

도로신설 혹은 확장 과정에서 나타나는 갈등해결을 위한 협상체계 구축연구

황경수*
Hwang, Kyung-Soo*

A Study on Building a Negotiation Framework to Resolve Conflicts from Constructing New Roads or Expanding Existing Roads

ABSTRACT

The objective of this study is to identify ways to resolve conflicts arising from building new roads or expanding existing roads by introducing negotiation techniques to the Jeju government. A case of city planning (Jungjeong-ro, Seogwipo City, Jeju Special Self-Governing Province) was analyzed in this study in an aspect of negotiation. In the case, the Committee for Promoting and Vitalizing Jungjeong-ro conducted negotiations from February, 2011 to December, 2011. This study proposes ways to establish systems which resolve problems during negotiation processes and frame concepts related to negotiation in the overall administrative systems. Firstly, setting up a negotiation management team within the provincial office and supporting it fully is needed. Secondly, there should be a process in which decisions made by the negotiation team become authoritative. Thirdly, for smooth negotiation processes, it is necessary to formulate ground rules and make negotiating parties obey them thoroughly. Fourthly, a negotiation clinic team should be established at the Jeju provincial government. Fifthly, there should be a negotiation school within the framework of human resources development. Sixthly, If officials do their negotiation jobs positively, a reward system should be established to give them adequate rewards. Lastly, concept of negotiation should take root in administration in general.

Key words : Negotiation framework, Negotiation technique, Negotiation management team, Negotiation clinic team

초 록

본 연구의 목적은 제주도정에 협상기법을 도입함으로써 도로신설 혹은 확장과정에서 나타나는 갈등의 문제를 기능적으로 해결할 수 있는 기법을 찾기 위한 것에 있다. 제주특별자치도 서귀포시 중정로 도시계획선관련한 사례를 가지고 협상측면에서 분석을 하였다. 2011년 2월 부터 12월 사이에 있었던 중정로 추진활성화위원회가 펼친 협상과정을 사례로 하였다. 사례분석을 통해서 얻게 된 협상과정상의 문제점을 해결하고 행정전반적인 체계에서 협상관련 개념이 정착되는 시스템을 구축하기 위한 방안을 제시했다. 첫째, 협상관리팀을 도청내에 구성하고 전방위적 지원을 해야 한다는 것이다. 둘째, 협상팀이 구성되면 협상팀의 결정에 권한을 부여해주는 절차가 필요하다는 것을 제안했다. 셋째, 협상과정을 원만히 수행하기 위해서 그라운드 룰을 규정하고 철저히 지키도록 해야 한다는 것이다. 넷째, 제주특별자치도내에 협상진료팀(negotiation clinic team)을 구성하여 운영할 필요가 있다는 것을 제안하였다. 다섯째, 협상에 대해 학습할 수 있는 협상학교를 인재개발원내에 두는 것을 제안했다. 여섯째, 관료들의 경우 협상당사자로서 역할을 긍정적으로 수행했을 때는 보상체계를 확립하여 보상을 할 수 있도록 제안하였다. 일곱째, 행정전반에 협상이라는 개념이 스며들 수 있도록 하자는 제안을 하였다.

검색어 : 협상체계, 협상기법, 협상관리팀, 협상진료팀

* 정회원 · 교신저자 · 제주대학교 행정학과 부교수 (Corresponding Author · Jeju National University · kshwang@jejunu.ac.kr)

Received February 3, 2014/ revised March 12, 2014/ accepted April 3, 2014

1. 서론

본 연구의 목적은 제주도정에 협상기법을 도입함으로써 도로신설 혹은 확장과정에서 나타나는 갈등의 문제를 기능적으로 해결할 수 있는 기법을 찾기 위한 것에 있다.

본 연구에서 지향하는 맥락은 첫째, 협상과정을 분석하기 위한 분석틀을 적용해서 분석하는 것이다. 둘째, 공무원, 조직, 예산 등 모든 부문에서 협상의 시스템을 만드는 화합행정체계를 만드는 것이다. 셋째, 사회 각 부문의 갈등문제를 구조적으로 해결하는 방법을 찾고자 하는 것이다.

본 연구를 위해서 사용하고자 하는 주요 방법론은 문헌연구, 사례연구, 그리고 저자가 직접 협상에 참여함으로써 파악하게 된 사항을 정리하여 연구하는 문화인류학적 관찰방법이다. 협상기법을 통한 화합행정체계를 구축함으로써 얻게 되는 기대효과는 다음과 같을 것이다. 첫째, 사회통합을 필요로 하는 사회적 욕구에 부응하게 될 것이다. 둘째, 도정에 도민의 요구를 적극 받아들여 바람직한 대안을 수용하게 유도하는 주민참여의 효과가 있을 것이다.

셋째, 공무원들의 전체적인 인식을 문제해결형 공무원으로서의 인식을 함양시킴으로써 다양한 문제해결에 기여할 수 있도록 할 것이다. 넷째, 크고 작은 민원들에 대해서도 적대적 인식을 갖기 보다는 협상을 통해 해결함으로써 지역사회 사회의 에너지가 되도록 하는 긍정적 기여에 대한 인식을 제고시킬 것이다.

