

경제위기 전후 청년 일자리의 구조 변화

이병희*

경제위기 이후 청년층이 경험하는 취업난이 노동력 수요의 구조적인 변화에 기인하는지를 살펴보기 위해 「고용보험 DB」를 이용하여 1995~2000년 동안 지속적으로 300인 이상의 근로자를 고용하는 사업체를 대상으로 경제위기 전후의 일자리 변동을 분석하였다. 대규모 사업체에서 경제위기 이후 청년층의 일자리 창출률은 다른 연령계층에 비해 가장 낮을 뿐만 아니라 일자리소멸률도 가장 높아 청년 일자리가 지속적으로 감소하고 있으며, 신규 졸업자보다 경력 근로자를 채용하는 경향이 크게 증가하여 경력 중시형 노동력 수요로 변화하고 있는 것으로 나타났다. 또한 사업체의 일자리창출률이 클수록 청년 채용률이 높다는 실증 결과는 적극적인 일자리창출을 위한 정책적인 노력이 필요함을 시사한다.

핵심용어 : 일자리 변동, 청년 채용, 사업체-근로자 연계 패널

I. 서론

최근 청년 실업률은 외환위기 이후 가장 낮은 수준이며, 외환위기 이전 수준에 근접하여 지표상으로는 청년실업 문제가 심각하다고 보기는 어렵다. 반면 청년층의 취업자 수는 절대적으로 감소하여 청년층의 체감 실업률을 높이는 요인으로 작용하고 있다. 청년 취업자가 절대적으로 감소한 1차적인 원인으로는 청년인구의 감소를 들 수 있으나, 청년취업 비율(employment population ratio)이 2001년 42.8%으로 외환위기 이전

투고일 : 2002년 10월 28일, 심사의뢰일 : 11월 10일, 심사완료일 : 11월 30일.

* 한국노동연구원 부연구위원(lbh@kli.re.kr)

인 1997년의 45.1%보다 낮은 수준을 기록함으로써 청년층 일자리가 상대적으로 감소하였음을 확인할 수 있다(이병희, 2002).

청년층 취업자의 상대적인 감소를 불황기에 기업들이 신규 노동력의 채용을 연기하는 경향만으로 설명하기는 어려워 보인다. 경제위기 직후 청년층 실업률의 급격한 증가와 이후 경기 회복에 따라 감소하는 경향은 청년층 노동시장이 경기 변동에 매우 민감하게 반응하는 특징을 반영하는 것이라고 할 수 있지만, 경기 회복기인 1999~2000년에도 청년층 취업자수의 증가가 미미하고 청년층 취업 비율이 경제위기 이전 수준을 회복하지 못하는 현상을 설명하기는 어렵기 때문이다.

본 연구는 최근 청년층이 경험하는 취업난을 노동력 수요의 변화라는 관점에서 분석하고자 한다. 경제위기 이후 구조조정이 상시화됨에 따라 기업의 생성·확장·축소·소멸 등이 활발해지고 노동시장의 유연화가 진전된 상황에서는 노동력 공급요인보다 노동력 수요요인의 설명력이 증대할 것으로 보인다. 최근 청년층 노동시장에 대한 여러 가지 자료가 조사되고 있음에도 불구하고 청년 취업난을 이해할 수 있는 노동력 수요 측면에서의 자료는 찾아볼 수 없다. 이에 본 연구에서는 「고용보험 DB」(노동부)를 이용하여 노동력 수요 측면의 분석을 수행함으로써 새로운 자료의 활용 가능성을 제시하고 청년층 노동시장에 대한 통합적인 이해에 기여하고자 한다.

II. 연구방법

지난 1990년대 이후 활발하게 이루어지고 있는 일자리창출·소멸 관련 연구들은 청년층이 경험하고 있는 취업난을 노동력 수요의 변화라는 관점에서 분석하고자 하는 본 연구의 방법론적 토대를 제공한다. 흔히 사용되는 거시적인 고용통계를 통해서는 취업자수의 증감을 통해 고용의 순변화(net employment change)를 파악할 수 있으나, 그 이면에 존재하는 고용의 총변화(gross employment change)를 알 수는 없다. 반면 ‘사업체-근로자 연계패널 자료(employer-employee matched panel data)’를 구성할 경우 고용의 양적인 변화만이 아니라 일자리창출·소멸 과정 분석을 통해 노동력 수요 관점에서 일자의 변화를 살펴볼 수 있다.

본 연구에서는 일자리를 근로자에 의해 충원된 일자리(filled job position)로 정의한다. 또한 대부분의 자료가 일자리(job position)가 아닌 근로자수에 대한 통계를 제시하고 있기 때문에 Davis, Haltiwanger and Schuh(1996) 등의 방법에 따라 일자리변

동을 ‘사업체 수준에서의 순고용변화’로 정의한다.

사업체 수준의 순고용변화는 일자리변동(job flow)의 관점에서 두 시점간 근로자수의 차이로 정의된다. 즉 t 기에 i 사업체의 근로자수를 E_{it} 라고 하면, 순일자리변동(JF)은 t 기와 $t-1$ 기간 근로자수의 차이로 정의된다.

두 시점간 $\Delta E_{it} = JF_{it} = E_{it} - E_{it-1}$ 확대 또는 창업에 의해 근로자수가 증가하였을 경우 ⁽¹⁾일자리창출(job creation: JC)이라고 부르며, 사업체의 사업 축소 또는 폐업에 의해 근로자수가 감소하였을 경우 일자리소멸(job destruction: JD)이라고 부른다.

사업체 수준의 순고용변화는 근로자의 이동 측면(worker flow)에서도 정의할 수 있다. 즉 사용자-근로자 간 고용관계(job match)의 형성과 해제로 순고용변화를 파악할 경우 두 시점간에 발생한 총채용자수(H)와 총이직자수(S)의 차이로 정의된다.

식 (1)과 식 (2)에 의해 순일자리변동은 채용과 이직의 차이와 동일함을 알 수 있다. ⁽²⁾

$$JF_{it} = H_{it} - S_{it}$$

한편 일자리변동률은 일반적인 증감률과 다르게 계산된다. 일반적으로 $t-1$ 기의 근로자수를 사업체 규모로 정의할 경우 창업 사업체는 $t-1$ 기의 근로자수가 0이 되므로 일자리변동률이 ∞ 가 되며, 폐업 사업체는 -1로 계산된다. 이에 비하여 사업체의 일자리 규모를 $t-1$ 기의 근로자수와 t 기의 근로자수 평균으로 정의할 경우 일자리변동률은 $[-2, 2]$ 범위 내의 값을 가짐으로써 해석이 용이한 장점을 가진다. 이하에서는 각각의 변동률을 두 시점간 근로자수의 평균으로 나눈 값으로 계산한다.

$$N_{it} = (E_{it} + E_{it-1})/2$$

이제 부문별로 일자리변동률을 집계하기 위해서는 부문내 각 사업체 규모의 비중을 가중치로 사용하여 계산한다. 부문별 일자리창출률(JCR)은 일자리가 늘어난 사업체(일자리가 증가한 기존 사업체 + 창업 사업체)의 일자리창출률을 사업체 규모의 비중을 가중치로 계산한다. 마찬가지로 부문별 일자리소멸률(JDR)은 일자리가 감소한 사업체(일자리가 감소한 기존 사업체 + 폐업 사업체)의 일자리 소멸률을 사업체 규모의 비중

을 가중치로 계산한다.

$$JCR_{st} = \sum_{i \in S^+} \frac{N_{ist}}{N_{st}} JCR_{ist}$$

$$JDR_{st} = \sum_{i \in S^-} \frac{N_{ist}}{N_{st}} JDR_{ist}$$

위의 식에서 S^+ 는 부문 S 에 속하는 사업체 중에서 일자리가 늘어난 사업체의 집합이며, S^- 는 부문 S 에 속하는 사업체 중에서 일자리가 줄어든 사업체의 집합이다. 이제 JCR 에서 JDR 을 빼면 순일자리창출률(JFR)이 된다.

$$JFR_{st} = JCR_{st} - JDR_{st}$$

III. 분석 자료

일자리변동을 파악하기 위해서는 ‘사업체-근로자 연계패널 자료’가 필수적이다. 본 연구에서는 「고용보험 DB」를 이용하여 자료를 구성하였다.

고용보험은 1995년 7월 출범 당시 30인 이상 사업체의 상용직 근로자에 한정하여 적용되었으나 1998년 1월 10인 이상으로, 1998년 3월 5인 이상으로 확대되었으며, 1998년 10월부터는 1월간의 소정근로시간이 80시간 미만인 시간제 또는 일용근로자인 경우를 제외하고 전 사업체로 확대 적용되었다. 이에 따라 2001년 12월 말 현재 고용보험에 가입한 사업체는 약 807천 개, 피보험자는 6,909천 명이다. 「고용보험 DB」는 피보험 자격 취득자와 상실자의 인적 특성 및 사업체의 성립·소멸 등을 포함한 사업체의 특성을 파악할 수 있는 정보를 누적 관리하고 있기 때문에, 임금근로자를 전부 포괄하지는 못하지만) 본 연구에 필요한 자료를 구성하는 것은 가능하다.

우선 피보험자 관리번호와 채용일자를 이용하여 「피보험자원부 DB」와 「피보험자이력 DB」를 결합하여 개별 일자리 자료(individual job spell data)를 구성하고, 이를 사

1) 고용보험 적용대상 피보험자는 2001년 12월 전체 임금근로자 13,625천 명의 50.7%에 이르며, 「경제활동인구조사」에서 적용제외 사업체에서 일하는 근로자와 일용직 등 적용범위에서 제외되거나 피보험자 관리가 되지 않는 근로자를 제외하여 산출한 적용대상 근로자의 71.1%에 이른다(한국노동연구원, 『고용보험동향』, 제7권 제1호, 2002, 7쪽).

업체 관리번호를 이용하여 「사업체 DB」와 결합함으로써 ‘사업체-근로자 연계패널 자료’를 구축하였다.

본 연구에서는 경제위기를 전후하여 일자리의 구조적인 변화를 살펴보기 위하여 1995~2001년 연말 기준으로 근로자 300인 이상을 지속적으로 고용하고 있는 1,076개 사업체를 분석대상으로 삼았다²⁾³⁾. 분석자료는 개별 일자리별로 채용일자, 채용사유, 이직일자, 이직사유, 직종, 학력 등의 인적 특성과 함께 사업체의 고용보험 성립일, 소멸일, 최초 고용 발생일, 산업, 규모, 본사·지사 구분, 기업 규모 등의 사업체 특성에 관한 정보를 담고 있다.

이렇게 구성된 자료를 이용하여 일자리 창출·소멸을 분석할 때 다음과 같은 한계를 가진다.

첫째, 일자리의 창출과 소멸을 두 시점 간에 발생한 사업체 수준의 순고용변화로 측정하기 때문에, 두 시점 사이에서 발생한 일자리의 변동은 누락된다. 따라서 시점간의 길이를 가능하면 짧게 하는 것이 바람직하지만(Abowd, Corbel and Kramarz, 1999), 본 연구에서는 연간 단위로 변동률을 제시할 것이다.

둘째, 사업체 단위의 순고용변화에 의해 일자리변동을 측정하기 때문에 사업체 내에서 순고용변화 없이 발생하는 일자리의 대체가 포착되지 않아 일자리변동률이 과소측정된다. 예를 들어 두 시점 간에 사업체의 숙련 구성을 변화시킬 목적으로 직종별 일자리가 동일한 규모로 대체되었다면 일자리창출이나 소멸 모두 없는 것으로 간주된다.

셋째, 1998년 10월부터 임시직 근로자까지 고용보험이 확대적용됨에 따라 전후 시점간 근로자수의 차이가 발생할 수 있다. 그러나 종사상 지위를 판별할 수 있는 정보가 없기 때문에 본 연구에서는 이 문제를 해결할 수 없었다.

2) 농림어업과 광업 사업체는 제외하였으며, 1995~2001년 동안 지속적으로 300인 이상의 근로자를 가진 사업체로 국한하였기 때문에 사업체의 창업·폐업에 따른 일자리변동은 포착하지 못하는 한계를 가진다.

3) 「고용보험 DB」에서는 사업체의 창업일자와 폐업일자 정보가 없으며, 다만 고용보험 성립일자와 고용보험 소멸일자만 제공된다. 따라서 사업체의 근로자를 측정하는 과정에서 다음과 같은 두 가지 문제에 직면하게 된다.

첫째, 사업체의 고용보험 성립일 이전에 고용된 근로자가 있는 경우에는 성립일 이전에 입직하여 이직한 근로자수가 제외되어 실근로자수를 과소측정하는 문제가 발생하게 된다. 경제위기 전후 일자리변동에 주목한 본 연구에서는 고용보험 성립년도가 1996년 이후이면서 사업체의 최초 고용 발생년도(사업체에 최초로 고용된 근로자의 입사년도)가 고용보험 성립년도보다 앞서는 사업체를 제외하였다. 이를 통해 최소한 연말 기준의 근로자수는 정확히 측정할 수 있을 것이다.

둘째, 사업체에 대한 고용보험 적용이 소멸되었을 경우에도 일부 근로자가 여전히 잔존하는 경우가 존재한다. 본 연구에서는 사업체의 고용보험 소멸일 이후의 근로자수는 0으로 처리하였다.

Ⅳ. 경제위기 전후 일자리 구조 변화

1. 경제위기 전후 일자리 변동

<표 1>은 근로자 300인 이상을 고용하고 있는 사업체의 연령대별 근로자수 추이를 제시한 것이다. 전체 근로자수는 1997년 1,482천 명에서 1998년 1,365천 명으로 경제위기 이후 대량의 일자리 감소가 일어났으며, 2001년에도 1,341천 명에 머물러 300인 이상의 대규모 사업체에서 경제위기 이전 수준의 고용을 회복하고 있지 못함을 보여주고 있다⁴⁾. 연령계층별로 보면, 30세 미만 청년층 근로자의 비중은 1997년 42.3%에서 2001년 32.2%로 지속적으로 감소하여, 대규모 사업체에서 노동력의 중·장년화가 급속하게 진행되고 있음을 알 수 있다.

이제 연령계층별 일자리창출과 소멸을 통해 청년층 일자리의 구조적인 변화를 살펴보기로 한다. 이를 위해 연말 기준으로 각 사업체의 근로자를 청년층(15~29세), 중년층(30~44세), 장년층 이상(45세 이상)의 세 집단으로 나누어 연령계층별 근로자수를

<표 1> 연령계층별 근로자수 추이 : 연말 기준

(단위 : 천 명, %)

	15~29	30~44	45~	전 체
1996	644 (43.5)	655 (44.2)	182 (12.3)	1,481 (100.0)
1997	627 (42.3)	667 (45.0)	188 (12.7)	1,482 (100.0)
1998	529 (38.8)	661 (48.5)	175 (12.8)	1,365 (100.0)
1999	507 (36.4)	702 (50.5)	182 (13.1)	1,391 (100.0)
2000	495 (35.4)	710 (50.8)	193 (13.8)	1,398 (100.0)
2001	432 (32.2)	709 (52.9)	200 (14.9)	1,341 (100.0)

자료 : 「고용보험 DB」 300인 이상 사업체-근로자 연계패널 자료, 1995~2001.

4) 「경제활동인구조사」(통계청)에 따르면, 총취업자는 1997년 21,106천 명에서 1998년 19,994천 명으로 급감하였다가 그 이후 완만하게 증가하여 2001년 21,362천 명을 기록하여 경제위기 이전 수준을 회복하였다. 한편 「사업체기초통계조사보고서」(통계청)에 따르면, 300인 이상 사업체의 종사자수는 1997년 2,326천 명에서 경제위기 이후 지속적으로 감소하여 2000년 1,637천 명을 기록하여, 대규모 사업체일수록 고용조정이 상시화되어 일자리가 감소하고 있음을 확인할 수 있다.

구하고, 연속된 두 해 간의 순고용변동을 통해 연령계층별로 일자리변동률을 계산하였다. 그리고 재직근로자의 연령이 자연 증가하여 연령계층 범주를 이동하는 문제를 해결하기 위하여 전년도에 연령계층 범주를 기준으로 삼아 연령계층의 일자리변동률을 측정하였다. 이 때 사업체 내부에서 청년 일자리와 중장년 일자리 간의 대체가 발생할 경우 연령계층별 일자리창출·소멸률의 합이 전체 일자리창출·소멸률보다 크게 나타난다는 점에 유의할 필요가 있다. 그러나 연령계층별 순일자리창출률의 합은 전체 순일자리창출률과 동일하다.

우선 <표 2>에서 전체적인 일자리변동을 살펴보면, 순일자리창출률은 1996년 4.6%였으나, 1998년에는 경제위기의 영향으로 -8.3%로 급감하였으며, 경기 회복기인 1999~2000년에 다소 증가하다가 경기가 침체한 2001년에는 다시 감소하였다. 이러한 순고용변화 이면에 발생한 일자리창출·소멸률을 보면, 경제위기 시기에도 일자리 창출과 소멸이 동시에 이루어지고 있음을 볼 수 있다. 경제위기의 직접적인 영향을 받던 1998년의 경우 일자리창출률은 1997년과 비슷한 수준을 기록하지만, 일자리소멸률이 크게 증대하여 전체 일자리가 크게 감소하였음을 확인할 수 있다. 한편 경제가 회복되면서 일자리창출에 의해 일자리가 순증가하고 있다. 그러나 일자리소멸이 경제위기 이전에 비하여 높은 수준을 유지함으로써 순일자리 증가가 미미하게 나타난다.

이제 연령계층별로 세분화하여 살펴보면, 청년층의 일자리변동은 전체 일자리변동과는 다른 추이를 보이고 있다. 두드러지는 특징은 1997년 이후 청년 일자리가 지속적으로 감소하고 있다는 점이다. 경제위기 직후인 1998년의 경우 장년층 이상의 일자리는 7.7% 감소하였지만 청년층의 경우는 무려 17.0%나 감소하여 경제위기의 가장 큰 영향을 받은 것으로 나타난다. 또한 경기가 회복된 이후에도 청년층 일자리창출률이 다른 연령계층에 비해 가장 낮을 뿐만 아니라 일자리소멸률도 가장 높게 나타난다. 특히 경기 회복기인 1999~2000년의 경우 중장년층의 일자리는 증가하고 있지만 청년층 일자리는 여전히 감소하고 있다.

경기가 하락할 경우 기업이 재직근로자를 고용조정하기에 앞서 신규 채용을 동결·감소하는 일반적인 경향에 비추어 1998년의 경우 청년 일자리의 창출이 가장 낮은 것은 이해할 수 있는 현상이나, 경기 회복기인 1999~2000년에도 청년 일자리의 창출률이 소멸률보다 낮게 나타난 것은 청년층이 선호하는 대규모 사업체에서 청년층 노동력 수요가 크게 감소하고 있음을 의미한다.

〈표 2〉 연령계층별 일자리변동률

(단위 : %)

	창출률				소멸률				순창출률			
	15~29	30~44	45~	전 체	15~29	30~44	45~	전 체	15~29	30~44	45~	전 체
1996	14.2	2.6	2.0	6.3	1.2	3.4	6.2	1.7	13.0	-0.8	-4.2	4.6
1997	4.8	4.5	7.5	3.8	7.5	2.7	4.0	3.7	-2.6	1.8	3.5	0.1
1998	2.5	5.9	5.2	3.2	19.5	6.8	12.9	11.5	-17.0	-0.8	-7.7	-8.3
1999	7.0	9.5	9.2	6.9	11.3	3.5	4.9	5.0	-4.3	6.0	4.3	1.9
2000	6.8	5.1	10.1	5.0	9.2	4.1	4.5	4.6	-2.4	1.1	5.6	0.5
2001	3.0	4.7	8.1	2.9	16.5	4.9	4.5	7.0	-13.6	-0.2	3.7	-4.1

자료 : 「고용보험 DB」 300인 이상 사업체-근로자 연계패널 자료, 1995~2001.

2. 경제위기 전후 채용구조 변화

이제 경제위기 전후의 채용구조를 분석하여 청년층 노동력 수요의 변화를 살펴보기로 한다. <표 3>은 한 해 동안의 채용자수를 연령계층별로 제시한 것이다. 청년층의 채용비중은 1997년 67.8%에서 경제위기의 영향이 가장 컸던 1998년에 52.3%로 대폭 하락하였으며, 그 이후 경기가 회복하면서 다시 증가하여 2000년 63.5%를 기록하고, 경기가 하락하던 2001년에는 60.2%로 소폭 하락하였다.

이러한 추이는 청년층의 채용이 경기변동에 민감하게 반응하는 경향을 보여줄 뿐만 아니라⁵⁾ 경제위기 이후 청년층의 채용 비중이 경제위기 이전에 비해 낮은 수준을 기록하여 기업의 청년층 채용 경향이 둔화되었음을 시사한다.

〈표 3〉 연령계층별 채용 추이

(단위 : 천 명, %)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
15~29	189 (69.4)	167 (67.8)	115 (52.3)	204 (58.6)	227 (63.5)	143 (60.2)
30~44	60 (21.9)	55 (22.4)	77 (35.2)	112 (32.1)	96 (27.0)	69 (28.9)
45~	23 (8.6)	24 (9.9)	27 (12.5)	32 (9.3)	34 (9.4)	26 (10.9)
전 체	272 (100.0)	247 (100.0)	219 (100.0)	348 (100.0)	357 (100.0)	238 (100.0)

자료 : 「고용보험 DB」 300인 이상 사업체-근로자 연계 패널 자료, 1995~2001.

- 5) 채용은 일자리창출·소멸에 의해 발생할 뿐만 아니라 이직한 근로자를 대체고용하는 경우에도 발생한다. 경기 회복에 따라 일자리창출이 증가할 뿐만 아니라 평생 일자리(career job)를 탐색하는 과정에서 빈번한 직장이동을 경험하는 청년층은 경기 회복에 따라 자발적인 이직이 증가하여 청년층의 채용은 증가하게 된다.

청년층 노동력 수요가 어떻게 변화하였는지는 고용보험 피보험자격 취득사유를 통해 파악할 수 있다. 「고용보험 DB」에서는 피보험자격 취득사유를 학교나 직업훈련원을 졸업하고 신규로 채용된 ‘신규 취득’, 고용보험 피보험자 경력이 있는 자는 물론 자영업자로서 사업한 경력이 있는 자가 근로자로서 채용된 ‘경력 취득’, 월 80시간 미만의 적용제외 근로자가 근로계약 등을 변경하여 적용대상 근로자로 되거나 일용직에서 상용근로자로 고용 신분이 변경된 경우 ‘기타 취득’⁶⁾으로 분류하고 있다⁷⁾. 한편 본 연구에서는 사업체간의 합병 또는 분사화, 사업주 변동, 기업내 다른 사업체로의 이동 등으로 인한 자격 취득의 경우 사업체 관리번호가 변경되더라도 채용일과 자격상실일을 비교하여 별도로 ‘전직’으로 구분하였다. 최종적으로 채용사유는 ‘신규 채용’, ‘경력 채용’, ‘적용확대’, ‘전직’ 등의 네 가지 유형으로 구분된다.

<표 4>는 청년층 채용사유 추이를 제시한 것이다. 두드러진 특징은 300인 이상의 대규모 사업체에서 경제위기를 겪으면서 경력직 채용경향이 뚜렷하게 나타난다는 점이다. 1997년 청년 채용자 가운데 신규 채용이 63.1%, 경력직 채용이 29.2%를 차지한 반면 2001년에는 각각 22.1%, 62.3%로 역전되었다⁸⁾⁹⁾. 한편 전직에 따른 고용보험 취득이 1998년에 가장 높게 나타난 현상은 경기 불황기에 대규모 기업이 기업내 전직(intrafirm flows)을 통해 고용을 조정한 데 연유한 것으로 보인다¹⁰⁾.

학력별로 구분하여 보아도 기업의 경력직 채용 경향은 뚜렷하게 나타난다. 특히 대졸 이상의 경우 1997년 신규 채용 비율은 70.1%에 이르렀으나 경제위기를 겪으면서 2001년에는 31.5%에 불과하였다. 반면 경력 채용 비율은 1997년 21.1%에서 2001년 55.1%로 대폭 증가하여, 경력을 중시하는 고용관행으로 변화하고 있음을 확인할 수

-
- 6) 이외에도 2000년 이전에 국가와 지방자치단체에서 행하는 사업에 직접 종사하던 자가 2000년 이후에 당해 사업체에서 고용보험 피보험자격을 취득하게 된 경우와 소속 사업체가 고용보험에 임의가입함으로써 피보험자격을 취득한 자도 포함된다.
 - 7) 사업체의 성립과 동시에 근로자를 채용하여 고용보험에 신규 가입하는 경우는 해당 근로자의 이전 경제활동 유무에 따라 신규 또는 경력 취득자로 구분하고 있다.
 - 8) 다만, 1998년 10월부터 임시직 근로자에게 고용보험이 확대적용됨에 따라 임시직 근로자의 빈번한 직장이동으로 인해 경력직 채용비중이 이전 시기에 비하여 다소 과대 측정될 수 있다.
 - 9) 익명의 논평자는 향후 청년 실업률의 하락에 따라 전직실업자가 감소하여 경력직 채용 비중이 하락할 가능성을 제기하였다. 그러나 다른 한편으로 실업률의 하락에 따라 자발적인 노동이동(job-to-job movement)이 증가하고, 기업이 이를 대체채용하는 경우 경력직 채용 비중이 증가할 가능성도 존재한다. 이러한 상반되는 두 가지 작용이 어떠한 추이로 귀결될 것인가를 단정적으로 말하기는 어렵지만, 경제위기 이후 경력 중시형 노동력 수요로의 변화는 부인할 수 없다.
 - 10) 일자리변동 과정에서의 기업의 역할을 분석한 Schuh and Triest(2000)에 따르면, 여러 개의 사업체를 가진 대규모 기업은 일자리창출·소멸률이 낮으며 불황기에 주로 기업내 전직을 통해 고용조정하고 있음을 밝히고 있다.

〈표 4〉 청년층 채용사유 추이

(단위 : 천 명, %)

		1996	1997	1998	1999	2000	2001
전체	신 규	104 (64.1)	94 (63.1)	47 (42.2)	51 (25.8)	54 (24.4)	31 (22.1)
	경 력	45 (27.7)	44 (29.2)	38 (34.3)	107 (54.1)	137 (62.0)	86 (62.3)
	적용확대	3 (1.6)	3 (2.2)	10 (9.1)	18 (9.1)	20 (9.1)	12 (8.5)
	전 직	11 (6.6)	8 (5.6)	16 (14.4)	22 (11.0)	10 (4.4)	10 (7.1)
	전 체	162 (100.0)	150 (100.0)	112 (100.0)	199 (100.0)	221 (100.0)	138 (100.0)
중졸 이하	신 규	3 (64.2)	4 (69.5)	3 (69.0)	2 (45.0)	2 (41.9)	1 (39.6)
	경 력	1 (32.3)	1 (23.6)	1 (18.9)	2 (48.1)	2 (49.0)	1 (52.4)
	적용확대	0 (1.0)	0 (2.5)	0 (7.8)	0 (3.6)	0 (7.5)	0 (6.0)
	전 직	0 (2.5)	0 (4.4)	0 (4.3)	0 (3.3)	0 (1.5)	0 (2.0)
	소 계	4 (100.0)	6 (100.0)	4 (100.0)	4 (100.0)	4 (100.0)	2 (100.0)
고졸	신 규	46 (58.8)	48 (59.4)	22 (36.9)	24 (23.0)	26 (22.0)	12 (17.4)
	경 력	27 (34.3)	27 (33.5)	23 (38.2)	58 (54.2)	73 (62.2)	43 (63.5)
	적용확대	2 (1.9)	2 (2.2)	6 (9.4)	10 (9.5)	14 (11.6)	8 (12.3)
	전 직	4 (5.0)	4 (5.0)	9 (15.5)	14 (13.3)	5 (4.2)	5 (6.9)
	소 계	78 (100.0)	81 (100.0)	59 (100.0)	106 (100.0)	118 (100.0)	68 (100.0)
전문 대졸	신 규	13 (63.7)	12 (60.9)	6 (38.5)	8 (23.8)	7 (20.2)	4 (15.7)
	경 력	6 (29.5)	6 (31.1)	6 (38.1)	19 (60.8)	23 (69.4)	17 (74.5)
	적용확대	0 (1.7)	1 (3.1)	2 (11.4)	3 (9.8)	3 (7.7)	1 (6.3)
	전 직	1 (5.1)	1 (4.8)	2 (12.1)	2 (5.6)	1 (2.7)	1 (3.5)
	소 계	20 (100.0)	20 (100.0)	16 (100.0)	32 (100.0)	33 (100.0)	23 (100.0)
대졸 이상	신 규	42 (71.2)	30 (70.1)	16 (50.2)	17 (30.7)	20 (29.8)	14 (31.5)
	경 력	11 (18.2)	9 (21.1)	9 (27.2)	29 (50.5)	39 (58.6)	25 (55.1)
	적용확대	1 (1.1)	1 (1.7)	3 (7.8)	5 (8.4)	4 (5.6)	2 (4.1)
	전 직	6 (9.5)	3 (7.1)	5 (14.8)	6 (10.4)	4 (5.9)	4 (9.4)
	소 계	60 (100.0)	44 (100.0)	32 (100.0)	57 (100.0)	66 (100.0)	46 (100.0)

자료 : 「고용보험DB」 300인 이상 사업체-근로자 연계 패널 자료, 1995~2001.

있다. 전문대졸의 경우 경력 채용 비율은 대졸자에 비해 훨씬 높다. 2001년의 경우 전문대졸 채용자는 4명 가운데 3명이 노동시장 경력을 가진 자로 나타난다.

V. 일자리변동이 청년층 채용에 미치는 영향 분석

앞서 채용구조를 통해 청년층 노동력 수요의 변화를 서술적으로 살펴본 데 이어, 청년층 채용에 영향을 미치는 여러 요인을 통제된 상태에서 사업체의 일자리변동이 청년

층 채용에 미치는 영향을 실증분석하기로 한다. t 기에 i 사업체의 청년 채용률(HR) 추정모형으로 다음과 같은 축약형 방정식을 사용하여 회귀분석하였다.

$$HR_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 X_{it} + \alpha_2 JCR_{it} + \alpha_3 JDR_{it} + \varepsilon_{it}$$

사업주의 근로자 채용은 직접적으로 일자리변동에 의해 유발되거나, 일자리변동과는 무관하게 근로자의 이직이나 숙련 구성의 변화를 목적으로 한 대체고용에 기인하게 된다(Burgess, Lane and Stevens, 2000). 일자리변동과 관련된 변수로는 사업체의 일자리창출률(JCR)과 일자리소멸률(JDR)을 사용하였다¹¹⁾. 그리고 일자리변동과 무관하게 채용에 영향을 미치는 요인(X)으로 각 사업체의 성, 학력수준, 연령계층별 근로자의 비중을 통제하였다.

한편 이러한 설명변수를 통제하였음에도 불구하고 사업체의 채용전략에 영향을 미치는 관측할 수 없는 사업체의 특성이 존재할 수 있다. Bingley and Westergaard-Nielsen(1998)은 사업체의 채용에 영향을 미치는 요인으로 기업 고유의 임금 및 인사 정책을 지적하고 있다. 문제는 관측할 수 없는 사업체의 고정효과(fixed effect)가 설명 변수와 상관관계를 가지는 경우 통상적인 회귀분석 방법으로 추정하면 회귀계수는 통계적 일치성(consistency)을 가질 수 없게 된다는 점이다.

이처럼 오차항이 관측할 수 없는 사업체의 고정효과(η_i)를 포함하는 경우에는 사업체의 고정효과를 제거하여야 통계적 일치성을 가진 추정을 할 수 있다.

$$\varepsilon_{it} = \eta_i + \mu_{it}$$

우리가 사용하는 자료는 1995~2001년 동안 지속적으로 운영되고 있는 사업체 패널 자료이므로, 사업체별 연간 자료를 결합(pooling)하여 각 변수값을 평균으로부터의 편차(deviation from mean)로 전환함으로써 사업체의 고정효과를 제거할 수 있다. 이렇게 전환된 추정식에서는 상수항이 제거되며, 회귀계수의 일치추정량을 구할 수 있게 된다. 한편 채용과 일자리변동 등은 경기변동의 영향을 받을 것이므로 회귀모형에 연도더미를 추가함으로써 모든 사업체에 공통적인 영향을 미치는 연도 효과(time effects)를 통제하였다.

