연구논문

폐기물 처리시설의 입지갈등문제에 대한 인지적 접근

집단프레임(Collective Frame)의 관점에서

주경일

본 연구는 폐기물 처리시설 입지과정에서 각 이해관계집단들의 집단프레임 내용과 구조, 그리고 프레임에 대한 상대적 중요도 인식을 고찰하였다. 입지갈등문제를 해결하기 위한 첫걸음이 이들 이해관계자의 의식 속에 자리한 집단해석 정향의 정확한 이해에서부터 시작되어야 하다는 믿음 때문이었다. 그 결과, 각 이해집단은 입지갈등의 특정 이슈들에 대해 서로 충돌 혹은 동조하면서 각기 독특한 해석적 공동체로서 존재하였으나 담당 공무원들은 주민들을 설득시키고 시설을 주도적으로 입지시켜야 할 입장에서 설득적 커뮤니케이션과 협력적 갈등관리를 위한 인식적 토대를 가지고 있지 못했다. 더구나, 담당 공무원 집단의 경직된 개념체계와 강한 성과 프레임은 정책대상집단의 적대적 재프레임을 활성화시켜 합의형성을 어렵게 하는 주요인이 되었다. 이러한 결과 외에도 본 연구는 입지갈등사례 분석을 통해 각 이해집단의 갈등프레임을 구체적 맥락 속에 위치시킴으로써 입지갈등의 심화기제에 대한 새로운 이해를 도모할 수 있었으며, 입지과정에서 각 이해집단들의 갈등대응과 관리방향에 대한 실천적 함의도 얻을 수 있었다.

주제어: 집단갈등, 집단프레임, 개념체계

1. 서 론

주경일은
고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 정부학연구소 책임연구원으로 재직중이다.

jki360@yahoo.com

1995년 민선자치시대가 열리면서 주민들의 삶의 질 향상은 지자체의 존재이유와 관련된 기본의무 중 하나가 되었다. 이에 따라 주민들의 삶의 질과 밀접히 관련된 환경문제해결에 대한 책임도 이제는 대부분 각 지자체의 몫으로 남았다. 그러나 민주화, 지방화의 시대조류에 편승, 주민들의 참여욕구가 격증하고 소각장과 매립지에 대해 누구나

그 필요성은 인정하면서도 자기 집 앞마당에는 안 된다고 하는 이율배반적 집단반발(NIMBY)이 일반화되면서 각 지역마다 쓰레기 처리시설의 입지, 건설을 둘러싼 집단갈등이 지역현안으로 급부상하고 있다. 더구나 소각장의 경우, 환경부가 1조원을 투입해 현재 소각률이 1~5%대인 서울, 인천 등 수도권과 전북, 제주 등을 대상으로 소각장을 집중 건설하여 전체 소각률을 현재 13%에서 30%이상 끌어올릴 계획을 수립해 놓은 상황이어서(《경향신문》, 2002.3.19) 소각장 입지, 건설에 따른 집단갈등은 앞으로도 더욱 심화될 것임에 분명하다.

이러한 상황 속에서 본 연구는 입지갈등문제에 대한 사회 구성주의적 분석의 필요성을 지지하는 입장 속에 다음과 같은 두 가지 의문을 제기하고자 한다.

첫째, 입지갈등문제에서 정책추진집단(지자체 담당 공무원)과 대상집단(지역주민), 그리고 제3자 집단(환경단체 등)은 입지문제에 대해 어떤 해석적 시각(*collective frame*)과 개념체계(*conceptual systems*)[1]를 가지고 있으며, 프레임에 대한 상대적 중요도 인식은 얼마나 큰 차이를 보이는가?

둘째, 입지갈등의 실제 구체적 맥락 속에서 이러한 인지구조적 특성들은 입지갈등의 심화 혹은 완화에 있어 어떻게 작용하며, 이를 바탕으로 할 때 집단행동 분출의 메커니즘은 어떻게 설명될 수 있는가?

이러한 의문에 답하기 위해 다음의 방법에 따라 논의를 진행시킬 것이다. 먼저, 경기도 지역 31개 지자체와 서울시 등에서 발생했던 폐기물 처리시설을 둘러싼 입지갈등사례 가운데 1995년 무렵부터 최근까지의 기간 중에 시설갈등이 지역사회의 핫이슈였다고 판단되는 22개 지역을 선정하였다.[2] 그리고 이들 지역에서 입지과정에 가장 깊이 관여했던 핵심인물을 탐색하여 각 집단(주민, 공무원, 환경단체와 지방의원)에서 대표자 1명씩 총 64명을 선별, 대면 인터뷰를 실시하였다. 인터뷰 이후에는 프레임의 상대적 중요도에 대한 인식조사용으로 꾸며진 설문지를 통해 정량적 조사도 수행하였다. 또한, 연구대상으로 선정된 22개 지역 중에서 입지갈등의 전개양상에 있어 집단인지

와 프레임이 중요한 역할을 하였다고 판단되는 지역을 중심으로 입지 과정과 관련된 각종 기록, 문헌자료 등 이차 자료들을 면밀히 검토하여 집단갈등 분출의 기제를 인지적 측면에서 고찰하고자 하였다.

2. 선행연구 검토와 프레임 개념화

1) 선행연구의 검토와 한계점

입지갈등문제에 대한 학계의 조언은 지금까지 두 가지 방향에서 이루어져왔다. 하나는 갈등의 해결책을 객관적 제도나 사회적 조건에서 찾는 객관주의적 경향이고, 다른 하나는 갈등 당사자간 인식차이에 초점을 두고 이를 규명해 보고자 하는 주관주의적 경향들이다. 그러나 후자만 하더라도 단순한 의식조사 차원에서 피상적 사실관계 확인에 그치는 경우가 대다수인 가운데 입지갈등과 관련된 이해집단들의 인지구조상 차이를 보다 심층적으로 연구함으로써 입지갈등문제 본질의 명확화와 갈등심화 메커니즘의 투명화를 이룬 저작은 그리 많지 않다. 즉, 프레임이론을 응용하여 입지갈등 당사자들의 인지구조를 분석한 연구(이기철, 1995)와 가치체계이론을 원용하여 주민과 공무원의 가치, 태도, 의견간의 관계에 대한 분석을 시도한 연구(최영국 & 이순자, 1996) 등이 있을 뿐이다. 또 그 밖의 연구들(심문보, 1998; 윤영채, 2000; 윤영채 & 전주상, 2000)도 정책 추진자와 그 대상자들 간 인식차이를 가시적으로 보여주기는 하였으나 이들이 어떤 해석적 틀(*frame*)을 가지고 문제를 정의하고 어떤 해결책을 제시하며 어떤 논리로 자기 주장을 펴는가에 대한 근본적 규명과 입지갈등 전개에 있어서의 의미탐색 등 갈등해소를 위한 체계적이고 통합적 접근과는 거리가 멀었다. 또한, 전자의 연구들(김종후, 1994; 이수장, 1995; 손창익, 1996 등)도 갈등의 원인을 참여적 접근의 제약과 협상전략의 부재 등 다양하게 찾고는 있으나 객관적 상황과 집단행동 사이의 관계만을

중점적으로 보았기 때문에 유사한 유인상황 속에서도 상이한 반응유형이 야기되는 이유를 설명할 수 없었다. 따라서 구체적으로 타당한 정책조언이 되기보다는 획일적 조언에 그치는 경우가 많았다. 이는 모두 상황과 행동 사이에 위치한 행위자의 인지와 능동적 해석기제의 존재를 소홀히 하거나 깊이 있게 다루지 못했기 때문이다. 본 연구는 이러한 연구편향을 감안하여 각 이해당사자들을 일정한 자극에 대해 능동적 해석과 독특한 의미부여를 할 수 있는 존재로 상정하여 이들의 인지구조를 차별적으로 파악하고 이것이 실제 입지갈등과정에서 어떤 작용을 하는지에 관심을 두기로 한다.

2) 프레임의 의미와 갈등 프레임(conflict frame)

'프레임'은 사회의 복잡한 실체를 이해하는 데 있어 필수적 도구로 간주된다(Shon & Rein, 1994: 30). 프레임이 정보에 대한 선별과 조직화가 가능하도록 하는 정보 해석적 준거이기 때문이다. 프레임은 선별의 인식체계로서 작동하기 때문에 우리가 세상에서 보고 판단하는 대상인 단편적 사건 하나 하나에 의미를 부여하고 이들 해당 이슈의 구심점을 이룬다(Gamson & Modigliani, 1987: 143). Gamson(1989)은 같은 사건이라도 이에 대한 다양한 정의와 해석이 투사될 수 있으며, 어떤 이슈에 대해서도 다양한 접근이 나올 수 있지만 결국 궁극적으로 표출되는 사건에 대한 정의가 존재하는데 이것이 바로 프레임이라고 한다. 그러나 동시에 프레임은 세상을 보는 주체가 해석 대상에 대해 강조하기를 원하는 특정 측면만을 부각시키기 위해 현실의 한쪽 측면만을 보게 만듦으로써 필연적으로 현실의 다른 쪽 측면은 보지 못하게 만드는 '인지적 눈가리개'(*cognitive blinders*)로서 기능하기도 한다. Gray & Donnellon(1989)은 갈등과 분쟁문제에 대한 인지연구를 통해 얻어낸 프레임 유형의 결과를 6가지로 일반화시키고 있다. 여기에서는 프레임 각각에 대한 갈등 당사자간 차이가 갈등의 근본 원인이기 때문에 이 차이를 대화 등을 통해 어떻게 줄여 나갈 것

인가가 갈등관리의 성공 여부를 좌우하는 핵심요인임을 주장하고 있다. 이들이 일반화시킨 갈등 프레임의 의미와 관련문헌 및 개념을 정리해 보면 아래의 〈표 1〉과 같다.

이후 진행된 갈등 프레임 연구들은 이해관계가 충돌하는 상황에서 프레임의 의미를 밝히는 데 초점을 뒀는데 결과는 네 가지로 나온다.

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 추구하려 하는가?	• 타협 대 승리 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	갈등상대의 태도와 행태에 대한 평가, 기대는 무엇?	• 중재인의 편견, 관계적 행동 그리고 관계 대 업무지향	Kolb, 1987; Bouwen&Salipante, 1986; Pinkley, 1987
과정 (process) 프레임	갈등과정과 절차에 대한 평가/인식은 어떠한가?	• 선택, 의사결정, 협상단계, 갈등의 강조점	Sheppard et al, 1987

* 자료: Gray & Donnellon (1989) 재정리

첫째, 갈등 당사자들은 실제의 갈등과정에서 단 한 가지의 프레임만을 사용하기보다는 위에 나오는 여섯 가지의 프레임과 같이 다양한 종류의 프레임을 사용한다.

