

하비브(Habeeb)의 틀에 의한 제주지역 쇼핑아웃렛 갈등사례 협상력 분석

부석현* 현미경** 김인성***

국문 요약

본 연구의 목적은 제주특별자치도에서 갈등을 일으켰던 쇼핑아웃렛건설 사업을 사례로 분석하여 협상력의 부족을 제시하고 이에 대한 대응방안을 찾고자 하는 것에 있다.

William M. Habeeb의 협상력의 틀을 가지고 쇼핑아웃렛 갈등에서의 협상력을 분석한 결과 첫째, 집합적 구조적 힘은 주체측인 제주도와 제주국제자유도시개발센터가 주도하였으나 시민단체들이 범대위축을 지원하면서 상황이 달라지는 결과를 만들게 되었다. 둘째, 의제별 구조적 힘이라는 측면에서는 대안에 대한 연구와 대응노력이 부족했던 것으로 파악이 되었다. 용역결과를 가지고 의지를 보이는 것만으로는 지역주민을 설득하기에는 부족하였다는 것을 알 수 있었다. 그리고 준비과정 중 시작점에서 주체측이 집중력있게 주민들에게 다가가는 노력을 하지 못했다는 점이 있다. 셋째, 행위의 측면에서 보면 제주도는 스테디그룹을 만들면서까지 노력하는 모습을 보여주었지만 주체측간의 의견조율이 부족한 점 때문에 지역주민들로

* 강원관광대학 카지노관광계열 교수

** 제주대학교 행정학과 석사과정

*** 제주대학교 행정학과 박사과정

부터 신뢰를 구하지 못하는 한계를 가지게 되었다.

이러한 분석의 결과 제주지역에서 정책관련 갈등을 해결하기 위해서는 첫째, 구조적 측면에서 정책형성과정에 이해관계자들간의 협상테이블을 마련하여 논의를 하도록 하는 것이다. 사전협상제도와 유사한 제도라 할 수 있다. 둘째, 의제별 구조적인 측면에서는 협상전문가를 통해 협상을 유도해 나가도록 하는 제도를 만드는 것이다. 셋째, 행위의 측면에서는 무조건 밀어붙이기와 일괄타결식이 아니라 이슈별 타결 등의 제도를 활용하는 것과 지역협상학교를 운영하여 협상 당사자들의 협상을 통해서 소기의 목적을 달성할 수 있도록 유도하는 제도를 만들 필요가 있다는 것이다.

주제어: Habeeb, 제주쇼핑아웃렛, 갈등, 협상, 제주국제자유도시개발센터

I. 서론

정부는 제주를 2006년 7월 국방, 외교, 사범을 제외한 모든 행정 권한을 자율적으로 관리 할 수 있도록 제주특별자치도로 지정하였다. 또한 관광, 교육, 의료, 첨단산업 등 핵심 산업을 위주로 하는 국제자유도시 조성을 위한 특별법을 통해 국제자유도시 개발사업의 성공적 추진을 위한 공공성과 사업성을 동시에 추구할 수 있도록 건설교통부 산하 특수법인인 국제자유도시개발센터(JDC)를 설립하여(제주일보, 2003.2.5.) 2003년부터 2011년까지 9년간을 계획, 제주를 첨단과학 기술단지, 휴향형 주거단지, 신화·역사공원조성, 서귀포 관광미항조성, 쇼핑아웃렛을 조성하기 위한 사업들을 시행하며 국내·외국인 관광객의 쇼핑관광 활성화 차원에서 쇼핑아웃렛 사업을 선도프로젝트로 조기 완공해 국제자유도시 개발을 선도해 나가기로 하였다(제주일보, 2002.8.22). 그 가운데에서도 쇼핑아웃렛에 대해 제주지역관심이 증폭되었다. 2001년 확정된 7대 선도프로젝트에서 8대

전략 프로젝트로 전환되었으나 2003년 5월부터 제주지역에 최대쟁점사안으로 부각되며 사업의 타당성, 계획수립 과정, 정책홍보, 여론수렴방법의 문제, 언론의 역할 등 여러 가지 문제와 논란거리를 일으켰다(진창남·황경수, 2007: 246). 이와 같이 지역사회에 많은 논란을 불러일으켜왔던 쇼핑아웃렛¹⁾에 대한 논의는 지역상인들과의 협상에 난조를 보이며 사업시행에 침체기를 맞아 시행조차 하지 못하고 있는 현실이다.

우리나라의 법제도는 분권화에 따른 필연적인 결과로 보이는 갈등과 분쟁의 증대에 관한 문제에 대응하기 위하여 행정협의회, 분쟁조정위원회 등과 같은 여러 가지 수단과 방법을 마련해 두고 있다. 그러나 효과적 대응이 미흡하여 협력실패 및 분쟁사태가 계속증대하고 있으며 이러한 갈등과 분쟁상황에 재정적 유인을 제공하는 등보다 적극적인 제도를 마련하고 있으나 낮은 유인강도와 공무원의 마인드 부족, 시민의식의 미성숙 등으로 인하여 자치단체장이나 지방공무원들의 행태를 변화시키는데 한계를 보이고 있다(하혜수, 2003: 220). 또한 이와 같은 대체적인 분쟁조정제도의 경우 당사자의 의사반영통로의 부재, 신뢰성 결여, 공정하고 전문성을 갖춘 제3자의 부재 등으로 인하여 협상과정에 한계가 발생하고 있다(김준한,

1) 아웃렛은 1980년대 이후 미국의 의류업체들이 비정상제품과 생산 과잉품을 좀 더 적극적으로 처분하기 위해 교통이 불편한 도시 외곽 지역에 팩토리 아웃렛 몰을 형성한 이후 급속히 급증되어 왔다. 판로(販路)라는 의미로 유명 상표의 의류 제조업자나 디자이너, 패션백화점, 전문점이 잉여 상품이나 비정상품을 처분하기 위해 직영형태로 운영하는 할인점을 뜻하며 유명 브랜드를 지향하면서도 합리적인 실속 구매를 원하는 현대의 소비자에게 아웃렛은 브랜드 가치와 쇼핑의 만족을 제공하는 신 개념 유통채널이라 할 수 있다 국내의 아웃렛은 지난 1992년 이후 아웃렛 스트리트로 유명한 문정동 로데오 거리를 그 시작으로 전국 지역으로 개발 영역이 확장되고 있다(박혜원·박주형, 2005: 524).

1996: 263).

이에 본 연구에서는 쇼핑아웃렛의 사례를 통하여 협상이 결렬 될 수밖에 없었던 상황에 대하여 Lebow의 협상이 발생하기 위한 세 가지 조건을 통하여 점검해 보고, 그 세 가지 조건을 Habeeb가 말하는 협상력의 관점과 결부지어 짚어봄으로써 협상에 대한 정책적 제안을 모색해 보고자 하는데 그 의의가 있다고 하겠다.

본 연구는 사례를 통한 연구방법을 사용하였다. 그에 대한 증거자료로 지역의 신문과 문헌연구 등을 활용하여 분석하였다.

II. 협상에 대한 이론적 배경

1. 협상의 정의

Pruitt, D. G.(1981)에 의하면 협상이란 비즈니스를 위하여 국제적인 논쟁을 해결하고 개인 간 갈등을 관리하기 위한 일반적이고 오히려 건설적인 방법이며 다양한 이해관심을 가진 둘 또는 다수의 편 사이의 커뮤니케이션으로 정의하였다. 그러므로 협상은 사회생활에 있어 항상 존재하는 갈등에 대한 그룹간의 차이를 해결하는 가장 보편적이며 가장 건설적인 방법으로 이러한 협상과정을 통해 당사자들은 상호정보 또는 아이디어를 교환하거나 자신의 입장을 설명하며 상대방을 움직이는 일련의 커뮤니케이션 과정을 거치게 된다(한영위, 2006: 10-11).

또한 이달근(2005)은 협상에 대하여 정의하면서 경쟁하는 다수의 이해당사자들이 가능한 복수의 대안들 중에서 그들 전체가 갈등을 줄이며 수용할 수 있는 특정 대안을 찾아가는 동태적 의사결정으로

다자간 상호작용과정을 거치는 복수 주체의 의사결정과정이라고 하였다.

그리고 정현숙(2002)은 자신의 주장만을 관철하여 한쪽의 일방적인 승리나 패배의 추구(Win-lose)가 아닌 상호만족(Win-win)을 목표로 하여 모든 참여자가 자유로운 의사표현을 할 수 있는 평등한 관계 속에서 자신의 입장이나 관점만이 옳다고 주장하는 독선적 태도가 아닌 다양성을 인정하고 존중하는 개방적인 마음과 행동으로 실질적인 측면에서 최선의 해결방안을 토의해가는 상호작용 커뮤니케이션 과정이라 정의하였다.

이러한 논의를 중심으로 협상에 대하여 다시 정의해본다면 다수의 이해관계자들이 상호만족(Win-win)을 목표로 하여 자유로운 의사표현과 평등한 관계 안에서 상호정보 또는 아이디어 교환으로 서로의 다양성을 인정하고 존중하는 개방적인 상호작용과정을 통해 서로의 입장을 조율하고 통합하여 최선의 대안을 만들어 가는 중요한 수단이라 하겠다.