11) 분석에서 사용한 청년 채용률은 한 해 동안 발생한 모든 청년 채용자수를 사업체 규모로 나눈 값이다. 이 때 제IV장에서처럼 연말 기준으로 인접한 두 해 동안의 일자리창출·소멸을 측정하는 경우 연중에 창출되었다가 소멸된 일자리는 누락된다. 이러한 문제를 고려하여 추정 과정에서는 월말 기준으로 일자리창출·소멸률을 계산하여 이를 연간으로 합한 값(year-aggregated monthly rate)을 사용하였다(Abowd, Corbel and Kramarz, 1999 참조).

<표 5>는 청년 채용률의 결정요인에 대한 추정 결과를 제시한 것이다. 추정모형 (1)은 일자리변동을 포함하지 않은 추정 결과이며, 추정모형 (2)는 일자리변동을 추가하여 추정한 결과이다. 우선 추정결과 (1)과 (2)의 결정계수를 비교하면, 일자리변동을 추가한 추정모형 (2)의 설명력이 크게 증가한다. 이는 일자리변동이 청년 채용률에 상당한 영향을 미치고 있음을 시사한다.

한편 추정 결과 (1)에서 연도 효과를 보면, 경기변동에 따라 청년 채용률은 매우 민감하게 반응하고 있음을 확인할 수 있다. 청년 채용률은 경기가 급락하던 1997~98년 기간 동안 기준연도인 1996년에 비해 하락한 반면, 경기가 회복되면서 1999~2000년 기간 동안에는 상승하였으며, 다시 경기가 하락하던 2001년에는 하락하였다.

본 연구의 관심인 일자리변동이 채용에 미치는 영향을 추정 결과 (2)를 통해 살펴보면, 일자리창출률이 증가할수록 청년 채용률은 크게 증가한 반면 일자리소멸률이 증가할수록 청년 채용률은 감소한다. 특히 각각의 회귀계수값을 보면, 일자리창출률이 청년 채용률에 미치는 효과가 일자리소멸률의 효과에 비해 비대칭적으로 훨씬 크게 나타나고 있다. 이는 청년 고용의 증대가 기업의 일자리창출에 의해 크게 영향을 받는다는 점을 시사한다. 이외에도 사업체 규모가 증대할수록 청년 채용률이 증가한다는 사실을 발

<표 5> 청년 채용률의 결정요인 추정결과

	표본특성		추정 결과	
	평균	표준편차	(1)	(2)
남성	0.742	(0.217)	-0.625 (0.037)***	-0.295 (0.027)***
중졸 이하	0.097	(0.120)	-0.398 (0.060)***	-0.013 (0.043)
전문대졸	0.112	(0.106)	0.168 (0.056)***	0.146 (0.039)***
대졸 이상	0.294	(0.244)	-0.138 (0.035)**	-0.001 (0.024)
30~44세 비중	0.226	(0.119)	-0.063 (0.038)*	-0.495 (0.028)***
45세 이상 비중	0.071	(0.063)	-0.077 (0.075)	-0.550 (0.054)***
ln(규모)	6.723	(0.788)	0.034 (0.009)***	0.128 (0.006)***
일자리창출률	0.090	(0.123)		0.611 (0.008)***
일자리소멸률	0.105	(0.119)		-0.080 (0.008)***
1997			-0.004 (0.003)	-0.006 (0.002)*
1998			-0.042 (0.003)***	-0.036 (0.002)***
1999			0.022 (0.003)***	0.013 (0.002)***
2000			0.031 (0.003)***	0.029 (0.002)***
2001			-0.022 (0.003)***	0.003 (0.002)
Adj R-Sq			0.141	0.577

주 : *는 10%, **는 5%, ***는 1% 수준에서 유의함.

자료 : 「고용보험 DB」 300인 이상 사업체-근로자 연계패널 자료, 1995~2001.

견할 수 있다.

한편 앞서의 추정모형 (2)를 채용사유별로 세분하여 청년층 채용방식의 결정요인을 분석하였다. 우선 <표 5>에서 경기변동의 영향을 반영하는 연도 효과를 보면, 청년 채용률이 감소하던 1997년에는 신규 채용률이 증가하였으나, 경제위기 직후인 1998년에 신규·경력 채용률이 모두 감소한 이후에 기업의 청년 채용 관행이 역전되었음을 보여 준다. 즉, 1999년 이후 청년 경력채용률은 유의하게 증가하고 있는 반면 신규 졸업자에 대한 채용률은 지속적으로 감소하고 있다.

또한 전체 일자리창출·소멸이 청년 채용방식에 미치는 영향은 동일한 방향을 가지지만, 그 크기를 비교하면 일자리창출률이 증가할수록 청년 경력 채용률이 신규 채용률에 비해 높은 반면, 일자리소멸률이 증가하면 반대로 청년 신규 채용률이 더 크게 하락하고 있다. 이상의 결과는 경제위기 이후 기업이 경력근로자를 채용하는 관행으로 변화하고 있음을 시사한다.

한편 노동력의 고학력화는 청년 채용방식에 상반된 영향을 미치고 있다. 고학력 근로자의 비중이 높을수록 경력채용의 비중은 높은 반면, 신규 채용의 비중은 낮게 나타난다.

<표 6> 청년 채용사유의 결정요인 추정결과

	청년 경력채용	청년 신규채용
남성	-0.225 (0.027)***	-0.093 (0.022)***
중졸 이하	0.047 (0.043)	-0.008 (0.034)
전문대졸	0.336 (0.040)***	-0.114 (0.032)***
대졸 이상	0.100 (0.025)***	-0.051 (0.020)***
30~44세 비중	-0.149 (0.028)***	-0.332 (0.022)***
45세 이상 비중	-0.326 (0.054)***	-0.157 (0.043)***
ln(규모)	0.074 (0.006)***	0.040 (0.005)***
일자리창출률	0.241 (0.008)***	0.169 (0.006)***
일자리소멸률	-0.031 (0.008)***	-0.078 (0.006)***
1997	-0.026 (0.002)***	0.017 (0.002)***
1998	-0.029 (0.002)***	-0.005 (0.001)***
1999	0.023 (0.002)***	-0.006 (0.001)***
2000	0.043 (0.002)***	-0.010 (0.001)***
2001	0.016 (0.002)***	-0.014 (0.002)***
Adj R-Sq	0.301	0.211

주 : * 10%, ** 5%, *** 1% 수준에서 유의함.

자료 : 「고용보험 DB」 300인 이상 사업체-근로자 연계 패널 자료, 1995~2001.

VI. 요약과 시사점

경제위기 이후 청년층이 경험하고 있는 취업난이 경기변동만이 아니라 노동력 수요의 구조적인 변화에 의해 야기되고 있다는 문제인식에 기초하여 본 연구에서는 노동력 수요 관점에서 청년층의 일자리 구조변화를 분석하였다.

경제위기를 전후한 청년층 일자리 구조 변화를 살펴보기 위해 본 연구에서는 「고용보험 DB」를 이용하여 1995~2001년 동안 지속적으로 300인 이상의 근로자를 고용하고 있는 사업체를 대상으로 ‘사업체-근로자 연계패널 자료’를 구성하여 분석하였다.

주된 발견은 첫째, 경제위기 이후 기업의 구조조정이 상시화됨에 따라 전체 일자리가 감소하는 가운데 청년층의 일자리 감소가 다른 연령계층에 비해 두드러진다. 이에 따라 대규모 사업체에서 노동력 구성의 중·장년화가 급속하게 진행되고 있다.

둘째, 이러한 순고용변동 이면의 일자리창출·소멸 과정을 보면, 전체적인 추이와 청년층 추이 간에는 괴리가 나타나고 있다. 전체적인 일자리를 보면, 경제위기의 직접적인 영향을 받던 1998년에는 일자리의 대규모 소멸에 의해 일자리의 순감소가 발생했으나, 이후 경제가 회복되면서 일자리창출에 의해 미미하나마 일자리가 증가한다. 그러나 1998년 경제위기의 영향을 가장 크게 받았던 청년층은 경제가 회복된 이후에도 일자리창출률이 다른 연령계층에 비해 가장 낮을 뿐만 아니라 일자리소멸률도 가장 높게 나타나, 청년 일자리는 지속적으로 감소하고 있다.

셋째, 경제위기 이후 기업의 청년층 채용 경향이 감소하고 있을 뿐만 아니라 신규졸업자보다 경력 근로자를 채용하는 경향이 크게 증대하고 있다. 이는 기업의 노동력 수요가 경력 중시형 채용으로 변화하고 있음을 시사한다.

넷째, 청년층 채용에 대한 실증분석에 따르면, 경기변동을 통제하고서도 사업체의 일자리변동에 의해 크게 영향을 받는 것으로 나타난다. 사업체의 일자리창출률이 높을수록 청년 채용률이 높으며, 그 가운데서도 경력직 채용률이 유의하게 높다.

이상의 분석 결과는 1995~2001년 동안 지속적으로 운영되고 있는 대규모 사업체를 대상으로 한다는 점에서 청년층 일자리의 구조 변화를 종합적으로 제시하지는 못하고 있다. 다만, 본 연구 결과는 청년층이 선호하는 대규모 사업체에서 청년층 일자리가 감소하고 있으며 경력 중시형 노동력 수요로 변화하고 있음을 보여준다.

그러나 사업체의 일자리창출률이 클수록 청년 채용률이 높다는 실증분석 결과는 적

극적인 일자리창출을 위한 정책적인 노력이 필요함을 시사한다. 또한 노동력 수요의 구조적인 변화에 대응하여 청년층이 눈높이를 조정하고 효과적인 교육이 이루어지기 위해서는 노동력 수요의 변화에 대한 정확한 정보의 제공이 요청된다.

참 고 문 헌

- 김혜원(2000), 「한국의 일자리변동과 생산성 분석」, Working Paper No. 112, 서울사회경제연구소
- 신동균·박진희(1999), 「일자리 창출과 소멸」, 『분기별 노동동향분석』 2/4분기, 한국노동연구원.
- 이병희(2002), 『청년층 노동시장 분석』, 한국노동연구원.
- 전병유(2001), 「정보통신기술과 일자리창출」, 강순희·전병유·최강식, 『정보통신기술과 노동시장』, 한국노동연구원
- Abowd, J. M., Corbel P., and F. Kramarz(1999), “The Entry and Exit of Workers and the Growth of Employment: An Analysis of French Establishments”, *Review of Economics and Statistics*, 81 (2): 170~187.
- Anderson, P. M., and B. D. Meyer(1994), “The Extent and Consequences of Job Turnover”, *Brookings Papers on Economic Activity : Microeconomics*, pp. 177~249.
- Bednarzik, R. W.(2000), “The Role of Entrepreneurship in U.S. and European Job Growth,” *Monthly Labor Review* (Jul): 3~16.
- Bingley, P., and N. Westergaard-Nielsen(1998), “Establishment Tenure and Worker Turnover”, Paper for the International Symposium on Linked Employer-Employee Data, Washington, DC.
- Burgess, S., Lane J., and D. Stevens(2000), “Job Flows, Worker Flows and Churning”, *Journal of Labor Economics*, 18 (3): 473~502.
- Davis, S. J., and J. C. Haltiwanger(1999), “Gross Job Flows”, O. Ashenfelter, and D. Card eds., *Handbook of Labor Economics* 3.
- Davis, S. J., Haltiwanger J. C., and S. Schuh(1996), *Job Creation and Destruction*, MIT Press.

- Persson, H.(1998), "Job and Worker Flows in Sweden 1986-1995 : Who Gets the New Jobs and Who Loses the Old Jobs?", Paper for the International Symposium on Linked Employer-Employee Data, Washington DC.
- Schuh, S., and R. K. Triest(2000), "The Role of Firms in Job Creation and Destruction in U.S. Manufacturing", *New England Economic Review*, (Mar./Apr.) : 29~44.
- Speltzer, J. R.(2000), "The Contribution of Establishment Births and Deaths to Employment Growth", *Journal of Business and Economic Statistics*, 18 (1) : 113~126.

비정규직 활용의 영향요인

김동배*

김주일**

한국노동연구원이 2002년도에 실시한 사업체패널 조사 자료를 사용해서 기업의 비정규직 활용 동기를 분석하였다. 사용자측의 주관적 동기를 살펴본 결과 인력의 유연성과 비용절감 목적이 동시에 작용하고 있는 것으로 나타났다. 비정규직 활용 여부 및 경제위기 이후 비정규직 증가에 대한 다변량 분석 결과 대규모 기업과 노동조합이 존재하는 기업의 경우 비정규직을 활용할 가능성이 높고 경제위기 이후 비정규직이 증가한 것으로 나타났다. 기업의 저가(低價) 경쟁 전략과 비정규직 활용 및 비정규직 증가 간에는 관련성이 나타나지 않았지만, 단기이익 압력을 많이 받는 기업들이 비정규직 활용 및 경제위기 이후 비정규직 증가와 정(+)의 관계가 나타났으며, 경제위기 이후 경쟁격화는 비정규직 활용을 증가시킨 것으로 나타났다. 기업의 정규직 근로자에 대한 육성형 인사전략은 비정규직 활용 및 비정규직 증가와 부(-)의 관계가 나타난 반면, 정규직의 고용조정은 비정규직 활용 및 비정규직 증가와 정(+)의 관계가 나타났고, 성과배분을 실시하는 기업의 경우 비정규직 활용 및 경제위기 이후 비정규직 증가와 정(+)의 관계가 나타났다.

핵심용어 : 비정규직, 내부노동시장, 인사전략, 비정규직 활용 동기, 비정규직 증가

I. 머리말

경제위기 이후 우리나라에서도 비정규직 문제가 여러 측면에서 중요한 사회적 이슈로 등장하고 있어서 비정규직 문제에 대한 합리적인 정책개발이 요구되고 있지만 정작 어떤 기업이 비정규직을 활용하는가라는 수요 측면에 대한 연구는 부족한 실정이다. 외국의 경우에도 기업이 왜 비정규직을 활용하는가에 대한 실증연구는 소수에 불과하

투고일 : 2002년 11월 16일, 심사의뢰일 : 12월 11일, 심사완료일 : 12월 20일.

* 한국노동연구원 부연구위원 (dongbae@kli.re.kr)

** 한국기술교육대 산업경영학부 교수 (jikimi@kut.ac.kr)

고, 특히 국내의 경우 김주일(2001)의 연구를 제외하면 이에 대한 연구가 거의 없는 실정이다.

어떤 특성을 지닌 기업들이 비정규직을 활용하는가, 어떤 특성을 지닌 기업들이 비정규직을 활용을 증가시키고 있는가라는 수요 측면의 연구는 보다 현실성 있고 집행 가능한 비정규직 정책개발에 도움이 될 것이다. 이러한 문제 의식에 기반해서 본 연구는 우리나라 기업의 비정규직을 활용 동기와 경제위기 이후 어떤 특성을 지닌 기업들이 비정규직 활용을 늘려왔는가를 살펴보기로 한다. 논문의 구성은 다음과 같다. 먼저 비정규직 활용에 대한 이론적 배경을 살펴보고 선행연구를 검토하면서 연구과제를 도출하기로 한다. 비정규직 활용의 영향요인과 관련해서 우선 사용자측의 활용 동기를 분석하고 이어서 다변량 분석을 통해서 비정규직 활용의 영향 요인 및 경제위기 이후 비정규직 증가에 영향을 미친 요인을 분석하기로 한다.

II. 이론적 배경 및 선행연구

1. 이론적 배경

기업의 비정규직 활용 동기를 설명할 수 있는 이론으로서 내부노동시장에 관한 논의와 전략적 인사관리론이 있다. 고용의 내부화, 즉 장기고용을 그 핵심으로 하는 내부노동시장의 형성에 관한 논의들을 역으로 해석하면 비정규직의 활용과 같은 고용 외부화를 설명할 수 있다. 전략적 인사관리론은 경영전략의 특성으로서 기업의 인사관리전략을 설명하는데, 이에 의하면 기업은 경영전략 특성에 따라 전반적인 인사전략을 채택하거나 하나의 기업 내부에서도 인적자본 특성별로 상이한 인사전략들을 채택할 수 있다.

내부노동시장에 대한 효율성 관점에 입각한 논의(Doeringer & Piore, 1971; Williamson, 1975, 1985)들은 이것이 효율적이기 때문에 형성 및 확산된다고 보고 있다. 예컨대, 내부노동시장은 기업특유 기능의 축적과 보전, 장기적 관찰 및 평가나 호혜적 규범의 형성으로 인한 거래 비용의 절감, 안정적 고용과 내부 승진을 대가로 노동조합의 전투성을 약화시키거나 노동조합 조직화 가능성을 낮추는 통제 효과와 같이 효율성을 낳는 기제가 작동할 수 있다. 그러나 내부노동시장에는 인력의 경직성, 관리비용의 증가, 높은 노동비용, 핵심역량에의 집중 곤란, 공정성(equity) 규범으로 인한

보상 차등화 곤란, 급격한 기술변화로 인한 재훈련 비용의 증대, 노동조합과 정규직 근로자에 대한 의존성(dependency) 증대와 같이 효율성을 저해하는 기제도 존재한다. 따라서 경쟁격화나 경쟁전략의 변화로 인해 유연성 증진이나 인건비 절감의 필요성이 증가하는 경우와 같이 내부노동시장의 효율성 측면보다 비효율성 측면이 부각되는 경우에 기업은 효율성을 추구하기 위해서 비정규직의 활용과 같은 고용 외부화를 추진하게 될 것이다.

내부노동시장에 대한 제도론적 관점에 입각한 논의(Baron et al., 1986; Baron & Jennings, 1988; Osterman, 1984, 1994)들은 이를 이해관계자들의 권력 균형에 의해 지탱되는 관습이나 규범, 고용관계에 대한 개념의 응결체라 보고 있는데, 만일 권력관계의 변화나 가치관 또는 고용관계에 대한 새로운 개념이 확산되는 경우에는 비정규직 활용과 같은 고용의 외부화가 확산될 수 있다. 예컨대, 노동조합의 세력 약화는 고용관계 유연화의 중요한 영향요인으로 지적되고 있다(Cappelli, 1995). 핵심역량 집중으로 대표되는 유연성에 대한 최근의 개념화는 고용 외부화의 정당성을 확산시키는 대표적인 개념 변화이며, 비정규직 공급업체가 사회적 정당성을 획득하여 제도화되는 경우에도 비정규직의 활용은 일시적 필요성이 아니라 인사관리의 당연시되는 한 분야로 자리잡을 가능성이 높다. 이 경우 마치 고용조정이 정당화된 일상적인 인사관리전략으로 전화하듯이 비정규직도 통합적 인사관리의 일환으로 정착할 가능성이 높아지게 된다.

1980년대 이후 등장하기 시작한 전략적 인사관리론에는 다양한 영역이 있는데 이중 기업의 경영전략과 인사전략 간의 관계에 대한 논의는 비정규직 활용 동기와 관련해서 시사점을 제공할 수 있다. 인사전략은 특정한 논리에 따라 배열된 인사관리 관행들의 시스템을 의미하는데, 그 대표적인 유형은 Walton(1985)의 통제와 몰입전략에 대한 논의를 기점으로 시장형(buy) 인사전략과 육성형(make) 인사전략이 있으며 양자를 구분하는 가장 큰 차이 중의 하나는 장기고용의 여부이다. 전략적 인사관리론에서는 대체로 기업이 저가(低價)전략이나 단기 이익을 추구하는 경우에는 시장형 인사전략을, 반면 차별화 경쟁전략을 채택하는 경우에는 육성형 인사관리를 채택하는 것이 합리적이라고 본다(Jackson et al., 1989; Delery & Doty, 1996; Becker & Huselid, 1998).

정규직 근로자에 대한 육성형 인사전략을 채택하는 경우 비정규직에 의존하지 않고 정규직 근로자의 기능적 유연성과 함께 초과근무 조정과 같은 근로시간 유연성으로 인력유연성 문제를 해결할 수도 있는 반면, 정규직을 보호(buffering)하기 위해 비정규직을 활용하여 인력 유연성 문제를 해결할 수도 있다. 따라서 정규직에 대한 육성형 인사전략은 비정규직 활용과 부(-)의 관계가 나타날 수도 있고 정(+)의 관계가 나타날 수도 있다. 정규직 근로자에 대한 시장형 인사전략은 그 시스템 논리가 비용절감이기 때

문에 육성형 인사전략에 비해서 비용절감 목적의 비정규직을 활용할 가능성이 높다. 정규직에 대한 시장형 인사전략을 채택하는 경우에도 정규직의 고용조정으로 인력 유연성 문제를 해결하는 경우와 비정규직을 활용하여 인력 유연성 문제를 해결하는 두 가지 경우를 생각할 수 있는데, 대체로 정규직 고용조정을 통한 인력 유연성을 추구할 경우의 비용이 비정규직을 활용하는 경우보다 더 높기 때문에 비정규직을 활용할 가능성이 높다. 그리고 정규직에 대한 시장형 인사전략을 채택하는 경우 인력 유연성과 비용절감을 극단적으로 추구할 가능성도 높기 때문에 비정규직에 의한 정규직의 대체 경향도 나타날 것이다.¹⁾

2. 선행연구 및 연구과제

비정규직에 대한 기존의 연구들은 대부분 어떤 사람들이 어떤 직무에서 어떤 조건으로 근무하는가를 기술하는 보고서 식의 연구들이었던 반면, 비정규직 수요의 관점에서 기업의 비정규직 활용 동기를 파악하고자 한 실증연구는 소수에 불과하다(Abraham, 1990; Davis-Blake & Uzzi, 1993; Abraham & Taylor, 1996; Uzzi & Barsness, 1998; Gramm & Schnell, 2001; Houseman, 2001).

비정규직 활용의 영향요인에 관한 선행연구들을 검토해 보면 첫째, 비정규직 활용의 영향요인은 고용형태별로 차이가 있다는 점이 공통적인 연구 결과이다. 둘째, 대체로 공통된 연구 결과는 정규직의 높은 노동 비용 특히 복리후생 비용과 전문 기능이나 장비 활용의 필요성이 비정규직의 활용과 정의 관계를 갖는다(Gramm & Schnell, 2001). 셋째, 약간의 공통적인 연구 결과를 제외하면 비정규직 활용 영향요인들의 효과가 연구자별로 상이하다는 특징이 있다. 예컨대, 조직규모가 비정규직의 활용에 미치는 영향에 대해서는 정반대의 연구 결과들이 많다(Kalleberg & Reynolds, 2000).

영향요인들의 효과에 대한 상이한 연구 결과들은 우선 정규직의 기능적 유연성과 비정규직 등을 활용한 수량적 유연성 간의 관계가 대단히 복잡할 수 있다는 점을 반영하는 것으로 보인다. 예컨대, 연구자들은 정규직 인사관리와 비정규직 활용 간의 관계를 정규직 인력조정의 비용, 즉 정규직 완충이라는 관점에서 접근하지만, 앞에서 언급한 바와 같이 정규직에 대한 육성형 인사전략을 채택하는 경우에도 비정규직을 활용할 수도 있는 반면 정규직 중심의 기능적 유연성을 추구하면서 비정규직을 활용하지 않을

1) 최근 Lepark & Snell(2002)은 하나의 기업에 하나의 인사전략 내지 고용형태가 아니라 인적자본 특성에 따라 다양한 인사전략 내지 고용형태가 존재할 수 있다는 점을 실증하였는데, 이는 인적자원 포트폴리오 연구의 일환이지만(Kalleberg, 2001) 본 연구의 실증 범위를 벗어난다.

수도 있다. 다음으로 국가간 비정규직에 관한 제도적 제약이 상이한 것도 비정규직 영향요인의 상이한 효과가 나타나고 있는 이유로 볼 수 있다. 예컨대, Kalleberg(2000)는 비정규직에 대한 통합전략(integration strategy)과 주변화전략(marginalization strategy)의 선택에는 국가별 제도 특히 노동법의 차이가 큰 영향을 미친다는 점을 강조하였다.

비정규직 활용의 영향요인이 비정규직 고용형태별로 상이하고, 기능적 유연성과 수량적 유연성 간의 관계는 매우 복잡할 수 있기 때문에 특히 인사관리 변수들의 효과에 대한 일반적인 예측이 곤란하다. 게다가 유사한 변수라고 해도 상이한 제도적 환경에서는 그 의미도 달라질 수 있다. 이상과 같은 점을 고려해서 본 연구는 외국의 선행 연구들에서 다루고 있는 변수들이 우리나라 기업의 비정규직 활용에 미치는 영향을 가설검증의 방식이 아니라 다음과 같은 연구과제의 형태로 탐색적으로 알아보려고 한다.

첫째, 조직규모가 비정규직 활용에 미치는 영향이다. 조직규모는 비정규직 활용과 관련해서 매우 복잡한 의미를 갖는 변수이다(Davis-Blake & Uzzi, 1993; Abraham & Taylor, 1996; Kalleberg & Reynolds, 2000). 규모와 비례해서 정규직 결원의 가능성이 높아지기 때문에 비정규직을 통한 단기 충원의 필요성이 높고, 조직규모가 증가하면 다양한 제품·서비스 생산으로 인해서 내부 육성이 곤란한 전문적 기능 및 서비스 활용의 필요성이 증가하고, 비정규직 활용상 규모의 경제가 발생할 가능성도 높고, 비정규직 근로자들도 규모가 큰 기업의 경우 정규직화 가능성이 높아서 대기업을 선호하기 때문에 비정규직 충원도 용이하다. 따라서 조직규모와 비정규직 활용 간에는 정(+)의 관계가 나타날 수 있다. 반면 조직규모가 큰 경우 대체로 여유 자원(slack)과 여유 인력도 증가하기 때문에 인력의 일시적 필요를 내부 재배치로 해결할 가능성이 높고, 특정 전문적 기능이나 서비스의 내부(in-house) 조달에 있어서 규모의 경제가 달성될 수 있기 때문에 조직규모와 비정규직의 활용 간에는 부(-)의 관계가 나타날 수도 있다. 이와 함께 규모가 큰 조직은 정부나 공중의 감시에 노출될 가능성이 높기 때문에 제도적 압력으로 인해서 해당 사회에서 정당성이 높은 고용관계를 채택할 가능성도 높은데, 만일 비정규직 활용이 사회적 정당성을 얻지 못한 사회에서는 비정규직을 활용할 가능성이 낮아진다. 이처럼 조직규모가 갖는 복잡한 의미 때문에 조직규모가 비정규직 활용에 미치는 방향성에 대한 예측은 곤란하다.

둘째, 노동조합과 비정규직 활용 간의 관계이다. 노동조합은 대체로 내부노동시장의 경직성과 관련이 있기 때문에 노동조합이 있는 기업이 비정규직을 활용할 유인이 크다고 볼 수 있다. 그러나 노동조합은 기업의 비정규직 활용을 저지할 수 있기 때문에 노동조합과 비정규직 활용 간의 관계에 대해서 단선적인 예측을 내리기는 곤란하다. 이와 관련해서 Uzzi & Barsness(1998)는 노동조합 조직률과 비정규직 활용 간의 비선

형관계(\cap)가 존재한다는 흥미 있는 발견을 하였다. 노동조합 조직률과 비정규직 활용 정도 간의 비선형관계(\cap)는 경영층이 노동조합에 대한 의존성을 약화하려고 비정규직을 많이 사용하려고 하지만 노동조합의 권력이 충분히 강한 경우 경영층의 비정규직 활용을 저지하기 때문에 발생한다. 그러나 본 연구의 경우 자료의 한계상 신뢰성 있는 조직률 자료를 구할 수 없기 때문에 노동조합 유무 변수를 사용하였다.

셋째, 복수사업장과 비정규직 활용 간의 관계이다. 복수사업장 여부가 비정규직 활용에 미치는 영향 경로도 조직규모의 논리와 동일하다(Davis-Blake & Uzzi, 1993). 대체로 사업장의 숫자와 조직규모가 비례하기 때문에 복수사업장의 경우 여유 자원과 전문적 기능 및 서비스의 내부(in-house) 조달에 있어서 규모의 경제를 달성할 수 있기 때문에 비정규직 활용과 부(-)의 방향을 예측할 수 있는 반면, 복수사업장의 경우 내부 결원과 다양한 전문적 기능 및 서비스의 필요성, 비정규직 활용에 있어서 규모의 경제 달성, 비정규직이 안정된 복수사업장을 선호할 가능성 등 정(+)의 방향도 동시에 예측할 수 있다.

넷째, 하청기업을 가진 모기업과 비정규직 활용 간의 관계이다. 하청업체를 가진 모기업의 경우는 선행연구들에서 다루지 않은 변수이다. 만일 고용 유연성을 극대화하기 위해서는 다양한 방식을 배합해서 사용하는 것이 합리적이라고 가정한다면, 모기업은 하청이라는 형태로 고용의 외부화를 실시하고 있는 기업이기 때문에 인력 유연성을 극대화하기 위해서 다른 형태의 고용 외부화도 동시에 실시할 가능성이 높다. 반면 모기업의 경우 하청을 이용해서 이미 고용 외부화를 실현했기 때문에 기업 내부에 비정규직을 활용할 가능성이 낮을 수도 있다.

다섯째, 상장법인이나 코스닥 등록법인과 같은 공개 기업과 비정규직 활용 간의 관계이다. 공개 기업의 경우 주가에 대한 압력으로 인해서 단기 이익 압력을 많이 받을 수 있어서 비용절감을 목적으로 비정규직을 많이 활용할 수 있다. 반면에 공개 기업의 경우 공중의 감시에 노출되는 정도가 심하기 때문에 비정규직이 사회적 정당성을 얻고 있느냐 그렇지 않느냐에 따라 비정규직 활용과 정(+)이나 부(-)의 관계를 지닐 수 있다.

여섯째, 경쟁격화와 비정규직 간의 관계이다. 대체로 경쟁격화는 비정규직 활용을 증가시키는 요인으로 작용하는 것으로 지적되고 있는데(Pfeffer & Baron, 1988; Kalleberg, 2000) 우리나라 기업의 경우에도 경쟁격화가 비정규직 활용에 동일한 영향을 미쳤는지를 분석해 볼 필요가 있다.

일곱째, 기업의 경쟁전략과 비정규직 활용 간의 관계이다. 비용 통제를 목적으로 하는 저가전략은 비정규직 활용과 정의 관계가 있는 것으로 보고되고 있다(Gramm & Schnell, 2001, 김주일, 2001). 저가(低價)전략과 마찬가지로 단기 이익에 대한 압력이

증가할수록 노무비 절감을 목적으로 비정규직을 활용할 가능성이 높을 것이다.

여덟째, 정규직에 대한 전반적인 인사전략으로서 육성형 전략과 비정규직 활용 간의 관계이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 육성형 인사전략을 채택할수록 정규직을 보호(buffer)하기 위해서 비정규직을 활용할 가능성이 높은 반면, 정규직의 기능적 유연성을 극대화하면서 초과근무 조정과 같은 근로시간 조정 등의 방식을 취하는 경우 비정규직을 활용할 가능성이 낮아진다.

아홉째, 정규직의 개별 인사관리 관행들과 비정규직 활용 간의 관계이다. 선행연구들에 의하면 정규직 근로자에 대한 투자, 정규직 근로자 업무의 기능특유성, 정규직 근로자의 보상 경직성이나 임금 수준은 비정규직 활용과 정의 관련성을 갖는다. 정규직 근로자를 엄격하게 선발한다는 것은 정규직 근로자에 많은 투자를 한다는 것을 의미하고, 선발이 엄격하게 이루어진다는 것은 정규직의 기능(skill) 요건이 높다는 것을 시사하기도 한다. 어쨌든 정규직을 엄격하게 선발하는 경우에는 정규직 인력을 조정하는 비용이 높다는 것을 의미하고 따라서 비정규직 활용을 통해서 인력조정을 실시하는 것이 합리적이다(Gramm & Schnell, 2001). 정규직의 교육훈련에 투자를 많이 하는 경우에도 교육훈련 투자비용을 회수하기 위해서 정규직 인력조정 대신에 비정규직을 활용할 가능성이 높다. 특히 정규직 근로자에 대한 OJT는 기업특유 기능의 대용치로서, 정규직의 기업특유 기능이 낮은 경우에는 비정규직으로 대체하는 것이 합리적일 수 있다. 내부노동시장의 보상 경직성은 비정규직 활용의 중요한 동기로 지적되고 있다. 내부노동시장에는 공정성(equity) 규범이 강하게 작용하기 때문에 숙련도나 담당업무에 따른 보상을 차등하기가 힘들다. 따라서 단순업무의 경우 저임금의 비정규직을, 반면에 희소 인력이나 고기능을 보유한 사람들은 고임금의 비정규직을 사용하게 된다(Abraham, 1990; Abraham & Taylor, 1996; Houseman, 2001). 이와 함께 정규직의 고임금도 비정규직 활용의 중요한 동기로 지적되고 있다. 마지막으로 정규직 고용조정을 정규직에 대한 시장형 전략으로 본다면 이는 비정규직 활용과 병행될 가능성이 높기 때문에 양자간에는 정의 관계를 예상할 수 있다.

