담론경쟁을 통한 PR 커뮤니케이션 사회적 차원 확대 연구
밀양 송전탑 건설 갈등을 중심으로

함승경*
이화여자대학교 대학원 언론홍보영상학과 박사과정

김영욱**
이화여자대학교 언론홍보영상학부 교수

담론경쟁 패러다임은 체계, 수사, 비판 이론의 통합적 요구에 부응해 사회적 차원에서 PR 커뮤니케이션의 역할을 찾아내려는 시도다. 이를 위해 페어클라우의 비판적 담론 분석틀을 이용해 밀양 송전탑 갈등 담론의 거시적 통합적 분석을 시도했다. 텍스트를 분석하고 사회적 맥락 속에서 담론적 실천이 어떻게 이루어지는지 고찰했고, 찬반 대립 속에서 담론 경쟁의 양상을 분석해 담론과 힘의 불균형 간의 관계를 규명하고자 했다. 텍스트 분석을 통해 찬성 측에서 국책사업, 주민반대, 전자파무해, 보상 확대, 지중화 불가, 직무유기, 공사재개, 전력대란 담론이 발견되었다. 반대 측에서는 주민희생, 밀어붙이기, 전자파유해, 재산권 침해, 지역개발저해, 환경파괴, 공동체, 보상거부, 지중화, 직무유기, 공사중단, 주민협박, 반핵발전 담론으로 분석됐다. 가장 활발한 담론적 실천을 보인 담론은 주민반대와 재산권 피해 담론이었다. 한전 측은 주민반대 담론에 경제적 손해와 접합시켜 직무유기 담론을 형성해 주민들과 지방자치단체를 압박했다. 주민들은 재산권피해 담론에 보상담론을 탈접합시키고 공동체 담론을 접합해서 보상거부담론을 형성했다. 툴민의 논증구조로 본 담론의 논리구성은 찬성 측보다는 반대 측의 담론이 논리적으로 완성도가 높은 것으로 분석됐다. 정책을 고수하려는 찬성 측에 비해 새로운 논리를 개발하고 대안을 제시하려는 반대 측이 밀도 높은 논리 구조를 보여주었다. 그러나 한전은 '송전탑 건설'의 정당성 자체

* hamseungkyung@gmail.com
** kimyw@ewha.ac.kr, 교신저자

보다 '건설 사업'이 놓여 있는 상황적 맥락을 지속적으로 정의하면서 권력의 우월적 지위를 유지했고, 반대 주민들은 담론의 정당성과 합리성을 갖추고 적극적인 경쟁을 벌였음에도 불구하고 힘의 불균형을 극복하지 못하면서 사회적 변화를 이루어낼 수 없었다.

주제어: 담론 경쟁, 비판적 담론 분석, 밀양 송전탑 갈등, 페어클라우, 툴민

1. 문제제기

PR 커뮤니케이션의 수사적 접근이 커뮤니케이션 자체에 집중하면서 의미 공유를 통한 자유로운 담론에 집중하고 있다면 비판적 접근은 사회 차원에서 힘의 불균형을 지적하면서 균형을 회복하기 위한 대안을 고민한다. 하버마스의 의사소통 행위 이론이나 푸코의 담론 이론에서 보여주는 것처럼 힘의 불균형을 풀기 위한 방안으로 PR 커뮤니케이션은 비판학 접근과 수사학 접근을 연결시킨다(김영욱, 2005). 뿐만 아니라 실천성을 통해 수사이론과 비판 이론을 보완하는 체계이론도 이 통합적 시도에 합류하면서 새로운 패러다임을 제시하고 있다. 담론경쟁 패러다임은 이러한 체계, 수사, 비판 이론의 통합적 요구에 부응해 사회적 차원에서 PR 커뮤니케이션의 역할을 찾아내려는 시도다. 담론 경쟁 패러다임은 조직과 공중의 명확한 구분을 넘어 공중에게 PR 커뮤니케이션의 주체로서 지위를 부여하고 구성원 전체가 공적 이슈에 대해 여러 의견들이 자유롭게 경쟁할 수 있는 실천의 장을 제공한다. 이를 통해 커뮤니케이션 공론장을 확장해 합의와 이해를 기반으로 문제 해결을 모색한다(김영욱, 2013).

밀양 송전탑 갈등과 같은 공공정책 갈등은 담론 경쟁 접근을 통해 PR 커뮤니케이션의 사회적 역할을 검증해 볼 수 있는 장이 된다. 국가 주도 공공정책 사업에서는 일반적으로 지역주민들의 재산권, 건강권, 행복추구권을 지키려는 주장들이 '주민 반대'라는 담론 속에 갇혀 설득의 대상으로 인식된다. 담론

경쟁 패러다임은 공공정책 갈등의 '주민 반대'의 프레임을 '주민 의견' 프레임으로 전환시키고 정책을 시행하는 정부와 합의를 이끌어내는 참여자의 위치를 부여한다. 그리고 히스(Haeath, 2000)의 주장처럼 정부와 주민들의 모든 주장들이 논쟁의 시장(wrangle in the market)에서 의미를 공유하고 합의해 나가는 과정을 전제로 한다. 그러나 논쟁의 시장에서도 존재하는 힘의 불균형에 대한 비판적 시각을 유지하면서 PR 커뮤니케이션이 공동체 성장에 기여할 수 있는 역할을 모색한다(L'Etang, 2005).

담론경쟁 패러다임은 비판적 담론 분석의 이론적 틀을 통해 논의를 확장할 수 있다. 비판적 담론 분석 또한 사회문제에 대한 관심을 갖고 담론과 권력 불평등 간의 쌍방적 관계를 규명하는 데 관심을 둔다. 비판적 담론 분석에서 담론은 구조이고 사회정치적 실천이며 지배, 저항 집단 간 경쟁의 장이다(Fairclough, 2001). 비판적 담론 분석의 이러한 이론적 전제는 담론 경쟁을 통해 힘의 불균형을 해소하고자 하는 PR커뮤니케이션의 사회적 역할과 중첩된다. 담론 경쟁 패러다임에서 조직은 담론 경쟁을 통해서만 권력과 의미를 얻을 수 있다. 따라서 권력은 고정된 개념이 아니며 담론을 통해 변화하며 작용과 반작용의 변증법적 과정을 통해 치열하게 의미를 형성해 나간다(Burke, 1969, 1973).

이 연구는 지난 7년 동안 계속돼 온 밀양 송전탑 갈등을 PR 커뮤니케이션의 담론 경쟁 패러다임의 관점에서 고찰하고자 한다. 이를 위해 페어클라우의 비판적 담론 분석틀을 이용해 담론의 거시적 통합적 분석을 시도한다. 텍스트를 분석하고 사회적 맥락 속에서 담론적 실천이 어떻게 이루어지는지 고찰한다. 그리고 찬반 대립 속에서 담론 경쟁의 양상을 분석해 담론과 힘의 불균형 간의 관계를 규명하고자 한다. 밀양 송전탑과 같은 공공정책 갈등에 대한 사회과학적 연구는 행정학분야에 집중되었다 (홍성 · 박홍엽, 2006; 조성배, 2012; 이선우 · 홍수정, 2012;심형구, 2013). 갈등 관리를 위한 정책적 방안을 제시하는 행정학적 접근과 달리 담론 경쟁 패러다임의 PR 커뮤니케이션에서는 PR 커뮤니케이션의 주체로서 사회적 약자들이 담론을 통해 힘의 불균형을 해소하고 사회적 의미를 얻어가는 과정에 관심을 갖는다. 이 논문은 사회적 차원의

PR 커뮤니케이션 연구의 가능성을 실제로 실행해보는 데 그 의의가 있다고 할 수 있다.

2. 문헌 연구

1) PR 커뮤니케이션과 비판적 담론분석

PR커뮤니케이션은 두 가지 차원에서 비판받아왔다. 첫째는 조직 체계 중심의 기능적인 접근이 가지는 한계다. 조직 중심의 PR 커뮤니케이션은 조직의 옹호에 초점을 맞추게 되고 공공의 이익에 무관심하게 된다. 이것은 사회적 차원의 논의를 어렵게 하는 원인으로 작용한다. 두 번째는 힘의 불균형에 대한 고려이다. PR커뮤니케이션의 주류 이론을 이루는 균형모델은 자유다원주의 시각을 갖고 있는데 이것은 약자의 목소리가 무시되고 있는 현실 사회 구조적 한계를 반영하지 못하고 있다. PR커뮤니케이션이 지향하는 쌍방향 균형 커뮤니케이션의 실상은 기득권을 유지하고, 헤게모니는 강화하는 차원에서 실행되고 있다. 결국 힘의 불균형을 고려하지 못하는 PR 커뮤니케이션 이론의 한계를 드러낸다(Roper, 2005).

기능주의적 균형 모델을 기반으로 하는 체계 이론에 대한 비판주의학자들과 수사학자들의 비판은 PR 커뮤니케이션이 조직 체계 중심의 기능주의를 넘어서 사회 차원의 가치를 탐색하게 되었다는 점에서 긍정적이다. 이를 통해 체계, 수사, 비판 패러다임은 서로의 장점을 받아들여 융합적인 접근을 찾아가는 PR커뮤니케이션 민주주의를 시도하면서 이론적인 발전을 도모할 수 있기 때문이다(김영욱, 2005a, 2005b). 따라서 PR 커뮤니케이션의 융합적 접근은 학문의 사회적인 의미를 탐색하는 과정이라고 할 수 있다. 사회적인 차원에서 PR 커뮤니케이션은 분석단위가 사회전체로 확장되면서 공론장 형성을 추구하며, 공중을 단순한 대상의 의미를 넘어서 커뮤니케이션 주체로 위치 이동시킨다(Ihlen & Ruler, 2007; Taylor, 2010).

사회 전체를 대상으로 하는 PR 커뮤니케이션은 담론 논의와 결합해서 그 가

치를 높일 수 있다(Motion & Weaver, 2005). 푸코(Foucault, 1996)는 "담론은 세계를 재현하는 것뿐 아니라 실천"으로 규정했다. 담론은 여론에 영향을 미치고 정치적, 경제적 그리고 사회문화적 변화를 얻을 수 있는 중요한 자원이다. 따라서 사회적 차원에서 PR커뮤니케이션은 모든 주체들이 담론 경쟁을 벌이는 행위로 이해될 수 있다. 즉 PR 커뮤니케이션은 사회적인 차원에서 공론장을 확장하기 위한 PR 커뮤니케이션 주체들의 정당한 담론경쟁을 의미한다. 담론경쟁으로서 PR 커뮤니케이션을 이론화하려는 것은 PR 커뮤니케이션이 어떻게 사회에 기여할 수 있는가를 모색하고 공론장을 확대해 사회적 약자가 여론 형성에 기여할 수 있는 방법을 탐색하면서 사회차원에서 PR 커뮤니케이션 역할을 찾아내려는 시도다(〈표 1〉 참조, 김영욱, 2012).

담론경쟁 패러다임의 이론적 틀은 변증법적－관계론적 접근으로 비판적 담론분석을 이론화한 페어클라우의 비판적 담론분석에 근거한다. 비판적 담론 분석(Critical Discourse Analysis, CDA)이 갖는 기존 담론 이론과의 차이점은 면대면 상호작용에 대한 미시적 연구를 넘어서 보다 거시적인 중요성을 갖는 사회적, 정치적 담론에 관심을 갖고 있다는 것이다. 따라서 담론 권력이 작동하는 현실적 기제와 그 사회적 기능에 대한 비판적 분석에 집중한다(신진욱, 2011). 즉 비판적 담론분석은 다양한 커뮤니케이션 현상과 언어가 텍스트나 특정 장르를 통해서 어떠한 의미와 이데올로기를 갖고 효력을 발생하는지를

〈표 1〉 담론 경쟁으로서 PR커뮤니케이션 패러다임 정리

1. PR 커뮤니케이션의 의미	조직 중심에서 사회적 차원의 의미 경쟁 활동
2. 조직과 공중의 의미	조직/공중 구분모호, 모두 담론의 주체로 관계 형성
3. 분석방법	비판적 담론분석을 통한 텍스트, 담론적 실천, 사회문화실천 분석
4. 권력에 대한 시각	사회담론의 정당성에 의해 획득될 수 있는 변화 가능성
5. PR 커뮤니케이션 담당자	조직 담론의 유지와 전이를 주도하는 담론 기술자
6. 조직옹호에 대한 시각	힘의 불균형 시정과 정당한 담론 경쟁 차원에서의 정의
7. 커뮤니케이션에 대하 시각	담론 주체 간 이해를 전제로 한 원칙 설정과 수행

탐색하는 방법론으로서, 특정 사회 내의 권력과 지배, 그리고 사회적 불평등에 관심을 가진다(이기형, 2006).

언어학 이론들을 비판적 사회이론의 전통에 통합시킨 페어클로우(Fairclough, 1995)는 담론을 텍스트(Text), 담론적 실천(Discourse Practice), 사회문화적 실천(Sociolculture Practice) 등 세 가지 차원의 개념으로 설명하며 동시에 담론 분석 방법으로 제시했다. 즉 사건, 텍스트, 담론적 실천 그리고 광범위한 사회적 문화적 구조, 관계 그리고 절차 간의 인과성과 편향성의 모호한 관계를 분석한다. 어떻게 실천, 사건 텍스트가 발생하고 담론적 실천을 하면서 권력에 투쟁하고 권력 관계에 의해 이데올로기적으로 형성되는지를 설명한다. 나아가 담론과 사회 간의 모호한 관계가 어떻게 권력과 헤게모니를 확보하는 인자가 되는지를 추적한다.