2. 협상의 구성요소

협상은 서로의 효용을 만족시킬 목적으로 하는 교환행위에 의한 것이라 할 수 있다. 또한 협상은 분쟁과 관련된 것으로 집단, 사회, 이념적 갈등으로부터 개인과 집단이 존재하는 곳에는 항상 협상의 여지가 존재하게 된다. 이러한 협상의 구성요소에 대해 살펴보면 다음과 같다(황재영, 1998: 132-133).

첫째, 협상은 둘이나 그 이상의 의사결정주체 또는 상대자를 구성요소로 갖는다. 당사자가 개인이든 집단, 조직이든 간에 그 내부에는 갈등의 관계가 있고 둘 이상의 당사자가 있다는 것을 특징으로

한다.

둘째, 협상은 상호간에 가치의 창출과 배분에 관련된 사안(issue)이 존재한다. 협상은 당사자간의 이해가 상반되거나 경쟁적이거나, 적대적인 측면이 있는 동시에 또 그 이해관계가 상호 보완되거나 협조적이며 나아가서 동반자 적인 측면을 내포한다.

셋째, 협상에서 각자가 갖게 되는 협상의 결과는 상대방에 의존하는 결과의존적 성질을 갖는다. 이러한 협상의 관계는 자원의 배분과 교환을 위하여 형성되는데 그러한 자원은 경제적인 유형의 가치뿐만 아니라 자존심, 명예, 원칙, 신뢰, 대표성 등의 무형적 가치도 포함된다.

넷째 협상과정은 불완전한 정보 속에서 상대방의 입장을 동시적으로나 순차적으로 탐색하는 상호교류를 근간으로 하는 정보의존을 특징으로 한다. 이러한 특징은 상대방에 대한 협상목표, 의도, 전략, 최대양보선등에 대한 정보를 탐색하고, 자신에 관련된 정부의 누출을 적절히 통제하는 것을 기본활동으로 한다.

다섯째 협상에는 상대방으로 하여금 자신이 바라는 대안 쪽으로 다가오도록 만드는 '협상력'이 매우 중요한 요소로 작용한다.

3. 협상의 구성요소 중 협상력에 대한 Habeeb의 논의

협상의 구성요소 가운데 협상력에 대하여 전재성(2002), 권호근(2003)이 정리한 Habeeb의 이론을 중심으로 재인용하였다.

Habeeb는 협상론에 대하여 기술하면서 협상당사자들이 협상을 함에 있어 양국간의 힘의 균형으로 협상결과가 결정된다는 것을 비판하며 이를 협상의 구성요소 중 하나인 협상력에 의해 결정된다고 논하고 있다. 이러한 협상력은 구조적 힘과 행태(행위)의 힘으로 구

성되며 구조적 힘은 다시 집합적 구조적 힘과 의제별 구조적 힘으로 나뉜다.

1) 집합적 구조적 힘

협상력은 협상의 과정에서 애초에 외적으로 주어진 힘으로만 작용하는 것이 아니라 상황과 의제에 따라 다르게 작용하는 가변적인 것으로 협상의 배경이 되며 근원이 되는 힘의 요건을 '집합적 구조적 힘'이라 하였다. 이러한 구조적 힘은 군사력, 경제력, 자원, 인구 그리고 전략 및 국민성 등 정신적 요건을 포함한 흔히 국력이라 명명될 수 있는 요소들로 국제적 관계 내에서 특정국가의 위치나 물적 요소로서의 국력 간 비대칭을 의미하는 힘을 뜻한다.

2) 의제별 구조적 힘

'의제별 구조적 힘'은 협상의 대안이 되는 특정 의제에서 협상당사자가 발휘하는 힘을 말한다. 이러한 의제별 힘의 균형에서 특정 이슈와 관련한 능력으로 Habeb(1988)는 대안(alternatives), 통제력(control), 집중력(commitment)의 세 가지 요소로 세분화 하였다.

먼저 '대안'은 협상의 대상이 되는 의제를 협상당사자가 유리하게 언어내지 못한 경우, 가질 수 있는 다른 해결수단을 의미하는 것으로 협상에 임할 때 여러 가지의 대안을 가지고 있다면 이는 협상에서 유리한 조건으로 작용하여 다른 대안이 없는 상대자에 비해 여러 가지 대안을 제시함으로써 협상을 자신에게 유리한 위치로 이끌 수 있게 된다는 것이다.

두 번째 '통제력'은 협상이 안전수준 이하로 떨어지면 협상에서 얻을 수 있는 것이 많지 않다고 판단하여 협상을 결렬시키는 것으

로 일방적 노력에 의해 원하는 결과를 얻을 수 있는 능력을 통제력이라 한다. 이러한 강한 일방은 유리한 위치를 점령하며 협상을 결렬시킬 수 있기 때문에 통제력이 약한 일방은 협상에 더욱 매달릴 수밖에 없게 되어 불리한 위치에 놓일 수밖에 없게 된다.

세 번째 '집중력'은 협상당사자가 협상에 임하는 자세와 결의 등을 의미하는 것으로 협상을 가벼이 여기거나 중시하지 않는 측에 비해 협상에 임하는 자세나 의지와 관심의 집중도가 상대적으로 높은 측이 협상의 유리한 위치에 놓일 수 있다는 것이다.

Habeeb는 협상력의 의제별 구조적 힘의 세 가지 요소 중 '집중력'을 협상자에게 이슈와 관련된 힘을 증대시키는 작용을 하며, 협상에 대한 필요와 집중력의 결핍은 다른 요인으로 보상이 되지 않기 때문에 협상결과에 가장 영향력 있는 요소로 설정하고 있다. 이러한 집중력은 대안과 통제력이 부족하더라도 협상당사자와 그 구성원이 단합하여 어려움을 참고 협상에 임함으로써 자신에게 유리하게 이용하여 협상에서 성공할 확률이 많다는 것이다.

3) 행태(행위)의 힘

협상력을 구성하는 행태적 힘이란 소위 협상전술로써 협상자의 협상행태와 관련된 힘을 의미한다. 이러한 전술적인 행위에는 위협, 보상, 동맹결성 등 협상을 유리하게 이끌기 위해 사용되는 미세한 행위들을 가리킨다. 이러한 전술의 목적은 의제별 구조적 힘의 균형을 자국에게 유리하게 변환시키는 것을 목적으로 한다. 행태적 힘의 적절한 사용을 통해 전술을 구사할 경우 협상에서 성공할 확률을 높이게 된다.

4. 선행연구

협상의 구성요소 중에 하나인 협상력을 주안점으로 하여 연구된 논문들은 그리 많지 않았다. 그 가운데에서도 권호근(2003)의 연구는 경제적 교환이론을 통해 협상력과 그 구성요소들을 재정립 했다는 데 의의를 둘 수 있다. 이를 통해 협상력은 일반적인 합의가 가능한 경우 양 당사자간에 균형가격을 자기에게 유리한 방향으로 결정하는 능력, 그리고 협상의 폭이 너무 좁아 협상타결이 힘들 경우 상대방의 대안을 약화시켜 내가 유리한 방향으로 협상영역을 확대시키는 힘으로 정의하고 있다. 이러한 협상력의 구성요소로 전략적 대안의 유무와 숫자, 사전준비의 철저와 이로 인한 정보의 획득 정도, 협상의 불요불급성, 외부의 환경변화에 따르는 대응 능력, 시간적 여유 등의 구성요소를 통해 직접적인 사례를 통해 연구되었다. 그러나 본 연구는 권호근(2003)의 연구와는 달리 협상력에 대하여 Habeeb의 이론을 중심으로 쇼핑아웃렛의 사례를 통해 분석하여 정책과정에 협상력을 높일 수 있는 방안을 제시하고자 하였다.

차재훈(2002)은 국가차원에서의 협상력 제고방안 차원의 연구를 통해 협상력 제고를 위한 시사점과 그에 다른 정책대안 마련에 초점을 두었다는 데에 그 의의를 찾을 수 있으나 협상력증대를 위해 대안선택, 협상진행을 담당할 집행적 차원의 조직의 합리성, 관련업체와 정부조직간 정책회로 형성, 실무담당자의 정책유산의 문제에 대하여 협상력 제고를 위한 각각의 요소에 대하여 평면적으로 분석하는 데 그치고 있다는 한계를 가지고 있다. 이에 대하여 본 연구는 협상력에 대하여 쇼핑아웃렛의 갈등사례를 대입하여 분석함으로써 그에 따른 대안을 제시하고자 하였다.

