

# 중앙과 지방간 사드 배치 갈등 분석

## : 협상론적 시각에서

### Analyzing the Central-Local Conflict Process on the THAAD Deployment

#### : Negotiation Theoretic Perspective

하 혜 수\* · 석 상 우\*\*

Ha, Hyue-Su · Seok, Sang-Woo

#### ■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 논의와 분석틀
- III. 사드 배치 갈등과정 분석
- IV. 결론

본 논문은 협상론적 시각에서 중앙정부(국방부)와 지방정부(성주군)간 사드 배치 갈등사례를 분석하였다. 이를 위해 상생 협상에서 강조하는 이해관계, 객관적 기준, 창조적 대안 등 3가지 변수에 우리나라 문화에 특유한 응어리 해소를 추가하여 분석 틀을 작성하였다. 분석 결과 첫째, 국방부와 성주군은 서로 상대방의 요구나 주장에 좌우되었고 요구의 이면에 깔려 있는 이해관계에 대해서는 관심을 갖지 못하였다. 예컨대, 가장 중요한 입지 이슈에 대한 국방부의 이해관계는 군사적 효용에 있었고 성주군은 지역의 피해 최소화에 있었지만 그에 대한 관심과 해결노력은 부족하였다. 둘째, 상충되는 이해관계를 조정하기 위해 선례나 과학적 판단과 같은 객관적 기준을 적용하지 않았다. 예컨대, 전자파의 경우 외국사례(해외 사드기지의 측정결과)를 활용하였으나 성주군과 합의하지 않고 정부에서 일방적으로 공개하였다. 셋째, 성산포대에서 성주골프장으로의 입지 이전을 통해 응어리 해소를 시도하였으나 전자파에 대한 진정성 있는 사과나 시정조치를 취하지 못하였다. 마지막으로 서로의 이해관계를 만족시키는 창조적 대안을 모색하지 않았으며 정부의 일방적 조치에 의존한 것으로 나타났다.

\* 주저자, 경북대학교 행정학부 교수

\*\* 교신저자, 경북대학교 박사과정 수료

논문 접수일: 2019. 7. 19, 심사기간: 2019. 7. 19 ~ 8. 5, 게재확정일: 2019. 8. 5.

□ 주제어: 사드 배치, 중앙-지방 갈등, 협상이론

The purpose of this paper is to examine the conflict process on the THAAD(Terminal High Altitude Area Defense) between Ministry of National Defense(MND) and Seongju Gun(SJ) from a negotiation theoretic perspective. We selected four criteria for analysis, three of which are real interests, objective criteria, and creative options considered to be important in win-win negotiations, and the other one is anger-dissolving unique to Korean culture. According to the analysis, first, MND and SJ did not focus on mutual underlying interests, but clung to their own demands or positions. In case of the THAAD Site, they never paid attention to the other party's interests, namely, damage minimization of SJ and military utility of MND. Second, they did not apply the objective criteria to coordinate their conflicting interests. For example, MND opened the measurements of electromagnetic wave from foreign THAAD sites without considering the SJ' demand. Third, MND moved the THAAD Site from Seongsan battery to Seongju country club, but failed to dissolve the anger of residents due to the lack of warm-hearted apology and corrective action. Finally, they did not seek creative options to meet their conflicting interests, thereby the conflict still remains unresolved.

□ Keywords: THAAD Deployment, Central-Local Conflict, Negotiation Theory

## I. 서론

전통적으로 국방정책은 중앙정부의 몫이었고, 지방정부와 지역주민은 대리인이고 집행자이며 희생자였다. 2000년대 이후 지방정부의 자율성과 지역주민의 자치의식이 높아지면서 중앙정부의 전유물이었던 국방정책의 결정에서도 지방정부와 주민의 거센 저항에 직면하고 있다. 제주해군기지 갈등사례에서 보는 바와 같이 지방정부와 주민들은 군사기밀이나 국가안보를 이유로 국가정책에 순응하거나 수용하는 태도에서 벗어나 자신들의 건강, 생명, 경제적 이익 등에 미치는 효과를 면밀히 계산하기 시작하였다. 아울러 지방정부와 주민들은 중앙의 대리인이나 희생자가 아니라 국정의 파트너로 인식하여 중앙정부와 대등한 입장에서 상의하고 협의할 것을 요구하고 있다. 그에 따라 혐오시설의 입지를 둘러싸고 일어나는 갈등과 마찬가지로 군사시설의 입지를 둘러싸고 중앙정부-지방정부-주민들간 갈등이 증대되고 있다.

사드(THAAD), 즉 고고도미사일방어체계의 배치를 둘러싸고 발생한 국방부-성주군-지역주민간의 갈등도 비슷한 양상을 띠고 있다. 사드 배치 정책은 북한의 핵위협에 대응하면서 미국의 전략과 중국의 반발을 고려해야 하는 등 국가안보에 직결된 사안이었다. 국방부는 이러한 정책사안의 특성을 고려하여 사드 배치여부와 입지에 대하여 비밀리에 검토하여 일방적으로 결정하였다. 이해당사자인 성주군과 주민들은 국방부의 결정과 발표에 대하여 절차적 민주성을 결여하였다며 강력 반발하였다. 성주군과 주민들은 사드 입지를 성주군 성산포대로 결정한 근거, 즉 타당성 조사결과를 공개하라고 주장하는 한편, 사드 레이더에서 발생하는 전자파가 주민들의 건강과 생명에 위협이 된다고 주장하였다. 결국 국방부는 사드 입지를 성산포대에서 주민들의 밀집지역과 떨어진 성주골프장으로 이전하는 전례 없는 조치를 취하였으나 갈등을 완전히 해소시키지 못하였다.

본 연구에서는 사드 배치를 둘러싼 국방부와 성주군간 갈등의 원인과 전개과정을 분석하고, 갈등해결을 위한 교훈을 도출하고자 한다. 이를 위해 상생협상이론에서 강조하는 이해관계 중심, 객관적 기준의 적용, 서로의 이해관계를 만족시키는 창조적 대안의 개발에 더하여 관존민비와 중앙집권으로 대변되는 한국적 문화특성을 고려하여 주민들의 가슴에 쌓여 있는 한과 응어리 해소과정을 포함하여 분석틀을 구성하고, 그에 근거하여 갈등과정을 분석하고자 한다. 이러한 분석을 위해 사드 부지에 관한 연구논문과 언론 기사를 활용하고, 논리적 추론을 뒷받침하기 위해 국방부 관계자와 성주군 공무원 및 지역주민을 대상으로 심층인터뷰를 진행하였다. 그리고 본 연구의 분석 범위는 중앙정부와 지방정부간 협상이 이루어진 2016년 7월(정부의 사드 배치 공식발표)부터 2017년 9월(사드 4기 임시배치 완료)까지로 한다.

## II. 이론적 논의와 분석틀

### 1. 협상이론

#### 1) 협상의 개념

갈등을 해결하기 위한 다양한 수단 중 협상이 가장 저렴하고 효과적이며 재발가능성이 낮은 방법으로 주장되고 있다(Ury et al., 1989). 협상은 다수 행위자들이 상호 수용가능한 합의에 도달하기 위해 의사소통하는 과정이다(Jennings, et.al, 1998: 1). 협상의 개념은 좁게 정의할 수도 있고 넓게 정의할 수도 있다(하혜수·이달곤, 2017: 31-32). 좁은 의미의 협상은 협상 테이블 위에서 일어나는 당사자 간의 상호작용에 한정되지만, 광의의 협상은 둘 이상의 당사자 사이에서 이루어지는 갈등의 조정과 관련된 일체의 공식적·비공식적 상호작용을 포함한다. 협상의 개념을 넓게 정의하면, 협상 테이블 위에서 이루어지는 전략적 상호작용(tactics)과 도상(제도판 위)에서 이루어지는 대안의 창안(deal design) 그리고 협상 테이블 바깥에서 이루어지는 협상 틀의 설계(setup)를 포함한다(Lax and Sebenius, 2006: 19). 즉 1차원(전략·전술의 단계)은 협상 테이블에서 이루어지는 의사소통, 신뢰 형성, 그리고 대응 조치 등을 포함하고, 2차원(대안 창안의 단계)은 제도판 위에서 유력한 대안을 창안하는 활동이며, 그리고 3차원(협상 틀 설계의 단계)은 협상 테이블의 바깥에서 이루어지는 협상의 범위(참가자, 이해관계, 협상 결렬 시 대안 등), 순서, 기본 프로세스의 설정을 포함한다.

따라서 협상은 갈등하는 다수 행위자들이 상호 수용 가능한 합의에 도달하기 위해 의사소통하는 과정이라고 할 수 있다(Jennings, et al., 1998: 1). 협상 이론에서는 기본적으로 당사자들이 서로 자신의 이득(pay-off)이 상대방의 전략과 결정에 따라 좌우되기 때문에 상대방의 예상되는 대응을 고려하면서 전략적으로 행동할 것이라고 가정한다(Child and Faulkner, 1998; 이달곤, 1995; Pruitt and Carnevale, 1995; Schoonmaker, 1989). 이러한 가정 하에서는 당사자 중 어느 한쪽이 일방적으로 이득을 추구할 경우 상대방의 필연적 견제에 직면할 수밖에 없을 것이다. 따라서 당사자들은 전략적 협조를 통해 서로의 공동 이득을 증대시킬 수 있는 대안을 모색하고 이를 통해 갈등을 해결하게 될 것이다. 이러한 관점에서 협상은 둘 이상의 당사자가 상호 이익이 되는 합의에 도달하기 위해 갈등과 이견을 축소 또는 해소하는 과정이라고 정의할 수 있다(Moran & Harris, 1999: 54). 즉 협상은 상충되는 이해관계를 가진 둘 이상의 당사자들이 대화와 소통을 통해 이해관계의 차이를 줄이고 이를 통해 사회적 갈등을 해결하는 과정인 것이다. 이러한 관점에서 본서는 협상을 둘 이상의

당사자들이 대화와 협의를 통해 상충되는 이해관계를 조정하는 과정으로 정의하고자 한다. 이러한 정의를 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같은 다섯 가지 사항을 강조할 수 있다(하혜수·이달곤, 2017: 32-33).

첫째, 협상은 둘 이상의 당사자들이 서로 대화와 소통을 통해 갈등을 해결하는 과정이다. 둘 이상의 당사자를 전제로 한다는 점에서 혼자서 내면적 갈등을 해소하는 것과는 차이가 있다. 또한 대화와 소통을 특징으로 한다는 점에서 어느 일방이 의견을 전달하는 지시나 명령과 다르다. 둘째, 협상은 대화와 소통을 중시하지만 상충하는 이해관계의 조정이라는 분명한 목적을 지니고 있다. 이러한 점에서 개인의 심경 고백, 고민 상담, 방담 등을 포함하는 일반적인 대화와 소통과는 차이가 있다. 셋째, 협상은 서로의 이해관계나 관심사에 초점을 두고 대화를 진행한다. 이러한 점에서 서로의 입장과 주장에 초점을 둔 흥정과는 차이가 있다. 또한 협상은 상대의 요구 이면에 깔려 있는 욕구나 이해관계를 분석하고 이를 조정한다는 점에서 재판을 통해 갈등을 해결하는 권리적 수단과 다르며, 강제력을 동원하여 갈등을 해결하는 권력적 방법과도 차이가 있다. 넷째, 협상은 상충되는 이해관계를 조정하기 위해 객관적 기준을 사용한다. 이러한 점에서 원칙 없이 의견을 주고받는 행위나 논쟁 등과는 차이가 있다. 협상은 정의원칙과 관례 그리고 과학적 판단 등과 같은 객관적 기준을 사용하여 상충하는 의견을 조율한다. 마지막으로, 협상은 합의에 도움이 되는 다양한 기법과 전략을 사용한다. 이러한 점에서 단순한 대화와 토론 그리고 회의와는 다르다. 협상은 객관적 기준의 제시뿐만 아니라 창조적 대안의 개발과 전략·전술의 구사를 통해 서로에게 유리한 합의를 도출해낸다.

