

## 지방자치단체장의 협상리더십에 관한 연구

Two-Level 이론을 응용한 제주해군기지 설치 협상 분석을  
중심으로

장훈철\* 황경수\*\*

### 국문 요약

지방자치제도가 자리를 잡으면서 최근 국책사업에 대한 갈등관리방식이 기존의 DAD방식에서 벗어나 거버넌스나 협상과 같은 방식을 시도하는 사례가 늘어가고 있다. 새로운 갈등해결방식은 지방자치단체가 국가와 주민을 매개하는 중간 조정자의 역할을 충실히 수행할 것을 요구한다. 지방자치단체의 기관구성과 관련하여 집행기관에 대부분의 권한이 집중된 형태인 집행기관 우위형 기관분립형을 취하는 우리나라에서 중간 조정자 역할은 지방자치단체장의 리더십에 의해 좌우될 여지가 크다.

이 연구는 제주특별자치도민의 의견을 양분시켜온 갈등 사례인 제주해군기지 설치과정을 협상의 시각에서 접근하여 문제점을 파악하고 대안을 모색하고자 하였다. 제주해군기지 설치와 관련한 협상을 보면 제주특별자치도와 해군, 제주특별자치도와 주민이라는 이중적 차원의 협상이 동시에 이루어지면서 상호 연관되어 영향을 미치는 과정이었다. 이는 Robert D. Putnam의 Two-Level 이론에서 강조하는 국내적, 국제적 차원의 게임과 상호 연관관계라는 측면에서 보면 형식적으로 유사하기 때문에 제주해군기지 설치과정에서 제주특별자치도의 협상력을 분석하기에 적합하다고 판단되어

---

\* 제주대학교 행정학과 박사과정

\*\* 제주대학교 행정학과 교수, 제주대학교 사회과학연구소 연구원

Two-Level이론을 협상의 분석 도구로 활용하였다.

Two-Level이론에 충실하여 제주해군기지 설치과정을 분석해보면 제주특별자치도의 협상은 제주특별자치도지사에게 의사결정에 대부분 의존하였고, 제주특별자치도지사는 제주특별자치도가 획득할 수 있었던 Win-set의 상당 부분을 스스로 포기해버리는 현상을 발견할 수 있다. 그 원인에 대하여도 제주특별자치도지사의 의사결정과정과 연관된 사실로부터 추측만 가능하다는 문제점이 파악되었다. 이러한 문제점에 대한 해결방안으로서 협상리더십이란 개념을 도출하고 협상리더십이 갖춰야 할 요소로서 지역대표성 우선, 소통을 통한 신뢰구축, 공공성 바탕의 정치리더십을 들었다.

**주제어 : 제주해군기지, 협상, 리더십, Two-Level 이론**

## I. 서론

민선 4기를 거치면서 우리나라의 지방자치제도는 어느 정도 자리를 잡았다는 평가를 받고 있다. 그에 따라 지방자치제도의 궁극적 목적인 주민의 복리증진을 달성하기 위한 지방자치단체의 역할에 관하여 주민들의 기대수준이 점차 높아지고 있다. 이를 위하여 이상적인 정부간 관계모형으로서 중앙정부와 지방자치단체가 상호 독립된 실체로서 존재하면서 권력분산과 상호의존, 제한적 자율, 협력 및 경쟁으로 대표되는 모형이 제시되고 있다. 그러나 현실에서 정책결정의 권한에 관한 중앙정부와 지방자치단체의 관계를 제도적 측면에서 보면 아직도 주민들의 기대수준을 충족하기에는 미흡한 점이 많다. 상당수의 국책사업에서 중앙정부는 여전히 정책결정에 관한 대부분의 권한을 독점하고 있고 지방자치단체는 결정된 정책을 집행하는 수준에 머무르는 사례가 빈번하다. 그러한 사례를 보면 정

책결정에 관한 주민의 기대수준과 현실 제도운영의 불일치의 정도가 클수록 중앙정부와 지방자치단체, 지방자치단체 또는 중앙정부와 해당 주민의 갈등관계는 복잡하고 다양하게 전개되는 양상을 보여주고 있다.

그렇다면 이러한 갈등을 어떻게 해결하여 정책에 관계된 주체들이 모두 만족하는 수준에 도달할 것인가? 불행하게도 지금까지 중앙정부나 지방자치단체가 보여준 전형적인 갈등해결방식은 국책사업의 정당성과 합법성만을 주민들에게 강요하고 주민의 주장은 한낱 NIMBY현상으로만 치부함으로써 또 다른 갈등을 잉태하는 요인으로 작용하는 것이었다. 다행히 최근에는 이러한 갈등해결을 위한 해법을 놓고 주민의 참여를 활성화시키는 거버넌스적 접근이나 협상을 통한 해결 등 기존의 방식과는 다른 방식으로 접근하는 사례가 늘고 있다. 그 중에서 협상을 통한 해결방식은 주민이 정책에 대한 단순협조자의 지위를 넘어 협상의 당사자로 나선다는 점에서 정책에 대한 주민의 기대수준을 최대한 보장할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 조직화되지 않은 주민이 협상의 당사자로 나서기에는 현실적으로 무리가 따른다. 여기서 주민과 중앙정부의 연결고리가 되는 지방자치단체가 양 당사자의 이해관계를 적절히 조화시키는 중간매개체 역할에 충실해야 한다는 당위성이 인정된다.

지방자치단체의 중간매개체 역할은 지방자치단체 의사결정권한의 배분정도와 밀접한 관련을 가지므로 결국 기관구성방식에 따라 그 역할에 차이가 생긴다. 기관통합형은 의사결정권한이 지방의회에 통합·집중되어 있는 반면 기관분리형은 집행기관에 집중되며 집행기관이 독립체로 되어 있는 경우에는 합의제에 비하여 집중의 정도가 크다. 그렇다면 기관구성형태 중 독립제의 기관분리형을 취하면서 지방자치단체장에게 많은 권한을 부여하고 있는 우리나라 지방자치

제도에서는 지방자치단체장이 어떻게 판단하고 행동하느냐에 따라 협상에서 지방자치단체의 중간매개체 역할의 성과를 좌우하게 될 것이다. 협상에서 지방자치단체장의 판단과 행동은 제도의 영역이라기보다는 제도에 따른 권한의 행사로서 리더십의 영역이다. 따라서 위의 논의를 모두 종합한다면 국책사업과 관련한 지방자치단체의 역할은 협상과 관련한 지방자치단체장의 리더십으로 귀결된다.

이 연구는 국책사업의 하나인 제주해군기지 설치 사례를 협상의 관점에서 접근하여 제주특별자치도지사가 협상당사자로서의 역할을 충실히 수행했는지를 분석하고, 그 결과 나타난 문제점을 파악하여 협상을 위한 지방자치단체장의 리더십이 갖춰야할 요소를 찾아냄으로써 향후 중앙정부에 대한 지방자치단체의 협상력을 제고하기 위한 방안을 도출하기 위한 것이다. 이를 위하여 Robert D. Putnam의 Two-Level 이론을 이용하여 제주해군기지 설치에 영향을 미친 주요 변수를 추출하고, 제주해군기지 설치가 정책방향의 급격한 변화를 통하여 이루어졌다는 점에서 이를 설명하는데 용이한 카타스트로프 이론<sup>1)</sup>의 논리인 시간적 추이에 따른 변화과정의 세밀한 분석이라는 시각과 사고를 원용하였다.

---

1) 카타스트로프 이론은 물리세계의 불연속성을 기술하기 위한 위상수학에서 파생된 이론으로서 어떤 상태가 정상적 연속성에서 벗어나 급격한 전환을 보이는 것을 시간의 경로를 고려하여 설명하는 이론이다. 종속변수가 시간의 흐름과 독립변수들의 변화에 의하여 결정되므로 시간적 흐름이 만들어내는 상황적 조건에 따라 달리 반응할 수 있다는 것으로 강력한 영향력을 발휘할 것으로 믿었던 독립변수의 영향력이 미미할 수도 있고, 중요치 않게 여겼던 변수들이 결과적으로 강력한 영향력을 발휘할 수 있다는 점을 논리 기반으로 한다. 카타스트로프 이론의 행정학적 적용가능성에 관하여는 정주용(2009)을 참조하기 바람.

## II. Two-Level 이론

### 1. Two-Level 이론의 의의

Two-Level 이론은 1988년 Robert D. Putnam이 「International Organization」에 발표한 논문 “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”에서 소개한 이론으로서 국제협상을 국제적 차원의 게임(Level I)과 국내적 차원의 게임(Level II)으로 나누어 분석하는데 협상 대표들은 먼저 후자에서 국내 이해관계자의 이해를 조정하면서 협상을 통해 전자의 국제협상에 임하는 입장을 정리하여야 하므로 이들 두 가지 수준의 게임 상황이 상호 복합적으로 연계되어 있다는 것이다(이달곤, 2005: 65-66). 여기에서 구체적 분석을 위하여 Win-set이라는 개념을 사용하는데 이는 국제협상에서 주어진 상황을 전제로 국내비준을 얻을 수 있는 모든 합의의 집합으로 정의된다. 협상국 간의 합의는 양 당사자의 Win-set이 교차하는 부분인 합의가능영역(ZOPA: Zone of Potential Agreement)에서 이루어지는데 Win-set의 크기가 클수록 협상대표의 협상여지가 커져서 국제적 합의의 가능성이 높아지고, 이 때 Win-set의 상대적 크기가 합의에 따르는 이득의 분배를 결정짓는다고 한다(이달곤, 2005: 67).

### 2. Win-set의 결정요인

Putnam은 Win-set의 크기를 결정하는 요인으로 국내의 주요이익 집단과 정책결정자들의 상대적인 힘과 선호의 분포, 지배연합의 형태, 정치제도, 국제협상에 임하는 협상대표의 전략을 들고 있다

(Putnam, 1993: 443-452). 이에 따르면 정책이슈의 성격이 이질적인 경우보다 동질적인 경우에 Win-set의 크기가 크고, 정치쟁점화의 정도가 클수록 Win-set은 작아진다. 또한 비준에 대한 각 국의 동의 수준이 높을수록 상대적으로 Win-set이 작게 된다.