2. 협상관련 이론과 선행연구

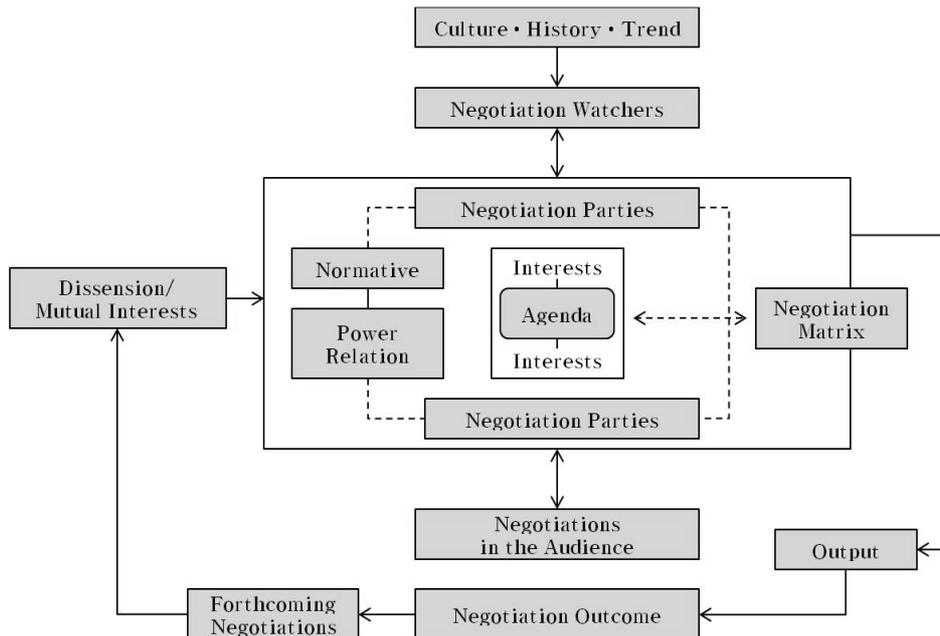
2.1 협상의 유형

협상은 크게 추구하는 이익과 입장에 따라 유형을 나눌 수 있다. 추구하는 이익에 따른 협상의 유형은 분배적 협상(distributive negotiation)과 통합적 협상(integrative negotiation)으로 나눌 수 있다. 주어진 목적물을 놓고 여럿이 갈라먹는 방식의 협상이다 (Lee, 2001). 서로 많은 몫을 차지하려고 경쟁하기 때문에 승자는 얻고 패자는 잃는다. 통합적 협상은 당사자들 모두에게 이익이 되는 방향으로 협상이 이루어지고 종국적으로 가장 바람직한 귀결점을 찾고자 하는 협상이다. 승승(win-win)게임의 방식을 찾아, 서로 만족스러운 협상 결과를 이루기 위해 노력한다는 것이 특징이다.

통합적 협상이라는 인식을 확대하여 갈등을 사회의 통합과 에너지의 결집으로 긍정화한다면 많은 민원과 갈등을 통합협상의 맥락에서 해결해 나갈 수 있을 것이다. 입장을 중심으로 분류하는 유형이 입장협상(positional negotiation)과 원칙협상이다. 자신의 입장에만 집착하여 자신의 처지를 상대방에게 이해서시키고자 하는 협상이 입장협상(立場 協商)이고, 객관적이고 이슈 중심적인 이해관계에 초점을 맞추어 협상을 진행하는 전략이 원칙협상(原則 協商)이다(Lee, 2005).

2.2 협상의 구도와 환경 구성요소

협상의 구도와 환경, 그리고 구성요소를 살펴보는 것은 제주도지역의 협상활동에서 이러한 요소를 고려하고 대비하는가를 분석하



Lee (2005), Negotiation, p.63.

Fig. 1. Negotiation of the Landscape and the Environment, Component

고자 하는 것에 있다.

Fig. 1 협상의 구도와 환경, 구성요소에 나타난 협상의제는 이해관계를 담고 있는 의제를 말한다. 협상의제는 협상의 최종대상이 되는 갈등 그 자체라고 할 수 있다. 이를 둘러싼 협상당사자들간의 투쟁과 조정과정이 핵심적인 협상행위가 된다. 협상의 제3자에는 협상모체를 포함시켜 고찰할 수 있다. 협상당사자들은 보통 이러한 모체의 이익과 견해를 대변하는 대표자적인 자격을 갖게 된다. 협상규범은 협상당사자 모두가 공유하는 규범으로서 이 규범이 형성되기까지는 상당한 상호접촉이 필요하며 어떤 경우 문화적 차이나 이데올로기의 이질성 때문에 공통규범을 갖기 어려운 경우도 적지 않다. 협상의 내부적 요소를 둘러싸고 있는 것이 협상환경이다. 당시의 사상적 기초, 시대적 사조, 주도적인 사고경향, 대세, 그리고 다른 유사한 협상의 전례 등이 포함될 수 있다. 문화, 역사, 전통 그리고 국제적 상황도 당연히 환경에 속하는 요소들이다.

2.3 대안적 분쟁해결방안과 협상팀들의 영향력

대안적 분쟁해결방안은 협상의 강제력이나 권한의 부족을 분석하기 위한 틀이다. 대안적 분쟁해결방안으로써 협상을 제외한 조정과 중재에 대해서 살펴보도록 하겠다.

Lee (2005)은 조정을 조정자가 개입하여 협상을 도와주는 제도이며, 중재는 제3자인 중재인이 구속력있는 종국적인 결정을 내리는 분쟁해결방법이라고 하고 있다. 반면, Lee and Oh (2006)는 중재를 중립적으로 갈등당사자들의 감정을 정리하고 대안 도출을 위한 도우미의 역할을 수행하는 것이지 대안을 도출해나가는 것이 아니라고 규정하고 있다. 법적 구속력은 없다. 강제조정은 법적구속력을 가지고 있다는 점에서 중재와 다르다고 보고 있다.

2.4 윈셋(Win-Set)과 합의가능영역(ZOPA)의 개념과 틀

협상을 분석적으로 접근해야함에도 그러하지 못하는 제주도지역의 협상의 한계를 지적하고 제안하고자 하는 의미에서 윈셋과 합의가능영역에 대해서 살펴보았다.

윈셋은 합의의 집합이라고 할 수 있다. 다음 Fig. 2 윈셋과 합의가능영역에서 윈셋은 X_m 과 Y_m 의 영역을 말한다. 이 영역은 X_m 지점인 집단이 얻는 최고이익지점과 Y_m 지점인 Y집단이 얻는 최고이익지점으로부터 시작하여 그 사이의 합의의 집합을 말한다.

그리고 윈셋에서 X측이 양보할 수 있는 최대영역인 X_1 지점과 Y측이 양보할 수 있는 Y_1 지점의 영역 내에서는 양측이 합의 가능한 영역이라 할 수 있다. 이러한 윈셋과 합의가능영역을 잘 분석해내는 것이 협상의 결과를 바람직하게 도출할 수 있는 기법이 된다.