둘째, 갈등 당사자간의 프레임 부조화(*mismatches*)는 갈등의 근원이 된다. 즉, 대부분의 갈등은 갈등 당사자들이 서로 다른 프레임을 가지거나 같은 프레임을 가졌어도 서로 다른 내용을 사용하거나 혹은 프레임의 구체성 정도(*level of abstraction*)에서 차이가 날 때 발생, 심화되어 제3자의 도움 없이는 해당 이슈에 대한 재프레임과 합의형성이 어렵게 된다.

셋째, 강한 열망 프레임(*aspiration frame*)은 협의의제의 다양화를 가져와 합의형성의 가능성을 그만큼 높여주는 데 비해 성과 프레임(*outcome frame*)과 부정적 특성 프레임(*negative characterization frame*)의 강화는 상대방에 대한 왜곡된 인식을 초래하고 구체적 성과에만 집착하도록 함으로써 갈등의 전개양상을 파괴적으로 유도할 수 있다.

넷째, 갈등 당사자들이 서로 다른 프레임을 사용하는 이유는 이들의 가치, 개인적 속성, 권한, 배경, 그리고 각 당사자들이 위치한 사회적 맥락(*social context*)이 서로 다르기 때문이다(Lewicki, 2001: 26~28).

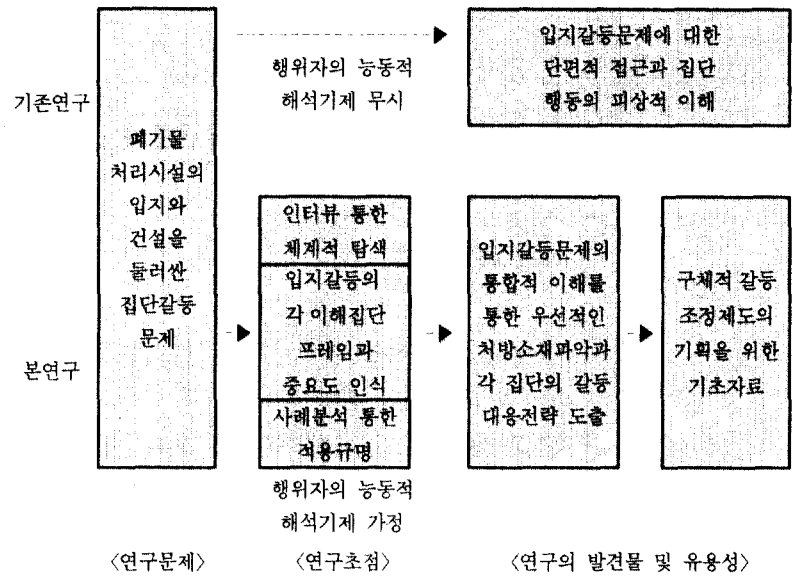
이처럼 갈등 프레임은 갈등 당사자들의 해당 이슈에 대한 구조화 내용과 장, 단기적으로 성취하고자 하는 목표에 대한 기대와 선호, 그리고 자신들의 주장을 제시하기 위해 사용하는 절차와 수사 방식 등을 이해하는 데 유용한 도구이다. 또 이러한 이해는 특정 문제의 장(*arenas*)에서 자신과 상대방이 무엇을 하는지에 대한 이해의 폭을 넓혀 해당 갈등관계를 정확히 진단·처방할 수 있게 함으로써 앞으로의 상호작용 행위에 대한 통제와 합의적 행동규범 형성을 가능케 한다. 따라서 갈등, 분쟁문제에 대한 프레임 접근은 갈등 당사자와 제3자가 해당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

3) 집단행동프레임(collective action frame)

갈등 참여자의 범위와 규모를 좀더 확대시킬 경우, 집단행동프레임과 틀분쟁(*frame disputes*)의 개념은 갈등의 전개양상 이해와 문제의 본질 규명에 있어 유용하다. 집단행동프레임은 개인, 집단이 그들의 수사적 주장의 유사성을 통해 해당 이슈를 동질적으로 바라보게 만드는 집단행동의 전제로서 행동 지향적 믿음이나 의미들의 총합체를 의미한다. Snow et al(1986: 464)은 프레임이 갈등상황에서 나타나는 여러 사건들을 의미 있게 틀지음으로써 경험을 조직화하고 행동을 일정한 방향으로 유도하는 기능을 한다고 본다. 이러한 기능은 인지주체가 당면한 사회생활의 단면을 문제로 진단하고 이에 대한 개선방안을 제시하는 형태로 나타난다(Snow & Benford, 1988: 199). 아울러 이들은 입지갈등과 같은 사회적 갈등의 장에서 각 갈등집단간 상호작용 관계의 전개양상도 각 집단의 프레임 내용의 전개에 따라 달라진다고 덧붙인다. 이러한 측면에서 집단행동프레임은 당면한 분쟁상황에 대한 집단해석을 돕고 이후 일정한 방향으로 집단행동을 분출시키기 위해 전제적으로 활성화되는 갈등집단의 해석 정향이라고 할 수 있다.

따라서, 입지갈등의 공방과정에서 빈발하는 집단행동을 집단프레임과 연계시킬 때 입지갈등의 형성, 심화 원인에 대한 근본적 설명이 가능해지는 한편 사회운동론에서 제기된 '틀분쟁'(*frame disputes*)의 시각도 입지갈등문제의 본질을 파악하고 갈등국면의 전개양상을 설명하는 데 있어 유용하다. 하나의 사회운동영역 안에서 사회운동조직들이 자신들에게 우호적인 사회적 시각을 유도하기 위해 실체에 대한 문제진단과 바람직한 해결안을 특정 방향으로 구성하기 위한 다툼을 벌이듯(Benford, 1993), 입지갈등문제에서도 건설반대집단과 추진집단간에 이 같은 다툼이 갈등기간 내내 이어지기 때문이다. 사회운동조직들간에 이러한 해석적 틀에 대한 합의가 이뤄지면 이들간 갈등관계가 소멸하듯 비록 완전한 합의는 어려워도 건설추진집단과 반대집단간의 틀분쟁이 약화된다면 극심한 대립관계는 풀릴 것이다. Benford(1988)

그림 1
본 연구의 분석초점과 의도



는 분쟁상황(사회운동조직간 다툼)에서는 문제에 대한 진단과 처방 그리고 청중에 대한 제시전략의 세 가지 측면에서 틀분쟁이 일어난다고 한다. 여기서 청중과 잠재적 지지자들에 대한 효과적 문제제시전략, 즉 '프레임 공명'은 '프레임 정렬'(*frame alignment*)을 통해 이루어지는데, 프레임 정렬이란 '문제가 되는 상황에 직면하여 의미 있는 상호작용관계를 회복시키고 이를 유지하려는 설득적 노력'이다. 이러한 프레임 정렬은 연결(*frame-bridging*), 증폭(*amplification*), 확장(*extension*), 그리고 전환(*transformation*)의 네 단계를 거쳐 발생한다(Snow et al, 1986: 467~476).[3] 한편 우호세력 확보를 위한 설득적 노력을 지칭하는 '프레임 공명'은 사회운동조직의 설득적 커뮤니케이션이 성공하여 합의가 형성된 상황을 말하는데(Klandermans, 1992), 이런 프레임 공명은 해당 이슈에 대한 진단과 처방, 그리고 공공선(*public good*) 등 도덕적 동기화의 기능요소가 청중들의 가치체계와 조응할 때 이뤄질 수 있다(Snow & Benford, 1988).

이러한 이론적 논의를 바탕으로 한 본 연구의 분석초점과 의도는 〈그림 1〉과 같다.

3. 각 이해관계집단들의 인지구조와 갈등사례 분석

1) 자료분석방법

이하의 분석에서는 폐기물 처리시설 입지를 둘러싼 각 이해관계집단과의 대면 인터뷰 과정에서 언급된 이슈의 유사 여부에 따라 상위 프레임을 만들어 각 이해집단별로 입지갈등문제에 대한 개념화 패턴을 분석해 나갈 것이다. 상위 프레임을 구성하고 있는 하위 프레임의 %는 각 이해집단별 전체 응답자에 대한 언급률이다. 또 상위 프레임의 %는 각 상위 프레임을 구성하는 이러한 하위 프레임들의 언급률들을 평균한 수치이다. '경험했던 입지문제와 과정 전반에 대한 불만사항과 느낀 점'에 대해 이야기한 인터뷰 기록들(총 120쪽의 분량)은 다음의 방식에 의해 분석되었다. 먼저, 인터뷰 기록을 검토한 후 각 이해집단별로 언급된 내용들을 핵심개념 형식으로 간단히 요약하였다.

정책대상집단의 경우, 응답자의 주장들을 이렇게 요약한 후 그 초점이 유사한 것들을 묶어서 하나의 문장으로 명명하여 상위 프레임을 구축하였고 하나로 묶여진 각 요약 내용들은 하위 프레임이 되었다.

지역주민의 응답 중에서 위의 세 가지 응답은 공통적으로 입지선정의 객관적 기준 결여와 편의적 행태를 이야기하고 있기 때문에 아래와 같은 문장으로 상위 프레임을 명명한 것이다. 이러한 방식으로 인터뷰 내용을 정리한 후에 이들 집단프레임을 갈등심화기제의 이해라는 측면에서 관련된 실제 사례와 함께 그 의미를 해석하였다. 한편, 각 이해집단의 프레임 인식도 측정은 Gray & Donnellon(1989)의 연구와 이기철(1995)의 연구를 바탕으로 한 설문지를 사용하였다.