국제협상에서 협상대표는 Win-set의 크기가 클수록 합의에 도달하기 쉬운 반면 양보의 폭이 커져서 국내 비준의 가능성이 줄어드는 딜레마에 빠지게 되므로 가급적 자신의 Win-set을 상대국이 작게 인식하게 하거나 상대국의 Win-set을 크게 하기 위한 전략을 사용하게 된다. 자국의 Win-set을 축소하는 전략으로는 강경한 입장을 취하는 집단에 공개적인 약속을 자승자박(hand-tying) 전략이나 사안을 정치적으로 쟁점화하여 여론을 강경한 방향으로 이끌고 가는 정치쟁점화 전략이 있는데 이는 협상대표의 유연성이나 독자성을 제한하는 문제가 생기므로 오히려 자국의 Win-set을 확대하는 전략을 쓰기도 한다. 이 때 쓰이는 방법이 협상결과에 따른 이익을 재분배하는 이면보상(side-payment)이나 문제의 성격을 새롭게 정의하는 고삐늘 주기(cutting slack) 전략이다. 한편 상대국의 Win-set을 확대하는 전략으로는 개개의 사안으로는 교착상태에 머무르게 되나 이를 연계하여 이해관계집단의 효용함수의 변화를 이끌어 내어 협상을 타결하게 하는 이슈연계전략과 상대국의 국내 집단에 직접적으로 호소해서 협상사안에 대한 기대나 이미지를 바꿈으로써 상대의 Win-set을 확대하는 것이다.

### 3. 제주해군기지설치 협상의 분석도구로서 Two-Level

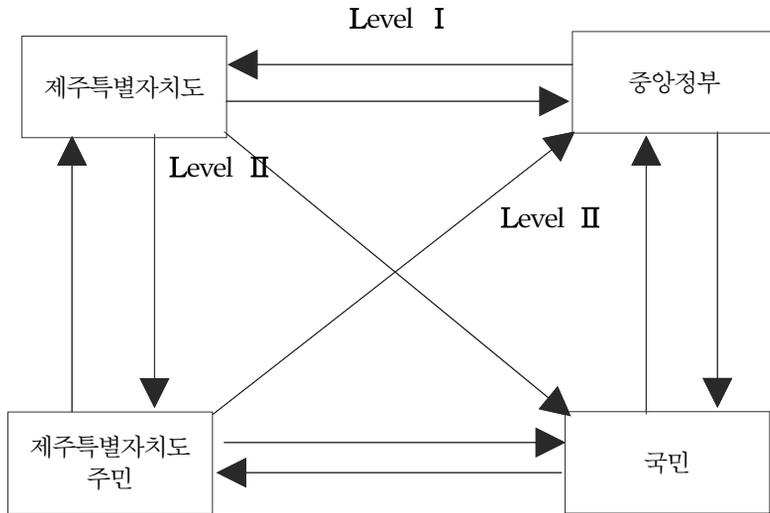
#### 1) 협상 구조의 유사성

협상이라는 창을 통하여 보면, 국책사업에서는 국가와 지역주민이 협상당사자가 되고 지방자치단체는 제3자로서 조정자의 역할을 담당하게 되는 것이 일반적이다. 그러나 제주해군기지는 국책사업이면서도 제주특별자치도가 협상당사자가 되는 독특한 구조를 형성하고 있다. 이러한 구조는 국방부가 해군기지 부지 결정을 요청하고 제주특별자치도가 이를 수락하는 2007년 이후부터 고착되기 시작했다. 해군기지 설치 여부는 지방정부와 중앙정부의 협상을 통하여 여론 조사를 통하여 결정을 했고, 제주특별자치도의회와 절대보전지역 변경안건에 관한 동의는 제주특별자치도 내부의 의회 비준을 의미한다. 결국 국가-지방자치단체, 지방자치단체-주민이라는 협상구조가 형성되었고, 이는 형식적으로 Robert D. Putnam의 Two-Level 이론에서 말하는 국제적 차원의 게임(Level I)과 국내적 차원의 게임(Level II)과 유사한 구조를 띤다. 따라서 제주해군기지설치와 관련한 중앙정부와 제주특별자치도, 제주특별자치도 내부의 협상과정을 분석하기에 Two-Level 이론은 유용한 도구가 되므로 이 논문에서 Two-Level 이론을 사용하였다.

## 2) 제주해군기지 설치 협상에 Two-Level 이론의 적용

Two-Level이론은 국제협상을 분석하기 위한 이론이므로 국내협상에 관한 본 연구의 주제에 맞게 도식을 변경하면 [그림 1]과 같다. 여기서 Level I은 제주특별자치도와 중앙정부 사이의 협상이고, Level II는 제주특별자치도와 제주특별자치도 주민 사이, 중앙정부와 국민 사이의 협상을 말한다. 여기서 협상당사자는 제주특별자치도와 중앙정부이고, 협상대표는 각각 제주특별자치도지사과 해군이 된다. Level I의 영역에서는 정부 사이의 담합이나 중앙정부의 권한에 의하여 제주특별자치도가 제약받는 현상이 나타날 수 있다. 제주특별자치도의 Level II의 영역에서는 주민이 지방정부의

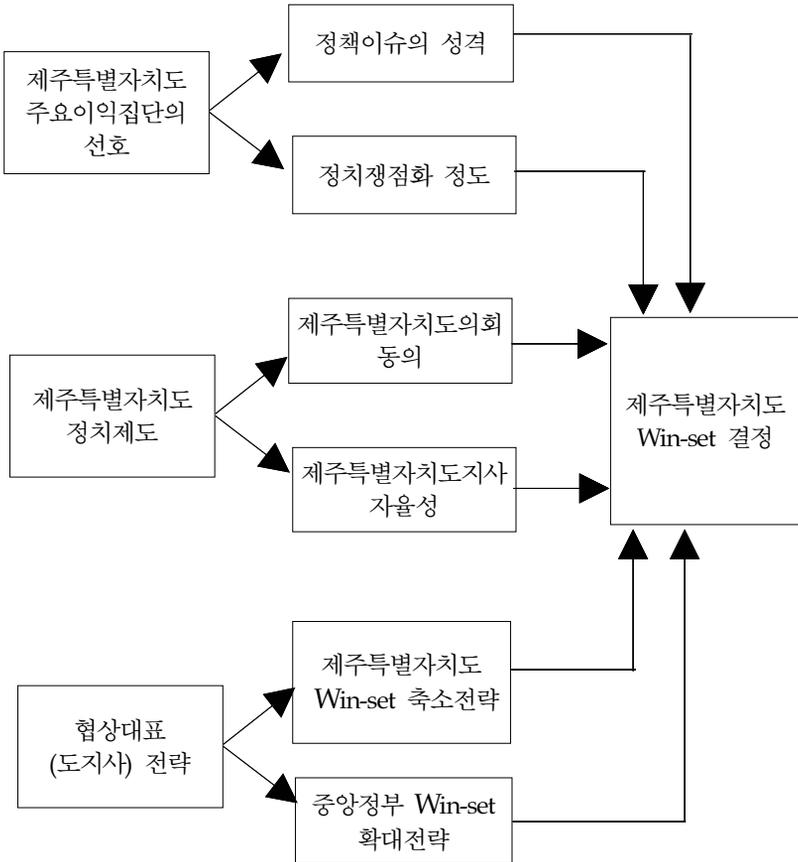
Win-set을 변경시키려는 노력이나 지방정부 권한에 의하여 주민이 제약받는 현상이 발생할 수 있고 국가의 Level II의 영역에서는 중앙정부와 국민 사이에 유사한 현상이 발생할 수 있다. 주민은 중앙정부를 상대로 직접 로비를 펼치기도 하고 국민과 상호작용을 통하여 연대를 모색할 수도 있다. 제주특별자치도 역시 국민을 상대로 중앙정부의 Win-set을 변경하려는 시도를 할 수 있다.



[그림 1] 제주해군기지설치에 Two-Level 이론의 적용 도식

위의 Win-set 결정요인에 관하여는 이론의 일부를 [그림 2]와 같이 수정하여 사용하도록 한다. 정책결정자는 제주특별자치도지사가 되고, 정치체도는 제주특별자치도지사와 제주특별자치도의회라는 집행기관 우위의 기관분립형 기관구성이 된다. 의회의 비준은 사업에 정지였던 강정마을이 포함된 절대보전지역변경동의안의 동의가 된다, 「지방자치법」 제101조에 따라 지방자치단체의 장은 지방자치

단체를 대표하므로 제주특별자치도지사가 정책결정자가 된다고 할 수 있다. 이를 그림으로 나타내면 [그림 2]와 같다.



[그림 2] 제주해군기지 Win-set 결정 요인

### Ⅲ. Two-Level 이론을 이용한 제주해군기지설치협상 분석

#### 1. 제주해군기지 설치과정

제주해군기지 건설사업은 「2009~2012 국방중기계획」과 「국방개혁 2020」에 따라 해군이 대항해군을 목표로 2014년까지 제주에 1개 기동전단을 수용하기 위하여 기지를 건설하는 사업이다. 이를 위하여 총 1조원의 사업비를 투자하여 부지를 매입하고 인접해안 일부를 매립하여 총 527천㎡의 부지를 확보하여 해군함정 20척이 계류할 수 있는 1,950m 규모의 부두를 건설하는 사업이다(제주특별자치도 제주해군기지건설갈등해소추진단, 2010).

<표 1>은 제주해군기지 설치과정을 정리한 것으로 제주해군기지 설치의 1990년대 초 군차원에서 계획을 세우면서 촉발되었다. 초기부터 줄곧 화순항을 중심으로 논의되었으나 해당 지역 주민의 강력한 반대여론 때문에 2000년대 초반까지 잠정적 유보상황에 놓여 있었다. 그러나 2005년 해군이 재추진하면서 제주특별자치도지사가 이에 적극 협력하여 결국 강정마을이 유치를 희망한 지 20여일 만에 여론조사를 통하여 최종대상지로 선정하였다. 그 후 제주특별자치도의회가 2009년 12월에 제주특별자치도지사가 제출한 절대보전지역 변경동의안에 동의하면서 제주해군기지설치는 제도적으로 마무리 되었다고 볼 수 있다.<sup>2)</sup>

---

2) 정책결정의 절차적 하자에 관한 소송이 진행되고 입지재선정의 논의가 제기되고 있으나 여기서는 제주해군기지 설치 여부에 관하여 제주특별자치도의 비준의 기능을 하는 절대보전지역 변경동의까지로 논의를 한정한다.

