

갈등 관리 프로세스에 의한 ABS협상의 갈등 사례 분석

민서정¹⁾ · 이관규²⁾ · 김준순^{1)*}

Analyzing the Negotiation Process for the Adoption of
Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and
the Fair and Equitable Sharing Arising from
their Utilization using the Conflict Management Process

Seo-Jeong Min, Gwan-Gyu Lee, and Joon-Soon Kim

1) 강원대학교 산림경영학과(Department of Forest Management, Kangwon Univ.)

2) 강원대학교 조경학과(Department of Landscape Architecture, Kangwon Univ.)

제출: 2011년 1월 25일 수정: 2011년 3월 5일 승인: 2011년 6월 2일

국문 요약

생물다양성협약이 발효되면서 유전자원의 물질적 거래 즉, '유전자원에 대한 접근과 이의 이용으로 발생한 이익의 공평한 공유(ABS)'의 구체적인 기준을 정립하기 위한 나고야 의정서가 채택되었다. 이 의정서는 선진국과 개도국 간, 생물자원 부국과 빈국 간, 생물자원을 이용하는 다국적 기업과 전통지식을 보존하려는 환경보전단체 간 갈등 과정 끝에 채택된 것이다. 이 사례를 바탕으로 갈등 과정, 갈등 주체와 쟁점을 분석하였고, 선행연구 고찰을 통해 주요 갈등 요인을 규명하여 갈등 관리 프로세스에 적용하였다. 이를 통해 소수의 개별 사례에 한정된 갈등 사례가 아닌 다양한 형태의 갈등 사례에 대해 갈등 예방 및 해결을 위한 시사점을 도출하고자 하였다. 일반 갈등 사례와 ABS협상 사례의 교집합적인 갈등 요인을 분석하기 위해 선행연구를 검토하여 본질적 측면, 자원 배분 측면, 의사소통·정보공유 측면으로 구분하였다. ABS협상 타결 과정에서 갈등이 예방 및 해결된 사례에 따라 이해당사자들 간 상호 신뢰 구축, 협상 중재자 양성을 위한 정책적 관심 제고, 갈등 관리를 위한 법적·정책적 체계 구축이 주요 시사점으로 제시되었다.

■ 주제어 ■ 생물다양성협약, 나고야 의정서, 갈등 분석, 갈등 관리 전략

Abstract

Nagoya Protocol designed to establish criteria about material trade of biological genetic resources(ABS) was adopted in the 10th conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity. In the course of the negotiation for adoption of the protocol, there was conflict between

* 교신저자: jskim@kangwon.ac.kr

** 이 연구는 산림청 '산림과학기술개발사업(과제번호: S211010L20140)'의 지원에 의하여 수행되었음.

developed and developing countries, resource-rich and poor countries, and multinational corporations and environmentalists. This study investigates conflict process, subjects, issues and major factors in the negotiation case, and analyzes the negotiation by using the Conflict Management Process. To develop conflict management strategies for various conflict cases, we examine previous studies and analyze the intersectional conflict factors of this case and general cases, such as Fundamental side, Resource-allocation side, and Communication/Information-sharing side. These analyses of conflict prevention/resolution of the ABS negotiation show the importance of building mutual trust among stakeholders, enhancing mediator training, and constructing appropriate legislative/policy systems for successful conflict management.

▣ **Keywords** ▣ Convention on Biological Diversity, Nagoya Protocol, Conflict analysis, Conflict management strategies

I. 서론

최근 국제사회 환경 갈등의 가장 핵심이 되는 키워드가 기후변화라는 점에 대해서는 전 세계적으로 공감대가 형성되어 있다. 이와 관련하여, 기후변화협약에 따른 온실가스 감축 목표를 이행하기 위해 교토 의정서를 국제 규범으로 채택한 바 있다. 이 의정서가 채택되기까지는 온실가스의 감축 목표, 감축 일정, 인정 범위 등의 문제로 개별 국가 간, 선진국 간, 선진국·개도국 간 의견 차이로 심한 대립을 겪기도 하였다.

기후변화문제와 더불어 최근 이슈화되고 있는 환경 갈등 가운데 하나가 바로 생물다양성협약이다. 생물다양성협약의 세 가지 목적은 '보전'과 '지속가능한 이용' 그리고 '유전자원에 대한 접근 및 이용으로부터 도출되는 이익의 공정하고 공평한 공유(Access to genetic resources and the Fair and Equitable Sharing Arising from their Utilization, 이하 ABS라고 명함.)'이다. 2010년 10월 29일 ABS에 관한 나고야 의정서¹⁾가 제10차 생물다양성협약 당사국총회(The tenth Conference Of the Parties to the Convention on Biological Diversity, CBD/COP10)의 폐회를 2시간 남기고 극적으로 타결되었다. 나고야 의정서가 채택됨에 따라 생물다양성협약의 193개 당사국들은 생물유전자원에 대한 접근, 이용, 이익을 공유하는 데 있어서 예전처럼 자유로운 방식이 아닌, 유전자원을 제공하는 국가들과 계약을 체결하고 각 당사국의 국내 입법 조치에 의거한 방식을 따라야 한다. 하지만 의정서를 채택하기까지 거친 협상 과정에서 선진

1) 나고야 의정서의 영문 명칭은 'Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity'이다.

