

# 공공갈등 해결을 위한 공공협상의 원칙과 전략<sup>1)</sup>

임동진 | 순천향대 행정학과 교수

공공협상은 공공갈등을 해결하기 위한 협상의 총칭이라고 할 수 있다. 대부분의 경우 공공갈등은 개인간 갈등(Alper & Nichols, 1981), 부부간 갈등, 노사간 갈등과 달리, 정부, 지방자치단체 또는 공공기관 등이 공공사업이나 정책을 추진하는 과정에서 민간부문과의 갈등으로 발생한다. 현대에 접어들면서 공공협상은 전통적인 행정적, 입법적, 사법적 정책결정에 보완적으로 그 활용과 중요성이 점차 증가하고 있다(Goldmann, 1980). 다음에서는 공공협상의 개념 및 특징, 협상준비와 원칙, 고려사항, 기본전략에 대하여 설명하고자 한다.

## 1. 공공협상의 개념과 특징

### 1) 협상의 개념

협상의 개념은 연구자들마다 다양하다. 예를 들어, Fisher & Ury(1981)는 상대방으로부터 일방이 바라는 것을 얻어내기 위한 기본 수단으로서 당사자들이 어떤 문제에 관하여 서로 상충하는 이해관계를 가질 경우, 합의에 도달하기 위하여 서로 의사를 주고받는 과정이라고 정의하고 있



1) 본 원고는 저자의 한국행정연구원의 연구보고서 「공공갈등에 있어서 원원협상 방안에 관한 연구」(2011)의 일부내용을 토대로 수정·보완된 것임을 밝힙니다.

고, Cohen(1982)은 자기가 원하는 것을 타인으로부터 얻기 위하여 상대방에게 호감을 얻어 내는 방법에 초점을 둔 지식이나 노력의 집합체로 정의하고 있다. 이에 반해, Pruitt & Carnevale(1993)은 둘 또는 그 이상의 당사자들이 양립하기 어려운 것으로 인식되는 목표들을 해결하기 위해 노력하는 과정으로 보고 있고, Thompson(1998)은 둘 또는 그 이상의 주체들이 희소자원을 어떻게 분배할 것인가에 관해 동의를 이루어가는 의사결정 과정으로 보고 있다.

이달곤(2000)은 둘 이상의 이해당사자들이 여러 대안들 가운데서 이해당사자들 모두가 수용 가능한 대안을 찾기 위한 의사결정과정으로 공통적인 이익을 추구하나 서로 입장의 충돌 때문에 이해당사자들 모두에게 수용 가능한 이익의 조합을 찾으려는 개인 조직, 또는 국가의 상호작용과정을 협상으로 보고 있는 반면, 이상호(2001)는 참여자들의 공통적인 의사결정을 필요로 하는 교섭관점에서 협상은 선호가 서로 다른 협상 당사자들이 합의에 도달하기 위해 공동으로 의사결정 하는 과정으로 정의하고 있다.

국내·외 연구자들의 협상의 개념을 정리하면, 협상은 둘 이상의 당사자들이 공통의 이익이 충돌하는 상황에서 합의에 도달하기 위해 공동으로 의사결정 하는 일련의 과정으로 볼 수 있다.

## 2) 협상의 유형

협상은 크게 분배적 협상과 통합적 협상, 입장협상과 원칙협상으로 구분할 수 있다. 먼저 분배적 협상은 협상에서 분배해야 할 가치가 고정되어 있으므로 양측 모두 분배의 몫을 가능한 한 많이 차지하는 것을 목적으로 하는 협상유형이다. 이러한 이유로 협상 테이블에 앉은 상대방을 협상의 대상이 아니라 반드시 이겨야 하는 적으로 간주하게 되고, 그 결과 모든 협상은 승자와 패자를 이분법적으로 구분하게 된다. 이에 반해, 통합적 협상은 협상 당사자들이 자신들의 이해관계를 통합한 합의를 도출해 냄으로서, 서로 극대화된 이익을 얻기 위해 협력하는 협상의 방법 중의 하나이다. 이러한 통합적 협상전략은 새로운 가치창출과 자기 몫 챙기기가 동시에 가능한 전략으로 서로가 '윈-윈(win-win)'할 수 있는 협상의 유형이라 할 수 있다.

