

파업성향 국제비교

김 정 우*

I. 머리말

파업의 계절이 다가오고 있다. 2000년 이후 우리나라 노사관계에서 뚜렷이 나타나는 특징 중 하나는 임·단협 시기가 뒤로 늦춰졌다는 점인데, 이미 언론도 노동계의 전국적 공동투쟁을 일컫는 단어로 ‘춘투(春鬪)’보다는 ‘하투(夏鬪)’를 즐겨 사용하고 있다.

그동안 대다수 한국 언론에서 파업을 다루는 방식은 파업건수와 같은 외형적 수치를 다른 나라와 비교함을 통해 과다한 파업발생을 비판하는 것이 주류를 이루어왔다. 그러나 이런 방식의 접근은 강성노조의 전투성을 공격해 사회적 고립을 가속화시킬 수 있을지는 몰라도 파업 자체의 감소에는 별 도움이 되지 못한다.¹⁾ 더구나 단순히 파업건수만의 비교를 통해 작년보다 파업건수가 늘어났으므로 노사관계가 악화되었다거나, 경쟁국가에 비해 높은 파업건수를 이유로 전투적 노조에 책임을 지우는 식의 결론을 맺는 것은 과학적 방법론도 아니다.²⁾ 국가의 파업 양상을 산정하는 방식에는 여러 가지가 있으며 파업을 산정하는 기준도 국가별로 다르기 때문이다.

이 글은 우리나라를 비롯한 주요 국가의 노동쟁의 산정기준을 살펴보고, 지난 10년간

* 한국노동연구원 데이터센터 동향분석팀 책임연구원(kjw@kli.re.kr).

- 1) 어떤 나라에서 파업이 많이 발생한다면, 필연적으로 사회경제적 요인이 있기 마련이다. 그러한 배경을 고려하지 않고, 무조건 파업을 하면 바람직하지 않고, 파업만 없으면 된다는 식의 접근은 대단히 단선적인 관점이며, 파업의 권리가 헌법에서 보장하는 노동기본권의 한 요소라는 점에서 불 편향된 것이기도 하다.
- 2) 이런 의미에서 파업발생요인을 분석적으로 규명하는 것은 더 이상 미룰 수 없는 정책적 과제이며, 이를 가능하게 하는 데이터의 공급이 요구된다. 소위 안정된 노사관계를 구현하고 있는 선진국에서는 파업발생요인을 규명하려는 이론적·실증적 연구가 이미 상당한 수준으로 축적되어 있다.

의 파업성향을 비교함을 통해 우리나라의 파업실태를 국제적 기준에서 살펴보는 것을 그 목적으로 한다.

II. 주요국의 노동쟁의 산정기준

<표 1>은 주요 국가의 노동쟁의 산정기준을 나타내고 있다. 이 표에서 드러나듯이 노동쟁의가 통계에 잡히는 기준은 나라마다 상당한 차이가 있다.

노동쟁의 통계에 포함시키는 최저기준을 살펴보면, 근로손실일수(혹은 시간), 분규지속일수(혹은 시간), 참가자수, 기업규모, 부문 등에 최저기준을 두어 이 기준을 충족시킬 경우 노동쟁의 통계에 산정하고 있다.

주요국의 노동쟁의 통계기준을 살펴보면 영국과 독일은 지속일수가 1일 이상이고 참가자수가 10인 이상인 경우 통계에 반영되는데, 이때 만약 손실일수가 100일 이상인 경우는 지속일수, 참가자수와 무관하게 통계에 포함된다. 호주, 캐나다, 뉴질랜드, 아일랜드 등의 국가는 손실일수가 10일 이상인 경우 통계에 포함시키는 반면, 프랑스는 손실일수가 1일만 넘어도 노동쟁의로 간주된다. 한편 미국은 지속기간이 하루 혹은 한 교대조 근무시간 이상이면서 동시에 참가자수가 1,000명 이상일 때 통계에 포함된다. 이탈리아와 아이슬랜드 등의 국가는 별도의 최소기준 없이 폭넓게 노동쟁의 통계를 산정하는 것으로 나타났다. 이때 노동쟁의 통계에 포함시키는 최저기준이 높을수록 그 국가의 분규통계는 상대적으로 과소추정될 수 있다.

