

産業關係研究

第 30 卷 第 4 號

2020년 12월

목 차

연구논문

“Municipal Corporatism” and Worker Representation on Boards of Directors
in Seoul City Joohee Lee · Jeong-Hee Lee 1

투표 참여에 있어 노동조합 효과 분석
..... 최 종 석 · 김 동 원 31

현장실험을 통해 분석한 비정규직의 정규직 전환에 따른 직무태도 변화에
관한 연구 방 장 영 · 이 영 면 63

座 業 關 係 研 究
第30卷 第4號, 2020. 12. pp. 1~30
© 韓 國 雇 傭 勞 使 關 係 學 會
<https://doi.org/10.37926/KJIR.2020.12.30.4.1>

“Municipal Corporatism” and Worker Representation on Boards of Directors in Seoul City

Joohee Lee* · Jeong-Hee Lee**

While social dialogue at the national level was withering away, the Seoul Metropolitan Government forged a strong partnership with public sector workers, introducing the worker director system in 2016. Using in-depth interviews with trade union leaders, directors on the boards, and bureaucrats, and primary and secondary sources from trade unions and the Seoul Metropolitan Government, this article investigates the mechanisms and effects of local corporatism in Seoul City, with particular attention to the limits and dilemmas of worker board representation introduced at the local level without proper legislative support at the national level. The “Seoul Model” successfully produced many progressive labor policies, including the worker board representation. However, because of the defective corporate governance, fragmented bargaining structure, and unwanted interference from the national government, worker directors in Seoul City’s public institutions and companies had to face severe role conflicts. The Seoul Model was only partially successful, because it was heavily dependent on Seoul City as a

논문접수일 : 2020년 8월 9일, 심사요청일 : 2020년 8월 13일, 심사완료일 : 2020년 10월 12일

* (first author) Professor, Department of Sociology, Ewha Womans University, j.lee@ewha.ac.kr

** Research Fellow, Korea Labor Institute, jhlee@kli.re.kr

benevolent employer, and it failed to expand the worker director system into the private sector. Municipal Corporatism without corporatist structures at the national level can lead to worker board participation, but its scope and durability might be limited without proper institutional prerogatives at the national level.

► **Keywords:** Corporatism, worker board representation, municipality, collective bargaining structure, codetermination

I . Introduction

Corporatism declined as neoliberalism forces governments to abandon full employment commitments, unwilling to make concessions to compensate wage restraint. At the same time, trade unions, because of decentralization of collective bargaining, were increasingly unable to deliver wage moderation. Resurrection of corporatism in the 1990s presented a complicated situation. To reduce the political costs of neoliberal anti-labor policies, some governments actively engaged in tripartite experiments. Weak unions without coordinated bargaining structure, also accepted social pacts hoping to improve their organizational capacities and political influence. However, social pacts in the 1990s were not stable and did not last. South Korea (hereafter Korea) is a case in point. Although Korea experienced tripartite experiments in the form of social pact-making amid the Asian financial crisis of 1997, the effects of social pacts were marginal and corporatist intermediary structures remained quite weak.

Although social dialogue at the national level has been dormant for a long time, especially during the two conservative governments (2008-2017), the Seoul Metropolitan Government, led by Mayor Park Won Soon, has successfully forged a strong social partnership with public sector workers, carrying out joint policy coordination across diverse policy areas. One of the most significant achievements of Seoul City's social dialogue was to introduce worker directors to local public companies and institutions in 2016. Public sector trade unions in Seoul City fully participated in the process of developing the worker participation scheme, even

though trade unions in countries with adversarial labor relations like Korea are usually suspicious of any government intervention at the workplace. It was a remarkable achievement, considering that the national government, at the time led by the impeached President Park Geun Hye, relentlessly pursued neoliberal measures that worked directly against workers' interests. Furthermore, strong enterprise unions and the fragmented collective bargaining structure were usually not conducive to implementing even the mildest form of codetermination.

Thus, this article engages the puzzle: how was it possible to forge “municipal corporatism,” when the central government failed to implement policy-making concertation at the national level? Would municipal corporatism without corporatist structures at the national level be also conducive to worker board participation? What were the limits and dilemmas of worker board representation introduced at the local level without proper legislative support? Because there has been little discussion about corporatism at the level of local governments, very few empirical studies have been found on this issue. This study conducted in-depth interviews with trade union leaders, directors on the boards, and bureaucrats, and have used primary and secondary sources from trade unions and the Seoul Metropolitan Government to investigate these questions. Neoliberalism and cutthroat competition broke apart workers' interests. It may be easier for municipalities, because of their small size and well-defined interests, to coordinate interests, and to explore new local social contracts and innovative labor policies.

The main focus of this study is the process of introducing the worker board participation in public companies in Seoul city, especially in relation to the Seoul Model, which has multiple meanings. It refers to progressive labor policies of Seoul City, the municipal tripartite experiment itself, and a municipal social dialogue institution like the Seoul Model Tripartite Committee. The remainder of the paper is organized as follows. After presenting the conceptual frameworks to investigate municipal corporatism, the next section examines worker board representation and codetermination in a comparative perspective. The following sections demonstrate the main empirical results, paying special attention to the corporate governance of Korean public companies and the key institutional features of worker representation on the boards. The final section presents the implications of this

study for contemporary debates on local corporatism and codetermination in countries without proper institutional prerogatives.

II. Corporatism at the Local Level and Worker Board Participation

1. The Prerequisite for Corporatism at the Local Level

Neo-corporatism has waned even in countries with strong corporatist institutions because of the intensified global competition that has weakened the states' autonomous capacity to implement national economic and social policies. The new, competitive corporatism (Rhodes 1998; 2001) of the 1990s emerged to overcome the economic crisis and/or welfare state deficit, but its significance also declined as the new competitive environment critically undermined both labor market security and unions' minimum capacity to self-regulate. It is in this context that corporatism at the local level becomes a viable alternative to macro-level corporatism. National politics have been inevitably predisposed to a repertoire of neo-liberal policies, which are detrimental to engaging in corporatist class compromise. Municipalities, by contrast, can be a source of innovation and experiments, e.g. basic income and living wage policies, rebalancing deregulation and weakening of labor rights by city-level policies (Lee 2017). Because of their relatively small size, it is easier for them to aggregate interests, providing fertile ground for corporatist compromise.

Municipal corporatism was seldom discussed or studied during the heyday of neo-corporatism (Grant 1985). However, there were significant examples of local or regional corporatism. The corporatism of the industrial district in northern and central Italy is a case in point. Although Italian national politics lacked the capacity to participate in political exchange, local governments in Italy since the early 1970s were able to coordinate diverse interests of producer groups to generate public goods and other reciprocal relationships. The Italian experience demonstrates that meaningful political initiatives are not restricted to national levels (Crouch 1993).

A case study of municipal labor relations in New York City also illuminates the point that local or regional corporatism can be forged in a country like the United States, where the measure of corporatism was almost nonexistent at the national level. In New York City, corporatism and consultation were developed gradually along with the expansion of welfare provision and social rights. In the process, public sector unions were recognized as political partners by their employers, and the municipal corporatism continued even during the fiscal crisis in the 1970s (Krinsky 2011).

Seen in the light of a neoliberal turn in the global economy, local corporatism might require the following three conditions to occur. First, since local trade union movements are not likely to include peak level organizations, they usually lack political motivations to participate in the tripartite policy-making process. So local authorities should ensure that workers' rights, decent jobs, and social protection be provided, to bring out the confidence and cooperation of trade unions which had suffered from the neoliberal policies of the central government. To put it simply, local political leadership must build up a reputation that it could accommodate workers' demands.

The second condition is related to the first. If these local authorities do not possess effective policy-making autonomy and bargained policies cannot be delivered, then the possibility of a viable local corporatism would be drastically diminished. Strong local institutions and legislative and economic powers do matter in establishing local corporatist intervention (Cawson 1985). Municipalities, especially in a state with highly centralized bureaucracy, are at a disadvantage enjoying the benefit of self-rule. When they are under strict control of a central government, local authorities cannot initiate joint policy coordination across policy areas. The fiscal dimension of local autonomy is also important. Financial dependence on the central governments significantly decreases local autonomy.

The last condition pertains to the scope of municipal corporatism. When local or municipal governments initiate social dialogue, they can employ various incentives for public sector social partners to participate in the process of negotiating labor and economic policies and work-related issues. However, social partners in private sectors, i.e., local business associations and local trade unions,

need to possess a certain degree of organizational capacity to engage in social dialogue. If major producer group interests were not represented and coordinated, municipal corporatism and its coordination mechanisms might not be fully extended to the private sector.

2. Worker Board Representation in a Comparative Perspective

Participation of worker representatives on the board is more likely to be developed in countries with corporatist interest mediation institutions, or those with 'coordinated market economies' (Gold 2011). It is in line with the argument that codetermination requires leftist parties backed by strong unions because the political left in general is interested in broadening democratic control over corporate decision making. In addition, coordinated market economies are known for having a centralized collective bargaining structure, which proved to be a critical factor to facilitate codetermination (Jackson 2005). Centralized industrial unions usually lack effective representation at shop and enterprise levels. Worker participation in management, particularly the employee representation on a board of directors, constitutes an important strategy to ensure that worker voices be heard at these levels (Windmuller 1977).

Corporatist countries that instituted codetermination usually sought legislation to establish a worker representation system in the enterprise and workplace (Kassalow 1982). Germany provided workers with some participation rights as early as World War I, which led to parity codetermination in mining and in the iron and steel industries (Benelli 1987). The Codetermination Act of 1976 mandated that half of a supervisory board must be employees' representatives, the other half shareholders, in all business organizations with a certain number of employees (Wiedemann 1980). In the 1970s, the Swedish parliament also enacted the Board Representation Act (BRA) and the Codetermination At Work Act (MBL), giving private sector workers the right to be represented on corporate boards (Levinson 2000; 2001). In half of the member states of the European Union, worker representation on company boards is legally mandated (Davies and Hopt 2013).

In contrast, trade unions in countries without neo-corporatist institutions have

not been keen on worker participation schemes. In liberal market economies, industrial democracy is mostly confined to collective bargaining. For them, worker participation in top-level company boards can be a double-edged sword. Being on both sides of the table may cause confusion over the true responsibilities and loyalties of workers' representatives. Moreover, trade unions in the United States had to fight against hostile government intervention in order to extend unionism beyond the skilled crafts. While most worker participation schemes in coordinated market economies were established through legislation, trade unions in the United States had to refuse any form of government intervention at the workplace in order to defend their independence. Kassalow (1982: 214) quotes a top officer of the AFL-CIO, Tom Donahue as follows: "because American unions have won equality at the bargaining table, we have not sought it in corporate boardrooms". Nonetheless, worker representation on boards is not completely absent in liberal market economies. For example, business organizations in the United States agreed to grant workers board seats as a trade-off in concession bargaining during the economic hardships (Hammer et al. 1991). Steel, trucking, and airlines were major American industries that were severely depressed because of competition and deregulation in the 1980s. Union directorships in these industries were established when union leaders agreed to accept an Employee Stock Ownership Plan (ESOP) (Hunter 1998). However, introduced as voluntary plans without legislative support, the experiments of codetermination in the United States remained unsatisfactory.

Labor participation in corporate policy-making decisions in municipalities without corporatist structures at the national level is more likely to demonstrate characteristics similar to those in both coordinated and liberal market economies. As in the cases of liberal market economies, worker board representation in municipal corporatism is more likely to be introduced without support from legislation that provides systemic participative structures. Yet the existing local corporatist structure makes it easy to coordinate diverging opinions and to facilitate the process of institutionalization. As a result, worker board representation in municipalities may differ considerably. Therefore, it is critical to pay attention to other mediating variables, such as the structure of corporate governance and worker directors' relationship with trade unions.

Corporate governance issues are more significant in Asian countries, due to lack of transparency, government interference, weak minority rights, and inactive boards typically commanded by insiders (Claessens and Fan 2002). Precisely because of defective corporate governance, employee participation on the boards can be seen as an effective mechanism to guarantee corporate transparency and an adequate balance of insiders and outsiders. The effectiveness of corporate governance depends heavily on the compositional mix of boards of directors. Many previous studies have proven the positive relationships between board diversity and firm value (Carter et al. 2003). The ratio of insiders to outsiders on the boards does not have clear positive relationships. Many reformers of corporate governance in the United States expected that outsiders on the boards would prevent collusion between executives on the boards, and would also take a wider and longer view (Baysinger and Butler 1985). These expectations can materialize only when outside directors' "independence" and competence are secured. However, personal ties to executive directors, limited information flows, and lack of expertise all make outsider presence ineffective on the boards. Unlike outside directors, worker directors can have first-hand knowledge of personnel and production problems. They can also challenge proposals of management when supported by trade unions (Summers 1982). With proper institutional arrangements, worker directors can play roles as both inside and outside directors, which would improve executive and monitoring functions of corporate governance.

A strategic relationship between worker directors and trade unions is one of the most important institutional arrangements that affect the ways in which worker board representation has a bearing on corporate governance. European experiences with employee board level representation shed some lights on the difficulties associated with actually implementing such relationship. Above all, the board serves as an intermediary between investors and management, and between various stakeholders as well as shareholders. The proper role of the boards is thus a contentious issue that differs significantly across countries, industries, and companies. If worker directors do not have a well-established relationship with trade unions, the debates on the role of worker directors might get even more intense. This issue is also related to the ways in which worker directors are

selected. For example, employees as well as trade union members of the company cannot be employee representatives of supervisory boards in the Netherlands. The position of Dutch unions at the corporate level has been rather weak, whereas the role of works councils has increased (Goodijk 2000). In contrast, local trade unions in Sweden have had the power to elect worker directors (Levinson 2001). In addition, workers are represented on the boards that have less authority in a two-tier board structure, so that worker directors are typically members of the supervisory boards. Information provided to the board is frequently screened by the management, so worker directors with limited professional expertise, like most outside directors, cannot easily resist management strategies already made by the executives (Davis and Hopt 2013).

III. The Seoul Model: Tripartite Experiments in Progress

In Korea, corporatism was initiated by the state because organized labor had been systematically marginalized throughout the period of rapid economic growth (Pempel 1999). Uncoordinated bargaining at the enterprise level still dominates Korean industrial relations. In addition, as Eckert (1993) accurately pointed out, Korean capitalists were a class without hegemony, depending more on political lobbies than on organizational power. In contrast to countries with strong corporatist traditions, therefore, it is the government that plays the leading role, and the social partners are reluctant to cooperate not only at the national level but also at the workplace. Im (1999: 90) described Korean interest politics up until the 1990s as “an odd mixture of market-oriented Anglo-Saxon pluralism and Japanese company paternalism”.

Despite such institutional weaknesses, Korea managed to establish the Tripartite Commission (Nosajung Wiwonhoe) right after the financial crisis of late 1997, releasing the “Tripartite Joint Statement on Fair Burden-Sharing in the Process of Overcoming the Economic Crisis” on January 20, 1998 (Lee and Lee 2004). However, national trade union federations that participated in making the pact, particularly the more radical Korean Confederation of Trade Unions (KCTU), had

to bear the scars of accepting the unacceptable redundancy dismissal procedure in the hastily crafted social pact. As a result, the KCTU has adamantly refused to participate in any form of social dialogue, including the Tripartite Commission. The labor policies of the two conservative governments (2008-2017) exacerbated the situation. National politics have been predisposed to a repertoire of neoliberal policies. The situation has not been changed much since the 1990s.

Seoul Mayor Park Won Soon, therefore, has made a consistent effort to win trade unions' hearts ever since his inauguration in October 2011. His government was considered to be pro-labor, whereas the central governments were occupied by conservative and anti-labor presidents from the then-ruling Saenuri Party.¹⁾ An authoritarian legacy led to a highly centralized bureaucratic state in Korea, and thus local governments seldom have administrative units that deal with labor relations exclusively. Mayor Park's Seoul City was the first local government to have an independent unit, "the Office of Employment and Labor Policy," and numerous committees to monitor and advise on its labor policies (Kim 2017). An advertising slogan for pro-labor Seoul City was "Metropolitan City with Respect for Labor". Its so-called "Seoul Model" meant not only a plethora of labor policies but also the governance structure itself, including a municipal social dialogue institution like the Seoul Model Tripartite Committee.

Providing job security to public sector nonstandard workers stands out as the most significant achievement of the Park administration's labor reforms. Ever since the Asian financial crisis of 1997, Korea's neoliberal labor policies produced many nonstandard workers. Because the fragmented collective bargaining structure could not adequately protect nonstandard workers, these workers had to suffer from low wages and inadequate working conditions (Lee 2011). The public sector was not an exception. In 2016, 16.9 percent of public sector workers nationwide were in nonstandard employment arrangements. The percentage was lower than that of the private sector (32.8%), but nonstandard jobs in the public sector were more precarious. While 4.5 percent of private sector jobs were filled by outsourced and temporary agency workers, 6.5 percent of public sector workers were working

1) In February 2017, the Saenuri Party changed its name to the Liberty Korea Party.

under such employment contracts (All Relevant Government Departments, 2018). The jobs performed by these workers were usually not different from those of regular workers, but their wages were much lower and they do not receive benefits. Although the central government did nothing to alleviate the low wages and discriminatory working conditions of nonstandard workers, the Park administration turned almost 10,000 nonstandard workers into regular workers. A majority of regularized workers used to be outsourced workers, having only an indirect employment relationship with Seoul City (Kim 2017). Those workers who were not regularized, along with other low wage workers, benefited from Seoul City’s living wage, which was set higher than the national minimum wage.²⁾

The progressive labor policies of the Park administration were balanced by equally forward-looking social policies. Because youth unemployment has become a serious political issue, Mayor Park proposed a modified basic income program for young adults living in Seoul. According to Standing (2011: 155), an unconditional basic income is a “politics of paradise” for the precariat, standing in opposition to twentieth-century laborism. Although Mayor Park’s “Youth Allowance Project”³⁾ was provided to only a select few and was not even unconditional, in the sense that the beneficiaries had to demonstrate sincere efforts to strengthen their capabilities for the jobs available in the labor market,⁴⁾ an ethos of reckless distribution of cash to those who do not work for it was enough to enrage laborist neoliberal officials in the central government. Blaming the Project as an example of populism that causes severe moral hazards, the Ministry of Health and Welfare argued that the Project was illegal, because it failed to satisfy the official requirements of the Framework Act on Social Security, which demands that a local government must consult the Minister before introducing a new social security

2) For example, a living wage in Seoul City is 9,211 won (USD 8.16) for the year 2018, which is 1,681 won (USD 1.49) higher than the national minimum wage of 7,530 won (USD 6.67) (Labor Today, September 14, 2017).

3) The official name is the “Youth Activities Support Project”.

4) The Youth Allowance provides a monthly 500,000 won (about 450 USD) in cash for up to six months to young adults aged 19–29 who have lived in Seoul for over a year and whose weekly working hours are less than 30. The recipients of the cash benefits cannot deposit the money into funds or savings and must spend it for activities in seeking employment or opening a new business.

policy. In response to this, Seoul City filed a petition with the Supreme Court. Because of the conflict with the central government, Seoul City had to stop administrating the Project for a while. All that is just one example that illuminates the uneasy and sometimes confrontational relations between Seoul City and the central government.

The Seoul Model Tripartite Committee has a long history back in the year 2000. It was a special committee under the Seoul Regional Tripartite Commission, which was established according to the Act on Establishment and Operation of the Tripartite Commission. Its beginning was not auspicious. The Committee was created by then Mayor Goh Kun, its specific purpose being to control the Seoul Subway workers on strike. Pro-management *oyong* (yellow) union leaders dominated the Committee in the early 2000s (Lee and Lee 2004: 163).⁵⁾ They declared willingness to cooperate with management in a common pursuit of productivity, and to promote industrial peace and labor-management cooperation (The Seoul Model Tripartite Committee 2010). This might be why the radical trade unionists of the KCTU avoided involvement in the Committee during this period.⁶⁾ Mayor Park's Seoul Model eventually caught the attention of trade unionists in the public sector, who were persuaded to participate in the Seoul Model Tripartite Committee. One KCTU trade union official⁷⁾ explained the motive as follows.

The central government never listen to us. But Mayor Park and the other officials in Seoul City at least took notice of what we said to them. That made a big difference.

Considering past experiences of the Seoul Model Tripartite Committee, the decision to participate in the Committee by the KCTU affiliated unions themselves was a meaningful accomplishment for Mayor Park. Currently, labor and management from fourteen local public companies and government funded

5) The Committee was suggested by the president of the then Seoul Subway Labor Union (SSLU), whose leadership was called as a sellout by quite a few rank-and-file union members.

6) Interview with worker director, Seoul, 2 February 2018. Interviews with all worker directors were conducted in confidentiality, and the names of interviewees are withheld by mutual agreement.

7) Park, Jun-Hyung, interview by author, Seoul, 18 August 2017.

organizations are participating in the Committee, along with six labor experts representing public interests.

Although the national Tripartite Commission remained crippled without the KCTU, the Seoul Model Tripartite Committee forged two influential social pacts. One that was agreed on by social partners in 2015 pledged to create decent jobs for young adults and the elderly. The pact also mentioned that reducing long working hours is necessary to share good jobs with those who do not have one. The pact was originally initiated by the demand of the central government to place wage caps on workers with high levels of seniority. Instead of following orders from the central government, labor and management in Seoul City negotiated to find better solutions. The second pact in 2016 was also related to the unfavorable labor policies of the central government. The then President Park Geun-hye and her ministers insisted that public sector workers should accept the expanded form of the performance-based pay system. In Korea, local public companies and government-funded institutes are tightly controlled by the central government, especially by the Ministry of the Interior and Safety and the Ministry of Strategy and Finance. If the local public sector workers refuse to accept the guidelines of the Ministries, then they are subjected to a wide variety of penalties, budget cuts being the prime example. Labor and management of Seoul City agreed not to apply the performance-based pay system imposed by the central government, and instead, began to discuss alternative pay systems. Such interventions from the central government could be serious impediments to the development of municipal corporatism. Seoul City, being the largest and richest city in Korea, was in an advantageous position to minimize the damage caused by unwanted intrusion of the central government.

During the Park administration, the Seoul Model Tripartite Committee became the control tower of the municipal employment and industrial relations model, in which extensive participation of stakeholders is guaranteed (Park 2017). The Committee played a key role in introducing worker board representation in Seoul City. Most trade unionists did not know enough about board-level employee participation, and thus were not interested in pursuing it. The Task Force made up of labor and management, the chairperson of the Committee, and several experts

on workers' participation in management, addressed all contentious issues before drafting the ordinance. Since the program of worker directorships that Seoul City introduced was modeled after the European experiences, especially the Swedish and German codetermination, trade unionists had a chance to visit these countries to see its actual workings. After the visit, trade unionists became more interested in worker representation on the boards.⁸⁾ The process was thorough enough to create a broad consensus on the need for worker board representation, and finally, "The Municipal Ordinance for the Operation of Worker Representation on Corporate Boards" was passed in 2016. It applies to public companies and organizations with more than 100 employees in Seoul city. Prior to the full-scale discussion on the worker director system, what should be mentioned in this study is the case of municipal corporatism led by local governments, rather than the enterprise corporatism of public corporations under the city of Seoul.

IV. Dilemmas of Worker Representation on Boards of Directors in Seoul City

1. Corporate Governance in Local Public Companies

As the discourse on crony capitalism dominated Korea after the financial crisis of the late 1990s, corporate governance became an important issue. A mixture of undeveloped corporate governance and excessive political interference was more prominent in public companies, frequently leading to corruption, rent seeking, and inefficiency. At the time, boards of directors in typical Korean corporations were mostly composed of insiders, and outsider presence was minimal. To overcome the economic crisis, the outside director system was introduced in Korean corporations in 1998 (Park and Park 2007). Since then, increasing the ratio of outside directors to insiders has been the major instrument for improving corporate transparency and governance. As of 2014, outside directors were made up almost 40 percent of

8) Bae, Kyu-sik, researcher at the Korea Labor Institute who participated in the Task Force to introduce worker director system in Seoul City, interview by author, Seoul, 8 February 2018.

corporate boards. However, it is still questionable whether outside directors can improve corporate governance. Outside directors are not independent from insiders, because they are recommended by the CEOs or executive directors who are close to them professionally and personally, and usually act as a yes man (Kim *et al.* 2018).

Public companies that belong to municipalities have even bigger problems in terms of corporate governance. Full-scale local self-government in Korea began when local government elections took place in 1995. However, the Local Public Enterprises Act enacted in 1997 did not explicitly deal with corporate governance issues (Jeong 2011). The Act contrasted sharply with the Act on the Management of Public Institutions in 2007, which regulates public enterprises controlled by the national government, based on the 2005 edition of the OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprise (OECD, 2015). The nomination of CEOs in public companies tended to be politically arranged. A “parachute” is the term that describes the nominated CEO. The practice of “parachuting” a CEO into an organization is more prevalent in local public companies. Therefore, boards of directors in local public companies have strongly tend to accept managerial proposals without meaningful discussions and challenge, reaching unanimous agreement all the time (Seoul City, 2018).

Therefore, it is not surprising that the worker director system is seen as a viable solution to the problem of poor corporate governance. According to Song (2017), worker directors in public companies are important stakeholders with strong interests in their organizations’ performance and sustainability. By participating in corporate governance, they can improve both executive and monitoring functions of the boards better than outside directors can. Because of deficient corporate governance, the main purpose of introducing the worker director system in Seoul City seemed not only to obtain codetermination, but also to facilitate democratization of corporate governance. Trade unions and the collective bargaining structure of the Korean public sector also contributed to the dilemma. Being members of enterprise unions, they bargain collectively at the enterprise level. Compared to the private sector, public sector unionized workers have overly stable jobs and decent pay. In this situation, worker directors have an additional

duty to monitor the collusion between labor and management in the public sector. The thorniest issue associated with such system is the role conflict of worker directors. We can more clearly see the nature of the conflict by reviewing some key institutional features of the worker director system introduced in Seoul City.

2. Key Institutional Features of Worker Representation on the Boards

Since the enactment of the Municipal Ordinance in September 2016, the Seoul City's public institutions and companies began to elect worker directors as per the ordinance the following year, and as of July 2020, 22 worker directors from 16 organizations have been active. Aside from alternative governance models such as worker-owned companies or cooperatives, this was Korea's first experiment with worker representation including voting rights on the board of directors.

The Municipal Ordinance stated that Seoul City's worker board representation is intended to promote labor management cooperation and coexistence, to ensure transparency in business, to serve public interests, and to improve the quality of public service. The problem is that some of these goals might be in conflict with one another. In addition, Mayor Park and his administration faced a daunting task of establishing worker board representation without violating the existing legal system, which did not favor to introducing codetermination. To put it shortly, designing details of the worker representation scheme has been a contentious issue. In this process, the Seoul Model Tripartite Committee played a pivotal role. In the course of the research processes on how to best introduce the worker director system, the Committee organized specialized meetings related to labor law, corporate law, etc. to receive review and advice on various issues related to workers' participation in management. In addition, by organizing focus group interviews with both management and trade union delegates of public institutions under Seoul Metropolitan City to understand the current status and problems of the governance structure of the public sector, the degree of institutionalization of current workers' participation in management, and the contents of the ordinances to be enacted, opinions were able to be exchanged on the specific content design of the worker director system. This process can be seen as having a positive effect

on improving receptivity of the system and ensuring that it is well established and implemented at the actual workplace.

