

연구논문

조직의 정당성 인식, 프레임 구성, 그리고 성장:
환경운동연합의 성장 과정을 중심으로*

하 민 철**

- I. 서론
- II. 조직의 정당성 인식, 프레임 구성, 그리고 성장
- III. 분석틀: 환경운동단체의 프레임 구성, 프레임 전환, 그리고 성장
- IV. 공해추방운동연합과 환경운동연합의 정당성 인식, 프레임 구성, 그리고 성장
- V. 연구의 종합 및 한계

〈요약〉

본 연구는 프레임(frame) 개념을 활용하여 사회운동조직의 정당성 확보 논리와 조직 성장 사이의 관계를 분석하였다. 분석 사례는 사회운동조직으로 대표적 환경운동단체인 환경운동연합을 사례로 선택하였다. 분석 결과 환경운동연합의 과업환경, 특히 지배집단 자체에 대한 정당성 인식에 따라서 조직의 해석체계인 프레임의 구성요소들이 달라진다는 것을 확인하였다. 환경운동연합은 과거(1982-1993)에는 지배집단에 대해 정당성을 결여한 부정적 대상으로 인식하면서 적대적 프레임을 구성하였다. 1993년 이후 과업환경이 변화하면서 지배집단에 대해 정당성을 갖춘 대상으로 인식하였고, 적대적 프레임을 비적대적 프레임으로 전환하면서 비약적인 조직 성장을 이루었다. 사례분석 결과 사회운동조직의 정당성 확보 논리는 기성의 제도적 규칙들을 무조건 수용하여 정당성을 확보하는 것이 아니라 제도적 규칙들을 생산하고 유지·강화하는 지배집단 자체의 정당성 인식에 따라 다르다는 것을 확인하였다.

[주제어: 정당성, 프레임, 사회운동조직, 환경운동연합]

* 이 논문은 2008년도 한국행정학회, 한국정책학회, 한국지방정부학회의 하계공동학술대회에서 발표한 논문을 수정 보완한 것입니다. 학술대회 발표 당시 이 논문에 유익한 조언을 해주신 배인명 교수님과 논문의 완성도를 높이는데 큰 도움을 주신 심사위원들께 감사드립니다.

** 청주대학교 행정학과(enactment@cju.ac.kr).

I. 서론

조직은 생존과 성장을 위해서 능률성의 논리와 정당성의 논리에 따라 행동전략을 선택한다(Thompson, 1967; Meyer & Rowan, 1977; Pfeffer & Salancik, 1978; March & Olsen, 1989; 김영평, 1991; 이종범, 1995; 윤건수, 1997).¹⁾ 다만 조직의 성격에 따라서 능률성의 논리와 정당성의 논리의 배합에 차이가 있을 수 있다. 능률성의 논리가 강조되는 조직은 그 조직의 산출물에 대한 평가가 용이한 조직인 경우가 많고, 정당성의 논리가 강조되는 조직은 그 산출물에 대한 평가가 매우 어려운 조직인 경우가 많다(이종범, 1995: 80). 주로 능률성의 논리에 의해 운영되는 조직이라고 할지라도 정당성의 논리를 결코 무시할 수 없다. 정당성의 논리는 단기적 능률을 저하시킬 수 있지만 장기적 능률을 제고할 수 있기 때문에 능률성의 논리가 중요한 기업조직들조차도 기업 활동의 정당성을 확보하기 위하여 많은 노력을 기울이고 있다. 특히 조직의 산출물로 평가하기 어려운 조직, 예컨대 학교, 병원, 군대 조직, 그리고 시민사회단체 등에게 정당성은 매우 중요하다. 일반적으로 정당성은 사회 일반에서 받아들여지는 기성의 제도적 규칙, 규범, 가치 등을 수용함으로써 얻어지는 것이다(Meyer & Rowan, 1977; DiMaggio & Powell, 1983; Suchman, 1995). 이러한 논리구조에 따른다면 조직의 정당성이 무엇보다 중요한 사회운동조직이 사회의 제도적 규칙을 수용하여 정당성을 확보하고자 하는 것은 당연한 논리이다. 그러나 이러한 정당성 확보 논리에는 전제조건이 필요하다. 그것은 사회의 제도적 규칙이 ‘고도로 합리화된’(highly rationalized) 수준의 것이라는 인식이 전제되어야 한다(Meyer & Rowan, 1977). 그리고 이것이 가능하기 위해서는 바로 그 제도적 규칙들을 생산하고, 유지·강화하는데 강력한 영향력을 가진 정부 등 지배집단이 정당성을 갖추고 있다는 인식이 전제되어야 한다.

그렇다면 만일 어떤 사회운동조직이 기성의 제도적 규칙을 생산하고, 유지·강화하는 지배집단을 정당성을 결여한 대상으로 인식한다면, 정당성의 확보 논리는 달라질 가능성은 없는가? 현재 한국사회에서 이념적 스펙트럼이 다양한 사회운동조직들에 의해 진행되고 있는 기성체제에 대한 반대운동은 이것을 증명한다.

1) 능률성의 논리는 다른 말로 하면 귀결성의 논리 혹은 경제적 논리와 유사하고, 정당성의 논리는 적절성의 논리 혹은 정치적 논리와 유사하다고 볼 수 있다(참고: March & Olsen, 1989; 김영평, 1991).

즉 모든 조직이 정당성을 확보하는 전략으로 기성의 제도적 규칙을 무조건 수용하는 전략을 선택하는 것은 아니다. 이것은 조직들마다 정당성 확보 논리를 능동적으로 선택할 수 있는 가능성이 있음을 의미한다. 조직들이 능동적으로 정당성의 확보 논리를 선택할 수 있다는 것은 조직들이 나름의 해석체계를 가지고 있기 때문이다. 이것은 외부환경과 조직의 관계가 꼭 짜여진(tightly coupled) 것이 아니라 다소 느슨하게 연결된(loosely coupled) 것이며, 외부환경에 대해 해석적 유연성을 가질 수 있다는 의미이다(Daft & Weick, 1984; Orton & Weick, 1990). 이 때 각 조직이 가지고 있는 나름의 해석체계를 ‘프레임’이라고 할 수 있다(Goffman, 1974; Snow et al., 1986; Benford & Snow, 2000; 이준웅, 2000). 즉 조직들은 나름의 프레임을 구성하고, 그 프레임을 어떻게 구성하느냐에 따라서 정당성 확보를 위한 행동전략을 달리 선택할 수 있다. 그리고 그 행동전략에 따라서 정당성을 확보할 수도 있고, 잃을 수도 있다. 정당성을 확보하는 경우 조직은 성장할 수 있고, 거꾸로 정당성을 잃는 경우 조직은 쇠퇴할 수 있다.

본 연구는 사회운동조직의 제도적 규칙들을 생산하고 유지·강화하는 지배집단에 대한 정당성 인식, 정당성 인식에 따른 행동전략 선택, 그리고 그 결과로서 조직의 성장 사이의 관계를 분석하고자 한다. 이러한 분석을 위해 조직의 해석체계로서 프레임 개념을 활용하여 조직의 프레임 구성과 성장 사이의 관계를 살펴본다. 대상 사례는 사회운동조직으로서 환경운동단체 중 극적인 성장과정을 보인 환경운동연합을 선정하여 분석한다.

한국의 환경운동 역사에서 본격적인 의미의 환경운동단체는 1982년 ‘공해문제연구소’라는 조그마한 조직으로부터 시작하였다. 공해문제연구소 구성원들은 당시 전두환 정부를 부정적으로 인식하였고, 정부에 대한 저항운동 차원에서 환경운동을 시작하였다. 공해문제연구소는 주로 공해피해 지역주민들에 대한 지원 활동을 통해 조직의 지명도를 높이면서 성장하였다. 공해문제연구소는 나름대로 조직적 성장을 거두었고, 환경운동을 보다 체계적으로 추진하기 위해 1988년 관련 단체들과 통합하여 공해추방운동연합을 구성하였다. 그리고 다시 1993년 공해추방운동연합은 전국 8개 환경운동단체들과 연합하여 환경운동연합으로 거듭났다. 1982년 공해문제연구소로부터 1988년 공해추방운동연합, 그리고 1993년 환경운동연합을 거치면서 조직은 괄목할만한 성장을 이루었다. 몇몇 재야 민주화운동

및 학생운동 활동가들로 시작된 조그마한 환경운동단체가 2008년 6월 현재 전국적으로 51개 지부조직을 두고, 모두 12만 명(등록회원 수 기준)에 이르는 거대한 환경운동단체가 된 것이다.²⁾ 조직의 예산 역시 1991년 약 1억 원(예산안 기준)을 조금 상회하던 것에서 2007년에는 중앙과 지부조직을 통틀어 약 100억 원(예산안 기준)에 이를 정도로 성장하였다. 회원 수 및 예산규모의 확대와 더불어 환경운동연합은 한국의 환경정책 영역에서 매우 큰 영향력을 발휘하였다. 대표적으로 정부의 방사성폐기물처리장의 설치를 몇 차례(1990년 안면도, 1995년 굴업도, 2004년 부안 위도)나 무효화시켰고, 2002년 동강댐 건설을 백지화시켰다. 또한 새만금 방조제 건설사업 등이 환경운동연합의 적극적인 활동에 의해 장기간 보류되기도 하였다. 이처럼 환경문제와 관련된 주요 현장에는 대체로 환경운동연합이 개입하여 활동을 펼쳤다. 환경운동연합은 과거 공해문제연구소와 공해추방운동연합 시기에 민주화 운동의 연장선상에서 정부와 기업에 대한 감시와 폭로를 통한 이슈제기 활동에 집중하였다. 따라서 정부 및 기업에 대해 적대적 관계를 유지하면서 환경운동을 수행하였다. 그러나 1993년 환경운동연합으로 통합, 발전하면서 감시와 폭로를 통한 이슈제기뿐만 아니라 전문성을 중심으로 정책의제 설정, 정책대안 제시, 그리고 정책대안 심의 등으로 환경운동을 수행하는 방식을 바꾸었다. 현재 환경운동연합은 단순히 환경운동단체의 영역을 넘어서서 한국에서 명실상부한 사회운동조직 중 대표적 조직으로 성장하였다.

그렇다면 환경운동연합은 제도적 환경을 어떻게 인식하고 프레임을 어떻게 구성하였으며, 어떠한 행동전략을 선택했는가? 그리고 그에 따른 조직의 성장 결과는 어떠했는가? 제도적 환경이 변화했을 때, 프레임은 어떻게 재구성되었고, 행동전략은 어떻게 수정되었으며, 그에 따라 조직의 성장 결과는 어떠했는가? 이를 위해 본 연구는 환경운동연합의 구성 시점인 1993년을 기준으로 크게 두 시기, 즉 1982년부터 1993년 이전까지를 공해추방운동연합 시기로 규정하고, 1993년부터 현재까지를 환경운동연합 시기로 규정하여 비교분석한다. 연구방법은 공해추방운동

2) 환경운동연합 중앙사무국의 팀장급 활동가에 따르면 전국적으로 51개 지부로 분산되어 구성되어 있기 때문에 전국 회원 수를 중앙사무국에서 정확하게 파악하는 것은 현실적으로 어렵고 대략적인 규모만을 파악하고 있다고 한다. 그에 따르면 회비를 납부하지 않는 등록회원(준회원)까지 포함하면 약 12만 명, 일정기간 이상 회비를 납부하는 정회원은 약 5만 명 정도인 것으로 파악되고 있다(환경운동연합 팀장급 활동가 인터뷰 2008/6/2).

연합과 환경운동연합이 발간한 다양한 문헌들(창립선언문, 대의원대회자료집, 정기 간행물 및 홈페이지 자료들)과 관련 학술연구 결과물들을 중심으로 분석하고, 환경운동연합 활동가들에 대한 면접조사를 통해 부족한 부분을 보완하였다.³⁾

II. 조직의 정당성 인식, 프레임 구성, 그리고 성장

1. 조직은 어떻게 정당성을 확보하는가?

일반적으로 어떤 조직이 정당성을 갖추고 있다는 것은 사회 일반으로부터 그 존재 가치를 인정받고 지지를 받고 있다는 것을 의미한다. 조직이 정당성을 확보하려고 노력하는 것은 그것이 자원을 확보하는데 매우 중요하고, 자원은 조직의 생존 및 성장과 직결되기 때문이다. Thompson은 조직이 권력(power)을 획득할 수 있는 가장 값싼 방법으로 명성(prestige)을 확보하는 것이라고 말한다(Thompson, 1967: 33). 조직이 정당성을 확보함으로써 청중의 지지를 확대할 수 있고, 자원을 보다 쉽게 확보할 수 있으며, 영향력을 확대할 수 있게 된다(Meyer & Rowan, 1977; Pfeffer & Salancik, 1978; 이종범, 1995: 75-99). 그렇다면 조직은 정당성을 어떻게 확보하는가? 기존의 논의를 종합하면 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 하나는 합리화된 제도적 규칙을 수용하는 제도화 과정을 정당성 확보 과정으로 이해하는 것이고, 다른 하나는 조직이 전략적 도구를 활용하여 확보할 수 있는 자원으로 이해하는 것이다(참고: Suchman, 1995: 573-577).

첫째, 제도화 과정, 즉 제도주의 접근은 조직의 정당성이 사회의 제도적 규칙들을 수용하는 제도화 과정을 거치면서 확보되는 것으로 이해한다(Meyer & Rowan,

3) 환경운동연합 활동가들에 대한 면접조사는 두 그룹으로 이루어졌다. 한 그룹은 과거 공해추방운동연합 시기부터 활동하였던 팀장급 활동가 3인과 환경운동연합이 출범한 이후 활동을 시작하였던 활동가들 2인(팀장급 1인, 간사급 1인)에 대해 이루어졌다. 과거 공해추방운동연합 시기부터 활동하였던 활동가들 중에는 현재 환경운동연합에서 활동하지 않고 다른 지역운동을 하는 활동가가 1명 포함되어 있다. 인터뷰는 비구조화된 질문지에 의해 다양한 질문들이 자연스럽게 도출되는 방식을 선택하였다. 인터뷰 기간은 2008년 4월 말부터 6월 말까지 4차례에 걸쳐 부정기적으로 이루어졌고, 각 인터뷰마다 짧게는 1시간에서 길게는 2시간에 걸쳐 이루어졌다.

1977; DiMaggio & Powell, 1983; Zucker, 1987; Scott, 2001). 이 접근에 따르면 현대 사회는 고도로 합리화된(highly rationalized) 제도적 규칙들이 보편화되어 있고, 이러한 제도적 규칙들로 구성된 환경이 모든 측면에서 조직에게 영향을 미치며, 조직을 구조화한다고 본다. 즉 제도적 환경에 의해 조직은 어떻게 구성되어야 하는가, 어떻게 운영되어야 하는가, 그리고 어떻게 평가되어야 하는가가 결정된다는 것이다. 동일한 환경에 처한 조직들이 구조적으로 동질성을 가지는 것은 바로 이러한 제도적 환경의 영향력을 반영한 결과이며(DiMaggio & Powell, 1983), 합리화된 현대의 국가나 사회에서 조직 공식구조의 규모가 커지고 복잡하게 되는 것은 제도화된 규칙을 조직구조에 반영한 결과로 이해한다(Meyer & Rowan, 1977). 조직들은 이러한 제도화를 통해서 자기 조직이 환경에 ‘의미 있는’(meaningful) 조직이라는 것을 보여주게 된다. 이 때 제도적 규칙들은 개별조직의 평가(evaluation)를 넘어서는 ‘당연한 것’(taken-for-granted)이자 일종의 신화(myth)의 지위를 가지고 있다(Meyer & Rowan, 1977: 340). 그러므로 고도로 합리화된 제도적 규칙들을 조직구조나 가치체계에 흡수하는 것은 당연하고, 그 결과 사회로부터 정당성을 부여받게 되는 것이다.

그러나 제도화 과정 자체가 정당성 확보 과정이라는 논리 속에는 제도 그 자체가 ‘고도로 합리화된’ 것이라는 인식의 공유가 전제되어 있다(Meyer & Rowan, 1977). 만일 그 제도적 규칙들이 비합리적인 것으로 인식된다면, 제도주의 접근에서 말하는 정당성 확보 논리는 설명력에 한계를 가질 수밖에 없다. 제도적 규칙들이나 그에 준하는 정부 정책들이 합리적인 것인가, 그렇지 않은가에 대한 조직의 해석에 따라서 조직의 대응논리는 달라질 수 있다. 복잡하고 다원화된 사회가 포괄하고 있는 사회적 가치들과 규범들은 종종 모순적이고 모호하며 비일관적인 경우가 있다(참고: March & Olsen, 1979; Van de Ven & Poole, 1988; Ashforth & Gibbs, 1990; Stone, 1997). 정당성은 종종 다중적이고 갈등적인 판단기준들을 가지고 있을 수 있다.⁴⁾ 간단히 말해서 제도적 환경의 합리성 수준이 높지 않다는

4) 예를 들어 1980년 5.18 광주시민의 민주화 시위와 그에 대한 군사정권의 군사적 진압에 대한 상반된 해석은 이를 잘 보여준다. 1980년대 후반까지만 하더라도 광주시민의 민주화 시위는 공식적으로는 불법적인 폭도들에 의한 국가내란행위라는 해석이 지배집단인 군사정권에 의해 주도되었다. 그러므로 그러한 시위에 대한 군사적 진압은 국가안전을 위한 정당 방위로써 어쩔 수 없는 상황이었다는 해석이 지배하고 있었다. 그러나 지배집단으로서 군사정권에 의한 이러한 해석에 저항하는 민주화 운동세력은 점점 더 많아졌고, 결국 광주시

비판을 받는 사회의 경우, 지배적 권위를 가진 제도적 규칙들을 수용하는 것이 자동적으로 정당성을 보장한다는 설명논리는 한계를 가질 수밖에 없다(이종범, 1995: 95). 이러한 정당성의 판단기준의 다양성 때문에 조직이 능동적으로 정당성을 관리하고 통제할 수 있는 가능성을 가질 수 있는 것이다(Covaleski & Dirsmith, 1988; Oliver, 1991; 윤건수, 1997).

