

조정을 위한 설득과 수사



# USPS 사례로 보는 미국의 전환적 조정제도의 의미와 시사점

문 강 분

노무법인 유앤 파트너 공인노무사  
아주대학교 겸임교수





# USPS 사례로 보는 미국의 전환적 조정제도의 의미와 시사점



## I. 들어가며

인간 역사상 가장 오래된 분쟁해결방식의 하나인 조정은 미국에서 근래에 가족분쟁, 노사협상, 국제관계, 이웃분쟁 및 환경분쟁 등 다양한 분야에서 공적부문이나 사적 부문을 막론하고 가장 활발히 활용되는 ADR기법이 되었다.

조정(mediation)은 양당사자에 치우치지 아니하는 중립적 제3자가 둘 또는 둘 이상의 갈등에 당사자 간의 협상과 의사결정을 촉진하기 위하여 개입하는 절차로 정의된다(Moore, 1996). 조정은 통상 사건 해결이 빠르고, 비용이 적게 들며, 절차가 유연하고, 합의과정에서의 창의성이 보장되며, 특히 관계의 유지 측면에서 중재와 같은 판정적 절차에 비해 만족도가 높은 것이 활성화의 배경으로 평가되고 있다.

이렇게 조정이 광범위하게 확산되면서 조정의 효과나 유형 그리고 조정인의 역할이 당사자의 만족과 조정성립에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 관심도 증가해왔다. 효과적인 조정이 무엇인지에 대한 통일된 의견은 아직 없지만, 사건의 해결을 목적으로 하는 한 해당 조정사건의 성립률은 가장 중요한 평가요소가 되어 왔다. 그런데 성립률에 주목하는 경우 조정인은 양 당사자가 해당 사건에 대한 합의에 도달하도록 당사자를 ‘촉진’하는 역할에 그치지 않고 직접적으로 쟁점에 대한 법적 판단이나 당사자 간 유불리를 비롯한 견해를 제시하는 등의 적극적 역할을 수행하게 되고, 이 과정에서 자칫 당사자를 ‘압박’하는 상황을 초래하게 된다. 이러한 조정인의 당사자 압박 현상은 특히 당사자간 힘이 불균형한 상황에서 더욱 ‘위험’한 것으로 지적되고 있다.

전환적 조정이란 촉진적이든 평가적이든 사건 자체를 해결하기 위한 문제해결을 목적으로 하지 아니하고 분쟁당사자에게 스스로 분쟁을 해결하기 위한 권한을 부여하고 상호 인정할 수 있는 기회를 제공하여 궁극적으로 당사자의 관계를 개선하는 데 역점을 두

는 새로운 모델이다. 그간에는 ‘관계’ 그 자체가 중요한 가족분쟁이나 이웃 간 분쟁에서 운용되어 왔지만 고용분야까지 확대되기 시작한 것이다.

근로자 80만을 고용한 미국우정공단(the United States Postal Service, 이하 USPS)은 정부조직으로부터 독립한 뒤 지속되던 고용분쟁을 해결하기 위하여 1998년 전환적 조정을 도입하는 REDRESS(Resolve Employment Dispute Reach Equitable Solutions Swiftly)를 전국적으로 실시하였는데, 이는 사건의 처리와 참여자 만족 측면에서 획기적인 성과를 보이고 있어 전 연방기관에의 확대까지 고려되고 있는 성공적 프로그램이다.<sup>1)</sup>

우리나라에서는 아직 생소한 전환적 조정에 대하여 이 글에서는 우선 전통적 조정과의 연계관계 및 배경이론을 토대로 전환적 조정제도의 의의를 살펴보고, REDRESS를 동태적으로 파악하기 위해 플로리다 지역에서 실험적으로 실시하였던 REDRESS를 전국 단위로 확대하게 된 배경과 REDRESS 시스템의 특징을 체계적으로 분석한 뒤, 마지막으로 간략히 동 프로그램을 통한 교훈과 우리나라에 주는 시사점을 살펴보고자 한다.

## II. 전환적 조정

### 1. 전통적 조정 유형

조정 유형에 대한 통일적인 정의는 존재하지 아니한다. 최근에는 조정인의 조정에 대한 관점과 스타일에 따라 촉진적, 평가적 그리고 전환적 조정으로 분류하는 것이 일반적이다. 전환적 조정을 살펴보기에 앞서 기존의 조정 유형을 간략히 검토하고자 한다.<sup>2)</sup>

---

1) REDRESS에 대한 연구는 Bingham 교수 등에 의하여 꾸준히 수행되고 있다. [URL: <https://about.usps.com/what-we-are-doing/redress/bibliography.htm/> (검색일: 2016. 8. 8.)]

2) 이하 전통적 조정유형 및 전환적 조정관련 내용은 모핏과 슈나이더(Moffitt, & Schneider, 2011)를 주로 참고하였다.

### 가. 촉진적 조정

촉진적 조정은 1960년대와 1970년대에 중립적 제3자로서 당사자 간 의사소통을 돕는 자원봉사자들의 활동에서 유래하였다. 촉진적 조정은 분쟁 당사자들의 이해관계와 옵션에 대해 원만한 해결 가능성에 초점을 두고 있는 ‘이해중심’ 기반 조정 유형이라 할 수 있다. 주로 합석 회의를 통해 진행하나 필요시 별석 회의를 활용하면서 분쟁 당사자들이 독립적으로 결정하도록 돕는 방식으로 행한다. 촉진적 조정인은 분쟁당사자 및 그 상대가 서로의 이해관계에 대해 이해할 수 있도록 질문하기, 당사자들의 견해 이해하기, 쟁점 재조명하기 등을 통해 조정인은 당사자들이 공통된 이해관계가 있는지 또는 상호 이익을 얻을 수 있는 해결책을 발견할 기회가 있는지를 찾아내도록 한다.

