

# 비정규직 노조 가입의향과 현황

정재우\*

## I. 머리말

현재 노동조합 및 노동관계조정법 제5조에 따르면, ‘근로자는 자유로이 노동조합을 조직하거나 이에 가입할 수 있다’고 규정되어 있다. 하지만 이 자유가 현실적으로 모든 근로자에게 해당될 수 있을까? 기업별 노동조합이 대다수인 한국에서 비정규직 대부분은 무노조 사업장이거나 힘이 약한 소규모 유노조 사업장에 속해 있는 것이 오늘날의 현실이다. 비정규직의 수적 증가에도 불구하고, 고용 불안정성에서 도출되는 문제들, 그리고 노조 가입에 따른 고용주의 계약해지, 정규직 중심의 노동조합에서의 배제 등 다양한 문제로부터 노조는 그들을 보호하지 못하고, 그들은 노조에 가입하지 못하고 있는 듯하다. 이는 결국 노동조합의 조직화에 부정적 영향을 미치는 다양한 요인들 중 커다란 한 요인으로 작용하고 있다.

이를 설명하는 다양한 연구들이 존재한다. Booth(1989)는 노동시장에서의 구성변화와 노동조합 조직률 감소가 연관되어 있다고 밝히고 있다. 이는 산업구조 자체가 제조업 중심의 산업에서 서비스 산업으로 전환되어 가면서 노동시장 내부에 인력의 고용유연화의 필요성이 고조되었고, 연령, 성별, 화이트칼라, 파트타이머 등 다양한 노동시장 내부의 인력구조 변화가 과거 남성, 제조업, 대기업 중심으로 증가해 왔던 노동조합 조직률에는 부작용을 가져왔다는 주장과도 맥락을 같이한다(e.g. Green, 1992; Disney et al., 1994; Machin, 2002). 본고에서는 현재 고용형태에 따른 노동조합 가입여건들을 살펴보고, 비정규직들의 노조가입에 대한 의향을 점검해 보고자 한다.

\* 한국노동연구원 연구원(jungx315@kli.re.kr).

## II. 고용형태별 노동조합 조직률

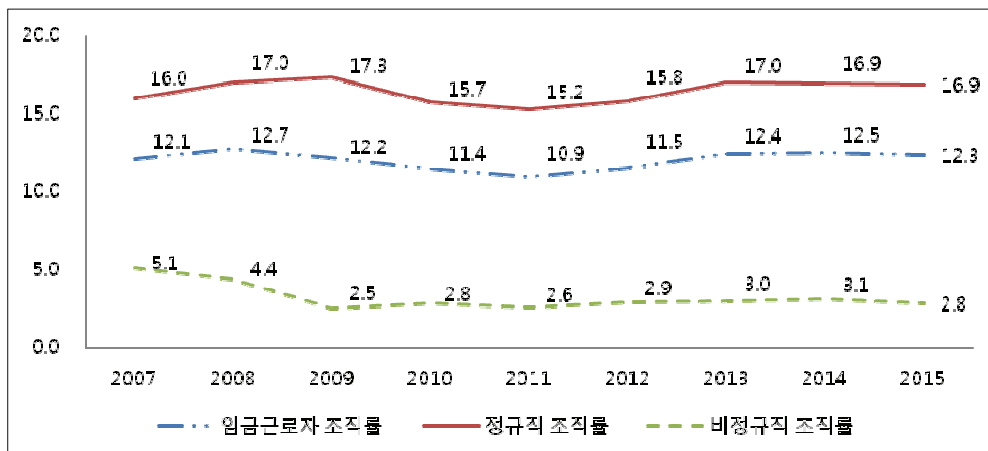
한국의 노동조합 조직률을 살펴보자. [그림 1]에서 알 수 있듯이 전체 임금근로자의 경우 2015년에 12.3%<sup>1)</sup>, 정규직은 16.9%, 그리고 비정규직은 2.8%를 기록하고 있다.

우리가 아래의 그림에서 몇 가지 주목해야 할 사항이 있다. 그 중에 하나는 정규직과 비정규직 간의 노동조합 조직률의 격차이다. 2007년을 보면 정규직의 노조 조직률과 비정규직의 노조 조직률의 간격 차이는 약 10.9%로 나타났으나, 금융위기 이후인 2009년에 비정규직의 조직률이 하락하면서 그 간격은 크게 벌어졌다. 그리고 비정규직 조직률은 3.0% 안팎에서 유지되어 현재 정규직 조직률과의 간격은 14.1%로 나타났다.

[그림 2]는 정규직과 비정규직의 노동조합 가입과 비가입의 이유를 구분하여 그 차이를 비교하였다. 2015년 정규직의 경우, 전체에서 약 75.2%[노동조합 없음(69.5%) + 노동조합 가입대상 아님(5.7%)]가 무노조 사업체에서 근무하거나 가입대상이 아닌 것으로 나타났다. 반면, 비정규직들은 전체 비정규직 가운데 약 95.4%[노동조합 없음(83.3%) + 노동조합 가입대상 아님(12.1%)]로 나타나 매우 큰 차이를 보이고 있다. 그리고 노조에 가입

[그림 1] 고용형태별 노동조합 조직률

(단위 : %)

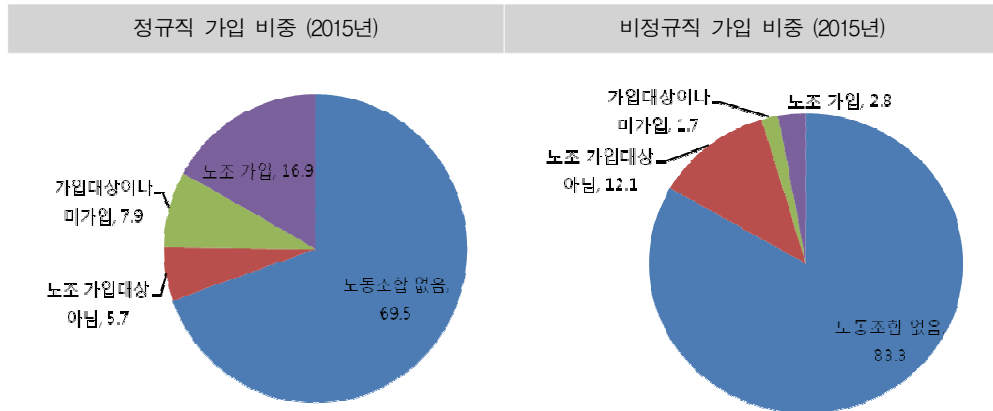


자료 : 통계청, 『경제활동인구조사 근로형태별 부가조사』, 각 연도 8월.