둘째, 전략적 접근은 정당성을 조직이 어떤 목적을 달성하기 위해 활용하는 관리도구 혹은 운영자원(operational resource)으로 이해한다(Pfeffer & Salancik, 1978; Ashforth & Gibbs, 1990; McGraw, 1991; Elsbach & Sutton, 1992; Elsbach, 1994). 정당성을 관리도구나 운영자원으로 이해한다는 것은 조직이 정당성을 관리하고 통제할 수 있다는 것을 의미한다. 따라서 인상관리전략이나 상징관리전략 등을 통해 조직의 정당성을 확보하는 과정에 대한 연구들이 주류를 이루는 것은 자연스럽다(McGraw, 1991; Elsbach & Sutton, 1992; Elsbach, 1994).⁵⁾ 전략적 접근이 제도주의 접근과 다른 것은 조직이 환경으로부터 어느 정도 절연되어 정당성을 확보하는 전략의 선택에서 자율성을 가질 수 있다는 점, 즉 개별조직의 평가(evaluation)가 가능하다는 입장을 가진다는 점이다(Ashforth & Gibbs, 1990; Suchman, 1995: 576-577). 조직은 제도적 규칙의 수용 압력에 대해 예상되는 정당성의 확보 가능성에 따라 순응(acquiescence), 타협(compromise), 회피(avoidance), 저항(defiance), 조작(manipulation) 등 다양한 행동전략을 선택할 수 있다(Oliver, 1991). 이것은 개별조직이 사회의 제도적 규칙들을 어떻게 해석하느냐에 따라서 정당성 확보를 위한 행동전략 선택이 달라질 수 있다는 것을 보여준다.

민의 민주화 시위에 대한 공식적 해석은 완전히 뒤바뀌었다. 즉 광주시민의 민주화 시위는 민주주의를 열망하는 민중들의 의로운 항쟁으로 재해석되었고, 이에 대한 군사적 진압을 벌인 군사정권 주도세력들이 처벌을 받았다. 그리고 당시의 군사정권의 연장이라고 할 수 있는 김영삼 정부가 국민 세금을 들여 당시의 희생자들을 추모하기 위한 기념비를 세우고 국립공원을 조성하였다. 이처럼 제도적 규칙에 대한 정당성의 인식은 특정 행위자의 해석과 그것에 대한 상대방의 해석 사이의 갈등을 내포하고 있고, 사회적 맥락의 변화에 따라 얼마든지 재해석이 가능한 것이다.

- 5) Elsbach와 Sutton(1992)은 급진적 사회운동단체가 조직의 지명도를 확보하기 위하여 환경의 주의를 끌 수 있는 불법적인 행위를 한 뒤에 그러한 불법적인 행위들을 사후적으로 인상관리와 제도적 규칙과의 조화를 통해서 조직의 정당성을 유지하는 과정을 보여주고 있다(Elsbach & Sutton, 1992: 699-738). 이러한 사후적 정당성의 관리는 조직이 제도적 규칙을 수용하는 것과 정당성을 능동적으로 관리할 수 있다는 것을 예시적으로 보여주는 것이다.

그러나 궁극적으로 정당성은 조직 내부가 아닌 외부 환경으로부터 주어지는 것이기 때문에 조직은 사회의 제도적 규칙들과 조화하기 위해 조직의 행동을 변화시키거나 설계하는 것이 일반적이다. 사실 어떤 조직이 사회의 제도적 규칙들에 대해 부정적인 입장을 가지고 있다고 하더라도 광범위한 제도적 규칙들을 변화시키는 것은 개별 조직에게 너무 어려운 문제이고, 오히려 조직의 생존 위기를 야기할 가능성이 높다. 조직이 능동적으로 정당성을 관리하고 통제할 수 있는 정도는 무한한 것이 아니라 제도적 환경의 조건에 따라 한정적일 수밖에 없다 (Pfeffer & Salancik, 1978; Oliver, 1991).

현실적으로 정당성 개념은 제도주의 접근과 전략적 접근 모두를 포괄하고 있으며, 그 경계선이 애매하여 경험적으로 양자를 구분하기 어렵다. 일반적으로 사회 일반이 공유하는 제도적 규칙들을 수용함으로써 정당성을 확보할 수 있다는 논리는 당연하다. 그러나 이러한 정당성 확보 논리는 한계를 안고 있다. 사회 구성원 대다수가 수용하는 제도적 규칙이라고 하더라도 조직에 따라서는 그것을 합리적인 것으로 인식하고 수용할 수도 있고, 비합리적인 것으로 인식하고 거부할 수도 있기 때문이다.⁶⁾ 이것이 가능한 것은 정당성을 부여하는 외부 환경이 단일한 집합체가 아니라 다양한 집합체들로 구성되어 있기 때문이다. 즉 외부 환경의 청중들은 단일하지 않고 다원적이다. 이것은 정당성의 부여 주체가 하나가 아니라 여럿이라는 것을 의미하며, 정당성의 논리가 충돌할 수 있다는 것을 말한다(윤건수, 1997: 94). 어떤 청중들이 특정 조직의 행동에 대해 정당하지 않다고 판단하고 정당성을 부여하지 않는다고 하더라도, 또 다른 청중들이 정당하다고 판단하고 정당성을 부여할 수 있는 것이다. 예를 들어 특정 조직이 지배집단을 비민주적이고 비합리적인 집단으로 인식하고, 이 지배집단이 만들어내는 제도적 규칙에 대해 저항하는 경우를 생각해보자. 이 경우 지배집단으로부터는 정당성을 부여받지 못하고 탄압을 받을 수 있지만, 비슷한 인식을 공유하는 다른 피지배집단으로부터는 정당성을 부여받을 수도 있다. 거꾸로 특정 조직이 지배집단의 제도적 규칙을 수용함으로써 그 지배집단으로부터 정당성을 부여받고 지원을 받을

6) Suchman은 정당성을 ‘객관적으로 소유되는(objectively possessed) 것’이면서 동시에 ‘주관적으로 창조되는(subjectively created) 것’이라고 말한다. 정당성은 사회적으로 구성되는 것으로 조직 행동을 관찰하는 집합으로서 관찰자(사회)와 행위자(조직) 사이의 일치 정도, 즉 공유정도를 나타내는 것이다(Suchman, 1995: 574).

수 있지만 다른 사회주체들로부터는 정당성을 부여받지 못할 수 있다는 것이다.

결국 그 조직이 외부 환경을 어떻게 해석하느냐에 따라 정당성 인식이 달라질 수 있다. 정당성 인식이 달라지기 때문에 자연스럽게 정당성을 확보하는 행동 전략의 선택이 달라진다(참고: Suchman, 1995: 601-604). 따라서 조직이 외부 환경을 해석하는 틀로서 해석체계, 즉 프레임이 중요하다. 조직의 해석체계, 즉 프레임에 따라서 사회의 제도적 규칙은 ‘당연한 것’ 혹은 ‘수용할만한 것’으로 해석될 수도 있고, ‘당연하지 않은 것’ 혹은 ‘저항해야 하는 것’으로 해석될 수도 있는 것이다.

2. 조직의 해석체계로서 프레임⁷⁾

프레임(frame, 틀)은 사람으로 하여금 외부 환경을 지각하고 이해하며, 그에 따라 행동하도록 유도하는 해석체계(interpretation system) 혹은 도식(schema)을 의미한다(Goffman, 1974). Goffman의 프레임 개념을 원용하여 조직 맥락에 적용하면, 프레임은 조직들이 외부 환경에서 발생하는 사건들을 지각하고, 구별하며, 의미를 부여하도록 해주는 해석체계 혹은 스키마라고 말할 수 있다. 개인과 마찬가지로 조직 역시 고유한 의미부여 방식으로 프레임 가지고 있고, 그 프레임에 따라 외부 환경을 지각하고 이해하며, 그에 따른 대응행동을 선택하는 것이다.

조직연구에서 프레임이 중요한 이유는 어떤 프레임에 근거해서 외부 환경을 해석하는가에 따라서 동일한 대상 혹은 현상이라 할지라도 무척 다른 것으로 이해하도록 유도하며, 그 다음의 구체적인 행동을 선택할 때에도 영향을 미치기 때문이다(Benford & Snow, 2000; 김명환·안혁근, 2006). 예를 들어 어느 도시의 낙후지역 재개발사업과 관련하여 지방자치단체가 구성할 수 있는 프레임들을 생각해보자. 만일 지방자치단체가 낙후지역을 ‘질병’을 일으키는 부정적인 공간으로

7) 최근 프레임 개념은 커뮤니케이션, 매체효과, 위기관리, 집단역학, 사회운동, 갈등해소 등 사회과학의 다양한 분야에서 활용되고 있다. 대체로 프레임 개념을 활용한 연구는 크게 다섯 가지, ① 사회적 상호작용 접근, ② 저널리즘 분야의 텍스트 분석적 접근, ③ 사회학 분야의 사회운동론적 접근, ④ 심리학 분야의 예상이론적 접근, 그리고 ⑤ 커뮤니케이션 분야의 메시지 효과론적 접근 등으로 구분할 수 있다(이준웅, 2000: 88). 본 연구는 이러한 다섯 가지 유형의 프레임 연구 중 사회운동론적 접근에 근거하여 사회운동조직의 프레임 구성 과정을 중심으로 논의를 전개한다.

프레임을 구성하는 경우, 재개발사업은 그 낙후지역을 완전히 제거하고 전혀 새로운 주거공간을 만드는 정책을 선택하도록 유도한다. 반면 낙후지역을 ‘지역공동체’라는 프레임으로 구성하는 경우, 재개발사업은 그 낙후지역 구성원들을 보호하면서 주거환경을 개선해나가는 방향으로 정책을 선택하도록 유도할 가능성이 높아진다.

그렇다면 사회운동의 맥락에서 프레임은 구체적으로 어떠한 것으로 구성되어 있는가? Snow 등(1986)과 Snow와 Benford(1992) 등은 프레임은 크게 두 가지 수준의 프레임 위계, 즉 매스터(master) 혹은 보편적(global) 프레임과 특정운동(movement-specific) 혹은 특정영역(domian-specific) 프레임으로 구분하고 있다. 매스터 혹은 보편적 프레임은 사회운동조직들이 공유하고 있는 기본적 프레임(primary frame)이라고 할 수 있다. 예컨대 우리나라에서 1960년대에서 1980년대까지의 대부분의 사회운동들은 ‘민주화’라고 하는 매스터 혹은 보편적 프레임을 중심으로 집락을 이루었다고 볼 수 있다(임희섭, 1999: 142). 한편 특정운동 혹은 특정영역의 프레임은 운동이나 영역마다 공유하고 있는 이차적프레임(secondary frame)이라고 말할 수 있다. 예컨대 환경운동조직들은 환경보호와 관련한 프레임들을, 노동운동조직들은 노동자의 권리와 관련한 프레임들을, 여성운동조직들은 여성의 권리와 관련한 고유의 프레임들을 공유하고 있을 것이다. 이들 연구자들의 프레임 위계는 조직의 장(organizational field) 수준에서 이루어지는 것으로 이것을 개별 조직의 수준으로 치환하여 사용할 수 있다. 즉 특정 사회운동조직의 구성원들이 공유하는 기본적 조직목표 등을 담은 프레임을 매스터 프레임으로, 그리고 그 조직의 다양한 세부활동 분야에 따라 각각의 이슈프레임들이 존재하는 것으로 조작적 정의를 할 수 있다.

한편 Gamson(1992)은 사회운동의 맥락에서 프레임을 “사회운동을 촉진하고 정당화하는 행동지향적 신념과 의미들의 복합체”라고 설명하면서 세 가지의 프레임 요소들, 즉 비정의 프레임(injustice frame), 정체성 프레임(identity frame), 대행자 프레임(agency frame)을 제시하고 있다. 첫째, 비정의 프레임은 정당하지 못한 불평등(illegitimate inequality)에 대한 불만과 그러한 상황에 대한 도덕적인 분노 등에 근거한 집합의식을 말한다. 둘째, 정체성 프레임은 불만스럽고 도덕적 분노를 불러일으키는 상황에 책임이 있다고 인식되는 ‘그들’(they), 즉 정부당국이나

엘리트집단 등 지배집단과 그에 대칭되는 ‘우리들’(we)을 구분 짓는 집합적 정체성을 말한다. 셋째, 대항자 프레임은 자신들의 불만스러운 조건과 정책을 자신들의 행동을 통해 변화시킬 수 있다는 집합적 신념을 말한다. Gamson(1992)의 프레임 개념은 세 가지 프레임의 상태가 어떠한가에 따라서 집합행동의 가능성 여부에 초점을 둔 것으로 이해할 수 있다.

Benford와 Snow(2000) 역시 사회운동조직의 프레임을 크게 세 가지, 진단적 프레임(diagnostic frame), 처방적 프레임(prognostic frame), 동기화 프레임(motivational frame)으로 구분하여 설명하고 있다. 첫째, 진단적 프레임은 해결해야 할 문제가 무엇이고, 그 원인이 무엇이며, 그 문제의 책임이 누구에게 있는지 귀속시키는 프레임을 말한다. Benford와 Snow(2000)는 진단적 프레임의 대표적 사례로 Gamson(1992)의 비정의 프레임을 들고 있다. 둘째, 처방적 프레임은 문제의 해결책을 제시하고 집합행동의 전략과 전술을 규정하는 프레임이다. 즉 구체적으로 어떠한 행동전략을 선택할 것인가의 프레임이라고 할 수 있다. 셋째, 동기화 프레임은 왜 행동해야 하는가 그 이유를 제시하는 것이다. 간단히 말해서 프레임은 문제의 심각성과 책임의 소재를 인식하게 하고, 문제의 해결방안과 방법을 모색하게 하며, 그리고 자발적 행동을 촉진하는 동기화의 기능을 수행한다는 것이다. Benford와 Snow(2000)의 프레임 개념은 Gamson(1992)이 프레임의 상태에 초점을 둔 것과는 달리 행동 지향적인(action oriented) 측면에 초점을 두었다. 이상의 사회운동 맥락에서 집합행동 프레임의 구성 요소들을 요약하여 정리하면 다음의 <표 1>과 같다.

<표 1> 사회운동 맥락에서 집합행동 프레임의 구성 요소

연구자	프레임 요소	내용
Snow et al (1986), Snow & Benford (1992)	마스터 프레임 (보편적 프레임)	조직의 장 수준에서 특정운동 혹은 영역을 초월하여 사회운동조직들이 공유하는 일차적 프레임
	특정운동 프레임 (특정영역 프레임)	조직의 장 수준에서 특정운동 혹은 영역에 한정하여 사회운동조직들이 공유하는 이차적 프레임
Gamson (1992)	비정의 프레임	부당함에 대한 불만과 분노의 집합적 의식
	정체성 프레임	부당한 지배집단과 우리를 구분 짓는 집합적 정체성
	대항자 프레임	부당함을 변화시킬 수 있다는 집합적 신념
Benford & Snow (2000)	진단적 프레임	문제 확인 및 책임 소재 귀속
	처방적 프레임	집합행동의 전략과 전술 등 문제해결방안 제시
	동기화 프레임	지지자에게 행동의 이유(rationale for action) 제시

자료: Snow et al(1986), Snow & Benford(1992), Gamson(1992), Benford & Snow(2000) 종합.

3. 프레임 경쟁과 프레임 정렬

모든 사회운동조직들은 나름의 프레임을 가지고 있고, 그 프레임에 따라 사회운동을 벌이고 있다. 그러나 이들 프레임들이 사회에서 모두 동등한 영향력을 가지거나 그럴듯한 것으로 수용되는 것은 아니다. 특정 사회운동부문에는 단일한 조직만이 활동하는 것은 아니라 복수의 많은 사회운동조직들이 운동을 벌이고 있다. 이들 사회운동조직들은 때로는 서로 협력을 하기도 하지만 때로는 서로 경쟁을 벌이기도 한다. 이때 어느 사회운동조직이 청중으로부터 더 많은 참여와 지지를 얻는가, 즉 더 많은 정당성을 얻는가에 따라서 조직의 성장 결과가 달라진다.

어떤 사회운동조직의 프레임이 사회에서 그럴듯한 것으로 받아들여지기 위해서는 되도록 많은 청중들로부터 공감을 얻어야 한다. Benford와 Snow(2000)는 사회운동의 맥락에서 이러한 청중의 공감을 얻어가는 과정을 프레임 정렬(frame alignment)이라고 정의하였다. 좀 더 구체적으로 말하면 프레임 정렬은 “사회운동 조직의 활동, 목표, 이념을 청중들의 이해, 가치, 신념 등과 일치시키고 상호 보완 되도록 청중들의 해석적 지향과 사회운동조직의 해석적 지향을 연결 짓는 것”으로 이해할 수 있다(Snow et al., 1986). 프레임 정렬이 성공하여 얻은 공감을 ‘공명성’(resonance)이라고 한다. 공명성은 청중의 지지를 의미하는 것이다. 공명성을 얻기 위해서는 해당 프레임이 신뢰성(credibility)이 높아야 하고, 상대적 현저성(relative salience)이 높아야 한다(Benford & Snow, 2000). 따라서 공명성은 사회로부터 그럴듯한 것이라는 평가를 얻는 것과 같은 의미이기 때문에 정당성과 같은 것으로 이해할 수 있다. 결론적으로 복수의 경쟁하는 사회운동조직들은 청중의 참여와 지지를 얻기 위해 조직 프레임의 공명성을 높여야 한다.