열 번째, 조직구조 변수로서 팀제와 비정규직 활용 간의 관련성이다. 팀제는 통상 의사결정 속도와 팀작업을 통한 조직의 유연성을 증진하기 위해서 실시한다. 팀제를 실시하는 경우 정규직 근로자들의 업무간 상호 의존성이 재조정되기 때문에 비정규직을 조직 내로 흡수하기가 용이해진다(Uzzi & Barsness, 1998). 다른 한편으로 팀제를 조직혁신이나 유행(fashion)으로 보고 비정규직 활용도 인사혁신의 하나로 가정할 수 있다면, 하나의 혁신이나 유행을 채택한 경우 관성의 극복이나 관행간 상호 보완성으로 인해서 다른 혁신을 채택할 가능성이 높아진다.

Ⅲ. 비정규직 활용 동기에 대한 사용자측 응답

1. 자 료

본 연구에서 사용하는 자료는 한국노동연구원이 2002년도에 실시한 「사업체패널조사」 자료를 사용하였다. 사업체패널 조사는 한국노동연구원이 2002년 7월~10월에 전국에 소재한 2,000여 개의 사업장을 대상으로 실시한 설문조사 자료로서, 여기에서는 비정규직 설문항목이 포함된 인사관리 담당자용 설문지를 분석대상으로 하였다. 인사관리자용 설문지는 총 1,433부가 회수되었지만 하나의 기업체에서 본사와 사업장 내지 지사가 함께 응답한 경우도 있다. 따라서 분석시 이중으로 계산되는 것을 방지하기 위해서 본사 고용보험 번호가 일치하는 사업장을 대조하여 만일 본사에서 전체 사업장을 고려해서 응답한 경우에는 사업장이나 지사의 사례를 제거하였다. 그러나 본사가 전체 사업장을 고려해서 응답하지 않고 본사 사업장만을 대상으로 응답한 경우에는 소속 사업장 내지 지사들의 사례를 제거하지 않았다. 이와 함께 중복 코딩된 사업장을 제거하고 최종 분석에 사용된 사례는 1,395개이고 이 중 비정규직을 한 명이라도 고용하고 있다고 응답한 경우는 801개 사업장이다.

2. 비정규직 활용 동기에 대한 사용자측 응답

비정규직 활용 이유에 대한 질문은 먼저 비정규직 활용에 대한 전반적인 동기 12가지에 대해서 ‘예’, ‘아니오’로 질문한 문항과, 직종별로 활용 이유 우선순위를 두 가지로 질문한 문항이 있다. 첫 번째의 질문은 크게 인력 유연성, 비용절감, 업무특성, 그리고 노사문제 회피로 범주화할 수 있는데, 이를 업종, 노동조합 유무, 그리고 기업규모별로 구분해서 살펴보았다(표 1 참조).

전체적으로 보면 ‘인력수요 변동시 인력조정 용이’가 79.5%로서 가장 높은 응답을 보이고 있고, 그 다음으로 ‘너무 단순한 업무로서 정규직 고용은 비합리적’(68.7%), ‘낮은 기본급으로 인건비 절감’(60.6%), ‘업무가 단기에 종료되는 것’(49.5%), ‘상여금 등 기타 제반 수당에서 제외’(46.9%)의 순으로 나타나고 있다. 인력조정 용이와 인건비 절감 그리고 단순업무가 상호 배타적인 것이 아니라는 점을 고려하면 비정규직 활용의

주된 동기는 인력조정의 유연성과 함께 비용절감이라는 추론을 할 수 있겠다.

업종, 노동조합 유무, 규모별로 살펴보면 100~299인 사이의 중간 규모를 제외하고는 활용 동기 3순위까지는 서열상의 변화가 없다. 예컨대, 이 질문에 한정해서 보면 비정규직 활용의 가장 큰 이유는 인력조정의 용이성, 단순한 업무, 그리고 낮은 기본급으로 인한 인건비 절감의 순으로 나타나고 있다. 다만 100~299인 사이의 중간 규모 기업은 단순업무보다 낮은 기본급으로 인한 인건비 절감에 대한 긍정적인 응답이 약간 높게 나타나고 있다는 차이가 있다. 비정규직 활용 동기로서 인력조정의 유연성이 가장 많이 지적되고 있는 것은 Houseman(2001)의 연구 결과와 일치한다.

〈표 1〉 비정규직 활용 이유: 전체

(단위: %)

	전체	업 종		노 조		규 모		
		제조 (N=395)	비제조 (N=406)	있음 (N=361)	없음 (N=440)	99이하 (N=313)	100~ 299인 (N=234)	300이상 (N=254)
인력 유연 성	인력조정 용이	79.5	82.3	76.7	85.6	74.2	70.8	84.4
	해고가 용이	38.3	42.0	34.6	40.3	36.6	32.6	44.5
	단기적 업무	49.5	49.6	49.3	54.0	45.5	41.0	46.3
	계절적/일시적 필요	49.2	51.8	46.7	48.8	49.6	45.4	46.8
비용 절감	기본급	60.6	57.7	63.5	69.0	53.2	54.4	62.2
	상여급, 제수당	46.9	51.8	42.1	46.9	46.9	49.3	47.7
	법정복리후생비	24.5	27.9	21.2	19.1	29.2	29.7	22.5
	법정외복리후생비	36.8	42.3	31.3	38.5	35.4	37.5	38.1
업무 특성	단순업무	68.7	67.0	70.3	73.2	64.7	63.1	61.8
	정규직 기피 업무	29.8	32.2	27.5	32.4	27.6	25.6	28.0
	특별한지식·기술	19.5	17.7	21.4	20.9	18.4	16.8	19.7
노사문제 회피		18.0	19.7	16.3	23.2	13.4	13.7	19.3

주 : 1) 비정규직을 활용한다고 응답한 경우(N=801)만 분석하였음.

2) 응답 범주는 ‘그렇다’, ‘아니다’이며, 각 란은 ‘그렇다’고 응답한 경우의 비율임.

비정규직 활용 이유에 대한 두 번째 질문은 직군별로 비정규직 활용 이유를 우선 순위별로 2가지를 질문한 문항이다. 그러나 2순위 활용 동기에 대해서는 응답이 부실하기 때문에 여기에서는 1순위 활용 동기만을 분석하였다(표 2 참조). 직군별 활용 이유의 설문문항이 전반적인 활용 이유와 일치하지는 않지만, 특징적인 점은 직군을 불문하고 비정규직 활용 동기로서 ‘노동비용 절감’을 가장 많이 들고 있다는 점이다.

노동비용 절감 이외의 주요한 활용 동기를 직군별로 살펴보면 관리직은 특별한 지식

이나 기술을 요하는 경우, 연구개발직은 단발성 프로젝트나 정규직의 일시 대응, 사무직은 정규직의 일시 대응, 서비스나 영업직은 계절적 업무와 정규직 일시 대응, 생산기능직과 단순노무직은 계절적 업무를 많이 들고 있다. 이처럼 노동비용 절감이 주요 활용 동기라고 응답하고 있지만, 직군의 특성에 따라 활용 동기에는 약간씩 차이가 나타나고 있다.

〈표 2〉 직군별 비정규직 활용 이유

(단위 : %)

		관리	연구개발	사무	서비스 영업	생산기능	단순노무
인력 유연성	계절적 업무	-	6.41	4.15	9.44	13.15	12.69
	해고 용이	-	5.13	4.98	3.33	4.15	4.45
	정규직 일시 대응	3.70	16.67	13.28	8.33	7.61	8.46
	단발성 프로젝트	3.70	16.67	4.98	4.44	5.19	2.90
비용절감		44.44	25.64	51.87	48.89	47.06	51.89
특별한 지식·기술 업무		11.11	7.69	4.15	5.56	3.46	2.67
노동시장 공급요인	정규직 채용 곤란	3.70		2.90	3.33	4.84	5.12
	근로자가 프리랜서	-	1.28	0.41	0.56	0.35	0.45
	근로자가 희망	-	1.28	0.83	1.67	-	0.67
수습 근로자		-	1.28	1.24	2.78	2.08	0.45
무응답		33.33	17.95	11.20	11.67	12.11	10.24
사례수		27	78	241	180	289	449

주 : 1) 직군별로 비정규직을 활용하는 경우만 분석하였음.

2) 셀 내의 수치는 직군별 각각의 활용 동기에 응답한 비율임.

외국 선행연구의 경우 비정규직 고용형태별로 활용에 영향을 미치는 요인이 상이하다는 공통된 연구 결과를 제시하고 있다. 고용형태별 활용 이유를 추정하기 위해서 10가지 비정규직 고용형태 중 한 가지만 활용하고 있다고 응답한 사업체(N=453)를 대상으로 ‘예’, ‘아니오’로 질문한 비정규직 활용 동기 12가지 질문에 대한 응답을 분석하였다. 다만 이 분석은 비정규직을 활용하고 있는 경우가 801개 사업장임을 고려하면 복수의 비정규직 고용형태를 활용하고 있는 사업장의 경우에는 분석에 포함되지 않기 때문에, 고용형태별 활용 동기에 대한 정확한 추정은 아니라는 한계가 있다. 분석 결과는 <표 3>과 같다.

〈표 3〉 고용형태별 활용 이유

(단위: %)

	파트 타임	단기 계약	일시 고용	파견	용역	호출	소 사장	외주	독립 도급	기타
인력 유연 성	인력조정 용이	83.8	78.5	81.0	92.0	83.3	50.0	82.8	85.0	88.9
	해고가 용이	36.0	37.0	38.8	47.1	44.0	0.0	41.4	28.2	38.9
	단기적 업무	53.5	52.0	59.8	59.4	55.6	50.0	58.6	53.8	50.0
	일시적필요	59.9	48.9	66.4	61.6	50.9	50.0	62.1	69.2	55.6
비용 절감	기본급	65.7	63.6	58.1	67.4	65.0	50.0	65.5	53.8	72.2
	상여금, 제수당	47.4	45.8	52.1	47.8	51.7	50.0	65.5	46.2	44.4
	법정복리후생비	23.8	19.0	24.3	23.9	25.6	0.0	27.6	41.0	27.8
	법정외복리후생비	38.4	32.6	37.4	45.7	44.4	0.0	55.2	47.4	50.0
업무 특 성	단순업무	76.9	68.9	73.5	83.3	72.1	50.0	82.8	77.5	88.9
	정규직 기피 업무	31.4	30.0	28.4	30.4	38.5	0.0	27.6	41.0	44.4
	특별한지식·기술	24.4	22.7	17.2	21.0	19.2	100.0	24.1	15.4	38.9
	노사문제회피	12.2	16.0	20.9	22.5	26.1	0.0	24.1	16.2	5.6
전체 사례	184	452	129	144	247	2	30	40	20	32

주 : 1) 셀별로 무응답의 차이로 인해서 각 셀의 비중은 결측치를 제외한 유효응답 기준임.

2) 셀별 수치는 각 활용 동기에 대해서 그렇다고 응답한 경우의 %임.

<표 3>을 보면 고용형태와 무관하게 ‘인력수요 변동시 인력조정 용이’를 활용 동기로 가장 많이 들고 있다. 다만 외주의 경우만 예외로 인력조정 용이와 단순업무가 88.9%로서 둘 다 동일한 응답을 보이고 있으며, 호출의 경우는 사례가 너무 적어서 의미가 없다. 두 번째로 많이 들고 있는 활용 동기는 ‘너무 단순한 업무로서 정규직 고용은 비합리적’이며, 세 번째로는 ‘낮은 기본급으로 인건비 절감’과 ‘계절적 일시적 필요’로 나타나고 있다. 고용형태별 비정규직 활용 동기는 앞에서 살펴본 전반적인 비정규적인 활용 동기 분석 결과와 거의 일치하고 있다.

이상의 결과는 비정규직 고용형태별로 활용 동기가 차이가 있다는 미국의 연구(Abarham, 1990; Houseman, 2001) 결과와는 다르다. 즉 외국의 선행 연구도 인력조정 용이를 가장 많이 들고 있지만 예컨대 파견의 경우 채용 이전의 선별장치(screening device), 용역이나 단기계약직은 전문적 기능과 지식의 활용, 파트타임은 근로자 희망, 하청의 경우 인건비 절감을 중요한 활용 동기로 지적하고 있다. 이상의 결과는 우리나라의 경우 아직 비정규직을 고용형태별로 차별화해서 활용하지 않고 있다는 점을 시사한다.

〈표 4〉 정규직 대비 비정규직 비용

(단위: %)

		임금	시간외 수당	상여금	퇴직금	사회 보험료	복리 후생비	총노동 비용
전 체		81.34	57.50	32.60	46.32	55.76	49.08	71.35
산업	비제조업	78.31	52.50	33.75	47.81	60.61	50.79	70.65
	제조업	84.31	62.45	31.46	44.84	50.87	47.39	72.02
규모	99인 이하	83.07	51.88	23.92	29.15	42.12	41.56	70.69
	100-299인	81.82	56.90	31.05	47.04	57.95	47.24	72.30
	300인 이상	78.96	64.52	43.98	65.53	69.56	59.38	71.23
노조	없음	83.45	57.79	27.34	38.66	47.15	45.46	71.03
	있음	78.84	57.16	38.91	55.49	66.03	53.44	71.73

주 : 비정규직을 활용하는 경우(N=801)만을 대상으로 분석함.

주관적 활용 동기에 대한 마지막 질문으로서 정규직 대비 비정규직의 노동비용을 구성요소별로 분해해서 비교해 보았다(표 4 참조). 전체적으로 보면 정규직과 비교한 비정규직의 총 노동비용이 71.35% 정도로 나타나고 있으며, 노동비용의 구성항목을 보면 특히 상여금, 퇴직금, 복리후생비가 정규직의 절반 이하인 것으로 나타나고 있다. 정규직과 비교한 비정규직의 상여금, 퇴직금, 복리후생비 비중은 제조업, 소규모 기업, 그리고 노동조합이 없는 기업의 경우 더 낮은 것으로 나타나고 있다. 이처럼 비정규직의 노동비용이 낮게 나타나고 있는 점과 앞에서 살펴본 전반적인 활용 동기와 특히 직종별 활용 동기에서 나타난 주관적 활용 동기 그리고 외국의 연구를 종합해 보면 인력의 유연성과 함께 노동비용 절감도 비정규직 활용의 실질적인 주요 동기로 작용하고 있다는 결론을 도출할 수 있겠다.

IV. 비정규직 활용 영향요인 분석

1. 변수 측정

본 연구의 종속 변수는 비정규직 활용 여부와 경제위기 이후 비정규직 증가 여부의 두 가지이고, 비정규직 활용의 영향요인은 크게 사업체 특성, 경쟁전략, 그리고 인사조직 변수로 구성되어 있다(표 5 참조).

〈표 5〉 변수의 측정 및 기술통계

		측 정	N	평균	표준편차
비정규직 활용 여부		비정규직 1인 이상 고용=1	1395	0.574	0.495
비정규직 증가		경제위기 이후 비정규직 증가=1	1298	0.279	0.449
사업체 특성	제조업 더미	제조업=1	1395	0.481	0.500
	규모	정규직 근로자 총원	1395	424.172	1922.313
	노동조합 더미	노동조합 있으면=1	1395	0.368	0.482
	복수사업장더미	복수사업장 지닌 회사=1	1395	0.296	0.457
	모기업더미	협력업체를 가진 모기업=1	1350	0.190	0.392
	공개기업더미	상장회사 또는 코스닥 등록=1	1395	0.132	0.339
경쟁 전략	경쟁격화	5가지로 측정한 경쟁격화 변수의 요인 점수	1043	0.000	1.000
	저가요인	주력제품 5가지 특성변수 요인분석한 두 번째 요인점수	1104	0.000	1.000
	이윤 단기압력	투자자나 모회사로부터 단기이익 압력받는 정도(5점)	1110	2.015	1.136
인사 조직 변수	육성형인사전략	인사관리 전반적인 특성변수 5개의 요인점수	1335	0.000	1.000
	엄격선발	선발의 엄격성 정도(5점)	1299	2.464	1.112
	모집원수	신입사원 모집시 사용하는 모집원 숫자	1312	3.185	1.268
	Off-JT 더미	2001년 Off-JT 실시=1	1297	0.463	0.499
	OJT 더미	2001년 OJT 실시=1	1295	0.353	0.478
	호봉제	호봉제 있으면=1	1338	0.561	0.497
	연봉제	호봉제가 없으면서 연봉제를 도입한 경우=1	1314	0.220	0.414
	성과배분	이익분배, 집단성과배분, 팀인센티브 중 하나라도 있으면=1	1319	0.306	0.461
	임금수준	전반적인 임금 수준(5점)	1300	2.861	0.754
	팀제	팀제 도입=1	1291	0.448	0.498
	고용조정더미	경제위기 이후 명예퇴직이나 정리해고를 실시한 경우=1	1256	0.357	0.479

전반적으로 비정규직 활용을 선도하는 분야를 서비스업으로 보고 업종을 통제하기 위해서 제조업더미 변수를 작성하였다. 조직규모는 2002년도 기준 정규직 근로자의 총원으로 측정하였고 로그값을 취하여 분석에 사용하였다. 노동조합, 복수사업장, 모기업 여부는 각각 더미변수로 측정하였다. 공개 기업 변수는 상장회사이거나 코스닥 등록기업인 경우 1의 값을 부여한 더미변수이다. 경쟁격화 변수는 지난 3년간 주력제품·서비스 시장에서의 ‘경쟁기업의 숫자’, ‘기존 제품·서비스의 수정 및 변화’, ‘신제품 개발과 도입비율’, ‘제품 수요’, ‘품질의 중요성’의 증가를 5점 척도로 측정한 항목을 요인분

석해서 요인 점수를 사용하였다. 이 변수가 의미하는 바는 지난 3년간 주력제품·서비스 시장에서의 경쟁격화를 의미한다.

경쟁전략 변수로서 저가전략은 주력제품·서비스의 특성을 가격, 품질, 다양성, 속도, 기술력(각각 5점 척도)으로 측정한 변수들을 요인 분석한 결과 두 개의 요인으로 구분되었는데, 두 번째 요인은 ‘저가’ 전략을 의미하는 것으로 해석할 수 있었고 그 요인 점수를 저가전략 변수로 사용하였다. 단기 이익 압력은 ‘투자자 또는 모회사로부터 단기 이익 압력을 받고 있다’를 5점 척도로 측정한 변수이다.

정규직에 대한 육성형 인사전략은 5가지 문항(각 7점척도)으로 측정한 변수들의 요인 점수이다. 정규직 선발의 엄격성은 주관적인 질문으로 측정한 선발의 엄격성(5점 척도)과 모집원의 숫자로서 측정하였다. 정규직에 대한 교육훈련은 지난해에 Off-JT와 OJT를 실시하였는지의 여부로써 측정하였다. 정규직 근로자에 대한 보상의 경직성은 호봉제, 보상의 유연성은 연봉제와 성과배분으로써 측정하였다. 호봉제는 존재 유무로써 측정하였고, 연봉제는 연봉제를 실시하면서 동시에 호봉제가 없는 경우에 1의 값을 부여한 더미변수이다. 성과배분제는 이익분배, 집단성과 배분, 팀인센티브 중 하나라도 실시하는 경우에 1의 값을 부여한 더미변수로 측정하였다. 임금 수준은 사업장의 전반적인 임금 수준(5점 척도) 변수를 분석에 사용하였다. 팀제는 팀제의 실시 여부로 측정하였고, 정규직 고용조정은 경제위기 이후 명예퇴직이나 정리해고를 단행한 경우에 1의 값을 부여한 더미변수이다.

2. 비정규직 활용에 영향을 미치는 요인

먼저 비정규직 활용 여부(incidence)에 영향을 미치는 요인을 로짓 회귀분석을 통해서 살펴보았다(표 6 참조). 종속변수는 비정규직을 한 명이라도 활용하는 경우 1의 값을 부여한 더미변수이다. 모형 1에서는 사업체 특성 변수와 경쟁전략 변수를 투입하였고, 모형 2에서는 이와 함께 정규직에 대한 전반적 인사전략 변수를 투입하였으며, 모형 3에서는 전반적 인사전략과 개별 인사조직 관행 간의 상관관계를 고려해서 전반적 인사전략을 뺀 나머지 변수들을 투입하였으며, 마지막으로 모형 4에서는 모든 변수를 투입하였다.

사업체 특성 변수를 보면 제조업 더미변수는 비정규직 활용과 부(-)의 관계가 나타났지만 조직규모와 노동조합의 존재 그리고 공개 기업 더미변수는 비정규직 활용과 정(+)의 관계가 나타났다. 제품시장 변수와 관련해서는 단기 이익 압력 변수가 비정규직 활용과 정(+)의 관계가 나타났고 비용통제를 논리로 하는 저가전략의 경우 회귀계수의 부호는 정의 방향을 보이고 있지만 그 통계적 유의성이 없다.

〈표 6〉 비정규직 활용여부 영향 요인

	종속변수 : 비정규직 활용=1			
	모형 1	모형 2	모형 3	모형 4
상수	-1.6471*** (.3758)	-1.6294*** (.3796)	-1.9473*** (.5383)	-2.0116*** (.5461)
제조업	-.3663** (.1682)	-.3520** (.1700)	-.3372* (.1769)	-.3175* (.1790)
규모	.3469*** (.0816)	.3604*** (.0824)	.2250** (.0882)	.2269** (.0891)
노동조합	.5249*** (.1969)	.5220*** (.1980)	.4260** (.2048)	.4235** (.2063)
복수사업장	.1401 (.1952)	.1504 (.1969)	.0498 (.2027)	.0515 (.2046)
모기업	.3432 (.2117)	.3503 (.2132)	.2791 (.2179)	.2775 (.2206)
공개기업	.5610** (.2418)	.4991** (.2436)	.4606* (.2489)	.3906 (.2507)
경쟁환경	.0601 (.0797)	.0909 (.0808)	-.0042 (.0839)	.0207 (.0850)
저가전략	.0608 (.0787)	.0622 (.0794)	.0139 (.0811)	.0146 (.0819)
단기이익압력	.2039*** (.0706)	.1677** (.0719)	.1648** (.0732)	.1308* (.0747)
육성형 인사		-.3177*** (.0853)		-.3389*** (.0886)
엄격한 선발			.0101 (.0807)	.0241 (.0818)
모집원 숫자			.1803*** (.0696)	.1716** (.0706)
OFF-JT			.2995 (.1829)	.3283* (.1859)
OJT			-.0322 (.1889)	.0092 (.1915)
호봉제			.3146 (.2230)	.3184 (.2251)
연봉제			-.1047 (.2537)	-.1593 (.2559)
성과배분			.3130 (.1922)	.3207* (.1947)
임금수준			-.0816 (.1114)	-.0441 (.1135)
탑제			.2499 (.1778)	.2731 (.1794)
고용조정			.4195** (.1772)	.3956** (.1794)
Chi-Square	103.368***	117.712***	134.313***	149.523***
N	793	793	793	793

주 : ()는 표준오차. * $p < .1$, ** $p < .05$, *** $p < .01$.

부호를 방향을 예측할 수 없었던 정규직 근로자에 대한 육성형 내지 몰입형 인사관리 전략은 비정규직 활용과 유의한 부(-)의 관계가 나타났다. 이 결과는 정규직에 대해서 육성형 인사전략을 채택하는 정도가 높을수록 비정규직을 활용할 가능성이 낮다는 점을 시사한다. 반면 정규직의 고용조정 변수는 비정규직 활용과 유의한 정(+)의 부호를 보이고 있다. 위의 두 가지 결과는 정규직 근로자에 대한 육성형 인사전략을 채택하는 경우 정규직 근로자의 완충장치(buffer)로서 비정규직을 활용할 가능성은 낮은 반면, 정규직 근로자에 대한 시장형 인사전략을 채택하는 경우 정규직 대체를 목적으로 한 비정규직을 활용할 가능성이 높다는 점을 시사한다.

인사조직 개별 관행들은 대체로 연구과제에서 예측한 바와 같은 부호를 보이고 있지만 성과배분과 임금 수준은 정반대의 부호를 보이고 있다. 정규직 선발의 엄격성 및 교육훈련은 정규직에 대한 투자이기 때문에 그 투자 회임을 위해서 비정규직을 활용한 인력 유연성을 추구할 가능성이 높고 이는 대체로 외국의 선행연구 결과들과 일치한

다. 호봉제, 연봉제, 성과배분은 임금 유연성을 측정한 것이고 정규직의 임금 유연성과 비정규직 활용 간에는 부의 관계를 예상했지만 예상과는 달리 성과배분은 비정규직 활용과 정의 부호를 보이고 있다. 이 결과는 경제위기시 고용조정을 단행한 기업들이 그 이후 소요인력을 비정규직으로 대체하되 고용조정에서 살아남은 생존자들의 사기를 고려해서 성과배분을 도입했을 가능성을 시사한다.

3. 비정규직 활용 증가의 영향요인

경제위기 이후 비정규직 활용 증가에 영향을 미치는 요인을 분석하였다(표 7 참조). 종속변수는 경제위기 이후 비정규직의 증감에 대한 질문에서 ‘비정규직을 채용하기 시작했다’와 ‘비정규직이 증가하였다’의 범주에 응답한 경우에 1의 값을 부여한 더미변수로 작성하였고 로짓 회귀분석을 실시하였다.

다만 이 경우 독립변수로서 사업체 특성 변수와 경쟁전략 변수는 경제위기 이후부터 2001년까지 대체로 큰 변화가 없었다고 가정할 수 있지만, 인사조직 변수의 경우에는 측정 시점이 2001년이기 때문에 문제가 될 수 있다. 따라서 이 점과 관련해서 인과관계가 역전될 수도 있기 때문에 결과의 해석에 유의할 필요가 있다.

분석 결과 사업체 특성 변수의 경우 회귀계수의 방향이 비정규직 활용 여부에 대한 분석 결과와 유사하게 나타나고 있다. 사업체 특성 변수 중 제조업 더미변수는 통계적으로 유의성은 없지만 비정규직 증가와 회귀계수의 방향이 부(-)의 부호를 보이고 있고, 조직규모와 노동조합은 비정규직 증가와 유의한 정(+)의 부호를 보이고 있다. 다만 공개기업 더미변수의 회귀계수는 통계적 유의성은 없지만 부(-)의 방향을 보이고 있는 점이 앞에서 살펴본 비정규직 활용 여부 분석 결과와 다른 점이다.

경쟁전략 변수 중 경쟁격화 변수가 일관되게 유의한 정의 부호를 보이고 있는 점이 특징인데 이는 경제위기 이후 경쟁의 격화로 인한 유연성 증진 및 노무비 절감 압력이 비정규직 활용을 촉진시켰던 것으로 볼 수 있겠다. 단기 이익 압력은 인사조직 변수가 투입되면서 통계적 유의성은 사라지지만 회귀계수의 방향은 정(+)의 부호를 보이고 있어서 비정규직 활용 여부 분석과 유사한 결과가 나타났다.

정규직에 대한 육성형 인사전략은 비정규직 활용 여부 분석과 같이 비정규직 증가와 유의한 부(-)의 관계가 나타난 반면, 정규직 고용조정 변수는 비정규직 증가와 유의한 정(+)의 관계가 나타났다. 이 결과는 정규직 근로자에 대한 육성형 인사전략을 채택하는 경우 비정규직을 활용할 가능성은 낮은 반면, 정규직 근로자에 대한 시장형 인사전략을 채택하는 경우 정규직 대체를 목적으로 한 비정규직을 활용할 가능성이 높다는

〈표 7〉 경제위기 이후 비정규직 증가 영향요인

	종속변수 : 비정규직 활용=1			
	모형 1	모형 2	모형 3	모형 4
상수	-3.0686*** (.3926)	-3.0545*** (.3931)	-2.9210*** (.5407)	-2.9655*** (.5432)
제조업	-.3007* (.1796)	-.2874 (.1807)	-.2516 (.1874)	-.2373 (.1887)
규모	.3424*** (.0787)	.3491*** (.0790)	.2630*** (.0860)	.2632*** (.0861)
노동조합	.5765*** (.1847)	.5757*** (.1856)	.5136*** (.1927)	.5054*** (.1937)
복수사업장	.0283 (.1941)	.0393 (.1949)	-.0369 (.2015)	-.0270 (.2022)
모기업	.1985 (.1997)	.2159 (.2004)	.1233 (.2066)	.1304 (.2076)
공개기업	-.0051 (.2165)	-.0520 (.2181)	-.1029 (.2227)	-.1402 (.2240)
경쟁격화	.2040** (.0837)	.2225*** (.0844)	.1793** (.0874)	.1921** (.0877)
저가전략	.0624 (.0832)	.0620 (.0838)	.0357 (.0862)	.0339 (.0867)
단기이익압력	.1543** (.0709)	.1228* (.0721)	.1199 (.0743)	.0916 (.0756)
육성형인사		-.2327*** (.0880)		-.2320** (.0905)
엄격한 선발			-.0120 (.0818)	.0004 (.0821)
모집원 숫자			.0192 (.0674)	.0135 (.0677)
OFF-JT			.1720 (.1962)	.1904 (.1971)
OJT			-.0104 (.1919)	.0117 (.1933)
호봉제			-.0495 (.2579)	-.0541 (.2597)
연봉제			-.3590 (.3005)	-.3954 (.3024)
성과배분			.4716** (.1888)	.4766** (.1897)
임금수준			-.0653 (.1126)	-.0389 (.1132)
팀제			.2333 (.1883)	.2371 (.1898)
고용조정			.5888*** (.1757)	.5632*** (.1769)
Chi-Square	84.276***	91.285***	108.584***	115.172***
N	793	793	793	793

주 : ()는 표준오차. * $p < .1$, ** $p < .05$, *** $p < .01$.

점을 시사한다. 예컨대, 산업별로 차이는 있겠지만 경제위기 이후 정규직 고용조정을 단행한 경우 추가 소요인력을 비정규직으로 충원했을 가능성이 크기 때문에 정규직 고용조정과 비정규직 증가 간에 정(+)의 관계가 나타날 수 있다.

개별 인사관리 관행 변수 중 엄격한 선발과 OJT는 육성형 인사전략의 투입 여부에 따라 부호의 방향이 바뀌고 있는데 이는 육성형 인사전략과 이 변수들간에 상관관계가 높기 때문인 것으로 보인다. 개별 인사조직 관행들 중 예측과는 다른 부호를 보이는 변수는 호봉제와 임금 수준 그리고 성과배분이며 특히 성과배분의 경우에는 비정규직 활용과 유의한 정(+)의 부호를 보이고 있다. 성과배분과 비정규직 증가 간의 정의 관계는 비정규직 활용 여부 분석에서 설명한 바대로 해석할 수 있겠다. 그러나 통계적 유의성은 없지만 호봉제와 임금 수준과 비정규직 증가 간에 부의 관계가 나타나고 있는 점은 이해하기 힘든 결과로 보인다.

V. 맺음말

본 연구는 기업이 왜 비정규직을 활용하는가를 분석하고자 하였다. 우리나라 기업의 비정규직 활용 동기 분석으로서 우선 사업체 인사노무 담당자들이 ‘말하는’ 활용 동기를 분석하였는데, 분석 결과 전반적으로는 인력조정의 용이성을 가장 많이 들었지만, 정규직 대비 비정규직의 총 노동비용이 약 71% 정도로 나타나고 있어서 인력의 유연성과 함께 노동비용 절감도 실질적인 주된 활용 동기일 수 있다는 결론을 도출할 수 있었다. 예컨대, 우리나라 기업은 비정규직 활용을 통해서 인력조정의 유연성과 노동비용 절감을 동시에 추구하고 있으며 이러한 결과는 외국의 선행연구들과도 일치한다.