모션과 위버(Motion & Weaver, 2005)는 유전자 변형에 대한 Life Science Network의 캠페인 담론을 분석을 통해 조직의 담론이 사회적 변화를 얻기 위해 사회 문화적인 맥락과 어떻게 연결되어야만 하는지를 설명했다. 유전자변형 캠페인에서 담론은 정치 경제 사회문화적 변화를 이루어내기 위해 사용되는 상징적이고 구성적인 자산이 되어 공중들이 갖고 있던 유전자 변형에 여론의 지지를 얻어내면서 공중으로부터 권력을 얻는데 기여했다. 노동자들의 저항에 부딪혔던 서부 오스트레일리아의 건설관리국의 'No Ticket, No Start, No More' 캠페인은 오스트레일리아 사회 경제적 맥락에서 효율을 강조하는 시장 담론을 노동자의 권리 담론과 접합시켜 고용주와 노동자의 이해관계가 동등하다는 담론 전략을 통해 노동정책 변화를 얻게 되었다(Motion & Leitch, 2005). 이와 같이 담론은 조직에게 정당성과 권력을 부여해주는 수단이 된다.

2) 텍스트 분석과 담론적 실천

페어클로우(Fairclough, 2003)에 따르면 텍스트는 재현(representation), 관계 (relations), 정체성 (identities)의 기능을 갖는다. 텍스트는 말과 글로 이루어진 모든 텍스트를 의미한다. 텍스트 분석은 형태와 의미 분석이다. 페어클라우는 텍스트 분석에서 상호의존성을 강조했다. 텍스트는 관념적

(ideational), 대인관계적(interpersonal) 그리고 텍스트(textual) 의미 영역이 복합된 것으로 간주된다. 이 세 영역은 텍스트에서 각각 경험한 세계에 대한 재현과 의미, 담론 참여자의 정체성과 사회적 관계 구조, 그리고 오래된 것과 새로운 것 혹은 전면과 후면 정보들의 배열로 발현된다. 따라서 텍스트 안에서 복합된 의미들을 분석한다는 것은 텍스트의 형식, 내러티브와 같은 구조, 대화 구조, 문장과 문단간의 결합 등을 분석하는 것이라고 할 수 있다(Fairclough, 1993).

텍스트 실천이 주로 한 텍스트 내의 분석에 초점을 맞춘다면 담론적 실천은 텍스트의 상호작용적 측면, 즉 개별 텍스트들이 생산, 분배, 그리고 소비될 때 그 과정의 본질이 무엇인가를 분석하는 것에 초점이 있다. 페어클라우(Fairclough, 1993)는 이 과정을 상호텍스트성 개념으로 이해할 수 있다고 보았다. 상호텍스트성이란 텍스트의 구성이 글을 쓰는 주체, 글을 읽는 객체, 외부적 텍스트의 상호 관련성을 통해 완결된다고 가정한다. 따라서 텍스트가 실제로 생산되고 분배되고 소비될 때 생산자와 소비자는 사회구조, 규범, 그리고 인습 등에 영향을 받게 된다는 것이다. 이러한 규범, 인습 등을 통해 텍스트라는 미시적 차원을 사회적 실천이라는 거시적 차원과 연결시킨다.

사회적 실천의 차원은 거시적 차원의 분석으로서 텍스트적 실천이 담론적 실천을 통해 헤게모니를 어떻게 재구성하고 재구조화하는지를 분석하는 것이다. 페어클라우(Fairclough)는 담론적 실천이 각종 이데올로기들의 서로 다른 요소들을 접합, 탈접한, 재접합함으로써 상식을 구성한다고 보았다(Fairclough, 1993). 사회적 실천 차원의 분석에서 페어클라우의 초점은 권력과 지배 관계에서 담론적 사건의 정치적인 것에 관한 것이다. 그는 그람시의 헤게모니 개념에 기초한 권력 이론과 상호텍스트성 개념에 근거한 담론적 실천 이론을 결합하려고 했다. 텍스트와 사회적 실천은 담론적 실천에 의해 매개되고 텍스트 생산과 해석 과정은 사회적 실천에 의해 형성되는 통합적 과정을 통해 담론이 형성된다.

사회문화적 실천 방법을 놓고 담론참여자들은 의미 해석의 우월함을 얻기 위해 담론 경쟁을 벌인다. 담론경쟁은 담론들이 서로 대립하거나 맞물리면서

대항담론을 생성하거나 지배담론에 도전하면서 힘겨루기를 해나가는 과정이다. 담론경쟁을 통해 담론 이주(colonization)가 이루어지는데 담론이주는 지배담론이 다른 담론에 적용되어 다른 담론을 변화시킬 때 발생한다(Motion & Leitch, 1996). 담론 이주의 중요한 구성요소는 접합(articulation)과 재접합(rearticulation)이다. 홀(Hall)에 의하면 접합(articulation)이란 어떤 조건 아래 두 개의 다른 요소를 서로 통일시킬 수 있는 연결 형태라고 했다. 그것은 항상 필연적이거나 결정된, 절대적인, 필수적인 것이 아닌 연결이다. 따라서 다양한 방법으로 재접합되며 전략적으로 탈접합될 수도 있으며 이를 통해 담론적 통일성을 갖게 되면 새로운 의미가 생성된다(Hall, 1986/1996). 예를 들어 자유무역협상(FTA) 과정에서 수출입국 담론과 스크린 쿼터제 유지 담론이 부딪히는 과정에서 스크린 쿼터 보호 담론이 국내 영화산업 보호 여론과 결합해 우세한 담론이 되었다면 이것은 효과적인 접합의 결과다. 이러한 접합의 담론적 실천이 자유무역협상을 보는 사회문화적 태도와 가치에 변화를 가져왔다면 담론의 전이가 일어난 것이다. 결국 접합을 통한 담론적 실천은 담론 경쟁을 통해 담론 전이로 발전하게 된다.

3) 담론 경쟁과 툴민의 논증분석

밀양 송전선로 건설 갈등뿐 아니라 최근 불거지는 찬성과 반대가 첨예하게 대립하는 사회적 갈등과 이로 인한 사회 통합의 위험 속에서 공론장 활성화에 대한 사회적 요구가 높아지고 있다. 공론장은 공공의 문제가 자유롭게 논의되는 공간이며 다수의 경쟁적인 목소리들이 자유롭게 의사를 개진할 수 있는 민주주의 실천의 장이다(Habermas, 1984; 김영욱, 2005b). 하버마스(Habermas)의 공론의 장은 PR 커뮤니케이션의 담론 경쟁의 장으로 현실화 방향을 모색해 볼 수 있다. 공론의 장에서 담론 참여자들은 담론 경쟁을 통해 담론의 정당성을 입증하면서 사회문화적인 맥락에서 받아들여질 수 있는 합의점을 찾아갈 수 있기 때문이다.

담론이 경쟁에서 우위를 얻기 위해서는 담론 자체의 경쟁력 그리고 담론가의 경쟁력, 외부 맥락과의 경쟁력이 필요하다. 이 때 증거와 논리를 통한 체계

적인 의사소통인 '논증'의 개념은 유용한 접근을 제시한다. 논증은 "한 사람이 합리적인 담론을 통해 자기가 원하는 방향으로 다른 사람이 믿거나 행동하도록 하는 기술 혹은 활동"으로 정의되며(McBurney, O'Neill & Mill, 1951; 박성희, 2006 재인용), 담론경쟁에서 우월적 지위를 점할 수 있는 합리적인 방법론을 제시해 준다. 담론 경쟁은 절대적 가치 판단과 의사결정을 할 수 없는 담론들이 논증할 수 있는 동등한 기회를 부여받고 논쟁을 벌이는 것으로, 담론 경쟁자들은 주장을 뒷받침할 수 있는 논거들을 통해 상대를 설득시키고 여론의 지지를 얻게 된다.

논증을 도식화하고 비평하는 데 적합하고 유용한 도구로 평가받고 있는 툴민(Toulmin)의 논증 모델은 찬성과 반대 간의 논증 구조를 제시하며 역동적 담론 과정 분석을 가능하게 한다(오영석 · 고창택, 2009). 툴민의 분석 방법은 논증이나 주장의 설득력을 검증하기 위한 텍스트 분석에 사용되며, 논증의 주장, 논거, 증거를 각각 연역적이거나 귀납적인 추론을 통해 규명하고 주장의 논리적 효과를 평가하는 데 유용하다. 툴민이 제안한 논증의 구성 요소는 주장(claim), 근거(data), 논거(warrant), 반박(rebuttal) 등으로 나뉜다. 주장(claim)이란 화자가 주장하고자 하는 가장 포괄적인 진술이다. 그 안에는 갈등의 요소가 내재되어 있는 가장 추상적인 단계가 높은 진술이다. 근거(data)는 주장을 정당화하는 이유로 사실(fact), 자료(data), 정보(information) 등을 포괄하는 개념이다. 논거(warrant)는 주장보다 한 단계 낮은 추상의 단계에서 이루어지는 것으로 주장에 대한 의문을 풀어주는 가장 직접적인 근거, 사실, 증거를 제시함으로써 논리적인 토대를 제기하는 역할을 한다. 논거(warrant)는 툴민 논증법의 핵심이 되는 부분으로 주장과 근거 사이를 잇는 일반적이고 가정적인 진술이다. 힘 있는 논증을 하기 위해서는 근거의 보강에 주력하기보다 근거에서 주장하는 연결고리를 얼마나 힘 있게 끌고 가느냐가 중요하다. 반박(rebuttal)은 자신의 논거를 주장하기 위해 상대방이 제기할 이의내용을 먼저 진술한 후에 이에 대해 논박하거나 반증하는 자료를 제시하는 것이다(Toulmin, 1956/2006).

툴민의 논증분석을 커뮤니케이션 연구에 적용한 것은 사설, 시사보도프로

그램, 방송과 인터넷 토론 프로그램의 논증구조를 분석한 것들이다. 찬반 양립 상황에서 논증의 구성 요건 중 강조된 것과 배제된 것을 분석함으로써 합리적인 설득이 이루어지지 못하는 원인과 논쟁의 양상을 분석했다. 설진아(2009)는 탐사보도 프로그램이 견고한 사회적 통념이나 여론과 상방된 주장을 프로그램을 통해 제시한다면 확인가능한 객관적 증거 자료를 충분히 수집한 후 이를 뒷받침할 수 있는 논거를 제시해 주장에 대해 반박할 기회를 허용해야 한다고 제안했다. 박성희(2006)는 스크린쿼터 축소 반대와 찬성 측 논증에서 논거를 뒷받침하는 증거의 사용의 미약하다고 분석하고 이런 상대방 논리에 대한 고려 부족이 논박의 가능성을 떨어뜨려 의사소통을 감소시키고 상호 설득을 어렵게 한다고 주장했다. 탄핵정국의 인터넷 토론을 연구한 김현석 · 이준웅(2007)은 인터넷 토론 참여자들이 주장의 설득력을 높이기 위해 효과적인 메시지 만드는 데 주력했으나 합리적인 규칙을 따라 타당한 논증을 제시하지 못했다고 분석했다.

선행 연구들에서 보여주는 것처럼 툴민의 논증 분석은 찬성과 반대가 극명한 주제에 대해 각 측의 논리의 구성과 논쟁의 양상을 분석하는 데 매우 유용한 틀이 되고 있다. 따라서 담론 경쟁에도 툴민의 논증 분석틀은 담론 경쟁 참여자들이 제기한 담론의 논리성과 담론 경쟁 전개 양상을 분석할 수 있는 연구틀로 판단된다. 이 연구는 사회 문화적 실천 차원의 담론 경쟁을 알아보기 위해 툴민의 논증 모델을 차용해 밀양 송전탑 갈등의 찬성과 반대 측의 담론 각축을 분석해 볼 것이다. 밀양 송전탑 갈등 담론 주체들이 어떻게 의미를 공유해 가는지 의미 해석의 우위를 점하기 위해 어떤 노력을 하고 있는지를 살펴보면서 합리적 설득에 방해가 되는 요소들은 무엇인지를 밝혀보도록 하겠다.

4) 송전탑 갈등 개요

밀양송전탑 건설 사업은 '765kV 신고리-북경남 송전선로 건설사업'에서 밀양시 구간의 건설 사업을 말한다. 이 사업은 전력수요증가에 대비해 신고리 원자력 발전소의 발전전력을 전국 전력계통에 연결해 대 전력 수송 체계 구축 및 영남지역에 안정적인 전력 공급을 목적으로 하고 있다. 총 90.5Km구간에

철탑 162기를 건설하는데 밀양은 39.15Km 구간에 철탑 69기를 건설할 예정이었다. 그러나 지역주민들은 사업 추진에 주민의견수렴이 제대로 이루어지지 않았다고 반발했고 2009년 9월 경남 밀양에서 송전선로 사업에 반대하는 대규모 주민 궐기 대회를 열고 갈등이 본격적으로 표면화되었다. 한전의 공사 재개로 찬반 양측 간의 충돌이 일어나는 상황이 반복되면서 갈등심화기에 돌입하게 되는데 범밀양시민연대는 해결을 위해 갈등해소협의체를 제안하면서 새로운 전기를 마련했다(조성배, 2012).

