

개발과 보전의 프레임링 과정과 정책분쟁:

김해시 매리공단 추진 사례의 시간적 이해

김창수*

본 연구는 2006년 이후 김해시의 부산 추수원 인근 매리공단 추진에 대한 부산과 양산의 대응과정을 개발과 보전의 프레임을 통해 분석해 본 것이다. 상류의 김해와 하류의 부산은 각기 개발의 정당성과 보전의 정당성을 확보한 상태에서 2006년 초기에는 진정한 담론을 통해 합의에 이를 가능성을 보였으나 환경영향의 최소화를 통해 입지를 주장하는 개발 프레임과 절대불가의 보전 프레임이 충돌하게 되고 대체부지확보라는 대안을 기한 내에 찾지 못하면서 김해시의 매리공단 허가, 부산과 양산시민의 법적 대응으로 정책분쟁이 심화되었다.

본 연구에서는 이러한 정책분쟁의 과정을 시간적 관점에서 이해하고 해결 가능성을 검토하였다. 시간적 관점에서 보면, 1990년대 이후 낙동강 상류와 하류집단 간의 프레임 갈등이 지속되어 왔음을 확인했다. 그리고 개발과 보전의 프레임이 합리적 절차를 따랐지만 사회적 합의를 이루지 못하는 절차의 함정에 빠진 경우, 상류와 하류의 집단들은 각자를 도덕적 타자로 인정하고 상호 이해하는 열린 담론이 정책분쟁해결의 단초임을 제안했다. 따라서 현재 사전 환경성검토제도와 총량규제 등의 제도적 장치를 바탕으로 대화와 협의를 통해 문제를 풀어가되, 민주주의와 법치주의를 전제로 하는 합법적 절차를 통해 열린 담론이 부여되고, 법원의 최종판단을 통해 사회적 합의가 이루어지면 양 집단은 프레임의 재구성을 통해 이를 수용하는 자세가 필요함을 제안했다.

주제어: 개발과 보전의 프레임, 정책분쟁, 김해 매리공단, 시간적 이해

* 서울대학교 행정학 박사학위를 취득하고 현재 부경대학교 행정학과 부교수로 재직 중이다. 관심분야는 환경정책 등이다(csokim@pknu.ac.kr).

I. 서론

2006년에 접어들어 김해시가 물금취수장 2.7km 하류에 매리공단 입지를 추진하고 있다는 소식이 보도되면서 김해시와 부산시의 분쟁이 시작되었다. 1995년 이후 대구 위천공단 입지 문제를 놓고 한 배를 타고 있던 김해시와 부산시가 이제 정책 분쟁의 당사자가 된 것이다. 부산시가 김해시의 공단추진에 대해 반격을 가하는 배경에는 수질오염사고라는 과거의 경험이 있기 때문이다.

부산시는 4개의 취수장에서 2,841천 m^3 을 매일 취수할 능력을 갖추고 있다. 그 중에서 매리취수장에서 1,725천 m^3 , 물금취수장에서 840천 m^3 을 매일 취수하고 있다. 부산시민 식수의 90% 이상을 양 취수장에 의존하고 있는 것이다. 그런데 공교롭게도 부산시의 상수원은 구미와 대구라는 거대도시가 오염벨트를 형성하고 있는 하류에 위치하고 있다. 이로 인해 낙동강은 1991년 구미 두산전자 폐놀방류사고, 1994년 낙동강 원수 악취사고, 1995년 이후 대구 위천공단 지정논란 등 끊임없는 분쟁의 대상이 되었다.

그런데 김해시와 부산시의 갈등 역시 지역개발의 논리에 내재되어 있어서 언젠가는 폭발할 시한폭탄과도 같은 것이었다. 1994년 중반 준농림지제도 도입 이후 부산시에서 입지비용을 감당할 수 없던 상당수의 기업체들이 우후죽순처럼 김해시에 들어서기 시작하면서 난개발이 시작되었기 때문이다. 물금취수장 500m 상류에서 낙동강으로 유입되는 대포천 유역인 김해시 상동면 대감리에 662개의 공장과 60개동의 축사가 들어서 있다. 본 연구의 대상인 매리공단 예정지를 끼고 있는 소감천 상류인 상동면 소감리에는 300여개의 공장이 빼곡히 들어서 있기 때문에 거대한 산업현장을 방불케 한다. 김해시의 입장에서는 1978년 이후 이미 석산 개발로 흉물스럽게 파괴된 85m 금동산 자락의 나대지를 개발하여 4만 4천여 평의 공장부지로 쓰고 싶은 유혹을 떨쳐내기 어려웠을 것이다. 더구나 이 지역이 물금취수장 하류에 있다는 사실이 김해시의 개발지향을 더욱 견고하게 할 수 있었을 것이다.

그러나 부산시의 입장에서는 시민의 취수원인 낙동강을 지키기 위해서 매리공단 입지를 막아내야 했다. 매리공단을 허용하게 되면 위천공단을 막아낼 명분을 잃게 되고, 삼랑진을 비롯한 낙동강 유역에서 개발논리로 접근하는 거대한 세력

을 막아낼 논리도 잃으면서 결국 낙동강을 포기해야 할지도 모르는 위기감에 처해있는 것이다.

이처럼 개발과 보전이라는 양 입장이 팽팽하게 맞선 상황은 합리적인 토론으로 합의에 이를 수 있는 정책이견(policy disagreement)을 넘어선 정책분쟁(policy controversy)의 상황으로 평가할 수 있다. 양 집단은 자신들의 가치기준과 신념에 따라 과학적 사실이나 증거자료 역시 재구성하고 재해석할 것이기 때문에 의견의 차이가 좁혀져 합의에 도달할 가능성이 극히 희박한 경우이다. 즉, 정책과정에서 합리성을 통해 분쟁을 해결하는 것은 환상이며, 외투 안에 움직이는 숨은 권력관계와 감정의 대립은 밝혀내기 어렵다는 것이다(Rydin, 2003: 3-4; Flyvbjerg, 1998: 225-236). 결국 양 집단은 2006년 내내 팽팽한 긴장관계 속에서 합의에 이르지 못하고 2006년 6월 9일 법적 대응을 하여 법원의 판결에 맡기고 말았다. 2006년 11월 2일 창원지법에서 매리공장 설립승인 취소소송에 대해 각하 판결을 내리게 되고 12월 7일 원고는 부산고법에 항소하게 된다. 2007년 6월 29일 부산고법 항소심에서는 반대로 원고승소 판결을 내림으로써 결국 대법원의 최종판결에 따라 매리공단 추진여부가 결정이 될 것으로 보인다.

본 연구에서는 이러한 정책분쟁을 이해하기 위해서 사회운동론의 시각에서 프레임 분석을 시도한 Benford & Snow(2000)의 논의를 중심으로 개발과 보전의 프레임 변화 과정의 분석을 시도할 것이다. 김해시를 중심으로 하는 정책행위자들이 의미를 생산하는 개발의 담론과 부산시를 중심으로 하는 정책행위자들이 의미를 구성하는(meaning construction) 보전의 담론이 어떻게 틀짓기(framing)를 하면서 대립적인 분쟁구조를 형성하는지 시간적 관점에서 이해하고자 한다. 이를 위해 세 차례에 걸쳐 현장을 답사하고 관계된 정책행위자들 및 전문가들과 면담을 실시했다. 그리고 이러한 정책분쟁의 해결가능성을 Schön & Rein(1994)의 논의를 중심으로 찾아보고자 했다.¹⁾

1) 강민아·장지호(2007: 23-45)는 방사성폐기물처분장 입지갈등사례 담론분석을 통하여 왜 입지갈등이 일어날 수밖에 없었는지를 프레임 차이에 주목하면서 흥미롭게 설명하고 있다. 본 연구에서 프레임 분석을 시도하고 학습한 계기는 물론 논리전개 과정에 대한 아이디어 역시 두 분 교수님의 도움을 받았음을 밝힌다.

II. 이론적 배경

1. 프레임 분석과 정책분쟁의 이해

1) 프레임 분석과 정책분쟁의 개념

합리적 선택모형에 의하면 행위자들의 이해관계와 그 이해관계에서 비롯된 결과만을 예측할 수 있을 뿐이며 이해관계를 넘어서는 가치, 감정, 그리고 선호(preferences)의 차이로 인한 정책분쟁에 대해 설명하기가 어렵다(강신택, 1996: 156-249). 종래의 정책연구가 경제적 접근에 치중한 나머지 행위자의 효용과 이익을 지나치게 중시하고, 가치와 신념의 차이에 따라서 나타나는 특정 사안을 바라보는 시각의 차이를 지나치게 경시한 것을 비판하면서 정책갈등 현상을 문화적으로 해석하기도 한다(이선우, 2002: 106-131). Ritzer(1992: 373-374)는 ‘주관성과 의식(consciousness)의 활동들을 어떻게 연구할 것인가’라고 질문하면서, 이해와 해석이라는 현상학적 접근방법과 경험적으로 관찰 가능한 행위와 말을 연구하는 민속방법론을 제시하고 있다. 본 연구는 관련 행위자들의 행위와 말을 경험적으로 관찰하면서 매리공단 분쟁과 관련된 당사자들의 사연을 이해하고자하는 방법론을 취하고 있다. 객관주의와 합리주의에 따르면, 상표와 상자 안에 있는 물건이 다를 수 있다는 가능성이나, 당연하게 받아들여지는 것의 이면에 숨은 진실을 알아내는 데는 한계가 있기 때문이다(Rydin, 2003: 15-37).

프레임 분석은 분쟁사례의 맥락을 좀 더 깊숙이 해부한다.²⁾ 물론 지역개발이라는 김해시의 이익(interest)과 상수원보전이라는 부산시의 이익이 프레임 갈등을 강화하는 점을 부인하기는 어렵다. 그러나 부산시는 1991년 폐놀사고 이후 지속적으로 이어졌던 환경사고로 인해 상류지역에 대한 부정적 감정과 선호가 강화되어 왔기 때문에 이익갈등이라는 측면만으로 분석하는 데는 한계가 있다. 이러한 점

2) 사회학자로서 이준웅(2000)은 프레임 분석의 방대한 연구 성과를 사회적 상호작용 접근, 텍스트 분석적 접근, 사회운동론적 접근, 예상이론적 접근, 메시지 효과론적 접근으로 분류하여 논의하고 있다. 특히 사회운동 분야에서 활발하게 연구되어 온 프레임 분석(Kendal, 2005)을 환경정책 분야에 적용한 연구는 매우 드문 편인데, 주경일·최홍석·주재복(2004: 48-84)은 인지적 접근 방식으로 한탄강댐 건설사례를 연구하여 댐건설 찬성집단과 반대집단의 갈등 프레임을 분석했다.

에서 구성주의 패러다임을 원용하여 주로 사회운동을 설명하는 프레임 분석 이론(frame analysis theory)은 서로 다른 감정과 신념과 욕심을 가진 집단 간의 정책분쟁을 설명할 수 있는 유력한 도구이다(Kendal, 2005). Hajer(2003: 90-91)에 의하면, 별판에 프레임을 설치하면 사람들은 프레임이 틀지어주는 경관만을 바라보게 되듯이 프레임이 형성되고 강화된 개인이나 집단은 제한적 사고에 빠지게 된다고 한다.

일찍이 Goffman(1974: 21)에 의해, 프레임이란 개인으로 하여금 구체적 사건들을 명명하고 인식하고 위치시키는 해석적 스키마(schemata of interpretation)라고 정의된다.³⁾ 프레임이란 상징을 통한 상호작용 상황에 대한 다소 포괄적인 해석의 틀(symbolic-interactive constructs)이며(Klintman & Boström, 2004: 615; 이준웅, 2000: 85), 사회적 행위자들이 간주관적 의미를 창조하기 위해 사용하는 일종의 설득장치인 것이다(주경일·최홍석·주재복, 2004: 56-57). 정책에 대한 신념, 인식, 그리고 가치관이 근원적으로 다른 구조를 가진 프레임들이 서로 대립할 때 필연적으로 정책분쟁이 발생하게 된다(Schön & Rein, 1994: 23-36).

Schön & Rein(1994: 3-9)은 정책논쟁(policy dispute)을 합리적인 방법으로 해결할 수 있는가의 여부에 따라 두 가지로 분류한다. 이성적인 담론(reasoned discourse)을 통해 대립 당사자들이 합의에 도달할 수 있고 이견이 있으면 새로운 정보를 찾아서 합의에 이를 수 있는 정책이견(policy disagreement)과 범죄, 복지, 낙태, 빈곤, 마약, 환경파괴와 같이 다루기 힘든 논쟁으로서 사실과 이성적 토론에 의해서는 해결될 수 없는 정책분쟁(policy controversies)으로 구분한다(Klintman & Boström, 2004: 612-614).⁴⁾ 그리고 서로 다른 프레임(rhetorical frame)이 작동할 때 필연적으로

3) 이때 스키마란 경험에 의해 축적된 전형적인 지식체계의 덩어리로서 자료를 해석하고 정보를 추출해내며 문제해결과 행동의 체계화에 있어 핵심적인 역할을 하는 사전지식의 포괄적 개념으로 정의할 수 있다(주경일·최홍석·주재복, 2004: 51).

4) 이러한 개념의 번역에 대해서는 다소 이론(異論)이 있지만, 본 연구에서는 강민아·장지호(2007: 26)의 견해에 따르기로 한다. 사전적 의미로 보면, 논쟁(論爭)이란 서로 다른 의견을 가진 사람이 각각 자기의 설을 주장하며 다투는 것을 의미하며, 분쟁(紛爭)이란 어떤 말썽 때문에 서로 시끄럽게 다투는 일을 의미한다. 본 연구에서는 정책이견을 보이는 수준을 정책논쟁으로, 정책갈등의 수준이 높아 법정 공방을 벌이는 경우를 정책분쟁으로 표현하고자 한다. 사전적인 의미에서 보면, 목표와 이해관계의 차이 때문에 서로 반목하고 대립하는 갈등 상황이 다툼으로 전화된 경우를 분쟁으로 본다.

