

한국과 미국의 습지 갈등 비교 연구

이 기 철*

A Comparative Study of Wetland Conflict between Korea and United States

Yi, Gi Chul**

요약 : 이 연구는 심각한 사회 및 환경문제를 일으키고 있는 미국과 한국의 습지갈등에 대한 특성을 파악하였다. 비교연구를 위해 동일한 개방적 인터뷰형, 리커트 형 및 순위측정 형 설문지가 미국의 12 곳, 한국의 5 곳에 사용되어 갈등의 특성과 그 영향을 파악하였다. 미국에서는 53명, 한국에서는 258명이 개방적 인터뷰에 응답하였고, 여타 설문지에 응답한 전체 응답자수는 567명이다. 설문분석 결과, 습지 갈등에 관련된 이해당사자들은 각각 다른 갈등프레임을 가지고 있었으며, 그 프레임은 갈등시의 역할에 따라 크게 다르게 나타났다. 갈등해결의 열쇠로 이해당사자의 재프레임이 갈등해결에 중요한 단서가 되는 사실을 규명하였고, 이를 유발하기 위해, 공적중재자를 통한 갈등해결 방안을 대안으로 제시하였다.

핵심용어 : 습지갈등, 프레임, 이해당사자, 환경분쟁, 갈등해결

Abstract : This study attempted to characterize and compare wetland conflicts in Korea and United States, which caused serious social and environmental effects. First of all, such 3 different survey methods as open-ended questionnaires, Likert-type and ranking questionnaires were adopted for 5 selected study sites in Korea and 12 cases in the U.S. in order to understand and measure these effects. 53 subjects were contacted for open face-to-face interviews in the U.S. and 258 in Korea and overall 567 disputants were for other questionnaires. Analyses of survey results revealed that disputants involved in the wetland conflicts had developed different concept of conflict frames. The study also identified the reframing is the key for conflict resolution. Based on these results, a idea of public mediator was suggested to resolve and mediate conflicts.

Keywords : Wetland conflict, frame, disputants, environmental dispute, conflict resolution

1. 서 론

1.1 연구의 배경

세계를 구성하고 있는 다양한 자연경관중 1960년대 이후에 와서야 소수의 학자들을 중심으로 습지의 보존과 관련해 관심을 가지기 시작했다. 습지의 중요성이 최근에 와서 재인식되게 된 이유는 인류사회에 제공할 할 수 있는 유익한 기능과 가치가 과학적으로 규명되었기 때문이다, 그러나 많은 경우 이러한 가치를 제대로 인정받지 못한 채, 개발이 용이한 쓸데없는 공지로 인식

되어 사라져 왔다. 일반적으로 토지소유자나 개발자는 습지의 자연적 보존적 가치보다는 택지, 농업용지 또는 농지 등의 경제적 수익성이 높은 지역으로 용도를 전환하고자 하며, 환경보존론자들은 자연보전지역으로서 기능을 요구하고 있다. 습지의 이용을 둘러싼 불일치는 개발론자와 보호론자의 분쟁과 갈등으로 나타나고 있다.

습지의 현명한 이용에 가장 걸림돌이 되는 이 부분은 개발과 보존의 대립시 다양한 이해당사자 주체간(정부부처, 정부-주민, 정부-NGO, NGO-주민 등) 환경갈등에 대해 분명한 이해를 하지

+ Corresponding author : Gcyi@dau.ac.kr

* 정회원.동아대학교 도시계획조경학부 교수

못한 가운데, 특정 환경갈등에 따른 종합적 손실 또는 피해가 엄청 나는데도 불구하고 이해 당사자 간 또는 관련 집단간의 다툼이 합의에 이르지 못해 이에 따른 갈등의 소지가 사라지지 않는 데 있다.

본 연구는 이러한 갈등문제를 미국과 한국을 비교해 가며, 그 분쟁의 특성을 밝혀려는 데 주안점을 두어 연구를 진행하였다. 비교연구의 공통점을 찾기 위해 실제적으로 갈등이 전개된 사례를 중심으로 분쟁론자들의 의식구조를 중심으로 비교 분석하였다. 갈등의식의 비교는 분쟁론자들이 갈등시 인지하는 프레임(frame) 이론에 근거하여 진행하였는데, 이 프레임은 협상전문가들에 의해 연구되어 지는 분야로 Gray & Donnelon(1989)에 의해 갈등상황의 프레임을 종합해 분쟁의 실체를 (1)실체(substantive), (2)성과(outcome) (3)열망(aspiration) (4)손익(loss-gain) (5)특성(characterization) (6)과정(process) 등의 여섯 가지 프레임에 의해 심층적인 분석이 가능하다고 하였다. 이렇게 분석된 분쟁자들의 프레임은 분쟁시의 여러 요인들과 분쟁자의 프레임 인식도는 차이가 있고 이러한 요인들은 분쟁의 해결을 어렵게 하거나 또는 가능하게 하는 요인들과 밀접한 관련이 되어 있으며, 이러한 요인들을 종합하면 갈등의 해소 또는 분쟁 해결이 가능한 요인들이 파악이 되어 총체적인 이해가 가능하게 되고, 이러한 연구물을 잘 활용한다면 분쟁 해결 대책수립이나 습지자원 보존 계획수립시에 필요한 기초자료로 이용할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 프레임이론에 근거한 구체적인 연구가설과 목표를 세워 다음과 같이 연구를 진행하였다.

1.2 연구방법

1.2.1 연구가설 및 목표

본 연구의 가장 근본 되는 가설은 "프레임이론은 습지갈등과 관련된 환경분쟁을 이해하는데 이론적 기초로 이용될 수 있다"는 것이고, 이러한 가설을 인정한 상황에서 다음의 세 가지 연구가설(research hypothesis)을 설정하였다.