이후 갈등은 완화기, 소강기로 접어들게 된다. 한전은 반대주민과 갈등조정위원회 등 다양한 협의회에 참여해 해결에 노력하였다. 특히 2009년 12월 국민권익위원회의 중재로 추진된 지식경재부와 한전, 경남도, 밀양시, 시민대표, 지역 국회의원 등이 참여한 갈등조정위원회는 보상과 지원에 대한 명확한 규정 마련을 위해 연구 용역과 함께 관련 법령 제 개정의 필요성에 뜻을 같이 했다. 그러나 밀양시가 중앙토지 수용위원회의 지역 내 토지 수용 결정을 이행하지 않자 한전은 밀양시장과 군수가 직무유기로 고소를 하는 등 정치적인 해결을 시도했다. 이후 2010년 11월 제도 개선협의회를 발족하고 관련 협의를 시작해서 일부 지역(청도면)에서는 보상 협상이 완료되기도 했다.

그러나 2012년 1월 16일 산외면에 거주하는 이치우씨가 분신자살을 하면서 다시 갈등이 폭발하면서 갈등 재표출기가 시작된다. 이치우씨의 분신 이후 2012년 6월 18일까지 6개월간 공사 중지에 합의했으나 2013년 5월 공사가 재기되면서 반대 주민들과 충돌이 발생하는 갈등은 더 심화된다. 2013년 조경태 의원 주관으로 주민과 한전의 6차례 토론회가 열렸으나 이견을 좁히지 못하고 한전과 구민이 추천하는 각3인과 여야 추천 인사들로 구성된 전문가 협의체를 발족해 우회 송전방안과 지중화 작업을 통한 송전방안의 타당성 등을 검토했다. 지난 7월 전문가 협의체는 송전탑 건설 외에는 대안이 없다는 취지의 보고서를 작성했으나 주민과 야당 추천 위원들을 보고서 채택을 거부했다.

계획된 공사 완공이 가까워오자 한전은 다양한 방법을 동원해 주민 합의를 이끌어 내려고 시도한다. 지난 10월 7일 국회 산업통상자원위원회는 '밀양법'으로 불리는 '송 · 변전설비 주변 지역의 보상 및 지원에 관한 법률안을 통과

시켜 보상 규정을 마련했다. 이에 앞서 정홍원 국무총리는 9월 밀양을 방문해 주민 대표, 한국전력, 밀양시 등으로 구성된 '밀양 송전탑 갈등해소 특별지원 협의회'와 총 555억 원 규모의 보상액을 포함하는 지원안 핵심 사항에 합의했다. 지역특수보상사업비 185억 원 중 최대 40%는 세대별로 균등 분배하기로 약속했는데 이럴 경우 세대 당 400만 원이 배분될 것으로 추산된다. 하지만 주민 일부는 합의안을 인정할 수 없다며 반발하고 있지만 공사는 계속 진행 중이다.

5) 연구문제

이 연구는 밀양 송전탑 갈등의 주체인 한전과 반대 주민들이 계속해온 지난 7년간의 갈등을 PR 커뮤니케이션의 담론 경쟁 패러다임으로 분석하고자 한다. 한전과 밀양주민들이 생산한 텍스트들을 통해서 형성된 담론을 분석하고 이 담론들이 사회적 맥락에서 어떻게 관계를 맺고 있는지를 해석한다. 그리고 찬성과 반대 담론의 변화와 담론 간 경쟁의 양상을 분석함으로써 밀양 송전탑 건설 갈등을 사회적 차원에서 조망하고 조직과 공중 간 힘의 불균형을 해소하고 공론장 형성을 지향하는 PR커뮤니케이션의 사회적 역할의 가능성을 논의해 보겠다. 이를 위한 연구문제는 다음과 같다.

연구문제 1: 밀양 송전선로 건설을 둘러싼 담론의 텍스트는 무엇인가?

연구문제 2: 밀양 송전선로 건설을 둘러싼 담론들은 어떻게 담론적 실천으로 재구성되고 있는가?

연구문제 3: 밀양 송전선로 건설을 둘러싼 담론 간 경쟁의 양상은 어떠한가?

3. 연구방법

1) 분석대상과 분석기간

이 연구에서는 송전선로 건설을 추진하는 입장(한국전력)과 건설을 반대하는 입장(대책위원회, 연대하는 시민단체 등)에서 표명한 발표자료, 논평, 성명서, 호소문, 결의서 등을 분석대상으로 한다. 한국전력 홈페이지에 밀양 송전탑 관련해서 게재되어 있는 보도 자료는 총 8건이었으며, 이 중 3건은 분석대상에서 제외했다. 이 연구는 합리적인 담론 논증 및 담론 경쟁을 조망하고자 하는 목적이므로 단순한 사실, 동정만을 전달하는 자료는 제외했다. 송전선로 건설을 반대하는 입장 측에서 작성한 자료들은 3곳을 통해 수집했다. '765kV 송전탑 건설, 이대로는 안 된다'(http://cafe. naver.com/kinyug)에서 2007년부터 2010년까지의 자료 9건, '밀양두레기금 너른마당' (http://cafe. daum .net/dure-madang)과 '진주환경운동연합 홈페이지'(http://jinju.kfem. or.kr)에서 2012년부터의 자료 14건을 수집했다.

분석기간은 2007년부터 2013년 5월 24일까지다. 2005년 5월부터 6월 5일까지 환경영향평가 공람 및 주민설명회가 개최된 이후 지역주민들의 불만이 고조되면서 갈등이 표출되기 시작했다. 그러나 이 당시 제작 배포된 자료는 보존되지 못해 분석 대상으로 포함시킬 수 없었다. 이것은 밀양 765kV 송전탑

〈표 2〉 송전선로 건설 찬성 측 분석대상 자료 목록

날짜	건설 추진 (찬성) 측 분석대상 자료
2008.09.02	[보도자료] 765kV 송전선로공사 차질 우려
2009.04.21	[보도자료] 송전선로 전자계 정부 연구 결과 "소아암 발병과 무관"
2010.08.26	[보도자료] 한전, 지자체의 직무유기로 국책사업 표류
2013.05.18	[보도자료] 한전, 밀양 765kV 송전선로 건설공사 관련 입장 발표 (밀양 765kV 송전선로 건설공사 관련 대국민 호소문)
2013.05.23	[보도자료] 밀양 765kV 송전선로 건설 공사재개 4일차 현지 기자회견 열어(밀양 765kV 송전선로 건설 관련 전향적 특별지원을 위한 한전의 적극적 의지 공식 표명)

〈표 3〉 송전선로 건설 반대 측 분석대상 자료 목록

날짜	건설 반대 측 분석대상 자료
2007.07.10	한전 765kV 송전선로공사 전면 폐지 건의서 -밀양시의회의원일동
2008.11	(구체적 날짜 불명) 765kV 송전선로공사 전면 재검토 촉구 결의문 -경남도의회의원일동
2009.04	(구체적 날짜 불명) 한전 공사 행태 엄중 처분 탄원서-밀양시의회의원일동
2009.08.03	수목벌채공사 중단 촉구-송전선로 경과지 주민들과 뜻을 같이하는 각 사회단체 일동
2009.08.26	밀양-창녕-양산 한전 765kV 송전선로공사 전면 재검토 촉구 결의문 -국토를 사랑하는 범밀양시민연대 회원일동
2009.09.01	밀양-창녕-양산 한전 765kV 송전선로공사 전면 백지화 촉구 대정부 건의문 -국토를 사랑하는 범밀양시민연대 회원일동
2009.09	(구체적 날짜 불명) 한전은 공사를 강행하기에 앞서 다음 사항부터 먼저 이행하라
2010.08	(구체적 날짜 불명) 한전의 밀양, 창녕 지역 형사고소에 따른 밀양, 창녕 시민연대 성명서
2010.10.26	성명서-밀양시, 창녕군, 정관신도시, 청도군 대책위원회 일동
2012.06.07	765kV 송전탑 결사 저지를 위한 투쟁 결의문-765kV 송전탑 결사 반대 밀양시 경과지 주민 일동
2012.08.13	밀양 송전탑 공사 중단과 백지화를 위한 공동대책위원회 결성 기자회견문 -밀양 송전탑 공사 중단과 백지화를 위한 공동대책위원회
2012.09.25	성명서-밀양시 765kV 송전탑 반대 4개면 주민대책위원회
2012.10.05	성명서-765kV 송전탑 반대 밀양시 경과지 4개면 주민 일동
2012.12.24	성명서-밀양 765kV 송전탑 반대 대책위원회, 밀양시 765kV 송전탑 반대 4개면 주민대책위원회
2013.02.20	[보도자료] 한국전력의 '성과도출' 관련 보도자료를 반박한다 -밀양 765kV 송전탑 반대 대책위원회
2013.03.18	[보도자료] 한국전력의 신고리핵발전소 공전 계획 변경 관련 논평 -밀양 765kV 송전탑 반대 대책위원회
2013.04.29	밀양 갈등 해소를 위한 특별지원(안)에 대한 밀양 주민의 입장 -밀양 765kV 송전선로 경과지 4개면 주민 1,813명 일동, 밀양 765kV 송전탑 반대 대책위원회
2013.05.16	한국전력의 밀양 765kV 송전탑 공사 강행에 대한 논평 -밀양 765kV 송전탑 반대 대책위원회, 밀양 765kV 송전탑 경과지 4개면 주민 일동

날짜	건설 반대 측 분석대상 자료
2013.05.19	한국전력 조환익 사장의 공사 강행 대국민 호소문에 대한 반대 대책위 논평-밀양 765kV 송전탑 반대 대책위원회, 밀양 765kV 송전탑 경과지 4개면 주민 일동
2013.05.21	기자회견문-밀양 765kV 송전탑 반대 대책위원회, 밀양 765kV 송전탑 경과지 4개면 주민 일동
2013.05.22	대책위 긴급논평-밀양 765kV 송전탑 반대 대책위원회
2013.05.22	성명서-밀양 765kV 송전탑 반대 대책위원회, 밀양 765kV 송전탑 경과지 4개면 주민 일동
2013.05.24	성명서-밀양 765kV 송전탑 반대 대책위원회, 밀양 765kV 송전탑 경과지 4개면 주민 일동

반대 대책위원회 사무국장(이계삼)과의 직접 통화를 통해 확인했다. 따라서 수집이 가능한 2007년 7월, 밀양시의회가 765kV 북경남 원천 백지화 대정부 건의 자료부터 분석했다. 그리고 밀양주민-한전 간 대화위원회와 제3자 중재 밀양지역 보상협의회가 운영되면서 보상제도가 논의되었던 2011년 자료도 수집에서 누락됐다. 이는 구체적 보상 제도가 마련되기 전까지 공식적 언급을 자제하자는 양측 협의에 따라 텍스트 자료가 생산되지 않았기 때문으로 실무위원회 대표(강인영)의 확인을 받았다. 분석대상 자료의 기한을 2013년 5월 24일까지로 한정했다. 2013년 5월 20일 공사가 재개되면서 한전과 반대 주민들이 극한 대립 상황이 벌어지고 있는데 이런 과정은 담론 경쟁이라기보다 극단적인 대치 상황으로 판단했기 때문이다.

2) 분석 방법

(1) 담론 텍스트 분석과 접합

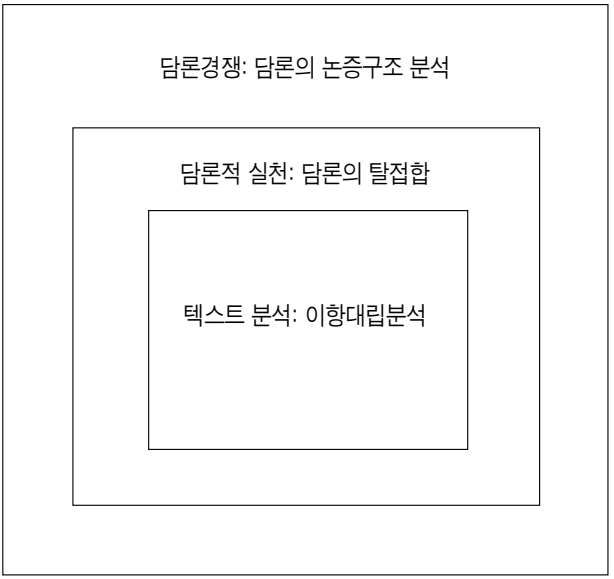
본 연구에서는 송전선로 건설을 추진하는 입장(한국전력)과 건설을 반대하는 입장(대책위원회, 연대하는 시민단체 등)에서 표명한 발표자료, 논평, 성명서, 호소문, 결의서 등의 텍스트를 이항대립 분석을 통해 담론을 추출한다. 이항대립분석은 텍스트가 '무엇에 관한 것인가'를 밝히기 위해 숨어있는 대립적

개념들을 찾아내어 공시적(synchronic) 구조를 분석하는 방법이다(김경용, 1994). 하나의 항이나 기호가 자신과 상호배제적인 또 다른 항에 근거해서 의미를 발생시키기 때문에 기호학적 관점에서 이항대립은 의미를 생성하는 가장 기본적인 방식이다. 전체 자료들을 문장 단위로 분석해서 반복적으로 나타나는 주장들을 분류해 사업주, 사업 정당성, 절차 정당성, 사업영향, 보상, 갈등대안, 공사, 전력정책 등으로 유목화했다. 각 유목에 따라 찬성과 반대 측의 대립되는 주장들을 분석하고 담론을 추출했다. 분석된 담론의 사회적 실천과 변화를 분석하기 위해 담론 간 탈접합을 분석한다. 홀(Hall)은 접합(articulation)이 어떤 조건 아래 두 개의 다른 요소를 서로 통일 시킬 수 있는 연결 형태라고 했다. 모션과 라이치(Motion & Leitch, 2005)는 접합을 문화적 맥락 내에서 PR커뮤니케이션을 개념화는 능력으로 RR 커뮤니케이션의 목적을 이루기 위해 공중의 동의를 얻는 기술로 정의했다. 페어클라우(Fairclough, 1992)는 다양한 장르와 담론들이 결합을 상호담론성을 통해 설명했다. 이 연구에서는 텍스트 분석을 통해 추출된 담론들이 페어클라우의 상호담론성 개념을 기반으로 사회적 맥락 속에 존재하는 다른 담론들과 어떻게 접합되어 담론의 변화를 이루며 정치, 경제, 사회적 의미를 얻어 상대를 설득하고 여론을 형성해 가는지를 고찰한다.