분쟁이 발생하게 되는 것이다(Rydin, 2003: 54-58).

2) 집단행동 프레임과 정책분쟁의 중첩적 진행

본 연구의 기본적인 분석단위는 김해시와 관련업계를 중심으로 하는 공단개발 지지집단과 부산과 양산의 시민환경단체와 부산시를 중심으로 하는 낙동강 보전 집단이다. 따라서 집단행동의 프레임을 통해서 양 집단 간의 갈등과정을 분석하고자 한다. 이때 집단행동 프레임은 집단 수준에서 각 이해집단들이 주장하는 내용을 유사성의 관점에서 해당 이슈를 동질적으로 바라보게 만드는 행동 지향적 믿음이나 의미들의 종합체를 의미한다. 집단 간의 갈등과정에서 여러 유형의 프레임이 형성되었을 경우 동질적인 프레임 내용을 공유하는 집단들은 해당 이슈에 대한 문제해결이나 의사결정에 있어서 협력관계에 놓이게 되는 반면, 이질적인 집단과는 대립관계에 놓이게 되는 것이다(Snow & Benford, 1992; 주경일·최홍석·주재복, 2004: 59-60).

따라서 이질적인 집단이 대립적인 상황에 놓이면서 발생하는 정책분쟁의 상황에서는 각자 프레임에 유리한 사실만을 고집함으로써 분쟁을 심화시킨다(Schön & Rein, 1994: 4-5; Klintman & Boström, 2004: 615). 복지정책에 관한 논의를 예로 들면, 보수주의자들은 복지확대로 인한 경쟁력 저하에, 진보주의자들은 빈곤문제에 초점을 맞추는 선택적인 주목(selective attention)의 전략을 사용한다. 이는 상대방의 부정적인 속성에 대해 낙인(stigma)을 찍는 것과 동일한 맥락이다(조성경, 2005: 101-103). 그리고 정책분쟁 당사자들이 동일한 사실에 대해 상반된 해석(different interpretations)을 하여 자신들의 프레임에 유리한 입장을 고수하려고 한다. 사회적 표상이론(social representation theory)에 따르면, 개발과 보전 문제를 놓고 서로 타자가 비난받아야 한다고 주장한다든지, 위협과 위협으로부터 자신과 자신이 동일시하는 집단들을 보호하는 방향으로 위협을 표상하는 것과 일맥상통한다(Joffe, 1999).

Benford & Snow(2000: 614-618)는 핵심적인 프레이밍 작업(core framing tasks) 혹은 프레임의 기능을 진단 프레이밍, 처방 프레이밍, 그리고 동기유발 프레이밍의 3가지 유형으로 나누어 설명하고 있다(강민아·장지호, 2007: 29-30; 이준웅, 2000: 100). 첫째, 진단 프레이밍(diagnostic framing)은 행위자들이 특정한 상황에서 발생한 문

제를 자신들의 프레임에 맞게 구성하여 사회운동의 목적과 목표를 분명하게 하는 것이다. 이때 선과 악, 우군과 적군의 경계 짓기가 이루어지면서, 문제발생 원인과 책임자의 규명에 치중한다. 둘째, 처방 프레임(prognostic framing)은 파악한 특정 문제와 원인을 바탕으로 합리적인 해결책과 전략의 범위를 정하는 단계이다. 이때 사회운동조직이 상대방이 제시하는 해결책의 논리와 타당성을 반박하는 반격 프레임(counter-framing)을 사용하는 것은 놀라운 일이 아니다. 셋째, 동기유발 프레임(motivational framing)은 정책문제의 심각성, 시급성, 효과성이나 타당성을 강조하는 적절한 동기화 언어(vocabularies of motive)를 구성함으로써 집단행동을 정교화 하는 논리를 제공한다.

그런데 위의 세 가지 핵심적인 프레임링 작업뿐만 아니라 담론적 과정, 전략적 과정 그리고 경합적 과정의 중첩적 작용(overlapping process)에 의해 프레임은 발전, 생성 그리고 정교화가 이루어진다(Benford & Snow, 2000: 623-628; Klintman & Boström, 2004: 616-617). 첫째, 프레임의 명료화와 강화라는 두 가지 기본적인 상호작용적 담론과정(discursive process)을 통해서 집단행동 프레임이 형성된다. 프레임 명료화(frame articulation)는 보고된 사건이나 경험과 같은 사실들을 연결하고 포괄하여 통일되고 설득력 있는 형태로 구성하는 방법이다. 프레임 강화(frame amplification)는 사회운동에서 슬로건으로 내세우는 것으로 다양한 사건이나 이슈들을 집중적으로 조명함으로써 하나로 연결시키는 방법이다. 둘째, 전략적 과정(strategic process)에서는 프레임의 연계, 강화, 확대 그리고 변형을 통해 프레임 연합과정(frame alignment process)을 거친다고 한다. 전략적 과정에서는 먼저 구조적으로는 다르지만 이념적으로 동일한 프레임들이 서로 연결되고(frame bridging), 가치와 신념을 명료하게 하면서 강화된다. 프레임 확대(frame extension)에서는 프레임링 과정이 경합하고 협상하는 과정임을 강조하는데, 1차적인 이해관계를 넘어서서 프레임의 관심을 잠재적인 중요도까지 고려하여 확장한다. 마지막 전략적 프레임 연합과정인 프레임 변형(frame transformation)에서는 기존의 이해와 의미를 변화시킴으로써 새로운 의미를 창출한다. 셋째, 프레임의 경합과정(contested process)에서는 반격적 프레임링, 프레임 논쟁, 프레임들 간의 변증법적 긴장관계를 통해 프레임이 경합, 수정, 그리고 변형되면서 정교화 되는 과정에 주목한다. 강민아·장지호(2007: 30)는 이와 같이 형성된 프레임들은 단선적이거나 불변하는

고정적인 것이 아니라 반격적 프레이밍과 같이 이미 제시된 프레임에 대한 도전(frame contest)의 과정을 통해 도태되거나 진화한다고 한다. Rydin(2003) 역시 상호 학습을 통한 프레임의 점진적 진화 가능성을 얘기한다.

3) 정책분쟁의 원인

그러면 인지구조와 담론구조에서 이질적인 집단 간에는 왜 분쟁이 발생하는 것일까? 동질적인 집단의 프레임은 판단상의 편견으로 인해 인지과정이 체계적으로 왜곡될 가능성이 있다. 각 집단이 처한 사회적 맥락이 다르고 가치기준이 다른 상황에서 각 집단의 프레임이 견고해질 경우 동일한 대상을 놓고 프레임의 부조화(mismatch)가 발생할 수 있다. 이때 제3자의 개입이 없이는 상호 양립 가능한 프레임의 재구성이 이루어지기 어렵다. 특히 대안이 다양하게 존재할 경우에는 유연한 갈등대응이 가능하지만 한정된 대안의 선택문제로 인식될 경우에는 분명한 중재절차에 의한 갈등해소를 선호하게 된다. 대립되는 두 가지 프레임의 재구성을 통한 합의 도출을 위해서는 상대방과의 깊이 있고 진솔한 대화가 이루어져야 한다. 그런데 각 프레임은 틀짓기를 통해 관계자들이 의도된 한 영역만을 보게끔 유도하기 때문에 갈등해결이 어렵다. 인지적 접근방법을 통해 갈등해결을 주장하는 학자들은 상호 이해의 폭을 넓혀 갈등관계를 정확하게 파악하고 오해의 소지를 감소시키고 건설적인 의사소통의 기회를 증진하여 합의형성을 이룰 가능성을 논의한다(주경일·최홍석·주재복, 2004: 58-59). 그러나 프레임 분석은 각기 상반된 틀짓기를 통해 대립적인 분쟁구조를 형성하는 과정은 잘 설명해주지만, 이러한 정책분쟁을 어떻게 풀어야 할지에 대한 대답은 충분하지가 않다. 본 연구에서 정책분쟁의 해결 가능성을 타진하기 위해 진정한 담론의 조건, 절차적 합리성, 포스트모더니즘의 타자성을 제안하는 이유가 여기에 있다.

해당 프레임이 일반인의 사회문화적인 삶과 경험에 공명(resonance)해야 폭 넓은 지지를 받을 수 있다(Benford & Snow, 2000: 619-622; 이준웅, 2000: 102). 그리고 정책영향을 받는 공동체의 의식을 창조하고 유의미한 정치적 참여를 유도하는 정책결정 과정이 중요하다(Hajer, 2003: 88-89). 그런데 프레임이 더 넓은 의미의 공동체에서 공감을 얻어내지 못할 때는 도태될 가능성이 높다. 무엇보다 심각한 것은 극단적인 두 개의 프레임이 갈등하여 심각한 정책분쟁에 빠졌을 때이다. 본 연구

에서는 견고화된 프레임의 경계를 넘나드는 상호교환의 가능성을 찾아보고자 한다. 프레임의 파괴 가능성은 항상 열려 있기 때문이다(Goffman, 1974: 345-377).

2. 시간과 정책분쟁

프레임 갈등으로 인한 정책분쟁을 이해하기 위해서는 시간을 이해해야 한다. 과거의 충격은 현재에도 여전히 꺾전을 맴돌고 있기 때문에 과거를 이해하지 않고 현재의 프레임을 이해할 수 없기 때문이다(Rydin, 2003: 24). 역사적 신제도주의 관점에서 보면, 원인과 결과 사이에는 상당한 시차(time difference)가 존재하기 때문에 역사적 과정을 검토하여 원인을 설명하는 통시적인 인과관계에 대한 이해가 필요하다(하연섭, 2003: 188-191). 현재의 집단 프레임 갈등이 심각한 경우 역사적 과정을 살펴보면 과거의 중요한 사건들이 현재에 영향을 미치고 있을 가능성이 높기 때문이다. 특히 본 연구에서는 정태적인 관점에서 현재의 프레임을 규명하는 것이 아니고, 동태적 프레임의 변화과정을 규명하려고 하기 때문에 시간이론과 결합하는 모형이 타당성이 높을 것으로 판단된다.

정책연구에서 시간연구는 사회적 현상을 발생시키는 주체들이나 대상들의 속성이 변화하되, 시간적 차이를 두고 변화한다는 사실 자체가 연구되어야 할 가장 중요한 측면으로 보고 있다. 모든 사물이 시간의 흐름에 따라 변화한다는 사실에 추가하여, 이러한 변화의 속도가 사물마다 다르고, 변화속도를 인지하는 것도 사람의 느낌에 따라 다르다는 사실을 강조하는 것이다. 동태적 인과관계에서는 시간이 인과관계의 성격에 중요한 영향을 미치기 때문이다. 예를 들면, 과거 일정 기간에 일어난 원인들이 나타나고 성숙된 시간($t-1$)은 현재의 분쟁상황이나 미래의 분쟁해결을 설명하는데 있어서 유력한 설명변수 중의 하나가 될 수 있다. 이때 시간은 시차 또는 시간의 범위를 의미하며 시간의 경과가 중요한 원인변수로 작용하게 된다.

매리공단 정책분쟁사례의 경우 X_t 는 정책분쟁의 원인이 될 것이고, t 는 원인변수가 성숙하는 시간 혹은 원인변수들 간의 선후관계, Y_t 는 정책분쟁이 심화되는 과정과 결과가 될 것이다. 그리고 관련된 다양한 행위자들의 인지상의 시차(C_t) 역시 정책분쟁을 해석하는 데 차이를 가져올 것이다. [$Y_t = f(X_t, t, C_t)$]

첫째, 결과변수의 변화역사(Y_t)는 본 연구의 결과변수인 정책분쟁이 심화되는 과정과 결과를 살피는 것이 될 것이다. 정책분쟁과정의 차이가 많거나, 상황의 차이가 심한 경우 현재 결과변수 상에서 비슷하다는 이유로 동일한 분쟁으로 이해해서는 안 된다. 결과변수가 성장과정이나 변화과정의 어느 국면에 있는가에 따라 동일한 원인변수가 전혀 다른 결과를 가져올 것이다(정정길, 2002b: 261).

둘째, 원인변수의 변화과정(X_t)은 정책분쟁의 원인을 근원적으로 파악하는 데 도움이 될 것이다. 원인변수의 현재의 값이 동일하여도, 과거에 어떠한 과정을 거쳐서 왔는가에 따라 결과변수에 미치는 영향이 다르다(정정길, 2002b: 264). 1991년 폐놀오염사고, 1994년 준농림지제도의 도입, 1995년 위천공단사태 그리고 각종 수질오염사고들은 현재까지 지속되는 원인변수(X_{t-1})로 볼 수 있다.

셋째, 원인변수의 성숙기간(t)은 2003년 이후, 좀 더 엄밀하게는 2006년 이후 현재까지의 시간으로서 정책분쟁을 설명하는 중요한 독립변수의 역할을 하게 된다. 그런데 원인변수의 성숙기간은 $t-1$ 의 시기로 거슬러 올라갈 수 있으며, 이때 원인변수의 선후관계가 정책분쟁을 설명하는 유력한 변수가 될 수 있다. 가령 제대로 된 환경계획이 사전적으로 마련되지 않은 상태에서 지속가능한 공간계획을 기대하는 것은 연목구어와 같다. 그리고 사전환경검토제도의 합리적 개정작업은 공장 입지 이전에 검토되고 정비되었어야 하는데, 이러한 선결조건이 충족되지 않으면 분쟁의 불씨 역할을 하게 되는 것이다.