프레임의 경쟁이 존재하는 상황에서 사회운동조직들은 자기 조직의 프레임 공명성을 높이기 위해 프레임 정렬에 성공해야 하고, 이를 위해 다양한 전략들을 활용한다. 프레임 정렬에 성공하기 위한 전략은 크게 네 가지, 프레임 연결(bridging), 증폭(amplification), 확장(extension), 전환(transformation) 등이 있다(Snow et al., 1986; 임희섭, 1999; Benford & Snow, 2000; 이준웅, 2000).

첫째, 프레임 연결은 특정의 이슈나 문제들과 관련하여 이데올로기상으로는

일치하지만 구조적으로는 연결되어 있지 않는 둘 혹은 그 이상의 프레임들을 연결하는 것을 말한다. 프레임 연결은 사회운동조직들 수준에서 이루어질 수도 있고, 개인 수준에서 이루어질 수도 있다(Snow et al., 1986: 467). 예컨대 특정이슈를 중심으로 사회운동조직들 사이의 연대조직을 구성하는 것으로서 우리나라에서 낙천낙선운동을 위한 총선시민연대나 다양한 범국민대책회의 사례들이 그 전형적인 예이다.

둘째, 프레임 증폭은 특정의 이슈나 문제들, 혹은 일련의 사건들에 대한 해석 프레임을 명확하게 하거나 고무하는 활동을 말한다. 간단히 말해서 은폐나 무관심에 의해 묻히기 쉬운 사건이나 이슈에 대해 감시와 폭로, 그리고 이슈제기를 통해 사회적 관심을 끌어내는 것을 말한다(Snow et al., 1986: 469). 프레임 증폭은 다시 가치 증폭(value amplification)과 신념 증폭(belief amplification)으로 나뉘어진다. 가치 증폭은 잠재적 지지자들에게 기본적인 가치들을 동일화하고 이상화하며 고양시키는 활동을 말한다. 예컨대 환경운동조직들은 생명의 가치, 미래세대에 대한 책임 등의 가치 증폭 활동을 벌이는 경우가 많다. 한편 신념 증폭은 바람직한 가치를 추구하기 위한 행동을 촉구하는 활동을 말한다.⁸⁾ 예컨대 환경운동조직들이 발표하는 성명서나 기자회견문에는 이러한 신념을 증폭하기 위한 내용들로 가득 차 있다.

셋째, 프레임 확장은 잠재적 청중의 지지를 높이기 위해 사회운동조직이 애초에 가지고 있던 일차적 프레임(primary frame)의 경계를 확장하는 것을 말한다. 이를 위해 사회운동조직은 잠재적 지지 청중의 이익과 가치에 일치할 수 있는 프로그램이나 목표를 추진하는 등 운동의 기본 범위를 확장한다(Snow et al., 1986: 472). 예컨대 급진적 성향의 사회운동조직들이 회원이나 지지자를 확보하기 위해 대중성에 근거한 프로그램들을 추진하는 경우가 이에 해당한다.

넷째, 프레임 전환은 사회운동조직이 추구하는 기존의 가치나 목표, 프로그램들이 사회의 해석이나 전통적 생활양식 혹은 관례들과 공명하지 않거나 오히려

8) 신념의 증폭은 다시 다섯 가지 신념 요소들에 대한 증폭 활동으로 세분화된다. ① 문제, 이슈, 불만의 심각성에 대한 신념, ② 문제 원인과 책임 소재에 대한 신념, ③ 적대자 혹은 대상에 대한 고정관념의(stereotypic) 신념, ④ 변화의 가능성, 즉 운동의 효능감(efficacy)에 대한 신념, 그리고 ⑤ 쟁기(standing up)의 필요성과 우선성에 대한 신념 등의 증폭활동들이 그것이다(Snow et al., 1986: 470).

반대되는 경우 필요하게 된다. 그럴 경우 사회운동조직은 참여자와 지지자들을 확보하기 위해 새로운 가치들을 심고 길러야 하고, 낡은 의미나 신념들을 버리고, 잘못된 프레임들은 리프레이밍하여야 한다(Snow et al., 1986: 473). 프레임 전환은 다시 보편적 프레임(global frame) 전환과 특정영역 프레임(domian-specific frame) 전환으로 구분된다. 이는 앞에서 언급한 프레임 구성요소 중 매스터 프레임과 특정영역의 프레임을 말한다. 이 때 보편적 프레임(매스터 프레임)을 전환한다는 것은 사회운동조직들이 공유하는 일차적인 기본적 프레임을 전환하는 것으로 이것은 일종의 철저한 개종(thoroughgoing conversion)과 같은 것이다(Snow et al., 1986: 475). 이상의 프레임 정렬의 4가지 유형을 요약하면 다음의 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 사회운동조직의 프레임 정렬의 4가지 유형

프레임 정렬 유형	내 용
프레임 연결(bridging)	특정 이슈나 문제들과 관련하여 이념적으로 일치하지만 구조적으로 연결되어 있지 않는 둘 혹은 그 이상의 프레임들을 연결하는 활동
프레임 증폭(amplification) ·가치증폭 ·신념증폭	특정의 이슈나 문제들, 혹은 일련의 사건들에 대한 해석 프레임을 명확하게 하거나 고무하는 활동으로 가치증폭과 신념증폭으로 구분됨
프레임 확장(extension)	잠재적 청중의 지지를 얻기 위해 사회운동조직이 애초에 가지고 있던 일차적 프레임(primary frame)의 경계를 확장하는 활동
프레임 전환(transformation) ·보편적 프레임 전환 ·특정영역 프레임 전환	사회운동조직이 추구하는 기존의 가치나 목표, 프로그램들이 사회일반의 해석 등과 공명하지 않거나 오히려 반대되는 경우, 참여자와 지지자들을 확보하기 위해 기존 프레임을 전환하는 활동으로 보편적 프레임 전환과 특정영역의 프레임 전환으로 구분됨

자료: Snow et al.(1986), Benford & Snow(2000) 종합.

프레임 정렬을 위한 전략 중에서 본 연구가 주목하는 것은 프레임 전환이다. 애초 Snow 등(1986)과 Benford와 Snow(2000) 등이 제시한 프레임 전환의 개념은 사회운동조직이 잠재적 청중이 지니고 있는 기존의 프레임을 전환하거나 재구성하는 것을 의미한다. 그러나 본 연구는 청중의 프레임이 전환되는 것이 아니라 사회운동조직의 프레임이 전환되는 것으로 활용하고자 한다.

이와 유사한 논리로 Bartunek(1984; 1988)은 조직의 해석체계 혹은 프레임 변화를 리프레이밍(reframing)이라는 개념을 활용하여 설명하고 있다. Bartunek(1988)

은 조직의 리프레이밍에 영향을 미치는 요인으로 조직 내부의 인지적 과정과 외부 환경의 압력을 제시하고 있다. 내부의 인지적 과정은 조직 내부에 잠재적 모순을 안고 있는 서로 다른 관점들이 공존하는 경우 새로운 경쟁 프레임의 발현 가능성이 높고, 기존 프레임과 경쟁을 통해 리프레이밍이 이루어지는 것을 말한다. 그리고 외부 환경의 압력은 조직에게 새로운 관점을 수용하도록 환경적 압력이 가해지는 것을 의미한다. 중요한 사건의 발생 등 환경변화는 조직에게 새로운 프레임을 수용하도록 하는 압력요인으로 작동하게 된다. 물론 조직이 외부압력을 수용하여 실제로 리프레이밍을 할 것인가는 조직의 전략에 달려있다.

그러나 외부 환경은 고정되지 않고 변화하기 마련이고, 이러한 환경변화를 조직이 프레임 구성에서 제대로 반영하지 못하는 경우가 많다. 만일 과업환경에 큰 변화가 발생했음에도 불구하고 과거의 프레임을 유지하게 되면, 프레임 정렬은 실패하게 되고, 조직은 생존에 실패할 수 있다(Pfeffer & Salancik, 1978; Weick, 1979). 과거에 성공적이었던 수많은 조직들이 사라지는 것은 바로 이러한 환경변화에 대응한 프레임 정렬이 실패하였기 때문으로 해석할 수 있다. 따라서 환경의 변화에 맞추어 리프레이밍이 이루어져야 하고, 그에 따라 행동전략이 수정되어야 한다. 즉 과거에 타당한 것으로 검증된 프레임이라고 하더라도 환경변화에 따라서 프레임을 수정 혹은 재구성하는 것은 지속적으로 이루어져야 한다.

III. 분석틀: 환경운동단체의 프레임 구성, 프레임 전환, 그리고 성장

1. 환경운동단체의 프레임 구성

환경운동은 환경파괴와 오염 등 환경적 위기가 심화되어 가시적 현상으로 드러나고 그것이 사회문제로 전환될 때 자연스럽게 나타난다. 환경적 위기는 성장과 개발 중심의 정부 정책, 기업의 생산활동, 그리고 가정과 개인의 과도한 소비 활동 등에 의해 유발되고, 이러한 환경적 위기에 대해 정부, 기업, 그리고 시민사회는 각각 나름의 대응을 한다. 정부는 환경정책을 통해서, 기업은 생산활동에

대한 적절한 관리를 통해서, 그리고 시민사회는 시민들에 대한 계몽과 정부정책과 기업 생산활동에 대한 감시와 견제 등을 통해서 대응한다. 그러므로 환경운동단체에게 주요한 과업환경은 정부, 기업, 그리고 시민들로 요약할 수 있다. 환경운동단체가 환경운동을 효과적으로 추진하기 위해서는 과업환경으로부터 다양한 자원, 예컨대 청중의 지지, 풍부한 재정, 그리고 정책 영향력 등을 얻어야 한다. 이러한 자원들을 얻기 위해서는 정당성을 확보하여야 한다.

사회운동조직으로서 환경운동단체가 정당성을 확보하는 논리는 단순하지 않다. 환경운동은 노동운동처럼 일정한 청중을 대상으로 하는 ‘장소 귀속적’ 특성을 가지지 않고 환경적 가치의 중요성에 동의하는 불특정 다수의 시민들을 대상으로 하는 ‘가치 귀속적’ 특성을 지니고 있다(구도완, 2000). 따라서 환경운동단체에게 정당성의 원천은 보다 다양하다는 특징을 가지고 있다. 제도주의 접근에서 설명하는 것처럼 기성의 제도적 규칙을 무조건 수용해서 얻을 수 있는 것도 아니고, 전략적 접근에서 설명하는 것처럼 관리도구로 쉽게 통제할 수 있는 것도 아니다. 중요한 것은 과업환경, 즉 환경위기의 현실과 그것을 해결하기 위한 환경정책 영역에서 기성의 제도적 규칙을 생산하고 유지·강화하는 정부와 기업 등 지배집단에 대한 인식이다. 정부와 기업 등 지배집단을 정당성을 갖춘 대상으로 판단하는가, 정당하지 않은 대상으로 판단하는가에 따라서 정당성의 확보 논리가 달라진다. 예컨대 환경운동단체가 정부 자체나 정부의 환경정책을 정당성을 결여한 대상으로 인식한다면, 프레임을 구성할 때 부정적 혹은 적대적 프레임을 구성하게 될 가능성이 높을 것이다. 반면 같은 대상을 정당성을 갖춘 대상으로 해석하는 프레임을 가지고 있다면, 프레임을 구성할 때 중립적 혹은 비적대적 프레임을 구성하게 될 가능성이 높을 것이다.

그렇다면 환경운동단체의 프레임은 어떻게 확인할 수 있는가? 일반적으로 사회운동조직의 프레임은 조직의 창립선언문, 강령, 정관, 사업계획 등을 통해서 파악할 수 있다. 예컨대 창립선언문에는 왜 이 조직이 탄생하게 되었고, 조직이 가지고 있는 문제의식은 무엇이며, 어떠한 목표를 어떻게 달성하려고 하는가를 설명하고 있다. 이러한 내용들은 조직이 정당성의 원천을 어디에 두고 있고, 과업환경을 어떻게 해석하고 있는가를 총체적으로 표현하는 것들로서 프레임의 주요 구성요소들이다. 본 연구는 선행연구들(Snow et al(1986), Snow & Benford(1992),

Gamson(1992), Benford & Snow(2000))의 논의를 종합하여 각 프레임의 요소들을 다음과 같이 조작적으로 정의한다. 환경운동단체가 표방하는 조직의 주요목표를 매스터 프레임으로, 주요 활동분야를 이슈 프레임으로, 운동대상(그들)과 운동주체(우리)에 대한 인식을 정체성 프레임으로, 환경적 위기의 원인과 책임소재(진단 프레임), 그리고 행동전략 선택을 처방 프레임으로 정의하였다.

그렇다면 환경운동단체들은 프레임 구성에 따라서 구체적으로 어떠한 행동전략(처방 프레임)을 선택하는가? 정정화(2005)는 정책과정에서 환경NGO의 활동방식을 크게 1) 제도적 방식과 2) 비제도적 방식으로 구분하여 설명하고 있다.⁹⁾ 제도적 방식은 정부의 공식적 의사결정과정에 참여하거나 합법적으로 보장된 절차를 통해 조직의 요구나 주장을 개진하는 방식을 말하고, 비제도적 방식은 정부의 의사와 관계없이 비공식적인 방법을 동원하는 방식을 말한다.¹⁰⁾ 한편 환경운동단체들이 수행하는 기능이나 역할로부터도 추론이 가능하다. 사득환은 환경운동단체의 정책결정과정에의 영향력 행사를 고찰하면서 네 가지 기능, 즉 1) 감시자 기능, 2) 이슈생산자 기능, 3) 정책대안 제시자 기능, 4) 정책정보 제공자 기능 등을 수행한다고 말한다(사득환, 1995: 53-57). 한편 유팔무는 시민운동단체들의 역할을 크게 세 가지 기능, 1) 국가권력에 대한 감시와 비판, 2) 시민대중의 이익을 대변하는 정책제안과 요구, 그것의 제도화, 3) 시민사회에 대한 민주적 계몽과 조직화 등을 제시하고 있다(유팔무, 1998: 114). 이외에도 시민사회단체가 정부와 주민 사이의 갈등이나 사회집단 사이의 갈등을 중재하는 ‘갈등중재기능’을 수행

9) 이와 유사한 맥락에서 사회운동조직의 행동전략 선택에 대한 외국의 선행연구들은 대부분 불법이나 일탈행동을 포함하는 직접행동과 같은 과격한 전술(disruptive tactics)과 평화적이고 온건한(moderate) 행동의 전술 가운데 어느 것이 더 운동의 성공을 위해 효과적이나의 문제에 집중되었다(임희섭, 1999: 188). 불법이나 일탈행동을 포함하는 행동전략은 부정적 효과를 수반하기 때문에 위험할 수 있지만 자원이 별로 없는 조직의 경우에는 선택할 수 있는 전략이 제한되어 있기 때문에 효과적인 수단이 될 수 있다는 연구결과들이 있다(임희섭, 1999; Elsbach & Sutton, 1992; Elsbach, 1994). 일반적으로 사회운동조직의 행동전략은 사회운동조직과 이에 대응하는 세력 사이의 상호작용의 산물로 이해되고, 상호작용과정에서의 선택의 문제로 보아야 한다는 것이 지배적 견해이다(Freeman, 1983: 임희섭, 1999: 102에서 재인용).

10) 제도적 방식의 구체적인 예로는 정부회의나 자문위원회 참여, 공청회·세미나 참여, 의견제출, 공식면담, 소송제기, 고소고발, 입법청원, 위탁계약업무 수행 등이 포함된다. 한편 비제도적 방식에는 집회, 시위, 농성, 항의방문, 서명운동, 캠페인, 성명서·선언문 발표, 감시조사활동 등이 포함된다(정정화, 2005: 63).

하는 경우도 발견되고 있다(김영수, 2003). 이러한 선행연구들을 종합하면 사회운동조직으로서 환경운동단체의 행동전략을 크게 세 가지 범주, 운동성, 대중성, 전문성으로 구분할 수 있다(신동호, 2007; 환경운동연합 활동가 인터뷰 2008.6.14).¹¹⁾ 먼저 운동성의 범주에는 비제도적 방식을 중심으로 1) 감시와 폭로, 2) 이슈 생산 등이 포함되고, 대중성의 범주에는 1) 환경 교육, 2) 환경보호 캠페인 등이 포함되며, 전문성의 범주에는 제도적 방식을 중심으로 1) 정책정보 제공, 2) 대안제시, 3) 갈등중재 등이 포함되는 것으로 구분할 수 있다. 만일 환경운동단체가 과업환경에 대해 부정적 프레임을 가지고 있다면, 환경운동단체는 운동성 범주의 행동전략을 선택할 가능성이 높고, 긍정적 프레임을 가지고 있다면 전문성 범주의 행동전략을 선택할 가능성이 높을 것이다.

