

제주 해군기지 건설을 둘러싼 지역주민과 공무원의 갈등 프레임 비교분석*

심 준 섭**

Ⅰ. 문제제기	Ⅳ. 분석결과
Ⅱ. 이론적 배경	Ⅴ. 결론
Ⅲ. 조사설계	

<요 약>

본 연구는 언어 네트워크 분석을 통해 제주 해군기지 건설을 둘러싼 갈등에서 반대측 당사자인 강정마을 지역주민들과 정부측 공무원들의 갈등 프레임을 비교 분석하였다. 이를 위해 본 연구는 갈등 프레임에 대한 이론적 근거를 토대로 갈등 프레임을 세부 프레임들로 구분하고, 양측에 대한 프레임 분석을 통해 세부 프레임들의 특징을 파악하였다. 분석결과 양측의 갈등 프레임은 분명한 차이를 드러냈다. 해군기지 건설을 반대하는 지역주민들의 갈등 프레임은 분명한 정체성 프레임과 특징부여 프레임을 기초로 환경위험 프레임이 지배적 프레임으로 작동하는 것으로 나타났다. 반면, 정부측은 특징부여 프레임과 갈등관리 프레임이 지배적인 프레임으로 나타났다. 주민의 반대를 손익 프레임의 관점에서 접근하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 분석결과를 토대로 본 연구는 해군기지 건설 갈등의 성공적인 관리를 위한 구체적인 시사점들을 제시하였다.

【주제어: 제주 해군기지 갈등, 갈등 프레임, 프레임분석, 언어 네트워크분석】

* 이 논문은 2010년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2010-327-B00744)

** 중앙대 공공인재학부 부교수(jsshim@cau.ac.kr)

논문접수일(2012.8.6), 수정일(2012.10.4), 게재확정일(2012.10.10)

I. 문제제기

해군기지 건설사업 논의는 1993년 처음 시작되었지만, 2005년 4월 해군에 ‘제주 해군기지 추진기획단’이 만들어지면서 본격적인 사업이 시작되었다. 2007년 대선에서 ‘관광미항 기업을 가진 제주 해군기지 건설’을 공약했던 이명박 후보가 대통령에 당선되면서 해군기지 건설 사업은 탄력을 받게 되었다. 당시 정부는 2014년까지 1조 300억 원을 투입해 전투함 20여 척과 15만 톤급 크루즈선 2척이 동시에 정박할 수 있는 대규모의 민군복합형 항만을 건설한다는 계획을 수립하였다. 2011년 12월 여야가 해군기지 예산 96%를 삭감하기로 합의함에 따라 해군기지 건설이 지연되는 듯 했으나, 2012년 3월 강정마을의 상징적 존재인 구럼비 바위에 대한 폭파가 진행되면서 제주 해군기지 건설을 둘러싼 주민과 정부간 갈등은 급속히 증폭되었다. 강정마을 주민들은 주민들의 참여가 무시된 정부의 해군기지 건설 무효화를 주장하며 집단적 반대행동을 전개하였다. 반면 정부는 해군력 증강을 통한 안보강화 논리를 근거로 강정마을에 해군기지 건설을 강행하고 있는 상황이다.

이러한 상황에서 일부 언론들은 강정마을 주민들의 반대를 넘비(NIMBY) 현상으로 규정하고 있다. 정부 역시 주민들의 반대를 공공선과 국가적 이익에 반하는 지역이기주의로 규정하고 강력 대응한다는 방침을 밝혔다. 그러나 정부로서는 지역주민들의 극렬한 반대가 막대한 사회적, 경제적 비용을 유발하는 정책적 골머리(policy headaches)의 주요 원인이 되고 있는 상황이다.

물론 지금까지 정부는 해군기지 갈등의 해결을 위해 여러 가지 방안들을 시도해 왔다. 특히 정부는 해군기지 갈등을 이해갈등(interest conflict)의 시각에서 접근하고 있으며, 그 결과 공리주의 가치를 토대로 적절한 보상 기제를 고안하는데 대부분의 노력을 집중하였다. 정부는 강정마을 주민들의 경제적 이해를 충족시킬 수 있는 보상안을 제시함으로써 주민들의 정책수용성을 제고할 수 있을 것이라고 판단하였다. 그러나 천성산 터널, 새만금 방조제, 부안 방폐장 등 다른 정책갈등 사례들과 마찬가지로 제주 해군기지 건설 갈등에서도 정부가 제시한 보상기제는 제대로 작동하지 못하고 있다. 해군기지 갈등은 이미 다루기 힘든 갈등으로 전환되어 버렸다고 해도 과언은 아니다.

이러한 상황에서 갈등의 성공적인 관리를 위해서는 강정마을 주민들의 부정적인 입장에 내재된 복잡성과 다측면성을 이해하는 작업이 무엇보다 시급하다. 갈등은 단순히 당사자들 간의 객관적인 이해관계 충돌의 산물이 아니라 상황과 문제에 대한 당사자들의 주관적 인식의 구성물이기 때문이다(Hammond, 1996; Schön & Rein, 1994). 서로 다른 당사자들은 필연적으로 자신의 주관적 가치나 신념을 상황에 대한 이해와 해석을 위해 끌어들이게 마련

이다. 이는 당사자들 간의 프레임 충돌을 불러오고, 갈등관리 기제에 대한 선호의 차이로도 이어지게 된다. 강정마을 주민들이 해군기지 건설과 관련된 이슈와 상황 들을 어떻게 정의하고 프레이밍하는가에 따라 이들의 반응과 태도는 크게 달라질 수밖에 없다. 따라서 정부는 경제적 보상을 통해 서둘러 갈등 해결을 시도하기 보다는 강정마을 주민들이 어떤 인식 프레임들을 가지고 있는가를 분석하는 작업에 노력을 기울여야 한다.

이러한 배경 하에서 본 연구는 제주 해군기지 건설을 둘러싼 갈등 당사자인 강정마을 주민들의 갈등 프레임을 분석하고자 하였다. 또한 지역주민들의 갈등 프레임이 정부측 공무원들의 프레임과 어떤 차이를 보이는지 분석하고자 하였다. 이를 위해 본 연구는 언어 네트워크분석(semantic network analysis) 기법을 활용하여 양측의 갈등 프레임을 비교분석하였다.

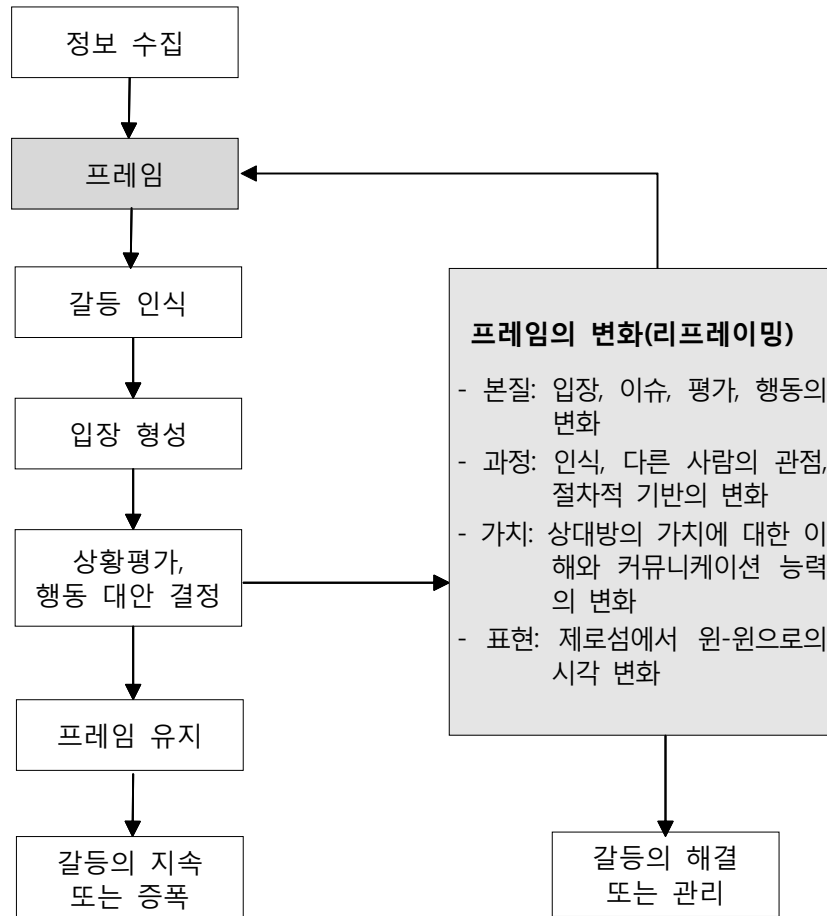
II. 이론적 배경

1. 갈등 프레임의 개념과 기능

결정단계에서의 정책은 미리 결과를 알 수 없는 가설이라는 점을 전제로 할 때, 정책과정에서 행위자들 간의 대립과 갈등은 자연스런 현상이다. Schön & Rein(1994)은 정책갈등을 다양한 행위자들의 프레임들 간의 갈등으로 규정하고 있다. 정책 행위자들은 각자 인지적 스키마(cognitive schema)로서 프레임을 통해 문제와 상황을 이해하고 해석한다. 그 결과 행위자들이 정의하는 문제의 원인과 해결방법 들은 서로 다른 경우가 빈번하다. 물론 행위자들간 프레임 차이가 커질수록 정책과정에서 갈등이나 의견 충돌이 발생하기 쉽다.

프레임의 한 유형으로서 갈등 프레임(conflict frames)은 갈등 상황에서 다양한 행위자들이 사건과 상황을 이해하고 해석하는 인식의 틀을 의미한다(Kaufman et al., 2003). 즉 어떤 상황이 갈등 상황이며, 갈등이 언제, 어떻게 시작되었고, 어떻게 관리되는 것이 바람직한가에 대한 당사자의 인식체계를 나타낸다(Dewulf et al., 2009; Lewicki et al., 2003; 심준섭, 2011; 심준섭·김지수, 2011a, 2011b). 따라서 갈등 프레임과 프레이밍(framing) 과정은 갈등 전개의 역동성을 결정하는 핵심적인 역할을 한다. <그림 1>은 갈등 프레임의 형성과정과 갈등 프레임이 갈등의 역동성에 미치는 효과를 그림으로 나타낸 것이다.

〈그림 1〉 갈등 과정에서의 프레임의 역할



* 출처: Kaufman et al.(2003: 심준섭·김지수, 2011b의 재인용)

갈등 당사자들은 다양하지만 선택적인 정보 수집을 통해 각자 고유한 갈등 프레임을 형성한다. 이처럼 갈등 프레임이 형성되는 과정이 프레임링 과정이다. 개인들 간에 특정한 갈등 프레임이 공유되면서 갈등 당사자 집단이 형성된다. 집단 구성원들 간에는 정체성에 대한 확인, 상대방에 대한 규정, 위험 및 손실의 평가 등에 있어서 프레임이 공유된다. 즉 개인들 간에 프레임 정렬(frame alignment)이 이루어지고, 집단행동 프레임(collective action frame)이 형성된다(Snow & Benford, 1988; Snow et al., 1986). 더 이상 개개인으로는 고립된 당사자가 아니며, 집단이 갈등 당사자로서 기능하게 된다. 집단행동 프레임에 따라 집단의 분명한 입장이 형성되고, 이는 집단 구성원들 간의 갈등 상황에 대한 평가와 집단적 동원(mobilization)에 대한 합의로 이어진다. 예컨대 피해자 집단이 시위나 폭력과 같은 극단적

인 방법을 갈등관리 수단으로 채택하는 경우이다.