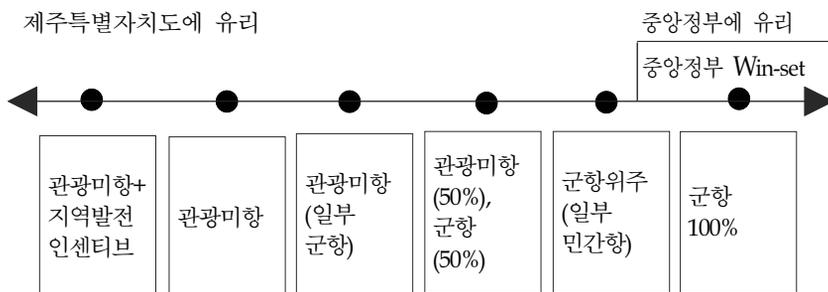
&lt;표 1&gt; 제주해군기지 설치과정

일시	과정
1993. 12.	제156차 합동참모회의에서 제주해군기지 필요성 제기
1995. 12.	「1997~2001 국방중기계획」에 반영
2002. 5.	해양수산부가 제2차 연안항 기본계획안에 화순항 보안항구 반영
2002. 10.	여론조사 결과를 토대로 제주도가 화순항 해군부두 건설 반대 의견서 해양수산부에 제출
2002. 12.	중앙항만정책심의회 제2차 전국연안항 기본계획안 심의에서 해군기지 건설 유보 결정
2005. 4.	해군이 '제주해군기지추진기획단' 구성
2007. 2.	국방부는 제주특별자치도에 “제주해군기지사업추진계획 및 국방부 입장 통보, 적극적인 협조와 동의 당부” -후보지 위치 : 위미, 화순 지역 (※강정마을은 미포함) -협조요청사항 : 2007. 3월말까지 제주해군기지 유치동의여부 결정 통보
2007. 4. 26.	강정마을회 임시총회 (80명 참석 전원찬성) 해군기지 유치결정, 기자회견 및 건의서 제출(4. 27, 도·도의회·해군·서귀포시)
2007. 5. 22.	2회 여론조사 실시(1차 : 5.3~5.4, 2차 : 5.11~5.12, 한국갤럽연구소) 제주특별자치도는 국방부에 “해군기지사업관련 통보” 1. 제주도내 해군기지건설에 동의하고 2. 해군기지 후보지로 서귀포시 대천동 강정마을지역을 최우선 대상지로 선정
2007. 6. 8.	국방부는 제주도에 강정마을을 제주해군기지건설지역으로 결정 통보
2009. 1. 21.	국방·군사시설사업 실시계획 승인고시(국방부)
2009. 12. 17.	제주특별자치도의회 절대보전지역 변경동의
2009. 12. 28.	항만공사 건설 실시계획 확정(국방부)

자료 : 제주발전연구원(2009)과 제주해군기지건설갈등해소특별위원회(2010)를 바탕으로 연구자가 작성

## 2. 제주특별자치도와 중앙정부의 win-set 기본 모형

제주특별자치도와 중앙정부의 Win-set 기본 모형은 [그림 3]과 같다. 제주특별자치도에 가장 유리한 상황을 좌측에 놓고 중앙정부에 가장 유리한 상황을 우측에 위치하여 그 사이에 각 당사자에게 유리한 상황을 순차적으로 배열하였다. 제주해군기지의 최초 후보지였던 화순에 대하여 1994년 해양수산부에 의해 확정된 ‘화순항 장기개발계획’에 따르면, 화순항은 어선부두, 화물부두, 국제여객선 및 마리나 시설 도입 등 3단계 개발이 계획되어 있었다. 이에 따르면 화순항은 전적으로 관광미항으로 건설될 수 있었으며 제주해군기지와 관련하여 보면 제주특별자치도의 입장에서 가장 유리한 대안이라 할 수 있다. 반면 중앙정부는 2002년 해양수산부가 제2차 연안항 기본계획안에 화순항 보안항구를 반영한 것으로 보아 처음부터 민군이 복합적으로 사용할 수 있는 항구를 허용하고 있었던 것으로 보인다. 따라서 중앙정부의 Win-set은 변경이 없으므로 앞으로는 제주특별자치도의 Win-set 변경을 주로 살펴본다.



[그림 3] 제주해군기지 설치와 관련한 제주특별자치도와 중앙정부의 Win-set 기본 모형

### 3. 시간적 추이를 고려한 제주특별자치도의 Win-set 결정 과정

#### 1) 제주특별자치도 주요이익집단과 도지사의 선호

##### (1) 정책이슈의 성격

Two-Level이론에 따르면 정책이슈의 성격이 이질적이라면 동질적인 이슈에 비해 Win-set의 크기가 더 작다. 제주해군기지 건설은 제주특별자치도의 입장에서 보면 <표 2>와 같이 찬성과 반대의 여론이 첨예하게 대립된 사항으로 그 성격이 이질적이므로 Win-set의 크기는 동질적인 Win-set의 크기보다 작다고 할 것이다.

<표 2> 제주해군기지 여론조사 결과<sup>3)</sup>

(단위: %)

내용		찬성	반대	중립/ 모름
제주해군기지 건설에 대한 찬반 - 제주도전체(N=1,500)	1차	60.4	31.1	8.5
	2차	54.3	38.2	7.5
강정마을 지역 해군기지 건설에 대한 찬반 - 대천동 지역(N=1,000)	1차	55.1	36.1	8.8
	2차	56.0	34.4	9.6

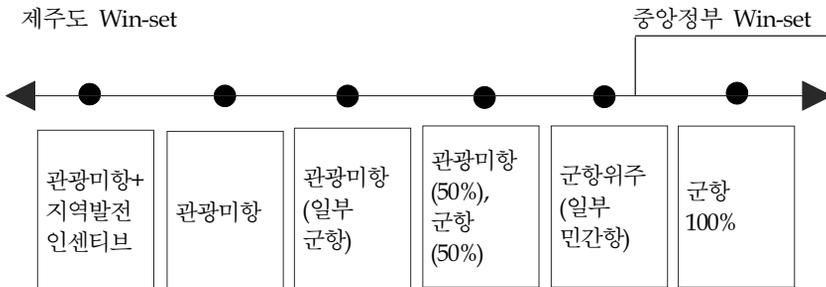
- 3) 여론조사는 한국갤럽조사연구소에서 수행했고 조사일시는 1차 조사는 2000.5.3~4이고 2차 조사는 5.11~12에 실시하였다. 모집단은 제주도 전체는 제주도 거주 만 20세 이상 남녀 1,500명을 대상으로 했고, 대천동, 안덕면, 남원읍은 해당 읍·면에 거주하는 만 20세 이상의 남녀 각 1,000명으로 하여 전화조사 방법에 따른 지역별 인구비례할당에 의한 층화 무작위 추출법으로 하였다. 그러나 여론조사에 의혹이 제기되어 2007.5.22~6.20에 제주특별자치도의회에 의해 지방자치법 제41조에 따른 행정사무조사가 이루어짐. 행정사무조사에 관한 자세한 내용은 제239회 제주특별자치도의회 임시회 군사기지건설관련특별위원회행정사무조사소위원회의 회의록 참조바람.

내용		찬성	반대	중립/ 모름
화순리 지역 해군기지 건설에 대한 찬반 - 안덕면 지역(N=1,000)	1차	41.3	51.4	7.3
	2차	42.2	49.0	8.8
위미1·2리 지역 해군기지 건설에 대한 찬반- 남원읍 지역(N=1,000)	1차	41.9	49.5	8.6
	2차	36.1	53.9	10.0

자료 : 제주특별자치도(2007) 내부자료

반면에 중앙정부의 입장에서 보면 반대 시민단체보다는 찬성 국민이 많아 성격이 동질적으로 볼 수 있으므로 Win-set의 크기가 이질적인 Win-set의 크기보다 크다고 할 것이다.

이와 같은 상황은 제주해군기지가 거론된 2002년부터 도민의 반대 의견에 따라 제주도와 제주도의회가 반대 입장을 표명하면서 해양수산부가 지역민의 공감대가 형성되는 시기에 보안항구 용도로 재반영하도록 조정안을 내놓은 후 해군이 재추진하기 전인 2005년 초까지 지속된다. 이를 토대로 제주의 초기 Win-set은 [그림 4]와 같다.



[그림 4] 제주도 초기 Win-set

## (2) 정치쟁점화 정도

정책이슈가 정치쟁점화 되면 평소 관심이 없던 개인이나 집단을 동요케 하여 정책과정에 영향을 미치려 나서게 하는 효과를 가져 오는데 초기 해군기지 논의에서는 정치쟁점화 정도가 커지면서 반대 의견이 지배적이었기 때문에 제주도가 취할 수 있는 Win-set은 초기 Win-set의 범위를 벗어나기가 어려웠다.