하지만 현실 속 대부분의 협상은 분배적 특성과 통합적 특성을 동시에 지닌 혼합 동기적(mixed-motive) 속성을 지니고 있다. 즉 공동의 이익과 이해의 갈등 문제가 동시에 존재하는데, 공동의 이익이 없다면 무엇을 위해 협상할 것인가가 불분명해지며, 이해의 갈등이 없다면 이 역시 무엇을 협상할 것인가가 불분명해진다. 따라서 협상가는 공동의 가치를 창조하기 위해 상대방과 협력해야 하면서 동시에 자신의 가치를 주장하기 위해 상대방과 경쟁해야 한다. 성공적인 협상을 위해서는 분배적 협상과 통합적 협상의 기술을 적절히 조화시키고 향상시켜야 한다.

〈표 1〉 분배적 협상과 통합적 협상의 특성비교

비교요소	분배적 협상	통합적 협상
① 협상전략	· 강압적 경쟁전략	· 협력적 문제해결전략
② 목표성격	· 개인 자신의 목표	· 상호 공동 목표
③ 배타-통합지향	· 배타적 경쟁지향	· 통합적 협력지향
④ 승패방식	· Win-Lose 방식	· Win-Win 방식
⑤ 이득-사람지향	· 결과(이득) 지향	· 인간관계(사람) 지향
⑥ 이득(pie)증식	· 고정된 파이 나누기	· 파이 자체의 증대
⑦ 가치창출	· 기존 가치의 배분	· 새로운 가치의 창출
⑧ 정보공유	· 은밀한 정보	· 공개적 정보공유
⑨ 토론성격	· 입장 토론	· 실질적 이해관계 토론
⑩ 개별-공동지향	· 자신의 욕구충족을 위한 자신의 이득	· 공동이득위해 가치 있는 이득의 교환

출처 : 은재호 · 채종현 · 임동진(2011)

다음으로 입장협상(positional negotiation)과 원칙협상(principled negotiation)이 있다. 입장협상이란 협상의 실제 전개과정을 보면 각 당사자는 자신의 입장에만 집착하여 자신의 처지를 상대방에게 이해시키고, 상대가 자신의 주장에 따를 때 최선의 협상결과가 가능함을 주장함으로써 자기주장이 정의로운 갈등해결방법의 최선이라고 생각하는 협상이라고 할 수 있다. 이러한 입장협상은 다시 연성협상과 경성협상이라는 두 가지 상반되는 협상의 형태로 구분이 가능하다. 연성협상은 자신의 확고한 입장 없어 상대방이 협상을 주도적으로 이끌게 하는 반면, 경성협상은 완강한 상대를 상정할 때 고려할 수 있는 협상유형이다. 연성협상이나 경성협상 모두 협상에 있어서 어느 쪽이 우월하다 할 수 없다. 협상은 상대가 있는 의사결정방식이므로 자신의 입장만을 고수한다거나 자신의 입장 없이는 협상은 성립될 수 없다.

원칙협상은 입장협상의 대안적 성격을 갖고 있는데, 일방적 입장에 집착하는 경성협상을 지양한다. 또한 주관적·인간적인 입장에서부터 탈피하여 객관적이고 이슈 중심적인 이해관계에 초점을 맞추어 협상을 진행할 수 있어 건설적으로 협상의 결과를 도출할 수 있는 장점이 있다.

&lt;표 2&gt; 입장협상과 원칙협상의 특성비교

비교요소	입장협상		원칙협상
	연상협상	경상협상	
① 상대방	· 친구	· 적	· 문제해결자
② 협상목표	· 합의	· 승리	· 현명한 결과
③ 양보	· 양보의 제시	· 양보의 요구	· 문제와 사람의 분리
④ 문제와 사람	· 사람과 문제 모두에 유순함	· 문제와 사람 모두에 완고함	· 사람에게는 유순하지만 문제에는 완고함
⑤ 상대에 대한 신뢰	· 상대방을 신뢰함	· 상대방을 불신함	· 신뢰와는 별개로 협상을 진행함
⑥ 입장	· 입장을 쉽게 바꿈	· 초기입장을 고수	· 입장이 아닌 이해관계에 초점
⑦ 유보치	· 유보치 공개	· 유보치에 대한 상대방 속임	· 유보치를 되도록 갖지 않음
⑧ 시각	· 한쪽의 손실을 받아 들임	· 한쪽의 이익만을 요구	· 상호이익이 되는 대안 개발
⑨ 대안	· 수용가능한 해결책을 탐색	· 상대방이 수용할 수 있는 해결책을 탐색	· 다양한 대안들을 개발
⑩ 강조점	· 합의를 강조함	· 입장을 강조함	· 객관적인 기준을 강조함
⑪ 의지의 경쟁	· 의지의 경쟁을 피하기 위해 노력	· 의지의 경쟁에서 승리하기 위해 노력	· 객관적 기준에 근거한 결과에 도달하기 위해 노력
⑫ 압력	· 압력에 굴복	· 압력을 행사	· 원칙에는 굴복하지만 압력에는 굴복하지 않음