(2) 담론경쟁의 논증분석

사회문화적 실천 차원의 담론 경쟁을 알아보기 위해 툴민(Toulmin, 1956/2006)의 논증 분석 모델을 통해 담론 경쟁 상황을 구성했다. 담론 경쟁의 분석 자료는 한전 측이 배포한 보도자료 5건의 담론을 중심으로 건설 반대 측이 주장하는 담론들을 포함했다. 먼저 찬성과 반대 측의 담론을 툴민의 논증모델의 요소에 따라 근거(data), 논거(warrant), 반박(rebuttal), 주장(claim)의 요소로 분석한다. 분석 요소가 되는 주장은 송전선로 건설 찬성, 반대 측이 주장하고자 하는 가장 포괄적인 진술이다. 자료 제목에 주장이 나타나 있는 경우라든가 자료의 결론 부분에 드러난 경우가 대개 주요 주장이며, 본문에 이를 뒷받침하는 1개 이상의 주장들이 포함될 수 있다. 근거는 주장을 정당화하는

〈그림 1〉 비판적 담론분석 틀(Fairclough, 1995 재구성)



사유로서 사실, 자료, 정보 등을 포괄한다. 가장 직접적인 근거, 사실, 증거를 의미하나, 그로부터 도출된 명제들도 근거로 분류했다. 논거는 근거와 주장 사이를 잇는 일반적이고 가정적인 진술로서 논리적 연결을 성립시키는 요인이다. 즉, 근거에서 사용한 정보와 자료의 신빙성을 높이기 위해 동원된 것이다. 반박은 논증이 성립하고 있는 근본을 부정하는 진술이다. 본 연구에서는 송전선로 건설 추진 측 자료에 언급된 건설 반대 내용, 건설 반대 측 자료에 언급된 건설 추진 내용을 반박으로 분류했다. 근거, 논거, 반박, 주장 등의 요소로 분석된 양 측의 담론 논증 구조에서 강조된 요소와 배제된 요소를 찾는다. 그리고 강조된 요소와 사회 맥락적 의미가 어떻게 연관되는지 분석하고 그것이 권력의 불평등과 어떻게 상호 작용하고 있는지를 탐색한다. 마지막으로 담론의 논증적 합리성, 담론의 사회문화적 의미, 담론 간 부딪힘의 양상과 권력의 이동 등을 역동적으로 조망함으로써 담론 경쟁이 시민사회 공론장 형성에 기여할 수 있는지를 고찰한다.

4. 연구 결과

1) 밀양 송전탑 갈등의 담론 대립

〈연구문제〉 '밀양 송전선로 설을 둘러싼 담론의 텍스트는 무엇인가?'를 분석하기 위해 찬성 측의 5건의 보도자료와 반대 측의 23건의 보도자료와 성명서 등의 문장을 분석단위로 해서 반복되는 대립 주장을 근거로 사업주, 사업 정당성, 절차 정당성, 사업영향, 보상, 갈등대안, 공사, 전력정책 등으로 유목화했다. 각 유목에 해당하는 주장들 중 단일 주장이 담론을 형성하기도 했으며 2~3개의 주장이 단일 담론을 형성하는 경우도 발견되었는데 이를 통해 이항 대립 담론을 추출한 결과가 〈표 4〉와 같다.

송전탑 건설이 정부 방침으로 정해진 상황에서 반대 측은 정책 변화를 가져오게 하기 위해 담론 형성을 주도해가는 모습을 보였다. 송전탑 건설 반대대책위에서는 주민희생, 밀어붙이기, 전자파유해, 재산권 침해, 지역개발저해, 환경파괴, 공동체, 보상거부, 지중화, 직무유기, 공사중단, 주민협박, 반핵발전 담론 등 송전탑 건설 반대의 논리를 입증하려는 다양한 담론을 생산해 냈다. 이에 맞서 송전탑 건설 찬성 측에서는 국책사업, 건설차질, 전자파무해, 보상확대, 지중화 불가, 직무유기, 공사재개, 전력대란 담론을 형성했다. 한전은 현행 정책을 고수하는 담론을 형성하면서 반대대책위의 담론에 반대 논리를 전개하는 양상을 보였다.

사업 초기부터 찬성과 반대 양진영은 밀양 송전탑 건설 사업의 정당성에 대한 담론들을 형성해 갔다. 반대 측은 사업의 정당성을 부인하며 국책사업의 명목으로 시행되는 주민희생 담론을 강하게 내세웠다. 반면 한전 측은 765kV 초고압 송전선로 공사가 선진국에서 안정적으로 운전되면서 경제적 효율성도 높일 수 있는 최적대안의 국책사업 담론으로 맞섰다. 밀양 송전탑 갈등이 표면화되기 시작한 가장 중요한 원인은 절차 정당성이다. 반대 측은 형식적 설명회를 통해 주민의견을 제대로 수렴하지 않은 밀어붙이기식 사업이라고 비판했고 찬성 측은 주민의견 수렴을 위한 행정적 노력에도 불구하고 주민들의 반대 때문에 공사 차질을 빚고 있다며 주민반대 담론을 제기했다. 이처럼 찬성과 반대가

〈표 4〉 찬성, 반대 측 담론의 이항대립 분석

쟁점		건설 찬성 주장	건설 반대 주장
사업정당성		• 국책사업 • 선진국운전 • 최적대안	• 한전의 수익사업 • 밀양희생강요 • 전면수정
절차정당성		• 민원 주민의견 수렴 • 다양한 노력	• 일방적 공사강행 • 형식적 설명회
사업 영향	전자파	• 소아암발병 무해	• 백혈병, 암, 기형아, 불임
	재산권		• 지가하락, 부동산 거래 중단
	지역발전		• 인구감소, 지역개발 걸림돌
	환경		• 동식물 생태계 파괴
	공동체		• 삶의 터전 유지
보상		• 보상확대 • 지원사업 관련법 개정 • 지역특수보상사업비 • 선하지 보상범위확대 • 태양광밸리사업 • 주택매입 이주	• 주민피해 최소화사업 • 법개정 실현불가능 • 보상비 주민분열 • 입법 실현불가능 • 주민분열 사업 • 실현불가능
대안		• 기존 노선증용량 불가능 • 지중화 사례 없음 • 7차 전력수급기본계획	• 기존 노선증용량 • 지중화 • 패러다임 전환
공사	지연	• 공사지연 손해배상 • 지자체 직무유기	• 무소불위 폭력 • 한전의 직무유기
	재개	• 공사재개	• 물리적 충돌
전력 정책	전력 수급	• 공사파행으로 인한 전력난	• 전력난은 원전의 비리납품이 원인
	핵발전		• 신재생 에너지 보급 • MB 정부의 핵르네상스

⬇ ⬇

쟁점		찬성담론	반대담론
사업정당성		국책사업	주민희생
절차정당성		주민반대	밀어붙이기
사업영향	전자파	전자파무해	전자파유해
	재산권		재산권침해
	지역발전		지역개발저해
	환경		환경파괴
	공동체		공동체 담론
보상		보상확대	보상거부
대안		지중화불가	지중화
공사	지 연	직무유기	직무유기전가
	재 개	공사재개	공사중단
전력정책	전력수급	전력대란	주민협박
	핵발전		반핵발전

극명해질 수밖에 없는 것은 사업 자체와 사업 실행에 있어 절차적 정당성에 대한 극명한 시각 차이 때문이다.

사업 영향에 대해서도 찬성과 반대 측의 담론은 건강과 환경권 대 경제권으로 첨예하게 대립하는 양상을 보여준다. 사업 시행이 알려지자 반대 측에서는 전자파 유해, 환경파괴, 재산권 침해, 지역개발저해 담론을 제기했지만 찬성 측은 이에 대한 대응담론을 형성하지 않으면서 포괄적으로 경제적 보상을 통해 대응했다. 이는 국책사업으로 인한 주민 피해의 불가피성을 인정하는 것으로 해석된다. 한전의 보상담론은 국책사업으로 인한 주민들의 다양한 피해를 경제적으로 보상하겠다는 취지를 담고 있으나 주민과 합의를 이루어내지 못했다. 더욱이 마을 주민인 故 이치우씨의 분신 이후 반대 측은 한전 측이 제시하는 보상담론을 거부하는 보상거부담론을 제기한다. 마을 공동체의 삶을 파괴하는 송전선로 건설이 경제적 가치로 보상될 수 없다는 주장이 제기되면서

송전선로 사업의 갈등 국면이 이해에서 가치로 전환된다.

찬성 측과 반대 측은 공사 지연의 책임 전가에도 대립각을 세웠다. 한전 측은 공사 지연의 원인을 지자체 직무유기로 규정하는 직무유기담론을 형성하면서 소송을 제기했다. 이에 맞서 반대 측은 직무유기는 주민의 의견을 수렴하지 못한 한전이라고 대응하며 직무유기전가 담론을 주장했다. 특히 반대 주민들은 사업 지연의 책임을 지자체로 돌리며 손해배상을 요구하는 한전 측의 주장에 대해 무소불위의 폭력이라며 분노했다. 공사 지연에 따른 갈등은 이후 전력란에 대한 위기 의식을 조장하는 전략대란 담론을 형성해 중단된 공사를 재개하려고 했다. 이에 대해 반대 측은 주민협박 담론으로 대응하면서 후쿠시마 원전 사고와 같은 국가 재난을 막기 위해 정부 전력 정책이 핵 발전에 의존하지 말고 신재생 에너지 보급으로 전환되어야한다는 반핵발전 담론을 주장했다. 이러한 주장은 지중화 대안담론을 형성하면서 반대 측 담론의 새로운 전기를 마련한다. 송전선로 사업 전면 폐지 주장에서 지중화 대안 담론으로 송전탑 건설 반대 패러다임을 전환한 것이다. 그러나 한전 측은 고압 선로의 지중화 사례가 없다는 근거를 제시하며 지중화불가 담론을 제기하면서 담론 대립을 이어갔다.

2) 담론적 실천을 통한 담론의 변화와 재구성

담론 경쟁을 위한 담론 실천의 방법으로 차용되는 것이 접합이다. 접합은 서로 다른 담론의 요소들에 연결성을 부여함으로써 의미를 형성해내는 과정이다. 접합은 텍스트를 기존의 생각이나 태도와 선택적으로 연결시킨다. 밀양 송전탑 건설 사업의 찬성 측과 반대 측이 형성한 담론들은 각 진영의 담론들과 접합되거나 송전탑 건설 갈등 밖의 정치, 경제, 사회 담론들과 접합되는 등 역동적인 담론적 실천을 통해 재구성되며 담론의 경쟁력을 확보해갔다. 〈연구문제 2〉 '밀양 송전선로 건설을 둘러싼 담론들은 어떻게 담론적 실천으로 재구성되고 있는가'에 대한 결과는 다음과 같다.

(1) 건설 찬성 측의 담론 재구성

① 직무유기 담론

주민반대 담론 + 손해 담론 → 직무유기 담론

공사의 주체인 한전 측은 주민들의 반대로 공사 차질이 2008년부터 발생했다. 한전은 주민반대 담론을 형성해 전력 공급에 차질이 발생할 것이라고 경고했다. 주민반대 담론은 반대측의 밀어붙이기 담론의 대응 담론으로 공사차질의 원인을 주민들의 반대로 돌리는 것이다. 그리고 한전은 공사차질의 원인을 주민반대로 돌리는 것에 그치지 않고 한층 더 주민을 압박하는 직무유기 담론을 통해 공사를 강행하려는 태도를 보였다. 공사가 지연되면서 시공사의 손해가 누적되자 한전은 주민반대 담론에 손해 담론을 접합해 직무유기담론을 형성, 공사차질의 책임과 손해 배상을 해당 지자체에 전가시켰다. 직무유기담론은 담론 경쟁력을 통해 상대를 설득하려하지 않고 법적 구속력을 통해 반대측을 곤경에 처하게 함으로써 주민들을 강하게 자극했다.