진창남·황경수(2007)의 연구는 쇼핑아웃렛의 갈등사례를 협상론

적 관점에서 합의가능영역(ZOPA)²⁾, 윈셋(Win-set)³⁾을 통하여 요인을 분석하였으며 브리징(Bridging)기법⁴⁾과 록롤링(Logrolling)기법⁵⁾을 적용하여 쇼핑아웃렛 개발사업과 관련한 갈등의 대안을 제시하고 직접적인 사례에 대한 문제해결 방식에 주안점을 두었다는데 연구의 의의를 가지고 있다. 연구결과 쇼핑아웃렛 개발 관련 갈등당사자들은 협상의 기본원칙을 무시한 채 협상에 임함으로써 모두에게 바람직한 결과를 도출할 수 있는 상생의 결과를 도출하지 못하였다고 밝히며 이러한 쇼핑아웃렛 사업에 대한 협상의 제안으로 개발사업 주체 측면에서 민간이 주도할 수 있는 환경을 조성해줄 것과 제주시역 상권과 관련한 측면으로는 소비자의 욕구에 맞추어 변화를 일고 중소기업인들이 생존할 수 있는 방법을 모색해야 한다고 제시하였다. 그러나 본 연구는 쇼핑아웃렛 사례에 대한 직접적인 해결방법을 모색하기보다 협상력의 구성요소 중에 가장 중요한 협상력에

-
- 2) ZOPA(Zone Of Potential Agreement): 합의가능영역은 협상대상자의 최대양보선 안의 공간으로 합의가 이루어질 수 있는 영역을 일컫는다. 이러한 합의가능영역이 좁을수록 협상 타결측면에서 비효율적이며 긴장감은 높아진다(이달곤, 2005).
 - 3) Win-set(윈셋)은 국제협상에서 주어진 상황을 전제로 국내비준을 얻을 수 있는 모든 합의의 집합을 말한다. 국제협상에 있어 국내에서의 명시적, 묵시적 비준이 필요함을 전제로 하며 Win-set이 교차하는 부분이 크기가 클수록 협상대표의 협상여지가 커져 합의가능성이 높아진다. 이러한 Win-set의 상대적인 크기가 합의에 따르는 이득의 분배가 결정지어지며 교차되는 부분이 적을수록 합의는 어려워진다(이달곤, 2005).
 - 4) 브리징(Bredging)기법: 브리징 방법의 기본은 상대가 실제로 원하는 것과 내가 실제로 원하는 것을 chunking방법을 활용하여 상대가 실제로 원하는 것과 내가 실제로 원하는 것을 합쳐 How to 구문을 형성, 그 구문을 활용하여 대안을 찾아가는 방법이다. 여기서 chunking 방법은 position과 interest를 분리해 내는데 핵심적으로 사용되는 방법을 말한다(이동원, 2006: 18).
 - 5) 록롤링(Logrolling)기법: 우선순위가 높은 interest(실제로 원하는 것)을 얻기 위해 나의 position(표면적으로 주장하는 것)이나 우선순위가 낮은 interest를 포기하는 협상방법이다(진창남·황경수, 2007: 248).

주안점으로 두어 분석함으로써 정책추진에 있어 협상의 중요성을 인지시키고 정책과정에 협상력의 차원에서 정책에 대입할 수 있는 방안을 제언하고자 한다.

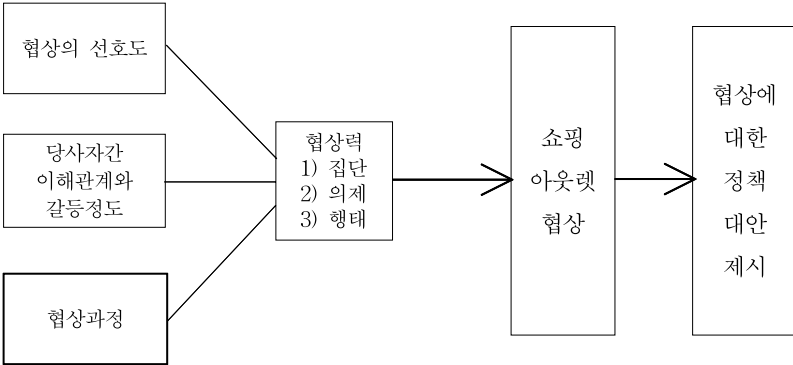
협상에서 어떤 전략을 취하는가 하는 것은 자기 입장을 어떻게 효과적으로 보호할 것인지에 대한 고려에 불가하다 할 수 있다. 협상력이란 협상의 과정에서 어떻게 하면 협상에서의 우의를 차지하여 자신에게 유리한 방향으로 이끌도록 하는 가에 대한 것으로 논의될 수 있다. 이러한 협상력에 대한 논의는 갈등사안에 대한 논의의 집중도를 높여 협상사태에 적용해 봄으로써 협상에 대한 적극적인 자세를 가도록 하고자 함에 있다 하겠다. 현명한 합의란 당사자들의 정당한 이익을 가능한 한 충족시키고, 상충하는 이해갈등을 공평하게 해소하여 합의의 지속기간을 연장시키고, 나아가 관련된 공동체의 이익을 고려하는 것으로 협상당사자의 노력에 따라 얼마든지 결합이익을 창조적으로 증대시킬 수도 있다. 그러므로 적극적인 협상의 중요성과 문제해결 방안에 협상에 대한 중요성을 인식시키고 그에 따른 해결방안을 모색하고자 한다.

5. 분석의 틀

본 연구는 쇼핑아웃렛의 사례를 통해 Lebow의 협상이 발생하기 위한 세 가지 조건을 통해 이러한 조건들이 Habeeb가 말하는 협상력에 어떠한 영향력을 미쳤는지에 대하여 분석하여 협상이 갖는 중요성에 대한 인식을 통하여 정책적인 제언을 제시하고자 하였다.

Lofland에 의하면 사례연구란 사람, 사건, 조직과정 등을 실제상황 속에서 연구하는 것이며 그 과정은 “발전의 과정”을 포함한다고 본다(이동원, 2006: 4). 따라서 본 연구는 Lebow의 협상이 이루어지

기 위한 세 가지 조건, 협상의 선호도, 당사자간의 이해관계와 갈등 정도, 협상과정이 Habeeb의 협상력에 대한 이론과 관련하여 협상의 문제점을 분석하고 그에 따른 정책적 제안을 모색해 보고자 하였다.



[그림 1] 분석의 틀

Ⅲ. 쇼핑아웃렛의 갈등사례

1. 쇼핑아웃렛 갈등의 시작과 대립구조

쇼핑아웃렛의 갈등은 국제자유도시 추진과 더불어 일어났다고 할 수 있다. 중앙정부가 제주국제자유도시 개발센터를 중심으로 하여 선도프로젝트를 수행하는 과정에서 일어났다. 중앙정부는 제주도를 지원하기 위하여 제주국제자유도시 개발센터로 하여금 선도프로젝트 중 하나로 쇼핑아웃렛사업을 하도록 하였다. 그리고 제주국제자유도시 개발센터는 2003년 제주특별자치도 도정업무보고에서 2006년 9월 1차 개장을 목표로 10만평 규모의 쇼핑아웃렛 개발을 추진

하고 있다고 밝혔다.⁶⁾ 즉 쇼핑아웃렛의 시작은 제주국제자유도시센터에서 2003년 시작되었다고 할 수 있다.

대립의 주체는 제주국제자유도시 개발센터와 그에 맞서 대립하는 제주도내 중·소상인으로 구성된 대책위원회이다. 추진주체인 제주국제자유도시 개발센터의 입장은 제주국제자유도시 쇼핑몰 개발 용역보고서에 나와있다. 대책위원회의 자료를 인용하여 살펴보면 쇼핑아웃렛에는 핵심점포인 프리미엄아웃렛, 문화행사장을 비롯한 접객 시설물과 제주장터 및 의학병원 등 부대시설 뿐만 아니라, 미용업, 건강산업, 대형리조트 건설로 표현되는 숙박시설, 그리고 주말가족 휴식공간으로 가능할 엔터테인먼트시설로 확대하는 것으로 되어 있다. 보고서에는 주요고객 타겟을 국내 20%의 고소득층과 20-30대 일본 오피스여성과 중국의 소득 최상위 1%의 신세대 층을 겨냥하고 도민들은 10%정도가 이용할 것이며 표적시장이 달라 큰 피해가 없을 것임을 밝히고 있다.

대책위원회는 국제자유도시개발센터의 주장이 다르다고 밝히면서 갈등이 시작되었다. 첫째, 아웃렛몰의 취급 품목 카테고리의 내용은 스포츠웨어, 신발, 유아용품, 액세서리, 보석류, 가전제품 및 가구 선물용품 등 도내 중소기업체들이 판매품목과 거의 대부분 일치하고 있다고 주장하고 있다. 둘째, 고소득층을 겨냥한다는 주장도 다르다고 주장하고 있다. 제주도가 중·저소득의 내국인을 중심으로 방문이 이루어지고 있음을 감안할 때, 쇼핑아웃렛의 주요고객은 도민과 기존 관광객일 수 밖에 없다고 주장하고 있다. 셋째, 부지선정에 있어서도 제주시 생활권과 가까운 곳에 위치토록함으로써 주요대상을 제주시민으로 하고 있음을 알 수 있다고 주장하고 있다. 즉

6) 이러한 내용은 제주지역경제살리기 범도민대책위원회의 2003년 6월 11일 기자회견문에 나타나 있음.