### 나. 평가적 조정

평가적 조정은 당사자 간 합의의 대안을 도출하는 것이 주목적이다. 평가적 조정은 주로 법적 분쟁에 활용되며, 당사자가 승소가능성이나 법적 손익 판단이 중요한 사안에 대한 판단을 구하는 경우에 이를 도움으로써 합의에 이르도록 돕는다. 이러한 특성으로 인해 평가적 조정인은 전형적으로 법조계 혹은 특정 산업의 독립적인 분야의 전문가 출신이 활약하는 경우가 많다. 평가적 조정인은 법정공방의 대안에 대한 당사자 간 인식차이가 현저할 때 그들의 입장에서 위험요인을 파악하고, 논쟁의 허점, 소송과 관련된 전략비용 등에 대한 견해를 제시하게 된다. 이러한 과정에서 특정 해결안으로 합의를 조장하고 압박하는 경우 ‘지배적’ 또는 ‘압박적’ 개입이 이루어질 수 있는데 이는 조정의 원리를 벗어난 것으로 금기시 된다.

조정자의 구분은 실제 조정상황에서 반드시 명확한 것은 아니며, 동일한 조정인도 사안이나 조정단계에 따라 다른 유형을 채택하게 된다. 그러나 촉진적이든 평가적이든 전통적 조정은 모두 특정분쟁을 해결하는 데 초점을 맞추고 있다. 경우에 따라서 그 분쟁의 범위가 협소하거나 때로는 광범위하다는 점에서 다르지만 결국에는 사건의 해결점을 찾는다는 점에서 동일하다. 그런데 그와는 대조적으로 전환적 조정에서는 초점을 협상 대상자, 즉 - 아무리 넓은 영역으로 확장해 본다 한들 - 특정 분쟁 그 자체가 아닌 분쟁

당사자들의 상호작용, 관계에 중점을 둔다는 점에서 근본적 차이가 있다. 조정의 제(諸) 유형에 대한 아래의 표가 이해를 도울 수 있을 듯하다.

〈표 1〉 촉진적, 평가적, 전환적 조정의 기본 원리

	촉진적 조정	평가적 조정	전환적 조정
주목적	해결	해결	당사자들의 상호관계 개선
과정	합석 회의 + 별석 회의	주로 별석 회의	합석 회의
조정대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 오해 및 이해관계에 대한 인식 부족</li> <li>■ 선택의 여지가 적음</li> <li>■ 의사불통</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 당사자들의 법적 공방과 관련한 비현실적 기대</li> <li>■ 적정 옵션에 대한 당사자들의 '견제'요구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 개별적인 문제해결에 대한 당사자들의 무능력</li> <li>■ 업무관계의 악화</li> <li>■ 당사자들 간의 이해부족</li> </ul>
조정인의 역할	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 자유로운 질의</li> <li>■ 당사자와의 지속적 대화</li> <li>■ 주제설정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 사안별 당사자의 손익산출</li> <li>■ 협상타결 가능한 대안탐색</li> <li>■ 특정 조정안에 의한 합의 촉구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 당사자 자신에게 '권한부여'와 (상대의 관점을 이해하기 위한) '인정'을 위한 기회 강조</li> </ul>
조정인의 전형적 질의 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ “이 사건에 대하여 어떻게 생각하시는지 얘기해주시겠습니까?”</li> <li>■ “그 질문의 의도는 무엇인가요?”</li> <li>■ “사건을 해결하는 데 어떤 점이 중요하다고 생각하시죠?”</li> <li>■ “XX님의 관심을 ~라고 이야기 하면 어떨까요?”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ “소송을 하는 경우 불리한 점은 ~이고, 유리한 점은 ~일 것으로 판단됩니다.”</li> <li>■ “차원에서 문제될 ~에 대해서는 어떻게 대처하실 계획인가요?”</li> <li>■ “~하게 해결된다면 어떤 문제가 있을까요?”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ “오늘의 조정은 어떻게 진행하면 좋을까요?”</li> <li>■ “지금 우리한테 어떠한 것이 유용할까요?”</li> <li>■ “상대측에서 말한 것 중에 더 알고 싶은 부분이 있으신가요?”</li> </ul>
주요 원리	공평성(중립성)	인지된 합의	자율

출처: Moffitt, & Schneider, 2011, p.90

## 2. 전환적 조정의 배경 이론

분쟁의 사회심리학적 측면을 강조하는 절차적 정의이론과 사회적 거래이론은 모두 조정의 효과적 작동원리를 설명하고 있는데 특히 전환적 조정의 특성을 지지하는 이론으로 파악할 수 있다.<sup>3)</sup>

### 가. 절차적 정의이론(Procedural Justice Theory)

절차적 정의에 대한 이론은 조정에 대한 당사자의 인식을 설명하는 데 활용된다. 주요 연구들은 당사자의 공정성에 대한 인식이 조직 구성원의 의사결정, 행동과 태도에 영향을 미친다고 설명한다. 즉 그간의 연구들은 법적 절차를 이용하는 개인들의 수용성, 과업의 수용성과 업무 목표, 근로자의 공정성 지각에 따른 상사권한 수용 정도가 일반근로자뿐 아니라 상급자의 업무와 분쟁해결과정에 대하여 중요한 영향을 미친다는 것을 뒷받침 해주고 있다고 한다. 동 이론은 분쟁 당사자가 의사결정과정에서 중립적이고 진실하며, 존중받는다고 지각하는 경우 해당 절차에 대한 공정성 지각이 높아져 만족도 증진으로 이어진다는 전제 하에 조직차원에서 긍정적 요소인 참여의 효과를 강화하기 위한 방안 모색으로 이어지게 된다. 이러한 절차적 정의 모델은 분쟁해결 과정에서 참여효과, ‘Voice effect’의 강조로 나타나게 된다. 당사자의 참여 기회가 많을수록 분쟁해결 가능성을 높인다거나, 집단가치를 강조하는 견해와 연계되면서 장기적인 관계에서는 집단 내 또는 조직 내 인간적 유대를 중시하게 되므로 실질적 결과보다 중립성, 신뢰 등을 중요하게 여기게 된다는 것이다. 결국 분쟁해결과정에서 당사자가 분쟁해결 절차에 대한 개입수준이 높아질수록, 절차과정에서 당사자의 이야기를 많이 할수록, 나아가 도출되는 결과에 영향을 많이 미칠수록 참여자의 ADR에 대한 공정성 지각이 커지고 이는 곧 만족도 증가로 이어진다는 결론에 이르게 된다. 이는 당사자의 욕구, 염려, 이해관계를 수용할 수 있는 기회를 더 많이 허용하는 절차가 분쟁해결가능성을 높이고 더욱 효과적이라는 전환적 조정 지지자의 견해를 뒷받침하고 있다.