1) 이 수치는 「경제활동인구조사 고용형태별 부가조사 (8월)」을 이용해 구한 값으로 고용노동부의 노동조합 조직률 집계 방식과는 차이가 존재한다.

〔그림 2〕 고용형태별 조합원 비중

(단위 : %)



자료: 통계청, 『경제활동인구조사 근로형태별 부가조사』, 2015. 08.

가능한 비중도 정규직은 24.8%[가입대상이나 미가입(7.9%) + 노동조합 가입(16.9%)]로 나타났으나, 비정규직 근로자들은 4.5%[가입대상이나 미가입(1.7%) + 노동조합 가입(2.8%)]로 굉장히 낮아 크게 차이가 나고 있었다.

경제활동인구조사 고용형태별 부가조사를 살펴보면, 비정규직들은 소규모 사업체에 집중적으로 존재하고 대규모 사업체에서 그 비율이 감소하는 것을 살펴볼 수 있다. 2015년에 5인 미만 사업장에서는 전체 비정규직의 27.4%가 존재하고 있으며, 규모가 클수록 비정규직의 규모는 감소하는 것으로 나타났다. 30인 미만의 사업체에서는 전체 비정규직의 71.5%가 근로하는 것으로 나타났다. 정규직 근로자의 비중은 사업체 규모에 따라 편차가 작아 각 규모별로 10.0~20.0% 사이로 나타났다.

대부분의 비정규직은 서비스 산업에 집중되어 있었다. 2007년에는 전체 비정규직 중 서비스업에 고용되는 비정규직의 비중이 71.6%였으나 지속적으로 증가하여 2015년에는 77.8%에 달했다. 반면 정규직은 산업별 고용 비중이 2007~2015년 사이 크게 변화하지 않았다.

<표 2>에 따르면, 사업체 규모로 분류했을 때 30인 미만의 노동조합 조직률은 3.9%로 가장 낮다. 비정규직의 노조 조직률은 그보다 더 낮은 1.1%에 그친다. 그리고 기업별 노조 체제하에서 대부분의 소규모 사업체에는 노동조합이 존재하고 있지 않아 비정규직뿐만 아니라 정규직 또한 노동조합 가입이 어려운 상황이다. 노조가 있더라도 소규모 사업체 내부의 노동조합이 지닌 힘이 비정규직을 보호하기에는 부족한 점이 많을 것으로 예상된다.

〈표 1〉 근로형태 · 사업체 특성별 비중 추이

(단위: %)

			2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
사업체 규모별	비정규직	1~4인	26.2	25.6	23.7	25.6	25.8	27.0	27.2	27.6	27.4
		5~9인	18.1	20.1	19.2	19.2	19.3	19.7	20.1	20.0	21.0
		10~29인	23.6	24.0	26.0	24.4	24.7	23.7	22.7	23.0	23.1
		30~99인	18.0	17.2	18.4	19.4	18.3	18.0	18.1	17.6	17.0
		100~299인	7.8	7.2	6.8	6.2	6.3	6.4	6.4	5.8	6.2
		300인 이상	6.3	5.9	6.0	5.2	5.6	5.2	5.6	6.1	5.3
	정규직	1~4인	16.5	16.4	15.8	15.3	15.7	15.2	15.2	15.0	14.5
		5~9인	16.4	15.9	15.3	16.0	15.8	16.0	16.3	16.4	16.0
		10~29인	21.4	21.4	20.7	21.8	21.6	22.3	21.6	21.7	21.9
		30~99인	20.5	20.6	21.0	21.0	20.6	20.0	20.7	20.2	20.5
		100~299인	10.7	11.3	11.8	11.6	12.1	11.5	11.1	11.6	11.3
		300인 이상	14.5	14.4	15.5	14.4	14.1	15.0	15.1	15.3	15.8
산업별	비정규직	제조업	12.1	10.2	9.1	9.1	9.0	8.4	8.5	8.2	8.7
		서비스업	71.6	73.4	75.9	75.7	76.7	77.8	78.0	78.9	77.8
		그 외 기타	16.3	16.4	15.0	15.2	14.3	13.7	13.5	12.8	13.5
	정규직	제조업	26.2	26.2	25.2	26.1	25.3	25.9	25.3	26.2	26.5
		서비스업	66.3	66.1	67.4	66.4	67.2	67.3	67.7	66.8	66.9
		그 외 기타	7.4	7.7	7.5	7.5	7.5	6.8	7.0	7.0	6.6

주: 산업분류 9차 개정을 활용하여 1) 제조업은 △제조업, 2) 서비스업에는 △도매 및 소매업 △숙박 및 음식점업 △출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업 △금융 및 보험업 △부동산업 및 임대업 △전문, 과학 및 기술 서비스업 △사업시설관리 및 사업지원 서비스업 △공공행정, 국방 및 사회보장 행정 △교육 서비스업 △보건업 및 사회복지 서비스업 △예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업 △협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업 △가구내 고용활동 및 달리 분류되지 않은 자가소비 생산활동 △국제 및 외국기관 등을 포함하고 그 밖에 3) 기타 산업으로는 △농업, 임업 및 어업 △광업 △전기, 가스, 증기 및 수도사업 △하수 · 폐기물 처리, 원료재생 및 환경복원업 △건설업이 포함됨.

자료: 통계청, 『경제활동인구조사 근로형태별 부가조사』, 각 연도 8월.

〈표 2〉 2015년 사업체 규모별 조직현황

(단위: 천 명, %)

	30인 미만	30 ~ 99인	100 ~ 299인	300인 이상
임금근로자 수	11,328	3,732	1,862	2,390
조합원 수	447	597	421	913
조직률	3.9	16.0	22.6	38.2
비정규직 조직률	1.1	5.9	8.1	9.7

자료: 통계청, 『경제활동인구조사 근로형태별 부가조사』, 2015.08.