국가의 지원을 받으면서 제주의 중소기업들을 어렵게 하고 있다고 주장하였다.⁷⁾

즉, 쇼핑아웃렛의 갈등은 국제자유도시 개발센터가 주장하는 고소득 관광객을 위한 사업이라는 주장과 중소기업들이 주장하는 제주도민 중 중·저소득층을 고려한 사업이라는 인식의 차이에서 시작 된 것이라 할 수 있다.

2. 과정측면에서의 사례정리

쇼핑아웃렛의 추진과정내용을 분석의 틀인 집합적 구조적 힘(집단의 힘), 의제별 구조적 힘(대안, 집중력, 통제력의 힘), 행태의 힘(행위의 힘)의 틀의 범위내에서 정리하였다.

첫째, 집합적 구조적 힘은 주체측인 공공부문과 이에 맞서는 제주 지역경제살리기 범도민대책위원회의 대비구도로 나타났다. 제주특별자치도와 제주국제자유도시 개발센터는 공공부문으로써 구조적으로 연대하는 형태를 띠게 되었다. 2003년 9월에 방문했던 국민고충처리 위원회도 결과적으로는 “휴양관광지로 개발하기 위해 필요한 사업”이라는 입장을 발표하면서 건설주체측의 입장과 같이 하게 되었다. 그러면서도 제주지역 중소 유통업체의 어려운 경영여건을 감안, 충분한 검토를 거치고 제주도민의 의견을 수렴해 도민의 소득증대와 지역경제의 발전을 도모할 수 있는 방향으로 추진하도록 권고하고 있다.

중소상인들은 개별적인 활동을 하다가 범도민대책위원회를 구성 하게 되면서 대립되는 조직적 구도를 만들게 된 것이다.

7) 제주지역경제살리기 범도민대책위원회의 2003년 6월 11일 기자회견문에서 새롭게 정리한 것임.

둘째, 의제별 구조적 힘은 서로 Win-win 대안을 제시하기보다는 자기 주장에 집착하는 과정을 거쳤다. 중소기업체의 입장을 대변하는 측에서는 쇼핑아웃렛의 타깃은 도민이라는 주장, 인구 100만 이상이 될 때까지 사업을 유보해야 한다는 주장 등을 하면서 초반부터 극단적인 주장을 하였다(제주일보, 2003.5.28.).

학자들의 경우는 쇼핑아웃렛의 부정적인 측면을 이야기하면서 보완해야 할 점들을 제시하는 경향을 가지고 있었다. 부정적인 문제점으로서는 지역상권에 미치는 부정적 영향을 제시하는 것이 일반적이었고, 긍정적인 문제점으로 지역경제파급효과, 지역경제 활성화를 주장하고 있었다.

양측의 극단적 흐름이외에 가운데 입장에서 합의점을 찾아내는 제안도 있었다. 2003년 5월 28일자에 따르면 반대측에서도 “중간 합의점을 찾고 싶다.고가 명품으로 업그레이드 시켜 토착상권에 영향을 미치지 않도록 해야 한다.”는 주장을 했다. 이러한 내용을 확대하여 Win-win하는 전략과 대안을 찾는 노력이 필요했다고 볼 수 있다. 입지선정과 지자체 지분, 운영주체, 도민 경영참여방안, 입점주체 상품구성 등에 대한 많은 논의가 필요하다는 제안이 있었다. 적정규모의 엔터테인먼트가 필요하다는 주장이 있었다. 취급품목, 1인당 구매액, 관광객의 주요 이용시간대 등에 대한 고민이 필요하다는 주장이 있었다.

이러한 가운데 입장에서의 대안들이 진화하는 모습을 보였다면 협상은 좋은 결과를 만들어 냈을 것이라는 판단이다.

셋째, 행태의 힘에 대한 측면의 과정이다. 재래시장 상가번영회의 주장에서처럼 용역결과가 2002년 8월에 나왔는데 2003년 5월에야 논의를 시작하는 것은 신뢰를 주지 못하는 행위였다고 할 수 있다. 제주특별자치도의 입장에서는 2003년 7월에 이르러 정무부지사를 중

심으로 하는 간담회를 가지고 도민참여 확대, 지역상권의견 수렴, 기존 상권과 차별화되는 품목 등이 입점하도록 고려하겠다는 설득과 홍보를 하였다. 또한, 스터디그룹을 구성하여 지역상권 보호 방안 연구를 연구하는 노력을 보여 주었다.

추진과정에서는 물리적인 반발 등이 있었다. 2003년 8월 21일, 제주시민회관에서 제주 국제자유도시 개발센터 주최로 열린 설명회에서 상인과 시민단체들이 반발로 파행을 겪으면서 세미나를 종료하는 일이 있었다. 이 때 반대측의 공동대표는 “어제 스터디그룹 구성에 합의하였으나 개발센터측이 면세점 직원을 동원한 것은 순수한 대화를 하려는 약속을 어긴 것이라며 이러한 설명회는 원칙적으로 도덕성을 잃은 것이므로 무효임을 선언한다.” 밝혔다.

그리고 주변 관련 기관이나 단체들의 지지와 비판 등이 있었다. 2003년 9월에는 국민고충처리위원회의 권고가 있었다. 그리고 제주도의 위탁을 받은 제주대학교 관광과 경영연구소의 연구, 한국자치경영연구소 연구, 한국은행 제주본부의 조사연구 등이 있었다. 이러한 지지와 비판의 행위를 잘 받아들이거나 그 지지와 비판이 설득력을 가질 수 있었다면 협상은 더 설득력이 있었을 것이라 할 수 있다.

IV. 쇼핑아웃렛 사례를 통한 협상력 분석

Lebow는 이익의 요소에 근거하여 협상이 발생하기 위한 세 가지 조건들을 제시하고 있다(전재성, 2002: 2). 그 세 가지 조건은 협상의 선호, 갈등의 인지, 협상의 과정이며 이는 Habeeb(1988)의 협상력⁸⁾

8) 협상력, 즉, 협상에서의 힘은 보다 구체적이고 정교한 힘의 균형을 통해 결정

에 관한 논의와 연결지을 수 있다.

1. 쇼핑아웃렛의 ‘집합적 구조적 힘’

먼저 Habeeb의 ‘협상력’에 대한 논의에서 첫 번째 ‘집합적 구조적 힘’이다. Lebow는 협상이 이루어지기 위한 첫 번째 조건에 협상당사자가 자신의 이익을 추구하는 방법으로 다른 방법보다 협상을 선호할 것이라는 조건을 제시하고 있다. 역으로 말해 협상이 발생하지 않는다는 것은 협상을 통한 이익보다 다른 수단에 의한 정책의 추구가 더 유익하다는 생각에서 비롯된 것이라 할 수 있다는 것이다.

쇼핑아웃렛 추진을 위한 갈등상황을 통해 살펴보면 2002년 4월 제주국제자유도시 7대 선도프로젝트 용역이 착수될 때까지도 쇼핑아웃렛은 PIMPY 사업⁹⁾으로 인식되며 도내 기존 상권에 미칠 부정적 영향에 대해서는 그다지 주목받지 못하고 있었다. 이러한 상황에 제주국제자유도시추진기획단(JDC)은 쇼핑 아웃렛 개발 프로젝트에 대한 연구용역 중간 보고서를 공개하지 않는 데다 주민 공청회나 설명회도 열지 않는 등 도민의견 수렴에는 크게 관심을 두지 않고 있었으며 우월적 지위를 활용한 긍정적인 부분만 부각시킴으로써 갈등측면에 대해서는 적극적인 노력을 보이지 않고 손을 떼고 있었다

된다는 것으로 Habeeb는 협상력을 집합적 구조의 힘, 의제별 구조적 힘, 행위의 힘 세 가지 차원에서 논하고 있다.

9) 핼피(PIMPY)는 ‘Please In My Front Yard’의 머리글자로 ‘제발 우리 지역에 유치시켜 달라’는 뜻으로 쓰인다. 즉, 이 개념은 지역 주민들이 당해지역에 유리한 시설입지를 요청하는 것을 특징으로 한다. 예를 들면 중앙정부나 지방정부를 상대로 지역발전을 위한 공공시설, 편의시설, 고속철도 중간역, 첨단산업단지유치 등 자원배분측면에서 지역에 유리한 시설을 유치하려는 것으로 너무 자기 지역만의 이익을 추구한다는 점에서 문제의 소지가 있다(김도희, 2004: 161).

고 할 수 있다.

이러한 측면에서 설명이 가능한 Habeeb의 '협상력'에 대한 논의는 집합적 구조적 힘에 의해 설명되어질 수 있을 것이다. 협상에 있어 배경이 되는 경제력, 전략 등의 차원에서 볼 때 쇼핑아웃렛의 사업은 제주도민의 충분한 의견수렴을 통해 정부 기본계획(2001.11)으로 이미 확정된 사업이라는 점, 또한 그 사업을 시행을 위한 계획을 수립 중에 있었다는 점, 스터디그룹에서 사업추진 계획을 확정하기로 했던 사업(제주지역 경제살리기범도민대책위원회, 2004: 17-61)이라는 측면과 당시 북제주군과 남제주군에서는 경쟁적으로 쇼핑아웃렛 개발사업을 유치하기 위해 다양한 경로를 통해 로비를 펼치는 등 PIMFY사업으로 인식(제주발전연구원, 2009: 97-98)되고 있었다는 점, 특히 쇼핑아웃렛 개발 사업을 기정사실화 하고 개발센터가 국제자유도시 특별법에 따라 설립된 정부출연기관임을 내세워 독점적인 지위를 남용했다(고영철, 2004: 101)는 측에서 보면 개발주체인 개발센터와 제주도는 집합적 구조적 차원의 협상력 우위에 있을 수밖에 없었다.