## 2) 협상의 유형

협상의 유형은 다양하게 분류될 수 있지만 입장협상과 원칙협상의 구분과 분배협상과 통합협상의 구분이 가장 많이 사용되고 있다(하혜수·이달곤, 2017; Fisher & Ury, 1991; Lewicki et al., 2001). 입장협상(positional negotiation)은 일관된 원칙 없이 각 당사자의 입장(요구)만 되풀이하는 협상이며, 고정된 몫을 나누는 데 중점을 둔다는 점에서 분배적 협상(distributive negotiation)이라고 한다(Lewicki et al., 2001). 그리고 원칙협상(principled negotiation)은 보편적 원칙에 근거하여 협상을 진행하면서도 몫의 분배가 아닌 몫의 통합에 중점을 둔다는 점에서 통합협상(integrated negotiation)과 유사하다고 할 수 있다. 이러한 점을 고려하여 먼저 입장협상과 분배협상을 살펴보고, 원칙협상과 통합협상을 고찰하고자 한다.

입장협상은 입장 중심의 협상이므로 일관된 원칙 없이 각 당사자의 입장에 집착하는 협상이다(Fisher & Ury, 1991: 4). 여기서 입장(position)의 사전적 의미는 ‘당면하고 있는 상황’을 의미하고, ‘처지’로 순화하여 사용하고 있다. 입장은 당사자들이 현실적으로 처해 있는

특수한 처지나 상황이라고 정의할 수 있다. 입장 협상은 입장에 따라 요구와 주장이 달라지므로 요구 중심의 협상이라고도 불린다. 또한 겉으로 드러난 요구 중심의 협상은 요구의 저변에 깔려 있는 욕구나 근원적 이해관계보다는 각자의 입장에서 도출된 요구나 주장을 반복한다는 점에서 숫자에 집착하는 흥정에 가깝다. 요구 중심의 입장 협상에서는 각자의 요구가 충돌되면서 협상의 결과는 다음 세 가지 중 하나로 끝날 가능성이 높다(하혜수·이달곤, 2017: 53). 첫째, 각자의 완강한 요구를 굽히지 않아 협상이 결렬될 수 있고, 둘째, 각자의 요구를 조금씩 양보하여 타협할 수 있으며, 셋째, 어느 한 사람의 요구가 관철되는 일방 승리(지배)로 끝날 수 있을 것이다. 어느 결과든 서로가 만족하는 윈윈 결과의 도출에는 실패할 것이다. 분배 협상(distributive negotiation)은 고정된 몫을 나누는 데 중점을 두는 협상이다(Lewicki, et al., 2001). 이는 몫(pie)이 고정되어 있는 상황에서 각자가 자신의 이득을 키우고 손해를 줄이려고 경쟁하는 협상을 지칭한다. 분배 협상은 얻는 쪽의 이득과 잃는 쪽의 손실을 합하면 0이 된다는 의미에서 제로섬(zero-sum) 협상이고, 얻는 쪽의 이득과 잃는 쪽의 손실을 합치면 일정하다는 의미에서 정합 협상(constant-sum negotiation)이라고도 할 수 있다. 각자 가치가 고정된 상황에서 자신의 몫이나 이득을 증대시키는 데 집중하기 때문에 타협의 결과는 승패(win-lose)의 형태로 나타날 가능성이 높다.

원칙협상은 입장보다는 원칙(일관되고 객관적인 규칙)에 따라 진행되는 협상이다. 원칙의 사전적 의미는 '어떤 행동이나 이론 따위에서 일관되게 지켜야 하는 기본적인 규칙이나 법칙'이다. 원칙 협상은 기본적 원칙에 근거한 협상 또는 원칙을 중시하는 협상이다. 이는 요구가 아니라 그것이 도출된 합리적 기준이나 객관적 원칙을 중시한다는 것이다. 원칙협상에서 강조되는 중요한 기준은 사람과 이슈의 분리, 이해관계 중심, 창조적 대안의 개발, 그리고 객관적 기준의 사용 등이다(Fisher & Ury, 1991: 10-14). 원칙협상은 당사자의 실질적인 욕구(이해관계)를 중시한다는 점에서 이해중심협상(interest-based negotiation)이라고 하고(Pasquier et al., 2011), 몫의 크기를 키우고 당사자간 관계를 중시한다는 점에서 통합협상(integrative negotiation)이라고 하며(Lewicki et al., 2001), 입장 이면의 이유 또는 논거의 제시에 중점을 둔다는 점에서 논증중심협상(argumentation-based negotiation)이라고 한다(Pasquier et al., 2011; Jennings, 1998). 통합협상은 당사자 모두가 승리 또는 만족하는 협상을 의미하며, 협력적 협상(cooperative negotiation), 협업적 협상(collaborative negotiation), 그리고 문제 해결(problem solving) 등 다양한 명칭으로 사용되고 있다(Lewicki et al., 89).

통합협상은 몫(pie)을 확대하는 협상 또는 파이가 고정되어 있지 않고 변화될 수 있는 비영합적(non zero-sum) 상황에서의 협상을 지칭한다. 통합 협상을 위해서는 당사자들이 자신의 가치를 주장하기보다는 서로의 가치를 창출하는 데 더 관심을 두어야 한다. 즉 통합 협상

의 당사자들은 우선 자신과 상대를 위해 가능한 한 많은 가치를 창출하고, 그 다음 자신의 가치를 주장해야 한다(Harvard Business School, 2003: 6). 이러한 증대된 가치를 합리적 원칙에 따라 나누기 때문에 당사자 모두 만족할 수 있다. 통합 협상의 가능 조건은 결합 이득(joint gain) 또는 상호 만족 대안을 발견해야 하고, 이를 실현할 수 있는 과정과 절차를 따라야 한다. 통합 협상은 당사자 모두가 원하는 것을 얻는 데 중점을 두지만, 실제 협상에서는 가장 가치 있는 것을 원하는 대가로 덜 중요한 것을 포기하는 교환이 이루어질 수도 있다(Harvard Business School, 2003: 6). 또한 통합적 결과는 객관적 측면과 심리적 측면을 포함한다(Schoonmaker, 1989: 6). 객관적 결과(objective results)는 모든 당사자의 우선 순위를 충족시키는 타결이고, 심리적 결과(psychological results)는 모든 당사자의 심리적 만족을 충족시키는 타결이다.

### 3) 상생협상의 조건

갈등의 상생적 해결, 즉 윈윈협상을 위해서는 입장협상이나 분배협상보다는 원칙협상이나 통합협상을 채택해야 한다. 통합 협상을 실현하기 위해서는 몇 가지 조건이 필요하다(Lewicki et al., 2001; 하혜수·이달곤, 2017: 68-69). 상대방의 진정한 필요(이해관계)와 목적을 이해해야 하고, 새로운 아이디어의 교환 및 자유로운 정보 흐름이 확보되어야 한다. 또한 입장의 차이보다는 공통 기반과 유사점에 초점을 두고, 공동 목적의 실현에 기여하는 대안을 모색해야 하며, 그리고 상호 신뢰(mutual trust) 형성을 위해 노력해야 한다. 첫째, 협상 과정에서 정보의 자유로운 흐름이 보장되어야 한다. 당사자들은 자신이 진정으로 원하는 목표를 밝혀야 하고 이를 서로 경청해야 한다. 그러기 위해서는 모든 이슈와 관심사에 대하여 자유롭고 공개된 토론이 가능한 여건을 조성해야 한다. 둘째, 상대의 진정한 이해관계와 목표를 파악해야 한다. 상대의 이해관계를 충족시키기 위해서는 우선 상대를 정확히 파악해야 한다. 그것도 상대의 입장이 아니라 진정한 욕구, 근본적인 관심사, 이해관계를 파악하는 것이 중요하다. 셋째, 공통점을 강조하고 차이를 최소화해야 한다. 대표적인 방법은 상위 목표(large goal)를 제시하는 것이다. 어떤 당사자들(사람, 조직, 국가 등) 더 큰 시스템의 하위요소라는 점에서 상위 목표보다 더 명확한 공통점은 없을 것이다.

원칙협상에서는 보편적인 원칙과 기준, 특히 사람과 이슈의 분리, 이해관계 중심, 객관적 기준의 적용, 그리고 창조적 대안의 개발을 강조한다(Fisher & Ury, 1991; Fisher et al., 1991). 첫째, 협상 의제와 사람의 분리이다. 원칙 협상은 사람에게는 온화하고 유연하되 이슈에 대해서는 단호하고 완강할 것을 강조한다. 원칙 협상에서 당사자들은 서로 협력하여 문제를 해결하는 협력자로서 효율적이고도 우호적으로 상생 합의를 이루는 데 중점을 둔다. 둘째,

이해관계(interest)에 초점을 둔다. 당사자들은 자신과 상대의 요구나 입장보다는 그 이면에 깔려 있는 이해관계나 근본적인 관심사를 중시한다. 또한 이해관계의 조정을 통한 원만한 합의에 도달하기 위해 가능한 한 최대양보선을 갖지 않는다. 셋째, 객관적 기준의 사용이다. 당사자의 상충되는 이해관계의 조정에 있어서 과학적 판단, 전례, 시장가격, 전문 직업적 기준, 관습 등을 적용한다(Fisher & Ury, 1991; 이달근, 1995). 대안의 평가를 위해 공통의 기준을 적용하면 합의 도출이 용이하고 합의에 실패할 경우에도 상대의 예상되는 반응을 파악할 수 있다(Wangermann & Stengel, 1999: 43-44). 넷째, 창조적 대안(creative options)의 발견이다. 진정한 욕구나 이해관계에 초점을 두고 서로의 상충되는 이해관계를 조화시킬 수 있는 새로운 대안을 모색한다. 이득과 손실의 합이 0이 되는 제로섬(zero-sum)에 바탕을 둔 이익 분배 구조에서 벗어나 새로운 협력 과정에서 발생하는 이익의 증대에 초점을 맞출 경우 결합 이득(joint gain)이 증대되는 창조적 대안을 만들어낼 수 있다.