2. 환경운동단체의 프레임의 유지와 전환

한 번 형성된 조직의 프레임은 쉽게 변화하지 않는다. 그러나 그렇다고 조직의 프레임이 변화하지 않고 고정되어 있어서는 안 된다. 조직은 개방체계로서 환경과 항상 상호작용을 하고 있기 때문에 환경 변화에 대응하면서 프레임 정렬을 하여야 하기 때문이다. 즉 과업환경의 변화에 따라서 그에 대한 해석이 달라지고 프레임의 전환, 즉 리프레이밍이 이루어져야 한다. 그러나 만일 과업환경에 중요한 변화가 발생했음에도 불구하고 과거의 성공을 가져온 프레임을 유지하게 되면, 프레임 정렬은 실패할 수 있고, 조직은 위기에 직면할 수 있다. 특히 과거에 성공적이었던 프레임은 안정성을 가지게 되고, 더 나아가 고착성을 가지게 될 가능성이 높다. 즉 과거에 프레임 정렬이 성공하여 조직이 성장하는 경우, 조직은 성공적이었던 프레임을 유지할 가능성이 높아진다. 성공적이었던 프레임에 맞추어 외부환경의 대상들, 문제들, 그리고 사건들이 해석되기 때문이다. 특히 조직의 구성원들이 단일한 해석체계를 공고하게 공유하는 경우, 기존의 프레임이 유지될 가능성은 높아진다. 이것은 그만큼 조직 내의 하위 프레임들이 다양하지 못하고

11) 환경운동단체의 행동전략을 구분하는 데 있어서 운동성, 대중성, 전문성의 범주 구분은 많은 환경운동단체들이 공유하고 있는 것이다. 환경운동단체들은 이 세 가지 범주의 행동전략들을 모두 수행하여야 하고 동시에 균형을 이루어야 한다는 기본 시각을 가지고 있다(신동호, 2007; 환경운동연합 활동가 인터뷰 2008/6/14).

확립되어 있다는 것을 반영한다. 이것은 결국 조직이 환경변화에 둔감하게 만드는 요인이며, 궁극적으로 조직을 위기로 유도하는 결과를 가져온다(Pfeffer & Salancik, 1978; Weick, 1979).

한편 과업환경의 두드러진 변화는 조직으로 하여금 프레임의 재정렬, 특히 프레임 전환에 대해 고려하게 된다. 조직으로 하여금 프레임 전환을 유도하는 압력들은 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 환경운동의 대상(그들)으로서 정부와 기업 등 지배집단이 정당성을 갖추는 경우, 프레임 전환에 압력을 받을 것이다. 예컨대, 정당성을 갖춘 새로운 지배집단으로 변화하였다거나 지배집단의 환경정책 혹은 환경문제에 대한 접근이 긍정적으로 변화하는 경우, 프레임 전환의 압력을 받게 될 것이다. 둘째, 환경운동 영역에 강력한 새로운 경쟁조직들이 등장하는 경우, 프레임 전환의 압력을 받게 될 것이다. 새로운 경쟁조직들이 등장하였다는 것은 환경운동 프레임의 경쟁이 나타나고 심화되었다는 것을 의미한다. 특히 경쟁하는 새로운 환경운동단체들이 기존의 프레임과 다른 새로운 프레임을 제시하면서 청중의 지지, 재정의 자립, 정책영향력을 강화하는 경우, 프레임 전환의 압력은 더욱 커지게 될 것이다. 조직의 프레임 전환과정에서 이러한 프레임 전환의 압력요인들과 유지요인들은 동시에 작용할 것이고, 해당 조직이 어떠한 요인들에 더 집중하는가에 따라서 프레임 전환은 달라질 수 있을 것이다.

3. 환경운동단체의 성장 결과

환경운동단체는 과업환경에 대한 프레임 구성과 행동전략에 따라 자신의 정당성을 강화시킬 수도 있고 약화시킬 수도 있다. 이는 곧 조직의 자원 확보에 중요한 영향을 미치고 결국 조직의 성장에도 중요한 영향을 미치게 된다. 일반적으로 사회운동조직에게 중요한 자원은 크게 세 가지, ‘청중의 지지’, ‘재정의 자립’, 그리고 ‘정책 영향력’을 들 수 있다(참고: 구도완, 2000; 엄재호, 2002; 정정화, 2005).

첫째, 사회운동조직에게 있어서 청중의 지지는 조직의 정당성 수준을 가늠할 수 있는 매우 중요한 요소이다. 시민사회단체는 기본적으로 시민의 참여와 지원을 기반으로 생존을 이어가는 존재이기 때문에 시민의 참여와 지원이 없으면 존립자체가 의문시된다. 공익단체의 한 부문으로서 환경운동단체 역시 마찬가지이

고, 같은 논리에 의해서 조직의 운영이 유지된다고 볼 수 있다. 시민의 지지가 없는 경우, 그 조직은 곧 조직의 생존위기에 처하게 될 수 있다. 한국의 시민운동에 대한 대표적인 비판 중의 하나가 바로 ‘시민없는 시민운동’이라는 점을 고려할 때 청중의 지지는 매우 중요한 자원이다(구도완, 2000; 염재호, 2002). 공해추방운동연합과 환경운동연합 시기에 프레임 구성과 행동전략이 달라짐에 따라서 공해추방운동연합과 환경운동연합에 가입하는 회원 수의 변화를 살펴본다.

둘째, 재정의 자립 역시 조직 운영의 독립성을 가늠할 수 있는 중요한 요소이다. 조직을 독립적으로 운영하는 데 있어서 가장 중요한 것이 재정적 자립이라고 할 때, 현재 한국의 많은 사회운동조직들은 재정적 자립 수준이 매우 취약하다(염재호, 2002). 사회운동조직들은 정부로부터 조직 운영의 독립성을 확보하기 위해서 재정적으로 자립하기 위한 다양한 노력을 기울이고 있다(구도완, 2000). 사회운동조직이 재정적으로 자립하는 가장 이상적인 방법은 회원들의 회비 혹은 후원금으로 재정 수요를 충당하는 것이다. 그러므로 사회운동조직들이 되도록 많은 회원을 모집하기 위한 활동을 벌이게 된다. 만일 사회운동조직이 사회적으로 정당성을 얻지 못하고 많은 회원을 확보하지 못한다면, 그 조직은 재정적 자립을 실현시키기 어렵다. 관변단체를 제외한 대부분의 사회운동조직들은 공통적으로 재정적 취약성의 문제를 안고 있고, 환경운동연합 역시 항상 이 문제를 해결하기 위해 노력해왔다. 공해추방운동연합과 환경운동연합 시기에 프레임 구성과 행동전략이 달라짐에 따라서 예산 규모가 어떻게 변화했는지 살펴본다.

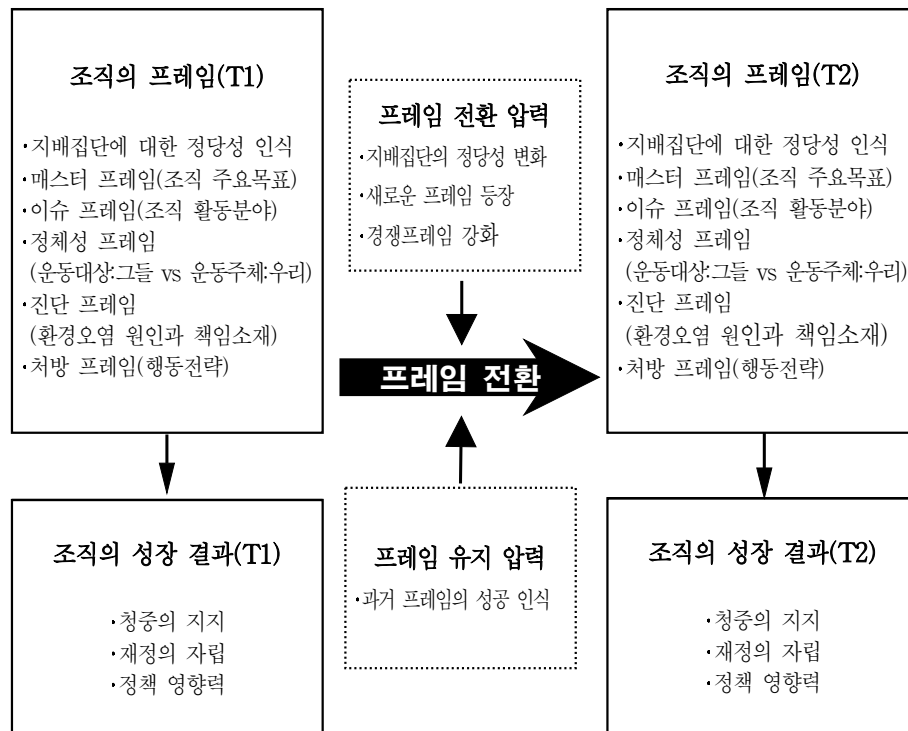
셋째, 많은 연구자들이 사회운동조직들의 정책과정에서 어느 정도 영향력을 가지는지에 대해 관심을 기울이는 것처럼 조직의 성장 여부를 판단하는 기준으로 조직의 정책 영향력 확대는 매우 중요하다(권해수, 1999; 구도완, 2000; 김준기·김정부, 2001; 정정화, 2005). 사회운동조직이 자신의 운동의 영역에서 정책 영향력을 가지고 있다면, 관련된 정책문제의 해결에 더욱 많은 기여를 할 수 있게 된다. 그리고 그 기여 정도가 높으면 높을수록 외부에서 해당 조직의 정책 영향력이 강한 것으로 인지하게 되고, 이에 따라 조직의 정책 영향력은 더욱 증가하게 되는 선순환 구조를 형성하게 된다. 환경운동단체에게 조직의 정책 영향력은 환경문제를 해결하는데 있어서 조직의 의견이 얼마나 수용되는가로 판단할 수 있다. 예컨대 환경분쟁에서 조직의 의견이 관련 이해당사자들에 의해 얼마나 받

아들여지는가, 정책과정에서 조직의 의견이 제도적 장치를 통해서 수렴 되는가 등을 통해 판단할 수 있다. 공해추방운동연합과 환경운동연합의 시기에 프레임 구성과 행동전략이 달라짐에 따라서 조직의 정책 영향력이 어떻게 변화했는지 살펴본다.

만일 환경운동단체가 프레임 정렬에 성공한다면, 공명성을 얻어 조직의 정당성을 확보할 것이다. 정당성을 확보하게 되면 청중의 지지가 많아질 것이고, 재정자립도가 강화될 것이며, 정책 영향력이 확대되어 궁극적으로 조직의 생존력이 강화되는 선순환 구조를 형성할 것이다. 반면 프레임 정렬에 실패한다면, 공명성을 잃어 조직의 정당성을 잃을 것이다. 그리고 정당성을 잃게 되면 청중의 지지가 줄어들 것이고, 재정자립도가 약화될 것이며, 정책 영향력이 축소되어 궁극적으로 조직의 생존력이 약화되는 악순환 구조를 형성할 것이다.

이상의 논의를 종합하여 본 연구의 분석틀로서 환경운동단체의 프레임 전환의 과정을 그림으로 표현하면 다음과 같다.

〈그림 1〉 분석틀 : 사회운동조직 프레임 전환의 과정



Ⅳ. 공해추방운동연합과 환경운동연합의 정당성 인식, 프레임 구성, 그리고 성장

1. 공해추방운동연합의 정당성 인식, 프레임 구성, 그리고 성장(1982-1993.3)

1) 공해추방운동연합의 정당성 인식과 프레임 구성: 적대적 프레임

공해추방운동연합 시기의 프레임 구성, 즉 지배집단에 대한 정당성 인식, 조직의 주요목표(마스터 프레임), 조직 활동분야(이슈 프레임), 운동대상(그들)과 운동주체(우리)의 구분(정체성 프레임), 환경오염의 원인과 책임소재(진단 프레임), 그에 따른 행동전략 선택(처방 프레임)은 어떠했는가?

공해문제연구소가 출범했던 1982년과 공해추방운동연합이 출범했던 1988년은 절차적 민주주의에 있어서 결점을 가진 군사정부들이 연이어 집권하던 시기였다. 1987년 민주화 운동의 성과로 상당한 수준의 민주화 조치가 이루어졌지만 여전히 민주화운동 세력의 주장이 공감을 얻고 있는 시점이었다. 이러한 상황에서 공해추방운동연합은 군사정부와 재벌기업 등 지배집단을 정당성을 결여한 집단으로 인식하였다. 공해추방운동연합은 창립선언문에서 “외세와 군부독재의 강압이 조국 강토의 목을 조이는 동안 이 땅의 민중생명과 민족의 생존은 폭풍전야의 촛불처럼 위태로운 지경에 처하게 되었다”고 말하면서 “불의가 정의를 유린하고 반평화세력이 평화세력을 단죄하는 조국의 뒤틀린 현실을 변혁하기 위해 애정어린 눈길로 장도를 축하해주는 모든 애국동포들과 함께” 공해추방운동연합을 창립한다고 선언한다(공해추방운동연합 창립선언문, 1988). 이러한 입장은 공해추방운동연합이 재야 민주화운동 및 학생운동 세력의 이데올로기와 거의 동일하다는 것을 잘 보여준다.¹²⁾

12) 사실 공해추방운동연합의 주요 임원들과 활동가들은 모두 재야 민주화운동 세력과 학생운동 활동가들로 구성되어 있었다. 공해추방운동연합은 공해문제연구소, 공해반대시민운동협의회, 그리고 공해추방운동청년협의회라는 세 조직이 통합된 조직이다. 공해추방운동연합의 모태조직이었던 공해문제연구소는 진보적 종교계 인사들이 후원하고, 과거 학생운동 활동가들이 중심세력이었다. 1986년 만들어진 공해반대시민운동협의회는 공해문제연구소가 개최한 교육활동 과정을 거친 주부들로 구성되었다. 그런데 이들 역시 과거 학생운동 경험을 가진 이들이 핵심 구성원들이었다. 한편 1987년 만들어진 공해추방운동청년협의회는 서울대학교 공과대학의 학생운동 활동가들로 이루어져 있었다. 공

마스터 프레임으로서 조직의 주요목표는 ‘반핵, 반공해’로 상정하였다. 창립선언문에 따르면 ‘이 땅에서 공해와 핵을 추방하여 민중의 생명과 건강을 지키고, 우리 민족의 삶의 터전을 올바르게 세우는 것’이라고 밝힌다. 공해추방운동연합이 ‘반핵’을 환경운동의 주요한 목표로 삼은 것은 1986년 체르노빌 사건의 발생과 함께 당시 학생운동진영에서 반핵운동과 반제국주의 운동의 연결시켜 운동을 벌이고 있었던 것과 맥을 같이 하고 있다. 그리고 ‘반공해(공해추방)’를 목표로 삼은 것은 정당성을 결여한 군사정부와 악덕기업들이 환경오염, 즉 공해문제를 일으키기 때문에 이들을 구체적인 투쟁의 대상으로 삼기 위한 것이었다.

이슈 프레임(조직 활동분야)은 마스터 프레임에 따라서 반핵, 반공해 분야에 집중되었다. 매년 세워지는 사업계획서에도 이러한 조직 활동분야가 잘 나타나있다. 예를 들어 1989년에는 ‘공해추방·반핵평화운동의 주체역량 강화’와 ‘핵발전소 건설반대 및 핵군사기지 설치반대 투쟁’을 중점사업으로 상정하고, ‘다른 민족민주단체와의 대외협력 및 연대투쟁 강화’를 보조사업으로 상정하였다. 그리고 1990년에는 ‘공해추방·반핵평화운동의 이념과 이론 정립’, ‘활동가 및 회원의 질적 역량 강화’, ‘핵발전소 반대운동의 성과를 계승·발전’, 그리고 ‘안정적인 재정기반의 확보’를 중점사업으로 상정하였다(공해추방운동연합 1989년 및 1990년 정기총회자료집).

한편 환경오염의 원인과 책임(진단 프레임)을 ‘군사독재정권과 악덕재벌기업, 제국주의, 다국적기업이 환경오염의 주범’이라고 인식하며, 한국사회의 모습을 ‘이들에 의해 저질러진 사회경제적 불평등, 파행적 사회구조’로 인식하였다. 그리고 정체성 프레임(그들 vs 우리)은 정부와 기업을 환경파괴와 오염의 주범으로 규정하기 때문에 이들 지배집단을 운동대상(그들)로 상정하고, 정당성을 결여한 지배집단에 대한 투쟁을 위해서는 공해추방운동연합에 대한 운동주체(우리)로서 ‘민중’을 상정하였다. 즉 공해추방운동연합은 한국사회에서 환경운동은 정당성을 결여한 지배집단에 대해 민중들과 투쟁하는 것으로 인식하였다. 따라서 조직의 정당성 원천을 지배집단이 생산하고 유지·강화하는 제도적 규칙에 순응하는 것에서 찾는 것이 아니라 오히려 그것에 저항함으로써 민중의 지지를 얻는 것에서

해추방운동연합은 이들 세 조직을 통합한 것이기 때문에 당시 재야 민주화운동 및 학생운동 세력과 동일한 이데올로기 지형을 가지는 것은 자연스러운 것이었다(신동호, 2007).

찾았다.

