

연구논문

성공적 갈등해결전략으로써 협상의 성공요인 환경기초시설 빅딜사 예를 중심으로

정 주 용

혐오시설 입자를 둘러싼 지방자치단체간의 갈등문제가 빈번히 발생하고 있다. 그러나 이전까지는 이러한 갈등을 해결하기 위한 범례화된 행동양식이 마련되어 있지 못했다. 이러한 상황에서 혐오시설을 둘러싼 자치단체간의 갈등을 협상을 통해 성공적으로 해결한 사례를 분석해 보았다. 분석결과 협상성공요인은 다음과 같다. 첫째, 협상당사자들과 관련하여, ① 이해당사자의 수, ② 이해당사자의 협상 참가, ③ 갈등당사자와 협상당사자의 분리, ④ 협상당사자간의 상호 의존적 구조와 양보, ⑤ 협상효과의 사전인지 등이 영향을 미치는 것으로 나타났다. 둘째, 협상 내용과 관련된 요인으로, ① 협상에 필요한 정보의 공유, ② 협상의제의 범위 한정 등이 영향요인으로 나타났다. 셋째, 협상절차와 관련하여, ① 협상의 민감시간, ② 효율적 의사전달 통로, ③ 협상의 빈도와 합의서안 문서화 작업 등이 성공적 협상의 조건으로 나타났다. 넷째, 협상전략과 관련된 요인으로는, ① 협상을 위한 자원의 보유, ② 힘의 균형 등이 협상에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 다섯째, 제 3자와 관련된 요인으로는, ① 중재자의 개입 유무, ② 중재자의 유인책 등이 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러나 이 연구는 하나의 사례를 통해 자치단체간 협상에 영향을 미치는 요인을 분석함으로써 일반화가 낮다는 한계를 가진다.

주제어 : 자치단체간 갈등, 갈등해결, 협상

1. 머리말

정주용

고려대학교에서 행정학 석사학위를 취득하고, 현재 동대학원 행정학과 박사과정에 재학중이다.

fall-men@korea.ac.kr

우리가 일상적 생활을 영위하기 위해서는 쓰레기를 포함한 생활폐기물이 불가피하게 발생한다. 또 이렇게 발생한 쓰레기는 안전하고, 쾌적한 환경을 위해서 적절하게 처리되어야 한다. 우리나라의 기존 쓰레기 처리방식은 매립에 의존했다. 그러나 매립지가 점차 포화상태로 치닫고 있고 좁은 국토의 현실을 감안할 때, 우리의 금수강산이 쓰레

기 강산으로 바뀔 수 있다는 의견에 많은 사람들이 공감한다. 따라서 정부는 쓰레기 처리방식을 매립에서 소각으로 유도하고 있다. 또 소각 외에는 별다른 처리대책이 없다는 점에서 쓰레기 소각장¹⁾ 건설을 둘러싼 갈등을 제도적으로 해결할 수 있는 방안이 모색돼야 한다는 지적이 일고 있다.

그러나 매립의 문제점과 소각에 동조하는 의견이 지배적임에도 불구하고 지방자치단체들은 쓰레기 소각장 건설에 많은 어려움을 겪고 있다. 그 이유는 재산권과 환경권을 보전하려는 주민들과 환경관련 이익집단들이 있기 때문이다. 또한 지방자치단체들도 폐기물 처리시설의 입지와 관련하여 자신들의 재산권과 환경권을 지키기 위해 서로 대립한다.²⁾³⁾

이렇게 지방정부 상호간 갈등을 겪고 있는 현실에서 혐오시설 입지 갈등은 지방정부간 상호의존성 때문에 발생하게 된다. 대부분의 지방자치단체들은 홀로 존재할 수 없고, 일정한 경계로 다른 자치단체와 인접해 있기 때문이다. 특히 환경문제에서 인접한 지역과의 갈등은 더욱 심화되는 경향이 짙다. 이는 공해물질이 기류나 물줄기를 따라서 이동하는 환경문제의 본질적 특성 때문에 그러하다(안문석, 1997: 210).

지방자치단체 상호간은 서로 의존할 수밖에 없고, 상호의존성을 위해서는 광역행정의 필요하다. 혐오시설의 경우에도 환경적 피해로 인해 상호의존성을 염두에 둔 광역행정이 필요하다. 그러나 기존의 혐오시설 입지선정에서 갈등양상은 지방정부 폐기물정책의 안정화를 저해할 뿐만 아니라 막대한 사회적 비용을 치르고 있었다. 또한 주민들의 조직적 반대로 인한 님비(NIMBY)현상의 심화로 사실상 해결의 실마리를 제공하고 있지 못한 상태였다.

이러한 어려움에 봉착한 자치단체들에게는 기존의 혐오시설을 공동으로 이용함으로써 혹은 하나의 혐오시설을 공동으로 건설함으로써 주민반발을 감소시킬 수 있고, 안정적 폐기물 처리로 쾌적한 삶의 여건을 조성할 수 있다. 또한 재정이 열악한 자치단체에게는 재정적 부

담을 줄이고, 예산낭비로 인한 주민반발을 막을 수 있는 등 다양한 이익을 얻을 수 있다.

이와 같은 상황에서 우리나라에서는 최초로 혐오시설에 대한 빅딜(*big deal*)이 이루어졌다. 빅딜이란 용어는 우리나라가 IMF체제하에서 대기업들의 구조를 조정하기 위해 기업들간 주요 사업을 맞바꾼다는 의미로 빈번히 사용되었다. 그러나 빅딜은 기업간에 이루어지는 상업적 거래뿐만 아니라 지방자치단체간에도 이루어질 수 있다. 이것이 바로 지방자치단체간 혐오시설의⁴⁾ 빅딜이다. 혐오시설을 빅딜한다는 것은 자치단체 내에 필요한 혐오시설을 건설하지 않고, 인접 자치단체의 기존 처리시설을 이용하거나 하나씩 건설해서 서로 교환하는 것을 말한다. 이렇게 되면 가시적 경제이익으로써 예산의 절감뿐 아니라 주민반발로 인해 소요되는 사회적 비용을 줄일 수 있는 일석 이조의 효과를 누릴 수 있게 된다.

서울시 구로구와 경기도 광명시가 구로구의 쓰레기를 광명시 쓰레기 소각장으로 운반·처리하고, 광명시의 생활하수는 서울시 가양하수종합처리장으로 운반·처리하는 것에 동의하고 이를 집행중에 있다. 이 같은 빅딜의 성공으로 인하여 두 자치단체는 상당한 가시적 경제효과를 발생시켰고, 빅딜을 통한 비가시적인 긍정적 외부효과도 발생시켰으며,⁵⁾ 두 자치단체의 폐기물 처리시설 공동이용은 갈등해결의 대안으로 중요성이 인식되고, 이에 대한 중요성과 성공은 이미 언론을 통하여 수차례 보도되었다.⁶⁾

실제로 이러한 일이 이전에 경험되었다면 자치단체간 갈등이 발생했을 때 갈등을 해결하기 위한 범례화된 행동양식이 있었을 것이다. 하지만 이 사건이 발생하기 이전까지는 그렇지 못했다. 그렇다면 구로구와 광명시는 어떻게 환경혐오시설의 빅딜(공동이용)을 성공하게 되었는가? 협상을 성공시킨 주요 요인은 무엇인가? 두 자치단체는 기존에 어떤 문제를 안고 있었으며, 왜 상호간 협상하게 되었는가? 협상성공을 위해 가시적 경제효과와 비가시적 외부효과를 어떤 식으로 계산하였으며, 어떤 효과를 발생시켰는가? 이를 살펴봄으로써 유사한

문제에 직면한 다른 자치단체들에게 조금이나마 협상에 필요한 준비 조건을 제공해 줄 수 있으며, 상호의존성이 요구되는 상황에서 정책은 어떻게 수립되어야 하는가에 대한 정보를 제공할 수 있을 것이다.

2. 연구방법

이 논문의 연구방법은 혐오시설 빅딜과 관련된 구로구와 광명시를 중심으로 한 사례연구를⁷⁾ 사용한다. 서울시 구로구와 경기도 광명시의 사례를 통해 혐오시설 입지선정을 둘러싼 갈등과 이를 해결하기 위한 협상과정을 면밀히 분석하는 데 유용하고, 협상에 영향을 미치는 요인을 분석하는 데 적합하다고 판단되기 때문이다.

또한 이 연구는 사례를 더욱 면밀하게 분석하기 위하여 문헌조사와 관련당사자들과의 인터뷰를 주된 연구방법으로 사용했다. 사례의 정확한 이해와 분석을 위해 구로구, 광명시, 서울시, 경기도, 환경부의 내부문서와 보고서 등을 면밀히 분석했으며, 갈등의 발생과 갈등의 전개과정을 분석하기 위해서는 국내 주요일간지, 지역신문, 광명시와 서울시, 구로구의 내부자료를 살펴보았다.

3. 협상의 개념과 협상에 영향을 미치는 요인

우리는 흔히 무역협상, 관세협상, 남북협상, 한·일 어업협상, 임금협상 등 무수한 협상 속에서 살고 있다. 현대사회는 개인간, 집단간, 조직간, 나아가서 지방자치단체 상호간, 지방자치단체와 중앙정부 간의 상호작용이 계속적으로 이루어지고 있고, 이에 따른 갈등이 나타나고, 갈등을 해결하기 위해 협상한다.

1) 협상의 개념

협상이라는 사회적 현상을 명확히 규정하는 것은 매우 어려운 일이다 (황재영, 1998: 131). 또한 어떠한 현상과 활동이 협상인가를 구체적으로 규정하기란 쉽지 않다(이달곤, 1994: 15). 그러나 분명히 말할 수 있는 것은 협상이란 우리 일상에서 벌어지고 있는 갈등을 해결하기 위한 한 가지 방식이다. 협상을 연구하는 학자들도 협상에 대한 개념의 합의를 보지 못하고⁸⁾ 다양한 용어와 개념들을 사용하고 있다.⁹⁾

협상의 개념은 여러 가지로 정의될 수 있지만 협상은 가장 기본적인 의사결정 과정 가운데 하나이며(Zartman, 1983: 7), 갈등이 현재적으로 나타났을 때 갈등을 순화, 해소하는 갈등당사자의 상호작용이라는 공통점을 발견할 수 있을 것이다. 이를 토대로 가장 일반적인 협상의 정의는 “교환 또는 공동이익의 실현에 관한 합의에 도달할 목적으로 상호작용하는 의사결정 과정”(decision process)이라고 정의할 수 있다 (Gulliver, 1979: 35).

2) 협상의 특징

협상은 ‘갈등의 인식’(perception of conflicts)이 선행되고 이러한 갈등을 해결하기 위한 방안의 하나이다(한재원, 1994: 16). 갈등을 해결하기 위한 방안은 여러 가지로 제시되고 있다. 그러나 협상은 다른 방법과 구별되는 고유한 성격을 가지고 있다. 즉, 협상은 어떤 공통된 문제에 대하여 서로간의 합의를 형성함으로써 서로 상충되는 이익을 조정하는 과정이라 볼 수 있다(Mills, 1990: 21~39; 박호숙, 1994: 28). 따라서 이해가 상반되는 경쟁적 요소와 이해가 상호 보완되는 협력적 요소를 동시에 지니게 된다. 즉, 협상은 완전한 경쟁도 완전한 협조도 있을 수 없는 것이 특징이다.¹⁰⁾

Rubin과 Brown(1975: 5~18)은 협상의 특징을 다음과 같이 기술하고 있다. 첫째, 협상은 둘이나 그 이상의 의사결정 주체나 당사자를

구성요소로 가진다. 둘째, 상호간에 가치, 이해, 요구 등의 사안들이 집단적으로 선택되어야 하는 성격을 갖는데, 보통 이해가 상반되는 것이 일반적이다. 셋째, 협상주체들은 협상이 진행되는 동안 자발적으로 협상상대와 잠정적 협상관계를 이루게 된다. 넷째, 협상과정은 불완전한 정보 속에서 동시적으로나 순차적으로 상대의 입장을 탐색하는 상호관계된 작용을 그 요소로 하는 정보의존적 특징을 지닌다. 마지막으로 힘(power)을 어떤 자질이나 관계로만 보지 않고 인과관계에 관련된 능력으로 파악한다. 이 논문의 사례인 구로구와 광명시 간의 환경기초시설 빅딜도 협상의 기본적 특징들을 내포하고 있음을 알 수 있다.

3) 협상에 영향을 미치는 요인

협상의 결과를 가져오는 데 어떤 영향요인이 작용했는지를 밝혀내는 일은 협상을 체계적으로 분석하는 데 유용하다. 또한 미래에 있을 협상에 성공하기 위한 전략을 탐색하는 데도 중요한 요소가 된다. 그러나 사회가 복잡하고, 정책결정에 작용하는 변수들이 너무 많아 협상 과정에 어떤 영향요소가 미치면 어떠한 결과를 발생시킬 수 있다는 것을 파악하기란 그리 쉬운 일은 아니다. 여기서는 국내외의 기존연구를 살펴보고 협상에 영향을 미치는 요인을 정리하기로 한다.

(1) 협상의 영향요인(1): 외국의 선행연구

Rubin과 Brown(1975: 35~39)의 경우에는 개별적 영향요인들을 묶어 협상의 변수(혹은 독립변수)를 크게, ① 구조적 맥락변수(*structural context*), ② 협상당사자의 행태(*behavioral predisposition*), ③ 협상당사자들의 상호작용(*interdependence of negotiator*), ④ 사회적 영향력의 사용전략(*use of social influence strategies*) 등으로 분류하고 있다.

Fisher와 Brown은 성공적 협상을 위해 인간관계의 중요성을 강조하면서 합의의 도출하는 데 유용한 요소로, ① 합리적으로 사고하고

이성과 감성의 균형을 유지하는 합리성 (*rationality*), ② 자신의 무지를 이해하고 문화나 관습, 언어의 차이를 이해하여 선입견을 배제하는 이해 (*understanding*), ③ 결정 이전에 상대방의 조언을 구한다든지, 상대방의 의견을 경청하는 의사소통 (*communication*), ④ 지나친 신뢰는 위험하지만 위험부담을 분석하면서 예측가능한 형태를 취함으로써 상호신뢰를 구축하는 신뢰성 (*reliability*), ⑤ 강압보다는 설득이 공동 이익을 추구하고 보다 많은 대안을 창출하여 협상을 효율적으로 추진하는 데 중요함을 강조하는 설득 (*persuasion*), ⑥ 열린 마음으로 상대방을 인정하고 그럼으로써 상대에게 자신을 인정받아 합의를 도출하는 데 유용한 요소인 상호수용성 (*acceptance*) 등을 들고 있다(임우석, 1995: 80~81에서 재인용).

