

연구논문

공공부문의 단체교섭과정과 동반자적 협력규칙 모색*

조경호 · 하재룡 · 주재복

이 글은 공공부문 노사간 발생하는 갈등과 분쟁이 조정되고 해결되는 과정에서 어떤 규칙들이 제공될 때 보다 동반자적이고 협력적인 행동이 나타나며 해결의 가능성을 높여주는가라는 질문에 대해 이론적·경험적으로 탐색하고 분석한 논문이다. 분석결과 공공부문, 특히 공기업의 노사간 협력관계 구축을 위해서는 단체교섭과정에서 실질적 참여규칙, 상호이해 교환규칙, 사실조정규칙, 적극적 중재자규칙, 신뢰형성규칙 등이 중요한 요인임을 알 수 있었다. 그리고 부정적인 영향을 미치는 규칙으로는 형식적 참여규칙, 상호 입장고수규칙, 기정사실화를 통한 정당화 규칙, 소극적 조정자 규칙, 약속 불이행에 의한 상호불신규칙 등으로 나타났다. 그리고 이러한 규칙들은 갈등의 시기와 상황에 따라 다르게 적용됨을 알 수 있었다.

조경호는

미국 조지아대학교에서 행정학 박사학위를 받고 현재 국민대학교 행정학과 교수로 재직 중이다.

khcho@kookmin.ac.kr

주제어 : 단체교섭, 협력규칙, 공기업

하재룡은

미국 템플대학교에서 정치학 박사학위를 받고, 현재 선문대학교 행정학과 교수로 재직 중이다.

jrha@omega.sunmoon.ac.kr

1. 서론

현대 사회는 다원성과 불확실성의 문제들이 지배하는 사회이다. 조직 내부의 이익 분배를 둘러싸고 벌어지는 노사간 갈등과 분쟁 때문에 발생하는 고비용의 문제도 이러한 현대 사회의 주요한 문제 중 하나이다. 노사간 갈등과 분쟁은 분권적·다원적 조직 사회에서 당연하게

주재복은

고려대학교에서 박사학위를 받고 현재 한양대학교 행정학과 박사후연수생으로 재직 중이다.

ju00hong@chollian.net

* 이 논문도 2000년도 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음(KRF-2000-044-000047).

나타나는 현상이다. 따라서 노사간 관계에 대한 연구들은 노사간의 관계를 적대적·경쟁적 관계로부터 상호협력의 관계로 변화시킬 수 있는 모형을 모색하려는 방향으로 모아지고 있다(Ban and Riccucci, 1993; Masters and Albright, 1999; Ban, 1999; 김선호·조경호, 1998; 하재룡, 2000a, 2000b; 조경호·김성훈, 2001). 일반적으로 갈등과 분쟁은 다양한 순기능과 역기능을 동시에 가지기 때문에 결코 외부 개입만으로는 해소되기 힘들다(Deutch, 1973: 8~10). 따라서 이론적으로 볼 때 갈등과 분쟁은 조직의 고유한 내부적 상황과 외부적 상황을 고려하여 필요한 조정 및 협력 규칙을 자율적으로 만들어냄으로써 당사자간 상호 협력의 방향으로 유도해 나가는 것이 바람직하다.

지금까지 한국의 공공부문 노사관계의 관행은 노사가 대등한 위치에서 협력 방안을 모색하는 쪽으로 발전하기보다는 사용자는 노조의 실체를 인정하지 않고, 노조는 노사간의 문제를 집단적인 힘의 과시로 해결하려는 적대적 방향으로 확산되어 왔다(이정택, 1997). 아울러 일반 공무원의 노동권 인정에 대해서 한국 정부는 장기적으로는 허용되어야 한다는 데 동의하면서도 정서적으로는 국민 전체에 대한 선량한 봉사자로서의 공무원이 자신의 권익을 주장하는 것은 시기상조라고 보고 있다(조경호·김성훈, 2000). 하지만 선진국의 공무원들과 마찬가지로 한국의 공무원들도 자신들의 근로자성을 강화하고, 공직을 통하여 자신의 인간적 가치를 확인하고자 하는 시민권 행사의 필요성을 점차 인식하고 있다(서원석, 1995; 김선호·조경호, 1998; 이현수, 1998; 조경호, 1997). 특히 공직사회를 지배해 왔던 경직적인 실적제의 개편을 추진할 수 있는 인사정책 개혁 이슈들에 대한 활발한 논의가 진행되고 있기도 하다.

일반적으로 공공부문의 노사간 갈등문제는 개인의 기본권 보장과 근로환경의 개선과 같은 다양한 공공재의 성격으로부터 발생한다. 공유자원인 기본권과 쾌적한 근로환경을 인사정책결정의 중요 분야로 인식하기 위해서는 다양한 노사간의 갈등과 분쟁 상황을 효과적으로 조정해 나갈 필요가 있다. 개발시대인 1960년대 및 70년대 한국의 공

공부문 종사자들에게는 노사간 갈등이나 분쟁의 문제가 크게 중요시 되지 않았다. 그러나 1990년대 민주화와 외환위기 이후 개혁시대를 맞아 공공부문도 노사 분쟁과 갈등으로부터 자유롭지 못하게 되었으며, 노사간 갈등과 분쟁으로 발생하는 사회적 비용은 국민들의 피해로 돌아가는 악순환을 경험하게 되면서 공공부문 노사관계에 있어서 일대 전환점을 맞이하게 되었다. 특히 공기업의 경우에는 민영화와 구조조정 등 개혁의 바람 속에서 조직 구성원들의 직업만족도 저하 등의 문제를 야기하고 있다(조경호·주재복, 2001).

과거 중앙집권적인 시대에 공공부문의 노사 갈등과 분쟁은 대부분 획일적이고 집권적인 조정과 중재, 또는 강제적인 힘에 의해 해결될 수 있었다. 그러나 본격적으로 민주화 시대가 도래하면서 이와 같은 집권적인 조정과 중재, 그리고 강제적 힘은 한계에 부딪혔다. 따라서 노사간 갈등과 분쟁은 우선 당사자들이 상호협력하여 문제를 해결해 나가고 상호이해관계를 협력적으로 조정해 나가는 것이 바람직하다는 데 사회적 합의가 모아지고 있다. 공공부문 노사관계의 운영에 관하여 선진국에 속하는 미국은 이미 1993년 대통령 행정명령 12871호를 통하여 각 정부기관에 '노사동반협력위원회'(Partnership Councils)를 설치하고 공공부문 노사간 단체교섭(*collective bargaining*)에 필요한 방법과 프로그램들을 설치하는 관행을 정착하여 운영 중에 있다(Ban and Riccucci, 1993).

본 주제에 관한 학계와 실무계의 높은 관심에도 불구하고 공공부문 단체교섭에 관한 연구는 기대보다 그리 활발하지 못하다. 공무원직장 협의회 관련 법령이 1999년부터 발효되면서 일반직 공무원의 노사협의회 발전방안에 관한 초보적인 연구가 이루어지고 있으며(김선호·조경호, 1998; 조경호·김성훈, 2001), 공동의사결정 과정으로서의 공무원 단체교섭의 범위와 성격, 그리고 노사협력의 실천 방안과 관련된 기초적 연구도 진행중에 있기는 하다(하재룡, 2000a; 2000b; 2000c). 또한 공공부문을 광의로 해석하여 한국노동연구원 등에서 발간한 한국의 공공부문 노사관계 현실화 방안에 관한 정책 연구들이

있으며, 관련 분야에 대한 한국노동교육원의 교재가 발간된 바 있다. 그리고 유럽과 미국 등 국가별 공공부문 노사관계의 다양성을 반영한 외국사례 번역본과 보고서도 발간되고 있다(이원덕 외, 1997; 이병훈·황덕순: 2000; 이철수·강성태, 1997; 박영범·이상덕, 1990).

하지만 공공부문 노사관계의 협력방안에 관한 실질적이고 경험적인 연구는 아직 본격적으로 이루어지지 않고 있으며 협력모델을 구축하려는 심도 있는 연구 역시 이루어지지 못하고 있다. 특히 공공부문의 노사관계를 협력적인 시각에서 연구한 문헌은 거의 없는 실정이다. 반면에 외국의 경우에는 공공부문 노사관계에 관한 역사적, 문화적, 정치적 설명과 대안 제시를 주로 다루고 있는 *Handbook* (Rabin et al., 1994)이 이미 출판된 바 있으며, 미국의 지방정부 수준에서 발생하였던 공공부문 노사관계의 분쟁과 갈등 사례를 분석하여 협력적 노사관계의 정립방안을 제시하는 연구(Zagoria, 1975; Tiziano et al., 1987)도 있다. 또한 최근에는 20세기 말 미국 공무원 노사관계의 발달 과정을 개관하고 거버넌스(Governance) 차원에서 공무원 노사관계의 동반자적 발전 방향을 모색한 연구도 나타나고 있다(Ban and Riccucci, 1993; Ban, 1995; 1999). 이들 연구들은 미국에서 일어나고 있는 이 같은 움직임을 조용한 변혁(*quiet revolution*)이라 명명하고, 공무원 노사관계의 개혁을 정부혁신 차원에서 심도 있게 분석하고 있다.

이러한 문제 인식과 동 주제에 대한 연구 필요성에 대응하여 이 연구는 다음과 같은 질문들에 답하기 위해 수행되었다. 공공부문 노사간 갈등과 분쟁은 어떤 과정을 통하여 어떤 방식으로 해결되어 왔으며, 노사간 협력과 동반자적 관계의 확립에 영향을 미치는 요인들은 무엇인가? 즉 공공부문 노사간 갈등과 분쟁이 조정되고 해결되는 과정에서 어떤 규칙들이 제공될 때 보다 동반자적이고 협력적인 행동이 나타나며 해결의 가능성을 높여 주는가? 또는 어떤 규칙들이 제공될 때 보다 비협력적인 행동을 보이고 해결을 어렵게 하는가? 본 연구는 이러한 질문에 대한 답을 이론적·경험적으로 탐색하고 분석해 보고자 하는 것이다. 결국 이 글은 한국 공공부문 노사관계의 갈등조정과

정을 분석하고 노사간 갈등과 분쟁이 협력과 동반자적 관계로 나가는 데 필요한 규칙들을 경험적·이론적으로 밝혀보고자 하는 것이다.

본 연구의 목적을 위하여 먼저 공공부문 노사관계의 협력에 대한 선행 이론과 연구에 대한 문헌탐색을 통하여 공공부문 노사관계의 단체교섭과정에 영향을 미치는 규칙 또는 요인들에 대하여 알아본다. 그리고 공공부문 중에서 우선 노조가 설립되어 있는 공기업에 초점을 두고, 특히 구조조정과 민영화 과정에서 노사간 갈등을 많이 경험하였던 한전기공과 조폐공사, 그리고 최근에 노사정 협의회를 통하여 협력적인 노사관계로 발전한 서울시지하철공사의 분쟁조정과정을 경험적으로 분석해 본다. 마지막으로 공기업의 협력적 노사관계에 영향을 미치는 요인이나 협력을 유도하는 규칙들을 경험적인 사례에 적용시켜 분석해 보고, 이를 통하여 향후 공공부문의 바람직한 노사관계의 방향과 공기업의 민영화나 공공부문의 구조조정과정에서의 적용가능성을 검토해 보고자한다. 공기업의 노사관계에 대한 분석은 공기업의 민영화와 구조조정과정에 대하여 조직 구성원들이 소외되고 있으며 자신이 항상 구조조정의 대상이 될 수 있다는 불만으로 직업만족도가 낮게 나타나고 있는(조경호·주재복, 2001) 현 시점에서 그 의미가 크다고 할 수 있다.