정당성을 결여한 지배집단에 대한 저항으로부터 정당성을 찾는 공해추방운동연합의 입장에서 선택할 수 있는 행동전략(처방 프레임)은 자연스럽게 운동성에 근거한 전략들로 이어졌다. 학생운동 및 민주화운동 경험이 풍부한 활동가들을 중심으로 운동성에 근거하여 정부정책과 기업활동에 대한 ‘감시와 폭로’ 활동을 통해 사회 구성원들의 주목을 끌 수 있는 ‘이슈제기’에 주력하였다. 이러한 행동 전략은 공해추방운동연합으로 하여금 적극적이고 급진적인 행동을 하도록 만들었다. 공해추방운동연합은 시위나 농성 등의 직접행동을 중심으로 반공해 교육을 위한 공청회, 강연회, 문화행사 등의 행동전략을 구사하였다. 공해추방운동연합이 시위나 농성 등 직접행동을 주로 사용하는 이유는 소규모 급진적 사회운동조직이 안고 있는 한계에서 비롯된 것이었다. 즉 소규모의 급진적 사회운동조직으로서 조직의 지명도를 확보하기 위한 전략으로서 적극적이고 불법적인 행동전략을 취하는 것이다(Elsbach & Sutton, 1992: 699). 그리고 동시에 소규모 급진적 사회운동조직이 안고 있는 전문성의 부족에서 비롯된 것이기도 하다. 이처럼 공해추방운동연합은 감시와 폭로, 이슈제기 등 운동성 중심의 행동전략을 통해 환경오염(공해) 문제의 심각성을 널리 알리기 시작했다. 특히 반핵운동 차원에서 조직 내에 ‘반핵평화위원회’를 두고 조직적으로 핵폐기물 처리장 건설과 핵발전소 건설 반대운동을 벌였다. 그 예로 1988년 12월과 1989년 3월 경남 고리 원자력발전소의 핵폐기물 불법매립사건 고발, 1989년 영덕 핵폐기물 처리장건설 반대운동, 1990년 4월 ‘전국핵발전소추방운동본부’ 설립 주도, ‘핵발전소 11, 12호기 건설반대 1백만명 서명운동’ 등을 주도적으로 벌였다. 특히 정부가 1989년부터 동해안과 서해안에 핵폐기물 처리시설을 건설하려던 일련의 계획을 현지주민과 연대투쟁을 통해서 백지화하는 성과를 거두기도 하였다.¹³⁾

결론적으로 공해추방운동연합은 환경운동 프레임을 적대적 프레임으로 구성하였다. 환경오염 문제의 주원인이 정당성을 결여한 군사정권과 악덕재벌들, 제국주의와 다국적기업들에 의한 것이기 때문에 이들 지배집단에 저항함으로써 정

13) 대표적인 사례로 1990년 안면도 핵폐기물 처리장 건설반대운동은 매우 격렬하게 진행되었고, 그 당시 커다란 사회적 이슈가 되었다. 약 일주일간의 격렬한 반대운동으로 방사성 폐기물 처리장 건설계획은 백지화되었고, 담당부처였던 과학기술처 장관이 경질되기도 하였다(참고: 박재묵, 1994).

당성을 확보할 수 있다고 보았다. 즉 지배집단에 대한 저항 그 자체가 조직의 정당한 목표이자 활동이라고 인식하였다. 공해추방운동연합이 추구해야 할 정당성의 원천은 정당성을 결여한 지배집단이 아니라 고통 받는 ‘민중’에게 있었고, 민중으로부터 정당성을 얻기 위해서는 지배집단에 대해 저항하고 투쟁하는 것으로 인식하였다.

2) 공해추방운동연합의 조직 성장

첫째, 정부와 기업 등 지배집단에 대한 적대적 프레임 구성과 행동전략에도 불구하고, 공해추방운동연합의 회원 수는 상당한 수준으로 성장하였다. 공해추방운동연합의 창립선언문과 강령만을 보더라도 이 단체가 급진적인 좌파 사회운동단체의 속성을 가지고 있음을 알 수 있다. 그러므로 이러한 성격이 대중성에 부합할 리는 없다. 그럼에도 불구하고 공해추방운동연합의 회원 수가 창립할 때(1988년 9월)에는 약 300명에 불과하였으나 1990년 말 약 1,000여명으로 증가한다. 이러한 회원 수 증가는 상당한 것이었다. 이 당시의 다른 환경운동단체들과 비교해 볼 때 1,000명 이상의 환경운동단체는 정부의 관변단체를 제외하면 3개 단체밖에 없었던 것을 고려하면, 공해추방운동연합의 회원 수가 상당히 많다는 것을 알 수 있다. 또한 이 당시 환경운동이 얼마나 척박한 영역이었는가를 알 수 있다. 그러나 이 1,000여명의 회원은 한국사회에서 진보적인 사회운동단체에 대한 관심을 가지고 있는 사람들의 존재에서 비롯된 것이라고 볼 수 있다. 그러므로 이러한 회원들이 모두 일반시민들은 아니며, 상당수가 환경운동에 관심을 가지는 진보적 지식인과 학생들이 회원으로 가입했던 것이었다(환경운동연합 활동가 인터뷰 2008.6.14). 따라서 이 당시의 공해추방운동연합이 일반시민들을 대상으로 정당성을 확보한 것이라고 말하기는 어렵다. 공해추방운동연합의 급진적 이데올로기 지형은 당시 일반시민들의 의식수준과는 상당히 동떨어진 측면이 많았다. 급진적인 반핵운동단체로서 공해추방운동연합에 대한 일반시민들의 인식은 더 많은 회원들을 끌어들이는데 장애가 되었다. 일반시민들은 공해추방운동연합을 비롯한 반핵운동단체들이 주장하는 내용을 신뢰하기는 하지만 자신이 그 단체의 회원이 되는 것은 꺼리고 있었다.¹⁴⁾

14) 이것은 환경운동연합에서 오랫동안 활동해왔던 팀장급 활동가와의 인터뷰에서도 드러

둘째, 재정의 자립 역시 과거보다 많이 개선되었다. 그러나 근본적으로 그 수준은 매우 취약한 상태를 벗어나지 못하였다. 일반시민들의 지지를 전폭적으로 받지 못하는 조직이 재정적으로 자립하기란 힘들다. 취약한 재정은 공해추방운동연합을 항상 괴롭히는 문제였다. 공해추방운동연합과 같은 제도권 밖의 사회운동 조직들은 정부 지원을 받지 않기 때문에 조직 운영에 필요한 재정을 자급자족할 수 있어야 하고, 대부분 회원 회비에 의존한다고 볼 수 있다. 그러나 회원 수가 많지 않기 때문에 매년 정기총회에서 항상 회원 수의 배가운동을 통해서 재정적 자립도를 높이려는 사업계획을 세운다. 또한 회원으로 가입한 모든 회원이 회비를 내는 것도 아니었다. 공해추방운동연합은 정관에서 회비를 내는 회원을 정회원, 회원으로 등록을 하였지만 회비를 내지 않고 있는 회원을 준회원으로 분류하여 관리하였는데, 전체 회원 수에서 정회원수는 약 70%정도를 유지하고 있었고, 이러한 회비는 공해추방운동연합 전체 재정에서 약 37%를 차지하였다. 물론 이러한 회비 납부율은 다른 시민단체들에 비하면 월등히 높은 수준이었지만 결코 취약한 재정 문제를 해결할 수는 없는 상황이었다. 이러한 취약한 재정으로 인해 공해추방운동연합은 활동에 제약을 받았기 때문에 조직 내부적으로 많은 고민을 가져다주었다. 공해추방운동연합은 예산 부족 때문에 계획했던 사업을 중단하기도 하는 어려움을 겪었다.

셋째, 이 시기 공해추방운동연합의 조직 지명도와 영향력은 상당한 수준으로 확대되었다. 공해추방운동연합은 환경운동의 불모지나 다름없던 한국사회에서 본격적인 환경운동을 시도한 선구적인 단체로 인식되었다. 환경운동과 관련된 많은 연구들은 공해추방운동연합을 대표적인 환경운동단체로 설명하고 있고, 1988년 공해추방운동연합의 창립을 한국환경운동의 주요한 시기구분으로 사용하고 있을 정도이다(구도완, 1996; 유팔무, 1998). 공해추방운동연합은 거의 모든 환경관련 활동에서 주도적인 역할을 수행하였다. 특히 공해추방운동연합은 조직력과 정보가 부족한 공해 및 핵시설 관련 지역주민들에 대한 지원사업과 사회 이슈화를 지속적으로 실시하였기 때문에 이들 지역주민들로부터 받는 신뢰는 상당한 것이었다. 이를 통해서 영향력 있는 반핵운동단체라는 정체성을 확립하였고, 환경운

나고 있다. 이 당시 회원확대사업을 계속해서 추진했는데도 조직이 가지고 있는 급진적 성향 때문에 회원 수의 증가가 제대로 이루어지지 않았다고 회고하였다(환경운동연합 활동가 인터뷰 2008.6.14).

동단체의 가장 강력한 대변자가 되었다. 정부 특히 당시 환경청(환경처)이나 과학기술처는 공해추방운동연합을 반핵단체로 분류하고 있었다.¹⁵⁾ 일반시민들 역시 공해추방운동연합과 직접적인 대면은 하지 않았다 하더라도 신문과 방송에 나오는 공해추방운동연합의 활동을 통해서 그 존재를 알고 있었다. 그러나 이러한 지명도와 영향력의 확대는 주로 제도권 밖에서 평가되는 것이었고, 공식적인 정책 과정에의 참여는 완전히 배제되어 있었다. 즉 공해추방운동연합이 환경운동단체로서 선구적인 단체로 평가되고 있기는 하지만, 제도권 내에서는 큰 역할을 하지 못하였다. 이 당시 공해추방운동연합은 환경부에 공식적인 단체로 등록하지 않은 상태였다. 그것은 공해추방운동연합이 지배집단을 정당성을 결여한 집단으로 인식하는 프레임 때문이라고 볼 수 있다. 정부부처 역시 공해추방운동연합을 불온한 단체로 인식하여 공식적인 대화의 상대자로 수용하지 않았다. 사실 이 시기 정부는 시민단체들과 의사소통을 고려하지 않는 폐쇄적인 정책운동을 하였기 때문에, 공해추방운동연합 이외의 다른 시민단체들 역시 공식적인 정책과정에 참여하지 못하였다. 단지 정부의 지원과 통제를 받는 관변단체들만이 정부의 지시에 따라 각종 자문위원회나 심의회 등에 참가하고 있을 뿐이었다. 따라서 이 시기 공해추방운동연합은 환경정책과정에서 공식적인 참여는 전무했고, 초기의 공해추방운동연합의 영향력은 그 범위에 있어서 한계를 가질 수밖에 없었다.

2. 과업환경의 변화, 프레임 정렬 실패, 그리고 조직 위기

공해추방운동연합은 지배집단을 정당성을 결여한 집단으로 인식하고, 환경운동을 지배집단에 대한 저항운동 차원에서 전개하였다. 즉 적대적 프레임을 통해 조직의 지명도가 높아졌고, 회원 수가 확대되었으며, 비록 제도권 밖이지만 조직의 영향력이 강화되었다. 공해추방운동연합의 입장에서 볼 때, 이것은 분명 조직에게 긍정적인 결과였고, 조직의 성장으로 이해될만한 것이었다. 이러한 조직 성

15) 한국원자력연구소 부설 원자력환경관리센터의 연구보고서(1992)에 의하면 전국적인 설문조사를 통해서 국민의 원자력에 대한 의식조사를 실시하였는데, 여기에서 반핵단체에 대한 국민의 반응은 대체적으로 정부부처 보다도 신뢰하는 편이었다. 이것은 반핵단체가 제공하는 정보가 주로 원자력에 대한 부정적인 내용들이었지만 그 내용을 80% 이상의 국민들이 신뢰한다고 답하고 있었다(한국원자력연구소, 1992).

장의 결과는 공해추방운동연합이 프레임 정렬에 성공했다는 인식으로 연결되었다. 그러나 외부환경은 고정되어 있지 않고 변화하였다. 공해추방운동연합은 과업환경에 중요한 변화가 발생했음에도 불구하고 성공을 가져온 과거의 적대적 프레임을 유지하였고, 프레임 정렬에 실패했다는 징후가 나타나면서 위기에 직면하였다.

1) 과업환경의 변화: 프레임 전환의 압력들

과업환경의 변화로 인한 프레임 전환의 압력들은 크게 세 가지 차원에서 나타났다. 먼저 지배집단의 정당성에 변화가 나타났고, 둘째, 국제적 환경 이데올로기의 변화가 나타나 국내에 새로운 환경운동 프레임이 확산되었으며, 셋째, 전문성을 근거로 한 새로운 환경운동단체들이 성장하면서 프레임 경쟁이 심화되었다는 것이다.

(1) 지배집단의 정당성 변화

환경오염문제가 점점 더 심화되고, 공해추방운동연합을 비롯한 환경운동단체들의 환경운동은 정부의 환경정책에도 변화를 가져왔다. 노태우 정부는 1990년을 ‘환경원년’으로 선포하면서 환경정책을 강화하기 위한 조치로 환경청을 환경처로 승격시켰다. 환경정책을 담당하는 행정기관의 장(長)이 차관급에서 장관급으로 격상됨에 따라 환경정책의 조정력과 독립성이 그만큼 강화되었다. 그리고 1991년 낙동강 페놀오염사태는 한국사회에 환경오염문제의 심각성을 각인시키는 계기가 되었고, 정부로 하여금 환경정책을 더욱 강화하도록 유도하였다. 그 결과 1992년 6월 ‘세계 환경의 날’을 맞아 노태우 대통령이 직접 ‘환경보전을 위한 국가선언문’을 발표하기도 했다. 정부는 이 선언문에서 과거와 달리 환경정책을 수립하는 과정에서 주민 참여와 정보의 공개, 민간단체의 지원을 천명하였다(환경백서, 1993).

한편 기업들 역시 환경문제에 대한 기업의 역할에 대해 변화된 입장을 보였다. 1992년 5월 경제 5단체, 즉 전경련, 대한상의, 무역협회, 중기협회, 경총 등은 ‘기업인 환경선언’을 발표했다. 그리고 기업 이미지를 제고하기 위해서 환경운동 단체들에게 재정적 지원을 하는 전략을 활용하는 등 변화를 보이기 시작하였다.

(구도완, 1996: 216).

지배집단, 특히 정부에서 나타난 큰 변화는 1992년 12월 치러진 대통령 선거였다. 1992년의 대통령 선거는 온전한 절차적 민주주의를 통해 군사정부로부터 문민정부로 전환된 선거였다. 물론 논자에 따라서 1990년의 3당 합당을 ‘야합’으로 규정하며 문민정부의 정당성을 인정하지 않기도 하지만, 분명 선거라는 절차적 민주주의에 의해 문제없이 문민정부가 탄생했다는 것은 한국의 정치발전에 큰 진전을 의미하는 것이었다.¹⁶⁾

(2) 국제사회의 새로운 환경 이데올로기 확산 : 새로운 프레임의 확산

한국사회 내에서 환경오염문제가 심각해지고 그것을 해결할만한 능력과 의지가 결여되어있는 상태에서 국제사회에서는 환경문제가 오래전부터 중요한 이슈가 되어 있었다. 1972년 인간환경선언을 채택한 스톡홀름회의 이후, 20주년을 기념하는 유엔환경회의(UNCED)가 ‘환경적으로 건전하고 지속가능한 개발(environmental sound and sustainable development)’이라는 주제로 1992년 브라질 리우에서 열렸다. 이러한 국제사회의 변화는 한국의 환경정책과 환경운동에 매우 큰 영향을 미쳤다. 이 회의에서 비롯된 ‘환경적으로 건전하고 지속가능한 개발(ESSD)’이라는 환경이데올로기가 소위 ‘리우선언’, ‘의제 21(Agenda 21)’, ‘기후변화협약’, ‘생물다양성협약’ 등의 의제들과 함께 한국 환경운동의 이데올로기 지형에 상당한 영향을 미쳤다(구도완, 1996). 이전에는 정부 및 기업들의 환경관리주의와 공해추방운동 연합 등의 좌파환경주의 사이에 이데올로기적 대립구도가 형성되어 있었다. 그러나 1992년 유엔환경회의 이후 ‘환경적으로 건전하고 지속가능한 개발(ESSD)’이라는 새로운 이데올로기가 유포되면서 이데올로기적 대립구도가 무너졌다. 즉 이 ‘환경적으로 건전하고 지속가능한 개발(ESSD)’이라는 이데올로기는 환경관리주의와 좌파환경주의 사이에 공통분모를 제공하는 역할을 하게 된다. 이것은 환경운동에서 매우 설득력 있는 새로운 프레임으로 국내 환경운동단체들에 의해 수용되면서 급속도로 확산되었다.

16) 1993년 새롭게 출범한 김영삼 정부는 국정지표로서 ‘경제발전, 개혁추진’을 천명하고, ‘역사바로세우기’ 등의 강력한 개혁 작업을 추진하였다. 이에 따라 김영삼 정부의 출범 초기 국정운영 지지도가 역사상 유례가 없는 90%를 상회하는 등 국민의 지지가 매우 높았다.

(3) 강력한 경쟁조직들의 등장 : 프레임의 경쟁 심화

환경오염문제의 심화는 정부의 환경정책 강화뿐만 아니라 새로운 환경운동단체들의 설립을 촉진하는 계기가 되었다. 대표적으로 당시 강력한 사회운동조직으로 성장한 경실련이 1992년 11월 산하에 '환경개발센터'를 설립하였다. 1989년 창립된 이래로 경실련은 전문가 중심으로 정책대안 제시 등 온건한 사회운동을 하면서 지배집단에 대한 압력을 통해 사회제도를 변화시키는 전략을 택했다. 경실련은 명실상부하게 한국에서의 가장 대표적인 시민단체로 성장하고 있었다. 이 당시 경실련은 전국적으로 40개 지부, 약 8,000명 회원에 이르는 등 대규모 시민단체로 성장하고 있었다. 경실련의 회원들은 대학교수들을 중심으로 한 전문가들이 대부분이었다. 경실련의 온건한 행동전략은 정부로 하여금 대화의 상대자로 인식하게 만들었고, 경실련의 대표적 활동가들이 제도정치권에 편입되는 계기가 되었다. 경실련은 1991년 낙동강 폐놀오염사태를 겪으면서 본격적으로 환경운동에 관심을 가지기 시작하였다. 이 사건을 계기로 경실련은 산하에 환경분과를 만들었고, 곧이어 '환경개발센터'로 확대시켰다. 경실련 환경개발센터는 경실련을 지원하는 다양한 전문가 그룹의 지원을 받으며 전문성을 갖추었고, 경실련의 조직적 위상을 기반으로 적극적으로 환경운동을 전개하였다. 즉 경실련 환경개발센터는 경실련이 구축한 조직역량을 바탕으로 빠르게 환경운동 부문에서 자기 영역을 확대하고 있었다.¹⁷⁾ 경실련 환경개발센터는 조직의 명칭에서 알 수 있듯이 환경적으로 지속가능한 발전을 지향하며, 경제성장과 환경의 조화라는 새로운 환경운동 프레임을 제시하였다.¹⁸⁾ 이 새로운 프레임은 공해추방운동연합의 좌파적 성격이 강한 환경운동 프레임과 대비되는 것이다. 실제 경실련 환경개발센터는 이 새로운 프레임의 강력한 전파자가 되었다(참고: 신동호, 2007).