그러나 결과적으로 나타난 쇼핑아웃렛에 대한 갈등구조는 이러한 집합적 구조적 차원의 힘이 개발주체와 제주도가 높았음에도 불구하고 결과적으로 개발센터의 입장에 극단적 부정을 나타내지 않았던 시민단체들이 범대위측을 지원하게 되면서 협상주체인 건교부와 제주도가 사용할 수 있는 힘이 제한될 수밖에 없었다(진창남·황경수, 2007: 264).

이와 함께 사업이 시행이 연기되었고, 협상이 결렬되었다는 차원에서 이러한 집합적 구조적 힘이 구체적으로 협상의 결과나 내용을 직접적으로 결정하지는 못한다(전재성, 2002: 6)는 Habeeb의 논리와도 연결지을 수 있을 것이다. 집합적 구조적 힘은 단순한 자원의 소

유가 아니라 과정적이고 상황에 따라 다르게 규정되는 역동적인 것이다. 협상은 상황과 의제에 따라 다르게 작용하는 가변적인 것으로 힘의 논리에 의해 협상의 결과나 내용을 직접적으로 결정하지는 못한다는 Habeeb의 협상력에 대한 논의에 힘을 실어줄 수 있다.

2. 쇼핑아웃렛의 ‘의제별 구조적 힘’

협상력의 ‘의제별 구조적 힘’ 측면에서는 집중력과, 대안, 통제력의 측면에서 분석할 수 있다. Lebow에 의하면 협상이 이루어지기 위한 두 번째 조건으로 협상의 당사자는 서로 간에 선호 및 이해관계가 상반되거나 갈등적 관계를 느끼고 있을 때 협상을 시작한다고 하였다. 즉, 갈등적 이익의 존재와 해결의 가능성이라는 두 가지 전제가 있을 때 협상이 발행한다는 것이다. 이러한 측면에서 협상력이 협상에 어떤 작용을 하였는지 분석하였다.

먼저 의제별 구조적 힘에서 ‘대안’의 측면이다. 대안의 측면에서 볼 때 사업추진주체와 반대측의 대안측면에서 양쪽 모두 해결안을 제시할 수 있는 대안이 많이 부족했다고도 볼 수 있으나 어찌 보면 반대측의 대안보다는 해결 대안을 찾기 위해 많은 연구를 했다는 측면에서 여러 가지 대안을 모색해 볼 수 있는 가능성이 많았다는 측면에서 개발주체가 갖고 있는 협상력은 높았다고도 볼 수도 있다. 이에 반하여 반대측의 경우 자신들의 안전수준에 위협을 느낀 범대위는 중소상인의 기존의 삶의 유지와 생존권 보장과 관련하여 절충안거부와 명품 100%의 대안을 통한 쇼핑아웃렛의 사업의 백지화 또는 관광객 1,000만명이 되는 시점까지 사업시행의 연기를 통한 대안을 통한 해결방안모색 정도의 방안이 주요하였다. 그러나 사업을 추진하려 하는 주체인 개발센터는 절충안인 명품 50%와 유명브랜드

50%를 제시하며 쇼핑아웃렛 사업의 총량적인 경제적 효과 차원에서 계획을 수립하고 추진하였을 뿐, 이 과정에서 쇼핑아웃렛 입지가 제주에 미치는 부정적 파급효과에 대한 현실적인 대책이나 이를 위한 여론 수렴 등에 소홀하였다(제주특별자치도, 2010: 3).

이러한 측면으로 볼 때 사업주체측의 협상력을 통한 대안제시가 많이 부족했다고 볼 수 있다. 이러한 갈등구조의 조정자로서 역할을 수행했던 제주도 입장에서 볼 때 대안연구의 측면에서 쇼핑아웃렛 개발유치가 협상의 주요 안건이 아니라 제주도 전체 이익차원에서 반드시 쇼핑아웃렛 개발 사업을 하지 않아도 관광객 유치 및 도민의 소득증대와 복리증진을 도모하고 중소기업 보호할 수 있고 쇼핑아웃렛 개발은 포기해도 되는 대안 중의 하나(진창남·황경수, 2007: 259)로 인식하여 문제에 접근하였다면 갈등의 대상자인 개발센터와 반대측의 협상의 중재적 역할을 통해 도민전체의 이익을 증진하고 두 집단을 모두 만족할 수 있는 여러 가지 제안들을 함께 모색하고 제시해 볼 수 도 있었으나 지역의 발전이라는 전체의 이익을 생각하는 하나의 축과 관련 중소기업을 고려하지 못하며 경제적 손익에 대한 관점이 부딪치면서 제주도 역시 지역 중소유통업체 등 지역경제에 미치는 영향이나 피해분석과 그에 따른 대책마련에 소홀하였다 할 수 있다, 이와 같이 쇼핑아웃렛 반대 논리의 타당성 여부에 대한 해명을 통해 제기된 문제점에 대해 반대단체들이 수용할 만한 보완방안 제시가 부족했다 점에서 양측모두 '대안'의 측면에서 볼 때 협상력의 부재라 할 수 있다.

두 번째 협상력의 의제별 구조적 힘의 '집중력'에 대한 논의이다. 쇼핑아웃렛의 갈등사례를 보면 정책당국의 갈등대응능력은 전반적으로 낮은 수준이었다는 제주발전연구원(2009)의 연구내용과 같이 오히려 주민들의 협조를 적극 얻어내고 사업을 추진해야 할 개발주

체가 지역주민과의 협상노력에 대한 필요성을 느끼지 못했다는 데서부터 쇼핑아웃렛에 대한 논의에 갈등구조가 형성되기 시작하였다고 볼 수 있다.

이러한 집중력의 부족은 우호적인 차원의 PIMPY 사업으로 인식되던 쇼핑아웃렛에 대하여 총량적인 경제적 효과 차원에서 계획을 수립하고 추진하려고 하였을 뿐 이 과정에서 제주지역에 미치는 부정적 파급효과에 대한 현실적인 대안이나 이를 위한 여론 수렴 등의 소홀로 우호적인 시각을 갖고 있던 쇼핑아웃렛 사업에 대하여 자신들에게 유리한 대안으로 이끌어 내지 못하였다(제주발전연구원, 2009: 112).

그리고 개발센터에서 “설명회가 무산되었기 때문에 도민들이 쇼핑아웃렛 사업에 대해 잘 모를 것”이라며 지금까지 여론 조사와 신문사 여론조사 결과까지 부정하며 광범위한 도민수렴과 대규모 도민 공청회를 열지 않을 것임을 암시한 제주의 소리 기사(2003.9.17.)를 통해서도 사업의 주체인 개발센터의 집중력 부족을 짐작할 수 있다. 이러한 주체측의 협상에 대한 낮은 집중력은 결과적으로 반대측과의 협상을 이끌어내지 못한 원인제공을 했다고 볼 수 있다. 이러한 주체측의 입장에 반대측의 불만은 높아갈 수밖에 없었으며 이에 불만이었던 반대측의 집중력은 의제별 구조적 힘인 ‘통제력’을 통해 협상의 결렬로 나타나게 되었다고 볼 수 있다.

세 번째 의제별 구조적 힘인 ‘통제력’의 측면을 살펴보면 많은 보도자료와 연구를 통해 쇼핑아웃렛은 입점 브랜드와 입점시설에 따라 기존상권에 영향을 미칠 것이라는 발표와 내국인 면세점 개점 이후 도내 기념품판매점 매출이 급격하게 감소한 사례를 통해 쇼핑아웃렛이 추진되면 기존 상권이 몰락하게 될 수 있으므로 입지 선정과 지자체 지분, 운영주체, 도민 경영참여방안, 입점주체 상품구성

등 많은 논의 필요하다는 문제제기 쇼핑아웃렛 사업과 관련하여 그에 대한 역기능으로 쇼핑아웃렛의 주요 표적시장(관광객+도민)과 매장 구성을 감안할 때 관광 상권(신제주권)내 관광관련 매장과 생활 상권(구제주권)내 국내 브랜드 의류, 생활 잡화 매장에 직접 타격 우려, 그리고 쇼핑아웃렛이 도민용으로 전략할 경우 전반적인 지역상권내 주말 매출에 상당한 부정적 영향을 미쳐 지역상권 위축될 수 있다는 문제제기, 경기순환구조 파괴, 관광객 구매 집중과 도민 기본 수요에 따른 쇼핑아웃렛의 자본 집중화는 결국 지역자금 순환에 경색 현상을 초래하고 이는 곧 경제 불균형과 지역경제 퇴보라는 연쇄적 반응을 일으킬 수 있다는 내용을 통해서도 중·소상인들이 느끼는 불안감을 짐작할 수 있다. 그러한 보도를 인용하지 않더라도 내국인 면세점이 제주공항에 들어선 이후 토산품 업계가 위축되었던 현상과 도내에 대형마트의 개장 여파로 50%나 매출이 감소했던 사례를 통해 생계터전의 위협을 받고 있는 사례를 통한 피해의식은 대한 중소상공인들에게 생존위기가 걸린 학습효과로 인식되며 자신들의 안전수준¹⁰⁾에 또다시 위기감을 느끼게 되었고, 이러한 반대측의 위기감은 중소상공인을 중심으로 범도민대책위원회의 출범을 통해 적극적인 도민 홍보와 기자회견, 반대성명, 탄원서제출, 규탄대회 등의 여러 가지 전략을 통해 협상에 대한 통제력을 높였으며 그 결과, 그러한 자신들의 통제력을 통해 협상을 결렬시킬 수 있었다고 분석할 수 있다.