2. 이론적 배경

1) 조직 및 집단간 갈등의 조정과 협력

노사간 교섭과정은 다양한 관점에서 이해할 수 있다. 우선 조직이나 집단간 갈등이나 분쟁의 조정과 협력에 대한 논의는 협상(negotiation) 이론에서 많이 다루어지고 있기 때문에 협상 이론에 대한 이해는 노사간 단체교섭과정의 이해에 도움이 된다. 일반적으로 협상은 문제를

해결하기 위한 일련의 의사결정과정 (Coddington, 1966)이나 의사소통과정 (Fisher, 1993), 그리고 이해관계의 교환과정 (Ikke, 1974)으로 이해된다.¹⁾ 따라서 협상은 이해당사자들이 상충되는 이해관계를 당사자들간의 자율적인 조정을 통하여 수렴해 나가는 과정이라고 할 수 있다. 협상이론에서는 협상의 주요 전략으로 당사자들이 바라는 바를 서로 조화시켜 나가는 문제해결전략, 자신이 선호하는 전략을 상대방이 받아들일도록 유도하는 경쟁전략, 자신의 요구보다는 하위 목표나 가치를 수용하는 양보전략, 시간을 낭비하여 협상을 일시적으로 중지시키거나 지연시키는 일종의 회피전략 등을 제시하고 있다(Puitt, 1993). 그러나 협상은 참여자들간의 이념이나 입장에 있어서 현저한 차이를 보이거나 당사자들의 수가 많거나 의제의 수가 많으면 합의가 어렵고 의사결정비용이 높아지며, 특히 시간적 여유가 많지 않을 경우에는 사용하기 어렵다(이달곤, 1992: 101~111). 이와 같이 협상과정에서 당사자간 자율적인 조정이 어려울 경우에는 제3자가 알선자, 조정자, 중재자 등의 입장에서 협상이 원만히 이루어지도록 도울 수 있다. 제3자 개입에 의한 갈등의 조정은 당사자들의 이해를 조화(일치)시키는 방법, 누구에게 권리가 있는가를 정해주는 방법, 누가 더 힘이 있는가를 정해주는 방법(Ury et al., 1989: 3~19), 그리고 중립적 협의기제의 구성을 통한 갈등해결방식(홍성만, 2002: 21~40) 등이 있다. 영월담 건설을 둘러싼 이해당사자들의 갈등을 협상론적 시각에서 경험적으로 분석한 연구는(2001, 이선우 외) 협상의 성공 요인으로 자신과 상대의 감정관리원칙, 표면적으로 주장하는 것이 아닌 실제로 원하는 것에 초점을 맞춘 협상진행의 원칙 등을 제시하고 있다.

조직이나 집단간 협력이나 비협력을 분석한 연구 역시 노사간 단체교섭과정의 이해에 도움이 된다. 조직간 협력을 강조한 연구에서 와이스(Weiss, 1987: 94~117)는 협력의 과정모형(*process model*)을 제시하면서 협력을 위해서는 네 가지 전제조건들이 순차적으로 충족되어야 한다고 보았다. 첫째, 협력을 통하여 완화될 수 있는 문제, 즉 저 부담(*low incidence*) 욕구, 내부의 어려움, 외부의 사건 등에 의하여

발생하는 문제가 존재해야 한다. 둘째, 자원, 자금, 스태프, 전문성, 에너지, 열정 등 협력을 통하여 문제를 처리할 자원이 존재해야 한다. 셋째, 협력 프로그램을 실행할 제도적 능력이 존재해야 한다. 넷째, 협력을 유도할 수 있는 외부 유인이 존재해야 한다. 특히 란(Lan, 1997: 27~31)은 협력을 위해서는 사람들의 행태나 행위를 조정하고 변화시키기 위한 정책이나 제도가 필요하다고 주장하면서 사람들의 행태를 조정하고 변화를 이끌어 낼 수 있는 주요 기제를 구체적으로 제시하고 있다. 첫째, 적절한 인센티브와 벌칙을 제시하고 있다. 즉 보상과 처벌 또는 유인과 제재 등의 유인기제(*inducements*)는 개인이나 집단의 행태를 조정하고 변화시킬 수 있다. 둘째, 어떤 방식으로 행동하고 어떤 방식으로는 행동하는 것을 금지하는 명령과 같은 효과를 가지는 규칙(*rules*)을 통하여 사람들의 행위를 조정하고 변화시킬 수 있다. 셋째, 사실(*facts*)을 통한 행태의 조정과 변화가 있다. 즉 사실의 노정을 통하여 사람들의 마음이나 인식의 변화를 가져와 다시 행태를 변화시킬 수 있다. 넷째, 권리(*rights*) 관계를 통한 행태의 조정이 가능하다. 이것은 이해관계자들이 이용할 수 있는 권리 관계를 변화시킴으로써 사람들의 행태를 조정하고 변화시키는 것이다. 마지막으로 권력(*power*)을 이용하는 것이다. 권력배분의 조정을 통하여 의사결정과정을 변화시켜 분쟁의 내용을 변화시키려는 전략이다. 이러한 주요 기제들은 노사간 갈등이나 분쟁을 해결하는 데에도 역시 활용될 수 있다.

게임이론(*game theory*)에 대한 연구 역시 노사간 단체교섭과정과 협력을 이해하는데 도움을 준다. 특히 게임이론은 경쟁적 관계에 있는 사람들이 왜 협조를 하게 되는가를 이해하는 데 도움을 준다. 먼저 대부분의 게임이론에 대한 연구는(Axelrod, 1981) 갈등이 죄수의 딜레마(*prisoner's dilemma*)와 유사한 상황에서 발생한다고 보면서 이러한 상황에서 협력을 증진시키는 방법으로 상호작용을 빈번히 하고, 상대방을 고려하는 기회를 가지며, 호혜성의 가치를 이해하도록 하는 것 등을 제시하고 있다. 이와 비슷한 관점에서 안문석(1990)은 상대방의

결정이 주는 불확실성을 제거하고, 상호접촉의 빈도를 늘려 낯선 사람의 관계를 제거하고, 경우에 따라서는 눈에는 눈, 코에는 코(*tit-for-tat*) 전략이 적대적인 관계에 있는 사람들을 협동체제로 이끄는 조건으로 제시하고 있으며, 김준한(1993)은 죄수의 딜레마 모형 실험을 통하여 상호이해의 결여, 각자의 수비적 행동 및 공격적 행동 등 세 가지를 개인간 관계에서 개인들이 서로 비협조하는 원인으로 제시하고 있다.

최근에는 협력규칙을 조직간 분쟁과 갈등에 적용하여 분석한 연구들도 나타나고 있다. 이종범(1999)은 행정쇄신위원회에 대한 경험적 분석에서 행정쇄신위원회의 성공적인 문제해결과정에 작용한 운영규칙으로 먼저 의제형성과정에서는 문제인지 및 분류규칙, 접근규칙, 분해규칙을 제시하였고, 논변과정에서는 참여규칙, 자유토론규칙, 결정규칙을 제시하였고, 문제해결과정에서는 지식결합규칙, 입장결합규칙, 결정규칙을 제시하였으며, 마지막으로 사후관리과정에서는 집행규칙, 평가규칙, 환류규칙 등을 제시하였다. 특히 주재복(2001a; 2001b)은 기존의 조직간 협력규칙에 대한 논의를 종합하여 분석틀을 제시한 후 한국의 지방정부간 협력에 영향을 미치는 규칙을 경험적으로 분석하였다. 그는 협력에 영향을 미치거나 협력을 유도할 수 있는 규칙으로 적극적인 참여와 지속적인 논변과정을 통하여 문제를 찾아가는 참여규칙, 문제를 쟁점별로 분해해서 해결해 나가는 분해규칙, 전문적인 지식과 일반적인 상식을 결합하여 문제를 해결해 나가는 지식결합규칙, 외부로부터 자원을 확대하여 문제를 해결해 나가는 자원확대규칙, 내부 이해당사자들간 자원의 교환을 통한 자원교환규칙, 과거의 성공적인 경험을 통하여 문제를 해결해 나가는 학습규칙, 집단의 조직화를 통해 자신의 이익을 추구하는 조직화규칙, 그리고 대안 제시와 자원 제공이 가능한 제3자 조정에 의해 문제를 해결해 나가는 조정자규칙 등을 제시하였다. 그리고 이러한 규칙들은 문제구조나 조건에 따라 다르기는 하지만 참여규칙, 분해규칙, 지식결합규칙, 자원확대규칙, 자원교환규칙, 긍정적 학습규칙, 적극적 조정자규칙

등이 문제해결에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석하였다(주재복, 2001a; 2001b).

2) 노사간 단체교섭과정과 협력요인

노사간 단체교섭과정에 대한 연구를 통하여 단체교섭과정에 영향을 미치는 요인들을 탐색한 연구들은 주로 외국문헌들에서 많이 발견된다. 먼저 코찬과 휠러(Kochan and Wheeler, 1975)는 노사간 단체교섭에 영향을 주는 요인(독립변수)으로 단체교섭을 둘러싼 환경적 요인과 노조와 사용자조직을 포함하는 조직적 요인으로 나누어 제시하고 있다. 이들은 환경요인을 노조를 보호하는 법률의 존재여부를 나타내는 법률적 범주, 노조에 우호적인 정당의 존재여부를 나타내는 정치적 범주, 그리고 최저생계비 수준, 노동시장의 압력 정도, 사용자의 지불능력을 나타내는 경제적 범주로 구분하였다. 또한 조직적 요인으로는 노조의 목표(선거에의 참여정도, 대중홍보활동의 강도, 정치적 전술의 세련도, 투쟁적 전술의 적용 정도)와 사용자조직의 특성으로 나누어 살펴보고 있다. 특히 사용자조직의 특성으로는 사용자의 목표(노조 역할의 제한, 사용자 특권의 강조, 노조에 대한 적대감), 내부적 응집력의 수준(협상대표와 최고관리자, 협상대표와 시의회, 시장과 시의회 사이의 협조 정도), 사용자조직의 구조적 특성(의사결정권의 분산, 협상대표의 힘)의 세 가지 범주로 다시 구분하여 분석하고 있다. 코찬과 휠러(1975)는 환경적 요인은 직접 단체교섭결과에 영향을 주기도 하지만 조직적 요인 및 단체교섭과정에도 중요한 영향을 미치는 것으로 파악하였다.

특히 공공부문에 대한 대부분의 연구는 공공부문 단체교섭이 민간 부문에 비하여 보다 광범위한 변수들을 고려한 해석과 보다 많은 경험적 연구가 필요하다는데 동의한다(Horowitz, 1994). 가장 대표적인 연구로 미국 도시정부 공무원 노조의 정치적 활동이 이들 노조의 노사관계 특성에 미치는 영향을 광범위하게 분석한 찬들러와 켈리

(Chandler and Gely, 1996)의 연구를 들 수 있다. 이들은 미국도시정부연합회(ICMA)가 1988년 당시 1만 명 이상 인구 도시정부의 보호적 서비스(protective services) 종사자(예: 경찰과 소방)에 대한 조사자료를 적용하여 분석한 연구에서²⁾ 노조의 정치적 활동이 노사협상에서 협력적 관계를 유지하는 데 긍정적인 영향을 미쳤던 것으로 보았다. 또한 노사 협상가의 특성이 도시정부의 경찰노조 협상의 교착상태(*impasse*) 형성에 미치는 영향에 대한 연구는(Chandler and Judge, 1998) 협상가의 조직 내 지위가 낮을 경우가(예: 인사국장, 예산국장, 과장 등) 높을 경우(예: 시장, 부시장, 시의원 등)보다 노사교섭에서 교착상태에 빠질 가능성이 높아진다고 보았다. 그리고 이들은 협상가가 모험적 성격을 가진 경우 교착상태에 빠질 가능성이 높아지며, 통합적 전략을 추구하기보다 '지고 이기는'(winner-loser) 전략을 자주 쓰는 협상가도 협상을 교착상태로 빠뜨릴 가능성이 높은 것으로 파악하였다.

이와 같이 공공부문 노사관계의 협력적 구축방안에 관한 최근 연구들은 조직의 중요 결정과정에 노사가 함께 참여(*joint process*)하는 협력적 관리(*collaborative management*)의 형성을 모색하는 방향으로 이루어지고 있으나, 진정한 의미에서 협력적 관리란 무엇이며 협력적 관리에 영향을 미치는 유의한 요인에 관한 경험적 연구는 매우 희박한 형편에 있다(Rubin, Rubin and Rolle, 1999).³⁾ 루빈과 롤은 미국 켄터키주 루이빌 시의 160개 공립학교를 표본 조사한 연구에서 노사 협력의 성공요인으로 경영층의 단체교섭에 대한 몰입도, 학교수준(초등학교~고등학교),⁴⁾ 목표에 대한 높은 동의율, 협력적 관리의 장기화와 제도화 수준, 규정이나 협약 등 제도화의 강도, 사회적 압력, 단체교섭 경험, 단체교섭에 관한 훈련 강도 및 횟수 등을 제시하였다.