갈등 당사자의 프레임은 쉽게 변하지는 않지만 그렇다고 고정되어 있는 것은 아니며 갈등의 역동성에 따라 진화한다(Chong & Druckman, 2007). 특히, 갈등 당사자의 근본적인 프레임 변화를 리프레이밍(reframing)이라 한다. 리프레이밍은 의식적으로 또는 무의식적으로 일어날 수 있다. 전자는 한쪽 당사자가 상대방의 프레임을 자신의 프레임과 일치시키기 위해 정보의 제공, 보상 의지의 표현, 의사소통의 확대 등을 통해 의식적으로 상대방과의 프레임 정렬을 시도하는 경우이다. 반면, 후자의 경우는 시간이 지나면서 당사자들 간에 상대방에 대한 이해의 폭이 확대되고, 이것이 프레임의 자연스런 변화로 이어지는 경우이다. Kaufman et al.(2003)은 갈등 프레임을 본질, 과정, 가치, 표현의 4개 차원으로 나누고, 각 차원 내의 핵심 요소들에 변화가 일어나는 것을 리프레이밍으로 보았다.

2. 갈등 프레임 분석

갈등 프레임은 갈등 상황에서 당사자들이 정보를 수집하고, 분석하며, 입장을 결정하며, 행동방침을 개발하는 준거틀로 작용한다. 따라서 공공갈등의 성공적인 관리를 위해서는 갈등 당사자들의 프레임을 분석하고, 이들 프레임이 갈등 전개에 어떤 영향을 미치는가를 설명하는 작업이 선행되어야 한다(Kaufman et al., 2003).

갈등 프레임을 분석함으로써 당사자들 간에 인식 차이가 발생하는 원인과 또한 인식이 공유될 수 있는 부분을 밝힐 수 있다(Kaufman et al., 2003). 이를 토대로 갈등 관리자는 당사자들 간 인식의 차이를 비폭력적인 방법으로 줄이고, 또한 공유되는 부분을 부각시킴으로써 프레임의 수렴을 유도할 수 있다. 이질적인 프레임들 간의 수렴은 당사자들 간 인식의 공유를 의미하며, 따라서 갈등의 해결 가능성은 높아지게 된다. 이처럼 프레임 분석(frame analysis)은 단순히 갈등 당사자의 인식체계를 분석하고 기술하는데 그치는 것이 아니라 효과적인 갈등 관리의 핵심 도구로 활용될 수 있다(Kaufman et al., 2003).

그러나 프레임 분석 그 자체는 통일된 단일한 방법론은 아니다(심준섭·김지수, 2011a, 2011b). 1970년대 사회학자인 Goffman(1974)이 개인의 인식 프레임을 본격적인 과학적 분석의 대상으로 전환시킨 이후, 사회운동 연구, 인지심리학적 연구, 언론매체 연구, 갈등 연구 등 각 분야 연구자들은 프레임 분석을 위해 각기 다른 이론적 토대와 방법론을 개발하고 적용해 왔다. 특히, 갈등 연구 분야는 다양한 학문적 배경을 지닌 학자들의 학제적 접근 속에서 협상 당사자나 갈등 당사자의 프레임을 분석하는데 초점을 맞추어 왔다(Dewulf et al., 2009; Gray, 2004, 2003; Kaufman et al., 2003; 심준섭, 2011; 심준섭·김지수, 2011a). 특히 이 분야 연구자들은 개인 또는 집단 수준에서 당사자들의 갈등 프레임을 세분화하고, 세부 프

레이미별 특성을 파악하며, 각 프레임의 변화가 갈등의 역동성에 어떤 영향을 미치는가를 분석한다.

이를 위해 연구자가 사례분석이나 담론분석과 같은 질적 분석방법을 통해 갈등 당사자들의 프레임을 관찰하고 확인하는 방법이 주로 활용되고 있다. 그 결과 프레임 확인과정에서 연구자의 주관에 배제한 객관적이고 중립적인 프레임 분석이 어려우며(de Vreese, 2005; Schön & Rein, 1994), 연구자마다 또는 갈등 사례마다 프레임 분석결과가 달라지는 문제점들이 나타나고 있다. 이러한 프레임 분석의 주관성은 연구 성과의 신뢰도를 떨어뜨리는 것은 물론 처방적인 관점에서 공공갈등의 효율적인 관리에 기여하지 못하고 있다.

프레임 분석이 공공갈등 관리와 갈등 연구에 기여하기 위해서는 과학적이고 체계적인 방법론이 뒷받침되어야 한다. 공공갈등 연구에 있어서 프레임 분석은 단순히 다양한 이슈한정 프레임(issue specific frames)들을 확인하는데 그칠 것이 아니라, 공공갈등 연구에 특화된 프레임 유형화 및 이론화 작업에 초점을 맞출 필요가 있다.

3. 갈등 프레임의 분류

갈등 프레임은 메타 프레임(meta frame)으로 이해될 수 있다. 즉, 갈등 프레임은 구체적인 프레임이라기보다는 갈등 상황에 대한 당사자의 인식체계 전반을 포괄하는 용어이며, 따라서 구체적인 프레임들로 세분화될 수 있다. 갈등 프레임 분석은 세부 갈등 프레임들이 어떤 특성을 지니고 있으며, 이들 프레임들이 갈등 전개과정에서 어떤 변화를 보이고, 또한 이러한 변화가 당사자들의 행태에 어떤 영향을 미쳤는가를 분석함으로써 갈등의 원인을 규명하고 갈등관리 방안을 모색하는데 기여할 수 있을 것이다.

지금까지 여러 갈등 프레임 연구자들이 당사자의 갈등 프레임을 유형화하였다. 갈등 프레임 연구는 긍정/부정(Neal & Bazerman, 1983), 개발/보존(김창수, 2008, 2007), 찬성/반대(나태준, 2009)와 같이 극단적으로 상충되는 두 가치체계를 갈등 프레임으로 제시한 연구들로부터 보다 세부적인 차원들로 나누고 각 차원들을 측정하는 연구들에(Brummans et al., 2008; Lewicki et al., 2003; 심준섭, 2011; 심준섭·김지수, 2011a) 이르기까지 다양하다. 최근의 갈등 프레임 연구들은 대부분 이분법적 프레임 분류가 당사자들의 복잡한 인식 구조를 분석하기에 적절하지 못하다는데 동의하고 있다. 갈등 당사자들의 프레임 구조는 훨씬 복잡하고 다차원적이라는 것이 이들의 공통된 견해이다. 여러 연구들이 공통적으로 제시하고 있는 세부 갈등 프레임들로는 정체성 프레임, 특징부여 프레임, 갈등관리 프레임, 사회적 통제/권력 프레임, 위협 프레임, 손익 프레임이 있다(심준섭·김지수, 2011b). 이들 프레임들은 어느 정도 서로 배타적이며, 포괄적인 속성을 지니고 있어 일반 프레임(generic frame)으로서 분명

한 구분이 가능하다. 각 프레임들을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 정체성 프레임(identity frames)은 자신과 자신이 속한 사회적 집단에 대한 갈등 당사자의 정의를 나타낸다. 당사자들은 정책의 '피해자'나 '희생양'처럼 일정한 특징을 부여하여 자신들에 대한 사회적 범주화를 시도한다. 이 과정에서 당사자들은 상대방 집단과는 분명하게 차별화되도록 정체성 대비를 시도하며, 집단 구성원들 간에는 동일한 정체성 프레임이 공유된다. 정체성 프레임은 장기간 지속되는 특성이 있으며, 정체성 프레임에 대한 상대방의 훼손 시도는 강력한 저항으로 이어진다(Rothman, 1997).

둘째, 특징부여 프레임(characterization frames)은 갈등의 상대방에 대한 당사자의 정의나 규정을 나타내며, 정체성 프레임과 밀접하게 관련된다. 흔히 당사자들은 '집단 이기주의' '폭력집단'처럼 상대방을 일정한 특징을 부여하여 범주화한다. 상대방을 부정적으로 프레임 할수록 상대방과의 협력적인 갈등해결 가능성은 낮아진다. 또한 특징부여 프레임은 상대방이 어떻게 행동해야 옳은가에 대한 당사자의 명시적 또는 묵시적 기대를 담고 있다(Lewicki et al., 2003).

셋째, 갈등관리 프레임(conflict management frames)은 갈등관리 방안과 절차에 대한 당사자의 선호를 나타낸다. 즉 갈등관리 프레임은 당사자가 문제의 발생 원인을 어떻게 규정하고, 그에 따른 해결 방법으로 어떤 대안을 선호하는가를 핵심으로 하고 있다. 당사자들 간에 갈등관리 프레임이 유사해질수록 갈등의 해결 가능성은 높아진다(심준섭, 2011). 갈등관리 프레임은 가장 소극적인 '갈등상황으로부터의 회피'에서 부터 가장 적극적인 '과파'나 '폭력'에 이르기까지 다양하게 분류될 수 있다(Moore, 2003; Lewicki et al., 2003; 임동진, 2011; 가상준 외 3인, 2009).

넷째, 사회적 통제 프레임(social control frames) 또는 권력 프레임(power frames)은 사회적 이슈들에 관한 결정이 누구에 의해 어떻게 이루어져야 하는가에 대한 당사자의 선호를 나타낸다. 따라서 사회적 통제 프레임은 어떤 권력이 정당한 권력이며, 그 권력은 누구에 의해 행사되어야 하는가에 대한 당사자의 인식을 보여준다. Lewicki et al.(2003)은 사회적 통제 프레임을 의사결정을 위해 다른 사람들에게 의존하는 정도와 의사결정에 대한 주인의식에 따라 운명론자, 개인주의자, 평등주의자, 계층주의자로 구분하고 있다. 사회적 통제 프레임은 그 자체로 분명하게 확인되기 보다는 갈등관리 프레임, 정체성 프레임, 특징부여 프레임 등에 암묵적으로 배태되어 있는 경우가 많다.

다섯째, 위험 프레임(risk frames)은 갈등 이슈와 관련된 위험의 수준과 유형에 대한 당사자의 평가를 나타낸다. 갈등 당사자의 위험 평가는 주관적인 판단에 의해 상당부분 결정되며, 따라서 과학적이고 객관적인 평가에 의해 큰 영향을 받지 않는다(Slovic, 1993). 위험 프레임은 당사자의 이해관계뿐만 아니라, 위험에 대한 사전 지식, 경험, 친숙성, 사회적 평가

등에 의해 영향을 받는다.

