

Mutual Winning Negotiation

IV. 성공적 협상과 협상 프로세스의 이해

1. 성공적 협상의 의미는

협상은 이기기 위해서 하는 것이 아니라 성공적인 결과를 만들어 내기 위해서 하는 것이다. 우리가 협상을 못하는 근본적인 이유는 협상을 이기기 위해서 한다고 생각하기 때문이다. 이기는 협상을 시도하는 것은 마치 전쟁을 하는 것과 같다. 전쟁을 통해서 이길 수 있으나 이기는 과정 속에서 투입되는 비용과 전쟁의 후유증을 생각한다면 전쟁을 통해서 이기는 것이 차라리 전쟁을 하지 않는 것보다 훨씬 더 못한 결과임을 알 수 있는 것이다. 이기는 협상이 아니라 성공하는 협상을 하려는 협상 마인드를 가지게 될 때 뛰어난 협상가가 될 수 있는 것이다.

성공적 협상이란 이렇게 정의할 수 있다. ‘협상 과정을 통해 **올바로 설정한 목표**를 성취하고 상대방으로 하여금 협상 결과나 나름대로 **만족감**을 느끼고 협상 테이블을 떠나 갈 수 있도록 하는 것’이다. 성공적 협상의 정의를 명확하게 이해하기 위해서 몇 가지 용어를 정리해 보자. 먼저 협상 과정이란 서로 원하는 것 혹은 생각이나 의견이 다를 때 이를 좁혀가며 합의점을 찾아가는 과정을 의미한다. 이 말의 의미에서 볼 때 우리에게 협상의 기회가 주어졌다고 하는 것은 기본적으로 나와 상대방의 생각이나 원하는 것이 다르다고 하는 출발점에 섰다고 하는 것이다. 협상의 기회는 상대방과 내가 원하는 것이 다를 때 이를 해결할 수 있는 하나의 방법이 주어진 것이다.

올바로 설정한 목표는 협상을 전략적인 시각에서 바라보고 결정된 목표를 의미하는 것이다. 뛰어난 협상가는 한, 두 가지의 의제를 자기가 원하는 방향으로 성취하기 위하여 협상을 진행하지 않는다. 협상을 통해서 얻어내는 전체의 크기를 극대화하는 방법으로 조합되고 설정된 목표가 올바르게 설정된 목표다. 협상을 실패로 만들어 가는 협상가의 대표적 특징 중 하나가 바로 몇 가지 눈에 띄는 단편적 목표에 집착하며 협상을 진행하는 것이다. 성공하는 협상가는 목표를 설정하는 과정에서 단기적인 결과는 물론 협상이 끝난 후 상대방과 나와 관계 등과 같은 장기적인 영향 등을 함께 고려하는 모습을 보인다.

실패하는 협상가들은 협상을 시작하기도 전에 쌍방이 만족하는 협상을 미리 포기한다. 가장 큰 이유는 서로 표현된 요구 수준의 차이가 너무 커서 이를 동시에 만족시키는 것이 불가능하다고 생각하기 때문이다. 이들의 생각대로 대부분의 협상

에서 쌍방이 동시에 목표로 하는 요구 수준을 달성하는 일은 불가능하지는 않겠지만 대단히 어려운 일임에 틀림없는 사실이다. 아무리 뛰어난 협상가가 협상을 한다고 할지라도 상대방의 요구 수준을 전부 수용하며 자신의 목표를 달성하는 결과를 만들어 내는 것은 불가능에 가까운 일이다. 그러나 뛰어난 협상가가 실패하는 협상가와 다른 점은 상대방의 요구를 액면 그대로 다 수용하지 않으면서도 상대방을 만족시켜서 협상 테이블을 떠날 수 있도록 만들 수 있다는 것이다. 이와 같은 일이 가능한 이유는 협상의 성공과 실패를 판단하는 기준으로 사람들은 언제나 두 가지를 동시에 사용하고 있다는 것을 정확하게 알고 있기 때문이다.

사람들은 협상의 성공과 실패를 판단하는 기준으로 ‘협상의 결과’와 ‘협상의 과정’을 함께 사용한다. 협상의 결과란 협상을 시작하기 전에 설정했던 객관적인 요구 수준을 얼마나 달성했느냐 하는 것을 의미한다. 협상의 과정이란 합의점을 도출해 나가는 과정에서 상대방과 내가 어떤 감정으로 어떤 절차를 밟아 합의에 이르렀는가 하는 것을 의미한다. 협상 상대방은 때로는 아무리 좋은 결과를 얻어도 과정에 불만족하면 성공한 협상이라고 생각하지 않는다. 반대로 결과가 예상보다 썩 좋지 않더라도 협상의 과정에서 만족하면 성공한 협상으로 평가하는 일이 드문 일이 아니다. 성공적인 협상을 진행하기 위해서는 결과에만 집착하지 말고 과정에 더 많은 무게를 두고 협상을 준비하고 진행하는 습관을 가져야 한다.

사례 1) 만족한 결과에도 불구하고 성공한 협상이라고 생각하지 않는 사례¹⁾

얼마 전 사촌의 집들이에 초대를 받았다. 강남에서도 좋은 곳에 위치한 중형 아파트를 사서 입주한 사촌은 맛있는 음식을 차려놓고 가까운 친척들을 초대했다. 결혼한 지 15년이 넘도록 집장만을 못 하고 전세 집에서만 살고 있던 중 부동산값이 폭락하자 내 집을 마련할 절호의 기회라 생각하고 집을 마련한 것이었다.

‘사촌이 땅을 사면 배가 아프다’라는 속담이 생각나 속으로 웃으며 작은 선물을 사 들고 찾아갔다. 식사를 마치고 이런 저런 이야기를 하다 물었다.

“위치도 좋고 인테리어도 좋은데 얼마나 주고 샀어?”

“2억 7천만 원. 현금은 2억 원밖에 없었는데 주택은행 융자 5천만 원 하고 회사에서 2천만 원 대출 받았어.”

1) 김병국. 비즈니스 협상론 중. 능률협회, 2nd ed. 2004

“그렇게 싸게 샀어? 아파트 값이 정말 많이 내렸군. 예전이라면 4억 5천만 원쯤 했을 텐데. 내가 귀국해서 집 보러 다닐 때 하도 비싸서 이 동네 두 번 다시 오지 말아야지 한 적이 있거든. 아무튼 싸게 사서 기분 좋겠네.”

“싸게 산 것 같기는 한데 기분이 영 찜찜해. 더 깎을 수 있었는데 하는 억울한 생각이 들어서 말이야.”

“아니, 그렇게 싸게 사고도 그래? 사기 전에 주변 시세는 알아봤을 거 아냐?”

“물론 알아봤지. 시세는 3억 2천쯤 했고 이 집은 3억 3천에 나와 있었어. 그래서 시세보다 한 2천만 원쯤 싸게 살 수 있다면 일 년 월급의 절반은 버는 셈이구나 생각하고 집사람하고 작전을 세웠거든. 목표를 3억으로 정하고 처음에는 되든 안 되든 2억 7천만 원에 해달라고 배짱 좋게 나갔지. 차츰 올려서 3억에 맞출 요량으로 말이야. 물론 2억 7천이면 2주일 이내 현금으로 지급하고 이사하겠다는 조건을 달긴 했지만, 황당하게도 당장 계약하자고 나오는 게 아니겠어? 처음엔 이게 웬 떡이나 하고 좋아하다가 집주인이 너무 쉽게 승낙을 하니깐 혹 아파트에 이상이 있는 게 아닌가 하는 생각이 들었어. 등기부등본 떼어본 다음에 하자가 없으면 하루 후 바로 계약을 하자고 했지. 다음날 등기부등본을 확인해 보니 은행용자 외에는 아무런 하자도 없는 거야. 결국 2억 7천만 원에 계약서를 쓰는데 기분이 되게 찜찜하더라구. 그래 계약하면서 이사 비용으로 50만 원만 더 깎아달라고 했더니 그것도 좋다는 거야. 그쯤 되니까 내가 왜 2억 5천을 부르지 않았나 후회막급이야. 지금도 그 생각만 하면 잠이 안 온다니까.”

만약 처음에 2억 7천만 원을 불렀을 때 집주인이 3억 2천만 원 이하로는 절대 안 된다고 버티다가 2억 9천 5백만 원 정도에서 합의를 보았다면, 어땠을까? 아마도 사촌은 2억 7천만 원에 산 것보다 훨씬 기분이 좋았을 수도 있다. 물론 부인에게도 “그것 보라구, 내가 협상을 잘해서 시가보다 2천 5백만 원이나 싸게 아파트를 샀잖아.” 하고 자랑도 할 수 있었을 것이다. 그런데 너무 쉽게 2억 7천만 원에 아파트를 구입한 사촌동생은 지금 부인 앞에서 자랑은커녕 협상 이야기조차 꺼내기 힘들게 된 것이다.

아무리 급해도 너무 빨리 “Yes”를 해버리는 습관은 협상에선 절대 금물이다. 내가 해준 양보가 협상에서 얼마만큼의 비중을 갖고 있는지에 상관없이 간단하고 쉽게 양보했다고 보이게 되면 상대방은 오히려 이를 기회로 삼아 협상을 자신의 페이스로 이끌어가면서 더 많은 것을 요구하게 된다. 집주인이 계약을 체결할 욕심에 너무 쉽게 가격 제안을 받아들였기 때문에 짠 가격에 집을 사고도 집주인의 양보

를 고맙게 생각하지 않고 추가로 다른 것을 요청할 수 있는 빌미가 되었다. 결과적으로 사촌에게도 싸게 샀다는 만족감을 줄 수 없었다. 협상 결과에 대한 만족감은 개인에 따라 차이는 있지만 꼭 내용만이 중요한 것은 아닌 듯싶다. 오히려 어렵사리 상대방으로부터 "Yes"를 이끌어냈을 때의 만족감이 더 큰 경우도 있으니까.

도의 주제)

① 성공적 협상이란

협상 과정을 통해 올바르게 설정한 목표를 성취하고 상대방으로 하여금 협상 결과나 나름대로 만족감을 느끼고 협상 테이블을 떠나 갈 수 있도록 하는 것

②협상 과정이란

서로 원하는 것(의견, 생각)이 다를 때 차이를 좁혀가며 합의점을 찾아가는 과정

③올바로 설정한 목표란

전략적 시각에서 협상을 통하여 얻어내는 전체 효용의 크기를 극대화 하는 것.

④만족감이란

마음에 흡족한 느낌이라는 의미로 객관적으로 잴 수 없는 주관적 판단 기준에 의하여 결정되는 마음의 상태

⑤협상 성공과 실패의 판단 기준 두 가지

객관적으로 나타나는 '협상의 결과'와 자신의 목표를 비교하는 것. '협상의 과정' 속에서 어떻게 협상을 진행했는가 하는 주관적 느낌

2. 성공적 협상을 위해 시간과 자원을 투자해야 하는 근본적 이유

서로 원하는 것이 다르거나 생각이 다를 때 반드시 협상을 통해서만 해결해야 하는 것은 아니다. 다른 방법들도 있다. 내가 상대방보다 힘의 우위에 있다고 판단될 경우 협상이라는 귀찮은 과정을 거쳐서 의견의 일치를 만들기 보다는 힘을 활용하여 상대방을 일방적으로 움직일 수 있도록 만들 수도 있다. 협상이 아니라 힘으로 해결하는 방법이다. 그러나 힘으로 해결하는 방법은 손쉽게 보이기는 하지만 상당히 많은 후유증을 가지고 있는 방법이다. 특히 장기적인 관계가 중요한 내용

을 힘으로 해결하는 방법은 관계를 결정적으로 해친다고 하는 사실을 알 필요가 있다.

협상 이외의 또 다른 해결 방법은 내가 상대방보다 힘이 없다고 느낄 때 상대방의 처분을 바라고 말기는 것이다. 이해관계가 단순하고 서로가 서로를 잘 알고 있는 상황 속에서는 상당히 효과적인 방법이다. 특히 장기적인 관계가 중요한 사이에 힘이 약한 사람이 자기 것을 주장하며 상대방의 양보를 직설적으로 요구하는 것은 경우에 따라서 상황을 오히려 더 악화시킬 수도 있는 것이 우리 문화다. 그러나 가족과 같은 좁은 범주를 일단 벗어나고 보면 이해관계가 그렇게 단순하지도 않고 서로를 잘 알고 있지도 못한 환경이 된다. 이런 환경 속에서 상대방에게 알아서 해주기를 기대하며 말기는 것은 서로에 대한 이해를 할 수 없도록 방해하는 원인이 됨으로 서로 불만족한 결과를 이끌어 내게 될 것이다.

힘의 균형을 생각하며 협상 과정을 거치는 대신 다른 해결 방법을 택할 수 있으나 특수한 예외 상황을 제외하고서는 협상을 통해서 원하는 것의 차이를 해결하는 것이 가장 좋은 것이라는 것을 알 수 있다.

사례 2) 협상으로 해결하지 말아야 할 예외의 경우²⁾

김 건전 씨는 작년 말, 결혼 후 10년 만에 자기 집을 마련했다. 집을 마련하느라 절약에 절약을 더해 온 김 건전 씨는 요즘 새로운 걱정이 생겼다. 신혼 초부터 타고 다니던 자동차가 10년이 가까워 오면서 자주 말뼉을 부리기 시작한 것이다. 집을 사면서 은행 융자까지 받아 놓은 터라 김 건전 씨는 자동차를 새로 구입하기 위해 들어갈 돈부터 걱정된다. 그러나 한편으로는 10년이 넘도록 직접 타 온 자동차를 바꿀 수 있다는 생각에 기대가 되기도 한다.

어제는 드디어 자동차가 출근길에 서 버렸다. 자동차를 견인해 놓고 회사에 앉아서 이제는 오래된 자동차를 바꿔야 할 때라고 결정을 내렸다. 그리고 기왕이면 결혼 전부터 꿈꿔 온 레저용 지프차로 사야겠다는 결심을 굳혔다. 퇴근 후 자신의 생각을 아내에게 이야기한다.

“여보, 오늘 말도 말아. 출근길에 자동차가 서 버리니 참 난감하더라고, 중요한 회의에도 참석하지 못하고 말이야. 당장 자동차를 바꿔야겠어. 더구나 유지 비용이 점점 많이 들어가잖아.”

2) 김병국. 비즈니스 협상론 중. 능률협회, 2nd ed. 2004

“고생 많으셨네요. 당신 말이 맞아요. 이제 차를 바꿔야 될 때가 된 것 같아요. 집 때문에 용자 받은 금액이 좀 부담스럽기는 하지만 조금 더 절약하며 살면 되겠죠. 혹시 생각해 둔 차종은 있어요?”

“음... 요즘 새로 나온 레저 지프가 어떨까?”

“가격이 얼마나 하는데요?”

“알아보니 좀 비싸더군. 중형차보다 조금 더 비싼 것 같더라고.”

“여보, 이번에는 조금 참고 소형차로 합시다. 집 사느라 은행에서 용자 받은 금액도 많이 남아 있는데.....”

“아니야, 이번 기회에 꼭 그 차를 사고 싶어. 결혼 전부터 타고 싶었던 차거든.”

“애들 교육비에, 은행 이자에, 어떻게 당신이 원하는 것만 생각하세요? 다음에 하세요.”

자동차 교체에 대해 아내와 생각이 다르다는 사실을 확인한 김 건전 씨가 이 문제를 해결할 수 있는 방법에는 어떤 것이 있을까?”

이렇게 상대방과 의견의 차이가 생겼을 때는 협상을 할 수도 있다. 그러나 때로는 상대방과 주고받는 협상이 아닌, 판을 깨 버리거나, 상대방에게 일방적인 요구를 하거나, 무조건 용서를 비는 등의 방법도 있음을 알아 두자. 협상만이 능사는 아니다.

1) 협상으로 해결한다.

대부분의 경우에 있어서 협상을 통한 해결이 가장 이상적인 방법이 될 수 있다. 특히 장기적인 관계를 중요하게 생각해야 할 상황에서는 더욱 그렇다.

협상을 통한 해결 방안이란 상대방과 나와 의견 차이를 서로의 양보를 통하여 좁혀 가다가 중간에서 해결 방안을 찾는 것을 의미한다. 어떤 자동차를 살 것인가에 대하여 아내와의 의견 차이를 확인한 김 건전 씨가 택할 수 있는 가장 이상적인 방법은 서로의 의견을 절충하여 합의점을 도출해 내는 것이다. 어떤 방법들이 있을까?

- 다른 차량과 비교할 수 있는 자료를 준비해서 지금 당장은 부담이 되지만 장기적으로 봤을 때 어떤 장점이 있는지를 보여 준다.
- 결혼 전부터 갖고 싶은 차였다는 점을 주지시키며 감정에 호소한다.
- 아르바이트를 할 수 있는 기회를 들어 경제적 부담이 많지 않다는 설명을 한다.
- 자신이 가장 원하는 모델은 아니지만 레저용 지프차 중 비교적 가격이 낮은 모델을 골라 아내를 설득한다.
- 아내의 이야기를 듣고 일리가 있다고 생각하고, 자신도 약간의 양보를 하여 절충안으로서 중형차를 사기로 마음을 바꾼다.

이와 같이 상대방과 내가 서로의 처한 상황을 이해하며 의견의 차이를 극복하는 적절한 과정을 거쳐서 합의에 이르게 되면 장기적인 관계를 손상시키지 않고 서로가 이해할 수 있는 해결 방법을 찾을 수 있다. 이것이 바로 협상을 통한 갈등 해결 방법이다.

2) 판을 깨버린다

판을 깨면 의견 차이가 없어져 버린다. 판을 깬다는 것의 의미는 상대방의 관계를 단절함으로써 의견의 차이를 없애 버리는 것이다. 즉, 혼자 결정할 수 있는 상황을 만드는 것이다. 기혼자가 혼자 결정할 수 있는 상황을 만드는 최선의 방법은 이혼을 해 버리는 것이다. 하지만 어떤 자동차를 사느냐를 결정하는 문제 때문에 이혼을 고려한다는 것은 상당히 과장된 상황이다. 그러나 김 건전 씨가 지금까지 가정 생활을 해 오면서 부부간의 갈등이 많았다면 그렇게 크지 않아 보이는 의견의 차이를 핑계 삼아 이혼을 결정할 수도 있을 것이다.

때로는 협상 상대방의 의견을 듣고 자신의 의견을 조절하는 것보다는 판을 깨 버리는 상황을 만드는 것이 더 바람직할 경우가 있다. 지금까지의 거래 관계를 생각해 보아 다음과 같은 결론에 도달하면 바로 판을 깨는 것이 협상보다 더 나은 상황

이 될 수도 있을 것이다.

(1) 상대방은 ‘달면 삼키고 쓰면 뱉는’ 언제나 이기적인 사람이다.

비즈니스 협상의 기술 중 상대방도 만족하고 나도 만족하는 win-win 협상의 전략을 최고로 꼽는 가장 중요한 이유가 있다. 단기적인 이익에 집착하여 눈앞의 이익만 추구하다 보면 장기적으로 많은 것을 잃어버려 생존할 수 없기 때문이다. 장기적인 상호 이익을 추구하는 win-win 협상의 모습은 나 혼자만의 노력으로 되는 것은 아니다. 상대방의 이해와 참여가 반드시 필요하다. 상대방과 내가 함께 장기적인 안목에서 서로의 이익을 극대화해 나가는 방안을 찾기 위해 노력할 때 win-win 협상 전략이 비로소 효과를 발휘하게 된다.

그런데 때에 따라서 거래를 하면 할수록 장기적으로 내가 잃어버리는 것이 많아지는 상대방도 있기 마련이다. 때때로 우리는 장기적 안목에서 비즈니스 협상을 보기보다는 언제나 눈앞의 이익만을 추구하는 상대방과 협상을 하기도 한다. 이와 같은 상대방의 협상 태도는 한두 번의 협상 경험을 통해서만 알아내기 힘들다. 그러나 장기적 관계를 가지고 협상을 하다 보면 ‘달면 삼키고 쓰면 뱉는’ 사람은 눈에 띄기 마련이다. 이런 사람과는 차라리 거래를 단절하는 것이 가장 좋은 선택이 될 것이다. 마치 결혼 생활을 시작하면서 서로 맞춰 가며 살려고 노력하다가 도저히 맞춰 갈 수 없는 사람이라는 것을 알게 됐을 때 종종 이혼이 함께 살아가는 것보다 더 좋은 해결 방법이 되는 것과 같은 이치이다.

(2) 준비가 되어 있지 않다.

협상 성공의 기본은 협상을 시작하기 전 얼마나 제대로 준비하는가 하는 것이다. 제대로 준비하여 협상 테이블에 앉는다면 얻을 것을 얻어내고 양보할 것을 양보하며 제대로 된 협상을 만들어 갈 수 있다. 그러나 때때로 준비되지 않은 상태에서 상대방으로부터 협상의 요구를 받을 때가 있다. 이때는 협상을 하지 말고 관을 깨버려야 한다. 상대방의 요구에 맞춰서 상대방이 원하는 시간에 협상을 해야 할 의무는 없다. 상대방이 협상을 하자고 요구해 왔을 대를 생각해 보자. 상대방은 협상을 위하여 무엇인가 준비가 되어 있음에 틀림없다. 그러나 예기치 못한 협상 요구를 받은 내가 상대방과 똑같이 협상을 준비하고 있을 가능성은 없다.

준비된 사람과 준비되지 않은 사람이 마주 앉아 협상을 한다면 결과는 두 가지 중 하나가 될 것이다. 하나는 준비된 상대방에게 일방적으로 당하는 결과를 예측할 수 있다. 또 다른 하나는 자신의 준비 부족에 기인하는 지나친 조심성으로 인하여

win-win의 방법으로 협상을 진행하기보다는 폐쇄적인 방법으로 협상을 진행하게 될 것이다. 폐쇄적인 협상 진행은 상대방과 나 사이에 감정적 대립을 만드는 결과를 부르게 될 것이다.

시간이 없거나 준비가 되어 있지 않다면 협상 테이블에 앉지 마라. 협상을 시작도 하지 말고, 준비가 되었을 때 다시 돌아와 협상을 시작하라.

(3) 합의한 이후에 후회할 가능성이 보인다.

협상을 하는 이유는 단 한 가지이다. 협상을 통해서 무엇인가 보다 나은 결과를 만들어 내기 위한 것이다. 그러나 때로는 협상을 타결한다는 것이 협상을 시작하기 전보다 더 나쁜 결과를 만들어 내기도 한다. 이런 결과를 가져온 협상 타결은 판을 개는 결렬보다 못한 협상이다.

다른 곳에는 특별한 취미가 없지만 자동차에 관해서 많은 관심이 많았던 김 건전 씨의 가장 큰 꿈이 스포츠 레저용 지프를 가지는 것이었다고 가정해 보자. 김 건전 씨는 결혼을 하면서 내 집 마련이 가장 큰 소원인 아내를 만나 10여 년간을 참아왔다. 그런데 지금 차를 바꿀 수 있는 절호의 기회가 찾아왔다. 김 건전 씨의 소원을 제대로 이해하지 못한 아내는 어떤 차를 선택하느냐 하는 결정을 그렇게 대수롭게 생각하지 않는다. 경제적인 면만을 고려해서 김 건전 씨의 의견을 꺾으려 하고 있다.

이런 상황에서 김 건전 씨가 아내의 의견에 진정으로 동의하지 않은 채로 자신의 생각을 양보하여 값이 싼 자동차를 사면 어떤 일이 일어날까? 자동차를 산 다음날부터 후회하게 될 것이다. 왜 내 아내는 자신의 생각만 하고 내가 원하는 것에 대해서는 이해를 해주지 못할까? 지금까지 아내의 요구에 맞춰서 구두쇠라는 소리까지 들어가며 절약해 왔는데, 평생 소원인 자동차 하나 내가 원하는 것을 못 타게 하나. 이런 생각이 자동차를 탈 때마다, 길거리를 다니며 자신이 원했던 스포츠 레저용 지프를 볼 때마다 머리 속을 스쳐 갈 것이다.

이런 생각을 하며 산다면 김 건전 씨는 결렬보다 못한 타결을 한 것이다. 양보를 해서 다른 차를 사기보다는 자신의 의견을 강하게 주장해서 아내가 받아들이지 않으면 차라리 문제가 된 차를 폐차해 버리고 당분간 차 없이 지내다가 다시 아내와 협상할 수 있는 기회를 갖는 것이 좋을 것이다. 기왕에 시작했으니 끝을 내야 한다는 생각을 하기보다는 타결의 결과를 생각해 보아 협상을 결렬시키는 것이 나을 수도 있다.

판을 깨는 협상 결렬은 최소한 두 가지의 장점을 가지고 있다. 첫째, 협상 결렬의 결과는 ‘지금의 상태보다 더 나빠질 것이 없는 상태’를 의미하므로 타결 대문에 후회하는 일을 방지해 준다. 둘째, 지금의 협상 결렬은 다음에 다시 협상을 시작할 수 있는 가능성을 남겨 두는 것이다. 하지만 잘못된 타결은 앞날의 가능성도 함께 없애 버리는 것이 된다.

(4) 모든 것을 다 잃어버릴 가능성이 있다.

20대 초반의 김 빈너 씨는 얼마 전 사채업자로부터 급전 500만원을 빌렸다. 그때만 해도 친구에게 빌려 주었던 돈을 받아서 갚으면 되겠지 하는 생각이었다. 그러나 그렇게 믿었던 친구는 잠적을 해 버렸다. 얼마 후 갚을 수 있으리라는 생각을 했던 김 빈너 씨는 불어나는 이자를 감당하지 못해 얼마 전에는 신체 포기 각서까지 써 주어야 했다. 내일이 신체 포기 각서까지 써 주며 연기해 온 원금과 이자의 상환 기일이다.

김 빈너 씨의 경우처럼 때로는 처한 환경이 지극히 열악해서 상대방과 협상을 하더라도 얻어낼 것이 없고, 일방적으로 모든 것을 손해 볼 수밖에 없는 경우에 처할 때가 있다. 돈을 마련하지 못하면 신체 포기 각서를 요구하는 방법으로 사채업을 하는 사람과 김 빈너 씨는 내일 어떻게 협상을 할 수 있을까? 김 빈너 씨가 택할 수 있는 길은 이자와 원금을 다 가지고 가서 갚든지 아니면 자신의 몸을 상대방의 처분에 맡기든지 두 가지 방법뿐이다. 만약 상대방과 협상을 하더라도 협상의 결과는 김 빈너 씨를 더욱더 어려운 상황에 빠지게 만들 것이다. 상황의 구성은 어떻게 만들더라도 자신이 얻어낼 것은 하나도 없고 잃을 것만 있는 상태에 빠져 있는 것이다.

이와 같은 상황에서는 협상을 생각하지 말고, 다른 방법으로 문제 해결을 생각해야 한다. 모든 것을 잃어버릴 수밖에 없는 상황에서는 상대방을 찾아가서 주고받는 협상을 하기보다는 협상 외의 다른 대안을 찾는 것이 현명한 방법이 될 수 있다.

3) 절대 양보하지 않는다.

협상 테이블에 앉기는 하지만 의견을 양보해서 타결하려는 노력을 하기보다는 자신의 주장을 절대로 굽히지 않는 것이 바람직한 경우가 있다. 절대 양보하지 않고 자신의 주장을 끝까지 고집하는 것이 win-win 협상을 만들기 위해서 자신의 주장을 양보하는 것보다 훌륭한 결과를 만들어 낼 때가 있음을 명심해야 할 필요

가 있다.

(1) 근본적인 원칙에서 벗어나는 요구를 받았다.

때때로 상대방으로부터 탈법 혹은 위법을 해야 하는 양보요구를 받을 때가 있다. 이런 요구를 받으면 자신의 주장을 절대로 굽히지 말아야 한다. 체제가 어느 정도 안정된 사회에서는 위법 혹은 탈법에 대한 대가를 치러야 한다. 그리고 이런 협상 타결을 통하여 얻어 온 모든 것을 한꺼번에 날려 보낼 수 있는 위험을 가지고 있다. 이런 위험을 감수하며 협상을 타결하는 비즈니스 태도는 잃을 것이 아무것도 없는 사람이나 생각해 볼 수 있는 것이다.

그러나 조금만 깊이 생각해 보면 나는 지켜야 할 것이 너무도 많은 사람임을 알 수 있다. 지금까지 쌓아 온 명성과 가족, 정도의 차이는 있지만 보유하고 있는 경제력 등 한 건의 협상 타결을 위해 모든 것을 걸기에는 너무 많은 것을 가지고 있는 것이다. 위법을 부르는 상대방의 요구에는 절대로 양보하지 마라.

(2) 상대방의 요구를 들어줄 여유가 없다.

내가 가지고 있는 모든 역량을 동원해도 상대방의 양보 요구를 들어 줄 수 없는 경우가 있다. 휴대 전화기에 들어가는 부품을 생산하는 K씨의 경우를 보자.

K씨는 수년에 걸친 기술 개발에 투자한 결과 일본으로부터 수입해야 하는 핵심 부품의 개발에 성공했다. 개발의 성공은 공급 가격을 절반 이하로 낮출 수 있음을 의미했다. 뿐만 아니라 휴대전화기의 성능 향상을 가능하게 함으로써 제품 경쟁력을 높일 수 있도록 하였다.

부품이 시장에 소개 되자마자 주문이 밀려들었다. 현재 운영하고 있는 공장의 시설로는 도저히 소화할 수 없는 상태였다. 이때 한 휴대 전화기 생산 업체에서 주문을 받았다. K씨가 택할 수 있는 협상 전략은 상대방의 기분을 상하게 하지 않는 완곡한 방법으로 가격이나 다른 조건에 관해서 협상의 여지가 없다는 사실을 전달하는 것이다. 이와 같은 상황 속에서 상대방의 가격 인하 요구나 지불 조건 등에 관한 협상에서 양보하는 것은 현명한 방법이 아니다. 다만 상대방과의 지속적인 관계를 위해 K씨가 최선을 다하고 있는 모습을 보여 주는 노력을 하면 되는 것이다.

4) 용서를 구하고 상대방의 처분에 따른다.

얼마 전 직원이 운전하는 차를 타고 일을 보러 급히 가다가 황색 신호등일 때 좌회전을 했다. 때마침 교통 경찰이 신호 위반 단속 중이었는데, 직원은 사장과의 동행이라 그랬는지 내가 보기에 분명히 황색 신호등에서 건넜는데도 불구하고 잘못을 인정하지 않고 끝까지 위반하지 않았다고 버티는 것이었다. 황색 신호등에 멈춰 서기보다는 가는 것이 안전하다고 생각해서 그렇게 했다고 자신의 주장을 굽히지 않자 예의 바른 교통 경찰은 잘못을 인정하지 못하겠다고 나중엔 절차를 밟아서 항변을 하라는 친절하고 설명과 함께 교통 위반 과태료 통지서를 발부해 주었다.

또, 이런 경험도 있다. 미국에서 귀국한 지 얼마 되지 않아 가족을 태우고 운전을 하다가 교통 위반을 하였다. 황색 신호등을 보고 정지를 하려다가 신호등의 위치가 미국과 달라 정지선에 제대로 서지를 못해 위반을 하게 된 것이었다. 교통 정리를 하던 교통 경찰이 차를 세우더니 신호 위반을 했다면서 운전면허증 제지를 요구하였다. 교통 경찰의 요구에 솔직하게 내 잘못을 시인하고 이해를 구하였다. 귀국한 지 얼마 되지 않아 익숙하지 못해서 실수를 했으니 선처를 부탁드립니다 말했다. 처음 단속할 때의 기세로 봐서는 과태료 통지서를 받지 않고서는 방법이 없을 것 같았다. 그러나 솔직하게 잘못을 인정하고 처분만 바라겠다고 했더니 교통 경찰이 마음을 바꾸는 것이었다. 스티커를 발부하는 대신 다음부터 조심해서 운전하라는 경고를 하는 것이었다.

때로는 상대방에게 무엇을 요구하기보다는 모든 것을 인정하고 상대방의 처분만 바라는 것이 더 좋은 결과를 부를 때가 있다. 내 잘못을 상대방도 알고 나도 알고 있는 상황 속에서 취할 수 있는 가장 좋은 방법은 상대방에게 용서를 구하고 처분을 바라는 것이다. 이렇게 상대방에게 용서를 구할 때 내게 주어지는 최악의 경우는 내가 잘못된 것만큼의 대가를 치르는 것이다. 그러나 많은 경우, 잘못을 인정하고 용서를 구하면 상대방도 관대함을 보여 주게 된다. 대부분의 경우 상대방으로부터 무엇인가를 얻어내기 위하여 협상을 시도하는 것이 사실이지만, 상대방의 관대함을 기대하는 편이 더 좋을 때가 있는 것이다.

토의 주제)

- ① 협상보다 더 좋은 갈등 해결 방법은 언제 필요할까.
- ② 힘의 역학 관계가 해결 방법의 결정에 영향을 준다고 생각하는가.

3. 협상이란 파트너인 상대방과 함께 추는 춤이다.

협상 과정에서 상대방과 함께 줄다리기를 하는 경쟁적인 모습이 없을 수는 없다. 가장 가까운 부부관계에서도 의견의 차이가 있을 때 이를 해결하는 과정에서 서로 끌고 당기는 모습을 관찰 할 수 있는 것은 그렇게 드문 일이 아니다. 그러나 성공적 협상을 줄다리기에 비유할 수 없는 이유는 결과 때문이다. 줄다리기의 결과는 언제나 승자와 패자로 나뉘어 진다. 그러나 성공적 협상에는 승자만이 존재하고 실패한 협상에는 패자만이 존재한다. 이런 의미에서 볼 때 협상의 모습을 가장 잘 표현하고 있는 것을 찾는다면 바로 상대방을 붙들고 함께 추는 춤이 될 것이다. 춤을 추는 과정을 살펴보면 서로를 끌고 당기는 모습을 보여주기도 하지만 결국 쌍방이 다 기분이 좋게 끝을 내거나 혹은 쌍방이 다 기분 좋지 않은 모습으로 중도에 그만두거나 하는 결론을 맺기 때문이다.

춤의 모습을 잘 관찰해 보면 상대방과 나 사이의 관계를 어떻게 이해하고 만들어 갈 것인가 하는 것을 어렵지 않게 찾아낼 수 있다. 춤의 모습을 이해하며 공공협상에서 상대방을 어떤 시각으로 바라보고 어떻게 대해야 하는지를 생각해 보자.

1) 춤에서 배우는 협상의 원리³⁾

몇 해 전 「Shall we dance?」 라는 영화가 한국에 소개되었다. 일상생활에 지친 한 샐러리맨이 춤을 통해 자신을 찾아가는 영화다.

영화 속의 주인공이 춤을 배우던 장면과 파트너와 함께 춤을 추던 모습들은 상대방과 내가 서로 다른 의견을 가지고 있지만 함께 양보를 주고받으며 진행되는 협상을 연상시킨다. 영화 속에서 두 사람이 짝을 이뤄 한 사람이 당기면 한 사람은 자연스럽게 끌려가고, 또 끌려가던 사람이 상대방을 잡아당기고 방향을 틀면서 아름다운 춤을 만들어 나간다.

만약 우리가 춤을 추는 것처럼 협상을 진행할 수 있다면 얼마나 좋을까? 춤을 추는 두 사람이 함께 즐기며 공동의 목적을 달성하는 것처럼 협상을 통하여 서로 만족하는 결과를 얻어낼 수 있는 방법은 없을까? 춤의 원리를 협상에 적용해보자.

(1) 상대방의 요구를 들어줄 수 있어야 한다.

3) 김병국. 상대방을 내편으로 만드는 협상기술. 더난출판, 2003

주위에서 쉽게 찾아볼 수 있는 김 일방 씨의 협상 방법이다.

“나는 협상을 할 때 언제나 내가 꼭 받아야 할 것만을 상대방에게 요구합니다. 내가 받아야 할 것보다 더 요구해서 밀고 당기고 하는 것은 불필요한 과정이라고 생각합니다. 내가 솔직하게 나가면 상대방도 솔직하게 나오는 것이 인지상정 아니겠습니까?”

이와 같은 스타일의 협상 방법이 통하는 것은 상대방에게 저항할 수 없는 힘의 우위를 점하고 있을 때 외에는 생각하기 어렵다. 협상 타결이란 쌍방이 자신이 원하는 다른 것이 있을 때 서로 양보하여 중간의 어느 지점에서 만나는 것을 의미한다. 자신은 절대로 움직이지 않고 상대방만 내 쪽으로 다가오도록 하는 협상 방법을 택하는 김 일방 씨는 협상 타결보다는 결렬을 경험한 쪽이 훨씬 많을 것이다.

협상을 시작할 때는 언제나 내가 상대방에게 무엇을 줄 수 있을까를 준비하는 것이 필수이다. 상대방에게 무엇을 준다고 하는 것은, 춤을 출 때 상대방이 나를 끌어당기면 자연스럽게 끌려가는 것과 같다. 절대로 끌려가지 않으려고 버티는 사람이 좋은 춤을 출 수 없듯 절대로 양보하지 않는 사람은 협상을 파국으로 이끌어갈 수밖에 없다.

협상의 실패는 양보를 많이 해서 생기는 결과가 아니다. 실패는 양보하지 않아야 할 것을 양보하기 때문에 생기는 것이다. 협상을 준비하는 과정에서 내가 지켜야 할 것과 양보할 것을 잘 구분하고, 양보할 것들을 적절하게 양보한다면 협상은 훨씬 더 매끄럽게 흘러간다.

김 일방 씨는 계속해서 이렇게 말한다.

“나는 상대방의 요구를 들어주는 것이 참 견디기 힘듭니다. 꼭 경기를 하다 지는 것 같아서 자존심이 상하거든요. 지는 것은 못 참는 성격이라서요.”

춤을 출 때 상대방이 끌어당기는 대로 끌려가는 것을 자존심 상하는 일이라면 생각하는 사람은 춤에 대한 기초도 모르는 사람이다. 상대방이 끌어당길 때 끌려가는 것은 당연한 일이다. 협상을 진행하며 상대방이 요구하는 것을 들어주고 내 주장의 일부를 양보하는 것 또한 당연하고 반드시 해야 하는 일이다.

협상은 어느 한 사람이 이기면 상대방이 반드시 지는 그런 경기가 아니다.

시장에서 물건 값을 한 푼이라도 더 받기 위해서 열심히 설명하는 상인과 조금이라도 절약하기 위해서 가격을 깎아 달라고 요구하는 고객은 마치 누가 승자가 되는가를 가리는 경기를 하는 것처럼 보이지만 타결된 협상의 결과는 쌍방이 다 승자가 되는 경우가 더 많다.

“1만 원만 깎아주세요.”

“도대체 3만 원짜리 옷을 1만 원이나 깎아 달라는 분이 어디 있습니까? 오늘 첫 손님이니 2만 5천 원만 내세요. 요즘 장사가 안돼서 본전에라도 파는 거예요.”

“에이, 세상에 본전에 판다는 말을 어떻게 믿습니까. 백화점에서도 2만 5천 원이면 사겠네요. 2만 원에 해주세요.”

“허 참, 지독한 손님이시네. 제가 졌습니다. 2만 원만 내세요. 그 대신 나중에 다시 꼭 찾아주신다고 약속해야 합니다.”

흔히 볼 수 있는 시장에서의 흥정 장면이다. 고객이 승자고 상인은 패자라고 판단할 수 있을까? 그렇지 않을 것이다. 비록 겉으로 보기엔 상인이 양보를 했기 때문에 패자처럼 보이지만 상인이 얼마나 이익을 남겼는지 고객은 알 수 없기 때문이다.

상대방의 양보 요구에 따라 내가 적절히 끌려가는 것은 협상을 매끄럽게 이끌어갈 수 있는 기본이다. 문제는 준비하지 않고 즉흥적으로 상대방의 요구를 수용하는 데 있다. 상인이 원가를 계산하고 과도한 재고를 생각한 후 얼마간의 이익을 희생하며 고객의 요구를 들어주는 결정을 했다면 이는 결코 자존심 상해할 부분이 아닌 것이다.

(2) 상대방에게 자신 있게 요구할 수도 있어야 한다.

끌려가는 모습과 끌어당기는 모습이 어우러져 하나의 춤이 완성되듯, 반복적으로 일어난다. 언제나 상대방이 있는 협상에서도 밀고 당기는 타협이 조화롭게 이루어질 때 성공적인 협상의 결과를 만들어낼 수 있다.

협상에서 끌려가는 일과 끌어당기는 일 중 어떤 것이 더 쉬울까? 협상가의 개인적인 성향에 따라 차이가 있을 것이다. 협상을 주업으로 여기며 살아가는 나는 개인적으로 끌려가는 것보다 끌어당기는 것이 더 어려울 때가 많다는

생각을 한다.

협상에서 끌어당긴다고 하는 것은, 자신이 얻어내고자 하는 것을 분명하고 시의 적절하게 상대방으로부터 요구할 수 있는 것을 말한다.

그런데 대부분의 사람들은 상대방에게 요구하는 것에 대하여 많은 어려움을 느낀다. 어려움을 느끼는 가장 큰 이유는 두려움과 상대방에 대한 지나친 배려 때문이다. 두려움은 내가 상대방에게 원하는 것을 요구할 때 혹시나 협상이 결렬되지 않을까 하는 데서 출발한다.

그러나 내가 원하는 것을 상대방으로부터 얻어내기 위하여 시작한 협상이 결렬될까 두려워 출발점에서 앞으로 나아가지도 못하고 주저앉는다면 그것은 협상의 기본마저 흔들리게 되는 것이다.

물론 많은 사람들의 잠재의식 속에는 남에게 비취지는 자신의 모습에 대하여 많은 관심을 가지고 있다. 따라서 내가 상대방에게 이렇게 요구했을 때 상대방에게 혹시 내가 좋지 않은 사람으로 비취지는 건 아닐까, 라는 생각에 사로잡히기 쉽다.

그러나 우리는 협상을 하는 것이지 상대방과 사랑을 하는 것이 아니다. 상대방에 대한 적절한 배려는 서로가 만족할 수 있는 이상적 협상 결과를 도출하는 데 가장 중요한 기본이다. 그러나 이와 같은 배려가 도를 지나치다 보면 협상의 의미를 상실하게 된다.

협상을 시작하면서 얻어 내기를 원했던 사안이 있다면 필요한 때 상대방에게 자신 있게 요구할 수 있는 태도가 협상의 기본이다. 상대방을 내가 원하는 방향으로 끌어당길 수 있는 자세가 필요하다.

(3) 둘 다 만족할 수 있어야 한다.

협상 세미나를 마치고 참석자들과 이야기를 할 기회가 있었다. 그 중 한 사람이 말했다.

“변호사님, 오늘 강의하신 내용은 다른 곳에서는 안 했으면 좋겠는데요. 협상 잘하는 비결을 우리만 알고 있어야 경쟁 우위를 확보할 수 있는 것 아닙니까?”

물론 농담으로 한 말일 것이다. 그러나 의외로 협상을 통해 내가 원하는 좋은 결과를 얻어내기 위해서 상대방은 협상 기술이 부족하고 나만 뛰어난 것이 좋다고 생각하는 사람들이 많다. 그러나 이것은 알팍한 소견이다.

다시 춤을 생각해 보자. 두 쌍이 춤을 추고 있다. 한 쌍은 두 사람 모두 춤을 잘 추는 사람으로 구성되어 있고, 다른 한 쌍은 상당히 춤을 잘 추는 한 사람과 전혀 못 추는 한 사람으로 구성되어 있다. 어느 쌍이 더 매끄럽게 춤을 즐기며 잘 출 수 있을까? 당연히 두 사람 모두 잘 추는 사람으로 구성된 팀이다. 한 사람이 아무리 잘 춘다 할지라도 파트너가 따라주지 못하는 다른 한 쌍은 춤을 제대로 만들어갈 수 없다.

당신이 춤을 잘 못 추는 파트너를 만나 춤추는 모습을 상상해보자. 춤을 잘 추기 위해서 당신이 해야 할 일은 무엇인가? 상대방의 춤 솜씨가 엉망이라고 비난하는 것이 도움이 될까? 오히려 상대방을 비난하는 것은 춤을 엉망으로 만들어버릴 것이다.

당신이 할 수 있는 최선은 상대방에게 리듬에 맞춰 춤을 추는 방법을 가르치는 것이다. 그러면 상대방은 춤을 추는 방법을 배우며 당신과 호흡을 맞추고 보다 즐거운 춤을 만들어내는 데 협력하게 될 것이다.

흔히 교육은 백년을 투자해야 하는 장기적인 사업이라고 이야기한다. 그만큼 결실을 내기 위해서는 긴 시간과 인내를 요구한다는 것이다. 내부적인 협상이 어려움을 겪을 때 혹은 당신의 협상 파트너가 ‘협상이란 서로 양보하며 함께 만족할 수 있는 해결점을 도출해 가는 과정’이라는 인식을 못하고 있을 때 당신은 당신이 속한 조직원들과 상대방을 가르칠 필요가 있다. 효과적으로 자신의 의견을 개진하는 커뮤니케이션 방법, 협상을 잘하기 위하여 어떤 준비가 필요할 것인지 등에 관한 것들을 가르쳐야 하는 것이다.

(4) 싫어하는 사람과도 어울려야 한다.

오래 전 이야기지만 몇몇 친구들과 함께 나이트클럽으로 춤을 추러 간 적이 있다. 유명한 이름을 가진 웨이터를 찾아서 혹시 우리 일행과 합석할 만한 일행이 있으면 주선해 달라는 부탁을 했다.

잠시 후 유명한 웨이터가 찾아와서 조금 떨어진 테이블을 가리키며 “저 쪽에 앉아 계신 일행은 어떻습니까?”라고 물었다. 일행 중 하나가 반대 의견을 내놓았다.

“아무래도 마음에 안 들어. 다른 사람들을 좀 찾아봐 줘.”

이렇게 해서 결국 우리 일행은 마음에 드는 사람들과 합석하여 함께 춤을 추었다.

우리는 춤을 출 때 파트너 선택의 자유가 있다. 파트너가 마음에 들지 않으면 언제든지 마음에 드는 사람이 나타날 때까지 기다릴 수 있다. 마음에 들지 않으면 함께 춤을 추지 않으면 그뿐이다.

그러나 상대방과 내가 마주앉아 진행하는 협상이란 춤처럼 그리 간단하지 않다. 불행히도 우리는 협상 파트너를 내 마음에 드는 사람으로 선택할 만한 자유가 없다. 오히려 대부분의 경우 내가 싫어하거나 마음에 들지 않는 사람이 파트너가 될 확률이 높다. 당연한 일이다. 의견의 차이가 있기 때문에 협상이 필요한 것 아닌가? 마음이 맞는 사람들끼리는 그렇게 많은 의견 차이도 없을 테니까 말이다. 우리가 하는 대부분의 협상 파트너는 우리가 원해서 선택하는 것이 아니라 필요에 따라 할 수 없이 주어진 파트너일 경우가 대부분이다.

이렇게 마음에 들지 않는 사람과 협상을 하다 보니 상대방과 마주 앉아 있는 그 짧은 시간에도 몇 번씩 “집어 치워”라는 소리를 하고 싶은 유혹에 빠진다. 그러나 마음에 떠오르는 생각대로 협상을 진행했다가는 모든 협상을 망쳐버리고 말 것이다. 이럴 때 요구되는 것이 인내와 참을성이다. 협상가의 덕목 중 가장 큰 것으로 인내와 참을성을 꼽는 다 이유가 여기에 있다. 자신이 원하는 것을 상대방으로부터 얻어내기 위해서는 마음에 들지 않는 파트너와 협상을 하면서 끝까지 참아낼 줄 아는 인내심이 필요하다.

토의 주제)

① 춤의 모습에서 찾아 볼 수 있는 상대방과 나와 관계는 어떻게 정리될 수 있을까.

4. 성공적 협상을 위한 협상 마인드를 가져라

1) 성공적 협상은 언제나 가능하다

아무리 어려운 상황에서라도 쌍방이 인내를 가지고 협상 과정을 잘 이끌어 간다고 하면 반드시 쌍방이 함께 만족할 수 있는 해결 방법이 있을 수 있다는 확신을 가지고 접근하는 것이 협상 성공의 기본이다. 우리가 협상에 실패하는 가장 큰 이유는 너무 빨리 포기하기 때문이다. 되지 않을 것이라고 믿는 사람은 결코 최선을 다해 해결책을 찾으려고 시간과 노력을 투자하지 않는다. 그러나 어딘가에 반드시 해결 방안이 있다고 믿는 사람은 아무리 어려운 상황이라 할지라도 협상으로 해결하려고 하는 노력을 계속하게 된다. 그리고 이와 같은 노력이 결국 성공적 협상의 열쇠가 되는 것이다.

2) 왜 성공적 협상은 언제나 가능한가

성공적 협상이 가능한 첫 번째 이유는 만족감이란 주관적 느낌이기 때문이다. 협상 성공을 판단하는 중요한 요소 중 한 가지가 협상의 과정에서 얼마나 내가 만족했느냐 하는 것이다. 비록 내가 원하는 것을 전부 얻어내지는 못했다 할지라도 협상을 진행하며 상대방이 나를 이해하고 상대방을 이해할 수 있는 환경을 성공적으로 만들어 낼 수 있다고 하면 만족하는 것이 협상의 모습이다. 공공협상 과정 속에서 가장 큰 문제가 되는 것은 상대방이 소외되었다고 느낄 때 혹은 속았다고 느꼈을 때 발생하는 것을 보게 된다. 과정을 잘못 다룰 때 상대방은 원하는 결과를 얻었어도 만족하지 않는 것이 일반적이다. 우리는 협상 과정에서 상대방의 요구를 다 들어줄 수는 없어도 협상 과정 속에서 상대방을 인정하고 솔직하게 신뢰감을 형성하는 과정은 만들어 갈 수 있다. 과정을 잘 통제할 때 주관적인 만족감이 커지고 이는 협상 성공이 된다.

성공적 협상이 가능한 두 번째 이유는 상대방의 생각과 내 생각이 다르기 때문이다. 생각이 다른 것이 협상을 어렵게 만들기도 한다. 그러나 협상 과정 속에서 상대방과 내 생각이 다르다고 하는 사실이 서로가 만족하는 협상을 이끌어 낼 수 있는 기본적인 전제 조건이다. 서로의 생각이 다르기 때문에 교환하는 것을 잘 선택함으로써 서로의 만족감을 크게 만들 수 있다. 협상은 서로 원하는 것을 채워가는 과정이다. 상대방이 원하는 것을 채워줄 수 없으면 협상 타결은 불가능한 일이다. 또 내가 지켜야 할 것을 전부 다 내줘야 하는 상황이라면 역시 협상 타결이 불가능하다. 만약 상대방과 내가 중요하다고 생각하는 것의 우선 순위가 똑같다면 완전한 체로섬의 모습이 되기 때문에 서로의 양보를 주고받는 교환 과정을 통해 동시에 만족하는 결과를 만들어 낼 수 없다. 그러나 다행히도 모든 협상에서 예외 없이 상대방의 생각과 내 생각이 다르기 때문에 서로의 파이를 함께 키울 수 있는 가능성이 생기게 되는 것이다.

서로가 만족하는 협상이 가능한 또 다른 이유는 협상 과정에서 가치란 만들어 낼 수 있다는 것이다. 그런 의미에서 협상은 무에서 유를 창조해내는 예술과 같은 성격을 지녔다고 말할 수 있다. 사람이 느끼는 가치의 크기는 알고 있는 지식이나 경험의 한계에 의해서 결정된다. 협상 과정 속에서 주고받는 내용들에 대한 상대방의 지식의 정도를 높이고 직간접적인 경험을 할 수 있는 기회를 제공할 수 있다면 상대방이 느끼는 가치는 그만큼 커지게 된다. 이렇게 커진 가치는 서로가 win-win의 모습으로 협상을 마무리 지을 수 있는 것을 가능하게 한다.

토의 주제)

- ① 서로가 만족하는 win-win 협상의 결과를 앞서 기술한 내용을 중심으로 만들어본 경험은 무엇이 있는가.
- ② 최선을 다해도 쌍방이 만족하는 방법을 찾아 낼 수 없을 때는 어떻게 해야 할까.

V. 협상 프로세스의 이해

1. 협상 프로세스

비즈니스 협상, 외교 협상, 공공 협상 등 많은 종류의 협상이 있지만 대부분 협상 결과의 효력이 다양한 구성원과 조직에 미치는 협상들은 대체로 일정한 틀 속에서 체계적으로 진행이 된다고 볼 수 있다. 성공적인 협상을 위해서는 협상의 단계가 어떻게 진행되는가 하는 것을 이해하고 각 단계별로 적절한 협상의 전략 전술 등을 활용하여 진행할 때 협상 성공의 가능성이 높아지게 되는 것이다.

협상의 프로세스는 크게 6 단계로 나누어서 생각해 볼 수 있으며 각 단계별로 중요한 부분들은 중심으로 협상을 진행하는 가이드라인으로 삼을 수 있다.

- 1 단계: 초기 접촉 단계 - 협상할 가능성이 있는 상대방과의 접촉 단계
- 2 단계: 협상 준비 단계 - 협상할 가능성이 현실화가 된 단계
- 3 단계: 예비 협상 단계 - 협상 진행 절차와 방법에 관한 협상 단계
- 4 단계: 본 협상 단계 - 실질적 내용에 관한 협상 진행 단계
- 5 단계: 합의된 내용을 문서로 기록하여 작성하는 단계 - 협상을 통하여 합의된 내용을 정리
- 6 단계: 이행 및 재협상 단계 - 합의된 내용을 이해하고 주변 환경 변화에 따른 합의 내용 변경

2. 협상 단계별 특징 및 중요성

1) 1 단계: 초기 접촉 단계

초기 접촉 단계란 협상할 가능성이 있는 상대방과 접촉을 하는 협상의 제일 초기 단계를 의미한다. 구체적으로 이 과정에서 협상가가 관심을 기울이고 행동으로 옮겨야 하는 것은 가장 먼저 상대방과 인간관계를 잘 맺도록 하는 것이다. 협상 성공의 상당부분이 눈에 보이지 않는 인간관계에 의해서 결정되는 것은 누구나 잘 알고 있는 사실이다. 공공 협상의 특성상 많은 이해 관계자들이 얽혀 있기 때문에 사적인 인간관계의 중요성이 상대적으로 쌍무적 협상보다 떨어진다고 볼 수 있지만 인간관계의 중요성은 결코 간과할 수 없는 중요한 부분이다. 협상 결과에 이렇게 큰 영향을 미치는 인간관계는 협상이 일단 시작되면 대립구도로 환경이 조성되면 쉽게 만들 수 없는 것이다. 협상이 시작되기 전 초기접촉 단계에서부터 인간관계의 중요성을 미리 인식하고 협상의 상대방이 될 수 있는 사람들과의 인간관계를 잘 만드는 것은 성공적 협상의 반침이 된다.

이 단계에서 중요한 또 한 가지는 협상의 참여자들이 각각의 정보를 공유할 수 있는 신뢰감과 유대감을 환경을 만드는 것이다. 인간관계가 사적이고 감정적인 것이라면 신뢰감을 형성하고 정보를 공유할 수 있는 환경을 조성하는 것은 보다 이성적인 관점에서 바라볼 수 있는 것이다. 협상이 시작되기 전부터 상대방으로부터 신뢰할 수 있을 만한 협상의 상대자라는 인식을 얻을 수 있을 때 협상 성공에 결정적 영향을 미치는 중요한 정보를 공유할 수 있는 상황이 만들어 질 수 있는 것이다.

2) 2 단계: 협상 준비 단계

협상할 가능성이 현실화가 되면 성공적 협상을 위해 진행되는 다음 단계는 협상의 준비 단계다. 준비 단계에서 중요하게 생각할 두 가지가 있다. 하나는 준비는 요식행위가 아니라는 것이다. 협상의 준비가 의미가 있는 이유는 준비가 될 수 있을 때 체계적이고 구체적인 협상의 진행이 가능하기 때문이다. 둘째는 준비에 투자하는 시간과 비용은 가장 효율적인 투자라는 사실을 인식하는 것이다. 협상 준비에 시간과 노력을 투자하면 할수록 협상 결과를 통해서 얻어내는 것의 크기가 커질 수 있다고 하는 것을 이해할 필요가 있다.

준비 단계에서 가장 중요한 부분은 정확한 정보를 수집하고 이를 중심으로 구체적으로 다음과 같은 준비를 하는 것이다.

- ① 정확한 의제 선택
- ② 목표 수위 결정

- ③ 협상 주변 환경 분석
- ④ 내부 분석 및 협상팀 결성
- ⑤ 상대방 분석
- ⑥ 대안 준비
- ⑦ 협상 전략 전술의 선택

협상 전문가들이 누구나 동의하는 것 중 한 가지는 정확하고 적절한 정보의 확보가 협상 성패를 좌우하는 가장 중요한 요소라는 것이다. 정보란 협상 과정 속에서 협상가로 하여금 정확한 선택과 결정을 할 수 있도록 돕는 가장 기본이 되는 것이다. 정확한 선택을 할 수 없다면 성공적 결과를 기대할 수 없기 때문이다.

모든 정보가 협상에서 유용하게 사용되는 것은 아니다. 정보가 협상에서 유용하게 활용되기 위해서는 체계적 정보관리 방법을 터득할 필요가 있다. 체계적 정보관리 시스템이란 일관성을 가지고 정보를 수집, 가공, 사용하는 것을 의미한다. 협상 정보관리의 단계는 가장 먼저 협상에 필요하다고 생각되는 정보를 수집하는 단계다. 이 단계에서 주의해야 하는 것은 우리에게 주어진 시간과 자원의 유한성이다. 우리가 수집하는 정보는 비용과 시간이 투입된다. 따라서 협상에 반드시 필요한 정보를 선별적으로 수집할 필요가 생기는 것이다. 필요한 정보를 판단하는 기준은 다음의 다섯 가지다.

- ① 필요한 정보는 시의 적절한 것이다.(timely and speedy)
- ② 필요한 정보는 정확한 것이다.(accurate)
- ③ 필요한 정보는 현실성이 있다.(realistic and fact based)
- ④ 필요한 정보는 구체적이다.(detail and quantifiable)
- ⑤ 필요한 정보는 비교를 가능하게 한다.(comparable and multi sided)

이런 기본 원칙을 통과하는, 성공적 협상에 필요한 정보는 크게 세 가지로 분류될 수 있다.

가장 먼저 자기 자신에 관한 정보다. '적은 내부에 있다'라는 말에 대하여 대부분 조직에 속해서 일해 본 경험이 있는 사람들에게 동의한다. 밖에서 상대방과 협상을 하는 것보다 더 어려운 것이 내부적인 의견 조율을 하는 과정임을 표현하는 것이다. 협상 담당자가 협상 과정에서 겪는 가장 큰 어려움 중 하나는 지나치게 경직된 내부 조직의 반대나 의견 불일치로 인해 운신의 폭이 제한되는 점이다. 성공적인

협상가는 상대방과 협상을 하기 이전에 자기권한의 범위, 내부적 권한의 메커니즘 등에 관한 정보를 수집하고 이를 근거로 내부 협상을 마무리 짓는다. 이 단계를 건너뛰면 자신이 한 말에 대하여 상대방에게 책임질 수 없는 상황을 만들어 신뢰를 상실할 수도 있다는 것을 알고 있기 때문이다.

두 번째 정보는 협상 환경과 관련된 객관적 일반 정보다. 의식의 변화와 가치관의 변화, 경제적인 환경의 변화와 같이 상대방의 결정에 영향을 미칠 수 있는 기본적인 정보들이 필요하게 된다.

세 번째 정보는 협상 상대방에 관한 정보다. 물론 이 정보는 자신에 관한 정보나 환경과 관련된 일반 정보와는 달리 수집하는 것이 쉽지 않다. 그러나 이 정보를 제대로 얻어내지 못하면 상대방의 진의를 파악하지 못하고 엉뚱한 방향으로 협상을 진행하게 되는 경험을 하게 될 가능성이 높다.

이렇게 정보를 수집하는 단계는 성공 협상을 위한 초기 단계에 불과하다. 다음 단계는 수집된 정보를 적절하게 분석하고 이를 협상 과정에서 적절하게 활용할 수 있는 준비를 하는 것이다.

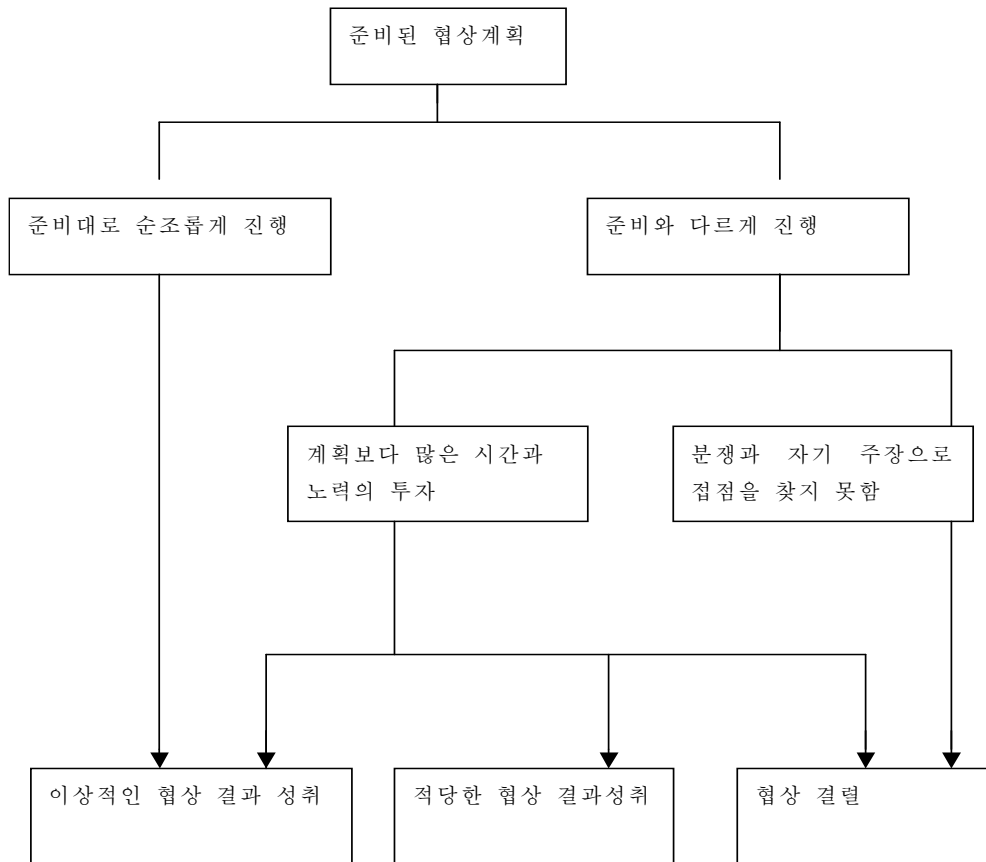
이런 것들이 협상 준비 단계에서 마련되어야 하는 기본적인 것들이 될 수 있다. 먼저 협상의 초점을 맞춰 진행할 수 있도록 도움을 주는 의제를 선정하는 준비, 협상 과정에서 상대방에 대한 요구 수위를 결정하는 목표 설정 준비, 협상 테이블 뒤에서 협상 담당자에게 영향을 미치는 숨겨져 있는 조직이 욕구를 파악하여 구성원들이 win-win 결과를 도출해 낼 수 있는 준비, 내부적인 역학 관계, 협상을 직접 진행할 담당자들의 역할 등을 설정하여 상대방에게 신뢰를 잃지 않도록 하고 내부적인 협력을 받아내기 위한 준비, 상대방 구성원들에 관한 역학 관계, 숨겨진 이해 관계, 협상 담당자들의 권한의 범위 등에 관한 내용을 이해함으로써 정확하고 효율적인 협상 진행 방향을 설정하는 준비 등이다.

보다 구체적인 정보를 이용한 협상 준비로는 이런 것들을 생각해 볼 수 있다. 자신과 자신이 속한 조직에 관한 정보를 중심으로 내부적 목표, 협상 과정에서 양보할 수 있는 양보의 폭, 양보의 종류 등을 결정할 수 있다. 그리고 협상 환경과 관련된 객관적 일반 정보는 자신이 설정한 목표의 현실성을 점검하고 상대방을 설득할 수 있는 자료 등으로 활용할 수 있도록 사용한다. 상대방에 관한 정보는 협상 과정에서 어떤 형태로 접근할 것인가, 상대방의 협상 타결 필요성을 어떻게 인지

시킬 수 있을 것인가 하는 설득 방법을 실행하기 위한 준비 자료로 활용할 수 있다.

준비 단계에서 빠뜨릴 수 없는 것이 대안을 마련하는 것이다. 정보수집 과정을 통해서 가공된 정보를 이용하여 협상이 결렬될 경우를 대비하여 여러 가지 대안을 생각하고 협상을 진행하는 것은 협상가들이 준비 과정에서 언제나 가장 많은 시간과 노력을 투자해야 하는 부분이다. 협상 전문가들은 협상 과정이 마치 인생이 계획대로 되지 않듯 협상 과정 또한 많은 경우 준비된 내용대로 진행되지 않는다는 것을 알고 있다. 그렇기 때문에 언제나 계획대로 진행되지 않을 때를 대비한 대안을 마련하고 협상을 진행하는 것이다.

<협상 진행 flow chart>



위 그림에서 보듯 협상이 준비된 내용대로 순조롭게 진행된다면 문제 없이 원하는 목표달성을 할 수 있지만 상당수의 협상은 준비와 다르게 진행될 가능성이 있다. 준비된 내용대로 진행되지 않을 경우에 대비한 준비가 되어 있지 않다면 협상 과정에서 주도권을 쥐고 매끄럽게 협상을 진행하는 것은 불가능한 일이 될 것이다. 따라서 언제나 협상이 결렬될 경우의 대안에 대한 준비와 예상 시나리오를 검토하여 협상 전문가들이 말하는 BATNA (Best Alternative To a Negotiated Agreement)를 발굴하는 일이 준비 단계에서 반드시 이뤄져야 할 것이다.