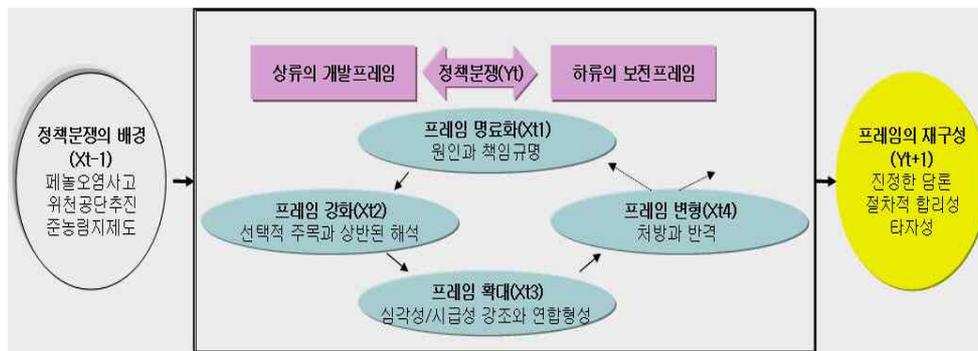
넷째, 정책관련자들과 다양한 관련 행위자들의 인지상의 시차(C_t) 역시 중요한 독립변수의 역할을 한다. 사실의 변화속도 상의 차이뿐만 아니라, 이를 인지하는 주체가 경험하는 인지시간상의 느낌 차이도 심각한 문제를 발생시킬 수 있다(정정길, 2002b: 270). 개발을 진행하는 김해시와 입주업체 그리고 이를 저지하려는 부산과 양산 시민이 인지하는 객관적 시간에 대한 주관적 느낌이 판이하게 다를 것이다.

3. 분석틀

본 연구에서는 김해의 개발지향의 집단프레임과 부산과 양산의 보전지향 집단 프레임이 대립관계에 놓이면서 정책분쟁을 초래하게 되는 과정을 시간의 관점에서 분석하고자 한다. 본 연구에서 프레임의 생성에서 분쟁에 이르는 과정에 대해

중첩적 과정모델(overlapping process model)로 프레임 분석을 시도하는 중요한 이유는 동일한 매리공단 개발사례를 놓고 인식상의 차이를 초래하는 김해와 부산의 정책분쟁을 설명하는데 적합하기 때문이다. 인지구조상의 차별성 때문에 집단 간의 정책분쟁이 초래되는 과정을 구성주의적 시각(social constructivism)에서 분석하고자 한다. 이상주의와 객관주의 시각에 바탕을 둔 합리적 선택이론에 따른 경제적 이해관계의 분석만으로는 현실세계에서 양 집단 간의 정책분쟁을 충분히 설명하는 데는 한계가 있기 때문이다. 사회 구성주의에 따르면 이해관계, 갈등의 존재, 그리고 사회적 합의의 가능성 역시 사회적으로 구성된 개념이다. 특히 앵글을 가진 미디어를 통해 구성된 이야기는 협력보다는 갈등 분위기를 조성하는 경우가 많다(Rydin, 2003: 1-14).

<그림 1> 분석틀



이러한 문제인식과 <그림 1>의 분석틀에 바탕을 둔 본 연구의 기본적인 가설은 다음과 같다. 첫째, 낙동강 상수원의 위험에 대한 인식은 과거로부터 지속적으로 현재에 영향을 미치는 변수일 가능성이 있다(X_{t-1}). 가령 1991년 폐놀 사고는 현재의 매리공단 분쟁에 여전히 영향을 미칠 가능성이 있다는 것이다. 둘째, 1994년 준농림지제도의 도입과 사전환경성검토제도의 문제점 등의 우선적 해결($t-1$)은 현재의 환경분쟁 해결과 밀접한 관련을 가지고 있을 것이다. 즉, 현재의 분쟁을 현재의 시점에서만 이해하게 되면 문제해결의 본질에 다가가지 못할 수도 있다는 것이다. 1991년 폐놀사고와 1994년 수돗물 악취사고 이후 구미와 대구의 오염벨트에 대한 부정적 감정이 지속적으로 증폭되어 왔기 때문이다. 셋째, 프레임 명료화, 프

레임 강화, 프레임 확대 그리고 프레임 변형에 이르는 과정(X_t)은 정책분쟁을 지속 시키거나(Y_t) 프레임의 재구성을 통해 분쟁을 해결(Y_{t+1})할 두 가지 가능성의 중요한 독립변수 역할을 할 것이다.

Ⅲ. 정책분쟁의 배경과 과정

1. 낙동강 유역 지방정부간 정책분쟁의 배경

1) 낙동강 보전과 개발을 둘러싼 분쟁의 원천(X_{t-1})

낙동강 유역의 중류와 상류에 위치한 지방정부들은 이리지도 저리지도 못하는 난처한 지경에 빠져있다. 낙동강 유역의 상류와 하류 지방정부들은 상반된 이해관계 때문에 대립하는 갈등 단계를 넘어선 감정적이고 문화적이고 인지적인 측면을 내재하고 있다. 1991년 1월 구미 두산전자의 폐놀방류사건 이후 강력한 정부대책이 발표되었으나, 후속조치나 집행계획이 치밀하지 못했고 상징적이었기 때문에 낙동강의 수질은 지속적으로 악화되어 왔다(김창수, 2006a). 이로 인해 또 다른 환경오염사고를 예고하고 있었다. 1994년 1월 4일 원수 중 암모니아성 질소성분의 증가와 정수처리 미흡으로 대구 달성 지역에 수돗물 악취사고가 발생하였다.

그러나 구미와 대구의 산업시설을 보호하면서 경제발전을 가속화해야 했기 때문에 낙동강 상수원보전대책은 한강과 달리 강력하게 추진하기 어려운 것이 현실이었다. 수질환경보전법 제10조 제4항은 환경기준의 유지를 위하여 필요한 경우 배출시설의 종류 및 제한지역을 정하여 허가를 제한할 수 있도록 하고 있다. 특히 상수원보호구역 밖이라도 가능하기 때문에 상수원보호를 위한 효과적인 수단이 될 수 있다. 이에 따라 1990년 4월부터 팔당호 및 대청호 특별대책지역과 낙동강 물금·매리 상수원 주변지역(물금·매리유역 571km²)을 배출시설 설치제한지역(환경부 고시 제90-7, 개정 제94.47호)으로 지정하여 관리하고 있다.

낙동강수계의 경우 토지이용규제를 수반하는 오염예방대책은 주로 댐 상류의 상수원 근접지역에 국한될 수밖에 없는 특성 때문에 낙동강 본류에서 취수하는 상수원에 대해서는 특별한 오염예방대책을 강구하기 어려운 여건 하에 놓여 있

다. 따라서 물금·매리 취수원 주변의 경남 4개 군 10개 읍·면을 특정 배출시설 설치허가 제한지역으로 지정한 것 이외에는 다른 오염예방대책을 취하지 못하고 있었다(환경백서, 1999: 381-382).⁵⁾ 위천공단 입지와 관련한 유해물질 배출시설 입지 제한 시안에서는 개별입지 불가와 산업단지 가능으로 가닥을 잡았으나, 공청회 과정에서 심한 반대에 부딪혀 대책에서 삭제되고 별도 대책을 수립하는 것으로 정부 최종안이 확정되었다(중앙일보, 1999. 12. 31). 그러나 매우 민감한 사안을 놓고 선거 때마다 정치권에서 언론 플레이를 시도한 것을 제외하면 별다른 진전을 보지 못했다.

이와 같은 대구시의 위천공단 지정을 둘러싼 부산·경남과의 반목과 대립은 1995년부터 시작되었다. 낙동강 중·상류지역의 대구와 구미지방에 있는 대규모공단에서 배출되는 난분해성 유독물질의 배출과 대구의 비산업색공단에서 배출되는 악성폐수는 낙동강 오염벨트의 중심에 있다. 1991년 페놀에 의한 낙동강 식수 오염사태에 이어 1994년에는 비산업색공단의 폐수무단유출 사태, 암모니아·벤젠·톨루엔에 의한 식수오염 사태, 디클로로메탄에 의한 식수오염사태, 성서공단의 폐수무단방류 사건 등등 낙동강 중상류지역의 공단에서 배출되는 수질오염 사태는 일일이 거명할 수 없을 정도로 빈번히 발생했다(한겨레신문, 1999. 1. 19). 염색공장, 페놀과 같은 유독성 유기물질을 취급하는 반도체 공장, 그리고 중금속을 배출하는 도금공장과 같은 유독성 난분해성 물질을 배출하는 공장의 폐수는 일반 오·폐수처리과정이나 상수도처리과정에서 잘 처리가 되지 않을 뿐만 아니라 극미량만 들어 있어도 인체에 유해하기 때문에 식수원으로 사용할 수가 없다. 그래서 상수원 주변에는 유해성 물질을 취급하는 공장을 설립하지 말아야 하고, 기존 공장을 유역 밖으로 이전하여 집단화하는 것이 원칙이고 상식이다. 대구시는 산재해 있는 영세 오염업체들을 위천국가공단 지정 후 밀집시켜 효율적으로 오염원을 관리하자는 입장이었다(대구광역시 관련인 면담, 2002. 7).

그러나 위천공단이 대구시의 하류에 위치하여 대구시에게는 부담이 없지만, 하

5) 낙동강수계에는 135개 취수장이 위치하고 있고 대부분이 하천 표류수에 의존하고 있으나, 유역특성 때문에 특정 유해물질 배출시설의 입지제한 지역이 물금·매리취수장 주변지역에 국한되어 있어 유해물질에 의한 오염사고 발생 가능성이 상존하고 있다(정부합동, 1999: 34-35). 따라서 토지이용규제보다는 배출규제 차원에서 특정수질유해물질 항목 확대·지정과 TMS 감시체제 등을 활용하고 있다.

류에서 상수원수로 사용해야하는 부산과 경남지역의 입장에서는 심각한 부담이 아닐 수 없었다. 대구시는 강정취수보를 막고 매곡 취수장에서 취수를 하기 때문에 비교적 안전한 물을 공급받고 있다. 결국 경제난으로 위천국가공단 지정을 필요로 하는 대구시와 식수난으로 이를 거부하는 부산시는 합의점을 찾지 못했다. 소영진(1999: 185-205)은 이러한 상황을 결정은 해야 하는데 대안 중 어느 것도 선택하기 어려운 딜레마 상황으로 전제하고 딜레마 발생의 사회적 조건을 분석했다. 이러한 상황으로 인해 공단설치는 유보되면서, 그 결과 위천공단 예정지 주변 지역에 공장이 난립하고 달성 2공단이 생성되는, 서로에게 모두 불리한 결과를 초래하고 말았다.⁶⁾ 이처럼 지역개발과정에서 개발과 보전을 둘러싼 대립과 반목은 피할 수 없는 난제가 되었다(이종렬·권해수, 1998; 최봉기·이시경, 1999). 2000년 이후 상하류간 공영의 원칙에 따라 낙동강 특별대책에 근거하여 취해지고 있는 수변구역 지정은 댐 상류에 국한되고 있고, 수질오염 총량규제 역시 실효성을 확보하지 못하고 있다(홍욱희, 2006: 183-212). 다행히 위천공단 갈등을 비롯한 낙동강 문제 해결을 위해 강원도부터 경북 안동과 대구와 경남 그리고 부산까지 낙동강을 낀 수십여 개의 환경단체들이 지속가능한 낙동강 관리를 위한 ‘낙동강 네트워크’ 결성하여, 2006년 12월 13일 영남지역 85개 시민단체 관계자들이 참가한 가운데 창립총회를 갖고 본격적인 활동에 들어갔다(부산일보, 2006. 12. 14).

2) 김해시와 부산시의 정책분쟁의 배경(X_{t-1})

낙동강수계의 경우에도 한강수계와 마찬가지로 1994년 준농림지제도 도입 이후 유역의 토지용도가 농경지나 산림에서 음식점, 숙박시설, 위락시설 등으로 과도하게 전환되어 수질오염을 유발하고 있다. 이들 업소는 대체로 오염물질 배출량이 많고, 배출량이 적은 경우에도 처리시설과 자정작용을 거치지 않고 하천으

6) 그리고 수변구역 지정과 관련해서도, 낙동강수계에서 댐 지역 상류에만 수변구역을 지정하고 대구시 달성군 논공읍의 위천국가공단 지정 예정지 등 본류에 대한 지정을 외면하는 것은 ‘눈 가리고 아웅’하는 식의 실효성이 없는 정책수단이라는 비판이 있었고(낙동강유역환경청 관련인 면담, 2006. 6), 수면에 잠겨있던 위천국가공단 지정 문제가 선거철마다 다시 불거져 나오면 부산지역에서는 이러한 비판이 드세어지곤 했다(부산시 환경관리국 관련인 대담, 2005. 7). 합천댐을 중심으로 광역상수도 사업이 추진되면 낙동강 수질개선 노력이 약화되고 부산 등 하류지역의 반발로 무산됐던 위천공단 조성 움직임이 다시 추진될 것이라는 우려도 나오고 있다(부산일보, 2005. 5. 26).

로 유입되기 때문에 수질에 미치는 영향이 큰 것으로 분석되었다. 경남 김해시의 경우 부산광역시의 가용 토지가 바닥이 나면서 1993년 준농림지제도 도입 이후 난개발이 이루어진 대표적인 사례이다.