3. 중정로 사례분석과 제주도 협상체계 문제도출

3.1 중정로 도시계획선 추진관련 갈등의 개요

서귀포시 중정로의 갈등은 중정로의 도시계획선과 관련하여 도시계획선을 집행하기를 바라는 토지주, 건물주 등과 도시계획선을 폐지하고 예산을 줄여, 그 중 일부를 상가활성화에 투입하지는 토지주, 건물주, 세입자들의 다른 의견을 보이는 갈등의 사례라 할 수 있다.

서귀포시 중심상권인 서문로타리 - 동문로타리 - 서귀중까지 약 1,200m는 1986년 5월 15일(고시) 26년전 현재의 노폭 15m를 25m로 넓히는 도로확장계획이 수립되었다. 저촉토지 및 건축물은 토지 140필지 9,806㎡(2,966평), 건물 90동에 해당된다. 2011년 현재 예상 소요사업비는 약 720억원(보상비 580억원, 공사비 140억원)으로 추정하고 있다. 2009년 이후 본격적인 협상과정이 시작되었다. 지방정부에 의해서 일방적으로 집행하기 보다는 상가 관련 토지주와 건물주, 그리고 세입자들간의 협의나 합의, 혹은 협상을 통해서 모두에게 이익이 되는 방안을 찾아보고자 노력한 것이다. Kim (2010)에 의하면 2009년의 협상과정은 1억 7천만원을 예산으로 하고 있는 물의 거리 용역 추진에 대해서 도시계획선을 집행하자는 측이 도지사에게 중지할 것을 건의하고, 도시계획선에 대한 명확한 계획이 수립된 후 추진해야 할 것이라 제안하여 중단되었고 할 수 있다(2012.5. 서귀포시 도시계획관련 공무원과의 면접에서 확인한 사항임) 그들은 도로의 확장여부에 대한 결정이 없이 물의 거리를 만들어 100억을 낭비해서는 안된다고 주장했다. 상가주인들이 합의를 구하기 힘들어서 다시 윈셋으로 돌아가게 되었다.

본 연구에서 살펴볼 갈등과 협상과정은 2011년 3월 이후 도지사가 중정로 주민들이 뜻을 모아내면 지원을 검토하겠다는 발표를 하면서 시작된 사안이다. 2011년 12월까지 약 9개월간에 걸쳐서 협상과정이 진행되었다.

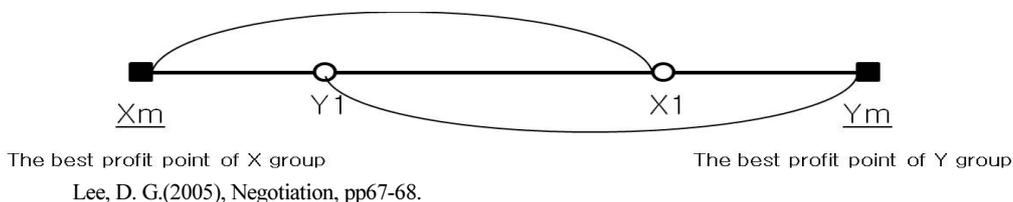


Fig. 2. Win-set and ZOPA

3.2 서귀포시청 주관 협상 진행과정

3.2.1 협상의 시작과 갈등의 표출시기 : 도지사의 논의의 제안

서귀포시청이 주관하여 협상을 이끌던 시기의 첫 발단은 2011년 2월 24일 제주도 우근민지사가 서귀포시민과의 대화시에 중정로와 관련해서 언급한 것을 시작으로 전개되었다. “400-500억원 들이는 것은 사실 무리이지만, 주민들이 뜻을 모아 한 번 해보자고 하면 검토하겠다”는 내용을 말했다.

3.2.2 협상팀활동의 시작시기와 전체적인 틀짜기 시기

도지사의 제안에 따라 2011년 3월 23일 중정로 활성화 추진위원회 구성 및 제1차 회의를 가졌다. 구성은 찬반측 토지소유자 각 3인, 주민대표 3인, 전문가 5인, 공무원 15명 등으로 구성(위원장 : 정대연 제주도 사회학과 교수)하였다. 기능은 중정로 확장 타당성 여부 및 활성화 방안 결정이라는 것에 두었다. 이 때 논의과정에서 추진위원회는 도시계획선 폐지나 집행이나에 초점을 두어 활동하는 것이기 보다는 중정로 활성화를 위해 논의하는 과정에서 도시계획선의 폐지 혹은 집행에 대해 논의하는 차원임을 규정하였다.

시장은 “추진위원회의에서 결정을 하면 적극적으로 따르겠다”고 발표하였다. “결정이 되지 않으면 시장이 생각하는 안으로 추진할 수도 있다”고 발표했다. 2011년 3월 30일 제2차 회의에서는 감정평가법인 회사들을 참석시켜 활성화의 강한 의지를 보인 것이며 합의를 이끌도록 독려한 내용이라 할 수 있다. 기존에 중정로 확장관련 추정 사업예산에 대해서 설명을 들었다. 반대측에서는 “인테리어에 대한 보상비용이 너무 적게 책정되어 있고, 상가변영회와 의논하지 않은 문제가 있다”고 지적했다. 찬성측은 “시민을 대상으로 하는 설문조사가 필요하다”고 강조했다. 또한 그들은 1986년 도시계획선 확장계획이후 “2003년, 2005년 중정로 확장 또는 폐지 요구를 하였었다”고 강조했다. 그리고 이제는 “여건이 달라졌고, 쇼핑이 활성화되려면 도로를 확장하는 것이 아니라 6-10m 정도의 폭이 좋다”고 강조했다.

차기 회의 때부터는 전문가들의 의견을 듣기로 하였고 이후 2011년 4월 13일 제3차 회의를 가졌다. 찬반양측의 주도적 질의와 답변이 있었다. 반대측이 먼저 질문을 하고 나중 찬성측이 답변하고 그와 역으로 질문과 답변을 하였다. 상호 윈윈할 수 있는 전략 모색에 합의하였다. 교통문제 해결을 위하여 교통량, 도로서비스 수준 등에 대한 객관적인 판단근거가 필요함에 따라 교통량조사를 요구하였다.