3) 3 단계: 예비 협상 단계

예비 협상의 단계는 본 협상을 진행하기 전에 본 협상 진행을 위한 절차와 방법에 관한 협상을 하는 단계다. 비즈니스 협상과 같이 눈에 보이는 이해 관계가 뚜렷한 협상의 경우에는 상대적으로 예비 협상의 단계가 그렇게 중요하지 않다. 그러나 공공 협상과 같이 다양한 참여자가 다양한 형태의 이해관계를 가지고 협상을 진행하는 경우에는 예비협상이 때로는 본 협상을 진행하는 것보다 더 많은 시간과 노력을 요구하기도 한다. 이 단계를 밟으면서 협상 참여자들은 막연한 기대를 가지고 협상에 참여할 수 없다는 것을 알게 되고 구체적인 협상으로 임하기 위한 준비가 된다. 이 단계에서는 이런 내용들이 논의되고 결정된다.

- ① 의제 확인
- ② 협상의 장소
- ③ 협상의 시간
- ④ 협상 참석자
- ⑤ 협상 방법

4) 4 단계: 본 협상 단계

이 단계는 준비된 내용과 예비 협상 과정에서 합의된 내용을 토대로 실질적 의제를 가지고 상대방과 협상을 진행하는 단계를 의미한다. 서로 양보를 주고받기도 하고 쌍방이 함께 win-win의 결과를 만들어 내기 위해서 정보를 공유하고 때로는 상대방을 위협하기도 하는 단계라고 볼 수 있다. 대부분 협상과 관련된 전략과 전술 등은 본 협상 단계를 진행하는 데 도움을 주기 위하여 만들어진 것이다. 본 협상 단계에서 주의를 기울여야 할 몇 가지를 살펴보자. 가장 먼저 유연한 사고를 가지고 협상에 임해야 한다는 것이다. 지나치게 경험을 신뢰하지 말고 당연해 보이는 사안에 대해서 언제나 의문을 제기하는 습관을 유지할 때 협상 실패를 미연에 예방할 수 있게 된다. 또 언제나 자신의 판단과 상대방에 대한 예측이 틀릴 수 있다는 겸손함을 유지할 때 유연하게 본 협상을 이끌어 나갈 수 있을 것이다.

본 협상 과정에서 주의해야 할 또 한 가지는 내가 속한 조직의 뒷받침이 필수적이라고 하는 사실을 명심하는 것이다. 협상가는 권한이 있다고 다 행사할 수 있는 것이 아니다. 자신의 권한을 적절하게 사용하기 위해서는 협상 과정 속에서 지속적인 내부 커뮤니케이션을 유지하는 것이 대단히 중요한 것이다. 본 협상 단계에서는 이런 행동들이 일어나게 된다.

- ① 분위기 조성을 위한 icebreaking (climate setting)
- ② 협상의 커다란 그림을 상대방에게 전달하고 원칙에 대해서 합의하는 presentation
- ③ 의제별 첫 제안과 이에 대한 반응
- ④ 양보를 주고받고 공통의 이해관계를 찾아가며 의견의 차이를 좁혀감
- ⑤ 마무리

(1) Ice Breaking 단계

- ① 경쟁적 분위기를 협동적 분위기로 전환하기 위해서

협상 결과는 분위기의 산물이라는 표현이 과장이 아닐 만큼 협상 과정에서 쌍방이 어떤 태도를 가지고 어떤 분위기 속에서 협상을 진행하느냐 하는 것이 협상 진행 방향과 결과에 커다란 영향을 미친다. 서로 마음을 터놓지 못하는 사이에서 윈윈 협상의 결과를 얻어내는 것은 불가능에 가까운 일이다. win-win 협상을 위한 기본적 전제가 서로의 숨겨져 있는 필요성과 이해를 찾아내는 것이기 때문이다. 서로를 제압해야 한다는 생각이 지배적인 경쟁적 협상의 모습에서는 상대방과 함께 자신의 필요성을 충족시키는 방법을 찾을 수 없다. 상대방에게 협상 타결의 필요성을 알려주는 행위는 경쟁에서 상대방의 입지를 강화시킨다는 것을 알고 있기 때문에 질 것을 알면서 상대방에게 자신에게 불리한 정보를 알려 주는 것은 기대할 수 없는 것이다. 이와 같은 협상의 역학 관계를 이해할 수 있다면 상대방을 만나 얼굴을 보는 첫 번째 과제가 바로 경쟁적일 수밖에 없는 협상 분위기를 협동적

으로 바꾸는 Ice Breaking이라는 것을 알 수 있게 된다.

② 대화 과정에서 상대방으로부터 필요한 정보를 수집하기 위하여

이 단계의 중요성 중 하나는 추가적 정보 수집과 정보의 정확성을 확인할 수 있다는 것이다. 준비 과정에서 습득한 정보의 상당부분은 객관적 확인이 불가능한 추론에 의존하는 것들이다. 이와 같은 자신이 추론이나 상대방에 관한 예측이 정확성을 확인하기 위해서 이 단계에서 질문과 답변을 주고받으며 자연스럽게 자신의 정보 분석 정확성을 확인할 수 있다. 또 준비과정에서 습득하지 못한 정보를 추가로 얻어냄으로 협상 진행 과정에서 주도권을 쥌 가능성을 높일 수도 있다. 이와 같은 목적을 달성하기 위해서 협상가는 대화 과정에서 상대방에게 질문을 하고 이에 대한 답변을 듣고 해석하는 능력을 갖춰야 한다. 협상 과정 중에서 필요한 정보를 가장 쉽게 얻을 수 있는 단계는 바로 icebreaking의 단계라고 볼 수 있다. 협상이 진행되면서 스스로의 정보를 적절하게 관리하려고 하는 필요성이 더 커지기 때문이다.

(2) 프리젠테이션 단계

이 단계에서는 상대방과 협동적 분위기를 조성한 다음 협상의 전체적인 틀에 관해서 상대방에게 자신의 의도를 전달한다. 이해 당사자가 복잡하게 구성되어 있고 이해에 대한 시각이 첨예하게 대립된 공공협상에서는 이 단계의 중요성이 다른 어떤 협상보다 크게 대두된다. 프리젠테이션 단계의 효과적 활용은 협상의 큰 틀과 방향에 관하여 미리 합의를 할 수 있다는 것이다. 일단 협상 테이블에 앉았다면 자의건 타의건 쌍방이 협상을 진지하게 진행할 필요성이 있다는 것이다. 그러나 이와 같은 진지한 협상 타결의 필요성도 첨예하게 대립되는 이해관계를 조정하는 과정에서 잊혀지는 일이 드문 일이 아니다. 따라서 이와 같은 첨예한 이해관계에 대한 합의점을 만들어 내기 위한 협상을 시작하기 이전에 쌍방이 쉽게 합의할 수 있는 일반적 원칙에 대한 합의를 이끌어냄으로 협동적 분위기를 지속할 수 있게 된다. 협상에서는 누구나 합의할 수 있는 부분이 언제나 존재한다. 예컨대 "우리 최선을 다해 쌍방이 만족할 수 있는 해결 방법을 찾아 봅시다."하는 제안에 대해서 싫다고 반대하는 상대방을 만나지는 않을 것이다. 이와 같은 협상의 원칙에 대하여 먼저 큰 그림을 그리고 합의를 한 후 이해관계가 대립될 수 있는 각각의 의제들을 다루는 협상으로 넘어갈 필요가 있을 것이다.

이 단계를 거치는 또 다른 중요한 이유 중 하나는 협상이 의도와 다른 방향으로 흘러가는 것을 미연에 방지하기 위한 것이다. 협상 과정에 참여하는 모든 사람들이 협상의 목적이나 의제 등에 관해서 정확하게 이해하고 있지 못할 가능성이 매우 높다. 협상의 목적과 의제에 관한 정확한 이해가 부족한 협상 참여자들은 종종 협상 진행에 매우 부정적인 영향을 미친다. 이와 같은 일을 미연에 방지하기 위하여 이 단계에서 협상의 전체적인 목적과 의제 등에 관한 내용을 확인함으로써 협상 진행을 원활하게 할 수 있다.

(3) 첫 제안을 주고 받는 단계

win-win 협상을 말하는 협상가들은 자신의 주장을 고수하며 줄다리기를 하는 협상을 진행하기 보다는 협상을 통해 얻어내기를 원하는 쌍방의 숨겨진 관심사와 목표를 찾는 방법을 강조한다. 바람직한 협상의 방법이라고 하는 것에는 많은 사람들이 공감을 표현한다. 그러나 이 방법이 현실 세계의 협상에서 적용하는 것이 쉽지 않기 때문에 학자들이 말하는 이론에 불과한 것이라고 대부분 경험이 많은 사람들은 무시해 버린다. 이론적으로 쌍방이 함께 만족하는 결과를 얻어낼 수 있는 win-win 협상의 방법을 현실세계에서 쉽게 적용할 수는 없는 것일까. 여기 방법이 있다.

① 첫 제안의 의미와 중요성

가장 먼저 협상가가 이해해야 하는 것은 협상 과정은 줄다리기를 하면서 서로 이기려고 하는 경쟁적 모습과 쌍방의 만족감을 함께 키우려고 하는 협동적 협상의 모습이 반복적으로 함께 일어나고 있다는 것이다. 이론적으로 아무리 훌륭하게 무장된 협상가라 할지라도 처음부터 끝까지 win-win의 모습만을 추구할 수 없는 것이다. 숨겨진 관심사를 찾기 위해서 누군가 먼저 상대방에게 자신이 원하는 것에 대한 주장을 해야 한다. 그리고 이 주장을 시발점으로 해서 서로의 관심사를 찾아감으로 파이를 크게 만드는 작업이 따라와야 한다. 협상 과정은 파이를 키우는 것으로 끝나지 않는다. 서로의 숨겨진 관심사를 찾아서 파이를 키운다 할지라도 결국은 누가 더 많은 파이를 가져갈 것인가 하는 경쟁적인 모습이 또 뒤따라오게 되어있는 것이 협상이 모습이다. 이와 같은 협상의 본질을 이해하지 못한다면 상대방을 만족시키며 내가 원하는 것을 얻어내는 협상을 만들어 낼 수 없는 것이다.

이와 같은 협상 과정을 이해한다면 첫 제안의 중요성을 알게 된다. 첫 제안을 주고

받는 협상의 과정은 서로에게 자신이 주장을 통고함으로 서로 얼마나 떨어져 있는가 하는 위치를 확인하는 것이다. 이런 내용을 이해하는 경험 많은 협상가들은 협상 결과에 가장 큰 영향을 미치는 과정으로 첫 제안을 주고받는 단계를 꼽는데 주저하지 않는다. 협상 과정에서 일단 한 번 위치를 상대방에게 통고하는 첫 제안을 하게 되면 여기서부터 서로를 향해 다가가는 협상을 시작해야 된다는 것을 알고 있기 때문이다.

② 첫 제안을 잘 하는 원칙과 방법

- 철저한 준비를 통해서 정보의 우위를 점한다.

첫 제안을 잘하기 위한 기본은 협상 의제와 관련하여 정보 우위를 점하는 것이다. 철저한 준비 과정을 통해서 습득한 정보를 적절하게 분석하고 활용하여 적절한 목표를 설정하는 것이 전제 조건이다. 준비를 적절하게 하지 못한 상태에서 첫 제안과 관련하여 협상가가 할 수 있는 것은 협상 결과를 운에 맡기고 진행하는 것뿐이다.

- 먼저 제안하는 것을 두려워하지 않는다.

첫 제안을 잘하기 위한 두 번째 원칙은 자신이 먼저 제안하는 적극적 태도를 두려워하지 않는 것이다. 적절한 준비 과정을 통하여 자신이 목표치를 정확하게 설정한 협상가에서 첫 제안과 관련해서 첫 번째 문제는 내가 먼저 제안을 해야 할 것인가 아니면 상대방으로부터 먼저 제안을 들을 것인가 하는 것이다. 협상의 주제와 상대방에 따라 달라질 수 있지만 일반적 원칙은 내가 먼저 제안을 하는 것이다. 내가 먼저 제안을 하는 것이 협상을 유리하게 이끌어 가는데 도움이 되는 이유는 일반적으로 닳을 먼저 내리는 사람에게 가까운 쪽으로 협상 타결 가능성이 높기 때문이다.

그러나 다수의 협상가들은 반대로 상대방으로부터 먼저 제안을 하도록 하는 것이 협상 주도권을 쥐는데 유리하다고 생각하며 협상을 진행한다. 상대방으로부터 먼저 협상을 진행하는 것이 바람직하다고 생각하는 사람들의 생각하는 사람들이 이유는 크게 세 가지가 있다. 먼저 상대방의 첫 제안을 유용한 정보로 활용하여 협상 계획을 수립하는데 도움을 받을 수 있다고 믿기 때문이다. 그럴 듯하게 보이기는 하지만 이와 같은 생각의 허점은 협상이 초반부인 첫 제안을 주고받는 과정에서

상대방이 내가 유용한 정보로 활용할 수 있을 만큼 자신이 의중을 정확하게 반영해서 첫 제안을 할 가능성이 높지 않다는 것이다. 유용한 정보란 정확성이 기본전제이기 때문이다.

둘째 이유는 상대방의 생각과 내 생각이 너무 차이가 있어 협상의 결렬될 위험이 있다고 생각할 때 '나는 상대방의 제안을 듣고 그에 맞춰서 협상을 진행 해야겠다'는 협상 결렬의 위험을 피하려는 동기다. 그러나 이와 같은 협상가의 태도는 원하는 목표를 분명하게 설정하고 이를 얻어내려는 협상가의 모습이 아니다. 원하는 것을 얻어내는 협상보다는 타결을 우선시하는 협상가의 모습이다. 이와 같은 협상 진행 방법은 타결된 다음 후회하는 결과를 만들어 낼 가능성을 높인다. 세 번째 이유는 상대방이 내가 설정한 목표보다 더 좋은 조건을 제시할 가능성을 놓쳐버리고 싶지 않다고 생각하기 때문이다. 이렇게 협상을 진행하는 사람들은 상대방이 첫 제안을 듣기 전에 마치 복권을 사고 당첨 결과를 보는 것처럼 가슴이 두근거린다. 그러나 복권 당첨이 쉽지 않듯 상대방이 내가 정한 목표보다 더 좋은 제안을 하는 것 역시 매우 드문 일이다. 복권을 지나치게 많이 사면 부자가 되기보다는 가난뱅이가 되기 쉽듯 협상 과정에 이런 기대를 지나치게 한다면 대부분이 협상에서 주도권을 상대방에게 넘겨주게 될 것이다.

- 첫 번째 제안에 많은 무게를 둔다.

협상의 달인이라고 자칭하는 사람들은 종종 첫 제안을 도저히 이해할 수 없도록 하는 습관을 가지고 있다. 이와 같은 방법으로 하는 첫 제안이 경쟁적 협상의 모습이 아주 강하게 부각되어있는 상황이라면 협상 결과에 상당한 도움을 줄 가능성이 있다. 예를 들어, 시장에 가서 물건을 살 때 붙은 정가의 절반도 안 되는 가격을 제안하고 협상을 시작하는 경우를 생각해 볼 수 있다. 그리고 때로는 이와 같은 협상의 방법을 통하여 도저히 달성할 수 없으리라고 생각했던 목표를 달성하기도 한다.

그러나 협상을 체계적으로 함으로 전체적인 협상 성공이 확률을 높이려고 하는 협상가는 이와 같은 던져보는 식의 첫 제안은 피해야 할 필요가 있다. 대부분 조직 속에 속해서 협상을 진행할 때는 일회성의 경쟁적 상대와 협상을 하기보다는 타결의 필요성이 높을 뿐 아니라 상대와의 장기적인 관계를 고려해야 하는 협동적 협상이라는 것을 이해할 필요가 있다. 그냥 던져보는 식의 첫 제안을 하는 것은 협상 과정에서 상대방으로부터 신뢰를 잃어버리는 원인이 되기 때문이다. 첫 번

제 제안을 신중하게 함으로 경쟁적인 모습보다는 협동적인 모습으로 협상을 이끌어 갈 필요가 있다.

첫 제안의 수위를 결정할 때 고려해야 하는 요소들은 현재 협상가가 처해 있는 주변 환경, 협상 타결의 필요성에 관한 강도, 시간적인 제약, 과거에 있었던 상대방과의 협상 경험, 양보의 폭을 얼마나 가지고 협상을 시작할 것인가, 상대방의 기대 수준은 얼마나 될 것인가 등에 관한 것들이다. 이와 같은 종합적 고려 단계를 거쳐 자신의 제안에 무게를 둘 수 있을 때 협상 성공 확률이 높아지게 될 것이다.

(4) 양보를 주고받는 단계

본 협상을 진행하며 서로의 의견을 좁히거나 혹은 쌍방이 원하는 것을 함께 찾아가는 과정이다. 이 과정 역시 자기 주장만을 하거나 혹은 서로 만족하는 이상적 해결 방안만을 찾을 수 있는 것이 아니라 서로의 위치를 주장하며 동시에 서로가 함께 만족할 수 있는 해결 방안을 찾는 두 가지 협상 모습이 함께 조화를 이룰 때 성공적 협상의 결론을 맺을 수 있다.

① 양보와 설득의 이유

협상 과정에서 상대방에게 양보를 하거나 혹은 설득을 하기 위하여 논리를 개발하고 접근하는 이유는 두 가지 때문이다. 한 가지는 상대방으로 하여금 양보를 얻어 내서 내가 원하는 방향으로 상대방을 이끌어 가기 위한 것이다. 아무리 공유할 수 있는 이익의 크기를 함께 만들어 가는 노력을 한다 할지라도 결국 협상의 전제 조건이 서로 다른 위치에서 시작된 것인 만큼 상대방을 자신의 원하는 위치로 움직이려고 하는 시도는 협상 과정에서 피할 수 없는 것이기 때문이다. 또 양보를 하는 또 다른 이유는 상대방을 설득하여 협상 타결을 이뤄내고자 하는 것이다. 협상의 바람직한 종착점이 서로의 이익을 보장하는 합의점을 도출해 내는 것이기 때문에 양보 과정을 통해 상대방의 이익을 보장해 주는 것이다. 그리고 양보를 해나가는 과정 속에서 상대방이 느끼고 있는 가치의 크기를 키워주고 이 과정에서 상대방은 설득되게 되는 것이다.

어떻게 하면 내가 하는 양보를 효과적으로 활용하여 상대방으로 하여금 내가 원하는 방향으로 움직이게 만들 수 있을까. 어떻게 하면 내가 하는 양보가 상대방의 이익을 보장해주는 모습으로 다가서서 상대방으로 하여금 합의점 도출에 동의 할

수 있도록 설득할 수 있을까 하는 것이 바로 양보와 설득의 과정에서 익혀야 하는 협상의 기술이다.

② 양보를 효과적으로 얻어내는 기술

- 중요한 것을 양보한다

로또 복권이 당첨되어 거액의 상금을 받은 사람이 돈을 쓰는 것과 월급을 받아 매월 꼬박꼬박 저축해서 만든 돈을 쓰는 모습을 비교해 보면 현격한 차이를 쉽게 발견할 수 있다. 쉽게 번 복권 당첨금을 쓰는 사람은 돈의 값어치를 크게 느끼지 못하고 쉽게 써버리는 것이 일반적이다. 반면 월급을 절약해서 저축한 돈을 쓰는 사람은 한 푼 한 푼 돈을 쓰는 것에 그렇게 조심스러울 수가 없다. 같은 돈이라 할지라도 어떻게 얻었는가 하는 것에 따라 사람이 느끼는 값어치가 다른 것이다.

양보의 과정에서도 이와 같은 모습을 쉽게 찾아볼 수 있다. 상대방의 양보 요구에 대하여 로또 복권에 당첨되는 것처럼 노력하지 않고 얻어내는 것으로 인식시킨다면 내가 한 양보는 상대방에게 값어치 있게 느껴지지 않는다. 상대방으로 하여금 열심히 노력하는 과정을 통해서 얻어내는 것이라는 느낌을 심어줄 수 있는 모습으로 내 양보를 포장해서 상대방에게 전달할 수 있을 때 내 양보에 대하여 상대방은 내 양보 요구를 수용하게 될 가능성이 높아지는 것이다.

이와 같은 인간의 심리적 관점을 이해할 때 win-win 협상을 모습도 쉽게 만들어갈 가능성이 높아지는 것이다. 협상 과정에서 쌍방이 win-win 하는 결과를 만들어 낸다고 하는 것은 두 가지 의미를 포함하고 있다. 한 가지는 자신이 원하는 목표를 달성하는 것이고 또 다른 하나는 협상 과정과 결과에서 얻어지는 주관적 만족감의 크기가 커진다고 하는 것이다. 원하는 목표를 달성하느냐 못하느냐 하는 것은 객관적 기준을 가지고 측정할 수 있는 것이다. 협상을 시작하기 전 준비 단계에서 설정된 목표 가격과 협상 결과를 통해 도출된 가격을 비교해 보며 협상 성공과 실패를 결정짓는 요소로 사용한다. 그러나 이와 같은 객관적 요소 외에 협상 과정을 통해서 얼마나 주관적인 만족감이 커졌는가 하는 요소가 때로는 win-win의 모습을 결정짓는데 더 큰 영향을 미치게 되는 것이다.

양보 과정 속에서 상대방은 자신이 원하는 만큼을 얻어내지 못했다 할지라도 대단히 중요한 것을 얻었다는 주관적 느낌을 갖게 된다면 서로가 win-win 하는 모습으로 협상을 마무리 지을 가능성을 높이게 될 것이다.

이와 같은 주관적 만족감을 키우기 위해서 협상 과정 속에서 상대방으로 하여금 중요한 것을 양보 받았다는 모습을 만들기 위해서는 체계적이고 치밀한 준비가 필요하다. 준비 과정 속에서 알아 두어야 하는 첫 번째 원칙은 '사람들은 가치를 알 수 있을 때 중요하게 느낀다.'는 것이다. 아무리 귀중한 것이라 할지라도 쓰임새를 알 수 없는 사람에게는 무용지물이 될 뿐이다. 협상 과정 속에서 상대방에게 양보하려고 하는 내용에 대하여 상대방이 이해할 수 있도록 적절한 설명과 교육을 통하여 가치를 알려 줄 수 있을 때 상대방은 양보 받는 것의 중요성을 알 수 있게 되는 것이다.

두 번째 원칙은 내가 중요하게 여기는 것을 상대방도 중요하게 여긴다고 하는 것이다. 돈이 많은 부자가 백만 원을 기부하는 것과 가난한 사람이 백만 원을 기증할 때 사람들은 똑같이 평가하지 않는다. 가난한 사람의 기부행위가 부자의 기부행위보다 훨씬 더 고귀한 행동이라고 평가하는 것이 일반적이다 이유는 부자의 백만 원보다 가난한 사람의 백만 원이 훨씬 더 귀중하다고 생각하기 때문이다. 협상 과정 속에서 내가 상대방에게 주는 양보가 부자의 백만 원이 아니라 가난한 사람의 백만 원이라고 하는 느낌으로 양보의 과정을 적절하게 포장할 수 있을 때 상대방의 만족감은 커지는 것이다.

- 지금 이 시점에서 최대한의 것을 양보한다.

효과적 양보를 위한 두 번째의 원칙은 상대방에게 '지금 이 시점에서 최대한의 것을 양보한다.'라는 메시지를 전달하는 것이다. 이 원칙에서 중요한 포인트는 두 가지가 있다. 한 가지는 '지금 이 시점'이라는 말이다. 우리는 협상 과정에서 '파이날 오피' 혹은 '최종 제안'이라는 말을 남발하는 모습을 쉽게 보게 된다. 어리숙한 상대방에게 겁을 주기 위한 방법으로 때로는 자신의 위치를 지키기 위한 일종의 협상 전술로 사용되는 흔한 협상 전술이다. 그러나 이와 같은 협상 전술은 남발되기 보다는 대단히 신중하게 선택적으로 사용될 수 있을 때 효력이 있다. 지나치게 흔하게 사용될 때 상대방으로부터 신뢰를 잃어버리는 원인을 제공함으로써 장기적 관계를 만들어가는 과정에서 커다란 장애물이 될 수 있다.

이와 같은 협상의 메커니즘을 이해한다면 최종 제안이라고 하는 말은 쉽게 남발될 수 있는 말이 아니라 '당신이 내게 제안한 내용을 놓고 봤을 때' 지금 이 시점에서 내가 할 수 있는 최대한의 양보라는 메시지가 분명하게 포함되어 전달될 필요가 있는 것이다.

이 원칙에서 중요한 또 다른 한 가지는 '최대한의 것'을 양보한다는 메시지다. 우리는 상대방의 양보보따리 속에 아직도 많은 것이 남아 있다고 느낄 때 내 보따리를 열기 보다는 상대방에게 더 많은 것을 달라고 요구하는 것이 일반적인 것이다. 따라서 상대방에게 주어진 현재의 상황 속에서 제공할 수 있는 최대한의 양보라는 것을 알려줄 때 상대방도 준비된 양보 보따리를 풀게 되는 것이다.

- 양보를 받기 위해 양보한다.

효과적 양보를 위한 세 번째 원칙은 언제나 양보를 교환조건으로 하는 습관을 갖는다고 하는 것이다. 양보는 상대방의 양보를 조건으로 하는 조건부 양보가 되어야 한다는 것이다. 이와 같은 양보의 기술을 외교 협상에서는 이미 고전적인 협상의 방법으로 정착된 것이다.

동시에 양보를 주고받는 협상의 모습은 서로의 체면을 세워줌으로 협상의 모습을 지켜보고 있는 조직으로부터 협력을 얻어내는 것을 용이하게 만들어 줄 수 있기 때문이다. 협상 성공의 상당부분은 협상가 뒤에 숨어있는 조직으로부터 얼마나 지지를 얻어낼 수 있느냐 하는 것에 달려있다. 조직으로부터 인정받지 못하는 협상가는 권한을 가지고 협상을 진행할 수 없기 때문에 시간낭비가 되기 십상인 것이다.

동시에 양보를 주고받아야 하는 또 다른 이유는 내가 하는 양보의 값어치가 가장 크게 느껴지는 시점에서 양보를 주고받을 때 가장 큰 것을 얻어낼 수 있기 때문이다. 협상 과정에서 주고받는 양보는 마치 눈에 보이지 않는 서비스를 주고받는 것과 비슷한 모습을 가지고 있다. 서비스라는 상품이 눈에 보이는 상품과 가장 크게 다른 것은 값어치가 떨어지는 속도가 대단히 빠르다고 하는 것이다. 간혹 형사사건을 전문으로 다루는 변호사들을 비난하는 것 중의 하나가 '돈만 알고 사람 귀한 것을 모른다'는 것이다. 구속된 사람을 변호하는 일을 시작하기 전에 변호사들의 대부분은 약속된 착수금을 받기 전에는 일을 시작하지 않기 때문이다. 이와 같은 현상이 일어나는 것은 일단 일을 성공적으로 마치고 난 후에 약속된 돈을 받는 것이 쉽지 않다고 하는 것을 알고 있기 때문이다. 법률서비스를 받기 전에는 많은 가치가 있어 보이지만 일단 일이 끝나고 난 후에는 제공받은 서비스의 크기가 크게 느껴지지 않는 것이 서비스라는 상품의 특징이기 때문이다. 이와 같은 양보의 특징을 제대로 이해하는 뛰어난 협상가들은 언제나 상대방에게 양보를 하게 될 때

어떤 양보를 요구할 것인가에 대하여 생각하고 협상 테이블에 나가는 것이다.

5) 5 단계: 합의문 작성 단계

협상을 통하여 합의된 내용을 정리하여 문서화 하는 단계를 의미한다. 이 과정에서 누가 합의문을 작성할 것인가 하는 것을 결정하고 작성된 합의문의 내용이 쌍방의 이해한 합의 내용을 정확하게 반영하고 있는지를 확인한다. 그리고 합의문에 포함된 내용이 어떤 법률적 효력을 가지고 있는지 등에 관한 검토도 함께 이루어 져야 하는 단계다.

6) 6 단계: 합의문 이행 및 재협상 단계

일단 합의문 작성이 이뤄지고 나면 쌍방은 기본적으로 자신이 약속한 내용을 충실하게 이행할 법적 윤리적 책임을 지게 된다. 따라서 특별한 상황의 변화가 발생하지 않는 한 쌍방은 합의된 내용을 최선을 다해 이행할 수 있도록 해야 할 것이다. 그러나 대부분 협상에서 합의문에 모든 내용을 다 포함하는 것은 불가능하다. 따라서 합의 내용을 이행하는 과정에서 예기치 못한 일들이 발생하기도 하고 환경의 변화 때문에 합의 내용대로 이행하는 것이 어려운 상황에 처하기도 한다. 이 때는 합의된 내용을 수정하기 위한 재협상의 단계를 밟아서 합의 내용을 변경할 필요가 있다.

토의주제)

- ① 공공협상 과정에서 앞서 배운 6 단계의 과정 중 가장 중점을 두고 접근해야 되는 단계는 무엇이라고 생각하는가.
- ② 공공 협상에서 앞서 배운 협상의 프로세스를 체계적으로 적용하는데 예상되는 어려움은 무엇인가.

VI. 공공 협상의 특징과 상생의 협상 방법

1. 공공 협상 대상에 대한 이해

공공 협상을 성공적으로 이끌어 가기 위해서는 가장 먼저 왜 공공의 이익을 추구하기 위해서 진행되는 일에 대하여 반대하는 사람이나 그룹이 생겨나는지에 대한 이해를 할 필요가 있다. 사람들이 반대하며 자기 목소리를 높이는 근본적인 이유는 크게 네 가지로 나뉘볼 수 있다.

1) 직접적인 손실이 원인이다.

사람들은 예기치 못한 손실에 대하여 분노한다. 공공 정책의 집행자들이나 기업의 경영자들은 자신의 책임 하에 과제를 수행하는 과정에서 예기치 못한 사고를 접하게 된다. 이와 같은 사고가 원인이 되어 다중에게 손실을 입혔을 경우 손실을 입은 대중은 정책기관이나 기업을 향하여 각을 세우게 된다. 이와 같은 일들은 같은 패턴으로 반복되는 모습을 쉽게 찾아볼 수 있다. 배수처리 시설이 제대로 갖춰지지 않는 지역에 매년 찾아오는 홍수로 인하여 재산상의 피해를 입은 주민들이 관련기관을 상대로 손해 배상을 요구하면 집단행동을 하는 것은 직접 입은 손실 때문에 분노하기 때문이다.

2) 위험을 감지할 때 반응한다.

원전폐기물 처리장 설치를 둘러싸고 많은 반대의 목소리가 있는 것은 앞으로 일어날 수도 있는 장래의 위험에 대한 두려움 때문이다. 복잡한 과학적 이론을 이해할 수 없는 대부분의 보통 사람들에게는 위험이 없다는 설명으로만은 두려움이 없어지지 않는다. 물론 모험을 즐기는 일부 예외가 있지만 대부분의 사람들은 번지 점프와 같은 스포츠를 즐기지 않는다. 아무리 위험이 없다고 설명을 하고 실제로 안전을 위한 철저한 준비가 되어 있다고 할지라도 높은 곳에서 뛰어 내리는 것은 위험하다고 생각하는 사람들의 생각을 바꿀 수는 없는 것이다. 타의에 의해서 자신이 위험에 처할 가능성이 높다고 생각할 때 위험의 원인을 제공하는 대상에게 반대하며 대립의 각을 세우는 것이 보통 사람들이다.

3) 자신의 신념과 배치될 때 분노한다.

자신이 옳다고 믿고 있는 신념이나 사상 믿음에 반하는 사건을 만나게 되면 사람들은 거부하는 반응을 일으킨다. 공공협상에 약방의 감초와 같이 언제나 참여하는 사회단체의 대부분은 같은 신념이나 사상을 공유하는 사람들의 모임이다. 이 단체는 직접적인 손실을 입지도 않고 장래에 손실을 입을 위험에도 노출되어 있지 않지만 자신의 신념과 믿음에 도전하는 정책이나 기업 활동을 보며 분노한다. 이런 원인 때문에 대립각을 세우고 반대하는 사람이나 단체가 가장 설득하기 어려운 협상 상대가 될 가능성이 높다. 손실을 입었거나 장래에 발생할 위험에 때문에 반대하는 사람들은 금전적인 보상이나 적절한 위험 예방 조치를 통해서 협상 타결을 이끌어 낼 수 있다. 그러나 신념에 반한다는 생각을 가지고 반대하는 상대방을 설득하는 일은 더 많은 인내와 끈기를 요구하며 창조적 해결 방법을 요구하는 일이다.

4) 협상의 전략으로 반대한다.

반대하는 또 다른 원인은 표면에 나타난 주장과는 달리 자신이 진행하고 있는 협상을 유리하게 이끌어 가기 위한 일종의 작전일 수 있다. 주위의 관심을 이끌어 내기 위해서 혹은 상대방을 궁지에 몰아 넣음으로 빠른 해결을 원하는 방법으로 분노하는 모습을 택하며 표현하는 것이다.

2. 반대의 크기는 이럴 때 증폭된다.

대중이 반대하는 원인은 손실을 입었거나, 위험에 노출될 가능성이 있거나, 자신의 신념에 반하거나 아니면 협상의 전략으로 활용하려는 생각이다. 그러나 이와 같은 원인 때문에 발생한 초기의 반대를 해결하는 것은 상대적으로 그렇게 어렵지 않다. 반대의 원인이 비교적 단순하고 명료하기 때문에 이를 중심으로 적절한 협상 방법을 찾아내서 진행하는 것이 가능하기 때문이다. 그러나 초반부의 단계를 잘못 다루면서 반대의 크기가 커지고 다양한 협상 참여자들의 감정적 대립과 반응이 나타나기 시작하면 협상으로 해결하는 방법이 더욱 어려워진다. 상대방의 반대와 분노를 어떻게 다룰 때 사태를 악화시키는가 하는 원인을 찾고 이와 같은 대응방법을 피하는 것은 대중을 상대로 하는 협상의 가장 중요한 부분이 될 것이다.

1) 약자라고 무시당할 때 반대는 분노로 바뀐다.

힘으로 무장한 상대방으로부터 약자라고 무시당한다는 생각을 하게 될 때 반대의 목소리에 감정이 섞이는 분노로 바뀌게 된다. 손해를 입은 개인이 손해의 재발을 방지하고 적절한 보상을 요구해 왔을 때 고압적인 태도로 한 개인을 무시하는 행위는 개인으로 하여금 분노하도록 불에 기름을 붓는 것과 같다. 위협이 있다고 믿고 있는 개인에게 복잡한 과학 이론을 제시하며 무시하기 때문에 잘못 알고 있다고 무시하는 모습 또한 반대를 분노로 변화하게 만드는 원인이 된다. 대부분의 사람들은 인정받을 때 상대방을 인정하게 되고 무시 받을 때 상대방에게 감정적인 대응을 하게 된다.

2) 속았다고 생각할 때 반대는 분노로 바뀐다.

대부분 사람들은 상대방으로부터 속았다는 생각을 하게 될 때 분노한다. 두 가지 이유 때문이다. 한 가지는 상대방과 나 사이에 신뢰감을 중심으로 하는 관계가 깨졌기 때문에 배신감을 느끼기 때문이다. 속았을 때 우리는 배신감을 느낀다. 또 다른 이유는 자신이 바보가 된 것 같은 느낌을 갖게 되기 때문이다. 누구나 자신이 바보가 되는 것을 원치 않는다. 스스로 지적이고 논리적이며 합리적인 똑똑한 사람이라고 생각하며 살아갈 때 만족감이 커지는 사람들에게 타인이 나를 바보로 만들었다고 하는 것은 참기 힘든 모욕이다. 장기적 관계 설정에 치명적 장애가 되는 배신감과 모욕감은 상대방으로부터 속았다는 생각을 하게 될 때 생기는 감정이다.

3. 상대방을 인정하라.

대부분의 공공협상을 바라보는 시각은 몇몇 비이성적인 막무가내식 사고를 가진 사람이나 집단이 협상을 어렵게 만들고 있다는 것이다. 이성적인 상대라면 훨씬 쉽게 해결이 된 내용인데 이번 사건을 빌미로 억지를 부려 개인적 이득을 취하려는 사람들이 협상 자체를 불가능하게 만들고 있다고 상대방을 비난한다. 우리가 상대해야 하는 협상의 상대방은 우리가 생각하는 것처럼 비이성적이고 막무가내식 사고를 가진 사람들이기 때문에 체계적인 협상 접근 방법은 소용이 없는 것일까. 그렇지 않다. 상대방을 비이성적이라고 비난하는 것은 나 중심의 시각에서 바라보는 편향적 시각의 산물이다. 이 세상에는 비이성적이고 언제나 막무가내식의 사람은 없다. 모든 사람은 자신의 시각에서 바라볼 때 이성적이고 자신이 택한 행동에 정당성을 부여하고 있는 것이다. 우리가 상대방을 비이성적이라고 생각하고 매도하는 근본적 이유는 내 시각에서만 상대방을

바라보기 때문이다. 심리학자들은 이와 같은 현상을 나타내는 사람을 ‘미숙한 현실주의자’라는 말로 표현한다. 이런 사람들은 자신이 현실을 객관적으로 해석할 수 있는 능력을 갖추고 있다고 믿고 있을 뿐 아니라 자신의 신념이나 사상 생각은 한 쪽에 치우치지 않은 균형 잡힌 것이라고 생각하고 있다는 것이다. 미숙한 현실주의자의 생각을 가진 사람들은 자신의 생각과 다른 상대방을 이렇게 해석한다.

- 상대방은 정보의 부족이나 지식의 부족 때문에 알아야 할 것을 알지 못하기 때문에 행동을 잘못하고 있다.
- 상대방은 잘못된 사상이나 편견을 가지고 있기 때문에 행동을 잘못하고 있다.
- 상대방은 현실감이 없기 때문에 행동을 잘못하고 있다.

상대방에 대하여 이렇게 해석하는 미숙한 현실주의자는 협상 과정에서 몇 가지 치명적 실수를 범함으로 실패하는 결과를 만들어 낼 수밖에 없다. 예상되는 첫 번째 실수는 자신을 지나치게 신뢰한 나머지 상대방의 논리나 새로운 정보 등에 대하여 귀를 막게 된다. 상생하는 해결 방법을 찾는 기본이 상대방의 이야기를 잘 듣는 것이라고 할 때 상대방에게 귀를 막는 행동은 상생이 협상에 걸림돌이 될 것임은 자명한 것이다. 두 번째 예상되는 실수는 자기 최면에 빠지는 것이다. 사람들은 자신이 옳다고 지나치게 믿기 시작하면 사건이나 정보를 편견 없이 받아들이지 못한다. 자신의 생각이 옳다고 믿게 만드는 사건과 정보만 선별적으로 받아들이는 자기 최면의 상태에 빠지는 것이다. 이와 같은 자기 최면의 상태는 상대방의 주장이나 논리를 정확하게 이해하지 못하도록 만드는 원인이 된다. 세 번째 예상되는 실수는 상대방을 비이성적이라고 대하기 시작하면 상대방을 분노하게 만들 수 있다는 것이다. 상대방에 대한 마음 속의 평가는 협상 과정에서 상대방에게 노출되게 되어있다. 나를 비이성적이라고 생각하며 마지못해 협상을 진행하는 사람에게 분노하며 협상을 더욱 어렵게 만들어 가는 것은 당연한 일이다.

성공적 협상을 위해서는 상대방을 비이성적이고 비합리적인 막무가내식 사람이라고 매도하지 말고 상대방의 입장에서 생각하며 상대방을 인정하는 태도가 필요하다. 이 세상에 비이성적인 사람은 하나도 없다. 다만 나와 다른

각도에서 다른 방법으로 접근하기 때문에 그렇게 보일 뿐이라는 사실을 명심해야 한다.

4. 상생을 위한 공공 협상의 방법

상생을 위한 공공 협상의 방법은 일반적인 비즈니스 협상이나 인간관계 협상의 방법과 크게 다르지 않다. 서로 상생하며 서로의 이익을 만들어 가는 win-win 협상의 모습을 찾아가는 것이다. 다만 다수를 상대로 하는 협상이기 때문에 협상에 참여하는 상대방의 다양성을 이해하는 노력이 더 요구되고 참가자들의 이해관계가 다양하기 때문에 다루어야 하는 의제가 더 복잡하다는 차이가 있을 뿐이다.

이런 관점에서 볼 때 공공 협상을 기존 협상의 틀에서 벗어나는 새로운 분야라고 바라보기 보다는 기존의 협상 방법을 응용하며 적용할 수 있는 방법을 익히고 넓아가야 할 것이다.

1) 쌍방이 함께 사실 관계를 규명하는 것이다.

상대방의 주장을 듣고 난 후 빠지기 쉬운 유혹은 시간과 비용을 절감하기 위하여 일방적으로 사실을 규명하려고 하는 시도를 하는 것이다. 그러나 이것은 시간 낭비임과 동시에 상대방으로부터 신뢰를 얻지 못하는 방법이다. 이미 심각한 갈등 국면에 접어든 상태에서 아무리 객관적으로 사실을 규명한다고 할지라도 상대방은 믿어주지 않을 것이기 때문이다. 상대방과 함께 발생한 손해의 범위, 혹은 잠재적인 위험에 관한 내용, 신념에 반하는 내용 등에 관한 사실을 함께 규명하는 객관적 절차를 택하는 것이 돌아가는 것 같지만 가장 지름길을 택하는 방법이다.

2) 해결 방법을 미리 제시하라.

쌍방이 함께 사실 규명을 하는 제안과 함께 결과에 따른 해결방법도 함께 제시하라. 이와 같은 방법은 불필요한 갈등의 소지를 미연에 방지하고 신속한 해결을 가능하게 한다. 또한 다수를 대표해서 협상하는 상대방 협상 담당자에게 우리가 제시하는 조사 방법은 물론 해결 방법을 받아들일 수 있도록 하는 중요한 명분이 되기도 하기 때문이다. 고속철의 노선을 확정하기 위한 환경조사를 함께

실시하기로 합의했다면 결과의 내용을 예상하고 이에 따른 해결 방안을 미리 제시하는 방법이 조사를 다 끝낸 후 해결 방안에 대하여 이야기 하는 것보다 훨씬 더 효과적 협상 방법이다. 식수 오염에 대한 임산부들의 주장과 관련해서는 사실로 밝혀질 경우에는 이러이러한 구체적인 방법으로 손해 배상을 해주겠다는 방안을 미리 마련하면 해결이 수월해 질 것이다.

3) 결과를 인정하고 신뢰할 수 있는 조치를 취하라.

진실 규명을 위한 노력의 결과, 잘못이 발견되면 사과하고 실수를 인정하는 것을 두려워하지 말아야 한다. 솔직하게 잘못을 인정하는 것은 상대방으로 하여금 협동적인 방법으로 문제 해결을 할 수 있도록 하는 동기부여가 될 것이다. 잘못을 인정하지 않고 책임을 회피하는 모습은 상대방으로 하여금 감정적 방법으로 문제를 해결하도록 유도하는 것이다. 군중심리라는 말이 있다. 다수는 이성에 의해서 움직이기 보다는 감정에 의해서 좌우되는 성향을 표현하는 말이다.

4) 문제 해결의 최종적인 목표는 장기적 관계를 돈독히 하는 데 있다.

다수를 상대로 하는 협상의 어려운 점은 목표 설정의 잘못에서부터 시작한다. 많은 경우 다수의 대중과 갈등 국면이 발생하게 되면 상대방을 제압하여 문제를 해결하는 것을 목표로 삼는다. 그러나 다수의 대중을 제압하는 것은 결코 쉬운 일이 아니며 설령 그렇게 된다고 할지라도 이는 진정한 의미에서의 승리가 아니다. 대중은 적이 아니라 기관이나 기업과 함께 살아가야 하는 파트너이기 때문이다. 갈등의 국면이 지나 간 후 어떻게 하면 더 좋은 관계를 유지할 수 있을 것인가 하는 목표를 설정하고 협상을 진행할 때 가장 성공적으로 성난 다수를 상대로 하는 협상을 할 수 있게 될 것이다.

토의 주제)

① 공공 갈등 표출의 원인으로 손실을 입었을 경우, 앞날에 대한 위협을 느낄 경우, 자신의 믿음이나 신념에 반할 경우, 협상 전략의 일환으로, 이렇게 네 가지를 생각해 보았다. 이중 가장 다루기 힘든 협상 상대는 원인이 무엇일 때라고 생각하는가.

② 표출된 갈등이 증폭되는 원인과 이와 관련된 사례들을 찾아 토의하라.

③ 비이성적인 상대방과 협상해본 경험이 있는가. 왜 상대방이 비이성적인 사람이라고 생각했는가.

VII. 공공갈등 해소를 위한 성공요인과 협상전략

1. 공공갈등 협상의 성공요인

1) 상호 신뢰관계의 형성

많은 공공갈등 경우 합의점을 찾는데 실패하게 되는 중요한 원인이 상대방을 협상의 상대로 믿지 못하고 불신한다는 것이다. 특히 공공기관에⁴⁾ 대한 불신이 팽배하다. 상대방과 터놓고 대화하면서 상호 원하는 대안을 제안하고 협의하는 상대로서 믿을 수 없다는 것이다. 따라서 우선 협상을 위한 만남의 기회자체가 만들어지기 어렵다는 데에 한계가 있다.

정부나 공공기관을 믿을 수 없게 된 데에는 기본적으로 그 동안 공공기관이 갈등을 야기하고 처리하는 과정에서 그 원인을 찾을 수 있다. 갈등사안을 기획, 발표하고 집행하는 과정에서 일방적으로 계획과 일정을 발표하면서 이해관계인의 의견을 무시하였는가 하면 참여와 합의에 의해 문제를 해결하고자 하면서 이해관계인의 의견은 형식적으로 듣고 결국은 당국이 원하는 대로 밀고 나갔던 경우가 많아지면서 일반 주민이나 이해당사자들은 정부를 더 이상 믿지 못하게 되었다. 최근에는 나아지고 있지만 과거에는 주민의 반대가 예상되는 경우에는 정보공개를 꺼리거나 모르게 해 치우는 식의 행정행위도 있었다. 정부정책에 대한 근본적 불신과 절차상의 문제제기 원인이 되었다.

또한 정보의 비대칭성으로 인하여 흩어져 있는 개별적인 이해관계인들은 공공사업의 입안과정에서, 추진자들이 정보를 독점해서 막강한 힘으로 자신들을 무모하게 밀어붙인다는 막연한 피해의식으로 불신을 하게 된다. 당국의 지시를 따라가면 근거 없이 당하는 것 같고 손해 볼 것 같은 막연한 불안감과 저항감을 갖게 된다. 이른바 무지로 인한 불안과 불신이다.

이러한 당국에 대한 불신은 협상을 위한 만남 자체를 어렵게 한다. 만나더라도 언쟁과 난동만 불러일으키고 협상해야 할 문제의 논의조차도 어렵게 된다. 상대를 협의 대상이 아니라 대결의 상대, 이겨야 할 상대로 즉 적으로

4) 공공기관이라 함은 갈등관리법(안)에서 규정하고 있는 중앙정부, 지방자치단체, 공공단체를 통칭함.

본다. 나는 이겨야 하고 상대방은 져야 한다는 이분법적인 논리에 사로 잡혀 있다. 내가 이기지 못하면 진다고 생각한다. 대등하게 마음을 터놓고 상대방이 무엇을 원하는지를 논의하고 교환을 할 수가 없다.

지금까지의 공공갈등의 성공과 실패사례를 보면 많은 부분이 상대방을 진정한 협상의 상대로 인정하고 있느냐 없느냐에 달려있다.

전국 100여개의 쓰레기 소각장 건설사업 중, 사전 입지선정과정에서부터 정보공개와 투명한 행정을 통하여 주민들의 신뢰를 얻어 원활하게 추진한 충북의 제천시와 같은가 하면, “주민들이 아는 게 많을수록 일처리에 방해가 된다.”는 식으로 입지선정의 내용을 공개하지 않는 등 정보공개와 투명행정이 이루어지지 못하고 주민들과 기본적인 신뢰관계가 형성되지 못한 경남의 M시는 소각장 건설이 제대로 이루어지지 못하였다.

2) 공공 기관의 관료제도, 관행

공공기관의 업무추진 방식이나 제도, 관행 또한 원활한 협상의 장애가 된다. 협상은 무엇보다 상대방을 이해하고 배려하는 자세, 상황에 따른 양보와 교환 등 상황에 따라 유연하고 창의적으로 대처할 수 있는 마인드와 자세를 필요로 한다.

이런 관점에서 보면 공공기관의 관료제적 의사결정방식이나 관행에서 오는 많은 경직성으로 인해 협상의 유연성을 저해하는 경우가 많다. 정부의 경우 의사결정과정의 복잡성과 권한위임의 한계 등으로 신속한 대응이 어렵고 기존의 법률이나 규정으로 인해 자유롭고 창의적인 새로운 대안의 창출과 집행에 많은 한계가 따른다.

또한 공공성이나 보안이라는 관료주의적 이념으로 인해 내부의 상황이나 정보를 자유스럽게 공개하고 논의하기가 어려운 상황 역시 원활한 협상의 진행을 어렵게 만든다.

3) 언론, 공공여론의 이해와 활용

흔히 공공갈등의 해결은 여론이나 언론에 영향을 많이 받게 된다. 언론이

어떠한 입장을 취하느냐에 따라 정당성이나 합리성과 관계없이 그 쪽으로 여론이 형성되고 그것이 일정한 의견으로 자리를 잡게 되는 경우가 많다. 더구나 정치권 또한 언론이나 여론에 의해 입장이 정해지는 경우가 많아 원활한 협상을 위해서는 언론과 정치권, 여론과 같은 요인들을 어떻게 활용하느냐가 중요한 변수가 된다.

문제는 언론이나 여론이 언제나 합리적으로 형성되거나 움직이지 않는다는데 있다. 집단정서나 군중심리가 작용하는 것이 여론이고 언론도 사안에 따라서는 특정 갈등의 이해관계자일 경우가 있다. 언론이나 여론을 통제한다는 것이 아니라 협상의 당사자 모두가 만족하는 원하는 결과를 얻기 위해서는 언론이나 여론의 성격을 이해해야 하고 이를 제대로, 합리적으로 활용할 줄 알아야 한다는 것이다.

아무리 협상당사자들이 만족하는 결과를 얻더라도 언론이나 여론에서 다른 입장으로 문제제기를 하면 결코 잘 된 협상이라고 볼 수 없는 것이 현실이기 때문이다.

4) 공공갈등의 구조에 따른 협상의 어려움

가. 다수의 협상당사자와 복잡한 이해관계

공공갈등은 일반 기업의 비즈니스협상과 달리 협상의 당사자가 다수인 경우가 많다. 협상의 당사자가 많다는 것은 이해관계인이 많다는 것이고 이해관계가 복잡하다는 것이다. 협상에서 쌍방이 서로 다른 두 가지 입장을 가지고 협의하여도 어려운데, 두개 이상 당사자의 서로 다른 의견을 만족하는 단일안으로 만들어간다는 것은 더더욱 협상을 어렵게 한다.

예를 들면 동강댐 건설에 대한 갈등의 경우 정부에서는 건설교통부, 수자원공사, 영월군민, 정선군민이 관여되었고, 환경연합, 그린피스, 언론에 충청북도과 강원도 의회 나아가 전 국민의 관심사가 되더니 급기야는 당시의 대통령까지 이 문제에 개입하는 상황까지 간다. 그리고 일반적인 환경갈등의 경우 과학자, 공학자, 공무원, 사업자(개발자), 환경운동가, 언론, 일반대중, 변호사, 로비스트, 중재자까지 갈등의 당사자로 참여를 한다.

두 당사자가 서로 다른 두 가지 이해관계의 합의점을 찾는 데도 어려운데 이 많은 당사자들의 서로 다른 의견을 어떻게 단일안으로 만족시킬 수 있는가? 공공갈등의 어려움이다.

나. 집단갈등의 불합리성

공공갈등은 대부분 갈등의 이해관계자들이 여럿이지만 각 당사자들도 한 개인이 아니라 복수의 집단으로 구성되어 있다. 사회적 혐오시설 건설의 경우도 그렇고 건설공사의 경우도 그렇다. 공공사업을 시행하는 정부나 공공기관 말고는 대부분 이해당사자들이 복수의 개인으로 구성된 집단의 이름으로 갈등에 관여하게 된다.

그 집단내부에는 다시 서로 다른 이해관계와 정서가 지배하고 있다. 이 집단은 대외적으로는 한 목소리를 내지만 내부적으로는 다양한 이해관계가 혼재하는 경우가 대부분이고 심한 경우에는 그 내분이 외부로 까지 터져 나온다. 따라서 기본적으로 이러한 집단은 집단의사결정을 하여야 하고 군중심리와 집단정서가 지배한다. 다시 말하면 주장이나 결정에 많은 비합리성과 비효율성이 존재하게 되고 따라서 합리적인 협상의 당사자로서 대하기에는 많은 어려움이 따르게 된다. 집단행동이 빈발하게 되고 비합리적인 주장을 하는가 하면 협상에서 합의해 놓고도 내부적인 동의를 구하지 못해 뒤늦게 결렬을 선언하기도 한다. 그러한 집단은 대외적인 협상과 함께 자기들끼리의 내부적인 협상을 잘 해야 하는 추가적인 부담을 가지고 있다. 두 번의 협상을 해야 한다. 일반적인 개별 협상당사자와는 달리 많은 인내와 이해가 필요하다.

2. 공공 갈등 해소를 위한 협상 전략

1) 공공갈등 협상전략의 전제

공공갈등은 비즈니스협상과 같은 경쟁적 협상이 아니라 상호 관계적 협상이라고 봐야 한다. 공공갈등에 대한 해결책으로서의 협상은 일회성으로 끝나는 단발적인 협상이라기보다는 지속적으로 반복되는 장기적 관계형성과 유지를 위한 협상이라고 봐야 할 것이다.

비록 협상의 직접 당사자가 되는 중앙정부나 자치단체, 공공단체는 사안에 따라 서로 다를 수 있지만, 유사한 공공갈등은 계속해서 반복적으로 발생될 수 있기 때문에 한번 타결된 갈등은 그 후에도 지속적으로 선례가 되고 관계의 기초가 되기 때문에 사실은 유사한 갈등이 지속된다고 보는 것이 옳을 것이다. 특히 정부나 자치단체, 공공단체의 갈등을 처리하는 행태나 협상을 하는 자세는 일반 국민들에게는 공공기관에 대한 신뢰와 관계가 있기 때문에 과거에 정부가 유사한 갈등을 어떻게 처리하였는가는 미래의 갈등처리와 협상에 큰 파급효과를 미칠 수 있기 때문이다.

따라서 공공갈등에 대한 협상을 비즈니스 협상과 같이 일회성으로 이해하고 단기적인 이해관계에만 집착하게 되면 안 된다. 과거의 협상결과가 미래에도 계속 영향을 미치는 지속적인 과정으로 이해하고 한번의 이해관계에 집착하기 보다는 장기적인 관계의 형성과 유지, 개선을 통해 장기적인 상호이득을 창출하는 협상으로 이해하고 접근하여야 한다. 따라서 비즈니스 협상에서 이용되는 일반적인 경쟁적, 일회성적인 전략 전술은 공공갈등에서는 그 적용이 제한될 수밖에 없다.

또한 공공갈등에 대한 협상은 한번 합의가 되었다고 끝나는 것이 아니다. 합의이후에도 언제든지 번복이 있고 그 결과가 다시 새로운 협상의 대상이 되기도 한다. 대충 임시변통으로 상대방을 현혹하여 자기에게 유리하게 협상을 마쳤다고 좋아할 일이 아니다. 언제든지 다시 문제제기가 되고 뒤엎어지는 상황을 요구받기 때문에 이러한 불합리성에 대비하면서 지속적인 협상을 해 나간다고 봐야 할 것이다. 무엇보다도 일상에서 협상을 위한 마인드와 자세가 요구된다고 할 것이다.

2). 상호신뢰를 조성하라.

- 가. 상대를 진정한 파트너로 인정하라.
- 나. 상대방의 입장을 이해하고 체면을 세워줘라.
- 다. 과오와 책임을 인정하고 파위를 공유하라.
- 라. 일관되고 정직하라.
- 마. 장기적인 동반자 관계를 구축하라.

갈등관계에 있을 때 가장 일반적인 사람들의 행태가 상대방을 적대시하면서 상대방을 이기기 위해 또는 힘으로 제압하기 위하여 공격적인 행동을 취하거나(Fight), 아니면 상대방과의 갈등으로 인해 생기는 불편함이나 상처를 피하기 위해 갈등을 회피하는(Flight) 것이다. 실제 나타나는 행동이야 이렇게 명백하게 두 가지 유형으로 나타나지 않겠지만 다양한 반응의 유형을 보면 그 이면에는 이 두 가지 동기가 깔려 있는 것이 대부분이다.

공공갈등 상황에서도 대부분 나타나는 것이 당사자 간의 불신과 대립의 상태이다. 상대방을 신뢰하지 못하고 인정하지 않는다. 이유야 어디에 있건 상대방을 믿지 못하고 상대방의 말을 신뢰하지 않는다. 상대방 입장은 고려하지 못하고 자기 입장만 고집한다. 상대방이 누구이던 간에 상대방은 싸워 이겨야 할 적이고 내가 이기지 못하면 내가 지게 된다는 극도의 이분법적인 대립관계로 빠지게 된다. 따라서 최선의 방어는 공격이라는 생각으로 무조건 나서서 밀어붙이는 극도의 물리적 행동부터 하게 된다. 초반부터 기선을 제압하고 큰 소리로 상대방을 압도해 보자는 것이다. 교통사고가 났을 때 잘잘못을 따지기 전에 무조건 큰 소리부터 치고 보자는 식이다. 많은 공공갈등이 극도의 소란과 행동으로 치닫는 경우의 대부분이 이러한 상대방 불신의 결과이다.

이런 관계에서는 협상은 시작조차 어렵게 된다. 우선 상대방을 갈등문제 해결을 위한 파트너로 인정할 수 없고 상대방이 무슨 말을 하더라도 그 말을 믿을 수가 없다. 상대방이 하는 모든 말이나 행동은 나를 기만하고 나를 이기기 위한 유도전술로 오해도가 되기 쉽다.

이러한 상황에서는 무엇보다도 상대방의 입장을 서로 이해하고 신뢰하는 분위기를 만드는 것이 중요하다. 상대방이 나를 기만하고 힘으로 제압하고 이기려고 하는 적대적인 사람이 아니라 쌍방 혹은 다자간에 발생한 문제를 원만하게 해결하기 위해 같은 입장에 있는 동반자라는 생각을 갖도록 하는 것이 무엇보다 중요하다.

가. 상대를 진정한 파트너로 인정하라.

대부분의 공공협상을 바라보는 시각은 몇몇 비이성적인 막무가내식 사고를 가진 사람이나 집단이 협상을 어렵게 만들고 있다는 것이다. 이성적인 상대라면 훨씬 쉽게 해결이 될 내용인데 이번 사건을 계기로 억지를 부려 개인적 이득을 취하려는 사람들이 협상 자체를 불가능하게 만들고 있다고 상대방을 비난한다. 그러면 과연 협상의 상대방은 우리가 생각하는 것처럼 비이성적이고 막무가내식 사고를 가진 사람들이기 때문에 체계적인 협상 접근 방법은 소용이 없는 것일까. 그렇지 않다. 상대방을 비이성적이라고 비난하는 것은 나 중심의 시각에서 바라보는 편향적 시각의 산물이다. 이 세상에는 비이성적이고 언제나 막무가내식의 사람은 없다. 모든 사람은 자신의 시각에서 바라볼 때 이성적이고 자신이 택한 행동에 정당성을 부여한다. 우리가 상대방을 비이성적이라고 생각하고 매도하는 근본적 이유는 내 시각에서만 상대방을 바라보기 때문이다. 심리학자들은 이와 같은 현상을 나타내는 사람을 ‘미숙한 현실주의자’라는 말로 표현한다. 이런 사람들은 자신이 현실을 객관적으로 해석할 수 있는 능력을 갖추고 있다고 믿고 있을 뿐 아니라 자신의 신념이나 사상, 생각은 한 쪽에 치우치지 않은 균형 잡힌 것이라고 생각한다.

미숙한 현실주의자의 생각을 가진 사람들은 자신의 생각과 다른 상대방을 이렇게 해석한다. “상대방은 정보의 부족이나 지식의 부족 때문에 알아야 할 것을 알지 못하기 때문에 행동을 잘못하고 있다.”, “상대방은 잘못된 사상이나 편견을 가지고 있기 때문에 행동을 잘못하고 있다.”, “상대방은 현실감이 없기 때문에 행동을 잘못하고 있다.”

상대방에 대하여 이렇게 해석하는 미숙한 현실주의자는 협상과정에서 몇 가지 치명적 실수를 범함으로써 협상을 실패할 수밖에 없다. 예상되는 첫 번째 실수는 자신을 지나치게 신뢰한 나머지 상대방의 논리나 새로운 정보 등에 대하여 귀를 막게 된다. 상생하는 해결방법을 찾는 기본단계가 상대방의 이야기를 잘 듣는 것이라고 할 때 상대방에게 귀를 막는 행동은 상생이 협상에 될 수 없다. 두 번째 예상되는 실수는 자기 최면에 빠지는 것이다. 사람들은 자신이 옳다고 지나치게 믿기 시작하면 사건이나 정보를 편견 없이 받아들이지 못한다. 자신의 생각이 옳다고 믿게 만드는 사건과 정보만 선별적으로 받아들이는 자기 최면의 상태에 빠지는 것이다. 이와 같은 자기 최면

의 상태는 상대방의 주장이나 논리를 정확하게 이해하지 못하도록 만드는 원인이 된다. 세 번째 예상되는 실수는 상대방을 비이성적이라고 대하기 시작하면 상대방을 분노하게 만들 수 있다는 것이다. 상대방에 대한 마음속의 평가는 협상과정에서 상대방에게 노출되게 되어있다. 나를 비이성적이라고 생각하며 마지못해 협상을 진행하는 사람에게 분노하며 협상을 더욱 어렵게 만들어 가는 것은 당연한 일이다.

성공적 협상을 위해서는 상대방을 비이성적이고 비합리적인 막무가내식 사람이라고 매도하지 말고 상대방의 입장에서 생각하며 상대방을 인정하는 태도가 필요하다. 이 세상에 비이성적인 사람은 하나도 없다. 다만 나와 다른 각도에서 다른 방법으로 접근하기 때문에 그렇게 보일 뿐이라는 사실을 명심해야 한다.

신뢰가 형성되기 위해서는 무엇보다도 상대방에 대한 인정이다. 피상적으로 요식적으로 인정하는 것이 아니라 진정으로 협력의 파트너로 인정하느냐는 것이다. 상대방이라 칭해 놓고 들러리를 세우는 식이라든지, 약속을 해 놓고 나중에는 그냥 무시하고 당초 의도대로 밀고 나간다면 진정한 파트너로 인정하는 것이 아니다.

상대방을 진정한 협력의 파트너로 인정하기 위해서는 사업의 계획단계부터 상대방을 참여시키고 정보와 지식을 공유해 나가는 것이 필수적이다. 계획단계부터 상대방의 이해관계를 파악하고 그것을 반영하는 것이 중요하다. 정보와 지식을 상대방과 공유함으로써 정보의 비대칭으로 인한 피해의식이 나 오해를 줄일 수 있고, 상대방의 협조를 쉽게 구할 수 있다.

또한 문제가 있을 때는 문제 해결과정에 상대방을 참여시켜 모든 것을 공동으로 진행한다. 문제를 조사하고 해결대안을 모색하는 과정에도 상대방을 참여시켜 문제해결에 대한 공동의 책임의식을 부여하자. 문제는 나만의 문제가 아니라 상대방도 공동으로 책임이 있다는 것을 느끼도록 하라.

나. 상대방의 입장을 이해하고 체면을 세워줘라.

상호 신뢰관계를 구축하려면 서로의 입장에 대한 진정한 이해와 배려가 전제되어야 한다. 우선은 상대방이 나와 다른 의견을 가짐에 대해 인정하여

한다. 상대방은 나와는 다른 입장을 가진 이해 못 할 존재가 아니라 나와는 다른 의견을 가진 “또 다른 나”라는 인식이 중요하다. 상대방이 어떠한 입장을 가졌던 그럴 수 있다는 배려가 필수적이다. 나는 옳고 상대방은 옳지 않다는 이분법이 아니라 서로가 다르다는 “차이”를 인정하는 자세가 무엇보다 중요하다.

그리고 상대방의 입장을 공감하고 이해할 수 있어야 한다. 철저히 상대방 입장이 되어서 내가 상대방 상황에 처한다면 그럴 수밖에 없겠구나 하는 정도의 감정이입이 되어 상대방을 이해하는 자세가 중요하다. 진정으로 자신의 입장을 이해하는 상대방 앞에서만 진정한 신뢰가 형성된다고 할 수 있다.

동시에 상대방의 체면을 세워 주어야 한다. 갈등은 갈등이 되는 실제적인 문제와 함께 감정적인 이슈가 혼재해 있는 경우가 대부분이다. 실제적인 갈등문제가 해결되더라도 서로간의 인간적인 감정문제가 해소되지 않으면 갈등은 완전히 해결되지 않는 것이 보통이다. 갈등 당사자들이 인간이라는 특질에서 오는 특성이다. 대신 감정문제가 원만히 해소되면 갈등의 실제적인 문제는 의외로 수월하게 해결되는 경우가 많다. 그 만큼 갈등에서 감정문제는 중요하다. 따라서 갈등관계에서 감정적인 해소를 위해 상대방의 체면을 세워주는 것이 무엇보다 중요하다. 개인적으로나 조직의 상황에서 상대방은 인간적인 체면을 생각하는 경우가 많다. 이것을 파악하여 상대방이 원하는 체면을 세워주어야 한다. 상대방의 운신의 폭을 넓혀 주는 것이다. 상대방이 협상에 참여할 수 있는 구실을 만들어 주고 협상의 장으로 초대하는 것이다.