김해시는 1983년 175,273명이던 인구가, 1993년 236,403명으로 증가하였고, 1998년에는 322,521명으로, 2005년에는 443,017명으로 증가하였다. 환경오염물질배출 시설(waste facilities)의 경우 1993년에 대기는 349개소, 수질은 232개소, 소음 및 진동(noise & vibration)은 576개소였으나, 1998년에는 대기는 838개소로, 수질은 502개소로, 소음 및 진동은 1,110개소로 각각 2배 이상 증가하였다. 1993년의 토지지목과 비교할 때, 전·답·임야는 줄어들었으나, 공장용지는 대폭 확대되었다. 1998년 현재 하수도 보급률은 81%이고, 하수관거보급률은 63%이다(김해시, 1999: 56-417; 김해시, 2004). 특히 김해시 상동면 지역의 1700여개로 추산되는 각종 공장들에서 배출된 오염물질은 소감천과 대포천 등 지천을 따라 물금취수장 유역에 배출되고 있다(구자상, 2006). 그러나 김해시의 오염원 증가가 낙동강 수질에 미치는 영향에 대한 체계적인 분석이 아직 이루어지지 못하고 있다.⁷⁾

한편 김해시 상동면 대포천 공동체는 수자원 관리의 난제를 자율적인 관리규칙으로 풀어나가는 지혜를 발휘하였다(이민창, 2004; 김창수, 2005). 1997년 2월 상동면사무소에서 회합을 가지던 지역유지들은 낙동강특별대책의 일환으로 대포천 유역이 상수원 보호구역으로 지정 고시될 것이라는 관보를 접하게 된다. 이에 위기감을 느낀 주민들은 초기에는 격렬한 저항을 계획했으나, 부산광역시 기장군 철마면 주민들이 상수원보호구역 지정으로 인해 높은 규제순응비용을 감당하는 것을 학습하고, 자발적인 하천 살리기 운동을 시작한다. 무엇보다 환경부, 김해시 그리고 지역주민들은 공유자원 관리규칙에 대해 합의하여 2002년 4월 3일 수질협약을 체결하고 협력하였다.⁸⁾

7) 김해시의 경우 2002년 대포천의 기적으로 알려진 자율수질개선협약의 성과로 상수원보호구역 지정을 피하면서 수질을 개선한 사례가 있다. 그러나 2005년 말에 이르러 다시 김해시가 상동면의 소감천 상류에 공단입지를 추진하면서 자율규제의 한계를 드러내고 있다. 실은 1993년 준농림지제도가 도입되고 부산시의 공장부지난이 가속화되면서 김해시로 공장입지의 급속한 증가가 이루어졌다. 부산시 환경정책과의 자료에 의하면(2006. 1. 31. TV 보도자료), 상동면의 제조업체는 2000년 435개에서 2004년에는 637개로 증가하여 46%의 증가율을 기록하고 있다. 이 시기 전국 평균 제조업체 증가율 5.4%를 훨씬 상회하는 수치이다.

8) 그러나 2005년부터 김해시가 물금취수장에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 상동면에 매리공단

결국 김해시는 부산시의 인근에 입지하여 부산시의 공장부지 부족을 보충해 주는 역할을 하면서 준농림지가 개발되어 인구와 공장이 급격히 증가하게 되었고, 이는 물금·매리 취수원에 직접적인 영향을 미치게 되었다. 김해시는 2002년 물금 취수장 영향권인 상동면 대포천의 기적의 협력을 이루어내었으나, 2005년에는 바로 인근 소감천에서 대규모 공단조성을 추진하는 아이러니에 빠져있다. 이로 인해 낙동강특별법 개정 작업과 광역 상수원 건설 문제가 뜨거운 감자가 되고 있다(박숙경, 2006; 구자상, 2006).

2. 김해시 매리공단 추진을 둘러싼 정책분쟁의 경과

정책분쟁이 본격적으로 성숙하는 기간(t)인 2006년 한해가 독립변수로서 의미를 가진다. 그리고 이 기간 동안에 프레임이 명료화하고, 강화하고 그리고 확대하는 원인변수(X_t)가 작동한다. 그 결과로 정책분쟁이 심화되는 과정과 결과(Y_t)는 결과변수로서 의미를 가진다. <표 1>에 나타난 정책분쟁의 경과는 이러한 내용들을 모두 담고 있다.

2006년 1월 경남 김해시가 낙동강 물금취수장 인근에 공장 이주단지를 설치하려 하는 내용이 알려지면서 부산시와 시민단체들이 강력 반발하고 나서면서 2006년 내내 심각한 분쟁을 초래했다(문화일보, 2006. 2. 8). 특히 김해시의 강행의사에 부산시민들의 반대 움직임이 거세지면서 1990년대 중반 대구와 부산간에 전면전이 벌어졌던 제2의 위천공단사태가 우려되었다. 김해시는 상동면 매리 산140번지 일원 13만 2598㎡(4만 4천여 평)의 부지에 장유면 울하지구 택지개발로 인해 선박부품과 기계공장 등 30개 제조업체들을 집단 이주시키기 위해 이주신청서를 받아들여 공단을 설립하여 이전키로 하는 방안을 추진한 것이다. 공장이전 예정지는 1978년 원동개발(주)에서 채석허가를 받아 채석장으로 운영하다 1989년 경상남도로부터 골프장 조성 사업(18홀) 승인을 받아 공사 진행 중에 공사비 분쟁으로 인해 공사가 중지된 곳이다. 이 지역은 낙동강 지류인 소감천 상류에 위치하며, <그림

을 추진하면서 환경부장관이 낙동강 상수원 일대를 특별대책지역으로 지정해 수질기준을 보다 엄격하게 관리하겠다는 개입주의로의 전환을 예고하고 있다(부산일보, 2006. 2. 8). 부산시 역시 환경부에 대해 물금취수장의 상수원보호구역 지정을 위한 낙동강특별법 개정의견을 제출하는 등 적극적인 대응을 하고 있다(박숙경, 2006).

2>에 나타난 바와 같이 부산 시민의 식수원인 물금취수장과 직선거리로 불과 2.4 km가량 떨어져 있고, 소감천 유입부는 물금취수장 하류이며 양산취수장 예정지 상류이다. 이러한 위치로 인하여 소감천 유역은 일찍부터 개발의 소용돌이에 휘말리게 되었고 결국 분쟁의 씨앗이 된 것이다.

<그림 2> 매리공단 예정지 주변 현황도



2006년 12월 7일, 경남 김해시 상동면 매리 소감마을 남쪽 산, 해발 85m의 금동산 중턱 에 자리 잡고 있는, 김해시가 2006년 6월 6일 28개 입주업체에 공장설립을 허가한 공장 부지를 답사하였다. 골프장을 건설하려다가 무산된 이 부지는 석산 개발 이후 지금까지 10년 이상 나대지로 방치돼 왔다. 2006년 11월 2일 김해시의 승소 판결 이후 금동산 중턱의 공장부지에는 사도공사가 중단된 상태에서 공사 장비들이 쉬고 있는 어지러운 모습이였다.

장유 율하의 이주 및 입주업체 협의회의 부회장에 의하면, 소감마을에는 이미 300여개 공장이 들어섰고, 지금도 개별공장이 계속 지어지는데 유독 금동산 자락 에 대해서만 환경단체가 공장건립을 반대하는 것은 이해할 수 없다는 것이다. 그리고 매리지역에서 흘러나오는 소감천이 1급수인데 이 물이 3급수인 낙동강 수질 을 오염시킬 리 없기 때문에 「공사 중지 가처분신청」만 풀리면 착공할 것이라는

입장이었다. 김해시 관계자에 의하면, 기존의 업체들이 오폐수 무방류시스템을 가동, 상수원에 큰 영향을 주지 않고 있는 데다 현행법상 공장입주가 가능한 지역이어서 허가를 해주었다고 했다(세계일보, 2006. 7. 11).

그러나 「김해매리공단저지 낙동강상수원보호 범시민대책위원회」(이하 매리대책위)는 2006년 6월 9일 김해 상동매리지구 공장설립 승인 효력정지 가처분 소송 및 취소소송을 제기했다. 부산환경운동연합에 의하면, 매리지역으로 공장이 이주해 오면 부산시민들의 상수원 오염이 불가피하고 상수원보호구역 지정도 더욱 어려워질 것이라고 우려를 표명했다(세계일보, 2006. 7. 11).

2006년 11월 2일 창원지법 1심 판결에서 부산과 양산지역 시민환경단체가 패소하면서 이러한 우려가 현실이 되었다. 낙동강 전문가들은 매리공단 입지결정의 상징성을 중시했다. 사실 연구자가 현장 답사한 결과에 의하면, 매리공단의 입지가 추가오염원으로 어떤 기능을 할 것인지 의아심이 들 정도로 상동면 지역은 이미 심각한 난개발이 이루어져 있었다. 그런데 매리공단은 낙동강 하류의 상수원 보전을 위한 마지노선과 같아서, 매리공단을 허용할 경우 앞으로 상류의 어떠한 오염원도 막을 수 없을 것이라는 무서운 그림자가 부산지역의 시민환경단체에 드리우고 있다는 인상을 받았다. 그러나 2006년 12월 7일 부산 양산지역 시민환경단체가 부산고등법원에 항소를 제기하였고, 2007년 6월 29일 부산고등법원 제2특별부 재판부는 김해매리공단 설립승인 처분 취소소송 항소심에서 원고승소 판결을 내리게 된다.

<표 1> 매리공단 관련 정책분쟁의 진행과정

일 정	내 용
2003	김해시는 2003년 장유면에 택지가 조성되면서 율하리에 있던 공장들을 상동면 매리 일대로 옮기기로 하고, 4만 4000여 평 규모의 공단 조성을 추진
2004. 2	공장이전 희망업체들은 2004년 2월부터 수차례에 걸쳐 김해시에 공장설립 승인 신청함. 김해시는 석산개발지역에 대한 절개지 안전진단 및 복구실시설계, 사전환경성 검토 용역 등을 거쳐 문제점을 보완한다는 전제 아래 허가 방침을 정함
2005.11. 3	김해시, 낙동강유역환경청에 사전환경성검토 협의 요청. 주민공람 후 소감마을 주민 공장 이전 반대 진정서 제출
2005.11.28	낙동강유역환경청, 김해시에 사전환경성검토 협의 관련 보완 요청
2006. 1. 5	낙동강유역환경청 사전환경성검토 결과 부동의 통보

(다음 쪽에 계속)

일 정	내 용
2006. 1. 5	낙동강유역환경청 사전환경성검토 결과 부동의 통보
2006. 1.11	김해시, 낙동강유역환경청에 재협의 요청
2006. 1.14	김해시는 낙동강유역환경청과 부산시간에 합의했던 대안마련 전까지 공장설립을 유보한다는 합의
2006. 1.26	'김해 매리공단 저지와 낙동강 상수원 보호를 위한 범시민 대책위원회' 출범
2006. 2. 1	낙동강유역환경청의 현장감시를 통해 소감천에서의 페놀 불법 방류 적발
2006. 2.17	낙동강 살리기 시민대회
2006. 3.27	업체대표단, 매리공단 공사강행 추진 발표
2006. 4. 7	매리협의회 1차 회의
2006. 4.14	매리협의회, 낙동강유역환경청에서 대체부지 행정실무회의
2006. 5. 2	채권은행 경매진행 1개월 유보 결정
2006. 5. 8	부산환경운동연합 물금취수장 앞에서 선상(船上) 시위
2006. 5.10	부산시장 예비 후보 3명을 대상으로 '낙동강 물금매리 상수원 보호를 위한 시장보호자 공약채택 서약서'를 받음
2006. 5.14	매리대책위 '낙동강 물금매리 상수원 감시단 발대식'을 가짐
2006. 5.14	매리공단 허가 법률위반 감사원 감사청구
2006. 6. 6	김해시가 6일 새벽 1시 공장설립 허가
2006. 6. 9	창원지법에 김해 매리공단 설립승인 효력정지 가처분 및 취소소송장 제출.
2006. 6.19	매리공단 취소소송의 현장검증
2006. 6.22	'매리공단백지화 낙동강특별법개정 100만인 서명운동 발대식' 개최
2006. 6.26	매리공단 공장설립 승인 처분 취소소송 1차 조정회의. 이후 10월 12일까지 3차에 걸친 조정 및 변론기회를 가짐
2006. 7. 5	이치범 환경부장관, 매리공단 조성 예정 부지를 방문, 부산과 김해가 서로 협의해 친환경적 대책을 마련할 것을 주문
2006.10.30	국회 환경노동위원회 국정감사
2006.11. 2	1심 판결 창원지법 제1행정부, '공장 설립 승인 처분 취소 소송'에서 각하 판결
2006.12. 7	부산 양산지역 시민환경단체, 부산고등법원에 항소 제기
2007. 1.11	부산 시민단체, 사전환경성 검토 제도의 문제점에 대한 토론회 실시
2007. 1.16	부산고등법원 김해매리공단 설립승인 처분 취소소송의 항소이유서를 제출하기에 앞서 항소심의 의미와 대응 계획에 대한 기자회견 개최
2007. 6.29	부산고등법원 제2특별부 재판부, 김해매리공단 설립승인 처분 취소소송 항소심에서 원고승소판결
2007.11	양산취수장 준공 예정

IV. 개발과 보전의 프레이밍 과정과 정책분쟁의 분석

프레임은 세상을 보는 눈을 고정시킨다. 개발을 해야 한다고 마음을 먹으면 모든 개발의 논리들만이 프레임을 더욱 견고하게 만들고 보전의 논리는 배척하게

된다. 보전의 프레임 역시 개발의 논리를 결코 용납할 수 없는 욕심이고 세계관으로 규정하면서 배척하게 된다. 결국 개발과 보전의 프레임은 충돌하게 되고 정책 분쟁이 심화되는 것이다. 경제분석 논리에 따라 단순히 이득이 손실에 비해 더 크기 때문에 분쟁을 일으키는 것이 아니고, 개발 프레임과 보전 프레임이 가진 언어가 다르고 감정이 다르고 세계관과 가치관이 다르기 때문에 분쟁을 일으키는 것이다. 여기에서는 2006년 한해에 초점을 맞추어(t) 어떠한 과정을 거쳐 김해를 중심으로 하는 개발 프레임과 부산과 양산을 중심으로 하는 하류지역의 보전 프레임이 어떻게 규명되어 강화되고 확대되어 분쟁을 일으키는지 살펴보고자 한다(Xt).

