

노동정책연구
2005. 제5권 제4호 pp.1~63
© 한국노동연구원

연구 논문

노사관계로드맵 쟁점에 대한 경제학적 분석

-복수노조, 노조전임자, 실업자의 조합원가입을 중심으로-

조준모*
이원희**
이동복***

본 연구는 노사관계로드맵 쟁점 중 시급히 다루어야 할 사안인 복수노조 문제와 전임자 임금지급문제, 실업자 노조가입시 발생할 수 있는 문제에 대해 경제학적 관점에서 고찰하고 시사점을 도출하고자 한다. 복수노조에 관련해서는 1사다노조 사업장 사례에서는 자율적인 창구단일화의 애로사항을 식별할 수 있었으며 노사관계 혼돈기였던 1980년대 중반의 영국경험과 시사점을 통해 창구단일화 실패시 기업성과는 저조하게 되고, 파업발생확률은 상승하는 것으로 나타난다. 따라서 국내의 사례연구는 先자율적 창구단일화 시도 후 실패시 後법적 창구단일화의 필요성을 시사한다. 또한 본 연구는 보조적 기제가 마련된 창구단일화는 반드시 기업별 노사관계에 복종하는 것이며, 산별교섭을 억제하거나 소수노조의 권리를 억압하는 점은 아님을 강조한다. 한편 본 연구는 창구단일화 방식을 검토한 결과, 자율화 실패시 법적 강제 창구단일화 방안으로서 과반수대표제가 비례교섭대표제나 배타적 교섭제보다 유리한 점들에 대해 설명한다. 노조전임자 제도변화에 관련하여서는 제도변화가 경제적 효율성 및 공정성에 기여하기 위해서는 전임시간의 투명성과 생산적 투입이 전제되어야만 하고 이를 위해서는 노사협의제도개선과 대기업노조의 집단이기주의 극복이 선행되어야 할 것이다. 마지막으로 실업자의 법적 근로자성 인정은 비정규직 노조결성을 촉진시키고 노조조직률을 상승시켜 근로자의 권리를 강화하는 측면이 있으나 노사관계 및 노노관계의 불안요인으로도 작용할 수 있음을 경제학적 가설들을 통해 설명한다.

핵심용어: 복수노조, 창구단일화, 쟁의 및 파업확률, 노조전임자, 조합원자격

투고일: 2005년 9월 21일, 심사의뢰일: 10월 5일, 심사완료일: 12월 1일

* 성균관대학교 교수, 경제학과(trustcho@skku.edu)

** 노사정위 전문위원, 공인노무사(whlee@hr.co.kr)

*** 숭실대학교 경영학과, 석사과정(edlee@ssu.ac.kr)

I. 서론

2003년 이전 기존의 노사관계법과 제도가 국제기준과 노사의 기대에 미치지 못하여 대립적·투쟁적 노사관계의 원인이 된다는 지적과 함께 노동시장의 환경변화와 글로벌 기준(Global Standards)에 부합하기 위한 노력이 필요하다는 주장이 계속되었고, 이에 대해 정부는 2003년 “노사관계법·제도 및 선진화 방안”에 대한 연구를 추진하여 노동관련 4개 법 분야에서 34개 과제를 도출하였다.¹⁾ 선진화 방안 쟁점 중 현재 시기상 복수노조 문제·노동조합 전임자문제·실업자의 조합원가입문제가 핵심적인 사안이라고 판단된다.

2007년부터 시행해야 하는 복수노조의 창구단일화 문제와 노동조합 전임자의 임금문제는 불과 1년 남짓 남은 시급한 문제이나 아직 노사간에 이렇다 할 합의를 찾지 못한 실정이다. 또한 실업자의 초기업단위 노조 가입을 허용하는 선진화 방안과 대비되어 기업단위 노동조합이 주를 이루고 있는 노사관계의 현실 관행은 분명 상충되는 측면이 강하다. 이런 맥락에서 복수노조가 인정되는 2007년부터 실업자의 조합원 자격에 대한 문제로 인한 갈등은 더욱 심각해질 것으로 예상된다.

본 연구는 위의 세 가지 쟁점에 대해서는 첫째, 복수노조 창구단일화문제에 관하여서는 기존의 논의와 국내의 1사다노조 사업장에 대한 총괄적인 사례분석과 영국의 경험 및 시사점을 통해 우리나라의 바람직한 창구단일화 방안에 대한 평가를 해 본다. 또한 노사관계의 혼돈기였던 1980년대 중반의 영국 노사관계에 관한 선행연구를 통해 우리나라 복수노조에 대한 시사점을 찾아본다. 둘째, 노조전임자와 관련된 문제에 관하여서는 기존의 전임자제도 형성배경과 노사정위원회의 논의경과를 살펴보고 사례별 유형 및 전임자제도의 개선안에 대해 살펴본다. 마지막으로 실업자의 조합원 자격에 관하여서는 기존의 논의 결과를 살펴보고 실업자에 대한 조합원 자격 인정이 노동시장에 미치는 효과를

1) 정중수, 「노사관계법·제도 선진화 방안 쟁점소개(1)」, 『월간 노동법률』, 7월호, 2005. 참조

살펴본다.

II. 복수노조 창구단일화 문제

1. 창구단일화에 대한 논의

노동조합및노동관계조정법(이하 ‘노조법’이라 한다.) 제5조 제3항에서는 “노동부장관은 2006년 12월 31일까지 제1항의 기간이 경과된 후에 적용될 교섭창구단일화를 위한 단체교섭의 방법, 절차 기타 필요한 사항을 강구하여야 한다.”고 기술하여 2007년 이후 전개될 복수노조 교섭창구단일화에 대한 대비를 할 것을 요구하고 있다. 그러나 복수노조의 창구단일화에 대하여 노동계는 복수노조의 허용에 대해서 사업(장) 단위에서의 복수노조가 허용된다면, 원칙적으로 노사 자율적으로 결정하는 단체교섭 구조를 선호하여 창구단일화에 반대하고 있는 입장이다. 반면 경영계는 ‘1社 1交渉 1團體協約’을 원칙으로 노조의 조직 대상 중복 여부와 관계없이 교섭창구를 단일화하는 ‘한국식 배타적 교섭제’ 도입을 선호하고 있다. 또한 학계에서도 다수교섭제와 비례대표제를 둘러싼 입법적 논란이 무성하다.

그러나 논란이 무성한 가운데 2007년부터 막상 복수노조가 허용될 경우 노정관계, 노사관계 또는 노노관계가 어떻게 변화할지, 각각의 대안이 채택될 경우 단체교섭구조에 어떠한 영향력을 발휘할지, 각각의 방식이 노사관계 현실에 미치는 효과를 추론해 보려는 노력이 다소 부족했다고 판단된다.

본고에서는 단위 사업장에서 복수노조를 경험하는 1사다노조 사업장 사례와, 단일창구와 복수창구를 자율적으로 선택할 수 있었던 영국의 경험과 시사점을 살펴봄으로써, 우리나라 복수노조 허용이 노사관계에 미치는 영향을 판단하는데 기초자료를 제공하고자 한다. 우리나라의 1사다노조 사업장은 단수 노조시 미처 예상하지 못했던 다양한 문제점들을 노정시키고 있어 이 문제점들을 사전 예방하는 정책제도 수립 차원에서 그 의미가 클 것이라 판단된다. 또한 영국

의 복수노조에 대한 실증분석 사례는 복수노조가 노사관계에 미치는 효과에 관한 실증분석 결과를 제시하고 있어 복수노조하 교섭창구 형태가 노사관계에 미치는 효과를 추론하는 데 기초자료로서 활용될 수 있을 것이다. 현재 영국은 노동조합 인정제도를 통해 창구단일화의 효과를 발휘하고 있지만, 본 연구에서 인용하는 1984년의 영국 노사관계에 관한 분석은 비교적 복수노조가 잘 발달된 시기이고 단일창구, 복수창구가 혼재하였던 시기여서 복수노조가 노사관계에 미치는 효과를 사업장별로 비교, 실증분석하기에 용이한 점이 있다.

2. 복수노조 사업장 사례

가. 조사의 목적과 대상선정

복수노조 창구단일화를 둘러싸고 가장 쟁점이 되고 있는 것은 복수노조창구 단일화를 과연 어떠한 관점에서 접근해야 할 것인가라는 문제이다. 그동안 일반적으로 복수노조가 허용되는 경우 난립할 수 있는 다수노조와의 교섭체계를 경영계측에서는 교섭비용절감이라는 차원에서 창구단일화를 거론하고 있는 반면, 노동계에서는 노동3권 보장을 전제로 한 교섭체계의 합리화라는 관점으로 접근해야 함을 언급하고 있다.

이러한 환경에서 1사다노조 사업장의 단체교섭경험을 살펴보는 것은 복수노조 이후에 발생할 효과를 예측하는 데 매우 중요한 기초 자료로 활용될 수 있으며, 창구단일화에 대한 노사의 시각적 차이를 극복할 수 있는 계기를 마련할 수 있으리라 본다. 또한 복수노조상황에서 발생할 수 있는 여러 가지 쟁점에 대한 대응 방향도 제공해 줄 것으로 기대한다. 이하에서는 이러한 목적에 기초하여 1사다노조의 공동교섭, 개별교섭, 비례대표제의 사업장을 선정하였다. 본 장에서는 공동교섭사례로는 한국A사, 개별교섭사례로는 HM공단, 그리고 비례대표제의 사례로 J노조/H노조로 결정하고 각 사업장의 노사양측의 의견을 인터뷰와 각종 자료를 통해 수집하여 정리한다.²⁾

2) 위의 내용은 노사정위원회 노사소위에서 청취한 사례를 기초로 정리한 것이다.

나. 공동교섭사례 : 한국A사

한국A사는 1968 H식품, 1969 M식품, 1971 C식품, 1973 B식품에서 각각 지역마다 제품을 판매하다가 1996. 11. 한국A사가 설립되어 위 회사들을 인수하였다. 이후 1998년 다시 외국계 본사에서 전액 출자하여 A사를 인수하게 된 전형적인 다국적기업이다.

한국A사 노조는 현재 4개의 노조로 구성되어 있는데 한국A북부노동조합(서울, 경기, 강원, 충청 일부 조합원 1,055명), 한국A남동노동조합(대구, 경북, 부산, 경남 조합원 675명), 한국A남서노동조합(대전, 전남, 전북, 제주 조합원 462명) 그리고 한국A관리자노동조합(조합원 8명)으로 구성되어 있다. 노조전임자는 조합원이 많은 북부노동조합이 5명이고 나머지 남동, 남서는 전임자가 각각 3명이다.

1998년 한국A사로 통합되기 전인 1987년 민주화 운동 이후에 각사마다 약간의 시차를 두고 노조가 결성되었다. 이후 1997년 호주의 본사에서 한국 지역의 각사를 인수하면서 조직과 고용이 함께 승계되어 복수노조가 발생하였다. 현재 한국A사 북부, 남동, 남서노동조합은 하나의 단체협약을 적용하고 있으며, 규약은 현재 각 노동조합별로 다르게 제정되어 있는 상태이며 2005년도 단체협약갱신교섭 중인 상태이다.

노조는 자율적으로 창구단일화를 하여 1998년 한국A사로 인수 합병된 이래 공동 교섭을 하고 있다. 교섭대표는 각 노조별 4인의 교섭위원(노조위원장, 사무장, 부위원장과 지부장)으로 3개 노조 12명으로 구성되었고, 교섭위원 3분의 2의 동의를 통해 의견을 결정하고 있다. 실제로 A사의 경우 조합원의 수가 다름에도 불구하고 조합의 기본권을 인정해 주기 위해 교섭위원을 동수로 결정하였다고 한다. 그리고 이러한 태도를 통해 노조 통합의 기반을 만들고 있다고 설명한다.

공동교섭을 진행하면서 어려운 점에 대해 노조는 3개 노조간 근로조건 차이에 따라 발생하는 이견을 조정하는 것이라고 한다. 원래 조합원의 대상범위가 과장까지 되어 있고, 대리 이하는 호봉제, 과장부터 연봉제를 실시하고 있어 임금체계상 통합적 교섭요구안을 내기가 힘든데다 각 노조의 교섭대표간 이견이 발생하는 경우 자칫 노노간 갈등으로 번질 수 있음을 지적한다. 실제로 2000

년 공동 교섭 중 공동총파업이 전개되었을 때 남동, 남서 노동조합은 회사측 제시안을 수용하여 파업을 종결하였으나, 북부노조의 경우 회사측 제시안을 반대하여 파업을 더 진행한 경험이 있었다. 그리하여 북부노조의 문제점을 개선하기 위해 노조통합을 위한 시도를 하였으나 2005.4.12. 전체 조합원의 투표결과 북부노동조합 85% 찬성(가결), 남동노동조합 57%(부결) 남서노동조합 63%(부결)으로 단일노조 건설은 부결 처리되었다. 노조는 의견조정을 위한 노력으로 소위를 구성하고 있다. 현재 ‘생산소위’와 ‘판매수당소위’가 있으며 이는 교섭의 효율화에 기여하고 있다고 주장한다. 각 지역 현안은 각 지역 노동조합별 노사협의회를 통하여 문제를 개선하거나 현안을 관철시키고 있다. 노조는 공동교섭범위는 조합활동 관련 채무적 부분과 임금, 근로조건 등의 규범적 부분 모두를 포함하여야 한다고 판단하고 있다.

이에 반해 사측은 다수대표제로 파반수 노조가 대표자가 되어 보다 많은 조합원들의 의사가 반영되어야 타당하다는 견해를 가지고 있다. 교섭단위와 관련하여 사측은 조직대상, 근로조건의 일치여부를 떠나 1사 1교섭이어야 함을 피력하고 있다. 특히 공동교섭에 대해 사측은 조합원수가 상이한 상태에서 교섭대표를 동수로 구성하는 것이라 비합리적이라 판단되며, 지역마다 근로조건 등이 다름에도 불구하고 지역별로 똑같은 형평성을 두어 교섭을 하므로 조합원들의 의사가 정확히 반영되지 못하고 있다는 견해를 피력하였다.

한국A사 사례에서 얻을 수 있는 시사점은 노조에서 자율적으로 창구단일화를 하는 경우에도 교섭위원 배정, 창구단일화 대상, 파업여부 등과 연관되어 노노갈등이 유발될 가능성이 있다는 것이다. 또한 노동조합 스스로 창구단일화에 실패할 경우 쟁의, 교섭 범위 등 노노갈등이 지속적으로 제기될 가능성이 커져서 창구단일화 방식을 규정할 필요성이 대두된다는 점이다.

다. 개별교섭사례 : HM공단

HM보험은 전국S보험노조와 HM보험 직장노조로 구성되어 있다. S보험노조는 1988년 농어촌 지역의료보험조합을 중심으로 설립되어 현재 11개 권역본부와 231개 지부, 조합원 5,060명, 전임자 33명을 가지고 있다. 민주노총 소속의 S보험노조는 농어촌을 중심으로 전국단위에 지사가 있는 반면 한국노총 소속

의 직장노조는 2001년 공교노조와 합병하여 10개 권역본부에 131개 지부, 조합원 2,830명, 전임자 28명을 가지고 있다.

이렇게 복수노조가 발생한 것은 1998.10.1. 공무원 및 사립학교 교직원의로 보험관리공단과 227개 지역조합을 통합한 1차 통합과 2000년 7월에 국민의료 보험관리공단과 139개 직장조합을 통합한 2차 통합에 의한 것이다. 처음에는 기존의 두 노조에 공교노조까지 3개 노조가 존재하였으나 공교관리공단노조와 직장노조가 2001년에 통합하여 2개 조합으로 운영하게 되었다.

규약상 S보험노조는 교섭권만 있고 체결권은 없어 체결은 조합원투표로 결정하며, 직장노조는 교섭권, 체결권 모두 가지고 있다. 인사전보 및 근무평정, 승진, 채용 등을 둘러싸고 적잖은 갈등관계를 유지하면서 현재에 이르고 있다. 예를 들면 인사전보의 경우 직장노조는 도시중심이라 전출을 꺼리는 반면, S보험노조는 전국지사 전출을 요구한다. 직장노조는 근무평정에 있어서도 팀별지사 인원이 적어 팀별평가에 반대하고 있으나 S보험노조는 다면평가를 요구하고 있다. 이러한 차이는 채용방식에서도 차이가 나서, 직장노조는 특채를 하였고 S보험노조는 공개채용을 하였다. 다만 조합가입을 본인의 의사에 맡기고 있고, 신규 채용시 원거리 전보를 하지 않겠다고 회사측에서 약속하고 있어 약 2:1정도로 S보험노조를 선택하고 있다.

단체교섭현황을 살펴보면 양 노조가 서로 다른 시기에 별도의 요구안을 제시하여 교섭을 진행해 오고 있으나, 2001년 이후 직장노조가 먼저 교섭을 타결하면 S보험노조는 별도의 협약체결 없이 이를 묵인하는 관행이 지속되었다.

2003년 5월 지역·직장의료보험업무의 통합을 거치면서 동일업무를 수행하여 양 노조가 정부주도하에 지속적인 구조개혁 및 인력개편 등으로 위기감을 공유하고 2004년도 공동교섭을 합의하였으나, S보험노조가 해고자 문제로 직장노조의 동의 없이 파업을 하여 공동교섭이 실행되지 못했다. 단체협약은 별도로 가지고 있으나 내용상 거의 동일하다.

「근로자참여및협력증진에관한법률(이하 근참법)」에 의한 중앙노사협의회 구성에 있어서는 과반수 노조인 S보험노조의 배타적인 권한이 인정되어 있고, 직장노조는 2004년 단체협약을 통하여 별도의 ‘노사협의회’를 구성하여 근참법에 의한 노사현안을 논의하는 틀을 가지고 있다.

창구단일화에 대한 양대 노조의 생각은 다르다. 일단 S보험노조는 노동조합과 사용자의 자율화에 맡겨야 하며, 창구단일화가 이루어지지 않더라도 창구단일화를 법적으로나 제도적으로 강제하는 것은 단결권의 본래의 의미를 퇴색시키는 것이라고 본다. 그리고 교섭대표를 자율적으로 정리하지 못하는 경우 이를 과반수대표제로 정할 수 있으나 과반수대표가 없을 경우 비례대표제를 사용할 수도 있다는 입장이다. 반면 직장노조는 소수노조의 단결권을 보호해 주기 위해 개별교섭을 지속해야 한다고 주장한다. 현재의 교섭구조가 교섭비용을 크게 지불하고 있지 않다고 생각하고 있으며, 비례대표제로 교섭단을 구성한다고 해도 동수의 교섭단이어야 한다고 말한다.

사측은 현행 개별교섭이 양 노조의 마찰을 줄여주기는 하지만 교섭비용이 이 중으로 지불되고 있으며, 만일 창구단일화 방안이 만들어진다면 비례대표제를 선호한다고 말한다. 현행 개별교섭은 노노간의 조직경쟁에 따라 협약내용이 상향조정 또는 하향조정될 수 있는 부분이 있다는 것을 부정하지 않았다.

HM보험공단의 사례는 다음과 같은 시사점을 가진다. 첫째, 교섭권과 체결방식이 이질적인 두 노조의 창구단일화는 분명 노노갈등을 부추길 수 있는 요인이 된다는 점이다. 그러나 사측은 이를 통해 양 노조의 상향 또는 하향 조정이 가능하며, 두 노조간 갈등을 활용할 수 있다는 점이다. 둘째, 근로조건 교섭시 창구단일화 성공여부는 사측의 인사관리 관행에 의해서도 결정된다는 점이다. 즉 사업장내 승진, 배치 등 근로조건이 이질적인 관행이 방지된 사업장의 경우 노동조합 스스로 창구단일화를 이루기 어려울 수 있으며 이 경우 노노갈등이 노사갈등으로 번져갈 수 있다고 판단된다.

라. 비례대표제사례 : J노조와 H노조

J노조는 1989. 5. 28. 결성하여 1999. 7. 1. 교원노동조합법에 의해 합법화되었다. 조합원수는 현재 가입대상 총교원 33만 명 중 9만 5천여 명 정도이며 가입률은 30% 정도로 각 시군에 276개 지회, 8,684개 분회를 유지하고 있다. 이에 반해 H노조는 1999. 5.16 한국교원노동조합 설립 창립총회를 하였고, 등록시 조합원의 숫자는 2만 5천 명 정도였으나 현재 체크오프의 숫자는 약 1,000여 명 정도로 알려져 있다. 현재 본조와 12개 지부, 교육청단위의 지회, 학교단

위의 분회조직으로 구성되어 있다.

단체교섭현황을 살펴보면 교육부, J노조 및 H노조의 본조에서 이루어지는 전국단위 중앙교섭, 시도 단위의 교섭, 그리고 사립학교 차원의 교섭으로 이루어진다. 2000. 6. 10 최초로 단체협약이 체결되어 그 후 1년마다(2001. 12. 28, 2002. 12. 30) 단체협약이 체결되고 있다. 2003년 전교조의 NEIS투쟁과, J노조와 H노조 간의 공동교섭단 구성의 실패로 단체협약을 체결하지 못한 상황이며, 2004년은 교섭단은 구성이 되었으나 교육부와 합의가 이루어지지 않아 단체교섭을 진행하지 못한 상태이다. 2005년 현재 집행부가 바뀌면서 J노조와 H노조는 교섭요구안을 검토하고 있는 상황이며 교섭요구안이 통일되면 바로 단체교섭을 할 예정이다. 사학교원의 경우 교육공무원과 별도로 교섭을 요구하던 중 2004년 노동위원회 및 서울행정법원의 사학재단에 대한 단체교섭거부로서의 부당노동행위인정판결에 의거 사학재단에 단체교섭을 요구하고 있다. 교원노조법 제6조 제3항3)에 의해 J노조와 H노조는 단체교섭요구시 사용자에게 연명으로, 교섭위원수도 합의에 의해 진행하여야 한다. 만일 합의가 되지 않는 경우 조합원수에 비례하여 교섭위원을 선임하도록 하고 있다. 현재 교섭위원을 초기 조합등록시 조합원수를 기준으로 한 3:1로 선임하고, 시도단위도 이에 준하여 교섭위원을 선임하고 있다.

교섭대상은 교원의 근무조건을 포함한 교육환경개선, 교육정책개선에 관한 사항이며, 중앙과 개별지부의 내용을 분리하여 진행하여야 한다. J노조와 H노조가 공동교섭단 내에서 사전에 합의 내지 조율을 하여 교섭안을 내고 있으나 지부 내에서 충돌이 심하여 2년 동안 교섭요구를 하지 못한 지부도 존재하고 있다.

J노조는 H노조와 노선이나 정책적 방향에 있어 큰 차이가 없음을 주장하나, H노조는 J노조의 노선에 동의할 수 없으며 만일 H노조가 없으면 제3의 노조가 다시 생길 가능성도 있다고 주장한다. 특히 H교총과의 관계에 있어 그간에 「교

3) 교원노조법 제6조 제3항: 조직대상을 같이하는 2 이상의 노동조합이 설립되어 있는 경우에는 노동조합은 교섭창구를 단일화하여 단체교섭을 요구하여야 한다. 교원노조법 시행령 제3조 제4항: 노동관계당사자는 교섭개시예정일 전까지 교섭위원을 선임하여야 한다. 교원노조법시행령 제3조 제5항: 제4항의 경우에 조직대상을 같이하는 2 이상의 노동조합이 설립되어 있는 때에는 “합의”에 의하여 교섭위원을 선임하되 합의하지 못하는 때에는 노동조합의 조합원수에 비례하여 교섭위원을 선임한다.

원지위향상을 위한 특별법」에 따라 이루어지던 교섭 및 협의는 교원노조법이 발효되면서 중단되어야 함에도 불구하고 교육부는 1년에 두 차례씩 계속하고 있다고 지적한다. 만일 복수노조가 시작되는 2007년 이후 H교총이 제3의 노조로 등록하게 된다면 노사관계가 보다 복잡한 양상을 띠 수밖에 없는 상황이라 할 수 있다. 전임자에게는 사용자가 임금을 지급하지 않고 사무실 제공만 하고 있으며, 양 노조의 채무적 부분에 대해 사측은 약 2:1의 수준에서 제공하고 있다.

J노조는 노동자 권익문제와 정책부분에서 소수노조와 의견이 크게 다르지 않고 노조의 형성배경만 다르기 때문에 다수대표제를 채택하여도 무방하다고 보고 있다. 비례대표제의 경우에는 속도조절의 문제, 노조의 난립, 제3노조의 출현도 가능하며 노사문화가 성숙되지 않은 상태에서 노노간 갈등이 심각할 수 있다고 판단한다. 자율교섭제과 다수대표제를 비교한다면 자율교섭이 바람직할 수 있으나, 교섭의 파트너인 교육부의 입장을 고려한다면 자율교섭방식은 아마도 수용하기 힘들 것이라고 한다. 다만 다수대표제하에서 소수노조의 보호방안은 분기별로 정책협의회를 개최하여 협의를 통한 조율기능을 강화하여 의견을 수렴할 수 있다고 판단한다.

이에 대해 H노조는 총 교사 36만 명 중 과반수를 전제로 한 경우에는 다수대표제를 지지하나, 단순히 양 노조 가입자수 10만 명을 전제로 하여 다수대표제를 인정하기는 힘들다고 한다. H노조나 J노조는 노선이 달라서 단일노조로 통합될 가능성은 없으나 단일노조가 된다면 비조합원에 미치는 영향력은 오히려 작아질 것이라고 보며, 제3의 노조(예를 들면 교총)가 탄생할 수도 있다고 말한다.

창구단일화의 대상에 관하여 전교조는 근로조건이나 정책 또는 노선상 커다란 차이가 없으므로 사업 또는 사업장단위로 되는 것이 바람직할 수 있다고 해석하며 교섭대표 역시 체결권까지 부여하여야 한다고 말하고 있다. 그러나 H노조는 교섭대표도 조합원대표의 다수대표제에 의한 경우 대표의 공정성이 문제가 될 수 있고, 조합원수 대비 비례대표제를 구성하는 방안은 가능한 최소인원이 확보된 후라면 인원수 대비가 가능할 수 있을 것이라 본다. 따라서 종업원 대비 과반수대표일 경우에는 인정할 수 있으며, 다만 이 경우에도 대표의 공정

성 의무 등 요건을 강화하여야 한다고 지적한다.

본 사례에서 얻을 수 있는 시사점은 소수노조가 존재하는 경우 비례대표제를 하여도 그 대표성을 인정받기 어렵다는 점이다. H노조에서 주장하듯이 일정 최소 교섭위원을 소수노조에게 보장해 주고 나머지를 비례로 배정할 경우 교섭권의 배분의 불공정성 시비가 여전히 발생할 수 있다. 따라서 다수교섭체에 의한 창구단일화를 할 경우 별도의 절차적 장치를 통해 소수노조의 이해가 반영될 기제가 필요할 것이다.

3. 영국의 복수노조 경험과 시사점

가. 복수노조의 배경

영국은 블레어 정부 이전 유럽지역 및 북미의 국가들과 달리 단체교섭을 법률로 강제하지 않고 노사의 자발적 합의에 의해 교섭을 실시하였다. 즉 사용자가 노동조합을 인정하지 않으면 당해 사업장에서는 단체교섭이라는 협상제도가 원칙적으로 존재할 수 없었다. 그러나 1999년 7월 이후로 근로자 과반수 이상이 노동조합에 가입한 경우에는 사용자측이 노동조합을 무조건 인정해야 하는 등, 인정제도에 관련된 입법조치를 단행하여 영국의 노사관계의 큰 변화를 갖게 되었다. 영국은 1997년 7월의 입법으로 인하여 복수노조가 줄어들고 있으며 따라서 창구단일화 논의도 그 의미가 반감해 가고 있는 실정이다.⁴⁾

본고에서는 영국의 복수노조에 대한 연구 중 노사의 자발적 합의에 의해 복수노조가 존재하고 교섭하였던 1980~90년대의 자료를 활용하여 우리나라의 복수노조 도입에 대한 시사점을 알아보려고 한다.

1979년 CBI 조사(Confederation of British Industry, 영국산업연합)에 따르면, 전체교섭단위의 25% 정도가 2개 이상의 복수노조를 가지고 있다고 보고하였다. 1980~84년의 영국의 사업장 조사(Workplace Industrial Surveys)에 따르면, 노조사업장 가운데 생산직 근로자를 대상으로 복수노조를 조직한 비율이 35%에 이르러 1979년에 비하여 1980~84년 기간 동안에 복수노조 사업장 비율이 증가한 것으로 나타난다.

4) 허찬영, 「영국의 복수노조와 단체교섭제도」, 2005, 노사정위 발표자료.

<표 1> 1980~84년 영국의 복수노조주의와 단체교섭

		1980	1984
공공 부문	생산직 근로자 대상 복수노조 인정 사업장 비중(%)	35	35
	복수창구교섭과 단일창구교섭 (복수노조사업장 가운데 %)		
	복수창구교섭	66	51
	단일창구교섭	34	49
민간 부문	생산직 근로자 대상 복수노조 인정 사업장 비중(%)	27	30
	복수창구교섭과 단일창구교섭 (복수노조사업장 가운데 %)		
	복수창구교섭	63	65
	단일창구교섭	37	35

자료 : Millward & Stevens(1986) 참조

Warwick 대학의 조사기관인 IRRU(Industrial Relations Research Unit)에 의하면, 사업장의 동일 직종내 복수의 노동조합이 있는 경우 초기에는 노조별로 개별교섭을 하다가 사용자의 압력에 의하여 창구단일화를 하는 사업장 비중이 증가하는 것으로 나타난다.⁵⁾ 반면 모든 직종에 걸쳐 1사 1협약을 채택한 사업장은 소수에 불과한 것으로 나타났으며, 조사대상 표본인 1,250개의 제조업 중 단지 22개만이 1사 1협약을 채택하고 있는 것으로 나타났다.

1984년 영국 고용부(Department of employment)의 산업관계조사에 의하면 생산직 복수노조의 약 50% 정도가 창구단일화를 하고 있으며, 창구단일화 방식은 단일교섭위원회(single negotiating committees)를 조직하여 단일교섭단위로 사용자와 교섭을 하는 것으로 나타난다.⁶⁾

1980년 사업장노사관계조사(Workplace Industrial Relations Survey)는 복수노조가 존재하는 사업장의 노사 대표에게 직종별 개별교섭과 공동교섭의 상대적 이점에 대한 설문조사를 하였다. 그 결과에 의하면, 직종별 개별교섭의 장점으로 직종별 노동시장의 차이와 그로부터 발생하는 근로조건의 이질성에 대해 유연하게 반영할 수 있다는 점을 꼽고 있다. 그러나 단점으로 직종간의 임금격차가 클 경우 노동조합간 갈등이 유발되어 노동연대가 저해될 수 있는 점을 지

5) IRS Employment Trends 441호, 1989. 6.

6) IRS Employment Trends 463호, 1990. 5.

적한다.

반면 직종간 공동교섭의 장점에 대해서 사용자를 협상테이블로 나오게 하기 쉽고, 불필요한 교섭중복을 피하게 하여 교섭비용을 감소시킬 수 있고, 개별교섭시 발생할 수 있는 사용자의 분할통치(divide and rule)에 의한 노조의 사분오열화를 사전 예방할 수 있다고 평가한다. 그러나 직종별 공동교섭의 단점으로 직종별로 노동시장의 이질성을 적절히 반영하지 못하여 어떤 직종에서는 과소보상이, 또 다른 직종에서는 과다보상이 이루어져서 과소보상이 이루어진 직종에서는 우수 인재가 유출되게 된다는 점을 지적한다.⁷⁾

나. 복수노조가 노사관계에 미치는 효과

1) 영국의 복수노조실태

현재 영국은 노동조합 인정제도의 변화로 복수노조가 자율적으로 단수노조로 변화해 가는 추세가 완연하지만, 1984년의 영국 노사관계는 비교적 복수노조가 잘 발달되어 있고 단일창구, 복수창구가 혼재하여 있어 자율적 합의에 의한 복수노조가 노사관계에 미치는 효과를 실증분석하기에 용이한 점이 있다.

창구단일화에 대한 노동조합 전략을 분석한 경제학적 이론연구로서 Horn & Wolinsky(1988)의 연구를 들 수 있다. 이들의 연구에 의하면, 만약 교섭 대상이 중복되는 근로자들의 노동이 생산요소로서 상호 보완재라면, 사용자가 과업기간동안 사업장내 대체인력을 구하기 어렵기 때문에 노동조합은 복수의 교섭창구를 구성하는 전략이 임금인상을 이끌어내는 데 유리할 수 있다고 지적한다. 그러나 교섭 대상이 중복되는 근로자들의 노동이 상호 대체재라면, 복수의 교섭창구를 구성할 경우 사용자의 분할통치(divide and rule) 전략에 의해 노동조합이 무력화될 것이므로 창구단일화를 하는 것이 노동조합의 협상력을 배가할 수 있다고 설명한다. 즉 창구단일화의 노동조합에 대한 유리·불리 여부는 이 분법적으로 결정되는 것이 아니고 생산방식의 특징에 따라 상이하게 나타날 수 있다는 점을 지적한다.

Machin et al.(1993)은 Horn & Wolinsky(1988)의 이론적 가설에 대해 단일

7) S. Machin, M. Stewart, and J. Van Reenen, "The Economic Effect of Multiple Unionism: Evidence from the 1984 Workplace Industrial Relations Survey", 1993.

교섭창구사업장과 복수교섭창구사업장을 비교분석하였다. 이들은 근로자를 숙련노동(skilled labor), 반숙련노동(semi-skilled labor), 단순노동(unskilled labor)으로 구분하여 창구단일화 여부가 세 집단의 임금·노동쟁의 및 파업확률기업성과에 미치는 영향력을 실증분석하였다. 이들의 연구에 관해 설명하면, 임금협상구조단체협약 등에 관한 세부적 내용을 기록하고 있는 1984년도 WIRS(Work Industrial Relations Surveys 1984)를 활용하여 민간부문의 창구단일화와 복수화의 효과를 비교분석하였다. Machin et al.(1993)의 연구에서 기업성과는 5점 척도를 활용하였으며, 쟁의발생 확률은 지난 1년간 파업발생 여부에 대해 질문하고 그 파업기간이 1일을 초과하였는지 여부를 조사하였다.

<표 2>에 의하면, 조사기간(1984년) 동안 생산직 가운데 복수의 노조가 존재하는 사업장은 전체의 30.3%를 차지하는 것으로 나타났으며, 이 가운데 19.2%는 복수의 교섭창구를 가지는 것으로 나타났다. 대규모 사업장일수록 복수노조가 존재할 가능성은 커지며, 1,000인 이상 사업장 생산직의 88.9%가 복수의 노조를 가지는 것으로 나타났으며, 이 가운데 55.6%가 복수의 교섭창구를 가지는 것으로 나타났다. 제조 사업장 생산직의 경우 복수의 노조가 존재하는 사업장

<표 2> 1984년 영국의 창구단일화 실태

	비중(%)	복수창구 교섭(%)	사업장 수
복수의 생산직 노조가 존재하는 사업장	30.3	19.2	692(488)
" (50인 미만)	17.1	9.8	65(194)
" (50~99인)	29.2	19.0	103(137)
" (100~199인)	34.2	21.2	112(82)
" (200~499인)	56.0	36.0	142(50)
" (500~999인)	68.8	44.4	135(16)
" (1,000인 이상)	88.9	55.6	135(9)
복수의 생산직 노조가 존재하는 제조 사업장	42.4	27.5	467(236)
복수의 생산직 노조가 존재하는 비제조 사업장	19.0	11.5	225(252)
클로즈드숍 실시 사업장	45.9	34.4	97(61)

주: 사업장수에서 ()안은 가중치가 고려된 수.

자료: S. Machin, M. Steward, J. Van Reenen, "The Economic Effects of Multiple Unionism", 1993 참조

은 42.4%로서 비제조 사업장 19%보다 2.2배 많은 것으로 나타났다. 또한 클로즈드숍(closed shop)을 택한 사업장의 45.9%가 복수노조를 가져서 전체 평균인 30.3%보다 높은 것으로 나타났으며, 복수의 교섭창구를 가질 확률은 34.4%인 것으로 나타나서 전체 평균인 19.2%보다 높은 것으로 나타났다.

2) Machin et al.(1993)의 실증분석 결과 요약

가) 임금격차

<표 3>은 노조/비노조 그리고 복수노조/단일노조 클로즈드숍 여부에 따른 숙련공, 반숙련공, 단순노동에 대한 임금격차를 설명하고 있다. 이에 의하면 비노조 사업장에 비하여 노조 사업장의 임금이 상대적으로 더 높은 노동 유형은 반숙련노동인 것으로 나타났으며, 그 뒤로 미숙련노동, 숙련노동의 순으로 노조 사업장 임금이 더 높은 것으로 나타났다. 클로즈드숍을 할 경우와 복수노조/복수교섭을 할 경우 전체 노동 유형에서, 비노조 사업장 대비 상대적으로 임금은 상승하는 것으로 나타났다.

단일교섭창구 사업장 대비 복수교섭창구 사업장의 임금은 상대적으로 높은 것으로 나타났으며, 대체로 노동의 숙련도가 높아질수록 복수교섭창구 사업장

<표 3> 노사관계/노동 유형별 임금격차

	숙련노동	반숙련노동	미숙련노동
비노조 사업장 대비 노조 사업장 임금격차¹⁾	0.039 (0.024) ²⁾	0.101 (0.029)	0.058 (0.039)
비노조 사업장 대비 비클로즈드숍/ 단일창구교섭 사업장 임금격차	-0.021 (0.027)	0.053 (0.032)	0.028 (0.042)
비노조 사업장 대비 클로즈드숍 사업장 임금격차	0.034 (0.027)	0.101 (0.032)	0.042 (0.042)
비노조사업장 대비 복수노조/ 복수창구 사업장 임금격차	0.060 (0.032)	0.102 (0.037)	0.079 (0.047)
단일교섭창구 사업장 대비 복수교섭창구 사업장의 임금격차	0.080 (0.021)	0.049 (0.022)	0.052 (0.027)

주: 1) 수치는 $\ln(1+\text{임금격차})$, %값으로 전환을 위해서는 $[\text{Exp}(\text{임금격차})-1] \times 100$.

2) ()안은 표준편차.

자료: S. Machin, M. Steward, J. Van Reenen, "The Economic Effects of Multiple Unionism", 1993 참조

과 단수교섭창구 간의 격차가 증가하는 것으로 나타났다. 이는 숙련노동일수록 노동과 자본 혹은 노동간에 보완성이 증가한다고 가정한다면 이러한 결과는 Horn & Wolinsky(1988)의 연구결과 방향과 일치하는 것으로 나타난다.

나) 노동쟁의 및 파업 확률

<표 4>는 민간부문 노조 조직 사업장에서 설문조사를 통해 1년간의 쟁의행위 빈도를 측정된 자료를 이용하여 Machin et al.(1993)이 분석한 결과이다. <표 4>에서 (1)~(4)는 1984년 현재, 지난 1년 동안 발생한 쟁의발생여부에 따라 프로빗분석을 하였고, (5)~(8)의 경우는 지난 1년간 1일 이상 지속된 파업발생여부에 관해 프로빗분석을 한 결과를 나타낸다.

<표 4>에서 (1)과 (5)는 복수노조하에서 창구단일화를 했을 경우와 하지 않았을 경우의 쟁의확률과 파업확률을 나타낸다. (1)에 의하면 창구단일화를 한 경우 쟁의확률이 2.2%(0.553-0.531) 증가하는 것으로 나타나지만, (5)에 의하면 창구단일화를 한 경우 1일 이상의 파업확률이 11%(0.665-0.555) 감소하는 것으로 나타난다.⁸⁾ 즉 창구단일화시에 쟁의확률은 다소 증가하지만 1일 이상의 파업으로 돌입될 가능성은 현저히 감소하는 것으로 나타난다. 이러한 분석은 사업장의 특성이 제어된 분석결과가 아니어서 교섭방식이 쟁의확률 혹은 파업확률에 미치는 효과는 (2)~(4) 혹은 (6)~(8)을 통해 분석될 수 있다.

(2)~(4), (6)~(8)은 더미변수와 통제변수를 추가하여 단일창구사업장과 복수창구사업장 간의 차이를 분석하고 있다. <표 4>를 살펴보면, 복수노조의 창구단일화에 관한 모형 중 (3)에서 계수치가 (-)인 것을 제외하면, 창구단일화를 하건 창구단일화를 하지 않건 대체로 복수노조는 쟁의확률과 파업확률을 높이는 것으로 나타난다.

<표 5>는 가장 많은 설명변수를 포함한 <표 4>의 모형 (4)와 (8)의 분석결과를 요약한 것이다. 이에 의하면 복수노조하의 복수의 교섭창구는 쟁의확률을 증가시키는 반면 창구단일화시 쟁의확률은 감소하는 것으로 나타난다. 1일 이

8) Machin et al.(1993)의 실증분석 결과는 대체로 10% 내에서 유의적인 것으로 나타나지만 그의 실증분석 표(*Scandinavian Journal of Economics* 95(3), 1993 : 292)에서 구체적인 p-value를 보고하지는 않았다. 정확한 p-value는 표본수와 표본편차를 이용하여 추정할 수 있을 것이다.

<표 4> 노동쟁의 및 파업 확률

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	Pr(노동쟁의) ¹⁾				Pr(1일 이상 파업 ³⁾)			
복수노조 복수의 교섭창구	0.531 (0.114) ²⁾	0.218 (0.126)	0.043 (0.136)	0.106 (0.119)	0.665 (0.146)	0.425 (0.160)	0.327 (0.175)	0.288 (0.142)
복수노조 단일의 교섭창구	0.553 (0.126)	0.256 (0.136)	-0.142 (0.152)	- (0.119)	0.555 (0.160)	0.317 (0.173)	0.072 (0.192)	- (0.142)
50~99	-	0.604 (0.241)	0.747 (0.254)	0.732 (0.253)	-	0.646 (0.451)	0.704 (0.455)	0.707 (0.452)
100~199	-	0.738 (0.236)	0.880 (0.252)	0.858 (0.250)	-	0.862 (0.439)	0.911 (0.446)	0.916 (0.443)
200~499	-	0.901 (0.231)	1.025 (0.248)	0.983 (0.244)	-	0.795 (0.433)	0.763 (0.443)	0.778 (0.440)
500~999	-	1.302 (0.237)	1.500 (0.259)	1.445 (0.244)	-	1.072 (0.432)	1.114 (0.445)	1.138 (0.438)
1000인 이상	-	1.350 (0.241)	1.724 (0.269)	1.652 (0.258)	-	1.342 (0.431)	1.466 (0.450)	1.498 (0.439)
외국인 소유	-	-	-0.179 (0.144)	-0.179 (0.143)	-	-	0.026 (0.174)	0.029 (0.173)
단일지역 공장	-	-	-0.195 (0.174)	-0.195 (0.174)	-	-	0.006 (0.241)	-0.003 (0.240)
생산직 비중	-	-	1.115 (0.249)	1.115 (0.249)	-	-	1.181 (0.363)	1.196 (0.361)
파트타임 비중	-	-	-2.223 (0.425)	-2.223 (0.425)	-	-	-1.065 (0.557)	-1.093 (0.552)
여성 비중	-	-	-0.832 (0.297)	-0.832 (0.297)	-	-	-0.667 (0.397)	-0.703 (0.383)
노사 공동협의 위원회 구성여부	-	-	0.098 (0.113)	0.098 (0.113)	-	-	0.354 (0.149)	0.352 (0.149)
Log Likelihood	-445.10	-420.22	-383.99	-384.43	-256.13	-245.67	-232.26	-232.32
사업장 수	671	671	671	671	671	671	671	671

주: 1) Probit estimates.

2) ()안은 표준편차.

3) 쟁의(industrial actions)라 함은 파업(strike) 외에도 초과 근로 거부(overtime-bans), 준법투쟁(work-to-rule), 1차 불매운동(work boycotts), 직장점거(lock-out), 태업(go-slows), 여타 압력(other pressures) 등이 있음.

자료: S. Machin, M. Steward, J. Van Reenen, "The Economic Effects of Multiple Unionism", 1993 참조

<표 5> 창구단일화가 쟁의 및 파업확률에 미치는 순효과¹⁾

변수	복수의 교섭창구	단일의 교섭창구
쟁의행위	0.043(0.136)	-0.142(0.152)
	0.106(0.119)	-
1일 이상 파업	0.327(0.175)	0.072(0.192)
	0.288(0.142)	-

주: 1) <표 4>의 columns(4), (8)을 비교한 것임.

자료: S. Machin, M. Steward, J. Van Reenen, "The Economic Effects of Multiple Unionism", 1993 참조

상의 파업확률도 복수노조하의 복수의 교섭창구는 파업확률을 상대적으로 큰 폭으로 증가시키지만 창구단일화시 파업확률은 미약하게 증가하는 것으로 나타난다.

다) 창구단일화와 기업성과

Machin et al.의 또 다른 논문(Machin et al., 1991)에서는 제조업 부문에서 복수창구를 가진 사업장이 창구단일화를 한 사업장에 비하여 기업성과가 저조하다는 회귀분석 결과를 보고한다. 이러한 결과는 제조업에 한정된 것이며, 비제조업 분야에서는 유의적인 결과를 얻지 못하였다.

3) Metcalf, Wadsworth, Ingram(1993)의 실증분석 결과 요약

Metcalf, Wadsworth, Ingram(1993)은 복수노조에 대한 교섭집단과 파업규모에 대해 CBI Pay Databank(임금자료)를 사용하여 실증분석하였다. 1981~89년간 4,832개의 임금협상 자료를 기초로 하여 단체교섭기간 중 발생한 파업을 연구하였다. 또한 그들의 연구에서 복수노조와 교섭집단을 4가지 유형으로 구분하여 노사관계의 특성별 차이를 비교분석하였다.

Metcalf, Wadsworth, Ingram(1993)의 분석결과를 요약한 <표 7>에 의하면, 파업발생 확률은 교섭단위가 증가할수록 증가하는 것으로 나타난다. 파업발생 실측치를 살펴보면 교섭집단의 수가 3개인 사업장은 파업이 발생할 확률이 5.1%, 4개인 경우 13.6%, 5개 이상인 경우 14.5%, 6개 이상인 경우 17.4%로 나타나서 교섭단위가 증가할수록 사업장내 파업확률은 체증하는 것으로 나타

난다. 교섭집단내 파업확률도 교섭집단이 3개 이하인 경우 약 2% 정도인 것으로 나타났으나 교섭집단이 3개보다 큰 경우 약 3%인 것으로 나타나서 교섭집단내 파업도 교섭집단 수에 따라 증가할 가능성을 시사한다.

이에 대한 원인을 추론해 보면, 교섭집단의 수가 증가할수록, 교섭횟수가 증가하고 노사가 대면하는 과정에서 쟁의가 발생할 가능성은 증가할 수 있다. 또한 교섭단위 간에 선명성 경쟁으로 인하여 쟁의발생 확률은 증가할 수 있다.

다음으로 <표 8>의 교섭집단의 규모(종업원 수)와 파업확률을 살펴보면 이들 변수간에 (+)의 상관관계가 관측되지는 않는다. 예컨대 교섭집단의 규모가 251~500명인 경우 교섭기간 동안 평균 파업발생확률은 2.1%이지만 교섭집단

<표 6> 노동조합과 교섭집단별 유형

교섭집단수 \ 조합수	단수	복수
단수	하나의 교섭집단을 가진 단수 노동조합	하나의 교섭집단을 가진 복수 노동조합
복수	복수의 교섭집단을 가진 단수 노동조합	복수의 교섭집단을 가진 복수 노동조합

자료: D. Metcalf, J. Wadsworth, and P. Ingram, "Multi-unionism, Size of Bargaining Group and Strikes", *Industrial Relations Journal* 24(1), 1993.

<표 7> 교섭집단내와 사업장내의 파업발생 확률

사업장내 교섭집단의 수	표본 %	교섭집단내 파업발생 확률		사업장내 파업발생 확률	
		실측치(%)	회귀분석 추정치(%)	실측치(%)	회귀분석 추정치(%) ¹⁾
1	16	2.0	2.0	2.0	2.0
2	30	2.1	2.5	4.2	5.0
3	24	1.7	2.3	5.1	6.9
4	11	3.4	3.6	13.6	14.4
5	9	2.9	3.2	14.5	16.0
6+	11	2.9	2.9	17.4	17.4
Total	100	2.3	-	-	-

주: 1) 회귀분석추정치는 Logit분석을 통해 얻어진 추정치임.

자료: D. Metcalf, J. Wadsworth and P. Ingram, "Multi-unionism, Size of Bargaining Group and Strikes", *Industrial Relations Journal* 24(1), 1993.

<표 8> 교섭단위의 규모와 파업확률

교섭집단의 규모(근로자수)	정기적 빈도(%)		
	표본의 비중(%)	실측치	회귀분석 추정치
1~50	27	0.7	0.7
50~100	18	2.7	1.5
101~250	27	3.0	1.5
251~500	14	2.1	1.2
501+	14	3.8	1.5
Total	100	2.3	-

자료: D. Metcalf, J. Wadsworth, and P. Ingram, "Multi-unionism, Size of Bargaining Group and Strikes", *Industrial Relations Journal* 24(1), 1993.

의 규모(근로자 수)가 101~250명인 경우 파업발생확률은 3.0%로서, 101~250명인 경우 파업발생확률이 251~500명인 경우보다 도리어 더 큰 것으로 나타난다.

다. 영국의 창구단일화 증가추세의 원인

1990년 영국의 고용동향은⁹⁾ 노사의 창구단일화에 대한 평가를 조사하였다. 대체로 사용자는 창구단일화를 통해 단체교섭을 하는 경우 교섭횟수 및 시간의 단축, 임금과 근로조건 통일성을 가져와 교섭비용을 낮추고 노무관리 업무의 효율성을 높인다는 의견을 제시한다. 또한 영국의 전국단위 노동조합인 TIC(British Trade Union Congress)는 창구단일화가 조합원 규모를 증가시킴으로써, 사용자와의 교섭시 협상력을 증대시켜 유리한 협상고지를 점령할 수 있다는 점을 지적한다. 이는 현재까지 자율교섭을 주장하는 우리나라 상급노조와는 대비를 이룬다.

Gregor Gall(1994)의 연구에 의하면 영국에서 1990년대 이전에 교섭창구를 단일화한 사업장은 많지 않았으나(약 28,000명의 근로자만이 창구단일화 사업장에 소속) 1990년대 이후 창구단일화를 하는 사업장(약 380,000명의 근로자들이 창구단일화 사업장에 소속)이 증가하게 되었고, 1990년 현재 추가적으로 10개 정도의 사업장(약 29,000명의 근로자 적용)이 창구단일화를 고려하고 있는 것으로 나타난다. 창구단일화를 이룬 사업장은 Independent TV, Water Industry

9) Gregor Gall, *The Rise of Single Table Bargaining in Britain*, 1994에서 재인용하였다.

등 공공서비스, 석유화학산업, 전기공급산업을 중심으로 집중되어 있다.

이러한 창구단일화의 증가추세 원인으로 다음의 세 가지를 들 수 있다. 첫째, 사측원인으로서 사용자는 항시 복수노조보다는 단수노조 혹은 창구단일화 교섭을 선호하고 이를 위해 전략적인 노력을 기울인다는 것이다. 예컨대 복수의 직종별 교섭을 하는 경우 다양한 직종이 혼재된 교섭단위 구성을 유도하여 직종별 교섭을 형해화하고 1사 1협약의 교섭을 해 가도록 유도할 수 있다. 둘째, 노동조합측 원인으로서 영국 TUC는 보다 효율적인 단체교섭을 위해 사용자를 교섭 테이블로 유인하기 위한 방법으로 창구단일화를 각 산별, 지부, 지회에 추천하고 있다. TUC는 사용자의 노동조합에 대한 분할통치(divide-and-rule)와 무노조경영을 막기 위해 창구단일화에 대해 긍정적인 태도를 보이고 있다. 예를 들어 노사관계의 주도권을 사용자가 가지고 있는 독립방송공사병원연합의 경우 TUC는 사용자가 창구단일화교섭을 요구할 경우, 이를 긍정적으로 수용했으며 사용자의 노동조합 불인정(derecognition)을¹⁰⁾ 막기 위해 창구단일화를 권고하고 있다. 셋째, 1990년대에 들어 영국 보수당의 자유시장정책은 공공부문의 민영화, 탈규제정책, 분권화된 단체교섭을 지지하고 있어 교섭구조가 분권화됨에 따라 교섭비용을 절감하는 차원에서 창구단일화를 유도하는 측면도 있다고 예상된다. 예를 들면 1996년 영국정부는 지역공무원(약 150만 명)을 대상으로 창구단일화교섭을 도입하여 공공부문의 창구단일화를 이루었다.

4. 창구단일화방식에 대한 평가

복수노조 창구단일화 방안에 대하여 상당기간 논의가 되어 왔다. 10여 년 동안 창구단일화를 둘러싸고 과반수대표제나 비례대표제에 대한 여러 가지 법리적 측면에서 논의가 진행되었으나 현장에서 일어나고 있는 현실은 좀 더 역동적이고 구체적일 수 있다. 따라서 현장에서의 문제제기를 중심으로 각 창구단일화 방안을 조명해 봄으로써 법 제도화의 구체적인 필요성이 어떠한 측면에서

10) 영국의 경우 사용자가 노동조합을 인정하지 않으면 단체교섭이나 노사간의 협상제도는 원칙적으로 존재할 수 없다. 즉 사용자가 노동조합 불인정(derecognition) 권한을 행사하면 노동조합은 단체교섭에 참여할 수 없다(허찬영, 「영국의 복수노조와 단체교섭제도」, 2005, 노사정위 발표자료).

제기되고 있는가를 파악해 보고자 한다.

창구단일화방안과 관련하여 최근의 논의는 과연 창구단일화가 필요한 것인가에 대해 초점이 맞추어지고 있다. 창구단일화의 필요성에 관한 일차적인 취지는 분명 복수노조하에 발생 가능한 단체교섭의 혼란, 교섭비용의 증가, 노사 갈등 및 노노간 갈등증대를 줄여야 한다는 차원에서 출발되었다. 그러나 이에 대해 노동계는 원칙적으로 창구단일화는 ‘사용자의 대항권’ 강화의 기조에 서서 근로자의 자유로운 노동3권 행사를 부정하고, 노동3권 보장이라는 헌법정신에 의해 기업주가 져야 할 부담을 근로자에게 전가하는 것이라고 파악하고 있다. 특히 창구단일화방안은 미조직근로자들이 새롭게 노동조합으로 진입할 가능성을 막고, 근로자로 하여금 어떤 노조가 정말 자신들의 요구를 관철할 수 있는 교섭력과 투쟁력을 갖추고 있는가에 대한 판단을 자발적으로 하게 하는 계기를 봉쇄한다는 차원에서 문제제기를 하고 있다.¹¹⁾

그러나 사회경제적 차원에서 복수노조 창구단일화를 바라본다면 이러한 노동계의 주장에 대해 수용하기 힘든 측면이 있다. 창구단일화를 하지 않을 경우 오히려 노조의 교섭력이 높아지고 사회적 비용을 유발할 가능성이 존재한다는 것이다. 영국의 사례를 살펴보면 교섭창구를 단일화한 사업장은 교섭창구를 단일화하지 않은 사업장에 비하여, 다른 조건(기업규모, 업종, 지배구조, 급여지급 방식, 교대제방식, 비정규직 비율, 숙련노동 비율, 여성 비율, 슉의 형태 등)을 통제된 후에, 임금이 상승하는 것으로 나타나고 있다. 또한 실제로 복수교섭창구를 가진 사업장의 사례에서도 알 수 있듯이 각종 요구조건을 노조간에 상향조정을 하여 통일적인 조직력으로 교섭에 임하게 되므로 사용자에 대한 교섭력이 높아지는 측면이 있다. 2003년도 노동부의 자료(노사정위원회, 2003)에 의하면, 당시 복수노조를 가지고 있는 기업들의 경우 약 절반 정도의 기업만이 창구단일화를 원하고 나머지 기업들은 개별적인 교섭을 선호한다는 것이다.

영국의 사례는 창구단일화를 하지 않을 경우 임금은 상승하고 파업이 발생할 가능성은 높아질 수 있음을 시사한다. 더욱이 교섭비용이 증가하여 기업성과가 감소할 가능성도 Machin et al.(1991)의 연구결과는 보고한다.

11) 민주노총 정책워크숍(2005. 7. 14) “노사관계 로드맵의 문제점과 노사관계 민주화 방안”에서 복수노조 및 산별노조체계하의 단체교섭이라는 주제로 김태현 실장이 발제한 내용에서 인용하였다.

둘째로, 영국 TUC의 전략을 살펴보면 노동조합은 창구단일화를 사용자에게 의한 조합간 차별행위에 대한 견제 도구로 활용하고 있다는 것이다. 이는 자율교섭제를 실시하고 있는 일본사례에서 이미 확인할 수 있다. 일본에서 발생하는 부당노동행위 중 상당유형이 복수노조간 조합차별로 나타나고 있다(이승욱, 2004). 이러한 사용자의 부당노동행위에 대하여 노조가 효과적으로 대응하지 못하고 정부의 적절한 규제가 없을 경우, 일본의 제2노조와 같이 사용자가 선호하는 노조들만이 살아남고 저항적인 강성 내지 좌파 노조들은 몰락할 가능성도 역시 배제할 수 없다. 일본의 1950~60년대 대립적 노사관계 환경은 우리나라 노사관계와 유사점이 많다. 일본의 경우가 우리의 현실에 정합적이라고 가정한다면 자율교섭은 노동조합에 불리하고 도리어 사용자에게 유리한 측면이 있는데, 적절한 이해타산을 따지기에 앞서 노동조합은 막연히 자율교섭을 찬성하고 사용자는 막연히 자율교섭에 반대할 수 있으며, 더 나아가 노동조합은 자신에게 불리한 자율교섭을 주장할 가능성도 배제할 수 없다. 필자의 판단으로는 상급노조와 달리 자율교섭제에 반대하는 단위노조들도 상당수 있는 것으로 판단된다.

셋째로, 노사관계 측면에서 볼 때 교섭창구를 단일화하지 않을 경우 임금투쟁과 파업기간은 증가하고 기업성과는 감소할 수 있다. 영국의 자료를 실증분석한 Machin et al.(1993)의 연구에 따르면 교섭창구를 단일화하지 않은 기업군의 경우, 파업이 발생할 확률은 유의적으로 증가하고(Probit 분석계수, 0.043), 창구단일화를 한 기업군의 경우 파업이 발생할 확률은 유의적으로 감소하는 것으로 실증분석하고 있으며(Probit 분석계수, -0.142), 창구단일화가 임금 및 기업성과에 미치는 효과분석에서도 창구단일화를 하지 않을 경우 임금은 상승하고 기업성과는 악화된다는 점을 지적한다. 이 밖에도 Metcalf, Wadworth, and Ingram(1993)과 Gregor Gall(1994)도 유사한 결과를 보고한다. Machin, Stewart, and Reenen(1993)과 Metcalf, Wadworth, and Ingram(1993)의 연구는 Mincer(1964)의 임금함수 추정식에서 단순히 노조더미를 포함해서 노조의 효과를 적절히 통제할 수 없으며 창구단일화 방식에 대한 정보를 포함해야 진정한 노조의 효과를 제어할 수 있다고 제안한다.

물론 이러한 분석결과를 노사관계 환경이 다른 우리나라에 그대로 적용하는

데는 일정한 한계가 있을 수밖에 없다. 그러나 단순히 창구단일화와 연관된 법리공방이 이루어지는 현실에서 타국의 실증분석 자료를 검토하여 우리의 시사점을 찾는 것은 노동경제학 분야의 중요한 과제라 판단된다.

따라서 창구단일화는 노조의 문제제기에도 불구하고 그 필요성을 간과할 수 없으리라 판단된다. 다만 보다 사회적인 합의를 도출하는 가운데 제도화의 흐름이 만들어져야 한다는 차원에서 사회경제적 차원에서 창구단일화가 우리나라 노사관계에 대해 어떤 영향을 미칠 것인가, 그리고 노사 양측에 어떤 편익을 도모할 것인가를 보다 객관적인 자료에 기초하여 검토해 볼 필요가 있다. 이는 단순히 관념적 혹은 추상적인 주장보다는 단위 사업장에서 복수노조의 실태와 구체적인 조직률, 기타 복수노조가 발생 가능한 예상 사업장에 대한 정밀한 실태조사를 통해 추상적으로 흐를 수 있는 논의를 수렴하는 데 도움이 될 것이라 본다.