Lebow에 의하면 협상이 이루어지기 위한 두 번째 조건으로 협상의 당사자는 서로 간에 선호 및 이해관계가 상반되거나 갈등적 관계를 느끼고 있을 때 협상을 시작한다고 하였다. 그러나 쇼핑아웃렛

10) 안전수준(security level)이란 이 수준이 보장되지 않을 때는 협상노력 자체가 의미 없게 되는 절박한 한계수준을 뜻하는 것으로 사용된다(이달곤, 2005).

갈등사례의 경우 협상 당사자간에 갈등은 존재하였으나, 개발주체의 무성의와 서로의 입장에서 경제적 손익이 부딪히면서 해결의 가능성을 모색하지 못하여 협상이 제대로 이루어지지 못했다고 볼 수 있다. 이러한 논의를 통해 갈등의 근원이 된 측면은 한 당사자의 목표, 목적, 선호가 다른 사람들의 활동이나 의도에 의해 위협을 받을 때 발생하며 상대방이 자신의 영향권이나 행위영역에 들어와 의도적으로 영역을 확장하려 한다는 이달곤(2005)의 심리학적 관점에 의한 갈등이 근원이 되었다고 설명할 수 있다. Habeeb에 의하면 의제별 힘은 서로간의 균형상태에서 한 당사자가 우위에 서면 협상을 자신에게 유리한 상황으로 이끌고 결과에 있어서도 유리한 결과를 도출해 낼 수 있다고 하였다. 협상당사자 모두 갈등이 존재한다는 것에 대한 인식은 있었지만 추진주체가 이러한 반대목소리에 적절한 대응과 방안을 모색 하지 못함으로써 협상력에 문제가 발생하여 협상이 이루어지기 힘들었다고 볼 수 있다.

3. 쇼핑아웃렛의 ‘행위의 힘’

Habeeb의 협상력에서 ‘행위의 힘’은 협상을 위한 전술로 위협, 보상, 동맹결성 등 협상을 유리하게 이끌기 위해 사용되는 전술적 행위를 가리키는 힘이라 하였다. 제주도는 지역상권 활성화 모색을 위한 연구용역과 지역상인들이 참여하는 ‘스터디 그룹’운영 등을 통해 갈등을 조정하고 협상을 이끌어내기 위해 노력하였으나 그 활동은 미미하였으며, 제주도와 반대측이 모색한 스터디그룹의 운영마저도 무시한 개발센터의 일방적인 도민설명회 추진은 협상의 대상자로 하여금 불신이 더욱 확대시키는 원인이 되기도 하였다.

이와 같이 갈등이 심화·확산되는 과정에서도 이해당사자인 중소

상인들의 의견수렴을 위한 노력에 힘을 기울이지 못하고 중소기업들과의 충분한 협의를 갖지 못하였다는 점에서 협상을 위한 전술인 '행위의 힘'이 미약했다고 설명할 수 있다.

이러한 행태는 지역상인들의 요구와 비판에 대하여 도민의견 수렴을 전제로 사업을 추진하겠다는 발표역시도 원론적인 발표로만 인식되었고, 국회 행정자치위원회의 제주도에 대한 국정감사를 통해 개발센터의 사업설명 자료의 일부가 허위와 과장으로 이루어졌다는 질타와 함께 사업추진의 신뢰성에 문제를 제기당하며 개발센터의 신뢰성은 반대측과의 협상자체를 무의미한 것으로 인식하도록 만들었다고 볼 수 있으며.

반대로 자신들의 생존권 차원에서 접근했던 범대위는 사업중 반납을 통한 생업포기 선언식, 지역상인들의 기자회견, 성명서발표, 탄원서 제출 등의 적극적인 전략을 통하여 자신들의 입장을 도민들에게 홍보하고 사안을 정치 쟁점화 하여 자신들에게 유리한 입장으로 변화시켰다고 볼 수 있다. 이러한 행위의 힘을 통해 통제력을 선점하게 된 반대측은 협상의 결렬을 유도하였고 결국 원하는 결과를 얻을 수 있었다고 볼 수 있다.

Lebow는 협상이 이루어지기 위한 조건으로 협상의 과정은 이익의 조정과정임과 동시에 상대방의 선호와 전략에 대한 탐색의 과정이라는 것을 인식해야 한다고 하였다. 이러한 협상은 수많은 제안과 반응, 조정과 의사소통의 과정이며, 이러한 과정을 통해 협상상대의 진정한 선호와 이익을 알게 되어 양보와 조정을 통해 최종결과에 접근하게 된다(전재성, 2002: 2-3)는 것이다. 결과적으로 무리하게 사업을 추진하려 했던 개발센터는 민간 사업자를 공모하며 다시 논란을 일으켰지만 선정된 1개의 업체마저도 결국 부적격 업체로 결정되며 중장기적인 검토 및 추진이 필요한 전략프로젝트로 전환됨으

로써 이로 인한 갈등의 불씨는 일단 가라앉게 되었다고 본다. 어찌 보면 도민들의 의견이 충분히 수렴되지 않은 채 중앙정부의 계획대로 추진될 개연성이 높았던 쇼핑아웃렛 추진 사업은 범대위측의 적극적이고도 전략적 행위의 힘을 통해 통제력을 극대화시킴으로써 협상을 어렵게 만든 것이라 볼 수 있다. 이러한 반대측의 전략은 자신들의 Win-set의 크기를 축소시키는 전략을 사용한 것으로 해석될 수 있다.

많은 의견대립을 가져왔던 쇼핑아웃렛의 갈등은 결국 2006년 '제주국제자유도시 종합계획 보완계획'에서 7대 선도프로젝트 사업의 지위에서 밀려나게 됨으로써 검토 및 추진이 필요한 전략프로젝트로 전환되어 '재추진'이나 '백지화' 여부를 결정짓지 못한 채 유보된 상황으로 지속적인 논란의 여지는 남아있다고 볼 수 있으나 반대측의 협상력이 우세했다는 측면으로 사례를 분석해 볼 수 있었다.

이와 같은 갈등은 Lebow의 협상이 이루어지기 위한 논리에 대한 역설적인 상황들이 형성되며 협상이 결렬되었다고 볼 수 있을 것이다. 또한 개발센터와 범대위측의 갈등은 서로 자신들만의 원칙을 내세우며 평행선을 그을 수밖에 없었던 상황에 대하여 Habeeb의 협상력에 대한 구조를 연결시켜 생각할 때 협상당사자의 의지와 문제해결 노력에 따라 얼마든지 결합이익을 창조적으로 증대시킬 수도 있었을 것이라 가정한다면 협상당사자간의 인식의 전환이 무척이나 안타깝다. 그러므로 자신의 이익만 주장하는 경성입장협상에서 벗어난 원칙협상의 객관적인 시각을 가지려 노력함으로써 제3의 대안을 통해 결합이익을 증대시키는 통합적 협상으로 전환될 수 있도록 하는 협상에 대한 시각의 전환이 필요하다 할 것이다.

많은 갈등구조의 상황에서 협상이 발생되고 추진되기 위해서는 우선 염두에 두어야 할 것은 협상이란 서로 Win-win하기 존재하는 하

나의 중요한 과정이라는 인식의 전환이 선결되어야 한다는 것이다. Roger Fisher & William Ury(1998)는 이익과 관련된 협상을 분류하며, 어떻게 하면 상대적 이익의 문제를 해결하고 당사자 모두가 이익을 볼 수 있는 윈-윈(Win-win)의 상황에 도달할 수 있을지 대안을 제시하고 있다. 정해진 이익을 배분하는 유형인 정합게임(Zero sum game)의 유형은 상대적 이익의 배분 문제가 첨예한 의제로 등장하므로, 협상이 진행될수록 상호간에 얻을 수 있는 이익의 크기가 증가하는 부정합게임(Positive sum game)인 통합적 협상이 되기 위해 각자의 입장을 유연하게 유지하고 상대방을 적으로 몰아붙이지 않으며, 양보할 준비가 되어 있어야 한다(전재성, 2002: 4).

