

## 신뢰 회복을 위한 시·도립 교향악단의 노사 갈등 관리 방안: 정치적 관리의 관점을 중심으로

김윤경

### [국문초록]

본 연구는 최근 수년 간 사회 문제로 나타난 지방자치단체 소속 시·도립 교향악단의 노사 갈등 구조와 더불어 주요 이해관계자인 단원 노조와 시, 도청 행정부의 입장 및 행위를 분석해 보고자 한다. 나아가 공공관리자로서 단체 운영을 책임져야 할 행정부의 역할을 강조하면서 다양한 이해관계자 및 시민들로부터 교향악단의 신뢰 회복을 위해 이들이 유념해야 할 관리 전략을 제안하고자 한다. 특히 본 연구는 공공관리 전략 기법의 하나로 사회과학분야에서 소개된 Moore(1995)의 정치적 관리 및 하위 다섯 가지 전략들을 이론적 틀로 활용하여 시·도립 교향악단의 노사 갈등 관리와 문제 해결을 위한 학구적 방안을 제시하는 데 의의를 둔다.

2010년 이후 언론 보도 자료 및 18명의 시·도립 교향악단 이해관계자 인터뷰 내용을 토대로 단원 노조와 행정부의 전략적 행위를 분석한 결과, 단원 노조가 가장 효과적으로 취한 정치적 관리 전략은 기업가적 옹호였으며, 행정부가 가장 효과적으로 취한 전략은 정책개발관리였다. 협상의 경우, 두 그룹 모두 경성적 접근 방식으로 의견 조율의 난항을 겪었으며, 공적 숙의, 사회적 학습, 리더십과 더불어 공공부문 마케팅, 전략적 의사소통은 두 그룹 모두 뚜렷한 전략이 존재하지 않았다. 분석 결과를 토대로 볼 때, 궁극적으로 행정부가 교향악단의 노사 갈등 관리를 위하여 가장 유념해야 할 전략은 기업가적 옹호 중 의사결정경로 선택 및 긴 호흡의 설득, 공적 숙의, 사회적 학습, 리더십, 그리고 공공부문 마케팅과 전략적 의사소통일 것이다.

[주제어] 시·도립 교향악단, 노사 갈등, 예술 노조, 정치적 관리, 갈등 관리

\* 본 논문에 학문적 도움을 주신 연세대학교 행정학과 이삼열, 이정옥 교수님께 감사드립니다.

투고일: 2020. 6. 10. 심사일: 2020. 7. 3. 게재 확정일: 2020. 7. 14.

<https://doi.org/10.16937/jcp.2020.34.2.5>

김윤경\_한국문화관광연구원 문화기반연구실 박사후연구원/주저자(yul0127@gmail.com)

## I. 서론

예술인들의 열악한 임금과 불안정한 근로환경은 수십 년 간 해결되지 못한 문제로 존재하고 있다. 이를 해결하기 위해 정부는 2011년 예술인복지법을 제정하여 예술인들의 사회보장체계를 만들고, 그들의 노동을 보호하기 위한 제도적 조치들을 시행하였다. 하지만 오늘날까지도 예술인들의 저임금과 불안정한 일자리 등 기본적인 삶의 개선은 더디게 흘러가고 있다. 이를 예견이라도 한 듯 예술인들은 자신들의 노동 가치를 인정받고 정당한 근로조건을 유지하기 위해 이해대변의 기구로써 노동조합(이하 노조)을 결성하여 생활권과 노동권을 보장받고자 했고, 노조를 관리감독하려는 행정부에 대항하여 교섭력과 정치적 영향력을 펼쳐왔다(권혜원·권순원, 2016). 특히 계약직 공무원으로서 국공립 예술단체나 각 지방자치단체 소속 예술단에 속한 예술 단원들은 일반 공무원들이 결성한 노조와 비슷한 형태와 활동을 취하면서 고용 유지 및 임금 보장과 관련한 문제들을 해결하고자 했다.

하지만 예술 단원들의 노조 활동이 사측이라 할 수 있는 행정부, 즉 단원들이 속한 단체 운영을 책임지는 행정기관과 충돌하면서 예술단체 안의 노사 갈등이 심각한 문제로 심화되는 현상이 나타나고 있다. 일반적으로 단원 노조들이 자신들의 노동 권리를 지키려는 활동의 당위성은 대부분 인정하고 있으나, 행정부 또한 주어진 제도 체계 안에서 소속 단원들을 관리해야 하는 입장이다 보니, 두 집단 간 이해 충돌은 극렬하게 나타났고 서로를 이해하지 못하며 불신하는 지경에 이르게 된 것이다. 이는 고스란히 예술단체의 활동에도 지장을 주게 되면서 심각하게는 단체의 존치 여부를 논하는 상황으로까지 번지게 되었다.

예술단체 내 여러 노사 갈등 중에서도 시·도립 교향악단의 노사 갈등은 최근 몇 년 간 언론을 뜨겁게 달군 이슈이다. 시·도립 교향악단 내에서 단원 노조와 시, 도청 행정부<sup>1)</sup> 간의 정치적 충돌이 나타나게 된 원인은 단원과 지휘자 사이의 갈등, 지휘자와 관련된 문제로 인한 단원과 행정부 사이의 갈등 등 여러 형태로 분석된다. 그리고 비슷한 갈등 사례들이 수년에 걸쳐 여러 교향악단에 동일하게 나타나고 있다. 하지만 갈등을 관

1) 국내 시·도립 교향악단은 설립형태에 따라 정부 소속, 재단법인, 문화재단산하 단체 등으로 구분해볼 수 있다. 하지만 모든 교향악단이 일정 부분, 혹은 100%에 가까운 수준의 예산을 시, 도청으로부터 지원 받음에 따라 단체 운영에 있어 시, 도청의 관리감독 하에 있다는 점을 볼 때, 본 연구는 시·도립 교향악단의 노사 갈등 주체 중 사측을 시, 도청으로 제한하여 연구를 진행함을 밝힌다.

리, 조정, 해결하려는 사회적, 학문적 노력은 너무나도 미약한 상태이다. 실제로 국공립 예술단체나 시·도립 교향악단이 속한 지방자치단체의 예술단 노조와 관련한 연구는 찾아보기 힘들며, 사회적 관심 또한 그들의 갈등에만 초점을 둘 뿐 실제적인 갈등 해결 방안을 모색하는 것으로 연결되지 않았다.

그래서 본 연구는 기초예술단체의 노사 갈등에 관심을 갖고, 그 중 가장 첨예한 갈등을 빚고 있는 시·도립 교향악단의 노사 갈등 문제를 집중적으로 살펴보고자 한다. 다시 말해, 본 연구는 시·도립 교향악단의 노사 갈등 속에서 노측과 사측 각각의 입장 및 행위를 분석하고, 공공관리자로서 단체 운영에 책임을 맡은 시, 도청 행정부가 노사 갈등을 효율적으로 관리할 수 있는 방안을 제시하는 것에 목적을 둔다. 특별히 본 연구는 Mark H. Moore(1995)의 ‘정치적 관리’ 개념을 이론적 틀로 활용하여 시·도립 교향악단의 노사 갈등 문제를 분석해 보고자 한다. Moore의 정치적 관리는 일반 행정학, 경영학 등 사회과학분야에서 공공 관리(public management)의 전략 기법으로 소개된 이론적 개념이다. 이를 예술행정에 대입하여 시·도립 교향악단의 노사 갈등 관리와 문제 해결을 위한 학구적인 전략 방안을 제시하는 것은 본 연구가 갖고 있는 의의라 할 수 있다.

본 연구는 2010년 이후 시·도립 교향악단의 노사 갈등 사례를 보도한 대표 언론 내용 및 18명의 시·도립 교향악단 관계자 인터뷰 내용을 토대로 단체 내 갈등 구조를 분석할 것이다. 그래서 자칫 언론 보도 내용이 가질 수 있는 신뢰성의 문제를 인터뷰 내용으로 뒷받침하여 분석의 타당성을 제고하고자 한다. 최종적으로 본 연구는 노와 사측, 양 집단이 각각 내세운 정치적 관리 전략을 살펴보고, 시, 도청 행정부가 시·도립 교향악단 노사 간의 신뢰를 회복하여 더 나은 예술단체로 발전하기 위해 유념해야 할 전략을 제안하고자 한다.

## II. 국공립 예술단체 노조 현황 및 노사 갈등 사례

### 1. 국공립 예술단체 노조 출범의 배경

#### 1) 국공립 예술단체 노조 출범의 역사

국내에서 예술 노조가 본격적으로 설립되기 시작한 것은 2000년대 초반이다. 당시 예술단체들은 각기 다르게 처해 있는 문제의 해결책을 강구하기 위해 노조를 설립했는

데, 대다수 예술 노조들의 근본적인 설립 목적은 여느 일반 노조와 마찬가지로 불안정한 고용과 임금 문제 해결에 초점이 맞춰져 있었다. 가장 대표적인 예로 2005년에 결성한 전국영화산업노동조합은 당시 영화산업의 양적 팽창에 비해 스태프들의 낮은 임금, 임금 체불, 산업 재해, 부당해고, 불합리한 제작 관행 등 열악한 처우 개선이 해결되지 못한 상황을 극복하고자 스태프들이 적극적인 조직을 구성한 것에서부터 시작되었다(최인이 · 강윤주, 2010; 권혜원 · 권순원, 2016). 최근에는 준 노동조합(quasi-union) 형태의 네트워크 조직들이 '유니온'이라는 이름으로 노조를 형성하기 시작했다. 이들은 비슷한 예술 장르에 종사하면서 저임금, 일자리 불안정 상태에 놓인 예술인이라는 공통점을 기반으로 반드시 공식적인 노동조합에 가입하지 않아도 되는 느슨하고 유연한 멤버십을 통해 자신들의 노동 조건을 개선하기 위한 자발적 애드보커시(advocacy)를 지향한다는 특징을 갖는다(권혜원 · 권순원, 2016). 대표적으로 예술인 소셜유니온, 뮤지션 유니온, 연극인 유니온 등이 있다. 본 연구는 자발적으로 생성된 민간 부문의 예술단체 및 예술인들이 결성한 유니온 형태 외에 국공립 및 지방자치단체에 속한 공연예술단체가 결성한 노조를 중심으로 살펴보고자 한다.