표 2
정책 대상 집단의 첫 번째 상위 프레임 (meta frame) 구축 실례

위 프레임: "시설의 입지선정이 객관적인 기준도 없이 행정 편의적으로 이루어진다"	
⇑	⇑
핵심 개념	**정책 대상 집단의 실제 응답 내용**
단편적인 입지결정	입지선정시 전체적이고 종합적인 사고가 결여되어 있다
추진의 용이성 중시	시설이 항상 못살거나 인구가 적어 반발이 적을 곳에만 들어온다
편의적 입지결정	인구가 밀집된 지역인데도 무조건 입지된다

2) 정책 대상 집단의 프레임 분석

지역주민들의 상위 프레임은 총 14개로 정리된다. 가장 많은 주민들이 입지선정과정에 대한 불만을 토로함으로써 '과정 프레임'을 강하게 인식하고 있었는데 주민들은 객관적이고 과학적 입지결정기준이 부재할 뿐 아니라 공무원 입장에서의 업무추진상 용이성이 선정기준의 전부라고 주장했다. 특히, 이천시 주민들은 자신의 지역을 잘 사는 지역과 비교하면서 사회적 형평성 위배를 주장의 핵심요지로 삼았다. 그러나 이천시는 상대적 박탈감에 분개하고 있는 주민들에 대해 설득적 커뮤니케이션을 사용하기보다는 '지역발전의 방해자'라는 낙인 속에 공사를 강행, 결국 분신 등의 극한 집단행동을 야기했다(이천시 주민대책위원회 성명서, 1999. 9).[4] 지자체 등 입지주체가 상대방의 집단 프레임에 대한 이해 없이 구사하는 강행전략이 갈등전개를 파괴적으로 유도할 수 있음을 시사한다.

표 3
지역주민들의
갈등 프레임 내용
(총 14개의 상위 프레임)

상위 프레임 내용(평균 이슈 동의율)	지역주민	공무원	제3자 (단체/의원)
(1) 시설의 입지선정이 객관적인 기준 없이 행정 편의적으로 이루어진다.	28.6% (上)	1.4% (下)	18.3% (中)
(2) 단기간 내 업무종결이 지자체의 최대 관심사이므로 이를 막는 절차는 다 무시된다.	27.6% (上)	1.7% (下)	30.3% (上)
(3) 담당 공무원의 주민들에 대한 태도가 신뢰를 저하시킨다.	23.8% (上)	0% (下)	10.0% (中)
(4) 회유만을 위한 공무원의 단기적 설득전략이 결국에는 문제해결을 더 어렵게 만든다.	22.2% (上)	0% (下)	6.7% (中)
(5) 시설 자체의 부적절성이 갈등의 원인이다.	21.4% (上)	1.4% (下)	22.5% (上)
(6) 현행 입지정책의 방향이 근본적으로 잘못되었다.	19.0% (中)	0% (下)	12.5% (中)
(7) 입지갈등문제에 임하는 담당공무원의 기본적인 자질부족이 갈등의 주요인이다.	16.7% (中)	2.2% (下)	17.5% (中)
(8) 입지갈등의 제3자(환경단체, 지방의회 등)가 객관적이지 않아 도리어 갈등을 악화시킨다.	15.9% (中)	10.9% (中)	6.7% (中)
(9) 갈등해결의 주요수단으로서의 보상이 만족스럽지 못하다.	14.3% (中)	8.7% (中)	5.0% (下)
(10) 형식적인 각종 조사 속에서 입지주체의 지나친 자의성이 문제가 된다.	14.3% (中)	2.9% (下)	13.8% (中)
(11) 입지갈등은 관련 법제의 미비와 부작용으로 인해 발생하는 현상이다.	11.4% (中)	0% (下)	7.0% (中)
(12) 입지과정의 최종 책임자로서 단체장의 마인드와 행태가 불만스럽다.	11.1% (中)	7.8% (中)	10.0% (中)
(13) 보다 구조적이고 근본적인 문제가 입지갈등의 핵심이다.	11.1% (中)	8.7% (中)	30.0% (上)
(14) 지자체 담당 부서의 업무여건이 입지갈등문제해결에 적합하지 않다.	9.5% (中)	1.4% (下)	8.3% (中)

주: 단, 위 표의 상위 프레임 내용은 주민들의 언급률이 높은 순서이며, 上·中·下의 구분기준은 각 하위 이슈에 대한 언급률 구분기준과 같음

표 4
상위 프레임(1)
: 입지선정이 객관적 기준 없이 행정 편의적으로 이루어진다.

	지역주민	담당 공무원	제3자 (단체, 의원)
입지선정시에 전체적이고 종합적인 사고가 결여되어 있다.	38.1% (8) 上	4.3% (1) 下	30.0% (6) 上
시설이 항상 못 살고 인구가 적어 반발이 적을 만한 곳에만 들어온다.	38.1% (8) 上	0% (0) 下	25.0% (5) 上
인구가 밀집된 지역인데도 무조건 입지가 된다.	9.5% (2) 中	0% (0) 下	25.0% (5) 上

주: 각각의 비율은 소수점 둘째 자리에서 반올림하였으며, 괄호 안의 숫자는 각 이해관계 집단 내에서 전체 응답자 중 해당 이슈에 대해 언급한 사람의 수임.

주민들로부터 제기된 위의 첫 번째 상위 프레임 구성이슈들은 많은 지역주민들이 편의적으로 이루어지는 입지선정과정을 문제의 실체로 인식하고 있다는 사실을 보여주며 과정, 실체 프레임이 주민들의 의식 속에 강하게 남아있다는 것을 알 수 있게 한다. 또한, 지역주민의 두 번째 프레임은 단기간에 밀실에서 업무를 진행시키는 지자체의 사업추진방식에 대한 것이었다. 주민의 대다수는 소위 밀어붙이기식 업무추진을 입지문제의 악화요인으로 인식했다. 〈표 9〉의 중요도 인식 결과에서도 알 수 있듯이, 지자체의 이러한 밀어붙이기식 추진태도는 지자체 담당 공무원들이 입지과정자체보다는 조속한 입지결과만을 염두에 둔 채 성과 프레임을 강하게 인식하기 때문에 나타난 결과라고 할 수 있다. 담당자들의 이러한 '성과제일주의'는 입지갈등의 여러 사례에서 주민과의 협의와 의견수렴을 필요로 하는 중요한 절차들을 형식화시킴으로써 담당자들에 대한 기존의 부정적 특성 프레임을 재강화시켜 해당 절차들을 상대방 공격의 기회로 생각하게 만드는 동인으로 작용하였다. 실제로, 팔당 상류지역인 강천면에 매립장을 입지시

키면서 시행한 여주군의 환경조사는 주민참여가 배제된 채 사실을 상당부분 왜곡, 지역사회에 적지 않은 파장을 초래한 바 있다. 여주군은 조속한 입지만을 염두에 둔 채 모든 환경조사를 형식적으로 실시하고 사실을 왜곡, 이를 일방적으로 주민들에게 통고함으로써 주민들로 하여금 한강관리청 등 관련기관에 집단민원을 제기하는 등 강하게 반발하도록 하는 빌미를 제공하였고 사업은 결국 정체국면을 맞이하게 됐었다(〈여주군 강천면 매립장 반대대책위 자료집〉, 1998. 12).[5] 이러한 일련의 사태는 여주군 담당자들이 '입지과정'을 '조속한 시설완공'이라는 목적지를 위해 주민반대를 극복해가면서 정해진 일정에 따라 계속 전진해야만 하는 험난한 여정'으로 생각하는 '험난한 여정의 은유'(*linear journey metaphor*)에[6] 빠져 환경영향평가 과정을 의례 들러가는 기착점(*stop metaphor*)이자 목표달성의 수단으로만 의식하고 있었기 때문에 야기되었다고 풀이된다. 또 담당자들이 주민집단을 기나긴 여정을 함께 가야 하는 동반자로서 보다 여정에서 흔히 만나게 되는 스쳐 가는 행인들(*strangers metaphor*)로 인식하고 있기 때문이기도 하다. 이렇듯, 담당자에 대한 프레임 분석은 왜 의견수렴과정이 형식화될 수밖에 없는지에 대한 이해와 함께 담당자 스스로도 자신의 행태를 돌아볼 수 있게 하는 장점을 가진다. 입지과정의 형식화만을 획일적으로 비난할 뿐 그 근원에 대해 깊은 의문을 던지는 것에 인색했던 기존 입지갈등연구와 비교되는 부분이다. 결국, 입지과정이 '진정한 주민참여'의 과정이 되기 위해서는 제도개선에 앞서 입지과정에 대한 공무원 집단의 재개념화가 선행되어야 할 것으로 보인다.

한편, 현행 입지정책 방향이 근본적으로 잘못되었다는 프레임(상위 프레임 (6)) 속에서 지역주민들은 폐기물 정책 자체의 문제점을 인식했다. 정부에서는 재활용 개념의 도입과 폐기물 최소화 정책을 말하지만 실제로는 여전히 '처리 중심'의 소각정책을 못 버리고 있음을 비난했고 환경단체 등도 소각위주 정책의 전향을 촉구하면서 주민들과 같은 실체 프레임을 나타냈다. 문제는 이러한 소각위주 정책의 개선이 폐기물 담당자들의 '쓰레기' 자체에 대한 개념화로 인해 쉽지 않다

는 사실이다. 즉, 이제는 많은 주민들이 쓰레기를 '자원' 개념으로 인식하고 있는 데 비해 폐기물 담당자들은 여전히 쓰레기를 태워서 없애버려야 할 대상으로 이해하고 있어 아직까지 '쓰레기와의 전쟁'을 상징적으로 내세우고 있다는 것이다. 실례로 군포시가 1998년 음식물 재활용 관련 예산을 전액 삭감한 것이나 1997년부터 시작된 노원구 주민들의 음식물 퇴비화 운동에 대해 노원구청측이 매달 100만원의 예산이 없다는 이유로 주민들의 자발적 운동에 비협조를 일관해오는 것은 '쓰레기와의 전쟁' 개념을 아직도 버리지 못하는 하나의 예가 될 것이다.

또한, 많은 주민대책위 관계자들은 자신들의 폐기물 정책에 대한 근본적 문제인식은 지역환경단체와의 긴밀한 교류가 있었기 때문에 가능했다는 점을 강조했다(노원구 주민대책위원장 인터뷰, 2001.7.10). 사실 입지문제가 대두되고 주민조직이 필요하게 되면서부터 지역환경단체와의 교류와 지원은 필수적이며, 입지갈등과정 내내 지속적으로 이루어진다. 그러나, 갈등초기 주민들이 부지결정의 부당함을 강하게 인식, 그 이전을 대안으로 주장하는 데 비해 환경단체는 재활용 운동 실천을 통한 시설입지 명분 배제에 무게를 두는 것이 일반적이다. 하지만 이렇게 상이한 집단프레임은 빈번한 인적 교류를 통해 어느 한 쪽으로 전환되기 마련이다. 즉, 군포시[7]처럼 환경단체가 개입시기를 적절히 선택해 성공적으로 프레임 공명을 이루면 건설반대진영 전체가 부지이전 보다 감량화 실천운동을 통한 용량축소와 입지명분배제를 지향하지만(주경일, 2002), 그렇지 못한 경우는 환경단체와 단절된 채 부지문제에만 집착함으로써 입지주체와 대화단절이 초래되는 경우도 발견된다. 이처럼, 반대진영 내부에서 주민, 환경단체가 각기 입지문제에 대해 어떤 집단프레임을 가지고 있고 이 두 집단간 틀분쟁 결과가 어떻게 나타나는가의 여부는 효과적 반대운동전략의 규명과 입지갈등 완화기제 이해의 측면에서 그 중요성이 크다고 본다. 이는 기존 연구처럼 갈등집단간 동태성 만이 아니라 집단내부의 상호작용과 동태성도 갈등전개양상의 측면에서 더 중요할 수 있음을 말해준

다. 또 입지문제에 개입하는 환경단체가 어떤 집단프레임과 청중공명 전략을 가져야 하는지에 대한 구체적 대응방향을 제시할 수 있다는 것도 새로운 의미를 가질 수 있다.