따라서 갈등의 당사자들은 서로에게 적대적이 아니라 갈등문제를 향해 공동의 노력을 기울여야 하는 동반자가 되는 것이다. 따라서 갈등의 당사자들은 상호 신뢰로 서로에게 도움이 되는 해결책을 찾아야 하는 공동운명에 처한 것이나 다름없는 관계로 변모한 것이다.

다. 과오와 책임을 인정하고 파위를 공유하라.

신뢰형성의 가장 큰 한계는 과거의 불신에서 기인하는 경우가 대부분이다. 과거에 약속을 지키지 않았고, 일관성이 없었고, 일방적으로 밀어붙였기 때문이다. 과거에서 비롯된 상호불신은 과거에 대한 정리를 할 때 회복이 된다. 과거 불신의 원인이 되었던 사안에 대하여 과실과 책임이 있으면 확실하

게 인정한다. 그러한 인정이나 칭찬 없이는 진정한 신뢰관계가 형성될 수 없다. 상대방은 언제 또 다시 그러한 불신의 원인이 되는 행위를 할지 모른다고 생각하기 때문에 진정한 신뢰를 할 수 없다. 과거에 대한 잘못이나 책임을 솔직하게 인정하는 것은 신뢰를 회복하는 데 의외의 큰 힘을 발휘할 수 있다.

그리고 상대방과 파워를 공유할 수 있어야 한다. 문제해결의 결정권 일부를 상대방에게 준다던지 아니면 결정에 참여하도록 함으로써 상대방이 공동의 의사결정을 하고 있다는 느낌을 통해 대립의식을 줄이고 신뢰를 증진할 수 있다.

라. 일관되고 정직하라.

상호 불신의 가장 큰 원인은 서로가 정직하지 못하였거나 일관성이 없기 때문이다. 의도하였던 의도하지 않았던, 행위나 주장이 일관성이 없거나 사실과 다를 때 앞으로의 예측가능성을 줄여주기 때문에 상대방을 믿지 못한다. 일상의 일과에서 다루어지는 사소한 말이나 사실도 각별히 주의하여 다루고 유출함으로써 일관성을 확보하는 것이 무엇보다 중요하다.

흔히 정부의 정책이나 제도에 대한 불신은 이러한 일관성을 결여하거나 같은 사실도 이러한 점을 간과함으로써 별 하자가 없는 현재의 행정행위도 불신을 받게 되고 동의를 구하는데 어려움을 겪게 되는 경우가 많다.

마. 장기적인 동반자적 관계를 구축하라.

위와 같은 노력을 함으로써 상대방을 이해하고 상대방과 갈등문제를 앞에 놓고 같은 입장이 되는, 그야말로 공동의 문제해결자가 될 수 있다. 갈등의 당사자가 서로 불신의 적대관계에서 서로를 이해하게 되고 각자가 상대가 무엇을 원하는지를 알게 됨으로써 각자가 원하는 바를 해결하도록 도와주는 관계로 변화함으로써 상호 동반자 관계로 변하는 것이다. 지금까지는 갈등문제에서 서로가 더 많은 부분을 차지하기 위한 대립이었다면 이제는 갈등의 당사자 모두가 갈등문제를 공동의 문제로 인식하고 공동으로 문제를 풀어야 하는 동반자가 된 것이다. 그야말로 "Me against You"에서 "Us against Problems"관계로 변한 것이다.

진정한 파트너십을 유지하기 위해서는 일회성이 아닌 앞으로도 지속적으로 진정한 파트너로 유지되기 위한 제도적 장치를 강구하여야 한다. 정부나 공공단체의 당사자나 주민들도 시간이 지나면서 사람들이 바뀌고 상황이 변하면 서로간의 신뢰에 대한 문제가 재발될 수 있기 때문에 항구적인 상호 신뢰유지를 위한 장치가 제도적으로 강구되고 모두가 그것을 바탕으로 예측 가능성을 가져야 한다. 예를 들면 이해관계자 협의체를 공식협의체로 제도화해 놓는든지, 사업마다 이해관계자 참여를 의무화 해 놓을 수 있다. 이해관계인과의 정보나 지식을 공유하도록 제도화하고 상호 의사소통채널을 제도화하여 정기적인 모임을 공식화 해 놓을 수 있을 것이다.

3). 갈등문제를 세부적으로 분해하라.⁵⁾

- 가. 입장과 이해관계를 분리하라.
- 나. 문제와 사람을 분리하라.
- 다. 문제와 해결책을 분리하라.
- 라. 차이점과 공통점을 분리하라.
- 마. 이슈와 감정을 분리하라.
- 바. 문제의 내용과 절차를 분리하라.

갈등은 겉으로 보면 굉장히 복잡한 양상을 보인다. 서로 다른 당사자들의 다른 이해관계가 얽혀있고 내용도 이해하기가 어려운 복잡성을 내포하고 있다. 이러한 복잡한 갈등에서 서로 다른 이해관계자가 만족하는 공통의 해결책을 찾기 위해서는 갈등이 되는 사안을 세밀하게 분해하여 쪼개고 분리하여야 한다. 그래야 그 속에 얽힌 내용을 정확하게 이해하고 다양한 대안을 강구할 수 있고 만족스러운 합의안을 모색할 수 있다.

가. 입장과 이해관계를 분리하라.

입장은 당사자들이 원하는 것, 요구하는 것을 말하고 이해관계는 왜 그것

5) Cloke, Kenneth & Smith, Joan Gold, 2000, "Resolving Conflict at Work", San Francisco, Jossey-Bass Inc.
서 창수, 2005. 5, "갈등을 경영하라." 라이트북닷컴.

을 원하는지 그 이유를 말한다. 입장의 차이로 갈등이 있을 때 입장만을 가지고 해결을 하려고 하면 한쪽의 승리와 다른 쪽의 패배로 밖에 결론이 나지 않는다. 한 입장을 두고 갈등이 있다는 것은 가질 수 있는 것은 유한하거나 제한적이라는 것이기 때문이다.

이러한 분쟁이 생기는 경우, 당사자의 일방적인 힘이나 권력보다는 국가에 의한 재판이나 공정한 절차에 의한 선거, 당사자 합의에 의한 협상이나 합의라는 방법으로 해결을 하는 시대가 되었다. 그래서 등장한 것이 이해관계에 의해 갈등을 해결하자는 것이다.

고속버스안에서 어떤 승객은 덤다고 냉방기를 켜 달라고 하고 어떤 승객은 켜면 추우니 켜지 말라고 한다. 버스기사는 누구 말에 따라야 하는가? 서로의 입장을 주장하는 것이다. 그러나 그들은 왜 그 주장을 하는가? 승객들은 왜 냉방기를 켜기를 원하고, 왜 끄기를 원하는가? 즉 당사자들의 이해관계가 무엇인지를 파악하여 그 사람들의 요구사항을 충족시켜 주도록 하면 된다는 것이다. 즉 냉방기를 끄고 켜는 것 즉 입장이 아니라 왜 켜자고 하는지, 왜 끄자고 하는지를 파악하여 그 요구대로 해 주면 양 당사자들의 요구를 전부 만족할 수 있다는 것이다. 이것이 바로 이해관계에 따라 갈등을 해결하자는 것이다. 고속버스에서도 냉방기를 켜 달라고 했던 사람들을 위해서는 한 방향으로 몰아서 앉히고 창문을 열게 한다든지, 춥다고 하는 사람들은 다른 쪽으로 몰아서 바람이 안 가게 하여 양쪽의 이해를 다 만족시켜 줄 수 있다는 것이다. 즉 갈등의 당사자를 다 만족시킬 수 있다는 것이다.

모든 갈등에서 이처럼 입장과 이해관계를 분리할 수 있다면 양측의 이해관계를 파악하고 각 이해관계에 따른 대안을 여러 개 마련할 수 있을 것이고 따라서 복수의 여러 대안 중에서 양쪽의 요구를 다 만족시킬 수 있는 대안을 찾을 수 있을 것이다.

물론 양쪽의 이해관계를 쉽게 파악하는 것은 다소의 어려움이 있을 수 있다. 이해관계를 파악하는 가장 쉬운 방법은 당사자들이 "왜" 그 입장을 취하게 되었는지를 파악하는 것이다. 그러한 입장을 취하게 된 이유를 파악하기 위한 질문을 여러 가지 할 수 있는데, 대표적으로 할 수 있는 질문은 다음과 같은 것들이 있을 수 있다. 모두 왜 그것을 원하는지에 관한 직접적, 또는 간접적인 질문들이다.

"왜 그것이 그렇게 중요합니까?"

"여기서 진짜 중요한 문제는 무엇입니까?"

"여러 가지 해결책이 있다면 그 중에서 어떤 것을 가장 선호하십니까?"

"이것에 대해 정말로 염려하는 점은 무엇입니까?"

"미래 장기적인 목표는 무엇입니까?"

이러한 질문들을 통하여 갈등 당사자들이 왜 그것을 원하는지를 알 수 있고, 그것에 대한 해결대안을 마련할 수 가 있으며, 이렇게 될 경우 양쪽의 이해관계를 전부 만족시킴으로써 그야말로 Win-Win 해결이 가능하게 된다.

나. 문제와 사람을 분리하라.

우리는 흔히 갈등 당사자들을 "적"이라고 치부하고 그들은 불공정하고 부정직하며 성격이 특이한 사람들이라고 매도하는 경향이 있다. 그리고 그들이 하는 모든 행동은 우리를 향한 적대적 행위로 간주하는 경향이 있다. 그러나 따지고 보면 그들의 행위는 그들 자신의 내부 활동의 하나이거나 그들의 문제해결을 위한 자체 노력의 하나인데도 불구하고 우리는 그들의 모든 행위들이 우리를 향한 적대적인 행위로 오해를 한다.

사람들은 한쪽에서 상대방을 무시하거나 적대적인 행위를 한다고 생각하면 그것이 사실이던 아니던 간에 금방 상대방을 향하여 적대적이 된다. 상대방을 오해하고 들으려 하지 않고 적대감을 표시한다. 그러한 반응을 받은 당사자도 상대방의 원인 모를 적대행위에 즉각적으로 적대행위로 반응을 하고 원수처럼 대하게 된다.

보통의 경우 사람들은 그들만의 중요한 목표를 가지고 있고 그 목표를 달성하기 위하여 남에게 해를 끼치는 경우는 있지만 남을 해롭게 하기 위한 행위 자체는 없다고 한다. 따라서 우리가 상대방부터 어떤 위해 행위를 느끼고 있더라도 그것은 아마 자신들의 목표달성을 위한 노력의 하나이지 우리를 해롭게 하기 위한 적대적 행위는 아닐 가능성이 높다는 것이다.

따라서 사실은 이런 적대적인 관계에서 양 당사자들, 즉 그 행위의 주체자들은 문제가 아니라는 것이다. 진정으로 문제가 되는 것은 그들이 하는 행위이지 사람들 자체는 아니라는 것이다. 그리고 또 하나의 문제는 양 당사자

들이 상대방에 대응하는 방법이나 기술이 서툰다는 것이다. 그들이 진정으로 문제가 되는 것은 상대방 “사람”들이 아니라 그들의 “행위나 반응하는 방법”이라는 것만 알더라도 그들은 서로가 보다 기술적으로 자신 있게 서로에게 행동하였을 것인데 그렇지 못하다는 것이 문제이다.

따라서 우리는 갈등에서 문제가 되는 이슈와 당사자인 사람들을 분리해서 생각함으로써 사람간의 감정적인 오해나 대립관계를 없애고 해결하려는 노력이나 열정을 사람이 아닌 문제에 집중하자는 것이다.

그리고 모든 갈등에서 우리가 진실로 이해하여야 할 것은 갈등에서 우리 모두는 우리들의 행위에 대하여 책임을 져야 한다는 것이다. 갈등에서 문제가 되는 행위와 사람들을 분리하여 생각함으로써 책임의 대상을 "나"나 "그들"이 아닌 "우리"가 됨으로써, 양 당사자가 갈등에 대한 책임에서 해결책의 강구와 집행에 까지 공동으로 책임을 진다는 개념이 되는 것이다. 그리고 문제의 대상도 "상대방인 너"가 아닌 "그것"이라는 객체로 바뀔으로써 문제를 함께 공동으로 풀어나가는 관계가 되면서 보다 성공적인 문제해결이 가능하게 된다.

다. 문제와 해결책을 분리하라.

우리가 갈등관계에 있을 때는 문제를 제대로 인식하고 분석하고 합리적인 대안을 찾는 것이 아니라 대부분 서로의 의견이 불일치되는 갈등부분에 집중하고 서로의 입지를 강화하거나 급한 나머지 일시적인 해결책을 강구하는데 온 정신이 집중되는 경향이 있다. 그렇게 급조된 해결책은 양측의 이해관계자들이 충분히 참여하여 합의된 해결안이 아니기 때문에 양측으로부터 신뢰를 얻지 못하고 제대로 집행되기도 어렵다.

갈등에 대한 해결책이 제대로 마련되기 위해서는 해결책을 선불리 찾기 전에 문제를 제대로 이해하고 분석하여야 한다. 대안 찾기를 시도하기 전에 문제 자체를 상대방과 충분히 토의하여야 한다. 그 문제가 다른 문제와 관련은 없는지, 그 문제로 인한 영향은 누가 받게 되고 얼마나 받게 되는지 등에 대한 분석을 하여야 하고 문제의 성격과 원인에 대하여도 충분히 검토하여야 한다.

문제해결에 관한 한 연구결과에 의하면 문제자체가 제대로 규명되면 그 해결책은 효과성이 85% 높아진다고 할 정도로 해결책을 강구하기 전에 문제 자체의 정밀 분석 중요함을 지적하고 있다. 가장 창의적인 해결책을 찾는 기법에서도 가장 많은 시간을 문제 자체를 분석하는데 투입하라고 권하고 있다. 문제 자체를 규명하기 위하여 우리는 다음과 같은 질문을 할 수 가 있겠다.

"갈등은 정확하게 무엇에 관한 것인가? 왜 그것에 관한 것인가?"

"언제 그 갈등은 시작되었는가?"

"누가 그 갈등에 관련되어 있는가?"

"어떤 종류의 갈등인가?"

"갈등의 원인은 무엇인가?"

"어떻게 갈등을 분석할 것인가? 어떤 형태의 갈등인가?"

"갈등을 세부적인 부분으로 분해할 수 있는가?"

갈등을 효율적으로 해결하기 위해서는 문제 자체를 그 해결책과 분리해서 생각하여야 한다. 해결책은 생각하지 않고 문제 자체만을 분석하라고 하는 것이 어떻게 보면 불합리한 것 같이 보이지만, 그것이 더 효율적이다.

어떤 갈등이 있는 조직에 대해 다른 것은 하지 말고 우선 작은 팀끼리 모여서 어떤 문제가 있는지 그것들을 토의하여 나열하고 어떤 것이 중요한 지에 대하여 우선순위를 정하라고 하였다. 각자가 인지한 문제들을 나열하는 동안 각 팀에서는 굉장히 유쾌한 웃음소리가 끊어지지 않을 정도로 분위기가 고조되어 있었다. 왜 그렇게 분위기가 들떠 있냐고 물어 봤더니 단지 서로가 인지하고 있으면서 공개적으로 얘기하지 못했던 문제들을 공개적으로 얘기하고 공감할 하는 것 자체가 상당한 위안이 된다는 것이다. 어떤 사람은 같은 문제를 가지고 있는 사람들을 만났다는 자체가 위안이 된다고 하였다. 다른 사람들은 문제 자체를 토론하는 것은 해결의 가능성도 기대할 수 있기 때문에 기분이 좋다고 하였다.

이처럼 갈등에 대한 문제 자체를 토의하고 분석하는 것 자체만이라도 구체적인 해결책을 제시하는 것 보다 더 큰 효과를 볼 수 있다. 그들은 문제 자체를 토의하는 것만으로도 문제가 사라짐을 느낀다고 하였다. 갈등문제는 문제에 관련되어 있는 사람들이 팀으로 참여하여 해결책을 논의하고, 확인 가능한 목표를 정해서 사전에 진행절차를 정해서 문제의 원인에 대한 공개

적인 토론이 가능하게 되면 그 해결의 가능성이 굉장히 높아진다.

라. 차이점과 공통점을 분리하라.

우리들은 갈등관계에 있을 때는 서로의 공통점 보다는 차이점을 집중적으로 부각시키는 경향이 있다. 물론 서로의 차이점을 인식하고 해결책을 찾는 것이 갈등해결의 핵심부분이지만, 서로의 차이를 강조하다가 보면 서로의 공통점을 보지 못한다는 데 문제가 있다.

서로가 차이점과 공통점이 있을 때 이왕이면 차이점보다는 공통점을 시작으로 대화를 시작하면 차이점도 쉽게 극복이 된다는 것이다. 갈등관계에 있는 모든 당사자들은 최소한 몇 가지의 공통점은 가지고 있다고 본다. 정말 공통점이라고는 없더라도 최소한 하나의 인간으로서의 공통점을 가지고 있다고 볼 수 있다. 아니면 최소한 서로가 갈등이 있다는 것만은 공통점으로 얘기할 수 있다. 어떤 것이라도 공통점이 있으면 그것을 시작으로 공감대를 만들고 같은 입장이 되어보고 서로를 이해하는 계기가 될 수 있는 것이다.

서로가 공통점 또는 공동의 욕구를 찾았을 때는 쉽게 서로에게 연대감이 생기고 문제점에 대해서도 서로 얘기를 시작하고 해결책도 공동으로 강구하기 시작한다는 것이다. 이렇게 되면 서로의 심각한 차이점이 있더라도 서로의 차이점도 서로의 공감대속에서 논의가 됨으로써 서로의 의견 접근이 그만큼 쉬워질 수 있다는 것이다.

실제 심각하게 대립하고 있는 노사갈등에 있어서도 노측과 사측을 별도로 소집하여 미팅을 하고 서로 공통의 목표를 찾으라고 하면 몇 가지 공통점을 찾는다. 상호 확인된 공통점을 시작으로 협상을 시작하면 서로 차이가 있는 부분에 대해서도 보다 쉽게 논의가 되기 시작한다는 것이다.

다음의 몇 가지 질문은 상대방과의 공통점을 찾는 데 도움을 줄 수 있는 예들이다.

"당신과 상대방의 공통점 3가지는 무엇입니까?"

"3가지를 찾을 수 없다면 왜 그렇게 어렵습니까?"

"실제로 상대방에 대하여 얼마나 알고 있습니까?"

상대방과의 공통점을 찾을 때도 과거 일에 집착하거나 과거 일의 책임문제를 가지고 얘기가 진행되면 얘기가 어려워지기 쉽다. 과거에 집착하면 현재나 미래로 한 발짝도 나갈 수가 없다. 현재와 미래의 비전을 가지고 얘기할 때 보다 창의적인 대화가 가능하고 현재의 현실에 대한 공감대 형성이 쉽고 미래의 희망과 꿈을 얘기하면 공통점을 쉽게 찾을 수 있기 때문이다.

마. 이슈와 감정을 분리하라.

사람은 감정의 동물이다. 우리들은 우리들의 감정을 억누르고 있으면 그것이 사라지는 것이 아니라 내부에 잠재해 있다가 아무데서나 튀어나오던지 우리들의 의식이나 무의식 속에 남아서 일상생활에 영향을 미친다. 이러한 해소되지 않은 감정은 갈등문제에 대한 전략적이고 이성적인 해결을 어렵게 만드는 주 원인이 된다.

또한 감정을 남에게 떠넘기면 갈등은 점점 심화되고 서로의 신뢰를 상실하는가 하면 무엇이 진정으로 중요한지에 대한 판단을 흐리게 함으로써 전체 상황에 대한 숲을 보지 못하는 우를 범하게 된다. 급기야는 서로가 건설적인 행동을 하지 못하고 쉽게 파국에 빠지고 마침내는 문제를 해결할 수 없는 것으로 믿게 되는 상황으로 까지 발전한다.

어쨌든 감정을 억제하거나 협상의 대상으로 삼아서도 안 되지만 협상을 감정적으로 하지 말아야 한다는 것은 아주 중요한 일이다. 협상이 감정에 치우치면 합리적이고 이성적인 해결책을 찾고 선택하는데 많은 지장이 있을 수 있다. 협상을 할 때는 감정은 철저히 배제하고 현실적으로 서로에게 가장 합리적이고 쌍방이 동의할 수 있는 대안을 찾아 합의를 이끌어 내야 한다.

흔히 갈등에서 어느 한쪽이 다른 쪽에 비해 감정의 표현을 잘 하는 경우가 있거나 여러 사람이 한꺼번에 동시에 감정을 표출하려는 과정에서 감정처리의 어려움이 있는 경우가 있다. 이럴 경우에는 감정표현의 일종의 원칙을 정하여 모두가 감정을 제대로 표출할 수 있도록 특별한 배려가 있어야 한다. 만약에 일부라도 감정처리가 잘 되지 않으면 협상 중에 언제라도 그 불만이 터져 나오게 되고 협상에서 언제든지 낭비적인 논쟁이나 별로 중요하지 않은 주제에 시간을 낭비하는 원인이 되기도 하기 때문이다.

다음은 갈등에서 감정을 확인할 수 있는 몇 가지 질문들이다.

"갈등에서 어떤 감정을 느끼고 있습니까?"

"그 감정을 해소하기 위해서는 무엇을 어떻게 해야 된다고 보십니까?"

"당신의 감정을 갈등 당사자들과 얘기해 본적이 있는지요. 그들의 반응은?"

"당신의 감정을 어떻게 건설적으로 표출하는지요?"

"상대편은 어떤 감정을 느끼고 있는지 알고 있나요?"

"상대방이 그들의 감정을 어느 정도까지 표출할 수 있도록 허용하였나요?"

"당신의 감정이 논리적인 협상에 방해가 되고 있나요?"

"상대편의 감정은 협상에 방해가 되고 있나요?"

바. 문제의 내용과 절차를 분리하라.

갈등의 내용에는 사실과 관계되는 갈등이 있고 일의 진행절차와 관련된 갈등이 있을 수 있다. 즉 하나는 내용에 관한 갈등이고 다른 하나는 절차에 관한 갈등이다. 일반적으로 문제의 내용과 관련된 갈등은 해결이 되려면 상대방을 완전히 설득시키지 않으면 해결이 어렵다. 그러나 일의 진행절차와 관련된 갈등은 보다 유동적이고 덜 예민하게 생각하는 경향이 있다. 즉 일의 절차와 관련된 갈등은 상대적으로 쉽게 합의에 이를 수 있는 성격을 가지고 있다.

따라서 일반적으로 갈등해소의 시작은 이슈의 내용보다는 해결을 모색하는 절차에 관한 사항을 먼저 합의하면 그 내용이 다소 복잡하더라도 내용 해결에도 쉽게 합의를 모색해 나간다는 것을 볼 수 있다. 특히 조직 갈등의 경우 먼저 일의 진행절차에 관한 원칙합의가 내용의 해결을 위한 합의에도 많은 도움을 주는 것으로 나타나고 있다. 해결해야 할 갈등의 문제가 아주 복잡하고 단기간에 해결하기 어려운 경우라도 일의 진행절차나 원칙과 같은 아주 작은 사항에 관하여 단 몇 가지의 합의라도 이루기 시작하면 이것이 상호신뢰의 시작점이 되고 대화의 단초가 되어 보다 심각한 이슈의 내용도 보다 가볍게 또는 쉽게 접근을 시도할 수 있다는 것이다.

일반적으로 절차나 원칙에 관한 것에 합의를 하면 상호 신뢰가 없던 갈등의 양당사자 사이에 신뢰가 형성되기 시작한다. 그리고 본격적인 갈등해결

에 장애가 될 수 있는 작은 갈등들을 제거하는 효과가 있고 절차에 대한 예측가능성과 질서의식을 부여하며 일이 굉장히 민주적으로 공정하게 진행되는 듯한 느낌을 준다. 또한 절차에 관한 합의는 양 당사자로 하여금 일의 진행절차를 통제하고 있다는 느낌과 자기들이 이 갈등해결의 주인이라는 의식을 심어주며, 해결되거나 협상되어야 할 이슈가 무엇인지를 확인해 주는 역할을 하는가 하면 갈등관계에서 해결되지 않는 이슈에 대해 서로가 대화체널을 구축하는 효과도 있다.

따라서 처음에는 몇 개의 간단한 기본적인 원칙이나 절차부터 시작하여 합의를 시작하는 것이 좋다. 만약 절차를 정하면서 서로 의견이 안 맞는 것이 있으면 우선 의견이 같은 부분부터 합의를 해 나가는 것이 바람직하다. 그 다음 보다 복잡하거나 이견이 있는 부분에 대하여 서로의 대안을 접근하도록 하고 아주 시간이 걸릴 사안은 잠정적인 합의를 하면서 넘어감으로써 전체적인 분위기를 유도해 나갈 필요가 있다.

일반적으로 일의 진행절차나 기본원칙과 관련된 이슈는 다음과 같은 것을 예를 들 수 있다.

- 회의에는 자발적으로 출석할 것
- 회의 중 어떠한 발언에도 보복적이거나 평가를 하는 발언을 삼가할 것
- 회의 참석자에 관한 사항
- 언제 어디서 만날 것인가에 관한 사항
- 회의 중 토의사항에 대한 비밀유지의 원칙과 어길 경우의 대책
- 회의 주제와 주제별 토의 순서에 관한 사항
- 회의 결과의 합의 방식(다수결 또는 만장일치)
- 회의 시간제한 및 휴식시간에 관한 원칙
- 발언 순서와 발언의 규칙에 관한 원칙
- 회의결과 대외공표 방법과 시기
- 회의가 결렬되었을 때를 대비한 대책 등

앞으로는 협상을 하면서 협상의 진행이 교착상태에 빠졌을 때는 지체 없이 협상의 내용을 협상의 진행절차나 일의 처리절차와 관련된 것으로 전환하라. 일의 진행절차나 원칙에 합의를 이끌어 내면 일의 내용에 관한 협상도 자동적으로 잘 풀릴 것이다.

4) 파이를 키워라 (상호 만족하는 대안을 개발하라).⁶⁾

- 가. 대안개발과 선택기능을 구분하라.
- 나. 한 가지 대안에 집착하지 말고 선택의 폭을 넓혀라.
- 다. 공동의 이해관계를 찾아라.
- 라. 상대방 입장에서 선택을 도와주어라.

흔히 협상에서 저지르는 오류는 양측이 가질 수 있는 것은 정해져 있고 양 당사자는 그것을 어떻게 나누어 가지느냐를 협상해야 하는 것으로 착각한다는 것이다. 이렇게 되면 협상에서 만족할 만한 결과를 도출하기에는 구조적인 한계가 있게 된다. 가질 것은 제한되어 있고 협상은 그것을 적절히 나누어 가지는 기술만을 말하기 때문에, 협상이라는 것이 엄청난 한계를 지닌 기술로 전락할 수밖에 없다.

그러나 훌륭한 협상자는 정해진 파이를 나누기 전에 그것을 키울 줄 안다. 파이를 키운다는 것은 보다 창의적인 생각으로 양 당사자가 택할 수 있는 옵션을 보다 많이 개발한다는 것이다. 당사자들이 선택할 수 있는 옵션을 많이 개발한다는 것은 그 만큼 만족하면서 선택할 수 있는 대안이 많다는 것으로 만족스런 협상의 가능성을 높여준다는 것이다.

그러나 일반적으로 대안을 많이 개발하지 못하는 한계가 있다. 한계의 첫째는 개발된 대안을 어떻게 실행할 것인가에 집착한 나머지 활발한 대안개발이 어려운 경우, 두 번째 한계는 협상에서 합의안은 오직 하나밖에 없고 협상은 그 유일한 대안에서 상대방과 어떻게 의견을 좁혀나가는 것이라고 생각하는 한계이다. 세 번째 한계는 협상에서 얻을 수 있는 파이의 크기는 정해져 있다는 가정이다. 협상은 정해진 파이를 어떻게 합리적으로 나누어 갖느냐에 관한 것이라는 인식의 한계이다. 마지막 한계로 대부분 협상에서는 자기만의 입장으로 모든 것을 보기 때문에 대안개발이 어렵다는 것이다. 상대방의 입장을 알아야 상대방 입장에서의 대안개발이 가능한데 대부분 자기

6) Fisher, Roger & Ury, William, 1981, *Getting to Yes: Negotiating Agreement without giving in*, New York: Penguin.

만의 생각으로 일방적인 해결책만을 발전시킬 따름이다.

가. 대안개발과 최종선택 기능을 구분하라.

해결책을 최종선택하기 전에 가능한 대안의 모색과 개발을 충분히 하여야 한다. 흔히 갈등에서 합의를 모색하면서 충분한 대안의 검토 없이 최종안의 선택에 너무 집착하는 경향이 있다. 이 경우 갈등의 쌍방이 만족할 수 있는 대안이 나올 가능성이 낮을 뿐 아니라 제한된 대안에서 최적 안을 선택하기란 여간 어렵지 않기 때문이다.

따라서 합리적인 최선의 갈등해결책이 나오려면 해결책을 최종 선택하는데 너무 집착하지 말고 그 이전 단계인 가능한 해결대안의 모색에 더 많은 노력을 기울여야 한다. 너무 최종안의 선택에만 집착하고 대안의 적용가능성과 성공가능성에만 지나치게 신경을 쓰다 보면 대안의 개발자체가 쉽지 않게 된다. 결과에 지나치게 집착하다 보면 창의적이고 자유스러운 대안의 창출이나 개발이 제약을 받게 되면서 기발한 대안의 아이디어가 나오지 못하는 부작용이 초래된다. 창의적인 아이디어는 어떤 선택이 최선의 것이냐를 논쟁하는 것 보다는 어떤 것이 문제해결을 위한 새로운 방법인지를 찾을 때 보다 활발히 솟아날 수 있다.

따라서 최종안의 선택이전의 단계인 다양하고 창의적인 대안의 개발에 최선을 다하면서 이 단계를 최종안의 선택과는 독립하여 별도로 생각하는 것이 갈등의 해결책을 찾는 데 도움이 된다.

우리는 어떤 대안을 검토할 때 그것의 적용가능성, 효과성 등에 대한 지나친 집착으로부터 자유로울 때 보다 자유롭고 창의적인 여러 가지 다양한 아이디어를 찾을 수 있다. 따라서 다양하면서도, 생각 가능한 모든 대안을 전부 나열하고 검토한 다음에 최종선택에 임해야 한다. 결과부터 먼저 생각하고는 사전에 절대 좋은 아이디어가 나올 수 없기 때문이다.

나. 한 가지 대안에 집착하지 말고 선택의 폭을 넓혀라.

일반적인 협상에서 한계는 유력한 한 가지 대안에 지나치게 집착한다는 것이다. 그러나 협상의 초기단계에서는 대두된 대안의 심도 있는 검토보다는

협상의 여지를 개발하는데 집중적인 노력을 기울여야 한다. 협상의 여지를 개발한다는 것은 서로 성격이 다른 대안을 많이 개발하는 것을 의미한다. 훌륭한 연예인을 육성하기 위해서는 이미 있는 연예인을 키우기 보다는 아직 어린 가능성있는 초등학생을 두루 발굴하는 것이 더 중요한 것과 마찬가지로 지이다.

폭 넓은 대안을 많이 창출해 내기 위해서는 몇 가지 방안들이 동원될 수 있다.

먼저 갈등이 되는 문제가 무엇이 잘못되었는지, 현재 무엇이 문제가 되고 있는지를 먼저 파악하고, 그 문제를 진단하고 증후별, 원인별로 분류를 하는가 하면 가능한 전략이나 처방은 어떤 것이 있을 수 있는지, 문제해결을 위해 무엇을 해야 하는지 등을 차례로 생각하는 과정을 통해 다양한 아이디어가 창출될 수 있다.

두 번째는 여러 분야 전문가들의 서로 다른 눈을 통해 갈등문제를 보자. 다른 직업과 다른 규칙의 입장에서 그 문제를 비추어 보자는 것이다. 예를 들어 환경갈등의 경우, 다양한 대안을 개발하기 위해 환경전문가가 아닌 교사, 은행가, 의사, 성직자, 스포츠전문가, 주식시장 중개인, 경제학자, 조세전문가와 같은 사람이 그 문제를 보듯이 문제를 투영해 보자. 전혀 생각지 않던 대안이 창출되는 것을 쉽게 볼 수 있다.

세 번째는 다양한 합의 방법을 생각할 수 있다. 협상에서 완전한 최선의 합의가 어려울 경우에는 차선의 합의부터 시작할 수 있다. 예를 들면 문제의 실질적인 부분에 대한 합의가 어려우면 절차적인 부분에 대한 합의는 보다 쉽게 도달할 수 있다. 포괄적인 합의가 어려우면 우선 가능한 부분적인 합의는 가능하고, 무조건적인 합의가 어려우면 조건을 수반하는 합의는 가능하며 구속력이 있는 합의가 어려우면 구속력이 없는 합의부터 해 나갈 수 있다. 이렇게 우선 합의가 가능한 부분부터 시작하여 어려운 부분으로 옮겨갈 수 있다고 생각한다면 보다 많은 대안이 개발될 수 있다.

또한 위에서와 같이 합의의 정도뿐 아니라 합의의 범위를 세분화한다면 합의 가능성은 더욱 더 높아질 수 있고 이러한 대안은 더욱 더 많이 개발될 수 있을 것이다.

다. 공동의 이해관계를 찾아라.

위에서 개발된 다양한 대안 중에는 협상 당사자들의 서로 다른 이해관계를 전부 만족시킬 수 있는 대안이 대부분은 존재하게 마련이다. 갈등을 해결할 수 있는 대안이 한 가지만 있어서 협상의 상대들이 그것을 나누어 가지는 것이 최선의 해결책이 아니라 개발된 다양한 대안들을 가지고 파이를 키움으로써 서로가 가지고 갈 수 있는 몫을 키울 수 있다.

우선 협상 당사자들의 공동의 이해관계를 확인하여야 한다. 공동의 이해관계란 협상 당사자들이 갈등에서 진정으로 원하는 것을 말한다. 이러한 진정으로 원하는 이해관계가 파악될 때 그것을 만족시킬 수 있는 대안의 강구가 가능하기 때문이다.

서로 다른 이해관계를 교환하거나 끼워 맞추어야 한다. 협상의 당사자들이 서로 다른 이해관계를 가지고 서로 다른 요구를 하고 있기 때문에 서로 원하는 것을 교환하거나 끼워 맞추으로써 당사자들을 전부 만족시킬 수 있다. 서로 다른 것을 원한다는 차이점이 각 당사자들을 전부 만족시킬 수 있는 여지를 만들어주고 있는 것이다. 주식시장에서 같은 주식과 같은 시장상황을 두고 파는 사람과 사는 사람이 동시에 존재한다는 것은 서로가 믿고 기대하는 바가 다르기 때문에 거래가 발생하는 것과 같다고 할 수 있다.

서로를 만족시킬 수 있는 차이점의 대표적인 예를 들면, 같은 사안을 두고 형식과 내용, 경제적 고려와 정치적 고려, 대내적 고려와 대외적 고려, 가까운 장래와 보다 먼 미래, 당장의 결과와 인간관계, 하드웨어와 소프트웨어, 진보와 보수와 같은 서로 상반된 요인들을 서로가 교환하거나 끼워 맞추어나갈 수 있다.

라. 상대방 입장에서 선택을 도와주라.

협상의 성공은 상대방이 당신이 원하는 대로 선택을 하는 것이기 때문에 당신이 협상에서 성공하기 위해서는 상대방의 선택이나 결정을 도와주어야 한다.

그러기 위해서는 상대측이 처한 다양한 상황을 고려하여야 한다. 즉 속한 조직의 상황, 결정자가 누구인지, 조직에서 협상당사자의 위치와 여건 등을 미리 알고 상대방이 쉽게 처신할 수 있게 해 주어야 한다. 따라서 상대방의 개인(personal) 상황, 조직적(organizational) 상황 등을 고려하여 상대방이 쉽게 선택할 수 있는 대안을 제공하여야 한다. 이러한 배려 없이는 협상의 장에서 합의하였다고 그대로 시행된다는 보장이 없기 때문이다.

5) 공정한 선택기준과 절차를 정하라.⁷⁾

만족하는 협상안이 원만하게 도출되기 위해서는 구체적인 대안에 대한 검토가 있기 전에 각 대안을 검토하고 선정할 기준과 절차를 사전에 정해야 한다. 그 이유는 그러한 객관적이고 공정한 기준과 절차가 사전에 정해지지 않으면 구체적 대안이 검토될 선정기준과 절차까지 같이 검토가 되어야 함으로 인해 협상은 한층 더 복잡한 양상을 띠게 될 뿐 아니라, 아무리 좋은 대안이 있다 하더라도 합의 기준이나 절차가 사전에 합의되지 않음으로 인해 합의자체에 큰 애로가 생기게 된다. 객관적이고 공정한 기준과 절차가 없다는 것은 결국은 당사자들의 의지와 힘에 의해 결정되어진다고 볼 수 있기 때문에 합의해 놓고 후회를 하거나 불만이 발생할 여지가 크다고 할 수 있다.

예를 들면 혐오시설 설치를 위한 주민합의가 필요한 경우, 주민합의라는 기준이 무엇이나 하는 것이다. 주민의 몇%까지 동의 된 것을 합의로 볼 것이냐를 사전에 당사자끼리 합의해 놓지 않으면 나중에 주민투표를 실시해 놓고도 합의가 되었는지에 대해 서로 다른 얘기를 하게 되고 협상은 진전이 되지 않는다. 더구나 투표결과를 놓고 서로 자기에게 유리한 주장을 펼침으로 투표를 실시한 아무런 실익을 취하지 못하는 결과를 낳게 된다. 사전에 어떻게 누구를 대상으로 투표를 해서 몇%를 획득하면 동의한 것으로 본다는 합의가 있는 후에 투표를 실시하여야 한다는 것이다.

가. 공정한 합의 기준을 개발하라.

일반적으로 공정하게 적용할 수 있는 선택기준은 양측의 의지와는 무관

⁷⁾Cloke, Kenneth & Smith, Joan Gold, 2000, "Resolving Conflict at Work, San Francisco", Jossey-Bass Inc.

하여야 하고 정당성이 있고 실용적이어야 한다. 흔히 공공갈등에서 채택될 수 있는 대표적인 기준으로 시장가격이나 선례, 과학적 판단이나 동등한 대우, 전문성이나 효율성, 호혜주의 등이 동원될 수 있으나 다음과 같은 것을 참고할 수도 있다.

- 1) 양측이 합동으로 전문가의 의견청취
- 2) 결과나 처리의 평등성
- 3) 상호 합의된 윤리적 기준이나 가치
- 4) 우선순위의 설정
- 5) 저비용의 우선
- 6) 최소 시간의 우선
- 7) 대안 간 교환의 원칙
- 8) 사법처리 결과
- 9) 전례나 전통
- 10) 신규 구입비용과 대체비용의 차이
- 11) 상호 합의된 계산공식(방법)에 따라

이 외에 구체적인 기준을 찾기가 어려운 경우에 다음과 같은 질문을 통해서 합리적인 기준을 모색할 수도 있을 것이다.

- 1) 문제 해결을 위한 최적의 대안을 찾기 위해 동원 가능한 기준은 어떤 것이 있나?
- 2) 무엇이 모든 안을 공평하게 할 수 있는가?
- 3) 어떻게 양측이 원하는 것을 달성할 수 있는가?
- 4) 다른 사람들은 이 문제를 어떻게 다루었는가?
- 5) 법정으로 간다면 이 문제는 어떻게 될 것인가?
- 6) 어떤 전문가의 의견이 유용할 것인가?
- 7) 어떤 윤리나 가치기준이 고려되어야 하나?
- 8) 왜 제시된 특정기준이 잘못 되었다고 생각하는가?
- 9) 어떻게 하면 양측이 이겼다고 생각하게 할 수 있는가? 등

물론 이러한 기준을 탐색하고 선정하는 과정은 협상의 당사자들이나 그 대표들이 공동으로 작업을 하여야 한다. 그 과정으로 통하여 선정의 타당성도 부여하지만 상대방의 이해관계를 보다 가까이서 이해하는 계기가 되기

때문이다.

나. 공정한 절차에 합의하라.

합의 기준이 아무리 공정하게 선정되었다고 하더라도 그 기준을 적용하는 절차가 쌍방이 합의하는 공정한 절차가 아니라면 역시 불만의 원인이 되거나 만족하는 협상이 될 수가 없다.

가장 흔하게 이용되는 방법이 “한명이 자르고 또 한명은 고르는 방식”이다. 사과 1개를 놓고 어떻게 배분할 것이냐의 경우에 한 사람은 반으로 자르는 역할을 하고 한 사람은 선택권을 갖도록 하는 원칙으로 누구나 받아들이지 않을 수 없는 절차의 한 방법이다. 양측이 협상에서 각각의 역할을 결정하기 이전에 양측이 공정하다고 생각하는 대안을 놓고 협상하는 방법이다. 공공갈등에서도 한 사안을 두고 서로 많이 차지하겠다고 하는 경우에 그대로 원용할 수 있는 방법이다.

그 다음 절차상의 해결책을 모색할 때 흔히 사용하는 수단이 “차례대로 하기”, “제비뽑기”, “제3자에게 결정하도록 하기”이다. 차례대로 하기에서 차례는 어떤 순서로 할 것인지만 정하면 가장 합리적인 절차 중의 하나로 손색이 없다. 제비뽑기나 동전 던지기, 기타 운에 맡기는 방법들이 너무 임의적인 방법으로 객관적 논리가 결여된 것처럼 보일지 모르지만 근본적으로는 가장 공정한 방법들이다. 그 결과를 가지고 불공평하다고 얘기할 수도 있지만 동등한 기회와 확률이라는 측면에서 보면 공평한 방법이다. 제3자에게 맡기는 방법도 공동으로 결정을 해야 하는 경우에 변형시켜 사용할 수 있는 아주 좋은 절차이다. 그 3자가 누구인지만 당사자가 합의하여 결정한다면 아주 유용한 절차이다.

협오시설 유치나 천안-아산지역 역명에 관한 천안시와 아산시의 갈등에서 양 당사자가 추천하고 동의하는 중립적인 인사로 구성되는 “선정위원회”를 구성하여 결정을 위임하도록 한 것은 아주 좋은 예이다.

6) 협상력을 키워라.

- 가. 협상력은 물리적인 힘과 다르다.
- 나. 경쟁상태를 만들면 힘이 생긴다.
- 다. 정당성과 권위를 확보하면 힘이 생긴다.
- 라. 전문성, 정보, 시간은 협상력의 원천이다.
- 마. 세를 불리면 힘이 생긴다.

협상력이라고 하는 것은 협상에서 상대방의 결정에 영향을 끼칠 수 있는 힘을 말한다. 협상력이 있으면 그 만큼 자기의 이해관계를 상대방에게 설득 시키기가 수월하고 자기의 이해관계에 보다 가깝게 합의가 이루어지도록 하는데 유리하다.

그러나 협상력이 상대방을 협박하거나 위협하거나 상대방을 어려운 지경으로 몰기위한 수단으로 사용되어서는 위험한 도구로 전락할 수 있다. 잘 사용하면 협상을 보다 쉽게 하는 촉매제로 작용하지만 잘못 악용되면 협상을 얕은 술수의 게임으로 전락시키는 속임수와도 같은 것으로 치부당할 수도 있다.

가. 협상력은 물리적인 힘과 다르다.

협상에서 파워는 일반적인 물리적인 힘과는 다소 다른 속성을 가지고 있다. 겉으로 보는 물리적인 힘과는 다른 경우가 많다. 대규모 국책사업을 추진하는 정부와 토지를 수용당하는 시골마을의 농부들이 어떻게 대등하게 협상을 할 수 있을 것인가? 겉으로 보기에 힘의 균형에서 도저히 공정한 기반위의 협상이 불가능하리라 예상이 되지만, 농민들이 정부의 조그마한 절차상의 하자를 지적하면 협상은 오히려 힘없는 농민들이 유리하게 주도해 나가는 모습을 볼 수 있다.

협상에서 힘은 가변적이고 유동적이다. 같은 갈등사안에서 협상상대에 따

라, 협상시점에 따라 커지기도 하고 작아지기도 한다. 정부의 협상력이 상대가 언론이나 건설업체이냐에 따라 달라지고 공사가 시작된 뒤나 시작하기 전이냐에 따라 달라지고 처음에는 강하던 힘이 시간이 지나면서 약해지는가 하면 그 반대인 경우도 있다.

협상에서 힘은 처음부터 주어지는 것이 아니고 주어졌다고 끝까지 지켜지는 것도 아니다. 없던 힘도 만들어 질 수 있고, 있던 힘도 없어진다. 갈등의 초기에는 아무 힘도 없던 농촌의 개별 농민들이 주변의 주민들을 규합하면서 집단의 힘이 만들어지고, 언론이 가세하면서 중앙정부의 장관이 시골 마을을 찾아 올 수 있게 하는 힘을 만들기도 한다.

그래서 협상에서의 힘은 협상과정에 많은 역동성을 부여하면서 많은 전략적 의미를 내포하고 있다. 협상력을 어떻게 활용하느냐에 따라 교착상태에 빠진 협상의 돌파구를 만들 수도 있고 불리하던 협상을 유리하게 전환시킬 수도 있으며 유리하던 협상이 갑자기 불리하게 뒤집히기도 하기 때문이다.

나. 경쟁상태를 만들면 힘이 생긴다.

협상도 시장에서 가격이 결정되는 메커니즘과 비슷한 면이 있다. 즉 수요와 공급의 관계이다. 내가 선택할 수 있는 대안이 많으면 나에게 힘이 생긴다. 상대적으로 상대방은 경쟁상태에 놓이게 됨에 따라 힘이 약해진다. 다시 말해 선택할 수 있는 옵션이 많기 때문에 지금 협상하고 있는 상대와 굳이 협상을 하지 않더라도 다른 상대와 협상할 여지가 많기 때문에 큰소리치며 자기주장을 보다 강하게 할 수 있다는 논리이다.

쓰레기 소각장 건설에 반대하는 주민과 자치단체가 협상을 하는 경우라면, 소각장 유치를 희망하는 지역이 한곳도 없이 전부가 기피시설로 반대를 하는 입장이라면 해당지역 주민의 협상 파워는 강해지는 것이고, 만약에 소각장 시설이 그렇게 해롭지 않은 것으로 알려지면서 오히려 소각장 유치를 희망하는 지역이 많아져서 경쟁이 되는 상황이라면 자치단체가 힘을 가지게 되는 경우라고 봐야 할 것이다.

따라서 실제 협상에서는 갈등을 조기에 원만히 해결하고자 한다면 이러한 경쟁의 원리를 적용하여 협상의 상대를 경쟁의 상태로 만들어 감으로써

협상을 보다 빨리 또는 유리하게 이끌어 갈 수 있다.

그러나 반대로 상대방이 독점의 상태이고 이쪽이 경쟁의 상태라면 조속히 경쟁 상태를 해소하고 나만의 차별화 전략을 취하여야 할 것이다. 즉 상대가 선택할 수 있는 상대가 많더라도 내가 가지고 있는 대안은 다른 경쟁 상대와는 다른 차별화된 것이라는 것과 상대가 나와 협상하지 않을 수 없는 이유를 개발하여 제시함으로써 이쪽의 경쟁 상태를 조속히 해소할 수 있을 것이다.

다. 정당성과 권위를 확보하면 힘이 생긴다.

협상에서는 같은 내용이라도 포장을 잘 하면 또는 모양을 잘 갖추면 훨씬 유리하게 힘을 가지고 협상을 진행할 수 있다.

먼저 합법성이나 도덕성, 원칙과 관습과 같은 요인들을 갖추면 정당성을 인정받는다. 같은 자료나 행위, 사안이라도 합법성, 도덕성과 관련된 요인을 갖추면 상대방으로부터 정당성을 인정받고 반대로 그 부분이 결여되면 정당성을 잃으면서 힘을 상실하게 된다. 아무리 설득력이 있는 대안이라도 불법적인 것이나 부도덕한 것이라면 설득력을 잃게 될 것이고 입지가 그 만큼 좁아진다고 할 것이다. 공공갈등에서 아무리 억울하고 피해자라고 하더라도 불법적인 집단행동으로 협상력을 발휘하려고 한다면 행위의 정당성에서 입지를 상실하고 말 것이다.

또한 원칙과 관습에 근거하거나 그것을 준수하면 역시 정당성을 인정받아서 자료나 정보, 발언의 힘을 얻게 된다. 불확실한 상황이나 판단이 어려운 상황인 경우에도 전례에 따랐다면, 사실상의 관습이 그렇다면 하면 쉽게 정당성을 인정받을 수 있고 주장의 힘을 얻을 수 있다.

동시에 자료나 정보를 특별히 포장을 잘 함으로써 상대방으로부터 권위를 부여 받을 수 있고 권위가 부여되면 협상에서 힘이 생긴다. 준비한 자료나 제시할 정보를 이왕이면 수기로 직접 쓰는 것 보다는 활자매체를 활용하든지, 표준양식을 사용한다면, 가급적 공식적인 직인을 찍는다든지 함으로써 같은 정보나 자료도 더 큰 권위를 부여함으로써 협상에서 유리한 힘으로 작용하도록 할 수 있다. 나아가 복장이나 외모도 협상자의 권위를 부여하는

중요요인으로 지적되고 있다.

그러나 상대방이 이러한 정당성과 권위로 포장을 할 경우에는 그 정당성과 권위를 과감히 도전하고 깨뜨려 볼 필요가 있다. 특히 관습이나 원칙 같은 경우에는 얼마든지 도전하여 깰 수 있고, 권위를 얻기 위해 포장된 것은 그 껍질을 벗기고 실체를 제대로 이해함으로써 그 권위에 도전해 볼 필요가 있다. 잘 포장된 자료나 정보이더라도 그 실체는 큰 차이가 없기 때문이다.

라. 전문성, 정보, 시간은 협상력의 원천이다.

협상에서 갈등사안에 대한 해박한 지식과 고도의 전문성, 정보력을 갖추면 협상에서 우위를 점할 수 있다. 아는 만큼 보인다고 하듯이 전문성을 갖추수록 상대방을 앞서서 유도할 수 있고 발언에 힘을 실을 수 있다. 우리가 평소에 자동차 수리점에 가서 기름기 묻은 젊은 기사가 값비싼 부품을 교체해야 한다는 한마디를 거역할 수 없는 이유는 그 사람의 전문성을 인정하기 때문인 것과 마찬가지로이다. 공공갈등에서도 상대방을 압도하는 전문성과 정보력만 구비할 수 있다면 협상은 얼마든지 유리한 국면으로 전환할 수 있다.

또한 협상에서는 시간을 잘 활용하면 큰 힘이 된다. 보통 협상은 언제까지 마감해야 하는 마감시점이 있기 마련이다. 일반적으로 시간적 여유가 많은 측이 협상에서는 유리하다고 할 수 있고 시간에 쫓기는 측이 불리하다고 할 수 있다. 마감시간에 쫓기는 측은 결론을 서두르게 되고 따라서 만족하지 못한 결론도 수용하고 마는 우를 범하기 쉽다.

따라서 상대방의 마감시간을 아는 것은 아주 중요한 전략적 의미를 갖는다. 마감시간을 알 경우 시간이 있는 협상초반에는 여유를 부리다가 마감시간이 임박한 시점에서 협상의 핵심사안을 집중 협의하면서 상대방의 양보를 쉽게 얻어내려고 하는 경우가 자주 있다. 그래서 협상을 할 때는 우리 측의 협상시간 계획은 철저히 보안에 부쳐져야 한다.

한편 협상시점을 언제로 하느냐에 따라 유리하고 불리함이 갈리기도 한다. 시장에서 야채구입을 아침에 하느냐 늦은 저녁시간에 문을 닫기 직전에 하느냐에 따라 가격협상의 여지가 달라지고 에어컨을 여름에 구입하느냐 겨

올에 하느냐에 따라 협상의 힘이 달라지듯이, 직장에서 결재시간에 따라 상사의 결재를 받느냐 못 받느냐가 있듯이 시간만 전략적으로 활용하더라도 같은 사안의 협상에서 훨씬 유리한 위치를 점할 수 있다.

또한 일반적으로 협상의 막바지에 하는 양보와 자포자기상태를 주의하여야 한다. 일반적으로 사람들은 협상 초기에는 문제의 핵심쟁점에 대한 심도 있는 검토보다는 주변상황에 대한 가벼운 접근이나 탐색을 하는 데 대부분의 시간을 보내고 마감시간이 임박해서야 핵심사안에 대한 본격적인 논의를 시작하고 조급하게 합의를 보려고 하는 속성을 가지고 있다. 이럴 경우 문제가 되는 것은 마감 시간 내에 합의를 이루어야 한다는 강박관념 때문에 쉽게 양보를 하는 경향이 있다는 것이다. 협상을 하는 입장에서 보면 상대방의 이러한 상황을 적극 활용하여야 하겠지만 자신은 이러한 상황에 처하지 않도록 주의하여야 할 것이다.

마. 세(勢)를 불리면 힘이 생긴다.

협상에서 이해관련자가 많은 쪽이 힘을 얻을 수 있다. 협상결과에 영향을 받는 사람이 많다는 것은 상대방 입장에서 보면 그 만큼 합의될 결과에 신경을 쓰지 않을 수 없게 된다. 상대방에게 심적인 부담을 주게 된다.

따라서 보통 협상의 타결이 임박하여 협상당사자들에게 심리적 압박을 가하기 위한 수단으로 수많은 사람들이 모여 세를 과시하면서 집단행동을 하는 것을 볼 수 있다. 노조가 단체행동을 하면서 산별 노조, 지역별 노조, 전국노조로 연대하여 행동을 하는 것도 마찬가지이다. 버스노동조합이 파업을 하는데 택시노조가 동조파업을 하는 것도 같은 맥락에서 볼 수 있다.

그러나 이러한 집단행동이 순수한 협상의 힘을 부여하는 차원을 넘어 논리가 없고 상대방에 대한 설득력이 없는 집단이기주의로 발전하는 경우에는 협상의 차원이 아닌 대립과 투쟁의 장으로 변하고 만다. 어디까지가 합리적인 협상의 장이고 어디까지가 불법적 억지투쟁의 장이냐 하는 것은 아주 어려운 판단이지만, 그야말로 상호 신의성실의 원칙에서 판단할 수밖에 없을 것이다.

공공갈등에서 자신들의 주장을 관철시키기 위하여 집단행동을 자주 한다. 합

법적이고 합리적인 방법으로 하는 경우도 많지만 많은 경우 불법적이고 파괴적인 행동도 불사한다. 협상의 상대방도 이해하는 합리적인 주장을 합법적인 방법으로 하는 것은 이해가 되지만, 파괴적이거나 불법적인 집단행동을 협상력을 키우기 위한 건설적인 전략이라고 말할 수는 없을 것이다. 불법성으로 인한 협상의 정당성부터가 문제가 되지 않는가?

7) 까다로운 상대와는 이렇게 협상하라.⁸⁾

- 가. 개인적으로 받아들이지 말고 감정적이 되지 말자.
- 나. 사전에 충분히 준비하라.
- 다. 말 받아 치지 말고 우회하라.
- 라. 당신의 아이디어를 방어하지 말고, 상대방에게 비판과 조언을 구하라.

가. 대중은 왜 분노하는가?

공공 협상을 성공적으로 이끌어 가기 위해서는 가장 먼저 왜 공공의 이익을 추구하기 위해서 진행되는 일에 대하여 반대하는 사람이나 그룹이 생겨나는지에 대한 이해를 할 필요가 있다. 사람들이 반대하며 자기 목소리를 높이는 근본적인 이유는 크게 네 가지로 나뉘볼 수 있다.

○. 직접적인 손실이 원인이다.

사람들은 예기치 못한 손실에 대하여 분노한다. 공공 정책의 집행자들이나 기업의 경영자들은 자신의 책임 하에 과제를 수행하는 과정에서 예기치 못한 사고를 접하게 된다. 이와 같은 사고가 원인이 되어 대중에게 손실을 입혔을 경우 손실을 입은 대중은 정책기관이나 기업을 향하여 각을 세우게 된다. 이와 같은 일들은 같은 패턴으로 반복되는 모습을 쉽게 찾아볼 수 있다. 배수처리 시설이 제대로 갖춰지지 않는 지역에 매년 찾아오는 홍수로 인하여 재산상의 피해를 입은 주민들이 관련기관을 상대로 손해 배상을 요구하면 집단행동을 하는 것은 직접 입은 손실 때문에 분노하기 때문이다.

8) Shapiro, Ronald M & Jankowski, Mark A. 2000. *The Power of Nice*, New York, The Spieler.

○.위험을 감지할 때 반응한다.

원전폐기물 처리장 설치를 둘러싸고 많은 반대의 목소리가 있는 것은 앞으로 일어날 수도 있는 장래의 위험에 대한 두려움 때문이다. 복잡한 과학적 이론을 이해할 수 없는 대부분의 보통 사람들에게는 위험이 없다는 설명으로만은 두려움이 없어지지 않는다. 물론 모험을 즐기는 일부 예외가 있지만 대부분의 사람들은 번지 점프와 같은 스포츠를 즐기지 않는다. 아무리 위험이 없다고 설명을 하고 실제로 안전을 위한 철저한 준비가 되어 있다고 할지라도 높은 곳에서 뛰어 내리는 것은 위험하다고 생각하는 사람들의 생각을 바꿀 수는 없는 것이다. 타의에 의해서 자신이 위험에 처할 가능성이 높다고 생각할 때 위험의 원인을 제공하는 대상에게 반대하며 대립의 각을 세우는 것이 보통 사람들이다.

○.자신의 신념과 배치될 때 분노한다.

자신이 옳다고 믿고 있는 신념이나 사상 믿음에 반하는 사건을 만나게 되면 사람들은 거부하는 반응을 일으킨다. 공공협상에 약방의 감초와 같이 언제나 참여하는 사회단체의 대부분은 같은 신념이나 사상을 공유하는 사람들의 모임이다. 이 단체는 직접적인 손실을 입지도 않고 장래에 손실을 입을 위험에도 노출되어 있지 않지만 자신의 신념과 믿음에 도전하는 정책이나 기업 활동을 보며 분노한다. 이런 원인 때문에 대립각을 세우고 반대하는 사람이나 단체가 가장 설득하기 어려운 협상 상대가 될 가능성이 높다. 손실을 입었거나 장래에 발생할 위험 때문에 반대하는 사람들은 금전적인 보상이나 적절한 위험 예방 조치를 통해서 협상 타결을 이끌어 낼 수 있다. 그러나 신념에 반한다는 생각을 가지고 반대하는 상대방을 설득하는 일은 더 많은 인내와 끈기를 요구하며 창조적 해결 방법을 요구하는 일이다.

○.협상의 전략으로 반대한다.

반대하는 또 다른 원인은 표면에 나타난 주장과는 달리 자신이 진행하고 있는 협상을 유리하게 이끌어 가기 위한 일종의 작전일 수 있다. 주위의 관심을 이끌어 내기 위해서 혹은 상대방을 궁지에 몰아 넣음으로 빠른 해결을 원하는 방법으로 해결하기 위하여 분노하는 모습을 택하는 것이다.

나. 반대의 크기는 이럴 때 증폭된다.

대중이 반대하는 원인은 손실을 입었거나, 위협에 노출될 가능성이 있거나, 자신의 신념에 반하거나 아니면 협상의 전략으로 활용하려는 생각이다. 그러나 이와 같은 원인 때문에 발생한 초기의 반대를 해결하는 것은 상대적으로 그렇게 어렵지 않다. 반대의 원인이 비교적 단순하고 명료하기 때문에 이를 중심으로 적절한 협상 방법을 찾아내서 진행하는 것이 가능하기 때문이다. 그러나 초반부의 단계를 잘못 다루면서 반대의 크기가 커지고 다양한 협상 참여자들의 감정적 대립과 반응이 나타나기 시작하면 협상으로 해결하는 방법이 더욱 어려워진다. 상대방의 반대와 분노를 어떻게 다룰 때 사태를 악화시키는지 하는 원인을 찾고 이와 같은 대응방법을 피하는 것은 대중을 상대로 하는 협상의 가장 중요한 부분이 될 것이다.

○.약자라고 무시당할 때 반대는 분노로 바뀐다.

힘으로 무장한 상대방으로부터 약자라고 무시당한다는 생각을 하게 될 때 반대의 목소리에 감정이 섞이는 분노로 바뀌게 된다. 손해를 입은 개인이 손해의 재발을 방지하고 적절한 보상을 요구해 왔을 때 고압적인 태도로 한 개인을 무시하는 행위는 개인으로 하여금 분노하도록 불에 기름을 붓는 것과 같다. 위협이 있다고 믿고 있는 개인에게 복잡한 과학 이론을 제시하며 무식하기 때문에 잘못 알고 있다고 무시하는 모습 또한 반대를 분노로 변화하게 만드는 원인이 된다. 대부분의 사람들은 인정받을 때 상대방을 인정하게 되고 무시 받을 때 상대방에게 감정적인 대응을 하게 된다.

○.속았다고 생각할 때 반대는 분노로 바뀐다.

대부분 사람들은 상대방으로부터 속았다는 생각을 하게 될 때 분노한다. 두 가지 이유 때문이다. 한 가지는 상대방과 나 사이에 신뢰감을 중심으로 하는 관계가 깨졌기 때문에 배신감을 느끼기 때문이다. 속았을 때 우리는 배신감을 느낀다. 또 다른 이유는 자신이 바보가 된 것 같은 느낌을 갖게 되기 때문이다. 누구나 자신이 바보가 되는 것을 원치 않는다. 스스로 지적이고 논리적이며 합리적인 똑똑한 사람이라고 생각하며 살아갈 때 만족감이 커지는 사람들에게 타인이 나를 바보로 만들었다고 하는 것은 참기 힘든 모욕이

다. 장기적 관계 설정에 치명적 장애가 되는 배신감과 모욕감은 상대방으로부터 속았다는 생각을 하게 될 때 생기는 감정이다.

다. 개인적으로 받아들이지 말고 감정적이 되지 말자.

까다로운 협상자들은 쉽게 감정적이거나 충동적이다. 의도적으로 그럴 수도 있고 천성적, 습관적으로 그러기도 한다. 이때 상대방마저 감정적이 되거나 선불리 맞 대응을 하면 쌍방이 쉽게 흥분이 되고 평정을 잃어버리게 되어 협상은 파국으로 치닫는다.

상대방의 입장을 공격하지 말고 그 입장의 이면을 보라. 상대방의 힘에 저항하려 하지 말고 그 힘을 긍정적으로 바꾸어 이해관계를 탐구하고 상호 이익이 되는 옵션을 창안해 내고 독립적인 기준을 찾으려 한다. 상대방이 자신의 입장을 내세울 경우 그것을 받아들이지도 말고 거부하지도 말며, 그것을 단지 하나의 가능한 대안으로 생각한다.

상대가 분노하면 그 원인부터 찾으려 하자. 상대방이 극도의 감정적인 표현으로 공격을 하고 있는데, 차분히 이성적으로 그 원인을 찾는다는 것이 어려운 일이지만 절대 감정적인 공격에 감정적으로 대응해서는 안 된다. 무엇이 그들을 화나게 만들었는지 화나게 하는데 내가 잘못된 것은 없는지, 다시 협상을 재개시킬 수 있는 방법은 없는지 등의 방안을 찾아야 한다. 상대방의 분노에 대응은 하되 요구에는 대응하지 말아야 한다.

라. 사전에 충분히 준비하라.

협상자가 평범하지 않고 까다로울수록 더 많은 준비를 하여야 한다. 비공식적인 접촉의 기회를 찾는 일, 갈등이슈 외에 공통의 관심사를 찾는 일, 상대방의 예측하지 못한 행동에 대한 대비책의 강구 등과 같은 준비를 사전에 충분히 함으로써 까다로운 협상자를 대상으로 만족하는 결과를 창출할 수 있다.

마. 말 받아 치지 말고 우회하라.

보통 사람들은 감정이 고조되는 경우 즉각적으로 반응하는 경향이 있다.

상대방이 감정적일 때는 우선 바로 감정적으로 반응하지 말아야 한다. 모든 과정을 멈추고 시간을 가지고 잠시 휴식을 가진다. 그리고 감정적인 것을 벗어날 수 있는 무언가를 하면서 상대방이 당신에게 무엇을 원하는지를 분석하라. 분석을 하는 순간 감정이 사라지고 이성이 들어설 것이다.

직선적으로 감정이 대립될 때는 직접 맞서기 보다는 우회하는 지혜를 발휘해야 한다. 정면으로 대결하는 것 보다는 지그재그로 나가면서 누그러뜨릴 필요가 있다. 결국은 그것이 자신들이 원하는 목적지로 갈 수 있는 효율적인 방법이다.

당신에 대한 인신공격을 갈등이슈에 대한 공격으로 바꾸어라. 상대방이 당신에게 인신공격을 할 경우, 역공을 하고 싶은 유혹을 뿌리치고 뒤로 한발 물러서서 그가 하고 싶은 말을 다 하도록 내 버려둬라. 상대방으로 하여금 열기를 발산하도록 해 준다. 그리고 그의 말이 끝나면 당신에 대한 인신공격을 문제 자체에 대한 공격으로 바꾸라.