국과 개도국 간 갈등으로 인해 2000년 5월, ABS에 관한 국제 규범 마련을 위한 작업반 회의의 설치를 결정한 이래 약 10년이라는 기간이 소요되었다. 환경문제에 대한 선진국과 개도국 간 갈등은 그 근본적인 시각차가 현격하고, 대립양상도 첨예하여 인접국가 간에 발생하는 갈등보다 더욱 대결적인 양상을 띠고 있다. 이는 선진국·개도국 모두 지구환경 보전의 중요성에 대한 인식은 같이 하고 있지만, 그 실행을 위한 구체적 방법에서는 커다란 의견 차이를 보이고 있기 때문이다(이상환, 1997). ABS협상 과정에서는, 유전자원 이용으로 발생하는 이익을 최대한 포괄적으로 공유하려는 자원 제공국들과 이에 부담을 갖는 이용국들 간의 입장 차이가 좀처럼 좁혀지지 않았다. 이렇듯 최근 국제사회는 온실가스나 생물유전자원과 같이 외부효과를 가진 환경비용을 내부화하여 시장에 개입시킴으로써 범지구적인 환경보전에 기여하려는 움직임이 일고 있다. 이를 내부화하는 수단을 설정하는 과정에서 관련 당사국들 및 이해관계자들 간에 적지 않은 갈등이 발생하고 있다.

갈등 관리에 대한 전통적 접근 방식은 갈등을 사회 병리적 현상으로 인식하여 이를 최소화하는 데 관리의 목적이 한정되어 있고, 조직이 본래의 기능을 하도록 갈등 요인들을 제거하는 데 초점이 맞추어져 있다. 하지만 현대 조직에서 구성원들의 다양한 가치와 목표, 복잡한 소통구조, 한정된 자원과 이질적인 집단들이 공존함에 따라 갈등은 불가피한 것으로 인식되고 있다. 때문에 이를 단순히 제거하거나 해소하는 것에 그치지 않고, 조직에 필요한 갈등의 순기능적 요소는 복돋우고 역기능적 요소는 완화하는 방향으로 갈등수준을 조절하여, 소모적인 분쟁상황이 발생하지 않도록 통제·관리하는 과정으로 갈등 관리의 방향이 전개되고 있다.

실제로 여러 산업과 학문분야에서 다양한 형태의 갈등을 관리하기 위한 사례연구가 이루어지고 있다. 국내의 공공갈등 사례로는, 한상겸·이용일(2007)이 대립이 진행 중인 갈등 사례와 갈등 해결 과정에 있는 사례 등을 통틀어 총 132건의 공공갈등 사례를 수집하여 갈등 주체와 갈등 요인, 갈등 과정, 갈등 해결 방안 등을 연구하였다. 장현주(2008)는 문화재 관람료 징수 문제를, 이로나·이학기(2009)는 공동주택 재건축사업 추진과정의 갈등 사례를 중심으로 이해관계자들과의 갈등 쟁점, 갈등의 원인 분석을 통해 당시 진행 중이던 갈등 상황의 해결 방안과 향후 발생할 유사 갈등 상황의 예방을 위한 시사점을 제시한 바 있다. 청계천 복원사업(황기연·나태준, 2005)은 갈등이 이미 해결된 사례를 모델로 제시하여 사례에서 적용된 갈등 관리 전략을 분석하고 그 시사점을 제시하였다. 국제 사회의 특정 사례 중심의 연구로는 한-일 간 독도를 둘러싼 영

유권문제(백진현, 2006), 한-칠레 FTA 체결과정의 사례분석을 통한 농업부문 사회갈등의 갈등 관리 방안(김홍상 · 심재만, 2004) 등이 있었다. 국제 환경문제와 관련하여서는 기후변화 협상 내 정치경제적 입장 차이에 따른 국가들의 환경-무역 갈등(이찬송 · 윤순진, 2010) 등의 연구가 이루어진 바 있다.

대부분의 사례분석을 통한 갈등 관리 연구들은 개별 사례에 해당하는 갈등 요인에 한정되어 있어, 역동적이고 다차원적인 다양한 갈등 사례들을 대변하지 못하는 한계를 지니고 있다. 따라서 본 연구는 소수 특정 사례에 국한한 갈등 원인이 아닌 다양한 갈등 관리 연구에 공통적으로 언급되는 갈등 요인들을 파악하였다. 또한 기존의 대부분 갈등 관리 연구들은 갈등의 사후적 해결에 초점을 맞추고 있어 갈등 발생에 대한 근본적인 접근을 통해 갈등을 미연에 방지하는 방안을 연구 대상으로 포함하는 데 소홀했다(황기연 · 나태준, 2005). 본 연구는 갈등의 단순 해결을 위한 접근법이 아닌, 갈등 예방 프로세스²⁾와 해결 프로세스³⁾로 나누어 접근하여, ABS협상 과정에서 각 단계별로 갈등 관리 방향이 어떻게 이루어졌는지 분석하였다. 이를 통해 현재 우리 사회가 직면하고 있는 복잡한 갈등 상황의 전략적 갈등 관리를 위한 정책적 방안을 제언하고자 한다.

II. ABS협상의 갈등 과정 및 요인 분석

1. ABS

갈등은 몇 가지 주요 쟁점들에 대해 관련 주체들, 즉 이해당사자들 간 상호 작용으로 인해 발생한다. 그러므로 갈등 상황을 이해하기 위해서는 갈등 주체들과 쟁점에 대한 분석이 선행될 필요가 있다.