2011년 4월 27일 제4차 전체회의를 열어 전문가 의견을 듣고 활동원칙을 결정하였다. “win-win하는 전략을 수립하자”, “만장일치로 하자” 라는 정도의 내용에 대해서 논의를 한 것이었고 그 이상의 틀이나 규범을 만들지는 못하였으며, 교통조사는 유보하기로 하고 기존 자료를 활용하기로 하였다.

제안된 내용은 첫째, 도로확장 가점시 해결사항 및 문제점 제기, 현상태 유지시 문제점 제기, 도시계획선 폐지의 문제 제기, 그리고 중정로 활성화를 위한 제안을 하였다. 둘째, 합의가능영역(ZOPA)이 있을 수 있음을 설명하였다. 도시계획선이 후퇴한 만큼 보상 등의 인센티브가 필요하다고 했다. 용적률 상승, 후퇴한 부분 지상권 임대 혹은 부여, 후퇴한 부분 주차장등으로 활용 등이다.

2011년 5월 4일 제5차 전체회의에서는 위원들과 서귀포 시장과의 면담이 있었다. 시장은 “위원회에서 결정된 사항은 원칙적으로 존중하며 이행에 최선을 다하겠다고 하였다. 예외적으로 법적으로 불가능한 사항과 조례개정이 필요한 사항 등에 대해서는 최대한으로 노력하겠다”고 피력하였다. “민주적 방법, 투명한 절차에 의해 충분한 시간적 여유를 갖고 합의안을 도출하기 바란다”고 했다. 위원회에서 요청하는 사안은 최대한 지원하겠다고 했다. “주차장문제와 도로확장 여부는 별개의 사안이다. 지속적인 주차단속 및 주차장 확보는 필요하다. 근본적으로 시민의식이 바뀌어야 한다. 위원회에서 도로확장으로 결론이 나면 지사님과 협의하는 등 예산확보에 최선을 다하겠다. 다수결에 의한 결정보다는 전체 합의를 통하여 결과를 도출하였으면 좋겠다”고 의견을 제시하였다. 전문가그룹과 찬반측 개별심층면담 후 기초항목을 선정하고, 자료수집대상은 찬반 양측 위원 및 추천인 각 5인 이내 포함하기로 하였다. 전문가 초청은 불필요하다고 합의하고 선진지 견학 일정을 확정하였다.

3.2.3 소모임을 통한 의견수렴과 구체적인 안 수립시기

본회의의 논의와 더불어 구체적인 논의를 위해, 찬성측과 반대측, 관련 전문가들, 공무원들은 별도로 만남을 가지고 의견을 듣는 노력을 하였다.

2011년 5월 11일 청문소위원회 1차모임을 가졌다. 도시계획선 집행(확장)에 대해 찬반 양측 위원의 의견을 들었다. 찬성측에 줄 수 있는 인센티브안을 직접 논의하여 나열하였다. 찬성측에서는 1개차선 유료주차장화 및 주차관리권을 요구하였고, “교통체중 해결방안과 건물신축과 리모델링시 세금을 포함한 인센티브 방안 마련이 필요하다”고 주장하였다. 반대측에서는 “도로확장시 1년 이내에 사업을 마무리 할 것, 영업권 지속 대책이 필요하다. 권리금 보상이 필요하다”는 내용을 주장했다.

2011년 5월 20일 청문소위원회 2차모임을 가졌다. 찬반 양측 확대모임이다. 서귀포시 평생학습센터에서 나누어 실시하였다. 반대측의 추천인과 확대해서 모임을 가졌다. 반대측의 입장에서는 “사업비가 준비되더라도 토지주가 반대하면 사업추진이 어렵다”고 주장하면서 “메이커 상권은 이동하면 다시 오지 않고 사라진다. 명동로는 길이 좁아도 장사가 잘 된다. 3차선을 확보하되 1차선은 주차장으로 활용하는 것도 방법”이라고 주장했다. 찬성측에서는 “건물신축을 위해 도로확장을 기다리는 분들이 많이 있다”고 주장

하면서 ”조속한 중정로 확장이 필요하다”고 강조했다.

2011년 6월 1일 청문소위원회 3차모임을 가졌다. 찬성측 인사 확대 모임이다. 찬성측의 참관인은 “사적인 이익을 바라는 것이 아니라 서귀포 전체의 발전을 위해서는 도로를 확장해야 한다”는 것이라고 주장했다. “차없는 거리 조성은 반대하고 구간별로 나누어서 추진한다면 상권의 붕괴는 없을 것이고, 보상비의 재투자로 지역경제가 활성화 될 것”이라고 강조했다. “위원회의 결정에 따르겠다”고 하였다. “민일 위원회에서 미확장으로 결론이 날 경우에는 대로 14호선 개설 및 중정로 사업비의 절반인 360억정도를 주차장 조성사업에 투자해 줄 것”을 강조했다.

2011년 6월 4일과 5일 청문소위원회가 현장답사를 실시하였다. 서울 인사동, 신사동 일대를 방문하고 소속전문가 그룹의 대안제시를 만장일치로 승인하는 것으로 결정하였다(Lee, 2011a).

2011년 6월 9일 소위원회가 별도의 비공식적인 모임을 가지고 Win-Win안 작성에 대해 협의하였다. 전문가와 서귀포시청 실무자가 참석하였다.

청문소위원회 활동성과는 첫째, 위원회 소속 전문가 그룹의 대안제시를 만장일치로 승인하는 것으로 서울 현장답사 때 논의한 것이다. 둘째, 찬반 양측의 인사를 망리한 발전상생 협의회를 구성한다는 것과 셋째, 위원회 구성원의 성금을 모아 화해와 상생의 의지를 도민에게 알리는 것으로 나타났다.

3.2.4 외부환경변수개입과 외해기

본회의와 소모임, 현장답사 등을 거치면서 합의에 이르는 상황이었지만 시간이 경과하면서 외생변수와 환경의 영향으로 협상팀내에서 다시 의견이 나누어지는 상황으로 전개되었다.