## 2) 제주특별자치도 정치제도

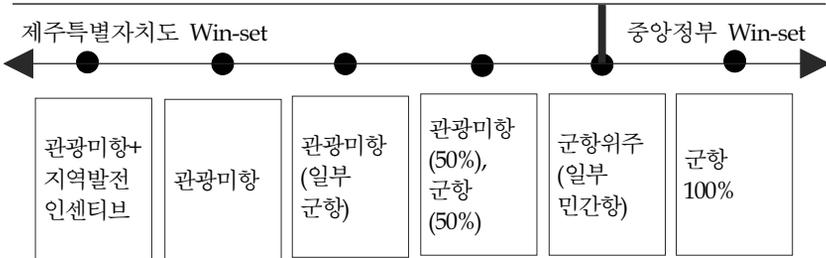
Two-Level 이론에서 Win-set의 크기에 영향을 미치는 요인으로 정치제도를 드는 이유는 국제조약에 대한 국내 비준 절차의 난이도와 국가의 강도 및 자율성이 각국마다 다르기 때문이다. 우리나라는 대통령 우위의 혼합정부 형태이고 지방자치단체의 집행기관과 의결기관의 관계도 중앙정부와 유사하게 기관대립형의 형태를 보이고 있다. 그러나 대통령에 대한 국회의 지위에 비하여 지방자치단체의 장에 대한 지방의회의 지위는 더욱 열악하다. 우선 입법권한에서 지방의회는 지방자치법에 따른 제약을 받고, 예산심의나 인사권에 관여하는 범위도 법령의 범위에서 가능하기 때문에 한계가 있다. 제주특별자치도의 경우는 집행기관 우위의 기관분립형을 채택하고 있고 특별법에 따라 주무장관의 권한이 도지사로 이양 또는 위임되었기 때문에 우리나라의 다른 광역자치단체보다 집행기관의 권한이 강하다고 할 것이다. 또한 제주해군기지의 경우 법적으로 주민투표나 도의회 동의로 강제된 사항이 아니어서 도의회의 동의절차보다는 극소수의 표본을 상대로 한 여론조사 결과를 기초로 동의에 갈음했기 때문에 제주특별자치도의 해군기지정책에 대하여 집행기관은 더욱 강한 자율성을 누릴 수 있었다. 따라서 제주특별자치도의 정치제도라는 측면에서 바라보면 제주특별자치도의 Win-set은 커진다고 할

수 있다. 이러한 시기는 해군이 해군기지사업을 재추진한 2005년 4월 이후부터 제주도지사와 해군이 TF팀 구성을 합의하고 여론조사를 거쳐 2007년 5월, 제주특별자치도지사가 중앙정부가 공식 요청한 제주해군기지 건설에 동의를 결정하고 도의회가 절대보전지역 변경 동의를 한 2009년 12월까지의 기간이다. 이를 그림으로 나타내면 [그림 5]와 같다.

그러나 제주특별자치도의 정치제도와 관련하여 주의 깊게 보아야 할 부분이 제주특별자치도의회와 절대보전지역 변경동의다. 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하 “제주특별법”이라 한다) 제292조에 따르면 제주특별자치도 자연환경의 고유한 특성을 보호하기 위한 지역인 절대보전지역의 지정과 변경에 대한 동의권이 제주특별자치도의회에 있다(제1항). 절대보전지역 안에서는 그 지역 지정의 목적에 위배되는 건축물의 건축, 공작물 그 밖의 시설의 설치, 토지의 형질변경, 토지의 분할, 공유수면의 매립, 수목의 벌채, 토석의 채취, 도로의 신설 등과 이와 유사한 행위를 할 수 없다(제3항). 제주해군기지가 들어서는 사업계획대상 토지 중에는 절대보전지역인 서귀포시 강정동의 토지 105,295㎡가 포함되어 있어 제주특별법에 따르면 제주특별자치도의회 동의 없이는 사업시행이 불가능한 상황이었다. 제주특별자치도의 정치제도가 집행기관 우위의 기관분립형을 채택하고는 있지만 제주해군기지 설치와 관련해서는 의결기관인 도의회가 충분한 견제 수단을 가지고 있었음을 의미한다. 그러나 제주특별자치도의회는 주민의 방청을 제한하고 일부 도의원이 반대하는 가운데 다수당이 의장석을 점거한 채널치기로 동의안을 통과시켰다.<sup>4)</sup> 이런 점에서 보면 결과적으로는 정

4) 절대보전지역 변경동의는 제주해군기지 설치에 관한 절차적 정당성에 관한 논쟁에서 제주특별자치도의회가 자유롭지 못한 원인이기도 하다. 그러나 뒤

치제도를 반영한 제주특별자치도의 Win-set의 크기가 확장되었지만 엄밀히 말하자면 이는 정치제도의 반영이라기보다는 그러한 정치제도 아래서 행하여진 제주특별자치도의회 의 판단에 따른 결과인 셈이다.



[그림 5] 제주특별자치도 정치제도를 반영한 Win-set의 크기 변화

### 3) 협상대표(도지사) 전략

#### (1) 제주특별자치도의 자기 Win-set 축소전략

Two-Level이론에서 자국의 Win-set을 축소하는 전략이 자승자박 전략이다. 이는 협상이슈에 대해 국내적으로 보다 강경한 입장을 취하는 집단에 공개적인 약속을 함으로써 상대국에게 양보가 어려운 상황을 인식시켜 협상에서 상대국에 비해 유리한 입지를 차지하는 것으로 국내 여론을 분열시켜 협상의 이슈를 이질적으로 만드는 정치쟁점화 전략도 비슷한 효과를 가진다(이달곤, 2005: 70-71). 제주해

에서 보는 바와 같이 이 논문은 지방자치단체장에 한하여 논의를 집중하려는 의도를 가지고 있으므로 제주특별자치도의회에 관한 논의는 더 이상 진행하지 않기로 한다. 절대보전지역 변경동의에 관한 자세한 내용은 제주특별자치도의회 제267회 제주특별자치도의회 임시회(2009.12.17) 회의록 참조.

군기지 설치에 이미 이질적 이슈로서 군이 정치쟁점화 전략이 필요 없는 상황이었다. 그러므로 자승자박전략이 활용하기에 따라서는 유용한 협상 전략이 될 수 있었다. 그러나 제주특별자치도가 강정마을 반대측이나 제주해군기지 설치를 반대하는 시민단체와 공개적인 약속을 한 사실이 없으므로 제주특별자치도는 자승자박전략을 사용한 사실이 없다. 다만 제주도는 2002년 10월 17일 지역 방송사(MBC)를 통해 국가안보와 전략상 꼭 필요한 시설이라도 현재로서는 주민들이 시설 내용을 잘 파악하지 못하고 있으며 설명도 크게 부족한 상태일 뿐만 아니라 도민공감대가 형성되지 않은 상태에서 해군부두 건설사업을 추진하는 것은 곤란하다는 의견서를 중앙정부에 전달한 바 있고 같은 해 12월 도의회는 화순항 해군부두 건설 반대 결의문을 채택한 바 있다.

그러나 이는 반대여론이 강해서 잠정적으로 논의를 중단하여 정책적으로 회피한 것이지 자승자박전략에 따른 것이라고 보기에는 무리가 따른다. 따라서 제주특별자치도의 자치 Win-set 축소전략에 따른 Win-set의 변화는 없다.

## (2) 제주특별자치도의 자기 Win-set 확대전략

Two-Level이론에서 보면 자국의 Win-set을 축소하는 전략보다 오히려 확대하여 협상자의 재량권을 확대하는 것이 국가이익을 위하여 더욱 바람직한 경우가 있다. 이 경우에 쓰이는 방법이 협상결과에 따른 이익을 재분배하는 이면보상이나 문제의 성격을 새롭게 정의하는 고삐늦추기 전략이다(이달곤, 2005: 71).

그러나 제주특별자치도는 강정주민들에게 이면보상을 명시적으로 약속한 내용이 없기 때문에 이면보상전략을 사용했다고 볼 수 없다. 또한 해군기지건설은 국가안보에 중대한 것으로 정의되어 왔고 그

기조가 달라진 것은 없기 때문에 고삐늦추기전략을 사용했다고 볼 수도 없다. 따라서 제주특별자치도의 자기 Win-set 확대전략은 사용한 적 없고 그에 따른 Win-set변화도 없다고 할 것이다. 다만, 제주특별자치도가 제주해군기지 설치를 결정하여 중앙정부에 적극 협력 하면서 강정마을 주민에 대한 보상 문제를 거론했을 수도 있다. 그러나 엄밀한 의미에서 이는 제주특별자치도가 중앙정부의 정책집행의 대리인으로서 행한 것이지 제주특별자치도 차원의 이면보상전략이 제시된 사실은 확인되지 않는다.

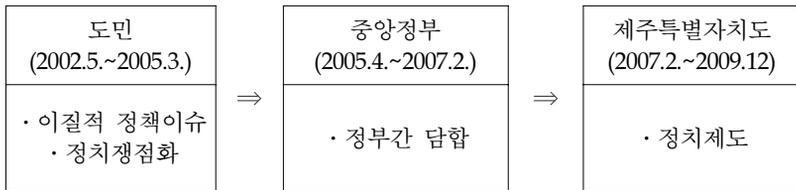
### (3) 제주특별자치도의 중앙정부 Win-set 확대전략

교착상태의 제주해군기지 건설이 재논의되기 시작한 것은 2005년 해군이 '제주해군기지추진기획단' 구성하면서 부터였다. 이 시기에 제주특별자치도는 제주특별법 제정을 앞두고 있었고 다음해인 2006년에 도지사 선거가 있었다. Two-Level이론에 충실하자면 이러한 시기에 제주(특별자치)도는 제주해군기지 설치를 중앙정부의 권한 이양이라는 이슈와 연계하여 최대한의 권한을 이양 받음으로써 반대하는 제주도민의 이해관계를 조정할 수 있는 기회를 가졌다고 볼 수 있다.

그러나 도지사로 재선된 제주특별자치도지사는 어찌된 영문인지 중앙정부의 Win-set을 확대하기 위한 이슈연계전략을 사용하지 않았다. 비공식적으로 중앙정부와 권한이양에 대한 논의가 있었는지 모르겠지만 공식적으로 제주특별자치도가 제주해군기지 설치와 관련하여 중앙정부에 요청한 권한이양 사항은 없다. 이는 도지사가 FTA 타결에 따른 감귤산업 등 제주경제 붕괴 위기 속에서 '선동의-후합의' 방식의 선협적 결정을 내렸다(제민일보, 2007.5.14)고 밝힌 바 있기 때문에 더욱 분명해 보인다.

#### 4) 제주특별자치도 Win-set 결정요인 분석 결과

제주해군기지는 결국 제주특별자치도와 중앙정부의 Win-set이 교차하는 일부 민간항의 기능을 가진 군항 위주의 건설로 결론이 났다. 해당 부분이 합의가능영역(ZOPA)이자 협상 타결점이 되었다. 제주해군기지 설치에 관하여 시간적 추이와 결부하여 Two-Level 이론을 적용한 결과 제주특별자치도의 Win-set 결정에 영향을 미친 요인은 정책이슈의 성격과 쟁점화 정도, 정치제도임을 알 수 있다. 정책이슈의 성격은 초기에 강한 영향을 미쳤고, 정치제도는 후반에 결정적인 요인으로 작용하였음을 알 수 있다. 이를 그림으로 나타내면 [그림 6]과 같다.