## 2. 선행연구 검토

본 연구주제와 관련한 선행연구의 검토에 있어서는 정부간 갈등 협상에 관한 연구와 사드 배치 갈등에 관한 연구로 구분하여 고찰할 수 있다. 정부간 협상에 관한 연구는 주로 협상에 영향을 미치는 요인이나 성공적 협상을 위한 조건 등에 관한 내용이 주류를 이루고 있다. 백상규·황경수(2014)는 양면협상(two-level) 이론을 적용하여 제주해군기지와 방폐장 협상사례를 비교하여 성공요인, 특히 중앙정부와 주민간의 협상에 있어서 자치단체의 중재역할을 강조하고 있다. 심준섭(2013)은 수원기지 비상활주로 이전과정에 대한 협상론적 분석을 통해 협상의 성공조건으로 BATNA 활용, 이슈의 규모에 따른 순차적 합의, 적절한 양보, 그리고 이슈연계 및 분리 등을 제시하고 있다. 고경훈·정인화(2008)는 협상의 창 이론에 근거하여 서울시 추모공원 조성을 둘러싼 서울시-서초구간 갈등사례를 분석하여 성공적 타결에 미친 영향요인으로 단체장의 정책동기, BATNA의 존재, 그리고 당사자의 변화 및 우발적 사건을 제시하고 있다. 하혜수(2003)는 협상론에 근거하여 분쟁 및 협상에 영향을 미치는 요인으로 협상의 유형과 전략, 타협의 규칙, 당사자간 관계, 제도·환경요인을 도출하고, 물이용부담금 사례, 행정구역경계분쟁사례, 위천공단사례를 분석하여 성공요인과 실패요인을 도출하고 있다. 이선우 외(2001)는 영월댐 건설 갈등에 대한 협상론적 분석을 통해 협상의 실패요인으로 감정관리 실패, 이해관계 초점 실패, 관료제의 목표전이, 건교부의 공권력 부족 등을 제시하고 있다. 김상구(2002)는 환경기초시설 입지갈등에 대하여 협상의 영향요인으로 시행주체의 역할, 협상대표자의 자질, 당사자간 인간관계, 이슈에 대한 관심, 시설의 특성, 협상의 충분

성, 협상대표자의 자원과 능력, 협상전략 등을 제시하고 있다. 김인철·최진식(1999)은 위천공단조성을 둘러싼 대구시-부산시간 갈등을 분석하고 협상성공방안으로 양측의 비용편익을 만족시키는 정부타협안, 협의기관의 제도화를 통한 상호신뢰 제고, 중재자의 공정한 게임룰 조성을 제시하고 있다. 주재복(2001)은 서울시와 경기도의 상수원 분쟁을 대상으로 분석하여 갈등해결에 긍정적 영향을 미친 협력규칙으로 참여규칙, 분해규칙, 조정자규칙을 제시하고, 부정적 영향을 미친 협력규칙으로 학습규칙과 조직화규칙을 제시하고 있다.

사드배치에 관한 연구는 주로 국제정치적 관점에서 연구되었고, 우리나라 중양-지방간 갈등이나 협상의 시각에서 분석한 연구는 매우 드문 실정이다. 손정민(2017)은 사드 배치 갈등의 성격과 주요 이슈를 분석하고 정책시사점을 제시하고 있다. 갈등의 성격과 주요 이슈로는 가치갈등, 이익갈등, 안보갈등, 그리고 환경갈등을 제시하고 있다. 정경영(2016)은 사드 배치의 당위성을 전제로 갈등요소와 관리방향을 제시하고 있다. 유한별·나태준(2019)은 사드배치, 해군기지, 군 공항, 주한 미군기지 사례를 비교분석하여 갈등이슈의 생애주기를 제시하고 있다. 사드배치 갈등의 경우 봉우리가 하나이면서 더디게 생겨 급하게 소멸하는 형태, 즉 단봉이면서 지발(遲發)-급사(急死)의 형태를 띤다고 주장하면서 쌍봉이면서 급발(急發)-지사(遲死)한 주한 미군기지 갈등과 대비된다고 주장하였다. 정승희·김형민(2017)은 양면게임이론에 기초하여 사드배치 협상을 분석하고 있다. 분석 결과 국가 내부 집단의 이해관계와 연합 정도, 국내정치제도, 그리고 국가간 힘의 배분상태가 양국의 윈셋과 협상결과에 영향을 미쳤다고 주장한다. 박병철(2018)은 사드배치로 인한 지역사회의 갈등을 분석하고 통합방안을 제시하고 있다. 지역사회 통합방안으로 국민설득, 사드의 안정성 확보, 그리고 민주적 절차를 제시하고 있다.

선행연구에서 발견되는 특징을 보면, 정부간 협상에 대한 연구는 협상의 성공요인을 탐색하고 있고, 사드 배치갈등에 관한 연구는 갈등의 성격과 주요 이슈, 갈등이슈의 생애주기, 윈셋과 협상결과에 미친 영향요인, 지역사회 통합방안 등을 제시하고 있다. 정부간 협상연구의 경우 협상성공요인으로 이해관계 중심, 이슈중심, 당사자 관계, 협상규칙, 협상전략, 이슈의 연계와 분리 등을 제시하고 있다. 이들 연구들은 공통적으로 협상이론에서 강조하는 요인들을 지적하고 있으나 한국적 문화특성과 관련된 요인에 대한 고려가 부족한 것으로 사료된다. 또한 이슈중심과 이해관계 중심과 같은 내용을 제시하고 있으나 상충되는 이해관계를 조율하기 위한 객관적 기준에 대한 관심이 부족하며, 아울러 이슈의 연계와 분리가 창조적 대안의 일부분이라고 할 수 있을지라도 양측의 이해관계를 만족시키는 다양한 형태의 창조적 대안의 개발에 대한 관심은 부족한 것으로 나타났다. 이러한 점을 고려하여 본 연구는 사드배치 갈등을 분석하면서 한국적 문화특성을 고려하여 응어리 해소과정, 상충되는 요구와 이해관계를 조율하기 위한 객관적 기준의 적용, 그리고 양측의 이해관계를 만족시키는 다양한 형태의 창조적 대안 개발을 고려한다는 점에서 기존 연구와 차별성이 있다고 할 수 있다.

### 3. 분석을 위한 준거들

통합협상과 원칙협상은 추구하는 방향과 가치가 유사하며, 강조하는 내용도 흡사하다. 통합협상에서 강조하는 정보의 자유로운 흐름과 진정한 이해관계 파악은 원칙협상에서 강조하는 이해관계 중심과 동일하다. 공통점의 발견과 차이점의 최소화는 객관적 기준의 적용이나 창조적 대안의 발견과 유사하다. 다만 관존민비와 중앙집권으로 대변되는 한국문화의 특수성을 고려할 때 중앙-지방의 갈등에서는 민초들의 가슴에 쌓여있는 한과 응어리를 해소하는 과정이 중요할 것이다. 그에 따라 상생적 갈등해결을 위해서는 이해관계 중심, 객관적 기준의 적용, 응어리 해소과정, 그리고 창조적 대안의 발견 등의 조건을 갖추어야 한다고 판단하였다. 이러한 내용을 바탕으로 분석을 위한 준거기준을 정리하면 다음 표와 같다.

〈표 1〉 분석을 위한 준거기준

구분	세부내용
이해관계 중심	이해득실, 욕구, 근본적 관심사 등
객관적 기준	정의원칙, 관례, 과학적 판단 등
응어리 해소	배려, 공감, 정중한 사과, 진정한 시정조치 등
창조적 대안	창조성, 균형성, 공존성 등

위 표에서 보는 바와 같이 첫째, 이해관계 중심이다. 이는 원칙 협상에서 강조하는 요소 중 하나인데, 겉으로 드러난 요구나 입장보다는 그 이면에 깔려 있는 근본적인 관심사, 즉 욕구나 이해관계에 중점을 두는 것이다. 현실의 대다수 협상은 입장과 요구에 중점을 두기 때문에 상대에 대한 이해가 부족하고 집단적 감성에 의해 지배되기 쉽다. 그러나 상생 협상은 입장(요구)의 밑바탕에 깔려 있는 이해관계를 중심으로 협상을 진행하고, 상충되는 이해관계의 조정에 역점을 둔다. 이해관계 중심에 영향을 미치는 요인은 이슈 중심이다. 협상의제에 중점을 두되 사람과 감정의 문제에 집착하지 않아야 한다는 것이다. 감정적 대응과 인격에 대한 공격은 상대에게 상처를 주고, 상대도 그에 대한 대응으로 더 격렬하고 공격적인 행동을 할 가능성이 높아진다. 그에 따라 상생협상은 이슈와 사람을 구분하여 이슈에 대한 태도는 완강해야 하지만 사람에 대해서는 유순하고 따뜻해야 한다고 주장한다.

둘째, 객관적 기준(objective criteria)의 적용이다. 입장 협상이나 분배 협상에서는 합리적 논거나 객관적 기준 없이 요구의 절충을 시도한다. 그에 따라 국력, 경제력, 권력 등 물리적 힘이 작용하여 어느 일방이 승리하거나 양자 모두 조금씩 양보하여 타협의 결과를 가져온다. 그에 따라 상생 협상을 위해서는 요구의 충돌에 대하여 물리력이나 권력으로 제압하거나 타

협하지 않아야 한다. 그 대신 서로 충돌되는 이해관계를 조정하기 위하여 객관적인 기준과 원칙을 개발하고 적용해야 한다. 당사자들이 서로 자신의 이해관계가 중요하다고 다투는 상황에서는 정의원칙, 관례, 과학적 판단 등과 같은 객관적 기준에 의한 조정이 효과적이기 때문이다. 객관적 기준은 인류 사회에 보편적으로 적용될 수 있는 기준일 수도 있지만 그때그때의 협상에 적용될 수 있는 객관적 기준으로도 충분할 것이다.

셋째, 한국적 문화의 특수성을 고려한 응어리 해소과정이다. 한국문화의 특성상 중앙집권주의, 유교주의, 관존민비 등으로 인해 지방은 중앙에 의해 억압받았고, 국민은 관(官)에 의해 수탈과 착취를 당해왔다. 지방과 주민들은 중앙정부의 일방적인 결정이나 조치에 대해 불만이 있어도 하소연하지 못하고 가슴에 응어리가 쌓여 한으로 남게 되었다고 할 수 있다. 이러한 점에서 한풀이과정이나 응어리 해소과정이 상생적 갈등해결 또는 윈윈협상(win-win negotiation)에서 중요한 요소라고 할 수 있다. 여기서 한(恨)은 한국인들에게 특유한 감정이다. 국어사전에 따르면 한은 '몹시 원망스럽고 억울하거나 안타깝고 슬퍼 응어리진 마음'을 의미한다. 중앙-지방간 정책갈등에서도 오랫동안 쌓인 한이 영향을 줄 수 있다. 주민들은 정부의 과학적인 해법을 따지기 전에 정부의 성의 있는 태도와 답변을 기대한다. 가시적인 보상을 위해서가 아니라 가슴에 응어리진 한을 풀기 위해 격렬한 투쟁도 불사하는 것이다. 이러한 한풀이 개념은 협상론에서 강조되는 감정조절과는 조금 다른 개념이다.<sup>1)</sup> 한풀이는 가슴에 쌓인 원망과 분노를 풀어주는 것을 의미하는 데 반해 감정조절은 협상과 대화에서 감정적 발언과 대응을 자제하는 것을 의미한다. 감정조절에서는 절제, 공감, 적극적 의사소통 등이 중시되지만, 한풀이에서는 진정성 있는 대화, 잘못에 대한 사과, 그리고 시정조치 등이 중시된다. 그에 따라 감정조절에서 강조되는 공감과 의사소통이 한풀이에 도움이 되겠지만 원망과 분노의 온전한 해소를 위해서는 진정성 있는 사과와 시정조치 등이 이루어져야 한다는 점에서 차이가 있다. 또한 한풀이는 협상론에서 강조되는 인식 틀(frame)의 전환과도 차이가 있다.<sup>2)</sup> 인식 틀의 전환은 손실을 이득으로 생각하게 하거나 협상의 이슈를 더 넓게 바라보게 하는 개

1) 협상론에서는 효과적인 갈등관리를 위하여 이슈와 사람의 분리, 감정 조절, 그리고 공감 등이 필요하다고 주장한다. 부정적 감정을 적절히 통제하고, 상대의 감정을 이해·공유하는 공감적 태도를 가져야 한다는 것이다(Fisher & Shapiro, 2005). 감정 조절과 공감이 한풀이에 도움을 주겠지만 결정적인 요인이라고 보기 어렵다. 한풀이를 위해서는 정중한 대우, 진정성이 담긴 대화, 그리고 잘못에 대한 사과와 시정 등이 필요하다.