3) 이하의 내용은 문유석과 빙햄(Moon, & Bingham, 2007)을 주로 참고하였다.

### 나. 사회적 거래이론(Theory of Social Accounts)

사회적 거래 이론은 개인의 “사건이나 행위에 대한 책임”을 변화시키려는 것이다. 통상 분쟁에 대한 인식은 당해 분쟁의 객관적 상태보다는 더 비판적으로 형성되는 경향이 있다. 만약 관리자가 적절하게 대응하였다고 근로자가 인식하면 해당 사안에 관한 분쟁인식이 완화된다고 한다. 사건에 대한 당사자의 인식은 상대방의 의도나 동기에 대한 판단에 기초하게 된다. 만약 그 결과가 해로운 경우 당사자는 ‘도덕적 분노(Moral outrage)’로 받아들여지게 된다고 한다. 이 경우 당사자의 설명, 사과 또는 다른 정당화 절차를 통한 사회적(인간적) 거래가 당사자의 도덕적 분노의 감정을 누그러뜨리게 하는 효과가 있다고 한다. 따라서 사회적 거래를 효과적으로 사용하게 되면 적대감을 완화시키고, 조직에 대한 헌신을 회복시켜줄 수 있다고 설명한다. 조정 절차는, 예를 들어 관리자에게 부당한 행위로부터 희생당했다고 느끼고 있을 근로자에게 사회적 거래를 제공할 수 있는 상당한 기회를 제공하게 된다는 것이다.

USPS가 실시해온 전통적 분쟁해결절차에서는 관리자들이 직접 근로자들과 대면하여 인간적으로 소통할 기회가 주어져오진 않았다. 위의 사회적 심리이론들은 조정 과정에서 인간적으로 보다 많이 소통할 기회的可能性이 양당사자의 조정과정과 절차에 대한 만족감을 더욱 증진시킬 것이라는 가정을 통해 전환적 조정의 유효성을 지지하고 있다.

## 3. 전환적 조정의 의의와 원리

전환적 조정은 Bush와 Folger가 2004년, 『Promise of mediation』이라는 유명한 저서를 통해 발표한 이래 주목받고 있는 새로운 조정 유형이다.<sup>4)</sup>

전환적 조정에서 조정자는 당사자들의 ‘도덕적 성숙’을 추구한다. 이들은 분쟁이 분쟁 당사자들을 바람직하지 않은 방향으로 행동하게 하거나, 분쟁 상황과 당사자들의 반응에 대해 조절능력을 상실하게 만드는 경향이 있다고 믿는다. 그렇기 때문에 분쟁당사자 개인에게 권한을 부여하여 부정적인 연결고리를 끊고 분쟁의 반대편에 서있는 사람의

4) 이하의 전환적 조정에 대한 서술내용은 부쉬와 폴저(Bush, & Folger, 1994)를 주로 참고하였다.

견해를 인지하는 능력을 스스로 키울 수 있는 방법을 찾고자 하는 것이다.

전환적 조정의 이상적인 비전은 조정자가 분쟁당사자들과 함께 대화의 장을 마련한다는 데에 있다. 조정인은 분쟁당사자들과의 만남과 상담을 통해 그들이 자정능력을 갖추고 상대방에 대한 충분한 배려심을 가지고 성숙하고 훌륭한 인간으로 자신을 인식하도록 이끌어준다. 사람들은 자신의 능력이 충분하고 자신감에 부풀어 있을 때, 타인의 말을 경청하고 신뢰하며 상대를 존중하려는 마음을 갖게 되고 더욱 생산적인 관계를 만들고 싶어진다. 그렇기 때문에 분쟁당사자들에게 자기결정의 권한을 부여하는 일은 상대방의 가치와 관점을 인식하고 감사히 여길 줄 아는 능력을 주는 것이라고 한다.

권한부여(empowerment)와 인정(recognition)이라는 이 두 요소는 바로 전환적 조정론의 핵심이 된다. 권한부여는 당사자가 그들의 분쟁 상황에 대하여 스스로의 힘과 통제를 확보하거나 또는 회복했을 때 성취된다. 조정인은 그 사건의 법적 쟁점에 대해 언급하지 아니하며, 오히려 신청인이 제기한 사건에 대해 스스로 표현하도록 하고, 상대방의 입장을 듣도록 분위기를 창출하는 역할을 통해 당사자 간의 호혜과 협력을 강화하는 데 기여하도록 한다. 또한 조정인은 절차나 타결의 어느 부분에서도 개입하지 아니하고, 대신 해당 조정의 절차와 결정 과정의 모든 것, 즉 사건의 합의를 포함한 모든 결정권을 전적으로 당사자에게 부여하게 된다.

### III. REDRESS 프로그램

이 장에서는 USPS가 REDRESS를 설계하게 된 배경, 경위 그리고 주요 구조 및 평가에 대하여 살펴본다.<sup>5)</sup>

#### 1. REDRESS의 배경과 도입 경위

미국우정공사 USPS는 미국에서 가장 규모가 큰 연방기관이자, 세계적으로도 가장 규모가 큰 사용자 조직 중의 하나이다. 이 공사는 1970년 우정구조조정법(Postal Reorganization Act)에 의하여 200년의 역사를 가진 정부의 우정국(Post Office Department)으로부터 공사 체제로 전환된 바 있다. 공사 전환 후 조직 전반에 걸쳐 지휘명령체계를 강화하였고 현장관리자가 하급자인 단순노무직 근로자에 대한 관리감독권을 행사하는 강력한 권한을 부여하는 구조조정이 추진되었다. 이 과정에서 단순노무직 근로자 측의 4개의 주요 노동조합, 관리자 측의 3개의 전문직 조합 등 파벌 관계가 존재하고 있었다. 한편 업무수행 면에서 자동화와 기계화를 추진함에 따라 생산성 향상에 비례하여 근로자 수 증가는 완화되었으나, 파트타임의 증가와 경력직 근로자의 업무단순화로 인한 만족감 저하는 지속적인 조직 내 긴장으로 이어졌다. 그런데 구조조정의 결실인 생산성 향상분은 비노조원인 감독자들에게만 상당한 보너스로 보상됐을 뿐, 단체협약상 임금제도에 갇힌 단순노무직 근로자들은 소외되는 인센티브 시스템으로 인해 조직 내 갈등은 더욱 증폭됐다. 1990년대, 감사기관인 GAO(the U.S. Government Accountability Office)는 ‘자동화된 경영 방식, 노사 간의 적대적 관계, 부적절하고 부적합한 성과관리시스템과 리더십’이 USPS 갈등의 원인이라고 언급한 바 있다.