(1) 이해당사자의 프레임 인식도는 갈등시 이해 당사자의 역할, 성(sex) 과 경험에 따라 다르다.

(2) 이해당사자의 프레임 인식도는 갈등소요시간, 갈등의 결과 등에 따라 다르다.

이러한 가설들을 입증하기 위해, 다음의 구체적인 연구목표를 설정하였다.

① 습지 갈등에 관련된 미국과 한국 이해당사자들의 프레임 규명

② 이해당사자들의 프레임 인식도와 역할, 성(sex),경험과의 관계 규명

③ 이해당사자의 프레임 인식도와 갈등소요시간, 갈등 결과와의 관계 규명

연구결과의 신뢰도를 높이기 위해 질적 & 양적(qualitative and quantitative) 방법을 병행해 다양한 설문지를 제작하였다.

1.2.2 설문지

첫 번째 설문지는 개방적 인터뷰형(open-ended questionnaire) 설문지로 분쟁자들이 가지고 있는 6가지 분쟁 프레임의 내용을 파악하는 질문으로 직접 면담하여 파악하였는데 설문응답자는 약 1시간에서 2시간 내외로 자유롭게 진술하도록 하였다. 그 구체적 내용을 보면, 분쟁자에게 프레임이 어떤 형태로 존재하고, 어떻게 나타나는가에 대해 응답자 스스로가 진술하게 해 구체적 질문내용은 다음으로 구성되어 있다.

① 습지 변경에 관련된 갈등은 무엇에 관한 것이라고 생각하십니까?

② 갈등에 있어 가장 중요한 사항은 무엇입니까?

③ 갈등에 관련된 이해당사자들은 갈등에 대해 다르게 보는 견해를 가지고 있습니까? 만약 그렇다면 하면 무엇이 그 차이를 만들었다고 보십니까?

④ 갈등에 관련된 이해당사자들은 갈등에 대해 합의하셨습니까? 만약 합의가 되었다면 어떠한 부분에서 어떻게 합의가 되었다고 보십니까? 만약 합의가 되지 않았다면 그 이

유는 무엇입니까?

- ⑤ 귀하는 갈등 도중 어떠한 시도와 노력을 하였습니다습니까?
- ⑥ 귀하는 갈등 도중 상대방이 어떻게 대처하였다고 보십니까?
- ⑦ 갈등을 간단히 요약하여 보십시오.

두 번째 설문지는 이해당사자의 일반 특성을 나타낸 성, 경력, 갈등시의 역할 등의 질문과 분쟁 프레임에 대한 포괄적인 의견을 50가지 문항으로 구성된 리커트형 (Likert-type)의 설문지로 조사하였다. 리커트형의 질문지는 6가지 프레임에 대한 인식도를 분석하고자 한 것으로, 개별 문항은 응답자의 프레임 인식정도에 따라 강한 부정적 인식(1=전적으로 동의하지 않는다)으로부터 강한 긍정적 인식(5=전적으로 동의한다)까지의 7가지 스케일로 나누었다. 이 설문지는 약 30분 내외에서 쉽게 응답할 수 있도록 하여 우편에 의해 조사하였다.

세 번째 설문지는 프레임이 갈등에 미치는 영향을 이해하기 위해 개개인의 프레임 인식도를 그 중요도에 의해 측정된 것으로 각각의 프레임이 어떠한 비중으로 나타나는 것인가를 알기 위해 양적과 질적 순위(ranking) 방법에 의해 우선순위를 측정하였다.

설문지의 타당성과 신뢰도를 높이기 위해 설문지 제작 전문가의 도움 하에 몇 차례에 걸친 예비

조사에 걸쳐 수정·보완하였고, 리커트형 설문지의 목인 효과는 부정적인 문항으로 응답자의 반응을 상쇄하였다. 갈등 관련 전문가를 통한 타당성 검증 이후, 테스트-재테스트(test-retest) 방법에 의해 신뢰도를 결정된 결과 리커트형 평균 Pearson 상관계수(r)는 0.82 이었으며, 질적 순위 결정 설문지는 0.76, 양적순위 설문지는 0.88로 나타났다.

1.2.3 설문지 연구대상

본 연구에 적용된 연구대상은 미국의 경우 오하이오주 습지변경과 관련된 자들로 미국의 Clean Water Act 404/401 과정에 관련된 이해당사자들로 습지분쟁 케이스는 12 곳이고(Yi, 1992), 한국의 경우 영산강 III단계 사업지역, 시화호, 금강하구, 순천만, 석호지역 등의 5 곳으로 1990년도 이후 발생된 비교적 최근의 습지갈등 사례지역을 선정하였다. 미국의 경우와 달리 한국의 경우 직, 간접 이해관계에 있는 지역주민을 추가로 선정하였고, 그 내용은 표 1 및 2와 같다.

3. 분석 및 결과

3.1 습지갈등속에 내재한 프레임

습지갈등에 관련된 이해당사자들은 각기 상이한 프레임을 가지고 있었고, 그 차이는 이해당사자들의 상이한 가치와 상대방의 프레임에 대한 관

표 1. 미국 설문조사의 조사대상자

역할에 따른 구분	역할	수(%)
신청자(Applicant)	습지 변경허가를 신청	14(26)
심의권자(Regulator)	습지 변경허가에 관한 의사결정	20(38)
관계자(Commenter)	환경단체 등 신청안에 대한 의견조율	19(36)

표 2. 한국 설문조사의 조사대상자

역할에 따른 구분	역할	수(%)
정부관계자	관계기관의 습지 보존 업무 또는 개발업무 종사	147(29)
시민단체관계자	습지 갈등에 대한 의견조율	111(22)
지역주민	습지 갈등 관련 의견조율	256(49)

심 및 이해부족에 기인하였다. 본 연구는 개방적 인터뷰에 응답한 연구대상자들의 반응을 언어학적 단서(linguistic cue)에 의해 분석하였는데, 언어는 이해당사자의 사고, 경험, 가치 또는 신념을 반영하는 것으로, 개개인의 의식 속에 있는 프레임을 반영한다(Mather and Yngvesson, 1982; Gray and Donnelon, 1989). 언어학적 단서에 의해 응답자의 반응을 분석해 본 결과, 미국과 한국의 이해당사자 모두는 갈등시의 역할에 따라 상이한 프레임을 형성하였는데 고유의 프레임을 가지고 있었으며, 그 주요내용은 다음과 같다.