[그림 6] 시간 경과에 따른 제주해군기지 설치 주도권 행사자 변화와 Win-set 결정요인

특이한 것은 해군기지 설치에 관하여 정치쟁점화에 따라 초기부터 관망적인 태도를 유지하던 제주특별자치도가 후반에는 중앙정부보다 더 적극적으로 나서면 단시일 내에 주도적인 역할을 하며 정책결정을 마무리 지었다는 것이다. 그 과정에서 Level I 게임에서 제주특별자치도지사의 Win-set 확대 및 축소전략이 용이한 상황이었음에도 불구하고 전혀 그러한 전략을 사용하지 않았고, Level II 게임에서는 제주특별자치도 이해관계자들 간의 이해 조정을 위한 협

상을 외면함으로써 제주특별자치도 주민이 제주해군기지 설치에 미칠 수 있는 영향력을 차단하기에 급급했다.

이러한 제주특별자치도 정책방향의 급격한 변화는 제주특별자치도의 정치제도에서 기인하는 바가 크지만 그것만으로 설명되지 않는 면이 있다. 다만 이 시기에 제주특별자치도지사의 의사결정에 영향을 미칠 수 있는 주목할 만한 변수는 제주특별자치도지사에게 대한 선거법 위반사건에 대한 제주지방법원의 1심 판결이 2007년 1월 16일에 있었고, 광주지방법원의 항소심 판결이 2007년 4월 12일에 있었으며 도지사직 상실에 해당하는 벌금형이 선고되었다.<sup>5)</sup>

#### 4. 제주해군기지 설치 협상가치의 효율성과 형평성 분석

Two-Level이론을 통한 위의 제주해군기지 설치 분석결과를 바탕으로 협상가치의 관점에서 효율성과 형평성을 분석해 보면 다음과 같은 결론을 얻을 수 있다.

##### 1) 효율성 분석

협상의 가치분석에서 효율성 분석이란 협상을 통하여 협상 당사자 전체의 가치총합이 증대되느냐의 측면인데 파레토최적(Pareto optimality)을 지향하지만 그러한 상태는 극한의 이상적 상태이므로 현실성을 높이기 위하여 제주해군기지 설치 협상의 효율성 분석에는 Little의 기준(Little criterion)을 적용한다. 이 기준의 내용은 협상

---

5) 판결에 대한 자세한 내용은 제주지방법원 2007.1.16. 선고 2006고합173 판결, 광주고등법원 2007.4.12. 선고 2007노85 판결 참고하기 바람.

후 이익을 본 편은 손해를 본 편이 금전적인 가치를 부여하는 양보다 더 많은 양의 가치를 부여하는 동시에, 손해를 본 편에서도 협상 후 새롭게 형성된 가치배분상태에 만족하여 이익을 본 편에게 새롭게 보상을 제공함으로써 협상 전의 상태로 돌아가려는 유인을 가지지 않는 경우이면서 협상 후 가치의 배분상태에 대해 당사자들이 큰 문제를 제기하지 않을 때 그 협상은 효율성의 증대를 가져온 것으로 현실적으로 생산적인 협상이라고 보는 것이다(이달곤, 2005: 72-75).

제주해군기지 설치의 문제가 기지 설치에 따른 경제적 효과분석이 불분명하다는 데 있다. 그 이유는 '선동의-후합의' 방식으로 협상을 조기에 종결했기 때문에 경제적 효과에 대한 제주특별자치도의 충분한 분석이 결여되어 있기 때문이다. 현재 해당지역에 대한 중앙정부의 지역발전계획의 범위와 수준은 중앙정부의 정책의지와 추정치에 의존하고 있고 그마저도 상황변화에 따라 변화하고 있다. 뒤늦게 제주특별자치도는 제주특별법 제도개선과정에 지역발전사업 수립 및 지원, 국유재산 부지 양여에 관한 주요 내용을 포함시켰다고 홍보하고 있으나 그 내용은 별론으로 하고 제주해군기지 설치 결정 이전에 제대로 된 경제적 분석을 시도하지 않았다.

일반적으로 협상을 진행하기 이전의 준비단계에서 보통 상대방이 대단히 완강하게 나오는 경우, 협상을 파기하기 직전에 최대한 양보할 수 있는 수준인 최대양보선과 어느 영역 내에서는 어느 점에서든 합의가 이루어질 수 있다는 합의가능영역(ZOPA: Zone of Potential Agreement), 협상을 통한 합의안에 대한 최선의 대안(BATNA: Best Alternative To a Negotiated Agreement)을 미리 설정해 두게 된다. 그러나 제주해군기지 설치의 협상 당사자인 제주특별자치도는 공식적으로 객관적인 자체분석 정보를 주민들에게

제공한 바 없다. 주민들이 제주해군기지 설치에 따른 효율성에 대하여 불신을 가지는 것은 어찌 보면 너무나 당연한 논리의 귀결이다.

오히려 제주해군기지 설치는 오랫동안 제주사회를 양분해 온 갈등으로서 그로 인한 경제적 비용만 상승시켰다. 참고로 사회갈등지수가 10% 하락할 경우 1인당 GDP는 7.1% 증가하는 효과가 있는 발상하는 것으로 보고되고 있다(삼성경제연구소, 2009: 11).

## 2) 형평성 분석

협상에서 당사자에게 모두 '공정하다', '합리적이다'라고 생각되는 두드러진 대안이나 합의 가능한 영역을 지칭하는 것을 상호특출대안(MPA: Mutually Prominent Alternative)이라고 하는데 이를 발견하는 기준 중의 하나가 분배적 정의다. 분배적 정의는 정성적이며 추상성이 높은 경우가 많기 때문에 갈등관리 방식으로서 의미를 가지는 협상 분석에서는 계량적인 명확한 기준과 연결되어야 할 필요가 있다. 이를 위하여 제시되는 것이 동일양보, 동일희생, 동일초과의 원칙이다(이달곤, 2005: 77-79). 동일양보원칙이란 초기상태에서 당사자가 똑같이 절대적으로 같은 규모를 서로 양보하는 선에서 합의하는 경우를 말하고, 동일희생원칙이란 객관적인 범위에서 주관적인 판단을 존중하는 기준으로 동일량의 저항을 극복할 수 있는 수준을 뜻하며, 동일초과원칙이란 협상으로 인하여 순수하게 증가되는 가치를 동일량 양보하여 초기의 세력관계를 협상 이후에도 어느 정도 유지시키는 것을 말한다.

위의 형평성 분석기준으로 제주해군기지 설치협상을 분석하려면 효율성 분석의 결과가 전제되어야 하지만 그러한 자료가 없으므로 여기에서는 추정에 의한 분석이라는 한계를 가질 수밖에 없다. 우선 동일양보라는 기준에서 보면 제주해군기지의 성격이 초기의 균형에

서 민군복합항으로 변경되었다는 점에서 표면적으로는 양 당사자가 동일한 양보를 하였다고 볼 여지도 있다. 그러나 제주해군기지의 성격이 군전용항에서 민군복합항으로 바뀌었다고 해서 기지의 규모가 축소되거나 작전에 영향을 미치거나 추가 건설비용이 투입되는 것은 아니어서 해군이 협상으로 어떤 손해를 입었다고 볼 수는 없다. 둘째, 동일희생의 경우 제주특별자치도에 비하여 중앙정부가 희생한 것은 없어 보인다. 동일희생이란 상대방이 완강하게 나오는 경우, 자기가 어느 선에서 희생을 감수하고 상대방에서 제기하는 더 이상의 저항을 극복하면서 수용 가능한 적정대안을 도출하는 경우를 전제로 한다. 그러나 제주특별자치도는 제의의 교환과정에서 목표수준도 정하지 않은 채 '선동의-후합의' 방식을 취함으로써 제주해군기지 설치에 관한 모든 권한을 중앙정부에 위임해 버렸다. 제주특별자치도만의 일방적 희생이었던 셈이다. 셋째, 동일초과원칙은 협상당사자 간에 강제력이나 위협능력이 서로 다른 상태를 전제로 할 때 유용하게 사용되는 기준이라는 점에서 제주해군기지 설치협상의 형평성 분석에 중요한 기준이 된다. 이처럼 양 당사자의 자원이 크게 차이는 경우 절대량을 중심으로 하는 절대적 형평보다는 협상에 대한 기여도나 비율로 상대적 형평을 따져보는 것이 필요하다. 제주특별자치도는 국책사업임을 이유로 국가와 주민이라는 협상당사자의 의견을 조정하는 제3자의 역할에 그칠 수도 있었지만 중앙정부의 요청에 따라 적극적으로 개입함으로써 스스로 중앙정부의 협상파트너가 되었고, 그 과정에서 발생한 갈등의 비용은 모두 제주특별자치도가 감당해야 했다. 그리고 [그림 4]의 제주도 초기 Win-set에 비해 합의가 이루어진 [그림 5]의 제주특별자치도의 Win-set은 제주특별자치도가 상당 부분을 희생하여 Win-set 확대하면서 합의가 이루어졌다. 이는 제주해군기지 설치 협상의 합의에 중앙정부보다 제주특

별자치도가 기여한 바가 크다는 것을 의미한다. Win-set의 상대적 크기가 합의에 따르는 이득의 분배를 결정짓는다는 Two-Level이론에 충실하자면 상대적 형평이라는 측면에서 제주특별자치도는 중앙정부에게 그에 상응하는 이득의 분배를 요구했어야 마땅하다. 그러나 제주해군기지와 관련하여 제주특별자치도가 중앙정부로부터 어떠한 직·간접적 이익을 얻었는지 명쾌하게 알려주는 자료가 없다.

## IV. 지방자치단체장의 협상리더십 확보

### 1. 협상리더십의 의의

Two-Level 이론을 통하여 제주해군기지 설치협상 과정에서의 Win-set 변화와 협상의 효과성을 분석한 결과 이 협상이 실패한 가장 큰 이유는 도지사의 자의적이고 독단적인 협상방식이라고 볼 수 있다. 이는 역으로 말하자면 지방자치단체가 갈등관리 방법으로 협상을 선택하는 경우 협상의 최고책임자인 지방자치단체장의 역할이 다른 무엇보다 중요하다는 것을 보여준다. 이를 바탕으로 협상과 관련한 지방자치단체장의 바람직한 역할을 제도화하는 것도 필요하지만 그에 못지않게 중요한 것이 협상과 관련한 지방자치단체장의 리더십이라고 할 수 있다. 이를 편의상 협상리더십(negotiation leadership)이라 명명한다.

