(4), 103-122.
- Schön, D. A. & Rein, M. (1994). *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. NY: Basic Books.
- Shefrin, H. (2000), *Beyond greed and fear : understanding behavioral finance and the psychology of investing*. Boston, Mass.: Harvard Business School Press.
- Simon, H. A. (1957), *Models of Man: Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in Society Setting*, New York: Wiley.
- Semetko, H. A. & Valkenburg, P. M. (2000). Framing European Politics: A Content Analysis of Press and Television News, *Journal of Communication* 50(2): 93-109.
- Snow, D. A. & Benford, R. D. (1992). Master frames and cycles of protest. In A. D. Morris & C. M. Mueller (Eds.), *Frontiers in social movement theory*. New Haven: Yale University Press.
- Snow, D. A. & Benford, R. D. (1988). Ideology, frame resonance and participant mobilization. *International Social Movement Research*, 1, 197-219.
- Snow, D. A., Rockford Jr., B., Benford, R. D., & Worden, S. K. (1986). Frame alignment process, micro-mobilization and movement participation. *American Sociological Review*, 51, 464-481.
- Tajfel, H., & Turner, J. C. (1985), *The Social Identity Theory of Intergroup Behavior*, In W. G. Austin & S.

- Chicago (Eds), *Psychology of Intergroup Relations*, 7-24, Monterey, C.A.: Brooks/Coleman.
- Tannen, D. (1993). *Framing in discourse*. New York: Oxford University Press.
- Tversky, A. & Kahneman, D. (1974). Judgment under uncertainty: Heuristics and biases. *Science*. 185. 1124-1131.
- _____. (1980). *The framing of decisions and the rationality of choice*: Stanford Univ. CA Dept. of Psychology.
- Tversky, A. & Kahneman, D. (1981). The framing of decision and the psychology of choice. *Science*. 211 (4481). 453-458.
- Ury, W., Brett, J. M., & Goldberg, S. B. (1988). *Getting disputes resolved : designing systems to cut the costs of conflict* (1st ed.). San Francisco: Jossey-Bass.
- Vaughan, E. & Seifert, M. (1992). Variability in the framing of risk issues. *Journal of Social Issues*. 48(4). 119-135.

ABSTRACT

Resolving Intractable Policy Conflicts: Framing and Reframing

Junseop Shim & Jisoo Kim

Parties in a conflict often create very different frames about what the conflict is and how it should be managed. This study investigated disputants' frames and examined how these frames changed in the development of conflict. It addressed a successful case of conflict management in a policy conflict about siting a crematorium in Chungjoo in Korea. For frame analysis, it developed a typology of frames drawn from the existing literature on framing and conflict management. Analyzing the data through content analysis, it combined qualitative and quantitative methods. The results indicated that frames act as lenses through which parties interpret conflict dynamics and shifts in frames could make intractable conflicts more tractable.

【Key Words: frame, framing, frame analysis, conflict management, policy onflict】