가. 창구단일화 방안-다수대표제¹²⁾

다수대표제는 2003. 5. 10. 노사관계제도선진화연구위원회를 통해 노동조합의 자율적 창구단일화가 되지 않는 경우 제기된 첫 번째 대안이다. 좀 더 구체적으로 설명하면, 조합원 과반수노조에 대해 배타적 교섭권을 인정하고 만일 그러한 노조가 없는 경우 조합원 과반수 출석, 과반수 찬성을 받은 노동조합이 교섭대표가 되도록 하는 방안이다. 다수대표제를 주장하는 근거는 교섭대표에 대해 과반수를 요구함으로써 교섭대표권의 안정성을 확보하고 기존의 과반수 노조들의 노동3권을 인정함으로써 새로운 제도 시행으로 인한 혼란을 감소시킬 수 있음을 지적한다. 특히 교섭비용의 증가, 노사갈등 및 노노갈등의 증대, 복수협약에 의한 노무관리 비용의 증가 등을 해소할 수 있다는 목적적 정당성을 주장하고 있다.

그러나 이 방안에 대해 가장 많이 문제를 제기하는 것은 과반수노조의 교섭대표권을 인정하는 경우 소수노조의 헌법상 보장된 단체교섭권의 침해가능성이 있다는 것이다. 이에 대해 다수대표제를 주장하는 학자들은 의견상 다수대

12) 이승욱 교수의 다수대표제에 관한 여러 논문을 참고로 정리하였다.

표제가 비례대표제보다 소수노조의 단체교섭권을 침해하는 것으로 비칠 수 있으나 ILO에서 제시한 대로 4가지 요건-① 독립한 기구의 인준이 있을 것 ② 교섭단위 근로자의 과반수 투표로 선출된 대표조직일 것 ③ 이전의 노동조합 선거에서 대표권을 획득하지 못한 노동조합이 소정의 기간이 경과된 이후 새로운 선거를 요청할 수 있는 권리를 인정할 것 ④ 인준된 단체 이외의 새로운 단체가 합리적인 기간이 경과된 이후 새로운 선거를 요구할 수 있을 것-을 충족하는 경우 배타적 교섭대표제에 그 정합성을 인정하고 있다는 것이다. 따라서 과반수 조합원을 가진 노동조합의 교섭권을 인정하되 공정대표의무를 부여하거나 기타 다른 방안을 통한 소수노조의 권리를 배려한다면 이는 크게 문제되지 않는다는 것이다. 또한 만일 과반수노조가 없는 경우 투표를 통해 교섭대표를 선출하므로 이 과정에서 소수노조의 권리는 이미 충분히 보장될 수 있다는 것이다.

그리고 최근 문제가 제기되고 있는 다수대표제는 기업별교섭체제를 고착시키고 초기업별 교섭구조를 형해화한다는 주장에 대해서도, 실제로 교섭단위를 하나의 사업 또는 사업장으로 하되 현재 다양한 교섭구조가 존재하므로 이를 위해 예외적으로 근로조건 유사성을 기준으로 한 별도의 교섭단위를 인정하거나 또는 창구단일화의 교섭대상 범위를 한정하거나, 창구단일화 방식이 기존의 기업별 노조에 복종하거나 초기업 단위노조를 인위적으로 육성하는 가능성을 배제할 수 있을 것으로 판단된다.

나. 창구단일화방안-비례교섭대표제

다수대표제와 함께 또 하나의 대안으로 제기된 비례교섭대표제는 조합원수에 비례하여 교섭위원단을 구성하도록 하는 방안으로, 소수노조에 대해서도 교섭기회를 부여함으로써 헌법상 제기되는 논란을 축소시키고 선거비용과 관련한 분쟁을 회피할 수 있는 방안이라는 점에서 장점을 가진 반면 조합원수에 비례하는 교섭위원단의 규모 및 배분기준을 설정하는 데 어려움이 있으며, 소수노조의 난립으로 노동운동의 사분오열화를 초래할 수 있다는 단점이 지적되고 있다. 비례대표제는 실제로 전교조와 한교조가 「교원의노동조합설립및운영에 관한법률」에 의해 창구단일화를 하되 교섭단 구성이 합의되지 않는 경우 조합

원수에 의한 교섭단 구성을 명문화하여 구체적으로 시행되었다. 그리하여 법제 도적 합리성은 존재하나 실제로 현실 속에서 소수노조의 비협조로 인해 단체교섭이 지연되는 문제가 발생(노동부, 2004)하여 오히려 다수노조조차 단체교섭권을 제대로 행사하지 못하는 상황이 빚어지면서 그 한계를 드러내었다. 또한 소수노조가 여러 개 존재하는 경우 이러한 여러 개의 소수노조의 교섭권을 인정하여 이를 모두 교섭단에 포괄하는 경우 실질적으로 사용자의 어용노조 설립 가능성도 훨씬 구체화될 것이라 예상된다.

다. 평 가

그간의 복수노조교섭체계합리화 관련 논의가 실무적 차원에서 쟁점을 정하고 구체적인 국내외사례를 검토하였으나 다양한 교섭구조가 존재하는 현실에 대한 충분한 검토가 이루어지지 못했다. 노동계는, 그간의 창구단일화방안에 대한 논의는 기업단위 복수노조의 문제만을 다루고 있어 산별노조의 교섭방식에 대한 고려가 없음을 지적하면서, 자율교섭제를 주장하고 있는 반면 재계는 1사 1협약을 주장하고 있다.

노동계 역시 상충부와 단위노조간 입장차이가 많아 단위노조는 조직적 이해에 기초한 다양한 방안을 주장하고 있어 이에 대한 보다 충분한 검토과정이 전제된 후 제도화가 필요할 것이다. 또한 그간의 논의가 당사자들의 제도 편익에 대한 엄밀한 정산절차가 없었으며, 제도가 없을 때와 비교한 효율성분석이 이루어지지 않은 상태라 자칫 엄청난 시행착오 비용을 감수할 수 있을 것이다.

현 단계에서 복수노조의 문제에 대한 접근의 원칙을 마련하되, 초기업별 및 단위사업장의 다양한 교섭수준에서 쟁점을 좀 더 명확히 파악하고 이에 대한 조사를 진행함으로써 현실적인 대안을 마련해야 할 것이다. 창구단일화가 끼칠 경제적 효과에 대한 분석이 전무한 상황에서 입법논리의 완결성 공방에 의해 승리한 입법이 채택되는 방식은 문제가 많다고 판단된다. 이러한 추후 입법의 부작용이 확인되어도 아무도 책임지지 않는 현실에서 더욱 신중할 필요가 있다고 본다.

이런 맥락에서 창구단일화 방식을 단언하기는 어려우나 위의 사례조사를 토대로 몇 가지 대원칙은 설정해 볼 수 있을 것이다. 먼저 창구단일화는 노사간의

자율적 질서를 존중하는 차원에서 노조의 자율적 단일화가 성공할 경우 이를 존중하여 교섭하는 것을 전제로 해야 할 것이다. 따라서 노동조합이 스스로 창구단일화의 필요성을 인정하고 공동교섭단을 구성하거나 다양한 방식을 통해 진행하는 것은 법적으로 규제할 필요성이 없는 영역일 수 있다. 그러나 자율적 단일화에 실패하는 경우, 자율교섭제는 교섭비용의 증가뿐만 아니라, 조직력이 강한 대기업노조나 근로조건이 다른 숙련노조(예: 항공조종사 노조)는 개별교섭선호로 개별단위별 순환과업의 가능성이 높아지며, 반대의 극단으로 사용자의 분할통치전략(divide-and-rule)에 의한 노동조합활동의 약화 가능성도 배제할 수 없다.

그러나 전술된 사례에서 관측되듯이, 현재의 노사관계 지형상 창구단일화가 실패할 가능성이 적지 않다고 판단된다. 이에 대비하여 자율교섭에의 창구단일화 마련 실패시에 대비한 창구단일화 방식의 법적 강제가 필요하며 그 방식으로 다수대표제 방식이 적합하다고 판단된다. 다수대표제를 채택한다고 하더라도 노조가 우려하는 것처럼 초기업별 교섭구조를 침해하거나 기업별 교섭체계를 공고히 하는 것이라 파악되지 않는다. 다만 제도의 설계에서 다수대표제를 실시하는 경우 소수노조의 보호문제, 근로조건이 이질적인 직종이 병존하는 사업장에서 창구단일화 대상범위 문제는 예외적으로 논의해 갈 수 있을 것이다. 예컨대 창구단일화에 실패한 사업장에서 직종간의 이질성에 의거하여 직종별 창구단일화를 요구할 경우 임금 등 기본적인 근로조건은 창구단일화 대상에 포함하되 이질적인 사항에 대해, 합리적 사유가 인정되는 범위에서, 직종별 다수교섭제에 의한 창구단일화를 허용하는 방식이 검토될 수도 있을 것이다.

복수노조 교섭창구단일화와 관련하여 추가적으로 고려할 수 있는 문제로 초기업별 노조의 창구단일화 참여와 단체협약의 충돌, 창구단일화와 기업별 교섭 교착화 문제, 한 사업장내 기업별노조와 산별지부가 공존할 경우를 고려해 볼 수 있다. 첫째, 산별교섭과 같은 초기업별 노조는 창구단일화에 포함되지 않아 창구단일화가 요구되지 않는다. 창구단일화의 대상은 개별 사용자가 교섭의무를 부담하는 경우에 국한하되, 사업장 내에 존재하는 단위노조, 지부뿐만 아니라 대각선교섭을 원하는 초기업적 단위노조도 포함시켜야 한다. 즉 사업장 차원의 교섭창구단일화에 초기업별 노조가 참여해야 할 것이다. 다만, 초기업별

단위노조가 사업(장)단위가 아닌 전국적·직종별 교섭을 진행하는 경우에 대한 교섭의 효율성 제고 내지 교섭활성화 차원의 대응책이 마련될 필요도 있을 것이다. 둘째, 단체협약의 충돌에 관하여는 창구단일화의 대상을 사업장 차원으로 한정할 경우 산별협약이나 지역협약의 체결은 복수노조 창구단일화의 요구를 받지 않고 자유롭게 체결될 수 있는데, 이미 체결된 산별협약 등이 사업장 내에서의 단체협약에 어떠한 효력을 미치는지가 문제될 것이다. 셋째, 창구단일화와 기업별 고착화의 문제에 관하여는 창구단일화 방안이 강제될 경우 산별노조의 하부 조직에 대해서도 단일화 강제를 요구하게 되거나 산별교섭 자체를 무력화시켜 초기기업별 노조의 조직 전환이나 산별교섭의 정착을 막을 수도 있다는 우려의 목소리도 있다. 이러한 입장에서는 사업장의 복수노조가 법으로써 교섭창구 단일화를 강제당하는 것보다는 교섭창구 및 방식을 자유롭게 선택할 수 있는 자율교섭체가 유력한 방안임을 제시한다. 한편, 창구단일화에 대해 찬성하는 입장에 서면서, 산별노동조합에 대하여 사실상 기업별 교섭이라는 교섭구조를 강제하는 효과가 초래되지 않도록, 기업별 교섭 이외의 교섭구조인 공동교섭 단위의 구성 의무를 법에 의해 부과하는 방안도 제시되고 있다. 따라서 창구단일화의 대전제하의 기존의 노사관계 관행을 존중하기 위한 보조적 방안이 검토될 수 있다.

마지막으로 복수노조와 관련하여 한 사업장 내에 기업별노조와 산별지부가 공존할 경우 발생할 수 있는 문제에 대해 고려해 볼 필요가 있다. 이미 기업별 노동조합이 하나의 사업 또는 사업장에 설립되어 있는 경우, 2007년 복수노조 허용으로 기존의 기업별 노동조합과 새로운 산업별 노동조합지부가 공존하게 될 수 있다. 이 경우 해당 기업에 속한 종업원이 아닌 근로자, 즉 실업자, 자유직 근로자, 해고자, 퇴직자 등이 조합원 자격을 갖고 조합임원이 될 수 있는 자격이 있는지 여부, 산업별 노동조합의 노동조합지부분회에 대한 통제권과 서로 간의 권한배분 문제, 헌법에 의해 보장된 근로자의 근로3권과 사용자의 재산권·경영권과의 조화문제, 기존의 지부에 노동조합 전임자가 존재하는 경우 산업별 노동조합에 유급전임자를 허용하는지의 문제, 단체교섭의 노동조합 측 당사자 문제, 쟁의행위와 관련하여 조정 신청의 명의 및 관할과 조합원 찬반 투표시 문제, 조합비 일괄공제(체크오프시스템)와 관련된 문제, 산별단협과 지

부단협이 충돌 문제를 고려해야 한다. 복수노조는 이와 같은 제 문제를 가지고 있어 이에 대한 명백한 해결방안 없이 복수노조 허용은 노사관계를 악화시킬 수 있을 소지가 많다고 생각된다.

Ⅲ. 노조전임자 관련문제

1. 노사관계 기업내부화와 전임자 제도 형성

한국에서 노조전임자 임금을 사용자가 지급하는 관행은 군사정권하에서 노사관계의 기업 외부화를 억제하는 노동법과 기업 단위 노동조합의 재정수입에 관한 규제로 인해 발생된 측면이 강하다. 즉 군사정권하에서 기업별 노조형태가 유지되도록 강제되면서, 1997년에 삭제되었으나 조합비의 상한선을 2%로 규제하는 것은 기업내 노동조합 재정 건전성을 열악하게 만들었다. 노동운동의 수준이 아직 낮은 상태에서 노동조합의 자주성이 대원칙으로 정착되지 못하여 노조전임자 지급 관행이 배태되게 되었다.

실상가상으로 군사정권은 조합의 파업기금을 조합원 자녀를 위한 장학금 등 복지비용으로 사용하도록 유인하였기 때문에 노조의 재정은 극도로 취약할 수밖에 없는 환경이었다. 이러한 환경하에 노조는 전임자 임금지급을 위한 재원 확보에 매달릴 수밖에 없었으며(김수곤, 2005), 사용자는 노사분규를 그때그때 미봉적으로 봉합하는 차원에서 노동조합의 전임자 임금지급 요구에 응했던 것이 지금까지 관행화되게 되었다. 요약하면 군사정권하의 노동규제는 노사관계의 기업내부화를 촉진시키고 노조재정을 취약하게 만들었으며, 사용자의 미봉적인 노무관리는 사용자에 의한 노조전임자 임금지급을 관행화하게 되었다.

2. 노사정위원회 논의경과

가. 법개정 이전의 노사관계개혁위원회

노조전임자에 관한 논의는 1997년 노조법 개정이전부터 경영계의 문제제기로 시작되었다. 1996년 11월의 『노사관계개혁백서』에 따르면, 경영계는 우선 전임자의 급여지급 관행은 단체교섭에서 노조의 전임자수 확대요구로 매년 제기되면서 노사갈등의 요인이 되고 있다고 주장하였다. 특히 교섭상대방에게 자금을 지원하는 것은 논리적으로 모순이 되며 사용자로부터 급여를 지급받고 있는 노조간부는 자주성·독립성을 갖고 있다고 보기 어렵다는 것이다. 따라서 전임자급여지급은 부당노동행위로 규정하고 이를 제한하고 이를 무노동 무임금의 원리로 보아야 한다는 것을 강조하면서 법제화를 요구하였다.

이에 대해 노동계는 전임자급여지급금지는 노조활동을 위축시킨다고 주장하며 법제화에 반대하였다. 전임자의 급여지급은 기업별노조를 진행하는 과정에서 단체협약 등을 통하여 관행에 의해 오랜 기간 형성되어 온 것이므로 노사자율에 의해 해결하여야 한다는 것이다. 영세사업장노조가 많이 가맹하고 있는 한국노총은 각 단위노조의 재정적 기반이 취약하여 더욱 민감한 반응을 나타내었고, 민주노총은 복수노조의 문제와 연계하여 복수노조가 전면 허용된다면 법개정 이후 전임자급여문제를 제2차 제도개혁과제로 계속 논의할 용의가 있다고 입장을 밝혔다(노사정위원회, 2003).

노사관계개혁위원회의 논의과정에서 전임자 문제로 노사간에 첨예한 대립을 하였고 공익위원들은 조정하는 차원에서 두 가지 방향을 제시하였다.

제1안은 사용자가 전임자에게 급여를 지급하는 행위는 부당노동행위로 취급한다는 것이며, 제2안은 전임자 급여지급과 관련한 단체교섭은 가능하나 임의적인 교섭사항으로 하고 쟁의행위를 할 수 없도록 하자는 것이었다. 결국 논의를 통해 두 안을 절충하는 선에서 “노조재정자립의 원칙을 선언적으로 규정하고 복수노조 전면 허용시 그 구체적인 보완방안을 강구하는 것”으로 합의안을 제출하였다.

나. 법개정과 각계의 논의

노사관계개혁위원회(이하 ‘노개위’라 칭한다)에서 만들어진 공익안은 1997. 3.13 법개정 과정에서 상당부분 수정된 채 법제화를 하게 되었다. “노조재정자립의 원칙을 선언적으로 규정”한 내용은 사용자의 전임자급여지급은 금지되는 것으로 구체화하였고, 만일 전임자급여를 지급하는 경우 이를 부당노동행위로 취급하도록 하였다. 「노조법」 제24조 2항에서 “제1항의 규정에 의해 노동조합의 업무에만 종사하는 자(이하 ‘전임자’라고 한다)는 그 전임기간동안 사용자로부터 어떠한 급여를 지급받아서서는 아니 된다.”고 하고 있고, 제81조 제4호에서 “노동조합의 전임자에게 급여를 지원”하는 사용자 행위를 부당노동행위로 규정하여 이를 어기는 경우 제90조(벌칙)에 의해 제81조 위반에 따른 2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다. 다만 노동조합의 취약한 재정적 기반을 고려하여 부칙 제6조 제1항을 통해 2001년까지 전임자급여 지급 금지규정적용을 유예하고 제2항을 통해 당해 노사는 전임자의 급여지원 규모를 노사협의를 통해 점진적으로 축소하고 그 재원을 노동조합의 재정자립에 사용하도록 규정하였다. 이렇게 규정한 데 대해 노동부는 그 이유를 다음과 같이 설명하고 있다.

“전임자의 급여는 노조 스스로 부담하는 것이 노사관계의 기본원칙이다. 그러나 우리의 노사현실은 오히려 노조전임자의 급여를 사용자가 지급하는 것을 당연시하는 잘못된 관행이 있어 왔다. 이에 따라 많은 사업장에서 매년 단협 등을 경신하기 위한 교섭 때마다 유급전임자의 확대를 요구하고 사용자도 교섭의 조기타결을 위해 노조의 요구를 수용해 왔던 것이다. 따라서 새 법에서 사용자가 노조전임자급여를 지원하는 것을 노조의 자주성을 침해하는 부당노동행위의 하나로 명시하여 합리적인 관행이 정착될 수 있도록 한 것이다.”(노동부, 1997)

법이 개정됨으로써 사용자의 노조전임자급여지급이 노조의 적극적인 요구나 투쟁에 의해 얻어진 경우에는 부당노동행위가 성립되지 않는다는 입장을 보여 주었던 판례¹³⁾는 더 이상 유지되기 힘들게 되었고 학계 및 노동계에 논란을 확

13) 대판 1991.5.28, 90누6392, 제물포노조사건, 대법 95.11.10 판결 94다54566 진주시의료보험조합사건.

산시켰다. 노동계는 강하게 반발하였고 전임자 급여조항의 백지화에 초점을 맞춰 입법개정운동을 조직적으로 전개하였다. 이에 반해 경영계는 이를 잘못된 노사관행을 바로잡는 계기가 될 것으로 기대하고 긍정적인 평가를 하였다.

학계에서는 현행법규정의 내용과 취지가 합목적성과 정당성을 가지고 거시적 관점에서 노동조합의 자주성확보에 도움이 되며, 법의 선도적 기능, 질서형성의 기능을 기대하기 위한 법규정의 준치입장 등 찬성을 표현하는 입장¹⁴⁾이 있는가 하면, 이러한 법규정이 부당노동행위의 취지에 적합하지 않거나 법 적용에 있어 금지유예조항을 둠으로써 기존노조와 신설노조의 형평성 문제 등이 제기되어 반대하는 입장으로 나뉘었다.

다. 제3기 노사정위원회에서의 논의과정

1) 1999년의 논의

노사의 입장차이로 인해 전임자급여지급금지에 대한 논의는 노사정위원회로 넘어오게 되었다. 제2기 노사정위원회(1998.1.15~1999.5.14)에는 양대 노총의 불참으로 정상적인 운영이 되지 않았고, 1999.5. 14. 「노사정위원회설치및운영 등에관한법률」 제정공포를 계기로 시작된 제3기 노사정위원회에서 본격적으로 논의를 하기 시작하였다.

민주노총의 불참하에 시작된 제3기 노사정위원회에서 한국노총은 전임자문제에 대해 강력하게 폐지를 요구하였다. 그러나 두 달 만에 한국노총은 전임자문제뿐만 아니라 한국전력 민영화의 일방적 강행, 공공부문 예산편성지침의 일방적 조치 등을 문제시하면서 노사정위원회의 활동을 정지하겠다고 선언하였다. 그러나 노사정위원회는 노동계의 참여가 없더라도 논의 가능한 시안을 논의하면서 노사관계 쟁점현안에 대해 토론회 활동을 계속해 나갔다. 정부나 정치권에서도 입법추진에 부담을 느껴 독자적인 입법추진을 하려 하지 않고, 노사정위원회의 공익위원들이 중재안을 내줄 것을 기대하게 되었다(노사정위원회, 2000).

1999. 11. 5. 노동시간단축과 전임자임금지급관련 노사정대토론회를 비롯하

14) 김형배박종화오문완 교수 등이 각각 토론회에서 긍정적인 입장을 표명하였다.

여 각종 토론과정에서 밝힌 노동계의 입장¹⁵⁾은, 전임자의 급여는 사용자와의 기본적 노동관계에서 비롯된 급여이기 때문에 지급되어야 하며 급여지급 여부는 입법으로 규정될 사항이 아니라 노사자율에 의한 협상으로 결정될 문제라는 것이다. 특히 노조전임자의 급여지급을 금지하는 경우 조합원이 많은 대기업은 생존할 수 있으나 능력이 부족한 영세기업의 소규모 노동조합은 더 이상 존재하기 힘들게 된다는 주장이다. 한국노총의 경우 300명 이하 사업의 노동조합이 87%를 차지하고 있는 현실을 감안하면 전임자의 급여지급은 조직의 사활이 걸린 문제가 아닐 수 없다는 것이다. 또한 한국노총은 ILO의 경우도 국내법에서 이런 법적규정을 두는 것은 적절치 않다는 입장이며, 외국에서 전임자급여지급 금지의 입법사례는 없으며 오히려 전임자의 급여지급사례가 많다는 주장을 하였다.

이에 대해 현행노조법 관련규정이 존치되어야 한다는 경영계는 무노동무임금은 국제적으로 보편화되어 있는 원칙으로서 전임자에게 급여를 지급해서는 아니 되며, 전임자 급여지급은 힘 겨루기식 노동운동의 산물로서 잘못된 노사관행이므로 시정되어야 한다는 것이다. 특히 전임자의 급여지급을 허용하는 경우 무노동 무임금의 원칙을 근간으로 하여 파생되는 파업기간 중 급여지급금지, 무급휴직제 등을 근본적으로 부정하는 결과가 되며, 현재의 노동조합도 충분한 재정능력을 갖추고 있다는 것이다. 특히 선진국의 경우 전임자도 노동시간 중에는 정상적으로 업무를 하고 있고 그 이외의 시간에 조합 활동을 하고 있으며, 전임자의 급여지급은 부당노동행위로 규정되어 노동조합이 급여지급을 요구하는 사례가 없어 법률로 규정되어 있지 않으며 이것이 특별한 쟁점으로 다루어질 이유가 없어 전임자에 대한 급여지급금지조항이 없다는 것이다(노사정위원회, 2000).

이러한 입장 차이에 대해 노사정위원회 운영위원회에서는 공익위원 전체가 참여하는 연석회의(1999.11.10~12.15)를 통해 전임자 문제에 대한 방안을 마련하여 정부에 건의하기로 하였다. 공익위원들은 사용자에게 급여지급의무가 없

15) 이남순, 「노조전임자 임금 및 노동협약 실효성 확보」, 한국노총민주노총 공동주최 노동시간단축 및 전임자임금지급 관련 노사정 대토론회 1999.11.5; 「민주노총, 전임자 문제 등 노동현안 관련 노사정위 공익안 검토 의견」, 1999.12.9; 한국노총, 「전임자임금지급 자율성 확보에 관한 청원」, 2000.6.

음을 명시하고, 노동조합이 급여지급을 목적으로 쟁의행위를 할 수 없도록 하는 것이 바람직하다는 데 의견을 모으고, 다음과 같이 두 가지 안을 제시하여 논의를 진행하였다(노사정위원회, 2003).

<제1안>

사용자에게 노조전임자 급여지급의무가 없음을 명시하고, 노동조합은 급여지급을 관철할 목적으로 쟁의행위를 할 수 없음을 명시하며, 현행법 제24조 제2항 및 제81조 제4호를 삭제한다. 그리고 노동부장관으로 하여금 사업장내 복수노조 허용에 따른 전임자에 대한 과도한 급여지급 방지방안을 마련하도록 부칙 제5조에 삽입한다.

<제2안>

현행법 부칙 제5조 및 제6조를 개정하여 전임자 임금관련 규정과 사업장내 복수노조 허용규정의 시행 유예기간을 3년 연장한다.

이 두 가지 안에 대해 노사 양측은 일제히 반발하였다. 노동계는 전임자 급여지급은 노사 자율적 사항이라는 입장을 변함없이 주장하며, 법으로 전임자의 수를 제한하는 것도 역시 노사자율 영역을 침해하는 것이라고 주장하였다. 전임자급여지급문제는 엄연히 노조활동관련사항으로서 의무적 교섭사항으로 해석하고 있는 학자들도 존재하며 이와 관련하여 쟁의행위대상에서 제외하는 것은 명백한 노동3권의 침해라는 것이다. 특히 신규노조의 전임자임금지급을 금지한 부칙 제6조제1, 2항에 대한 삭제를 촉구하였다.

이에 대해 경영계는 전임자임금지급을 노사합의에 의해 결정하도록 하는 것은 유급전임자제도를 존치시키는 것으로 무노동·무임금원칙에 반한다는 것이다. 또한 전임자 수를 대통령령으로 상한선을 두게 되면 이에 미치지 못하는 기존의 노조나 신규노조들이 전임자를 두게 되어 결과적으로 유급전임자의 숫자를 증가시키는 상황이 발생하여, 상한선이 아니라 표준기준으로 작용할 우려를 제기하였다. 그리고 부칙조항은 즉각적인 시행을 통해 발생하는 부작용을 최소화하기 위한 것으로 법 시행 이후 설립된 신규노조에 대해 이 조항을 적용

배제하는 것은 차별에 해당되지 않는다고 주장하였다.

이러한 상황에서 공익위원 연석회의는 다음과 같은 최종안을 채택하여 건의하였다.

① 사용자는 노조전임자 급여를 지급할 의무가 없음을 명시하고, 이 항의 규정에도 불구하고 대통령령이 정하는 전임자 수를 초과하지 않는 범위 내에서 노사 합의에 의하여 사용자는 전임자 급여를 지급할 수 있도록 한다.

② 노동조합은 전임자의 급여지급을 목적으로 하는 쟁의행위를 할 수 없도록 한다.

③ 현행법 제24조 제2항 및 제81조 제4호 전임자 관련 급여규정은 삭제하기로 한다.

정부에서는 공익위원안을 반영하여 노동관계법 개정법률안을 마련하여 1999. 12. 28. 국무회의에서 의결하고 15대 국회에 제출하였다. 그러나 노사 양측이 반대하는 상황에서 입법화에 부담을 느껴 입법화에 이르지 못했다.

2) 사회적 합의로서 5년 유예안의 합의

2000. 4. 28. 노조전임자급여 및 복수노조의 문제를 2000년 의제로 확정하고 노사관계소위원회와 상무위원회에서 계속 논의하기로 하였다. 특히 2001. 1. 9 상무위원회에서 노사정 간사를 뽑아 복수노조와 전임자 급여문제를 집중 논의하기로 하였다. 이후 11차례에 걸쳐 논의가 진행되었고 그 결과 2001. 2. 9. 전임자 급여지급금지조항을 2006년 12월 31일까지 시행하지 않기로 합의하였다. 그 이유는 사업장 단위 노조전임자 급여지급에 대해 수년간 논의를 진행하였으나 합의를 이루지 못하였고, 노동계의 취약한 재정사정으로 노동조합활동 위축가능성을 고려하여 시행을 연기하기로 결정한 것이다.

3) 2002년 노사정위원회 논의

2001. 2. 9. 이후 노조전임자임금지급관련 5년 유예 안에 합의한 뒤 2001. 3. 28 법개정이 이루어졌고, 후속조치와 관련하여 상무위원회에서 몇 차례 논의가 있었으나 진전은 없었다.

2002년도 노사관계 소위원회에서 다시 노조전임자 문제를 논의 의제로 설정

하고 정확한 실태분석과 해외사례를 통해 합의점을 도출하고자 노조전임자에 대한 국내외 실태조사를 실시하였으나 별다른 진전을 보지 못했다.

4) 2003년 노사관계선진화방안의 논의

노동부는 이후 노사관계법과 제도를 국제기준과 우리나라 현실여건에 부합토록 개선하는 방안을 마련하기 위해 2003. 5. 10. ‘노사관계제도선진화연구위원회’를 발족시켰다. ‘노사관계제도선진화연구위원회’는 논의 결과물로 「노사관계법·제도 선진화 방안(중간보고서, 29개 과제)」을 제출하였다. 이에 각 논의 결과물에 대해 노사의 의견을 수렴하기 위해 2003. 9. 4. 노사정위원회에서 논의해 줄 것을 요청하였고, 이 내용 속에서 전임자의 문제가 포함되어 다시 검토되기 시작하였다.

전임자급여와 관련하여 논의된 내용을 살펴보면, 비록 법에서는 전임자급여 지급을 노조의 자주성을 침해하는 부당노동행위로 간주하고 있으나 실제로 현장에서는 전임자 수가 증가하고 있으며 급여지급 역시 노사간의 단체교섭을 통해 확보하고 있는 것으로 파악하고 있다. 따라서 ILO에서도 노조전임자급여금지규정에 대해 폐지권고(2002년 제327차 보고서 487항, 결사의 자유위원회)를 하고 있으므로, 법령이 정한 기준 내의 노조전임자에 대한 급여지원은 부당노동행위로 보지 아니하고 기준초과시에만 제재를 가하는 안을 제시하고 있다. 그리고 소수의견으로 독일, 프랑스의 사례를 바탕으로 노조전임자 관련 현행규정은 유지하되 노사협의회의 근로자위원의 비상임·무보수규정을 삭제하도록 하여 전임자가 근로자위원으로 활동하는 경우 이를 인정하는 안을 제시하였다.

노사정위원회는 2003. 9. 4. 본위원회에 「노사관계법·제도 선진화방안」을 상정하고 10월부터 상무위원회를 중심으로 2004년 상반기까지 기간을 연장하여 논의를 계속하였다. 그러나 민주노총의 불참이 지속되었고 한국노총이 집행부를 교체하는 등 상무위원회에서도 논의를 발전시켜 나가지 못했다. 2004. 12. 10. 다시 ‘미래노사관계기초위원회’를 통해 전임자문제에 대한 논의를 진행하였으나 한국노총의 노사정위원회의 탈퇴선언 이후 계속된 불참으로 논의가 중단되었으며 공전하고 있는 상태이다.

3. 노조전임자 사례 유형별 분석

가. 조사목적과 방법 및 대상

본절에서는 기업체·노동조합 관계자와의 심층 인터뷰, 현장조사 등 사례연구의 질적 연구를 통해 전임자 규모 및 전임자 실태를 조사함과 더불어 전임자 인정 경위 및 근거, 실제관행상 인정하는 전임자 수를 확인하고자 한다. 집중 인터뷰대상의 사업장은 노조채용직원에 대해 일정하게 급여를 지급하거나 또는 노조전임자 기금을 운영하고 있는 경우, Time-Off 제도를 실시하고 있는 경우, 반전임 및 기타전임자가 다수 존재하는 사례 등을 중심으로 하여 4개 사업장(또는 부문)의 의견을 청취하고 전임자 제도의 개선안에 대한 당사자들의 의견을 청취하였다. 이하의 자료는 인터뷰와 그간의 자료를 통합하여 정리한 것이다.

나. 조사결과

1) 노조채용직원에 대한 급여지급 사례

노조채용직원에 대해 급여를 지급하는 노조로서 대표적인 경우는 서울지역 버스노조를 들 수 있다. 서울지역버스노조는 1961년 8월 전국운수노동조합 서울버리지부로 설립되어 1980년 8월 정부조치에 의거 해산되었다. 이후 1981년 2월 전국자동차노동조합연맹 서울지부협의회로 다시 설립되었고 2000년 7월 전국자동차노동조합연맹 서울시버스노동조합으로 변경되었다.

서울시버스노동조합은 현재 회사는 61개이나 지부는 63개인 상태이다¹⁶⁾. 규약상으로 지역별 노동조합이나 각 단위노조에서 설립 신고증을 유지하고 별도의 운영규정을 두고 있으며, 대부분의 단위노조가 설립 신고되어 있는 상태이다. 조직대상은 규약 제6조에 따르면 서울시내버스 및 이와 유사한 업종(마을버스)에 종사하는 자 및 이에 소속되는 비정규직(위촉 및 계약직 등) 근로자로 규정되어 있다. 회사는 종업원이 입사시에 자동적으로 노동조합의 조합원임을

16) 풍양과 화곡교통, 대진과 동양이 합병하면서 회사는 통일되었으나 노조는 그대로 두 형태가 존재하여 지부의 숫자와 회사의 숫자가 차이가 난다.

인정(단협 제4조)하고 있어 유니온 슝을 인정하고 있으며, 현재 노동조합에 가입한 조합원은 대부분 운전직이다(노사정위원회, 2004).

전임자 수를 살펴보면 전체 조합에 15명(위원장 1명, 지도위원 1명, 사무처장 1명, 총무국 4명, 교육홍보국 2명, 조직국 3명, 복지국 1명, 노사대책국 2명 - 전임직원)이 있다. 상급단체에서 일하는 간부들의 인건비는 노조에서 조합비에 의해 지급되고 있으며, 단위노조에 대해서만 1986년 이래 단위지부장 1인과 추가노조채용직원 1인에 대해 회사에서 지원하고 있다.

노조채용직원은 두 가지의 유형이 있다. 첫째는 노조경리사원의 경우이다. 노조가 채용을 하면 회사에서 지원을 하는 방식이며 채용 및 해지권한은 지부장이 가지고 있다. 이들은 조합의 재정 관리를 하고 있으며, 각종 사무 및 보조 업무를 담당하고 있다. 회사로부터 받는 지원은 최저생계비수준으로 약 67만 원선이다. 각종 수당이나 퇴직금은 일반사원과 동일하게 적용을 받고 있다. 생계보조 차원에서 노조에서 추가적인 일정 금액을 지급하고 있다. 두 번째는 과거에 안내양으로 일하던 근로자가 직책이 없어지면서 노조의 여성부장으로 일하는 경우가 2명 있다. 이들은 20년 이상 회사에서 근무하다가 여성부장으로 직책을 옮긴 사람으로 약 110만 원선 정도를 회사에서 지원을 하고 있다. 기타 회사의 사업장이 커서 추가로 고용된 직원이 있으나 이 경우 기존의 회사에서 일하였던 운전기사를 노조의 운전기사직에 채용하여 쓰고 있으며 노조가 조합비로 임금을 지급하고 있다.

지부전임자의 월급은 현재 지부의 사정에 따라 약간씩 다르나 평균 연 4,700만 원 정도이며 현재 3.8% 인상이 되어 4,800만 원 정도이다. 회사와 노조의 사정에 따라 약간씩 다르고 마을버스를 운영하는 조그만 회사의 경우에는 약 3,000만 원 정도 하는 곳도 있고 회사규모가 크고 오래된 사업장은 약 7,000여만 원 받는 곳도 있다.

현재 회사에서 지원하는 노조재정기금은 약 35억 정도이며 그 중 학자금으로 10억 정도, 복지비용으로 25억 정도가 지원되고 있다. 이는 2009년까지 지급하는 것으로 합의되어 있다. 사실 현재 조합비는 사업장에서 check-off 시스템으로 월 지급받는 임금의 2% 정도를 거두어서 이 중 30%를 버스노조로 납부하고 12%를 연맹에 납부하고 있다.

전임자 61명과 노조채용직원 61명 모두를 버스노조에서 지급할 경우 평균 연간 인건비를 충당하기 위해 연평균 40억 원 이상의 재원이 필요하다. 현재 지원되는 노조재정자립기금 중 복지비용 25억을 가지고 사용하여야 하나 그때 까지 전임자 급여를 채울 수 있는 안정적인 수입구조가 마련되지 않는 경우 자체 재원으로 전임자를 유지하기 어려움이 있을 것으로 예상된다. 중앙에서 모든 조합비를 지급받아서 각 지부로 새로 지급하거나 또는 학자금 명목으로 지급되는 부분을 모두 조합전임자 월급으로 전환하는 경우 액수를 맞추어 볼 수 있으나 이 경우 지급되는 조합원의 학자금을 전임자 급여로 전환하여야 하고 전임자 배분 비중과 학자금 배분 비중이 달라질 경우 불공정 시비가 일어 노노 갈등이 유발될 수 있는 상황이라 판단된다.

사측은 사측대로 현재 지부와 연맹수준에 별도로 재정지원금이 지급되고 있는 상황에서 지속적인 물가상승에 따른 인건비의 증액에 대한 부담과 2007년 이후 현실적인 대안이 필요하다고 지적하고 있다.

그간의 노조전임자의 역할에 대한 평가는 노사 양측 모두 긍정적이다. 즉 노조는 단위 지부에서 고충처리위원으로서 역할을 해 왔고, 무조건적인 대립보다 2002년 이후 지속적인 적자를 기록하고 있는 버스업계를 살리기 위해 노사 함께 생산성제고를 위해 끊임없이 노력을 해 왔다고 설명하고 있다. 특히 버스 준공영제실시를 앞두고 노사는 협력적으로 문제를 풀어 왔음을 설명한다. 중앙에서 임금인상 등 기타 교섭의 핵심내용과 가이드라인을 정하는 교섭을 진행함으로써 단위지부에서 별다른 교섭비용이 들지 않고 있어 교섭비용의 감소에도 일정한 역할을 하고 있다고 평가한다. 그리고 비정규직과 관련하여 노조에서 비정규직의 고용형태를 적극적으로 거부하고 있어 노동시장의 양극화해소를 위해 노력하고 있는 측면도 있다고 강조한다. 사측도 이러한 지부전임자의 역할의 긍정적인 측면을 인정하고 있다. 특히 각 지부 내에서 고충처리 역할이나 노사관계안정을 위해 기여하고 있다는 점을 인정하고 있다. 버스전임자의 활동은 후술하는 경제효율성과 공평성 기준에서 평가해 볼 때 타업종의 전임자에 비하여 상대적으로 양호한 전임자 활동을 해 왔다고 평가해 볼 수 있다.

노조전임자 임금지급 대안 중 하나로서 거론되는 재정지원의 경우는 이미 시행하고 있는 부분이며, Time-Off제는 운수분야의 경우 근로시간의 측정이 명확

하지 않으므로 적용하기 힘든 제도라고 한다. 반전임의 형태도 운수분야에서는 업종의 특성상 적절치 않은 대안이라고 지적한다. 그러나 Time-Off제 혹은 반전임자 제도를 실시하기 위해서는 그들의 근로시간 측정이 필요한 것이 아니며, 근로에서 제외되는 시간의 투명성이 중요한 부분이므로 적용이 불가능한 것이 아니라 제도에 대한 몰이해에서 비롯된 측면도 있다고 판단된다. 다만 노동조합 스스로 전임자에 비하여 Time-Off제 혹은 반전임자제 실시시 노조전임자로서의 시간의 투명성 확보를 위해서 스스로 노력해야 하는 부담으로 인하여 이를 기피하는 것으로 판단된다.

이 밖에 노조전임자를 근로자 위원으로 정하고 임금을 지급하는 형태는 이미 예전에 실시한 적이 있었으며, 특히 고충처리위원으로 하여 임금지급을 한 사례가 있었다고 한다.

2) Time-Off제 실시사례

P사의 경우 다국적기업으로서 1986년에 한국지사를 설립하여 현재 종업원은 440여 명이며 4개의 판매를 위한 법인을 관리하는 판매조직과 2개의 공장을 가지고 있는 회사이다. 판매조직은 각각 그 내부에 Area manager가 있고 본사의 판촉조직은 따로 있다. 노무관리 방식은 본사의 글로벌 기준(Global standard)에 따라 이루어지며, 각 지사는 현지국가의 기본적인 법적 원칙만을 참작한 관리가 이루어진다. 그래서 인사관리를 하는 관리자가 외국인이거나 총괄지사가 외국인인 경우 한국의 특성을 잘 이해하지 못하는 경우가 있으며, 특히 한국 노사관계의 특성이나 기업문화가 용해되지 않아 오해를 불러일으키고 있다고 말한다.

P사의 노조는 2002. 5.26 이런 배경에서 탄생하였다. 당시 P사는 한국지사장이 교체되고 외국인 사장이 오면서 직원들의 연령대를 낮추기 위해 40대를 중심으로 한 수량적 고용조정을 실시하였다. 이에 근로자들이 반발하면서 판매조직을 중심으로 노동조합이 결성되었고 현재 본사의 스태프진과 판촉직원을 중심으로 약 210명 정도의 조합원으로 조직되어 있다.

P사의 노조의 조직대상은 부서장에게 직접 보고하는 매니저, 계약직, 일용근로자로 3월을 계속 근무하지 아니한 자, 고문, 촉탁 임시직, 기타 노사합의로

정한 자는 제외하는 것으로 되어 있다. 상급단체에는 가입하지 않았으며, 조합원의 조합 활동은 근무시간 외에 행함을 원칙으로 하고 있다. 다만 회사와 사전 논의 후 1년에 1회 금요일 또는 휴일 전날 오후 4시간의 근무시간을 사용하는 Time-Off제를 실시하고 있다. 기타 단체교섭 및 회사와 조합 간의 활동에 참여한 시간은 유급으로 간주하고 있다.

전임자에 대해서는 주 1.5일을 조합 활동에 전임하는 시간제 조합전임자를 2명 인정하는 것으로 하고 있다. 회사는 이러한 시간제 조합전임기간을 통상근무로 인정하며 시간제 조합전임기간 중의 급여 및 기타 제 채우는 일반 조합원과 동등하게 처리한다고 하고 있다.

조합비는 직급별로 차등 납부(Grade 4-12까지 10,000~최고 22,000원)를 하고 있고 Check-Off 시스템을 도입하고 있다.

2003년 6월 13일 단체협약을 체결하여 현재 갱신을 위한 협약을 진행 중이다. 2005년도 단체교섭의 주요쟁점은 노조전임자 1인을 인정, 노조사무실 및 휴가규정에 대한 갱신요구이다.

Time-Off제를 실시하게 된 배경은 회사측에 의해 제의되었다. 초기에 노조는 단체교섭에서 전임자를 요구하였는데 회사에서는 2007년부터 전임자급여지급 금지가 적용될 예정이고 신설노조의 경우 전임자에게 급여 지급 금지를 장려하고 있는 상황에서 전임자를 인정하라는 노조의 요구를 글로벌 경영자는 이해하기 힘들다고 설명하였다. 동시에 노조활동 자체를 경력으로 인정하지 않는 외국계 회사의 인사관리 환경에서 노조간부들의 경력관리를 하기 위해서도 Time-Off제를 실시하는 것이 바람직하다고 제의하였다고 한다. 그리하여 노조간부 2인(위원장과 사무국장)에게 각각 주당 1.5시간씩 유급조합 활동시간을 부여하였다.

그러나 노조에서는 2년이 지난 지금 이 제도에 대해 부정적인 견해를 표명하고 있다. 실제로 주당 1.5시간동안 조합 활동을 원활하게 할 수 없을 뿐만 아니라 업무 및 성과에 연동하여 보상 및 승진체계가 결정되는 외국계회사의 인사관리시스템 속에서 그 시간만큼의 일을 줄여주거나 조합 활동을 한 것을 성과로 평가받지 못한다는 것이다. 그리하여 주당 1.5시간동안 하지 못했던 업무를 하기 위해 토요일이나 일요일에도 근무를 해야 하는 상황이 발생하고 있다는

것이다. 결국 정확하게 주당 1.5시간을 경력관리에 반영해 주거나, 업무량을 그만큼 덜고도 성과를 동일하게 인정해 주는 관행이 정착되지 않는 한 Time-Off 제는 의미가 없다는 것이다. 그리하여 노조는 2005년도 요구조항에 노조전임자 1인을 인정해 줄 것을 요구하고 있다. 이것이 현행노동법적 환경에서 불가하다면 적어도 경력으로 인정될 수 있는 공간을 마련해 주어야 한다는 것이 노조의 기본생각이다. 노조는 전체적으로 회사 내에서 인사관리와 관련하여 종업원들 간의 의사소통이 그다지 원활하지 않으며 적어도 노조는 노사간에 커뮤니케이션의 통로가 될 수 있도록 할 것이라 주장한다. 그렇기 때문에 2007년 이후 법적으로 금지되기 전까지 노조가 조직 안정성을 확보할 수 있도록 전임자를 인정해 주는 것이 글로벌 기업으로서 다른 국가의 문화적 정서와 풍토를 고려한 효과적인 인사관리가 될 수 있으리라 판단하는 것이다. 또한 조합원들의 경력관리를 인사노무관리의 차원에서 인정하여 줄 수 있는 풍토도 필요하다는 것이다.

반면 회사에서는 초기 Time-Off 제도에 대한 문제제기를 하였던 상황과 동일한 문제제기를 하고 있다. 노조전임자급여지급이 불법화되는 상황에서 현 노조에게 노조전임자를 인정할 수 없다는 것이며 법제도적인 환경변화가 있지 않는 한 입장의 변화는 어렵다는 것이다.

결론적으로 P사의 Time-Off 제도는 노조전임자를 불법으로 정하고 있는 현행규정에 대한 대안으로서 제기되어 실행되었으나 부분전임 활동으로 인한 성과감소에 대하여 고과 평가시 불이익을 최소화하는 조치가 선행되지 않고는 노동조합의 활동이 무력화될 가능성도 제기된다. 따라서 Time-Off 혹은 반전임제 실시시 고과방식을 단체협약에 병행 포함해야 할 필요성이 제기된다.

3) 반전임 및 기타 전임자가 다수 존재하는 사례

최근에는 단체협약에 규정된 노조전임자 외에 반전임, 기간전임, 기타 여러 가지 다양한 유형의 전임자가 존재하면서 법적으로 언급되는 전임자를 어느 유형까지 전임자로 파악하여야 하는가라는 부분에 대하여 논란이 되고 있다. 실제로 노조전임자급여지급금지조항의 효력발생이 유예되면서 그동안 노동조합의 경우 일부에서는 법에서 말하는 대로 재정자립기금을 형성해 가기도 하나

그 숫자는 미미하고 오히려 다양한 유형의 전임자가 증가하고 있는 것으로 파악되고 있다. 이러한 양태는 노조의 조직력이 강하고 강성노조로 평가되는 부문에서 많이 발생하고 있는데 그 양상에 있어 두 가지 방향에서 파악해 보는 것이 필요할 듯하다.

첫 번째는 기업별노조이면서 단체협약에 정한 수 이외에 이면합의를 통해 노조전임자 수를 더 확보하고 있는 경우이다. B사의 경우 1987년 7월에 결성된 이래 현재까지 노동운동내 강성노조로서 역할을 해 왔다. 따라서 법제도적인 제한 논의 여부와 관계없이 교섭을 통해 지속적으로 전임자의 숫자를 늘려 왔다. 현재 사업장내 노조전임자의 수는 단체협약 제13조 1항1)에 따라 별도합의(2000. 8)에 의해 약 90여 명이며 상급단체 파견 전임자의 수는 7명이다.

그러나 이 외에 전임처우를 하고 있는 인원이 12명이며 기타 임시상근자가 138명 존재하고 있다. 전임처우란 각종 정책개발을 위해 프로젝트가 끝날 때까지 완전 전임의 형태와 동일하게 처우를 하는 것으로, 현재 판매와 정비제도개선위원, 주간연속2교대제 정책개발위원, 근골격계위원 등의 제도개선위원, 각 공장 대의원대표 중에서 사업부대표로 정해진 위원, 노조의 교육위원, 회계감사위원, 기타 노조활동지원을 위해 위원장이 청구하여 임명한 위원, 본부산하 지부장 등의 형태이다. 그 외 노조에서 채용한 직원으로 여직원에 대한 지원도 하고 있다.

대의원들에 대하여 사측은 417명으로 공식적으로 일을 하게 되어 있으나 일을 다른 근로자와 동일하게 처우할 수 없는 인원이라고 한다. 즉 현장에서 발생하고 있는 일반 조합원의 고충을 처리하여 주고 있으며 현장관리자가 실제로 일을 하지 않는 경우에도 특근을 달아주는 사례가 많아 실제로 반전임의 상태라고 말한다.

이들에 대한 급여지급의 구체적인 내용을 살펴보면, 상근자의 경우 통상임금에 연장근로시간 약 75시간을 인정하여 현재 1인당 연 약 5,000만 원 정도이며, 임시전임자의 경우 월 30시간을 인정하고 있고 노조채용직원은 연간 1인당 약 1,600만 원 정도이다. 기타 근로조건을 살펴보면 연월차휴가 및 대체수당을

17) 단체협약 제13조 제1항은 “전임자는 별도 노사합의 인원의 범위 내에서 자치적으로 결정하며 조합은 전임자의 신원을 회사에 통고하여야 한다. 단, 기전임자의 직무대행에 있어서는 해당기간에 한하여 전임함을 인정한다.”이다.

<표 9> 반전임 및 기타 전임자가 다수 존재하는 사례

		사업장내 노조전임자	상급단체 파견전임자	노조채용직원	전임처우 및 기타 임시상근자
	인원수	90	7	6	138
B사	근로조건	연봉: 약 5000만 원 정도 연장근로: 75시간 인정 출퇴근시간: 자유로움 차량지원: 위원장 및 본부장, 업무용차량 등 유류지원, 사무실 및 기타지원	연봉: 좌동 연장근로: 좌동	연봉: 1600 만 원 정도	연봉: 5000만 원 정도 연장근로: 30시간 인정
	인원수	76	2		68
C사	근로조건	연봉: 5000여만 원 수준 기타지원은 유사	연봉: 5000여만원 수준 기타 지원은 유사		

주: B, C사 모두 자동차부품이며 대기업임. 필진의 인터뷰자료에 근거함.

지급하고 있으며 출퇴근시간을 면제하고 차량지원 및 유류비를 지원하고 있다. 그리하여 임시상근자를 포함한 총 지원금액은 약 127억원 정도에 달하고 있다고 사측은 말하고 있다. 전임 해제시 현업복귀를 원칙으로 하되 승진에 있어 근속연수를 인정해 주고 있으며 부서가 소멸되면 본인과 협의하에 동등한 수준에서의 복직을 하고 있다. 이에 비해 현재 조합비는 규약에 따라 조합원 임금(기본급)의 1%를 내고 있어 현황이 약 62억원 정도 규모이며 연간 지출은 약 35억원, 적립금은 약 15%를 하여 현재 적립금이 2003년도에 9억원, 2004년도에 약 7억원을 각각 적립하고 있다.¹⁸⁾ 그리고 노조의 총예산에서는 인건비의 비중이 약 2.2% 정도에 불과하여 현재 전임자 급여지급이 금지되어 전적으로 조합비에 의거하여 지불하고 있는 전교조(노조 총예산 중 인건비가 32.5%)에 극과 극을 이룬다.

반전임 및 기타전임자가 다수 존재하는 사례의 두 번째 경우는 금속노조 산하의 지회를 들 수 있다. 금속노조 산하 지회사업장인 D사의 경우에는 자동차

18) B사 노동조합제 17차 회계연도 정기대의원대회 회의자료(2005. 2. 17). 김정환, 「노조전임제도의 현황과 향후 전망」, 2005에서 재인용하였다.

부품제조업으로 주요생산품은 브레이크 패드, 라이닝이며, 매출비중은 수출 6,544천만 원, 내수 80,240천만 원 정도이며 순이익은 2001년도에 비해 2002년도에 약 1,000천만 원 정도 발생하였고, 현대모비스와 대우자동차, 쌍용자동차 등에 OEA 및 OEM을 납품하고 있으며 자체 브랜드 개발로 수출 및 내수 시장을 공략하고 있는 회사이다.

전체 종업원 현황은 약 602명으로 30대가 가장 많고 근속연수 10년 이상이 많이 있다. 사내하도급 근로자는 없으며 계약직으로 7명, 파견이 6명 있다. 근로형태는 2교대제이며 주 40시간제를 채택하고 있고 생산직은 시간급으로 임금을 지급하고 있다.¹⁹⁾ D사의 노조는 1987년 7월 30일에 설립되어 2001년 금속노조가 설립되면서 지회로 변경을 하였다. 전임자수는 지회의 대표자 외 1인 및 상급단체로 선임되어 추가요청 1인으로 총 3인을 설정하고 있다. 그리고 2004년도 금속노조 지부교섭을 통해 지부전임자를 합의하였고, 그리하여 사측은 지부내 사업장별로 일정액을 공동으로 일정비율로 나누어 재정지원금을 내고 있다. 또한 교섭이 시작되는 경우 교섭위원 5인에 대해 교섭이 끝날 때까지 전임을 허용하고 있으며, 교섭이 끝나는 시기는 해당사업장내 지회교섭이 끝나는 시기가 아니라 지부교섭이 끝날 때까지 이므로 지부내 다른 사업장의 교섭이 타결되지 않는 경우 당해 사업장이 교섭이 끝난다고 할지라도 현장으로 복귀를 하지 않는다. 이러한 모습은 산별노조 이행시 본조-지부-지회의 삼중교섭이 이루어져 교섭비용이 단위교섭보다 감소하지 않으며 전임자의 수가 오히려 증가하는 경우도 발생하여 한국의 산별교섭의 효율성을 감소시키는 요인으로 작용하게 된다.

전임자의 급여는 연 약 3,200만 원 정도이며 회사에서 부담하되 연장근로 60시간을 추가로 인정해 주고 있으며 교섭위원도 동일하다. 지부에서 근무하는 전임자를 위한 분담금으로 D사의 경우 월 400여 만 원을 내고 있으며 다른 지부의 회사 경우에도 비슷한 액수를 내고 있는 것으로 파악된다. 경남지부는 추가전임자를 위한 지부 분담금을 정액:정률을 약 3:7로 정하여 추가전임자 재정 지원을 하고 있고, 인천지부 역시 기업당 월 400여 만 원을 지급하고 있으며, 경주지부에서 민주노총 시협 출신에 대한 전임요구를 제기하여 합의를 하고

19) 노사정위원회, 「단체교섭실태조사」, 2004.

있다.²⁰⁾

D사지회의 조합비는 임금총액의 2%였으나 금속노조로 전환된 뒤 통상임금의 1% +a(각종 투쟁기금)을 내고 있고 2002년 기본협약체결 이후 조합비를 금속노조로 이관하고 교부금을 교부받는 방식을 채택하고 있다. 사업장단체협약 제9조 6항은 노동조합의 재정자립기금조로 월 120만 원을 사측으로부터 지급받도록 되어 있고 7항에 직책수당으로 조합의 대표자는 월 10만 원, 대표자 외 전임자에게는 월 5만 원을 지급하도록 하고 있다.

현재 금속노조의 경우 지회단위당 평균 전임자수는 3.3명 정도이고 전임자 1명당 평균조합원수는 약 88명이라 할 수 있다. 그리고 교섭위원의 수와 평균 전임시간 및 전임일수를 살펴보면 위원 수의 수는 평균 5.5명이며, 1인당 하루 약 7.1시간씩 일하고, 전임일은 40.3일 정도인 것으로 파악된다(금속노조, 2004). 이를 기준으로 기업체의 입장에서는 노조에 부여해야 할 전임시간은 연간 약 1,780시간²¹⁾ 정도로 책정되고 있다. 여기에 지부 차원에서 지급되는 재정지원 기금을 함께 고려한다면 상당한 액수가 됨을 알 수 있다.

위의 두 사례에서 파악되는 것은 노조전임자의 급여지원은 노사간 자율에 맡길 경우 노조의 힘에 밀려 비공식적인 이면합의가 이루어질 수 있다는 점이다. 이 점과 관련하여 B사는 철저히 법을 통해 규제되어야 함을 강조한다. 자동차업종의 특수성상 노동조합에 대한 대응력이 취약하고 신차종을 개발하고 있는 상황에서 노조전임자를 둘러싼 단체교섭이 발생하는 경우 사측에 절대적으로 불리할 수밖에 없다는 것이다. 법에 의해 전임자 급여지원을 금지하는 경우에도 전임자를 둘러싼 노사간의 공방은 음성화·지하화할 수 있으며, 따라서 단순히 법에 명시하는 것 외에 구체적인 노조의 실태에 관해 외부감사를 의무화하는 보충적인 규정이 필요함을 강조한다. 특히 상급단체의 전임자에 대해 기업에서 이를 지원하는 방식과 지회교섭이 끝나도 업무복귀가 이루어지지 않아 전임기간이 늘어지는 점은 전임제도 개선방향과 관계없이 산별노조의 건강성 확보를 위해서 개혁되어야 할 과제로 남아 있다.

노조측은 반전임 및 기타 전임의 형태가 많은 것은 실제로 필요에 의한 발생

20) 사측 인터뷰와 금속노조 홈페이지에서 파악된 내용이다.

21) 기업체 1개당 5.5인으로 계산하고 이들의 평균 전임일이 40.3일 정도면 하루 8시간 근무로 계산을 하게 되면 이와 같이 도출된다.

이며 단체교섭의 원활한 진행을 위해서 선행적으로 필요한 교육을 위해 투입되어야 하는 업무를 위해서는 상당기간 또는 상당수의 전임형태 위원들이 필요할 수밖에 없는 상황이라고 말하고 있으며, 전임자급여금지조항 자체를 폐지하고 노사자율에 맡겨야 하는 부분임을 강조하고 있다.

노조전임자에 관한 다양한 대안에 대하여 사측은 법령이 유급전임자의 수를 제한하는 방안이 바람직하며 전임자를 완전히 없애기 어려운 현재 노조의 상황을 고려할 때 필요한 조치라고 판단된다는 것이다. 다만 임시상근자나 상급단체파견은 기업의 입장에서 전임자로 간주하고 급여를 지원하는 것은 지양되어야 한다는 점에는 부분수용하는 입장을 표명한다.

한시적으로 정부에 의해 노조전임자기금에 대한 사측의 비용분담을 법으로 정하거나, 유급전임자 인건비를 개별 근로자에게 지불하여 이를 스스로 선호하는 노동조합에 지불하도록 하는 방법은 노동조합이 보다 투명하게 할 수 있는 방법이 될 수 있다고 평가하였다. 이러한 응답은 일반적인 노동계의 응답과는 차별적인 것이며 이는 금속노조의 조합원 응집력이 일반적인 노동조합에 비하여 높은 데서 기인한다고 추측된다.

Time-Off 제도는 근로시간관리가 철저하지 않는 경우 실시의 어려움이 있어 비현실적인 방안이며, 반전임제 역시 시간통제와 관리가 어려움을 지적하였다. 그러나 전술한 바와 같이 노조활동의 투명성, 근로시간의 생산적 투입 없이 전임자 임금지급은 논리적 모순에 빠질 수밖에 없으며 이를 위한 노동조합의 개혁 노력이 필요하다고 판단된다.

4. 복수의 전임자 제도 개선안에 대한 효율성/공평성 차원에서의 평가

그간 노사정위 공익위원안을 포함하여 전임자 제도의 개선안에 관하여 학계 및 노사가 제시한 안은 크게 여섯 가지로 정리해 볼 수 있다.

① 복수노조를 허용하되 교섭창구를 단일화하고 동시에 전임자 급여지급 금지(부당노동행위규정을 존치하고, 다만 영세사업장의 경우 정부에서 한시적으로 일정부분 보조금 지급 가능성을 열어두는 안 포함).