이어서 기업의 비정규직 활용 동기를 분석하기 위해 다변량 통계분석을 실시하였다. 우선 사업체 특성으로는 우선 조직규모와 노동조합의 존재가 비정규직의 활용 여부 및 비정규직 증가와 정(+)의 관계가 나타났다.

조직규모와 비정규직 간의 정(+)의 관계는 조직규모가 의미하는 여유 자원, 여유 인력의 내부 재배치, 규모의 경제에 입각해서 특수한 기능 및 서비스를 자체 조달함으로써 비정규직 수요 자체를 약화시키는 메커니즘이 우리나라 기업의 경우 작동하지 않거나 미약하게 작동하고 있다는 점을 시사한다. 이러한 사실은 우리나라 대기업의 내부 노동 시장이 매우 경직적이고 대기업의 경우 장기적 관점에서 전문적인 서비스나 기능의 내부 육성보다는 단기적인 관점에서 이를 외부에서 조달하는 전략을 채택하는 경향이 있다는 점도 아울러 시사하고 있다.

이론적 예측 및 외국의 실증연구들에 따르면 노동조합과 비정규직 활용 간에는 정(+) 또는 부(-)의 관계가 나타날 수 있음에도 불구하고 우리나라의 경우 노동조합이 비정규직 활용과 정(+)의 효과를 미치고 있는 점도 특이한 결과이다. 이론적인 관점에서 해석하면 이 결과는 우리나라 노동조합이 기업측의 비정규직 활용을 제대로 저지하지 못한다는 점을 시사한다. 왜냐하면 국적을 불문하고 경영측은 비정규직을 활용하고자 하는 인센티브가 있는 반면, 노동조합은 이를 저지하려는 인센티브가 존재한다고 가정한다면 최종적인 결과는 양자간의 권력관계에 의해서 결정되기 때문이다. 그러나 이러한 해석은 우리나라 노동조합이 무력하다는 무리한 전제를 필요로 한다.

다른 한편, 여러 가지 에피소드 등을 종합해서 해석해 보면 우리나라의 경우 정규직으로 구성된 노동조합과 기업측 간의 일종의 결과론적인 담합관계가 형성되어 있을 가

능성도 배제할 수 없다. 예컨대, 정규직 노동조합이 기업이 부담하기 곤란할 정도로 정규직 조합원의 노동비용을 증가시켰을 가능성이 크다면, 그 노동비용의 부담을 비조합원인 비정규직 활용으로서 보상하는 것을 암묵적으로 허용했을 가능성도 높다. 다만 이러한 해석이 가능한 조건은 노동조합의 힘이 강해서 정규직 근로자의 노동비용을 충분히 증가시킨 경우에 해당되기 때문에 노동조합 전반에 적용하기에는 무리가 따를 수 있다.

비정규직 증가의 배경에는 경제위기 이후 경쟁격화가 강하게 작동하고 있는 것으로 보이고 특히 단기 이익 압력을 많이 받는 기업들이 비정규직 활용하고 있는 것으로 나타났다. 경쟁전략 변수로서 저가(低價)전략은 비정규직 활용과 관련성이 나타나지 않았는데 이 결과는 저가전략의 측정이 잘못되었을 가능성, 전략적 인사관리론에서 자주 지적되고 있듯이 저가전략과 차별화 전략 간의 경계가 흐릴 가능성과 함께 비합리적 관점에서 보면 우리나라 기업이 경쟁전략에 적합한 고용형태 선택을 하지 않고 마치 유행처럼 비정규직을 활용할 수 있다는 해석의 여지도 제공한다. 예컨대, 우리나라 기업들이 비정규직 활용의 숨은 비용을 고려한 장기적인 비용-효익을 고려하지 않은 채 경쟁전략과 무관하게 비정규직 활용을 마치 선진적인 인사관리 기법처럼 활용할 가능성도 있다.

정규직에 대한 육성형 인사전략과 정규직 고용조정은 비정규직의 활용과 정 또는 부의 관계가 나타날 수 있기 때문에 방향성을 예측하기 곤란한 변수들이지만 분석 결과 정규직에 대한 육성형 인사전략은 대체로 비정규직 활용과 일관되게 유의한 부(-)의 방향을 보이고 있는 반면, 정규직 고용조정은 비정규직 활용 지표와 일관되게 정(+)의 관계가 나타났다. 이러한 결과는 우리나라 기업 중에는 정규직 중심의 인사관리를 지향하고 비정규직 사용을 자제하는 경향도 나타나지만, 이와 함께 정규직의 수량적(numerical) 유연화와 함께 비정규직을 활용한 수량적 유연화를 동시에 추구하는 경향도 나타난다는 점을 시사한다.

그 외의 인사조직 변수들로서 성과배분은 이론적 예측과는 정반대로 비정규직 활용과 정(+)의 관계가 나타났다. 이 결과는 경제위기 이후 정규직 고용조정을 실시한 기업들이 소요인력을 비정규직으로 대체하고 정규직 근로자의 사기 문제를 고려해서 성과배분을 실시했을 가능성과 함께 비합리적 관점에서 해석하면 성과배분이 내부노동시장의 보상 유연성이라는 측면보다는 인사혁신 내지 유행에의 민감도 지표의 측면일 수 있다는 해석의 여지도 제공한다.

비록 탐색적 연구이지만 본 연구는 다음과 같은 한계를 안고 있어서 이와 관련해서 추후의 보다 심층적인 연구가 필요한 것으로 보인다. 우선 개념적 차원에서 정규직에

대한 인사전략과 비정규직 활용 간의 관계에 대한 보다 심층적인 연구가 진행될 필요가 있다. 기업의 경우 순차적으로 먼저 정규직 근로자에 대한 인사전략을 선택하고 이에 따라 비정규직 활용전략을 선택하는지, 아니면 병렬적으로 정규직 고용형태와 다양한 비정규직 고용형태를 포함한 고용형태 선택지 중에서 동시에 선택하는지에 대한 정리가 필요한 것으로 보인다. 그리고 비정규직 활용 여부와 증감만이 아니라 비정규직 활용 정도(intensity)에 대한 분석이 필요하다. 비정규직 활용 정도를 분석하는 경우 대체로 토빗(tobit) 분석을 활용하고 있다. 다음으로 보다 풍부한 설명변수들을 사용할 필요가 있다. 특히 산업별 경기변동성(cyclinity)과 계절성(seasonality) 변수는 반드시 통제되어야 할 변수이고, 이론적 논의에서 검토하였던 제도적 변수들의 효과에 대한 연구도 진행될 필요가 있으며, 노동조합의 권력이 미치는 영향에 대한 추후 연구도 필요한 것으로 보인다.

참 고 문 헌

- 김주일 (2002), 「비정규직 고용의 영향요인에 관한 연구」, 한국경영학회, 『경영저널』, 제2권 제1호, 57-76.
- 류기철 (2001), 「비정형근로자의 실태-근로자 조사를 중심으로」, 한국노동경제학회 2001년 학술세미나 발표논문.
- 박기성 (2001), 「비정형근로자의 측정과 제언」, 한국노동경제학회 2001년 학술세미나 발표논문.
- 안주엽 외 (2001), 『비정규근로의 실태와 정책과제(Ⅰ)』, 한국노동연구원.
- 안주엽 외 (2002), 『비정규근로의 실태와 정책과제(Ⅱ)』, 한국노동연구원.
- Abraham, K.G. (1990), "Restructuring the Employment Relationship: The Growth of Market-Mediated Work Arrangements", in K.G. Abraham, R.B. McKersie (eds.), *New Developments in the Labor Market*, Cambridge, MA.: MIT Press, 85-120.
- Abraham, K.G., & S. K. Taylor (1996), "Firms Use of Outside Contractors: Theory and Evidence", *Journal of Labor Economics*, 14 (3): 394-424.
- Ackroyd, S., S. Procter (1988), "British Manufacturing Organization and Workplace Industrial Relations: Some Attribute of the New Flexible Firm", *British*

- Journal of Industrial Relations*, 36 (2): 163-183.
- Bacon, N., & P. Blyton (2001), "High Involvement Work Systems and Job Insecurity in the International Iron & Steel Industry", *Canadian Journal of Administrative Science*, 18 (1): 5-16.
- Becker, B. E., & Huselid, M. A. (1998), "High Performance Work Systems and Firm Performance: A Synthesis of Research and Managerial Implications", *Research in Personnel and Human Resource Management*, 16: 53-101.
- Cappelli, P. (1995), "Rethinking Employment", *British Journal of Industrial Relations*, 33 (4): 563-602.
- Cappelli, P., & D. Newmark (2001), "External Job Churning and Internal Job Flexibility, NBER Working Paper. No. 8111.
- Davis-Blake, A., & B. Uzzi (1993), "Determinants of Employment Externalization: A Study of Temporary Workers and Independent Contractors", *Administrative Science Quarterly*, 38 (2): 195-223.
- Delery, J. E., & Doty, D. H. (1996), "Modes of Theorizing in Strategic Human Resource Management: Tests of Universalistic, Contingency, and Configurational Performance Predictions", *Academy of Management Journal*, 39 (4): 802-835.
- Drago, R. (1998), "New Systems of Work and New Workers", in K. Barker, K. Christensen(eds.), *Contingent Work: American Employment Relations in Transition*, Ithaca: Cornell Univ. Press, 144-169.
- Grenner, J-N., A. Giles, & J. Belanger (1997), "Internal vs. External Labor Flexibility", *Relations Industrielles*, 52 (4): 683-711.
- Gramm, C. L., & J.F. Schnell (2001), "The Use of Flexible Staffing Arrangements in Core Production Jobs", *Industrial and Labor Relations Review*, 54 (2): 245-258.
- Houseman, S.N. (2001), "Why Employers Use Flexible Staffing Arrangements: Evidence from an Establishment Survey", *Industrial and Labor Relations Review*, 55 (1): 149-170.
- Jackson, S. E., Schuler, R.S., & Rivero, J.C. (1989), "Organizational Characteristics as Predictor of Personnel Practices", *Personnel Psychology*, 42 (4): 727-786.
- Kalleberg, A. L. (2000), "Nonstandard Employment Relations: Part-time, Temporary and Contract Work", *Annual Review of Sociology*, 26: 341-365.

- Kalleberg, A.L., & J. Reynolds (2000), "Organization Size and Flexible Staffing Arrangements in the United States, in F". Carre, M.A.Farber, L. Golden, S.A.Herzenberg(eds.), *Nonstandard Work: The Nature and Challenge of Changing Employment Arrangements*, IRRA, 145-165.
- Kalleberg, A.L. (2001), "Organizing Flexibility: The Flexible Firm in a New Century", *British Journal of Industrial Relations*, 39 (4): 479-504.
- Kalleberg, A.L. (2001), "The Advent of the Flexible Workplace", in in D.B. Cornfield, K. E. Campbell, H.J. MaCammon(eds.), *Working in Restructured Workplaces*, Thousand Oaks: Sage, 437-453.
- Lepark, D. P., & S. A. Snell(2002), "Examining the Human Resource Architecture: The Relationship among Human Capital, Employment, and Human Resource Configurations", *Journal of Management*, 28 (4): 517-543.
- Pfeffer, J., & J. N. Baron(1988), "Taking Workers Back Out: Recent Trends in the Structuring of Employment", *Research in Organizational Behavior*, 10: 257-303.
- Smith, V. (2001), "Teamwork vs. Tempwork", in D.B. Cornfield, K. E. Campbell, H.J.MaCammon(eds.), *Working in Restructured Workplaces*, Thousand Oaks: Sage, 7-28.
- Uzzi, B., & Z. I. Barsness (1998), "Contingent Employment in British Establishments: Organizational Determinants of the Use of Fixed-term Hires and Part-time Workers", *Social Forces*, 76 (3): 967-1007.

노동정책연구

2002. 제2권 제4호 pp.39~73

© 한국노동연구원

연구논문

Economic Crisis, Income Support, And Employment Generating Programs: Korea's Experience*

Jai-Joon Hur**

This paper outlines the dramatic changes in the Korean labor market after the financial crisis of 1997, and evaluates, in a comprehensive manner, programs for income support and employment generation implemented by the Korean government to cope with the labor market turmoil after the financial crisis.

Key words : unemployment policy, unemployment benefit, public works project
JEL classifications: J0, H8

I. Introduction

Beginning in November 1997, the Korean economy underwent a devastating economic crisis. Declining macroeconomic conditions brought about major labor market disruptions in 1998. Among other aspects, a quadrupling of unemployment, a fall of 9% in real wages, informalization of jobs, increased job insecurity,

투고일: 2002년 11월 9일, 심사의뢰일: 11월 20일, 심사완료일: 11월 30일.

* Revised version of the paper originally presented at the UN ESCAP regional seminar on Evaluation of Income/Employment Generating Programs to Alleviate Socio-Economic Impacts of the Economic Crisis Bangkok, May 23-25, 2001.

** Research Fellow, Korea Labor Institute(hurjj@kli.re.kr)

and rising poverty and inequality characterized the job market. Disadvantaged groups suffered a disproportionate impact. The result was not only economic misery but also social pain: increased homelessness, a rising crime rate, an escalation in school dropouts, an accelerating divorce rate, and an overwhelming sense of social malaise.

1999 marked a major turnabout for Korea. GDP grew by more than 10.7%, and real wages increased apace. Unemployment in general and long-term unemployment in particular began to fall. As of the first semester 2001, the unemployment rate is now less than half of its peak level. Youth and women are again returning to the labor force and finding employment.

The rapid fall in unemployment is owed, above all, to economic recovery and a return to high growth rates beginning in 1999. A low interest rate, the depreciating value of the won, government policies aimed at promoting venture firms, a favorable international economic environment with low oil price and increasing demand in semiconductor chips, and less uncertainties in the financial market must have contributed to Korea's rapid economic recovery. Any concrete analysis of it would require a good volume of papers.

There are many documents or reports on what Korean government has done to fight against unemployment after the financial crisis. Most representative ones will be KLI(1999), Ministry of Labor(2001) and Yoo et al.(2001). However, they are just describing policy programs adopted by the Korean government without any critical evaluation. Some individual policy programs were evaluated by the initiative of World Bank and Korea Labor Institute (Park et al. 2001). But it is rarely hard to find any comprehensive review paper on labor market policies against unemployment with proper evaluation. The objective of this paper is to outline the dramatic changes in the Korean labor market after the financial crisis, and to evaluate, in a comprehensive manner, programs for income support and employment generation implemented by the Korean government to cope with the labor market turmoil.

The paper will be composed as follows. Following an introductory section, the second section examines briefly the labor market context of the economic crisis. Section 3 explains and assesses the Korean government's effort to cope with the

adverse shock in the labor market. Section 4 provides a summary and suggests implications for other Asian countries.

II. Economic Crisis and the Labor Market

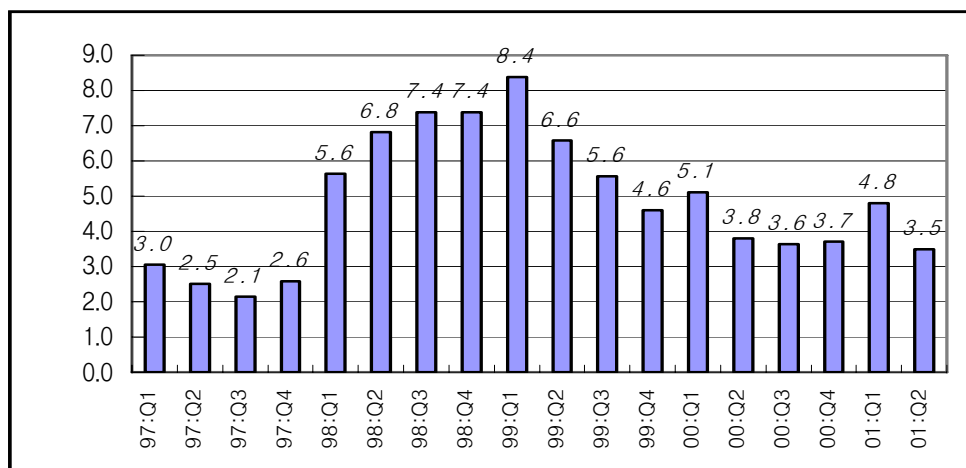
After being hit by adverse shocks, the Korean labor market fell into an unprecedented turmoil. The unemployment rate soared. Non-regular workers and workers with low levels of educational attainment suffered disproportionately. Jobs were made increasingly precarious and core disadvantaged groups in the Korean labor market experienced recurrent unemployment, even if they may not have fallen into the long-term unemployment trap. Wage differentials between low-end workers and others widened and the gap in income distribution increased significantly.

1. Increase in Involuntary Unemployment

Beginning in the fourth quarter of 1997, the unemployment rate soared until it reached 8.4 percent in the first quarter of 1999(Figure 1). Besides high unemployment, one of the outstanding features of the labor market was a substantial increase in involuntarily dismissed workers, in particular, those unemployed due to deteriorated business or end of contract. This was the single most prevalent reason for unemployment at the beginning of 1998 (29.7 percent). By mid-1998 the figure dramatically increased to 43.6 percent, with the number of involuntarily unemployed workers growing by tens of thousands per month (Table 1). The Ministry of Labor had to expand the capacity of public employment service (PES) agencies on a large scale in order to meet the rise in unemployment benefit claims. In fact, the number of claimants increased 8.6 times between 1997 and 1998. At that time, provision of labor market information or job matching services was less urgent than benefit payment.

Figure 1. Fluctuations in the Unemployment Rate

(Unit: %)



Source: National Statistical Office, *Report on the Economically Active Population Survey*, various issues.

<Table 1> Unemployment by Reason

(Unit: thousands, %)

	Jan. 1998	Jul. 1998	Jul. 1999	Jul. 2000
No. of Unemployed ¹⁾	669(100.0)	1,381(100.0)	1,029(100.0)	631(100.0)
Personal Reasons ²⁾	179 (26.8)	289 (20.9)	335 (32.6)	285 (45.2)
Closing of business	123 (18.4)	173 (12.5)	65 (6.3)	36 (5.7)
Dismissal	97 (14.5)	234 (16.9)	123 (12.0)	38 (6.0)
Business Deterioration/ End of Contract	199 (29.7)	602 (43.6)	306 (29.7)	175 (27.7)
Other Reasons ³⁾	71 (10.6)	83 (6.0)	199 (19.3)	98 (15.5)

Note : 1) Those who lost their job less than a year ago.

2) Includes personal or family-related reasons, retirement, dissatisfaction with working conditions and/or pay, etc.

3) Includes termination of temporary or seasonal work or projects.

Source: National Statistical Office, *Monthly Report on Economically Active Population Survey*, various issues.

2. Disproportionate Impact on Non-regular Employees and Workers with Low Levels of Education

Non-regular employees and workers with low levels of educational attainment suffered negative impacts from the economic crisis disproportionately. Workers with non-regular jobs and less education were a dominant group among the involuntarily unemployed. The unemployment rate of persons of low educational attainment (middle school education or below) almost quadrupled between 1997 and 1998(Table 2). The unemployment rate of high school graduates increased at a slower pace, but still reached a level two and a half times higher than the pre-crisis level.

Table 2. Unemployment Rate by Educational Level

(Unit: %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Unemployment Rate	2.0	2.0	2.6	6.8	6.3	4.1
By Educational Level						
Middle School or Below	1.1	1.1	1.5	5.8	5.2	3.2
High School	2.5	2.5	3.3	8.2	7.6	4.7
College and University or Above	2.7	2.6	3.0	5.7	5.3	3.9

Source: National Statistical Office, *Economically Active Population Survey* database.

During the period from 1998 to 2000, the annual average proportion of non-regular employees was approximately 50.4 percent of total wage workers. By contrast, unemployed non-regular employees accounted for 78.7 percent of unemployed wage workers (Table 3). Given this labor market situation, daily workers and many temporary workers were the ones who most needed a social safety net, but they were not covered by the EIS. Thus, ad hoc support programs such as various public works had to be implemented.

Table 3. Employed and Unemployed Workers by Type of Contract

(Unit: thousands, %)

	Employment			Unemployment by type of most recent contract held1)		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000
Total Wage Workers	12,191 (100.0)	12,522 (100.0)	13,142 (100.0)	999 (100.0)	891 (100.0)	595 (100.0)
Regular	6,457 (53.0)	6,050 (48.3)	6,252 (47.6)	259 (26.0)	172 (19.3)	111 (18.6)
Temporary	3,998 (32.8)	4,183 (33.4)	4,511 (34.3)	397 (39.7)	337 (37.8)	246 (41.4)
Daily	1,735 (14.2)	2,289 (18.3)	2,378 (18.1)	343 (34.3)	382 (42.9)	238 (40.0)

Note: 1) Those who lost their job less than a year ago.

Source: National Statistical Office, *Economically Active Population Survey* database.

<Box 1> Classification of employees by status

Conventional analysis of the Korean labor market classifies employees into three disjoint categories: regular employees, temporary employees and daily employees. Statistically, regular employees are defined for operational purposes as employees whose employment contract spans, implicitly or explicitly, for a minimum of one year or more. Temporary employees are defined as employees who have an employment contract lasting between a month and a year. Daily employees are those whose contract period is less than a month.

In reality, however, the usage of these terms has nuances other than a simple demarcation by contract period. Temporary employees can be fixed term contract employees or project based employees. It is not rare that their employment period exceeds one year or is without any fixed term, as is the case with most part-time employees and dispatched employees. They are highly replaceable as their jobs do not require professional skills. Employers can freely dismiss them without offering any severance pay. The employer, regardless of regulations in law, is likely not to contribute a social insurance premium for them as their wage is considered to be inclusive of severance pay, social insurance premium, etc. In many cases, the employer does not keep their employment records so they cannot prove their employment career. Temporary employees are, in the usual sense, equivalent to

atypical or non-regular employees.

Daily employees can be viewed as a subset of temporary employees. They are paid daily wages and their employment is contingent on a well-defined project. The employment contract is terminated automatically when the project is completed, even if they remain under the same employer or *Shipjang*.¹⁾ They frequently move from one work place to another. Sometimes it is hard to distinguish them from the self-employed. When awarded an independent job such as house repair or petty construction, they frequently enter the contract collectively in a manner typical of a self-employed worker.

Regular employees are those whose employment contract period is not fixed. Their employment is stable. Their wage increases on the basis of seniority and they are most likely to have a predictable path of promotion. These workers are fully entitled to social insurance coverage as stipulated by law.

The National Statistical Office takes into consideration such conventional meanings when conducting its surveys. When it is difficult to distinguish if an employee is regular or temporary, whether or not he/she is expected to receive severance pay serves as an important criterion in the survey. If an employee is not expected to receive severance allowances from the employer, he/she is classified as a temporary employee even if the employment contract is without fixed term. If an employee is paid on a daily basis although he/she is expected to work more than a month in a workplace, he/she is classified as a daily worker.

3. Increase in Discouraged Youth and Unemployed Elderly Workers

As commonly observed in other countries, low-skilled youth proved the most vulnerable group in the midst of structural adjustment. With the outbreak of the crisis, firms froze recruitment, and tens of thousands of new graduates were left

1) *Shipjang* is an informal organizer in the manpower pool of the construction industry. The *Shipjang* is not an official title; nor is he an owner of a business. A *Shipjang* would normally conclude a contract with the construction company as an independent contractor to perform a certain construction phase. Traditionally, any experienced worker who is able to organize a group of craftsmen and workers in the construction industry can play a role as a *Shipjang* when he finds a small construction project.

jobless. Having searched for employment in vain, a significant number of those discouraged (in particular, young female graduates), withdrew themselves from the labor market.

Table 4. Unemployment Rate by Age Group

	(Unit: %)					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total Unemployment	2.0	2.0	2.6	6.8	6.3	4.1
By Age Group						
15-24	6.3	6.1	7.6	16.0	14.2	10.2
25-29	3.0	3.4	4.1	9.3	8.5	5.7
30-54	1.2	1.2	1.7	5.6	5.2	3.3
55 and Over	0.6	0.5	0.9	3.3	3.5	1.8

Source: National Statistical Office, *Economically Active Population Survey* database.

Firms not only halted recruitment but also turned to the so-called 'honorary' retirement program by providing severance pay incentives to those who voluntarily applied for early retirement. The unemployment rate among elderly workers (55 and over), although lower than the general unemployment rate, abruptly increased from 0.9 percent in 1997 to 3.3 percent in 1998. This rate further increased in 1999 when unemployment levels fell for all other age groups. (Table 4).

4. Increasing Precariousness of Jobs

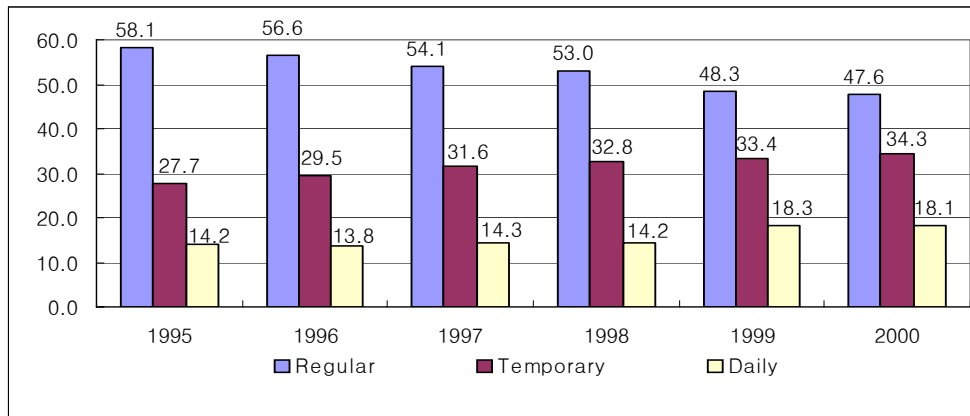
The proportion of employees holding regular contracts stood at 54.1 percent in 1997 and continued to decrease, reaching 47.6 percent in 2000. Over the same period, the proportion of temporary and daily employees rose correspondingly (Figure 2). Increasing trends in non-regular employment was observed even before the crisis, although the crisis appears to have accelerated the phenomenon.

<Figure 2> indicates that a large proportion of employment was transformed into unstable non-regular jobs. Even with the ensuing economic recovery, the trend was neither reversed nor diminished (Table 3). Between 1998 and 2000, the

unemployment rate decreased from 6.8 percent to 4.1 percent and the number of persons employed rose by 0.95 million (7.8 percent increase). But the number of regular employees declined by 0.21 million (3.2 percent decrease), while temporary and daily employees grew by 0.51 million (12.8 percent increase) and 0.64 million (37.1 percent increase), respectively. Hence, the economic recovery does not seem to have reduced the increasing vulnerability of jobs.

Figure 2. Share of Temporary and Daily Employees

(Unit: % of total wage workers)



Source: National Statistical Office, *Economically Active Population Survey* database.

5. Recurrent Unemployment

The proportion of long-term unemployed (out of work for 6 months or more) steeply increased month after month from 5.7 percent in the first quarter of 1998 to 20.0 percent by the fourth quarter of 1998. Unemployment dropped to approximately 14 percent in 2000, which was lower than the pre-crisis level, having shown a steep increase only from third quarter 1998 to third quarter 1999. Long-term unemployment (more than 12 months) showed a similar trend, increasing from 0.7 percent in the first quarter of 1998 to 4.1 percent by the second quarter of 1999, and it now hovers around the pre-crisis level.

Contrary to the prediction of some economists immediately after the crisis (for

example, Shin, 1999a), the cumulative effect of high unemployment did not lead to perpetuation of long-term unemployment. Monthly average outflow from unemployment to employment was a considerable 21.2 percent and remained very stable throughout 1998 amidst unfavorable labor market conditions (Shin, 1999b).

A large portion of workers with precarious employment status proved to have experienced short employment and unemployment spans. About a third of those who were unemployed from January 1998 to June 1999 were found to have undergone recurrent unemployment (Lee, 2000). Among non-regular employees, 77.5 percent experienced unemployment more than twice during this 18-month span. The most disadvantaged groups in the Korean labor market did not fall into the long-term unemployment trap, but rather, fell into a recurrent unemployment trap. This trait would explain why the proportion of long-term unemployed is relatively small compared to that of European and North American countries in similar economic conditions.

6. Aggravation of Income Distribution

The cumulative growth rate of workers' remuneration since 1997 recorded in national accounts is 8.9 percent, while the Wage Structure Survey conducted by the Ministry of Labor shows the cumulative wage growth rate to be 23.3 percent (Table 5).²⁾ This discrepancy indicates that non-regular employees and those in small business firms experienced disproportionate wage increases since 1997.

After the financial crisis, the Gini coefficient drastically increased to 0.316 and has not fallen below that mark since. The average value of Gini coefficients during the period from 1998 to 2000 is 12.1 percent higher than the 1997 level, which shows that income distribution sharply deteriorated following the financial crisis (Figure 3). Recent work by Jeong et al. (2001) confirms that the aggravation of income distribution results from the reduction of low-income

2) Employee compensation in the National Accounts represent the total compensation of all the employees in the economy, while the Ministry of Labor's *Survey on Wage Structure* shows the wage evolution of those workers in establishments with at least 10 (till 1998) or 5 employees (since 1999)

earners' wages rather than from a fall in wages earned by middle-income households.

Table 5. Wage Growth Rates

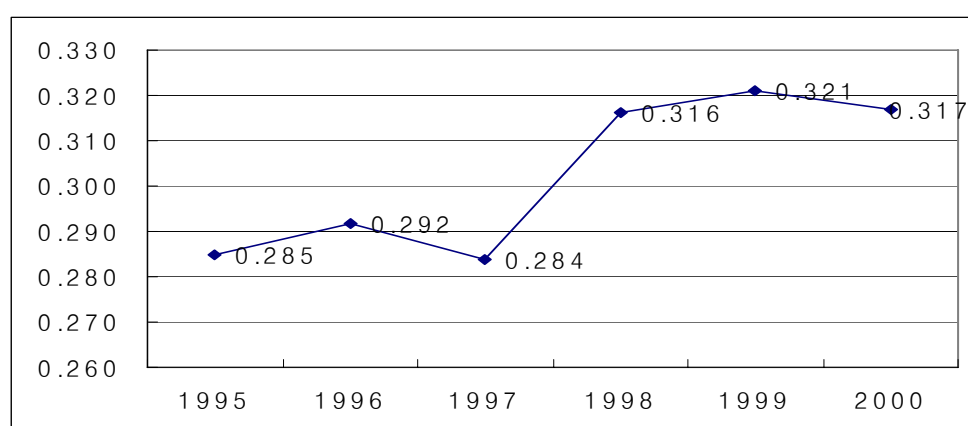
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Growth Rate of Employee Compensation ¹⁾ (%)	14.0	10.6	3.3	1.9	1.9	1.8
Growth Rate of Wage ²⁾ (%)	10.6	11.2	6.8	-2.5	11.4	7.7

Note: 1) Based on employee compensation in the National Accounts.

2) Based on the Wage Structure Survey for firms with at least 5 employees.

Source: Bank of Korea, *National Accounts*; Ministry of Labor, *Survey Report on Wage Structure*.

Figure 3. Evolution of the Gini Coefficient



Source: National Statistical Office, *Family Income and Expenditure Survey*.

III. Income Support and Employment Generating Measures

Faced with high and increasing unemployment, the Korean government administered various strong measures to alleviate the adverse impact of the crisis

on the labor market. The measures taken by the government can be classified into five categories: (1) Income support, (2) job creation, (3) training for reemployment, (4) job retention, and (5) public employment service (PES) and labor market information (LMI) systems.

To implement income support and employment generating measures, The Korean government allocated 10.1 trillion won in 1998, 15.8 trillion won in 1999 and 6.7 trillion won in 2000 respectively in income support and employment generating measures. Of these, expenditures on assistance to unemployed workerstotaled 5.3 trillion won in 1998, 7.5 trillion won in 1999 and 5.0 trillion won in 2000 respectively. Measures other than supporting the unemployed included SOC investments, support for venture firms and SMEs, etc. Approximately 1.2% of GDP has been spent on average for the diverse income and employment generating policy programs during the three consecutive years after the crisis (Table 6).