정치파업의 경우 <표 1>에 언급된 23개 국가 중 미국과 터키를 제외한 대부분의 국가가 노동쟁의 통계에 포함시키고 있다(19개국 포함, 2개국은 알려지지 않음). 또한 노동쟁의 과정에서 분쟁에 직접 참여하는 조합원 등 당사자가 아니더라도 간접적인 영향을 받는 노동자들이 발생하는데 이들을 통계에 포함시키는 국가는 전체 23개 국가 중 9개국이었다(포함 여부가 알려지지 않은 룩셈부르크를 제외한 13개국은 포함하지 않음). 정치파업과 간접적으로 영향받는 노동자들을 제외할수록 노동쟁의 통계의 값은 실제보다 줄어들게 된다.

한편 노동쟁의 통계의 출처를 보면 대개 언론보도나 사용자 혹은 노조를 대상으로 하는 설문지나 보고서 등을 통해 수집되는데, 의외로 노동쟁의 관련 사항을 보고하도록 법적인 의무를 부과한 국가는 독일, 포르투갈, 스페인, 터키, 일본 등으로 그다지 많지 않다. 당연히 의무적인 보고가 이루어지는 국가의 통계가 훨씬 신뢰할 수 있으며 누락될 가능성도 낮아 실제 노동쟁의 상황을 더 잘 반영하고 있다고 볼 수 있을 것이다.

〈표 1〉 주요국의 노동쟁의 산정기준 및 방법

	통계포함 최소기준	정치파업 포함여부	비조합원 참여 포함여부	통계 출처 및 수집방식
한 국	누계시간 8시간 이상	포함안함	포함	지방노동사무소 근로감독관의 일일보고서
영 국	지속일수 1일 이상, 참가자수 10인 이상인 경우(손실일수가 100일 이상이면 무조건 포함)	포함	포함안함	언론보도 정보를 사용자 및 노조에 직접 확인
오스트리아	규모제한 없음	포함	포함안함	노조가 제공
벨기에	규모제한 없음(공공부문 제외)	포함	포함안함	경찰이나 미디어에 포괄된 내용을 사용자 대상 설문조사
덴마크	손실일수 100일 이상	포함	포함	매년 사용자단체에 의해 자발적으로 제출된 보고서
핀란드	한 시간 이상 지속	포함	포함	원칙적으로 90% 이상은 사용자로부터 얻어나 일부는 고용인 및 언론으로부터 얻어짐
프랑스	손실일수 1일 이상(농업 제외)	포함	포함	노동조사관의 보고서
독 일	지속일수 1일 이상, 참가자수 10인 이상인 경우(손실일수가 100일 이상이면 무조건 포함)	포함	포함안함	사용자가 지방고용사무소에 의무적으로 고지
아일랜드	손실일수 10일 이상이거나 지속일수 1일 이상	포함	포함	기업 및 고용부, 사회복지부, 언론의 보고서
이탈리아	규모제한 없음	포함	포함안함	정보 없음
룩셈부르크	정보 없음	알려지지 않음	알려지지 않음	정보 없음
네덜란드	규모제한 없음	포함	포함	파업 후 사용자 대상 설문조사
포르투갈	규모제한 없음(대부분의 공공 서비스업과 총파업은 제외)	포함	포함안함	노조가 노동부와 사회안전부에 고지해야 할 법적 의무 있음
스페인	1990년 이전까지는 파업만 집계함. 지속기간 1시간 이상	포함	포함안함	파업을 선동하는 정당에게 관련 노동당국에 고지할 법적 의무 부과
스웨덴	손실일수 8시간 이상	포함	포함안함	언론보도를 취합한 정보
아이슬랜드	규모제한	알려지지 않음	포함안함	정보 없음
노르웨이	지속일수 하루 이상	포함	포함안함	사용자가 노동부 및 정부행정기관에 보고한 내용과 언론보도
스위스	손실일수 8시간 이상	포함	포함안함	언론보도에 따라 사용자와 노조가 관련행정기관에 보고한 내용
터 키	규모제한 없음(대부분의 공공 서비스업과 총파업 제외)	포함안함	포함	노조에게 지방노동관리에게 고지할 법적 의무 부과
호 주	손실일수 10일 이상	포함	포함	노동부, 사용자, 노조, 언론에서 수집
캐나다	손실일수 10일 이상이고 지속일수 반일 이상인 경우	포함	포함안함	지방노동사무소의 조정서비스와 언론
일 본	지속일수 반일 이상(비공식 분쟁 제외)	포함	포함안함	노사관계위원회에 보고할 법적 의무
뉴질랜드	손실일수 10일 이상, 1988년 이전 공공부문 제외)	포함	포함	언론보고, 고용인, 고용주단체, 노동조사관으로부터 초기정보를 얻은 후 사용자의 보고서로 검증
미 국	지속기간 하루 혹은 한 교대조 시간 이상이고 참가자수 1,000명 이상	포함안함	포함	언론, 사용자, 노조로부터의 보고