이러한 갈등상황으로부터 발생하는 고충들은 대체로 노사 간 단체협약에 정해진 바대로 고충중재로 해결되고 있었는데, 판정적 절차인 중재에 대한 불신이 만연하고, 그나마 중재처리시일도 길어져 고충중재계류 건수가 폭증하였다. 1994년 우정공사의 고충중재

5) 본 장의 내용은 REDRESS에 대한 동태적 연구 논문(Nabatch, & Bingham, 2010)을 주로 참고하였다.

는 노조간부와 경영자간 고충을 포함하여 65,062건, 1996년에는 38% 증가하여 89,931건까지 증가하였으며, 상당한 시일을 요하는 고충중재는 계류 중인 사건 수만 1994년 36,669건에서 1996년에는 69,555건으로 거의 90% 증가한 것으로 조사되었다.

한편 고용차별에 대한 Equal Employment Opportunity(EEO) 사건<sup>6)</sup>도 엄청나게 증가하였다. 1990년 중반 동안, 공사 근로자는 연방법에 위반하여 고용차별을 받았다며 연간 25,000건에서 28,000건의 사건을 접수하여 비공식 단계의 처리절차에 진입하였고, 1997년에는 관련 사건접수가 모든 연방 부문 비공식 사건수의 거의 40%를 차지할 정도가 되었다. 다음 단계인 공식접수단계가 되면 EEO 사건처리 절차<sup>7)</sup>는 조사와 심리를 위해 상당한 비용과 시간을 요하며, 계류 중인 사건도 수천 건에 이르는데, 공식적 사건이 법원까지 가는 데는 거의 12년이 소요되는 상황이었다. 게다가 EEO 소송사건의 95%는 사용자가 승소하거나 소송에 소요되는 시간과 비용으로 인해 근로자가 도중에 포기하는 것으로 나타났다.

이렇게 기존의 고충중재나 EEO 제소를 통해 분쟁이 해결되지 못함에도 불구하고 노동조합이나 근로자 및 현장 관리자의 소송지향 성향은 공고하였다. 관리감독자 입장에서는 사용자가 대부분의 소송에서 유리하다는 점, 관리감독자 자신은 소송기간 동안 별 다른 책임을 부담하지 않는다는 점, 소송비용과 소송결과에 따른 책임이 없다는 점으로 인해 조정을 선호할 이유가 없었다. 한편 단순 노무근로자는 기존 관리감독자에 대한 불신의 영향으로, 공사가 제시하는 프로그램 전반에 대해서도 신뢰를 갖지 못할 뿐만 아니라 그들의 관리감독자가 조정에서 자신들에게 호혜적이거나, 궁극적으로 협력적 참여자가 될 것으로 기대하기는 더욱 어려웠기 때문에 마찬가지로 역시 조정을 선택하는 경향은

6) EEO 사건 처리의 특징은 EEOC를 거치지 않고서는 법원에 소송을 제기할 수 없는 EEOC 전치주의를 채택하고 있다는 것이다. 고용기회평등위원회(Equal Employment Opportunity Commission, 이하 EEOC)는 고용상의 차별구제를 위한 연방기구이다. 차별구제를 원하는 근로자는 EEOC를 통하여 ① 차별 무혐의 ② 차별 인정·조정 실시 ③ 차별 인정·조정 실패 ④ EEOC가 대신 소송제기 중 하나의 결과를 얻을 수 있다. ①에 해당하는 경우 원고는 소송 제기권을 명시한 문서를 받고 연방법원에 직접 소송을 제기할 수 있다.

7) EEO 절차에서 근로자는 우선 사건을 비공식적으로 제기하고, EEO 상담자는 분쟁해결을 위한 비공식적 노력으로 진행되는 상담을 제공하게 된다. 이러한 과정에서 EEO 상담자는 당사자 간의 해결을 제안하게 되고, 경우에 따라 당사자 간의 합석회의를 제안하여 일종의 조정절차를 거치게 되기도 한다. 만약 근로자가 이러한 상담에 의한 결과에 불만족한 경우에 조사를 수반하는 공식 절차를 제기할 수 있다. 공식절차에서는 행정판사에게 가기 전에 심리절차를 거치게 되고, 행정 판사의 결정에 불복하는 경우 연방 법정으로 가게 된다.

매우 낮은 실정이었다.

REDRESS의 도입은 상기한 바와 같이 오랜 시간 관리감독자에 의한 엄격한 상하지배 관계로부터 초래된 현업 노사관계의 갈등과 불신이 만연한 가운데 고충분쟁과 고용차별 분쟁이 상당한 규모로 발생되면서 소송을 통한 분쟁해결전략이 지배적인 상황에서 이를 극복하기 위해 고려되었다. 결국 1997년, USPS 최고경영자가 국회의 청문회 대상으로 소환되는 상황에까지 이르게 되었다. 이 청문회 직후 플로리다에서 집단고용차별소송에 대해 실험적으로 실시하던 REDRESS 프로그램을 전국에서 실시하도록 하는 최고경영자의 결단에 힘입어 1998년 전국 단위 REDRESS의 실시가 가능하게 되었다.<sup>8)</sup>