H. Cohen(1980: 49~113)은 협상에 가장 영향을 줄 수 있는 요소로 3가지를 들고 있는데, ① 힘 — 경쟁자의 힘, 동참에서 얻는 힘, 투자의 힘, 합법성의 힘, 전문지식의 힘, 보상과 처벌이 가져오는 힘, 위험을 감수하는 힘, 필요를 알아차리는 데서 오는 힘, 동일시의 힘, 도덕성의 힘, 선례의 힘, 일에 임하는 태도가 갖는 힘, 끈질김으로 인해 얻는 힘, 설득력의 힘, ② 시간, ③ 정보가 그것이다.

Susskind(1981)는 쟁점의 명확화와 쟁점의 제한, 그리고 충분한 대화채널과 일방적 행동이 가져올 불확실성의 존재를 전제조건으로 하여 환경분야에서 협상에 영향을 미치는 변수를 탐색했다. 그 결과 협상에 영향을 미치는 요인으로, ① 이해당사자의 협상포함 여부, ② 협상참여자의 권한설정, ③ 협상에 필요한 정보, ④ 협상과정의 공개, ⑤ 협상참여자의 인내심 등을 제시하고 있다.

(2) 협상의 영향요인(II): 국내의 선행연구

이달곤(1994: 55~60)은 협상에 영향을 미칠 수 있는 것을 문화로 판단하고, “문화가 협상에 미치는 영향을 파악하는 것은 협상당사자의 효과적 의사소통 방법의 개발을 가능하게 한다”고 말한다. 그는 보다 구체적으로 상이한 문화권을 가진 사람들이 협상당사자로서 조

우할 경우 일반적으로 나타날 수 있는 특징을 설명하고 있는데, 그것은 ① 상이한 문화적 배경은 협상목표를 다르게 생각할 수 있고, ② 문화적 배경은 협상당사자가 협상에 임하는 기본적 태도에 영향을 미칠 수 있으며, ③ 각각의 문화는 특별한 의미를 가지고 있는 나름대로의 공식성을 가지고 있어, 협상당사자의 스타일을 공식적 혹은 비공식적으로 만들고, 이는 의사소통 수단이 된다. ④ 또한 의사소통 방법은 문화마다 다양하고, ⑤ 시간에 대한 태도는 일반적으로 문화의 배경에 기초한 것으로 설명할 수 있다고 한다. ⑥ 상이한 문화의 사람들은 협상이 진행될 경우 항상 감정적인 경향의 정도가 다르고, ⑦ 문화적 요소는 합의의 형태에도 영향을 미치며, ⑧ 귀납적 과정을 선호하느냐 연역적 과정을 선호하느냐 하는 점도 문화의 차이로 보고 있다. ⑨ 문화에 따라 협상단을 조직하는 방법과 누가 결정권한을 가지고 있는지를 인지하는 것도 중요하며, ⑩ 마지막으로 위협에 대한 선호도 또한 문화적 차이에 기인한다고 설명하고 있다.

박호숙(2001)은 “협상력을 좌우하는 주요 변수”로 협상에 영향을 미치는 요인을 설명하고 있다. 그는 ① 자원의 힘, ② 의사소통의 인지, ③ 자율성과 상호종속관계, ④ 비용, ⑤ 시간 등으로 나누어 설명하고 있다.

(3) 협상의 영향요인(III): 논의의 종합

이상의 다양한 논의를 종합해 볼 때 협상에 영향을 미치는 중요한 변수로는 힘과 자원의 보유, 상호의존적 공간구조(*interdependence spatial structure*), 비용-편익적 관계(*cost-benefit relations*) 고려, 마감시한(*deadline*)의 설정, 의사소통에서 신뢰성의 확보(*communication trust*), 사회·문화적 맥락(*sociocultural context*), 제 3자의 개입, 협상대표의 대표성과 자율성 등 다양하게 들 수 있다. 여러 국내외 학자들의 논의를 종합하여 혐오시설 협상에서 중요한 변수들을 유형화하면 <표 1>과 같고, 각각의 요인을 간략히 설명하면 다음과 같다.

① 협상당사자와 관련된 요인

협상당사자와 관련된 협상 성공요인은 다음과 같다. 첫째, 협오시설 입지와 관련된 이해당사자는 지역주민, 지방의회, 지방정부, 지방자치단체장 등 다양하다. 그러나 이해당사자 모두가 협상과정에 참여한다면 협상은 효과적으로 이루어지지 않는다. 왜냐하면 이해당사자들은 자신들 이익을 최대한 높이기 위해 노력할 것이고, 이로 인해 효율적 의사소통에 장애가 되기 때문이다.

둘째, 협상당사자가 배후의 조정세력에 의해 조정되거나 권위적 계층에서 상급기관의 대리인으로써 협상에 참여할 경우에는 협상이 신속하게 진행될 수 없다. 왜냐하면 협상에 대한 사후적 승인을 받아야 하고, 사전준비한 협상의도 이외에 다른 의도를 사용할 수 없고, 이는 결국 협상과정상의 융통성을 하락시켜 협상에 장애요인으로 작용할 수 있기 때문이다. 따라서 협상당사자의 자율성은 협상의 신속성과 융통성 있는 협상을 가능케 하여 협상을 성공적으로 이끌어내는 데 중요한 역할을 한다.

셋째, 협오시설입지에서 인접 자치단체와 갈등을 보이는 경우, 상호간의 관계는 협상성공에 영향을 미친다. 갈등당사자 상호간 기존의

표 1
협오시설 입지 협상의
주요 영향변수

구 분	협상에 영향을 미치는 요인
협상당사자와 관련된 요인	이해당사자의 수, 이해당사자의 협상포함 여부, 협상당사자의 자율성, 소속집단과의 관계, 협상당사자의 행태, 협상당사자간의 양보, 협상의 효과인지
협상내용과 관련된 요인	협상에 필요한 정보, 협상의제의 범위, 협상의제의 수, 협상의제의 수용성
협상절차와 관련된 요인	협상마감시한, 효율적 의사전달 방법, 협상의 빈도, 합의안의 문서화 작업
협상전략과 관련된 요인	협상에 필요한 자원의 보유, 힘의 균형유지
협상의 제 3자와 관련된 요인	중재자의 개입 유무, 중재자의 유인책
맥락적·환경적 요인	상호의존성 구조, 사회·문화적 맥락

자료: 손창익(1996); 정주용(1996)을 참고하여 필자가 재구성함.

관계가 대립적이고, 경쟁적이라면 협상은 어렵다. 반면에 기존의 관계가 우호적이고, 협력적이라면 협상에 적극적이고, 이는 곧 협상을 성공시키는 요인으로 작용할 수 있다.

넷째, 협상당사자의 양보는 협상이 상호간의 의견차이로 인해 교착상태에 직면할 경우 협상당사자 상호가 자신들의 이익에 대한 주장의 강도를 낮추거나 상대방의 이익을 고려해주는 자세를 말하는데, 이것도 중요한 요인 중에 하나다. 이러한 경우 협상 교착상태의 장기화를 막을 수 있고, 이는 결국 협상에 중요한 변수가 된다.

다섯째, 협상을 통해 자신들이 얻을 수 있는 이익이 있을 경우, 그리고 그 효과에 대해 협상당사자가 인지할 경우 협상은 적극성을 보일 수 있으며, 결국 성공적 협상을 이끌어낼 수 있다. 특히 비용-편익적으로 상호간 이익이 있다면 협상에 유리하고 협상에 성공적일 수 있다. 만일 이러한 유인이 없다면 협상에 적극적이지도 않고, 결국 협상은 실패하게 되고, 갈등은 더욱 격화될 수 있다.

마지막으로 협상당사자의 지위는 협상성공에 영향을 미친다. 협상당사자의 지위란 협상에 참여하는 인적 구성요소의 지위를 말한다. 실제로 대부분의 협상과정에서는 비슷한 직급과 직위를 가진 사람을 협상대표자로 보내고 협상하게 된다.

② 협상내용과 관련된 요인

협상내용은 협상성공에 중요한 요인으로 작용된다. 이를 살펴보자. 첫째, 협상에 대한 정보의 불균형이 있을 경우 어느 일방이 더 많은 이익을 얻게 되므로 협상당사자들은 협상내용에 부합하는 많은 정보를 지니고 있어야 한다. 특히 협상결과 'win-win'을 보이기 위해서는 정보의 균형이 필수적이다. 둘째, 합의된 협상의제가 없으면 협상은 장기화되고 결국 협상은 실패할지도 모른다. 따라서 상호간에 수용할 수 있는 합의된 협상의제가 있어야 하며, 협상의제는 적을수록 좋다. 협상의제가 많다는 것은 협상과정에서 상호간의 의견불일치가 더 많이 발생할 수 있다는 것을 의미한다.

③ 협상절차와 관련된 요인

협상절차가 협상에 미치는 요인들은 다음과 같다. 첫째, 마감시한이 정해져 있지 않거나 시간적 압력을 받지 않는 사안일 경우 협상은 장기화될 수 있으며, 이는 성공적 협상에 장애를 발생시킨다. 따라서 마감시한을 인지하고 있는 경우 협상에 유리하다.

둘째, 협상을 위한 협상의 장이 제대로 마련되어 있지 않을 경우 협상은 성공적으로 이루어질 수 없다. 또한 정기적 대면접촉을 통한 협상이 아닌 부정기적 협상은 의사전달의 효율성을 저해시켜 협상에 장애를 발생시킬 수 있다.

셋째, 협상의 빈도는 성공적 협상을 위해 무엇보다 중요하다. 협상을 성공하기 위해서 상호는 자신들의 의견을 상대방에게 충분히 설명할 수 있어야 한다. 그러기 위해서는 무엇보다 잦은 대면접촉이 중요하다. 또한 잦은 대면접촉은 상호간 신뢰를 형성시킬 수 있고, 친밀감을 높여 성공적 협상에 무엇보다 중요한 요인으로 작용된다.

마지막으로 합의안의 문서화를 들 수 있다. 상호 합의된 협상내용을 구체적 협약이나 규약의 형식으로 만드는 것은 협상내용에 대한 상호간의 협상이행이 전제되는 것이다. 따라서 성공적 협상을 위해서는 합의안을 문서화하는 작업이 필수적이다.

④ 협상전략과 관련된 요인

각각의 협상주체들이 사용하는 협상전략은 협상의 가장 큰 영향요인으로 볼 수 있다. 첫째, 성공적 협상에 영향을 미치는 것 중 무엇보다 중요한 것은 자원의 보유이다. 자원을 보유하고 있는 것은 협상에서 자신에게 유리한 쪽으로 협상을 이끌 수 있는 요소가 된다. 즉, 협상에서 상대가 필요로 하는 자원을 가지고 있다는 것은 협상의 주도권을 확보할 수 있고, 이는 자신에게 유리한 협상결과를 도출시킬 수 있다. 한편 협상에서 상호간 유리한 자원을 하나씩 보유하고 있을 경우 협상의 속도는 가속화될 수 있다.

둘째, 성공적 협상을 위해서는 협상에서 발휘할 수 있는 힘을 보유

하고 있는 것이 중요하다. 힘을 보유한다는 것, 즉 협상에서 권위적 계층을 통해 권위를 발휘하는 것은 협상에 유리한 위치를 점할 수 있게 한다. 이러한 방법으로는 재정적 통제가 대표적이다.

셋째, 힘의 균형유지는 협상결과에 지대한 영향을 미친다. 힘의 균형이 유지되지 않는다면 협상이 제대로 이루어질 수 없다. 만일 협상 당사자들이 권위적 계층체로 연결되어 있을 경우 협상은 더 이상 협상일 수 없다. 또한 권위적으로 힘의 유지가 곤란할 경우에는 다른 자원의 확보를 통한 균형유지가 필수적이다. 그렇지 못하면 협상은 실패하고, 협상결과는 상호간 만족하는 범위에서 이루어지지 않을 것이다.

⑤ 제 3자와 관련된 요인

협상의 주체가 아닌 제 3자의 개입도 협상을 성공시키거나 실패하게 만드는 요인으로 작용할 수 있다. 첫째, 중재자의 개입이 있었느냐 없었느냐는 갈등 해결방법으로 협상을 채택할 것인지 아닌지를 결정하므로 중요하다. 갈등을 보이고 있는 당사자들은 자신들의 주장을 관철시키기 위해 노력한다. 그러나 이러한 노력은 갈등의 악화를 가져오고, 결국 갈등해결은 실패하고 장기화되는 경우가 많다. 이러한 경우 권위 있는 제 3자의 개입으로 갈등은 해결되고 갈등을 보이던 당사자들은 협상하게 된다.

둘째, 제 3자가 개입했을 때 갈등을 해결할 방법을 제시하거나 제시된 방법으로 갈등을 해결했을 때 개입한 제 3자의 보상 유무는 협상에 지대한 영향을 미친다. 대부분의 경우 제 3자는 경제적 보상이나 세금혜택 등을 제시하는 경우가 많다.

⑥ 맥락적·환경적 요인

그 밖에 협상을 성공시키는 요인으로 상호의존성 정도, 사회·문화적 맥락 등을 들 수 있다. 첫째, 상호의존적 구조는 협상의 결과를 좌우하는 요소이기보다는 협상에 유리한 조건을 말한다. 상호의존성

이 높다는 것은 협력적 관계가 요구되기 때문이다. 상호의존성은 지리적 상호의존, 경제적 상호의존, 문화적 상호의존성 등 다양하게 나타날 수 있다.

둘째, 사회·문화적 맥락이 협상의 성공조건(혹은 요인)으로 작용할 수 있다. 사회적으로 협상을 선호하거나 협상에 대한 경험이 축적되어 있을 경우 협상의 성패를 가늠할 수 있다. 즉, 협상에 대한 선호는 협상경험에서 발생할 수 있고, 이는 협상과정에서 자신들에게 유리한 방향으로 협상결과를 통제할 수 있게 만든다.

4. 사례개요

1) 광명시 쓰레기 소각장 공동이용 사례개요

구로구는 폐기물 처리의 안정성을 확보하고, 광역자치단체인 서울시의 정책을 따르기 위해 자체 쓰레기 소각장을 건설하려 노력했다. 구로구는 이에 따라 쓰레기 소각장 건설 예정지를 확정하고 이를 서울시에 보고한다(1996. 6. 7). 한편 서울시에 보고된 구로구의 쓰레기 소각장 건설계획은 중앙일간지에 발표된다(《조선일보》, 1996. 6. 21). 이로써 광명시는 구로구 쓰레기 소각장 건설을 인지한다. 그러나 구로구가 자체 쓰레기 소각장 건설 예정지로 확보한 구로구 천왕동은 광명시와 인접해 있다. 그러나 구로구가 입지선정 당시 광명시가 이를 인지하지 못하도록 한다. 구로구는 광명시의 민원발생을 예상했기 때문이다. 또한 구로구는 관내 민원발생만을 고려하여 쓰레기 소각장 건설 예정지를 선정한다. 이러한 이유로 광명시는 구로구 쓰레기 소각장 건설에 대해 반발하기 시작하게 되고, 두 자치단체간의 갈등은 시작된다.

