

#### 저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

#### 이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

• 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

#### 다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건 을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer 🖃





# 공기업정책학 석사 학위논문

# 고속도로 휴게소 불법노점상 갈등관리에 대한 연구

2016년 8월

서울대학교 행정대학원 공기업정책학과 박 주 훈

# 고속도로 휴게소 불법노점상 갈등관리에 대한 연구

지도교수 김 동 욱

이 논문을 공기업정책학 석사 학위논문으로 제출함 2016년 5월

> 서울대학교 행정대학원 공기업정책학과 박 주 훈

박주훈의 석사 학위논문을 인준함 2016년 6월

위 원 장 <u>금 현 섭 (인)</u> 부위원장 <u>권 일 웅 (인)</u> 위 원 <u>김 동 욱 (인)</u>

# 국문초록

이 논문은 고속도로 휴게소 갈등 과정에서 이해당사자간 상호 협상과 절충 등의 갈등관리방안을 통해 문제를 원만하게 해결한 사례로 갈등의 초점을 사업자간의 갈등 즉, 고속도로를 관리운영하고 있는 한국도로공사와 휴게소를 불법 점거하고 있는 노점상간의사이에서 표출된 갈등에 초점을 맞추고 갈등의 발생요인과 갈등관리전략에 대해 갈등의 전개과정과 해결과정을 중심으로 사례를 분석하였다.

고속도로 휴게소에 있어서 표출되는 갈등의 요인은 무엇이고, 갈등단계별로 갈등요인이 어떻게 전개되었으며 갈등관리전략이 어떻게 적용이 되었는지 분석해 보면서 고속도로 휴게소와 같은 이권이 발생하는 노점상에서의 갈등관리 방안에 대해 분석틀과 분석변수인 사회적 정당성, 피해보상의 정도, 갈등조정기구, 이해관계자신뢰도를 활용하여 분석하였다. 그 분석결과는 다음과 같다.

첫째, 휴게소 혁신 T/F팀이라는 갈등조정기구 구성을 통한 원활한 문제해결 노력이 있었다. 도로공사, 휴게소, 불법노점상이라는 실질적 이해당사자의 협상을 진행하기 위해 도로공사와 전국의 휴게소를 대표하는 휴게시설협회와 전국 불법노점상을 대표하는 노점상연합회 팀원으로 휴게소 혁신 T/F팀을 구성하여 일괄타협이라는 형태로 문제해결을 추진하였다. 즉 휴게시설협회는 169개의휴게소들의 이해를 대변하여 전체 휴게소 회원들과 의견을 공유하고 이에 대한 타협안을 결정하고, 노점상연합회는 전체 노점상 회원들과 의견을 공유하고 이에 대한 타협안을 결정하는 방식으로협상을 신속하게 진행하였다.

둘째, 실질적이고 구체적인 보상으로 불법노점상의 입장을 변화시켜 갈등해결이 원활하게 이루어졌다. 이전의 퇴로 없는 강제적단속으로 노점상을 막다른 곳으로 내몰지 않고, 그들이 건전한 사회인으로 육성될 수 있도록 적정한 생계보장을 위한 전직의 기회를 제공하여 노점상 스스로 불법행위를 중단하게 한 것이다.

셋째, 서울외곽순환도로 부천고가교 화재사건으로 인해 형성된 불법 점유 및 노점 행위를 방치해서는 안 된다는 사회적 여론 등 사회적 정당성의 확보가 중요하다는 것이다. 과거 불법노점상에 대한 실패 사례에서 보듯이 강제철거 과정에서 불법노점상에 대한 동정 여론으로 인해 도로공사 이미지에 큰 타격을 입은 채 강제철 거를 중단해야했다. 그러나 불법노점상들도 불법 점유 및 노점 행 위를 방치해서는 안 된다는 사회적 여론 등 사회적 정당성은 인정 할 수밖에 없었고 먼저 도로공사에 방문하여 자신들의 의견을 전 달하며 면담을 요청하게 되었고, 적극적으로 협상에 임하게 되었 다.

넷째, 도로공사와 휴게소노점상 간의 갈등에서 당사자 간의 원활한 의사소통을 통한 신뢰의 구축이 성공적인 갈등관리를 가능하게하였다. 도로공사는 휴게소노점상과의 원활한 이해와 타협 없이는 불법노점상 해결이 불가능함을 인지하고 대화와 설득을 통한 문제해결을 추진하였다. 이를 위해 8차례의 공식 회의 외에도 수차례비공식적인 비상회의를 진행하고 우호적 관계형성을 위하여 불법노점상에 대한 고소·고발을 중지하고 계도 입간판을 치워주기로하였으며, 대신 노점상들이 시민들에게 불편을 주지 않도록 주변을 깔끔하게 정리 정돈하는 자정의 노력을 기울여주기로 하는 등서로를 신뢰하며 상호 협조하는 노력을 보였다.

이 논문의 정책적 함의는 다음과 같다.

첫째, 이해관계자간의 분쟁을 최소화하고 갈등을 해결해 줄 수 있는 제도적인 기반과 수단인 갈등조정기구가 필요하다. 다수의 공동의 이익이 걸린 문제를 협의하고 해결하기 위해서는 이해관계자의 갈등을 협상하고 조정해나갈 실질적인 갈등조정기구로서의 공식적인 채널이 구축되어야 한다.

둘째, 실질적이고 구체적인 보상이 노점상들의 입장을 변화시켜 갈등해결이 원활하게 이루어졌다. 도로공사는 노점상에 물품공급 권을 부여하고 노점상 중 1명을 판매원으로 고용한다는 전직지원 방안이라는 실질적이고 구체적인 보상방안을 제시한 것이다.

셋째, 갈등관리를 성공적으로 해결하기 위해서는 사회적 정당성의 확보가 필수적이다. 사업을 성공적으로 이끌고 갈등을 효과적으로 관리하기 위한 필수조건은 사업의 필요성과 방향을 일반시민에게 홍보하여 여론의 향배를 사업에 대한 찬성으로 이끄는 것이다.

넷째, 갈등관리를 성공적으로 해결하기 위해서는 갈등 당사자 간의 원활한 의사소통을 통한 이해관계자 신뢰 구축이 필수적이다. 이해관계자의 갈등을 해결하기 위해서는 기본적으로 인간적인 신뢰를 기초로 원활한 의사소통이 이루어져야 양보와 타협이라는 협상이 이루어지기 때문이다.

주요어: 고속도로휴게소, 노점상, 갈등, 갈등관리, 협상, 협상전략

학 번: 2015-24407

# 목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구의 배경 및 목적	1
제 2 절 연구의 대상과 방법	3
제 2 장 갈등과 협상에 관한 이론과 선행연구 …	4
제 1 절 이론적 배경	
제 2 절 갈등관리 이론	7
제 3 절 갈등관리에 있어서의 협상	
제 4 절 연구의 설계	25
제 3 장 고속도로 휴게소 노점상 사례 검토	30
제 1 절 사례 배경	30
제 2 절 고속도로휴게소 노점상 실태 및 폐해	35
제 3 절 갈등의 전개	40
제 4 절 갈등관리 요인 분석	66
제 4 장 결 론	76
제 1 절 연구 요약과 정책적 함의	76
제 2 절 연구의 한계	79
참고문헌	80
Abstract ·····	82

# 표 목차

[표 2-1] 갈등관리의 4가지 접근법 ...... 8

[표 2-2] 각 협상방식의 장단점 비교	24
[표 2-3] 분석틀의 구성변수	25
[표 3-1] 일반노점상과 고속도로휴게소 노점상 비교	35
[표 3-2] 휴게소 유형별 불법 노점 행위	36
[표 3-3] 합동 대책회의 일지	61
[표 3-4] 휴게소 잡화코너 설치 기준	69
[표 3-5] 하이숍 이전과 하이숍 이후 비교	75
그림 목차	
[그림 2-1] 협상 유형의 비교	24
[그림 2-2] 분석 틀	29
[그림 3-1] 과거 고속도로휴게소 불법노점상	31
[그림 3-2] 고엽제전우회 행정대집행	32
[그림 3-3] 노점상 항의집회	33
[그림 3-4] 과거 고속도로휴게소 불법노점상	38
[그림 3-5] 서울외곽순환도로 중동IC 화재사고 ······	41
[그림 3-6] 차단별 설치방법	63
[그림 3-7] 휴게소 혁신 T/F팀 구성도 ·····	67
[그림 3-8] 휴게소별 잡화코너 디자인	69
[그림 3-9] 홍보 포스터, 리플렛, 홍보문안	71
[그림 3-10] 홍보 현수막, 홍보 배너	72

# 제 1 장 서 론

### 제 1 절 연구의 배경 및 목적

'고속도로의 오아시스'라고 할 수 있는 휴게소! 일반도로와 달리 진출입시설을 통해야만 통행이 가능한 고속도로는 무엇보다 휴게소와 같은 각종 편의시설이 필수적이다. 하지만 고속도로 건설 초창기에는 국가 재정부족으로 주차장이나 매점, 주유소와 같은 편의시설을 설치하지 못해 고속도로 이용자들이 큰 불편을 겪었다. 운전자들의 휴식과 안전을 해결하기 위해 한국도로공사는 1971년 1월 1일, 우리나라 최초의 고속도로 휴게소인 추풍령 상·하 휴게소 개설을 시작으로 현재까지 전국 169개소에달하는 휴게소를 개설·운영하고 있다. 깔끔한 화장실과 넓은 주차장, 맛있는 음식, 야외 정원, 쇼핑몰 등 다양한 시설 확충으로 휴게소는 고속도로 이용객들의 편의와 휴식을 도모하는 복합문화 공간으로 거듭나고 있다.

그러나 이러한 고속도로 휴게소를 이용하면서 우리들의 눈살을 찌푸리게 만드는 것이 바로 휴게소 곳곳에 포진해 있던 과거 불법 노점상이었다. 월드컵, G20 등 국제적 행사를 성공적으로 치루고 국격과 문화수준이 높아진 우리나라에서 아직도 불법노점상이 있다는 사실은 불미스러운일이었다.

그런데, 2011년 8월 정부·도로공사 및 노점상 간의 지속적인 협의를 통해 드디어 30년 가까이 위법과 탈세의 온상으로 법치주의와 건전한 상거래 질서를 해하던 노점상들을 일소하고 그들이 차지했던 공간은 여성·장애인과 같은 사회적 약자를 위한 주차장으로 바뀌게 되었으며, 특히, 노점상 정리시 노점상들의 전직을 지원하여 건전한 사회인으로 새출발할 수 있는 기회를 제공함으로써 어떠한 물리적 충돌이나 사회적 파장 없이 자진 철거토록하고, 대신에 잡화코너 하이숍(hi-shop)을 운영하

여 이용객의 구매편의를 도모한 점은 공생발전의 좋은 본보기라 할 것이다.

이 논문에서는 정부(舊 국토해양부), 한국도로공사, 휴게시설협회, 노점 상연합회 간의 원만한 협상과 합의를 통해 거버넌스 구조를 형성함으로 써 종래의 일방적인 정부(공기업) 중심의 정책결정구조에서 이해당사자 간 상호 협상과 절충 등의 갈등관리방안을 통해 문제를 원만하게 해결한 사례로 갈등의 초점을 사업자간의 갈등 즉, 고속도로를 관리운영하고 있 는 한국도로공사와 휴게소를 불법 점거하고 있는 노점상간의 사이에서 표출된 갈등에 초점을 맞추고 갈등의 발생요인과 갈등관리전략에 대해 갈등의 전개과정과 해결과정을 중심으로 사례를 분석하였다.

고속도로 휴게소에 있어서 표출되는 갈등의 요인은 무엇이고, 갈등단계 별로 갈등요인이 어떻게 전개되었으며 갈등관리전략이 어떻게 적용이 되 었는지 분석해 보면서 고속도로 휴게소와 같은 이권이 발생하는 노점상 에서의 갈등관리 방안에 대한 정책적인 시사점을 도출해 내고자 한다.

# 제 2 절 연구의 대상과 방법

이 논문은 고속도로 불법 노점상 갈등사례를 분석하여 갈등의 속성과 구조를 이해하고 갈등의 발생 협상을 통한 갈등관리, 해결방안을 살펴보고자한다.

사례분석 대상은 고속도로 휴게소 불법노점상 갈등관리와 해결과정에 대한 사례로서, 고속도로 휴게소 불법노점상이 합법적인 하이숍(hi-shop) 으로 변모한 사례를 그 대상으로 한다.

이 논문의 조사방법은 사례연구이다. 사례연구란 어떤 사회 현상이 지 니고 있는 특성을 깊이 있게 연구하고, 변인들이 어떻게 작용하는지 그 과정을 생생하고 집중적으로 분석함으로써 변인들 간의 인과관계를 파악 하여 궁극적으로 문제해결에 도움을 주는 연구의 한 형태이다. 다만, 분 석대상인 사례가 제한되어 있기 때문에 결론을 일반화하는데 한계가 있 다는 단점이 있다. 이 논문을 위해 공공사업에 대한 갈등 연구는 문헌연 구를 위주로 할 계획이며, 갈등관리, 협상에 대한 이론적 배경을 알아보 고 이를 바탕으로 연구 분석들을 설정하고자 한다.

이론적 참고를 위해서는 갈등사례와 관련된 국내·외의 관련서적, 선행연구 및 논문 등에 대한 문헌조사를 바탕으로 접근방법을 세우고 정부와한국도로공사에 의해 발간된 간행물 등의 자료를 활용하고자 한다.

또한 기존의 선행연구에서 다루지 않은 부분을 좀 더 구체적으로 분석하기 위해서 관계기관들의 간행물이나 언론에 보도된 내용, 이권단체의 보고서와 성명서 등 공개 자료를 통해 각 행위자들의 이해관계를 유추하고 그 대응을 분석하고자 한다.

# 제 2 장 갈등과 협상에 관한 이론과 선행연구

### 제 1 절 이론적 배경

#### 1. 갈등의 개념

갈등에 대한 개념 정의는 그동안 다수의 학자들이 발생과정을 개념화하기 위하여 지속적인 노력을 기울여 왔지만 오늘날까지 그 개념에 대한 명백한 합의는 이루어지지 않고 있는 실정이다. 이는 갈등의 유형이나 관점이 다르기 때문이라 할 것이다. 순수하게 개인의 내면적인 갈등, 개인과 개인간 갈등, 개인과 집단(조직)간 갈등, 집단(조직)과 집단(조직)간 갈등에 따라 다른 개념 정의가 가능한 것이다(백종섭, 2015).

갈등이란 행동 주체 또는 행동 주체간의 대립적 또는 적대적인 상호작용이라고 할 수 있다(오석홍, 2011). 그리고 갈등이란 한 집단의 목표, 관심, 이해 등이 다른 집단과 서로 상이함으로써 발생되는 긴장관계로 보는데 학자 간에 큰 차이가 없어 보인다고 하였고, 조직간 갈등이란 다수의 하위조직으로 구성된 조직에서 각 하부조직의 목표나 관심, 이해 등이 서로 모순되어 조직 전체의 결정이 지연되는 현상이라고 하였다(박재희, 2000).

#### 2. 갈등의 유형

갈등에는 다양한 유형이 존재하는데, March & Simon(1958)의 의하면, 갈등은 행동주체를 기준으로 개인 간 갈등, 조직 내 갈등, 조직 간 갈등으로 구분할 수 있다고 한다. Kats, Daniel & Kahn(1966)은 행동주체의 조직 내 위치를 기준으로 상하 계층 간 수직적 갈등, 수평적 갈등, 계선과 참모 간 갈등으로 구분하였으며, Pondy(1969)는 갈등관계의 진행 상

태에 따라 잠재적 갈등, 지각되는 갈등, 감정적으로 느끼는 갈등, 표면화된 갈등으로 구분하였다. 또한, 갈등의 유형은 분류기준을 어디에 놓느냐에 따라 다양하게 제시되고 있는데, 박재희 외(2004)는 갈등의 유형을 크게 갈등의 주체(이해당사자)에 따른 분류, 갈등이 이슈(내용)에 따른 분류, 갈등의 성격에 따른 분류, 갈등의 표출여부에 따른 분류 이렇게 4가지로 분류하고 있다.

강영진(2000)은 갈등발생의 원인을 가치갈등, 이해관계 갈등, 사실관계 갈등, 구조적인 갈등, 상호관계 갈등으로 분류하였는데, 이 중 구조적인 갈등은 사회, 정치, 경제구조와 왜곡된 제도, 관행, 관습 등으로 인해 발생한 갈등이라고 정의하고 그 해결을 위한 접근의 예로 제도적 개선과 새로운 문화 창출을 위한 교육과 훈련을 제시하였다.

#### 3. 갈등의 원인

갈등의 유형이 다양하듯이 갈등의 원인 또한 다양하게 정의 분류해 볼수 있다. 갈등의 원인을 파악하는 일은 적절한 갈등관리를 위해서는 반드시 필요하며, 이러한 갈등의 원인은 개인적인 것과 사회적인 것으로 나누어 접근할 수 있는데 이들은 상호 밀접한 관계를 이루고 있다. 갈등의 원인에 대한 학자들의 다양한 견해를 살펴보면, Fink(1968)는 갈등의원인은 갈등상황으로 상충되는 목적, 상호 배척적인 이해관계, 적대감정그리고 상이한 가치체계 등을 들고 있으며, Filly(1975)는 갈등의원인을모호한 책임영역, 이해관계의 상충, 의사소통의 문제, 상호의존성, 권위의불균형, 의견의 불일치, 행동의 규제, 해결되지 않은 기존의 갈등 등이라고 하였고, Luthans(1985)는 서로 공존할 수 없는 목표들이 존재하는 상황, 서로 대립되는 수단 또는 자원배분의 실상, 부적합한 지위의 문제,인식에 있어서의 차이 등이 조직 갈등의 원인이 된다고 하였다. 한편Deutsch(1994)는 갈등과정에 영향을 미치는 요인으로 갈등 이전의 관계,갈등 당사자들의 특징, 갈등이슈, 갈등을 둘러싼 사회문화적 환경 등이갈등의원인이라고 하였다.

이상에서 살펴본 바와 같이 학자들마다 주장하는 갈등의 원인은 각기 다르지만 이렇게 다양한 갈등 중에서 가장 기본이 되는 공통적인 요소를 도출해 보면, 1) 목표의 차이 2) 한정된 자원 3) 상호 의존성으로 나눌 수 있는데, 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 목표의 차이에 관해서 Pondy(1967)는 조직에 대한 참여자들의 목표가 서로 같지 않다는 지각이 개인갈등을 결정하는 주요 변수라고 하면서, 다른 상황이 동일하다고 가정할 경우 두 개인 간의 불일치는 목표가상이하고 그들의 공식적인 역할이 상호 의존관계에 있으면 있을수록 갈등은 더욱 커진다고 하였고, Schmidt & Koochan(1972)은 집단갈등의 주요 원인조건으로 목표의 비 양립성을 언급하였는데 집단이나 조직 활동의 방향 및 사업 발달성의 평가기준이 서로 불일치하는 현상이라고 하였다.

둘째, 한정된 자원에 관해서 소영진(1999)은 갈등이란 조직의 구성원이나 집단들이 희소한 자원을 배분하는 과정에서 이를 서로 더 많이 차지하려는 데에서 발생한다고 하였는데, 여기서의 희소한 자원이란 금전, 지위, 명성, 권력 등과 같이 물질적인 것은 물론 비물질적인 것도 포함한다고 할 수 있다.

셋째, 상호 의존성에 관해서 Thomson(1967)은 권위적으로 마련된 상호 의존 관계에 대해 불만과 마찰이 발생 시 권한과 능력간의 불균형이 점 차 심화되는 경우 불합리한 종속관계가 존재할 때와 조직구성원들의 가 치관과 현실에 대한 인식에 있어서의 차이가 존재하는 경우 조직 내부갈 등의 원인이 된다고 보았다.