1) ABS협상의 갈등 주체

나고야 의정서를 채택하는 과정에서의 갈등 주체는 크게 유전자원을 이용하는 국가

2) 갈등이 발생할 것으로 예상되거나 갈등이 시작되었을 경우 갈등 요인, 갈등 쟁점, 관련 주체들의 분석을 통해 갈등 초기단계에서 이해관계자들 간의 참여와 대화를 유도하여 사전합의를 도출함으로써 갈등을 예방하기 위한 방법이다(이로나 · 이학기, 2009)

3) 이미 갈등이 발생한 상황에서 갈등당사자들 간의 상생적으로 호혜할 수 있는 방법에 의해서 갈등을 해결하기 위한 방법이다(이로나 · 이학기, 2009)

들(이하 자원 이용국이라 함)과 이를 제공하는 국가들(이하 자원 제공국이라 함)로 구성된다. 대부분의 경제적 선진국들이 자원 이용국에 속한다. 우리나라 역시 유전자원이 비교적 적은 국가로서, 이를 제공하기보다는 주로 기술적으로 이용하는 쪽에 속한다고 할 수 있다. 이들의 대부분은 자국에 유전자원이 부족하므로 유전자원 이용에 관한 구속성을 지닌 국제 규범이 채택될 경우, 제공국에 귀속된 유전자원을 이용함으로써 이윤의 일부를 지불해야 하는 부담을 지고 있다. 실제로 의약품·식품·화장품 등을 포함한 상품을 생산할 때 자원 이용국들은 제공국 측에 귀속된 유전자원에 상당 부분 의존하고 있다. 추후 의정서가 채택되어 이행될 경우 발생할 각종 금전적·비금전적 손실을 줄이기 위해 유전자원에 대한 접근은 용이하게 하되 최소한의 범위에서 이익을 공유하고자 노력하고 있다.

반면 대부분의 자원 부국 즉, 자원 제공국들은 개도국에 속한다. 이들은 구속성을 지닌 국제 규범 하에 자국에 귀속된 유전자원에 대한 권리를 최대한 보장받고자 노력하고 있다. 자국의 유전자원을 외국의 기업 등이 사전 승낙 없이 이용하여 상업적 이익을 취하는 행위를 ‘생물해적행위(biopiracy)’로 규정하고 있다. 제공국에 사전에 통보하거나 승인을 받고(Prior Informed Consent, PIC), 이로 인해 발생한 이익에 대해 상호 합의된 계약조건(Mutually Agreed Terms, MAT)에 따라 공정하고 투명한 절차를 거쳐 이익을 공유해야 하며, 이에 대해 국제법적으로 구속할 수 있는 수단이 있어야 한다고 주장해 왔다.

2) ABS협상의 주요 갈등 쟁점

ABS협상의 주요 갈등 쟁점은 크게 적용범위, 이익 공유, 접근절차로 나눌 수 있다(정성춘, 2010). 적용범위 논의는 이익 공유의 시공간적 범위를 최대화하려는 개도국과 이를 최소화하려는 선진국 간의 대립 양상이다. 이에 대해 의정서 발효 이전의 유전자원 이용에 대해서는 소급 적용을 하지 않고 있다. 제공국 영토 외의 공해(公海)상·남극 등지에 존재하는 유전자원에 대해서는 적용대상에서 제외할 것으로 결정되어 비교적 자원 이용국 측에 유리한 결정이 채택되었다. 하지만 파생물(derivative)에 대해서는 의정서 제2조(용어 사용)에서 그 용어를 정의한 것 외에 언급되어 있지 않아, 향후 추가적인 논쟁 가능성을 내포하고 있다.

이익 공유 문제에 대해서는 이익 공유 주체와 이익 공유 이행을 위한 방법 등에 대

한 논의가 있어왔다. 이익 공유 주체에 대해서는 유전자원 제공국과 더불어 원산국을 이익 공유 주체에 포함시키려는 개도국과 원산국을 배제한 이익 공유를 선호하는 선진국 간 의견차가 있었다. 이에 해당 유전자원을 '제공한 국가'에 한정하여 이들과 사적 계약 절차에 따라 이익을 공유하되 권리가 토착민 및 지역공동체에 귀속될 경우 이들과 이익을 공유해야 한다고 결정되었다. 이익 공유 이행방법에 대해서는 제공국과의 사적 계약에 한정된 방법을 선호하는 선진국과 사적 계약과 더불어 법적·행정적·정책적으로 구속력을 갖는 기타 수단의 필요성을 요구하는 개도국 간에 의견차이가 있었다. 이에 대해 의정서에서는 사적 계약에 의한 이익 공유에 중점을 두되 각 당사국 차원에서 법적·행정적·정책적 조치를 취할 것을 규정하고 있다.

접근절차 논의는 유전자원의 이용을 위한 공정·투명·신속한 접근절차 상의 문제이다. 선진국은 이에 적극적인 태도를 보인 반면, 자국의 유전자원 접근절차가 용이해지는 것에 대해 개도국은 다소 소극적인 입장을 견지하였다. 이에 대해서는 제공국으로부터 유전자원의 접근에 대한 사전 통보 또는 승인을 얻어야 하고, 이를 위해서는 법적으로 투명하고 확실한 국내 제도를 정비해야 한다고 결정하였다. 또한 토착민 및 지역공동체가 PIC의 발행권한을 가지는 경우 이를 국내법적으로 명확히 규정해야 한다고 결정되었다. 더불어 생물다양성 보전과 지속가능한 이용에 기여하는 비영리 목적의 연구 활동에 이용하는 경우에는 접근에 대해서도 간소화된 절차를 적용하고 있다. 식량·보건·위생에 대한 긴급 상황(emergency)에서의 접근에 대해서도 배려하도록 결정되었다.

2. ABS

갈등의 건설적인 해결을 위해 선행되는 일이 갈등 분석이다. 본 연구는 갈등 진행 국면을 기준으로 갈등을 분석하였는데, 이는 현재의 갈등 상태를 판단하고 이후에 발생할 갈등 패턴에 대해 예방할 수 있게 한다. 갈등의 진행과정을 시간의 흐름에 따라 변화하는 갈등의 정도에 따라 다섯 단계로 구분하였다.