※ 출처 : Fisher &amp; Ury(1983)

### 3) 공공협상의 특징

공공협상의 특징은 민간협상과의 차이를 비교해 보면 쉽게 이해할 수 있다. 공공협상과 민간협상은 협상이라는 현상의 공통분모를 갖고 있다. 따라서 공공협상과 민간협상의 차이점 내지는 특징을 살펴보기 위해서는 공공협상과 민간협상의 특성이 잘 나타나는 협상모델을 토대로 살펴볼 필요가 있다. 여기서 공공협상은 공공재원을 분배(public resource allocation)하는 과정에서의 협상을 중심으로 논의하고, 민간협상은 노사협상을 중심으로 하여 논의하고자 한다. 공공협상과 민간협상 간의 차이점은 크게 다음의 일곱 가지로 구분할 수 있다(Susskind et al, 1983).

첫째, 협상대표자의 선정에 차이가 있다. 민간협상(노사협상)에 있어서 당사자는 쉽게 인식될 수 있고, 갈등조정을 위한 대표자도 쉽게 선정할 수 있다. 그러나 공공협상의 경우는 그렇지 않다. 또한 노사협상의 경우 대표자 선정에 위한 절차 등이 제도화되어 있어서 협상의 대표자를 선정하는 것이 용이하나 공공협상의 경우 협상을 위한 제도화가 되어 있지 않는 것이 일반적이다.

둘째, 갈등의 이슈에서 차이가 있다. 민간협상의 경우 임금, 상여금, 근로조건 등 갈등이슈가 명확하게 정의될 수 있고, 그에 따른 비용과 편익이 대체로 예측이 가능하다. 이에 반해 공공협상의 경우(예를 들어, 방사선 쓰레기와 관련된 위험과 관련된 갈등의 경우) 갈등이슈를 명확하게 정의하기 어렵고, 이를 구체적으로 수치화하는 것은 더욱 어렵다. 또한 그러한 갈등영향의 크기와 분포 등도 파악하기 어려운 특성이 있다.

셋째, 협상당사자 간의 관계에서 차이가 있다. 단체교섭과 같은 민간협상의 경우 갈등당사자간의 관계는 지속적이고, 잘 정립되어 있고, 협상전략 역시 예측가능하다(예를 들어, 파업(strike), 직장폐쇄(lock-outs) 등). 이에 반해 공공협상의 경우 갈등은 서로 전에 한 번도 협상을 해 본적이 없는 당사자들 간 한 번의 만남(a one-time encounter)의 형태로 나타난다.

넷째, 협상의 경험측면에서 차이가 있다. 노사협상과 같은 민간협상의 경우 협상의 기술 측면에서 경험이 풍부하다. 그러나 공공협상의 경우 협상의 당사자들은 극단적으로 다양하다. 다시 말해, 협상을 전혀 경험하지 못한 경우도 있고, 협상을 많이 경험한 당사자도 있을 수 있다.

다섯째, 협상의 기간과 비용에서 차이가 있다. 민간협상의 경우, 갈등이나 협상이 해결되지 않고 길어지는 경우 비용이 증가한다. 즉, 각 협상당사자 간의 비용과 이익이 대칭적이다(symmetrical). 그러나 공공갈등의 경우 그렇지 않은 경우가 많다. 예를 들어 토지이용갈등의 경우 환경단체들은 최종 결정이 내려지기 전 까지 지속적으로 이익을 보게 된다.

여섯째, 협상참여자의 규모에서 차이가 있다. 민간협상의 경우 협상 참여자의 규모가 대체로 동일하다. 그러나 대부분의 공공갈등의 경우 수없이 많은 공공기관과 이익단체들이 참여한다. 다자간의 갈등은 공공갈등과 협상을 더욱 복잡하게 하여 예측할 수 없게 한다.