현재 비정규직 대부분이 근무하는 서비스업에서도 마찬가지로 노동조합 조직률이 낮게 나타났다. <표 3>을 보면 비정규직의 조직률은 제조업이 4.6%, 서비스업이 2.8%, 그 외 기타 산업에서 1.4%로 나타났다. 비정규직의 약 77.8%를 고용하고 있는 서비스업에서

〈표 3〉 2015년 산업별 조직현황

(단위: 천 명, %)

	제조업	서비스업	그 외 기타
임금근로자 수	4,006	13,605	1,701
조합원 수	665	1,604	110
조직률	16.6	11.8	6.4
비정규직 조직률	4.6	2.8	1.4

자료: 통계청, 『경제활동인구조사 근로형태별 부가조사』, 각 연도 8월.

조직률이 낮다는 것을 통해, 대부분의 비정규직은 노조 가입에 제약을 받고 있다는 것을 예상할 수 있다.

### Ⅲ. 노조 공급과 근로자의 노조 수요

앞서 자료들은 비정규직에게 노동조합에 가입할 수 있는 기회를 제공하는 노동조합 공급의 제약이 정규직과 비교해 크다는 것을 간접적으로 보여주고 있다. 하지만 공급이 충분히 이루어진다고 해서 반드시 비정규직들이 노동조합에 가입하는 것은 아니다. 노동조합 가입에도 흔히 경제학에서 이야기하는 수요와 공급이 존재한다.

이미 많은 연구들이 노동조합 가입에 관한 수요-공급이론을 제공하였다(Farber, 1982; Farber and Krueger, 1992; Peetz, 1998). 이론에 따르면, 개별 근로자의 노조 가입성향을 노동조합 수요로 밝히고, 미조직 근로자들에게 노동조합에 가입할 수 있는 기회를 나타내는 것을 노동조합 공급이라 말한다. 이론은 개인의 노동조합 가입성향, 주변의 환경, 구조적 요인 등을 결합하여 노동조합 가입률을 설명하고, 수요와 공급의 상호작용 결과로 노동조합 조직률이 결정된다고 밝히고 있다(윤진호, 2002).

Charlwood(2002)는 이 수요와 공급이 일치하지 않을 때의 문제점을 지적하였다. 그는 노동조합 수요와 공급에 격차가 생기면 ‘노동조합 대표권 갭<sup>2)</sup> (representation gap)’이 발생한다고 밝히면서, 노조에 대한 수요가 공급을 초과하면 미가입된 근로자들은 여러 가지 제약요인으로 인해 노동조합 가입이 막혀 노조 대표권을 보장받지 못하는 결과를 가져올 것이라고 밝히고 있다.

2) 노동조합의 대표권이란, 노동조합이 노동자들을 대표하여 그들의 이익을 보호하거나 대변하는 기능을 하는 것이기에 노조 대표권 갭 현상이 발생하면 노동조합 미조직 근로자들이 작업장에서 발생하는 불이익이나 차별 등 다양한 사안에 대해 노조의 보호를 받고 싶어도 구조적으로 불가능하다는 것을 의미한다.

우리나라 근로자들의 노동조합 수요와 공급을 확인하기 위해 한국노동연구원에서 제공하는 한국노동패널자료(10차~17차)를 활용하였다. 한국노동패널 자료에서는 비조합원에게 가입의사를 질문하고 있어 미조직 근로자들을 대상으로 노조 가입의사를 확인할 수 있다. 그리고 노동조합에 가입되어 있는 사람들에게 탈퇴의향을 묻고 있어 노조 대표권의 지속성을 파악할 수도 있다.

한국노동패널에서는 설문지를 통해 선언적 정규직·비정규직 정보를 제공하고 있다. 하지만, 실제 정규직과 비정규직의 규모와 선언적 고용형태의 규모에는 차이가 존재할 수 있다. 따라서 본고는 한시적 근로자, 시간제 근로자, 비전형 근로자를 구하고 이를 비정규직으로 판단하였고, 그 외 임금근로자들을 정규직으로 규정하여 이용하였다.

### 1. 노동조합 공급<sup>3)</sup>

한국노동패널자료를 이용하여 정규직과 비정규직 근로자들에게 노동조합 접근 및 가입기회가 얼마나 제공되고 있는지 알아보자. 2014년(17차) 노동패널자료에서 정규직과 비정규직의 표본 수는 각각 2,853명, 1,608명으로 나타났다. 그 가운데 유노조 사업장에서 근무하는 정규직 근로자의 비중은 23.6%였고, 비정규직 근로자는 약 8.3%였다<sup>4)</sup>. 노동조합에 가입된 정규직은 약 14.1%로 나타났지만, 비정규직은 전체 비정규직의 3.2%로 나타났다. 이를 통해 한국노동패널 자료를 통해서도 비정규직의 대부분은 노동조합 가입 기회가 없을 것으로 판단된다.

노동조합의 공급에 있어 또 하나의 문제는 노동조합이 있는 사업장에서 근무해도 비정규직 노동자들이 노동조합 가입률이 낮다는 점을 들 수 있다. 2014년 유노조 사업체에서 정규직 조직률은 59.7%(=정규직 조합원/유노조 사업체 정규직)로 나타났으나, 비정규직 조직률은 39.1%로 상대적으로 낮게 나타났다.

3) 근로자들이 노동조합을 설립하면 자체적인 공급을 이룰 수 있다는 판단이 가능하다. 하지만, 기업별 노동조합이 주를 이루는 한국의 특성상 노동조합을 설립하는 데 드는 비용보다 이를 통해 취하는 편익(노동조합원 수 및 노동조합비 등)이 적다면 근로자들은 노동조합 설립을 포기하게 된다. 또한 주변 근로자들은 노조에 가입하고 싶으나 가입할 수 없는 상황이 된다(윤진호, 2002). 고용형태에 따라 이 비용과 편익은 달라지겠지만, 현실적으로 근로자들이 노조를 설립하는 것이 노동조합 및 노동관계 조정법에서 이야기하는 것과 같이 용이하지 않다고 판단된다. 따라서 본고에서 논하는 노동조합 공급은 노동조합 접근 및 가입기회로 제한하고자 한다.

4) <표 4>는 경제활동인구조사 고용형태별 부가조사(그림 1)와 비중에서 차이가 있다. 특히, 유노조·무노조 사업체에서 근무하는 근로자 비중에는 표본에 차이가 있었다. 예를 들어, 2014년 노동패널자료에서는 유노조 사업체에서 근무하는 정규직과 비정규직은 각각 23.6%, 8.3%로 나타났으나, [그림 1]의 2015년 경찰자료는 유노조 사업체에서 근무하는 정규직과 비정규직의 비중이 각각 30.5%, 17.7%로 차이가 있다. 하지만, 두 집단의 노동조합 조직률은 경제활동인구조사로 본 조직률과 유사성을 보이고 있다는 점에서 한국노동패널자료를 활용하는 데 큰 무리는 없을 것으로 판단된다.