상대방이 받는 스트레스나 압력을 인정하고 이해하도록 노력하라. 상대방이 까다로운 이유가 있을 것이다. 성격과 같은 선천적인 이유도 있지만, 주위의 요인에 의하여 그렇게 되는 경우도 많다. 이 경우 상대방이 그렇게 된 이유를 알아서 그것을 이해하고 동정하는 계기를 마련함으로써 상대방의 까다로움이 관대함으로 바뀌는 것을 볼 수 있다. 상대방의 까다로운 협상행태 저변에 깔려있는 진짜 이유를 밝힐 수 있는 질문을 하면서 우회해 보라.

그리고 당신도 비슷한 문제를 지니고 있음을 알리면서 스트레스 없는 사람이 어디 있느냐는 식의 공감대 조성을 통하여 상대방의 스트레스나 걱정거리를 인정한다. 단순히 그것을 인정해 주는 것만으로 상대방의 열기를 가라앉힐 수 있다. 상호 동질감을 확보하는 것이다.

체면을 세워 주도록 하라. 상대방의 분노나 까다로운 행태는 대부분 감정적인 왜곡에서 촉발된 경우가 많다. 자기 자신보다는 주위의 눈 때문에, 또는 상대방에게 당한 감정적인 상처 때문에 정상적인 공감대 형성이 어려운 경우가 많다. 상대방이 빠져 나갈 수 있는 명분을 제공하던지, 주위에 체면을 세울 수 있도록 해 줌으로써 상대방에게 승리감을 안겨 줄 수 있다. 덜 중요한 것을 양보함으로써 상대방에게 승리감을 줘라. 그 대가로 나에게는

더 큰 승리가 올 것이다.

바. 당신의 아이디어를 방어하지 말고 상대방에게 비판과 조언을 구하라.

협상에서는 많은 시간을 서로가 상호 비방하는데 소비하게 된다. 상대방의 비판을 반박하고 자신의 주장을 강조하기 보다는 오히려 상대방의 비판을 요청한다. 당신은 상대방으로부터 얻은 비판으로 당신의 아이디어를 개선함으로써 합의를 하는데 장애가 되었던 그 비판을 합의 과정의 필수요소로 변화시킬 수 있다. 상대방도 비판을 요청받음으로써 무조건적인 비판보다는 보다 책임 있는 답을 연구하고 나아가 그 문제를 공동으로 해결하는 듯한 자세를 가지게 됨으로써 상호 동반자관계가 촉진될 수 있게 된다.

8) 약자 입장에서 협상하기⁹⁾

- 가. 협력자와 연계하라.
- 나. 위기를 조성하여 기회를 만든다.
- 다. 캐스팅 보트(Casting Vote) 상황을 만들어라.
- 라. 벼랑 끝 전술도 필요하다.

협상을 대등한 입장에서 대등한 관계로 하면 좋겠지만 현실은 그렇지 못하다. 많은 경우 여러 가지 불리한 상황에서 협상을 하여야 하는 경우가 있다. 협상이 주어진 여건에 의하여 그 결과가 정해진다면 협상의 전략은 무의미해 진다. 전략이 전략으로서 의미를 갖기 위해서는 불리한 여건에서도 이기고 유리한 여건에서도 질 수 있는 역동성이 있을 때 그 의미가 커진다고 할 수 있다. 어떻게 상대적으로 불리한 여건에서 유리하게 협상을 할 수 있을까?

특히 공공갈등에서는 정부와 공공기관을 상대로 협상을 한다고 할 경우, 대부분의 사람들은 공공기관과의 협상이 과연 제대로 되겠느냐 라고 한다. 정보나 영향력, 전문성, 파워에 이르기까지 대부분의 여건이 공공기관에 비

9) 박선철, 한국형 협상의 법칙, (원앤원북스, 2004) PP 178-195

하여 상대적으로 불리하다는 것이다. 시민단체나 일반 주민들이 어떻게 협상이라는 말조차 할 수 있겠느냐 라는 것이 현실의 인식이다.

가. 협력자와 연계하라.

강한 상대를 상대하기 위해서는 약자는 우선 힘을 모아야 한다. 비슷한 처지의 협력자를 모아 전략적 제휴를 함으로써 흩어진 작은 힘을 한 군데로 모을 수 있다. 공공갈등에서 공공기관과 협상을 해야 하는 입장이라면 같은 이해관계를 가진 다른 집단이나 개인을 끌어드릴 수 있고 신문이나 방송과 같은 언론을 이용할 수도 있다. 개별적으로는 약하지만 합해지면 기하급수적인 힘의 증강을 꾀할 수 있다.

협상팀을 보강하라. 대부분의 협상은 개인보다는 몇 사람의 팀 단위로 한다. 이 경우 개인의 자질도 중요하지만 그 보다는 유능한 팀원들이 확보되어야 한다. 협상 팀을 보강하여 외부의 전문가나 상대방에 정통한 사람들로 채운다. 특히 갈등문제에 대한 최고의 전문가를 초청함으로써 취약한 입지를 보강할 수 있다. 당신이 직접 전문가가 될 필요는 없다. 필요하면 민간의 변호사, 회계사, 건축사, 환경전문가, 해당분야 교수, 의사 등을 초청하여 팀을 보강하라. 전문가는 당신의 취약성을 다른 식으로 평가해 줄 것이며 당신이 간과했거나 당연하게 여겼던 협상에 대해 창의적인 해결책으로 골리앗의 상대방을 압도할 수도 있을 것이다.

나. 위기를 조성하여 기회를 만든다.

힘이 약한 당사자는 절대로 직접 맞상대해서는 승산이 약하다. 제3자를 활용하여 외부에 위기를 조성하고 강한 상대방이 그 위기에 연루되게 만들면 의외로 협상의 입지가 강해질 수 있다.

몰타(Malta)라는 35만 인구의 작은 지중해 나라가 강대국 영국을 상대로 한 군사기지 협상에서 나토회원국과 구소련을 협상의 파트너로 끌어들여 경쟁과 위기상황을 연출함으로써 불리한 협상여건을 극복하고 이전보다 훨씬 유리한 조건으로 군사기지를 제공한 일화가 있다. 국력이 약한 북한이 핵문제를 가지고 초강대국 미국과 협상을 시작하면서 그 열세를 극복하기 위하여 6자 회담이라는 틀을 만들어 한국, 일본, 중국, 러시아를 활용하여 위기를

조성하고 기회를 창출함으로써 약한 협상입지를 확보하고 미국과 대등하게 협상을 하고 있다.

공공갈등에서도 일반주민이나 환경보호전문가들이 거대한 정부를 상대로 협상을 할 때, 정부와 직접 상대하기 보다는 언론과 연대하여 환경문제의 심각성을 집중 부각한다든지, 외국 환경전문가 등을 통하여 한국의 국제적 입장을 어렵게 함으로써 정부를 궁지로 모는 경우가 종종 있었다.

다. 캐스팅 보트(Casting Vote)의 상황을 만들어라.

불리한 입장의 협상당사자는 단독의 힘으로는 약하지만 다른 당사자와 힘이 합쳐질 때는 강한 상대방보다 더 큰 힘을 발휘할 수가 있다. 우리 주위에서 보아온 예 가운데 하나가 정치권의 연합정치행태 중에서 소수 정당이 과반수가 안 되는 여당과 역시 과반이 안 되는 야당 사이에서 사안에 따라 때로는 여당과 연합하고 때로는 야당과 연합함으로써 그 어느 정당보다도 강한 협상력을 발휘한 적이 있었다.

공공갈등에서 시민운동단체나 환경운동단체는 비록 단체의 크기나 사람 수에서는 적지만 Casting Vote 입장을 잘 만들면 얼마든지 거대한 정부와 맞서서 유리한 협상력을 발휘할 수가 있다. 협상력이 약하다고 지레짐작으로 포기하지 말고 약자의 강점을 최대한 활용할 수 있는 기회를 찾아야 한다.

라. 벼랑 끝 전술도 필요하다.

불리한 협상자가 유리한 협상자에게 극단의 최후 대안을 제시하면서 상대방을 압박하는 방법이다. 의외로 강자를 상대로 한 약자의 벼랑 끝 전술은 성공가능성이 높다. 왜냐하면 실패하더라도 약자는 잃을 것은 별로 없지만 성공했을 경우에는 많은 것을 얻을 수 있기 때문이다. 그러나 강자는 성공했더라도 약자를 상대로 한 협상인 만큼 비난 받을 가능성이 높기 때문이다.

공공갈등에서 거대한 공공기관이나 대기업을 상대로 자기의 주장을 관철 시키기가 어려운 경우 이러한 극단적인 방법으로 자기의 주장을 관철하고자 하는 경우가 많다. 도로 터널공사의 중단을 요구하며 단식을 한다든지, 아파트 철거 저지를 위하여 크레인 위에서 목숨을 걸고 농성을 하는 경우, 공사중

단을 요구하며 삼보일배 행진을 하는 경우 등이 이러한 벼랑 끝 진술에 해당된다.

그러나 이러한 전략은 이해관계를 관철시키기 위한 극단적인 투쟁전략으로서 바람직한 방법은 아니며, 갈등은 가급적 그 이전단계에서 합리적인 절차와 방법으로 신뢰를 갖고 대화와 공감대 조성으로 다양한 창의적인 대안을 개발하고 상호 협의의 과정을 거쳐 해결하는 것이 가장 바람직한 방법일 것이다.

9) 협상의 이면을 간파하라.

협상의 당사자들은 누구를 대표하는 대리자이던 아니던 간에 하나의 사람이다. 그 사람은 협상 당사자로서 협상테이블에 와 있지만 가만히 따지고 보면 한 사람의 개인으로써 개인적인, 인간적인 여러 가지 욕구와 관심사들이 있을 수 있고 겉으로 드러나지 않는 내면의 다양한 모습을 가지고 있을 수 있다.

따라서 협상테이블에서는 겉으로 제기된 공식적인 의제 외에 개인적인 또는 그 사람이 속한 조직의 특성에 따른 제반 요인들에 대한 검토가 필요하다. 예를 들면 협상 당사자들은 공식의제에 관해 협상하기 위해 협상테이블에 나와 있지만 그 사람들은 공식적인 협상대표이전에 한 개인으로서 희망사항이나 욕구가 있을 것이고 그 사람이 속한 조직의 상황이나 논리를 무시할 수 없는 존재일 것이다. 공식적인 협상의제가 원만하게 합의가 되는 것을 연구하는 입장에서는 이러한 협상자들의 이면을 헤아리고 이해할 줄 안다면 공식적인 협상을 훨씬 수월하게 접근할 수 있을 것이다.

공식적인 의제는 대부분 그 상황이 표면에 드러나기 마련이다. 그러나 개인적인 이면이나 그 개인이 속한 조직적인 상황은 공식적으로 드러나지 않는 요인들이다. 겉으로 드러나지 않는 요인들이 감안되고 배려될 때 의외로 부드럽게 협상이 진행될 수 있고 쉽게 합의에 도달할 수도 있다. 비공식적인 요인들이 개인들의 인간적인, 감정적인 요인들을 자극함으로써 공식적인 의제에의 접근을 보다 쉽게 해 주기 때문이다. 흔히 협상이 교착상태에 빠졌을 때 비공식적인 회동을 하라고 권하는 경우가 있다. 같은 맥락에서 인간의 개

인적인, 비공식적인 관심부분에서 보다 쉽게 공감대를 만들어 볼 수 있다는 것이다.

이러한 비공식적인 요인들은 개인의 관심, 희망, 욕구와 관련이 있거나 속한 조직이나 집단에 관계된 요인들로서 다음과 같은 것들을 제시할 수 있겠다.

- 1) 갈등 당사자들의 개인적인 성격, 개성, 자신만의 행동유형들
- 2) 갈등 당사자들이 가지고 있는 개인적인 감정들
- 3) 개인적으로 추구하고 있는 이해관계, 욕구, 희망사항들
- 4) 개별적인 자아인식이나 자기 존중의식
- 5) 겉으로 드러내지 않은 개별적인 기대감
- 6) 과거로부터 쌓인 감정이나 미해결의 과제들
- 7) 소속한 직장이나 조직의 영향
- 8) 사회 문화적 배경

따라서 협상을 전문적으로 잘 하기 위해서는 공식적으로 거론되는 갈등 이슈 외에 위에서 예시한 보이지 않는 협상자의 이면을 간파하여 만족시켜 주거나 이해관계를 같이 함으로써 훨씬 쉽게 상대방과 공감대가 만들어 질 수 있고 상호 만족하는 대안도 찾을 수 있을 것이다. 따라서 내가 원하는 바도 보다 손쉽게 얻을 수 있을 것이다.

수도권 대기환경개선특별법 제정 과정

1. 문제 제기

수도권 대기환경개선특별법은 대기환경개선 목표, 지역배출허용총량 할당, 저공해자동차 보급 확대, 매연여과장치 부착, 에너지 상대가격 조정, 무저공해차 세제지원 등에 관한 내용을 담고 있는 법으로, 2003년 7월 관계부처·산업계·시민단체, 전문가의 합의를 거쳐 그해 12월 제정한 법률이다.

이 법의 제정의 의미는 경유승용차의 국내 시판을 허용할 수밖에 없는 상황에서 대기질을 보전하고 개선할 수 있는 최소한의 제도적인 장치를 마련했다는 점이다. 이 법의 제정으로 2002년 5월 시민단체와 자동차업계간에 경유자동차 국내시판을 둘러싸고 갈등이 빚어진 이후 여러 집단이 가세하면서 갈등이 확산되고 증폭되면서 3년 가까이 지속되던 갈등이 일단락되었다. 경유승용차의 국내 시판이 2005년부터 가능하게 되었고, 동시에 경유승용차에 의한 대기오염 악화를 방지할 수 있는 기틀이 마련된 것이다. 이는 경유승용차도 개발해야하고 대기오염 악화로부터 국민의 건강도 지켜야 하는 두 마리 토끼를 잡기 위한 지나한 노력의 소산이었고, 복잡한 이해관계를 지닌 여러 집단 간에 이루어진 협상과 타협의 산물이었다. 그러나 대화와 타협의 문화와 관행이 아직 정착되지 않은 우리사회에서 이런 결론에 도달하기까지의 과정은 결코 순탄치 않았다.

그동안 시민단체는 국민건강에 심대한 영향을 끼칠 수 있는 경유승용차의 국내 시판 허용은 대기오염 저감을 위한 종합적인 대책이 마련되지 않는 한 허용할 수 없다는 입장을 견지해왔고, 환경부는 경유승용차의 국내 시판의 불가피성은 인정하지만, 이와 동시에 대기오염 저감을 위한 제도적 장치가 마련되어야 한다고 주장해왔다. 이에 반하여 자동차 업계와 정부개발 부처는 날로 거세 가는 국내 경유차시장의 개방 압력에 대응하기 위해서는 타국에 비해 턱없이 높은 경유에 의한 배출가스의 허용기준을 국제적인 수준에 맞게 완화해야하고 수출 경쟁력 제고를 위해 국내 경유승용차 시판을 허용해야 한다고 맞서왔다.

이런 갈등을 해결하기 위해 2002년 정부, 시민단체, 기업 등은 참여하는 <경유차공동위원회>를 구성하여 일부 경유차종의 국내시판 허용과 경유차에 대한 총량규제를 동시에 실시하기로 합의하였으나, 이해관계가 엇갈려 이 합

의는 곧 무산되었다. 이후 여러 차례 합의 도출을 위한 시도가 이루어졌고 일정한 합의에 이르기도 하였으나, 입장 차이와 이해관계의 상충으로 합의는 계속 결실을 보지 못해왔다.

이런 과정에서 2003년 1월 시민단체와 환경부가 <경유차 환경위원회>를 구성하고 경유승용차배출가스 기준, 연료품질 개선, 에너지 가격조정 등 대기질 개선을 위한 전반적인 대책이 담긴 합의문을 발표하게 된다. 이런 합의문에 앞서 무시하던 개발 부처들은 배출가스 허용기준이 낮아지지 않는 한 경유자동차의 국내시판은 불가능하다는 현실 인식을 기반으로 2003년 5월 30일 경제장관 간담회에서 경유승용차 배출기준을 국제수준으로 조정하고 2005년부터 국산경유자동차 허용하되, 추가적인 대기질 악화 방지를 위해 수도권특별법을 제정하기로 결정하게 된다. 합의가능성이 높아진 것이다. 뒤이어 관계부처·산업계·시민단체, 전문가 등으로 합동 T/F를 구성하게 되고, 협의·조정을 거쳐 2002년 이후 난항을 겪던 특별법안의 내용에 합의가 이루어짐으로써 수도권특별법이 탄생하게 된다.

지금까지 대부분의 국가 정책의 입안이나 집행, 법안의 제·개정에는 국가의 고유권한으로 인식되어 공권력에 의해서 일반적이고 권위적인 방식으로 처리되거나, 공청회나 설명회 등과 같이 형식적인 요식절차만을 통해 이루어졌다. 이런 과정에서 소외된 시민사회는 이미 만들어진 정책이나 법에 저항하여 비타협적인 투쟁으로 맞서는 것이 일반적이었다. 그러나 수도권특별법의 제정과정은 처음부터 정부와 기업, 시민단체가 협의체를 구성하고 타협과 협상을 통해 합의점을 찾기 위해 노력하고, 우여곡절을 끝에 합의에 도달한 내용을 법안에 담았다는 점에서 우리에게 시사하는 바가 크다.

이 글에서는 갈등의 시작부터 수도권특별법이 제정되기까지의 과정을 시간의 흐름에 기술하되 3번에 걸친 협의 형성과정에 주안점을 두고 전개해갈 것이다. 즉, 갈등의 발단에서 ‘경유차공동위원회’ 구성과 경유차협약서 작성까지를 1단계, 협약서 파기, 공동위원회 해체부터 ‘경유차환경위원회’ 구성과 합의문 작성까지를 2단계, 환경위원회 결정사항이 무시되고 갈등이 심화된 후 우여곡절 끝에 T/F를 구성하고 수도권특별법 제정에 이르기까지를 3단계로 나누어 각 단계별 주요 이슈와 이해관계자, 쟁점사항 등을 중심으로 살펴볼 것이다.

2. 갈등의 전개과정

1) 갈등의 배경

대기오염과 경유차 국내 시판 허용 요구

우리나라는 호흡기 질환, 조기사망 등을 유발하는 미세먼지와 이산화질소 오염도가 OECD 국가 중 최하위이며, 오존주의보 발령횟수, 환경기준초과율 중 이산화질소, 미세먼지가 수도권에 집중되어 있다. 그 결과 대기오염으로 인한 사회적 피해비용이 연간 10조원(2002년, 한국환경정책평가연구원)에 달한다는 조사가 있으며, 미세먼지에 의한 사망자수가 이미 매년 2,000명을 넘어섰고, 2020년에는 4,000명으로 증가할 것이라는 전망도 나오고 있다. 특히 수도권지역은 선진국 주요도시는 물론, 국내 타지역에 비해서도 대기오염이 심각한 상황이다. 서울의 미세먼지 오염도는 선진국의 2~4배, 이산화질소 오염도는 1.5배에 달하고 있다. 미세먼지로 인하여 서울지역의 연평균 시정거리가 계속 감소하여 울산 등 공업도시에 비해서도 낮은 수준이다. 자동차, 인구는 물론, 에너지 수요가 지속적으로 증가할 것으로 예상되어 특단의 대책이 마련되지 않을 경우 대기오염의 악화로 인한 지역내 주민건강피해가 심화될 전망이다. 따라서 사후적인 농도규제에 의존하는 대기환경보전법 체계로는 수도권의 대기질을 효과적으로 개선하는데는 한계가 있는 것으로 알려져 있다.

이처럼 대기 오염이 심각한 상황에서, 2002년 경유승용차 수출은 허용하되 국내 수입은 금지되어 있어 유럽 등과 이에 대한 국제 통상마찰이 발생하기 시작하였다. 이러한 통상마찰이 수출의 장애요인이 될 가능성이 높아지자 자동차업계는 정부에 경유승용차 시판을 허용해줄 것을 요구하기 시작하였다. 자동차업계를 중심으로 국내 경유승용차 시판에 허용이 이슈화되면서 이를 허용하자는 산업계 입장과 대기오염 배출량이 높아 반대하는 시민단체 및 환경부간의 이견은 커져 갔다. 국가발전을 위해서는 산업경쟁력 촉진과 환경보전 중 어느 가치를 더 중시할 것인지를 놓고 갈등이 증폭되기 시작하였다.

2) 갈등의 전개과정

(1) 경유차공동위원회(2002.5~2002.9)

1) 경유차공동위원회의 구성과 경유차협약서 작성

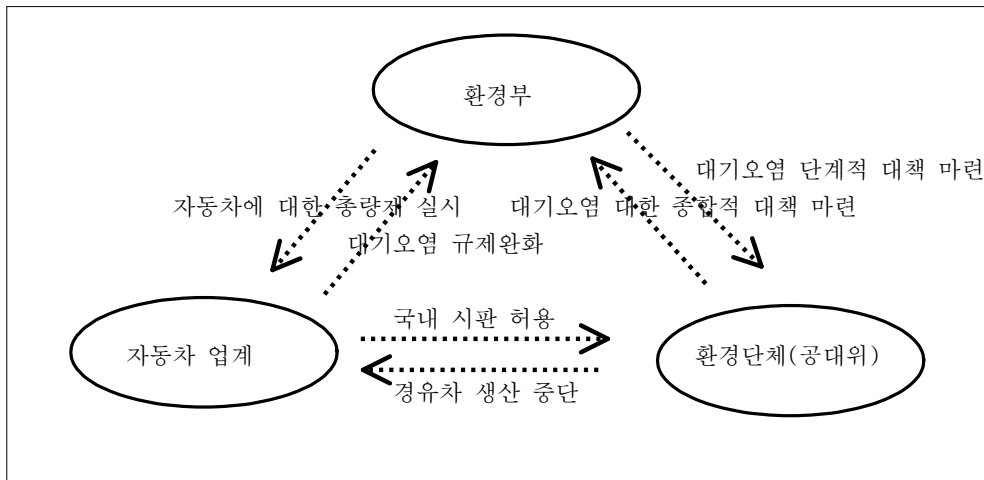
턱없이 높은 배출가스 기준치에 대한 자동차 업계의 반발 등으로 경유승용차 허용 문제가 본격 부각되기 시작한 것은 2002년부터다. 90년대까지만 해도 국내 업계는 유럽의 기술을 따라잡기에는 역부족이었고, 이에 따라 외국 경유승용차의 국내 진입을 막기 위한 고육책으로 자동차업계는 배출가스 허용 기준치를 높게 잡을 것을 정부에 주문했었다. 이런 현실을 감안해 정부는 지난 93년 시행규칙을 개정(96년 1월 발효)하여 경유승용차의 허용치를 유럽보다 높게 설정한데 이어 99년에는 유럽에서 커먼레일 방식으로 불리는 직접분사방식의 엔진이 개발되자 국내 기준을 쉽게 통과할 수 있을 것이라는

판단 아래 기상천외할 정도로 강력한 기준(작년 1월 시행)을 마련하였다. 이 기준은 km당 탄화수소 0.01 g, 질소산화물 0.02 g, 미세먼지 0.01 g 으로, 유럽 연합이 2005년부터 시행기로 한 유로-4보다 각각 5배, 12배, 2.5배 높은 세계에서 가장 높은 것이었다. 국내 자동차 업계를 보호하기 위한 조치였다. 그러나 유럽시장에 경유승용차 수출은 계속하면서 국내에는 높은 배출허용기준을 적용해 외국차의 국내 진입이 불가능하게 하는 것은 부당하다는 국제적 압력이 높아진다. 또한 어느 정도 기술력을 확보한 자동차 업계는 빠르게 증가하는 국내 경유승용차 시장을 확보를 주요 전략으로 삼게 된다. 이런 상황에서 자동차업계와 정부는 유럽의 배출가스 허용기준인 유로-4를 2005년부터 도입한다는 데 잠정 합의한다. 주요 신문에 자동차 제작사의 요청에 의해 환경부가 대기환경보전시행 규칙(101호) 수정 움직임이 있다는 보도가 나가자, 그때까지 대기오염의 주범으로 경유 승용차를 지목하고, 경유 승용차의 급격한 증가를 우려하고 있던 시민단체는 2002년 5월 전체 35개 단체 연명으로 경유차 문제에 대한 성명서를 발표 하고, 정부의 경유승용차 기준 완화 의도와 정부와 기업의 밀실야합을 비판하며 경유차문제해결을 위한 공동대책위원회(경유차 공동위)를 구성하여 공동 대응에 나서게 된다. 이에 환경부는 규제완화의 불가피성을 시민단체에 설명하는 한편, 공동논의를 하자는 이들의 요구를 수용하여 정부, 업계, 시민단체 등이 포함된 <경유차 문제 해결을 위한시민, 정부, 기업 공동위원회(경유차공동위원회)>를 2002년 5월 말 구성하게 되고 6월 24일 ‘경유차 공동위 이행협약서’을 작성하게 된다.

<경유차 공동위> 협약서의 주요 내용
 공동위원회는 우선 유해 배출가스가 많은 구형 경유 다목적차와 버스 등을 조기에 단종시키고 저공해 엔진의 장착 확대를 통해 오염물질 배출량을 삭감키로 한다. 이어 경유 다목적차 문제가 해결되는 대로 경유승용차 문제를 논의하기로 결정한다. 이에 따라 스포티지, 레토나, 겔로퍼, 트라제 XG 7인승 등이 단종되고 카렌스는 올해 연말까지, 트라제 XG9인승은 계속 생산되는데 합의를 했다.

그 결과 7월 1일부터 다목적 자동차가 경유승용차로 분류됨에 따라 생산이 중지될 처지에 놓였던 산타페는 다목적형 자동차로 재분류하여 생산과 판매를 계속 허용하는 대신 겔로퍼 등 일부 경유차의 조기 단종과 배출가스의 대체삭감 등의 의무사항을 통해 대기 질을 개선한다는 것이다. 현대와 기아차는 이 같은 내용을 골자로 한 이행계획안을 정부에 제출하고 정부는 이행상황에 대해 시민단체, 전문가와 공동으로 합동점검을 실시한다는 내용이다.

이런 협약이 가능했던 배경을 살펴보면 다음과 같다. 환경부는 경유차에 의한 대기오염이 계속 증가하자 2002년 7월 대기환경보전법 시행규칙을 개정하여 '경유차량 배출가스 총량제'를 도입할 예정이었다. 이 시행규칙이 발표되면 유해 배출가스가 많은 구형 경유 다목적차와 버스 등을 조기에 단종시켜야만 한다. 이런 규칙의 실행되면 당시 판매가 급증하던 산타페를 비롯하여 쉐로퍼, 카렌스 등 현대와 기아에서 생산하고 있던 대부분의 다목적 경유차의 생산을 중단해야 된다. 현대로서는 그냥 넘길 수 없는 상황이었다. 반면에 환경단체는 대기오염문제 해결을 위해 자동차 배출허용기준 강화, 자동차 수요 및 운행의 억제 방안 등 자동차정책 전반에 대한 재검토와 대기오염의 주범인 경유자동차 문제와 관련 다목적 경유자동차의 기형적 증가 추세를 억제할 수 있는 방안을 정부에 계속 요구하고 있는 상황이었다. 협약서는 이런 기업의 요구와 환경단체의 요구를 결합한 타협안이었다. 즉, 2001년 5만 대 이상을 판매했던 산타페의 국내 판매를 계속 할 수 있도록 허용하는 대신, 산타페가 배출하는 오염물질에 대해서는 현대가 생산하는 다른 차종에서 삭감해 총량적으로 오염물질 배출량이 증가하지 않도록 현대 쉐로퍼와 기아자동차 레토나 스포티지 등 다른 경유차량은 단종한다는 것이다. 판매가 급증하고 있는 산타페를 살리기 위해 차량 분류기준을 바꾸는 대신 판매가 미미하고 오염을 과다 배출하는 차량에 대해서는 단종조치를 함



으로써 자동차 산업도 살리고 환경단체의 요구도 일부 수용한다는 것이다.

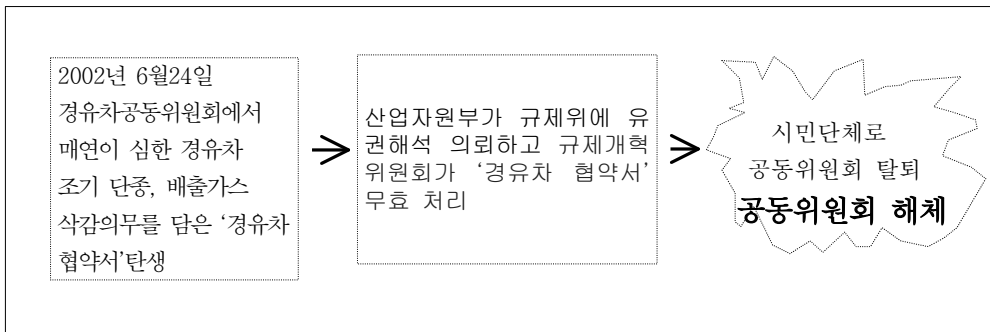
2) 경유차 공동위원회의 해체와 협약서 파기

그러나 협약서가 발표되자, 현대는 쉐로퍼의 조기 단종에 대해 이의를 제기하며, 공동위원회 합의 과정에 참여했던 자사의 협상 대표를 제명처분하

고, 협약서에 합의한 바 없다고 주장하고 나서게 된다. 이에 대해 시민단체와 환경부는 현대·기아차가 아직 최종 합의에 이르지 않는지만 이행계획서를 공문으로 보낸 만큼 사실상 합의의 효력을 갖는 것이라고 주장하며 맞서게 된다.

이런 와중에서 산업자원부가 이행협약서에 법적 근거가 없다며 규제개혁위원회에 심사를 요청하고, 규개위가 2002년 9월 경유 다목적자동차 관련 협약서가 규제법정주의에 위배된다는 이유로 시정을 권고하는 유권해석을 내린다. 이에 시민단체(경유차 공대위)는 공동위원회로부터 탈퇴를 선언하고, 공동위 활동은 중단된다.

시민단체는 당시 “삶의 질을 개선하기 위해 자발적으로 합의한 협약서가 왜 행정규제에 해당하는지 상식적으로 납득할 수가 없으며 특히 산업과 경제분야의 부처가 환경분야에 유권해석을 한다는 것 자체가 촌극에 불과하다”며 규개위를 강력히 비판하고, 규제위에 심사를 요청했던 산자부는 “환경단체가 정부의 주요 정책결정 과정에서 입장을 나타내는 것에는 찬성하지만 결정과정 주체로서 협약서를 작성하는 것은 문제가 있다”고 주장했다.



(2) 경유차환경위원회(2002.9~2003.5)

1) 경유차환경위원회의 구성과 2월 14일 협약서의 탄생

2002년 6월 합의된 공동위원회 협약서가, 현대의 겔로퍼 조기 중단에 대한 반발과 규개위의 결정에 대한 시민단체의 반발과 공동위 탈퇴로 해체된 뒤, 10월 환경부는 규제개혁위원회에 '경유차 협약서' 수정안 제출하였으나, 시민단체는 환경부에 합의가 파기되었기 때문에 원안대로 해당차종(싼타페, 카렌스II 포함)들을 단종해 줄 것을 요청하게 된다. 규개위는 수정 '경유차 협약서' 인정하게 되지만, 시민단체는 공동위 탈퇴를 하였으므로 근거가 없다고 판단, 수정한 '경유차 협약서'를 인정하지 않게 되면서 갈등이 심화된다.

자동차업체들은 “경유 승용차가 수출 경쟁력을 갖추려면 내수기반이 있어야 한다”는 논리로 정부에 배출허용기준을 유럽수준으로 현실화해서 경유 승용차의 국내 시판이 가능하게 해 줄 것을 요구하고 나섰다. 하지만 시판 허용 시기와 방법 등 각론에서는 업체들끼리도 의견이 엇갈렸다. 이미 경유 승용차를 개발해 유럽에 수출하고 있는 현대·기아차가 2004년부터 우선 유로-3(당시 유럽연합 배출가스기준)에 적합한 경유 승용차의 시판을 허용하라고 주장한 반면, 경유 승용차개발이 늦은 지엠대우, 르노삼성차, 쌍용차 등 나머지 3개사는 유로-3 단계를 거치지 않고 2006년부터 유로-4(2006년 시행예정 유럽연합 배출가스 기준)를 적용해야 한다고 주장했다. 유로-3 기술이 갖춰지지 않았던 타자동차업체들은 2004년에 유로-3를 적용한다는 것은 선발업체인 현대·기아차에게 특혜를 주는 것이라고 반발했다. 이에 대해 시민단체는 경유 화물차만으로도 미세먼지(PM) 농도가 경제협력개발기구(OECD) 국가 가운데 가장 높은 정도로 대기오염이 심각한 상태에서 경유 승용차까지 시판할 경우 대기오염도가 급격히 높아질 것이라고 반대해왔다.

이런 가운데 2002년 12월 경제장관회의에서 경유차 내수판매 허용에 관한 논의가 시작된다. 대기오염에 대한 아무런 전제나 준비가 없는 상태에서 논의가 시작된 것이다.

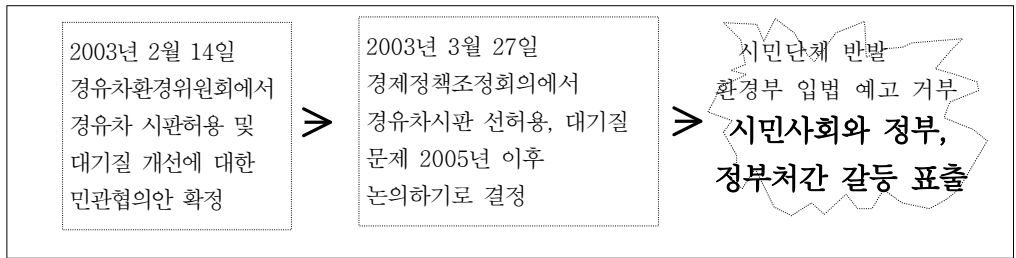
환경부와 시민단체는 경제부서의 경유차 내수판매 허용 움직임에 대한 대응으로 2003년 1월 11일 환경부, 시민단체, 전문가 등 15인으로 구성된 <경유차 환경위원회>를 구성한다. 경유차환경위는 1차례의 공개토론회와 8차례의 회담을 거쳐 2월 14일 경유승용차 배출가스 기준치, 연료품질 개선, 에너지 가격조정 등 대기질 개선을 위한 전반적인 대책이 담긴 합의문을 발표한다.

<p>경유차환경위원회 합의문의 주요 내용</p> <ul style="list-style-type: none"> - 대기오염 저감을 위해 미세먼지 환경기준 강화, 제작차 배출허용기준 강화, 운행차 관리 대책 강화 - 무공해·저공해차 보급, 저공해 연료를 사용하는 차량에 세제감면 - '06. 7월까지 휘발유:경유:LPG의 상대가격을 100:85:50 수준으로 조정, - 「수도권대기환경개선에관한특별법」이 조속히 제정 - 이런 것들이 충족된다면, 2005년 유로-3¹⁰⁾와 유로-4 차량 판매에 50대 50이라는 쿼터제를 적용하거나, 매연저감장치(DPF)를 장착한 유로-3 차량을 유로-4차량과 동시 판매
--

10) 유로-3과 유로-4는 유럽 자동차 업계의 배출가스 기준을 일컫는 것으로 유로4는 유로3보다 질소산화물과 미세먼지 등의 배출가스 허용 기준이 2배 강화된 수준이다.

2) 경유차환경위원회 합의문 무력화 시도

그러나 2003년 3월 27일 경제정책조정회의에서 경유차 환경위원회가 2005년 경유승용차 허용의 전제조건으로 제시한 휘발유·경유·LPG 상대가격 조정, 수도권 특별법 제정 등에 대해 구체적인 일정을 제시하지 않는 등 당초 합의보다 후퇴한 상태에서 경유승용차 허용방침만이 발표한다. 민관 협의회에서 결정된 사항이 협의없이 누락되자 환경부는 경유승용차 허용을 위한 '대기환경보전법시행 규칙개정안'의 입법예고를 거부하기에 이르렀고, 시민단체는 대기오염에 대한 언급없이 경유승용차의 국내시판 최종 결정을 내린 것을 비난하며, 환경부, 재경부를 연달아 항의방문하고, 반대집회와 성명을 조직하기 시작하였다. 경제부처의 경유승용차 시판 허용 방침에 산업계는 경유승용차의 기술개발 정도와 국내외 경쟁력의 차이에 따라 찬반으로 나뉘고, 배출가스 허용기준을 유로-3 기준에 맞춰야 하는 정유업계는 반대입장을 내놓으면서, 시민단체와 환경부, 경제부처 간의 갈등 뿐 아니라, 자동차 업계간의 갈등, 산업계 내부의 갈등이 겹치면서 복잡한 양상을 띠게 된다.



(3) 수도권대기질 개선에 관한 T/F구성과 수도권특별법 제정 (2002.5~2003.12)

1) 수도권대기질 개선에 관한 T/F구성

이해집단간 갈등이 심화되고 있는 가운데 2003년 4월, 환경부 연두업무 보고에서 특별법 연내 제정방침을 보고하는 가운데 대통령은 대기오염은 국민건강과 직결되는 사항이므로 어떠한 대가를 치르더라도 특별법 제정을 관철할 것을 지시함에 따라 정부방침을 재검토하기 시작하였다. 그 결과 2003년 5월 30일 경제장관 간담회에서 특별법의 연내 제정에 합의하고, 에너지 상대가격의 조정방향 합의, 주요 쟁점사항에 대해서는 관계부처, 시민단체, 산업계 등이 참여하는 Task Force를 구성하여 논의하기로 결정하고, 특별법의 구체적인 시행방안, 에너지 상대가격조정의 추진방향, 배출가스저감장치 부착 및 초저황경유에 대한 지원방향 등을

정부의 경유차 시판 허용 방침에 따른 이해관계자별 입장

환경부	개발부처가 휘발유.경유.LPG 상대가격 조정, 수도권특별법 제정 등 대기오염 저감을 위한 노력과 구체적인 일정을 제시하지 않는다면 경유자동차가 시판에 필요한 대기환경보전법 시행규칙의 개정과 배출가스 허용기준 완화를 하지 않을 것이다.
산자부, 재정부 등 정부 개발부서	경유 승용차 허용과 수도권 특별법 제정은 별개의 문제이며, 준비가 되지 않는 수도권특별법을 제정하려 한다면, 차라리 경유차 국내시판을 없었던 일로 하겠다.
시민단체와 서울시	경유차환경위원회에서 합의한 에너지가격체계 조정과 수도권 특별법 제정, 경유승용차 생산과 판매 쿼터제 실시, 매연후처리 장치(DPF) 의무장착 등 전제조건이 수용되지 않을 경우 정부의 경유승용차 허용을 절대 받아들일 수 없다는 입장이다.
기업	국내 자동차 업계는 경유 승용차 시판 허용에 대해 기본적으로는 수출 경쟁력 확보 등을 이유로 긍정하는 분위기다. 다만 2005년 유로-3와 유로-4 동시판매 허용 부분에 대해서는 이해관계가 서로 엇갈린다.

세부적으로 검토를 시작하였다.

2003년 6월 산업자원부, 산업계, 환경부, 시민단체, 전문가 등이 참여하는 합동 T/F 가 구성되었고, 9차에 걸친 논의 끝에 7월 25일 주요 쟁점사항에 대해 합의를 도출하게 된다. 그 합의 결과는 2003년 12월 31일 '수도권대기환경 개선에관대한특별법'의 제정 공포로 귀결되었다.

‘수도권대기환경개선에관대한특별법’의 주요 내용
- 2005년 1월1일부터 시행, 사업장 총량관리제는 시범사업 등 준비기간을 감안하여 2007년 7월1일부터 시행
- 수도권대기환경관리위원회(위원장:국무총리)는 기본계획, 총량관리에 관한 사항을 심의.조정하는 역할
- 개발계획과 시.도별 대기환경관리계획이 통합, 통합적 접근(Policy Integration)의 방식으로 대기오염의 근원적인 해결
- 사업장에 총량관리제를 도입하고, 그 대상사업장에 대해, 저황유사용 의무화 면제 및 별도의 배출허용기준 적용 등 인센티브를 제공
- 저공해자동차 보급 확대를 위해 자동차 판매자에게 전기하이브리드 자동차, 천연가스 버스 등 저공해자동차를 일정비율이상 의무적으로 보급하도록 하고, 행정기관 및 공급기관이 새로이 자동차를 구매하는 경우 구매차량의 일정비율 이상을 저공해자동차로 구매

- 배출가스보증기간이 지난 경유자동차의 운행차 배출허용기준을 강화, 기준을 만족하지 못하는 자동차에 대하여는 배출가스저감장치를 부착하거나, 저공해 엔진으로 개조 또는 교체하도록 하고 있다.

(4) 수도권 특별법 제정 이후

합동 T/F를 통해 휘발유에 비해 값싼 경유가를 선진국 수준(휘발유 : 경유 : LPG, 100: 85 : 50)으로 현실화하기로 결정하였으나, 이 목표를 2007년까지 달성하려는 정부와 3년간 유예기간을 주면 그 사이에 경유승용차가 폭발적으로 늘어날것이라는 주장을 하며 목표연도를 2006년으로 앞당길 것을 주장하는 환경단체간에 의견이 대립하고 있다.

또한 경유가 인상을 요구하는 환경단체의 주장은 화물노조, 버스과 대중교통사업자와 운수사업자, 승합차 이용자들로부터 반발을 사고 있다. 이에 대해 환경단체는 대기질 개선을 위해서는 경유가의 현실화는 불가피하고, 경유가 인상으로 발생하게 될 운수노동자들의 손실에 대해서는 정부가 가격 인상분에 대한 보완조치 등을 마련하여 보전해 줘야한다고 주장하고 있다. 그러나 정부는 예산상의 문제 등을 들어 어려움을 표시하고 있다. 또한 LPG업계의 경우 세제개편 재조정 기간이 길수록 경유승용차와 경유 판매량이 증가될 수밖에 없기 때문에 가급적 세제개편 조정기간을 짧게 해야한다는 입장을 보이고 있다. 이런 가운데 정부는 2005년 7월 2007년까지 휘발유:경유:LPG 가격비율을 선진국 수준인 100대 85대 50으로 개선하기 위해서 2005년 7월부터 경유가격을 연차적으로 인상해가기로 결정했다.

갈등의 전개 일시와 과정

일시	전개 과정	갈등형태
00.10	- 외국 경유승용차의 국내 진입을 막기 위해 경유승용차에 대한 기준 강화	
01.	-2001. 4. 10 - 현대, 카렌스II 디젤 인증 신청(2002년 7. 1일 승차 분류 대상 차량) * 2002. 7. 1부터 차종분류 기준 변경에 의거 8인승 이하 RV차량이 승용차로 분류	
02.3~6	- 환경부 : 경유승용차 규제 완화에 대한 기업의 요구에 따라 환경부 경유승용차 기준완화 의사 발표 (3월) - 환경단체 : 경유차 문제 해결을 위한 시민단체 경유차 공대위 구성 (5월) - 공동위원회 구성 : 시민, 정부, 기업 [경유차공동위원회] 구성 (5월) - 공동위원회 '경유차 공동위 합의문 발표'(6월 24일)	경유차 공동위 구성
02.7~12	- 현대.기아.산자부 협약 비단 성명서 발표(8월) - 18일(수) 산업자원부의 협약파기와 규제개혁위원회 시정권고 등을 이유로 유로 시민단체 [경유차공동위원회] 탈퇴 (9월) - 경유차 공대위는 환경부에 협약파기에 따라 원안대로 당차종(싼타페, 카렌스II 포함)들을 단종해 줄 것을 요청하고, 감사원에 감사청구, 부패	경유차공동위원회 해체와 갈등 표출

	<ul style="list-style-type: none"> 방지위원회에 규제위원장과 산업자원부 장관 권력 남용으로 고발(10월) - 경유차 공대위, 무책임한 경유승용차 허용 반대 성명 및 집회(11월) - 기업, 정부, 시민단체 3자간 협약서 체결 촉구 공문 전달(8월) - 기아, 현대, 카렌스II 지속 생산 판매 요청(12월) - 타 기업들, 기아와 현대에 대한 일방적인 인증 움직임에 반발 (기업간의 갈등 유발)(12월) - 환경부 : 카렌스II 경유 단종 최종 발표(12월) - 경유차 공대위 : 현대/기아차 로비에 대한 비난 성명 발표(12월) 	
03.1~4	<ul style="list-style-type: none"> - 산자부와 업계를 제외한 민·관 공동 [경유차 환경위원회]구성(1월) - [경유차환경위원회] 합의문 발표(2월 14일) - 경제부처, 경제장관간담회에서 저감 대책 없는 경유승용차 허용 방침 결정(3월) - 경제정책조정회의에서 경유승용차 허용 방침 최종 결정(3월) - [경유차 공대위], 정부 결정 비난 성명, 환경부, 재경부 항의 방문(3-4월) - 환경부 특별법 연내 제정방침을 보고하는 가운데 대통령께서 연내 특별법 제정 관철 지시(4월) 	경유차환경위원회 구성과 갈등 증폭
03.5~12	<ul style="list-style-type: none"> - 경제장관 간담회에서 특별법의 연내 제정에 합의(5월) - 관계부처, 시민단체, 산업계 등이 참여하는 Task Force를 구성(6월) - 주요 쟁점사항에 대한 합의 도출(7월), - '수도권대기환경개선에관한특별법'의 제정 공포(12월) 	갈등 조정기
04.1~현재	<ul style="list-style-type: none"> - 정부는 당정협의회와 경제장관간담회를 통해 에너지 세제 개편안을 결정(04. 12월) : 2007년까지 3년간에 걸쳐 경유가 OECD 수준으로 인상 - 환경단체는 3년간의 유예기간은 길다며 2006년까지 목표 달성할것을 주장 	

3. 갈등 단계별 참여주체와 주요 이슈

대기오염 저감과 경유자동차 시판 허용을 둘러싼 갈등은 환경보전과 경제 성장이라는 우리시대의 가치 갈등에 기반하고 있다고 볼 수 있다. 이런 가치에 가장 충실하고 일관된 모습을 보이는 대표적인 집단은 환경 측에서는 <경유차 문제 해결을 위한 시민단체 경유차 공대위>라고 할 수 있고, 경제 성장 측에서는 수출과 내수를 늘려 이익을 극대화하려는 현대와 기아를 중심으로 하는 기업이라고 말할 수 있을 것이다.

이런 점에서 국토의 환경보전과 환경관리와 더불어 국가 경쟁력 제고와 산업을 육성하고 보호해야할 책임을 동시에 지고 있는 국가는 균형있는 선택과 적절한 자원배분, 그리고 여론 동향등 다양한 변수에 의해 정책이 결정되고 집행될 수 밖에 없을 것이다. 또한 맡고 있는 역할과 업무에 따라 주요하게 설정하는 과제는 달라진다.

환경부와 산업자원부는 업무의 성격상 각각 시민단체와 자동차업계의 입장을 대변하고 있고, 사업 성격상 충돌이 불가피한 측면이 있긴 하지만, 같은

정부 기관으로써 협력과 타협이 불가피하고 청와대와 재경부 등 상부기관이나 타부처나 입장을 고려하지 않을 수 없다.

현대의 산타페와 겔로퍼 시판에 관한 논쟁으로부터 시작된 갈등은 진전되면서 대기오염 저감과 경유승용차 허용에 대한 갈등으로, 이후에는 수도권 특별법 제정과 경유가격체계 현실화에 대한 갈등 등으로 이슈와 참여주체가 확산되어 갔다.

상황이 진정되면서 이슈가 점점 다양해지면서 이런 이슈와 이해관계가 있는 다양한 집단들이 갈등공간에 참여하게 된다. 각각의 이해집단은 자신의 입장이나 이익을 극대화하기 위해서 다른 집단들과 복잡한 관계를 형성하며 협력, 대립, 중립적인 관계를 만들어 간다.

구분	자발성	후원	주 참가자	안건	비고
경유차공동위원회 (2002.5-2002.7)	시민단체의 제안 과 환경부의 수락	환경부(주최) 산자부(초청됨)	환경부, 산자부, 시민단체 대표, 현대 기아 자동차	1. 경유차의 분류체계의 개편과 판매 허용 2. 판매허용으로 대기오염 상쇄할 대기질 저감대책	수도권 대기개선 특별법 제정 여부에 대한 부처간 갈등 시작 (2002.7-)
경유차환경위원회 (2003.1-2003.2)	시민단체의 제안 과 환경부의 수락	환경부	환경부, 시민단체 대표, 전 문가(총 15명)	1. 경유 승용차 허용의 조건에 해당하는 대기오염 저감대책 2. 에너지 가격체계 조정 3. 수도권 대기특별법 제정 여부	수도권 대기 개선 특별법 제정 여부에 대한 부처간 갈등 심화 (2002.11-2003.5)
수도권대기질 개 선에 관한 TF (2003.5-2003.7)	경제장관 간담회 에서 결정	각부 장관들	정부부처(6) 시민단체 대표(3) 기업대표(3) 전문가(3) 등 총 15명	1. 수도권 특별법의 구체적 내용 2. 에너지가격 체계 조정 3. 경유차 허용 조건에 해당하는 대기오염 저감 대 책	재경부의 조정에 의해 수도권 특별법 협의

(1) 경유차공동위원회

대기질 개선과 경유차 시판을 둘러싼 갈등의 주체 및 구조

구분	경유차 산타페와 겔로퍼 시판 허용 반대	경유차 산타페와 겔로퍼 시판 허용
대 기 오 염 관 리 강 화	<p style="text-align: center;">(시민단체)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 대기 오염 저감 - 오염 총량관리 	<p style="text-align: center;">(환경부)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 수출 경쟁력 제고를 위한 배출 기준 완화 - 오염 총량관리 실시
배출 기준 완 화	<p style="text-align: center;">(타자동차 업계)</p>	<p style="text-align: center;">(현대.기아 정부 타부처)</p>

- 경유차허용은 현대에만 특혜 주는 것	- 수출 경쟁력, 내수시장 확보
- 대기 오염 기준 강화는 시기상조	- 대기 오염 기준 강화는 시기상조

(2) 경유차 환경위원회

<그림 2> 대기질 개선과 경유차 시판을 둘러싼 갈등의 주체 및 구조

	경유 승용차 시판 허용 반대	경유 승용차 시판 허용 찬성
대기오염 저감 대책 마련 찬성	<p style="text-align: center;">○ 시민단체</p> <ul style="list-style-type: none"> - 에너지가격체계 조정 - 수도권특별법 제정 - 경유승용차 생산과 쿼터제 - 매연후처리 장치 의무화 	<p style="text-align: center;">○ 환경부</p> <ul style="list-style-type: none"> - 수도권특별법 제정 - 배출가스 허용 기준 조정 작업 - 대기환경보전법 시행규칙 개정
대기오염 저감 대책 마련 반대	<p style="text-align: center;">○ 타자동차 업계</p> <ul style="list-style-type: none"> - 유로-3 시판 허용은 현대에 특혜 주는 것 - 대기 오염 기준 강화는 시기상조 	<p style="text-align: center;">○ 현대.기아 정부 타부처</p> <ul style="list-style-type: none"> - 수출 경쟁력, 내수시장 확보 - 경유차 허용과 특별법 연계 반대 - 대기 오염 기준 강화는 시기상조

(3) T/F 구성 단계

2003년 수도권 특별법 제정 및 경유승용차 기준 마련을 위해 마련한 정부 6개부처, 시민단체, 기업을 망라하는 합동 T/F에서 나타난 참여 주체들과 주체들 간의 관계는 아주 복잡하다.

주요 이해관계자를 살펴보면 사업장 오염물질 총량관리제도를 반대하는 산자부, 건교부를 중심으로 하는 개발부처와 기업체, 대기관리권역 설정, 사업장 오염물질 총량관리제도 저공해자동차 보급, 운행 자동차 배출가스 관리 강화를 주장하는 환경부, 2003년 경유차환경위원회에서 합의된 경유차허용을 위한 전제조건들이 충족되지 않는 한 <수도권특별법> 제정은 무의미하다고 주장하는 시민단체로 나눌 수 있다. 그러나 각각의 주요 이해관계자들은 총론적으로는 입장을 같이 하지만, 세부적인 내용에 들어가면 이해득실에 따라 차이를 보이고 있다.

개발부처 내에서도 총량관리제도에 명백한 반대 입장을 지닌 산자부, 건교부와는 달리 재정부와 환경부와 개발부처 중간 위치에서 갈등을 조정하는 역할을 자임하게 된다. 시민단체 내에서도 2002년 5월 이후 경유차공대위를 주도적으로 이끌며 정부 및 기업과 협상과 타협을 계속해왔던 단체들과 '대기오염을 줄이기 위한 대책 자체가 미흡하게 제시되었으므로 경유승용차 허용방침 자체를 철회하여야 하고, 총체적인 대책이 마련되지 않은 상태에서 정부 및 기업과의 협상은 실효성이 없고 오히려 정부와 기업의 의도에 말리는 것이라고 주장하는 환경운동연합 중심의 강경 집단 간에 차이를 보인다.

기업간의 관계는 훨씬 미묘하고, 상황에 따라 가변적이였다. 2002년 경유차 공동위 합의문이 작성될 당시, 아직 경유차 생산기술을 확보하지 못한 자동차업체들은 합의 내용에 대해 정부와 환경단체가 야합하여 현대에 특혜를 주고 있다고 비난하며 경유차 국내시판과 환경기준 변경을 반대한다. 그러나 2003년 초 경유차 국내시판은 허용 문제가 주요 이슈로 등장하자 경유차 국내시판에 대해서는 동의하면서도, 2005년 유로-3, 2006년 유로-4를 적용하는 것은 현대를 위한 특혜라고 비난하면서, 유예기간 없이 2006년부터 유로-4를 적용할 것을 주문한다.

자동차업체와 정유업체 역시 정부의 경유승용차 시판 허용에 대하여 찬반으로 나뉘어 논쟁을 벌이기 시작했다. 자동차업체는 경유차 시판에 찬성하고 이는 수출경쟁력 제고에 도움을 줄 것이라는 입장인 반면, 정유업체는 배출가스 허용기준을 유로-3(유럽에서 시행중인 자동차 환경규제기준의 하나)에 맞추려면 경유의 황함유량을 낮춰야 하는데 이 경우 탈황시설에 막대한 추가 비용이 필요하다는 반대 입장을 내놓았다.

환경부와 시민단체가 주장하는 경유가격의 현실화 문제를 놓고 경유승용차를

이용하는 시민과 화물 노조 및 운송업자와의 갈등이 발생했다. 환경부와 시민단체는 대기질 개선을 위해서는 경유승용차 소비와 이용을 줄여야 하고, 수요를 줄이기 위해서는 휘발유 가격에 비하여 턱없이 싼 경유가격을 현실화해야 한다고 주장하는 반면, 시민과 화물 노조 및 운송업자는 경유값 상승으로 생계비 상승 압박과 비용부담 증가를 이유로 반대 입장을 분명히 하였다.

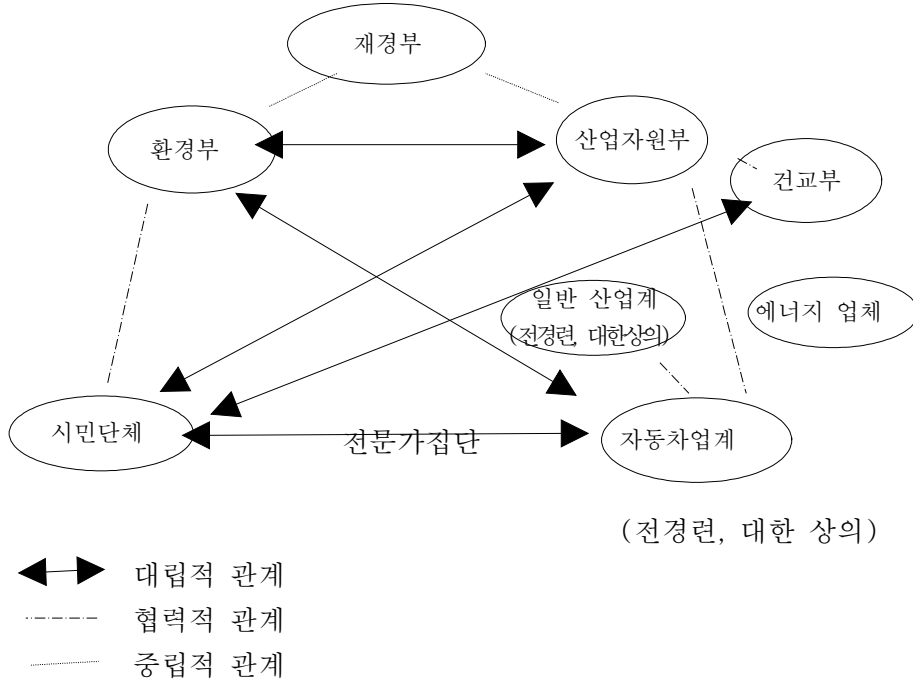
합동 T/F의 참여 주체

정부	시민단체	산업계	학계
국무조정실	환경정의	전국경제인연합회	중앙대학교
기획예산처	녹색교통운동	대한상공회의소	수원대학교
환경부	환경운동연합	자동차공업협회	
재정경제부			
산업자원부			
건설교통부			

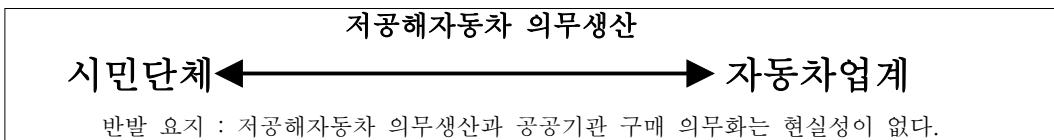
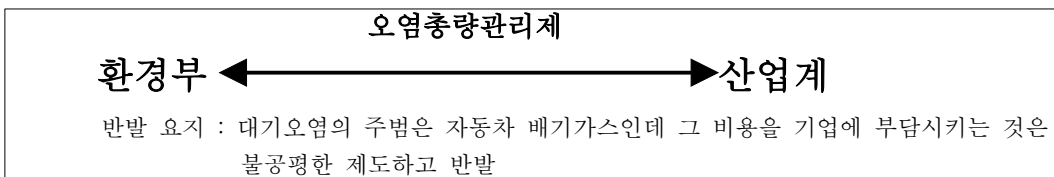
주요 쟁점과 반대집단

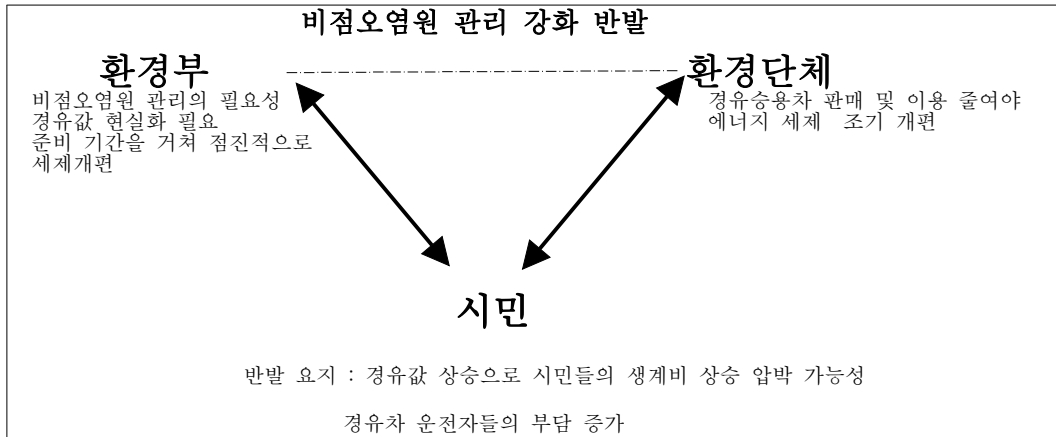
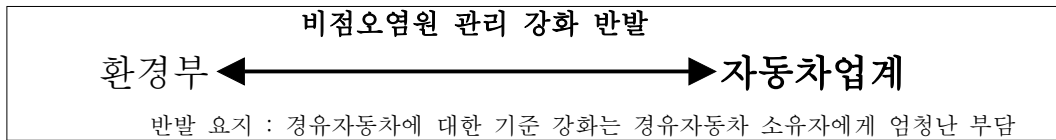
대기관리권역 설정	대 립	일부기초자치체 반대
사업장 오염물질 총량관리제도		산자부, 기업체 등의 반대
저공해자동차 보급		사업성 등에 대한 자동차업계 이견
운행 자동차 배출가스 관리 강화		경유 자동차 소유자의 반발
경유차 시판 허용		서울시, 환경단체 등의 반대

Conflict Mapping(갈등지도)



각 주체별 주요 관계 요약





4. 맺음말

시민단체와 경유자동차 생산업체간의 경유차 시판 문제에 대한 이견으로 시작된 갈등이 수도권특별법 제정에 이르기까지 오랜 시간이 걸렸지만, 타협과 합의, 공공영역에서 협상에 의한 갈등 해결 사례가 드문 현실을 고려할 때, 수도권특별법 제정과정은 갈등해결의 대표적인 사례라고 말할 수 있다.

특히, 정책이나 법제도의 입안, 결정, 집행과정에서 일반통행식과 권위주의적 모습으로 일관했던 정부가 시민사회와 대화를 통한 해결책을 모색했다는 점과, 시위과 투쟁 문화에 익숙한 시민단체가 몇 번에 걸친 파행에도 불구하고 협상테이블에서 이탈하지 않고 합의를 이뤄냈다는 것은 그 자체가 매우 뜻 깊은 사례가 될 것이다.

갈등 해결 관점에서 볼 때 수도권특별법 제정과정은 몇 가지 특징적인 요소를 지니고 있다. 첫째, 처음 시민단체와 기업간에 문제해결을 위해 협상을 통해 방법이 주로 이용되었으나 이슈가 확대되고 상황이 복잡해지고 이해관계자들이 증가하면서 결과적으로 사회적 합의 도출이 갈등해결의 중요한 방법으로 전환되었다는 점이다. 둘째, 처음에는 기업, 정부, 시민단체가 일정한 목소리를 내다가 상황과 이해관계가 복잡해지면서 주요 집단간에 갈등뿐 아니라 집단 내부 갈등이 심각하게 발생하는 모습을 볼 수 있었다. 예들 들어, 선발 자동차 업계와 후발 자동차 업계간의 갈등, 타협적인 시민단체와 강경노선을 고집하는 시민단체와의 갈등 등이

다.

셋째, 특별법 제정 과정은 가치갈등과 이해갈등이 충돌하는 경우 갈등해결이 용이하지 않고 이런 문제는 협상의 대상이 되기 어렵다는 일반적인 인식을 바꿔놓았다. 시민단체는 대기질 보전과 국민건강이라는 가치를 중심에 놓고 활동하는 집단임에도 불구하고 협상과 합의 과정에는 항의방문, 거리시위 등과 같은 대중투쟁 방식과 대화와 타협, 양보라는 다양한 전술을 구사하였다. 환경부 역시 정부부처이면서 때에 따라서는 시민단체와 연합하여 개발부처나 기업을 압박하기도 하고, 시민단체가 과도한 요구를 하는 경우에는 정부부처와 결합하여 시민단체를 설득하기도 하는 등 다양한 방법을 활용하면서 합의 가능성을 높였다.

마지막으로 공공갈등 해결의 궁극적인 목적은 공공선의 증진에 있다. 따라서 이해당사자의 이익을 극대화하기 위한 목적으로 진행되는 비즈니스 협상과는 차이가 있다. 수도권특별법이 제정되었음에도 불구하고 시민단체는 수도권특별법이 제대로 작동하는지 감시활동을 계속하고 있으며, 언제든지 새로운 이슈를 들고 정부와 대립할 수 있을 것이다. 정부 역시 국익에 도움이 된다면 언제라도 법이나 정책을 수정하려 들것이기 때문이다.

부록 1

「경유차환경위원회」 합의문

지난 1.11일 구성된 「경유차환경위원회」는 2.14일까지 8차에 걸쳐 회의를 개최하여 최근 급증하고 있는 경유다목적차(RV), 운행중인 화물트럭·버스 등 경유차로 인한 대기오염이 국민의 건강을 크게 위협하고 있어 더 이상 방치할 수 없는 문제임을 깊이 인식하고, 경유차로 인한 대기오염을 근원적으로 줄여나간다는 원칙 아래, 경유승용차 배출허용기준 조정방안을 포함한 다음과 같은 경유차 전반의 대기오염저감대책을 수립·추진해야 한다는 데에 합의하였다.

1. 도시 대기오염 문제 중 특히 미세먼지에 대한 대책이 시급하므로, 대책의 추진 목표를 명확히 설정하기 위하여 현재 연평균 $70\mu\text{g}/\text{m}^3$ 인 미세먼지 환경기준을 $50\mu\text{g}/\text{m}^3$ 수준으로 강화해야 한다.
2. 미세먼지와 질소산화물의 주된 오염원인 경유차로 인한 대기오염부하를 낮추기 위해 제작차 배출허용기준 강화, 운행차 관리대책 강화, 무공해·저공해차 보급 등을 포함한 경유차 전반의 대기오염저감대책(세부 사항 : 붙임-1)을 범정부적으로 추진해야 한다.
3. '06. 7월까지 휘발유:경유:LPG의 상대가격을 100:75:60 수준으로 조정토록 되어있는 에너지가격체계를 경유승용차 허용 시 휘발유승용차의 경유승용차로의 급격한 전이와 다목적차(특히 경유차)의 급증을 막기 위하여 100:85:50 수준으로 조정해야 한다.
4. 경유중 황함량 기준을 현행 430ppm에서 '06년부터 30ppm이하로 강화하고, 친환경연료의 보급을 확대해야 한다. '04년부터 황 함량기준(50ppm) 조기 달성 및 친환경연료를 공급하는 자에 대해서는 세제감면 등 인센티브제도를 도입해야 한다.
5. 경유차 대기오염 저감대책을 효율적으로 추진하기 위하여 현재 환경부에서 추진하고 있는 「수도권대기환경개선에관한특별법」이 조속히 제정되어야 하고, 대기 질 개선에 사용할 수 있는 재원확보를 위하여 환경개선비용 부담법을 개정해야 한다. 이 경우 최소 50%이상은 대기질 개선에 사용하여야 한다. 환경개선비용부담금은 중·장기적으로 주행세 개념으

로 전환하여 연료에 부과한다.