## 2. REDRESS의 시스템

REDRESS는 EEO소송에 대하여 전환적 조정을 활용하는 프로그램이다. 조정인은 USPS에서 보수를 받지만 그 조직의 외부인이 선정되며, 철저히 훈련된 검증 절차를 받게 된다. 조정은 비밀이 유지되며, 직장의 근무시간에 임금의 손실없이 이루어진다. 신청인은 누구든 원하는 대리인을 대동할 수 있으나, 관리자는 반드시 해결에 필요한 결정권을 가진 자를 동행하도록 강제된다. 결국 이 프로그램은 전통적 EEO 절차나 소송보다 훨씬 신속하지만 절차 개시에 대한 선택권은 근로자에게 있으며, 이 조정에서 반드시 해결이 이루어져야 하는 것도 아니다. 이러한 프로그램을 통해 소송을 선호하던 USPS의 단순노무 근로자는 EEO에 공식적으로 사건을 제기하거나 소송하기 전에 조정을 통해 바람직한 결과를 도출하게 되었다. 그 바탕에는 관리자에게 조정 참여가 의무화되고, 이 참여에 대해 REDRESS가 공식적으로 강제하는 형식으로 디자인되었다는 점이 크게 작용했다.<sup>9)</sup>

8) GAO는 1997년 USPS에서의 갈등문제에 대한 소명을 위하여 USPS Runyon 사무총장이 Subcommittee of the House Government Reform과 Oversight Committee에 불러나가는 등 의회의 주목을 받았다고 언급한 바 있다. 이 청문회 종료 후 1997년 10월, 플로리다 팬핸들(Panhandle, FL)에서 Runyon 사무총장은 USPS의 법무부와 회동을 하였는데, 이 회의 때 National Management Committee에게 30여 분간 집단적 고용차별소송을 해결하기 위한 REDRESS의 성과에 대하여 보고하도록 하였다. 동 보고는 상당한 반향을 불러일으켰고 의회와 GAO의 승인을 거쳐 드디어 사무총장 Runyon은 USPS의 법무부서에 REDRESS를 전 미국에 걸쳐 모든 우체국에 실시하도록 지시함으로써 REDRESS가 실시될 수 있었다.

〈표 2〉 USPS REDRESS 프로그램의 분쟁해결시스템요소

	분쟁시스템디자인의 요소	REDRESS
1	프로그램 적용대상	공공부문
2	전반적 시스템 특징	폐쇄 Silo program
3	프로그램이 다루는 핵심 갈등, 분쟁, 사건	EEO에 제기한 사건
4	시스템의 이용자	EEO에 신청한 근로자
5	개입의 시기	신청서를 제출한 지 4주 이내에 조정 기일
6	개입의 임의성 여부	신청인에게 임의적 (대다수는 단순노무근로자)
7	개입의 형식	조정
8	개입의 연속성 (1회 이상 가능 여부)	조정 (전통적 EEO 범주 내에서 옵션)
9	개입의 실무 형식	전환적 조정
10	특성, 훈련, 자격 및 중립인의 인적 특성	외부 중립인 (일정 요건을 갖춘 훈련과정 이수자 자격 인정 절차 거침)
11	비용 지불 주체 및 재정적 전문적 차원의 보상구조	USPS가 중립인에게 비용 지불 사건해결에 따라 성공보수가 지급되지 않음
12	행정비용, 신청수수료, 심리 비용, 심리 공간의 비용주체	USPS가 모든 비용을 비불하며, 공간도 제공함
13	절차적 공정성을 위한 조치	비밀유지가 담보된 조정, 당사자는 어떤 대리인 이든 동행 가능, 감독자는 해당 조정사안을 즉시 해결할 수 있는 권한있는 관리자 동행하도록 함
14	이행을 위한 갈등관리프로그램이나 노력을 위한 구조적 지원과 제도화	ADR 전문가 직위 창출, 성공적 Case, 공공 성과 참고
15	분쟁당사자의 절차, 결과 및 분쟁해결디자인에 대한 자기결정이나 통제 수준	사건 단위에서 당사자 자기 결정 (감독자 참가의 강제성을 제외하면) 시스템 단위에서는 자기결정권 없음

출처: Nabatchi, & Bingham, 2010, p.224

### 가. 고용 분쟁 : EEO 고용차별 분쟁에 한정 적용

노조와 무관하게, 사용자인 USPS가 주도하여 설계한 분쟁해결 프로그램인 REDRESS에 의한 조정은 단체협약의 영향 등을 모두 고려하여 EEO에 제기되는 고용분쟁<sup>10)</sup>에 대하

9) 이하의 내용은 나바치와 빙햄(Nabatchi, & Bingham, 2010)을 주로 참조하였다.

10) 전통적으로 미국은 common law를 통한 employment at will 원칙에 근거해 해고 및 제반 고용관련 처분이

여 적용하도록 설계되었다. 이는, 노조 기반 고충처리는 단체교섭에 의무적으로 따라야 하는 사항이기 때문에 관련 노조의 동의 없이 일방적으로 고충처리상 조정 조항을 추가하면 부당노동행위에 해당될 수 있으며, 단체협약상 고충처리절차의 적용을 받는 근로자의 경우 EEO 사건 제기 시 사전 승인이 필요하다는 점 모두를 고려하여 설계가 이루어진 결과이다.

#### 나. 임의 조정 : 신청인의 자발적 선택에 의한 조정의 개시

상기한 바와 같이 USPS 관리자와 근로자는 모두 조정에 대한 유인이 없는 상태였고 양자 모두 소송을 중요한 분쟁해결전략으로 선택하고 있는 상황이어서 이들을 소송 전 단계에서 ADR로 인도하기 위한 제도의 설계가 요청되었다. 노사 양측에 의무조정을 할 것인지 관련하여 근로자에게는 임의로 개시 가능하도록 하되, 관리감독자의 참여는 강제하는 방식으로 설계하게 되었다. EEOC 자체가 고충을 제기하는 신청인에게는 임의적 조정제도를 채택하고 있는데다 당시 단순노무직 근로자들의 회사에 대한 불신이 만연한 점을 고려하고, 자기결정의 조정원리를 훼손하지 않기 위하여 신청인에게 조정을 의무화하지는 않은 것이다. 반면, 피신청인 지위를 갖게 되는 USPS측은 관리감독자에 대하여는 조정참여를 의무화하는 것으로 설계함으로써 조정의 활용률을 제고하기 위한 장치를 마련하였다. 이러한 설계에 따라 REDRESS 프로그램은 근로자가 EEO에 고용차별분쟁을 제기하여 소송 전에 자발적으로 조정을 선택하면 회사측 관리자는 의무적으로 조정에 응하게 되도록 설계되었다. 물론 해당 조정이 실패하면 기존의 EEO 절차에 따라 다음 절차를 개시하여 궁극적으로 소송을 진행할 수 있음은 물론이다.