전 세계적으로 개혁적 관리주의(*reformed managerialism*: 신공공관리와 유사한 것으로 이해됨)가 확산되고 있는 점도 각국 공공부문 노사관계의 온건화와 협력적 노사관계의 정립에 긍정적인 영향을 미치고 있다(Cutler and Waine, 2000). 즉 공공부문에서의 시장경쟁주의의 확대와 정부조직의 다원적 관리의 필요성이 증대되면서 '노사협력만이 생존의

유일한 길'이라는 인식에 기초한 '신 노동'(New Labour)의 분위기로 진화되었고, 특히 조직구성원의 성과측정(performance measurement) 운동이 확산되면서 이러한 경향은 더욱 강화되고 있는 것으로 분석되고 있다(Cutler and Waine, 2000).

마지막으로 미국 위스콘신 주의 노동관계부(Department of Employee Relations: DER)는 '동의교섭'(consensus bargaining)⁵⁾ 전략을 앞세워 협력적 노사관계의 유지와 발전을 지속적인 노력이 상당한 성과를 가져왔다고 분석하고 있다(Beil and Litscher, 1998). 이들이 제시하는 기본적인 교섭전략은 ① 교섭당사자는 지위(position) 보다는 이익(interest)에 기초하여 교섭하고, ② 교섭 당사자는 논점에 대하여 자유로운 입장을 주장하고 견지할 수 있어야하고, ③ 상호이익을 위한 선택 대안을 개발하고, ④ 최선의 대안을 선택하기 위해 객관적 기준과 데이터를 활용하여야 한다는 것 등이다(Beil and Litscher, 1998).⁶⁾ 이 연구에서 도출한 협력적 노사관계 요인으로는 양 당사자가 협력적 관계를 유지하여야 한다는 데 몰입하였고, 양자는 동의교섭에 관하여 의도적인 훈련 경험(기술 등)을 갖고 있었고, 협상의 모든 과정에 협동행동 모형을 적용하였으며, 양자는 협약을 체결하는 것이 교섭의 끝이 아니고 시작이란 점을 인식하였다는 점, 그리고 장기적으로 우호적 관계를 유지하기 위해서는 쌍방이 우호적이고 협력적인 관계에 대한 협약을 체결한 이후에도 계속되어야 한다는 동감을 가졌기 때문이라는 점 등이 제시되었다(Beil and Litscher, 1998).

3) 분석을 위한 협력규칙의 설정

지금까지 조직 및 집단간 갈등의 조정과 협력에 영향을 미치는 규칙들과 노사간 단체교섭과정에 영향을 미치는 요인에 대하여 살펴보았다. 본 연구에서는 노사협상을 공동문제해결과정과 이해관계의 설득과정으로 파악하고 기존의 논의를 종합하여 노사간 갈등이나 분쟁을 협력으로 유도할 수 있는 협력규칙으로 참여규칙, 이해교환규칙, 사

실노정규칙, 조정자규칙, 신뢰형성규칙의 다섯 가지를 설정하였다. 왜냐하면 노사협상은 공동문제해결과정이기 때문에 일단 적극적인 만남과 대화가 있어야 하며, 상대방을 설득하는 과정에서는 상호 이해를 충족시키려고 노력해야 하며, 이 과정에서 사실에 기초한 논리적인 주장이 필요하기 때문이다. 그리고 당사자간 협의가 어려울 경우에는 적절한 제3자의 역할이 필요하며, 마지막으로 이러한 과정에서 상호 신뢰가 형성되어있어야 협력의 가능성이 높아진다. 이에 대해 구체적으로 살펴보기로 한다.

첫째, 참여규칙이다. 참여규칙에는 형식적 참여와 실질적 참여가 있다. 실질적 참여는 공동 의사결정이 필요한 상황에서 문제를 해결하기 위하여 당사자들이 직접 참여하여 지속적인 토론과 논변과정을 통하여 문제를 해결해 나가는 것이다(주재복, 2001a). 적극적인 참여를 통한 당사자간 지속적인 관계의 유지는 당사자간 낯선 관계를 제거해 주고 반복적인 상호작용을 통하여 당사자의 전략과 기대에 익숙해지며 상대방의 가치를 깨닫게 하는 효과가 있다(Majone, 1989; Rabe, 1990; 안문석, 1990). 이것은 노사협상에서 의사소통의 개방성을 강조한 연구(Lewicki et al., 1994; Pruitt, 1981)와도 관련된다.

둘째, 이해교환규칙이다. 교환규칙은 교환이론(*exchange theory*)의 관점에서 조직간 협력을 바라보는 것이다. 교환규칙은 설득과정에서 상대방에 가치가 있다고 생각하거나 원하는 것을 제공하고 반대급부로 자신이 가치가 있다고 생각하거나 원하는 것을 얻는 방식이다. 즉 양 집단이 교환할 만한 자원을 가지고 있을 때 조금씩의 양보를 통하여 협력으로 나가는 것이다. 노사협상은 상대방에 대한 설득과정에서 자신의 이해관계에 대해 주장을 하게된다. 이때 자신의 입장(*position*)만을 강조하기보다는 실제로 원하는 것이 무엇인가를 중심으로 협상해 나가는 이해(*interests*) 중심의 협상이 중요하다(Fisher et al.; 1992; 이선우 외, 2001). 이해 중심 교섭의 중요성은 단체교섭과정을 고정된 자원을 배분하는 분배모형보다 이해교환을 통해 양측 모두에게 이익을 줄 수 있는 문제해결과정으로 간주하는 통합모형이 협력의 가능성

을 높여준다는 연구(Walton and Mckersie, 1965)와 지위보다는 이해 중심의 노사협상이 성공 가능성이 높다는 연구(Beil and Litscher, 1998) 등에서도 보인다.

셋째, 사실노정규칙이다. 이것은 사실관계의 주장에 관한 규칙으로 기정사실화를 통한 주장보다는 사실노정을 통한 주장이 상대방의 설득과정에서 유리하다는 것이다. 기정사실화는 이해당사자로 하여금 어쩔 수 없다는 인식이나 태도를 가지게 함으로써 결정에 순응하게도 하지만, 오히려 상대방의 더 큰 반발을 불러와 문제를 악화시키기도 한다. 반면에 사실노정규칙은 합리적 이유나 사실적 주장을 통하여 상대방을 설득하는 과정이기 때문에(이종범, 1999), 큰 반발 없이 상대방을 이해시킬 가능성이 높다. 이것은 방어나 인상관리 유인보다는 정확성 유인(*accuracy motivation*)이 강할 때 협력의 가능성이 높아진다는 연구(Chaiken et al., 2000: 145~165)와 노사협상과정에서 객관적 기준과 데이터의 활용을 강조한 연구(Beil and Litscher, 1998) 등에서도 나타난다.

넷째, 조정자규칙이다. 갈등이나 분쟁의 조정과정에서 당사자간 해결이 어려울 경우 조정자가 개입하게 된다. 제3자는 분쟁 당사자들이 분쟁을 해결하기 위하여 수 차례의 협력과정을 거쳤으나 해결책을 찾지 못할 때 개입한다. 조정자의 역할과 개입정도에 관련된 규칙으로 소극적 조정자와 적극적 조정자가 있다. 특히 노사간 분쟁의 경우에도 대부분 제3자가 개입하게 되는데 분쟁상황이 악화된 경우에는 단순한 화해알선이나 대안제시자(*mediator*)로서의 역할보다는 어느 정도의 강제적인 권한이나 자원을 가진 중재자(*arbitrator*)의 역할이 강조되며(Horowitz, 1994), 중립적인 조정자의 역할이 강조된다(홍성만, 2002). 즉 적극적인 조정자의 역할이 강조된다.

마지막으로 신뢰규칙이다. 이것은 당사자간 신뢰형성 및 유지와 관련된 규칙이다. 신뢰는 상대방의 행위에 대해 낙관적인 기대를 가져온다(Lewis and Weigert, 1995). 따라서 상대방에 대한 신뢰는 상대방의 결정에 순응하는 행태로 이어진다. 외환위기 이후 구조조정과 개

혁과정에서 사회 전반에 불신이 팽배한 것으로 드러나고 있으며(김병섭·박홍식, 1999) 이와 같은 사회적 기류는 공공부문의 노사관계에서도 예외 없이 적용되어 왔다.⁷⁾ 노사간 교섭과정에서 당사자간 상호신뢰는 상호협조, 교섭의 질이나 성과, 자원의 효율적 활용 등의 측면에서 중요한 요인으로 작용하며(Butler, 1995; Lindsfold, Han and Berz, 1986), 성공적인 교섭을 위한 중요한 규칙으로 간주된다(Bazerman and Neale, 1992). 특히 장기적으로 우호적 관계를 유지하기 위해 쌍방이 우호적이고 협력적인 관계에 대한 협약을 체결한 이후에도 계속되어야 한다는 동감을 가진다면 성공의 가능성은 높아지고 신뢰는 지속될 수 있다(Beil and Litscher, 1998).

3. 공공부문 단체교섭과정에 대한 사례분석

1) 한전기공 사례분석

(1) 과정 1: 공기업 민영화 정책의 공식화 단계

1998년 8월 14일 기획예산처의 '제2차 공기업 민영화 및 경영혁신 계획' 발표에서 한전기공 민영화 및 경영혁신에 대한 정부의 기본 계획안이 수립되었다. 당시 계획에 따르면 2000년까지 24.8%(약 1,180명)의 인력을 감축하고, 2001년까지 민영화를 완료한다는 것이었다(지분 51% 이상 매각). 이에 대하여 한전기공 노조는 먼저 정책건의서 형태의 요구사항을 표방하게 되는데(1998년 7월, 한전기공 구조조정 관련 정책건의서), 그 내용을 보면 한전기공 노조의 입장과 요구사항은 크게 두 가지 쟁점, 즉 민영화 정책 자체에 대한 것과 인력감축 및 증원에 관한 것으로 나누어 볼 수 있다. 그리고 민영화 정책 자체에 대한 입장도 크게 민영화를 수용하는 경우와 민영화 자체를 반대하는 경우의 두 가지로 나누어진다. 이후에도 한전기공 노조는 계속

해서 정책건의서들을 제출하게 되는데, 처음에는 민영화 자체에 대해 조건부로 수용하는 입장이었다.

한전기공 노조의 요구 사항 중 첫째, 민영화 관련(민영화를 조건부로 수용하는 경우의 요구사항) 5대 요구사항(1998년 8월 이후~2001년 3월까지 주된 요구사항)을 보면 ① 민영화 추진의 투명성 보장(노동조합 및 한전기공과 충분한 협의를 통한 정책결정, 정책결정 및 추진사항의 공개), ② 단계적 지분매각 방식으로 민영화 추진(어떠한 형태의 분할매각도 노조는 수용할 수 없고 단계적 지분매각 방식으로 민영화 추진), ③ 사업물량 5년 이상 보장(현 수준의 정비사업 물량 5년 이상 보장), ④ 종업원지주제 시행(기업성과에 대한 노동기여도 몫으로 한전기공 종업원들에게 지분 20% 무상양도), ⑤ 고용승계 및 보장, 근로조건 개선(단체협약(노사협의회) 합의사항 포함) 및 제반 근로조건 개선(근로조건 개선) 등이다. 이와 함께 한전기공 노조는 정부의 정책의지와 방향에 따라 경영권 변경, 즉 민영화가 불가피하다면 한전기공 직원들이 출자에 의해 경영권을 인수할 의사가 있음을 밝혔다. 둘째, 인력감축 및 증원과 관련해서는 ① 이미 한전기공은 지속적인 인력감축을 통한 경영효율화를 추진하였고(인력감축 노력을 기울였기 때문에 새로운 발전 시설의 준공으로 인한 소요인력 발생), ② 고급 정비기술인력의 무리한 감축은 정비품질 저하 우려가 있으며(정부업무의 노동집약적 특성 때문에 인력감축에 한계가 있음), ③ 신·증설 설비, 해외사업 수주 등 사업확충에 따른 현장인력 확보가 불가피하고, 따라서 현장 정비인력의 추가 인력감축은 불가하며 전력설비 증가에 따른 사업량에 맞는 필수 인력 증원은 불가피하기 때문에 인력 재조정이 필요하다는 주장을 하였다.