마지막으로, 손익 프레임(gain vs. loss frames)은 위험 프레임과도 밀접하게 관련되며, 타인의 행동, 사건, 문제 상황 등이 자신에게 어떤 이익과 손해를 가져오는지에 대한 당사자의 평가를 나타낸다. 문제나 상황을 이익 프레임으로 접근하는지, 또는 손실 프레임으로 접근하는지에 따라 당사자의 판단과 선택은 크게 달라진다(Tversky & Kahneman, 1980, 1981). 대부분의 공공갈등에서 당사자들은 이익의 기회보다는 잠재적 손실의 위협을 더 심각하게 고려한다(심준섭, 2011). 잠재적 손실은 동등한 크기의 잠재적 이익에 비해 더 크고 분명하게 평가되기 때문이다. 따라서 당사자들이 스스로를 피해자로 규정하는 경우 예상되는 손실을 최소화하기 위해 시위나 폭력과 같은 적극적인 방식으로 갈등관리를 시도하게 된다.

4. 선행연구 검토

지금까지 행정학자들을 중심으로 국내외 여러 연구자들이 제주 해군기지 갈등을 분석하였다. 이들 연구들은 크게, 갈등관리 방안의 제시(은재호 외 2인, 2011; 강영진, 2009; 김진호, 2007), 지역주민들의 주장이나 담론의 분석(배윤기, 2012; 은재호, 2011), 갈등의 원인 분석(김창수, 2012; 은재호, 2011; 은재호 외 2인, 2011; 이경원·김정화, 2011; 강영진, 2009), 갈등의 전개과정 분석(김창수, 2012; 은재호 외 2인, 2011; 고종협·권용식, 2009), 협상당사자의 전략과 협상과정의 분석(장훈철·황경수, 2011) 등으로 구분될 수 있다.

김창수(2012)는 제도적 담론분석 접근법(institutional discourse approach)을 통해 제주 해군기지 갈등의 원인과 전개과정을 분석하였다. 이를 위해 그는 제주 해군기지 추진과정에서의 담론 수준을 평가하였다.

배윤기(2012)는 제주 해군기지 문제에 대한 지금까지의 사회과학적 접근은 이론적 토대해 기초한 연구만을 강조함으로써 현장 주민들이 제기하는 구체적인 목소리들이 갖는 맥락적 의미들을 도외시해 왔다고 지적한다. 이러한 배경 하에서 그는 해군기지에 대한 강정마을 주민들의 의미부여와 담론화 과정을 지역 현장의 문화정치적 맥락에서 접근하였다.

은재호 등(2011)은 제주 해군기지 갈등을 단계별로 구분하고 제도분석틀을 기반으로 유인구조가 행동의 장을 매개로 행위자들간의 상호작용에 미치는 영향을 분석하였다. 이들은 분석결과를 토대로 제주 해군기지와 같은 대규모 국책사업이 성공적으로 추진되기 위해서는 다층거버넌스 체계(multi-level governance) 구축, 합의에 의한 규칙제정, 조정(mediation) 절차와 기술의 도입 및 확산이 필요하다고 주장하였다.

은재호(2011)는 다중사례 비교분석을 통해 제주 해군기지를 포함한 군사시설 입지갈등의 원인을 담론분석하였다. 분석결과 9개의 갈등 유발요인들이 제시되었으며, 이들 요인들은

인지적 요인과 구조적 요인으로 구분되었다.

이경원·김정화(2011)는 공익 관점에서 해군기지 건설문제를 다루었다. 이들은 공익판단에 있어서 정부의 정책결정 과정과 결정된 정책의 정당성을 구분하는 것이 중요하다고 강조한다. 정부가 제주 해군기지를 추진하면서 국책사업이라는 이유로 주민들을 설득하고 정당성을 확보하는 데 소홀했다는 것이다. 이들은 정부가 스스로의 결정을 뒷받침하는 정당한 근거를 제시하지 못하였고, 이것이 갈등의 원인을 제공했다고 보았다.

장훈철·황경수(2011)는 협상분석의 시각에서 제주 해군기지 설치과정에서 협상 당사자로서 제주특별자치도의 문제점을 분석하고 대안을 제시하고자 하였다. 이들은 대안으로서 협상리더십 개념을 제안하고, 그 요소로서 지역대표성 우선, 소통을 통한 신뢰 구축, 공공성 바탕의 정치 리더십을 주장하였다.

고종협·권용식(2009)은 제주 해군기지 갈등을 단계별로 구분하고, 정책옹호연합모형(ACF)을 적용하여 해군기지 정책의 변동과정을 분석하였다. 이를 위해 해군기지 갈등을 갈등 생성·잠복기, 갈등 표면화기, 갈등 증폭기, 갈등 완화기, 갈등 재표출기, 갈등유지 또는 종결기의 6단계로 구분하여 분석하였다. 이들은 정책환경으로서 외부변수들과 정책 하위체계내 행위자들의 다양한 상호작용과 활동이 해군기지 갈등의 진행과정과 정책변동에 미친 영향을 분석하였다.

강영진(2009)은 방폐장과 제주 해군기지 사례에 대한 비교분석을 통해 정책 갈등의 발생 원인과 이슈 구조를 분석보고, 갈등 예방을 위한 절차적 합리성의 중요성을 강조하였다. 그는 갈등을 예방하면서 정책이나 사업을 성공적으로 추진하기 위해서는 실질적인 시민참여를 핵심으로 하는 거버넌스적 접근이 필수적이라고 주장하였다. 나아가 그는 거버넌스 방식의 구체적인 사업추진 절차를 제시하였다.

비슷한 시각에서, 김진호(2007)는 제주 해군기지 갈등의 해결을 위해서는 일시적인 갈등 해결보다는 근본적인 갈등해결을 지향해야하며, 이를 위해서는 권위나 결정에 의존하기 보다는 합의와 협력에 기초한 해결 방안을 모색해야 한다고 주장한다. 그는 방폐장 선정사례, 천성산 터널 사례, 평택 미군기지 이전 사례등과 제주 해군기지 사례의 유사점과 차이점을 비교하면서 거버넌스적 접근을 통한 갈등 해결을 강조하였다.

이러한 연구들을 방법론 측면에서 살펴보면, 단일사례 분석(김창수, 2012; 은재호 외 2인, 2011; 이경원·김정화, 2011; 고종협·권용식, 2009)이나 비교사례 분석(은재호, 2011; 강영진, 2009; 김진호, 2007)처럼 연구자의 주관적인 해석과 이해에 초점을 맞춘 질적 사례분석 연구들이 중심이 되고 있다. 그 결과, 당사자로서의 지역주민들의 인식을 질적 분석한 연구는 일부 있으나(배운기, 2012; 은재호, 2011; 은재호 외 2인, 2011), 이들의 갈등 프레임을 체계적이며 객관적으로 외재화(externalize)한 연구를 찾아보기는 어려운 상황이다. 이러한 선행연

구들의 한계를 극복하기 위해 본 연구는 지역주민들을 심층 인터뷰하고, 이를 통해 얻어진 인터뷰 텍스트를 언어 네트워크 분석함으로써 지역주민들의 갈등 프레임에 대한 체계적인 외재화를 시도하였다.

Ⅲ. 조사설계

1. 자료수집 과정

본 연구는 제주 해군기지 건설 갈등의 대립적인 양 당사자로서 강정마을 주민과 정부를 프레임 분석 대상으로 설정하였다. 이를 위해 본 연구는 강정마을 해군기지 반대대책위원장, 마을회장, 대책위원회 임원, 시민운동가 등 해군기지 건설을 반대하는 주민측 대표 5인에 대해 심층인터뷰를 실시하고 프레임 분석에 필요한 텍스트를 획득하였다. 인터뷰에 참여한 주민측 대표들은 해군기지 건설 반대를 주도하는 핵심적인 인사들로 구성되었다. 특히 이들은 2012년 현재까지도 강정마을 주민들을 대표하여 해군기지 건설 반대 운동을 주도함은 물론 정부측의 공식적인 대화상대로서 역할을 수행하고 있다.¹⁾ 또 다른 당사자인 정부 측으로는 해군기지 건설과 직접적으로 관련이 있는 해군 간부, 제주도청 공무원, 제주지방경찰청 공무원 등 3인에 대한 심층 인터뷰가 실시되었고 분석에 필요한 텍스트가 얻어졌다.²⁾ 그 결과 제주 해군기지 갈등의 핵심 당사자들인 주민과 정부의 갈등 프레임에 대한 비교분석이 가능하였다.

본 연구는 인터뷰에 앞서 프레임 확인에 필요한 인터뷰 프로토콜을 제작하였고, 동일한 인터뷰 프로토콜을 활용하여 응답자들 각각에 대해 개별적으로 인터뷰가 실시되었다. 인터뷰는 2011년 8월 30일, 2011년 12월 21일, 2012년 1월 9일 세 차례에 걸쳐 본 연구진에 의해 실시되었다.³⁾ 인터뷰를 위해 사전에 인터뷰 대상자를 접촉하여 동의를 구하고, 인터뷰 일시와 장소를 결정하였다. 인터뷰는 강정마을 회관, 제주지방경찰청, 제주도청 별관 등에서 진행되었다. 인터뷰는 각 응답자별로 약 1-2시간 정도의 심층 인터뷰 방식으로 진행되었으

1) 2011년 7월 15일 강정마을 해군기지 반대대책위원장은 제주 해군기지 공사 방해를 주도한 혐의(업무 방해혐의)로 긴급 체포되어 구속되었다가 보석으로 풀려났고, 마을회장 역시 8월 24일 체포되어 수감되기도 하였다.

2) 현직 공무원들의 경우 본인들의 간곡한 요청으로 인해 신원을 밝히지 않는다.

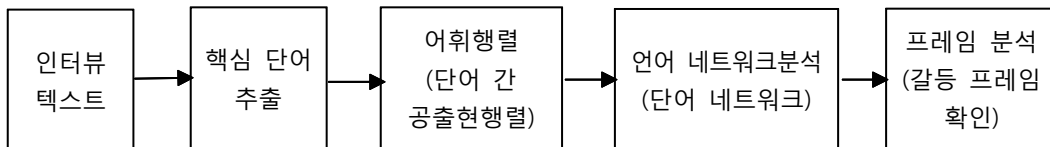
3) 2011년 8월 30일 이후 12월까지 주민 시위로 인해 정부가 경찰력을 동원하여 외부인의 접근을 차단하였다. 따라서 이 기간 동안 강정마을 주민들에 대한 인터뷰는 사실상 불가능하였다.

며, 응답자의 동의를 구한 후 인터뷰 내용은 모두 녹취되었다. 녹취된 인터뷰 내용 전문은 본 연구를 위해 일부 수정을 거쳐 프레임 분석용 텍스트로 이용되었다. 본 연구의 분석방법인 언어 네트워크분석(semantic network analysis) 기법을 이용한 프레임 분석을 위해서는 분석대상 개인의 인식체계를 드러낼 만큼 풍부한 텍스트가 필요하였다. 따라서 많은 표본들을 대상으로 하기보다는 적은 수의 대상들에 대한 심층적인 인터뷰가 데이터(즉, 텍스트) 수집 방법으로 적절하였다.