2011년 6월 13일 청문소위원회 4차 모임을 가졌다. 도시계획선 집행 찬성측과 추가 만남을 실시하였다. 찬성측의 지지가 부족하고 개별적으로 도청과 시청에 전화해서 동의할 수 없음을 알린 것을 인지한 후에 화합과 협의의 차원에서 만나기로 하였다. 참석한 분 중 한 분이 강한 반대의 의견을 제시하였다. 첫째, 관련한 모든 사람들은 책임질 각오를 해야 한다. 둘째, 시장에게 실망했다. 셋째, 전문가는 들러리다. 넷째, 신문에 보도된 내용에 동의할 수 없다는 내용이었다.

2011년 6월 15일 본회의에서 합의서를 검토하였다. 찬성측에서는 동의하지 않으려는 입장이고 다시 쓰라고 제안하고 다음부터는 회의에 참석하지 않겠다고 발표를 하였다.

2011년 8월 31일에 소위원회를 가졌다. 찬성측 위원이 6월 15일 합의를 거부하여 중단된 사항을 추진하기 위하여 그 동안 서귀포시청에서 추진한 사항을 보고받고 추후 일정을 논의하였다. 앞으로 도지사에게 보고하고, 그 동안 위원회에서 합의가 되지 않을 경우 표결처리하자는 정도로 논의를 했다.

2011년 10월 17일 도지사와 면담을 통해서 중정로 활성화 추진

사업에 대해서 제주도청이 지원해줄 것을 요구했다. 중정로 활성화에 꼭 필요한 사업으로 제안한 것은 다음과 같다. 첫째, 중정로 확장 계획선에 따라 후퇴하여 건축한 대지 보상(매수)추진. 둘째, 체계적인 활성화 사업 추진을 위한 「중정로 중장기 종합발전계획」 수립. 셋째, 중정로 접근성 제고를 위한 공영주차장 조성사업 추진. 넷째, 건축행위 완화를 위한 「중정로 중심지미관지구」 폐지 혹은 「도시계획조례」개정 추진. 다섯째, 도심 교통난 해소와 도시 경쟁력 제고를 위한 「도시우회도로 개설사업」 추진 등이다(Seogwipo-Si, 2011). “중정로 확장에 약 720억원 정도 소요될 것으로 예상되어 제주도의 재정형편을 고려할 때 단기간에 재원조달이 어려울 것으로 판단되고, 중정로 확장계획 폐지시 26년간 사유재산권 제약으로 많은 피해가 있었던 만큼 신속한 활성화 사업 추진에 대한 지원이 절실하다는 내용이었다. 이에 도지사는 작성한 문건을 제주도에 두고 가면 순서를 조금씩 조정해서 지원할 계획을 수립하겠다고 대답했다.

2011년 10월 26일 오전 11시와 오후 1시 회의를 하고 기자회견을 하였다. 전문가 위원들의 종합의견을 보고하고, 중정로 활성화 사업계획 및 지사와의 면담내용을 보고하였다. 그리고 중정로 활성화 사업관련 종합의견을 결정하고 기자회견을 가지기로 하였다.

2011년 12월 5일 고창후 서귀포시장이 국회의원출마를 위해 시장직 사퇴를 발표했다(Lee, 2011b). 그만큼 주축자인 서귀포시의 의지가 줄어들게 되었다. 그 이후의 추진은 유보상태에 있게 되었다.

3.3 협상진행과정에서 문제점 도출과 종합정리

3.3.1 의제의 포커싱 부족

협상의 초기에 협상의제의 내용을 규정하는 과정이 없었다. 포괄적인 내용으로서 중정로 활성화에 두고 있어서 표면적으로 나타난 내용과 실제 관심을 가지고 예민하게 대응해야했던 내용간의 차이가 있었다.

3.3.2 협상팀에 대한 권위부여의 부족

협상팀에 대한 권위가 부여되지 않아 협상의 결과를 도출했음에도 그 이후 추진내용이 미흡한 문제를 야기했다. 또한 협상당사자들도 협상팀에게 강제조정권 등이 주어지지 않았기 때문에 참여의지가 부족한 점이 있었고, 의견이 다르다고 참여를 포기하는 사례가 나타났다. 그리고 협상의 결과를 도출했음에도 불구하고 행정에서 이행하지 않고 유보되는 상황을 만들어내기도 했다.

3.3.3 기초자치단체장의 권한 부족

서귀포시장은 자치권이 주어지지 않은 행정시장이었기 때문에 의사결정권한에 한계가 있었다. 따라서 협상당사자나 협상모체로써 이해관계에 있는 지역주민들이 협상이 추진되고 있었지만 시장의 입장을 얘기하거나 고려하기 보다는 오히려 도지사가 가지는

입장의 항방에 관심이 많았고, 도지사가 과연 예산지원을 할 것인가에 더 관심이 많았다. 즉 협상의 결과에 대해 책임을 지는 것은 추진위원회를 구성해서 협상을 이끌었던 시장이 아니라 도지사였다는 것이 한계였다고 할 수 있다.

3.3.4 협상팀이 지켜야할 규칙인 그라운드 룰의 부족

협상팀이 지켜야할 규범과 규칙들이 있다. 중정로의 경우는 이러한 규범과 규칙을 정하지 않고 추진하는 절차를 가졌다. 따라서 협상당사자들이 적극적으로 참여할 의무감을 갖지 못하는 결과를 초래했다. 결과적으로는 찬성측이 마지막까지 협상테이블에 있지 않고 중도에서 빠져나가버리는 문제를 도출했다.

3.3.5 협상당사자들의 자존감과 대표성 미흡

협상당사자들에게 협상모체들의 대표성을 띠고 있다는 자존감이 부족했다. 이는 대표성은 가지고 있었지만 막후에 더 큰 영향력을 미치는 제3의 인물이 있었다는 것을 의미한다.

또한, 서귀포지역에 사람이 없어서 발전이 더디었다는 인식을 하고 있거나 협상모체들의 의견을 적극 수렴하여 적용하려하기 보다는 협상당사자 개인의 이익을 고려하는 측면을 보이는 그런 한계가 있었다.