마지막으로, 협상의 요구조건에서 차이가 있다. 노사의 단체협상에서 과도한 요구에 의한 잠재적 파급효과(potential spillover effects)는 기준이 되는 조건들(인플레이션 비율, 정부소비자 가격지수, 다른 공정한 경제지표 등)에 의해 최소화될 수 있다. 그러나 공공협상의 경우 이러한 제한적 조건이나 기준이 협상과정에서 잘 활용되지 못하는 경우가 대부분이다(Susskind & Weinstein, 1980).

〈표 3〉 공공협상과 민간협상의 특성비교

비교기준	공공협상	민간협상(노사협상)
① 협상대표자 선정	· 갈등당사자 식별 어려움 · 대표자 선정을 위한 제도화가 없음	· 갈등당사자 식별 용이 · 대표자선정을 위한 제도화 있음
② 갈등이슈	· 갈등이슈 불명확, 비수치화 · 갈등영향 크기·분포 파악 어려움	· 임금, 상여금, 근로조건 등 갈등이슈가 명확 · 그에 따른 비용과 편익이 예측가능
③ 협상당사자간 관계	· 당사자 간 관계가 일회적 · 관계정립이 비체계적 · 협상전략 예측 불가능	· 당사자 간 관계가 지속적 · 관계정립 체계화 · 협상전략(파업, 직장폐쇄 등)이 예측 가능
④ 협상의 경험	· 협상기술 경험 정도차이가 심함	· 협상기술 측면에서 경험 풍부
⑤ 협상의 기간과 비용	· 협상기간과 비용이 반드시 비례적이지 않음 · 협상당사자간 비용과 이익이 비대칭적임 (예: 환경갈등)	· 협상기간과 비용이 비례적 관계 · 협상당사자간 비용과 이익이 대칭적임
⑥ 협상참여자의 규모	· 협상참여자는 불명확한 다수의 이해관계자 · 다자간협상은 더욱 복잡·예측불가능	· 협상참여자의 규모는 대체로 동일 · 예측가능
⑦ 협상의 요구조건	· 요구조건이 불합리적 · 과도한 요구조건이 최소화되는 기준의 활용 미흡	· 요구조건이 비교적 합리적 · 요구조건은 잠재적 파급효과(인플레이션 비용 등)에 따라 최소화 가능

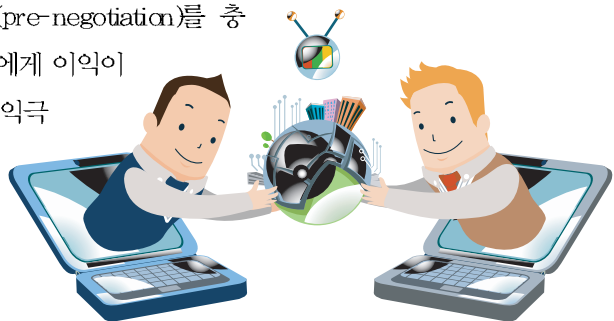
## 2. 공공협상의 준비와 원칙

미국의 경우 정부부문의 협상은 행정분쟁해결법(Administrative Dispute Resolution Act of 1991)과 협상에 의한 규칙제정법(Negotiated Rulemaking Act of 1990)에 근거하여 표준적 절차에 명문화되어 있다(Harney, 1992). 협상은 크게 '원칙적 협상'(principled negotiation)과 '이익기반 협상'(interest-based bargaining)으로 구분할 수 있다(O'Looney, 1998). 협상의 기본적 가이드라인은 협상당사자 양측 모두가 윈윈(win-win)할 수 있도록 하는 것이다. 다시 말해, 한쪽이 승리하면 다른 한쪽이 피해를 입는 '제로섬'(zero-sum) 게임이 되지 않도록 하는 것이다. 그러나 실제 공공협상에는 정보비대칭(information asymmetries), 시장에서의 경쟁(competitive marketplace), 협상과정에서의 대중의 역할(public's role) 등에 의해 항상 윈윈협상으로 이어지지는 않는다.