1. 프레임의 명료화 - 정책분쟁의 원인 규명(Xt1)

프레임 명료화(frame articulation) 단계에서는 양 집단의 프레임이 정책분쟁이 발생한 원인에 집중하면서 책임자 규명에 나선다. 이를 통해 동질적인 집단 프레임이 확인되고 이질적인 집단 프레임이 구별되는 것이다. 부산지역 시민환경단체는 김해시의 개발지상주의에 원인을 돌리고, 김해시는 공장부지난으로 인해 어쩔 수 없기 때문에 합법적인 공장입지를 추진하고 있다는 입장이다. 부산지역 시민환경단체는 김해시에 근본적인 책임이 있다고 하면서 수도법에 근거한 상수원보호구역을 지정해주지 않는 경상남도를 비난하였고, 김해시는 2004년 당시 낙동강유역환경청이 사전환경성검토 결과, 보완이 이루어지면 문제가 없다는 태도에서 지금은 불가방침을 정하는 등 불분명한 태도 때문에 곤란을 겪고 있다는 입장이다. 입주 예정기업들 역시 합법적인 절차를 거쳐 공장 부지를 매입하고 정해진 기한 안에 입주를 해야 하는데, 부산지역 시민환경단체의 반대 때문에 심각한 경제적 손실을 입고 있다면서 책임자를 명확히 규명하고자 하였다. 김해시의 매리공단 허가경위를 통해 이러한 프레임 규명 과정을 이해할 수 있다.

김해시는 공장설립 승인 신청서가 접수되어 낙동강유역환경청에 사전환경성검토 협의를 요청하여 환경청에서 1차례의 보완서류 제출을 요구함에 따라 보완 완료서를 제출하였으며 환경청에서 2006년 1월 5일 사전환경성검토 협의 의견을 회신하여 옴에 따라 협의절차는 완료되었다. 사전환경성검토 협의 제

도는 환경기준의 적정성 유지 및 자연환경의 보전을 위하여 환경에 미치는 영향을 최소화하기 위한 것으로 협의의견 반영 여부는 허가권자의 재량이며, 협의의견을 반영할 수 없을 경우 미반영 통보제도를 두고 있는 등 법률상 강행규정이 아니다. 또한 환경청의 일방적인 협의의견은 김해시가 판단하기에 모순과 불명확성은 물론 행정의 일관성과 형평성이 결여된 부분이 많아 부득이 협의의견 미반영 통보 후 공장이전 허가를 결정하게 된 것이다(김해시보 429호, 2006. 6. 21).

부산지역 시민환경단체는 초기에 부산시의 소극적인 입장에 대해서도 문제추궁을 하였다. 부산시는 사전환경성검토 과정에서 '부동의' 의견을 전달하는 데 그쳤고 적극적인 반대의견을 표명하지 못했다는 것이다. 문제가 본격적으로 불거진 2006년 초기에 부산지역 시민환경단체의 구호에는 '위천공단도 안 되는데 매리공단 웬 말이나', '부산시민 젓줄이다 상수원 보호책임 방기하는 부산시는 각성하라', '부산시민 똥똥 뭉쳐 매리공단 막아내자' 등이 나타났는데(시민의 신문, 2006. 1. 13), 이를 통해 정책분쟁의 원인과 책임을 분명히 하면서 개발 프레임의 이질성을 부각시키고 보전의 프레임을 명확하게 표명하였다.

2. 프레임의 강화 - 선택적 주목과 상반된 해석(Xi2)

양 집단은 각자의 프레임이 명료화된 이후에는 선택적 주목과 상반된 해석을 통해 각자의 프레임을 견고하게 강화(amplification)하는 단계에 이르게 된다. 부산 시민들은 1991년 페놀사고 이후 일련의 낙동강 식수 오염 사고를 상기시키며, 특히 1997년 대구의 위천공단 설립 추진을 함께 저지한 경험에 주목하면서 보전지향 프레임을 더욱 강화하게 된다.

첫째, 본류보다 지류의 수질이 좋을 경우 상수원보호구역으로 지정하지 않아도 된다는 낙동강특별법 제7조의 단서조항을 놓고 양 집단은 모두 선택적 주목과 상반된 해석을 내놓으면서 각자의 프레임을 강화했다. 2006년 1월 20일 경상남도가 「낙동강수계 상수원 보호구역 지정여부 타당성 조사 중간용역보고회」에서 '물금 취수장 앞 소감천이 낙동강 본류보다 수질이 좋아 이 일대를 상수원보호구역으로 지정할 필요가 없다'는 결과를 발표하였다. 김해시는 대포천의 기적을 통해 증명

하였듯이(김창수, 2005), 상기 조항이 개발과 보전의 조화를 위한 최적의 조항이라는 입장이다.

이에 대해 부산지역 시민환경단체는 상기 조항이 상수원보호구역 지정을 위한 조항이 아니라 지정회피에 악용되는 독소조항이라는 지적을 했다(박숙경, 2006: 4-6). 1999년 이후 대포천의 기적을 이루어내면서 자율규제의 성공사례로 김해시 상동면이 부각되었으나, 이제 김해시 상동면은 지가상승과 주민소득 증가의 대가로 거대한 산업단지로 변모하고 있다고 비판한다(낙동강 전문가 면담, 2006. 12. 6).

둘째, 공장입지 가능 규정을 놓고 김해시와 부산지역 시민단체는 서로 상반된 해석을 하였다. 부산 시민단체는 2005년 6월 4일 공포된 「김해시 공장건축가능지역 지정에 관한 조례」(조례 제552호, 제5조 제2항)는 취수장으로부터 상류 방향으로 10km 이내 지역, 하류 방향으로 1km 이내의 지역에는 공단을 건설할 수 없도록 규정하고 있다면서 소감천 합류구는 물금 취수장 하류 1km 내에 있다고 주장했다. 그리고 1km 정도는 강물이 충분히 역류할 가능성도 있다고 선택적 주목을 했다(부산시 관계자 면담, 2006. 12. 7). 부산과 양산의 보전 프레임을 「김해 상동매리지구 공장설립승인 효력정지 가처분 및 처분 취소 소송」의 요지를 통해 살펴보자.

첫째, 절차적 위법이다. 피고 김해시는 매리공단을 추진하는 과정에서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의거 낙동강유역환경청에 사전환경성검토를 협의하는 과정에서 협의기관인 낙동강유역환경청의 최종 ‘부동의’ 협의내용의 이행촉구를 통보 받았음에도 이를 이행하지 않고 공장설립을 승인한 사실은 명백한 위법 행위이다. 둘째, 내용적 위법이다. 피고는 매리공단을 추진하는 과정에서 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 및 「산업입지 개발에 관한 통합지침」에 의거 상수원보호구역이 고시되지 아니한 경우, 취수장으로부터 상류방향으로 15km 이내인 지역은 공장입지를 제한하고 있음에도 2007년 가동이 예정된 양산취수장이 취수장이 아니라는 비상식적 판단에 따라 공장설립을 승인함으로써 관련 법률을 명백히 위반하였다. 또 피고는 매리공단을 추진하는 과정에서 현행 부지면적이 150,000㎡ 이상인 경우 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」에 의거 적법한 과정을 거쳐야 하나 부지면적을 고의로 148,245㎡까지 축소하여 공장설립을 승인한 사실은 보다 엄격한 행정절차를 피하고자 한 명백한 탈법행위이다.

이에 대해 김해시는 이주단지 조성이 추진되고 있는 부지는 부산 시민의 식수 원인 물금취수장과 직선거리로 2.4km가량 떨어져 있다는 사실에 주목했다(동아일보, 2006. 1. 18). 더구나 수리모형도를 통한 분석결과도 취수장에 영향이 없다고 강조했다(김해시보, 2006. 6. 21). 김해시의 개발 프레이밍이 주목하는 상반된 해석과정을 살펴보자.

특히 이번 공장이전허가 건은 단순히 개별공장 허가 신청된 것일 뿐인데도 불구하고 공단조성 운운하는 것은 마치 김해시가 낙동강 인근에 공단을 조성하는 것으로 호도하여 반대 여론을 조성하려는 것으로 김해시는 낙동강 인근인 상동면 매리에 공단을 조성하거나 계획한 적이 없다. 뿐만 아니라 공장 이전 예정지는 부산시 물금취수탑 하류 약 2.4km에 위치하고 있고 수리모형도를 통한 분석결과도 취수장에 영향이 없는 것으로 밝혀졌으며 공장 사업계획에는 생산 공정 중 폐수 배출이 없고, 발생하는 오수도 전량 재이용 하는 무방류 시스템으로 계획되어 낙동강에 영향을 미치지 않는 것으로 나타나 공장이전허가를 결정하게 된 것이다(김해시보 429호, 2006. 6. 21).

그리고 부산시는 매리공단은 낙동강 본류의 지류에 해당하는 소감천 상류 2.4km 지점에 위치하며, 소감천과 낙동강 합류구가 물금취수장보다는 하류 쪽이지만 2007년 완공예정인 양산취수장의 600m 위쪽이기 때문에 ‘상류 10km 이내’로 명시된 공장입지 불가지역에 해당된다고 주장한다. 이에 대해 김해시는 합류구가 아닌 공장설립대상지의 위치를 취수장과 비교하면 모든 취수장보다 1km 하류에 있어 공단 조성을 허가할 수 있고 건설교통부에 구두 문의한 바에 따르면 미가동인 양산취수장은 「산업입지 및 개발에 관한 법률 및 산업입지 개발에 관한 통합지침」에 위배되지 않는다고 상반되게 주장하고 있다.⁹⁾ 그러나 낙동강유역환경청과 부산시는 상·하류 구분은 오염물질의 최종 합류구 위치를 따져 결정해야 하기 때문에 이는 법해석에 대한 명백한 오류라고 반박했다(동아일보, 2006. 1. 18).

9) 김해시 관계자 의하면, 낙동강유역환경청의 지시로 시물레이션을 한 결과 300m 하류에 있는 양산취수장 예정지 취수탑까지 수질영향이 없다는 결론이 나왔다고 한다. 그리고 당시 양산시는 수자원공사와 밀양댐 원수를 확보하여 신도시에 공급하는 방안을 검토하면서 양산취수장 건설은 유보한 상태였다고 한다. 이런 상황에서 건교부 관계자에게 구두 문의한 결과 매리공장허가 쪽으로 가닥을 잡게 된 것이라고 한다(김해시 관계자 면담, 2007. 1. 24).

셋째, 공장입지에 따른 오염 부하량에 대한 상반된 해석이다. 김해시는 매리 공단은 폐수나 오수가 전혀 방출되지 않는 무방류시스템으로 낙동강에 오염부하를 주지 않는 공단이라고 강조했다(파이낸셜뉴스, 2006. 1. 19). 더구나 소감천이 합류하는 지점이 물금취수장보다 700m 하류에 있기 때문에 문제가 되지 않는다는 점에 주목하였다. 김해시가 주목하는 수질보전대책의 성과를 살펴보자.

김해시는 4~5급수로 죽음의 하천이었던 대포천의 수질을 민·관이 합심하여 1급수로 복원하였을 뿐만 아니라 전국 최초로 자발적 수질개선 협약을 체결하고 하천감시원 상시배치, 폐수배출업소 입지 제한, 하수종말처리장 등 환경기초시설의 조기 설치와 자연형 하천정화사업 등을 지속적으로 추진하여 상동면 소재 대포천, 소감천 등의 하천 수질을 낙동강 수질보다 월등히 우수한 1급수에 가까운 수질을 유지하고 있다. 현재 대포천과 소감천 수계에는 1000여 개의 공장이 입주하여 가동되고 있음에도 불구하고 하천수질이 1급수에 가깝게 유지되고 있다는 것은 김해시의 수질보전대책이 완벽에 가깝다는 것을 의미한다. 따라서 이견 공장허가는 이러한 김해시의 하천수질 보전노력과 공장 이전 업체의 무방류 시스템 등 사업계획을 종합적으로 검토 후 결정한 것으로 적법한 처분이다(김해시보 429호, 2006. 6. 21).

이에 대해 부산시는 수질오염의 30%는 비점오염원의 영향인데, 각종 증금속이 빗물에 쓸려내려 상수원에 영향을 줄 수 있다는 상반된 해석을 했다(부산시 관계자 면담, 2006. 12. 7). 더구나 2006년 2월 1일 낙동강유역환경청의 현장감시를 통해 소감천에서 페놀폐수 방류업체가 적발된 사실을 부각시켰다(시민의 신문, 2006. 2. 5; 이성근, 2006: 13).

넷째, 공장입지가 과연 환경친화적인가에 대한 해석도 프레임 간에 차이를 보였다. 김해시 장유 읍하지구 내 중소기업 등 30개 업체들은 한국토지공사의 택지 조성사업으로 자리를 옮겨야 하는데, 1978년부터 채석장으로 이용하다 1989년 이후 골프장조성사업이 중단되면서 방치돼 있는 상동면 매리지역의 나대지를 활용하면 훨씬 환경친화적이라는 입장을 내세웠다. 김해시는 이 곳 토지를 사들인 뒤 공장설립 허가 신청서를 내고 집단이주를 추진하는 것이 훨씬 환경친화적이라는 입장이다. 그러나 부산시는 공단이 들어설 경우 이는 오염원의 증가를 의미하고 결코 환경친화적이지 않다고 반박한다.

3. 프레임의 확대 - 연합형성과 세력 확장(X13)

양 집단은 정책분쟁이 심화되면서 각자의 프레임 확대(frame extension)에 초점을 맞춘다. 이를 위해서 사태의 심각성과 시급성을 강조하는 동기유발 프레임링을 통하여 연합형성과 세력 확장을 꾀한다.