# 제 2 절 갈등관리 이론

1. 갈등관리 및 갈등관리전략

#### 가. 갈등관리

갈등관리(conflict management)란 갈등이 긍정적인 효과를 발휘하도록 갈등의 수준을 약화시키거나 증가시키는 행동을 말한다(Daniel Robe, 1982). 갈등관리의 정의에 있어서 박명현(2004)은 수용한계를 벗어난 정도로 갈등이 악화 내지는 확대되는 것을 막으며, 갈등이 유리한 결과를 실현하는데 도움을 주는 구조나 조건을 마련함으로써 갈등관리를 용이하게 해주기 위한 과정으로 이해하기도 한다. 오세덕(1985)은 일반적으로 목표를 확립하고 그것을 효과적으로 달성하기 위하여 조직 활동을 합리적으로 체계화하는 행동과정을 의미하는 과정적인 개념으로 정의하였다.

#### 나. 갈등관리전략

갈등관리전략이란 갈등을 적절하게 관리하기 위하여 취해지는 다양한 행동들을 말한다. 이러한 갈등관리전략은 한번 조치가 취해졌다고 해서 그것이 꾸준히 지속되는 것이 아니라 갈등의 당사자가 변화하고 갈등문제의 이해가 변화하고 그에 따른 갈등의 이해가 변화하기 때문에 과정적이차원으로 인식해야 한다. 갈등관리전략은 그 전략을 행사하는 자와 관리의 대상이 되는 상대방의 입장에서 주관적 판단의 개입소지가 있기 때문에 실행 측과 대상 측에서는 어느 정도 차이가 존재할 수 있다. 이렇듯 갈등관리의 실제 상황에서는 어느 한가지의 전략만으로 이루어지는 경우는 드물고 실제적으로는 하나의 과정으로 이루어진다(Alan Lawton David Mckevitt, 1955). Mcgregor(2002)는 갈등문제를 해결하기 위해서는 모든 정치적・환경적・인지적 상황에 대한 정확한 이해가 전제되어야하며, 이를 통해 갈등관리를 위한 합리적이고 전략적인 방안이 필요하다

고 주장하였다. 갈등의 관심은 다양한 환경변화에 따라 갈등의 유형, 갈등의 요인, 갈등관리방안이 변모하고 있으나 일반적으로는 과거의 소극적이고 수동적인 회피형태에서 적극적이고 능동적인 대응 관리 형태로 변모하고 있다.

<표 2-1> 갈등관리의 4가지 접근법

접근법	갈등의 원인	갈등관리방안
정치·행정적 접근	<ul><li>행정절차의 미흡</li><li>각종 제도의 정비</li><li>조정자 역할 부족</li><li>주민의 의사결정 참여기회 부족</li></ul>	-정치적 압박 -주민참여 확대 - 관련법체제 정비 - 협상, 설득, 회유, 조정, 중재, 협력, 교육, 훈련 - 유인제공
경제적 접근	- 비용과 편익의 불균형 - 지가하락	- 자원의 공급확대 - 경제적 보상 - 시장메커니즘에 의한 경매 방식 도입 - 혐오시설과 선호시설의 연계
환경적 접근	- 환경에의 관심 증대 - 건강위해에 대한 불안감	- 기술적 보완 - 환경단체에 대한 지원 - 시설운영의 안정성 확보
인지적 접근	- 오해 - 감정적 대립	<ul><li>인간적 호소와 설득</li><li>신뢰회복</li><li>홍보</li><li>정보공개</li></ul>

자료: McGregor(2002)

#### 2. 갈등관리의 이론적 논의

갈등관리에 대하여 지금까지의 문헌에서 자주 언급되고 있는 이론들은 주로 협상이론, 중립적 제3자에 의한 조정이론, 사업의 정당성에 관한 정치적 합리성 이론, 갈등발생원인의 이해를 위한 정책 불응 이론 등이 있다(나태준, 2005).

#### 가. 협상이론

협상이란 개념에 대해 학자 간에서도 정확한 용어와 개념의 일치를 갖고 있지 않으나, 사전적 의미로는 '타결의사를 가진 둘 또는 그 이상의 당사자 사이에 양방향 의사소통을 통하여 상호 만족할 만한 수준으로의합의에 이르는 과정'이라고 정의하고 있다.

이달곤(2000)은 다수의 이해당사자들이 가능한 복수의 대안들 중에서 그들 전체가 수용할 수 있는 특정대안을 찾아가는 동태적인 의사결정의 과정이며, 공동의 문제를 안고 있는 둘 이상의 의사결정주체가 임의로 상충되는 가치를 주고받는 교환인 과정을 통해 다른 형태의 행동결과보 다는 상반되는 결과를 통해 상호 이익을 교환하고 공동의 몫을 증대시키 는 일련의 과정으로 정의하고 있다.

#### 나. 조정이론

환경갈등의 양상들은 이해관계자간에 상호배척이 심하고 당사자 간의 관계 또한 첨예하게 대립되는 양상을 보여 갈등의 상황이 더욱 악화되는 경우가 대부분으로 이를 해결하기 위해서는 제3자가 개입하는 것이 보통 이다. 이와 같이 중립적인 제3자가 개입하여 당사자 간의 갈등을 객관적 으로 조정 해소하는 것을 환경조정이론이라 한다(한국행정연구원, 2004).

#### 다. 합리성 이론

정치적 합리성 이론은 정책결정과정에 다양한 이해관계자들의 참여와 의사소통, 합의와 조정 등의 민주적·절차적 투명성을 높이는 합리적인 과정을 통해 상호간의 갈등을 최소화 하는 것을 말한다(유종상, 2009).

#### 라. 정책불응 이론

혐오시설이나 기피시설에 대한 철회요구, 반대여론 조성, 시위 등 물리적인 저항행위를 보임과 동시에 이를 재산권이나 환경권과 연계시키기도하는데, 정책결정주체가 정책대상 집단의 정책불응을 이해하기 위해서는 정책불응의 형태와 원인을 이해하여 이를 정책순응의 형태로 전환시켜야한다는 것이다(F. Coombs).

#### 3. 갈등에 대한 문제 해결 방식

갈등에 대한 문제 해결 방식으로는 전통적 갈등관리 방식과 대체적 갈등관리 방법이 있다. 전통적 방식으로는 독자적 관리방식과 사법적 판결방식이 있으며, 대체적 방식으로는 협상이나 제3자 개입 방식이 있다(하혜영, 2007).

#### 가. 전통적 갈등해결방식으로서 독자적 관리방식

독자적 관리방식은 우월한 권력을 소유하고 있는 갈등당사자 일방이 주 도적으로 갈등을 해결하기 위한 활동을 하는 것을 말한다.

독자적 관리방식의 내용을 보면 다음과 같다. 일방적 권리행사가 있는데, 상대방의 의견을 수용하지 않고 일방적으로 결정한 사항을 공표하는 것을 말한다. 상대방의 동의가 있을 것으로 보는 경우도 있고, 상대방의

반발을 예상하면서도 권력적으로 대응하는 경우가 있다. 그러나 일방적 권력행사는 일반적으로 집행과정에서 많은 갈등을 유발할 소지를 가진 다. 이러한 방식은 잠재적으로 적대적인 상대나 혹은 강한 상대를 맞을 경우, 이슈를 제기하지 않는 독자적 관리 방식이기도 하다.

#### 나. 전통적 갈등해결방식으로서 사법적 판결방식

사법적 판결방식은 재판으로 사법기관의 강제적 결정에 의한 갈등해결 방식이다. 즉 재판은 단일의 판사 또는 행정심판관이 최종적으로 결정을 하기에 앞서서 갈등당사자가 사실과 논증을 제공하는 계층적 과정을 거친다. 여기서 판사 또는 행정심판관은 갈등당사자들이 입장이 수용될 수있는 다른 하나의 견해에 적합하도록 조치하거나 동조하도록 결정함으로써 단일의 판결을 통하여 갈등당사자들 간에 상충되는 가치와 이해관계를 통합하는 것이다. 그러나 재판에 의한 갈등해결은 소송비용이 소요되고, 부의 차이가 갈등해결의 공평성을 저해하고 있다는 문제점이 있다. 그리고 소송의 종료까지는 많은 시간이 걸리고, 이는 적시성을 저해하여 갈등해결의 현실적인 이득을 반감시킬 수 있고, 불리한 당사자가 시간 끌기 및 상대방의 재판 포기를 유도하는 전략으로 악용할 수 있는 소지가 있다(김준한, 1996: 40). 이처럼 재판을 통한 갈등해결의 문제점을 보완하고자 등장한 것이 대체적 갈등해결방식에 대한 논의이다.

#### 다. 대체적인 관리방식

대체적인 관리방식은 전통적 방식에 대응한 개념으로 일반적으로 소송 절차에 의한 판결을 하지 않고, 분쟁을 해결하는 방식이다. 대체적 관리 방식을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 당사자가 절차와 결과에 대해 통제를 할 수 있는 협상(negotiation)이다. 둘째, 제3자가 개입하는 조정, 중재 등이 있다. 조정(mediation)은 제3자에게 위임하되 결과는 당사자가 통제하며, 중재(arbitration)는 절차와 결과를 모두 제3자에게 맡기는 형식이다.

#### 4. 갈등관리에 대한 선행연구 검토

갈등관리가 성공했다는 것은 시행주체의 갈등관리 기제가 적절하게 작동하여 이해당사자와 일정한 합의점을 찾고 시행주체와 이해당사자 모두일정한 수준의 목표 수준을 성취하여 양 주체 사이에 존재하는 갈등이 해결된 것을 의미한다. 하지만 갈등의 양상이 사안마다 차이가 있기 때문에 갈등관리의 성공요인은 매우 다양할 수밖에 없다.

갈등관리에 대한 기존연구는 크게 2가지로 분류할 수 있다.

첫째, 갈등관리에 대한 이론적 연구로서 갈등의 원인을 분석하고 원인에 맞는 적정한 갈등관리 방식을 찾는 것이다.

"원전 주변지역의 갈등상황과 한국사회의 정책대응과제"에서는 정부는 지금까지 원전을 추진하는 과정에서 시대변화에 따른 다양한 사회적 요구를 수용하는데 부득이한 한계가 있었음을 인정하고, 과거 밀어붙이기식의 업무추진 방식을 고집하는 과정에서 불거진 문제들에 대한 진정한 자기성찰과 이를 기초로 신뢰를 회복하는 기회를 마련해야 하며, 동시에 원전에 대한 비중의 적절성, 원전의 경제성과 안전성 등에 대한 자발적인 사회적 합의를 이끌어내야 한다고 주장했다.

"공공갈등의 '치유'적 접근-원자력발전소 주변지역 갈등을 중심으로"에서는 갈등의 구성요소 중 사람에 초점을 두고 갈등을 이해하고 해결책을 강구하는 것이 근원적이고 장기적 관점에서 효율적이라고 주장한다.

간접관리 방법에 의한 방법으로는 당사자 간 활성화된 커뮤니케이션, 문제 해결에 관한 열린 마음의 화해, 당사자 이해관계의 양보에 의한 타 협. 합의된 내용을 협조하여 집행하는 협력 등이 그것이다

둘째, 갈등관리 이론을 현실의 사례에 적용하여 문제를 해결해 나가는데 도움을 주는 실천적 연구가 있었다.

이중 주로 연구가 많이 진행된 분야는 "비선호 시설의 입지에 관한 연구"와 "지자체간 분쟁조정연구"이다. "비선호 시설의 입지에 관한 연구"에서는 주민들의 사전참여, 정보 공개, 홍보와 설득 강화, 경제적 보상등을 갈등관리 방안으로 제시하고 있다(전주상 외, 2000). 지자체간 분쟁조정연구는 지방정부간 협의체 구성, 제3자 분쟁조정제도 활성화, 지방자치단체의 인식변화 등을 갈등관리 방안으로 제시하고 있다(주재복, 2002).

청계천복원사업의 갈등관리 전략에 관하여는 서울시가 청계천복원사업의 이해관계자 사이의 갈등을 효과적으로 해결했다는 점에 주목하고 상인과의 갈등을 중심으로 서울시의 갈등관리 전략이 무엇이며 갈등관리에 성공한 요인이 무엇이냐를 찾아내는데 초점을 맞추고 있는데, 나태준 (2005)은 청계천 복원사업은 "그동안 우리사회의 고질병으로 인식되었던시위와 투쟁의 문화를 상생의 시민문화로 전환시키는데 큰 계기가 되었다"고 분석하면서 그 성공요소를 "사업명분 확보, 이명박 시장의 탁월한리더십, 그리고 시민 당사자들과의 진정한 협상방식"이라고 설명하고 있다.

한편 이달곤(2005)은 협상을 통해서 효율적인 합의가 이루어지기 위해서는 우선 당사자들이 이해관계, 주요쟁점, 입장 등을 밝혀야 하고, 비대청적인 권력관계 하에서도 대안에 접근할 수 있는 허용적인 분위기가 조성되어야 된다고 하였다. 또한 형평이나 정의원칙에 따른 이해배분 노력이 관리의 일환으로 협상관리가 존중되어야 할 것이며, 협상이외에 어떤대안이 있고 각 당사자가 마음에 두는 최대 양보치가 어느 정도이고, 협상을 함으로써 실제로 얻게 되는 이익이 가치가 적지 않음을 제대로 인식해야 한다고 하였다.

또한 성지은(2005)은 "청계천 복원사업은 사업의 시행자인 서울시와 이해관계자인 상인, 노점상, 지역주민, 시민단체, 나아가서는 일반시민간의 갈등을 효과적으로 관리하여 성공한 사례"라고 전제하고 이 성공은 사업초기 서울시는 시민들에게 공동목표와 미래상을 제시하고 적극적인 홍보

전략을 활용하는 한편 정책의 신뢰성확보에 노력하였고, 중간단계에서는 충분한 의견수렴과 절차적 정의를 확보하고 실질적인 보상체계를 구축하였으며, 마지막 단계에서는 위원회를 활용하여 갈등을 완화하고 정책 수용성을 높임으로써 가능하게 된 것이라고 분석하고 있다.

기존 연구들은 갈등관리의 핵심기제로서 협상을 중심에 두고 협상을 통한 갈등의 조정을 사례를 통해 정리하는 수준이다. 따라서 강제적 전략에 기반을 둔 갈등관리와 협상에 기반을 둔 갈등관리의 차별성 분석과 갈등관리 이후 그것이 갖는 파급효과에 대한 고찰이 부족하다.

또한 기존의 연구들이 주로 비선호시설의 입지에 한정된 분석이라는 점역시 한계점으로 지적해 볼 수 있다. 비선호시설의 입지 선정보다 갈등관계가 훨씬 더 복잡한 공공시설인 고속도로 휴게시설에 대한 갈등사례분석은 거의 없어 이에 일반적으로 적용할 수 있는 분석 틀의 마련이 시급하다고 판단된다.

위에서 살펴본 선행연구들에 의하면, 정책에 대한 이해관계를 달리하는 주체들 간에 발생할 수 있는 잠재적 갈등과 대립을 협력(partnership)이 라는 협의기제를 통해 해결할 수 있었던 것으로 해석하고 있다.

즉, 갈등관리를 공동의 목표를 달성하기 위해 다양한 주체들 간의 대등한 관계, 이해관계자들 간의 상호신뢰, 갈등조정기구의 역할 등을 바탕으로 협상주체들 간의 협의와 협력의 환경을 협성하고, 이를 통해 합의에 도달하는 방식으로 해석한 것이다.

# 제 3 절 갈등관리에 있어서의 협상

#### 1. 협상의 일반적 의의

#### 가. 협상의 개념

조직의 갈등관리측면에서 협상은 갈등을 해소하는 갈등주체간 상호작용으로서의 의사결정과정이라고 할 수 있다. 협상이란 정의하는 사람마다다양하게 제시하고 있지만, 협상이란 이해관계 당사자들 간에 갈등이 발생할 때 이것을 상호 이익극대화 방향으로 해결하기 위한 상호작용 과정이다. 협상이란 혼자가 아닌 두 사람(집단, 조직, 국가)이상이, 갈등이 발생하여 이를 해결하기 위한 주제를 가지고, 서로 만족할 만한 대안을 찾아내기 위하여, 지속적으로 상호작용하는 의사소통 과정이다(백종섭, 2015).

협상에 대한 개념은 학자별로 다양성을 띠고 있지만, 협상이 결국 어떠한 형태로든 갈등 상황을 전제로 하고 그러한 갈등상황을 순화하고 해소하는 역동적이 과정이라는 점에서 그 공통점을 발견할 수 있다.

결국 협상은 독립된 의사결정력을 소유한 협상 상대를 전제로 하는 공 동 의사결정과정이기 때문에 대안의 선택과정이 협상주체간의 상호작용 이라는 동태적인 성질을 띠게 된다.

협상은 둘 이상의 집단이 어떤 공통된 문제에 대해 서로간의 합의를 형성함으로써 서로 상충되는 이익을 조정해 나가는 과정이다 (Rangarajan, 1985). 협상(negotiation)은 '주고받는'교환관계로서 서로 수용 가능한 행동 대안을 형성하기 위하여 상호간의 입장을 조정하는 과 정을 거치게 된다. 일반적으로 협상에 의한 해결은 일시적 성격이 강하 며 갈등을 일으킨 원천이 잠재적 갈등의 형태로 남아있기에 다시 갈등으 로 촉발될 수 있다는 문제점을 갖는 반면, 협상이 성공할 경우 상호 이 득 혹은 양보·수렴의 결과가 나오기 때문에 다른 갈등관리 유형보다는 갈등당사자에게 유리한 결과를 제공해 줄 수 있다. 협상은 갈등당사자들 이 복수의 대안 중에서 그들 모두가 수용할 수 있는 특정대안을 찾아가는 동태적 의사결정과정을 의미하는 것으로 협상이 이루어지기 위해서는 이해관계의 충돌이 있어야 하며, 협상이 진행되는 과정에서는 공동의 의사결정이 이루어져야 하며, 협상의 결과로 갈등은 순기능적 측면으로 전환되어야 한다(박명현, 2004: 136~137).

#### 나. 협상의 특징

협상 개념에는 다음과 같은 몇 가지 특징을 가지고 있다(백종섭, 2015). 첫째, 협상은 두 사람 이상의 이해관계 당사자가 있어야 한다. 이해 당 사자는 개인, 집단, 조직, 또는 국가 모두 해당되며, 한 사람이 혼자서 협 상을 진행할 수 없으므로 반드시 두 사람 이상의 이해관계 당사자가 존 재한다.

둘째, 협상 주제가 존재해야 한다. 협상을 진행하기 위해서는 협상의 대 상, 즉 협상 주제(이슈)가 있어야 한다. 협상주제는 하나일 수도 있고 여 러 개의 복수일 수도 있다.

셋째, 갈등해소를 위한 상호작용 과정이다. 협상이란 이러한 희소한 자원을 나누어 가지려는 과정에서 발생하는 갈등을 최소화하거나 해소하기위한 매우 유용한 수단의 하나이다.

넷째, 상호 이익극대화가 목적이다. 협상에서는 상호간에는 이해대립이 존재한다는 것을 인지하고, 상호 만족할 만한 대안을 도출하려고 노력해 야 한다.

다섯째, 상호 존중과 신뢰가 중요하다. 협상은 한정된 자원을 서로 더많이 가지기 위한 지속적인 상호작용 과정이다. 이러한 과정은 상황에따라 상호 비방과 비판, 기만과 술수 등을 동원하여 상호간에 갈등을 확대시킬 가능성이 농후하다. 따라서 협상이 갈등을 완화하거나 해소하는 본래의 목적을 달성하기 위해서는 협상자들은 자신을 물론 상대방 모두서로에게 주어진 문제를 해결하려는 당사자라는 믿음과 존중이 필요하다.

#### 다. 협상의 성격

앞에서 언급한 바와 같이 협상은 '갈등이 인식'이 선행되고 이러한 갈등을 해결하기 위한 방법의 하나이다. 갈등해소를 위해 여러 가지 전략이 제시되고 있으나, 협상은 다른 해소방법과 구별되는 고유의 성격을 가지고 있다. 즉 협상은 상반되는 이해관계를 협력하면서 전략적으로 해결하는 방식이다.

따라서 이해가 상반되는 경쟁적인 요소와 이해가 상보 보완되는 협조적 인 요소를 동시에 갖고 있으며, 협상은 완전히 경쟁적이지도 완전히 협 조적일 수도 없는 것이다.

우리가 전제하는 협상이란 강한 적대자를 주요 대상으로 하는 것도 아니지만, 또한 완전한 협조자를 대상으로 하는 것도 아니며, 그 중간에 위치한 협조적인 경쟁자를 주요한 대상으로 하고 있다.