2) 인식 틀은 복잡한 정보를 감지하기 위한 감각장치(sense-making) 또는 인지장치라고 할 수 있다(Gray, 1997; Kaufman et al., 2003). 인식 틀의 전환을 위한 방법은 다양하다. 먼저, 특정의 결과를 손실로 인식하는 대신 이득의 기회(opportunity to gain), 즉 긍정적 대안으로 인식하게 만드는 것이다. 그 다음, 협상의 이슈나 상황을 다른 관점으로 지각 또는 이해하도록 하는 것이다. 예를 들어, 협상의 이슈나 상황을 넓게 또는 좁게, 크게 또는 작게, 더 위험하거나 덜 위험하게, 장기적 또는 단기적 시간 제약을 받는 것으로 규정할 수 있다(Lewicki et al., 2001: 123).

넘이지만 한풀이는 진정성 있는 대화, 잘못에 대한 사과, 그리고 시정조치 등을 통해 가슴에 쌓인 울분과 원한을 해소하는 개념이다. 따라서 인식 틀의 전환은 협상에 대한 기본 시각, 이슈에 대한 관점, 대안의 성격과 범위 등에 대한 직접적인 조정을 시도하지만, 한풀이는 이슈, 이해관계, 대안에 대한 직접적인 조정 없이도 사과와 시정조치 등으로 상대의 수용성을 높일 수 있다.

넷째, 창조적 대안의 모색이다. 창조적 대안(creative alternative)은 상충되는 이해관계를 충족시켜줄 수 있는 새로운 대안이라고 할 수 있다. 이러한 창조적 대안은 협상의 타결을 용이하게 할 뿐만 아니라 당사자 모두의 승리를 보장하는 상생 타결을 유도할 수 있다. 창조적 대안의 개발은 상생 협상을 완성하기 위한 가장 핵심적인 요소라고 할 수 있다. 앞서 언급한 세 가지 요소들을 두루 갖추고 있을지라도 창조적 대안을 발굴하지 못하면 당사자들은 상생 타결에 실패할 것이기 때문이다. 창조적 대안을 판단하기 위해서는 다음의 네 가지 기준을 통과해야 할 것이다(하혜수·이달곤, 2017: 227-228). 먼저 창조성(creativity)으로 한 번도 적용된 적이 없다는 의미가 아닌 해당 협상에서 새롭게 개발된 대안이어야 한다. 그 다음 공존성(co-existence)으로 당사자 모두의 공존, 즉 상호 승리 또는 만족을 보장해야 한다. 그리고 균형성(balance)으로 당사자의 이해관계를 균형 있게 충족시켜주어야 한다. 마지막으로 수용성(acceptance)으로 당사자 모두에게 수용될 가능성이 높아야 한다는 것이다.

### Ⅲ. 사드 배치 갈등과정 분석

#### 1. 주요 갈등일지

고고도미사일방어체계, 즉 사드(THAAD)의 배치를 둘러싼 국방부와 성주군간 갈등은 2016년 7월 13일 국방부에서 사드 배치 부지를 성주군 성산리 성산포대로 공식 발표하면서 촉발되었지만, 사드 배치에 관한 논의는 훨씬 이전부터 시작되었다. 사드 배치 논의의 출발점은 커티스 스캐퍼로티 한미연합사령관이 한반도 사드전개를 개인적으로 요청했다고 발언한 2014년 6월 3일로 거슬러 올라간다.

〈표 2〉 사드 배치 갈등의 주요 일지

• 2014년 6월 3일:	커티스 스캐퍼로티 한미연합사령관, 한반도 사드전개 요청 발언
• 2015년 3월 11일:	청와대, 사드관련 3NO(요청·협의를 결정 없음) 입장 재확인
• 2015년 4월 17일:	태평양 사령관, 상원청문회에서 한반도 사드포대 배치 논의중
• 2016년 1월 13일:	박근혜 대통령, 안보·국익에 따라 사드배치 검토 발언
• 2016년 2월 7일:	한미, 북한 장거리 미사일 발사 직후 사드배치 공식 협의 결정
• 2016년 3월 4일:	사드배치 논의를 위한 한미공동실무단 약정 체결 및 공식 출범
• 2016년 7월 8일:	한미, 사드배치 결정 공식 발표
• 2016년 7월 13일:	국방부, 사드배치 부지(경북 성주군 성산리) 공식 발표
• 2016년 8월 29일:	한미공동실무단, 성산포대 제외 제3부지 3곳(성주골프장, 염속봉산, 까치산) 현장 실사
• 2016년 9월 30일:	국방부, 성주골프장에 사드배치 발표
• 2016년 11월 16일:	국방부, 롯데와 남양주 군용지-성주골프장 맞교환 합의
• 2017년 2월 28일:	국방부, 롯데와 사드부지 교환계약 체결
• 2017년 4월 20일:	한미, 주한미군지위협정(SOFA)에 따른 사드부지 공여절차 완료
• 2017년 4월 26일:	주한미군, 성주골프장에 사드 발사대 2기 등 일부장비 반입
• 2017년 7월 29일:	문재인 대통령, 미국측과 사드 잔여발사대 임시배치 협의 지시
• 2017년 9월 4일:	환경부, 사드기지 소규모환경영향평가서에 '조건부 동의' 결정
• 2017년 9월 7일:	국방부, 사드 잔여발사대 4기 임시배치 완료

정부는 대통령의 사드 배치 검토에 대한 공식적인 입장 발표 전까지 사드관련 3NO(요청·협의·결정 없음) 입장을 견지하였다. 박근혜 대통령은 2016년 1월 13일 신년기자회견에서 안보와 국익에 따라 사드(THAAD) 배치를 검토하겠다고 밝혔다. 이어 2016년 2월 7일 한미 양국은 북한 장거리 미사일 발사 직후 사드배치에 대한 공식협의를 결정하였다. 2016년 3월 4일 사드 배치 논의를 위한 한미공동실무단이 공식 출범하였고, 7월 8일 한미 양국은 사드 배치 결정을 공식적으로 발표하였다. 국방부와 성주군간 갈등은 2016년 7월 13일 사드 배치 부지가 성주군 성산포대로 발표되면서 본격화되었다고 할 수 있다. 사드 배치 부지가 발표되자 성주군과 주민들은 국방부의 일방적인 조치를 규탄하고, 투쟁위원회를 구성하였다. 국방부는 성주군과 군민의 격렬한 반대가 지속되는 상황에서 성주군수의 제3후보지 요구에 대하여 세 곳의 후보지를 고려하게 된다. 2016년 8월 29일 한미공동실무단이 제3후보지 세 곳을 현장 실사하고, 국방부는 이러한 현장 실사를 바탕으로 2016년 9월 30일 사드 배치 입지를 기존의 성산포대에서 성주골프장으로 변경한다고 발표하였다.

사드 부지가 성주골프장으로 결정되자 인접한 김천시와 주민들이 사드배치 반대를 위한 촛

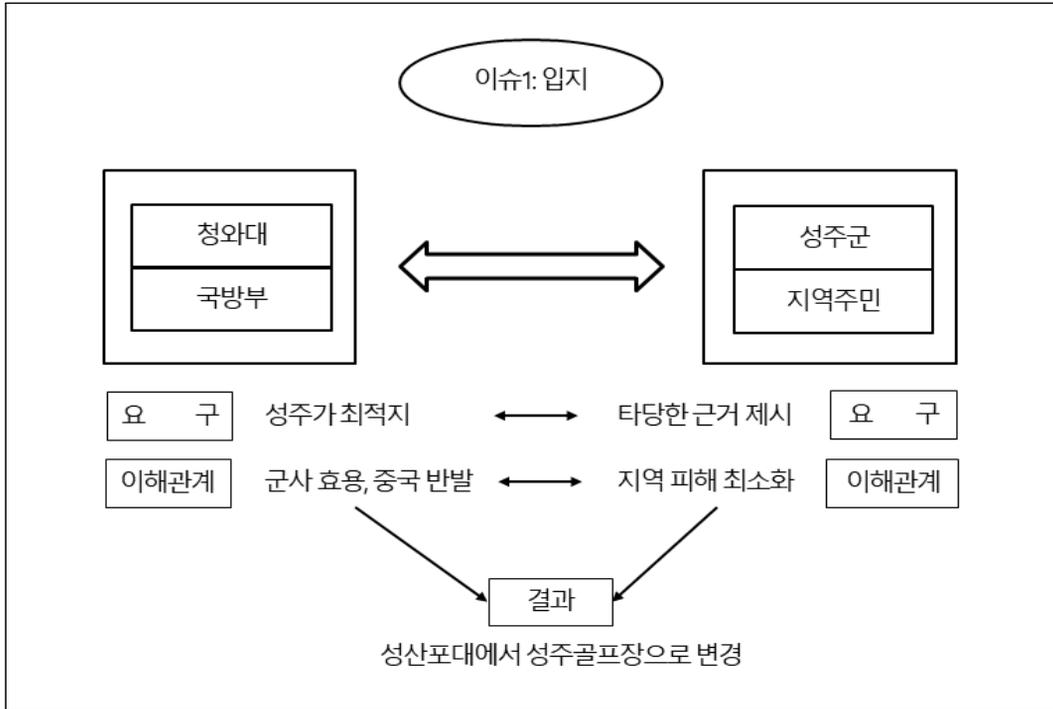
불집회와 결의대회를 개최하였다. 이러한 김천시민의 반대에도 불구하고 국방부는 롯데와 남양주 군용지-성주골프장 맞교환에 합의하고, 2017년 2월 28일 사드부지 교환계약을 체결하였다. 그에 따라 2017년 4월 26일 주한미군은 사드 발사대 2기 등 일부 장비를 반입하였다. 2017년 7월 29일 문재인 대통령은 미국측과 사드 잔여 발사대 임시배치 협의를 지시하였고, 8월 국방부와 환경부는 사드 사격통제레이더에 대한 환경영향평가를 실시하여 인체허용 기준치 이하라고 밝혔으며, 9월 환경부는 사드 배치에 필요한 소규모 환경영향평가 보고에서 '조건부 동의'를 결정하였다. 2017년 9월 7일 국방부는 사드 잔여발사대 4기 임시배치를 완료하면서 갈등이 일단락되었다.

## 2. 사드 배치 갈등과정 분석

### 1) 이해관계 분석

국방부와 성주군 간 사드배치를 둘러싼 갈등에 있어서 주요 이슈는 세 가지로 압축될 수 있다. 첫째, 입지 이슈이다. 사드를 배치할 장소를 둘러싼 의견 충돌이다. 둘째, 전자파 이슈이다. 사드배치로 인해 발생하는 전자파가 인체에 미치는 영향에 관한 의견 충돌이다. 셋째, 사전협의 이슈이다. 입지결정 이전에 정보 공개 및 성주군(주민)과의 협의여부를 둘러싼 의견 충돌이다. 이상의 세 가지 이슈를 중심으로 당사자인 국방부와 성주군의 입장 및 그 이면에서 깔려 있는 이해관계를 분석하고자 한다. 이해관계(interest)는 협상의 해당 이슈에서 얻고자 하는 이익과 피하고자 하는 손실을 의미한다. 입장(position)은 원한다고 말하는 구체적인 사항, 즉 돈, 요구, 조건 등을 의미하는 데 반해 이해관계는 입장을 취하게 만드는 무형적인 동기, 즉 욕구, 소망, 관심사, 공포, 그리고 열망 등을 의미한다(Ury, 1993: 17). 이러한 관점에서 첫 번째 이슈인 사드 입지(location)를 둘러싼 국방부와 성주군의 입장(요구), 이면에 깔려 있는 이해관계를 도식화하면 다음 <그림 1>과 같다.