1973년 대표적인 국공립 공연장인 국립극장이 완성된 이래 1980년대까지 세종문화회관, 예술의 전당 등 대형 국공립 공연장들이 세워지고, 1990년대 중반 지방자치제도에 의해 시, 도, 구 단위의 공연장들이 동시다발적으로 설립되기 시작하면서 지방자치단체들도 자체적인 예술단을 고용하게 되었다(현장리포트팀, 2003). 당시 이미 노조가 설립된 곳은 국립극장, 국립발레단 등 국립예술단체 노조 4곳, 세종문화회관, 경기도립예술단 등 시·도립 예술단체 노조 14곳 등 총 18곳이었으며, 약 1,500명의 조합원들이 가입되어 있었다(비정규노동(월간), 2003). 국공립 공연장에서 처음 노조를 설립한 단체는 1999년 세종문화회관이었고, 지방자치단체 소속 예술단으로서 가장 먼저 노조를 설립한 곳은 2001년 전북도립국악원이었다(서미숙, 2001; 심윤희 · 전지현, 2003). 이후 국공립 예술단체 개별 노조들은 흩어져 있던 힘을 한 데 모아 국가 및 지방자치단체를 상대로 더욱 강력한 교섭력을 키우기 위해 단결된 산별노조를 설립하고자 했으며, 그 결과 2003년 12월 17일 예술단체들의 산별노조인 '전국문화예술노조'가 출범하여 전국 예술인들의 노동 권리와 생존권 쟁취의 문제를 한 목소리로 주장하게 되었다. 당시 전국문화예술노조에 가입한 개별노조는 세종문화회관, 청주시립예술단, 코리안심포니오케스트라, 서울예술단, 국립발레단, 국립극장예술단체, 울산시립예술단, 경

기도립예술단, 전주시립예술단, 충주시립국악단, 국립합창단, 부여충남국악단, 광주시립예술단 등이었다(심윤희 · 전지현, 2003).

## 2) 예술단체 노조 출범의 원인

국공립 예술단체들이 노조를 출범하게 된 가장 큰 원인은 단원평가제도를 통한 고용 불안에서부터 비롯되었다. 1980년대 후반부터 국공립 예술단체 내에 정착된 단원평가 제도(흔히 오디션으로 불림)는 1997년 IMF 사태를 지나면서 예술단 소속 단원들의 고용 안정을 흔들어놓는 제도로 각인되었다(김경란, 2003). 대부분 국공립 예술단체들이 실시하는 단원평가제도는 1~2년 단위로 정해진 날짜에 실시되는 일시평가와 날짜와 기간에 관계없이 상시적으로 실시되는 상시평가로 나눈다. 평가항목은 주로 단원들의 예능실기와 근무태도이지만, 세부적인 평가지표는 심사위원들에게 전적으로 맡겨져 있기 때문에 평가의 불공정성을 야기하기도 했다(채혜원, 2006). 물론 단원평가제도는 단원들의 기량을 향상시켜 더 나은 공연을 만들겠다는 취지에서 긍정적인 효과를 불러올 수 있는 부분도 있다. 하지만 IMF 사태 이후 국가 수준의 경제적 어려움으로 인해 자연스럽게 국공립 예술단체들의 예산도 대폭 삭감되었고, 결국 단원 해고, 1년 단위의 단기위촉계약 등의 고용 불안정을 불러왔다. 이 때 단원 해고와 단기위촉계약의 근거로 활용된 것이 바로 단원평가제도였다. 국공립 예술단체들은 단원평가제도를 통해 단원들의 기량을 등급화하는 예능등급제도를 설치하여 평가점수와 등급이 낮은 단원들을 해고하거나 재계약을 하지 않았다. 하지만 단원들이 평가결과에 대해 이의를 제기하거나 재심을 청구할 수 있는 장치는 전혀 마련되어 있지 않았다. 결국, 국공립 예술단체 소속 단원들은 단원평가제도가 갖는 불합리성, 평가절차의 불투명성으로 인한 비민주적 평가과정, 그리고 평가의 기능이 단지 자신들을 관리감독하고 고용불안만 야기시키는 일방적인 제도라는 점을 강하게 비판하였고, 노동 권리 및 고용 보장을 주장하기 위해 노조를 설립하였다.

국공립 예술단체 내 노조가 출범한 두 번째 원인은 단원들의 열악한 임금 구조 때문이었다. 예술가들의 낮은 임금은 시장 내 예술가 과잉공급으로 인하여 특출한 기량을 가진 소수의 예술가 외에 대다수의 일반 예술가들의 노동 가치가 절하될 수밖에 없다는 학자들의 주장을 근거로 한다(서우석 · 이경원, 2019; Abbing, 2002; Banks, 2011; Frey & Pommerehne, 1989; Throsby & Zednik, 2011). 2003년 당시 세종문화회

관의 경우, 평균 근속연수 10년인 단원 평균 연봉이 약 2,400만원, 월 평균 약 180만원 정도였다. 국립극장 근속연수 10년인 단원은 평균 연봉이 약 3,500만원이어서 다른 단체에 비해 그나마 조금 높은 편이었다(김경란, 2003). 하지만 지방자치단체 예술단 소속 단원들은 당시 월 약 70만원의 급여를 받았기 때문에 2000년대 초반이라 하더라도 임금이 매우 낮은 수준이었다(김경란, 2003). 이 때문에 대부분의 단원들은 공연 이외에도 레슨, 부가 활동 등 이중 소득활동을 통해 생계를 꾸려나갈 수밖에 없었다. 그래서 국공립 예술단체 및 지방자치단체 소속 예술단 단원들은 자신들의 열악한 임금구조를 개선할 수 있는 방안을 국가 및 지방자치단체가 마련하라는 주장을 관철시키기 위하여 노조를 설립하였다.

그 외에도 국공립 예술단체에서 노조가 설립된 원인으로 국공립 문화예술기관의 민영화 추진도 있다. 당시 국립극장, 세종문화회관 등 대형 국공립 공연장들이 자율경영이란 취지 하에 책임운영기관제도 및 재단법인화를 통하여 민간에 경영을 위탁하는 방식을 취했지만, 오히려 민영화를 이유로 단원 인력 축소 및 비정규직 전환 등의 문제를 낳았다(채혜원, 2006). 또한 문화예술에 대한 이해나 예술행정의 전문성을 갖춘 기관장이 턱없이 부족한 상황도 함께 맞물리면서 양질의 문화예술을 양성하기 위한 국공립 예술단체의 운영 환경이 조성되지 못할 것이라는 구성원들의 성토가 결국 산별 노조의 설립으로까지 이어졌다.

이상 위와 같은 이유들을 기반으로 설립된 국공립 예술단체 노조들은 그 규모와 힘을 점점 증대시키고 있다. 현재 대부분의 국공립 공연장 및 지방자치단체 소속 예술단은 노조를 갖고 있으며, 노조 가입률은 100%인 곳도 있고 50%가 안 되는 곳도 있는 등 단체마다 다르게 나타난다. 현재 국공립 예술단체 노조 대부분은 민주노총 산하 전국공공운수사회서비스노동조합연맹을 상급단체로 두고 있으며, 지역별로 예술단지회를 나누어 운영하고 있다.

## 2. 국공립 예술단체 내 노사 갈등

예술단 단원들을 중심으로 노조가 결성되기 시작하면서 노조의 주체와 이들을 관리 감독하는 행정부 사이의 갈등은 조금씩 수면위로 드러나기 시작했다. 왜냐하면 전국 단위의 산별 노조 출범으로 더욱 강력해진 임금 인상과 근로조건 개선의 요구와, 국공립 예술단체들의 구조조정 및 경쟁력 강화를 통해 재정자립도를 높이려는 노력이 충돌될

수밖에 없었기 때문이다(심윤희 · 전지현, 2003). 이런 상황은 비단 우리나라만의 문제는 아니었다. 일찍이 1990년대 미국을 중심으로 비영리 문화예술단체 안에서 시장경쟁주의에 의해 단체를 운영하려는 이사회와 예술적 가치를 우선시하는 단원들 사이의 불협화음이 큰 갈등을 불러일으킨 경우들이 많았다. 예로 Glynn(2000)은 1990년대 애틀란타 심포니 오케스트라 단원 노조와 이사회 간의 가치 충돌로 빚어진 임금협상 결렬로 인해 공연 파업으로까지 번진 사례를 설명하면서 조직 내 갈등이 구성원들 사이의 가치 및 정체성 충돌에서 비롯될 수 있음을 주장하였다. 최근 2019년에는 세계적으로 유명한 시카고 심포니 오케스트라가 노사 간의 임금 협상이 부결되면서 단원들이 공연 파업을 실시하고, 거리 시위를 한 일도 있었다(문가영, 2019).

국공립 예술단체의 노조들이 요구하는 것은 어쩌면 매우 명료하고 간단했다. 2003년 전국문화예술노조의 초대 위원장으로 선출된 서울시교향악단(당시 세종문화회관 소속) 호른 주자 이용진 씨는 예술가들이 그동안 주는 대로 임금을 받고 행정부에서 시키는 대로 움직이는 수단에 불과했던 부당한 대우를 바로잡고, 단일 산별 노조 결성을 통해 공권력에 좌지우지되던 문화행정의 독립성과 공공성을 확보하여 본인들의 활동에 걸맞는 임금과 급여, 근로 환경을 보장받아야 한다고 주장하였다(심윤희 · 전지현, 2003).

이와 반대로, 시, 도청 및 정부 등 행정부는 예술가들의 노조 결성을 전혀 반기지 않았다. 당시 행정부를 비롯한 예술계 전반에서는 노조가 요구한 단일 호봉제와 정년제, 단원평가제도 폐지가 우수한 문화예술인을 발굴하고 단체를 성장시키는 데 지장을 줄 수 있다고 지적하였다. 그들은 특히 단원평가제도에 대한 노조의 반발과 불신이 매우 강하게 자리잡고 있어서, 단원들의 능력을 제대로 평가하고 예술단체의 역량을 키워가는 데 한계가 크다고 보았다. 예로, 세종문화회관은 2002년부터 노조 측의 요구로 상시단원 평가제도를 도입하였으나, 이후 한 차례도 평가를 실시하지 못하는 바람에 실력과 기량이 떨어지는 단원들도 마치 ‘철밥통’이라는 시스템 속에서 어떠한 징계나 조치를 받지 않고 직함을 유지할 수 있다는 문제를 제기시켰다(심윤희 · 전지현, 2003). 이로 인해 자연스럽게 정년이 되기 전까지 해고되는 단원이 없기 때문에 새로운 신인이나 기량 있는 단원 채용이 불가능해지면서 단체의 예술적 역량이 제자리걸음을 할 수밖에 없다는 우려를 낳게 된 것이다. 그 외에도 예술단체의 특성상 생계유지를 이유로 개인 레슨이나 아르바이트 등 외부활동을 자유롭게 할 수 있는 것이 관행이다 보니, 단원들이 하루에 두 세 시간만 근무하는 것이 조례상의 큰 문제를 불러일으킨다는 행정부의 우려가 컸다.