1) 제1단계: 갈등 전 단계

생물다양성협약이 발효되면서 생물유전자원 보유국에게 주권적 권리가 부여되었다. 이에 대해 자원 보유국들은 자국의 유전자원에 대한 접근 통제 및 해외반출 규제 등의

개별적인 국내법적 조치를 취하였다. 유전자원에 대한 자국의 권리를 더욱 확실히 보장 받기 위해서는 국제 규범의 채택이 필요하다는 점이 인지되었고, 이에 따라 제5차 당사국총회에서 ABS 국제 규범을 제정하기 위한 작업반회의를 설치하기로 결정하였다.

2) 제2단계: 대치 국면/상승 국면

작업반회의 설치 결정에 따라 ABS 작업반회의가 개최되고, 당사국들 간의 논의 결과 ABS에 관한 첫 국제 규범인 '본 가이드라인'이 탄생하였다. 이는 비구속적, 권고적 성격을 띠는 규범으로서 생물자원 부국 입장에서는 만족할 수 없는 것이었다. 제9차 당사국총회에서는 제10차 당사국총회까지 이 협상을 마무리하여 구체적인 내용의 국제 규범을 채택하기로 결정하였다. 이때까지는 갈등이 표면적으로 발생하지는 않았지만 관련 주체들이 갈등 발생 가능성을 충분히 인식하고 있는 잠재적 갈등 상황으로 볼 수 있다.

3) 제3단계: 위기 국면

제9차 당사국총회 이후 총 다섯 차례에 걸친 작업반회의가 개최되었다. 이 과정은 ABS협상 가운데 갈등 주체들 간에 가장 극한 대립을 겪었던 시기이다. 회의가 거듭될 수록 선언적 조항에 대해서는 합의가 이루어졌지만 이해관계가 상충되는 핵심 조항들에 대해서는 지속적으로 의견이 엇갈려 따로 회의를 소집하여 집중적으로 논의하기도 하였다. 제10차 당사국총회에서 의정서를 채택하기 직전까지도 지속적인 대립 상태에 놓이게 되었다.

4) 제4단계: 결말 국면

제10차 당사국총회에서는 각 쟁점에 대한 당사국들 간 의견 대립이 심하여 의정서 체결이 무산될 위기에 놓였다. 그러나 자원 이용국 측, 선진국들의 재정 지원 약속이 협상에 긍정적인 영향을 주어 2010년 10월 29일을 넘긴 30일 새벽에 의장이 수정하여 제시한 의정서가 합의 되었고, 이로써 나고야 의정서가 극적으로 타결되었다.

5) 제5단계: 갈등 이후 단계

ABS협상을 통해 합의된 나고야 의정서 내용들은 국제기구의 관련 활동 및 각 당사국들의 국내입법을 통해 이행될 것이다. 작업반회의 때부터 꾸준히 논의되어 온 일부 사안들, 혹은 경우에 따라 다르게 적용될 수 있는 문제들에 대해서는 추후 추가 논의를 거쳐 합의하기로 결정되었다.

3.

갈등 요인이 개별 갈등 상황에 단일적으로 영향을 끼치는 경우는 거의 드물다. 대부분의 갈등 사례는 여러 가지 요인들이 복합적으로 상호 작용하면서 갈등을 발생시킨다. 때문에 갈등 주체 · 주요 쟁점 · 갈등 과정상 갈등의 국면이 어느 정도이냐에 따라 사례마다 갈등 요인은 다양하게 나타날 수 있다. 하지만 대부분의 연구들이 개별 사례에만 한정된 갈등 요인들에 대하여 관리 전략을 제시하고 있기 때문에 그 밖의 다양한 갈등 형태들을 대변하지 못하는 한계가 있다.

이에 본 연구는 선행연구들이 공통적으로 언급하고 있는 갈등 요인들을 본질적 측면, 자원 배분 측면, 의사소통 · 정보공유 측면의 세 가지로 구분하고, 관련 이해관계자들과 갈등 쟁점을 확인하여 갈등 요인을 분석하였다.

1) 본질적 측면

갈등의 본질적인 특성 그 자체가 갈등 요인이 되는 경우이다. 갈등이 성립하기 위해서는 당사자(party) 혹은 행위자(actor)라고 불리는 행위주체 간에는 서로 원하는 것이 있어야 하며 상호 의존적이어야 갈등이 성립할 수 있다(이성록, 2007). 또한 갈등 당사자들의 목표의 차이(Wilmot & Hocker, 2000)와 상이한 가치관(Kriesberg, 2003)이 갈등을 유발한다.

ABS협상 과정에 비추어보면, 자원 이용국들과 자원 제공국들은 일종의 공급자-소비자 관계로서, 이용국들은 제공국에 귀속된 유전자원과 이를 활용한 전통지식에 의약품 · 식품 · 화장품 등 상업적으로 상당부분 의존하고 있다. 제공국들의 입장에서는 자국에 귀속된 유전자원에 대한 이용국들의 수요가 전혀 없다면 애초에 이런 갈등이 발생할 가능성조차 없었을 것이다. 이렇듯 갈등 주체들 간의 상호 의존성은 갈등이 발생하

는 가장 근본적인 원인이 되기도 하지만, 갈등 주체들 간 협력적 유인을 제공하므로 이것이 갈등을 해결할 수 있는 동기가 되기도 한다.