---

자유로운 것으로 알려져 있지만, 최근 성차별 및 장애, 나이 등 제반 비합리적 고용차별에 대한 제정법이 정비되고, EEOC 등을 통해 이에 대한 강력한 집행이 담보되며, 이들 기관에서의 결정을 존중한 법원 판결이 누적되어 오고 있다는 점이 특징적이다. 특히 고용차별사건이 집단 소송화하고, 징벌적 손해배상 판결이 자주 이루어지면서 기업에게 고용차별은 리스크가 가장 큰 이슈로 인식되고 있으며, 역설적으로 비소송적 분쟁해결방식, 즉 조정·중재 등에 의한 대안적 분쟁해결 방식을 선호하는 문화가 지배적이 되고 있다. 이러한 사용자의 선호를 배경으로 EEOC와 FMCS 등 행정기관의 ADR서비스도 확대되고 있으며, 근본적으로 권리분쟁에 대한 판정기능보다 자율해결을 지원하는 쪽에 비중을 두고 있다.

#### 다. 분쟁처리의 신속성 제고

통상 분쟁에 대한 빠른 개입은 그 해결에 있어 가장 중요한 요소 중 하나이고, 개입이 빠를수록 비용이 줄고 해결 가능성은 높아진다. REDRESS의 경우 사용자가 실시하는 프로그램이란 점에 대하여 불신이 높고, 강제로 참석하게 된 피신청인측 관리자의 협력도 기대하기 어려운 상황임을 고려하여 최대한 신속하게 해결하는 방향으로 제도를 설계하였다. REDRESS는 사건이 EEO에 제출된 이후 최대 4주 내, 그러나 실제로는 2-3주 내에 조정기일이 잡히도록 하였다. EEO 소송이 통상 수년, 길게는 12년이 지나서야 판결문을 받게 되는 현실에서 임의로 선택한 조정에서 처리 기간을 획기적으로 축소시킴으로써 근로자들에게 조정의 유인을 제공하고자 한 것이다.

#### 라. 전환적 조정의 채택

REDRESS 프로그램의 가장 독창적인 점은 전환적 조정모델을 채택하였다는 것이다. USPS는 ADR로서의 조정을 선택하였으나, 어떤 형식의 조정이어야 하는지에 대하여 상당한 고민이 선행된 바 있다. 미국에서도 조정에 관한 지배적 접근시각은 문제 해결과 분쟁 해결에 놓여있다. 통상적으로 조정인은 조정 과정상 당사자 간의 토론과정에 직접 개입하는 경향이 있으며, 법적 쟁점에 대한 판단을 함으로써 당사자를 설득하려는 경향을 띠게 된다. 만약 분쟁의 해결을 목표로 하여 관련 사건에 대한 적법성을 중요 요소로 삼아 사건 해결에 집중하는 조정모델이 설계되는 경우 근로자가 95% 가까이 패소해온 EEO 사건 특성상 근로자에게 양보가 강제될 여지가 있어 그들의 참여를 기대하기 어려울 것이었다. 조정인의 공정성 여하에도 불구하고 적법성에 집중한 조정의 타결이 진전되는 경우 신청인 양보에 중점이 놓여질 수밖에 없을 것이고, 이러한 방식으로는 근로자들의 USPS에 대한 편견을 불식시킬 수 없다는 판단 하에 기존의 조정 모델을 포기하고, 전환적 조정모델을 선택하는 획기적 선택을 하게 된 것이다.

USPS의 REDRESS 프로그램은 조정인으로 하여금 해당 사안에 대한 어떠한 판단도 제시하도록 하지 않았고, 사건에 관하여 당사자의 자기결정 수준을 최대화하는 전환적 모델의 활용은 이 프로그램의 다양한 측면을 활성화시킴으로써, 단순노무 근로자 간에

전국 단위 REDRESS의 타당성에 대한 인식을 증진시키는 데 기여하였다. 더구나 이 모델은 관리자들에게는 그들의 의무적 참여와 자기결정의 축소에 따른 역형평성으로 인하여 시스템적 차원에서도 이 프로그램에 대한 실효성을 증진시키는 데 기여하였다는 평가를 받고 있다.

#### 마. 절차적 혁신

REDRESS 프로그램은 절차적 공정을 기하기 위하여 중요한 혁신을 감행하였다. 우선 REDRESS 조정은 (1) 업무시간 중에 업무 장소에서 비밀스럽게 진행하도록 하였으며, (2) 양 분쟁당사자에게 자신을 대변하거나 도울 대리인을 동행할 수 있도록 허용하였는데, 그 대상은 변호사 등 법조인이나 노동조합 간부는 물론 가족, 친구, 동료 등 누구든 제한을 두지 않도록 하였다. 이는 권한위양을 강화하는 효과가 있다. (3) 감독자는 해당 분쟁의 해결에 필요한 USPS 내 관련 책임자를 조정에 동참시키도록 할 의무를 부담하였다. 이는 신청인에 대한 존중감을 증진시킨다. 이러한 조치는 USPS 관리자에 의해 허용가능한지를 즉각 결정하도록 하여 해당 분쟁에 있어 당사자에게 문제 해결 여지를 조성함으로써 자율적 결정 영역을 확대시키려는 취지를 담고 있다.