〈표 4〉 노동조합에 대한 접근기회

(단위: 명, %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1. 정규직	3,174 (100.0)	3,193 (100.0)	3,009 (100.0)	3,050 (100.0)	3,044 (100.0)	3,024 (100.0)	3,089 (100.0)	2,853 (100.0)
- 노동조합 있음	736 (23.2)	700 (21.9)	690 (22.9)	630 (20.7)	660 (21.7)	719 (23.8)	763 (24.7)	673 (23.6)
- 조합원	438 (13.8)	418 (13.1)	409 (13.6)	383 (12.6)	384 (12.6)	411 (13.6)	439 (14.2)	402 (14.1)
2. 비정규직	1,172 (100.0)	1,147 (100.0)	1,354 (100.0)	1,434 (100.0)	1,492 (100.0)	1,575 (100.0)	1,525 (100.0)	1,608 (100.0)
- 노동조합 있음	107 (9.1)	101 (8.8)	113 (8.3)	94 (6.6)	97 (6.5)	73 (4.6)	89 (5.8)	133 (8.3)
- 조합원	35 (3.0)	37 (3.2)	53 (3.9)	35 (2.4)	42 (2.8)	20 (1.3)	25 (1.6)	52 (3.2)

자료: 한국노동연구원, 『한국노동패널』, 각 연도.

이와 같은 차이가 발생한 이유를 알아보기 위해 유노조 사업장에 종사하는 근로자 가운데 노동조합에 가입하지 않은 원인을 살펴보았다. 노조가 있는 사업장에 비정규직 근로자들 가운데 노조에 가입하지 않은 사람들 대부분은 그 이유를 노조 가입기회의 제한<sup>5)</sup>이라고 응답하고 있었다(표 5 참조). 유노조 사업체를 대상으로 한 통계를 확인하면, 비정규직들 대부분은 가입자격이 없어서 노동조합에 가입하지 못한다고 밝히고 있다. 2014년 총 133명의 유노조 사업장에서 근무하는 비정규직 가운데 44.4%인 59명이 이러한 이유로 비조합원이 되었다고 응답했다.

노조 가입기회 제한 외에 다른 이유로 가입하지 않은 비중은 23명으로 약 17.3%로 나타났다. 이들 가운데는 ‘노동조합의 필요성을 못 느껴서’라는 응답이 가장 많았고, 다른 원인은 극소수에 그쳤다. 결국, 대부분의 비정규직은 무노조 사업체에서 근무하며 노동조합에 가입할 수 없고, 유노조 사업체에서 근무하더라도 가입대상에서 제외되기 때문에 노동조합에 가입할 수 없다는 것이다.

정규직들은 노조 가입기회가 제한되는 상황보다는 다른 이유로 노동조합에 가입하지 않는 수가 상대적으로 크게 나타났다. 비정규직과 마찬가지로 ‘필요성을 못 느껴서’라고 응답한 정규직이 다수로 나타났다.

노동조합의 공급을 고용형태에 따라 정리해 보자. 비정규직 근로자들은 무노조 사업장에 대다수가 취업을 하고, 가령 유노조 사업체에 속하여도 노동조합 가입대상에서 제외

5) ‘노동조합의 가입자격이 없음’과 ‘노동조합이 없음’의 항목을 노동조합 가입기회 제한으로 한다. 유노조 사업장을 대상으로 하였기에 설문에 응답한 거의 모든 사람들이 ‘노동조합의 가입자격이 없음’으로 응답했다.

〈표 5〉 유노조 사업장 근로자의 노조 비가입 이유

(단위: 명, %)

정규직·유노조 사업체		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
노조 가입자		429 (58.4)	416 (59.4)	402 (58.4)	376 (59.8)	379 (57.4)	403 (56.2)	434 (57.0)	398 (59.1)
노조 비가입	노조 가입기회 제한	111 (15.1)	103 (14.7)	98 (14.2)	84 (13.4)	91 (13.8)	108 (15.1)	117 (15.4)	91 (13.5)
	기타 이유	194 (26.4)	181 (25.9)	188 (27.3)	169 (26.9)	190 (28.8)	206 (28.7)	211 (27.7)	184 (27.3)
	- 노조활동이 불만스러워서	16	16	27	18	21	22	21	22
	- 가족, 친지, 동료 등 주위의 만류로	6	1	7	3	6	6	2	1
	- 사용자측의 만류로	18	16	12	11	8	10	18	8
	- 필요성을 못느껴서	154	148	141	137	154	168	168	153
	- 그 외 기타	0	0	1	0	1	0	2	0
전 체		734 (100.0)	700 (100.0)	688 (100.0)	629 (100.0)	660 (100.0)	717 (100.0)	762 (100.0)	673 (100.0)
비정규직·유노조 사업체		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
노조 가입자		34 (32.1)	36 (34.0)	51 (48.1)	35 (33.0)	40 (37.7)	19 (17.9)	25 (23.6)	51 (48.1)
노조 비가입	노조 가입기회 제한	53 (50.0)	40 (37.7)	44 (41.5)	39 (36.8)	41 (38.7)	37 (34.9)	46 (43.4)	59 (55.7)
	기타 이유	19 (17.9)	24 (22.6)	18 (17.0)	20 (18.9)	16 (15.1)	17 (16.0)	18 (17.0)	23 (21.7)
	- 노조활동이 불만스러워서	2	1	1	1	2	0	2	0
	- 가족, 친지, 동료 등 주위의 만류로	0	0	1	2	1	0	0	0
	- 사용자측의 만류로	0	0	0	2	2	0	2	7
	- 필요성을 못느껴서	16	23	16	15	11	17	14	15
	- 그 외 기타	1	0	0	0	0	0	0	1
전 체		106 (100.0)	100 (100.0)	113 (100.0)	94 (100.0)	97 (100.0)	73 (100.0)	89 (100.0)	133 (100.0)

주: 미가입자 가운데 노조 비가입 이유에 대한 무응답자나 '알 수 없음'은 제외하였기에 각 항목의 합이 총계에 미달할 수 있음.