당사국들이 추구해야 할 목표에 대한 견해 차이도 본질적 측면에서의 요인 가운데 하나로 지적할 수 있다. 생물자원 부국의 경우에는, 이익 공유 대상으로 간주할 수 있는 자원범위를 확장하고 접근절차를 복잡하게 하여 자국의 유전자원을 보호하려 한다. 한편, 이용국은 이익 공유에 적용되는 유전자원의 범위를 최소화하려 한다.

본질적 측면에 해당하는 갈등 요인들은 갈등을 관리하는 데 이러한 요인들을 제거 또는 완화함으로써 직접적으로 해결할 수 있는 성질의 것이 아니다. 단지 갈등 상황에서 주체들 간 상충되는 목표와 상호 의존 및 협력을 요하는 부분에 대하여 잠재적인 갈등 상황을 조기에 파악하여 갈등 예방 전략을 마련하는 데 활용될 수 있다.

2) 자원 배분 측면

불공정한 자원 배분(민남식·김상열, 1999), 자원의 소유와 개발 권리에 관한 정부 간, 정부와 원주민 간 싸움(Michael, 2002) 등 다른 국가의 물적·인적 자원 착취를 위한 전쟁부터 환율 갈등, 각종 연료자원을 둘러싼 갈등의 형태까지, 한정된 자원으로 인한 이해관계 갈등(Moore, 2003)은 모든 국제사회 갈등의 주요인 가운데 하나이다. 이것은 ABS협상 사례에서도 마찬가지이다. 과거 생물유전자원에 대한 접근과 이용이 자유로웠을 때는 이를 둘러싼 갈등이 존재하지 않았다. 하지만 ABS에 관한 국제 규범 제정을 위한 논의가 이루어지고 이에 따라 이익을 공유해야 할 제약이 발생하면서 본격적으로 갈등이 발생했다. 이는 생물유전자원이 금전적 손익(損益)을 발생시키는 자원(economic resources)으로 인식되었기 때문이다.

ABS에 관한 국제적 갈등의 핵심은 '재원으로 인정할 수 있는 유전자원의 범위' 즉, 이익을 공유할 수 있는 범위에 초점이 맞추어져 있다. 이에 대해 자원 부국들은 이러한 자원을 소유하고 있는 입장에서 재원으로 인정될 수 있는 유전자원의 범위를 최대화하려고 한다. 자원 이용국들은 인류공동의 자산으로 무상 이용할 수 있었던 유전자원에 대해 재정적 부담을 지게 되면서 갈등이 발생·심화되는 것이다.

3) 의사소통·정보공유 측면

집단 간 협력을 위해서는 커뮤니케이션은 필수적이다. 그런데 조직의 커뮤니케이션

은 많은 장애요인들에 의해서 둘러싸인 복잡한 과정이기 때문에 갈등이 발생하게 된다(천대운, 2008). 의사결정에의 참여정도(민남식 · 김상열, 1999), 의사표출기회의 배제(김도희, 2005; 조승현, 2003), 정보의 왜곡과 비대칭성으로 인한 상호 신뢰 부족(Kunreuther & Easterling, 1992) 등도 이 같은 맥락에서의 갈등 요인이다. 정부 간에 발생하는 정보의 왜곡과 낮은 정보공개 수준으로 인한 정보의 비대칭성(백중섭, 2002)으로 인해 갈등 주체 간에 오해가 발생하고 갈등 수준이 심화된 방향으로 비화하는 경우도 발생한다. 이는 갈등 상황에 대한 정확한 판단을 흐리게 하여 커뮤니케이션 과정에서 갈등 주체들 간에 지속적인 갈등을 불러일으킨다.

나고야 의정서를 채택하는 과정은 당사국들 간의 합의문을 작성하기 위한 수차례에 걸친 국제적 협상 과정이다. 의사소통갈등(communication conflict)은 협상장 안팎, 협상 전 과정에서 발생하는 소통과 정보교류의 오류로 인해 발생할 수 있다. 이는 갈등의 원천에 대해 건전하고 개방된 대화가 단절될 경우 발생하는 것으로, 기본적으로 상호 신뢰의 부족이 원인이다(이성록, 2007).

협상 과정을 세 단계(협상 전 단계, 협상 진행 단계, 협상 후 단계)로 구분하여 원활한 의사소통과 정보교환을 위해 각 단계마다 그에 적합한 사전·사후조치를 취하게 된다(천대운, 2008). ABS에 관한 국제적 갈등을 이러한 협상의 전 과정에 비추어볼 때, 협상 진행 단계, 협상 전·후 단계에서 각 단계마다 의사소통을 위한 적절한 조치가 취해지지 않으면 협상은 더욱 더 난항을 겪을 수밖에 없다.

갈등 과정상에서 각 당사국들이 ‘현재 상황’을 어떻게 인지하느냐가 갈등의 중요인이 될 수 있다. 집단은 정보전달 과정이나 경로상의 문제 또는 독자적인 정보원의 의존 등으로 독자적으로 획득한 정보에 각각의 근거를 두게 되므로 현실에 대한 각기 다른 관점을 갖게 된다. 동시에 집단들은 자신들의 정보를 신뢰하며 상호 지각에서 차이가 발생할 경우 다른 집단의 견해를 무시하려는 경향을 갖는다(이성록, 2007).

Ⅲ. ABS협상의 갈등관리적 이행사항

본 연구는 갈등이 전개되는 과정, 갈등 주체 및 쟁점들, 갈등 요인들을 고려하여 ABS협상의 갈등 관리적 특성을 규명하였다. 갈등 관리의 시간적 범위는 처음 ABS협상을 위한 작업반회의 설치를 결정한 이래 나고야 의정서가 채택되기까지 갈등 과정의

1단계부터 4단계까지로 하였다. 갈등 진행의 초기 1, 2단계에서 갈등이 표면적으로 드러나지 않은 상황이 지닌 잠재적 갈등 요인과 3, 4단계에서 갈등이 표면적으로 드러나 해소되기까지 상황에서의 발현적 갈등 요인들에 대해 ABS협상 과정에서 이행된 사항들을 갈등 관리적 접근을 통해 해석하였다.