한편 전문가 중심의 환경운동단체로서 배달환경연구소(1991년 창립)가 새로운 환경운동단체로서 두각을 나타냈다. 배달환경연구소는 경실련 환경개발센터와 유

17) 경실련 환경개발센터는 애초 독자적인 회원조직 없이 전문연구집단, 소위 싱크탱크와 같은 형태로 활동했다(구도완, 2000). 그러다가 1998년 경실련으로부터 독립하여 '환경정의 시민연대'로 이름을 바꾸었고, 2004년 다시 '환경정의'라는 이름으로 바꾸어 현재에 이르고 있다.

18) 경실련 환경개발센터는 환경운동의 방식으로 "환경관리라는 개념에 입각하여 정책대안을 제시하고, 정부 및 기업과의 대화를 통해 할 수 있는 노력을 다할 것"이라고 공식적으로 밝힌바 있다(구도완, 1996; 2000).

사하게 ‘대안 있는 환경운동’을 기치로 내걸면서 과격한 직접행동이 아니라 부드러운 방식의 환경운동을 통해 대중성을 확보하였고, 전문적인 연구능력을 바탕으로 전문성까지 갖춘 환경운동단체로 성장하고 있었다(구도완, 2000). 이 단체는 전문성을 바탕으로 정부의 공공사업이나 기업의 개발사업에 대한 환경영향평가를 독자적으로 실시하여 정부의 환경영향평가의 허구성을 많이 주장하였다. 예컨대 당시 8건의 환경영향평가를 독자적으로 실시하여 정부의 공공사업에 대한 허구성을 밝힘으로써 금강 제2휴게소 건설사업과 충주 능암호 쓰레기매립장 사업을 백지화시키는 성과를 거두기도 한다. 또한 김포쓰레기매립장 사업에 참여하여 주민간 갈등문제를 해결하는 역할을 하기도 하였다. 이러한 활동들은 언론의 주목을 받았고, 조직의 지명도를 높이는 계기가 되었다. 그에 따라 2년 만에 전국적으로 12개 지부가 구성되었고, 회원 수도 약 3000여명으로 확대되었다(경실련 환경개발센터, 1993; 신동호, 2007).¹⁹⁾

이외에도 YMCA, ‘소비자를 생각하는 시민의 모임’ 등이 환경문제에 큰 관심을 가지고 활동하였다. 특히 ‘소비자를 생각하는 시민의 모임’은 팔당호 골재채취 반대운동을 주도적으로 벌여 성공함으로써 환경운동 부문에서 영향력을 확대하고 있었다. 이들 새로운 경쟁조직들은 지속가능한 개발이라는 새로운 환경운동 프레임을 적극적으로 수용하고 활용함으로써 공명성을 확보하면서 환경운동단체로서 위상을 높여가게 되었다. 이처럼 환경운동단체들은 몇 년 사이에 급속하게 양적, 질적으로 성장하면서 환경운동의 새로운 세력으로 떠오르게 되었고, 공해추방운동연합은 심각한 경쟁상황을 맞게 되었다.

2) 공해추방운동연합의 프레임 정렬 실패와 조직 위기

과업환경에 중요한 변화가 나타났음에도 불구하고 공해추방운동연합은 지배집단에 대해 여전히 부정적 인식을 바탕으로 저항운동으로서 환경운동을 전개하는 적대적 프레임을 유지하였다. 이렇게 적대적 프레임을 유지한 이유는 공해추방운동연합의 임원이나 활동가 등 구성원들이 대부분 재야 민주화운동 및 학생

19) 이후 배달환경연구소는 1993년 3월 배달환경연합으로 확대되었고, 1994년 4월 ‘녹색당 창당준비위원회’, ‘푸른 한반도를 되찾기 위한 시민의 모임’ 등과 통합하여 ‘배달녹색연합’을 결성하게 된다. 그리고 1996년 다시 ‘녹색연합’으로 이름을 바꾸어 현재에 이르고 있다.

운동 활동가들로 구성된 것에서 비롯되었다. 구성원들의 동질성이 매우 높았기 때문에 조직 내부에 단일한 해석체계가 공고하게 유지되었고, 그 이외 다른 해석체계가 활성화되기 어려웠다. 실제로 당시 공해추방운동연합의 ‘반핵·반공해’라는 매스터 프레임을 중심으로 감사·폭로, 이슈제기 등의 처방 프레임들이 어느 정도 성공을 거두면서 조직의 지명도가 높아졌고, 회원 수가 확대되었으며, 조직의 영향력이 강화되었기 때문에 자신들의 적대적 프레임 정렬이 타당하다는 평가를 하고 있었다(공해추방운동연합 1992 정기총회 자료집).

과거의 프레임에 근거한 성공적인 경험은 해당 프레임을 강화시키게 된다. 조직은 과업환경의 변화가 나타날 때, 그 변화 내용을 익히 알고 있었던 과거의 경험에 맞추려고 하며, 과거 경험과 일치하지 않는 것은 종종 폐기시켜 버리거나 틀리게 해석하는 경향이 있다(Weick, 1979). 따라서 과업환경의 변화와 이에 대한 조직의 새로운 인식, 그리고 프레임의 새로운 정렬, 즉 프레임 전환 사이에는 시간 지연(time lag)이 존재할 수밖에 없게 된다. 과업환경의 변화에 즉각 대응하지 못하는 시간 지연은 변화에 대한 저항의 속성, 즉 관성(inertia)이라고 말할 수 있다. 따라서 공해추방운동연합은 근본적으로 정부와 기업의 변화를 긍정적으로 해석하지 않았고, 부정적인 해석을 계속 유지하였다. 이러한 해석은 당시 공해추방운동연합의 성명서나 담화를 살펴보면 쉽게 알 수 있다.²⁰⁾ 결국 공해추방운동연합은 과거의 정부와 기업에 대한 적대적 프레임이 유효하다는 인식하에 ‘반핵·반공해’의 매스터 프레임과 감사·폭로 및 이슈제기 등의 처방 프레임을 유지하였다.

그러나 공해추방운동연합이 과업환경 변화에도 불구하고 과거의 적대적 프레임을 유지함에 따라 위기에 직면하게 된다. 먼저 청중의 지지가 상대적으로 약화되었다. 공해추방운동연합의 회원 수는 정체되는 반면, 경쟁조직으로 부상한 배

20) 1991년 낙동강 폐놀오염사태 당시 공해추방운동연합은 ‘정권퇴진’과 ‘두산전자 폐쇄’라는 극단적인 주장을 하였었다. 특히 이 시기에도 공해추방운동연합으로 하여금 정부와 기업에 대해 부정적 인식을 유지하게 만드는 사건들이 계속해서 발생하였다. 예컨대 노태우 정부의 골프장 무더기 허가, 낙동강 폐놀오염사건에 대해 정부의 비민주적 대응과 기업의 비도덕적 행위, 화성 산업폐기물의 행정당국의 불법 처리, 대구염색공단 기업들의 폐수 무단방류와 정부의 미온적인 대처 등은 공해추방운동연합으로 하여금 정부와 기업간 유착관계 때문이라는 해석을 하게 만들었고, 계속적으로 부정적인 인식을 유지하게 만들었다.

달환경연구소 등 새로운 환경운동단체들의 회원 수는 급성장하게 된다.²¹⁾ 1990년 말경에는 환경운동 민간단체 중에서 회원수가 1,000명 이상인 조직은 공해추방운동연합 밖에는 없었다. 그러나 1년 후 1991년 배달환경연구소는 12개 지부에 약 3000명 회원으로 급성장하게 되었다. 이에 반해 공해추방운동연합의 회원 수는 1990년 말 약 1,000명 수준에서 93년 3월 약 1,700명으로 성장하는데 그쳤다. 이처럼 경쟁조직의 성장은 공해추방운동연합으로 하여금 심각한 위기감을 느끼도록 만들었다(공해추방운동연합 1993년 정기총회자료집).

둘째, 재정상태 역시 여전히 취약함을 벗어나지 못하였다. 재정규모가 증가하기는 하지만 두드러진 성장을 하지 못하였다. 1991년 재정규모(예산안 기준)가 약 1억 원을 조금 넘는 수준에서 1993년 약 2억 원으로 2배 증가하기는 하지만 여전히 재정의 자립 수준은 취약한 상태였다. 그러나 경쟁조직들의 경우 재정 규모가 빠르게 확대되어 공해추방운동연합의 재정규모를 추월하였다. 1991년 당시 배달환경연구소 예산은 약 3억 여원으로 공해추방운동연합 예산의 3배에 달했다(경실련 환경개발센터, 1993).

셋째, 공해추방운동연합의 영향력이 확대되기는 하였으나 많은 한계를 가지고 있었다. 경실련과 배달환경연구소는 전문성을 바탕으로 조직의 지명도를 높이면서 정책 영향력을 확대하고, 제도권 내부에서도 다양한 활동을 하였다. 전문성에 근거한 정책활동들은 공해추방운동연합 역시 필요한 것으로 인식하고 있었지만 조직의 전문성 역량이 부족하여 접근하지 못하는 상황이었다. 점점 환경운동 영역에서 전문성을 가진 단체들이 활동영역을 넓혀감으로써 과거 공해추방운동연합이 가지고 있던 독점적 지위는 사라지게 되었다. 물론 이 시기에도 공해추방운동연합의 영향력은 상당한 것이었다. 그러나 이러한 영향력은 제도권 밖에서의 영향력이었고, 공식적 통로를 통해 정부 환경정책에 영향력을 행사하지는 못했다. 여전히 공해추방운동연합은 정부의 사회단체 등록법에 의거해 등록을 하고 있지 않았고, 정부 역시 공해추방운동연합에 대해 부정적으로 인식하고 있었다.

21) 경실련 환경개발센터는 애초 독자적인 회원조직 없이 전문연구집단, 소위 싱크탱크와 같은 형태로 활동했다(구도완, 2000). 즉 경실련이 당시까지 구축한 지부조직과 회원조직을 바탕으로 환경운동영역에서 활동을 전개하였다. 그러나 공해추방운동연합에게 40개 지부조직에 8000명의 회원을 가진 경실련이 환경운동영역에 개입하는 것에 대해 부담을 가지고 있었다(환경운동연합 활동가 인터뷰 2008.6.14).

3) 공해추방운동연합의 프레임 전환 모색

공해추방운동연합은 적대적 프레임 유지에 따른 조직적 위기상황에 대해 고민하기 시작하였다. 청중의 지지가 다른 환경관련 단체들에 비해서 상대적으로 약화되었고, 재정적 자립 상태는 여전히 취약하였으며, 그리고 조직의 정책 영향력 역시 상대적으로 약화되는 것을 인식하게 되었다. 특히 전문성을 근거로 한 강력한 경쟁조직의 등장 때문에 조직의 위기감은 더욱 심각해진다. 물론 이 경쟁조직들과 연대활동을 벌이는 등 협력관계를 가지기 때문에 적대적 경쟁자는 아니었지만 공해추방운동연합은 위기감을 느끼게 된다.²²⁾ 이에 따라 공해추방운동연합은 과업환경 변화에 대한 새로운 해석을 시도하였다.

적대적 프레임을 새로운 프레임으로 전환해야 한다는 공식적인 입장 표명은 당시 공해추방운동연합 공동의장의 1993년 신년사와 1993년 2월에 이루어진 공해추방운동연합의 정책토론회에 잘 나타나 있다. 공해추방운동연합 공동의장이었던 최열은 신년사에서 “조직의 운영이 회원들이 참여할 수 있는 공간이 적었다”는 것을 인정하고, “회원들과 함께 할 수 있는 대중적인 프로그램을 만들겠다”는 것을 강조하고 있다(「생존과 평화」 제22호, 1993년 2월). 이러한 대중적인 프로그램의 제안은 이제까지 공해추방운동연합의 급진적인 성격과 과격한 직접행동으로 인해 회원들의 지지를 잃고 있다는 것을 인정하는 것으로 볼 수 있다. 한편 정책토론회에서 공해추방운동연합은 1992년 대통령 선거를 통해 문민정부가 출범하는 것이 시민운동에 어떠한 영향을 미칠 것인가에 대한 전망을 내놓고 있다. 문민정부가 출범하게 되면 민주적 공간이 확대될 것이고, 환경운동에도 유리하게 조건이 조성될 것이라고 예상하고 있었다. 이에 따라 과거의 비토그룹이었던 민족민주운동세력이 약화될 것이라는 인식과 시민운동의 활성화, 시민들의 생활에 뿌리박는 생활의 정치가 활성화될 것이라는 해석을 하고 있다. 이러한 환경변화에 대한 새로운 해석을 바탕으로 “과거의 정부에 대한 적대적이고 이념지향적인 운동 전략으로부터 생활의 문제를 조직활동의 핵심에 놓는 것, 환경운동에 있어

22) 이러한 위기감의 표현은 공해추방운동연합의 1992년과 1993년 정기총회에 잘 나타났다. 이 때 공해추방운동연합은 조직의 운동성과 대중성, 전문성에 대해서 심각하게 고민하기 시작하였다. 조직의 대중성과 전문성을 높이기 위해서 1991년부터 계속해서 노력해왔지만 만족할만한 결과가 나오지 못하다는 평가를 공해추방운동연합 스스로 표명하고 있었다(공해추방운동연합 정기총회 자료집, 1992, 1993).

서 정책의 차원과 제도의 차원에서 무엇을 할 것인가를 전략적으로 사고하고, 따라서 정부, 기업, 시민운동이 하나의 공통된 목표를 상정해서 실제적인 변화의 효과를 가져올 수 있는 것을 사고해야 한다”는 입장을 제시하였다(「생존과 평화」 제22호 1993년 2월). 이처럼 조직 대표자의 신년사와 활동가들의 정책토론회에서 나타난 변화를 볼 때, 이미 조직 내부적으로 프레임 전환 또는 리프레이밍(re-framing)에 대한 공감대가 형성되었다는 것을 알 수 있다(환경운동연합 팀장급 활동가 인터뷰 2008/6/14).

3. 환경운동연합의 프레임 전환과 조직 성장(1993.4.현재)

1) 환경운동연합의 정당성 인식 변화와 프레임 전환: 비적대적 프레임

공해추방운동연합은 환경운동연합으로 확대, 발전하면서 좌파적 성격이 강했던 적대적 프레임을 시민운동적 성격이 강화된 비적대적 프레임으로 전환하였다. 환경운동연합은 출범하면서 당시 지배집단, 특히 김영삼 정부에 대해 철저적 민주주의에 의해 선출된 정당성을 갖춘 정부로 인식하였다. 따라서 정부를 중립적인 존재인 비적대적인 대상으로 인식하였다. 정부를 철저적 정당성을 갖춘 대상으로 인식하게 되었다는 것을 단적으로 보여주는 예가 환경운동연합의 출범식에 환경처 장관을 초청하여 축사를 하도록 한 것이다. 이것은 과거 공해추방운동연합 시기에는 상상할 수 없는 일이었다. 이러한 지배집단에 대한 비적대적 인식은 프레임 구성요소들의 전환을 가져왔다.

먼저 매스터 프레임(조직의 주요목표)의 경우, “생명·평화·참여를 중심 가치로 삼아 지구촌 모든 사람들과 힘을 합쳐 우리와 미래세대를 위한 지속가능한 세상을 만들어 나감을 목적으로 한다”라고 규정하고, 과거 공해추방운동연합의 ‘반핵·반공해’ 대신 유연하고 확장적인 개념인 ‘환경보호’라는 목표를 선언하게 된다(환경운동연합 정관 제2조 목적). 이슈 프레임(활동 분야)의 경우, 환경오염과 생태계 파괴 방지, 환경운동 조직사업, 시민교육 및 홍보, 조사연구 및 정책제시 등 모두 8가지를 제시하였다(환경운동연합 정관 제5조 사업).²³⁾ 흥미로운 것은

23) 이를 구체적으로 열거하면 1. 환경오염과 생태계 파괴를 방지하기 위한 사업, 2. 환경운동을 위한 조직사업, 3. 환경에 대한 시민들의 인식을 높이기 위한 교육 및 홍보 사업, 4. 환

여기에는 반핵 활동이 포함되어 있지 않다는 것이다. 실제 이러한 새로운 이슈 프레임들은 여타 환경운동단체들과 차이가 거의 없는 온건하고 중립적인 것들이다.

정체성 프레임의 경우, 운동대상(그들)과 운동주체(우리)에 대한 구분이 약화되었다. 즉 운동대상(그들)에 환경오염 책임자로 정부, 기업뿐만 아니라 시민 개개인들도 포함시켰고, 운동주체(우리) 역시 과거 지배집단에 대한 저항세력으로서 ‘민중’이라는 좌파적 이념의 주체로부터 보다 현실적이고 유연한 ‘시민’으로 전환하였다. 진단 프레임(환경오염문제의 원인과 책임소재) 역시 “구조적으로 심각해져 가는 환경오염과 생태계의 파괴”의 원인을 “산업화, 도시화, 시민 개개인의 무절제한 소비생활”로 제시하고 있다.