첫 번째 프레임인 실체(substantive)프레임은 개개인이 가지고 있는 분쟁의 의미를 나타낸 것이다. 이해당사자들은 개발과 관련된 습지의 보존과 환경영향을 최소화하거나 습지의 변경으로 발생된 환경영향을 보상하는 데 그 의미가 있다고 응답하였다. 그러나 갈등의 의미를 구체적으로 보았을 때, 한쪽의 실체프레임은 상대방의 논쟁 또는 갈등의 이슈로 나타났다. 구체적인 예시로 공공이익과 사유재산과, 습지의 가치 및 기능에 대한 평가, 습지 보존 대책 등 이러한 이슈는 갈등의 의미를 복잡하게 만들었고, 이해당사자들은 자신의 이익과 관심에 따라 각각 다르게 이해하며, 갈등시 분쟁상의 논쟁점으로 이용되었다. 미국의 경우 습지의 토지용도 변경을 신청한 신청권자와 한국의 주민들은 대체로 개발이익을, 습지의 변경을 허가하고 관리, 보존할 의무가 있는 미국과 한국의 정부관계자들은 습지관련 법규에 따른 법규 시행을, 그 외의 미국과 한국의 제 삼자들은 습지의 보존을 통한 공공이익을 염두에 두고 있었다. 한국의 경우, 이해당사자들은 정부의 행정수행에 따른 신뢰도가 분쟁의 불씨가 되는 것을 지적하였는데, 이러한 불신의 이유로는 행정정보의 미공개, 주민들의 의견수렴 미흡, 일방적 정책결정 등에 의한 것이라고 지적하였다. 실체프레임은 분쟁자들의 필요에 따라 다르게 이용되었는데, 그 이유는 동일한 문제를 다른 시각에서 이해하였기 때문이다. 실제 보상액의 결정에 있어, 담당 공무원들은 현행 법규에 따른 기존의 관행어업을 인정치

않은 보상 사례와 허용액 만을 인정하고자 하였고, 주민들은 개발 사업에 의한 생존권 위협에 따른 최대 보상액을 요구하였으나, 시위 등의 집단 행동이나 진정서 등으로 만족스러운 결과를 받지 못하게 됨을 인정하고 어쩔 수 없이 합의하였다고 응답하였다.

두 번째 프레임은 성과(outcome)프레임으로, 이해당사자들이 추구하는 성과 또는 결과를 나타낸다. 성과프레임은 갈등해결책에 대한 쌍방의 대안을 나타내는 것으로 이해당사자의 역할에 따라 크게 달라지는데 미국과 한국의 경우, 습지 변경을 신청한 신청자나 정부관계자는 본인이 원하고 예정하는 문제가 속히 해결되어 개발 사업에 의한 신속한 습지변경이후 신청자가 원하는 토지 용도로 변경 (예: 미국의 경우 골프장, 한국의 간척사업 경우 농지조성)이라는 성과프레임을 가지고 있었고, 정부관계자들은 본인이 소속한 정부부처의 역할에 따라 difms 성과를 요구하였다. 구체적인 예로 미국의 환경처는 물의 수질, 자연자원부는 어류 및 야생동물 서식처 보존, 공병대(Corps of Engineers)는 습지보존 관련법규 시행에 관심이 있었으며, 한국의 정부 관계자들도 유사한 프레임을 가지고 있다. 반면, 한국의 지역주민은 간척사업의 경우 갯벌로의 회복은 불가능한 현실에서, 간척사업으로 생긴 내수면과 간척 농지의 조속한 이용허가를 요구하는 성과프레임을 가지고 있었다. 반면, 갈등에 관련된 제 삼자들은 공공이익의 실현 등에 관심을 보였는데, 구체적 내용으로는 한국의 경우 어업폐지 보상액 결정시의 적법 및 공정성 여부 등을 판단하고자 하였다.

세 번째 프레임은 열망(aspiration)프레임으로 이해당사자 개개인이 가지고 있는 내면적 욕구, 동기 또는 관심에 해당한다. 이 열망프레임은 개개인이 왜 특별한 성과 또는 결과를 요구하는지에 대한 이유 내지는 내적 필요성을 밝히고 있다. 습지변경을 요구하는 미국의 신청자의 경우 습지변경이후 얻어질 경제적 수익으로서 적시에 허가를 받아 개발사업을 성공적으로 수행하는데 있었으며, 이는 한국의 습지변경을 추진한 정부관계자들

도 유사한 프레임을 보였다. 반면 습지변경 허가에 대한 의사결정을 하는 미국과 한국의 정부관계자들은 습지보존에 관한 법규를 사용하는 공권력을 이용해 습지손실을 최소화하고, 변경에 따른 환경영향을 최소화해 공익을 최대화하는데 있었으며, 제 삼자들은 습지관련 법규에 타당하게 수행되는지의 여부를 밝혀 문제가 된 부분을 지적해가며 진행되는 개발 프로젝트를 멈추려고 하는 프레임을 보였다. 갈등에 관련된 이해당사자들은 개발사업에 대해 국가적 또는 지역적으로 꼭 필요한 사업인가에 대해 공감치 못하고 있었다. 더욱이 이해당사자들은 그 역할에 따라 자신들의 입장만 고려하고 상대방의 필요, 관심 및 우려사항 등은 심각하게 받아들이지 않았고, 그 결과 자신들의 열망프레임만 주장하고 있는 가운데 분쟁의 골은 깊어 갔다. 예를 들어, 한국의 간척사업 시행 부처 직원의 주요 관심사는 본인이 근무하는 부처의 직무를 단순히 잘 해결하는 것이었고, 이를 위해 지역주민과의 갈등을 법규상의 행정절차에 따라 해결하려고 한 반면에, 지역주민은 간척사업에 따른 환경 및 재산상의 피해와 정부의 보상과 간척사업으로 인한 지역 발전과 간척농지의 건전한 운영 및 관리 방안에 관한 열망프레임을 나타내었다.