6. 전기하이브리드차, 매연후처리장치 등이 부착된 경유차, CNG-LPG 등 저공해 연료를 사용하는 차량에 대해서는 세제감면, 보조금제도를 대폭 늘려야 하고, 이를 위해 관계법령 개정 등이 이루어져야 한다.
7. 위와 같은 경유차 오염을 줄이기 위한 법·제도가 정비되고, 재원확보방안이 강구된다면 2006년 1월부터 경유승용차 배출허용기준을 국제적으로 통용되는 EURO-4 수준으로 설정하고, 세제감면 등의 조치를 통해서 DPF가 80%이상 부착되도록 한다. 다만, 2005년에는 경유승용차 기술의 단계적 발전측면을 고려하여 단계도입제도(Phase-in)를 채택하되, ①세제감면 등의 조치를 통해서 DPF가 50%이상 부착되도록 하여 EURO-3 차량과 EURO-4 차량을 50:50의 비율로 판매하는 방안과 ②DPF를 부착한 EURO-3 차량 또는 EURO-4 차량을 판매하는 방안이 제안되었으며, 이를 종합적으로 검토하여 결정토록 한다.

심각한 우리나라 대기오염 상황을 개선하기 위해서는 자동차로 인한 오염을 줄이는 것이 매우 중요하고, 이를 위해 이상과 같은 적극적인 대책을 추진하는 것이 필요하다. 에너지가격체계 조정, 저공해차량에 대한 다양한 인센티브 제도 도입, 연료품질의 개선 등을 통해 경유 다목적차를 포함한 경유차 전반의 대기오염문제를 조기에 해결하고, 무·저공해 자동차의 조기 보급을 촉진할 수 있을 것으로 기대한다. 아울러 앞으로 대표적인 온실가스인 이산화탄소(CO₂) 감축 문제도 국내외적으로 더욱 중요해 질 것이라는 전망도 이번 결정에서 고려되었다. 이번 합의를 계기로 정부가 자동차 환경대책을 범정부적으로 추진하고, 자동차 제작사가 보다 환경친화적인 자동차를 개발하는 데 노력하기를 기대한다. 세계 최악수준인 대기오염문제를 해결하기 위해서는 시민사회, 정부, 기업이 지속적으로 힘과 지혜를 모아나가야 할 것이다.

2003. 2. 14

경유차 환경위원회

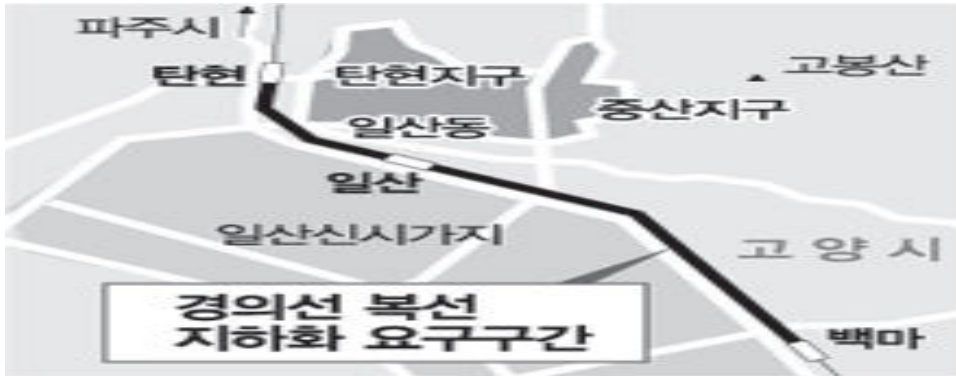
협상 Simulation I:

경의선복선화 고양지구간 지상화 문제

1. 사례설명

고양시민의 서울 출퇴근 수단으로 중요한 역할을 하고 있는 경의선은 현재 단선으로서 하루 수송량에 한계를 보이고 있다. 이를 해결하기 위해 경의선 복선화 사업이 제기된다. 본 사업이 완료될 경우 1일 27~28만명을 수송할 수 있게 되어 하루 약 15만명이 이용하는 자유로 2개를 건설하는 것과 거의 맞먹는 효과를 낼 것으로 기대되었다. 고양시는 쾌적한 생활환경에도 불구하고 열악한 교통여건으로 인해 주거지로서의 가치가 저평가되어 있다. 경의선 복선화는 고양시민의 생활편의를 증진시키고 재산가치를 제고하는 매우 중요한 사업인 것이다.

당초 건설교통부와 철도청은 복선전철을 모두 지상화 한다는 계획을 가지고 있었다. 1999년 고양시 구간을 제외한 지역에 대한 노반공사가 착공되었으나 2002년 이후 고양시의 지하화 요구가 제기되어 공사가 중단되었다. 고양시는 경의선 복선전철이 지상으로 건설되면 도시가 양분되어 도시발전에 큰 장애가 되며 소음피해 등 주거환경을 크게 해치게 된다고 주장하며 고양시를 통과하는 구간에 대한 지하화를 요구한다. 그러나 철도청과 건설교통부는 기술적·경제적 문제를 들어 경의선 지하 건설은 어렵다는 입장을 고수하였다. 감사원의 중재 결과 경의선은 지상으로 건설하되 향후 교통량이 늘어나면 여객전용 지하철을 별도로 만든다는 내용으로 철도청장과 고양시장이 전격적으로 합의하기도 하였다. 그러나 고양시의회는 「경의선지상화계획변경을위한특위」를 만들면서 이에 반발한다.



고양시는 2003년 5월 경의선 기술검토용역을 시행하여 화물은 지상, 여객은 지하로 수송하는 복층구조 건설을 새로이 제시한다. 이에 대해 건설교통부는 경의선 전철을 복층구조로 건설할 경우 추가되는 사업비 약 6,000억 원을 고양시가 전액 부담하면 복층구조를 대안으로 검토 할 수 있다는 의견을 제시한다. 이를 부담할 능력이 없는 고양시는 대도시권 광역교통관리에 관한 특별법을 경의선 복층 건설에 적용하여 추가 사업비를 국비 75%, 지방비 25%로 분담하자고 건설교통부에 요구하였으나 건설교통부는 경의선의 경우는 특별법 적용대상이 아니므로 국비지원을 할 수 없다는 입장을 굽히지 않았다.

이러한 상황에서 경의선 복선전철화사업에 대한 시민들 간 갈등의 골도 깊어져 갔다. 시간, 예산을 더 쓰더라도 고양시 구간을 지하로 건설해야 한다는 주장과 서울 출퇴근시의 심각한 교통난 해소를 위해서는 조속히 경의선 복선화를 착공해야 한다는 주장이 맞서 있었다. 특히 경의선 지하화를 강력히 주장하는 시민들은 '경의선고양시민대책위원회'를 결성하여 일산역 앞에 컨테이너를 설치하고 지하화를 요구하는 농성을 벌이고 있다. 반면 경의선 조기착공을 주장하는 시민들도 '경의선조기개통고양시범시민대책위원회'를 결성하기도 했으나 아직 성명 발표 이상의 적극적인 활동은 벌이지 않고 있다.

2. 이해당사자

건설교통부 담당국장 (이하, 건교부)

경의선 복선화 사업은 이미 진행이 늦어진 사업으로서 조기에 착공해야 사업비를 줄일 수 있다고 생각한다. 파주 신도시와 교하지구, 금촌지구, LG 필립스 공장설립에 따른 추가 교통수요가 있어 조속히 경의선 복선화를 착공하지 않을 경우 추후에 건설교통부가 비난을 받을 우려가 있다고 생각한다. 지하화의 보완대책도 예산절감을 위해 최소화 하고자 하고 있으며 이를 위해 고양시민들과의 협의 과정에서 철저히 기획예산처와 협의하고 있다. 지하화에 대한 원칙을 지키지 않을 경우 향후 다른 지역에서도 분쟁이 나타날 수 있어 지하화 불가원칙을 고수하고 싶다. 한편 공기를 지나치게 단축하는 것은 건설과정에서 무리가 발생할 수 있고 기획예산처와 어려운 예산협의를 해야 하므로 찬성하기 어렵다. 그러나 청와대가 건교부의 갈등해결 능력에 주목하고 있어 가급적 원만히 고양시 주민과의 합의를 도출하고 싶다.

경의선고양시민대책위원회 (이하, 대책위)

경의선 고양시 구간이 지상에 건설되면 생활여건도 나빠지는 것은 물론 자영업에도 큰 타격이 있을 것이며 무엇보다 부동산 가격이 하락할 것으로 우려된다. 대책위 구성원들은 대체로 경의선이 통과하는 지역에서 자영업을 영위하거나 부동산을 보유하고 있어 지상화에 따른 소음 등 생활환경의 악화와 재산가치의 하락을 크게 우려하고 있다. 공동의 절박한 이해관계를 가진 시민들로 구성되어 있어 지상화 공사 강행시 실력으로 이를 저지할 각오를 하고 있다.

경의선조기개통고양시범시민대책위원회 (이하, 조기개통위)

경의선 고양시 구간이 지하에 건설된다면 환경이나 재산권 차원에서 당연히 좋은 일이다. 그러나 지하화에 대한 논의가 길어지면서 당초 2008년에 완공되기로 했던 경의선 복선화가 지연될 가능성이 높아지는 것은 더욱 큰 문제이다. 조기개통위 구성원들은 대체로 경의선 통과구간과 다소 떨어진 지역에 거주하고 있으며 서울로 출퇴근하는 사람들이 많다. 따라서 교통난 해소가 가장 시급한 문제라고 생각하고 있다. 그러나 추가부담 내지는 시간지연 없이 지하화가 성사되는 것도 좋은 일이므로 강경하게 주장을 펼 생각은 없다.

고양시장

다음 선거를 위해서는 지하화를 주장하는 대책위 주민들의 입장과 조기 착공을 주장하는 조기개통위 시민들의 입장을 모두 존중해야 한다. 지하화를 선호하는 고양시민들의 입장을 잘 이해하고 있으므로 가능하면 건교부로부터 이를 얻어 내고 싶으나 건설교통부의 입장으로 볼 때 현실적으로 쉽지 않을 것으로 생각한다. 반면 경의선 복선화가 조기 착공되어 교통난을 하루 빨리 해소해야 한다는 고양시민들의 조용한 목소리가 있는 것도 잘 알고 있다. 한편 향후 시정을 제대로 펴기 위해서는 건교부와 협조적인 관계도 무시할 수 없는 고려사항이다. 지하화에 대한 논의가 길어지면서 경의선 착공 시점이 늦어지게 되면 2006년, 2010년에 있을 자치단체장 선거에 나쁜 영향을 미칠 것을 우려하고 있다.

3. 쟁점 및 대안

가. 지상화 여부

- 1) 복선전철을 모두 지상화 하는 방안
- 2) 일산 등 인구밀집 지역만 지하화 하는 방안
- 3) 복층으로 건설하여 화물은 지상으로, 여객은 지하로 하는 방안
- 4) 화물, 여객 모두 지하로 하는 방안

건교부는 지상화를 희망하는 데에 비해 나머지 세 협상 주체는 모두 지하화를 바라고 있다. 그러나 지하화를 희망하는 강도는 크게 차이가 있다.

나. 지상화시 건교부의 보상대책

- 1) 방음벽
- 2) 방음벽 + 철도횡단시설
- 3) 방음벽 + 철도횡단시설 + 녹지·생태공원
- 4) 방음벽 + 철도횡단시설 + 녹지·생태공원 + 환승주차장

건교부는 보상대책을 최소화 하고자 하나 나머지 세 협상 주체는 이를 최대화 하고자 한다. 그러나 세 주체가 중시하는 보상내용은 다소 차이가 있다.

다. 완공시점

1) 2007년 2) 2008년 3) 2009년 4) 2010년 5) 2011년

건교부와 고양시장은 개통시기가 현실성을 고려, 적정하게 잡혀야 한다고 생각하고 있으나 대책위원회와, 조기개통위원회는 가급적 빠른 완공을 희망하고 있다.

4. 협상규칙

회의 주제는 고양시장이 하며 고양시장을 포함한 4인이 표결에 참여한다. 고양시장은 각 기관의 입장을 청취한 뒤 첫 번째 안을 상정하고 표결에 붙인다. 네 사람이 모두 찬성하면 협상이 종결되나 한 사람이라도 반대하면 협상을 재개한 후 두 번째 안을 상정, 표결을 실시한다. 표결은 모두 세 번 있게 되며 그 안에 합의가 되지 않으면 지상화로 강행하게 되고 대책위는 실행행사로 나가게 된다. 이런 경우 네 당사자 모두 피해를 입는다. 그러나 그 피해의 정도는 협상 대상자마다 다르다. 또한 협상이 빨리 타결되면 이는 빠른 착공을 의미하므로 보너스 점수가 있다. 모든 이해 당사자는 자신의 점수를 극대화하기 위하여 노력한다. 강사가 지정한 시간 내에 표결을 실시하지 않으면 한번의 표결이 끝난 것으로 간주한다.

협상점수표

아래 표에 표결안의 내용과 해당 점수를 적는다.

조: _____ 역할: _____ 성명: _____

		표결 1.	표결 2.	표결 3.
지상화 여부	표결안	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4
	점수			
지하화시 보상대책	표결안	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4
	점수			
완공시점	표결안	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
	점수			
합의시점 점수				
총점				

협상Simulation II. 경유승용차 허용문제

1. 사례설명

우리나라의 수도권 대기오염도는 OECD국가의 주요 도시 중 가장 열악한 상태로서 미세먼지 농도는 가장 높고, 이산화질소 농도는 두번째로 높은 실정이다. 그간 한국에 내려진 오존주의보와 환경기준 초과횟수도 60~99%가 수도권지역에 집중되어 있는 실정으로서 대기오염으로 인한 사회적 피해비용은 연간 10조원에 해당되는 것으로 추정되고 있다.

그간 환경부는 유럽 기준에 비해 최고 25배나 까다로운 경유승용차 배출가스 허용 기준을 법으로 유지하여 왔다. 이는 대기보존을 위한 환경부와 국내시장 보호를 위한 자동차업계의 이해가 맞아 떨어진 결과였다. 그러나 이는 경유승용차를 수출하면서도 국내수입은 실질적으로 금지하고 있는 결과를 초래하여 국제통상 마찰을 유발하기 시작하였다. 자동차업계로서도 경유승용차를 국내시장에도 판매하여 내수기반을 확대하고자 하는 의도를 가지고 있었다. 이러한 상황에서 경유승용차에 대한 배출가스 허용기준을 높여 통상마찰도 해소하고 자동차업계의 국내 경유 승용차 시장진입을 허용해야 하지 않겠느냐는 의견이 제기된다.

그러나 경유승용차는 우리나라 특히 수도권의 대기오염도를 크게 악화시킬 것으로 우려되었다. 대기오염원의 85%는 자동차 배출가스인데 전체 차량의 29%에 불과한 경유차가 내뿜는 오염물질은 전체의 52%를 차지하고 있다. 특히 경유의 가격이 휘발유의 75%에 불과하여 경유승용차가 허용될 경우 휘발유나 LPG차량에 대한 수요가 급격히 경유승용차로 이동할 것으로 우려되었다. 다양한 산업계의 이해가 얽혀 있는 경유승용차 허용문제, 어떻게 될 것인가?

2. 이해당사자¹¹⁾

11) 본 simulation은 7인 협상용으로 구성되어 있으나 수강생 수에 따라 협상자를 조정할 수 있음. 만약 협상자에서 제외할 필요가 있다면 그 순서는 정유협회, LPG공업협회, 대한상공회의소, 화물업계, 환경부 순으로 한다.

자동차업계

국내의 자동차 수요가 포화상태에 접어 들면서 경유승용차가 국내시장의 새로운 돌파구가 될 것으로 기대하고 있다. 더구나 경유승용차를 수출하고는 있으나 수입은 실질적으로 금지되고 있어 통상마찰로 인한 경유승용차 수출 차질이 우려되고 있다. 그러나 경유승용차의 매출을 감소시킬 가능성이 있는 조치들에는 반대한다.

정유업계

경유승용차가 허용될 경우 다소 경유부문의 매출이 증가하는 효과가 있기는 하나 그 보다는 경유의 황함유량을 낮추는데 1조5천억원을 새로 투자해야 하는 부담이 더 크다. 아울러 대기질 개선을 위한 환경규제 강화는 정유업계의 부담으로 귀착된다고 생각하고 있다.

LPG 공업협회

경유차가 허용될 경우 LPG차량이 경유차로 전환하여 업계가 고사할 것으로 우려하고 있다. 이를 위해 전국의 LPG업자들을 대상으로 서명운동, 탄원서 제출, 과천청사 앞 시위 등을 계획하고 있다.

화물업계

경유의 최대 수요자인 화물업계는 경유가격이 상승하고 배출가스기준이 강화되는 상황을 우려하고 있으며 유사시 파업을 통해 힘을 과시할 준비를 하고 있다.

대한상공회의소

여러 산업의 이해가 걸린 사안이라 다소 조심스러우나 결국 경제활성화가 가장 중요하다는 입장을 가지고 있다. 그리고 기업활동을 제한하는 과도한 환경규제에는 반대하고 있다.

환경단체

심각한 우리나라의 대기오염 상태를 고려할 때 경유승용차는 절대 허용되어서는 안 되며 만약 이를 허용할 수 밖에 없다면 강력한 보완대책이 마련되어야 한다고 본다. 이러한 요구를 관철시키기 위하여 35개 관련 시민사회단체는 '경유차문제해결을 위한 공동대책위원회'를 구성하였으며 유사시 과천청사 앞에서 대규모 시위를 지속적으로 개최할 예정이다.

환경부

대기보전을 위해서는 경유승용차는 허용되어서는 안된다는 환경단체의 입장과 크게 다르지 않다. 그러나 대통령께서 부처 이기주의를 넘어서는 win-win의 협의를 강조하는 상황이므로 산업계의 입장도 고려해야 한다. 대기질 보전을 위해서는 환경부의 대기질 관련 규제권한을 강화하는 것이 매우 중요하다고 생각한다.

3. 쟁점 및 대안

가. 경유승용차 허용여부

- 1) 경유승용차 불허
- 2) 2009년부터 경유승용차 허용
- 3) 2007년부터 경유승용차 허용
- 4) 2005년부터 경유승용차 허용

나. 수도권 대기환경개선에 관한 특별법

아래의 네 가지 조항 중 어느 것을 포함시키는지에 따라 이해당사자의 점수가 달라진다. 협상결과는 네 가지 중 모두 혹은 일부만을 포함시킬 수도 있으며 모두 포함시키지 않을 수도 있다.

a. 기업별 오염총량관리제

기존의 배출농도 규제를 기업별 배출허용총량제로 전환하는 방안으로서 기업 입장에서는 더 높은 환경투자 비용이 발생하는 결과 초래

b. 저공해차생산의무화

전기 및 수소자동차, 전기하이브리드 차량 등 오염물질 배출량이 적은 자동차를 일정비율 이상 생산·판매해야 한다는 자동차 업계에 대한 규제 조항

c. 운행자동차배출가스 관리강화

노후 경유자동차의 배출허용 기준을 강화하는 조치로서 기준치를 초과하는 경유차량은 LPG 등 저공해 엔진으로 개조해야 함.

d. 환경개선비용부담금을 주행세 개념으로 연료에 차등 부과

대기질개선을 위한 재원마련을 위해 연료에 대기환경개선세를 부과되 오염물질 배출이 많은 경유, 휘발유, LPG순으로 세율을 차등 부과

다. 경유가격 인상: 경유승용차를 불허할 경우에는 쟁점에서 제외

- 1) 경유승용차 허용과 함께 휘발유의 95%로 상향 조정
- 2) 경유승용차 허용과 함께 85%로 상향 조정
- 3) 경유승용차 허용 후 3년 이내에 85%로 상향 조정
- 4) 중기적으로 상향조정하되 그 시점에 대해 연구착수
- 5) 현행 75% 유지

4. 협상규칙

환경부 차관이 위원장으로서 회의를 주재한다. 모든 협상자들이 협상안을 제안할 수는 있으나 이를 표결안으로 채택하는 것은 위원장의 권한이다. 위원장을 포함 총 7인이 표결에 참여하여 이 중 6인이 합의하면 협상이 종료된다. 5인 혹은 그 이하가 찬성한 표결안은 부결된다. 표결안이 찬성 6, 반대 1로 통과되었을 경우 반대표를 던진 한 사람의 점수는 반으로 줄어 든다. 모든 이해 당사자는 자신의 점수를 극대화하기 위하여 노력한다. 강사가 지정 한 시간 내에 표결을 실시하지 않으면 한번의 표결이 끝난 것으로 간주한다.

협상점수표

아래 표에 표결안의 내용과 해당 점수를 적는다.

조: _____ 역할: _____ 성명: _____

		표결 1.	표결 2.	표결 3.
경유승용차 허용여부	표결안	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4
	점수			
수도권대기 특별법	표결안	a b c d	a b c d	a b c d
	점수			
경유가격	표결안	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
	점수			
총점				

<참고문헌>

- 김병국, 2004. "비즈니스 협상론" 능률협회, 2nd ed.
- 김병국, 2003. "상대방을 내편으로 만드는 협상기술" 더난출판.
- 김병국, 2005. "경영자는 이렇게 협상하라" 능률협회.
- 박선철, 2004. "한국형 협상의 법칙", 원앤원북스.
- 서창수, 2005. "갈등을 경영하라", 라이트북닷컴.
- Axelrod, Robert M. 1984. *The Evolution of Cooperation*, Basic Books.
- Bazerman, Max H & Neale, Margaret A. 1992. *Negotiating Rationally*.
New York: The Free Press.
- Cloke, Kenneth & Smith, Joan Gold. 2000. "Resolving Conflict at Work",
San Francisco, Jossey-Bass Inc.
- Dean, Pruitt & Jeffrey, Rubin. 1993. "Strategic Choice" in Lewicki, Roy J.
「Negotiation, (IRWIN: Boston, MA).
- Fisher, Roger., Ury, William & Patton, Bruce. 1981. *Getting to Yes:
Negotiating Agreement without Giving in*, New York: Penguin.
- Freund, James C. 1992. "Smart Negotiating". New York: Fireside.
- Karrass, Chester L. 1992. "The Negotiating Game", 2nd ed, New York:
Harper Business.
- Lax, David & Sebenius, James K. 1986. *The Manager as Negotiator*, New
York: Free Press.
- Leonard, Greenhalh. 1993. "Managing Conflict" in Lewicki, Roy J.
「Negotiation, (IRWIN: Boston, MA).
- Lewicki, Roy J., David M. Saunders, Bruce Barry and John W. Minton.
2004. "Essentials of Negotiation", 3rd ed. New York: Irwin McGraw
Hill.
- Pruitt, Dean & Rubin, Jeffrey. 1993. "Strategic Choice" in Lewicki, Roy J.
「Negotiation, (IRWIN: Boston, MA).
- Sebenius, James K. 1993, "Essentials of Negotiation", N2-894-012, 11/18/93,
Harvard University Case.
- Shapiro, Ronald M & Jankowski, Mark A. 2000. "The Power of Nice",
New York, The Spieler.
- Susskind, Lawrence and Patrick Field. 1996. "Dealing With an Angry
Public", New York: The Free Press.

Ware, James P. 1980. "Bargaining Strategies", 9-480-055 Rev. 4/80, Harvard University Case.

Volkema, Roger J. 1999. "The Negotiation Tool Kit", New York: Amacom.

공공갈등과 조정

박수선(갈등해결센터 소장)

김선혜(갈등해결센터 연구원)

김학묵(갈등해결센터 연구원)

박명숙(갈등해결센터 연구원)

박태순(지속가능발전위원회 갈등관리정책팀)

조영희(갈등해결센터 연구원)

I 머리말

1. 공공갈등 전개의 현황

“새만금방조제, 경부고속철, 원자력발전소와 원전센터…。 현재 공사가 중단돼 있는 주요 국책사업들이다. 요즘 엔간한 국책사업치고 계획을 세우는 단계에서는 물론 삼만 뜨면 지역, 주민, 환경보호론자와 정부 사이에 갈등을 빚지 않는 경우가 없다. 과거의 뼈아픈 경험은 물론 채 어김없이 힘의 대결을 되풀이하기 일쑤다. 그 책임이 누구에게 있느냐를 떠나 이 과정에서 예산이 크게 늘어나고 갈등의 골이 깊어지는 등 부작용이 막대하다.”

박재현기자, 경향신문, 2004년 11월 22일

공공사업을 둘러싼 우리 사회의 갈등은 앞의 기사를 굳이 인용하지 않더라도 일상적으로 늘 접하는 그야말로 ‘우리 일상의 일부’이다. 공공갈등의 원인, 국책사업이 실패를 거듭하는 것은 급속한 압축성장 속에 길들여진 결과 중심의 사업 추진, 즉 ‘정부가 결정하면 국민은 그대로 따라오면 된다’거나 또는 ‘미리 국민들에게 알려지면 골치만 더 아프다’는 관 위주의 정책결정 과정에 있다고 할 수 있다. 그래서 국책사업이 결정되고 난 뒤 이해관계자 및 국민들은 국책사업 자체 사안과 함께 ‘절차와 과정의 비민주성’에 대한 문제 제기까지 포함시켜 문제를 제기하게 된다. 또한 합리적인 절차와 대화를 통해 문제를 풀어가기보다는 이미 그 절차와 대화가 시작부터 이루어지지 않았기 때문에, 힘의 과시를 통해 그 사업을 중지시키는 것을 목표로 싸우게 되기 마련이다. 이 상황이 되면 정부는 폭력을 방지한다며 경찰력을 동원하게 되고, 그것은 또한 반대 입장을 가진 이해관계자를 비롯 국민들을 자극하여 더 강한 물리력을 행사하게 되고, 그런 당연한 수순을 거쳐 이러지도 저러지도 못한 채 국책사업은 표류하게 되는 경우가 많다. 이 표류 과정에서 관련 예산은 눈덩이처럼 불어나고¹²⁾, 그로써 국민의 부담은 늘어가고, 주민들의 정부정책에 대한 불신은 강화되며, 찬반 의견 대립이 있는 경우 주민간 갈등은 증폭되어 공동체가 깨어지는 부작용이 확대된다.

12) 대한상공회의소는 2005년 4월 발간한 ‘주요 국책사업 중단사례 분석 및 시사점’ 보고서에서, 새만금 간척지, 천성산 터널, 사패산 터널, 경인운하, 계룡산국립공원 관통도로 등 5개 국책사업의 공사 지연으로 인한 손실이 최근 몇 년 사이에만 4조 1,793억원인 것으로 분석하고 있다.

이쯤 되면 추진하려는 사업이 왜 필요한지, 왜 반대하는지에 대해 이해하고 문제를 어떻게 해결할 것인가에 대해 생각조차 하기 어렵다. 힘겨루기를 통해 관철시키거나, 저지시키는 것이 최대의 목표가 되고 마는 것이다. 다른 의견과 목표의 만남의 공간은 줄어들고 그에 따라 소통은 단절된다. 소통이 단절되면 만나지 않으면서 오해와 적대감을 키워나가기 쉬워진다.

2. 공공갈등 전개과정의 역학

이러한 공공갈등의 전개과정을 통해 우리는 이미 과거의 경험들로부터 예측가능한 역동성을 발견할 수 있다.

일반적으로 정부 또는 지자체 등의 기관은 ‘국민 생활 안정, 또는 국민의 삶의 질 향상을 위한 개발 사업’ 등을 추진하려고 하고, 그것에 반대하는 여러 사람들의 의견이 존재하기 마련이다.

처음 공공갈등의 시작은 일반적 갈등의 출발과 같은 의견의 불일치로부터 시작한다. 이 과정에 정부 또는 지자체 등의 기관에서 추진하려고 하는 사업에 대한 다양한 의견의 수렴 또는 참여 절차가 없다면 의견의 불일치가 그 상대자에 대한 적대감을 낳게 된다. 이러한 적대감은 해결해야 할 문제보다는 사람, 상대 집단에게 비난의 초점이 맞춰지도록 하며, 갈등이 심화되면서 쟁점은 확대, 일반화되는 경향이 나타난다.

갈등 당사자간 소통은 점점 더 간접화되고, 구체성이 떨어진다. 어떠한 대화나 만남은 한측의 거부, 또는 방해로 무산되며, 접촉은 점점 더 멀어지고, 대화가 중단된다. 이 때에는 같은 의견을 가진 사람들과만 대화하게 됨으로써 집단의 정체성은 강화되고, 의견을 달리 하는 사람, 집단에 대해서는 적대감이 증폭하여, ‘눈에는 눈’ 역학이 생겨나고, 원래의 문제보다는 갈등의 대처과정에서 생긴 문제-사회 폭력을 야기시켰다, 무리한 경찰력을 동원한 진압이 폭력을 야기시켰다, 태도가 불손하다 등등-에 더 관심을 갖게 된다.

문제는 더 심각해지면서 우리 편 아니면 적으로 양극화가 심해진다. 갈등 당사자 및 주변 관련자들은 이쪽이 아니면 저쪽에 속해야 하는 의무감을 느끼게 되며, 중립적 지점에서 있거나 그 지점을 찾는 것조차 어렵게 된다. 이렇게 되면 양측 당사자 집단에서 온건한 사람들은 영향력을 잃고 극단주의자들이 활동을 주도하게 된다. 더 이상 만날 공간도, 대화할 의지도 남아 있지 않게 되고 만다.

이러한 갈등의 역학은 관계를 파괴적으로 만들고 핵심적인 문제를 서로 만족할 만하게 풀 수 없다는 것을 보여준다. 또한 갈등이 초기에 관리되지 못하고 확대되면 극단주의로 가기 쉽고, 상대에 대한 적대감이 불일치를 대치하고, 상대를 비난하는 것이 의사소통을 대치하고, 원래의 관심사를 잃게 만든다.

3. 공공갈등 관리가 필요한 이유

공공갈등은 갈등의 역동적 과정을 거치면서 그 결과가 사회에 미치는 영향이 매우 크고, 부정적이다. 앞서 공공갈등의 현황에서 이야기했듯이 공공갈등의 대상은 주로 국책사업으로 지역, 국가의 발전과 국민의 이해와 욕구를 충족시키기 위한 의도로 제안되고, 실행된다. 그 정책을 통해 이해관계를 가진 사람들의 욕구 충족을 위해 사업을 진행하기도 하지만, 그 사업의 영향력은 각양각층에게 다양한 형태로 미친다. 정책을 통해 피해를 입는 국민이 있는가 하면 그 사업을 통해 이익을 얻고, 피해를 줄일 수 있는 국민도 상존한다. 그 사업들은 대부분 규모가 크고, 장기간에 걸친 과정을 통해 결과를 낼 수 있으며, 어떤 경우는 시급한 현안을 해결하기 위한 대책으로서 집행되기도 한다.

따라서 누구나 눈에 쉽게 그 결과와 성과가 보이지는 않지만, 사업이 지연됨으로써 오는 손실은 굳이 대한상공회의소의 자료를 인용하지 않더라도 매우 크다고 할 수 있을 것이다.

또한 갈등과정을 통해 사회적으로 확대되는 불신과 양극화 현상을 통한 공동체의 파괴, 감정적 손실까지를 생각한다면 공공사업 추진과정에서의 갈등이 미치는 사회 전반에 대한 부정적 영향은 경제적 손실에 비할 수 없을 만큼 사회의 발전과 통합에 어려움을 준다고 하겠다. 그런 의미에서 공공갈등의 합리적 관리의 가능성 유무는 민주사회의 정도를 가늠하는 척도라고도 할 수 있을 것이다.

4. 공공갈등 예방 및 해결의 전제

공공갈등의 전개과정에서 극단적 대립과 양극화 과정을 가지 않을 수 있는 방법은 없는 것일까? 앞에서 이야기한 공공갈등의 역동성을 자세히 들

여다보면 답이 없는 것도 아니다.

우선 ‘예측 가능한 역동성’이라 표현했듯이 의견의 불일치를 가져온 ‘문제’에 초점을 맞춘다면, 즉 사람과 문제가 혼재되지 않고, 구체적 문제가 일반화되지 않고, 개인적 적대감이 집단화되지 않고, 소통과 접촉의 끈이 끊어지지 않을 수 있다면 극단적 대처로 가지 않을 수 있을 것이다.

이렇게 문제에 초점을 맞추어 공공갈등을 평화적으로 다루려면 첫째, 발생한 뒤 해결하려하기보다는 예방적 관점을 갖는 것이 매우 중요하다.

공공갈등은 집단간 양극화로 비화되기 매우 쉬운 역동성을 갖기 때문에 초기 단계에서부터 이해관계자 및 관련된 사람들의 참여를 통해 함께 정책을 결정하는 것이 필요하다.

우리 사회의 중요한 변화 요인이 되고 있는 사회의 민주화와 다원화, 지식정보화는 개인의 인권의식을 신장시켰으며, 정부의 일방적 의사결정에 대해 그 내용의 옳고 그름과 상관없이 수용성을 떨어뜨리고, 국민의 정보능력과 참여의지의 확대 양상은 참여적 의사결정에 대한 필요를 증대시키고 있는 것이 현실이다. 즉 개별 국민으로서도 누구에게나 자신의 문제를 결정할 자율성에 대한 기본적 욕구를 가지고 있고, 그 욕구가 충족되지 않거나 억압당했다고 생각할 때 폭력적인 방법을 통해서라도 그 욕구를 충족시키려는 경향이 있다.

그렇기 때문에 갈등이 발생한 뒤에 어떻게 해결할까를 모색하기보다 공공정책을 입안, 계획을 세울 때부터 관련 전문가는 물론 이해관계자 및 국민의 참여가 보장되도록 하는 것이 공공갈등의 부정적 발생을 예방하는 길이다.

둘째, 정책이 입안되고, 집행되어지는 과정에 생겨나는 갈등에 대해서도 초기에 문제해결 접근을 하는 것이 중요하다. 갈등의 역동적 과정은 처음에는 문제 중심의 대화 가능한 갈등이다가도 한순간, 갈등이 비화되고 확대되는 경향을 가져온다. 갈등이 확대되고 비화될수록 의사소통과 접촉의 정도는 매우 낮아지고, 적대감이 형성된 뒤의 문제해결은 ‘신뢰회복 및 형성’을 위해 문제해결보다도 더 많은 노력이 필요하게 된다.

그렇기 때문에 갈등의 초기에 해결 모색을 위한 노력을 통해 갈등이 다른 문제로 비화, 확대되지 않도록 소통의 끈을 유지해야 한다.

공공갈등의 예방 및 평화적 해결을 위해, 갈등의 역동성을 변화시키는 데 가장 중요한 것은 갈등 당사자간 대화와 소통의 끈을 놓지 않는 것이다. 갈

등당사자간 대화와 소통의 끈은 초기단계에서는 당사자들 스스로 찾고, 만들어갈 수 있지만, 앞에서 갈등의 역학을 보았듯이 감정이 쌓이고 관계가 악화되기 시작하면 당사자간 대화는 난항에 부딪치게 되기 쉽다. 즉 각 당사자간 형성되는 소통의 장애, 필터(filter)는 오히려 오해와 갈등을 부추기게 되어 갈등과 관계를 더 악화시키기도 한다. 그럴 때 소통과 문제해결 과정을 돕는 중립적 3자의 개입은 감정을 해소하는 데 도움이 되고, 감정과 문제를 분리하여 문제 중심으로 대화할 수 있는데 도움이 된다.

공공갈등에서 3자의 개입, 즉 조정(Mediation)은 그런 의미에서 문제해결의 중요한 과정이자 방법이 될 수 있다.

5. 글의 기획 및 구성에 대하여

갈등관리교재 제5권 조정편은 공공갈등의 예방과 해결을 위한 여러 방법 중에서 특히 갈등이 발생한 뒤 해결의 과정에서 적용될 수 있는 해결 프로세스의 하나로서 '조정(Mediation)'의 의미와 과정에 대한 내용으로 구성된다.

조정(Mediation)은 한국사회에서는 매우 생소한 프로세스이다. 조정(Mediation)은 현재 대안적 분쟁해결방법(Alternative Dispute Resolution)을 주요 내용으로 하는 분야별 분쟁조정위원회 등에서 진행하고 있는 방법과는 차별성이 있다. 미국 등 대안적 분쟁해결방법이 법적, 제도적 차원으로 정착되어 있는 선진 외국과는 달리 한국사회의 대안적 분쟁조정제도에서는 대부분 당사자간 자율적 협상을 통해 해결하도록 돕는 역할보다는 전문가 등으로 이루어진 3자가 당사자들의 분쟁에서 안을 제시하거나, 문제해결을 결정하는 방식이 주를 이룬다.

이 교재는 당사자간 자율적 문제해결을 중시한 조정(Mediation)의 원칙과 방법을 소개하고, 조정자로서 필요한 기술과 과정을 익히기 위한 기초자료이다.

이 교재에서는 먼저 현재 한국사회의 대안적 분쟁해결방법의 현황을 분쟁조정위원회 등의 제도적 측면과 공공갈등에서 3자의 개입으로 문제해결을 시도했던 사례를 살펴보고 공공갈등에서 3자의 역할의 의미를 살펴본다.

그리고 공공갈등과 조정에 대해, 우리 사회에서는 아직 생소한 조정(Mediation)의 개념과 특성, 조정에서 조정자의 역할과 당사자간 문제해결을

돕는 조정자의 기술을 정리한다.

마지막으로 2004년 공공갈등 해결에서 첫 시도되었던 지속가능발전위원회의 한탄강댐 갈등조정과정을 예시로, 조정 프로세스의 각 단계별 준비되어야 하는 내용, 진행되는 내용 등을 살펴본다.

제도적 차원에서나 문화적으로 한국 사회는 실질적 민주주의를 이루고 있지 못하다. 특히 사회갈등, 공공갈등에서 그 갈등을 받아들이는 관점이나 다루는 방식이 권위주의 시대의 힘 중심의 수단에 머물러 있는 것이 현실이다. 다른 의견에 대해 대화와 소통을 통해 합의를 만들어가려는 노력보다 힘겨루기, 정치적 영향을 통해 승패를 가르는 것에 익숙하고, 대화와 토론을 통해 합의된 약속을 지켜야 한다는 사회적 규범이 약하다.

그러나 또 한편, 정책을 입안·집행하는 정부나, 정책입안과 결정에 참여를 요구해온 시민사회 모두 빈번한 공공갈등, 사회갈등의 경험 속에서 파괴적이고, 부정적인 갈등의 대응 양태에 대해 문제의식을 공히 가지고 있는 것도 사실이다.

공공갈등을 건설적이고, 사회 발전의 동력으로 다루기 위해서는 갈등에 대해 정부, 시민사회, 국민 모두가 갈등해결에 참여하는 당사자로서 공동의 문제라는 인식이 필요하다. 그것은 또한 함께 정책을 만들고, 함께 정책을 실천하는 주체요, 동반자로서의 신뢰와 존중을 기반으로 한다.

조정프로세스는 공공갈등을 지혜롭게 풀어가는 대화의 공간으로, 현재 깨어진 관과 민의 신뢰를 새롭게 형성해 나가는 과정이 될 수 있을 것이다.

“천천히 가는 것이 빨리 가는 것이다”라는 Roger Fisher의 이야기는 우리 공공갈등의 해법에 대해 새로운 길을 제시해준다.

II 우리 사회의 갈등 해결의 현주소

1. 우리 사회의 분쟁조정제도 현황

우리나라 프로 선수가 구단과 연봉 협의가 진전되지 않고 난관에 봉착했을 때 어떻게 할까? 프로야구는 한국야구위원회 조정위원회로, 프로 농구는 프로농구연맹 재정위원회로 간다. 한 신문보도에 의하면 프로야구는 지금까지 18차례의 연봉 조정이 있었는데, 한번만 선수의 요구가 수용되고 그 외는 모두 구단의 제시액대로 타결되었다고 한다. 프로 농구는 17차례의 연봉 조정이 있었는데 8차례는 구단의 요구대로 그 외 8차례는 구단과 선수 요구액의 중간으로 한 번은 선수 요구대로 결정되었다고 한다. 그러면서 글을 쓴 기자는 기사 말미에 아직까지 프로스포츠에서 선수는 약자인 모양이라고 적고 있다.

이 기사에서 우리는 두 가지 시사점을 발견할 수 있다. 우선 의견이 달라 다툼이 있는 당사자들이 이견을 조율하는 방법으로 스포츠 영역에서도 당사자 외 3자가 개입하는 중재의 방법을 사용하고 있다는 점 그리고 중재 결과는 당사자 일방에게 유리하거나 불리하다는 점이다.

그러면 우리나라에서는 위와 같이 3자가 개입해서 분쟁해결을 돕는 방식이 어떤 분야에서 어떻게 이용되고 있을까? 이 장에서는 우리나라에서 분쟁해결제도가 어떤 분야에서 이용되고 있는지, 그리고 공공갈등을 해결하는데 이 제도가 어떤 역할을 하는지 알아보도록 하자.

〈표 1〉 분쟁조정 관련기구 및 법규 현황

구분	기구	관련 법규	관련부처(기관)
노동	노사정위원회	노사정위원회의 설치 및 운영 등에 관한 법률	노사정위원회
	노동위원회	노동조합 및 노동관계 조정법, 노동위원회법	노동부
금융	증권분쟁조정위원회	증권거래법	증권거래소
	금융분쟁조정위원회	금융감독기구의 설치 등에 관한 법률	금융감독원
의료	의료심사분쟁조정위원회	의료법	보건복지부
환경	환경분쟁조정위원회	환경분쟁조정법	환경부
무역	대한상사중재원	중재법, 대외무역법 시행령	산업자원부, 대한상사중재원
언론	언론중재위원회	언론중재및피해구제등에관한법률 ¹³⁾	문화관광부
외교	국제계약분쟁조정위원회	WTO 정부조달협정, 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률	외교통상부
건설	건설분쟁조정위원회	건설산업기본법	건설교통부
교육	사학분쟁조정위원회	사학분쟁조정위원회 규정	교육인적자원부
	시도교육분쟁조정위원회	지방교육자치에 관한 법률	교육인적자원부
	중앙교육원지위향상위원회	교육원지위 향상을 위한 특별법	교육인적자원부
정보통신	프로그램심의조정위원회	컴퓨터프로그램보호법	정보통신부
	전자거래분쟁조정위원회	전자거래기본법	한국전자거래진흥원
	도메인이름분쟁조정위원회	-	한국인터넷정보센터
	개인정보분쟁조정위원회	정보통신망이용촉진 및 정보보호에 관한 법률	한국정보보호진흥원
행정기관	중앙분쟁조정위원회 (지자체간)	지방자치법	행정자치부
	행정협의조정위원회 (중앙기관-지자체)	지방자치법	행정자치부
기타	저작권분쟁심의조정위원회	저작권법	문화관광부
	소비자분쟁조정위원회	소비자보호법	한국소비자보호원
	하도급분쟁조정위원회	하도급거래 공정화에 관한 법률	공정거래위원회, 건설협회 등 8개 사업자 단체
	분쟁조정위원회	방송법	방송위원회
	반도체배치설계심의조정위원회	반도체집적회로의 배치설계에 관한 법률	특허청
	산업재산권분쟁조정위원회	발명진흥법	특허청
	선원노동위원회	선원법	해양수산부

출처 : 대통령자문 지속가능발전위원회, 『갈등관리시스템 구축방안 연구보고서』. 93쪽.

13) 2005.7.28 시행된 법으로, 이전의 언론중재제도는 ‘정기간행물의등록에관한법률’에 근거를 두고 있다.

1) 우리 사회의 분쟁해결기구의 역할과 기능 및 활동

(1) 분쟁해결기구의 기능과 역할

우리 나라에서 대안적분쟁해결제도로써 조정(調整)¹⁴⁾의 기능을 수행하고 있는 기구는 앞의 표와 같다(표1 참조). 그리고 현재 분쟁조정제도에서 사용되고 있는 조정(調整)은 중재(仲裁)·조정(調停)·알선(斡旋)을 포함한 용어로 사용되고 있다. 각 분쟁조정기구에서는 조정을 다음 표(표2)에서와 같이 정의하여 사용하고 있다.

<표 2> 분쟁조정기구별 조정(調整)의 구분과 정의

기구	조정의 종류	조정의 효력
중앙환경분쟁조정위원회	-裁定 : 사실조사 및 당사자 심문 후 재정위원회가 인과관계의 유무 및 피해액을 판단하여 결정하는 재판에 준하는 절차	- 위원회가 재정결정을 행한 경우, 당사자 쌍방 또는 일방이 당해 재정의 대상인 환경피해를 원인으로 하는 소송을 제기하지 않으면 당사자 간에 당해 재정내용과 동일한 합의가 성립된 것으로 간주 (재정내용의 채권·채무관계 확정)
	-調停 ¹⁵⁾ : 사실 조사 후 조정위원회가 조정안을 작성하여 당사자의 합의를 수락 권고하는 절차	- 위원회의 조정안을 당사자가 수락한 때에는 조정조서를 작성하여 이 경우 당사자 간에 조정조서와 동일한 내용의 합의가 성립된 것으로 간주 (재판상 화해와 같은 효력)
	-斡旋 : 당사자의 자리를 주선하여 분쟁당사자간의 합의를 유도하는 절차	-알선위원의 중재로 당사자 간에 합의가 이루어지면 합의서를 작성하며, 합의서 작성에 의하여 분쟁이 해결
중앙노동위원회	-仲裁 :관계당사자 쌍방 또는 단체협약에 의한 어느 일방이 신청하거나, 필수공익사업의 경우 특별조정위원회의 권고에 의하여 노동위원회 위원장이 중재회부를 결정할 수 있음.	- 중재 재정은 당사자들의 수락여부에 관계없이 단체협약과 동일한 효력 발생함
	-調停 : 노동쟁의 당사자의 주장을 청취하고 사실을 조사하여 조정안을 작성한 후 이를 당사자에게 수락하도록 권고	- 조정안 수락은 단체협약 체결로 간주 - 조정절차를 거친 경우에만 쟁의행위 가능
	- 긴급조정(Emergency Adjustment) : 쟁의행위가 공익사업에 관한 것이거나 그 규모가 크거나 그 성질이 특별한 것으로 현저히 국	- 긴급조정결정 공포일로부터 30일간 쟁의행위 금지, 기간중 중앙노동위원회에서 조정 또는 중재

14) 코르지 못한 것이거나 과부족이 있는 것 따위를 알맞게 조절하여 정상상태가 되게 함(동아세국어사전,1994)

	민경제를 해하거나 국민의 일상생활을 위태롭게 할 위험이 현존하는 경우 노동부장관이 중앙노동위원회위원장의 의견을 들어 긴급조정을 결정,	
언론 중재 위원회	- 중재 : 중재부의 중재결정에 의한 분쟁을 해결하는 절차, 당사자간 중재결정에 따르기로 하는 합의가 있어야만 중재신청을 할 수 있음	- 법원의 확정판결과 동일한 효력
	- 조정 : 중재부가 분쟁당사자 사이에 개입하여 당사간의 합의를 이끌어내는 절차, 해당 언론사 또는 피해자가 조정신청을 하면 절차가 진행	- 합의(합의간주, 조정결정 포함)의 효력은 재판상 화해와 동일한 효력
대한 상사 중재 원	仲裁 : 당사자 간의 합의로 사법상의 분쟁을 법원의 재판에 의하지 않고 중재인의 판정에 의하여 해결하는 절차	- 당사자 간에 있어서 법원의 확정판결과 동일한 효력
	조정 : 공정하고 중립적인 조정인이 당사자 간의 분쟁을 적정한 합의를 통해 해결하도록 도와주는 절차, 조정인은 당사자들이 스스로 자신의 분쟁에 대해 결정하고 상호 만족할만한 합의에 이르도록 도움	- 양당사자가 조정회의 중 합의에 이르거나, 조정안 제시에 대해 모두 수락한 경우에 조정이 성립하며, 효력은 합의로써 효력이 있고, 당사자가 내용대로 이행하지 않을 경우에는 이후 중재,
	알선 : 중재원의 직원이 개입하여 양당사자의 의견을 듣고 해결합의를 위한 조언과 타협권유를 통해 합의를 유도하는 제도	양당사자의 자발적인 합의를 통한 해결이기 때문에 법률적 구속력은 없다

* 위 내용은 관계법령과 해당기관의 홈페이지의 내용을 정리한 것임.

표 2에서 보듯이 각 분쟁조정 기구마다 조정이나 중재에 대해 정의를 달리하고 있고, 조정의 효력 즉 조정 결과에 대한 규정력 또한 다르다. 그러나 ‘법’이 아닌 대화와 타협으로 갈등을 해결하려는 공통의 목표가 있고 그것을 제도화한 했다는 점에서 의미가 있다.

(2) 각 분쟁기구의 활동

분쟁의 대명사격인 환경문제를 다루는 환경분쟁조정위원회의 활동 실적을 보면 우리 사회에서 조정제도 위상이 어떻게 변하고 있는지 알 수 있다. 중

15) 제3자가 당사자 사이에 들어서서 화해시킴(Naver 국어사전)

양환경분쟁조정위원회가 2005년 6월 30일 기준으로 총괄한 환경 분쟁 조정 현황을 보면, 중앙환경분쟁조정위원회가 설립된 '91년 7월 이후 '05. 6. 30까지 1,611건을 접수하여 1,316건을 처리(재정, 조정, 중재합의¹⁶⁾) 하였으며, 209건은 자진 철회로 종결되었고, 86건은 현재 처리중이다. 2000년까지 연간 접수현황이 100건을 약간 상회하다 2001년 184건을 기점으로 연간 500건을 육박하고 있다. 이와 같이 분쟁조정 신청 건수가 증가한 것은 시민들의 환경에 대한 경각심과 권리의식이 높아진 것이 그 원인이기도 하지만, 환경분쟁조정위원회가 환경 분쟁 조정기구로서 위상을 정립해가고 있음을 알 수 있다. 언론중재위원회도 1981년 설립 후부터 2004년까지 중재신청건수가 8,351건으로 지난 94년 한 해 신청건수가 500건을 상회한 이래 연간 신청건수가 계속 증가하고 있다.

이러한 변화는, 소송을 통한 판결보다는 중재, 조정을 통한 합의에 이르는 것이 분쟁을 해결하는데 더 효과가 있다는 인식이 확대된 데 있다고 생각된다. 실제로 조달청에서는 올 4월부터 분쟁조정심의위원회를 설치해 운영하고 있다. 조달청은 분쟁조정심의위원회 운영을 시작하면서 법원소송과 중재¹⁷⁾ 등의 비효율적인 사법적 다툼이 줄고 결과적으로 비용과 시간이 줄어들 것이라는 기대를 밝혔다. 대안적 분쟁해결제도에 대한 사회적 관심과 필요가 날로 증가하고 있음을 알 수 있다.

한편, 현재의 분쟁조정제도는 분쟁을 조정하는 제3자의 권한이나 영향력이 큰 것이 일반적인 특징이다. 앞의 표 2에서도 알 수 있듯이 조정자가 조정안을 제시해 당사자가 수락하도록 하거나, 3자가 결정을 내리면 재판상 확정판결과 같은 효력이 있다. 즉 관련된 당사자 모두가 3자의 역할에 대해 동의해야 조정이 성립되지만, 엄밀히 말해서 당사자 중심의 직접적인 문제해결보다는 전문적인 제3자가 안을 제시하거나, 결정을 내려주는, 판관과 같은 역할을 한다고 볼 수 있다.

2) 공공갈등과 대안적 분쟁해결제도

최근 발생하는 공공갈등의 주요 이슈는 동강, 새만금, 천성산 등의 예처럼 환경문제를 중심으로 한 것이라고 볼 수 있다. 또한 그밖에 지방자치단체 사이에 또는 이익집단 사이에 크고 작은 환경관련 분쟁이 거의 매일이다시피

16) 중재합의는 재정신청서가 접수되어 재정 결정 전에 위원회의 중재로 양 당사자가 협의, 신청인이 신청서를 철회하여 사건이 종결된 경우를 말함.

17) 중재법에 의한 중재를 말함.

언론의 지면을 채우고 있다.

이러한 공공부문의 갈등은 ‘투자 규모가 크고 장기간이 소요되며 다수 이익집단들이 관련’되어 있어 사회적 파급효과가 큰데 반해 국책사업을 중심으로 한 공공갈등에 대한 우리 사회의 관리능력은 부족한 결과라고 할 수 있을 것이다. 그래서 많은 사람들은 우리 사회의 공공갈등이 사회발전의 생산적 동력이 되기보다는 분열과 대립의 사회 경제적 손실로 기능하는 것을 걱정하기도 한다.

현재 대안적 분쟁해결방법으로서 분쟁조정위원회가 존재하고, 그 위상을 높여가고 있기는 하지만 공공갈등 해결을 위한 대안이 되지 못하다는 것 또한 현실이다. 그런 점에서 우리 사회의 공공분쟁을 해결하기 위해서 현재의 제도가 어떤 역할을 하고 있는지 살펴볼 필요가 있다.

얼마 전 사회적 관심의 대상이었던 경부고속철 천성산 구간 터널공사를 둘러싼 갈등을 해결하는데 현재의 분쟁해결제도가 어떤 역할을 했는지 살펴보자.

환경분쟁조정법 제2조 1에 “환경피해라 함은 …자연생태계파괴 기타 대통령령이 정하는 원인으로 인한 건강상·재산상의 피해를 말한다”고 되어 있으며, 제 26조에서는 “환경단체가 중대한 자연생태계파괴로 인한 피해가 발생하였거나 발생할 위험이 있을 경우에는 위원회의 허가를 받아 분쟁당사자를 대리하여 위원회에 조정을 신청”할 수 있다고 규정되어 있다. 법조문만 보자면 천성산 문제는 자연생태계 파괴의 문제이며, 환경단체가 대리하여 조정을 신청할 수 있다.

하지만 천성산 구간 터널공사 갈등에서 이 제도는 이용되지 않았다. 이는 대화를 통해 문제를 해결하기보다는 힘으로 요구를 관철하거나, 강제성이 담보되는 사법적 절차 - 공사 중지 가처분 신청 - 에 의지하는 것이 더 효과적이라고 여기는 일반적 관행 때문이다. 또한 분쟁조정기구를 공공갈등 해결을 위한 테이블로 인정하지 않는 우리 사회의 일반적인 분위기도 한 몫을 하는데, 이는 기구의 중립성과 조정의 실효성에 대한 신뢰가 없는 우리 사회의 일반적 인식에 기인한다. 환경분쟁조정위원회는 환경부의 산하기관쯤으로 인식되어지고, 환경부는 정부 부처의 하나로서 국책사업을 수행하는 정부의 입장에 설 것이라는 불신인 것이다.

이러한 이유로 특히 공공갈등을 해결하는데 있어 환경분쟁조정위원회가 분쟁조정을 객관적이고, 중립적으로 잘 할 수 있을 것인가에 대한 사회적 의문이 이 제도 자체를 유명무실하게 한다고 할 수 있다. 법조문상으로는 가능

하겠지만 실질적으로 그 기능을 수행하는 데는 사회적 인식과 이해관계자의 자율적 의지가 부족하므로 공공갈등 해결의 현실적 기능을 수행하기는 어려운 상황이라고 할 수 있다.

그러면 노사갈등의 조정, 중재 업무를 담당하는 노동위원회는 공공갈등을 어떻게 다루고 있는가 살펴보자.

지난 99년 한국노총은 중앙노동위원회에 조정 신청을 했다. 조정 신청의 배경은 한국노총이 ·전력산업구조개편에 관한 사항 ·공공부문 예산편성 지침에 관한 사항 ·공기업, 지방자치단체 등 공공부문 구조조정에 관한 사항 ·철도민영화 및 구조조정, 해직자 복직에 관한 사항 ·노동위원회 쟁의 조정에 관한 제도개선에 관한 정책건의 등을 포함한 19개 사항을 노사정위원회¹⁸⁾ 등을 통해 대정부교섭을 하였으나 사용자인 국무총리가 한국노총의 요구사항과 노정합의사항을 이행하지 않았다는 것이다.

이에 대해 노동위원회는 국무총리는 노동조합및노동관계조정법상의 사용자나 사용자 단체에 해당하지 않아 노동쟁의 조정의 대상이 되지 않는다고 결정했다.

또 전국대학노동조합도 지난 2001년 ·대학교육발전 및 고용안정 ·사립학교 교직원 연금제도의 개혁 ·대학비리 척결 및 대학의 민주적 운영 ·산별 교섭보장에 대하여 교육인적자원부장관에게 단체교섭을 요구했으나 응하지 않아 단체교섭이 불가능하다고 조정신청을 했다.

이에 대해 중앙노동위원회는 대학의 행정, 학사, 재정관리 및 재정관리 및 사립학교 교직원 연금문제 등에 대하여 관리 감독할 위치에 있다 해도 법상 사용자 또는 사용자단체에 해당되지 않기 때문에 “당사자 부적격으로 노동쟁의 조정대상이 되지 않는다”고 결정했다.

두 사안 모두 중앙노동위원회에서 간여하는 ‘쟁의발생 사유’가 되지 않았지만 사회적으로는 노동정책과 관련해 지금까지도 논란이 되고 있는 사안이

18) 노사정위원회의설치및운영등에관한법률 제 3조에 의하면 노사정위원회는 1.근로자의 고용안정과 근로조건 등에 관한 노동정책 및 이에 중대한 영향을 미치는 산업·경제 및 사회정책에 관한 사항 2. 공공부문 등의 구조조정의 원칙과 방향에 관한 사항 3. 노사관계 발전을 위한 제도·의식 및 관행의 개선에 관한 사항 4. 위원회에서 의결된 사항의 이행방안에 관한 사항 5. 노사정 협력증진을 위한 사업의 지원방에 관한 사항을 다룰 수 있도록 되어있다. 그리고 동 법 제 18조에는 정부·노동단체 및 사용자단체가 위원회의 의결사항을 정책에 반영하고 성실히 이행하도록 최대한 노력해야한다며 성실히행의무를 명시하고 있다.

다.

이 두 가지 사례는 중앙노동위원회가 노동쟁의 대상에 대한 부적격 판단을 내렸다는 것에 대해 시비를 가리기 위함이 아니라 현재의 (노동)분쟁조정 기구가 다룰 수 있는 사안이 무엇인지를 보여주고 있다는 점에서 의미가 있다¹⁹⁾. 이처럼 현재 각 분야별로 구성, 진행되는 대안적 분쟁해결 제도 내에서는 사회적 영향력이 큰 공공정책을 둘러싼 갈등에 대해서는 개입하거나, 적용하기 어려운 한계가 있다.

3) 성과와 한계

지금 입법 추진 중인 ‘공공기관의갈등관리에관한법률안’(이하 공공갈등관리법) 제 3조 1에서는 ‘갈등’을 ‘공공기관이 법령 또는 자치법규를 제정 또는 개정하거나 구체적 사실에 관하여 법령 등을 집행하는 과정 또는 정책·사업계획을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계 충돌’로 규정하고 있다. 즉, 정부가 정책을 집행하거나 관련 규정을 개정할 때 발생하는 갈등이라고 할 수 있다. 공공정책은 앞서 말한 것처럼 대체로 장기간에 걸쳐 대규모 투자가 이루어지는 사업이거나 다수의 이익집단이나 이해당사자가 관련되어 있다는 특징을 가지고 있다. 그런 만큼 공공정책을 수립, 집행하는 데서 생겨나는 갈등이 사회에 미치는 영향은 매우 크다.

그러나 이러한 공공갈등을 풀어가는 데 현재의 분쟁해결제도가 역할을 할 것으로 기대하기는 어렵다. 물론 각 분쟁조정제도가 분쟁조정신청건수도 늘어나고 분쟁조정에 대한 합의(조정성립률)도 일정한 수준을 유지하는 등 법이외의 방법으로 갈등을 해결해나가는 움직임²⁰⁾이 커지고 있는 것이 사실이지만, 앞에서 본 바와 같이 국책사업이나 정책에 관련한 갈등에 있어 현재의 분쟁조정기구는 조정의 실효성이나 기구의 독립성 등에서 의심을 받거나 또는 그러한 사안을 다룰 수 있는 시스템이 없다. 다시 말하면, 현재 분쟁조정 제도는 개인 간 갈등을 해결하는데 어느 정도 기여는 했지만, 공공갈등을 해결하는데 있어서는 제 역할을 하지 못했다고 할 수 있다.

특히 현재의 분쟁조정제도가 전문적 3자의 결정에 분쟁해결의 초점이 맞

19) 여기서는 노사정위원회 기능이나 활동 성과, 노동문제 현안을 둘러싼 갈등이 아니라 분쟁조정기구의 기능을 중심으로 본다.

20) 중앙환경분쟁조정위원회: 제정, 조정, 중재합의 처리현황, 접수 건수의 81% ('91.7.19~'05.6.30)
언론중재위원회 : 합의, 중재결정 동의, 중재결정중 이의·중재불성립결정·취하 중 정정 또는 반론 기사가 게재된 실질적 피해구제를 59.2%('81.3.31~'04.12.31)

취져 있기 때문에 공공갈등의 경우 전문적 3자가 관의 입장을 대변할 것이라는 불신은 제도가 있더라도 그 제도를 통해 문제해결을 하기 어렵게 하는 요소로 작용한다.

그런 측면에서 현재 국회에 계류중인, 공공갈등을 예방하기 위해 참여적 의사결정방법을 규정하고, 갈등해결에서 중립적 3자의 역할을 강조한 ‘공공기관의갈등관리에관한법률안’의 제정이 공공갈등 해결의 제도적 받침이 되리라 기대한다.

2. 공공갈등 해결을 위한 3자 개입

1) 공공갈등 해결 과정에서 제3자 개입 사례

공공갈등을 분쟁조정기구와 같은 제도를 이용해 해결하지 않더라도 제3자가 개입해 해결을 도운 사례는 무엇이 있고 개입의 결과는 어떤지 여기서는 부안방사성폐기물처분장(이하 부안방폐장) 부지 선정을 둘러싼 갈등사례를 분석²¹⁾해 본다.

제3자 개입이라고 했을 때 먼저 누구를 제3자로 볼 것인가가 중요할 것이다. 원자력 발전비율이 국내 생산 전력의 40%를 차지하고 있는 나라에 살고 있는 사람이 핵폐기장 문제와 관련이 없다고는 할 수 없다. 때문에 여기서 제3자는 ‘갈등 사안과 직접적 이해관계가 없으며, 특정한 갈등당사자와 유착되어 있지 않고, 갈등 해결을 위해 영향력을 행사하는 사람이나 단체’로 정한다. 이런 기준에서 부안방폐장과 관련한 제3자는 대한변호사협회, 국회 부안 사태 진상조사단(이하 국회 조사단), 전북인권선교협의회·전북기독교교회협의회 위도방사성폐기물처리장 대책위원회(이하 선교협 대책위), 열린우리당 국민통합실천추진위원회(이하 열린우리당 위원회)를 꼽을 수 있다.²²⁾ (각 단

21) 부안의 사례에 관한 내용은 부안군청에서 작성한 일지를 바탕으로 한 것이다.

22) 부안문제와 관련해 개입했던 조직은 이외에도 민주당, 한나라당, 민주노동당, 민주사회를위한변호사회 등이 있다. 하지만 민주당은 현장 방문과 관계자 면담 이후 부안원전수거물시설 유치 백지화를 당론으로 결정('03.10.8)했고, 민주노동당은 '04총선 이후 원내 진출이 가능해지자 당선자 신분으로 활동을 시작했으나 조사단의 명칭이 ‘탈핵조사단’으로 각각 특정한 입장을 지지하거나 밝혔다. 또한 한나라당은 현장 조사는 했지만 이후 공개된 당론이나 활동을 확인할 수 없었다(국회 부안사태조사단 면담일지에는 반대 주민들이 반대 당론을 주문함) 그리고 민주사회를위한변호사회는 부안 주민 투표를 지지하며 정부와 지방자치단체의 협조를 주문하는 성명을 발표했다. 당사자의 입장을 지지, 옹호하는 활동은 3자라기보다 행위 주체라고 보는 것이 타당하다고 생각해 3자 활동에서는 제외한다.

체는 갈등에 개입한 순서에 따른다)

(1) 대한변호사협회

대한변호사협회는 2003년 11월 24일 기자회견을 갖고 당사자간의 대화와 타협에 의한 해결을 강조하며, 경찰병력의 철수와 주민의 자유로운 의사 표현, 방사성폐기물처리장 유치 여부에 대한 주민들의 자유로운 의사 존중, 투명하고 공정한 절차에 의한 결정·시위 과정 중 공권력에 의한 폭력에 대한 진상조사와 적절한 조치의 세 가지를 요구했다.

(2) 국회 조사단

2003년 12월 3일 각 교섭단체가 추천한 10인 위원으로 구성, 12월 5일 산업자원부의 현황 보고, 12월 9일 최병모 변호사, 최열 환경운동연합 상임대표 의견 청취, 12월 12~13일 부안 및 위도 현장조사 활동을 했다. 활동결과 국회 조사단은 주민투표시기와 방법 등의 조속한 확정과 주민투표를 위한 분위기 조성 및 활동 보장, 군의회의 정상화, 국책사업 추진절차의 민주성 확보를 위한 입법조치 강구 등의 10개항의 권고사항을 발표했다.