자료: ILO sources and methods: Labor Statistics, Vol. 7. Strikes and Lockouts, Geneva, 1993; ILO's statistical website(laborsta.ilo.org), 한국은 노동부 업무지침.

한편 우리나라에서 노동쟁의에 대한 통계적 분류와 집계는 노동부가 담당하고 있다. 노동부 본부는 각 지방노동사무소 근로감독관들의 보고서를 취합하여 노동쟁의 발생, 참여인원, 근로손실일수 등을 산출·관리하고 있다.

이때 쟁의행위는 동맹파업, 태업, 직장폐쇄, 기타 노동관계 당사자가 그 주장을 관철할 목적으로 행하는 행위와 이에 대항하는 행위로서 업무의 정상한 운영을 저해하는 것으로 정의된다. 따라서 노사 당사자간에 해결할 수 없는 정치적인 목적을 갖는 정치파업이나 제3자를 위한 동정파업은 통계에서 제외된다. 또한 파업 누계시간이 8시간 이상인 경우에만 통계에 포함된다. 여러 차례에 걸쳐 파업이 행해진 경우에는 그 누계시간이 8시간을 넘어선 시점에 최초 발생시점으로 소급하여 분규발생에 포함시키게 된다.

이상으로 우리나라를 비롯한 주요 국가의 노동쟁의 통계산정 기준을 살펴보았다. 노동쟁의 통계산정 기준은 나라마다 상이하므로 이러한 산정기준상의 상이함을 고려하지 않은 국제비교는 큰 의미가 없다. 실제 파업이 많이 발생하는 것으로 알려진 이탈리아, 스페인, 아이슬랜드 등의 국가는 노동쟁의 통계산정 기준이 느슨하고 통계산정 기준이 엄격한 미국과 같은 나라는 근로손실일수가 적게 나타나는 것도 고려해 볼 사항이다.

우리나라의 통계산정 기준은 정치파업이 포함되지 않는 점만 제외하면 그다지 엄격한 편은 아니라고 볼 수 있으며 거의 모든 분규상황이 보고되어 국가가 관리하므로 누락가능성이 적어 비교적 현실을 반영하고 있다고 볼 수 있을 것이다.