공공협상을 준비하는 과정은 크게 다섯 단계로 구분할 수 있다(Bingham et al., 1996). 첫째, 공공부문은 협상의 주제와 영역을 분명히 해야 한다. 둘째, 공공부문, 특히 정부부문에서 누가 협상의 권한을 갖고 있는지에 대한 합의가 있어야 한다. 예를 들어, 정부기관의 경우 중앙정부와 여러 지방정부들이 계층화되어 있는데, 누구에게 협상의 최종 권한이 있는지에 대한 합의가 필요하다. 셋째, 협상준비에서 가장 중요한 것으로 협상 외의 최적의 대안(Best Alternative to a Negotiated Agreement, BATNA)을 갖고 있어야 한다. 여기에는 정부의 BATNA 뿐만 아니라 상대방도 BATNA를 가질 필요가 있다. 넷째, 협상에서 양측 모두 만족하기 위해서는 가능한 한 협상을 빨리 마무리하는 것이다. 이것은 정치적 선거, 시장상황, 재정상황 등 여러 요인에 의해 영향을 받는다. 마지막으로, 협상을 준비하는 당사자는 협상주제에 맞는 협상을 위한 기본규칙(ground rules)을 준비해야 한다. 미리 양측이 협상을 위한 기본규칙에 합의를 하면 바로 실무적인 협상단계에 진입하기가 용이하다.

보통 정부기관의 공무원들은 어느 한쪽의 일방적인 승리가 아닌 양측모두가 승자가 되는 윈윈협상을 목적으로 하는 '원칙협상'(principled negotiations)이 되도록 노력하는 경향이 있다(Cooper, 2003). 반면 전통적인 '입장협상'(positional negotiation)에서는 어느 한쪽이 요구사항을 제시하고 다른 한쪽은 어느 것을 포기하거나 다른 것을 요구하는 방식으로 협상이 진행되는데, 이러한 협상방식은 어느 한쪽이 양보하기 전까지 계속되는 방식이다. 다시 말해, 어느 한 쪽의 승리는 다른 한쪽의 손실을 의미한다. 대부분의 입장협상 방식은 대안 검토를 통해 협상을 하고 합의를 끌어내기 어려운 특성을 가지고 있다(Rosentraub & Swindell, 2009).

공공협상이 전통적인 입장협상이 아닌 원칙협상이 되기 위해서는 “전체 이익을 키우는”(enlarge the pie) 방향으로 협상이 이루어져야 한다(Bingham et al., 1996: 654). Bingham et al.(1996)은 Harvard Negotiation Project에서 원칙협상 과정이 되기 위한 네 가지 방안을 제시하고 있다. 첫째, 협상당사자들은 협상에 참여하여 권한을 가진 사람들의 대인관계의 역학관계(interpersonal dynamics)를 파악하여야 한다. 둘째, 정부를 대표하는 협상자는 협상에 들어가기 전에 미리 상대방의 수요, 이해관계를 파악하는 협상사전단계(pre-negotiation)를 충실히 해야 한다. 셋째, 협상당사자 모두는 모두에게 이익이 극대화될 수 있는 윈윈협상이 될 수 있도록 이익극대화를 하는데 노력해야 한다. 마지막으로, 협상을 통해 합의를 이끌어 내는 것이다.



### 3. 공공협상시 고려사항

성공적인 공공협상이 되기 위해서는 다음의 여섯 가지 기준이 활용되어야 한다(Fisher, 1979). 첫째, 협상을 통한 합의는 관련된 모든 이해당사자가 수용하여야 한다. 둘째, 협상의 결과는 관계된 지역사회(community) 모두에게 공평해야 한다. 셋째, 협상결과는 상호이익을 극대화해야 한다. 넷째, 협상결과는 과거의 선례를 고려해야 한다. 다섯째, 합의는 최소한의 시간과 비용을 통해 이루어져야 한다. 마지막으로, 협상과정은 당사자들 간의 관계를 악화시키는 것 보다는 개선하는데 기여해야 한다.

공공협상은 민간협상과는 다른 여러 특징들을 갖고 있다. 이는 공공협상을 할 때는 공공협상만이 가지는 여러 특성들을 충분히 고려해야 한다는 것을 의미한다. 공공협상자가 공공협상을 하는 경우 네 가지 고려사항이 있다(Susskind & Ozawa, 1983).

첫째, 대표성(representation)의 문제를 고려해야 한다. 공공협상에서 가장 큰 장애는 이해관계가 있는 모든 당사자들을 파악하기 어렵다는 것이다. 민간갈등에서는 갈등당사자들을 파악하기가 비교적 쉽다. 그러나 공공갈등에서는 외부파생효과(spillover effects)로 인해 합법적인 이해관계자들을 찾기도 어렵고, 때론 이를 규명하는 것 자체가 더 많은 갈등을 야기하기도 한다. 공공갈등의 경우 이해당사자들을 확인한다고 하더라도 그 이해당사자들의 대표자를 선정하는 것은 또 다른 과제이다. 특히 이해당사자들이 조직화되어 있지 않은 경우에는 이해당사자들의 대표자를 선정하기 어렵다. 또한 이해당사자 대표를 선정했다고 하더라도 이해당사자 집단의 대표자 집단의 구성원들의 의견을 대표하지 않은 경우 협상의 효과는 제한적일 수밖에 없다. 협상에 참여하는 대표자의 선정 문제는 협상 대표자가 실제 구성원들의 대표성을 갖고 있는가에 대한 '대표자의 민주성'(representative democracy)의 문제로 많은 갈등을 유발하기도 한다(Haeefe, 1974).