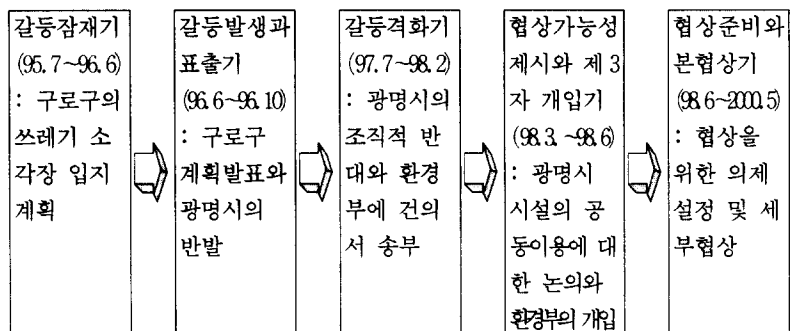
이후 구로구 쓰레기 소각장 건설에 대한 광명시의 반발이 계속되고, 갈등양상이 격화됨에 따라 서울시와 구로구는 뒤늦게 광명시 주

민을 위한 환경영향평가서 공람 등의 사후적 승인을 얻기 위한 행동을 한다(1997. 10. 10~1997. 11. 8). 그러나 광명시는 절차상 위법성, 지리적 이유로 인한 환경피해 등의 이유를 들어 구로구 쓰레기 소각장 건설에 대한 백지화만을 주장한다. 이후 갈등의 악화를 막기 위해 두 자치단체의 광역자치단체인 경기도와 서울시뿐 아니라 정부 주무부처인 환경부가 개입한다(1998. 6. 11). 이들이 갈등에 참여하면서 구로구와 광명시의 갈등은 해결의 실마리를 찾기 시작한다.

한편 그 당시 광명시는 쓰레기 소각장을 건설하고 있었다. 그러나 쓰레기 발생량 예측이 정부의 폐기물 정책변화라는 우연한 사건으로 인해 실패한다. 쓰레기 종량제와 분리수거정책(1995년 1월)이 실시되면서 쓰레기 발생량이 현저하게 낮아졌기 때문이다. 이로 인해 광명시 쓰레기 소각장은 구로구 쓰레기를 소각할 수 있는 충분한 여유용량을 갖게 된다. 중요한 것은 환경부가 광명시 소각장의 여유용량에 대한 정보를 이미 알고 있었고, 이를 통한 해결방법을 탐색한다는 것이다.

이에 따라 환경부는 광명시 쓰레기 소각장을 공동이용하는 방안을 제시한다. 또한 환경부는 혐오시설 건설과 관련된 상호 인접한 자치단체간 갈등이 많은 시점에서 갈등해결에 관한 모범사례로 유도한다. 또한 환경부는 갈등당사자인 구로구와 광명시에 쓰레기 소각장 공동이용을 위한 협상의 장을 제공하기에 이른다. 환경부의 협상의 장 제

그림 1
광명시 쓰레기 소각장
공동이용 과정¹¹⁾



공에 따라 두 자치단체는 협상을 진행하면서 갈등을 겪던 당사자들은 협상당사자로 바뀌고, 서로는 협상에서 유리한 위치를 점하려 노력한다.

한편 협상과정에 서울시가 참여자로 나타나는 이유는 구로구의 폐기물시설 건설에 소요되는 비용을 서울시가 부담하기 때문이다. 따라서 광명시 쓰레기 소각장 공동이용 협상과정에서 광명시에 지원될 재정권을 서울시가 보유하고 있어 참여하게 된다. 이후 서울시, 구로구, 광명시는 광명시 자원회수시설 건설비, 쓰레기 반입수수료, 주민편익시설 분담금 등 세부사항에 대한 이견을 좁혀 자치단체간 협오시설 빅딜을 완성시킨다(2000. 4. 18).

2) 서울시 가양하수종말처리장 공동이용 사례개요

가양하수종말처리장 공동이용은 광명쓰레기소각장 공동이용의 연장선에서 보는 것이 바람직할 것이다. 즉, 서울시가 광명시에 빅딜을 위한 추가적 인센티브를 제공한 것으로 보이기 때문이다. 또한 광명시도 쓰레기 소각장 공동이용에 따른 반대급부로 가양하수종말처리장 공동이용을 서울시에 요청했기 때문이다.

구로구와 광명시가 구로구 쓰레기 소각장 건설예정으로 인해 갈등을 보이는 과정이 계속되는 것과 별개로 광명시는 생활하수처리로 고민하고 있었다. 광명시는 기존에 서울시 가양하수처리장으로 생활하수를 운반하여 처리하고 있었다(1985년부터). 그러나 서울시는 처리용량의 부족을 이유로 광명시를 처리구역에서 제외한다(1992년 5월). 따라서 광명시는 자체 하수처리장을 건설할 것을 계획(1996. 1. 17) 하였으나 하수처리장 건설에 소요되는 비용이 많아 서울시에 지속적 처리를 요청하고 있었다.

광명시의 생활하수처리 요청이 계속되던중 광명시와 구로구는 구로구 쓰레기 소각장 건설로 인해 갈등을 보이고, 갈등을 보이던 두 자치단체는 광명시 쓰레기 소각장을 공동이용하는 폐기물 처리시설의 광역화에 합의하고 이에 대한 구체적 협상에 들어간다. 광명시 쓰레

기 소각장에 대한 세부사항을 협상하는 과정중에도 광명시는 생활하수 처리에 대한 요청을 계속한다. 이에 따라 서울시는 구로구 쓰레기를 안정적으로 처리하고 자치단체간 폐기물시설 공동이용의 모범적 사례를 이유로 광명시 생활하수 전량을 가양하수처리장에서 통합·처리하기로 결정한다.

하수처리장 공동이용의 경우 갈등상황은 그리 심각하지 않고, 쓰레기 소각장 공동이용 논의과정에서 광명시가 협상카드로 제시한 것으로 판단할 수 있다. 광명시 하수처리를 서울시 가양하수처리장에서 공동이용하도록 추진하게 된 것은 무엇보다 광명시 쓰레기 소각장 이용에 대한 반대급부의 성격이 짙다. 왜냐하면 광명시의 하수처리에 관련된 특이할 만한 갈등양상이 있지 않았기 때문이다. 이러한 이유로 쓰레기 소각장 협상과정에서 나타나는 역동적 모습은 보이지 않는다.

5. 사례분석결과: 성공적 협상요인 분석

1) 협상당사자들과 관련된 협상요인

(1) 이해당사자의 수

일반적으로 협상참여자의 수가 협상에 미치는 영향에 관하여 서로 다른 주장이 있다. 이는 협상의 참여자가 적을수록 협상이 효과적이라고 주장하는 입장과¹²⁾ 협상참여자가 많으면 오히려 성공적 협상을 유도할 수 있다는 입장이다.¹³⁾ 그러나 혐오시설과 관련된 협상의 경우 협상에 관련된 이해당사자들이 대부분 주민과 자치단체들이어서 참여자의 수가 많아지면 협상은 대립되는 갈등상황 속에서 돌파구를 찾아내기 힘든 것이 사실이다.

구로구 쓰레기 소각장은 기초단체의 정책결정이다. 그러나 정책결정에 관련된 참여자의 수가 많으면 정책결정에 더 많은 시간이 소요되고, 정책갈등의 경우 갈등의 과격성 정도가 높아진다. 정책과 관련

된 집단이 하나일 수는 없다. 특히 갈등이 있다는 것은 참여자의 수가 최소한 둘 이상이 있다는 것을 의미하기도 한다. 만일 협상으로 영향받는 모든 사람들이 협상에 참여한다면 어떤 결과가 나타날까? 협상의 결과는 예측할 수 없는 불확실성의 상태로 빠지고 만다. 특히 혐오시설 입지에서 주민들은 재산권과 환경권의 행사를 강조하기 때문에 갈등양상은 더욱 지속될 가능성이 높다.

그러나 혐오시설의 새로운 건설이 아닌 공동이용의 경우 주민의 참여를 둔화시켜 협상에 긍정적 요소로 작용한다. 광명시 쓰레기 소각장 공동이용에 직접적으로 관련된 이해당사자는 소각장 인근 지역주민, 소각장의 소유권을 가진 광명시, 쓰레기를 반입하는 구로구, 공동이용으로 인한 재정적 지원을 부담하는 서울시로 나누어 볼 수 있다. 한편 구로구 쓰레기 소각장 입지와 관련된 이해당사자로는 반발을 보이던 광명시 출신 국회의원, 광명시 의회, 광명시 지역신문, 광명시 지역환경단체, 구로구 쓰레기 소각장 간접영향권 내의 광명시 주민 등을 들 수 있다.

중요한 것은 새로운 시설의 건설에서 시설의 공동이용으로 갈등해결의 실마리를 찾은 것이 이해당사자의 수를 감소시켰다는 것이다. 달리 말하자면 그동안 극심하게 반대하던 집단들이 공동이용 논의로 더 이상 반대할 명분이 없어졌다는 측면에서 이해당사자의 수가 감소되었다고 볼 수 있다. 가장 현저하게 줄어든 이해당사자는 구로구 쓰레기 소각장과 관련해 반대를 보이던 광명시 주민들이다. 공동이용에 대한 논의가 나오기 이전까지 계속적으로 반대를 보이던 광명시 주민들은 구로구 쓰레기 소각장 건설의 백지화를 주장하고 있었다.

그러나 공동이용의 논의로 인해 구로구가 기존의 계획을 변경함으로써 반발의 명분이 없어졌기 때문이다. 즉, 공동이용의 논의로 인해 이해당사자의 수가 줄어들었고, 이는 협상과정에서 성공적 협상을 이끄는 중요한 변수가 되고 있다. 그러나 본 연구에서 제시하고 있는 하나의 사례만을 통해 협상성공에 이해당사자가 어떻게 영향요인으로 작용하고 있는지에 대해 확인할 수는 없을 것이다. 다만 새로운 환경

협오시설의 건설보다는 공동이용이 이해당사자의 수를 줄일 수 있고, 이는 갈등양상이 격화되는 것을 막을 수 있다는 측면에서 좋은 협상의 조건으로 작용될 수 있음을 추론할 수 있다.

(2) 이해당사자의 협상포함 여부

모든 이해당사자가 협상과정에 포함되면 협상은 장기화되고, 성공적 협상에 장애가 된다. 특정 자치단체 내에 협오시설을 신설할 경우 이해당사자는 지방자치단체와 협오시설 건설 예정지 인근 영향권 내 지역주민인 경우가 대부분이다. 따라서 협오시설 신설 협상에 이해당사자와 협상당사자는 동일하다. 그러나 기존의 협오시설을 두 자치단체가 공동이용하는 경우 이해당사자는 공동이용을 계획하는 두 자치단체와 협오시설설비를 갖춘 자치단체의 지역주민이 된다. 이 사례에서 광명시 쓰레기 소각장을 공동이용하는 데 관련된 이해당사자는 광명시, 구로구, 광명시 쓰레기 소각장 인근주민이다.

그러나 협상과정에서 이해당사자 중 광명시 쓰레기 소각장 인근주민들은 광명시의 사전 설득노력으로 협상과정에 실질적으로 참여하고 있지는 않다. 즉, 광명시가 사전적으로 주민들을 설득하는 흡수(*co-optation*) 전략을 구사한 것이다. 실제로 본협상 과정에서 협상당사자로 참여하고 있는 것은 구로구, 광명시, 서울시이다. 대부분의 협오시설 협상과정에서 협오시설 건설을 반대하는 것은 주민들이 자신들의 재산권과 환경권을 주장하기 때문이다. 따라서 협상이 장기화되는 경향이 있다. 반대로 주민이 협상과정에서 자치단체의 사전적 노력으로 자치단체의 견해에 흡수되었다는 것은 성공적이고, 신속한 협상 타결을 위해 유리하다.¹⁴⁾

그렇다면 공동이용 과정에서 주민을 흡수할 수 있었던 이유는 무엇인가? 이 사례의 협상과정에서 주민을 흡수할 수 있었던 요인은 두 가지로 나누어볼 수 있다. 첫째, 광명시 쓰레기 소각장 건설 당시 광명시는 지역주민대표들의 해외시찰 등의 홍보활동으로 환경적 피해에 대한 이해가 공유된 상태이고, 시설입지에 따른 경제적 보상이 이루어

어졌기 때문이다. 둘째, 광명시 쓰레기 소각장 지역인 광명시 학은동 일대는 주민이 밀집한 지역이 아니다. 이러한 이유로 선거와 밀접한 관련이 있는 단체장은 재선에 큰 영향을 받지 않을 것이라고 예상했을 것이기 때문이다. 달리 말하자면 공무원들이 사전설득을 할 수 있을 만큼 주민의 규모가 크지 않았다는 것이다.¹⁵⁾

또한 광명시도 쓰레기 소각장 건설 당시 주민의 민원이 상대적으로 낮은 지역을 선정했을 것이기 때문이다. 오히려 구로구의 쓰레기를 반입하면서 주민들을 위한 편의시설의 확충으로 주민들에게 더 좋은 인식을 심을 수 있을 것이라고 판단했기 때문이다.¹⁶⁾

(3) 협상당사자의 자율성 및 갈등당사자와 협상당사자의 분리

① 협상당사자의 자율성

협상당사자의 자율성이란 협상당사자가 독자적으로 정책을 결정하고 집행할 수 있는 권한의 유무를 말한다. 즉, 정책결정에 의한 정책 집행에 외부의 영향력 없이 독립적일 수 있는가의 문제이다. 과거 집권적이고, 중앙정부의 정책결정에 따른 집행의 기능만을 수행하던 시대에는 갈등당사자의 자율성이 확보되지 않았다. 즉, 분권화의 정도가 낮기 때문에 갈등당사자의 자율성도 낮았다.

그러나 지방자치가 정착되면서 지역의 실정에 부합한 정책의 실시는 지방정부의 독자적 정책결정을 필요로 하게 되고, 이로 인해 상당부분 지방정부에 권한이 위임되었다. 중앙정부와 지방정부, 광역자치단체와 기초자치단체가 완전히 독립될 수는 없다. 그러나 일정부분 독립적 의사결정과 집행을 하고 있다. 이것은 정부간 관계의 자치권에 따른 분류로 볼 때 반독립적이라고 표현할 수 있다.¹⁷⁾ 이렇게 자치단체의 자율성이 보장된다는 것은 정책갈등이 발생했을 때 과거처럼 권위적 계층에 의존하는 전략의 행사보다는 상호간의 문제를 스스로 처리하려는 협상을 선호하게 된다.