리더십을 '리더가 조직의 다른 사람들에게 영향을 미쳐 조직의 목표달성을 위해 구성원들이 지닌 능력을 효과적으로 발휘하도록 동기를 부여하는 것'이라고 정의한다면 지방자치단체장의 협상리더십이란 협상에서 주민들이 협상책임자인 지방자치단체장이 이행하는

협상방식, 협상전략, 합의수준을 지지하도록 하는 것이라고 정의할 수 있을 것이다. 이와 구별되는 개념으로 '협상력'(negotiation power)을 들 수 있다. 협상력이란 협상 상대방을 자신이 바라는 대안 쪽으로 다가오도록 만드는 것으로 협의로는 협상국면의 전개과정에서 협상의도를 실현시키기 위하여 협상에 직접적으로 관련되는 자원을 종합적으로 활용하는 능력을 의미한다(이달곤, 2005: 21). Two-Level 이론을 예로 들면 지방자치단체장이 Level I의 잠정합의를 이끌어내는데 필요한 것이 협상력이고, 내부 구성원인 주민들이 지방자치단체장의 협상력을 신뢰하여 Level I의 잠정합의를 맺는 것을 지지하도록 지방자치단체장이 Level II 협상에서 주민과의 합의를 이끌어 내는 능력이 협상리더십인 것이다.

협상리더십을 포괄하는 개념으로 협력적 리더십(collaborative leadership)이 있다. 협력적 리더십이란 거버넌스 체제 내에서 각 이해관계자 집단의 리더들이 각 분야에서 대표성을 확보하고 각 집단 내 의견조율을 도출해낼 수 있는 리더십을 말한다(윤종설, 2007: 156-157). 대표성 확보와 의견조율이라는 점에서 양자는 유사하지만 갈등관리 방식으로서 거버넌스 체제는 개념적으로 협상보다는 제3자의 적극적 개입에 의한 해결에 가깝다. 물론 거버넌스 체제 내에서 협상이 이루어지기도 한다. 이 경우 협상의 당사자가 지방자치단체장이라면 협력적 리더십은 협상리더십과 동일시 될 수도 있을 것이다. 그러나 본 연구에서 협상리더십은 위에서 본 바와 같이 내부협상과 외부협상을 구분하는 구조를 전제로 한다는 점에서 제3자 참여를 협상의 범주에서 배제된다.

## 2. 협상리더십 확보의 필요성

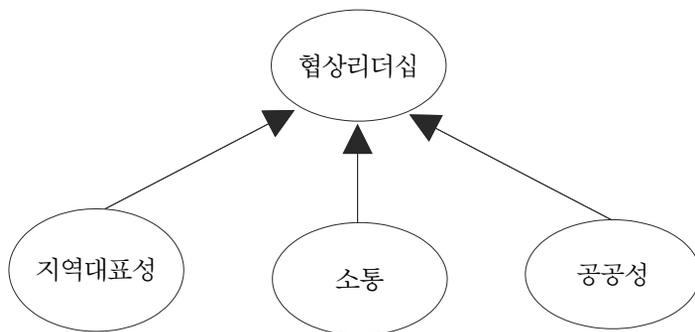
협상리더십이 왜 필요한지는 위의 제주해군기지 설치협상과정을 보면 분명해진다. 그 외에 협상리더십이 필요한 이유는 갈등관리방식과 리더십의 변화와 관련이 깊다. 최근 갈등관리방식의 흐름은 우월한 지위를 활용하는 방식의 효과성에 의문을 제기하면서 협상을 이용하는 방식이 보다 효율적임을 입증하고 있다(김상구, 2002; 하혜수, 2003). 또한 OECD는 미래 공공부문의 환경변화와 행정수요를 미리 예측하고 이에 적합한 역량을 설정하고 잠재적 리더를 발굴하고 훈련시켜 장기적인 리더십 개발정책을 추진할 것을 제안하고 있는데 그 이유는 오늘날의 분권화, 지식집약적, 네트워크사회에서는 새로운 차원의 리더십이 필요하고, 과거 신공공관리개혁(NPM: New Public Management)의 결과 공공부문의 효율성, 투명성, 고객지향성은 향상되었으나 국가정책의 통합성과 연관성이 저하되고 공직자들의 공유된 헌신정신이 상실되었다는 점에 기인한다(심덕섭, 2003: 48-54). 즉 새로운 차원의 리더십으로서 협상에 대처하기 위하여 협상리더십이 필요하다는 결론에 이르게 되는 것이다.

2008년 세계 경제위기 이후 세계경제의 구조변화로 인해 새롭게 부상하는 표준으로 위기 이후 5~10년간의 세계경제를 특징짓는 현상으로 Roger Mcnamee가 정의한 'New Normal'에 대한 논의가 확산되고 있다(삼성경제연구소, 2010: 1-3). 여기서 눈여겨 볼 부분은 전통적 합리성, 효율성보다는 인간의 비합리적 판단과 행위가 관심의 대상이 되며 안정과 성장보다 변화와 갈등이 세계경제의 지배적 양상이 될 전망이다. 이미 국제자유도시로의 이행을 예정하고 있는 제주특별자치도나 경제자유구역을 운영하고 있는 지방자

치단체의 경우 세계경제의 흐름과 무관할 수 없고 군사시설 입지와 관련하여 정부에 의한 DAD(Decide-Announce-Defense) 집행방식의 폐해를 경험하였기 때문에 협상을 통한 해결방식이 앞으로 일반화 될 것으로 예상된다. 따라서 지방자치단체장의 협상리더십을 확보하는 것이 더욱 중요한 과제가 될 것으로 본다.

### 3. 협상리더십의 필수 요소

위의 분석결과를 보면 지방자치단체장은 행정관리자 보다는 지역 대표성이 우선되어야 하고, 소통을 통한 신뢰를 공고히 하며, 공공성을 바탕으로 하는 정치적 리더십을 발휘해야 함을 알 수 있다. 이는 지방자치단체장이 확보해야 할 협상리더십의 특징이 된다. 이를 그림으로 나타내면 [그림 7]과 같다.



[그림 7] 협상리더십의 필수 요소

## 1) 지역대표성 우선

「지방자치법」 제101조는 ‘지방자치단체의 장은 지방자치단체를 대표하고, 그 사무를 총괄한다’고 하여 지방자치단체장의 통할대표권을 규정하고 있다. 한편 같은 법 제102조와 제103조는 ‘시·도와 시·군 및 자치구에서 시행하는 국가사무는 법령에 다른 규정이 없으면 시·도지사나 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 위임하여 행한다’, ‘지방자치단체의 장은 그 지방자치단체의 사무와 법령에 따라 그 지방자치단체의 장에게 위임된 사무를 관리하고 집행한다’고 각각 규정하여 지방자치단체장이 지역의 대표와 국가의 위임사무 관리·집행자라는 이중의 지위를 인정하고 있다. 그러나 지방자치의 본질은 일정한 지방의 주민들이 그 지방의 공공사무를 그들 스스로의 의사와 책임 하에 처리하는 것이고 이러한 본질적 가치가 구현되기 위해서는 중앙정부는 지방정부가 필요로 하는 권한과 재원을 충분히 배분해 주어야 한다는 것이 지방자치와 관련한 실무가와 연구자들의 계속된 주장이다(이창기, 2000: 81-82). 따라서 지방자치의 본질에서 보듯이 협상에서 지방자치단체장은 이중의 지위를 갖지만 지역 대표자의 지위가 우선되어야 함은 너무도 당연하다. 그렇지 않는다면 협상의 지방자치단체가 담당하고 있는 협상의 구도가 깨지기 때문이다.

그러나 해군기지 설치에 적극적이었던 제주특별자치도지사는 이중의 지위를 이용하여 지방자치단체의 대표로서 주민을 대리하고 국가로부터의 기관위임사무 지휘·감독권자로서 중앙정부를 대리하는 쌍방대리의 양상을 보였다. 물론 지방자치단체 대표권은 주민으로부터의 포괄적 위임을 전제하므로 주민들로부터의 개별적 위임이 반드시 있어야 하는 것은 아니라고 항변할 수도 있다. 그러나 대리인은 본인의 허락이 없으면 당사자 쌍방을 대리하는 행위를 하지

못한다는 것이 쌍방대리의 기본원칙이라는 점을 고려한다면 참여하게 이해관계가 대립되어 있는 상황에서 협상의 일방당사자로 나서지는 것은 대표권에 대한 자의적 해석이라 할 것이다. 문제는 '선동의-후합의'의 협상방식이라는 독단적 행동을 하면서 지역대표자의 역할을 포기함으로써 그나마 쌍방대리의 역할도 제대로 못하고 중앙정부의 기관위임사무 관리자의 역할에만 충실했다는 점이다. 이는 '국가-지방자치단체', '지방자치단체-주민'이라는 협상구도를 '국가-지방자치단체'로 전환시키고 종결지음으로써 주민이 협상의 주체로 나서지는 것을 차단시켜 버린다. 이는 주민의 입장에서는 국책사업의 성격에 따라 차라리 '국가-주민'의 협상구도를 채택한 것만 못한 결과가 되고만 것이다.

한편 지방자치제도의 의의에 관하여 헌법재판소는 다음과 같이 판단하고 있다.

“지방자치제도는 일정한 지역을 단위로 그 지역의 주민이 그 지방 주민의 복지에 관한 사무·재산관리에 관한 사무·기타 법령이 정하는 사무(헌법 제117조 제1항)를 그들의 책임 하에 자신들이 선출한 기관을 통하여 직접 처리하게 함으로써 지방자치행정의 민주성과 능률성을 제고하고 지방의 균형 있는 발전과 아울러 국가의 민주적 발전을 도모하는 데 있다(헌재 1991. 3. 11. 91헌마21, 판례집 3, 91, 99).”

지역대표성에 관한 실패 사례인 위의 제주해군기지 설치 협상 사례와 헌법재판소의 견해를 기초로 판단해 보면 지방자치단체의 장은 주민들이 자신들의 사무를 직접 처리하게 하려고 선출한 기관이라는 점과 지방자치제도의 목적은 지방의 발전을 우선으로 한다는 점이다.