Ⅲ. 파업성향 국제비교

앞서 언급한 바와 마찬가지로 각국에서 노동쟁의 분규통계를 산정하는 기준이 상이하고 나라마다 경제규모 및 이에 따른 임금근로자의 절대적 수가 다르기 때문에 쟁의건수나 분규참가자수, 근로손실일수 등을 단순비교하는 것은 전혀 의미가 없다. 노동쟁의 수준을 국제비교하는데 사용되는 방법은 파업성향(strike rate)으로, 이는 파업이나 직장폐쇄 같이 노동쟁의로 인해 발생한 근로손실일수를 임금근로자(피고용자) 1,000명으로 나눈 값이다. 물론 이때도 나라마다 분규로 산정되는가 아닌가의 기준이 다르므로 근로손실일수에 차이가 발생하지만 적어도 경제규모나 임금근로자수의 차이를 고려한 값이므로 어느 정도 각국의 노동쟁의 수준을 비교할 수는 있다.

<표 2>와 [그림 1]은 1994년부터 2003년까지 10년간 우리나라와 EU, OECD에 가입되어 있는 주요 국가들의 파업성향을 나타낸 것이다.

나라별로 살펴보면, 우선 EU국가 중에서는 스페인(226일), 덴마크(173일), 이탈리아

(120일), 핀란드(112일) 등이 비교적 파업성향이 높고, 독일(4일), 룩셈부르크(6일), 네덜란드(18일), 포르투갈(20일) 등은 파업성향이 낮은 것으로 나타났다. 그러나 EU국가들은 파업성향이 높은 국가나 낮은 국가나 모두 파업성향의 부침이 매우 심하다는 뚜렷한 특징을 보여주고 있다. 즉 지난 10년간의 평균 파업성향이 높은 국가라고 10년 내내 줄곧 높은 파업성향을 보인 것은 아니고 반대로 평균 파업성향이 낮은 국가라 하더라도 대개 파업이 극심했던 몇 년의 기간은 존재한다는 사실이다. 이러한 사실은 비교적 노동조합의 교섭력이 강한 대부분의 EU국가들의 경우 언제든지 교섭이 결렬될 경우에는 파업을 조직할 만한 능력을 가지고 있고, 또 그래왔음을 나타내주는 지표로 해석될 수 있다. 또 하나의 사실은 비교적 노동조합의 중앙집중화 정도가 높은 독일(4일), 네덜란드(18일), 스웨덴(41일), 오스트리아(42일) 등의 국가가 오히려 파업성향이 비교적 낮다는 점이다.

〈표 2〉 전산업 피용자 1,000인당 노동손실일수 국제비교(1994~2003년)¹⁾

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	평 균 ²⁾		
												1994 ~1998	1999 ~2003	1994 ~2003
한 국	119	30	68	33	118	108	142	79	111	90	80	73	106	90
영 국	13	18	55	10	11	10	20	20	51	19	n.a	22	24	23
오스트리아	0	0	0	6	0	0	1	0	3	398	n.a	1	81	42
벨기에	24	33	48	13	28	8	8	54	n.a	n.a	n.a	29	n.a	n.a
덴마크	33	85	32	42	1,317	38	51	24	79	23	n.a	309	43	173
핀란드	307	493	11	56	70	10	126	30	36	42	n.a	183	49	112
프랑스	39	300	57	42	51	64	114	82	n.a	n.a	n.a	97	n.a	n.a
독 일	7	8	3	2	1	2	0	1	10	5	n.a	4	4	4
아일랜드	27	132	110	69	32	168	72	82	15	26	n.a	73	70	71
이탈리아	238	65	137	84	40	62	59	67	311	124	n.a	113	126	120
룩셈부르크	0	60	2	0	0	0	5	0	0	0	n.a	12	1	6
네덜란드	8	115	1	2	5	11	1	6	35	2	n.a	26	11	18
포르투갈	30	20	17	25	28	19	11	11	29	15	n.a	24	17	20
스페인	698	157	165	182	121	132	296	152	379	59	n.a	256	203	226
스웨덴	15	177	17	7	0	22	0	3	0	164	n.a	43	38	41
EU 평균	98	96	53	37	53	35	60	43	109	50	n.a	67	58	63
아이슬랜드	864	1,887	0	292	557	0	368	1,571	0	0	n.a	715	399	549
노르웨이	54	27	286	4	141	3	239	0	72	0	n.a	103	63	82
스위스	4	0	2	0	7	1	1	6	6	2	n.a	3	3	3
터 키	30	566	30	19	29	23	35	28	4	14	n.a	129	21	71
호 주	76	79	131	77	72	89	61	51	33	54	n.a	87	57	71
캐나다	137	133	280	296	196	190	125	162	218	122	n.a	209	163	185
일 본	2	1	1	2	2	2	1	1	0	0	n.a	2	1	1
뉴질랜드	31	41	51	18	9	12	8	37	23	13	n.a	30	19	24
미 국	45	51	42	38	42	16	161	9	5	32	n.a	43	45	44
OECD 평균	61	77	51	41	46	29	90	29	49	36	n.a	55	47	51