(2) 과정 2: 매각시기의 조정(2001년 → 1999년 말) 단계

1998년 8월 기획예산위원회의 제2차 공기업 민영화 및 경영혁신 계획 발표 이후 실무추진반이 세부계획을 세워 추진하였으나 1999년 1월 18일 기획예산위 회의과정에서 공기업 민영화 계획 통보 이후 진척사항이 나타나지 않으므로 정부의 공기업 민영화 의지가 없다는 것에 대해 여론의 비판을 받게 됨으로써 더욱 적극적으로 민영화를 추진하게 된다. 이에 1999년 1월 19일 한전사장이 한전기공의 조기매각을 지시하게 되고, 1999년 말까지 조기매각을 위한 계획 및 절차를 수립하였다. 그러나 이러한 조기매각으로의 계획변경이 예정대로 이루어지지지는 않았다. 이러한 한전의 조기매각 움직임과 산업자원의 전력산업 구조개편 기본계획 발표에 대해서 한전기공 노조는 자신들의 입장과 요구사항을 성명서와 함께 다시 정책건의서 형태로 제시하였다(1999년 2월, 한전기공 경영혁신 및 민영화 관련 정책건의서). 이 성명서의 내용을 정리하면 ① 한전기공의 민영화는 전력산업 구조개편과 연계하여 2001년까지 추진하기로 한 노사정위 및 기획예산위의 당초 합의사항을 준수할 것을 요구하였으며(민영화실적 과시를 위해 일방적으로 진행되고 있는 한전기공의 조기매각 논의 즉각 중단), ② 민영화 등 구조개편 논의에 노조의 참여를 제도적으로 보장할 것을 요구하였고, ③ 전력산업 구조개편 과정에서 일관 정비체제의 유지 보장을 요구하였다. 더불어 정부정책에 따라 조기매각이 불가피하다면 정비를 직접 수행하는 한전기공 직원들의 출자에 의해 경영권을 인수할 의사가 있음을 다시 천명하였다. 결국 1999년 9월 16일 한전 제13차 이사회에서 매각시기를 1999년 말로 앞당긴다는 기본계획이 발표되자 노조는 민영화 자체에 대한 반대입장으로 급선회하게 되면서 문제는 오히려 악화되었다.

(3) 과정 3: 민영화 시기 재조정(1999년 말 → 2000년) 단계

이러한 1999년 말 매각계획은 실행에 옮겨지지 못하였고, 1999년 말의 매각시기를 다시 2000년 말로 재조정하였다(그러나 처음 계획은

2001년으로 예정되어 있었음). 즉 한전 제13차 이사회에서 애초 계획은 2001년으로 예정되어 있던 정부의 매각시기를 2000년 말로 이사회의 공식 의결을 통해 1년을 앞당기게 되었다. 그러나 이것은 한전기공 노조의 민영화 자체에 대한 불가 입장을 야기하였다. 한전 이사회의 결정에 대한 한전기공 노조의 입장과 요구사항을 보면 먼저 민영화(조기매각) 자체를 반대하면서 내건 요구사항은 ① 기본계획과 자회사 정리원칙에 위배되는 졸속적인 한전기공 매각작업의 즉각적인 중단, ② 각계, 각층 및 전문가와 노조가 반대하고 있는 전력산업구조개편의 즉각 중단요구, ③ 한전기공의 노사와 한전, 정부가 참여하는 공식 협의기구의 즉각 구성 및 운영요구, ④ 방사선 피폭과 관련한 역학조사를 실시하고 이에 대한 대책의 조속 마련 등이다. 결국 당초 계획된 전력산업의 구조개편 계획이 선결되지 않는 상태에서 한전기공 민영화의 추진은 정부와 한전이 실적내기를 위하여 당초의 약속을 위반하고 졸속적으로 추진하는 것이기 때문에 절대 수용불가하다는 입장을 주장(절차상의 비민주성 주장과 민영화의 필요성에 대한 근본적인 재검토 필요성 주장)함과 동시에 한전기공의 민영화는 전력산업구조개편이 확정적으로 추진된다는 전제가 성립되는 '전력산업구조개편에 관한 법률'의 제정과 '전기사업법'의 개정이 국회에서 통과된 이후에 논의해야 한다고 주장하였다.

(4) 과정 4: 한전기공(조기매각반대)과 한전(조기매각)의 입장고수 단계

2000년 8월 22일 한전기공 노조가 민영화추진과 관련하여 노동조합의 요구사항을 한전사장에게 송부하였는데,⁸⁾ 주요 내용을 보면 초기의 주요 사항과 마찬가지로 ① 민영화 추진의 투명성을 보장하고, ② 단계적 지분매각 방식으로 민영화를 추진하고, ③ 현 수준의 정비사업 물량을 5년 이상 보장하며, ④ 종업원지주제를 곧바로 시행하고, ⑤ 고용승계를 보장하면서 동시에 근로조건을 개선하는 등을 요구하여 기존의 입장을 고수하였다. 이에 대하여 2000년 12월 19일 한전의 한전기공 노동조합 요구사항에 대한 답변은 ① 민영화의 추진에

있어서 투명성 확보는 공개경쟁입찰을 통하여 확보할 것이며, M&A 업무 특성상 불가피한 경우를 제외하고는 가능한 공개적으로 추진할 예정이고, ② 사업단위별 또는 자산단위별로 분할하여 매각하는 것은 고려하지 않고 있으며 100% 지분매각을 추진중에 있고, ③ 노조측에서 요구하는 물량보장은 경영문제로 곤란하며, ④ 지분의 20%를 무상으로 지급하는 것은 현실적으로 불가능하고, ⑤ 근로조건을 그대로 승계 한다는 조건으로 입찰을 추진할 예정이나 정년까지 고용을 보장하거나 현 보직 5년 보장요구는 인수자의 경영에 대한 제약조건으로 작용할 것이므로 현실적으로 곤란하다는 기존의 입장을 역시 고수하였다. 2000년 12월 20일의 한전 답변에 대해 한전기공 노동조합은 바로 다음날인 2000년 12월 20일 2001년도 단체교섭 및 예산편성요구서를 회사측에 제출하였다. 여기에는 기준임금 15% 인상 및 제도개선요구 등이 포함되어 있었다.

(5) 과정 5: 노사정위원회 공공특위의 활동 및 단체교섭단계

노사간 협상이 난관에 부딪치자 이 안건을 노사정위원회 공공특위에서 논의하기 시작하였다. 이 시기에도 한전기공 노조는 정책건의서 형태로 노조의 요구사항을 제출하였다. 즉 2000년 10월에는 한전기공 민영화 추진관련 정책건의서(노사정위원회 공공특위 정책건의서 2-1), 2000년 11월에는 사업물량 증가에 따른 증원관련 건의사항서(노사정위원회 공공특위 정책건의서 2-2) 등을 제출하였다. 그리고 2001년 2월 13일 제31차 공공특위에서, 그리고 2001년 3월 19일 제33차 공공특위에서 공기업 자회사 민영화를 논의하였으나 노조측과 기획예산처의 입장차이가 좁혀지지 않아 제33차 회의부터 노조측이 공공특위에서 철수하였다. 이후 단체교섭은 결렬되었고, 2000년 12월 20일부터 2001년 4월 8일까지 단체교섭 요구안을 제출하고, 민영화 저지 투쟁을 위한 정의행위 찬반투표를 실시하였으며(투표율 91.5%, 찬성률 91%), 4단계의 투쟁계획을 마련하여(한전기공 노조 민영화저지 투쟁위원회) 매각공고와 줄속적인 한전기공의 매각작업을 즉각 중단할

것을 요구하고 파업을 선언하는 등 강경한 노조의 대응이 나타났다. 이후 2001년 4월 5일 중앙노동위원회 조정회의 결과 직권중재 회부 결정⁹⁾과 한전기공 노조의 파업돌입 선언, 그리고 2001년 4월 6일 한전기공 전면파업 관련 한국노총 및 한전기공 노조 기자회견문 및 성명서 발표 등으로 이어졌다. 그러나 2001년 4월 7일 중앙노동위원회의 임의조정으로 2001년 4월 8일 노사합의서가 작성되었고 파업은 1일만에 노사합의로 종결되었다. 노사간 합의사항은 중앙노동위원회 임시조정위원회에서 민영화관련 노·사·정 협의의 지속, 이미 계획된 민영화안 논의, 민영화 때 정비물량 일정기간 확보, 고용 및 단체협약 승계, 우리사주조합에 총 매각물량 10%내 배정 등 8개항이며, 이와 별도로 임금총액 6% (자연승급 포함) 인상안에도 합의하였다.

2) 조폐공사 사례분석

(1) 과정 1: '노동쟁의' 문제로서의 노사협상 단계

조폐공사는 1998년 8월 이후 조폐창 통폐합(옥천창 + 경산창) 등 구조조정문제를 둘러싸고 파업, 직장폐쇄 등 노사분규가 지속되었다. 사실 조폐창 통폐합문제는 95년 이전부터 검토하였던 사안이었으며, 1998년 10월에 들어 공사측의 '옥천조폐창의 경산창으로의 조기통폐합' 결정으로 문제가 악화되었다.¹⁰⁾ 1998년 1월에 조폐공사 노조는 경산창으로의 이전·통폐합을 인정하였으며, 1998년 2월부터 노사간 임금교섭을 진행하고 있는 가운데 98년 4월 21일에 강희복 사장이 취임하게 되었다. 취임초기 강사장은 '조폐공사의 사장'으로써 노동조합과 원만한 관계를 유지하기 위한 노력을 하였다. 1, 2차의 조직축소 및 정원축소, 예산 축소를 통하여(1998. 2. 20 공사 노사 1차조정신청/ 1998. 3. 25 공사 노사 2차조정신청) 조폐공사의 경영혁신과제 중 하나인 조폐창통합을 막아내겠다고 하여 당시 기획예산위에 통폐합 불가사유를 제출하였다(1998년 6월말). 공사측이 기획예산위에 제출한 최초 검토의견보고서는 "경영혁신안에 대한 검토의견"이란 제목의 12쪽 분

량인데, 여기에는 옥천과 경산 조폐창을 통합하는 안이 부적절하다는 내용이 담겨져 있다.¹¹⁾ 이 시기에 공사측은 인건비 절감 등에 따른 고용보장안으로 공기업구조조정문제를 해결하려고 한 것이다.

(2) 과정 2: 시간적(사회적) 압력의 강화 단계

그동안 정부(기획예산위)가 공공부문 구조조정의 일환으로 조폐공사에게 '민간기업과 경쟁이 가능할 정도로 체질을 개선하라'는 주문에 따라 조폐공사측은 먼저 인건비절감을 통한 고용보장안으로 대응하려는 행동노선을 취하였다. 이에 따라 1998년 7월 16일 강희복 사장은 노조에 인건비 50% 삭감안(1998년 30%, 99년 20%)으로 협상을 벌였으며 이에 대해 노조도 일단 수용하였다. 그러나 노조측은 수용 1시간만에 다시 이를 번복하였고, 인건비 절감을 통한 조정안은 결렬되었다. 그러한 가운데 1998년 7월 29일 정부는 조폐공사 구조조정안을 발표하였는데, 이 조정안은 "공기업 경영혁신방안(정부구조조정안)에 따라 옥천창을 경산창으로 2001년까지 단계적으로 통합"한다는 내용이었다.¹²⁾ 이 조정안이 발표된 후 노조측은 먼저 임금 50% 삭감요구를 둘러싸고 1998년 8월 25일 파업에 돌입하였다. 이 파업에 대응하여 공사측은 1998년 9월 1일에 무기한 직장폐쇄를 단행하였으며(1998년 9월18일 대검 공안부 공안대책협의회 개최), 9월 24일까지 23일간 공사측은 직장폐쇄로, 그리고 노조측은 파업으로 대결하였다.¹³⁾

1998년 9월 24일 공사측은 직장폐쇄를 철회하였고 노조측도 업무에 복귀하였으나, 10월 2일에 공사측은 돌연 "앞으로 3개월 안에 옥천조폐창을 폐쇄하고 경산조폐창으로 통폐합할 것"이라고 조기통폐합안을 다시 발표하였다. 그리고 1998년10월10일 제7차 조폐공사 이사회에서 정식으로 이 안을 의결하였다(노사관계자료; 《한겨레》, 1999. 6. 8일자 3면; 《조선일보》, 1999. 6. 9일자 4면; 《중앙일보》, 1999. 6. 9일자 4면). 공사측은 이와 함께 향후 '3년간 무쟁의 선언'(노사 산업평화선언)을 요구(노사정위원회, 《노사관계자료집》)하면서, 이것이 전제되어야 노사분규과정에서 발생한 고소·고발 취하나 징계 문제 등 현안협회가 가능

하다는 강경한 입장을 보였다. 한편 노조측은 공사측이 요구하는 3년간 무쟁의 선언은 '노동조합의 존립을 저해하는 것'으로 수용할 수는 없지만 '노사화합선언'과 같은 형식으로는 협의가 가능하다는 입장(노사정위원회, 《노사관계자료집》)으로 대응하였다. 이러한 과정 속에서 1998년 11월 말에 노조는 전면파업에 돌입하게 되었고, 공사측은 노조의 행동을 노동쟁의대상이 아닌 "불법"으로 규정하고 강경대응으로 일관하게 된다. 결국 이 시기는 사회적 압력으로 인한 조직의 최고의 사결정자의 행동논리변화로 조기통합안과 강경대응, 그리고 노사불신이 촉발되었다.