이와 같은 현상들이 이어지면서 행정부는 단원 노조가 자신들의 권리만 주장할 뿐, 지켜야 할 것에 대해선 오히려 무책임한 자세를 취한다고 생각하게 될 수밖에 없었다. 결국 두 집단 간에는 점점 서로의 생각과 행위들에 대한 불신과 경계가 쌓였고, 단체 내 깊은 갈등의 씨앗을 키워나가게 되었다.

### 3. 국공립 예술단체 내 노사 갈등: 시·도립 교향악단 사례

앞에서 살펴본 국공립 예술단체의 노사 갈등이 가장 첨예하게 나타나고 있는 곳은 바로 시·도립 교향악단이다. 현재 국내에는 재단법인으로 독립한 서울시립교향악단을 포함하여 약 29개의 시·도립 교향악단이 존재하고 있다. 이들은 지방자치단체에 속해 재정 지원을 받으며 양질의 음악 예술을 지역민들에게 전달하고, 지역문화예술창달에 기여하는 단체의 설립목적을 갖고 있다. 하지만 최근 시·도립 교향악단이 겪는 문제가 사회적 물의로 번지는 경우들이 꾸준히 나타나고 있다. 예를 들어 단원, 지휘자, 예술단 행정부 간의 이해관계 충돌로 인해 불어진 심각한 조직 갈등이 수면 위로 떠오르게 되었고, 그 결과 연주 거부로 인한 공연 취소, 예산 삭감, 단원 및 리더 이탈, 구성원 간 소송, 단체 규모 축소, 심지어는 교향악단 해체까지 나타났다(김윤경, 2019).

시·도립 교향악단의 조직 갈등을 가장 극명하게 보여주는 상황이 바로 단원 노조와 지휘자, 그리고 단체 운영 책임자인 시, 도청 행정부 간의 노사 갈등이다. <표 1>은 2010년 이후 언론에 보도된 주요 시·도립 교향악단의 내 노사 갈등 사례들과 관련한 보도 내용을 정리한 것이다. 이들 중에는 언론 보도 이전부터 교향악단 내 노사 갈등이 이미 심각했던 단체도 있으며, 현재까지도 노사 갈등을 해결하지 못해 어려움을 겪는 단체도 존재하고 있다.

사례들을 살펴보았을 때, 가장 주된 노사 갈등의 이해관계자는 관리자인 행정부와 피관리자인 단원 노조 두 집단이다. 이들 사이에 갈등이 일어나는 주된 원인 또한 앞에서 설명한 예술 노조의 설립 원인인 단원평가제도, 고용, 임금, 민영화와 관련한 문제들이 주를 이룬다. 눈여겨 볼 것은 단원 노조와 행정부가 첨예한 갈등을 빚는 근본적인 문제가 단원과 지휘자 사이의 갈등에서 비롯된 경우가 많다는 점이다. 그리고 단원과 지휘자 사이의 갈등이 생긴 경우, 행정부는 주로 본인들이 임명하거나 직접 위촉한 지휘자의 편에서 서서 단원 노조의 행위를 압박하곤 했다. 물론 모든 상황들이 단원 노조가 전적으로 억압받는 경우들은 아니다. 군산시립교향악단의 사례처럼 공무원 수준의 대우를 받



〈표 1〉 2010년 이후 언론에 보도된 주요 시·도립 교향악단의 노사 갈등 사례들

연도	교향악단	주요 내용	갈등 관계
2011	포항시립 교향악단	단원 노조가 지휘자의 성희롱 발언을 노동부에 진정하고, 지휘자에게 사실 인정 및 공개사과를 요구함. 해당 지휘자는 단원 노조의 성희롱 관련 기자회견 내용을 부인함	단원 노조 - 지휘자
	광주시립 교향악단	시립예술단 임금협상이 결렬되면서 예술단 노조가 파업에 들어갔음. 단원들은 평가 점수 배점 중 일부를 변경할 것을 요구함. 문예회관 측은 예술단 노조가 단원평가제도를 무력화하기 위해 무리한 임금 협상을 요구했다고 주장하며 공연 정상화를 요구함	단원 노조 - 행정부
2013	목포시립 교향악단	단원들과 전임 지휘자의 갈등으로 지휘자가 사임한 후, 시의회가 시립예술단 운영예산을 삭감하고, 노조를 결성한 단원들 일부를 정리해고함. 단원들은 이에 대해 시위와 집회를 이어감. 이후 2014년 정리해고 철회 등 노사 간 합의를 이뤄냄	단원 노조 - 행정부
	성남시립 교향악단	2011년 부임한 지휘자와 단원들 간의 갈등 가운데 지자체가 노조 활동을 하는 단원 7명을 낮은 실기 평가점수와 계약 만료를 이유로 해촉함. 이들은 성남시를 상대로 해고 취소 소송을 진행함	단원 노조 - 행정부
2014	천안시립 교향악단	단원 노조가 상임지휘자의 심각한 폭언 등을 수시로 행하고, 지휘자가 단원들의 노조 가입을 방해했다는 점으로 지휘자를 협박 강요죄로 고소함	단원 노조 - 지휘자
2015	창원시립 교향악단	단원 노조가 2년에 한 번 받던 정기 단원평가에서 1년에 한 번 받는 것으로 바뀐 평가제도를 반발, 거부함. 이에 지자체는 평가제도 거부 투쟁을 주도한 단원들을 해고 및 출근징치 처벌을 내림	단원 노조 - 행정부
2016	부산시립 교향악단	부산시가 부산시립예술단의 위탁경영 방침을 일방 통보하면서 단원들이 일방적인 행정 및 법인화를 통한 단체 구조조정의 위기 의식에 출근 저지투쟁을 벌임. 특히 부산시가 새로 임명한 외부 인사 출신의 부산문화회관 대표가 제시한 단원평가제도 가이드라인에 대한 단원 노조의 반발이 심했음	단원 노조 - 행정부
2017	수원시립 교향악단	예술감독과 단원 사이의 갈등 가운데 일부 노조 단원들이 예술감독의 퇴진 운동을 벌임. 다른 일부 단원들이 예술감독의 퇴진을 바라지 않았음. 결국 예술감독이 퇴진하게 된 상황 속에서 수원시 측이 퇴진운동을 벌인 노조 단원들의 사과 및 예술감독의 복귀가 가능할 때 이의제기 하지 않겠다는 동의서를 요구했으나, 노조가 거부함	단원 노조 - 행정부
	군산시립 교향악단	군산시의회가 시립예술단원들의 방만한 복무 운영 및 신입단원 임용 문제 때문에 15억 예산 삭감 및 복무규정 강화와 조례 정비 등을 예고함. 시립교향악단 핵심 인사는 내부 고발자를 색출한다면서 특정 단원에게 몇 달치 통화기록을 제출하라는 등 도피처를 찾는다는 비판을 받음	단원 노조 - 행정부
2019	양주시립 교향악단	2018년 같은 예술단 소속인 합창단 지휘자의 갑질 때문에 합창단과 교향악단이 함께 노조를 만들게 되었음. 이것을 계기로 시의회가 시립예술단 운영 예산 약 7억 5천여만 원을 전액 삭감하고, 합창단을 비롯한 교향악단 35명을 전원 해촉하게 되면서 노조가 대책위를 구성하고 시위를 이어감	단원 노조 - 행정부
2020	부천시립 교향악단	시향이 소속된 부천시립예술단이 재단법인으로 바뀔 가능성이 대두되면서 새롭게 생겨난 교향악단 노조와 부천시가 갈등을 겪는 중임. 또한 단원 노조가 부천시장 및 교향악단 지휘자를 부당노동행위 혐의로 고소하고, 지휘자가 두 달 간 병가에 들어감	단원 노조 - 행정부

자료: 해당 교향악단에 대한 언론 보도 자료들을 종합하여 정리함(언론 보도 자료들은 참고 문헌에 포함함).

는 교향악단 단원들이 공무원의 근무 규정과는 달리 개인 레슨이나 외부연주활동 등을 이유로 한 불규칙한 출퇴근 및 무분별한 외부 활동이 감사에서 적발되어 노사 간 서로 견제가 심해진 경우도 있었다. 어찌됐든 시·도립 교향악단 안에서 단원들은 어떻게든 자신들의 노동 권리를 쟁취하기 위해 투쟁의 현장에 나설 수밖에 없었고, 행정부는 단원들의 반발이 거세질 것을 우려하여 다소 과도한 방법이라 하더라도 단원들을 압박하여 반발의 힘을 무력화시키려 했다. 단원 노조와 행정부 사이의 갈등 속에서 또 다른 이해관계자인 지휘자는 이를 적극적으로 중재할 여력이 없었을 것이다. 왜냐하면 지휘자도 결국은 시, 도청과 계약관계로 묶여 있기 때문에 그들의 눈치를 볼 수밖에 없고, 되려 지휘자 본인이 노사 갈등의 근본 원인인 경우도 있기 때문에 갈등 중재의 정당성을 부여받지 못했을 것이다.

이런 이해관계 속에서 결국 시·도립 교향악단의 노사 갈등은 갈등 주체자들 간 신뢰를 완전히 무너뜨리는 형국으로 치닫게 되었다. 그리고 금이 간 신뢰는 단체 내부에만 존재하는 것이 아닌, 교향악단이 실제로 운영되는 데 필요한 세금을 내고 공연을 보러 오는 시민 관객들에게까지 전달되었다. 한 예로 목포시립교향악단의 노사 갈등 문제를 다룬 보도기사는 교향악단과 시민들 간 신뢰의 중요성에 대해 다음과 같이 언급했다(고규석, 2014).

“가장 시급한 과제는 신뢰회복이다. 시민들의 곱지 않은 시선이 적지 않았기 때문이다. 지역 예술계 인사들은 잃어버린 신뢰를 회복하기 위해서는 시민들이 체감할 수 있는 수준의 자구 노력을 보여주면서 ‘그들만의 잔치’가 아닌 시민이 함께 공유하고 공감하는 시민을 위한 예술단체로 거듭나야 한다고 입을 모은다.”