자료: 한국노동연구원, 『한국노동패널』, 각 연도.

되기에 노조원이 되기는 어려웠다. 반면, 정규직 근로자는 유노조 사업장에서 근무하는 비중이 상대적으로 비정규직보다 높지만, 노조 가입기회가 제한되는 것이 아닌 다른 이유로 노조 비가입을 선택하고 있는 것을 알 수 있었다.

## 2. 노동조합 수요

노동조합의 수요란 근로자들이 노동조합에 가입하고자 하는 성향을 말한다. 한국노동패널에서는 노동조합에 가입하고 있지 않은 근로자들에게 향후 가입이 자유롭다는 가정



하에 근로자들이 노동조합에 가입할 의향에 대해 질문한다.

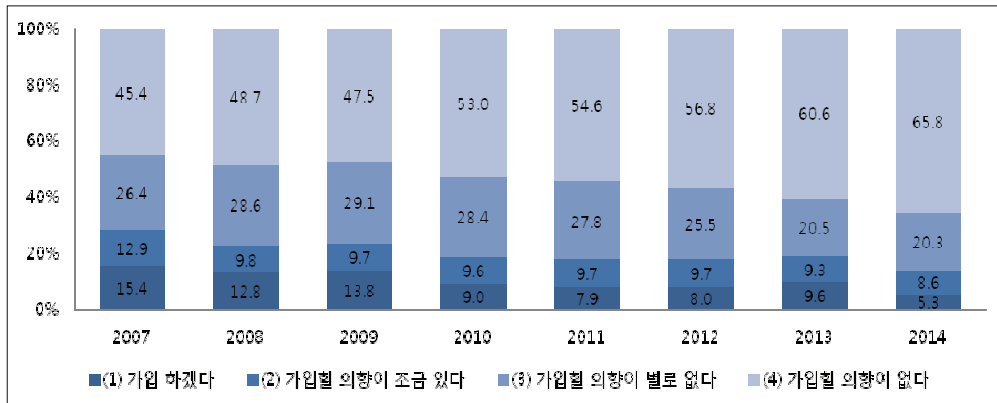
[그림 3]은 비정규직 가운데 노동조합에 가입되지 않은 비정규직을 대상으로 그들의 가입성향을 나타내었다. 눈에 띄는 것은 2007년과 2014년 사이 비정규직들의 노동조합 가입 의향이 낮아지고 있다는 점이다. 2007년에는 28.3%[가입하겠음(15.4%) + 가입할 의향이 조금 있음(12.9%)]에 달하는 비정규직 근로자들이 노동조합에 가입하려는 의향이 있었으나, 2014년 현재 13.9%[가입하겠음(5.3%) + 가입할 의향이 조금 있음(8.6%)]로 약 14.4%포인트나 감소한 것으로 나타났다. 반면에 ‘가입할 의향이 없다’는 비중은 2007년 45.4%를 시작으로 점차 증가하여, 2014년 현재 65.8%에 달했다.

앞에서 우리는 경제활동인구조사 고용형태별 부가조사에서 금융위기 이후인 2009년에 비정규직 조직률이 감소하는 것을 확인하였다. 그리고 한국노동패널조사에서는 노동조합 가입의향이 있는 비정규직의 비중이 20.0%를 상회하다가 2010년 18.6%로 크게 감소하는 것을 확인할 수 있었다. 그 후 특히 ‘가입하겠다’는 비중은 지속적으로 감소하는 것을 확인할 수 있다. 이는 2014년에 ‘가입하겠다’는 비중은 5.3%로 2007년 15.4%였던 응답자 비중의 약 1/3 수준임을 확인할 수 있었다.

[그림 4]는 정규직의 가입성향이다. 정규직들의 노동조합 가입의향은 등락을 반복하고 있는 모습을 보이고 있어 추세적으로 증가나 감소를 판단할 수는 없었다. 단순히 ‘가입하겠다’와 ‘가입할 의향이 조금 있다’는 비중이 20.0% 안팎에서 유지되고 있는 것으로 판단된다.

[그림 3] 비정규직 근로자 노동조합 가입의향(노조 비가입자 전체)

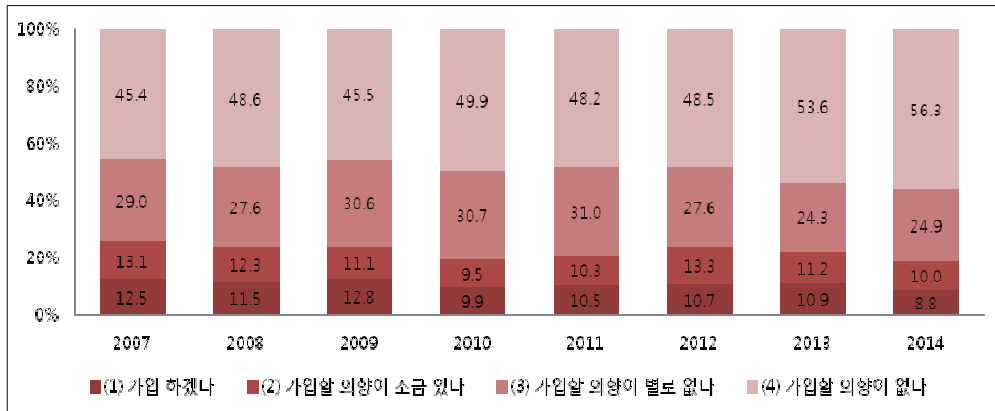
(단위 : %)



자료 : 한국노동연구원, 『한국노동패널』, 각 연도.

(그림 4) 정규직 근로자 노동조합 가입의향(노조 비가입자 전체)

(단위 : %)



자료 : 한국노동연구원, 『한국노동패널』, 각 연도.

우리는 노조 가입의향을 논할 때, 노동조합의 ‘경험재 효과’를 고려해 볼 수 있다. Gomez & Gunderson(2004)의 연구에서 개별 근로자가 노동조합에 가입하는 것을 소비자가 일종의 경험재(경험재 : 경험을 하기 전에 가치 평가를 하기 어려운 재화)를 구매하는 것과 유사하다고 간주하였다. 경험재는 일단 사용하면 그 특성이나 효용을 알 수 있는 것과 같이, 노동조합도 가입 전에는 노조의 유용성에 대해 잘 모르기 때문에 호감도가 낮을 수 있으나 노조에 가입한 후에는 노동조합에 대한 호감도가 증가한다고 밝히고 있다.