이러한 프레임 요소들의 전환이 자연스럽게 처방 프레임(행동전략 선택)에도 변화를 가져오는 것은 당연하였다. 적대적이며 좌파적 관점의 운동성에 근거한 행동전략으로부터 보다 유연한 개혁을 표방하는 시민운동의 행동전략으로 변화를 보였다. 공해추방운동연합 시기에는 정당성을 결여한 군사정부와 악덕재벌기업들에 대한 운동성에 근거한 행동전략을 통해 조직의 정당성을 확보할 수 있었다고 인식했던 반면에, 환경운동연합 시기에는 조직의 대중성과 전문성을 높임으로써 조직이 환경보호를 위해 제대로 활동하고 있다는 것을 보여줄 필요가 있었다. 따라서 환경운동연합은 조직의 이미지를 관리하는 전략을 활용함과 동시에 사회일반에서 받아들이는 제도적 규칙들을 수용함으로써 정당성을 확보하려고 노력하게 된다(Meyer & Rowan, 1977; Pfeffer & Salancik, 1978; Suchman, 1995).

환경운동연합은 대중성을 확보하기 위해 조직의 이미지를 관리하기 위해 다양한 전략들을 구사하였다. 첫째, 조직의 대표자를 사회적 지명도와 높은 명성을 가진 인사들로 교체하였다. 과거 공해추방운동연합의 실질적인 리더이며, 공동의장을 맡았던 최열과 크리스찬 아카데미 소속의 서진옥은 모두 과거에 재야 민주화운동과 학생운동을 벌인 경험을 가지고 있다. 그러나 환경운동연합으로 변화하면서 조직의 공동대표로 당시 높은 명성을 가지고 있던 소설가 박경리, 대한 변

경문제에 대한 조사·연구 및 정책 제시 사업, 5. 환경피해지역과 지역단위 사업을 지원하는 제반 활동, 6. 환경권침해에 대한 법률적 구조 및 대책 사업, 7. 국내외 환경단체 및 환경운동에 뜻을 같이 하는 사회단체와의 연대사업, 8. 기타 환경연합의 목적을 달성하는데 필요한 사업 등이다(환경운동연합 정관 제5조 사업).

협회장을 역임한 이세중, 성균관대학교 총장 장을병 등 3인을 대표자로 내세웠다. 공해추방운동연합의 공동의장이었던 최열은 실무적인 사무를 맡는 사무총장으로 선출된다.²⁴⁾ 둘째, 환경운동연합은 지도위원회를 구성하여 위원들로 대학교수들을 포함한 각계 전문가들과 사회저명인사들을 영입함으로써 조직의 명성을 높임으로써 정당성을 확보하려고 노력하였다.²⁵⁾ 이 때 환경운동연합에 참여했던 인사들이 국무총리, 환경부 장관, 서울시장 등 정부의 요직으로 진출하는 사례가 나타났다(구도완, 2000). 셋째, 다양한 대중적인 프로그램들을 기획하여 실시하였다. 환경음악회 개최, 일반시민에 대한 대중적 환경교육을 실시함으로써 조직의 대중성을 확보하기 위하여 많은 노력을 기울인다.²⁶⁾ 그리고 1993년 말부터 ‘올해의 환경인상’을 제정하여 매년 12월말, 그 해에 환경보전을 위해 가장 노력한 사람이나 조직에 대해 상을 수여하는 행사를 개최하였다. 넷째, 환경오염의 문제를 전 지구적 차원의 문제라는 인식을 바탕으로 각 국 환경운동단체와 국제적인 연대활동을 벌였다. 이러한 국제연대활동의 결실로 최열 사무총장이 1994년 한국에서 두 번째로 UNEP가 수여하는 ‘Global 500상’을 수상하였고, 1995년에는 한국 최초로 미국 골드만 재단이 수여하는 ‘골드만 환경상’을 수상하였다. 환경운동연합의 리더가 이러한 국제적인 환경상을 받게 됨으로써 환경운동연합은 그만큼

24) 환경운동연합의 공동대표는 이후에도 2번에 걸친 교체가 있었고, 그 때마다 사회적으로 명성이 높은 인사들을 대표자로 내세웠다. 1995년 박경리가 집필 전념을 이유로 사퇴하고, 장을병이 1996년 정치권에 진입하면서 대표직을 사퇴하자 그 후임으로 고건 전 서울시장, 김재순 가톨릭대 부총장을 위촉하였다. 다시 1997년 시인 신경림과 전 과기처장관과 당시 서울시립대 총장이었던 김진현을 공동대표로 위촉하였다. 아이러니 하게도 김진현 공동대표는 과거 공해추방운동연합의 반핵활동, 특히 안면도 사태 당시 정근모 장관 후임으로 과기처 장관으로 취임하면서 서로 갈등관계에 있었다. 이처럼 과거 갈등관계에 있었던 정부출신 인사를 조직의 공동대표로 영입한다는 것은 조직의 프레임이 얼마나 달라졌는지를 보여준다(환경운동연합 팀장급 활동가 인터뷰 2008/4/25).

25) 이 때 참여한 인사들은 교수들뿐만 아니라 변호사, 의사, 배우, 방송인, 종교인 등 많은 분야의 전문가들이 참여하였다(구도완, 2000).

26) 예를 들어 ‘어린이환경캠프’를 통해서 어린이 환경교육을 지속적으로 실시함으로써 어린이들의 환경의식을 높이는 노력을 하고, ‘시민환경대학’을 개설함으로써 시민들에게 환경에 대한 정보를 제공하고 교육하는 역할을 담당한다. 그리고 ‘환경음악회’ 등의 대중들과 친숙한 문화행사나 모 방송국과 함께 ‘생활쓰레기줄이기운동’을 벌이기도 하고, ‘합성세제안쓰기운동’, ‘모피옷안입기운동’과 대중적인 다양한 캠페인 활동을 벌임으로써 과거의 급진적 반핵운동단체의 이미지를 상쇄하려고 노력하였다(환경운동연합 팀장급 활동가 인터뷰 2008/6/23).

정당성을 높이는 계기가 되었다.

한편 환경운동연합은 공해추방운동연합 시기 가장 큰 문제였던 전문성을 확보하기 위해 많은 노력을 기울였다. 환경오염 문제는 문제의 성격상 과학기술에 대한 전문성을 가지고 있어야 한다. 전문성이 부족한 상태에서는 환경오염문제에 대한 감시·폭로자와 이슈생산자의 역할에 그치게 되고, 정책대안을 제시할 수 없는 한계를 안게 된다. 따라서 환경운동연합은 조직의 전문성을 확충할 필요성을 인식하고 다양한 노력을 기울였다. 이를 위해 환경운동연합은 산하에 다양한 연구소 조직을 설치하였다. 가장 먼저 환경운동연합 출범 준비와 동시에 ‘시민환경연구소’를 설치하였다.²⁷⁾ 시민환경연구소는 환경운동연합에게 환경오염문제와 관련된 전문지식을 제공하는 역할을 하였다. 특히 굴폐도 핵폐기물 처리시설 건설 반대운동 과정에서 과학적 근거를 제공함으로써 반대운동을 성공으로 이끄는 중요한 역할을 하였다. 또한 환경운동에서는 환경분쟁에서 오염피해자들을 지원하기 위해서 법률적 전문지식을 갖추는 것이 매우 중요하였다. 이에 따라 공해추방운동연합 시기부터 개혁적 변호사들을 중심으로 지원을 받아왔던 ‘환경법률상담실’을 ‘환경법률센터’로 확대시켜 시민들에게 무료로 법률상담을 제공하였다. 이러한 무료법률상담실을 개설하여 일반 시민들에게 서비스를 제공함으로써 조직의 긍정적 이미지를 제고하는 역할을 하게 된다. 이외에도 ‘환경교육센터’, ‘시민환경정보센터’ 등을 구성하여 전문성을 축적하고 일반시민들을 대상으로 교육하는 기능을 확대하였다.

조직의 대중성과 전문성을 높이려는 노력과 함께 조직 내부적으로도 많은 변화가 나타났다. 먼저 환경운동연합 활동가들의 충원 방식에 큰 변화가 나타났다. 공해추방운동연합 시기에는 학생운동 출신의 활동가들을 개인적 연계를 통해서 받아들였지만 환경운동연합 시기부터 환경운동단체로는 처음으로 일간신문 광고를 통해서 활동가를 공개 채용하는 방식으로 전환하였다.²⁸⁾ 이에 따라 재야 민주

27) 최초 설립 당시 시민환경연구소는 환경 관련 박사학위 소지자 2명과 석사학위 소지자 2명의 상근직원으로 구성되었고, 새롭게 영입된 대학교수들을 비롯한 전문가들의 지원을 받았다. 이후 전국적으로 6개 연구소 지부를 설립하는 등 조직 규모가 확대되었다(환경운동연합 시민환경연구소 홈페이지 <http://cies.kfem.or.kr>).

28) 1993년에 이루어진 최초의 공채 선발에는 4명을 뽑는 데 약 50여명이 지원하여 10 대 1 을 넘어서는 높은 경쟁률을 보였다(한겨레신문, 1993년 5월 4일자). 이후에도 환경운동연합의 활동가 충원은 공개선발로 이루어졌고, 3대 1 이상의 상당한 경쟁률을 보였다(환경운

화운동 혹은 학생운동 출신이 아닌 각 부문의 다양한 준전문가들이 환경운동연합의 활동가로 등장하게 된다. 다양한 분야의 사람들이 환경운동연합의 활동가로 참여하게 되면서 환경운동연합의 해석체계는 그만큼 다양성을 갖추게 된다. 즉 조직 내부에 그만큼 다양한 목소리가 존재하게 됨으로써 어떤 특정의 이데올로기적 지향이 지배적 이데올로기의 지위를 점유하지 못하게 되었다. 공해추방운동연합 초기의 활동가 수가 약 30명의 수준이었는데, 1993년 환경운동연합 출범 당시 약 50명, 1998년 약 110명, 2008년 현재 약 300명으로 상당히 확대되어 있는 상태이다. 그리고 조직구조에도 상당한 변화가 나타났다. 공해추방운동연합 시기 반핵·반공해 운동의 대표적인 기구였던 ‘반핵평화위원회’가 1993년에 공식적으로 조직의 기구표에서 사라지게 되었다. 그렇다고 환경운동연합이 반핵운동을 그만 둔 것은 결코 아니었다. 환경운동연합은 계속해서 반핵운동을 수행했다. 다만 그것을 담당하는 부서를 공식적인 조직 내에 둔 것이 아니라 다른 환경운동단체들과의 전국적 연대조직인 ‘전국반핵운동본부’를 결성하여 조직 외부에 두고 활동을 벌였다. 환경운동연합 시기부터 조직기구 도표는 상당히 분화된 계층제적 체계를 갖추기 시작하였다. 이러한 분화와 계층제적 체계는 조직 규모가 팽창되고, 전문화가 진전됨으로 인해서 나타난 현상이라고 볼 수 있다.

공해추방운동연합의 프레임으로부터 환경운동연합의 프레임으로 전환된 결과를 종합하면 다음 <표 3>과 같다.

공해추방운동연합의 프레임은 종합하면 지배집단에 대한 적대적 프레임으로, 환경운동연합의 프레임은 지배집단에 대한 비적대적 프레임으로 성격지을 수 있다. 그렇다면 환경운동연합의 프레임 전환을 호의적 프레임이 아닌 비적대적 프레임으로 명명하는 것이 타당한 것인가? 그것은 ‘비적대적 프레임’이 가지고 있는 개념의 중립적 의미를 강조하기 위한 것이다. 즉 전반적으로 적대적 프레임이 아니지만 그렇다고 호의적 프레임도 아닌 중립적 성격의 프레임이라는 것을 강조하기 위한 것이다. 이러한 명칭부여는 두 가지 이유에서이다.

〈표 3〉 공해추방운동연합과 환경운동연합의 프레임의 전환

프레임 요소		공해추방운동연합 (1982-1993.3)	환경운동연합 (1993.4-현재)
지배집단에 대한 정당성 인식		정당성을 결여한 군사정부 → 적대적 인식	절차적 정당성을 갖춘 정부 → 비적대적 인식
마스터 프레임	조직 주요목표	반핵·반공해	환경보호
이슈 프레임	조직 활동분야	-반핵 활동 중심 -반공해 피해주민 지원사업 중심	-반핵활동을 외부기구로 이관 -환경보호 활동영역의 확대
정체성 프레임	운동대상(그들) vs 운동주체(우리)	정당성을 결여한 군사정권, 독점자본 vs 민중	환경오염 책임자(정부, 기업, 시민) vs 시민을 포함한 사회일반
진단 프레임	환경오염문제의 원인과 책임소재	-군사독재정권, 제국주의, 독점자본, 다국적 기업들의 환경파괴 -사회경제적 불평등, 파행적 사회구조	-산업화, 도시화, 성장위주 개발정책 -(다국적)기업의 이윤추구 -시민 개개인의 무절제한 소비생활
처방 프레임	환경운동 행동전략	-적대적 행동전략 중심 ·운동성에 근거한 감시·폭로 및 이슈제기 ·행동전략에 주력 ·대중성 및 전문성에 근거한 행동전략 미약	-비적대적 행동전략 강화 / 이슈에 따라 적대 적 행동전략 활용 ·운동성에 근거한 행동전략의 상대적 약화 ·대중성에 근거한 행동전략의 강화 ·전문성에 근거한 행동전략의 강화
프레임 종합		지배집단에 대한 적대적 프레임	지배집단에 대한 비적대적 프레임

자료: 공해추방운동연합 및 환경운동연합 창립선언문; 구도완(1996)에서 종합 정리.

첫째, 전반적인 프레임이 적대적 프레임에서 비적대적 프레임으로 변화하였지만 환경문제에는 다양한 이슈들이 있고, 이슈에 따라서 환경운동연합의 대응이 적대적일 수도 있고, 호의적일 수도 있기 때문이다. 간단히 말해서 환경파괴적 정부정책에 대해서는 반대하는 입장을 보이지만 환경친화적 정부정책에 대해서는 찬성하는 입장을 보일 수 있다는 것이다. 예컨대, 정부에 의해 추진된 환경파괴적 정책사례들, 즉 동강댐 건설사업, 새만금 방조제 건설사업 등에 대해서는 적극적인 반대운동을 펼쳤다. 그러나 정부에 의해 추진된 환경친화적 정책사례, 즉 한강상수원 수변구역 지정정책에 대해서는 적극적인 지지를 보냈다.

둘째, 환경운동연합에 참여하는 모든 구성원들이 완전히 일치된 집합행동의 틀을 공유하는 것은 아니기 때문에 조직내 프레임 분쟁(intra-organizational frame disputes)이 일어날 수 있기 때문이다. 조직내 프레임 분쟁은 마스터 프레임에서 분쟁은 아니더라도 환경문제의 이슈에 따라서 진단적 프레임과 처방적 프레임을 구성하는 과정에서 나타날 수 있다(Goffman, 1974; Benford, 1993: 678-679). 애초 환경운동연합은 공해추방운동연합 등 8개 조직의 연합조직으로 출범하면서 다양

한 해석체계가 공존하는 조직이었다. 또한 성장 과정에서 전국적으로 많은 지부를 확장하였고, 활동가 충원방식이 공채로 전환되면서 다양한 입장을 가진 구성원들이 참여하였다. 즉 과거 공해추방운동연합 시기의 민주화 운동 및 학생운동 그룹의 활동가들이 여전히 지도부를 구성하고 있음과 동시에 생태주의 등 온건한 환경운동을 추진하고자 하는 구성원들이 새롭게 참여하면서 다양한 해석체계가 공존하는 조직으로 변화하였다. 이처럼 다양한 해석체계가 존재한다는 것은 주요한 이슈가 제기될 때, 다양한 모습으로 조직의 모습이 나타날 수 있다는 것을 보여주는 것이다(환경운동연합 팀장급 활동가 인터뷰 2008/6/2).

2) 환경운동연합의 획기적 성장

적대적 프레임에서 비적대적 프레임으로 전환하고 대중성과 전문성에 근거한 유연한 행동전략을 선택하면서 환경운동연합은 획기적으로 성장하였다. 첫째, 환경운동연합에 대한 청중의 지지, 즉 회원 수가 폭발적으로 증가하였다. 공해추방운동연합에서 환경운동연합으로 재창립한 1년 후인 1994년 회원 수가 거의 3배에 가까운 증가를 보이게 된다. 1998년에는 37개 지부, 약 47,000명의 회원으로 성장하였고, 2007년에는 51개 지부, 120,000명의 회원으로 성장하였다(환경운동연합 1998년 정기총회 자료집; 환경운동연합 활동가 인터뷰 2008.6.14). 이러한 회원 수의 비약적인 증가는 환경운동연합의 프레임 재정렬에 따라 행동전략이 효과를 거두면서 조직의 정당성이 높아졌기 때문으로 해석할 수 있다. 과거 공해추방운동연합 시기 지배집단에 대한 적대적인 인식을 바탕으로 환경운동을 저항운동으로 추진한 것은 일부 시민들의 지지를 받았지만 동시에 더 많은 일반시민들의 지지를 가로막은 결과가 되어버렸다. 환경운동연합으로 재창립하면서 비적대적 프레임으로 전환함으로써 일반시민들의 지지를 획기적으로 이끌어내는데 성공하였다.