표 1 ABS협상 과정에 나타난 갈등단계별 갈등 요인 및 이행사항

갈등 단계별 접근	갈등의 잠재적·발현적 요인	갈등관리적 이행사항
갈등예방 프로세스	본질적 측면	• ABS협상의 필요에 대한 국제적 공감 형성
	의사소통·정보공유 측면	• 생물다양성협약에 관한 정보공유체계의 확립 • 관련 국제기구들의 정보 수집 및 정보 제공역할 수행
갈등해결 프로세스	자원배분 측면	• 갈등 당사자 간 '원하는 것'을 파악하고 그에 대한 적절한 대응
	의사소통·정보공유 측면	• 협상 진행과정에서의 융통성 있는 대응
갈등예방 프로세스	의사소통·정보공유 측면	• 감시기관 설치에 합의
		• ABS에 관한 정보공유체계의 확립 합의

1. ABS

갈등 초기 1, 2단계에서 사용되는 갈등 예방 프로세스는 갈등이 발생하기 전, 갈등 발생 가능성을 인지하고 잠재적 갈등 요인을 파악하여 추후 갈등의 발생·심화에 대비한 적절한 예방 조치를 취하는 과정이다. ABS협상의 갈등 초기단계에서 잠재적 갈등 요인은 본질적 측면과 의사소통·정보공유 측면으로 나누어 볼 수 있다. 갈등 당사국들은 유전자원에 대한 공급자-소비자로서의 상호 의존성과 목표의 차이를 인정하였다. 차후 발생할 갈등 상황을 예방하기 위한 국제 규범의 존재 필요성과 그 시급성에 대해 인지하여 ABS 작업반회의의 설치 결정 등 협상의 필요에 대해 국제적 공감대를 형성하였다. 또한 생물다양성협약 관련 용어들과 쟁점사항들, 지식들을 공평하고 효율적으로 공유하기 위해 각 당사국들로 하여금 생물다양성협약에 관한 정보공유체계(Clearing House Mechanism, CHM)를 설치할 것을 권고하여 자체적으로 이를 설치·운영하였다. 더불어 관련 국제기구들도 정보를 수집·제공하고 교육프로그램 등을 실시하는 등 협상 전·후 단계에서도 정보교류 활동이 이행되었다.

이러한 예방 프로세스는 갈등 초기 1, 2단계뿐만 아니라 ABS협상의 결과로 나고야 의정서가 타결되는 제4단계에서도 이루어졌다. 추후 의정서가 발효·이행되면서 발생할 수 있는 추가적인 갈등을 예방하기 위하여 계약 및 유전자원의 출처에 관한 정보를 수집하고, 유전자원의 이용 거래가 제대로 이루어지고 있는지 감시하는 기관을 설치하기로 결정하였다. 또한 ABS 관련 중앙 정보공유체계를 설치하여 각 당사국의 제도와 정책, 관련 조치들에 관한 정보를 수집하기로 결정하였다. 이로써 의정서에 체결된 일부 사안들에 대해서 갈등 이후 단계에 발생할 수 있는 의사소통 및 정보공유 부문의 추가적인 혼란과 갈등의 잠재 요인에 대한 예방책을 강구하였다.

2. ABS

갈등의 위기국면 및 결말단계인 제3, 4단계에서 사용되는 갈등 해결 프로세스는 갈등이 표면적으로 발생한 상황에서 갈등 요인에 근거한 사후적 해결 방안을 모색하는 과정이다. ABS협상의 갈등 발생·심화 단계인 제3, 4단계에서 표면적으로 드러난 갈등의 발현 요인은 자원 배분 측면과 의사소통·정보공유 측면으로 나누어 볼 수 있다.

ABS협상은 유전자원으로부터 발생한 이익의 공평하고 공정한 배분의 문제이다. 따라서 그 자체로 자원 배분이 이 갈등 상황의 주요 원인이다. 자원 이용국들은 제공국들이 ‘주장하는 것’이 아닌 근본적으로 그들이 ‘원하는 것’을 파악하고 이에 대해 적절히 대응한 결과 제10차 당사국총회에서 나고야 의정서가 타결되도록 하는 데 기여했다. 이용국들이 주장하는 이익의 범위와 제공국들이 주장하는 이익의 범위 간의 차이를 이용국들의 재정 지원으로 대체하였고, 제공국들은 이용국들로부터 재정 지원을 약속받으면서 호혜적인 방향으로 합의를 이루게 되었다.

한편, ABS협상은 자원 부국으로 대표되는 개도국과 자원 이용국으로 대표되는 선진국 외에도 자원이 풍부한 선진국, 자원이 부족한 개도국, 토착민 및 지역공동체 등 다양한 갈등 주체들과 복잡한 이해관계가 얽혀 있어 협상 진행에 난점이 될 수 있다. 이에 대해 같은 목표를 가진 당사국들 간 집단을 구성(생물자원 부국그룹, 중남미지역그룹 등)하여 사전 논의를 거친 후 협상에 참여하는 등 논의를 단순화시켜 협상 진행을 신속히 하도록 도왔다. 공식 협상에서 불일치를 본 사안에 대해 소규모 그룹 회의를 결성하여 집중적인 논의를 하는 등 협상 체계에 대한 사전 설계와 계획으로 인해 협상이 원활히 진행될 수 있었다.