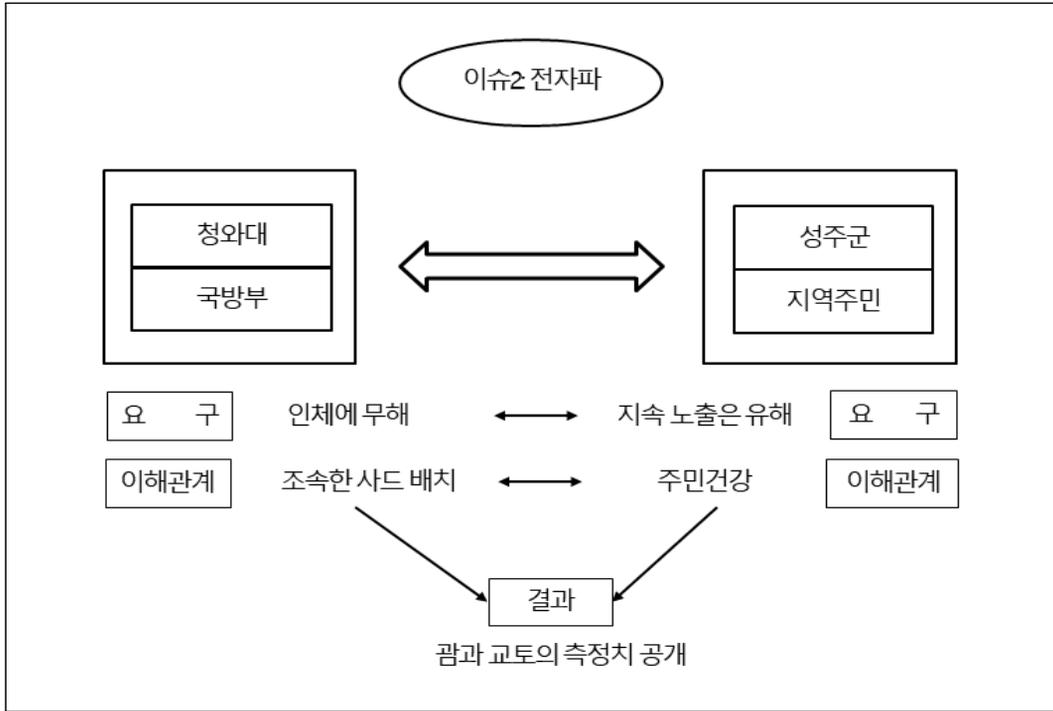
〈그림 1〉 입지 이슈를 둘러싼 이해관계 구조



그림에서 보는 바와 같이 입지 이슈를 둘러싸고 국방부는 성주군(성산포대)이 최적지라고 주장하였고, 그 이유로 군사적 효용성, 중국의 반발 최소화, 그리고 인구소산 지역이라는 점을 들었다. 즉 성산포대를 최적지라고 주장한 국방부의 이해관계는 군사적 이유와 중국의 반발에 있었다고 할 수 있다. 국방부의 J대령은 “북한의 핵미사일 공격에 대한 대응, 특히 대구와 부산의 미군부대에 대한 방어뿐만 아니라 중국의 반발 최소화에 관심이 있었다”고 밝혔다(2019년 6월 17일 18:30-19:30). 그에 반해 최적지라는 타당한 근거를 제시하라고 요구한 성주군의 이해관계는 지역(또는 주민)의 피해 최소화였다고 할 수 있다. 성주군청 I과장은 “사드 입지로 인해 공격의 대상이 된다는 점 외에도 지가 하락, 농산물 피해, 그리고 지방세 손실 등의 피해가 예상된다”고 주장하였다(2019년 5월 1일 12:30-13:00). 이후 갈등이 진행되면서 성주군은 인구밀집 지역으로부터 이격된 제3의 후보지로 이전할 것을 요구하였고, 이것이 국방부에서 수용되어 성주골프장으로 입지가 최종 결정되었다.

두 번째 이슈인 전자파를 둘러싼 국방부와 성주군의 입장(요구)과 그 이면에 깔려 있는 이해관계를 도식화하면 다음 〈그림 2〉와 같다.

〈그림 2〉 전자파 이슈를 둘러싼 이해관계 구조

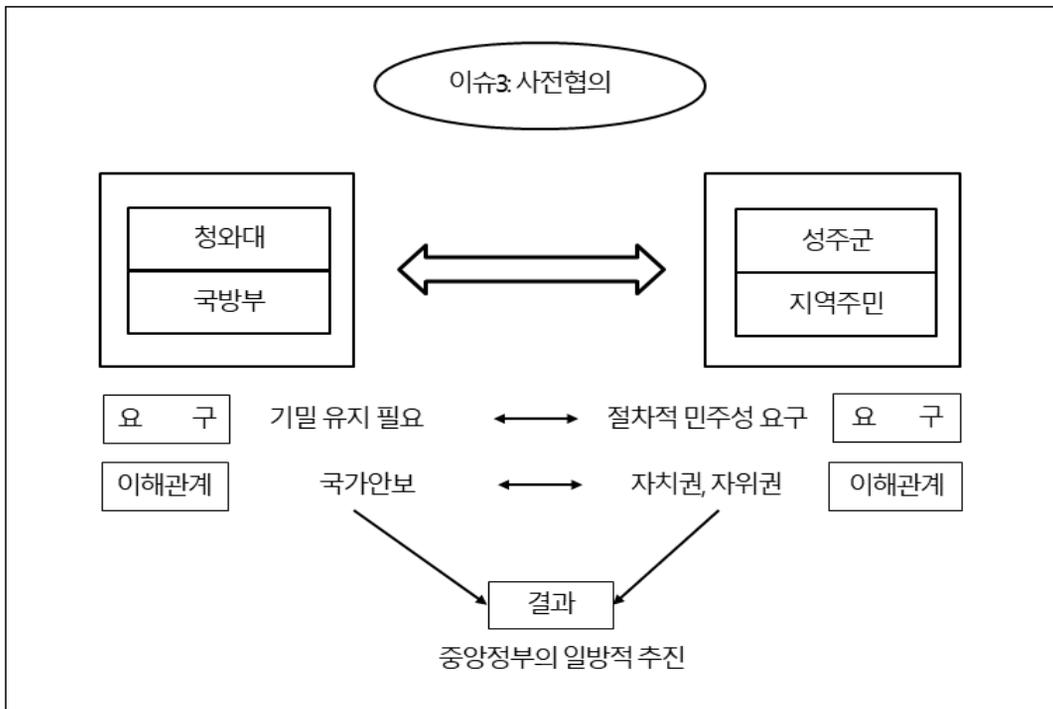


그림에서 보는 바와 같이 전자파 이슈에 대하여 국방부는 일정한 수준의 이격거리에서는 전자파가 인체에 무해하다고 주장하였고, 성주군과 주민들은 지속적인 노출은 인체에 유해하다고 주장하였다. 국방부는 성주군과 주민들의 불신을 해소하기 위하여 괘 앤더슨 공군기지 및 일본 교토 교가미사키 사드 레이더 기지에서 측정된 전자파를 공개하면서 인체에 해롭지 않다고 주장하였다. 국방부 J대령은 “사드의 레이더도 자동차와 유사하여 첨단장비일수록 인체에 미치는 유해성이 적으며, 특히 미군의 군인가족들은 10년 이상의 노출에도 불구하고 안전하다”고 주장하였다(2019년 6월 17일 18:30-19:30). 그러나 주민들은 국방부의 전자파 측정결과 공개에도 불구하고 레이더 가동출력 등 구체적인 운용조건은 군사기밀이라는 이유로 공개되지 않았을 뿐만 아니라 지속적인 노출이 인체에 미치는 영향에 대해서는 조사하지 않았다고 반박하였다. 전자파의 무해성을 주장하는 국방부의 이해관계는 전자파 문제가 사드배치의 저해요인이 되지 않도록 하는 것이었고, 그를 통해 궁극적으로는 조속한 사드배치의 도모에 있었다고 할 수 있다. 그에 반해 전자파의 지속적 노출이 인체에 유해하다고 주장하는 성주군의 이해관계는 주민의 건강과 생명에 대한 우려에 있었고, 그를 통해 궁극적으로는 사드배치를 저지시키는 것이었다. 충돌되는 이해관계의 조정 결과는 괘과 교토의 기지에서 측정된 전자파의 공개였다. 사실 사드 입지가 성

산포대에서 성주골프장으로 이전되면서 전자파 이슈는 성주군의 핵심적 관심사가 아니었다. 성주군청 L과장도 “성주지역(초전면 소성리)은 후방에 위치하므로 전자파 이슈에 대해서는 김천 혁신도시 주민들이 더 크게 우려할 사안”이라고 하였다(2019년 5월 1일 12:30-13:00).

세 번째 이슈인 사전협의를 둘러싼 국방부와 성주군의 요구(입장)와 그 이면에 깔려 있는 이해관계를 도식화하면 다음 <그림 3>과 같다. 그림에서 보는 바와 같이 사전협의 이슈에 대하여 국방부는 기밀 유지와 사후 협의를 주장하였는데, 그 이유는 국가안보를 위해 불가피하다는 것이었다. 다시 말해 국방부는 북한의 도발 및 북핵에 대한 대응책으로 사드를 배치하는 것이기 때문에 사전에 정보를 공개하거나 협의할 경우 미국의 전략이 노출될 뿐만 아니라 북한과 중국의 위협에 의해 부정적 영향을 받을 수 있다는 것이었다. 성주군과 주민들은 사전에 지방정부와 주민들의 의견을 수렴하는 절차적 민주성을 요구하였는데, 그 이면에 깔려 있는 이해관계는 자치권과 자위권에 있었다고 할 수 있다. 즉 사드 배치는 지가허락과 농작물 파괴 등 주민의 생활에 타격을 줄 수 있으므로(손정민, 2017: 119-123; 박병철, 2018: 120-123) 주민의 자치권 및 자위권을 확보하기 위해 정책결정단계에서 관련 정보를 공개하고 성주군 및 주민들과 협의해야 한다고 주장하였던 것이다.

<그림 3> 사전협의 이슈를 둘러싼 이해관계 구조



이러한 이해관계 충돌에 대한 조정결과는 국방부의 일방적인 추진이었고, 성주군 및 주민들의 의견을 체계적으로 수렴하는 조치는 이루어지지 않았다. 국방부의 J대령도 “성주 발표를 앞두고 일부 언론에서 양산과 칠곡 등을 예정지로 보도하면서 주민과의 협의시기를 놓쳤다고 주장하면서도 일본 사례(주민공청회 7회 개최)에 비추어볼 때 개선해야 할 사항”이라고 인정하였다(2019년 6월 17일 18:30-19:30).

## 2) 객관적 기준의 활용

당사자간 상충되는 이해관계의 합리적 조정을 위해서는 객관적 기준을 적절히 활용해야 한다. 객관적 기준(objective criteria)은 주관의 작용과는 독립하여 존재하는 보편타당한 기준이라고 할 수 있다. Fisher & Ury(1991: 85-87)는 객관적 기준을 공정한 기준(fair standards)과 공정한 절차(fair procedures)를 구분하고 있다. 공정한 기준은 시장가치, 전례, 과학적 판단, 전문적 기준, 효율성, 비용, 법원 판결, 도덕적 기준, 동등 대우, 전통, 호혜성 등을 포함하고, 공정한 절차는 케이크 자르기(divide and choose rule), 순번제(taking turns), 제비뽑기(drawing), 제3자 활용 등을 포함한다. 협상에서 객관적 기준이 강조되는 이유는 상충되는 요구나 이해관계의 조정을 위해 필요하기 때문이다. 주관적 기준은 당사자의 판단에 따라 타당성이 달라지므로 이해관계의 조정에 도움이 되지 않지만, 객관적 기준은 보편적으로 타당성이 인정된 것이므로 이해관계의 조정에 유리하다(하혜수·이달곤, 2017: 126).