3) 정책 추진 집단의 프레임 분석

정책추진집단으로서 담당 공무원들의 상위 프레임은 지역주민 보다 적은 10개의 프레임으로 정리되었다. 이들 중 가장 언급률이 높았던

표 5
공무원들의 갈등 프레임 내용 (총 10개의 상위 프레임)

상위 프레임 내용(평균 이슈 동의율)	지역주민	공무원	제3자 (단체/의원)
(1) 막연한 피해의식에 기반한 주민들의 무지한 집단 행동이 입지갈등의 근본 원인이다.	0% (下)	33.7% (上)	11.3% (中)
(2) 입지갈등문제는 담당자의 계속적인 대화와 설득 노력을 바탕으로 효과적인 보상책을 통해 해결될 수 있는 문제이다.	10.7% (中)	29.3% (上)	3.8% (下)
(3) 갈등의 제3자로서 특히 환경단체의 개입은 입지갈등을 더욱 악화시킨다.	4.8% (下)	29.3% (上)	3.8% (下)
(4) 입지 추진상의 업무환경 자체가 열악하다.	7.2% (中)	28.3% (上)	12.5% (中)
(5) 주민대표들이 진정한 대표자로서 불편 부당하게 제 역할을 다하지 못한다.	1.6% (下)	23.2% (上)	8.3% (中)
(6) 입지주체로서, 담당자들뿐 아니라 단체장의 갈등 관리행태도 효과적인 것만은 아니다.	28.5% (上)	20.9% (上)	16.7% (中)
(7) 관련법규들이 업무추진에 상당히 방해가 되지만 갈등을 완화시키는 측면도 있다.	6.0% (中)	16.3% (中)	8.8% (中)
(8) 입지정책의 기본적인 방향에 문제가 있다고 생각한다.	7.6% (中)	10.4% (中)	3.0% (下)
(9) 지자체에 대한 근본적인 불신 속에 주민들이 담당자들을 대화상대로조차 인정하지 않는다.	8.3% (中)	8.7% (中)	8.8% (中)
(10) 이 문제는 입지 이후라도 시설의 안전문제만 보장되면 해결 가능하다.	2.4% (下)	6.5% (中)	2.5% (下)

표 6
상위 프레임 (1)
: 무엇보다도 막연한
피해의식에 기반한
주민들의 무지한 집단행동이
입지갈등의 근본 원인이다.

	지역주민	담당 공무원	제3자 (단체/의원)
주민들이 '환경기초시설'이 아닌 '혐오시설'로 인식한다는 것이 가장 중요하다.	0% (0) 下	34.8% (8) 上	15.0% (3) 中
지가하락을 우려한 주민들이 무조건 반대를 한다.	0% (0) 下	52.2% (12) 上	25.0% (5) 上
주민들은 강하게 반대하면 자기 영역에 들어오지 못할 것이라고 생각한다.	0% (0) 下	4.3% (1) 下	0% (0) 下
주민들이 상대적 차별의식과 막연한 피해의식에 사로잡혀 있다.	0% (0) 下	43.5% (10) 上	5.0% (1) 下

이슈는 무조건적이고 비이성적 반대만을 일삼는 막연한 피해의식을 가진 주민들에 대한 불만이었다.

지역주민들이나 제3자 집단에 비해, 공무원들은 갈등의 심화요인으로서 주민들의 행동, 태도상의 특성을 제기하였다. 그 중 가장 많은 지적은 지가하락만을 염려하여 무조건적 반대만을 일삼는 주민들의 태도에 모아졌다. 공무원들은 주민집단을 '시설자체에 대한 교육, 계몽이 필수적 존재'라고 규정하면서 부정적 특성 프레임을 강하게 인식하였다. 〈표 9〉에서도 볼 수 있듯이, 이러한 내용을 담은 공무원들의 특성 프레임은 제3자 집단이나 주민들에 비해 상대적으로 강하게 배태되어 있어 신뢰에 바탕을 둔 일상적 대화를 어렵게 하였다. 문제는 공무원들의 이러한 특성인식을 어떻게 우호적으로 재프레임시켜 합의형성의 장으로 끌어들이는가에 있다. 이에 대해, 파주시 주민대책위 인사와 담당 공무원과의 인터뷰 내용은 갈등 상대방에 대한 재범주화의 가능성을 보여준다.

'공무원들은 크게 변하지는 않는다. 항상 편하게 일하려고 하고 밀어부칠 줄만 안다. 다만 내가 대책위 활동을 하면서 좋든 싫든 이들과 자주 만나서 이야기도 하고 술도 같이 해보니까 이들도 쉽게 일하는 것만은 아니라는 것을 알 수 있었다. 야근에 박봉에...(중략) 사실 이들도 소각장 짓느라고 우리 못지 않게 희생이 큰 것이다. 공무원들이라고 해서 다 그렇게 고압적이고 편하게 일하려는 것만은 아닌 것 같다(파주시 주민과의 인터뷰, 2002.8.7).'

'환경단체가 문제다. 우리 같은 경우 아직 씨족사회 전통이 남아 있어 주민들이 조금 배타적이고 외부의 개입을 거부했다. 그래서 그나마 갈등이 적었는지 모르겠다. 주민들도 보상으로 이득이 있긴 하지만 농사짓고 도시로 일나가는 사람들이 새벽부터 시청에 나와 민원제기하는 일이 반갑겠는가? 이만저만 고생이 아니다. 개인적으로 만나면 무지하고 이기적인 사람들만 있는 것이 아닌데 의례 반대주민은 모두 순수하지 못한 것으로만 알고 있다(파주시 공무원과의 인터뷰, 2002.7.20).'

물론 파주시의 경우[8] 농촌지역이므로 주민과 공무원간 서로 안면이 있거나 고향, 학교 선후배인 경우가 많은 탓도 있을 것이다. 그러나 갈등 당사자간 적대적 집단 범주화가 다른 지역과 달리 크지 않은 특성을 보였고 비교적 개인적 만남을 자주 가지면서 서로간 힘든 점을 많이 이해할 수 있었음을 알 수 있다. 이는 갈등 당사자들의 특성인식도 우호적 분위기에서의 잦은 만남을 통해 '우리 모두 다 같은 희생자'라는 한 집단으로의 재범주화[9]가 달성됨으로써 기존의 상대방에 대한 특성 프레임이 변조될 수 있는 가능성을 보여준다. 따라서, 상대방에 대한 편견과 특성인식의 변화를 위해서는 우호적 만남의 자리를 지속적으로 가질 수 있도록 하는 공식, 비공식적 장치를 통해 갈등 당사자간 두 집단 범주화를 한 집단이라는 의식을 가지도록 재범주화시킬 필요가 있다. 결국, 기존 논의들이 입지담당 공무원과 반대주민이 서로에게 부정적 인식을 가지고 있다는 것을 단편적으로 비

교, 제시하고 있는 것에 비해 본 연구는 이러한 고정된 특성 프레임의 변화 가능성을 모색해 보고 있다는 점에서 발전적 가치를 가진다.

한편, 공무원들은 업무환경 자체가 입지업무에 부적합하고 열악함을 호소하였다(상위 프레임(4)). 특히, 잦은 자리이동과 과중한 업무량 때문에 업무의 연속성을 해친다는 내용은 지역주민들도 동조하는 바였다. 주민들도 담당자의 교체로 협상 파트너가 바뀌게 되면 그때마다 기존 협의사항과 담당자 성향을 다시 파악해야 하는 등 합의도달을 위해 반드시 필요한 공동의 실체 프레임 형성을 저해한다는 인식을 가지고 있었다. 이런 상황에서 주민과의 원만한 관계유지와 창의적 사고를 기대하기에는 무리가 있다. 입지문제를 갈등집단간 계속적 대화를 통해 공동의 프레임을 형성시켜야 할 협상과정이라고 볼 때 이러한 과중한 업무체제는 문제해결을 가로막는 주요인으로 작용할 가능성이 크기 때문이다. 즉, 담당자들의 과중한 업무량은 인과적 추론만을 강조하게 되어 대화에 있어 모든 이슈를 인과적 언어로만 구성하려 하기 때문에 유연하고 창의적 사고(*creativity heuristics*)[10]를 가능하게 하는 상징, 은유적 추리(*metaphorical reasoning*)를 방해한다는 것이다(Esplenad, 1993). 따라서, 창의성의 갈등해결효과가 이미 입증된 사실(Spector, 1995)을 감안할 때 입지갈등문제를 해소시키기 위해서는 무엇보다 먼저 담당자의 창의적이고 유연한 사고가 가능하도록 이들의 과중한 업무량을 줄여주는 것이 필요하다.

4) 제3자 집단의 프레임 분석

제3자 집단인 지역 환경단체와 지방의회의 상위 프레임은 앞선 두 집단의 프레임보다 다소 많은 15개로 나타났다. 특히, 제3자 집단은 주민들과 유사하게 입지과정에 대한 불만을 제기함과 더불어 입지갈등문제의 실체로서 시공사와 정부, 지자체간에 존재하는 부패고리사슬을 지목함으로써 주민들보다는 상당히 구조적이고 근본적인 실체 프레임을 인식하였다.[11]

표 7
상위 프레임 (2) : 입지갈등문제의 핵심은 지자체, 정부와 시공업체 간에 부패고리사슬이 구조적으로 뿌리 깊이 형성되어 있다는 것이다.