Table 6. Expenditure and Beneficiaries of Income/Employment Generating Measures

(Unit: billion won, thousand persons)

	1998		1999		2000	
	Expenditure	Benficiaries	Expenditure	Benficiaries	Expenditure	Benficiaries
Total (% of GDP)	5,332 (1.2)	4,302	7,454 (1.5)	5,744	5,024 (1.0)	3,616
(1) Income Support	3,518	2,697	4,298	3,153	2,922	2,063
(2) Public Works Program	925	438	2,327	1,525	1,529	886
(3) Training for Reemployment	715	386	556	399	368	222
(4) Employment Subsidies	113	781	203	667	133	445
(5) PES & LMI System	61	-	70	-	72	-

Source: Ministry of Labor

1. Income Support

As a consequence of the harsh economic recession and increasing rate of unemployment, poverty among the jobless and low-income families emerged as an important social issue that needed immediate attention. Income support programs were implemented in two directions. Firstly, in order that the Employment Insurance System (EIS) could care for as many unemployed as possible, the coverage of EIS was extended, qualification requirements were relaxed, and UI beneficiaries were given extra benefit days of up to 60 days. Secondly, unemployed workers with low income were given credit or income support in the form of loans for living expenses (including family medical and educational expenses), and other benefits from public aid.

1) Unemployment Benefits

In July 1995, before the financial crisis, Korea put into place an employment insurance system (EIS). The three components of this system are traditional unemployment insurance (UI), job training, and employment maintenance & promotion subsidies.³⁾

When EIS was first introduced, the coverage of UI was limited to workers employed at firms with at least 30 employees. Faced with increasing unemployment and wide-spread vulnerability of low-wage workers at small sized firms, it was deemed that an extension of UI coverage was critical in expanding social protection to the unemployed. Thus, the Korean government extended the coverage of UI to firms with at least 10 employees (January, 1998), then to enterprises with at least 5 employees (March, 1998), and subsequently to all establishments with at least one employee (in October, 1998). After the three consecutive amendments of the Employment Insurance Law in 1998, only those

3) The Korean EIS has three pillars: Employment Maintenance and Promotion Pillar, Job Training Pillar, and Unemployment Insurance Pillar. See Yoo(2000) for more details of the Korean EIS structure.

part-time workers working less than 80 hours a month and daily employees employed less than a month remained legitimately excluded from EIS coverage.

Table 7. Extension of EIS Coverage

Date	Unemployment Insurance	Job Retention and Occupational Training
July 1, 1995	30 employees	70 employees
January 1, 1998	10 employees	50 employees
March 1, 1998	5 employees	50 employees
July 1, 1998	5 employees	5 employees
October 1, 1998	1 employee	1 employee

Source: Ministry of Labor (2000), *White Paper on Employment Insurance*, Seoul.

Extending EIS coverage had very limited effect in protecting the unemployed because the simple fact of being insured was not enough to be eligible for UI benefit. Under the initial regulation, one must be involuntarily dismissed after having contributed insurance premium for more than 12 months out of the last 18 months of employment. Such requirements made it difficult for temporary workers and other workers of unstable employment status to be entitled to UI benefits. In order to assist the target group workers the government eased eligibility conditions, which included relaxing the minimum contribution requirements from 12 months out of the last 18 months worked to 180 days out of the last 12 months worked.

The period over which an unemployed worker is entitled to UI benefits depends on the insured employment period and the age of the claimant. At the initial implementing stage, this period ranged between a minimum of 60 days and a maximum of 210 days. Under such provisions, because Korea's EIS was implemented only on July 1, 1995, the insured period of employees could not exceed five years. Hence the actual duration of UI benefit could not go beyond 150 days for any worker until June 30, 2000.

Given the limited duration of benefits under the existing system and unprecedented insecurities in the labor market, the government implemented an

extension of benefits starting from July 1998 so that those who qualified could receive up to 60 days longer than those given by the matrix of benefit duration. Also, the range of the duration of benefits has changed from a minimum of 60 to a maximum of 210 days to that of 90 to 240 days from January 2000. Thus the average duration an unemployed worker received benefits under the UI increased to 126 days in 1999, compared to 85 days in 1997 and 91 days in 1998.

Despite government efforts to extend coverage, relax eligibility criteria and lengthen the duration of benefit payments, the number of beneficiaries under the UI system is still too small a fragment of total unemployed persons for the UI to be considered the primary safety net against unemployment. In 1999, the beneficiary ratio was 10.7%, which is considerably lower than that of any other OECD country (Table 10).

Five reasons can be attributed to the low beneficiary ratio. The first reason is that wage workers account for only 62.4% of total employment and the UI, by nature, does not cover non-wage workers (the difference between A and B in Table 9).

Table 8. Ratio of UI Beneficiaries relative to Total Unemployed Workers

(Unit: thousand persons, %)

Country	Unemployed (A)	Beneficiaries (B)	B/A * 100
Germany (1990)	1,971	858	43.5
Japan (1992)	1,420	395	27.8
Korea (1999)	1,353	145	10.7
U.S.A. (1990)	6,874	2,475	36.0
U.K. (1993)	2,900	870	30.0

Source: *Monthly Report on Economically Active Population Survey* and *Monthly Statistics of Employment Insurance* for Korea, and Phang (1999) for other countries.

The second reason is that the compliance rate is low. This shortcoming comes from two different origins. Daily employees who work less than a month in a firm are legitimately excluded from the coverage of EIS (a considerable part of the difference between B and C in Table 9). Also, all legally insurable employees are not currently covered because of the disincentive for frequent

turnover of non-regular employees, regular worker-oriented burdens such as the declaration process and filing of administrative forms, limited administrative capacity, and informal characteristics of economic agents in the labor market (Hur, 2001; Hur and Yoo, 2001). As of Dec. 2000, the compliance rate is only 73.4%, which means that there is a large gap between coverage *de jure* and coverage *de facto* (the difference between C and D in Table 9). Many temporary and daily employees are still excluded from the coverage of UI and remain outside the walls of protection.

Table 9. Compliance Rate of EIS (December 2000)

(Unit: thousand persons, %)

Employment (A)	Employees (B)	Eligible employees (C)	Insured employees (D)	(D/A)× 100	(D/B)× 100	(D/C)× 100
20,857	13,265	9,190	6,747	32.3	50.9	73.4

Source: Calculation by the author based on *Economically Active Population Survey*, *Economically Active Population Survey* database and *Monthly Statistics of Employment Insurance*.

The third reason is that actual benefit duration is limited because the benefit duration matrix depends on the insured employment period whereas the EIS has only been in existence for 6 years.

The fourth reason is that the eligibility criteria for UI benefits are strict, in particular, the criteria judging whether or not a claimant is involuntarily unemployed. Workers who quit their jobs without justifiable reasons are generally regarded as voluntary unemployed and are not eligible for benefits even though they remain unemployed. This requirement is much stricter than most countries except for a few such as the U.S., Czech Republic, and Spain (OECD, 2000a).

The fifth reason is that there is a considerable number of white-collar unemployed who feel shameful about presenting themselves at the Employment Security Center to receive unemployment benefits.

2) Livelihood Protection for the Poor

As UI could not extend effective protection to large pockets of the jobless in the face of mass unemployment, alleviating poverty for the unemployed had to be addressed with different measures in the context of livelihood protection for the poor. The preexisting livelihood protection scheme, based on the Livelihood Protection Act enacted in 1961, had provided income support for those whose monthly income was below 230,000 won. In 1997, about 1.2 million people were protected under this scheme. However, cash allowances were paid only to those who were judged physically unable to work (disabled, sick, aged, etc) and had no income. For all others who possessed working ability, living allowances were given only in kind or in the form of service such as food, free education for children, medical protection, etc. Among the 1.2 million beneficiaries, less than half of them were entitled to living allowances in cash.

With the advent of the crisis, the government introduced the Temporary Livelihood Protection scheme in March 1998 targeting the unemployed poor who were not qualified for benefits under the UI nor the livelihood protection scheme. The temporary livelihood scheme included long-term low-interest loans as well as support for housing, medical and educational expenditure.

The Temporary Livelihood Protection scheme distinguished itself from the preexisting livelihood protection scheme in that it relaxed the criterion for eligibility. Those who possessed property worth less than 44 million won, instead of previously 29 million won, could qualify for the scheme. In this way, approximately 0.3 million unemployed people benefited from the temporary livelihood protection scheme in 1998.

The temporary livelihood protection scheme, however, was still too restrictive in terms of coverage and benefit to be a substitute for unemployment benefit. For example, a household of four was eligible for 250 thousand won per month, while estimated minimum monthly living expenses for a household of four at the time was approximately 880 thousand won. Although the Korean government developed diverse social safety nets for the unemployed after the crisis, the

absolute assistance level was low in light of basic living standards.

Consequently, the government revised the Livelihood Protection Law into the National Minimum Living Standards Act (MLS Act) in 1999, aiming to guarantee a minimum standard of living for all people regardless of their capacity to work. The MLS Act became effective from October 1st, 2000. As of 2001, MLS Act covers 640 thousand households or approximately 1.5 million beneficiaries. Conditions for eligibility in case of a household of four⁴⁾ is that i) monthly income is less than 956 thousand won; ii) total assets in the household is less than 32 million won; and iii) there must not be any supporting family members outside of the household. The criterion for minimum monthly income is revised every year. Compared to the 2000 level, the critical income level increased by 3% from 930 thousand to 956 thousand won. The total budget of the MLS scheme amounts to 2.7 trillion won.

There are two kinds of beneficiaries. The first is unconditional beneficiaries who are incapable of working. For this group, benefit under the MLS is given without any condition other than income, wealth, and supporting family criteria. The other is conditional beneficiaries who are able to work. They are given benefits conditionally on his/her participation in self-support programs offered by government such as public works, training, etc. to avoid possible lock-in effect.

2. Job Creation

Measures for job creation included (a) creating new jobs by supporting and subsidizing new business start-ups, and (b) providing temporary or relief work for unemployed workers such as the public works program.

To create new jobs by financially supporting new business start-ups, privileged financial credit was provided for starting small business firms and venture enterprises with good business plans. Newly starting small firms and venture

4) Eligibility criteria for different family sizes are given in the following table.

No. of family members (persons)	1	2	3	4	5	6
Income (thousand won)	334	553	760	956	1,087	1,227
Asset (million won)	29	29	32	32	36	36

enterprises were exempt from acquisition and registration taxes. The government expanded public SOC investment, which had a large employment-generating effect.

Public works projects (PWP) and internship programs were introduced on a large scale to alleviate rapidly increasing unemployment and poverty because preexisting safety nets provided more holes than protection. PWPs targeted unemployed men and women with low income as well as new entrants to the labor market who failed to find a job. In this way PWPs achieved two policy objectives: creation of temporary job opportunities enabling job seekers to maintain their connection with the labor market, and protection of the basic livelihood of the unemployed.

The PWPs operated on a unit period of three months. They were implemented in two unit periods in 1998 and in four unit periods in 1999 and 2000. An eligible person could participate in a maximum of 3 unit periods. Between consecutive periods a 10-day break was given to the participants. Although designed primarily for male household heads, the projects also attracted many female workers who were excluded from other job opportunities. At later stages, female household heads were given higher priority.

PWPs were classified into the central government's projects and local governments' projects. Local governments and ministries of the central government were allowed to propose various PWPs. Various database-building and public service projects were undertaken⁵⁾ as follows: forestation, construction of cyber libraries, on-site monitoring of unemployment policy programs, restoration and maintenance of social welfare facilities and public facilities, etc.

Different selection criteria were applied depending on the characteristics of the projects. Candidates for projects administered by local governments were screened according to scores gained from the following criteria: age (10), head of household (10), number of dependents (15), property ownership (20), household income (10), female head of household (5), handicapped (5), duration of unemployment (10), and participation in previous public works projects (10).

5) See Lee and Kim (2000) for more details.

In principle, participants for PWPs had to be from 18 to 60 years old. Eligible persons were either unemployed, daily workers without regular income, or verified as homeless by the administrative agencies or organizations. Recipients of unemployment benefits were not permitted to participate in PWPs regardless of the size of benefits received. However, spouses of those who received less than 300,000 won of unemployment benefits were eligible for public works. The daily wage rate for participants depended on the type and difficulty of work.

The expenditure on PWPs amounted to 0.9 trillion won in 1998, 2.3 trillion won in 1999 and 1.3 trillion won in 2000 (Table 6), and in total, approximately 2.8 million people participated in PWPs since it first started in May, 1998. Participants worked an average of less than 5 months in the programs. On average, 0.4 million participants engaged in PWP projects per month.

The PWPs proved to be a more effective unemployment measure than expected. They provided earnings opportunities both to low income families and unemployed people who urgently needed social protection. More than 50% of the unemployed were found to have participated in the PWPs (Lee and Kim, 2000). The majority of participants belonged to disadvantaged groups such as low-skilled workers and men and women with low educational attainment, former non-regular workers, women and elderly workers who were excluded from other institutionalized unemployment measures such as UI benefits and loan schemes. Wage levels under the PWPs were substantially lower than that of previous jobs the participants held. Participants expressed satisfaction regarding the management and outcomes of the PWPs, except for the wage level and the duration of the program. They wanted the programs to be continued and preferred the PWPs to unemployment assistance (Lee and Kim, 2000). PWPs were thus found to be more effective than expected in providing income support for the unemployed as well as for other low-income families.

Monitoring results by the special task force installed in the Korea Labor Institute and comments made by various policy advisory groups were reflected almost immediately during program implementation. In the beginning, the wage level ranged from 22,000 won to 35,000 won a day, which was far higher than the minimum wage. Hence concerns were raised that the PWPs could exert a

negative impact on the low-end tier of the labor market. Responding to advisory groups' opinions, the government cut the daily wage rate by 3,000 won on October 1, 1998, and further by 3,000 won in 1999. The final PWP wage levels ranged from 19,000 won to 29,000 won per day.

PWPs were not without shortfalls. In the early stages, the program lacked appropriate screening mechanisms. Monitoring found that some well-off people benefited from the program while many poor unemployed people were excluded. Disadvantaged participants had a tendency to be dependent upon the PWPs perennially. Those who feared underemployment as the only way out of unemployment preferred to participate in public works projects, and doing so, fell into an artificial unemployment trap (Lee and Kim, 2000). A kind of employment illusion was confirmed. Some participants resisted to discontinuation of programs and requested employment security.

The Korean government has reduced the scale of public works since 2000 as the labor market situation improved. Part of the PWPs were combined with job training to constitute self-support programs which accompanied the MLS Act.

3. Job Training for Reemployment

The Job Training for Reemployment program aimed to enhance the occupational skills of the unemployed through training and retraining. Training opportunities for new graduates were also provided at colleges and universities.

Since the outbreak of the economic crisis, the government set up training programs available to the unemployed. In 1998, about 0.39 million unemployed men and women, or approximately eight times as many as those in the preceding year, participated in and benefited from various government-sponsored job training programs. Total expenditure on job training amounted to 7.2 billion won. In 1999, the Ministry of Labor provided job training opportunities for a little less than 0.4 million unemployed workers with a budget of 5.6 billion won.

Unemployed workers who had worked at the firms covered by EIS could apply for the reemployment training programs. They then received training allowances which lasted from one month to one year, up to three times, until they found a

new job. Training allowances were cut in half upon registering in a second training course and reduced to zero for the third training course.

Training allowances were 200-300 thousand won (equivalent to 60-90% of the minimum wage). Trainees could receive an additional bonus for enrolling in skills development courses for shunned jobs where there was a labor shortage. Similar training opportunities, financed by general government budget, were given to the unemployed who had not been insured by the EIS. Therefore, substantial opportunities for job training were provided to the majority of unemployed workers.

Job training programs provided the unemployed with opportunities for training and at the same time the training allowances helped alleviate their economic difficulties. In other words, apart from the proper purpose of job training, training programs served as a social safety net. Those unemployed who could not receive cash benefits participated in job training programs and received training allowances.

However, a proliferation of training programs with loose regulation and without appropriate monitoring and inspection led to moral hazards in some training institutions and trainees. Some unqualified training institutions took advantage of training programs and provided time killing courses to receive government reimbursements, limiting the effectiveness of training programs. Also, some trainees were more interested in being paid training allowances instead of acquiring skills.

An underdeveloped labor market information system and lack of experts to manage the training programs tended to limit the effectiveness of training programs. Training institutions and programs were accredited based solely upon the preexistence of equipment, facilities, and other physical conditions. Little consideration was given either to changing labor market demands or to potential participants' needs. Training institutions routinely provided the same training programs to the unemployed as they had previously conducted. As a result, some training programs were of no significant help to trainees' reemployment. As of October 2000, the reemployment rate of the training participants was 32.5%, a much lower rate than that of other countries with similar programs.

Lee and Kang (1999) identify factors that underlie the low reemployment rate. Firstly, the number of trainees increased rapidly while labor demand was still low during the economic crisis. Secondly, the quality of training programs did not match the growth in quantity. Thirdly, training contents were not suited to changing labor demands. And fourthly, the PES had hardly any capacity to reintegrate the participants into the labor market.

4. Job Retention and Employment Promotion for disadvantaged groups

Measures for job retention consisted of two categories of programs. The one was to help firms at difficulty, and the other was to provide incentives to firms facing managerial difficulties in order to turn them away from resorting to dismissals.

The government provided viable small-to-medium size firms (SMEs) with credit guarantees and bailout credits to protect them from bankruptcy. The capital of the Credit Guarantee Fund was increased so that more credits could be given to SMEs. Banks were asked to evaluate the viability of SMEs and offer appropriate credits.

Subsidy programs were implemented through the Employment Maintenance & Promotion Pillar of EIS. Employment maintenance subsidies intended to minimize employment adjustments through dismissals by providing wage subsidies to firms that made efforts to avoid dismissing redundant workers. To be subsidized, a firm must be able to show that employment reduction was inevitable for managerial reasons. Subsidies were provided upon condition that the eligible firm adopt the following practices: (1) temporary shut-down, (2) reduction of working hours, (3) provision of training to redundant workers, (4) provision of paid or unpaid leave, (5) dispatch or reassignment of workers. The government reimbursed firms from one half to two thirds (depending on the size of the firm) of total wages paid to workers for a period of up to six months.

The requirements of employment retention subsidies were relaxed during the crisis and the assistance level was increased to provide more incentives and to

cover more firms and workers. In 1998, a total of 74.2 billion won was paid for the retention of about 0.7 million jobs while in 1999, 79.2 billion won was spent for a total number of 0.4 million workers. As the labor market situation improved, expenditures under the job retention program decreased to 29.3 billion won covering 0.15 million beneficiaries (Table 10).

Table 10. EIS Employment Subsidies

(Unit: million won, persons)

	1998		1999		2000	
	Expenditure	Beneficiaries	Expenditure	Beneficiaries	Expenditure	Beneficiaries
Job retention Subsidies	74,223	654,375	79,197	369,591	29,297	148,246
Hiring Subsidies	5,878	169	75,888	101,550	42,204	63,407
Employment Promotion Subsidies	16,186	120,721	29,149	198,783	42,148	233,426
Total	96,287	775,265	184,234	669,924	113,649	445,079

Note: 1) Total expenditures and total number of beneficiaries in this table are somewhat different from those in <Table 6> because the criteria for aggregation were different between the data sources.

2) Similarly in <Table 6>, expenditures do not include credit guarantees for the self-employed, SMEs, etc

Source: Central Employment Information Office, *Monthly Statistics of Employment Insurance*, various issues.

Subsidy programs were first criticized by some economists on the ground that they could hamper or delay 'the structural adjustment' of the economy by subsidizing marginal firms which had lost competitiveness in the market. However, subsidized firms were not necessarily unprofitable firms destined to end in bankruptcy. Sound firms could face temporary difficulties in cash flow in the midst of financial crisis where financial institutions did not function appropriately. In addition, since firms were free to decide whether to make use of subsidy programs or dismiss redundant workers, there were no *a priori* reasons to believe that the subsidy programs prevented firms from restructuring. In practice, according to Hwang (1999), firms with good human resources tended to utilize

the job retention subsidies. Thus the programs remained an important tool for labor market policy.

Nevertheless, the contribution of the employment subsidy in reducing unemployment should not be exaggerated. The number of workers who benefited from the program was on average around 25,000 per month in 1998-99. Kim et al. (1999) analyze the job retention effects of employment subsidy programs using employer surveys as well as case studies. The estimated effect was 22.3% on average, which implied that deadweight loss was in the 70% range. According to the assessment of PES staff and monitoring reports, deadweight loss and substitution effects of the 'grants to promote employment of displaced workers' were substantial (Hwang, 1999; Kim et al, 2000).

The subsidy program worked not so much as an incentive but as a compensation. It is costly, if not difficult, for the labor administration to determine whether or not the firm applying for wage subsidy program is in such a situation that employment reduction is inevitable. When a business is indeed in a precarious situation, wage subsidy programs, in most cases, would not be effective as an incentive to induce firms to retain redundant workers. Also, large-sized firms are in a better position to utilize the employment maintenance subsidy programs because, on the one hand, the application procedures are too complicated for small-sized firms and, on the other hand, small firms usually do not have enough resources to place workers on reserve. In sum, job retention subsidy programs seem to have contributed to compensating large firms that suffered involuntarily labor slack.

The other two subsidy programs in the Employment Maintenance & Promotion Pillar of EIS are hiring subsidies and employment promotion subsidies. Hiring subsidies and employment promotion subsidies had the purpose of favoring disadvantaged workers of the labor market such as those dismissed involuntarily, elderly workers, female workers, female household heads, and the long-term unemployed.

5. Public Employment Services and Labor Market Information System

Faced with the sudden influx of unemployment benefit claimants, the number of PES staff fell far short of even tackling the sole task of paying UI benefits. It was deemed urgent to immediately expand the capacity of public employment service (PES) for the purposes of making benefit payments and administering other employment generating programs.

Table 11. Changes in the Number of PES Agencies and Staff

(Unit: offices, persons)

Year	1997.12	1998.12	1999.12	2000.12
Offices	52	134	144	149
Staff	141	1,296	1,825	2,436

Note: For the benefit of consistency, only counselors were counted as staff.

Source: Ministry of Labor.

The government increased dramatically the number of PES agencies from 52 to 149 and the number of PES counselors from 141 to 1,919 between 1997 and 2000 (Table 11).

To improve the quality of employment services and to promote a user-friendly environment, the government combined in 1998 the employment insurance division and the job information service division of local labor offices into PES centers called Employment Security Centers. These centers were based on the concept of One-Stop Service to provide job seekers with information on job vacancies and job training and conduct UI benefit payment services at the same place. The government also eased regulations overseeing private job brokerage firms and strengthened its support to trade unions' and employers' organizations in providing free job placement services.

Although one may marvel at the progress that the Korean PES has made during the three consecutive years after the economic crisis, the capacity of the

Korean PES still remains insufficient to play an active role in meeting labor market needs. Rather, it has made the government realize future policy tasks required to effectively meet the demands of job searchers via the PES. For example, strengthening 'counseling' services in a proper sense based on improvement of counselors' expertise, development of a new occupational classification system that will serve more effectively in job matching, collaboration with private sector employment service agencies, etc. are some of the remaining areas to be addressed.

One way to evaluate PES capacity is to look at the ratio of workers in the labor force to PES staff. For example, Germany's PES has a ratio of 450 workers per PES staff, while that of Sweden and the United Kingdom are 403 and 882, respectively. Each of these countries' PES has a relatively high capacity level. In contrast, an average Korean PES staff has to deliver service to 9,011 workers (Table 12).

Table 12. Composition of the Employment Service Agencies and Staff

	(unit: agencies, persons)	
	1997	2000
Local Labor Office	46	-
Employment Security Center	3	126
Manpower Bank	3	7
Employment Service Center	-	16
For daily workers		
Total PES agencies	52	149
No. of Staff	141	2,436

Note: 1) PES agencies and staff of the central government only

2) The Manpower Bank is a PES agency jointly invested and managed by the Ministry of Labor and local governments. It specializes in job-matching and job counseling, but does not deal with UI benefit related services.

Source: Ministry of Labor.

It would be impossible for Korean PES to envisage offering the range or depth of programs and services offered by the German, Swedish, American or British PES mechanisms unless there is a substantial increase in funding and staff (for a more detailed evaluation about Korean PES, see Hunter, 2000).

Table 13. The Number of Public Employment Service Agencies and Staff

(Unit: agencies, persons)

Country	No. of Agencies	No. of PES Staff	No. of Labor Force Participants per PES Staff	No of Employed Workers per PES Staff
Germany	841	87,570	450	364
Japan	666	15,290	4,388	3,445
Korea	149	2,436	9,011	5,395
Sweden	570	11,000	403	339
United Kingdom	1,159	33,000	882	711
USA	2,538	71,378	1,953	1,717

Source: Calculation by the author based on Ministry of Labor's internal document and KLI Foreign Labor Statistics.

The government launched an electronic labor market information system in May 1999, called Work-Net by benchmarking Canada's WorkInfoNet. Work-Net, accessible from the Internet, provides various information such as job vacancies, job training programs, career guidance information, employment policies, services related to employment insurance, labor market statistics, and labor laws. Almost all job vacancies registered in public employment agencies can be searched in Work-Net unless employers refuse to let the information be uploaded. The government is planning a number of improvements to make it more effective and easier to use such as increasing access speed and introducing more user-friendly interface, developing job vacancy information based on a new occupational classification, providing detailed information on labor market trends, employment outlook and wages, etc. Nevertheless it will take time and additional resources to expedite such improvements.

IV. Summary and Implications for Other Asian Countries

Hit by adverse shocks, the Korean labor market fell into an unprecedented period of turmoil. Hundreds of firms went bankrupt on a daily basis and unemployment soared. Moreover, non-regular workers and workers with low educational attainment suffered disproportionately. Jobs were increasingly insecure and the hard-core disadvantaged group in the Korean labor market experienced recurrent unemployment, even if they did not fall into the long-term unemployment trap. Low-income families faced even sharper declines in earnings. For these groups, wage increases were small and far in between even as the economy eventually recovered.

The initiatives of the Korean government to alleviate the adverse impacts of the crisis on the labor market can be classified into five categories: (1) income support, (2) job creation, (3) training for reemployment, (4) job retention and (5) public employment service and labor market information systems.

Despite government efforts, the nation's social safety net showed more holes than protection. In 1999, there were 35.8 million Koreans aged 15 and over. The average number of unemployed men and women in any given month was 1.4 million. Yet, in a typical month, just 0.15 million received unemployment benefits and 0.3 million participated in public works programs. 0.3 million unemployed Koreans received Livelihood Protection benefits at some time during 1999. Taken together, about 0.8 million unemployed (56% of the unemployed) were covered by government assistance programs. This means that important labor market and social problems remain, calling for additional policy considerations.

As of December 2000, there were 13.2 million employees in the Korean labor market. Of these, only 6.7 million employees (50.9 percent of employees) were in jobs that would qualify them for UI benefits in the event of unemployment. The gap in coverage comes mainly from two sources: employees who are

supposed to be covered but are not, and employees legitimately excluded under the present law.

Thus, one of major problems with Korea's unemployment insurance system is that even if Korea has expanded coverage of UI to all firms regardless of their size, coverage remains quite incomplete. The main obstacle to covering temporary and daily workers, who are the main source of the gap, is that there does not exist any means of certifying their past employment. In order to overcome this, the employment record-keeping system as well as regulations on tax declarations should be reformed (Hur, 2000).

During the crisis, the Korean government tackled mass unemployment problems with temporary measures such as large-scale public works projects, which were inevitable because unemployment and poverty took a sharp hike and pre-existing safety nets were insufficient to ease the fallout. Public works programs have been effective as temporary measures for providing income and employment during the economic crisis.

Meanwhile, the need for *ad hoc* unemployment measures is diminishing as the labor market situation improves, and a part of them have been integrated into self-support programs of the Minimum Living Standards Act. Redesigning and strengthening the self-support programs with the participation of local governments is another task that needs to be undertaken.

Improving the training system is yet another important issue to be addressed. Training allowances helped alleviate economic difficulties of trainees who were not able to receive other cash benefits or participate in public works programs. But job-training programs for reemployment should provide more retraining opportunities than income assistance for the unemployed. The restructuring triggered by the crisis continues and structural adjustments in both the private and public sectors, as well as worldwide trends such as technological change and globalization, are affecting the labor market. The extent of traditional employment relations based on seniority is dwindling and external labor market is rapidly developing in Korea. Firms have less incentive than before to train employees who may soon leave for other firms. The labor market changes seem to claim the training system to allow more initiatives to workers than to training

service-providers or firms.

The capacity of the PES has been expanded quantitatively during the economic crisis. Nevertheless, counseling services and the quality of the labor market information system still leave much room for improvement. Counselors do not spend much time in actual in-depth counseling. Rather, they are occupied with such activities as registration of workers' records, recording job vacancies, and processing unemployment benefit claims of workers and subsidy claims of firms. As the PES gave top priority to processing UI benefit claims rather than job matching, most job matching is now handled by private sector agencies and takes place on web-sites of private dot-com companies. In the future, Work-Net will enable job-matching services with relatively little staff involvement. Now that the labor market has been stabilized, counseling should play a greater role through systematic counseling. The PES should improve the labor market information service by undertaking a blanket revision of the occupational classification system to reflect changes in the labor market.

Besides the long-term policy requirements necessary for Korea to develop a more systematic and comprehensive social protection system, other Asian countries could draw the following lessons from the Korean experience.

PWPs and job training programs for reemployment have been effective as temporary measures for providing income, employment, and retraining opportunities during economic crisis. But the cost of implementing hastily designed programs cannot be overlooked. Monitoring and evaluating task forces should be established at the local as well as the central level to minimize leakage to non-target groups and prevent moral hazards in participants.

Overall PWP structures can be well planned and directed by the central government. However, individual programs can be better designed with the participation of as many ministries, local communities and NGOs as possible. Local communities have a natural advantage in discerning potential beneficiaries of PWPs so it is important to involve them in the decision making process relating to PWPs.

The implementation of PWPs, carried out at local levels, tend to be constrained if only the budget for participants' wages are financed. Without appropriate

supply of intermediary goods, the allocated budget can be underused or used for less productive programs. Korea is redesigning PWPs as a more permanent safety net program by integrating these projects to self-support programs under the Minimum Living Standards Act. Similar exercises of redesigning PWPs can be undertaken in other countries. Integrating PWPs with local development programs can be an option. The central government can finance wages and local governments can provide intermediary goods or materials to create productive assets under PWPs.

In fact, the contribution of UI has been very limited in securing the livelihood of the unemployed. Of the four main social insurance systems in Korea, people usually place the least importance on UI. However, despite the limited effectiveness of the UI compared to other social insurance programs, UI requires the most refined employment record-keeping infrastructure due to the very nature of its benefit rules.

As UI depends inevitably on employment records, where there is a large informal sector, UI coverage, as well as its role in protecting the unemployed, will be limited. However, it seems also natural to view UI and its coverage extension as a momentum for an economy to transform a large proportion of its informal sector into the formal sector.

ABBREVIATIONS

MLS Act: National Minimum Living Standards Act

EIS: Employment Insurance System

LMI: Labor Market Information

PES: Public Employment Service

PWP: Public Works Project

SME: Small-to-medium size Enterprise

UI: Unemployment Insurance

REFERENCES

◆ References in Korean

- Hur, Jai-Joon, Dong-Heon Kim and Byung-Hee Lee (2000), *Forecast on Employment Insurance Trust Fund 2000-2005*, Seoul: Korea Labor Institute.
- Hur, Jai-Joon and Kil-Sang Yoo (2001), *A Design of UI for Daily Workers*, Seoul: Korea Labor Institute.
- Hwang, Deok-Soon (1999), *Measures to Activate the Employment Maintenance/Promotion Programs in Small Businesses*, Seoul: Ministry of Labor.
- Jeong, Jin-Ho, Deok-Soon Hwang, Byung-Hee Lee and Choi Kang-Shik (2001), *Incom Inequality and Poverty in Korea*, Seoul: Korea Labor Institute.
- Kim, Dong-Heon et al. (1999), *Evaluation of Employment Maintenance Subsidies*, Seoul: Korea Labor Institute.
- Korea Labor Institute (1999), *Unemployment Policies in Korea*, Seoul.
- Lee, Byung-Hee (2000), *Why Is the Unemployment Outflow Rate So High and Why Do Precarious Workers Have Short Unemployment Span? -- Recurrent Unemployment After the Financial Crisis --*, mimeo.
- Lee, Byung-Hee and Soon-Hie Kang (1999), "Vocational Training," *Unemployment Policy in Korea*, Seoul: Korea Labor Institute.
- Ministry of Labor (1999), *White Paper on Employment Insurance*, Seoul.
- Ministry of Labor (2000), *White Paper on Employment Insurance*, Seoul.
- Ministry of Labor (2001), *White Paper on Unemployment Policies 1998~2000*, Seoul.
- Phang, Hanam (1999), *Evaluation of Four Year's EIS Experience*, Seoul: Korea Labor Institute.
- Shin, Donggyun (1999a), *Perspectives on Long-term Unemployment*, Seoul: Korea Labor Institute.
- Shin, Donggyun (1999b), *Labor Turn-over in 1998*, Seoul: Korea Labor Institute.
- Yoo, Wan-Shik, Byung-Goo Kang, Bok-Soon Kim, Won-Pyo Hong and

Seung-Bok Kang (2001), *Unemployment Policies 1998~2000*, Seoul: Korea Labor Institute.