주 : 1) 몇몇 피용자 수치는 추정되었음.

2) 자료가 이용가능했던 각각의 연도들의 연평균치를 곱용으로 가중하여 계산함.

자료 : Monger, J., "International Comparisons of Labour Disputes in 2003" *Labour Market Trends*, 2005, p.160.

노동손실일수는 ILO; Eurostat; National Statistical Offices

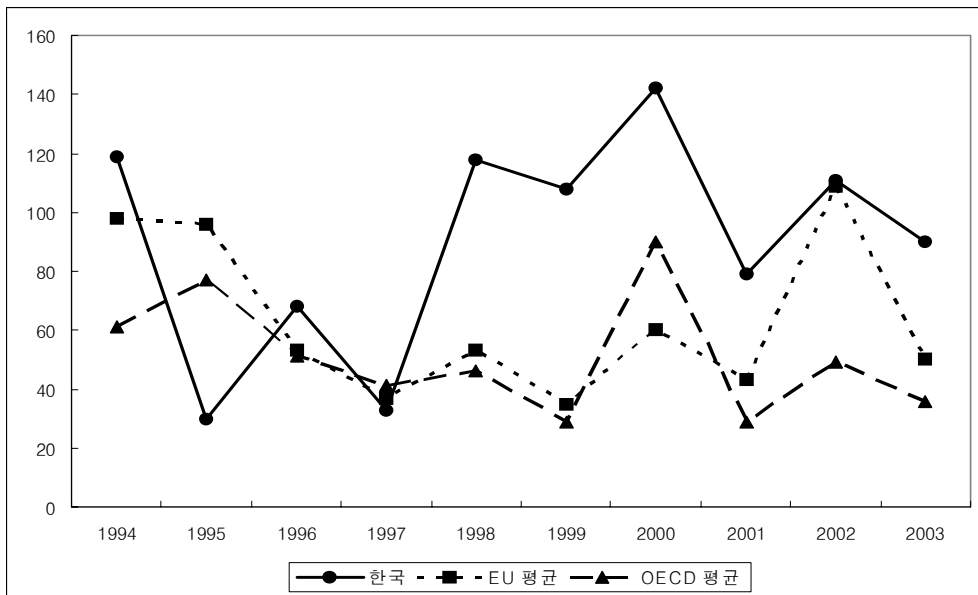
피용자는 OECD

한국은 노동부 내부자료와 통계청의 『경제활동인구조사』 원자료를 활용함.

EU에 가입되어 있지 않은 다른 OECD국가들을 살펴보면 아이슬란드(549일), 캐나다(185일) 등이 파업성향이 높았고 뉴질랜드(24일)와 미국(44일)은 비교적 낮은 파업성향을 보여주고 있다. 특히 일본(1일)과 스위스(3일)는 파업성향의 부침도 거의 없는 그야말로 파업이 거의 없었던 10여년의 세월을 보낸 것으로 나타났다.