3.3.6 통합협상과 윈셋(win-set), 합의가능영역(ZOPA)에 대한 이해의 부족

협상의 본질을 자기측의 이익과 입장에 집착하는 입장협상에 두고 모두의 이익을 키우는 통합협상에 대한 이해가 부족한 문제가

있었다. 서로에게 이익이 되고, 서로를 배려하는 협상안에 대한 설명이 있었다. 찬성측은 이해는 하지만 적극 동의하지는 않는 모습이였다. 도로확장을 반대하는 측은 기존의 도로를 개선하고, 도로확장을 하지 않음으로써 선의로 건물을 후퇴하여 신축한 분들을 위한 배려에도 동의하는 모습을 보였다. 찬성측의 동의하지 않는 이유는 구성원들마다의 이익의 모습이 다른 것과 구조적으로 도로를 확장해야만 이익을 구체화할 수 있는 사안들이어서 많은 인센티브를 제공해도 동의하지 않는 모습을 보인 것으로 해석할 수 있다.

Fig. 3은 도시계획선 집행 찬성측과 반대측의 입장에서 양보할 수 있는 수준들의 집합을 통해서 합의가능영역을 도출한 것이다. 보행전용도로로 추진할 경우, 자동차소통중심도로로 추진할 경우 장점과 서로의 근본적인 맥락은 지키되 양보하면서 도출할 수 있는 안들을 찾아보았다.

앞의 Fig. 4은 도로를 확장하지 않고도 진행할 수 있는 상황에서 안을 만든 것이다. 첫째, 도시계획선을 폐지할 경우 이미 건축선을 후퇴하여 건축한 분들에 대한 인센티브의 안을 제시한 것이다. 용적율을 상승시켜주고, 이미 후퇴한 부분은 지상권을 건물주에게 임대하여 상행위를 할 수 있도록 배려하는 것이다. 후퇴한 부분을 주차장으로 사용할 수 있도록 하지는 안이다. 둘째, 도시계획선을 폐지하되 기존의 도시계획선에 따라 건축할 경우 건물보상비와 후퇴한 부분만큼을 보상한다는 안이다. 이러한 안을 서귀포시청이 받아들일것다는 의지가 있었음에도 불구하고 도시계획선 찬성측은 적극적으로 동의하지는 않았다. 윈셋(win-set)분석에서 나타난 것처럼 합의가능영역이 있었고 긍정적으로 해석을 하고 있었지만

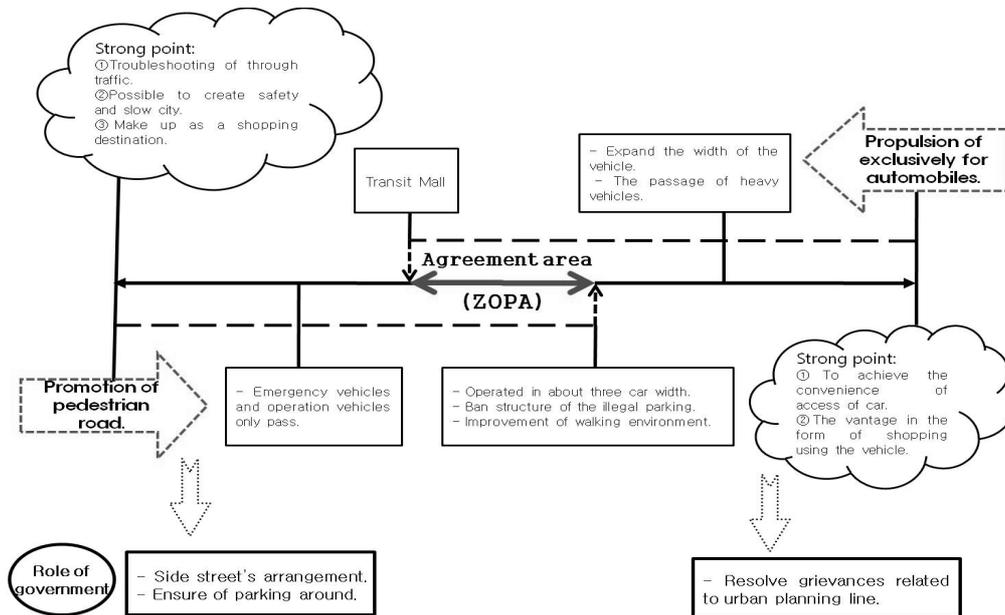


Fig. 3. ZOPA Analysis and Win Set for Mall Activation of Jungjeong-Ro

- Context of the zone of possible agreement derivation.
 - ① Win-Win strategy
 - ② Consideration to pluralistic understanding
 - ③ Consideration of the reality of administration

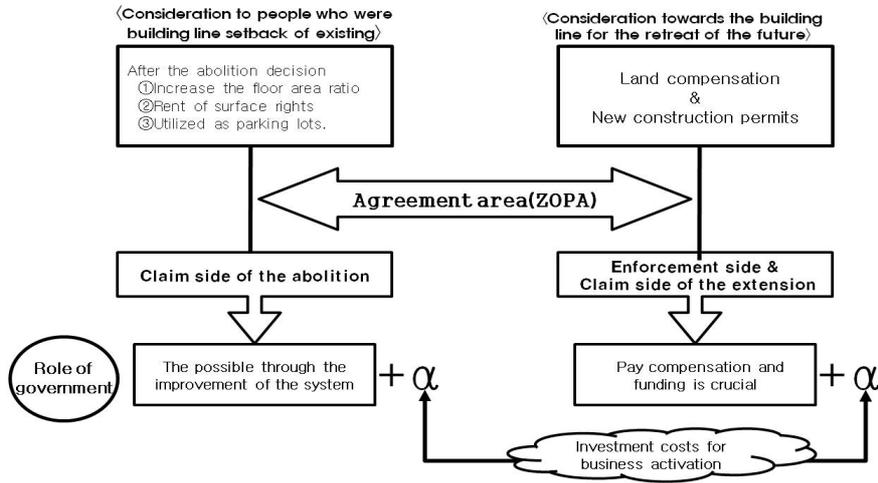


Fig. 4. ZOPA Analysis of Jungjeong-Ro and Incentives for Both Sides

협상당사자 이외의 외생변수로 영향을 미치는 분들의 이해력 부족이 문제로 작용하였다고 할 수 있다.