그러므로 본 연구는 최근 시·도립 교향악단들이 심각하게 겪는 노사 갈등에 관심을 갖고, 핵심 주체자인 단원 노조와 시, 도청 행정부 사이의 갈등을 올바르게 관리하여 신뢰 회복의 단계로 설 수 있는 방안을 학문적으로 모색하는 것에 목적을 둔다. 그래서 단체 내부의 신뢰 회복을 통해 교향악단이 단체 외부에서도 예술적 지지를 얻을 수 있는 기반을 마련하는 전략을 모색하는 데 연구의 의의를 둔다. 다음 절에서는 시·도립 교향악단의 노사 갈등 관리 방안을 도출하는 데 적용해볼 수 있는 이론적 틀로서 Moore의 정치적 관리를 살펴보도록 한다.

### III. 이론적 분석틀: Moore의 정치적 관리

#### 1. 이론적 개념

##### 1) 공공가치 창출을 위한 전략적 관리기법으로서의 정치적 관리

조직 내 다양한 이해관계자 사이의 갈등을 조정하고 관리하는 이론적 개념들은 일반 경영학, 행정학 등 사회과학 분야에서 다양하게 논의되고 있다. 그 중에서 기존의 정책이 변화되어 새로운 정책 환경이 만들어질 때, 그 과정을 둘러싼 이해관계자들 간의 정치적 환경을 관리하여 공공관리자가 목표하는 바를 성공적으로 이끄는 기술적 전략을 제공한 미국 하버드 케네디스쿨 교수인 Mark H. Moore의 정치적 관리를 통해 시·도립 교향악단의 노조 갈등을 관리하기 위한 행정부의 전략을 도출해 보고자 한다.

Moore는 1995년 그의 저서 ‘Creating Public Value: Strategic Management in Government’를 통해 정책 수행을 둘러싼 정치적 환경을 이해하고 분석하여 공공관리자가 정책을 성공적으로 이끌기 위해 유념해야 할 분석적 접근방식을 제안하였다(Moore, 1995; 송현진 · 이정욱 · 조윤직, 2017). Moore는 공공관리자가 조직이 추구하는 명확한 목적과 가치(value), 이를 달성하기 위해 필요한 상위기관, 국회, 언론, 시민, 기타 이해관계자로부터의 정당성과 지지(legitimacy and support), 그리고 정책을 수행하기에 충분한 운영 역량(operational capacity), 이 세 개의 전략적 삼각축(strategic triangle)을 통해 비로소 공공가치의 창출을 이룰 수 있다고 주장한다(Moore, 1995; 김혜원 · 이정욱, 2018). 특히 그는 공공관리자들이 사사로운 관심이나 개인적 견해를 내세우기 보다는 변화하는 정책을 둘러싼 정치적 환경과 관계를 잘 맺음으로써 공공가치를 추구하는 일에 관심을 가져야 한다고 논했다(Moore, 1995). 그리고 1970년 대 초 미국 메사추세츠 전 지역사회부 장관인 Miles Mahoney와 파크플라자 재개발 프로젝트, 1970년대 중반 미국 질병통제예방센터의 수장이었던 David Sencer와 돼지 독감 소동 등의 구체적인 사례들을 통해 정책추진 과정에서 정치적 지지와 정당성을 얻어 ‘공공가치의 실현’이라는 성공적인 정책 실행을 이끌 관리전략으로써 정치적 관리를 소개했다(Moore, 1995; 이정철 · 이정욱, 2015). 정치적 관리는 기존의 경로가 아닌, 정책이 변화하거나 새로운 정책이 도입되는 등 정책이 속한 영역의 ‘변화와 혁신’을 위해서 다양한 이해관계자들 간의 견해와 가치를 조화시키는 것을 목표로 한다(박주원 · 조윤직, 2017). 이를 위해 Moore는 정치적 관리의 구체적인 전략으로

기업가적 옹호(Entrepreneurial advocacy), 정책개발관리(Managing policy development), 협상(Negotiation), 공적 숙의 및 사회적 학습과 리더십(Public deliberation, social learning, and leadership), 그리고 공공부문 마케팅과 전략적 커뮤니케이션(Public sector marketing & strategic communication), 이 다섯 가지 전략을 제시하였다.

## 2) 정치적 관리의 다섯 가지 전략

첫 번째 전략인 기업가적 옹호는 공공관리자 자신이 선호하거나 추구하는 정책이 승인되고 지지될 수 있는 기회를 극대화하기 위한 전략적 활동을 뜻한다. 이 때 공공관리자는 정책옹호자(policy advocate)의 입장에서 자신의 의견이 강력한 지지를 얻기 위해 정책과 관련된 주요 이해관계자들을 파악하고, 그들의 입장을 면밀히 검토하여 지지자를 동원하거나 반대자를 중립화시키는 등 정치적 지원을 획득하도록 노력해야 한다. Moore(1995)는 공공관리자가 기업가적 옹호 전략을 펼치기 위해 활용하는 세부 전략을 크게 네 가지로 제시하였다. 첫째, 공공관리자는 정책에 참여하는 사람들의 범위를 확대 또는 축소하거나 해당 이슈에 대한 논의 시간을 조정하는 등 의사결정의 경로를 선택하여 정치적 지원을 이끌어 낼 수 있다. 둘째, 공공관리자는 이슈 프레이밍을 통해 토론의 장과 갈등의 범위를 조정하여 본인을 지지하는 방향 설정을 이끌어낼 수 있다. 셋째, 공공관리자는 끊임없이 변화하는 정치적 환경을 고려하여 자신에게 가장 유리한 순간을 기다리는 전략을 사용할 수 있다. 마지막으로 공공관리자는 긴 호흡의 과정 속에서 정책 관련 이해관계자들을 설득하고, 네트워크를 활용하는 등 장기적 관점에서 정책 이슈에 대한 사회적 통념을 변화시키고자 노력할 수 있다.

두 번째 전략인 정책개발관리는 앞선 기업가적 옹호의 전략보다 한 차원 높은 수준에서 공공관리자가 절차적으로나 실질적으로 양질의 의사결정을 내리고, 더 좋은 정책을 개발하기 위한 전략으로 설명된다. 정책개발관리를 통해 공공관리자는 과정상 또는 내용상의 정책 개선 여지를 살펴보고, 다양한 정책을 동시에 효과적으로 관리할 수 있는 정책관리체제를 구축할 수 있다(송현진 · 이정욱 · 조운직, 2017). 정책개발관리 과정에서 공공관리자는 위원회, 전문가 등 저명인사나 핵심인물들을 통한 정책분석, 자문뿐만 아니라, 공청회를 통해 일반 시민들의 정책 참여를 이끌 수 있다. 또는 예산, 인사 등 조직 내부 운영과 관련한 여러 정책 이슈들을 종합적으로 관리할 수 있는 정책관리체계

도 설계할 수 있다. 다만 공공관리자는 다소 광범위한 논의가 갈등을 증폭시키거나 불확실성을 장기화시키는 부정적 결과를 발생시킬 수 있다는 가능성을 염두하고, 효율적인 관리방안을 강구해야 한다.

세 번째 전략인 협상은 서로 이해관계가 다른 다양한 참여자들이 함께 의사결정을 내리는 과정에서 공공관리자가 취해야 할 필수적인 전술이다. 이 때 공공관리자는 자신에게 유리한 협상이 도출될 수 있도록 새로운 이슈나 참여자를 추가시키는 전략을 세울 수도 있고, 만일 협상이 결렬될 시 차후 상대방이 선택할 최선의 대안(BATNA: best alternative to a negotiated agreement)을 약화시키고, 자신의 대안을 강화시켜 협상우위를 선점할 수도 있다. 또한 공공관리자는 협상에 성공하기 위해 자신의 정책안에 따르도록 강경한 입장을 고수하는 경성적 접근과 온건하고 개방적인 차원에서 문제를 해결하려는 연성적 접근 중 무엇을 취할 것인지 선택할 필요가 있다.

네 번째 전략인 공적 속의, 사회적 학습과 리더십은 거버넌스적인 문제 해결이 필요한 상황에서 공공관리자가 시민들의 참여와 소통을 이끌어낼 수 있는 전략이다. 그래서 공공관리자는 조직 내부에서 직접 문제를 해결하기보다는 공적 속의의 장을 마련해줌을 통해 시민들이 자발적으로 해결책을 모색할 수 있도록 지원해야 한다(김혜원 · 이정옥, 2018). 이 때 공공관리자는 공론 과정이 어떻게 설계되어야 하는지, 공론 과정을 어떻게 조정할 것인지에 대한 전략도 함께 고안해야 한다. 또한 공공관리자는 시민들이 해당 이슈에 대해 학습하는 속도를 조절할 수 있는 소통채널이나 방식 등을 고민하여 시민들이 해당 이슈에 대해 적절히 인식하고 이해할 수 있는 환경을 제공해줘야 한다.

다섯 번째 전략인 공공부문 마케팅과 전략적 커뮤니케이션은 공공관리자가 정책 이해관계자 및 시민을 상대로 파악한 그들의 요구를 정책에 반영하기 위한 쌍방향적 소통의 정책 홍보 전략이라 할 수 있다. 가장 대표적인 전략으로 설문 조사 등을 통해 시민들의 요구나 정책만족도를 파악하여 공공관리자가 일방향적으로 정책을 알리기보다는 쌍방향적 커뮤니케이션을 통해 정책 목적 및 개선에 기여할 수 있게 된다.

## 2. Moore의 정치적 관리를 활용한 선행연구 검토

Moore의 정치적 관리를 활용한 선행연구들은 어느 특정한 사례 속 주요 행위자들을 통해 정치적 관리의 다섯 가지 전략들이 어떻게 나타났는지를 분석하는 사례연구 방식을 주로 취하고 있다. 대표적으로 이정철 · 이정옥(2015)은 정부의 야간옥외집회 및

시위에 대한 대체입법 추진의 실패 사례를 정치적 관리 관점에서 분석함을 통해 다섯 가지 전략 모두에서 정부가 실패한 부분을 밝혔다. 박주원 · 조윤직(2017)은 서울시 무상급식 사례와 관련한 정치적 갈등 속 보수진영과 진보진영의 정치적 관리 전략을 비교하여 그들의 전략이 무상급식 정책 도입에 미친 영향을 분석하였다. 송현진 · 이정욱 · 조윤직(2017)은 민선 3기 서울시 버스 준공영제 사례를 정치적 관리 관점으로 분석하여 다양한 의사결정자와 정치적 동원 과정이 필요한 정책의 성공 도입 요인을 밝혀냈다. 이 연구는 Moore의 다섯 가지 정치적 관리 전략 가운데 기업가적 옹호, 정책개발관리, 협상이 서울시 버스 준공영제 정책의 도입에 중요한 역할을 한 것으로 분석했다. 김혜원 · 이정욱(2018)은 신촌 연세로 대중교통전용지구의 성공적 도입 요인을 분석하기 위해 Kingdon의 다중흐름모형과 Moore의 정치적 관리를 결합한 분석틀을 활용하였다. 분석 결과, 공공관리자 역할인 서대문구는 개방적 의사결정, 논리적인 협상, 공적 숙의, 공공부문 마케팅 등의 정치적 관리 전략을 통해 정책에 대한 정당성과 지지를 확보한 것을 알 수 있었다. 홍민호 · 이정욱(2019)은 서울 동대문디자인플라자 조성사업 사례에서 사업을 추진하는 서울시와 이를 반대하는 다양한 이해관계자들 간 갈등 속에서 위 조성사업이 가능할 수 있었던 요인을 정치적 관리 관점에서 분석하였는데, 공공관리자로서 서울시는 기업가적 옹호, 정책관리개발, 협상을 적절히 활용함을 통해 반대 입장을 중립화시키고 정책적 지지를 얻을 수 있었다.