분권화에 따른 정책결정 권한의 위임 정도가 높고, 오래될수록 내부적 갈등해결에 대한 경험이 풍부하고, 이는 자치단체간 협상을 통

한 갈등해결을 선호하며, 이로 인해 협상이 성공적으로 이루어지는 간접적 영향요인으로 작용한다. 특히 자율성의 정도가 협상에 영향을 미쳤다고 볼 수 있는 것은 시설을 보유하고 있는 광명시가 협상과정에서 광역자치단체인 경기도의 통제를 받지 않았다는 것이다.¹⁸⁾

또한 기존에 경기도가 광명시 시설에 대한 경기도 내 다른 자치단체와의 공동이용을 논의했으나 구로구와의 공동이용에 대해 제동을 걸지 않았다. 이러한 광명시의 자율성 보유는 폐기물시설 공동이용을 위한 협상의 성공적 요인으로 작용된다. 뿐만 아니라 광명시가 자율적으로 협상할 수 있었던 것은, 주민들에 대한 사전설득을 통한 유권자(*constituency*)들의 승인을 전략적으로 활용했다는 측면에서 협상 자율성이 확보된 상태였다고 추론해 볼 수 있다.

② 갈등당사자와 협상당사자의 분리

이 사례에서 특이한 것은 갈등당사자와 협상당사자가 분리되어 있다는 것이다. 최초 갈등을 보이던 갈등당사자는 구로구와 광명시이다. 구로구 쓰레기 소각장 입지결정으로 인해 광명시 주민들의 반발이 이를 증명한다. 그러나 협상당사자는 구로구가 아닌 서울시와 광명시가 된다. 광명시의 경우 협상에 대한 자율성이 상대적으로 높았다. 그러나 구로구의 경우에는 협상에 대한 자율성이 제약되어 있었다. 이는 앞서 언급한 바와 같이 폐기물시설 건설 입지선정 권한은 구로구에 있지만 시설건설에 소요되는 모든 예산은 서울시가 제공하기로 되어 있었기 때문이다. 즉, 시설건설에 따른 예산을 서울시가 제공하기로 되어 있었으므로 공동이용에 필요한 재정적 지원도 서울시가 주체가 되는 것이다.

따라서 협상에 참여한 당사자는 쓰레기 반입과 수수료에 대해서는 광명시와 구로구가, 광명시 쓰레기 소각장 건설 분담금과 관련해서는 서울시와 광명시가 협상당사자이다. 만일 폐기물시설 설치에 대한 예산의 집행권한이 구로구에 있었다면 두 자치단체간의 갈등에서 협상은 난항을 거듭했을 것으로 예상된다. 실제로 시설비에 대한 지원이

나 주민수혜사업을 위한 예산을 지원할 경우 구로구는 재정적 문제로 인해 광명시가 요구하는 액수에 부합할 수 없다. 그러나 거대 광역자치단체인 서울시의 경우 예산에 대한 압박이 상대적으로 낮았으므로 광명시의 요구조건에 어느 정도 부합한 액수를 제공할 수 있었다.¹⁹⁾ 즉, 갈등과 협상의 분리는 광명시의 시설을 공동이용하는 데 부합하는 재정분담이 뒷받침되어 가능했고, 이는 협상이 성공적으로 이어지는 가교역할을 했다.

광명시의 경우 구로구를 협상파트너로 인정하지 않는다. 실제로 빅딜이란 광명시의 쓰레기 소각장과 서울시의 하수종말처리장이었기 때문이다. 특히 중요한 것은 서울시에서 광명시 쓰레기 소각장 건설 분담금을 제공했기 때문에 구로구는 시설 공동이용에 적극적이었으며, 광명시도 재정적 부분에서 참여한 갈등 없이 공공이용 협상을 마무리할 수 있었다. 서울시의 재정적 지원은 협상당사자간의 양보가 협상에 미치는 영향에서 자세히 알아본다.

(4) 협상당사자의 관계 및 양보

① 상호의존적인 공간적 구조 및 협력선례

협상당사자들간의 관계는 협상에 영향을 미친다. 이 사례에서 중요한 협상당사자간의 관계는 행위주체들 사이의 의존성의 정도를 들 수 있다(박호숙, 1994: 37). 의존성이란 어떤 행위주체의 중요한 가치나 욕구가 상대방에 의하여 통제 당하고 있는 상태를 의미한다. 만일 상대방과 독립적 관계에 있는 집단이라면 행동의 자율성 범위가 크다. 그러나 의존성의 범위가 커질수록 당사자의 행동의 자율성은 상대방에 의하여 제약 당할 수 있을 것이다.

서울시 구로구와 경기도 광명시도 주변지역에 경제, 문화, 교육, 주택, 위생 등 제반문제에서 상당부분 상호의존적인 공간적 구조를 지닌다. 행정구역상은 구로구와 광명시로 분리되어 있지만 두 자치단체는 생활권을 공유하고 있다. 생활권의 공유는 문화적 이질감이 약하고, 주민들의 정치적 성향이 서로에게 미치기 때문에 비슷한 성향

을 유지한다. 또한 인접한 두 지역은 경제적 측면에서 서로 영향을 미친다. 두 자치단체 주민들의 생활권과 노동권역이 근접하여 자금의 유동성이 활발한 지역이기 때문이다.²⁰⁾ 그 밖에 자연적 영향력이 공유되는 공간적 구조도 두 자치단체간의 갈등이 발생된 원인과 동시에 협상에 영향을 미치는 요인으로 작용될 수 있다.

이러한 상호의존적 공간구조는 갈등의 원인이 되기도 하지만 갈등이 지속되면 서로에 대한 신뢰성이 하락하므로 안정적 사회질서 유지를 저해하게 된다. 그러나 상호의존적 공간구조는 갈등전략의 선택에서 대립과 위협 등의 갈등대응전략에서 협상전략으로 변화시키는 요인으로 작용될 수 있다. 즉, 인접한 자치단체와 계속적 갈등양상을 지속시키는 것은 사회적 비용을 증가시켜 또 다른 문제가 발생되었을 때 상호간의 적대적 관계가 유지될 수 있으므로, 협상을 통한 해결이 합리적이라고 판단할 수 있다는 의미에서 그러하다.

한편 서울시는 경기도의 여러 기초 자치단체들과 인접해 있어 정책 결정에서 경기도와 협조하는 일이 빈번했다. 따라서 두 자치단체는 대립적이고 경쟁적이기보다는 협력적이고 우호적인 관계를 유지하고 있었다. 구로구와 광명시도 마찬가지다. 기존에 두 자치단체는 대립적이거나 경쟁적인 관계를 유지하고 있지 않았고, 상호 협력적 관계를 다져오고 있었다. 이러한 관계는 협상에 유리한 토양을 제공해 주는 것이기도 하다.

뿐만 아니라 광명시와 서울시 구로구, 금천구는 서울 인접주민들의 택시이용의 편의를 위해 택시사업구역을 통합하여²¹⁾ 시범적으로 운영한 사례가 있다(1999년 7월부터 2001년 12월까지). 예를 들어 구로구에서 광명시로 가는 승객을 태운 서울택시가 할증료를 요구하면 불법 영업이 되며, 광명시에서 광명시 승객을 거부하면 승차거부가 된다. 대신 광명시에서 택시를 탄 승객이 금천구나 구로구 이외의 지역으로 갈 경우 할증료를 내야 하는 것이다. 이렇듯 구로구와 광명시는 이미 시민의 편의를 도모하기 위해 협력적 공동행위를 한 경험을 가지고 있다. 이는 두 자치단체가 이미 우호적·협력적 관계를 유지하고 있

음을 단적으로 보여주는 예이다. 이처럼 우호적이고 협력적인 관계는 갈등이 발생할 경우보다 협력적 방식으로 합의점을 이끌 수 있는 요인으로 작동될 수 있을 것이다.

② 협상당사자간의 양보

협상과정에서 협상당사자들의 이해가 침해하기 대립되는 것은 협상 성공에 부정적 영향력을 행사할 수 있다. 그러나 광명시 쓰레기 소각장 공동이용 과정에서 협상당사자들은 적당한 이해와 양보를 통해 협상을 성공적으로 마무리했다. 협상당사자들이 협상과정에서 양보한 내용은 다음과 같다. 서울시가 협상과정중에 광명시에 양보한 것은 경제적 측면에서 강하게 나타난다. 본격적 협상이 시작된 1999년 6월 광명시가 제시한 지원금 요구액은 36,510백만 원이다. 이는 광명시 자원회수시설 건설비의 50%(국비, 도비, 시비, 토지매입비, 주민편의 시설비를 모두 포함)를 분담할 것을 제시한 것이다.

그러나 서울시의 입장은 달랐다. 서울시는 경기도가 지원한 국비와 도비는 분담할 수 없다는 입장이었다. 왜냐하면 기초자치단체가 폐기물 처리시설을 건설할 경우 국비를 지원받는 것은 당연한 일이고, 도비의 경우 경기도가 지원한 것이기 때문에 이에 대한 분담은 불가능하다는 입장이었다. 그러나 협상이 진행되면서 서울시는 광명시가 요구하는 것 중 가장 액수가 많은 도비의 50%를 제공했다. <표 2>는 광명시 자원회수시설과 관련된 서울시와 광명시의 지원금 조성 변화를 나타낸 것이다.

구로구의 경우 본협상 과정에서 큰 역할을 하지 않았지만, 광명시가 요구하는 반입수수료의 10% 추가부담에 대해 별다른 이견 없이 받아들였다. 이는 구로구의 수수료 부담에 대해 서울시가 보전해 줄 의사를 밝혔으므로 가시화된 것이기도 하다.

광명시도 협상과정에서 양보를 한다. 광명시가 양보한 것은 구로구 쓰레기 중 음식물 쓰레기의 반입을 결정한 것이다. 최초 구로구가 음식물 쓰레기 반입을 요구했을 당시 광명시는 주민들의 반발을 우려하

여 이를 반대했다. 또한 서울시의 건설비 지원에서 음식물 쓰레기 처리시설 건설비에²²⁾ 대한 논의가 없었으므로 이에 대한 반대의견을 보였다. 그러나 1999년 11월 19일 음식물 쓰레기를 받아들이는 데 별 문제가 없다고 판단하고 구로구의 음식물 쓰레기 반입을 허용한다. 이 같은 협상당사자간의 상호 양보는 협상을 조속히 마무리하는 데 결정적 역할로 작용됐고, 결국 성공적 협상에 영향을 미친다.

(5) 협상당사자들의 협상효과 인지

합리적 인간은 협상을 통하여 자신의 이익이 증진될 것이라고 믿을 때에만 협상을 선택할 것이다. 자치단체의 경우에도 마찬가지다. 따

표 2
서울시와 광명시의 지원금
조정현황(단위: 백만 원)

구 분	광명시 당초요구액 (1999. 6)	서울시 조정액 (1999. 7)	광명시 추가요구액 (1999. 11)	협외조정액 (2000. 1. 18)	최종합의액 (2000. 2. 1)
계	36, 510	21, 234	36, 585 (15, 351증가)	26, 620	27, 270
건설비 총액 (60, 221)	30, 110	14, 834	23, 789 (8, 951증가)	22, 720 (1, 065감소)	22, 270
국비 (12, 650)	6, 325 (50%)	제외	제외	제외	제외
도비 (14, 872)	7, 436 (50%)	제외	7, 436 (50%)	7, 436 (50%)	74, 436 (50%)
시비					
계 (32, 699)	16, 349 (50%)	14, 834	16, 349 (50%)	15, 284	14, 834
토비매입비 3, 030 (시설부문 900)	1, 515 (50%)	제외	1, 515	450 (시설부문 50%)	제외
순 건설비 (29, 669)	14, 834 (50%)	14, 834 (50%)	14, 834 (50%)	14, 834 (50%)	14, 834 (50%)
주민편의시설 12, 800	6, 400 (50%)	6, 400 (50%)	12, 800 (전액)	3, 900	5, 000

자료: 서울시(2000), <광명소각시설 공동이용 추가지원방안>.

라서 갈등당사자들이 협상에 참여하도록 동기를 부여하는 일은 매우 중요하다. 그렇다면 갈등당사자인 구로구와 광명시에게 어떤 동기가 부여된 것인가? 또 이러한 동기는 어떤 것이며, 무엇에 중점을 두어 협상에 참여했는가? 갈등상황에 있는 당사자들이 어떤 측면에 우선순위를 두어 협상을 진행했는지를 분석하는 것은 가시적 경제이익이건, 비가시적 사회·문화적 이익이건 간에 자신들에게 이익을 주는 무엇인가가 있었다는 사실을 증명해 주는 것이다.

① 광명시의 협상효과 인지

광명시는 광명시 소각장 공동이용으로 발생할 경제적 효과에 대해 인지하고 있었다. 광명시의 경제적 효과인지는 공동이용에 대한 가능성 제기시기부터 나타났다. 그렇지만 본격적 세부사항을 검토한 것은 협상 이전단계부터다. 1998년 12월부터 1999년 1월까지 광명시의 세부사항 검토를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 광명시는 구로구 쓰레기를 반입할 경우 쓰레기 소각에 소요되는 처리단가를 낮출 수 있을 것으로 분석한다. 광명시는 구로구 쓰레기를 반입할 경우 소각처리원가의 절감으로 인해 주민들의 부담이 감소할 것으로 예상하고 그 액수를 약 20억 원으로 계산한다.

둘째, 쓰레기 소각장 공동이용의 반대급부로 생활하수처리에 대한 요청을 계속 진행하고, 이것이 수용되었을 때 자체 하수처리장 건설비용으로 책정되어 있던 1,655억 원도 절감할 수 있을 것으로 판단한다.

셋째, 광명시가 요구하는 건설비 분담금이 모두 수용되지 않더라도 약 300억 원의 부담금을 얻을 수 있을 것으로 판단한다. 그 밖에 위탁운영관리비, 주민편익시설비, 환경부에 공동이용에 대한 인센티브 요청 등으로 인한 경제적 효과를 확인한다. 광명시는 쓰레기 소각장 운영에 따른 비효율성과 과다한 여유용량의 부족으로 쓰레기 처리에 소요되는 처리비용 단가가 다른 자치단체에 비해 상대적으로 높았다. 뿐만 아니라 자체 하수처리장을 건설할 경우 지형적으로 역배수의²³⁾ 문제점을 안고 있어 보다 많은 예산이 소요되는 문제점을 안고 있었

다. 그리고 무엇보다 중요한 것은 폐기물 처리장 건설에 따른 재정부담이 구로구와는 달리 시비에 대한 부담이 높았기 때문이다.²⁴⁾

② 구로구와 서울시의 협상효과 인지

구로구와 서울시는 구로구 쓰레기 소각장 건설 추진의 문제점을 분석하고, 광명시 쓰레기 소각장의 공동이용으로 인한 효과를 분석했다. 현실적으로 구로구가 선정한 지역에 소각시설을 건설하는 내용으로는 광명시와 협의가 불가능하여 환경부로부터 설치계획승인을 받는 것이 불투명하다고 판단한다.