부산환경운동연합이 중심이 된 ‘낙동강상수원 보호를 위한 범시민대책위원회’는 잇따라 집회를 열어 매리공단 조성 반대의 목소리를 높이면서 프레임 확대를 꾀한다(조선일보, 2006. 5. 11). 부산시와 부산시민단체 등은 부산시민의 젓줄인 낙동강의 물금취수장 인근에 공장이 들어서면 식수원 오염이 우려된다고 크게 반발하였다. 반면 김해시는 무방류 시스템을 채택하는 등 환경오염에 충분히 대비한 데다가 입주 지연 시 업체들의 부도가 우려된다고 사태의 심각성을 강조하였다(서울신문, 2006. 5. 17). 양 집단의 프레임이 확대된 만큼 정책분쟁의 강도도 높아지는 추세를 보였다.

첫째, 부산시는 상수원 오염의 심각성을 강조하면서 프레임의 확대를 꾀한다. 이를 통해 양산은 물론 전국적인 시민단체와 연대를 꾀하고 소감천 유역의 매리지역 주민들과 김해 YMCA까지 연합형성에 끌어들이었다. 이때 공동협의체나 정책대토론회가 중요한 연합형성의 기제로 작동한다. 우선 부산 지역 60개 시민 및 환경단체는 2006년 1월 25일 부산시청 앞에서 ‘김해 매리공단 저지와 낙동강 상수원 보호를 위한 범시민 부산대책위원회’ 출범식을 가졌다(동아일보, 2006. 1. 26). 이 같은 반대운동에는 김해 YMCA 등 김해지역 환경단체, 인근 매리지역 주민들도 가세하고 있다. 매리지역 90여 가구 주민들은 김해시와 낙동강유역환경청에 진정서를 내고 “소감천 상류에서 지표수를 모아 식수로 사용하기 때문에 주민의 생존권이 걸린 문제인 만큼 결사반대한다”며 이주단지 조성 반대의지를 천명했다(문화일보, 2006. 2. 8).

나아가 환경부 장관은 물론 부산시장 예비후보들까지 연합형성에 끌어들이었다(시민의 신문, 2006. 2. 9). 2006년 2월 17일에는 부산의 중심가인 서면에서 매리공단 조성반대 대규모 집회를 개최한다. 이때 매리대책위원회는 서면 롯데백화점 앞에서 매리공단 저지운동을 시민사회와 부산시민들에게 확산시키기 위한 시민환경대회를 갖고 반환경적인 매리공단 조성을 즉각 중지할 것과 낙동강 상수원 보호

대책을 수립할 것을 정부와 부산시에 촉구하는 「김해 매리공단 저지와 낙동강 상수원보호를 위한 시민 결의문(낙동강은 부산시민의 영원한 상수원이다)」을 채택한다(시민의 신문, 2006. 2. 21). 2006년 3월 9일에 이르면 매리대책위원회는 소감천을 청소하며 마을주민들 및 업체관계자들과 함께 간담회를 가지며 연합형성을 확장해간다(시민의 신문, 2006. 3. 10). 6월 6일 매리공장 허가가 나고 6월 9일 창원지법에 소송을 제기한 이후인 6월 22일에 부산환경운동연합은 매리대책위와 함께 시민환경여성단체 대표 및 회원 등이 참석한 가운데 ‘매리공단백지화 낙동강특별법개정 100만인 서명운동 발대식’을 개최한다. 그리고 항소심이 제기된 12월 7일 이후인 2007년 1월 11일에는 김해시 관계자를 배제한 채 부산시청에서 「사전환경성검토 협의제도의 문제점과 해결방안」이라는 주제로 토론회를 개최하면서 프레임의 확대를 꾀한다.

둘째, 반면 김해시는 주어진 기한 내에 공장설립 승인을 해주지 않으면 30여개 업체가 부도 위기에 처할 수밖에 없다는 문제의 시급성을 강조한다. 2006년 3월 27일에 이르면 「장유 율하 이주 및 입주업체협의회」(이하 입주협의회)가 매리공단 유보와 유역협의회의 지연에 따른 재산상 피해를 이유로 매리공단의 추진 강행을 공식적으로 밝히면서 개발연합 역시 조직화된 연합형성을 추진하였다. 2006년 6월 5일 김해시는 담보대출 은행인 국민은행이 대출금 채무이행 완료기한을 5일로 확정·통보했기 때문에 이를 넘길 경우 공장부지가 경매 처분되고 해당 업체들이 도산 위기에 처할 것이라며 허가증 발부를 강행하겠다고 밝혔다(조선일보, 2006. 6. 8).

그러나 부산지역 시민환경단체는 매리공단 입지를 막지 못하면 삼랑진은 물론 위천공단 입지까지 막을 명분을 잃게 되어 낙동강을 포기해야 할지도 모른다는 위기감을 널리 조성하면서 프레임의 확장을 시도하였다. 소송을 제기하는 2006년 6월 9일에 이르면 매리대책위는 경남환경운동연합은 물론 김해 YMCA와도 연대하여 ‘김해시 매리공단 허가규탄 결의문’을 채택하게 된다. 매리공단은 부산시의 입장에서는 상수원 보호를 위한 마지노선에 해당한다는 생각이 강했다(낙동강전문가 면담, 2006. 12. 6).

4. 프레임 변형과 재구성 - 처방과 반격활동(Xt4)

프레임 변형(frame transformation)을 통해 기존의 의미나 해석을 변화시킴으로써 새로운 의미를 창출하고 부여하게 된다. 이와 같이 형성된 프레임들은 단선적이거나 불변하는 고정적인 것이 아니라 ‘반격적 프레임링’과 같이 이미 제시된 프레임에 대한 도전(frame contest)의 과정을 통해 도태되거나 진화한다. 양 프레임은 처방과 반격을 통해 변화하고 재구성된다. 상대방이 제시한 해결책이나 그러한 해결책의 근거에 대해 반박하는 담론활동을 통해 프레임의 변형과 재구성이 이루어지는 것이다.

첫째, 매리공단과 관련하여 합의도출에 실패하면서 고립된 상황에서 시한을 넘길 수 없었던 김해시는 2006년 6월 6일 전격적으로 공장설립을 승인하는 처방을 한다. 부산시와 김해시가 매리공단 허가 여부를 놓고 6월 5일 오후 8시부터 6일 새벽 1시까지 5시간에 걸친 마라톤협상을 펼쳤으나 합의도출에 실패하면서 프레임의 재구성이 이루어지지 못하고 양측 간에 감정의 골만 깊어졌다. 이처럼 개발과 보전의 틀짓기가 강화된 상태에서 집단 프레임간의 합의도출이 얼마나 어려운지 여실히 보여주었다.

마라톤협상은 이날 오후 8시 배태수 부산시 환경국장이 김해시 부시장실에 도착하면서 시작됐다. 현길원 김해시 부시장과 배 국장, 이날 오전부터 허가증 교부를 요구하며 김해시청에서 기다렸던 입주 예정 업체 대표(10명), 그리고 부산환경운동연합 대표(2명) 등 4자가 협상 테이블에 마주 앉았다. 협상이 순조롭지 않을 것이라는 당초 예측대로 업체 측은 부산환경단체에 "허가를 막아 피해를 입었다"며 언성을 높였고, 환경단체 대표도 이에 질세라 맞서면서 주먹이 오갈 것 같은 위기감이 고조됐다. 협상 시작 1시간이 지나자 분위기는 더욱 험악해졌다. 밤 10시경 협상의 진전은 없고 서로 말꼬리를 잡고 늘어지는 방향으로 전개되자, 배 국장이 현 부시장과 업체 대표 등 3자 협상을 제안, 합의에 대한 기대가 감돌기도 했다. 그러나 몇 분 지나지 않아 협상장에서는 고성이가 터져 나왔다. 배 국장은 "대체부지를 마련 중에 있는 만큼 허가증이 발급되면 땅값이 올라 매리공단 부지 매입이 곤란해진다"며 허가 유보를 거듭 요청했고, 업체들은 "당장 허가가 나지 않으면 경매절차가 진행되고 가진 것을 모두 날린다"며 현 부시장에게 허가를 종용했다. 6일 새벽 1시, 배 국장은 법적

대응을 천명하며 협상장을 박차고 나갔고, 현 부시장은 곧바로 업체 대표에게 허가증을 교부했다(국제신문, 2006. 6. 7).

둘째, 이에 대한 반격으로 부산지역 시민·환경단체가 중심이 되어 2006년 6월 9일 창원지법에 김해 매리공단 설립승인 효력정지 가처분 및 취소소송장을 제출한다. 박만준 부산환경운동연합 공동대표 등 부산·양산 시민 358명은 김해시가 매리공장단지 설립을 허가한 것과 관련하여, 김해시장을 피신청인으로 하는 행정처분 효력정지 가처분 신청서를 창원지법에 제출한다. 그리고 공장설립에 따른 식수원 오염의 피해가 예상된다며 김해시장을 피고로 하는 공장설립 승인 처분 취소소송도 함께 제기했다(국제신문, 2006. 6. 9). 이제 처방과 반격을 통해 프레임의 재구성은 법원의 판결에 맡겨졌다.

셋째, 법원의 판결을 계기로 양 집단의 프레임 변경 가능성을 분석할 수 있다. 물론 법원 판결 이전에도 프레임의 변형을 위한 다양한 시도가 있었다. 낙동강유역환경청은 2006년 1월 17일 김해시가 추진하고 있는 ‘김해 매리공단’에 대해 ‘불가’ 입장을 통보했다. 부산시와 경남 양산시 등 관련 지자체와 환경부 산하 연구기관인 한국환경정책·평가연구원도 매리공단 조성에 반대 의견을 내렸지만 별 소득이 없었다(동아일보, 2006. 1. 28). 2006년 6월 19일 부산환경운동연합은 매리대책위와 함께 피고(김해시)측이 요청한 매리공단 취소소송의 현장검증에 참여했는데, 현장검증에는 창원지법 재판부와 7명의 조정위원 그리고 원·피고와 부산시민들이 참여한 가운데 낙동강 소감천 합류지점과 수질측정 지점, 공단 예정부지 등을 차례로 확인하며 진행했다(시민의 신문, 2006. 6. 20). 2006년 7월 5일 이치범 환경부장관이 경남 김해시 상동면 매리공단 조성 예정 부지를 방문, 부산과 김해가 서로 협의해 친환경적 대책을 마련할 것을 주문하면서 프레임의 변화를 시도하지만 실패했다. 2006년 10월 30일의 국회 환노위 국정감사 역시 프레임의 변형을 가져오지 못했다. 그리고 1심 판결 전에도 세 차례에 걸친 변론과 조정기회를 가졌으나 합의에 이르지 못한다. 이상의 개발과 보전집단의 프레임링과정과 정책분쟁의 분석결과를 요약하면 <표 2>와 같다.

<표 2> 개발과 보전집단의 프레이밍 과정과 정책분쟁의 분석결과

행위자 프레이밍 과정	개발프레이밍(김해시와 개발업체)	보전프레이밍(부산·양산 시민환경단체)
프레이밍 명료화 (원인과 책임규명)	매리공단의 합법성 강조하면서 낙동강유역환경청과 부산·양산 시민환경단체 공격	김해시의 개발지상주의와 부산시의 소극적 대응에 대한 공격
프레이밍 강화 (선택적 주목과 상반된 해석)	자율규제에 의한 대포천의 기적을 강조하고 매리공단이 무방류시스템이기 때문에 물금취수장에 영향 미치지 않음 강조	대포천 유역의 산업단지화를 비판하고, 매리공단의 오염원 증가(비점오염원)로 물금취수장에 영향 미침을 강조
프레이밍 확대 (연합형성과 세력확장)	「장유 율하 이주 및 입주업체협의회」를 형성하여 부도 위기 강조	부산환경운동연합이 중심이 된 「낙동강상수원 보호를 위한 범시민대책위원회」를 형성하고 매리지역주민들과 김해 YMCA까지 연합형성
프레이밍 변형 (처방과 반격활동)	공장설립 승인	소송제기
프레이밍 재구성	1심 승소 및 항소심 패소	1심 패소 및 항소심 승소

결국 11월 2일 1심 판결에서 창원지법은 “부산, 양산시민인 원고들은 행정처분의 취소를 구할 법률상 이익을 가진다고 할 수 없다”며 각하 결정을 내렸다(동아일보, 2006. 11. 3). 법원이 1차적으로 김해시의 손을 들어주면서 보전지향 프레이밍이 도태될 위기에 직면하였다. 이 상황에서 부산지역 시민단체들은 어떠한 논리로 대응하여 보전지향 프레이밍을 변형시켜 나갈지 주목된다. 그러나 부산지역의 시민환경단체가 2006년 1월 11일 법리 중심의 토론회를 개최하는 등 쉽게 물러설 가능성이 약하기 때문에 프레이밍의 변형과 재구성의 가능성은 약해 보인다. 더구나 2007년 6월 29일 부산고법 항소심에서는 반대로 원고승소 판결을 내림으로써 대법원의 최종판결에 따라 프레이밍 변형 가능성을 지켜보아야 할 것으로 판단된다.

V. 정책분쟁의 해결가능성

1. 프레이밍의 재구성과 정책분쟁의 해결 가능성

프레이밍의 재구성을 위해서는 가장 먼저 행위자의 인지구조와 행태를 바꿀 수

있는 정보의 제공과 교환을 들 수 있다(Rydin, 2003: 56). Gray & Donnellon(1989)은 갈등과 분쟁문제에 대한 인지연구를 통해 얻어 낸 프레임 유형화 논의에서 프레임 각각에 대한 갈등 당사자 간의 차이가 갈등의 근본원인이기 때문에 이 차이를 대화를 통해 어떻게 줄여 나갈 것인가가 갈등관리의 성공여부를 좌우하는 핵심요인임을 주장한다(주경일·최홍석·주재복, 2004: 61). 이처럼 흥정이나 협상을 넘어서서 신뢰를 바탕으로 하는 대화와 심의를 통해 협력에 이른다면 가장 이상적인 프레임의 재구성이 가능하다(Rydin, 2003: 564-75).