#### 바. 중립적 외부 조정인

중요한 이슈 중의 하나는 조정인의 선택과 보수의 지불 주체에 대한 것이다. 통상적으로 회사가 조정인을 직원으로 채용하거나 내부 구성원 중 조정인을 임명하게 되는 경우 독립성이 결여되고 회사의 통제를 받게 되어 중립성이 훼손되는 경향이 있으며, 무엇보다 당사자의 프로그램에 대한 공정성 인식에 중대한 부정적 영향을 주는 문제가 발생하게 된다. 외부 전문가 풀(Pool)에서 선정하는 외부 조정인은 보다 중립적이고 객관적이며, 무엇보다 단순노무직 근로자의 편견과 불신을 극복할 수 있다는 장점이 있으므로 USPS는 외부의 중립적 제3자를 조정인으로 위촉하였다. 시범실시 과정에 대한 조사에서 내부 조정인에 비해 외부 조정인은 뚜렷하게 참여자의 만족도가 높고, 사건 해결률도 높은 것으로 조사되었다. 이는 외부 조정인에 대한 회사의 통제가 적고, 조정과 합의 단계의

전 과정에서 참여자의 결정이 증가함으로써 사건 처리 전반에 관한 공정성 인식이 높아진 데 따른 영향으로 파악되었다. 시행 초기 전국에 걸쳐 3,000여 명에 이르던 조정인 풀은 현재 상당한 검증과정을 거치면서 1,000명 수준으로 떨어진 상태이다.

## 사. 훈련 프로그램 등

USPS는 전환적 조정이 일관되게 실시될 수 있도록 조정인의 양성훈련과 조정인 역량 관리에 철저를 기하였다.<sup>11)</sup> 비록 USPS가 조정인에 대한 보수를 지급하지만, 사건 해결 자체만을 REDRESS의 목적으로 하지 아니하는 신중한 결정을 하였다. 대신 USPS는 근로자의 ‘참여율(Participation rates)’과 사건의 ‘종결(Closer)’이라는 새로운 지표를 개발하였다. 이 새로운 지표는 조정인에게 분쟁해결을 위한 성립률을 높이는 데 대한 어떠한 보상도 제거한 것이다. 이는 만약 USPS가 조정인에게 사건해결률 제고를 독려하게 되면, 조정인은 아마도 전환적 조정의 원칙을 벗어나, 당사자의 자기결정을 침해하여 해결을 압박함으로써 결국 프로그램에 대한 불신을 강화하게 될 것을 염려한 조치이다.

한편 USPS는 REDRESS 실행을 위하여 전국에 훈련받은 ADR 전문가들을 직접 고용·배치하고, 해당 프로그램을 지원하고 질을 향상시키기 위한 활동을 계속해나가고 있다. 연구와 조사를 위해 진단한 결과를 동 프로그램의 설계 결과에 반영하고 이에 대한 지속적인 운영을 위해 전문가를 직접 고용하고 조정인의 관리와 조정의 질을 계속적으로 모니터링한 덕분에 동 프로그램의 만족도가 제고되었고, 이는 개별 성공경험에 대한 입소문과 영상 매체 등을 거쳐 확산되며 다시 REDRESS에의 참여율을 높이는 데 기여하는 선순환 구조를 형성하고 있다.

11) REDRESS 조정인은 인사전문가, 변호사, 전문 조정인 등을 포함하여 전국에 1,000여 명의 조정인 그룹을 이루고 있다. REDRESS 조정인은 전·현직 직원이거나 USPS와 어떠한 거래관계도 없는 자이어야 하고 USPS를 상대로한 어떠한 법적 분쟁에 개입한 적이 없을 것 등의 소극적 요건과 기존의 조정경력과 REDRESS가 제공하는 20시간, 2일과정의 전환적 조정인 교육 이수 등 적극적 요건을 모두 갖추고, 한 차례 이상 무보수 조정실무를 통해 역량이 인정되어야 한다. [URL: <https://about.usps.com/what-we-are-doing/redress/mediators.htm/> (검색일: 2016. 8. 8.)]

### 3. REDRESS의 성과

상기한 내용으로 설계한 REDRESS 프로그램을 통해 조정은 USPS 근로자들의 대표적인 분쟁 접근 수단으로 자리 잡게 되었고 전환적 조정은 고용분쟁에서도 유효한 모델로 평가받게 되었다. 게다가 이 프로그램은 참여자 간의 호혜성, 협력 그리고 자기결정력을 강화하고, 조직의 정의에 대한 인식을 향상시킬 잠재력을 더욱 높이게 되었다는 평가도 이루어지고 있다.

다양한 분석결과가 이러한 성과를 구체적으로 알려주고 있다(Bingham et al., 2009). 우선 참여율 측면에서 보면, EEO 신청인 중 REDRESS에의 참여비율은 최초 목표였던 70%가 2000년에 달성된 이래 2001년 75%, 2004년에는 88.1%까지 증가한 바 있다. REDRESS 프로그램의 자체 만족도 조사에 따르면, 본 프로그램이 조직 차원의 정의에 관한 만족도를 증가시키는가라는 질문에 대해서는 근로자 64%, 관리자 70% 및 근로자 대리인 67%가 만족한다고 응답하여 다소 낮은 만족도를 나타냈지만, 공정성에 대해서는 모든 참여자의 92%, 조정인에 대해서는 96~97%가 만족한다고 응답하여 대부분의 조정 참여자가 높은 만족도를 보이는 것으로 조사된 바 있다. 이러한 만족도는 근로자뿐 아니라 감독자에게도 공히 높게 나타났으며 심지어 해당 프로그램에 참여한 대리인의 경우도 동일한 결과를 나타냈다고 한다. 사건의 해결과 종결 측면에서도 그 유효성이 입증되고 있다. 2004년 사건해결률은 54.4%로 상당히 높았고, 공식 EEO 사건 제기 과정에서 사건을 취하하거나 EEO 사건으로 전개되지 아니하는 등의 결과를 포함하는 종결률은 동 프로그램의 시행 이후 평균적으로 70~80%, 2004년에는 72.4%로 조사되었다.