	지역주민	담당공무원	제3자 (단체, 의원)
단체장과 담당 공무원이 업체와 유착관계를 맺고 한 몫 챙기려고 한다.	23.8% (5) 上	0% (0) 下	55.0% (11) 上
지방 수준뿐만 아니라, 중앙 수준에서도 유착관계가 있다.	0% (0) 下	0% (0) 下	10.0% (2) 中

환경단체 등은 단체장과 공무원, 그리고 정치인이 자본세력과 결탁하여 부패고리사슬을 형성하고 있는 것이 가장 큰 문제라는 인식이 강했다. 경제적 이득을 공통의 이해관계로 자본과 관이 주민의 건강을 볼모로 폐기물 처리시설을 가지고 장사한다는 것이 입지갈등문제에 대한 이들의 주요해석이었다. 이에 따라 그 처방도 부패고리척결 등 이에 상응하게 나타났지만 공무원의 동조는 하나도 없었다.

한편, 제3자 집단의 주장을 통해서 스토카 방식에 대한 이들의 개념화를 알 수 있었다. '소각기술은 컴퓨터 사양과 흡사하다. 386(DOS)과 펜티엄급(Window)은 그 운영체제가 달라 이에 기반한 모든 소프트웨어의 차이를 초래한다. 286부터 펜티엄급까지 외양은 비슷하지만 실제 기능차이는 현격하다. 386컴퓨터에 큰 비용을 들여 '업그레이드'하면 펜티엄급을 흉내낼 수는 있지만 운영, 관리에 소요시간이 길고 충돌이 잦아 얼마 사용하지 못하고 결국 골동품으로 전락하고 만다. 소각기술도 같은 논리로 현재 스토카 방식은 아무리 보완한다고 해도 다이옥신이 다른 형태로 전이될 뿐 구조 자체가 근본적으로 깨지지는 않는다(북부환경련, 소각장 건설과 관련한 질의답변에 대한 반론, 1998).' 즉, 제3자 집단 특히 환경단체는 '스토카식은 386

컴퓨터'의 개념체계를 가지고 있어 펜티엄급 컴퓨터와 같이 전혀 새로운 신기술이 도입되지 않으면 안 된다는 입장을 보였다.

반면 공무원들은 아직 실용화되지도 않고 국도비 지원도 안 되는 신기술을 도입할 수는 없고 더구나 스토카식도 많이 발전하여 조금 보완하면 안전에 전혀 문제가 없다는 시각을 견지하고 있었다. 이러한 공무원들의 안전문제에 대한 '업그레이드' 은유는 실제 사례(의정부시)에서 환경단체 등과 심각한 틀분쟁 양상을 초래한 바 있다(주경일, 2002). 이는 근본적이고 구조적 사고를 가진 환경단체의 소각기술에 대한 프레임이 공무원 집단의 현실적 이해관계에 기반한 편의적 프레임과 충돌하면서 입지과정에서 또 하나의 논쟁점을 형성, 갈등국면에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 것을 알 수 있게 한다. 입지갈등과정에서 흔히 볼 수 있는 기종 논란에 대해 기존 연구들은 새로운 기종도입을 주장해왔다. 즉, '새로운 기종'이라는 자극을 주면 어떤 상황에서도 갈등해소라는 결과가 도출된다는 논리를 전개했던 것이다. 그러나 실제 사례들을 보면 기종문제가 이슈화되지 않은 사례들도 종종 발견된다(파주시 등). 이러한 사례들의 공통점은 시설기종에 대한 독특한 개념체계에 빠진 환경단체가 갈등과정에 개입하지 않았다는 것이다. 또 스토카식의 위험성이 확실하지 않고 새 기종도입에 따른 지자체 예산상의 한계도 실존하는 상황에서 새 기종도입에 대한 획일적 주장은 문제가 있다. 따라서, 입지주체의 갈등 대응전략이라는 차원에서만 본다면 기종문제는 환경단체의 개입 여부에 따라 유연하게 대처해야 할 사안이라는 것을 위의 고찰 결과는 시사한다. 이렇게 입지과정의 인지적 접근은 문제본질에 대한 이해와 함께 구체적으로 타당한 조언도 가능하게 하는 실익이 있다.

제3자 집단은 단체장에 대한 불만도 제기하였다. 단체장은 열린 마음으로 문제를 풀어야 하며, 잘못된 중앙정책에 대해 소신 있는 비판을 해야 한다는 것이었다. 그러나 현실적으로 볼 때, 대부분의 단체장은 이러한 모습을 보여주지 못할 뿐 아니라 당선직후 이전의 주장들을 하루아침에 번복함으로써 갈등문제를 악화시키곤 한다. 더욱 중

표 8
제3자 집단(단체/의원)의 갈등 프레임 내용 (총 15개 상위 프레임)

상위 프레임 내용(평균 이슈 동의율)	지역주민	공무원	제3자 (단체/의원)
(1) 지자체의 업무추진이 밀실에서 기본적인 사전조사도 없이 이루어진다.	28.6% (上)	7.6% (中)	37.5% (上)
(2) 입지갈등문제의 핵심은 지자체, 정부와 시공업체간에 부패고리사슬이 구조적으로 뿌리깊이 형성되어 있다는 것이다.	11.9% (中)	0% (下)	32.5% (上)
(3) 일부 주민들의 비이성적인 행동이 입지갈등을 악화시키는 요인이 되기도 한다.	2.4% (下)	50.0% (上)	27.5% (上)
(4) 고압적인 담당자들이 조속한 시설입지를 위해 수단, 방법을 가리지 않음으로써 불신을 초래한다.	17.5% (中)	1.4% (下)	26.7% (上)
(5) 무조건 편한 것만 선호하는 담당자들이 입지문제에 대한 기본적인 시각마저 너무 협소하다.	9.6% (中)	0% (下)	25.0% (上)
(6) 입지갈등 양 당사자들의 상대방에 대한 왜곡된 인식과 인식상 차이가 대화의 여지를 축소시킨다.	10.7% (中)	18.5% (中)	21.3% (上)
(7) 입지갈등문제는 관, 민간의 뿌리깊은 불신 등 역사적, 거시적 관점에서 바라보아야 한다.	0% (下)	4.4% (下)	17.5% (中)
(8) 입지선정이 과학적인 기준에 의해서가 아니라 정치적인 논리에 의해 이루어진다.	19.1% (中)	0% (下)	17.5% (中)
(9) 관련법규의 준용과 개선이 필요하다.	9.6% (中)	0% (下)	17.5% (中)
(10) 입지갈등완화를 위해서는 입지정책 전반에 관한 기본적인 전제조건들이 먼저 충족돼야 한다.	8.6% (中)	2.6% (下)	16.0% (中)
(11) 공무원들이 환경, 인체에 대한 유해성 여부에 대해 안전하다고만 인식할 뿐 확실한 근거와 저감대책을 전혀 제시하지 못한다.	11.9% (中)	0% (下)	15.0% (中)
(12) 담당부서의 업무환경자체가 전문성을 떨어뜨리고 일을 급하게 추진하도록 만든다.	7.2% (中)	17.4% (中)	15.0% (中)
(13) 입지과정에서의 공청회와 환경영향평가가 다분히 형식적이다.	14.3% (中)	0% (下)	13.3% (中)
(14) 단체장의 과감하고 객관적인 갈등조정자로서의 역할이 보이지 않는다.	7.9% (中)	0% (下)	13.3% (中)
(15) 객관적인 조정 역할을 해야 할 환경단체와 지방의회 등이 제 역할을 다하지 못하고 있다.	3.2% (下)	24.6% (上)	8.3% (中)

요한 것은 갈등국면의 향배에 큰 영향을 미치는 단체장의 공개성과 주민 파트너십이 당선이후 사라져 버린다는 것이다. 이는 공무원과 단체장간 틀분쟁 결과 공무원의 집단프레임에 단체장의 프레임이 정렬된 결과라고 볼 수 있다.

예로서, 의정부 시장의 경우 1998년 당시 '스토카식은 다이옥신 다량 배출사실이 이미 검증되었기 때문에 새로운 방식을 채택함이 당연한데도 기존 방식을 고집하는 이유가 의심스럽다'(1998. 5. 25 의정부시장후보 토론회)고 하였지만, 지방선거 당선이후 시정 답변자료에서는 '스토카식도 그간 많이 발전하여 다이옥신 저감이 가능하고 국·도비 지급과 사업의 시급성을 고려할 때 신기술 도입은 문제가 있다'(의정부시 제73회 임시회 회의록, 1998. 7)고 하였다.[12] 이는 시정운영상 담당 공무원들과 잦은 만남을 가지면서 이들의 업그레이드 은유(*upgrade metaphor*)에 동화되어 소각기술에 대한 기존 입장이 급변했음을 보여주고 있다. 일반적으로, 단체장의 이러한 당선직후의 인식변화는 대개 공무원들의 입장을 그대로 반영하는 방향으로 나타나 주민, 환경단체의 새로운 기종에 대한 인식(펜티엄급 컴퓨터 은유)과 틀분쟁을 야기한다. 이렇듯, 선거직전 활성화되었던 단체장의 주민 파트너십이 선거직후 공무원 집단과의 내부 틀분쟁 과정에서 약화되면 단체장의 태도변화로 인해 강한 불신이 조장되고 갈등 당사자간 틀분쟁도 심화될 수 있다. 따라서, 갈등해소기제의 창출에 있어서는 위에서 볼 수 있는 것처럼 추진집단 내부에서 단체장의 주민 파트너십이 공무원 집단의 성과제일주의에 의해 전환(*frame transformations*)되지 않도록 하는 장치마련이 우선적 고려대상이 되어야 할 것이다. 그렇지만, 제3자 집단이 항상 주민들에게 우호적 수사만을 사용한 것은 아니어서 주민들의 비이성적 행동을 입지갈등의 악화요인으로 지목하기도 하였다(상위 프레임(3)). 제3자 집단은 선정과정의 공정성에 관계없이 무조건 반대부터 하는 주민들의 행동을 질타하면서도 입지갈등을 통해 주민의 문제해결능력이 향상되고 자치의식도 강화될 수 있다는 점을 인식하고 있었다.

'주민들이 가끔 비이성적일 때도 있었지만 우리의 경우 입지갈등을 겪으면서 주민들의 이러한 행동이 많이 줄어들었다. 이전에 비해 잘 단합하는 모습을 보여주었다. 그리고 이제는 사회문제를 권리의 측면에서 이해할 줄 안다. 이건 결국 지역사회가 그만큼 발전했다는 의미로서 과거 반대운동에 참여했던 사람들 중에는 환경단체의 간사로 있는 경우도 있다'(고양시 환경단체 인사와의 인터뷰, 2001.6.2).