Certain exchanges and compromises were made in the formulation process towards the introduction of the worker director system. In the early stages of the discussion, various opinions were submitted on issues such as the right to vote for worker directors, the qualifications for elected persons, whether or not the worker directors maintain their union membership status, the number of worker directors, and plans to support worker director activities. After listening to the opinions of the employers and trade unions of the Seoul Metropolitan Government and affiliates, the researchers and committee officials harmonized the positions of both sides by presenting an acceptable alternative.

According to the Municipal Ordinance, local public companies and organizations with more than 100 workers must appoint one or two worker directors, depending on their sizes. Those with more than 300 employees can appoint two worker directors, but no more. The number of worker directors must not exceed one third of total non-executive directors. Usually, worker representatives in other coordinated market economies form between less than one third and one quarter of board membership. A parity form of board room representation is rather exceptional. It belongs only to the supervisory board in a two-tier board structure as in Germany (Gold 2011). However, there has been a concern that having just one or two worker directors on the boards may not have a positive influence.⁹⁾ This is a critical dilemma that confronts worker directors. If they are fully integrated with other board members and thus share commonly held goals and values, these worker directors are bound to have less influence on their own members. In contrast, less integration means that worker directors are marginalized in important managerial activities (Gold 2011; Levinson 2001). Another problem associated with having only a few directors is that social minorities are not likely to be represented on the boards.

The worker directors are directly elected by the workforce including nonstandard workers. Any worker with more than one year of tenure can be elected. Trade

9) Kim, Cheol, researcher at the KCTU affiliated Korean Public Service and Transport Workers' Union, interview by author, Seoul, 1 February 2018.

unions do not have the right to nominate candidates. Furthermore, members of trade unions elected as worker directors must relinquish their union membership. Article 2 of the Trade Union and Labor Relations Adjustment Act specifies that if those who work on behalf of a business owner on matters relating to workers in the business, meaning worker directors, join a trade union, the organization shall not be regarded as a trade union. This is quite an arbitrary interpretation of the law, another example of unwanted interference by the central government in the matters of a local government. As a result, worker directors do not have any formal connections with trade unions. Those who worry about collusion between labor and management in the public sector, given the fragmented collective bargaining structure, believe that it is better for worker directors to maintain a full arm's-length relationship with trade unions. Actually, worker directors themselves have not agreed on what they need to do about trade unions.

The dilemma between union and worker directors' activities is compounded as industrial relations continue to develop at the enterprise level, such as in Korea. The relationship between the two can be broadly divided into two categories: dual systems of industrial relations; and single-channel of industrial relations. According to Waddington & Conchon (2016), the first is when a worker director is nominated by employee representatives or a works council, i.e. an organization separate from the union sphere. This is usually the case in Western Europe, such as Germany or the Netherlands. Conversely, in Northern Europe such as in Sweden, a trade union at the workplace (usually a branch of an industrial union) nominates worker directors without a separate employee representative and/or works council.

The system itself cannot be used to judge which model is more useful. This is because it is necessary to comprehensively consider the historical context in which industrial relations were formed and developed, the process by which the employee representation system was formed, and the current functions of trade unions and works councils within respective countries. The Seoul City has pursued a dual system by dividing the notions of the representativeness of the union and that of the workers as a whole.

"In order to create a labor-management culture of win-win cooperation, a

participatory industrial relations model will be introduced. Specifically, the Worker Director System will be introduced to ensure workers' participation in the board of directors, and the works council will be established and operated to ensure participation from both labor and management." (presentation, Seoul Metropolitan City).

Together with the introduction of the worker director system and the reorganization of existing works councils, the city's new system attempts a synergy of the current functions of the works council with a board-level employee representation system. This signifies the beginnings of a shift to more industry-level system, as it shifts the role of conflict resolution between labor and management, traditionally a key function of enterprise-level collective bargaining, outside the realm of the enterprise. The duality of the worker director system and the expanded works council, the two main pillars of worker participation in management, implies that daily management participation activities are mainly channeled through the works council. On the other hand, the primary significance of worker directors is to take on a supervisory and "checks and balances" role, as he or she has direct access to the board. However, a discussion of the reorganization of existing works council has still been in progress so that it is too early to say that a dual system is institutionalized.

The worker director system, despite being a novel system for Korea, is nonetheless formed within the existing industrial relations structure and culture. First, the presence of a trade union (or absence thereof) has a great influence on the establishment of the system and the activities of a worker director. Worker directors operating in union-free workplaces often complain of the difficulties they face because there is no intermediate organization to gather workers' voices and systematically organize agenda topics. Second, the relationship between worker directors and trade unions depends on whether there exists a single union or multiple unions in a given workplace. If only a majority (single) union exists, it is relatively easy for a worker director to establish a relationship with the union. In particular, if the worker director has experience as a member in said union, it is relatively easier for him or her to exchange information and opinions as

interactions with the union are further facilitated. On the other hand, if there are multiple unions at a workplace, the worker director is usually nominated by the main office upon going through an internal recommendation process, and may thus feel burdened by exchanges with employees in unions other than their own. It is not easy to play an all-inclusive role when there are differing views on issues between majority and minority unions within the organization. The majority unions may have unreasonably high expectations from the worker director if he or she is from their own organization, and the minority unions expect the same director to resolve the issue in a neutral way as worker directors cannot technically be union members.

Some of Seoul City's public institutions and companies have multiple unions at the enterprise level. Worker Director Park Hyun Seok (Seoul City 2018: 120-121) at the Seoul Housing and Communities Corporation, which has three enterprise unions, remarked that in such a case a worker director without a union connection may be a role of moderator among different union members. In contrast, Worker Director Byun Chun Yeon (Seoul City 2018: 108-109) at the Seoul Agro-Fisheries and Food Cooperation expressed his grave concerns about role conflicts between a worker director and trade union leadership. Most presidents of trade unions agreed with Worker Director Byun. They were worried that management can divide and control the workforce by splitting the worker directors away from the trade unions (Seoul City 2018).

This contentious issue is related to the debates on the purpose of worker board representation. The former chairperson of the Seoul Model Tripartite Committee¹⁰⁾ commented that worker board representation is intended to make management more effective, by using the workplace specific knowledge that worker directors possess. A researcher at the KCTU affiliated Korean Public Service and Transport Workers' Union¹¹⁾ argued that democratizing corporate governance in the public sector should be the priority of worker directors, rather than integrating the interests of workers into the decision-making process of corporate governance. According to him, a trade union is an important stakeholder. By participating in

10) Park, Tae-ju, interview by author, Seoul, 8 February 2018.

11) Kim, Cheol, interview by author, 1 February 2018.

decision making process on the board, the union can contribute to democratic governance in the public sector. Both of them made it clear that worker directors' role should not be confined to typical affairs of the trade unions at the enterprise level that displayed what Freeman and Medoff (1984) called monopoly face more than collective voice face. One worker director who used to be a trade union activist expressed his complicated feelings:¹²⁾

Trade unions tend to think of worker directors just as their instruments. At the same time, they seem to be a little bit overwhelmed by the potential role of worker directors. Maybe they worry about losing power to us. I told the other worker directors that we shouldn't be the avatar of trade unions, and that we should acquire professional knowledge that trade unions don't have. Worker directors and trade unions can strategically cooperate with each other. That's all. But while working as a worker director, I noticed that a worker director might obtain personalized (self-serving) power not related to trade unions and the workforce as well. If not used properly, I am afraid it can be abused, causing serious problems in the future.

As the worker director succinctly described, worker board representation may interfere with broader forms of worker solidarity. Reflecting on these complexities, one worker director proposed that trade unions should have the right to both elect and summon worker directors.¹³⁾

Public companies and organizations with worker board representation offer paid time off (PTO) to worker directors. Worker directors in those with less than 300 employees get 300 hours per year (three days per month), and those with more than 300 employees get 400 hours per year (four days per month). However, since worker directors are more likely to be lower grade employees than are executive directors, they might not be able to secure enough time to prepare for board meetings when they are under the influence of overly demanding bosses. Besides, worker directors felt that they were not given enough high-quality information to contribute to decisions made in the boardrooms.¹⁴⁾

12) Interview with worker director, Seoul, 2 February 2018.

13) Internal document, Committee of Worker Directors, 2018.

14) Interview with worker director, Seoul, 2 February 2018.

I am representing neither management nor labor. It's a very dubious position. They say that I should bring about positive changes in business with my experiences at work, but how can I do this while I don't know a thing about business? Duty not to release confidential information? They haven't given me information worth releasing.¹⁵⁾

Lack of time, resources and information in a highly authoritarian organizational culture can be detrimental to normal functioning of worker board representation.

Currently, sixteen public companies and organizations in Seoul City have worker directors on the boards. The boards of directors in these companies and organizations are typically composed of several insider and outsider directors, two officials from relevant departments of Seoul Metropolitan Government, one auditor, and one or two worker directors depending on their sizes.¹⁶⁾ Boards of Korea local public companies are supposed to perform similar functions to those of private sector corporations. However, being controlled by the local government, it is quite likely that both inside and outside directors share the same standpoint on managerial as well as labor relations issues. Without solid institutional support, the participation of worker directors in the boards might not be meaningful. As shown earlier, worker board representation was established by seeking legislation in coordinated market economies (Kassalow 1982). The laws mandating codetermination differ from country to country, but they are usually composed of multilayered structures of diverse participation programs (Hammer et al. 1991). Although Seoul City enacted the Ordinance for worker board representation, it was an isolated system, without other worker participation programs at lower levels. Recognizing this weakness, Seoul City is preparing an employee participation

15) In countries with worker board representation system, a worker director may release information obtained through her/his position on the board when such release represents a good-faith effort to advance specific labor interests.

16) The sixteen public companies and organizations with worker directors are as follows. See the parentheses for the number of worker directors: Seoul Metro(2), Seoul Metropolitan Facilities Management Corporation(2), Seoul Agro-Fisheries & Food Corporation(1), Seoul Housing & Communities Corporation(2), Seoul Energy(1), Seoul Medical Center(2), The Seoul Institute(1), Seoul Business Agency(1), Seoul Credit Guarantee Foundation(1), Sejong Center for Performing Arts(2), Seoul Foundation of Women & Family(1), Seoul Welfare Foundation(1), Seoul Foundation for Arts and Culture(1), Seoul Design Foundation(1), Seoul Philharmonic Orchestra(1), 120 Dasan Call Foundation(2).

committee at the workplace. The effectiveness of worker participation is dependent on a set of integrated participation structures, without which the role conflict of worker directors may not be resolved soon.

V. Conclusion

Korea had non-functioning, and sometimes mal-functioning national tripartite institutions for a long time. She also had a very fragmented bargaining structure led by strong enterprise unions. Considering these, Seoul City’s successful introduction of worker board representation was a fairly significant achievement. For those who were involved in the process of crafting it, the Seoul Model Tripartite Committee and the worker board representation may signify a paradigm shift in municipal labor administration, from dispensation to participation (Park 2016). However, worker representation on boards of directors in Seoul City has just begun, so it remains to be seen whether the system will generate desirable outputs. The dilemmas of worker board representation under municipal corporatism without a coordinated collective bargaining structure at the national level points to the following theoretical and practical implications.

First of all, despite many uncertainties and imperfections, municipal or local corporatism offers a viable solution to countries with waning corporatist intermediary structures. Being relatively small, with homogeneous interests, cities can more easily conduct new experiments and reach a compromise. Recently, Italy also experienced thriving local concertation while concertation at the national level was eroded (Pedersini 2018). The case of Italy is not surprising, as she had a strong tradition of local corporatism and a more coordinated collective bargaining structure than did Korea. The Seoul Model was exceptional, because Korea lacked most of the institutional prerequisites of tripartism, national politics was dominated by neoliberal policies, and local self-government was rather underdeveloped. However, it is also true that Seoul City is the richest and most powerful municipality in Korea, which played an important role in initiating and maintaining municipal corporatism. The experience of Seoul City demonstrates that a certain

degree of financial autonomy and independence must be secured to implement local policymaking concertation. In addition, the city of Seoul made continuous efforts from the system's inception to secure the confidence and cooperation of trade unions that this study suggests as one of the prerequisite for corporatism at the local level, which have thereby led to the relative success of the system.

Second, if worker board representation is implemented in countries with a decentralized collective bargaining structure, trade unions and worker directors may have to adjust to their new roles and responsibilities. Codetermination was more easily instituted where there were no strong local unions, as in Germany. On the other hand, the existence of powerful local unions made works councils and other participatory committees inadequate in Britain, unless they were formally combined with the union structure (Poole 1979). Therefore, there is no doubt that union involvement in the development of a worker directors' agenda is necessary for effective contribution to organizational efficiency and democratic decision-making. Trade union leaders need to accept worker directors as their partners, and to provide necessary technical and moral supports. Similarly, worker directors should master bargaining skills such as coalition formation with other independent or outside directors, and use of a power base, such as the union, outside the boardroom and in advance of board meetings (Hammer et al. 1991). The Seoul worker director system was designed with the expansion of day to day decision-making channels in mind, e.g. expanding and reorganizing the current works council, but it was also designed to initiate labor-management relations beyond the enterprise level, that is, to strive towards a more industry-level industrial relations framework. Compounded by slow tripartite progress as regards the industry-level system, the problem of overlapping and/or conflicting roles between unions, worker directors, and works councils is well underway at the institutional level. Each of the stakeholders needs to exert concerted efforts to build this participatory industrial relations model.

Finally, the purpose of worker board representation is to secure some degree of social control over the economy, by promoting democratization of corporate governance. Ordinarily, worker board representation provides for participation in important decision-making that usually lies outside the collective bargaining

process. Due to a limited number of public companies and organizations, introducing the system just to the public sector might not bring about significant changes in corporate governance. However, because of the strong regulatory power of the state along with the fragmented collective bargaining structure, the extension of the Seoul Model to the private sector is being delayed. The Seoul Model was only partially successful, because it seemed to be heavily dependent on Seoul City as a benevolent employer. A change of leadership might make the Model unstable. To expand the worker director system into the private sector, it is necessary to increase the organizational power of labor and management, and to establish a centralized or at least coordinated collective bargaining structure. It would also reduce role conflicts of worker directors, and prevent collusion between labor and management at the enterprise level.

Ever since its inception, the Seoul Model has been an inspiration to other municipalities, such as Gwangju City and Sunnam City. After the inauguration of President Moon Jae In of the Democratic Party in 2017, even the central government was eager to adopt many of the Seoul Model's labor policies. The ruling Democratic Party also won by a landslide in the local election of 2018, electing progressive governors and mayors. At the time of the introduction of the Seoul worker director system, social controversy emerged with critics citing infringement of management rights, delays in decision making, and conflicts with current laws as potential problems. However, it has been evaluated that the objectives of full-scale worker director activities prescribed in the ordinance, including win-win cooperation, securing management transparency and public interest, and promoting civil service, have been consistently achieved (Lee et al, 2019).

In the meantime, the central government ambitiously reinvented the social dialogue institution at the national level, transforming the previous Tripartite Commission (Nosajung Wiwonhoe) into the Economic, Social and Labor Council (Kyoungje Sahoe Nodong Wiwonhoe) in June, 2018.¹⁷⁾ Despite the change of

17) The Economic, Social, and Labor Council differs from its predecessor in that it made efforts to reflect the voices of diverse groups who were excluded before, i.e. youth, women, nonstandard workers, small business owners.

political circumstances favorable to social dialogue, the KCTU decided not to join the new Council,¹⁸⁾ and President Moon's pledge to introduce worker directors never took place due to strong opposition from businesses. It signifies that successful local tripartite experiments may not necessarily contribute to progress at the national level. At the same time, however, local or municipal corporatism and worker board participation at municipalities also requires institutional and legislative supports from the central government in order to solidify and expand the capacity of tripartite policy-making concertation and codetermination. Municipal corporatism without corporatist structures at the national level can also play a crucial role in introducing worker board participation, but its scope and durability might be limited without proper institutional prerogatives at the national level.

References

1. All Relevant Government Departments(2018), "Guidelines for the Transition of Non-regular Workers to Regular Workers in the Public Sector", Sejong: Ministry of Employment and Labor, accessed 18 June 2018, http://www.moel.go.kr/policy/policydata/view.do?bbs_seq=20180600462 (in Korean)
2. Benelli, G.(1987), "Labor Participation in Corporate Policy-making Decisions: West Germany's Experience with Codetermination," *The Journal of Business* Vol.60, No.4, pp.553-575.
3. Baysinger, B. D. and H. N. Butler(1985), "Corporate Governance and the Boards of Directors: Performance Effects of Changes in Board Composition," *Journal of Law, Economics and Organization*. Vol.1, No.1, pp.101-124.
4. Carter, D. A., B. J. Simkins and W. G. Simpson(2003), "Corporate Governance, Board Diversity, and Firm Value," *The Financial Review*, Vol.38, pp.33-53.
5. Cawson, A.(1985), "Corporatism and Local Politics", In Wyn Grant ed., *The Political Economy of Corporatism*, Basingstoke: Macmillan, pp.126-147.

18) The KCTU leadership was highly committed to participate in the Council, and President Moon consistently requested the KCTU to join. However, the KCTU decided not to participate in the Council in an annual national congress held in January 28, 2019. There were a lot of conflicts within the KCTU over the issue.

6. Claessens, S. and J. P. H. Fan(2002), "Corporate Governance in Asia: A Survey," *International Review of Finance*, Vol.3, No.2, pp.71-103.
7. Crouch, C.(1993), *Industrial Relations and European State Traditions*, Oxford: Oxford University Press.
8. Davis, P. L. and K. J. Hopt(2013), "Corporate Boards in Europe: Accountability and Convergence", *The American Journal of Comparative Law*, Vol.61, No.2, pp.301-375.
9. Eckert, C.(1993), "The South Korean Bourgeoisie: A Class in Search of Hegemony", In Hagen Koo ed., *State and Society in Contemporary Korea*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
10. Freeman, R. and J. Medoff(1984), *What Do Unions Do?* New York: Basic Books.
11. Gold, M.(2011), "'Taken on Board': An Evaluation of the Influence of Employee Board-level Representatives on Company Decision-Making across Europe" *European Journal of Industrial Relations*. Vol.17, No.1, pp.41-56.
12. Grant, W.(1985), *The Political Economy of Corporatism*. Basingstoke: Macmillan.
13. Goodijk, R.(2000), "Corporate Governance and Workers' Participation", *Practice-based Papers*. Vol.8, No.4, pp.303-310.
14. Hammer, T. H., S. C. Currall, and R. N. Stern(1991), "Worker Representation on Boards of Directors: A Study of Competing Roles," *Industrial and Labor Relations Review*, Vol.44, No.4, pp.661-680.
15. Hunter, L. W.(1998), "Can Strategic Participation be Institutionalized? Union Representation on American Corporate Boards", *Industrial and Labor Relations Review*, Vol.51, No.4, pp.557-578.
16. Im, H. B.(1999), "From Affiliation to Association: The Challenge of Democratic Consolidation in Korea Industrial Relations", In Dennis L. McNamara ed., *Corporatism and Korean Capitalism*. New York: Routledge.
17. Jackson, G.(2005), "Employee Representation in the Board Compared: A Fuzzy Sets Analysis of Corporate Governance, Unionism and Political Institutions", *Industrielle Beziehungen*, Vol.12, No.3, pp.1-28.
18. Jeong, Y.-C.(2011), "Corporate Governance and Finance for Government-owned Enterprises," *Kangwon Law Review*, Vol.32, pp.469-501. (in Korean)
19. Kassalow, E. M.(1982), "Industrial Democracy and Collective Bargaining: A Comparative View", *Labour and Society*, Vol.7, No.3, pp.209-229.
20. Kim, H., Y. Park, and D. Kim(2018), "The Study on Problems and Improvements on the Outside Directors System of Korea," *Seoul Law Review*, Vol.25, No.4, pp.275-327.

21. Kim, J.-J.(2017), *Seoul Labor Policy: Restoring Labor to Its Proper Places in Society*, The Seoul Institute.
22. Krinsky, J.(2011.),“Neoliberal Times: Intersecting Temporalities and the Neoliberalization of New York City’s Public Sector Labor Relations, *Social Science History*. Vol.35, No.3, pp.381-422.
23. Lee, S.(2017), “Discussion Paper” presented at the International Forum on Transforming Cities for Decent Work Expert Round Table, Sept. pp.5~6.
24. Lee, J.(2011), “Between Fragmentation and Centralization: South Korean Industrial Relations in Transition”, *British Journal of Industrial Relations*, Vol.49, No.4, pp.767-791.
25. Lee, J-H., Park, G., Song, T., Lee, S. and Choi, H.(2019), *An Evaluation and Analysis of the Seoul Worker Director System and Training Program Development for Worker Directors*, Seoul: Seoul Tripartite Committee.
26. Lee, W. and J. Lee(2004), ‘Will the Model of Uncoordinated Decentralization Persist?’. In Harry C. Katz, W. Lee and J. Lee (eds.), *The New Structure of Labor Relations: Tripartism and Decentralization*, Ithaca, NY: Cornell Univ. Press, pp.143-65.
27. Levinson, K.(2000), “Codetermination in Sweden: Myth and Reality”, *Economic and Industrial Democracy*, Vol.21, pp.457-473.
28. ____ (2001), “Employee Representatives on Company Boards in Sweden” *Industrial Relations Journal*. Vol.32, No.3, pp.264-274.
29. OECD (Organization for Economic Co-operation and Development)(2015), *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprise*, 2015 Edition, Paris: OECD Publishing.
30. Park, K.-I. and S.-Y. Park(2007), “A Study on the Present Situation and Problems of Outside Directors,” *Business Law Review*, Vol.21, No.1, pp.177-200. (in Korean)
31. Park, T.(2017), “Prospecting the Future of Seoul through the Perspective of Work,” paper presented at the International Forum on Transforming Cities for Decent Work, Sept. 5~6.
32. ____ (2016), “How Is It Possible to Introduce the Board-Level Employee Representation in Korea?”, *Labor Law Forum*, Vol.19, pp.39-71. (in Korean)
33. Pedersini, R.(2018), “Social Concertation in Italy: Where Opposites Meet”, paper presented in the 18th ILERA World Congress Special Session: The Future of Social Concertation in the Post Neo-liberal Era, Seoul, July 23, 2018.
34. Pempel, T. J.(1999), “The Enticement of Corporatism: Appeals of the ‘Japanese Model’ in Developing Asia,” In Dennis L. McNamara ed., *Corporatism and Korean Capitalism*. New York: Routledge.

35. Poole, M.(1979), “Industrial Democracy: A Comparative Analysis,” *Industrial Relations*, Vol.18, No.3, pp.262-272.
36. Rhodes, M.(1998), “Globalization and the Welfare State: The Emergence of Competitive Corporatism? *Swiss Political Science Review*, Vol.4, No.1, pp.99-107
37. ____ (2001), “The Political Economy of Social Pacts: Competitive Corporatism and European Welfare Reform,” In Pierson, Paul ed., *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, pp.165-194.
38. The Seoul Model Tripartite Committee(2010), *The Ten Year History of the Seoul Model Tripartite Committee*. (in Korean)
39. Seoul City(2018), *Case Study Report: Employee-elected Seoul City’s Worker Directors*. Seoul: Seoul City. (in Korean)
40. Song, Y. H.(2017), “A Study on the Improvement of Corporate Governance of State-owned Enterprise”, *Korea Economic Law Review*, Vol.16, No.1, pp.151-171. (in Korean)
41. Standing, G.(2011), *The Precariat: The New Dangerous Class*. London: Bloomsbury.
42. Summers, C. W.(1982), “Codetermination in the United States: A Projection of Problems and Potentials”, *Journal of Comparative Corporate Law and Securities Regulation*, Vol.4, pp.155-191.
43. Waddington, J. & Conchon, A.(2016), *Board-Level Employee Representation in Europe: Priorities, Power and Articulation*, NY: Routledge
44. Wiedemann, H.(1980), “Codetermination by Workers in German Enterprises”, *The American Journal of Comparative Law*, Vol.28, No.1, pp.79-92.
45. Windmuller, J. P.(1977), “Industrial Democracy and Industrial Relations”, *The Annals of the American Political and Social Science*, Vol.431, pp.22-31.

abstract

지방정부 코포라티즘과 서울시 노동이사제

이주희* · 이정희**

전국 수준 사회적 대화가 악화하던 시기, 서울시는 2016년에 노동이사제를 도입하는 등 공공부문 노동자들과 강력한 파트너십을 구축하였다. 이 연구에서는 중앙정부 차원의 법률적 뒷받침이 없는 상황에서 지방정부가 도입한 노동이사제의 한계와 딜레마 상황에 주목하여 서울시의 지방정부 코포라티즘 메커니즘과 그 효과를 살펴보고자 한다. 이를 위해 우리는 노동조합 활동가, 서울시 공공기관 이사, 서울시 관계자, 전문가 등과 심층 면접을 하였고, 노동조합과 서울시의 문서자료를 분석하였다.

서울시 노동정책 추진모델인 이른바 “서울모델”은 노동이사제를 포함한 다수의 진보적인 노동정책을 성공적으로 설계하고 집행한 것으로 평가된다. 하지만 불완전한 공공기관 지배 구조, 기업 단위 분절적인 단체교섭 구조, 원치 않는 중앙 정부의 개입 때문에 서울시 공공기관 노동이사들은 심각한 역할 갈등에 직면해야 했다. 또한 “서울모델”은 선의를 가진 사용자로서의 서울시에 크게 의존하였고, 민간부문으로의 노동이사제 확대에 이어지지 못했기 때문에 부분적인 성공이라고 평가할 수 있다. 지방정부 코포라티즘은 노동자 대표의 이사회 참여를 가능하게 하는 데에는 기여하였지만, 전국 수준 코포라티즘 구조와 제도적 뒷받침이 없는 상태에서는 노동이사제 적용 범위와 지속가능성에 한계가 있을 수 있다는 점을 확인하였다.

Keywords: 코포라티즘, 노동이사제, 지방자치제, 단체교섭 구조, 공동결정

* (주저자) 이화여대 사회학과 교수

** (교신저자) 한국노동연구원 연구위원

産 業 關 係 研 究
 第30卷 第4號, 2020. 12. pp.31~62
 © 韓國雇傭勞使關係學會
<https://doi.org/10.37926/KJIR.2020.12.30.4.31>

투표 참여에 있어 노동조합 효과 분석*

최 종 석** · 김 동 원***

노동조합은 경제와 정치의 양쪽에 걸쳐 기능하는 조직체로서 조합원의 경제적 이익과 함께 정치적 영향력 강화도 추구한다. 노동조합의 정치적 역량의 원천은 어디에서 있는지의 문제를 놓고 노사관계학자들은 노조에 가입한 노조원일수록 투표 참여 확률이 더 높은 노조효과(union effect)에 주목해 왔다. 이를 통해 노동조합이 조합원의 정치참여를 확대한다는 민주적 기능을 수행한다는 결론을 도출하고 있다. 이러한 실증연구는 노조 효과를 입증함으로써 노조의 긍정적 역할만을 강조하고 있는 반면 이론적 설명에는 상대적으로 미흡하다는 비판이 제기되기도 한다. 본 연구는 Verba 등의 시민자원주의모델(civic voluntarism model)에 입각해 노조가 자원(resource), 관여(engagement), 모집(recruitment)의 측면에서 조합원들의 정치적 역량을 증진시킨다는 점에 주목했다. 노조원은 노조가 제공하는 시민적 기술이나 시간, 돈의 자원과 함께 노조의 조직적 지원으로 투표 참여 확률이 더 높을 것이라는 가설(노조효과)을 2003년 이후 한국의 주요 선거가 있던 해의 한국종합사회조사 데이터를 활용해 입증하였다. 아울러 노조원과 자원을 공유하는 배우자의 투표 확률도 더 높여줌으로써 노조효과가 노조의 울타리를 넘어서는 확산효과(spillover effect)도 확인하였다.