◆ References in English

- Bark, Soonil, Meegon Kim and Deoksoon Hwang (2001), Social Safety Nets Analysis And Recommendations: Prospects in Republic of Korea, mimeo.
- Fields S., Gary (2000) The Potential Role of an Employment Guarantee Scheme in Korea's Social Safety Net System, Paper presented at the International Conference on *Economic Crisis and Labor Market Reform: The Case of Korea*, Seoul, May 18-20.
- Park, Funkoo, Young-Bum Park, Gordon Betcherman, Amit Dar eds. (2001), *Labor Market Reforms in Korea: Policy Options for the Future*, Seoul: The World Bank and Korea Labor Institute.
- Hunter, John (2000), Korean Public Employment Service, Paper presented at the International Conference on *Economic Crisis and Labor Market Reform: The Case of Korea*, Seoul, May 18-20.
- Hur, Jai-Joon (2000), Expanding the Coverage of Korea's Unemployment Insurance System, Paper presented at the International Conference on *Economic Crisis and Labor Market Reform: The Case of Korea*, Seoul, May 18-20.s
- Kang, Soon-Hie, Jaeho Keum, Dong-Heon Kim, and Donggyun Shin (1999), Labor Market Outcomes and Policy Responses after the Crisis: The Case of Korea, Paper presented at the WB-ILO-JMOL/JIL Seminar on the *Economic Crisis, Employment and the Labor Market East and South Asia*, Tokyo, October.
- Keum, Jaeho (2000) Evaluation of Korean Public Employment Services, Paper presented at the International Conference on *Economic Crisis and Labor Market Reform: The Case of Korea*, Seoul, May 18-20.
- Lee, Joohee and Tae-il Kim (2000), *Assessment of the Cost Effectiveness of Public Works in Korea*, Seoul: Korea Labor Institute/World Bank, forthcoming.
- Lee, Joohee (1999), The Social Impact of the Financial Crisis: Labor Market

Outcomes and Policy Responses in Korea, unpublished mimeo.

OECD (2000a), *Review of Labour Market and Social Safety-net Policies in Korea*, Paris.

Phang, Hanam (1999), *Labor Market Issues and Employment Policies in Korea after the Economic Crisis*, Paper presented at Manila Social Forum, Nov. 9-12.

Yoo, Kil-Sang (1999), *The Employment Insurance System in Korea*, Seoul: Korea Labor Institute.

◆ Statistics

Central Employment Information Office, *Monthly Statistics of Employment Insurance*, various issues.

Ministry of Labor, *Report on Monthly Labor Survey*, various issues.

National Statistical Office, *Annual Report on the Economically Active Population Survey*, various issues.

National Statistical Office, *Monthly Report on Economically Active Population Survey*, various issues.

OECD (2000b), *Employment Outlook*, Paris.

Korea Labor Institute (2000), *KLI Foreign Labor Statistics*.

Korea Labor Institute (2001), *KLI Labor Statistics*.

Korea Labor Institute, *Employment Insurance Review*, various issues.

KLI Database

Central Employment Information Office's Employment Insurance Data

National Statistical Office's Economically Active Population Survey

노동정책연구

2002. 제2권 제4호 pp.75~103

© 한국노동연구원

연구논문

직권중재제도의 법적 문제점과 개선방향*

이 승 욱**

필수공익사업에 대한 직권중재와 관련한 현행 제도는 제도 그 자체에 위험적인 요소가 포함되어 있을 뿐만 아니라 실제 운용의 면에서도 위험적 계기가 있다. 이를 배제하고 합헌적인 제도로서 운용되기 위해서는 우선 직권중재의 허용성 여부는 법익형량의 원칙에 따라 결정되어야 한다. 국민의 생명, 건강, 신체의 안전성 또는 인간으로서의 존엄성과 근로삼권이 충돌하는 경우에는 사전적인 직권중재에 의하여 대처하는 것이 바람직하고, 동일한 가치를 가지거나 우열관계가 명확하지 않은 제3자의 법익과 근로삼권과 관련한 근로자의 이익이 충돌할 때에는 사후적인 직권중재제도에 의해 대처하는 것이 합리적이다. 이러한 관점에서 현행법상의 필수공익사업의 범위는 재조정되어야 한다. 나아가 제도의 운용면에서도 직권중재 회부의 요건과 기준을 명시하고, 직권중재의 중립성·공정성을 담보할 수 있도록 중재위원의 구성, 절차와 방식과 관련하여서 대폭적인 제도적 개선이 필요하다.

핵심용어 : 직권중재, 중재재정, 사전적 직권중재, 사후적 직권중재, 필수공익사업

I. 논의의 전제

1. 직권중재제도의 성격

우리나라의 필수공익사업에 대한 중재제도는 두 가지 성격을 동시에 가지고 있다.

투고일 : 2002년 11월 20일, 심사의뢰일 : 12월 11일, 심사완료일 : 12월 20일.

* 투고된 원고를 꼼꼼히 정독하고 상세하고 유용한 코멘트를 해주신 익명의 검토위원께 마음으로부터 감사사를 표한다.

** 부산대 법과대학 교수(arbeit@busan.ac.kr)

하나는 ‘직권’ 중재로서의 성격이고, 다른 하나는 ‘구속적’ 중재로서의 성격이다. 중재의 개시가 당사자의 의사에 관계없이 제3자에 의해 일방적으로 개시될 수 있다는 점에서 중재의 ‘직권성’이 있으며, 그 때 내려진 중재가 당사자의 수용 의사 여부와 무관하게 효력을 발생한다는 점에서 ‘구속적’ 중재로서의 성격을 가지고 있다(직권적·구속적 중재제도).

그러나 양자는 반드시 결부되지 않으면 안 되는 성질의 것은 아니다. 중재의 ‘직권성’은 중재 회부의 주체에 관한 것이고, 중재의 ‘구속성’은 중재의 효력과 관련되기 때문에 오히려 중재의 주체와 효력에 따라 다양한 중재제도가 있을 수 있다. 예컨대, 중재의 개시는 양 당사자의 합의가 있는 경우에만 가능하지만 그 효과는 양자에게 구속력을 가지는 경우(임의적·구속적 중재제도)도 있을 수 있고(미국의 매사추세츠 주, 텔라웨어 주, 하와이 주 등), 중재의 개시는 제3자에 의해 이루어지지만 그 효력은 당사자에게 구속력이 없는 제도(직권적·비구속적 중재제도)도 있을 수 있으며(아이오와 주, 오클라호마 주 등), 당사자의 의사에 의해서만 중재 회부가 이루어지고 그 효력도 구속력이 없는 제도(임의적·비구속적 중재제도)도 있을 수 있는(독일 공공부문노조인 ver.di와 공공부문사용자단체연합) 등 다양한 경우의 수가 존재한다. 따라서 중재제도는 반드시 직권에 의하여 이루어져야 한다든지 아니면 구속적 효력을 가져야 한다든지 하는 필연성은 인정되지 않고 어떠한 형태의 중재제도를 채택할 것인지는 역사적 경험과 사회·경제적 배경에 따른 정책적 결정에 속하는 사항이다.

우리나라의 직권적·구속적 중재제도는 당사자의 의사와 전혀 무관하게 중재 개시 여부가 결정되고 효력이 발생한다는 점에서 다른 유형의 중재제도보다 훨씬 강력한 제도임은 틀림이 없다. 그런데, 우리나라에서는 일반적인 중재에서도 일단 재정이 내려지게 되면 그 효력은 당사자의 의사와 무관하게 당사자에게 구속적으로 발생하기 때문에 그 점에서 필수공익사업에서의 중재와 동일하다. 따라서 필수공익사업에서의 중재제도의 특수성은 중재 개시의 직권성에만 있다고 할 수 있다.

직권중재제도는 이미 헌법재판소에 의해 합헌결정을 받은 바 있으나,¹⁾ 2001년 11월 16일 서울행정법원의 위헌제청을²⁾ 계기로 하여 다시 그 위헌성 여부가 문제되고 있다. 이하에서는 현행 직권중재제도의 법적 문제점을 살펴보고 제도적 개선방안을 모색하기로 한다.

1) 헌법재판소 1996.12.26. 90헌바19, 92헌바41, 94헌바49.

2) 서울행정법원 2001.11.16, 2001구23542.A

2. 직권중재제도에 의한 쟁의행위의 제한

중재제도를 쟁의권의 행사와 관련하여 보면, 파업을 전면적으로 금지시키는 대신에 중재제도를 허용하는 제도(일본의 현업공무원이나 공영기업체 근로자의 경우)가 있는 반면, 우리나라와 같이 쟁의권을 허용하면서도 중재제도를 설정하는 경우도 있다. 전자의 중재제도는 쟁의권의 전면적 금지에 대한 이른바 대상조치로서의 성격이 명확하게 부각되지만, 우리나라에서는 제도적으로는 쟁의권의 행사 가능성을 허용하고 있기 때문에 중재의 대상조치로서의 성격은 그다지 명확한 것이라고는 할 수 없다. 다만 우리나라에서는 노동쟁의가 중재에 회부된 때에는 그 날로부터 15일간은 쟁의행위를 할 수 없기 때문에(노동조합및노동관계조정법(이하 ‘노조법’) 제63조) 쟁의권에 대하여 시기적으로는 제도적 제한이 있다. 따라서 그 한도에서는 대상조치로서의 성격을 인정할 여지가 없는 것은 아니다. 이러한 점을 중시한다면 직권중재에 대하여 필수공익사업의 쟁의권 ‘제한’에 대한 대상조치로서의 성격을 인정할 수도 있다. 그러나 중재 회부 이후 15일간의 쟁의행위 금지 제도는 중재의 실효성을 높이기 위한 것으로서 필수공익사업에 특유한 제한은 아니고 일반적인 중재에서도 마찬가지로 적용되는 것이다. 따라서 중재 회부 이후 15일간의 쟁의행위 금지는 직권중재의 대상조치로서의 성격과 직접적인 관련성이 없다.

다만, 중재재정이 내려지면 단체협약과 동일한 효력을 가지기 때문에(노조법 제70조 제2항) 단체협약의 이른바 평화의무로 인해 중재재정에서 정한 사항에 대한 쟁의행위가 사실상 불가능하게 된다. 이러한 중재재정의 효과는 일반적인 중재에서도 동일하게 인정되는 것이기 때문에 필수공익사업에 특유한 성질의 것은 아니다. 다만 일반적인 중재와 달리 필수공익사업에서는 당사자의 의사와 무관하게 중재에 회부될 수 있다는 비자발성으로 인해 필수공익사업에서는 사실상 쟁의행위가 불가능하게 되는 경우가 발생할 수 있다. 그렇지만 필수공익사업에서도 쟁의행위가 원천적으로 불가능한 것은 아니다. 필수공익사업에서 직권중재가 내려지지 않을 가능성이 제도적으로 봉쇄되어 있는 것은 아니고 실제로도 그러한 예가 있기 때문이다.³⁾

그렇다면 노조법이 필수공익사업에 대하여 특유하게 쟁의행위 자체를 법적으로 금지하거나 제한하고 있다고 하기는 어렵다. 오로지 사실적인 차원에서 또는 결과적으로 쟁의행위가 금지될 뿐이다. 이러한 상황하에서는 직권중재제도를 쟁의행위 금지 내지

3) 최근 2년간 필수공익사업에서의 직권중재제도 운용 현황

제한에 대하여 설정된 제도로서의 ‘대상조치’라고 하기는 어렵다. ‘사실상’ 제한 내지 박탈당하는 대가로서 ‘제도적’인 대상조치를 마련하는 예가 다른 법질서에서 찾아볼 수 없을 뿐만 아니라 그러한 성질의 제도는 이미 ‘대상(代償)’의 의미와 무관하다. 요컨대, 직권중재제도는 필수공익사업에서의 쟁의행위 제한 내지 금지에 대한 대상조치라고 보기 어렵다. 직권으로 중재에 회부한 날로부터 15일간 및 중재재정 이후의 기간 동안 쟁의행위가 금지되는 것은 어디까지나 ‘사실상’의 제한 내지 기존의 판례법리에 따른 제한에 불과하다.

그러나 더 엄밀하게 말하면 직권중재 회부로 인하여 쟁의행위가 금지된 기간 동안, 그리고 중재재정이 내려진 이후의 기간 동안 이루어진 쟁의행위의 정당성에 관한 명확한 판례법리는 아직 존재하지 않는다. 일반적으로 그 경우에는 정당성이 없다고 추정하고 있지만 일반적인 추정과는 반대로 실제로 이 쟁점이 직접적으로 다투어진 예는 없는 것으로 보이기 때문에 판례법리는 없다고 하는 편이 더 정확하다.⁴⁾ 오히려 최근 직권중재 회부 이후에 이루어진 파업의 정당성과 관련한 하급심 판결에서는 “쟁의행위 금지기간인 냉각기간에 관한 규정의 취지는 분쟁을 사전 조정하여 쟁의 발생을 회피하는 기회를 주려는 데에 있는 것이지 쟁의행위 자체를 금지하려는 데에 있는 것이 아니므로, 쟁의행위가 그 냉각기간의 규정이 정한 시기와 절차에 따르지 아니하였다 하여 무조건 정당성이 결여된 쟁의행위라고 볼 것이 아니라 그 위반행위로 말미암아 사회·경제적 안정이나 사용자의 사업운영에 예기치 않는 혼란이나 손해를 끼치는 등 부당한 결과를 초래할 우려가 있는지의 여부 등 구체적인 사정을 살펴서 그 정당성 유무를 가려 형사상 죄책 유무를 판단하여야 한다”고 하면서 결론적으로 제반 사정에 비추어 보면 중재 회부 후 쟁의행위 금지기간이라는 점만으로 쟁의행위의 정당성이 부정

	조정 신청 건수	조정 결과					중재 회부				중 재 비회부
		성립	불성립	행정 지도	취하	진행중	건수	합의 종결	중재 재정	진행중	
2001	63	32	21	8	2	-	16	15	1	-	5
2002 (9.30. 현재)	62	21	31	8	2	-	22	17	5	-	9

자료: 중앙노동위원회

(김홍영, 「필수공익사업에서 공공이익의 확보와 노동권 보장간의 조화방안」, 『국제노동기준과 한국의 노사관계』, ILO·KLI, 2002, 184쪽에서 재인용)

- 4) 大判 1990.5.15. 90도357 판결이나 大判 1990.9.28. 90도602 판결에서 구노동쟁의조정법상의 공익사업에서의 쟁의행위의 정당성이 다투어져 그 정당성이 부정된 것은 그 수단이나 방법에서 정당성이 없었기 때문으로, 이들 사건에서는 절차위반 그 자체에 대한 직접적인 판단은 하지 않았다. 다른 요소에 대한 정당성이 모두 구비된 쟁의행위가 오로지 중재 회부 이후에 행하였던 것만을 이유로 정당성이 다투어진 예는 없는 것으로 보인다.

되지 않는다고 한 예가 있다.⁵⁾ 쟁의금지기간 중의 쟁의행위라고 하여 무조건 정당성을 부정받지는 않는다는 점을 명확히 한 점에서 큰 의미가 있는 판결이다. 아직 대법원의 최종적 판단이 내려진 것은 아니지만, 이러한 판지가 관철된다면 또는 설령 관철되지 않는다고 하더라도 현행 직권중재제도하에서는 이 하급심 판결과 같은 판단이 나올 가능성이 있다는 것만으로도 직권중재가 바로 ‘단체행동권을 사실상 박탈’한 것이라는 것은 성급한 결론이라고 할 수 있다.

또한 중재재정 이후의 기간 동안 쟁의행위가 ‘사실상’ 금지된다는 입장은 중재재정이 단체협약과 동일한 효력을 가지기 때문에(노조법 제70조 제2항) 이른바 평화의무도 인정되고 그렇다면 평화의무 위반의 쟁의행위는 정당성이 없다는 판례법리를 전제로 한 것이다. 그러나 이러한 입장은 평화의무의 법적 성질을 엄격한 의미의 내재설⁶⁾로 파악하고 동시에 노조법 제70조 제2항에서 규정한 ‘단체협약과 동일한 효력’을 가진 중재재정을 ‘단체협약’ 그 자체와 동일시할 때에만 가능한 논리이다. 즉 평화의무의 법적 성질을 합의설⁷⁾이나 신의칙설⁸⁾에 따라 파악할 경우에는 평화의무 위반의 쟁의행위가 바로 정당성을 상실한다고 보기 어렵다. 또한 노조법은 직권중재로 인해 내려진 중재재정에 대하여 “단체협약이 성립된 것으로 본다”고 규정한 것이 아니라 오로지 ‘단체협약과 동일한 효력’을 가진다고 규정한 점을 중시한다면 중재재정에 대하여 평화의무까지 인정하기 어렵다고 해석할 여지도 얼마든지 있다. 즉 노조법상 정한 단체협약의 효력은 오로지 단체협약상 ‘기준의 효력’(노조법 제33조 참조)에 국한되고 평화의무를 포함한 단체협약의 이른바 채무적 효력은 단체협약의 계약으로서의 측면을 고려하여 강화상 인정된 것이다. ‘단체협약과 동일한 효력’을 가지는 중재재정은 노조법에 의하여 창설적으로 인정된 제도이기 때문에 중재재정의 효력은 노조법에 규정된 단체협약의 효력에만 미치고, 이를 넘어 노사자치영역에서 인정되는 단체협약의 계약으로서의 측면, 즉 집단적 노사관계 당사자간의 법률관계를 규율하는 사항에까지 미칠 수는 없다고 해석할 여지도 있는 것이다. 뿐만 아니라 실제로도 중재재정이 노사간의 모든 쟁점에 대하여 내려지는 것은 아니고 중재재정이 내려지더라도 잔여 쟁점에 대해서는 일반적으로 노사간의 합의에 의하여 단체협약이 체결된다는 실태를 고려하면 설령 평화의무를 인정하더라도 중재재정에서 명시한 내용에 대해서만 평화의무가 미치고 중재재정에서 정하지 않은 사항에 대해서는 여전히 단체교섭과 쟁의행위를 할 수 있다고 해

5) 수원지법 성남지원 2002.6.7. 선고 2002고단622 판결.

6) 김형배, 『노동법』, 제13판 박영사, 2002, 635쪽, 이영희, 『노동법』, 법문사, 2001, 253쪽.

7) 김유성, 『노동법』, 전정중보판, 법문사, 1999, 176쪽.

8) 임종률, 『노동법』, 3판, 박영사, 2002, 139쪽.

석할 수도 있다.

이와 같이 중재 회부 이후 15일간의 쟁의금지기간 중 또는 중재재정 이후의 기간 동안 행해진 쟁의행위의 정당성을 판례가 부정하지 않는다면 애당초 직권중재가 쟁의행위의 제한 내지 금지와 관련될 기반을 상실하게 된다.⁹⁾ 그렇다면 직권중재가 ‘단체행동권을 사실상 박탈’한다는 입장은 오로지 쟁의행위의 정당성에 관한 기존의 판례법리(중재재정 이후 쟁의행위에 대하여) 또는 추정되거나 예상되는 판례법리(중재 회부 이후 15일 동안의 쟁의행위에 대하여)를 전제로 할 때에만 성립 가능하다. 즉 단체행동권이 법제도 그 자체에 의하여 박탈되는 것은 아니다. 따라서 쟁의행위의 금지와 관련한 직권중재제도에 관한 논란은 엄밀히 말하면 제도 그 자체의 문제라기보다는 쟁의행위와 관련한 판례와 행정실무의 전체적인 법의 운용에서 기인하는 것이고, 문제의 본질도 제도 자체의 위헌성 여부가 아니라 제도의 위헌적 운용에 우선적으로 존재한다고 할 것이다. 그렇다면 해결방안도 직권중재제도 운용상의 문제점을 개선할 수 있는 데에서 찾아야 할 것으로 보인다.

3. 검토의 과제

그 이전에 직권중재제도 그 자체에 위헌적 계기는 없는가를 좀 더 검토할 필요가 있다. 만약 직권중재제도 그 자체에 위헌성이 있다면 운용상의 개선만으로는 문제가 해결될 수 없기 때문이다.

앞에서 살펴본 바와 같이 “직권중재제도는 쟁의행위의 사실상의 금지 내지 제한에 대한 대상조치”가 될 수 없고, 위헌제청을 한 서울행정법원이 적절하게 지적하고 있는 바와 같이 중재 그 자체가 쟁의행위에 대한 대상물이다.¹⁰⁾ 단체협약을 통한 근로조건의 확보는 쟁의권을 배경으로 한 집단적 힘의 행사에 의하여 달성하도록 하는 것이 현행 법질서의 기본적인 틀이다. 그러나 노동조합은 자신의 주장을 관철하기 위하여 쟁의행위에 호소하는 대신 단체협약과 동일한 효력을 가지는 중재재정을 내릴 수 있는 제도로서 설정되어 있는 중재절차를 선택함으로써 쟁의행위로 인한 비용과 희생을 줄이는 그 나름의 합리적인 선택을 할 수도 있다. 중재절차를 개시한다는 것은 노동조합 으로서는 쟁의권을 스스로 포기 내지 자제하는 대신 제3자의 판단에 근로조건의 형성권을 부여하는 것이다. 헌법상 기본권을 스스로 포기하는 것은 기본권의 본질과 상충

9) 이 경우 남은 문제는 15일의 쟁의금지기간 동안 쟁의행위를 한 것에 대한 벌칙조항(노조법 제91조)의 정당성뿐이다. 이에 대해서는 뒤에서 살펴본다.

10) 서울행정법원 2001.11.16, 2001구23542.

하지 않는 한 용인된다. 현행 노조법이 중재기간 중 쟁의행위 금지를 규정하고 있는 것은 중재의 실효성을 확보하고자 하는 데에 취지가 있지만, 그 배경에는 자신의 권리를 스스로 포기하고 제3자의 판단에 맡기기로 한 이상 자신의 행동에 반하는 행위를 하여서는 안 된다는 신의칙상 금반언(禁反言)원칙과 상대방 당사자의 신뢰보호를 구체화하고자 하는 목적이 있다고 할 수 있다. 따라서 쟁의권에 갈음하는 제도로서의 중재는 그 본질상 당사자의 명시적·묵시적인 자주적 의사결정을 전제로 하지 않으면 안 된다.

그런데, 직권중재제도는 노사관계 당사자가 분쟁을 중재에 의하기로 하는 합의를 하지 않았음에도 불구하고 노동위원회라는 제3자인 행정기관이 행정처분으로써 중재에 회부할 것을 결정하는 제도이다. 이는 행정기관인 노동위원회가 근로자의 헌법상 단체행동권을 포기시키는 것과 동일한 의미를 가질 뿐 아니라 중재에 회부할 것인가 쟁의행위를 할 것인가라는 노동조합의 기본방침을 제3자가 결정함으로써 단결권을 침해하고 나아가 근로조건의 형성을 노사 당사자가 아니라 제3자가 결정함으로써 단체교섭권까지 침해하는 결과가 된다.¹¹⁾ 요컨대, 중재 회부의 ‘직권상’은 헌법상의 근로삼권 전체를 침해하는 결과를 야기한다. 이를 허용하는 법률은 강력한 합헌적 근거를 가지지 않으면 안 된다. 과연 노조법은 필수공익사업에 대한 중재의 직권 회부와 관련하여 충분한 합헌적 근거를 가지고 있는가.

II. 직권중재제도의 목적에 있어서 정당성

1. 근로삼권에 대한 제한으로서의 직권중재제도의 합헌성

대부분의 기본권은 절대적으로 보장되는 것이 아니라 내재적 한계를 가지고 있다. 헌법 제37조에 따라 국가의 안전보장, 질서유지, 공공복리를 위해서는 법률에 의한 제한을 받을 수 있다. 근로삼권과 관련하여 특히 문제되는 것은 공공복리를 위하여 제한을 가할 수 있는지 여부이다. 근로삼권이 헌법상 기본권으로 보장되어 있는 것 자체가 사용자의 재산권 등에 대한 제한을 전제로 한 것으로서 이미 공공복리를 위한 조정이 이루어진 후의 상태이기 때문에 더 이상의 제한은 있을 수 없다는 입장도 있을 수 있

11) 이런 점에서 서울행정법원이 제3자에 의한 중재제도의 회부 결정은 노사자치주의만이 아니라 교섭자치주의를 침해한다고 지적한 것은 정당하다.

지만, 근로삼권 역시 헌법 제37조에 따른 기본권 제한을 받는다는 데에는 일반적으로 견해가 일치한다.

기본권을 제한하는 입법이 헌법 제37조에 근거한 기본권 제한원칙에 위반하지 않기 위해서는 목적의 정당성, 수단의 적합성, 피해의 최소화, 법익의 균형성이 인정되어야 한다.¹²⁾ 근로삼권 전체에 대한 제한으로 이어지는 필수공익사업에 대한 직권중재제도는 이러한 요건을 모두 갖추고 있지 않으면 위헌적인 제도가 될 것이다. 이하에서는 목적의 정당성과 수단의 적합성을 중심으로 살펴보고자 한다.

2. 목적의 정당성

가. 합헌론의 입장

목적의 정당성과 관련하여 합헌론을 대표하는 헌법재판소의 결정에서는 다음과 같이 말하고 있다.¹³⁾ 먼저 기본적인 관점으로서 필수공익사업은 “우리 국민생활에 바로 직결되어 있어 그 사업의 정지 또는 폐지가 일반인의 일상생활과 국민경제에 큰 타격을 줄 수 있는 이른바 공공역무로서의 성질을 띠고 있는 것이므로,……질서유지나 공공복리를 위하여 노동쟁의가 쟁의행위로 나아가지 아니하고 원만하고 신속히 타결되어야 할 ‘필요성’이 일반사업에 비하여 현저히 높다.”

다음으로 구체적인 판단에 있어서는 다음과 같이 실시하고 있다. “아파트 등 집단주거가 대도시 주거형태의 근간을 이루고 있는 우리나라 주거여건에서는 전기·수도 및 가스 등의 일시적인 공급 중단만으로도 주민의 일상생활에 심각한 고통을 안겨 주고, 모든 산업의 원동력의 공급 중단으로 생산력은 마비될 것이며, 대부분 도시민들의 출퇴근수단인 지하철 등 대중운수사업의 일시적인 중단만으로도 큰 혼란이 야기되고 각종 업무에 지장을 초래하고, 심지어 의료사업의 경우는 일시적인 태업만으로도 적시의 치료를 받지 못함으로써 국민의 생명, 신체, 건강에 돌이킬 수 없는 치명적인 결과를 야기시킬 수도 있다. 또한 방송의 중단은 일상생활의 상당 부분이 정보에 의존하고 있는 현대사회에서 국민에 미치는 영향이 지대하다. 이와 같이 태업, 파업 또는 직장폐쇄 등의 쟁의행위가 대중운수·전기·수도·가스·방송·의료 등 공익사업에서 발생하면 비록 그것이 일시적이라 하더라도 그 공급 중단으로 커다란 사회적 혼란을 야기함은 물론 국민의 일상생활, 심지어는 생명과 신체에까지 심각한 해악을 초래하게 되고

12) 헌법재판소 2001. 6. 28. 2001헌마132 등 헌법재판소의 일관된 입장이다.

13) 헌법재판소 1996.12.26. 90헌바19, 92헌바41, 94헌바49.

국민경제를 현저히 위태롭게 하므로, 위와 같은 공익사업에 있어서는 쟁의행위에 이르기 이전에 노동쟁의를 신속하고 원만하게 타결할 필요성이 특별히 요청된다.” 나아가 “노사관계의 타협과 조정의 역사가 일천한 점, 극한적인 대립 양상을 보이며, 나아가 정치적인 투쟁으로까지 발전하여 사회 불안을 조성하는 경향까지 있었던 우리 노사관계의 경험과 현실, 공익사업에 있어서 쟁의행위는 국민생활의 기본적 수요와 국가경제의 기본이 되는 원자재에 해당하는 재화와 용역의 공급을 불모로 하는 쟁의행위라는 점, 그리고 아직도 선진 외국의 기술과 자본을 도입하는 한편, 그들과 치열한 경쟁을 통하여 경제성장과 발전을 이룩하여야 하는 우리의 경제사정하에서 극한적인 쟁의행위로 생산성과 국제경쟁력을 저하시키고, 나아가 국내 기업의 투자심리를 위축시키는 현상을 초래하게 되는 점”을 고려하여야 한다.

이와 같이 “공익사업으로서 공중의 일상생활에 없어서는 아니되거나 그 업무의 정지 또는 폐지가 국민경제를 현저히 위태롭게 하는 사업의 경우, ……근로자의 이익이나 권리의 확보에 비하여 중재에 의하여 분쟁을 원만하고 신속하게 해결하여 국민의 일상생활을 보호할 필요가 현저히 크다는 이익교량의 원칙에 비추어 보더라도 어느 정도의 쟁의행위의 제한은 감수하여야 할 것”이기 때문에 직권중재에 의한 근로삼권제한의 필요성이 있다고 판단하고 있다.

나. 검토

정리하면, 헌법재판소는 쟁의행위가 제한되어야 하는 필수공익사업은 우리 국민생활에 바로 직결되어 있어 그 사업의 정지 또는 폐지가 일반인의 일상생활과 국민경제에 큰 타격을 줄 수 있는 성질의 사업으로 파악하고 있다.

쟁의행위가 제한되어야 할 이유로서 ① 전기·가스·수도사업에 대해서는 ‘일상생활에 심각한 고통’을 주고, ② 지하철 등 공중운수사업에 대해서는 ‘혼란 야기와 업무에 지장’을 초래하며, ③ 의료사업에 대해서는 국민의 ‘생명, 신체, 건강에 치명적인 결과를 야기’하고, ④ 방송사업에 대해서는 정보사회에서 ‘국민에 미치는 영향이 지대’하다는 것을 들고 있다. 그리고 모든 필수공익사업에 공통되는 이유로서, ⑤ 노사관계의 타협과 조정의 역사가 일천한 점, ⑥ 사회 불안을 조성하는 경향까지 있었던 우리 노사관계의 경험과 현실, ⑦ 원자재에 해당하는 재화와 용역의 공급을 불모로 하는 쟁의행위라는 점, ⑧ 생산성과 국제경쟁력을 저하시키고 나아가 국내 기업의 투자심리를 위축시키는 현상을 초래하게 되는 점 등을 제시하고 있다.

직권중재로 인해 제한되는 근로삼권과 보호하여야 할 법익 간의 이익교량에 대해서

는 “근로자의 이익이나 권리의 확보에 비하여 중재에 의하여 분쟁을 원만하고 신속하게 해결하여 국민의 일상생활을 보호할 필요가 현저히 크다”고 하고 있다.

헌법재판소의 입장은 다음과 같은 점에서 찬성하기 어렵다.