(3) 과정 3: 자기논리의 정당화단계와 문제의 확산 단계

1998년 11월 25일 노조는 첫 파업에 들어간 것을 시작으로 대전 본사와 옥천·부여·경산조폐창 등에서 잇따라 시한부 및 전면파업을 하는 등 전면적인 통폐합 반대투쟁을 펼쳤다. 노조는 "정부가 애초 2001년까지 단계적으로 조폐창 통폐합을 추진하기로 한 방침을 뒤집고 갑자기 통폐합 추진에 나선 것은 구조조정을 빌미로 노조를 깨뜨리려는 불순한 의도가 담겨 있다"며 '노동자 죽이기'로 문제를 규정하고 통폐합 계획 철회 등을 요구하였다.¹⁴⁾

그러나 공사측은 조폐창 조기통폐합안을 결정대로 집행하였다. 1998년 12월 15일 옥천조폐창을 폐쇄한 데 이어 3일 뒤인 18일에는 무기한 휴업조치를 내리고 설비이전을 본격화했다.¹⁵⁾ 공사측은 노조원들에 대한 무더기 징계와 사법처리로 대응하였다. 12월 중순부터 700여 명의 노조원이 해고와 무기정직, 경고 등 징계를 받았고(파면 10명, 직위해제 84명, 무기정직 20여 명 등), 1999년 1월부터 파업을 주도한 전·현직 노조위원장을 비롯해 7명의 조합간부가 업무방해 등의 혐의로 구속되었다(《한겨레》, 1999. 6. 8일자 3면; 《조선일보》, 1999. 6. 9일자 4면; 노사정위원회 《노사관계자료집》 참고). 또한 공사측은 "노조의 이번 파업결의는 쟁의대상이 될 수 없는 구조조정에 맞선 파업으로 명백한 불법"(《동아일보》, 1998. 11. 25일자 23면)이라고 규정하면서

강경대응노선을 견지하게 된다.

(4) 과정 4: 노사정위 공공특위의 활동 및 단체교섭단계

1999년 1월 5일 노사정위는 공공부문구조조정 관련 간담회를 가졌고, 노조는 99년 1월 11~15일간의 논의 후 정부의 경영혁신안(2001년까지 단계적 통폐합)을 수용하기로 결정하여 이 기간을 성실교섭기간으로 설정하고 실무교섭을 진행하였으나 합의점에 이르지 못하였다. 이 시기에 나타난 양 당사자의 입장을 살펴보면(노사정위원회, 2000), 먼저 노조측은 노사분규과정에서 발생한 조합원들에 대한 고소·고발을 취하하고 징계철회 내지 최소화 등을 핵심 현안으로 내세웠으며, 회사측이 요구하는 3년간 무쟁의 선언은 '노동조합의 존립을 저해하는 것'으로 인식하여 이를 수용할 수 없지만, '노사 화합선언'과 같은 형식으로는 협의 가능하다고 보고 있었다. 그리고 회사측(강희복 사장)의 행동을 일방적이고 무리한 것으로 지각하고 있었다. 이에 대해 회사측은 노조의 3년간 무쟁의 선언을 전제로 하지 않으면, 고소·고발취하, 징계문제 등 현안협의를 할 수 없다는 입장이었다.

이에 대해 조정자인 노사정위원회의 입장과 대책을 정리해 보면, 먼저 노사갈등은 조폐공사, 한국통신 등이 당초계획보다 구조조정일정이 앞당겨지거나 정리인원이 증가하여 야기된 것이라고 보고 있다. 조폐공사 분류처리방향에 대해 '3년간 무쟁의 선언'은 '노사 화합선언' 등의 형식으로 타결되도록 유도하고, 고소·고발취하 및 징계문제는 노사협의로 해결토록 지도하며, 노사간 상호신뢰가 조성되어야 하며, 이를 위해서는 외형적으로 창통합을 둘러싼 대립도 심각하지만 70여명에 이르는 징계, 40여명에 이르는 고소·고발자 문제가 노사갈등 해결에 중요하다고 인식하고 있다.

이러한 요구사항이 받아들여지지 않고 노사정위원회의 조정활동이 효과를 거두지 못하자 1999년 1월 26일 조폐공사 노조는 노사정위원회를 기습점거하여 농성을 벌이기도 하였으며, 여기서 노조는 '노사정의 사회적 협약기구'로서의 위상정립 등 노사정위원회 합의사항이

행점검반을 조속히 조폐공사에 파견하여 노사정위원회 공공특위 합의 사항이 이행되도록 촉구하였다. 이에 따라 1999년 2월 1일부터 28일까지 한달 동안 “한국조폐공사사태 진상조사단”이 구성되어 옥천조폐창을 방문·조사하였다.

이후 조폐공사 노사분규건은 1999년 6월 7일 진형구 당시 대검공안부장의 ‘노조파업유도’발언으로 사회적으로 커다란 파장을 일으켰고, 노조측은 1999년 6월 9일 각 단위 사업장별로 집회를 갖고 강회복 사장 퇴진 서명운동을 벌였다. 이후 1999년 12월까지 계속적인 노조의 파업이 이어졌다. 결국 강회복 사장은 퇴진하였고, 1999년 12월 28일 조폐공사 노사는 옥천조폐창 부지를 매각하고 수표 등 비은행권 생산라인을 경북 경산창 대신 충남 부여창으로 이전하는 데 합의하면서 조폐공사의 노사간 분쟁은 일단 해결되었다.

3) 서울시지하철공사 사례분석

(1) 과정 1: 단체교섭을 둘러싼 갈등 단계

1991년 이후 서울시지하철공사는 노조측의 지속적인 파업 또는 파업결의와 공사측의 고소 또는 고발이라는 비협력적인 대응행동을 보여왔다. 특히 1990년부터 4년간 정부의 총액임금제 규정에 묶여 임금인상이 억제되어 온 것에 대한 불만으로 1994년 노사협상과정에서 노조측은 대폭적인 임금인상안을 제시하였고, 이를 공사측이 받아들이지 않자 1994년 6월 24일부터 파업을 감행하였다. 이에 대해 공사측은 이를 불법파업으로 규정하고 영업손실과 경비 등에 대하여 노조측을 상대로 손해배상청구소송을 제기하였고, 파업기간 중 무노동 무임금 원칙을 준수하는 등 강경 입장을 고수하였다. 이후 1994년의 단체교섭은 새집행부가 구성되어 25여 차례의 교섭을 거치면서 임금인상, 해고자복직 등의 쟁점이 노사협의회에서 타결되었다. 1995년에도 주로 임금인상에 대한 협상은 노사간 합의를 도출하였으나 노동관계법 개정과 관련하여 1996년 12월 28일과 1997년 1월 15일 파업을 강행

하였다. 그리고 1998년에는 손해배상청구소송과 관련하여 노조측이 다시 파업을 선언하였지만, 공사측이 노사정 합의에 따라 1998년 2월 11일 소송을 취하하였고 노조도 파업을 철회하였다.

이 당시에 나타난 양측의 입장과 대응을 정리해보면, 먼저 노조측에서는 열악한 임금수준의 개선과 해고자복지, 그리고 소송의 취하 등을 주 의제로 선정하여 협상에 임하였다. 그리고 이러한 입장을 관철시키기 위하여 파업이나 파업결의 또는 상급노동단체와의 연대투쟁을 전개하기도 하였다. 이에 대해 공사측에서는 최소한의 임금인상, 파업에 대한 배상요구 등을 강하게 주장하였다. 결국 임금인상 부분에서는 한 자리수 인상 선에서 타협을 보았고, 손해배상소송의 경우 노사정간의 타협과 서울시회의 결의문 채택, 그리고 이를 수용한 공사측의 양보로 타협이 이루어졌다. 결국 이 시기의 노사협상과정을 보면 노조측은 파업이나 파업결의를 통하여 공사측을 압박하면서 문제를 해결하려고 하였고, 공사측에서는 이를 불법파업으로 규정하고 고소·고발 등 강경하게 대응하는 양상이 반복되고 있음을 알 수 있다. 그러나 1991년 이후 공사측에서만 제기하던 중재신청이 1997년 이후부터는 공사측과 노조측이 모두 중재신청을 하는 대응이 나타나는데, 이는 제3자에 의한 조정이나 중재의 중요성을 양 당사자들이 주요한 문제해결기제로 받아들이기 시작했음을 의미한다.

(2) 과정 2: 구조조정을 둘러싼 갈등단계

1998년 10월 행정자치부의 지방공기업구조조정 혁신방안이 발표되자, 1997~1998년 중 지하철공사 노사협의회에서 합의된 14개 사항에 대한 사용자측의 '불이행'과 노사합의 실패로 1999년 4월 지하철공사의 파업이 발생하였다. 즉 1997~1998년 공사의 노사협의회에서 14개항에 합의하였으나,¹⁶⁾ 1998년 9월 서울시가 지하철공사·도시철도공사 등 산하 6개 투자기관에 대한 경영진단 연구용역을 전문기관에 의뢰하였고, 1998년 10월 8일 행자부가 지방공기업구조조정혁신방안을 발표하자¹⁷⁾ 노사간의 갈등이 다시 발생하였다. 이후 노조는

공사 대신 관리감독기관인 서울시에 직접교섭을 요구하였으나 서울시는 거부하였다. 결국 1999년 3월 27일부터 4월 18일까지 서울시와 노조간 13차례의 노사협상에도 불구하고 그 과정에서 1999년 3월 쟁의 발생결의와 쟁의행위 찬반투표, 1999년 4월 19일 파업돌입, 그리고 4월 26일 파업중단이라는 과정을 다시 겪었다.

이 당시 나타난 양측의 입장을 보면, 먼저 노조측은 서울시의 구조조정안 발표취소와 구조조정협상을 노사 자율교섭에 맡길 것을 요구하였고, 이와 함께 노조측은 근로시간단축, 양 공사의 통합 등을 통해 인력감축을 철회하거나 최소화 할 것을 주장하였다(그러나 도시철도공사 노조는 양 공사 통합에 부정적이었다). 또한 노조측은 쟁의(파업) 발생의 발단을 정부의 일방적 구조조정안과 공사의 노사합의(1997~1998년중에 이미 합의했던 14개 사항) 불이행 및 단체협약 위반, 그리고 서울시의 노동관계법 위반과 배후조정으로 인식하고 있었다. 따라서 단체협약이나 노사협의회를 통해 이미 합의된 14개항의 이행이 우선되어야 새로운 단체협약안을 교섭할 수 있다는 입장이었고, 서울시나 공사측이 무책임하고 일방적으로 협상에 임하여 협의회가 중단되었다고 인식하였다. 이에 대하여 공사(또는 서울시) 측은 먼저 양 공사의 통합이나 민영화에 대해서는 부정적인 입장을 보였으며, 조직 및 인력조정(지하철공사 2,078명: 정원18.1%, 도시철도공사 1,859명: 23.4% 감축), 연봉제 등 인사보수체계 개선 등의 계획을 계속해서 추진하겠다고 입장이었다. 이러한 노사간 입장차이에 대해 조정자인 노사정위원회는 그 동안 관계 당사자간 협의가 미흡하였다고 판단하여 향후 이해관계 당사자간 충분한 협의를 통해 합의에 도달할 것을 권고하였다.