▶ 주제어: 노동조합, 투표 참여, 시민자원주의모델, 노조효과, 확산효과

논문접수일 : 2020년 4월 15일, 심사의뢰일 : 2020년 4월 24일, 심사완료일 : 2020년 11월 17일

* 본 논문은 최종석의 고려대 경영학박사 학위논문의 일부를 수정·작성하였음.

** (제 1저자) 고려대학교 경영학과 박사수료, cayuga@korea.ac.kr

*** (교신저자) 고려대학교 경영학과 교수, dokim@korea.ac.kr

I. 서론

노동조합은 ‘경제와 정치의 두 영역에 걸쳐 있으며 복잡하고 다면적인 조직체’이다(Ahlquist, 2017). 노동조합은 임금, 근로시간과 같은 경제적 측면에서 조합원들의 이익 증진을 위해 기능하는 것과 마찬가지로 다른 한편에서 정치적 기능도 다양하게 수행한다.

현대 민주주의 국가에서 노동조합은 정부의 정책 결정이나 선거, 의회에서의 의견수렴 과정에 적극적으로 참여하는 등 정치적인 기능과 역할을 수행한다. 대통령선거, 국회의원 선거를 앞둔 시점이나 선거 과정에서 한국노동조합총연맹(한국노총)과 전국민주노동조합총연맹(민주노총)은 주요 정당과 정책연대 협약을 체결하거나 공개적으로 지지 활동을 벌이는 형태로 정치참여 활동을 해 왔다. 한국노총이 1997년 새천년민주당과의 정책연합, 2007년 한나라당과의 정책연대를 체결한 사례가 있다. 2011년에는 더 나아가 한국노총이 노동단체로서는 이례적으로 민주당·시민통합당과 공동으로 직접 민주통합당을 창당하기도 하였다. 민주노총은 2000년 이후 민주노동당에 대해 배타적 지지 입장을 꾸준히 유지함으로써 일정한 정치적 역할을 수행해 왔다(김가람, 2012).

미국도 전국노동조합총연맹(AFL-CIO)은 정치참여 활동을 활발하게 전개하고 있다. 대통령선거나 의회선거 등 각종 선거 과정에서 기부금 모금, 교육선전 활동 등을 벌이고 조직 역량과 자원을 직접 투입하기도 한다. 이 활동의 목적은 AFL-CIO가 지지하는 정당이나 후보를 노조원이나 시민들이 더 많이 지지하도록 하는 데 있다. AFL-CIO의 정치참여 활동 중에서 정치교육위원회(The Committee on Political Education; COPE)의 활동은 노동조합의 정치적 영향력을 높인다는 점에서 큰 성과를 거두는 것으로 평가받고 있다(Radcliff, 2001).

유럽 국가들도 역사적으로 노동조합의 정치참여가 활발하다. 정당과 정책연대를 체결하거나 경우에 따라서는 정당과 조직적으로 연대하고 인적·조직적 자원을 공유하는 등 노조가 정부나 의회와 밀접한 관계를 맺는 경우가 많다. 그 과정에서 노동조합이 간부 개인적으로나 조직적으로 정치적 영향력을 행사하고 있으며 이 또한 노조의 정치참여라는 맥락에서 이해할 수 있다(Ahlquist, 2017).

노조가 정치적 영향력을 실제 발휘하고 있다는 점에서 노조에 정치적 발전소(political powerhouse)라는 이름을 붙이고 이를 객관적으로 설명, 입증하고자 한 Freeman & Medoff(1984)의 표현도 같은 맥락이라고 볼 수 있다. 역사적으로도 노동조합은 경제적 이익투쟁에서 출발해 자신들의 정치적 영향력을 계속 확대하기 위한 투쟁을 끊임없이 수행해 왔다. 그 결과 현대 자본주의 사회에서도 다양한 형태로 노동조합은 노동권과 사회권을 확

대해 오고 있다(이정희 외, 2017). 이는 경제적 영향력의 확대와 더불어 역사적으로 노동조합이 정치적 영향력을 확대하기 위해 노력해 왔다는 점에서도 잘 알 수 있다.

한국의 노동조합이 정당으로부터 정책연합의 파트너로 인정받는 배경에도 마찬가지로 노동조합이 상당한 정치력을 행사한다는 믿음이 전제돼 있다. 우선 조직 규모 측면에서 보더라도 노동조합은 정당에 비견될 만하다. 2018년 주요 정당의 당원 수를 보면 더불어민주당 350만 명, 자유한국당 330만 명, 바른미래당 36만 명 순으로 나타나고 있다. 하지만 당비를 납부하는 당원 수를 기준으로 보면 제1당인 더불어민주당이 87만 명, 자유한국당이 43만 명, 바른미래당이 4만 명 수준이다.¹⁾ 같은 2018년 기준으로 노조원 수는 민주노총이 98만 명, 한국노총이 93만 명으로 집계되고 있다(고용노동부, 2019). 단순히 조직 규모만 보더라도 노조가 정당에 비해 결코 작지 않다. 대규모 집회나 집단행동으로 조직원들을 동원할 수 있는 조직적 역량 측면까지는 고려하지 않더라도 정당이 선거를 앞둔 시점에서 노동조합과 손을 잡는 것은 어찌 보면 당연한 선택으로 보인다.

그간 노사관계학 연구자들은 노동조합이 민주적인 기능을 수행한다는 점에서 일정한 가치를 부여해 왔다. 노동조합은 민주적 참여(voice)와 독점적 이해추구(monoploy)의 양면적 특성을 가지는 것으로 이해하는 Freeman & Medoff(1984)의 프레임에서도 노동조합은 정치적 기능을 수행하고 있다. 노동조합의 정치참여는 사회 전체적으로는 사회적 약자인 노동자들의 민주적 정치참여를 증진시킬 수도 있지만 동시에 노동조합의 이익만을 독점적으로 추구함으로써 비조합원과의 차별을 유발하는 등 불평등을 심화시킬 수 있어 부정적 기능을 수행할 수도 있다는 측면을 동시에 보여준다.²⁾ 하지만, 노사관계학 연구자들은 가치론적인 관점에서 노동조합이 민주주의의 학교로서 기능한다는 규범적 측면에 초점을 맞추고 노동조합의 정치참여를 연구하는 경우가 많아서 노조의 정치참여를 실증적으로 규명하는 데는 일정한 한계가 있다고 지적된다.(Masters & Delaney, 1987)

서구 산업국가에서 노동조합이 정치참여를 증진시켜 민주적으로 바람직한 역할을 한다는 점을 입증하고자 노조 가입이 투표 참여 확률을 높인다는 노조효과(union effect)에 관한 연구가 미국과 유럽에서 이뤄진 바 있다. 이 연구들은 노조가 민주적 역할을 수행한다는 규범적 측면을 강조한다. 즉 노조효과가 있다는 점에서 논의가 더 나아가지 못한다. 노조원일수록 투표 참여가 증가하는 이론적 근거에 대한 설명은 대부분 간과된다.

따라서 본 연구에서는 정치참여 등에 관하여 정치학에서 일반적으로 받아들여지는 이론

1) 중앙선거관리위원회(2019), '2018년도 정당의 활동 개황 및 회계 보고'

2) 노동조합은 민주적으로 기능하기보다는 관료제 조직과 같이 자신의 이익을 추구하는 데 목표를 두고 있어 조합원 개인들의 입장에서 보면 비민주적이고 오히려 독재에 가까울 수도 있다는 주장도 제기된다(Lipset, 1954).

적 모델인 시민자원주의모델을 적용하여 노조의 정치참여 효과를 입증하고자 한다. 이로써 노동조합이 민주적 기능을 수행한다는 규범적 당위성에서 한 걸음 더 나아가 노동조합의 정치적 역할 및 기능에 대한 이해를 심화시키고자 한다. 아울러 노동조합 간부, 조합원과 같은 노조와 직접 관계된 당사자 외에도 국가기관, 정당, 시민사회단체 등 다양한 정치 주체들이 노동조합의 정치활동에 대하여 보다 정확히 이해하도록 돕는데도 본 연구의 의의가 있다. 즉, 행정부, 선거관리위원회 등 국가기관이 국민들의 민주적 참여를 증진하고자 하는 정책을 입안하거나 정당, 시민사회단체 등 정치 주체들이 정치적 의사결정을 하는 과정에서 노조의 역할과 기능에 대해 올바르게 인식, 평가할 수 있도록 한다는 점에서 현실적인 시사점도 제공한다.

본 연구는 한국에서 노동조합이 정치적인 수사나 구호가 아니라 실제로 조합원들의 정치참여를 촉진할 수 있는 정치적 역량을 보유하고 있는지, 그러한 역량은 어디까지 영향력을 미치는지 확인하는 데서 출발한다. 개인의 정치참여 행위의 하나인 투표 참여와 관련해 정치학계에서 일반적으로 받아들여지는 이론인 시민자원주의모델을 노동조합의 역할과 기능에 초점을 두고 분석하고자 한다. 즉 노조가 어떻게 조합원들의 정치참여를 촉진하는지, 그리고 조합원을 넘어서 다른 사람의 정치적 참여에 어떤 영향을 미치는지도 살펴보고자 한다. 이를 보다 구체적으로 이해하기 위해 노동조합이 어떻게 조합원들의 정치참여를 증진시키는지를 심도 있게 살펴본다.

II. 선행연구와 이론적 배경

1. 선행연구

노동조합에 가입한 경우 투표 참여 확률이 더 높게 나타난다는 노조효과에 대한 선행연구에는 크게 두 가지로 구분해 볼 수 있다. 먼저 노조원일수록 투표 참여율이 더 높게 나타난다는 점을 입증한 개인 수준의 노조효과 연구가 있다(Leighley & Nagler, 2007; Flavin & Radcliff, 2011; Rosenfeld, 2010; Bryson et al., 2014). 이들 연구는 연령, 성별, 학력, 소득과 같은 사회경제적 변인들과 정당가입, 정치적 효능감 등 정치적 변인들을 통제 한 후에 노동조합에 가입한 노조원들이 투표에 참여할 확률이 더 높게 나타난다는 점을 통계적으로 입증했다. 개인을 대상으로 한 설문조사 방식의 사회조사 데이터를 사용한 것이 공통점이다.

이와는 다른 측면에서 노조 조직률이 높은 국가나 지역의 선거 투표율이 그렇지 않은 국

가나 지역에 비해 더 높게 나타난다는 국가 수준의 노조효과 연구가 있다(Bryson et al., 2014; Radcliff & Davis, 2000). 국가별 노조 조직률 변수와 선거가 있는 해의 투표율을 각각 설명변수와 결과변수로 설정하였으며 이들 연구에서는 양원제 또는 단원제를 채택하고 있는지와 제도적 요인은 통제하고 있다. 이들 선행연구를 요약하면 <표 1>과 같다.

선행 연구들은 개인 수준에서 노조 가입이 조합원의 투표율을 증가시키는 직접적인 효과 이외의 다양한 효과들을 서로 구분하지 않고 있다. 노동조합의 바람직한 민주적 기능이라는 관점에서 노조와 투표 참여율 사이의 관계를 모두 노조효과로 보는 경향이 있다. 그러나 노조 조직률이 높은 국가에서 투표율이 더 높게 나타난다는 발견에서 유추해 볼 때 노동조합이 노조원 이외의 사람에게도 정치적 영향력을 미친다는 의미에서 ‘간접적인 노조효과’³⁾도 예측해 볼 수 있지만 이러한 부분은 기존 연구에서 간과되고 있다.

한편 국내에서는 노조효과에 대한 연구는 별도로 이뤄진 바 없다. 다만, ‘소득과 투표참여의 불평등-소득불평등이 투표참여의 불평등으로 이어진’다는 결과를 도출한 연구에서 통제 변수의 하나로 ‘노조 가입 여부’가 포함된 바 있다(권혁용·한서빈, 2018). 이 연구에서 노조원은 비노조원에 비해 투표 참여 확률이 높다는 점을 확인해 주는 데 그치고 있다.

기존 연구의 성과와 한계를 바탕으로 본 연구는 노조효과에 대하여 일반적인 정치학 이론 모델을 적용함으로써 정치 현상으로서의 노조효과에 대한 이론적 뒷받침을 강화하고자 한

<표 1> 노조 가입이 투표에 미치는 노조효과 관련 선행연구

저자(연도)	데이터	종속변수	독립변수
Leighley & Nagler (2007)	ANES (1964~2004) n=31,182 (개인)	투표 참가	노조 가입
Flavin & Radcliff (2011)	ISSP 2006(32개국) n=497~2336(개인별)	투표 참가	노조 가입
Rosenfeld (2010)	CPS 부가조사(1984~2006) n=156,879(개인)	투표 참가	노조 가입 노조가입*공공부문
Bryson et al. (2014)	ESS(29국가, 2002~08) n=184,988(개인)	투표 참가	노조 가입
	23개국 데이터(1972~2012) n=219(국가)	선거 투표율	노조 조직률
Radcliff & Davis (2000)	19개국(1960~1988) n=137(국가)	투표참가율	노조 조직률

3) 여기서의 노조효과는 노조원이 아닌 사람에게 미치는 노동조합의 간접적인 영향이므로 본 연구에서는 직접효과인 노조효과와 구분해서 확산효과(spillover effect)로 살펴보고자 한다. 확산효과라는 용어는 연구자에 따라서는 일터에서 습득한 경험이 사회활동이나 정치활동 참여를 증진시키는 것을 의미(Budd et al., 2018)하기도 한다.

다. 이를 통해 직접 노조효과 이외에 간접 효과까지 노조효과의 실체를 보다 정확히 이해할 수 있다. 아울러 한국의 선거에서도 노조가 투표율을 높이는 노조효과가 존재하는지 여러 해의 선거에 걸쳐 전국 규모로 수집된 데이터를 활용해 실증해 본 데에도 본 연구의 의의가 있다.

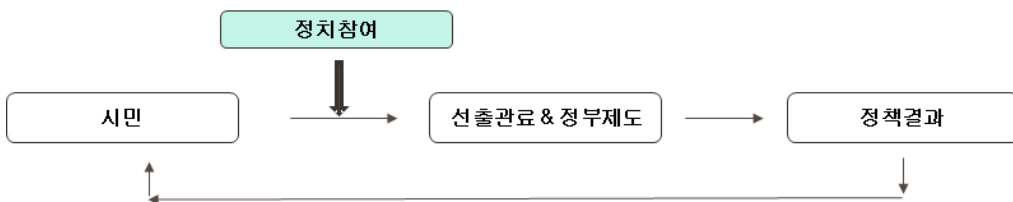
2. 이론적 배경

(1) 정치과정과 정치참여

노동조합의 정치참여를 이해하기 위해서는 먼저 현대 대의제 민주주의 국가의 정치참여 과정을 살펴볼 필요가 있다. 이 부분에 대해서는 그간 정치학에서 연구가 이뤄져 왔다. 정치참여란 정부의 공직자를 선출하거나 그들이 취하는 행위에 직접 영향을 미치고자 의도된 민간 개인들의 활동을 의미한다(Verba & Nie, 1972). 특히 현대 대의제 민주주의 국가에서는 선거를 통해 공직자를 선출하는 과정에서 자신들의 정치적 의사를 반영하는 것이 매우 중요한 정치참여 수단이다. 민주주의 국가의 일반적인 정치과정(Klofstad et al., 2016)에 ‘정치참여’를 추가해 보면 아래 그림과 같이 나타낼 수 있다. 즉 정부 관료의 선출 과정이나 선출된 관료들에게 시민들이 자신들의 의사를 반영함으로써 이들의 행위에 영향을 미치는 것이 ‘정치참여’라고 한다면 이러한 정치참여는 선출 관료나 정부 제도가 만들어 내는 정책 결과를 통해 그 영향이 다시 시민들에게 되돌아오는 피드백 구조를 가진다. 관료 선출 등에 참여하거나 영향을 미치는 참여 행위는 대의 민주주의에서 매우 중요한 의미를 가진다는 점을 알 수 있다. 많은 국가에서 선거 참여를 독려하는 캠페인을 벌이는 것도 이 같은 이유 때문이다.

주권자인 시민이 정치에 참여하는 방식이나 채널에는 여러 다양한 수단들이 있을 수 있다. 예컨대 여론을 조성하거나 시위를 조직하고, 공청회 등에 집단적으로 참여하는 등의 방법이 그것이다. 시민사회단체를 조직하는 것도 가능한 방법이다. 그러나 본 연구에서는 제

[그림 1] 정치과정과 정치참여



도화된 정치참여라는 측면에서 선거제도를 통한 관료의 선출을 통해 정부 정책에 간접적으로 영향을 미치는 대의민주주의의 제도적 장치에 중점을 둔 이론 틀을 활용한다.

한국, 미국 등 대의제를 채택하고 있는 현대 민주주의 국가에서는 정치참여가 시민들에게 법률이나 제도로 강제되지는 않는 대신 시민들의 자발적인 선택에 맡겨져 있는 것이 중요한 특징이다. 즉, 투표권이 법률에 의해 보장된 시민의 권리지만 실제 이를 행사할 것인지 여부는 시민 개개인의 자발적 선택에 달려 있을 뿐이며 정치참여를 하지 않는다고 해서 공식적, 법률적으로 제재를 받지 않는다. 시민들의 정치참여에는 투표, 정치인이나 정치조직에 대한 헌금, 공직자 면담, 선거운동 참여 등 다양한 행위들이 있다. 그중에서 공직 선거에서 후보자를 선출하는 투표행위(voting)는 가장 대표적인 정치참여 행위의 하나로 사회과학 연구에서 결과변수로 빈번하게 등장한다(Verba et al., 1995). 개인 간 투표 참여에 있어 차이가 나타나는 요인에 대해서는 과거 정치학에서는 개인의 사회경제적 배경(socio-economic status)에 주목했으나 Verba 등은 개인의 사회경제적 배경과 함께 정치적 자원과 사회적 관계까지 고려한 모델을 제시하였다. 시민자원주의모델(civic voluntarism model)로 명명된 이 이론 틀에서는 개인이 자발적으로 정치참여를 결정하는 데는 개인이 가지고 있는 자원(resource) 이외에도 관여(engagement), 모집(recruitment)과 같은 심리적·사회적 요인도 같이 작용한다고 설명하고 있다(Verba et al., 1995).

(2) 노동조합 가입과 정치참여

시민자원주의 모델을 보다 구체적으로 살펴보면 먼저 자원(resource)은 다시 돈, 시간, 시민적 기술의 세 가지로 구분된다. 정치참여의 전제 조건이 되는 이들 자원이 없으면 사실상 개인은 정치참여 결정을 하는 것이 불가능해진다. 헌법은 개인에게 대의 민주주의 제도를 통해 정부 정책결정 과정에 참여할 권리를 부여하고 있음에도 불구하고 실제 개인이 여기에 참여하자면 일정한 자원(능력)이 소요된다는 점을 감안해야 한다. 돈과 시간은 문자 그대로의 의미이며 시민적 기술은 읽기, 쓰기, 말하기 등 의사소통 기술 등을 의미한다. 이들 세 가지 자원의 요소들은 개인의 사회경제적 수준과도 밀접한 관련을 가진다. 그다음으로는 관여(engagement) 측면이다. 정치참여의 동기 측면과 밀접한 관련이 있으며 정치적 관심, 정치에 관한 지식, 정치적 효능감(정치에 영향을 미칠 수 있다는 주관적 느낌), 정치적 선호(정당 선호 또는 당파주의)의 강도가 높은 사람은 더 활발하게 정치과정에 참여할 가능성이 크다는 의미다. 세 번째로는 모집(recruitment)의 측면이다. 정치참여를 설득하거나 요청하는 행위자들과 이들이 수행하는 기능을 의미한다. 종교지도자, 친구, 가족, 직장동료, 노동조합 간부 등을 대표적인 예로 들 수 있다.

시민자원주의모델의 세 가지 요인들은 시민참여자가 되기를 희망하는 사람들에게 위계적 욕구단계(a hierarchy of needs)로 작용한다(Verba et al., 1995). 정치참여에 필요한 최소한의 자원이 없으면 해당 시민은 정치적 참여가 불가능하다. 부족한 자원이 갖춰진 다음에야 비로소 참여 동기나 관심이 가질 수 있는 관여(engagement) 단계로 넘어가게 된다. 마지막으로 모집 단계는 앞의 두 단계에 비해서는 중요도가 약간 떨어지는 요소로 자원, 동기가 충분히 갖춰진 사람들이라야 정치 과정에 참여하도록 설득하는 효과가 발생한다(Klofstad, 2016).

시민지원주의모델 주창자의 한 사람인 Brady 등은 종교단체나 작업조직과 같이 비정치적 조직에 참여해서 얻는 기술이나 기법들의 정치적 참여를 촉진한다고 설명하면서 시민들이 자발적으로 참여한 비정치적 조직의 하나로 노조를 연구대상에 포함시켰다(Brady et al., 1995).

이러한 관점에서 시민자원주의모델의 3 요소별로 노동조합의 역할을 살펴본다. 먼저 자원(resource)의 측면에서 노조는 조합원들의 임금을 인상시키고 근로시간을 줄이는 등 조합원들에게 정치참여에 필요한 자원을 확보해 준다. 노조원들은 비노조원들에 비해 높은 임금 프리미엄을 누릴 뿐만 아니라 조합 내에서 정치적 교육 등에 활용 가능한 예산도 확보하고 있다. 노조 활동에 소요되는 시간에 대해서는 유급으로 처리되는 근로시간 면제제도 등이 그 예다. 자원의 하부 요소 가운데 특히 시민적 기술(civic skills)은 노동조합 활동을 통해 습득하는 연설기법, 의사소통능력 등도 습득하는 것이 그 예인데 선거 캠페인에서 유효하게 사용될 수 있다(Verba et al., 1995). 노동조합 활동 과정에서 빈번하게 치러지는 내부 선거 과정에서도 정치적 스킬을 습득하게 된다. 후보자로 나서는 조합 간부도 정치적 역량을 얻게 되지만 조합원들도 이를 해석하고 자신들이 유권자로서 일정한 견해를 형성하는 능력을 습득하게 된다.

시민적 관여(civic engagement)는 일종의 심리적 상태로 종교나 직장 내 활동 등 다양한 비정치적인 시민 활동을 통해 촉진된다. 예컨대 노동조합이 조직적으로 정치적 사안에 개입해 들어가면 해당 이슈에 대해 조합원들의 관심이 증가한다. 노동조합과 노조원의 관심 이슈가 동조화되는 것도 같은 사례다. 미국 항만노조원들에게 자유무역협정(FTA)은 경제적 이익이 되는데도 노동조합의 정치적 입장과 동조화된 항만노조원들이 자유무역협정에 부정적 태도를 취한 연구가 보고되기도 했다(Ahlquist et al., 2014). 전미자동차노조(UAW)가 자국내 일자리를 위협한다는 이유로 한미FTA에 대해 반대하던 입장에서 정치적인 목적을 고려해 찬성 입장으로 돌아서자 조합원들이 그에 따라 태도가 바뀐 사례(Kim & Margalit 2017)도 그렇다. 모집(recruitment) 측면에서도 노동조합이나 동료 노동자 등은 친구, 가족, 종교 지도자와 더불어 정치참여에 영향을 미치는 중요한 요인으로 언급되는 것은 앞서 언급한

바와 같다. 이처럼 노동조합은 시민자원주의모델(Civic Voluntarism Model)이 상정하는 정치참여의 3요인 전반에 걸쳐 노조원의 정치참여를 촉진하는 역할을 수행한다.

시민자원주의모델의 이론적 예측이 정합성을 가진다는 점은 기존의 노동조합에 관한 실증연구에서도 확인할 수 있다. 노동조합에 가입할 경우 노조원과 동일한 개별 인적 속성을 가진 비노조원에 비해 시간당 임금 기준으로 8%가량 더 높다는 연구 결과가 나와 있다.(조동훈, 2008) 노동조합이 조직된 경우 ‘시간’ 측면에서도 유리하다. 단체협약에 의해 법정 공휴일인 선거일이 대부분 유급휴가로 처리되는 것이 일반적인 데 반해 미조직 근로자나 비정규직의 경우 유급휴가로 처리되지 않는 경우가 많아 투표를 포기하는 경우가 많다.⁴⁾ 비노조원에 비해 노조원이 자원을 더 많이 보유하고 있다는 사실을 잘 보여준다.

노사관계학에서 노동조합은 민주주의의 학교로서 기능한다는 가치론적인 접근이 주류를 이루다 보니 그간 노조가 실제로 어떠한 이론적 근거 하에 정치적 기능을 수행하는지에 대한 설명에는 다소 소홀했던 것이 사실이다. 본 연구는 한국 노동조합의 정치적 기능이나 역할이 수행되는 과정을 정치학 연구에서 일반적으로 적용되는 이론모형을 일관되게 적용해 보는데 그 의의가 있다. 이를 통해 앞으로 노동조합의 정치적 기능에 대해서는 인접 학문인 정치학의 연구 성과를 활용함으로써 실증연구의 폭을 넓힐 수 있다는 점도 고려하였다.

III. 연구 설계와 가설

1. 연구 모델

노동조합이 정치참여에 영향을 미친다는 의미에서 노조효과를 확인하고자 노조 가입 여부를 독립변수로, 투표 참여 여부를 종속변수로 하는 기본 연구모델을 수립하였다. 이 연구에서 노조원 개인의 사회경제적 속성이나 정치적 특성은 통제하고자 한다. 이들 변수들은 일반적으로 정치참여 관련 연구에서 개인의 정치참여에 영향을 미치는 중요 변수들로 이용되기 때문이다. Leighley & Nagler(2007), Flavin & Radcliff (2011) 등 노조효과 연구들이 이러한 기본 모델을 따르고 있다. 연구 데이터가 허용하는 범위 내에서 통제변수가 일부 다를 수 있으나 기본적으로 노조 가입 여부가 투표 참여 여부에 미치는 영향을 확인하는 점에

4) 울산지역 ○○중공업 사내하청 노조 관계자와의 인터뷰(2019년 12월)에 따르면, 비노조원이나 비정규직의 경우 투표일(법정공휴일) 유급휴가를 규정한 단체협약이 없는 것이 투표 참가를 기피하게 만드는 주요 원인이라고 한다. 경우에 따라서는 사업주의 재량에 의해 선거일은 오후 3시까지만 근무하도록 하는 경우도 있지만 노조원에 비해서는 시간이 부족하다고 한다.

서는 공통점이다.

노조 조직률이 높은 국가에서 투표율이 더 높다는 발견도 이들 연구에서는 노조효과로 보고 있다. 하지만 노조효과는 노동조합이 직접 노조원들의 투표 참여를 증가시키는 효과 이외에 간접적으로 노조원 이외의 사람들에게도 영향을 미친다는 점을 ‘간접적’ 노조효과로 살펴보는 모델을 수립하였다. 즉 노조가 노조원이 아닌 사람들의 선거 참여에 영향을 미치는 부분을 노조원의 가족 구성원인 배우자를 통해 살펴본다.

한편, 노동조합이 정치적 영향력을 행사하는 과정에서 노조원에게 자원이나 심리적, 조직적 지원을 해 준다는 시민자원주의모델을 본 연구는 채택하고 있다. 시민자원주의모델의 이론적 정합성을 확인하기 위해 노동 시장에서 종사상 지위가 낮아 상대적으로 자원이 부족한 경우 노동자들의 투표 참여는 영향을 받는지에 대해서도 검증해 보고자 하였다.