따라서 협상리더십에서 지역대표성이 우선되어야 한다는 것은 지방자치단체가 협상 당사자로서 협상을 통한 갈등 문제를 해결하고자 하는 경우 협상 구조를 구축하는 기본 전제이면서 헌법이 지방자치제도를 보장하는 근본정신의 구현이라 할 수 있다.

## 2) 소통을 통한 신뢰구축

협상이란 협상 당사자 사이에 대화를 통한 문제 해결방식이다. Two-Level이론을 예를 들면 Level II게임은 주민의 다양한 요구에 적극 대응하며 대화를 통한 소통을 필요로 함을 알 수 있다. 비선호 공공시설인 방사성폐기물처리장 입지선정과 관련하여 우리나라 경주와 스웨덴의 성공요인을 비교 분석한 정지범(2010)은 주민의 동의를 이끌어낼 수 있는 공모절차의 일관성 있는 운영 및 주민들에게 거부권을 부여하는 것은 매우 필수적인 절차적 성공요소로 꼽고 있다. 이는 정책 결정자에 의한 일방적 의사결정이 아니라 소통을 통한 신뢰구축을 의미한다.

한편 비선호시설 입지와 관련하여 발생한 분쟁이 주민소환으로 이어진 사례를 연구한 최진식(2009)의 연구에 따르면 하남시 광역장사시설 사례는 의사소통의 부재로 인한 것임을 지적하고 있다. 하남시의 경우 반대 주민들은 시장과의 직접 협상을 요구하였고 시장은 반대 주민의 대표성을 인정하지 않아 대화와 협상을 거부하는 과정에서 갈등이 확대되었다는 것이다.

제주해군기지 설치의 경우도 도정과 주민과의 소통에서 문제점이 노출된다. 해군기지가 논의되던 초기에 주민과 여론의 반대의견이 지배적이자 도지사와 제주도의회는 기지설치 반대를 공식적으로 천명했다. 그러다 해군이 기지설치를 재추진하자 특별자치도 출범이 우선이라는 이유로 논의를 유보시켰다. 이때까지만 해도 해군과 제

주특별자치도는 주민이 반대하는 사업 강행은 없을 거라고 언론을 통하여 공표해왔다. 그러나 2007년 2월 국방부가 제주해군기지 유치 동의여부 결정 통보를 요청하면서 상황은 급격히 바뀌기 시작한다.<sup>6)</sup> 2007년 4월이 되면 도지사는 국책사업이니 어쩔 수 없다는 식으로 사실상 사업을 허용하는 방향으로 선회했다. 이러한 점은 당시의 언론(제민일보, 제주일보, 한라일보 4.11~20)과 제주특별자치도의회 회의록(제238회 제주특별자치도의회 임시회 군사기지건설관련특별위원회 회의록 4.23)을 통하여 나타난 도지사의 발언과 여론조사의 절차적 정당성에 대한 문제가 거론됨에도 불구하고 해군기지 설치 대상으로 강정마을이 신청 한 달 만에 지정이 완료되면서 마치 예정된 수순처럼 단시간에 밀어붙이기식으로 이루어졌다는 점에서 미루어 짐작할 수 있다. 사업예정지인 강정마을은 원래 해군기지 입지로 논의되던 곳이 아니었다. 입지 선정 절차 개시를 바로 앞두고 마을이 자원하여 응한 사례다. 문제는 강정마을이 마을 구성원 간 충분한 정보를 토대로 숙의를 통하여 참가가 결정된 것이 아니었고 일부 주민이 거부권을 행사할 수 있는 수단도 부여되지 않았다는 데 있다. 더 큰 문제는 그런 강정마을을 불과 한 달도 안 되는 기간 안에 참가 신청부터 입지 결정까지의 모든 과정이 일사천리로 마무리 되었다는 데 있다. 그로 인한 휴유증의 발생은 당연히 예견된 수순이었다. 그럼에도 불구하고 제주특별자치도지사는 그들과 소통을 통하여 문제를 해결하기보다는 주민이 원해서 결정했으므로 절차에 하자가 없고 결정은 번복될 수 없다는 식으로 일관했다. 이는 도지사가 해군기지 설치 동의 결정을 내리며 한 대도민 담화문에 잘 나타나 있다. 명목상으로 소통을 강조하고 있으나 실제 소통의 시기와

---

6) 제주해군기지 정책변동과정에 대한 자세한 설명은 고종협·권용식(2009) 참조.

방법, 그에 따른 효과는 도지사의 자의적 판단에만 맡겨져 있었다.

“도민의 합의가 도민 문제를 결정하는 절대적인 기준이 될 것”이라며 “도민합의를 충족시켰을 때 결정가능하다는 확고한 원칙을 세워 놓고 있고, 이러한 원칙을 갖고 나갈 것”이라고 밝혔다.” (제주의 소리, 2006.9.11.).

“제주지역의 최대 현안 사항인 제주해군기지는 미래지향적이고 건설적인 방향에서 결정 하겠다.” (제주의 소리, 2007.1.2.).

“제주 해군기지 건설이 평화의 섬 이미지와 부합하는지, 지역경제에 도움이 되는지, 도민 합의 등 3대 원칙에 입각해 도민 의견수렴 절차를 거쳐 빠른 시일 내에 해군기지 건설에 관한 최종적인 입장을 내릴 것이라고 밝혔습니다.” (제238회 제주특별자치도의회 임시회 군사기지건설관련특별위원회 회의록).

“제주 해군기지 문제에 대하여 민주적인 의견수렴을 실시하였고, (중략) 정부가 공식 요청한 제주 해군기지 건설에 대해 동의를 결정하는 바입니다. (중략) 더 이상의 갈등표출은 도민 전체의사에 반하는 것이며, 제주사회의 민주적 발전을 훼손하는 것으로 제주의 미래에 결코 도움이 되지 않습니다. 이제 하루빨리 제주 해군기지 문제에 대한 찬-반 양측의 첨예한 대립 양상에 종지부를 찍어 발전적인 방향으로 함께 나아가 할 것입니다.”(도지사 담화문-제주해군기지 관련 도민 여러분께 드리는 말씀, 2007.5.14.).

이후 반대단체와 주민들의 항의에 대하여 해군기지 대상지는 여론조사를 통하여 주민의 동의를 얻은 사항이므로 절차적으로 문제가 없다는 발언만 되풀이하면서 반대단체, 주민, 도의회의 의견을 묵살해 버렸다. 그 결과 강정마을 반대주민들은 물리력을 행사하고 시위를 하며 소송을 제기하는 등 전형적인 갈등사례의 전철을 답습

하게 되었다. 협상에서 상호 불신은 적대적 경쟁으로 이어져 죄수의 딜레마에 빠지게 된다(이달곤, 2005: 140-143). 제주해군기지 설치협상에서 '지방자치단체-주민'의 협상은 소통을 통한 상호간 신뢰구축이 이뤄지지 않음으로써 제주특별자치도나 주민 모두 죄수의 딜레마 상황에 갇히게 되고 말았다.

정책에서 소통이란 다수의 이해관계자가 상호 의견수렴과 설득과정을 통해 공감대를 형성해 정책의 실효성을 배가시키는 것을 말한다(삼성경제연구소, 2008: 1). 앞의 사례에서의 교훈은 정책목표를 효과적으로 달성하려면 다양한 이해관계자를 타깃 니즈에 따라 재분류하여 소통의 대상과 전달하고자 하는 메시지를 명확하게 설정하고 직접적 혜택을 체감할 수 있는 구체적 명분을 제시하면서 이해관계자의 목소리를 경청하며 그들이 판단할 수 있는 기회를 제공하는 등 쌍방향 소통을 강화해야 한다는 점이다(삼성경제연구소, 2008: 16-17; 김진호, 2007: 95). 수도권매립지 협상의 사례를 분석한 연구를 보더라도 주민은 무엇보다도 협상과정에서 자신들의 의견이 제대로 전달되었는가에 따라 주민대책위원회의 역할을 평가하는 지표로 삼는 성향이 있음을 알 수 있다(주용학, 1995: 217).

### 3) 공공성을 바탕으로 하는 정치적 리더십

정치적 리더십이란 행정적 리더십(administrative leadership) 또는 CEO 리더십(CEO leadership)과 대비되는 리더십으로 다양한 이해관계자의 요구에 대응하여 대립되는 요구들을 조화시키고 조정하는 능력을 말한다(함성득, 2008: 69). 국가의 운영을 기업 경영에 비유하고 CEO 리더십을 강조하는 것은 국가의 존재 이유인 공공성 이념의 축소 또는 은폐라는 위험이 존재한다는 지적이 있다(윤평중, 2008: 58-63). 이에 따르면 동서고금을 막론하고 정치 지도자가 갖추

어야 할 리더십의 존재 이유는 공공성의 실현에 있으며 공동선의 강조, 공동체에의 헌신, 공익의 추구는 모두 공공성의 구현으로서의 국가와 리더십의 됴됨이를 측정하는 불변의 잣대라는 것이다. 따라서 공공성의 축소와 망실은 정치적 리더십의 왜소화로 이어지기 마련이므로 정치 지도자의 지지도 하락은 공공마인드 부족이라는 데에 근본 이유가 있다는 것이다.