사드 배치 갈등에 있어서 당사자의 이해관계는 이슈에 따라 달라지므로 객관적 기준에 대해서도 세 가지 이슈별로 적용 가능성을 살펴보고, 실제 활용 실태를 평가하고자 한다. 사전 협의 이슈는 전문연구기관의 판단에 따르기 어렵고, 외국의 선례도 활용하는 데 한계가 있다. 즉 군사기밀이나 국가안보는 국제정치에 있어서 국가간 역학관계, 국제관계에서 차지하는 국가의 위상, 그리고 분단국가 등과 같은 국가의 특수상황에 따라 그 중요도가 달라질 수 있으므로 외국의 선례를 객관적 기준으로 활용하기 어려운 측면이 있다. 따라서 여기서는 사드 입지 이슈와 전자파 이슈를 중심으로 객관적 기준의 적용여부 및 그 가능성을 분석하고자 한다.

첫째, 입지 이슈관련 객관적 기준의 적용 가능성이다. 사드 입지의 경우 전례나 국내외 선례 등이 객관적 기준으로 채택될 수 있고, 전문연구기관의 분석과 판단도 활용될 수 있을 것이다. 국내 사례의 경우 사드를 배치한 선례가 없으므로 공공기관의 배치 기준이나 사례를 활용할 수 있지만 관련성이 떨어진다. 미국과 일본 등에서 사드를 배치한 선례가 있으므로 외국의 선례를 활용할 수 있을 것이다. 외국의 사드 입지 결정에서 중요하게 고려한 기준을 적용하면 우리나라 사드 입지를 둘러싼 국방부와 성주군간 상충되는 이해관계를 조정할 수 있는 것이다. 선례 외에 전문연구기관의 분석과 평가를 활용할 수 있다. 국방관련 연구원이나

입지관련 전문기관의 입지 분석결과에 따라 군사적 측면과 주민에 미치는 피해 등을 고려하여 입지를 결정할 경우 국방부와 성주군 모두 수용할 수 있을 것이다. 국내적으로 동남권 신공항 입지 결정이나 대구경북과학기술원의 입지에 있어서 전문연구기관의 연구결과를 활용한 사례가 있다(이서영, 2016; 하혜수 외, 2014). 동남권 신공항 입지 결정에 있어서는 프랑스 파리공항공단 엔지니어링(ADPi)의 과학적 판단을 활용하였고, 대구경북과학기술원의 입지 결정에 있어서는 대구경북연구원의 타당성 연구결과를 활용한 바 있다.

그러나 사드 입지의 결정에 있어서는 국내외 사례나 전문기관의 활용 등 그 어떤 객관적 기준도 적용되지 않았다. 국방부는 성주군 성산포대로 입지를 결정한 후 군사적 효용, 주민 소산지역, 그리고 중국의 반발 최소화 등을 고려요인으로 제시하였다. 즉 국방부는 성산포대가 최적지라고만 주장했을 뿐 어떤 선례나 과학적 기준을 제시하지 않았다. 이후 국방부는 성주군의 반대 및 후보지 이전 요구에 대응하여 제3의 후보지(성주골프장, 염속봉산, 까치산)를 검토하면서 합동조사단을 구성하자고 제안하였다(헤럴드경제, 2016.8.5.). 그러나 세 후보지 모두 성주군 관내에 입지해 있고, 이미 성산포대 입지 결정에 대한 불신이 존재하는 상황에서 합동조사단 구성 제안은 수용되기 어려웠다. 만약 국방부와 성주군이 공동으로 중립적인 전문연구기관을 선정하여 입지 결정을 원점에서 재검토하였다면 상충되는 이해관계를 효과적으로 조정할 수 있었을 것이다. 다시 말해 국방부에서 외국의 사드 배치 기준이나 전문연구기관의 분석결과에 따르자고 제안하고 성주군에서 수용하였다면 외국 선례나 전문연구기관은 객관적 기준으로 채택될 수 있었을 것이다. 그러나 국방부는 군사기밀과 국가안보를 이유로 주민들의 이유 있는 반대에 적극적으로 대응하지 않았고, 상충되는 이해관계를 조정하기 위한 객관적 기준의 활용에도 소극적이었다.

둘째, 전자파 이슈관련 객관적 기준의 적용 가능성이다. 사드 입지의 경우 북한, 중국, 미국 등과 밀접하게 관련된 사안으로 국가안보적 관점에서 기밀을 유지해야 하는 측면이 강하다고 할 수 있지만, 전자파 이슈는 상대적으로 덜 민감한 사항이다. 따라서 전자파는 외국 사례나 전문연구기관의 판단 및 역학조사결과를 활용할 필요가 있고, 적용가능성도 있었다고 판단된다. 국방부와 환경부는 사드에서 발생하는 전자파는 미미하며 영향범위가 100m에 불과하다고 주장하였고, 성주군과 주민들은 사드 레이더에서 발생하는 전자파가 반경 3km까지 유해한 영향을 미친다고 주장하였다(이뉴스투데이, 2017.9.7.). 이러한 검증되지 않은 주장만 주고받을 뿐 전문연구기관의 과학적 판단이나 역학조사결과를 활용하지 못하였다.

사드 입지가 성주골프장으로 선정된 후 국방부 등은 외국 사례에서 측정된 전자파를 공개하였으나 객관적 기준으로 활용되지 못하였다. 국방부는 괌 엔더슨 공군기지 인근 1.6km 지점에서 측정된 전자파는  $0.0007W/m^2$ 로 법적 허용 기준치( $10W/m^2$ )보다 훨씬 낮다고 주장하였고, 일본 교토 미군기지에 설치된 사드 레이더에서 1km 떨어진 지점에서 측정한 전자파(2015

년 10월)는 0이라고 주장하였다. 그리고 한국에서 운용 중인 레이더(그린파인과 패트리엇)의 인원통제구역(100m 지점 내외)에서 측정된 전자파는 인체보호기준의 약 0.33-5.38% 수준으로 매우 낮게 측정되었다고 밝혔다(경향신문, 2017.8.10.). 그러나 이에 대하여 성주군과 주민들은 레이더 가동 출력 등 구체적인 운용조건은 군사기밀이라는 이유로 공개되지 않았을 뿐만 아니라 지속적인 전자파 노출이 인체에 미치는 영향에 대해서는 조사되지 않았다고 반박하였다. 이처럼 단순히 정부의 일방적인 선례 활용은 객관적 기준으로 활용되기 어렵다.

국방부와 성주군이 사드 레이더로부터의 거리 및 노출빈도에 따라 전자파가 인체에 미치는 상이한 효과에 관한 전문연구기관의 과학적 판단을 따르고자 합의할 경우 이는 상충되는 이해관계를 조정할 수 있는 객관적 기준으로 활용될 수 있다.<sup>3)</sup> 또한 외국의 사례에 대해서도 레이더의 구체적인 운용조건에 따른 전자파 측정결과를 사드 배치 결정에서 활용하고자 합의할 경우 객관적 기준으로 수용될 수 있을 것이다. 이러한 관점에서 국방부는 전자파가 인체에 미치는 다양한 측면에 대한 전문연구기관의 판단을 활용하지 못하였고, 아울러 사드 기지의 전자파 측정결과와 인체에 미치는 역학조사에 관한 외국의 사례를 효과적으로 활용하지 못한 것으로 나타났다.

### 3) 응어리 해소

성주의 사드 배치는 중앙정부(국방부)에서 국가안보를 이유로 비밀리에 검토하고 일방적으로 결정·발표하였다는 점에서 성주군이나 주민들을 무시하였다고 볼 수 있다. 그리고 성주군과 주민들이 정부의 일방적 조치에 반대하면서 절차적 민주성을 갖추라고 주장하였으나 정부는 진정성 있는 대화나 협의를 진행하지 않았다. 주민들은 그동안 관(官)으로부터 억압받고 무시당해온 경험에 따라 정부에 대한 불신과 원한을 품고 있었기 때문에 정부의 일방적 사드 배치 발표에 대하여 강력하게 저항하였던 것이다. 실제로 성주 군민들을 대상으로 설문조사한 결과 사드 배치에 반대한 가장 큰 이유로 민주적 절차를 확보하지 않은 중앙정부의 일방적인 결정을 지적하였다.<sup>4)</sup>

또한 정부는 주민의 절차적 민주성 확보 요구에 대해서도 진정성 있는 노력을 기울이지 않았다. 정부는 미국의 전략 등 외부 환경요인을 고려할 때 이전의 조치를 반복하고 민주적 절

3) 객관적 기준의 활용에서는 당사자간 합의가 전제조건이다. 동남권 신공항 입지갈등에서도 프랑스 파리공항공단 엔지니어링(ADPi)의 분석을 활용하였으나 관련 지자체의 동의 없는 중앙정부의 일방적인 조치였기 때문에 객관적 기준으로 활용될 수 없었던 것이다.

4) 매일신문이 성주 군민 1451명을 대상으로 실시한 사드 배치에 관한 여론조사에 의하면, 반대투쟁의 이유로 56.1%가 군민의 이해와 동의 없이 무시하고 결정했기 때문이라고 하였다(매일신문, 2016.8.22.).

차를 다시 밟기는 어려웠을 것이다. 주민들도 국방의 중요성을 전혀 모르는 바는 아니었을 것이다. 주민대책위원장 K씨는 “원점으로 되돌아가서 민주적 절차를 이행하면 수용할 수 있다”고 주장하였으나 대다수 주민들의 반대는 지속적인 억압과 착취과정에서 응어리진 가슴의 한을 풀기 위한 몸부림이었다고 할 수 있다. 그러나 정부는 주민들의 반대를 한풀이 차원으로 인식하지 못하여 진정성 있는 대화와 협의조차 시도하지 않았다. 2016년 7월 국방부 차관이 주민들과 대화를 나누었으나 일부 노인들과 보수단체 대표들에 한정되었다(오마이뉴스, 2016.7.22.). 또한 사드배치 기준평가표를 공개하라는 성주투쟁위의 요구에 대하여 국방부장관은 제출을 약속하였으나 2주 후 기획조정실장이 군사기밀이라 공개할 수 없다고 입장을 바꾸는 등(쿠키뉴스, 2016.7.27.) 진정성과 신뢰성을 확보하지 못하였다. 2017년 11월에는 행정안전부장관이 사드 보상책을 논의하기 위해 성주군 관계자와 비공개 간담회를 개최하였으나 실질적인 협의가 없었다(중앙일보, 2017.11.11.). 이처럼 사드 배치가 결정된 후에도 지자체와 주민들의 실질적인 의견을 반영하기 위한 정부의 진정성 있는 협의는 부족하였다고 볼 수 있다.