네 번째 프레임은 손익(loss-gain) 프레임으로 분쟁도중에 느껴지는 승리, 실패, 이익, 손실 등으로 분쟁자들이 추구하는 분쟁성과와 연관되어 있다. 이해당사자들은 갈등이후 생길 결과에 대해 상대방과의 승패를 예상해 자신과 상대방의 손실 내지는 이익을 염두에 두었다. 예를 들어 한국의 지역주민은 조그마한 보상액이지만 어쩔 수 없이 수용해야 했을 때, 지역주민의 의견과 입장이 제대로 받아들여지지 않을 때, 정부의 대책 방안이 제대로 이행되지 않을 때, 지역주민간의 내분 등에 의해 불신임이 일어날 때 손실프레임을 형성하였고, 한국의 담당 공무원은 그 직무를 수행함에 있어 주민들의 반대, 예산 부족, 직원의 비전문화 등에 의해 계획대로 진행 되지 않을 때, 언론에서 비판의 입장을 보일 때 손실프레임을 형성하였다. 반면 지역주민의 입장이 충분히 고려되고 건의사

항이 수렴되어 정부가 그 대책을 실시하여 주민과의 갈등이 해결되면서 계획하였던 일이 순조롭게 진행될 때 분쟁자 모두가 이익프레임을 형성하였다. 분쟁 삼자들은 객관적 입장에서 개발사업을 보는 시각이 강하여 주민과 정부와의 갈등은 지역 내에서 해결하여야 할 공공의 문제임을 강조하며 주민의 이익이 최대한 돌아 갈 수 있도록 중재인으로서 역할을 담당하고자 하였다.

다섯 번째 프레임은 특성(characterization) 프레임으로 갈등 상대방의 태도 및 행위에 대한 평가 내지는 기대감이다. 이해당사자들은 상대방이 어떻게 행동-대응하는가에 대해 언제나 민감하게 의식하고 있었으며, 그 결과 상대방에 대한 인격적 특성 또는 분쟁자 상호간의 관계를 나름대로 파악하고 있었다. 이해당사자들의 긍정적 특성프레임은 분쟁 도중 여러 차례의 만남과 대화를 통해 상대방의 입장과 관심 등을 이해하였을 때, 분쟁 상대방이 자신들이 소유한 정보를 진실하고 성실하게 제공하였을 때, 상대방의 의견을 존중하며 요구를 충실히 수행하였을 때 형성되었다. 그러나 상대방의 요구 사항이 자신들의 관심이나 추구하는 것과 부합되어 협의된 사항대로 이행되지 못하거나, 상대방의 부정적 인격 특성(예: 부정직, 비협조적, 불성실)을 알게 되었거나, 상대방의 의견 수렴은 형식적으로 하면서 자신들의 주장만 요구하게 될 때 부정적 특성프레임이 형성되었다. 손익프레임의 형성에 있어 한 가지 특기할 사항은 보상업무 접수시의 행정정보 기체에 응하지 않아 보상을 전혀 받지 못한 주민들 대부분은 손실프레임을 강하게 형성하였고, 이러한 프레임에 의해 법적 대응으로 발전하게 되었다.

여섯 번째 프레임은 과정(process)프레임으로 갈등 도중의 절차에 대한 평가이다. 이해당사자들은 갈등 해결을 위한 절차에 대해 각각 나름대로 이해하여 해석하고 있었으며, 전개되는 과정에 대해 민감하게 반응하였다. 이해당사자들은 가능한 모든 수단을 동원하여 각자가 추구하는 바를 성취하고자 하였는데, 지역주민은 지역의 대표를 구성하고, 관의 공권력에 반대하는 시위에 참가하며,

언론에 의뢰하여 주민들의 불이익과 피해를 알리고, 주민들의 반대 서명에 의한 청원 및 진정을 하였으며, 의사결정에 영향을 주는 관계자들을 면담하여 문제점을 제기하는 등 다양한 과정프레임을 행사하였다. 정부 공무원은 민원발생시 행정상의 절차에 따른 주민과의 면담 및 회의 주선 등을 실시하였고, 보상액을 받은 주민과 그렇지 못한 주민을 분리하여 면담을 실시하며, 문제가 된 관행어업에 대한 보상 등은 수정되는 법규의 최종 결정에 따른다고 응답하였다. 이에 비해 분쟁 당사자들은 지역의 분쟁당사자간 합의 도출을 위한 각종 중재에 주력하였다. 즉, 이해당사자들은 각각 나름대로 갈등해결 절차에 대해 대처하였지만, 그 효율성, 효과성, 공평성 등에 있어 다르게 평가하였다.

3.2 습지갈등속에 내재한 프레임 인식도

리커트 타입 설문지의 7 스케일에 의해 나타난 프레임의 인식도 차이를 분석하기 위해 ANOVA 및 t-test를 이용하였다. 전체 프레임을 비교한 결과 표 3과 같이 유의수준 $\alpha = 0.01$ 에서 갈등당사자의 참가자수가, 유의수준 $\alpha = 0.05$ 에서 갈등해결에 소요된 시간이 차이를 보였다. 즉, 갈등에 관련된 이해당사자가 수가 많을수록, 갈등에 소요되는 시간이 많이 걸릴수록 프레임에 대한 차이가

나타났고, 이에 의해 갈등의 골은 깊어 갔다.