(3) 과정 3: '서울모델'을 통한 협력 단계

그동안 파업과 수습을 반복하는 갈등과 대립적 노사관계를 보여왔던 서울시지하철공사는 1999년 이후 온건합리노선을 취한다고 평가 받는 배일도 위원장의 선출(1999년 10월 15일)과 공사측의 입장 변화 등으로 노사간 관계가 협력적인 관계로 변화하기 시작하였다. 이후의

단체교섭과정을 보면, 먼저 1999년 12월 7일 제5차 단체교섭에서 공사측은 저임금 해소를 위한 근무형태의 변경 등을 포함한 임·단협안을 제시하였고, 노조측은 저임금 해소, 해고자 복직, 인원충원 요구, 도시철도공사 수준의 임금인상을 요구하였다. 그리고 여기에서 노사 양측은 우선 도시철도공사 수준의 임금인상을 위하여 조속히 실무위원회를 구성하여 추진하기로 합의하였다. 이후 3차례의 실무교섭이 있었으나 진전을 보지 못하였다. 다시 제6차 단체교섭(1999년 12월 15일)이 열렸으며 여기서 노조측은 저임금 해소, 해고자 복직, 부족한 인원 충원, 도시철도공사 수준의 임금 인상을 다시 요구하였고, 공사측은 도시철도공사 수준의 임금과 특별격려금의 지급 등을 제시하였다. 이후 제7차, 제8차, 제9차 단체교섭(1999년 12월 18일~12월 30일)과 2차례의 실무교섭을 거쳐서 1999년 12월 30일 노사잠정합의안을 만드는데 성공하였다.

잠정합의서의 주요 내용을 보면 동종업종(도시철도공사)의 임금수준 유지, 승진소요년수의 3배수 경과자 중 250명 승진, 중간정산 실시, 특별격려금 지급(본봉의 95%), 근무형태 변경(4조 3교대 → 3조 2교대), 초과인력의 단계적 조정 및 강제퇴출 금지 등이 포함되어 있다. 이후 2000년 1월 조합원 찬반투표가 강성노조 간부의 투표저지로 몇 차례 연기되기는 하였지만 투표자 85.78%의 찬성으로 통과되었다. 그리고 2000년 8월 9일 노사정 '서울모델' 협정서에 합의하였으며, 이후 이러한 제도적 틀 내에서 단체교섭을 상호 협력적으로 추진해 나가기로 하였다.¹⁸⁾ '서울모델'은 그동안 서울시 산하 공기업들이 파업과 수습을 반복하는 갈등과 대립적 노사관계에서 공익을 바탕으로 한 범사회적 합의를 이끌어내기 위한 목적으로 설치되었으며 네덜란드 '폴더모델'을 모범으로 발족하였다.

4. 공공부문 노사간 협력규칙의 탐색

지금까지 한전기공의 민영화과정, 조폐공사의 구조조정과정, 그리고 서울시지하철공사의 구조조정 및 단체교섭과정을 경험적으로 분석해 보았다. 이 장에서는 이론적인 분석에서 설정한 협력규칙들이 경험적인 노사간 단체교섭과정에서 어떻게 작용하였는가, 즉 공공부문의 노사간 갈등과 분쟁이 해결되는 과정에서 어떤 규칙들이 제공될 때 보다 협력적 행동이 나타나고 어떤 규칙들이 작용할 때 비협력적 행동을 보이는가를 이론적인 논의에서 설정한 규칙을 중심으로 분석해 보고자 한다.

첫째, 참여규칙은 공동 의사결정이 필요한 상황에서 문제를 해결하기 위하여 당사자들이 직접 참여하여 지속적인 토론과 논변과정을 통하여 문제를 해결해 나가는 것으로(주재복, 2001a), 당사자간 낯선 관계의 제거 및 상대방에 대한 이해의 폭을 넓혀준다(Majone, 1989; Rabe, 1990; 안문석, 1990). 먼저 한전기공과 조폐공사의 단체교섭과정을 보면 이미 결과를 정해 둔 후 교섭에 들어간 경향이 강하다.¹⁹⁾ 조폐공사의 이사회 회의록을 보면 공사측(사장)은 이미 조기통폐합안이라는 행동노선을 선택하였고 이를 이사회 의결로 정당화하는 행동을 취하고 있음을 알 수 있다. 즉 민간이사들의 우려 또는 반대의견이 있었음에도 불구하고 의사진행과정은 결국 조기통폐합안으로 의결 또는 정당화시키는 쪽으로 흘렀다. 한전기공의 경우에도 민영화 조기 실시계획을 노조와의 상의 없이 일방적으로 발표함으로써 문제를 악화시켰다. 그리고 한전기공과 조폐공사의 사측은 민영화와 구조조정 문제는 쟁의 대상이 아니라거나 불법으로 간주하는 입장을 보이면서 적극적으로 협상에 임하지 않고 있다. 서울시 지하철공사의 협상과정도 협력모델 이전단계까지는 적극적인 협상이 이루어지지 않았지만, 협력모델을 통한 협상과정을 보면 노사가 10여 차례 이상의 협의회를 개최하여 적극적으로 문제를 해결해 나가려는 자세를 보였다. 결국

노사간 교섭은 초기단계부터 당사자들이 참여하여 적극적이고 실질적인 논변과정을 거치는 것이 문제의 해결에 도움을 준다.

둘째, 이해교환규칙은 설득과정에서 상대방에 가치가 있다고 생각하거나 원하는 것을 제공하고 반대급부로 자신이 가치가 있다고 생각하거나 원하는 것을 얻는 방식이다. 즉 자신의 입장(*position*)만을 강조하기보다는 실제로 원하는 이해(*interests*) 중심으로 협상해 나가면서 상호이익을 추구하는 것이다(Fisher et al., 1992; Walton and Mckersie, 1965). 한전기공과 조폐공사 사례, 그리고 지하철공사의 구조조정과정을 보면 민영화와 구조조정예의 찬성과 반대 입장, 그리고 이러한 입장의 자기정당화 논리가 지배적이었음을 알 수 있다. 즉 민영화와 구조조정에 찬성하고 반대하는 이해가 무엇인지에 대한 논의가 부족하였다는 것이다. 반면에 지하철공사의 서울모델을 통한 협력 단계를 분석해보면 노조측에서는 사측의 4조 3교대 → 3조 2교대 안을 수용하였고, 공사측에서도 도시철도공사 수준의 임금인상안과 복리후생을 수용하는 등 상호이해 관계를 조정해 나갔다. 즉 사용자측에서는 3조 2교대 안으로 인력을 감축할 수 있었고 노조측에서도 열악한 임금수준을 완화할 수 있었던 것이다. 한전기공과 조폐공사의 분류해결도 결국은 두 노조의 핵심이해인 고용승계의 보장과 경산창이 아닌 부여창으로의 이전(가족과 멀리 떨어지지 않아도 됨)으로 가능했던 것도 이것이 노조측의 중심적인 이해였기 때문이다.

셋째, 사실노정규칙은 기정사실화를 통한 주장보다는 사실노정을 통한 주장이 상대방의 설득과정에서 유리하다는 것이다. 즉 문제해결 과정에서 합리적 이유나 사실적 주장을 통하여 상대방을 설득하기 때문에 문제해결이나 협력의 가능성이 높아진다(이종범, 1999; Beil and Litscher, 1998). 한전기공의 경우 조기민영화는 정부의 구조조정방침이기 때문에 이것은 노사협상의 대상이 될 수 없고 따라서 노조가 불복하면 불법이 된다고 규정하고 있었으며, 조폐공사의 경우에도 통폐합의 추진배경을 공기업의 경영효율성을 높이기 위해서 불가피한 조치였다고 주장하였던 점, 그리고 이 점을 노조측이 수용하지 않으면

더 이상의 협상은 없다는 등의 주장은 두 사례 모두 사전에 민영화와 구조조정을 결정하고 이를 기정사실하고 있다는 근거이다. 결국 자기 선택에 대해 기정사실화와 정당화로 일관하면서 강경대응 쪽으로 행동을 취하였던 것이다. 서울시지하철공사의 서울모델을 통한 협력 단계를 분석해 보면 기정사실화보다는 사실노정을 통한 문제해결을 선호하였다는 점이 나타났다. 즉 지속적인 협의과정에서 서울시(교통관리실 등)는 사업계획과 주요업무추진현황, 예산서, 인건비 산출내역 등을 포함한 주요 경영현황 등 노조의 자료요구에 성실히 응하였으며, 사장과 계층별 직원간담회를 통한 의견수렴, 각종 노사관련 뉴스와 단체교섭속보의 신속한 제공 등이 이루어졌으며, 노측에서도 타 공사와의 비교 등을 통하여 사실에 입각한 요구사항을 제시하였던 것이다. 한전기공과 조폐공사의 경우에도 문제해결단계를 보면 노사정 위원회 공공특위에서의 논의과정 이후 부분적으로 사실을 노정하면서 문제를 해결해 나가려 했던 흔적이 나타나고 있다.

넷째, 조정자규칙은 갈등이나 분쟁의 조정과정에서 당사자간 해결이 어려울 경우 어느 정도의 강제적인 권한이나 자원을 가진 중재자(arbitrator)의 역할(Horowitz, 1994)이나 중립적인 조정자의 역할(홍성만, 2002)이 중요하다는 것이다. 한전기공과 조폐공사의 경우를 보면 양측을 중재하는 역할로 탄생한 노사정위원회의 위상이 형식적인 기구에 불과하여 중재의 실효성이 낮을 수밖에 없었던 것으로 나타났다. 반면 서울시의 '서울모델'을 보면 노조측과 사용자측이 추천한 공익위원들이 분쟁을 심의하고 공익위원 전원일치로 조정하고 중재하게 함으로써 실효성을 가져올 수 있었다. 한전기공의 경우 마지막에 중앙노동위원회의 중재안을 노동자측과 사용자측이 받아들임으로써 파업이 중단된 것 역시 중앙노동위원회가 어느 정도의 강제적인 중재 권한을 가지고 있었기 때문에 가능하였던 것이다.

마지막으로 신뢰규칙은 노사간 교섭과정에서 당사자간 상호신뢰가 상호협조, 교섭의 질이나 성과, 자원의 효율적 활용 등의 측면에서 중요한 요인으로 작용한다는 것이다(Butler, 1995; Lindsfold, Han,

and Berz, 1986). 한전기공과 조폐공사의 경우를 보면 민영화와 구조조정과정에서 공사(정부)측이 당사자의 동의 없이 기존의 합의안을 일방적으로 번복하는 등 불신을 야기한 측면이 강하다. 조폐공사 분규에 대한 노사정의 입장인 공공부문구조조정 관련 간담회(1999. 1. 5) 결과를 보면 노사정위원회는 노사간 갈등의 원인을 “조폐공사, 한국통신 등 당초 계획보다 구조조정 일정이 앞당겨지거나 정리인원이 증가하여 노사갈등을 야기하였다”(노사정위원회, 공공부문구조조정 관련 간담회)고 분석하고 있으며, 한전기공 역시 결국 한전과 산업자원은 실행가능성이 약한 조기매각계획을 계속 발표함으로써 노조의 반발만 사게 되는 모순을 가져오게 되었다는 것이다. 결국 한전기공의 경우 초기의 약속대로 2001년 매각계획대로 추진했다면 이러한 갈등의 증폭은 나타나지 않았을 수도 있다는 점을 간과할 수 없다. 이렇게 갈등이 증폭됨으로써 2001년 매각에 대해서도 한전기공노조는 반발을 하게 되고 파업을 야기하는 문제를 발생시켰다. 한편 한전기공노조의 입장에서 볼 때 4월 6일 파업돌입 이후 단 하루만에 협상을 통해 노사합의에 이르게 된 것은 어차피 2001년 민영화를 예상했었기 때문에 파업을 하더라도 조기에 얻을 것만 얻고 파업을 중단하였을 것이라는 추론이 가능하다. 서울지하철공사의 경우도 구조조정과정 단계에서는 이미 합의된 14개항을 공사측이 이행하지 않은 것이 파업의 중요한 요인으로 작용하였다. 반면에 서울모델을 통한 협력단계에서는 약속의 불이행이 나타나지 않았고, 특히 사용자측에서는 배일도 위원장을 합리적 온건노선파로 분류하였으며, 배일도 위원장도 파업보다는 대화와 타협중심의 교섭을 해나가겠다고 입장을 피력하였고, 이후 지속적인 만남을 통하여 상호 신뢰를 형성해 간 것이다.