#### 2. 협상의 유형

#### 가. 분배적 협상과 통합적 협상

협상유형에는 분배적 협상(distributive negotiation)과 융화적 혹은 통합적 협상(integrative negotiation)이 있다. 분배적 협상은 일방승리, 일방패배식의 협상(win-lose negotiation)을 의미하는데, 당사자간의 관계가기본적으로 경쟁적이어서 어느 일방이 이익을 보는 만큼 상대방이 손해를 보게 되는 협상유형이다.

분배적 협상과 상반되는 유형이 통합적 협상이다. 소위 관련자 모두가 승리하는 협상(win-win negotiation)이라고도 한다. 공통이익을 증진시킨다는 측면에서는 통합적 협상이라고 할 수 있고, 협상당사자들이 적대적이거나 방어적이라기 보다는 개방적이며 친화적 관계를 유지하려고 한다

는 측면에서는 융화적 협상이라고 부를 수 있다. 관련자의 이해관계가 상호배타적이지 않으면서 어느 일방의 목적실현이 상대방의 목적달성을 근본적으로 저해하지 않는 상황에서 이루어질 수 있는 협상유형이다.

전자가 고정된 가치를 분배하려는 상황을 전제하고 있는 데 반해, 후자는 가치가 고정되어 있지 않고 양자의 노력에 의해 가치가 창출될 수 있다는 점을 전제로 한다. 따라서 전자의 유형에는 당사자들이 자신의 이익만을 극대화시키려는 전략과 전술을 동원하는 데 비해, 후자의 유형에서는 자신의 이익을 1차적으로 중시하지만 상대방의 이익까지 포함한 공통이익에 관심을 갖는다.

#### 나. 통합적 협상의 전제

통합적 협상이 가능하기 위해서는 공통이익(common interest), 공유된이익(shared interest), 그리고 결합이익(joint interest)을 발견할 수 있어야 하고, 동시에 이들을 실현시킬 수 있는 과정이나 절차를 개발할 수 있어야 한다. 그런데 보통 협상당사자들은 자신의 이익에 집착한 나머지이러한 잠재적 이익이 존재한다는 사실을 미처 깨닫지 못한다. 대부분의사람들은 이해대립 상황에서 양자에 걸친 이해증진 가능성이 있다는 점을 근본적으로 불신하거나, 일반적 승자와 패자가 있을 것이라는 시각을 가지게 된다. 설령 약간의 잠재적 공통이익이 있을 것이라고 믿는 상황이라 할지라도 정보를 통제하면서 전략적으로 접근하기 때문에 그것을 구현하기란 쉽지 않다.

통합적 협상이 성공하기 위해서는 다음과 같은 전제조건이 충족되어야할 것이다. 첫째, 당사자들은 상대방의 진정한 필요와 목적을 이해할 수있어야 한다. 둘째, 당사자들은 창의적 아이디어를 교환하고 정보흐름을 자유롭게 할 수 있어야 한다. 셋째, 당사자들은 입장간의 차이점보다는 공통된 기반과 유사점에 초점을 맞추어야 한다. 그리고 마지막으로 관련자 모두의 목적을 실현시킬 수 있는 대안을 찾으려고 진지하게 노력해야한다.

이상의 네 가지 요건 이외에, 이러한 통합적 협상이 순조롭게 진행되기 위한 절차적 측면의 관리도 중요하다. 협상을 진행시키는 과정에서 이해 배분과 관련하여 전략적이고 적대적 관계가 형성되는 과정에서도 당사자 들은 협상관계를 원활하게 유지하기 위한 노력을 지속하여야 한다.

그러한 통합적 협상을 위한 관계관리는 다음과 같은 점에 주목하여야한다. 첫째, 그들간의 공유된 공통목적이 있으면, 이를 발견하여 구체적으로 관련 정보를 교환하여 협상절차를 순조롭게 진행해야 한다. 둘째, 그들간에 생산적인 관계를 갖기 위한 동기부여가 있어야 하고, 방해물들을 극복할 수 있는 각오가 있어야 한다. 셋째, 상호신뢰가 있어야 하기때문에 상대방으로부터 신뢰받기 위해서 꾸준히 노력해야 한다. 넷째, 상대방의 필요를 올바르게 이해하기 위해 가능하면 정확하고 명확한 의사소통을 해야 한다. 마지막으로, 상대방의 필요와 목적이 타당하다(valid)는 것을 서로가 수용해야 한다.

이상과 같은 요건을 구비하기란 용이한 일이 아니다. 그러나 상대방의 이익과 더불어 자신의 이익을 증대시킬 수 있는 가능성이 높다는 논리선 상에서 이러한 노력을 통해 얻게 되는 이익이 분배적 협상자세를 취할때 얻게 되는 이익보다 크다는 판단이 서면 가능한 일이다. 특히 강력한 입장에 있는 편이 이러한 방향으로 움직인다는 것을 약한 상대에게 확인시켜 주거나 먼저 조금씩 움직여나갈 때, 통합적 협상절차가 순조롭게 진행될 것이다(이달곤, 2005).

#### 3. 협상의 전략모형

#### 가. 입장 협상전략

입장협상은 각 당사자가 자신의 입장(positions)에만 집착하여 자신의 처지를 상대방에게 이해시키고, 자신의 주장을 따를 때 최선의 협상결과 가 나올 뿐 아니라 자신의 주장이 정의로운 해결이라고 믿어 자신의 입 장에 집착하는 전략을 말한다.

각자가 자신의 입장에만 너무 집착하다 보면, 당사자들의 근본적인 관심사를 벗어날 수도 있고, 합의가 이루어졌다 하더라도 최종입장을 기계적으로 수용하는 방식이 될 수 있다. 이것은 당사자들의 정당한 이해를 충족시키려고 창의적이고 신중하게 해결책을 강구하는 접근법과는 거리가 멀다. 사전에 설정된 입장이 얼마나 합리적인 것인가에 대한 검토가필요하며 새로운 정보와 상대방의 요구를 감안하여 초기에 설정한 입장을 변경시키는 융통성이 필요하다.

그리고 각자가 자기의 입장만 주장하다 보면 합의시간이 오래 걸리고 갈등의 골이 깊어지며, 협상결과로 얻는 '몫의 합'이 협상 전에 비하여 별로 증대되지 않을 것이다. 강력한 자기 주장으로 의지의 경합과정을 겪게 되면, 당사자들간의 관계가 훼손되는데 이것은 큰 손실이다. 협상관 계란 협상결과를 약속하는 다리와 같다. 더구나 협상의 직접당사자수가 많을 경우나 협상에 많은 수의 제3자들이 끼어들 경우, 입장을 고수하는 협상은 의사소통을 막고, 양보의 가능성을 타진할 수 있는 가능성을 줄 인다.

흔히 합리적인 협상문화가 정착되지 않은 사회에서 자기의 이익을 지키기 위해 필요한 협상전략으로 채택되고 있지만 일방이 이러한 협상전략을 고수하는 한, 상대방도 꼭 같은 생각을 할 것이므로 협상과정에서의 충돌은 명약관화하다. 상대방을 적으로 간주하여 합리적인 상호교환 (give and take)관계를 거부하는 상황에서 바람직한 협상결과를 기대하기는 어려울 것이다(이달곤, 2005).

#### 나. 워칙 협상전략

입장 협상전략에 대한 하나의 대안이 원칙협상이다. 원칙협상 전략은 일방적인 입장에 집착한 입장협상전략을 지양하고 주관적·인간적인 '입장'으로부터 탈피하여 객관적이고 이슈 중심적인 이해관계에 초점을 맞추어 협상을 진행하는 전략이다(이달곤, 2005).

원칙에 준거한 협상은 다음과 같은 네 가지 점을 특히 강조하고, 이를 협상과정에서 주요한 지도원리로 삼는다. 반드시 입장협상과 동일 차원 에서 반대되는 모델이라기보다는 한 차원 높은 협상유형이라 할 수 있 다.

첫째, 갈등문제로부터 사람과 관계를 일반 분리시켜 생각한다. 사람이란 컴퓨터와 다른 감성체이기 때문에 의사전달과정에서 감성적 측면을 추가적으로 고려해야 한다. 협상과정에서 인간적인 요소들이 이슈의 객관적인 장단점들이나 이해관계와 상호작용을 하게 된다. 이 경우 당사자들이 각자의 입장에만 집착하다 보면 인간의 아집이나 자의식이 각자의 입장과 뒤섞여 상황을 더욱 악화시키게 된다.

둘째, 자신이나 상대방의 입장이 아니라 이해관계(interests)에 초점을 맞춘다. 자신이 처해 있거나 강조하고 싶은 입장에 집착하여 협상을 하다 보면, 상대방에게는 타당성이 결여된 주장으로 들리기도 하고 실제로 자신이 원하는 바를 추구하기가 어려울 수도 있다. 또한 상대방으로 하여금 입장 고수적인 태도를 유발시켜 타협점을 찾기 어려울 때도 적지않을 것이다.

셋째, 합의를 이루려고 하기 이전에 상호이득을 가져오는 대안들을 개발한다. 상대를 면전에 두고 상호 압박을 느끼면서 자신에게 돌아오게될 이해를 생각하면, 시야가 좁아지고 창조적인 해결책을 찾아내기가 어렵게 된다. 이러한 한계는 협상준비단계에서 몇 가지 대안개발에 일정량의 시간을 투여함으로써 극복해 나갈 수 있다.

넷째, 협상결과를 객관적인 기준에 입각하여 판단한다. 입장이란 주관적 인 상황판단과 기대욕구를 통하여 형성되는데 비하여, 이해분석은 객관 적 기초위에서 가능한 것이다. 당사자 모두가 수용할 수 있는 기준을 찾는 것이 중요하다. 객관적 기준이 수용되지 않으면 이해가 상반될 때 상대방에 대하여 완강한 자세를 보임으로써 자신에게 유리한 결과를 가져오려고 한다. 이러한 경우에는 비타협적인 사람에게 좋은 결과를 안겨주게 되고 협상결과도 힘의 작용에 의해 좌우될 가능성이 커진다.

원칙협상은 양측의 이해관계를 조화시켜 모두 만족할 만한 협상 결과를 만들어 내는데 초점을 두고 있으며, 협상 시 불필요한 행동이나 자원 낭 비적인 소모전을 피함으로서 효율성을 제고할 수 있다는 장점이 있다.

#### 다. 문제해결식 협상전략

문제해결식 협상은 협상당사자들의 목표가 상호 배타적이지 않으며, 일 방이 그의 목표를 추구할 때 그것이 반드시 상대방의 목표 성취를 배제 하지 않는다. 문제해결식 협상의 근본 구조는 쌍방 모두 각자의 목적을 성취할 수 있다는데 있으며, 분쟁이 초기에는 경쟁식의 협상 상황으로 보이나 상호토론 및 대안모색을 통해 문제해결식 대안을 찾아낼 수 있는 것이 일반적이다.

문제해결식 협상은 공통, 공동, 공유의 목표를 확인하고 그 목표 성취를 위한 절차를 발전시키는 과정이다. 문제해결식 협상방식은 어떤 강압적 또는 강제적 해결수단을 통해 갈등을 단순히 와해시키는 것을 목적으로 하는 것이 아니라 갈등관리에 의해 해소시킴으로써 협상당사자들 모두에 게 이익을 주는 것을 목적으로 한다.

결국 문제해결식 협상방식은 단지 현재화된 행동뿐 아니라 갈등관계에 있어서 태도적인 요소에 대해서도 관심을 갖게 되는데, 이러한 문제해결 방식은 다음과 같은 특징을 갖고 있다. 첫째, 상대방을 패배시키는 것보다는 갈등해소에 초점을 둔다. 둘째, 투표, 재결 또는 양보의 모색을 피하며 셋째, 갈등을 자연스럽고 심지어는 도움이 되는 것으로 인식한다. 넷째, 관심을 고정된 해결책으로부터 목표와 동기를 이전시키며, 다섯째, 협상결과의 질과 그것의 수락에 대하여 양 당사자가 공동 책임을 진다.

문제해결식 접근방식은 갈등 문제를 파악하여 해결을 위한 대안을 강구하고, 이러한 대안으로 인한 예상결과를 가능한 한 정확·상세하게 추정하여, 그러한 결과들 중에서 최선이라고 판단되는 대안을 공동으로 선택하면서 문제에 접근하는 방식이다. 이러한 문제해결과정을 다자간의 경쟁적 의사결정이라는 측면에서 살펴보면 다음과 같은 단계를 가진다.

첫째, 협상 당사자들이 상호 관심영역을 상세히 정의하고 토의의제를 확정하여 기본적인 공동결정의 필요성을 확인한다. 현실성 검사를 통해 공동으로 상대방의 의도, 욕구나 효용상의 우선순위 등에 대한 가정들을 검사해 보고, 상대방이 현재 상태에서 어떤 불만을 갖고 있는지를 정확하게 파악할 필요가 있다.

둘째, 협상당사자들의 공동문제를 해결하고, 갈등을 해소할 수 있는 대 안이나 그 대안의 결과를 상호 협력하여 모색하는 활동이 필요하다. 결 합이익을 증가시킬 수 있을 잠정적인 대안들을 발견하는 것은 쉽지 않기 때문에 관계자들의 지혜를 모으고 전문적인 분석활동이 필요하다.

셋째, 체계적인 방법론에 근거하여 최대 효용을 가져다 줄 수 있는 대 안을 선택해야 하는데, 이 때 협상당사자 각자의 선호구조가 명확하게 제시되어져야 한다.

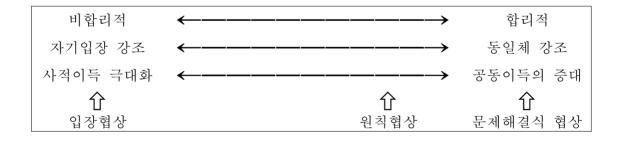
문제해결식 접근방식이 유리한 상황은 당사자들이 잠재적 요소들을 잘통합할 수 있는 기제를 만들어 내거나 이해구조의 상호보완적인 성격을 잘 활용함으로써 결합이득 자체가 가변적일 때라고 한다. 원칙협상에서 강조하는 것은 되도록 문제해결식의 협상태도를 견지하라는 것이다.

각 협상전략의 이론연구를 통하여 다음과 같이 장단점을 비교할 수 있다.

<표 2-2> 각 협상방식의 장단점 비교

구분	입장협상	원칙협상	문제해결식 협상
장점	*경쟁식 협상을 고집하는 상대방에게 대응하거나 당사자 관계가 중요치 않 은 일회성 협상에서는 유 용할 경우가 있음 *결합이익이 고정되어 있 거나 개인의 몫이 불확정	*객관적이고 이슈 중심 적인 이해관계에 초점 을 맞추어 진행	*목표가 상호 비배타 적이고 쌍방 모두 각 자의 목적 성취 가능 *일방의 이득이 반드 시 타방의 손실이 아 님 *상대방의 목표성취
<u></u> 단점	적 일 때 유리 * 당사자의 이득이 곧바 로 다른 당사자 손실로 직결	*협상당사자를 전략적 으로 인식하는 측은 상 대방으로 하여금 전략	
	*자기만의 이익극대화를 위해 모든 전술/전략 동원	적인 판단을 할 때 실수를 일으키게 오도할수 있음	시간이 걸릴 수 있음

<그림 2-1> 협상유형의 비교



그림에서 볼 수 있듯이 단기적인 이익에 집착하여 가능한 방법을 모두 동원하는 전략적인 방식이 왼쪽 끝에 있는 입장협상전략이다. 그리고 동일한 의사결정주체의 일원으로서 갈등문제를 공동문제로 인식하고 가장합리적인 방법으로 이를 해결하려는 것이 문제해결식이다. 그리고 그 가운데서 약간 오른쪽으로 치우쳐 위치한 것이 원칙협상이 될 것이다.

# 제 4 절 연구의 설계

#### 1. 변수의 설정

앞에서 언급했던 McGregor의 갈등관리 접근법을 적용하여 갈등요인을 제도적 요인, 경제적 요인, 외부환경적 요인, 인지적 요인으로 분류하면, 제도적 요인은 행정절차의 미흡, 각종 제도의 미비, 조정자의 역할 부족, 의사결정 참여기회부족 등을 의미하고, 경제적 요인은 비용과 편익의 불균형, 지가 하락 등을 의미한다. 환경적 요인은 환경에 대한 관심증대, 건강 위해에 대한 불안감을 의미하고, 인지적 요인은 오해, 감정적 대립등을 의미한다.

이 논문에서는 고속도로 휴게소 불법노점상 갈등해소 사례를 중심으로 분석틀을 설정하고자 한다. 고속도로 휴게시설의 갈등관리에서 제도적 요인, 경제적 요인, 외부 환경적 요인, 인지적 요인이라는 갈등요인을 해 결하기 위해 갈등관리 방안으로 갈등조정기구, 합리적 보상, 사회적 정당 성, 이해관계자 신뢰구축이라는 이 사업을 성공적으로 수행하는데 영향 을 미쳤을 것이라 가정하고 이를 중심으로 분석하고자 한다.

<표 2-3> 분석틀의 구성변수

갈등요인	분석변수	비고
제도적 요인	갈등조정기구	(협상중재)
경제적 요인	합리적 보상	(협상자원)
외부 환경적 요인	사회적 정당성	(협상명분)
인지적 요인	이해관계자 신뢰구축	(협상주체)

#### 1) 갈등조정기구

갈등조정을 위한 제도적 장치가 없을 경우 잠재적 갈등까지도 현재적 갈등으로 표출될 수 있다. 따라서 이해당사자간의 분쟁을 사전에 해소하 고, 갈등이 발생할 경우 전문적으로 이를 해결해 줄 수 있는 제도적인 기반과 수단이 필요하다. 또한 갈등조정기구는 이해관계자들 간의 갈등 과 대립으로부터 협력으로의 전환에 있어 중요한 역할을 담당할 수 있 다.

#### 2) 합리적 보상

공공사업 정책 추진은 비용과 편익 구조에 따라 당사자들의 이해관계의 변화를 수반하며 이것을 당사자들이 다르게 해석함으로서 갈등을 발생시 키게 된다(이상헌, 2001). 많은 공공사업들에 있어 비용과 편익이 일치하 지 않는 경우가 있으며 이러한 비용과 편익의 불일치는 경제적인 형평성 의 문제를 제기하고 갈등의 원인이 된다. 경제적 보상이 피해를 감수하 는 대가로 충분하다고 인식되고 자신에게 구체적으로 제공된다는 확신을 가질 때 정책을 수용하겠다고 태도를 결정한다. 따라서 정책으로 인해 행태변화를 요구하는 정책 대상 집단에게 구체적으로 충분하게 보상된다 고 인식될 때 정책갈등은 해소될 수 있다고 할 수 있다.

#### 3) 사회적 정당성

사회적 정당성은 사업에 대한 대중의 관심과 여론의 향배에 크게 좌우되며 사업의 성격이 시대적 흐름과 대중의 요청사항을 반영하는 정도와정(+)의 상관관계가 있다. 사업에 대한 여론의 지지는 사업을 반대하는 이해당사자들에게는 보이지 않는 압박수단을 기능하여 갈등을 완화하고 협상의 장으로 끌어들이는 요소로서 작용한다. 일반 대중이 사업을 지지

하며, 사업을 반대하는 이해당사자들을 집단 이기주의로 치부해버리면 반대집단의 조직력은 와해되고 일정 수준에서 타협할 가능성이 높아진 다. 따라서 대중의 관심과 지지가 어느 쪽에 서 있느냐에 따라 협상과정 에서 힘의 무게와 정당성의 축이 이동할 수 있게 된다(황기연·변미리·나 태준, 2005).

또한 사업의 성격이 시대적 흐름과 대중의 요청사항을 잘 반영하고 있을 경우 그 사업은 강력한 사회적 정당성을 획득하게 되며, 사업주체가 갈등관리전략을 수행하는 데 있어 우호적인 환경을 조성해준다.