2. 프레임 분석 절차

본 연구는 해군기지 건설을 반대하는 강정마을 주민들과 해군기지 건설을 추진하는 공무원들의 갈등 프레임을 비교분석하기 위해 인터뷰 텍스트 내의 핵심 단어들 간의 네트워크 구조를 분석하였다. 본 연구는 언어 네트워크분석을 통해 단어들 간의 네트워크 구조를 분석함으로써 갈등 당사자의 인지 구조(cognitive structure)를 확인할 수 있었다(Doerfel, 1999; Carley, 1993; 이동일·이혜준, 2012; 심준섭, 2011; 심준섭·김지수, 2011a; 심홍진 외 3인, 2011).⁴⁾ 본 연구에 적용된 구체적인 프레임 분석 절차는 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 언어 네트워크분석 절차



첫 번째 단계는 인터뷰 텍스트에서 핵심 단어들을 추출하는 단계이다. 본 연구에서는 핵심 단어들을 확인하기 위해 한글 형태소 분석 프로그램인 ‘지능형 형태소분석기(21C 세종계획)’을 이용하여 문장으로 되어있는 인터뷰 텍스트를 명사, 조사, 동사, 부사의 형태소 단위로 분리하고 각 단어의 빈도를 계산하였다. 형태소 분석결과를 토대로 명사를 중심으로 언어 네트워크분석에 포함될 핵심 단어들을 추출하였다. 이 과정에서 그 자체로 의미를 지니지 않는 관형사, 접미사, 접속사 등을 제거하였고, 같은 의미를 지닌 파생어들을 동일하게 하나의 단어로 처리하였다. 이러한 과정을 통해 남은 단어들을 대상으로 빈도가 4회 이상이며 동시에 갈등 프레임과 관련된 단어들만을 추출하였다.⁵⁾

4) 언어 네트워크분석은 단일한 방법론이 아니라 공유된 의미에 기초한 관계를 분석하기 위해 네트워크 분석을 이용하는 다양한 기법들을 통칭하는 개념이다(Doerfel, 1999). 언어 네트워크분석에서 각 단어 또는 단어들의 합성어는 노드(node)가 된다. 단어들 간의 연계는 링크(link)와 같다. 즉, 한 문장 안에서 동시에 둘 이상의 단어가 사용된다는 것은 서로 관계가 밀접함을 의미한다.

두 번째 단계는 핵심 단어들 간의 공통 사용 빈도에 관한 정보를 담고 있는 단어간 공출현 행렬(co-occurrence matrix)을 만드는 단계이다. 본 연구에서는 KrKwic 프로그램을 이용해 전 단계에서 확인된 핵심 단어간 공출현 행렬을 작성하였다.

세 번째 단계는 단어간 공출현 행렬을 투입자료로 이용해 단어들 간의 네트워크 구조를 분석하는 단계이다. 이를 위해 Ucinet의 NetDraw 프로그램을 이용해 단어간 네트워크 분석 결과를 소시오그램으로 나타냈다. 그 결과 단어들 간의 네트워크 구조를 시각적인 네트워크 그림으로 나타낼 수 있었다. 단어들 간의 연계 빈도는 네트워크의 노드간 연계 강도에 반영되었고, 따라서 단어간 연계 빈도가 높을수록 연계선이 굵게 그려졌다. 이는 해당 단어들로 표상되는 갈등 프레임이 상대적으로 보다 분명하게 확인될 수 있음을 의미한다.

마지막 단계는 단어 네트워크의 특성을 분석하여 갈등 프레임의 구조를 파악하는 단계이다. 본 연구는 단어 네트워크의 특성을 분석하기 위해 전체 네트워크의 밀도(density)를 평가하고 개별 단어들의 중심성을 평가하였다. 전체 네트워크의 밀도는 네트워크 내에서 연결 가능한 모든 링크 수에서 실제로 연결된 링크의 값이 차지하는 비율로 계산되었다(Wasserman & Faust, 1994). 각 단어의 중심성 평가 지표로는 아이젠벡터 중심성(eigenvector centrality) 지수가 이용되었다(Doerfel & Connaughton, 2009; 심준섭, 2011). 인터뷰 텍스트 내에서 높은 아이젠벡터 중심성을 지닌 단어는 중심적인 다른 단어들에 연계되어 있음을 의미한다.

이와 함께, 본 연구는 전체 단어 네트워크 내에서 하위 네트워크들의 구조를 파악하고자 하였다. 사회 네트워크에서 유사한 특성을 지닌 사람이나 집단이 군집을 이루는 것과 마찬가지로, 유사한 의미를 지닌 범주화된 단어들이 군집을 이루는지 분석하였다.⁶⁾ 이를 위해 본 연구는 단순한 단어의 결합만으로는 분명한 확인이 쉽지 않은 사회적 통제 프레임을 제외한 5개 프레임을 확인하기 위해 집단(factions) 방법으로 하위 네트워크분석을 실시하였다.

5) 보통 언어 네트워크분석에서는 명사만이 핵심 단어로 선정된다. 그러나 국어의 특성상 명사가 ‘없다’ ‘아니다’와 같은 부정적 문장 어미들과 결합되어 반대 의미를 나타내는 경우가 많다(예컨대, ‘도움이 안된다’). 따라서 본 연구에서는 부정어들을 분석에 포함시켜 갈등 프레임에 대한 보다 정확한 분석이 이루어지도록 하였다.

6) 한 문장 내에 사용된 단어들은 동일한 프레임을 구성하는 키워드들에 해당된다. 따라서 함께 사용되는 빈도가 높은 단어들은 보다 밀접한 관계의 하위집단(sub-groups)을 형성하게 된다(이동일·이혜준, 2012). 이러한 하위 집단들을 파악함으로써 세부 갈등 프레임의 구조를 보다 분명하게 확인할 수 있다.

IV. 분석결과

1. 갈등의 전개과정 개요

1993년부터 정부 내에서 제주 해군기지 건설이 논의되기 시작하였고, 2002년에는 제주 화순항이 해군기지 후보지로 선정되었다. 그러나 화순지역 주민들의 반발로 위미리 지역으로 후보지가 변경되었고, 이 지역 역시 주민들의 강력한 반발로 인해 정부는 후보지 선정을 포기하였다. 이러한 상황에서 2007년 초 강정마을 주민 일부가 해군기지 유치를 결정하고 제주도와 해군에 유치의견서를 제출하였다. 그러나 다수의 마을 주민들은 전체 주민투표를 통해 해군기지 유치 반대 입장을 분명히 하였다.

이후 정부는 ‘민군복합형 관광미항’으로 사업명칭을 변경하고 해군기지 재추진을 시도하였다. 2010년 제주 도지사는 정부에 해군기지 건설 중단을 요청하였고, 이때부터 강정마을 주민들의 반대는 더욱 격렬해졌다. 그러나 강정마을 주민들의 반발 속에서도 해군기지 공사가 재개되었고, 건설반대 시위 현장에 경찰력이 투입됨으로써 정부와 주민간 갈등은 급격히 증폭되었다. 이러한 상황에서 2012년 3월 해군은 강정마을의 상징이었던 구럼비 바위에 대한 밭과 작업을 시작하기에 이르렀다. <표 1>은 제주 해군기지 갈등의 전개과정을 정리한 것이다.

<표 1> 제주 해군기지 갈등의 사건 개요

일시	내용
1993년	정부의 해군기지 사업 논의 시작
1995년	국방부의 1997-2001 중기계획에 제주 해군기지 사업 포함
2005년 4월	제주 해군기지 추진기획단 출범
2005년 9월	정부는 해군기지 후보지를 남원을 위미리로 변경
2007년 4월	강정마을 주민들은 주민 초회를 통해 해군기지 유치결정 기자회견을 개최하고 유치의견서를 정부에 전달
2007년 8월	강정마을회는 해군기지 건설에 대한 전체 주민투표를 실시하고 반대 입장을 결정
2008년 9월	정부는 민군복합형 관광미항 개발방안을 발표하고 사업재추진 의사를 밝힘
2009년 5월	제주도는 제주지사에 대한 주민소환 투표를 실시: 투표율 저조로 부결
2009년 12월	제주도 의회는 해군기지 건설 예정부지에 대한 절대보전지역 해제 안건을 부결시킴
2009년 12월	제주도 의회는 3일 후 절대보전지역 해제 안건을 통과시킴
2010년 7월	제주도지사는 취임사에서 해군기지에 대한 합리적 해결방안을 발표
2010년 10월	강정마을회는 강정마을 해군기지 건설 정책을 수용하겠다고 발표
2010년 12월	건설현장에 건설자재가 반입되면서 공사가 재개됨

2011년 2월	해군기지 건설 현장사무소 개소 및 경찰력 배치
2011년 7월	해군은 '제주참여환경연대' 등 5개 단체와 마을주민 76명을 대상으로 공사방해금지 등 가처분신청
2011년 8월	제주지방법원이 가처분신청을 인용
2011년 9월	경찰은 강정마을 주민 농성현장을 봉쇄하고 공사현장에 펜스를 설치
2011년 9월	제주도지사는 민군복합항 건설을 약속하고 이를 추진하기 위한 태스크포스를 설치
2011년 9월	제주도의회는 공사중단을 주장하는 행정사무조사결과를 발표
2011년 10월	해군은 구럼비 암반 시험발파 강행
2011년 12월	국회에서 야당의 반대로 해군기지 건설예산이 대폭 삭감됨
2012년 3월	제주도지사는 민군복합항 관련문제 해결을 위해서는 객관적인 검증이 선행되어야 함을 주장하고 공사진행 보류를 국방부에 요청
2012년 3월	해군은 해군기지 공사 재개 후 구럼비 발파를 시작

* 사건개요는 본 연구의 인터뷰 직후 시기까지로 한정함

2. 갈등 프레임의 분석

1) 단어 사용빈도 분석결과

해군기지 건설을 반대하는 강정마을 주민 대표들과 해군기지 건설을 추진하는 정부측 공무원들의 인터뷰 텍스트에 포함된 단어들에 대한 빈도분석 결과, 단어 종류나 사용빈도에서 두 집단은 상당한 차이를 보였다. 주민측의 경우 분석에 포함된 문장어미들(예, 아니다, 안 된다)을 포함한 고유 단어의 종류는 755개였고, 단어 사용 회수는 총 1,455회로 나타났다. 정부측의 경우 고유 단어의 종류는 523개였고, 사용 회수는 총 1,302회였다. <표 2>는 양측의 인터뷰 텍스트에 포함된 빈도 4회 이상의 핵심 단어들의 빈도와 단어별 아이젠벡터 중심성을 계산한 결과이다.