이외에도 특정 정책 혹은 행정 사례를 Moore의 정치적 관리 관점에서 분석한 논문들은 다수를 이룬다(김효선 · 조윤직, 2019; 이미영, 2019; 정성호 · 이정욱, 2019). 본 논문에서 다루고자 하는 연구 대상인 시 · 도립 교향악단도 넓은 범위에서 볼 때 공공기관의 성격을 뚜렷하게 갖고 있는 조직이고, 교향악단 내 핵심 이해관계자인 단원 노조와 시, 도청 행정부 사이의 갈등 관리는 흔히 공공 관리(public management)를 주제로 한 행정학 분야의 이론적 관점에서 그 해결책을 찾는 것이 충분히 가능하다. 그래서 본 연구는 선행연구들과 같이 어느 특정한 사례를 분석하기보다는 전반적인 시 · 도립 교향악단의 노조 갈등 문제를 하나의 커다란 현상적 사례로 보고, 그 속에서 나타난 단원 노조와 행정부 간의 갈등을 Moore의 정치적 관리 관점에서 분석해 보고자 한다. 그리고 궁극적으로 공공관리자로서 시 · 도립 교향악단을 관리해야 할 행정부가 취해야 할 정치적 관리 전략을 도출하여 조직 내부의 신뢰를 구축하고, 시민들에게 예술적 믿음을 줄 수 있는 단체로 거듭하기 위한 방안을 모색해 보도록 한다.

## IV. 연구 설계

### 1. 분석틀

앞서 소개한 Moore(1995)의 다섯 가지 정치적 관리 전략에 따라 본 연구는 시·도립 교향악단의 노사 갈등을 분석할 틀을 <표 2>로 제시한다. 이 틀에 기반하여 단위 노조와 행정부 각각의 정치적 관리 전략을 분석해 보고, 공공관리자인 행정부가 단체 운영의 정상화와 신뢰 회복을 이끌기 위해 필요로 할 관리 전략을 도출해 보도록 한다.

<표 2> 연구의 분석틀

정치적 관리 전략	목적	관리 과제	전략 수단
기업가적 옹호	정책 채택	단위 노조 활동에 대한 지지/ 반대를 충분히 확보하였는가?	-이해관계자 분석 -의사결정경로 선택 -이슈 프레이밍 -긴 호흡의 설득
정책개발관리	고품질의 정책 개발	단위 노조 활동이 내용적/ 과정적 타당성을 갖추었는가?	-전문가 자문, 정책분석 -다양한 이해관계자 참여 정책분석
협상	협상력 강화	단위 노조 활동을 추진/저지하기 위해 어떤 협상 전략을 취할 것인가?	-이슈 및 참여자 확장 -협상결렬 시 대안 관리 -경성/연성적 접근
공적 속의, 사회 학습, 리더십	시민 참여 실현	단위 노조 활동에 대한 이해관계자 및 시민들의 공적 속의와 사회학습을 제고하였는가?	-공론의 장 제공 -시민들의 적극적인 참여 유도 -시민들의 학습 관리
공공부문 마케팅, 전략적 커뮤니케이션	정책에 대한 대중적 지지와 협조 확보	단위 노조 활동에 대한 이해관계자와 시민들의 인식과 이해도를 충분히 제고시켰는가?	-마케팅 전략 -설문 등 쌍방향의 전략적 커뮤니케이션

자료: 이정철·이정욱(2015), 박주원·조윤직(2017), 송현진·이정욱·조윤직(2017)의 표를 참고하여 재구성.

### 2. 분석자료

본 연구는 시·도립 교향악단의 노사 갈등 상황을 파악하고자 언론 보도 자료를 중심으로 그 내용을 분석하였다. 나아가 본 연구는 언론 보도 자료의 신뢰성을 뒷받침하고, 분석 결과의 타당성을 높이기 위해 개별 인터뷰를 실시하여 그 내용을 함께 분석하였다. 인터뷰 대상은 29개의 전국 시·도립 교향악단 중 총 15개 교향악단의 전, 현직 지휘자, 단위, 단무장, 행정가, 그리고 교향악단 운영과 관련된 자들을 포함하여 총 18명이다. 이 중 지휘자 및 부지휘자는 8명, 단무장 및 행정가는 4명, 악장을 포함한 단원은 4명, 기타 교향악단 운영 관련 경험자는 2명이다. 인터뷰는 반구조화된 인터뷰 형식을 취했

는데, 가장 핵심된 질문은 첫째로 시·도립 교향악단에서 실시되고 있는 단원평가제도에 대한 의견, 둘째로 단원 노조 결성 이후 교향악단 내에 나타나는 긍정적, 부정적 이슈에 대한 의견이다. 그 외 인터뷰마다 진행되는 내용에 따라 별도의 질문들을 통해 각 시·도립 교향악단이 겪고 있는 노사 갈등의 구조와 상황을 파악하였고, 그 내용을 정치·적 관리의 관점에서 분석하여 단원 노조와 행정부의 정치적 관리 전략의 핵심 내용들을 파악하였다.

## V. 분석 결과

### 1. 기업가적 옹호: 단원 노조 활동에 대해 지지나 반대 의견을 충분히 확보하였는가?

먼저 단원 노조는 의사결정경로 선택에 있어 자신들이 처한 부당한 노동의 대가와 대우에 대해 최대한 공론화시키고, 일반 사람들에게도 해당 문제를 공개하여 자신들의 지지 폭을 넓히고자 했다. 예로 단원 노조는 행정부보다 먼저 기자회견을 통해 자신들의 주장을 기사화한다든지, 거리 시위 등을 통해 조직 외부에 호소하여 노조의 지지층을 확산하려는 움직임을 강화시켰다. 이 과정에서 단원 노조는 ‘임금 삭감’, ‘지휘자의 폭언’, ‘해고’와 같은 용어들을 통해 본인들이 행정부로부터 부당한 대우를 받고 있다는 프레임임을 강력하게 설정하였다. 이런 단원 노조의 적극적인 기업가적 옹호 전략 때문에 사실상 시·도립 교향악단의 노사 갈등을 다룬 대부분의 기사 헤드라인은 노조의 프레임과 주장을 대변하는 경우가 많았다. 예를 들면 ‘수원시, 시향 파동 가해자 편에서 중재 말썽...노조에 사과 요구’, ‘창원시 왜 부당하게 예술활동 억압하나’, ‘양주시의회 시의원 ‘시립교향악단 노조’ 관련 발언 논란’ 등이 있다(경남도민일보, 2015; 김경호, 2017; 강상준, 2018).

“일단 거리에 나가서 하는 것들, 그렇게 해서 어떤 권리들이 찾아진다면 좋은데 시민들은 이렇게 본단 말이죠, 예술노동이란 말 자체가 생소하기 때문에 예술가들이 노조가 있어? 피아노를 하든 뭘 하든 먹고 살만 할텐데 저렇게까지 해야 하나? 사실 별로 호응을 못 받죠. 그래서 노조의 시각에서는 상당히 어그레시브하게 하지 않으면 단원들 입장이 반영도 안된다고 생각하는 거죠. 왜냐하면 법이 없으니깐요, 예술가들 노동행위나 제약에 관한 것들을 도와줄 수 있는 법이 없는 게 우리나라의 수준이에요.”  
(교향악단 운영 관련 경험자 A)



반면, 행정부는 단원 노조에 비해 기업가적 옹호 전략에 있어 상대적으로 매우 소극적이었다. 시·도립 교향악단의 노사 갈등을 다룬 대부분의 언론 보도는 단원 노조의 입장을 적극적으로 보도하는 반면, 행정부에 대해선 노조에 대한 짧은 입장을 전달하는 수준에 그치고 있다. 일례로 2016년 부산시립교향악단의 위탁경영 방침 발표에 대한 기사를 보면 부산시가 위탁경영 성과를 지켜보고 법인화를 추진한다는 입장은 한 줄로 정리된 반면, 단원 노조의 반대 의견은 노조 인터뷰의 인용까지 포함하여 기사 내용의 90% 이상을 차지하고 있다(박태성, 2016). 또한 행정부가 적극적, 지속적으로 나서서 그들의 입장을 충분히 공개하거나, 긴 호흡을 갖고 행정부의 의견을 전달하고, 반대 세력들을 설득하고자 했던 노력도 두드러지게 나타나지 않았다. 가장 최근까지 노사 갈등을 겪고 있는 양주시립교향악단의 경우, 단원 노조와 지휘자 간의 문제를 시의회가 지적하면서 예술단의 예산을 삭감하겠다는 의회 회의 과정이 공개됐는데, 해당 문제에 대해 행정부인 양주시가 어떤 대책이나 의견도 제시하지 않았으며, 교향악단의 문제에 대해 제대로 대응하지 않은 부분이 드러나기도 했다(김초롱, 2019). 이 경우, 행정부는 이슈 프레이밍이나 의사결정경로 선택을 통한 지지 세력 확보 기반이 형성되기 어려울 수밖에 없다. 이상의 상황을 볼 때 기업가적 옹호 전략에 있어 행정부는 단원 노조에 비해 그 전략이 매우 약한 상태라는 것을 파악할 수 있다.