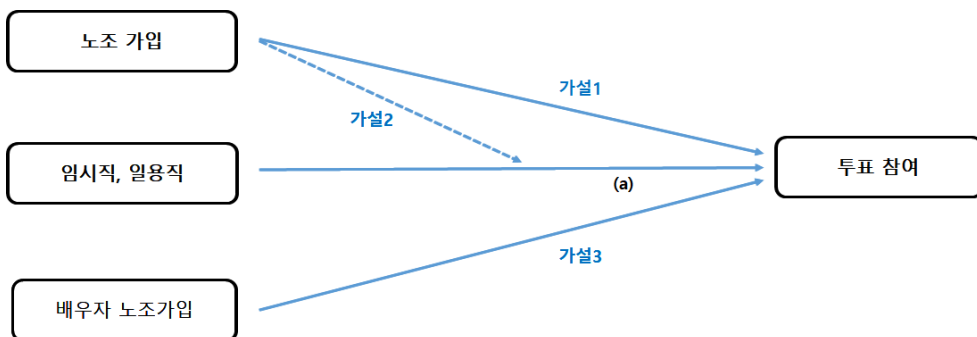
2. 가설

본 연구는 노조 가입 여부가 조합원이나 조합원 가족의 투표 참여에 미치는 영향을 시민자원주의모델에 입각해 살펴본다. 자원, 관여, 모집이라는 세 가지 요소를 노조가 조합원들에게 갖춰 줌으로써 노조원일수록 비노조원에 비해 투표 참여가 확대된다는 것이 이론적 예측의 핵심내용이다. 본 연구에서는 노조원에 대한 노조효과(직접효과)와 노조원의 배우자에 대한 노조효과(확산효과)로 구분해 접근하고자 한다.

(1) 투표 참여에서의 노조효과

노동조합은 경제와 정치의 양면에 걸쳐 존재하는 조직으로 경제적으로 조합원들의 임금

[그림 2] 연구 모델



을 높이고 근로조건을 개선하는 역할 이외에도 정치적 영향력을 증가시키기 위한 각종 역할을 수행한다(Ahlquist, 2017). 노조의 정치적 영향력은 조합원들이 가지는 정보, 신념, 훈련 등의 자원 이외에도 직접적인 선거 참여 캠페인을 노조가 벌이는 데서 형성되고 확대되어 가기 때문이다.

시민자원주의모델(CVM)을 적용해 보면 이 같은 결과는 더욱 분명하게 예측할 수 있다. 노동조합의 정치적 영향력은 자원, 심리적 포용, 네트워크 등을 통해 조합원들의 정치참여, 즉 투표증가로 이어진다고 설명된다.

가설 1. 노조에 가입한 사람일수록 투표에 참여할 확률이 비노조원보다 더 높다.

자원의 측면에서 보면 노조는 조합원의 소득을 높여준다. 임금이나 상여금, 복리후생 등 각종 금전적 이익을 노조원들에 가져다줌으로써 이들의 사회경제적 지위를 높여준다. 노동조합에 가입된 근로자는 동일한 개별 인적 속성을 가진 비노조 근로자에 비해 시간당 임금이 8% 정도 높다(조동훈, 2008). 한국노동패널조사 자료를 활용한 연구에서 노동조합이 임금상승에 미치는 효과로 약 4.6%가 추정되었다(조동훈, 2008). 시민자원주의모델을 적용하기에 앞서 일반적으로 소득수준이 높을수록 개인의 정치참여는 증가하며 국내 연구에서도 소득이 높을수록 투표율이 높은 것으로 나타났다(권혁용·한서빈, 2018).

자원의 측면에서 보면 시간도 중요한 요소다. 노조가 조직된 사업장일수록 조합원은 투표에 참여할 시간을 유급휴가 등으로 확보할 가능성이 크다. 대기업을 비롯한 많은 기업들의 경우 노사 간 단체협약에는 법정공휴일은 유급휴일로 정해져 있는 것이 일반적이다. 이 경우 노조원들은 투표참여 시간을 법과 제도적으로 보장받을 뿐만 아니라 임금 손실 없이 직장에서도 확보할 수 있다.

시민적 기술의 측면도 마찬가지다. 노조는 법률적으로 노조원들의 조직 활동 등에 필요한 일정 시간에 대해 근로시간을 면제받고 있을 뿐만 아니라 통상 단체협약에 의해 조합원 교육시간 등을 보장받고 있다. 조합원 교육이나 조합 활동을 통해 노조원들은 의사소통 능력, 연설기법 등을 습득하게 되고 이는 정치적 이슈에 관한 토론 능력 등을 높여준다.

노동조합에 가입되어 있는 경우 소속된 노동조합의 상급단체에 따라 특정 정당과 정책연대를 실시하거나 배타적 지지 방침을 결정하는 경우가 많다는 사실은 앞서 본 바와 같다. 그에 따라 조합원들의 정치적 관심이 높아지고 정치적 이슈에 대해 자신들의 견해가 정당 정책 등에 반영되는 과정을 통해 정치적 효능감(political efficacy)이 높아지게 된다. 이러한 측면은 시민자원주의모델에서 관여(engagement) 요인에 해당한다. 노동조합원일수록 정치적 이슈에 대해 심리적 관여의 정도가 높아질 것으로 예측하는 것은 이론의 주장자들이

반복해서 설명하는 내용이기도 하다.

마지막으로 모집(recruitment) 측면에서도 노조원일수록 정치참여, 투표 참여 가능성이 커진다. 실제 노동조합에서 투표 참여를 독려하거나 특정 후보 지지를 위해 투표장에 반드시 나가도록 캠페인을 실시하는 사례가 많다. 특정 정당이나 특정 후보에 대한 연대나 지지 선언이 있는 경우 조직적으로 지침을 내려 투표 참여를 설득하거나 요구하기도 하며 경우에 따라서는 노조 간부들이 직접 나서서 투표 참여나 특정 후보에 대한 투표를 설득하기도 한다. 이러한 과정을 거쳐 노조원일수록 투표에 참여할 확률이 비노조원에 비해 높아지는 것으로 가설을 설정하였다.

실제 노동조합 가입이 투표율 증가로 이어지는지 여부에 대하여는 앞서 본 미국과 유럽 등에서 실시된 실증연구에서 △국가수준의 거시분석(노조 조직률이 투표율에 미치는 영향)이나 △개인수준의 미시분석(노조가입 여부가 투표 여부에 미치는 영향)의 측면에서 유의미한 결과가 도출된 바 있어 위의 이론적 설명을 경험적으로 뒷받침한다는 사실을 알 수 있다.

노조가입이 투표율에 미치는 이러한 효과는 기존 연구에서와 같이 노조효과(Union Effect)로 부르기도 하며 투표율이 증가하는 수치를 노조 프리미엄(Union Premium)으로 부르기도 한다. 한국의 경우도 다수의 노동조합이 사회·경제적 자원을 바탕으로 ‘노동자의 정치세력화’를 조직목표로 내걸고 있으며 대기업 중심으로 노동조합 조직세를 지속 확장하고 있으므로 자원, 관여, 모집 측면 모두에서 시민자원주의모델과 같은 역할과 기능을 수행할 조직적 기반을 갖추고 있다고 볼 수 있다.

서구의 연구 사례에도 불구하고 노동조합 운동의 발전 시기와 조직률 이외에 정치 제도 및 사회 환경에 있어 어느 정도 차이가 있는 한국 사회에서도 이 같은 노조효과가 나타나는지에 대해서는 국내 연구에서는 아직 제시되지 못하고 있다. 그런 점에서 정치학계에서 일반적으로 받아들여지는 시민자원주의모델의 이론적 예측에 근거하여 한국에서도 노조가 정치참여를 증진시키는 노조효과가 나타나는지를 규명할 필요가 커 이를 가설화하고 검증하고자 하였다.

다만, 여기서 고려해야 할 사항으로는 현실적으로 노동조합 조직률이 공공부문과 대기업 부문이 상대적으로 더 높게 나타난다는 점이 있다. 헌법상 단결권의 향유 주체는 모든 근로자이지만 실제 노동조합 조직률의 차이는 종사하는 부문에 따라 크다. 2018년 기준으로 민간부문의 노조 조직률은 9.7%인데 반해 공공부문은 68.4%에 달한다. 300인 이상 사업장의 경우 노조 조직률은 50.6%에 달하지만 30인 미만 사업장 0.1%, 30~99인 사업장은 2.2%, 100~299인 사업장 10.8%에 불과할 정도로 격차가 심하다(고용노동부, 2019). 대기업과 중소기업 간 임금, 근로시간, 복리후생 등 근로조건의 격차는 매우 크다는 점도 감안할 필요가 있다. 따라서 대기업, 공공부문 종사자들이 노조에 상대적으로 더 많이 가입한다는 점을 고

려하면 노조원들의 투표 참여가 높게 나타난다는 사실이 순전히 노동조합의 역할만은 아니라는 점도 알 수 있다. 이들 사업장의 일자리 특성이 개인의 사회경제적 지위에 영향을 주고, 결국 정치참여에도 영향을 줄 수 있기 때문이다. 실증 분석 단계에서 충분히 고려해야 할 사항이다.

가설2. 노조 가입 여부는 임시·일용직 노동자와 투표 참여 사이의 부정적 관계를 약화시킬 것이다.

시민자원주의모델(CVM)을 적용하여 노조 효과를 분석하는 데 있어서 먼저 종사자 개인의 사회경제적 지위가 투표율에 영향을 미칠 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 이를 확인하기 위해 소득, 근로시간 등의 측면에서 근로조건이 대비되는 노동자 집단을 구분해 볼 수 있다. 종사상 지위는 한 예다. 임시·일용직 종사자와 상용직으로 대비되기 때문이다.

종사상 지위와 더불어 고용의 질을 비교할 때 일반적으로 사용하는 구분은 정규직과 비정규직⁵⁾의 구분이다. 비정규직의 경우 소득수준, 복리후생, 사회보험 등의 측면에서 정규직 노동자에 비해 불리한 위치에 있다. 정규직 근로자의 임금을 100으로 볼 때 비정규직 근로자의 상대임금은 2018년 기준으로 67.9%에 불과한 수준을 보이고 있다. 이를 사업체 규모와 같이 병렬적으로 놓고 보면 300인 이상 대기업에 종사하는 정규직 근로자에 대비했을 때 299인 이하 중소기업에 근무하는 비정규직 근로자의 상대임금은 절반에도 미치지 못하는 47.4%에 불과하다(김복순, 2019).

시간의 측면을 좀 더 들여다보면 정규직은 선거일에 일반적으로 유급휴가(법정공휴일)가 보장되는 반면 비정규직은 투표에 참여할 시간이 단체협약 등을 통해서도 보장되기 어려운 것이 보통이다. 이러한 사실은 비정규직 비중이 상대적으로 높은 40대와 50대 블루칼라 계층의 투표시간대가 이른 아침이나 투표 종료가 임박한 시간대에 집중 분포돼 있다는 사실을 통해서도 확인 가능하다(김도경, 2015).

관여나 모집 측면에서 정치참여를 촉진하는 비정치적 조직으로 거론되는 직장이나 노조 등의 자원이 상대적으로 부족한 비정규직은 정치참여의 가능성도 그만큼 낮아진다고 볼 수 있다. 실례로 노동조합 가입률도 정규직의 경우는 10%대를 보이는 반면 비정규직은 2%대에 불과해 낮은 수준을 보이고 있다(이정희 외, 2016). 결국 낮은 노조 조직률은 그만큼 노조가 제공하는 기능이나 혜택을 누리지 못한다는 의미로 볼 수 있다.

5) 2002년 노사정위원회 합의문에 따른 비정규직 정의를 토대로 정부는 비정규직 통계를 작성한다. 비정규직은 고용 계약 시 기간의 정함이 있는 한시적 근로자 또는 기간제 근로자, 단시간 근로자, 파견·용역·호출 등 비전형 근로자를 의미한다.

다른 한편으로는 비정규직의 투표행태와 경제적 여건에 대한 설문조사를 통해 분석한 연구에 의하면, 비정규직 근로자들은 경제적 여건이 상대적으로 정규직에 비해 불리하며 고용주에 투표권을 행사하게 해 달라고 요구하기 힘들어 투표율이 낮다(가상준 외, 2012).

고용 조건이 상대적으로 좋지 않은 부문에 종사하는 근로자들은 경제, 사회적 지위가 상대적으로 낮으며 자원도 부족한 데다 이를 보완하는 것이 가능하도록 노조에 가입하는 길도 상대적으로 좁으므로 정치참여, 투표 참여의 가능성이 줄어들 것으로 볼 수 있다.

비정규직-정규직을 대비해 볼 때 시민자원주의모델의 이론적 정합성을 좀 더 분명히 확인 가능하지만, 아쉽게도 노조 가입과 투표 참여 관련 조사에서 비정규직 항목이 포함돼 있지 않다. 따라서 본 연구에서는 비정규직-정규직 구분과 유사한 의미에서 근로조건이 대비되는 임시·일용직과 상용직을 비교하는 종사상 지위를 활용해 가설을 구성하였다.

즉, 임시·일용직 종사자의 경우 소득과 시간 등 ‘자원’이 부족하고 모집이나 관여 측면에서도 상용직에 비해 불리하므로 투표 참여가 상용직보다 더 낮게 나타날 것이다. [그림 2]의 (a)에 해당하는 부분이다. 하지만 노조가 조직되면 임시·일용직과 투표 참여 사이의 관계를 긍정적으로 조절해 주는 효과를 가질 것이다. 앞서 언급한 것처럼 노조가 임시·일용직 종사자들에게 자원 등의 요소를 보충해 주기 때문이다.

(2) 투표 참여에서의 확산효과

노조가 노조원이 아닌 다른 사람의 투표 참여에 미치는 간접 효과를 확인하고자 노조원의 가족 구성원인 배우자에게 초점을 두고 가설을 설정하였다.

가설 3. 노조원의 배우자가 투표에 참여할 확률이 비노조원의 배우자보다 더 높다.

가구 구성원이나 배우자는 사회경제적 지위를 공유한다. 따라서 시민자원주의모델에서 설명하는 시간, 돈, 시민적 기술과 같이 정치참여에 소요되는 자원을 공유한다고 볼 수 있다. 노조원이 임금, 근로시간 등의 측면에서 비노조원에 비해 자원을 더 많이 보유하므로 노조원과 이들 자원을 공유하는 노조원의 배우자는 투표와 같은 정치활동에 참여할 확률이 더 높다.

시민자원주의모델에 의하면 관여(engagement)나 모집(recruitment) 측면에서 가족, 직장, 종교단체 활동 과정에서 정치 관련 지식이나 관점, 태도를 형성하고 이들 단체나 조직의 지도자 등으로부터 투표 등 정치참여를 요구 받을 가능성이 크다.

가구원(household members)이나 배우자(partner)로부터 사회적 압력을 받아 투표에 더

많이 참여하게 된다는 캐나다 실증연구 결과(Blais, Galais, & Coulombe, 2019)도 시민자원의모델에서 말하는 관여나 모집의 전형적인 예에 해당한다.

또한 ‘가족 간의 연대감(family tie)’도 다른 가족 구성원들의 정치참여에 영향을 미친다는 연구(Alesina & Giuliano, 2011)도 같은 맥락에서 이해될 수 있다. 즉, 노조원인 배우자와의 연대감이 비노조원인 배우자의 정치참여 행위나 투표 참여에 영향을 미칠 수 있다는 점을 보여 준다.

노조원이 배우자의 투표 참여를 증가시키는 것은 유럽의 실증연구(Flavin & Radcliff, 2011)에서 노조조직률이 상위 75%인 국가에서 비노조원들도 하위 25%의 국가에 비해 2.8% 더 많이 투표에 참여한다는 발견은 노조의 정치참여 촉진 효과가 조직의 울타리를 넘어서고 있다는 확산효과의 간접적 근거가 된다. 이때 노조 효과가 노조를 넘어서 나타나는 데 일차적인 통로가 바로 노조원의 가족 구성원이 된다고 볼 수 있다.

따라서 노동조합이 정치인에 대한 기부나 지원 유세를 실시하거나 정치적 캠페인을 벌이고 또 선거운동에 참여하는 등 각종 정치적 활동을 통해 조합원뿐만 아니라 조합원의 배우자에게 영향력을 행사한다는 점에서 투표 참여 확률을 더 높이는 것을 가설을 설정하였다.

3. 연구 방법

(1) 연구자료

본 연구는 성균관대학교 동아시아학술원 서베이리서치센터가 2003년 이후 실시해 온 한국종합사회조사(Korean General Social Survey) 자료를 사용해 한국의 노동조합 가입자들의 투표 참여가 비조합원들에 비해 다른 양상을 보이는지 확인하고자 하였다.

한국종합사회조사의 모집단은 전국 만 18세 이상의 성인 남녀이며 다단계 지역 확률 표집 방법으로 표본을 추출한 다음 대면면접 방식으로 현지조사를 실시하였다(김지범 외, 2019).

한국종합사회조사는 2003년 이후 2018년까지 매년 실시되었다⁶⁾. 다만 조사 여건상 문제로 말미암아 2015년과 2017년의 2개 연도는 조사가 실시되지 못했지만, 포괄적으로 사회조사가 이뤄져 정치참여 행동 이외에도 사회경제적 배경이나 취업 활동, 노동조합 활동까지

6) 한국종합조사가 실시된 매 연도별 응답자 수와 응답률은 다음과 같다. “2003년 1,315(66%); 2004년 1,312(66%); 2005년 1,613(65%); 2006년 1,605(64%); 2007년 1,431(57%); 2008년 1,507(60%); 2009년 1,599(64%); 2010년 1,576(65%); 2011년 1,535(61%); 2012년 1,396(56%); 2013년 1,294(52%); 2014년 1,370(55%); 2016년 1,052(47%); 2018년 1,031(43%)” (김지범 외, 2019).

포괄하는 자료로 활용가치가 크다. 본 연구와 같이 투표 참여, 지지 정당의 유무, 정치성향 등의 정치행위 관련 변수들과 노동조합 가입이나 종사상 지위나 고용형태, 고용부문 등과 같은 항목이 모두 포함돼 있는 자료로는 국내에서 거의 유일한 자료이다. 별도로 설문 조사를 실시하더라도 15년 이상의 시점을 커버하는 조사 설계는 거의 불가능하다. 따라서 본 연구는 한국종합사회조사 데이터를 활용하여 노동조합 가입 여부가 조합원들의 정치참여에 어떤 영향을 주는지 확인하고자 하였다.

(2) 분석대상 및 기술통계

한국종합사회조사 데이터에 수록된 총 19,376명의 응답자 가운데 투표 참여를 연구대상으로 하고 있으므로 법정 선거연령인 19세를 고려해 선거연령에 미달하는 응답자에 대해서는 분석대상에서 제외하였다. 노조 가입이 가능한 사람으로 한정할 필요가 있어 미취업자나 명백히 노조 가입 대상에서 제외되는 업종은 분석대상에서 제외하였다. 군인, 경찰, 소방관 등과 같이 법률에 의해 노조 가입이 제한되는 경우, 이들 업종이라고 응답한 사람은 분석대상에서 제외했다. 또 취업을 통해 경제활동을 하는 생산가능인구 범위를 고려함과 동시에 노조 가입 대상을 감안해서 65세 이상도 분석대상에서 제외하였다.

응답자의 사회경제적 배경이 되는 성, 연령, 기혼, 학력, 소득, 종사 부문(민간 또는 공공 부문) 등은 통제변수로 처리하였다. 또 투표 등 정치 관련 변수에 대한 연구를 참조하여 당 파성(지지 정당이 있는지 여부)과 정치성향 등에 대하여도 통제하였다.

아울러 해외 연구에서 노동조합에 가입, 활동하는 경우 자원봉사나 사회단체, 종교적 행위 등에 참여하는 비율이 더 높다는 연구 결과를 감안하여 노동조합과 정치참여 간의 관련성을 연구함에 있어 종교를 가지고 있는지 여부도 통제변수의 하나로 포함해 보았다.

이상에서 본 연구가 한국종합사회조사 자료를 활용해서 파악한 연구변수들을 살펴보았다. 이 변수들을 본 연구가 주된 이론적 프레임으로 사용하는 시민자원주의모델과 연결해 보면 자원, 관여, 모집의 3요인과 직접 대응시켜 볼 수 있다. 이는 아래 <표 6>에서 보는 바와 같다. 자원 가운데 돈에 해당하는 변수는 노조 가입과 월평균 근로소득이 있다. 시간은 별도의 변수를 확인하기 어려워 노조에 가입한 경우 단체협약을 통해 투표권 행사에 필요한 유급휴가 등을 보장받는다라는 점에서 노조 가입 여부를 통해 확인했다. 시민적 기술은 교육 기관에서의 학력수준과 노조 가입을 통해 살펴본다. 관여라는 측면에서는 개인들의 정치성향, 지지 정당 여부, 그리고 노조 가입 여부를 통해 살펴봤다. 모집은 노조 가입과 함께 배우자의 노조 가입도 살펴봤다. 한편, 시민자원주의모델(CVM)에서는 시민적 기술을 전수하거나 설득, 지지 등을 통해 모집이나 관여 측면에서 노조와 함께 중요한 역할을 하는 종교 활

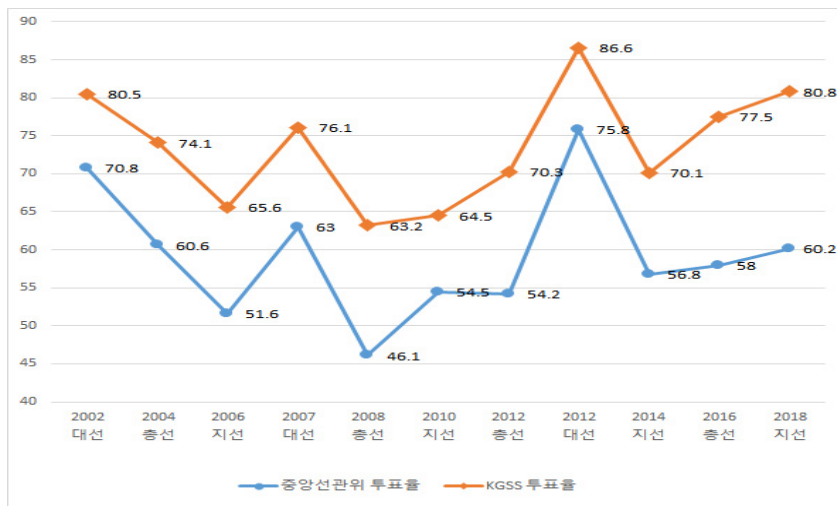
동도 포함한다. 본 연구에서도 ‘종교 유무’를 정치활동과 관련하여 변수의 하나로 모형화하였다.

이상에서 살펴본 연구변수들과 해당 변수들의 기술통계량은 <표 2>에 수록하였다. 결과 변수인 투표 참여율은 평균 69.9%를 보였다. 노조 가입률은 18.4% 정도를 보였으며 연령은 평균 39.4세로 나타났다. 여성은 약 44%를 차지했고 혼인 여부에는 기혼·동거가 65.1% 수준이다. 학력은 고등학교 졸업 이하가 약 40% 선을 보이고 있다. 그 외에 정치적 성향은 진보라고 밝힌 사람이 36.7%, 보수라고 응답한 사람이 약 31%로 나타났다.

투표율과 관련해서는 비교 가능한 자료는 중앙선거관리위원회가 매 선거 때마다 집계하는 공식선거통계가 있다. 2002~2018년 기간 동안의 선거 투표율을 보면 대통령선거는 63%~75%, 국회의원선거 46.1~60.6%, 지방선거는 51.6~60.2% 수준으로 나타난다.⁷⁾ 또 같은 기간 인구통계 상 남녀 간 성비를 고려하면 본 연구자료의 성비는 여성이 실제 인구대비 소폭 낮게 나타났다. 이러한 차이는 설문조사의 특성에 따른 것으로 보인다. 또한, 분석 대상을 노조 가입이 가능한 사람으로 좁히기 위해 명백히 노조 가입이 불가능한 업종과 65세 이상 고령층을 제외한 데 기인한 것으로 보인다.

연구변수들 간의 교차분석 결과는 다음의 <표 3> 상관관계표에 수록하였다. 교차분석표를 보면 투표 참여는 본 연구가 제시한 연구변수 노조 가입, 임시일용직, 명령, 여성, 기혼,

7) 중앙선거관리위원회가 발표하는 공식 선거통계와 비교하면 한국종합사회조사에서 투표하였다고 응답한 사람의 비율이 좀 더 높게 나타난다. 노조 조직률도 정부 공식통계로는 같은 기간 9.8~11.8%를 보여 본 연구 데이터상의 노조 가입률이 소폭 높게 나타났다. 중앙선거관리위원회가 작성하는 공식 선거 통계에 비해 본 연구의 기초 자료인 한국종합사회조사(KGSS)의 투표참여 응답률 사이에는 아래 도표와 같이 일정한 차이가 있다.



고졸 이하, 월 근로소득, 민간부문, 종교 유무, 지지 정당, 정치성향과 모두 유의한 상관관계를 보이고 있다. 그중에서도 투표 참여는 노조 가입, 연령, 기혼, 소득, 종교, 지지 정당, 정치성향과 정(+)의 상관관계를 보이는 반면 임시·일용직, 여성, 고졸 이하, 민간부문 종사자와는 부(-)의 상관관계를 보이고 있다. 이들 변수들을 대상으로 이항 로지스틱 회귀분석을 실시하고 결과를 분석하였다.

〈표 2〉 연구변수 및 기술통계

	변수	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
종속	투표 참여	6,555	0.6930587	0.46126	0	1
독립	노조 가입	7,080	0.184887	0.3882333	0	1
독립	임시일용	7,076	0.2307801	0.4213618	0	1
통제	연령	7,080	39.40056	10.4086	19	64
통제	여성	7,080	0.4394068	0.4963499	0	1
통제	기혼	7,078	0.6513139	0.4765881	0	1
통제	고졸 이하	7,076	0.3957038	0.4890359	0	1
통제	월 근로소득	6,986	2.921701	1.050764	1	4
통제	민간부문	7,064	0.7785957	0.4152214	0	1
통제	종교 有	7,076	0.5380158	0.4985879	0	1
통제	지지정당 有	6,946	0.6503023	0.4769087	0	1
통제	정치성향					
	진보	6,895	0.3678028	0.4822423	0	1
	보수	6,895	0.3163162	0.4650716	0	1
통제	연도	7,080	2009.407	4.057905	2003	2018
통제	지역	7,080	3.278531	1.81488	1	7
통제	산업	6,496	58.16964	22.07533	1	98

〈표 3〉 변수별 상관관계표

	투표 참여	노조 가입	임시일용	연령	여성	기혼	고졸 이하	월근로소득	민간부문	종교有	지지정당有	정치성향	연도	산업
투표참여	1													
노조가입	0.0729***	1												
임시일용	-0.0802***	-0.167***	1											
연령	0.166***	0.0165	0.0590***	1										
여성	-0.0702***	-0.0771***	0.145***	-0.0494***	1									
기혼	0.161***	0.0607***	-0.0942***	0.443***	-0.0475***	1								
고졸이하	-0.0750***	-0.00921	0.199***	0.351***	0.0844***	0.0966***	1							
월근로소득	0.103***	0.174***	-0.477***	0.0419**	-0.424***	0.163***	-0.309***	1						
민간부문	-0.124***	-0.142***	0.0398**	-0.0984***	-0.0966***	-0.0815***	0.177***	-0.0822***	1					
종교有	0.0818***	-0.0261*	0.0401**	0.120***	0.138***	0.0641***	0.0116	-0.0771***	-0.0699***	1				
지지정당有	0.171***	0.0452***	-0.00876	0.0789***	-0.0327*	0.0421**	0.0253	0.0166	-0.0216	0.0713***	1			
정치성향	0.0351**	0.00372	-0.00521	0.0887***	-0.00304	0.0604***	0.0204	-0.00542	-0.0132	0.0416**	0.0650***	1		
연도	0.00452	0.0377**	-0.0246	0.123***	0.0232	-0.0189	-0.0400**	0.156***	-0.0299*	-0.0167	0.0488***	-0.0435**	1	
산업	0.0409**	-0.0116	0.0341**	-0.0155	0.223***	-0.0110	-0.181***	-0.0573***	-0.411***	0.0771***	-0.0164	0.00634	0.0738***	1

주: N = 6555, *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

IV. 실증 분석

1. 로지스틱 회귀분석

본 연구에서는 투표 참여(voter turn out)에 대한 노조 효과를 살펴보기 위한 연구모형에 따라 종속변수로는 투표 참여를 설정하고 독립변수로는 노조 가입을 설정하였다. 통제 변수로는 연령, 여성, 기혼, 저학력, 월 근로소득, 종사부문(민간부문), 종교 유무, 지지 정당, 정치성향을 통제변수로 설정하였다. 그 외에 선거와 관련하여 지역과 연도별 차이를 통제하기 위해 지역과 연도를 통제변수에 포함하였다⁸⁾.