위의 안은 복수노조를 원칙적으로 허용하고, 교섭창구를 단일화하여 교섭에

임하되, 노조전임자의 급여지급은 부당노동행위가 되도록 하지는 안이다. 이 안에서 전임자에 대한 급여를 부당노동행위로 규정한 것은 노동법의 관점에서 노동조합의 자주성 확보에 긍정적으로 작용할 것으로 평가하는 입장, 노사자치 원칙에는 기본적으로 동의하면서도 잘못된 현실을 바로잡는 데 법의 선도적 기능, 질서형성기능을 기대할 수 있다는 점에서 당분간 존치시켜야 한다는 입장 등의 긍정론이 있는가 하면, 노사당사자 자치를 저해하며 부칙으로 기존 노조에 대해서만 인정하는 것은 평등의 원칙에도 위배된다는 입장, 이를 유급조합 활동의 권리보장의 문제로 보아야 하며 입법에 의한 금지조치는 폐지해야 한다는 입장 등의 폐지론이 대립하고 있다.

반면 경제학적 관점에서 전임자 제도에 자치원리를 적용하기 위해서는 자치 허용이 경제효율성(economic efficiency) 개선 기준과 공평성(equity) 개선기준 중 적어도 한 가지는 만족시켜야 한다. 경제효율성 개선 기준은 전임자가 작업장내 근로자 생산성을 제고하거나, 근로자 고충처리 기능을 얼마나 수행하는지와 연관되며, 더 나아가 기업경쟁력과 국가경쟁력 향상에 기여하는지 여부로 연장 해석될 수 있다. 공평성 개선 기준은 전임자 제도가 정규직과 비정규직 간의 차별해소, 작업장내 내부자-외부자 구조청산, 더 나아가 노동연대를 통한 노동시장 양극화 해소에 얼마나 기여하고 있는가와 연관되어 있다. 만약 두 기준 모두 만족시키지 못한다면 전임자 제도에 자치원리 적용은 설득력을 잃게 된다.

폐지론의 논의를 지지한다고 하여도 사용자가 ‘은폐된 전임자’ 방식으로 법을 우회하는 방식으로 전임자 임금을 지급하고 노동조합이 이를 문제 삼지 않을 경우 실질적으로 금지법의 효과가 무력화될 가능성도 존재한다.

한편 영세사업장 노동조합에 정부보조금을 지급할 경우 국민재원으로 특정사업장 노동조합을 지원한다는 형평성 문제가 대두될 수 있다. 영세사업장 보조금을 한시적으로 지급한다고 하여도 한번 만들어진 보조금의 경우 수혜집단의 정치적 로비에 의해 좀처럼 없어지지 않는다는 문제도 안고 있다.

② 상한선을 정하되 전임자수 분포를 규모별로 역진적으로 하거나 별도의 차별적 분포규제를 두는 방식

두 번째 안은 사용자에게 급여지급의무가 없음을 명시하고, 다만 대통령령이

정하는 전임자수를 초과하지 않는 범위 내에서 노사합의에 의해 전임자 급여를 지급할 수 있도록 하는 방안으로서 노사정위 공익위원 합의안으로 채택되기도 하였다. 이 두 번째 안은 첫 번째 안에 비하여 복수노조의 창구단일화와 연계되어 있지 않으며, 전임자 제도 내에서 노사간 합의 가능성을 크게 했다는 점에서 현실적인 안이며 현실론과 명분론을 접목시키고자 하는 교육지책으로서 일견 타당성을 지닌다고 볼 수 있다. 그러나 앞서의 경제효율성 기준과 공정성 기준 만족 여부에 대한 검증 없이 다분히 정치적인 타협안이라는 비판이 제기될 수 있다. 또한 기업규모별이든, 산업별이든 상한선 설정의 논리적 타당성을 방어하기 어려울 수 있으며 이 경우 상한선 통계치 설정을 가지고 새로운 노사갈등이 유발될 수 있다. 필진들의 제한적인 노동계 인사들에 대한 의견청취 결과, 이 안에 대한 지지도가 비교적 높은 것으로 나타난다.

③ 원칙적인 노조전임자 급여지급은 금지하되 전임자기금의 확보를 위해 사용자측과 노조측이 비용을 분담하고 시기별로 조정된 분담률을 법으로 명문화하는 안

이 안을 운영할 때 초기에는 전임자기금을 사용자가 부담하다가 점차 사용자 부담률을 줄이면서 점차 노동조합비 부담률을 증가시켜 나가다가 일정 연수 후에는 노동조합비로 전액 충당하는 방식을 택할 수 있다. 이 안의 경우, 두 번째 안과 마찬가지로 전임자 제도 내에서 노사간 합의 가능성을 크게 했다는 점에서 현실적인 안이며 현실론과 명분론을 접목시키고자 하는 장점을 가진다. 한편 이 안의 경우 기존의 전임자 제도 경제효율성과 공정성을 개선하는 데 기여하지 못했기 때문에 이를 폐지하되 현실적 관행을 점진적으로 개선하자는 주장이어서 논리의 선명성도 높다고 판단된다. 다만 전임자기금 축적이 거의 이루어지지 않는 현실에서 노동조합의 전임자기금축적 강제화 방안을 마련하기 어렵다는 난제를 안고 있다.

④ 한시적으로 전임자 임금분을 개별 근로자에게 지불하여 개별 근로자 스스로 선호하는 노동조합을 선택하도록 함으로써 중장기적으로 전임자 제도를 폐지하도록 하되 복수노조의 과도기 기간동안에 근로자의 노동조합 선택권을 존중하는 안

이 안은 김수곤 교수(2005)께서 제안한 안으로 법개정과 함께 D데이를 정하

고 그때에 전임자에게 지급되고 있는 임금총액을 그 사업장 내에 등록된 조합 원수로 나누어 그것을 매월 봉급 지급시에 조합원 월급봉투에 넣어 주되 그것이 “당신의 조합운영비로 쓰일 것이니 당신의 조합에 납부하시오”라고 알린다. 이를 한시적으로 지속하고 그 후에는 기업이 책임지지 않는 방식이다. 이 방식의 장점은 세 번째 기금방식과 같이 기존의 전임자 제도 경제효율성과 공평성을 개선하는 데 기여하지 못했기 때문에 이를 폐지하되 현실적 관행을 점진적으로 개선하는 취지를 담고 있다. 더 나아가 복수노조 문제와 정합적이라는 장점도 갖고 있다. 근로자가 선호하는 노조에 그 조합비를 바칠 것이기 때문에 전임자에게 주어야 할 임금총액을 복수노조들에게 얼마나 나누어 줄 것인가 하는 문제로 인해 분쟁에 말려들지는 않을 것이기 때문이다. 이 안은 앞서의 기금적립 방식에 비하여 개별 근로자의 선택권이 존중됨으로써, 노사관계의 개별화를 촉진시키는 측면이 장점이다. 실제로 3장에 조사된 금속노조 산하 E사업장의 경우 이러한 안에 대하여 지지하는 의견을 표명하였다. 그러나 노동조합의 내부구조가 불안정한 현 상황에서 제도가 정착되기 이전까지의 과도기 기간 동안에 노동조합의 반발이 예상된다. 이 제도에 대한 저항감은 힘이 미약한 노동조합일수록 더욱 크리라 예상된다.

⑤ 종업원대표(근로자 위원)의 자격으로 전임자지위를 변경하고 Time-Off 방식으로 급여지급을 허용하는 방안

이 안은 노동조합의 자주성의 원칙을 손상시키지 않으면서도 사업장 내의 전임자에게 사실상(*de facto*) 급여를 지급하는 제도이다. 이러한 발상법은 우리나라의 판례에서도 발견된다. 우리 판례는 전임자에 대해 산재보험을 적용하면서도 사용자와의 대립관계인 쟁의행위로 인한 경우에는 그 적용을 배제하고 있는 바, 판지의 타당성은 별론으로 하더라도, 전임자 업무가 노무관리업무와 무관하지 않고 안정된 노사관계의 형성이라는 측면에서 관련되어 있다고 보고 있다. 그러나 이 안은 근참법상 노사협의제의 개선이 전제되어야 하기 때문에 중장기적인 안으로 검토될 수 있을 것이다. 현재와 같이 노사협의제가 단체교섭의 연결선상에서 운영된다면 노조전임자가 무너만 바꾼 결과를 초래할 수 있다. 중장기적으로 개선된 노사협의제가 마련된다면 경제효율성 기준 혹은 공평성 기준을 만족하는 안이 될 수 있을 것이다.

3장에서 개별 사업장 의견청취시 이 안에 대한 노동조합 의견은 대체로 부정적인 것으로 나타난다. Time-Off제를 실시하는 A사의 경우 부분전임 활동으로 인한 성과감소에 대한 고과평가지 불이익을 최소화하는 조치가 선행되지 않고는 노동조합의 활동이 무력화될 가능성을 제기하였으며, 그 외의 사례 사업장에서는 시간의 투명성 입증책임 부담이 주요 거부 이유인 것으로 나타난다. 전자의 경우 고과불이익을 방지할 기제를 단협에 모색할 필요성이 대두되며, 후자의 경우에는 시간의 투명성 확보, 전임활동의 생산적 변화를 위한 노동조합의 개혁은 일정부분 전임 임금지급을 위한 선결과제라 판단된다.

⑥ Time-Off의 월간(혹은 일정기간단위로) 총량의 상한선을 설정하고 이 범위 내에서 완전전임 혹은 부분전임을 노동조합 스스로 배분해 가도록 하되 Time-Off가 가능한 시간 메뉴와 배분의 투명성을 확보하기 위한 제도적 장치를 마련하는 방안

이 방안은 근참법상 노사협의제가 정착하기까지 상당 기간이 필요할 것이라고 전임자 제도가 상당기간 관행화되어 온 점을 감안하여 현실을 인정하되, 경제효율성을 도모하는 방향으로 제도를 개선해 가는 취지를 담고 있다.

기존의 완전전임제도는 단협협약기간 동안 전임자 수가 고정되어 있으며, 근로시간이 전혀 없어 직무능력이 반감하고 근로자와의 동료의식이 결여되는 측면이 있다. 또한 전임시간을 어떻게 배분하는지에 관해서도 불투명한 문제점을 안고 있다. 동 제도는 월간 총 Time-Off 시간을 설정함으로써 일정한 근로시간을 확보할 수 있으며 그때그때 사정에 따라 Time-Off 시간을 유연하게 배분하여 시간활용의 효율성을 증가시킬 수 있다는 장점을 가진다. 이 제도 마련시 현재와 같은 완전전임 중심의 전임자 제도를 부분전임으로 유도하고 전임의 시간배분의 투명성을 확보하여 전임제도를 생산적인 방향으로 변화시켜 경제효율성을 도모하는 측면이 있다. 근로자 과반수를 확보한 노조의 경우 노사협의 제상 종업원 대표로서 배분되는 시간도 Time-Off 시간에 포함시켜 근기법상 Time-Off제와 근참법상 Time-Off제를 연계하여 활용할 수 있으며, 사업장 특성과 노조의 사정에 따라 월간 총량에 투입되는 완전전임자 수와 부분전임자 수의 투입시간을 조정해 나 갈 수 있다. 이 제도의 성패는 전임시간 배분의 투명성을 근로감독에 의해 확보해 갈 수 있는지 여부에 달려 있으며, 전임시간

배분의 투명성이 확보된다는 전제하에 경제효율성은 개선시킬 수 있을 것으로 예측해 본다. 시간 활동장부 제시 등 시간의 투명성을 스스로 확보하거나 노동조합 자체 활동이 아닌 고충처리 및 고안제도와 같이 작업장내 공동선을 위해 투입시간이 많은 사업장에 대해서는 전임활동시간을 더 많이 인정을 해주는 등 효율적 제도운영도 가능할 것이다.

위의 여섯 가지 방안들은 전반적으로 노조전임자의 임금지급을 당장 혹은 중장기적으로 금지하거나 노사협의체의 종업원 대표를 Time-Off 제도로 흡수하는 것을 포함하고 있다. 전술된 바와 같이 전임자 제도는 노동규제로 말미암아 내생적으로 형성된 관행의 속성이 강하지만 역으로 전임자 제도가 법으로 금지될 경우, 외생변수로서 우리의 노사관계에 큰 영향을 미칠 것이 자명하다.

사용자에 의한 노조전임자 임금지급 금지는 다섯 번째 안에서와 같이 법률적으로 명시화하지 않더라도 종업원 대표의 Time-Off제가 활성화될 가능성이 크다고 판단된다. 그러나 이것이 반드시 근로자참여및협력증진에관한법 상 노사협의 기능 활성화로 이어질 것인지는 미지수이다. 전반적으로 노사협의 시스템 강화가 전제되지 않은 채 근로자 전임제도가 종업원대표제로 무늬만 변화하고 노사협의체의 이름하에 기존의 단체교섭을 행할 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 전임자 제도 개선과 더불어 이러한 변화를 협의기능 강화로 승화시킬 노사협의체 시스템의 종합적인 기능개선이 필요할 것이다. 이러한 전제조건이 달성된다는 가정하에서만 사용자에 의한 노조전임자 임금지급 금지는 경제효율성 개선에 기여할 수 있을 것이다.

또 한 가지 쟁점은 노조전임자 제도 변화가 산별노조 결성과 같이 노동조합의 외부화에 미치는 효과의 예측이다. 대기업 노동조합 스스로 집단이기주의를 극복하고 노동연대 구축에 성공한다면 노조전임자 제도 변화는 노동조합의 외부화에 기여하고 공평성 개선에 기여할 수 있을 것이다. 그러나 노동조합의 협상력이 강한 대기업의 경우 전임자 임금지급을 금지할 경우 ‘은폐된 전임자’가 양산되어 현재와 같은 대기업 노사관계의 내부화를 탈피하기 어려울 가능성도 배제할 수 없다. 반면 일반적으로 노동조합의 힘이 약한 중소기업의 경우 사용자에 의한 노조전임자 임금지급 금지규제에 순응하여 중소기업의 내부 노사관계가 악화되어 노사관계의 이중구조가 악화되어 노동시장의 공평성을 악화시

킬 가능성도 배제할 수 없다. 또한 현재 산별노조가 진전된 보건의료, 금속산업, 금융산업 등의 경우 산별교섭이 진행되어도 노조전임자 수가 감소하지 않은 경향을 감안할 때, 산별노조가 노조전임자의 해법이라고 아직은 예단할 수 없다.

요약하면 전임자 제도 변화가 경제효율성과 공정성 개선에 기여하기 위해서는 노사협의제 시스템의 종합적인 기능개선이 시급하고 동시에 대기업 노동조합 스스로 집단이기주의를 극복해야 하는 과제가 선결되어야 할 것이다. 노사관계 외부화가 전임자 제도의 해법이 되기 위해서는 전임자 감소 등 교섭비용을 감소시키려는 산별노조의 노력이 전제되어야 할 것이며, 현재와 같은 산별노조의 모습으로 노사관계 외부화가 전임자 감소에 기여할 것이라는 판단은 실증적 설득력이 미약하다고 판단된다.

IV. 실업자의 조합원 자격

1. 노사관계선진화연구위원회 논의 결과

노사관계선진화연구위원회는 2003년도 선진화 방안에서 현행 노조법의 근로자 개념을 정비하여 명시적으로 실업자를 포함할 수 있도록 할 것과, 초기업단위 노조의 경우 실업자의 조합원 자격을 인정하고, 현행 노조법상 노동조합장에 기업단위 노조 조합원 자격에 관한 특칙을 마련할 것을 제안하였다. 노조법상 근로자 개념 규정에 실업자를 포함하는 것을 분명히 밝히고 신규실업자의 노조 가입 허용 여부 또는 신규실업자들만으로 구성되는 노조 인정 문제는 해석론으로 해결토록 하였다. 그러면서 “근로자라 함은 직업의 종류를 불문하고 임금 기타 이에 준하는 수입을 목적으로 근로를 제공하고 있거나 근로를 제공하고자 하는 자를 말한다.”는 조문을 예시로 제안하였다. 나아가 기업단위 노조까지 노조 형태를 불문하고 실업자에 대한 조합원 지위를 인정하는 것은 기업단위 노조 및 조합 활동이 주축을 이루고 있는 현실 노사관계에 비추어 기업노사관계 불안정이 심화·확대될 가능성이 크다는 이유로 초기업단위 노조에 한하여 실업자의 조합원 자격을 인정하고 기업별 노조의 조합원 자격은 당해 기

업에 재직 중인 근로자로 한정할 것을 제안하였다(박종희, 2005).

<표 10> 노동조합의 조직률 추이

(단위: %)

	조직률(A)			조직률(B)			조직률(C)
	전체	남성	여성	전체	남성	여성	
1980	20.1	18.5	23.6	14.7	13.6	17.0	21.0
1985	15.7	15.9	15.2	12.4	13.1	11.1	16.9
1986	15.5	16.2	14.2	12.3	13.2	10.5	16.8
1987. 6.30	14.7	15.6	12.9	11.7	13.0	9.5	15.7
1987.12.31	17.3	18.5	15.0	13.8	15.3	11.1	18.5
1988	22.0	23.9	18.1	17.8	20.1	13.7	19.5
1989	23.3	25.8	18.5	18.6	21.8	13.4	19.8
1990	21.5	24.4	16.3	17.2	20.5	12.0	18.4
1991	19.1	21.9	13.8	15.4	18.5	10.4	17.2
1992	17.8	21.1	11.8	14.6	17.9	9.1	16.4
1993	16.9	20.2	11.0	14.0	17.2	8.7	15.6
1994	16.1	19.6	9.9	13.3	16.6	7.9	14.5
1995	15.1	18.5	9.2	12.5	15.7	7.3	13.8
1996	14.5	18.2	8.3	12.1	15.5	6.6	13.3
1997	13.3	17.3	6.9	11.1	14.7	5.5	12.2
1998	13.7	17.6	6.8	11.4	15.2	5.3	12.6
1999	14.7	18.4	8.3	11.7	15.4	6.1	11.9
2000	14.3	18.3	7.6	11.4	15.3	5.7	12.0
2001	14.2	18.5	7.1	11.5	15.7	5.4	12.0
2002	13.5	17.9	6.7	10.8	14.9	5.1	11.0
2003	13.0	17.1	6.8	10.8	14.5	5.5	11.0

주: 조직률 A = 조합원수 비농가상시고 × 100

조직률 B = 조합원수 임금근로자 × 100

조직률 C = 1987년 이전은 조합원수(상시고-공무원-사립학교 교원) × 100

1988년 이후는 조합원수(임금근로자-공무원-사립학교 교원) × 100

1999년 이후는 조합원수(임금근로자-공무원(철도, 체신 등 기능직 공무원과 국공립교원은 제외) × 100

조직률 C는 노동부 집계방식.

1991년 이후 경제활동인구의 시계열 조정에 따른 수치보정.

자료: 노동부, 통계청, 『경제활동인구연보』, 각년도.

2. 실업자 조합원 자격인정의 노동시장 효과

실업자 조합원 자격을 인정할 경우 발생할 수 있는 노동시장 효과를 다음과 같은 가설을 설정하여 이론적으로 논하고자 한다.

〈가설 1〉 실업자 조합원 자격인정으로 노조의 전체 근로자 대표성은 제고된다.

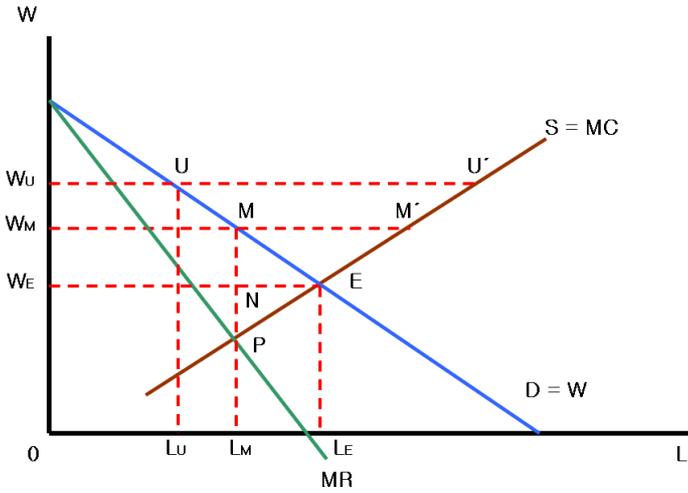
<표 10>의 노조조직률 추이를 보면 조직률이 정점에 이르렀던 1989년에도 조직률은 총피용자의 19.8%에 불과하고, 그 이후 감소추세를 보여 오다가 외환위기 이후 대기업 정규직 노동조합의 집단이기주의가 사회적 비판의 도마에 오른 바 있다.

실업자 조합원 자격인정은 일단 노조의 대표성 위기를 일정부분 해소해 가는 데 기여할 수 있을 것으로 판단된다. 노조의 대표성 확보는 대기업 정규직 중심의 노동운동을 극복하고 노동연대를 강화하는 데 기여할 수 있을 것이다. 그러나 초기업단위노조에 실업자가 가입함으로써 초기업단위노조의 노동운동과 사업장단위 노동운동의 지향점에 괴리가 발생하여 상급의 하급 노동조합에 대한 규율기제 약화, 리더십 약화, 노동운동 연대 약화의 악순환적 경로를 따라갈 가능성도 배제할 수는 없다. 실업자에 대한 집단적 노사관계 권리인정이 선순환적 경로를 따라 갈 수 있는지 여부는 노동운동의 패러다임의 재정립 여부와 무관하지 않다.

〈가설 2〉 실업자 조합원 가입은 노동조합의 공급독점력을 약화시켜 경제효율성을 도모할 수도 있다.

독점 카르텔이 추구하는 것은 총수익의 극대화이다. 생산요소의 공급카르텔이 시장균형 수준 이상으로 요소가격을 인상하면 요소판매 단위당 수익은 증가하나 초과공급이 일어난다. 유효요소도 카르텔회원들의 소유이므로 판매량 감소는 카르텔의 손실을 의미한다. 그러므로 카르텔은 正의 가격인상효과와 負의 판매량 감소효과를 조화시켜 독점가격을 책정함으로써 총수익을 극대화한다.

[그림 1] 실업자 노조원 자격인정과 경제효율성 변화



노조의 임금인상의 경우를 보면 감소된 고용량은 실업자로 구성되며 이 실업 노동의 소유자는 조합이 아니라 실업노동자 자신이다. 실업자를 구성원으로 포함하지 않는 노동조합은 임금인상의 혜택을 누리는 취업노동의 소유자만으로 구성되므로 노동판매량 감소는 비조합원 노동자의 손실이자 노조의 손실은 아니다.

그러나 실업자를 포함하는 노조의 경우에는 양상이 달라지게 된다. [그림 1]의 점 E 는 완전경쟁시장의 균형점으로서 노동수요 $D=W$ 선과 노동공급 $S=MC$ 선이 교차하고 임금은 W_E , 고용량은 L_E 이며 실업은 존재하지 않는다. 노동공급독점 카르텔의 경우에는 총수익극대화조건을 만족시키기 위해 한계수익선 MR 선과 공급곡선 $S=MC$ 선이 교차하는 L_M 만큼의 노동을 판매하고 임금수준을 W_M 으로 정하여 총수익을 극대화한다. 경쟁시장과 비교할 때 임금상승과 아울러 MM' 만큼의 실업이 발생하게 된다. 그러나 이제 W_M 이상으로 임금을 올리 지 못한다. 그 이유는 비판매유효요소, 즉 실업이 손실로 계산되며 이 손실이 요소가격 상승에 의한 수익증대보다 더 커지기 때문이다. 즉 요소 유희화에 따른 발생이라는 손실이 요소가격, 즉 임금상승을 더 올릴 수 없게 하는 제약조건으로 작용한다.

정부가 실업자에게 사회안전망으로 실직 이전의 소득을 보장한다고 단순가정

한다면 실업자 노조원 자격을 인정하지 않을 경우 사중된 경제손실(dead weight loss)은 $\nabla UEU'$ 이며 실업자 노조원 자격을 인정할 경우 사중된 경제손실은 $\nabla MEM'$ 로서 사중손실의 규모가 감소하게 되어 실업자 노조자격인정이 경제효율성을 개선함을 알 수 있다.

그러나 이러한 이론적 분석이 고려하지 않은 치명적인 약점은 상급노조와 하급단위 노조를 구분하지 않는 데 있다. 즉 상급노조는 실업자가 가입함으로써 분회 혹은 개별 사업장 노동조합이 실업발생의 외부효과를 억제할 유인을 가지지만 하급노조에서는 상급노조의 규율이나 임금가이드라인에 순응하지 않을 수 있다. 최악의 경우에는 하급노조에서 여전히 집단이기주의가 작동하여 $\nabla UEU'$ 만큼의 비효율성을 유발하며 동시에 상급노조에서는 사업장 단위 고용안정을 위해 단체협약에 고용안정 사항을 강화하거나 이를 관철시키기 위해 특정사업장 대상 파업이 발생할 가능성도 배제할 수 없다. 이 경우 개별 사업장의 고용은 경직화되어 노동시장 유연화의 효율성을 기회비용으로 지불케 할 수 있다.

한편 실업자가 상급노조에 가입함으로써 노동계의 최저임금 인상 요구 수준, 파견 근로제에 대한 입장, 정리해고제에 대한 입장은 현재보다 더욱 복잡해 질 수밖에 없다. 일반적으로 노동조합은 노조노동에 대한 대체수단을 억제하기를 원하지만 실업자가 노동조합에 가입하게 되면 이것이 항상 통용되는 것은 아니다. 먼저 최저임금의 과도한 인상은 실업자의 고용기회를 감소시킴으로써 실업자 조합원의 저항을 가져올 수도 있다. 실업자의 이익을 감안하면 할수록 최저임금 인상 요구안은 감소할 수밖에 없다. 마찬가지로 파견제는 장기계약을 얻을 수 없는 층 그리고 파트타임근로가 불가피한 여성 및 청년층 실업자군에 고용기회를 제공한다. 노동조합이 현재보다 신규실업자군의 이익을 대변하게 된다면 현재보다는 다소라도 파견근로 등에 대한 무조건적인 반대와 같은 경직성은 다소 해소될 가능성도 배제할 수 없다. 정리해고의 경우는 사양업종과 저생산성 업종의 과잉노동력이 인력부족을 겪는 성장·고성장 업종으로 유입되게 함으로써 신속한 대체를 도와 산업의 경쟁력이 제고되고 신규기업의 창출이 활성화되어 취업자리가 더 증가하는 역설적인 측면도 존재한다. 물론 정리해고는 해당기업의 노조로 보아서는 기득권의 상실을 의미하며 이는 근속연한과 임금

소득이 높은 장년노조원일수록 더욱 그러하다. 그러나 학업을 막 끝낸 신규학
졸자나 근속연한이 낮은 젊은 근로층에 고용기회 확대를, 그리고 경제전체로
보아 장기적 고용기회 증대를 가져올 수도 있다. 실업자가 노조에 가입할 경우
기존의 장년층 노조원의 기득권 보호와 신규실직자 보호 간의 딜레마가 발생할
가능성이 있다.

선순환적 시나리오와 악순환적 시나리오 발생여부는 상급노조의 하급노조에
대한 규율과 상급노조의 합리적 노동운동 전개에 달려 있을 것이다.

<가설 3> 실업자 조합원 가입은 노동조합으로 하여금 현재보다 더욱 저임근
로계층 보호를 위해 활동하도록 유인할 것이다.

먼저 노동조합의 조직현황을 살펴보면 <표 11>에서 보는 바와 같이 대기업
위주로 이루어지고 있다. 전사업체수 90% 이상을 점하는 종업원 규모 100인
이하의 소규모 사업체에서는 노조가 조직된 경우가 8.7%로 극히 낮다. 그러나
종업원 규모가 500인 이상인 경우 교체사업체수가 적은 반면, 전체 조합원수의
70% 이상을 차지하고 있다. 즉 고임금을 누리는 대기업에서 노조가 조직되고
임금수준이 낮은 소기업에서는 노조활동이 미미한 것이어서 노조가 저임근로
자층을 위해 활동하기 어려운 대표성 구조를 가지고 있다.

<표 11> 규모별 조합원수 현황

(단위: 명, %)

	총 계	49인 이하	50~99인 이하	100~499인 이하	500~4999인 이상	5000인 이상
조합수	6,257 (100.0)	3,146 (50.3)	1,099 (17.6)	1,643 (26.2)	335 (5.4)	34 (0.5)
조합원수	1,549,949 (100.0)	55,969 (3.6)	78,871 (5.1)	326,680 (21.1)	407,193 (26.3)	681,236 (43.9)

※ 500인 이상 조합수/조합원수 추이: (2002)425/1,165천 명 → (2003) 369/1,088천 명

이러한 환경에서 실업자가 초기업단위노조에 자격을 인정받고 개별 사업장
에서 상급노조의 지침에 잘 순응한다고 가정하여도 현재의 구조는 대기업 사업
장에서 실직된 근로자를 보호할 유인이 더 크며 비노조 중소기업장에서 실직된

근로자를 대변할 유인은 여전히 낮아 보인다. 설상가상으로 대기업 사용자는 실직자 보호 비용을 하도급 기업에 떠넘겨 결과적으로 영세사업장 근로자를 실직자로 내모는 악순환적 고리도 유발될 수 있다.

노동조합이 요구하는 실직자 복지프로그램도 고임 대규모 사업장에서 방출된 실업자의 이익을 반영하고 비노조 영세사업장 실업자의 이익은 과소하게 반영할 가능성도 있다.

3. 실업자 노조의 초기업단위노조 가입에 대한 평가

초기업단위노조에의 실업자 가입과 연관되어 쟁점은 실업자에 대한 정의이다. 대다수의 노동법 학자들은 집단적 노사관계에 관한 한 실업자 개념은 광의로 설정될 수 있으며 관례해석에 맡겨 갈 수 있다는 입장이다. 재계는 고용보험법상 실업자의 개념이나 고용보험료를 납부한 실업자에 한하여야 한다는 입장을 취한다. 노동법학자의 입장은 근로자의 단결권을 광의로 인정해야 한다는 입장이며, 재계는 실업자가 초기업단위노조에 가입할 경우 고용보험제도 등 노동정책에 참여할 가능성이 높은바 고용보험료를 납부한 실업자에 한하여야 공정하다는 입장이다. 통계청 기준에 의하면 실업자는 직업이 없고, 지난 1주(ILO) 혹은 4주(OECD)내 구직활동을 하였으면 즉시 취업이 가능한 자로 한정하고 있으나, 이는 행정통계일 뿐 초기업단위노조가 직업유무, 구직활동여부를 구분하기는 어려울 것으로 판단된다. 따라서 실업자의 인정은 조합비를 납부한 자로 한정하되 합리적인 기준으로 각 초기업단위별 단체협약으로 형상화할 수 밖에 없을 것이다. 실업자의 상급노조 간부 및 피선직 선출 자격 또한 단체협약으로 초기업단위 특성에 맞게 조정해 갈 수 있을 것이다. 다만 일정기간 조합비 납부여부를 명확히 해야 하고, 사업장단위 단체교섭이나 파업 참여는 철저히 관리 감독되어야 할 과제일 것이다.

실업자의 입장에서 단결권 이외의 단체교섭권과 단체행동권은 법리상 무의미한 권리이다. 그러나 우리의 노사관계 실정상 실업자가 산별노조에 가입한 후 대각선교섭을 타고 사업장단위 교섭이나 파업에 참여한다면 실업자의 초기업단위노조 가입 문제는 단순히 근로자 권리 인정 차원을 넘어서 노사관계 불

안 요인으로 작용할 가능성도 있다. 이러한 우려가 현실화된다면 가입 기준을 법으로 명확히 설정하여 불필요한 노사갈등을 사전 예방해 갈 필요성이 대두될 것이다.

광의로 실업자를 인정할 경우 대학생 아르바이트 학생조차 초기업단위노조에 가입권이 인정되어 노조가입률이 불연속적으로 급증할 가능성도 배제할 수 없다. 이 경우 노조가입률 통계치를 실업자 포함 가입률, 불포함 가입률로 나누어 보고할 필요성조차 대두될 수 있다. 그러나 현재로서는 실망실업자 및 아르바이트 학생들과 같은 광의의 실업자군이 조합비를 납부하고 노조에 대거 가입할 확률은 그다지 높아 보이지 않는다.

다만 실업자 초기업단위노조가 비정규직 조직화를 촉진시켜 노노갈등이 유발될 가능성은 크다고 본다. 이 경우 초기업단위노조의 기업단위 정규직 이기주의에 대한 질타가 거세짐과 동시에 산별노조 결성이 촉진되어 노동조합 내부에 비정규직 보호에 대한 목소리는 더욱 커질 가능성이 높다고 판단된다.

참고문헌

- 김수곤. 『노동시장과 노사관계의 이해』. 한국노동교육원, (2005).
- 김정한. 『노조전임제도의 현황과 향후 전망』. 한국노동연구원, (2005).
- 노동부. 『알기 쉬운 새 노동법 해설』. (1997).
- 노사정위원회. 「1999 노사정위원회 활동자료」. (2000).
- _____. 「복수노조창구단일화 논의 자료」. (2003).
- _____. 「노조전임자 급여지급관련 논의자료」. (2003).
- _____. 「단체교섭실태조사」. (2004).
- 민주노총. 「복수노조산별노조 체계하의 단체교섭」. 정책워크숍 “노사관계로드맵의 문제점과 노사관계 민주화 방안” 중 제2차, (2005).
- 박종희. 『노동조합 및 노동관계조정법상 근로자의 개념, 노사관계 선진화방안 주요 쟁점 분석 및 입법대안 모색(V)』. 한국노동연구원, (2005).
- 이승욱. 「다수대표제도의 내용과 설계」. “교섭창구단일화 방안” 2005년도 춘계정책토론회, 국제노동법 연구원/서울대학교 노동법 연구회, (2005).
- _____. 「다수교섭대표제도의 내용과 쟁점」. 노사정위원회 노사소위 128차 발표

- 논문, (2005).
- 이철수·이병훈·이승욱·손향미·조용만. 『복수노조 교섭창구단일화방안』. 노동부, (2004).
- 조용만. 「비례대표제 교섭창구 단일화 방안」. 노사정위원회 노사소위 128차 발표 논문, (2005).
- 조준모. 「노사관계 선진화방안 주요쟁점 분석 및 입법대안 모색(V)」. 노사관계 선진화방안 공개토론회 토론문, 한국노동연구원, (2005).
- Gall, Gregor. “The Rise of Single Table Bargaining in Britain,” *Employee Relations*, 16(4). (1994).
- Machin, Stephen, Mark Stewart, and John Van Reenen. “The Economic Effects of Multiple Unionism: Evidence from 1984 Workplace Industrial Relations Survey.” *Scandinavian Journal of Economics* 95(3). (1993).
- Machin, Stephen, Mark Stewart, and John Van Reenen. “The Economic Effects of Multiple Unionism: Evidence from 1984 Workplace Industrial Relations Survey.” DP66, Center for Economic Performance, LSE, 1991.
- Metclaf, David, Jonathan Wadsworth, and Peter Ingram. “Multi-unionism, Size of Bargaining Group and Strikes.” *Industrial Relations Journal*, 24(1). (1993).
- Mincer, Jacob. *Schooling, Experience and Earning*. Columbia University Press, 1964.
- IRS Employment Trends 463, Single Table Bargaining-A Survey, 1990.

**Economic Analysis of Issues Regarding
the Labor-management Relationship Road Map:
Focusing on multiple unionism, full-time union official,
and union association of unemployed workers**

Jun-mo Cho·Won-hee Lee·Dong-bok Lee

The purpose of this study is to inquire and deduct conclusions from an economics perspective on issues of the labor-management relationship road map which require urgent attention such as multiple unionism, employer's wage payment for full-time union officials, and union association of unemployed workers.

Regarding the issue of multiple unionism, in the examples of "single management-multiple unions" workplaces, problems in voluntary single table bargaining were identified. The experience of the UK during the mid 1980s in the period of labor-management confusion proves that failure of single table bargaining leads to poor corporate performance and an increased probability of labor strike. Therefore, various case studies from the previous literatures on foreign cases suggest the necessity of legally enforced single table bargaining in the case of failure of prior attempts at voluntary single table bargaining. In addition, this study highlights that single table bargaining with supplementary devices is not necessarily a submission to labor-management relationships of enterprise level, a suppression of industry level collective bargaining, or a suppression of the rights of minority unions. Meanwhile, this study further explains the benefits of majority representation compared to proportional representation or an exclusive bargaining system in the case of enforced single table

bargaining due to failure of voluntary efforts.

Regarding the issue of adopting a new union official system, for the new change to contribute to economic efficiency and fairness, the transparency of time-off hours and productive inputs must be prerequisite. For these, the labor-management council system must be improved and the collective selfishness of large company unions must first be resolved.

Finally, giving legal union right to the unemployed can in some ways strengthen the rights of workers by accelerating the formation of irregular worker unions and by increasing the rate of union organization. However, through the establishment of an economics hypothesis, this study explains that union association of unemployed workers is also an element which may cause insecurity in labor-management relationships and labor-labor relationships.

Keywords: multiple unionism, single table bargaining, strike and walkout possibility, full-time union official, and union membership eligibility

노동정책연구
2005. 제5권 제4호 pp. 65~99
© 한국노동연구원

연구논문

지방대 졸업생의 노동이동과 노동시장 성과** - 첫 번째 일자리를 중심으로 -

박성재*

청년실업 문제를 다루기 위해 다양한 정책대안을 모색하고 있는 시점에서 지방대 졸업자의 학교-노동시장 이행문제에 주목할 필요성이 있다.

이 글은 지방대 졸업생의 노동시장 이행실태와 노동시장 성과를 살펴보는 데 목적이 있다. 첫 번째 일자리를 중심으로 노동시장 성과를 비교한 결과, 지방대 졸업자의 첫 번째 일자리의 질은 서울이나 수도권 지역 출신자에 비해 낮은 것으로 나타났다. 지방대 졸업자일수록 취업사업장의 규모가 작고 본인의 학력과 적성과 맞지 않는 일자리에 진입하는 비율이 높았다. 저급직 종지중도가 높아 지방대 졸업자의 하향취업 정도가 높았으며, 임금수준 역시 최종학교 출신지역에 따른 임금격차가 존재함을 보여주고 있다. 임금격차 원인을 살펴보기 위하여 추가로 취업사업장의 위치를 통제한 결과 취업사업장이 서울지역인 경우 임금수준을 높이는 것으로 나타났다. 이는 대졸자의 임금격차는 성, 학력과 같은 개인의 인구사회학적 특성 외에도 취업사업장의 특성으로부터 큰 영향을 받음을 의미한다.

이처럼 임금수준은 취업한 사업장의 특성으로부터 영향을 받기 때문에 지방대생들이 출신지역에서 좋은 일자리를 제공받을 수 있도록 국토균형발전 정책을 유차강화할 필요가 있다. 또한 현재 지방대학이 직면한 위기는 노동시장 수요를 넘어서는 고학력자의 과잉공급에서 연유하였기 때문에, 노동시장 수요공급을 감안한 정원정책을 펼쳐야 하며, 지방대 특성화사업을 통해 지방대가 지역 혁신클러스터의 핵심이 될 수 있도록 다양한 정책이 제공되어야 할 것이다.

▶ 핵심용어 : 노동이동, 직업지위, 저급직종, 임금수준

투고일 : 2005년 10월 6일, 심사의뢰일 : 10월 12일, 심사완료일 : 11월 28일

* 한국노동연구원 노동시장연구본부 책임연구원(parksj@kli.re.kr).

** 안렌즈곡선 개념 이해에 도움을 준 한국노동연구원 안주엽 연구위원과 논문에 대한 유익한 논평을 주신 익명의 논평자들에게 감사드린다.

I. 문제 제기

1997년 경제위기 이후 12.2%까지 치솟았던 청년층 실업률이 이후 빠른 경제 회복에 힘입어 큰 폭으로 감소하기 시작해 2002년 6.6%까지 하락하여 1997년의 5.7%에 근접하였다. 그러나 2003년 이후의 경기불황으로 다시 실업률이 상승하기 시작해 2005년 10월 현재 청년층 실업률은 7.2%에 이르고 있다. 전체 실업률(3.6%)의 2배에 이르는 수준이지만 선진국에 비해서는 낮은 편이다. 하지만 실질적으로 실업자로 분류될 수 있는 취업준비 비경제활동인구까지 포함하는 청년층 유휴화율로 보면 청년실업 정도는 훨씬 심각한 수준이다.

이러한 이유로 청년 실업문제는 노동정책의 주요 핵심대상으로 다뤄지고 있는데, 그 중심에 대학 졸업생의 취업난이 놓여있다. 정부는 청년실업을 해소하기 위하여 학교교육이 노동시장의 수요를 반영할 수 있도록 교과과정을 현장 맞춤형으로 개편하거나 산학협력체제 구축을 위해 노력하고 있다. 또한 고용안정서비스체계를 확대하고 직업훈련을 강화하는 등 학교로부터 직장으로의 원활한 이행을 촉진하기 위한 다양한 정책을 제시하고 있다.

기존 연구들에 따르면 청년층도 학력수준과 취업준비 여부에 따라 매우 이질적인 집단으로 분류될 수 있음을 지적하고 있다(안주엽 외, 2000; 이병희, 2003; 정인수·김기민, 2004). 특정집단을 세분화할 경우 청년실업대책 수립시 각 집단의 특성에 맞는 대상별 정책방안을 마련할 수 있다는 장점이 있다. 이 연장선에서 지방대생의 취업이라는 문제에 주목할 필요성이 있다. 지방대 졸업자는 서울 및 수도권 출신 대졸자에 비해 노동시장 이행에 더 큰 어려움을 겪고 있으며, 취업하더라도 일자리의 질이 서울 및 수도권 지역 대학 출신자에 비해 낮기 때문이다(류장수, 2003, 2005; 김성환·최바울, 2003).

지방대 졸업자들의 상대적으로 낮은 노동시장 성과는 일차적으로 수도권 중심의 산업화 정책으로 지방대 졸업생이 출신지역에서 제공받을 수 있는 좋은 일자리(decent job)가 제한되어 있다는 데에서 원인을 찾을 수 있다. 둘째, 고등교육 졸업자의 과잉공급으로 대졸자 노동시장에서 학력이 아닌 학벌이 주요한

선별기제로 등장(방하남·김기현, 2001; 장미혜, 2002; 홍영란 외, 2002)한 것도 지방대 졸업생들의 취업에 어려움을 주고 있는 요인이다. 여기에 외환위기 이후 청년층 노동시장의 구조변화로 인한 기업의 상시 및 경력직채용 위주의 채용전략 채택(이병희, 2002, 2003; 박우성·노용진, 2001)은 지방대생의 취업난을 더욱 심화시키는 요인으로 작용하고 있다.

동일한 인적자원(교육년수)을 가지고 있다면 노동시장에서의 평가는 동일할 것이다. 하지만 현실적으로 지방대 졸업자의 노동시장 성과가 상대적으로 낮은 것으로 나타나는데, 그 원인이 무엇인지 제도 개선사항은 없는지 살펴볼 필요성이 있다. 예를 들어 지방대 졸업생의 임금수준이 낮다면 지방대 졸업생의 인적자본이 서울이나 수도권 지역 대졸자에 비해 체계적으로 낮기 때문인지 아니면 학벌효과 때문인지, 출신지역 차별인지, 지방대 차별인지, 취업한 지역의 효과인지 보다 구체적인 수준에서 검토할 수 있다면 구체적인 정책대안을 마련하는 데 도움이 될 것이다.

한국교육개발원의 『2004 고등교육기관 졸업자취업통계자료집』을 보면, 지방대생이 수도권지역 출신자에 비해 취업률은 높지만 대기업 취업비율은 지방대 출신(17.3%)이 수도권 출신(28.9%)보다 낮아 취업의 질은 떨어지는 것으로 나타났다. 하지만 취업 자체 혹은 학교로부터 노동시장으로의 이행기간이 짧다고 해서 노동시장 성과가 좋은 것은 아니다. 그 일자리가 자신의 학력수준과 전공에 맞는지, 장기적으로 자신의 인적자원 형성에 기여할 수 있는지를 고려한다면 노동시장 성과는 보다 다양한 측면에서 분석되어야 한다. 즉, 대졸자의 노동시장 성과를 살펴보기 위해서는 취업률만이 아닌 일자리의 질에 대한 다양한 지표가 검토되어야 한다. 더구나 참여정부가 국가균형발전을 핵심적인 국정과제의 하나로 추진하고 있는데, 인적자원 측면에서 본다면 고급인적자원의 보유 및 활용이 지역간 균형발전을 위한 전제조건이므로 지방대학의 인적자원 현황과 노동시장 성과에 대한 분석을 기초로 지방대생의 특성에 맞는 정책방안을 마련할 필요가 있다.

이 글은 지방대학 졸업생의 노동시장 이행실태와 노동시장 성과를 살펴보는 데 목적이 있다. 서울지역 및 수도권 출신 대졸자들과 비교해, 지방대생들의 취업경로와 일자리 수준은 어떠한지를 살펴봄으로써 지방대생에 특화된 실업대

책 수립을 위한 기초자료를 제공하고자 한다. 이하에서는 먼저 교육과 노동시장이라는 측면에서 지방대학이 안고 있는 문제점을 살펴본 후, 이어서 한국직업능력개발원의 「2003년 전문대 및 대학교 졸업생의 취업실태조사 자료(이하 졸업자조사)」를 이용해 지방대 졸업생의 노동시장 성과를 실증 분석토록 한다.

II. 지방대학의 위기와 고학력자들의 노동이동

1. 과잉교육과 지방대학의 위기

2004년 현재 우리나라의 대학진학률은 81.3%로 세계에서 가장 높은 국가 중의 하나이다. 1970년의 26.9%와 비교해보면 지난 30여년 동안 대학진학률이 3배가량 증가한 것이다. 고등교육의 확대는 고급 숙련인력의 안정적인 공급으로 지속적인 경제성장을 가능케 한 원동력이었을 뿐 아니라 사회전반의 교육 수준을 높이고 교육의 불평등을 줄임으로써 사회적 불평등을 줄이는 데 기여하였다.

그러나 노동시장 수요를 넘어서는 과도한 교육투자는 하향취업과 교육수익률 감소 그리고 대학간 위계서열이라는 부작용을 낳기도 하였다. 1980년대 대학진학률의 급증으로 이미 1980년대 후반부터 교육수익률이 빠르게 감소하였으며(안주엽 외, 2002; 최강식·정진호, 2005), 고등교육 졸업자간 경쟁격화로 하향취업이 증가하고 있다. 1990년대 초반에 전체 고등교육 졸업자들 중 하향취업자가 전체 취업자의 35% 수준에 이른 것으로 나타나기도 하였다(어수봉, 1994; 김기현, 2003). 특히 전문대 졸업자의 경우 고졸 일자리를 대체하는 crowding-out effect가 상당한 수준인 것으로 나타났다(전병유이상일, 2002).

고학력화는 노동시장 진입에 있어 교육수준이 아닌 학벌이 더욱 큰 영향을 미치게 하였다. 이제 더 이상 고등교육으로의 진입 그 자체는 의미가 없어졌으며 진입한 고등교육기관의 질적 차이, 즉 대학간 위계서열이 중요해졌다(방하남·김기현, 2001; 장미혜, 2002)¹⁾. 2년제 대학인지 4년제 대학인지 그리고 동

1) 대학의 서열화는 1981년부터 졸업정원제가 실시된 후, 대학 본고사가 폐지되고 대입 학력

일한 대졸자일지라도 명문대와 비명문대, 수도권대학과 지방대학 졸업자간에 노동시장에서의 성과는 큰 차이를 나타내고 있다(김성환·최바울, 2003; 류장수, 2003).

고학력화에 따른 기업의 채용전략 변화는 지방대(특히 지방 전문대학)에 큰 영향을 미치고 있다. 학령인구의 감소로 대학입학자원이 급격하게 감소하는 상황에서 노동시장에서 ‘학력’이 아닌 ‘학벌’이 주요한 선별기제로 작동함에 따라 입학지원자들의 지방대 기피현상으로 이어졌다. 이는 고등교육의 대중화로 노동시장에서 고학력자가 차지하는 비중이 높아져 학력의 변별기능이 취약해지자 기업들이 학벌을 고용전략의 하나로 사용하였기 때문이다(어수봉, 1994; 홍영란, 2002). 이 결과 이미 지방대학에서는 정원 미달사태가 발생하고 있으며 미충원율은 해마다 증가하고 있다. 아래의 <표 1>은 2000년부터 2004년까지의 지역별 미충원율 추이로, 2004년을 기준으로 보면 4년제 대학의 경우 수도권 지역 사립대학은 미충원율이 2.10%에 불과하지만 사립대 지방대학은 15.50%에 이르고 있다. 지방전문대는 그 비율이 27.95%에 이르러 전문대의 생존 자체를 위협하는 수준에까지 이른 것으로 보인다.

청년층의 교육 및 노동시장 구조변화가 지방대학에 미친 영향은 지역별 미충원율 비교를 통해 보다 명확하게 확인할 수 있다(그림 1 참조). 4년제 대학의

<표 1> 4년제 대학 및 전문대학의 미충원율 추이

(단위: %)

			2000	2001	2002	2003	2004
4년제	국립	수도권	1.56	0.08	3.42	2.26	3.16
		지방	2.57	2.57	5.77	5.86	5.71
	사립	수도권	1.17	1.50	2.30	2.45	2.10
		지방	4.69	3.28	9.33	18.14	18.50
전문대학	수도권	지방	0.01	0.01	0.03	1.34	1.96
		국립	6.61	2.37	11.80	26.26	27.95
	사립	국립	4.56	0.98	6.17	9.09	12.18
		사립	4.40	1.60	7.87	17.98	19.00

자료: 이주호 의원실, 「시도별 대학 미충원율 분석」 보도자료, 2004. 9. 19. 류장수(2005)에서 재인용.

고사라는 단수 시험체제로 대체되면서 본격화되었다(홍영란 외, 2002).

2005년도 미충원율을 2000년과 비교해 보면 수도권대학과 지방대학 간 격차가 급격히 확대되고 있음을 확인할 수 있다. 2000년에는 전남(19.3%)과 제주(6.0%)를 제외하고 여타 지역은 미충원율이 5% 미만에 그쳤으나, 2005년에는 울산과 대구 지역을 제외한 모든 지방에서 미충원율이 급격하게 상승하였다. 전남은 미충원율이 33.3%에 이르고 전북(21.3%), 광주(20.1%), 제주(19.0%)도 20% 내외에 이르고 있다. 이제는 대학의 정원 미달사태가 지방 광역시 소재 대학으로까지 영향을 미치고 있는 실정이다).

고등교육 입학자원의 지방대 기피로 미충원율이 증가할 경우 지방대의 교육 투자를 감소시킬 것이고 이는 서울지역 대학과의 격차 확대로 이어져 결국 지방대졸업생의 평가는 상대적으로 더욱 악화될 것이다. 최근 5년간 학생 1인당 교육비 현황을 보면 수도권대학은 8,312천원에 이르지만, 지방 도시권대학은 6,575천원, 지방 비도시권 대학은 1,737천원에 불과한 것으로 나타났다(한국고

2) 지방대학의 정원 미달사태는 정부의 무책임한 정원 및 설립자유화정책의 결과이다. 설훈의 원실 보도자료(2003. 9)에 따르면 1996년부터 2003년까지 4년제 대학의 입학정원이 총 71,458명 늘어났는데, 이 중 지방사립대 정원이 51,121명 증가해 전체 증원인원의 71.5%에 이른다. 입학정원이 늘어난 해에 지방대의 충원율이 그만큼 낮아졌으며, 증원이 크게 증가한 대학은 충원율도 낮았다. 한편, 2004년에는 대학 및 대학원 입학정원이 사상 최초로 전년 대비 3,361명이 감축되기도 하였는데(교육인적자원부, 「2004학년도 전국대학 및 대학원생 학생정원 감축」 관련 보도자료, 2004. 2. 21), 향후 학령인구가 급속도로 감소할 경우 지방 소재 전문대 → 도 소재 지방사립대 → 광역시 소재 지방사립대 순으로 엄청난 구조조정에 직면할 것이다.

<표> 입학정원 증가추이

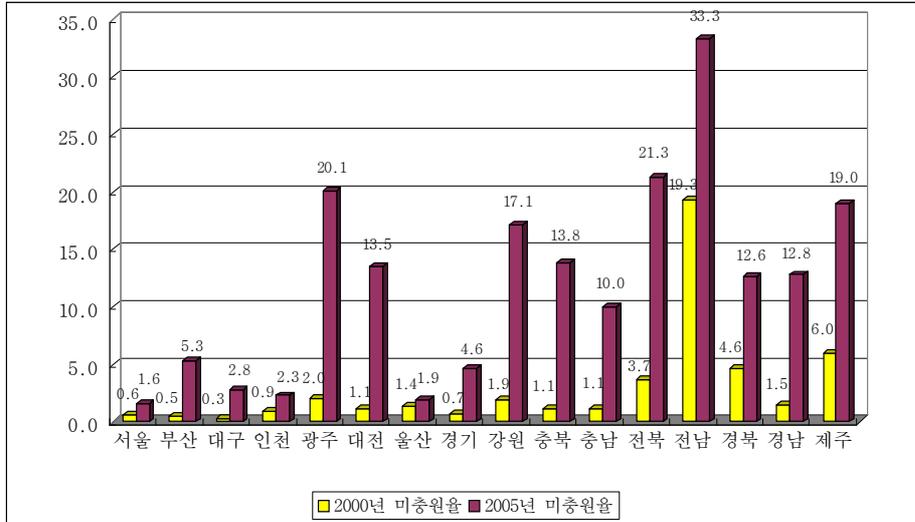
(단위: 명, %)

	국공립대		수도권사립대		지방사립대		전 체	
	입학정원	증원율	입학정원	증원율	입학정원	증원율	입학정원	증원율
1996	73,730	-	95,925	-	121,120	-	290,775	-
1997	77,435	5.03	98,175	2.35	134,470	11.02	310,080	6.64
1998	78,945	1.95	106,775	8.76	150,135	11.65	335,855	8.31
1999	80,635	2.14	107,715	0.88	153,905	2.51	342,255	1.91
2000	80,584	-0.06	107,631	-0.08	159,848	3.86	348,063	1.70
2001	80,952	0.46	107,085	-0.51	162,163	1.45	350,200	0.61
2002	82,008	1.30	108,171	1.01	168,575	3.95	358,754	2.44
2003	81,691	-0.39	108,301	0.12	172,241	2.17	362,233	0.97
1996~03년간 증원인원	7,961 (11.1)		12,376 (17.3)		51,121 (71.5)		71,458 (100.0)	

자료: 설훈 의원실, 「무분별한 정원 증원으로 지방대 위기 자초」 보도자료, 2003. 9. 3.

[그림 1] 지역별 4년제 일반대학의 2000년과 2005년 미충원을 비교

(단위: %)



자료: 한국교육개발원(2003.11), 「지방대의 현실과 전망」; 교육인적자원부(2005.5), 「2006 학년도 대학 및 산업대학 정원 책정기준 및 조정계획(안)」.

육개발원, 2003. 11). 수도권지역 대학의 1인당 교육비와 비교하면 지방대학의 1인당 교육비는 각각 79.1%, 20.9%에 불과한 수준이다.

2. 지방대 졸업생들의 노동이동

우리나라는 인구규모에 비해 국토가 작아 중앙집권적 행정구조를 가지고 있는데, 1960년대 본격화된 정부주도의 경제개발계획은 서울과 지방 간 격차를 더욱 확대시키는 결과를 가져왔다. 대기업, 첨단IT기업, 외국인투자기업처럼 성장 잠재력이 높고 고용에 파급효과가 큰 업종일수록 수도권에 집중되어 있다³⁾. 「사업체기초통계조사(2003년)」에 따르면 전 사업체의 46.2%가 수도권에 집중되어 있지만, 상대적으로 좋은(decent) 일자리를 제공할 가능성이 높은 300인 이상 회사법인의 수도권 집중도는 무려 61.03%에 이르고 있다. 수도권 중심의

3) 삼성경제연구원(2005)에 따르면 일반제조업 사업체나 종사자의 수도권 비중은 50%대인데 반해 벤처기업, 외국인투자기업, 상위 1,000대 기업의 비중은 70%를 넘어서고 있다.

발전은 지방의 고급인력이 지속적으로 수도권으로 유출되는 결과를 가져왔고⁴⁾, 지방은 소득감소 및 실업증가라는 위기의 악순환을 겪고 있다.

지방대생은 서울이나 수도권출신 대졸자에 비해 해당 지역에서 제공받을 수 있는 고용기회가 낮고 제시되는 일자리의 질 역시 상대적으로 낮기 때문에 최종학교 졸업 후 수도권으로 이동하는 비율이 높다. <표 2>는 한국교육개발원의 『2004 고등교육기관 졸업자 취업통계자료』⁵⁾을 이용해 고등교육기관 졸업자의 최종학교 소재지와 취업 사업장의 소재지를 비교해 이들의 노동이동을 살

<표 2> 고등교육 졸업자의 노동이동

(단위: 명, %)

	서울	수도권	영남	호남	충청	기타	총계	
전 문 대	배출인원(A)	9,692	46,163	56,661	21,467	18,644	8,279	160,906
	잔류인원(B)	8,231	21,939	50,021	16,752	11,539	5,547	114,029
	현인원(C)	42,514	30,405	51,100	16,972	13,452	6,463	160,906
	유출인원(D=A-B)	1,461	24,224	6,640	4,715	7,105	2,732	46,877
	유입인원(E=C-B)	34,283	8,466	1,079	220	1,913	916	46,877
	잔존률(=(B/A)*100)	84.9	47.5	88.3	78.0	61.9	67.0	70.9
	유입률(=(E/A)*100)	353.7	18.3	1.9	1.0	10.3	11.1	29.1
	유출률(=(D/A)*100)	15.1	52.5	11.7	22.0	38.1	33.0	29.1
	유입인원비율(=(E/C)*100)	80.6	27.8	2.1	1.3	14.2	14.2	29.1
대 학	배출인원(A)	34,663	18,558	36,196	13,447	23,358	5,977	132,199
	잔류인원(B)	26,341	7,271	28,678	8,001	8,716	2,608	81,615
	현인원(C)	54,247	22,075	31,614	8,972	10,738	4,553	132,199
	유출인원(D=A-B)	8,322	11,287	7,518	5,446	14,642	3,369	50,584
	유입인원(E=C-B)	27,906	14,804	2,936	971	2,022	1,945	50,584
	잔존률(=(B/A)*100)	76.0	39.2	79.2	59.5	37.3	43.6	61.7
	유입률(=(E/A)*100)	80.5	79.8	8.1	7.2	8.7	32.5	38.3
	유출률(=(D/A)*100)	24.0	60.8	20.8	40.5	62.7	56.4	38.3
	유입인원비율(=(E/C)*100)	51.4	67.1	9.3	10.8	18.8	42.7	38.3

주: 기타는 강원도, 제주도 및 외국입.

자료: 교육개발원, 『2004 고등교육기관 졸업자 취업통계자료집(2004)』를 이용해 계산함.

- 4) 비수도권 지역 우수 인적자원들은 모두 3차에 걸쳐 수도권으로 유출되는데, 1차로 지방의 고등학교를 졸업한 후 수도권 대학으로 진학하고, 2차로 지방소재 대학 재학생들이 수도권 대학에 편입학하며, 3차로 지방소재 대학을 졸업한 후 수도권 직장으로 유출되고 있다 (류장수, 2005).
- 5) 교육개발원의 졸업자 취업통계자료집은 2003년 8월 후기와 2004년 2월에 고등교육기관을 졸업한자들을 대상으로 2004년 4월 시점에서 조사된 취업통계정보를 제공하고 있다.

떠본 것이다. 2003~2004년 2년 동안 전문대를 졸업해 취업한 16만여명 중 29.1%가 최종학교 출신지역을 떠나 다른 지역으로 이동한 것으로 나타났으며, 대졸자는 그 비율이 훨씬 높은 38.3%에 이르고 있다⁶⁾. 이는 대졸자 노동시장이 전문대 노동시장에 비해 보다 넓음을 반영한다.