만약 이 효과가 존재한다면, 노동조합에 가입하고 있지는 않지만 유노조 사업체에서 노동조합의 활동을 보면 노조의 특성이나 효용을 직간접적으로 체험할 수 있을 것으로 판단된다. 반면, 무노조 사업체의 경우에는 유사한 체험을 할 수 있는 기회가 없기 때문에 노동조합에 대한 특성이나 효용을 잘 알 수 없다는 점에서 이 두 집단 안에서 정규직과 비정규직들은 노동조합 가입에 대해 다른 생각을 가지고 있을 것으로 예상된다. <표 6>과 <표 7>을 통해 경험재 효과가 있는지 간접적으로 살펴보아야 할 필요가 있다.

<표 6>을 통해 비정규직들의 사업장 노조 유무별 가입의향을 비교해 보자. 먼저 경험재 효과에 대해서는 유노조 사업장의 비정규직들이 무노조 사업장에 근무하는 이들보다 노조 가입에 조금 더 호의적으로 나타났다. 가입할 의향이 있는 비정규직의 비중이 유노조 사업장에 많다는 것이 경험재 효과의 단서로 보인다. 하지만 유노조 사업장과 무노조 사업장 간 표본 수 차이가 크고 유노조·무노조 사업장이 갖는 다른 요인들이 존재할 수 있기에 단정 짓기에는 무리가 있다. 보다 중요한 사실은 유노조 사업장과 무노조 사업장 모두에서 노조에 가입하겠다는 비중이 감소하고 있다는 것이다. 가입하겠다는 비중은 유노조 사업장과 무노조 사업장 모두 감소하고 있고, 가입할 의향이 없다는 비정규직

〈표 6〉 노조 유무에 따른 비정규직의 노조 가입의향

(단위: %)

		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
유노조 사업장	- 가입하겠다	30.1	23.1	19.4	18.6	8.8	16.7	15.6	13.4
	- 가입할 의향이 조금 있다	19.2	10.8	6.5	6.8	24.6	13.0	17.2	17.1
	- 가입할 의향이 별로 없다	26.0	43.1	35.5	28.8	28.1	27.8	21.9	23.2
	- 가입할 의향이 없다	24.7	23.1	38.7	45.8	38.6	42.6	45.3	46.3
무노조 사업장	- 가입하겠다	14.8	12.2	13.7	8.8	7.9	7.8	9.4	4.9
	- 가입할 의향이 조금 있다	12.3	9.7	9.9	9.7	9.3	9.3	8.9	7.5
	- 가입할 의향이 별로 없다	26.2	28.0	28.4	28.3	27.8	25.5	20.3	20.3
	- 가입할 의향이 없다	46.7	50.1	48.0	53.2	55.1	57.5	61.4	67.3

자료: 한국노동연구원, 『한국노동패널』, 각 연도.

〈표 7〉 노조 유무에 따른 정규직의 노조 가입의향

(단위: %)

		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
유노조 사업장	- 가입하겠다	8.9	8.5	8.4	7.5	4.3	6.1	4.9	4.0
	- 가입할 의향이 조금 있다	11.5	7.0	8.4	7.1	6.0	7.6	6.7	8.0
	- 가입할 의향이 별로 없다	33.8	37.0	38.7	36.2	39.5	34.4	36.3	34.9
	- 가입할 의향이 없다	45.9	47.5	44.6	49.2	50.2	51.9	52.1	53.1
무노조 사업장	- 가입하겠다	13.1	12.0	13.4	10.3	11.3	11.4	11.8	9.6
	- 가입할 의향이 조금 있다	13.3	12.9	11.5	9.7	10.9	14.1	12.0	10.3
	- 가입할 의향이 별로 없다	28.0	26.3	29.5	29.7	29.6	26.6	22.2	23.6
	- 가입할 의향이 없다	45.6	48.8	45.6	50.3	48.2	47.9	53.9	56.6

자료: 한국노동연구원, 『한국노동패널』, 각 연도.

의 비중도 모두 지속적으로 증가하고 있다. 이는 비정규직들에게 노동조합에 대한 수요 자체가 감소하고 있음을 시사하고 있다.

〈표 7〉은 정규직 노동조합 비가입자에 대한 가입의향이다. 무노조 사업장에서 정규직은 2014년에 약 19.9%가 노동조합에 가입할 의향이 있다고 밝히고 있고, 유노조 사업장에서는 12.0%만이 노동조합에 가입하고자 한다. 하지만, 유노조 사업장에서는 이미 상당수의 정규직들이 노동조합에 가입하고 있다. 따라서 노동조합 미가입자 가운데 10%가 넘는 사람들이 더 노조에 가입하고자 함을 의미한다. 따라서 이미 노조에 가입되어 있는 조합원을 가입의향이 있다고 판단하고 그 비중을 살펴보면, 유노조 사업체가 무노조 사업체에 비해 노동조합에 가입하고자 하는 가입의향은 높다. 따라서 정규직들에게도 경험재 효과

〈표 8〉 인적 특성별 비정규직 근로자 노동조합 가입의향(연령별, 성별)

(단위: %)

		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
비 정 규 직	연 령 별	15~29세	34.7	29.3	30.6	28.8	24.3	22.9	21.2	13.4
		30~39세	35.9	29.2	33.1	25.3	23.8	22.1	21.7	18.0
		40~49세	25.7	21.5	22.0	18.0	19.0	20.6	24.0	15.5
		50~59세	22.8	19.5	17.3	13.4	14.1	15.5	19.1	15.5
		60세 이상	18.7	13.1	15.0	10.8	8.6	10.3	10.8	8.3
성 별	남성	30.3	24.5	26.5	21.1	18.8	17.9	21.5	15.9	
	여성	25.9	20.6	20.2	16.1	16.5	17.5	16.3	12.0	

자료: 한국노동연구원, 『한국노동패널』, 각 연도.

가 존재할 것으로 판단된다. 정규직의 수요의 변화는 감소와 증가를 반복하고 있어 명확하게 증가하고 있다거나 감소하고 있다고 판단하기에는 어려움이 있다.