한편 이 프로그램은 USPS의 직장 문화와 분위기를 개선하고 있다는 연구결과도 꾸준히 보고되고 있다. 모든 직급의 USPS 근로자들 대한 인터뷰를 실시한 연구에서 개방적인 직장문화에 대한 인식 정도가 높아지는 한편, 감독자가 ‘소리치르고, 다투고, 징계하고, 협박하는’ 등의 갈등유발적 요인들은 줄어든 것으로 조사되었다(Bingham, Hedeem, Napoli, & Raines, 2003). 이 프로그램의 교육훈련과 조정과정에서 감독자들은 더 경청하고, 감정을 보다 풍부하게 표현하며, 상명하달식의 관료적 접근을 덜 하게 되었다고 한다. 무엇보다 EEO에 제기하던 분쟁이 1997년 14,000건 이상이던 것이 2003년에는

약 8,500건으로 대폭 줄어들었으며(Bingham, & Novac, 2001) EEO에의 분쟁제기 건수는 REDRESS를 실시하기 전에 가장 많았던 기간에 비해 30% 낮아졌고, 조정에서의 해결률은 40%에 이르며, 조정을 진행하는 과정에서 당사자 스스로의 결정에 의하여 그 중 14%는 조정 전에 사건을 해결한다는 결과도 보고되고 있다(Bingham et al., 2001). 이러한 연구들은 더 나은 분쟁해결시스템이란 결국 만족과 지속성에 기반하여 갈등을 해결하는 것이며, 기존 근로자 근속률을 제고하면서 더 많은 갈등과 반대되는 차원에서 미래의 협력가능성을 더 크게 한다는 주장을 지지하는 것으로 설명되기도 한다(Costantino, & Merchant, 1996).

## IV. 글을 마치며

USPS라는 거대 조직이 당시까지 고용분쟁 영역에 도입된 전례가 없었던 전환적 조정모델을 전격 도입하여 REDRESS 프로그램을 설계하고 양적·질적 성공을 이루는 과정을 살펴보았다.

공공부문 거대 조직이 REDRESS를 도입하는 의사결정을 할 수 있었던 것은 사회 전반적으로 ADR에 대한 법제도가 정착되고, ADR 전반과 조정 관련 제반 이론, 경험 연구, 분쟁해결시스템디자인과 전략적 갈등관리시스템 디자인 분야에서 실무적 토양 등 풍부한 학문적·실무적 성과를 토대로, 전문가의 견해를 신뢰하여 행정부와 의회, GAO와 EEO 등 제 기관이 협력할 수 있었을 뿐 아니라, 전국에 걸쳐 전환적 조정을 소화할 수 있는 대규모 민간 조정인 풀을 구축할 수 있었다는 점이 모두 작용하였다고 평가할 수 있다. 가히 전반적인 미국 ADR의 성장과 성숙을 보여주는 결정판이 아닌가 한다.

USPS는 REDRESS를 실시할 당시에 만연한 고용분쟁에 대한 대내외적인 비난과 압력에 직면하여 빠른 해결책을 제시해야 하는 상황이었다. 그러나 서둘러 단편적인 분쟁해결시스템을 들여오기보다는 제도의 형식과 구조 외에 실제로 어떠한 문제를 해결해야 갈등을 예방하고 효과적으로 대응할 수 있는지 탐구하여 해당 문제를 해결할 수 있는 방

안을 시스템적으로 접근하여 탄생시킨 것이다. 무엇보다 분쟁당사자가 왜 소송을 선호하는지에 대한 분석을 통해 분쟁당사자에게 소송이 아닌 조정을 선호할 수 있도록 인센티브를 구조화하는 과정이 바로 REDRESS의 핵심 설계안이 되었다는 점은 눈여겨볼 만하다. 특히 전환적 조정이 해당 사안의 단기적인 해결보다 참을성 있게 당사자의 대화를 촉진함으로써 그 근거를 이루고 있는 원인까지 모두 당사자가 알고 해결하도록 하는 접근은 신선하다고 할 것이다. 고용차별사건의 처리를 위해 시작되었지만 REDRESS는 의사소통 확대와 협력문화의 확산이라는 놀라운 조직변화로 귀결된 것이다. 특히 공공부문에서 참고할 만한 부분이라 할 것이다.

한편, 우리나라도 “판결보다 조정이 낫다”며 법원에서도 조정 전치와 유사한 제도를 도입하려는 노력을 기울이고 있다. 조정제도를 활성화하려는 취지는 무엇보다 소송건수를 줄이고 분쟁에 소요되는 비용을 축소하고자 하는 데 있다고 할 것이다. 그러나 새로운 제도를 도입하거나 확대하려고 할 때 형식이나 구조 외에도 해당 제도를 과연 당사자들이 선호할 수 있을지에 대한 인센티브를 제시하도록 설계하여야 한다는 점을 REDRESS가 보여주고 있다. 이러한 관점에서 본다면 각종 행정기관에 분쟁해결위원회들이 설치되었음에도 활용률이 저조하고, 오히려 소송건수는 급증하고 있는 우리나라에 주는 시사점이 적지 않다. 단편적이고 산발적인 제도의 양산보다는 분쟁당사자가 믿고 신뢰할 수 있는 통합적인 차원의 분쟁해결시스템 구축이 필요할 때다. 무엇보다 조정만능주의를 경계해야 할 것이다. 자칫 ‘압박’에 의한 합의가 나타나게 되면 결국 조정에 대한 유인은 제거되고 오직 소송에 매달리는 현상을 더욱 가속화하게 될 것이기 때문이다.

## 〈참고문헌〉

- Bingham, L. B., Hallberlin, C. J., Walker, D. A., & Chung, W. T. (2009). Dispute System Design and Justice in Employment Dispute Resolution: Mediation at the Workplace, *Harvard Negotiation Law Review*, 14, 1-50.
- Bingham, L. B., Hedeem, T., Napoli, L. M., & Raines, S. S. (2003). *A tale of three cities: Beofre and after REDRESS*. Unpublished manuscript.
- Bingham, L. B. & Novac, M. C. (2001). Mediation's impact on formal discrimination complaint filing: Before and after the REDRESS' Program at the United States Postal Service. *Review of Public Personnel Administration*.
- Bush, R. A. B., & Folger, J. (1994). *The Promise of Mediation: Responding to Conflict through Empowerment and Recognition*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Constantino, C. A., & Merchant, C. S. (1996). *Designing conflict management systems: A guide to creating productive and health organizations*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Moon, Y., & Bingham, L. B. (2007). Transformative Mediation at Work. *International Review of Public Administration*, 11(2), 45-46.
- Moffitt, M. L., & Schneider, A. K. (2011). *Dispute Resolution* (2<sup>nd</sup> ed.). New York: Aspen Publishers, 83-90.
- Nabatch, T., & Bingham, L. B. (2010). From Postal to Peaceful: Dispute Systems Design in the USPS REDRESS Program. *Review of Public Personnel Administration*, 219-223.