<표 2> 주민과 공무원의 인터뷰 텍스트에 포함된 주요 단어별 빈도와 중심성

단어	주민			단어	정부		
	빈도	아이젠벡터 중심성	N아이젠벡터 중심성(%)		빈도	아이젠벡터 중심성	N아이젠벡터 중심성(%)
제주도	26	0.16	23.25	반대	38	0.32	45.54
우리	23	0.19	27.41	주민	34	0.33	46.43
우리나라	20	0.10	14.77	해군기지	32	0.29	41.01
해군기지	20	0.10	13.98	제주도	27	0.36	50.37
해군	18	0.16	22.24	어렵다	26	0.15	21.19
공동체	14	0.04	5.09	아니다	23	0.17	24.66

미국	14	0.05	6.77	건설	22	0.24	34.09
평화	14	0.09	12.69	반대측	22	0.16	22.80
없다	13	0.07	10.39	문제	21	0.14	19.84
지역	13	0.49	69.16	입장	18	0.15	20.60
환경	13	0.25	35.14	갈등	17	0.19	27.44
강정마을	12	0.13	18.31	사실	16	0.12	16.69
아니다	12	0.04	5.12	없다	15	0.09	12.49
주민	12	0.04	5.02	대화	14	0.08	11.34
사라지다	11	0.04	5.50	제주도민	14	0.14	20.06
사람들	11	0.05	6.61	찬성	14	0.16	22.78
보존지역	10	0.38	53.20	시민단체	13	0.09	12.70
안보	10	0.05	6.70	국가	11	0.08	10.74
도의회	9	0.04	4.93	보상	11	0.07	10.29
생태계	9	0.15	21.21	민군복합항	10	0.04	5.84
힘	9	0.04	5.93	이유	10	0.05	6.93
국민	8	0.02	2.86	정부	10	0.14	19.16
반대	8	0.02	3.10	제주도청	10	0.14	19.25
안전	8	0.03	3.51	이슈	9	0.04	5.73
주장	8	0.07	9.55	해군	9	0.36	51.30
항구	8	0.01	2.01	공사	8	0.07	9.70
건설	7	0.07	9.14	도지사	8	0.07	9.82
안된다	7	0.12	17.29	시위	8	0.02	3.44
이유	7	0.09	12.36	정치적	8	0.08	11.80
중국	7	0.03	4.72	표현	8	0.05	7.67
탈취	7	0.00	0.60	활동	8	0.04	5.63
파괴	7	0.01	1.96	강정마을	7	0.05	6.46
개발	6	0.17	24.47	관심	7	0.05	6.70
경찰	6	0.01	1.95	다르다	7	0.02	3.10
대화	6	0.03	3.80	사람들	7	0.04	5.64
바다	6	0.08	10.87	우리	7	0.06	7.85
용천수	6	0.07	10.16	종교단체	7	0.04	5.63
은어	6	0.09	12.21	해결	7	0.05	6.54
지정	6	0.18	24.95	과거	6	0.05	6.81
한반도	6	0.03	4.19	도움	6	0.09	12.85
강정천	5	0.08	11.08	많다	6	0.06	8.95
구름비	5	0.06	8.70	시간	6	0.02	2.14
군비	5	0.02	3.01	안보	6	0.03	3.57
날치기	5	0.02	2.13	크루즈	6	0.05	7.45

대통령	5	0.02	2.98	항구	6	0.07	9.49
무시	5	0.05	6.39	2007년	5	0.04	5.05
민군복합항	5	0.01	1.72	국책사업	5	0.02	3.24
보호	5	0.17	23.36	마을	5	0.08	11.17
평화의섬	5	0.02	3.36	상황	5	0.04	5.41
1등급	4	0.17	23.75	어업	5	0.06	8.50
강화	4	0.02	3.07	외부인	5	0.02	3.30
경제효과	4	0.02	2.16	환경	5	0.05	6.60
국방부	4	0.01	1.52	개발	4	0.03	3.70
군함	4	0.02	2.31	관광	4	0.04	5.91
대양해군	4	0.02	2.32	반정부	4	0.04	5.79
대한민국	4	0.02	2.91	생업	4	0.05	7.45
만들다	4	0.02	3.04	설득	4	0.03	3.53
바위	4	0.08	11.48	안되다	4	0.02	2.41
보존	4	0.41	57.68	않다	4	0.03	4.35
사건	4	0.01	1.03	원원	4	0.07	9.15
선회	4	0.01	1.49	정책	4	0.05	6.66
설계	4	0.05	6.35	제안	4	0.02	2.25
억지	4	0.04	5.09	중요하다	4	0.03	4.19
예인선	4	0.01	0.91	진정	4	0.02	2.54
유일	4	0.04	4.93	찬반	4	0.03	3.70
이익	4	0.01	1.62	찬성측	4	0.05	6.86
자체	4	0.03	4.26	참여	4	0.02	2.77
정부	4	0.02	2.78	타협	4	0.02	3.26
중요	4	0.03	3.66	평화의섬	4	0.03	3.51
지키다	4	0.02	2.24				
지하수	4	0.11	15.04				
크루즈	4	0.01	1.39				
항공모함	4	0.01	1.87				
해경	4	0.03	4.05				
회의록	4	0.01	1.36				

* 정규화아이겐벡터중심성(normalized eigenvector centrality) 지수는 아이겐벡터 중심성지수를 최대 가능한 차이(maximum difference possible)로 나눈 값으로 %로 계산된다.

전체적으로, 주민측이 사용한 단어들은 해군기지 건설이라는 이슈와 그로 인한 환경과 공동체에 대한 위험인식을 드러내는 단어들이 중심이 되고 있다. 반면 정부측의 경우 해군기지 건설에 대한 주민과 기타 행위자들의 반대와 갈등관리의 어려움을 보여주는 단어들이 중심이 되고 있다.

구체적으로 살펴보면, 주민측이 가장 빈번하게 사용한 단어는 제주도(26회), 우리(23회), 우리나라(20회), 해군기지(20회), 해군(18회), 공동체(14회), 미국(14회), 평화(14회), 없다(13회), 지역(13회), 환경(13회), 강정마을(12회), 아니다(12회), 주민(12회) 등의 순으로 빈도가 높게 나타났다. 이러한 결과는 주민들에게는 제주 해군기지 건설이 지역 환경과 공동체에 미치는 부정적 영향이 갈등의 핵심이슈로 인식되고 있음을 보여준다. 반면, 정부측 공무원들이 가장 빈번하게 사용한 단어는 반대(38회), 주민(34회), 해군기지(32회), 제주도(27회), 어렵다(26회), 아니다(23회), 건설(22회), 반대측(22회), 문제(21회) 등의 순으로 빈도가 높게 나타났다. 다음으로 입장(18회), 갈등(17회), 사실(16), 대화(14) 등의 단어들이 높은 빈도를 보였다. 이러한 결과는 정부가 제주 해군기지 건설에서 주민을 포함한 반대측의 반대로 인해 사업추진이 어려운 점을 핵심 이슈로 보고 있음을 나타낸다. 또한 정부는 갈등의 해결을 위한 양측의 대화를 중요하게 평가하고 있음을 보여준다.

양측이 사용한 단어들을 갈등 프레임 관점에서 살펴보면, 주민측의 경우 스스로에 대한 정체성 프레임(우리, 공동체, 지역, 강정마을, 주민) 요소들과 상대방(해군, 도의회)에 대한 특징부여 프레임 요소들이 중심이 되고 있다. 이와 함께 다양한 위험 프레임(환경, 사라지다, 보존지역, 안보, 생태계, 안전, 용천수, 은어, 구렁비) 요소들이 확인되었다. 정부측의 경우 갈등관리 프레임(어렵다, 문제, 입장, 갈등, 대화, 해결, 원원) 요소들이 다양하게 나타났으며, 부분적으로 특징부여 프레임(반대, 주민, 반대측, 시민단체, 종교단체, 외부인)과 손익 프레임(보상, 민관복합항, 도움, 개발) 요소들이 확인되었다.

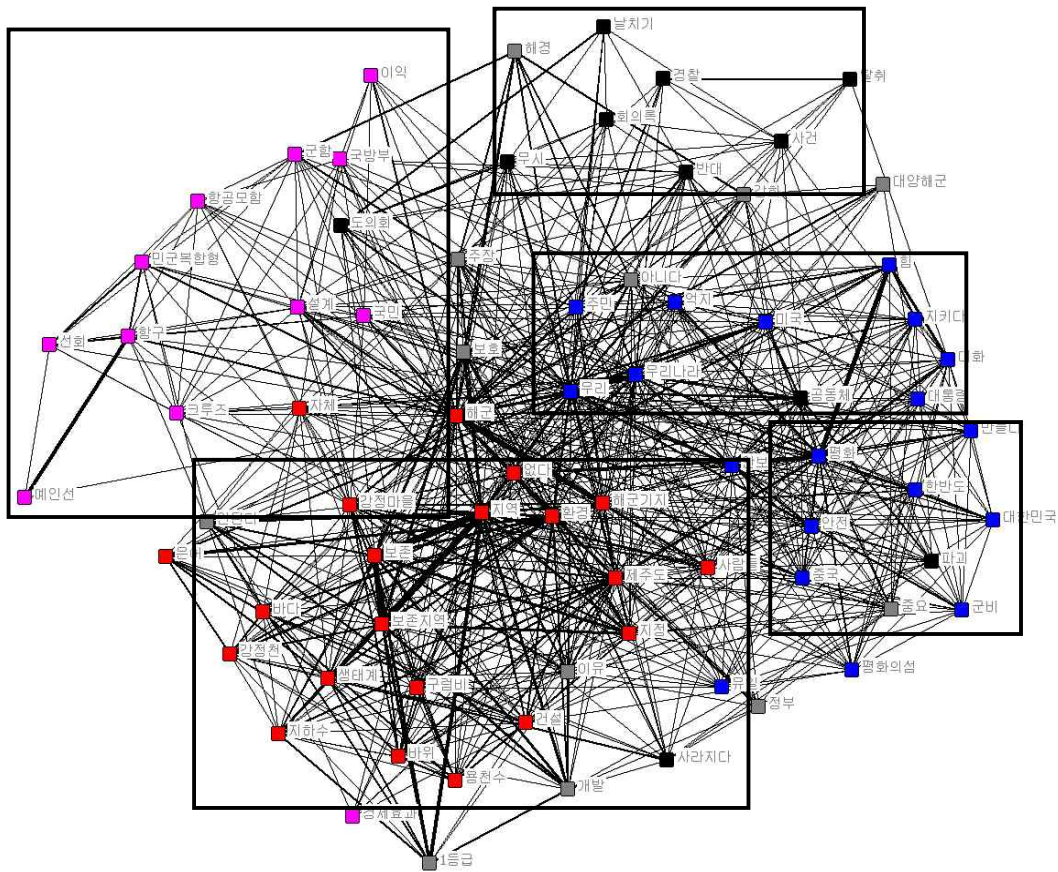
양측이 사용한 고유한 단어에서도 상당한 차이가 나타났다. 주민들은 용천수, 은어, 강정천, 구렁비, 바위, 생태계 등 환경 위험을 상징적으로 나타내는 단어들을 많이 사용하였다. 반면 정부는 해결, 원원, 설득, 타협 등 당사자 중심의 갈등관리 방안들을 의미하는 단어들을 빈번하게 사용하였다.

언어 네트워크 내에서 각 단어의 중심성을 나타내는 정규화 아이젠벡터 중심성 지수를 분석한 결과는 이상의 분석결과를 뒷받침하고 있다. 주민측에서는 보존(57.68), 보존지역(53.20), 환경(35.14), 생태계(21.21) 등 환경 프레임 용어들이 매우 높은 중심성을 보였고, 다음으로 정체성을 나타내는 지역(69.16), 우리(27.41) 등이 중심적인 단어로 나타났다. 반면 경제효과(2.16), 이익(1.62)과 같은 손익 프레임 용어들은 매우 낮은 수준의 중심성을 보이는데 그쳤다. 주민측과는 대조적으로, 정부측에서는 제주도(50.37), 해군기지(41.01), 건설(34.09), 갈등(27.44) 등 갈등 이슈와 관련된 용어들이 매우 높은 중심성을 보였다. 또한 주민(46.43), 반대(45.54), 반대측(22.80) 등 갈등의 상대방에 대한 특징부여 프레임 요소들도 중심성이 높게 나타났다.