결국, 정규직보다는 비정규직의 경우가 노조 가입의향이 낮아졌다고 판단된다. 그 원인이 최근 노동시장에서 증가하는 고령자와 여성 때문이 아닐까? 하는 질문을 해 볼 수도 있다. 그리고 노조 가입의향 결정요인과 관련된 다양한 연구들에서 여성은 남성보다 노동조합 가입의사가 낮게 나타나고, 연령이 높을수록 노동조합에 가입하지 않는다고 밝히고 있다는 점도 해당 부분을 살펴봐야 하는 이유이다.

다음으로 비정규직을 중심으로 연령·성별에 따라 가입의향이 어떻게 변화해 왔는지 살펴보았다. <표 8>에서 비정규직들의 가입의향[노동조합에 가입하겠음+노동조합에 가입 의향이 조금 있음]은 대부분의 연령대와, 남성, 여성에서 감소하고 있는 추세를 보이고 있었다. 따라서 앞서 논한 고령자와 여성의 증가로 인해 노동조합 가입의향이 낮아진다는 것을 지지하는 이유를 찾지는 못하였다. 물론, 비중의 변화만으로 이를 증명하기에는 무리가 있다는 점을 유의해야 한다.

#### IV. 노동조합 대표권 갭

비정규직의 수요가 감소하고 있지만, 공급이 극히 제한되는 상황에서 노조의 수요와 공급의 격차는 자연스럽게 발생할 수밖에 없다. 노동조합에 공급과 수요의 격차가 발생하면 노동조합 대표권의 갭 현상을 가져올 수 있다. 따라서 우리나라 정규직과 비정규직들의 노동조합에 대한 수요와 공급 간 격차 크기는 얼마나 되는지 측정해 보고, 노조 대표권 갭 현상에 대해 고민해 보고자 한다. 근로자들이 갖는 노동조합 수요의 크기를 정확

히 계산하는 것은 거의 불가능에 가까울 것이다. 다만 몇 가지 가정을 통해 그 갭이 얼마나 되는지 추정이 가능할 것이다.<sup>6)</sup>

<표 9>를 설명하면, 현재 노조원은 2014년 기준으로 정규직이 14.1%이고 비정규직은 3.2%로 나타났다. 이 가운데 노동조합 대표권 지속 희망자는 13.9%, 2.8%로 나타났다. 노동조합 대표권 지속 희망자는 노동패널 데이터에서 노조원들에게 질문하고 있는 ‘노조탈퇴의향’으로 살펴보고, 그 가운데 ‘탈퇴하겠다’ 또는 ‘탈퇴할 의향이 조금 있다’의 비중을 제외한 값을 노동조합 조직률에 곱하여 구하였다.

비노조원 노조가입 의사(1)과 (2)를 통해 수요의 크기를 예상해 볼 수 있다. 비노조원 노조가입 의사(1)은 미조직 근로자 전체비중(전체에서 현재 노조 조직률을 뺀 값)에서 무노조 사업장 근로자들의 노동조합 가입 희망 비율을 곱하여 구한 값으로, 이는 ‘시현된 수요(revealed demand)’라고 판단할 수 있다. 하지만 이 수요가 전체 크기라고는 할 수 없다. 그 이유는 현재 많은 근로자들이 노동조합 자격이나 무노조 등 구조적인 이유로 가입하지 못하고 있기에 잠재된 수요의 크기는 이보다 더 크게 존재할 것으로 예상되기 때문이다.

비노조원 노조가입 의사(2)는 미조직 근로자 전체비중에서 유노조 사업장 근로자들 가운데 노조 가입이 제한(가입대상 제외)되어 노조가입이 불가능한 비율을 곱한 값으로, 노조에 대한 잠재적 수요의 최대치로 해석할 수 있을 것이다.

<표 9> 노동조합 대표권 갭

(단위: %)

	2007 정규직	2007 비정규직	2007 정규-비정규	2014 정규직	2014 비정규직	2014 정규-비정규
전 체	3,174 (100.0)	1,172 (100.0)		2,853 (100.0)	1,608 (100.0)	
현재 노조원 조직률	13.8	3.0	10.8	14.1	3.2	10.9
노조 대표권 지속 희망자	12.9	2.7	10.2	13.9	2.8	11.1
비노조원 노조가입 의사(1) - 시현된 수요	22.8	26.3	-3.5	17.1	12.0	5.1
비노조원 노조가입 의사(2) - 잠재 수요 최대치	31.4	71.4	-40.0	28.4	69.7	-41.3
노조 대표권 갭(1)	21.9	26.0	-4.1	16.9	11.6	5.3
노조 대표권 갭(2)	30.5	71.1	-40.6	28.2	69.3	-41.1

자료: 한국노동연구원, 『한국노동패널』, 각 연도.

윤진호(2002), 「비정규노동 연구:비정규 노동자의 실태와 조직화 문제」.

6) 이를 추정하기 위해 윤진호(2002)의 선행연구를 참고하였다.

위의 수치들을 이용하여, 노조 대표권 갭은 다음과 같은 식으로 구할 수 있다. 이때 비노조원의 노조가입 의사에 따라 노조 대표권 갭은 최소와 최대치로 구분된다.

※ 노조 대표권 갭 =

[노조 대표권 지속 희망자 + 비노조원의 노조가입 의사] - 현재 노조 조직률

비노조원 노조가입 의사(1-시현된 수요)로 알 수 있는 것은 명시적으로 드러난 ‘좌절된 수요’의 변화이다. 2007년에 정규직과 비정규직의 좌절된 수요는 각각 22.8%, 26.3%로 나타났으나, 2014년 현재는 정규직은 17.1%, 비정규직은 12.0%로 그 수요가 감소하였다. 이는 노동조합에 가입하고자 하는 수요가 감소했음을 나타내고 있다. 그리고 2014년도에 비정규직의 노조가입 의사가 2007년에 비해 크게 낮은 것은 노조 가입제약으로 인해 스스로 가입을 포기한 ‘은폐된 수요’가 증가했음을 나타낼 가능성도 존재한다.

비노조원 노조가입 의사(2-잠재 수요 최대치) 비중은 2007년에 정규직이 31.4%, 비정규직이 71.4%로 나타났다. 그리고 2014년에는 정규직이 28.4%, 비정규직이 69.7%로 나타났다. 두 시점 모두 비정규직이 정규직보다 그 값이 크다. 그 이유는 비정규직은 노조가 없는 사업장에서 대부분이 일하고 있고, 유노조 사업장에서는 단체협약이나 노동조합의 규약 등으로 가입이 불가능하기 때문일 것이다.