한전, 지자체의 직무유기로 국책사업 표류

한전은 손해배상청구 소송에 앞서 지난 8월 16일 에 밀양시장과 창녕군수를 직무유기로 창원지검 밀양지청에 고소하였으며, 별도로 공사지연에 따른 선투자 금융비용 및 간접비용 증가 등으로 현재까지 약 192억원의 손해가 발생하였으며, 우선 손해금액 일부(20억원)에 대해 손해배상청구를 하였음…

(2010년 8월 26일 한전 보도자료)

② 전력대란 담론

주민반대 담론 – 손해 담론 + 공익 담론 → 전력대란 담론

밀양 송전탑 갈등은 2011년 소강기를 거쳐 2012년 재심화되었다. 준공 목표인 2012년 4월을 넘겨 2013년 상반기가 되어도 공사 재개가 불투명했다. 여론도 한전의 대응 미숙으로 기울게 되자 한전은 주민반대에 접합되었던 손해 담론을 탈접합시키고 전력이 공공재라는 사실을 부각시키는 공익 담론을 접

합시켜 전력대란 담론을 형성했다. 전력대란 담론은 그동안 한전과 반대주민 간의 대치를 국민과 반대주민으로 치환시키고 국민 다수의 전력 사용을 위해서 밀양 주민의 희생이 불가피하다는 논리를 내재하고 있다. 한전은 전력담론으로 여론 몰이에 나서며 2013년 5월 20일 공사를 재개했다.

밀양, 765kV 송전선로 건설공사 관련 대국민 호소문

최근 전력 수급 상황이 정말 어렵습니다. 지난 4월에는 이미 예비 전력이 급속하게 떨어져 전력수급 경보 '준비' 단계를 발령했습니다. 지난 몇 년 간 쉼없이 달려온 발전기들은 고통을 호소하며 멈춰 섰고 5월에 계획예방정비에 들어가는 원전만 6기에 달합니다. 게다가 다가오는 여름철 전력사용량을 고려한다면 올 12월 신고리 원전 3호기가 계획대로 가동되지 않을 경우 국가 전력수급 상황에 심각한 전력난이 우려되는 상황입니다…앞으로 한국전력은 횃불을 밝히며 야간 공사를 단행해서라도 올 12월 신고리원전 3호기에서 생산된 전기를 농사와 일터로 차질 없이 내보낼 수 있도록 765kV 고리-북경남 송전선로 건설 공사에 최선을 다하겠습니다. (2013년 5월 18일 한전 보도자료)

③ 보상확대 담론

재산권피해 담론 + 밀양법 – 지역개발저해 담론 → 보상확대 담론

반대주민들은 제도개선위원회를 통해 보상을 논의했지만 故이치우씨 분신 이후 한전의 보상을 거부했다. 기존의 보상정책으로는 주민들의 동의를 얻어낼 수 없다고 판단한 한전은 보상담론을 확대해서 갈등을 해결하고자 했다. 이를 위해 개인 피해보상 담론에 밀양법 제정을 약속하면서 재산권 피해를 보상할 뿐 아니라 보상범위를 공동체로 확대해 그동안 주민들이 제기한 지역개발저해 담론을 탈접합해 보상확대 담론을 형성했다. 이 담론을 통해 '송 · 변전설비 주변지역의 보상 및 지원에 관한 법률안'은 '밀양법'으로 불리며 밀양주민에 대한 특별한 보상을 상징하는 수사로 사용되었다. 밀양법안에 따르면 전압 76만 5000V 시설 주변 1000m 이내는 직간접 보상을 받을 수 있고 33m 이내에는 직접 재산 보상이 가능하고 180m 이내는 주택 매수 청구가 가능하다. 한전은

이와 같이 재산피해 보상을 법적으로 보장하고 추가적인 경제 지원을 통해 지역경제를 활성화하겠다는 보상확대 담론을 제안해 주민들을 설득하려 했다.

밀양765kV 송전선로 건설 관련 전향적 특별지원을 위한 한전의 적극적 의지 공식 표명

한국전력(사장 조환익)은 주민의 안전을 최우선으로 고려하여 공사를 진행하고 있으며 공사재개 4일째인 23일 한전 밀양 특별대책본부에서 기자회견을 열고 특별보상안 13개 항목에 대한 설명회를 가졌다… 이들 지원안은 정부에서도 시행을 보증하고 있는 안이며, 저희 한전은 이들 지원안을 시행하기 위해 밀양시, 지역 국회의원, 주민대표들로 조속한 시일 내에 '특별지원대책위원회'(가칭)를 구성하여 세부 실천방안을 협의할 예정이며… 첫째, 송변전설비 주변지역에 대해서는 발전소 주변지역과 마찬가지로 매년 일정금액을 지원할 것이며, 입법을 통해 선하지 보상범위를 확대 할 것입니다.

(2013년 5월 23일 한전 보도자료)

(2) 건설 반대 측의 담론 재구성

① 보상거부담론

재산권피해 담론 – 보상 담론 + 공동체 담론 → 보상거부 담론

공공사업 갈등에서 재산권 피해에 대한 보상은 피해를 완벽하게 보상하지 못한다는데 딜레마가 있다. 밀양 송전탑 주민 재산권은 전원개발촉진법 제6조에 따라 전원개발설비 부지에 대해 강제수용될 수 있고, 밀양법이 통과되기 이전, 선하지는 전기사업법 제9조에 따라 송전선로 양측 3km를 더한 범위 토지 면적만 보상이 가능했다. 이를 근거로 계산하면 70대 마을 주민 3형제의 시가 6억 9천만 원의 토지에 대한 실제 보상금은 8,700여만 원에 불과하다(김제남 의원실 자료, 2012). 평생을 살아온 노인들에게 토지는 경제적 가치 이상의 정신적 가치를 담고 있는 것을 고려할 때 보상금이 현실적 가치를 반영하지 못할 뿐 아니라 정신적 피해보상을 전혀 고려하고 않고 있다. 더욱이 故이치우씨의 분신사건을 겪은 반대주민들은 피해의 경제적 가치 환산을 거부하고 재산권피해 담

론에 보상 담론을 탈접합시키고 공동체 담론을 접합시킨 보상거부 담론을 형성하면서 한전의 보상 대책에 응하지 않았다. 이에 맞서 한전은 경제적 보상을 강화하는 보상확대 담론을 제안했지만 반대주민들은 경제적 보상을 일관되게 거부하며 '지중화'라는 송전선로 건설의 새로운 패러다임 도입을 제기했다.

> 평생 동안 농사 지으며 땅 하나 바라보고 살았다. 이 끔찍한 고압전류 아래서는 도저히 농사를 지을 수 없다. 졸지에 우리가 평생을 일구어 온 모든 것, 우리의 땅과 재산, 그리고 오순도순 사이좋게 살아오던 마을공동체가 졸지에 송전탑 아래서 결딴이 나게 되었다… 이제 살날이 얼마 남지 않은 이 노인들이 보상을 받으면 얼마나 더 받을 것이고, 그 돈으로 대체 무얼 더 하겠는가.
>
> (765kv 송전탑 결사 저지를 위한 투쟁 결의문 , 2012년 6월 4일)

> 주민들은 보상이 아니라 제대로 된 송전탑 사업, 주민피해를 최소한으로 줄이는 사업, 주민들이 납득할 수 있는 사업을 하라고 하는데, 한전은 무조건 돈을 주고, 추가로 더 주고, 숙원사업도 별도 협의해 주겠다고만 하고 있다.
> (밀양 송전탑 공사 중단과 백지화를 위한 공동대책위원회 결성 기자회견문 , 2012년 8월 13일)

> 우리는 보상을 원치 않는다!
> 이번 서명에는 4개면 경과지 1,484세대에서 1,813명이 참가해 주었으며, 이를 통해서 보듯, 절대 다수 경과지 주민들은 한전의 보상안에 전혀 동의하지 않고 있음을 알 수 있다. (밀양 765kV 송전탑 반대 대책위원회 2013년 4월 29일)

② 지중화 담론

주민희생 담론 + 환경파괴 담론 → 지중화 담론

보상거부 담론이 확산되면서 부상하기 시작한 담론이 지중화 담론이다. 후쿠시마 원전 사고를 목격한 주민들은 지난 대선에서 당시 박근혜 당선자의 '노후

핵발전소 안전 정책과 신재생 에너지 보급 국가 목표 수립' 공약을 지지하면서 갈등 초기부터 제기해 온 환경파괴 담론에 다시 주목했다. 이에 따라 주민들은 밀양 송전탑 갈등과 같은 공공정책 갈등의 반복을 원천적으로 차단하고자 주민 희생과 환경 파괴를 최소화하는 지중화 담론을 제기한다. 지중화 담론은 송전탑 사업 갈등을 지원법과 같은 보상으로 문제를 풀지 말고 에너지 수요 관리 정책을 재검토하고 송전선로를 지중화 하는 장기적인 방식으로 접근하자는 것이 골자다. 7년 전 밀양 송전탑 사업이 발표되면서 최초에 제기되었던 주민희생 담론은 사업의 전면 백지화를 주장하는 지역주민을 옹호하는 담론에 불과했다. 그러나 환경보호와 반핵과 같은 정치 사회적 맥락 속에서 지중화 담론으로 진화하면서 국가 전력수급 정책과 송전탑 건설 사업에 대한 대안을 제시하기에 이른다.

> 우리는 선거 결과에 실망하지 않고 송전탑을 막아내기 위해 싸울 것이다! 박근혜 18대 대통령당선자는 에너지 분야 공약에서 "노후 핵발전소 안전 정책과 신재생 에너지 보급 국가 목표 수립"을 공약한 바 있다… 이명박 정부의 노골적인 핵르네상스 정책과는 다른 방향에서 기본적인 탈핵의 문제의식을 밝힌 것은 진전된 것이라 평가한다.
>
> (밀양 765kV 송전탑 반대 대책위원회 보도자료, 2012년 12월 24일)

> … 주민들이 주장하는 지중화 3가지 대안
>
> ① 신고리 3호기와 4호기 생산 전기를 기존 선로 용량을 높여서 보내라.
>
> ② 만약, 증용량이 불가하다면 지금 건설 중인 간선 노선(신양산－동부산, 신울산－신온산)을 신고리발전소와 연결해서 3호기와 4호기 전기를 먼저 수송하고,
>
> ③ 신고리 5～6호기가 완공될 10년 동안 향상될 기술력으로, 밀양 구간을 지중화할 길(초전도체, 밀양 구간 345kV 지중화, 울산－함양고속도로 지중화)을 찾자.
>
> (밀양 765kV 송전탑 반대 대책위원회 기자회견문, 2013년 5월 21일)

〈표 5〉 담론의 시기별 분석

연도	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
시기	갈등 잠복기	갈등 표출기	갈등 심화기	갈등 완화기	갈등 소강기	갈등 재표출기	갈등 재심화기
주요사건		• 공사착공(8월) • 송전선로 건설 백지화투쟁(12월)	• 송전선로건설반대 대책위 출범 (3월) • 한전 1차 ~4차 공사추진(7•10월) • 갈등조정 위운영 (12•6월까지)	• 직무유기 고소(8월) • 토지수용 열람공고 (10월) • 보상제도 개선위원회 (경실련주관)	• 6차~9차 공사 추진 (4-11월) • 제3자 중재 보상 협의회 운영 (7회)	• 이치우노인 분신 (1월) • 한전, 공사재개선언 (6월) • 한전, 손해배상청구 소송 • 국회 공청회(12월)	• 주민, 한전 1차 토론회 (2월) • 한전 지원안 반대 (4월) • 주민, 한전 6차 토론회 (5월)
건설찬성담론		주민반대	전자파무해	직무유기			보상확대 지중화불가 전력대란
		↕	↕	↕			↕
건설반대담론	환경파괴 전자파유해 재산권침해 지역개발 저해 밀어붙이기	주민희생	전자파유해	직무유기 전가		보상거부 지중화, 반핵발전 공동체	보상거부 지중화, 공사중단

담론탈 접합 (* : 송전탑 갈등 담론 밖의 담론)		
	건설찬성	1) 주민반대 담론 + 손해 담론* → 직무유기 담론 2) 주민반대 담론 − 손해 담론* + 공익성담론* → 전력대란 담론 3) 재산권피해 담론 + 밀양법* − 지역개발저해 담론 → 보상확대 담론
	건설반대	1) 재산권피해 담론 + 공동체 담론 → 보상거부 담론 2) 주민희생 담론 + 환경파괴 담론 → 지중화 담론

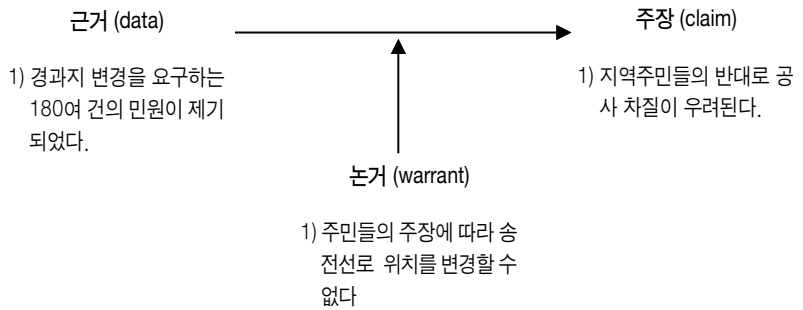
3) 찬성 측과 반대 측의 담론 경쟁 양상

〈연구문제 3〉에서 제기한 담론 경쟁이 어떻게 이루어지고 있는지를 고찰하기 위해 대립되는 대표적 담론들을 추출해 툴민의 논증 분석 모델을 통해 구조를 해체했다. 담론에서 강조된 것과 누락된 것을 정치 경제 사회적 맥락에서 분석하고 이를 통해 힘의 불균형이 어떻게 고착되고 이동하는지를 고찰했다. 또 접합과 탈접합을 통해 재구성된 담론들이 담론 경쟁의 장에서 어떻게 상대를 설득하고 의미를 획득하는지 또는 실패하는지 그 과정을 추적했다. 이를 통해 송전탑 갈등 담론 경쟁의 의미와 한계를 조망했다.