V. 사례분석 시사점

1. 협상의 저해요인

앞의 사례를 통해서 알 수 있듯이 쇼핑아웃렛의 갈등에 협상이 결렬된 원인에는 갈등 당사자간의 협상력 부재로 볼 수 있다.

먼저 집합적 구조적 힘의 차원에서 이러한 힘이 협상력으로 전환되기 위해서는 보다 세밀한 힘들의 매개역할이 필요하지만, 우선 갈등의 주체였던 개발주체인 정부가 사업의 당위성과 힘의 논리에만 치중했지 중소기업들이 우려하고 있는 상황에 대한 인식의 부족과 일방적인 개발주체의 업무추진으로 강경한 입장이었다고 분석할 수 있다. 그러나 사업추진에 강경한 입장형성으로 반대측은 협상을 이끌어 갈 수 있는 여지가 많지가 않았다는 점에서 사업을 추진함에 있어 정책추진방식에 문제를 가지고 있었다고 할 수 있다. 이는 곧

정책추진주체가 협상에 대한 의지가 많지 않았다고 볼 수 있다.

두 번째 협상력의 의제별 힘 측면에서 보면 반대측의 요구에 대하여 추진주체의 홍보 및 여론수렴에 문제를 보이며 적절한 대응과 방안을 모색 하지 못하였으며 감독원 감사에서 볼 수 있듯 사업설명 또한 수치가 계속 바뀌는 등의 신뢰성의 결여로 협상자체를 불식하게 만들었다는 점에서 당사자 모두 협상에 대한 의지부족으로 협상력이 저하되었다 볼 수 있다.

세 번째 협상력의 행위의 힘을 통해 볼 때 사업추진을 통한 협상에 대한 전략이나 대안도 협의하지 않은 채 강제로 사업을 추진하려하자 이에 불만을 제기하며 강경한 입장으로 나갈 수밖에 없었던 반대측의 강한 거부감과 대화단절로 서로의 갈등에 대한 조정이 원활하지 못하였다는 차원에서 협상전략에 차질이 생겨 협상이 이루어지지 못하였다고 볼 수 있다. 이러한 문제점들은 사업자체의 구조와 관계없이 지역경제 전반에 미칠 수 있는 부정적 효과가 중소기업들 사이에 인식되며 양측이 서로 양보 없이 대립했던 첨예한 관계를 통해 갈등의 문제가 발생하였다고 볼 수 있다.

2. 협상의 개선방안

협상의 개선방안으로는 먼저, 협상력의 집합적 구조의 측면의 접근이다. 협상이란 경쟁하는 다수의 이해당사자들이 가능한 복수의 대안들 중에서 그들 전체가 갈등을 줄이면서 수용할 수 있는 특정 대안을 찾아가는 동태적 의사결정과정이다(이달곤, 2005). 그리고 행정은 법을 적용하여 정책을 입안·결정·집행하는 하나의 복합적인 정책창조과정이라 할 수 있다. 이러한 측면에서 장기적인 관점을 갖고 주민참여를 보장하기 위한 절차적 제도가 필요하다 하겠다. 지방

정부가 사업을 추진함에 있어 협상을 추진하기 위해서는 이해관련 집단이나 조직 등의 참여를 통해 다양한 의견과 협력을 구할 필요가 있다.

이러한 차원에서 연구자가 제시하는 방안은 김열(1995)이 제시한 '참여와 협상을 통한 규칙제정'이다. 이는 정책이 결정되기 이전에 먼저 일차적으로 정책결정의 민주성과 합리성을 도모하고, 나아가 정책과 관련되어 나타날 분쟁의 소지를 사전에 제거하려는 의도로 추진하는 것으로 행정기관에 의한 의사결정에 있어 협상을 활용하는 방안이라 할 수 있다. 방법은 공식적인 정책결정과정에 들어가기 이전에 정책에 정당한 이해관계를 갖고 있는 집단의 대표자들을 협상테이블에 불러들여 솔직하고 실용적인 상호 의견교환을 통해 만족할 만한 정책대안에 도달하게 하여 협상을 통해 작성된 정책대안을 규제기관이 수용할 수 있다는 장점을 가진다. 이러한 측면에서 김지엽 외(2010)가 연구한 서울시의 사전협상제도를 통해 좀 더 자세히 대입해보면 먼저 사업의 추진자가 사업제안서를 제출하면 그에 다른 협상단을 구성하여 구체적인 협상의 범위와 공공기여방안, 계획안 등을 협상하는데 이에 대하여 사업영향평가 등의 평가자료 그에 따른 심의절차를 동시에 이루어지도록 한다.

또한, 공공과 민간의 의견수렴과정을 거쳐 투명하고 객관적인 심의가 이루어질 수 있도록 사업추진에 대하여 사업이 이루어지는 지역의 주민들이 법적으로 의무화된 공청회를 통해 제기된 주민들의 의견이 협상의 쟁점사안으로 논의하여 실제 지역주민들의 의견을 반영할 수 있도록 한다.

그리고, 내실 있는 협상을 위한 전문성과 협상내용에 따라 사업을 승인할 수 있는 재량권을 부여하여 합리적이고 공공의 이익을 극대화 할 수 있는 사업계획을 마련하는데 적극 개입하는 것이다.

사업을 추진하는 추진주체에 대하여 협상과정에 도출된 결과들을 강제할 수 있는 법적 도구를 확보하여 법적 구속력을 갖게 하는 방안을 제시해볼 수 있다. 이러한 제도도입에 대한 측면은 장기적인 안목을 갖고 연구되어야 할 것이다. 그러므로 이러한 제도가 시행되고 추진되기 위해서는 많은 추가적인 연구들이 필요하다 하겠다.

두 번째 협상력의 의제별 구조적 측면의 접근방안이다. 구체적인 협상과정에 속하는 것으로 협상의 전반적인 부분에 대한 협상전문가를 통해 협상을 유도해 나가는 것이다. 일반적인 측면에서 협상은 적대적 관계 속에서 이루어지고 상대의 주장에 귀 기울이는 경향이 낮기 때문에 중립적 협상진행자나 협상전문가를 배치함으로써 갈등 당사자집단 양측의 의견을 상호 경청하도록 하고 서로의 주장을 정리한 후 브레인스토밍과정을 거쳐 합의안을 만들어가는 것을 돕도록 하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다(이선우, 2008: 10).

또한 그보다 더 좋은 방법은 협상을 추진하는 과정에서 분야별로 뛰어난 경험과 지식·기술, 대응능력 등을 갖춘 공공관료나 전문가들을 확보하여 협상력을 증대시키는 방안이다. 이러한 인적자원의 확보는 협상에 지대한 영향을 미치는 결정요인이기도 하다(황재영, 1998). 전문 인력의 확보는 전문화된 프로그램에 의한 교육과 훈련을 통하여 지식 및 기술을 습득하고, 경험의 축적을 통한 자질과 능력을 개발시켜 부문별, 과학적·체계적인 교육프로그램을 마련하여 협상전문가를 육성할 수 있는 인사관리체제를 마련하고 이를 통하여 협상전문가를 양성함으로써 그들을 통해 협상을 할 수 있도록 유도하는 것으로 정책기관을 상대하는 상대측에서는 협상전문가를 통해 의견을 제시할 수 있게 되어 협상창구의 단일화를 통한 자유로운 의견 개진을 펴나갈 수 있게 되고 상대방도 이러한 협상가를 통한 협상 추진에 있어 자유로운 의사개진을 통해 집중력을 높일 수 있어 그

에 따른 적절한 대안의 모색을 통해 협상과정을 통제함으로써 협상의 효율성이 증가될 수 있다.

세 번째 협상력의 '행위의 힘' 측면은 협상에 있어서 무조건적 밀어붙이기 식의 일괄타결 방식을 선호하기보다 이슈별 타결이나 그 외 다른 방법을 통한 협상전략의 전환을 고려해볼 수도 있을 것이다. 또한 해결이 힘든 갈등사례일수록 적극적으로 협상전문가를 통한 협상이 진행될 수 있도록 한다면 이러한 전략적인 차원의 문제도 많이 개선될 수 있을 것이다. 협상력을 증진시키는 방안으로 협상학교 또는 모의협상을 통해 협상에 대한 시각을 넓히고 여러 가지 사안들을 많이 접게 하여 협상에 대한 중요성을 인식시키고 지역의 다각적인 갈등사례에 참여함으로써 갈등에 대한 시각을 넓혀 문제해결에 대한 능력을 길러나갈 수 있도록 하여 지역의 많은 사례들에 협상을 통한 정책의 추진이나 일반 갈등상황에 참여시켜 나간다면 지역의 민주화측면에도 많은 기여를 할 수 있을 것이다.