(3) 선교협 대책위

이 단체는 부안방폐장 관련 토론회를 개최하고 세 차례에 걸쳐 갈등 양 당사자에게 주장의 사실관계를 확인하는 질의서를 보내고 답변을 받는 과정을 통해 자신들의 입장을 정리하고 각 단체에 공개서한, 건의문 등의 의견서를 발표했다. 이 단체는 자신들이 분쟁에 개입하는 방법으로, '분쟁 진행 과정을 감시하고 필요한 경우 평화적 해결을 위해 압력을 행사하거나 지원하겠다'는 입장을 밝혔다. 단체 활동 내용과 무관하게 3자로서 자기 역할을 규정했다는 점에서 이 단체 활동에 의미를 부여했다.

그러나 선교협 대책위의 활동에 대해 환경단체는 조직의 중립성에 의문을 갖고 있었고, 결과적으로 이 단체의 활동은 3자로서 시비를 가리고 권고문을 발표하는 것으로 끝났다. 그런 측면에서 갈등해결에 영향력을 미쳤다고 보기 어렵다.

(4) 열린우리당 국민통합실천위원회

위원회는 2004년 6월 부안을 방문하고, 각 단체와 순회간담회를 가졌다. 이후 관련당사자와 협의를 거쳐 부안방폐장 추진 일정 중단, 공론화 대화기

구를 통한 논의를 제안했다.²³⁾ 이 제안은 시민단체와 주무부서인 산업자원부에서는 수용해 시행되는 듯했지만, 마지막에 국무총리가 거부²⁴⁾함으로써 결과적으로 성사되지는 못했다.

이 위원회의 활동은 갈등 당사자와 3자가 모여 서로 일정한 합의를 이루었다는 점에서 불안방패장의 다른 3자 개입과 다른 진전된 형태라고 볼 수 있다. 하지만, 합의를 이루지 못했던 원인에 대해 주목할 필요가 있다.

협상당사자의 권한에 관한 문제를 이야기할 수 있는데, 당시 정부측을 대표한 주요 당사자로 산업자원부가 여러 단위의 협상에 임했지만 최종 결정권은 국무총리에게 있었다. 갈등 당사자 내부의 대표성과 권한의 정도는 갈등 해결의 실질적 성과를 내는 데 중요하다. 갈등해결을 위해 당사자들이 협상을 할 때 그 협상에 대표성을 갖고 나오는 사람이 실제 그 대표로서의 권한을 보장받아야 실질적인 문제해결에 적극적으로 임할 수 있을 것이다. 특히 공공부문에서는 '사람'이 바뀌는 인사이동 결과 정책 결정과 집행의 일관성이 상실되는 경우도 종종 있다. 일관성 상실은 대화 상대와 신뢰를 유지할 수 없고, 이런 일이 반복되면 시스템을 통한 문제해결은 어려워진다.

(5) 불안지역 현안 해결을 위한 공동협의회

위의 사례와는 다르지만 '불안지역 현안해결을 위한 공동협의회(이하 공동협의회)²⁵⁾'는 외형상으로 보면 가장 적극적으로 문제를 해결하려 한 기구라고 할 수 있다. 협의회는 양 당사자와 중립위원²⁶⁾이 함께 문제를 해결하고자 한 것이었다. 그러나 양자가 공동협의를 위해 한 자리에 모였지만, 각자 자신의 뜻과 주장대로 결론이 나기를 기대하는 동상이몽의 공동협의였다.

23) '04. 9. 15 조선일보 -열린우리당이 산자부와 반핵국민행동측에 보낸 '사회적 공론화기구 중재안'은 공론화 미흡을 이유로 사업일정 중단과 함께 본격적인 공론화를 제의하고 있다. 중재안이 내세운 공론화 주제들은 원전 비중을 낮추는 에너지원 다변화 원전 사후 충당금 비축 장기 가동 원전 수명연장 방사성폐기물 저장 방식 불안 주민 화합 및 경제 활성화 등. 중재안은 이를 위해 산자부와 환경단체 등이 참가하는 새로운 협의기구를 1개월 내에 구성한 뒤 1년간 협의를 진행하자는 안을 제시했다.

24) <http://www.greenkorea.org/zb/view.php?id=statement&no=392>

25) 공동협의회는 학생들의 등교거부가 장기화되는 등 불안 갈등이 고조되자 국무총리가 부안대표단을 초청해 대화기구 구성을 합의하면서 구성되었다. 이 협의회는 위원장 이종훈(경실련대표), 중립위원(최병모 민변회장, 김명현 교수), 부안측 대표(김인경 부안대책위 공동대표, 고영조 부안대책위 대변인, 박원순 아름다운재단 상임이사, 박진섭 환경운동연합 정책실장), 정부측 대표(강동석 한진사장, 정익래 국무총리실 민정수석 비서관, 배성기 산업자원부 자원정책실장, 이형규 전북 행정부시자)가 참여했다. '03.10.24부터 11.17까지 4차례의 공동협의회를 개최했으나, 연내 주민투표'에 관해 양측이 이견을 조정하지 못하고 회의가 결렬되면서 이 협의회 활동은 무산됐다.

26) 중립위원은 양측이 추천한 인사로 반핵국민행동 공동대표, 원자력공학과 교수로서 당사자를 지원하는 3자라고 볼 수 있다.

2003년 10월 산업자원부 국정감사에서 장관은, 합의기구의 결론에 따르겠냐는 한 국회의원의 질문에 “답변이 곤란하다.”고 했다. 마찬가지로 부안대책위도 공동협의회에서 자신들의 주장이 관철되어야 한다는 입장을 밝혔다. 또한 중립위원으로 참여했던 한 인사는 나중에 주민투표 시행금지 가처분 신청 심리에서 반대측 변호사로 활동을 했다.

공동협의회는 결국 양 당사자가 한자리에 앉았지만 ‘문제 해결’ 보다는 ‘요구 주장’을 하기 위한 자리로 끝을 맺었고 볼 수 있다.

2) 성과와 한계

위에 거론한 3자들은 현지 답사, 관계자 면담 등의 ‘사실 확인’ 과정을 거쳐서 자신들의 활동 방향을 결정했다. 3자들은 양 당사자에게 문제해결을 위한 특정한 활동을 할 것을 권고하거나(국회 조사단, 대한변협), 갈등 사안의 시비를 가리거나(선교협 대책위) 중재안을 제시하고 당사자와 합의를 이루는 방식으로 개입하였다(열린우리당).

3자 활동²⁷⁾은 결과적으로 정책결정 과정의 절차적 문제점을 보완하거나, 나름대로 시비를 가려 구조적 갈등을 해결하는 부분적 성과 - 주민투표법, 중·저준위방사성폐기물처분시설의유치지역지원에관한특별법 제정 - 를 거두는 데는 일정하게 기여를 했다.

그러나 부안 방폐장 갈등에 개입했던 3자들은 부안 방폐장 문제에 대해 여론의 관심을 끌면서 특정한 세력의 입장을 강화시켜주는 역할을 하는 등 다양한 목적과 활동을 했지만, 갈등의 평화적 해결, 즉 당사자간 대화를 통한 ‘갈등 해결’을 촉진하는 3자로서의 역할을 했다고 보기는 어렵다.

이상에서 보듯 현재 우리 사회는 공공갈등을 해결하기 위한 구조가 갖춰져 있지 않으며, 일반적으로 3자가 문제해결을 위해 개입하는 것도 3자의 입장을 제시하거나, 한쪽 당사자를 지지함으로써 문제를 해결하기보다는 오히려 갈등을 장기화시키는 요인으로 작용하기도 한다. 결국 사회적으로 파장이 큰 공공갈등에서 이를 해결하기 위한 당사자간 유의미한 구조도 찾기 어렵고, 갈등 해결적 관점에서 활동하는 중립적 제3자도 찾기 어렵다는 것이 현재 우리가 당면한 문제라고 할 수 있다.

27) 정당이나 민변 등의 활동이 중립적 3자라는 점에서는 논외로 했지만, 법률 제정 등 분쟁을 해결하는 제도개선에는 일정하게 기여한 측면이 있다고 본다.

3. 한계와 극복 방안

1) 당사자 중심의 갈등해결의 필요성, 중립적 제3자 역할의 중요성

앞의 부안방패장 사례에서 3자들은 중립성을 견지하지 못하거나, 활동 과정에서 중립성을 견지했다더라도 결국은 갈등 사안에 대한 해법을 제시 - 그것이 어떠한 이름으로든 - 하는 등 시시비비를 가리는 판관의 역할을 했다. 물론 갈등 해결에 개입한 3자가 더 나아가서 ‘한 편’을 들어주는 역할을 하기도 했다.

이 사례에서 보듯 우리 사회에서 갈등해결에 개입하는 3자는 어떠한 결정을 내리거나 판단을 하는 역할을 한다. 하지만 갈등당사자들이 서로 대화가 중단되고 의사소통이 어려울 때 적대적 태도를 완화시킬 수 있도록 하는 대화의 끈을 이어주는 3자가 나름의 판단을 통해 결론을 제시하거나, 편을 들 때 갈등을 더욱 증폭시키고 장기화시키는 원인이 되기도 한다. 3자는 객관적으로 문제를 바라보고, 그러므로 공적인 입장에서 더 적절하고, 효과적인 문제해결의 대안을 찾을 수 있다는 생각과 빨리 갈등을 해결하고자 하는 의도에서 제안되어지는 것이지만, 갈등해결에 전혀 도움이 되지 않는 경우가 많다. 왜냐하면 갈등을 이루는 요소는 문제만이 아니기 때문이다. 일반적으로 갈등은 그 역동적 변화 과정에서 문제뿐 아니라 사람, 그리고 과정의 요소를 포함한다. 3자의 전문적 식견이나 제안은 문제를 해결하는데는 도움이 될지 몰라도 갈등을 이루는 사람의 문제, 즉 갈등과정에서 느끼는 당사자들의 존중감 부재, 정서, 관계상의 문제가 있으며, 그리고 과정의 문제 역시 존재한다. 의사결정과정의 경시 경향에서 나타나는 불만, 평등하게 과정에 참여하고자 하는 욕구 등 과정의 문제 역시 갈등의 주요한 요소이자, 요인이다.

이러한 사람의 문제, 과정상의 문제는 문제의 대안을 만드는 것만으로는 풀어지지 않는다.

3자는 갈등 양 당사자 간의 대립적이고 적대적인 태도를 완화시키거나, 서로가 수용 가능한 해결방안을 찾도록 도와주는 조정자(mediator)로서의 기능을 수행해야 한다. 갈등 당사자들로 하여금 자신의 이익이 아닌 전체의 이익을 위해 서로 다른 사람의 입장에서 생각해 보도록 하고, 이들이 의사 소통을 제대로 할 수 있는 대화와 숙고가 가능하도록 도와주는 역할이라고 할 수 있다. ‘대화공간을 유지시키는’ 3자가 중립적 조정자(mediator)로서 역할

을 해야 당사자가 중심이 되는 “자율적 결정과 합의에 대한 이행”이 가능해지는 것이다.

2) ADR(Alternative Dispute Resolution) 정착을 위한 제도 개선

ADR(대안적 분쟁해결방법)은 근본적으로 대화를 통해 문제 해결을 지향하는 방식이다. 그리고 당사자가 자율적으로 갈등을 해결해 나가는 과정이기도 하다. 즉, 당사자가 중심이 되어 분쟁해결 방법을 자율적으로 모색하고, 이에 서로 합의함으로써 결정 사안에 대한 이행력을 높이는 것이다.

앞에서 본 것처럼 우리 사회에서도 소송이 아닌 대안적 분쟁해결방법²⁸⁾을 통해 갈등을 해결하는 분쟁조정위원회 등의 여러 기구가 있다.

현재 우리 사회에서 이용되는 ADR은 주로 3자의 권한이 강조되는데, 3자가 조정안을 제시하거나 또는 조정 결과에 구속력을 갖는 중재가 중심²⁹⁾을 이루고 있다. 하지만 공공갈등을 해결하는 데는 기존 제도가 없거나 유명무실해서 갈등이 장기화되고 대립이 격화된 채 힘에 의하거나 정치적으로 타결을 보게 된다. 게다가 이러한 문제해결 방식은 학습되어 반복되곤 한다.

부안방패장을 둘러싼 갈등은 서로 양립 불가능한 가치 또는 목적의 선택에 관한 문제로 법원리만으로 확정적인 결론을 도출하기 어렵고, 전문적인 판단이 어려운 점이 있다.³⁰⁾ 이러한 갈등의 특징은 현재 우리가 당면하고 있는 공공갈등의 대부분이 안고 있는 문제이기도 하다. 때문에 공공갈등의 해결에 있어 대화와 심의의 과정을 통해 서로 가치들을 만족시킬 수 있는 새로운 창의적 수단을 합의하는 것이 필요하다. 그런 측면에서 본 교재에서 다루는, 우리 사회에서는 생소하지만 중립적 제3자의 역할이 강조되는 조정(Mediation)의 적용, 보완은 공공갈등의 해결에 도움이 될 것이다.

한편 갈등은 어떻게 해결하는가 하는 것도 중요하지만 예방하는 것이 더 중요하다. 갈등이 분쟁으로 표출되어 갈등 양 당사자가 인간관계 갈등에 이르고 이것이 집단화되는 것은, 문제 해결을 위해서뿐만 아니라 사회적으로도

28) ADR은 일반적으로 법적 해결이 아닌 비공식적 해결을 의미하며, 그 종류와 내용은 다양하다. ADR의 종류와 내용에 대해선 이 장 뒤에 참고자료로 첨부한다

29) 중앙환경분쟁조정위원회에 따르면 지난 91년부터 올 6월까지 처리된 사건 가운데 재정위원이 판단하고 이행강제력이 높은 재정은 638건인데 반해 조정은 35건에 불과하다. 전체 처리건수 가운데 조정이 차지하는 비율은 2.6%에 불과하다.

30) 정책 결정과 집행에서 절차적 합리성이 부족하거나 규범이 미비함으로써 발생하는 갈등해결은 예외로 한다. 한귀현(2004), 『행정상의 갈등해소를 위한 법제개선방안연구』, 한국법제연구원에서 인용.

바람직하지 않기 때문이다. 따라서 국책사업을 포함해 사회적 과급효과가 큰 사안에 대해선 관련 이해당사자들의 입장을 사전에 파악하고 갈등요인을 최소화할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 이를 위해 현재 입법추진 중인 “공공갈등관리법”에 명시된 ‘갈등영향평가’를 포함해서 갈등을 예측하고 이를 예방하기 위한 사회적 대응능력을 높여야 한다. 갈등을 예방하고 해결하는 것은 투명한 정책 결정과 집행과정 못지않게 사회적 신뢰를 구축하는 기반이기 때문이다.

3) 평화적 갈등해결 문화 확산의 필요성

갈등을 해결하는 수단은 크게 세 가지로 나뉘 볼 수 있다. 힘, 법과 규칙, 대화가 그것이다.

최근 대안적 분쟁해결방법에 대한 관심이 높아지는 것은 힘이나 법과 제도만으로 갈등을 해결하기엔 이미 한계에 이르렀다는 인식에 근거한다. 민주화되고 다원화된 사회에서 힘이나 법·제도만으로 분쟁을 해결하고자 한다면 승패는 있을지 모르지만, 당사자간에 정신적·감정적 대립을 격화시키고 인간적 갈등은 해결하지 못하기 때문이다. 반면 대화를 통한 평화적인 갈등해결은 갈등당사자가 주체적으로 문제를 해결하고 정신적·감정적 갈등을 해결할 수 있어 인관관계를 상하게 하지 않으며 상생이 가능한 해결 방법이다.

그러나 대화를 통한 갈등해결은 긴 시간과 인내가 필요하고 법과 같이 구속력이 있는 것은 아니다. 그래서 다른 어떤 방법보다 평화적으로 갈등을 해결하려는 주체들의 의지와 노력이 더욱 필요하다.

또한 대화를 통한 갈등해결 방법을 정착시키기 위해선 대화를 통해 합의에 이른 결론은 ‘이행’하는 문화가 형성되어야 한다. 개인간은 물론이고 집단과 집단, 조직과 조직의 신뢰는 사회적 신뢰의 기반이 된다. 온갖 미사여구를 동원해 대화하고 합의를 했다하더라도 약속을 지키지 않으면, 더 큰 사회적 갈등과 대립을 촉발하는 요소가 된다.

아직 우리 사회는 힘, 법에 의한 갈등해결 그에 대한 문제의식은 있으나, 대화를 통한 문제해결에 익숙치 못하다. 그렇기 때문에 대화와 약속을 소중히 하고 일상적 문화로 형성해나가는 사회적 노력은 공공갈등해결 프로세스를 만드는 것만큼이나 중요한 일이다. 합의를 하고서도 지키지 않을 때, 그것에 대해 비판하고 바로 잡을 수 있는 사회적 규범이 형성되도록 노력하여야 공공갈등의 평화적 해결을 위한 다양한 제도적 노력이 실효성을 갖게 될

것이다. 그런 의미에서 매우 장기적인 사회변화의 관점 속에서 갈등해결에 대한 노력이 필요하다.

1. ADR이란?

앞 장에서 살펴보았듯이 한국사회에서도 소송이 아닌 방식의 대안적 분쟁 해결방식(Alternative Dispute Resolution)을 주 내용으로 하는 분쟁조정위원회 등의 여러 기구가 있기도 하지만, 현재 노정되고 있는 한계와 문제점을 생각해볼 때 ‘당사자들의 자율적 해결 과정으로서의 의미’를 현재의 제도에 보완할 필요가 있다.

ADR은 말 그대로 대안적 분쟁해결방법으로서 그 종류와 내용은 다양하다. 그러나 대안적 분쟁해결방법이라 일컫는 여러 방법 중 최근의 경향은 당사자들이 자율적 의지를 기초로 목표와 관계를 모두 만족시키는 협동적, 이상적 문제해결 방법을 통해 당사자들이 협동적으로 문제를 관리하는 것이라고 할 수 있다. 이를 대안적 갈등해결 또는 분쟁해결방법(alternative dispute resolution: ADR)이라고 일컫는다. ADR은 일반적으로 법적 해결이 아닌 비공식적 해결을 의미하며, 단순한 이해관계 분쟁(dispute)에 한하여 적용되어 지던 것이 최근 들어서는 가치갈등도 포함한 갈등(conflict)문제 까지도 해결하는 범위로 확대되고 있는 추세이다.

ADR이 외국에서는 법 제도 차원에서는 어떤 구조를 가지고 있는지 미국, 독일, 일본의 법 제도를 살펴본다.

2. 미국의 갈등관리 제도

1) 미국의 대안적 분쟁해결(ADR, Alternative Dispute Resolution)

미국에서는 일찍이 분쟁해결수단으로 법원의 재판 이외에 조정이나 중재가 이용되었으나, 본격적으로 이들이 이용되기 시작한 것은 1970년대 중반부터다. 이른바 ADR운동(ADR movement)으로 시작한 미국은 오늘날 거의 모든 법원이 조정, 중재 또는 이들이 혼합된 형태 등 다양한 형태의 ADR을 운영하고 있다. 이런 움직임은 1970년대 후반부터 전문분야의 ADR도 발전하기 시작하여 1978년에 “가사조정협회(The Family Mediation Association)”가 설립된 후 ADR은 소비자보호, 자동차하자보상, 환경문제, 가해자 대 피해자 문제, 아동

31) 외국의 갈등관리 법제도 내용은 대통령자문 지속가능발전위원회(2004), 『갈등관리기본법 및 법제도개선』를 인용, 편집하였다.

학대, 노인문제, 특수교육문제, 정책문제(대중교통, 환경, 에너지 등)등 전문분야의 영역에까지 발전하였다.

2) 행정분쟁조정법(Administrative Dispute Resolution)

미국의 ADR은 점차 제도화되어 1990년에 제정되고 1996년에 개정된 행정분쟁조정법(The Administrative Dispute Resolution Act)에서 모든 연방 행정청은 행정청이 당사자가 되는 분쟁에서 ADR을 우선적으로 이용할 것을 주문하고 있다. 1991년에 부시대통령은 행정명령(Executive Order 12778)으로 행정관청에 관한 분쟁은 ADR을 이용하여 신속, 공정, 효율적으로 처리하도록 지시한 바 있으며, 1996년 클린턴대통령은 행정청의 소송대리인은 소송에 이르기 전에 ADR을 이용하고, 소송대리인에게 ADR에 관한 교육, 훈련을 시키도록 지시했다. 또한 클린턴대통령은 1998년 ADR기술을 공유하기 위하여 정부부처합동위원회(Interagency ADR Working Group)를 설치하도록 요구했다. 오늘날 미국에서는 주정부차원에서는 법원의 지원 아래 ADR 프로그램을 운영하고 있을 뿐만 아니라, 구(county)별로도 많은 ADR프로그램을 시민이 무료로 이용할 수 있도록 운영하고 있다.

3) ADR의 종류

미국에서 가장 빈번하게 사용하는 ADR을 이용한 분쟁해결방법은 협상(negotiation)이다. 협상은 중립적인 제3자가 개입하는 다른 분쟁해결방법과는 달리 당사자 스스로 분쟁해결절차와 결론을 결정하는 방식이다. 당사자가 분쟁을 해결할 수 없으면 제3자가 개입하게 되는데, 이 경우에는 제3자가 분쟁해결을 도와줄 뿐인가 아니면 결론을 내려줄 권한이 있는가에 따라 구별된다. 제3자가 결론을 강제하는 분쟁해결방법(adjudication)에는 제3자가 사인 즉 중재인인 경우와 법원인 경우로 나누어지며, 전자가 중재(arbitration), 후자가 소송(court adjudication)이다.

4) 조정의 효력

조정의 효력은 법률로 주마다 다르게 규율하고 있으나 집행력을 인정하는 것이 일반적이다. 당사자가 조정의 성립과정에 문제가 있음을 지적하면 이를 법원에서 다툴 수 있으며, 조정이 소송의 전제가 되는 것은 아니다.

◦ 분쟁해결절차

특 성	소 송	중 재	조 정	협 상
자발성 Voluntary/ Involuntary	강제적	자발적	자발적	자발적
구속력 Binding/ Nonbinding	기관력/상소가능	기관력/제한된 범위 에서 심판 대상	합의가 있으면 집행력	합의가 있으면 집행력
제3자 개입 Third party	미리 정해진 중립 적인 제3자가 결 론을 내리는 자로 개입/분쟁 대상에 전문적 지식은 없음	당사자가 선임한 제3자가 결론을 내리는 자로 개입 /경우에 따라서 분 쟁대상에 대한 전 문적 지식이 있음	당사자가 분쟁해 결을 도와주는 제 3자를 선임	없음
요식성 Degree of formality	미리 정해진 법규 에 따라 절차와 형식이 엄격히 정 해져 있음	소송보다 덜 형식 적임/당사자가 합 의로 절차와 실제 를 규율할 규범을 정함	일반적으로 절차 와 형식이 없음	일반적으로 절차 와 형식이 없음
절차의 성질 Nature of proceeding	주장·증명의 기회	각 당사자에 대한 주장·증명의 기회	무제한의 주장· 증명, 이해관계의 제출	무제한의 주장· 증명, 이해관계의 제출
결론 Outcome	법규에 따른 결론, 합리적 이유설시	경우에 따라서는 합리적인 이유에 근거한 법규에 따 른 결론/경우에 따 라서는 이유를 불 임이 없이 화해	서로 수용할 수 있는 합의	서로 수용할 수 있는 합의
공공성 Private/ Public	공적 절차	법원의 심판을 구 하지 않는 한 사 적 절차	사적 절차	사적 절차

3. 독일의 ADR

실정법률과 정식소송제도가 발달한 독일에서도 최근 대안적 관리방법에 대한 중요성이 인식되면서 다양한 ADR제도 (Schiedsgerichtsbarkeit, Schlichtung, Mediation)가 발달하고 있다. 이 가운데 이중 강제조정절차로서 중업원의

발명에 관한 법률에 따른 특허청의 조정위원회, 자동차 강제보험에 관한 법률에 따른 보상 기금의 조정위원회, 저작권의 행사에 관한 법률에 따른 특허청의 조정위원회 등이 있으며, 임의적인 조정절차로서 독일 상공업회의 조정위원회, 의료분쟁사건을 위한 조정위원회, 전자 데이터 프로세싱 조정위원회 등이 있다.

공공사업관련 갈등을 관리하기 위한 제도로써 독일의 토지관련법제(국토공간 정비법, 건설법전) 등에서 계획수립시 다양한 이해관계자들의 갈등을 조정해야 하는 의무를 규정하고 있다. 이른바 계획법상의 형량원칙(Abwaegungsgebot)이라고 하는 이 원칙은 독일에서 국토계획이나 도시계획과정에서 발생할 수 있는 갈등을 사전에 예방하는 기능을 하고 있다. 즉, 계획권자는 계획과정에서 상충될 수 있는 이해관계를 조정해야 하는 의무가 있으며, 그 의무를 제대로 못했을 경우 그 계획이 취소될 수도 있다. 국민들은 대규모 공공사업계획과정에서 그들의 이해관계가 제대로 반영되지 못하게 되는 경우 형량원칙에 반했다는 이유를 들어 공식적인 절차를 통하여 그 공공사업계획을 다룰 수 있기 때문에, 불법적인 갈등분출이 방지되고 있다.

대규모 공공사업은 단순한 허가나 승인을 통하여 결정하는 것이 아니라, 행정절차법상의 계획확정절차 (Planfeststellungsverfahren)를 통하여 국민들의 참여가 보장된 가운데 사업이 추진된다.

그 과정에서 이해관계인들이 참여할 수 있는 길이 열려있으며, 갈등이 사전에 예방되는 기능을 하게 된다. 계획확정절차는 공공사업의 추진을 신중하게 하는 반면에, 효율성을 저해하는 측면이 있어 그 대상을 한정하고 있으며 간이·신속하게 추진될 수 있는 경우도 함께 규정하고 있다. 환경문제로 인한 갈등에 대해서는 환경영향평가법 등 환경법제가 매우 발달해 있으며, 최근 유럽연합차원에서의 강화된 환경보호기준을 수용하면서 환경관련 갈등관리에 중요한 역할을 하고 있다.

4. 일본의 갈등관리 제도

1) 일본의 ADR

일본의 행정분쟁해결제도는 우리나라의 경우와 많은 점에서 유사한 면이 있으며, 전술한 미국의 경우와 같이 행정분쟁해결법이나 ADR법은 아직 제정되어 있지 않다.

그러나 일본에서도 공해등조정위원회, 건설공사분쟁심사회, 소비생활센터 등

과 같이 다수의 행정형ADR은 물론 법원의 민사조정, 가사조정과 같은 사법형ADR과 제조물책임센터, 변호사회 중재센터 등의 민간형ADR이 운용되고 있는 실정이다. 그러나 ADR이 재판에 못지않은 유용한 분쟁해결수단이라는 점이 재인식되면서 ADR이 국민의 입장에서 보아 재판에 필적하는 매력적인 선택지가 되도록 그 확충·활성화를 도모해 가기 위해 사법제도개혁추진본부 사무국(2001년 12월에는 ADR검토회를 설치)에서는 이른바 ADR기본법의 제정을 향하여 검토가 진행되고 있다.

2) 현재 일본에서 검토되는 ADR의 활성화방안

다양한 형태의 ADR에 대해, 각각의 장점을 살리면서 ADR을 육성하기 위한 방안으로 관계 기관 등의 제휴를 강화해 공통적인 제도 기반정비를 계획하고 있다. 확충·활성화를 위한 법원이나 관계 기관, 관계 부처 등의 제휴 촉진을 위해, 연락회의 등의 체제정비가 필요하다고 한다. 또한 일본은 소송, ADR을 포함한 분쟁해결에 관한 종합적인 상담 창구, 인터넷상의 포털사이트 등 정보통신 기술의 활용을 통하여 원스톱에서의 정보 제공의 실현을 연구하고 있다. 종합적인 ADR의 제도 기반을 정비하기 위해, ADR의 이용촉진 및 재판절차와의 제휴 강화를 위한 기본적인 골격을 규정하는 이른바 ‘ADR 기본법’ 제정을 계획하고 있는 실정이다.

3) 일본 ADR기본법(안)의 주요 내용 32)

일본의 ADR은 입법 목적과 기본이념에서 ADR(사법형, 행정형 포함)의 건전한 발전을 도모함으로써, 민사상 분쟁의 해결방법을 선택할 기회를 넓히고, 재판과 함께 다양하고 광범위한 국민의 요청에 대응하여 민사상 분쟁의 해결방법을 선택할 기회 확충하는데 중요한 역할을 할 것으로 기대하고 있다. 이를 위해 국가는 기본이념에 따라 ADR의 건전한 발전에 관한 시책을 책정·실시할 책무를 가지며, 또한 ADR에 관한 국민의 이해를 심화시키기 위한 시책 등을 강구한다는 취지의 규정을 두고 있다. 또한 지방자치단체도 ADR을 실행할 일정한 책무를 가진다는 취지의 규정을 두고 있다.

32) 일본의 ADR기본법(안)은 아직 완결되지 않은 상태이며, 이하의 내용은 2003년 11월 17일 일본사법개혁추진본부에서 법안으로 논의된 내용임.

5. ADR의 여러 방법³³⁾

대안적 분쟁해결방법이라 불리는 여러 방법들에 대해 법, 제도내에서는 물론 일반적으로 쓰일 수 있는 주요 방법들을 소개한다.

1) 조정(mediation)

조정은 당사자들간의 협상이 실패하고 의사소통의 끈이 끊어질 때 중립적인 제3자가 의사소통을 도와 당사자간 협상과정에 간여하는 과정이다. 보통 조정은 제3자가 자청하기도 하고 양측 당사자의 요구로 이루어지기도 하고, 사회에 따라 법 제도 등에 의해 조정자의 개입이 강제되기도 한다. 중요한 것은 조정자의 개입이 당사자들에게 인정되어야 한다는 것이다.

조정자가 당사자간 문제해결에 개입하지만 최종적인 결정을 내리고 해결책을 제시할 수 있는 권한을 가지지는 않는다. 당사자들이 받아들일 수 있는 해결책을 그들 스스로가 자발적으로 찾을 수 있도록 도와주는 역할을 하는 것이다. 조정은 객관적 진실을 찾는 것을 목표로 하지 않는다. 당사자 각각의 경험과 인식을 서로 받아들이고 이에 근거한 합의된 해결책을 찾는 것이다.

조정은 특히 쌍방간 감정의 대립이 심하고 의견의 차가 극명하게 드러나 스스로는 대화를 할 수 없는 상황에 처해있는 분쟁의 경우 유용하게 사용되어질 수 있다.

조정과정이 난관에 봉착해 미로를 헤매고 있거나 서로가 주장을 굽히지 않고 있을 때 개별면담(caucus)을 통하여 개개 당사자들이 가지고 있는 이해를 파악하고 합의 가능한 대안을 협의하여 조정시간을 축소할 수 있다.

조정을 통해 당사자간 합의한 사항은 그 자체로 법적 구속력을 가지지는 않는다. 그러나 당사자들의 동의를 통해 법적 구속력을 가질 수 있는 방법을 이용할 수 있다.

2) 중재(binding arbitration)

중재는 조정과 같이 3자가 개입하여 당사자들의 갈등해결을 돕는 과정인데, 조정이 문제해결의 제안이나 결정권이 당사자들에게 있다면 중재과정에서는 중재자가 갈등 당사자들 각각의 이야기를 들어보고 해결책이 무엇인지 결정한다는 차이가 있다. 이 역시 갈등 당사자들의 합의된 인정과 요청에 의

33) 이 내용은 주로 이영면, 이선우, 김현민, 박수선(2004), 『갈등관리교육프로그램 개발 및 연구활성화 방안연구』, 정책기획위원회에서 인용, 편집하였다.

해 과정이 시작된다.

중재자가 구속력 있는 결정을 내리기 전에 갈등당사자들은 객관적이고 중립적인 입장에 있는 강제중재자(arbitrator)나 중재심사원단(arbitration panel) 앞에서 자신의 주장을 피력하고 증빙자료를 제시할 수 있는 기회를 가진다. 그러나 강제중재자나 조정심사원단은 갈등당사자들과 오랜 시간에 걸쳐 조정을 시도하거나 쌍방에 대안을 제시할 것을 요구하거나 쌍방간의 관계복원을 시도하지는 않는다. 당사자들이 자신들의 대안을 제시할 수는 있으며, 이는 강제중재자들이 결정하는데 참고자료로 사용할 수 있다. 중재자의 결정은 법적 구속력을 가진다.

3) 조정적 중재(mediated-arbitration)

조정인 경우, 갈등당사자들이 서로 만족할 수 있는 대안을 도출해 낼 수 있는 반면, 법적 구속력을 갖지는 못한다. 그러나 중재의 경우에는, 갈등당사자들이 불만을 갖지만 일단 합의하고 나면 법적 구속력을 갖게 된다. 이러한 양쪽의 장점을 수용하여 개발된 새로운 방법이 바로 조정적 중재이다.

이 방법은 조정과 중재의 장점을 활용한 것이고 법적 구속력을 가지며, 법원과 검찰과 경찰 등 공권력을 가진 기관에서 주로 활용되고 있다. 즉 중재의 과정을 조정과정과 동일한 방법에 의하여 진행하되, 합의된 안은 중재와 같은 법적 구속력을 갖는 혼합적인 형태이다.

4) 사실확인(fact-finding)

현재 진행 중인 분쟁이 가지고 있는 갈등의 요인 또는 사실을 파악하기 위하여 갈등 당사자나, 소속기관, 또는 사실확인자(factfinder)를 임명할 수 있는 권한을 가진 이가 객관적이고 중립적인 제삼자에게 의뢰하는 것으로 많은 분야에서의 갈등에서 적용되고 있는 방법이다.

사실확인자들은 갈등의 해결을 위해 대안을 제시하거나 결정을 내리는 것은 금지되어 있고 다만 사실확인자들은 갈등의 요인들을 파악하고 평가하여 보고하는 임무를 수행하며, 경우에 따라서는 강제성을 띠지 않는 대안을 제시할 수 있다. 이 때 제시된 대안들은 차후에 있을 협상을 촉진시켜주는 자료로 활용되어질 수 있다.

5) 조정 촉진, 진행(Facilitation)

그러나 갈등당사자들의 회합에서 촉진자 또는 진행자가 갈등 당사자들의 의사교환이 원활히 일어나고 정보가 제대로 전달될 수 있도록 촉진하는 과정, 방법이다.

조정촉진자(facilitator)는 조정자(mediator)와 같은 역할을 한다. 전형적으로 조정촉진자들은 조정자들처럼 조정과정에서 주요한 사안들에는 중립적인 입장을 견지하며 대안을 제시하지 않는다. 조정촉진자들은 문제해결을 위한 과정에 더욱 관심을 기울이며, 당사자들이 합의에 의해 효과적으로 갈등을 해소할 수 있도록 진행과정의 속도를 조정하고 문제해결과정을 단계적으로 밟아 나갈 수 있도록 도와주는 역할을 한다.

조정촉진자들은 반드시 중립적이고 객관적인 제3자일 필요는 없으며, 분쟁 당사자들 중의 어느 한편과 가까운 사람이어도 무방하며, 외부전문상담자에 의뢰하기도 한다. 그러나 당사자들의 조정촉진에 대한 동의가 있어야 가능한 것은 조정자와 다르지 않다.

조정촉진기법은 갈등당사자들의 감정이 지극히 악화되어있을 경우나 갈등 당사자(또는 집단)들이 셋 이상이고, 이들의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있을 경우에, 그리고 당사자들이 상호신뢰하고 있으며 문제해결에 대한 의지는 있으나 방법을 모르는 경우와 당사자들 개개인이 갈등해소를 통해 이익을 얻을 수 있다는 사실을 인지하고 있을 때 사용 가능한 방법이다.

갈등의 초기 단계, 당사자간 대화를 촉진하는 방법(Dialogue)으로 이루어지기도 하고, 한 그룹 내에서 구성원들간에 정치적 사회적 주제에 대한 견해를 나누기가 어렵거나 적대적인 방식으로만 토론이 이루어지는 상황, 다른 그룹간에 정치적 사회적 이슈에 대한 견해를 분명하게 공유하기 위해 모였거나 어려운 이슈가 발생할지도 모르는 어떤 작업을 함께 해야 하는 상황에서 이루어진다.

폭력적인 국제, 종교분쟁 등 복잡하고 구조적인 갈등요인을 가진 경우 갈등 당사자들과 직간접적 관계가 있는 제3그룹이 모여 간접적이고 객관적인 해결책을 모색해보는 학술회의 성격의 Problem Solving Workshop 등에서도 진행의 과정은 물론 진행자(Facilitator)의 역할은 매우 중요하다.

이 외에도 당사자들의 자발적, 긍정적 참여가 근간이 되는 다양한 방법이 있고 우리 문화에 맞는 여러 과정들을 만들어나갈 수 있을 것이다.

Ⅲ 공공갈등과 조정

1. 공공갈등 해결에서 조정의 필요성

1) 중립적 3자의 개입으로 힘의 균형을 유지시켜줄 수 있다.

갈등해결이 당사자간 대화를 통해 원인과 관심사를 찾고 당사자들이 그 문제들을 함께 해결해 나가는 것이라고 할 때 공공갈등에서 당사자가 서로 존중하는 대화를 통해 문제를 해결한다는 것은 시작부터 어렵다. 왜냐하면 일반적으로 공공갈등은 힘의 불균형 상태에서 시작되기 때문이다. 공공갈등의 한쪽 당사자인 정부기관을 비롯한 관은 일반적으로 정보력, 자원활용능력 등에서 우위를 갖는다. 그렇기 때문에 정부 및 기관 등은 효율성의 측면에서나, 힘의 우위 측면에서나 일방적으로 정책을 세우고, 집행하는 것이 더 바람직하다는 인식을 갖고 있고, 그러므로 상호 존중하는 대화과정보다는 빠른 집행을 통해 결과를 도출하려고 하기 쉬우며, 반대로 일반 국민 등 이해관계자들은 정부와의 관계에서 불균형적이기 때문에 물리적 힘의 과시를 통해 승리를 목표로 싸우게 되는 경향이 강하다.

이러한 힘 중심의 문제해결은 당사자간 불신을 증폭시키고, 대화보다는 정치력 등 힘을 모으는데 주력하게 만든다. 부분적으로 병행되는 소송은 힘을 모으는 정당성을 확보하기 위한 수단으로서 기능하는 것으로, 결코 법적 절차에 따라 갈등을 해결하고자 하는 의지가 기초가 된 것은 아니다. 그래서 소송절차가 길고, 어렵지만, 법적으로 결론이 나더라도 원하는 결론이 아닐 때는 다시 힘을 통해 문제해결을 시도하는 것이 일반적인 경향이라고 할 수 있을 것이다.

힘의 불균형은 대화 자체를 성립하기 어렵게 만들고, 설사 대화과정을 만든다고 해도 그것은 힘을 과시하려거나, 명분을 쌓기 위한 수단으로서 이루어지기 십상이다.

공공갈등에서 당사자간 협상을 통해 문제해결하기가 쉽지 않은 이유가 여기에 있다. 협상의 전제는 힘의 균형과 상호 신뢰, 존중이기 때문이다.

당사자간 힘의 불균형 상태에서 중립적 3자, 조정자의 개입은 당사자간 힘의 균형을 만드는 데 기여한다. 조정자라는 중립적 3자가 당사자들 사이에 있음으로 해서 그 자체로도 약자에게 힘을 실어주는 역할을 하며, 내용에 대한

통제는 아니지만, 당사자간 문제해결 과정을 당사자가 동의하는 진행절차에 따라 균형있게 진행함으로써 힘의 균형을 유지하도록 하는 것이다.

2) 관에 대한 불신을 해소하는 소통의 공간이 될 수 있다.

공공갈등의 한 주체는 정부 및 지자체 등 관이다. 그간 한국사회에서 공공갈등의 발생과 확대과정을 보아서도 알 수 있듯이 국민의 관에 대한 불신은 매우 감정적이며, 극단적인 측면이 있다. 이는 오랜 권위주의 체제에서의 일방적 통치 아래 생긴 것으로, 실제와 다른 편견일지라도 우리 사회의 하나의 거부할 수 없는 현실이다. 관에 대한 국민들의 불신은 아직까지도 '콩으로 메주를 쏜다고 해도 못믿는' 깊은 상태인 것이다. 이러한 무조건적인 불신이 존재하기 때문에 공공갈등과정에서 관과 대화하고 함께 만족할 만한 문제를 해결할 수 있다는 생각은 당연히 하기 어렵다. 특히 90년대 이후 빈번하게 발생하는 환경관련 공공갈등에서 경험으로 체득된 환경단체 및 관련자들의 관과 전문가에 대한 불신은 이해당사자들의 협상, 대화를 통해 해법을 찾는 것에 대한 희망을 포기하게 하면서 주장 관철을 위한 물리적 방법 등을 주요한 갈등해결의 수단으로 이용하도록 만들었다. 이러한 관에 대한 무조건적인 불신 때문에 대화를 하려는 시도조차 하지 못하도록 만든다.

조정은 중립적 3자가 참여하는 문제해결과정으로서 문제해결을 위한 논의 뿐 아니라 당사자들간 불신을 해소하고, 당사자들간 신뢰를 회복하는 소통을 도울 수 있다.

3) 입장 중심의 주장에서 실제 원하는 관심사로, 공통의 목표를 찾아갈 수 있다.

공공갈등에서 각 당사자들은 입장 중심으로 의견표명하는 것으로 문제해결을 시도한다. 즉 내가, 우리 집단이 주장하는 바 전부가 관철되지 않으면 문제해결이 아니라고 생각하며 또는 관철될 때까지 어떤 경우라도 비타협적으로 싸우겠다는 의지를 표명하는 등 대부분의 공공갈등에서 각 측에서 주장하는 입장은 매우 중요한 위치를 차지한다. 입장은 곧 명분이고, 그 명분이 관철되지 않으면 곧 그 집단의 정체성이 훼손된다는 생각을 가지고 있으며, 그 생각은 갈등의 전개과정을 통해 강화되는 경향이 있다.

그러므로 당사자간 협상을 한다손치더라도 서로 다른 입장, 양보할 수 없는 주장 중심으로 대화할 수밖에 없기 때문에 공공갈등에서 협상은 곧잘 깨

지거나, 관계를 더 악화시키는 하나의 과정으로 인식된다.

당사자간 문제해결을 위한 의사소통을 돕는 조정자의 개입으로 이루어지는 조정과정은 당사자들의 표명된 명분과 입장 중심에서 그 입장을 내세우게 되는 근본적 이유, 실제 원하는 관심사를 찾아가면서 공통의 목표를 설정하고, 논의할 수 있도록 도울 수 있다.

조정자의 개입은 내용에 대한 권한을 갖지는 않지만, 당사자집단이 충분히 이야기하고 서로에 대한 생각을 들을 수 있는 기회를 제공하며, 겉으로 표명하는 입장 이면의 실제 원하는 관심사 들을 끄집어낼 수 있는 소통방법을 지원한다. 그런 과정을 통해 당사자간 이해의 폭을 넓히고, 공통의 관심사로 접근이 용이하도록 하며, 우려하는 바와 걱정의 해결책을 찾으면서 함께 만족할 수 있는 대안으로의 접근을 가능하도록 도울 수 있다.

2. 공공갈등 해결에서 조정 적용의 의미 및 한계

1) 조정의 목표를 깨어진 신뢰의 회복, 또는 신뢰 형성에 두어야 한다.

조정 목표는 갈등의 쟁점에 대해 논의하고, 각 이해관계자의 관심사와 실익을 찾아 만족시켜나가는 창의적 대안을 만들어내는 것이라고 할 수 있다. 그러므로 궁극적으로는 공공갈등의 해결이라고 할 수 있다.

그러나 한편 공공갈등에서 이해당사자들이 자발적으로 참여하여 쟁점에 대한 논의를 거쳐 합의점을 찾는 대화과정(조정)을 가졌다고 해서 모든 문제가, 모든 당사자들이 만족스럽게 해결된다는 것을 의미하는 것은 아니다. 즉 갈등 자체가 역동적인 것처럼 조정과정은 갈등의 정도, 당사자들의 태도와 참여 정도, 조정자의 역할의 수행 정도 등등에 따라 그 진행되는 내용이나 절차, 과정이 달라질 수 있기 때문에 어떤 경우라도 꼭 해결될 수 있다고 할 수는 없다.

즉 조정의 성공을 어떻게 보는가에 따라 그 결과에 대한 평가도 달라질 수 있다. 조정의 성공이 결과적으로 합의를 도출하는가에 둔다면 많은 경우 실패할 수 있다. 그러나 결과적으로 합의를 하지 못했다 하더라도 조정의 실패는 아니다. 당사자간 자율적 대화의 과정을 통해 이해의 폭을 넓히고, 신뢰를 형성하는 기초를 마련하는 계기로서 충분한 의미가 있기 때문이다.

조정과정이 각각의 당사자들에게, 공공갈등의 예방과 해결에서 큰 의미를 갖는 것은 당사자간 소통의 끈을 이어간다는 점이다. 소통의 끈을 이어간다

는 것은 문제가 있을 때 만나지 않으면서 서로에 대한 적대감과 불신을 키워나가는 것이 아니라 함께 만나서 관계가 더 악화되지 않도록 하며 소통의 과정을 통해 깨어진 신뢰를 회복하거나, 신뢰를 형성하는 기회를 갖는다는 것이다.

특히 공공갈등에서 조정은 그동안 권위주의 시대를 살면서 쌓인 일방적 정책결정자로서 관에 대한 불신에 균열을 일으키고, 절차에 따른 대화를 통해 관에 대한 이해도를 높임으로써 신뢰 회복의 기회가 될 것이다. 또한 갈등이 발생했을 때, 또는 이견이 존재하는 공공정책에 대하여 이해관계자 및 시민사회단체는 불만과 의견을 제기하고 직접적으로 제안하며, 참여를 통해 갈등을 해결할 수 있는 공간을 갖게 됨으로써 정책참여에 함께 한다는 책임성을 갖게 되는데 기여할 것이다.

2) 대화를 통한 문제해결 문화 형성이 함께 이루어져야 한다.

갈등을 해결하는 과정은 정의를 찾아나가는 과정이다. 실질적 정의는 문제 및 갈등을 해결함으로써 얻은 이익이 각 이해집단들에게 공정하게 돌아가는 것을 의미하며, 절차적 정의는 타당하고 합리적인 과정을 통해 문제나 갈등을 해결해 나가는 과정상의 정의를 의미한다.

절차적 정의의 원칙에 따라 갈등해결의 과정을 진행하면 이해 당사자간의 이해 관계가 공정하게 조정될 수 있다. 그리고 당사자간 협상을 통해 이론험의 사항을 실천함으로써 갈등이 해소되어 새로운 협력 관계가 형성될 뿐만 아니라, 국민 전체의 이익을 도모할 수 있게 된다.

우리 사회는 여태까지 실질적 정의에 많은 관심과 노력을 기울여왔다. 권위주의 시대를 살면서 계급간 계층간 다양한 차별과 인권의 부재, 소수의 이해를 관철하는 법, 제도, 독재 등에 대항해 실질적 정의를 확보하기 위한 노력이 중요했으며, 그 노력과 운동은 80년대 후반 한국 사회의 민주주의를 형성하는데 큰 역할을 하였다.

그러나 90년대 이후 그간의 실질적 정의를 위한 노력으로 일군 인권의식의 성장, 사회의 다변화 등의 주·객관적인 조건의 변화를 통해 각계각층의 권리의 충돌, 이해관계의 갈등은 더 이상 어떤 것이 실질적 정의라고 할 수 없을 만큼 다양하게 표출되고 있다.

이러한 사회의 변화 속에서 절차적 정의가 중요하게 제기된다고 할 수 있겠다. 즉 ‘내용의 정당성’ 만큼이나 ‘과정의 타당성’이 강조된다. 사실 공공갈등에서 주로 제기되는 찬성, 반대의 입장은 어떤 것이 옳고, 어떤 것은 나쁜

다고 할 수 없을 만큼 다양한 이해관계와 요구가 포함되어 있다. 그렇기 때문에 가장 옳은 것을 찾아나가는 것이 아니라 합리적이고 투명한, 그리고 누구나 동의할 수 있는 타당한 과정을 함께 만들고, 진행해 나가는 것이 결과적으로 그 결과에 대한 실천성과 책임성을 높이는 것이다. 타당한 절차와 과정은 이해득실을 떠나 모든 참여자에게 받아들여질 수 있는 안으로서 작용한다.

조정(調停)은 절차적 정의를 충족시켜나가는 하나의 과정이다. 이 절차적 정의를 구현하기 위해서는 문제해결, 갈등해결에 관한 우리 사회의 인식과 방식의 변화가 요구된다. 문제가 있을 때 당사자간 대화의 중요성, 대화하는 방법, 그리고 대화를 통한 합의를 정성스럽게 지켜나가는 신의 등 갈등해결의 새로운 문화, 패러다임의 변화가 필수적이다.

이를 위해서는 문제가 생겼을 때 찾을 수 있는 '조정(mediation)'의 공간 즉 기관, 제도가 누구에게나 접근 가능한 영역으로 확대되어야 할 것이며, 당사자간 자율적 대화, 조정을 통한 갈등해결의 모범 사례를 만들어가는 노력이 필요할 것이다. 또한 다양한 단위에서의 대화를 통한 갈등해결 교육이 이루어져 사회 전반에 '평화적 갈등해결의 문화'가 확산될 필요가 있다.

2004년 공공갈등해결로 처음 시도된 '한탄강댐 갈등조정과정'은 조정과정을 통해 많은 성과를 남기기도 하였으나, 한편으로는 당사자 대표는 물론, 당사자집단의 조정프로세스에 대한 이해 부족으로 매 진행 사안마다 어려움을 겪었다.

공공갈등에서 조정 프로세스가 실질적인 문제해결의 방법으로 역할하기 위해서는 한편으로는 사회적으로 평화적 갈등해결 문화, 의식의 확산을 위한 노력을 함께 해야 할 것이다.

3) 모든 문제를 조정으로 해결할 수는 없다

공공갈등의 해결을 위해 조정을 진행하기 위해서는 다양한 측면에서 고려가 필요하다. 모든 문제를 조정으로 해결할 수는 없다. 앞서서도 언급했듯이 공공갈등의 조정을 통한 문제해결 성공은 장담할 수 없다. 특히 공공갈등의 경우 어떤 단계에서 조정 프로세스를 진행할 것인가를 파악하는 것, 또한 어떤 원인을 가진 갈등인가에 대한 분석이 필요하다.

조정이 가능한 조건은 첫째, 당사자가 주장하는 입장을 재평가할 의지가 있고, 갈등을 해결하고자 하는 의지가 있을 때이며, 둘째, 제3자 개입으로 역할관계가 달라질 수 있을 때 조정 프로세스가 의미가 있다. 셋째, 공공갈등

의 경우 오해와 소통의 부족으로 갈등이 발생 또는 증폭되는 경향을 가질 때 조정은 갈등해결에 도움이 된다.

이러한 조건들에 대해서 면밀한 검토가 필요한데, 특히 공공갈등에서 가치관이 개입된 갈등의 경우에 입장을 재평가할 수 있다고 공식적으로 밝힌다 하더라도 실질적으로 기본적 욕구, 신념의 문제일 때는 그 입장을 수정하기는 매우 어려운 측면이 있다. 그렇기 때문에 당사자들은 조정프로세스를 주장의 자리로 활용하려고 하기도 하며 그럴 때는 원활한 대화와 소통을 하기 어렵고, 문제해결의 결론을 이루는데도 어려움이 있다. 또한 오랜 갈등으로 관계가 파괴되고, 더 이상의 신뢰가 남아있지 않을 때 조정은 시작하기조차 어렵기도 하다.

당사자간 자율적 해결 과정으로서 조정은 당사자들이 함께 모여 문제를 논의한다는 것만으로도 의미가 있지만, 조정프로세스를 진행한다고 해서 합의를 이룰 수 있는 것은 아니라는 사실에 대해 이해해야 결과에 대한 부담감과 책임감에서 벗어나 자유로운 소통을 할 수 있을 것이다. 또한 더불어 조정의 방법을 선택할 때 조정사안으로서 조건이 충족되었는지에 대한 고려가 있을 때 그 선택이 만족스런 결과를 가져오도록 작용할 것이다.

4) 집단의 대표성을 갖는 당사자 대표의 그룹간 대화를 촉진하는데 주의를 기울여야 한다.

공공갈등에서 당사자는 매우 다양하고 복잡하다. 공공정책의 입안 및 집행으로 생겨나는 이해관계자는 크게 단순화시킨다면 공공정책에 대해 찬성과 반대로 나뉠 수 있겠지만, 그 찬성의 이유, 반대의 이유를 세분화할 때는 또 다양한 이해관계자 집단으로 구분할 수 있을 것이다. 그 당사자 집단을 찾아내는 분석은 조정의 성패에 중요한 요소가 된다. 당사자 집단 선정에서 객관성을 잃게 되면 대개 조정의 과정에서 다른 집단의 반발을 사기 쉬우며, 참여한 당사자간 합의를 통해 결론을 도출했다손 치더라도 또 다른 반대와 갈등에 부딪치게 되기도 한다. 그렇기 때문에 조정을 진행하기 전 준비과정에서 당사자 집단을 선별하는 것이 매우 중요하다.

또한 집단의 대표성을 갖는 참가자와 그 집단간의 유기적 소통과 관계형성은 합의를 도출해내고, 결과에 대해 수용성을 높이는데 매우 중요한 요소가 된다.

대개 공공갈등 해결을 위한 조정에 참여하는 당사자들은 각 이해관계를

주장하는 집단의 대표성을 갖고 참여하게 된다. 이미 갈등이 표출된 뒤 해결 과정으로서 조정이 시작되기 때문에 많은 경우 각 이해관계자 집단이 형성되어 있다. 조정에 참가하는 당사자는 개인이 아니라 이해관계자 집단의 대표성을 갖고 오는 것이다. 그래서 조정을 통해 제시되는 의견은 개인의 의견이 아니라 집단의 의견이어야 한다. 이러한 집단의 대표로서의 자격은 조정의 시작 지점부터 당연하게 강조되지만, 조정과정을 진행하는 중에 이루어지는 논의에 대해 각각의 집단이 충분히 이해하고, 또 집단의 의견이 반영되는 것이 이후 결과에 대한 수용성을 높일 수 있다.

공공갈등에서 조정 프로세스는 집단간 대화이므로 조정자와 조정 기관은 대표자와 각 집단의 소통과 의견조율을 위해 다양한 노력을 기울일 필요가 있다. 대화가 익숙지 않은 우리 사회에서 특히 집단의 대표로서 조정에 참여했을 때 집단과 대표와의 유기적 관계 형성과 긴밀한 소통이 부재한 상태에서는 집단의 대표 참가자가 합의에 서명했다 하더라도 대표에 대한 불신을 내세우며, 장외에서 또다시 갈등이 표출될 수 있다는 것을 주의해야 할 것이다.

당사자 대표는 집단의 대표임을 강조하는 것은 물론, 나아가 조정과정 중간중간에 각 집단에 대한 직접적인 홍보나 조정회의의 진행 경과와 내용에 대해 충분히 이해할 수 있도록 하는 장치, 대표와 집단간의 대화를 촉진하는 다양한 내용을 마련하는 노력이 필요하다.

3. 조정(Mediation)의 의미와 특성

대안적 분쟁해결 방법 중에서 특히 한국사회에서 제도적 기반이 취약한 당사자간 자율적 해결의 의미가 강한 조정(mediation)에 대해 그 의미와 특성에 대해 정리해본다.

1) 조정(Mediation)의 개념

영어에서 조정을 뜻하는 mediation의 'med'는 가운데를 의미하는 것으로 mediation은 가운데 있다는 뜻이다. 조정은 갈등분쟁 상황에서 3자가 당사자들 가운데에 있어서 당사자들의 문제해결 과정을 돕는 것을 말한다. 즉 조정이란 당사자간 협상이 어려움을 겪을 때 제3자가 개입해서 당사자들의 문제

해결 과정을 돕는 것이며 따라서 조정자는 당사자들이 나름대로의 방식으로 자신들의 문제를 푸는 능력을 스스로 발견하고 실행하도록 돕는 사람을 말한다.

2) 조정을 위한 기본적 관점과 원리

갈등분쟁을 해결하기 위한 방법으로서 조정이 작동되기 위해서는 인간과 갈등에 대한 몇가지 기본적인 관점과 원리에 대한 이해가 필요하다. 이 관점은 공공갈등의 영역에서도 크게 다르지 않다.

(1) 갈등은 자연스러운 삶의 일부이다.

한국사회에서 갈등은 집단의 결속을 방해하고, 발전을 저해하는 부정적인 것이라고 강조되어 왔다. 그래서 갈등은 국가적 차원에서 통제, 관리를 통해 갈등의 표출을 억제함으로써 건강한 사회를 유지할 수 있다는 관점이 일반적이었다.

갈등은 자연스러운 현상이다. 다양한 개개인이 모여 사회적 관계를 만드는데 각 개인은 너무나 다양해서—1분 간격으로 태어난 쌍둥이도 똑같지는 않다—조화와 평화를 만드는 것이 쉽지 않기 때문이다. 갈등이 있다는 것은 한 개인 또는 그룹의 욕구가 부딪치고 표현되는 것이다. 어떤 불만이나 요구가 드러나지 않고 쟁점이 무시된다면 마치 조그만 뽀루지가 종기가 되어 끓아 터지는 것처럼 갈등이 점점 자라 매우 부정적으로—심지어 폭력적으로—표출될 수 있다. 갈등이 변화, 도전의 기회로 긍정적으로 받아들여질 때 개인, 사회 발전의 기초가 될 수 있다. 특히 공공갈등의 한 당사자라 할 수 있는 정책의 입안, 결정자들에게 있어서 ‘갈등을 자연스럽게 받아들이기’는 공공갈등의 예방 또는 초기 단계에서 관리하는데 중요한 밑거름이 될 것이다.

(2) 인간은 누구나 존엄하며 존재 자체로 존중받아야 한다.

사회는 서로 다른 사람들로 구성되어 있다. 나이, 성별, 인종, 또 다른 문화, 역사를 가진 사람들이 그 차이에 따라 다른 생각, 다른 행동을 나타내는 것은 당연한 일이다. 그런 차이가 우열을 가리는 차별로 되고, 또는 무시되는 이유가 되어서는 안된다. 우리는 서로 다른 다양성 속에서 오히려 존중과 감사를 배울 수 있으며, 관계를 더 폭넓게 할 수 있다.

존중은 누구나 가지는 인간의 기본적 욕구이며 나만이 아닌 타자 역시 존중한다면 다양한 관점과 태도에 대해 이해할 수 있고, 그럼으로써 갈등을 자

연스럽게, 함께 해결해야 할 문제로 받아들일 수 있다. 조정은 당사자들 사이에 존중을 기반으로, 서로의 목표를 만족시켜나가는 과정이다.

공공갈등의 예방과 해결이 어려운 이유, 공공갈등의 확대와 비화가 심각한 사회의 문제로 되는 것은 공공갈등의 과정에서 존중의 욕구를 부정당했다고 생각하는 국민, 이해관계자들의 적대적 저항을 가져오기 때문이다.

대화로 문제를 풀어가기 위해서는 상대자가 적이 아니라 파트너로 인식하는 것이 중요하다.

(3) 인간은 스스로 문제를 풀어갈 지혜가 있다.

인간이 다른 생물과 다른 것은 태어날 때 지닌 특성 그대로 생로병사하는 것이 아니라 자신의 의지와 노력으로 자신과 사회를 변화시켜낼 수 있는 주체성을 가진 존재라는 점이다. 인간은 누구나 자신의 문제를 스스로 풀어갈 지혜가 있다. 조정은 당사자들이 자발적 동의에 의해 시작되며 문제해결의 주체가 되어 스스로 그 해결의 내용을 결정하며 책임지는 과정이다.

이 자율성에 대한 인식은 관과 일부 전문가들의 참여로 정책을 입안하고, 결정해왔던 그간의 공공정책의 관행을 변화시키는데 중요한 초점이다. 누구나 자신이 관련된 문제를 합리적으로 풀어갈 지혜가 있다는 것을 받아들일 때 국민 개개인에 대해 인정하고, 사업에 관계된 이해관계자, 국민들의 정책 결정과정에서의 참여를 당연하게 여기며, 또 확대할 수 있을 것이다.

(4) 대화와 소통은 문제해결과 관계회복을 가능하게 한다.

갈등해결이란 당사자들 스스로 갈등의 원인이 무엇인지 알아내고 대화로 합의의 과정을 거치면서 갈등을 해결하는 것이다.

대화는 상대가 가진 생각을 알게 하고 그것을 통해 새로운 인식을 갖게 되는 상호작용이다. 대화는 잘 듣는 것으로부터 시작하는데 잘 듣는 것은 '존중'을 표현하는 최상의 방법이다. 이러한 의사소통, 대화의 과정을 통해 서로의 이해관계와 입장, 요구를 이해함으로써 갈등 당사자들은 애초에 가졌던 각자의 목표를 새로운 공동의 목표로 조정하는 것이 가능하고, 새로운 창의적인 대안을 찾을 수 있다. 관계상의 오해, 불신으로 비롯되는 갈등의 경우는 이야기를 하고, 듣는 것만으로도 해결되기도 한다. 대화의 과정을 통해 서로 부딪치고 있는 문제를 창의적으로 해결할 뿐 아니라 그 과정을 통해 깨어진 관계를 회복하고, 존중의 관계를 강화시킬 수 있다.

소통의 끈이 중요함은 앞에서 갈등의 역학에서도 다루었지만, 싸우면 만나야 한다는 의지를 갖고 소통하는 것이 문제해결뿐 아니라 관계의 회복을, 신

회의 회복을 가져올 수 있다는 믿음을 가질 때 조정을 통한 문제해결이 성과를 이룰 수 있다.

이러한 갈등과 갈등해결에 대한 기초적 관점은 당사자의 자발적 의지에 의해, 서로의 소통을 통해 스스로 문제를 해결하는 조정을 이해하고, 받아들이기 위한 전제라고 할 수 있다.

3) 조정의 특성

(1) 조정은 중립적 3자가 당사자의 문제해결을 돕는 과정이다.

조정자의 중립성은 조정의 성립과 운영에 필수적인 원칙이다. 조정자가 중립적이지 않다면 당사자들의 신뢰를 얻기 어렵고, 조정 자체가 이루어지지 않을 수 있다.

현재 ‘공공갈등관리에 관한 법률(안)’에서 제안된 내용으로, 공공기관의 장은 사회적 합의촉진을 위한 갈등조정위원회를 두어 공공갈등이 발생했을 때 당사자들의 참여로 조정회의를 진행할 수 있게 하였다.

지자체에 갈등조정위원회를 둔다는 것은 기관의 입장을 중심으로 문제를 해결한다는 의미는 아니다. 조정위원회가 특정 기관에 속해 있다 하더라도 조정회의의 구성과 운영은 공공기관, 이해당사자, 그리고 그 대표 또는 대리인간의 합의에 의하여 정하는 기본규칙을 따르도록 하고 있으며, 조정회의의 당사자가 조정회의의 의장 또는 진행자가 될 수 없도록 하였다. 즉 중립성과 신뢰성을 확보하는 것이 조정위원회의 중요한 원칙으로 제시하고 있다.

어떤 기관에서 조정위원회를 구성하든 이 조정위원회에 대해 기관의 입장을 관철시키려 하거나, 중립성을 훼손하는 압력을 행사해서는 안된다. 또한 참여하는 당사자들 역시 조정위원회가 어떤 입장을 대변하거나 유도하리라는 편견을 버려야 한다.

조정위원회가 중립적이어야 한다는 것은 현실적인 원칙이다. 만일 조정위원회 또는 조정위원이 어느 한 편의 입장을 지지하거나, 유도하려고 할 때는 조정 자체가 성립되지 않거나 깨지게 된다. 실제 공공갈등에서 3자의 조정 시도들이 ‘중재’ ‘조사단’ 등의 이름으로 많이 이루어졌지만, 시작과 달리 중립성을 의심받거나 당사자들의 거부로 3자의 활동이 중지된 사례가 종종 있었다.

(2) 조정은 자발적이고 자율적인 과정이다.

갈등해결의 여러 방법 중에서 특히 문제해결의 자율성이 강조되는 것이 조

정이다. 조정과정에서 갈등해결의 주체는 갈등 당사자이고 결정권도 당사자에게 있다.

조정이 성립하려면 우선 당사자들의 자발적인 요청이 있어야 한다. 당사자들 스스로가 갈등을 해결하겠다는 의지가 있어야 조정이 시작될 수 있다. 한 당사자가 조정이 필요하다고 원해도 다른쪽 당사자가 원하지 않는다면 조정 자체가 성립될 수 없다. 조정에 참여할 것인가 아닌가에 대한 결정권은 갈등 당사자가 갖는다. 그런 의미에서 조정은 자발적인 과정이라고 할 수 있다. 또한 진행과정에서 당사자들은 조정자의 도움을 받아 자신이 가진 문제의식과 생각들을 스스로 이야기하고, 그 해결책을 당사자들 스스로 함께 찾아내고, 함께 결정한다. 자발성, 자율성이 중요한 이유는 스스로 참여하고, 스스로 결정할 때 어떤 결과라 하더라도 그 결정에 대한 책임과 실행력이 높아질 수 있기 때문이다.

공공갈등을 해결하기 위한 조정 과정을 만드는 것은 한측 당사자거나 제3의 중립적 기관에서 할 수 있다. 자발성이 중요한 원칙이고 특성이지만, 조정자 또는 조정준비위원회가 구성되고, 당사자들과의 만남의 과정을 통해 당사자에게 조정과정을 권할 수 있다.

(3) 더 말하고, 들을 수 있다.