둘째, 공무원들의 비공식적 협상 참여의 꺼림을 고려해야 한다. 고위직 공무원들은 갈등을 조정하는 노력에 참여하는 것을 주저한다. 그 이유는 갈등조정에 참여하는 것이 그들의 권위가 손상된다고 생각하기 때문이다. 대부분의 정부기관 역시 협상에 참여하는 것이 적절한지에 대하여 확신을 갖고 있지 않다. 왜냐하면 공무원들은 대부분의 공공사업이 적합한 행정절차법에 근거하여 추진되었다고 생각하기 때문이다. 또한 비공식적 협상단계에서 협상이 교착되었을 때 협상이 실패로 돌아 갈 수 있고 법적 소송으로 갈 수 있기 때문이다. 또한 초기단계의 비공식적 협상이 실제 재판으로 갈 경우 정부가 불리해 질 수 있기 때문이다(Sachs, 1982).

셋째, 중요 이해당사자들을 협상테이블로 끌어내는 유인 부족을 고려해야 한다. 공공협상에서 가장 어려운 것 중에 하나는 모든 당사자들, 특히 가장 영향력 있는 이해당사자들을 협상의 장으로 불러내는데 필요한 충분한 유인(incentive)을 갖고 있지 않다는 것이다. 다시 말해 불공평한 협상력(bargaining



power)으로 인해 갈등에서 영향력이 있는 집단은 협상을 필요로 하지 않는다. 왜냐하면 강력한 영향력을 행사할 수 있는 집단은 협상을 하지 않고도 갈등을 해결할 수 있다고 생각하기에 모든 이해당사자들을 협상의 장으로 끌어 들이려는 노력을 하지 않는다.

넷째, 조정(mediation)과 협상(negotiation)에 대한 인식 부족을 고려해야 한다. 공공협상에서의 가장 어려운 것 중의 하나는 협상에 대한 방법과 그것의 장점에 대한 인식의 부족이다. 우리나라의 경우도 공공협상에 대한 내용을 담은 연구논문, 신문, 정부간행물 등에서 찾기가 어렵다. 현재 우리나라 공공부문에서의 협상은 공공기관 노사의 단체교섭 정도로 인식되어 있는 수준이다. 따라서 공공협상의 중요성과 그 장점에 대한 인식을 더욱 확산시킬 필요가 있다.

다섯째, 중립적이고 유능한 갈등조정자(mediator)의 부족을 고려해야 한다. 공공갈등에 직면한 공무원과 시민들이 협상이나 조정과정을 통해 갈등을 해결하기를 원해도 유능한 갈등 조정자가 부족하다. 갈등 당사자들은 갈등해결을 위해 갈등특성과 유형에 적합한 중립적이고(nonpartisan) 유능한 조정자를 선호한다. 그러나 대부분의 조정자들은 자원봉사자들이거나 갈등분야별 전문가들이다. 성공적인 공공협상이 되기 위해서는 중립적이고 유능한 갈등조정자들이 필요하다.

마지막으로, 갈등조정자들의 보상 문제를 고려해야 한다. 갈등조정자들에 대한 보상(payment)은 가장 중요한 문제이다. 갈등조정자들이 협상의 양 당사자가 아닌 한 쪽의 당사자로부터 보수를 받는다면 이는 중립성을 훼손하게 된다. 공공부문의 대부분의 협상과 조정의 경우 민간기업들이 협상이나 조정의 비용을 부담하는 것으로 나타났다. 조정과 협상에서 갈등조정자들의 보상비용을 공평하게 부담하는 것이 공공협상이나 조정을 활성화시킬 수 있을 것이다.