6 가지 프레임에 대해 신청자, 행정규제자, 제삼자의 세 집단으로 비교한 결과 표 4와 같이 유의수준 $\alpha = 0.1$ 에서 손익 및 과정 프레임이 차이를 보였다. 남녀 두 집단에 대한 비교와 갈등경험의 차이에 따른 인지도의 차이는 보이지 않았다. 표 5는 갈등에 관련된 관계자수가 6개 이내와 그 이상일 때를 비교한 결과인데, $\alpha = 0.05$ 수준에서 열망프레임과 과정프레임이, $\alpha = 0.01$ 수준에서 손익프레임과 성과 프레임이 차이를 보였다. 표 5는 갈등 소요시간에 따라 3개월 이내와 4-12 개월 및 그 이상의 기간이 소요된 것을 비교한 것인데 $\alpha = 0.05$ 수준에서 성과프레임이, $\alpha = 0.01$ 수준에서 손익프레임과 과정프레임이 차이를 보였다.

표 7은 6가지 프레임과 리커트 타입 설문에 의한 프레임 인식도의 상관관계를 보여주는데 분쟁 참가자수의 역할에 따라 나는 세 집단이 손익프레임과 음의 상관관계($r=-0.31$)를 보였으며, 분쟁참가자수에 따라 나는 2 집단이 손익프레임($r=-0.036$)과 결과 프레임($r=-0.44$)에서 음의 상관관계를 보였다. 갈등소요시간에 따라 나는 세 집단에서는 과정프레임($r=-0.55$)과 결과프레임($r=-0.32$)이 음의 상관관계를 보여, ANOVA 및 t-test에 의해 나타난 유의성 분석결과와 정확하게 일치하고 있다.

표 3. 리커트 타입 설문지에 의한 종합분석

변수	구분	평균	표준편차	F 및 t 통계치	유의확률(Prob.)
역할	허가신청자	228.1	22.5	1.07	.348
	정부공무원	228.3	29.7		
	제 삼자	216.6	28.4		
성	남	224.0	28.9	0.00	.998
	여	224.1	22.5		
갈등경험	5번 이내	222.3	26.6	1.44	.247
	6번 이상	215.9	27.8		
갈등관계자 수	6그룹 이내	242.0	29.0	4.01	.000
	7그룹 이상	214.0	21.3		
갈등 소요시간	3개월 이내	245.6	30.9	6.45	.015
	4-12 개월	221.2	25.3		
	13개월 이상	210.7	20.6		

표 4. 갈등시의 역할에 따른 프레임 인지도

변수	허가신청자	행정규제자	제 삼자	F 통계치	유의확률(Prob.)
	평균(표준편차)	평균(표준편차)	평균(표준편차)		
열망프레임	4.67 (0.58)	4.64 (0.94)	4.66 (0.73)	0.01	.989
특성프레임	4.50 (0.76)	4.66 (0.86)	4.38 (0.89)	0.55	.576
손익프레임	4.57 (0.91)	4.00 (0.84)	3.84 (0.82)	3.09	.054
과정프레임	3.98 (0.97)	4.70 (0.83)	4.18 (0.95)	2.95	.061
성과프레임	4.69 (0.99)	4.37 (1.04)	4.08 (1.48)	1.02	.365
실체프레임	5.21 (0.76)	4.80 (0.57)	4.73 (0.70)	2.24	.116

표 5. 갈등에 관여된 수에 따른 프레임 인지도

변수	6 그룹 이내	7 그룹 이상	t 통계치	유의확률(Prob.)
	평균(표준편차)	평균(표준편차)		
열망프레임	4.94 (0.86)	4.50 (0.68)	2.03	.47
특성프레임	4.73 (0.98)	4.40 (0.74)	1.40	.167
손익프레임	4.52 (0.85)	3.85 (0.82)	2.78	.008
과정프레임	4.75 (1.04)	4.09 (0.81)	2.57	.013
성과프레임	5.06 (1.22)	3.96 (1.02)	3.52	.001
실체프레임	4.95 (0.60)	4.85 (0.74)	5.1	.612

표 6. 갈등에 소요된 시간에 따른 프레임 인지도

변수	3개월 이내	4-12 개월	12개월 이상	F 통계치	유의확률(Prob.)
	평균(표준편차)	평균(표준편차)	평균(표준편차)		
열망프레임	4.97 (0.86)	4.62 (0.77)	4.47 (0.61)	1.10	.339
특성프레임	4.48 (1.08)	4.59 (0.83)	4.27 (0.57)	0.50	.608
손익프레임	4.66 (0.71)	3.81 (0.86)	4.51 (0.77)	5.52	.007
과정프레임	5.18 (0.81)	4.31 (0.82)	3.42 (0.68)	11.30	.000
성과프레임	5.26 (1.34)	4.18 (1.13)	3.98 (0.96)	3.94	.026
실체프레임	4.70 (0.58)	4.91 (0.74)	5.01 (0.60)	0.53	.591

표 7. 프레임 인식도와 여타 변수와의 상관관계

구분	열망프레임	특성프레임	손익프레임	과정프레임	성과프레임	실체프레임	종합
	상관계수 (유의확률)	상관계수 (유의확률)	상관계수 (유의확률)	상관계수 (유의확률)	상관계수 (유의확률)	상관계수 (유의확률)	상관계수 (유의확률)
역할	-0.01 p=.472	-0.06 p=.315	-0.31 p=.011	.05 p=.011	-0.19 p=.077	.26 p=.029	-0.17 p=.106
성	.16 p=.122	-0.05 p=.347	-0.04 p=.377	.04 p=.373	-0.06 p=.315	-0.09 p=.254	.00 p=.098
갈등경험	-.01 p=.465	.24 p=.036	-.08 p=.283	.27 p=.025	-.00 p=.481	.02 p=.418	.14 p=.147
갈등관계자수	-.19 p=.024	-.19 p=.084	-.36 p=.004	-.33 p=.007	-.44 p=.000	-.07 p=.306	.48 p=.002
갈등소요시간	-.19 p=.080	-.06 p=.310	-.06 p=.314	-.55 p=.000	-.32 p=.009	.13 p=.160	-.38 p=.002