중앙정부는 진정성 있는 사과나 시정조치에 대해서도 소극적이었다. 중앙정부의 유일한 시정조치는 성주군과 주민들의 요구에 따라 성산포대에서 성주골프장으로 후보지를 변경한 것이었다. 그 과정에서 국방부 장관은 투쟁위원회와 간담회를 개최하는 등 일부 성의 있는 모습을 보이기도 하였다. 그러나 이후에는 국방부를 비롯한 중앙정부는 진정성 있는 사과나 시정조치를 취하지 않았다. 대다수 주민들은 지역의 이익을 위해 국가안보를 포기해야 한다거나 절차적 민주성 확보를 위해 사드 배치에 관한 모든 결정을 번복해야 한다고 생각하지 않았다. 주민들이 진정으로 원하는 것은 정부의 독단과 일방적 조치를 사과하고, 전자파 등에 대하여 한 점 의혹 없이 투명하게 공개하며, 잘못된 조치를 시정하며, 그리고 성주군 및 주민들과 대화하고 협의하라는 것이었다. 정부는 주민들의 이러한 요구를 외면하였다. 결국 사드 배치 갈등에서 정부는 주민들의 한을 풀어주기 위한 진정성 있는 노력을 하지 않았고, 그에 따라 상생적 갈등해결에 실패하였다고 할 수 있다.

#### 4) 창조적 대안의 개발

창조적 대안(creative options)은 서로의 이해관계(욕구)를 충족시켜 줄 수 있는 새로운 대안을 의미한다. 여기서 ‘창조’는 무에서 유를 만들어낸다는 의미는 아니다. 이는 지구상에 존재하지 않은 대안을 새롭게 만들어낸다는 것이 아니라 당해 협상 테이블에서 제안되지 않은 새로운 대안을 의미한다. 따라서 다른 협상 사례에서 제안된 대안이라 하더라도 당해 협상 과정에서 검토하여 수정한 대안은 창조적 대안이 될 수 있다. 하지만 모든 새로운 대안이 창조적 대

안에 속하는 것은 아니다. 서로의 이해관계를 보다 효과적으로 충족시킬 수 있는 통합 대안, 즉 상생의 대안이어야 한다. 통합적 대안은 승자와 패자를 만들어내는 대안이 아닌 서로가 승리하는 대안을 의미한다. 이러한 점에서 창조적 대안은 창조와 통합이 결합된 것으로 상생의 갈등 해결을 위한 새로운 가치 창출 대안으로 정의할 수 있다(하혜수·이달곤, 2017: 226).

사드 배치를 둘러싼 갈등에서 국방부와 성주군간 이슈별 상충되는 이해관계를 확인할 수 있다. 입지 이슈에 있어서 국방부는 군사적 효용을 확보하는 것이고 성주군은 지역의 피해(공격 대상, 지가하락 등)를 최소화하는 것이었다. 전자파는 입지 이슈와 밀접하게 관련된 것으로 국방부는 주민의 인체에 미치는 피해를 최소화하면서 조속한 사드 배치를 완료하는 것이고 성주군은 주민의 안전 확보와 무형적 피해(농산물 회피)를 최소화하는 것이었다. 사전협의 이슈에 대한 국방부의 이해관계는 국가안보의 유지에 있었고 성주군의 이해관계는 자치권 및 자위권 확보에 있었다. 그렇다면 사드 배치 갈등의 타결 결과는 어떤가? 국방부와 성주군의 상충되는 이해관계가 충분히 조정된 창조적 대안에 가까운 타결을 도모하였는지 검토할 필요가 있다.

첫째, 입지 이슈에 있어서는 군사적 효용(국방부의 이해관계)과 지역의 피해 최소화(성주군의 이해관계)를 동시에 충족시킬 수 있는 새로운 대안을 모색하였는지 의문이 든다. 성산포대나 성주골프장 모두 군사적 효용을 확보할 수 있는 입지라는 점에서는 국방부의 이해관계는 충족되었다고 할 수 있다. 그러나 두 곳 모두 성주군 관내에 입지해 있어 지역의 피해(타격 대상, 전자파 공포, 지가 하락)가 해소 또는 감소되지 않았다는 점에서 성주군의 이해관계는 충분히 충족되지 않았다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 입지 변경은 사드배치로 인한 직접적인 피해 가능성을 줄였다는 점에서 성주군의 이해관계를 일부 반영한 대안으로 평가될 수 있다. 따라서 입지 변경 대안은 국방부의 이해관계에 치우친 대안으로써 창조적 대안의 조건 중 균형성은 다소 미흡하였으나 성주군의 일부 이해관계를 반영함으로써 창조성과 공존성은 다소 갖춘 것으로 해석될 수 있다.

둘째, 전자파 이슈에 대해서도 조속한 사드 배치(국방부의 이해관계)와 주민의 안전과 건강 확보(성주군의 이해관계)가 적절히 조화된 창조적 대안에 합의하지 못한 것으로 평가된다. 국방부와 성주군의 이해관계를 동시에 충족시킬 수 있는 창조적 대안은 주민의 안전과 건강을 확보하면서 가능한 빠른 시기에 사드 배치를 실현하는 것이다. 특히 주민의 안전과 건강을 위해서는 사드로부터의 거리, 가동출력, 전자파의 노출빈도에 따라 인체에 미치는 상이한 영향이 충분히 고려되어야 한다. 그러나 팜 기지와 일본 기지 그리고 국내 레이더에서 측정된 전자파의 공개 및 그에 따른 국방부의 인체 무해 주장은 성주군과 주민들에게 수용되지 않았다. 이러한 점에서 전자파 이슈에 있어서는 성주군과 주민들의 이해관계인 주민의 안전과 건강 확보는 충분히 반영되지 않은 반면 국방부의 이해관계인 조속한 사드 배치는 관철되었다는

점에서 창조적 대안의 조건 중 창조성, 균형성, 공존성 모두 충족한 것으로 보기 어렵다. 이러한 점에서 거리, 빈도, 가동출력 등에 따른 전자파의 유해성에 대한 고려만으로도 안전과 건강 우려(성주군과 주민의 이해관계)와 조속한 사드 배치(국방부의 이해관계)를 동시에 확보할 수 있었음에도 불구하고 ‘창조적 대안’의 모색에 관심을 두지 않은 것은 상생적 갈등 해결의 실패를 의미한다.

셋째, 사전협의 이슈의 경우 국가안보(국방부의 이해관계)와 자치권·자위권(성주군의 이해관계)의 동시적 충족 정도는 매우 낮은 것으로 평가된다. 성주 사드 배치는 철저하게 중앙정부(국방부)의 일방적인 결정에 의해 이루어졌고, 그 과정에서 해당 지자체와 주민들의 의견이 반영되지 않았기 때문이다. 이는 추진일정이 매우 급박하게 이루어지고 조정에 시간투입을 최소화하는 한국적 정책결정의 특성에 기인한 측면도 있다. 그에 따라 정부의 일방적인 사드 배치 발표만 있었고, 사드배치 결정과 후보지 평가 과정에서 성주군과 주민들의 자치권·자위권이 반영되지 않았다는 점에서 국가안보 확보라는 국방부의 이해관계만 반영되었다고 할 수 있다. 이러한 점에서 사전협의 이슈의 경우 창조적 대안의 조건 중 창조성, 균형성, 공존성을 갖추지 못한 것으로 해석할 수 있다. 사실 국가안보와 자치권 확보(절차적 민주성 확보)라는 두 가지 상충되는 이해관계를 반영한 창조적 대안은 존재하기 어려운 것은 사실이다. 이 경우 국가기밀 유지와 국가안보상의 이유로 사드 배치 결정이 정부 주도로 이루어질 수밖에 없다고 하더라도 이후에 진정성 있는 대화와 사과 그리고 시정조치가 이루어졌더라면 주민들의 한과 응어리를 해소할 수 있었을 것이다. 주민대책위원장 K씨는 “지역과 주민을 무시하고 정당한 절차를 준수하지 않은 사드 배치를 철회하고 원점에서 다시 민주적 절차를 밟아야 한다”고 주장하였고(2019년 5월 1일 13:00-13:30), 대다수 주민들은 국가안보를 위해 불가피한 측면을 인정하더라도 정부의 일방적인 조치로 인해 마음의 큰 상처를 받았으며 입지 발표 이후 정부의 진정성 있는 협의를 원하고 있었다. 그에 따라 주민들의 가슴에 쌓인 응어리를 해소하는 한풀이 과정이 선행된 다음 전자파 문제, 지가 손실, 농산물에 대한 타격 등에 대한 보상을 논의하였더라면 효과를 거둘 수 있었을 것이다. 사드에 대한 보상은 원전폐기물처리장 결정과 비교할 때 충분한 수준이 되지 않은 측면도 있다. 성주군청 L과장은 “사드 배치로 인한 손실은 크지만 그에 대한 보상은 없는 상황이며, 주된 이유는 현재 임시 배치상태에 있기 때문이라고” 하였다(2019년 5월 1일 12:30-13:00). 사드 입지로 인해 성주군이 타격의 주된 대상이 될 수 있고 주민과 지역에 무형적인 피해가 초래될 수 있음에도 불구하고 그에 상응하는 보상책을 마련하지 못했다고 할 수 있다. 성주군청 L과장은 “사드 배치로 인해 성주가 고통과 희생을 당하는 만큼 지역발전에 도움이 되는 정부의 조치가 이루어질 경우 성주군청 공무원들은 반대 주민들을 적극적으로 설득할 명분과 의지를 가질 수 있다”고 하였다.

## IV. 결론

사드 배치를 둘러싼 국방부와 성주군간 갈등은 기본적으로 사드 배치 추진과 반대를 둘러싸고 전개되었으나 주로 입지(location), 전자파, 그리고 사전협의 등의 세 가지 하위 이슈를 중심으로 요구가 충돌하였다. 이러한 갈등에 대하여 이해관계(interest), 객관적 기준(objective criteria), 한풀이와 응어리 해소, 창조적 대안(creative option)이라는 준거틀에 입각하여 분석하였다. 이해관계, 객관적 기준, 그리고 창조적 대안은 갈등관리나 협상론에서 강조하는 개념들이지만, 한풀이와 응어리 해소는 한국적 특수성을 고려하여 추가하였다. 사드 배치를 둘러싼 갈등에 대한 분석결과를 정리하며 다음 표와 같다.

〈표 3〉 사드 배치 갈등 분석 결과 정리

구분	구분	국방부	성주군
이해관계	이슈1: 입지	군사적 효용	지역피해 최소화
	이슈2: 전자파	조속한 사드 배치	주민의 안전과 건강
	이슈3: 사전협의	국가안보	자치권, 자위권
객관적 기준	이슈1: 입지	<ul style="list-style-type: none"> <li>적용가능 기준: 선례, 전문연구기관</li> <li>실제 적용: 시도되지 않음</li> </ul>	
	이슈2: 전자파	<ul style="list-style-type: none"> <li>적용가능 기준: 선례, 전문연구기관의 분석</li> <li>실제 적용: 외국 사례, 그러나 주민과의 합의 부족</li> </ul>	
응어리 해소	입지, 전자파, 사전협의	<ul style="list-style-type: none"> <li>성산포대에서 성주골프장으로 이전</li> <li>전자파에 대한 일방적 공개: 의혹 해소 부족</li> <li>진정성 있는 사과, 협의, 시정조치 부족</li> </ul>	
창조적 대안	이슈1: 입지	<ul style="list-style-type: none"> <li>모색 노력: 시도되지 않음</li> <li>가능 대안: 지역발전에 도움이 되는 충분한 보상</li> </ul>	
	이슈2: 전자파	<ul style="list-style-type: none"> <li>모색 노력: 전자파의 일방적 공개</li> <li>가능 대안: 거리·출력·노출빈도에 따른 전자파 측정</li> </ul>	
	이슈3: 사전협의	<ul style="list-style-type: none"> <li>모색 노력: 시도되지 않음</li> <li>가능 대안: 한풀이 과정을 통한 심리적 수용 확보</li> </ul>	

표에서 보는 바와 같이 첫째, 당사자의 이해관계를 분석하면, 입지 이슈의 경우 국방부는 군사적 효용에 있었고 성주군은 지역의 피해 최소화에 있었다. 전자파 이슈의 경우 국방부는 조속한 사드 배치에 있었고 성주군은 주민의 안전과 건강에 있었다. 사전협의의 경우 국방부는 국가안보에 있었고 성주군은 자치권과 자위권에 있었다. 국방부는 주민의 피해를 줄이기 위해 입지를 수정하였으나 전자파와 사전협의에 있어서는 자신의 요구에 집착하였고 주민의

안전이나 자위권과 같은 성주군의 이해관계에 관심을 갖지 못하였다. 성주군도 자위권 확보 차원에서 지역에 피해를 주는 사드 배치에 반대하면서 국가안보나 군사적 효용과 같은 국방부의 이해관계에는 낮은 관심을 보였다.