로지스틱 회귀분석 결과는 아래 <표 4>와 같다. 투표 참여와 관련하여 분석모형이 전반적으로 가리키는 방향을 먼저 살펴보면 먼저 연령은 높을수록 투표에 더 많이 참여하는 것으로 나타났다. 성별로는 남성에 비해 여성이 투표에 덜 참여한다는 점을 볼 수 있다.

혼인상태로는 기혼·동거 중인 사람이 미혼자에 비해 투표에 참여할 확률이 더 높다. 학력으로는 저학력자(고졸 이하)가 투표에 덜 참여하는 것으로 나타났다. 이어서 취업부문을 살펴보면 공공부문에 비해 민간부문이 투표에 덜 참여하였다. 이는 공공부문 종사자에게 투표 참가를 위한 사용자의 협조가 더 많고, 업무 특성상 종사자들이 공적 이슈에 대한 이해도가 더 높은 경우가 많기 때문이라고도 볼 수 있다(Rosenfeld, 2010). 종교가 있는 경우는 종교가 없다고 응답한 사람에 비해 투표에 더 많이 참여하였으며 지지 정당이 있는 사람들 무당파층에 비해 투표에 더 많이 참여한 것으로 나타났다. 정치성향과 관련해서는 중도에 비해 진보 성향의 응답자들이 투표에 더 적극적으로 참여한 것으로 나타났다.

종교가 있다고 응답한 사람들의 투표율이 더 높다는 것은 서구 국가들의 정치활동 관련 연구에서는 빈번하게 등장하고 있으나 국내 연구에서는 찾아보기가 어렵다. 시민자원주의 모델에서도 노조와 마찬가지로 조직 구성원들에게 시민적 기술을 습득시켜 주는 한편 종교 지도자의 설득이나 교회 내 주변인의 사회적 압력 등으로 지역사회 참여 활동이나 정치참여 활동이 증가하는 점을 일관되게 설명한다(Verba, Scholzman & Brady, 1995).

이러한 효과는 본 연구에서도 확인되고 있으며 여타 요인을 통제하고도 종교가 있는 사람이 투표에 참여할 확률이 더 높은 것으로 나타났다. 따라서 한국에서도 불교, 천주교, 기독교 등 종교단체가 주요한 정치·사회적 이슈가 등장하면 일정한 입장을 표명하거나 이슈의

8) 지역은 응답자 거주 지역으로 시/도 지역을 구분하였다. 응답범주는 서울, 경기, 강원, 충청, 경상, 전라, 제주이다. 한편 연도는 조사가 실시된 연도로 2003~2018년 사이의 14개 연도이다. 2015년과 2017년은 조사 여건상 조사가 실시되지 못했다.

전면에 나서는 일이 종종 있는 현상과도 일맥상통하는 분석결과이기도 하다.

2. 노조 효과 검증

노조원일수록 투표에 참여할 확률이 인구·사회적 변수와 정치적 요인, 지역, 시기 등을 통제하고도 유의하게 높은 것으로 확인되었다. 따라서 가설1이 지지되었다고 할 수 있다. 이는 해외 선행 연구 결과들과 마찬가지로의 결과다. 노동조합에 가입된 노조원일수록 투표 참여, 즉 정치참여의 확률이 더 높다는 것을 의미하는 노조효과(union effect)를 한국에서도 확인할 수 있다는 데 의의가 있다. 노조에 가입하는 것이 투표에 더 많이 참여하도록 하는 요인이 될 수 있다는 사실은 앞서 언급한 것처럼 국내 관련 연구에서 통제변수의 하나로 노조 가입을 살펴본 사례가 있었다(권혁용·한서빈, 2018). 하지만 본 연구는 노조 가입을 독립변수로 설정하고 취업·고용과 관련된 변수들과 여타 사회·경제·정치 관련 요인들을 통제하고도 직접적인 노조효과가 있다는 확인하였다. 비노조원의 투표 참여확률에 대한 노조원의 투표 참여확률의 비율을 의미하는 승산비를 구해보면 1.269로 나타난다. 노조원일수록 비노조원에 비해 약 26.9% 만큼 투표에 참여할 확률이 더 높다는 것을 알 수 있다.

한국의 노조가 공공부문과 대기업에서 월등히 조직률이 높다는 점에서 노조효과는 노동조합의 정치적 기능에 따른 것이라기보다는 이들 부문의 일자리 특성 등에 기인한 것일 가능성도 제기된다. 이 점을 고려해 본 연구에서는 산업⁹⁾을 통제변수에 포함했다.

임시·일용직 종사자의 경우 상용직 종사자에 비해 투표에 참여할 확률이 낮게 나타났다. 이 경우 승산비는 0.782로 나타나 상용직에 비해 투표에 덜 참여하는 것으로 확인되었다. 따라서 임시·일용직 종사자의 투표율이 낮을 것이라는 시민자원주의모델의 예측이 맞는 것으로 확인된다. 하지만 노조에 가입할 경우 이 관계가 긍정적으로 조절될 것이라는 가설 2는 유의성이 확인되지 않았다. 임시일용직과 노조 가입 변수의 상호작용항을 포함한 연구모델 2에서 보는 바와 같다.

가설1이 지지됨으로써 노조 가입에 따라 투표 참여가 증가하는 노조효과(union effect)는 확인된다고 할 수 있다. 또 상용직 종사자와 사회경제적 지위가 대비되고 가용 자원이 부족한 임시·일용직 종사자는 투표에 덜 참여한다는 점에서 시민자원주의모델의 이론적 정합성은 확인되지만, 노조가 임시일용직의 투표 참여를 조절한다는 의미에서의 노조효과는 아쉽게도 본 연구에서는 확인하지 못하였다. 종합해 보면 시민자원주의모델이 노조효과와 관련해 이론적으로 예측해 해주는 방향과 부합된다. 즉, 조직화된 근로자들일수록 정치참여에

9) 한국종합사회조사에서 '산업'분류는 국제표준산업분류(International Standard Industrial Classification, ISIC88)를 따른다.

소요되는 자원을 더 확보함으로써 투표 참여가 늘어나게 되고, 돈, 시간, 시민적 기술 등의 자원과 관여, 모집의 심리적, 사회적 측면의 지원 요인이 부족한 임시·일용직 종사자의 경우는 상용직 종사자에 비해 투표에 참여할 확률이 낮을 것이기 때문이다. 노동조합이 조합원들의 정치참여를 활발하게 하도록 지원하고 영향을 미친다는 점을 통해 정치참여와 관련된 노조의 동원(mobilization) 능력이 여기서 비롯되는 것으로도 볼 수 있는 지점이다.

〈표 4〉 회귀분석 결과

변 수	모 델 1	모 델 2
노조가입	0.238*** (0.0832)	0.207** (0.0877)
연령	0.0345*** (0.00372)	0.0345*** (0.00372)
여성	-0.246*** (0.0638)	-0.245*** (0.0638)
기혼	0.376*** (0.0699)	0.376*** (0.0699)
고졸이하	-0.532*** (0.0706)	-0.535*** (0.0706)
임시일용	-0.239*** (0.0730)	-0.261*** (0.0757)
노조가입#임시일용		0.296 (0.271)
민간부문	-0.468*** (0.0871)	-0.470*** (0.0871)
종교 有	0.254*** (0.0617)	0.254*** (0.0617)
정치성향 진보	0.279*** (0.0740)	0.279*** (0.0740)
정치성향 보수	0.0285 (0.0742)	0.0289 (0.0742)
지정정당 '有	0.693*** (0.0619)	0.692*** (0.0620)
지역	0.0371** (0.0168)	0.0370** (0.0168)
연도	-0.0202** (0.00888)	-0.0207** (0.00889)
산업	0.000972 (0.00153)	0.000965 (0.00153)
Constant	39.71** (17.81)	40.68** (17.83)
Observations	5,734	5,734

주: ()는 S.E., *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

한편, 노조에 가입된 근로자의 특성 중에서 임금이나 노동시간 등이 노조효과에 어떤 영향을 미치는지를 살펴볼 필요가 있다는 점에서 가설2를 설정하고 분석하였다. 전국 규모로 선거와 노조 활동을 종합적으로 확인 가능한 한국종합사회조사에서는 아쉽게도 임금 및 노동시간 등에 대해 충분한 자료를 확인할 수 없었다. 따라서 근로시간이나 임금 수준에 있어서 차이가 구별 가능한 종사상 지위와 관련된 데이터를 활용하였다. 종사상 지위로는 상용직과 임시·일용직을 대비했다. 분석결과 종사상 지위가 임시·일용직의 경우 상용직 근로자에 비해 투표 참여 확률이 낮은 것으로 나타났다. 임시·일용직은 상용직에 비해 노조효과가 더 낮을 것으로 본 가설2는 노조 가입률과 임시·일용직 비율이 상대적으로 더 낮아 유의한 조절효과를 확인하지 못하였다.

3. 확산효과 검증

배우자가 노조원일 때 투표 참여에 미치는 영향, 즉 가설3을 분석하기 위해서는 분석의 대상자를 기혼자로 한정하였다. 이때 분석대상이 되는 기혼자 본인은 반드시 노조가입 대상에 한정될 필요는 없다. 예컨대 전업주부같이 스스로는 취업자가 아니지만, 배우자가 노조원인 경우 배우자에 의해 영향을 받는지가 분석의 초점이기 때문이다. 따라서 한국종합사회조사 전체 데이터에서 미혼자를 제외하고 기혼자를 분리해 분석대상으로 삼았다. 다만, 투표 참여가 결과변수이므로 투표권이 없는 18세 미만인 사람은 제외하였다. 그리고 취업 여부는 취업자와 미취업자 전원을 대상으로 분석하였고, 취업자와 미취업자를 각각 구분하여 분석했다. 먼저 배우자 집단의 기술통계를 살펴보면 <표 5>와 같다. 배우자가 노조원이거나 비노조원으로 응답한 사람은 5,339명이며 이들을 대상으로 로지스틱 회귀분석을 실시하였다.

<표 5> 기술통계량(확산효과)

변수	관측치	Mean	Std. Dev.	Min	Max
투표 참여	11,602	0.771074	0.42016	0	1
배우자 노조 가입	5,339	0.212212	0.408913	0	1
나이	12,534	48.21701	13.18279	19	95
여성	12,534	0.536381	0.498695	0	1
기혼	12,534	1	0	1	1
고졸 이하	12,529	0.563014	0.496033	0	1
취업자	12,534	0.631881	0.482313	0	1
지지정당 有	12,281	0.678854	0.466936	0	1
정치성향					
진보	12,070	0.322452	0.467434	0	1
보수	12,070	0.366777	0.481945	0	1

배우자가 노조원인 경우 투표에 미치는 영향을 살펴보기 위해 로지스틱 회귀분석을 실시하였고 그 결과는 아래 <표 6>과 같다. 배우자가 노조원일 경우 투표 참가에 미치는 영향은 유의한 수준에서 양의 효과가 있는 것으로 확인되었다. 가설 3은 지지된다는 사실을 알 수 있다. 이를 좀 더 명확히 살펴보기 위해서 배우자가 노조원인 사람 중에서 본인이 취업자인 경우와 미취업자인 경우로 구분하여 살펴보았다. 미취업자인 경우는 본인은 노조원은 아니지만, 노조원인 배우자를 두고 있는 경우에 해당한다. 이 경우에도 배우자가 노조원인 경우 비노조원인 경우보다 투표율이 유의하게 더 높은 것으로 나타나 긍정적인 효과를 미치고 있다는 사실을 알 수 있다. 배우자가 노조원인 사람 중에서 본인이 취업자인 경우도 양의 회귀계수가 확인되었으며 통계적으로도 유의한 것으로 나타났다.

노조가 가깝게는 가족 구성원들을 통해 자원을 공유함으로써 정치참여를 증대시키는 효과가 있으며 이 경우 노조효과에서 말하는 사회적 관습이나 동료의 압력과 유사하게 가족 간 유대(family tie)가 작용하고 있다고도 볼 수 있다. 노조원 배우자가 투표 참여를 더 높은 확률로 하게 된다는 점은 노조효과로 보기 어렵다는 측면도 고려할 수 있다. 위에서 보는 바와 같이 부부는 정서적 유대관계일 뿐만 아니라 경제적 공동체이기도 하다.

그러나 본인이 노조원이 아닌 미취업자이지만 배우자가 노조원인 경우 유의하게 투표참여 확률이 높게 나타난다는 점을 고려하면 노조효과도 있다는 점을 알 수 있다. 배우자를

<표 6> 로지스틱 회귀분석 결과(확산효과)

변 수	(1) 전체	(2) 미취업자	(3) 취업자
배우자노조원	0.257*** (0.0870)	0.278** (0.130)	0.221* (0.117)
연령	0.0483*** (0.00416)	0.0539*** (0.00627)	0.0453*** (0.00569)
여성	-0.196** (0.0864)	0.172 (0.230)	-0.237** (0.0933)
고졸 이하	-0.460*** (0.0732)	-0.250** (0.114)	-0.594*** (0.0953)
지지정당 有	0.733*** (0.0708)	0.714*** (0.113)	0.735*** (0.0912)
정치성향(진보)	0.345*** (0.0855)	0.470*** (0.138)	0.274** (0.110)
(보수)	0.0949 (0.0832)	0.0769 (0.128)	0.103 (0.110)
Constant	-1.243*** (0.207)	-1.946*** (0.379)	-1.054*** (0.257)
Observations	4,767	1,894	2,873

주: ()는 S.E., *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

통한 노조 효과는 직접효과 이외에 노조 조직률이 높은 국가나 지역에서 투표율이 높게 나타나는 데서 찾아볼 수 있는 간접효과의 중요한 증거로도 볼 수 있다. 심리적 요인인 가족 간 유대 등의 이유와 함께 배우자와 경제적 자원을 공유하고 사회적 지위나 배경을 비슷하게 유지하는 데서 가족 구성원들은 자원을 공유한다고도 볼 수 있다. 시민자원주의모델이 예측하는 돈, 시간, 시민적 기술과 같은 자원 이외에도 관여나 모집 같은 자원도 함께 공유할 가능성이 매우 크기 때문이다.

V. 맺음말

1. 연구 결과 및 의의

노동조합은 산업화된 국가에서 경제나 산업 영역이 아닌 정치 부문에서도 큰 역할을 하는 것으로 알려져 있다. 서구 산업국가뿐만 아니라 한국도 1980년대 후반 정치적 민주화 과정을 거치면서 법적 지위를 확보 내지는 강화한 노동조합이 국가 운영이나 정치 과정에 다양한 방법으로 참여를 확대해 왔다. 각종 정부위원회에 참여해 제도운영과정에 참여하는 사례도 그렇지만 정당과 선거 과정에서 정책연대나 경우에 따라서는 정당조직과 통합하는 사례까지 만들며 노동조합은 정치적 역량을 강화하거나 정당이나 정부로부터 자신들의 역할과 기능을 인정받는다. 서구의 산업화된 국가들도 정도의 차이는 있지만, 노동조합이 정치적 역할을 수행하고, 민주적 기능을 수행하도록 시민사회나 정부로부터 요구받는 것이 사실이다.

이처럼 노동조합에게 다른 결사체와는 달리 일정한 정치적 역량을 인정하는 것은 정부와 시민사회가 노동조합을 파트너로 받아들이기로 결정했기 때문인지, 혹은 노동조합이 자신들의 조직세가 강하다고 강력히 주장하기 때문에 그냥 인정하는 것인지, 아니면 실제로 노동조합이 일정한 정치적 역량을 보유하고 있어서 정부가 이를 인정한 데 따른 결과인지가 본 연구의 주요 연구문제 가운데 하나다.

현대 대의민주주의 국가에서 정치참여라는 시민적 가치의 실현은 공직선거에 입후보하거나 정당에 가입해 활동하는 등 다양한 방법으로 가능하지만, 대통령선거나 국회의원, 지방자치단체 선거 등 각종 선거를 통해 이루어지는 투표에 참여하는 것이 가장 대표적인 방법 중의 하나다. 투표에 참여함으로써 자신의 의사를 정치과정에 반영함으로써 민주 국가가 운영되는 기초를 제공한다는 점에서 민주적 가치를 반영하고 있다. 현대 민주국가에서 투표 참여를 독려하는 각종 캠페인이 이루어지는 것도 이 같은 이유에서다. 그래서 민주 시민으

로서 투표 참여는 사회적으로도 바람직하다는 가치가 부여되는 행위다. 선거에서 투표 참여 행위를 얼마나 조직화하느냐 또는 개인들의 투표 참여에 얼마나 영향을 미치느냐는 어느 개인이나 집단으로서는 자신들의 정치적 영향력을 시험해 보는 중요한 지표가 될 수 있다.

따라서 노동조합이 조합원이나 주변 인물들의 투표행위에 영향을 미친다는 사실이 확인된다면 이는 노동조합의 정치적 영향력을 파악해 내는 수단이 된다.

이러한 문제의식을 보다 엄밀하게 살펴보기 위한 논의 틀로서 본 연구는 시민자원주의모델(CVM)을 사용했다. 개인들의 사회·경제적 지위(socio-economic status)나 심리적 요인, 사회적 요인 등의 다양한 투표행위 설명 요인들을 통합한 이론 틀이다. 노동조합은 조합원 개인들에게 개인적, 조직적, 심리적, 사회적 자원을 지원해 줌으로써 자발적 의사에 맡겨진 민주국가의 정치참여를 유도하거나 지원하거나 압박하는 등의 행위를 하게 된다는 것이 시민자원주의모델에서의 설명이다.

구체적으로는 노동조합은 조합원들을 대상으로 실시하는 각종 교육이나 선전 활동 이외에도 직접적으로 정치적 이슈를 홍보하거나 특정 공직선거 후보자에 대한 공개적인 지지 입장을 밝히기도 하는 등의 자원 제공 활동을 통해 조합원들의 정치참여를 확대시키는 기능을 수행한다. 이를 노사관계학에서는 노조효과(union effect)로 연구해 왔다.

투표 참가에 미치는 노조효과를 실증해 본 결과 노조에 가입한 경우 투표참여 확률을 높여주는 것이 통계적으로 유의한 수준에서 확인된다. 아울러 노조 효과가 직접 노조원들에게만 영향을 주는 것이 아니라 조합원들의 가족이나 지인들을 통해 노동조합의 경계선을 넘어 사회적으로도 확산되는 간접효과까지 고려하는 것으로 논의 틀을 확장해 보았다. 이를 확산효과(spillover effect)로 보고 노조가 노조원의 배우자에게 투표 참여 확률을 높이는 것을 확인할 수 있었다.

이 사실들을 종합해 보면 한국의 노동조합은 조합원들과 조합원 배우자의 정치참여를 확대시킴으로써 사회적으로 바람직한 민주적 기능을 수행한다고 볼 수 있다. 하지만 한국의 노동조합이 상대적으로 대기업, 공공부문에 다수 조직되어 있다는 점을 감안할 필요가 있다. 정치사회적 영향력이 큰 이들 부문의 종사자들의 정치참여를 노조가 더욱 강화시켜 주는 경우 비정규직과 같이 노조 조직률이 낮은 부문 종사자와의 불평등을 오히려 심화시킬 수도 있기 때문이다.

다른 한편으로는 노조효과 측면에서 보더라도 노조 조직률이 낮은 중소기업이나 비정규직 등의 노조 가입이 늘어날 경우 정치참여가 증가함으로써 사회 전체적으로도 바람직하다고 볼 수 있다. 노동조합 스스로 이들 미조직 근로자들을 대상으로 조직 활동을 더 활발히 전개할 필요가 있다고 하겠다. 정부도 건전한 노동운동의 보호 육성이나 단결권 보장이 정치참여의 강화를 통해 성숙한 민주주의 발전을 정책적으로 추구할 필요가 있다.

2. 연구의 한계 및 후속 연구과제

본 연구는 노조활동과 정치참여를 현 단계에서 가장 포괄적으로 확인 가능한 자료인 한국종합사회조사를 토대로 이루어져 노조효과나 확산효과를 검증하였지만, 일정한 한계점도 존재한다. 먼저 피조사자의 응답에 기초해 자료가 수집, 작성되어 객관적인 실제 사실과는 다른 편향(bias)의 문제가 발생할 가능성이 크다는 점이다. 업종, 직종, 월평균 근로소득, 투표 여부 등의 응답 자료에서 응답자의 기억에 의존하는 데서 오는 오류가 일정한 정도 존재할 수밖에 없다. 실제 중앙선거관리위원회가 공식 집계한 투표율과 한국종합사회조사에서 나타난 투표율과는 차이가 나타나는 것도 이 같은 사실을 입증해 주고 있다. 사회적 선망 편향(social desirability bias)이 나타난 것이다. 이와 함께 사회조사에 참여한 사람일수록 정치적, 사회적 참여의사가 높은 사람일 가능성이 큰 자기선택편향(self-selection bias)의 오류도 나타날 가능성이 큰 문제점도 존재한다(Brockington & Karp, 2005).

한편, 노조원이 대기업, 공공부문 등에 더 많이 조직되어 있다는 점을 감안하면 노조 효과가 일자리 특성에 따른 것인지, 아니면 노동조합의 정치적 영향력에 의한 것인지를 구분해 내자면 기업 규모, 종사부문, 산업 등 일자리 특성 관련 변수들을 통제하는 것이 바람직하지만 아쉽게도 기업 규모는 실증분석에 포함시키지 못했다. 한국사회에서 대-중소기업 간 일자리 격차가 자주 거론되는 점에 비추어 볼 때 기업 규모 변수가 누락된 것은 본 연구의 한계점이다. 다만, 민간기업-공기업·공무원 등 종사부문과 산업 관련 변수는 실증분석에서 통제변수로 활용하였다.

한편, 간접효과로서의 배우자를 통한 노조의 확산효과는 배우자 이외에 동료, 친구 등 다른 대상으로도 확산효과가 있는지 여부와 가족 공동체라는 점을 고려한 상태에서 노조의 효과 부분을 명확히 확인할 수 있는 연구가 개인과 가족 수준에서 이뤄질 필요가 있다.

한국에서 노동조합이 투표율을 높임으로써 정치참여를 확대한다는 점은 본 연구에서 실증되었지만 반대로 노동조합이 조합원들의 민주적 참여 활동이나 의견 개진을 오히려 억압하는 등의 비민주적으로 기능할 수 있다는 점에서의 논의도 반대 논증으로 가능한 영역이다. 노동조합의 두 얼굴이 모두 함께 논의될 때 노동조합의 정치참여와 관련된 기능과 역할이 좀 더 명확하고 포괄적으로 규명될 수 있기 때문에 노동조합이 민주적 가치와는 상반된 의미에서 부정적 기능을 수행할 수도 있다는 점에 대해서는 후속연구가 필요하다.

비정규직, 여성 등 사회·경제적 약자들이 노조 가입률이 낮은 데서 오는 불평등과 함께, 노동조합 내부 정치에서도 소외됨으로써 부정적 측면이 나타날 수 있다는 점에 대해서도 후속연구가 이뤄져야 한다고 본다.

그간 사업장 중심으로 임금, 근로시간 등 근로조건과 노동조합 활동 등에 치우쳐 수행되

어 온 노사관계학 연구의 지평이 확대될 필요가 있다. 한국종합사회조사에서는 근로시간이나 소득과 관련해 상세 데이터가 확보되지 못한 한계가 있다. 앞으로 후속 연구에서는 노동조합과 조합원의 정치적 영향력 등에 관한 실증연구가 이뤄질 필요가 있다. 이 분야의 사회조사나 각종 패널 조사도 ‘정치’ 관련 변수를 추가함으로써 앞으로 많은 실증연구가 이뤄지도록 뒷받침할 필요도 있다. 아울러 거시적 관점에서 노조 가입이 투표 참여를 증대시키는 ‘노조효과’ 이외에 미시적으로 노조원들이 구체적으로 어떠한 경로를 거쳐 투표 참여를 결정하게 되는지도 앞으로 연구되어야 할 중요한 분야다.

참고문헌

1. 가상준·김준석·유성진(2012), “비정규직 근로자들과 정치참여 설문조사 분석과 정책적 제언”, 『사회과학연구』, 제20권 제2호, pp.8-34.
2. 고용노동부(2019), 2018 전국노동조합조직현황
3. 권혁용·한서빈(2018), “소득과 투표참여의 불평등”, 『정부학연구』, 제24권 제2호, pp.61-84.
4. 김가람(2012), “19대 총선과 노동조합의 정치”, 『노동리뷰』 5, pp.17-35.
5. 김도경(2015), “투표시간 연장과 투표율 관계에 관한 연구”, 『21세기정치학회보』, 제25권 제4호, pp.25-46.
6. 김복순(2019), “최근 비정규직 고용과 근로조건 변화: 2018년 8월 경제활동인구조사”. 『노동리뷰』 1, pp.107-131.
7. 김지범·강정환·김석호·김창환·박원호·이윤석·최성수·최슬기·김솔이(2019), “한국종합사회조사 2003-2018”, 서울: 성균관대학교 출판부.
8. 이정희·김근주·박태주·유범상(2017), “노동조합의 사회적 위상과 미래 역할”, 한국노동연구원.
9. 조동훈(2008), “노동조합의 임금효과 분석”, 『노동리뷰』 1, pp.24-34
10. 조동훈(2008), “패널자료를 이용한 노동조합의 임금효과 분석”, 『노동경제론집』, 제31권 제2호, pp.103-128
11. 중앙선거관리위원회(2019), 2018년도 정당의 활동 개황 및 회계 보고
12. Ahlquist, J. S. (2017), “Labor Unions, Political Representation, and Economic Inequality”, *Annual Review of Political Science*, Vol. 20, pp.409-432.
13. Ahlquist, J. S., Clayton, A. B., & Levi, M. (2014), “Provoking Preferences: Unionization, trade policy, and the ilwu puzzle”, *International Organization*, Vol. 68.