#### 4) 이해관계자 신뢰구축

정책의 신뢰도는 정책을 적용을 받는 대상 집단의 요구나 기대가 정확하게 전달되고 전달된 요구가 정책이나 사업으로 전환되어 그들에게 제공되어야 신뢰가 높아질 수 있다. 반면, 의사결정과정의 절차적 합리성의 부족은 정책불신을 가중시킬 수 있다.

대규모 공공사업이 결정되고 추진되는 과정에서는 이해관계를 달리하는 수많은 사람들이 참여하고 상호 관계를 형성하게 된다. 이러한 복잡한 이해관계는 상호 협력을 통해 정책이 원만히 결정되고 집행되는 수도 있지만 일부 사업의 경우 심각한 갈등구조를 형성하면서 사업을 지연시키기도 하고 사업자체를 불가능하게 할 수도 있다. 따라서 관련당사자들간의 협력을 이끌어내기 위해서는 협의기제를 통해 합의에 이르는 과정이매우 중요하다.

선행연구에서 언급되었듯이, 주체간의 협력적 환경 조성은 이해관계자 상호간의 신뢰가 바탕이 되어야 가능하다고 지적하고 있다.

#### 나. 분석틀 설정

이 논문에서 의도하는 바는 고속도로 휴게시설의 갈등 발생에 있어 공 공사업자인 한국도로공사와 민간이익단체인 고속도로 휴게시설협회와 고 속도로 노점상간의 갈등관리 수단으로서 협상의 효과성을 검토하고 협상 당사자간의 최대의 만족을 얻을 수 있는 협상모형을 구축해 보고자 한 다.

기존의 협상모형으로 입장 협상, 원칙 협상, 문제해결식 협상이 있지만, 합리적이고 분석적인 방법인 문제해결식 협상이 입장 협상이나 원칙 협상보다는 협상과정에서 당사자 간의 갈등을 최소화하고 가장 효율적인 공동의 이익을 성취할 수 있다고 본다. 입장협상, 원칙협상 모형은 갈등과 분쟁이 발생하고 난 이후의 갈등관리 방식으로 이해되고 있지만 이에 반해 문제해결식 협상 전략은 정보의 수집과 협상 환경의 분석을 통해목표이 합의 및 대안을 준비하고 협상에 들어감으로서 협상 과정에서 변동될 수 있는 목표를 훼손시키지 않고 결합이익을 가장 극대화할 수 있다고 보여 진다.

이 논문에서는 고속도로 휴게시설의 갈등 사례 분석에 있어 입장협상과 문제해결식 협상을 통해서 과거 고속도로 휴게시설 노점상 철거 실패 사 례를 입장 협상으로 분석하였고, 현재 고속도로 휴게시설의 하이숍 (hi-shop) 사례를 협상이 완성된 상태로 문제해결식 협상으로서의 성공 사례로 분석하였다.

연구논문의 사례 분석에 있어 적용될 분석 틀의 구성변수로 갈등조정기 구, 합리적 보상, 사업의 정당성, 이해관계자 신뢰구축을 이용하여 협상 의 효과성 여부를 분석할 것이다.

# <그림 2-2> 분석 틀

# 갈등 요인

Ţ

	_	<del>4</del> 5	_	
하이숍 이전		협상을 통한 갈등관리과정		하이숍 이후
입장 협상전략 (독자적·사법적 관리방식)		1. 갈등조정기구		
		2. 합리적 보상		문제해결식 협상전략
		3. 사회적 정당성		(대체적 관리방식)
		4. 이해관계자 신뢰구축		

 ${\hat {\mathbb Q}}$ 

결과

## 제 3 장 고속도로 휴게소 노점상 사례 검토

## 제 1 절 사례 배경

#### 1. 불법노점상의 등장

1980년대 초부터 고속도로 휴게소에 등장하기 시작한 불법노점상은 2011년 전국 169개 고속도로 휴게소에 328개에 달하고 있고, 휴게소 주차장을 무단 점유하고 사업자 등록을 하지 않은 상태에서 무허가로 영업을 하여 그동안 휴게소 이용객들에게 큰 불편을 주었다. 더욱이 고속도로 휴게소 내 불법노점상들은 대부분 주차장 한가운데를 차지해 이용객들에게 큰 불편을 주고 있었고, 이른바 '고속도로휴게소 노점상연합회'를 결성해 휴게소 노점상 자리에 대해 권리금을 받고 매매하고 있었으며, 대부분 품질이 보증되지 않은 물품을 판매하였고 사업자 등록을 하지 않은 채 무허가로 영업하여 연간 탈세액이 14억여 원에 이르는 등 많은 폐해에도 불구하고 노점상들의 조직적인 저항과 경미한 처벌법규 등으로 단속에 한계가 있었다.

#### 2. 갈등해소 이전의 개관

#### 1) 1980~2000년

고속도로휴게소는 1971년 1월 1일 추풍령 휴게소 개설을 시작으로 현재까지 전국 174개소가 설치되어 하루 120만 명 이상이 이용하고 있다. 고속도로 휴게소 내에서 불법 노점상이 본격적으로 등장하기 시작한 시기는 1980년대 초부터로 알려져 있다. 초창기 불법 노점상의 형태는 단속을 피하기 위한 차량 영업이 대부분이었다. 이들은 주로 이동식으로 출

몰하면서 서서히 고속도로 휴게소에 뿌리내리기 시작했다.

차량을 이용해 이동식으로 출몰하던 불법 노점상들은 1990년대에 들어 휴게소 건물 전면 주차장을 무단으로 점유하며 고정적으로 잡상 행위를 하기 시작했다. 도로공사의 지속적인 단속과 고소·고발에도 불구하고 대부분 경미한 벌금형에 처해져 불법 노점상의 수는 점점 늘어만 갔고 조직화되어 갔다.

도로공사는 갈수록 조직화되는 고속도로 휴게소 불법 노점상을 근절하기 위해 경찰청 협조 하에 개별 단속을 지속적으로 실시하였다. 법적인고속 및 고발을 통해 불법노점상들의 영업행위에 제재를 가했으나 판결까지의 기간이 길고, 대부분 30~200만원의 벌금형으로 처벌이 미약해실효를 거두지 못했다.

<그림 3-1> 과거 고속도로휴게소 불법노점상



## 2) 외부전문용역을 통한 해결 추진(실패)

2001년 8월 법적인 고소·고발이나 개별적인 단속은 실효성이 부족하다는 판단 하에 외부전문용역(고엽제전우회) 천여 명을 투입해 175대 중 80건을 견인 철거하는 행정대집행을 실시했다. 단속현장은 가스총과 소

화기가 동원되는 등 노점상들의 극렬한 저항으로 일대 전쟁터를 방불케했다.

휴게소에는 머리가 희끗희끗한 노병들이 고속도로에서 '작전'을 펼쳤다. 휴게소에는 '야전 사령부'가 들어섰고, '작전 차량' 수십 대가 사이렌 소리를 요란하게 울리며 고속도로를 누볐다. 이에 노점상들은 주차장 바닥이나 차량 위에 드러눕는 등 강력히 반발했고, 전우회원 수십 명이 좌판을 때려부수거나 차량을 들어 옮기는 바람에 난장판이 벌어졌다. 시흥·신탄진·언양 등 여러 휴게소에서 병원으로 실려가는 부상자가 속출했다. 도로전을 방불케 한 양측의 충돌은, 연 3일간 계속된 후에야 일단 진정되었다. 전우회가 부산·경남·전북·광주 지부 5백여 회원을 교대로투입하자, 숫자에서 밀린 노점상들이 어쩔 수 없이 철수한 것이다.

전우회가 노점상 단속에 나선 것은, 고속도로휴게소협회의 요청에 따른 것이다. 전국 98개 고속도로 휴게소 운영업체 대표들은 잡상인들이 휴게소 이용객들에게 피해를 주고 있다며 2011년 3월 임시총회에서 대책을 논의해, 전우회에 '고속도로 주차장 효율적 관리를 위한 용역'을 맡겼다. 계약 내용은 2011년 8월 1일부터 2002년 7월 말까지 고속도로 모든 휴게소의 주차장 관리를 전우회에 맡기고 월 1억원씩 용역비를 지급한다는 것이다.

<그림 3-2> 고엽제전우회 행정대집행 사진





노점상에게 문제가 있는 것은 사실이지만 전우회가 그들을 단속할 권리가 있는가 하는 문제가 논란이 되었다. 고속도로에서의 불법 상행위 단속은 경찰, 휴게소 내의 주차장 관리는 도로공사의 소관인데 범칙금 부과나 견인 권한이 없는 고속도로휴게소협회가 다른 민간단체에 용역을 주어 노점상을 강제로 쫓아내는 것 역시 불법 행위라는 지적이었다.

전국노점상연합회도 전열을 정비해, 고속도로휴게소 지역연합회 차원에서 법적·물리적 대응에 나섰다. 도로공사·휴게소협회·고엽제전우회를 상대로 법적 소송에 나서고, 9월 4일 기자회견을 열고, 한국도로공사 본사 정문에서 '휴게소노점상 생존권쟁취 및 용역깡패 발주책임자 한국도로공사 규탄대회' 항의집회를 여는 등 대응하였다.

이러한 강제철거 과정에서 노점상들에 대한 동정 여론이 조성되면서 오히려 도로공사에 온갖 비난과 질타가 쏟아졌다. 일부 도로공사 직원들 은 노점상과 결탁한 폭력 조직으로부터 엄청난 협박에 시달리기도 했다. 결국 이때의 행정대집행으로 도로공사는 이미지에 큰 타격을 입은 채 강 제철거를 중단해야 했다.

<그림 3-3> 노점상 항의집회





#### 3) 2000~2010년

도로공사는 2003년 2월 대통령직인수위원회에 고속도로 휴게소를 '노점행위 절대금지 구역'으로 설정하는 특별법을 제정해 줄 것을 요청하는 제안서를 제출했다. 도공 측의 노점상 단속 제안은 2008년 대통령직인수위원회에도 다시 한 번 제출하였지만, 정부의 주요 의제로 채택되지는 않았다.

도로공사 주도의 단속만으로는 불법 노점상을 근절하는데 한계가 있음을 절감하여 이에 국회, 건설교통부, 경찰청 등 여러 관계기관과 합동회의를 통해 보다 실효성 있는 방안을 강구하였다.

2006년부터 2010년까지 5년 동안 도로공사는 휴게소 노점상들의 불법행위에 대한 일제 고소·고발 조치를 취했다. 2006년 전체 고소·고발 건수는 102건, 2007년 595건, 2008년 186건, 2009년 174건, 2010년엔 188건에 달했다.

그리고 2007년에는 불법 노점상 근절의 필요성에 대한 대국민 인식 전환을 위해 전국 휴게소에 불법 노점상들이 판매하는 제품을 사지 말자는 현수막과 입간판 등 각종 홍보물을 설치해 본격적인 불매 운동을 전개했다. 그리고 검찰과 경찰에도 휴게소 불법 노점행위 단속에 대해 적극적인 협조를 요청하였다.

그리고 2010년에는 G20 등 국제적 행사 개최로 인해 휴게소 불법 노점 상을 더 이상 방치할 수 없다는 책임감에 효과적인 해결방안을 모색하기 위해 '국민경제경영연구소'에 연구용역을 실시하였다. 이에 따라 단속 관 계법 개정, 공권력과의 공조, 대국민 홍보전략 등 다각적이고 현실적인 방안을 도출할 수 있었다. 아울러 노점상도 G20기간에는 자발적으로 노 점을 폐쇄하는 등 도로공사 정책에 따르는 노력을 보였다.

## 제 2 절 고속도로휴게소 노점상 실태 및 폐해

## 1. 고속도로 휴게소 불법노점상 실태

#### 가. 고속도로 휴게소 노점상 실태

고속도로 휴게소 노점상은 1980년대 초부터 본격적으로 등장해 30여 년 동안 휴게소 주차장을 무단으로 점유하며 불법으로 영업해왔다. 휴게소 불법 노점상은 각 지방자치단체의 허가를 받아 일정한 장소와 설치 규격 등에 의해 영업하는 일반 노점상과 달리 한국도로공사가 관리·감독하고 있는 특정 공공시설인 휴게소 주차장을 불법으로 점유하여 차량 및 시설 물을 적재하고 영업을 한다는 점에서 여러 가지 문제점을 내포하고 있 다.

<표 3-1> 일반 노점상과 고속도로 휴게소 노점상 비교

구 분	이 바 그 건 사	호케스 1. 정사
一 丁 正	일반 노점상	휴게소 노점상
허 가	도로점용 허가	불법 점용
안전 및 위생	규제기준 있음	규정 없음
규격 및 품목	가로판매대, 구두수선대, 버스카드 판매대 등에 관한 규정	규정 없음
장 소	일부 제한된 구역으로 한정	휴게소 주차장
점용료 부과	허가지역 내 일정요율 납부	없음
관리주체	지방자치단체	없음

고속도로 휴게소 내의 노점상은 대부분 차량과 컨테이너를 이용한 노점 상으로 각 휴게소별로 최소 1대에서 많게는 6대까지 주차장을 불법으로 점유하고, 고속도로 휴게소에서 판매하는 상품과 유사하거나 상이한 품 목을 판매하고 있다. 고속도로 휴게소의 노점상은 대부분이 장치주차 영 업형으로 전국노점상연합회 등에 가입하여 조직적인 자리 점거에 의해 운영되고 있다. 고속도로 휴게소 노점상들의 유형별 노점행위를 살펴보 면 크게 장기주차 영업형, 순회이동형, 일시적 행위, 버스 내 행위로 구 분되며, 이중 사회적으로 가장 문제시되는 영업행위는 장기주차 영업행 위이다.

<표 3-2> 휴게소 유형별 불법 노점 행위

구 분	노점행위	유형 및 품목
장기주차 영업형	<ul><li>· 휴게소 건물 앞의 주차장내 장 기적으로 차량을 주차하여 24시 간 노점행위 영위</li><li>· 불법점용 해당</li></ul>	잡화, 의류, 자동차용품, 기타 등
순회 이동형	· 휴게소를 순회하여 노점 행위	의류, 과일, 전자제품 등
일시적 행위	• 휴게소에 잠시 머물며 노점행위	식품, 과일류 등
버스 내 행위	·정기 고속버스가 휴게소에 정차 할 때 버스이용객을 상대로 노점 행위 실시	사행성 추첨행위 등에 의한 강매

#### 2. 고속도로 휴게소 노점상의 폐해

고속도로 휴게소 불법 노점상은 도로공사의 지속적인 계도 단속에도 불구하고 사라지지 않고 꾸준히 증가해 왔다. 신설 휴게소의 경우 운영개시수개월 전부터 노점상 차량 12대 이상을 동원해 불법으로 공간을 점유하고 노점상 세력 간 다툼 및 협의 하에 2~4대 정도의 영업 차량이 잔류하기로 결정하는 등 휴게소 내의 불법 노점상은 이미 생계형을 넘어 휴게소운영업체 및 이용 고객과의 마찰을 일으키고 교통 불편, 미관저해 등 우리사회 질서를 어지럽히는 여러 가지 심각한 문제들을 일으켜 왔다.

### 가. 주차장 무단 점유로 인한 보행 방해 및 교통 혼잡

고속도로 휴게소 내 불법 노점상들은 대부분 주차장 한가운데를 점유하고 영업행위를 해왔다. 주차장 중에서도 화장실과 가까운 위치를 차지해일반 이용객들은 물론 어린이나 노약자, 임산부 등 사회적 배려가 필요한 이용객들에게 큰 불편을 줬다. 특히, 명절연휴 등 성수기에 불법 노점상들의 무단 점유로 인해 주차 공간이 부족해 이용객들이 민원을 제기하는 경우가 많았다. 이용객들의 보행 불편과 주차난으로 인한 교통 혼잡은 휴게소 이용객들의 교통사고를 유발하는 원인으로 꼽히기도 했다.

#### 나. 공간 독점에 따른 불법 행위 성행

휴게소 불법 노점상들은 이른바 고속도로휴게소 노점상연합회를 결성하였으며, 자리점거를 위해 노점상끼리 치열한 주도권 쟁탈전을 벌이기도했다. 조직화된 노점상은 고속도로 휴게소 중에서도 이용객이 많이 몰리는 매출액 상위권의 휴게소 노점상 자리에 대한 권리금을 주고받는 등불법영업장에 대한 잡상행위를 이권문제화 하여 위법 행위를 저질렀다. 여기에 한술 더 떠 휴게소 노점상들의 이런 영업행위가 불법이라는 점을 악용한 일부 폭력배들이 이들에게 자릿세 명목으로 돈을 갈취하는 등 추

가적인 범죄가 기승을 부리기도 했다.

<그림 3-4> 과거 고속도로휴게소 불법노점상



다. 불법 · 불량제품 판매로 인한 이용객 피해

휴게소 노점상들이 판매하는 제품들은 와이퍼, 워셔액, 핸들 등 차량용품, 모자, 랜턴, 신발, 장갑 등 등산용품, 각종 공구, 안경, 건전지, 음반, 테이프, 장난감 등 일상용품 등으로 그 종류도 다양하다. 하지만 이들 제품 대부분은 납품 출처가 명확하지 않거나 품질보증이 불분명해 이로 인한 이용객 피해가 끊이질 않았다. 특히 유사 총기 및 도검류, 손도끼 등의 무분별한 판매로 사고 발생 및 범죄 악용 우려도 적지 않았다. 무엇보다 이들 제품은 무조건 100% 현금 거래로 문제가 발생해도 제품 교환이나 환불, 피해보상 등 소비자 보호방안이 전무하였기 때문에 그 피해는 고스란히 휴게소 이용객들에게 돌아갔다.

#### 라. 불법 영업으로 인한 세금 탈세

고속도로 휴게소 불법 노점상들은 사업자 등록을 하지 않은 상태에서 무허가로 영업하여, 탈세의 온상이 되어왔다. 그동안 불법 노점상들이 어마어마한 수익을 올리면서도 세금 한 품 내지 않고 탈세를 일삼아 온 것은 명백한 범죄행위라고 할 수 있다.

#### 마. 국가 이미지 및 사회 질서 저해

도로공사는 그동안 수차례 이들에 대한 단속을 실행해왔지만 법적·제도적 장치가 미약하여 많은 어려움을 겪었다. 노점상행위 단속법령 및 단속주체에 관한 이견 등으로 그동안 검찰·경찰 등 관계기관과의 협조가 쉽지 않았고, 무엇보다 행정대집행 등 대대적인 단속이 있을 때마다 전국의 휴게소 노점상들이 조직적으로 저항하여 심각한 마찰이 빚어져 철거→재출현→철거의 악순환이 초래되었다.

2002년 월드컵, 2010년 G20정상회의 등 굵직굵직한 국제행사가 열리는 가운데 휴게소 불법 노점상의 영업행위는 외국관광객들에게 국가 및 휴 게소 이미지를 실추시키는 주범이 되었고, 이들의 방치는 결국 우리 사회의 기강 및 질서를 확립하는 데 큰 걸림돌이 되었다.

## 제 3 절 갈등의 전개

#### 1. 부천고가교 화재사고 발생(2010.12.13)

2010년 12월 13일 서울외곽고속도로 부천고가교 도중 중동 나들목 교량화재 사고가 발생했다. 사고의 원인은 서울외곽고속도로 밑의 불법 주차장에서 교량 하부에 주차한 유조차 운전사가 운반 중이었던 휘발유를 펌프를 이용해 절도하는 과정에서 스파크가 튀어 펌프에서 튄 스파크가 유증기를 점화했고, 탱크로리에 적재된 수십톤의 휘발유를 연료로 대형 화재로 이어졌다. 이 사고로 차량 39대와 컨테이너 9동이 전소되고, 3개월동안 서운 분기점에서 안현 분기점 구간이 일부 통제되었다.

부천고가교는 송내 나들목에서 서운 분기점을 잇는 7.7㎞의 강교로 경기도 부천시에서 국내 최장 육상교량이다. 왕복 8차로, 130 경간으로 이루어져 있으며 고속도로 중 가장 많은 교통량이 집중되는 곳이다.