제주특별자치도는 투자확대와 산업 다변화로 국제자유도시 토대를 구축한다는 목표에 부합하기 위하여 출범하였다. 이를 위하여 중앙정부의 권한을 제주특별자치도로 이양하고 다른 지방자치단체에 비하여 상당 수준의 자치를 특별법으로 보장받고 있다. 그러나 국제자유도시로 전환하기 위하여 산업개발과 외부 투자가 불가피하다. 그러나 영리병원, 영어교육도시, 관광카지노, 한라산 케이블카 등 개발 사업은 예산, 투자 부족과 주민 간 의견이 상충되면서 지지부진하였다. 특별자치도의 성패에 자신의 재선임 여부가 달려있는 도지사의 입장에서는 선거주기에 맞춰 단기적 결과에 집착할 수밖에 없는 것이다. 실제로 제주특별자치도가 출범한 이후 도지사는 투자실적을 계속적으로 주민에 공표해왔으나 투자의향이 실제 투자와 연계되지 않으면서 주민이 체감하고 중앙정부가 판단하는 특별자치도의 성적은 초라한 수준이었다. 이러한 상황에서 제주해군기지 설치하는 도지사 입장에서 특별자치도를 바라보는 주민이나 중앙정부의 시각을 전환시켜줄 호재로 판단했을 수도 있다. 따라서 제주해군기지 설치협상을 도지사는 정치적 리더십보다는 경영적 리더십이라는 관점에서 접근했을 가능성이 크다. 주민 대다수도 해군기지 설치를 경제적 관점에서 접근하는 경향을 보였고 그로 인한 공공성의 축소나 망실을 우려하는 시각은 일부에 지나지 않았다. 더구나 도지사가 선거법 위반으로 소송에 휘말려 있는 상황에서 해군기지 설치 강행

에 앞장섰고 형사소송법 개정에 맞춰 사법부가 그동안 유지해 온 논리를 포기하면서까지 무죄를 인정했다는 점에서 협상에 임한 도지사의 정치적 리더십은 더욱 의심을 받았다. 이러한 부분은 당시의 언론과 최진식(2009)의 연구 중 주민과의 면접 자료에서 잘 나타나 있다.

“특히 김 지사의 해군기지 정책결정은 다음주께 방문할 정부 최고 책임자와 연계됐다는 정치적 해석도 제기되고 있다. 선거법 위반혐의로 1심에 이어 2심에서도 당선 무효형을 선고받은 김 지사가 해군기지 정책결정과 자신의 신상문제를 연계한 이른바 ‘구명운동’의 차원이라는 해석이다.” (제민일보 2007.5.14).

“2005년 해군기지 건설이 다시 추진된 이후 (중략) 초기에는 공동으로 회의도 개최하고 결론을 내리기 위해서 토론을 하는 등의 노력도 하였다. 이와 관련해서는 제주발전연구원에서 2006년 12월에 보고서를 발간하기도 하였다. 그러나 2007년 이후 도지사가 선거법 위반으로 직무상실형을 선고받으면서 입장이 바뀌어 해군기지 건설을 일방적으로 추진하였다.”(최진식, 2009: 105).

## V. 결론

### 1. 요약

제주해군기지 설치를 Two-Level 이론으로 분석한 결과 해군기지 설치에 영향을 미친 요인은 정책이슈와 정치쟁점화 정도, 제주특별자치도의 정치제도임을 알 수 있다. 이질적 정책이슈인 해군기지 설치 문제는 초기에 주민들의 강한 반발에 부딪쳐 정치쟁점화 정도가

커지면서 제주도의 Win-set을 축소시켰으나, 후반에는 지방자치단체장 우위의 제주특별자치도의 정치체도로 인하여 제주특별자치도의 Win-set이 대폭 확대되었다. 그러나 그 과정에서 제주특별자치도지사는 선동의-후합의라는 협상포기선언을 함으로써 Two-Level 이론에 충실했다면 확보할 수 있었던 Win-set을 스스로 포기해 버렸음을 알 수 있다. 이를 토대로 협상가치의 효율성과 형평성을 분석하려고 해도 공신력 있는 경제적 분석 자료가 없어 효율성, 형평성 분석 자체가 곤란하거나 객관성을 확보하기 어렵다.

이러한 문제점에 대해 향후 유사한 협상에서 지방자치단체의 대처능력을 제고하기 위하여 협상리더십의 개념을 도출하였다. 협상리더십이란 협상에서 주민들이 협상책임자인 지방자치단체장이 이행하는 협상방식, 협상전략, 합의수준을 지지하도록 하는 지방자치단체장의 리더십을 말하는데 협상리더십이 필요로 하는 요소는 지역대표성 우선, 소통을 통한 신뢰구축, 공공성 바탕의 정치적 리더십이다. 지역대표성을 우선해야 한다는 것은 지방자치의 본질과 협상구도 설정에서 당연히 도출되는 결론이고, 소통을 통한 신뢰구축은 지나치게 적대적 경쟁으로 인해 죄수의 딜레마에 빠지지 않기 위한 것이며, 공공성 바탕의 정치적 리더십은 개인적 윤리를 바탕으로 협상에서 공공성 실현을 강조하기 위한 것이다.

## 2. 연구의 한계와 추후 연구과제

지방자치단체가 중앙정부와 협상하는 과정에서 지방자치단체장의 독단적 결정을 견제하고 내부 구성원의 이해관계가 협상에 반영될 수 있는 공식적이고 투명한 제도적 장치가 필요하다는 주장은 일반

화 될 정도이고 그러한 논의를 바탕으로 지방의회와 견제 권한과 주민의 통제 권한을 강화하는 입법이 국회에서 이루어지기도 했다. 그러나 그에 못지않게 지방자치단체장의 협상리더십이 중요하다는 단초를 제공하는 것이 이 연구가 가진 의의라 하겠다.

협상리더십은 연구자가 외부협상과 내부협상의 구도와 지방자치단체장의 리더십의 관계를 고찰하면서 도출한 개념이다. 그러나 이러한 연구가 기존의 리더십 이론과 차별화하여 연구할 만한 학문적 의의가 있는 것인지, 있다면 변혁적 리더십과 어떤 관계에 놓이게 되는지, 연구자가 제시한 협상리더십의 요소가 협상리더십과 인과관계를 가지는지에 대하여 실증 분석 자료를 제공하지 못했다는 한계가 있다. 따라서 이러한 의문에 답변하기 위하여 추후 협상리더십에 관한 심도 있는 연구가 필요하다고 할 것이다.

## 참고문헌

- 고종협·권용식, 2009, 제주 해군기지 정책변동과정에 대한 동태적 분석: 정책옹호연합모형(ACF)의 적용을 통한 연구, 한국사회와 행정연구, 20권 3호, 서울행정학회, 139-178.
- 김상구, 2002, 협상의 영향요인에 관한 연구, 한국행정학보, 36권 2호, 63-83.
- 김진호, 2007, 군사안보시설 현지화를 위한 갈등해결방안 연구: 제주 해군기지 건설논쟁을 중심으로. 통일문제연구, 19권 1호, 평화문제연구소, 65-103.
- 삼성경제연구소, 2010, 위기 이후 세계경제의 '뉴노멀', CEO Information, 748호.
- \_\_\_\_\_, 2009, 한국의 사회갈등과 경제적 비용, CEO Information, 710호.
- \_\_\_\_\_, 2008, 정부정책 성공의 충분조건 : 소통, CEO Information, 683호.
- 심덕섭, 2003, 21세기의 공공부문 리더십, KIEP OECD FOCUS, 2003년 1월호, 47-56.
- 윤종설, 2007, 정책과정에서의 갈등관리체제 구축방안, 한국행정연구원.
- 윤평중, 2008, 공공성과 리더십의 위기-이명박 정부의 실용주의 리더십 비판, 철학과 현실, 78호, 철학문화연구소, 55-65.
- 이달곤, 2005, 협상론-협상의 과정, 구조, 그리고 전략, 법문사.
- 이창기, 2000, 지방자치단체장의 바람직한 정치리더십, 정치정보연구, 3권 2호, 한국정치정보학회, 79-98.
- 정주용, 2009, 카타스트로프 이론의 행정학적 적용가능성과 의미, 한국행정학보, 43권 3호, 25-50.
- 정지범, 2010, 입지정책 분야에서의 갈등과 조정: 경주 방폐장과 스웨덴 방폐장 사례 비교 연구, 행정논총48권 4호, 서울대학교 한국행정연구소, 145-169.
- 제주발전연구원, 2009, 제주특별자치도의 갈등 사례분석과 갈등 관리방안 연구.
- 제주특별자치도의회 2007, 제238회 임시회 군사기지건설관련특별위원회 회

의록.

- \_\_\_\_\_, 2009. 12. 17. 임시회 회의록.
- \_\_\_\_\_, 2010, 제274회 제1차정례회 해군기지건설갈등해소특별위원회 회의록 및 부록서류.
- 주용학, 1995, 협상당사자의 역할에 대한 주민만족도와 결정요소: 수도권매립지 건립을 중심으로, 한국행정의 과제와 대응 II, 한국행정학회.
- 최진식, 2009, 주민소환으로 인한 님비갈등의 정치화에 대한 대응방안 연구, 한국행정연구원.
- 히혜수, 2003, 지방정부간 분쟁조정과정에 관한 협상론적 분석, 한국행정학보, 37권 1호, 205-224.
- 함성득, 2008, CEO 리더십과 정치적 리더십의 차이, 철학과 현실, 78권, 철학문화연구소, 66-76.
- Robert D. Putnam, 1993, Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, Double Edged Diplomacy : International Bargaining and Domestic Politics. Berkeley, University of California Press.
- 제민일보, 2007.5.14., 김 지사 '무리수' 도대체 "왜".
- 제주의 소리, 2006.9.11. 밀실행정 한 적도, 할 생각도 없다.
- \_\_\_\_\_, 2007.1.2. 문홍의 "해군기지 반대만 할게 아니다"  
김 지사 "건설적인 방향에서 결정할 것".
- 제주특별자치도의회, 2007. 제239회 임시회 군사기지건설관련특별위원회 회의록 및 부록서류.

Abstract

A study on the Negotiation Leadership for the  
Heads of Local Governments through the Two-Level  
Theory

Jang, Hoon-Cheol\* · Hwang, Kyung-Soo\*\*

Recently cases of conflict resolution through negotiations or governance is growing. This approach requires that Local governments as intermediaries between the state and residents should be performed faithfully.

This study is designed to examine how Jeju Government has fulfilled the role of mediators during the Jeju Naval Base installation process. The analysis was applied to Two-level theory of Robert D. Putnam because the theory to explain the negotiation Games between the central government and Jeju Local Government and between the Local Government and inhabitants is suitable.

The results is that the dependence on the provincial governor as an intermediate coordinator is too high in the course of negotiations. In addition, considerable profits lost because of his improper conduct. Therefore this thesis suggests that the negotiation leadership based on Regional priorities, Trust and Public Politics is required. \*

Key Words : Jeju Naval Base, negotiation, leadership, Two-level theory

---

\* Doctor's Course of Jeju National University

\*\*Jeju National University

논문투고일 2010. 11. 30.

심사완료일 2011. 1. 16.

게재확정일 2011. 2. 02.