14. Alesina, A., & Giuliano, P. (2011), "Family Ties and Political Participation", *Journal of the European Economic Association*, Vol. 9, No.5, pp.817-839.
15. Blais, A., Galais, C., & Coulombe, M. (2019), "The Effect of Social Pressure from Family and Friends on Turnout", *Journal of Social and Personal Relationships*, Vol.36, No.9, pp.2824-2841.
16. Brady, H. E., Verba, S., & Schlozman, K. L. (1995), "Beyond Ses: A Resource Model of Political Participation. *American Political Science Review*, Vol. 89, No.2, pp.271-294.
17. Brockington, D., & Karp, J. (2005), "Social Desirability and Response Validity: A Comparative Analysis of Over-Reporting Turnout in Five Countries", *Journal of Politics*, Vol. 67, No.3, pp.825-840.
18. Bryson, A., Gomez, R., Kretschmer, T., & Willman, P. (2014a), "What Accounts for the Union Member Advantage in Voter Turnout? Evidence from the European Union, 2002-2008", *Relations Industrielles*, Vol.69(202647), pp.732-765.
19. Bryson, A., Gomez, R., Kretschmer, T., & Willman, P. (2014b), "What Accounts for the Union Member Advantage in Voter Turnout? Evidence from the European Union, 2002-2008", *Relations Industrielles*.
20. Budd, J. W., Lamare, J. R., & Timming, A. R. (2018), "Learning about Democracy at Work: Cross-National Evidence on Individual Employee Voice Influencing Political Participation in Civil Society", *ILR Review*, Vol. 71, No.4, pp.956-985.
21. Flavin, P. (2018), "Labor Union Strength and the Equality of Political Representation", *British Journal of Political Science*, Vol. 48, No.4, pp.1075-1091.
22. Flavin, P., & Radcliff, B. (2011), "Labor union membership and voting across nations", *Electoral Studies*, Vol. 30, No.4, pp.633-641.
23. Freeman, R. B., & Medoff, J. L. (1984), *What Do Unions Do?* New York: Basic Books.
24. Freeman, R., & Medoff, J. (1979), *The Two Faces of Unionism*.
25. Kim, S. E., Margalit, Y., Becher, M., Enikopolov, R., Facchini, G., Hainmueller, J., ... Malhotra, N. (2017), "Informed Preferences? The Impact of Unions on Workers' Policy Views", *American Journal of Political Science*, Vol. 61, No.3, pp.728-743.
26. Klofstad, C. (2016), "New Advances in the Study of Civic Voluntarism: Resources, Engagement, and Recruitment", Philadelphia, Pennsylvania: Temple University Press. Retrieved from
27. Leighley, J. E., & Nagler, J. york U. (2007), "Unions, Voter Turnout, and Class Bias in the US Electorate 1964-2004" (J of Politics) *The Journal of Politics*, Vol. 69, No.2, pp.430-441.

28. Lipset, S. M. (1954), "The Political Process In Trade Unions: A Theoretical Statement. In Freedom and Control in Modern Society", (pp. 82-124). New York: van Nostrand.
29. Masters, M. F., & Delaney, J. T. (1987), "Union Political Activities: A Review of the Empirical Literature", *ILR Review*, Vol.40, No.3, pp.336-353.
30. Radcliff, B. (2001), "Organized labor and electoral participation in American national elections", *Journal of Labor Research*, Vol.22, No.2, pp.405-414.
31. Radcliff, B., & Davis, P. (2000), "Labor Organization and Electoral Participation in Industrial Democracies", *American Journal of Political Science*, Vol.44, No.1, p.132.
32. Rosenfeld, J. (2010), "Economic determinants of voting in an era of union decline", *Social Science Quarterly*, Vol. 91, No.2, pp.379-395.
33. Rosenfeld, J. (2014), *What Unions No Longer Do*.
34. Schlozman, K. L., Verba, S., & Brady, H. E. (2012), "The Unheavenly Chorus: Unequal Political Voice and the Broken Promise of American Democracy", Princeton, N.J: Princeton University Press.
35. Verba, S., & Nie, N. H. (1972), "Participation in America: political democracy and social equality", New York: Harper and Row.
36. Verba, S., Schlozman, K. L., & Brady, H. E. (1995), "Voice and equality: civic voluntarism in American politics", Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

abstract

Union Effect on Voter Turnout in Korean Election

Jong Seok Choi* · Dong-One Kim**

Labor union, saddling on both the economy and politics, pursues political influence as well as economic gain. Regarding the source of labor unions' political power, which is recognized by political parties and the government, the field of industrial and labor relations has focused on the 'union effect'. It means that union members are more likely to vote than non union members. With this notion, studies have concluded that labor unions promote their members' political participation and thus performs a democratic function. Such empirical studies are sometimes criticized for only emphasizing the positive roles of labor unions by proving the union effect. This study, based on the 'civic voluntarism model(CVM)' which is elaborated by Verba et al., focused on the point from where the union' political power come. As the CVM guides, 'resource', engagement', and 'recruitment' are adopted to explain the union members' political participation. This study used data of years when major elections were held in South Korea since 2003 to prove the theoretical prediction that union members have higher chance to vote with unions offering resource such as civic skills, time, or money along with systematic support. The data was obtained by Korean General Social Survey. In addition, this study confirmed a 'spillover effect' that the union effect goes beyond the union members' political behavior by making members' spouses, who share their resources, more likely to vote. It may be the indirect effect which may explain the findings that countries with higher union density shows higher voter turn out rate. The political power source of South Korean labor union and relevant issues are discussed.

Keywords: labor union, voter turnout, civic voluntarism model, union effect,

* Ph. D. Candidate Korea University Business School

** Professor, Korea University Business School

spillover effect

産 業 關 係 研 究
第30卷 第4號, 2020. 12. pp.63~90
© 韓 國 雇 傭 勞 使 關 係 學 會
<https://doi.org/10.37926/KJIR.2020.12.30.4.63>

현장실험을 통해 분석한 비정규직의 정규직 전환에 따른 직무태도 변화에 관한 연구*

방 장 영** · 이 영 면***

본 연구에서는 2018년 3월에 실시된 서울 A공사의 ‘안전업무직’에 대한 정규직 전환 사건을 기준으로, 해당 비정규직의 심리적 상태에 대하여 정규직 전환 전 사전 조사 및 정규직 전환 후 사후 조사를 각 1회씩 실시하였다.

실험집단인 비정규직의 비율이 비정규직 100%에서 비정규직 0%로 바뀌는 실험적 상황에서, 같은 시기에 동 정책의 영향이 크지 않을 것으로 추정되었던 기존의 정규직을 통제집단으로 설정한 후, 정규직 전환정책이 시행되는 시점을 기준으로 사전과 사후 조사를 시행하고 대응표본 t-검정 및 DID test로 실험집단과 통제집단의 변화를 분석하였다.

조사 결과, 비정규직을 정규직으로 전환할 때, 그 비정규직의 전반적인 직무만족도와 조직몰입도는 증가하였으나, 요인별로 보면 임금소득, 고용안정성, 복리후생 등에 대한 직무만족에 대해서는 증가하였고, 직무 내용이나 근로환경 등에서는 변화를 보이지 않았다. 요인별 조직몰입도에서는 의미 있는 변화를 보이지 않았다. 동일한 시기에 조사된 통제집단인 정규직 집단의 경우 전반적 직무만족도에서 하락하였으며, 조직몰입도는 일부 요인에서 하락하는 경향이 발견되었다.

본 연구는 정규직 전환정책에서 제기된 문제를 설명하는 경쟁적 이론을 설정하고 그에 따른 조사를 시행한 후 결과를 제시하였다. 또한, 실증분석의

논문접수일 : 2020년 8월 4일, 심사의뢰일 : 2020년 8월 13일, 심사완료일 : 2020년 12월 11일

* 이 논문은 주 저자(방장영)의 박사학위 논문의 일부를 바탕으로 수정·보완하여 작성되었음.

** (제1 저자) 서울신용보증재단 선임전문위원(경영학박사), paulaner@naver.com

*** (교신저자) 동국대학교(서울) 경영대학 교수, youngman@dongguk.edu

실무적 시사점 및 토론 방향을 제시하여 정부의 비정규직의 정규직 전환정책이 민간부문에서의 적용에 마중물이 될 수 있는지를 검토하였다.

▶ 주제어: 정규직 전환, 비정규직, 현장실험, 직무만족, 조직몰입

I. 서론

지난 20여 년 동안 우리나라의 비정규직은 지속적인 증가 추이를 보이고 있다. 비정규직을 활용하는 인적자원관리방식은 민간 기업들에 제한된 것이 아니라 정부와 공공기관에서도 비핵심업무의 아웃소싱이란 명목으로 확대되어 왔다. 그러나 비정규직 증가는 단기적으로 비용 절감과 고용유연화의 장점이 있지만, 비정규직이 느끼는 차별의식으로 인한 부정적 직무태도, 정규직과의 심리적 갈등, 높은 이직률 등은 단점으로 설명되고 있다. 이러한 상황에서 정부는 비정규직의 남용을 제한하고 보호하는 법을 만들어 왔으며, 대표적으로 2012년부터는 박원순 서울시장, 2017년부터는 문재인 대통령이 상시 지속적인 업무를 담당하는 공공부문의 비정규직을 정규직으로 전환하는 공약을 실천에 옮겨왔다.

공공부문에서 비정규직의 정규직 전환은 모든 문제를 해결하며, 민간부문에서도 확산되는 계기를 마련할 것으로 예측하였지만, 실제 정규직 전환정책에 따라 정규직으로 전환되는 비정규직들의 다수는 자회사설립으로 계속되는 간접고용, 별도 직군 신설에 대한 차별의식, 정규직과의 임금 및 복리후생의 차이 등 정규직 전환과정에서 불만을 토로하고 있다. 정규직으로 전환되는데 왜 불만은 계속되는가? 직무만족이나 조직몰입과 같은 직무태도는 개선되어야 하는 것이 아닌가? 라는 의문을 문제 제기로, 본 연구에서는 정규직으로 전환되는 비정규직들이 과연 직무태도가 향상되는지 또한 기존의 정규직과 비교했을 때 어떤 변화가 있는지를 현장실험을 통해서 확인해 보고자 하였다.

본 연구는 정규직 전환은 당연히 직무태도가 개선될 것이라는 질문을 다시 한번 확인하고자 하였으며, 특히 정규직과의 비교에서 어떤 결과가 나오는지를 확인하고자 하였다. 이러한 현장실험 결과는 지난 수년간 공공부문에서 진행되어온 정규직 전환의 예상된 효과와 사후적인 효과의 비교, 그리고 정규직 전환에 따른 부작용 등을 검토하는 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

II. 이론적 배경

일반적으로 비정규직은 정규직에 비해 직무만족이나 조직몰입과 같은 직무태도가 상대적으로 부정적일 것이라고 예상되고, 이를 입증하는 다수의 연구결과도 제시되고 있다. 그 이유는 비정규직의 낮은 임금수준이나 미흡한 복리후생 외에도 고용불안에 따른 스트레스 등이 언급된다. 이러한 부정적인 이유로 인해서 사회적으로는 기업이나 조직들이 비정규직을 제한적으로 활용하고, 남용해서는 안 되며, 상시지속적인 업무를 수행하는 경우에는 정규직으로 전환해야 한다는 원칙을 강조하고 있다.

본 연구에서도 기존의 연구와 주장을 바탕으로 비정규직이 정규직으로 전환되면 당연히 직무태도가 개선될 것으로 전제하고 있다. 또한, 이러한 전제가 있기 때문에 정부가 정책적으로 정규직 전환을 추진하는 이유이기도 하다. 구체적으로 국내에서 2012년부터 박원순 서울시장의 비정규직의 정규직 전환을 추진하였고, 2017년부터는 문재인 대통령이 임기 시작 이후 공공부문에서의 비정규직 정규직화를 강력하게 추진해 왔다.¹⁾

그러나 정규직으로 전환된 기존의 비정규직 근로자들의 직무만족이 오히려 하락하는 등 부정적 태도가 증가한다는 주장도 있다. 정규직으로 전환되었지만 기대했던 모회사에 직접 고용된 정규직이 아니라 자회사 소속의 정규직으로 소속됨에 따른 실망감과 직접 고용 정규직이 되었지만, 기존의 정규직과 다른 임금수준이나 임금체계 등으로 인해 차별받는다는 의식 등이 그 이유로 제시된다. 여기에서의 핵심은 과거에는 비교기준(reference group)이 주변의 비정규직이었지만, 정규직 전환 이후에는 주변의 정규직으로 바뀜으로써 절대적인 수준은 향상되었지만, 상대적인 수준에서는 다시 떨어진다는 의식이 작용하는 결과로 볼 수 있다.

비정규직에 대한 정의는 매우 다양하지만 본 연구에서는 정규직 전환대상자로 선정된 비정규직을 분석대상으로 하고 있으므로 자세한 논의는 생략하기로 한다 (통계청의 경제활동 인구조사 부가조사의 비정규직 유형 구분 참조). 비정규직의 활용 사유에 대한 논의도 이미 많이 정리되어 있으므로 자세한 논의는 생략한다(이영면, 2018: 106~108; Doeringer & Piore, 1971; Edwards, 1979; Kalleberg, 2001; Koike, 1988). 비정규직에 대한 차별, 비정규직 보호법의 효과에 대한 연구, 비정규직의 함정론과 가교론에 대한 연구(김우영·권현지, 2008; 남재량, 2009; 남재량·김태기, 2000; 민현주·신은종, 2005; 장지연·양수경,

1) 이전의 비정규직 보호를 위한 정부 노력은 2007년 기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률(기간제법) 시행, 2011년 공공부문 비정규직 종합대책 외에도 지자체별로도 하도급 청소용역 업무의 직영화 등을 들 수 있다.

2007) 등은 최근의 가교론(정동일·권순원, 2016; Baranowska, Gebel, & Kotowska, 2011; Bartling, Fehr, & Schmidt, 2012)과 함정론(Boyce, Ryan, Imus, & Morgeson, 2007; Knabe & Ratzel, 2011)으로 이어지고 있다. 이에 대한 자세한 논의도 생략하기로 한다.

1. 직무만족과 조직몰입의 의미

직무만족은 ‘자신의 직업이나 직업 경험에 대한 평가에서 비롯된 정서적 상태(Locke, 1976)’, ‘재화와 서비스의 생산활동에 참여하는 근로자들의 일에 대한 심리적 상태(이영면, 2011: 13)’를 의미하는데 직무성과에도 영향을 미치며, 결과적으로 이직률, 결근율, 동기부여, 조직시민행동 등에 많은 영향을 미치는 것으로 알려져 있다(이영면, 2011: 14; Robbins, Judge, & Breward, 2003). 직무만족에 대한 이론적인 연구는 초기에는 욕구충족의 관점에서 시작되었으나 이후에는 인지 과정으로 이해되고 있다. 직무만족에 대한 이론은 매우 다양하지만, McCormick & Ilgen(1980)은 비교이론(comparison theory), 수단이론(instrumentality theory), 사회적 영향이론(social influence theory), 공정성이론(equity theory), 그리고 이요인이론(two factor theory) 등으로 구분하고 있다(이영면, 2011: 16).

조직몰입에 대해서도 다양한 정의가 있으나 정리해 보면 ‘자신이 소속된 조직에 대해 애착을 가지고, 조직의 방향과 목표에 대해 일체감을 느껴서, 지속적으로 조직에 대한 역할을 수행하고자 하는 태도’로 정리할 수 있다(Buchanan, 1974; Mowday, Steers & Porter, 1979; Porter et al., 1974; Steers, 1977). 이러한 조직몰입도를 결정하는 요인에 대해서도 많은 연구가 있는데 나이, 성, 교육, 지위 등과 같은 개인특성, 기술 다양성이나 과업 자율성과 같은 직무특성, 리더와의 관계, 그리고 조직 규모나 업종과 같은 조직특성이 영향을 미치는 것으로 정리되고 있다(Mathieu & Zajac, 1990).

조직몰입에 관한 연구가 중요한 것은 조직몰입도가 높은 경우에 근로자들은 외재적 보상만이 아니라 내재적인 직무에 대한 만족도도 높고, 동료와의 관계도 원만하기 때문에 품질 향상이 생산성 향상과 같은 조직에 긍정적인 행동을 할 가능성이 높기 때문이다. 본 연구에서 살피려고 하는 비정규직의 정규직 전환은 직무 자체에는 큰 변화가 없다고 하더라도, 고용안정성, 임금과 복리후생을 포함한 근로조건, 직무를 둘러싼 분위기, 동료와 상사와의 관계 등에서 많은 변화를 가져오기 때문에 조직몰입도를 제고하고, 그 결과 궁극적으로 긍정적인 직무성과로 이어질 가능성이 커지기 때문이다.

2. 비정규직에 대한 직무태도 이론

비정규직의 직무태도에 대한 이론적 접근은 다양한데 여기서는 두 가지를 중심으로 살펴보기로 한다. 첫 번째 한 개인은 타인과의 비교를 통해서 태도를 형성하게 된다는 사회비교(social comparison)이론이다. 즉 비정규직은 정규직과 비교했을 때, 자신이 받아야 할 대우와 보상을 받지 못한다고 생각하고, 그 결과 직무태도가 부정적으로 된다는 설명이다. 다만 해당 비정규직 근로자는 비교기준을 다른 비정규직으로 설정한 경우에는 직무태도가 오히려 긍정적으로 바뀔 수도 있다. 그러나 일반적으로는 정규직과의 비교를 가정하고, 이를 전제로 정규직 전환정책도 추진하는 것이다. 구체적으로 비정규직들은 먼저, 급여 수준과 급여 결정방식을 정규직과 비교하여 상대적인 박탈감이나 차별을 인식하게 된다.

다음으로 고용불안이다. 정규직과 달리 비정규직은 개인적으로 매년 계약을 반복해야 하거나, 소속된 회사가 하청 또는 용역회사의 경우에도 도급 또는 용역계약에 따라 고용 지속 여부가 결정되기 때문이다. 그 외에 승진 가능성이나 배치전환 가능성도 낮음에 따라 불만을 가질 가능성이 크다.

다음으로는 사회적 교환(social exchange) 또는 사회적 거래(social exchange)이론이다. 이는 근로자와 사용자 사이에 상호 의무감의 정도에 따라 태도가 달라진다는 설명이다(Blau, 1964; Van Dyne & LePine, 1998). 정규직은 조직으로부터 안정된 직장과 높은 임금을 받기에 조직에 대해 충성심을 보이지만, 비정규직은 고용도 불안하고 임금도 낮기에 조직에 대한 의무감도 낮고 역할수행도 질적으로 또한 양적으로도 미흡하다는 주장이며(Cappelli, 1995; Mangum, Mayall, & Nelson, 1985). 그 결과 직무만족도 낮고 조직몰입도 낮다는 것이다.

그러나 Sinclair, Martin, & Michgael(1999)에 따르면 정규직이 되고자 하는 비정규직은 미래에 대한 기대감이 높은 경우 더 열심히 긍정적으로 일한다고 주장한다. 이러한 주장은 McDonald & Makin(2000)의 연구에서 입증된 바 있으며, 자발적으로 선택한 비정규직의 경우에도 직무태도가 긍정적이라고 볼 수 있다. 심리적 계약이론은 사회적 교환이론과 유사하게 비정규직의 경우 정규직에 비해서 조직에 대한 기대감이 낮아서 그 결과 조직에 대한 기여도는 낮을 것이라고 설명한다.

이상의 이론들에 관한 실증분석 결과는 혼재되어 있다. 연구 초기에는 정규직의 직무태도가 비정규직에 비하여 긍정적이라는 연구결과가 많이 제시되었으나(장은미, 1995; Davis-Blake & Uzzi, 1993; Fierman, 1994; Van Dyne, 1998), 이후에는 직무태도에 차이가 없다는 연구결과들도 많이 제시되었다(McGinnis & Morrow, 1990; Tansky, Gallagher, & Wetzel, 1995). 더 나아가 비정규직의 직무태도가 정규직보다 긍정적이라는

연구결과도 제시되고 있다(박봉규·권혁기, 2004; 양병화·황혜연·오세진·이재일, 2001; Eberhardt & Shani, 1984; McDonald & Makin, 2000; Sinclair, Martin, & Michael, 1999). 비정규직을 좀 더 세분화한 연구를 보면 Ellingson, Gruys, & Sackett(1998)와 Krausz, Brandwein, & Fox(1995) 등은 비정규직을 자발적으로 선택한 경우에 비자발적으로 선택한 비정규직보다 직무만족도가 높다는 결과를 제시하였다.

이상의 연구결과를 종합해 보면 다양한 고용형태를 가진 비정규직을 하나로 묶어서 분석했을 때, 연구결과가 혼재되어 나타날 수 있기 때문에 좀 더 특정된 형태의 비정규직으로 제한해서 세분화된 분석을 시행할 필요가 있다는 점을 확인할 수 있다.

3. 비정규직의 정규직 전환에 따른 직무태도의 변화

2013년 서울시, 2017년 중앙정부의 경우 공공부문의 비정규직에 대한 정규직 전환을 적극 추진하였는데, 특히 서울시의 경우는 서울교통공사 하청업체 근로자의 지하철 구의역 플랫폼안전문(PSD) 사망 사고가 계기가 되어 안전 및 생명에 관한 업무 그리고 환경미화를 포함한 상시직속 업무를 수행하는 용역·하청기업에 소속된 근로자들을 직접 고용함으로써 고용안정과 임금을 포함한 근로조건 제고를 추진하였다.

서울시의 경우는 대체로 직접고용방식을 추진하였으나, 중앙정부의 경우는 직접고용과 함께 자회사 설립 후 고용을 혼용함으로써 상황에 따라 기존 비정규직들의 불만으로 시위나 농성 등을 경험하고 있었다. 자회사 고용만이 아니라 직접고용의 경우에도 신설된 직급에 속하게 되는 경우 차별로 인식하는 경우가 발생하였으며, 본 연구의 실증분석 대상인 서울A 공사의 무기계약직 전환에서도 근무경력이 3년 미만인 근로자들의 경우에는 신설된 직급에 속하게 됨에 따라 불만이 발생한 바 있다. 그 외에 임금체계가 다르게 되거나 임금수준이 변함이 없는 것도 불만의 소지가 되는 등 전환 이후 발생하는 불만과 실망감으로 직무태도는 반드시 향상될 것으로 예상하기도 어려웠던 상황이었다.

비정규직의 정규직 전환에 대해 이론적인 배경을 살펴볼 때, 사회정체성(social identity) 이론에 따르면 한 개인은 긍정적인 사회정체성을 확보하기 위해 노력하며, 자신이 속한 그룹의 사회정체성에 대해 만족하지 못하는 경우 자신이 속한 집단을 벗어나서 자신이 선호하는 집단으로 옮기려고 한다고 주장한다(Ashforth & Mael, 1989). 정홍준·최용득(2016)도 비정규직 근로자의 경우 사회적 호감도가 좋은 정규직 근로자 집단과 비교하여 현재 본인이 소속된 비정규직 집단에 대해서 부정적인 사회적 정체성을 가지고 있으며, 이러한 정체성이 직무태도에 영향을 미친다고 설명한다.

하지만 최근 정규직 전환정책에 따라 정규직화가 이루어지는 경우 기존의 정규직과 처우

가 같은 통합형 전환이 아니라 별도의 직군제를 통한 별도 직군형이나 자회사로의 고용을 통한 자회사형 등의 경우에는 기대감이 상실감으로 이어져서 오히려 직무태도가 부정적으로 바뀔 수도 있다. 본 연구의 조사대상은 직접고용이었지만, 중앙정부가 추진한 정규직 전환은 많은 공공기관에서 자회사 정규직으로 전환됨에 따라 불만이 외부로 표출된 경우가 많았다. 직접고용의 경우에도 직급이나 직군의 차이로 차별이 완전히 해소되었다고 보기 어려운 경우도 많았다. 또한, 기존의 비정규직일 경우에는 비교대상인 준거집단이 타 기관의 비정규직이거나 소속기관의 비정규직이었으나 정규직 전환 이후에는 소속기관의 정규직과 비교할 가능성이 크기 때문에 실질적인 통합이 이루어지지 않는다면 직무태도는 오히려 하락할 가능성이 크다. 이러한 비교대상의 변화는 정책추진으로 인한 것인데 마무리까지 잘 안 되면 오히려 직무태도가 부정적으로 되는 것이다. 또한, 최근 정규직 전환과 관련하여 갈등이 표면화된 공공기관의 경우 기존의 정규직이 실질적인 통합형 정규직 전환을 반대하는 경우가 많았다.

비정규직의 정규직 전환과 관련된 국내 실증연구를 보면, 우선 비정규직이 정규직으로 전환되는 데 영향을 미치는 요인을 살펴보는 연구가 많았으나(김동배, 2013; 김승완·정상희, 2014; 윤명수·조민수, 2017; 이시균·윤진호, 2007), 정규직으로 전환된 비정규직에 대해 정규직 전환 전후를 비교한 연구는 없었다. 해외의 경우 Amuedo-Dorantes(2001)는 임시직 경력이 정규직 채용 가능성을 낮춘다는 연구결과를 보였으며, Bauer & Truxillo(2000)는 직무 모호성에 대한 인내는 정규직 전환 가능성과 정(+)의 관계를 보였다. 국내에서도 특정 비정규직 집단에 대해 정규직으로 전환되기 이전과 전후에, 동일 근로자를 사전 및 사후 직무태도를 비교 분석한 연구는 확인하지 못하였다.

Ⅲ. 실증분석

1. 연구 가설과 연구모형

본 연구는 비정규직의 정규직 전환 시 직무만족과 조직몰입의 변화를 논하는 것으로, 직무만족과 조직몰입이라는 기본적 주제에 관한 연구이지만, 최근 노동시장에서 다양한 형태로 비정규직이 증가하고 있다는 점에서 시의적절한 연구라고 할 수 있다. 특히 정부는 비정규직의 남용을 제한하고, 가능한 범위 내에서 정규직 전환정책을 추진하고 있다는 점에서 의도하는 결과가 도출되는가를 확인할 수 있다는 점에서 의미를 부여할 수 있다.

본 연구는 비정규직이 정규직으로 전환된 이후에 직무태도인 직무만족과 조직몰입도가

개선되었는가 실증 분석하는 것이다. 본 연구에서는 기존의 연구와는 달리 준실험적인 상황을 만들었는데, 특정 비정규직 근로자 집단을 실험집단으로 하여 정규직 전환이 이루어지기 전에 직무태도를 측정하고, 정규직 전환이 이루어진 이후에 다시 직무태도를 측정하였다. 또한, 정규직을 통제집단으로 하여 정규직 전환 사건 이전과 이후에 직무태도를 측정하였는데, 통제집단을 설정한 이유는 정규직 전환 사건 이전과 이후에 직무태도에 영향을 미치는 요인을 통제하기 위함이다.

따라서 본 연구의 목적은 비정규직 집단의 사전과 사후 변화값에서 정규직 집단의 사전과 사후 변화값을 감하고, 순변화량의 통계적 유의성을 살펴보는 것이다. 분석방법은 단순하지만 두 시점의 측정과 통제집단과의 비교가 기존 연구와는 차별화되는 사항이라고 할 것이다.