〈표 4〉 공공협상 시 고려사항

공공협상 시 고려사항	주요 내용
① 대표성(representation)의 문제	· 공공협상에서 가장 큰 장애는 이해관계가 있는 모든 당사자들을 파악하기 어렵고, 또한 그들을 대표할 수 있는 대표자 선정의 문제가 중요하게 고려되어야 함
② 공무원들의 비공식적 협상참여의 꺼림	· 공무원들은 대부분의 공공사업이 적합한 행정절차법에 근거하여 추진되었다고 생각하기 때문에 협상참여를 꺼림
③ 중요 이해당사자들을 협상테이블로 끌어내는 유인 부족	· 공공협상에서 가장 어려운 것 중에 하나는 모든 당사자들, 특히 가장 영향력 있는 이해당사자들을 협상의 장으로 불러내는데 필요한 충분한 유인(incentive)을 갖고 있지 않음
④ 조정 및 협상에 대한 인식 부족	· 조정과 협상의 필요성과 그 장점에 대한 인식을 더욱 확산시킬 필요가 있음
⑤ 중립적이고 유능한 갈등조정자의 부족	· 갈등당사자들은 갈등해결을 위해 갈등특성과 유형에 적합한 중립적이고(nonpartisan) 유능한 조정자가 필요
⑥ 갈등조정자의 보상 문제	· 갈등조정자들이 협상의 양 당사자가 아닌 한 쪽의 당사자로부터 보수를 받는다면 이는 중립성을 훼손하게 됨

## 4. 공공협상의 기본 전략

대부분의 공공갈등의 이해관계자들은 공식적인 협상에 참여 해 본 경험이 거의 없거나 협상에 참여하지 않으려는 경향이 있다. 그럼에도 불구하고 그들은 공공갈등의 직접적인 이해관계가 있는 협상의 당사자이다. 보통 민간 기업체에서 협상경험이 있는 직업적인 노사협상과는 다르게, 시민단체의 대표들은 '주고받기 협상'(give-and-take of negotiation)에 대한 지식이나 경험이 거의 없이 본인들의 이익만을 보호하거나 고집하여 협상이 악화되거나 결렬된다.

협상테이블에 참여하는 당사자들에는 정부기관, 시민단체, 환경단체, 공공위원회 등이 있다. 그런데 이해관계가 같은 당사자들 간에도 때로는 의견이 달라 합의 도달에 실패하는 경우가 있다. 협상당사자들 간에 나타나는 협상기술과 경험의 차이는 불공정한 협상으로 이어지거나 경험이 많은 협상당사자가 승리하는 등 공정하지 못한 협상결과를 야기한다.

무엇보다도 경험이 없는 협상가들을 다루는 것은 다른 협상당사자들을 극단적으로 당황하게 만들기도 하고 토론과정에서 짜증나게 한다. 경험이 없는 협상가들은 통상적으로 협상에서 활용하지 않은 전략을 쓰는 경우도 있고, 협상에서 주로 사용하는 "합리적 상호작용의 규범(norm for rational interaction)"을 활용하지 않을 가능성이 있다(Deutsch, 1974). 예를 들어, 경험이 없는 협상가들이 활용하는 방법에는 합의를 깨기, 신뢰를 배반하기, 상대방을 공개적인 자리에서 망신주기, 협박하기, 상대방을 극단적인 이념적 문제로 공격하기 등이 있다. 이해 반해 공공협상에서 공무원들은 종종 협상에서 선택할 수 대안이 나, 대안 중 바람직한 것 등을 협상하려는 경향이 있다.

경험이 없는 당사자와 협상하는 것과 그 협상을 통한 약속을 믿는 것은 다른 협상당사자에게 위협이 될 수 있다. 공공협상에서 경험이 없는 당사자와 협상할 때 이러한 불균형을 찾아내는 것이 공공협상가들에게 매우 중요하다. 공공협상가들이 경험이 없는 이해당사자와 협상을 할 때 다음과 같은 공공협상 전략이 필요하다(Carpenter & Kennedy, 2001).

첫째, 기본원칙을 활용하라. 어떤 협상가들이 건설적인 대화의 필요성에 익숙지 않을 때 본격적인 협상을 시작하기 전에 미리 '행동의 가이드라인'(guidelines for behavior)을 설정할 필요가 있다. 호통 치거나, 못마땅함, 위협, 비난하는 것은 모든 협상 참여자들을 혼란에 빠지게 하는 경향이 있기 때문에 정교한 행동 기본원칙(ground rule)을 만드는 것이 중요하다. 또 다른 전략이라고 할 수 있는 것은 모임이 끝난 후 즉각적으로 상대방의 불손한 행동에 대해서 알리는 것도 하나의 중요한 전략이다. 이러한 기본원칙을 설정함으로써 협상에 있어서 미리 파괴적인 행동을 막을 수 있다.