결국 세 사례에 대한 지금까지의 논의를 종합적으로 분석해 보면 노사간 당초 합의사항이 공사측에 의해 수정되거나 불이행되었고 이를 사측은 일방적인 강경논리로 밀고 나갔으며, 결국 이러한 사측의 약속불이행과 강경노선은 노조측의 공사측에 대한 신뢰를 상실하게 만든 것이다. 결국 ‘객관적 사실관계’가 ‘노조 죽이기’로 인식하는 결

과를 가져온 것이다. 따라서 세 사례를 통해 얻을 수 있는 향후 노사 관계정립에 관한 실천적 함의로는 먼저 노사간에 지속적인 만남을 통하여 적극적으로 문제를 해결하려는 자세를 보여야 하며, 이미 합의되거나 협상된 부분에 대해서는 상황의 변화에 따라 그것들이 경제적·합리적 차원에서 손실이 예상되더라도 이행해야 하며, 수정이 불가피하다면 이에 대해 설득과 사실을 통한 정당화 작업을 통한 합의가 선행되어야 한다는 것이다. 일단 양자간 신뢰가 파괴되면 '객관적 사실'을 통해 이해한 기존의 협력가능성은 사라지게 되기 때문이다. 이 경우 양자의 논리에 따라 '객관적 사실'은 주관적으로 해석되고 이러한 주관적 자기해석에 따라 동기부여와 행동이 유도되며, 이것은 양자간 대응행동에 있어 자기편 논리에 대한 기정사실화라는 자기방어전략으로 극화된다는 것이다.

5. 결론

본 연구는 단체교섭과정의 영향요인과 협력규칙 중에서 공공부문의 단체교섭과정에서 어떤 규칙들이 작용할 때 노사간 관계를 협력관계로 이끌 수 있는지를 분석해 보았다. 분석결과 공공부문, 특히 공기업의 노사간 협력관계 구축을 위해서는 단체교섭과정에서 실질적 참여를 통한 문제해결규칙, 상호 이해의 교환을 통한 문제해결규칙, 사실노정을 통한 문제해결규칙, 적극적인 중재자의 역할, 그리고 신뢰를 바탕으로 하는 노사간 관계의 형성규칙 등이 중요한 요인임을 알 수 있었다. 그리고 부정적인 영향을 미치는 규칙으로는 형식적 참여규칙, 상호입장 고수규칙, 기정사실화를 통한 정당화 규칙, 소극적 조정자 규칙, 약속 불이행에 의한 상호불신규칙 등으로 나타났다.

본 연구는 공공부문 중에서 특히 공기업 노사관계의 갈등조정과 협력 가능성을 모색하고 갈등과 분쟁의 조정과정에 작용하는 협력규칙

들을 도출해 봄으로써 향후 노조의 허용범위 확대와 관련하여 가장 쟁점이 되고 있는 공공부문 파업 등의 문제를 해결하는 데 도움을 주기 위하여 출발하였다. 특히 공공부문 노사간 당사자의 대응행동에 영향을 미치는 각종 규칙과 상황에 대한 경험적인 분석은 경험적인 연구가 거의 없는 현실에 정책적으로 많은 도움을 줄 것으로 기대된다. 특히 공기업의 노사관계에 대한 이러한 분석은 향후 공기업의 민영화와 구조조정과정에서 정부의 역할에 대하여 중요한 시사점들을 제공할 수 있다.

그러지만 본 연구는 다음과 같은 한계가 있다. 먼저 이론적인 측면에서 정교한 분석틀을 연역적으로 도출하지 못하였다는 점이다. 둘째, 사례의 선정이 다소 자의적이고 공기업에 국한됨으로써 공공부문 노사관계 전체에 일반화하기에는 다소 한계가 있다. 셋째, 본 연구는 노사간 단체교섭과정에 초점을 두었기 때문에 노동자측이나 사용자측의 조직적인 특성(예, 강경 또는 온건지향 등)과 환경적 요인(예, 여론, 경제상황 등)을 다루지 못하였다. 마지막으로, 경험적인 사례를 통하여 몇 가지 협력규칙을 검증하기는 하였으나 대응행동과 협력규칙간의 구체적인 관계를 밝히지 못하였고, 협력규칙들이 어느 수준에서 언제 적용되는 것이 적절한지 밝히지 못하였다.

다만, 최근 다시 공기업 구조조정과정에서 노사관계의 충실성과 투명성이 요구되고 있고, 생산성향상을 위한 노사간 협력(예: 노조전임자의 축소, 노사대화의 정례화 등)이 강조되는 시점에서 이 논문은 그 간 몇 안 되는 같은 주제의 연구수준을 한 단계 높이는 역할을 할 수 있을 것으로 기대한다. 노사관계는 매우 미묘한 것이어서 나타난(현시된) 대응행동만으로 노사 쌍방간 관계 규칙을 추출해 낸다는 것은 거의 불가능하다. 하지만 관계자와의 면담과 서류 분석을 통하여 얻은 점들 중 가장 중요한 것은 한국의 공기업 단체교섭을 협력적 방향으로 정립해 나가기 위해서는 참여와 정보공유, 이해교환 및 중재자 규칙 등 그간 많은 학자들이 이론적으로 강조하던 요인들이 경험적으로 영향력이 있었던 것으로 드러났다는 점이다. 행정자치부에서 매년

공기업 노사관리를 평가하는 항목에도 경영정보제공 등 노사관계적정성 지표와 노사대화의 제도화 지표가 가장 중요하게 다루어지고 있음도 이와 무관하지 않다.

■ 주

- 1) 일반적으로 협상 요소에는 둘 이상의 의사결정주체나 당사자 및 이들간의 상호작용, 공통적이며 상반되는 목적이나 가치 또는 이해관계나 요구의 존재 및 선택, 자원 배분과 교환을 둘러싼 협상관계, 협상결과의 상호의존성, 불완전한 정보에 대한 의존성과 탐색활동, 협상자원의 동원력을 포함한 협상력 등이 포함된다(Rubin and Brown, 1975: 1~4; 이달곤, 1995: 14~21).
- 2) 462개 노조가 있는 소방서, 593개 노조가 없는 경찰서를 대상으로 분석하였다.
- 3) 이 연구에서 협력적 관리는 '조직의 의사결정과정에서 노와 사측 대표가 함께 참여하도록 허용하는 관리'를 의미한다(Rubin, Rubin and Rolle, 1999: 520).
- 4) 이들은 초등학교일수록 협력적 관리에 관심이 많고 교육의 질을 높이기 위한 학교구성원 모두의 노력이 가시적으로 나타나고 있음을 발견하였다.
- 5) 동의교섭이란 노사 쌍방이 함께 이길 수 있다는 원칙을 존중하며, 서로 보완적 이익을 추구하게 되면 성공적인 교섭을 할 수 있게 된다는 논리에 기초한 개념이다. 동의교섭의 적용을 보면 불만이 제기되기 전에 불만이 노정 되고 논의되도록 할 것, 인사불만을 최소화, 해고 연기 서비스를 전산화함(해고의 경우 전 조직, 또는 모든 시스템의 빈자리를 검색한 후에 수행함), 조직구성원의 건강과 안정을 위한 각종 조치의 보장, 노사협동위원회(joint labor-management committees)는 신기술의 도입 등에 대하여 반드시 검토하도록 할 것 등이다(Beil and Litscher, 1998).
- 6) 위스콘신 주 50여 개 기관 및 26개 위스콘신대학 시스템에는 약 4만 명의 일반직 공무원이 근무중이며 이들 중 90%가 노조에 가입해 있고, 이들은 모두 19개 법적으로 허가된 교섭단체를 구성하고 있으며, 위스콘신 주 노사관계부는 이러한 교섭단체들을 잘 관리한 공로로 IPMA로부터 상을 받을 정도로 책임 있는 주정부 노사관계 확립을 위해 노력하고 있다(Beil and Litscher, 1998).
- 7) 노동부에서도 구노사문화와 신노사문화의 기본 특성을 불신과 무시/신뢰와 존중, 배제와 투쟁/참여와 협력, 타율과 무책임/자율과 책임을 대비시키면서 상호신뢰의 중요성을 강조하고 있다(이원덕, 1999: 34~36).
- 8) 이는 산업자원부에 제출한 한전기공 노조측의 자료인 "한전기공 민영화 추진 관련 요구사항"에 잘 나타나 있다.
- 9) 중앙노동위원회의 직권중재 회부시 공익사업은 15일간 파업이 불가능하다. 중앙노동위원회는 노사의견 청취후 4월 19일까지 중재안을 제시할 예정이었으며, 직권중재안은 단체협약과 동일한 효력

- 을 가진다. 다만 중재안이 위법, 월권이라 판단하는 경우 당사자는 행정소송의 제기가 가능하다.
- 10) 참고적으로, 조폐창의 조기통폐합 결정에 따라 노사분규가 극에 달하였던 1998년 이전의 배경을 간략히 기술하면, 1993년 8월(제3차이사회): 옥천, 경산창 2개 창을 제3지역으로 통합 → 1993년 12월: 감사원감사 결과지적(사업계획 재검토) → 1994년 2월: 조폐창 통합을 위한 통합기획단 발족 → 1994년 6월~12월: 특별경영진단 실시(화폐류 생산 일원화 제시) → 1995년 11월: 은행권 현대화시설 기본계획 수립 등이다.
 - 11) 상술하면, 첫째, 옥천 조폐창 설비 이전을 위한 건물신축 등 소요 자금이 800억 원 정도로 막대하며, 둘째, 옥천 조폐창 매각이 쉽지 않고 매각대금도 30억 원 정도에 불과해 자금조달이 곤란하다고 평가했다. 셋째, 인력 감축 효과가 150명 정도로 제한되어 있고, 넷째, 통합 이후 지속적인 경제적 손실이 예상돼 경쟁력은 더욱 악화될 것이라고 지적했다. 보고서는 또 통합 후의 손익계산을 한 결과, 통합 연도에 176억 9600만 원의 손실이 예상되며 통합 이후에도 매년 58억 6200만 원씩 손실을 볼 것으로 전망해 통폐합에 대한 반대의견을 분명히 했다(노사정위원회, 《노사관계자료집》; 《조선일보》, 1999. 6. 10일자 4면).
 - 12) 정부의 경영혁신요구안은 인력 35.3%인 929명 감축(1차(1998년) 696명, 2차(1999년) 180명, 3차(2000년) 53명), 비화폐부분의 경쟁력 확보, 조폐창 통합(2001년) 등이다(노사정위원회, 《노사관계자료집》).
 - 13) 그 당시 국내 주요일간지에 따르면, “조폐공사 노사는 구조조정 계획에 따른 임금 50% 삭감안을 놓고 1998년 봄 교섭을 벌였으나 합의점을 찾지 못했다. 노조는 7월 15~16일 파업을 벌였지만, 공사측은 8월 4일 기획예산위원회의 공기업 2차 민영화 및 경영혁신 계획에 따라 복리후생비 총액의 30% 지급을 중단했다. 노조측은 이에 항의해 9월 1~3일간 파업을 벌였고, 공사측은 직장폐쇄로 맞섰다. 공사측은 9월 24일 직장폐쇄를 철회했고 노조측은 업무에 복귀했다” 등이다(《조선일보》, 1999. 6. 9일자 4면).
 - 14) 이 과정에서 1999년 1월 7일 옥천조폐창에서 공사 쪽의 기계이전 작업을 저지하던 강승희 전 노조 위원장이 분신자살을 기도해 3도 중화상을 입는 사건이 발생하기도 하였다.
 - 15) 1998년 12월 들어 공사측은 “조폐창 통합추진의 필요성”이란 제목의 보고서에서 조폐창 통합은 1995년부터 검토되어온 사항이며, 정부가 2001년까지 조폐창을 통폐합하는 구조조정 방안을 이미 확정했고, 노조가 임금 50% 삭감이란 구조조정 방식에 반대했기 때문에, 공사의 국제경쟁력을 강화하고 경영위기 극복을 위한 자구책으로 조폐창 조기 통폐합을 결정했으며, 통합 효과로 431명의 인력을 줄이고, 연간 139억 원의 비용을 줄여 경쟁체제를 구축할 수 있었다(《조선일보》, 1999년 6월 10일자 4면)고 하면서 조기통폐합 결정에 대해 정당화와 기정사실화로 일관한다.
 - 16) 주요 합의 사항은 체력단련비(250%)/대학생 학자보조금/사내 근로복지기금 30억 원 출연/퇴직금 중간정산제 실시/체육대회비 삭감/상품권 폐지/연중, 하계휴양소 증설, 설치운영/경조비 지급/전동차, 전기, 철도토목중 상위직 T/O증원/복지회관 건립/자격수당 자격증확대/복지시설 확충/결원 인원 충원/종로, 구로 승무사무소 이전 등이다.
 - 17) 서울지하철공사 인원 3,447명 감축(정원30%), 임금삭감, 복리후생비 폐지 및 축소 등이다.
 - 18) ‘서울 모델’은 그동안 서울시 산하 공기업들이 파업과 수습을 반복하는 갈등과 대립적 노사관계에서 공익을 바탕으로 한 범사회적 합의를 이끌어 내기 위한 것으로 네덜란드 풀더 모델을 모범으로 받

족하였다.