조정은 당사자들이 문제해결의 주체가 되어 함께 갈등사안에 대해 이야기하고, 듣는 과정을 통해 직면한 갈등을 함께 풀어나가는 과정이다.

갈등상황에서 당사자들은 하고 싶은 이야기를 솔직하게 소통하지 못한다. 강한 감정이 앞서 각자 무엇을 원하는지, 무엇 때문에 화가 났는지, 어떻게 해결하면 좋겠는지 등등 실제 원하는 것들을 터놓고 이야기하지 못한다. 그래서 더더욱 표현은 가시가 돋혀 거칠어지고, 소통을 통해 함께 직면한 갈등을 해결하기보다는 폭력으로 의사표현을 하거나, 관계 단절로 문제해결을 하려는 경우도 나타난다.

특히 공공갈등에서 당사자는 집단을 대표하기 때문에 입장과 명분을 중심으로 주장하기 쉬운데, 그렇다 하더라도 조정과정을 통해 각각의 당사자들이 갈등과 상대에 대해, 원인과 해결책, 걱정과 우려, 희망과 관심사에 대해 조정자의 도움을 받아 하고 싶은 이야기를 충분히 할 수 있는 장이 되며, 자신의 이야기를 충분히 이야기하고, 또 상대의 이야기를 듣는 과정을 통해 오해와 불신을 줄이며 문제해결뿐 아니라 깨어진 관계를 회복할 수 있는 기회를 갖게 된다.

(4) 승패가 아니라 모두 만족할 수 있는 창의적 방법을 찾을 수 있다.

조정은 누가 잘했고 잘못했고를 따지는, 객관적 진실을 탐구하는 자리가 아니다. 즉 조정은 객관적 진실을 찾는 것이 목표가 아니라 당사자들의 이해나 요구를 각각 인정하고 이에 근거한 합의된 해결책을 찾는 것이라고 할 수 있다. 그래서 조정자의 도움을 받아 당사자들은 각각의 이해와 요구에 입각한 서로 만족할 수 있는 창의적인 대안들을 탐색하고, 창의적인 과정을 통해 갈등을 해결한다.

(5) 조정은 비공개로 이루어진다.

갈등분쟁을 해결한다는 의미는 당면한 문제뿐 아니라 갈등으로 인해 깨어진 관계를 회복하는 것을 포함한다. 그러므로 갈등분쟁을 해결하는 데는 욕은 오해나 감정, 또 자신의 이익에 대해서도 주장 이면에 있는 것을 드러내는 것이 필요하다. 자신의 관심사와 원하는 것들, 우려하는 것들에 대해 충분히 끄집어내고 표현될 때, 충족시킬 수 있는 대안도 찾을 수 있다.

그런데, 많은 사람들 앞에서는 허심탄회하게 자신의 속내를 드러내기 어렵다. 특히 공공갈등에서 조정공간에 참여한 당사자는 그 입장을 함께 하는 집단의 대표로서 참여하게 된다. 그러므로 더더욱 실제 원하는 것 중심으로 논의되기보다는 집단의 입장, 명분 중심의 이야기를 하게 되기가 쉽다. 그런데 공개된 자리에서 집단의 이익을 대변하는 사람으로서 조정회의에 참여하게 된다면 입장과 명분에서 더 들어가지 못하고 상대에 대한 비난이나 공격을 통해 정당성을 확보하는데 온 힘을 기울이게 될 것이다. 그렇기 때문에 갈등 당사자들이 좀더 허심탄회하게 자신의 이야기를 하고, 들을 수 있기 위해서는 비공개로 진행되어야 한다. 비공개로 진행된다는 것은 이 과정이 비공식적이라는 것은 아니다.

IV 조정자의 역할과 기술

1. 조정자의 역할

앞에서 다루었듯이, 조정은 갈등 당사자들 간의 협상이 실패하고 관계가 악화되어 의사소통의 끈이 끊어질 때, 중립적인 제3자가 의사소통을 도와 당사자간 협상과정에 참여하는 과정이다. 이때 문제해결을 돕기 위해 개입하는 ‘중립적인 제3자’를 조정자라 한다.

1) 당사자들이 스스로 문제해결을 할 수 있도록 돕는 중립적 제3자

갈등분쟁이 발생하면, 당사자들은 이성적으로 차분하게 문제해결에 접근하기 보다는 감정을 앞세우게 되고, 자신의 잘못보다는 상대의 잘못이 무엇인지를 먼저 따지게 되어 많은 경우 스스로 문제를 풀어나가는 것이 어려운 상황에 빠지게 되곤 한다. 조정자는 이처럼 갈등 당사자들 스스로 문제해결이 어려울 때, 갈등 당사자들의 의사소통을 도와주고, 서로 다른 갈등 당사자들의 견해가 적대감 없이 솔직하게 교환되고 경청될 수 있는 분위기와 조건을 만들어 서로 만족하며 실효성이 있다고 믿는 해결방법을 찾아가도록 하는 중립적인 사람이다.

그러나 조정자는 갈등현안과 갈등당사자들 사이에 개입하지만, 옳고 그름에 대한 판정을 해주거나 직접 문제해결방법을 제시하지는 않는다.

조정자는 증거를 기초로 하여 사실관계를 파악하고, 옳고 그름을 가려 판정을 내리는 재판정의 판사와 다르다. 또한 조정자는 당사자들 사이에 발생한 문제를 조사하여 옳고 그름을 판단하고 해결방법을 제시하는 중재자(仲裁者)와도 다르다.

판사나 중재자가 ‘문제해결방법을 결정하거나 제시하는 사람’인 반면, 조정자는 대화 절차를 만들어 단절된 갈등당사자간의 의사소통이 다시 이루어지도록 도와, ‘문제해결방법을 당사자들 스스로 찾아갈 수 있도록 돕는 사람’이다.

2) 소통의 끈을 이어주고 절차와 과정을 돕는 제3자

갈등분쟁이 격화되면 갈등 당사자들간의 대화의 끈은 끊어지고, 상호간의 신뢰가 무너져 관계마저 단절되는 과정으로 이어지곤 한다.

조정과정에 참여한 갈등당사자들은 조정자의 도움을 받아 단절되었던 대화를 이어가는 과정에서 서로의 입장과 배경을 듣는 기회를 갖게 되며, 상대가 진짜 원하는 것이 무엇인지를 알아내어 서로 만족할 수 있는 해결방법을 찾아가게 된다. 이 과정은 악화된 관계 속에서 증폭되었던 불신을 걷어내고 신뢰를 회복해 가는 과정이며, 단절된 관계를 회복하는 과정이다.

조정자의 도움을 통해 갈등 당사자들 스스로 찾아낸 해결방법은 갈등 당사자 상호간에 도덕적이며 정치적인 약속과 합의로서의 의미를 가지게 된다.

조정자의 또 다른 역할은 조정의 과정을 통해 갈등당사자들의 단절된 관계를 회복하고, 합의안을 이행하는 과정을 통해 갈등당사자들이 상대방에 대한 신뢰와 믿음을 회복시키고 유지하는 것이다.

2. 조정위원회의 구성³⁴⁾

1) 중립적 역할 수행에 적합하도록 해야 한다

조정자는 문제해결을 돕는 중립적인 제3자이다. 따라서 조정위원회의 구성은 조정자의 중립적 역할을 잘 수행할 수 있도록 구성되어야 한다.

조정위원회 또는 조정자의 일부가 갈등 당사자 양측의 어느 한 측을 지지하거나 지지할 것이라고 인식된다면, 다른 한 측은 조정위원회가 중립적이지 않다고 느낄 것이다. 이러한 인식은 갈등당사자들이 조정의 전과정에 성실히 임하는 것을 어렵게 할 뿐더러, 합의사항 이행에도 장애요인으로 작용할 수 있을 것이다.

조정위원회가 구성되면 조정위원회의 중립적 역할 수행여부에 대한 갈등 당사자들의 동의를 구해두어야 한다.

조정위원회를 설치, 구성할 때는 조정위원회의 중립성이 유지될 수 있도록 하는 제도적인 장치를 만들어야 한다. 일반적으로 기관 내에 조정위원회를 설치했을 때, 실제 그러한가와 상관없이 사람들은 기관의 입장이 조정위원회에 반영되리라고 생각하기 쉽다. 그러면 조정 과정에 당사자들이 참여하고자 하는 의지를 갖기 어렵게 될 것이고, 결과적으로 구조는 있으나 문제해결에

34) '조정위원회'는 하나의 갈등분쟁 사안의 조정을 위해 구성된 조정자들의 모임을 지칭하는 일반명사로 사용하였으며, 조정단, 조정팀 등으로도 칭할 수 있다.

는 도움이 되지 않는 기구를 또 하나 만들고 마는 결과를 가져올 수도 있다. 그러므로 조정위원회의 중립적 역할 수행에 적합한 구조가 마련되어야 하며, 진행과정에서도 조정위원회의 중립성과 자율성이 보장되도록 하는 장치가 필요하다.

2) 갈등당사자들의 처지와 조건이 고루 반영되도록 해야 한다

조정위원회는 기본적으로 여러 명으로 구성되며, 각각의 조정자를 선정하는 기준은 갈등 당사자들 각각의 처지와 조건이 고루 반영될 수 있도록 균형적으로 구성하는 것이 좋다.

개인간 갈등을 예로 들어 보자. 갈등 당사자란 상대가 있는 개념이므로 두 명 이상이 기본적으로 존재한다. 갈등 당사자간에 일정 힘의 불균형이 존재한다면, 약자의 입장에서는 조정자의 숫자가 한 명인 것보다는 두 명 이상으로 구성되어 있을 때 보다 안전감을 느끼게 될 것이다. 또한 갈등당사자들이 남성과 여성이라면, 각각의 성별로 구성되는 것이 성차에 따른 편견을 줄이는데 도움이 될 것이라고 이해할 것이다.

국책사업을 둘러싸고 발생한 공공갈등에서는 많은 경우 정부와 찬성·반대지역주민, 이를 지원 또는 관련된 시민단체들이 갈등 당사자가 된다. 이때 조정위원회의 조정자들이 관료 또는 전직 관료들로만 구성된다거나 시민단체 활동가들로만 구성되어 있다면, 조정위원회의 중립적 역할 수행에 대한 모든 당사자의 신뢰는 기대하기 어려울 것이다.

3) 조정과정의 다양한 역할을 수행할 수 있도록 해야 한다

조정자는 모든 참석자들을 이끌며 조정의 전과정을 진행하는 사람이다. 조정의 시작단계와 종료단계를 결정하고, 조정과정에서 지켜져야 할 기본규칙을 강력히 집행하며 조정의 단계를 밟아나가는 사람이다.

조정과정에는 여러 사람이 참석하게 된다. 갈등하고 있는 양측당사자들이 존재하므로 기본적으로 두 명 이상이 참석하게 되고, 특히 공공갈등의 경우 여러 관련 당사자들이 존재하여 원활한 조정 진행을 위한 다양한 역할이 필요하다.

우선 진행의 전과정에서 조정자가 조정을 진행하는 것을 돕는 역할을 들 수 있다. 이러한 역할을 하는 사람을 부조정자라고도 한다. 부조정자는 진행의 전과정에서 혹시 조정자가 놓치거나 달리 해석하는 것을 짚어주거나 나

름의 의견제출을 통해 보다 풍부한 의사소통이 이루어지도록 지원하는 역할을 한다.

다음 여러 사람이 참여하는 조정 진행과정에서 다루어지는 많은 이야기들을 기록하고 정리하는 역할을 담당하는 기록자를 들 수 있다. 기록자는 세부 사항을 놓치지 않고 기록하여 전체 진행상황을 파악할 수 있도록 하기도 하고, 금전문제에 관한 논쟁이 전개되는 경우라면, 복잡하게 언급되는 숫자를 기록하여 계산하는 역할을 하기도 하고, 잘 기억하지 못하는 날짜를 확인하기도 하며, 잠깐 언급되고 지나가버린 사항들 중에 고려하여야 할 점들을 정리하기도 하여 조정자가 조정과정 전체를 읽을 수 있도록 지원하는 역할을 한다.

그리고 조정자가 제대로 역할을 수행할 수 있도록 조정자를 관찰하고, 지원하는 역할을 하는 관찰자도 필요하다.

이러한 각각의 역할을 수행하는 사람들이 모여 조정위원회를 구성하게 되며, 간혹 부조정자, 기록자, 관찰자의 역할은 새로운 조정자를 양성하는 과정이 되기도 한다.

4) 갈등 사안에 따른 분야별 전문성이 반영될 수 있도록 해야 한다

현재 우리 사회에는 일반적으로 문제해결에 제3자가 개입하는 경우 3자의 자격으로 갈등 현안 분야의 전문가나 법률 전문가를 선호한다. 그러나 조정자의 역할에서 가장 중요한 것은 조정자의 견해가 아니라 조정자가 당사자들의 자율적 문제해결을 잘 할 수 있도록 소통과 절차를 돕는 과정 전문능력이다. 물론 그 사안에 따라 내용적 전문성이 필요하기도 하다. 예를 들어 댐 건설의 타당성과 부당성에 대한 당사자간 논란이 있을 때, 그것을 설명하는 과학적 용어 등 특수한 내용에 대해 조정자가 이해하기 어려울 때, 당사자간 상호 소통을 돕는커녕 시간을 끌거나, 당사자들에게 답답함을 안겨주어 조정자에 대한 불신을 심어줄 수도 있다.

그렇기 때문에 공공갈등의 경우, 갈등의 원인과 합리적인 해결책을 찾기 위해서는 전문적인 영역에 대한 고려가 필수적이다. 따라서 조정위원회를 구성할 때, 갈등 사안에 따라 해당 분야별 기술전문성이 반영될 수 있도록 고려하여야 한다.

그러나 한편으로 댐건설 전문가가 조정위원으로 참여하는 경우, 오히려 댐 전문가 자신만의 가치체계와 논리로 인해 댐건설을 어떻게 효율적으로 진행할 것인가로 경도되어 조정과정의 공정성을 저해할 수 있다는 비판적 시각

도 존재할 수 있다. 그런 만큼 해당 분야의 전문지식을 갖춘 조정자의 참여는 공공갈등 조정 과정에 큰 도움이 되지만, 그럼에도 불구하고 조정자의 역할 중 가장 중요하게 고려되어야 하는 것은 당사자간 의사소통을 돕는 중립적인 과정을 이끌어갈 수 있는 전문 능력이다. 이 두 측면을 고루 반영할 수 있는 조정자, 조정위원회의 구성이 필요하다.

3. 조정자의 자세와 기술

1) 조정자의 자세

(1) 인내심과 자기 통제력

조정 과정은 갈등분쟁의 과정에서 격화된 감정을 누그러뜨리고, 갈등당사자들이 서로 만족할 수 있는 대안을 찾아가는 과정이다. 감정이 격해지면, 많은 경우 자신의 고통에 집중하여 상대의 이야기를 듣거나 이해하고자 하는 노력에 소홀해지게 된다. 조정자는 끊임없이 반복되는 당사자들의 감정 섞인 격한 말을 들으며 함께 격해지기 쉬운 처지에 놓이게 된다.

조정자가 당사자들의 일방적인 주장 이면의 원하는 것들을 찾아내기 위해서는 자신의 감정을 통제하고 인내하며, 당사자들의 말을 끝까지 들을 준비가 되어 있어야 한다.

그러나 인내심과 자기통제력이라는 것은 의지만으로 발휘되는 것은 아니다. 조정의 과정을 통해 갈등 당사자들의 격한 감정이 누그러질 수 있고, 또한 조정의 과정이 갈등 당사자들 스스로 합리적인 해결방법을 찾아가는 대안적 해결과정이라는 조정자의 확고한 믿음이야말로 인내심을 발휘하고 자기 통제력을 발휘하는데 큰 힘으로 작용할 것이다.

(2) 편견과 선입견 없는 공정성

편견이란 공정하지 못하고 한쪽에 치우친 생각으로, 어떤 문제에 대하여 지지하거나 반대하는 감정으로 이어진다. 사람은 누구나 자신의 의견을 가지고 있는 개성적 존재이므로 누구나 편견을 가지고 있다고 보아야 한다. 그러나 조정자는 자신의 편견을 관찰하고 인식한 후 그와 완전히 독립하여 조정의 과정에 임해야 할 것이다.

조정자는 조정사안에 자신의 판단을 가지고 있거나 조정의 과정에서 옳고 그름에 판단이 생길 수도 있다. 경우에 따라서는 개인의 정치적인 견해를 가지고 있을 수도 있다. 또한 갈등 당사자들의 입장이나 진술을 들으며 한측의 태도나 자세가 변해야 한다는 견해가 생겨날 수도 있다. 그러나 조정자는 조정의 목표가 옳고 그름을 판단하는데 있지 않다는 것을 유념하며, 갈등 당사자들의 입장에 대한 진술을 공정하게 듣고 편견 없이 있는 그대로 듣고 존중하는 자세를 가지도록 노력하여야 한다. 갈등 당사자들이 조정자가 어느 한측의 편을 들고 있다고 느끼게 된다면 더 이상 조정의 진행을 기대하기 어렵기 때문이다.

조정자가 조정 과정에 들어가기 전에 갈등사안에 대해 이미 뚜렷한 자기 입장을 가졌고 또 그러한 자신의 입장을 조율하기 어렵다면, 그 갈등사안에 대해서는 조정자 역할을 포기할 수도 있어야 한다.

(3) 다양한 감정을 읽어내고 수용할 있는 포용력

감정은 인간의 욕구와 연관되어 다양하게 나타나는 느낌의 변화이다. 무엇인가 원하는 것이 충족될 때 가지는 감정과 원하는 것이 충족되지 않았을 때 갖는 감정은 다르며, 또 사람에 따라서도 그 정도나 유형이 다르게 나타날 것이다. 조정자는 갈등 당사자들이 가질 수 있는 이러한 다양한 감정을 읽을 준비가 되어 있어야 한다.

흔히 공공갈등에서 제기되는 쟁점에 대해 '이해관계'를 중심으로 생각하기 쉬운데, 이해관계를 둘러싼 갈등사안이라 할지라도 그 이면에는 다양한 욕구와 감정이 존재한다. 국책사업의 입지를 둘러싼 갈등의 경우에서, 종종 당사자의 감정보다는 결과와 보상에만 집중하게 되는 경향이 있는데, 조정의 과정에서 문제해결과 함께 갈등으로부터 생기는 분노, 좌절, 희망 등 다양한 감정의 해소에도 신경을 써야 한다. 더 좋은 환경으로의 이주를 보장하겠다는 약속에도 불구하고 잃어버릴 고향집에 대해 가지고 있는 당사자들의 진한 애착함을 조정자가, 또는 다른 당사자가 이해하지 못한다면, 조정자는 갈등 당사자의 신뢰를 얻지 못할 수도 있고, 또한 감정해소가 불충분해서 더 이상의 논의를 진전시키지 못할 수도 있다.

(4) 진행규칙을 집행하는 단호함

조정 과정은 갈등하고 있는 각기 다른 입장의 갈등 당사자들이 모여 자

신의 이야기를 하고 듣는 대화의 과정이다. 공공갈등에서의 갈등 당사자들은 조정 과정에 임하기 전에 문제해결을 위한 여러 가지 방법을 시도해 본 상태이고, 협상마저 실패하는 과정에서 많은 경우 감정이 격한 상황이기 쉽다. 비록 사전에 갈등 당사자들에게 조정 과정에 대한 설명을 충분히 하고 조정에 돌입하였다 해도, 감정이 앞서 대결적인 자세로 임하게 되곤 한다. 이는 원만한 조정의 진행을 방해할 뿐 아니라 합리적인 해결방법을 찾아가기 어렵게 만드는 요인으로 작용한다.

따라서 조정자는 조정의 단계를 시작하기 이전에 참석자들과 함께 조정을 위한 원만한 진행규칙을 합의할 필요가 있다. 만일 “다른 사람이 말할 때 말을 자르고 끼어들지 않는다”라는 식으로 규칙을 정했다고 가정하자. 그런데 만일 상대측 갈등 당사자가 위와 같은 진행규칙을 지키지 않고 번번이 자신의 말을 자르는데도 조정자가 이를 제지하지 않는다면, 말하는 사람은 조정자가 편파적이라고 느끼게 될 것이다.

다시 말해 조정자가 참석자와 함께 진행규칙을 만들고 이를 단호하게 집행해야한다는 것은 조정자가 조정과정에 참여한 사람들을 통제하기 위함이 아니라 조정과정을 통제하기 위함이다. 조정자가 조정과정을 통제하여 원만하게 조정과정을 이끌고 갈등 당사자로 하여금 합리적인 해결방안을 찾아가도록 돕기 위해서라도 단호하게 진행규칙을 집행하는 것은 조정자의 중요한 임무라 할 수 있다.

2) 조정자의 기술

(1) 정보수집 및 분석

정보모으기는 조정사안이 제기된 후 조정자가 준비해야 할 가장 중요한 사안이라 할 수 있는데, 여기서 정보란 갈등사안과 관련한 핵심단어, 수치, 주요당사자·주변 당사자·잠재 당사자 등의 관련당사자들, 지리적 위치 및 주요 생업수단 등 당사자들이 처한 조건, 관련 법규 등을 포함한다. 특히 공공갈등은 관련 당사자들의 숫자도 많고, 다양한 입장의 이해당사자가 존재하는 경우가 많으며, 갈등분쟁이 진행되어 오는 동안 이해관계 갈등에서 관계상의 갈등으로 발전되어 복합적인 갈등으로 변화되는 경우도 많아 사전에 충분한 준비를 하여야 한다.

댐 건설을 둘러싼 갈등이라면, 댐건설과 관련하여 제기될 수 있는 쟁점과 제기되고 있는 쟁점은 무엇인지, 그와 관련된 수치나 관련 법규는 무엇인지

등을 조사해 둘 수 있다. 또한 댐건설과 관련된 기관과 이를 지원하거나 이해관계를 갖게 되는 기관은 어디인지, 건설 지역의 찬성, 반대 입장의 각각의 직간접적 당사자들은 어떤 사람들이며, 갈등분쟁의 과정에서 어떻게 감정의 변화가 진행되었고, 현재는 어떠한 상태인지 등을 파악하여 조정의 과정에서 다루어질 기본적인 요소들을 정리할 수 있다. 비슷한 유형의 국내외 다른 사례를 조사할 수도 있으며, 언론의 보도자료나 관련한 전문서적을 조사하여 필요한 수치들을 찾아내어 정리할 수도 있다. 이러한 과정을 통해 조정자는 조정의 전체 진행일정을 계획할 수도 있을 것이며, 만일 당사자들이 조정에 대한 이해가 전혀 없거나 부족하다면, 조정 자체에 대한 이해를 돕기 위한 교육의 기회를 별도로 계획할 수도 있을 것이다.

조정자가 준비단계에서 조사한 자료들은 조정위원회를 통해 분석하여 조정의 전과정을 세밀하게 계획하고 전략을 수립하는데 활용한다. 갈등의 원인과 각각의 당사자들은 누구인지, 또 이들 각각의 이해와 욕구는 무엇이며, 상호 어떠한 영향을 주고 있거나 줄 수 있을 것인지를 세세하게 분석하여 분류하고, 정리한다. 갈등을 둘러싼 각각의 요소들을 이해한 후, 필요하다면 조정의 과정에서 다루어질 수치나 용어들을 숙지하는 것도 대단히 유용하다.

정보수집의 방법은 각 당사자들을 면담하거나, 문헌이나 보도자료 등을 조사하는 등으로 다양하게 선택할 수 있다. 그러나 이러한 준비과정의 목표는 갈등사안 자체에 대한 조정자의 입장을 정하기 위함에 있지 않음을 유념해야 한다.

(2) 의사소통 기술

① 적극적 듣기(active listening)

적극적 듣기는 말하는 사람의 말하고자 하는 요지를 정확하게 점검해 줌으로써 듣는 사람의 이해를 돕는 방법을 말한다. 적극적 듣기는 더 많이 말하고 더 많이 들을 수 있도록 하는 방법이기도 하다. 특히 조정자가 적극적 듣기 기술을 사용하면, 갈등 당사자들은 조정자가 자신의 이야기를 귀기울여 듣고 있다는 믿음과 존중감을 갖게 되고, 조정자와 갈등 당사자간의 신뢰를 높이는 결과를 가져오게 된다.

많은 경우의 갈등은 의사소통의 부재나 부정확한 의사소통으로 인한 오해 때문에 발생하기도 한다. 조정자가 적극적 듣기 기술을 활용하면 당사자간에 소통이 안되는 부분에 대한 충분한 설명을 이끌어내는데 기여할 수 있다. 적

극적 듣기 기술을 사용하여 충분한 의사소통을 하도록 하는 것만으로도 오해가 풀리고 갈등이 해결되기도 하는 것이다.

말하는 사람의 정리되지 않거나 혼돈된 말의 요지를 정리하여 반복해 줌으로써 자신이 말하고자 했던 요지가 정확히 전달되었는지를 확인해 주는 방법이기도 한다.

적극적 듣기는 열린 질문하기, 바꾸어말하기, 요약하기 등과 함께 사용하여 주장 이면의 드러나지 않은 실익과 욕구를 찾아내는 역할을 하기도 한다.

○ 조정자의 적극적 듣기 요령³⁵⁾

△ 말없이도 적극적으로 듣는 기술

상대방에 눈의 초점을 맞춘다
몸의 방향도 상대방을 향하게 하고, 고개도 끄덕인다
주변의 물건을 가지고 만지작거리거나 등 장난하지 않는다
말하는데 끼어들지 않고, 시작한 말을 완전히 끝마칠 때까지 들어준다
질문하고 답을 기다릴 때는 생각할 시간을 주고, 관심을 가지는 태도로 조용히 기다려준다

△ 말로써 반응하는 기술

“예”, “음~”, “좀 더 상세히 말씀해주겠어요”, “그렇군요” 등의 말로 용기를 준다

상대방이 말하는 것을 공감적으로 동의해준다

상대방이 말한 것을 그대로 다시 말해본다

상대방의 느낌을 포함하여 받아준다

“그래서 무슨 일이 일어난거지요?” “당신은 그것에 대해 어떤 느낌이 들었나요?” 등의 열린 질문으로 보다 자세히 말할 수 있도록 이끌어 준다

○ 조정자가 삼가야 할 적극적 듣기를 방해하는 태도

비교하기 : “그런 일은 OO 지역에 비하면 아무것도 아닙니다”

마음읽기 : 미리 앞서가며, “그래서 절망했다는 말이지요?”

말자르고 끼어들기 : 말하는 도중에, “그 이야기는 아까도 하시지 않았습니까”

35) 갈등해결배우기:이론,방법,적용, 평화를만드는여성회 등(2001), p.197 참조

판말하기 : 열심히 이야기하는데, “참, 그말을 들으니 생각이 났는데, 아까 그건 어떻게 되었지요?”

한술 더뜨기 : “그정도는 아무 것도 아니야. OO 지역에서는 그보다 더 심각한 문제가 발생했는데...”

충고하기 : “제 생각에는 당신들은 …… 했어야 했습니다”, “그때 왜 그렇게 하지 않았습니까?”

평가하기 : “대응을 참 잘하셨네요”

동정하기 : “참 불쌍하게 되었네요”

비위맞추기 : “당신들을 최선을 다하셨어요. 그건 당신들 탓이 아니에요”

야단치기 : “왜 그렇게 어리석은 짓을 하셨어요?”

② 중립적 표현으로 바꾸어말하기(paraphrasing)³⁶⁾

바꾸어말하기는 조정자가 갈등당사자의 말을 주의깊게 듣고 있다는 것, 그리고 조정자가 자신의 말을 진지하게 고려하고 있다는 것을 보여주는 적극적인 듣기의 또 다른 기술이다.

바꾸어말하기는 갈등 당사자의 진술의 뜻을 명확히 하기 위해 조정자의 언어로 바꾸어 표현하는 방법이다. 바꾸어말하기를 통해 듣는 사람이 제대로 들었는지 확인시켜 주는 효과를 보며, 또한 바꾸어말하기를 통해 말하는 사람에게 듣는 사람이 자신의 말을 잘 듣고 있다는 신뢰를 줄 수 있다. 또한 말하는 사람이 대단히 화가 나서 감정 격한 말을 섞어 쓴 경우, 바꾸어말하기로 그 말을 되돌려 주어 말하는 사람이 자신의 말을 들어보게 하면, 감정을 삭히는 기능을 하기도 한다.

바꾸어말하는 방법은 말하는 사람이 말한 것을 듣는 사람의 말로 단지 바꾸어 말해보는 것도 가능하다. 이때 조정자의 ‘바꾸어진 말’을 들은 아까의 말하는 사람은 자신의 말이 제대로 전달된 것이라면, “예, 그래요” 등으로, 제대로 전달되지 않은 것이라면, “그런 말이 아니고~” 등으로 자연스럽게 확인해 주게 된다.

또한 군더더기를 빼고 정리해서 바꾸어 말하는 방법도 가능하다. 말하는 사람의 여러 가지 상황전개에 대한 중언부언을 요지만을 정리하여, “*이러이러* 해서 *저러저러* 하다는 거지요?”라고 확인해 줄 수 있다.

말하는 사람의 감정 섞인 공격적인 말의 가시를 빼고 핵심만을 되받아 주

36) 평화를만드는여성회, 갈등해결방법 배우기 p233 참조

어 다른 당사자에게 통역해주는 역할을 할 수도 있다. 한측 당사자의 “처음부터 지금까지 순 거짓말만 늘어놓으면서...”라는 말을 “OOOO이 사실과 다르다는 말씀이신가요?”로 바꾸어 말하면 다른 측 당사자는 조정자의 통역한 말을 통해 ‘거짓말’이라는 ‘공격’에 반응하기 보다는 다른 ‘사실’이 무엇인가에 집중할 수 있게 하는 것이다.

또한 조정의 과정에서, “열 번도 더 설명 했어”, “언제 한번 우리한테 물어봤어?” 등의 갈등 당사자의 주관적이고 감정 섞인 부정적인 표현을 객관적이고 중립적인 표현으로 바꾸어 줌으로써 듣는 사람의 감정을 울리지 않고 건설적인 방향으로 대화에 응하도록 하는 역할을 할 수 있다.

조정자가 바꾸어말하기를 할 때는 선부른 판단이나 평가를 하지 않고 공감대를 형성하며 말해야 한다. 또한 과장되지 않은 중립적인 언어를 사용하여야 하며, 사실적인 것과 감정적인 것을 포함하여 말해주는 것이 좋다. 중요한 구절이나 문장은 말하는 사람이 표현한 그대로 반복해 줄 필요도 있다. 그러나 조정자가 더 많은 말로 바꾸어 말하여 오히려 논의의 초점이 흐려지지 않도록 유념해야 한다.

○ 바꾸어말하기를 위한 유용한 문장 형식

당신이 말한 것은 “.....”라는 것인가요?

제가 당신의 말을 잘 이해했는지 확인해 볼게요. “.....”라고 하신건가요?

당신은 “.....(이러이러).....”해서, “.....(저러저러).....”다고 하는 거지요?

○ 상담과 조정의 바꾸어말하기

조정에서 바꾸어말하기를 할 때는 주의하여야 할 점이 있다. 바꾸어말하기는 상담에서도 사용하는 기술이다. 상담에서의 바꾸어말하기는 내담자와 상담자가 만나서, 내담자의 이야기를 들으며 공감을 통해 내담자의 마음 깊은 곳의 이야기를 이끌어내는 방법이므로 공감이 가장 기본적인 목표가 된다. 그러나 조정의 자리는 상담과 달리 조정자 이외에 양측의 갈등당사자들이 함께 있는 자리이다. 그런데, 조정자가 한측 갈등당사자의 이야기에 상담에서와 같은 방식으로 공감을 하면 상대측은 한쪽 편을 드는 것으로 이해하고, 중립적이지 않다고 보게 되어 조정자에 대한 신뢰를 잃게 되는 결과를 가져오게 된다. 이점이 바로 상담과 조정의 차이이다. 상담에서의 바꾸어말하기

가 내담자를 향한 상담자의 공감에 목표를 두는 것이라면 조정에서의 바꾸어말하기는 갈등 당사자의 상황, 원인, 욕구 등을 명확하게 드러내는데 목표를 두는 것이다.

③ 몸의 움직임, 감정의 변화 등에 대해 관찰하기

공공갈등의 경우 조정의 과정은 긴 시간을 필요로 하는 수차례의 대화의 과정이 되곤 한다. 이 과정에서 관련 당사자들을 포함하여 각각의 역할을 담당한 조정위원들이 공정한 절차에 따라 말하고 듣는 과정은 참석자 모두에게 대단히 높은 피로도를 가져오게 될 것이다. 이때 조정자는 갈등 당사자들의 몸의 움직임이나 감정의 변화를 잘 관찰하면서 잠시 휴식시간을 가져야 하는지, 너무나 짜증이 나서 더 이상 대화를 나누어도 의미있는 진전을 이룰 수 없는 상태인지를 잘 판단해야 한다. 어느 한측의 갈등 당사자가 순간 너무나 화가 나서 그렇지 않은 상황이라면 이해할 수 있는 사안조차 거부하도록 방치하면 안되기 때문이다.

조정자의 관찰하기는 조정자가 여러 참석자들이 함께 하는 조정의 전과정을 효과적이고 능률적으로 이끌어 가기 위한 중요한 기술이라 할 수 있다.

④ 요약하기

요약하기 또한 조정자가 갖추어야 할 중요한 기술 중의 하나이다. 바꾸어말하기에서도 간단히 언급하였지만, 사실 요약하기는 조정의 전 과정에서 필요한 시점마다 다양하게 활용될 수 있는 기술이다.

요약하기는 조정과정이 지체되거나 난국에 빠져 있을 때, 이제까지 함께 이루어 낸 것들을 요약하여 조정과정에 활기를 불어넣거나, 분위기를 전환하는데 유용하게 사용될 수 있다. 또 너무 많은 이야기가 오고 가서 정리가 안 되고 혼란스러울 때 요약하기 기술을 활용하면 중간정리를 하고 다음의 과정으로 나아가는데 도움이 될 수도 있다.

요약하기 방법으로는 갈등 당사자들이 진술한 것들 중 요점만을 간결하게 언급하는 것이 있다. 즉, 요약하기를 통해 양측의 논점, 관심사항, 이해, 욕구, 가능한 해결방법, 제안사항 등을 꼼꼼히 정리하여 필요한 시점마다 짚어주면서 진행하여 갈등당사자들이 합의에 이르는 것을 돕는 것이다.

또한 갈등 당사자의 감정과 입장을 이해하고 정리하여 상대방에게 전해주는 방법이 있다. 다음 단계로 넘어갈 때 현재까지 진전된 것을 정리하여 확인하

고 넘어가도록 하면 이루어낸 성과를 이어가는 효과를 볼 수 있다.

⑤ 효과적으로 질문하기

조정자가 활용하는 질문하기는 조정을 성공으로 이끌기 위해 필요한 내용을 풍부하게 이끌어낼 수 있는 기술이다. 조정자의 질문은 상황을 이해하고 있다는 것을 반영하는 것이며, 갈등 당사자로 하여금 더 많이 말하고 더 많이 들을 수 있는 기회를 제공하는 것이다. 질문하기를 통해 모호한 사실을 명료하게 할 수도 있으며, 공통점과 차이점을 구분해 내기도 하며, 입장을 만들게 되는 이면의 감정을 드러내어 반영할 수 있는 기회를 만들기도 한다.

자기 이야기 하는 것을 충분히 훈련받은 사람은 많지 않다. 또 갈등 사안으로 인한 자신의 경험이나 감정이 갈등을 증폭시키는데 어떠한 영향을 주었는지 깨닫지 못하는 사람도 많다. 이때 조정자가 적절한 열린 질문을 하여 갈등 당사자의 감정과 경험에 대한 반응 충분히 이끌어 낼 수 있고, 조정자의 열린 질문을 통해 진술되는 갈등 당사자의 이야기는 상대측의 이해를 높이는데 도움이 된다.

때로는 조정자의 질문에 대한 한측 갈등 당사자의 진술이 조정자에게도 이해되지 않는 경우가 있다. 그 진술을 조정자가 이해하지 못했다면, 상대측 당사자 역시 이해되지 않은 것으로 보아야 한다. 조정자가 이해하지 못하고 혼란스러운 상태라면, 그 점을 명확히 하고 다음 단계로 넘어가야 한다.

질문하기는 열린 질문의 방법으로 진행해야 한다. “당신은 그런 일이 생겨서 화가 났습니까?”라는 질문은 “예” 또는 “아니오”로 대답할 수 있는 닫힌 질문이다. 같은 내용의 질문이라 해도, “당신은 그런 일이 생겨서 어떤 감정이 들었는지요?”라는 질문으로 자신의 느낌을 자유로이 생각하고 진술할 수 있도록 해야 한다. 그러나 조정자의 질문으로 인해 과도한 주도권이 조정자에게 집중되지 않도록 유의해야 한다.

(3) 태도와 행동을 다루는 기술

① 감정, 분노 다루기

감정을 다룬다는 것은 갈등 당사자가 어떻게 느끼고 있는가 하는 것을 조정자가 감지하고, 그 감정을 정의하는 것을 말한다. 갈등 당사자의 감정을 다루어주면 자신이 이해받고 있다는 것을 느끼게 될 것이다. “당신의 말은

이러한 일이 생겨서, 화가 났다는 말씀인가요?”라는 식으로 정의해 줄 수 있을 것이다. 사람은 누군가 자신을 이해하고 있다고 느끼면 그와 협력적이 자세가 될 수 있고, 조정의 과정에서 조정자가 자신을 이해하고 있다고 느끼는 것은 갈등 당사자의 적극적 자세를 이끌어 내는데 중요한 계기로 작용할 수 있기 때문이다.

그러나 조정자는 혹시 갈등 당사자의 감정을 제대로 정의하지 못하면 어쩌나 하며 미리 걱정할 필요는 없다. 조정자가 만일 “겁이 나고 걱정되었다는 것입니까”라 질문하였는데, 이것이 갈등 당사자의 감정을 제대로 정의하고 반영한 것이 아니라면 “그게 아니라, 저는 깜짝 놀랐고 황당했다는 겁니다”라고 갈등 당사자가 정정해 줄 것이기 때문이다.

감정 다루기는 “감정 언어”를 사용하여 진행해야 한다. 감정 언어란, ‘화나다, 짜증나다, 염려된다, 당황스럽다, 불안하다, 행복하다, 만족하다, 편안하다’ 등과 같이 별도의 판단이나 평가를 포함하지 않은 언어를 말한다. ‘무시당하는 느낌이다, 사람취급 당하지 않는 느낌이다’ 등은 비록 느낌이라는 단어를 포함하고 있어 감정을 다룬 언어로 이해할 수 있으나, 이는 ‘무시’나 ‘사람취급’을 하지 않는 별도의 주체를 상정하고, 그 주체의 말이나 행동에 대한 평가를 전제로 사용하는 생각언어이다. 이러한 언어는 상대에 대한 공격으로 받아들여져 또 다른 감정을 불러일으키고, 자칫하면 조정의 진행 자체를 위태롭게 하는 요인으로도 작용할 수 있다.

분노는 사람이 가지게 되는 감정 중에서 강한 감정에 속한다. 조정의 과정은 이미 갈등이 발생하고, 갈등 당사자들간의 협상도 실패한 후, 갈등의 해결을 위해 새롭게 선택한 방법이다. 따라서 비록 갈등 당사자들이 조정에 동의하여 참석은 하고 있지만, 조정에 임하기 이전 과정의 팽팽한 분노의 감정을 가지고 있는 경우가 많다.

분노를 다스린다고 하면 마치 화를 전혀 내지 않아야 하는 것으로 이해하곤 한다. 그러나 사람은 누구나 양보할 수 없는 기본적 욕구를 가지고 있기에, 그러한 욕구가 채워지지 않으면 자연스럽게 그에 상응하는 감정을 느끼게 된다. 무엇인가를 얻지 못하거나 잃게 되어 분노가 발생하면 그것을 얻기 위해 보다 이성적이고 논리적인 사고를 해야 하는 상황에서 거꾸로 몸은 경직되고, 감정은 격해지는 의도하지 않은 상황에 처하게 되는 것이다. 분노다루기는 갈등 당사자가 가지고 있는 분노의 바로 이러한 측면을 다루어 준다는 것이다.

간혹 분노에 대해 언급하는 것 자체가 공연한 문제를 야기하는 것으로 오

해되기도 한다. 그러나 갈등 당사자는 자신이 어떤 문제로 얼마나 분노하였는가를 이해받고, 그것을 다루게 되면 일시적으로는 눌러왔던 감정이 다시 치솟아 오르는 경험을 하기도 하지만 거꾸로 그 문제를 어떻게 해결할 것인가 하는 마음가짐을 갖게 된다.

분노를 다루는 방법은 잠시 주의를 다른 곳으로 바꾸어 주거나, 휴식을 취하며 몸의 긴장을 풀어주는 방법을 선택할 수도 있다. 몹시 분노한 그 순간만 지나면 문제의 원인을 보다 객관적으로 보고, 보다 합리적인 해결방법을 찾아보고자 하는 자세로 변할 수 있기 때문이다.

또 그토록 분노하였음에도 불구하고 이 조정의 과정에 참여한 갈등 당사자를 격려하면서, 이 과정을 통해 얻을 수 있는 또는 얻기를 희망하는 모든 것들을 적어 보거나 이야기를 나누면서 자신의 분노를 스스로 통제하도록 독려하는 방법을 선택할 수도 있다.

② 편견 다루기

앞서 조정의 과정에서 조정자가 자신의 편견을 어떻게 관찰하고 인식하는가에 대하여 다루었다. 그러나 조정자는 자신의 편견과 선입견 뿐 아니라, 갈등 당사자의 편견과 선입견조차 다룰 준비가 되어 있어야 한다.

조정자는 조정의 과정에 참여하는 다양한 유형의 갈등 당사자와 만나게 된다. 만일 조정자가 “여자들은 말이 많아”라는 선입견을 가지고 있다면, 이는 자기 암시적 영향을 주게 될 것이고, 균등한 시간동안 말하는 갈등 당사자의 진술시간이 너무 많이 주어진 것은 아닌가라는 느낌을 받게 되고 이윽고 그 갈등 당사자의 진술시간을 제한하는 결정으로 이어질 수도 있을 것이다.

같은 논리로 “여자들은 말이 많아”라는 선입견을 가진 한측의 갈등 당사자는 정당하게 주어진 상대측의 진술시간이 부당하게 길다고 느낄 수도 있을 것이다. 이는 조정자의 공평성에 대한 불신으로 이어져 조정자에게 이의를 제기하거나 그 당사자가 조정 과정에 성실하게 임하지 못하게 하는 결과를 가져올 수 있다.

한측의 당사자가 상대측 당사자에게 가질 수 있는 편견과 선입견은 상대와의 관계 속에서 얻은 경험에 대한 주관적 해석이 요인이 되는 경우도 있고, 갈등이 지속되는 과정에서 누적된 상대에 대한 불신이 요인이 되는 경우도 있다. 어떠한 이유로든 상대측 당사자에 대해 굳어진 생각은 조정의 성공을 기대하기 어렵게 하는 요인이 되기 때문에 갈등 당사자의 선입견과 편견

을 어떻게 다룰 것인가 하는 문제는 조정자에게 대단히 주요한 과제라 할 수 있다.

조정자는 적절한 의사소통 기술을 통해 당사자의 편견과 선입견을 변화시키는데 기여할 수 있다. 일반적으로 갈등 당사자들의 편견과 선입견은 상대방의 입장 중심의 주장과 행동에 대해 자신의 적대감을 기반한 필터를 통해 받아들여, 강화되는 경향이 있다. 조정의 공간에서도 당사자들은 자신의 선입견과 편견을 기초로 상대방의 태도와 입장을 받아들이기 쉬운데, 조정자는 적절한 질문으로 입장 중심의 이야기를 맥락 중심으로 이끌어 가면서 입장 이면의 상황과 조건을 드러내도록 도울 수 있다. 상대방의 맥락을 포함한 이야기를 통해 다른 갈등당사자는 상대에 대해 이해를 넓힐 수 있고, 자신의 굳어진 생각을 변화시킬 수 있는 계기를 찾을 수 있게 된다.

상대의 행동에 대해 맥락을 이해할 수 있도록 하는 적절한 질문과 중립적 표현의 바꿔말하기 등 조정자의 의사소통 기술을 통해 당사자들이 서로 갖고 있는 오해와 편견을 벗겨내는 일은 감정해소, 관계회복의 중요한 기반이 된다.

V 조정 단계

조정 단계는 크게 다섯 단계로 전개된다. 도입, 입장나누기, 쟁점 규명, 문제해결 그리고 마지막으로 합의 단계가 그것이다. 첨예한 갈등이 예상되거나 이미 갈등이 진행 중인 상황에서는 사전에 아무런 준비 없이 갈등 당사자들과 조정자가 한 자리에 모여 조정 과정을 시작할 수는 없다. 조정자와 갈등 당사자가 참여하는 본격적인 조정이 시작되기 전에 조정자나 갈등 당사자 모두에게 사전 준비 단계가 필요하다.

이 글에서는 준비, 도입, 입장 나누기, 쟁점 규명, 문제해결 그리고 합의까지 조정의 준비 단계에서부터 합의 단계에 이르는 과정을 살펴볼 것이다. 각 단계의 내용에 대해 좀더 구체적인 이해를 돕기 위해 지난 2004년 지속가능발전위원회에서 진행했던 한탄강댐 갈등조정과정 사례에 대한 설명을 참고 자료로 넣었다.

<조정 단계>

준비 단계
<input type="checkbox"/> 갈등 현황에 대한 풍부한 정보 수집 <input type="checkbox"/> 세밀한 정보 분석 <input type="checkbox"/> 조정 전략 세우기 <input type="checkbox"/> 갈등 당사자의 조정 참여 의사 확인 <input type="checkbox"/> 일정 및 장소 확정 <input type="checkbox"/> 조정 과정에 대한 이해 제고 및 의사소통 방법 교육 <input type="checkbox"/> 신뢰 형성 조치



1단계 : 도입
<input type="checkbox"/> 조정자와 참가자가 한 자리에 모임 <input type="checkbox"/> 조정 과정에 대한 동의 재확인 <input type="checkbox"/> 기본 규칙(Groundrules) 제정 <ol style="list-style-type: none"> 1) 비밀보장 2) 조정 과정 중에 지켜야 할 사항에 대한 동의 <ol style="list-style-type: none"> ① 예의 ② 존중 ③ 인신공격금지 ④ 욕설금지 ⑤ 『사전약속』 불이행 시 벌칙 규정 ⑥ 진행방식 사전합의 사항 준수 3) 조정진행방식에 대한 합의 <ol style="list-style-type: none"> ① 동일한 발언기회 및 시간 ② 동일한 반론기회 및 시간 ③ 발언순서결정 ④ 참석 인원결정 ⑤ 개별회의(Caucus) 허용 4) 메모 5) 조정을 위한 한 회차 시간과 총 회수 6) 증거자료 활용방법 7) 궁극적 목적에 대한 합의 8) 합의안 작성에 대한 정보제공 9) 합의사항에 대한 서면작성



2단계 : 입장 나누기

- 갈등의 원인과 쟁점에 대해 말하고 듣기
- 실익과 욕구에 맞추어 말하기
- 바꾸어 말하기와 열린 질문 등 조정 기술 적용



3단계 : 쟁점 규명

- 갈등 원인의 유사점과 상이점 정리
- 실제로 원하는 것 찾기
- 실익과 욕구에 기초한 쟁점으로 변화하기
- 문제 해결을 위한 공통기반(Common Ground) 찾기



4단계 : 문제 해결

- 새로운 문제 해결책 찾기 단계
- 원인별 대안 찾기
- 브레인스토밍(Brainstorming) 기법의 적용
- 창의적이며 서로 만족할 수 있는 여러 대안 모색
- 공정한 의사결정 방법 적용으로 문제해결책 결정



5단계 : 합의

- 합의안에 대한 재점검
- 합의서 작성
- 조정 참가자 서명

1. 준비

1) 조정의 성공은 풍부한 정보 수집으로부터 출발한다.

조정자에게 준비 단계는 조정 과정에 대한 전반적인 전략 구상의 시간이다. 이때 조정자가 해야 할 첫 번째 과제는 바로 갈등 현안과 관련한 풍부한 정보 수집이다. 정보가 풍부하게 수집될 때 이를 기초로 하여 갈등 당사자 파악과 쟁점 이해 등 갈등 상황을 잘 이해할 수 있으며 그에 맞추어 전반적인 조정 과정을 적절하게 디자인할 수 있게 된다.

갈등 당사자가 한 자리에 모이는 본격적인 조정 과정이 시작되기 전에 준비되는 이러한 내용들은 대화와 협력의 방법으로 갈등을 해결하는 데 있어서 중요한 지렛대로 작용하게 된다. 그리고 이러한 것들이 모두 갈등 현안과 관련한 여러 정보로부터 나온다는 점에서 조정의 성공은 바로 풍부한 정보 수집으로부터 출발한다고 할 수 있다.

물론 갈등의 원인과 쟁점 등 갈등 관련 정보는 조정 과정에서 당사자들의 이야기하기와 듣기 단계에서 더욱 구체적이고 생생하게 파악될 수 있다. 그렇다고 해서 준비 단계에서의 풍부한 정보 수집의 의미가 줄어드는 것은 결코 아니다.

그렇다면 정보 수집은 어떻게 할 수 있을까. 정보 수집 방법으로는 쟁점과 관련된 여러 문헌 자료를 조사하는 방법과 이해 당사자와의 직접 면담을 통한 조사 방법이 있다. 문헌 자료 조사의 경우 언론 보도 자료, 회의 자료, 쟁점 관련 분야의 전문 자료 등이 그 대상이 될 수 있으며 면담 조사의 경우 주요 갈등 당사자뿐만 아니라 주변 갈등 당사자가 포함되며 필요할 경우 관련 분야의 전문가도 그 대상으로 한다. 특히, 이해 당사자와의 직접 면담 과정은 당사자들이 조정 과정을 좀 더 이해하게 하고 한편으로는 조정자의 중립성에 대해 신뢰할 수 있도록 하는 좋은 기회가 될 수 있다.

2) 정보에 대한 효과적인 분석이 실효성 있는 조정 전략을 낳는다.

정보 수집 이후의 다음 과제는 수집된 자료에 대한 세밀하고 효과적인 분석이다. 조정 준비 단계에서의 분석은 특히 전반적인 조정 전략을 디자인하는데 초점이 맞추어져야 한다. 조정 전략 디자인에 필요한 분석 대상을 예로 들면 갈등의 주요 당사자와 주변 당사자, 잠재적인 갈등 당사자, 갈등 당사자들의 감정 상태, 갈등의 원인과 배경, 당사자들의 실질적인 관심사와 우려,

갈등의 단계 그리고 갈등 해결의 시간적 제약 등 수없이 많다.

이들을 분석하는 데 도움을 주는 여러 다양한 기법이 존재하며 이들을 활용하면 갈등 분석을 보다 효율적으로 할 수 있다.³⁷⁾

이 경우 갈등의 분석 대상 하나 하나를 정확하게 분석하는 것도 중요하지만 그 여러 분석 결과를 합리적으로 종합하고 체계화하여 그것을 조정 프로세스 디자인에 효과적으로 적용하는 것 역시 중요하다. 갈등 현안 분석의 목적이 분석 그 자체에 있기 보다는 문제 해결의 전략 수립, 즉 조정 프로세스 디자인에 있기 때문이다.

이때 조정자가 주의할 점은 갈등 분석 과정에서 생길 수 있는 옳고 그름에 대한 판단을 외부로 드러내서는 안 되며 대화 도우미로서의 가치 중립성을 철저히 유지할 수 있어야 한다는 것이다.

또한, 조정자는 갈등은 시시각각 운동하고 변화한다는 사실을 잊지 말아야 한다. 갈등의 효율적인 분석을 위해서는 그 분석 대상의 시간적 기준을 명확히 해야 하며 같은 대상이라고 하더라도 시간의 흐름에 따라 분석을 다시 할 필요가 있음을 항상 기억해야 한다.

3) 문제해결, 세밀한 조정 프로세스 디자인이 좌우한다.

조정 준비 단계에서 갈등 현안 분석 다음의 과정은 조정 전략의 수립, 즉 조정 프로세스 디자인 과정이다. 우선, 갈등 당사자 분석을 기초로 하여 조정 과정에 참여할 사람과 인원을 정해야 한다. 이 경우 참가자의 대표성과 대화의 효율성이 그 기준이 될 것이다.

조정 과정에 적합한 장소를 섭외하는 것도 중요한 작업이다. 마치 프로축구 선수나 프로야구 선수들이 홈경기나 방문경기냐에 민감한 것처럼 갈등 당사자들도 장소나 환경에 민감할 수 있다. 갈등 당사자들이 ‘방문경기’라고 생각하는 장소를 피해야 하며 대신에 중립적인 제 3의 장소를 정해야 한다. 또한 조정 참가자, 특히 갈등 당사자들이 최대한 마음을 열 수 있는 분위기와 환경을 갖춘 곳을 물색해야 한다. 조정이 시작되는 시점의 경우 대개 갈등 당사자들은 몸과 마음이 피곤하며 긴장도는 높고 상대방에게 마음이 굳게 닫혀 있는 상태이다. 이들의 긴장감과 피곤함을 덜어주고 닫힌 마음을 여는데 도움을 주는 조정 공간이 필요한 것이다.

다음으로 조정 절차와 일정을 정하는 일이다. 이때 우선 고려해야 할 것은 현안 해결과 관련한 시간적 한계를 판단하는 것이다. 갈등 당사자들이 서로

37) 갈등분석 방법에 대한 자세한 소개는 갈등 교재 분석방법편 참조.

의견을 조율하고 문제 해결책을 찾는 과정은 매우 길고도 험한 과정으로 서로가 인정하고 만족할 수 있는 해결책을 찾을 수 있을 때까지 충분한 시간을 두고 대화하는 것이 바람직하다. 하지만 현실에서는 시간적 제약이 불가피한 경우가 많다. 특히 공공정책의 경우 더욱 그렇다.

이처럼 조정의 시한을 정할 수밖에 없는 경우라고 하더라도 지켜져야 할 원칙이 있다. 첫째, 절차와 일정에 대해 갈등 당사자들이 사전에 인정하고 서로 합의해야 한다. 그렇게 할 때만이 절차에 대한 공정함과 중립성에 대한 신뢰를 확보할 수 있으며 당사자들의 자발적 참여를 유도할 수 있다.

둘째, 자칫 일정에 쫓겨 본래 목적인 충분한 대화의 기회를 놓치는 어리석음을 범해서는 안 된다. 조정의 시한과 일정을 정하는 것은 대화를 통해 서로 만족할 수 있는 문제해결책을 찾기 위한 수단일 뿐이지 결코 목적이 아니다.

셋째, 그렇기 때문에 처음에 조정 프로세스의 일정과 시간의 한계를 명확히 정했다고 하더라도 그 적용에는 융통성이 필요하다. 즉, 상황에 따라 처음에 합의하고 계획했던 시간표를 수정할 수 있어야 한다. 갈등의 해결 과정 자체가 긴 시간과 인내심을 필요로 한다는 점에서 이는 자연스러운 일로 볼 수 있다. 다만, 일정을 조정할 때 하나의 판단 기준으로 삼을 수 있는 것은 사회적 가치와 비용이다. 즉, 시간이 걸리더라도 대화로 해결해서 얻는 사회적 가치와 그것으로 발생할 수 있는 비용의 크기 비교를 통해 적절한 시간의 한계를 선택할 수 있을 것이다.

조정 과정 준비 단계에서 해야 할 일 중 또 다른 하나는 조정 과정에 참가하는 당사자들이 서로 지켜야 할 공통의 기본 규칙(Groundrules)을 미리 준비하는 일이다. 물론, 기본 규칙을 정하는 주체는 갈등 당사자들이다. 이는 본격적인 조정 과정의 첫 번째 단계인 도입 단계에서 이루어지게 된다. 조정 준비 단계에서 진행되는 기본 규칙 기초 마련 작업은 이를 준비함으로써 그 효율성을 높이는데 있다. 또한, 이 과정을 통해 갈등 당사자들은 조정 과정이 중립적이고 공정하게 진행될 것이라는 믿음을 갖게 됨으로써 조정 과정에 더욱 적극적으로 참여할 수 있게 될 것이다.

4) 조정 참여자는 집단의 대표성을 가진 사람이어야 한다.

조정 과정에 참여할 당사자를 선정하는 것은 조정 준비 단계에서 가장 중요한 일 중 하나로 매우 신중하고 조심스럽게 이루어져야 할 일이다. 갈등 해결의 과정은 그 당사자와 떼려야 뗄 수 없는 관계에 있으며 당사자들의

말과 생각, 태도와 행동 그리고 그들의 의사결정에 따라서 갈등의 향방이 크게 달라진다. 그만큼 조정자로서 조정 참여자를 선정하는 작업은 매우 중요하다. 그렇기에 갈등의 쟁점과 그것을 둘러싼 관련 당사자들의 관계 등 현안에 대한 종합적인 분석을 마치고 그 결과를 기초로 하여 조정 과정에 참여할 당사자를 정하는 것이 바람직하다.

조정 참여자를 선정하는데 고려해야 할 점 몇 가지를 이야기하면 다음과 같다. 첫째, 조정 참여자는 반드시 갈등 현안과 관계된 집단의 대표성을 가진 사람이어야 한다. 주로 갈등의 핵심 집단의 관계자라고 할 수 있다. 여기서 중요한 것은 집단의 관계자 그 자체라기보다는 그 사람이 그가 속한 집단의 이해와 동의 과정을 통해서 조정 과정에 참여하느냐 하는 점이다. 조정 참여자가 실질적인 대표성을 인정받을 때만이 대화 결과, 즉 도출될 합의가 실행될 수 있다는 믿음을 갖고 갈등 당사자들이 서로 상대방을 대화 파트너로 인정할 수 있기 때문이다.

특히, 이러한 대표성은 조정 과정 전체에 적용되어야 한다. 즉, 대표자와 그가 속한 집단 사이에 의사소통이 원활하게 이루어져야 하며 이를 통해 조정 과정에 참여하는 당사자의 대표성이 유지되도록 해야 한다. 이는 조정이 시작되면서 끝날 때까지 항상 지켜져야 할 원칙으로 조정자는 모든 이해 당사자 집단에서 이 원칙이 실현될 수 있도록 지원할 필요도 있다.

둘째, 조정 과정에 참여하는 각 이해 집단별 조정 참가자 수의 균형을 맞추어야 한다. 일례로 한 현안에 대한 찬성 측 당사자가 3명 참여한다면 반대 측 당사자 역시 3명이 참여해야 한다. 갈등으로 불신의 골이 깊어지고 감정이 격해져 있는 상태에서 이러한 ‘형식의 균형’은 매우 중요하다. 만일 이것이 지켜지지 않으면 갈등 당사자들로부터 조정 절차에 대한 객관성과 공정성을 의심받게 되고 결국 조정의 가장 중요한 원칙 중 하나인 조정의 중립성에 대한 신뢰를 잃게 될 것이다.

셋째, 갈등 현안에 대해 이해를 달리하는 여러 층의 갈등 당사자가 직접 참여할 수 있도록 해야 한다. 일반적으로 하나의 갈등이 발생했을 때 그 갈등의 당사자는 주요 당사자(핵심 당사자)와 여러 주변부 당사자로 나뉘게 된다. 또한 이들은 대개 갈등의 핵심 당사자들을 양측으로 하여 서로 연대와 협력 관계를 형성하며 상대방과 대립한다. 이 경우 조정자로서 주의해야 할 점은 비록 연대와 협력 관계로 같은 편에 위치한 당사자라고 하더라도 해당 갈등 현안에 대한 목표나 이해관계가 동일한 것은 아니라는 점이다. 따라서 조정 참여자를 구성하는데 있어서도 갈등의 핵심 당사자로만 구성할 것이 아니라 세부적으로는 이들과 다른 목표나 이해관계를 갖고 있는 갈등 당사

자들도 직접 참여시켜야 한다. 그렇게 할 때 갈등 당사자들 각각의 이해와 요구, 우려와 관심사를 반영할 수 있는 대화를 진행할 수 있으며 자연스럽게 그 결과에 대한 동의와 인정이 더욱 광범위하게 이루어질 수 있다. 만일, 주변 당사자가 조정 과정에 참여하지 못하고 그들의 이해와 요구가 소외된다면 그들의 요구는 대결적 형식으로 표출될 것이며 조정 과정의 신뢰성과 효율성에도 부정적인 영향을 줄 것이다.

5) 조정 프로세스와 의사소통 방법에 대한 사전 교육이 효과적인 조정에 도움을 준다.

조정에 참여하는 갈등 당사자들이 모두 정해지면 본격적인 조정 단계로 들어가게 된다. 조정자는 이들 갈등 당사자들이 감정적 대응을 자제하고 표면적인 입장(position) 뒤에 숨어있는 자신이 진짜 원하는 실익(interest)과 기본 욕구(needs)에 초점을 맞추어 대화할 수 있도록 돕는다. 즉, 입장을 축으로 하여 잘못 형성된 갈등의 쟁점이 문제 해결책의 공통 기반을 찾을 수 있도록 실익과 욕구 중심으로 재편되도록 돕는 것이다.

조정자는 바로 이러한 역할에 필요한 기본적인 자질과 기술을 갖추고 갈등 당사자들의 문제 해결 과정을 진행하는 대화 도우미이다.

그런데, 만일 갈등 당사자들이 조정의 효용성을 인정하고 더 나아가 조정 과정에 필요한 의사소통 방법을 이해하고 있다면 그들이 참여하는 조정 과정은 더욱 효과적으로 진행될 수 있을 것이다.

이것은 본격적인 조정 단계가 시작되기 전에 갈등 당사자들이 조정의 의미와 조정 과정에 필요한 의사소통법에 대한 이해를 높이는 시간이 필요함을 의미한다. 예를 들어, 상대방을 존중하며 말하고 듣는 방법, 입장과 실익 구분하기, 실질적인 우려와 관심사에 초점 맞추기, 분노 조절하기 등 조정 과정에 도움이 될 의사소통의 기본 방법과 기술을 미리 익힐 필요가 있는 것이다. 만일 당사자들이 조정의 의미를 이해하고 이러한 의사소통 방법을 익힌다면 조정자 역시 조정 과정을 더욱 효과적으로 진행할 수 있을 것이다.

갈등 당사자들이 대화법과 의사소통 기술을 익히도록 하는 방법으로는 갈등 해결의 기본 개념과 이야기하기와 듣기 방법 등 기초적인 의사소통 방법 익히기를 내용으로 하는 ‘평화적 갈등해결 교육 프로그램(워크숍)’을 한 예로 들 수 있다. 다만, 이러한 프로그램 역시 조정 과정의 일환으로 시행 전에 이해 당사자들로부터 동의를 받아야하며 그 대상과 회수 등에 있어서도 당사자 사이에 균형을 유지해야 한다는 점을 기억해야 한다.

6) 당사자 사이의 신뢰형성을 위한 조치가 필요하다.

원활한 조정의 진행을 위해서는 기본적인 대화법과 의사소통 방법 익히기 이외에 갈등 당사자들 사이의 상호 신뢰가 전제되어야 한다. 상호 신뢰는 상대방에 대한 감정적 반응을 자제하고 사물을 객관적으로 보며 현안에 초점을 맞추어 대화하는 모습으로 드러난다. 이와 달리 불신은 상대방이 자기 이익만 챙기려 한다고 선부르게 단정하며 자기가 진짜로 원하는 것과 우려하는 것을 공개하기를 꺼려하는 모습으로 나타난다.

갈등을 증폭시키는 가장 큰 이유 중 하나는 바로 이러한 불신이다. 상대방에 대한 불신은 서로 솔직한 대화를 어렵게 하여 갈등 현안 자체에 초점을 맞출 수 없게 만든다. 또, 상대방의 의도와 태도를 부정적으로 바라보게 한다.

따라서 본격적인 조정이 시작되기 전에 조정 과정에 참여하는 갈등 당사자들의 감정을 누그러뜨리고 대화 분위기를 만들어줄 신뢰 형성 조치가 필요하다. 신뢰형성은 갈등 당사자들이 열린 마음으로 아무런 부담감 없이 만나는 것에서부터 시작될 수 있다.

사실, 무엇보다 의미 있는 신뢰 형성 조치는 갈등 당사자들이 조정 과정에 참여한다는 것 그 자체이다. ‘감정적 대응과 비합리적 대화로 일관했던’ 상대방이 조정 과정에 참여하여 나(우리)와 합리적이며 건설적인 대화 과정을 함께 하기로 했다는 사실 자체가 나(우리)를 대화와 협상의 파트너로 인정하고 신뢰한다는 의미이기 때문이다.

그러므로 갈등 현장에서 갈등 당사자들 사이의 가장 큰 신뢰 형성 조치는 조정 과정에 대한 이해를 바탕으로 그들을 조정 과정에 참여시키는 것인지 모른다. 그렇다면 갈등 당사자들로 하여금 조정 과정에 참여하도록 유도하는 방법에는 어떤 것들이 있을까? 다음 장에서 이에 대해서 살펴보기로 한다.

7) 갈등 당사자들을 조정 과정에 참여케 하는 전략이 필요하다.

조정 기본 원칙 중 하나는 자율성이다. 만일 갈등 당사자들이 조정 과정에 참여하기를 원하지 않는다면 조정은 성립할 수 없다. 때문에 갈등 당사자들의 자발적인 요청에 의해 조정이 이루어진다면 더할 나위 없이 바람직하다. 하지만 조정자의 요청에 의해서도 조정은 성립할 수 있다. 다만 이 경우에도 갈등 당사자들의 동의가 있어야 한다.