따라서 서울시는 1998년 6월 15일 환경부주관 관련 시·도 간 실무조정회의 이후 광명시와 광역처리하는 것에 대한 효과를 분석했다. 서울시는 구로구 소각시설 건설사업비(당시 토지매입비 89억 원)가 전액 삭감되고, 구로구 자원회수시설 건설비용인 603억 원을 절감할 수 있을 것으로 기대했다. 또한 무엇보다 구로구 자원회수시설 건설을 무리하게 추진할 경우 광명시민들과의 물리적 충돌로 인한 사회적 갈등을 예상하고, 이에 따라 광역화를 추진할 경우 가져오는 자치단체간의 갈등해소와 광역행정협력기반 조성의 효과에 역점을 두었다.

또한 현 부지를 유지할 경우 이를 광역재활용시설로 건설하면 긍정적 효과를 나타낼 수 있을 것으로 판단했다. 구로구의 경우에는 경제적 관심보다는 안정적 폐기물 처리에 관심을 기울였고, 구로구의 상급자치단체인 서울시의 경우 광명시의 주민반발에 대한 무마를 우선적으로 고려했다.²⁵⁾

③ 협상효과 인지와 협상성공

협상을 갈등해결의 전략으로 선택하는 데는 협상당사자들의 비용과 편익의 계산이 필수적이다. 협상을 갈등해결의 기제로 사용하는 데 대한 비용뿐 아니라, 협상결과로 인한 경제적·사회적 비용의 고려와 협상을 통해 얻을 수 있는 가시적 편익과 비가시적 효과도 중요하게 작용될 수 있다. 지방자치 실시 이후 자치단체마다 경제적 압박을 받

아오고 있는 것이 현실이다. 또한 주민들의 행정참여 확대로 인해 행정의 지연은 물론이고, 많은 사회적 비용이 증가하고 있는 것도 현실이다.

이러한 상황에서 무엇보다 중요한 것은 공동이용으로 인한 경제적 효과의 창출이다. 위에서 언급한 경제적 효과의 경우 협상 이전에 예상한 효과(액수)와 정확히 일치하지는 않지만 대체로 유사하다. 구로구와 광명시의 협상을 통한 공동이용에 대한 관심은 다소 차이가 난다. 구로구의 경우에는 폐기물 처리시설의 건설에 따른 비용을 서울시가 부담하기 때문에 경제적 이익에 대한 기대가 다소 덜하다. 따라서 서울시와 구로구의 경우에는 광명시 주민들의 반발을 무마시키는 것에 치중했다. 그러나 광명시의 경우에는 국비와 도비의 지원을 받기는 하지만 구로구에 비해 상대적으로 많은 경비를 부담해야 되는 실정이었다.

따라서 광명시는 무엇보다 경제적 측면에 관심을 두어 협상에 참여했던 것으로 판단된다. 결국 두 자치단체는 협상으로 인한 가시적인 경제적 효과뿐 아니라 비가시적인 사회·문화적 효과를 협상이 본격적으로 시작하기 전에 미리 인지하고 있었음을 알 수 있다. 또한 이와 같은 협상효과에 대한 사전인지는 협상을 성공적으로 이끄는 중요한 요소로 작용된다. 만일 협상에서 미래의 효과에 대한 기대가 없었다면 협상에 참여하지도 않았을 것이고 갈등의 지속은 장기화될 가능성이 높다.

2) 협상내용과 관련된 요인

협상내용과 관련하여 협상에 영향을 미친 요인으로는 협상에 필요한 정보의 공유, 협상의제의 범위, 협상의제의 수, 협상의제의 수용성 등이 영향을 미친다.

(1) 협상에 필요한 정보의 공유

협상에서 정보는 성공적 협상을 이끌어내는 핵심적 요소이다. 만일 협상에서 어느 일방만이 유용한 정보를 지니고 있으면 협상은 정보를 가진 일방에게 유리하게 작용하여 'win-lose'의 비대칭적 협상결과를 발생시킬 것이다. 반대로 협상에 참여하는 협상당사자들이 자신이 가진 정보를 상대방에게 전달하여 상호간 정보를 공유한다면 최선의 해법을 함께 선택하여 결국 'win-win'의 협상결과를 가져올 수 있다.

이 사례에서 정보의 비대칭성은 없다. 왜냐하면 제 3자의 개입으로 인해 정보가 왜곡 없이 전달되었기 때문이다. 1998년 6월 15일 정부 주무부처인 환경부가 갈등당사자간의 실무회의를 주재한 가운데, 광명시 소각시설에 대한 왜곡 없는 정보를 서울시와 구로구에 전달했다. 뿐만 아니라 구로구가 광명시 소각시설에 대한 여유용량 파악과 공동이용을 위한 타당성 검토를 여러 차례 실시했고, 그 과정에서 광명시도 공동이용에 대해 의지가 전달되었으므로 정보가 공유될 수 있었으며, 이러한 정보의 공유는 신뢰성을 유지시키고 결국 협상을 성공시킨 요인으로 분석된다.

(2) 협상의제

협상과정에서 협상의제의 범위와 협상의제의 수와 의제에 대한 상호용성은 협상성공에 영향을 미친다. 협상의제의 범위가 한정되어 있지 않을 경우 협상과정에서 협상당사자들은 문제의 성격과 다른 요구조건을 제시할 수 있다. 또한 협상의제의 수가 많다는 것은 협상기간을 연장시키고, 협상당사자간의 갈등을 야기시켜 협상의 장애요인으로 작용될 수 있다. 또한 협상의제에 대한 상호간의 수용성도 협상결과에 영향을 미친다. 이 사례에서 협상의제의 범위는 광명시 자원회수시설 공동이용에 따른 사항으로 한정되어 있다. 또한 이에 따라 협상당사자간 협상의제의 수도 한정적이다. 협상과정에서 협상의제는 광명시 자원회수시설 시설비 분담금, 소유권 인정여부(등기여부), 주민편의사업비 분담, 쓰레기 반입수수료와 운영비 등이다.

본협상의 최초단계인 1999년 2월 12일 광명시주관 실무자회의에서 협상당사자들은 본격적 협상에서 논의될 협상의제를 교환하여 협상의제에 대한 범위와 협상의제의 수를 합의했다. 따라서 본협상 과정에서도 협상의제를 벗어난 특별한 사항이 제기되지 않았고, 이는 협상당사자가 협상의제에 대한 관심에 집중하게 했으며, 협상의제에 대한 수용성을 증진시키는 역할을 했다. 결론적으로 협상의제의 수와 범위의 한정을 통한 협상의제 수용성의 증진은 성공적 협상을 가능하게 만들었다.

3) 협상절차와 관련된 요인들

협상절차와 관련하여 성공적 협상에 영향을 미치는 변수로는 협상마감시한, 효율적 의사전달 방법, 협상의 빈도, 합의안의 문서화 작업 등을 들 수 있다.

(1) 협상의 마감시한

협상절차와 관련된 요인 중 협상마감시한은 협상을 성공시키는 요인으로 작용하고 있다. 왜냐하면 협상과정에서 대부분의 양보행위는 각 협상주체의 마감시간이 임박해서 이루어지는 경향이 있기 때문이다.²⁶⁾ 또한 시간의 제약성이 심하면 갈등해결이 촉진된다. 이 사례에서의 마감시한은 크게 두 가지로 나누어 살펴볼 수 있다. 첫째는 폐기물 처리시설의 조기확보로 인한 안정적 폐기물 처리가 가지는 시간적 압박이다. 둘째, 지방자치단체장의 재임기간중에 협상결과에 대한 집행이 이루어져 협상을 단체장의 치적 사항으로 만들어야 하는 마감시한이다. 이를 살펴보면 다음과 같다.

먼저 전자의 경우를 살펴보자. 다른 어떤 시설보다 폐기물 처리시설의 설치는 시간의 긴박성을 가진다. 우리나라의 원자력 폐기물 처리시설의 예를 들어보자. 원자력 폐기물 처리시설에 대한 입지선정의 시비가 끊이지 않고 있다. 이는 지역주민들이나 환경단체가 원자력

폐기물에 대한 위험을 수용할 수 없다는 입장에서 주장하는 바이다. 그러나 처리시설 건설이 미루어질 경우 원자력 폐기물은 노천에 설치된 간이시설에 보관되어야만 하고, 이는 더욱 큰 위험을 지니고 있다. 즉, 더 큰 위험이 닥치기 전에 원자력 폐기물 처리시설은 건설되어야 한다.

이와 마찬가지로 쓰레기 소각장이나 하수종말처리장은 더 큰 환경적 위험이 발생하기 전에 입지를 선정하고 건설되어야만 한다. 만일 생활쓰레기를 처리할 매립지 선정에 실패하고, 이에 따라 쓰레기 처리가 제대로 이루어지지 못한다면 주민들이 입을 피해의 정도는 상상을 초월하게 된다. 구로구와 광명시의 갈등사례에서도 혐오시설의 건설에 시간적 제약이 따른다. 구로구의 경우에는 쓰레기 소각장 건설 예정이었으나 광명시 주민과 자치단체, 의회 등의 반발로 인해 안정적 폐기물 처리가 불가능 상태가 발생할지도 모르는 상태이다. 광명시의 경우에도 생활하수의 증가로 인해 서울시에 추가처리 요청을 하였으나 불가하다는 의견이 나와 두 자치단체 모두 폐기물의 안정적 처리라는 문제에서 시간적 압력을 받고 있는 상태였다.

이러한 상황에서 공동이용에 대한 논의는 두 자치단체 모두에게 시간의 압박으로부터 벗어날 수 있는 계기가 되었는데, 이를 가능하게 만들기 위해서는 협상의 조속한 마무리가 중요하다. 즉, 시간의 제약성으로 인해 무한정 대립이나 갈등을 보일 수 없게 되고, 협상에 활기를 불어넣어 결국 협상을 효과적으로 이루어낼 수 있는 중요한 요인으로 작용했다.²⁷⁾

특히 쓰레기 소각장이나 하수처리장 같은 경우에는 핵폐기물 처리장과는 양상이 다르다. 즉, 전자의 경우에는 주민 자신들의 정상적 경제행위로 인해 발생한 폐기물의 처리라고 인식하여 입지자체에 대한 반발이 크지 않은 반면 후자의 경우는 지역주민들과 직접적으로 관련되어 있지 않은데도 불구하고 입지를 선정한다는 측면에서 입지 자체에 대한 반발이 크다. 즉, 전자는 하루빨리 쓰레기나 하수가 처리되어야 더욱 쾌적한 환경에서 생활할 수 있음을 동감하지만 후자의

경우는 잘 인식되지 않는다는 것이다. 이는 마감시한에 대한 압력이 상대적으로 크게 다가오는 것으로 협상성공에 긍정적 요인으로 작용될 수 있을 것이다.

후자의 경우도 협상과정에서 대립되는 의견에 대한 협상당사자들의 양보를 촉진시킨다. 특히 서울시의 경우 폐기물 처리시설의 광역화 사업은 민선 2기 시장의 공약사항이었다. 특히 협상당사자들이 협상 테이블에서 민선 2기의 공약사항이라는 언급을 한 것은 1999년 11월 19일 구로구주관 실무회의자리에서였다. 서울시의 의견표명에 광명 시도 차치단체장 임기 내에 사업을 종결짓는 것으로 합의했다. 협상과정중 이날이 협상의제에 대한 당사자들의 의견이 가장 좁혀진 날인 점을 감안한다면 “차치단체장의 임기 내”라는 협상마감시간이 협상과정에서 상호간 양보를 이끌어내는 중요한 요인으로 작용했으며, 이는 결국 협상에 영향을 미치는 요인으로 작용된다. 한편 예산반영 계획으로 인한 마감시한도 중요한 변수가 된다. 이 사례에서도 1999년 8월 6일 서울시주관 실무자회의에서 서울시가 2000년 예산반영관계로 급박함을 표명하고 있다.

(2) 효율적 의사전달

협상절차와 관련된 요인 중 효율적 의사전달은 협상당사자간의 의사소통 원활화 가능성에 대한 신뢰, 즉 효율적 의사전달의 신뢰이다. 갈등당사자간의 신뢰성은 상호간의 신뢰(*trust*), 상대방의 행위에 대한 진실성(*credibility*), 상대방의 합리성(*rationality*)에 대한 가정을 포함한다. 신뢰성은 두 가지 의미가 있는데, 상대방의 말에 대해 진실하게 믿는 믿음과 상대방이 충분히 자기 자신의 이익을 알고 거기에 관심을 가지고 있다는 것을 기대하는 것이다.

또 합리성에 대한 인식은 상대방의 목적과 요구수준이 협상과정 동안 변하지 않는다는 것을 전제로 한다. 효과적 협상결과를 도출하기 위해서는 상호불신이나 장벽, 교환하는 정보에 대한 왜곡이 없는 상태에서 의사소통이 이루어져야 한다는 것이 전제되어야 한다. 이러한

신뢰는 정책에 대한 상호의존적 기관간의 반응을 정직하게 말할 수 있도록 해주는 기능을 수행한다.

이 사례는 의사소통을 통해 상호간 의견교환이 적절하게 이루어질 수 있는 가능성이 있었고, 두 자치단체가 서로가 처해 있는 문제점에 대해 왜곡 없는 정보교환이 이루어질 수 있다는 신뢰가 선행되었다. 신뢰성을 유지하는 의사소통은 행정기관의 수장인 자치단체장의 정치적 출신배경이²⁸⁾ 같다는 데서 연유한다. 그러나 이 연구에서는 정치적 출신배경이 같다는 것으로 인해 정치적 협상을 말하고자 하는 것은 아니다. 단지 의사소통에 대한 신뢰성을 확보할 수 있고, 이는 결국 협상절차에서 중요한 협상요인으로 작용함을 의미하는 것이다.

(3) 협상의 빈도 및 합의서안의 문서화 작업

협상절차에 관련된 협상성공의 요인으로 협상의 빈도와 합의서안의 문서화 작업을 들 수 있다. 먼저 협상의 빈도를 살펴보자. 성공적 협상을 이루어내기 위해서는 합의된 의제에 관한 의견을 개진할 수 있는 협상의 장과 협상의 장을 통한 당사자간의 빈번한 접촉이 있어야 한다. 당사자간의 빈번한 접촉은 상호간의 친밀도를 높여 의사소통의 효율성을 확보할 수 있다.