둘째, 재정규모가 크게 확대되어 재정의 자립 수준이 개선되었다. 공해추방운동연합 시기에는 단순히 회원 회비와 후원금, 그리고 소박한 수준의 재정사업으로 조직을 운영했지만 점차 재원의 확충방법이 다양해지고, 재정규모가 크게 확대되었다. 회원 수의 폭발적 증가로 회비 수입이 증가함은 물론 다양한 수익사업과 행사사업을 통해서 재원을 확충하였다. 또한 그 동안 노력했던 전문성의 증가

로 정부 혹은 공공기관으로부터 연구 및 위탁사업을 의뢰 받아 재원을 확충하였다.²⁹⁾ 1991년 약 1억 여 원에 불과했던 재정규모(예산안 기준)가 1998년 약 11억 여 원, 2008년 약 100억 여 원이 넘어서는 규모로 성장하였다(2008년 환경운동연합 정기대의원대회 자료집).³⁰⁾

셋째, 조직의 정책 영향력이 크게 확대되었다. 환경운동연합의 회원 수 확대는 조직의 영향력 확대로 연결되었고, 이는 다시 많은 정치인들과 기업들이 환경운동연합과의 우호적인 관계를 맺음으로써 정치적 이미지와 기업 이미지를 제고하려는 전략과 맞물려 환경운동연합의 정책 영향력을 더욱 확대하는 선순환 고리를 형성하였다. 예컨대 1996년 9월에는 여·야 국회의원 30여 명이 참여하는 ‘국정정책위원회’가 발족되기도 하였다. 환경운동연합은 국회의원들과 연계를 통해 환경 관련 정책입안이나 결정과정에서 조직의 입장을 반영시킬 수 있는 통로를 확보하는 장점이 있었다. 국회의원들은 환경문제가 사회적으로 중요한 이슈가 됨에 따라서 높은 지명도를 가진 환경운동연합과 관계를 맺음으로써 환경을 생각하는 국회의원이라는 이미지를 얻을 수 있는 장점이 있었다. 이것은 환경운동연합의 정책 영향력이 확대되었다는 것을 의미하는 것으로 해석할 수 있다. 한편 환경운동연합은 지방자치제 부활을 환경운동 성장의 중요한 기반으로 인식하고 적극적으로 활용하였다. 이에 따라 1995년과 1998년 지방선거에 환경후보를 내세우고 지지운동을 펼침으로써 상당한 후보들을 당선시키기도 하였다(박재목, 2000). 환경운동연합의 정책 영향력이 확대되었다는 것을 단적으로 보여주는 사례가 바로 ‘동강댐 건설 백지화’ 사례이다(홍성만, 2002). 그 이전까지 당연한 국책사업이었던 댐건설을 환경운동연합이 다양한 전략을 활용하여 사업을 저지시킨 것이었다. 이처럼 환경운동연합은 1993년 출범 이후 지난 15년간 청중의 지지 확대, 재

29) 이처럼 정부 및 공공기관의 연구 및 위탁사업을 통한 재원확충에 대해서 조직 내외부에 비판적인 시각이 존재한다. 그리고 이러한 간접 지원 때문에 환경운동연합이 정부의 통제 하에 들어가는 것 아닌가라는 의구심을 나타내는 시각도 있다(환경운동연합 팀장급 활동가 인터뷰 2008/6/2). 그러나 반대로 공해추방운동연합 시기에는 이러한 연구 및 위탁사업을 수행할만한 전문성은 생각할 수 도 없었다는 점을 생각하면 환경운동연합으로서는 많은 발전이라고 볼 수 있다.

30) 100억 여원의 재정규모는 환경운동연합 전체 예산을 말하며, 중앙사무처 약 18억 여원, 시민환경연구소 등 전문기관 22억 여원, 전국 51개 지부조직의 예산안 약 63억 여원 등을 모두 합계한 금액이다(2008년 환경운동연합 정기대의원대회 자료집).

정의 자립 강화, 그리고 정책 영향력의 확대 등 명실상부하게 한국에서 가장 규모가 크고 강력한 사회운동조직으로 성장하였다.

V. 연구의 종합 및 한계

본 연구는 공해추방운동연합 시기(1982-1993.3)와 환경운동연합 시기(1993.4.현재) 등 두 시기로 구분하여 정당성 인식을 기반으로 환경운동 프레임 정렬과 조직의 성장 결과가 어떠했는가를 살펴보았다. 본 연구는 공해추방운동연합과 환경운동연합의 환경운동 프레임 정렬과 재정렬, 즉 프레임 전환 개념에 초점을 두고, 조직이 프레임 정렬을 어떻게 하는가에 따라서 조직의 정당성 확보 전략이 달라진다는 것을 확인하였다. 즉 본 연구를 통해서 알 수 있는 중요한 함의는 조직이 생존을 위한 노력으로 정당성을 확보하는 논리가 항상 사회의 제도적 규칙을 무조건적으로 수용하는 것이 아니라는 것과 과업환경, 특히 정부 및 기업 등 사회의 지배집단에 대한 인식에 따라서 정당성의 확보 논리가 달라질 수 있다는 것을 확인하였다. 공해추방운동연합과 환경운동연합의 프레임 구성, 즉 프레임 정렬과 재정렬에 따른 행동전략 변화에 따른 본 연구의 함의를 일반화시켜서 요약하면 다음과 같다.

- 1) 사회운동조직은 능률성의 논리보다는 정당성의 논리에 의해 운영되고, 조직의 생존을 위해서 조직 정당성을 확보하려고 노력한다. 그리고 정당성의 확보 및 조직 성장의 결과는 프레임 정렬의 성공과 실패에 따라 달라진다.
- 2) 정당성의 논리가 중요한 사회운동조직의 입장에서 정당성의 원천을 어디에 두는가에 따라서 프레임 구성, 즉 프레임 정렬이 달라진다.
 - 2-1) 만일 사회의 제도적 규칙을 생산하고 유지·강화하는 지배집단에 대해 정당성을 결여한 부정적인 대상으로 인식하는 경우, 그 지배집단에 의해 생산되고 유지·강화된 사회의 제도적 규칙을 수용하기보다는 수용을 거부하고 저항함으로써 조직의 정당성을 확보하려는 적대적 프레임을 구성하게 된다.

- 2-2) 반면 지배집단에 대한 부정적 인식이 약화되거나 긍정적으로 변화하는 경우, 그 지배집단에 의해 생산되고 유지·강화된 사회의 제도적 규칙을 수용함으로써 조직의 정당성을 확보하려는 비적대적 프레임을 구성하게 된다.
- 3) 과업환경 변화에 따라서 프레임 재정렬, 즉 프레임 전환에 실패하는 경우, 조직은 위기에 직면할 수 있다.
- 4) 지배집단에 대한 프레임 정렬이 적대적인 것인가, 비적대적인 것인가에 따라서 처방 프레임이 달라진다.
 - 4-1) 지배집단에 대해 적대적 프레임을 구성하는 경우, 지배집단에 대한 감시·폭로 및 이슈제기 등 운동성에 초점을 둔 적대적 행동전략을 선택하는 경향이 강해진다.
 - 4-2) 반면 비적대적 프레임을 구성하는 경우, 감시·폭로 및 이슈제기뿐만 아니라 대중성과 전문성에 초점을 둔 행동전략들을 선택하게 된다. 따라서 조직의 행동전략은 다양성을 가지고 균형을 이루게 된다.

본 연구는 이러한 연구함의를 통해서 조직이 생존을 위한 정당성 확보논리가 무조건 사회의 제도적 규칙들-그것이 합리적인든 비합리적인든 관계없이-을 수용하는 것이 아니라 제도적 규칙을 생산하고 유지·강화하는 지배집단에 대한 인식에 따라서 상이한 전략을 선택할 수 있다는 것을 밝힘으로써 조직의 정당성 확보와 관련한 연구에 조그마한 기여를 하였다고 할 수 있다.

한편 본 연구를 통해서 프레임의 위계적 구성요소와 관련하여 특정 사회운동 조직은 상위 프레임으로서 매스터 프레임을 조직 전반에 걸쳐 공유하고 있을지라도 그 하위 프레임들인 이슈 프레임, 진단 프레임, 처방 프레임 등은 공유하지 않을 가능성이 있고, 따라서 조직 내 프레임 분쟁이 나타날 수 있음을 확인할 수 있었다. 이것은 향후 조직의 프레임 연구에서 주의 깊게 탐색하여야 할 연구주제이다.³¹⁾

본 연구는 많은 한계를 안고 있다. 특히 단일사례를 바탕으로 논리를 전개하

31) 이 연구주제는 본 논문의 심사과정에서 익명의 심사자가 제기한 지적사항에 바탕을 둔 아이디어이다.

는 것에서 근본적으로 한계를 안고 있다. 하나의 환경운동단체만이 아니라 다양한 영역의 조직들과 비교연구를 한다면, 본 연구의 일반화 가능성을 높일 수 있으리라 기대한다. 특히 교육운동조직인 ‘전교조’나 ‘한국교총’, 노동운동조직인 ‘민주노총’과 ‘한국노총’, 그리고 학생운동조직, 재야 민주화운동 조직들과 비교연구를 한다면, 보다 의미 있는 연구결과를 얻을 수 있으리라고 기대된다. 그리고 동태적인 사례분석을 위해서는 객관적이고 다양한 자료를 이용하여야 하는데 자료의 객관성과 다양성을 충분하게 확보하지 못하였고, 주로 공해추방운동연합과 환경운동연합의 자료에 많이 의존하였다는 것과 면접조사가 풍부하게 이루어지지 못한 점이 또 하나의 한계점이다.

참고문헌

- 경실련 환경개발센터. (1993). 「환경을 지키는 한국의 민간단체」. 서울: 세민사.
- 공해추방운동연합. 「창립대회 및 정기총회 자료집」(1988-1993) 각 권.
- _____. (1993). 「생존과 평화」(1993년 2월호).
- 구도완. (1996). 「한국 환경운동의 사회학」. 서울: 문학과 지성사.
- _____. (2000). “1990년대 전문 환경운동조직의 특성,” 「사회과학논집」 10(1): 363-382.
- 권해수. (1999). “시민사회의 조직화과정과 정책변화에 대한 영향력 비교 연구,” 「한국사회와 행정연구」 10(1): 145-158.
- 김명환·안혁근. (2006). “대상집단에 대한 사회적 인식의 전환에 따른 정책변화: 성매매특별법을 대상으로,” 「한국행정학보」 40(4): 469-490.
- 김영수. (2003). “시민단체의 갈등중재의 성공요인에 관한 연구,” 「한국행정논집」 15(4): 911-936.
- 김영평. (1991). 「불확실성과 정책의 정당성」. 서울: 고려대학교 출판부.
- 김준기·김정부. (2001). “NGO연구에 대한 비판적 고찰,” 「행정논총」 39(3): 195-233.
- 김태룡. (1991). “환경정책의 결정요인에 관한 연구,” 「한국행정학보」 25(2): 505-526.
- 박재묵. (1994). “지역 반핵운동에 있어서 ‘틀정렬’의 과정: 안면도 반핵 운동의 경우,” 「사회와 역사」 41: 261-305.

- _____. (2000). “한국 시민운동의 정치세력화 전망: 환경운동연합과 대전지역 시민운동단체의 지방선거 참여 사례를 중심으로,” 『한국사회과학』 22(1):
- 사득환. (1995). 「환경정책의 형성과 중간집단의 역할」. 고려대학교 박사학위논문.
- 신동호. (2007). 「환경운동 25년사: 자연의 친구들 1, 2」. 서울: 환경재단 도요새.
- 염재호. (2002). “한국 시민단체의 성장과 뉴 거버넌스의 가능성,” 『아세아연구』 45(3): 113-147.
- 유팔무. (1998). “비정부사회운동단체(NGO)의 역사와 사회적 역할: 시민운동과 정부와의 관계를 중심으로,” 『동서연구』 10(2): 77-119.
- 윤견수. (1997). “정당성의 논리와 중간조직의 딜레마,” 『한국행정학보』 31(2): 93-109.
- 이중범. (1995). 「국민과 정부관료제」(제4판). 서울: 고려대학교 출판부.
- 이준웅. (2000). “프레임, 해석, 그리고 커뮤니케이션 효과,” 『언론과 사회』 29: 85-153.
- 임희섭. (1999). 「집합행동과 사회운동의 이론」. 서울: 고려대학교 출판부.
- 정정화. (2005). “환경NGO의 활동방식과 정책참여 유형,” 『한국정책학회보』 14(3): 57-80.
- 한국원자력연구소. (1992). 「방사성폐기물 관리의 국민이해 제고 방안」(연구보고서).
- 홍성만. (2002). “정부와 비정부조직(NGO)의 정책경쟁과 합의형성과정: 영월(동강)댐 건설을 둘러싼 정책조직과 환경운동연합을 중심으로,” 『한국행정학보』 36(1): 21-42.
- 환경운동연합. 「창립대회 및 정기총회(정기대의원대회) 자료집」(1993-2008)
- 환경운동연합 인터넷 홈페이지(<http://www.kfem.or.kr>) 자료.
- 환경운동연합 활동가 면접조사 자료(2008/4/25, 2008/6/2, 2008/6/14, 2008/6/23).
- 환경처. (1993). 「환경백서」. 서울: 환경처.
- Ashforth, Blake E. & Barrie W. Gibbs. (1990). “The Double-edge of Organizational Legitimation,” *Organization Science* 1(2): 177-194.
- Benford, Robert D. (1993). “Frame Disputes within the Nuclear Disarmament Movement,” *Social Forces* 71(3): 677-701.
- Benford, Robert D. & David A. Snow. (2000). “Framing Processes and Social Movements:

- An Overview and Assessment," *Annual Review of Sociology* 26: 611-639.
- Bartunek, Jean M. (1984). "Changing Interpretive Schemes and Organizational Restructuring: The Example of a Religious Order," *Administrative Science Quarterly* 29(3): 355-372.
- _____. (1988). "The Dynamics of Personal and Organizational Reframing," Robert E. Quinn & Kim S. Cameron (eds.), *Paradox and Transformation: Toward a Theory of Change in Organization and Management*. Cambridge, MA: Ballinger Publishing Company. pp. 137-162.
- Covaleski, Mark. A. & Mark. W. Dirsmith. (1988). "An Institutional Perspective on the Rise, Social Transformation, and Fall of a University Budget Category," *Administrative Science Quarterly* 33(4): 562-587.
- Daft, Richard L. & Karl E. Weick. (1984). "Toward a Model of Organizations as Interpretation Systems," *Academy of Management Review* 9(2): 284-295
- DiMaggio, Paul J. & Walter W. Powell. (1983). "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields," *American Sociological Review* 48(2): 147-160.
- Elsbach, Kimberly D. (1994). "Managing Organizational Legitimacy in The California Cattle Industry: The Construction and Effectiveness of Verbal Accounts," *Administrative Science Quarterly* 39(1): 57-88.
- Elsbach, Kimberly D. & Robert I. Sutton. (1992). "Acquiring Organizational Legitimacy Through Illegitimate Actions: A Marriage of Institutional and Impression Management Theories," *Academy of Management Journal* 35(4): 699-738.
- Gamson, William A. (1992). "The Social Psychology of Collective Action," In Aldon D. Morris & Carol M. Mueller, (eds.), *Frontiers in Social Movement Theory*. New Haven, Conn.: Yale University Press. pp. 53-76.
- Goffman, Erving. (1974). *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*. New York: Harper & Row.
- March, James D. & Johan P. Olsen. (1979). *Ambiguity and Choice in Organization(2nd)*. Bergen: Universitetsforlaget.
- March, James G & Johan P. Olsen. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational*

- Basis of Politics*. New York: Free Press.
- McAdam, Doug. (1996). "The Framing Function of Movement Tactics," In McAdam, Doug & John D. McCarthy, Mayer N. Zald. (eds.), *Comparative perspectives on social movements :political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*. New York :Cambridge University Press. pp. 338-355.
- Mcgraw, Kathleen M. (1991). "Managing Blame: An Experimental Test of The Effects of Political Accounts," *American Political Science Review* 85(4): 1133-1157.
- Meyer, John W. & Brian Rowan. (1977). "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony," *American Journal of Sociology* 83(2): 340-363.
- Oliver, Christine. (1991). "Strategic Responses to Institutional Processes," *The Academy of Management Review* 16(1): 145-179.
- Orton, J. Douglas & Karl E. Weick. (1990). "Loosely Coupled Systems: A Reconceptualization," *Academy of Management Review* 15(2): 203-223.
- Pfeffer, Jeffrey & Gerald R. Salancik. (1978). *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. New York: Harper & Row Publishers.
- Scott, W. Richard. (2001). *Institutions and Organization(2nd)*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Snow, David A. & E. Burke Rochford, Jr., Steven K. Worden, Robert D. Benford. (1986). "Frame Alignment Processes, Micromobilization and Movement Participation," *American Sociological Review* 51(4): 464-481.
- Snow, David A. & Robert D. Benford. (1992). "Master Frames and Cycles of Protest," In Aldon D. Morris & Carol M. Mueller, (eds.), *Frontiers in Social Movement Theory*. New Haven, Conn.: Yale University Press. pp. 133-155.
- Stone, Deborah. (1997). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making(2nd)*. New York: W. W. Norton & Company.
- Suchman, Mark C. (1995). "Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches", *Academy of Management Review* 20(3): 571-610.
- Thompson, James D. (1967). *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*, New York: McGraw-Hill Book Company.
- Triandafyllidou, A. & Fotiou, A. (1998). "Sustainability and Modernity in the European

- Union: A Frame Theory Approach to Policy-Making,” *Sociological Research Online*, 3(1): <<http://www.socresonline.org.uk/socresonline/3/1/2.html>>.
- Van de Ven, Andrew H. & Marshall S. Poole. (1988). “Paradoxical Requirements for a Theory of Organizational Change,” Robert E. Quinn & Kim S. Cameron (eds.), *Paradox and Transformation: Toward a Theory of Change in Organization and Management*. Cambridge, MA: Ballinger Publishing Company. pp. 19-63.
- Weick, Karl, E. (1979). *The Social Psychology of Organizing*. (2nd). Addison-Wesley Publishing.
- Zucker, Lynne G. (1987). “Institutional Theories of Organization,” *Annual Review of Sociology* 13: 443-464.