3. ABS

갈등 요인의 세 가지 측면에 대해 갈등을 예방·해결하기 위한 ABS협상 전 과정에서 이루어진 갈등 관리적 특성을 다음과 같이 제시하였다.

첫째, 상황이 지닌 잠재적 갈등 발생 가능성을 조기에 파악하고 이에 대해 적절한 예방조치를 취했다는 점이다. 대부분 기존의 갈등 사례 연구들은 갈등 발생 상황에 중점을 두고 그것을 어떻게 해결할지에 대한 사후적 조치 즉, 갈등 해결 프로세스에만 치중하여 예방 프로세스의 중요성에 대해서는 간과하였다. 하지만 ABS협상 갈등 사례의 경우 협상의 필요에 대한 국제적 공감대 형성되면서 추후 의사소통 부족과 정보의 편향현상으로 인한 갈등을 예방하기 위해 정보공유체계를 형성하는 등 갈등 예방의 중요성을 인식하고 적절한 조치를 취하였다. 이러한 예방조치는 갈등 발생 가능성 자체를 제거하기도 하지만, 갈등이 발생하더라도 본 연구 사례에서와 같이 갈등 해결을 위한 제반 시스템 기능을 하여 갈등을 완화할 수 있는 수단이 되기도 한다.

둘째, 갈등 당사자 간에 서로가 표면적으로 주장하는 바가 아닌 근본적으로 상대가 '원하는 것'을 파악하였다는 점이다. 이는 ABS협상을 성공으로 이끄는 데 결정적인 기여를 했다. 협상 과정에서도 자원 이용국들은 제공국들의 주장에 내재된 원인을 파악하여 BATNA(Best Alternative To Negotiated Agreement)⁴⁾를 설정하고, 협상 결렬의 위기에서 이를 표명하여 지구 생물다양성 보전을 위한 재정 지원이라는 명분뿐만 아니라 자원 제공국들이 인정하는 범위 내에서 이용국들이 원하는 방향의 협상 결과를 가져왔다.

셋째, 협상 과정에서 주체들의 협조와 기반 시스템들이 협상의 순조로운 진행에 도움을 주었다는 점이다. 비슷한 입장을 지닌 당사국들은 그들 간 그룹을 형성하여 논점을 단순화, 구체화 시켰다. 특히 ABS협상은 수많은 갈등 주체들과 이해관계가 얽힌 국제적 규모의 협상인 만큼 논점이 복잡하다. 이에 대비하기 위한 협상장 안팎의 제반 시스템을 철저히 갖추어 협상이 신속하게 진행될 수 있도록 도왔다. 협상 진행단계에서 논의를 일치시키려는 노력도 중요하지만 그에 못지않게 협상 기획·준비단계의 중요성을 인지하고 유연한 협상 진행을 위한 철저한 사전준비가 이루어져야 한다.

4) BATNA: 협상당사자가 협상에 실패했을 경우 선택할 수 있는 최선의 대안을 말한다. '백만 원 이하에는 팔 수 없다', '회사 틀에 어긋나는 요구는 절대 받아들일 수 없다' 등과 같이 절대로 양보할 수 없는 최후의 보루를 의미한다.

IV. 결 론

본 연구는 유전자원에 대한 접근 및 이익 공유에 대한 협상의 갈등 사례를 연구하여 갈등 요인들을 예방 및 해결 프로세스에 적용함으로써 갈등 진행 국면에서 갈등 관리적 특성을 해석하였다. 기존 연구들은 갈등 요인에 대한 분석이 개별 사례에 한정되어 있어 다른 갈등 사례에 적용하기 힘든 한계점이 있다. 그리하여 기존의 갈등 연구들에 공통적으로 언급되는 갈등 요인들을 본질적 측면, 자원 배분 측면, 의사소통·정보공유 측면으로 분류하여 각각 ABS협상의 갈등 관리적 이행사항을 파악하였다.

ABS협상의 갈등관리적 특성이 국내 공공갈등 문제 해결에 시사하는 바는 다음과 같다. 첫째, 갈등발생 가능성을 조기에 감지하고 적절한 예방조치를 취하기 위해서는 갈등관리심의위원회와 같은 전문적인 국내 갈등관리 조직이 이를 주도적으로 수행하는 것이 바람직하다. 둘째, 협상과정에서 상대방이 ‘원하는 것’을 파악하기 위해서는 갈등 주체들 간에 원활한 정보교환 및 의사소통이 이루어져야 한다. 셋째, 협상의 사전 준비 단계에서 관련 정보를 수집 및 협상 조정계획을 수립하고, 협상 진행 단계에서 이를 전문적으로 조정할 수 있는 협상 중재자·조정자와 같은 인력을 양성하여야 한다.

본 연구는 나고야 의정서가 채택된 시점을 갈등의 결말 국면으로 하여 갈등 과정을 설명하였다. 하지만 실제로 나고야 의정서는 현재 파생물이나 유전자원의 출처 공개 문제 등 선진국-개도국 간 논의의 핵심 사안들이 언급되지 않은 상태로 타결되어 추후 추가적인 논의가 있을 것이다. 그러므로 관점에 따라 나고야 의정서가 타결된 시점이 갈등의 초기단계로 해석될 여지가 있다. 향후 이 논문을 기초 자료로 하여 의정서에서의 미합의 쟁점 해결을 위한 갈등 관리 연구가 이루어져야 할 것이다.