3.3.7 자기의 이익을 드러내지 않고 진행하는 문제

도시계획선이 계획대로 집행되거나 폐지될 경우, 협상당사자로 참가했던 위원들 개인에게 있을 불이익의 문제를 표현하지 않는 한계가 있었다. 드러내지 않는 내용들이 서로에게 감정적으로 대응하게 하는 대상이었다. 협상이 진행되면서 초기에는 노정되지 않다가 시간이 지나면서 비공식적인 자리에서 언급을 하게 되었다. 이러한 언급으로 협상은 더 어려워지게 되었다.

3.3.8 논의의 단계별 확인과 이행의무 부여의 부족

추진위원회는 물론 소위원회의 활동을 단계별로 확인하여 협상당사자들이 서명을 하고, 이행을 의무화 할 수 있는 과정이 부족했다. 따라서 결정된 사항이 반복되는 문제를 야기하기도 했다.

4. 협상을 통한 화합행정체계구축안

본 연구에서 제안하는 제주특별자치도 화합행정체계구축안은 다음과 같다.

4.1 협상관리팀 구성 및 전방위 지원

조직적인 측면에서는 제주특별자치도청내에 협상관리팀을 구성하는 안을 제안한다. 그 팀에는 행정관료와 협상전문가, 법률가, 경제학자, 시민운동가 등을 포함하여 구성하고 상시적으로 활동하

도록 제안한다. 기존 부서조직과 테스크 포스팀(Task-Force Team)과 하이퍼텍스트(Hypertext)조직의 성격을 띤 협상팀을 구성하기를 제안한다. 즉 상시 협상관리팀이 있고, 사안별로 관련 부서에서 협상관리팀으로의 파견 등을 통해서 지원하는 것이다.

4.2 협상팀의 결정에 관한 부여

협상팀이 구성되면 협상팀의 결정에 권한을 부여할 필요가 있다. 첫째, 협상의 결과에 대해서는 도지사나 시장은 인준을 하고 의회가 결정하는 정도의 권한을 부여할 필요가 있을 것이다. 협상팀의 노력과 그 결정에 대한 권한의 부재는 협상당사자는 물론 협상팀에게 적극적으로 참여할 의지를 갖지 못하도록 하기 때문이다. 둘째, 협상의 성격마다 다르겠지만 협상팀의 결정은 강제조정권의 권한을 갖도록 하는 것도 방법이다. 셋째, 협상팀을 구성할 때는 권한이 있는 책임자가 구성하도록 해야 할 것이다. 행정시장으로써 한계를 극복하기 위해서는 도지사가 직접 협상팀을 구성하고 의지를 표명해야 책임이 주어지고 적극적인 참여가 가능할 것이다.

4.3 그라운드 룰 규정과 강제

협상팀이 구성되면 협상팀간에 반드시 지켜야 할 그라운드 룰을 규정하여야 할 것이다. 그라운드 룰이 만들어지지 않으면 서로에게 도움이 되는 통합협상으로 지향하기 보다는 입장관철만을 지향하는 입장협상으로 진행될 가능성이 많기 때문이다. 그 중에는 각 단계별 논의가 결정되었을 경우 서로 확인하고 이행을 강제할 수 있는 규정을 넣을 필요가 있다. 결정된 사항이지만 반복하는 것을 방지하기 위한 것이다.

4.4 협상진료팀 구성

협상훈련과 상담을 위해 “협상진료원 혹은 협상병원”(negotiation clinic or hospital)을 운영할 수 있다(Lee, 2005). 여기에서는 협상진료팀이라고 하겠다. 선진국에서는 이미 많은 형태의 협상진료원과 협상병원이 운영되고 있다. 이는 이론가로 하여금 새로운 고급이론을 창안하게 하는 기회를 주기도 하며, 실무자에게는 정보를 얻고 상담을 거쳐서 자신의 전략과 전술의 성공 여부를 확률적으로 확인하는 기회를 제공하기도 한다. 협상가에게 자신감은 협상력을 증대시켜 협상을 성공적으로 추진하게 하는 건인차 역할을 한다. 특히 국제협상이나 갈등이 큰 경우에는 협상력을 기르기 위해서 협상병원을 운영하는 것이 바람직할 것이다. 이 협상진료원 혹은 병원은 제주특별자치도내의 부서로서 위치해도 좋고, 교육을 담당하는 인재개발원에서 협상학교와 더불어 운영해도 가능할 것이다.

4.5 협상학교 설치와 운영

교육측면에서는 제주특별자치도 인재개발원 내에 협상학교를 만들어서 연구와 교육이 사례별로 지속적으로 이루어질 수 있도록 제안한다. 이러한 과정을 통해서 제주도는 지방에서는 처음으로 협상관련 교육팀과 교육프로그램을 구성하게 될 것이다. 본 연구에서는 제안하는 사항은 6개월여에 걸쳐서 전문적인 교육과정을 집중적으로 이행하는 것을 말한다.

4.6 협상성공 시 보상체계 확립

협상을 성공한 경우에는 보상시스템을 구축하여 보상하고, 능력을 인정해줌으로써 협상이 행정에서 일반화될 수 있도록 제안한다. 조례를 제정하여 협상팀 당사자들에게는 성과에 따라 인센티브를 줄 수 있도록 하며, 조직이나 예산 등을 지원할 수 있도록 할 수 있다.

4.7 지방으로서의 협상행정체계 구축

행정의 전반에 화합과 협상의 체계가 스며들 수 있도록 하기 위하여 행정의 전 영역을 협상화하는 것을 제안한다.

강형기 교수는 전반적인 행정체계에 어떤 한 분야가 전반적으로 자리하도록 하는 것을 “지방으로서의 행정”이란 표현을 쓰고 있다(Kang, 2002). “기동으로서의 행정”은 좁은 의미의 행정으로써 하나의 조직을 만들거나 환경을 만드는 것에 초점을 두는 행정이라고 한다면 “지방으로서의 행정”이란 행정시책의 전 영역을 하나의 관점에서 검토하고 그 분야가 모든 행정에 자리하도록 하는 것을 말한다. 본 연구와 연결시키면 “지방으로서의 협상행정”이 되도록 구성하는 것이다.