둘째, 이러한 상충되는 이해관계를 조정하기 위한 객관적 기준이다. 입지 이슈의 경우 적용 가능한 객관적 기준은 선례(국외 사례)와 전문연구기관의 판단을 활용할 수 있었으나 본 갈등 사례의 경우 시도되지 않았다. 전자파의 경우 외국사례(해외 사드기지의 측정결과)를 활용하였으나 성주군과 합의하지 않고 정부에서 일방적으로 공개하였다. 그에 따라 국방부의 일방적인 선례 제시는 자신의 주장을 뒷받침하는 합리적 논거는 될 수 있지만 상충되는 요구나 이해관계를 조율하기 위한 객관적 기준으로는 활용될 수 없었던 것이다.

셋째, 한풀이와 응어리 해소 측면이다. 성산포대에서 성주골프장으로 입지를 이전함으로써 일부 주민들의 한과 응어리를 풀어주려고 시도하였으나 전자파에 있어서 주민들이 원하는 수준으로 공개하지 못하고 정부에서 정한 기준과 방식을 고수함으로써 의혹 해소 및 한풀이에 실패하였다. 그리고 일방적 결정과 발표에 대한 진정성 있는 사과, 협의, 시정조치 등을 결여하여 주민들의 가슴에 쌓인 한과 응어리를 해소하지 못하였다. 이러한 요인은 창조적 대안의 모색에 있어서 제약요인으로 작용하였다.

마지막으로 창조적 대안의 경우 입지 이슈와 사전협의 이슈에 있어서는 창조적 대안의 모색이 시도되지 않았고, 전자파의 경우 정부의 일방적 조치로 나타났다. 따라서 군사특구 지정을 통해 지역의 피해에 상응하는 충분한 보상 제공, 거리·출력·노출빈도에 따른 전자파 측정, 그리고 진정성 있는 사후협의 등 한풀이 과정을 통한 심리적 수용 확보 등에 대한 전향적 검토가 필요한 것으로 분석되었다.

결론적으로 사드 배치 사례의 경우 상충되는 이해관계의 조정을 위한 객관적 기준을 적용하지 못하였고, 서로의 이해관계를 만족시키는 창조적 대안의 개발이나 가슴의 응어리 해소를 위한 조치를 취하지 못하여 갈등의 상생적 해결에 실패한 것으로 평가할 수 있다. 향후 중앙-지방간 갈등, 특히 주민들을 포함한 국책사업 추진을 둘러싼 갈등에서는 이해관계에 관심을 가져야 하고, 당사자의 상충되는 요구나 이해관계를 조율하기 위해 선례와 과학적 판단과 같은 객관적 기준을 활용해야 하며, 한국문화의 특수성을 고려하여 주민들의 가슴에 쌓여 있는 한과 응어리를 해소하는 과정을 거쳐야 하며, 그리고 서로의 이해관계를 만족시키는 창조적 대안을 개발하는 데 정책적 노력을 강화해야 할 것이다.

## 【참고문헌】

- 고경훈·정인환. (2008). 협상의 창 관점에서 바라본 정부간 갈등 연구. 「한국공공관리학보」, 22(4): 19-48.
- 김상구. (2002). 협상의 영향요인에 관한 연구: 환경기초시설 입지갈등을 중심으로. 「한국행정학보」, 36(2): 63-83.
- 김인철·최진식. (1999). 지방정부간 갈등과 협상에 관한 연구: 대구 위천공단 조성과 부산 낙동강 수질개선 문제를 중심으로. 「한국정책학회보」, 8(3): 99-120.
- 박병철. (2018). 사드배치와 지역사회의 갈등과 통합 -안보갈등의 해소방안-. 「통일전략」, 18(2): 111-137.
- 백상규·황경수. (2014). 제주해군기지와 방폐장 협상사례에 있어서 지방자치단체의 역할 분석. 「한국정책학회보」, 23(4): 147-177.
- 손정민. (2017). 경북 성주군 사드(THAAD) 배치 갈등. 「공존협력연구」, 3(1): 113-128.
- 심준섭. (2013). 수원기지 비상활주로 이전과정에 대한 협상론적 분석. 「협상연구」, 16(1): 101-120.
- 유한별·나태준. (2019). 한국 군(軍) 갈등 이슈의 생애주기 분석 -사드배치, 해군기지, 군 공항, 주한 미군기지 사례를 중심으로-. 「한국정책학회보」, 28(1): 131-157.
- 이달곤. (1996). 「협상론 -협상의 과정, 구조, 그리고 전략-. 서울: 법문사.
- 이서영. (2016). 과학적 권위의 정치적 활용: 2016년 영남권신공항 입지 선정 시 프랑스 파리공항공단(ADPi) 개입에 대한 국민들의 인식. 「21세기정치학회보」, 26(4): 67-95.
- 이선우·문병기·주재복·정재동. (2001). 영월 다목적 댐 건설사업의 협상론적 재해석. 「한국지방자치학회보」, 13(2): 231-252.
- 정경영. (2016). 사드 배치 결정과 갈등관리. 「군사논단」, 87(가을): 105-134.
- 정승희·김형민. (2017). 한·미 사드(THAAD) 배치 협상과 국내정치: 양면게임이론을 중심으로, 동국대학교. 「사회과학연구」, 24(3): 49-78.
- 정홍상·주재복·하혜수. (2014). 지방정부간 지역갈등 분석 틀 설계 및 이의 적용. 「한국행정학보」, 48(3): 349-379.
- 주재복. (2001). 지방정부간 정책갈등의 조정과정과 협력규칙 -서울시와 경기도의 상수원분쟁을 중심으로-. 「한국정책학회」, 10(1): 141-163.
- 하혜수·이달곤. (2017). 「협상의 미학: 상생협상의 이론과 적용」. 서울: 박영사.
- 하혜수·이달곤·정홍상. (2014). 지방정부간 윈윈협상을 위한 모형의 개발과 적용에 관한 연구. 「한국행정학보」, 48(4): 295-318.
- 매일신문. (2016.8.22.). 군민 절반 이상 “정부의 일방적 발표가 갈등 불씨”.

- 오마이뉴스. (2016.7.22.). 황인무 국방부 차관 성주에서 주민 설득 들어가.
- 이뉴스투데이. (2017.9.7.). 성주 주민·시민단체, 사드배치 반대 이유는?.
- 중양일보. (2017.11.11.). '사드보상책' 논의하러 성주 찾은 김부겸 장관... 주민들 "실망".
- 쿠키뉴스. (2016.7.27.). 상주투쟁위 "안전협의체 구성 전 사드배치 기준평가표 공개하라".
- 헤럴드경제. (2016.8.5.). 국방부, 성주군민 사드 갈등 지속, 합동조사단 제안 질실공방.
- Arrow, K. J. (1995). Information Acquisition and the Resolution of Conflict, In K. J. Arrow, et al., *Barriers to Conflict Resolution*, New York: W. W. Norton & Company.
- Child, John and Faulkner, David. (1998). *Strategies of Co-operation: Managing Alliances, Networks, and Joint Ventures*, Oxford: Oxford University Press.
- Fisher, Roger and Daniel Shapiro. (2005). *Beyond Reason: Using Emotions as You Negotiate*, London: Penguin Books.
- Fisher, R., W. Ury, and B. Patton. (1991). *Getting to Yes: Negotiating Agreement without Giving In*, New York: Penguin Books.
- Fisher, Roger and William Ury. (1991). *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In*, New York: Penguin Books.
- Gray, B. (1977). Framing and Reframing of Intractable Environmental Disputes, *Research on Negotiation in Organizations*, 6: 163-188.
- Harvard Business School. (2003). *Harvard Business Essentials: Negotiation*, Boston: HBS Press.
- Jennings, N. R., S. Parsons, P. Noriega, C. Sierra. (1998). On Argumentation-Based Negotiation, In Proceedings of the International Workshop on Multi-Agent Systems. Boston.
- Kahneman, D. and A. Tversky. (1984). Choice, Values, and Frames, *American Psychologist*, 39: 341-350.
- Kaufman, S., M. Elliott, and D. Shmueli. (2003). *Frames, Framing and Reframing, Beyond Intractability*, Version IV. Boulder. CO.: Univ. of Colorado.
- Lax, David A. and James K. Sebenius. (2006). *3-D Negotiation: Powerful Tools to Change the Game in Your Most Important Deals*, Boston: Harvard Business School Press.
- Lewicki, Roy J., David M. Saunders, and John W. Minton. (2001). *Essentials of Negotiation*, Boston: McGraw-Hill Irwin.
- Lewis, L.F. & R.S. Spich. (1996). Principled Negotiation, Evolutionary System Design, and Group Support System: A Suggested Integration of Three Approaches to

- Improving Negotiations, Proceedings of 29th Annual Hawaii International Conference on System Sciences.
- Moran, R. and P. Harris. (1999). *Managing Cultural Differences: Leadership Strategies for A New World of Business*, Houston: Gulf Professional Publishing.
- Pasquier, P., R. Hollands, I. Rahwan, F. Dignum, L. Sonenberg. (2011). An Empirical Study of Interest-Based Negotiation, *Auton Agent Multi-Agent System*, 22: 249-288.
- Pruitt, Dean G. and Peter J. Carnevale. (1995). *Negotiation in Social Conflict*, Buckingham: Open University Press.
- Schoonmaker, Alan N. (1989). *Negotiate To Win: Gaining the Psychological Edge*, New Jersey: Prentice Hall.
- Ury, William. (1993). *Getting Past No: Negotiating Your Way from Confrontation to Cooperation*, New York: Bantam Books.
- Wangermann, J. P. & R. F. Stengel. (1999). Optimization and Coordination of Multiagent Systems Using Principled Negotiation, *Journal of Guidance, Control, and Dynamics*, 22(1): 43-50.

---

**하 혜 수** : 서울대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 지방정부의 정책산출평가모형에 관한 연구, 1996), 현재 경북대학교 행정학부 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방분권, 지방자치, 갈등협상론이다. 저서로 「지방자치론」(공저, 2011)과 「협상의 미학」(2017)이 있고, 최근 논문으로 “우리나라 지방정부의 국정참여제도 분석: 중앙-지방관계의 관점에서”(한국지방행정학보, 2019), “우리나라의 중앙-지방관계 분석: 제도·조정양식·자원의 관점에서”(한국지방자치학회보, 2019) 등이 있다(hasoo@knu.ac.kr).

**석 상 우** : 경북대학교에서 대학원 행정학과 박사과정을 수료하고, 현재 경북대학교병원 총무과장으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 갈등관리론, 협상론, 인사행정론 등이다(ssw4052@hanmail.net).