표 8은 미국과 한국의 이해당사자가 갈등도중 인지하는 프레임 인식도의 차이를 보여준다. 한국의 습지손실에 따른 긍정적, 부정적, 중립성 평가 여부에 따른 프레임 인식도의 변량 분석 결과를 보면, 결과 및 특성 프레임은 통계적 유의수준 $\alpha = 0.05$ 에서 차이를 나타내었고, 나머지 열망, 과정, 손익, 실제 프레임 등은 차이를 보이지 않았다. 반면, 미국의 경우, 과정 프레임에서 차이를 보이고 나머지는 차이를 보이지 않았다. 이러한 인식차이는 갈등의 해결에 있어, 한국은 갈등결과와 갈등을 풀어나가는 이해당사자간의 신뢰관계에 관심을 보이고 있으며, 미국은 갈등 해결절차의 효율성과 공정성 등에 관심을 보이는 차이이다. 그리고 한국은 손익 프레임이 $\alpha = 0.1$ 수준에서 차이를 보이고, 있어 미국보다는 한국의 이해당사자가 가지는 인식도의 차이가 갈등의 해결을 어렵게 만들었다.

표 8. 한국과 미국의 총체적 프레임 인지도

변수	한국의 습지손실에 따른 프레임 인식도 변량분석	미국의 습지손실에 따른 프레임 인식도 변량분석
	F-통계치(유의확률)	평균(표준편차)
열망프레임	1.33 (0.27)	2.08 (0.16)
특성프레임	3.61 (0.04)	0.40 (0.24)
손익프레임	2.49 (0.10)	1.40 (0.24)
과정프레임	2.01 (0.15)	9.35 (.0007)
성과프레임	8.30 (0.008)	2.08 (0.15)
실체프레임	1.01 (0.38)	1.05 (0.31)

3.3 습지갈등속에 내재한 프레임의 중요도

갈등도중 어떤 프레임이 강하게 인지되는 지를 양적 방법으로 순위를 측정하였다. 그림 1은 그 순위를 다이어그램으로 나타낸 것인데, 특성, 열망, 성과 프레임이 상위그룹을 실체, 과정, 손익프레임이 하위그룹을 나타내었다. 정부관계 행정규제자들의 경우, 갈등의 의미를 파악하는 실체프레임이 성과 프레임보다 높게 나타났다.

그림 2는 이해당사자 역할별로 어떤 프레임이 전체 인지도에서 얼마나 많은 비중을 차지하는 지를 다이어그램으로 나타낸 것인데, 습지 변경을 습지변경 허가자의 경우, 열망, 과정, 성과 프레임의 순으로, 정부 행정규제자의 경우, 과정, 열망, 실체 프레임의 순으로, 제 삼자의 경우, 열망, 성과, 과정 프레임의 순으로 나타났다.

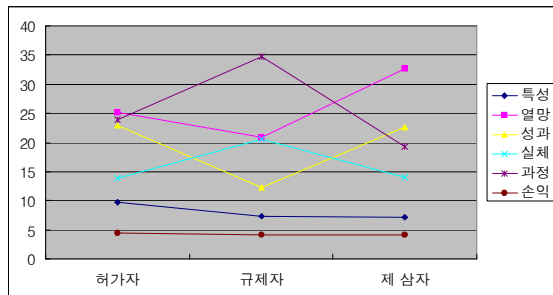


그림 1. 갈등시의 역할에 따른 이해당사자 프레임의 우선순위

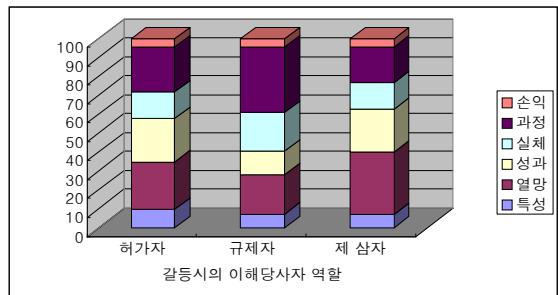


그림 2. 갈등시의 역할에 따른 이해당사자 프레임의 전체 인지도 비중

3.4 이해당사자의 재프레임

갈등 도중 이해 당사자들은 전혀 다른 프레임을 발달시키는데, 일부는 재프레임(reframing)을 통해, 프레임의 의미를 재인식하였으나, 일부는 어떤 영향에도 불구하고 초기의 프레임을 유지하였다. 갈등의 해결내지 합의를 이해서는 재프레임 형성이 필요하나, 갈등도중 이것이 어떻게 해결되는지 검증되어야 한다. 재프레임은 현재의 프레임으로는 갈등 해결이 불가능하다고 여겨질 때 발생하였는데, 재프레임이 발생하는 요인은 이해당사자가 가지고 있는 프레임의 종류에 따라 다르게 나타났다. 미국의 약 83 %의 행정규제자 들은 본인의 열망 프레임을 바꾸지 아니하고, 상대방의 프레임을 바꾸려 하였다. 이와 같은 상황에서 약 50 %의 신청자들은 자신이 가지고 있던 초기의 프레임을 변경하여 상대방이 가지고 있던 프레임을 수용하여야 했다. 구체적 예로 신청자들은 습지 변경에 관한 허가를 적시에 획득하고자 하는 열망보다는 환경적으로 건전한 프로젝트를 수행토록 하는 행정규제자의 열망이 강조되어졌고, 이를 수용한 약 50 %의 신청자들이 초기의 열망 프레임을 변경하였는데, 그 주요 요인으로는 갈등 이슈, 상대방의 과정 및 성과 프레임에 대한 명확한 이해를 했기 때문이다. 한국내 약 31 %의 제삼자들이 열망 프레임을 바꾸었는데, 그 이유는 갈등결과 발생된 성과 또는 손실/이익 등에 대한 예상 때문이었다. 이렇게 프레임을 바꾼 이해당사자들은 갈등 초기에 가졌던 태도를 바꾸어 적극적이며, 긍정적으로 상대방의 프레임에 민감하게 대응하였다.