<표 3> 고등교육 졸업자의 취업률

(단위: 명, %)

		졸업자	취업자	진학자	입대자	미취업 및 미상	취업률
전 체	전 체	493,944	293,105 (59.3)	44,698 (9.0)	6,180 (1.3)	149,961 (30.4)	66.2
	서 울	87,721	44,355 (50.6)	12,194 (13.9)	984 (1.1)	30,188 (34.4)	59.5
	수도권	105,524	64,721 (61.3)	8,187 (7.8)	1,454 (1.4)	31,162 (29.5)	67.5
	지 방	300,699	184,029 (61.2)	24,317 (8.1)	3,742 (1.2)	88,611 (29.5)	67.5
	영 남	142,960	92,857 (65.0)	10,706 (7.5)	1,224 (0.9)	38,173 (26.7)	70.9
	호 남	62,057	34,914 (56.3)	4,284 (6.9)	1,039 (1.7)	21,820 (35.2)	61.5
	충 청	70,142	42,002 (59.9)	7,247 (10.3)	978 (1.4)	19,915 (28.4)	67.8
	기 타	25,540	14,256 (55.8)	2,080 (8.1)	501 (2.0)	8,703 (34.1)	62.1
	총 계	226,886	160,906 (70.9)	15,037 (6.6)	3,338 (1.5)	47,605 (21.0)	77.2
전 문 대	서 울	16,349	9,692 (59.3)	1,459 (8.9)	190 (1.2)	5,008 (30.6)	65.9
	수도권	69,228	46,163 (66.7)	3,215 (4.6)	1,111 (1.6)	18,739 (27.1)	71.1
	지 방	141,309	105,051 (74.3)	10,363 (7.3)	2,037 (1.4)	23,858 (16.9)	81.5
	영 남	73,112	56,661 (77.5)	4,665 (6.4)	687 (0.9)	11,099 (15.2)	83.6
	호 남	29,869	21,467 (71.9)	1,652 (5.5)	572 (1.9)	6,178 (20.7)	77.7
	충 청	26,299	18,644 (70.9)	3,254 (12.4)	529 (2.0)	3,872 (14.7)	82.8
	기 타	12,029	8,279 (68.8)	792 (6.6)	249 (2.1)	2,709 (22.5)	75.3
	총 계	267,058	132,199 (49.5)	29,661 (11.1)	2,842 (1.1)	102,356 (38.3)	56.4
	서 울	71,372	34,663 (48.6)	10,735 (15.0)	794 (1.1)	25,180 (35.3)	57.9
수도권	36,296	18,558 (51.1)	4,972 (13.7)	343 (0.9)	12,423 (34.2)	59.9	
대 학	지 방	159,390	78,978 (49.6)	13,954 (8.8)	1,705 (1.1)	64,753 (40.6)	54.9
	영 남	69,848	36,196 (51.8)	6,041 (8.6)	537 (0.8)	27,074 (38.8)	57.2
	호 남	32,188	13,447 (41.8)	2,632 (8.2)	467 (1.5)	15,642 (48.6)	46.2
	충 청	43,843	23,358 (53.3)	3,993 (9.1)	449 (1.0)	16,043 (36.6)	59.3
	기 타	13,511	5,977 (44.2)	1,288 (9.5)	252 (1.9)	5,994 (44.4)	49.9

주: 1) 취업률 = $\frac{\text{취업자}}{\text{졸업자} - (\text{진학자} + \text{입대자})} * 100$

2) 기타는 강원, 제주 및 외국입.

자료: 교육개발원, 『2004 고등교육기관 졸업자 취업통계자료집(2004)』를 이용해 계산함.

- 6) 최종학교 소재지와 취업 사업장간 소재지만 비교해 노동이동을 평가하는 것은 무리가 있다. 예를 들어 서울 출신자가 지방대학으로 진학하였다가 졸업 후 다시 가족이 있는 서울에서 취업한 경우 이를 지역 간 노동이동이라고 볼 수 있는지 의문이기 때문이다.

대졸자들을 보면 서울과 영남은 출신대학 소재지에서 일자리를 구한 비중이 높지만, 상대적으로 산업발달이 소외되어 왔던 충청, 호남 등은 일자리를 찾아 다른 지역으로 노동이동하는 비율이 50%를 넘어서고 있다. 졸업한 지역에 위치한 사업장에 취업했는지 여부를 기준으로 만든 지역별 잔존율을 보면 영남과 서울지역의 잔존율이 높고 수도권은 과반 이상이 다른 지역으로 노동이동을 경험한 것으로 나타났다. 특히 서울과 수도권은 해당 지역에서 배출한 인원보다 타 지역에서 유입된 지방대생들의 비율이 50%를 상회하고 있다. 반면 영호남과 충청지역은 타 지역 졸업자가 해당 지역으로 유입하는 비율은 8%내외에 그치고 있다. 이를 통해 고등교육기관 졸업자들의 노동이동 유형은 지방대생들의 서울과 수도권으로의 집중이라는 한 방향(one-side)으로만 진행되고 있으며, 수도권은 노동유입과 유출이 상대적으로 높음을 확인할 수 있다.

고등교육 졸업자의 취업률은 66.2%로 집계되었다. 서울지역(59.5%)에 비해 지방지역 출신자(67.5%)의 취업률이 더 높으며, 지역별로도 큰 편차가 있다. 학력별로 구분해 보면 전문대졸업자는 지방 출신(81.5%)이 서울지역 출신자(65.9%)에 비해 15.6%p 높으며, 지역별로는 영남지역의 취업률이 높다. 대졸자의 경우 수도권 출신자(59.9%)의 취업률이 가장 높다. 출신지역별로 비교해보

<표 4> 고등교육 졸업자의 취업사업장 규모

(단위: 명, %)

	전문대			대 학		
	취업자	대기업(%)	중소기업(%)	취업자	대기업(%)	중소기업(%)
서울	9,692	2,337 (24.1)	7,355 (75.9)	34,663	16,672 (48.1)	17,991 (51.9)
수도권	46,163	7,761 (16.8)	38,402 (83.2)	18,558	4,777 (25.7)	13,781 (74.3)
지방	105,051	15,096 (14.4)	89,955 (85.6)	78,978	16,681 (21.1)	62,297 (78.9)
영 남	56,661	8,145 (14.4)	48,516 (85.6)	36,196	8,406 (23.2)	27,790 (76.8)
호 남	21,467	2,899 (13.5)	18,568 (86.5)	13,447	2,804 (20.9)	10,643 (79.1)
충 청	18,644	2,714 (14.6)	15,930 (85.4)	23,358	4,161 (17.8)	19,197 (82.2)
기 타	8,279	1,338 (16.2)	6,941 (83.8)	5,977	1,310 (21.9)	4,667 (78.1)
전 체	160,906	25,194 (15.7)	135,712 (84.3)	132,199	38,130 (28.8)	94,069 (71.2)

주: 1) 기타는 강원, 제주 및 외국임.

2) 대기업 및 중소기업 분류기준은 중소기업기본법시행령 제3조 1호의 업종별 상시근로자수, 자본금 또는 매출액의 기준에 따른 것임.

자료: 교육개발원, 『2004 고등교육기관 졸업자 취업통계자료집(2004)』를 이용해 계산함.

면 서울지역 대학출신자(57.9%)와 지방대학 출신자(54.9%)간 취업률 격차가 3%p에 불과하지만 지방간 격차는 큰 편이다.

한편 취업자의 취업사업장 크기를 비교해보면 전문대졸업자는 15.7%가 대기업에 취업한 반면 대학 졸업자는 28.8%이다. 지역별로 보면 전문대생의 경우 서울과 울산지역 졸업자가 대기업에 취업한 비율이 상대적으로 높다. 대학 졸업자는 서울과 인천지역 출신자의 40%이상이 대기업에 취업한 것으로 나타났다. 그러나 전남·북, 경남·북, 충남·북은 그 비율이 20%내외에 그쳐 역시 지역 간 격차가 비교적 큰 편이다.

III. 표본의 첫 일자리 특성

1. 분석자료 및 표본의 주요 특성

이 연구를 위한 분석 자료는 한국직업능력개발원의 졸업자조사이다. 졸업자 조사는 전문대 이상을 졸업한 고학력자의 노동시장 이행패턴 및 교육시장과 노동시장간 상호작용에 대한 현황과약을 목적으로 이루어지는 조사로, 2002년 2월 국내의 전문대 및 4년제 대학을 졸업한 14,026명(4년제 대학 졸업생 7,543명, 전문대 졸업생 6,483명)을 대상으로 2003년 12월 시점에서의 경제활동상태 및 노동이동을 추적 조사한 것이다.⁷⁾

표본선정과정을 거쳐 이 연구에 사용한 표본은 총 10,984명이다. 이 글이 지방대 졸업자의 노동이동 유형 및 노동시장 성과를 살펴보는 데 있으므로 먼저 졸업 후 추가로 정규교육과정을 다니는 재학생과 개인의 인적사항 및 학교에 대한 정보가 누락되었거나 분석에 필요한 주요 변수가 빠진 사례를 제외하였다. 또한 첫 직장을 입사한 시점이 졸업 1년 이전인 경우도 분석에서 제외하였는데, 이들은 이미 노동시장에 진입한 노동자로서 계속교육을 받고 있을 가능성이 높다고 판단되었기 때문이다.

7) 졸업생조사가 모집인과 비교하여 어떤 특성을 가지고 있는지 보여주기 위하여 교육개발원의 『2004 졸업자 취업통계자료집』 정보를 제시한다. 교육개발원의 자료집에 따르

표본의 이해를 돕기 위한 기초통계는 아래의 <표 5>~<표 6>과 같다. 전체 10,984명의 표본 중 서울 및 수도권지역 졸업자가 5,147명(46.9%)이며 지방대학 졸업생은 5,837명(53.1%)이다. 지방 중에는 영남권 출신(22.7%)비중이 가장 높고, 호남(19.4%), 충청(7.5%)이 뒤를 따르고 있다. 성별로는 남자(46.7%)에 비해 여성(53.3%)의 비율이 다소 높고, 학력별로는 전문대가 46.7%, 대학이 53.3%이고, 수도권은 전문대(75.6%)가 대학(24.4%)에 비해 비율이 다소 높다.

<표 5> 표본의 인구학적 특성

(단위: 명, %)

	성		학 력		전 공				전 체
	남자	여자	전문대	대학	인문사회	자연공학	교육의학	기타	
서울	51.2	48.8	31.7	68.3	39.4	42.8	8.5	9.2	3,205(100)[29.2]
수도권	45.8	54.2	75.6	24.4	27.5	50.9	14.2	7.3	1,942(100)[17.7]
지방	44.6	55.4	45.2	54.8	30.5	47.3	14.1	8.2	5,837(100)[53.1]
영남	43.8	56.2	51.9	48.1	29.7	51.6	10.4	8.3	2,493(100)[22.7]
호남	44.5	55.5	40.3	59.7	32.9	43.5	15.4	8.3	2,130(100)[19.4]
충청	42.6	57.4	45.4	54.6	24.9	44.2	21.2	9.7	826(100)[7.5]
기타	54.1	45.9	29.1	70.9	34.0	46.9	15.2	3.9	388(100)[2.1]
소 계	46.7	53.3	46.7	53.3	32.6	46.6	12.5	8.3	10,984(100)[100.0]

주: 기타는 강원도와 제주도임.

자료: 한국직업능력개발원, 졸업자조사.

면 2003년 8월 후기와 2004년 2월에 고등교육기관을 졸업한자는 모두 293,105명이며, 학력수준별 성 및 최종학교 출신지역 분포는 아래의 표와 같다.

<고학력자의 학력수준별 성 및 출신지역 분포>

(단위: %, 명)

	전문대			대학		
	남자	여자	전 체	남자	여자	전 체
서울	34.2	65.8	9,692 [6.0]	51.5	48.5	34,663 [26.2]
수도권	46.3	53.7	46,163 [28.7]	57.0	43.0	18,558 [14.0]
지방	47.7	52.3	105,051 [65.2]	51.3	48.7	78,978 [59.8]
영남	48.1	51.9	56,661 [35.2]	50.9	49.1	36,196 [27.4]
호남	50.5	49.5	21,467 [13.3]	53.9	46.1	13,447 [10.2]
충청	44.3	55.7	18,644 [11.6]	50.4	49.6	23,358 [17.7]
기타	44.9	55.1	8,279 [5.1]	51.7	48.3	5,977 [4.5]
전 체	46.5	53.5	160,906 [100.0]	52.2	47.8	132,199 [100.0]

<표 6> 표본의 첫 직장 경험유무 및 현재 취업여부

(단위: 명, %)

	현재 취업자		현재 미취업자		전체
	첫직장 경험유	첫직장 경험무	첫직장 경험유	첫직장 경험무	
서울	721(22.5)	1,930(60.2)	257(8.0)	297(9.3)	3,205
수도권	616(31.7)	992(51.1)	238(12.3)	96(4.9)	1,942
지방	1,585(27.2)	3,074(52.7)	702(12.0)	476(8.2)	5,837
영남	703(28.2)	1,276(51.2)	317(12.7)	197(7.9)	2,493
호남	585(27.5)	1,155(54.2)	242(11.4)	148(6.9)	2,130
충청	223(27.0)	420(50.8)	104(12.6)	79(9.6)	826
기타	74(19.1)	223(57.5)	39(10.1)	52(13.4)	388
소계	2,922(26.6)	5,996(54.6)	1,197(10.9)	869(7.9)	10,984

자료: 한국직업능력개발원, 졸업자조사.

전공계열 분포를 보면 인문사회계열 32.6%, 이공자연계열 46.9%, 교육의학계열 12.8%, 기타 8.3% 순이다.

표본의 조사시점 당시 취업여부와 첫 직장 경험여부를 보면 총 4,119명(37.5%)이 첫 직장을 경험한 것으로 나타났다. 현재 취업자(8,918명)중 현 직장이 첫 직장인 1,930명(54.6%)은 첫 직장이 현 직장인 경우이다. 반면 869명(7.9%)은 조사 시점까지 취업에 성공하지 못한 것으로 나타났다. 따라서 전체 표본의 92.1%인 10,115명이 조사시점까지 첫 직장을 경험하였거나 현재 첫 직장에 재직하고 있는 셈이다.

2. 지방대 졸업자들의 노동이동

고학력자의 최종학교 졸업 후 노동이동을 확인해보기에 앞서 먼저 지방 출신자들의 교육이동을 살펴보면 <표 7>과 같다. 전문대졸업자의 경우 고교 출신지역에 소재한 전문대학을 진학한 자가 3,349명(65.6%)이고 다른 지역에 소재한 전문대학을 진학한 비율이 34.4%에 이른다. 그러나 대학졸업자는 고교 출신지역이 아닌 다른 지역의 대학을 졸업한자(3,210명)가 45.5%에 이르고 있다. 전문대졸업자는 고교와 인접한 지역의 전문대학에 진학하는 경향이 강하지만, 대학 졸업자는 대부분의 지역에서 서울로 진입하는 비율이 20%내외에 이르고 있다. 특이한 점은 수도권과 충청지역에서 고교를 마치고 호남지역에 위치한 대

<표 7> 고등학교 출신지역별 대학진학상황

(단위: 명, %)

고교출신지역 대학출신지역		서울	수도권	영남	호남	충청	기타	전체
		전문대	서울 60.2	수도권 17.7	영남 5.6	호남 2.1	충청 5.0	기타 7.7
대학	수도권	34.4	73.2	6.2	23.0	4.3	7.0	1,465(28.7)
	영남	3.2	2.4	73.9	14.6	2.9	2.8	1,293(25.3)
	호남	1.5	5.4	2.9	59.9	44.2	8.5	853(16.7)
	충청	0.7	0.9	11.3	0.2	43.5	2.1	371(7.3)
	기타	0.1	0.5	0.1	0.1	0.2	71.8	111(2.2)
	소계	1,170	1,006	1,466	903	421	142	5,108(100.0)
	소계	69.8	29.8	21.7	19.2	23.8	21.0	2,176(37.3)
전문대	14.9	12.6	2.7	1.9	2.9	2.9	471(8.1)	
영남	6.6	4.2	64.6	12.6	6.4	6.6	1,195(20.5)	
호남	2.4	45.7	6.5	61.8	14.1	4.4	1,270(21.8)	
충청	3.1	5.3	3.3	3.9	51.8	2.9	450(7.7)	
기타	3.2	2.2	1.2	0.5	1.0	62.1	275(4.7)	
소계	1,741	1,069	1,346	926	483	272	5,837(100.0)	

자료: 한국직업능력개발원, 졸업자조사.

학에 진학하는 비율이 다소 높으며, 고교졸업 후 대학진학시 지역간 교육이동의 정도가 매우 높음을 확인할 수 있다.

다음으로 최종학교 졸업 후 취업을 목적으로 한 노동이동을 살펴보면(표 8 참조), 앞에서 제시한 <표 2>에 비해 노동이동율이 7~10%p 가량 높았다⁸⁾. 학력별 노동이동율을 보면, 전문대 졸업자의 경우 최종학교 출신지역에서 일자리를 구한 잔존율은 62.8%인데, 서울과 영남 출신의 잔존율이 상대적으로 높다. 반면 다른 지역에서 일자리를 구한 노동유출률은 37.2%인데, 수도권이 52.5%로 가장 많은 인력유출을 겪었고 충청과 호남지역도 유출률이 40%를 넘어서고 있다. 대졸자의 노동이동률은 47.8%로 전문대졸업자에 비해 10%p 가량 높다. 전문대졸업자와 마찬가지로 잔존율은 서울과 영남지역에서 높고, 수도권, 호남, 충청지역은 유출률이 60%를 상회하고 있다. 한편 수도권은 잔존율(30.6%)에 비해 유출률(69.4%)이 훨씬 높지만, 다른 지역으로부터의 노동력 유입에 힘입

8) 교육개발원의 취업통계자료집은 졸업 후 1년이 못된 시점에 조사한 결과이지만, 한국직업능력개발원의 졸업자조사는 졸업 후 약 2년의 기간이 흐른 후 조사된 자료이기 때문에 그만큼 노동이동비율이 증가한 것으로 판단된다.

<표 8> 표본의 최종학교 졸업 후 노동이동 추이⁹⁾

(단위: 명, %)

		서울	수도권	영남	호남	충청	기타	총계
전 문 대	배출인원	850	1,193	1,022	687	293	87	4,132
	잔류인원	655	567	748	398	152	74	2,594
	현인원	1,298	843	974	641	283	93	4,132
	유출인원	195	626	274	289	141	13	1,538
	유입인원	643	276	226	243	131	19	1,538
	잔존률	77.1	47.5	73.2	57.9	51.9	85.1	62.8
	유입률	75.6	23.1	22.1	35.4	44.7	21.8	37.2
	유출률	22.9	52.5	26.8	42.1	48.1	14.9	37.2
	유입인원비율	49.5	32.7	23.2	37.9	46.3	20.4	37.2
대 학	배출인원	1,769	389	936	1,032	341	207	4,674
	잔류인원	1,236	119	488	391	130	78	2,442
	현인원	2,043	979	714	550	253	135	4,674
	유출인원	533	270	448	641	211	129	2,232
	유입인원	807	860	226	159	123	57	2,232
	잔존률	69.9	30.6	52.1	37.9	38.1	37.7	52.2
	유입률	45.6	221.1	24.1	15.4	36.1	27.5	47.8
	유출률	30.1	69.4	47.9	62.1	61.9	62.3	47.8
	유입인원비율	39.5	87.8	31.7	28.9	48.6	42.2	47.8

주: 표본의 최종학교 출신지역과 현재 취업한 사업장의 지역간 비교임.
 자료: 한국직업능력개발원, 졸업자조사.

어 유입률이 221.1%에 이르고 있다.

3. 지방대 졸업자의 첫 번째 일자리의 특성

일자리의 사업장규모, 종사상지위 및 임금수준 등을 이용해 지방대졸업생과 서울 및 수도권지역 졸업생간에 유의한 차이가 있는지를 살펴보았다. 먼저 지방대 졸업생의 첫 직장 사업체규모를 비교해보면 수도권지역 졸업생과는 큰 차이가 없지만 서울지역 졸업생에 비해서는 사업체규모가 작은 편이다(표 9 참조). 서울지역 졸업생 중 300인 이상 사업체에 근무하고 있는 비중은 32.4%에 이르고 있지만, 지방대 출신은 21.9%에 그치고 있다. 반면 30인 미만 사업장에

9) 청년층의 노동이동을 정확히 파악하기 위해서는 최종학교와 첫 직장간 지역이동 여부를 비교해야 하나 졸업자조사 설문지가 현 직장에 대해서만 사업장위치를 확인할 수 있도록 설계되어 있다.

재직하고 있는 지방대 졸업자는 45.9%로 거의 과반에 가깝고, 서울지역 졸업자는 36.9%만이 30인 미만 사업장에 취업한 것으로 나타났다. 지방대 졸업여부와 첫 직장 사업체 규모간 관계는 통계적으로도 유의한 수준에서 차이가 존재

<표 9> 첫 직장 사업체규모

(단위: 명, %)

		1~29인	30~99인	100~299인	300인 이상	전체	검정통계량
	서울	1,066 (36.9)	535 (18.5)	352 (12.2)	935 (32.4)	2,888	$\chi^2=165.74$ sig=0.000
	수도권	913 (49.8)	369 (20.1)	180 (9.8)	373 (20.3)	1,835	
	지방	2,444 (45.9)	1,140 (21.4)	573 (10.8)	1,165 (21.9)	5,322	
	전체	4,423 (44.0)	2,044 (20.3)	1,105 (11.0)	2,473 (24.6)	10,045	
전문대	서울	473 (49.7)	173 (18.2)	119 (12.5)	187 (19.6)	952	$\chi^2=8.97$ sig=0.175
	수도권	731 (52.6)	270 (19.4)	130 (9.4)	258 (18.6)	1,389	
	지방	1,317 (53.3)	460 (18.6)	249 (10.1)	446 (18.0)	2,472	
	소계	2,521 (52.4)	903 (18.8)	498 (10.3)	891 (18.5)	4,813	
대학	서울	593 (30.6)	362 (18.7)	233 (12.0)	748 (38.6)	1,936	$\chi^2=114.22$ sig=0.000
	수도권	182 (40.8)	99 (22.2)	50 (11.2)	115 (25.8)	446	
	지방	1,127 (39.5)	680 (23.9)	324 (11.4)	719 (25.2)	2,850	
	소계	1,902 (36.4)	1,141 (21.8)	607 (11.6)	1,582 (30.2)	5,232	

자료: 한국직업능력개발원, 졸업자조사.

<표 10> 첫 직장 종사상 지위

(단위: 명, %)

		고용주	자영자	무급가족 종사자	상용	임시일용	전체	검정통계량
	서울	30 (1.0)	40 (1.4)	1 (0.0)	2,559 (88.0)	278 (9.6)	2,908	$\chi^2=47.10$ sig=0.000
	수도권	11 (0.6)	21 (1.1)	3 (0.2)	1,569 (85.0)	242 (13.1)	1,846	
	지방	43 (0.8)	74 (1.4)	15 (0.3)	4,467 (83.3)	763 (14.2)	5,362	
	전체	84 (0.8)	135 (1.3)	19 (0.2)	8,595 (85.0)	1,283 (12.7)	10,116	
전문대	서울	6 (0.6)	12 (1.2)	0 (0.0)	844 (87.7)	100 (10.4)	962	$\chi^2=18.36$ sig=0.019
	수도권	8 (0.6)	13 (0.9)	3 (0.2)	1,177 (84.2)	197 (14.1)	1,398	
	지방	12 (0.5)	29 (1.2)	9 (0.4)	2,066 (82.8)	380 (15.2)	2,496	
	소계	26 (0.5)	54 (1.1)	12 (0.2)	4,087 (84.2)	677 (13.9)	4,856	
대학	서울	24 (1.2)	28 (1.4)	1 (0.1)	1,715 (88.1)	178 (9.1)	1,946	$\chi^2=25.78$ sig=0.001
	수도권	3 (0.7)	8 (1.8)	0 (0.0)	392 (87.5)	45 (10.0)	448	
	지방	31 (1.1)	45 (1.6)	6 (0.2)	2,401 (83.8)	383 (13.4)	2,866	
	소계	58 (1.1)	81 (1.5)	7 (0.1)	4,508 (85.7)	606 (11.5)	5,260	

자료: 한국직업능력개발원, 졸업자조사.

하는 것으로 나타났다. 출신지역과 사업장규모간 관계는 학력별로 상이한 유형이다. 전문대는 지방대 졸업여부와 사업체규모 간에 유의한 관계가 존재하지 않지만, 대졸자는 서울 출신일수록 첫 직장 규모가 큰 사업체일 확률이 높아지고 있다.

첫 일자리의 종사상지위를 보면 상용근로자의 비중이 가장 높아 대부분의 대졸자(97.7%)들은 임금근로자로 첫 번째 일자리를 시작하는 것으로 나타났다. 지방대 졸업자는 서울 및 수도권지역 대졸자에 비해 임시·일용직인 비율이 다소 높다. 지방대 졸업생과 서울 및 수도권지역 졸업생간 첫 직장의 종사상지위에 차이가 있다는 것은 전문대는 5%유의수준에서, 대학은 1% 유의수준에서 확인되고 있다.

대졸자의 전공과 첫 직장 직무의 일치정도를 비교해보면 31.7%의 대졸자가 자신의 전공과 첫 직장의 직무가 별로 관련이 없다고 응답하였다. 서울지역 대졸자는 전공과 밀접한 직무에 종사하고 있는 비율이 68.2%에 이르지만, 지방대 졸업자는 66.1%로 지방대 졸업자의 직무일치정도가 다소 낮았다. 학력별로 비교해보면 대졸자에 비해 전문대졸업자의 직무일치정도가 낮았으며, 각 교육수준에서도 지방대졸업자일수록 전공과 밀접한 분야에 종사하고 있는 비율이 낮

<표 11> 전공과 직무 간 일치정도

(단위: 명, %)

		전혀 관계없음	별로 관계없음	다소 밀접함	매우 밀접함	전체	검정통계량
서울		507 (17.4)	417 (14.3)	957 (32.9)	1,027 (35.3)	2,908	$\chi^2=64.01$ sig=0.000
수도권		396 (21.5)	217 (11.8)	486 (26.3)	747 (40.5)	1,846	
지방		1,168 (21.8)	653 (12.2)	1,447 (27.0)	2,094 (39.1)	5,362	
전체		2,071 (20.5)	1,287 (12.7)	2,890 (28.6)	3,868 (38.2)	10,116	
전문대	서울	197 (20.5)	148 (15.4)	290 (30.1)	327 (34.0)	962	$\chi^2=31.75$ sig=0.000
	수도권	296 (21.2)	167 (11.9)	354 (25.3)	581 (41.6)	1,398	
	지방	628 (25.2)	308 (12.3)	637 (25.5)	923 (37.0)	2,496	
	소계	1,121 (23.1)	623 (12.8)	1,281 (26.4)	1,831 (37.7)	4,856	
대학	서울	310 (15.9)	269 (13.8)	667 (34.3)	700 (36.0)	1,946	$\chi^2=35.52$ sig=0.000
	수도권	100 (22.3)	50 (11.2)	132 (29.5)	166 (37.1)	448	
	지방	540 (18.8)	345 (12.0)	810 (28.3)	1,171 (40.9)	2,866	
	소계	950 (18.1)	664 (12.6)	1,609 (30.6)	2,037 (38.7)	5,260	

자료: 한국직업능력개발원, 졸업자조사.

<표 12> 학력수준별 월평균임금

(단위: 명, 만원)

	전문대			대학			전체		
	표본수	월평균임금		표본수	월평균임금		표본수	월평균임금	
		평균	표준편차		평균	표준편차		평균	표준편차
서울	944	125.2	40.6	1,893	175.3	55.1	2,837	158.6	56.0
수도권	1,374	118.8	42.1	437	153.9	41.9	1,811	127.3	44.6
지방	2,446	111.1	40.1	2,784	150.8	50.6	5,230	132.2	50.1
영남	1,206	112.8	42.0	1,051	152.2	53.0	2,257	131.1	51.3
호남	799	110.6	35.2	1,120	149.9	47.8	1,919	133.5	47.2
충청	341	111.0	45.9	382	149.5	54.0	723	131.3	53.9
기타	100	95.8	28.3	231	150.8	46.6	331	134.2	48.9
전체	4,764	116.1	41.2	5,114	160.1	53.0	9,878	138.9	52.5

주: 취업자 중 임금근로자만 포함됨.
 자료: 한국직업능력개발원, 졸업자조사.

음은 1% 유의수준에서 확인되고 있다.

마지막으로 임금근로자만 대상으로 임금수준¹⁰⁾을 비교해 보면 전체 표본의 월 평균임금은 138.9만원으로 나타났다. 서울지역 출신자의 월평균임금은 158.6만원인데 반해 지방대 졸업자는 132.2만원에 그쳐 임금격차가 큰 편이다. 학력수준별로 보면 전문대졸업자는 지방대 출신자의 월평균임금(111.1만원)은 서울지역 출신자(125.2만원)의 88.8%수준이고, 대졸자의 경우 지방대졸업자의 월평균임금(150.8만원)은 서울지역 졸업자(175.3만원)의 86.0% 수준에 그치고 있다.

IV. 지방대 졸업자의 노동시장 성과

노동시장 성과는 일반적으로 취업여부 혹은 임금수준으로 측정할 수 있다.

10) 서울지역 졸업생과 지방대학 졸업생의 첫 일자리 임금수준을 비교하기 위해서는 취업 사업장의 소비자물가지수로 디플레이트하여 임금을 표준화시켜야 한다. 그러나 졸업자조사는 첫 직장의 위치에 대한 정보를 제공하지 않아 지방대 졸업자의 임금수준이 상대적으로 과소 추정되었다.

하지만 하나의 지표만으로 노동시장 성과를 평가하는데 한계가 존재하기 때문에 다양한 지표가 보조적으로 사용될 필요가 있다. 대졸자의 노동시장 성과를 평가한다면 학교로부터 노동시장으로 이행하기까지 걸린 이행기간, 취업사업장의 지급여력을 측정할 수 있는 취업사업장의 규모, 일자리의 임금수준, 일자리의 직업적 지위, 고용의 안정성(중사상지위) 및 직무일치여부 등을 평가지표로 활용할 수 있다.

이 연구에서는 일자리의 질이라는 측면에 집중해 노동시장 성과를 평가하고자 한다. 먼저 취업한 일자리의 직업지위를 이용해 지방대 졸업생이 서울지역 졸업생에 비해 직업지위가 낮은 일자리로 진입하는지를 살펴보고, 이어서 산업, 직업 및 사업장규모 기준별 임금을 이용해 만든 직종순위개념을 이용해 지방대 졸업생일수록 저급직종에 분포하고 있는지를 살펴볼 것이다. 마지막으로 임금수준은 일자리의 질을 반영하는 대표적 변수이기 때문에 지방대 졸업생의 임금효과를 살펴봄으로써 지방대졸업자와 비 지방대 졸업자간 노동시장 성과를 평가하고자 한다. 지방대 졸업자의 임금수준이 낮다면 이것이 취업 사업장의 위치인지, 출신지역 차별인지를 살펴볼 것이다.

1. 직업지위

직업은 물질적 보상과 사회적 지위를 나타내는 계층구조의 가장 강력한 지표이다(Blau & Duncan, 1967; Powers, 1982; 차종천, 1998). 이러한 이유로, 여러 가지 비판에도 불구하고, 계층 및 계급구조에 대한 경험적 연구 대부분이 직업분류 분석에 의존하고 있다. 특정 직업에 들어가기 위해서는 해당 직무수행에 필요한 학력수준이 있고 직업위계에 따라 상이한 보상을 받기 때문에, 수입(경제적 지위)과 교육(사회적 지위)이라는 객관적 지표를 이용할 경우 직업의 사회경제적 지위점수를 산출할 수 있다.

일자리의 직업지위를 측정할 수 있는 대표적인 지표로는 홍두승(1983)의 사회경제적 지위척도와 트라이만(Treiman, 1977)의 국제직업위세척도, 간즈붐 등(Ganzeboom et al., 1989)의 사회경제적 지위척도가 있다. 이 연구에서는 직업지위가 일자리의 질을 드러내는 지표라고 간주하고 청년들이 학교를 마치고 처

음으로 갖는 일자리의 직업지위에 출신 지역별로 어떤 차이점이 있는가를 살펴 보기 위하여 간즈봄의 척도를 이용해 회귀분석을 실시하였다. 일자리의 직업위 세점수는 표준직업분류 소분류별로 간즈봄 등의 직업위세점수를 대입하여 구 하였다.11)

분석에 앞서 학력수준과 출신지역별로 직업지위점수를 비교해보면 학력수준 이 높을수록 직업지위가 높고, 전문대졸업자는 서울 및 수도권출신자가, 대졸 자는 지방출신자(55.2)가 서울출신자(53.3)에 비해 직업지위가 높은 것으로 나 타났다.

<표 14>는 첫 번째 일자리별로 직업위세점수를 구한 후 이를 종속변수로 하 는 회귀분석을 실시한 결과이다. 남성일수록 직업지위가 낮은 것은 동일한 교 육수준일지라도 여성은 남성에 비해 사무직종으로 진입하는 비율이 높아 교육

<표 13> 학력수준별 출신지역별 직업지위

	전문대			대학			전체		
	표본수	직업지위		표본수	직업지위		표본수	직업지위	
		평균	표준 편차		평균	표준 편차		평균	표준 편차
서울	942	48.787	11.369	1,872	53.296	14.749	2,814	51.786	13.873
수도권	1,372	48.926	11.240	433	53.270	14.543	1,805	49.968	12.252
지방	2,445	47.114	12.221	2,759	55.234	14.626	5,204	51.419	14.141
전체	4,759	47.967	11.809	5,064	54.350	14.694	9,823	51.258	13.748

주: 취업자 중 임금근로자만 포함됨.

자료: 한국직업능력개발원, 졸업자조사.

11) 직업구조 및 노동시장 특성의 영향으로 직업개념 및 분류에 있어 차이가 존재하기 때문 에 외국의 직업분류 체계를 그대로 사용하는 데는 문제점이 있다. 대표적으로 국내에서 널리 사용되는 한국표준직업분류는 ISCO-88을 거의 수정 없이 받아들임으로써 한국사회 의 직업구조를 제대로 반영하지 못하고 있다는 문제점이 존재한다. 물론 최근 들어 우리 나라 전체 직업에 대한 직업지위를 보여주는 직업위계척도가 발표되기도 하였고(유홍 준·김월화, 2002), 중앙고용정보원 역시 국내 노동시장 특성을 반영한 WIC-OES 직업 분류를 개발하고 있지만 여기에서는 간즈봄 등의 척도를 이용하였다. 간즈봄 등의 척도 는 1988년에 개정된 국제표준직업분류(ISCO-88)에 따라 위세점수를 부여하고 있어 사용 하기가 용이하다는 장점이 있으며, 또한 기존의 직업지위연구에 따르면 직업지위는 국가 간 사회구조의 차이점이나 시간의 흐름에도 불구하고 크게 변화하지 않았기 때문에 이 척도를 사용하더라도 큰 무리가 없다고 판단하였기 때문이다. 표준직업분류 소분류별 간 즘 등의 직업위세점수는 박성재(2004)의 부표에 제시되어 있다.

에 따른 위신보상(prestige returns)수준이 상대적으로 높기 때문이다(Müller, Steinmann & Ell, 1998). 연령이 증가할수록 직업지위가 높아지는 것은 경력의 증가에 따른 승진효과 때문일 것이다. 전공은 전문대와 대졸 모두 교육의학 전공자는 예체능기타 계열에 비해 직업지위가 높으나 인문사회계열이나 이공자 연계열은 모두 직업지위가 낮다. 출신지역은 전문대졸업자의 경우에만 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 나타났다(모형 1과 모형 3).

모형 1과 모형 3에 추가로 취업한 일자리의 특성을 통제한 결과 근속 개월이 증가할수록 직업지위가 높다. 다만 정규직더미 계수의 경우 학력에 따라 부호가 다르게 나타났는데, 표본의 70%에 이르는 300인 미만 사업장 취업자 중 전문대졸업자는 정규직이, 대졸자는 비정규직의 비율이 더 높기 때문으로 보인다.

<표 14> 출신지역별 첫 직장 직업지위에 대한 회귀분석 결과

	전문대				대학			
	모형1		모형 2		모형 3		모형 4	
	비표준화 회귀계수	표준화 회귀계수	비표준화 회귀계수	표준화 회귀계수	비표준화 회귀계수	표준화 회귀계수	비표준화 회귀계수	표준화 회귀계수
남성	-2.815	-0.115 ***	-2.546	-0.105 ***	-4.475	-0.152 ***	-3.423	-0.116 ***
연령	0.221	0.037 *	0.184	0.031	1.152	0.132 ***	1.145	0.131 ***
부모님직업(화이트칼라)	0.615	0.023	0.633	0.024	1.351	0.042 **	1.401	0.043 **
부모님직업(자영업/기타)	0.546	0.023	0.673	0.028	1.216	0.041 **	1.297	0.044 **
월평균가구소득(로그)	-0.420	-0.016	-0.296	-0.011	0.157	0.005	0.402	0.013
인문사회계열	-2.637	-0.098 ***	-1.765	-0.066 **	-9.199	-0.301 ***	-8.229	-0.270 ***
자연공학계열	-1.420	-0.060 **	-0.887	-0.038	-3.096	-0.104 ***	-2.162	-0.073 ***
교육의학계열	4.486	0.137 ***	5.307	0.162 ***	4.815	0.102 ***	5.217	0.111 ***
출신지역(서울)	1.740	0.059 ***	0.151	0.005	-0.848	-0.028 *	-0.275	-0.009
출신지역(수도권)	1.705	0.065 ***	-1.738	-0.074 ***	-0.599	-0.011	-0.710	-0.013
사업장규모(300-999)			-3.781	-0.125 ***			-3.936	-0.111
사업장규모(1000+)			-4.134	-0.107 ***			-4.551	-0.126 ***
정규직			0.827	0.027 **			-1.303	-0.032 ***
근속개월			0.073	0.039 ***			0.054	0.024
상수	45.530	***	45.666	***	27.463	***	26.753	***
R ²	0.058		0.085		0.101		0.121	
표본수(N)	4,265		4,253		4,313		4,306	

주: 1) 기준범주는 부모님 직업(블루칼라), 전공(예체능기타), 출신지역(수도권), 사업장(300인 미만)임.

2) * : p<0.1; ** : p<0.05; *** : p<0.01.

사업장규모변수는 사업장규모가 클수록 직업지위가 낮은 것으로 나타났다. 이는 추가적인 분석이 필요하지만 사업장규모가 낮을수록 더 높은 직급을 부여하는 ‘직급 프리미엄(position premium)’의 영향일 가능성이 높다고 판단된다¹²⁾.

2. 저급직종치중도

기초통계에서 나타났듯이 지방대 졸업자는 서울지역 및 수도권 출신 졸업자에 비해 정규직 취업비율이 낮고 임금수준도 낮으며 취업사업장 역시 보다 규모가 작은 사업장에 취업하고 있다. 이러한 특성은 출신지역에서 제공하는 일자리의 특성에서 기인한 것인지 아니면 지방대졸업자의 인적자원의 수준이 낮아 체계적으로 상대적으로 질이 낮은 일자리에 취업하기 때문인지 불분명하다.

앞에서 노동시장 수요를 넘어서는 과잉공급은 하향취업을 유발할 수 있음을 지적하였는데, 여기에서는 ‘안렌즈 곡선’과 이로부터 도출되는 직종불평등도를 나타내는 저급직종치중도를 이용해 고학력자의 하향취업 여부를 확인하고자 한다¹³⁾. 먼저 ‘안렌즈 곡선’의 개념을 설명하면¹⁴⁾, 산업(소분류), 직종(소분류), 그리고 사업체 규모의 3가지 기준을 이용해 일자리를 구분한 후 각 일자리에 속한 근로자의 평균 임금을 구한다. 그 다음 평균 임금이 낮은 일자리부터 높은 일자리 순으로 배열한 후, 평균임금이 가장 낮은 최저급직종에서 최고급직종까지 각 일자리에 속하는 근로자 비중의 합(근로자 누적비중)을 구하면, 아래의 그림과 같은 안렌즈 곡선을 얻을 수 있다. 결국 안렌즈 곡선은 각 직종순위에 해당하는 직종에 대하여, 그 직종순위와 같거나 이보다 낮은 직종순위에 속하

12) 우리나라의 경우 사업장규모와 종사상지위에 따라 사회적 위신과 임금수준 격차가 크기 때문에 표준직업분류코드상 같은 직업으로 분류될지라도 동일한 수준의 직업지위를 갖는다고 할 수 없을 것이다.

13) 하향취업 혹은 직무불일치(job mismatch)여부 측정은 객관적 방법과 주관적 방법으로 구분할 수 있다. 객관적 방법은 노동공급 측면에서 응답자 본인의 교육수준과 노동수요 측면에서 객관적으로 조사된 해당 직무의 교육수준을 비교해 일치여부를 판단하는 방법이다. 미국의 경우 DOT(the dictionary of occupational titles)의 일반교육수준(GED: general educational development)자료가 분석자료로 활용되고 있으며, 우리나라는 중앙고용정보원의 직업사전의 GED를 활용할 수 있다(김기현, 2003). 반면 주관적 방법은 응답자 본인의 판단에 따라 불일치 여부를 판단하는 방법으로 일반적으로 사용되는 방법이다(김주섭·이상준, 2000)

14) 안렌즈 곡선에 대한 개념설명은 안주엽(2005)을 요약정리한 것이다.

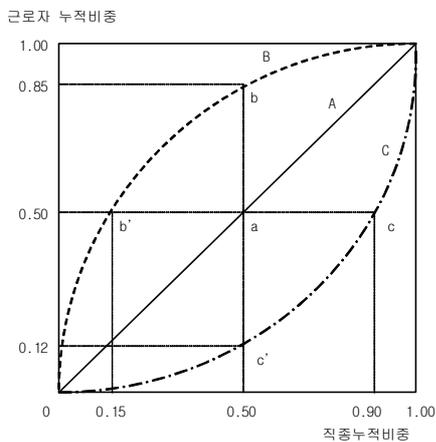
는 일자리에 종사하는 근로자의 비중을 의미한다.

[그림 2]의 안렌즈 곡선을 설명하면, 대각선으로 나타난 안렌즈 곡선 A는 모든 근로자가 각 직종순위에 골고루 분포되어 직종분포가 고른 것을 의미한다. 반면 안렌즈 곡선 B는 이 사회의 중위직종(직종 누적비중이 0.50) 또는 그보다 직종순위가 낮은 일자리에 종사하는 근로자 비중이 85%(점 b)에 이르며, 또한 이 집단에 속하는 근로자의 50%는 전체 직종순위 중 직종순위가 15%(점 b')이 하인 낮은 일자리에 종사함을 의미한다. 안렌즈 곡선 B는 상대적으로 저급직종에 종사하는 근로자의 비중이 많음을, 안렌즈 곡선 C는 상대적으로 고급직종에 종사하는 근로자가 많음을 의미한다.

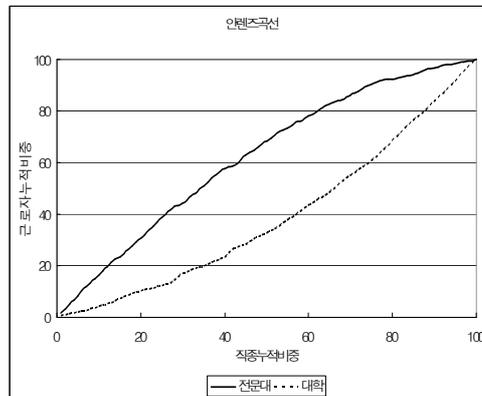
다음으로 저급직종치중도란 안렌즈 곡선 아랫부분의 넓이로 정의된다. 모든 직종에 근로자가 고루 분포된 경우에 안렌즈 곡선은 대각선이 되기 때문에 저급직종치중도는 0.5가 될 것이다. 상대적으로 고급직종에 종사하는 집단의 안렌즈 곡선은 대각선의 우측에 위치하고 저급직종치중도는 0과 0.5 사이값을 가질 것이다.

위 개념을 이용해 졸업자조사 표본의 안렌즈 곡선을 그려보면 위의 [그림 3]~[그림 5]와 같다. 안렌즈 곡선을 보면 예상대로 전문대졸업자는 대졸자에 비해 저급직종에 종사하는 비율이 훨씬 높으며, 동일한 교육수준일지라도 출신 지역에 따라 다소 차이가 있다. 즉 전문대와 대졸자 모두 지방대 출신자는 서울

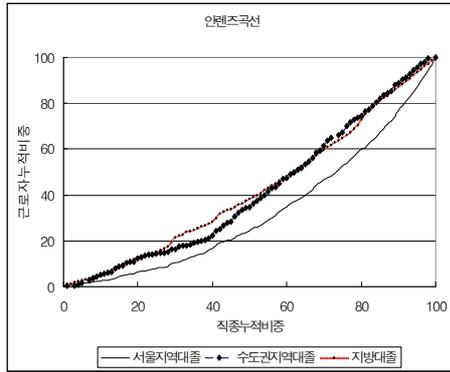
[그림 2] 안렌즈 곡선



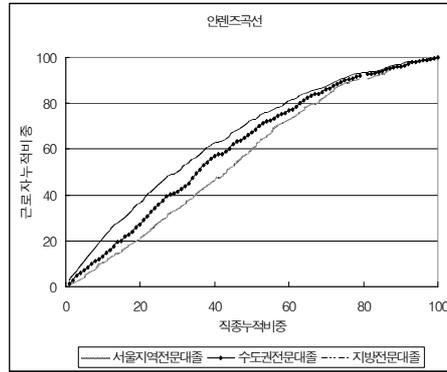
[그림 3] 전문대와 대졸자의 안렌즈 곡선



[그림 4] 대졸자의 인렌즈 곡선



[그림 5] 전문대졸업자의 인렌즈 곡선



지역 출신자에 비해 첫 직장이 저급직종인 비율이 높다¹⁵⁾.

저급직종치중도 개념을 이용한 교육수준별 그리고 지역별 추정치를 살펴보면 전문대졸업자는 저급직종치중도가 0.685에 이르지만, 대졸자는 0.328에 그쳐 이들은 상대적으로 고급직종에 치중하고 있다. 그러나 동일한 교육수준이더라도 출신지역에 따라 저급직종치중도가 상이하다. 서울지역 출신 대졸자의 저급직종치중도는 0.242에 불과하지만 지방대 출신자는 0.384로 지방대 졸업자가 저급직종에 종사하는 비율이 약 1.6배 많다. 특히 서울과 지방대 졸업자간 저급직종치중도 격차는 전문대 졸업자(0.125)에 비해 대졸자(0.142)가 큰 것으로 나타나 지방대 졸업생들의 하향취업율이 더 높은 것으로 추정된다(표 15 참조).

<표 15> 교육수준별 지역별 저급직종치중도

	전문대				대졸			
	전체	서울	수도권	지방	전체	서울	수도권	지방
저급직종치중도	0.685	0.599	0.673	0.724	0.328	0.242	0.345	0.384

15) 임금이 일자리의 질과 특성을 함축적으로 잘 나타내주는 지표이긴 하지만, 단순히 직종별 평균임금을 기준으로 ‘저급직종’ 혹은 ‘고급직종’으로 평가하는 것은 한계가 있을 수 있다.

3. 임금효과

임금수준은 일자리의 질을 반영하는 가장 대표적인 지표이다. 첫 번째 일자리의 임금수준에 미치는 요인들을 통제한 후 출신대학 소재지별 차이의 효과를 살펴보기 위하여 월평균임금 자연대수를 종속변수로 하는 회귀분석을 실시하였다.

먼저 천체모형 분석결과를 보면 출신대학 소재지는 첫 직장의 임금수준에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 서울 및 수도권지역 출신자는 지방대학 출신자에 비해 임금수준이 높은 것으로 나타나 출신지역별로 임금격차가 존재

<표 16> 지방대 졸업이 첫 번째 일자리의 임금수준에 미치는 효과

	전체		전문대 모형		일반대 모형	
	비표준화 회귀계수	표준화 회귀계수	비표준화 회귀계수	표준화 회귀계수	비표준화 회귀계수	표준화 회귀계수
남성	0.144	0.191 ***	0.159	0.233 ***	0.124	0.180 ***
연령	0.029	0.167 ***	0.030	0.183 ***	0.031	0.153 ***
부모님직업(화이트칼라)	0.020	0.024 **	0.022	0.029 *	0.019	0.026
부모님직업(자영업 및 기타)	0.028	0.037 ***	0.023	0.035 **	0.035	0.050 ***
월평균가구소득(로그)	0.102	0.129 ***	0.097	0.134 ***	0.106	0.152 ***
대졸더미	0.192	0.257 ***				
인문사회계열	0.113	0.140 ***	0.109	0.144 ***	0.121	0.169 ***
자연공학계열	0.086	0.115 ***	0.068	0.103 ***	0.102	0.147 ***
교육의학계열	0.200	0.179 ***	0.138	0.150 ***	0.276	0.249 ***
최종학교 출신지역(서울)	0.097	0.116 ***	0.094	0.114 ***	0.102	0.142 ***
최종학교 출신지역(수도권)	0.032	0.033 ***	0.036	0.050 ***	0.022	0.018
사업장규모(300-999)	0.125	0.134 ***	0.154	0.182 ***	0.102	0.122 ***
사업장규모(1000+)	0.213	0.207 ***	0.244	0.227 ***	0.189	0.222 ***
정규직	0.164	0.165 ***	0.137	0.162 ***	0.210	0.221 ***
근속개월	0.002	0.043 ***	0.002	0.032 **	0.003	0.058 ***
상수	2.950	***	3.003	***	3.018	***
R^2	0.439		0.282		0.347	
표본수(N)	8,601		4,256		4,345	

주: 1) 기준범주는 부모님 직업(블루칼라), 전공(예체능기타), 출신지역(수도권), 사업장(300인 미만)임.

2) *: $p < 0.1$; **: $p < 0.05$; ***: $p < 0.01$.

하고 있다. 이어서 전문대졸업자와 일반 4년제대학 졸업자로 구분해 분석한 결과를 보면 전문대졸업자 역시 지방 전문대 출신자는 서울 및 수도권 소재 전문대 졸업자에 비해 임금수준이 낮았다. 그러나 대졸자의 경우에는 지방대 졸업자와 수도권 소재 대졸자간 임금수준에 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다. 이러한 결과는, 앞의 기초통계에서 확인하였듯이, 대졸자의 경우 수도권과 지방대 졸업자간에 취업사업장 규모와 임금수준에 큰 차이가 없었기 때문일 것이다. 한편 개인의 인적특성(성, 연령, 학력) 뿐 아니라 가족배경(부모님의 직업 및 월평균가구소득), 그리고 대학 전공도 임금수준에 유의한 영향을 미치고 있다.

<표 17> 현재 취업사업장의 위치가 현 직장 일자리의 임금수준에 미치는 효과

	전체모형				전문대 모형		일반대 모형	
	모형 1		모형 2		비표준화 회귀계수	표준화 회귀계수	비표준화 회귀계수	표준화 회귀계수
	비표준화 회귀계수	표준화 회귀계수	비표준화 회귀계수	표준화 회귀계수				
남성	0.148	0.204 ***	0.153	0.210 ***	0.183	0.275 ***	0.119	0.175 ***
연령	0.033	0.192 ***	0.032	0.186 ***	0.032	0.199 ***	0.033	0.167 ***
부모님직업(화이트칼라)	0.012	0.015	0.011	0.013	0.018	0.024	-0.002	-0.003
부모님직업(자영업 및 기타)	0.026	0.036 ***	0.025	0.034 ***	0.035	0.054 ***	0.012	0.018
월평균가구소득(로그)	0.121	0.156 ***	0.120	0.155 ***	0.122	0.168 ***	0.117	0.171 ***
대졸더미	0.162	0.224 ***	0.159	0.219 ***				
인문사회계열	0.080	0.102 ***	0.082	0.105 ***	0.078	0.106 ***	0.096	0.137 ***
자연공학계열	0.063	0.087 ***	0.068	0.094 ***	0.044	0.069 **	0.091	0.135 ***
교육의학계열	0.173	0.163 ***	0.183	0.172 ***	0.128	0.145 ***	0.254	0.235 ***
최종학교 출신지역(서울)	0.074	0.093 ***	0.044	0.055 ***	0.011	0.014	0.064	0.092 ***
최종학교 출신지역(수도권)	0.019	0.020 **	0.001	0.002	-0.001	-0.001	0.015	0.013
사업장규모(300-999)	0.111	0.092 ***	0.109	0.091 ***	0.143	0.125 ***	0.091	0.086 ***
사업장규모(1000+)	0.167	0.175 ***	0.170	0.178 ***	0.197	0.203 ***	0.149	0.183 ***
정규직	0.202	0.149 ***	0.202	0.149 ***	0.169	0.144 ***	0.253	0.195 ***
근속개월	0.005	0.119 ***	0.005	0.120 ***	0.005	0.125 ***	0.006	0.136 ***
현 사업장지역(서울)			0.057	0.076 ***	0.080	0.115 ***	0.048	0.071 ***
현 사업장지역(수도권)			0.012	0.013	0.016	0.020	0.013	0.015
상수	2.702	***	2.716	***	2.718	***	2.796	***
R ²	0.435		0.438		0.323		0.340	
표본수(N)	7,348		7,348		3,583		3,765	

주: 1) 기준범주는 부모님 직업(블루칼라), 전공(예체능기타), 출신지역(수도권), 사업장(300인 미만), 현사업장 지역(지방)임.

2) * : p<0.1; ** : p<0.05; *** : p<0.01.

첫 번째 일자리의 경우 지방대 졸업자들의 임금이 서울지역 출신자들에 비해 통계적으로 유의한 수준에서 낮은 것으로 나타났는데, 이것이 취업사업장의 특성에서 연유한 것인지를 확인하기 위하여 추가적으로 현재 취업사업장의 임금을 종속변수로 하는 회귀분석을 실시하였다. 먼저 전체모형을 보면, 첫 직장 임금수준과 마찬가지로, 개인의 인적특성과 가족배경, 대학 전공이 현 직장 임금수준에 유의한 영향을 미치고 있음을 보여주고 있다. 현재 취업한 사업장의 특성 역시 임금수준에 유의한 영향을 미치고 있다. 최종학교 출신지역을 보면, 첫 직장 임금수준 분석결과와 동일하게, 서울지역과 수도권지역 출신자가 지방대 출신자에 비해 임금수준이 높았다(모형 1).

여기에 취업한 사업장의 위치가 임금수준에 미치는 영향을 보기위하여 취업사업장 지역을 추가로 통제한 결과 서울지역에 위치한 사업장일수록 임금수준이 높은 것으로 나타났다. 그러나 취업사업장 지역을 통제하자 수도권출신 대졸자 임금수준이 통계적 유의성을 상실하고 있다. 수도권출신자 역시 상대적으로 임금수준이 높은 서울지역의 좋은 일자리에의 취업 가능성이 높지 않기 때문일 것이다. 이어서 전문대와 일반대로 구분하여 회귀분석을 실시한 결과 전문대졸업자는 출신지역이 유의한 영향을 미치지 못한 반면, 대졸자는 서울지역 출신자일수록 임금수준이 높아지는 것으로 나타났다. 결론적으로 대졸자의 경우에만 최종학교 출신지역이 임금에 영향을 미치고 있는 셈이다.

마지막으로 <표 18>은 출신지역에 따른 차별이 존재하는가를 살펴보기 위한 것이다. 고교 출신지역과 최종학교 출신지역을 함께 통제한 결과 고교출신지역은 임금수준에 유의한 영향을 미치지 못하지만, 최종학교 출신지역은 여전히 임금수준에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 사업장에서의 임금수준은 개인의 인구사회학적 특성과 사업장의 특성으로부터 영향 받음을 의미한다. 출신지역이 차별로 이어지는가는 취업효과 분석을 통해 명확하게 확인할 수 있겠지만, 적어도 취업자에게 있어 출신지역이 차별로 이어지지 않는 것으로 판단된다.

<표 18> 고교출신지역이 현 직장 일자리의 임금수준에 미치는 효과

	전체모형		전문대 모형		일반대 모형	
	비표준화 회귀계수	표준화 회귀계수	비표준화 회귀계수	표준화 회귀계수	비표준화 회귀계수	표준화 회귀계수
남성	0.142	0.196 ***	0.177	0.265 ***	0.104	0.153 ***
연령	0.034	0.198 ***	0.033	0.200 ***	0.038	0.189 ***
부모님직업(화이트칼라)	0.016	0.019 *	0.020	0.028	0.006	0.008
부모님직업(자영업 및 기타)	0.029	0.040 ***	0.040	0.061 ***	0.017	0.024
월평균가구소득(로그)	0.119	0.153 ***	0.120	0.164 ***	0.117	0.169 ***
대졸더미	0.158	0.218 ***				
인문사회계열	0.080	0.102 ***	0.075	0.101 ***	0.093	0.133 ***
자연공학계열	0.063	0.087 ***	0.037	0.057 **	0.088	0.130 ***
교육의학계열	0.167	0.156 ***	0.114	0.128 ***	0.238	0.219 ***
최종학교 출신지역(서울)	0.085	0.106 ***	0.075	0.094 ***	0.097	0.140 ***
최종학교 출신지역(수도권)	0.027	0.029 ***	0.036	0.050 **	0.014	0.012
사업장규모(300-999)	0.112	0.093 ***	0.144	0.126 ***	0.093	0.087 ***
사업장규모(1000+)	0.169	0.178 ***	0.201	0.207 ***	0.147	0.181 ***
정규직	0.203	0.149 ***	0.166	0.139 ***	0.261	0.201 ***
근속개월	0.005	0.119 ***	0.005	0.124 ***	0.006	0.135 ***
고교 서울출신	-0.004	-0.005	0.006	0.007	-0.007	-0.010
고교 수도권출신	-0.008	-0.009	-0.021	-0.026	0.004	0.005
상수	2.788	***	2.841	***	2.799	***
R^2	0.433		0.315		0.339	
표본수(N)	7,143		3,529		3,614	

주: 1) 기준범주는 부모님 직업(블루칼라), 전공(예체능기타), 출신지역(수도권), 사업장(300인 미만), 고교 출신지역(지방)임.

2) * : $p < 0.1$; ** : $p < 0.05$; *** : $p < 0.01$.

V. 결 론

이 절에서는 먼저 분석에서 나타난 주요 결과를 요약하고, 이를 기초로 정책 방안을 제시한다.

지방대 졸업자의 노동시장 성과를 평가하기 위해 첫 번째 일자리의 질 평가를 실시한 결과 지방대 졸업자의 첫 번째 일자리의 질은 서울이나 수도권 지역 출신자에 비해 낮은 것으로 나타났다. 지방대졸업자일수록 취업사업장의 규모

가 작고 본인의 학력과 적성과 맞지 않는 일자리에 진입하는 비율이 높았다. 저급직종치중도를 보면 지방대졸업자일수록 그 비율이 높아 지방대졸업자의 하향취업 정도가 높음을 알 수 있었고, 임금수준 역시 최종학교 출신지역에 따른 임금격차가 존재함을 보여주고 있다.

출신지역별 격차가 어떤 요인에서 발생하는지를 살펴보기 위하여 취업사업장의 위치 및 출신지역(고교 출신지역)을 통제한 결과 고교 출신지역은 임금수준에 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이는 적어도 취업한 자에게 있어서는 출신지역이 임금차별로 이어지지 않음을 의미한다. 반면 취업사업장의 위치는 서울지역에 위치한 사업장에 취업한 경우 임금수준이 높은 것으로 나타나, 역시 임금수준은 취업사업장의 특성으로부터 큰 영향을 받음을 확인시켜 주었다.

이상의 결과를 기초로 정책대안을 제시한다면, 임금수준은 취업한 사업장의 특성으로부터 영향을 받는 것으로 나타났기 때문에 지방에서 팬찮은 일자리가 많이 제공된다면 그만큼 지방대생의 노동시장 성과는 개선될 것이다. 물론 단순히 지역에 좋은 일자리가 많다고 곧장 지방대생의 노동시장 성과가 개선된다는 의미는 아니다. 다행히 참여정부가 국가균형발전을 핵심 국정과제로 추진하고 있으며, 2012년 이후 한국전력, 토지공사, 주택공사, 도로공사 등 176개 공공기관이 12개 광역 시도에 분산배치될 예정이다. 이러한 과정을 거쳐 수도권과 지방간 균형발전의 토대가 마련된다면 지방의 고급인력이 출신 지역의 대학에 진학해 그 지역사회 발전에 기여할 수 있는 기회가 증가할 것이다.

둘째, 현재 지방대학이 직면한 위기는 노동시장 수요를 넘어서는 고학력자 과잉공급에서 찾을 수 있다. 대학설립자유화정책에 따른 입학정원 확대는 고급인력 양성이라는 점에서는 긍정적이지만, 과도한 입학정원 확대가 지방대의 평가하락으로 이어진 것도 사실이다. 오히려 이제는 출산률 감소에 따른 입학자원부족으로 많은 지방대에서 미충원률이 증가하고 있는 실정이다. 입학자원부족은 지방대 재정악화로 이어지고 이는 지방대졸업생의 노동시장 성과하락으로 이어질 수 있다는 점에서 노동시장 수요공급을 감안한 정원정책을 펼칠 필요가 있다.