## 2. 정책개발관리: 단원 노조 활동이 내용적/과정적 타당성을 갖추었는가?

기업가적 옹호 전략을 통한 지지 기반 확보에 비해 보다 전문적인 정책 개발의 체계를 구축해야 하는 정책개발관리 전략은 정책 및 제도의 관리, 개발에 익숙한 행정부보다 단원 노조가 상대적으로 약할 수밖에 없다. 단원 노조의 경우, 강경한 자신들의 입장을 주장하고 호소하는 것에는 능하나, 어떤 고도의 정책 전략, 근로에 도움이 될 수 있는 대안적 제도를 개발하고 제안할 전문성의 한계가 존재한다. 유일하게 그들이 취할 수 있는 정책개발관리 전략은 노조의 뜻에 맞게 정책적 제안을 대변해 줄 수 있는 시민단체나 전문가가 참여한 토론회, 공청회를 통한 정책 개발이다. 예로 2015년 광주시립교향악단이 속한 광주시립예술단 내 예술감독 선임의 투명성, 공정성, 객관성, 전문성 문제를 노조가 제기하면서 단원들이 직접 예술감독을 선임할 수 있는 방식으로의 제도 변경을 촉구하는 토론회가 광주광역시 사회통합지원센터 주최로 열렸다. 토론회에는 한국노동사회연구소, 사회공공연구원, 광주경영자총협회, 공공운수노조 광주시립예술단지부

등 전문가들이 초청되어 예술감독 선임 문제 및 공공기관 노사공동결정체의 쟁점 등을 논의하고 공유하였다(황해운, 2015). 하지만 그 외 단원 노조 차원에서 정책을 분석, 개발하는 노력들이 뚜렷하게 드러난 경우는 찾아보기 힘들었다.

정책개발관리에 있어 전문성을 보유한 행정부의 경우, 정책분석 과정을 통해 단원 노조 활동의 내용적, 과정적 타당성을 낮출 수 있는 전략을 세웠다. 비록 행정부는 Moore가 제시한 정책개발관리의 전략인 전문가 자문이나 다양한 이해관계자를 포함 시킨 정책 분석을 적극 활용하진 않았다. 다만 행정부와 연관된 시, 도의회를 활용하여 단원 노조 활동에 대응하기 위한 제도적 전략의 정치적 정당성을 확보하는 방법을 취하였다(채명룡, 2017). 또한 행정부는 정책 분석 전문성과 새로운 정책을 개발하는 능력을 발휘하여 강경한 단원 노조 활동을 약화시킬 제도적 기반을 다졌다. 예로, 행정부가 노사위원회와 같은 기구를 설치하여 노조와 대화할 수 있는 창구를 열어준 경우가 대표적이다. 반면, 단원 노조가 임금 협상 조건을 굽히지 않을 경우, 행정부는 단원들에게 일반 공무원과 같은 근무 제도를 도입할 것이라는 주장과 함께 근태 기록을 이전보다 강하게 점검하는 등 강경한 정책 대안으로써 단원 노조 측의 주장을 중립화시켰다. 그래서 단원들은 자신들에게 유리한 부분을 제한하려는 제도가 시행될까봐 쉽사리 행정부를 향해 투쟁적으로 대응하지 못하게 된다. 결국 정책개발관리 전략은 단원 노조보다 행정부가 전문성과 정책 분석 능력 등에 있어 선점을 취하고 있다고 분석할 수 있다.

“평균적으로 보면 (단원들이) 10시에 출근해서 3시 안에 다 집에 가요. 그런데 조례상엔 그렇게 안 나와 있어요, 5시까지 근무하는 것으로 나와 있죠.(중략) 그럼 관에서 단원들 5시까지 있어야 하면 그게 밟히는 거야 노조가...노조가 풀지 못하는 숙제 중에 하나가 이거예요, 전국 노조가. 그러니 더 강경하게 못하는 이유가 그것이고, 그럼 관 입장에서는 그럼 단원들 12시 반에 집에 가니까 월급을 깎자, 절반만 일하니까 절반만 주겠다. 이러면 시립예술단 월급 기준으로 백만 원도 안되요. 그러니까 노조들이 더 이상 못 올라가는 거예요.” (B시립 교향악단 단무장)

### 3. 협상: 단원 노조 활동을 추진/저지하기 위해 어떤 협상 전략을 취했나?

서로 다른 집단이 목적하는 바를 이루기 위해 필수적으로 거쳐야 하는 협상은 시·도립 교향악단의 노사 갈등 구조 가운데 가장 첨예하게 대립되는 전략 기조를 갖고 있었다. 먼저 단원 노조는 본인들의 주장을 강화하고, 이슈를 보다 효율적으로 퍼뜨리면서 노조 활동을 강력히 추진하기 위해 뒷받침이 되어줄 수 있는 참여자로서 민주노총을 포

합시켰다. 대부분의 예술단 노조들은 민주노총 산하 최대 산별 노조인 전국공공운수사회서비스노조에 가입되어 있다. 그래서 각 교향악단을 포함한 전국 예술단에서 노사 갈등 문제가 발생할 경우, 투쟁력이 강한 민주노총 및 예술단 지부 관련자들이 사측과의 협상 자리에 함께 동행한다. 또한 노조 자체가 매우 강경한 자세를 취하는 경성적 접근 방식으로 협상에 임하기 때문에 협상 결렬시 단원 노조는 파업, 연주 취소와 같은 강성 대안을 취한다. 예로 2013년 광주시립교향악단 노조가 단원평가 점수 배점 개선과 임금 협상 타결을 이루지 못하게 되면서 이미 예매가 된 공연에 대해서 연주 파업을 선언하였다(김형노, 2013).

“단원들이 예술가들이어서 사실 예술밖에 모르죠. 그러니 법과의 대립 문제에서 상당히 고충을 겪죠. 그래서 단원들이 할 수 없이 민주노총이든 뭐든 큰 단체와 손을 잡죠. 그리고 민주노총이 개입되면서 단원 노조의 파워가 엄청나게 커지죠. 커지다보니까 문제는 뭐냐면 순수하게 협상을 풀어나가면 되는 데 시하고...그런데 민주노총이나 상급 단체들에서 지원을 받다 보니까 시 입장에서 불합리한 것도 이야기가 나오니 시는 황당한 거죠. (그럼 시는 결국) 이거 완전히 없어야겠다, 시향 안 해야겠다 이런 식이 되어 버리죠.”(B시립 교향악단 단무장)

단원 노조의 협상 전략에 비해 행정부의 협상 전략은 뚜렷한 이슈나 참여자를 확장하려는 움직임은 덜했지만, 단원 노조의 요구에 대응하기 위한 강경책을 똑같이 내세우고 있었다. 예를 들면 임금 협상이 결렬되면서 노조가 꺼낼 대안 카드가 파업일 것을 어느 정도 감지하고 있는 행정부는 노조 활동에 참가한 대표자들을 해고하거나, 징계를 내리는 방안을 택했다. 또, 행정부가 연주를 거부한 교향악단 노조를 와해하기 위해 연주에 참석한 단원들은 징계를 면해주겠다고 하여 단원들 사이에 분란을 일으키는 경우도 있었다. 이렇게 단원 노조와 행정부 모두가 경성적 방식으로 상대방의 주장을 무력화시키는 것에만 집중한 채 건전한 협상을 진행하지 못했기 때문에 시·도립 교향악단의 노사 갈등이 수년째 실마리를 찾지 못하고 있다.

“노조도 맨 처음엔 톨톨 뭉치는 것 같은 분위기로 가다가 자기네들이 불안감 같은 게 있으니까 이탈하기도 하고...그런데 재밌는 게 자, 노조가 생겼어요. 근데 누가 시에서 오더를 받은 공연과장이든지 이런 사람들의 라인이 단원들 중에 있단 말이지요. 그럼 이 공연과장이 그 단원에게 오더를 내려요, 니네 다 죽는다. 그러니까 니네 나름대로 떨어져 나와서 시를 지지하는 노조를 만들어라. 그래서 지금 시를

지지하는 노조가 만들어졌어요. 원래 있던 노조, 여기서 떨어져 나가는 노조, 거기다가 떨어져 나간 노조를 반대하는 또 다른 노조, 그리고 너도 나도 다 싫다는 그룹들...그러니까 시에서는 단원 노조가 의견 단합이 안 되는구나 생각하는거죠.”(C시립 교향악단 전 악장)

#### 4. 공적 숙의, 사회 학습, 리더십 / 5. 공공부문 마케팅, 전략적 커뮤니케이션: 단원 노조 활동에 대한 이해관계자 및 시민들의 공적 숙의와 사회 학습, 인식과 이해도를 충분히 제고시켰는가?

정책 수단으로써 참여는 여론이 형성되는 공론장에서 다양한 이해관계자들의 네트워크 및 거버넌스 행위를 통해 시민사회가 형성되고 정치권력의 오남용을 견제, 감시한다는 차원에서 그 의의가 있다(임의영, 2018). 그래서 최근 협력적 거버넌스 모델이 확산되면서 시민위원회, 참여적 정책 분석 등을 통한 직접적, 숙의적인 민주주의를 실현하고자 정책 대상자들이 정책 결정 및 집행에 보다 적극적인 행위자로 나서고 있다(김윤경·김선형 2019).

그렇다면 이해관계자 및 시민들을 대상으로 시·도립 교향악단의 노사 갈등에 대한 신중하고 깊이 있는 숙의와 학습 과정, 갈등에 대한 인식과 이해를 통해 함께 문제를 해결하는 장을 마련하는 것이 가능했을까? 결론적으로 단원 노조와 행정부 모두 위 전략이 매우 부족하였다. 두 그룹 모두 건전한 공론의 장을 만들어 본인들이 처해있는 노사 갈등의 문제들을 허심탄회하게 나누고, 서로 의견을 교환하면서 문제에 대한 학습 과정을 거쳐 더 좋은 해결안을 함께 만들어나가기 위한 전략적 노력이 부재했다. 최근의 예로 2016년 서울시립교향악단을 세종문화회관 산하 단체로 다시 축소하는 내용의 조례안 심사를 위해 외부 전문가 5인과 문화체육관광위원회 11명이 참석한 공청회에서 서울시립교향악단의 설립 운영 조례안을 일부 수정할 것이 가결되어 해당 조례안이 폐지되었다(김미경, 2016). 당시 단원들은 재단법인으로 독립한 단체가 과거로 돌아가는 것에 대해 강하게 반발하였다. 그런데 본 공청회는 서울시의회 문화체육관광위원회 임시회에서 일회성으로 열린 만큼 조례 변경을 둘러싼 이해관계자나 시민 참여가 얼마나 이루어졌는지, 이들에게 관련 이슈가 얼마나 인식이 되었는지는 전혀 파악할 수 없다. 당시 공청회에도 서울시립교향악단 관계자가 재단 대표 한 사람만 참석했을 뿐이었다. 그래서 자칫 공청회가 시 공무원, 전문가, 시의회 위원들만의 논의로 그치고, 보다 광범위한 토

론과 의견 교환의 기능을 제대로 발휘했는지 의문이 들 수 있다. 사실 대다수의 교향악단 내 노사 임금 협상이나 기타 회의의 경우도 노사측 대표 등 소수의 관련자만 좁은 공간에 모여 서로의 요구조건을 확인하고, 협상이 될지 안 될지를 판가름하는 식의 졸속 협의로 진행되기 일쑤다. 이 때문에 일반 시민들은 교향악단의 노사 갈등 문제에 대해 알지도 못하며, 교향악단의 문제가 그저 그들 스스로 풀어야 할 숙제일 뿐 사회가 함께 풀어나가야 할 문제라고 인식하지 못한다.