1994년부터 2003년까지 10년 동안 EU 소속 국가들과 OECD 소속 국가들, 그리고 우리나라의 파업성향을 비교해 보면, EU는 평균 63일, OECD는 평균 51일, 우리나라는 평균 90일의 파업성향을 보이고 있다.

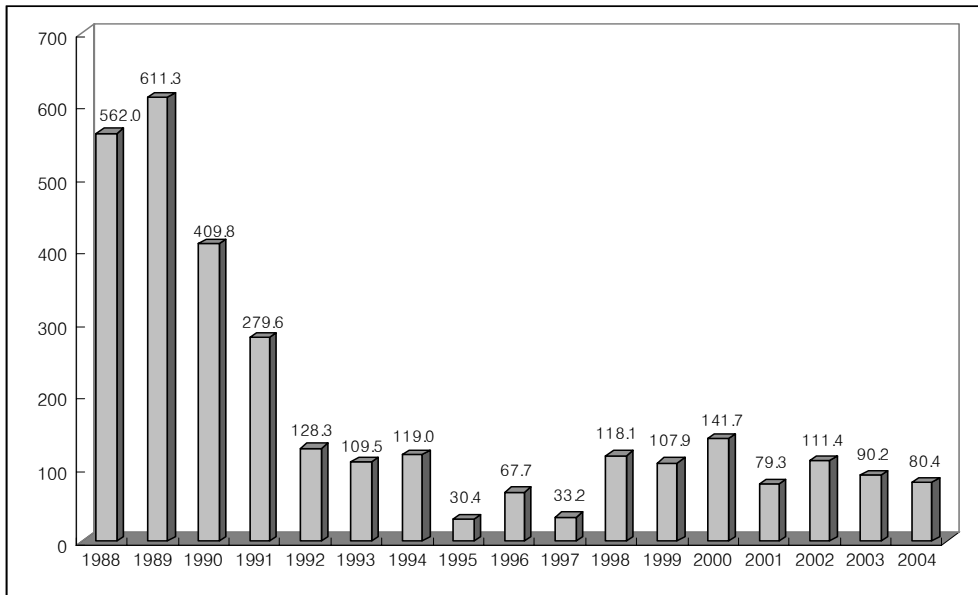
[그림 1] 전산업 피용자 1,000인당 노동손실일수 국제비교(1994~2003)



자료 : Monger, J., "International Comparisons of Labour Disputes in 2003" *Labour Market Trends*, 2005 p.160.
 노동손실일수는 ILO; Eurostat; National Statistical Offices
 피용자는 OECD
 한국은 노동부 내부자료와 통계청의 『경제활동인구조사』 원자료를 활용함.

그러나 1994년부터 1997년까지의 상황을 살펴보면, 우리나라의 연평균 파업성향은 EU 및 OECD 평균보다 조금 높은 수준이었고 1995년과 1997년은 오히려 더 낮았다(표 2 및 그림 1 참조). 문제는 1998년 이후인데 1998년부터 2003년까지 우리나라의 연평균 파업성향은 EU 및 OECD 평균보다 높았고, 특히 1998, 1999, 2000년에는 우리나라의 임금근로자 1,000인당 노동쟁의로 인한 노동손실일수가 EU 및 OECD국가보다 50일 이상 많았다. 이 시기는 IMF 외환위기 이후 광범위한 기업구조조정이 행해지면서 고용조정 및 민영화를 둘러싼 분규, 그리고 이후 임금협상 과정에서 되찾기 교섭을 둘러싼 노사갈등이 심화되던 시기였다.

[그림 2] 우리나라의 피용자 1,000인당 노동손실일수 추이(1988~2004)



자료 : 노동부 내부자료; 통계청, 『경제활동인구조사』 원자료.