셋째, 고등교육이 보편화됨에 따라 이제 대학교육의 목적은 엘리트양성에서

다양한 수준의 다양한 산업인력을 양성하는 것으로 전환되었다. 더구나 우리나라는 입학자원의 감소로 대학의 생존전략으로서 인력양성 수준, 대상 및 분야별 특성화가 필요해졌다. 정부가 주도적으로 지역발전에 필요한 현장 적응력 있는 우수인력을 양성하고 지방대학을 중심으로 한 지역혁신 클러스터를 구축하기 위해 두뇌한국 21(BK21)사업, 지방대학혁신역량강화사업(NURI), 수도권 특성화사업, 전문대 특성화사업 등 다양한 특성화사업을 추진하고 있는 것이 사실이다. 그러나 누리사업(NURI) 1차년도 연차평가결과 사업단 7곳이 퇴출되고, 61곳의 지원금이 삭감되는 등 누리사업에 대한 논란이 확대되는 등 문제점이 드러나고 있다(매일경제, 2005. 8. 16). 정부의 지방대 특성화정책이 실패할 경우 지방대는 더욱 심각한 위기에 빠져들 수 있음을 고려해, 정부는 대학이 경쟁시스템을 구축하고 대학구조개혁이 지속적으로 추진될 수 있도록 정책집행의 효율성을 강화해 지방대가 지역혁신클러스터의 핵심이 될 수 있도록 노력하여야 할 것이다.

한편, 자료의 한계로 지방대졸업생의 상대적으로 낮은 노동시장 성과가 학벌 효과 때문인지 아니면 지방대 차별인지 확인하지 못하였다. 추후 자료가 구축된다면 임금격차 원인을 구체적으로 확인할 수 있을 것이며 이에 따른 정책대안을 마련할 수 있을 것이다. 또한 일자리 초기 단계의 출신지역별 격차가 이후의 노동이동 과정을 거치면서 항구적으로 영향을 미치는지 아니면 일시적으로만 영향을 미치는지를 파악하는 것도 필요하다.

참고문헌

- 교육인적자원부. 「2004년도 대학 및 대학원 학생정원 사상 최초 감축」 보도자료, (2004).
- 교육인적자원부. 「2006학년도 대학 및 산업대학 정원 책정기준 및 조정계획(안)」, (2005)
- 김기현. 「하향취업실태 및 과잉교육 노동자의 특성」. KLIPS Research Brief No. 3, 한국노동연구원, (2003).
- 김성환·최바울. 「대졸자의 노동시장 이행실태와 성과분석」. 『제2회 산업·직업별

- 고용구조조사 및 청년패널 심포지엄. 중앙고용정보원, (2003).
- 김주섭·이상준. 『학력과잉과 노동시장 불균형 실태분석』. 한국직업능력개발원, (2000).
- 류장수. 「지방대학 졸업생의 첫 일자리 이행기간과 특성-수도권 대학 졸업생과의 비교」. 한국직업능력개발원, 『직업능력개발연구』 6권 1호, (2003).
- _____. 「지방대학 졸업생의 노동시장 성과」. 이병화·김주섭·안주엽 외, 『교육과 노동시장 연구』. 한국노동연구원, (2005).
- 박우성·노용진. 『경제위기 이후 인적자원관리 및 노사관계 변화』. 한국노동연구원, (2001).
- 박성재. 「청년층의 취업준비노력이 노동시장 이행에 미친 영향」, 한양대학교 사회학과 박사학위논문, (2004).
- 방하남·김기현. 「기회와 불평등: 고등교육 기회에 있어서 사회계층별 불평등의 분석」. 방하남 편, 『한국의 직업이동과 계층이동: 노동패널자료 분석을 중심으로』. 한국노동연구원, (2001).
- 백성준·류장수. 「지방대학의 경쟁력 강화」. 박세일·이주호·우천식 편, 『자율과 책무의 대학개혁: 제2단계의 개혁』. 한국개발연구원·한국직업능력개발원, (2004).
- 설 훈. 「무분별한 정원 증원으로 지방대 위기 자초」 보도자료. 설훈의원실, (2003).
- 안주엽·전병유·이병희 『학교교육에서 노동시장으로-실태분석 및 정책방향』. 한국노동연구원, (2000).
- 안주엽. 「고학력화와 임금소득 불평등」. 이병화·김주섭·안주엽 외, 『교육과 노동시장 연구』. 한국노동연구원, (2005).
- 안주엽 외. 「한국 노동시장에서 지역성」. 『사회통합과 지역경쟁력을 위한 지역 고용능력개발 전략에 관한 국제회의 자료집』. 한국노동연구원·OECD, (2005).
- 어수봉. 「우리나라의 일궁합 실태와 노동이동(I): 교육수준 측면의 일궁합 분석을 중심으로」. 『노동경제논집』 17권 2호, (1994).
- 유흥준·김월화. 「한국사회의 직업지위에 관한 연구: 사회경제적 지위를 중심으로」. 『직업능력개발연구』 5권 2호, 한국직업능력개발원, (2002).
- 이병희. 「청년층 노동시장 이행과 경력형성」. 『학교에서 직업세계로의 원활한 이행연구』. 교육인적자원정책위원회, (2001).
- _____. 「청년층의 직업세계 정착과정과 경력형성」. 『학교로부터 노동시장 이행실태와 정책과제』. 한국노동연구원, (2002).

- 이병희. 『청년층 노동시장 분석』. 한국노동연구원, (2003).
- 장미혜. 「사회계층의 문화적 재생산: 대학간 위계서열에 따른 부모의 계급구성의 차이」. 『한국사회학』 36집 4호, (2002).
- 전병유이상일. 『고졸 미진학 청년층의 고용·실업현황과 정책과제』. 한국노동연구원, (2002).
- 정인수김기민. 『청년층의 실업실태 파악 및 대상별 정책과제』. 한국노동연구원, (2004).
- 차종천. 「직업구조와 분배의 불평등」. 석현호 편, 『한국 사회의 불평등과 공정성』. 나남, (1997).
- 최강식정진호. 「대졸 청년층의 증가와 교육투자 수익연구」. 이병희김주섭안주엽 외, 『교육과 노동시장 연구』. 한국노동연구원, (2005).
- 한국교육개발원. 「지방대의 현실과 전망」. (2003).
- _____. 『2004 고등교육기관 졸업자 취업통계분석자료집』. (2004).
- _____. 「최근 5년간 계열별 경쟁률 및 충원율」. (2005).
- 홍영란이남철신범석. 『기업의 직원채용 및 승진 등에 학벌이 미치는 영향 연구』. 한국교육개발원, (2002).

Blau, P. and O. D. Duncan. *The American Occupational Structure*. New York: Wiley, (1967).

Ganzeboom, Harry B. G., De Graaf, P. M. and Treiman, Donald J. 1989. "A Standard International Socioeconomic Index of Occupations." Revised version of a paper presented at the Annual Meetings of the American Sociological Association, San Francisco.

Müller and Yossi Shavit. "The Institutional Embeddedness of the Stratification Process." in edited by Shavit, Y. and Walter Müller. 1998. *From School to Work: A Comparative Study of Educational Qualifications and Occupational Destination*. Oxford: Clarendon Press, (1998).

_____, Steinmann, and Ell. "Education and Labor-Market Entry in Germany." *From School to Work*. Clarendon Press, (1998).

OECD. *Thematic Review of The Transition From Initial Education to Working Life: Background Reports and Country Notes*, (1998).

_____. *Preparing Youth for the 21st Century*, (1999).

- _____. *Education at a Glance. OECD Indicators*, (2003).
- Ryan, Paul. "The School-to-Work Transition: A Cross-National Perspective." *Journal of Economic Literature* 39, (2001).
- Shavit, Yossi and Walter Müller. *From School to Work*. Clarendon Press, (1998).
- Treiman, D. J. "Industrialization and Social Stratification." edited by Laumann, E. Indianapolis. *Social Mobility in Comparative Perspective*. IN: Bobbs-Merrill, (1970).
- Treiman, D. J. and Ganzeboom, Harry B. G. "Cross-National Comparative Status-Attainment Research." *Research in Social Stratification and Mobility* 9, (1990).

**School-to-Work Transition and Labor Market
Performances of Local University Graduates:
focusing on their first job in life**

Sung-jae Park

When suggesting diverse policies dealing with youth unemployment, it is worthwhile looking at local university graduates' transition from school to labor market.

This study aimed at examining local university graduates' labor market transition and performances. Its results based on first job in life of local university graduates showed that the quality of their first job was lower than that of university graduates from Seoul or metropolitan areas. Also local university graduates tended to find their first jobs incommensurate with their education levels or work aptitudes and to start working at relatively small sized work places. In other words, they tended to find jobs of lower quality and lower wages. The study found that there exist wage gap by region where graduated schools are located. In order to study causes of wage gap, the study controlled the location of work places to only find work places in Seoul pay higher wages. This means that the wage level of university graduates is influenced by not only demo-sociological characteristics of individuals such as gender and education level, but also by characteristics of workplace such as its location.

As wage level is affected by workplace characteristics, we need to strengthen balanced national development policies in order to provide local university graduates with decent job opportunities in their graduated regions. We also need to consider seriously the fact that

today's local universities crisis are due to oversupply to labor market demand, in other words, producing too many highly educated workers. To solve the problem, we will need to make appropriate school recruitment policies considering labor market demand and supply and also to provide diverse policies to promote specialization of local universities and in turn to make them centers of local innovation clusters.

Keywords: school-to-work transition, work position, low-paid work, wage level

노동정책연구
2005. 제5권 제4호 pp.101 ~ 133
© 한국노동연구원

연구 논문

한국 기업의 퇴직연금제 선호에 관한 연구**

- 퇴직연금제 도입여부와 제도유형을 중심으로 -

반정호*

본 연구는 퇴직연금제도의 시행에 맞춰 한국노동연구원의 「사업체패널조사」 2004년 자료를 활용하여 우리나라 기업의 퇴직연금제 도입여부와 선호되는 제도유형에 영향을 미치는 요인을 실증적으로 분석해 보았다. 분석결과, 퇴직연금제도를 도입할 의사가 있는 기업은 전체 표본의 33.4%로 그 선호도가 그다지 높지 않은 것으로 분석되었다. 퇴직연금제도의 도입이나 유형의 선호를 결정하는 요인은 기업의 규모와 재무상태, 임금수준, 노동력의 구조, 노조유무 등 외부적인 요소와 함께 노사간의 협력관계, 후생복지수준, 근로자에 대한 고용보장의 의지 등 기업의 내부적인 요소가 동시에 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있었다. 향후 퇴직연금제도의 도입과 정착을 위해 기업은 이와 같은 기업을 둘러싼 내외부적인 환경을 잘 이해할 필요가 있으며, 동시에 노사간의 합의도출을 위한 파트너십을 유지해야 할 것이다. 한편 정부는 퇴직연금제도의 조기정착이 가능한 기업의 제도 도입을 권장하고 상대적으로 재무구조가 열악한 기업이나 규모가 작은 기업들의 제도 도입이 용이할 수 있도록 제도적인 개선이 요구된다.

핵심용어: 근로자퇴직급여보장법, 퇴직연금제도, 확정급여형 퇴직연금제, 확정기여형 퇴직연금제

투고일: 2005년 10월 14일, 심사의뢰일: 10월 19일, 심사완료일: 12월 20일

* 한국노동연구원 데이터센터 동향분석팀 연구원(jhban@kli.re.kr).

** 본 연구는 2005년 11월 한국노동연구원 『노동리뷰』에 수록된 초고를 일부 수정보완한 것이다.

I. 서론

우리나라는 급속한 인구의 고령화 현상이 진행됨에 따라 노후의 생계 및 소득을 보장하는 제도와 정책을 필요로 하고 있다. 노후의 기초생활을 보장하기 위한 1차적 수단인 공적연금은 현행 연금체계를 유지할 경우 2036년 기금의 적자가 발생하고 2047년 기금고갈이 예상되므로 보험료 부담률의 증가와 급여율의 하락이 불가피한 실정이다. 이와 같은 공적연금의 문제와 더불어 기업차원에서의 근로자의 노후 생계를 보장하기 위해 마련된 퇴직금제도 역시 여러 가지 문제점이 지적되어 왔다(남재현, 2005). 이에 최근 몇 년 동안 기존의 일시금으로 지급되는 퇴직금을 연금의 형태로 수급하는 퇴직연금제도의 도입이 논의되어 왔으며, 관련 법안의 통과로 2005년 12월부터 우리나라에서도 퇴직연금제도가 시행되고 있다.

「근로자퇴직급여보장법」의 통과로 2005년 12월부터 모든 사업장은 기존의 법정퇴직금제 또는 퇴직연금제 중 하나 이상의 퇴직급여제도를 설정·운영하여야 한다. 퇴직연금제도는 확정급여형 퇴직연금제도(Defined Benefit, 이하 DB형), 확정기여형 퇴직연금제도(Defined Contribution, 이하 DC형), 개인퇴직계좌(IRA: Individual Retirement Account)¹⁾ 등의 다양한 제도의 형태를 가지고 있다. 퇴직연금제도로 전환하고자 하는 경우 기업은 근로자 대표(노조원의 과반수 혹은 노조가 없는 경우 근로자의 과반수)의 동의를 얻어야 하고 선택된 제도의 내용을 변경하고자 할 경우 역시 근로자 대표의 의견을 들어야 한다. 또한 노사협의를 거쳐 퇴직연금제도로 전환을 결정한 이후에도 DB형 또는 DC형을 선택해야 하는 노사의 의견조율과 합의의 과정을 거쳐야 한다.

1) 개인퇴직계좌는 직장이동성 및 단기 근속자의 증가, 중간정산제 및 연봉제의 확산 등으로 퇴직일시금이 노후자금으로 활용되지 못하고 소액생활자금으로 수령하고 이를 소진하는 최근의 퇴직금제도의 문제점을 보완하기 위해 마련된 제도이다. 이 제도는 근로자가 직장을 옮기더라도 일시금을 계속 적립했다가 은퇴시에 연금 또는 일시금으로 급여를 받을 수 있도록 하는 장치로서 개인퇴직계좌에 일시금을 적립하는 경우 연금을 수급할 때까지 과세가 이연되고, 수급권이 보장되는 등의 안전장치가 마련된다.

이는 사업장의 여건과 근로자의 선호가 다양하기 때문에 노사가 자율적으로 퇴직연금제도를 선택할 수 있게 하고 또한 기업이나 근로자 모두가 불이익을 최소화하기 위해 마련된 장치라고 할 수 있다. 이제 기업과 근로자는 기존 방식의 퇴직금제도를 그대로 유지할 것인지 아니면 다소 복잡할 수도 있는 노사의 합의를 통해 새로운 퇴직연금제도를 도입할지 선택의 기로에 서 있다고 해도 과언이 아니다.

본 연구의 목적은 퇴직연금제도의 시행을 앞두고 있는 시점에서 퇴직연금제도의 주요 내용을 살펴보고, 우리나라 기업들의 퇴직연금제도에 대한 선호도를 분석하며, 제도의 전환과 제도의 형태를 결정하는 요인이 무엇인지를 실증적으로 규명하는데 있다. 이를 통해 기존의 퇴직금제에서 퇴직연금제로 전환을 선호하는 기업과 그렇지 않은 기업들이 가진 특성 및 기업마다 선호하는 유형들이 어떤 것인지를 파악함으로써 퇴직연금제의 안정된 시행과 정착을 위한 기초 자료를 제공할 수 있을 것이다. 더 나아가 본 연구는 퇴직연금제로의 전환 및 제도형태를 결정하는 기업의 변인들을 예측해 봄으로써 향후 퇴직연금제도의 시행과 관리를 둘러싼 정부, 기업, 근로자 등 다양한 이해관계자들의 의사결정에 도움을 주는 기초자료로 활용함은 물론 제도의 수정·보완을 위한 정책자료로 활용될 수 있을 것이다. 실증분석에 사용된 자료는 한국노동연구원의 「사업체패널조사」 2004년도 자료이다.

II. 퇴직연금제도의 주요 내용과 쟁점²⁾

우리나라의 경우 퇴직연금은 도입단계에 있으나 미국을 비롯한 선진국의 경우에 있어 퇴직연금은 국가가 제공하는 공적연금 및 개인저축과 더불어 노후 경제생활을 지탱하는 버팀목 중의 하나로 인식되고 있다. 미국의 경우, 1993년을 기준으로 민간기업에 종사하는 근로보급자 중 약 50%, 즉 5천 4백만 명 정

2) 현재 노동부는 새롭게 도입되는 퇴직연금제도에 대해서 전국순회 설명회를 개최하고 있다. 이 부분은 노동부(2005)가 설명회 자료로 사용하고 있는 「퇴직연금제 주요 내용 설명자료」를 많이 이용하였다.

도에게 퇴직연금의 혜택이 주어져 있으며, 1972년부터 1993년간 약 20년간의 퇴직연금 제공률은 48~50%선을 유지해 왔다(Hinz and Turner, 1996). 미국의 대표적인 DC형 퇴직연금제도인 401(k) 플랜의 경우, 사용자는 근로자에게 과세 대상 수입의 축소, 저축 또는 퇴직재원 조성, 과세이연, 근로자의 목적에 따른 펀드 운용의 기회 등을 제공하고 있으며, 2002년 말 현재 3,600만명 이상의 근로자가 401(k) 플랜에 참여하고 있고 그 규모는 1조 5,400억 달러 정도로 보고되고 있다(고광수, 2003).³⁾

유럽의 여러 국가들의 퇴직연금(기업연금)제도는 공적연금보다 오래된 역사를 가지고 있는데, 스웨덴의 경우, 20세기 초반에 이미 공무원, 민간부문의 대다수 화이트칼라 노동자, 소수의 블루칼라 노동자들이 기업연금의 수혜자였다. 3층 연금체계를 구축하고 있는 스웨덴의 기업연금은 2층에 해당되며, 이 제도에는 근로자 소득의 2~4.5%가 여기에 투입되고 있다. 스웨덴의 기업연금의 경우는 근로자의 90%를 포괄하고 있으며 노동시장 내에서 기업연금과 관련된 4가지의 단체협약이 존재하고 있다(정승국, 2002).⁴⁾ SAF-LO 단체연금이라는 명칭을 갖고 있는 민간부문 화이트칼라 근로자가 적용되는 퇴직연금은 1996년 도입되었으며, 기여금의 각출에 의해 운영되는 DB형의 제도형태를 띠고 있었으나, 1996년 이후 DC형으로 전환되었다. 연금의 수급은 65세부터 가능하고 본인의 선택에 따라 55세부터 수급이 개시될 수 있으며, 파트타임 근로자에게도 동등한 가입자격이 제공되는 특징을 가지고 있다.

다층구조의 연금제도를 가지고 있는 영국의 경우는 공적연금체계로서 기초연금과 공적비례연금이 존재하고, 사적연금체계로서 기업연금과 개인연금이 운용되고 있다. 영국의 퇴직연금은 제도 도입 당시 DB유형을 취하고 있었으나 최근 들어 스웨덴과 마찬가지로 영국에서도 DC형 퇴직연금제가 증가하는 추

3) 미국의 대표적인 DC형 퇴직연금제인 401(k) 플랜에 대한 보다 자세한 내용은 고광수(2005)를 참고하기 바란다.

4) 스웨덴의 기업연금과 관련된 단체협약은 다음과 같다. 첫째, 민간부문 블루칼라 근로자에게 해당되는 SAF-LO 단체연금(Collective Pension)이고, 둘째, 민간부문 화이트칼라 근로자에게 적용되는 ITP이며, 셋째, 지방자치단체의 노동자에게 적용되는 PEA98이고, 넷째, 공무원에게 적용되는 연금협약 등이다. 민간부문 블루칼라 근로자에게 해당되는 SAF-LO 단체연금은 1996년 이후 시행되었으며, 도입 당시 140만명의 노동자들을 포괄하고 있다.

세에 있다. 영국의 퇴직연금은 1995년을 기준으로 전체 근로자의 약 50%가 가입되어 있으며, 평균 퇴직연금 각출률은 근로자가 5%, 기업이 15% 수준이다.⁵⁾

우리나라의 경우, 1961년 퇴직금제도를 마련하고 제도의 도입 이후 40년이 경과하는 동안 근로자의 노후 생계와 소득을 보장하는 주요한 제도로 인식되었다. 그러나 최근 급속한 인구고령화와 노동시장 여건의 변화에 따라 기존의 퇴직금제도(5인 이상 사업체, 1년 이상 근속자)는 기업(사용자)에게는 일시불로 퇴직금이 지불되어야 하는 제도적 성격으로 인해 비용부담이 존재하고, 근로자에게는 노후 소득보장이라는 제도적 취지를 구현하지 못한다는 지적이 제기되었다. 특히 기업이 도산을 하게 되는 경우 근로자의 수급권이 보장되지 않는다는 문제점과 함께 근로자 절반 이상이 제도로부터 배제되고 있어서 퇴직금제도는 법정복지제도로서의 한계를 보여주었다. 이에 1996년 퇴직연금제도의 전환에 대한 논의가 본격화되었고, 1998년 ‘퇴직금제도 개선’이 노사정위원회의 의제로 선정, 노동부를 중심으로 퇴직연금제도에 대한 연구와 논의가 활발하게 진행되었다. 2003년 7월 노사정위원회는 그간의 퇴직연금제 논의 결과를 정부에 이송하며, 노사의 입장을 고려하여 입법추진을 요청하였다. 입법안은 2004년 12월 국회 본회의를 통과, 2005년 1월 「근로자퇴직급여보장법」이 공포(법률 7379호)되었으며, 2005년 12월 1일부터 시행되고 있다.

전술한 것처럼, 퇴직연금제도로의 전환과 선택된 제도의 내용을 변경하기 위해서는 노사의 합의를 원칙으로 한다. 또한 퇴직연금제도의 형태는 사업장별로 노사의 협의를 바탕으로 DB형과 DC형을 선택할 수 있다. 퇴직연금제도를 선택하는 경우 기업과 근로자는 「퇴직연금 규약」을 작성하고 제도의 구체적인 운영관리업무를 수행할 퇴직연금 사업자를 선정·위탁함으로써 제도가 실제적으로 운영된다.⁶⁾ 또한 제도운영에 대한 사용자와 퇴직연금 사업자는 일정범위의 책무를 가지고 있다. 사용자의 경우, 가입자인 근로자를 보호하기 위해 적절한 퇴직연금의 운영을 저해하는 행위를 금지하기 위해 사용자 본인이나 제3자

5) 외국의 퇴직연금제도에 대한 보다 자세한 사항은 방하남 외(2001), 방하남 외(2002), 남재현(2005)를 참고하기 바란다.

6) 여기서 「퇴직연금 규약」은 개별 사업장의 퇴직연금제도를 설계하는 성격을 가지는 것으로 퇴직연금 사업자(금융기관)의 선정, 가입자, 가입기간, 급여수준, 재정건전성 확보 등의 다양한 법정준수사항에 대한 내용을 담고 있다. DB형과 DC형 퇴직연금제도에 대한 자세한 내용은 노동부(2005)를 참조하기 바란다.

의 이익을 도모할 목적으로 운영관리업무 및 자산관리업무의 위탁계약을 체결할 수 없도록 강제하고 있다. 아울러 매년 1회 이상 가입자에게 당해년 사업의 퇴직연금제도 운영에 관한 사항을 교육하는 등 근로자의 불이익을 최소화하도록 정해놓고 있다. 한편 퇴직연금 사업자는 법령에 의거한 계약을 준수하고 정당한 이유 없이 계약을 파기할 수 없으며, 계약 체결시 가입자 또는 사용자의 손실을 전부 또는 일부를 부담할 것을 약속해야 하며, 가입자 또는 사용자에게 특별한 이익을 제공할 수 없도록 하고 있다. 이 외에도 퇴직연금제도 내에는 사용자와 퇴직연금 사업자에 대한 감독벌칙에 대한 사항 및 퇴직연금제도의 폐지에 관한 사항, 그리고 10인 미만 사업장에 주어지는 특례에 관한 규정도 마련하고 있다.

현행 퇴직연금제도는 설계와 운영형태에 따라 DB형과 DC형으로 나뉘어지는데, DB형은 근로자가 받을 연금급여(산정방식)가 사전에 확정되고, 사용자가 부담(적립)할 금액은 적립금 운용결과에 따라 변동될 수 있는 제도를 의미한다. 즉, 근로자가 받을 급여는 일시금 기준으로 현행 퇴직금과 같은 금액이 되도록 하며, 연금은 일시금을 퇴직연금 규약에 정한 바에 따라 종신 또는 일정기간(5년 이상) 분할하여 받게 된다. DC형은 사용자의 부담금이 사전에 확정되고 근로자가 받을 퇴직급여는 적립금 운용실적에 변동될 수 있는 연금제도를 의미한다. 사용자가 연간 임금총액의 1/12 이상의 금액을 노사가 퇴직연금 규약에서 선정한 금융기관의 근로자 개인별 계좌에 적립하면 근로자는 금융기관이 선정·제시하는 운용방법을 선택하여 적립금을 운용(투자)한다. DC형에서 적립금은 사용자로부터 독립되어 근로자 개인 명의로 적립되므로 기업이 도산해도 수급권이 100% 보장되며, 직장을 옮겨도 연결통산이 용이한 장점이 있으나 투자 결과에 따라 연금액이 달라질 수 있는 특징을 가지고 있다. <표 1>은 퇴직금제도와 퇴직연금제도의 내용과 특성을 정리해 놓은 것이다.

퇴직연금제도는 퇴직금제도에 비해 ①노사의 합의를 원칙으로 한다는 점, ②기업의 비용부담 및 경영의 장애요소에 대한 예측을 가능하게 한다는 점, ③근로자의 안정된 노후 생계와 소득을 보장할 수 있는 점 등에서 긍정적인 제도적 효과를 기대해 볼만하다. 그러나 과거 40여년 동안을 유지해오던 제도를 새로운 제도로 전환하는 것은 비록 그 제도의 효과가 분명하다고 할지라도 사용

자나 근로자 모두가 쉽게 결정을 내리기는 어려운 일이다. 실제로 퇴직연금제도는 그 입법과정에서 노사간 각기 다른 이해관계가 형성되었으며, 향후 제도의 도입 이후에도 이와 같은 이해관계는 퇴직연금제도를 선택하는데 있어서 매우 중요한 요소로 작용할 것이다. 퇴직연금제도의 도입을 놓고 노동계는 근로자의 노후 생활보장기금을 증시에 투입해 퇴직금이 불안정해진다는 점과 영세사업장과 비정규 노동자를 소외한다는 점) 등을 이유로 퇴직연금제도의 도입에 대해 비판적인 입장을 취해 왔다(전국민주노동조합총연맹, 2004). 사용자의 경우 역시 새롭게 도입되는 제도에 대한 불신과 운용손실에 대한 우려, 연금사업자의 선정 및 노사합의 도출 등의 여러 가지 부담스러운 요소를 가지고 있는 것이 사실이다.

<표 1> 퇴직금제도와 퇴직연금제도 비교

	퇴직금제도	퇴직연금제도	
		확정급여형(DB형)	확정기여형(DC형)
비용부담 주체	사용자	사용자	사용자
퇴직급여 형태와 수준	일시금	연금 또는 일시금 (퇴직금과 같음)	연금 또는 일시금 (퇴직금보다 많거나 적을 수 있음)
비용부담 수준	연간 임금총액의 30일분(1/12)	사용자의 적립금 운용 결과에 따라 다름	퇴직금과 같음 (연간 임금총액의 8.3%)
적립방식	사외적립 여부 임의	부분 사외적립 (예상급여액의 60%)	전액 사외적립
사용자 관리부담	인사노무관리 경직적	퇴직 후에도 관리 필요	적립 후 부담 없음
직장이동시 통산	어려움	어려움	쉬움
적합기업근로자	도산위험이 없고, 임금상 승률이 높은 근로자	도산위험이 없고, 퇴직연금 수급자 관리 능력이 있는 기업	연봉제, 체불위험이 있는 기업, 직장이동이 빈번한 근로자

자료: 노동부, 『퇴직연금제 주요 내용 설명자료』, 2005.

7) 퇴직연금제도는 법정복지제도의 형평성을 담보하기 위해 5인 미만 사업장에 대해서도 신규로 확대 적용하는 규정을 가지고 있다. 다만, 5인 미만 사업주의 부담능력과 준비기간을 고려하여 2008년 이후 2010년을 넘지 않는 기간 내에서 적용된다. 따라서 영세사업장에 대한 적용확대의 문제는 일부분 갈등을 해소할 여지가 있으나 비정규직 혹은 1년 미만의 단기간 근로자에 대한 적용제외의 문제는 여전히 남아 있다.

III. 퇴직연금제도 선호에 관한 이론과 변인

퇴직금제도가 오랫동안 정착되어온 우리나라에서 퇴직연금제도에 대한 연구 및 관련된 이론을 찾기란 매우 어렵다. 국내 선행연구를 고찰한 결과, 퇴직연금제도 및 그 선호에 대한 연구는 매우 관념적인 수준에 그치고 있으며(안석환 위경우, 1999; 이효익·이석영, 2001; 방하남 외, 2001; 신종욱, 2002; 방하남 외, 2002; 박홍민·이경희, 2002; 남재현, 2005), 실증연구의 성격을 가지고 있는 연구들은 신종욱(1999), 나영·송도영(2003), 류건식·신문식(2004) 등에 불과하다.

신종욱(1999)은 미국 노동성(Department of Labor)에서 제공하는 다기업연금(multiemployer pension plan)에 관한 공적 데이터(Form 5500)를 이용하여 주요 정부규제가 도입되던 1980년대 연금제도의 연금신탁기금(pension trust) 운영비용의 증가가 연금제도 형태에 미치는 영향을 분석하고 있다. 또한 나영·송도영(2003)은 1994년부터 1999년까지 한국상장회사협의회와 한국신용평가의 KIS-FAS 데이터 파일 및 감사보고서 주석을 이용한 398개 제조업 기업을 대상으로 기업연금⁸⁾의 조기가입기업과 지연가입기업에 영향을 미치는 요인을 분석하고 있다. 분석결과, 조기가입기업은 지연가입기업에 비해 현금흐름이 양호하고, 이전에 단퇴·종퇴보험 등 외부에 퇴직급여충당금이 많이 적립되었으며, 기업의 규모가 크고 종업원의 임금수준이 높은 기업으로 분석되었다. 류건식·신문식(2005)은 서울 및 대도시 근로자 395명(특수직역연금 가입자 제외)을 대상으로 퇴직연금제도에 대한 선호도를 로짓모형을 활용하여 분석한 결과, 노후생계에 대한 준비가 미흡한 계층일수록, 개인연금에 가입한 근로자일수록, 전문직 및 남성근로자일수록 퇴직연금제도를 선호하는 것으로 드러났으며, 같은 방식으로 제도유형에 대한 선호도를 분석한 결과, 근로자의 62.1%가 DB형을

8) 나영·송도영의 연구에서 기업연금은 기업이 퇴직하는 종업원에게 연금(또는 일시금)을 지급하기 위해 필요한 재원을 사외에 기금으로 적립하는 퇴직보험 또는 퇴직일시금신탁을 의미한다.

선호하고 있으며, 노후 생활의 자금이 많을수록, 경제적 정년기간이 높을수록 DC형을 선호할 가능성이 높은 것으로 분석되었다.

국외 연구의 경우, 역시 퇴직연금제도의 선호와 관련된 이론은 가설적인 형태로 존재하고 있다. 기업의 퇴직연금제도 선호에 영향을 미치는 변인으로는 기업의 재무(회계) 요인, 정치비용 및 계약변수 요인, 노동관계 변인 등이 대표적이다. 회계 및 재무 요인에서는 기업의 여유현금이나 기업의 수익성이 높은 기업들이 일시금 형태의 퇴직금보다는 연금제도를 선호할 가능성이 높다는 여유현금가설이 가장 설명력이 높은 것으로 분석된다(Stone, M, 1987). 정치비용 요인은 기업의 규모가 클수록 정부로부터 규제나 과도한 세금부과 등의 정치적 손실비용을 줄이기 위해 이익을 줄이려는 방향으로 회계처리방법을 선택한다는 가설이다(Francis, J. R and S. A. Reiter, 1987). 즉 기업의 규모가 클수록 퇴직연금제도의 가입과는 정(+)의 관계가 있을 것이라는 가설을 설정할 수 있게 된다(나영·송도영, 2003). 또한 Clark and McDermed(1990)는 기업연금은 중요한 노동계약이며, 기업의 경쟁력을 나타내주는 중요한 의미를 가지는 요소라고 설명하고 있다. 우리나라 기업들의 퇴직금제도에서 퇴직연금제도로의 전환은 퇴직금의 기여와 수급에 대한 방법과 그 형태를 결정하는 중요한 노사간의 계약이기 때문에 노동조합의 역할, 노사관계, 임금 및 고용보장 수준, 기업의 후생복지 등의 다양한 노동관계 변인의 영향이 매우 크게 작용할 것이다. 이는 퇴직연금제도로 전환하는데 필수적인 요소가 노사간의 합의를 제도적 원칙으로 하는 우리나라의 경우 더욱 그러하다.

흔히 퇴직연금의 제도유형의 선택은 DB형의 경우 경영이 안정적이고 영속적인 기업, 연금수급자 관리능력이 있는 대기업 등에 적합할 것으로 예상된다. DC형의 경우는 기업수명이 짧거나 경영이 불안정한 기업, 자체 연금제도를 설계하기 어려운 중소기업, 연봉제를 실시하며 매년 퇴직금중간정산제를 활용하는 기업, 직장이동이 빈번한 단기근로자에게 적합할 것이다(김흥기·강병창, 2005). 퇴직연금의 유형선택과 관련된 Current Population Survey(1995)에 따르면, 미국 근로자의 약 52%가 DC형 퇴직연금제를 선호하고 있고, Tongxuan Yang(2004)은 월평균 임금의 수준이 높을수록 DB형을 선호하며, 남성일수록 DC형 퇴직연금제를, 리스크를 선호하는 근로자일수록 DC형 퇴직연금제를 선

호하는 것으로 연구결과를 밝히고 있다. 기업의 입장에서 보면 퇴직연금제도는 연금제도를 운용하는 기업이 이전과는 다른 이해당사자들의 이해관계를 고려해야 함을 의미한다. 특히 퇴직연금제의 제도유형은 각출방식이 기업의 성과와 밀접하게 관련되어 나타나는 것으로서 그 방식의 결정은 매우 중요하다 하겠다. 만일 기업이 퇴직연금을 통해 근로자에게 일정수준의 후생을 제공하는 사회적 가치를 중요하게 고려한다면, DB형을 선택함으로써 DC형을 선택하는 경우보다 근로자에 대한 의무를 더욱 용이하게 할 것이다.⁹⁾ 일반적으로 DB형 제도는 DC형에 비해 몇 가지 장점이 있는데, Bodie(1990)와 Ippolito(1986)은 DB형이 DC형과는 달리 근로자가 직면하게 되는 두 가지 중요한 위험, 즉 장수(longevity)와 투자(investment)의 위험으로부터 보호역할을 한다는 것을 지적한 바 있다. 또한 퇴직시기 이전에 직장을 그만두는 경우 불이익을 받게 함으로써 DB형은 감소된 이직률을 통해 생산성을 증가시킬 수도 있다고 설명하고 있다. 이에 비해 DC형은 대체로 기업연금 제공자와 관련하여 장점을 가지고 있는데, 보다 높은 융통성(flexibility), 낮은 운영비용, 그리고 이전한 직장내 기업연금과의 연계가능성(portability) 등의 장점을 가지고 있다고 지적한다.

퇴직연금이 기업 중심의 복리후생제도로써 도입되던 20세기 중반 이후까지는 DB형이 제도의 주를 이루다가 최근에 와서는 DC형으로 형태가 전환되는 추세가 나타나고 있다. 이와 같은 현상을 김원식·방하남(2005)은 기업과 근로자의 특성 및 노동시장의 상황변화에 따른 연금제도의 대응으로 설명하고 있다. 즉, 세계적인 추세로서 노동시장의 유연화가 증가하면서 노동력의 직종·간기업간 이동률이 높아짐에 따라 동일기업에서의 장기근속을 가정하고 제도이동성(portability)이 낮은 DB형보다는 기업간 제도이동이 용이한 DC형이 더 선호되고 있다고 보고하고 있다. 이상의 퇴직연금제 선호와 관련된 선행연구들은 연구대상의 특성에 따라 다소 상이한 결과들을 제시하고 있으며, 현재로서 연구결과에 대한 일반화, 가능한 지식이라고 하기에는 어려운 측면이 존재한다. 뿐만 아니라 기업의 어떠한 특성이 퇴직연금제의 제도유형을 결정하는지에 대해서 실증적으로 규명해 본 연구 역시 매우 부족한 실정이다. 이에 본

9) 그 이유는 확정급여형은 연금기금의 적립이 기업성과와는 무관하게 이루어지지만 확정기여형은 기업성과와 관련되어 계약상에 명시된 조건의 충족여부에 따라 상이하게 이루어지기 때문이다(안석환·위경우, 1999).

연구에서는 퇴직연금제도의 도입 및 제도유형을 결정하는 요인을 실증적으로 규명해 보고자 하였다.

IV. 연구방법

1. 분석자료 및 변수설명

2005년 12월 퇴직연금제도의 도입과 함께 우리나라 기업들은 기존의 퇴직금 제도를 그대로 유지할 것인지 아니면 새롭게 시작되는 제도로 전환할 것인지를 선택해야 하는 시점이다. 여기에서는 한국노동연구원의 「사업체패널조사」 2004년도 자료를 이용하여 우리나라 기업들의 퇴직연금제도에 대한 선호도를 실증적으로 분석해 보고자 하였다. 「사업체패널조사」는 우리나라를 대표하는 약 2,000개의 사업체를 표본으로 사업체의 전반적인 고용구조 및 노동수요를 체계적으로 파악하고 기업의 인적자원관리 체계 및 노사관계 현황 등에 관한 중단면 조사이다.

「사업체패널조사」의 설문은 크게 인사담당자, 노무담당자, 근로자대표용으로 구분되어 있고 퇴직연금제도의 도입과 관련해서는 인사담당자에게만 질문하고 있다.¹⁰⁾ 따라서 본 연구에서는 기업의 퇴직연금제도의 도입과 선호에 대한 정보만을 파악할 수 있고 근로자의 선호에 대한 정보를 파악할 수 없는 한계를 가지고 있다. 퇴직연금제도는 노사합의를 원칙으로 하기 때문에 기업이나 근로자 모두가 제도 도입에 중요한 요소임을 감안하면, 기업만을 분석대상으로 퇴직연금제도 도입에 대한 선호를 파악하는 것은 연구의 한계로 지적된다. 그럼에도 불구하고 제도 도입에 대한 일차적인 의지는 기업에 있을 가능성이 농후하기 때문에 우리나라의 기업들이 퇴직연금제도의 도입에 대한 선호를 분석하는 것은 제도의 안정적인 정착을 위해 선행되어야 할 중요한 과제이다. 실증분

10) 「사업체패널조사」에서 퇴직연금제도와 관련된 설문문항에 응답하는 인사담당자는 인사관리 및 기업경영 전반에 대한 업무를 담당하고 있어 새롭게 도입되는 퇴직연금제도에 대한 전반적인 이해와 제도에 대한 기업의 입장을 대표할 수 있다고 판단된다.

석에서는 2004년 「사업체패널조사」의 인사담당자용 2,005개 표본들 중에서 주요 변수에 대한 결측값(missing value)이 포함된 사례를 분석대상에서 제외한 1,310개 표본이다.

앞 장에서의 이론적 논의를 토대로 본 연구에서는 퇴직연금제도의 선호 및 제도유형을 결정하는 설명변인으로 기업의 속성변인, 재무 관련 변인, 노동관계 변인으로 구성하였다. 또한 표본기업의 퇴직연금제도로의 전환의사여부(전환: 1, 비전환: 0)를 가변수(dummy variables)로 처리하였으며, 퇴직연금제의 3가지 유형(확정급여형: 1, 확정기여형: 2, 하이브리드형: 3)으로 구분하여 종속변인으로 사용하였다.¹¹⁾ 본 연구의 실증분석 자료로 사용한 「사업체패널조사」 2004년도 자료가 조사되던 시점에서 주로 논의되던 퇴직연금제도의 유형은 앞서 언급한 3가지 유형이었다. 그러나 실제로 2005년 12월부터 시행되는 퇴직연금제도에는 하이브리드형(hybrid, 이하 HB형)이 제도유형에서 제외되어, 결국 현행 퇴직연금제도의 제도유형은 DB형과 DC형의 두 가지 제도형태를 갖추고 있다.

모형에 투입된 독립변인으로 기업속성을 나타내는 변인으로는 기업연령, 정규직 비중, 고령자 비중, 기업의 규모 등의 변인이며, 기업의 재무관련 변인은 기업의 회계년 기준 매출액, 매출순이익률 등이다. 또한 기업의 노동관계와 관련된 변인으로는 임금(월평균 임금수준, 임금피크제 도입 의사), 노동조합(노조유무, 노사간 협력정도, 노조가입률), 복지수준(고용보장여부, 후생복지수준) 등이다. 각 변수에 대한 구체적인 변수값과 변수의 속성은 <표 2>를 참고하기 바란다.

2. 분석방법

본 연구에서 주요 분석방법은 다음과 같다. 표본기업이 기존의 퇴직금제도에서 퇴직연금제도로 전환을 결정하는 요인을 분석하기 위해 이항로짓모형(binary logit model)과 퇴직연금제의 제도유형 결정요인을 파악하기 위해서는 다항로짓모형(multinomial logit model)을 활용하였다. 이항로짓모형의 종속변

11) 하이브리드(hybrid)형 퇴직연금제는 확정급여형과 확정기여형을 혼합한 형태를 의미하는 것이다.

<표 2> 주요 변수에 대한 설명과 속성

	변수명	변수설명	변수값 및 속성	
종속변인	퇴직연금 전환 의사여부	향후 3년 이내 퇴직연금제도로 전환할 의사 유무(1=있음, 0=없음)	dummy	
	퇴직연금제도 유형	확정급여형(DB)/확정기여형(DC)/하이브리드형(HB=DB+DC)	DB=1 DC=2 HB=3	
독립변인	기업속성 관련변인	기업연령	기업연령	년
		정규직 비중	전체 근로자 중 정규직 비중	%
		고령자 비중	전체 근로자 중 50세 이상 근로자의 비중	%
		기업규모	300인 이상 기업=1, 300인 미만 기업=0	dummy
	기업재무 관련변인	로그매출액	기업매출액(자연대수값)	백만원
		매출순이익률	기업매출 순이익률	%
	기업노동 관계 관련변인	로그임금	기업 근로자의 연평균 임금(자연대수값)	천원
		임금피크제 도입 의사	임금피크제 도입 의향 (1=필요함, 0=필요없음)	dummy
		노조유무	노동조합 유무(1=있음, 0=없음)	dummy
		노사관계 협력정도	노사관계의 협력정도(1~5점, 1일수록 대립적/5일수록 협력적)	점
		노조가입률	근로자의 노동조합 가입률	%
		고용보장여부	고용보장에 대한 공식적 장치여부 (1=있음, 0=없음)	dummy
		후생복지정도	동종기업과 비교했을 때 기업의 후생복지 수준(1~5점, 1일수록 열악/5일수록 좋음)	점

인은 퇴직연금제도로 전환하는 기업(Y=1)과 기존의 퇴직금제도를 유지하고자 하는 기업(Y=0)으로 구분하여 투입하였으며, 다항로짓모형에는 퇴직연금제도의 제도유형인 확정급여형(1), 확정기여형(2), 하이브리드형(3)을 종속변인으로 하는 모형을 설정하였다. 하이브리드형의 퇴직연금제 유형을 기준 범주(reference category)로 삼을 때, 로짓모형은 $\log(\pi_1/\pi_3)$ 과 $\log(\pi_2/\pi_3)$ 를 사용하게 된다. 다항로짓모형으로 추론하고자 하는 모형은 다음과 같다.

$$\log \pi_{ik} = \alpha_{ik} + X_i \beta_k$$

여기서 α_{ik} 는 상수항의 모수(parameter), β_k 는 회귀계수(regression parameter)이며, 모형에 투입된 독립변수(X_i)는 기업속성, 재무, 노동관계 변인이다.

V. 분석결과

1. 표본의 기술통계량

<표 3>은 표본의 기술통계량을 나타내주고 있다. 우선 조사대상 사업체가 퇴직금제도에서 퇴직연금제도로 전환할 의사가 있는 기업은 438개 사업체로 전체 표본의 33.4%이며, 66.6% 정도의 기업은 기존의 퇴직금제도를 유지하겠다고 응답해 퇴직연금제도에 대한 기업들의 선호도는 그리 크지 않은 것으로 분석되었다. 이는 2004년 「사업체패널조사」 당시는 아직 퇴직연금제도에 대한 사회적인 인식이 크게 높지 않았던 점을 감안해 결과를 이해해야 할 것이다. 표본기업의 기업연령은 21.6년이며, 정규직 비중은 약 85%인 것으로, 50세 이상 고령자 비중은 8.9%로 나타났다. 기업규모 변수의 경우, 300인 이상 대규모 기업의 비중은 22.6%, 300인 미만 사업체는 77.4%인 것으로 나타났다. 퇴직연금제도로 전환의사 유무에 따른 기업의 속성을 살펴보면, 퇴직연금제로 전환할 의사가 있는 기업은 전환의사가 없는 기업에 비해 사업체 연령이 다소 높고, 고령자 비중은 낮게 나타난다. 또한 기업규모별로는 300인 이상 대규모 기업의 퇴직연금제로 전환할 가능성이 300인 미만 기업에 비해 높다.

기업의 재무변인을 살펴보면, 표본기업의 연평균 매출액은 2천 8백억 원 정도이며, 연간 순이익률은 -1.3%로 나타났다. 퇴직연금제로 전환할 의사가 있는 기업의 경우, 기업의 연간 매출액은 전환의사가 없는 기업에 비해 두 배 이상 높게 나타난 반면, 순이익률은 전환할 가능성이 없는 기업에 비해 0.2%포인트 낮은 것으로 분석된다.

표본기업의 노동관계를 나타내는 변수들의 기술통계량을 살펴보면, 먼저 기업 근로자의 연간 평균임금은 약 2천 9백만 원 정도인 것으로 나타났으며, 이를 전환의사 유무별로 비교하면 퇴직연금제로 전환할 의사가 있는 기업의 임금

수준이 그렇지 않은 기업에 비해 다소 높다는 것을 알 수 있다. 임금피크제 도입의사가 있는 기업은 49.1%, 도입할 의사가 없는 기업의 비중은 50.9%로 유사하게 나타났다. 1,310개 표본사업체 중에서 노동조합이 형성된 사업체는 446개(34.0%)로 노동조합이 형성되지 않은 사업체(864개, 66.0%)의 비중에 비해 크게 낮은 것으로 분석된다. 표본기업의 노동조합 가입률은 16.4%로 2004년 8월 「경제활동인구 부가조사」에 나타난 노동조합 가입률 12.4%에 비해 다소 높은 수치를 나타내주고 있으며, 노사관계 협력정도는 평균 3.8점 정도로 노사관계가 대체적으로 ‘협력적’인 관계를 유지하고 있다고 응답하고 있다. 표본기업에서 근로자의 고용을 공식적인 절차나 장치를 통해 보장하는 사업체는 449개 사업체(34.3%)로 고용보장에 대한 공식적인 장치를 마련하지 않는 사업체에 비해 31.3%포인트 낮은 수치를 보여주고 있다. 근로자에 대한 후생복지수준은 평균 3.1점 정도로 표본기업의 후생복지의 수준이 ‘보통’ 정도인 것으로 나타났다.

퇴직연금제의 제도유형별 기업의 특징적인 기술통계량을 살펴보면, 우선 1,310개 표본기업들 중에서 DB형 퇴직연금제를 선호하는 기업은 581개(44.4%)이며, 264개(20.2%)는 DC형 퇴직연금제를, 465개(35.4%)는 DB형과 DC형의 혼합형태인 HB형 퇴직연금제도를 선호하는 것으로 나타나 표본기업들 중에서 DB형 퇴직연금제가 가장 선호되는 것으로 나타났다. DB형 제도를 선호하는 기업의 정규직 비중(83.3%)은 DC형과 HB형 제도를 선호하는 기업에 비해 낮게 나타나는 반면, 고령자 비중(9.7%)은 가장 높은 것으로 분석된다.

선호하는 퇴직연금제 유형별로 기업의 매출액을 살펴보면, HB형 제도를 선호하는 기업의 매출액이 가장 높은 것으로 분석되고, DB형 제도를 선호하는 기업이 가장 낮았다. 그러나 매출순이익률 변인의 경우는 DB형 제도를 선호하는 기업의 순이익률이 3.5%로 가장 높게 나타났으며, DC형 제도와 HB형 제도를 선호하는 기업의 순이익률은 각각 -11.1%와 -1.6%로 기업의 수익률이 전반적으로 낮은 수치를 보여주고 있어 이들 기업의 수익이 적자를 기록하고 있다. 흔히 DC형 퇴직연금제도는 기업의 수익성이 낮고 재무상태가 양호하지 않은 기업에게 적당한 제도형태로 알려져 있으며, 또한 기업이 퇴직연금제도를 도입한 이후 제도운영 비용을 절감하고 재정부담을 최소화하는 장점을 가지고 있

다. 이러한 점을 감안하면, DC형 제도를 선택한 기업들은 다른 제도 형태를 선호한 기업들보다 순이익률이나 재무구조가 양호하지 않은 기업일 것이라는 추측이 가능하며, 실제 분석결과에서도 DC형 제도를 선택한 기업의 순이익률이 가장 낮아 기업의 적자폭이 가장 높았다.

임금수준의 경우, HB형 제도를 선호하는 기업(3천 40만 원)이 가장 높게 나타났다으며, DC형과 DB형 제도를 선호하는 기업 순으로 분석되었다. 임금피크제 도입의사에 따른 제도유형은 임금피크제를 도입할 의사가 있는 기업의 경우는 HB형 제도가 가장 선호되고 있었으며, 임금피크제 도입의사가 없는 경우 DB형 제도가 가장 높은 선호도를 보이고 있다. 노조유무별로 제도유형의 분포는 거의 비슷한 분포의 형태를 나타내고 있고, 노동조합 가입률은 DC형 제도가 30.0%로 가장 높고 DB형과 HB형의 순이다. 선호제도의 유형별 후생복지의

<표 3> 표본의 기술통계량

(단위: 빈도(%), Mean(S.D))

변수명	전체표본	퇴직연금제도 전환여부		퇴직연금제 제도유형			
		전환	비전환	DB형	DC형	HB형	
빈도	1,310(100.0)	438(33.4)	872(66.6)	581(44.4)	264(20.2)	465(35.4)	
기업연령	21.6(15.1)	21.9(16.9)	21.5(14.2)	21.1(15.3)	22.8(15.2)	21.7(14.9)	
정규직 비중	84.8(17.2)	84.8(18.0)	84.8(16.8)	83.3(18.5)	86.7(14.0)	85.6(17.0)	
고령자 비중	8.9(10.2)	7.4(8.8)	9.6(10.8)	9.7(10.8)	8.7(10.1)	7.8(9.3)	
기업규모	300인이상	296(22.6)	116(39.2)	180(60.8)	132(44.6)	51(17.2)	113(38.2)
	300인미만	1,014(77.4)	322(31.8)	692(68.2)	449(44.3)	213(21.0)	352(34.7)
매출액	281,292 (1,366,162)	423,783 (1,757,965)	209,584 (1,113,128)	213,708 (1,309,175)	302,812 (1,198,304)	353,263 (1,515,862)	
매출순이익률	-1.3(97.1)	-1.4(63.8)	-1.2(110.1)	3.5(44.5)	-11.2(186.9)	-1.6(65.1)	
임금수준	28,973.3 (8,793.7)	30,881.5 (9,190.4)	28,014.9 (8,431.3)	27,872.7 (8,429.1)	28,855.7 (8,811.1)	30,415.3 (9,040.3)	
임금피크 제도입의사	유	643(49.1)	272(42.3)	371(57.7)	273(42.5)	135(21.0)	235(36.5)
	무	667(50.9)	166(24.9)	501(75.1)	308(46.2)	129(19.3)	230(34.5)
노조 유무	유	446(34.0)	149(33.4)	297(66.6)	203(45.5)	93(20.9)	150(33.6)
	무	864(66.0)	289(33.4)	575(66.6)	378(43.8)	171(19.8)	315(36.5)
노사관계 협력정도	3.8(0.6)	3.9(0.6)	3.7(0.6)	3.7(0.6)	3.9(0.6)	3.8(0.7)	
노조가입률	16.4(28.2)	16.4(28.3)	16.4(28.1)	16.6(28.1)	18.9(30.0)	14.7(27.1)	
고용보장 여부	유	449(34.3)	180(71.4)	269(28.6)	193(43.0)	94(20.9)	162(36.1)
	무	859(65.6)	257(77.0)	602(23.0)	388(45.2)	169(19.7)	302(35.2)
후생복지정도	3.1(0.8)	3.2(0.8)	3.0(0.7)	3.1(0.8)	3.1(0.8)	3.1(0.8)	

자료: 한국노동연구원, 「사업체패널조사」, 2004. 원자료.

수준도 평균 3.1점 정도로 동일하게 나타나고 있다. 보다 자세한 기술분석의 결과는 <표 3>을 참고하기 바란다.

2. 기업의 퇴직연금제 전환 결정요인

로짓모형은 일반적으로 일반 선형회귀모형의 기본가정(선형성(linearity), 정규성(normality), 자료의 균등분포(homoscedasticity))을 모두 충족시키지 않아도 되는 가정상의 유연성이 허용되는 분석기법이다. 그러나 로짓모형에서는 회귀분석과 마찬가지로 독립변인간의 다중공선성(multicollinerity)에 대한 확인은 필요하다. 분석모형에 투입된 독립변인간의 다중공선성을 확인하기 위해 상관관계분석을 실시한 결과는 <표 4>와 같다. 분석결과, 본 연구에서 설정된 일련의 독립변인들 중에서 다중공선성 문제가 존재하는 변수로는 노조가입률×노동조합유무 변인이다. 이 두 변인의 상관계수가 0.650 정도로 다소 높은 상관이

<표 4> 독립변인간의 상관분석 결과¹²⁾

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1 기업연령	-											
2 정규직 비중	-.016	-										
3 고령자 비중	.081**	-.561**	-									
4 기업규모	.212**	.079	.003	-								
5 로그매출액	.381**	.090**	-.260**	.445**	-							
6 매출순이익률	.035	-.040	.030	.037	.031	-						
7 로그임금	.139**	.119**	-.293**	.248**	.517**	.003	-					
8 임금피크제도입의사	.146	.028	.059	.162**	.231**	.043	.170**	-				
9 노동조합유무	.411**	.005	.010	.420**	.387**	.028	.231**	.178**	-			
10 노사관계협력정도	.043	.062	.027	.193*	.026	-.003	.088	.031	.149**	-		
11 노조가입률	.313**	.025	.025	.289**	.264**	.023	.169**	.112**	.650**	.135**	-	
12 고용보장여부	.110	.040	.032	.225**	.193*	.030	.164**	.111**	.327**	.081	.339**	-
13 후생복지정도	.050	.088	.074	.172**	.101*	.036	.170**	.103*	.100*	.141*	.115**	.158**

주: * p<0.5, ** p<0.01

12) 독립변인간의 상관계수(correlation coefficient)는 연속변수×연속변수는 피어슨상관계수를 사용하였고, 명목변인×연속변수는 에타상관계수(Eta correlation coefficient)를 사용하였으며, 명목변인×명목변인의 상관계수는 파이상관계수(Phi correlation coefficient)를 사용하였다.

발견되지만 기본가정을 크게 위배하지 않기 때문에 분석모형에 그대로 투입시켰으며, 다만 분석결과를 해석하는 과정에서 주의가 요구된다.

본 연구에서 기업의 퇴직연금제 전환을 결정하는 요인을 파악하기 위해 독립변인의 특성별로 세 가지 로짓모형을 구분하였다. 모형 I과 모형 II는 기업의 속성변인 및 기업의 재무관련 변인을 순차적으로 모형에 투입한 것이며, 모형 III은 기업의 노동관계 변인을 주요 독립변인으로 투입한 최종모형이다. 연구에서 설정된 로짓모형의 모형적합도(goodness of fit)를 살펴본 결과, 세 모형 모두 적합한 것으로 나타났으며 모형적합도에 대한 정보는 <표 5>의 하단부에 제시되고 있다.

<표 5>는 표본기업의 퇴직연금제 전환에 영향을 미치는 요인을 로짓분석한 결과이다. 우선, 모형 I에 대한 분석결과를 살펴보면 다음과 같다. 기업의 속성변인에 따른 퇴직연금제 선호도를 살펴보면, 정규직 비중과 고령자 비중, 기업 규모 변인이 통계적으로 유의미하게 나타났다. 기업의 정규직 비중이 높을수록 퇴직연금제도보다는 기존의 퇴직금제도를 선호할 가능성이 높은 것으로 분석되었으며(wald=4.838, df=1), 기업내 50세 이상의 고령근로자의 비중이 높을수록 퇴직금제도를 선호하는 것으로 나타났다(wald=17.829, df=1). 일반적으로 정규직 비중이 높은 기업의 경우, 일시금 형태로 지불되는 퇴직금보다 연금의 형태로 지불되는 퇴직연금제도를 선택하는 것이 기업의 재정부담을 완화하는 전략으로 활용될 수 있다. 이렇게 볼 때 정규직 비중이 높을수록 퇴직연금제도를 선호할 가능성이 낮아진다는 분석결과는 다소 의외의 결과이다. 그러나 퇴직연금제도로 전환하게 되는 기업의 경우 퇴직연금의 가입대상이 되는 정규직 종사자의 규모와 기금을 적립하는 기간을 고려할 수밖에 없다. 즉, 정규직 비중이 높은 기업은 그렇지 않은 기업에 비해 상대적으로 연금기금 적립에 대한 부담이 높아지는 것은 당연하다. 이 때 기업이 기존 제도에 비해 새로운 제도가 지니는 제도적인 수월성을 발견하지 못한다면 기업은 무리하게 새로운 제도를 선택할 필요가 없게 된다.

기업의 고령자 비중이 높아질수록 퇴직연금제도가 선호되지 않는 것으로 분석되었다. 노동력의 구조가 고령화된 기업은 그 형태가 퇴직금이든 퇴직연금이든 간에 근로자의 노후 생계와 소득보장을 위해 커버해야 하는 노동력이 많다

<표 5> 기업의 퇴직연금제도 전환 결정요인에 대한 이항로짓 분석결과

	모형 I			모형 II			모형 III		
	B(S.E)	Wald	odds ratio	B(S.E)	Wald	odds ratio	B(S.E)	Wald	odds ratio
상수항	0.230(0.389)	0.348	-	-1.098(0.532)*	4.265	-	-8.023(2.606)**	9.475	-
기업연령	0.002(0.004)	0.153	1.002	-0.004(0.004)	1.011	0.996	-0.001(0.005)	0.053	0.999
정규직 비중	-0.009(0.004)*	4.838	0.991	-0.008(0.004)*	4.145	0.992	-0.008(0.004)#	3.448	0.992
고령자 비중	-0.032(0.007)***	17.829	0.969	-0.023(0.008)**	8.916	0.977	-0.020(0.008)*	6.171	0.980
기업규모 (대기업)	0.283(0.142)*	3.960	1.328	0.040(0.158)	0.064	1.041	0.044(0.166)	0.071	1.045
로그매출액				0.311(0.085)***	13.396	1.365	0.137(0.105)	1.711	1.147
매출순이익률				0.001(0.001)	0.028	1.000	0.001(0.001)	0.211	1.000
로그임금							1.343(0.621)*	4.673	3.831
임금피크제 도입의사(유)							0.714(0.127)***	31.744	2.043
노동조합 유무(유)							-0.473(0.236)*	4.000	0.623
노사관계 협력정도							0.209(0.098)*	4.547	1.233
노조가입률							0.001(0.004)	0.063	1.001
고용보장 여부(유)							0.295(0.121)*	6.001	1.343
후생복지정도							0.146(0.084)#	3.042	1.158
Chi-Square	24.584***			38.127***			99.618***		
-2LL	1644.92			1631.38			1569.89		

주: # p<0.1, * p<0.5, ** p<0.01, *** p<0.001

는 것을 의미하게 된다. 가령 재무상태가 좋지 않은 기업들은 단기간의 재정부담을 감소시키는 전략으로 퇴직연금제도를 선택하는 반면, 재무상태가 건전한 기업들은 오히려 일시금 형태의 퇴직금제도를 유지함으로써 퇴직연금제도 도입시 소요되는 관리·운영비용을 절감시키는 전략을 취할 것이다. 물론 기업의 재무상태뿐만 아니라 기업의 고령근로자 스스로도 제도의 전환에 영향을 미치는 중요한 이해관계자가 될 수 있다. 예를 들어, 기업의 고령근로자들은 퇴직연금제도의 보장성보다는 퇴직금의 수익성을 선호할 수도 있으며, 새롭게 도입되는 제도에 대한 불신 등을 이유로 기업의 퇴직연금제도로의 전환을 반대하고 나설 수 있다. 결과적으로 기업의 노동력 구조가 안정적일수록, 고령화될수록

퇴직연금제도보다 기존의 퇴직금제도를 선호하는 것으로 나타나는데, 이는 무엇보다도 오래된 제도의 효과 및 새로운 제도에 대한 불신, 기업내 다양한 이해관계 등 여러 가지 요인들이 복합적으로 작용한 결과로 짐작된다. 향후 퇴직연금제도와 관련된 실증연구들에서 기업과 근로자의 다양한 이해관계들이 퇴직연금제도로의 전환에 어떠한 영향을 미치는지를 구체적으로 분석해 볼 필요가 있다고 생각한다. 또한 모형 I에서는 300인 이상의 기업규모가 300인 이하의 기업에 비해 퇴직연금제도로 전환할 가능성이 1.3배 정도 높은 것으로 분석되었다(wald=3.960, df=1). 즉, 규모가 큰 기업일수록 퇴직금제도보다는 퇴직연금제도로 전환할 가능성이 크다는 의미로 해석되며, Francis & Reiter(1987)의 정치비용요인 및 나영·송도영(2003)의 가설이 지지되는 결과라 할 수 있겠다.