민원과 관련된 부분도 단순히 민원을 처리하는 정도에 그치는

것이 아니라 민원이 있을 경우 서로가 무엇인가를 얻어내는 결과가 되도록 협상적으로 접근하도록 하는 것이다. 앞에서도 제안했지만 신규 공무원은 물론 모든 공무원이 협상학교의 과정을 거치도록 한다. 협상테크닉을 갖추도록 하는 것이다. 갈등이 있을 경우, 상시 협상과 관련한 상담기구인 협상진료원이나 협상병원을 활용하도록 하는 등 행정 모든 영역에 협상이 자리하도록 하는 것이다.

5. 결론

본 연구는 제주도정에 협상기법을 도입함으로써 다윈주의 사회에서 겪게되는 갈등의 문제를 기능적으로 해결할 수 있는 기법을 찾기 위한 것에 있다. 연구목적을 달성하기 위해 협상론에 있어서 협상이 지향하는 바를 보여주는 가장 기본적인 이론인 분배협상, 통합협상, 입장협상, 원칙협상 등의 개념을 살펴보았다. 그리고 협상을 분석적으로 접근하기 위하여 협상을 구성하는 요소와 이를 둘러싼 환경요소를 살펴보았다. 협상기법 중의 하나로 윈셋(win-set)의 개념과 합의가능영역 개념(ZOPA)을 살펴보았다.

제주특별자치도 서귀포시 중정로 도시계획선 관련한 사례를 가지고 협상측면에서 분석을 하였다. 2011년 2월 부터 12월 사이에 있었던 중정로 추진활성화위원회가 펼친 협상과정을 통해서 여러 가지 문제점을 도출하였다. 첫째, 의제의 범위를 한정하는 포커싱의 부족을 들었다. 둘째, 협상팀에 대한 권위부여의 부족으로 강제조정권 등의 권한 없었고 협상의 결과도 영향력을 갖지 못하는 문제를 들었다. 셋째, 기초자치단체장의 권한의 부재로 인한 협상의 주도적 추진의 부족과 외생변수에 의해 영향을 받게 되는 문제를 지적했다. 넷째, 협상팀이 지켜야할 규칙인 그라운드 룰의 미확정으로 인한 협상팀원들의 적극적인 참여를 유도하지 못한 점을 지적했다. 결국 찬성측에서는 협상의 마지막까지를 지키지 못하고 중도에 회피하는 현상을 야기했다. 다섯째, 협상당사자들의 자존감과 대표성 미흡의 문제를 지적했다. 과거에 지역유지의 부족, 현재 서귀포시의 정치력의 부족 등의 의식을 여전히 지니고 있었다. 이러한 상대적 부족감으로 협상에 적극적으로 참여하지 못하는 문제를 지적했다. 여섯째, 통합협상과 윈셋(win-set)개념과 합의가능영역(ZOPA)의 개념에 대한 이해가 부족했다는 점을 지적했다. 관료는 물론 협상당사자들인 지역주민들도 다소 부족한 점이 있었다. 일곱째, 협상당사자들이 자기의 이익을 드러내지 않고 협상에 임하는 소극적인 문제때문에 본질을 파악하지 못하고 협상의 타결에도 문제를 야기했다. 그리고 윈셋을 통한 분석에도 많은 장애가 있었음을 알 수 있었다. 여덟째, 협상과정에서 각 단계별로 서로 확인하고 이행의무 여부를 강제할 수 있는 절차가 부족했다. 그래서 결과에 대한 반복이 있게 되었다는 문제를 지적했다.

사례분석을 통해서 얻게 된 협상과정상의 문제점을 해결하고

행정전반적인 체계에서 협상관련 개념이 정착되는 시스템을 구축하기 위한 방안을 제시했다. 첫째, 협상관리팀을 도청내에 구성하고 전방위적 지원을 해야 한다는 것이다. 둘째, 협상팀이 구성되면 협상팀의 결정에 권한을 부여해주는 절차가 필요하다는 것을 제안했다. 셋째, 협상과정을 원만히 수행하기 위해서 그라운드 룰을 규정하고 철저히 지키도록 해야 한다는 것이다. 넷째, 제주특별자치도내에 협상진료팀을 구성하여 운영할 필요가 있다는 것을 제안하였다. 다섯째, 협상에 대해 학습할 수 있는 협상학교를 인재개발원내에 두는 것을 제안했다. 여섯째, 관료들의 경우 협상당사자로서의 역할을 긍정적으로 수행했을 때는 보상체계를 확립하여 보상을 할 수 있도록 제안하였다. 일곱째, 행정전반에 협상이라는 개념이 스며들 수 있도록 하자는 제안을 하였다.

감사의 글

본 연구는 2012년도 제주대학교 학술연구지원 사업에 의하여 연구되었습니다.

References

- Kang, H. G. (2002). "Challenges and prospects of municipal cultural administration." *The Jibang - Haeng jung*, Public Officials Benefit Association, Vol. 55, No. 579, pp. 34-43.
- Kim, I. S. (2010). *Research on the analysis of policy conflicts in Jeju and conflict management strategies*, Dissertation of Master's Degree, Jeju National University.
- Lee, D. G. (2005). *Negotiation*, Bobmunsa (in Korean).
- Lee, D. H. (2001). *Cultural industry*, DaeYoung Co (in Korean).
- Lee, H. M. (2011a). 'Jungjeongro controversy of 25 years' appears to end. *Seogwiponews*, <http://www.seogwipo.co.kr/news/articleview.html?idxno=69879> (Accessed: January 10, 2012).
- Lee, S. R. (2011b). *Seogwipo mayor Ko Chang-hu is 'Toward the lager dream'...Declare candidacy for the general election. Jejusori*, <http://www.jejusori.net/news/articleview.html?idxno=107698>(Accessed: January 10, 2012).
- Lee, S. W. and Oh, S. H. (2006). *Negotiation*, Korean National Open University Press (in Korean).
- Seogwipo-Si (2011). *Promote support for Jungjeongro activation business*, Jungjeong-Ro Activate Promotion Committee (in Korean).