이해당사자들은 상대방의 정보교환 여부, 협상에 참여하는 태도 등에 의해 특성프레임을 긍정적 또는 부정적으로 재형성하였다. 상대방이 개개인의 상이한 열망 프레임을 인정하고 수용하여 협조할 경우 긍정적 특성프레임이, 상대방에 협상에 신중하게 임하지 않거나 부정적하거나, 상대방의 프레임에 무관심하게 대응할 때 부정적인 특성프레임을 강화하였다.

손실프레임을 형성하였던 약 83 %의 미국의 신청자들은 이익프레임으로 변경, 확신하였는데, 그 이유는 신청자들이 상대방 즉, 행정규제자 들의 프레임을 잘 이해하여 수정된 프로젝트에 자신감이 있었기 때문이었다. 그러나 갈등 도중 예상치 못 하였던 성과를 알았거나, 갈등 도중 예상되는 이익이 손실로 판명났을때, 이익프레임을 손실프레임으로 변경하였다. 구체적 사례로 간척사업에 다른 환경 및 재산상의 피해에 따른 한국정부의 보상과 간척사업으로 인해 변화된 지역의 발전, 간척 농지의 건전한 운영 및 관리가 부실하다고 판단되었을 때 손실프레임이 강하게 재형성되었다.

협상을 통해 초기에 획득하고자 한 성과를 획득하였던 이해당사자들은 협상이 정상적으로 되었고, 이해당사자간의 관계가 개선되었다고 평가했다. 그러나 원하던 성과를 획득하지 못한 당사자들은 협상도중 불만을 표출하였으며, 갈등 초기에 세웠던 일차적 성과 프레임 대신 이차적인 목표를 세워 협상에 임하였다.

협상은 갈등 도중 획득한 정보의 교환을 가능하게 하고, 새로운 정보는 프레임을 재형성하는데 큰 영향을 미치고 있다. 재프레임은 상대방이 가지고 있는 프레임을 잘 이해하고, 본인이 수용할 때 발생되었다. 따라서 상대방에 관한 프레임의 정보를 교환하지 않으면, 상대방 프레임을 해석하는 것은 불가능하다.

이해당사자들은 많은 경우, 정보 교환을 제한하였는데, 그 주요이유로는 법적 소송이 우려되거나, 상대방과의 관계가 원만치 못하거나. 상대방이 자신의 프레임에만 강하게 집착하는 경우였다. 그 결과 상대방 프레임에 대한 합리적 해석이 어려워지고, 갈등해결을 위한 협상은 좌절되고, 갈등은 심화되었다. 이러한 상황으로 전개될 때, 이해당사자들은 자신만의 프레임을 더욱 강하게 집착하여 주장하게 되고, 이런 상황에서 Fisher and Ury(1981)는 갈등해결을 위한 긍정적 요인으로 상대방이 원하고 주장하는 것은 이해하지 않고는 갈등해결시 불가능하다고 지적하고 있다.

3.5 재프레임에 의한 갈등해결 방안

본 연구에서는 전장에 밝힌바와 같이 정보교환이 재프레임에 큰 영향을 미치는 것을 확인하였는데, 상대방 프레임이 분명히 상호 이해될 때 갈등 해결의 시발점이 되고, 갈등초기에 가졌던 관심, 예상, 이슈, 관계 등에 관한 정보가 교환될 때, 상대방 프레임에 대한 분명한 이해가 가능하다. 그림 4에서 보이는 바와 같이, 상대방의 협상태도, 인격 여부도 재프레임을 발생시키는 요인이 되지만, 상대방으로 프레임에 대한 정보가 긍정적 요인으로 작용하여 재프레임 될 때 갈등 해결의 열쇠로 밝혀졌다.

현재 미국과 한국의 습지와 관련된 갈등에는 갈등해결을 위한 조정과정이 없다. 이해당사자들은 습지의 보존가치, 용도결과 관련된 의견 및 의사결정 과정 등에 대해 각각 다르게 이해하고 있으며, 갈등조정은 실패했다고 보고 있다. 본 연구에 참여한 응답자들은 갈등에 해결되는 시간이 너무 많이 걸렸으며, 개인의 재산 및 사유권을 침해하고 있으며, 합의 없이 일방적으로 진행되는 행정결과는 이해당사자 한편 만의 부담이나 피해로 끝나게 되는 경우가 많다고 보고 있다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서 본 연구에서는 공적중재인에 의해 갈등해결을 위한 방안을 제안한다. 공적중재인(public mediator)은 공공의 이익을 위해 이해당사자 어느 쪽에도 치우치지 않는 규칙을 확립하고 통합적 협상 (integrative bargaining)을 할 수 있게 한다. 이해당사자들은 상대방의 의견을 청취할 의무가 있으며, 상대방의 프레임이 정당하다고 인정되는 상황에서 공적중재자에 의해 그 프레임에 관한 정보를 교환하게 한다. 이런 과정을 통해 갈등의 소지가 되는 여러 이슈를 구체적으로 이해하게 되고, 추후 갈등해결의 열쇠가 되는 재프레임의 기초가 된다. 공적중재인은 가능한 초기에 개입되어야 하며, 본 연구에서 밝힌 바와 같이 협상에 참여하는 이해당사자 수를 가능한 제한해 가능한 빠른 시간 내에 협상을 진행하되, 갈등해결을 위해 공적중재인은 갈등