이렇게 입지과정에 참여했던 지역운동가들은 입지갈등문제 해결은 지역 스스로의 힘으로 실천을 통해 해결해야 한다는 의식이 강했다. 입지과정에서 실질적 조정역을 맡고 있는 환경단체가 환경자치의식을 가지고 있는가와 이러한 의식이 지역주민에게 성공적으로 프레임 공명을 이루었는지 여부는 입지갈등의 전개양상에 큰 영향을 미치는 것이 사실이다. 군포시처럼 지역환경단체가 반대주민과의 틀분쟁 과정에서 성공적으로 프레임 전환을 이룬 경우에는 주민들이 부지이전만을 주장하기에 앞서 스스로 쓰레기 감량화를 위한 실천이 바탕이 되어 청중들에 대한 시설반대나 용량축소 명분이 더 설득력을 얻게 되었다. 따라서 그만큼 군포시와의 협상위치가 유리해졌었다. 또 군포시 입장에서도 주민들을 무조건 부지이전만을 주장하는 무지한 집단으로만 보던 시각에서 어느 정도 벗어나게 되어 해당 시점에서의 합의 가능성이 그만큼 높아지게 되었었다. 반면, 환경단체가 계속 구조적이고 도덕적 측면에만 초점을 두었던 경우나 아예 환경자치 프레임을 가진 단체의 개입이 없었던 경우에는 주민들이 부지이전에만 지속적 관심을 가짐으로써 총체적 복지의 필요성을 주장하는 입지주체가 청중들에게 더 설득력을 얻게 되어 입지, 운영과정에서의 독단적 갈등관리가 수월해졌고, 이는 실제 잠재적 갈등을 더 악화시키는 결과를 초래하였다. 이러한 사실은 환경단체의 개입과 운동전략의 방향이 왜 중요한지를 알 수 있게 하며, 운동전략에 대한 방향제시도 가능하게 한다. 즉, 입지갈등의 중재를 맡은 환경단체는 대중운동전략을 조장하기보다는 재활용 실천운동을 유도하면서 부지이전에 집착하는 주민들을 정책논쟁의 장에 동참시키는 전략을 구사해야 할 것이다. 이

는 환경단체의 중재역할이 중요하다고 하면서도 구체적 방향제시가 미흡했던 기존 연구들을 보완할 수 있을 것이다.

5) 각 이해관계집단들의 갈등 프레임에 대한 중요도 인식

입지갈등과정을 겪은 이해집단들의 각 프레임에 대한 중요도 인식이 어떤 차이를 보이는지를 알아보기 위해 질적인 순위측정과 양적인 % 측정을 동시에 실시하였으며, 그 결과는 다음과 같다. 입지갈등과정에 깊이 관여했던 지역주민과 담당 공무원, 그리고 제3자로서 시민, 환경단체 인사와 지방의원에게 갈등관계에서 일반적으로 나타나는 6가지 프레임 중에서 상대적으로 어떤 프레임이 강하게 인식되는지를 물었을 때 각 집단은 서로 다른 중요도 인식을 보여주었다.

주민들과 제3자 집단은 모두 과정 프레임을 가장 중요하게 인식하고 있는 데 비해 공무원들은 과정보다는 업무의 성과와 공동의 실체 형성을 중요하게 인식하여 갈등 상대방과 공동의 이해관계를 형성함으로써 당면한 업무의 조속한 마무리를 중요하게 인식하였다. 공무원 집단의 험난한 여정의 은유와 여기서 파생된 정거장의 은유, 낯선 행인의 은유 활성화도 결국 단기적 성과를 너무 강하게 인식하고 있는 공무원들의 프레임 특성과 결코 무관하지 않을 것이다. 또한 주민과 제3자 집단이 토로하고 있는 불만의 대부분이 입지과정의 불합리성이었던 것은 이들 집단이 과정 프레임을 강하게 인식하고 있다는 반증이 될 수 있다. 그러나, 전체적으로 볼 때 세 집단 모두 과정, 실체, 성과 프레임을 대체로 중요하게 여긴 반면 특성, 열망, 손익 프레임은 상대적으로 덜 중요하게 인식하고 있었다. 먼저, 주민들의 경우 과정 프레임을 가장 중요하게 인식하였고 그 다음이 실체, 성과 프레임이었으며 열망, 특성, 손익 프레임이 그 뒤를 이었다. 또 제3자 집단은 특성과 손익 프레임의 순서만 바뀌었을 뿐 나머지는 모두 주민과 같은 중요도 인식을 보여 두 집단이 입지갈등문제에 대해 유사한 현실 인식을 가지고 있음을 나타냈다. 반면, 공무원 집단은 실체와

표 9
6가지 프레임에 대한 순위, % 측정 결과

프레임의 내용	지역주민 (n=21) Mean	담당 공무원 (n=22) Mean	제3자 집단 (n=19) Mean	총합 (n=62) Mean
상대방과 좋은 관계를 유지하는 것(특성)	4.38(위) 8.95(%)	3.41 15.68	5.05 8.21	4.28 10.95
애초 생각한 내면적 목표를 성취하는 것(열망)	4.00 14.76	4.63 11.05	4.26 13.11	4.30 12.97
양측 모두에게 가장 좋은 결과를 얻는 것(성과)	3.76 11.00	2.91 21.82	2.89 15.95	3.19 16.26
복잡한 사안들에 대해 상호 이해를 발전시키는 것(실체)	2.76 18.48	2.82 18.41	2.26 23.32	2.61 20.07
과정을 좀더 공평, 효과적으로 집행하는 것(과정)	1.57 37.14	3.00 17.77	1.89 29.90	2.15 28.27
상대방의 손해, 이익에 대한 관심(손익)	4.52 9.67	4.23 13.45	4.63 9.53	4.46 10.88

주: 소수점 셋째 자리에서 반올림하였음.

성과 프레임을 가장 중요하게 인식하고 있었지만 열망 프레임은 그다지 중요하지 않게 인식하여 업무의 단기적 산출만을 중요시할 뿐 장기적 목표의 성취와 업무달성에 대한 내면적 욕구는 적은 것으로 드러났다. 이는 업무환경의 열악함도 그 이유가 될 수 있겠으나 입지업무에 대해 그만큼 적극적 열의를 가지고 있지 않다는 의미로도 해석될 수 있다. 또한, 프레임의 중요도 인식을 %로 측정하였을 경우에도 주민들과 제3자 집단은 과정, 실체 프레임을 가장 중요시한 반면 공무원들은 성과 프레임을 가장 비중 있게 인식하여 전체적 인식패턴에 있어서는 순위측정과 큰 차이를 보이지는 않았다.

4. 분석 내용의 종합

폐기물 처리시설을 둘러싼 이해집단들은 차별화된 중요도 인식과 갈등 프레임 내용을 가진 채 입지문제의 다양한 측면에서 상이한 해석적 시각을 가지고 있었다. 이런 까닭에 편의적 입지기준, 업무환경 등 입지문제에서 파생될 수 있는 구체적 논쟁점에 대해 서로 다른 강조점을 제기함으로써 협상되지 않는 다양한 의미부여가 나타나 입지갈등을 더욱 복잡한 양상으로 몰아가는 결과를 야기하였다.

지역주민과 제3자 집단의 상위 프레임이 총 14개와 15개였던 것에 비해 주로 업무성과에 초점을 두고 주민참여를 강조한 폐촉법 등 이를 저해하는 모든 여건들을 입지문제의 근본요인으로 인식하였던 담당 공무원들의 상위 프레임은 총 10개로 상대적으로 다양하지 않은 프레임 내용을 보였다. 공무원들은 처리시설을 총체적 복지 실현을 위해 정해진 기간 내에 반드시 입지 시켜야 할 필수시설로 인식하여 주민들에게 시설에 대한 하향적 홍보를 통해 시설의 무해함을 교육시키고 일정한 보상만 제공해 주면 될 것이라는 시각을 가지고 있었다. 반면, 지역주민들은 시설의 입지기준이 객관적이지 못할 뿐 아니라 그 과정 또한 정당하지 못해서 수용이 어렵기 때문에 기획초기의 공개, 참여를 통한 상향식 접근으로의 대전환을 주장, 민주적 합의과정의 필요성을 강하게 인식하고 있었다. 그러나 제3자 집단으로서 환경단체는 시설을 자본과 결탁한 부패의 근원으로 인식하여 자본과 정부, 지자체가 카르텔을 형성하여 지역사회 이익을 침해하고 있다고 생각하였다. 이에 따라 제3자 집단은 이러한 부패구조 개선이 무엇보다 절실하다고 보아서 갈등의 직접 당사자인 주민들에 비해 역사적이고 거시적 사회구조에 초점을 두고 있었다.

그러나 입지갈등의 원만한 해소라는 측면에서 볼 때, 특히 정책대상집단을 적극적으로 설득해야 할 입장에 있는 공무원들은 성과 프레임을 강하게 인식한 채 입지문제를 비교적 단순하게 접근함으로써 청

표 10
입지갈등문제에 대한 각 집단의 프레임 내용과 중요도 분석 결과

이해집단 / 프레임	지역 주민	담당 공무원	3자 집단(단체, 의원)
손익 프레임	피해지역 주민에게 큰 손실을 주고, 지역 전체에도 낭비 요인임	공무원이 많이 희생하나 지역사회와 주민에게 많은 혜택이 가고 환경단체 위상도 제고됨	피해주민과 함께 세금을 내는 국민 모두가 큰 손해를 보고, 자본가나 이들과 결탁한 공무원은 이익을 봄
과정 프레임	**주민 참여를 배제하는 밀실 행정**	**주민들의 님비에 의해 시간적 소모가 많음**	**기초조사 없이 진행되는 선형적 밀어붙이기 과정**
실체 프레임	**사회적 형평성을 잃은 입지선정**	**주민의 무지한 집단행동과 이를 선동하는 언론, 환경단체**	**자본과의 구조적 유착관계와 정부의 묵인/동조**
성과 프레임	**현실적인 보상, 공개행정, 그리고 입지조정**	**업무환경과 폐촉법 등 관련법규개선을 통한 신속한 입지**	**자본과의 부패고리사슬 척결과 입지의 공정성 확보**
열망 프레임	담당자의 전문성 향상, 주민에 대한 태도 전환	입지 업무 자체의 국가나 상위 정부로의 이관	官, 民간 불신 해소와 담당자들의 엘리티즘 타파
특성 프레임	담당공무원들이 당장의 목표만을 위해 자주 말을 바꾸고, 단기적 설득 전략 사용	일부 주민대표는 불순하며, 대체로 이기적, 비논리적인 집단임, 환경단체는 선동만을 일삼음	주민들이 언제나 이기적, 비합리적이지는 않으며, 공무원들은 편한 것만을 찾는 비전문가임

주: '음영'은 각 집단이 중요하게 인식하고 있는 상위 3개 프레임이며, 음영 안의 '강조'는 가장 중요하게 인식한 프레임 내용임(〈표 9〉의 %측정 결과 참조).