이 사례에서 당사자간의 협상빈도는 본협상 이전단계에 2회(1998. 6. 15; 1998. 11. 12), 본협상 단계에서 12회 등 빈번했다. 특히 1998년 6월 15일 환경부 주선으로 서울시, 경기도, 구로구, 광명시 소각장 관계 국·과장 간의 '공동이용추진 간담회'를 시작으로 2개월에 1회 꼴로 2000년 5월 2일까지 협의를 지속적으로 추진하였다. 또 협의는 서울시와 구로구, 광명시가 교대로 회의를 주관하는 형식으로 취했다. 이러한 빈번한 접촉은 상호간 친밀성을 높여 협상의제에 대한 수용성을 확보했고, 결국 성공적 협상을 이끌어내는 요인으로 작용했다.

다음으로 합의서안에 대한 문서화 작업을 살펴보자. 협상에서 상호간 의견의 통일을 본 것에 대한 문서화 작업은 협상결과에 대한 상호간의 이행을 전제하는 것이다. 이 사례에서 협상당사자들은 합의서안

에 대한 문서화를 전제했다. 또한 실무자회의 때마다 합의서안의 문구를 수정하는 등 협상결과에 대한 상호이행에 관심을 보이고 있음을 파악할 수 있다. 특히 1999년 10월 20일에는 협약서안의 주체를 놓고 의견을 교환하기도 했다.

4) 협상전략과 관련된 요인

협상에서 무엇보다 중요한 것은 협상에 필요한 자원을 어떻게 전략적으로 사용하느냐이다. 즉, 자원의 보유나 힘의 균형 등은 협상력을 높이는 요인으로 작용될 수 있는데, 이를 어떻게 전략적으로 활용하느냐에 따라 협상의 성패는 달라질 수 있다.

(1) 협상을 위한 자원의 보유

이 사례에서 협상을 통한 공동이용이 성공적으로 이루어질 수 있었던 실질적 요인은 협상에서 제시할 수 있는 카드, 즉 자원을 보유하고 있었다는 것이다. 성공적 협상에 필요한 가장 중요한 요소는 상대방에게 변화를 가하기 위하여 동원될 수 있는 능력과 자원이다. 이를 통해 어떤 형태로든 상대방을 유인하고 변화를 가할 수 있기 때문이다. 어느 일방만이 자원을 많이 소유하고 있다면 협상결과는 그 일방에게 치우치게 될 것임은 자명한 사실이다. 현실적으로도 갈등을 보이고 있는 당사자간에 자원과 힘이 동일한 경우는 거의 없으므로 자원과 힘을 확보하고 있는 것은 협상을 자신에게 유리한 방향으로 이끌 수 있는 중요한 요소가 된다.

쓰레기 종량제와 분리수거 정책이라는 우연한 사건으로 인해 광명시의 예측량 실패가 선행되었으므로 협상 당시 광명시는 협상에 필요한 충분한 자원을 보유하고 있었던 것이다. 협상에서 자원의 보유는 실질적 영향력을 행사한다. 구로구의 경우는 실질적으로 협상에 사용할 만한 자원을 보유하지 못하고 있다. 또한 구로구의 경우 환경문제의 광역화 논리에 따라 입지선정을 제외한 재원의 조달 등 대부분의

관련기능을 상급자치단체인 서울시가 보유하고 있다. 이는 협상과정에서 구로구의 역할이 크지 않았다는 것을 반증하기도 한다. 그러나 기존의 광명시의 하수는 서울시 가양하수종말처리장에서 위탁처리하고 있어 서울시는 협상에서 이를 통한 갈등해결에 영향을 미칠 수 있는 자원을 보유한 셈이다.

먼저 광명시의 자원보유에 대해 살펴보자. 광명시는 쓰레기 소각장이라는 거대한 협상자원을 보유하고 있다. 보다 중요한 것은 자체 쓰레기뿐만 아니라 구로구의 쓰레기를 소각할 수 있는 여유용량이 충분하다는 것이다. 광명시의 쓰레기 소각장 건설에서 타 자치단체의 쓰레기를 처리할 수 있는 용량이 발생한 것은 건설 당시 미래 발생량의 예측에 실패한 예산낭비로 인식됐지만 협상과정에서는 협상을 성사시킬 수 있는 중요한 자원으로 변화했다.

즉, 협상을 진행할 수 있는 중요한 유인을 제공했고, 이는 협상의 성패를 가늠할 수 있는 중요한 영향요인이다. 또 이러한 자원의 보유 사실을 협상당사자인 서울시와 구로구가 인지하도록 공개했다. 광명시가 이를 공개한 것뿐 아니라 제 3자인 환경부도 광명시가 보유한 자원을 서울시와 구로구가 인지하도록 공개한 것도 갈등당사자로 하여금 협상을 하도록 유도한 요인으로 작용된다. 이를 통해 공동이용의 논의를 발생시킨 중요한 것으로 파악된다.

다음으로 서울시가 가지고 있는 자원은 하수종말처리장이다. 물론 구로구의 광명시 소각장 공동이용에 대한 반대급부적 성격으로의 자원이긴 하지만 서울시도 협상으로 일정한 경제적 이익을 확보할 수 있는 중요한 자원으로 작용한다.

결론적으로 두 자치단체가 지니고 있는 협상자원은 실질적으로 협상을 하게 된 동기를 제공하는 것으로서 성공적 협상에 중요한 역할을 한다. 특히 서울시와 광명시는 갈등양상을 막기 위한 대안으로 자신들이 보유한 자원을 적절하게 사용하고 있다는 측면에서 협상을 성공시키기 위한 전략으로 자원을 활용했다고 추론해 볼 수 있다. 뿐만 아니라 두 자치단체가 보유하고 있는 자원을 공동으로 이용할 경우,

이에 따른 파급효과가 상당히 클 것으로 인지해 모범사례를 만들려는 노력도 협상을 성공시킨 요인으로 작용하고 있음을 알 수 있다.

(2) 협상에서 힘의 균형유지

힘의 불균형 상태에서 양자가 'win-win'이라는 협상결과를 도출시키기는 힘들 것이다. 왜냐하면 힘을 가진 어느 일방이 협상결과를 편파적으로 이끌어 갈 수 있기 때문이다. 협상에서 힘의 균형유지 문제는 대단히 중요하다. 힘에서 월등한 차이가 있을 경우 강자는 협상하려하지 않을 것이다. 힘이 불균형할 경우 협상을 통한 문제의 해결보다는 다른 수단을 통한 문제해결을 꾀할 것이고, 협상에 응할 경우에도 협상은 불공평하게 진행될 것이며, 그 결과로 나타난 합의도 쌍방의 선호를 진실로 반영하지 못할 것이다(임우석, 1995: 88~89). 따라서 당사자간에 동등한 힘을 가질 수 없더라도 일방이 독단적으로 행동하도록 방치하지 않을 만큼의 힘과 영향력은 확보되어야 한다.

지방자치단체간의 갈등에서도 지방자치단체의 경제적 여건의 차이, 자치단체장의 정치적 영향력 등이 같지 않으므로 힘의 차원이 다르다. 그러나 이 사례의 경우 서울시와 광명시는 힘의 불균형이 나타날 수 있다. 힘의 불균형은 특히 재정적 측면에서 나타난다. 즉, 충분한 재정력을 가지고 있는 광역자치단체인 서울시와 재정력이 열악한 광명시는 힘의 불균형이 있다. 이러한 힘의 불균형이 있음에도 불구하고 어떻게 협상에 성공하게 되었는가? 힘의 불균형은 재정력의 차이에만 기인하지 않는다. 외견상으로 보기에 서울시와 광명시의 협상이므로 경제적 여건 차이나 지방자치단체의 위상차이가 나타나고 있다.

그러나 이 사례의 협상당사자들인 자치단체에서 중요한 위치를 차지하는 자치단체장이 정치적 이념을 같이 하는 동일 소속당 출신자들이어서 권력의 경중을 통한 협상결과의 불균형에는 그리 많은 영향을 미치지 못하다. 오히려 갈등 이후 협상단계에서 의사소통의 원활화를 제공했다. 하지만 동일정당 출신이라서 힘의 균형을 유지할 수 있는

지에 대해서는 더 많은 논의가 필요할 것이다. 다만 관련 담당자들과의 인터뷰 과정에서 동일정당 출신이고, 이 문제에 대한 해결책을 논의하고자 비공식적 만남이 있었다는 답변으로 미루어 볼 때 성공적 협상에 영향을 미치고 있음을 추론해 볼 수 있다.

5) 제 3자(중재자)와 관련된 요인

갈등에서 제 3자인 갈등당사자들이 갈등을 관리할 수 있도록 조력할 목적으로 협상에 참여하는 중립적 개인 혹은 조직을 말한다(Donahue and Kolt, 1992: 134). 정책갈등에서 제 3자의 역할은 갈등당사자들의 극한적 대결양상을 완화하는 데 결정적 역할을 한다(진중순, 1997: 26~27). 일반적으로 제 3자가 개입할 때는 갈등이 길어져 대립이 극한 상황으로 전개되려할 때, 갈등을 해결하려는 당사자간의 노력이 교착상태에 빠져 있을 때 개입한다. 또한 갈등상황이 아닌 의사소통과 협력이 존재할 때 나타나서 직접적 협상을 용이하게 만들어준다. 즉, 제 3자의 촉매적 역할을 수행한다.

혐오시설입지 갈등과정 혹은 협상과정에서의 제 3자인 당사자를 제외한 이들을 말한다. 제 3자는 전문가 집단, 시민단체, 환경단체, 중재자 등을 들 수 있는데, 이 사례에 적용되는 제 3자는 환경부로 중재자의 역할을 수행하고 있다. 일반적으로 협상과정에서 중재자가 개입하는 것은 갈등을 겪고 있는 당사자들의 대립적 관계가 지속되거나 갈등을 해결하기 위한 방안을 가지고 있을 때다. 여기서는 제 3자와 관련된 요인으로 중재자의 개입 유무와 중재자의 유인책을 통해 성공적 협상에 영향요인을 살펴보고자 한다.

(1) 중재자의 개입유무

우리나라에서 혐오시설 입지로 인한 갈등상황이 지속되거나 해결의 실마리가 보이지 않을 때 권위 있는 제 3자인 환경부는 갈등해결을 위해 종종 등장한다. 일반적으로 중재자는 당사자들을 불러모으고,

협상을 위한 분위기를 만들고, 의사소통 가능한 잠재적 대안을 결정하는 등의 역할을 수행한다(Raiffa, 1982: 108).

이 사례에서 제 3자인 환경부가 활동을 보인 것은 1996년 8월 구로구 쓰레기 소각장 위법성 판단을 위해서이다. 사례의 전개과정에서 살펴본 바와 같이 서울시와 구로구는 광명시 주민들의 반발이 심해짐에 따라 구로구 쓰레기 소각장 건설에서 철차상 위법성을 질의하고, 이에 대해 환경부는 폐촉법상 위법성이 있다는 의견을 제시한다. 그러나 환경부의 위법성 판단에도 불구하고 구로구의 환경영향평가 공람과 주민설명회 강행으로 갈등은 더욱 격화된다. 또한 1998년 2월 광명시 주민들은 '구로구 쓰레기 소각장 건설반대 광명시민연합회' 오 운영 회장 외 13,303명의 서명을 받아 환경부장관에게 건의서를 제출한다.

이에 따라 환경부는 1998년 6월 11일 갈등 관련 당사자들을 실무조정회의에 참석해 줄 것을 요청하고, 6월 15일 실무자회의를 주관한다. 이로써 환경부는 구로구와 광명시의 갈등에 개입하게 된다. 이날 회의에서 광명시는 중재자로서 의사소통을 위한 잠재적 대안을 제시한다. 잠재적 대안이란 회의의 안건으로 채택한 "광명소각장에서 구로구 쓰레기를 소각처리하는 방안"이다. 또한 환경부는 6월 15일 '공동이용추진간담회'를 시작으로 2개월에 1회씩 갈등당사자간의 회의를 주선하여 갈등당사자를 협상 테이블로 끌어들이기 위한 공동을 위한 장을 마련했다.

이는 갈등상황에 제 3자인 환경부의 중재가 구로구와 광명시 간에 혐오시설 공동이용이라는 해결의 실마리를 제공했을 뿐 아니라, 빈번한 접촉의 유도로 갈등을 완화하고 협상분위기를 마련했다는 것이다. 즉, 제 3자 개입이 효과적으로 수행되었음은 물론이고, 이는 성공적 협상을 위한 초석을 제공한 것이라 할 수 있다.

(2) 중재자의 유인책

중재자의 유인책이란 갈등을 해소하고 협상으로 당사자들을 협상의

장으로 끌어들이기 위해 사용되는 보상책을 말한다. 환경부가 갈등당사자들을 설득한 것은 물리적 보상과 모범사례의 촉구로 나누어 볼 수 있다.

먼저 모범사례의 촉구이다. 제 3자의 개입에서 특이할 만한 것은 1996년 6월 15일 환경부가 주관한 실무회의에서 자치단체간 협의에 의한 공동이용의 모델이 될 수 있도록 노력할 것을 표명함으로써, 지방자치단체간의 갈등해결을 위한 모델로 활용하는 상징적 측면에서의 공동이용을 강조하였다. 이러한 중재노력은 두 갈등당사자간의 협상을 제 3자가 지원하겠다는 의지의 표현으로 파악할 수 있다. 실제로 비슷한 선례가 있는 문제는 범례화된(*routinized*) 절차에 따라 쉽게 해결책이 강구된다(정정길, 1997: 278).

그러나 우리나라에는 혐오시설 입지에 대한 갈등에서 주민과 자치단체 간의 갈등이 대부분이어서 그 부분에서는 상례화된 절차와 협상방안이 연구되고 있지만, 지방자치단체간의 혐오시설에 대한 분쟁해결은 그 유래가 없어 정부기관인 환경부는 직접중재가 아닌 제 3자 개입의 방식으로 갈등당사자들에게 공동이용을 위한 장을 마련한 것이다.

다음으로 경제적 유인책이다. 이 사례에서 환경부가 실제로 갈등당사자들에게 쓰레기 소각장을 공동이용할시 경제적으로 보상을 제공하겠다는 공식문건은 발견되지 않는다. 그러나 당시 협상실무를 맡았던 광명시 관계자는 환경부가 구두로 환경관련 예산을 추가로 지원하겠다고 약속했음을 기억한다고 말한다. 또한 협상과정인 1999년 2월 12일 광명시는 광명시주관 실무자회의에서 환경부 인센티브사업 요구에 서울시가 공동대처할 필요가 있음을 밝힌다. 이에 대해 서울시도 긍정적 답변을 제시한다. 한편 광명시는 1999년 1월 28일로 "자원회수시설 운영실태 및 광역화추진계획"에서 구두로 약속된 광역화추진에 따른 인센티브사업 추진을 요청할 것을 기대하고 있다.

요약하자면 중재자로서 개입한 환경부의 유인책인 모범사례의 촉구에서 서울시가 긍정적으로 반응했고, 구두이긴 하지만 경제적 인센티브

사업에 광명시가 적극적으로 반응한다. 따라서 중재자인 환경부의 유인책은 협상의 장으로 갈등당사자들을 유인하는 데 성공적이었으며, 이는 곧 협상을 통한 갈등해결에 유리한 조건을 제공한 것으로 추론된다.