만일 조정 제도가 사회적으로 뿌리를 내린 경우라면 갈등 당사자들이 스스로 조정 참여할 수 있는 기회가 그만큼 많을 것이다. 하지만 우리 사회는 조정 제도가 매우 취약한 실정이며 당분간 이러한 상황은 지속될 것이다. 더욱이 갈등을 평화적이고 협동적으로 해결하고자 하는 대안적 갈등 해결 문화 역시 취약한 형편이다. 그렇기 때문에 우리 사회에서는 갈등 당사자들이 자발적으로 조정 절차를 선택할 가능성이 크지 않다. 그만큼 갈등 당사자들을 조정 과정에 참여하도록 하는 적극적인 노력과 전략이 더 필요하다. 갈등 당사자들을 조정 과정에 참여하도록 하는 방안으로 다음과 같은 몇 가지를 생각할 수 있다.

첫째, 조정 과정이 갈등 당사자들 모두가 만족할 수 있는 새로운 문제 해결책을 찾는 대화 과정이라는 점을 이해시킨다. 그리하여 갈등 당사자들이 조정 과정과 조정자의 중립적 역할을 신뢰할 수 있도록 한다. 특히 조정 과정에 대한 이해가 취약한 우리 사회의 실정에서 이 과정은 매우 중요하다. 갈등 당사자들과의 만남, 간담회, 설명회가 그 방법이 될 수 있다.

둘째, 갈등 당사자들이 조정 과정에 참여했을 때 얻을 수 있는 이점에 대해 이해하도록 한다. 만일 양과 질의 차원에서 조정 과정에 참여하여 얻을 수 있는 것이 유리하다고 판단한다면 갈등 당사자들이 조정 과정에 참여할 가능성은 높아질 것이다.

셋째, 이와는 반대로 조정 과정에 참여하지 않음으로써 갈등 당사자들이 잃을 수 있는 것에 대해 이해하도록 한다. 만일 조정 과정을 거부함으로써 얻는 것보다 잃는 것이 많다면 갈등 당사자들은 조정 과정에 참여할 동기가 커질 것이다. 물론, 이 과정은 강압적인 방식이 아닌 갈등 당사자들의 자율적 판단의 범주를 벗어나지 않는 설득의 범위에서 이루어져야 한다.

2. 도입

1) 조정 과정에 대한 공개적인 이해와 동의를 확인한다.

조정 과정에 대한 사전 준비가 끝나면 드디어 최대한 서로 마음을 열 수 있도록 도움을 주는 공간에서 조정자와 갈등 당사자들이 한 자리에 모여 본격적인 조정 과정에 들어간다. 본격적인 조정 과정의 첫 번째 단계는 도입 단계이다. 이 단계는 조정자와 갈등 당사자 등 조정에 참여하는 모든 사람들이

함께 조정 과정의 운영과 절차에 대해 확인하고 합의하는 단계이다. 조정 과정이 원활하고 효율적으로 진행될 수 있도록 대화의 기본 환경을 조성하는 단계라고 할 수 있다.

도입 단계, 즉 갈등 당사자들이 처음 한 자리에 모여서 서로 인사와 소개가 이루어진 후에 우선적으로 해야 할 일은 참석자들로부터 조정 과정에 대한 이해와 참석에 대한 동의를 확인하는 일이다. 즉, 조정자는 각각의 당사자들이 준비 단계에서 인정했던 문제 해결을 위한 대화 과정으로서의 조정의 유의미성과 그 과정에 참석한다는 동의를 모든 참석자들이 함께 있는 자리에서 다시 확인한다. 이를 통해 갈등 당사들은 상대방이 대결이 아니라 대화를 위해 조정 자리에 나왔다는 것을 신뢰하게 되고 자신 역시 대화 규칙을 준수해야 한다는 생각을 갖게 된다.

이 과정에서 조정자는 자연스럽게 ‘도입, 입장 나누기, 쟁점 규명, 문제 해결책 찾기, 합의, 실행’이라는 조정의 기본 절차와 조정의 기본 원칙을 설명해야 한다. 조정의 기본 원칙은 앞서 밝힌 바와 같이 조정자는 어느 한쪽 편을 들어서는 안 된다는 중립성, 문제 해결 주체는 결국 갈등 당사자들이며 조정자는 이를 돕는 사람일 뿐이라는 조정의 자율성 그리고 조정 과정에서 진행된 대화는 당사자 동의 없이 공개될 수 없다는 비공개성이다.

2) 함께 만드는 기본 규칙(Groundrules)이 조정 성공의 필수 요건이다.

조정은 대화의 과정이며 조정자는 갈등 당사자들의 대화 도우미이다. 조정의 문제의식은 감정적 반응을 자제하고 자신의 우려와 관심사에 초점을 맞추는 대화, 그것을 가능하게 하는 여러 가지 의사소통 방법이 큰 역할을 할 수 있다는 것이다. 조정 과정은 바로 대화법과 의사소통 방법의 적용 과정이라고 할 수 있다.

특히, 공공갈등에서 기본 규칙은 그 자체가 조정 프로세스의 밑그림이기도 하다. 단순한 대화 규칙을 넘어 조정 과정의 전반적인 운영계획까지 기본 규칙의 내용에 포함되기 때문이다.

따라서 기본 규칙이 잘 지켜진다는 것은 곧 조정 과정이 잘 진행되고 있다는 것을 의미하며 기본 규칙이 잘 지켜지지 않는다면 조정 과정은 정상적으로 진행될 수 없을 것이다.

그렇다면 어떻게 하면 기본 규칙이 잘 지켜지도록 할 수 있을까. 가장 중요한 것은 조정 과정에 적용될 규칙을 갈등 당사자들이 함께 만들어야 한다는 점이다. 조정자가 조정 준비 단계에서 규칙을 준비하더라도 그 규칙을 합

의하고 결정하는 것은 결국 갈등 당사자들의 몫이어야 한다.

갈등 당사자들이 스스로 규칙을 정하는 것은 그 규칙의 공정성을 확보하는 길이다. 또한 갈등 당사자들이 스스로 그 규칙을 지킨다는 의지를 확인하는 행위로 조정 과정 참여에 대한 신뢰를 보여주는 과정이기도 하다. 갈등을 평화적으로 해결하는 데 있어서 갈등 당사자들의 조정 참여 의지와 신뢰가 매우 중요한 역할을 한다는 점에서 함께 만드는 공정한 기본 규칙은 조정이 성공하는데 필수적인 요건이라고 할 수 있다.

한편, 준비 단계에서는 갈등 당사자들이 서로 상대방에 대하여 마음을 열 수 있도록 하는 분위기 조성의 작업도 필요하다. 갈등이 발생하고 그것이 증폭되는 배경에는 항상 감정적인 반응과 상대방에 대한 불신이 자리 잡고 있다. 조정 과정의 대화가 합리적으로 진행되기 위해서는 관심과 초점을 갈등 현안 자체로 돌려야 한다. 이것은 조정의 전 과정에서 지켜져야 할 중요한 원칙이기도 하다.

3. 입장 나누기

1) 당사자들이 직접 갈등의 원인과 쟁점을 서로 말하고 듣는다.

조정 과정에 동의하고 기본 규칙에 합의함으로써 대화를 위한 최소한의 신뢰가 형성된 다음 단계는 갈등 당사자들이 조정자의 진행에 따라 갈등 현안에 대한 자신의 입장을 이야기하고 동시에 상대방의 입장을 듣는 단계이다.

갈등 당사자들은 이미 합의한 기본 규칙과 조정자의 진행에 따라서 해당 현안에 대해 자신이 생각하는 갈등의 원인과 입장에 대해 차례대로 이야기한다. 이때 당사자들은 자신의 발표 내용을 미리 준비할 수 있으며 한쪽 당사자가 입장을 말할 때 다른 쪽 당사자는 그것을 잘 경청해야 한다.

물론 이 과정은 한 번으로 끝나기는 어려울 것이다. 공공갈등의 경우 그 사안의 복잡성으로 인해 더욱 그렇다. 그러므로 수차례 또는 수십 차례의 만남을 가져야 하며 충분한 시간과 인내심이 필요하다는 사실을 자연스럽게 받아들여야 한다.

서로의 입장을 말하고 듣는 과정을 통해서 이해 당사자들은 갈등의 다양한 원인과 쟁점이 존재함을 확인하고 이해할 수 있게 된다. 그 다양한 원인

과 쟁점을 다시 세부적으로 분류하고 그 세부적인 쟁점 하나하나에 대한 서로의 입장을 이야기하고 듣는 시간이 필요하다. 이 과정을 통해서 각각의 쟁점에 대한 서로의 우려와 관심사를 파악할 수 있으며 이는 문제 해결의 중요한 기초가 된다는 점에서 그 의미가 크다.

한편, 조정의 중요한 특징은 갈등 당사자들이 자신의 입장을 상대방과 한 자리에 모여서 이야기를 한다는 것이다. 조정이 있기 전까지는 일반적으로 서로 만나서 자신의 입장을 객관적이며 합리적으로 이야기할 수 있는 기회가 주어지지 않는다. 따라서 조정자는 갈등 당사자들이 이 기회를 잘 활용하여 현안 자체에 초점을 맞추어 이야기하도록 해야 한다. 특히 갈등 당사자들이 진짜 원하는 것, 즉 실익과 욕구에 초점을 맞추도록 이끌어야 한다.

2) 조정자는 대화의 규칙이 잘 지켜지도록 한다.

전반적인 갈등 현안에 대한 입장을 말하고 들을 때 갈등 당사자들은 도입 단계에서 서로 합의한 기본 규칙을 지켜야 하며 특히 조정자는 그 규칙이 잘 지켜질 수 있도록 대화 과정을 관리할 책임이 있다.

갈등 당사자들이 서로 합의한 기본 규칙을 지키는 것은 의사소통 방법의 적용을 통해 대화를 효율적으로 진행되도록 하는 의미도 있지만 앞서 말했듯이 상대방을 대화의 파트너로 인정하고 상호 신뢰감을 높이는 역할도 한다.

갈등이 발생하여 조정 과정이 시작되기 전까지는 대개 일방적인 주장과 감정적 반응으로 일관한다. 즉, 상대방의 우려와 관심사를 진지하고 성실하게 듣는 마음가짐과 태도가 부족하며 상대방의 이야기를 듣더라도 그 주장의 잘못된 부분만을 듣게 된다. 그리고는 이를 자신의 주장을 정당화하는 근거로 삼는다. 이 과정에서 서로에 대한 불신감은 더 커질 뿐이다.

때문에 진지하고 성실하게 상대방의 입장을 듣는 것 자체가 상대방에 대한 인정과 존중의 표현으로 이를 통해 서로의 신뢰가 커지고 대화 분위기가 더 좋아질 수 있다.

하지만, 평소 대화법과 의사소통 방법에 익숙하지 않으며 더욱이 감정의 골이 깊어진 갈등 당사자들의 경우 조정 과정에서 의도하지 않더라도 서로 합의한 기본 규칙을 위반하거나 감정이 섞인 말을 사용하기 쉽다. 첨예한 이해관계가 걸려 있는 상황이기 때문에 이러한 행위는 어쩌면 자연스러운 현상일 수 있다.

이것이 의미하는 것은 대화 과정에서 제 3자 즉, 조정자의 역할이 그만큼

중요하다는 것이다. 조정자는 발언의 시간과 횟수가 공평하게 이루어지도록 하는 등 ‘형식의 균형’을 맞추어야 하며 인신공격성 발언 등 상대방의 감정을 자극하는 일도 자제시켜야 한다. 또, 갈등 당사자들이 이야기할 때 ‘나’를 주어로 한 “나 중심 화법” 형식으로 이야기하도록 유도하며 특히 갈등 당사자들이 서로 상대방에 대한 감정적인 태도에서 벗어나 갈등 현안 자체에 초점을 맞추어 이야기하도록 이끈다.

이러한 기본 규칙과 의사소통 방법이 잘 적용되느냐 아니냐 하는 것은 대화, 즉 조정 과정이 성공하느냐 그렇지 않느냐 하는 것의 가장 기본적인 조건이라고 할 수 있다. 따라서 조정자는 기본 규칙과 의사소통 방법 등 대화의 규칙이 잘 지켜지도록 적절하게 관리하고 때로는 적극적으로 개입해야 한다.

3) 조정자는 개별회의(Caucus)를 적절히 활용한다.

조정과정에서 기본적으로 조정자와 양측의 갈등 당사자들이 한 자리에 모여서 대화를 하게 된다. 하지만 상황에 따라서는 한쪽 당사자와 조정자의 별도 모임이 필요할 때가 있다.

조정회의가 난항에 부딪혔을 때, 당사자간 이견이 크거나, 그룹내 당사자들간 의견조정이 필요할 때, 그룹내에서 당사자들이 실제 원하는 것들을 충분히 찾고, 일치된 의견을 가져야 할 때 등등 다양한 용도로 활용될 수 있다. 공공갈등에서 조정에 참여하는 대표자가 여러 명일 때 특히 그들간 의사교환과 의견일치를 위해 필요한 장치이다.

또, 갈등 당사자가 자신이 진짜 원하는 것을 상대방에게 일부러 숨기거나 대화가 담보상태에 빠져 입장으로만 계속 충돌하는 경우에도 별도의 모임이 필요하다.

이렇듯 여러 필요에 의해 조정자가 갈등의 한쪽 당사자와 별도로 만날 수 있는데 이를 개별회의(Caucus)라고 한다. 개별회의 역시 조정 과정의 한 부분이다.

개별회의를 가질 때 주의할 점은 무엇보다도 양쪽 당사자들로부터 공정성에 대한 신뢰를 유지하는 것이다. 조정자가 개별회의를 요청할 때는 반드시 양쪽 당사자들로부터 동의를 얻어야 한다. 한쪽 당사자를 만난다면 그 다음엔 다른 쪽 당사자도 만날 것이라는 것을 확인해야 한다. 물론 서로 만나는 시간의 양 역시 동일해야 한다.

공정성을 유지하기 위한 또 다른 중요한 원칙은 비공개성이다. 조정자는

해당 당사자의 허락없이 개별회의 과정에서 있었던 대화 내용을 비밀로 해야 한다. 즉, 개별회의 말미에서 대화 내용을 공개할 것인지 말 것인지에 대해서 당사자와 확인하는 과정이 필요하다.

비공개성의 원칙은 개별회의에서 갈등 당사자가 자신의 속내를 숨김없이 말할 수 있는 기회를 줄 것이다. 조정자는 이 과정에서 당사자가 원하는 것을 파악하여 조정 과정에 활용해야 한다.

한편, 개별회의는 입장나누기 단계 뿐 아니라 조정의 전 과정에서 활용할 수 있다.

4. 쟁점 규명

1) 갈등 원인의 유형을 확인하다.

이야기하기와 듣기 과정의 다음 단계는 이를 기초로 하여 쟁점을 규명하는 단계이다. 쟁점 규명 단계는 갈등의 원인과 갈등 당사자들이 원하는 것을 확인하는 단계이다.

일반적으로 갈등의 원인에는 여러 유형이 존재하며 그에 따라 갈등의 종류와 해결 방향이 달라진다. 예를 들어, 갈등에는 그 원인에 따라 사실관계에 대한 다른 정보와 해석으로 빚어진 사실관계 갈등, 당사자들의 인간적 불신으로 빚어진 관계상의 갈등, 한정된 자원이나 권력을 둘러싼 이해관계 갈등 그리고 서로 다른 가치관이나 신념, 문화의 차이로 빚어진 가치 갈등 등이 있으며 이러한 갈등의 종류에 따라 그 해결 방향 역시 달라지는 것이다.

즉, 쟁점규명 단계에서는 해당 현안이 어떤 갈등 유형에 해당되는지를 파악하고 이를 토대로 하여 사실관계의 확인이나 이해관계의 조정 등 그 갈등의 해결 방향을 모색한다.

2) 숨겨진 필요와 욕구, 관심사와 우려를 발견한다.

쟁점규명 단계에서 이루어져야 할 또 한 가지 중요한 것은 갈등 당사자들의 감정과 표면적인 입장 뒤에 존재하는 근본적인 관심사와 우려 그리고 숨겨진 필요와 욕구를 발견하는 일이다. 조정자는 갈등 당사자들이 자신의 감정만을 표출하거나 입장에만 집착하고 있을 때 당사자들이 실제로 원하는 것을 드러낼 수 있도록 도와주어야 한다.

여기에서 사용되는 하나의 개념이 입장과 실익 그리고 욕구의 개념이다. 입장은 갈등 당사자들의 표면적인 주장 또는 요구로서 서로 대립하고 있을 때 각 당사자가 주장하는 문제의 해결책으로 나타난다. 실익은 각 당사자가 실제로 이루고자 하는 목표 또는 구체적인 이익을 의미한다. 즉, 실익은 입장을 통해 실현될 수 있는 이해관계의 대상이라고 볼 수 있다. 욕구는 입장과 실익을 통해 이루고자 하는 당사자들의 가장 기본적이며 근본적인 관심사이다. 정체성, 공정한 대우에 대한 바람과 자존감, 안전에 대한 의지 등이 그 예이다.

대화를 통해 문제를 평화적으로 해결하고 서로 모두를 만족할 수 있는 대안을 찾기 위해서는 서로가 원하는 것을 정확하고 명확하게 드러내는 것이 필요하다. 이런 점에서 갈등 당사자들이 서로 입장과 실익, 욕구를 구분하여 정리하는 것은 문제 해결의 과정에서 아주 중요한 작업이라고 할 수 있다. 물론 그 책임은 바로 조정자에게 있다. 조정자가 그 책임과 역할을 다하기 위해서는 여러 가지 조정 기술을 잘 적용할 수 있어야 한다. 특히 바꾸어 말하기와 열린 질문하기는 갈등 당사자들이 입장 뒤에 숨겨져 있는 실익과 욕구를 드러내고 그것을 발견할 수 있도록 하는데 효과가 큰 기술이다.

3) 실익과 욕구에 초점을 맞추도록 쟁점을 변화시킨다.

한편, 갈등 당사자들이 서로의 표면적인 주장 또는 요구 뒤에 숨어 있는 실익과 욕구를 이해한다면 상생의 문제해결을 위한 공통기반(Common Ground)을 찾기가 한결 쉬워진다.

많은 경우 갈등 당사자들 사이에 생긴 대립은 근본적인 실익과 욕구 그 자체의 대립이 아니라 그 실현 방법을 둘러싼 대립인 경우가 많다. 당사자들은 자신의 목표를 실현하기 위한 수단과 문제 해결책(입장)을 자신이 진짜 원하는 것 그 자체(실익 또는 욕구)로 착각하기 때문이다.

문제는 이러한 착각이 문제 해결을 위한 공통기반 찾기 작업을 더욱 어렵게 한다는 점이다. 자신이 진짜 원하는 것으로 착각하고 있는 한 자신의 입장을 쉽게 포기할 수는 없기 때문이다.

때문에 입장과 실익 또는 기본 욕구를 구별하는 것은 매우 중요하다. 이 두가지를 구분하게 되면 하나의 문제 해결책을 둘러싸고 생긴 허구적이며 비생산적인 대립이 해소될 수 있으며 처음에 갖고 있었던 문제 해결책을 포기하는 것에 관대해지고 대신 새로운 문제 해결책의 발견에 더욱 적극적으로 임할 수 있게 된다. 문제 해결책은 자신의 관심사와 욕구를 실현할 수 있

는 여러 가지 대안 중의 하나일 뿐이라는 사실을 인정하게 되는 것이다. 그리고 이러한 구분을 통해서 갈등 당사자들이 자신의 실익과 기본 욕구에 초점을 맞추게 된다면 새로운 문제 해결책 마련을 위한 공통기반을 찾을 가능성은 더욱 커진다고 하겠다.

한편, 이는 갈등의 쟁점이 입장의 충돌에서 서로의 관심사와 욕구를 실현하는 창의적인 문제 해결책 찾기로 옮겨가는 것을 의미한다. 만일 이러한 쟁점의 변화가 이루어지면 그동안의 감정적 대응과 불신이 줄어들고 대신에 생산적인 대화를 통한 문제 해결의 진전이 가능하게 된다. 이런 점에서 쟁점의 변화는 평화적이고 협동적인 갈등 해결의 분수령이라고 평가할 수 있다.

5. 문제 해결

1) 문제 해결을 위한 상생의 여러 대안을 찾는다.

서로의 관심사와 욕구에 기반하고 이를 만족시키는 방법을 찾는 것으로 쟁점을 변화시킬 수 있다면 평화적 갈등해결을 위한 조정 과정은 일단 절반 이상 성공했다고 평가할 수 있다. 이제 나머지 절반은 바로 새로운 문제 해결책을 함께 찾는 일이다. 서로의 관심사와 욕구를 동시에 만족시킬 수 있는 새로운 문제 해결책을 찾을 수 없다면 갈등을 평화적으로 해결하기란 쉽지 않다. 비록 조정 과정을 통해 서로에 대한 불신이 줄어들고 감정적 대응을 자제하게 되었다 하더라도 문제 해결책을 찾지 못하면 갈등이 지속되거나 잠재적인 요인으로 남아 언제든지 또 다시 분쟁으로 비화될 가능성이 크다. 그만큼 구체적인 문제 해결책을 찾는 일이 중요한 것이다.

그렇다면 새로운 문제 해결책은 어떻게 찾을 수 있을까. 문제 해결책이 ‘기존의’ 대안이 아니라 ‘새로운’ 대안이어야 한다는 점에서 무엇보다 중요한 것은 기존의 사고 틀을 벗어나는 것이다.

창의성을 발휘하면서도 현실적인 여러 대안을 찾는 방법 중의 하나로 브레인스토밍(Brainstorming) 기법을 들 수 있다. 이 과정을 통해서 여러 가지 가능한 대안들을 찾아보고 그 현실성과 적합성을 따져봄으로써 새로운 문제 해결책을 찾을 수 있다. 물론, 이 기법을 쓰면 반드시 새로운 해결책을 찾을 수 있다는 의미는 아니다. 전문적인 지식의 뒷받침이 필요하기도 하며 모든 갈등 당사자들을 만족시킬 수 있는 최상의 해결책이 나오지 않을 가능성도 크다.

하지만 중요한 것은 바로 새로운 상생의 문제 해결책을 찾아야 한다는 것이며 이를 위해서는 기존의 영역을 벗어난 창의적인 새로운 사고의 틀과 그 방법이 필요하다.

2) 세밀한 평가와 공정한 의사결정을 통해 문제의 해결 대안을 선택한다.

새로운 사고의 틀을 통해 새로운 문제 해결책의 여러 아이디어가 나왔다면 이중 최적의 대안을 선택해야 한다. 물론 그 방향은 갈등 당사자들의 만족도를 최대화시켜야 한다는 것이다. 당사자들의 만족도를 최대화시키기 위해서는 적어도 두 가지 원칙이 지켜져야 한다.

우선, 의사 결정 과정에 있어서 그 형식적 절차가 공정해야 한다. 형식적 절차가 공정할 때만이 당사자들이 그 결정 과정을 인정하고 수용할 수 있기 때문이다. 일례로 가위 바위 보, 동전 던지기가 우리 생활 속에서 의사결정 수단으로 흔하게 사용되는 것을 볼 수 있는데 그 이유는 그 절차와 방식이 누구에게나 중립적이고 공정하다고 인정되기 때문이다.

둘째, 새로운 문제의 해결책을 선택하는데 있어서 절차의 공정성과 더불어 지켜져야 할 것은 바로 내용의 합리성이다. 사회적 갈등을 가위 바위 보나 동전 던지기로 결정할 수는 없는 일이다. 즉, 절차가 아무리 공정하다고 하더라도 그 내용이 자신의 욕구를 실현할 수 없다면 그 당사자는 결코 만족할 수 없으며 그 결과를 수용하기도 어려울 것이다. 공정한 절차는 그 자체가 목적이 아니라 궁극적으로 관심사와 욕구를 만족시킬 수 있는 대안을 만들기 위한 수단으로 의미가 있는 것이다. 사회 갈등의 해결 과정에서 형식적 절차, 즉 법적 절차에 아무런 문제가 없다고 하더라도 그 내용이 갈등 당사자의 관심사와 욕구를 만족시킬 수 없다면 그것은 결코 성공적인 결과를 가져올 수 없다. 절차의 공정성을 지키면서도 그 내용이 서로 인정하고 수용할 수 있는 합리적인 내용이어야 하며 그것은 갈등 당사자들의 관심사와 욕구에 기초할 때 확보될 수 있다.

문제 해결책을 찾는 과정에서 조정자의 역할이 바로 여기에 있다. 즉, 새로운 문제 해결책을 찾는 절차가 공정하게 이루어질 수 있도록 해야 하며 동시에 그 결정된 내용이 서로의 관심사와 욕구가 충분히 반영될 수 있도록 대화 과정을 관리해야 하는 것이다.

3) 갈등의 원인의 유형에 따라 그 해결 방향이 다르다.

한편, 앞서 살펴본 대로 갈등은 그 원인에 따라 여러 가지 유형으로 구분할 수 있으며 그 유형에 따라 해결 방향 역시 달라야 한다. 일례로, 사실관계에 대한 다른 정보와 해석으로 빚어진 갈등은 사실 관계를 공동으로 조사하거나 서로 신뢰할 수 있는 제 3자 또는 전문기관에 의뢰하여 조사, 확인한 후 이를 재해석하는 방법을 취할 수 있다. 또, 당사자들의 관계상의 문제로 야기된 갈등은 서로 오해와 편견을 해소하고 당사자 사이의 원활한 의사소통 구조와 분위기를 만드는데 초점을 맞추어야 한다. 이해관계의 다툼으로 생긴 갈등의 경우는 그 자원과 권력을 공정하게 분배해야 하며 특히 그 분배 과정의 공정한 절차와 방법을 찾는 것이 필요하다. 서로 다른 가치관이나 신념 문화 차이로 빚어진 갈등의 경우는 서로 일치할 수 있는 부분을 찾기 위해 노력하되 기본적으로는 갈등 당사자들이 서로 상대방의 가치관과 문화를 인정하도록 하여 서로 평화롭게 공존할 수 있는 길을 모색해야 한다.

이렇듯 갈등의 원인과 유형에 따라 갈등 당사자들이 그에 적합한 문제 해결 방향을 취할 때만이 갈등을 합리적이며 평화적으로 해결할 수 있다.

6. 합의

1) 합의서는 대화와 협상을 통해 이룬 상호 신뢰의 상징이다.

조정 과정의 마지막 단계는 갈등 당사자들이 찾은 새로운 문제 해결 방법과 대안을 이행하고 실천할 것을 서로 계약서의 형식으로 합의하는 단계이다. 기본적으로 합의서에는 서로 합의한 사항을 어떻게 이행할 것인가, 서로 합의한 사항을 이행하고 있음을 어떠한 기준으로 판정하고 측정할 것인가, 이행 정도가 만족스럽지 않을 경우 어떻게 할 것인가 등에 대한 구체적인 내용이 들어가야 한다.³⁸⁾

이런 점에서 그것이 비록 법적 구속력이 없다고 하더라도 합의서는 조정 과정에서 이루어진 대화와 협상의 결과물이자 서로에 대한 신뢰의 상징이다. 즉, 합의서는 갈등 당사자들 서로가 상대방에 대한 신뢰를 유지하며 한편으로는 문제 해결 방법의 이행을 강력히 유도하는 역할을 하게 된다.

한편, 현실에서는 조정이 이루어져도 합의에 이르지 못하는 경우가 많다. 그만큼 갈등 당사자들이 대화를 통해 평화적으로 갈등을 해결하기를 원한다 하더라도 그 과정이 결코 쉽지 않다는 점을 의미한다. 하지만 합의에 이르지

38) 강영진, 『갈등분쟁해결 매뉴얼』, 성공회대 출판부, 2000

못한 채 조정이 끝났다고 해서 그 조정 과정을 전적으로 실패로 규정할 필요는 없다. 비록 합의에 이르지 못했어도 조정 과정을 통해 갈등 당사자들은 상대방은 물론이고 자기 자신의 감정, 관심사와 우려, 필요와 욕구에 대한 이해의 폭을 넓혀 이후에 문제를 해결할 단초를 찾는 등 여러 긍정적이면서도 실질적인 효과가 남기 때문이다.

2) 합의서 작성에도 기술이 필요하다.

합의서 작성은 갈등 당사자들이 서로 합의한 대안을 서로 실천할 수 있도록 보장하는 객관적 기준을 함께 만드는 과정이다. 대화와 협상을 통해 갈등 당사들의 필요와 욕구를 모두 만족시킬 수 있는 아무리 좋은 대안이 마련되었다고 최종적으로 그것이 실천되지 않는다면 아무런 소용이 없다. 그렇기 때문에 양쪽 당사자들의 실천을 유도할 수 있는 장치로서 합의서가 필요한 것이다.

합의서를 작성할 때 중요한 원칙은 양쪽 당사자 모두가 그 내용을 인정해야 하며 객관적이고 구체적이어야 한다는 점이다. 그래야만 나중에 합의사항에 대한 해석이 달라 생기는 갈등을 예방할 수 있다.

또한 합의된 사항 지키기를 강제하기 위한 수단으로 서로 합의한 사항을 지키지 않았을 경우에는 어떻게 할 것인지에 대해서도 합의서에 담도록 한다. 그리고 모든 사항이 합의되면 정확하고 구체적인 문장으로 합의문을 작성하고 마지막으로 당사자들이 확인하고 서명한다.³⁹⁾

이상으로 조정 과정의 여러 단계에 대해 살펴보았다. 조정 과정이 마무리되면 조정자는 갈등 당사자들과 함께 조정의 전반적인 과정에 대해 평가하는 것이 바람직하다. 이를 통해 조정 과정에 대한 일반적인 이해의 차원을 넘어 구체적이고 세부적인 현실에 대처할 수 있는 조정자로서의 역량을 높일 수 있다.

조정 과정에 대한 평가가 축적되면 갈등의 유형별, 상황별 특수성에 적합한 조정 과정도 학습할 수 있을 것이다. 일례로 권력과 자원을 둘러싼 이해관계 갈등과 서로 다른 가치관과 신념이 원인이 된 가치 갈등의 경우에는 동일한 갈등 해결 방법과 조정 절차가 적용되기는 어렵다. 애초부터 그 조정의 실질적 목표도 다르게 설정될 수 있다. 또한, 논리적 사고 과정을 통해

39) 강영진, 「중재의 절차와 기법」, 『갈등해결을 위한 학교평화교육프로그램』, 유네스코한국위원회, 2002

각각의 상황에 적합한 조정 과정을 추론할 수도 있지만 실제의 조정 경험과 그에 대한 평가를 통한 학습의 효과가 더욱 현실적인 의미를 갖는다고 할 수 있다.

이렇듯 기존의 조정 과정 역시 현실에서 이루어지는 수많은 경험을 바탕으로 꾸준히 수정되고 보완되어야 한다. 그 과정은 결국 우리 사회의 현실 상황에 맞는 조정 과정을 완성시켜 나가는 과정이 될 것이다.

[참고 사례] 공공갈등 해결을 위한 조정 사례
- 한탄강댐 건설을 둘러싼 갈등 조정⁴⁰⁾

지난 2004년, 지속가능발전위원회에서 한탄강댐갈등조정을위한당사자회의(이하 한탄강댐 조정회의)를 진행한 바 있다. 이는 당사자간 자율적 합의를 통해 갈등을 해결하려는 조정(mediation)으로, 한국사회에서 공공갈등에서는 처음 시도된 프로세스라고 할 수 있다.

한탄강댐 조정과정은 크게 세 시기로 구분해서 볼 수 있는데, 첫째는 공정하고 투명한 갈등해결 절차로서 조정위원회의 효율적인 운영을 위한 준비작업 수행을 목적으로 한 ‘한탄강댐 갈등관리준비단’ 활동이다. 이 교재에서 제시하는 조정 단계로 보면 준비단계에 해당한다.

두 번째는 당사자간 대화과정, 즉 본 조정프로세스인 ‘한탄강댐조정회의’ 과정이다. 앞의 조정 단계에서 보면 도입부터 합의 단계 전체라고 할 수 있다.

한탄강댐 갈등조정과정은 계획된 조정프로세스에 기초해 다음의 과정으로 조정회의가 진행되었다.

- ① 사전약속 정하기/1, 2차 조정회의
- ② 입장 교환/각 측에서 보는 문제, 원인 이야기하기 듣기/3차 조정회의
- ③ 쟁점 정리/차이점과 유사점 찾아 정리, 논의 순서 정하기/3, 4차 조정회의
- ④ 분야별 논의/5차-10차 조정회의
 - 양측 발표, 질문, 이견 정리, 토론, 합의점과 이견 정리
 - 분야별 기술적(전문적) 검토를 위한 소회의 운영
- ⑤ 대안, 문제해결을 위한 방법 찾기/11차-13차 조정회의
- ⑥ 문제해결 방식 합의-결정/14-15차 조정회의
- ⑥ 합의문 작성/16차 조정회의

세 번째는 조정회의를 통해 당사자들이 최종합의한 조정소위원회의 중재결정 과정이다. 이는 갈등해결의 여러 방법 중 ‘조정적 중재’라고 표현할 수 있는데, 당사자들이 문제해결의 방법을 합의한 내용으로서, 중재결정의 과정이다.

이 사례 예시는 조정의 단계를 보다 구체적으로 이해하기 위해 제시되는 것이므로 한탄강댐 갈등조정과정의 세 번째 단계의 중재과정의 진행내용은 생략하고, 준비단 활동과 조정회의 과정을 중심으로 정리한다.

40) 이 사례는 지속가능발전위원회, 2005. 「한탄강댐 갈등조정과정 분석을 통한 공공갈등해결모델 개발에 관한 연구」 자료를 기초로 정리하였다.

1. 준비 단계(2004. 2. 17 - 5. 11)

한탄강댐갈등관리준비단(이하 준비단)의 활동 중 조정 준비 단계에 해당되는 사례를 들어보자. 준비단은 한탄강댐문제조정을위한관련당사자회의(이하 한탄강댐조정회의) 활동을 준비하고 지원하기 위한 사전 단계로 설치되었다. 준비단은 다음의 과제를 주요 임무로 삼았다.

- ① 갈등의 원인과 주요 내용을 규명함
- ② 한탄강댐갈등조정위원회의 의제를 설정함
- ③ 잠재적인 이해당사자를 파악하고 이들이 조정에 참여토록 유도함
- ③ 실질적인 조정계획을 작성하는 것임

이에 따라 준비단은 첫 번째 작업으로 한탄강댐 건설로 인한 갈등 과정을 파악하기 위하여 관련 문헌, 언론기사 등을 수집하고 검토하였다.

준비단은 또한 2004년 2월 17일부터 2004년 5월 11일까지 13회에 걸친 회의와 현장 방문을 통하여 한탄강 댐 건설과 관련된 이해당사자를 댐건설 정책을 수립한 정부, 댐건설을 반대하는 주민, 환경단체, 댐건설을 찬성하는 주민 등 네 개 집단으로 구분하였다. 갈등의 주요쟁점분야로 홍수측면, 경제성측면, 환경측면, 안정측면, 사회적 측면, 그리고 추진절차상 측면 등으로 구분하여 갈등의 원인을 ① 과학적인 근거의 차이 ② 이해당사자 간의 이해의 차이 ③ 가치관과 신념의 차이 ④ 구조적인 문제 ⑤ 정부에 대한 신뢰성 등으로 파악하였다.

한편, 준비단은 한탄강 댐 건설과 관련된 이해 당사자들이 조정 과정에 참여할 수 있도록 다양한 노력을 하였다.

준비단은 갈등의 잠재적인 이해 당사자들을 선정하고 그들의 조정의 목적과 절차 등에 관한 이해를 증진시키고자 하였으며 이를 위해 한탄강댐 찬성 지역과 반대지역의 자치단체 방문, 지역기자와의 간담회, 주민 직접 설명회 등을 개최하였다. 이러한 과정을 통해 주요 이해당사자들로부터 한탄강댐갈등조정위원회의 당사자 회의에 참여할 것을 확인하였다.

준비단은 또한, 이들 갈등 당사들을 초청하여 한탄강댐조정회의의 구성 및 이에 참여할 대표자의 수, 조정회의 운영방식 등을 함께 논의하는 워크숍을 개최하였으며 이를 통해 조정의 중립성에 대한 신뢰를 확보하고 동시에 갈등 당사자 상호간 서로의 불신을 줄이고 마음을 열 수 있도록 노력하였다.

2. 도입 단계(1-2차 조정회의)

한탄강댐조정회의는 그 첫 번째 작업으로 ‘한탄강댐문제조정을위한관련 당사자회의의 원활한 진행을 위한 사전약속’을 정하였다. 도입단계에서 ‘사전약속’을 정하는 것은 조정회의를 어떻게 운영할 것인가에 대한 참여 대표자들의 공통의 밑그림을 그리는 작업이고, 대화의 원칙과 방법을 서로 확인하는 작업으로서 큰 의미를 갖는다. 이 약속은 2회(1회 8시간)에 걸쳐 논의 끝에 결정되었다. 전체 16조로 이루어졌으며 마지막에는 모든 참가자들의 서명이 날인되어 있다.

주요 내용을 살펴보면 사전 약속의 목적, 관련 당사자에 대한 규정, 조정대표자(관련 당사자의 대표자)와 참관인 등 조정회의 구성, 비공개성 등 조정회의의 운영 원칙, 인신공격성 발언과 욕설 금지 등의 조정회의 참가자가 지켜야 할 규칙, 발언 기회와 시간 등 조정회의 진행 방식, 그리고 합의의 절차 등에 이르기까지 세부적이고 구체적인 여러 사전 약속이 합의되었다. 이러한 사전 약속에 대한 합의는 조정회의 첫 시작으로 조정회의의 원활한 운영과 당사자 상호 신뢰 형성에 기여한 것으로 평가된다. 즉 갈등 현안은 아니지만 당사자들의 여러 이견들이 있었음에도 함께 논의하면서 만들어낸 첫 합의로서 ‘사전약속’은 조정공간에서의 대화에 긍정적 영향을 미칠 수 있으며, 운영 전반에 대한 규칙을 함께 정함으로써 조정과정에 대한 책임성을 높이는 데 기여했다고 평가하고 있다.

※ 2004년 6월 9일 사전약속에 관한 합의사항은 다음과 같다.

'한탄강댐문제조정을위한관련당사자회의'의 원활한 진행을 위한 사전약속	
제1조 목 적	이 약속은 '한탄강댐문제관련당사자(이하 '관련당사자')들이 한탄강댐 문제에 대하여 상호 합의해 나가는 절차를 정함으로써 한탄강댐 문제의 원활한 해결을 도모함을 목적으로 한다.
제2조 관련당사자	관련당사자는 한탄강댐 건설에 대한 찬성주민과 반대주민, 정부, 환경단체로 한다.
제3조 조정대표자	관련당사자의 의견과 입장을 대변할 '관련당사자별 대표자(이하 '조정대표자')'는 다음과 같으며, 조정대표자는 관련당사자로부터 대표성을 인정받은 것으로 본다.

(조정대표자 명단 생략)

제4조 한탄강댐문제조정을위한관련당사자회의

1. 한탄강댐 문제에 대한 합의를 도출하기 위하여 조정대표자 및 지속가능발전위원회 '한탄강댐갈등조정소위원회(이하 '갈등조정소위원회')' 위원으로 '한탄강댐문제조정을위한관련당사자회의(이하 '한탄강댐조정회의')'를 구성한다.
2. 한탄강댐조정회의는 한탄강댐과 관련한 현재의 갈등을 풀고자 함을 궁극적인 목적으로 한다.
3. 갈등조정소위원회 위원은 한탄강댐조정회의에서 '조정자'로서의 역할을 수행한다.
4. 지속가능발전위원회 기획운영실 직원은 한탄강댐조정회의에 참여하여 한탄강댐조정회의가 원활하게 운영될 수 있도록 하여야 한다.
5. 합의회의나 공론조사 등 특정한 방법이 필요하다고 판단되는 경우에는 조정대표자간 합의를 거쳐 분야별 전문가가 한탄강댐조정회의에 참여하여 발언하도록 할 수 있다.

제5조 참관인

관련당사자는 한탄강댐조정회의 참관인을 둘 수 있으며, 참관인은 다음과 같다. 단, 참관인은 발언권을 가지지 않는다.

(참관인 명단 생략)

제6조 조정대표자와 참관인의 변경

조정대표자와 참관인은 한탄강댐조정회의에서의 합의에 의하지 아니하고는 이를 변경하지 못한다.

제7조 한탄강댐조정회의의 운영

한탄강댐조정회의는 투명하고 공정하게 진행하되, 비공개 개최를 원칙으로 한다.

제8조 조정자의 비밀유지의무

조정자 및 조정자가 속한 지속가능발전위원회는 한탄강댐조정회의에서 다루어지고 있는 내용들에 대해 비밀을 유지하여야 하며, 이의 공개는 한탄강댐조정회의에서의 합의를 전제로 한다.

제9조 회의결과의 전달 및 정기적 홍보

1. 조정대표자는 각각이 대표하는 관련당사자에게 한탄강댐조정회의의 경과와 내용을 전달하는 것을 원칙으로 한다. 단, 전달내용은 한탄강댐조정회의에서 합의된 사항에 한한다.
2. 한탄강댐조정회의의 경과 및 내용 중 정기적 홍보가 필요하다고 인정되어 한탄강댐조정회의에서 합의된 사항은 갈등조정소위원회 위원장(정진승 지속가능발전위원회 위원)이 대표로 발표하거나 소식지를 배포하는 등의 방법으로 홍보를 할 수 있다.

제10조 조정대표자와 참관인, 조정자가 한탄강댐조정회의에서 지켜야 할 사항

1. 상호간에 예의를 지키고 상대를 존중한다.
2. 인신공격성 발언과 욕설을 하지 않는다.
3. 조정자의 회의 진행을 방해하지 않는다.
4. 한탄강댐 갈등조정기간 중 한탄강댐 건설에 대한 찬반 집회나 시위 등 비신사적인 일체의 행위를 삼가고, 다음의 사항을 이행한다. 단, 한탄강댐조정회의에서의 논의내용 및 진행상황 등에 대한 관련당사자 설명회는 인정한다.
 - 조정회의기간중 한탄강댐과 관련한 행정행위 및 대외활동을 중지할 것을 건교부장관이 한국수자원공사 사장에게 지시공문을 발송한다.
 - 한국수자원공사 한탄강댐건설단은 조정회의기간중 한탄강댐 관련 행정행위 및 대외활동을 중지하며, 한탄강댐갈등조정소위원회는 이를 주민들에게 공식적으로 알린다.
 - 한국수자원공사 한탄강댐건설단이 한탄강댐 관련 행정행위 및 대외활동을 중지하기로 한 상기 약속을 지휘계통을 경유하여 의도적으로 위반했을 때에는 한탄강댐조정회의에서의 결정에 따라 한국수자원공사 한탄강댐건설단의 해당 직원의 철수 및 동 사무소를 임시로 철수한다.
 - 한탄강댐 관련업무를 수행하고 있는 대립산업 연천사무소에는 전화 응대인력 1명만 두고 한탄강댐 관련업무는 전면 중단하도록 협조를 요청한다.
 - 한국수자원공사 한탄강댐건설단의 정규 직원 19명은 이를 적절한 수준으로 줄이되, 구체적인 감원 수는 건설교통부에 위임한다.
 - 한국수자원공사 한탄강댐건설단이 입주하고 있는 건물 안에 한탄강댐에 대한 찬반 주민 및 기타 관련당사자들이 만날 수 있는 주민화합의 장을 마련하되, 사정상 공간확보가 불가능한 경우에는 한국수자원공사 한탄강댐건설단 내에 설치한다.
 - 조정대표자는 한탄강댐과 관련된 사항을 언론에 발언하는 것을 자제한다. 언론에 보도된 사항에 오류가 있을 경우에는 보도경위를 우선 파악한 후 정정보도를 요청한다.

제11조 한탄강댐조정회의 진행방식

1. 조정대표자에게 주어지는 발언기회 및 시간은 관련당사자별로 동일하게 함을 원칙으로 한다.
2. 조정대표자에게 주어지는 반론기회 및 시간은 관련당사자별로 동일하게 함을 원칙으로 한다.
3. 발언순서는 상호협의를 의해서 첫번째 순서를 정한 후 그 순서가 '갑→을→병→정'이면 다음부터는 '을→병→정→갑'의 순으로 함을 원칙으로 한다.
4. 한탄강댐조정회의에서의 발언은 관련당사자별 각 1인의 조정대표자가 하는 것을 원칙으로 한다.

5. 조정자가 필요하다고 판단하는 때, 또는 조정대표자의 전부 또는 일부의 요청을 받아 조정자가 필요하다고 판단하는 때에는 조정대표자는 조정자의 참여 하에 개별회의를 열 수 있다. 단, 조정대표자의 요청에 의하여 열리는 개별회의의 경우, 조정자의 참여 여부는 조정대표자가 결정한다.

1) 개별회의의 내용은 비밀을 원칙으로 한다. 단, 조정자는 개별회의를 가진 조정대표자와 합의하여 개별회의 내용의 일부 또는 전부를 공개할 수 있다.

2) 개별회의의 기회(횟수) 및 시간은 관련당사자별로 동일하게 함을 원칙으로 한다. 단, 조정자가 필요하다고 판단하여 열리는 개별회의의 경우는 이 원칙의 적용을 받지 않는다.

6. 조정대표자는 조정자의 한탄강담조정회의 진행에 적극 협조하여야 한다.

7. 조정자는 한탄강담조정회의 진행상의 필요(예: 사실 확인, 대안 검토 등)에 따라 조정대표자와 합의하여 소회의체를 구성할 수 있다.

8. 제10조 7.에 의하여 구성하는 소회의체는 필요에 따라 그 성격이 다를 수 있으며, 소회의체에서 도출된 결과에 대한 합의는 한탄강담조정회의에서 한다.

제12조 한탄강담조정회의 내용의 녹음 및 기록

1. 조정자는 회의결과의 투명성과 객관성 및 역사성을 위하여 한탄강담조정회의에서의 발언을 녹음하고 기록함을 원칙으로 한다.

2. 이를 위하여 지속가능발전위원회 기획운영실 직원은 한탄강담조정회의에 참여하여 회의 내용을 기록하고 정리하여야 한다.

제13조 한탄강담조정회의 개최 주기, 시간 및 횟수 등

1. 한탄강담조정회의는 매주 수요일에 동일한 장소에서 개최함을 원칙으로 한다. 단, 조정대표자가 합의하는 경우에는 이를 변경할 수 있다.

2. 한탄강담조정회의는 1회당 8시간 동안 개최한다. 단, 조정대표자가 합의하는 경우에는 개최시간을 변경할 수 있다.

3. 차기 회의 한탄강담조정회의 개최일시와 장소 등은 당 회의 한탄강담조정회의에서 정한다.

제14조 증거자료의 활용

1. 조정대표자는 모든 증거자료(각종 보고서, 기록문, 관계전문가의 증언 등)를 활용할 수 있다. 단, 그 증거자료는 타 조정대표자가 받아 들일 때 그 효력을 갖는다.

2. 조정자와 타 조정대표자가 요구하는 경우, 조정대표자는 증거자료로 제시한 정보를 조정자와 타 조정대표자에게 제공하여야 한다.

3. 조정대표자는 타 조정대표자로부터 관련자료의 제출을 요청받는 경우 이에 성실히 응하여야 한다.

제15조 합의의 절차

1. 한탄강담 문제에 관하여 조정대표자간에 합의하고자 하는 사항에 대하여는

합의문 작성 전에 반드시 조정대표자가 대표하는 관련당사자의 동의를 구하여야 한다.

2. 조정대표자가 합의한 결과는 조정대표자가 대표하는 관련당사자가 동의한 것으로 본다.
3. 조정대표자는 최종합의안의 이행을 확약하고 그 이행에 필요한 조치를 취하여야 한다.
4. 매 한탄강댐조정회의 종료 시에는 당 회의에서 합의된 사항을 정리하고 관련당사자별 조정대표자 1인과 조정위원이 서명한다.
5. 합의는 조정대표단의 만장일치로 한다.

제16조 최종합의문 작성 및 분배

1. 조정대표자가 합의한 사항은 이를 합의문으로 정리하여 조정대표자와 조정자가 서명날인한 후 각 조정대표단과 갈등조정소위원회가 각각 1부씩 나누어 가진다.
2. 조정대표자 또는 조정자가 합의문에 대한 공증을 받기를 원하는 경우는 조정대표자간 합의에 의하여 이를 공증 받을 수 있다.

<조정회의 참여자 서명날인 생략>

3. 입장나누기 단계(3차-4차 조정회의)

한탄강댐 조정회의에서 사전약속을 정한 뒤 본 조정과정으로서 첫 번째 진행된 것은 각 당사자들의 입장과 원인에 대한 의견을 발표하는 것이었다. 이 입장나누기 단계는 그동안 지속된 갈등상황으로 서로간의 대화공간이 없이 일방적인 주장만 되풀이해오던 상황에서 각각의 당사자들이 함께 모여 서로의 입장을 주장하기만 하는 것이 아니라 듣는 자리이기도 하며, 나아가 함께 풀어갈 쟁점을 찾는 과정이었다.

이 과정에서 조정위원들은 『사전약속』에서 정한 대로 발언의 기회와 횟수, 시간 등을 균형적으로 조절하고, 강한 감정의 발언, 인신공격적 발언을 제지하는 등 회의과정을 통제하는 3자의 역할을 함으로써 당사자들이 문제에 집중하도록 하고, 대화를 유지시키는 데 기여하였다.

입장나누기를 통해 조정회의 당사자들은 앞으로 논의할 쟁점분야와 논의의 우선순위를 다음과 같이 설정하였다.

- 가. 한탄강댐 건설사업 추진절차(신뢰구축)
- 나. 홍수량 산정 및 홍수조절 효과(수해원인 파악 포함)
- 다. 한탄강댐의 경제성(댐 이외 대안과의 비교 포함)
- 라. 한탄강댐의 환경영향(댐의 환경안전성 포함)
- 마. 한탄강댐의 주민영향
- 바. 최종적인 대안 검토

4. 쟁점논의 단계(4차-10차 조정회의)

한탄강댐 조정회의 제4차부터 10차 회의는 논의하기로 합의된 쟁점에 대해 세부논의를 진행하였다. 이 세부논의 과정은 합의된 쟁점에 대한 서로 다른 의견들을 조정하고, 좁혀나가는 검증작업이라고 할 수 있다.

각 쟁점마다 네 당사자대표가 입장과 원인 세부 내용에 대해 발표를 하고, 그 내용들의 공통점과 상이점을 찾아나갔다.

전체 조정회의의 진행과는 별도로 특정한 내용에 대한 검토를 위해 기술소회의를 진행하기도 하였다. 즉 한탄강댐 건설계획의 법적 행정적 추진절차에 대한 이견을 해소하기 위한 목적으로 구성된 소회의에서는 각측 당사자대표와 조정위원이 따로 만나 관련 자료를 확인하였다.

한탄강댐 갈등조정은 그 사안의 특성으로 홍수량, 홍수조절효과 등 기술적인 쟁점에 대해서는 각 그룹별 의견을 발표한 후 기술적 쟁점의 효과적 검증과 논의를 위해 양측에서 선정한 전문가들이 함께 참여하였다.

쟁점논의는 총 7차 조정회의와 2차 기술소회의를 통해 이루어졌으나 각 부분마다 명확한 해소를 이루지는 못하였다. 쟁점에 대한 서로의 이견에 대해 정리하거나 대안 논의 시 함께 논의하는 것으로 정리하였다. 오랜 시간 동안 각측에서 주장하는 입장의 근거들을 서로 이해하는 데는 도움이 되었지만, 이견차이가 커서 그 문제들을 한 측의 입장으로 설득하거나 하나로 모아나가기는 어려움이 있었다.

5. 대안 모색 및 검토(11차-13차 조정회의 및 4차-5차 소회의)

그간 논의가 한탄강댐 건설과정의 문제에 대한 쟁점을 규명, 정리하는 것이었다면 대안검토는 한탄강댐 건설의 이유에 해당하는 임진강 수해대책으로서 다양한 대안에 대해 아이디어를 모으고 검토하는 논의라고 할 수

있다. 그런 의미에서 댐이나 아니나의 상반된 주장에서 ‘임진강 수해대책’이라는 공통의 주제로 논의의 중심이 옮겨간 것이다.

대안검토는 공동의 목표, 즉 임진강수해대책의 효과적인 여러 방법들과 향후 국가정책을 수립할 때 그와 관련한 이해관계자들이 참여하여 함께 국가정책을 결정할 수 있는 법적 제도적 절차의 개선점을 찾아봄으로써 당사자간에 적대감을 변화시키고, 공동작업을 할 수 있도록 하는 전환점이었다.

즉 당사자간 대화공간으로서 조정회의의 의미를 이해한다고는 하지만 갈등상황, 또 조정회의의 많은 시간을 문제제기와 방어를 중심으로 보냈기 때문에 대안적 미래지향적 사고가 부족한 당사자들의 현실에서 조정자의 구조화된 진행을 통해 어렵지만 대안에 대해 고민하고, 그것을 검토할 수 있도록 하여 공동의 목표를 향해 나아갈 수 있게 한 것이다.

대안검토를 위한 첫 조정회의(제11차)의 의제는 홍수조절의 다양한 방법과 댐을 지을 때, 짓지 않을 때의 각 당사자들 요구로, 이해당사자들의 찬반 구분 없이 함께 아이디어를 모으고, 이 대안들의 기술적 검토와 현실성 등을 검토하는 과①천변저류방안, ②분수로 건설방안, ③제방증고방안 등 3가지 안을 도출하고, 이후 3차례의 조정회의와 현장답사, 3차례 기술소회의를 통해 각각의 안의 홍수조절효과, 경제성, 안정성, 환경성, 주민 영향 등에 대해 논의하였다. 대안들은 양측이 함께 도출한 것으로, 상대방을 배려한 상생의 문제해결방안을 함께 만들어나가기를 노력하였다.

조정회의 전과정에 개별회의(caucus)가 자주 개최되었는데, 처음에는 조정위원이 안내해서 열렸지만, 이후에는 당사자들의 자발적인 요청에 따라 조정회의 중간중간 여러 차례 개최되었다.

6. 관련당사자간 합의 도출(14차-16차 조정회의)

대안모색 단계를 거쳐 그 대안을 어떤 방식과 내용으로 결정할 것인가에 대한 논의가 이어졌다. 한탄강댐 갈등조정과정은 처음 시작할 때 2004년 8월말까지 조정회의를 진행한다는 전제 속에서 진행되었기 때문에 모든 참가자들은 8월 25일~27일 2박3일간 숙박조정회의를 통해 최종 결론을 내야 한다는 생각을 갖고 숙박조정회의에 임하였다.

전 회의까지 제기되었던 대안에 대해 검토하는 과정을 가졌지만, 하나의 대안을 선택할 만큼의 충분한 검토와 논의를 갖지는 못하였기 때문에 대안선택의 과정은 모든 당사자들에게 매우 어려운 과정이었다.

처음 조정소위원회에 최종결정을 위임하자는 의견을 환경단체측에서 제시했다. 그 배경은 기술성과 관련한 문제에 대한 검토가 더 필요한데 이는 당사자들의 주장만으로 확인하기 어렵고, 객관적 검증 또는 판단이 필요하다는 점, 검증과 판단을 기술전문가에게 맡길 수는 없다는 점(환경단체, 반대측의 댐관련 전문가에 대한 근본적인 불신이 있다는 것을 보여준다)이라고 조정위원들은 판단하였다. 또 한편으로는 그동안 회의과정에서 조정위원들의 중립성에 대한 믿음을 갖게 된 점이 작용하여 조정소위원회에 최종결정을 위임하자는 제안이 나왔고, 이에 대해 네 당사자 집단 모두가 동의하였다.

이에 대해 조정소위원회는 따로 회의를 갖고 이 결정방법을 수용할 것인가에 대해 논의를 했다. 결정을 내렸을 때 수용할 것인가에 대한 의문, 결정과정에 대한 부담감 등 여러 어려움에 대해 고민하였다. 그러나 제3의 기술전문가들이건, 숙의할 시민들이건 그간 논의과정을 되풀이할 수도 있다(입장표명, 자료 제공, 논의 등)는 당사자들의 우려를 고려하였고, 그간 조정과정에서 쌓은 신뢰로 당사자들의 수용의지를 믿었으므로 '조정소위원회 최종결정 제안'을 받게 되어 8월 27일, 한탄강댐 갈등조정 최종 합의문을 작성하게 되었다.

※ 16차 조정회의 결과 도출된 조정회의의 최종합의문은 다음과 같다.

한탄강댐문제조정을위한관련당사자회의 최종합의문

한탄강댐문제조정을위한관련당사자회의의 관련당사자 대표들은 한탄강댐, 천변저류, 제방, 분수로 건설 등 임진강유역의 홍수피해 방지를 위한 다양한 방안에 대하여 다음과 같이 최종 합의한다.

1. 관련당사자 대표는 한탄강댐갈등조정소위원회(조정소위원회)에 한탄강댐 문제해결에 대한 최종결정권을 위임한다.
2. 조정소위원회는 한탄강댐 문제해결방안의 결정을 위하여 전문가 자문을 구한다.
3. 한탄강댐문제조정을위한관련당사자회의는 2004년 9월 1일자로 이를 해체하며, 조정소위원회는 한탄강댐조정회의 해체일로부터 1개월 내외의 기간에 최종결정을 내린다.
4. 조정소위원회는 다음 대안을 검증한다.
 - 1) 천변저류와 제방안
 - 2) 제방안
 - 3) 분수로와 제방안

- 4) 한탄강댐안
 - 5) 한탄강댐과 천변저류안
 - 6) 전문가가 제시하는 기타 대안 등
5. 제4항에 의한 대안 검증 시 조정소위원회는 다음 사항을 확인한다.
- 1) 사회적 수용성
 - 2) 홍수조절효과
 - 3) 건설비용(경제성)
 - 4) 환경성
 - 5) 안전성
 - 6) 기타 필요한 사항 등
6. 조정소위원회에서 최종결정을 한 후에는 다음 사항을 이행한다.
- 1) 한탄강댐 건설 철회 시
 - (1) 수몰주민에 대한 지원과 관련하여 정부는 주민들의 요구사항을 수렴하여 적극적으로 지원하는 방안을 강구한다.
 - (2) 정부는 임진강유역 홍수피해 방지를 위한 대책수립 시 지역주민의 의견 수렴을 위하여 '협의체'를 구성한다.
 - 2) 한탄강댐 건설 대안 선택 시
 - (1) 정부는 한탄강댐의 홍수조절목적을 다목적용으로 전용하기 위해서는 철원군 주민을 대상으로 주민투표를 실시하여 주민의 동의를 구하여야 한다.
 - (2) 정부는 철원지역주민들이 우려하는 한탄강댐 건설의 영향에 대하여 적극 대책을 강구한다.
 - (3) 관련당사자 대표는 '공동협의회'를 구성하고 한탄강댐 건설업무 추진을 지원하기 위해 공동으로 노력한다.
7. 기타 조치
- 1) 정부는 유역차원의 홍수관리대책에 빗물의 관리 및 이용방안을 적극 검토·반영한다.
 - 2) 조정소위원회는 한탄강댐 건설 또는 철회(한탄강댐 이외의 대안 선택)가 지역주민에게 미칠 영향 및 지역현안을 파악하여 이에 대한 대책을 정부에 포괄적으로 요구한다.
 - 3) 정부는 한탄강댐 추진과정에서 나타난 문제점들을 해소하기 위해 이후 과정에서는 사회적 합의를 높일 수 있도록 운영방안을 개선한다.
8. 결과의 수용
- 1) 조정소위원회는 한탄강댐조정회의에서 제시되었던 관련당사자 대표단의 의견과 전문가 자문을 반영하여 한탄강댐 문제해결방안을 최종결정하고, 관련당사자 대표단은 그 결정을 수용한다.
 - 2) 관련당사자 대표단은 최종결정에 대해 이견이 있더라도 그 결정에 반대하는 행동을 하지 않는다.

<조정회의 참가자 서명날인 생략>

참고문헌

- 김유환. 2004. “공공갈등관리를 위한 제도정비방향”, 공법연구 제 33집 1호
- 김학목. 2004. ‘평화와 상생의 갈등해결’, 한국YMCA시민정치운동본부
- 갈등해결전문가훈련프로그램 참가자. 2001. “갈등해결이론,” 『갈등해결 배우기: 이론 방법 적용』, 평화를만드는여성회·자주평화통일민족회의·한국여성단체연합·AFSC.
- 강영진. 2000. 『갈등분쟁해결 매뉴얼』, 성공회대 출판부.
- 강영진. 2002. 「중재의 절차와 기법」, 『갈등해결을 위한 학교평화교육프로그램』, 유네스코한국위원회
- 국가전문행정연수원. 2004. 『갈등협상의 이론과 실제』
- 다니엘 대너. 2004. 『갈등해결의 기술』, 하지현 번역, 지식공작소
- 로저 피셔, 윌리엄 유리, 브루스 패튼(1994), 『Yes를 이끌어내는 협상법』, 박영환 옮김, 도서출판 장락
- 박수선. 2002. “평화적 갈등해결의 이해”, 『갈등해결을 위한 학교평화교육 프로그램 - 사례발표 및 자료집』, 유네스코한국위원회.
- 박수선 외. 2002. 『함께 만드는 평화, 공존의 갈등해결교육』, 민주시민교육 시범커리큘럼과 일반 시범연수자료 개발, 민주화운동기념사업회.
- 박재현. 경향신문. 2004년 11월 22일.
- 박중훈, 윤기석, 이남국, 김운수, 2003, 갈등조정기구의 기능과 역할, 한국행정연구원.
- 부안방폐장 유치 찬반 주민투표관리위원회. 2004. 『부안방폐장 유치 찬반 주민투표 백서』
- 서문기 외. 2001. 『한국사회 갈등구조에 대한 이해』, 삼성경제연구소.
- 신창현. 2001. “환경분쟁의 원인과 제도개선방안”, 중앙환경분쟁조정위원회.
- 요한 갈통. 1996. “갈등이론”, 『평화적 수단에 의한 평화』, 강종일 외 옮김, 들녘
- 이영면 외. 2004. 『갈등관리교육프로그램 개발 및 연구활성화 방안연구』, 정책기획위원회
- 이재협. 2002. “환경분쟁해결과 협상”, 단국대학교 분쟁해결연구센터
- 인권선교협의회 위도방사성폐기물처리장사태대책위원회. 2003. 『위도방사성폐기물 처리장사태대책위원회 종합보고서』
- 중앙환경분쟁조정위원회 홈페이지. <http://edc.me.go.kr>
- 중앙환경분쟁조정위원회. 2003. 2002년도 환경분쟁조정사례집.
- 지속가능발전위원회. 2004. 『갈등관리기본법및제도개선자료집』
- 지속가능발전위원회. 2004. 『갈등관리시스템구축방안연구보고서』
- 지속가능발전위원회. 2004. 『사회통합을 위한 갈등관리워크샵』
- 지속가능발전위원회. 2005. 『한탄강댐 갈등조정과정 분석을 통한 공공갈등해결모델 개발에 관한 연구』

- 한귀현. 2004. 『행정상의 갈등 해소를 위한 법제개선방안연구』, 법제연구원
 참여연대 시민과학센터. 2003. '과학기술·환경갈등 해결방안모색', 회원참여토론
 회 자료집
- 평화를만드는여성회. 2001. 『갈등해결과 관용형성을 위한 여교사 워크샵 자료집』
 평화를만드는여성회. 2002. 『함께 만드는 평화, 공존의 갈등해결 교육』, 민주화운
 동기념사업회
- 평화를만드는여성회. 2004. 『갈등해결과 평화』, 2004 강사트레이닝 자료집
 평화를만드는여성회 갈등해결센터. 2003. 『청소년 대상 갈등해결교육 교안집』
 평화를만드는여성회 갈등해결센터. 2004. 『사회통합을 위한 갈등해결워크숍
 자료집』
- 한국아나뱃티스트센터, 2003, 『갈등해결과 또래중재』
 한국여성사회교육원. 2000. 『갈등중재와 관용형성을 위한 워크샵 자료집』
- Jennifer E. Beer, Eileen Stief. 1997. *The Mediator's Handbook*, Friends Conflict
 Resolution Program
 RTC(Responding to Conflict) ed. 2000. *Working with Conflict : Skills and Strategies for
 Action*, London, Zed Books.

저자 목록

분 야	저 자	소 속
총 론	박재목	충남대 사회학과 교수
공공갈등과 갈등영향 분석	신창현	환경분쟁연구소장
	구도완	환경사회연구소장
	박태순	지속가능발전위원회 갈등관리정책팀
	이재영	갈등해결센터 연구원
	정주진	갈등관련 전문가
	조승헌	생명과평화를위한환경연구소장
공공갈등과 참여적 의사결정	김유환	이대 법학과 교수
	강상규	콜로라도 대학 정책학 연구원
	권영인	교통개발연구원 연구위원
	김선희	국토연구원 연구위원
	김은주	김&장 법률사무소 연구원
	박태순	지속가능발전위원회 갈등관리정책팀
	정익철	환경경영연구소 연구원
공공갈등과 의사소통	김희은	여성사회교육원장
	박태순	지속가능발전위원회 갈등관리정책팀
	장윤경	여성사회교육원 연구위원
공공갈등과 협상	박홍엽	한국행정연구원 책임연구원
	김병국	KNP 변호사, 행정학 박사
	박진	한국개발연구원(KDI) 국제정책대학원 교수
	박태순	지속가능발전위원회 갈등관리정책팀
	서창수	순천향대 경영학과 교수
공공갈등과 조정	박수선	갈등해결센터 소장
	김선혜	갈등해결센터 연구원
	김학목	갈등해결센터 연구원
	박명숙	갈등해결센터 연구원
	박태순	지속가능발전위원회 갈등관리정책팀
	조영희	갈등해결센터 연구원