노조 대표권 갭의 크기는 ‘좌절된 수요’의 크기를 비노조원의 가입의사를 밝힌 것(명시된 수요)을 기준으로 볼 것인지, 노조 가입이 제한되어 가입이 불가능한 근로자들까지 포함해서 논할지에 따라 달라진다.

먼저, 정규직을 살펴보자. 노조 대표권 갭은 2007년에 21.9 ~ 30.5%로 나타났고, 2014년에는 감소한 16.9 ~ 28.2%로 나타났다. ‘명시적 수요’로 나타낸 노조대표권 갭(1)과 ‘은폐된 수요’로 나타낸 노조 대표권 갭(2)이 모두 감소하였다. 하지만 앞에서 정규직의 수요는 해마다 바뀌고 있고, 수요의 감소나 증가가 지속되지 않는 추세를 나타내고 있다는 점을 유념해야 한다. 따라서 2007년부터 2014년까지 정규직에 대한 노조의 수요를 추세적으로 고려하지 않고, 단순히 2014년과 2007년을 비교하여 노조에 가입하고 싶어도 하지 못하는 사람들이 줄어든 것으로 판단하기에는 어려움이 있다. 따라서 이를 고려할 때, 정규직의 노조 대표권 갭은 비슷한 수준으로 유지되고 있다고 판단된다.

반면, 비정규직은 2007년에 26.0 ~ 71.1% 수준에서 2014년에 11.7 ~ 69.3%로 나타났다. 비조합원 가운데 가입의사를 밝힌 수요에 의한 대표권 갭(1)은 감소하였고, 이는 외환위기 이후 급감하고 그 비중이 낮게 유지되고 있다.

하지만 노조 가입제한을 이유로 노조 가입이 불가능해 우리가 알 수 없는 ‘은폐된 수요’는 2007년과 2014년 비슷한 수준을 나타내고 있다. 이는 아직도 우리 주변에 상당수의 비정규직들이 노동조합 가입을 원하나 노조의 보호나 대변을 받지 못하고 있는 과거로부

터 변화하지 않은 현실을 보여주는 것으로 예상해 볼 수 있다.

## V. 맺음말

우리 노동시장의 비정규직은 고용안정, 임금, 근로조건이 정규직에 비해 상대적으로 열악하다. 본고를 통해 비정규직은 노동조합 가입과 관련해서도 정규직과 비교해 외부적 조건에 의해 가입성향의 차이를 보이고 있음을 확인할 수 있었다.

노동조합 조직률을 높이는 방안을 강구하기 위한 사전조사로 수요와 공급을 확인해 볼 필요가 있었다. 한국노동패널 자료로 본 정규직의 노조 수요와 공급은 변화하고 있으나 뚜렷한 차이를 나타내진 않았다. 그러나 비정규직들의 노조 가입의향으로 파악한 수요는 추세적으로 감소하는 것으로 나타났다. 사업장 특성으로 살펴본 공급은 여전히 제한적이었고 이로 인해 여전히 ‘좌절된 수요’가 상당수 존재하는 것으로 나타났다.

‘노동조합 대표권 갭’의 크기를 추정하여 살펴본 결과, 비정규직의 명시적 수요에 대한 대표권 갭은 감소한 것으로 나타났다. 이는 노조 가입에 대한 수요 감소의 영향이 주된 이유일 것으로 예상된다. 하지만 은폐된 수요로 살펴본 노동조합 대표권 갭은 아직도 우리나라의 비정규직들 상당수가 노조 가입을 원하고 있지만, 노동조합으로부터 가입을 공급받지 못하는 상황으로 판단할 수 있다.

한국의 노조들은 비정규직을 보호하고 그들의 권리신장을 위해 노력을 지속해 왔다. 하지만 오랫동안 기업별 노조라는 환경 안에서 보호와 대응은 제한적이었고, 정규직 중심의 노동조합에서 비정규직의 이슈는 해결해야 할 우선순위에서 종종 뒤로 밀려져 왔다. 이에 노동조합도 산업별이나 직업별과 같은 초기업 단위에서 비정규직의 조직화 노력을 진행하고 있고, 노조 상급단체에서 비정규직들을 지원하고 연대해 나아가고 있다. 하지만 이 역시 비정규직의 조직력을 끌어올리기에는 아직 그 힘이 부족한 것 같다.

아직도 많은 수의 비정규직들은 제한이라는 장벽 밖에서 노동조합에 들어가길 원한다고 말하고 있다. 그들은 노동조합이 자신들을 위협이나 차별로부터 보호해 주길 바란다. 구조적 장벽이 쉽게 허물어지지 않는겠지만, 노동조합은 장벽 밖에서 보호받지 못하고 있는 그들의 외침에 더욱 귀기울여주길 기대해 본다. **KLI**

## &lt;참고문헌&gt;

- 윤진호 (2002), 「비정규노동 연구: 비정규 노동자의 실태와 조직화 문제」, 『산업노동연구』, 8(2), pp.1~40.
- Charlwood, A. (2002), “Why Do Non - union Employees Want to Unionize? Evidence from Britain,” *British Journal of Industrial Relations* 40(3), pp.463~491.
- Disney, R., A. Gosling and S. Machin(1994), “British Unions in Decline: An Examination of the 1980s Fall in Trade Union Recognition,” *Industrial and Labor Relations Review* 48, pp.403~419.
- Farber, H. S. (1982), “The Determination of the Union Status of Workers” (No. w1006), National Bureau of Economic Research.
- Farber, H. S. & A. B. Krueger(1992). “Union Membership in the United States: The Decline Continues” (No. w4216), National Bureau of Economic Research.
- Gomez, R. & M. Gunderson(2004), “The Experience Good Model of Trade Union Membership,” *The Changing Role of Unions: New Forms of Representation*, pp.92~112.
- Green, F. (1992), “Recent Trends in British Trade Union Density: How Much of a Compositional Effect?,” *British Journal of Industrial Relations* 30, pp.445~458.
- Machin, S. (2002), “New Workplaces, New Workers: Trade Union Decline and the New Economy,” forthcoming in H. Gospel and S. Wood (eds.), *The Future of Unions*, Volume 1, Routledge.
- Peetz, D. (1998), *Unions in a Contrary World: The Future of the Australian Trade Union Movement*, Cambridge University Press.