가설에 대해서 살펴보면 우선 비정규직의 경우 정규직으로 전환되면 당장 단기적으로 고용이 안정되고, 중장기적으로 임금이나 복리후생 수준도 개선될 것으로 기대되기 때문에 직무만족이나 조직몰입과 같은 직무태도가 개선될 것으로 설정하였다. 이를 바탕으로 직무만족에 대해서는 가설1로 하여, “비정규직의 정규직 전환은 정규직으로 전환된 기존 비정규직의 직무만족을 높일 것이다”라고 하였다. 다음으로 조직몰입에 대해서는 가설2로 정하여, “비정규직의 정규직 전환은 정규직으로 전환된 기존 비정규직의 조직몰입을 높일 것이다”라고 정하였다. 이는 앞에서 설명한 사회 정체성 이론에 따라 설명할 수 있다(Ashforth & Mael, 1989). 이는 정흥준·최용득(2016)이 정규직 전환 가능성만으로도 직무태도가 개선된다는 주장과 연관된다고 하겠다. 사회교환(거래)이론에 따라서 설명해도, 정규직으로 전환됨에 따라 직무태도가 향상될 것으로 예상하고, 공정성이론에 따라 직무태도의 개선을 기대할 수 있다.

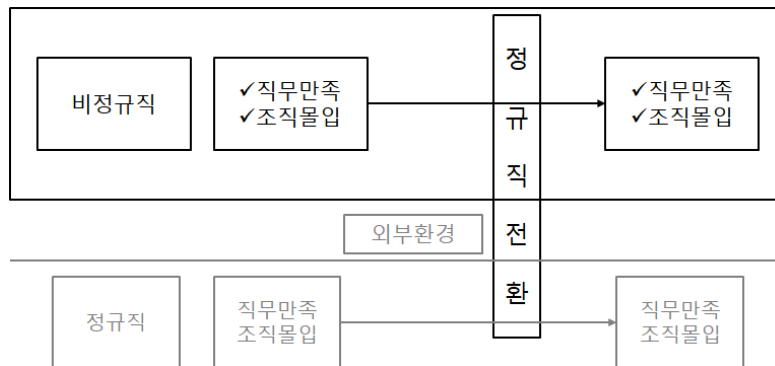
하지만 이러한 당연한 주장을 실증분석을 통해서 확인할 필요가 있는 것은, 다음의 설명에 따르면 직무태도가 반드시 개선될 것이라고 확신할 수 없기 때문이다. 우선 사회비교이론에 근거해서 기존의 비정규직이 주변의 비정규직과 비교했었지만, 정규직 전환 이후에 비교기준이 주변의 비정규직이 아닌 새롭게 주변의 정규직과 비교한다면 불만은 계속될 수 있고, 정규직 전환 이후의 상실감으로 인해 오히려 직무태도가 더 부정적으로 바뀔 수도 있다.

또한, 기존의 정규직 인사체계와 완전히 통합되는 것이 아니라 별도의 직군으로 소속되거나, 자회사가 설립되어 정규직이 되거나, 추가적인 승진제도가 적용되는 등 예상하지 못했던 추가적인 규제로 인한 상실감으로 인해 직무태도가 부정적으로 바뀔 수 있다. 본 연구에서 사용되는 표본집단의 경우 정규직으로 전환되지만 3년 미만의 근속기간인 경우에는 기존에 없던 새로운 직급에 포함되어 사실상 차별을 받았다고 주장한다.

이러한 주장과 관련해서는 비정규직의 직무만족도가 정규직보다 높다는 양병화·황혜연·오세진·이재일(2001), Eberhardt & Shani(1984), McDonald & Makin(2000), Miller & Terborg(1979), Sinclair, Martin, & Michael(1999) 등의 연구결과를 제시할 수 있다. 조직몰입과 관련해서도 양병화·황혜연·오세진·이재일(2001), Sinclair, Martin, & Michael(1999), McDonald & Makin(2000) 등의 연구는 비정규직의 조직몰입이 더 높다는 결과를 보였으며, Pearce(1993), Porter(1995), Tansky, Gallagher, & Wetzel(1995) 등의 연구는 비정규직과 정규직 간에 조직몰입에 차이가 없다는 연구결과를 제시하였다.

따라서 본 연구에서는 비정규직이 정규직으로 전환된 이후에 직무태도가 어떻게 변하는가를 살펴보기 위해 비정규직을 실험집단으로, 정규직을 통제집단으로 구성하였다. 그다음에 각 집단에 대해 정규직 전환 이전과 이후를 구분하여 직무태도인 직무만족과 조직몰입을 측정하고자 하였다. 연구모형은 [그림 1]에서 보는 바와 같다.

[그림 1] 연구모형



2. 변수의 측정과 표본 설계

가. 변수의 조작적 정의

본 연구의 조사 표본 대상은 서울시 산하 공기업인 A공사이며 2018년 1월 1일에 이루어진 소속변경의 인사명령을 정규직 전환 사건으로 정의하고자 한다. 이 소속변경 대상자들은 모두 하나의 직종인 안전문(PSD) 점검업무를 담당하였는데, 2018년 3월 1일을 기준으로 기존의 무기업무직 신분에서 A공사의 정규직으로 전환되었다.

직무만족의 측정 도구는 매우 많지만(이영면, 2011), 본 연구에서는 한국노동연구원이 노

동패널조사에서 사용하는 직무만족 측정 도구를 이용하였다. 전반적 직무만족도의 경우 ‘종합적으로 귀하가 하고(맡고) 있는 일에 대해 얼마나 만족하고 계십니까’라는 1개 문항을 5점 리커트 척도로 측정하였다. 이 설문지의 출처는 Hackam & Oldham(1975)와 Cammann, Fichman, Jenkins, & Klesh(1979)이다. 구체적으로 다시 5개 문항으로 구분해서 측정했는데 이에 대한 원출처는 Brayfield & Rothe(1951), Hackam & Oldham(1975), Quinn & Staines(1979)를 참조하였다. 5개 문항 중에서 세 번째 문항은 역질문으로 하여 응답자의 신뢰도를 확인할 수 있도록 하였다. 그다음에는 다시 임금 또는 소득, 취업의 안정성 등 9개 항목별로 구분하여 5점 척도로 측정하였다. 원출처는 Weiss et al.(1967), Spector(1985) 등이다.

조직몰입의 경우도 한국노동연구원이 노동패널조사에서 활용하고 있는 설문문항을 사용하였는데 그 문항들은 Porter et al.(1974)의 OCQ(Organizational Commitment Questionnaires)에서 중요한 문항을 선택하여 활용하고 있는 내용과 유사하다. 통제변수로는 개인 차원에서 성, 연령, 학력, 혼인상태, 근속연수를, 직무특성에 대해서는 직종, 교대제 여부, 임금, 및 근로시간을 측정하였다.

나. 표본 설계

표본은 비정규직을 정규직으로 전환한 사례에서 선택해야 했는데 연구 진행 당시에 민간 부문에서 정규직 전환이 이루어진 사례를 찾기 어려워서 공공부문에서 사례를 찾았으며, 2016년 구의역 PSD 직군의 비정규직 근로자가 사망하는 사건으로 인해 정규직 추진이 진행되었고, 결과적으로 해당 기업인 A공사를 선정하게 되었다. 중앙정부의 정규직 전환은 직접고용 외에 자회사전환 방식이 적용되었으나 본 연구의 사례는 직접고용의 경우이다.

정규직 전환 사례를 찾기도 쉽지는 않았지만, 대상자들로부터 자료를 수집하기도 쉽지는 않아서, 서울시와 기존의 정규직 노동조합과 수차례 의사소통을 통해서 설문지 배포와 수집이 가능하다는 동의를 얻었으며, 이 자리를 빌려 감사를 표하고자 한다. 서울시는 2012년부터 청소·연구·조경·상수도·문화 등 각 분야에서 일하는 비정규직에 대한 정규직 전환을 추진하였다. 2012년 2013년에 정규직으로 전환된 1,369명의 경우 호봉제를 적용받았으며, 호칭도 상용직에서 공무원으로 바뀌었다. 이후 2018년까지는 간접고용의 무기계약직화가 9,547명, 무기계약직의 완전 정규직화가 1,288명으로 총 10,835명에 달했으며(서울특별시, 2018a), 2019년에는 공무원 전환대상 인원이 329명이었다(서울특별시, 2018b).

2016년 5월 구의역 비정규직 근로자 사망 사고 이후, 서울시는 지하철 안전업무 분야는 안전업무직이라는 별도의 직군을 신설하여 직접고용을 하겠다고 발표했다. 당시 직접고용

은 일반직(정규직)이 아닌 무기계약직이었다. 그리고 2017년 3월까지 안전업무직 채용을 계속해서 안전업무직은 1,285명까지 증가했다(홍인기, 2018). 한편 2017년 5월 서울지하철 1~4호선을 운영하던 서울메트로와 5~8호선을 운영하던 서울도시철도공사가 통합되어 서울교통공사가 발족하게 되었다.

이후 2017년 7월 서울시는 ‘노동존중특별시 2단계 계획’을 제시하면서 투자·출연기관의 모든 계약직을 정규직으로 전환하겠다고 발표하였다. 그러나 무기계약직의 정규직 전환은 정규직의 반대로 난항을 겪었다(임혜진, 2017). 이후 2017년 9월부터 서울A공사는 정규직 전환을 위한 노사협의체를 구성하고 협의를 계속하였으나, 정규직 노조는 경쟁 없는 정규직 전환 등을 정규직 역차별로 주장하였고 이후 새로운 조건들이 논의되었다. 2018년 12월 서울A공사 노사는 무기계약직 1,288명을 2019년 3월 1일 정규직으로 일괄전환하기도 하되, 입사일을 기준으로 3년 이상 근로자는 7급, 3년 미만 근로자는 한시적 7급보로 임용한 뒤 3년 경과 시 7급으로 전환하기로 합의하였다(윤자은, 2018). 그리고 ‘정규직 전환 시 임금은 개인별 임금총액을 기준으로 호봉 재산정을 통해서 재설계하고 복리후생은 기존 정규직과 동일하게 적용한다’라고 합의가 되었고, 그 결과 2017년 11월 2일부터 농성 중이었던 업무직 협의체는 해산하였다.

하지만 문제는 7급보 직위를 가진 근로자들이 7급이 되는 과정에서 시험을 치르게 되었는데 새롭게 정규직이 되는 근로자들은 7급까지의 승진은 자동으로 해야 진정한 정규직으로 인정하겠다는 입장이었고, 기존의 공채출신 정규직들은 역차별을 주장하였다(배선영, 2018). 이 문제에 대해 기존의 공채출신 정규직과 취업준비생들은 소송을 제기했으나, 2018년 11월 서울행정법원은 이 내용이 행정소송대상이 아니며, 무기계약직들의 정규직 전환으로 기존 직원들이나 취업준비생들이 피해를 입었다고 보기 어렵다고 판단하고 각하 결정을 내렸다(김종훈, 2018).

다. 자료수집

자료수집은 서울A공사를 대상으로 12개 장소를 직접 방문하여 연구 취지를 설명하고 설문지 배포 후 수집하였다. 일부 경우에는 간부급 근로자들을 통해서 비정규직 외에도 정규직 근로자들과 개인 또는 집단 면담을 시행하였다. 정규직 전환이 이루어지기 전인 2018년 1월 중순경에 사전조사로 시행되었던 1차 조사는 안전업무직 998명 중에 승강장 안전문(Platform Safety Door, PSD) 유지 보수업무 종사자인 361명 전원에 대해 설문지를 배포하여 이루어졌다. 소속집단을 보면 2호선부터 8호선까지 빠짐없이 구성되어 있었다. 수집된 설문지는 312부였다.

2018년 3월 1일에 시행되기로 한 정규직 전환은 실제로는 3월 20일경에 시행되었다. 사후 조사는 정규직 전환이 시행된 이후인 4월 말에 설문지가 배포되었고, 275부가 회수되었다. 따라서 정규직 전환 전후의 시간적 차이는 2~3개월에 달한다. 물론 정규직 전환 효과가 충분히 발현되기에는 시간이 짧다고 할 수도 있으나 선행연구를 보면, 오히려 특정 사건의 효과 외에 새로운 사건의 영향력을 통제하기 어렵기 때문에 큰 문제점이라고 보기는 어렵다.²⁾

회수된 설문지를 분석한 결과 1차 조사에만 응답한 근로자가 61명, 2차 조사에만 응답한 근로자가 24명으로 1차와 2차에 모두 응답한 근로자는 251명이었다. 이 중에서 불성실한 응답을 한 설문지를 제외하고 230부를 실증분석에 사용하였다. 비교대상 집단으로 수집한 정규직은 1차 조사에서 112명이 응답하였고 2차 조사에서 82명이 응답하였다. 1차와 2차 조사에 모두 응답한 74명 중에서 불성실한 응답을 한 6부를 제외하고 68부를 실증분석에 이용하였다. 비교집단의 정규직은 전원 차량정비업무 근로자인데, 차량정비업무에는 중정비 업무가 포함되고, 비교대 형태로 차량정비창에서 근무를 수행한다.³⁾

3. 실증분석과 가설검증

가. 표본의 인구통계학적 특성

본 연구의 실증분석을 위한 표본의 응답자수는 전체 298명이다. 응답자는 전부 민주노총 산하 산별노조 조합원이었는데, 정규직 전환 비정규직들은 정규직 전환이 확정된 이후 일정 시점이 지나서 가입이 허용된 바 있다. 인구통계학적 특성은 다음의 <표 1>과 같다.

-
- 2) 민은실(2019)은 조사기간 차이가 35일이었으며, 최미숙(2019)은 매월 2회씩 총 6회 측정하였고, 김수미(2019)는 주 1회씩 8주 동안 측정하였다. 물론 박정하(2019)는 3개월, 한승희(2008)은 4개월, 신동은·소애영·김연희·남은우(2019), 이원주·김도훈(2018), 이제홍(2013) 등은 6개월 정도의 차이를 보였다.
- 3) 본 연구를 위해 엄격한 기준에서 비교집단을 선택하기 위해서는 PSD 현장근로자와 유사 업무를 수행하는 전자직종(2~4선 집단)이나 신호직종(5~8선 집단)의 정규직을 선택하는 것이 최우선적인 방법이지만, 설문조사 당시에는 전자직과 신호직은 대부분 PSD 근로자를 관리하는 소장급 등의 중간 간부였으며 표본이 되기에는 수가 매우 부족했고, 여타 직종에 비해서도 차량 직종이 PSD 직군이 속한 전자직종이나 신호직종과 유사했다고 판단했기 때문이다.

〈표 1〉 표본의 인구통계학적 특성

구분		빈도(명)	비율(%)
전환 전 고용형태	비정규직	230	77.2
	정규직	68	22.8
성별	여성	12	4.0
	남성	286	96.0
연령	20대	125	41.9
	30대	101	33.9
	40대	45	15.1
	50대 이상	27	9.1
결혼 여부	미혼	211	70.8
	기혼	87	29.2
학력	고졸	51	17.1
	대졸	247	82.9

나. 측정 문항의 타당도와 신뢰도 분석

변수의 타당도를 분석하기 위해 요인분석을 실시하였다. 검증방식으로는 Amos 프로그램을 이용한 확인적 요인분석을 시행하였다. 집중타당도는 하나의 잠재변수에 대해 다양하게 측정한 문항들이 서로 상관관계가 높아야 한다는 것인데, 이를 검증하기 위해 먼저 통계적으로 유의한 상태에서 한 잠재변수를 측정하는 항목들의 요인부하량이 일괄적으로 높은지를 확인하였다. 정규직 전환정책 전후 비정규직과 정규직에 대한 전반적 직무만족과 조직몰입의 경우 표준화 요인부하량이 한 경우만을 제외하고 모두 0.5 이상으로 나타났다. 예외인 경우는 정규직 전환정책 이후 측정한 정규직의 직무만족 2번 문항이었고 표준화 요인부하량이 0.403이었다. 그 결과 모든 변수에 있어서 일관성 있게 요인부하량이 높아서 집중타당도가 검증된 것으로 판단하였다.

둘째, 평균분산추출(average variance extracted, AVE)은 0.5 이상일 때 집중타당도를 가진다고 판단하는데(Fornell & Larker, 1981), 이는 항목들의 분산 중에서 50% 이상이 잠재변수에 의해 설명된다고 하는 것으로, 본 연구의 평균분산추출이 모두 0.5 이상으로 집중타당도가 검증된 것으로 판단하였다. 검정 결과 2회의 조사 시점의 각 2개 고용형태 표본을 분석한 총 8개의 평균분산추출(AVE)의 값은 대응하는 4개의 직무만족과 직무몰입의 상관관계 계수의 제곱값을 상회하였다. 앞에서 설명한 순서대로 정규직 전환정책 이전의 비정규직과 정규직의 직무만족과 조직몰입의 AVE는 순서대로 .649, .741, .736, .775이었고, 정규직 전환정책 이후에는 .655, .718, .618, .713이었다. 셋째, 개념신뢰도(construct validity) 값으로 0.7 이상이 되어야 집중타당도가 있는 것으로 판단하는데(이학식·김지훈, 2015), 앞에

서와 같은 순서로 살핀 결과 .902, .935, .932, .944, .903, .927, .885, .923으로 나타나, 모든 문항의 개념신뢰도가 0.7 이상인 것으로 분석되었다. 따라서 본 연구의 직무만족과 조직몰입 측정 도구의 판별 타당성이 충족된 것으로 판단하였다. 신뢰도 분석에 있어서 Cronbach' Alpha값은 전 항목에서 최저 0.783, 최고 0.912로 비교적 안정적인 신뢰도를 가지는 것으로 판단하였다.

다. 정규직 전환 전후 직무만족과 조직몰입의 변화 비교

모형검정 전에 직무만족의 모든 문항에 대해 대응표본 t-검정을 시행하였으며, 그 결과는 <표 2>와 같다. 비정규직을 먼저 보면 종합적 직무만족에서도 통계적으로 유의미한 수준으로 상승하였으며, 요인별 직무만족 측정 문항에서는 '임금소득'과 '고용안정'에서 매우 큰 t-값을 보이면서 상승하였다. 그에 비해서 비교집단인 정규직의 경우에는 종합적 직무만족

<표 2> 정규직 전환 전후 직무만족의 변화: 정규직과 비정규직의 비교

No	문항	사전 고용형태	사전	사후	t-값	해석
1	종합적 직무만족	정규직	3.397	3.279	-1.819*	(정)하락
		비정규직	3.626	3.739	2.302**	(비)상승
2-1	요인별 직무만족 1 (임금, 소득)	정규직	2.632	2.706	1.043	
		비정규직	2.383	3.274	13.480***	(비)상승
2-2	2 (고용안정)	정규직	4.169	3.912	-3.147***	(정)하락
		비정규직	4.022	4.179	2.785***	(비)상승
2-3	3 (직무 내용)	정규직	3.324	3.221	-1.263	
		비정규직	3.596	3.609	.258	
2-4	4 (근로환경)	정규직	2.941	3.044	1.187	
		비정규직	3.339	3.261	-1.301	
2-5	5 (근로시간)	정규직	3.779	3.632	-1.559	
		비정규직	3.548	3.474	-1.212	
2-6	6 (발전 가능)	정규직	2.912	3.000	1.000	
		비정규직	3.296	3.361	1.086	
2-7	7 (의사소통)	정규직	3.632	3.500	-1.536	
		비정규직	3.800	3.752	-.926	
2-8	8 (고과 공정)	정규직	2.868	2.897	.406	
		비정규직	3.387	3.435	.851	
2-9	9 (복지후생)	정규직	3.029	3.074	.445	
		비정규직	3.535	3.652	2.383**	(비)상승

주: 1) 해석 중 (역)은 역질문 문항

2) (비)는 비정규직, (정)은 정규직

3) * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

에서 통계적으로 유의미한 수준에서 하락하였으며, 요인별 측정 문항 중에서는 ‘고용안정’ 항목에서 하락하는 결과를 보였다. 요약하면 비정규직의 직무만족도가 상승한 반면에, 비교 집단의 정규직은 하락하는 경향을 보인다고 해석할 수 있다.

다음으로 조직몰입의 경우 직무만족과 같이 대응표본 t-검정을 시행하였는데, 그 결과를 보면 <표 3>에서 보는 바와 같이 평균값에서도 상승하였으며, 비정규직의 경우는 5개 측정 문항 중에 ‘회사자랑’ 문항에서 통계적으로 유의한 수준으로 상승하였다. 정규직의 경우에는 평균값에서는 감소하였지만, 통계적으로 유의하지 않았으나, 문항별로는 ‘좋은 직장’과 ‘입사 호감’에서 통계적으로 유의한 수준으로 하락하였다. 요약하면 조직몰입에 있어서는 비정규직은 대체로 변동이 없는 반면에, 정규직은 오히려 하락하는 경향을 보였다고 해석할 수 있다.

<표 3> 정규직 전환 전후 조직몰입의 변화: 정규직과 비정규직의 비교

No	문항	사전 고용형태	사전	사후	t-값	해석
4	조직몰입 (평균)	정규직	3.771	3.738	-.658	
		비정규직	3.886	3.967	2.019 **	(비)상승
4-1	1 (좋은 직장 여부)	정규직	3.897	3.765	-1.831 *	(정)하락
		비정규직	3.952	4.009	1.145	
4-2	2 (입사 호감)	정규직	3.868	3.721	-2.191 **	(정)하락
		비정규직	4.009	4.030	.474	
4-3	3 (직장추천)	정규직	3.779	3.824	.574	
		비정규직	3.861	3.887	.486	
4-4	4 (회사자랑)	정규직	3.471	3.456	-.199	
		비정규직	3.561	3.822	4.758 ***	(비)상승
4-5	5 (이직 의사)	정규직	3.838	3.927	.925	(역)
		비정규직	4.048	4.087	.661	(역)

주: 1) 해석 중 (역)은 역질문 문항
 2) (비)는 비정규직, (정)은 정규직
 3) * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

라. 패널자료 분석법을 이용한 직무만족과 조직몰입의 변화 비교

앞의 t-검정의 경우 직무만족과 조직몰입에 영향을 미치는 다른 요인을 통제하지 못한다는 단점이 있기 때문에 본 연구에서는 사전에 2개의 시점에서 조사를 시행하였고 이를 이용하여 패널자료 분석법을 이용할 수 있다. t-검정은 특히 분석 집단을 의학이나 기타 자연과학처럼 잠재적인 교란변수(potential confounders)를 통제할 수 없는 사회과학 분야에서는

해석에 신중해야 하고 이를 극복할 수 있는 대안이 패널자료를 이용한 이중차이(difference in differences, DID) 분석이다. 본 연구에서는 측정이 불가능한 이질성을 가진 특정조직의 비정규직과 정규직에 대해 2회에 걸쳐서 직무만족과 조직몰입을 측정하였는데, 실험집단(비정규직)의 정규직 전환 후 효과를 측정하면서 동시에 통제집단(정규직)을 상정하여 연구를 진행하였다.

패널자료 회귀분석법은 김유선(2018)의 비정규직 비율분석에서도 이용된 바 있다. 그러나 선행연구는 다년간의 조사연도별 사업체 패널 비정규직 비율의 소폭 변화에 따른 영향을 관찰하는 방식과는 달리, 모집단의 비정규직 비율이 100%에서 0%로 바뀌는 준실험설계(quasi-experiment)에 따른 질적 접근을 시도한 것으로 실험 전후에 실험집단에 속한 비정규직이 모두 정규직으로 바뀌는 사건의 효과를 이중차이(DID)를 추정한 것에 차이가 있다.

본 연구에서 사용하는 이중차이(DID) 추정연구가 많지 않은 것은 대규모로 비정규직에 대한 정규직 전환이라는 정책이 시행된 예가 거의 없기 때문이다. 또한, 국내에서도 특정 기업 등에서 비정규직의 정규직 전환을 시행하였지만, 그 사례가 많지 않았고, 비교집단인 정규직 집단에 대한 조사를 동시에 진행할 수 있는 사례는 더더욱 많지 않았기 때문이다.

패널자료 분석법 중에서 이중차이(DID) 추정과 분석은 특정 사건의 순수한 효과를 측정하기 위한 방법으로 특정 사건이 실험군에만 적용되도록 하고, 일정 시간 경과 후에 사건의 수혜집단(비정규직)과 비수혜집단(정규직)의 차이를 계산하는 방식을 취한다. 따라서 앞에서 시행한 t-검정보다 우수한 분석방법이다(민인식·최필선, 2015).⁴⁾

정규직 전환 사건의 효과를 추정하기 위해서 실험집단인 비정규직 집단과 비교를 위한 통제집단인 정규직 집단으로 구분하여 준실험 상태를 만들었고, 정규직 전환 이전과 이후에 직무만족과 조직몰입을 측정하여 그 차이에 대해 고용형태별로 비교하였다(표 4 참조). 먼저 다음의 <표 5>는 이중차이 회귀분석에서 통계적으로 유의한 t-값과 신뢰도를 가지는 변수인 종합적 직무만족과 요인별 직무만족에서 ‘임금소득’ 및 ‘고용안정’ 요인에서 각각 도출된 이중차이분석 결과로 D값은 이중차이(DID) 추정량이다. 이 이중차이(DID)를 추정하기 위해 STATA version 13프로그램을 사용하여 이중차이 추정량 및 t-값 및 신뢰도를 계산하고 통계적으로 유의한 변수를 추출하였다.

4) 주로 의학 및 약학 실험에 쓰이는 것으로 알려진 이중차이(difference in differences, DID) 추정과 분석은 Snow(1854, 1855)의 런던 시내 콜레라 대유행으로 대참사가 벌어진 1854년 시점의 연구에서 그 기원을 찾을 수 있다. 이때 Snow는 당시 공기로부터 콜레라가 유행하는 것이 아닌, 런던 시내에 상수도 공급처의 수질과 수원이 다르다는 것을 DID 접근법으로 발견하였으며, 런던시는 오염된 상수도 공급하사의 급수를 차단하여 막대한 시민의 희생을 막았다.

〈표 4〉 비정규직에 대한 정규직 전환 사건의 효과: 이중차이 분석

	정규직 전환 전	정규직 전환 후	정규직 전환 효과
처치 대상 (Treatment Individuals) : 정규직 전환 정책 전후의 비정규직			
실험 집단 (Experimental Group)	Y_{t1}	Y_{t2} (정책 수혜)	$\Delta Y_t = Y_{t2} - Y_{t1}$
통제-비교 집단 (NonExperimental Group)	Y_{c1}	Y_{c2} (정책 비수혜)	$\Delta Y_c = Y_{c2} - Y_{c1}$
고용형태별 차이	D1	D2	
이중차이 (DiD)	D2-D1=DiD		

출처: Gruber(1994), 이정화·문상호(2014)를 참고하여 본 연구에 적합하도록 수정함.

〈표 5〉 정규직 전환 효과에 대한 이중차이(DiD) 추정량

종합적 직무만족		t=0	t=1	D
	$G^C(N=68)$	3.397	3.279	-0.118
	$G^T(N=230)$	3.626	3.739	0.113
	D	0.229	0.460	0.231 (p=0.018) [t=2.38]
직무만족 (임금소득)		t=0	t=1	D
	$G^C(N=68)$	2.632	2.706	0.074
	$G^T(N=230)$	2.383	3.274	0.891
	D	-0.249	0.568	0.817 (p=0.000) [t=6.41]
직무만족 (고용안정)		t=0	t=1	D
	$G^C(N=68)$	4.162	3.912	-0.250
	$G^T(N=230)$	4.022	4.178	0.156
	D	-0.140	0.266	0.406 (p=0.000) [t=3.63]

주: 1) 각 표에서 D값은 표에서는 편의상 t값의 소숫점 4째 자리 반올림 표시로 인하여 0.001의 표면적인 차이를 보일 수 있음.

2) 이중차이 추정량(D)에서 대괄호(square brackets)의 수치는 t값이며, 소괄호(parentheses)의 수치는 p-value임.