6. 연구의 결론과 한계

협오시설은 일상적 생활을 영위하기 위해서 현대사회에서 꼭 필요한 구성요소이다. 그러나 협오시설의 입지와 건설에서 주민들의 재산권 행사는 자치단체와 주민 간의 갈등을 발생시켰고, 이로 인해 지방자치단체들은 많은 어려움을 겪어왔다. 또한 자치단체 내에서 일어나는 갈등뿐 아니라 지방자치제도의 본격적 정착과 더불어 협오시설의 입지를 둘러싼 자치단체간 갈등이 지속적으로 증가함을 알 수 있다. 그러나 자치단체간 갈등상황은 이렇다할 해결의 실마리를 찾지 못하고 있던 상황이었다.

이러한 상황에서 협오시설의 신설이 아닌 공동이용에 대한 자치단체간 협상이 최초로 이루어졌다. 그러나 기존의 경험적 협상연구들은 주민들과 자치단체를 협상주체로 하여 연구되었다. 따라서 이 연구가 가지는 의미는 협오시설의 신설에서 발생하는 주민들과의 갈등으로 고민하는 지방자치단체들에게 기존시설을 공동이용하는 것이 얻을 수 있는 효과를 제시해 준다. 또 무엇보다 중요한 것은 기존시설 공동이용 협상시 어떠한 측면을 고려하여 협상에 임해야 한다는 협상의 기초를 제공한다는 점에서 의미 있는 연구라고 할 수 있다.

결론적으로 자치단체간 상호의존성이 증가하고 있는 점으로 미루어 볼 때 상호간 협오시설을 교환한 것은 지방자치시대에서 광역행정의 필요성을 다시 한번 상기시켜준 것이며, 자치단체간 갈등의 협상가능성을 제시한 것이기도 하다. 그러나 협오시설 입지갈등에 관한 기존의 협상성공 모델이 정착되어 있지 않아 협오시설을 둘러싼 자치단체

간 갈등의 협상가능성은 큰 의미를 부여하지 못했다.

이러한 상황에서 혐오시설 갈등에 관한 해결의 모범적 사례인 서울시와 광명의 빅딜은 중요성을 가진다고 판단하고, 성공적 협상에 영향을 미치는 요인을 분석하는 데 이 연구의 초점을 두었다. 그 결과 혐오시설에 관한 빅딜의 조건으로 협상에 필요한 자원의 보유와 신뢰성을 확보할 수 있는 의사소통기제의 확보가 중요한 요인으로 분석되었으며, 협상의제의 범위 및 의제의 수, 협상서안의 공식화, 중재자의 개입과 중재자의 유인책, 협상의 마감시한, 정보공유, 협상효과의 인지, 협상주체들간의 양보, 이해당사자의 협상배제가 협상에 영향을 미친 변수로 작용했음이 밝혀졌다. 그러나 힘의 균형유지는 혐오시설 공동이용의 협상에서 큰 영향력을 차지하지는 않았으며, 이는 자원의 보유가 가지는 힘이 더 협상을 성공시켰기 때문으로 판단된다.

본 연구가 지니는 함의는 혐오시설 공동이용을 준비하는 자치단체들에게 협상을 위한 준비조건을 조금이나마 제공할 수 있다는 것이다. 협상에 영향을 미치는 요인을 분석함으로써 상호 만족할 수 있는 결과, 즉 'win-win'을 위한 조건을 제시한 것이다. 혐오시설에 관한 협상은 이전에 경험하지 못했기 때문에 혐오시설 협상성공을 위해 조건도 파악되지 못했다. 따라서 혐오시설 협상에서 협상 성공조건을 분석하는 것은 이후 발생할 협상에서 협상에 필요한 정보를 제공하여 협상의 장기화로 인한 손실을 최대한 줄일 수 있을 것이다. 즉, 미래의 협상에서 선례가 가지는 협상의 힘을 부각시킴으로써 협상성공에 유리한 위치를 제공할 수 있을 뿐 아니라, 혐오시설 공동이용 협상을 더욱 촉진시킬 수 있는 유인을 제공한 것이다.

그러나 이 연구는 특정 사례의 연구로 인한 편협한 시각을 제공할 수 있고, 서울시, 구로구, 경기도의 문화적, 경제적 상황이 다른 여타의 자치단체들과 상이하므로 일반화 가능성에 문제가 발생할 수 있음을 인식한다. 또한 사례연구가 가지는 한계로 인해 성공적 협상요인을 일반화하기에는 무리가 따른다고 하겠다. 또한 경험적 연구의 부족으로 인해 혐오시설 협상에 미치는 영향요인을 연구자가 나름대

로 유형화하기는 했지만, 다른 연구에 적용가능성을 의심할 여지는 있다고 판단된다. 따라서 앞으로의 다양한 연구가 이를 보완하고, 혐오시설 공동이용 협상에 영향을 미치는 요인을 체계적으로 정리할 과제를 안고 있다.

■ 주

- 1) 정부에서는 쓰레기 소각장을 공식적으로 '자원회수시설'이란 용어를 사용하고 있다. 자원회수시설이란 재활용폐기물을 제외한 기타 폐기물을 소각하여 위생적으로 처리하고 소각시 발생하는 여열을 이용하여 전력생산, 지역난방 등에 이용하여 쓰레기를 대체에너지로 자원화하는 시설을 의미한다. 본 연구에서는 공식문건을 인용하는 이외의 경우 일반적으로 사용되고 있는 용어인 쓰레기 소각장을 사용하고자 한다.
- 2) 기존의 혐오시설 입지와 건설을 둘러싼 갈등사례는 크게 두 가지로 나누어 생각할 수 있다. 첫째, 지방자치단체 내에서 지방정부와 지역주민들 간에 발생하는 갈등이다. 이는 지역주민의 재산권과 환경권의 행사로 발생하는 경우가 대부분이다. 둘째, 지방정부간에 발생하는 갈등이다. 이는 지방정부의 자치단체간에 이해가 엇갈려 발생하거나 주민들의 민원으로 발생하게 된다. 주민의 민원으로 갈등이 발생하는 경우는 인접한 자치단체주민들의 민원으로, 인접한 자치단체가 지역주민의 권익을 보호하기 위해 발생하게 된다. 즉, 주민들의 민원이 발단이 되어 인접한 자치단체 상호간 갈등으로 발전하는 것이다.
- 3) 혐오시설 입지와 건설을 포함해서 지방자치단체간 갈등은 계속적으로 증가하고 있다. 민선 1기인 1995. 7~1998. 6월까지 3년 동안 만 해도 전체 327건의 갈등사례 중 정부간 갈등은 154건으로 전체의 47.1%를 차지하고 있었으며, 그 중 지방자치단체 상호간 갈등이 100건으로 전체의 30.6%를 차지하는 등 계속 증가하는 추세에 있다. 한편 정부간 갈등은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 중앙정부와 지방자치단체 간의 갈등이다. 이는 다시 중앙정부와 광역자치단체 간 갈등, 중앙정부와 기초자치단체 간 갈등으로 구별할 수 있다. 둘째, 지방자치단체 상호간 갈등이다. 이는 다시 광역자치단체간 갈등, 광역자치단체와 기초자치단체 간 갈등, 기초자치단체간 갈등으로 구별할 수 있다. 한편 정부간 갈등은 아니지만 집행기관과 지방의회 간 갈등, 지역주민과 지방정부의 갈등이 있다(행정자치부·국토연구원·한국지방행정연구원, 1999: 33).
- 4) 일반적으로 지역주민들이 입지를 기피하는 시설은 그 성질에 따라 혐오시설, 위험시설, 순수공익시설로 분류된다. 그 중 혐오시설은 쓰레기 매립장, 소각장, 화장시설, 하수종말처리장, 분뇨처리장 등이며, 이 연구에서 다루는 사례는 쓰레기 소각장과 하수종말처리장이므로, 이를 통칭하는 용어로 혐오시설을 사용한다(서준식, 2000: 12~13을 참고).
- 5) 구로구와 광명시 간의 혐오시설 빅딜 성공은 자치단체 내의 주민반발 등 긍정적 외부효과를 발생시켰을 뿐만 아니라, 이후 많은 자치단체들은 이를 모델로 삼아 협상을 진행하고 있으며, 또한 성공

한 곳도 있다. 이러한 예로는 1) 경기도 구리시 토평동 소각장(하루 처리용량 200t)은 구리·남양주시, 2) 경기도 파주시 탄현면 소각장(100t)은 파주·김포시, 3) 충북 청주시 소각장(200t)은 청주시·청원군, 4) 제주도 제주시 회천동 산복 소각장(200t)은 제주시와 남제주군·북제주군 일부, 5) 제주도 서귀포시 색달동 산남 소각장(100t)은 서귀포시와 남제주군·북제주군 일부에서 배출하는 쓰레기를 처리할 수 있도록 설계되는 등이 있다. 또한 구리·파주·산복·산남 소각장은 2001년에, 청주 소각장은 2002년 완공될 예정이었다.

- 6) 《문화일보》(2000. 4. 26), “지자체간 혐오시설 원-원 게임 첫 사례”; 《한국일보》 2면(2000. 4. 20), “구로와 광명이 보여줬다”; 《서울경제신문》 5면(2000. 4. 20), “지자체간 혐오시설 빅딜”; 《한겨레신문》 16면(2000. 4. 20), “구로-광명 환경빅딜 폐기물 교환처리”; 《국민일보》 24면(2000. 4. 20), “서울-경기 환경빅딜 마침내 성사”; 《세계일보》 20면(2000. 4. 20), “구로구 쓰레기 광명서 처리한다”; 《대한매일》 9면(2000. 4. 20), “서울·경기 환경시설 공동이용”; 《중앙일보》 25면(2000. 4. 20), “쓰레기·하수 공동처리 서울시-광명시 첫 합의”; 《내외경제》(2000. 4. 19), “서울과 광명시의 환경빅딜”; 2000년 4월 18일 MBC 9시 <뉴스데스크> 등.
- 7) 사례연구는 일반적으로 다음과 같은 장점을 지니고 있다. 첫째, 비교적 소수의 대상을 시간적 변화에 이르기까지 추구하므로 어느 대상, 어느 인물 또는 어느 상황의 자연적 발전 및 전개를 연구하는 데 유용하며, 둘째, 조사대상의 독특한 성질을 취급할 수 있어 특별히 구체적이며 상세하게 연구하는 데 이상적이며, 셋째, 관련된 모든 변수를 제한 없이 포괄적으로 파악하여 밝혀 줄 수 있으며, 넷째, 인간 및 인간집단의 내면생활이나 사회적 욕구, 동기, 그리고 문화·사회적 배경 등을 포함한 맥락적 관계를 연구하는 데도 적합하다(이만갑 외, 1981: 69~70). 그러나 사례연구는 일반적으로 한정된 특정의 소수 사례에 대해 집중적으로 분석하는 것이기 때문에 연구결과와 대표성과 일반화에서 문제가 있다(김해동, 1983: 77~78).
- 8) 이달곤(1994)은 “협상은 다수의 이해당사자들이 가능한 복수의 대안들 중에서 그들 전체가 수용할 수 있는 특정 대안을 찾아가는 동태적 의사결정 과정이다”라고 정의하고 있으며, 또한 “공동의 문제를 안고 있는 둘 이상의 의사결정 주체가 임의로 상반되는 가치를 주고받는 교환을 통하여, 다른 형태의 행동결과보다는 상반되는 결과를 대화를 통하여 서로간의 이익을 교환하고 공동의 몫을 증대시키는 과정이다”라고 정의하고 있다. Pruitt와 Carnevale은 협상을 둘 이상의 집단이 사회적 충돌을 피하기 위해서 서로의 이해상반을 해결할 목적으로 토론하는 일이라고 정의하고 있다(손창익, 1996: 12에서 재인용). H. Cohen(1984)은 자기가 원하는 것을 타인으로부터 얻기 위하여 그의 호감을 얻어내는 방법에 초점을 둔 지식이나 노력의 집합체라고 정의하고 있다. 또한 R. Fisher와 W. Ury(1981)는 상대방으로부터 일방이 바라는 것을 얻어내기 위한 기본수단으로써, 당사자들이 어떤 문제에 관하여 서로 상충하는 이해관계를 가질 경우 합의에 도달하기 위하여 서로 의사를 주고받는 과정이라고 정의하고 있다.
- 9) 실제로 영어로 ‘bargaining’과 ‘negotiation’이 모두 협상으로 사용되고 있다. 두 단어의 의미부여에 관해서는 의견이 일치되고 있지 못하다. 그러나 일반적으로 상업적 거래에서 개인간의 흥정을 둘러싼 상호작용을 일컫는 말로 ‘bargaining’을 사용하고 있으며, ‘negotiation’은 복잡한 사회단위, 즉 공공조직, 집단, 국가 등의 주체가 갈등을 해소하기 위해서 시도하는 상호작용을 지칭하는 것 같다. 학자에 따라서는 두 단어의 개념을 혼용하여 사용하는 경우도 있고, 어떤 학자는 ‘bargaining’

을 보다 공식적 협상을 지칭하는 것으로 사용하는 경우도 있다. 두 단어를 우리말로 번역한다면 'bargaining'을 흥정의 의미로 번역하여 사용하고, 'negotiation'을 협상이라는 의미로 사용하는 경우가 대부분이다. 협상에 관한 어의적 의미에 관해서는 Rubin & Brown, *The Social Psychology of Bargaining and Negotiation*, N. Y.: Academic Press, 1975, pp.1~4를 참고하기 바람.