교량 하부에 불법 주차된 유조차 화재로 고속도로 8차로 교량 60m 구간 철제 구조물은 변형되고 찢어졌으며, 교량 바닥판은 함몰되고 포장면도 30cm 정도 처짐현상이 일어났다. 이에 대한토목학회와 시설안전관리공단 등 전문기관과 점검한 결과 교량 상부가 기능을 완전히 상실해 사고구간 8차로 모두 철거한 뒤 다시 설치하기로 결정되었다. 그렇치 않아도 상습정체구간인 이 구간을 막아버리고 시내도로를 이용하게 하는 바람에 부천시의 송내대로가 교통정체를 겪게 되어버리고 에 연결된 도로들도 몸살을 앓게 되었다. 2011년 3월 15일 재개통시까지 공사기간 4개월, 피해복구비 150억 원이 들었고 하루 평균 23만 대의 차량이 통행불편을 겪었다.

<그림 3-5> 서울외곽고속도로 중동IC 화재사고



#### 2. 사건의 경과

도로공사 교량의 하부는 사유지가 아닌 한국도로공사의 소유이다. 하지만 주차나 가설물 설치 등 개인의 불법 점유가 있었고 웬만한 고속도로 교량 하부에 불법 점유물은 철거했으나 서울외곽순환고속도로에서는 부천고가교를 비롯해서 34곳에서 불법 점유가 계속되었고, 서울외곽순환선 부천 고가교 화재 사고로 공공시설 내 불법 점용의 위험과 심각성을 지적하는 여론이 형성되었다.

#### 1) 도로공사 산하기관 합동 대책회의(2011.3.7)

1차 회의에서는 휴게소 불법 노점상 근절대책을 추진하게 된 배경 및 전국 불법노점상 현황, 그동안 단속을 추진하면서 겪었던 한계 및 문제점을 논의하고 1단계(여론형성 단계), 2단계(단속실행 단계), 3단계(사후관리 단계)의 노점상 근절 추진단계를 발표하였다. 특히 각 단계별로 구체적인 활동지침을 제시했는데 1단계인 여론형성 단계에서는 ① 사전 대국민 계도 및 홍보 ② 불법 노점상 단속 및 처벌 강화 입법 제·개정 건의 ③ 정부, 국회, 언론, 경찰청 등 유관기관 협력체제 구축 ④ 휴게소운영자 자체 단속노력 강화 등이다.

2단계인 단속실행 단계에서는 ① 불법 노점상 사전 계고장 발부를 통한 단속 계고 ② 불법 사실에 대한 일제 고소·고발 ③ 방호벽 설치로 노점 상 이용객 접촉 차단 ④ 각 본부(지사)별 행정대집행 실시 ⑤ 휴게소운 영자의 불법 노점상에 대한 영업방해 및 출입금지 가처분 소송 지원 등 이다.

3단계인 사후관리 단계에서는 ① 생계형, 우호적 노점상 선별적 양성화 검토 ② 노점상의 휴게소 재진입 금지조치 ③ 경찰청 등 유관기관과의 업무 분장으로 행정대집행 체계 정립 ④ 노점상 단속 및 처벌 강화를 위한 관련 법령 제·개정 지속추진 ⑤ 지속적 사후관리 등이다.

#### 2) 휴게소 노점상 연합회 회장단 도공 본사 방문(3.8)

휴게소 불법 노점상을 근절하기 위해서는 무엇보다 당사자인 휴게소노점상연합회와의 협의가 필수적이었다. 도로공사가 불법 노점상을 발본색원 하겠다는 의지를 천명하고 난 뒤, 3월 8일 휴게소 노점상 연합회 회장단(문재만 회장, 임윤규 수석부회장, 하윤두 부회장, 손승훈 사무국장등 총4명)이 도로공사 본사를 방문했다.

도로공사 측에서는 휴게시설처장 외 2명이 이들을 만났다. 먼저 도공은 휴게소 불법 노점행위에 대한 언론이나 정부기관의 부정적인 시각이 크기 때문에 노점상 퇴출이 불가피하며 경찰청도 단속 의지가 강력하므로 공조해서 단속할 예정이니, 현재 여건상 노점상들의 자발적 퇴거 및 전업을 고려하는 것이 바람직하다고 입장을 밝혔다.

이에 노점상연합회 측은 도공의 단계별 단속계획을 잘 알고 있지만 강제로 퇴출 시 여러 가지 문제점이 잇따를 것이라고 말했다. 아울러 다른 노점조직이 대신 휴게소를 점거할 것이 명확하므로 노점상 보전운동 및 전국노점상연합회를 동원한 대규모 집회도 열 계획임을 밝혔다.

그러는 한편 노점상연합회에서도 자체적인 자정 노력을 하고 있음을 강조하며 법적으로 허가 등 양성화 방안을 논의해 줄 것을 호소하기도 했다. 오후 1시 30분부터 3시까지 1시간 30분 동안 진행된 이날 방문은 양측의 상반된 입장 차이만 확인하고 소득없이 끝났지만 노점상연합회 측은 이날 방문결과를 전국 노점상 회원들에게 전달하고 앞으로도 도공을 지속적으로 방문할 것을 약속했다.

#### 3) 제1차 경찰청 합동 대책회의(3.8)

경찰청 수사국 형사과 주재로 경찰청 본청에서 열린 제1차 도공-경찰청 합동대책회의에서는 먼저 도로공사가 수립한 휴게소 불법 노점상에 대한 전반적인 근절 대책이 발표되었다. 휴게소 불법 노점상 근절대책을 추진하게 된 배경 및 전국 불법 노점상 현황, 도로공사의 주요 추진 경

과, 단속을 추진하면서 겪었던 한계 및 문제점, 단계별 노점상 근절 계획 등에 대한 구체적인 내용이 공유되었다.

이에 경찰청 관계자는 그동안 도공이 주도적으로 단속을 추진하면서 겪었던 한계와 문제점에 대해 공감을 표시하였고, 특히 불법 노점상에 대한 단속 계고, 일제 고소·고발, 노점상 이용객 접촉 차단을 위한 방호벽설치, 행정대집행 실시 등 노점상 단속 실행단계의 원만한 이행을 위해협조해줄 것을 호소하는 도로공사의 요청에 각 지방경찰청 산하기관과연계해서 적극적으로 협조하겠다고 약속했다.

이날 회의에서는 도로공사가 세운 휴게소 불법 노점상 근절대책에 대한 경찰청의 적극적인 협력 의지를 확인하고 공조 체제를 확립하는 성과를 거두었다는 점에서 큰 의의가 있다.

## 4) 제1차 휴게소 노점상 연합회 면담(3.18)

노점상연합회장(문재만)은 앞으로 노점의 규모를 축소하고 휴게소 내 영업 위치를 조정하는 등 자정노력을 할 계획이라며 가급적 물리적인 충 돌 없이 상호 상생의 길을 모색하자는 제안을 했다. 도공 측이 행정대집 행을 하더라도 각 노점상들이 각개전투식으로 재진입해 근본적인 해결이 불가능하기 때문이라고 그 이유를 밝혔다.

이어 노점상의 편지를 소개하며 생계형 노점상들의 애로 사항을 설명하기도 했다. 물리적인 단속을 배제하자는 노점상연합회 측의 요구조건을 수용한다면 기흥, 신탄진 휴게소 노점상 차량 집단 진입 계획 및 도로공사 지역본부 앞 대대적 집회, 고속도로 차로를 점거하려는 자신들의 투쟁계획을 취소할 수 있다는 입장을 밝혔다.

이에 도로고사는 휴게소 불법 노점상 단속의 당위성 및 단계적인 단속계획을 설명하며 단속에 대한 확고한 의지를 다시 한 번 강조했다.

하지만 노점상연합회 측의 입장을 받아들여 생계형 노점상의 경우 취업 알선 등 대책을 마련하는 것을 검토해 보겠다고 밝혔다. 서로 입장 차이 는 두드러졌지만 상호 상생할 수 있는 방안을 모색하자는 면담의 근본적 인 워칙을 확인할 수 있었던 자리였다.

## 5) 제2차 휴게소 노점상 연합회 면담(3.25)

노점상연합회 측은 휴게소 노점상 등을 제도권 내로 편입시키는 양성화 방안을 적극 검토해 줄 것을 요청했다. 그러면서 생계형 노점상들의 존 치를 위해 도로공사의 불법사실을 적시한 자체적인 유인물을 제작해 노 점상들의 입장을 홍보할 예정이라고 밝혔다.

또한 노점상연합회 측은 서청주 휴게소와 죽전 휴게소에 세워진 도공 측의 불법 노점상 근절을 호소하는 유인물과 입간판을 철거해 줄 것을 요청했다.

이에 도로공사는 제도권 양성화 방안은 불가하며 대신 휴게소 내에 잡화코너를 개설해 노점상들의 납품권을 보장하고 1명의 판매원을 두어 취업 알선에 힘쓰는 한편, 적정 수익을 보장할 수 있도록 휴게소 운영자와협의하도록 하겠다고 밝혔다. 하지만 이를 노점상연합회 측에서 수용하지 않을 경우 원칙적인 대응이 불가피하며 다른 대안이 없음을 분명히했다.

도로공사는 휴게소 내 잡화코너 운영 관련 제안사항에 대해서 노점상연합회 측에 3월 29일까지 답변을 회신해 줄 것을 요청하고 이를 수용할시 노점상연합회 대표와 도공, 휴게소협회 관계자들의 합동 대책회의를 개최할 것임을 협의했다.

#### 6) 제3차 휴게소 노점상 연합회 면담(3.29)

노점상연합회 측은 2차 면담 때 도공이 제안한 잡화코너 운영에 대해 설문한 결과 전체 노점상 회원의 70% 이상이 찬성했다고 밝혔다. 이에 도로공사는 향후 구체적인 현안 해결을 위해 노점상연합회와 시민단체, 휴게소 운영자들이 함께 하는 T/F팀을 구성하여 운영하는 것을 합의하며 상생방안 모색을 위한 공동의 노력을 당부했다.

도로공사에서는 우호적 관계 형성을 위하여 불법노점상에 대한 고소· 고발을 중지하고 계도 입간판을 치워주기로 하였으며, 대신 노점상들이 시민들에게 불편을 주지 않도록 주변을 깔끔하게 정리 정돈하는 자정의 노력을 기울여줄 것을 요구하며 앞으로도 상호 우호적인 관계를 유지하 기 위해 서로 최선의 노력을 다하자고 협의했다.

## 7) 제4차 휴게소 노점상 연합회 면담(4.6)

노점상연합회 측은 휴게소 내 잡화코너 운영방안에 대한 기본 틀에는 회원들 대부분이 찬성하나 일부 양성화하자는 회원들의 주장이 있다며 조속히 구체적인 해결 방법을 찾자고 제안했다. 한편 잡화코너 운영에 따른 노점상의 자진 철거에 앞서, 테이프 코너를 전담하는 노점상이 1/3 이상을 차지하는 바, 이들의 문제를 우선적으로 해결하는 데 좀 더 시간을 줄 것을 요청했다.

또 지난번 3차 회의 시 요청했던 휴게소 입간판이 아직 철거되지 않았다며 노점상연합회 지도부의 공신력 확보를 위해서라도 조속히 철거해줄 것을 재차 요청했다.

이에 도로공사는 큰 틀에서 합의된 대로 조속히 T/F팀을 구성해 운영할 것임을 밝힌 뒤 테이프 코너 입점 문제 등 지엽적인 문제는 향후 T/F팀 회의를 통해 논의하자고 말했다. 또한 노점상연합회 측에서 재차 요구한 입간판 철거 문제는 양자 간의 신뢰 확인을 위해 노점상들의 자정 노력이 이행될 때 동시에 추진할 계획이라고 밝혔다.

향후 계획에 대해서는 T/F팀 1차 회의를 4월 20일 오후 2시에 개최하고 휴게소 입간판 철거와 노점상 배너문구 등 정리는 4월 7일 오후 1시부로 시행하기로 했다. 또 노점상연합회와 도공 간 양측의 협의 이후에고소·고발된 8개소는 별도의 확인절차를 거친 후 고소·고발을 철회하는 방안을 검토하기로 했다.

## 8) 제2차 경찰청 합동 대책회의(4.7)

제2차 도공-경찰청 합동대책회의에서는 3월 7일 대대적으로 추진해온 고속도로 휴게소 불법 노점상 근절대책에 대한 성과를 공유하고 보다 효과적인 근절 방안에 대한 논의가 진행되었다. 먼저 도공 측이 발표한 그간의 주요 단속성과는 다음과 같다. 불법 노점상 근절 백만인 서명운동에 현재까지 90만 명이 참여했으며 국내 주요 일간지에 대대적인 연합광고 게재, 현수막과 배너, 안내판 등 각종 홍보물에 경찰청의 명의를 사용해 효과가 배가되었음을 알렸다. 또 국회의원들을 만나 노점상 단속 및처벌 강화를 위한 관계법령 개정을 건의한 점, 휴게소 노점상 대표단과 4차례 면담을 통해 휴게소 내 노점상 판매품인 잡화상품 코너를 개설하는 방안에 대해서도 설명했다. 그리고 잡화코너 운영방안에 대해서는 도공과 노점상, 휴게소 운영사, 시민단체, 법조인으로 구성된 관련 T/F팀을 4월 중에 구성해 노점상 근절 시까지 운영할 계획임을 밝혔다. 이상도로공사는 3월 한 달간 진행된 노점상 단속 성과에 대해 설명하고 경찰청에 다음과 같은 협조를 요청했다.

먼저 휴게소 노점상 조직이 전국노점상연합회의 산하조직이므로 퇴로 없는 단속 시에는 전국적인 문제가 발생할 것이 예상되며, 도로공사의 주도로 전개된 백만인 서명운동 중에도 노점상 측에서 반대서명운동을 벌이고 집회에 참가하는 등 조직적으로 대응해 온 점을 감안해 생계형 노점상이 아닌 기업형 불법 노점상에 대해서는 적극적으로 수사하고 발본색원해 줄 것을 요청했다.

특히 노점상에게 자릿세 등을 갈취하는 배후세력이 존재한다는 소문과 향후 휴게소내 잡화코너 추진 시 물품공급권이 기업형 노점상에게 전가될 우려가 있으므로 이에 대한 철저한 수사가 필요함을 강조했다. 또한 잡화코너 운영방안에 동의하지 않는 불법 노점상에 대해서는 5월 중 행정대집행을 실시할 것이며 이때 집행 대상은 향후 T/F팀에서 결정된 방안에 반대하는 일부 노점상에 국한해 실시될 것임을 밝혔다. 필요시 향후 운영될 휴게소 혁신 T/F팀에 경찰청이 참여하는 방안도 제시되었다.

#### 9) 제2차 산하기관 합동 대책회의(4.8)

2차 회의에서는 대국민 홍보 활동에 대한 추진실적으로 3월 7일부터 시 작한 '휴게소 백만인 서명운동'에 총 91만 명 참가(4월 6일 기준), 각 휴 게소별로 총 30만매의 홍보 리플릿 배포 및 현수막(291개), 입간판(269 개), 배너(382개), 전광판(44개) 등 각종 계도 홍보물 설치, 조선·동아· 중앙 등 국내 주요 언론사 소속 국토해양부 출입기자 30여 명에게 도로 공사의 불법 노점상 근절대책에 대한 보도 자료 배포(3월 21일), 조선ㆍ 경향 등 13개 주요 일간지에 휴게소 불법 노점상 불매 계도 연합 광고 게재(3월 22일), KBS 2TV '생방송 오늘' 휴게소 불법 노점상 실태 방영 (3월 23일), 불법 노점상에 대한 단속 관계법령 제·개정 추진 실적으로 는 1안(특별법 제정), 2안(고속국도법 개정), 3안(도로법 등 관련조항 개 정) 등 총 3가지 안에 대한 설명과 함께 한나라당, 민주당 등 8명의 국 회의원 방문 결과에 대해 발표했다. 경찰청 협력체재 구축에 관련된 추 진 실적으로는 3월 8일과 4월 7일, 두 차례에 걸쳐 실시된 도공-경찰청 합동 대책회의 내용을 통해 구체적인 협력내용을 소개했으며, 3월 18일, 25일, 29일, 4월 6일에 걸쳐 성사된 도공-노점상연합회 대표진 4차면담 의 구체적인 내용을 발표했다.

#### 10) 제1차 휴게소 혁신 T/F팀 회의(4.20)

도로공사, 노점상연합회, 휴게시설협회가 함께 한 휴게소 혁신 T/F팀의 첫 회의에서는 수차례에 걸쳐 열릴 차기 회의를 원만하게 진행하기 위해서 앞으로의 회의 진행방법에 대해서 논의했다. 먼저 회의참석인원은 도로공사 측 3명, 노점상연합회 측 3명, 휴게시설협회 측 3명, 외부인사 2명 등으로 모두 11명으로 구성된 T/F팀원들이 모여 매 격주 목요일 15:00시에 도로공사 본사에 모여 회의를 진행하기로 했다. 아직 휴게소 혁신 T/F팀의 구체적인 팀원들이 정해지지 않았기 때문에 이에 대한 논

의도 이루어졌는데 도로공사와 휴게소협회에서는 1차 회의 참가자들을 정식 팀원으로 결정했고 노점상 측에서는 3인의 팀원을 결정해 추후 별도로 통보하기로 했다. 그밖에 외부인사인 시민단체대표는 도로공사가선정하고 변호사 선정은 노점상 측의 검토 결과에 따르기로 했다. 이날회의에서 휴게소 혁신 T/F팀의 고문단 3명을 확정지었는데 각각 배종엽휴게시설처장(도로공사), 김길생 휴게시설협회장, 문재만 노점상연합회장이 선정되었다. 간사는 김명호(도로공사), 서정웅(휴게소), 순승훈(노점상) 3명으로 선임 후 통보하기로 했다. 1차 T/F팀 회의에서 합의한 주요사항은 역시 휴게소 내 잡화코너(가칭) 설치에 대한 것이었다. 잡화코너는 휴게소 내 화장실 주변에 설치하되 여건에 따라 조정하기로 했으며규모는  $6.6 \sim 13.2 \text{m}^2(2 \sim 4 \text{ B})$ 를 넘지 않도록 했다.

현재 가칭인'잡화코너'를 대신할 새로운 명칭과 디자인은 각자 제시 후에 결정하기로 했으며 자산 취득분에 대해서는 도로공사가 부담하는 것을 원칙으로 합의했다.

## 11) 제2차 휴게소 혁신 T/F팀 회의(5.3)

휴게소 혁신 T/F팀 2차 회의는 1차 회의 때 합의사항에 따라 도로공사대표 3인, 노점상연합회 대표 3인, 휴게시설협회 대표 3인, 외부인사 2인(박용훈 교통문화운동본부 대표와 심성보 변호사) 등 총 11명으로 이뤄진 정식 T/F팀원들과 3인의 T/F팀 고문단, 노점상연합회 회원 4명이 배석한 가운데 진행되었다. 이날 회의에서는 우선 잡화코너(가칭) 디자인과 명칭에 대해서 논의했는데 디자인의 경우 도로공사에서 선정한 2개업체와 노점상연합회에서 선정한 1개 업체(차기 회의시 제안) 등 총 3곳의 업체가 공동 설계하는 디자인 안을 마련해 향후 T/F팀에서 최종 승인해 결정하기로 했다. 잡화코너 명칭에 대해서도 다양한 의견들이 나왔다. 노점상연합회에서는 '어울매장'이라는 명칭을 제시했다. 잡화코너 명칭 또한 도로공사에서 최종 안을 제시한 뒤 T/F팀에서 최종 승인해 결정하기로 했다. 다음으로 논의된 사항은 잡화코너 물품취급조건으로 먹

을거리와 의류, 불법, 무자료 제품은 취급을 금지하기로 합의했다. T/F 팀은 노점상연합회에 물품 거래의 투명성을 확보하기 위한 방안을 강구해 줄 것을 당부했다. 판매마진은 평균 30% 선에서 상하 조정하기로 했고 계약기간은 각 운영업체의 계약기간 기준 평가와 연계해 도로공사가기준안을 마련해 제시하기로 합의했다.