“노조라고 뽑았으면 그들을 믿어야 하고, 자기랑 이견이 있을 때는 사람들과 얘기를 해야 되는 건데... 민주적 절차 자체는 이해할 수 있는데, 문제는 그렇게 뽄뽄이 흩어지면서 한 데 의견이 안 모아지니까... 저희 기획팀은 노조 회의할 때 못 들어갔어요. 보면 가끔 회의하더라고요. 전체 미팅에서 의견도 뽑아내는 것 같더라고요.(중략) 한국 오케스트라들은 일단 소통이...형평성 있게 안 돼요, 그게 제일 문제인 것 같아요.”(교향악단 운영 관련 경험자 D)

보다 많은 사람들의 참여를 유도하고 그들을 학습시켜 단원과 행정부가 겪는 문제들을 함께 풀어나가기 위한 전략 수립의 차원에서, 한 시립 교향악단 지휘자는 독일의 예를 들어 단원 노조가 전국 단위의 노조 협회를 통해 어느 한 교향악단의 문제를 공론화시키고 함께 건의하는 시스템을 거쳐 이해관계자들 간의 의견 교환 및 안전 논의를 이룬다고 하였다. 그렇기 때문에 교향악단 및 단원들의 문제 제기가 절차상의 타당성을 확립할 수 있다고 보았다.

“독일은 오케스트라마다 노조가 없고 독일 전체 오케스트라 (노조) 협회가 있어요. 오케스트라 단원들이 거의 거기에 가입되어 있죠. 그래서 한 오케스트라에서 노조가 생겨서 그 시의 의원들하고 상대하는 게 아니라, 어떤 문제가 생기면 그 문제가 독일 전역에 있는 오케스트라와 관련 기관에 건의가 올라가고, 거기서 무언가가 결정되니까 협회의 힘이 엄청나죠.”(E시립 교향악단 지휘자)

이상 Moore의 정치적 관리에 의거해 시·도립 교향악단의 노사 갈등에서 나타난 단원 노조와 행정부의 전략 특징들을 <표 3>과 같이 요약할 수 있다.

〈표 3〉 시·도립 교향악단 노사 갈등에서 나타난 정치적 관리

전략		단원 노조 활동 찬성	단원 노조 활동 반대
기업가적 옹호	이해관계자 분석	노조에 가입한 단원	행정부(시·도립 교향악단이 소속된 시,도청)
	의사결정 경로선택	기자회견 선점, 거리 시위 등을 통해 노조의 지지층을 넓히도록 노력	노조활동에 대한 입장 전달 수준에서 의견 표명이 그치기 때문에 지지층 확보가 쉽지 않음. 특별한 의사결정 경로 선택이나 프레임 설정이 뚜렷하게 나타나지 않음
	이슈 프레이밍	행정부로부터의 부당한 대우를 받는다는 언론 프레이밍에 성공	
	긴 호흡의 설득	(반복적, 지속적인 보도)	공개적으로 입장을 자세히 알리고, 지속적으로 설득하려는 의지 부족
정책개발관리		시민단체나 전문가 집단을 통한 토론회, 공청회를 통한 문제 제기는 존재했으나, 구체적이고 전문적인 정책분석 및 개발에는 한계가 있음	노사위원회 설치를 통한 노조와의 소통 기구 마련과 동시에, 노조의 강경한 주장을 약화시키기 위해 공무원 수준의 근무 제도 도입을 시사함
협상	이슈, 관계자 확장	민주노총 산하 산별노조에 가입, 사측과의 협상에 민주노총 관계자와 함께 동행	뚜렷하게 나타나지 않음. 다만 노조를 와해시키기 위해 단원들을 회유하여 행정부의 편에 서게 함
	협상 결렬시 대안	파업, 연주 거부	노조 참가 단원 해촉 및 징계
	접근방식	경성적	
공적 속의, 사회적 학습, 리더십		없음	소수의 공청회가 개최되긴 하나, 시민 참여로까지 확대된 장이 열리는지 확인할 수 없음
공공부문 마케팅, 전략적 의사소통		노사 대표간의 좁은 협상이 주된 방식이기 때문에 시민 대상의 폭넓은 정보 전달, 문제 인식 및 해결을 위한 쌍방 소통이 불가능	

## VI. 결론

본 연구는 예술행정 분야에서 해결되지 못한 시·도립 교향악단의 노사 갈등을 바라보며 공공관리자로서 단체 운영의 책임을 맡은 시, 도청 행정부가 갈등을 관리하고, 문제를 해결해 나갈 수 있는 전략적 방안을 모색하는 데 목적을 두었다. 특히 본 연구는 공공관리자가 공공가치의 창출이라는 목표를 달성하기 위해 정치적 지지와 정당성을 얻어 성공적인 정책 실행을 이끄는 Moore(1995)의 정치적 관리를 이론적 틀로 활용하여 시·도립 교향악단의 노사 갈등 속에서 단원 노조와 행정부가 각기 취했던 정치적 관리 전략을 분석하였다.

분석 결과, 단원 노조가 가장 효과적으로 정치적 관리 전략을 펼친 부분은 기업가적 옹호 측면이었다. 단원 노조는 공개적인 기자회견, 거리 시위 등을 통해 노조 활동의 지지층을 넓히고자 노력했고, 적극적인 언론 이슈 프레이밍을 통하여 단원들이 받는 노동의 부당 대우를 해결해야 한다는 당위성을 지지받을 수 있었다. 행정부가 가장 효과적으로 정치적 관리 전략을 펼친 부분은 정책개발관리 측면이었다. 단원 노조보다 정책개발 관리의 전문성과 경험이 많은 행정부는 노사위원회 기구 설치 등을 통해 단원들과 소통하고, 그들을 회유하려는 시도를 꾀하였다. 또한 단원들의 근무태도가 조례의 범위를 넘어설 정도로 심각한 문제임을 고려하여 노조가 공무원 수준의 근로 대우에 대한 주장을 굽히지 않을 경우 단원들 대상으로 일반 공무원 수준의 근무제도 도입을 시사하여 노조의 힘을 약화시키는 전략을 세웠다. 한편, 협상에 있어 단원 노조와 행정부는 모두 경성적 접근 방식으로 팽팽하게 자신들이 주장하는 바를 굽히지 않았으며, 협상 결렬시 서로가 내놓은 극단적 대안에 맞서다보니 지금까지 시·도립 교향악단의 노사 갈등이 명쾌한 해결책 없이 지속되고 있었다. 마지막으로 공적 숙의, 사회적 학습, 리더십과 공공부문 마케팅, 전략적 의사소통 등 다양한 이해관계자와 시민의 참여와 소통, 문제의 공론화와 인식 제고를 통한 갈등 해결의 전략적 의지는 두 집단 모두 매우 약했다. 왜냐하면 교향악단이 갖고 있는 여러 문제들이 소수의 대표자에 의해서만 논의되었고, 각종 문제들을 공론화시키는 것보다는 내부에서 빨리 해결해야 한다는 폐쇄적 관념이 강했을 것으로 추측되기 때문이다.

분석 결과를 토대로 행정부가 노사 갈등을 적극 관리하고 교향악단의 정상화를 위해 노력해야 할 부분들은 다음과 같다. 첫째, 행정부는 적극적으로 자신들의 구체적인 입장을 공식 석상에서 알리되, 단원 노조의 요구에 대해 정책관리자로서 해결 방안을 오해 없이 자세하게 공개하고, 지속적으로 설득시킬 전략을 세워야 할 것이다. 기업가적 옹호 측면에서 행정부가 소극적일 수밖에 없었던 것도 강경한 노조의 행동 뒤에서 항상 노조가 먼저 낸 목소리에 후발주자로 의견을 짧게 덧붙이기에만 그쳤기 때문이다. 이로 인해 노조를 비롯한 시민들, 기타 이해관계자들도 행정부가 진정으로 생각하고 있는 방안이 무엇인지 제대로 알지 못한 채 무조건 단원 노조 활동을 반대할 것이라는 오해와 불신을 낳게 된 것이다. 이런 행정부의 소극적 자세는 협상 중 이슈, 관계자 확장 전략에서도 나타난다. 민주노총을 포함시켜 협상력을 높이려는 단원 노조와는 달리 행정부가 노조를 와해시키기 위해 단원들 사이의 불화를 일으킬 수 있는 상황을 만든 것은 향후 갈등 관리

에 있어 행정부의 지지를 약화시키는 결과를 초래할 뿐이다.

둘째, 행정부는 시·도립 교향악단이 겪고 있는 어려움과 각종 문제들을 먼저 인식하는 데 앞장 서고, 이것이 내부 대표들에 의해서만 해결되기 힘들다면 적극적으로 외부의 힘을 빌려 갈등을 최소화시키는 데 전력을 다해야 할 것이다. 행정부가 먼저 교향악단과 단원들이 겪고 있는 문제들을 인식하고 이해할 때, 그리고 인식하고 이해하고 있다고 대외적으로 알려줄 때 단원 노조를 비롯한 많은 이들이 행정부가 교향악단의 정상화를 위해 노력하고 있다고 인정해줄 수 있게 될 것이다. 그리고 정책개발관리에 있어 단원 노조보다 전문성이 더 높은 행정부는 먼저 교향악단의 문제를 인식하고 분석하여 공론화를 시켜야 할 문제와 아닌 문제를 구분할 수 있다. 그래서 공론화를 시켜야 할 문제는 다양한 이해관계자와 전문가, 그리고 교향악단에 관심이 많은 시민들에게 적극적으로 알리고 인식시켜 공적 숙의와 학습의 과정이 생성되는 장을 마련한 후에야 비로소 행정부가 생각지 못했던 갈등 해결 방안들을 조금씩 찾아가게 될 것이다. 이를 위해서 행정부는 이해관계자들과 전문가, 시민들, 그리고 단원들과 끊임없이 소통할 수 있는 창구를 다방면으로 개발하는 데 노력해야 할 것이다. 결론적으로 Moore의 정치적 관리에 적용해 볼 때, 공공관리자인 행정부가 갈등 관리를 위해 가장 유념해야 할 전략적 개념은 기업가적 옹호 중 의사결정경로 선택 및 긴 호흡의 설득, 공적 숙의, 사회적 학습, 리더십, 그리고 공공부문 마케팅과 전략적 의사소통일 것이다.