중들에 대한 적극적 설득과 협력적 갈등관리를 위한 인식적 토대를 가지고 있지 못했다. 이들은 업무환경의 열악함과 주민들의 집단이기주의, 그리고 업무의 조속한 추진을 가로막는 참여 중심의 관련법규 등에 대해서는 높은 공유도를 나타내어 하나의 해석적 공동체 (*interpretive community*)로서 존재하였으나 기타 이슈에 대한 타집단의 동조는 극히 저조했다. 또한, 갈등과정에서 각 이해집단들이 설득적

의사소통을 통해 청중과 상대방이 자신과 같은 이해관계를 공유하도록 하는 인지, 수사적 노력을 '프레임 공명(*frame resonance*)'이라고 한다면(Snow & Benford, 1992), 입지주체로서 공무원의 주장은 문제인식의 다양성이나 타집단의 공감도 확보라는 측면에서 프레임 공명을 유발하기에는 설득력이 낮았다. 입지주체의 공명도 개선을 위해서는 갈등 상대방의 프레임에 대한 이해를 전제로 과거와 같이 극소수 이기주의자라는 이념적 통제나 반발전 세력이라는 주장을 강조하기 보다 주민과 지자체가 공유할 수 있는 목표를 강조함으로써 한 집단으로서의 인식을 심어 기존의 편견을 축소시키고 주민들과의 일상적 대화관행을 회복시켜 나가야 할 것이다.

한편, 심층면접조사와 더불어 진행된 입지갈등사례들에 대한 조사, 분석결과 갈등의 전개양상이라는 관점에서 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있었다. 첫째, 집단행동이 대두하고 심화되는 것은 그 이면에 갈등집단간 틀분쟁을 활성화시키는 요인이 존재하기 때문이다. 즉, 군포시처럼 현실적 집단프레임을 가진 환경단체로의 프레임 정렬은 대화국면을 유도할 수 있지만 의정부시처럼 단체장이 공무원들의 성과제일주의와 업그레이드 은유에 동화되면 정책대상집단과의 잦은 틀분쟁 속에 갈등양상은 파괴적으로 전개된다. 둘째, 조속한 사업완수(험난한 여정의 은유)라는 대원칙에 집착하는 공무원들의 신념이 공청회와 같은 주민 의견수렴절차를 형식화시킴으로써(정거장의 은유와 낯선 행인의 은유) 주민들로 하여금 이러한 절차들을 투쟁의 장으로 인식하게 만들어(사각의 링 은유) 합의형성의 여지를 축소시켜 버린다. 여기에 폐기물 담당자들이 가지고 있는 쓰레기와의 전쟁 개념은 이제 막 자리잡기 시작한 쓰레기 재활용과 자원화 노력에 중대한 걸림돌로 작용한다.

5. 결 론

본 연구는 폐기물 처리시설의 입지과정에 깊이 관여했던 이해당사자들의 주장을 면밀히 분석하여 이들의 집단프레임 구조와 내용에 대한 체계적 접근을 시도해 보았다. 그 결과, 각 이해관계집단들은 자신이 처한 구조적 맥락을 바탕으로 각기 독특한 해석적 공동체를 형성하면서도 특정 이슈에 따라 서로 충돌 혹은 동조하는 모습을 보여주었다. 또 입지갈등문제의 본질이 일반적으로 알려진 것처럼 지역주민의 무지하고 비이성적 집단행동에만 있는 것이 아니고 정책추진자의 경직된 개념체계와 이를 활성화시키는 업무여건 속에도 존재한다는 것을 알 수 있었다.

지금까지 살펴본 내용들을 종합해 볼 때, 각 참여주체들의 갈등 대응전략 수립과 이에 기반한 입지제도 개선이라는 측면에서 다음과 같은 정책적 시사점을 얻을 수 있었다. 첫째, 지자체의 단체장은 선거 직후 가졌던 주민 파트너십을 유지하고 입지문제에 대한 공약을 철저히 이행하는 것이 필요하다. 공무원 집단의 이해관계에 의해 입지문제나 시설기종문제에 대한 단체장의 프레임이 전환되고 파트너십이 약화되면 주민들의 적대적 프레임이 재강화되어 기존의 대화국면이 소멸되어 버리기 때문이다. 둘째, 공무원 집단의 경우 먼저 '험난한 여정의 은유'부터 개선해야 한다. 이로부터 공청회 등 의견수렴절차가 형식화되어 '결정과정의 부당성'이라는 주민들의 제일의 불만사항이 대두될 뿐 아니라 이로 인해 집단행동의 빌미가 제공되기 때문이다. 따라서, 담당자들은 입지과정에 대한 '순환적 동반 여정의 은유'를 가져야 하며, 이를 위해서는 공무원 스스로의 의식전환 노력 뿐 아니라 업무추진상 선형적 일정을 잡도록 만드는 예산회계법 등 관련 법 개정도 수반되어야 할 것이다. 이와 함께 공무원들의 '쓰레기와의 전쟁' 개념화는 소각위주의 폐기물 정책을 야기함으로써 시설용량이 커지고 주민, 환경단체와도 틀분쟁을 일으키는 원인인 것으로 밝혀져

'쓰레기와의 춤을' 개념화로의 변조가 필요한 것으로 보인다. 셋째, 환경단체의 경우 부지이전에만 집착하는 주민들의 문제인식 방향을 쓰레기 발생량의 원천적 감량에 따른 시설자체의 불필요성과 소각위주 정책의 철회로 프레임 공명을 이룸으로써 반대운동 전체의 지향점을 정책논쟁으로 바꾸어 추진집단과 대화의 여지를 높이고 갈등국면을 건설적으로 유도할 필요가 있다.

입지갈등연구의 양적 팽창에도 불구하고 아직까지 이에 대한 뚜렷한 해결책을 찾지 못해 온 것은 입지갈등문제의 어떤 부분에 집중적 개선이 필요한가에 대한 통합적 접근이 미흡했기 때문이다. 즉, 입지갈등문제는 어떻게 해결해야 하는가에 대한 처방제시에 앞서 무엇이 먼저 해결되어야 하고 또 그 이유는 무엇인가에 대한 우선적 처방소재의 규명이 전제되어야 하는 사안이라는 것이다. 이러한 문제의식 아래 본 연구는 입지문제의 본질을 직접적 이해당사자의 입장에서 고찰함으로써 문제의 핵심이 어디에 있고 왜 그것이 문제화되는가에 대한 의문에 답하고자 하였다. 따라서, 본 연구는 기존 연구에 비해 다음과 같은 차별적 실익을 가질 수 있다. 첫째, 본 연구는 '새로운 처방'의 차원에서는 그 의미가 반감되는 것이 사실이지만 입지갈등문제 본질에 대한 통합적 이해를 바탕으로 '우선적 처방 소재'를 발굴함으로써 입지제도의 기획가들이 '참여적 기획 제도'와 같은 갈등조정제도를 설계하는 데 새로운 차원의 기초자료를 제공할 수 있다. 둘째, 상황과 행동 속에 지금까지 소홀히 다루었던 행위자의 능동적인지를 매개시킴으로써 집단행동에 대한 근본적 이해를 가능하게 하여 이를 바탕으로 입지갈등완화를 위한 보다 타당한 함의를 얻을 수 있다. 셋째, 입지문제 당사자의 인지구조에 대한 종합적 접근과 이를 바탕으로 구체적 정책조언을 제시한 기존 연구가 희소한 가운데, 직접적 이해당사자들을 대상으로 한 현장조사를 통해 이들의 설득적 수사를 체계적으로 파악, 그 개선점을 도출해 낸 것도 단순한 갈등완화(*settlement*)에서 한 걸음 더 나아가 진정한 갈등해소(*resolution*)를 위한 의미 있는 작업이라고 보여진다. 그러나, 행위자의 인식과 행동간

의 인과성을 전제로 하면서 아직까지 방법론적 패러다임으로 자리잡지 못한 프레임이론을 입지갈등사례에 원용함으로써 분석자료의 자의적 해석 가능성을 완전히 배제하기 힘든 점은 연구의 한계로 남을 것이다. 또 제3자 집단을 시민, 환경단체와 지방의원으로 나누어 이들 간의 인지구조상 차이와 그 의미도 아울러 분석해 보려고 했던 애초의 의도가 달성되지 못했다는 점도 연구의 한계가 될 수 있다.

■ 주

1) '프레임'이 복잡한 실체를 이해하고 해석, 선별하는 방식으로서 행동, 설득, 분석의 지침 역할을 하는 가치, 선호, 규범 등의 감식체계라고 한다면, '개념체계'는 이러한 사상, 규범이 발현되게 하는 개념적 구조로 감식체계의 기초로서 작용하는 보다 근원적 개념이다.
2) 수원시, 의정부시, 광명시, 동두천시, 고양시, 과천시, 구리시, 남양주시, 군포시, 용인시, 파주시, 이천시, 안성시, 양주군, 여주군 등 경기도 내 15개 시,군과 서울시의 강남구, 송파구, 마포구, 양천구, 노원구, 구로구 등 6개 구, 그리고 인천시를 포함, 총 22개 지역이 최종 선정되었다.
3) 프레임 연결, 증폭, 확장, 전환의 각 개념은 Snow et al(1986: 467~472)을 참조 바라며, 본 연구에서는 정책대상집단과 추진집단 내부에서 발생한 지역주민들과 단체장의 태도변화를 프레임 정렬 현상의 하나로 볼 것이다.
4) 이천시는 읍으로 승격된 지 60년이 지난 장호원에 소각장을 건설하려고 했으나 이천시에서 가장 낙후된 지역의 하나로 관내 7개 쓰레기 매립장 중 2군데가 이미 입지되었고 복숭아 특산지여서 소량의 오염물질만으로도 큰 피해를 입을 수 있는 지역인 까닭에 주민들의 반발이 상당히 심했었다. 현재 이천시의 계획은 주민반대에 밀려 철회되었고, 다급해진 이천시는 '범폐추협'이라는 민관 합의기구를 만들어 새로운 입지를 다시 선정하고 있는 실정이다(이천시 주민대책위원회 성명서 등 참조).
5) 여주군의 경우, 이러한 왜곡된 환경조사 이외에도 시설입지에 대한 주민 응모가 실시된 바로 다음날 입지 타당성 조사가 하루만에 이루어지고 복수 후보지에 대한 비교, 검토도 없이 시간상 제약을 내세워 사업을 강행, 이미 입지선정이 종료된 후 형식적 논의만 진행시킨 것이라는 문제제기가 무성했던 지역이다(〈여주군 강천면 대책위 성명서〉, 1998.11.21).
6) 본 연구는 입지갈등문제의 핵심 당사자들이 가지고 있는 개념화와 은유를 밝혀내고 그 작용을 생각해 보는 것에도 주목하고 있다. 이러한 작업을 통해 갈등 상대방이 왜 자신들이 사물을 보는 방식을 취하지 않는가를 이해하지 못함으로써 발생하는 오해의 소지를 줄여 당사자간 합의형성 가능성을 높일 수 있다고 보기 때문이다. 이때 '은유'는 우리가 직접 경험해 보지 못한 것을 이해할 수 있게 하며, 세계의 작동원리와 그 속에서 발현되는 이슈들에 대한 표현으로서 세계의 작동방식에 대