2) 언어 네트워크분석 결과

주민측과 정부측의 핵심어들간 네트워크 구조를 소시오그램으로 나타내면 <그림 3>과 <그림 4>와 같다. 반대측 단어 네트워크의 전체 밀도는 1.02로 나타난 반면, 정부측은 2.36으로 상대적으로 높은 밀도를 보였다. 사회적 통제 프레임을 제외한 하위집단(즉, 세부 갈등 프레임) 수를 5개로 하는 집단분석을 실시한 결과는 <그림 3>과 <그림 4>에서 단어별 색깔을 달리해서 나타냈다.

<그림 3> 해군기지 건설 반대측 주민들의 단어 네트워크 분석



분석결과, 전체적으로 주민측 단어 네트워크에서는 분명한 정체성과 특징부여 프레임을 기초로 위험(환경) 프레임이 지배적 프레임(dominant frame)으로 작동하는 것으로 나타났다. 또한 이론적 배경에서 제시된 5개 갈등 프레임들 간의 구분이 상당부분 가능하였다.

우선 네트워크의 중심에는 해군기지 건설 이슈와 이슈를 둘러싼 갈등 당사자로서 주민과 해군이라는 자신과 상대방에 관련된 단어들(예, 해군기지, 건설)이 위치하고 있다. 네트워크의 아래쪽으로는 생태계, 보존지역, 보존, 환경, 용천수, 지하수, 바위, 구름비, 강정천 등 환경 위험과 관련된 단어들(예, 환경 위험, 용천수, 지하수, 바위, 구름비, 강정천)이 밀집되어 있다. 또한 이들 단어들은 네트워크 중심부의 정체성(예, 우리)이나 갈등 이슈(해군기지, 건설) 단어들과도 강하게 연계되어 있다. 이러한 결과는 해군기지 건설 갈등은 주민과 해군 간의 갈등으로서 해군기지 건설이라는 메타 이슈(meta issue)의 핵심은 환경 보존임을 나타낸다.

“먼저 주요 이슈라 하면, 첫째가 민주적, 절차적 정당성에 대한 문제이다. 그리고 그 다음이 법치주의 원칙에 대한 것, 세 번째가 환경, 그 다음 공동체 파괴, 안보, 경제적 이유, 생명 및 안전, 삶의 영속성 같은 문제들이 다 주요 이슈이다. 그런데 우리가 주로 환경을 얘기하는 이유는 그게 제일 중요한 부분이기 때문이다(지역주민 대표 A씨 인터뷰 내용 중에서).”

“2006년에 환경부에서 지정을 해놓고 채 한 달도 안 되어 그걸 깡그리 무시하고 뒤집은 것이다. 이렇게 수많은 보호구역으로 묶여있는 지역에다가 이거 피하고 저거 피하다 보니 (해군기지) 설계가 이상해질 수밖에 없는 거다. 그렇게 규제가 많은데 그걸 다 피하고 절충해서 해군기지를 지으려니까 설계가 그렇게 밖에 안 나온다. 엉터리로 나올 수밖에 없는 거다. ... 그래서 우리는 전면 백지화하는 상태에서 원점 재검토가 필요하다고 주장하는 것이다(지역주민 대표 B씨 인터뷰 내용 중에서).”

“제주 강정마을은 우리나라에서 유일하게 유네스코 지정 연산호 군락과 세계 자연환경보전 종으로 지정된 돌고래가 있는 곳이다. 멸종위기의 동물들이 사는 곳이다. 따라서 해군기지 건설은 이러한 환경을 파괴하는 행위다(지역주민 대표 E씨 인터뷰 내용 중에서).”

단어 네트워크의 왼쪽 부분에는 크루즈, 항공모함, 민군복합항, 항구, 설계, 군함 등 해군기지의 특성과 관련된 단어들(예, 크루즈, 항공모함, 민군복합항, 항구, 설계, 군함)이 밀집되어 있다. 이러한 단어들은 그 자체로 독립적인 프레임을 구성하기 보다는 과학적이고 객관적인 사실이나 증거 기반의 주장을 통해 다른 프레임들을 뒷받침하는데 이용되고 있다. 네트워크의 오른쪽 하단에는 대한민국, 중국, 한반도, 안보, 평화, 군비 등 해군기지 건설 이슈를 둘러싼 보다 거시적인 문제정의와 관련된 단어들(예, 대한민국, 중국, 한반도, 안보, 평화, 군비)이 나타나고 있다.

“중국이 전력을 증강하니까 우리도 하겠다. 한 마디로 군비경쟁에 같이 뛰어들겠다는 거

다. ... 대한민국이 안전해지는 길은 모든 주변국과 교역을 통해서 서로 교류와 협력을 강화시키고 조약을 맺어놓으면 그 조약을 통해서 서로 안전을 보장받는 것이지, 그런 안전한 길들이 있는데 굳이 군비경쟁, 단절을 통해 안전을 보장받겠다고 한다. 우리의 삶이 피폐해 지는 거다(지역주민 대표 A씨 인터뷰 내용 중에서).”

“(주민들 간에) 가장 중요한 이슈라 하면 다양한데, 세 개 관점이 있는데, 하나는 원천적 반대, 하나는 환경파괴, 공사를 하면 환경이 파괴된다는 것, 또 무슨 평화 문제, 사실은 미국하고 중국과의 관계에서 무슨 안보문제, 이런 쪽으로 나뉜다. 갈등이 하나의 이슈가 됐으면, 뭔가가 될 텐데 그래서 더 어렵다(정부측 공무원 A씨 인터뷰 내용 중에서).”

마지막으로 단어 네트워크의 위쪽에는 갈등관리 프레임이 중심이 되고 있으며, 특히 도의회, 날치기, 무시, 회의록, 사건 등 갈등 관리방법과 관련된 단어들 이 군집되어 있다. 이는 제주도의회가 주민동의 없이 강정마을을 절대보존 지역에서 해제한 것이 잘못된 갈등관리 시도라는 시각을 나타낸다.

“주민의견 수렴 과정을 거치고 나서 주민의 찬성이 있어야 도의회 상정이 되는 건데, 그것을 완전히 무시하고 한나라당이 도의회의 다수인 때에 의장 직권으로 상정되어 날치기로 통과된 것이다. 로비에 문 걸어 잠그고 자기들끼리 모여서 땅땅땅 치고 그대로 날치기로 통과시킨 것이다(지역주민 대표 A씨 인터뷰 내용 중에서).”

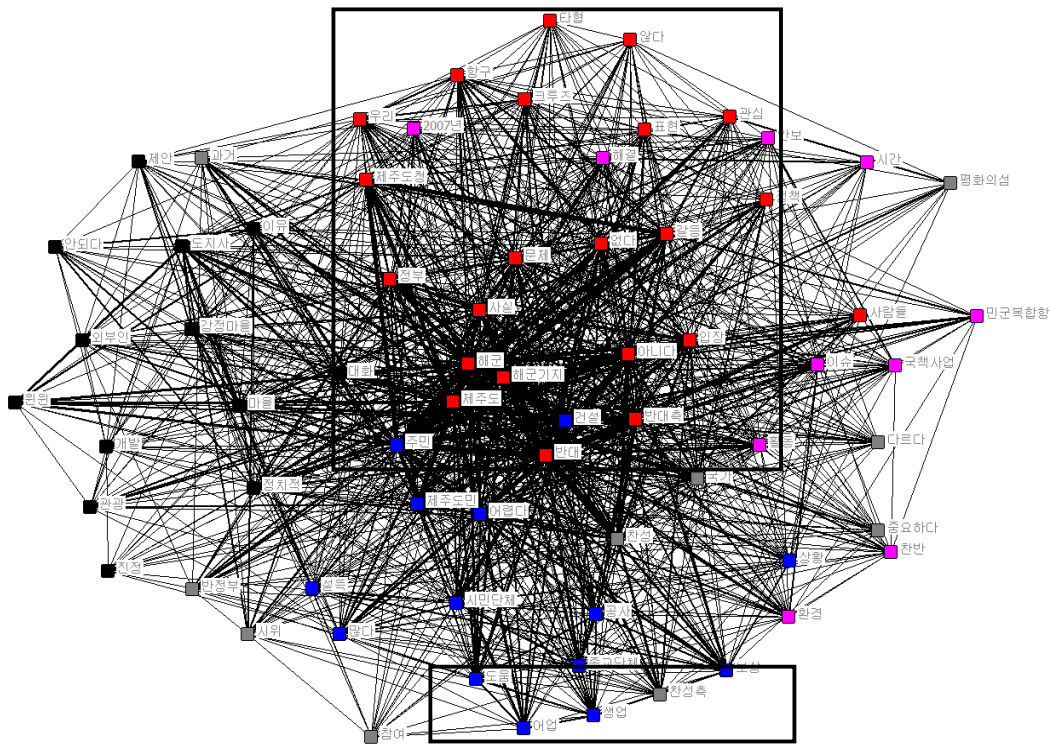
이처럼 주민측 단어 네트워크 구조 속에서 정체성 프레임, 특징부여 프레임, 위험 프레임, 갈등관리 프레임이 상당히 분명하게 확인된 것과는 달리 손익 프레임을 나타내는 단어들이 이익, 경제효과는 매우 주변적인 위치에 머물고 있다. 이는 주민들 간에 해군기지 건설이 손익의 문제가 아닌 위험의 문제로 받아들여지고 있음을 보여준다. 따라서 주민들에게 있어서 최선의 갈등해결 방안은 해군기지 건설을 저지함으로써 위험 발생을 억제하고 위험의 원천을 차단하는 것이다.

“강정은 이런 환경의 보물덩이들이 모여 있는데, 하나가 망가지면 그거 하나만 망가지는 것이 아니라 모두 다 망가지는 거다(지역주민 대표 C씨 인터뷰 내용 중에서).”

“해군기지 건설로 인해 평화의 섬은 전쟁의 섬이 되어 타국의 첫 번째 희생양이 될 것이다. 해군기지 건설이 취소될 경우 오히려 안전해 질 것이다(지역주민 대표 E씨 인터뷰 내용 중에서).”

전체적으로, 정부측 단어 네트워크는 주민측 단어 네트워크와는 상당한 차이를 보였다. 무엇보다 해군기지 건설 갈등에서 상대방인 주민들의 반대와 관련된 단어들 이 네트워크의 중심부에 위치하였다. 또한 주민측 단어 네트워크에 비해 정부측 단어 네트워크는 상대적으로 프레임별 군집 양상이 덜 분명하였다. 다양한 프레임 요소들이 네트워크 전체에 혼재되어 있는 양상이었다.

〈그림 4〉 정부측의 단어 네트워크 분석



정체성과 특징부여 프레임의 경우, 주민들이 갈등의 상대방을 해군 하나로 분명하게 규정했던 것과는 달리, 정부는 해군기지 건설 이슈에 주민(지역주민), 제주도민, 시민단체, 제주도(청) 등의 행위자들이 복잡하게 관련되어 있으며, 이로 인해 갈등관리가 어렵다고 보았다. 특히 갈등의 이해관계자가 많아짐으로써 상대방에 대한 특징부여가 쉽지 않다는 것이다.