이러한 관점에서, Schön & Rein(1994: 45-49)은 열린 담론과 진정한 담론의 조건을 찾는 데 많은 애를 쓴다. 그들은 Thomas Kuhn의 《과학혁명의 구조》를 통해 서로 다른 과학 공동체의 언어에 대한 상호 번역적 이해 방법(reciprocal translation)을 먼저 제시한다. 서로 다른 과학 공동체는 실제 사용하는 언어가 다르지만 열린 담론을 통해서 서로 다른 언어를 번역하여 이해할 수 있다는 것이다. 우리 사회의 개발주의 프레임과 보전주의 프레임은 Kuhn이 생각하는 과학 공동체 이상으로 서로 다른 언어와 세계관을 가지고 있기 때문에 그들의 제안은 나름대로 의미가 있다. 그리고 그들은 Jurgen Habermas의 《의사소통이론》(1984)을 바탕으로 하는 해방적 담론(emancipatory discourse)에 귀를 기울 것을 제안한다. Habermas는 자유롭고 공정하고 공개된 절차적 장치를 통해 견해들이 경쟁을 하게 되면 최선의 견해가 설득력을 얻으면서 사회적 합의에 도달하게 된다는 것이다.

그러나 Schön & Rein(1994: 50-56)은 이러한 대안들이 정책분쟁 해결의 대안으로 현실성이 부족함을 인정하고 보다 현실적인 접근방법을 제시한다. 먼저 John Forester의 《공공부문 분쟁해결의 전망》(1989)의 논의를 통해 전문가, 판사, 중립적 관료가 아닌 새로운 친구와 같은 중재자를 통한 협상(mediated negotiation)을 제안한다. 그리고 Charles Lindblom의 《분절적 집중주의》(1963) 논의를 통해서 제한된 합리성을 전제하고 다양하고 열린 담론을 통한 민주주의적 분쟁해결 과정을 수용한다. March & Olsen의 《제도의 재발견》(1989) 논의를 통해서 통합의 논리(logic of unity)를 통해 상호이해와 신뢰를 통해 종합과 의견수렴에 이를 것을 주장한다. Albert Hirschman은 《경제발전 전략》(1958)에서 결점, 긴장, 불균형, 그리고 실수는 개인과 집단에게 있어 학습의 자극제가 되며 창의성의 원천이 된다는

희망의 편견(bias toward hope)을 제시한다. 그러나 스웨덴과 미국의 자연식품 표시제와 관련한 프레임 분쟁에서 생태적 실용주의 관점에서 합의에 도달한 스웨덴과 그렇지 못한 미국의 사례에서 나타나듯이 사실로서의 과학과 가치로서의 이념 간의 프레임 분쟁의 해결 가능성은 나라와 역사와 문화의 차이와 관련되어 있기 때문에 프레임 재구성이나 메타 프레임의 형성을 단편적으로 이해하는 것은 바람직하지 않다(Klintman & Boström, 2004: 612-634).

2. 정책분쟁의 풀이방법

하나의 프레임이 명확하게 규명되어 다른 프레임을 배제하면서 강화되고 확대될 경우 프레임 간의 분쟁이 해결될 가능성은 희박해진다. 새만금 간척사업이나 경부고속철도 원효터널 사례와 같이 재판절차에 의해 합의가 강제되는 가능성 외에 다른 가능성을 찾기는 쉽지 않다. 그러나 한편으로는 우리사회가 권위주의 사회에서 민주주의 사회로 이행하면서 당분간 지불해야 할 중요한 학습비용 중에 하나가 재판으로 인한 직간접 비용이라 생각된다. 매리공단추진과 관련된 정책분쟁 역시 재판절차에 의해 합의가 강제되었지만 이 과정에서 좀 더 진정한 담론, 합리적 절차에 기대어 상대방의 입장에서 좀 더 열린 담론을 통해 분쟁의 비용을 최소화하는 방안을 고민해야 할 것이다.

첫째, 진정한 담론이 정책분쟁의 해결방법으로 토론될 수 있다. Fox & Miller(1996: 120-150)는 다수 담론(many talk)은 중구난방이 되고, 소수 담론(few talk)은 여론조사처럼 일방적 홍보와 독백이고, 그래서 적당한 수가 참여하는 상당수 담론(some talk)에서 진정한 담론이 가능하다고 한다. 상당수 담론에서는 담론 참여자의 성실성, 상황을 고려하는 의도성, 능동적 주의, 그리고 실질적 공헌을 상호 확인할 수 있다. 결국 상당수 담론에서 위의 네 가지 조건이 충족되어야 진정한 담론이 이루어고 프레임의 재구성과 정책분쟁의 해결 가능성이 높아진다고 보는 것이다.

매리공단 분쟁이 진행된 2006년 동안 진행된 부산의 시민환경단체의 대규모 집회나 선상시위는 일방적 홍보였고, 김해시 관계자의 참여를 배제한 2007년 1월 11일 부산시청 토론회는 독백에 지나지 않았다. 2006년 1월 TV 토론회에서 양 당사자가 모두 참여한 진정한 담론이 있었지만, 이러한 담론의 장은 지속되지 못했다.

진정한 담론의 조건이 충족되지 않으면 정책분쟁 과정은 대체부지 마련 등의 해답을 찾지 못하고 결국 서로에게 상처만 남긴 채 종결될 가능성이 높다. 진정한 담론은 자율적인 협상을 통한 분쟁해결을 선호한다. 협상(negotiation)은 당사자들이 스스로 절차를 조정하고 타협에 의해 합의를 도출하는 이상적인 분쟁해결방법이다. 상호 반응적 과정(communitive interaction)을 통해 의사소통과 양보를 이루는 것이 협상의 핵심이다(Rydin, 2003: 58-65; 서순복, 2005: 53-54).

둘째, 절차적 합리성은 분쟁해결이 불확실한 상황에서 마지막으로 의지할 수 있는 장치이다. 합리적 절차(rational procedures)란 정보공개와 참여를 전제로 비판하는 것이 제도화되어 있어 오류를 제거할 수 있는 장치를 의미한다. 절차란 일의 순서 혹은 방법이다. 합리주의란 인간의 이성적 판단을 믿되 동시에 오류 가능성을 인정하여 비판에 귀를 기울일 수 있는 태도요, 경험으로부터 배우고자 하는 태도이다(Popper, 1971: 225). 내가 틀리고 당신이 옳을지도 모르며, 노력에 의해서 진리에 보다 가까이 접근할 수 있다는 것을 인정하는 태도이다(Popper, 1971: 228). 그리고 관련 행위자들의 태도와 행동에 따라 합리적 절차의 수준이 달라질 수도 있음을 인정한다. 정책분쟁의 수준에 따라 입씨름으로 끝날 수도 있고 소송절차를 밟는 것이 적절할 수도 있는 것이다. 자율적인 협상이 어려울 경우 제3자의 개입에 의해 분쟁해결을 시도하는데, 공식적이고 강제적인 소송에 의한 해결방식과 비강제적인 조정과 중재방법을 택하는 대체적 분쟁해결방식(alternative dispute resolution)이 있다(서순복, 2005: 47-53). 매리 공단사태의 경우 입주업체들의 부지 확보 시한이 정해진 상태에서 대안으로 고려된 대체부지 마련이 이루어지지 않으면서 자율적인 협상이 실패로 끝나고 자연스럽게 소송절차로 이어졌다.

관련 지식과 시간이 충분하지 않을 경우 완벽한 내용의 정책결정을 하기는 쉽지 않다. 그러나 관련 당사자들이 자신의 입장의 정당성을 주장할 수 있는 열린 토론의 장을 마련하는 것은 어렵지 않다. 상호 견제와 비판이 허용되는 시스템에서 각자 자신의 주장이 상대방의 주장보다 더 나음을 입증하려는 과정에서 좀 더 나은 대안들은 걸러지고 좀 더 나은 대안들이 남아 있을 가능성이 높아진다. 사회적 합의라는 성과는 합리적 절차를 모태로 하기 때문이다.

그러나 정책추진주체의 입장에서는 합리적 절차를 충실히 거치는 것은 시간도 많이 걸리고, 경우에 따라서는 정책내용을 대폭 수정해야 하는 경우도 있다. 따라

서 정책추진주체는 비밀주의에 빠지거나, 절차를 바꾸거나 건너뛰고, 절차준수를 형식화하려는 유혹에 빠지기 쉽다. 특히 정책추진 자체가 불가능해질 수도 있기 때문에 관련된 정보를 충분히 공개하지도 않고, 심각한 반대세력의 참여를 원천 봉쇄하려는 함정에 빠질 수도 있다. 이처럼 합리적 절차의 조건을 충족하지 못할 경우 결국 집행단계에서 저항에 부딪혀 전체 정책추진 시간이 훨씬 길어질 뿐만 아니라 사업추진이 불가능해져서 엄청난 사회적 비용을 초래할 수도 있는 것이다.

더욱 심각한 문제는 합리적 절차의 조건을 충족하여도 사회적 합의에 이르지 못하는 경우이다. 이는 합리적 절차에서 전혀 예기치 않았던 위험인 동시에 한계이며 합리적 절차가 과 놓은 함정이다. 이론적으로 볼 때 합리적 절차는 사회적 합의라는 성과를 가져오리라는 기대(promise)를 주지만, 경험은 그렇지 않을 수 있음을 실증하고 있다. 사실 주어진 사전환경성검토 협의제도와 TV토론회 등 합리적 절차를 거치면서 김해시는 환경영향을 최소화할 수 있는 다양한 대책을 마련했다. 그러나 부산과 양산의 시민환경단체는 입지불가 방침을 굽히지 않기 때문에 대체부지 마련이라는 대안과 소송을 제외하면 분쟁은 원만하게 해결되지 않을 전망이다.

셋째, 포스트모더니즘의 타자성은 공동체의 공유의 삶을 위해서 합의 무드를 만들어가는 철학이다. 본 연구에서는 절차적 합리성이 포스트모더니즘의 열린 담론과 만나기를 기대한다. 획일적인 기준을 전적으로 부정하고 다양한 환경이슈를 중심으로 담론을 통해 해답을 찾아갈 수도 있다. 동강 댐 건설 문제¹⁰⁾와 위천공단 갈등 상황처럼 다양한 행위자들에게 공통된 해답을 구하기 어려울 때는 해당 이슈의 상황에 가장 적합한 해답을 토론할 수밖에 없다. 다양한 해답을 인정하는 것이다. 개발과 보전의 지지연합이 침체하게 대립되는 상황이기 때문에 어느 하나의 잣대를 들이대면서 강요할 수는 없기 때문이다(김창수, 2006b). ‘틀렸다가 아니라 ‘다르다’는 시각에서 서로를 바라볼 것을 권한다(조성경, 2005: 118-123).

10) 2000년 6월 5일 환경의 날에 건설교통부가 1997년부터 착수했던, 정선, 평창, 그리고 영월의 세 개 지역을 굽이 흐르는 51km의 물길 동강을 가로막고자 하던 영월 댐 개발계획을 백지화한 사례는 일방적 개발논리를 해체한 사례로 유명하다. 이처럼 포스트모더니즘은 객관성과 효율성이 언제나 정당한 것은 아니고 상황의 맥락을 파악하는 것이 중요하다고 한다(Farmer, 1995: 203-208).

포스트모더니즘(postmodernism)은 나와 다른 사람을 인식적 객체로서가 아니라 도덕적 타자로 인정한다(他者性, alterity). 이로 인해 타인에 대한 개방성을 바탕으로 지역공동체의 참여를 장려하게 되는 것이다(Farmer, 1995; 강신택, 2002: 183-184). 강의 위에 사는 사람과 아래에 사는 사람, 개발을 통해 이득을 보는 사람과 보전을 통해 이득을 보는 사람은 서로 매우 다른 입장에 있다. 그런데 일방이 타방에 대해 한 가지 주장만을 강요하게 될 때 결코 합의점을 찾을 수가 없다. 나 아닌 다른 사람을 도덕적 타자로 인정하고, 전문성을 바탕으로 성실하고 능동적으로 담론에 임할 때 사회적 합의의 가능성은 높아진다(강신택, 2002: 184-187). 이런 측면에서 부산시는 일단 김해시의 입장에 귀 기울일 필요가 있다.

11월 2일 각하 판결이 나고, 부산 지역 환경단체에서 12월 7일 부산고법에 항소하였습니다. 지금 입주업체들이 가장 힘들지요. 저희는 처음부터 무방류 입주업체를 선정했고, 생활오수는 중수도 처리하는 것으로 계획을 잡았습니다. 그리고 모니터링을 위해서 부산지역 환경단체에서 유급 감시원을 파견할 것도 제안했습니다. 김해시의 입장에서는 ‘지속가능한 개발’을 하고 있는 것이지요. 이를 위해 해당 지역 세대 당 약 2억 원의 시비지원을 통해 기반시설 확충과 녹화사업을 준비하고 있습니다. 부산시 역시 을숙도 개발은 괜찮고 김해시의 개발은 무조건 안 된다는 시각을 전환할 필요가 있습니다(김해시 관계자 면담, 2006. 12. 11).

포스트모더니즘이 인식하는 공동체란 나를 남으로부터 분리시키는 심리적 장벽을 무너뜨리고, 그들과 우리를 가로막는 장애물을 제거하는 것이다(김동원, 2005). 상류 지역주민들은 상류를 중심에 놓고 하류 지역주민들을 도덕적 타자로 인정해보려는 안목이 생기고 결실할 것을 기대하는 이유도 여기에 있다(김창수, 2006b). 이를 통해 김해와 부산의 도덕적 만남과 열린 담론을 기대하는 것이다. 이는 단기적으로 대립한 집단 프레임에게 많은 비용을 요구하지만 장기적으로 낙동강 공동체가 더불어 모듬살이를 해낼 수 있는 지혜이다.