ABS협상 분석을 통해 얻은 갈등 관리를 위한 전제 조건은 이해 당사자들 간에 상호 신뢰를 구축하여야 한다는 것이다. 제10차 당사국총회의 의장국인 일본의 예를 들면, 제공국들의 ABS 관련 법·정책을 이해하기 위해 대표단을 파견하고, 해외 당국 관료·대학·연구기관을 초청하여 워크숍 등을 개최하였다. 또한 공적개발원조와 교육·홍보를 통한 정보교류 활동이 상호 신뢰를 구축하는 데 큰 역할을 하였다.

실제로 본 연구에서 ABS협상의 갈등 요인은 국내 공공갈등 사례의 갈등 요인과 크게 다르지 않다. 지속적으로 증가하고 있는 국내의 공공갈등 예방과 해결을 위해 ‘공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정’을 마련하였고, 이에 따라 갈등 관리심의위원회가 설치되었다. 하지만 본 규정은 구속성이 없어 실효성이 떨어지고, 위원회의 운영도

유명무실한 실정이다. 공공갈등 관리를 위한 중재자, 조정자 등의 국내 전문 인력 또한 부족한 상황이다. 따라서 공공갈등의 예방과 해결을 위해 구속성을 갖춘 관련 근거 법안을 조속히 마련하는 한편, 경험과 전문성을 갖춘 인력을 양성하기 위한 정책적 인프라 구축이 선행되어야 한다.

앞으로의 갈등 문제들은 지금보다 훨씬 복잡·다양한 양상으로 나타날 것이다. 그로 인한 소모적 비용을 최소화하고, 순기능적이며 건설적인 방향의 갈등 관리 전략을 구축하는 데, 이 연구가 그 기초 자료로 활용될 수 있을 것이다.

참고 문헌

- 김도희. 2005. “주민배심원제를 통한 비선호시설 성공적 입지사례의 정책적 함의: 북구
음식물 자원화시설 유치사업의 실증적 분석을 중심으로”. 『한국정책학보』 14(3):
261-284.
- 김홍상, 심재만. 2004. 『농업부문 사회갈등의 실태와 관리방안 연구: 한·칠레 FTA 등의
사례를 중심으로』. 서울: 한국농촌경제연구원.
- 대통령자문 지속가능발전위원회. 2004(수정판). 『갈등 관리시스템 구축방안 연구보고서』.
서울.
- _____. 2005. 『공공갈등 관리의 이론과 기법』. 서울: 논형.
- 민남식, 김상열. 1999. “조직 내 갈등 해결에 대한 통합적 접근”. 『산경논총』 21: 99-121.
- 박용하. 2007. “생물다양성협약 당사국회의의 핵심논제인 ‘유전자원에 대한 접근과 이익
의 공유’에 관한 고찰”. 『환경정책연구』 6(1): 41-60.
- 백종섭. 2002. “서울시 추모공원 건립정책의 갈등 원인과 해결 방안”. 『한국 사회와 행정
연구』 13(2): 191-216.
- 이로나, 이학기. 2009. “갈등 관리시스템 구축을 위한 갈등 요인 분석 및 관리 방안:
공동주택 재건축사업 추진과정을 중심으로”. 『대한건축학회지』 11(2): 257-265.
- 이상환. 1997. “국제적 환경갈등과 협력: 분석과 전망”. 『사회과학연구』 4: 149-174.
- 이성록. 2007. 『비영리 민간조직 갈등 관리론』. 서울: 미디어숲.
- 이영준, 최재용. 2010. “생물다양성협약에서의 ABS에 대한 이해와 관련 국가와의 협력방
안”. 『환경포럼』 14(12): 1-8.
- 이찬송, 윤순진. 2010. “기후변화의 국제정치경제 : 기후변화레짐 내 환경-무역 갈등”.
『한국 사회와 행정연구』 21(3): 163-193.
- 장현주. 2008. “공공갈등의 원인과 이해관계 분석: 문화재관람료 징수 갈등 사례를 중
심으로”. 『한국정책과학학회보』 12(3): 29-54.
- 정서용, 박용규. 2009. “생물다양성협약상 ABS 국제레짐 형성 논의와 우리의 대응”. 『환
경정책연구』 8(4): 1-24.
- 정성춘. 2010. 『나고야 의정서의 주요 내용과 의미』. 대외경제정책연구원, 10(18): 1-8.
- 조승현. 2003. “지방정부간 갈등 관리에 관한 연구: 용담댐 용수 배분과 관련된 갈등을
중심으로”. 『한국행정논집』 15(1): 183-206.
- 천대운. 2008. 『갈등 관리와 협상전략론』. 서울: 선학사.

- 한상겸, 이용일. 2007. “갈등 사례분석을 통한 갈등 관리 연구”. 『창업정보학회지』 10(1): 91-110.
- 황기연, 나태준. 2005. “청계천 복원사업의 갈등 관리 사례분석”. 『서울도시연구』 6(4): 169-190.
- Convention on Biological Diversity. 2011. *COP Decision X/1(Access to genetic resources and the fair and equitable sharing of benefits arising from their utilization)*. <http://www.cbd.int>
- Fisher, R. and W. Ury. 1991. *Getting to Yes*. Penguin book.
- Kriesberg, L. 2003. “Constructive Conflicts: From Escalation to Resolution”. Lanham, MD : Rowman & Littlefield.
- Kunreuther, H. and D. Easterling. 1992. “Gaining Acceptance for Noxious Facilities with Economic Incentives”, *The Social Response to Environmental Risk: Policy Formulation in an Age of Uncertainty*. D. W. Bromley and K. Segerson, eds.
- Michael, T. K. 2002. *Resources Wars: The New Landscape of Global Conflict*. Holt McDougal.
- Moore, C. W. 2003. *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict*. Jossey-Bass.
- Wilmot, W. and J. Hocker. 2000. *Interpersonal Conflict*. McGraw-Hill.