2014년 단원들의 노조 결성으로 인해 시 측과 정리해고 및 소송 등 극렬한 갈등 상황을 빚었던 목포시립교향악단 사태는 지역사회의 큰 이슈로 부상하면서 이를 수습해야 한다는 협의체가 적극적으로 구성된 대표 사례다. 그래서 조정 및 중재 등 반복적 협의 과정을 거쳐 노사 간의 합의안이 전격 수용되면서 목포시는 단원들의 정리 해고를 철회하였고, 단원 노조도 시를 대상으로 한 고소, 고발 등 민원을 철회하고, 대시민 사과문을 발표하였다. 이 후 새로운 지휘자가 선임되고 변화를 모색하는 의지를 인정받아 목포시 의회에서도 추경 예산을 통과시켜주어 단원들의 임금 체불 문제를 해결토록 했다(고규석, 2014). 단원 노조와 행정부 측이 목포시립교향악단의 정상화를 위해 노력할 수 있었던 것은 시민들이 목포시립교향악단을 사랑했던 마음에 보답하고 신뢰를 회복하기 위해서였다. 지역 주민들에게 양질의 문화예술이라는 공공가치를 전달해야 할 시·도립 교향악단이 안정적으로 운영되기 위해서는 단원들과 행정부, 지휘자, 다양한 이해관계자, 그리고 관객인 시민들 모두가 서로를 믿고 신뢰하며 좋은 음악이 만들어질 수 있게



꿈 힘을 북돋아줄 수 있는 관계를 유지하는 것이 중요하다. 그것이 Moore가 강조한 공공가치의 실현을 가능케 할 정치적 관리의 핵심일 것이다.

마지막 연구의 한계로 시·도립 교향악단 노사 갈등의 실체를 확인하기 위해 진행했던 인터뷰의 대상자가 섭외의 한계로 단무장 외에 시, 도청 관련 공무원들을 포함하지 못한 것은 아쉬운 점으로 남는다. 추후에 교향악단 운영 및 노조 이슈와 관련한 시, 도청 행정부의 입장을 좀 더 듣고 논문의 주장을 보강할 수 있는 기회가 있길 기대한다.○

## [참고문헌]

- 강경루(2020. 7. 8), [집중분석] 재단법인화 뒤흔들...부천필, 고소 사태 이어 지휘자 병가, 「국민일보」.
- 강진구(2011. 2. 17), 포향교향악단 노조, 지휘자 노동부에 성희롱 제소, 「뉴시스」.
- 고규석(2014. 9. 1), 다시 올리는 '화합의 화음' '예향 목포' 명성 되찾는다, 「광주일보」.
- 권혜원 · 권순원(2016), 문화예술인들의 집단적 이해대변 가능성 탐색: 작업장 노동조합주의를 넘어서, 「한국사회」, 제17집 2호, 77-116.
- 김경란(2003. 12. 18), 전국문화예술노조 출범, 의미와 배경, 「매일노동뉴스」.
- 김경호(2017. 5. 21), 수원시, 시향 파동 가해자 편에서 중재 말썽...노조에 사과 요구, 「뉴시스」.
- 김미경(2016. 9. 6), 서울시향 세종문화회관 편입 없던일로 결론, 「이데일리」.
- 김상수(2014. 3. 14), 천안시향 상임지휘자의 자격을 묻는다, 「미디어오늘」.
- 김윤경(2019), 공공조직관리 관점에서의 공공 오케스트라 지휘자 리더십 확장의 필요성, 「한국조직학회보」, 제15권 제4호, 25-56.
- 김윤경 · 김선형(2019), 정책수단에 따른 문화예술인의 활동 만족도 분석: 참여의 올바른 방향 설정, 「사회과학논집」, 제50집 제2호, 141-161.
- 김초롱(2019. 1. 7), 10년 이어온 양주시립예술단 '해체', 이유는?, 「헬로TV뉴스」.
- 김형노(2013. 2. 20), 시립예술단 노사 임협 결렬, 시향 연 또 파행 우려, 「노컷뉴스」.
- 김혜원 · 이정옥(2018), 신촌 연세로 대중교통전용지구는 어떻게 성공적으로 도입되었는가?: 다중흐름모형과 정치적 관리의 관점을 중심으로, 「지방정부연구」, 제21권 4호, 209-237.
- 김효선 · 조윤직(2019), 방폐장 입지정책에서 정부의 정치적 관리: 부안군 유치 시도 및 경주시 유치선정 사례 비교, 「행정논총」, 제57권 제3호, 227-259.
- 노진균(2019. 1. 23), 양주시립예술단 해체 두고 '市-단원 갈등' 격화, 「중부일보」.
- 문가영(2019. 3. 13), 지휘 거장 무티, 시카고심포니 파업 지지, 「매일경제」.
- 박주원 · 조윤직(2017), 서울시 무상급식 정책 도입에 관한 연구: 정치적 관리의 관점을 중심으로, 「현대사회와 행정」, 제27권 제1호, 69-100.
- 박태성(2016. 9. 7), 부산시립예술단 부글부글, 「부산일보사」.

- 서미숙(2001), 전북도립국악원, 전국지자체예술단으로 첫 노조 설립, 「열린전북」, 통권 제24호, 148-150.
- 서우석 · 이경원(2019), 예술인 고용보험 도입의 정책적 이해: 예술인 복지정책과 고용보험 정책을 중심으로, 「문화정책논총」, 제33집 제1호, 213-241.
- 송현진 · 이정욱 · 조윤직(2017), 서울시 버스 준공영제 도입에 관한 연구: 정치적 관리의 관점을 중심으로, 「행정논총」, 제55권 제4호, 247-272.
- 심윤희 · 전지현(2003. 12. 19), 문화예술계도 노조 몸살, 「매일경제」.
- 유연석(2016. 8. 17), 부당 해고 성남시향 단원 3명, 2년 8개월 만에 복직, 「노컷뉴스」.
- 이미영(2019), 정치적 관리 전략을 적용한 지방교육재정교부금법 개정과정 분석, 「한국교육문제연구」, 제37권 제4호, 163-190.
- 이정철 · 이정욱(2015), 야간옥외집회 및 시위에 대한 대체입법 추진은 왜 실패하였는가?: 전략적 관리의 관점을 중심으로, 「한국치안행정논집」, 제12권 제2호, 183-206.
- 임의영(2018), 한국적 맥락에서 공공가치론의 적용가능성에 대한 성찰: 공공성 실현을 위하여, 「한국행정학회 하계학술대회 발표논문집」, 2018년 제6호, 775-801.
- 정석호 · 이정욱(2019), 서울시 심야버스 정책은 어떻게 성공적으로 도입되었는가?: 정치적 관리의 관점을 중심으로, 「지방정부연구」, 제23권 3호, 261-283.
- 채명룡(2017. 12. 26), [기자의 눈] 군산시립예술단 문제, 지금부터라도 머리를 맞대라, 「새전북신문」.
- 채혜원(2006. 3. 4), 예술노동자들은 괴롭다, 「오마이뉴스」.
- 최인이 · 강윤주(2010), '영화인'의 영화 '노동자' 되기-영화산업노동조합 사례를 중심으로, 「담론 201」, 제13집 제4호, 37-69.
- 현장리포트팀(2003), 예술가는 노동자다, 노동은 예술이다!, 「비정규 노동(월간)」, 통권24호, 89-116.
- 홍민호 · 이정욱(2019), 동대문디자인플라자(DDP) 조성사업 정책은 어떻게 가능하였는가?: 정치적 관리의 관점을 중심으로, 「지방정부연구」, 제23권 3호, 237-260.
- 황해윤(2015. 10. 27), “광주시립예술단 예술감독 단원들이 뽑아야”, 「광주드림」.
- [사설] 창원시 왜 부당하게 예술활동 억압하나(2015. 5. 18), 「경남도민일보」.

- Abbing, H.(2002), Why are artists poor?: The exceptional economy of the Arts, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Banks, M.(2011), Autonomy guaranteed? cultural work and the art-commerce relation, *Journal for Cultural Research*, 14, 251- 269.
- Frey, B. S., & Pommerehne, W. W.(1989), Muses and Market: The Explorations in the Economics of the Arts, Oxford: Blackwel.
- Glynn, M. A.(2000), When cymbals become symbols: Conflict over organizational identity within a symphony orchestra, *Organization Science*, 11(3): 285-298.
- Moore, M. H.(1995), Creating public value: Strategic management in government, Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Throsby, D., & Zednik, A.(2011), Multiple job-holding and artistic careers: Some empirical evidence, *Cultural Trends*, Vol. 20, 9-24.

[Abstract]

## Management of Labor Conflict in the City and Provincial Public Orchestra for the Restoration of Trust: Political Management Perspective

Kim, Yun Kyoung

This study aims to analyze the structure of labor conflicts in municipal and provincial public orchestras belonging to local governments, which have been emerging as social problems in recent years, and the positions and actions of musicians' unions and administration. Furthermore, it aims to emphasize the role of the administration in managing the orchestra as public organization and to suggest strategic measures that ought to be implemented to restore various stakeholders and citizens' trust in the orchestra. In particular, this study intends to use the theoretical framework of Moore (1995) as well as notions of political management and the five strategies introduced in the field of social science to present academic measures for management and problem-solving of municipal and provincial public orchestras.

The analysis of the union and the administration's strategic behavior, based on media press releases since 2010 and interviews of 18 municipal and provincial public orchestra stakeholders, revealed that the most effective political management strategy implemented by the union was Entrepreneurial advocacy, whereas the strategy chosen by the administration Managing policy development. In the case of Negotiation, both groups experienced strategic difficulties with a hardline approach. Public deliberation, social learning, and leadership as well as Public sector marketing and strategic communication; in fact, both groups had no clear strategy about them. Ultimately, the analysis suggests that, in order to manage municipal and provincial public orchestra's labor conflicts, the administration, as a public manager, ought to be most mindful

of a strategy involving decision-making path selection and long-term persuasion for Entrepreneurial advocacy, Public deliberation, social learning, leadership, and Public sector marketing and strategic communication.

**[Keywords]** municipal and provincial public orchestras, labor conflicts, arts unions, political management, conflict management