해결이 가능한 프레임과 해결이 어려운 프레임을 유형별로 나누어 그 의미를 정리하고, 이해당사자 간 상호 협력적 (collaborative bargaining)이 자발적으로 될 수 있도록 도운다. 이때 공적 중재인은 재프레임을 가능케 하는 핵심적 역할을 감당하여야 하는 바 이해당사자간 가능한 균등한 기회를 부여하여 갈등 도중 이해당사자가 가지는 심리적, 실제적 만족감을 극대화 시켜 갈등 해결이 이루어지게 해야 한다. 이러한 과정은 갈등 도중 발생하는 여러 상황에 대해 해결을 위한 과정상의 효율성, 효과성, 공정성 등을 부여해 갈등과 관련된 문제해결에 기여하는 것이다.

4. 결론

본 연구는 습지와 관련된 환경갈등시 이해당사자가 인지하는 프레임이 실제로 존재하는지 미국과 한국의 실증적 사례를 분석한 것으로 이해당사자들이 어떠한 프레임을 가지며, 이를 어떻게 바꾸어 가는지 비교, 검토하였다. 분석결과를 종합해 볼 때, 습지갈등 속에 나타난 이해당사자들은 모두 명확히 구분될 수 있는 프레임을 가지고 있었으며, 그 프레임은 갈등시의 역할에 따라 크게 다르게 나타났다.

습지손실에 따른 프레임 인식도의 변량 분석 결과를 보면, 한국은 결과 및 특성 프레임에서 차일 보인 반면 나머지 미국은 과정 프레임에서 차이를 보여, 이러한 인식차이는 갈등의 해결에 있어, 한국은 갈등후 획득될 성과와 갈등을 풀어가는 이해당사자간의 신뢰관계에 관심을 보이고 있으며, 미국은 갈등 해결절차의 효율성과 공정성에 관심을 보이고 있다.

프레임 인지도와 이해당사자의 역할, 경험 및 참가자 수, 갈등 소요시간 및 갈등결과에 대한 상관관계 및 유의성 분석을 한 결과 동일한 결과를 보였는데, 이해당사자들은 참가자수가 많을수록, 갈등소요시간이 더 많이 소요될수록 과정, 결과 및 손익프레임이 부정적으로 형성되었다.

갈등해결을 위해서는 정보의 획득 및 교환이

필수적이며, 이는 상호간의 커뮤니케이션에 의해 본인과 상대방의 프레임에 대한 진단, 재해석이 가능하게 되고, 갈등해결의 열쇠가 되는 재프레이밍에 기여하게 된다. 재프레이밍을 형성한 이해당사자들의 높은 만족도는 갈등해결에 중요한 단서가 되었고, 이를 유발하기 위해, 공정중재자를 통한 갈등해결 방안을 대안으로 제시하였다.

감사의 글

‘이 논문은 2007학년도 동아대학교 학술연구비(교내연구비)에 의하여 연구되었음’

참고 문헌

이기철, 1995. “남비현상과 관련된 분쟁론자들의 의식구조 분석에 관하여”, 대한민국토·도시계획학회지 제30권 6호, pp. 241-258.

이수장, 1996. 기피시설 입지의 갈등해소에 관한 연구. 서울대학교 박사학위 논문.

이승철, 1995. “환경협오시설의 입지와 지역주민의 이해: 광주시의 쓰레기 처리시설 입지를 중심으로.” 지역발전연구. pp. 27-38.

장학봉, 1991. 공공사업과 어업권 갈등의 원천과 해소방향. 토지연구2(5), pp. 27-37

주용학, 1995. 협상당사자의 역할에 대한 주민태도의 결정요소.-수도권매립지 건립을 중심으로-. 한국외국어대학교 박사학위 논문. 218pp.

지방행정연구원, 1993. 지역이기주의 극복을 위한 정책연구. 181pp.

환경부, 1996. 갯벌보존과 이용의 경제성 평가. 주 관연구기관:한국해양연구소. pp. 1-113.

Bingham, G.(1986) *Resolving environmental disputes: A decade of experience*. The

Conservation Foundation. Washington, D. C. pp. 169-256.

Cincin-Sain, B and Knecht, R. 1998. *Integrated Coastal and Ocean Management: Concepts and practice*, Island press, WA. D.C. 515pp.

Crowfoot, J. E. and Wondollock, J. M.(1990) *Environmental Disputes: Community Involvement in Conflict Resolution*. Island Press. Washington, D. C. pp. 1-16.

Fisher, R. and Ury, W.(1981) *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In*. Boston, Mass: Houghton Mifflin.

Gray, B. and Donnelon, A.(1989) *An Interactive Theory of Reframing in Negotiation*. Unpublished manuscript. Pennsylvania State University. College of Business Administration.

Mather, L. and Yngvesson, B.(1981) Language, audience, and the transformation of disputes. *Law & Society Review*. Vol. 15. pp. 775-821.

Weidner, Helmut. 1998. *Alternative Dispute Resolution in environmental conflicts: experiences in 12 countries*. Sigma rainer bohn verlag, Berlin

Yi, Gi-Chul.(1992) *An Analysis of Disputants' Environmental Conflict Frames Relating to Ohio Wetland Conversion Disputes*. Ph. D. Dissertation. Ohio State Univ. Col., OH. U. S. A. pp. 1-181.

Yi, Gi-Chul, Risley, D., Koneff, M. and Davis, C., 1994, Creation, Value and Use of Ohio's GIS-based Wetlands Inventory, *Journal of Soil and Water Conservation*, 49(1), pp. 23-28.