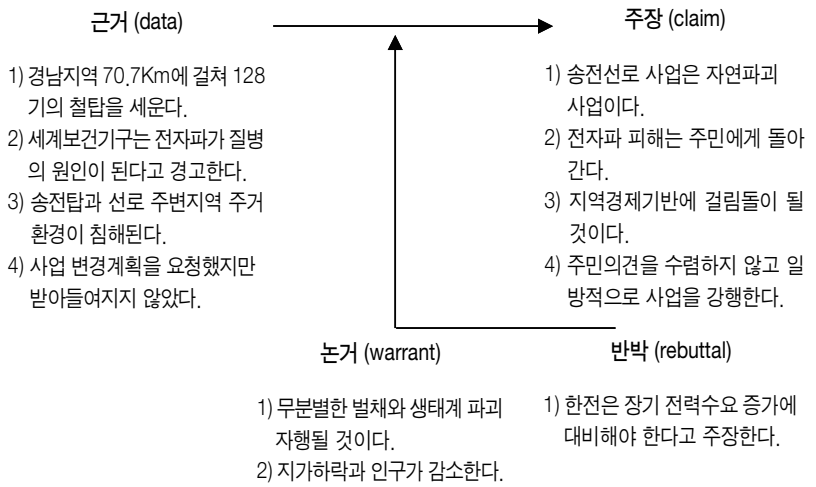
(1) 주민반대 담론 VS 주민희생 담론

주민반대 담론과 주민희생 담론은 갈등이 표면화되는 시기에 경쟁하는 담론들이다. 담론의 논증 구조 측면에서 한전 측 담론의 논증은 반대 측보다 단순한 구조로 이루어져 있다. 주민반대 담론이 단일한 주장, 논거 그리고 근거로 이루어진 것에 비해 반대 측 논증은 다수의 주장, 근거, 논거와 반박으로 이루어진 복잡한 구조를 보인다. 이런 논증의 구조적 차이는 한전과 주민들 간의 힘의 불균형 그리고 이로 인한 한전의 권위주의적인 밀어붙이기식 사업 진행을 반영한다. 주민희생 담론은 한전의 권위주의적인 사업실행을 비판하며 송전탑 건설 사업의 절차적 정당성에 문제 제기했다. 그러나 주민반대 담론은 주민들의 문제 제기를 공사 차질의 민원 제기로 평가절하시키며 적극적인 대

〈그림 2〉 주민반대 담론 논증구조



〈그림 3〉 주민희생 담론 논증구조



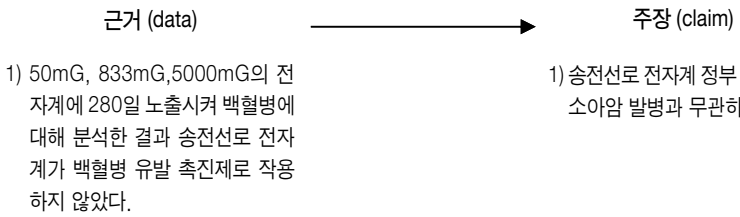
응을 하지 않았다. 한전의 이런 권위주의적 태도는 주민들의 신뢰를 떨어뜨렸고 주민 불만을 고조시켜 갈등을 심화시켰다.

(2) 전자파무해 담론 VS 전자파유해 담론

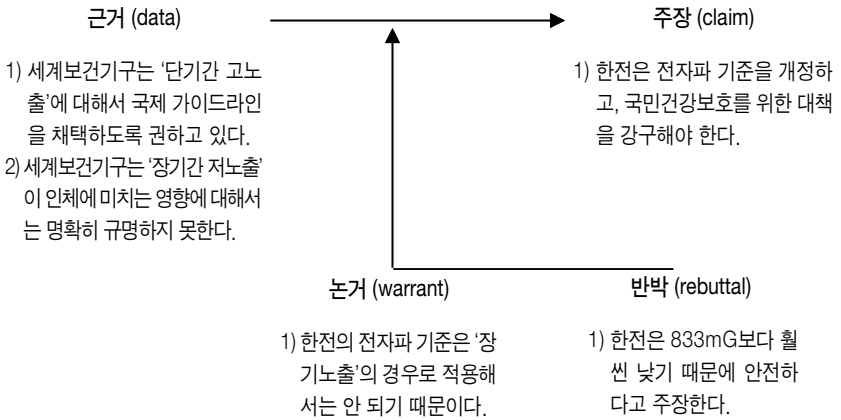
전자파 유해 논란은 주민들의 건강권과 직결되는 문제로서 갈등 심화기에 한전과 반대측간의 주요 쟁점 사안이었다. 주민들의 전자파 유해 주장이 제기되자 한전은 객관적인 연구 결과를 제시하며 전자파와 백혈병, 뇌암, 림프종 등 소아암 발병과 무관하다는 담론으로 맞대응했다. 6년간의 동물연구 결과 전자파와 건강 영향과의 관련성이 없는 것으로 나타났다고 주장하면서, 세계적 규모의 역학 조사임을 강조했다.

그러나 반대 주민들은 한전 측이 주장하는 밀양 송전탑 전자파가 인체에 유해하지 않다는 근거에 대해 비판을 제기한다. 한전 측이 송전탑 전자파가 세계보건기구의 전자파 기준인 833mG보다 낮아 안전하다고 주장하지만 세계 보건기구는 장기간 저노출이 인체에 미치는 영향에 대해 명확하게 규명하고 있지 못하다는 것이다. 따라서 한전이 전자파 기준을 개정하고 국민 건강보호를

〈그림 4〉 전자파무해 담론 논증구조



〈그림 5〉 전자파유해 담론 논증구조



위한 대책을 마련해야 한다고 지적하면서 제도적 실천을 요구했다. 전자파유해 담론은 근거, 논거, 반박을 갖춘 설득력 있는 논증 구조를 보이고 있다.

반면 논증 구조상 전자파무해 담론은 취약성을 드러낸다. 한전은 동물 실험 결과를 밀양 송전탑 전자파 피해와 동일시하는 논리를 이끌어간다. 즉 동물 실험 결과 전자파가 백혈병을 유발하는 촉진제로 작용하지 않았기 때문에 밀양 송전탑 전자파도 인체에 무해하다는 주장을 제기한다. 그러나 연구 결과와 밀양 송전탑 전자파 무해를 연결시켜 주는 주장에서 논거의 누락은 전자파 무해담론이 갖고 있는 한계점을 드러내는 것으로 해석된다. 이런 한계점은 전자

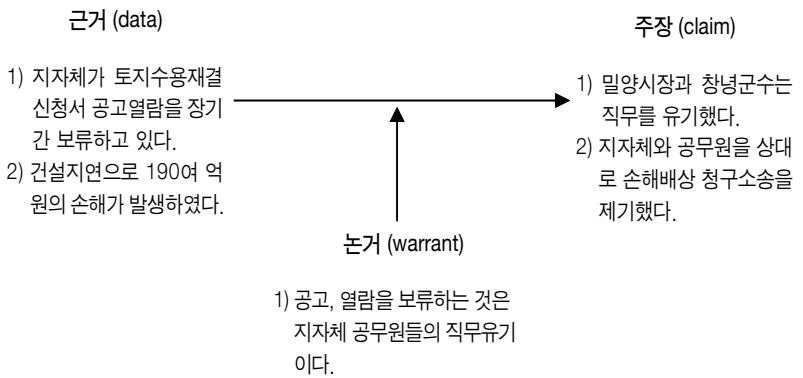
파 유해 담론과의 경쟁에서 취약성을 드러내며 설득에 실패한다.

(3) 직무유기 담론 vs 직무유기전가 담론

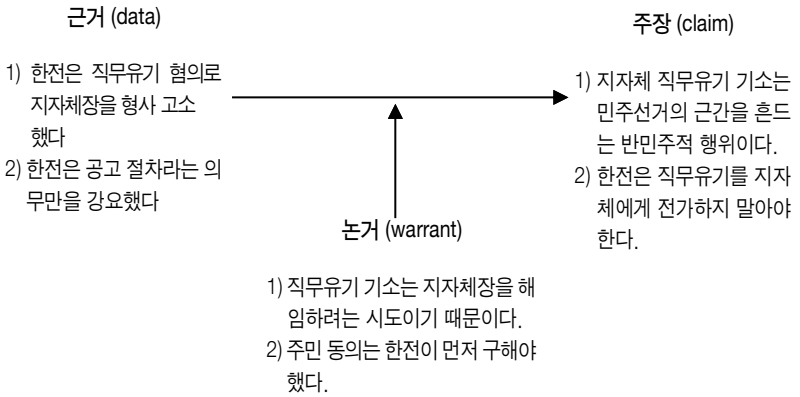
한전이 제기한 직무유기 담론은 갈등 표출기인 2008년 제기한 주민반대 담론에 손해 담론을 접합시킨 담론이다. 이전까지 밀양 송전탑 갈등에서 보상을 받아야 할 주체는 주민들이었다. 그러나 한전은 주민들의 반대로 인한 한전 측의 손해를 부각시키면서 그 손해 배상을 지방자치단체에게 전가시켰다. 토지수용 열람을 하지 않는 지방자치단체를 상대로 소송을 제기하면서 주민과 지자체를 압박했다. 직무유기담론은 주민 합의를 통한 공사 진척이 이루어지지 않게 되자 법적인 제재를 통해 공사를 강행하려는 한전 측의 권력 남용을 보여주는 담론이다.

반대 측은 직무유기전가 담론으로 반박했다. 논증 구조도 찬성 측 담론의 근거, 논거, 주장을 1:1로 대응하는 형태를 보여준다. 반대 주민들은 직무유기로 지자체장을 고소하는 것은 반민주적 행위라고 규정하고 그동안 주민의 합의를 이끌어내지 못한 한전이야말로 직무유기의 책임을 져야 한다고 주장했다. 힘의 불균형 속에서 한전과 담론 경쟁을 벌여왔던 반대 주민들은 논쟁의 장이 법정으로 옮겨지고 송전탑 사업의 피해자에서 범법자로 재규정되자 강

〈그림 6〉 직무유기 담론 논증구조



〈그림 7〉 직무유기전가 담론 논증구조



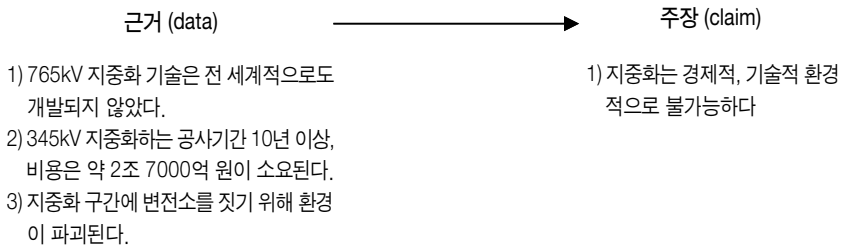
한 거부감을 드러내면서 대치했다. 그러나 이후 지자체는 소송의 압박에 의해 토지수용 열람을 공고하게 되었고 경실련 주최로 보상제도 개선위원회가 열려 보상 논의가 이어지면서 담론 경쟁이 잠정적으로 중단된다.

(4) 지중화불가 담론 VS 지중화 담론

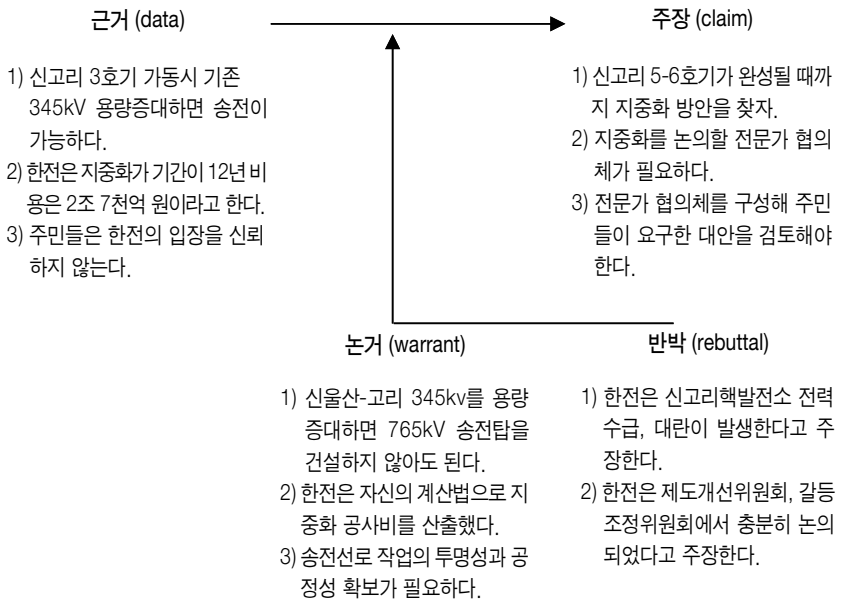
보상 논의가 진행되던 갈등 소강기인 2011년을 지나 2012년 故이치우씨의 분신으로 밀양 송전탑 갈등은 재표출기 단계로 접어들었다. 이 시기에 반대 측이 제기한 담론들은 정치 경제학적 맥락과 연결되면서 밀양 지역에 한정되었던 이전 시기의 담론들과 구분된다. 2012년부터 송전탑 사업 반대 측은 지중화, 보상거부, 반핵발전, 공동체 담론을 제기하면서 시민사회의 공론장 논의를 유도해 간다. 이 시기 한전 측의 담론에도 변화가 뚜렷이 확인된다. 이전까지 한전 측은 정책을 고수하는 입장에서 담론 형성에 수동적 입장을 보여 왔지만 분신 사건을 계기로 한전의 미숙한 정책에 대한 비판 여론이 형성되자 반대 측의 담론들과 적극적으로 경쟁하는 양상을 보여주고 있다.