[그림 2]는 1988년부터 2004년까지 한국의 파업성향을 나타낸 것이다. 노동3권(단결권, 단체교섭권, 단체행동권)이 실질적으로 보장되기 시작한 것이 1987년 6월의 노동자대투쟁 이후라고 볼 수 있으므로 사실상 온전한 의미에서 한국의 파업역사는 1988년부터 2004년까지 17년 남짓 되었다고 할 수 있다. 이 그림에서 나타나듯이 1988년에서 1991년까지의 초기 4년간을 제외하면, 우리나라의 파업성향은 비교적 안정적인 모습을 보이고 있다.

1998년에서 1991년까지 초기 4년간 파업성향이 높은 것은 그동안 장시간 저임금 체제에서 억눌려왔던 노동자들의 요구가 폭발적으로 분출되었기 때문이다. 또한 이 시기는 노동조합 조직률을 비롯한 노조의 교섭력이 가장 높았고, 3저 호황으로 인해 경제적 조건 또한 좋았던 시기였다. 경기호황, 높은 교섭력, 누적된 불만, 이 세 가지 조건이 맞아 떨어져서 높은 파업성향이 기록된 것이다.

1992년 이후에는 비교적 안정적인 파업성향 추세를 보이고 있으며, 특히 1995년에서 1997년까지는 상당히 낮은 수준의 파업성향을 보이고 있다(1996년은 노동법 개정 저지 총파업 관계로 조금 상승).

이상으로 우리나라를 비롯한 각국의 노동쟁의 수준을 파업성향(노동쟁의로 인한 노동손실일수를 임금근로자 1,000인으로 나눈 값)을 통해 살펴보았다. 지난 10년간 우리나라의 파업성향은 EU 및 OECD 국가들의 평균값보다 높아 우리나라가 다른 주요 선진국에

비해 파업으로 인한 근로손실이 많다는 것은 사실이다. 그러나 이는 1997년 IMF 외환위기 이후에 집중적으로 나타난 상황이며, 1988년 이후 2004년까지 전체적으로 고려해 보면, 초기 3~4년을 제외한 나머지 기간의 파업성향은 대체로 안정적인 모습을 보이고 있다. 즉 연평균으로 볼 때 갑자기 파업이 격렬하게 늘어났다거나 하는 사례는 거의 없었다는 것이다.

IV. 결론

노동쟁의를 산정하는 통계적 기준은 나라마다 상이하다. 또한 나라마다 경제규모의 차이, 산업발전상의 차이, 자본주의화 정도의 차이, 해당 시기 경제적 성과의 차이, 노동조합 교섭력의 차이, 정치적 상황의 차이 등이 존재한다. 이러한 모든 요소들이 일국의 노동쟁의 발생수준을 결정한다. 따라서 노동쟁의 수준을 국제비교하는 것은 어려운 작업이며, 그러한 요소들을 염두에 두지 않았을 때는 흔히 통계적 오류에 빠지기 쉽다.

이 글에서는 노동쟁의로 인한 근로손실일수를 임금근로자(피용자) 1,000명으로 나눈 수치인 파업성향을 통해 각국의 노동쟁의 수준을 비교해 보았다. 지난 10년간(1994~2003년) 우리나라의 파업성향은 90일로 OECD 평균(51일) 및 EU 평균(63일)보다 높았다. 그러나 1994년부터 1997년까지의 우리나라의 파업성향은 이들 나라와 거의 비슷한 수준이었다. 1998년 이후 EU 및 OECD국가들의 파업성향은 다소 낮아진 반면, 우리나라는 IMF 외환위기 이후 고용조정, 민영화, 되찾기 임금교섭 등의 분쟁과정에서 오히려 파업이 늘어난 것이 그러한 격차를 벌린 원인이 되었다고 볼 수 있다. 그러나 실질적으로 파업의 권리를 누리기 시작한 1987년 이후의 추세를 보면, 오히려 1992년 이후 안정적인 수준에서 소폭의 등락을 거듭하고 있다고 보는 것이 보다 현실에 부합하는 설명이라 할 수 있다. **KLI**