다음으로, 모형 II에서는 기업의 속성변인과 재무관련 변인들을 동시에 투입한 모형으로 이 모형에서는 정규직 비중(wald=4.415, df=1), 고령자 비중(wald=8.916, df=1), 기업 매출액(wald=13.396, df=1) 변인이 통계적으로 유의미한 것으로 분석되었다. 모형 I에서 통계적으로 유의미하게 나타났던 정규직 비중 및 고령자 비중 변인에 대한 설명은 유의도 및 승산비(odds ratio)와 통계적 유의도가 모형 II에서도 유사하게 나타났기 때문에 여기에서는 기업 매출액 변인에 대한 설명만을 추가한다. 기업 매출액 변인이 높을수록 퇴직연금제도로 전환할 가능성이 높은 것으로 분석되었고, 이는 Stone(1987)의 여유현금 가설과 일치하는 것이다. 즉, 기업의 여유현금이나 수익성이 높은 기업일수록 상대적으로 여유현금이나 수익성이 낮은 기업에 비해 일시금보다는 연금제를 선호할 가능성이 높다는 것을 의미한다. 이와 같은 결과를 기초했을 때, 현행 퇴직연금제도로의 전환은 기업의 매출액, 여유현금, 수익성 등의 기업의 재무상태가 매우 중요한 요소로 작용한다는 것을 단적으로 보여준다. 따라서 퇴직연금제의 시행단계에서 정부는 제도의 올바른 정착을 위해 수익성과 재무구조가 양호한 기업들의 전환을 우선적으로 권장하는 전략도 고려해 볼 만하다. 또한 제도의 장기적인 발전과 정책목표의 달성을 위해 재무구조가 상대적으로 열악한 기업들 또는 중소기업이나 영세소규모 사업체의 퇴직연금제 도입을 촉진하는 제도적인 보완이 필요할 것으로 예상된다.

마지막으로, 모형 III에서는 정규직 및 고령자 비중을 비롯한 임금, 임금피크

제 도입의사, 노조유무 및 노사관계 만족도, 고용보장여부, 후생복지 변인 등의 변인들이 퇴직연금제도로의 전환에 영향을 미치는 변인으로 나타났다. 이를 좀 더 구체적으로 살펴보면, 임금수준 변인은 기업의 임금수준이 높을수록 직금제도보다 퇴직연금제도를 선호할 가능성이 높게 나타났고(wald=4.673, df=1), 임금피크제를 도입할 의사가 있는 기업일수록 역시 퇴직연금제도를 선호하는 것으로 나타났다(wald=31.744, df=1). 이와 같은 결과는 기업이 근로자의 임금에 대한 부담이 높을수록 퇴직금보다는 퇴직연금을 선호할 가능성이 더 높다는 것을 의미하는데, 이는 기업의 재무상태 및 향후 기업의 경영전략과도 매우 밀접한 연관이 있다고 하겠다.

노동조합 형성되어 있는 기업의 경우 노동조합이 형성되지 않은 기업에 비해 퇴직연금제도를 선호할 가능성이 낮게 나타났다(wald=4.000, df=1). 기존의 퇴직금제도에서 퇴직연금제도로 전환을 위해서는 노사간의 합의를 기초로 하는데, 노동조합이 조직된 기업은 새로운 제도에 대한 노사합의를 얻어내는데 많은 제약이 따를 수 있다는 것을 기업 스스로가 짐작하고 있음을 보여주는 결과이다. 아울러 퇴직연금제도의 도입과정에서 노동계가 사실상 제도에 대해 비판적인 입장을 취해 왔다는 것을 인식하고 있는 기업들이 퇴직금을 연금의 형태로 전환하는 것은 매우 어려울 수 있음을 시사한다. 노사관계의 협력정도에 따른 기업의 퇴직연금제도에 대한 선호도를 분석한 결과, 전반적인 노사관계가 협력적일수록 퇴직연금제도를 선호할 가능성이 높은 것으로 분석되었다(wald=4,547, df=1). 즉, 근로자와 기업(혹은 사용자)의 관계만족도가 높고 협력적인 관계를 형성하고 있는 기업일수록 퇴직연금제도에 대한 노사합의가 더욱 용이하다는 것을 나타내주는 결과이다.

또한 고용보장이 공식적으로 인정되는 기업일수록(wald=6.001, df=1), 후생복지정도가 좋은 기업일수록(wald=3.042, df=1) 퇴직금보다는 퇴직연금제도를 선호할 가능성이 높은 것으로 나타났다. 이는 다른 변수들을 고려한 이후 근로자의 고용보장과 복지수준이 높은 기업일수록 퇴직 이후 근로자의 생계와 소득보장에 도움이 되는 퇴직연금으로 전환될 가능성이 높다는 것을 의미한다. 어떤 기업이 고용하고 있는 근로자에 대한 고용안정을 어떤 절차나 채널을 통해 공식적으로 보장하는 기업들은 그렇지 않은 기업에 비해 근로자의 장기근속,

장기근속에 따른 높은 임금수준으로 이어질 가능성이 높아 일시금 형태의 퇴직금은 재정부담을 가중시키는 요소로 작용할 수 있다. 한편, 사용자가 근로자의 고용보장을 공식화하는 것은 근로자의 안정된 고용이 중요한 기업의 가치이거나 노사간의 파트너십이 잘 형성된 기업일 수 있다. 따라서 이러한 기업들은 고용보장을 공식화하지 않는 기업보다 높은 수준의 기업문화를 형성하고 있음으로 인해 새로운 제도에 대한 노사합의, 의견조율 등이 더 용이하게 할 수도 있다. 즉, 기업의 재정이나 재무상태 등의 외부적인 요소뿐만 아니라 기업가치, 기업문화 등의 기업의 내부적인 요소가 크게 작용할 것으로 생각된다. 이에 기업들이 두 제도의 선택에 있어서 기업이 가지고 있는 기업의 독특한 문화나 환경들을 잘 활용하는 전략을 구사함으로써 일차적으로는 기업의 내외부 환경에 적합한 제도를 선택하는 것이 필요하며, 이를 통해 선택된 제도에 대한 기업 구성원의 저항을 최소화하려는 노력이 요구된다. 아울러 후생복지수준이 동종 기업에 비해 향상된 기업일수록 퇴직연금제에 대한 선호가 높아진다. 기업의 후생복지수준은 현재 기업이 근로자를 대상으로 제공하는 기업복지의 실질적인 수준과 함께 복지의식을 가늠해 주는 지표라는 점을 상정하면, 기존에 근로자에 대한 기업차원에서의 복지수준이 좋은 기업들은 퇴직연금제도에 대한 선호도는 향후 지속적으로 증가할 것이다. 이와 함께 퇴직연금제도는 우리나라의 대표적인 기업복지제도로 발전하기 위해 지속적인 수정과 보완을 노력해야 함은 물론 개별 기업들이 복지제도로써 퇴직연금제를 인식할 수 있도록 제도를 개선해야 할 것이다.

3. 기업의 퇴직연금제 제도유형 결정요인

본 연구에서는 한국 기업의 퇴직연금제 제도유형 선택을 결정하는 요인을 분석하기 위해 다항로짓모형을 이용하였다. 2004년 「사업체패널조사」가 실시되던 당시 표본기업이 선택가능한 퇴직연금제의 유형은 3가지(DB형, DC형, HB형)으로 구분되는데, 실제 다항로짓모형에서는 HB형을 기준변수(category reference)로 설정하여 DB형과 DC형을 비교해 보았다. 전술한 것처럼 분석자료가 조사되던 당시 논의되던 퇴직연금제의 유형에 HB형이 포함되어 있었으

나 현행 제도에서는 제외되었다. 따라서 실증분석의 모형에 HB형을 기준변수로 설정하는 것은 실제 제도의 특성을 반영하지 못한다는 제약을 가지게 된다. 이에 HB형을 선택한 465개의 표본을 제외하고 분석을 실시하는 대안적인 방법을 채택할 수 있으나 표본의 대표성을 상실할 우려가 남아 있어 본 연구에서는 HB형에 해당하는 표본을 그대로 모형에 투입하는 방법을 사용하였다. 다만, 본 연구의 주요 관심사이면서 현행 제도의 제도유형인 DB형과 DC형을 비교하기 위해 DC형을 기준변수로 하는 연구모형을 추가했다.

<표 6>은 표본기업의 퇴직연금제 제도유형을 결정하는 요인들을 분석한 결과이다. 이 표의 하단부의 제시되어 있는 것처럼 실증분석을 위해 본 연구에서 설정한 모형은 그 적합성이 확보되고 있었다. 여기에서는 HB형을 기준변수로 하는 모형은 실제 제도의 특성 및 유형의 차이로 인해 분석결과가 실질적인 함의를 제공하는데 많은 한계가 존재하기 때문에 모형의 분석결과를 간략하게 기술하고, 현행제도에서 실제로 선택이 가능한 DB형과 DC형 제도에 대해 중점을 두어 결과를 제시하였다.

우선 HB형을 선택하는 기업과 DB형을 선택하는 기업을 비교해 보면, 기업의 매출액이 증가할수록(wald=10.861, df=1), 임금수준이 높을수록(wald=3.119, df=1) DB형 제도를 선택할 가능성이 낮아지며, 노동조합이 형성된 기업일수록(wald=2.717, df=1) DB형 제도를 선택할 가능성이 높아지는 것으로 나타났다. 또한 HB형을 선택하는 기업과 DC형을 선택하는 기업을 비교해 보면, 매출액이 증가할수록(wald=2.895, df=1) DC형 제도를 선택할 가능성이 낮아지고, 노사관계가 협력적일수록(wald=4.725, df=1), 노조가입률이 높을수록(wald=3.588, df=1) DC형 제도를 선택할 가능성은 높은 것으로 분석된다.

다음으로, DC형 퇴직연금제도를 선택하는 기업과 DB형 기업을 선택하는 기업을 비교해 보면, 정규직 비중, 기업규모, 순이익률, 노동조합 유무, 노사관계 협력정도 변인이 통계적으로 유의미하게 나타났다. 보다 구체적으로 살펴보면, 기업의 정규직 비중이 증가할수록 DB형 제도보다 DC형 제도를 선호하는 것으로 분석되었다(wald=3.982, df=1). 이는 기업의 근로자의 노동력 구조가 정규직 중심으로 안정화된 형태를 보이는 기업들은 DB형보다는 DC형 퇴직연금제를 선택할 가능성이 높아진다는 것을 의미한다. 즉, 노동력의 구조가 안정된 기업

<표 6> 퇴직연금제 제도유형 결정요인에 대한 다항로짓 분석결과

	DB형/DB형			DC형/DB형			DB형/DC형		
	B(S.E)	Wald	odds ratio	B(S.E)	Wald	odds ratio	B(S.E)	Wald	odds ratio
상수항	7.232(2.704)	7.151	-	1.574(3.367)	0.211	-	5.685(3.214)	3.130	-
기업연령	0.001(0.005)	0.006	1.000	0.008(0.006)	1.707	1.008	-0.007(0.006)	1.631	0.993
정규직 비중	-0.004(0.004)	0.797	0.996	0.009(0.007)	1.842	1.009	-0.013(0.007)*	3.982	0.987
교령자 비중	0.002(0.008)	0.096	1.002	0.010(0.011)	0.866	1.010	-0.008(0.010)	0.559	0.992
기업규모(대기업)	0.161(0.174)	0.850	1.174	-0.223(0.221)	1.012	0.800	0.383(0.215)#	3.174	1.467
로매출액	-0.366(0.111)***	10.861	0.693	-0.231(0.136)#	2.895	0.794	-0.135(0.133)	1.034	0.873
매출순이익률	0.002(0.002)	1.984	1.002	-0.001(0.001)	0.679	0.999	0.003(0.002)#	2.969	1.003
로그임금	-1.140(0.645)#	3.119	0.320	-0.815(0.791)	1.061	0.443	-0.325(0.757)	0.185	0.722
임금피크제 도입의사(유)	-0.054(0.132)	0.167	0.948	0.107(0.162)	0.440	1.113	-0.161(0.156)	1.068	0.851
노동조합유무(유)	0.398(0.241)#	2.717	1.488	-0.141(0.314)	0.202	0.868	0.539(0.305)#	3.117	1.714
노사관계 협력정도	-0.100(0.101)	0.977	0.905	0.278(0.128)*	4.725	1.321	-0.378(0.124)* *	9.328	0.685
노조가입률	0.001(0.004)	0.045	1.001	0.009(0.005)#	3.588	1.009	-0.008(0.005)	3.199	0.992
고용보장여부(유)	-0.100(0.123)	0.658	0.905	0.050(0.130)	0.147	1.051	-0.150(0.140)	1.136	0.861
후생복지정도	0.077(0.087)	0.787	1.080	0.095(0.107)	0.786	1.099	-0.017(0.103)	0.028	0.983
Chi-Square	75.403***								
-2LL	2678.35								

주: # p<0.1, * p<0.5, ** p<0.01, *** p<0.001

은 퇴직연금제를 통해 커버해야 하는 근로자의 규모와 그에 해당하는 재정적 지출이 크다는 것을 나타낸다. 따라서 이와 같은 기업들은 재정부담이 적고, 운영비용이 상대적으로 낮은 DC형 제도를 선택함으로써 융통성 있게 퇴직연금 제도를 운영하고자 할 것이다.

기업규모 변인은 비록 통계학적으로 제한적인 수준에서 유의미하지만, 기업의 규모가 큰 대기업일수록 DC형 제도보다는 DB형 제도가 선호되는 것으로 나타났다(wald=3.174, df=1). 즉, 중소기업이나 영세사업체에 비해 300인 이상의 대규모 사업체들은 상대적으로 도산에 대한 위험이 적고, 퇴직연금의 수급자에 대한 관리능력이 있는 기업이기 때문에 DC형보다는 DB형을 선택할 가능성이 높아진다. 또한 대기업은 근로자측이 선호하는 DB형 제도의 선택은 근로자의 이직률을 감소시키고, 노사간 파트너십을 향상시키는 등의 생산성 증가라는 긍정적인 결과를 이끌어낼 수 있는 기제로 작용할 수 있다. 따라서 이와 같

은 DB형 제도의 여러 장점들을 고려하고 있는 대기업들은 DC형 제도보다 DB형 제도를 선택할 가능성이 높아질 것으로 예측된다.

표본기업의 순이익률이 높을수록 DC형 제도보다 DB형 제도가 선호될 가능성이 높은 것으로 나타났다(wald=2.969, df=1). 일반적으로 수익성이 우수한 기업은 그만큼 기업의 재무구조의 안정화를 가져오게 되며, 여유자금의 증가나 투자로 이어질 수 있을 뿐만 아니라 근로자에 대한 임금체불에 대한 위험도 상대적으로 약화된다. 반대로 수익성이 열악하고 적자폭이 큰 기업일수록 생산성이 떨어지고 임금체불이 늘어나며, 이는 근로자의 잦은 이직으로 이어질 것이다. 따라서 이와 같이 수익성이 낮은 기업들은 DC형에 비해 관리운영비나 재정부담이 높은 DB형에 대한 선호도가 낮아질 것을 예상할 수 있다. 이러한 결과를 기초했을 때, 기업들이 퇴직연금제도를 선택함에 있어 자기 기업의 재무구조와 수익성을 면밀히 검토한 후, 유지가능한 제도를 선택하는 것이 필요할 것이다.

노동조합이 형성되어 있는 기업과 DB형 퇴직연금제도는 정(+)의 관계가 성립되는 것으로 나타났는데, 즉 노동조합이 형성된 기업의 DB형 선호도가 DC형 제도에 비해 1.78배 정도 높은 것으로 분석되었다(wald=3.117, df=1). 이는 모형에 투입된 일련의 변인들을 고려한 후, 노동조합이 형성된 기업일수록 DB형 제도의 선호도가 높은 것을 의미한다. 이와 같은 결과를 두고 몇 가지 가능한 해석들이 있을 수 있는데, 첫째, 우리나라 노동조합은 대부분 대기업을 중심으로 형성되어 있다는 점을 감안할 때, 대기업의 선호도가 DB형의 퇴직연금제일 가능성이 높다는 점을 생각해 볼 수 있고, 둘째, 기업내 노동조합이 기업의 중대한 의사결정에 영향을 행사하며 정치화된 세력을 형성하여 기업이 퇴직연금제의 제도유형을 결정하는데 영향을 미치고 있다는 것이다. 즉, 기업내 노동조합의 형성여부는 퇴직연금제도의 도입은 물론 기여(contribution)와 급여(benefit)의 방식을 결정하는 제도유형을 선택하는데 중요한 요소가 된다. 이미 주지하는 사실이지만 노동계에서는 퇴직연금제도의 도입을 놓고 비판적인 입장을 취해 왔으며, 도입이 된다하더라도 DB형 방식을 선호하는 것으로 입장을 분명히 하고 있다. 노동조합이 형성되어 있고 특히 그 세력이 강한 강성노동조합의 형태를 띠고 있는 기업일 경우, DC형 퇴직연금제에 대한 노사간의 합의

가 쉽지 않고, 오히려 DB형 제도를 선택할 가능성이 높을 것으로 추측된다.

노사관계의 협력정도 변인을 살펴보면, 노사의 협력정도와 DB형 제도는 부(-)의 관계가 성립된다. 즉, 노사간 협력정도가 높을수록 DB형 제도보다는 DC형 제도가 선호된다는 것을 의미한다(wald=9.328, df=1). 다른 일련의 독립변인을 고려한 후, 노사가 협력적인 관계를 유지하는 기업일수록 DB형 퇴직연금제도의 선호도가 낮아진다는 것은 순수히 기업의 입장에서 다른 조건이 동일하다면, 기여금에 대한 부담이나 관리·운영상 비용이 적은 DC형을 선호하게 될 것이다. 또한 DB형 경우, 기업에서는 퇴직한 이후에도 근로자의 급여에 대한 관리를 해야하는 관리부담도 있기 때문에 사실상 기업에서는 DB형보다는 DC형이 선호되는 것은 당연하다. 이러한 점을 감안하면, 퇴직연금제로 전환한 기업들이 제도유형을 결정할 때, 노사간의 협력이 좋은 기업은 가능한 한 기업의 부담요소가 낮은 DC형 제도를 선호하게 될 것으로 예상된다.

VI. 결 론

본 연구는 2005년 12월부터 퇴직연금제도가 시작된 시점에서 우리나라의 대표적인 기업을 표본으로 하는 「사업체패널조사」 2004년도 자료를 활용하여 기업들의 퇴직연금제도 도입 및 선호하는 제도유형에 영향을 미치는 요인을 실증적으로 분석해 보았다. 분석결과에 대한 요약 및 정책적 함의는 다음과 같다.

첫째, 기업의 퇴직연금제도 도입의사를 분석한 결과, 1,310개 표본기업의 33.4%인 483개 기업만이 퇴직연금제도를 선호하는 것으로 나타났으며, 나머지 66.6%는 현행 퇴직금제도를 선호하는 것으로 나타났다. 이는 조사시점의 문제를 감안하더라도 우리나라 기업의 퇴직연금제에 대한 선호나 의식수준이 매우 낮다는 것을 보여주는 결과라 할 수 있겠다. 이처럼 퇴직연금제에 대한 선호가 낮게 나오는 원인으로는 여러 가지를 지적할 수 있겠으나, 대표적으로 퇴직연금제에 대한 불신, 노사합의에 대한 부담, 낮은 사회적 인식 등을 꼽을 수 있을 것이다. 퇴직연금제와 관련된 법안을 제정하고 제도 시행에 핵심적인 역할을 담당하는 정부는 새로운 제도 도입에 장애가 되는 요소들을 개선하려는 노력을

기울일 필요가 있다. 예를 들면, 현행 퇴직연금제도는 강제가입의 성격이 매우 약하기 때문에 새로운 제도의 도입을 위한 기업이나 근로자의 노력이 상당히 약화될 우려가 있다. 또한 퇴직연금제도의 도입은 노사합의를 원칙으로 한다는 점은 사용자나 근로자 모두에게 부담으로 다가올 수 있다. 아울러 노동조합이 형성되지 않은 기업의 경우, 제도에서는 근로자의 과반수 이상으로 해야 한다는 조항을 명시하고 있으나 퇴직연금제에 대한 일차적인 선택의 권한이 사용자에게 있을 가능성이 크기 때문에 제도에 대한 사용자의 의지가 크지 않은 경우, 원활한 제도 시행을 기대하기는 매우 어려워질 것이다. 이와 같이 현행 퇴직연금제도는 낮은 사회적 인식, 노사간의 의견충돌, 제도 도입에 대한 사용자의 의지 부재 등의 여러 가지가 복합되고, 여기에 제도 도입에 대한 강제적 성격이 매우 약한 특성까지 고려하면 퇴직연금제도의 활성화는 기대하기 어려울 것으로 예상된다. 따라서 정부는 현행 퇴직연금제도에 대한 강제성 강화가 현실적으로 어렵다면 기업이 퇴직연금제도를 적극적으로 도입할 수 있는 유인책(incentive)을 마련해야 할 것이다. 향후 퇴직연금제도가 우리나라 기업에 잘 정착되고, 연금시장이 활성화되는 상황 등을 고려하여 단계적으로 강제성을 강화하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 홍콩처럼 자발적 퇴직연금(Occupational Retirement Schemes Ordinance; ORSO)과 강제적 퇴직연금(Mandatory Providence Fund: MPF)이 분리하여 강제적 퇴직연금제도에 대해서는 사회보험의 성격을 강화하는 것처럼 우리나라에서도 근로자의 소득보장에 대한 사회적 책임을 강조하는 것도 고려해 볼 만하다.

둘째, 표본기업의 퇴직연금제 전환을 결정하는 요인으로 기업의 속성변인 중 기업규모 변인이 통계적으로 유의미하였으며, 동시에 정규직 및 고령자 비중 등의 기업의 노동력 구조를 설명해 주는 변인이 최종 분석모형에서 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 다음으로, 기업의 재무관련 변인들 중에서는 기업의 매출액이 퇴직연금제도 전환과 정(+)의 관계가 나타났으나, 최종모형에서는 통계적 유의미하지 않은 것으로 분석되었다. 노동관계 변인들 중에서는 임금수준, 임금피크제 도입의사여부, 노동조합 유무, 노사관계 협력정도, 고용보장여부, 후생복지 정도 등의 변인이 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 새롭게 도입되는 퇴직연금제도는 근로자의 퇴직 이후

노후 생활 및 소득을 보장하고자 하는 제도적 의의를 지니고 있다. 물론 퇴직연금제도로의 전환에는 기업의 재무상태나 경영상태가 중요한 요소로 작용하고 있는 것을 실증분석을 통해 확인하였다. 뿐만 아니라 우리나라 기업들이 퇴직연금제도에서 퇴직연금제도로 전환하거나 새롭게 퇴직연금을 도입함에 있어서 중요한 요소는 실제 기업의 노동력 구조나 노동관계 변인 등의 다양한 요소들이 영향을 미칠 수 있음이 분석결과를 통해 드러났다. 이제 막 시행된 퇴직연금제도가 기업과 근로자에게 실질적인 도움을 제공하는 제도로 정착하기 위해서는 근로자의 복지에 대한 기업의 적극적인 의지와 함께 노사간의 원만한 합의를 이끌어내는 것이 무엇보다 중요하다. 실증분석에서도 기업의 재무관련 변인의 영향력보다는 기업의 노동력 구조나 노동관계 변인이 퇴직연금제도의 선호에 미치는 영향력이 통계적으로 더 유의미했다. 즉, 퇴직연금제도의 성공적인 도입과 안정적인 운영을 위해 기업은 무엇보다 근로자와의 합의도출을 위한 지속적인 노사간 협력을 필요로 한다. 퇴직연금제도의 도입을 둘러싸고 생겨난 다양한 이해관계와 대립은 자칫 제도 도입을 무의미하게 만들 수 있다. 따라서 기업은 퇴직연금제도를 재무안정을 위한 경영전략 정도로 생각하는 것이 아니라, 근로자의 노후 생계와 소득을 보장하는 기업복지의 한 전략으로 받아들이는 인식의 전환이 요구되며, 새로운 제도에 대한 노사간 신뢰를 형성하는 것이 필요하다. 이를 위해 정부는 기업과 근로자를 대상으로 하는 제도에 대한 교육과 홍보활동을 적극적으로 추진해야 할 것으로 보인다. 현재 정부가 퇴직연금을 전담하는 부서를 관련부처에 신설하고 전국을 순회하면서 제도 설명회를 개최하는 등의 홍보활동은 이러한 맥락에서 이해될 수 있다.

셋째, 퇴직연금제도의 제도유형을 결정하는 요인을 분석한 결과, 정규직 비중, 노사관계 협력정도 변인과 DB형 제도와는 부(-)의 관계가 나타났으며, 기업 규모, 순이익률, 노동조합유무 변인은 정(+)의 관계가 성립하는 것으로 분석되었다. 정규직 비중이 높은 기업, 즉 대체로 기업의 노동력 구조가 안정화된 기업과 노사관계의 협력정도가 높은 기업이 DC형 퇴직연금제도를 선호하며, 기업규모가 크고, 수익성이 높은 기업, 노동조합이 형성되어 있는 기업은 DB형 제도를 선호하는 것으로 나타났으며, 이와 같은 결과는 제도를 설계한 정부와 학계의 예상과 크게 빗나가지 않는 것처럼 보인다. 본 연구에는 기업의 퇴직연

금제도의 선호를 분석한 것이며, 실제로 우리나라 기업들이 새롭게 시행되는 제도를 도입할지, 그리고 어떤 유형의 제도를 선택할지는 본 연구의 결과와는 상충될 수 있다. 그러나 기업이 퇴직연금제의 제도유형을 결정함에 있어서 노동력의 구조, 재무구조와 수익성, 노동조합의 형성여부 및 노사간의 협력정도 등의 기업의 내·외부적인 요소들이 복합적으로 작용할 것은 분명하다. 이에 퇴직연금제도의 도입을 촉진시키고 제도의 원활한 시행을 위해서는 제도 도입과 관련된 다양한 이해관계자들의 의견조율과 합의가 무엇보다 요구되며, 정부도 원활한 대화와 합의를 위한 제도적인 장치들을 마련해야 할 것으로 판단된다. 아울러 제도의 도입 이후에도 정부는 사용자와 근로자가 퇴직연금제도와 관련된 정보를 정확하게 획득할 수 있도록 노력을 기울임으로써 도덕적 해이와 역의 선택의 문제들이 발생하지 않도록 각별한 노력을 기울여야 할 것이다. 또한 기업은 지속적으로 노사의 협력적 파트너십을 유지하고 기금운용과 관리를 원활하게 함으로써 근로자가 퇴직연금 수급에 불이익을 당하지 않도록 노력을 기울여야 할 것이다. 그리고 새롭게 시작되는 퇴직연금이 근로자의 노후와 생계를 보장하는 복지제도로서 자리매김할 수 있도록 해야 할 것이다.

본 연구는 이제 막 퇴직연금제도가 도입되는 시점에서 우리나라 기업의 퇴직연금제도의 도입과 제도유형의 선호도를 분석해 보았다. 그러나 제도 시행이 얼마 경과하지 않은 현 시점에서 퇴직연금제를 도입하는 기업의 비중과 유형을 짐작하는 것은 매우 어려운 일이며, 또 분석결과와 전혀 다른 양상이 나타날 수 있을 것이다. 이에 퇴직연금제도가 어느 정도 정착된 이후, 퇴직연금제도를 도입한 기업들의 특성을 파악하고, 제도를 도입하지 않고 퇴직금제도를 그대로 유지하는 기업들의 특성을 비교분석하는 연구들이 제안된다. 또한 제도유형의 선택 역시 기업과 근로자 각각의 이해관계가 반영되기 때문에 선택한 제도유형별 기업특성을 면밀히 검토해 보고 기업의 특성에 맞는 제도유형을 제시하는 연구들이 생산되어야 할 것으로 보인다. 실제로 퇴직연금제가 시행되면 연금기금을 관리·운용하는 금융기관이 생겨나게 되고, 우리나라 금융시장에 큰 변화를 가져올 것이다. 퇴직연금기금의 안정된 관리와 급여보장을 위해 연금관리기관이 되는 보험사나 신탁회사 등의 운용능력이나 전문성을 확보하는 노력을 기울여야 할 것이며, 동시에 퇴직연금과 관련된 금융시장의 변화와 퇴직연금의

급여보장의 관련성에 대한 연구들이 수행되어야 할 것이다. 마지막으로 본 연구는 기업을 주된 분석대상으로 삼았기 때문에 우리나라 근로자들의 선호를 파악하지 못하는 한계를 가지고 있으며, 향후 이와 관련된 연구들이 활발하게 진행되기를 기대한다.

참고문헌

- 고광수. 「미국의 퇴직연금제도」. 한국경영자총협회, 『임금연구』 11권 4호, (2003) pp.55~71.
- 김원식·방하남. 「외국의 퇴직연금과 한국의 퇴직연금」, 한국응용경제학회, 『응용경제』 7권 2호, (2005) pp.153~191.
- 김흥기·강병창. 「확정기여형 기업연금제도에 관한 연구」. 한국산업경제학회, 『산업경제연구』 18권 3호, (2005) pp.1357~1380.
- 나영·송도영. 「기업연금 도입에 영향을 미치는 특징변수」. 한국경영학회, 『경영학연구』 32권 1호, (2003) pp.119~147.
- 남재현. 『주요국의 퇴직연금 현황과 시사점』. (2005).
- 노동부. 「퇴직연금제 주요내용 설명자료」. (2005).
- 류건식·신문식. 「우리나라 근로자의 퇴직연금제 인식실태 분석」. 『2005 경제학 공동학술대회 자료집』. (2005).
- 박흥민·이경희. 『기업연금시장 활성화와 보험회사 대응전략』. 보험개발원 보험연구소, (2002).
- 방하남·김원식·김호경·이호영·신기철. 『기업연금제도 도입방안 연구』. 한국노동연구원, (2001).
- 방하남·신기철·김인재·우재룡·김호경·박성재. 『기업연금제도 개선방안 연구 II』. 한국노동연구원, (2002).
- 신종욱. 「기업연금형태의 변화요인에 관한 연구」. 한국리스크관리학회, 『리스크관리연구』 11집(1999): pp.247~270.
- _____. 「기업연금기금의 규모와 정부규제의 영향에 관한 연구」. 한국노사관계학회, 『산업관계연구』 10권 1호, (2000) pp.167~185.
- 안석환·위경우. 「재무신축성에 근거한 기업의 연금각출방식 선택」. 한국금융학회, 『금융학회지』 4권 1호, (1999) pp.147~177.

- 이효익·이석영. 「퇴직급부회계의 도입방향에 관한 연구: 퇴직급여충당금 회계와 연금급여 회계의 통합을 위한 제안」. 한국회계학회, 『회계저널』 10권 1호, (2001) pp.117~149.
- 전국민주노동조합총연맹. 「퇴직연금 정부입법안 비판과 대책」. (2004).
- 정승국. 「복지국가체제와 기업연금의 비교연구: 스웨덴, 독일, 영국」. 한국노동사회연구소, 『노동사회』 (2002) pp.118~129.
- Bodie, Z. “Pension as Retirement Income Insurance”. *Journal of Economic Literature*, 28.(1990): pp.28~49.
- Clark, R. L. and A. A. McDermed. *The Choice of Pension Plans in a Changing Regulatory Environment*. AEI Press, (1990).
- Current Population Survey. 1995. 3.
- Francis, J. R and S. A. Reiter. “Determinants of Corporate Pension Funding Strategy”, *Journal of Accounting and Economics* 9.(1987).
- Hinz, R. P. and J. A. Turner. “Pension Coverage Initiatives : Why Don't Workers Participate?” *Pension Research Council*. Working Paper, (1996).
- Ippolito, R. A. *Pensions, Economics and Policy*. Dow Jones-Irwin, (1986).
- Stone, M. “A Financing Explanation for Overfunded Pension Plan Terminations”. *Journal of Accounting Research* 25(2). (1987).
- Tongxuan Yang. “Understanding the Defined Benefit vs Defined Contribution Pension Choice”. ARIA 학술세미나 발표논문, (2004).

**A Study on Korean Businesses' Preferences
on Corporate Pension Plans: Their choices of introduction
and forms of pension policies**

Jung-ho Ban

At this time of introduction of corporate pensions in Korea, this study analyzed whether or not domestic corporations will accept to introduce corporate pension plans and if so, which form of pension policy will be their preferred one. For this purpose, the study used workplace panel data of 2004 as produced by Korea Labor Institute. The result of the study showed that the proportion of the businesses which are willing to introduce corporate pension plans stands no more than 33.4 percent of the total sample businesses. Also it showed that the decision to introduce or not and to choose which form of pension policy to introduce is affected by external factors such as the size and financial status of the enterprise concerned, its wage level, structure of workforce, and the existence of trade union as well as internal factors including cooperative relationship between labor and management, corporate welfare level, and workers' desire for job security. Therefore, the study argues that for the successful introduction and stabilization of corporate pension plans in the nation, the enterprises concerned need to understand their internal and external environment and also maintain cooperative labor-management partnership. In the meantime, is needed the government's will to strongly recommend enterprises' early introduction of corporate pension plans, if they are competent to do so now. For those who cannot due to their unstable financial structure or small size of their businesses, institutional reforms to make them easy

to participate are required.

Keywords: law of employment retirement benefit security, corporate pension plans, defined benefit retirement plans, defined contribution retirement plans

노동정책연구
2005. 제5권 제4호 pp.135~192
© 한국노동연구원

연구 논문

사업장내 전자우편감시제도에 관한 연구

(Study on E-mail Surveillance in the Workplace)

이창범*

인터넷, PC 등 정보통신기기의 보급 확대로 기업 정보화가 가속화됨에 따라 근로조건과 환경에도 많은 변화가 일고 있다. 정보통신기기의 활용으로 업무의 효율성과 편의성은 크게 증대하였으나 근무시간 중 근로자들이 사적인 전자우편 또는 메신저 활동에 보내는 시간이 점점 많아지게 되고, 때에 따라서는 기업내 비밀정보가 전자우편 등을 통해 외부로 유출되는 사고도 발생하고 있다. 이에 따라 많은 사용자들이 근로자들의 온라인 활동을 감시해야 할 필요성을 느끼고 있지만 근로자의 사생활 침해에 대한 논란 때문에 선불리 나서지 못하고 있다. 그러는 사이 일부 사업장에서는 불법을 무릅쓰고 비밀리에 또는 공공연히 근로자의 온라인 활동을 무절제하게 감시하고 있는 실정이다. 따라서 작업장에서 근로자의 온라인 활동을 합법적으로 감시할 수 있는 합리적인 기준의 설정이 절실히 요구되고 있다. 본고는 먼저 국내의 입법과 판례 분석을 통해 근로자 감시의 이론적 근거의 제시와 함께 감시의 한계를 밝히고, 이를 바탕으로 전자우편 감시를 위한 기준을 제시하는 것을 그 목적으로 한다. 본고에 제시된 가이드라인은 RFID, 스마트카드, CCTV 등을 통한 근로자 감시에도 활용될 수 있을 것이다.

핵심용어 : 전자우편감시, 영업비밀보호, 근로자개인정보, 근로자프라이버시, 사용자의 감독권

투고일 : 2005년 8월 29일, 심사의뢰일 : 8월 30일, 심사완료일 : 10월 4일

* 개인정보분쟁조정위원회 사무국장, 한국소비자교육지원센터 이사, 법학박사
(happyday@kisa.or.kr)

I. 전자우편감시와 근로자 프라이버시

1. 전자우편감시의 의의

전자우편감시라 함은 통상 인터넷, 인스턴트 메신저, PC통신, 인트라넷 등을 통한 전자적인 메시지의 전송내용, 전송횟수, 전송시기, 작성시간, 송수신자 등을 모니터링하고 분석보고기록하는 일체의 행위를 말한다. 지난 2003년 「노동자감시 근절을 위한 시민연대」가 전국 207개 사업장의 노동조합간부 또는 시스템담당직원을 대상으로 조사한 결과에 따르면, 89.9%에 이르는 사업장에서 노동자감시가 이루어지고 있는 것으로 나타났으며, 특히 41.5%의 사업장에서 인터넷 감시가 행해지고 있는 것으로 나타났다.¹⁾

한편, 미국경영자협회(America Management Association)의 2000년 자료에 따르면, 미국 주요기업의 73.5%가 근로자의 전자우편을 감청하고 있으며, 특히 AMA 회원사 중에서는 88%가 통신감청에 관한 회사정책을 근로자에게 고지하고 있는 것으로 나타났다.²⁾ 일본도 사정은 비슷하다. 니혼게이자이 신문이 2002년 150개 제조업체를 대상으로 조사하여 발표한 자료에 따르면, 42%가 사원들의 전자우편을 감시하고 있고, 38%가 전자메일의 감시를 검토중이거나 도입할 예정인 것으로 나타났다.³⁾

이와 같이 직장 내에서 행해지고 있는 사용자에 의한 근로자의 전자우편 이용감시는 기업의 영업비밀보호, 근로자의 비행방지, 통신설비의 오남용 방지 및 사적이용의 통제, 노동생산성 향상 등을 위한 근로감시의 한 형태로 볼 수 있으나, 사용자가 반드시 그러한 목적만으로 이용하지 않고 근로자에 대한 해

1) 노동자감시 근절을 위한 연대모임, 「2003 노동자감시 실태조사 결과 보고서」(www.nodong.org).

2) AMA, 2001 *AMA Survey Workplace Monitoring & Surveillance*, New York (<http://www.amanet.org/research/specials/elecmon.htm>).

3) 부산타임즈, 2002.08.20. (www.inews.org/Snews/section.php?Domain=dsnb&SeqCode=35&Ho=8854).

고의 근거확보, 불만불평세력의 색출, 근로자의 동태감시, 노동조합활동 감시 등 근로자의 권리를 침해하고 위협하는 목적으로 사용될 수도 있다는 데 문제가 있다.

이 경우 근로자에 대한 사용자의 지사감독권과 근로자의 프라이버시권이 상호 충돌하는 결과를 가져오게 되어 노사간 분쟁이 발생하게 된다. 사용자의 입장에서 현행 통신비밀보호법상 정당성을 구비하지 못한 전자우편 감시를 통해 수집된 자료는 해고의 증거로 사용하기 어렵다. 따라서 사용자의 지사감독권과 근로자의 프라이버시권이 서로 존중되는 가운데 전자우편 감시가 적법하고 평화적으로 행해질 수 있도록 명확한 기준의 제시가 필요하다.

2. 전자우편감시의 목적

가. 산업정보의 유출 방지

최근 기업간 기술경쟁의 격화, 인재 스카우트로 인한 이직전직의 일반화, 아웃소싱, 고용불안과 이로 인한 평생직장 개념의 변화 등으로 노사간 신뢰관계가 무너지고 회사에 대한 임직원의 충성심도 점차 떨어지고 있다. 따라서 재취업과 신분상승 그리고 일확천금을 노린 임직원들에 의한 기업정보 유출이 빈번해지고 있다.

정보유출은 종이복사, 팩스, 도청이나 도촬, 디스켓 복제, CDUSB 복제 등에 의해서도 이루어지지만, 전자우편을 이용할 경우 훨씬 더 간편하고 신속한 정보유출이 가능하다. 특히 최근에는 전자우편에 의해 전송할 수 있는 정보의 양이 갈수록 확대되고 있고, 그림사진동영상음성 등 모든 형태의 정보 전송이 가능하도록 전자우편의 성능이 개량되고 있어 대량의 설계정보도 순식간에 유출이 가능하다.

이러한 정보유출은 대개 임직원에 의해 의도적으로 이루어지지만, 경우에 따라서는 회사동료친구가족들과 주고받는 전자우편상에서 무의식중에 실수나 부주의에 의해서도 이루어질 수 있다. 사소한 것이라도 기업정보의 유출은 회사의 존망을 좌우할 수 있기 때문에 기업정보의 유출 방지를 목적으로 행하는 전자우편 감시는 기업의 자위행위로서 불가피한 조치라고 보아야 할 것이다.

나. 통신설비의 사적이용 통제

컴퓨터, 인터넷 등 정보통신기술의 발달과 보급 확대로 업무의 효율성이 크게 향상되고 노동생산성이 높아지게 되었다. 신속한 업무처리를 위해 대다수 회사들이 근로자들에게 컴퓨터와 전자우편계정을 무료로 제공하고 있다. 이와 같은 컴퓨터와 전자우편계정은 비록 근로자가 개인적으로 사용하고 있다고 하더라도 그 소유는 전적으로 회사소유이다. 그러므로 근로자는 원칙적으로 회사의 업무가 아닌 사적인 업무를 위해 회사의 재산을 이용해서는 안 된다.

그러나 회사 재산의 사적 이용보다 더 심각한 것은 근로자들이 사적인 전자우편을 송수신하기 위해 낭비하는 시간이다. 최근 인재파견회사인 보보스(www.boboslink.com)가 대기업과 중소기업에 재직중인 우리나라 직장인 603명을 대상으로 조사한 결과에 따르면, 남녀 모두 하루 2시간 이상을 업무와 관련 없는 일에 낭비하고 있으며, 특히 다수 응답자(남자 27.7%, 여자 32.2%)가 사적인 인터넷 활동에 시간을 허비하고 있는 것으로 나타났다.⁴⁾

이러한 현실에서 사용자가 근로자의 전자우편, 메신저, 채팅 등의 활동을 어느 정도 감시하고 규제하는 것은 불가피하다. 사용자가 집단적인 노동력을 효율적으로 서로 연계하면서 합리적으로 통제하여 저항력을 감소시키고 노동생산성을 높이기 위한 수단으로 사용하는 것이 바로 노동관찰과 감시이다.

다. 근로자의 각종 비행 예방

전자우편은 오늘날 정보전달 및 의사표현 수단으로서 핵심적인 위치를 차지하고 있다. 이것은 근로자들의 직장생활에 있어서도 마찬가지이다. 그러나 일부 근로자들은 회사에서 배급한 전자우편계정을 이용하여 헛소문을 퍼뜨리거나 회사동료상사 등의 명예와 신용을 훼손하는 데 사용하기도 한다. 전자우편을 통해 이성 동료를 성희롱하거나 스토킹하기도 하며, 사진을 공개하겠다고 협박하기도 한다. 그 결과 직장 분위기가 어수선하고 동료들간 불필요한 오해를 낳기도 하며, 그것이 생산성 저하로 이어지기도 한다.

미국에서는 직장 내에서 근로자간에 행해지는 성희롱, 성차별 또는 인종차별

4) 매일경제신문 2004.5.19 1쪽, 경향신문 2004.5.20 22쪽.

적 언행, 명예훼손 등에 대해서 이른바 ‘적대적 작업환경’(a hostile work environment) 법리에 따라 사용자가 법적인 책임을 지는 경우가 많다. 이 때문에 한국과 일본의 사용자가 기업정보유출 방지를 이유로 주로 근로자의 전자우편 감시를 행하는 것과는 달리, 미국의 사용자들은 전자우편 감시의 이유를 기업의 법적 책임회피 및 노동생산성 향상에서 찾는다.

우리나라에서도 노동법상 사용자는 근로자에게 임금지급의무 외에 근로자의 생명신체건강을 안전하게 보호할 안전배려의무를 부담하는 것으로 이해되고 있다. 근로자가 제공하는 노동력은 근로자의 인격권과 분리할 수 없는 관계를 이루고 있기 때문에 사용자는 자신의 지배하에 들어온 근로자의 생명신체건강에 대하여 적절한 조치를 강구할 의무를 진다. 이러한 안전배려의무는 근로자가 사용자의 경영체 또는 사업장 내에 현실적으로 편입됨으로써 발생하는 반사적 법률효과라고 볼 수 있다.⁵⁾

이 경우 사용자의 안전배려의무는 근로자의 생명신체건강을 침해해서는 안 된다고 하는 소극적 의무뿐만 아니라 예견되는 위험으로부터 근로자를 안전하게 보호하기 위해 적절한 조치를 강구해야 하는 적극적인 의무도 포함된다. 그 밖에 근로자의 인격이 침해되지 않도록 배려해야 하는 것도 안전배려의무의 내용을 구성한다.⁶⁾ 따라서 우리나라에서도 근로자간에 행해지는 성차별, 성희롱, 스토킹, 명예훼손, 사생활침해 등이 근로자에 대한 사용자의 안전배려의무 위반을 구성할 가능성이 없지 아니하다.

이 밖에 근로자가 사용자의 전자우편시스템을 이용하여 해킹바이러스 프로그램을 유포하거나 스팸메일을 전송하여 제3자에게 피해를 입힌 경우 또는 저작권법에 의해 보호받는 타인의 저작물(소프트웨어, 콘텐츠 등)을 무단으로 전송한 경우 사용자는 근로자의 행위에 대하여 책임을 져야 할 경우가 생길 수 있다.

5) 김형배, 『노동법』, 2002, 242쪽.

6) 이희성, 「직장내에서의 전자메일 및 CCTV의 감시와 근로자의 프라이버시보호」, 개인정보분쟁조정위원회 워크숍 자료(2002.10.17), 14쪽; Zöllner/Loritz, *Arbeitsrecht*, 5. Aufl., 1998, S.204f; Dütz, *Arbeitsrecht*, 1990, Rdn. 180 ; Söllner, *Grundriß des Arbeitsrechts*, 10. Aufl., 1990, S.269.

3. 사용자의 감독권과 근로자 프라이버시권의 충돌

가. 직장에서의 근로자 프라이버시권

근로계약의 체결에 의하여 근로자는 사용자에게 노무급부의무를 부담하고 사용자의 지사감독권에 복종하게 되지만, 그렇다고 해서 직장 내에서 인간으로서 기본적으로 누려야 할 프라이버시권까지 포기한 것은 아니다. 근로자가 출근과 동시에 자신의 모든 프라이버시를 포기했다고 생각하는 것은 일반의 상식에 반하기 때문이다. 근로자는 인간관계의 상당부분을 직장 내에서 발전시키므로 일정 수준 사생활 보호에 대한 합법적인 기대를 가진다고 보아야 한다.⁷⁾ 따라서 프라이버시 보호에 대한 근로자의 합리적인 기대는 직장 내에서도 존중되고 보호되어야 한다.

최근 정보통신기술의 발달로 근로자들의 작업환경이 크게 바뀐 것이 사실이고 그만큼 사용자들이 신경을 쓰고 책임져야 할 일들이 많아진 것도 사실이다. 통신근무(telework, u-work)의 확산도 그 중 하나이다. 그러나 근로자는 온라인으로 일을 하든지 오프라인으로 일을 하든지 같은 권리를 누릴 권리가 있다. 특히 최근의 업무조건은 전문적인 직업일수록 근무시간과 개인적인 생활의 분명한 구분이 점차 어렵게 되어가고 있다.

따라서 근로자가 회사소유의 통신설비를 이용하여 사적인 전자우편을 송수신한다고 하여도 그것을 이유로 사용자가 당연히 근로자의 전자우편을 감시해도 좋다는 것을 의미하는 것은 아니다. 왜냐하면 사용자가 근로자에게 당해 통신시설의 사용을 허가하고 또는 묵인하는 한에 있어서 근로자는 그곳을 통해서 교류하는 사적인 통신에 대해서 프라이버시의 기대를 가지고 있기 때문이다. 전화도청과 마찬가지로 사용자가 근로자의 사적인 전자우편의 내용을 무단으로 모니터링하는 것은 프라이버시의 침해에 해당한다고 하여야 한다.

업무상의 이유라고 하더라도 사용자가 모든 전자우편의 내용을 무단으로 모니터링하는 것은 근로자의 프라이버시 침해를 야기할 수 있다. 사용자는 미리

7) EU Data Protection Working Party, *Working Document on the Surveillance of Electronic Communications in the Workplace*, 2002.5.29, p.4.

근로자의 동의를 받거나 사전에 그러한 취지를 근로자에게 통지할 필요가 있다. 또한 근로자의 사전 동의를 받았다고 해서 모든 전자우편 감시가 정당화되는 것도 아니다. 사용자와 근로자의 관계에서는 동의의 자발성이 담보되기 어렵기 때문이다. 따라서 객관적으로 감시의 필요성이 있어야 하고 감시의 방법 절차 및 정도가 적정하여야 한다.

하지만, 근로자의 프라이버시권도 사용자의 합법적인 권리, 즉 시설관리권(Ownership Rights)과 지사감독권(Right of Direction and Control)⁸⁾-영업비밀의 유출로부터 자신의 재산을 보호할 권리, 자신의 사업을 효율적으로 운영할 권리, 근로자의 비행이 야기할 수 있는 책임과 위해로부터 자신을 보호할 권리 등-에 의하여 제약을 받는다. 근로자의 프라이버시권은 사용자의 권리와 균형을 이룰 때에만 보호받을 수 있다.

나. 근로자 감독권의 내용과 한계

사용자와 근로자의 관계는 당사자간에 체결되는 근로계약에 의해서 구체화된다. 근로계약이 체결되면 근로자는 사용자에게 대하여 크게 근로제공의무와 그 밖의 부수적 의무를 지게 된다. 근로를 제공해야 할 주된 의무 외에 근로자가 부담해야 할 부수적인 의무로는 업무전념(업무충실)의무, 비밀유지의무, 겸업금지 의무, 고지의무, 뇌물을 받지 않을 의무 등이 있다.

사용자는 일정한 범위 내에서 지사감독권을 가지고 근로자에 대하여 노무급부 의무의 실현을 일방적으로 지시할 수 있다. 근로계약은 노무의 급부를 목적으로 하는 계속적 계약이고 당사자 쌍방이 근로의 내용을 일일이 계약에 구체화할 수도 없기 때문에 근로자가 근로계약에 의해 제공해야 할 근로의무는 추상적이고 개괄적일 수밖에 없다. 따라서 근로의무의 내용을 구체화하기 위하여 사용자의 지사감독권은 근로관계에 있어서 필수적이다.⁹⁾

근로계약에서는 근로자의 일반적인 노무급부의 종류만이 결정되기 때문에 근로자가 취업상태에서 이행하여야 할 작업의 내용·장소·시간 등은 근로계약

8) 사용자의 시설관리권과 지사감독권은 영미법계에서도 널리 인정되고 있다. Charles Morgan, "Employer Monitoring of Employee Electronic Mail and Internet Use", *McGill Law Journal*, Vol.44, 1999, pp.889-890.

9) 김형배, 앞의 책, 126쪽; 이병태, 『최신 노동법』, 2003, 778쪽.

의 범위 내에서 근로기준법단체협약취업규칙경영관행 등에 기초해서 사용자에게 의하여 다시 구체적으로 확정된다. 이러한 사용자의 지사감독권의 법적 근거에 대해서는 견해가 일치하지 않고 있으나 지배적인 견해는 채권적 급부의 내용을 일방이 결정할 수 있도록 규정하고 있는 법률의 조항(독일 민법 제315조)을 원용하고 있다.¹⁰⁾

근로자는 사용자의 지사감독권에 복종할 의무와 업무에 전념할 의무(업무 충실의무)¹¹⁾를 부담한다. 근로자가 이를 위반할 경우에는 징계의 사유가 된다. 더욱이 사용자의 업무지시에 대하여 정당한 이유 없이 불복하여 직장규율 및 경영질서를 문란하게 하고 근로계약관계의 신뢰를 상실하게 한 것이라고 인정되는 경우에는 해고의 정당한 사유가 될 수 있다.¹²⁾

따라서 사용자가 지사감독권 실행의 한 방법으로서 기업비밀 보호, 생산성 향상, 법과 규칙의 준수, 고객서비스 향상 등을 목적으로 하여 일반적으로 허용되는 방법과 절차로 전자우편을 감시하고 있다면 근로자는 이를 감수해야 할 것이다. 일반적으로 허용될 수 있는 감시인지의 여부는 다음 사항을 고려해서 판단해야 한다. 첫째, 감시활동이 근로자에게 투명한가? 둘째, 감시가 꼭 필요한가? 즉 사용자는 전통적인 방법으로는 감시와 같은 결과(효과)를 얻을 수 없는가? 셋째, 제안된 감시활동의 내용이 근로자에게 공정한가? 마지막으로 감시활동이 관련된 여러 사항들과 균형적인가?¹³⁾

예를 들어 사용자가 단순히 근로자들의 동태를 파악하려는 목적으로 은밀하게 전자우편을 감시하는 행위는 지사감독권의 이름으로도 허용되지 않는다고 보아야 한다. 전자우편 감시가 사용자의 이익을 추구하는 데 편리하다고 하는 단순한 사실만으로 근로자의 사생활 침해가 정당화될 수는 없다. 또한 부당한 목적으로 모니터링하는 것은 허용되지 않으며, 특단의 사정이 없는 한 특정의 근로자만을 상대로 한 차별적인 모니터링도 허용되지 않는다. 모니터링을 통해서 획득한 정보를 근로자의 동의없이 그 목적 이외에 이용하거나 제3자에게 개시하는 것도 감독권의 남용이다. 업무상의 전자우편이 아닌, 근로자의 사적인

10) 이희성, 앞의 논문, 13쪽.

11) Charles Morgan, 앞의 논문, 889쪽.

12) 김형배, 앞의 책, 126쪽, 이희성, 앞의 논문, 13쪽.

13) EU Data Protection Working Party, 앞의 보고서, 4쪽.

우편을 모니터링할 때에는 더욱더 주의해야 한다.

II. 전자우편감시 규제에 관한 해외의 법정책 동향

1. 국제기구

가. ILO(국제노동기구)

ILO는 근로자의 개인정보보호에 관한 구체적인 가이드라인을 제시함으로써 직장에서 근로자의 인간존엄성과 프라이버시를 보호하기 위해 1996년 「근로자의 개인정보보호를 위한 실행규약(Code of Practice on the Protection of Workers' Personal Data)」을 채택하였다.¹⁴⁾ 동 규약에 따르면 사용자가 근로자의 전자우편을 모니터링하고자 하는 경우에는 첫째, 미리 그 사유와 기간, 모니터링 방법과 기술, 수집할 정보 등을 당해 근로자에게 알려야 하고, 근로자의 프라이버시 침해를 최소화하여야 한다(제6조제14항제1호). 둘째, 비밀 모니터링은 국내법규에 근거가 있는 경우 또는 범죄행위나 심각한 비행을 의심할 만한 합리적인 근거가 있는 경우에만 할 수 있다(제6조제14항제2호). 셋째, 연속적인 모니터링은 보건안전이나 재산보호를 위해 필요한 경우로 한정된다(제6조제14항제3호). 넷째, 근로자대표가 선임되어 있는 경우에는 전자적 모니터링 방법을 도입하기 전에 근로자대표에게 미리 그 사실을 통지하고 협의하여야 한다(제12조제2항제2호). 마지막으로 전자적 모니터링 방법으로 수집된 개인정보가 근로자의 근무성적을 평가하는 유일한 요소가 되어서는 아니 된다(제5조제6항).

나. OECD(경제협력개발기구)

OECD는 개인정보의 ‘적절한’ 보호와 자유로운 이전을 보장하기 위해 1980년 「프라이버시보호 및 개인정보의 국제유통에 관한 가이드라인(Guidelines on

14) 동 규약에 관한 상세한 설명은 이창범, 「전자우편감시를 위한 법적 구비요건」, 『산업보안 연구논총』, 국가정보원, 2004.11, 103~182쪽 참조.

the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data)」을 채택하였다. 동 가이드라인은 공사부문에 관계없이 모든 영역에서 이루어지고 있는 개인정보의 수집과 처리에 적용되기 때문에 직장에서 행해지는 전자우편 감시에도 적용된다. 그러나 OECD 가이드라인은 모든 형태, 모든 방식, 모든 영역의 개인정보처리에 전반적으로 적용되는 일반원칙 성격의 규범이기 때문에 전자적 모니터링이나 전자우편 감시에만 특화된 별도의 규정은 두고 있지 않다.¹⁵⁾

사용자는 근로자의 전자우편을 감시하고자 하는 경우 OECD 가이드라인에 따라 미리 근로자의 동의를 받거나 알려야 하고(수집제한원칙), 감시의 목적을 명확히 제시하여야 하며 그 목적 달성에 필요한 범위 내에서 감시를 행해야 한다(목적명확화원칙). 또한 감시를 통해 수집된 개인정보를 수집시 제시한 목적 이외의 용도에 이용해서는 안 된다(이용제한원칙). 또한 사용자는 감시해야 할 정보의 내용 및 성격, 감시의 장소시간방법, 감시에 대해서 책임을 지는 담당자의 성명과 연락처, 기타 감시와 관련한 회사의 일반적인 절차와 방침을 공개해야 한다(공개원칙).

다. EU(유럽연합)

EU는 어느 국제기구보다 개인정보보호에 대해서 관심이 높고 입법 및 조사연구 활동도 활발하다. 1995년 개인정보보호에 관한 일반규범으로서의 성격을 가지고 있는 「개인정보의 보호 및 자유로운 이전에 관한 지침」¹⁶⁾을 채택한 외에, 1997년에는 전자통신분야에서의 개인정보 처리와 프라이버시 보호를 목적으로 한 별도의 지침¹⁷⁾을 채택하였다. 특히 EU는 일찍부터 직장에서의 근로자들의 개인정보보호에 큰 관심을 가지고 1989년 세계 최초로 고용목적으로

15) 동 가이드라인에 관한 상세한 설명은 이창범, 앞의 논문, 103~182쪽 참조.

16) Directive 95/46/EC on the Protection of Individuals with Regards to the Processing of Personal Data and on the Free Movement of Such Data.

17) Directive 97/66/EC Concerning the Processing of Personal Data and the Protection of Privacy in the Telecommunications Sector. 이 지침은 2002년 7월 새로운 지침(Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council of 12 July 2002 Concerning the Processing of Personal Data and the Protection of Privacy in the Electronic Communications Sector)으로 대체되었다.

수집이용되고 있는 개인정보를 보호하기 위한 권고¹⁸⁾를 채택하기도 하였다.

이어 2001년 9월에는 정보보호 및 사생활보호에 관한 독립적인 자문기구로서 EU 개인정보보호지침 제29조의 규정에 의해 설치된 EU정보보호특별조사위원회가 「고용상황에서의 개인정보처리에 관한 의견서」¹⁹⁾를 통해 근로자의 개인정보 보호를 위한 구체적인 원칙을 제시하였으며, 2002년 5월에는 「직장내 전자통신의 감시와 감독에 관한 조사보고서」²⁰⁾를 통해 직장내 전자통신 감시로부터 개인정보보호를 위한 실무 원칙을 제시하고 있다.

EU정보보호특별조사위원회는 2002년 보고서에서 전자우편도 기존의 종이 편지와 똑같은 보호를 받아야 한다는 입장을 취하고 있다. 즉 전자우편도 유럽 인권협약²¹⁾ 제8조제1항에서 규정하고 있는 ‘사생활’과 ‘통신’의 개념에 포함되며, 사용된 전자통신수단의 소유자가 누구이고 그 장소가 어디냐에 따라 통신 비밀보호의 원칙이 배제되어서는 안 된다고 한다. 특히 전자우편 감시에서는 근로자 본인만이 아니라 그와 통신한 상대방, 특히 조직외부의 사람들의 사생활도 존중되어야 한다고 주장한다.

그러나 사용자의 정당한 이익을 보호하기 위해 근로자의 통신비밀은 어느 정도 침해를 감수하여야 한다. 문제는 어떤 목적, 어떤 방법, 어느 정도의 감시가 근로자의 기본적 권리를 침해하지 않는 적법한 감시인가 하는 점이다. 사용자에게 의한 전자우편 감시가 정당화되기 위해서는 최소한 필요성, 최종성, 투명성, 접근성, 합법성, 균형성, 정확성, 보안성 등 직장내 전자통신 감시를 위한 8가지 일반원칙을 준수해야 한다.²²⁾ 여기에 위원회가 특별히 강조하고 있는 몇 가지 중요한 쟁점을 정리해 보면 다음과 같다.