## 12) 제3차 산하기관 합동 대책회의(5.20)

3차 회의에서는 2차 합동대책회의 이후 4월 20일부터 진행된 휴게소 혁신 T/F팀 회의에 대한 중간 경과보고 및 향후 진행계획에 대한 발표가 있었다. 먼저 휴게소 혁신 T/F팀을 추진하게 된 목적 및 그간의 추진경과에 대한 간략한 보고가 이루어졌다. 3월 18일~4월 6일 동안 4차례의 걸쳐 진행된 노점상연합회 대표진과의 면담과 4월 20일 열린 제1차 휴게소 혁신 T/F팀 회의, 5월3일에 열린 제2차 휴게소 혁신 T/F팀 회의 결과에 대한 구체적인 합의내용이 발표되었다. 합의안은 휴게소 내 '잡화코너'를 개설해 노점상에게 물품공급권을 부여하고 노점상 중 1명을 판매원으로 고용하는 방안으로 이에 따른 잡화코너 디자인 및 상세한 물품취급조건에 대한 내용도 소개되었다. 또한 향후 대책으로 지속적인 휴게소 혁신 T/F팀 회의를 통해 노점상과의 최종합의안을 도출하고, 잡화코너를 신속히 설치하며 이에 불응하는 노점상들은 경찰청과의 협력 하에 행정대집행을 하고 단속 및 처벌 강화를 위한 법률 개정을 지속적으로 추진할 계획임을 밝혔다.

#### 13) 제3차 휴게소 혁신 T/F팀 회의(5.24)

휴게소 혁신 T/F팀 3차 회의에서는 잡화코너 설치와 운영, 사후관리 방안에 대한 구체적인 협의가 진행되었다. 우선 잡화코너의 새로운 명칭이 '하이숍(hi-shop)'으로 결정되었다. 새로운 이름과 함께 디자인 회사 3사가 제안한 최종 디자인 안도 결정되었다. 하이숍(hi-shop)의 규모에

대해서는 휴게소별로 매출액이 상이하기 때문에 그에 맞게 합리적으로 책정하기로 했다.

휴게소 연매출이 60억 원 이상인 곳은 13.2m²(4평)이내, 60억 원 미만인 곳은 8.25m²(2.5평)~11.5m²(3.5평) 이내로 결정하고 도로공사-휴게소 운영사-노점상 3자간 합의된 휴게소부터 순차적으로 설치하기로 합의했다. 하이숍 운영 및 납품계약 기간은 휴게소 운영계약기간(하이숍 평가와연계)에 따르고, 노점상 중 1인을 판매원으로 고용한다는 조건은 휴게소운영사 및 노점상간 협의를 통해 결정하기로 했다. 전체 노점상의 1/3이상을 차지하는 테이프 코너 및 3인 이상 운영하는 노점상 문제에 대해서는 노점상 측에서 자체적으로 조정해 해결할 것을 합의했다. 이밖에하이숍 도입에 따른 사후 관리 대책도 논의되었다. 우선 하이숍 납품 노점상은 다시 불법 노점상으로 휴게소에 재진입하지 않도록 할 것을 노점상연합회가 보증하기로 했으며, 휴게소 주차장을 불법으로 점유하는 노점상들의 단속을 강화하기 위한 관련법 개정에 동의하고 그에 따른 합의서를 제출하기로 했다.

기타 사항으로 도로공사와 휴게소는 하이숍 입점 노점상들에게 세무와서비스 등 영업 관련 교육의 기회를 제공할 것을 합의했다.

#### 14) 제3차 경찰청 합동 대책회의(5.26)

제3차 도공-경찰청 합동대책회의에서는 4월 20일부터 5월 24일까지 총 3차례에 걸쳐 열린 휴게소 혁신 T/F팀 회의 결과 및 휴게소 내 잡화코너인 하이숍 설치 운영계획에 대해 정보를 공유하였다. 또한 이와 관련한 도로공사의 협조 요청 및 경찰청의 의견을 수렴하는 방향으로 회의가진행되었다. 먼저 도로공사는 휴게소 혁신 T/F팀 회의 결과 6월부터 휴게소에 잡화코너 설치를 시작하고 중추절 이전에 전국 휴게소 불법 노점상을 완전히 정리할 방침임을 밝혔다. 하지만 이 과정에서 잡화코너 운영에 대해 왜곡하거나 근거 없는 유언비어를 유포하는 일부 불법 노점상이 있어 이들에 대한 수사가 필요함을 설명했다. 또한 도로공사는 국회

국토해양위원회 소속 장윤석 의원이 추진 중인 노점상 근절 법령 개정에 대해서도 경찰청의 적극적인 협조를 요청하였다. 이에 경찰청은 노점상들의 전직을 지원하는 도로공사의 불법 노점상 근절대책의 방향이 좋으므로 이를 일관되게 추진하되 불법 노점상 근절이 정부정책이니만큼 신속하게 진행할 필요가 있다고 의견을 밝혔다. 또한 불법 노점상 단속 현장에서 문제가 발생하거나 도로공사가 지원을 요청할 시에는 경찰청이즉시 대처할 것이며 관련법 개정 내용에 대한 의견은 추후에 통보하기로했다. 또한 양측은 휴게소 혁신 T/F팀 회의 결과 잡화코너 운영방침에 불응하는 노점상들에게는 행정대집행을 철저히 시행키로 하였다.

## 15) 제4차 휴게소 혁신 T/F팀 회의(6.3)

휴게소 혁신 T/F팀 4차 회의에서는 3차 T/F팀 회의 때 논의한 잡화코너 명칭 하이숍(hi-shop) 및 규모, 계약기간, 고용조건 등 여러 합의결과에 대한 서명식을 갖고 휴게소 내 잡화코너 설치 및 납품 협약서를 체결하였다. 납품 협약서에는 잡화코너 설치및 물품공급, 판매원 고용 조건과잡화코너 평가 및 불량 시 퇴출한다는 운영관리 방침, 주차장 노점 정리후 노점상 재진입 방지대책과 현안 해결을 위한 T/F팀 지속 운영방안, 노점상들에 대한 세무, 서비스 등 영업 관련 교육 실시 등에 대한 사항들이 담겨 있다.

협약서 체결식 때 노점상 연합회 서울지부장과 경기지부장이 이에 불응해 퇴장하는 바람에 서명에 참여하지 못하는 돌발 상황이 발생하기도 했다. 하지만 이들을 제외한 나머지 노점상 연합회 관계자들은 휴게소 혁신 T/F팀과 원만하게 체결식을 갖고, 향후 T/F회의 개최 일시 등은 간사협의를 통해 결정하기로 했다. 차기 회의 때는 노점상 연합회 측이 휴게소 주차장내 타 노점상 재진입 방지를 위한 대책을 제시하기로 하였다.

## 16) 제4차 산하기관 합동 대책회의(6.10)

4차 회의에서는 4월 20일부터 6월 3일까지 총 4차례에 걸쳐 진행된 휴 게소 혁신 T/F팀 운영 경과에 대한 보고 및 불법 노점상에 대한 사후관 리 방안에 대한 논의가 있었다. 그동안의 휴게소 혁신 T/F팀 운영 경과 에 대한 구체적인 합의사항을 전파하였다.

1차 회의(4월 20일)에서 T/F팀원 구성, 잡화코너 위치, 규모 등을 협의, 2차 회의(5월 3일)에서는 잡화코너 디자인, 판매품목 제한 등을, 3차 회의(5월 24일)에서는 잡화코너 납품계약기간, 사후관리방안 등을 협의, 4차 회의(6월 3일)에서는 잡화코너 설치 및 납품협약서를 체결하는 성과를 거두었음을 전하였다.

2011년 6월 6일 기준 잡화코너 협의 결과 전체 164개 휴게소 중 103개 설치예정이며 협의 중인 곳은 55개소, 불응하는 곳은 7개소였다. 이에 도로공사의 각 지사 주관으로 도공-휴게소-노점상 3자간 설치 합의된 휴게소부터 잡화코너를 조속히 설치하며 이에 불응하는 노점상들은 계고 및 행정대집행을 실시하기로 했다. 불법 노점상에 대한 사후관리방안으로는 사후관리 T/F팀을 구성해 운영하며 노점상 재진입시 방호벽 설치, 신속한 행정대집행 및 고소 고발 병행, 단속강화를 위한 고속국도법 개정을 지속적으로 추진하는 방안이 제시되었다.

#### 17) 제5차 휴게소 혁신 T/F팀 회의(6.23)

휴게소 혁신 T/F팀 5차 회의에서는 4차 T/F팀 회의 때 노점상 연합회서울·경기지부장이 휴게소 내 잡화코너 설치 및 납품협약서에 서명하지않고 퇴장하는 등 완전한 합의가 이뤄지지 않음에 따라 잡화코너 설치 및 납품협약서의 세부적인 사항에 대한 논의가 진행되었다. 오후 4시부터 저녁 9시까지 5시간 동안 이어진 마라톤 회의에서 도로공사와 휴게소, 노점상 3자간에는 물품공급권 마진율과 수수료율 등 민감한 사항을둘러싸고 이견을 드러내는 등 쉽지 않은 협상을 이어갔다.

노점상 측에서는 기존 잡화 물품을 처리하는 데 시간이 드는 점을 감안해 2011년 10월 15일까지 잡화코너 운영을 연기하는 게 어떠냐는 의견을 냈지만 도로공사 측은 부정적인 여론을 우려해 늦어도 2011년 7월 15일까지는 잡화코너를 조속히 설치해 운영해야 한다는 원칙을 고수했다.

또한 노점상 측은 물품공급권 마진을 매출가 기준 30%를 보장해 달라고 요구했지만 이에 도로공사 측은 매출가가 아닌 공급가 기준 30% 마진 원칙을 준수했다. 노점상 측은 수수료 매장 참여시 노점상 85%+휴게소 15% 배분 보장을 요구했지만 도로공사 측은 노점상 79%+휴게소 21% 배분안을 제시했다. 도로공사가 제시한 79%+21%배정안에 대한 검토는 노점상 측이 자체 회의를 통해 결정하기로 했다.

도로공사는 이 같은 배정안이 불합리하다면 노점상들의 현재 매출 자료를 제출해 줄 것을 요구했다. 이날 회의에서 노점상연합회 서울 경기 지부장이 잡화코너 납품협약서에 최종적으로 서명했다. 차기 6차 회의는 7월 7일 목요일 15시로, 잡화코너 운영 관리기준(안)에 대해서는 차기 회의를 통해 협의하기로 결정했다.

#### 18) 제6차 휴게소 혁신 T/F팀 회의(7.7)

휴게소 혁신 T/F팀 6차 회의에서는 5차 T/F팀 회의 때와 마찬가지로 휴게소 내 잡화코너 운영과 관련된 세부 사항을 협의해 나갔다. 우선 잡화코너 위치 및 형태, 인테리어 등 제작과 관련한 사항에 대해서는 노점 상이 참여하여 그 결과물을 도로공사 산하기관과 각 휴게소에 통보, 최대한 의견을 청취해 반영할 것을 합의했다.

노점상 측에서는 또다시 잡화 재고품을 처리하는 데 시간이 드는 점을 감안해 잡화코너 영업 개시일을 9~10월로 연기해달라고 요청했지만 도로공사는 관계기관과 여론의 동향을 감안해 늦어도 7월 말까지는 잡화코너를 조속히 추진해야 한다는 기존의 입장을 다시 한 번 전달했다. 잡화코너 영업 개시에 관련한 양측의 이견차가 여전한 가운데 잡화코너 설치에 따른 휴게소 원가율 문제가 협상 테이블에 올랐다.

노점상 측은 잡화코너 휴게소 원가율을 12~14% 선으로 요구했지만 휴 게소 측은 휴게소 원가율을 16% 선으로 정하되 잡화코너 매출에 따라 임대요율을 0.55~6.00%로 차등을 두는 방안을 제시했다. 이에 노점상 측은 잡화코너 영업매출이 감소할 거라고 우려를 표했지만 휴게소 측과 도로공사 모두 잡화코너에 대한 홍보 활동을 통해 판매 활성화를 위해 상호 노력하기로 합의했다.

잡화코너 휴게소 원가율에 대한 휴게소 제시(안)에 대해 노점상은 자체회의를 통해 결정한 뒤 차기 회의에 참석하겠다고 밝혔다. 이에 대한 협의는 7차 T/F팀 회의 때 최종 결정하기로 합의했다.

#### 19) 제7차 휴게소 혁신 T/F팀 회의(7.21)

휴게소 혁신 T/F팀 7차 회의에는 그 어느 때보다 많은 36명의 인원이참가한 가운데 오후 3시부터 저녁 9시까지 가장 긴 협상이 진행되었다. 이날 회의에서는 잡화코너 납품 수수료율과 계약기간, 테이프코너 통합문제와 잡화코너 영업개시일 등 지난 회의에서 이견을 좁히지 못했던 여러 가지 민감한 사항들에 대해 극적인 합의를 이끌어 내었다.

우선 잡화코너 협력사가 휴게소 운영사에 납부하는 잡화코너 납품 수수료율은 노점상 다수가 납품하는 점을 감안  $18\sim25\%$ 로 하되 연간 매출액이 전년대비 10% 이상 증감 시 수수료율의 10% 범위 내에서 가감 조정하기로 했다. 잡화코너 계약기간은 해당 휴게소 계약기간과 동일하며 휴게소 운영사와의 계약은 1년 단위로 갱신하기로 했다.

기존 노점상들의 1/3 이상이 담당하던 테이프 코너 통합문제의 경우, 기존 테이프 납품자의 전업기간을 고려해 최대 6개월의 유예기간을 준 뒤 통합하기로 했다. 단, 6개월 내 통합이 불가할 시에는 향후 분쟁조정 위원회를 통해 조정하기로 했다. 노점상 측과 도로공사 측의 의견이 팽팽하게 맞섰던 잡화코너 영업 개시일에 대해서는 양측의 합의 결과 2011년 8월 21일 24시까지 주차장 노점 시설을 자진 철거한 뒤 잡화코너에서 영업을 개시하기로 했다.

단, 해당 일까지 노점 시설 정리가 끝나지 않으면 도로공사와 경찰청 공조 하에 대대적인 행정대집행을 실시하기로 했다. 휴게소 T/F팀 운영이 종료된 이후에도 향후 도로공사-휴게소-노점상 관계자들로 구성된 별도의 분쟁조정위원회를 구성해 잔여 쟁점사항들을 협의하기로 결정했다.

#### 20) 제5차 산하기관 합동 대책회의(7.29)

5차 회의에서는 4월 20일부터 7월 21일까지 총 7차례에 걸쳐 진행된 휴 게소 혁신 T/F팀 운영 경과보고를 통해 그동안의 휴게소 불법 노점상 근절 추진실적을 갈무리하고 향후 계획에 대해 논의를 진행하였다. 먼저, 7월 21일에 열린 7차 휴게소 혁신 T/F팀 회의에서 불법 노점상 정리 및 잡화코너 납품 합의안이 최종 타결됨에 따라 그에 따른 세부적인 타결 사항이 발표되었다. 잡화코너 납품 수수료율은 18~25%선으로, 계약 기 간은 해당 휴게소 계약기간과 동일하게 하되 1년 단위로 갱신하며 테이 프 코너 통합문제는 기존 테이프 납품자의 전업기간을 고려해 최대 6개 월의 유예기간을 두고 추후 분쟁조정위원회를 통해 해결하기로 하였다. 또한 이날 회의에서는 7월 한 달간 조선일보, YTN뉴스, 한국경제 등 각 종 언론에 보도된 휴게소 불법 노점상 일제정리 및 잡화코너(하이숍)에 대한 내용이 소개되었으며 7월 28일 기준 104개소 잡화코너 설치가 완료 됨에 따라 구체적인 세부 추진 계획으로 도로공사는 휴게소와 각 관할 지사별로 노점상과 개별 접촉을 통해 잡화코너 영업에 조기 참여할 것을 독려하였다. 한편 8월 21일까지 불응하는 노점상에 대해서는 강력한 고 소 고발 및 행정대집행을 일제히 실시하고 이를 위해 각 본부별로 대집 행용역 단가계약을 체결하라는 적극적인 대응방안을 제시하였다. 이밖엗 긴급 상황을 대비해 비상 핫라인을 운영하고 도공-휴게소-노점상 간 분 쟁위원회를 구성해 운영하겠다고 밝혔다.

#### 21) 제8차 휴게소 혁신 T/F팀 회의(8.4)

휴게소 혁신 T/F팀 8차 회의에서는 납품 수수료율, 계약기간, 마진율, 수수료율, 영업개시일 등 그동안 잡화코너 운영을 둘러싼 민감한 사항들이 모두 원만히 합의됨에 따라 잡화코너 인테리어 관련 문제 및 계약체결 대상 등 기타 운영방안에 대한 사항들이 논의되었다. 먼저 잡화코너 캐노피 설치 건에 대한 내용이다.

캐노피가 필요하다는 잡화코너 설계자의 의견에 따라 캐노피 설치는 세부 견적을 파악하는 등 현장 여건 조사 후에 처리 방안을 결정하기로 했다. 인테리어 비용 및 물품보관창고 설치 관련한 문제는 휴게소 운영사와 노점사 간 협의를 통해 조정하되, 기본적으로는 운영사에서 적극 지원하기로 합의했다. 장소 협소 등으로 인한 세부적인 문제는 상호 이해협력 하에 조정해 나가기로 했다.

잡화코너 계약 체결 대상은 노점상이 2인 이상인 경우에도 1인 계약을 원칙으로 하며, 필요시 당사자 간 공증 하에 권리를 확보하는 방안을 권 유했다. 이 밖에 기타 협의사항으로, 잡화코너 상품코드는 가격대별로 코 드를 등록하고 완구, 모자류 등 중복상품은 소비자층이 다르므로 병행해 서 판매하기로 했다.

또 기존에 문제가 됐었던 테이프 코너의 시끄러운 음악 소리는 소음규제기준 범위 이내로 규제하고 기타 잡화코너를 운영하며 발생하는 현장애로사항은 노점상 측에서 내용을 정리해 휴게소나 도로공사에 서면으로 제출하기로 했다.

또한 노점상들이 기존의 부정적인 이미지를 해소하기 위해서라도 잡화 코너 운영 이후에는 사회공헌 활동 등에도 적극적으로 참여해 줄 것을 당부하였다.

#### 3. 합동대책회의 개요 및 결과

## 1) 도로공사 산하기관 합동대책회의 (총5차)

한국도로공사는 수도권 지역 12개 노선을 관리하는 경기지역본부를 비롯해 강원지역본부, 충청지역본부, 호남지역본부, 경북지역본부, 경남지역본부 등 총 6개의 지역본부 현장이 있다. 전체 169개 휴게소 가운데 불법 노점상이 있는 휴게소는 164개소로, 이들의 불법 영업행위가 전국적으로 넓고 깊게 퍼져있는 현실에서 불법 노점상에 대한 효과적인 근절대책을 수립하고 정보를 공유, 실행하기 위해서는 전국 각 지역본부와의합동대책회의가 무엇보다 필수적이었다.

#### 2) 경찰청 합동대책회의 (총3차)

도로공사는 휴게소 불법 노점상을 근절하기 위해 수시로 단속을 펼치고고소·고발조치를 취해왔지만 도로공사만의 활동으로는 불법 노점상을 근절하는 데 분명한 한계가 있었다. 실질적인 단속 및 처벌의 주체인 경찰청과의 공조가 무엇보다 절실했다. 때마침 2010년 12월에 발생한 서울외곽순환도로 중동 나들목 고가 화재사고 소식과 2011년 2월 21일 조선일보의 휴게소 불법노점상에 대한 비판적 기사를 접한 경찰청장이 도로상의 불법 점유행위에 대한 강력한 단속의지를 천명하면서 휴게소 불법노점상에 대한 근절대책 또한 가속도가 붙게 되었다.

이에 도로공사는 휴게소 불법 노점상 근절대책에 대한 도로공사의 안을 경찰청에 보고하고 3월부터 5월까지 매달 1차례씩 총 3차례에 걸쳐 합동대책회의를 실시하게 되었다. 1차 회의시 도로공사의 단속계획에 경찰청이 적극 협조하기로 하고 상호 정보 공유 및 비상출동 체계를 정립하였으며 계속된 2차, 3차 회의를 통해 지속적으로 정보를 공유하고 집회, 시위 등을 사전에 차단하고 다양한 대응책으로 노점상들을 압박하는 등 경찰청과 긴밀한 공조체제를 구축하는 성과를 거두었다.

### 3) 휴게소 노점상 연합회 면담 (총4차)

노점상연합회 회장단의 첫 방문 후 열흘 뒤인 3월 18일부터 정식으로 도로공사와 노점상연합회 측과의 첫 면담이 시작되었다.