VI. 결론

한국 협상 문화에 나타난 커뮤니케이션이 가지는 세 가지 문제적 특징은 일방적이며 감정적이고 불투명하다는 것이다. 이러한 배경에 권위나 체면에 대한 지나친 집착이나 폐쇄주의, 집단 이기주의, 또는 지나친 경쟁의식이 협상에 대한 기본자세인 상대방에 대한 존중과 관점의 차이를 인정하는 열린 자세를 저해하고 나아가 사회구성주의 모델을 기반으로 한 민주적인 협상 수행을 매우 어렵게 한다고 하였다. 이러한 정현숙(2002)의 연구는 장기적인 안목을 갖고 협상에 대하여 좀 더 광범위하게 연구할 필요성이 제기하고 있다.

쇼핑아웃렛의 사례의 경우를 통해 지방정부가 사업을 추진함에 있어 중간자적인 역할을 하지 못하고 지역주민과의 갈등을 해소하지 못했다는 협상력 부재의 측면에 많은 문제점이 노출되었다고 할 수 있다. 이러한 과정에서 갈등 상대자를 완강한 적대자로 인식하고 협상에 임하기보다 서로 보완적이고 협조적이지만 동시에 또 다른 국면에서는 경쟁적이거나 심지어 적대적인 입장을 견지하는 '협조적 경쟁자'의 측면으로 접근하려 노력하여야 할 것이다. 이와 같은 '협조적 경쟁자'로써 협상이 추진되기 위해서는 협상의 과정만을 협상 그 자체로 여기기보다, 협상 전의 협상과, 협상을 하기 위한 주변적 환경요소들 모두를 협상의 범주 안에 넣어 분석하고 집중함으로써 협상에 적극적으로 협상에 임하지 않으려는 상대방을 협상테이블로 유도해 낼 수 있을 것이다.

하나의 새로운 사업을 추진하기 위해서는 기존의 관습과 선례와 기존의 입장들과 부딪히며 많은 갈등의 과정을 거칠 수밖에 없다. 그러므로 정책추진에 대한 정당성과 신뢰를 회복하기 위해 정책 마련 과정에서부터 협상을 통해 이해당사자와 관련된 조직들의 참여를 통해 주민과 화합하여 정책이 추진될 수 있도록 하여야 하며 이러한 일련의 과정을 협상 전문가를 통해 협상을 모색함으로써 보다 효율적으로 협상이 이루어지도록 노력하여야 할 것이다.

본 연구의 한계는 다음과 같다. 먼저, 지역사회와 관련한 협상에 대한 연구가 많지 않아 시각의 다양성이 부족하다는 점이다. 그리고 협상이란 얼마만큼 중간자적인 입장에서 보고 연구하느냐에 따라 그 시각이 달라질 수 있다 그러한 차원에서 분석이 원론적인 수준에서 머물 수밖에 없었다는 측면에서 이 연구의 한계를 가진다 하겠다. 그러므로 이러한 지역사회에 대한 갈등사례에 대하여 협상전문가들의 다각적이고도 다양한 연구를 통한 연구와 협상모형의 개

발을 통해 서로가 Win-win 할 수 있도록 하는 긍정적인 측면의 협상에 대한 연구가 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

- 고영철, 2004, 「지역현안 보도경향과 개선방향-제주국제자유도시 쇼핑아웃렛 유치관련 논쟁을 중심으로」, 『동서문제』, 동서언론연구소, 71-107.
- 권호근, 2003, 「경제적 교환이론을 이용한 협상력 개념 고찰」, 『창업정보학회지』 6(1), 87-107.
- 김도희, 2004, 「NIMBY 와 PIMFY 시설입지정책의 갈등구조 비교분석-“북구 화장장 유치사업”과 “경부고속전철 울산역 유치사업”사례를 중심으로」, 『한국정책학보』, 13(1), 157-188.
- 김 열, 1995, 「자치시대의 환경정책: 참여와 협상을 통한 규칙제정」, 『한국행정학보』, 29(4), 1153-1170.
- 김준한, 1996, 「행정부와 대체적분쟁해결제도」, 『한국행정학보』 31(4), 205-225.
- 김지엽·김상일·임희지, 2010, 「뉴욕시 도시계획 변경과정에서 공공과 민간의 협상에 관한 연구」, 『서울도시연구』 11(3), 49-68.
- 박혜원·박주형, 2005, 「패션아웃렛 소비자의 캐주얼 및 정장 의류제품 추구태도와 만족도 연구」, 『한국의류학회지』 29(3), 523-534.
- 이달곤, 2005, 『협상학-협상의 과정, 구조, 그리고 전략』, 법문사.
- 이동원, 2006, 「협상이론의 적용 가능성에 관한 연구-한국의 노사관계를 중심으로」, 한국방송통신대학교 행정학 석사학위논문.
- 이선우, 2008, 「정책갈등해소를 위한 협상모형개발 및 임상실험」, 『한국정책과학회보』 12(4), 1-26.
- 전재성, 2002, 「협상이론의 관점에서 본 남·북·미 3국간관계: 이익, 권력, 정체성, 다면게임의 요소 분석」, 『국제·지역연구』 11(2), 1-22.
- 정현숙, 2002, 「커뮤니케이션 관점에서 고찰해 본 한국적 협상 커뮤니케이션의 스타일과 문제점: 사회구성주의 모델을 중심으로」, 『스피치와 커뮤니케이션』 2002(1), 1-22.
- 제주발전연구원, 2009, 『제주특별자치도의 갈등사례 분석과 갈등관리 방안 연구』, 현안 연구 2009-14, 96-117.
- 제주지역경제살리기범도민대책위원회, 2004, 『쇼핑아웃렛 철회 활동백서』.
- 제주특별자치도, 2008, 『제주국제자유도시 투자지원 매뉴얼』.

- 제주특별자치도, 2010, 『제주지방행정직 신규임용자과정 분임토의 보고서』.
- 진창남 · 황경수, 2007, 「쇼핑아웃렛 도입과정에서의 갈등에 대한 협상론적 접근과 해석」, 『법과사회』 3(2), 제주대학교 사회과학연구소, 245-267.
- 차재훈, 2002, 「협상력 증대를 위한 조직 매니지먼트」, 『협상연구』 8(2), 한국협상학회, 191-216.
- 하혜수, 2003, 「지방정부간 분쟁조정과정에 관한 협상론적 분석」, 『한국행정학보』 37(1), 205-224.
- 한영위, 2006, 「협상자의 개인특성과 설득력, 협상이슈의 명료성이 협상성과에 미치는 영향」, 아주대학교 대학원 경영학 박사학위논문.
- 황재영, 1998, 「정부의 협상력 제고방안에 관한 연구」, 『한국인간관계학보』 3.
- 제주일보, 「7대 선도프로젝트 2009년까지 마무리」, 2002년 8월 22일자.
- _____, 「집중진단제주-(13)개발센터 제주이전, 어떻게 볼 것인가」, 2003년 2월 5일자.
- _____, 「제주시-중소유통업체 대표자 간담회」, 2003년 5월 28일자.
- 제주의소리, 「개발센터 “광범위한 여론수렴 계획 없다”」, 2003년 9월 18일자.
- Pruitt, D. G. 1981, *Negotiation Behavior*. New York: Academic Press.
- Fisher, R., Ury, W., and Patton, B. 1998. *Getting to Yes: Negotiating Agreement without Giving In*. New York: Harper Business Book.
- Habeeb, William Mark, 1988, *Power and Tactics in International Negotiation: How Weak Nation Bargain with Strong Nations*. Baltimore: The Johns Hopkins University press.

Abstract

Analysis on Negotiating Power for a Conflict Case
regarding the Shopping Outlet in Jeju based on
Habeeb's Theory

Boo, Seok-Hyun* Hyun, Mi-Kyoung** Kim, In-Sung***

The purpose of this research is that it analyzes the Shopping Outlet Project, which caused conflicts in Jeju Special Self-Governing Province, points out the lack of negotiating power and figures out alternatives.

The results of the analysis on negotiating power for conflicts regarding the Shopping Outlet based on Habeeb's theory of negotiating power are as follows. First, the Jeju Provincial Government and Jeju Free International City Development Center led the collective and institutional power as the initiators of the project. However, as citizen groups supported the Pan-National Countermeasures Committee, the situation changed. Second, as for the institutional power of the agenda, the research on alternatives and responsive efforts were not enough. The initiators failed to persuade citizens from the beginning. Third, as for the implementation, the Jeju Provincial Government failed to get trust from local people due to a lack of reconciliation between the two initiators.

* Department of Casino Tourism, Kangwon Tourism College

** Department of Public Administration, Jeju National University

*** Department of Public Administration, Jeju National University

Upon the results of this analysis, alternatives to resolve policy conflicts in Jeju are suggested as follows. First, as for the structure, parties of interests should discuss the policy in the policy-making procedure. Second, as for the institutional power of the agenda, an expert negotiator should lead discussion. Third, as for the implementation, some systems such as utilizing resolution by issue and local schools for negotiation where concerned parties may achieve their purpose through discussion are necessary.

**Key Words: Habeeb, Jeju Shopping Outlet, Conflict, Negotiation,
Jeju Free International City Development Center**

교신: 부석현 235-711-857 강원도 태백시 황지동 439 강원관광대학
(E-mail: shboo2002@hanmail.net)

논문투고일 2011. 8. 4.

수정완료일 2011. 8. 23.

게재확정일 2011. 8. 26.