전자우편은 수신자와 발신자 모두의 개인정보를 포함하고 있고, 사용자는 일반적으로 별다른 어려움 없이 수신자와 발신자 중 한쪽의 동의를 얻을 수 있다

18) Council of Europe's Recommendation (89) 2 on the Protection of Personal Data Used for Employment Purposes.

19) Opinion 8/2001 on the processing of personal data in the employment context (13 September 2001). 상세한 설명은 이창범, 앞의 논문, 103~182쪽 참조.

20) Working document on the surveillance of electronic communications in the workplace (29 May 2002).

21) European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

22) 2002년 EU 직장내 전자통신감시 보고서에 관한 상세한 설명은 이창범, 앞의 논문, 103~182쪽.

는 점을 감안하면, 동의를 바탕으로 한 전자우편감시는 합법화되기 어렵다. 사전 고지나 경고만으로 전자우편을 감시하는 것은 더더욱 안 된다. 순전히 개인적 목적을 위해 제공되거나 이용되고 있는 전자우편계정을 사용자가 감시하는 것은 바이러스 점검과 같은 아주 제한된 경우를 제외하고는 거의 정당화되기 어렵다.

따라서 위원회는 무분별한 전자우편 감시에 의한 사생활 침해의 위험을 줄이고 감시의 효과를 극대화하기 위해 근로자에게 업무용 전자우편계정과 개인용 전자우편계정을 분리해서 제공하도록 사용자들에게 권고하고 있다. 업무와 관련한 전자우편에 대해서는 근로자의 사생활 침해의 위험이 없기 때문에 사용자의 열람과 감시가 비교적 폭넓게 인정되나, 개인적 목적의 전자우편에 대해서는 고지나 동의만으로는 열람이나 감시가 제한되어야 한다고 한다.

이러한 정책은 근로자가 사적인 전자우편을 보내기 위해 낭비하는 시간을 통제하고 근로자의 각종 불법행위(성희롱, 인종차별, 바이러스유포 등)로 인해 사용자가 져야 할 책임을 회피하는 데는 많은 도움이 될 수 있다. 예컨대, 근로자의 행동이 상당히 의심스러운 경우 사용자는 사적인 전자우편을 열어볼 필요도 없이 전자우편계정에서 보낸 시간을 점검하는 것만으로도 근로자가 사적인 목적으로 낭비한 시간을 추정해 낼 수 있다. 또한 근로자의 갑작스러운 결근이나 휴가, 출장시에도 업무용 전자우편은 언제든지 열어볼 수 있어 편리하다.

그러나 개인적인 전자우편을 통한 업무상 비밀정보의 누설과 같은 행위에 대해서는 여전히 규제가 필요하기 때문에 사적 목적의 전자우편이라도 일정한 요건하에서 감시는 불가피하다. 이 밖에도 전자우편 감시와 관련해서는 근로자가 회사에서 발급한 전자우편계정 이외의 전자우편계정을 사용할 수 있는지 여부, 전자우편 내용에 접근하기 위한 조건 및 목적의 구체화(결근, 출장, 기타 근로자와의 합의사항 등), 메시지 백업용 카피의 저장기간, 서버에서 메시지의 영구 삭제에 관한 고지, 보안에 관한 정보, 전자우편 감시방침의 재개정시 직원대표와의 협의 등에 관한 정책이 고려되어야 한다.

2. 주요 선진국

가. 미 국

미국은 판례를 통해 프라이버시권에 관한 법리를 가장 먼저 개척한 나라이지만, 정보통신기술의 고도화로 파생된 근로자나 소비자의 사생활보호 문제에 대해서는 유럽 국가는 물론 같은 영미법계 국가인 캐나다나 호주보다도 관심도가 떨어진다. 근로자의 전자우편 감시와 관련한 사건에서 법원은 일관해서 사용자 측에 우호적인 판결을 내리고 있다. 연방 및 주정부의 공무원들은 연방 수정헌법 제4조에 의하여 명시적으로 프라이버시권을 보호받고 있지만, 전자우편 감시와 관련해서는 연방 헌법도 역시 공무원 편이 아니다.

EU정보보호특별조사위원회는 근로자의 동의나 사용자의 고지만으로는 전자우편의 감시가 정당화되지 않는다고 보지만, 미국의 법원들은 사용자가 근로자의 전자우편을 감시하겠다는 입장을 발표한 이상 근로자의 명시적인 동의가 없더라도 전자우편상에서 근로자의 프라이버시권은 보장되지 않는다는 입장이다. 즉 사용자가 전자우편에 대한 감시정책을 채택하고 있고 근로자가 그 같은 사실을 알고 있는 한 전자우편상에서 자신의 프라이버시가 보호받으리라는 근로자의 기대는 합리적으로 인정되지 않는다는 것이다.

또한, 판례는 사용자에 의한 전자우편 감시가 정당화될 수 있는 요건이나 기준을 명확히 제시하고 있지 않다. 사용자의 컴퓨터 시스템을 이용한 전자우편에 대해서는 프라이버시 보호에 대한 근로자의 기대 가능성이 없다는 전제에서부터 출발하기 때문에 사용자의 감시행위의 적정성 여부를 판단할 기준이나 요건의 개발에 대해서 소홀한 것은 당연하다고 할 수 있다. 그만큼 사용자에 의한 전자우편 감시의 남용이 우려되고 있다. 캘리포니아에서는 주의회가 두 차례에 걸쳐 사용자가 미리 전자모니터링에 관한 정책을 작성해서 근로자들에게 배포하지 아니하는 한 근로자의 개인 전자우편이나 다른 컴퓨터 기록을 감시하지 못하게 하는 법안²³⁾을 통과시켰으나 주지사의 거부권 행사로 아직까지 입법에는 이르지 못하고 있다. 이에 비해 EU는 사용자의 전자우편 감시가 정당화되기

23) Electronic Monitoring in the Workplace Act : SB 1016(1999), SB 1822(2000).

위해서는 감시의 고지나 근로자의 동의만으로는 부족하고 필요성, 최종성, 비례성, 투명성 등의 원칙이 충족되어야 함을 분명히 하고 있다.

1) 판례 및 코먼로(common law)

가) O'Connor v. Ortega사건(1987년)

직장내 근로자의 프라이버시권 보호와 관련한 가장 기념비적인 판례는 O'Connor v. Ortega사건²⁴⁾이라고 할 수 있다. 이 사건에서 연방 대법원은 근로자도 자신의 책상, 캐비닛 등과 같은 특정 영역에 대하여는 프라이버시 보호에 대한 합리적인 기대를 가질 수 있으며, 법적으로 보호받아야 할 프라이버시 이익이 있음을 인정하였다.

그러나 근로자의 프라이버시 보호에 대한 기대는 현실의 업무관행이나 절차에 따라 감소될 수 있으며, 직장 현실과도 균형을 이루어야 한다고 한다. 따라서 근로자가 프라이버시 보호에 대해 합리적인 기대를 가질 수 있는지 여부는 그가 일하고 있는 직장의 업무관행에 따라 다를 수 있으며, 근무환경에 따라 케이스 바이 케이스(a case-by-case)로 처리되어야 한다.

위 사건의 개요를 보면, 피고 나파(Napa) 주립병원은 자기 병원의 교육책임자인 원고 Magno Ortega에게 조사가 진행되는 동안 자리를 비워줄 것을 요구한 후 관계자를 시켜 원고의 사무실을 수색하고 책상과 캐비닛에서 몇 가지 사물(私物)을 압수해 갔다. 이에 대해 법원은 원고가 다른 직원들과 자신의 책상과 캐비닛을 공유하지 않았던 사실을 지적하면서 원고에게 프라이버시 보호에 대한 합리적인 기대가 있음을 확인하고 원고의 손을 들어주었다.

그러나 이 사건에서 법원이 보다 더 중요하게 생각했던 것은 병원측이 근로자들에게 사무실의 책상이나 캐비닛에 사적인 물건을 보관하지 못하게 하는 어떠한 규정이나 방침도 사전에 가지고 있지 않았다는 사실이다. 병원이 그와 같은 규정이나 방침을 제정하지 않았다고 해서 근로자의 없었던 프라이버시권이 새롭게 만들어지는 것은 아니라는 주장을 덧붙이고는 있지만, 명시적인 방침의 부재가 사용자를 패소에 이르게 한 결정적 사실이었던 것만은 분명하다. 이 판례에 따르면 근로자는 직장에서도 프라이버시 보호에 대한 합리적인 기대를 가

24) O'Connor v. Ortega, 480 U.S. 709, 107 S.Ct. 1492, 94 N.Rd.2d 714(1987).

지지만 사용자의 방침이나 관행에 따라 그러한 기대는 부정될 수 있다.

나) *Smyth v. Pillsbury Co.* 사건(1996년)

책상과 서랍에 대한 수색이 문제되었던 *O'Connor* 사건과는 달리 근로자의 전자우편 감시나 인터넷활동 모니터링이 문제된 법적 분쟁에서는 대부분 사용자 측이 일방적인 승리를 거두고 있다. 근로자들이 전자우편 감시와 관련한 소송에서 주로 의지하는 것이 코먼로상 확립된 ‘폐쇄적 사적영역 침해(*intrusion upon seclusion theory*)’²⁵⁾에 관한 법리이다. 즉 사용자가 근로자의 사적인 문제나 관심에까지 개입함으로써 평균적인 보통사람들(*reasonable person*)에게 심한 불쾌감 또는 모욕감을 야기한다는 점을 강조한다.

그러나 뉴욕 등 일부 주에서는 코먼로상 ‘폐쇄적 사적영역 침해’ 법리에 근거한 프라이버시 침해를 인정하고 있지 않을 뿐만 아니라, 설사 이를 인정하고 있는 주라고 하더라도 법원은 결코 근로자에게 우호적이지 않다. 대다수 법원이 전자우편 감시에 관한 리딩 케이스라고 할 수 있는 *Smyth v. Pillsbury Co.* 사건²⁶⁾의 판례를 따르고 있기 때문이다.

Smyth 사건에서 법원은 작업환경과 전자통신의 성격과의 관계상 근로자는 전자우편에 대하여 프라이버시 보호에 관한 합리적인 기대를 가질 수 없다고 한다. 설사 근로자가 프라이버시 보호에 대한 기대를 가지고 있다고 하더라도 그러한 기대는 전자우편의 남용을 방지하고자 하는 사용자의 이익에 의해 양보되어야 한다는 것이다.

이 사건에서 원고는 회사 경영진을 비판하는 내용의 몇 가지 글을 자신의 집

25) 코먼로상 프라이버시 침해는 네 가지 이론, 즉 ① 폐쇄적 사적영역 침해 이론, ② 이름 등의 남용 이론(*misappropriation of name or likeness*), ③ 사적 사실 공개 이론(*public disclosure of private facts*), ④ 허위사실 공표(*publicity which places another in a false light*)에 입각해서 보호를 받는다. ‘폐쇄적 사적영역 침해’가 성립하기 위해서는 물리적인 정신적이든 은둔상태(*the solitude of seclusion*) 또는 사적인 일이나 관심(*private affairs or concerns*)에 대하여 그 침해가 고의적(*intentional*)이어야 하고, 정보가 널리(*at large*) 공중에게 공개되어야 하며, 또한 그 정보가 합리적인 사람을 기준으로 볼 때 중요(*substantial*)하고 매우 공격적(*highly offensive*)이어야 한다(Morgan J. Bassett, *An Overview of E-Mail and Internet Monitoring in the Workplace*, Ford Marrin Esposito Witmeyer & Gleser, L.L.P., <http://www.fmew.com/archive/monitoring> 참조).

26) *Smyth v. Pillsbury Co.*, 914 F.Supp. 97, 100 (E.D. Pa. 1996).

컴퓨터에서 회사의 전자우편 시스템을 이용하여 전송하였다. 얼마 후 사용자는 원고의 전자우편 내용을 이유로 그를 해고하였다. 원고는 자신의 프라이버시가 침해되었으며 불법적으로 수집된 정보를 가지고 한 해고는 공서양속 위반이라고 주장하였다.

이에 대해 법원은 사용자로부터 전자우편에 대한 비밀이 보장되어 있고 경영진에 의한 가로채기가 행해지고 있지 않음을—즉 전자우편감시에 대한 회사의 방침이나 규정이 없음을—확인하였음에도 불구하고, 일단 원고가 사용자측에서 제공한 전자우편시스템을 통해 통신을 하기로 마음먹은 이상 프라이버시 보호에 대한 합리적인 기대를 포기하였다고 보아야 한다는 입장을 보이고 있다.

추가적으로 법원은 프라이버시 보호에 대한 근로자의 합리적인 기대를 인정한다고 하더라도 전자우편을 이용한 근로자들의 부적절하고 비전문적인 코멘트나 불법적인 활동을 방지해야 할 사용자의 이익이 근로자의 프라이버시 이익을 압도하기 때문에 보통사람(a reasonable person)이라면 사용자에게 의한 전자우편 감시행위를 근로자의 프라이버시에 대한 실질적이고도 중대한 침해라고 보지는 않을 것이라는 설명을 부연하고 있다.

유사 판례인 *McLaren v. Microsoft Corp.* 사건²⁷⁾에서 법원은 “회사 소유의 컴퓨터를 이용해서 보낸 전자우편 메시지는 근로자 자신의 재산이 아니라 오히려 업무의 본질적인 일부로 보아야 한다.”고 주장하면서 전자우편의 소유권 문제를 언급하고 있다. 법원은 근로자의 개인 폴더에 저장되어 있어서 비밀번호를 이용하지 않으면 접근할 수 없는 메시지라고 하더라도 그 메시지가 회사서버에 저장되어 있는 한, 그리고 사용자가 접근할 수 있는 네트워크를 통해 전송되고 있는 한 프라이버시 보호에 대한 합리적인 기대 가능성은 없다고 한다.

2) 전자통신프라이버시보호법(1986년)

사용자의 전자우편 감시에 대해서 근로자들은 코먼로상의 불법행위 소송 외에 연방 제정법인 전자통신프라이버시보호법(ECPA)²⁸⁾에 의해서도 권리 주장

27) *McClaren v. Microsoft Corp.*, 1999 WL339015 (Tex.Ct.App. May 28, 1999).

28) Electronic Communications Privacy Act of 1986 (Pub. L. No. 99-508, 100 Stat. 1848). 이 법은 전자우편과 같은 새로운 형태의 통신수단으로까지 규제의 범위를 확대하기 위해 주로 불법적인 ‘전화도청’ 금지를 목적으로 제정된 「the Omnibus Crime

이 가능하다. ECPA는 통신내용의 무단 가로채기(intercept of message), 가로채기를 통해 획득한 통신내용의 무단 공개(disclose) 및 이용(use), 전자통신시설 및 저장된 전자통신내용에 대한 무단 접근(Access), 저장된 전자통신내용의 공개를 금지하고 있다. 이 법은 사용자들이 사내에 설치운영하고 있는 사적 통신시스템에까지 그 효력이 미치는 것으로 이해되고 있다.

따라서 표면상으로는 ECPA가 직장에서 사용자들에 의해서 행해지고 있는 전자우편 감시에 대하여 근로자에게 광범위한 보호를 주고 있는 것처럼 보인다. 그러나 현실적으로 근로자가 이 법에 의거해서 전자우편과 관련한 프라이버시를 보호받을 가능성은 거의 없어 보인다. 판례의 해석과 면제규정에 의하여 법 적용에 광범위한 예외가 인정되기 때문이다. 대다수 주에서도 일반적으로 ECPA의 내용과 유사한 법률을 두고 있다.

가) 해석에 의한 적용제한

통신내용의 가로채기에 관한 판례의 입장은 결코 근로자에게 유리하지 않다. ECPA는 누구든지 통신내용을 무단으로 가로채기하거나 공개이용하는 것을 금지하고 있다(§2511(1)).²⁹⁾ 그러나 판례³⁰⁾는 대체로 전송중인 정보에 대해서만 가로채기를 인정하고 저장된 정보에 대해서는 가로채기를 인정하지 않고 있다.³¹⁾ 따라서 불과 몇 초만에 전송이 끝나 버리고 일단 서버나 컴퓨터에 저장된 후에만 다른 사람에 의한 획득이 가능한 전자우편의 특성상 전자우편 감

Control and Safe Streets Act of 1968」의 제3장(Title III) 흔히 Federal Wire Tap Statute(18 U.S.C.A. §2510(West 1968))로 불리고 있는 법률을 개정한 것이다.

29) 여기서 보호되는 것은 통신의 내용만 보호되므로 송수신자의 신원, 통신내용의 크기, 통신 제목 등과 같은 정보는 보호의 대상이 아니다.

30) 판례에 따르면 전자통신내용의 획득이 전송과 동시에 이루어지지 아니하는 한 ECPA상의 무단 가로채기는 성립되지 아니한다고 한다. *Steve Jackson Games Inc. v. United States Secret Service*사건(36 F.3d 457 (5th Cir. 1994))과 *Wesley College v. Pitts*사건(974 F. Supp. 375 (D. Del. 1997)) 참조.

31) 이에 반하여 *Fraser v. Nationwide Mutual Insurance Co.*사건 판결에서 법원은 가로채기를 ‘송신자가 정보를 전송하고 수신자가 그것을 수신하기 전’에 당해 정보를 획득해간 것으로 정의함으로써 저장된 정보에 대해서도 가로채기가 적용된다고 보고 있다. 즉 수신자가 메시지를 받아본 후에 사용자가 정기적으로 근로자의 메일박스나 저장된 파일을 열어보았다면 가로채기가 성립되지 않으나, 수신자가 메시지를 열어보기 전에 그와 같은 행위가 발생했다면 메시지를 전송한 지 아무리 오랜 기간이 지난 후에 행해졌더라도 가로채기가 성립된다고 한다(135 F.Supp.2d 623(E.D.Pa. 2001)).

시에 대해서는 좀처럼 가로채기 금지 규정이 적용될 여지가 없다고 한다.³²⁾

나) 사전동의에 의한 면제(the Prior Consent Exception)

ECPA는 통신 당사자 중 한 사람의 사전 동의만 얻으면 범죄나 불법행위를 목적으로 하지 아니하는 한 자유롭게 통신내용을 가로채기하거나 공개이용할 수 있다(§2511(2)(d)). 또, 전자통신시설이나 저장되어 있는 전자통신내용에 대해서도 사전 허가 또는 동의만 있으면 접근이 가능하다(§2701(a)). 근로자가 사용자의 동의 요구를 거부하는 것은 현실적으로 어렵기 때문에 이 규정은 사용자에게 전자우편 감시의 기회를 넓혀 주는 데 큰 기여를 하고 있다.

동의를 명시적인 동의(예, 동의서에 서명) 외에 묵시적인 동의도 포함된다. 근로자가 사용자로부터 전자우편을 감시한다는 통지를 받고도 사용자의 전자우편시스템을 이용했다면 묵시적 동의가 있는 것으로 본다. 그러나 사용자가 전자우편을 감시할 수도 있다는 것을 근로자가 알고 있었다는 사실만으로는 묵시적 동의는 성립하지 않는다. 또한 사용자가 스스로 정한 감시의 범위나 목적을 벗어난 경우에는 묵시적 동의가 인정되지 않는다. 예컨대, 송수신자의 전자우편주소와 통신 빈도만을 조사하겠다고 해놓고 통신내용까지 감시한 경우 동의는 인정되지 않는다.

다) 업무상 이용의 면제(the Business Use Exception)

ECPA는 ‘업무상 이용의 면제(the Business Use Exception)’라고 하여 통신서비스를 제공하는 제공자의 임직원이나 대리인이 통신서비스를 이행하기 위해 또는 서비스 제공자의 권리나 재산을 보호하기 위해 필연적으로 부수되는 활동의 일환으로 통상적인 업무처리 과정에서 통신을 가로채기하거나 공개 또는 이용한 행위에 대하여는 동법의 적용을 면제하고 있다(§2511(2)(a)(i)).

‘업무상 이용면제’가 적용되기 위해서는 두 개의 요건이 필요하다. 첫째, 사

32) 그러나 최근 가로채기와 무단접근의 구분방법에 큰 변화가 일고 있다. *Konop v. Hawaiian Airlines, Inc.* 사건(236 F.3d 1035(9th Cir. 2001))에서 법원은 수신자가 메시지를 열어보았는지 여부를 묻지 않고 전송된 메시지를 무단으로 획득해 갔으면 이를 ‘가로채기’로 보고 메시지를 획득해 갈 수 있는 상태에까지 접근한 경우를 ‘접근’으로 보고 있다. 양자 사이에 근본적인 차이는 없으나 가로채기가 무단 접근보다 위법성이 크다고 한다.

용자가 통신서비스의 제공자이어야 한다. 통상 판례는 전자우편시스템을 운영하고 있는 사용자를 당연한 전자우편 서비스 제공자로 보고 있다.³³⁾ 둘째, 감시가 정상적인 업무처리 과정에서 행해진 것이어야 한다. 대다수 판례가 사용자에 의한 근로자의 전자우편 감시를 업무상 이익과 충분한 관련이 있는 것으로 인정해 주고 있다.³⁴⁾

그러나 단순히 전자우편이 사적인 것인지 업무적인 것인지를 탐색하거나 전자우편이 얼마나 자주 전송되고 있는지를 알아보기 위해서 행하는 감시와는 달리, 근로자의 ‘사적인’ 전자우편내용을 감시하는 행위에 대해서는 업무상 이용 면제를 주장하기 어렵다고 한다.³⁵⁾

라) 서비스제공자 면제(the Provider Exception)

ECPA는 원칙적으로 저장된 전자통신 메시지의 무단 접근과 공개를 금지하고 있다(§2701(1) 및 §2702(1)). 전자우편 감시는 주로 저장된 정보에 대한 감시이므로 근로자의 전자우편 감시에 대해서 동조가 적용될 수 있을 것임은 의심의 여지가 없다. 그러나 ECPA는 동시에 동조의 적용을 가로막는 광범위한 예외 규정을 두고 있어서 사용자에 의한 근로자의 전자우편 감시에는 별 도움을 주지 못한다.

즉 동법 제2701조(c)항(1)호는 ‘통신서비스를 제공하는 개인 및 기관에 대한 면제(the Provider Exception)’라고 하여 통신서비스를 제공하는 개인 또는 기관의 허가를 받아서 저장되어 있는 전자통신 메시지에 접근하는 것에 대해서는 무단 접근금지 규정의 적용을 면제하고 있다. 통신서비스제공자에는 사내에 전자통신시스템을 설치운영하고 있는 사용자도 포함된다. 따라서 사용자는 스스로 또는 그 임직원을 시켜서 자유로이 저장된 근로자의 전자통신내용에 접근할 수 있다.

사용자가 근로자로부터 동의를 받았는지 여부에 관계없이, 또한 접근하고자 하는 메시지가 개인적인 것인지 업무적인 것인지 여부에 무관하게 저장된 메시지에 자유스럽게 접근할 수 있다.³⁶⁾ 따라서 사용자는 근로자의 전자우편에 무

33) *Bohach v. City of Reno*, 932 F. Supp. 1232 at 1236 (D. Nev. 1996) 참조

34) *Briggs v. American Air Filter Co.*, 630 F.2d 414 (5th Cir. 1980) 참조

35) *Watkins v. L.M. Berry & Co.*, 704 F.2d 577 (11th Cir. 1993).

제한적으로 ‘접근’할 수 있다고 보아야 한다. 그러나 사용자가 근로자의 전자우편내용을 ‘가로채기’하기 위해서는 요건이 좀더 엄격한 ‘업무상 이용면제’의 요건을 갖추어야 한다.

3) 연방 수정헌법 제4조

수정헌법 제4조는 정부기관에 의한 불합리한 수색과 체포로부터 개인을 보호한다.³⁷⁾ 원칙적으로 수정헌법 제4조는 연방 및 주 공무원, 정부기관의 대리인 및 그 직원, 형사사건의 피의자에게만 적용된다. 따라서 정부기관에 근무하고 있는 공무원들에 대한 전자우편 감시에 대해서도 표면상으로는 헌법 제4조에 의한 보호가 가능하다. 그러나 법원은 수정헌법 제4조를 근로자 감시와 관련한 소송에 적용함에 있어서 코먼로상의 판례 원칙을 대체로 그대로 적용하고 있다. 즉 일반적으로 판례는 공무원의 프라이버시 보호에 부정적이다.

시경 소속 경찰관들이 사용하고 있는 pager message(일종의 전자우편)에 대한 감시가 문제된 *Bohach v. City of Reno* 사건³⁸⁾에서는 당국이 인터넷 감시에 대한 명시적인 정책을 가지고 있지 않았음에도 불구하고 법원은 경찰관들의 프라이버시 보호에 대한 기대 가능성을 부정하였다. 법원은 인터넷 감시에 관한 명시적인 정책이 있었다라면 경찰관들이 그와 같은 메시지를 전송하지 않았을 것이므로 프라이버시 보호에 대한 ‘주관적인’ 기대는 가질 수 있었겠지만, 그런 정책이 없더라도 경찰관들은 자신이 보낸 메시지가 컴퓨터 시스템에 저장될 수 있고 저장된 메시지가 감시당할 수 있다는 사실을 이해할 수 있었으므로 프라이버시 보호에 대한 ‘객관적이고 합리적인’ 기대는 가질 수 없다고 판시하고 있다.

36) *Bohach v. City of Reno*, 932 F. Supp. 1232 at 1236 (D. Nev. 1996).

37) The right of people to be secure in their persons, houses, papers, and effects, against unreasonable searches and seizures, shall not be violated, and no Warrants shall issue, but upon probable cause, supported by Oath or affirmation, and particularly describing the place to be searched, and the persons or things to be seized.

38) *Bohach v. City of Reno*, 932 F. Supp. 1232 at 1236 (D. Nev. 1996). 이에 비해 *United States v. Simon*, 206 F.3d 392 (4th Cir. 2000)에서는 사용자가 근로자들에게 그들의 온라인 활동이 감시될 수 있다는 사실을 알리는 명백한 방침을 채택하고 있었기 때문에 원고는 인터넷상에서 프라이버시 보호에 대한 합리적인 기대를 가지지 못한다고 판시하였다.

나. 영국

영국은 미국, 캐나다 등과 함께 영미법계 국가에 속하지만 EU 회원국이라는 지위 때문에 개인정보보호제도에 대해서는 미국보다 유럽 쪽에 가깝다. 미국에서는 코멘로와 제정법이 모두 전자우편에 대한 근로자의 프라이버시 기대가능성을 부정하고 있음에 반해 영국에서는 이를 제정법으로 보호하고 있다. 근로자의 사생활보호에 대해서는 개인정보보호에 관한 일반법으로서의 성격을 가지고 있는 1998년 데이터보호법(Data Protection Act 1998)³⁹⁾이 적용되며, 특별히 근로자의 사생활보호나 전자우편 감시만을 규율 대상으로 하는 개별법은 없다.

영국에서는 코멘로상 프라이버시 침해를 이유로 한 불법행위는 인정되지 않고 있다. 따라서 일찍부터 개인의 사생활 보호를 위한 포괄적인 법률의 입법 필요성이 논의되어 왔다. 그런 의미에서 1998년 데이터보호법은 영국의 개인정보보호 법제상 아주 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다. 그러나 영국은 아직도 이웃나라인 프랑스나 독일에 비해서는 여전히 근로자의 사생활 보호에 관한 수준이 떨어진다는 평가를 받고 있다.

예컨대, 프랑스와 독일에서는 전자우편 감시와 같은 근로자 감시수단을 직장 내에 도입하고자 할 때에는 집단적 노사관계의 관점에서 사용자가 미리 직장협의회 등 근로자를 대표하는 기구와 협의를 하게 하거나 사용자에게 정보제공의무 또는 설명의무를 부과하고 있으나 영국에서는 전자우편 감시가 단체 협의나 협상의 대상이 아니다.

1) 판례 및 코멘로

영국의 코멘로는 원치 않는 신체적 침해에 대해서는 아무리 경미한 것이라도 불법접촉(battery)이라고 하여 이를 불법행위로 간주해 왔다. 따라서 직장에서 행해진 약물테스트나 유전자검사는 근로자의 명시적 동의가 없는 한 프라이버시 침해를 구성한다. 그러나 신체적 접촉을 포함하지 아니하는 검사나 조사, 예를 들어 책상이나 서랍의 조사행위는 일반적으로 불법행위를 구성하지 않는다.

39) 1995년 채택된 EU개인정보보호지침을 반영한 것으로, 1998년 7월 16일 제정되어 2000년 3월 1일부터 시행되었다.

따라서 사용자에 의한 근로자의 전화감청이나 전자우편감시도 코먼로상으로는 프라이버시 침해를 구성하지 않을 가능성이 크다. 오히려 사용자의 전자우편 이용 규정을 위반한 경우 코먼로상 계약불이행이 성립되어 예고 없는 해고의 사유가 될 수 있다.

가) *Malone v. Commissioner* 사건(1979년)

영국 법원은 1979년 2월 28일 *Malone v. Commissioner* 사건⁴⁰⁾ 판결에서 “전화상에서 비밀정보(confidential information)를 발설한 사람은 전화라고 하는 통신수단의 특성상 자신의 통화내용이 제3자에게 노출될 수 있다는 위험을 감수해야 한다”고 판시하여 전화상의 통신비밀 보호를 부정하였다. 이 사건은 그 후 유럽인권법원에 제소되었고 유럽인권법원은 이에 대해 “전화통신의 도청은 유럽인권협약(European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) 제8조⁴¹⁾ 위반이며 이에 대한 국내법적 구제수단을 마련하지 아니한 것은 협약 제13조⁴²⁾ 위반에 해당한다.”고 판시함으로써 원고의 손을 들어주었다.⁴³⁾ 이 사건 판결의 결과에 따라 영국 정부는 1985년 통신감청법을 제정하여 공적 통신 시스템을 통해 전달되는 통신을 감청하는 행위를 범죄로 처벌하고 있다.

나) *John Lewis plc v. Coyne* 사건(2000년)

한편, 전화감청을 직접적인 소송원인으로 한 사건은 아니지만 직장에서 개인

40) *Malone v. Commissioner of Police of the Metropolitan*, [1979] 2 All ER 620 (Ch).

41) ARTICLE 8 1. Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence. 2. There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.

42) ARTICLE 13 Everyone whose rights and freedoms as set forth in this Convention are violated shall have an effective remedy before a national authority notwithstanding that the violation has been committed by persons acting in an official capacity.

43) *Malone v. United Kingdom* (1985) 7 EHRR 14.

적 용무의 전화 이용을 문제삼아 근로자를 해고한 사건에서 사용자의 행위를 불공정 해고로 본 판례가 있다. 2000년 11월 7일 *John Lewis plc v. Coyne*사건⁴⁴⁾에서 사용자는 Coyne이 “개인적 용무로 점 내의 전화를 이용해서는 안 된다. 이를 위반한 경우 해고될 수 있다.”라고 되어 있는 회사 방침을 위반하여 1년간 111건, 총합 13.5시간의 전화를 이용하였으므로 해고는 정당하다고 주장하였다. 이에 대해 법원은 Coyne이 전화를 한 목적, 전화를 이용할 수밖에 없는 사정 등에 대한 충분한 조사 없이 취해진 해고조치는 불공정행위에 해당한다고 판시하였다.

2) 1998년 데이터보호법

코먼로와는 달리 제정법은 사용자에게 의한 무절제한 전자우편 감시로부터 근로자를 보호하기 위한 장치들을 마련해 놓고 있다. 2000년부터 시행되고 있는 「1998년 데이터보호법(Data Protection Act 1998)」은 직장 근로자에 대해서도 소비자나 일반시민과 동일한 수준의 프라이버시를 보호하고 있다. 데이터보호법은 근로자끼리 또는 근로자와 제3자 사이에 주고받은 전자우편에 대한 사용자측의 감시를 전적으로 금지하고 있는 것은 아니지만, 사용자가 전자우편을 감시하고자 할 때에는 이 법에서 정하고 있는 엄격한 데이터보호원칙을 준수해야 한다.

데이터보호법상 근로자의 전자우편에 대한 감시가 허용되는 경우로는 해당 근로자의 사전 동의가 있는 경우와 데이터취급자제3자당사자의 정당한 이익을 추구하기 위하여 사용자에게 의한 감시가 필요로 하는 경우이다(부칙2 제1조 및 제6조). 그러나 어느 경우에도 근로자의 권라자유 및 정당한 이익을 침해하는 것은 안 된다. 어떤 경우에 프라이버시를 침해하지 않고 근로자의 전자우편을 감시할 수 있는 것인가? 이에 대한 구체적인 행동지침으로 영국 정보보호 커미셔너는 2003년 6월 11일 「직장감시지침」⁴⁵⁾과 이를 보충하기 위한 「소기업을 위한 직장감시지침」⁴⁶⁾을 작성하여 발표하였다.

44) *John Lewis plc v. Coyne* [2001] IRLR 139(EAT).

45) The Employment Practices Data Protection Code : Part3 Monitoring at Work. www.informationcommissioner.gov.uk 참조

46) Monitoring at Work : Guidance for Small Businesses. www.informationcommissioner.gov.uk

2003년 직장감시지침은 근로자의 전자우편에 대한 감시를 위해서는 원칙적으로 근로자의 ‘자발적 동의’가 있어야 하고 공개적으로 실시할 것을 요구한다.⁴⁷⁾ 그러나 예외적으로 프라이버시 영향평가를 통해 전자우편감시가 정당화된 경우—근로자에게 끼친 불이익보다 사용자와 다른 사람의 이익이 더 큰 경우—에는 동의가 불필요하다. 앞에서 설명한 데이터보호법 부칙2 제6조에서 규정한 ‘다른 사람의 정당한 이익’이 이에 해당한다. 그러나 이 경우에도 다음과 같은 원칙에 따라 수행되어야 한다.

첫째, 전자우편 감시에 대한 사용자의 방침을 확실히 세워야 한다. 방침과 실제 관행이 다를 경우 이를 재검토해야 하고 근로자들이 방침을 숙지하도록 지속적으로 노력해야 한다(지침 3.3.1).

둘째, 감시에 통신내용의 가로채기(interception)가 포함된 경우에는 1998년 데이터보호법 외에 2000년 조사권한규제법에서 요구하고 있는 사항도 함께 준수하여야 한다(지침 3.3.2).

셋째, 해킹, 바이러스 등으로부터 전자우편시스템의 안전을 지키기 위해서 전자우편 감시가 필요하다면 그 같은 필요성의 범위 내에 그쳐야 하고 자동화 시스템의 사용을 고려해야 한다(지침 3.3.3).

넷째, 전자우편에 대한 감시를 하기 전에 프라이버시영향평가를 실시하여 감시의 부정적인 영향을 상쇄하고도 남을 만큼의 다른 이익이 있는지를 살펴야 한다. 이익이 있다고 판단되면 근로자에게 감시의 종류정도이유를 알리고 이를 인지하도록 해야 한다(지침 3.3.7).

다섯째, 전자우편의 개인적인 이용이 금지되어 있는 경우에도 가능한 한 전자우편을 열어보는 것은 피해야 하며, 특히 개인적인 전자우편이 분명해 보이는 경우—예컨대 건강상담, 노조활동 등—에는 개봉을 피해야 한다. 분명하고도 제한적인 이유 때문에 내용 확인이 꼭 필요한 경우를 제외하고는 전자우편의

참조

- 47) 은밀한 전자우편 감시는 거의 정당성을 인정받을 수 없다. 비밀감시는 범죄행위나 그에 상당한 불법행위를 의심할 만한 충분한 근거가 있고 감시사실을 알리는 것이 불법행위의 조사 또는 예방을 오히려 방해하는 경우에만 가능하다. 비밀감시는 특별조사의 일부로서만 행해져야 하며 그 조사가 끝나면 즉시 감시를 중단해야 한다. 화장실이나 개인사무실에 대한 비밀감시는 중대한 범죄혐의가 있고 경찰관의 입회의사가 없는 한 행해져서는 안 된다. 주 45)의 「소기업을 위한 직장감시지침」, 6쪽 참조.

주소나 송수신처만을 감시해야 한다. 사용자는 근로자가 자신이 보내는 전자우편뿐만 아니라 상대방이 자신에게 보내는 전자우편에 대해서도 업무상 메시지인지 개인적인 메시지인지를 구분하도록 독려해야 한다. 만약 근로자가 직장에서 개인적인 전자우편계정을 이용할 수 있도록 허락을 받은 경우에는 예외적인 경우에만-예컨대 성희롱, 스토킹, 인종차별, 비밀누설 등의 상당한 의혹이 있는 경우-감시를 할 수 있다(지침 3.3.8).

여섯째, 가능하다면 근로자뿐만 아니라 근로자에게 전자우편을 보낸 상대방도 전자우편의 감시사실과 감시목적을 알 수 있도록 해야 한다(3.3.9).

일곱째, 근로자의 부재중에 전자우편계정을 체크할 필요가 있을 때에는 미리 그 사실을 해당 근로자에게 알려야 한다. 그리고 근로자에게 사적 통신을 보호받기 위한 표시 시스템의 이용을 권장해야 한다. 또한 사적인 통신으로 보이는 전자우편을 열어보는 것은 가능한 한 피해야 한다(3.3.10).

마지막으로 전자우편시스템상에서 전자우편이 보관되는 크기와 기간에 대해 근로자에게 알려야 한다. 근로자에게 전자우편의 보유기간을 알리는 시스템을 도입해야 하며, 근로자가 전자우편의 보유기간을 알고 있는지를 점검해야 한다(3.3.11).

3) 2000년 조사권한규제법

근로자의 전자우편 프라이버시보호와 관련된 또 다른 제정법으로 「2000년 조사권한규제법(Regulation of Investigatory Powers Act 2000)」이 있다. 이 법은 공적 및 사적 전화시스템에 있어서 통신비밀을 보호하고 가로채기(interception)를 방지하기 위하여 1985년 통신감청법을 전문 개정한 것이다. 이 법의 또 다른 중요 목적 중 하나는 수사 당국에게 전자우편과 인터넷상의 암호화된 정보에 접근할 수 있는 권한을 부여하는 것이다.

조사권한규제법은 법적 권한 없이 ‘전송중’인 통신을 ‘가로채기’하는 것을 불법으로 규정하고 있다. 가로채기는 감시의 일부이기 때문에 가로채기에 대해서는 이 법뿐만 아니라 1998년 데이터보호법⁴⁸⁾의 조항도 중첩적으로 적용된다.

48) 1998년 데이터보호법은 가로채기뿐만 아니라 통신에 대한 체크, 접근, 저장 등과 같은 행위에 대해서도 적용된다.

이 법은 1985년 통신감청법과는 달리 공적 통신시스템에 연결된 사적 통신시스템에도 적용된다.⁴⁹⁾ 따라서 인터넷과 같은 순수한 사적 통신시스템에는 적용되지 않는다.

그러나 이 법은 가로채기 등의 금지에 대하여 너무 광범위한 예외를 인정하고 있다는 비판을 받고 있기도 하다. 즉 송신자와 수신자 쌍방이 명시적으로 동의한 경우뿐만 아니라 가로채기 등을 실시해야 할 정당한 이유가 있는 경우, 그리고 하위법인 「2000년 전화통신규칙(Telecommunications Regulations 2000)」 일명 「적법한 업무집행 규칙(Lawful Business Practice Regulations)」에서 정한 사항에 대해서도 가로채기 등을 허용하고 있다. 특히 송수신자 쌍방의 명시적인 동의가 있는 경우에는 업무 관련성이 존재하는 한 사용자에게 꽤나 광범위한 가로채기 등이 허용된다.

2000년 전화통신규칙이 근로자나 송수신자의 동의 없이 전자우편을 가로채기·감시·저장할 수 있게 허용하고 있는 조건은 다음과 같다. 첫째, 업무와 관련된 사실의 존재를 입증하기 위한 경우, 둘째, 강제규범 또는 자율규범의 준수 여부를 확인하기 위한 경우, 셋째, 근로자의 업무실적을 확인하기 위한 경우, 넷째, 범죄를 예방 또는 탐지하기 위한 경우, 다섯째, 허가받지 아니한 통신시스템의 사용을 조사 또는 탐지하기 위한 경우, 마지막으로 시스템의 보안과 효율적 운영을 확보하기 위한 경우이다.

다만, 이상의 경우에도 사용자는 근로자에게 전자우편 시스템을 이용할 때에는 감시의 가능성이 있다는 것을 충분히 설명하지 않으면 안 된다. 또한, 업무와 관련없는 사적인 전자우편의 내용까지 감시할 경우에는 1998년 데이터보호법 위반과 1998년 인권법 제8조가 규정하고 있는 통신프라이버시권 침해를 구성할 수 있다.

49) 경찰서 내에서 경찰관에 대하여 행해진 전화감청이 문제가 되어 유럽인권법원에 제소된 *Halford* 사건(1992년) 변론에서 영국 정부는 1985년 통신감청법은 공적 통신시스템에만 적용되므로 경찰서 내에서 이루어진 통신감청에 대해서는 동법이 적용되지 않는다. 따라서 원고 *Halford* 양은 경찰서 내에서의 전화통화와 관련하여 사생활 보호에 대한 합리적인 기대를 가질 수 없다고 주장하였다. 이에 대해 유럽인권법원은 “관례법으로 볼 때 유럽인권협약 제8조제1항에서 말하는 사생활과 통신에는 직장 또는 가정에서 행해진 전화통화도 포함된다..... *Halford* 양에게는 직장내 전화통화가 도청될 수 있다는 사실에 대한 경고가 없었다.”고 판시하며 *Halford* 양의 프라이버시 침해를 인정하였다(*Halford v. The United Kingdom*, (1997) 24 EHRR 523 참조).

다. 프랑스

프랑스는 유럽국가 중에서 매우 강력한 개인정보보호정책을 채택하고 있는 나라들 중 하나이다. 무엇보다 인상적인 것은 1970년 법개정시 프랑스 민법과 형법에 사생활에 관한 권리를 ‘일반적인 권리’로서 명시하였다는 점이다. 민법 제9조는 “각인은 그 사생활이 존중될 권리를 가진다(chacun a droit au respect de sa vie privée ; Everyone has the right to respect for his private life).”라고 규정함으로써⁵⁰⁾ 영미법상 프라이버시권의 개념에 해당하는 ‘사생활 존중을 요구할 권리(droit au respect de la vie privee)’가 있음을 선언하고 있다. 형법 제 226-1조도 본인의 동의없이 개인적인 대화나 영상을 기록하여 사생활의 내면을 침해하는 것을 처벌하고 있으며,⁵¹⁾ 그 결과 사용자에게 의한 근로자의 전화 또는 전자우편의 은밀한 감시는 불법으로 간주되고 있다.

1978년에는 공공부문과 민간부문 전역에 걸쳐 개인데이터의 수집이용 및 처리에 적용되는 「1978년 정보처리파일및자유에관한법률」이 제정되어 정보취급자의 개인정보처리원칙과 정보주체의 개인정보자기결정권이 입법화되었으며, 1982년에는 노동법의 대폭적인 개정으로 직장내 근로자의 프라이버시 보호가 한층 강화되는 계기를 맞이하게 되었다. 노동법은 크게 세 가지 기본원칙을 이념적 기초로 하고 있는데, 투명성(transparency), 비례성(propotionality) 그리고 근로자대표의 자문(the consultational of employee representatives)⁵²⁾이 그것이다.

이에 따라 프랑스에서는 사용자는 근로자의 직무와 직접 관련이 없는 정보는 수집할 수 없다고 하는 대원칙이 확립되어 있다.⁵³⁾ 또한, 사용자가 근로자의 개

50) Without prejudice to compensation for injury suffered, the court may prescribe any measures, such as sequestration, seizure and others, appropriate to prevent or put an end to an invasion of personal privacy; in case of emergency those measures may be provided for by interim order.

51) 1970년 법개정으로 새로 추가된 구형법 제368조는 ‘사적 장소’에서의 대화나 영상을 무단 기록한 행위를 처벌하였으나 1993년 형법 대개정시 구형법 제368조를 신형법 제 226-1조로 옮기면서 ‘사적 장소’라고 하는 제한을 삭제하여 어떠한 장소라도 사적인 대화이면 모두 보호의 대상으로 하였다.

52) 집단적 협상(collective bargaining)의 원칙 또는 집단적 검토(collective deliberation)의 원칙이라고도 한다.

53) 1992년 노동법 L121-6조 제2항.

인정보를 수집하려고 하는 경우에는 첫째, 정당한 이유가 있어야 하고, 둘째, 근로자의 사생활에 대한 침해가 최소한에 그치는 방법이어야 하며, 셋째, 법에서 정하고 있는 법정 직원대표조직인 기업위원회(comite d'entreprise) 등과 미리 협의를 해야 하고, 마지막으로 실제 개인정보를 수집하려고 할 때에는 정보주체에게 사전에 개별 통지를 해야 한다.

판례와 학설도 개인의 내면의 권리를 인격권(droit de la personnalite)의 한 내용으로 보호하고 있다. 따라서 근로자의 개인정보보호에 매우 적극적이다. 프랑스의 최고법원에 해당하는 파해원은 전자우편 감시를 통신비밀의 관점에서 파악함으로써 개인적 용무의 전자우편을 무단으로 개봉하는 사용자의 행위를 프라이버시 침해로 보고 있다.

1) 노동법

프랑스에서 노동법(CODE DU TRAVAIL)⁵⁴⁾은 근로자 프라이버시 보호에 매우 중요한 역할을 수행하고 있다. 노동법 제L121-8조는 근로자에게 알리지 않은 방법으로 근로자에 관한 개인정보를 수집하는 것을 명문으로 금지하고 있다(투명성 원칙). 이는 근로자가 자신의 사용자에게 의해 도입된 감시장치의 존재를 반드시 알아야 한다는 것을 의미한다. 사용자는 근무시간 중 근로자의 활동을 감독감시할 권한을 가지지만, 비밀수단을 이용한 감시는 언제든지 위법이라는 것이 파해원의 확고한 입장이다.⁵⁵⁾ 따라서 위법한 방법에 의해 수집된 증거는 증거로서의 효력이 없다. 예컨대, 은밀한 감시를 통해 알아낸 노동조합 활동을 근거로 해서 근로자에게 해고징계와 같은 불이익을 주지 못한다.

또한, 노동법 제L120-2조는 “수행해야 할 직무의 성질에 의해 정당화되지 않거나 추구하고자 하는 목적과 균형을 이루지 아니하는 한, 누구도 개인의 권리와 개인적집단적 자유를 제한할 수 없다.”라고 규정하고 있다(비례성 원칙). 이 조항은 1980년 Corona사건 판결⁵⁶⁾에서 확립된 원칙을 노동법에 그대로 반

54) <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnCode?code=CTRAVAIL.rcv>

55) Soc. 20 novembre 1991, Droit social, 1992, p.31; Soc. 22 mai 1995, Bull. civ. V. n°164. 특히 파해원은 근무시간 중 내기에 빠져 있는 근로자나(Soc. 14 mars 2000, Bull. civ. V. n°101) 절도행위라는 무거운 비행을 저지른 근로자(Soc. 15 mai 2001, Bull. civ. V. n°167)에 대해서도 비밀감시로 획득한 증거에 의한 해고라는 이유로 사용자 패소를 인정하고 있다.

영한 것으로서 직장에서 근로자의 자유를 보장하는 ‘헌장’으로 생각되고 있다. 여기서 말하는 개인의 권리와 자유에는 직장에서의 통신비밀 등 근로자의 사생활권도 포함된다는 것이 통설이며, 판례에 따르면 근로자는 민법 제9조의 해석에 의해서도 근무중 자신의 사생활을 존중받을 권리가 있다고 한다.

한편, 노동법 제L432-2조와 L432-2-1조에 의하면 사용자는 근로자의 업무환경에 영향을 미치는 새로운 기술을 도입하거나 근로자의 활동을 감시할 수 있는 수단 또는 기술을 도입하고자 할 때에는 ‘사전에’ 근로자위원회에 그 사실을 알리고 자문을 구해야 한다. 특히 중요하고 급진적인 변화를 추구하고자 하는 경우에는 미리 그 시스템의 도입계획을 근로자위원회에 제출해서 정보제공과 함께 자문을 구해야 하며, 그 계획의 시행에 있어서도 정기적으로 정보를 제공하고 주기적으로 자문을 구해야 한다(집단적 협상의 원칙). 사용자가 근로자에게 개별적으로 감시 계획을 알렸다고 하더라도 집단적 교섭절차가 면제되는 것은 아니다. 근로자 대표위원은 사용자가 도입하고자 하는 감시 시스템이 사생활침해라고 판단한 경우에는 사용자에게 문제를 제기할 수 있고, 이 경우 사용자는 즉시 사실을 조사한 후 필요한 조치를 취해야 한다. 만약 사용자의 조치가 부적절하거나 견해차가 있어 합의에 이르지 못한 경우에는, 해당 근로자의 반대가 없는 것을 조건으로, 근로자대표위원은 노동심판소에 조정을 신청할 수 있다. 근로자 대표위원에게 부여된 이 같은 권한을 경고권(droit d'alerte)이라고 한다.

2) 1978년 정보와 자유법

「1978년 정보처리과일및자유에관한법률(Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978, Loi relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés)」은 프랑스 노동법과 더불어 모든 공사 영역에 있어서 근로자 프라이버시 보호에 매우 중요한 법이다. 이 법은 사기적이거나 불성실하거나 위법한 방법에 의한 개인정보의 수집을 금지하는 한편(제25조), 자기에 관한 정보처리에 대해 알 권리(제3조), 이의를 제기할 권리(제26조), 자기정보에 대한 접근권정정권삭제권(제34조 내지 제40조) 등을 규정하고 있다. 또한, 사용자가 근로자 감시 시스템을 도입하고자

56) C.E. 1er fevrier 1980. *Droit social*, 1980, p.317.

하는 경우에는 미리 이를 국가정보처리자유위원회(CNIL)에 신고하여야 한다(제16조). 명백히 사생활 침해 가능성이 없는 경우에도 사용자는 개인정보를 처리하기 위해서는 간편한 서식(*norme simplifiée*)에 의한 약식신고(*declaration simplifiée*)를 해야 한다(제17조).

근로자는 CNIL에 불만이나 진정을 제기할 수 있고 이에 대해 CNIL은 문제 해결을 위한 화해를 시도할 수 있다. CNIL은 이 법률의 준수 여부를 감사감독할 의무를 지며, 근로자의 신청이나 제보가 없어도 직권에 의해 사용자의 정보시스템을 출납검사할 수 있다. 이 밖에 CNIL은 법률적으로 구속력 있는 의견제시와 권고를 할 수 있고, 임무수행에 필요한 규칙을 제정할 권한을 가진다(제6조, 제14조 및 제21조). 이상과 같은 권한과 의무에 근거해 CNIL은 2003년 2월 5일 「직장에서의 사이버감시(*La cybersurveillance sur les lieux de travail*)」⁵⁷⁾라고 하는 안내서를 작성하여 공표한 바 있다.

안내서 중 전자우편 감시와 관련된 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 직장에서 근로자가 사용하고 있는 컴퓨터는 사용자 소유이며 업무처리를 위한 것이지 근로자의 사적인 이용을 위한 것이 아니다. 따라서 전자우편 이용에 관한 사용자 측의 요구와 근로자의 프라이버시를 조화시키기 위해서는 노사간 집단교섭을 통해 전자우편 감시에 관한 원칙을 수립해야 한다. 정보기기에 대한 이용제한은 근로자의 행위에 대한 제약을 부과하는 것이므로 취업규칙으로 정할 필요가 있다.

둘째, 사용자의 전자우편 시스템에서 송수신되어 사용자가 접근할 수 있는 전자우편은 일반적으로 업무적인 성질을 가진 것으로 추정된다. 따라서 전자우편의 제목이나 수신자가 저장해 둔 디렉토리 이름 등을 통해 사적 통신임을 가리키는 특별한 표시가 있는 경우에만 사적 통신으로 통신비밀의 보호를 받을 수 있다.

셋째, 사용자가 근로자에게 전자우편 감시 계획에 대해 고지만 하면 모든 형태의 감시를 할 수 있다고 생각하는 것은 잘못이다. 사생활 침해 위험을 배제하기 위해서는 종합적인 보안 계획(*the total security plan*)을 수립해 CNIL에 신고

57) <http://www.cnil.fr/thematic/index.htm>. 이 안내서의 작성 작업은 2001년 3월부터 시작되어 공개적인 자문을 거친 후 2002년 5월 최종적으로 채택되었다.

해야 한다. 다시 말해 감시 시스템을 도입하고자 하는 경우에는 근로자와 근로자위원회 외에 CNIL에도 신고하여야 한다. 사용자의 필요성과 근로자의 사생활 보호를 비교형량하여 최종적으로 감시의 타당성과 균형성을 판단하는 것은 행정 및 사법 당국의 몫이다.

넷째, 사용자는 네트워크의 보안보호 및 통제를 위해 전자우편에 첨부되어 있는 파일의 빈도크기를 측정하기 위한 장치나 주고받은 전자우편의 내용을 저장하기 위한 장치를 도입할 수 있다. 특히 송수신자가 자신의 컴퓨터에서 전자우편을 삭제한 후에도 그 전자우편은 시스템에 저장되어 있을 수 있다. 이와 같은 통제장치나 백업장치를 이용하기 위해서는 근로자에게 미리 통지를 해야 하며 저장된 정보의 보존기간을 정해야 한다.

마지막으로 사용자가 근로자의 컴퓨터 시스템에 전자우편의 기능을 통제하는 장치를 도입하려고 할 때에는 미리 CNIL에 이를 신고하여야 하고, 메시지의 보존기간을 특정해야 한다. 신고서에는 근로자 대표 조직의 자문을 받은 내용과 그 일자가 기록되어 있어야 한다.

3) 판례

파혜원에서 사용자에게 의한 근로자의 전자우편 감시가 최초로 다루어진 사건은 2001년 10월 2일 *Nikon France* 사건⁵⁸⁾이다. 결론부터 말하면 이 사건에서 파혜원은 ‘근로자가 자신의 사생활을 존중받을 권리가 있다’라고 하는 것은 근무시간 중 직장에서 자신이 송수신한 전자우편의 내용에 대해서 사용자의 무단접근이 금지된다는 것을 의미하는 것이라고 판시하고 있다.

사건의 논점은 사용자가 전자우편시스템의 개인적인 사용을 명시적으로 금지하고 있다고 하더라도 업무를 처리하는 과정에서 회사의 컴퓨터를 이용해 근로자가 송신한 ‘사적인’ 전자우편을 감시하는 것은 정당화될 수 없다는 것이다. 부수적으로 판례는 전자우편이나 인터넷의 제한적이고 일상적인 이용은 근로자의 직장생활에 큰 영향을 미치지 않기 때문에 이러한 일상적인 전자우편의 이용은 허용되어야 한다고 보고 있다.

파혜원 사회부는 “근로자는 직장에서 근무시간 중이라도 사생활의 내면의 존

58) Soc. 2 octobre 2001, *Droit social*, 2001, p.920.

중을 요구할 권리를 가진다. 특히 여기에는 통신비밀(secret des correspondances)이 포함된다. 근로자가 업무처리를 위해서 사용하고 있는 정보통신기기를 이용해 송수신한 자신의 사적인 전자우편을 사용자가 조사하는 것은 기본적인 자유를 침해하는 것이 된다. 이것은 업무처리 활동 이외에는 컴퓨터의 사용을 금지하고 있는 경우에도 마찬가지이다..... 사용자가 조사한 근로자의 전자우편에는 ‘사적인’ 우편임을 나타내는 제목이 붙은 파일이 포함되어 있다. 이것은 원심이 유럽인권규약 제8조, 민법 제9조, 민사소송법 제9조 및 노동법 제L120-2조의 규정에 위반한 것을 의미한다.”라고 판시하고 있다. 아울러 파행원은 전자우편에는 업무적인 것인지 사적인 것인지를 구분할 수 있는 표시가 포함되어야 한다고 제안하고 있다.

그러나 이 판결이 어떤 경우에도 사용자는 근로자의 ‘사적인 전자우편’을 조사감시할 수 없다는 것을 인정한 판례로 해석되어서는 안 된다. 사용자에게 한 전자우편의 열람개봉이 정당한지 여부에 대해서는 사안별로 그 구체적인 타당성 여부를 검토해야 한다. 이 사건에서 파행원은 노동법 제L120-2조에서 규정하고 있는 근로자의 기본적 자유와 권리에 대한 제한을 문제삼고 있다. 동조의 해석상으로도 직무의 성질에 의해 정당화되는 경우에는 근로자의 자유나 권리도 제한이 가능하다고 해석되어야 한다.⁵⁹⁾ 또한 통신비밀 보호도 기업의 불가결한 이익과 어울리지 않으면 안 된다. 따라서 근로자의 자유보다도 더 중요한 다른 이익-예컨대, 기업의 영업비밀보호 등-이 있다면 근로자의 권리는 양보되어야 한다. 여기에 적용되는 원칙이 바로 앞에서 설명한 비례성의 원칙 또는 균형의 원칙이다.

다만, 프랑스에서는 근로자의 권리와 자유에 대한 제한을 인정하는 예외에 대해서는 엄격하게 해석되고 있다는 사실을 잊어서는 안 된다. 예컨대 ‘회사에게 중대한 지장을 줄 위험이 있다’라고 하는 판단은 매우 한정적으로만 인정된다. 따라서 근로자의 개인적인 전자우편을 열어볼 수 없다고 하는 것이 어디까지나 원칙이며 ‘열어볼 수 있다’고 하는 것은 매우 예외적이라는 인식이 강하다는 것을 알 수 있다.

59) ANTONMATTEI(P.-H.), NTIC et vie personnelle au travail, *Droit social*, 2002, p.41.

라. 일본

일본은 지금까지 다른 선진국에 비해 개인정보보호의 중요성에 대한 인식이 상대적으로 낮고 개인정보보호제도도 상당히 뒤쳐져 있었다고 할 수 있다. 1988년 「행정기관이 보유하는 전자계산기처리에 의한 개인정보보호에 관한 법률(行政機關の保有する電子計算機處理に係る個人情報保護に關する法律)」이 제정된 이래, 민간부문에서의 개인정보처리에 대해서는 이렇다고 할 제도적 발전이 없었다. 대부분 행정지침, 사장촌의 조례, 그리고 기업의 자율규제에 의존해 오다가 2003년 5월 민간공공부문 양 영역에 걸쳐 개인정보보호제도에 큰 변화가 있었다.

민간부문과 공공부문에서의 개인정보처리를 모두 규율의 대상으로 하면서도 특별히 민간부문의 개인정보처리에 초점을 둔 「개인정보보호에 관한 법률(個人情報保護に關する法律)」이 제정되었으며, 공공부문의 개인정보처리를 대상으로 한 「행정기관이 보유하는 개인정보보호에 관한 법률(行政機關の保有する個人情報保護に關する法律)」과 「독립행정법인 등이 보유하는 개인정보보호에 관한 법률(獨立行政法人等の保有する個人情報保護に關する法律)」도 제정되었다. 또한, 이들 법률의 시행을 지원할 조직법으로서 「정보공개개인정보보호심사회설치법(情報公開個人情報保護審査會設置法)」도 제정되었다.

한편, 판례는 사용자에 의한 근로자의 감시, 미행, 촬영 등이 직장에서의 인간관계 형성의 자유를 침해한다거나 사생활의 자유를 침해할 수 있다고 하여 근로자에게 유리한 판결을 내린 적도 있으나,⁶⁰⁾ 사용자에 의한 개인정보의 수집 방법이나 수단이 아주 악질적이거나⁶¹⁾ 지극히 중요한 개인정보의 누설인 경우⁶²⁾를 제외하고는 근로자에게 우호적이지 않다. 따라서 판례법상 근로자의 개인정보를 보호하기 위한 법리의 발전은 거의 없었다고 할 수 있다.

60) 關西電力事件, 最3小判平成7-9-5 勞働判例680号29쪽.

61) 근로자 대기실에 도청장치를 설치한 사건(岡山電氣軌道事件岡山地判平成3-12-17 勞働判例606号50쪽); 자동차 교습용 차량에 녹음기를 무단 설치한 사건(廣澤自動車學校事件德島地判昭和61-11-17 勞働判例488号46쪽) 등.

62) HIV 감염자 해고 사건(東京地判平成7-3-30 勞働判例667号14쪽).