이들과의 면담은 도로공사 측 관계자와 경찰서 관계자, 노점상연합회회장 및 관계자가 함께 배석한 가운데 도로공사 본사 휴게시설처장실에서 3월 18일부터 4월 6일까지 총 4차례에 걸처 이루어졌다.

도로공사와 휴게소노점상연합회는 20년 넘게 치열한 대립각을 세워온 껄끄러운 관계였기에 처음에는 노점상연합회 측과 도로공사 측의 팽팽한 입장대립으로 면담이 난한을 겪기도 했으나 근본적으로 상생할 수 있는 방안을 모색하자는 데 뜻을 모으면서 마침내 노점상들의 자진철거를 조건으로 전직 지원 방안, 즉 휴게소 내 잡화코너인 '하이셥(Hi-Shop)'을 설치하기로 하는데 합의하는 성과를 거두었다.

이에 따라 휴게소 내 잡화코너 운영에 대한 실효성 있는 세부 계획을 논의·이행하기 위해 도로공사와 노점상연합회, 휴게시설협회, 시민단체 등이 연합한 '휴게소 혁신 T/F팀'이 구성되었다.

#### 4) 휴게소 혁신 T/F팀 회의 (총8차)

휴게소 혁신 T/F팀이 결성되면서 4월 20일부터 8월 4일까지 총 8차례에 걸쳐 본격적인 회의가 진행되었다. 이미 4차례에 걸친 노점상연합회와의 면담을 통해 휴게소 내 잡화코너 운영에 대해 큰 클에서 합의한바, 휴게소 혁신 T/F팀 회의는 매 회의 때마다 도로공사와 휴게시설협회, 휴게소노점상연합회 측의 세부적인 합의사항을 도출해내고 이를 확인하는 절차를 거쳤다.

이를 통해 휴게소 내 잡화코너의 명칭을 '하이숍(hi-shop)'으로 결정하고 매장 규모와 인테리어, 판매품목, 계약기간, 납품 수수료율, 영업개시일 등에 이르기까지 여러 구체적인 합의사항을 이끌어내는 성과를 거두었다.

지난 4월 6일, 휴게소 내 잡화코너를 설치해 노점상에 물품공급권을 부여하고 노점상 중 1명을 판매원으로 고용한다는 전직 지원 원칙을 마련한 뒤 이에 대한 세부 실행계획 및 합의안을 도출하기 위해'휴게소 혁신 T/F팀'을 꾸려 4월부터 8월에 걸쳐 총 8차례의 회의를 진행하였다. T/F팀 회의는 짧게는 2시간 이내, 길게는 5시간 동안이나 이어졌고, 한 번열릴 때마다 밤늦게까지 이어질 때도 많았다.

이는 잡화코너 위치 및 규모, 판매품목, 납품 마진, 계약기간, 평가방법 등 여러 가지 세부 실행 사항에 대한 도로공사와 휴게소, 노점상 3자 간의 이견 대립이 치열했다는 방증이다. 8차례의 힘겨운 난상토론 중에 잡화코너의 위치와 마진율과 같은 민감한 사안들에서 수차례 협상이 결렬되고 원점으로 돌아가는 경우도 빈번하게 발생했다.

이 때문에 8차례의 공식 회의 외에도 도로공사는 수차례 비공식적인 비상회의를 열기도 했다. 하지만 도로공사와 노점상, 휴게소 3자가 함께 협상 테이블에 앉기까지 겪어야 했던 지난한 과정을 떠올리며 다시금 인내와 이해심을 가지고 협상에 임한 결과, 마침내 8월 4일, 제8차 T/F팀 회의를 끝으로 잡화코너 운영을 둘러싼 여러 이견 사항에 대해 최종 합의하고 8월 21일까지 불법 노점상을 모두 자진 철거시키는 성과를 거두었다.

휴게소 혁신 T/F팀이 8차례에 걸쳐 회의를 했던 지난 넉 달 간의 힘겨운 시간은 근 30여 년 동안 지속돼온 불법 노점상을 완전히 뿌리 뽑았다는 점에서 결코 헛되지 않은 시간이었다. 도로공사는 이번 휴게소 불법 노점상 문제를 해결하는 과정에서 해묵은 대립과 반목을 뛰어넘어 서로의 입장을 존중하는 대화와 타협이야말로 진정한 문제해결의 열쇠라는소중한 교후을 얻었다.

## <표 3-3> 합동대책회의 일지

구 분	내 용	비고
2011, 3, 7	도로공사 산하기관 합동대책회의 (1차)	
2011, 3, 8	도로공사-경찰청(형사과) 합동대책회의 (1차)	
2011, 3,18	휴게소노점상연합회 대표진 면담 (1차)	
2011, 3,25	휴게소노점상연합회 대표진 면담 (2차)	
2011, 3,29	휴게소노점상연합회 대표진 면담 (3차)	
2011, 4, 6	휴게소노점상연합회 대표진 면담 (4차)	
2011, 4, 7	도로공사-경찰청(형사과) 합동대책회의 (2차)	-07
2011, 4, 8	도로공사 산하기관 합동대책회의 (2차)	
2011, 4,20	휴게소혁신 T/F팀 회의 (1차)	
2011, 5, 3	휴게소혁신 T/F팀 회의 (2차)	- 2
2011, 5,20	도로공사 산하기관 합동대책회의 (3차)	
2011, 5,24	휴게소혁신 T/F팀 회의 (3차)	-0-
2011, 5,26	도로공사-경찰청(형사과) 합동대책회의 (3차)	
2011, 6, 3	휴게소혁신 T/F팀 회의 (4차)	
2011, 6,10	도로공사 산하기관 합동대책회의 (4차)	
2011, 6,23	휴게소혁신 T/F팀 회의 (5차)	
2011, 7, 7	휴게소혁신 T/F팀 회의 (6차)	- 18 H
2011, 7,21	휴게소혁신 T/F팀 회의 (7차)	
2011, 7,29	도로공사 산하기관 합동대책회의 (5차)	
2011, 8, 4	휴게소혁신 T/F팀 회의 (8차)	

#### 4. 휴게소 노점상 재진입 방지대책 수립(8.22)

## 1) 노점상 진입방지 T/F팀 구성·운영

도로공사는 각 지사와 휴게소, 잡화코너 납품자로 구성된 '노점상 진입 방지 T/F팀'을 구성해 비상연락망을 구축하고 상호간 상황정보 공유를 통해 철저한 현장 관리와 통제 업무를 시행하고 있다.

그 일환으로 지사별 안전순찰차량을 도입해 관할 휴게소에 대한 순찰을 강화하고 휴게소 책임자 및 잡화코너 인원은 해당 휴게소를 상시 모니터 링 하여 신규·재진입 노점상들을 최초로 발견하게 되면 협약서에 의거, 잡화코너 인원이 1차적으로 진입을 제지하고 현 노점상연합회의 지원 하에 자진퇴거 조치를 시행하기로 했다. 필요할 때 즉시 휴게소와 각 도로 공사 지사로 연락해 안전순찰차량이 현장에 출동, 2차적으로 진입을 제지하기로 했다. 여기엔 차단벽 설치, 철거명령·계고 활동이 포함되어 있다. 이런 1차 저지, 2차 저지에도 불구하고 계속해서 불응하는 노점상에 대해서는 신속히 관할본부 상황실로 행정대집행을 요청한다. 이때는 각지사에서 철거명령과 계고장을 부착한 뒤 관할본부 상황실로 보고하고, 관할본부는 용역업체에 연락해 기일에 맞춰 즉각적인 행정대집행을 추진한다.

#### 2) 불법 노점상 차단벽 제작·설치

도로공사는 노점상 재진입 방지 대책의 일환으로 각 지역본부별로 이동과 설치가 용이한 '차단벽'을 제작해 지사에 구비하였다.

신규·재진입 노점상의 자진 퇴거 불응시 차단벽을 바로 설치하여 고객의 접촉을 막고 이들이 물리적으로 저항하거나 기타 필요시에는 관할 지방경찰서 또는 고속도로 순찰대에 현장 질서유지 협조를 요청하기로 했다.

## <그림 3-6> 차단별 설치방법

차단벽 외부는 하이패스 홍보 디자인 등으로 미관을 유지하고 외부에 노출될 수 있게 끔 운전석 부분은 개방한다.



## 3) 불응 노점상 행정대집행 실시

도로공사는 하이숍 합의사항 이행에 불응하거나 자진 철거를 지연하는 불법노점상에 대해서는 국토해양부 및 경찰청과 공조하여 행정대집행을 실시하는 등 강력하게 대응할 방침이다. 이를 위해 각 지역본부별로 행정대집행 업체를 선정하고 상시 출동체제를 갖추도록 했다. 기존 불법노점상에 대한 행정대집행은 본사(종합상황실)에서 'D-day'를 별도로 통보해 전 기관이 일시 행정대집행을 추진하였지만 신규·재진입 노점상에 대해서는 각 지사의 보고 즉시 익일 긴급 출동 및 행정대집행을 실시하기로 하였다.

- 5. 하이숍 향후 관리계획 수립(8.25)
- 1) 정례적 매출심사 및 현장점검 강화

일부 하이숍에서 아직까지 판매, 고객, 재고 관리시스템인 POS시스템을 구비하지 않고, 상품 바코드를 부착하지 않아 여전히 불법·무자료 상품이 음성적으로 거래될 위험성이 있다. 이에 도로공사는 POS시스템을 완비하고 e-휴게소시스템을 구축하는 등 전산시스템을 구축해 모든 거래가 투명하게 이루어지도록 유도할 방침이다. 불법·무자료 상품 거래를 금지하는 것은 물론 매출 누락을 방지하기 위해 정례적으로 매출심사를하고 현장점검을 강화하고 있다..

#### 2) 분쟁조정위원회 구성 및 운영

하이숍 운영 및 지속적인 관리를 위해 도로공사, 휴게소, 하이숍 대표로이루어진 3자간 분쟁조정위원회를 운영한다. 하이숍을 운영하면서 생길수 있는 여러 가지 마찰이나 문제점을 서로 간 대화와 타협을 통해 원활하게 해결하고 지속적인 협력을 도모하기 위함이다. 하이숍이 상호간 물리적인 충돌과 불필요한 사회적 비용을 들이지 않고 평화롭게 도입된 제도인 만큼 분쟁조정위원회를 통해 상생을 실천해 나가기 위함이다. 2011년 9월 8일 1차 분쟁조정위원회를 시작으로 매년 분기별로 3자간 합동으로 개최되고 있다.

## 3) 평가제도 도입으로 경쟁체제 및 서비스 개선 유도

하이숍이 도입된 이후에도 여전히 일부 노점상 출신 판매원들은 과다한 소음으로 휴게소 이용객들에게 불편을 끼치거나 영업 예절과 서비스 마 인드 부족으로 고객 만족도를 떨어뜨리는 것으로 나타났다. 도로공사는 이들에게 우선적으로 단정한 유니폼을 착용하고 친절 서비스 교육을 실 시하였다. 또한 평가 제도를 도입해 우수 하이숍을 선정하고 그렇지 못 한 하이숍은 납품계약을 해지하는 등 강력한 제재를 통해 하이숍 간 경쟁체제를 갖춰 서비스 개선을 유도하기 위해서 2012년 9월 하이숍 운영 및 평가기준을 3자간 협의하여 결정하고 2013년부터 하이숍 운영서비스평가를 매년 실시하고 있다.

# 제 3 절 갈등관리 요인 분석

# 1. 갈등조정기구

하이숍 이전에는 도로공사, 휴게시설협회, 휴게소노점상연합회 사이의 이해관계 대립과 반목이 있었다. 그러나 하이숍 이후에는 고속도로 휴게소 불법노점상 문제 해결을 위해 도로공사와 노점상연합회, 휴게시설협회 등이 연합한 '휴게소 혁신 T/F팀'을 함께 구성하고 세부적인 합의사항을 도출해 내고 협력하는 과정을 거치게 된다.

휴게소 불법 노점상을 근절하기 위해서는 무엇보다 당사자인 휴게소노 점상연합회와의 협의가 필수적이었다. 도로공사가 불법 노점상을 발본색 원하겠다는 의지를 천명하고 난 뒤, 3월 8일 휴게소노점상연합회 회장단 이 도로공사 본사를 방문했다.

도로공사 측에서는 휴게시설처장 외 2명이 이들을 만났다. 먼저 도공은 휴게소 불법 노점행위에 대한 언론이나 정부기관의 부정적인 시각이 크기 때문에 노점상 퇴출이 불가피하며 경찰청도 단속 의지가 강력하므로 공조해서 단속할 예정이니, 현재 여건상 노점상들의 자발적 퇴거 및 전업을 고려하는 것이 바람직하다고 입장을 밝혔다.

이에 노점상연합회 측은 도공의 단계별 단속계획을 잘 알고 있지만 강제로 퇴출 시 여러 가지 문제점이 잇따를 것이라고 말했다. 아울러 다른 노점조직이 대신 휴게소를 점거할 것이 명확하므로 노점상 보전운동 및전국노점상연합회를 동원한 대규모 집회도 열 계획임을 밝혔다.

도로공사와 휴게소노점상연합회는 20년 넘게 치열한 대립각을 세워온 껄끄러운 관계였기에 처음에는 노점상연합회 측과 도로공사 측의 팽팽한 입장대립으로 면담이 난항을 겪기도 했으나 근본적으로 상생할 수 있는 방안을 모색하자는 데 뜻을 모으면서 마침내 노점상들의 자진철거를 조건으로 전직 지원 방안, 즉 휴게소 내 잡화코너인 '하이숍'을 설치하기로 하는데 합의하는 성과를 거두었다.

이에 따라 휴게소 내 잡화코너 운영에 대한 실효성 있는 세부 계획을

논의 · 이행하기 위해 도로공사와 노점상연합회, 휴게시설협회, 시민단체 등이 연합한 '휴게소 혁신 T/F팀'이 구성되었다.

팀장 박용훈 대표(교통문화운동본부) 자문 휴게시설처장, 휴게시설협회 회장 노점성연합회 회장 도로공사(3) 휴게시설협회(3) 노점상연합회(3) 변호사(1) 임운규 부회장 유재호 계획팀장 박문구 대표(여주下) 김명호 운영팀장 최병권 대표(용인兩) 이강호 충청지부장 심성보 변호사 배명열 고객팀장 오진교 대표(화성兩) 강석일 경기지부장

<그림 3-7> 휴게소 혁신 T/F팀 구성도

휴게소 혁신 T/F팀이 결성되면서 4월 20일부터 8월 4일까지 총 8차례에 걸쳐 본격적인 회의가 진행되었다. 이미 4차례에 걸친 노점상연합회와의 면담을 통해 휴게소 내 잡화코너 운영에 대해 큰 틀에서 합의한바, 휴게소 혁신 T/F팀 회의는 매 회의 때마다 도로공사와 휴게시설협회, 휴게소노점상협회 측의 세부적인 합의사항을 도출해내고 이를 확인하는 절차를 거쳤다.

이를 통해 휴게소 내 잡화코너의 명칭을 '하이숍(hi-shop)'으로 결정하고 매장 규모와 인테리어, 판매품목, 계약기간, 납품수수료율, 영업개시일 등에 이르기까지 여러 구체적인 합의사항을 이끌어내는 성과를 거두었다.

### 2. 합리적 보상

하이숍 이전에는 불법노점상에 대한 경제적 보상은 전혀 없었다. 법적인 고소·고발이나 개별적인 단속을 통해 노점상들을 막다른 곳으로 내몰았다고 할 수 있다.

그러나, 하이숍 추진시에는 기존 노점상들에게 잡화코너의 물품공급권을 부여하고 희망시 노점상 중 1명을 판매원으로 고용하게 하는 것이다. 이는 노점상들이 건전한 사회인으로 육성될 수 있도록 적정한 생계보장을 위해 전직의 기회를 보장함으로써 노점상 스스로 불법행위를 중단하고 그들의 가족과 함께 사회의 일원으로 건전한 사회인이 되도록 한 것이다. 또한 도로공사 입장에서도 휴게소에 정상적인 상품을 납품하도록하고 휴게소에서 매출관리 등 운영을 담당하게 함으로써 상거래 질서를 교란시키는 불법·무자료 거래를 근절시켰고 상품의 투명한 거래와 세금 징수로 기존 노점상들의 고질적 문제인 탈세를 근본적으로 해결함으로써 법질서를 바로 세우고 공정한 사회를 구현하는 데에 크게 기여하였다. 고속도로 불법노점상 갈등 해소의 가장 큰 요인은 퇴로 없는 강제적 단속으로 노점상을 막다른 곳으로 내몰지 않고 그들이 건전한 사회인으로 육성될 수 있도록 적정한 생계보장을 위한 전직의 기회를 부여함으로써 노점상 스스로 불법행위를 중단하고 그들의 가족들과 함께 사회의 일원으로 건전한 사회인이 되도록 한 것이다.

'하이숍'이란 휴게소 불법 노점상들이 전직 및 생계지원 원칙에 따라 도입된 고속도로 휴게소 내 잡화코너이다. 기존 노점상들에게 잡화코너의 물품공급권을 부여하고 희망 시 노점상 중 1명을 판매원으로 고용함으로써 이들을 건전한 사회인으로 육성하는데 의의가 있다. 하지만 하이숍 운영권은 휴게소 운영자가 갖고 운영하기 때문에 노점상 양성화와는 차별화되는 점이 특징이다.

하이숍의 위치는 휴게소 화장실 주변에 설치하는 것을 원칙으로, 세부사항은 휴게소별 여건에 따라 조정하기로 하였다.

<표 3-4> 휴게소별 잡화코너 설치 기준

휴게소 매출기준	60억 이상	60억 미만
평수	4평 이내	2.5~3.5평

<그림 3-8> 휴게소별 잡화코너 디자인



하이숍 설치비용은 개소당 평균 2천2백만 원이 소요되었다. 이를 164개 소에 적용하여 총 36억 원의 설치비용이 소요되었으며, 이에 대한 비용 은 도로공사에서 전액 부담하였다.

### 3. 사회적 정당성

고속도로휴게소 불법노점상 문제는 고속도로 휴게소에 대한 불법점용이나 불법점유에 의한 것으로 불법행위에 해당한다. 이에 따라 불법행위에 대한 엄단이라는 측면에서 사회적 정당성은 있다고 할 수 있다. 그래서 하이숍 추진 이전에는 법적인 고소·고발이나 개별적인 단속에 의해 문제를 해결하려고 하였지만 판결까지의 기간이 길고, 대부분 20~300만원의벌금으로 처벌이 미약해 실효성을 거두지 못하였고, 외부전문용역(고엽제전우회)를 통해 일방적 권력행사로 행정대집행을 실시하였지만 극렬한저항과 노점상들에 대한 동정 여론으로 인해 도로공사는 이미지에 타격까지 입게 되고 철거를 중단하게 되었다. 즉, 하이숍 이전에는 법적인 정당성은 있었지만 사업에 대한 대중의 관심과 여론의 지지가 적거나 없었다고 할 수 있다.

그러나, 하이숍 추진시에는 과거의 실패 경험과 부천고가교 화재사고로 인한 불법점용 대한 부정적 여론 확산으로 사회적 정당성을 더 강하게 해주었다. 이에 따라 사업을 반대하는 불법노점상들에게는 보이지 않는 압박수단으로 작용하게 된 것이다.

# 가. 대국민 계도·홍보활동 전개

2010년 12월 서울외곽순환고속도로 중동나들목에서 발생한 교량 화재 사고로 인해 피해복구 공사비만 150억 원, 하루 평균 23만 대의 차량들 이 불편을 겪는 등 엄청난 사회적 비용이 발생하면서 더 이상 차량의 불 법 점유 및 노점 행위를 방치해서는 안 된다는 여론이 확산되었다.

도로공사는 휴게소 불법 노점상을 근절하기 위한 여론형성을 목적으로 대국민 계도 및 홍보 활동을 전개했다. 먼저 노점상들에 동정적이었던 국민들에게 휴게소 불법 노점상의 폐해와 이용객 유의사항 등에 대해서 자세히 알리고 이를 근절하기 위해 '불법노점상 근절 백만인 서명운동'을 시작했다. 전국 휴게소에 서명부를 비치하고 안내 직원들을 배치해 3월 7일부터 1개월간 집중적인 서명운동을 펼쳤다. 그 결과 시행 한 달여 만

에 전국적으로 91만 명의 국민들이 서명운동에 동참하였고 4월 13일 마침내 100만인을 돌파했다.