“과거에는 제주도와 주민 사이의 문제였다. 제주도와 주민 사이의 갈등, 조금 지나서는 주민과 국방부 사이의 문제였다. 지금은 정치적 갈등, 제주도와 해군 간의 갈등, 제주도와 중앙정부 간의 갈등, 주민과 해군 간의 갈등, 주민과 제주도 간의 갈등이 있어 완전히

복잡하다. 한 마디로 이러이러하니까 이렇게 되어야 한다고 표현하기가 너무 어려운 상황이다(정부측 공무원 B씨 인터뷰 내용 중에서).”

“문제는 이들이 주도적인 것이 아니고 외부에서 왔다는 점이다. 단체들이 종교단체, 시민단체들, 전문적으로 국책사업을 반대하는 그런 단체 사람들로 나누어져 있다. 이들이 목적이나 입장을 공유를 하는 것이 아니고 누구 하나 대표를 한다고 말하기가 어려운 상황이다. 각자 다 자기 목소리를 독자적으로 내고 있다. 그래서 사실 대응하기가 어렵다(정부측 공무원 A씨 인터뷰 내용 중에서).”

갈등 상대방에 대한 분명한 특징부여의 어려움은 정부측의 적극적인 갈등관리를 저해하는 중요한 요인으로 인식되었다.

“현재는 대화 창구가 없다. 설득을 하려고 해도 누구 하나 대표가 없고 각 단체별로 나오기 때문에 강정 반대위, 강정마을회, 평통사, 종교단체, 시민단체, 대책위, 읍면동 대책위, 생명평화, 등등 무슨 대표성 있는 단체가 하나도 없다. 누굴 설득해야 하는지...(정부측 공무원 A씨 인터뷰 내용 중에서).”

또한 정부측 단어 네트워크는 위험 프레임과 손익 프레임 측면에서 주민측과 분명한 차이를 보였다. 단어 네트워크의 아래쪽에 보상, 어업, 도움, 생업 등 손익 프레임을 나타내는 단어들이 부분적으로 군집되어 있으며, 찬성, 공사, 어렵다, 반대 등의 단어들과 연계되어 있었다. 그러나 위험 프레임과 관련된 단어들은 나타나지 않았다. 이는 정부가 해군기지 갈등을 상당부분 이해갈등(interest conflict)으로 접근하고 있음을 보여준다.

또한 정부는 주민들에게서 나타나는 위험 프레임을 손익 프레임을 위장하기 위한 전략적 프레임이라고 보았다. 즉, 적절한 보상이 이루어지면 반대 주민들의 이익 프레임이 지배적 프레임으로 작동함으로써 위장된 위험 프레임은 소멸되고 갈등해결이 가능할 것이라는 시각이다.

“가장 중요한건 보상 문제다. 다들 명분상으로는 평화의 섬을 말하고 있지만 2005년부터 이미 제주기지 보상문제와 관련하여 여러 차례 만남이 있었고 보상논의가 있었다. ... 허심탄회하게 말하자면 보상문제 그것도 직접 보상비가 어떻게 책정될 것인지가 중요한 부분이다(정부측 공무원 C씨 인터뷰 내용 중에서).”

3. 갈등관리에 대한 시사점

이상의 단어 네트워크분석 결과를 토대로 해군기지 건설 갈등의 성공적인 관리를 위한 구체적인 시사점들을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 공공갈등의 원인에 대한 정부의 접근법이 근본적으로 바뀔 필요가 있다. 정부는 경제적 이해관계 중심의 접근을 통해 해군기지 갈등에 대한 해결이 가능할 것이라는 시각을 지니고 있는 것으로 나타났다. 지금까지 정부는 해군기지 건설 갈등을 이해갈등으로 접근함으로써 합리적 선택의 관점에서 문제해결을 시도하고 있다. 충분하고 적절한 보상이 주어지는 경우 주민들과의 갈등은 해결될 것이라는 시각이다. 그 결과 지역주민들의 갈등 인식에 대한 보다 정확한 분석보다는 기지 건설로 인한 피해와 보상액의 계산에 초점이 맞추어지고 있다. 그러나 이러한 접근법은 공공갈등이 당사자들의 주관적인 인식의 구성물이며, 따라서 주관적인 인식의 차이가 갈등의 중요한 원인이라는 점을 간과한 것이다(Hammond, 1996). 실제 지역주민들의 인식 구조에서 가장 중요한 갈등 프레임은 위험 프레임으로 나타났다. 그러나 정부는 해군기지가 초래할 환경이나 강정마을 공동체에 대한 위험성 평가가 해군기지 건설에 대한 주민들의 격렬한 반대의 원인이라는 점을 제대로 파악하고 있지 못하다.

둘째, 주민들의 위험 프레임을 바라보는 정부 시각의 전환이 요구된다. 첫 번째 시사점과 관련하여 정부는 지역주민들의 부정적 위험 인식을 감소시키기 위한 보다 적극적인 노력을 전개해야 한다. 정부의 성공적인 갈등관리는 주민들의 인식 프레임의 근본적인 변화 즉 리프레이밍을 전제로 한다. 해군기지 건설의 위험성에 대한 주민들의 새로운 이해나 해석이 이루어질 때만이 리프레이밍이 가능할 것이다. 해군기지에 대한 지역 주민들의 위험인식은 과학적 사실이나 객관적 정보에 의해 큰 영향을 받지 않으며, 오히려 해군기지라는 시설의 친숙함, 통제감, 두려움 등 주관적으로 평가되는 위험 변수들에 의해 큰 영향을 받는다(Slovic, Fischhoff, & Lichtenstein, 1979). 그럼에도 불구하고 정부는 해군기지에 대한 주민들의 위험인식이 비합리적이며 과학적 지식의 부족에서 초래되는 오류라는 잘못된 시각을 지니고 있다.

“반대를 외치는 시민단체들과 주민들은 지역 환경을 파괴하는 파괴적인 개발이 이루어지고 있다고 하는데, 이에 대해서는 이미 충분한 환경영향평가와 공영방송에서의 공정한 방송 그리고 외부개방 감시단과 감찰단의 운용으로 이미 충분한 검증을 마친바 있고 지금도 시행중이라고 볼 수 있다(정부측 공무원 C씨 인터뷰 내용 중에서).”

이처럼 정부가 해군기지의 위험성에 대한 과학적이고 객관적인 접근만을 고집할 경우 주민들과의 프레임 정렬(frame alignment)이 이루어지기는 어려울 것이다. 무엇보다 정부는 지역주민들이 해군기지의 위험성을 어떻게 주관적으로 평가하고 있으며, 또한 어떤 요인들이 주관적 위험인식에 큰 영향을 미치고 있는지에 대한 정확한 진단과 분석을 실시해야 한다.

셋째, 위험 프레임과 손익 프레임 간에 음(-)의 상관관계가 존재한다는 점이다. Frewer et al.(1998)의 연구에 따르면, 위험이 너무 커서 전혀 받아들 수 없는 정도가 아니라면, 위험 시설에 대한 대중의 수용성은 인식된 혜택의 크기에 의해 결정된다. 위험한 기술이나 시설에는 혜택에 대한 인식과 위험에 대한 인식이 동시에 관련된다(Slovic, 1987). 현재 강정마을 주민들 간에는 해군기지가 가져다 주는 편익보다는 이로 인해 자신들이 지불해야 하는 위험성의 비용이 지나치게 커서 수용할만한 정도의 위험(acceptable risk) 수준을 넘어서고 있다는 인식이 지배적이다. 따라서 정부는 해군기지가 가져다 줄 혜택보다 위험성만이 지나치게 증폭되지 않도록 노력해야 한다.

넷째, 해군기지에 대한 주민들의 위험인식은 상당부분 정부에 대한 신뢰의 부족에서 기인하고 있다는 점이다. 무엇보다 위험 기술이나 시설을 다루는 기관이나 정부에 대한 신뢰의 부족은 위험시설에 대한 대중의 부정적 인식을 강화시킨다. 해군기지 건설 정책의 추진과정은 전형적인 결정-발표-방어(decide-announce-defend: DAD) 접근법의 문제점을 보여주고 있다. 정부의 일방적이고 폐쇄적인 해군기지 사업 결정은 갈등의 근본적인 원인이 되었다.

“해군기지는 단 한 번의 설명회도 없고, 공청회는 뭐 당연하고 설명회도 한 번도 없었고, 그런 것도 아닌 해군기지에 관한 건 이렇게 해서, 그 당시에 다른 동네의 해군기지에 관해 엄청나게 반발이 있었기 때문에 ‘아! 그 동네에 짓는 것에 대한 주민들의 의견을 묻나보다’ 사람들이 그렇게 생각을 했다(지역주민 대표 A씨 인터뷰 내용 중에서).”

그 결과 정부의 민군복합항로의 변경과 대형 크루즈선 입항이라는 대안 제시에도 불구하고 주민들 간에 항만 건설은 민군복합항이 아닌 군사용 목적의 해군기지 건설로만 프레임되고 있을 뿐이다. 더욱이 주민들에게 ‘해군기지 건설=환경파괴’라는 등식으로 규정됨으로써 주민들의 적극적이고 집단적인 반대행동으로 이어지고 있다.

신뢰는 당사자간 호혜성(reciprocity)을 전제로 한다. 정부는 주민들이 정부의 해군기지 정책을 불신하는 것만을 문제시할 것이 아니라 정부 스스로 주민들을 신뢰하기 위한 적극적인 노력을 전개해야 한다. 정부는 해군기지 건설과 관련된 정보들을 비전문가인 주민들이 이해하기 쉬운 수준에서 투명하게 공개하고, 정책추진 과정에 대한 주민들의 참여를 확대함으로써 정책의 직접적인 비용부담자인 주민이 정책에서 배제되고 있다는 인식이 주민들 간

에 증폭되지 않도록 해야 한다. 현재와 같은 정부 신뢰의 위기 속에서 정부의 경제적 보상 중심의 갈등관리 기제가 적절히 작동하기는 어려울 것이다.

V. 결 론

본 연구는 언어 네트워크분석을 통해 제주 해군기지 건설을 둘러싼 갈등에서 강정마을 주민들로 대표되는 반대측 당사자들과 상대방인 정부측 공무원들의 갈등 프레임을 비교분석하였다. 이를 위해 본 연구는 이론적 근거를 토대로 갈등 프레임을 세부 프레임들로 구분하고, 양측 당사자들에 대한 프레임 분석을 통해 세부 프레임들의 특징을 파악하였다. 분석 결과 양측의 갈등 프레임은 분명한 차이를 보였다. 해군기지 건설을 반대하는 주민측 갈등 프레임은 분명한 특징부여 프레임을 토대로 위협 프레임이 지배적인 프레임으로 작동하는 것으로 나타났다. 반면, 정부측에서는 특징부여 프레임과 갈등관리 프레임이 지배적인 프레임으로 확인되었으며, 정부는 주민들의 반대를 손익 프레임의 관점에서 접근하고 있는 것으로 분석되었다. 이러한 분석결과를 토대로 본 연구는 제주 해군기지 건설 갈등의 성공적인 관리를 위한 구체적인 시사점들을 제시했다는 점에서 연구의 의의를 갖는다.