1) 2003년 개인정보보호에 관한 법률

2003년 5월 시행된 「개인정보보호에 관한 법률」은 일본에 있어서 개인정보보호에 관한 기본법이라고 할 수 있다. 비록 근로자의 개인정보보호만을 대상으로 하는 법률은 아니지만 사용자에게 의한 근로자의 전자우편 감시도 이 법에 의해 규율받게 된다. 이 법은 유럽이나 다른 선진 제국과는 달리 개인정보보호 시책의 수립집행 업무를 독립된 전문전담조직에 맡기지 않고 각 행정부처가 소관업무에 대해서 각자 시책을 추진하도록 하고 있다. 이에 따라 근로자의 개인정보보호에 관해서는 후생노동성이 2004년 4월 2일 「고용관리에 관한 개인정보의 적정한 취급을 확보하기 위해 사업자가 강구해야 할 조치에 관한 지침」을 제정고시하였으나 동 지침은 선언적 규정만 담고 있어 여기서는 2000년 제정고시된 「노동자의 개인정보보호에 관한 행동지침」을 중심으로 살펴본다.

2) 2000년 노동자의 개인정보보호에 관한 행동지침

2000년 지침은 구 노동성이 「1995년 EU 개인정보보호지침」과 「1996년 ILO 근로자 개인정보보호 실행규약」의 영향을 받아 제정한 것으로 법적인 효력을 가지는 것은 아니다. 그러나 노동관계에 있어서 근로자의 개인정보보호를 위하여 채택된 일본 최초의 행정지침이라는 점에 그 의의가 있다.

이 지침은 직장 내에서 근로자들의 개인정보가 적절하게 처리되도록 하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 개인정보의 원활한 처리를 배려하고 동시에 근로자의 프라이버시를 보호하기 위한 사내 규정 등의 정비를 지원촉진하는 것을 목적으로 제정된 것이다. 원칙적으로 민간기업에 종사하는 근로자들을 대상으로 하므로 공공부문에 종사하는 근로자들에 대하여는 이 지침이 적용되지 아니한다.

지침은 전자우편 감시를 포함하여 컴퓨터 등에 의한 모니터링을 실시할 때에는 사용자가 미리 근로자에게 감시이유, 감시시간대, 수집되는 정보의 내용 등을 통지하여야 하고 개인정보보호에 대한 근로자의 권리를 침해하지 않도록 배려할 것을 요구하고 있다(제2절제6조제4항). 또한 컴퓨터 등의 자동처리시스템이나 비디오 등에 의한 모니터링 시스템을 도입하고자 하는 경우에는 미리 노

동조합 등에 통지해서 협의를 하도록 요구하고 있다(제4절제1조).

3) 판례

최근 사용자에게 의한 근로자의 전자우편 감시와 관련한 판례가 종종 등장하고 있으나 근로자의 프라이버시 보호라고 하는 관점에 있어서는 충분한 검토가 이루어지지 않고 있다는 비판이 있다.

가) F사 Z사업부 사건(2001년)

동경지방법재판소 민사 40부는 2001년 12월 3일 근로자의 사적인 전자우편을 직장상사가 무단으로 열람한 사건⁶³⁾에서 프라이버시침해를 이유로 한 근로자의 손해배상청구를 기각하였다. F사의 사업부장 겸 이사인 피고는 영업부장 보조인 원고(여)가 남편에게 보내려다 잘못하여 자신에게 전달한 전자우편을 통해 자신을 상대로 한 성희롱 고소 움직임이 있음을 간파하고 원고의 비밀번호를 이용해 서버에 남아 있는 원고의 전자우편을 열어보았다. 원고가 비밀번호를 변경해 버리자 이번에는 회사 IT부서에 의뢰해 원고의 전자우편이 자동적으로 피고에게 전송되도록 조치하여 감시를 계속했다.

당시 F사는 근로자 각자에게 전자우편 주소와 비밀번호를 하나씩 부여하고 있었고 전자우편은 주로 사내 연락수단으로 이용되고 있었다. 근로자들의 전자우편 주소는 사내에 공개되어 있었으며 비밀번호는 통상 자신의 이름을 사용하도록 되어 있었다. F사의 미국 본사는 전자우편의 개인적인 이용을 금지하는 방침을 정해 근로자들에게 이를 주지시키고 있었지만 F사는 이런 절차가 없었다. 개인적인 이용에 대한 금지도 철저하지 못했으며, 개인적 이용에 대한 조사감시 지침도 없었고 열람 가능성에 대한 고지도 없었다.

법원은 “업무를 방해하지 않고 회사에 끼친 경제적 부담도 경미한 경우 사회생활상 필요한 외부로부터의 연락에 적응하기 위해 필요한 합리적인 범위 내에서 전자우편을 수발신하는 것은 사회통념상 허용된다. 이는 회사의 전화장치와 다를 바가 없다.”고 밝히고 있다. 그러나 전자우편은 전화와 똑같은 정도의 프라이버시 보호를 기대할 수는 없고 해당 시스템의 구체적인 상황에 따라 합

63) F社Z事業部(電子メール)事件東京地判平成13-12-3 勞働判例826号76쪽.

리적인 범위 내에서의 보호를 기대할 수 있음에 그친다고 한다.

전화에서는 보수(保守)점점이 법적인 수비의무(守秘義務)를 지고 있는 전기통신사업자에 의해서 행해지고 대화의 내용도 즉시 사라져버림에 반해서, 전자우편은 일정 범위 내에서 통신내용이 사내 통신시스템상의 서버나 단말기에 저장되어 있고 사내 통신시스템은 당해 회사의 전산관리자가 네트워크 전체를 감시하면서 보수(保守)하는 것이 일반적이기 때문이라고 한다. 특히 이 건에서는 전자우편 주소와 비밀번호가 이미 사내에 공개되어 있었기 때문에 근로자가 사내 네트워크를 이용해 전자우편을 개인적인 용도로 이용할 경우 기대할 수 있는 프라이버시의 보호 범위는 전화장치에서 통상 기대할 수 있는 것보다 상당한 정도로 축소된다고 한다.

또한 감시의 목적, 수단 및 그 태양 등을 종합적으로 고려해 감시를 받는 측에게 발생한 불이익을 비교형량한 다음, 사회통념상 상당한 범위를 일탈한 감시가 행해진 경우에 한해 프라이버시권의 침해가 인정된다. 상당한 범위를 일탈한 감시의 예로는 전자우편의 이용을 감시할 책임이 없는 자가 감시한 경우, 감시 책임이 있는 자라도 업무상 필요성에서가 아니라 개인적인 호기심 등에서 감시한 경우, 관리부서나 사내의 제3자에 대해 감시사실을 비밀로 한 채 개인의 자의에 기초한 수단과 방법으로 감시를 행한 경우 등을 들고 있다.

이상의 상황을 종합적으로 검토한 후, 동경지방법재판소는 감시 적격자로서 피고의 지위와 감시의 필요성을 인정하였다. 비록 피고가 성희롱 혐의를 받고는 있었지만 사업부의 최고책임자로서 달리 적당한 다른 감시자를 찾기 어렵고, IT부서에 의뢰해서 감시를 행하였으므로 전적으로 개인적인 감시활동을 한 것도 아니라는 것이다. 이에 비해 원고의 사내 전자우편 이용 정도는 사회적으로 허용되는 수준을 넘어섰고, 원고가 피고의 전자우편 감시를 유발한 책임이 있으므로, 피고에 의한 감시행위가 사회통념상 상당한 범위를 넘어선 것이라고 할 수 없을 뿐만 아니라 원고가 법적인 보호를 받아야 할 정도로 중대한 프라이버시 침해를 받았다고 할 수도 없다고 결론지었다.

이러한 판례의 입장에 대해서는 재판부가 전자우편을 단지 개봉 엽서처럼 생각하고 있다는 등의 여러 비판과 함께, 일본 근로자들의 근무환경을 토대로 사무실 배치방법상 상사나 동료들에 의한 엿듣기가 쉬운 전화보다 그럴 위험이

적다고 믿고 있는 전자우편에 대해서 프라이버시 보호에 대한 근로자들의 기대가 더 큰 것이 아닌가 하는 의문이 제기되고 있다.⁶⁴⁾

나) 日經 퀵정보 사건(2001년)

이 건 역시 동경지방법재판소가 다룬 직장내 전자우편 감시와 관련된 사건⁶⁵⁾으로, 사용자의 직장내 전자우편 감시의 정당성을 강력하게 옹호한 판례이다. 피고 회사는 사원들에 대한 비방중상 사건을 조사하던 중에 의심스럽게 여겨진 원고들의 전자우편을 뒤졌지만 비방중상의 증거는 찾을 수 없었다. 그러나 조사과정에서 원고들의 전자우편 서버에 다량의 사적인 전자우편이 저장되어 있는 것을 발견하게 되었고 이를 근거로 피고 회사는 원고들에게 견책이라고 하는 징계를 내렸다.

원고들은 프라이버시 침해라고 반발하였지만, 동경지방법재판소는 후지(富士)중공업사건⁶⁶⁾에 대한 최고재판소 판결의 법적 판단을 인용하여 사용자는 기업 질서유지 권한에 근거해 질서위반행위에 대한 조사를 실시할 수 있다고 밝혔다. 그러나 이 경우 사용자의 조사가 적법한 행위로서 불법행위를 구성하지 않기 위해서는 첫째, 조사가 필요하고 합리적일 것, 둘째, 조사의 방법이나 행태가 근로자의 인격이나 자유에 대한 지나친 지배나 구속이 아닐 것이라는 두 가지 요건을 구비하여야 한다고 한다.

이 사건에서 재판소는 근로자가 직장에서 개인적인 전자우편을 주고받는 것은 “업무전념의무에 대한 위반이며..... 기업질서 위반행위”에 해당하여 징계처분의 대상이 된다고 판시하였다. 또한 조사의 상당성이 있었는지에 관해서도 파일 서버상에는 “무엇인가 업무와 관련된 정보가 보존되어 있다고 판단되기 때문에..... (파일서버의 데이터에 대한 조사는) 사회적으로 허용될 수 있는 한계를 넘어 원고의 정신적 자유를 침해한 위법한 행위였다고는 할 수 없다.”는 것이 판례의 입장이다.

64) 眞嶋理恵子, NBL 제734호(2004.4.1), 6~7쪽.

65) 日經く いっく 情報(電子メール)事件東京地判平成14-2-26労働判例825号50쪽.

66) 最3小判昭和52-12-13民集31卷7号1037쪽.

Ⅲ. 전자우편감시 규제에 관한 국내 법제도 및 판례 현황

우리나라에서는 전자우편의 이용 및 규제와 관련한 법률의 수가 적지 아니하고, 최근 인터넷의 급속한 보급 확대로 전자우편 도감청과 관련한 소송도 심심치 않게 발생하고 있다. 이 중 전자우편의 도감청을 직접적으로 규율하고 있는 법률로는 통신비밀보호법, 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률, 전기통신사업법 등이 있다.

그러나 전자우편이 가지고 있는 기술적 특성이나 업무환경에 미칠 수 있는 영향에 대한 충분한 고려 없이 입법이 추진된 결과, 전자우편을 전화 또는 봉합서신과 동일한 수준에서 엄격하게 보호하고 있다. 판례 역시 실정법의 규정을 엄격하게 해석하여 근로자의 사생활보호를 기업의 이익보다 우선적으로 보호하고 있는 경향이다.

이로 인해 사용자가 근로자의 전자우편을 적법한 방법으로 감시하는 것이 사실상 어려우며, 게다가 직장에서의 전자우편 감시를 위한 행정지침이나 업계의 자율적 가이드라인도 전무한 상태여서 비밀스럽고 음성적인 감시가 급속히 늘고 있다.

1. 법적 규제

가. 통신비밀보호법

현행 통신비밀보호법 제3조제1항은 “누구든지 이 법과 형사소송법 또는 군사법원법의 규정에 의하지 아니하고는 우편물의 검열전기통신의 감청 또는 통신사실확인자료의 제공을 하거나 공개되지 아니한 타인간의 대화를 녹음 또는 청취하지 못한다.”라고 규정하고 있다. 여기서 말하는 전기통신에는 전화, 팩스, 무선호출 등의 유무선 통신 외에 명문의 규정으로 전자우편도 포함된다(제2조제3호).

전기통신이 행해진 시설의 소유, 전기통신이 행해진 장소, 전기통신의 주체 등에 대하여 특별한 제한을 두고 있지 아니하므로 당연히 직장 내에서 근로자 상호간 또는 근로자와 제3자 간에 이루어진 전자우편도 이 법에 의해 보호를 받는다. 즉 이 법에서 말 하는 ‘누구든지’에는 국가기관뿐만 아니라 제3자, 사용자, 동료 근로자도 포함된다. 제3조제1항 단서는 통신비밀보호 규정의 적용이 제한될 수 있는 몇 가지 예외사항을 규정하고 있지만, 미국, 영국 등과는 달리 당사자의 동의에 의한 예외, 서비스제공자의 예외, 사실의 입증을 위한 예외, 규범 준수 여부를 확인하기 위한 예외, 범죄탐지를 위한 예외, 시스템의 보안과 효율적 운영을 위한 예외 등은 인정되고 있지 않다. 원칙적으로 범죄수사, 국가 안전보장 등 공공 목적으로만 예외가 인정된다.

다만, 이 법 제2조제7호가 “감청이라 함은 전기통신에 대하여 ‘당사자의 동의 없이’ 전자장치기계장치 등을 사용하여 통신의 음향문언부호영상을 청취공독하여 그 내용을 지득 또는 채록하거나 전기통신의 송수신을 방해하는 것을 말한다.”라고 규정하고 있으므로 이를 역으로 해석하면 ‘당사자의 동의가 있으면’ 전자우편의 감시가 가능하다는 해석이 가능하다.⁶⁷⁾ 그러나 문제는 동의 방법에 대한 명확한 규정이 없기 때문에 이 경우 당사자 쌍방의 동의를 받아야 하는 것인지, 일방의 동의만 받아도 되는 것인지에 대해서 학설상 다툼이 일고 있다.⁶⁸⁾ 우리나라 통신비밀보호법의 모델이었던 미국의 「전자통신프라이버시보호법」 (§2511(2)(d))과 1999년 공포된 일본의 「범죄수사를 위한 通信傍受에 관한 법률」(제2조제2호)⁶⁹⁾은 당사자 일방의 동의만 있으면 되는 것으로 되어 있고, 이에 비해 영국과 독일은 당사자 쌍방의 동의를 요구하고 있다. 통신은 그 성격상 상대방의 존재를 전제로 한 것이기 때문에 명문의 규정이 없는 이상 당연히 당사자 쌍방의 동의를 받아야 되는 것으로 해석해야 할 것이다.⁷⁰⁾

67) 황성기, 「통신제한조치의 헌법적 한계와 구체적 통제방안」, 한국정보법학회 제14차 세미나, 1999.11.23.

68) 학설간의 다툼에 대해서는 황성기, 앞의 논문, 각주 6) 참조.

69) 犯罪捜査のための通信傍受に関する法律(http://www.shugiin.go.jp/itdb_housei.nsf/html/housei/h14137.htm)

70) 대법원은 통신의 일방 당사자가 상대방의 동의를 얻지 않고 일방적으로 통화내용을 녹음한 행위는 통신비밀보호법 제3조제1항이 금지하고 있는 불법감청에 해당하지 아니하나,

이 법에 의해 보호를 받은 통신비밀의 범위에는 통신내용 그 자체뿐만 아니라 통신사실확인자료, 예컨대 가입자의 전기통신일시, 전기통신개사종료시간, 발착신 통신번호 등 상대방의 가입자번호, 사용도수, 컴퓨터통신 또는 인터넷의 로그기록자료, 발신기지국의 위치추적자료 등도 포함된다.

이 법이 가지는 특징 중 하나는 불법감청에 의해 채득한 전기통신내용을 증거로 사용하는 것을 금지하고 있다는 점이다. 우리나라에서는 일반적으로 불법적으로 수집된 증거도 재판과정에서 증거로 채택될 수 있다. 그러나 이 법은 “제3조의 규정에 위반하여 불법감청에 의해서 지득 또는 채록된 전기통신 내용은 재판 또는 징계절차에서 증거로 사용할 수 없다.”(제4조)고 규정함으로써 불법감청 금지에 대한 입법 의지를 강하게 표시하고 있다. 이 규정은 해고, 감봉, 견책 등 사용자에게 의한 징계절차에도 동일하게 적용된다고 보아야 할 것이다.

나. 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률

현행 「정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률」은 정보통신기술의 발달과 이용 확대에 의한 이용자들의 프라이버시 침해에 적절히 대응하고 권리를 보호하기 위해 OECD 프라이버시 8원칙에 준해서 개인정보의 수집처리 및 이용에 관한 원칙을 규정하고 있다(제22조 내지 제40조). 오늘날 개인정보의 처리가 대부분 컴퓨터와 정보통신망을 통해 이루어지고 있기 때문에 이 법은 민간부문의 개인정보를 보호하는 우리나라의 대표적인 법률로 이해되고 있다.

그러나 이 법은 정보통신서비스제공자와 그 이용자 사이에서 발생한 개인정보의 수집처리 및 이용 행위에 대해서만 적용되므로 사용자와 근로자 간에는 적용되지 않는다. 다만, 법 제49조가 “누구든지 정보통신망에 의하여 처리보관 또는 전송되는 타인의 정보를 훼손하거나 타인의 비밀을 침해도용 또는 누설하여서는 아니된다.”라고 규정하고 있어 사용자에게 의한 근로자의 전자우편

제3자가 전화통화 당사자 일방으로부터만 통화내용 녹음에 대한 동의를 얻고 상대방에게는 동의를 얻지 않은 경우에는 위와 달리 봐야 할 것이라면서 사생활 및 통신의 불가침을 국민의 기본권의 하나로 선언하고 있는 헌법규정과 통신비밀의 보호와 통신의 자유신장을 목적으로 제정된 통신비밀보호법의 입법취지를 고려할 때 이는 동법 제3조제1항이 금지하고 있는 불법감청에 해당된다고 해석하여야 한다고 판시하고 있다(대법원 2002. 10. 8., 2002도123; 이창범장민영, 「국내외 개인정보관례분석」, 개인정보분쟁조정위원회, 2003, 40~41쪽).

감시에 대해서도 이 규정을 적용할 수 있을지가 문제이다. 우선 동조는 침해주체를 한정하지 아니하고 ‘누구든지’라고 규정하고 있기 때문에 침해자라는 측면에서는 사용자도 포함됨이 분명하다. 그러나 훼손침해도용누설 등의 행위로부터 동조에 의해서 보호받는 정보는 ‘타인의 것’에 한정된다. 따라서 사용자가 제공하는 전자우편시스템을 이용해 업무중에 주고받은 전자우편의 소유가 여기서 문제될 수 있다.

근로자에게 개인별로 제공되고 비밀번호에 의해서 보호되는 전자우편계정으로 주고받은 전자우편이라 하더라도 업무와 관련된 것이라면 사용자의 소유라고 할 수 있을 것이다. 그러나 사용자의 전자우편시스템을 이용해서 주고받은 전자우편이라도 그 내용이 근로자의 신변과 관련된 개인적 성격의 것일 때에는 그 전자우편의 소유가 사용자의 것인지 근로자의 것인지가 불분명해진다. 전자우편은 보안이나 시스템의 안정적 운영을 위해 상시적인 감시가 불가피하기 때문에 검열이 엄격히 금지되고 있는 우편물과는 달리 개인적인 전자우편이라고 해서 무조건 근로자의 소유라고 단정짓기는 어려운 측면이 있기 때문이다. 더구나 전자우편 내용 중에 업무적인 것과 개인적인 것이 혼합되어 있는 경우에는 더욱 문제가 복잡해진다.

전자우편의 제목 등을 통해 명백히 개인적인 통신임을 나타내는 표시가 없는 한 사용자의 소유로 보는 것이 타당할 것이다. 그러나 명백한 개인적 통신에 대해서는 사용자가 제공한 통신시스템상의 전자우편에 대하여도 제49조가 적용될 수 있다고 본다.

다. 전기통신사업법

전기통신사업법 제54조는 “누구든지 전기통신사업자가 취급중에 있는 통신의 비밀을 침해하거나 누설하여서는 아니된다.”(제1항)라고 규정함과 동시에, 전기통신업무에 종사하는 자 또는 종사하였던 자에게도 그 재직중에 통신에 관하여 알게 된 타인의 비밀을 누설하지 못하도록 하고 있다(제2항). 업무처리를 위해 전자우편시스템을 설치운영하고 있는 사용자를 ‘전기통신사업자’ 또는 ‘전기통신업무에 종사하는 자’라고는 볼 수 없을 것이므로 사용자에게는 제2항의 규정은 적용되지 않는다.

그러나 제1항은 누구든지 ‘전기통신사업자가 취급중에 있는 통신’에 대한 침해누설을 금지하고 있으므로 인터넷을 통한 전자우편에 대해서도 동조가 적용될 수 있는지가 문제될 수 있다. 사내 통신망, 즉 인트라넷을 이용한 전자우편의 송수신에 대해서는 전기통신사업자가 관여할 여지가 없지만, 인터넷을 이용한 전자우편의 송수신시에는 전기통신사업자가 제공한 통신망을 이용할 수 밖에 없다. 따라서 전기통신사업자의 통신망을 통과중에 있는 전자우편은 전기통신사업자가 취급중인 통신이라고 할 수 있다.

그러나 사용자에게 의한 전자우편의 감시는 일반적으로 자신이 설치운영하고 있는 통신시스템 내에서 행해지므로 이 단계에서의 전자우편은 이미 ‘전기통신사업자가 취급중에 있는 통신’이라고 보기는 어렵게 된다.

2. 판례

대다수 나라에서 법원은 전자우편과 전화를 가능한 한 구분해서 취급하려고 노력한다. 예컨대, 미국, 영국, 일본은 물론 유럽 국가들 중에서도 근로자의 사생활을 가장 철저히 보호하고 있다고 하는 프랑스에서조차도 전자우편은 전화에 비해 프라이버시에 대한 기대 가능성이 상대적으로 낮은 것으로 인식되고 있으며, 사용자에게 의한 전자우편 감시 자체를 금지하고 있지는 않다.

그러나 우리나라의 법원들은 원칙적으로 전자우편을 전화와 거의 같은 것으로 취급하고 있는 것으로 보이며, 양자를 구분해서 취급해야 할 필요성을 별로 느끼지 못한 것으로 생각된다. 비록 대부분의 사건이 업무적인 전자우편과 관련된 사건이 아니고 개인적인 전자우편에 대한 감시와 관련된 것이긴 하지만 통신비밀보호에 대한 법원의 엄격한 잣대를 확인할 수 있다.

전자우편의 무단 열람 또는 감청과 관련한 최근의 판례 몇 개를 살펴보기로 한다.

- 1) 회사 간부가 다른 간부의 전자우편 등을 열람감청한 사건(2002년 이 사건⁷¹⁾)은 우리나라에서는 처음으로 법원에서 직장내 전자우편에 대한 감

71) 서울지법 2002. 9. 10., 2002고단3514 및 대법원 2003. 8. 22, 2003도3344.

시가 다투어진 사건이다. S사의 감사 A1은 원고1이 회사의 신용과 명예를 훼손하는 것으로 의심하여 이를 밝히기 위해 회사 사무실에서 원고1의 노트북 컴퓨터의 전자우편계정에 침입하여 전자우편을 열어보고 노트북 컴퓨터 내에 저장되어 있는 개인적인 문서를 열람하였다. 한편 S사의 간부인 A2는 다른 간부인 원고2가 회사의 어려운 사정을 언론에 유출하여 회사를 어렵게 만들었다고 생각하고 해고할 근거를 찾기 위해 직원 A3를 시켜 원고2의 전자우편과 컴퓨터 내의 문서를 열람하도록 지시하였고 그 직원으로부터 여러 차례 원고2에 관한 보고를 받았다.

이에 대해 서울지방법원은 피고 A1, A2, A3가 원고의 전자우편을 열람한 행위는 구 통신비밀보호법(2001.1.8 법률 제06346호) 제2조제7호의 감청에 해당되는바, 비록 회사의 신용과 명예를 훼손하는 것을 밝히기 위한 것이었다 할지라도 전자우편과 전자문서를 무단으로 열람하는 것은 전기통신의 무단 감청을 금지하고 있는 동법 제3조의 규정에 위반한 것이며, 동시에 정보통신망에 의하여 처라보관전송중인 타인의 비밀에 대한 침해를 금지하고 있는 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률 제49조의 규정에도 위반된다고 판시하였다.

이에 대해 항소심 재판부는 “구 통신비밀보호법에 의하면 감청행위는 통신행위와 동시에 이뤄질 것이 요구된다고 해석되므로 송수신이 완료된 전기통신의 내용을 지득채록하는 것은 감청에 해당되지 않는다.”고 하여 통신비밀보호법 제3조제1항 위반 혐의에 대해서는 무죄를 선고하고 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률 제49조 위반 혐의에 대해서만 유죄를 인정하였다.

한편, 상고심인 대법원 형사2부 역시 피고에 대해 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률 위반 혐의만을 인정하고 원심의 형을 확정하였다.

2) 사립학교 교장 등이 교사들의 전자우편을 열람감청한 사건(2003년)

대법원의 확정판결과는 달리, 앞 사건의 1심 판례에 이어 본 사례⁷²⁾에서도 1심법원은 전자우편 열람감청행위를 통신비밀보호법 제3조제1항 위반으로 다루고 있다.

K학교재단 소속의 T중고등학교는 2003년 5월 교사와 학생의 컴퓨터를 연

72) 인천지방법원 부천지원 2004. 5. 14., 2003고단2107.

결하여 개별 또는 그룹별 교육이 가능하도록 고안된 교육용 원격강의시스템인 일명 ‘넷오피스쿨’이라는 컴퓨터 프로그램을 재단 소속 85명의 교사들이 사용하는 학교 컴퓨터에 일괄 설치하였다. 이 프로그램은 교장, 교감, 정보교사 등이 사용하는 컴퓨터를 주 컴퓨터로 지정하도록 되어 있었다. 또한, 주 컴퓨터를 사용하는 사람은 다른 교사들의 인터넷 통신내용을 임의로 열람지득할 수 있게 프로그램화되어 있었다.

이를 기화로 T중학교 교장 A1과 T고등학교 교장 A2 그리고 그 고등학교 행정실장 A3는 상호 공모하여 2003년 5월부터 지속적으로 위 학교 교사 85명이 사용하는 컴퓨터에 무단 접근하여 개인적인 통신내용을 감청하였으며, 6월 중순경에는 O모 교사가 근무시간 중 남편과 인터넷 통신을 하였다는 이유로 그 교사를 학교 징계위원회에 회부한 후 통신내용을 징계위원들에게 공개하였다.

이에 대해 인천지방법원 부친지원은 A1, A2 및 A3의 감청행위는 누구든지 전기통신을 감청하거나 공개되지 아니한 타인간의 대화를 녹음 또는 청취하지 못하도록 규정하고 있는 통신비밀보호법 제3조에 위반한 불법적인 감청임을 인정하였으며, 동시에 감청된 통신내용을 공개한 행위에 대해서는 누구든지 지득한 통신 또는 대화의 내용을 공개하거나 누설할 수 없다고 규정하고 있는 통신비밀보호법 제16조제1항제2호의 규정에 위반한 통신내용의 불법적인 누설이라고 판시하였다.

3) 애인의 전자우편 이용내역을 무단으로 열람한 사건(2001년)

이 사건⁷³⁾은 개인 사이에 전자우편이 불법 감청된 사례이다. 피고는 자신의 여자친구가 다른 남자와 사귀는지를 감시하기 위하여 2000년 2월부터 같은 해 7월까지 이미 알고 있던 여자친구의 전자우편 계정과 추측으로 알아낸 비밀번호를 이용하여 여자친구의 전자우편 83통을 무단으로 열람하였고, 2001년 1월부터 같은 해 7월까지 평소 알고 있는 여자친구의 ID와 주민등록번호 그리고 추측으로 알아낸 비밀번호를 이용하여 7회에 걸쳐 여자친구가 사용하고 있는 이동통신사의 웹사이트에 접속하여 여자친구의 이동전화 사용내역을 열람하였다.

73) 서울지법 2001. 4. 1., 2001고단9396.

이에 대해 서울지방법원은 피고가 이미 알고 있거나 추측으로 알아낸 전자우편 계정과 비밀번호를 이용하여 여자친구의 전자우편, 이동전화 사용내역 등을 무단으로 열람한 행위는 당사자의 동의없이 전기통신을 감청한 것이므로 통신비밀보호법 제3조 위반이며, 동시에 보호조치를 침해하여 정보통신망에 의해 처리보관 또는 전송되는 타인의 비밀을 침해한 것이므로 구 정보통신망이용촉진등에관한법률 제19조 및 제22조(현행 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률 제49조)의 위반에 해당한다고 판시하였다.⁷⁴⁾

IV. 사업장내 전자우편 감시제도 개선방안

1. 전자우편감시에 대한 법적 규제의 재검토

앞에서 살펴본 것처럼 미국, 영국, 프랑스, 일본 등 대다수 선진국에서는 전자우편 감시를 전화 도감청과는 구분하고 있으며, 전자우편에 대해서는 사용자에게 상당한 정도의 감시를 허용하고 있다. 그러나 이들 국가간에도 감시를 허용하는 조건, 근로자의 보호수준 등에는 큰 차이가 있다. 미국의 경우 사용자의 컴퓨터 시스템을 이용한 전자우편에 대해서는 프라이버시 보호에 대한 근로자의 기대 가능성이 없다는 입장이다. 따라서 사용자가 근로자의 전자우편을 감시하겠다는 입장을 발표한 이상 근로자의 명시적인 동의가 없더라도 전자우편 감시는 가능하다고 본다. 이런 전제하에 있기 때문에 미국에서는 전자우편 감시에 관한 법적 요건이나 기준이 개발되어 있지 않다. 그만큼 사용자에 의한 전자우편 감시의 오남용이 문제되고 있다. 일본도 상황은 미국과 매우 유사하다. 판례는 단지 감시가 필요하고 합리적일 것, 감시의 방법이나 행태가 근로자의 인격이나 자유에 대한 지나친 지배나 구속이 아닐 것이라고 하는 단서를 붙이고 있을 뿐이다.

이에 비해 프랑스에서는 전자우편 감시에 대해서 상당히 엄격한 조건과 절차를 요구하고 있다. 원칙적으로 사용자에 의한 비밀감시는 허용되지 아니하며,

74) 유사 사례로는 부산지법 2002. 1. 3., 2001고단5494 등 참조

근로자의 사생활에 대한 침해가 최소한에 그치는 범위 내에서 정당한 이유가 있는 경우에만 합법화될 수 있다. 직무와 직접 관련이 없는 전자우편 감시는 근로자의 동의가 있어야만 가능하다. 또한 근로자 감시 시스템을 도입하기 위해서는 미리 법정 근로자대표에게 고지하고 협의를 해야 함은 물론 개인정보커미셔너(CNIL)에게도 신고하여야 한다. 이런 제도적 장치를 통해 사업장내 전자우편 사용과 관련한 사용자와 근로자의 이익을 조화시키고 있다. 영국도 전자우편 감시에 관한 정부기준은 전반적으로 프랑스와 유사하나 판례는 사업장에 다소 우호적이며 근로자대표와의 사전 협의의무도 없다.

반면, 우리나라는 실정법상 근로자의 전자우편 감시에 대한 예외가 거의 인정되지 않고 있다. 판례도 통신비밀보호에 매우 엄격한 입장을 보이고 있기 때문에 사용자가 기업의 영업비밀보호, 근로자의 불법행위 예방, 근무시간 중 무분별한 인터넷 이용억제 등과 같은 제한된 목적으로 근로자의 전자우편을 감시한다고 하더라도 법원에 의해서 불법감청, 정보통신망상의 비밀침해 등으로 처벌을 받게 될 가능성이 없지 않다. 그러나 근로자의 전자우편을 일반적인 통신비밀보호 또는 정보통신망상의 비밀보호와 같은 수준으로 보호하는 것은 문제가 있다. 사용자의 감독권에 기한 합리적인 전자우편 감시까지 금지할 경우 오히려 사용자에게 의한 비밀감시를 조장할 우려가 있으며, 반대로 근로자들이 회사에서 제공한 전자우편 계정을 불법정보를 유포하거나 산업정보를 유출하는 수단으로 악용할 수도 있다.

따라서 사업장내 전자우편에 대해서는 일정한 조건하에서 감시를 허용하되, 투명하고 공개적으로 행해지도록 방법과 절차를 구체화 하여야 한다. 이 경우 입법자, 정책담당자 및 사용자들은 전자우편 내용에 대한 사후적 감시보다는 바람직스럽지 못한 전자우편의 이용을 사전에 차단하는 예방적 시스템의 도입에 보다 큰 관심을 가져야 할 것이다. 이하에서는 사용자의 정당한 이익을 보호하면서 동시에 근로자의 프라이버시 침해를 최소화하기 위한 몇 가지 방안을 제시하고자 한다.

2. 전자우편감시의 적법성 확보 방안

사용자가 근로자의 전자우편을 감시하기 위해서는 먼저 감시를 통해서 달성하고자 하는 궁극적인 목적이 무엇인지를 확정해야 한다. 영업비밀 등 업무상 비밀을 보호하기 위한 목적이라면 통신내용까지도 열람해 보아야 하기 때문에 매우 사생활 침해적인 방법을 도입할 수밖에 없다. 그러나 바이러스 유포, 스팸 메일 발송, 명예훼손, 성추행, 차별행위 등과 같은 근로자들의 불법행위를 단속하거나 근로자들의 업무전념의무를 확보하기 위한 목적이라면 가능한 한 전자우편 내용을 열람하는 행위는 피해야 한다.

가. 절차상의 적법성 확보

어떤 경우에도 전자우편에 대한 비밀감시는 불법이다. 통신비밀보호법 제4조는 불법적인 감청으로 수집된 자료는 재판이나 징계절차에서 증거로 사용할 수 없도록 하고 있기 때문에(제4조) 근로자의 비행이 아무리 크더라도 비밀스런 방법으로 수집된 자료를 가지고는 근로자를 징계할 수도 없다. 따라서 사용자는 감시에 앞서 반드시 개별 근로자들의 동의를 구해야 하며 공개적으로 해야 한다.

업무적인 전자우편은 전자우편의 소유가 사용자에게 속하고 근로자의 사생활과도 무관하므로 근로자의 동의가 없더라도 열람이 가능하다고 보아야 하겠지만, 아직 이에 관한 판례가 없으므로 안전한 감시를 위해서는 이 경우에도 가능한 근로자의 동의를 구하고 최소한 사전 고지가 필요하다고 본다. 특히 사적인 전자우편과 업무적인 전자우편이 뒤섞여 있을 경우 사적인 전자우편의 내용을 개봉해 보지 않았다 하더라도 제목의 열람만으로도 사생활 침해가 성립될 수 있으므로 주의해야 한다.

영국의 판례는 사용자가 근로자에게 전자우편에 대한 감시 방침을 분명히 고지했고 이를 알고도 근로자가 전자우편을 이용했다면 묵시적 동의를 있는 것으로 보고 있지만, 우리나라에서는 묵시적 동의를 인정될 가능성이 낮기 때문에 사용자는 사전에 근로자로부터 서면 형태의 동의서를 받는 것이 바람직하다.

그러나 적법한 절차에 의하여 전자우편의 이용과 제한에 관한 취업규칙이 제정되어 있다면 전자우편 감시에 대한 근로자의 동의가 있었다고 보아야 할 것이다. 가능한 한 근로자 대표에게 감시시스템의 도입 계획을 미리 알리고 자문을 구하는 것이 좋을 것이다.

문제는 근로자가 전자우편 감시에 대한 사용자의 동의 요구를 거부한 경우이다. 근로자가 동의를 거부한 경우 이를 해고 또는 징계의 사유로 삼을 수 있을 것인가? 해당 근로자가 맡고 있는 업무의 성질상 감시가 불가피한 경우라면 동의 거부를 해고사유로 삼을 수 있다고 본다. 그렇지 않은 경우는 근로자가 부당해고나 부당징계를 주장할 가능성이 높다. 따라서 이런 경우에는 해당 근로자에게 전자우편계정의 배급을 중단하거나 사적인 전자우편 사용금지에 관한 회사의 방침을 확인시킨 후 사적인 전자우편을 사용한 경우에는 그 정도에 따라 업무전념의무(충실의무) 위반으로 해당 근로자를 징계 또는 해고할 수 있을 것이다.

사용자가 근로자의 동의를 받을 때에는 사전에 ① 사적인 용도의 전자우편 사용이 허용되는지 여부, ② 송수신이 허용되는 전자우편과 금지되는 전자우편의 유형, ③ 사용자가 업무용으로 배급한 전자우편계정 외에 다른 전자우편계정의 사용이 허용되는지 여부, ④ 사적인 전자우편의 사용이 제한되고 있다면 송수신이 허용되는 시간과 금지되는 시간, ⑤ 감시목적, ⑥ 감시방법(감시시스템의 특징을 포함한다), ⑦ 감시 시간대(또는 시기), ⑧ 감시장소, ⑨ 수집되는 정보의 내용 ⑩ 감시업무를 수행할 부서 및 담당자, ⑪ 감시를 통해 얻은 데이터의 보존기간 ⑫ 송수신된 전자우편의 서버내 보존기간(삭제시기), ⑬ 근로자의 권리 등을 구체적으로 제시하고 상세히 설명해야 한다. 그리고 주기적으로 근로자들에게 전자우편 감시와 관련하여 사용자가 채택하고 있는 방침을 교육하고 주지시켜야 하며 전자우편 시스템에도 이를 게시하여야 한다. 또한, 이러한 내용들은 가능한 한 취업규칙에 반영되는 것이 바람직하다.

그러나 제3자가 송신자이고 근로자가 수신자로 되어 있는 전자우편을 감시하고자 하는 경우에는 근로자의 동의만으로는 부족하다. 통신비밀보호법 제2조 제7호가 ‘당사자’의 동의없이 통신의 내용을 지득 또는 채득하거나 전기통신의 송수신을 방해하는 것을 감청이라고 정의하고 있고, 우리나라 대법원도 이 경

<표 1> 송수신이 허용/금지된 전자우편의 예

금지된 전자우편	영업비밀이 포함된 내용, 회사의 명예·신용과 관련한 내용, 성희롱·성차별적 내용, 국적·인종차별적 내용, 장애인에 대한 모욕·모독, 음란·폭력물, 허위사실, 명예훼손적 표현, 반인륜적 표현, 저작권침해, 스팸메일, 해킹·바이러스 프로그램 등
허용된 전자우편	회사에서 공식적으로 인정한 홍보·광고물, 업무와 관련된 사람들에 대한 인사장·연하장, 상사(또는 보안담당자)의 사전 승낙은 얻은 문서·자료, 가족·친·지인간의 순수한 사적 통신 등

우 당사자의 의미를 당사자 쌍방을 의미하는 것으로 해석하고 있기 때문이다.⁷⁵⁾ 따라서 제3자로부터 근로자에게 수신된 전자우편은 근로자의 동의가 있더라도 원칙적으로 열람하거나 개봉해서는 안 된다.

다만, 업무상의 전자우편이 분명한 경우 또는 업무상의 전자우편으로 간주될 만한 특별한 사유가 있는 경우에는 제3자로부터 근로자에게 수신된 전자우편이라도 열람이 가능하다고 보아야 할 것이다. 또한 사적인 전자우편이라 하더라도 해킹이나 바이러스 감염 여부를 확인하기 위한 점검이나 감염된 전자우편, 스팸메일의 차단은 사용자의 시설관리권 행사 차원에서 적법하다. 그러나 수신된 전자우편의 내용을 보기 전에는 어떤 전자우편이 업무상의 것인지 사적인 것인지를 알기 어려운 경우가 많으므로 사용자는 다양한 방법을 통해 제3자에게도 전자우편 감시에 관한 회사의 방침을 공개하고 가능한 한 사적인 전자우편과 업무상의 전자우편을 구분해서 보내도록 권장해야 한다.

나. 방법상의 적법성 확보

절차적으로 근로자의 동의를 받았다고 해서 근로자의 전자우편에 대한 감시가 무제한적으로 허용되거나 자의적인 감시가 허용되는 것은 아니다. 최대한 근로자의 사생활을 보호하는 수준에서 이루어져야 하며, 감시의 목적필요성과 근로자가 받게 되는 불이익이 균형을 이루어야 한다.

첫째, 사용자는 가능한 한 전자우편의 ‘내용’을 열람하는 것은 삼가해야 한

75) 앞의 주 71) 참조.

다. 내용 열람은 최후의 수단이 되어야 한다. 특히 근로자의 동의가 있더라도 근로자의 노동조합활동, 건강상담 등 개인적인 활동이 분명한 경우에는 내용 열람을 삼가해야 한다. 먼저 전자우편의 사용횟수, 빈도, 분량(문서의 크기), 문서의 형식, 송수신처 등을 모니터링하여 문제성이 있다고 판단되는 전자우편만 가려서 내용검색을 실시해야 한다.

둘째, 일상감시와 정밀감시를 구분하여 정밀감시는 일상감시를 통해 어느 정도 의문점이 확인된 경우에 한해 예외적으로 실시하여야 한다. 일상감시는 사람에게 의한 감시보다는 기계적 장치에 의한 감시나 필터링 방법을 채택하는 것이 바람직하다. 예컨대, 제품설계도에 사용되는 문서형식, 경쟁회사들의 전자우편주소, 주제어(키워드) 등을 자동 필터링 시스템에 등록하여 영업비밀이나 불법적인 정보가 외부로 새나가는 것을 사전에 차단할 수 있다.

셋째, 감시의 범위정도방법을 개인별 또는 업무별로 차별화하여야 한다. 해당 근로자가 맡고 있는 업무의 성질에 따라 감시의 정도를 달리해야 한다는 것이다. 제품설계실 또는 경리부서에 근무하고 있는 근로자와 영업사원에 대한 전자우편의 감시방법을 똑같이 할 필요는 없다. 그러나 범죄행위에 대한 상당한 의혹이 있는 경우 등 합리적인 근거가 있는 경우를 제외하고는 특정 근로자에 대한 감시를 다른 근로자에 비해 차별적으로 강화해서는 안 된다.

넷째, 전자우편에 대한 감시업무를 담당하는 자를 특정하여야 한다. 담당자에게는 전자우편 감시와 관련한 권한과 의무를 명확히 하여야 하며, 어떤 경우에도 개인적인 호기심이나 공개된 목적 이외의 용도로 전자우편을 열어보게 해서는 안 된다. 또한, 동료나 상사 또는 사용자의 부당한 감시요구에 불응할 수 있는 권한과 근거를 마련해야 한다. 그리고 전자우편시스템 관리자들에 대해서는 정기적인 교육과 감독이 필요하다.

마지막으로 사용자는 사후적인 징계보다는 범죄행위를 사전에 예방하는 것이 더 효과적이라는 점을 인식하고 근로자들로 하여금 회사가 금지하고 있는 전자우편의 사용을 자제하도록 유도해야 한다. 근로자가 전자우편을 전송하기 전에 개인적인 것인지 업무적인 것인지를 선택할 수 있게 하면 사용자는 전자우편에 대한 감시활동을 훨씬 효과적으로 수행할 수 있을 것이다.

다. 이용상의 적법성 확보

전자우편 감시를 통해 수집된 정보는 당초 정해진 목적으로만 이용되어야 한다. 대개의 경우 사용자는 이용목적을 넓게 규정하려고 할 것이다. 그러나 전자우편에 대한 폭넓은 감시와 감시결과에 대한 폭넓은 이용이 꼭 사용자의 이익에 부합하는 것만은 아니다. 필요 이상으로 전자우편을 감시하고 감시결과를 이용할 경우 회사의 이미지에 부정적 영향을 미쳐 우수 인재의 확보가 어려워질 수 있고 근로자들의 사기를 저하시킬 수 있다.

주의해야 할 것은 불가피한 경우를 제외하고는 전자우편 감시를 통해 지득한 정보를 제3자는 물론 회사 내의 다른 사람에게도 공개해서는 안 된다는 점이다. 근로자가 감시에 동의했다고 하더라도 전자우편에 대한 감시와 감시결과에 대한 공개는 별개의 것이기 때문이다. 불가피한 경우란 수사기관, 법원, 회사 경영자 등에게 공개하는 경우이다. 전자우편의 내용이 징계사유로 된 경우에도 징계위원회에 회부할 때에는 가능한 한 당해 근로자의 인적사항을 가리는 등 사생활 보호에 주의해야 한다.

라. 전자우편감시 및 필터링 기술

자동화 기술에 의한 전자우편의 상시적인 감시는 근로자들의 사생활 보호에 치명적인 위험을 내포하고 있다. 그러나 해킹·바이러스에 취약한 인터넷 환경의 특성상 그리고 전자우편이 가지고 있는 태생적인 보안상의 취약점 때문에 어느 정도 상시적인 감시는 불가피하다. 한편, 사용자가 수집된 정보를 잘 관리하기만 한다면 사람에 의한 감시보다는 기계적 시스템에 의한 감시가 근로자의 사생활을 덜 침해할 수 있다. 예컨대, 사용자가 주제어를 통한 필터링 시스템을 도입할 경우 필터링에 의해 기업비밀정보의 유출을 유효하게 차단하면서 사용자는 굳이 그 정보의 유출을 시도한 발신자를 확인하지 않고 곧장 그에게 경고 메시지를 보낼 수 있도록 기술을 설정할 수 있다.

따라서 사용자는 전자우편 자동감시 시스템을 도입하고자 할 때에는 감시의 목적을 달성하면서 근로자의 사생활 침해를 최소화할 수 있는 방법을 강구하여야 한다. 필터링은 공개적으로 하는 것이 근로자들의 비행을 예방하는 데 효과

적이며 추후 발생할지도 모르는 법률분쟁을 피할 수 있다. 해킹바이러스 프로그램이나 스팸메일 등을 차단하기 위한 경우를 제외하고, 당사자의 동의없이 주제를 통해 전자우편을 필터링하거나 전자우편의 내용, 통신일시, 통신개사종료시간, 발착신주소, 로그기록 등을 모니터링하는 행위는 현행법상 불법적인 통신제한조치에 해당한다.

현재 시중에는 전자우편 모니터링을 목적으로 한 다종의 소프트웨어가 개발되어 시판되고 있다. 그러나 이들 소프트웨어들은 대부분 바이러스의 감염여부 확인, 스팸메일 차단 기능은 기본이고, 전자우편내용의 실시간 검색, 송수신자, 송수신IP, 송수신 날짜 및 시간, 파일크기, 파일종류, 주제어 검색 등 매우 다양한 기능을 동시에 선택할 수 있고, 다수의 관리자가 모니터링에 참여할 수 있도록 구성되어 있어 감시의 남용이 우려된다. 따라서 사용자는 모니터링 시스템을 도입하기 전에 모니터링 사실을 공개하고 동의를 받아야 하며, 관리자의 수를 최소화하여야 하고 관리자에 대한 주기적인 교육과 감독을 통해 자의적인 모니터링이 일어나지 않도록 해야 한다.

사용자를 위한 전자우편감시 가이드라인

[1] 전자우편 시스템의 관리운영에 관한 사항

1. 전자우편시스템과 전자우편계정이 사용자(회사)의 소유임을 분명히 밝힐 것
2. 전자우편상에서는 개인의 사생활이 보장되지 않는다는 사실을 주지시킬 것
3. 전자우편 관리를 위해 발급한 비밀번호에 대해서 비밀성이 보장되지 아니함을 명시할 것
4. 사용자가 승인하지 아니한 비밀번호의 사용이나 비밀번호의 임의적 변경을 금지할 것
5. 자신의 컴퓨터에서 전자우편을 삭제하더라도 시스템상에서는 전자우편이 삭제되지 않고 그대로 남아 있다는 것을 근로자에게 알릴 것
6. 송수신된 전자우편이 서버(시스템) 내에 보존되는 기간(삭제시기)과 정보의 크기를 명시할 것

[2] 전자우편의 이용에 관한 사항

1. 개인적인 용도의 전자우편 사용이 허용되는지 여부를 분명히 밝힐 것. 사용자는 i) 사적이용의 완전금지, ii) 업무에 지장이 없는 범위 내에서 사적 이용의 허용, iii) 사적이용의 전면 허용 중 하나를 선택해야 한다.
2. 개인적인 사용을 허락할 경우 송수신이 허용되는 전자우편(정보)과 허용되지 않는 전자우편(정보)을 구체화할 것
3. 개인적인 전자우편의 사용이 제한되고 있다면 송수신이 허용되는 시간과 금지

- 되는 시간을 고지할 것
4. 업무상의 전자우편과 개인적인 전자우편을 구분하게 할 것. 사용자는 가능한 한 근로자가 업무상 전자우편과 개인적인 전자우편을 구분할 수 있는 도구를 제공하여야 한다.
 5. 사용자가 업무용으로 배급한 전자우편계정 외에 다른 전자우편계정의 사용이 허용되는지 여부를 밝힐 것
 6. 불법적인 전자우편(정보)을 수신한 경우에는 사용자에게 즉시 알리도록 할 것

【3】 전자우편의 감시방법에 관한 사항

1. 전자우편의 사용이 감시받고 있음을 근로자에게 알릴 것. 이 경우 감시목적, 감시방법, 감시시간대, 감시장소, 수집되는 정보의 내용, 감시업무를 수행할 부서 및 담당자, 감시를 통해 얻은 데이터의 보존기간, 근로자의 권리 등을 알기 쉽게 설명하여야 한다.
2. 전자우편 내용에 대한 열람은 최후의 수단으로만 이용할 것. 전자우편의 사용횟수, 사용빈도, 문서양식, 문서의 양, 송수신처 등의 모니터링이나 주제어 검색을 통해 의심할 만한 사항이 발견된 경우에 한해 내용을 열람한다.
3. 아래와 같은 전자우편은 내용 열람을 피할 것. i) 근로자가 외부로부터 수신한 개인적인 전자우편, ii) 근로자의 노동조합활동, 건강상담 등과 관련한 전자우편
4. 근로자의 부재중(휴가, 출장, 회의 등)에 전자우편계정을 감시해야 할 필요가 있을 때에는 미리 그 사실을 고지할 것
5. 감시의 범위정도-방법을 근로자가 알고 있는 업무별로 차별화할 것
6. 감시를 통해 지득한 정보를 함부로 공개하지 말 것. 통신일시, 통신개시-종료시간, 착발신주소 등도 통신사실확인자료로서 통신비밀보호법에 의해 무단 제공이 금지되므로 신중하게 취급해야 한다.
7. 전자우편에 대한 감시업무를 담당하는 자를 특정하고 권한과 의무를 분명히 할 것. 서버관리자는 시스템 보전이 주요 임무이므로 원칙적으로 전자우편 감시에 관한 권한이 없다.

【4】 전자우편의 사용감시에 관한 홍보 및 교육

1. 전자우편의 사용 조건 및 방법을 근로자에게 주기적으로 교육시키고 전자우편 감시에 대한 회사의 방침을 인식하도록 할 것
2. 전자우편 시스템 관리자 등에 대한 교육을 정기적으로 실시하여 불법적인 감시를 차단할 것. 상사의 부당한 감시지시에 불응할 권한을 부여하여야 한다.
3. 전자우편사용방침을 어긴 경우 근로자가 받게 될 불이익 조치(징계 등)를 명시하고 이의제기 절차를 마련할 것
4. 근로자에게 전자우편을 보낸 상대방도 전자우편의 감시 사실과 목적을 알 수 있게 하고 사적인 전자우편은 구분해서 전송하도록 권고할 것

【5】 전자우편 감시를 위한 근거의 확보

1. 가능한 한 근로자대표와 사전 협의를 하고 근로자대표의 자문을 구할 것. 반드시 노동조합이어야 할 필요는 없고 직장협의회, 노사협의회 등도 좋다
2. 근로자들에게 전자우편의 사용조건을 알리고 감시에 대한 서면 동의를 받을 것
3. 전자우편의 사용조건, 감시방법, 감시절차, 이용목적, 부당한 이용시의 불이익 조치 등을 취업규칙화할 것

V. 맺음말

앞에서 살펴본 것처럼 현재의 법과 판례는 근로자의 자발적 동의가 없는 한 개인적인 전자우편은 물론 업무적인 전자우편에 대해서도 감시에 상당한 제약이 따르게 된다. 특히 근로자가 제3자로부터 수신한 개인적인 전자우편에 대해서는 근로자의 동의가 있어도 판례상 열람이 불가능하다. 이에 비해 선진국에서는 전화와 전자우편을 구분하여 전자우편에 대해서는 일반적으로 근로자에 대한 사전 고지와 필요성비례성 등의 원칙이 충족되면 원칙적으로 사용자에게 의한 감시를 허용하고 있다. 상대적으로 우리나라의 사용자들이 전자우편을 이용한 기업비밀유출이나 전자우편의 오남용행위, 그 밖의 불법행위를 통제하기 어려운 입장에 있다고 할 수 있다.

이 같은 문제는 전기통신에 대한 획일적인 보호와 포괄적 감청금지 위주로 규정되어 있는 현행법에 있다. 따라서 사용자의 업무지시권과 시설관리권에 기초한 필요하고도 합리적인 감청까지 금지하고 있는 현행 「통신비밀보호법」 제3조와 「정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률」 제49조를 각각 선진국 수준으로 개정하여야 한다. 즉 사용자가 업무용으로 근로자에게 제공한 전자우편계정에 대해서는 사전 고지만으로 송수신 전자우편을 열람저장할 수 있도록 예외를 인정하여야 한다. 이 경우 사용자에게 의한 감시의 남용을 방지하기 위해 영국의 「2000년 조사권한규제법」을 고려할 필요가 있다. 동법은 첫째, 업무와 관련된 사실의 존재를 입증하기 위한 경우, 둘째, 강제규범 또는 자율규범의 준수 여부를 확인하기 위한 경우, 셋째, 근로자의 업무실적을 확인하기 위한 경우, 넷째, 범죄를 예방 또는 탐지하기 위한 경우, 다섯째, 허가받지 아니한 통신시스템의 사용을 조사 또는 탐지하기 위한 경우, 마지막으로 시스템의 보안과 효율적 운영을 확보하기 위한 경우에 한해 사용자의 전자우편 감시를 허용하고 있다.

그러나 전자우편 감시를 허용할 경우 미국에서와 같이 사용자에게 의한 감시의 오남용이 생길 수 있다. EU 회원국에서는 개인정보보호법에 의해 독립적

이고 전문적인 개인정보보호기구가 설립되어 있어 프라이버시 커미셔너(Privacy Commissioner)가 감시의 방법, 절차, 이용 등에 관한 기준을 제시하고 사용자와 근로자 간에 다툼이 생길 때에는 이를 중재하거나 재정하는 기능을 수행하고 있기 때문에 사용자에게 의한 과도한 감시는 규제를 받게 된다. 또한 감시와 관련한 제반 사항을 사용자는 미리 커미셔너에게 신고하여야 한다. 더구나 프랑스, 독일 등 일부 국가에서는 사용자가 전자우편 등을 감시하고자 하는 경우에는 사전에 감시계획을 근로자대표에게 통지하여 협의를 하거나 근로자대표의 자문을 구하도록 되어 있다. 사용자가 근로자대표기관의 의견을 받아들이지 않은 경우 근로자대표는 프라이버시 커미셔너에게 조정을 요청하거나 재정(또는 구제명령)을 신청할 수 있다. 근로자는 노동심판소에 구제를 신청할 수도 있다.

사용자에 의한 과도한 전자우편 감시를 예방하기 위해 우리나라에서도 「노동조합및노동관계조정법」이나 「근로자참여및협력증진에관한법률」을 개정하여 사용자에게 사전 협의의무를 부여하고, 사용자와 근로자 사이에 분쟁이 발생한 경우 이를 원만하게 해결할 수 있는 분쟁해결절차가 마련되어야 한다. 우리나라는 EU 제국과 달리 독립적인 개인정보보호기구가 아직 없다. 현재 정부에서 추진하고 있는 개인정보보호법의 제정 방안에 이와 같은 정부의 기능과 역할이 고려되어야 할 것이다. 개인정보보호법이 제정될 때까지는 노동위원회가 이와 같은 기능을 수행할 수도 있을 것이다.

참고문헌

- 김형배. 『노동법』. (2002) pp.242.
 노동자감시 근절을 위한 연대모임. 「2003 노동자감시 실태조사 결과 보고서」
 (www.nodong.org). (2004).
 이병태. 『최신 노동법』. (2003) pp.778.
 이창범. 「전자우편감시를 위한 법적 구비요건」. 『산업보안연구논총』. 국가정보원,
 (2004) pp.103~182.
 이창범·윤주연. 「각국의 개인정보피해구제제도 비교연구」. 개인정보분쟁조정위원

- 회, (2003) pp.164~165.
- 이창범·장민영. 「국내외 개인정보관례분석」. 개인정보분쟁조정위원회, (2003) pp. 40~41.
- 이희성. 「직장내에서의 전자메일 및 CCTV의 감시와 근로자의 프라이버시보호」. 개인정보분쟁조정위원회 워크숍 자료, (2002.10) pp.14.
- 황성기. 「통신제한조치의 헌법적 한계와 구체적 통제방안」. 한국정보법학회 제14차 세미나. (1999.11).
- <경향신문> 2004.5.20, pp.22.
- <매일경제신문> 2004.5.19, pp.1.
- <부산타임즈>, 2002.8.20.(www.inews.org/Snews/section.php?Domain=dsnb&SeqCode=35&Ho=8854).

- AMA, *2001 AMA Survey Workplace Monitoring & Surveillance*, New York(<http://www.amanet.org/research/specials/elecmont.htm>).
- Morgan, Charles. “Employer Monitoring of Employee Electronic Mail and Internet Use”, *McGill Law Journal* 44. (1999) pp.889~890.
- EU Data Protection Working Party. *Working Document on the Surveillance of Electronic Communications in the Workplace*. (2002) pp.4.
- Dütz. *Arbeitsrecht*, Rdn. (1990) pp.180.
- Söllner. *Grundriß des Arbeitsrechts*, 10. Aufl., (1990) S.269.
- Zöllner & Loritz. *Arbeitsrecht*, 5. Aufl., (1998) S.204f.

<주요 법령 및 가이드라인>

- CODE DU TRAVAIL(<http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnCode?code=CTRAVAIL.rcv>)(프랑스)
- Council of Europe’s Recommendation (89) 2 on the Protection of Personal Data Used for Employment Purposes.
- Directive 95/46/EC on the Protection of Individuals with Regards to the Processing of Personal Data and on the Free Movement of Such Data.
- Directive 97/66/EC Concerning the Processing of Personal Data and the Protection of Privacy in the Telecommunications Sector.
- Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council of

12 July 2002 Concerning the Processing of Personal Data and the Protection of Privacy in the Electronic Communications Sector.

Electronic Communications Privacy Act of 1986 (Pub. L. No. 99-508, 100 Stat. 1848) : Omnibus Crime Control and Safe Streets Act of 1968.(미국)

Electronic Monitoring in the Workplace Act : SB 1016(1999년), SB 1822(2000년).(미국)

European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

Federal Wire Tap Statute(18 U.S.C.A. §2510(West 1968).(미국)

Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978, Loi relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés(프랑스)

Monitoring at Work : Guidance for Small Businesses.

(www.informationcommissioner.gov.uk.)(영국)

Opinion 8/2001 on the processing of personal data in the employment context (13 September 2001).

Regulation of Investigatory Powers Act 2000(영국)

Safe Harbor, OJ L 215 dd. 25 August 2000.(미국)

Telecommunications Regulations 2000 : Lawful Business Practice Regulations(영국)

The Employment Practices Data Protection Code : Part3 Monitoring at Work.(www.informationcommissioner.gov.uk.)(영국)

Working document on the surveillance of electronic communications in the workplace (29 May 2002).

個人情報の保護に関する法律(일본)

犯罪捜査のための通信傍受に関する法律(http://www.shugiin.go.jp/itdb_housei.nsf/html/housei/h14137.htm)(일본)

Study on E-mail Surveillance in the Workplace

Chang-beom Yi

As informatization in business has been accelerated with widespread diffusion of information and communication equipment including internet and Personal Computer, there have been so many changes in the work condition and environment. For surely, usage of information and communication equipment increased effectiveness and convenience in business. However it also caused increase in time that employees spend on private email and messenger activities during working hours, which led accidents of leaking or disclosing secret information of businesses through email happen.

Even though many Employers feel the necessity of monitoring online activities of employee, adverse criticism over privacy intrusion just don't let them put themselves forward aggressively. Meanwhile, some business entities recklessly monitor online activities of employee in public or in secret. Therefore, there's strong need to provide rational standard for legal monitoring of employee's online activities in the workplace.

This study aims at providing theoretical ground and limitation of surveillance and establishing standard for email monitoring based on those. Guideline provided in this study can also be applied in the field of monitoring employee by RFID, smartcard, CCTV, etc.

Keywords: email surveillance, protection of trade secret, personal information on employee, workplace privacy, employer's right to monitor