첫째, 직권중재에 의해 사실상 근로삼권 전체가 본질적인 침해로 받게 되는 반면, 근로삼권을 침해하면서도 보호하여야 할 반대법익이 명확하게 제시되어 있지 않다. 직권중재로 인하여 침해당하는 법익은 명확한 반면, 이로 인해 보호하려는 반대법익은 매우 추상적으로만 제시되어 있다. 질서유지나 공공복리라는 추상적 기준만으로는 근로삼권의 본질적 침해를 야기할 수도 있는 직권중재에 대하여 그 합헌성을 부여하기에 충분하다고 보기 어렵다. 뿐만 아니라 필수공익사업의 쟁의권 등을 제한하면서 보호하여야 할 법익이 국민의 일상생활, 국민경제, 기업의 투자심리까지 포함된다면 이는 필수공익사업이 아닌 일반적인 사업에 대해서도 마찬가지로 적용될 수 있고 근로삼권 제한이 일반사업에까지 무차별적으로 확대될 수 있는 여지를 제공하고 있다는 점에서 심각한 문제가 있다고 하겠다. 가령 우리나라 수출에 가장 큰 비중을 차지하고 있는 반도체사업에서 쟁의행위를 제한하는 법률을 제정할 경우 헌법재판소의 논리대로라면 얼마든지 합헌으로 판단될 수 있는 여지가 있는 것이다.

둘째, 기본권 제한에 있어서 규범적 근거와 현실적 내지 경제적 필요성을 혼돈하고 있다. 기본권을 제한하여야 할 현실적인 필요성이 있을 때에도 기본권 제한의 근거는 현실 그 자체가 아니라 그러한 필요성을 뒷받침하는 규범적 요청에서 찾아야 한다. 경제적 필요성만을 이유로 기본권을 제한할 수는 없다. 그러나 헌법재판소가 직권중재의 구체적인 필요성으로서 제시하고 있는 항목은 모두 사실적인 요소에 불과하다. 특히 헌법재판소는 우리 노사관계의 경험과 현실이 “극한적인 대립양상을 보이며 나아가 정치적인 투쟁으로까지 발전하여 사회불안을 조성하는 경향”이 있다는 나름의 역사적 교훈을 제시하면서 근로삼권을 제한할 필요가 있다는 논리까지 제시하고 있는데, 이는 민주주의를 경험하지 않았기 때문에 민주주의를 향유할 권리가 없다는 논리와 다를 바 없는 사고방식으로서 헌법재판소 재판관의 노동분쟁에 관한 의식의 일단을 단적으로 보여주는 예라고 할 수 있다. 기본권의 헌법적 보장에 있어서 현실적·사실적 측면은 무시할 수 없는 부분이기기는 하지만, 그것이 기본권 제한의 근거가 될 때에는 현실의 배후에 있는 규범에 의한 정당화가 필요불가결하다. 근로삼권과 관련되는 근로자의 이익은 단순한 사실적 이익에 머무르는 것이 아니라 이미 헌법적으로 보호되는 가치이기 때문이다. 현실적 필요성에서 규범 설정의 필요성을 끌어올 수는 있지만 규범에 대한 제한, 특히 기본권에 대한 제한은 현실적 필요성으로는 부족하고 규범적 정당화가 필요하다. 그러나 헌법재판소의 합헌의견은 여기까지에는 이르지 못하고 있다.

셋째, 첫 번째에서 지적한 내용과도 연결되지만, 헌법재판소는 필수공익사업에서 제한되어야 할 근로삼권에도 불구하고 보호하여야 할 반대법익으로서의 국민의 기본권을 특정하여 제시하지도 않기 때문에 이익교량을 하기 위한 기본적 전제를 결여하면서도 근로삼권을 향유하는 데 관련되는 근로자의 이익에 대해 ‘중재에 의하여 분쟁을 원만하고 신속하게 해결하여 국민의 일상생활을 보호할 필요’가 현저하게 크다는 이익교량을 행하고 있다. 즉 헌법재판소는 근로자의 근로삼권 제한이라는 불이익과 ‘국민의 일상생활’을 대치시키고 법익교량을 하고 있으나, 근로자는 직권중재에 의하여 근로삼권이라는 헌법상 기본권을 제한당하고 있는 반면, 반대법익으로서 설정되어 있는 것은 국민의 헌법상 기본권이라는 규범적 가치가 아니라 ‘국민의 일상생활’이라는 단순한 사실적인 이익에 불과하다. 뿐만 아니라 설령 ‘국민의 일상생활’이 헌법적으로 보호를 받아야 할 가치라고 인정하더라도 근로삼권과 관련한 이익과 국민의 일상생활과 관련한 이익은 구체적·개별적으로 형량되어야 할 성질의 것이지 어떤 경우에도 후자의 이익이 전자의 이익에 우선하는 것은 아니다.

결론적으로 헌법재판소의 합헌의견은 기본권 제한의 목적 면에서 합헌성의 근거를 충분히 설득력있게 제시하지 못하고 있다고 생각된다. 그렇다면 직권중재제도는 목적의 면에서 정당성이 없는가. 그 답을 위해서는 우선 직권중재에 의하여 근로자의 근로삼권을 제한하면서도 보호하여야 할 국민의 기본권이 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 만약 그러한 기본권이 있다면 상충하는 기본권을 어떻게 조정할 것인가라는 관점에서 그 기준을 제시하고, 그 기준에 비추어볼 때 현행 직권중재제도가 과연 목적에 있어서 정당성이 있는지를 판단하여야 할 것이다.

3. 필수공익사업에서의 근로삼권 제한에 대한 기본적 관점

가. 기본권의 충돌에 따른 조정원리

현행 법질서는 원칙적으로 자신의 권리행사를 이유로 타인의 권리를 침해하는 것을 허용하지 않고, 부득이하게 침해할 경우에는 침해한 법익과의 조정을 필요로 한다. 다양하게 관련되어 있고 경제적으로 결합되어 있는 사회구조하에서 모든 쟁의행위는 실체적으로 거의 불가피하게 쟁의행위에 관여하지 않은 자의 법적으로 보호되는 이익에 영향을 미치기 때문에 타인의 권리를 직접적으로든 간접적으로든 침해하지 않고 쟁의행위를 하는 것은 거의 불가능하다. 쟁의행위의 직접적인 상대방인 사용자의 권리 침해에 대해서는 이미 헌법상 조정을 전제로 하여 기본권으로서의 근로삼권을 헌법에 보

장하고 있기 때문에 타인의 권리침해와 관련한 법적 문제는 기본적으로는 발생하지 않는다. 그러나 쟁의행위의 직접적인 상대방이 되는 사용자가 아니라 쟁의행위에 관여하지 않은 제3자의 권리를 쟁의행위에 의해 침해하거나 침해할 가능성이 있을 경우에는 헌법적으로 보장되는 근로삼권의 권리와, 마찬가지로 헌법적으로 보장되는 제3자의 권리 간에 법질서에 따른 조정을 필요로 한다.

직접적으로 관여하지 않은 자의 권리에 대한 존중의무는 모든 권리에 내재한 것으로 볼 수 있기 때문에 현행 법질서하에서 특정인의 권리행사가 관여하지 않은 자의 권리를 침해할 때에는 예외적인 경우에만 정당성이 인정된다. 예컨대, 긴급 피난이나 정당방위의 상황이 그러하다. 이러한 예외적인 성격으로 인해 쟁의행위에 의하여 쟁의행위에 관여하지 않은 제3자의 권리를 침해할 경우에는 그 침해의 성격과 종류에 따라 구별하여 살펴볼 필요가 있다. 쟁의행위는 직접적으로 쟁의행위의 상대방의 법익에 대하여 행사된다. 따라서 쟁의행위에 관련없는 제3자의 권리에 대한 침해는 원칙적으로 쟁의행위의 간접적·부수적인 결과여야 한다. 이 경우에는 관여하지 않은 제3자의 법익에 대한 쟁의행위의 침해행위는 예외적 성격을 인정받을 수 있다. 그러나 만약 쟁의행위가 의도적·직접적으로 쟁의행위에 관여하지 않은 제3자의 권리침해를 목적으로 할 경우에는 이러한 예외적 성격이 원칙적으로 부정되고 그 정당성을 상실할 여지가 있다. 이 경우에는 침해 그 자체가 쟁의행위 전술의 핵심을 이루기 때문이다.

나아가 쟁의행위에 관여하지 않은 제3자의 권리에 대한 침해가 쟁의행위의 간접적·부수적 효과에 지나지 않을 경우에도 법익형량의 원칙이 적용되어야 한다. 우리 법질서하에서는 특정한 권리주체의 권리가 다른 주체의 권리를 항상 침해할 수 있다는 의미에서 초우월적 가치성을 인정받는 권리(Aufopferungsprinzip)는 존재하지 않는다. 따라서 부득이하게 권리행사로 인해 제3자의 권리를 침해할 경우에는 항상 법익형량에 의한 조정이 필요하다. 이 때에는 침해되는 법익의 종류에 따라 형량이 이루어져야 한다.

법익간의 우월이 상대적으로 명확할 경우에는 특정 법익의 우위를 전제로 한 조정이 이루어져야 한다. 하위의 법익영역에서의 이익의 추구는 관여하지 않은 제3자의 상위의 법익을 침해하지 않는 범위 내에서만 허용된다. 나아가 법익간의 우열이 명확할 경우에는 상위의 법익을 하위의 법익에 우선시키는 법익형량의 사전적인 조정도 가능할 수 있다.

다른 한편 동등한 가치를 가지고 있거나 가치의 우월이 명백하지 않을 경우에는 관여하지 않은 제3자의 권리가 가장 적게 침해될 수 있도록 하는 조정이 필요하다. 이 경우에는 법익형량은 구체적·개별적 사정을 고려한 종합적인 비교형량을 필요로 할 것이다. 따라서 이 경우에는 사전적으로 특정한 법익을 다른 법익에 우선시킬 수는 없

고 오로지 사후적·상황적 평가만이 가능하다.¹⁴⁾

나. 상위의 법익과 근로삼권의 충돌

근로삼권에 대한 제한과 관련하여 생각해 보면 근로삼권에 대하여 상대적으로 우월한 가치를 가지는 기본권은 신체의 자유, 안전, 건강을 비롯하여 인간의 존엄성과 관련된 기본권이라고 할 수 있다. 근로삼권은 근로조건의 유지·향상을 기본적 목적으로 하는 권리로서 원칙적으로 근로자의 재산적 이익의 확보에 기여하는 기본권이다. 이러한 이익은 생명, 신체의 안전, 건강, 인간의 존엄성, 자유와 같은 정신적 이익에 상대적으로 후순위한다고 볼 수 있다. 쟁의행위가 관련 분쟁에 직접적으로 관여하지 않은 제3자의 이러한 법익을 침해하여서는 안 된다. 환언하면 쟁의행위가 관여하지 않은 제3자의 이러한 법익을 위태화시키는 경우에는 제한을 받을 수 있다.

그렇다면 어떠한 경우에 쟁의행위가 상위의 권리를 위태화시킬 수 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 그 기준은 유지 또는 재개의 구체적 활동이 관여하지 않은 제3자에게 기여하고 있는지 여부에 따라 결정될 수 있다. 예컨대, 노무 제공의 목적이 다른 자의 건강의 유지 또는 회복에 기여하는 경우에 그 활동의 중지는 다른 자의 건강을 위태롭게 할 수 있다. 반면에 구체적인 활동이 다른 자의 건강의 유지 또는 회복에 기여하지 않는다면 그 중지는 이러한 법익을 위태롭게 하지 못할 것이다.

이 때 상위 법익을 위태롭게 하는지 여부의 판단 기준은 파업에 의한 유지 또는 재개 활동의 중지가 상위 법익에 대한 구체적인 위험을 초래하였는지 여부에 의하여 판단될 수는 없다. 예컨대, 생명에 대한 구체적인 위험이 개시된 경우에 비로소 파업이 제한될 수 있다고 보기가 어렵기 때문이다. 즉 생명이나 건강 등 상위의 법익에 대한 구체적인 위험이 발생한다면 이미 늦어버릴 수 있어 상위 법익에 대한 효과적인 보호

14) 이하의 관점은 Inge Scherer, *Grenzen des Streikrechts in den Arbeitsbereichen der Daseinsvorsorge - Schutz der Bürger vor gezielter Schädigung durch Streiks*, Duncker & Humblot, 2000에서 제시된 기본권 형량 이론에서 취한 방법론에 기본적으로 따른다. 그러나 Scherer교수의 결론과 필자의 주장은 분석의 틀만 유사할 뿐 결론은 전혀 다르다. Scherer교수의 결론은 공공서비스의 대부분을 조직대상으로 하여 산업별로 조직된 독일의 노동조합 실태에 따른 것이기 때문에 우리나라의 상황과는 전혀 다르다. 독일에서 제3자에게 직접적으로 손해를 야기할 수 있는 공공서비스에 종사하는 근로자는 세계 최대의 노동조합인 ver.di에 의해 사실상 독점적으로 대표되고 있다. 따라서 ver.di가 파업에 의해 노무 제공을 중단한다면, 파업의 대상이 되는 업종에서의 노무 제공은 전면적으로 중지된다. 따라서 이 견해는 산별노동조합이 노동시장을 거의 완전하게 독점하고 있는 독일의 상황에서 제시된 견해로서 일정한 한계를 가지고 있다. 다만 Scherer교수가 제시한 기본권 형량의 관점에 의한 기본권의 조정방법은 기업별 노동조합 조직형태를 근간으로 하는 우리나라의 현실과 법질서에서도 변용을 전제로 한 적용 가능성이 있다고 생각된다.

를 할 수 없기 때문이다. 따라서 상위의 법익을 위한 활동의 유지 또는 재개가 파업 등 쟁의행위에 의해 중지되는 것에 의해 초래되는 상위 법익에 대한 위험은 추상적 위험으로 족하다고 해석된다. 특정한 활동이 파업에 의해 중단된 경우 상위 법익에 대한 추상적인 위험이 발생하였는지 여부는 그 활동의 목적에 의하여 판단할 수 있다. 유지 또는 재개 활동이 상위 법익에 기여한다면 그 중지는 필연적으로 이러한 법익에 대한 추상적인 위험을 야기할 것이다.

따라서 파업에 의한 노무 제공의 중지가 파업에 직접적으로 관여하지 않은 제3자의 생명, 건강, 신체적 완전성 내지 자유 또는 인간의 존엄성을 위태롭게 한다면 그러한 파업은 정당하지 않으며 이 때 상위 법익에 대한 위험성은 추상적인 위험으로 족하기 때문에 쟁의행위에 대한 사전적인 제한도 정당화될 수 있는 여지가 있다.

다. 동등한 법익과 근로삼권의 충돌

다음으로, 근로자의 근로삼권 특히 파업권과 관련한 법익과 관여하지 않는 제3자의 법익 간의 우열이 명확하지 않거나 동등한 가치를 가지는 경우 권리조정의 기준을 살펴본다. 이러한 성질을 가진 제3자의 법익으로서는 일반적 행동의 자유에 속하는 법익이나 경제적 자유, 거래의 안전 등을 들 수 있다.

오늘날과 같이 경제적·사회적 관계가 상호 긴밀하게 결합되어 있는 사회에서 쟁의행위는 직접적인 상대방이 되는 사용자만이 아니라 제3자의 권리를 침해할 가능성을 항상 내포하고 있다. 자동차 생산공장에서 파업이 이루어지면 그 곳에 부품을 납품하는 하청회사나 자동차를 주문한 소비자의 이익을 침해할 수밖에 없다. 그러나 이러한 침해는 쟁의행위에 필연적으로 수반하는 부수적·간접적 효과에 불과하고, 이러한 침해가 있다고 하여 항상 쟁의행위가 부당하게 되는 것도 아니다. 재산적 이익과 같이 근로삼권과 관련한 법익과 동등하거나 우열관계가 명확하지 않은 법익을 근로삼권의 행사로 인해 침해하게 될 때에는 구체적·개별적인 형량을 필요로 한다. 따라서 이 경우에는 쟁의행위에 대한 일반적인 사후적 정당성 평가로 족하다.

그런데 쟁의행위에 관여하지 않은 제3자의 이익에 대한 침해가 부수적·간접적인 것에 그치지 않고 제3자의 손해로 직접적으로 이어지는 경우도 있을 수 있다. 이 경우에는 일반적인 쟁의행위의 정당성 평가에 의한 사후적인 대처로는 적절한 해결방법이 되지 않는다. 왜냐하면 쟁의행위의 직접적인 상대방인 사용자의 경우 직장폐쇄나 대체근로 등 쟁의행위로 인한 손실에 대한 대처방법이 제도적으로 존재하지만, 제3자는 쟁의행위로 인한 침해가 직접적인 경우에도 쟁의행위에 대한 대처방안이 제도적으로 없기

때문이다. 따라서 관여하지 않은 제3자의 이익에 대한 쟁의행위의 침해가 직접적으로 제3자의 손해를 야기하는 경우에는 다른 제도를 설정할 필요성이 제기된다. 그러면 어떠한 경우에 쟁의행위가 직접적으로 제3자의 손해를 야기한다고 인정할 수 있는지, 다른 제도를 설정한다면 어떠한 방법이 적정한지를 검토할 필요가 있다.

방법의 특수성은 뒤에서 살펴보기로 하고 여기에서는 전자의 문제, 즉 판단 기준을 살펴보기로 한다.

일반적인 쟁의행위와 달리 노무 제공이 관여하지 않은 자의 권리영역과 직접적으로 관련되어 이루어지는 경우에는 파업에 의한 활동의 중단은 불가피하게 제3자의 손해로 직결된다. 제3자의 손해가 직접적으로 노무 제공의 중단에 의해 초래되었는지 여부를 결정하기 위해서는 구체적인 기준이 필요한데, 이와 관련하여서는 다음과 같은 기준을 제시하는 견해를 주목할 만하다.¹⁵⁾ 파업의 대상이 된 노무 제공은 직접적으로 제3자에 대해 제공된 경우에만 쟁의행위가 제3자의 직접적인 손해의 발생을 야기하게 된다. 나아가 그 손해는 제3자에 의해 스스로 회피할 수 있는 경우에는 인정되지 않는다. 자기 조달의 가능성이나 손해의 회피 가능성이 있다면 제3자는 쟁의행위로 인한 직접적인 손해를 입지 않을 수 있기 때문이다. 동시에 쟁의행위에 의해 제공되지 않은 노무는 생활에 필요불가결한 요소를 구성하여야 한다. 그렇지 않으면 노무 제공의 중단에 의해 직접적인 관련성이 있는 손해는 인정되지 않는다. 요컨대, 근로삼권과의 우열관계가 명확하지 않거나 동등한 법익과의 조정은 세 가지 요건을 갖춘 경우에는 특별한 취급을 하여야 할 필요성이 인정되는 것이다. 첫째, 노무 제공이 제3자에 대하여 직접적으로 제공될 것, 둘째, 제3자는 다른 공급자에 의해 회피하거나 스스로 조달할 수 없어야 하며, 셋째, 노무 제공이 생활에 필요불가결한 구성요소여야 한다.

이상과 같은 세 가지 요건을 갖추는 경우에는 그러한 노무 제공의 중단이 직접적으로 제3자의 손해를 야기한다고 볼 수 있기 때문에 노무의 중단과 손해의 발생 간에 인과관계를 인정할 여지가 있고 쟁의행위에 대한 제한이 정당화될 여지가 있다.

그런데, 근로삼권의 실현행위가 상위의 법익을 침해하는 경우와 달리 동등한 순위의 법익을 침해할 경우에는 동등한 가치의 법익에 대하여 구체적인 위협을 초래하여야 한다. 위협이 발생할 가능성만으로 동등한 헌법적 보호를 받는 기본권인 근로삼권을 제한할 수는 없기 때문이다. 만약 제3자의 법익에 대한 추상적 위협만으로 족하다고 한다면 제3자의 법익 침해는 관념적 차원에서만 실현되고 현실적인 차원에서는 이루어지지 않을 수도 있지만 이를 이유로 하는 근로삼권의 제한은 항상 현실적으로 발생하기

15) Scherer, 앞의 책, S.117 이하 참조.

때문에 근로삼권에 대한 제3자 법익의 우위를 전제로 하는 부당한 결과가 된다. 다른 말로 하면 이 국면에서는 근로삼권을 통하여 향유되는 근로자의 이익과 근로삼권의 행사로 침해되는 제3자의 이익에 대한 형량은 사전적으로 이루어질 수 없으며 사후적으로 판단되어야 한다.

4. 기본권 제한의 목적에서의 정당성과 현행 직권중재제도의 합헌성

이상에서 살펴본 바와 같이 근로삼권과 관련한 근로자의 이익은 다른 모든 법익에 대해 포괄적 수인의무를 부담시키는 절대적인 권리일 수 없고, 다른 기본권과 마찬가지로 헌법 제37조에 따른 일반적 제한에 따르게 된다. 그리고 근로삼권이 다른 자의 헌법상 기본권과 충돌될 때에는 역시 일반적인 기본권 충돌에 대한 조정원리에 따라 적용의 우열이 결정된다. 공익사업에서의 쟁의행위의 제한과 관련하여 보면 쟁의행위로 인하여 얻게 되는 근로자의 이익과 쟁의행위로 인하여 피해를 받게 되는 제3자의 이익을 형량하여 제한 가능성을 모색할 필요가 있다. 우리는 위에서 그러한 이익형량은 두 가지 차원에서 이루어질 수 있음을 발견하였다. 첫째는 헌법상 근로삼권보다 우위의 법익과 근로삼권이 충돌하는 경우에는 제3자의 우위의 이익이 근로자의 이익에 우선하여 보호되어야 한다. 생명, 신체, 건강 또는 인간의 존엄성이 우위에 있는 제3자의 이익에 속한다. 이러한 이익에 대하여 쟁의행위로 인해 추상적인 위험이 발생할 때에는 당해 쟁의행위는 제한을 받을 필요가 있다. 이 영역에서는 사전적인 이익조정이 이루어질 수 있는 영역이라고 할 수 있다. 둘째는 헌법상 동등한 가치를 가지거나 우열관계가 명확하지 않은 법익 및 근로삼권과 관련한 근로자의 법익이 충돌하는 경우에는 일정한 요건하에서 쟁의행위의 제한 가능성이 인정될 여지가 있지만, 이 경우에는 사전적인 이익형량은 할 수 없고 사후적인 이익형량만이 가능하다. 근로삼권보다 우위에 있음이 명확한 법익과 달리 동등한 법익이 근로삼권에 의해 침해되었는지 여부는 구체적인 위험이 초래된 후에야 비로소 판단할 수 있기 때문이다.

이러한 관점에서 볼 때 근로삼권보다 우위에 있는 제3자의 법익에 대하여 파업 등에 의해 노무 제공이 정상적으로 이루어지지 않거나 이루어지지 않을 것이 명백한 경우에는 사전에 쟁의행위를 방지하는 제도를 두는 것 자체가 목적에서의 정당성을 결한 것이라고 보기는 어렵다. 쟁의행위의 행사로 인하여 생명, 건강, 신체의 안전, 인간으로서의 존엄성 등 근로삼권보다 우위에 있는 제3자의 법익이 침해될 우려가 있을 때 중립적인 기관의 공정한 판단에 의해 근로삼권, 특히 단체행동권의 행사에 갈음하여 중재에 의해 근로조건을 형성하도록 하는 직권중재제도는 제3자의 우월한 법익을 보호

하기 위해 정당한 규범적 정당성을 가지고 있는 것으로 보인다. 쟁의행위가 현실화되었을 경우 생명 등에 위험이 발생할 가능성이 매우 높다는 것은 부정할 수 없다. 그 위험성에도 불구하고 이 경우에도 근로자의 단체행동권이 우선한다고 보기 위해서는 특단의 예외적인 사정이 존재하지 않으면 안 될 것이지만, 이러한 사정은 거의 인정하기 어렵다. 따라서 이러한 영역에 있어서 직권중재 방법을 통한 법익과의 사전적 조정 내지 예방적 보호는 정당한 것으로 보인다.

현행 노조법상의 필수공익사업은 철도(도시철도를 포함), 수도·전기·가스·석유정제 및 석유공급사업, 병원사업, 한국은행, 통신사업을 대상으로 하고 있다(제71조 제2항 참조). 그러나 이 중 철도(도시철도를 포함), 한국은행, 통신사업은 근로삼권과 관련한 근로자의 이익에 상대적으로 우월할 수 있는 신체의 안전, 생명, 건강이나 인간의 존엄성에 관한 법익과 관련한 사업이라고 보기 어렵다. 이러한 사업은 오히려 근로삼권과 동등하거나 우열관계가 명확하지 않은 제3자의 법익과 관련된다고 할 수 있다. 반면에 근로자의 이익보다 우위에 있는 것으로 보여지는 사업이 필수공익사업으로 설정되지 않은 것도 있다. 예컨대, 쓰레기 및 오물 수거, 지역난방사업이 그 대표적인 예이다. 대규모 거주시설에 집중하여 주거하고 있는 현실을 고려할 때 이러한 사업활동은 제3자의 생명, 건강의 유지 또는 회복에 필요불가결하다.

이에 대하여 이동의 자유, 거래의 안전, 재산상 이익 등 근로삼권과 동등하거나 우열관계가 명확하지 않은 제3자의 법익이 충돌할 경우에는 제3자 법익에 대한 추상적 위험으로는 족하지 않고 구체적인 위험이 발생하는 때에 비로소 양자의 이익조정을 할 수 있기 때문에 당사자의 의사를 무시한 채 직권중재에 의한 사전적 조정을 요구할 규범적 근거를 결한다. 따라서 이러한 경우에는 사후적 조정을 하는 것이 합리적이다. 다만 쟁의행위의 행사가 직접적으로 제3자의 손해를 야기하는 경우로서 위에서 지적한 세 가지 요건을 갖춘 경우에는 사후적 조정은 일반적인 쟁의행위의 정당성 판단과 다른 방식으로 이루어져야 한다. 일반적인 쟁의행위에서는 사용자가 쟁의행위에 대한 대항조치를 제도적으로 가지는 반면, 이러한 영역의 쟁의행위에서 직접적으로 손해를 입게 되는 제3자는 특별한 대항수단이 없기 때문이다. 이러한 점을 고려하면 제3자의 피해를 최소화하면서 동시에 근로삼권도 형해화하지 않는 방안을 모색할 필요가 있는데, 현행법과 관련하여 생각하여 보면, 긴급조정제도의 대상이 되는 공익사업에 관한 사후적인 직권중재로 대응하는 방안이 적절하다고 본다. 현행 노조법이 사후적인 직권중재의 대상으로 하고 있는 사업은 정기노선여객운수사업, 수도·전기·가스·석유정제 및 석유공급사업, 공중위생 및 의료사업, 은행 및 조폐사업, 방송 및 통신사업이다(제71조 제1항). 이러한 사업은 앞에서 언급한 바와 같이 쟁의행위가 제3자의 직접적인 손해를

야기하는 종류의 사업이어야 한다. 이를 위해서는 근로가 제3자에게 직접 제공되고 제3자는 정의행위로 인한 노무 부제공에 대한 회피 가능성과 자기 조달의 가능성이 없어야 하고, 그러한 근로가 일상생활에 필요불가결하여야 한다. 이와 같은 제3자의 법익과의 조정을 전제로 하여 현행 공익사업의 범위는 재조정될 필요가 있다. 예컨대, 항공운송사업이나 영유아보육사업, 사회보험사업 등은 공익사업의 범주에 포함되는 것이 합리적이다. 그리고 앞에서 지적한 대로 현재 필수공익사업으로 되어 있는 철도(도시철도를 포함), 한국은행, 통신사업은 공익사업으로 설정하는 것으로 족하다.¹⁶⁾

정리하면 근로삼권을 향유하는 근로자의 이익에 우선하는 제3자의 헌법상 이익을 정의행위에 의한 노무 부제공으로 인해 침해할 가능성이 있는 경우에는 사전적으로 근로자의 근로삼권 중 일부를 제한하더라도 목적에 있어서 정당성을 상실하는 것으로 볼 수는 없다. 따라서 국민의 생명, 신체의 안전, 건강, 인간으로서의 존엄성 등의 유지 또는 회복에 기여하는 근로에 대한 정의행위를 직권중재의 대상으로 하는 것은 목적에 있어서 정당성이 있는 것으로 생각된다. 그러나 근로삼권과 동등하거나 우열이 명확하지 않은 법익과 근로삼권을 향유하는 근로자의 이익이 상충하는 경우에는 구체적인 이익형량을 필요로 하기 때문에 사전적인 이익조정 대상이 될 수 없으나 이 경우에도 정의행위가 제3자에게 직접적인 손해를 야기할 경우에는 일정한 요건하에서 사후적인 조정, 즉 사후적인 직권중재의 대상으로 하는 것은 목적에 있어서 정당성이 인정된다. 이러한 관점을 전제로 하여 현행 노조법상의 공익사업의 범위, 필수공익사업의 범위는 재조정되어야 한다.

Ⅲ. 직권중재제도의 수단의 적합성

1. 직권중재제도 자체의 적합성

직권중재제도의 위헌성을 지적하는 서울행정법원의 판결문에서는 “사전적인 강제중

16) 현재 교원노조법에 의해 강제중재의 대상으로 되어 있는(법 제10조 참조) 교사의 단체행동권 역시 학생의 교육을 받을 권리 등과 충돌하지만, 교육을 받을 권리가 항상 근로삼권에 우월하는 법익이라고 볼 수 없는 이상, 양 법익은 사후적인 조정의 대상으로 하는 것이 바람직하다. 즉 교원의 교육활동을 공익사업의 영역에 포함시키고 긴급조정의 대상으로 하여 사후적인 직권중재에 의하여 해결하도록 하는 것이 합리적이다. 다만 이 문제는 공무원의 노동기본권 보장과 현실적으로 관련되어 있기 때문에 장기적인 관점에서 접근할 필요는 있을 것이다.

재제도에서는 쟁의행위의 방법, 파급 효과 등을 실증적·경험적으로 고찰할 수 있는 기회 자체를 가지지 못한 채 추상적으로만 판단하여 아예 쟁의행위를 할 수 있는 기회 자체를 행정기관의 일방적인 결정에 의해 봉쇄하게 되므로, 결과적으로 과잉금지의 원칙에 어긋날 뿐만 아니라, 단체행동권을 사실상 박탈케 함으로써 기본권의 본질적 내용을 침해하게 된다”는 점을 고려하고 있다.¹⁷⁾ 여기에서는 사전적인 강제중재제도에 대비되는 사후적 강제중재에 대해서는 “사후적인 강제중재제도에서는 일단 쟁의행위가 있고 난 이후 그 쟁의행위의 방법, 파급효과 등을 실증적·경험적으로 고찰하여 일정한 요건에 해당할 경우 쟁의행위를 금지할 수 있는 것”에 그치기 때문에 긴급조정에 의한 사후적 중재제도는 과잉금지의 원칙에 반하지 않을 가능성을 인정하고 있다. 이 견해는 현재의 직권중재제도의 위헌성을 지적하면서도 중재 개시의 시기에 따라서는 합헌으로 될 여지도 인정하고 있는 점에서 주목된다. 다시 말하면 직권중재제도가 그 자체로서 항상 위헌성을 가진 것은 아니라는 것을 인정하고 있는 것이다.

그러나 이 견해와 같이 사전적인 중재제도가 항상 수단에 있어서 상당성이 결여되는 것이라고 보기는 어렵다. 앞에서 지적한 바와 같이 쟁의행위를 행사하는 데 관련되는 근로자의 헌법상 이익이 더 상위의 헌법상 가치를 침해하는 경우에는 사전적인 중재제도도 방법에 있어서 상당성이 인정된다고 보는 것이 타당하다. 이 경우에 사전적인 중재제도를 마련하지 않는다면, 국민의 생명, 건강 등에 구체적인 위험이 발생한 후에야 비로소 그 쟁의행위를 제한할 수 있고, 이 때에는 제3자의 법익을 완전하게 보호하는데 이미 늦어버리기 때문이다. 그러한 법익에 대한 노무 제공의 중단은 어떠한 경우에도 상위의 법익을 침해할 수 있는 소지가 있다는 점을 고려하면 쟁의행위 그 자체에 이미 추상적인 위험을 초래할 수 있는 계기가 포함되어 있다고 보는 것이 합리적이다.