휴게소 불법 노점상 단속에 대한 대국민 인식 전환과 우호적 여론 조성을 위해서는 언론 기관과의 긴밀한 협력이 필수적이었다. 이에 도로공사는 3월 21일, 조선, 동아, 중앙 등 국내 주요 언론사의 국토해양부 출입기자 30여 명이 모인 간담회를 통해 불법 노점상 근절을 위한 대책 및필요성을 설명하고 관련 보도 자료를 배포했다.

3월 22일에는 13개 주요 일간지에 일제히 불법 노점상 불매계도 연합 광고를 실어 언론에서 상시 관심을 가지고 과정을 취재하도록 유도했다. 그 결과 조선, 동아, 중앙, 경향 등 주요일간지는 물론 매일경제, 서울경제, 연합뉴스 등 다수의 일간지에서 관련 기사가 보도되었고, KBS 2TV '생방송 오늘'에서 불법 노점상을 취재한 내용이 방영되었다. 해당 방송분은 4월 20일부터 전국 휴게소 TV를 통해 계속 녹화 방영함으로써 휴게소 이용고객들에게 지속적으로 불법노점상의 실태를 알렸다.

<그림 3-9> 홍보 포스터, 리플렛, 홍보문안



# 나. 홍보 배너, 입간판, 현수막 배포

도로공사는 백만인 서명운동에 대한 국민들의 참여를 확대하고 불법 노점상 단속에 대한 당위성을 설득하기 위하여 홍보 배너, 현수막, 전광판, 전단지 등 각종 계도 홍보물을 제작, 설치하였다.

불법 노점상을 근절하자는 홍보물에는 한국도로공사와 경찰청 또는 관할 경찰서 명의 병기를 통해 효과를 배가시켰다. 계도 홍보물은 리플렛 30만 매를 비롯해 총 291개의 현수막, 269개의 입간판, 382개의 배너가 제작되어 전국 169개 휴게소에 배포되었고 44개의 전광판에 표출 되었다.

<사진> 홍보 현수막, 홍보 배너



# 다. 단속 및 처벌가화를 위한 관계법령 개정 추진

도로공사는 휴게소 노점상들의 불법 행위를 막기 위해 1990년대부터 매년 집중적인 단속을 통해 불법 노점상들을 고소·고발함으로써 법적·행정적인 제재를 가해왔다. 하지만 이런 조치에도 불구하고 노점상들의 조직적 저항으로 물리적 충돌이 발생하는 일이 빈번하고, 대대적인 행정

대집행 이후에도 노점상들이 재진입을 반복해 이로 인한 부담이 만만치 않았다. 무엇보다 고소·고발 조치된 불법 노점상들이 대부분 30만원~200만원에 이르는 경미한 벌금형만 받고 영업을 재개하는 일이 반복돼 단속의 근본적인 한계를 실감하였다.

불법 노점상 근절을 위해서는 무엇보다도 법적·제도적인 억제력이 필수적이었기에 도로공사는 관련법 제·개정을 위해 국회 국토해양위원들을 방문하여 법 개정의 필요성을 설명하고 협조를 요청하였다.

그러나, 하이숍 설치에 따른 원만한 해결로 인하여 관련법인 고속국도 법 제·개정에 대한 추진동력 및 필요성이 약화되면서 법 개정까지는 이루어지지 않았으며, 고속국도법은 도로교통법으로 통합되어 2014년 7월 15일부로 폐지되었다.

# 4. 이해관계자 신뢰구축

하이숍 이전에는 도로공사와 휴게시설협회의 한 축과 휴게소노점상연합회라는 또다른 한 축의 구도였다. 도로공사와 휴게시설협회는 휴게소노점상을 불법단체로 규정하고 강제적으로 내쫓으려고 하였고, 이에 노점상들은 휴게소노점상연합회라는 자체 조직을 만들어 도로공사와 자릿세와 보호비 명목으로 돈을 갈취하는 폭력배로부터 자신들의 이권을 지키려고 하였다. 그러나, 하이숍 추진 이후에는 휴게소 혁신 T/F를 통해 잡화코너 운영에 대한 큰 틀을 합의하고 휴게소는 휴게시설협회를 통해, 노점상들은 휴게소노점상연합회를 통해 이에 대한 세부 실행계획과 합의안 도출을 위해 관련 당사자들간의 협력을 통해 합의에 이르기 위해 노력하였다. 이 근간에는 상호간의 신뢰가 바탕이 되었다고 할 수 있다.

3월 18일부터 4월 6일까지 총 4차례 걸쳐 이루어진 휴게소노점상연합회와의 면담 시 도로공사는 잡화코너 운영에 대해 노점상 회원에게 설문을 요청하였고 전체 노점상 회원의 70% 이상이 찬성했다는 답변을 받았다. 그리고 도로공사에서는 우호적 관계 형성을 위하여 불법노점상에 대한고소·고발을 중지하고 계도 입간판을 치워주기로 하였으며, 대신 노점상들이 시민들에게 불편을 주지 않도록 주변을 깔끔하게 정리 정돈하는 자정의 노력을 기울여줄 것을 요구하며 앞으로도 상호 우호적인 관계를 유지하기 위해 서로 최선의 노력을 다하자고 협의했다.

휴게소 내 잡화코너를 설치해 노점상에 물품공급권을 부여하고 노점상 중 1명을 판매원으로 고용한다는 전직 지원 원칙을 마련한 뒤 이에 대한 세부 실행계획 및 합의안을 도출하기 위해 '휴게소 혁신 T/F팀'을 꾸려 4월부터 8월에 걸쳐 총 8차례의 회의를 진행하였다. T/F팀 회의는 짧게는 2시간, 길게는 5시간 동안이나 이어졌고, 한 번 열릴 때마다 밤늦게까지 이어질 때도 많았다.

8차례의 힘겨운 난상토론 중에 잡화코너의 위치와 마진율과 같은 민감한 사인들에서 수차례 협상이 결렬되고 원점으로 돌아가는 경우도 빈번하게 발생했다. 이 때문에 8차례의 공식 회의 외에도 수차례 비공식적인

비상회의를 열기도 했다. 하지만 도로공사와 노점상, 휴게소 3자가 함께 협상 테이블에 앉기까지 겪어야 했던 지난 과정을 떠올리며 다시금 인내와 이해심을 가지고 협상에 임한 결과 마침내 8월 4일, 제8차 T/F팀 회의를 끝으로 잡화코너 운영을 둘러싼 여러 이견사항에 대해 최종 합의하고 8월 21일까지 불법 노점상을 모두 자진 철거시키는 성과를 거두었다.

<표 3-5> 하이숍 이전과 하이숍 이후 비교

구 분	이 전	이후
사회적 정당성	불법노점상에 대한 동정여론	불법노점상에 대한 비판여론
합리적 보상	없음 (강제퇴거)	전직기회 부여 (물품공급권 부여)
갈등조정기구	없음	휴게소 혁신T/F (분쟁조정위원회)
이해관계자 신뢰구축	갈등관계	공생 발전관계
협상유형 (문제해결방식)	입장 협상 (전통적 갈등해결방식으로서 독자적·사법적 관리방식)	문제해결식 협상 (대체적인 관리방식)

# 제 4 장 결 론

# 제 1 절 연구 요약과 정책적 함의

한국도로공사는 1971년 1월 1일, 우리나라 최초의 고속도로 휴게소인 추풍령 상·하 휴게소 개설을 시작으로 현재까지 전국 169개소에 달하는 휴게소를 개설·운영하고 있다. 깔끔한 화장실과 넓은 주차장, 맛있는 음식, 야외 정원, 쇼핑몰 등 다양한 시설 확충으로 휴게소는 고속도로 이용객들의 편의와 휴식을 도모하는 복합문화 공간으로 거듭나고 있다.

그러나 이러한 고속도로 휴게소를 이용하면서 우리들의 눈살을 찌푸리게 만드는 것이 바로 휴게소 곳곳에 포진해 있던 과거 불법 노점상이었다. 월드컵, G20 등 국제적 행사를 성공적으로 치루고 국격과 문화수준이 높아진 우리나라에서 아직도 불법노점상이 있다는 사실은 불미스러운일이었다.

그런데, 2011년 8월 정부·도로공사 및 노점상 간의 지속적인 협의를 통해 드디어 30년 가까이 위법과 탈세의 온상으로 법치주의와 건전한 상거래 질서를 해하던 노점상들을 일소하고 그들이 차지했던 공간은 여성·장애인과 같은 사회적 약자를 위한 주차장으로 바뀌게 되었으며, 특히, 노점상 정리시 노점상들의 전직을 지원하여 건전한 사회인으로 새출발할 수 있는 기회를 제공함으로써 어떠한 물리적 충돌이나 사회적 파장 없이 자진 철거토록하고, 대신에 잡화코너 하이숍(hi-shop)을 운영하여 이용객의 구매편의를 도모한 점은 협상의 좋은 본보기라 할 것이다.

이상에서 검토된 고속도로휴게소 불법노점상 갈등사례 분석을 통해 알아 낸 정책적인 함의는 다음과 같다.

첫째, 서울외곽순환도로 부천고가교 화재사건으로 인해 형성된 불법 점유 및 노점 행위를 방치해서는 안 된다는 사회적 여론 등 사회적 정당성의 확보가 중요하다는 것이다. 과거 불법노점상에 대한 실패 사례에서보듯이 강제철거 과정에서 불법노점상에 대한 동정 여론으로 인해 도로 공사 이미지에 큰 타격을 입은 채 강제철거를 중단해야했다. 그러나 불법노점상들도 불법 점유 및 노점 행위를 방치해서는 안 된다는 사회적여론 등 사회적 정당성은 인정할 수밖에 없었고 먼저 도로공사에 방문하여 자신들의 의견을 전달하며 면담을 요청하게 되었고, 적극적으로 협상에 임하게 되었다.

둘째, 실질적이고 구체적인 보상인 불법노점상의 입장을 변화시켜 갈등해결이 원활하게 이루어졌다. 이전의 퇴로 없는 강제적 단속으로 노점상을 막다른 곳으로 내몰지 않고, 그들이 건전한 사회인으로 육성될 수 있도록 적정한 생계보장을 위한 전직의 기회를 제공하여 노점상 스스로 불법행위를 중단하게 한 것이다.

셋째, 휴게소 혁신 T/F팀이라는 갈등조정기구 구성을 통한 원활한 문제해결 노력이 있었다. 도로공사, 휴게소, 불법노점상이라는 실질적 이해당사자의 협상을 진행하기 위해 도로공사와 전국의 휴게소를 대표하는 휴게시설협회와 전국 불법노점상을 대표하는 노점상연합회 팀원으로 휴게소 혁신 T/F를 구성하여 일괄타협이라는 형태로 문제해결을 추진하였다. 즉 휴게시설협회는 169개의 휴게소들의 이해를 대변하여 전체 휴게소 회원들과 의견을 공유하고 이에 대한 타협안을 결정하고, 노점상연합회는 전체 노점상 회원들과 의견을 공유하고 이에 대한 타협안을 결정하는 방식으로 협상을 신속하게 진행하였다.

넷째, 도로공사와 휴게소노점상 간의 갈등에서 당사자 간의 원활한 의사소통을 통한 신뢰의 구축이 성공적인 갈등관리를 가능하게 하였다. 도로 공사는 휴게소노점상과의 원활한 이해와 타협 없이는 불법노점상 해결이 불가능함을 인지하고 대화와 설득을 통한 문제해결을 추진하였다. 이를 위해 8차례의 공식 회의 외에도 수차례 비공식적인 비상회의를 진행하고 우호적 관계형성을 위하여 불법노점상에 대한 고소·고발을 중지하고 계도 입간판을 치워주기로 하였으며, 대신 노점상들이 시민들에게 불편을 주지 않도록 주변을 깔끔하게 정리 정돈하는 자정의 노력을 기울여주기로 하는 등 서로를 신뢰하며 상호 협조하는 노력을 보였다.

그리고 고속도로 휴게소 불법노점상 해결 과정에서의 문제점은 다음과 같다.

첫째, 고속도로 휴게소 불법노점상에 대한 경제적 보상에서 하이숍에 대한 운영권은 휴게소에게 부여하고 노점상에게는 납품운영권과 판매원 1명을 고용하는 방식이 적절하고 적법한가에 대한 문제이다. 그리고 노점상에게 부여된 납품운영권에 대한 존속기한은 언제까지인가의 문제이다. 여기에 대해서는 현재에도 도로공사와 노점상연합회 간의 해결하지 못한숙제라고 할 수 있다.

둘째, 하이숍에 대한 납품운영권 부여권한을 노점상연합회(현 하이숍연합회)에게 부여하게 함으로써 신규 휴게소에 대한 노점상 진입을 계속 허용하게 하고 노점상연합회에게 강력한 권력과 힘을 부여한 것이 타당한가에 대한 문제이다. 하이숍 추진시 납품운영권을 받지 못한 노점상들이 아직 다수 남아있고 여기에 대한 납품운영권 부여권한을 노점상연합회라는 단체에게 줌으로써 노점상들의 연합회가 아닌 이권단체로 변모시킨 것이 아닌가라는 우려가 있다.

# 제 2 절 연구의 한계

이 논문과 관련하여 다음과 같은 한계를 지적할 수 있다.

첫째 본 연구는 질적이고 정성적인 분석방법을 택하고 있기 때문에 일 반적 이론화나 검증에 한계를 보일 수 있다. 선행연구에 대한 검토와 문 헌분석 등을 통해 사회적 정당성, 피해보상의 정도, 갈등조정기구, 이해 관계자 신뢰도 등을 고속도로휴게소 불법노점상 정리 과정에 나타난 성 공적인 갈등관리 해결로 추출하였다. 그러나 각 요소들이 실제로 정책에 어떠한 영향을 미쳤는지 알아보기 위해서는 각 변수별 통계적 검증이 필 요할 것이다.

둘째, 사례분석의 한계를 극복하기 위하여 보다 더 많은 사례를 다양한 요인별로 분석해야 하나, 고속도로 휴게소라는 특수한 환경에서의 사례인 만큼 이와 유사한 사례를 발견하기에는 어려움이 있었다. 이에 과연얼마나 실감 있는 사실을 발견하고 고속도로 휴게소 불법노점상에서 발생한 갈등과 정책적 함의를 제시하였는가를 생각해볼 때 많은 한계가 있었다고 시인할 수밖에 없다. 또한 사실을 해석하고 분석하는 것은 다양한 이론에 대한 지식의 정도와 분석자의 가치관에 의해 좌우되는 것인데본인의 지식과 정도에서도 부족한 점이 많다.

앞으로 이와 관련한 연구에서는 좀 더 체계적이고 실증적인 검증이 이루어져 사례분석 연구가 갖는 연구결과 일반화의 한계가 극복되기를 바라며, 좀 더 구체적이고 유의미한 정책적 시사점을 얻을 수 있는 연구가이루어지기를 기대한다.

# 참 고 문 헌

# <단행본>

강영진(2000), 『갈등분쟁해결 매뉴얼』, 서울 : 성공회대 출판부 박재희·나태준(2004), 『갈등해결의 제도적 접근 : 현행 갈등관련 제도분 석 및 대안』, 한국행정연구원 이달곤(2005), 『협상론 : 협상의 과정, 구조, 그리고 전략』, 법문사 박 진(2009), 『공공갈등관리매뉴얼(건설·환경분야 사례)』 대통령자문지속가능발전위원회(2005), 『공공갈등관리의 이론과 기법』 천대윤(2011), 『갈등관리와 협상 전략론』, 선학사 황기윤, 변미리, 나태준(2005), 『프로젝트 청계천-갈등관리전략』, 서울 : 나남출판

# <논문>

강진용(2009), "청계천복원사업 과정에 나타난 공공갈등관리에 관한 연구". 서울대 행정대학원 석사논문

나태준(2005), "갈등해결의 제도적 접근 : 현행 갈등관련 제도분석 및 대 안", 서울 행정연구원

박명헌(2004), "서울시 청계천복원사업의 갈등관리 과정에 관한 연구 : 서울시와 상인집단간의 협상을 중심으로", 서울시립대 박사논문

박명현(2006), "청계천복원사업과 바람직한 갈등관리", 『분쟁해결연구』 제4권 제1호

박상호(2014), "입지갈등에 있어 시민참여의 역할과 효과에 관한 연구: 부안 방폐장 입지갈등 사례를 중심으로", 서울대 행정대학원 석사논문 성지은(2005), "청계천 복원사업의 갈등관리 전략 분석", 한국사회와 행 정연구, 제15권 제4호

양영주(2011), "다자간 고속도로 연결망에서의 갈등관리 연구 : 당진-대

전과 천안-논산 고속도로 연결사례를 중심으로", 서울대 행정대학원 석사는문

이승명(2013), "공공해양사업의 갈등관리 과정에 관한 연구 : 협상의 로드맵을 중심으로", 서울대 행정대학원 석사논문

정주용(2004), "성공적 갈등해결 전략으로써 협상의 성공요인 : 환경기초 시설 빅딜사례를 중심으로", 연구논문

전주상(2000), "지방정부와 주민 간 정책갈등에 관한 연구", 서울대 행정 대학원 박사논문

조택·이진영(2006), "청계천 복원사업과 부안 방폐장 유치사업의 갈등관리 비교연구", 제16집, 사회과학논총

하혜영(2007), "공공부문 갈등해결에 미치는 영향요인 분석 : 갈등관리요 인의 효과를 중심으로", 한국행정학보, 제41권 제3호, 한국행정학회

# < 간행물>

한국도로공사(2011), "고속도로휴게소 불법노점상 정리성과 백서" 한국도로공사(2011), "부천고가교 화재복구 설계와 시공" 사회통합위원회(2010), "사회통합의 과제와 전략" 박태순(2010), "부안 방폐장 관련 주민운동 백서", 사회갈등연구소 한국행정연구원(2003), "갈등조정기구의 기능과 역할"

### <인터넷 자료 및 신문기사>

일간NTN, [탐방] 고속도로 휴게소 잡화점 '하이숍'을 아시나요? 연합뉴스, 고속 道 불법노점상 내달말 전면 정리, 2011.7.28

# **Abstract**

# A Study on the Conflict Management of Illegal Squatters in the Expressway Service Area

Park, Joo Hoon

Department of Public Enterprise Policy

The Graduate School of Public Administration

Seoul National University

This paper is the Korea expressway Corporation, which operates a expressway rest area conflict process conflicts among stakeholders Cross negotiation and compromise, including operators of conflict the focus of the Case of a amicably resolve the issue through conflict management practices in other words, manage the expressway and rest area the focus on the conflict between the expression between street vendors and squatters that were the case in the center of the development process and resolution of conflicts on the causes of conflict and conflict management strategies.

Policy implications of this study are as follows.

First, it minimizes disputes between stakeholders and need-based

institutional means of conflict adjustment mechanism that can solve

the conflict. In order to discuss and resolve issues that the interests

of a number of joint jammed understanding must be built official

channel conflict as a practical adjustment mechanism continue to

negotiate and coordinate the conflict parties.

Second, substantial and conflict resolution were made smoothly by

changing the positions of the specific compensation stalls. Korea

Expressway Corporation is proposed a substantial and specific

compensation measures that the former support measures that give

the goods to street vendors supply right and employs one in stalls

with salespeople.

Thirdly, it is essential to ensure the legitimacy of the social order to

solve the conflict management successfully. The prerequisites to

successfully manage conflict effectively led the project will lead to

the attitude of public opinion in favor of the project to promote the

orientation and the need for business to the general public.

Fourth, it is essential to build stakeholder trust through better

communication between the conflict parties in order to resolve the

conflict management successfully. It is because in order to resolve

conflicts of stakeholder negotiation that should be done is basically

good communication on the basis of human trust concessions and

compromises made

keywords: Expressway service area, Illegal squatter, Conflict,

Conflict management, Negotiation, Types of negotiation

Student Number: 2015-24407

- 83 -