반대 측이 제기한 새로운 패러다임의 담론들 중심에 지중화 담론이 있다. 지중화 담론은 신고리 3호기 가동 시 기존 345kV노선의 용량을 증대하면 송전이 가능하다는 기술적 분석에 근거한다. 동시에 3호기 가동을 위해서 송전탑

〈그림 8〉 지중화불가 담론의 논증구조



〈그림 9〉 지중화 담론 논증구조



을 건설하지 않아도 되므로 신고리 5, 6호기가 완성될 때까지 지중화 방안을 논의하자는 주장을 펴고 있다. 이는 툴민의 논증 분석 모델로도 합리적인 논증 구조를 보인다. 이에 대해 찬성측은 지중화 불가 담론으로 맞대응했다. 765kV 지중화 기술이 전 세계적으로 개발되지 않았고 공사기간이 10년 이상 걸리고

2조 7천억 원의 비용이 소요된다는 근거를 제시하며 지중화가 현실적으로 가능하지 않다고 반박했다. 이에 대해 반대 측은 한전이 산출한 근거를 신뢰할 수 없다고 주장하면서 지중화불가 담론을 재반박했다. 뿐만 아니라 한전을 신뢰하지 못하는 조직으로 규정하면서 전문가 협의체를 구성해 지중화 방안을 공론화할 것은 요구했다.

밀양 송전탑 담론 경쟁에서 반대 주민들은 담론 경쟁의 주체로서 역할을 할 뿐 아니라 한전 측에 비교해 사회 정치적 담론을 형성하며 담론 경쟁을 주도하는 양상을 보인다. 현상 유지를 고수하려는 한전과 달리 반대 측은 새로운 논리 개발이나 이슈를 공략해 정책변화를 유도하고 있다. 이는 담론 경쟁 패러다임을 통해 PR 커뮤니케이션이 사회적 차원에서 역할을 수행할 수 있다는 가능성을 보여준다. 그러나 경쟁력 있는 담론을 형성하고 담론적 실천을 적극적으로 함에도 불구하고 사회적 실천으로 이어져서 힘의 불균형을 시정하지 못하는 한계를 보이고 있다.

(5) 보상확대 담론 VS 보상거부 담론

보상확대 담론과 보상거부 담론의 뿌리는 하나다. 송전탑 건설로 인한 주민 피해 담론이 그 시작점이다. 한전 측은 주민들의 재산권 피해에 밀양법을 접합시키고 지역개발저해 담론을 탈접합해 보상확대 담론을 형성했다. 이에 대해 반대 측은 재산권 피해 담론에 공동체 담론을 접합시켜 보상거부 담론으로 경쟁하고 있다. 보상확대 담론에서 보듯이 한전은 밀양 송전탑 사업 갈등의 해결을 경제적 관점에서 접근하고 있다. 보상확대 담론은 근거나 논거 없이 다양한 지원책들이 나열되어 있다. 이에 대한 보상거부 담론은 한전 지원책을 항목마다 반박하며 경제적 보상으로 인한 공동체 균열과 지원책의 실현 불가능성을 제기하고 있다. 뿐만 아니라 공식적으로 한전에 대한 불신을 여과 없이 드러낸다. 주민들의 경제적 보상 거부와 한전에 대한 불신은 밀양 송전탑 사업 갈등의 핵심이다. 경제적 보상을 해결책으로 주장하는 한전과 경제적 보상이 해결책이 될 수 없다는 반대 주민 측의 대립 그리고 사업 시행 주체에 대한 불신은 악순환되며 7년을 계속되고 있다.

〈그림 10〉 보상확대담론 논증구조

근거 (data) → 주장 (claim)

1) 특별지원대책위원회를 구성할 것이다.
2) 선하지 보상범위를 확대할 것이다.
3) 태양광 Valley 사업에 투자할 계획이다.
4) 마을 공동 수익사업을 실시한다.
5) 송전선로 인접지역 주택을 매입한다.
6) 특산물 판로를 지원한다.

〈그림 11〉 보상거부담론 담론 논증 구조

근거 (data) → 주장 (claim)

1) 지원 법률안이 국회 계류 중이다.
2) 보상비는 **마을의 주민들을 분열시켰다.
3) 태양광사업 임대료는 마을 전체에 돌아가지 않는다.
4) 재산권 및 건강권 피해를 최고 1km 이내에 미친다.
5) 용량 증대하면 송전에 영향 없다.
6) 신고리- 북 경남 송전선로가 완공되어도 여러 난관을 돌파해야 한다.
7) 주민들은 한전의 입장을 신뢰하지 않는다.

1) 지역지원사업비 지원법 제정 가능성이 없다.
2) 지역특수보상사업비는 중단되어야한다.
3) 보상확대 관련법이 개정되어야 한다.
4) 부지사업 임대료는 주민을 분열시킨다.
5) 주택매입보상은 사실상 불가능하다.
6) 기존 선로로 송전했을 때 발생하는 문제점이 과장되었다.
7) 전문가 협의체를 구성해 지중화 방안을 찾자.

논거 (warrant)

1) 송전선로 작업의 투명성과 공정성 확보가 필요하다.

논박 (rebuttal)

1) 한전은 지역지원사업비 매년 24억 원을 매년 주겠다고 주장한다.
2) 한전은 지역특수보상사업비 165억 원 지급한다고 한다.
3) 한전은 태양광사업, 부지 임대료를 나눠 주겠다고 한다.
4) 한전은 전력 수급 대란이 발생한다고 주장한다.
5) 한전은 제도개선위원회, 갈등조정위원회에서 논의되었다고 한다.

4) 사회적 약자의 담론 경쟁 PR 커뮤니케이션

본 연구의 결론을 맺기 앞서 송전탑 건설을 반대하는 주민들의 담론이 타당성을 갖추고 담론 경쟁을 주도했음에도 불구하고 사회적 실천과 변화로 이어지지 못한 한계를 점검하면서 사회적 약자의 PR 커뮤니케이션 활용에 대한 방안을 제언하고자 한다. 이기형(2006)은 담론경쟁의 장은 직접적인 '논쟁의 이슈'가 아니라 그 '논쟁이 벌어지는 맥락을 정의 내리는 지점'이라고 주장했다. 이 주장은 밀양 송전탑 건설을 둘러싼 담론 경쟁 구도를 분석함에도 주효하다. 밀양 송전탑 건설을 둘러싼 담론 경쟁에서 반대주민들은 송전탑 건설의 정당성과 절차적 정당성에 문제를 제기하며 권력 불평등 측면을 부각시키는 담론과 담론적 실천을 보여주었다. 반면 한전은 '송전탑 건설'의 정당성 자체를 두고 논쟁하지 않고 '건설 사업'이 놓여 있는 상황적 맥락을 지속적으로 정의하면서 권력의 우월적 지위를 유지했다. 한전의 주민반대 담론은 주민반대로 인해 사업이 진척되지 못하고 있는 '상황'을 문제시하고, 전력대란 담론은 다수 국민이 피해를 입을 '상황'을 구성했다. 직무유기 담론과 보상확대 담론은 피해 '주민'을 사업에 반대하는 '그들'로 규정한다. 이런 맥락에서 반대 주민이 제기하는 담론의 정당성과 경쟁력은 '반대하는 그들' 뒤에 가려지고 여론과 보수 미디어는 반대 주민의 담론을 '그들의 피해 호소'로 전락시켰다. 상황적 맥락에 집중한 한전의 담론은 상대적으로 낮은 정당성과 타당성에도 불구하고 반대 담론의 세력 확장을 차단했다.

담론이 권력을 얻기 위해서는 타당성에 집중하는 미시적 차원을 넘어서 정치사회적 구조 속에서 담론 간 혹은 사회적 실천들과 연합해 공론장으로 확대되어야 한다. 밀양 송전탑 반대주민들이 제기한 담론들은 담론 자체의 타당성과 적극적인 담론 경쟁에 임했음에도 불구하고 지역적 문제로 축소되며 공론장으로 확대되지 못했는데 그 주원인은 여론을 형성하지 못했던 것으로 분석된다. 주민들이 주장한 재산권 침해, 전자파 유해, 밀어붙이기 담론들은 환경보호 부담이 구성원 간에 고르게 배분되어야하는 분배적 정의, 위험으로부터 평등하게 보호받아야 하는 실질적 정의, 이해 당사자들의 동의에 대한 절차적 정의에 입각한 환경 정의(Agyeman, 2005; 윤순진, 2004, 2006a; 이화연 · 윤

순진, 2013재인용)와 같은 지배 담론들과 관련성을 갖추고 있었음에도 불구하고 사회적 실천 측면에서 연대하지 못했다. 결과 반대 주민들이 생성한 담론들은 지역이기주의로 해석되면서 고립된 담론으로 머물러야했다.

밀양 송전탑 건설 반대 주민들이 형성한 담론과 담론적 실천 그리고 담론경쟁의 전 과정을 고찰하면서 PR 커뮤니케이션의 사회적 차원으로 확장을 위한 담론 전문가의 역할이 필요하다고 판단된다. 공중이 적극적으로 담론에 참여하지만 변화를 이루기 위해서 담론을 생산하고 재구성하고 사회적 관계를 재조합하는 담론 기술자의 전문적 조력이 요구된다. 모션과 라이치(Motion & Leitch, 1996)는 PR 커뮤니케이션 담당자를 담론 경쟁을 실천하는 담론 기술자로 규정했다. 담론 기술자로서의 PR 커뮤니케이션 담당자는 담론 참여자들의 주장과 실천을 분석하고 그 결과에 따라 전략과 목표를 세우고 담론적 실천을 구성하는 역할을 한다. 또 재구성된 담론을 공중들에게 교육하고 담론을 사용해 사회문화적인 맥락을 유지하거나 변화시킴으로써 담론 경쟁을 원활하게 하는 윤활유 역할을 담당하며(김영욱, 2012), 여론을 형성하는데 기여할 수 있을 것이다.

5. 결론

체계, 수사, 비판이론을 융합하는 담론 경쟁으로서 PR 커뮤니케이션은 PR 커뮤니케이션을 조직 중심에서 사회 중심으로 변화시킨다. 조직 체계 중심의 기능을 넘어서 공중과 의미 공유를 통해 공론의 장을 형성하고 사회적 약자를 고려해 힘의 균형을 맞춤으로써 담론을 통해 사회문제 해결에 기여할 수 있다. 담론 경쟁에서의 담론은 텍스트에 국한된 미시적 차원에서가 아니라 사회적 실천으로 정의하며 사회적 맥락들과 변증법적 관계를 통해 사회를 구성해간다는 가정을 갖고 있다. 이 연구는 이런 이론적 전제를 갖고 분석틀로서 페어클라우의 담론 분석 틀을 차용했다. 페어클라우의 비판적 담론분석은 담론과 권력 불평등간의 쌍방적 관계를 규명하는데 관심을 둔다. 담론 자체의 권력

효과, 담론 밖의 권력과 담론간의 관계, 그리고 담론적 수준에서 지배와 저항 집단 간의 사회적 투쟁을 포괄한다. 따라서 사회적 차원에서의 PR 커뮤니케이션의 담론 경쟁을 분석하는 데 유용한 틀이라는 판단으로 접목을 시도, 밀양 송전탑 갈등을 분석했다.

밀양 송전탑 갈등의 찬성과 반대 측의 텍스트를 분석한 결과 찬성 측에서는 주민반대, 전자파무해, 보상확대, 지중화불가, 직무유기 담론 등을, 반대 측은 주민희생, 밀어붙이기, 전자파유해, 재산권침해, 보상거부, 지중화, 직무유기 전가 담론 등을 제기한 것으로 발견되었다. 찬성 측과 반대 측이 생성한 담론들은 담론 간 그리고 담론과 사회적 맥락과 접합하며 담론적 실천을 형성하면서 담론의 경쟁력을 높여 갔다. 특히 한전 측은 담론 수와 담론의 정당성 등이 반대 주민의 담론보다 열등한 위치에 있었지만 지배담론들과의 담론 재구성을 통해 주민을 압박하고 여론을 집중시켰다. 사업 갈등의 원인을 주민들의 반대로 규정하고 주민반대로 인한 사업 시행의 난관을 경제적 손해와 접합시켜 직무유기 담론을 형성해 주민들과 지방자치단체를 압박했고 주민반대 담론에 공익담론을 접합시켜 전력대란 담론을 공사재개에 대한 여론 몰이에 나서기도 했으며 주민들의 재산권 피해 담론에 밀양법안을 접합시켜 보상확대 담론으로 주민을 설득하고 여론의 비판을 잠재우려했다. 이에 맞서 주민들은 재산권피해 담론을 중심으로 경제적 보상을 탈접합시키고 지배적인 환경 담론을 접합시켜 송전탑 건설의 새로운 패러다임인 지중화담론으로 확장시켰다. 지중화 담론은 밀양 송전탑 갈등을 지역에 국한된 갈등으로 보지 않고 보편적 공공갈등으로 규정하면서 시민 사회가 공유해야할 공공 문제로 인식하도록 유도했다.