반면에 근로삼권과 관련한 근로자의 이익과 동등하거나 그 우열이 명확하지 않은 제3자의 이익이 단체행동권의 행사로 인해 침해될 때에는 사전적인 이익형량은 가능하지 않다. 단체행동권의 행사로 제3자의 이익이 침해되었는지 여부는 일단 쟁의행위가 있고 난 이후 그 쟁의행위의 방법, 파급효과 등을 개별적·구체적으로 검토한 후에야 비로소 판단될 수 있기 때문이다. 따라서 이러한 영역에 대해서 사전적인 직권중재제도를 적용하는 것은 방법에 있어서 상당성을 인정하기 어렵다. 따라서 직권중재제도를 둔 것 그 자체에 기본권 제한의 방법에 있어서 상당성이 결여되어 있다고 보기는 어렵다.

17) 서울행정법원 2001.11.16, 2001구23542..

2. 현행 직권중재제도의 문제점

그럼에도 불구하고 현행 직권중재제도에는 근로자의 단체행동권을 제한하는 방법의 구체적인 수단에 있어서 적합성이 결여되어 있는 측면이 많다.

가. 중재 회부 여부의 판단주체와 기준

우선 쟁의행위를 사실상 제한할 수 있는 직권중재의 회부 결정이 행정기관의 처분에 의해 결정된다는 점이다. 직권중재의 회부에 의해 헌법상 기본권이 제한될 수 있는 여지가 있음에도 불구하고 중재에 회부할 것인지 여부를 판단하는 기준이 사전에 제시되어 있지 않기 때문에 회부 여부가 행정기관인 노동위원회의 판단에 일임되어 있다. 그 결과 중재 회부와 관련한 노동위원회의 판단의 적법성 내지 적정성을 통제할 수 있는 방법이 없다. 중재재정에 대한 내용의 적정성에 관하여 사후적인 사법 심사의 대상으로 하는 것은 노동위원회의 전문성을 고려할 때 입법론적으로 바람직하지 않고 현행 노조법도 중재재정에 위법·월권이 있을 때에만 사법 심사의 대상으로 하고 있다(법 제69조 참조). 중재재정의 내용의 당부에 관한 사법적 통제가 가능하지 않기 때문에 오히려 중재 회부 여부에 관한 판단은 신중하게 이루어져야 함에도 불구하고, 현행 노조법에는 중재 회부의 여부의 판단에 대한 어떠한 기준도 제시하고 있지 않다.

뿐만 아니라 중재 회부의 개시절차도 현행 노조법에서는 공익위원의 의견을 들어 노동위원회의 위원장이 결정하도록 되어 있으나(법 제75조 참조), 쟁의행위로 인하여 이익이 직접적으로 침해되는 제3자의 견해를 고려할 수 있는 제도적 틀이 마련되어 있지 않다.

나. 필수공익사업의 범위

다음으로 직권중재의 대상이 되는 필수공익사업의 범위의 결정방법에 문제가 있다. 앞에서 지적한 바와 같이 현행 필수공익사업은 그 범위가 지나치게 넓은 뿐만 아니라 필수공익사업의 기준이 지나치게 포괄적으로 규정되어 있기 때문에 구체적으로 특정한 사업이 필수공익사업에 해당하는지 여부를 판단하는 것이 사실상 행정관청에 일임되어 있다.

이와 관련하여 살펴볼 필요가 있는 것은 구노동쟁의조정법상 방위산업체에서의 쟁의 행위금지 규정에 관한 해석방법과 이에 따라 개정된 현행법의 내용이다. 구노동쟁의조

정법 제12조 제2항은 “방위산업에관한특별조치법에 의하여 지정된 방위산업체에 종사하는 근로자는 쟁의행위를 할 수 없다”고 규정하고, 방위산업에관한특별조치법에서는 방위산업체라 함은 군용으로 제공되는 물자를 생산하는 업체로서 대통령령으로 정하는 시설 기준과 보안요건을 갖추어 정부의 지정을 받은 것을 말한다고 규정하고 있었다(법 제2조, 제4조 참조). 따라서 형식적으로는 방위산업에 종사하는 근로자는 일체 쟁의행위가 부정되는 것처럼 보이지만, 판례는 “방위산업체로서 지정을 받은 업체라고 하더라도 방산물자 생산을 포기하고 그 생산조직과 활동을 폐지하여 방산물자 생산업체로서의 실체가 없어진 경우에는 형식상 방위산업체 지정처분이 미처 취소되지 않은 채 남아 있다고 하더라도 노동쟁의조정법 제12조 제2항의 쟁의행위 제한규정을 적용할 방위산업체에 해당하지 않는다”고 판시하여 제한적으로 해석하였다.¹⁸⁾ 그리고 방위산업체에 종사하는 근로자의 쟁의행위가 지나치게 제한된다는 지적에 따라 현행 노조법은 “방위산업에관한특별조치법에 의하여 지정된 주요 방위산업체에 종사하는 근로자 중 전력, 용수 및 주로 방산물자를 생산하는 업무에 종사하는 자는 쟁의행위를 할 수 없으며 주로 방산물자를 생산하는 업무에 종사하는 자의 범위는 대통령령으로 정한다”고 하여(법 제41조 제2항) 업무를 중심으로 하여 실질적으로 판단할 수 있는 제도로 변경하고 있다.

방위산업에 비하여 필수공익사업에 근로하는 근로자의 쟁의행위가 더 제한되어야 할 합리적인 이유를 찾을 수 없음에도 불구하고 방위산업인지 여부는 사전에 대통령령 등에 의해 객관적으로 기준이 제시되어 있으나 필수공익사업인지 여부에 대해서는 추상적인 기준만이 제시되어 있어 사전에 필수공익사업에 해당하는지 여부를 당사자가 알 수 없도록 되어 있고, 그 판단의 주체도 행정관청에 일임되어 있다는 점에서 문제가 있다.

다. 구체적인 운용

구체적인 직권중재의 운용과 관련하여서도 중재재정의 실질적 목적을 실현함에 있어서 기능 부전상태에 있다고 평가할 수 있다.

강제중재제도가 위헌이라는 주장이 강력하게 개진된 이유 중 하나는, 지금까지 그 제도가 운영되어 온 상태에서 볼 때, 강제중재제도가 단체교섭이 교착상태에 빠진 때에 그것을 평화적으로 해결하는 방향으로 기능하였다기보다는 오히려 노사간의 갈등과 대립을 보다 심화시키고 격화시켰던 사례가 많았기 때문이다. 그리고 그 원인의 대부

18) 大判 1991.1.15. 90도2278.

분은, 노동분쟁이 직권으로 중재에 회부되면 노동조합의 요구보다는 사용자측의 주장이 중재제정에 거의 반영되고 있다고 노동조합이 느끼고 있는 점에서 기인하고 있다고 할 수 있다.¹⁹⁾ 강제중재제도가 이러한 방식으로 운용되는 한, 최소한 헌법상 단체행동권의 주체인 노동조합은 자신의 권리에 대한 제약으로서 중재제도를 받아들이는 것은 오히려 당연할지도 모른다.

이로 인해 노동분쟁의 평화적 해결수단이어야 하는 중재제도가 오히려 노동분쟁을 악화시키는 요인, 나아가 노동분쟁의 원인 자체가 되고 있는 것이다. 또한 강제중재제도로 인해 노동조합은 쟁의행위라는 정형적이고 예측 가능한 행위에 의해서 사용자에게 경제적 압력을 가할 수가 없기 때문에 오히려 비정형적인 수단으로 사용자에게 사실상의 압력을 가하는 방법을 모색하는 경우가 많아 강제중재제도가 노사간의 신뢰 형성을 저해하는 요인으로도 작용한다. 뿐만 아니라 노동조합의 비정형적 방법에 의한 압력행사 또는 현행법상 ‘위법’한 쟁의행위가 이루어지면, 정부는 곧바로 형벌로써 대응하고, 이는 다시 노동분쟁의 원인으로 작용하는 악순환을 거듭하여 왔다. 강제중재제도에 의해 단체행동권이 ‘사실상’ 박탈되고 있다는 견해도 결국 강제중재제도가 기능적으로 원활하게 작용하지 않는 점을 지적한 것이라고 할 수 있다.

사실, 우리나라에서 필수공익사업으로 불리는 사업 부문에 대해서 강제중재제도를 두고 있는 외국의 예는 적지 않게 발견할 수 있다. 미국의 경우 상당수의 주에서 공공 부문에 대하여 파업에 대신하여 강제중재제도를 두고 있다. 미국 50여 개 주 중에서 공공부문 근로자에 대하여 파업권을 전면적 또는 제한적으로 인정하는 주는, 알래스카, 하와이, 일리노이, 미네소타, 몬타나, 오하이오, 오리건, 펜실베이니아, 버몬트, 위스콘신 등 10개에 불과하고,²⁰⁾ 나머지 주에서는 대부분 강제중재제도를 두고 있다.²¹⁾ 일본의 경우에는 우리나라보다 오히려 넓은 영역에 대해 강제중재제도가 설정되어 있고,²²⁾

19) 반면에 사용자측은 오히려 사용자에게 불리하게 중재제정이 내려지고 있다고 주장하고 있다(이승길, 「병원의 직권중재제도와 관련된 문제점과 개선방안」, 『노동법률』 2002년 8월호 참조).

20) Kearny, *Labor Relations in the Public Sector*, Marcel Dekker, Inc., 2001, 236쪽 이하.

21) Kearny, 앞의 책, 259쪽 이하.

22) 일본 노동관계조정법에서는 공중의 일상생활에 중요한 영향을 미치는 사업을 ‘공익사업’으로 지정하고 있는바, 이 법에 의한 공익사업은 ① 운수사업, ② 우편·전기통신사업, ③ 수도·전기 또는 가스공급사업, ④ 의료 또는 공중위생사업이다(법 제8조 제1항). 이러한 공익사업에 대해서는 노동위원회 등에 대한 쟁의행위 예고제도 등 일부 특수한 규율이 따르는 하지만, 강제중재제도가 설정되어 있지는 않다. 따라서 일본에서는 우리나라와 같은 강제중재제도가 없는 것처럼 보이기 때문에 상당한 오해를 불러일으키기도 한다.

그러나 우리나라의 필수공익사업에 해당하는 사업을 규율하는 것은 노동관계조정법이 아니라 지방공영기업노동관계법에서 대부분 규율하고 있다. 이 법에서는, 지방공영기업이 경영하는 철도사업, 궤도사업, 자동차운송사업, 전기사업, 가스사업, 수도사업, 공업용수도사업, 지방공영기업법에

특히 중재기간 중 15일 동안에만 쟁의행위가 금지되고 있는 우리나라와는 달리 그러한 사업부문에 대해서는 쟁의행위 자체가 전면적·원천적으로 금지되고 있다.

그럼에도 불구하고, 미국이나 일본에서는 강제중재제도가 단체행동권을 제한하는 점에 근거한 위헌논란은 거의 없다고 할 수 있다. 그 이유는 쟁의행위에 대한 대상조치로서의 강제중재가 기능적으로 충실하게 전개되고 있다는 데에 기인한다. 즉 미국이나 일본에서는 강제중재가 쟁의행위에 갈음하여 이루어지고 있다는 점이 중재 과정에서 충실하게 고려되고 있기 때문에 중재재정이 노동조합측의 요구를 대부분 수용하는 방향으로 이루어지는 경향이 있다.

미국의 경우에는 노동조합의 조직률이 저하되고 노동조합의 세력이 약화되고 있기 때문에 쟁의행위를 하였을 때보다 오히려 더 많은 것을 중재재정에 의해 얻어 낼 수 있다는 인식에 근거하여 오히려 노동조합이 중재를 선호하는 경향까지 있다.²³⁾ 그 결과, 실제로 미국에서 이루어지는 강제중재에 대한 위헌소송은 노동조합이 단체행동권 제한을 이유로 제기한 것이 아니라 대부분 사용자측으로부터 제기된 것이다. 즉 중재재정이 지방자치단체의 재정부담 능력을 초과하는 내용으로 내려지는 경우에 그것이 재정민주주의의 원칙에 반하는 것은 아닌지 여부를 중심으로 위헌소송이 이루어진다.²⁴⁾

일본의 경우에도 상황은 유사하다. 일본에서는 공익사업에 대한 쟁의행위금지 자체에 대해서는 합헌성을 일관적으로 긍정하는 판례와 달리 학설상 위헌의 논란이 제기되고 있기는 하다. 그러나 강제중재제도 그 자체에 대해서는 판례상 위헌이 닦여진 예는 없고 학설상으로도 거의 주장되지 않는다. 왜냐하면 일본에서의 공공부문의 분쟁, 특히 임금결정은 민간 준거의 원칙, 공무원 준거의 원칙에 따라 이미 조정단계에서 당사자간에 양해가 성립되고 있는 경우가 대부분이다. 물론 조정에서 합의가 성립하는 경우는 오히려 드물고 대부분 중재로 회부되어 중재재정이 내려지기는 하나, 그것은 사실상 노사 당사자의 내부 구성원에 대한 여론 형성 내지 설득으로서의 의미만을 가지고 있을 뿐이다.²⁵⁾ 이렇게 이루어진 중재재정은 노동조합측의 요구를 상당히 충족하는 수준으로 내려지기 때문에 일본에서 강제중재와 관련하여 법적 쟁점으로 되고 있는 것은 이와 같이 예산 또는 자금지출상의 제약을 초과하는 중재재정이 내려진 경우의

지정된 사업 등에 대해 강제중재제도(법 16조)와 함께, 쟁의행위의 금지가 규정되어 있다(법 11조). 따라서 제도의 형태 면에서 보면, 일본에서는 우리나라보다 오히려 노동조합의 활동의 여지가 좁게 설정되어 있다고 볼 수 있다.

23) Kearny, 앞의 책, 279쪽 이하.

24) State of Wyoming v. City of Laramie, 437 P.2d 295 (Sup. Ct., Wyoming, 1967) 판결 이후 다수.

25) 花見忠, 「紛争處理の枠組とその實態」, 『公共部門の爭議權』, 東京大出版會, 1977, 127쪽 이하.

효력 여하에 주로 한정되고 있다. 따라서 미국이나 일본에서는 중재가 직권에 의해 강제적으로 개시된다는 점에서는 우리나라와 큰 차이가 없음에도 불구하고, 강제중재가 쟁의행위에 대신하여 설정된 제도라는 것이 중재제정을 내리는 과정에서 충분히 고려되고 있는 것이다. 요컨대, 대상조치로서의 강제중재가 그 기능을 충실하게 발휘하고 있는 것이다.²⁶⁾

- 26) 한편 과거 바이머르시대의 독일에서도 직권중재는 폭넓게 활용되었는데, 이 시기의 독일에서도 동일한 논의가 가능하다. 즉 직권중재는 오히려 노동조합측에서 선호하는 제도로써, 그 위헌성에 관한 논란은 사용자측이 제기하였다.

1923년 10월 30일에 시행된 「노동분쟁조정제도에 관한 명령(Verordnung über das Schlichtungswesen)」에서는 조정위원회(Schlichtungsausschüsse)와 조정관(Schlichter)에게 집단적 분쟁의 중재에 관한 독점적 관할권을 부여하였다. 분쟁의 조정은 당사자의 쌍방 혹은 일방의 신청에 의하거나 또는 직권에 의해 개시되었다(5조 1항). 조정이 결렬된 경우 당사자의 교섭은 중재법정(Schlichtungskammer)에서 행해지게 되는데, 중재법정은 조정위원회 의장 및 의장이 조정위원의 리스트 중에서 선임한 노사 각 2명의 배석위원으로 구성된다(5조 3항). 중재법정에서도 당사자가 합의에 도달하지 못하는 경우에 법정은 당사자에 대하여 집단적 협정의 내용에 관한 하나의 제안, 즉 중재재정(Schiedsspruch)을 내리게 된다. 그런데, 당시 독일에서의 중재재정은 그 자체로서 구속력을 가지는 것은 아니었다. 양 당사자가 중재재정에 동의한 경우나 법률의 규정 내지 당사자의 사전합의에 의해 중재재정의 구속력이 승인되어 있는 경우에 서면에 의한 집단적 협정의 효력을 가지는 데 불과하였다(5조 4항). 따라서 당사자가 거부하면 구속력을 상실하게 된다. 이에 대해 조정령은 “중재재정에 포함된 규정이 양 당사자의 이익을 정당하게 고려하여 공정하다고 인정되고, 그 실사가 경제적·사회적 이유에서 보아 바람직하다고 생각되는 경우”, 중재재정이 구속력을 가진다는 선언을 행할 수 있다(6조 1항)고 규정하여 중재재정의 구속력 선언(Verbindlichkietserklärung)제도를 두고 있다. 구속력 선언은 일방 당사자의 신청에 기하거나 직권에 의하여 이루어지는데, 구속력을 선언하는 주체는 당해 지역을 관할하는 조정관 또는 노동부 장관이다. 구속력 선언이 이루어진 중재재정은 당사자의 합의를 대체한다(6조 3항).

당시 중재재정은 일반적으로 근로자측에 유리하게 나왔다. 사용자단체가 노동조합에 비하여 상대적으로 힘의 우위에 있었기 때문에 자유로운 단체교섭에 맡길 경우 사용자단체의 압력에 노동조합이 굴복할 수밖에 없는 상황에서 중립적인 제3자 내지 친노동적인 연방정부가 관여하는 중재재정은 근로자측에 유리하게 나올 수밖에 없는 상황이었다. 실제로 조정절차나 구속력 선언 제도는 노동조합의 신청에 기하여 개시된 예가 압도적인 다수를 차지하고 있었다. 예컨대 1929년에 조정절차에 들어간 분쟁의 수는 7,109건이고, 이중 5,998건(약 48%)이 노동조합측의 신청에 의한 것이었다. 또 1929년에 나온 중재재정은 3,769건이었는데, 이 중 2,567건은 당사자 일방 혹은 쌍방이 거부하였고, 그 중 1,180건은 노동조합측이 구속력 선언을 신청한 반면, 사용자측은 282건에 불과하였다(Reichsarbeitsblatt 1940 II, S.571ff. 西谷敏 『ドイツ労働法思想史論』, 日本評論社, 1987, 376쪽 재인용).

이러한 상황에서 중재재정에 대한 적법성을 사용자가 다투는 것은 오히려 당연하다고 할 수 있다. 1928년 루르지방의 철광산업에서의 노동분쟁에 대해 노동조합의 신청에 기하여 연방노동부 장관이 중재재정의 구속력 선언을 행하자, 사용자단체는 위 중재재정에 기한 협약의 무효확인의 소를 노동재판소에 제기함과 동시에 직장폐쇄를 행하였다. 제1심에서는 사용자측의 주장을 인용하여 무효라고 판단하였으나 제2심에서는 중재재정의 효력을 인정하였다. 연방노동재판소는 절충적인 입장에서 중재재정의 내용이 기본협약에 위반하기 때문에 무효이기는 하지만, 중재절

물론, 미국에서는 헌법상 노동기본권을 명문으로 규정하고 있는 것은 아니고, 단체교섭권과는 달리 단체행동권은 헌법상 보호받는 권리도 아니기 때문에 단체행동권이 헌법 차원에서 직접적으로 보장을 받고 있는 우리나라와의 차이는 존재한다. 일본의 경우에는 공공부문에 종사하는 근로자는 지방공무원의 신분을 가지고 있는 경우가 많기 때문에 이 점에서 역시 우리나라와 차이가 있다. 따라서 이들 국가의 예를 우리나라와 동일한 차원에서 비교할 수는 없다. 그러나 강제중재제도가 쟁의행위에 갈음한 제도로서 설정되어 있다는 점에서는 우리나라와 본질적인 차이가 없음에도 불구하고 중재제도가 노사 당사자의 이익조정제도로써 그리고 분쟁의 평화적 해결기구로서 원활하게 기능하고 있는 것은 우리나라와 큰 차이를 보이고 있다.

그렇다면, 우리나라에서 쟁의행위에 갈음한 제도로써의 강제중재제도가 실효성있게 기능하지 못한 이유가 어디에 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 이와 관련하여 헌법재판소는 노동위원회의 중립적 성격, 중재위원 구성의 합리성, 중재재정 의결방식의 독립성 및 전문성 등 ‘그 구성이나 운영절차 등에 민주성과 공정성이 확보’되어 있을 뿐 아니라 재심과 행정소송에 의해 ‘중재재정의 적정성과 적법성’을 다룰 수 있는 대상조치가 마련되어 있기 때문에, 강제중재의 목적을 달성하기 위한 방법이 ‘상당성’이 있다고 평가하고 있다.

그러나 헌법재판소의 평가와는 정반대로 그 방법에 ‘상당성’이 결여되어 있기 때문에, 다른 나라와 달리 강제중재제도의 기능이 현실적으로 실효성있게 작용하지 못하고 있다고 보는 것이 오히려 타당한 시각이다. 헌법재판소도 전제로 하듯이 강제중재제도는 교섭이 교착상태에 빠졌을 때 이를 타개하기 위하여 쟁의행위 대신에 마련된 절차이기 때문에 강제중재제도는 파업을 방지하는 데 그 기본적인 목적이 있다. 강제중재제도에 의해서도 노동조합이 사용자와 대등한 입장에서 교섭할 수 있는 구조가 갖추어지지 않으면 그 기본적인 목적을 달성하기는 어렵다. 우리나라에서 강제중재제도가 실효성있게 기능하지 못하는 근본적인 이유는 바로 여기에 있다고 생각된다. 쟁의행위에 갈음한 강제중재가 합헌적으로 기능하기 위해서는 절차의 개시, 중재위원의 선임과 구성, 중재절차, 방식 등에서 중재의 공정성을 담보할 수 있는 틀을 만들 필요가 있다. 현행 강제중재제도에 대한 근본적인 재평가가 있어야 할 시점이다.

차 그 자체에는 하자가 없다고 판단하였다(RAG Urteil vom 22. 1. 1929). 독일의 현행법에는 이러한 직권중재에 관한 법령은 존재하지 않는다. 노동조합의 교섭상의 힘이 당시와는 비교할 수 없을 정도로 강해졌기 때문에 굳이 국가의 조력을 받아 교섭상의 열악한 지위를 보충할 필요성이 없기 때문이라고 할 수 있다.

라. 처벌조항의 부적절성

직권중재와 관련한 처벌조항에 문제가 있다. 노조법에 따르면 중재 회부 후 쟁의금지기간 중 쟁의행위를 한 경우와 중재재정이 내려진 이후에 쟁의행위를 한 경우를 비교하면, 양자 모두 정당성이 없다고 가정할 때 전자에 대해서는 ‘1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금’에 처해지지만(법 제91조 제1호), 후자에 대해서는 1천만원 이하의 벌금(법 제92조)에 처해질 뿐이다. 가벌성이라는 측면에서 볼 때에는 전자보다는 오히려 후자가 비난 가능성 내지 가벌성이 더 큼에도 불구하고 형은 더 가볍게 되어 있는 불합리한 구조로 되어 있다. 뿐만 아니라 강제중재의 제도적 취지는 사업 그 자체의 보호에 있는 것이 아니라 그러한 사업이 제공하는 업무가 마비되는 경우에 미치는 영향을 방지하는 데에 있다는 점을 고려하면, 비록 현행법이 사업을 대상으로 하여 강제중재 여부를 결정하고 있기는 하지만, 형사처벌의 대상은 그 쟁의행위에 참가한 근로자의 구체적 활동이 보호대상 업무에 속하는지 여부에 따라 구체적으로 결정되도록 하는 것이 합리적이다. 나아가 직권중재와 관련하여 징역형까지 부과하는 것은 지나치게 가혹한 면이 있기 때문에 중재의 실효성을 제고한다는 행정목적은 달성하기 위한 것이라면 벌금형으로 조정하는 것이 바람직하다.

3. 개선방안

이상에서 우리나라의 필수공익사업에 대한 직권중재는 중재재정의 대상을 결정하는 절차, 즉 필수공익사업의 범위의 결정에 관한 절차, 중재 회부 여부의 결정에 관한 기준의 결여, 실제 운용 등에 있어서 근로자의 기본권을 제한하기 위한 방법에 상당성이 결여되어 있음을 알 수 있다. 이러한 문제점을 근거로 하여 쟁의행위로 인하여 기본권에 침해당하는 제3자의 이익을 적절하게 고려하면서도 근로자의 근로삼권을 본질적으로 침해하지 않는 방향에서 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 앞에서 논한 대로 필수공익사업의 범위가 재조정되어야 한다.

둘째, 필수공익사업이 재조정된다고 하더라도, 구체적으로 특정한 사업이 필수공익사업에 해당하는지 여부를 판단하는 별도의 기구를 마련할 필요가 있다.

셋째, 직권중재의 회부 결정을 현행법과 같이 공익위원의 의견을 청취하는 것으로 그치지 않고, 쟁의행위가 실제로 발생하였을 경우에 보호받아야 할 이익이 침해될 수 있는 제3자, 즉 시민의 의견이 중재 회부 여부의 결정에 적절하게 반영될 수 있어야

한다. 이탈리아에서 중재와 관련하여 사전에 소비자단체의 의견을 청취할 의무를 부과하고 있는 것(1990년 6월 12일 공공부문 근로에서의 파업규제를 위한 법률 제2조 제2문 참조)은 이러한 관점에서 적절한 것이라고 생각된다.²⁷⁾ 우리나라에서도 시민단체의 의견을 반영할 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

넷째, 직권중재 회부의 요건을 법정할 필요가 있다.²⁸⁾ 이 기준을 마련함에 있어서는 과거 방위산업체에서 종사하는 근로자의 쟁의행위 제한과 관련한 해석 기준과 현행 노조법상 관련규정의 규정방식을 고려할 필요가 있다. 쟁의행위로 인하여 필수공익사업의 본질적 기능이 정지 또는 폐지되어 생존필수적인 업무가 제공되지 않을 때에 한정하여 직권중재에 회부할 수 있도록 하는 것이 기본적인 원칙이 되어야 할 것이다. 따라서 생존필수적인 업무와 무관한 부문에서 쟁의행위가 발생하는 경우에는 필수공익사업이라고 할지라도 직권중재 회부의 대상이 되어서는 아니 된다.

다섯째, 현행 제도는 이른바 대상조치로서의 지위를 충분히 확보하지 못하고 있는 점을 고려하여 중재위원의 선임과 구성, 중재절차, 방식 등에서 중재의 공정성을 담보할 수 있는 틀을 고안할 필요가 있다. 현재 공익위원의 자격은 공익위원이 주로 심판 기능을 담당한다는 점을 고려하여 전문성을 확보할 수 있도록 고안된 것이지만, 필수공익사업에서 중재재정을 담당하는 공익위원은 조정적 기능을 원활하게 수행할 수 있도록 관련 시민단체에 종사하는 자에게도 그 자격을 확대하는 등 구성 및 절차와 방식과 관련하여서도 대폭적인 개선을 하여야 한다.²⁹⁾

여섯째, 필수적인 업무의 유지를 조건으로 필수공익사업에서도 쟁의행위를 허용하여야 한다는 견해가 주장되고 있으나,³⁰⁾ 생명, 신체, 건강 등에 직결되는 필수공익사업의 경우에는 앞에서 지적한 대로 최소한의 필수적인 업무를 유지하더라도 쟁의행위로 인하여 법익에 추상적 위험이 발생할 수 있으므로 이러한 업무에 대하여는 완전한 기능이 유지될 수 있도록 확보하는 것이 필요하다. 따라서 필수적인 업무유지를 조건으로 쟁의행위를 허용할 수 있는 영역은 공익사업의 영역에 국한하는 것이 바람직하다고 본다. 바꾸어 말하면 일반적인 공익사업에서는 쟁의행위를 할 때에 필수적인 업무유지가

27) 자세한 것은 Giorgio Ghezzi, Das italienische Gesetz zur Regelung des Streiks im Bereich der wesentlichen öffentlichen Dienste und die Aufgaben der Garantiekommision, Klebe/Wedde/Wolmerath Hrsg., *Recht und soziale Arbeitswelt*, Festschrift für Wolfgang Däubler zum 60. Geburtstag, Bund-Verlag, 1999, S.553ff 참조.

28) 同挀 이상운, 『필수공익사업의 노사관계』, 법문사, 2002.

29) 이러한 점에서 노동위원회법상 공익위원의 자격을 정비할 필요가 있다.

30) 김상호, 「필수공익사업 직권중재에 관한 입법론적 고찰」, 『노동법학』, 제13호, 2001.12; 김홍영, 「필수공익사업에서 공공이익의 확보와 노동권 보장간의 조화방안」, 『국제노동기준과 한국의 노사관계』, ILO · KLI, 2002.

이루어지지 않으면 안 된다.

일곱째, 벌칙규정을 재정비할 필요가 있다.

IV. 요약과 정책적 과제

필수공익사업에 대한 직권중재와 관련한 현행 제도는 제도 그 자체에 위험적인 요소가 포함되어 있을 뿐만 아니라 실제 운용 면에서도 위험적 계기가 있음을 살펴보았다. 직권중재제도의 내용과 운용 양면에서의 위험성을 제거하기 위해서는 다음과 같은 방안을 모색할 필요가 있다.

첫째 직권중재의 허용성 여부는 법익형량의 원칙에 따라 결정되어야 한다. 국민의 생명, 건강, 신체의 안전성 또는 인간으로서의 존엄성과 근로삼권이 충돌하는 경우에는 사전적인 직권중재는 목적에 있어서 정당성이 인정된다. 그러나 동일한 가치를 가지거나 우열관계가 명확하지 않은 제3자의 법익과 근로삼권과 관련한 근로자의 이익이 충돌할 때에는 사후적인 직권중재제도에 의해 대처하는 것이 합리적이다.

둘째, 이러한 관점에서 현행 노조법의 필수공익사업의 범위는 재조정되어야 한다. 필수공익사업으로 되어 있는 철도(도시철도를 포함), 한국은행, 통신사업은 공익사업으로 하고, 현재에는 필수공익사업에서 제외되어 있으나 그 정지 또는 폐지가 국민의 건강, 생명에 위험을 초래할 수 있는 쓰레기 및 오물수거, 지역난방사업을 포함시킬 필요가 있다. 또한 사후적인 직권중재의 대상이 되는 공익사업의 범위에는 항공운송사업이나 영육아보육사업, 사회보험사업이 추가되는 것이 바람직하다.

셋째, 공익사업에서의 정의행위로 인하여 직접적인 손해를 입을 수 있는 제3자, 즉 시민의 입장을 직권중재 절차에서 반영시킬 수 있는 제도적 틀을 마련할 필요가 있다. 직권중재의 회부 단계 및 중재재정의 작성 단계에서 시민단체의 의견을 반영시키는 장치를 마련하여야 한다.

넷째, 직권중재 회부의 요건과 기준을 명시할 필요가 있다.

다섯째, 직권중재의 중립성·공정성을 담보할 수 있도록 중재위원의 구성, 절차와 방식과 관련하여서 대폭적인 제도적 개선이 필요하다.

여섯째, 벌칙규정에 대한 정비가 필요하다.

참 고 문 헌

- 김상호, 「필수공익사업 직권중재에 관한 입법론적 고찰」, 『노동법학』, 제13호, 2001.12.
- 김유성, 『노동법』, 전정증보판, 법문사, 1999.
- 김형배, 『노동법』, 제13판 박영사, 2002.
- 김홍영, 「필수공익사업에서 공공이익의 확보와 노동권 보장간의 조화방안」, 『국제노동기준과 한국의 노사관계』, ILO·KLI, 2002.
- 이상윤, 『필수공익사업의 노사관계』, 법문사, 2002.
- 이승길, 「병원의 직권중재제도와 관련된 문제점과 개선방안」, 『노동법률』, 2002년 8월호.
- 이영희, 『노동법』, 법문사, 2001.
- 임종률, 『노동법』 3판, 박영사, 2002.
- 西谷敏, 『ドイツ労働法思想史論』, 日本評論社, 1987.
- 花見忠, “紛争處理の枠組とその實態”, 『公共部門の爭議權』, 東京大出版會, 1977.
- Giorgio Ghezzi, Das italienische Gesetz zur Regelung des Streiks im Bereich der wesentlichen öffentlichen Dienste und die Aufgaben der Garantiekommission, Klebe/Wedde/Wolmerath Hrsg., *Recht und soziale Arbeitswelt*, Festschrift für Wolfgang Däubler zum 60. Geburtstag, Bund-Verlag, 1999.
- Inge Scherer, *Grenzen des Streikrechts in den Arbeitsbereichen der Daseinsvorsorge - Schutz der Bürger vor gezielter Schädigung durch Streiks*, Duncker & Humblot, 2000.
- Kearny, *Labor Relations in the Public Sector*, Marcel Dekker, Inc., 2001.