둘째, 협상참여자들을 교육하라. 모든 협상참여자들이 갈등이슈에 대한 이해가 충분할 때, 협상의 과정은 순조로울 수 있다. 갈등과 연관된 사람들은 상대방에 대한 고정관념을 가지고 협상에 임하게 되는데 이

는 협상에 나쁜 영향을 미치기 때문에 개선이 필요하다. 각각의 협상대표자들은 다른 사람들과 협상하기 위한 기술에 대한 교육을 받을 필요가 있다. 협상의 경험의 차이를 줄이기 위한 교육에 있어 어려움은 교육을 가장 필요로 하는 사람들이 그러한 교육의 필요성을 인지하게 하는 것이다.

셋째, 급속한 진행을 피하라. 협상과정에 있어 협상대상자가 지속적으로 협상에 참여하게 하기 위해서 갈등관리 전략 차원에서 협상기간이 고려되어야 한다. 협상참여자들이 협상의 경험이 적은 것에 대하여 우려를 표명한다면, 그들이 제안과 관련한 내용을 파악할 수 있는 있도록 충분한 시간을 보장해 주는 것이 필요하다.

마지막으로, 단체구성원들의 의견을 경청하라. 협상대표자들이 협상에 대한 경험이 없다면 그 대표자가 속한 단체의 구성원들 역시 경험이 없을 것이란 추정이 가능하다. 경험이 없는 협상대표자들은 협상 과정에서 취득한 지식을 통해 그들의 입장을 미리 정하는 경우가 발생하는데, 이는 실제 그들이 속한 집단(constituents)의 의견을 앞서가는 위험을 안고 있다. 따라서 협상대표자들은 자신이 속한 집단구성원들의 의견을 잘 반영하고 있는지를 점검할 필요가 있다.

#### 참고문헌

- 이달곤. (2000). 「협상론: 협상의 과정, 구조, 그리고 전략」. 서울: 법문사.
- 은재호·채종현·임동진. (2011). 「공공갈등에 있어서 원원협상 방안에 관한 연구」. 서울: 한국행정연구원 연구보고서.
- Alper, B. S., & Nichols, L. T. (1981). Beyond the Courtroom. Lexington, MA: D. C. Heath.
- Bingham, L., & Wise, C. (1996). The Administrative Dispute Resolution Act of 1990: How Do We Evaluate Its Success? Journal of Public Administration Research and Theory, 6(3): 383-414.
- Carpenter, S. L., & Kennedy, W. J. D. (2001). Managing Public Disputes: A Practical Guide for Government, Business, and Citizens' Groups. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Cooper, P.(2003). Government by Contract: Challenges and Opportunities for Public Managers. Washington, DC: CQ Press.
- Deutsch, M. (1974). Resolution of Conflict. New Haven, CN: Yale University Press.
- Fisher, R. (1979). Some Notes on Criteria for Judging the Negotiation Process. Presented at the Negotiation Seminar of the Harvard Negotiation Project, Harvard Law School.
- Goldmann, R. B. (1980). Roundtable Justice: Case Studies in Conflict Resolution. Boulder, CO: Westview Press.
- Haefele, E.(1974). Representative Government and Environmental Management. Baltimore, MD: Johns Hopkins Univ. Press.
- Pruitt, D. G., & Carnevale, P. J. (1993). Negotiation in social conflict. Buckingham: Open University Press.
- Rosentraub, M., & Swindell, D.(2009). Of Devils and Details: Bargaining for Successful Public/Private Partnerships Between Cities and Sports Teams. Public Administration Quarterly, Spring: 118-148.
- Sachs, A.(1982). Nationwide Study Identification Barriers to Environmental Negotiation. Environmental Impact Assessment Review, 3(1): 95-100.
- Susskind, L., & Ozawa, C.(1983). Mediated Negotiation in the Public Sector: Mediator Accountability and the Public Interest Problem. The American Behavioral Scientist, 27(2): 255-279.
- Susskind, L., & Weinstein, A.(1980). Towards a Theory of Environmental Dispute Resolution. Boston College Environmental Affairs Law Review, 9(2): 311-357.
- Thompson, L.(1998). The Mind and Heart of the Negotiator. Upper Saddle River, NJ.: Prentice Hall.