또한 분석방법론 측면에서, 본 연구는 언어 네트워크분석을 통해 갈등 당사자의 인식체계에 대한 정교하고 객관적인 분석을 시도함으로써 연구자 주도의 질적 분석에 지나치게 의존하는 선행연구들의 한계를 극복하고자 하였다. 특히, 본 연구는 언어 네트워크분석이 갈등 당사자들의 논쟁 담론이나 인터뷰 텍스트를 보다 심층적이며 종합적으로 분석할 수 있는 방법론적 도구로 활용될 수 있음을 보여주었다. 그럼에도 불구하고, 갈등 프레임을 분석하기 위해 소수 당사자들의 인터뷰 텍스트에 의존한 점은 분석결과에 대한 일반화를 저해하는 약점으로 제기될 수 있다. 또한 프레임 분석은 해군기지 갈등에서 새로운 당사자들이 개입되면서, 이들 간의 상호작용이 갈등의 역동성에 어떤 영향을 미쳤는가를 분석하는 데는 일정한 한계를 지니고 있다. 특히, 횡단면적 인터뷰에 의존하는 프레임 분석은 갈등 전개 역동성을 분석하는 데는 취약할 수 밖에 없다. 이러한 한계들을 극복하기 위해서는 인터뷰 텍스트의 풍부함을 확보할 수 있도록 충분한 크기의 표본을 유지하면서도, 장기간의 갈등 전개과정 전반에 걸친 종단적인 프레임 분석이 가능하도록 체계적인 연구가 진행되어야 할 것이다.

참고문헌

- 가상준·안순철·임재형·김학린. (2009). 한국 공공분쟁의 현황 및 특징, 한국정책학회 하계학술대회 자료집, 239-271.
- 강영진. (2009). 거버넌스를 통한 정책갈등 예방 모색: 불안사태와 제주 해군기지 사례를 중심으로. 「국정관리연구」, 4(2): 67-92.
- 고종협·권용식. (2009). 제주 해군기지 정책변동과정에 대한 동태적 분석: 정책옹호연합모형(ACF)의 적용을 통한 연구. 「한국사회와 행정연구」, 20(3): 139-178.
- 김진호. (2007). 군사안보시설 현지화를 위한 갈등해결방안 연구: 제주 해군기지 건설논쟁을 중심으로. 「통일문제연구」, 47: 65-103.
- 김창수. (2012). 정책분쟁의 제도적 담론분석: 심의를 통한 사회적 합의의 가능성. 「한국사회와 행정연구」, 22(4): 1-26.
- 김창수. (2008). 관료제와 민주주의의 딜레마: 천성산 원효터널 분쟁의 프레임 분석. 「지방정부연구」, 12(1): 61-86.
- 김창수. (2007). 개발과 보전의 프레이밍 과정과 정책분쟁: 김해시 매리공단 추진 사례의 시간적 이해. 「정부학연구」, 13(3): 129-168.
- 나태준. (2009). 이슈 프레이밍 분석을 통한 환경정책의 역량강화에 관한 연구: 지방자치단체 공무원과 민간환경감시단의 배출업소관리업무 프레임 중심. 「한국지방자치학회보」, 21(2): 57-77.
- 배윤기. (2012). 제주해군기지 건설에 대한 로컬-기반의 이해와 로컬리티의 정치, 「한국민족문화」, 43(5): 345-389.
- 심준섭. (2011). 언어네트워크분석 기법을 활용한 갈등 프레임의 분석, 「한국행정연구」, 20(2): 149-178.
- 심준섭·김지수. (2011a). 원자력발전소 주변 지역주민의 갈등 프레임 분석: 후쿠시마 원전사고의 영향을 중심으로, 「한국행정학보」, 45(3): 173-202.
- 심준섭·김지수. (2011b). 갈등연구에서 프레임 분석의 적용가능성: 문헌연구를 중심으로, 「국가정책연구」, 25(3): 29-64.
- 심홍진·김용찬·손해영·임지영. (2011). 언어 네트워크분석을 통한 스마트폰과 소셜미디어 이용자의 미디어 이용행태에 관한 탐색적 연구. 「한국방송학보」, 25(4): 82-138.
- 은재호. (2012). 국방·군사시설 입지갈등의 원인 분석: 담론분석을 통한 원인진단 지표 개발. 「한국행정학보」, 45(4): 55-84.
- 은재호·김형성·최대용. (2011). 국방·군사시설 입지갈등의 원인과 해법: 제주해군기지 사례의 교훈. 「한국정책학회보」, 20(2): 319-352.
- 이경원·김정화. (2011). 공공갈등과 공익의 재검토: 제주해군기지 건설 사례. 「경제와 사회」, 89:

298-332.

- 이동일·이혜준. (2012). 소비자 집단 인터뷰에서 의미 네트워크 응집구조의 이해. 「소비자학연구」, 23(2): 249-272.
- 임동진. (2011). 공공갈등관리의 실태 및 갈등해결 요인분석. 「한국행정학보」, 45(2): 291-318.
- 장훈철·황경수. (2011). 지방자치단체장의 협상리더십에 관한 연구: Two-Level 이론을 응용한 제주해군기지 설치 협상 분석을 중심으로. 「제주도연구」, 35: 237-278.
- 주경일. (2002). 폐기물 처리시설의 입지갈등문제에 대한 인지적 접근: 집단프레임(collective frame)의 관점에서. 「정부학연구」, 8(2): 336-371.
- 주경일·최홍석·주재복. (2003). 프레임분석을 통한 수자원 갈등 각 이해집단의 의미구성 이해: 한탄강 댐 건설사례를 중심으로. 「행정논총」, 41(4): 193-221.
- Brummans, B. H. J. M., Putnam, L. L., Gray, B., Hanke, R., Lewicki, R. J., & Wiethoff, C. (2008). Making sense of intractable multiparty conflict: A study of framing in four environmental dispute. *Communication Monographs*, 75(1): 25-51.
- Carley, K. (1993). Coding choices for textual analysis: A comparison of content analysis and map analysis. *Sociological Methodology*, 23: 75-126 .
- Chong, D. & Druckman, J. A.(2007). Framing Public Opinion in Competitive Democracies. *American Political Science Review*. 101: 637-655.
- Dewulf, A., Gray, B., Putnam, L., Lewicki, R. J., Aarts, N., Bouwen, R. & van Woerkum, C. (2009). Disentangling approaches to framing in conflict and negotiation research: A meta-paradigmatic perspective. *Human Relations*, 62(2): 155-193.
- Doerfel, M. L. (1999). What constitutes semantic network analysis? A comparison of research and methodologies. *Connections*, 21: 16-26.
- Doerfel, M. L., & Connaughton, S. L. (2009). Semantic networks and competition: Election year winners and losers in U.S. televised presidential debates, 1960-2004. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, 60(1): 201-218.
- Donnellon, A., & Gray, B. (1990). *An interactive theory of reframing in negotiations*. University Park: Pennsylvania State University. Center for Research in Conflict and Negotiation.
- Donohue, W. A., Drake, L. E., & Roberto, A. J. (1994). Mediator issue intervention strategies: A replication and some conclusions. *Mediation Quarterly*, 11: 261-284.
- Drake, L. E., & Donohue, W. A. (1996). Communicative framing theory in conflict resolution. *Communication Research*, 23(3): 297-322.
- Frewer, L. J., Howard, C., & Shepherd, R. (1998). Understanding public attitudes to technology. *Journal of Risk Research*, 1(3): 221-235.
- Gray, B. (1991). *The framing of disputes: Patterns, processes, and outcomes in different contexts*. Paper presented at the Annual Conference of the International Association for Conflict Management.

- Gray, B. & Donnellon, A. (1989). *An interactive theory of reframing in negotiation*. Pennsylvania University Press.
- Hammond, K. (1996). *Human judgment and social policy: Irreducible uncertainty, inevitable error, unavoidable injustice*. New York: Oxford University Press.
- Kaufman, S., Elliott, M., & Shmueli, D. (2003). *Frames, Framing and Reframing*. In G. Burgess & H. Burgess (Eds.), Conflict Research Consortium: University of Colorado, Boulder. Posted: September 2003 <<http://www.beyondintractability.org/essay/framing/>>.
- Lewicki, R., Gray, B., & Elliott, M. (2003). *Making sense of intractable environmental conflicts: Concepts and cases*, Washington, D.C.: Island Press.
- Moore, C. W. (2003). *The mediation process: Practical strategies for resolving conflict* (3rd ed.). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Neale, M. A., & Bazerman, M. H. (1983). The effect of perspective taking ability under alternative forms of arbitration on the negotiation process. *Industrial and Labor Relations Review*, 36: 378-388.
- Pinkley, R. L. (1990). Dimensions of conflict frame: Disputant interpretations of conflict. *Journal of Applied Psychology*, 75: 117-126.
- Rogan, R. G., & Hammer, M. R. (2002). Crisis/hostage negotiations: A communication-based approach. In H. Giles (Ed.), *Law enforcement, communication, and community*: 229-254. Philadelphia: John Benjamins Publishing Company.
- Rothman, J. (1997). *Resolving identity-based conflict in nations, organizations, and communities*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Schön, D., & Rein, M. (1994). *Frame reflection: Toward the resolution of intractable controversies*. New York: Basic Books.
- Slovic, P. (1993). Perceived risk, trust, and democracy. *Risk Analysis*, 13(6): 675-682.
- Slovic, P., Fischhoff, B., & Lichtenstein, S. (1979). Rating the risks. *Environment*, 21: 14-20.
- Slovic, P. (1987). Perception of risk. *Science*, 236: 280-285.
- Snow, D. A., & Benford, R. D. (1988). Ideology, frame resonance and participant mobilization. *International Social Movement Research*, 1: 197-219.
- Snow, D., Rockford Jr. B., Benford, R., & Worden, S. (1986). Frame alignment process, micro-mobilization and movement participation. *American Sociological Review*, 51: 464-481.
- Tversky, A., & Kahneman, D. (1980). *The framing of decisions and the rationality of choice*. Stanford University. CA. Department of Psychology.
- Tversky, A., & Kahneman, D. (1981). The framing of decision and the psychology of choice. *Science*, 211(4481): 453-458.
- Wasserman, S., & Faust, K. (1994). *Social network analysis: Methods and applications*. Cambridge: Cambridge University Press.

ABSTRACT

Comparison of Conflict Frames between Local Residents and Bureaucrats over Construction of the Jeju Naval Base

Junseop Shim

Parties in a conflict use different frames to understand and interpret the conflict dynamics. This study emphasized that the systematic analysis of the disputants' cognitive frames is a key element for the successful management of intractable policy conflicts. This study attempted to compare frames of local residents in Gangjeong with those of government officials about conflicts over construction of the Jeju naval base. In order to analyze the frames, a total of eight in-depth interviews were conducted and the interview transcripts were analyzed through the technique of semantic network analysis. The results showed that two groups had very different conflict frames. For local residents, the identity frame and the characterization frame played as the dominant frames. In contrast, the characterization frame and the conflict management frame were the most influential frames for government officials. Further, they interpreted local residents' opposition to the naval base from the perspective of a gain-loss frame. Based on these results, this study made important suggestions that would contribute to the successful management of policy conflicts.

【Keywords: Jeju naval base, conflict frames, frame analysis, semantic network analysis】