한 생각의 개념화를 말한다. 따라서, 우리가 일상적으로 사용하고 있는 많은 개념들도 결국 우리가 직접 사용해 온 친숙한 지식구조로부터 파생된 은유적 단위들이라고 할 수 있다(Ortony, 1993).

7) 군포시사례는 '양포 전쟁'으로 알려졌던 대표적 입지갈등사례로서 시설반대진영과 추진진영 상호간 분쟁 뿐 아니라 각 진영내부에서의 갈등도 심했었다. 본 사례는 입지대상지역이 수차례 변경되는 과정에서 반대운동의 대세적 지향점을 대중동원에서 재활용 실천운동으로 전환시킨 지역환경단체의 노력에 의해 갈등양상의 파괴적 전개가 완화될 수 있었다.

8) 파주시는 비교적 입지갈등이 크지 않았다고 평가되는 지역으로서 단체장과 담당자들의 대주민 설득 노력이 그나마 있었던 곳이다. 특히, 1999년 김포시와 시설 공동사용 협약이 주민들에게 알려지면서 다른 지역 쓰레기까지 받을 수 없다는 생각 속에 광역화 논란이 있었으나 단체장과 담당자간 직통전화(핫라인) 개설을 통한 파주시의 유기적 대응과 주민과의 잦은 교류로 시설수용이 성사되었다(파주시 담당자, 주민들과의 인터뷰 결과).

9) Gaertner et al(1989)는 실험을 통해 두 집단 범주화와 비교해 볼 때 한 집단(*one-group*)으로의 범주화 표상이 집단간 편견을 줄일 수 있음을 검증하여 집단간 편견이 집단에 대한 행위주체의 범주화 표상형태에 밀접한 관련이 있음을 밝혀낸 바 있다. 또 각 행위주체를 특정 사회적 범주 속에 묶어놓기 보다는 별개의 개인으로 표상 했을 때 기존 경우보다 우호적 상황 속에서 집단편견이 줄어들 수 있음을 주장하기도 했다(Gaertner, 1989: 245).

10) 창의적 휴리스틱스와 은유적 추리는 갈등 당사자들이 해당 현안에 대한 해석적 틀을 바꾸거나 새로운 해결책을 창발할 수 있게 하여 진정한 대화를 재개할 수 있도록 심리적 장벽을 제거하고 협상과정의 유연성을 높이며, 그래서 결국 공동합의를 촉진시키는 기능을 한다고 한다(Spector, 1995: 81). Spector(1995)는 경험적 연구를 통해 이러한 창의적 휴리스틱스가 협상과정의 유연성과 합의의 성공률을 높이는 데 효과가 있음을 입증한 바 있다.

11) 입지갈등사례들 중 일부는 환경단체의 개입으로 주민운동 전체의 지향점이 부지이전에서 보다 근본적인 재활용 실천운동이나 폐기물 정책 자체의 개선으로 변화되는 모습을 볼 수 있다. 이는 시설반대진영 내부에서 근본적이고 구조적 집단프레임을 가진 환경단체 등에 주민들이 틀정렬(*frame alignment*)되었기 때문에 나타난 현상이라고 풀이되며, 이러한 현상은 갈등의 전개양상에 있어 긍정적 영향을 미치는 것으로 드러났다(주경일, 2002).

12) 의정부시는 새로운 입지의 선정문제 보다는 기존 시설의 증설문제를 가지고 갈등이 있었던 사례이다. 우리나라 최초의 의정부 소각장 증설과정에서 이후 들어선 아파트 단지 주민들이 반발하고 상당한 정보력을 가진 북부환경련이 구식 기종(스토카식)의 폐해를 홍보하면서 갈등이 본격화되었었다. 따라서, 시설 터의 적합성 문제보다는 자연히 시설기종과 안전문제가 크게 부각되었으며, 지방선거 직후 단체장의 태도가 돌변하면서 갈등양상이 파괴적으로 구축되었던 사례이다(북부환경련 소각장 자료집 참조).

■ 참 고 문 헌

심문보. 1998. "환경기초시설의 입지정책 영향요인에 관한 연구." 《한국환경정책학회지》 6(2): 269~

291.

윤영채 · 심문보. 2000. "환경기초시설 입지갈등의 원인규명과 해결방안에 관한 연구." 《한국행정논집》 12(2) : 371~388.

윤영채 · 전주상. 2000. "환경기초시설 입지갈등에 관한 정책추진자와 정책수용자간의 인식 차이 연구." 《정책분석평가학회보》 10(2) : 91~115.

이기철. 1995. "님비현상과 관련된 분쟁론자의 의식구조분석." 《국토계획》 30(6) : 241~258.

이수장. 1996. 《기피시설입지의 갈등해소에 관한 연구》. 서울대학교 박사학위논문.

주경일. 2002. 《폐기물처리시설의 입지과정에서 나타난 각 이해관계집단들의 인지구조분석》. 고려대학교 박사학위논문.

최영국 · 이순자. 1996. 《환경의식이 환경분쟁에 미치는 영향분석》. 국토개발연구원.

경기도 내 22개 지역의 쓰레기 처리시설 관련 각 시 · 군의 발송공문, 내부자료 및 시 · 군보를 포함한 소식지, 그리고 주민대책위원회 명의의 성명서와 활동일지, 관련 자료집.

의정부시의회. 1998. 7. 《임시회(제73회) 회의록》.

Benford, R. D. 1993. "You could Be the Hundredth Monkey: Collective Action Frame and Vacabularies of Motive within the Nuclear Disarment Movement." *The Sociological Quarterly* 34(2) : 195~216.

_____. 1988. "Frame Disputes within the Nuclear Disarment Movement." *Social Forces* 71(3) : 677~701.

Esplenad, W. 1993. "Power, Policy and Paperwork: The Bureaucratic Representation of Interests." *Qualitative Sociology* 16(3) : 297~317

Gaertner, S. L & Mann. J et al. 1989. "Reducing Intergroup Bias: The Benefits of Recategorization." *Journal of Personality and Social Psychology* 57(2) : 239~249.

Gamson, W. A & Modigliani. A. 1989. "Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power: A Constructionist Approach." *American Journal of Sociology* 95(1) : 1~37.

_____. 1987. "The Changing Culture of Affirmative Action." *Research in Political Sociology* 3: 137~177.

Gray, B & Donnellon, A. 1989. *An Interactive Theory of Reframing in Negotiation*. Pennsylvania University Press.

Klandermans, B. 1992. "Social Construction of Protest and Multi-Organizational Fields." In Morris, A. D & C. M. Mueller. eds. *Frontiers of Social Movement Theory*. New Haven, C.T: Yale University Press.

Lewicki, R, Saunders, D & Minton, J. 2001. *Essentials of Negotiation* 2nd. McGraw-Hill Irwin.

Ortony, A. 1993. "Metaphor, Language and Thought." In Ortony, A. eds. *Metaphor and Thought*

2nd. Cambridge: Cambridge University Press.

Schon, D. A & Rein. 1994. *Frame Reflection: Toward The Resolution of Intractable Policy Controversies*. N.Y: Basic Books.

Snow, D. A & Benford, R. D. 1988. "Ideology, Frame Resonance and Participant Mobilization." In Klandermans, B et al. eds. *International Social Movement Research* Volume 1. Greenwich C.T: JAI.

_____. 1992. "Master Frames and Cycles of Protest." In Morris, A. D & Carol. eds. *Frontiers of Social Movement Theory*. New Haven, C.T: Yale University Press.

Snow, D. A et al. 1986. "Frame Alignment Processes, Micro-Mobilization and Movement Participation." *American Sociological Review* 51: 464~481.

Spector, B. I. 1995. "Creativity Heuristics for Impasse Resolution." *The Annuals of The American Academy*: 81~99.

10. The Study about the Complications Factor of the Local Police System Introduction in Korea

Jong-Sool Choi

"The Government of the People" began to be materialized in the discussion about the introduction of the Local Police System in Korea and Discussion about the introduction of the Local Police System reached at the first half of year in 1999 at highest point.

This discussion became important subject of an kind science conference - Korea police studies association etc. But The discussion itself shrank but from the second half of year in 1999.

We stay at the situation which the discussion is ended almost at 2002 years present time. We do this paper analyzes with the background to be ended the discussion about the introduction of the Local Police System. Are many national institutes about the Local Police System showing any reaction? Which are complications factors appearing? The purpose of this paper is immediately this.

11. Cognitive Approach to Siting Conflict of the Locally Unwanted Facilities : From a Viewpoint of Collective Frame

Kyung-Il Joo

This paper analyzes stakeholder group's collective frame contents, structures and frame importance cognition in the siting processes of the locally unwanted facilities. As the results of this

analysis, stakeholder groups existed as differenced interpretive community about siting conflict issues. But as siting subject Local official group's collective frame was not suited to persuasive communication and cooperative conflict management. Moreover, this group's non-flexible conceptual systems and outcome frame activated the adversarial framing of resident group and this interfered with successful consensus-building. In addition to this findings, this paper understanded siting conflict mechanism and took practical implications about each stakeholder group's conflict management strategies in the siting process by examing the stakeholder group's collective frame in the specific contexts.