- 19) 물론 이것은 1998년 들어 진행된 정부차원의 공공부문구조조정의 조기단행의 맥락을 이해해야 할 것이다. 즉 여기에서 이 사례의 핵심행위자인 공사사장과 경영진(민간이사는 제외)의 행동노선의 변화를 야기시킨 가장 큰 영향요인은 이 시기에 사회적으로 여론화된 정부차원의 공공부문(공기업) 구조조정 압력을 간과할 수 없다는 것이다.

■ 참고 문헌

- 김병섭·박홍식. 1999. "신뢰와 정부개혁: 고용관계를 중심으로." 《신뢰사회와 정부》. 한국행정학회 발표논문집.
- 김상호. 1999. 《공공부문의 단체교섭에 관한 연구》. 서울: 한국노총중앙연구원.
- 김석준 외. 2000. 《뉴 거버넌스 연구》. 서울: 대영문화사.
- 김선호·조경호. 1998. "행정민주화를 위한 공무원 노사관계 활성화 방안." 《울산대사회과학논집》 8(2): 321~339.
- 김형준·한중수. 1998. "우리나라의 참여·협력적 노사관계 정착방안." 《한국전문경영인학회지》 1(1): 221~252.
- 박상범·이상덕. 1990. 《공공부문의 노사관계》. 서울: 한국노동연구원.
- 서원석. 1995. 《ILO 회원국의 공무원 단체활동 비교 연구》. 서울: 한국행정연구원.
- 안문석. 1990. "협동생성의 조건과 행정의 역할." 《고려대사회과학논집》 15: 25~41.
- 이달곤. 1995. 《협상론: 협상의 과정, 구조 그리고 전략》. 서울: 법문사.
- 이병훈·황덕순 편저. 《공기업의 민영화와 노사관계: 5개국의 사례비교연구》. 서울: 한국노동연구원.
- 이선우·문병기·주재복·정재동. 2001. "영월 다목적댐 건설사업의 협상론적 재해석: 정책갈등해결의 모색." 《한국지방자치학회보》 13(2): 231~252.
- 이원덕. 1999. "21세기 신노사문화의 방향과 실천과제." 《한국노동경제학회 발표논문집》. 25~45.
- 이원덕 외 공역. 1997. 《유럽의 노사관계》. 서울: 한국노동연구원.
- 이정택. 1997. 《한국노사관계 관행연구》. 서울: 한국노동교육원.
- 이종범. 1999. "개혁의 딜레마와 조직의 대응: 행정채신위원회의 조직화규칙과 전략." 《정부학연구》 5(1): 185~227.
- 이철수·강성태. 1997. 《공공부문의 노사관계법》. 서울: 한국노동연구원.
- 이현수. 1998. 《행정에 관한 공무원의 인식과 태도》. 서울: 한국행정연구원.
- 조경호. 1997. 《전환기의 공무원 가치관》. 서울: 집문당.
- 조경호·주재복. 2001. "조직유형별 직업만족도 비교연구: 공공성 접근을 중심으로." 《한국행정학보》 35(3): 163~180.
- 조경호·김성훈. 2001. "공무원 노동기본권보호의 실효성 확보를 위한 제도적 조건의 탐색: 비교론적

- 접근." 《인사행정연구회 하계학술대회 발표논문집》 65~89.
- 주재복. 2001a. "지방정부간 정책갈등의 조정과정과 협력규칙: 서울시와 경기도의 상수원분쟁을 중심으로." 《한국정책학회보》 10(1): 141~163.
- _____. 2001b. "지방정부간 공유재 분쟁과 협력규칙의 탐색: 제천시와 영월군 사례연구." 《정부학연구》 7(1): 172~208.
- 하재룡. 2000a. "공공부문의 협력적 노사관계 유지방안." 《선문대사회과학논집》 3(1): 400~425.
- _____. 2000b. "공무원 노사관계의 발전방향." 《한국정책학회 하계학술대회 발표 논문집》 299~317.
- _____. 2000c. "공공부문과 민간부문의 노사관계 비교." 《한국정책과학회보》 4(2): 179~207.
- _____. 2000d. "공공부문 노조가 공공근로자의 임금결정에 미치는 영향: 우리나라 지방공기업 사례를 중심으로." 《한독사회과학논총》 10(2): 169~193.
- 홍성만. 2002. "정부와 비정부조직(NGO)의 정책경쟁과 합의형성과정: 영월(동강)댐 건설을 둘러싼 정책조직과 환경운동연합을 중심으로." 《한국행정학보》 36(1): 21~40.
- 노사정위원회 각 년도별 노사관계 자료집.
해당 기관 내부 자료 및 각종 일간지 기사 등.
- Axelrod, R. 1981. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books, Inc.
- Ban, C. 1995. "Unions, management, and the NPR." in Donald F. Kettle and J. J. Dilullo, Jr. (eds). *Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform*. Washington, D. C.: The Brookings Institution.
- _____. 1999. "The Status of Public Personnel Reform in the United States: Themes and Variations." International Symposium Proceedings, Knowledge-Based Society and Human Resources Management in Government. 1~19.
- Ban, C. and N. Riccucci. 1993. "Personnel Systems and Labor Relations: Steps Toward a Quiet Revitalization," in F. J. Thompson. ed. *Revitalizing State and Local Public Service: Strengthening Performance, Accountability and Citizen Confidence*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Beil, Martin and Jon E. Litscher. 1998. "Consensus Bargaining in Wisconsin State Government: A New Approach to Labor Negotiation." *Public Personnel Management* 27(1): 39~50.
- Chaiken, S. L., Gruenfeld, D. H., and Judd, C. M. 2000. "Persuasion in Negotiations and Conflict Situations." In M. Deutsch and P. T. Coleman. eds. *The Handbook of Conflict Resolution*. 144~165. San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- Chandler, T. D. and R. Gely. 1996. "Toward Identifying the Determinants of Public-Employee Union Involvement in Political Activities." *American Review of Public Administration* 26(4): 417~438.
- Chandler, T. D. and T. A. Judge. 1998. "Management Chief Negotiators, Bargaining Strategies, and the Likelihood of Impasse in Public Sector Collective Bargaining." *American Review of Public Administration* 28(2): 146~165.
- Coddington, Alan. 1966. "A Theory of the Bargaining Process: Comment Reply." *American*

- Economic Review* 56 (3) : 522~533.
- Cutler, T., and B. Waine. 2000. "Managerialism Reformed? New Labour and Public Sector Management." *Social Policy Administration* 34 (3) : 318~332.
- Deutsch, Morton. 1973. *The Resolution of Conflict: Constructive and Destructive Process*. New Haven: Yale University Press.
- Fisher, R. 1993. "Negotiation Power: Getting and Using Influence." in J. William Breslin and Jeffrey Z. Rubin. eds. *Negotiation Theory and Practice*. Harvard Law School, Cambridge, Massachusetts.
- Fisher, Roger and William Ury. 1991. *Getting to Yes: Negotiating Agreement without Giving In*. New York: Penguin Books.
- Gerhart, P. F. 1987. *Saving Plants and Jobs: Union-Management Negotiations in the Context of Threatened Plant Closing*. Kalamazoo, MI: W. E. UpJohn Institute for Employment Research.
- Godine, M. R. 1951. *The Labor Problem in the Public Service*. Cambridge, MA: Harvard Univ. Press.
- Horowitz A. Morris. 1994. *Collective Bargaining in the Public Sector*. New York: Lexington Books.
- Kearney, R. C. and S. W. Hays. 1994. "Labor-Management Relations and Participative Decision Making: Toward a New Paradigm." *Public Administration Review* 54 (1) : 44~51.
- Lan, Zhiyong. 1997. "A Conflict Resolution Approach To Public Administration." *Public Administration Review* 57 (1) : 27~35.
- Lewis, J. and A. Weigert. 1985. "Trust as a Social Reality." *Social Forces* 63: 967~985.
- Masters, M. F. and R. R. Albright. 1999. "The Federal Sector Labor Relations: Climate under Executive Order 12871." *Journal of Collective Negotiations* 28 (1) : 69~82.
- Pruitt, Dean G. 1993. "Strategic Choice in Negotiation," in William Breslin and Jeffrey Z. Rubin. eds. *Negotiation Theory and Practice*. Cambridge, MA: Harvard Law School.
- Rabe, Barry G. 1990. "The Hazardous Waste Dilemma and the Hazards of Institutionalizing Negotiation," in Miriam K. Mills. ed. *Conflict Resolution and Public Policy*. New York, Westport, Connecticut, London: Greenwood Press.
- Rabin, J. et al. eds. 1994. *Handbook of Public Sector Labor Relations*. New York: Marcel Dekker.
- Rogers, David L. and David L. Whetten. 1982. *Interorganizational Coordination: Theory, Research and Implementation*. Ames: Iowa State University Press.
- Rubin, Barry M., R. S. Rubin, and R. A. Anthony. 1999. "Successful Collaborative Management and Collective Bargaining in the Public Sector An Empirical Analysis." *Public Productivity & Management Review* 22 (4) : 571~536.
- Stake, Robert E. 1995. *The Art of Case Study Research*. Thousand Oaks: Sage.
- Ury, W., J. Brett and S. Goldberg. 1989. *Getting Disputes Resolved: Designing Systems to Cut the Costs of Conflict*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

- Walton, R. E. and R. B. Mckersie. 1965. *A Behavioral Theory of Labor Negotiations*. New York: McGraw Hill.
- Weiss, Janet A. 1987. "Pathways to Cooperation among Public Agencies." *Journal of Policy Analysis and Management* 7(1): 94~117.
- Zagoria, S. 1975. *Introduction and Summary: Labor-Management Committee in the Public Sector*. Washington D. C. : National Center for Productivity and Quality of Working Life.

makes bureaucrats, councilmen, citizen and local parties stand in inferior position to mayors. Therefore, mayors are blamed for their political opportunism, clientalism, and patronism. Inferior position of bureaucrats to mayors makes public officials depend on lining-up and traditional networks such as kinship, regionalism, and school relations. Lack of professionalism and autonomy of local bureaucracy leads to citizen's distrust in city hall. Directions for the future reform of democratization of local politics and responsibility of local administration are as follows: to decentralize the regulation power of central government, to institutionalize citizen participation to check and balance mayoral power, and to make local bureaucracy responsive, autonomous, and accountable.

7. An Exploration of Cooperative Rules in the Public Sector Collective Bargaining Processes

Kyung-Ho Cho · Jai Ryong Ha · Jae-Bok Ju

The study begins with the following question: what rules facilitate the settlement of the collective bargaining in the public sector? Based on the conceptual framework about cooperation rules and by analyzing three cases of public enterprises, this study comes to three conclusions: First, the dispute is at large resolved by the five rules, which are the discursive mutual participation, the reciprocal beneficence, the fact-based argumentation, the active role of coordinators, and the rule forming the trust. Second, the rules blocking cooperation, include the formal

participation, sticking to their own position, the self-interest justification, the existence of passive coordinators, and the rule of the distrust. Finally, the effective application of those rules is contingent on time and situation.

8. A Study on Modernity of Bureaucracy in the Early Chosun Dynasty :

Interpretation based on Max Weber's 'Ideal-Type' of Bureaucracy

Lee, Byung-Ryang

It has been generally conceived that Chosun's bureaucracy was a dominance-subordination relationship between the king who symbolized the governing power and the noble class, Yang-Ban, who admitted the ultimate divinity of the king to obey him. This dominance-subordination relationship is considered to represent the pre-modernity of Chosun's bureaucracy as a kind of traditional governance. At least, however, the bureaucracy of the early Chosun can be characterized as a conceptualization of Weberian bureaucratism which has rational management and control of organization. It was just more than traditional governance. The recruiting of bureaucrats by Kwakwo system and another personnel institutions identify these 'rational aspects' of the bureaucracy. Notwithstanding these rationalities, the bureaucracy of the early Chosun apparently has certain limitation. The bureaucracy is generally inclined to function as an apparatus to cause this limitation. So, the bureaucracy of the early Chosun