담론의 사회적 실천으로서 담론경쟁을 분석한다는 것은 각각 대립하는 담론들이 사회적 의미와 권력을 얻는 과정을 탐색하는 것이다. 툴민의 논증구조로 본 담론의 논리구성은 찬성 측보다는 반대 측의 담론이 논리적으로 완성도가 높은 것으로 분석됐다. 정책을 고수하려는 찬성 측에 비해 새로운 논리를 개발하고 대안을 제시하려는 반대 측이 밀도 높은 논리 구조를 보여주었다. 특히 갈등이 심화되는 시기의 담론들은 합리적인 논증 구조를 갖추면서 상대

측의 담론과 능동적으로 경쟁하는 양상을 보여주었다. 그러나 담론 경쟁을 통해 갈등을 해결할 수 있는 합의점을 찾거나 사회적 변화를 이루지는 못하는 한계를 드러냈다. 이 한계에 대한 고찰을 통해 담론 경쟁 패러다임에서 PR 커뮤니케이션이 사회적 차원 확대에 대한 가능성을 진단해 볼 수 있을 것이다.

담론의 부상과 경쟁은 특정 지배 권력의 물리력이나 강제가 아닌 설득과 동의에 기반을 둔 사회에서 능동적으로 발현된다(신진욱, 2011). 특정한 국면에서 이해관계를 달리하는 공중들이 자신들의 주장을 전략적으로 포장하거나 적극적으로 지배담론에 도전하면서 특정 이슈를 중심으로 의미와 힘 겨루기를 해나갈 수 있기 때문이다. 이런 관점에서 밀양 송전탑 갈등의 담론 경쟁에 대한 평가는 담론 자체에 대한 부분과 담론과 담론 경쟁을 수용하는 사회적 맥락으로 나누어 진단해볼 수 있다. 앞서 언급한 것과 같이 밀양 송전탑 갈등에서 반대 주민들이 재산권, 건강권, 공동체 보호를 위해 지배담론에 대응해 대항담론들을 형성에 적극적으로 경쟁하였지만 결과는 설득이나 동의가 아닌 물리력을 동원한 공사 재개로 결론 맺고 있다. 하버마스(Habermas, 1984/1995)가 지적한 사회적 통합과 같은 생활세계 영역에 화폐와 권력의 체제 논리가 개입하면서 생활세계가 위협받는 식민지화 현상은 밀양 송전탑 갈등의 전개 양상에 그대로 대입된다. 그러나 의사소통 합리성이 체계 논리에 대항해 생활세계의 논리를 확보할 수 있는 근본적 토대로 기능할 수 있다는 것을 상기할 때, 밀양 송전탑 갈등의 담론 경쟁은 한계를 드러냄에도 불구하고 사회적 정당성을 얻고자 했던 노력의 가치를 낮게 평가할 수 없다.

밀양송전탑 갈등이 7년이 넘게 지속돼 온 대표적인 공공정책 갈등 임에도 불구하고 자료 수집에 한계가 있다. 반대 주민들은 성명서, 촉구문, 건의문 등의 여러 가지 형식으로 텍스트 자료를 생산했지만 한전의 경우는 연구 분석을 위한 자료가 보도 자료에 한정되어 있었고 그 자료의 수도 반대 측에 비해 절대적으로 적었다. 반대 측의 자료도 주민들의 반대가 시작된 2005년의 자료는 구할 수 없었고 사업 승인 이후 2007년부터 수집되었다. 2011년은 보상협의가 이루어지면서 갈등 소강기로 텍스트 자료가 생산되지 않는 않아 분석에서 제외되었다. 분석기간에 비해 자료 수가 적음에도 자료 수집을 한전과 반대 주민

들이 생산하고 유포한 자료들로 한정한 것은 이 연구가 담론의 텍스트, 담론적 실천, 담론의 사회적 실천 등 비판적 담론 분석의 전 과정을 고찰하면서 담론 주체들 간의 담론 경쟁 양상까지 포괄적으로 분석하고자 했기 때문이다. 그리고 수집된 자료들의 수적 불균형이 연구 결과에 미치는 영향을 최소화하기 위해 담론 경쟁 분석에서는 한전의 보도자료가 배포된 시점에 준하는 반대 주민 담론의 논증 구조를 고찰했음을 밝힌다.

PR 커뮤니케이션이 과도하게 조직 중심주의로 흐름으로 해서 사회적인 역할을 도외시하고 있다는 비판이 제기됨에 따라 PR커뮤니케이션을 사회적인 차원에서 이론화하려는 시도가 이어져 왔다. 사회적 약자의 힘을 강화해 힘의 불균형을 시정하는 문제(Jensen, 2001; Roper, 2005), 의미 공유와 사회 비판을 통한 수사학과 비판 이론의 유용성에 관한 탐색(Curtin &Gaither, 2005; Motion & Leitch, 1996; Motion & Weaver, 2005; Taylor, 2010), 조직의 범위를 벗어나 PR 커뮤니케이션이 가지는 사회적 의미에 대한 논의(Gower, 2006; Heath, 2006; Ihlen & Ruler, 2007) 등의 주제들이 PR커뮤니케이션 이론을 다양화시키고 있다. 이 연구도 PR 커뮤니케이션 이론을 확장해 보려는 탐색적인 연구 중의 하나이며 비판적 담론 분석틀과 논증 모델을 통해 담론 경쟁 패러다임을 실제적으로 살펴보았다는 데 의의를 찾을 수 있다.

참고문헌

김경용 (1994). ≪기호학이란 무엇인가: 기호의 우리, 우리의 기호≫. 서울 : 민음사.

김영욱 (2003). ≪PR커뮤니케이션: 체계, 수사, 비판 이론의 통합≫. 서울: 이화여대 출판부.

김영욱 (2005a). 하버마스 의사소통 합리성과 PR커뮤니케이션 의미의 확장. ≪한국언론정보학보≫, 30, 89～119.

김영욱 (2005b). PR 커뮤니케이션 이론과 미디어 중심주의의 극복. ≪커뮤니케이션이론≫, 1권 1호, 296～331.

김영욱 (2012). 담론 경쟁으로서 PR커뮤니케이션: 새로운 패러다임과 이론의 방향성 설정. ≪커뮤니케이션 이론≫, 8권 1호, 352～-385.

김영욱 (2013). ≪PR커뮤니케이션 이론의 진화≫. 서울: 커뮤니케이션북스.

김제남의원실 (2012). ≪누구를 위한 765kV 송전탑인가≫. 정책보고서.

김현석 · 이준웅 (2007). 인터넷 정치 토론의 담론적 특성. ≪한국언론학보≫, 51권 4호, 356～384.

박성희 (2006). 언론의 개방담론 논증구조 분석: 스크린쿼터제 관련 의견보도에 대한 Toulmin의 논증모델과 Stock Issue의 적용. ≪한국언론정보학보≫, 36호, 399～422.

설진아 (2009). 탐사보도 프로그램의 논증모형에 관한 분석 연구: 〈PD수첩〉의 '줄기세포' 관련 프로그램을 중심으로. ≪한국언론학보≫, 53권 3호, 370～459.

신진욱 (2011). 비판적 담론 분석과 비판적 해방적 학문. ≪경제와 사회≫, 89호, 10～45.

심형구 (2013). 고압송전선로건설 분쟁의 제도적 프레임 분석: 765kV송전선로건설 관련 갈등조정위원회운영사례를 중심으로. ≪인문사회과학연구≫, 14권 1호, 1～30.

오수민 · 이하나 · 장기선 · 김영욱 (2012). 비판적 PR커뮤니케이션 관점에서 본 무상급식 담론경쟁 분석: TV토론 프로그램 비판적 담론분석 중심. ≪커뮤니케이션학연구≫, 20권 2호, 73～103.

오영석 · 고창택 (2009). 정책논증의 구조에 관한 고찰. ≪한국행정논집≫, 21권 1호, 287～310.

이기형 (2006). 담론분석과 담론의 정치학. ≪언론과 사회≫, 14권 3호, 106～145.

이두원 (2010). 사회적 갈등 쟁점의 합리적 소통을 위한 대국민 찬반토론 프로그램 포맷

연구. ≪커뮤니케이션학 연구≫, 18권 1호, 65～87.

이선우 · 홍수정 (2012). 송 · 변전설비 건설갈등해소를 위한 과정과 선택: 밀양765kV 송전선로 건설관련 갈등조정위원회운영사례를 중심으로. ≪한국정책과학학회보≫, 16권 2호, 183-212.

이화연 · 윤순진(2013). 밀양 고압 송전선로 건설 갈등에 대한 일간지 보도 분석: 환경정의 관점에서. ≪경제와 사회≫, 98, 40～76.

조성배 (2012). 송전선로 건설갈등의 장기화원인과 해결방안에 관한 연구: 신고리-북경남 송전선로 밀양시 구간을 중심으로. ≪공공사회연구≫, 2권 2호, 128～168.

조종혁 (2011). 비판적 담론분석(CDA) 방법의 탐구: 기딘스, 부르드외, 하버마스의 분석모형. ≪커뮤니케이션학 연구≫, 19권 1호, 157～173.

홍성만 · 박홍엽 (2006). 공공정책갈등 생성과 증폭요인 연구: 비선호입지갈등 사례를 중심으로. ≪한국행정학회 학술대회 발표논문집≫. 903～918.

Curtin, P. A., & Gaither, T. K. (2005). Privileging identity, difference, and power: The circuit of culture as a basis for public relations theory. *Journal of Public Relations Research, 17(1)*, 91～116.

Fairclough, N. (1992). Discourse and social change. Cambridge, UK: Polity Press.

Fairclough, N. (1993). Critical Discourse Analysis and the Marketization of Public Discourse: The Universities. *Discourse Society ,4(2)*, 133～168.

Fairclough, N. (1995). *Critical Discourse Analysis.* London: Longman.

Fairclough, N. (2001). *Language and Power.* London: Longman.

Fiske, J. (1996). *Media matters : Race and gender in U.S. politics.* Minneapolis : University of Minnesota Press.

Gower, K. K. (2006). Public relations research at the crossroads. *Journal of public relations research, 18(2)*, 177～190.

Hall, S.(1986). Cultural Studies, 임영호 역(1996). ≪스튜어트 홀의 문화이론≫. 서울: 한나래.

Habermas, J. (1984). The Theory of Communicative Action, Vol1: Reason and the Rationalization of Society (T. McCarthy, Trans.). Boston: Beacon. (Original work published 1981). 서규완 · 심광섭 · 노진철 · 김기욱 · 최문규 역(1995). ≪소통행위이론 Ⅰ:행위합리성과 사회적 합리화≫. 서울: 의암출판.

Heath, R. L. (2001). A rhetorical enactment rationale for public relations: The good organization communicating well. In R. L. Heath(ed.), Handbook of Public Relations(pp.31～50). Thousand Oaks, CA:Sage.

Heath, R. L. (2006). Onward into more fog: Thoughts on public relations' research directions. *Journal of Public Relations Research, 18*, 93～114.

Ihlen, O., & Ruler, B. (2007). How public relations works: Theoretical roots and public relations perspectives. *Public Relations Review, 33*, 243～248.

Jensen, I. (2001). Public relations and emerging functions of the public sphere: An analytical framework. *Journal of Communication Management, 6(2)*, 133～147.

L'Etang, J.(2005). Critical public relations: Some reflections. *Public Relations Review, 31(4)*, 521～526.

Motion, J., & Leitch, S. (1996). A Discursive Perspective from NewZealand: Another World View. *Public Relations Review, 22*, 297～309.

Motion, J., & Leitch, S. (2007). A toolbox for public relations: The oeuvre of Michel Foucault. *Public Relations Review, 33*, 263～268.

Motion, J. & Weaver, C. (2005). A Discourse perspective for critical PR: Life sciences network and the battle for truth, *Journal of Public Relations Research, 17(1)*, 49～67.

Roper, J. (2005). Symmetrical Communication: Excellent public relations or a strategy for hegemony?. *Journal of Public Relations Research, 17(1)*, 69～86.

Taylor, M. (2010). Public relations in the enactment of civil society. In R.L. Heath(Ed.), *The Sage Handbook of Public Relations*(pp.5～16). Hillsdale, NJ: LEA.

Toulmin, S.(1956). *The uses of argument*. 고현범 · 임건태 역(2006). ≪논변의 사용≫. 서울: 고려대학교 출판부.

Abstract

Public Relations as Discourse Struggles

An Analysis on the Construction Conflict of Power Transmission Facilities in Milyang-city

Seungkyung Ham
Doctoral Student, School of Communication, Ewha Womans University

Yungwook Kim
Professor, School of Communication, Ewha Womans University

Theorizing public relations through discourse struggles means figuring out how public relations can benefit society. Using the Fairclough's Critical Discourse Analysis(CDA), this study attempts to investigate discourse struggles about the conflict related to the construction of power transmission facilities in Milyang-city. The main purpose of the CDA is to explore relationships among texts, discursive practices, and wider social and cultural structures. According to the results, diverse discourses were discovered from pro and con claims, which include national project, resident protest, resident victimization, and property damage discourses. These pro and con discourses also were articulated to delinquency of duties, electric power deficiency discourses vs. the denial of compensation and underground transmission line discourses. Through the Toulmin Argumentation Model, con claims showed more elaborate logical structures and tried to suggest better alternative argumentation against pro claims. However, con discourses did not wield strong influence over the entire course of discourse struggles because they could not attain national recognition and succeed discourse colonization through devising novel discourses. Other theoretical ramifications related to sociocultural practices were discussed.

Key words: Discourse Struggles, Critical Discourse Analysis, Milyang Power Transmission Tower Conflict, Fairclough, Toulmin