VI. 결론

정책분쟁이 심화되는 동안 매리공단 관련 행위자들이 원탁의 테이블에 마주 앉아 진지하게 소통할 기회는 많지 않았다. 2006년 1월 31일 한 TV방송 프로그램인 「이슈 & 이슈 화요쟁점토론」에서 김해시, 부산시, 낙동강유역환경청 관계자, 그리고 관계 전문가가 치열한 담론을 할 때만 해도 문제해결의 희망이 있었다. 그러나 본 사례의 경우 상류의 김해의 프레임이 강화될수록 하류의 부산과 양산의 프레임도 견고해졌다. 사전환경성검토과정의 무력함, 환경영향평가과정의 회피 의심, 협의회와 조정과정 역시 쉽게 무산되면서 부산의 시민사회는 선상시위 등을 통해 상수원 보전의 프레임을 강화시킬 뿐 진지한 상호 비판의 기회를 갖지 못했다.

자연스럽게 2006년 6월 6일 시한에 쫓긴 김해시의 공장설립 승인이 이루어지고, 6월 9일 부산과 양산의 시민사회에 의한 법적 대응이 이루어지게 된다. 여전히 양측의 프레임은 견고하고 정책분쟁은 지속되고 있는데, 11월 2일 1라운드에서 법원은 김해시의 손을 들어주었다. 그러나 양 집단의 프레임의 재구성은 이루어지지 못하고 정책분쟁은 지속되고 있다. 그러므로 양 집단은 합법적 절차를 넘어서는 열린 담론이 요구된다. 예를 들면, 2006년 6월 19일 매리공단 취소소송의 현장검증에서 부산지역 관계자는, 입장을 바꿔서 김해시 상수원 주변에 부산시가 대규모 공단을 추진하면 김해시민도 가만히 있지 않을 것이라고 했다(시민의 신문, 2006. 6. 20). 시간적 관점에서 정책분쟁의 해결가능성을 생각해보면, 사전환경검토제도에서 협의사항 강제이행제도 도입이나 상수원보호구역 지정 등 선결문제가 해결되지 않으면, 개발과 보전의 프레임 갈등은 지속될 수밖에 없을 것으로 보인다.

그리고 상류와 하류의 집단들은 상대방을 도덕적 타자로 인정하고 상호 이해하는 열린 담론이 정책분쟁해결의 단초이다. 부산의 시민환경단체의 입장에서는 상수원 인근지역에 공장이 들어선다는 것은 용납할 수 없는 일이다. 1991년 페놀사고 이후 수많은 수질오염사고를 겪은 부산시민의 입장에서는 가슴이 철렁할 일인 것이다. 그러나 김해시민과 기업가의 입장에서는 공장입지는 처절한 생존의 문제이다. 1998년 당시 상동면 지역이 상수원보호구역으로 묶이는 것은 주민들에게는 절망에 가까운 선택이었다. 이로 인해 대감리 주민들을 중심으로 대포천의 기적

이 가능했던 것이다. 김해시의 입장에서도 법이 허용하는 한 공장입지를 허용하고 기업의 생존을 보장해주어야 할 책임이 있다. 2004년 김해시의 《시정백서》를 보면, ‘기업하기 좋은 환경 구축과 지역경제 활성화’라는 중점시책을 읽을 수 있고, 김해시 일부 지역이 상수원보호구역으로 지정될 수밖에 없는 지리적인 배경에 대해 안타깝게 인식하고 있다. 자연스런 귀결로 물금취수원 하류라고 판단한 소감천 유역을 따라 우후죽순으로 공장이 들어선 것이다. 그러므로 1978년 이후 석산개발로 이미 망가진 나대지에 계획적으로 공단을 설립하는 것은 그리 새삼스러운 일도 아니었던 것이다. 따라서 현재 수질환경보전법을 바탕으로 하는 수은과 카드뮴 등 특정 수질유해물질 배출시설 입지제한 장치(물금·매리유역 2,028km²)와 낙동강 특별법을 바탕으로 하는 총량규제 등 제도적 장치를 근간으로 협의와 대화를 통해 문제를 풀어나가는 모습살이 과정이 요구된다.

본 연구의 프레임 분석은 이처럼 양 집단의 프레임이 2006년 한 해 동안 견고하게 굳어지고 편견이 체계화되면서 정책분쟁이 심화되는 과정을 상세하게 보여준다. 그리고 시간적 관점에서 보면 1990년 이후 분쟁의 씨앗이 자라고 있었음을 이해할 수 있었다. 프레임 갈등이 심화된 상태에서는 제3의 기관인 법원의 판단이 아니면 문제해결이 어려운 지경에 이르렀다는 판단도 가능하게 한다. 절차적 합리성의 관점에서 판단하여도 법원의 판단에 맡긴 것은 적절한 선택으로 여겨지며, 중요한 것은 이제 민주화된 우리 사회에서 각자의 프레임을 일방적으로 강요하기보다 열린 담론을 통해 프레임을 재구성하는 작업이 필요하다. 민주주의와 법치주의를 전제로 하는 합법적 절차를 통해 열린 담론이 부여되고, 법원의 판단을 통해 사회적 합의(social consensus)가 이루어지면 양 집단은 프레임의 재구성을 통해 이를 수용하는 자세가 필요하다. 왜냐하면 매리공단 분쟁의 경우 환경부가 중심이 된 낙동강 특별대책의 한계 노정, 김해의 경제발전 논리와 부산과 양산의 상수원보전논리의 불균형이 가져온 긴장과 갈등상황으로 볼 수 있기 때문이다. 현재 재판이 진행 중이기 때문에 이러한 분쟁상황에서 법조계는 균형 잡힌 법리를 개발하고, 정부는 낙동강 특별대책을 다듬고, 양 지역의 시민들과 환경단체는 사회적 합의를 일궈내는 자극제로 삼아야 한다. 무엇보다 좀 더 근원적인 분쟁의 뿌리는 1993년 건교부가 준농림지제도를 도입하면서 낙동강 취수원 주변에 우후죽순 격으로 난개발이 이루어진데서 찾을 수 있다. 따라서 이를 반면교사 삼아서

지속가능한 개발이 이루어질 수 있는 국토계획 패러다임을 형성하는 메커니즘이 요구된다.

■ 참고문헌

- 강민아·장지호. 2007. “정책결정과정의 프레이밍에 대한 담론분석: 방사성폐기물처리장 입지선정 과정을 중심으로.” 《한국행정학보》 41(2): 23~45.
- 강신택. 1994. 《사회과학연구의 논리》. 서울: 박영사.
- _____. 2002. 《행정학의 논리》. 서울: 박영사.
- 구자상. 2006. “광역상수원이 안 되는 일곱 가지 이유.” 《봄이오면 산에들애》 제139호.
- 김동원. 2005. “행정학의 규범이론을 위한 포스트모더니즘의 인식론적 함의.” 《한국행정학보》 39(3).
- 김창수. 2006a. 《수질환경정책의 구조와 논리: 한강과 낙동강의 스키마와 메타포》. 한국 학술정보(주).
- _____. 2006b. “환경정책의 난제와 윤리기준의 적용.” 《지방정부연구》 10(3).
- _____. 2005. “협력과 강압의 환경정책수단 선택조건: 대포천과 회동수원지 사례의 비교 분석.” 《한국 사회와 행정연구》 15(3).
- 김해시. 1999. 《통계연보》.
- _____. 2004. 《시정백서》.
- 박기목. 1997. “하천의 상하류간 물분쟁 해결모형: 부산시와 대구시의 분쟁을 중심으로.” 《한국행정학보》 31(4): 227~243.
- 소영진. 1999. “딜레마 발생의 사회적 조건: 위천공단 설치를 둘러싼 지역갈등을 중심으로.” 《한국행정학보》 33(1): 185~205.
- 이선우. 2002. “정책갈등의 문화적 분석.” 박종민(편). 2002. 《정책과 제도의 문화적 분석》. 서울: 박영사: 106~131.
- 이성근. 2006. “김해 매리공단 저지, 상수원보호를 넘어 제2의 강살리기가 되어야 한다.” 《제3회 2006 강 포럼》: 13~25.
- _____. 2007. “매리공단 취소소송 항소심, 원고승소를 말한다.” 《봄이오면 산에들애》 제155호: 10~11.
- 이종렬·권해수. 1998. “지역개발과정상 지방자치단체간 갈등분석과 관리전략: 위천공단 지정 사례분석.” 《한국정책학회보》 7(3): 159~188.

- 이준웅. 2000. “프레임, 해석 그리고 커뮤니케이션 효과.” 《언론과 사회》 29: 85~153.
- 정정길. 2002a. “행정과 정책연구를 위한 시차적 접근방법: 제도의 정합성의 문제를 중심으로.” 《한국행정학보》 36(1).
- _____. 2002b. “정책과 제도의 변화과정과 인과법칙의 동태적 성격: 시차적 접근방법을 위한 제언.” 《한국정책학회보》 11(2).
- _____. 2002c. “시차적 접근, 역사적 맥락과 정태균형론.” 《한국정책학회보》 11(2).
- 정정길·정준금. 2003. “정책과 제도변화의 시차적 요소.” 《행정논총》 41(2).
- 정준금. 2002. “시차적 접근을 통한 정책과정의 동태적 이해.” 《한국정책학회보》 11(2).
- 박숙경. 2006. “낙동강특별법 개정으로 부산시민의 상수원 보호를.” 《봄이오면 산에 들에》 제139호.
- 서순복. 2005. 《거버넌스 상황에서 갈등관리를 위한 대체적 분쟁해결제도》. 서울: 집문당.
- 조성경. 2005. 《핵폐기장 뒤집어보기: 도마(Defend My Own Area)위에 오른 위험》. 서울: 삼성경제연구소.
- 주경일·최홍석·주재복. 2004. 인지적 접근방식을 통한 수자원갈등문제의 새로운 이해: 한탄강댐건설사례를 중심으로. 최홍석 외. 2004. 《공유재와 갈등관리》. 서울: 박영사.
- 최봉기·이시경. 1999. 위천공단 조성을 둘러싼 정책갈등 해소방안. 《한국지방자치학회보》 11(2): 201~220.
- 하연섭. 2003. 《제도분석: 이론과 쟁점》. 서울: 다산출판사.
- 홍욱희. 2006. 《위기의 환경주의 오류의 환경정책》. 서울: 지성사.
- 환경법률센터. 2007. 《사전환경성검토 협의제도의 문제점과 그 해결방안》. 낙동강 상수원보호 신년토론회.
- Benford, Robert D. and David Snow. 2000. "Framing Processes and Social Movements: an Overview and Assessment." *Annual Review of Sociology*. 26: 611~639.
- Braun, D. 1999. "Interests or Ideas? An Overview of Ideational Concepts in Public Policy Research." In D. Braun, & A. Busch (Eds.), *Public Policy and Political Ideas*. Northampton, MA: Edward Elgar: 11~29.
- Dryzek, J. 1997. *The Politics of the Earth: Environmental Discourse*. New York: Oxford University Press.
- Farmer, D. J. 1995. *The Language of Public Administration: Bureaucracy, Modernity, and*

- Postmodernity*. Tuscaloosa, Alabama: The University of Alabama Press.
- Flyvbjerg, Bent. 1998. *Rationality and Power: Democracy in Practice*. The University of Chicago Press.
- Fox, C. J. and H. T. Miller. 1996. *Postmodern Public Administration: Toward Discourse*. California: Sage.
- Goffman, E. 1974. *Frame Analysis*. New York: Harper Books.
- Gray, B & Donnellon, A. 1989. *An Interactive Theory of Reframing in Negotiation*. Pennsylvania University Press.
- Hajer, Maarten A. 1995. *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. New York: Oxford University Press.
- _____. 2003. "A Frame in the Fields: Policymaking and the Reinvention of Politics." in Hajer, M. and Hendrik Wagenaar. (Eds.). (2003). *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. London: Cambridge University Press.
- Jachtenfuchs, M. 1997. "Conceptualizing European Governance." In K. Jorgensen (Ed.), *Reflective Approaches to European Governance*. New York: Macmillan Press: 39~50.
- Joffe, Hélène. 1999. *Risk and 'the Other'*. Cambridge University Press.
- Kendal, Diana. 2005. *Sociology In Our Times*. Thomson Wadsworth.
- Klintman, Mikael & Magnus Boström. (2004). "Framings of Science and Ideology: Organic Food Labelling in the US and Sweden." *Environmental Politics* 13(3): 612~634.
- Lindblom, Charles. 1965. *The Intelligence of Democracy: Decision through Mutual Adjustment*. New York: The Free Press.
- _____. 1979. Still Muddling, Not Yet Through, *PAR* 39(6).
- Lindblom, Charles E. & Woodhouse, Edward J. 1993. *The Policy-Making Process*(3rd ed.), New Jersey: Prentice Hall.
- Magee, Bryan. 1973. *Karl Popper*. Penguin. [이명현 역. 1998. 《칼 포퍼: 그의 과학철학과 사회철학》. 서울: 문학과 지성사].
- Myerson, George. 2001. *Ecology and the End of Postmodernity*. London: Icon Books Ltd.
- Popper, Karl R. 1966. *The Open Society and Its Enemies, I*. London: George Routledge and Sons, Ltd.
- Rein, M. & Schön, D. 1993. "Reframing Policy Discourse." In Fisher, F. & Forester, J. (Eds.).

The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning . Durham, NC: Duke University Press: 145~166.

_____. 1991. "Frame Reflective Policy Discourse." in Wagner, P. et al. (eds.). *Social Science and Modern States*. London: Cambridge University Press.

Ritzer, George. 1992. *Sociological Theory*(3rd ed.). McGRAW-HILL, INC.

Rydin, Yvonne. 2003. *Conflict, Consensus and Rationality in Environmental Planning: An Institutional Discourse Approach*. Oxford University Press.

_____. 1999. "Can We Talk Ourselves into Sustainability? The Role of Discourse in the Environmental Policy Process." *Environmental Values* 8: 467~484.

Schön, D. and Rein, M. 1994. *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York: Basic Books.