3) t=0: 정규직 전환 전; t=1: 정규직 전환 후; D: 정규직 전환으로 인한 효과

IV. 결 론

1. 연구결과의 요약

본 연구는 비정규직 근로자가 정규직으로 전환되면 직무태도 즉, 직무만족과 조직몰입이 상승할 것이라는 단순한 질문을 실증적으로 분석하기 위해, 이론적으로 반드시 상승하지 않을 수도 있다는 논거를 제시하였고, 비교집단으로 정규직을 선정하여 정규직 전환 사건의 이전과 이후에 설문조사를 실시하였다.

분석결과 가설 1과 가설 2는 대응표본 t-검정 결과에서는 부분적으로 채택되었다. 더욱 엄격한 추정방식인 DID 추정방식에서는 가설 1이 부분적으로 채택되었고, 가설 2는 기각되었다. 가설 1의 경우 종합적 직무만족에 있어서 정규직으로 전환된 기존의 비정규직은 상승했지만, 비교집단인 정규직은 하락하였다. 요인별로 볼 때는 비정규직의 경우 임금·소득 및 고용안정성에 대해서는 증가하였으나 기존 정규직의 경우는 고용안정성에 대한 만족도는 하락하였다.

다음으로 가설 2(조직몰입)에 대해서 살펴보면, 다음의 <표 7>에서 t-검정 결과 정규직으로 전환된 비정규직은 조직몰입도가 상승하였으나 기존의 정규직은 변화가 없었다. 문항별

<표 6> 가설 1(직무만족)의 검증 결과 요약

		대응표본 t 검정 (정규직 전환 전후 차이)		DID 추정
		비정규직	정규직	
종합적 직무만족		O	O (-)	O
요인별 직무만족	임금·소득	O	X	O
	고용안정성	O	O (-)	O
	직무 내용	X	X	X
	근로환경	X	X	
	근로시간	X	X	
	발전 가능성	X	X	
	인간관계	X	X	
	공정성	X	X	
	복지후생	O	X	

주: 1) O는 정규직 전환 이후 통계적으로 유의한 변화가 있고, X는 없음

2) 괄호 안의 부호(-)는 감소를 의미함.

〈표 7〉 가설 2(조직몰입)의 검증 결과 요약

		대응표본 t 검정 (정규직 전환 전후 차이)		DID 추정
		비정규직	정규직	
조직몰입(평균)		O	X	X
요인별 조직몰입	직장 인식	X	O (-)	X
	입사 호감	X	O (-)	X
	직장추천	X	X	X
	자랑 가능	O	X	X
	이직 의사	X	X	X

주: 1) O는 정규직 전환 이후 통계적으로 유의한 변화가 있고, X는 없음.
2) 괄호 안의 부호(-)는 감소를 의미함.

로 보면 비정규직은 일부 항목에서 증가하였지만, 정규직은 일부 항목에서 하락하였다. 하지만 DID 추정에서는 모든 경우에 통계적 유의성이 없어 가설 2는 기각되었다.

이상의 내용을 정리해 보면, 첫째 정규직으로 전환된 비정규직의 직무만족이 생각만큼 전반적인 증가를 보이지는 않았다. 물론 종합적 직무만족에서는 증가하였으나 항목별로는 변화가 없는 경우가 많았다. 이러한 이유로는 비정규직들이 이미 정규직 전환에 대한 정보를 가지고 있었기 때문에 정규직 전환 사건이 발생하기 전에 이미 심리적 태도에서는 정규직 전환 효과를 가졌기 때문이라고 볼 수도 있다. 다만 본 연구의 표본을 수집한 A교통공사의 경우 정규직 전환 이전에 수년간 정규직 전환 논의가 진행된 바 있고 전환이 이루어지기까지 상당한 장애요인이 있어서 정규직 전환 이전에 이미 정규직 전환 효과를 가졌다고 보기 어려운 점도 있다.

별도로, 이 연구를 통해서 어떤 이유로 기존 정규직의 직무만족이 하락했는지 주목해야 한다. 분석결과를 보면 직무만족에 있어서는 전반적 직무만족이 하락하였고 요인별로는 고용안정성에 대한 직무만족이 하락하였으며, 이는 DID 분석에서도 통계적 유의성을 보였다. 비록 조직몰입의 경우 요인에 있어 직장 인식과 입사 호감에 있어서 대응표본 t-검정에서는 통계적 유의하게 하락하였으나 DID 분석에서는 통계적 유의성을 보이지 않았다. 본 연구는 비정규직의 정규직 전환에 따른 직무태도 변화가 연구대상이지만 통제집단인 기존 정규직의 직무태도가 부정적으로 바뀌었다는 점은 향후 심층적인 연구가 필요한 사항이다.

하지만 비정규직의 정규직 전환이 사회적으로 바람직한 변화임에도 불구하고 직접적인 이해당사자인 기존 정규직은 공공기관에 있어서 입사 과정의 차이에 따른 불공정 인식, 정원증가에 따른 고용불안 증가 및 승진적체 심화 문제, 대규모 정규직 전환에 따른 정치적 역학관계의 변화, 노동조합의 대표성 변화 등 다양한 이슈에 대한 불만 증대가 부정적인 직

무태도로의 변화로 나타난 것으로 생각된다. 이에 대해서는 향후 좀 더 체계적인 연구가 필요할 것이다.

2. 직무태도의 제한적 변화

우리 정부가 정책적으로 정규직 전환을 추진하는 이유는 비정규직을 정규직으로 전환하면 고용안정은 물론 여러 측면에서 근로조건이 개선되므로 직무만족도 상승하고, 조직몰입도로 개선될 것으로 예측하기 때문이다. 그러나 예상한 만큼의 긍정적 결과는 도출되지 않았다. 그 점에서 본 연구는 기존의 연구와는 상당히 다른 결과를 제시했다. 하지만 특정 기관을 대상으로 했다는 한계를 고려하면 결과의 일반화에는 신중해야 할 것이다.

이러한 결과가 도출된 배경에 대해서 살펴볼 필요가 있다. 첫 번째는 정규직 전환대상 비정규직들이 정규직 전환이 이루어지는 시점 이전에 이미 정규직 전환에 대해 확실한 정보를 가지고 있었기 때문에, 시기적으로 정규직 전환 이전에 사전 측정이 이루어졌다고 하더라도 사실상 사후 측정의 성격을 가질 수 있다는 점이다. 특히나 자신들의 요구가 아닌 서울특별시 시장의 공약으로 추진되는 사항이라 높은 수준의 확신을 가질 수 있었을 것이다. 따라서 정규직 전환에 대한 확정적인 정보를 가진 경우에는 이미 직무태도에 변화가 발생했고, 비교 기준도 과거 주변의 비정규직에서 새롭게 정규직으로 전환되어, 실제 정규직 전환 이후에 오히려 직무만족이나 조직몰입이 하락할 수도 있다.

본 연구의 부가적인 면담 시, 정규직 전환 1년이 지난 시점에 모 노조의 대표는 “필기시험으로 이루어진 승진시험에서 불합격한 조합원들은 승진시험 자체의 공정성에 의문을 품고 이전부터 반대했다” 고 했는데 이는 정규직 전환이 가져오는 부정적 요인이라고 할 수 있을 것이다. 이 경우, 당사자가 정규직 전환 이후에는 더욱 솔직하게 응답했다는 설명도 가능하다. 정규직 전환 이전에는 다소 불안한 측면이 있기 때문에 솔직하게 응답하기보다는 실제보다 좋다고 응답할 가능성이 있다고 할 수 있으며, 이는 본 연구의 한계일 수 있다.

3. 실무적 시사점

기존의 비정규직에 관한 실증연구와는 다르게 본 연구에서는 정규직 전환 이후에 직무태도가 반드시 개선되는 것은 아니라는 결과를 보여주고 있다. 물론 특정 집단을 대상으로 한 연구이기에 일반화에는 한계가 있지만 그럼에도 몇 가지 실무적인 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 비록 2020년 이후 공공부문 비정규직 전환정책은 제2단계로 마무리되고 있지만,

정규직으로 전환된 기존 비정규직들의 불만 요인이 추가로 발생할 수 있다는 점이다. 정규직 전환 이후에 새롭게 준거집단이 정규직으로 전환되면, 임금수준이나 복리후생 수준에 대한 차별 등이 불만 요인으로 대두될 가능성이 크다.

둘째, 이미 여러 경우에 기존 정규직들의 불만이 사회적 이슈로 제기된 바 있지만, 기존 정규직 노동조합의 교섭대표권 상실, 승진 경쟁의 심화, 경영평가에서의 부담 증가, 예산동결에 따른 분배 이슈에 대한 갈등, 기존 정규직의 사용자적 특성의 상실에 따른 마찰 등 다양한 잠재적 갈등요인이 존재한다. 이러한 요인을 어떻게 잘 관리할 것인가도 중요한 이슈다.

4. 연구의 한계와 향후 연구과제

본 연구는 우선 특정조직의 특정 직군을 연구대상으로 정했다는 한계점이 있어서 연구결과 일반화에는 신중해야 한다는 한계점이 있다. 다음으로 조직몰입에 대해서 구성요인이 다양함에도 불구하고 정서적 조직몰입만을 조사해서 분석하였다는 한계점도 있다.

세 번째, 조사대상으로 PSD 직군을 선정하였는데 분석과정에서 PSD 직군 내에서도 상당한 차이가 존재함을 파악하였다.

네 번째, 연구대상이 주로 남성인데 이는 모집단 자체가 주로 남성이어서 불가피한 사항이라고 하겠다. 다섯 번째, 비록 연구 설계상 어려운 점으로 인해 통제집단으로 선정한 차량직종 정규직이 실험집단이 소속된 전자직종이나 신호직종과는 차이가 있다는 점으로서 차량직종의 정규직들의 직무태도 하락은 정규직 전환이 아닐 수도 있다는 주장을 배제하기 어렵다는 점이다. 여섯 번째, 통제집단인 정규직의 표본 수가 실험집단인 비정규직의 표본수에 비해 상대적으로 적어서 실증분석에서 유의성을 도출하기 어려운 점이 있다. 일곱 번째, 2차에 걸친 설문조사의 시간적인 차이가 충분했는가에 대한 의문을 충분히 해소하지 못했다는 점이다. 다만 선행연구의 조사 기간의 차이를 고려했을 때, 조사 기간이 길어짐에 따라 외부요인이 작용할 가능성도 증가하기 때문에 조사 기간이 중요한 결격 요인은 아니라고 생각된다.

지금까지의 연구결과를 볼 때 다음과 같은 향후 연구가 가능할 것이다. 첫째, 연구결과 일반화를 위해서는 본 연구에서처럼 특정 기관이 아닌 중앙정부, 지자체, 공공기관 등을 아우르는 연구가 필요할 것이다. 정규직 전환 조건 등에서 차이가 있고, 임금이나 근로조건 등에서도 차이가 있기 때문이다.

둘째, 더 나아가서는 공공부문만이 아니라 민간부문에서의 정규직 전환 사건에 관해서도 연구가 필요하다. 이를 위해서는 민간 기업들의 적극적인 협조가 필요하다. 민간부문에 대

한 공공부문의 낙수효과가 제대로 전개되지 않는 상황은 공공부문과 민간부문의 근본적인 차이에 기인하기 때문이다. 지난 수년간 진행된 공공부문의 대규모 정규직 전환정책에도 불구하고 민간부문에서는 정규직 전환 사례는 많이 언급되지 못하고 있다.

셋째, 정규직으로 전환된 기존 비정규직 근로자들의 직무태도와 조직에 대한 요구사항의 변화에 관해 종단면적인 연구가 필요하다. 본 연구에서는 2차에 걸친 조사로 진행되었으나 좀 더 긴 시간 동안 반복조사를 통해 변화추이를 파악할 필요가 있다. 다만 종단연구에서 시간적 차이는 지나치게 길게 하는 경우 다른 요인이 작용할 수 있기 때문에 유의할 필요가 있다.

마지막으로는 기존의 정규직에 대한 조사도 필요하다. 본 연구에서는 통제집단으로 조사를 하였지만, 비정규직의 정규직 전환이 발생했을 때, 기존 정규직의 심리적 태도 변화와 비심리적 상황의 변화에 관한 연구도 필요할 것이다. 기존의 민간사례를 보면 항공산업이나 특정 산업의 경우 정부의 정책이나 빅딜 등 여러 형태로 조직이 통합되는 경우에 문화 차이와 기타 여러 요인으로 인해 실제로 융합되는 데는 오랜 시간이 걸렸다. 단순히 제도적으로만 정규직화를 할 것이 아니라 더 나아가서 심리적으로 그리고 문화적으로 융합되는 정규직화가 되어야 정규직화 정책이 완성될 것이다.

참고문헌

1. 김동배(2013), “기간제 근로자의 정규직 전환에 영향을 미치는 요인: 탐색적 연구”, 『인사조직연구』, 제21권 제4호, 한국인사조직학회, pp.71~98.
2. 김수미(2019), “고위험 임부간호교육에 적용한 팀 기반 학습이 학업성취도, 문제해결능력 및 의사소통능력에 미치는 효과”, 『한국콘텐츠학회논문지』, 제19권 제8호, 한국콘텐츠학회, pp.556~564.
3. 김승완·정상희(2014), “비정규직 기혼여성의 정규직 이행에 관한 연구”, 『국가정책연구』, 제28권 제2호, 중앙대학교 국가정책연구소, pp.27~49.
4. 김우영·권현지(2008), “비정규 일자리 결정의 동태성과 성별 비정규직 비중의 격차분석”, 『여성연구』, 제74호, 한국여성정책연구원, pp.5~43.
5. 남재량(2009), “비정규 근로의 동태적 특성 및 시사점: 2009년 3월 경제활동인구조사 부가조사를 중심으로”, 『월간노동리뷰』, 7월호, 한국노동연구원, pp. 52~65.
6. 남재량·김태기(2000), “비정규직, 가교(bridge)인가 함정(trap)인가”, 『노동경제논집』, 제23권 제2호, 한국노동경제학회, pp.81~106.

7. 뉴데일리(2017), “정규직 전환 갈등, 서울시 ‘갈지자 행보’에 비정규직 분통”, 2017.11.22.
8. 머니투데이(2018), “법원 “서울A공사 계약직→정규직 전환 문제 없다”, 2018.11.22.
9. 미디어SR(2018), “정규직 전환된 서울A공사 직원, 승진 시험 앞두고 또 갈등”, 2018.6.11.
10. 민은실(2019), “팀 기반 시뮬레이션 실습교육이 간호대학생의 문제해결적극성, 의사소통 능력, 문제해결과정에 미치는 영향”, 『학습자중심교과교육연구』, 제19권 제14호, 학습자중심교과교육학회, pp.71~85.
11. 민인식·최필선(2015), 『STATA 기초통계와 회귀분석』. 지필미디어.
 _____(2015), 『STATA 패널데이터분석』, 지필미디어.
 _____(2015), 『고급 패널데이터 분석』, 지필미디어.
12. 민현주·신은종(2005), “비정규 고용의 영속화에 관한 경험적 연구: 비정규 근로자의 정규직 입직가능성 정도와 영향력 요인을 중심으로”, 『인사관리연구(현 조직과 인사관리 연구)』, 제29권 제2호, 한국인사관리학회, pp.3~25.
13. 매일노동뉴스(2018), “서울A공사 무기계약직 ‘진짜 정규직’된다”, 2018.1.2.
14. 박봉규·권혁기(2004), “비정규직 근로자의 직무태도와 조직시민행동에 관한 연구”, 『인적자원관리연구』, 제10집, 한국인적자원관리학회, pp.81~102.
15. 박정하(2019), “간호대학생을 위한 셀프리더십 프로그램이 임파워먼트, 자기주도적 학습 능력, 행복감에 미치는 효과”, 『한국산학기술학회논문지』, 제20권 제7호, 한국산학기술학회, pp.61~67.
16. 방장영(2020), “현장실험을 통해 분석한 비정규직의 정규직 전환에 따른 직무만족과 조직몰입의 변화: 서울A공사의 정규직 전환 근로자를 중심으로”, 동국대학교 대학원 경영학과 박사학위 논문.
17. 서울신문(2018), “A공사 직원 갈등·노조 잡음… 정규직 전환 의혹 키웠다”, 2018.10.24.
18. 신동은·소애영·김연희·남은우(2019), “DR콩고 Kwango지역 보건의료인을 위한 모자보건역량강화교육 프로그램이 모자보건 지식, 태도, 수행 및 수행 자신감에 미치는 효과”, 『보건교육건강증진학회지』, 제36권 제4호, 한국보건교육건강증진학회, pp.43~53.
19. 양병화·황혜연·오세진·이재일(2001), “비정규 계약직 근로자와 정규직 근로자의 조직몰입과 직무만족에 대한 연구”, 『한국심리학회지: 산업 및 조직』, 제14권 제2호, 한국심리학회, pp.73~93.
20. 윤명수·조민수(2017), “청년층 비정규직의 정규직 전환의 성별 차이”, 『여성경제연구』, 제14집 제1호, 한국여성경제학회, pp.43~81.
21. 이시균·윤진호(2007), “비정규직은 정규직으로 전환할 수 있는가”, 『경제발전연구』, 제13권 제2호, 한국경제발전학회, pp.81~107.

22. 이영면(2011), 『직무만족의 의미와 측정』, 경문사.
 _____(2018), 『고용관계론』, 경문사.
23. 이원주·김도훈(2018), “한국문화유산탐방의 심리적 치유효과연구-1·3세대 참가자를 대상으로”, 『노인복지연구』, 제73권 제2호, 한국노인복지학회, pp.217-247.
24. 이정화·문상호(2014), “기초연금이 고령자의 소득에 미치는 영향: 성향점수매칭(PSM) 이중차이(DID)를 활용한 분석”, 『한국정책학회보』, 제23권 제3호, 한국정책학회, pp.411~440.
25. 이제홍(2013), “한·EU FTA 발효 전후에 따른 한국소비자 EU제품 가격수준 차이분석”, 『통상정보연구』, 제15권 제4호, 한국통상정보학회, pp. 125~145.
26. 장은미(1995), “정규직과 임시직의 조직몰입에 관한 비교 연구”, 『인사관리연구』, 제19권, 한국인사관리학회, pp.301~321.
27. 장지연·양수경(2007), “사회적 배제 시각으로 본 비정규 고용”, 『노동정책연구』, 제7권 제1호, 한국노동연구원, pp.1~22.
28. 정동일·권순원(2016), “가교 혹은 함정? 노동시장 구조와 비정규직 근로자의 고용형태전환에 대한 연구”, 『인사조직연구』, 제24권 제2호, 한국인사조직학회, pp.9~41.
29. 정홍준·최용득(2016), “청년세대의 정규직 전환 가능성 인식과 도움행동: 정규직 동료와의 사회적 관계 및 조직몰입의 매개효과”, 『경영학연구』, 제45권 제6호, 한국경영학회, pp.2065~2088.
30. 최미숙(2019), “대학생 인성리더십 프로그램이 인성과 자아존중감 및 리더십과 삶의 만족도에 미치는 효과”, 『한국산학기술학회 논문지』, 제20권 제8호, 한국산학기술학회, pp.441~448.
31. 한승희(2008), “문헌정보학 교육에서 프로젝트 중심 학습법이 학생의 문제해결능력 및 자기주도적 학습능력 향상에 미치는 효과”, 『한국문헌정보학회지』, 제42권 제3호, 한국문헌정보학회, pp.81~101.
32. Amuedo-Dorantes, C.(2001), “From ‘temp to perm’: Promoting permanent employment in Spain.”, *International Journal of Manpower*, Vol.22, No.7, pp.625~647.
33. Ashforth, B. E., & Mael, F.(1989), “Social identity theory and the organization.”, *The Academy of Management Review*, Vol.14, No.1, pp.20~39.
34. Baranowska, A., Gebel, M., & Kotowska, I. E.(2011), “The role of fixed-term contracts at labor market entry in Poland: Stepping stones, screening devices, traps or search subsidies?”, *Work, Employment and Society*, Vol.25, No.4, pp.777~793.
35. Bartling, B., Fehr, E., & Schmidt, K. M.(2012), “Screening, competition, and job design: Economic origins of good jobs.”, *American Economic Review*, Vol.102, No.2, pp.834~864.
36. Bauer, T. N., & Truxillo, D. M.(2000), “Temp-to-permanent employees A longitudinal

- study of stress and selection success.”, *Journal of Occupational Health Psychology*, Vol.5, No.3, pp.337~346.
37. Blau, P.(1964), *Exchange and Power in Social Life*, New York: Wiley.
 38. Boyce, A. S., Ryan, A. M., Imus, A. L., & Morgeson, F. P.(2007), “Temporary workers, permanent losers? A model of the stigmatization of temporary workers”, *Journal of Management*, Vol.33, No.1, pp.5~29.
 39. Buchanan, B.(1974), “Building organizational commitment: The socialization of managers in work organizations”, *Administrative Science Quarterly*, Vol.19, No.4, pp.533~546.
 40. Cappelli, P.(1995), “Rethinking Employment”, *British Journal of Industrial Relations*, Vol.33, No.4, pp.563~602.
 41. Davis-Blake, A., & Uzzi, B.(1993), “Determinants of employment externalization: A study of temporary workers and independent contractors”, *Administrative Science Quarterly*, Vol.38, No.2, pp.195~223.
 42. Doeringer, P. & Piore, M. J.(1971), *Internal Labor Markets and Manpower Adjustment*, New York: DC Heath and Company.
 43. Eberhardt, B. J., & Shani, A. B.(1984), “The Effects of full-time versus part-time employment status on attitudes toward specific organizational characteristics and overall job satisfaction”, *The Academy of Management Journal*, Vol.27, No.4, pp.893~900.
 44. Edwards, R. C.(1979), *Contested Terrain: The Transformation of the Workplace in the Twentieth Century*, New York: Basic Books.
 45. Ellingson, J. E., Gruys, M. L., & Sackett, P. R.(1998), “Factors related to the satisfaction and performance of temporary employees”, *Journal of Applied Psychology*, Vol.83, No.6, pp.913~921.
 46. Fierman, J.(1994), “The contingency workforce”, *Fortune*, Jan 24. pp.30~36.
 47. Fornell, C., & Larcker, D. F.(1981), “Evaluating structural equation models with unobservable variables and measurement error”, *Journal of Marketing Research*, Vol.18, pp.39~50.
 48. Gruber, J.(1994), “The incidence of mandated maternity benefits.”, *The American Economic Review*, Vol.84, No.3, pp.622~641.
 49. Kalleberg, A. L.(2001), “Organizing flexibility: The flexible firm in a new century”, *British Journal of Industrial Relations*, Vol.39, No.4, pp.479~504.
 50. Koike, K.(1988), *Understanding Industrial Relations in Modern Japan*, Springer.
 51. Knabe, A., & Ratzel, S.(2011), “Scarring or scaring? The psychological impact of past unemployment and future unemployment”, *Economica*, Vol.78 No.310, pp.283~293.

52. Krausz, M., Fox, S., & Brandwein, T.(1995), "Work Attitudes & Emotional responses of Permanent, Voluntary, and Involuntary Temporary-help Employees: An Exploratory Study", *Applied Psychology*, Vol.44, No.3, pp.217~232.
53. Locke, E. A.(1976), "The nature and causes of job satisfaction" In Dunnette (Eds.), *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*, pp.1293~1349.
54. Mcdonald, D. J., & Makin, P. J.(2000), "The psychological contract, organizational commitment and job satisfaction of temporary staff", *Leadership & Organization Development Journal*, Vol.21, No.2, pp.84~91.
55. Mowday, R. T., Steers, R. M., & Porter, L. W.(1979), "The measurement of organizational commitment.", *Journal of Vocational Behavior*, Vol.14, No.2, pp.224~247.
56. Pearce, J. L.(1993), "Toward an organizational behavior of contract laborers: Their psychological involvement and effects on employee co-workers", *The Academy of Management Journal*, Vol.36, No.5, pp.1082~1096.
57. Porter, L. W., Steers, R. M., & Mowday, R. T.(1974), "Organizational commitment, job satisfaction, and turnover among psychiatric technicians", *Journal of Applied Psychology*, Vol.59, No.5, pp.603~609.
58. Robbins, S. P., Judge, T., & Breward, K.(2003), *Essentials of Organizational Behavior*. Vol.7., Upper Saddle River: Prentice Hall.
59. Sinclair, R. R., Martin, J. E., & Michael, R. P.(1999), "Full-time and part-time subgroup differences in Job attitudes and demographic characteristics", *Journal of Vocational Behavior*, Vol.55, pp.337~357.
60. Steers, R. M.(1977), "Antecedents and outcomes of organizational commitment", *Administrative Science Quarterly*, Vol.22, pp.46~56.
61. Tansky, J. W., Gallagher, D. G., & Wetzal, K. W.(1995), "The changing nature of the employment contract: The impact of part-time workers on the health care industry", *In Annual Meeting of the Academy of Management*, Vancouver.
62. Van Dyne, L., & Lepine, J. A.(1998), "Helping and voice extra-role behaviors: evidence of construct and predictive validity", *The Academy of Management Journal*, Vol.41, No.1, pp.108~119.

abstract

**The Effect of Securing Jobs for Non-Regular Workers on Job
Satisfaction and Organization Involvement:
Field Experiment at Seoul A Public Corporation**

Jang-Young Bang* · Young-Myon Lee**

This study is an empirical analysis of whether job attitudes improve as expected when non-regular workers are converted to regular workers. Theoretically, there may be a controversy over whether the transition of non-regular workers to regular jobs necessarily improves job attitudes such as job satisfaction and organizational commitment. According to the social comparison theory as an example, former non-regular workers were compared themselves with non-regular workers inside and outside the organization who performed similar jobs because they were virtually incapable of being converted to permanent workers. However, after the transition to regular workers, their reference group may be changed to existing regular workers, not the non-regular workers anymore. As a result the, job attitudes may fall because of this change in reference group.

To analyze the argument above, this study measured the job satisfaction and organizational commitment of non-regular workers who were converted to regular workers at Seoul A corporation under Seoul Metropolitan City. To measure the job satisfaction and organizational commitment, two surveys were conducted respectively before and after transition of non-regular workers to regular workers in the corporation in March through June 2018. In addition, in order to increase the validity of the research results, the control group of existing regular workers was set and surveyed simultaneously. To verify the hypotheses, paired t-test and DID test were used in the analysis.

The results show that the transition to regular employment has increased job

* 1st Author, Senior Expert Advisor, Seoul Credit Guarantee Foundation

** Corresponding Author, Professor, Business School, Dongguk University_Seoul

satisfaction for non-regular workers. But the change was not strongly significant as expected by the government and by the scholars who support the transition to regular workers. The results of the study also show that the existing regular workers lower their job attitudes when the experimental group of non-regular workers changes their job status from non-regular to regular employment. This result was interesting because it is expected that the job attitude of control group would not change at all because their physical aspect of working conditions does not change.

In the theoretical review of this study, the social comparison theory predict that job attitudes of experimental group may not be necessarily improved or even lowered because the group changes its reference from non-regular to regular workers after the transition. This prediction was supported by the empirical analysis of this study. Of course, this empirical study needs a caution to generalize the results because the study analysed only a sample of specific job group of workers at a public organization in Seoul. Also, the size of control group is not large enough to secure the empirical results. However, this result can be a first step to analyze the real effect of transition of non-regular workers to regular workers in Korean public sector.

Keywords: Securing jobs, Non-Regular Workers, Field Experiment, Job Satisfaction, Organization Involvement