- 10) 완전한 경쟁도 없고, 완전한 협력도 없으므로 협상당사자는 협조적 경쟁자(*cooperative antagonist*)의 성격을 지닌다.
- 11) 자세한 사례의 진행과정은 정주용(2001), "협상을 통한 갈등해결에 관한 연구," 고려대학교 대학원 행정학과 석사학위논문을 참고바람.
- 12) 협상에 참여하는 이해당사자의 수가 적으면 첫째, 참여자의 수가 많을 때는 협상과정을 관리하기 어렵고, 많은 것을 성취할 수 없으며, 참여자들이 자신의 역할을 보잘 것 없는 것으로 생각할 것이기 때문에 소수참여자에 의한 협상이 협상을 보다 생산적으로 만든다. 둘째, 분쟁당사자간의 개인적인 잦은 접촉을 통하여 생겨난 신뢰와 이해가 있을 때 협상의 타결은 쉬워지는데, 대규모 협상집단에서는 신뢰가 형성되기 어렵다. 마지막으로 무제한의 참여허용은 생산적 협상참여보다는 유명인과의 교제에 더욱 의의를 두고, 공식적 회의에 참석하여 발언하는 경력을 쌓아 자신의 사회적 명예에 더 치중하는 이른바 '모임의 귀찮은 존재들'(meeting gadflies)을 끌어들이 수 있다는 것이다.
- 13) 이 경우 전문적 지식을 요구하는 협상에서 주된 역할을 하는 것 같다. 기술이전과 같은 전문적 협상에서는 워크숍을 개최하거나 경제상황을 고려할 때 전문가의 참여가 필수적이다. 즉, 많은 전문가의 의견을 청정한 후 협상에 임하는 것이 효과적 결과를 도출할 수 있기 때문이다.
- 14) 전통적 혐오시설 입지와 관련해 주민이 배제되는 일은 있다. 그러나 시민의 참여를 강조하는 현실과 협상에 의한 입지전략을 채택하는 경우 주민을 배제한다는 것은 민주성이 낮음을 의미하는 것이다.
- 15) 실제로 광명시 학은동은 광명시의 33.5% 면적을 차지하고 있음에도 불구하고, 광명시 18개 동 가운데 인구밀집도가 가장 낮다. 2001년 현재 총 1,313가구에 3,811명이 거주하고 있다.
- 16) "시장(광명시장)이 서울시장을 만나고 국회의원들을 만날 당시에 주민이 빠졌는데, 정치적 논리도 많았다. 또한 사후에 동의를 얻었는데, 광명시 주민들은 약 40억 원의 지원을 받았기 때문에 주민들도 상당한 이익을 얻었다"(광명시 담당자와의 인터뷰).
- 17) Wright(1988: 40) 교수는 정부간 관계를 중앙정부와 지방자치단체의 상호관계에 따라 세 가지 모델로 나누어 설명하고 있다. 이는 협력적 자치권모델(*Coordinate-Authority Model*), 포괄적 자치권 모델(*Inclusive-Authority Model*), 중첩적 자치권모델(*Overlapping-Authority Model*)이다. 우리나라도 지방자치가 정착되고 있어 중첩적 자치권모델의 형태로 변화하고 있다. 중첩적 자치권 모형은 지방정부의 제한적 자율성, 정부간 협력과 경쟁이라는 특성을 가지고 있다. 또한 이 모형은 협상적이고, 계약이나 교환시 경쟁적이고 상호운영적인 특징을 가지고 있으며, 이러한 모형은 갈등 선호적이고 협상이 필요한 정부간 관계에 적합하다. 우리나라도 지방자치법에 지방자치단체 상호간의 협력과 지방자치단체 상호간 분쟁조정에 관한 내용을 명시하고 있어 중첩적 자치권모델에 가까우며, 이러한 제도적 특성으로 인해 갈등당사자들의 자율성이 증대했고, 이는 결국 협상에 유리한 조건으로 작용하게 된다.
- 18) "협상당사자인 광명시는 자율성이 있었다. 법적으로 그러하다. 경기도는 단지 후원자적 성격이었다. 광명시가 자율성이 있는 것이다. 실질적 협상당사자는 광명시 청소과와 서울시 폐기물시설과

- 이지 경기도나 구로구는 제 3자적 입장이며, 환경부는 중앙정부 입장이다. 실질적인 우리의 파트너는 구로구가 아니고 서울시가 된다. 또한 서울시가 나선 것은 하수처리장 때문이 아니고, 경기도의 경우에는 시장·군수가 자기 지역의 쓰레기를 처리해야 하고, 서울시는 특별시이고, 자치구에서는 그것을 안하고 서울시 본청에서 시설에 관한 모든 것을 하기 때문에 사업주체가 각각이다”(광명시 담당자와의 인터뷰).
- 19) “서울시가 하수처리장을 가지고 있고, 또 구로구 측에서 혐오시설을 건설할 때 서울시가 자금을 대주는 것이기 때문이다. 또 서울시가 확보해 주겠다는 데 반대할 이유가 없었다. 우리가 시설을 가지고 있으면 좋지만 반대가 심해서 우리가 굳이 짓겠다고 주장할 이유가 없었다. 시에서 돈을 쥐여 갖는데 심하게 반대할 입장은 아니었다”(구로구청 담당자와의 인터뷰).
 - 20) 공공선택론적 시각에서(공공서비스 공급에서 공공선택론적 시각에서는 개인의 합리성을 상정하는데 합리적 개인은 자신의 주거를 결정하는 데 인근지역과 서비스의 양과 질을 비교하고, 만약 이동성의 제약이 없다면 자유롭게 이동함으로써 자신의 주거를 결정한다는 것이다) 보더라도 주민들은 공간적으로 인접해 있으므로 두 자치단체가 제공하는 공공서비스의 질을 비교하고, 이에 따라 주민의 이동성도 여타 지역보다 용이한 지역이다. 또한 구로구와 광명시는 정책수행에서 인접 자치단체의 주민이나 문화적, 경제적 유인과 구속에 반응하는 공간적 환경을 가지고 있다. 따라서 두 갈등 당사자는 정책결정에서 분리될 수 없고, 이 때문에 갈등의 계속적 격화보다는 협상이 불가피한 상황이었다. 즉, 상호의존적인 공간적 구조는 서로간의 독특한 정치, 문화, 경제적 환경과 자원의 양을 고려한 정책결정이 요구된다.
 - 21) 택시사업구역통합이란 시·도 경계를 넘더라도 할증료(20%) 없이 미터기 요금대로 자유롭게 영업할 수 있도록 한 제도다(《헤럴드》(경제면), 2001. 11. 15).
 - 22) 광명시 음식물 퇴비화 시설은 광명시 광명동 402번지, 광명시 위생환경 사업소 내에 있으며, 광명시의 음식물 쓰레기를 1일 60톤 처리하고 있었다. 처리용량은 1일 130톤이며, 건설비는 1,127백만 원(도비 439+시비 688)이었다.
 - 23) 역배수의 문제란 생활하수를 처리하는 하수처리장 건설 예정지가 높은 지대에 위치해 있어 생활하수를 끌어올려 이를 처리하고 다시 방류해야 하기 때문에 나타나는 문제를 말한다. 또한 역배수의 문제는 기술상의 문제로 인해 건설에 따른 예산이 상대적으로 많이 소요되는 단점을 안고 있었다.
 - 24) “경제적 이익이나 주민반발의 무마라는 이익 두 가지 모두가 있었다. 물론 광명시 인접지역에 구로구 쓰레기 소각장을 건설한다니까 광명시민의 반발 때문에 명분도 있었고, 하수처리도 이상하게 시점이 맞아떨어졌다. 소각장은 과다 설계한 것은 아니다. 폐기물관리 정책이 변화하다보니까 그런 것이고, 만약 구로구의 쓰레기를 반입하지 않았어도 시흥시, 안양시 등 다른 지역의 쓰레기를 받았을 것이다. 왜냐하면 도지사의 지시사항이고, 강압적인 것이고 그렇지 않으면 도비지원을 안 해주기 때문에 굉장한 예산권을 가지고 힘으로 누르기 때문에 공동이용을 했어야 했다. 하수처리장의 경우 최악의 경우에는 처리장을 건설하는 것이다. 환경영향평가 용역까지 끝낸 상태. 서울시에서 끝까지 협상을 하지 않았다면 소각장은 경기도 내 다른 지역과 공동이용했을 것이다. 또한 하수처리장은 자체 건설했을 것이다. 물론 하수처리장으로 인해 경제적 이익이 우선이었다”(광명시 담당자와의 인터뷰). “광명시는 첫 번째는 경제적 문제다. 광명시 소각장의 경우 운영에 필요한 적정규모를 넘어서 문제가 있었다. 어느 정도의 쓰레기를 처리하지 못한다 해도 일정의 운영인력과 장비가

- 갖추어져야 한다. 따라서 구로구의 쓰레기를 반입하는 것은 다른 재정적 효과를 차지하고자도 처리 단가라는 문제로 인해 경제적 문제가 있었다”(구로구청 담당자와의 인터뷰).
- 25) “광명시의 경우에는 경제적 측면이 우선되었지만, 우리 구의 경우에는 환경적 측면과 주민반발에 대한 대응이 우선적이었다. 만일 시설이 입지했어도 금천구의 쓰레기를 반입할 수 있었기 때문에 경제적 이득이 예상되는 것이었다. 우리는 사실 어려운 실정이었는데, 물주(서울시)가 요구하는 방향이 공동이용이었으니까 물주가 하는 대로 움직일 수밖에 없었다. 또한 우리가 시설을 건설하지 않고도 안정적 처리를 할 수 있는데 우리가 반대할 이유는 없었다. 안정적으로 처리가 되는데도 우리 구가 반대를 한다면 입지선정지역 주민들의 반발(입지선정위원회)도 예상되었기 때문에 우리는 찬성할 수밖에 없었다. 물론 보상 때문에 토지 소유주는 건설을 찬성하는 입장도 있었다. 또한 기존의 시설을 확보하는 것이 좋았지만, 우리 관내에 시설을 입지하지 않고도 쓰레기를 안정적으로 처리할 수 있는데 굳이 반대할 이유는 없었다”(구로구청 담당자와의 인터뷰).
- 26) H. Cohen(1984: 59~121)은 비대칭적 협상이 진행되는 과정에서 상대에게 자신의 마감시간을 숨기고 상대의 마감시간을 파악하는 것은 협상에서 우위를 점할 수 있다고 설명한다.
- 27) 실제로 시간적 압박은 그리 많지 않았다. 그러나 언젠가는 설비가 갖추어져야 할 것은 사실이었다. 2002년까지는 하수처리시설이 갖추어져야 하는 입장이어서 협상을 빠르게 진행했을 수도 있다.
- 28) “협상에서 의사소통이 제대로 이루어질 것이라고 기대할 수 있었다. 서울시장, 구로구청장, 광명시장, 구로구의 국회의원, 광명시의 국회의원이 모두 같은 黨(새정치국민회의)이었기 때문에 의사소통의 신뢰가 있었다”(광명시 담당자와의 인터뷰). 사실 광명시장(백재현), 서울시장(고건), 남궁진 국회의원, 조세형 국회의원의 정치적 출신배경은 모두 새정치국민회의다. 한편 이들의 1999년 8월 23일 4자회담은 광명시 추가하수발생 처리에 대한 원칙적 합의를 이끌어내는 등 협상에 상당한 영향력을 발휘했다.

■ 참고 문헌

- 김영평. 1991. 《불확실성과 정책의 정당성》, 서울: 고려대학교 출판부.
- 김해동. 1983. 《조사방법론》, 서울: 법문사.
- 박영록. 1997. “지역갈등의 협상가능성에 관한 연구,” 고려대학교 대학원 석사학위논문.
- 박호숙. 1994. “정책갈등과 지방의회의 조정역할,” 고려대학교 대학원 박사학위논문.
- _____. 2001. “중앙정부와 지방자치단체 간의 갈등관리전략으로서의 협상론적 연구,” 《한국사회와 행정연구》, 제 12권 2호.
- 서울시. 2000. 《광명시 소각시설 공동이용 추가지원방안》.
- 서준식. 2000. “비선호시설 입지과정에서 주민대응유형,” 고려대학교 대학원 석사학위논문.
- 손창익. 1996. “협상을 통한 지방정부간 갈등관리의 효율화 방안연구: 수도권 상수원 분쟁을 중심으로,” 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 안문석. 1997. 《환경행정론》, 서울: 법문사.

- 이달곤. 1994. 《협상론-협상의 과정, 구조, 그리고 전략》, 서울: 법문사.
- 이판간 외 2인. 1981. 《조사방법론》, 서울: 진명출판사.
- 임우석. 1995. “협상에 의한 도시첨오시설의 입지결정에 관한 연구,” 서울시립대학교 박사학위논문.
- 정정길. 1997. 《정책학원론》, 서울: 대영문화사.
- 진종순. 1997. “주민조직의 갈등대응양식과 정책결정의 갈등양상에 관한 연구: 김포 수도권 매립지를 중심으로,” 고려대학교 대학원 석사학위논문.
- 행정자치부·국토연구원·한국지방행정연구원. 1999. 《지방자치시대의 분쟁 사례집》.
- 환경부. 2000. 《환경백서》.
- 황재영. 1998. “정부의 협상력 제고방안에 관한 연구,” 《한국인간관계학보》, 제 3권.
- 그 밖의 서울시, 구로구, 광명시, 경기도, 환경부 내부문건 및 신문보도자료.
- Cohen, H. 1984. *You Can Negotiate Anything*, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.
- _____. 1980. *You Can Negotiate Anything*, New York: Bantam Books.
- Fisher, R. and W. Ury. 1981. *Getting to Yes: Negotiating Agreement without Giving in*, N. Y.: Penguin Books.
- Gulliver, P. H. 1979. *Dispute and Negotiation: A Cross-Cultural Perspective*, New York: Academic Press.
- Jeffrey Z. Rubin & Bert R. Brown. 1975. *The Social Psychology of Bargaining and Negotiation*, Academic Press.
- Miriam K. Mills(eds.). 1990. *Conflict Resolution and Public Policy*, New York: Greenwood Press.
- Pruitt, Dean G. 1969. “Stability and Sudden Change in Interpersonal and International Affair,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 13.
- Raiffa, H. 1982. *The Art and Science of Negotiations*, Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Rubin, Jeffrey Z. & Brown, Bert R. 1975. *The Social Psychology of Bargaining and Negotiation*, New York: Academic Press.
- Susskind, Lawrence, “Citizen Participation and Consensus Building in Land Use Planning: A Case Study,” in Judith I. deNeufville(ed.). 1981. *The Land Use Policy Debate in United States*, New York: Plenum Press.
- Wright, Deil. 1988. *Understanding Intergovernmental Relations*, Pacific Grove, California: Brooks Cole Publishing Company.
- Zartman, I. W. 1983. *The 50% Solution*, New Haven: Yale University Press.

6. Inter-governmental Conflict and Negotiation

Ju-Yong Jung

Although today inter-governmental conflicts have been frequently appeared around LULUs (*Locally Unwanted Land Uses*), there are no best modes for those conflict resolutions. This study examines the successful factors of negotiation especially around inter-governmental conflicts about LULUs. The implications of this study is following; first, concerned with stakeholders, those factors including setting-up the number of stakeholders, involving the appropriate stakeholders, separating the stakeholders from negotiators, dissociating between direct stakeholders and negotiating partners, guaranting the interdependent structures and mutual understand-

ing, and perceiving the potential profits effects are important. Second, in terms of negotiation content, information sharing and agendas scoping are crucial factors. Third, deadline, effective communication channels, and negotiation frequencies and document works are related with the successful negotiation processes. Fourth, in light of negotiation strategies, possessing resource for negotiation and balancing between forces affect the successful negotiation. Finally, associated with arbitrators, their appropriate and timely interventions and offering incentives to the large extent determine negotiation results.

Key Words: inter-governmental conflicts, conflict resolution, negotiation