노동통계연구

노사분규와 노동조합 통계

이시균*

Ⅰ. 서 론

○ 노사관계 관련 통계는 노동부에서 조사, 집계하는 노사분규, 노동조합, 임금교섭 통계와 중앙노동위원회에서 집계하는 쟁의조정, 부당노동행위 통계 등이 있음.
- 노동부와 중앙노동위원회에서 생산, 관리하고 있는 이들 노사관계 통계들은 모두 행정통계로 『노동백서』, 『노동통계연감』 등을 통해 매년 1회 발표

○ 노사관계와 관련된 가장 중요한 통계는 노사분규와 노동조합 통계임.
- 노사분규 통계는 ILO의 「노동통계에 관한 협약」에서 정기적으로 수집, 편집 및 출판하여야 하는 기본적 노동통계 항목으로 제시되고 있으며, 노동조합 통계는 노동조직의 역량을 파악할 수 있는 대표적인 통계
- 노사분규와 노동조합 통계는 각각 『노사분규 사례집』과 『전국노동조합 조직현황』에서 상세하게 제시

○ 그러나 이러한 노사관계 통계는 자료의 DB화가 제대로 되어 있지 않아 정책 및 연구자료로 활용되기 어려운 상태
- 노사관계 통계 대부분은 자료의 DB화가 되어 있지 못하거나 DB화가 된 경우에는 기본항목이 부족해 분석자료로는 활용하기 어려운 것으로 판단됨.
- 게다가 이들 통계는 대부분 행정통계로서 행정기록을 기초로 작성되기 때문에 입력편의의 문제를 발생시킴.

* 한국노동연구원 연구원(lsk@kli.re.kr).

○ 본 글에서는 노사관계 관련 통계 중 가장 중요하다고 판단되는 노사분규와 노동조합 통계에 대해서 살펴보기로 함.

Ⅱ. 노사분규 통계

○ 노사분규에 관한 통계는 노사관계의 수준을 나타내는 가장 중요한 통계 중 하나로 ILO 제160호 협약「노동통계에 관한 협약」에서 기본적인 노동통계 항목으로 제시
  - 우리나라의 경우 매년 노동부에서 『노사분규 사례집』,『노동통계연감』,『노동백서』 등을 통해 공식 발표

○ 노동부의 정의에 따르면, 노사분규(industrial disputes, labor disputes, strikes & lockouts)는 노사관계 당사자 중 적어도 일방의 이해와 직접 관련된 사항에 대해 각자의 주장을 관철할 목적으로 적·불법에 관계없이 정상적인 업무활동을 중단 또는 저해하는 일체의 집단행동을 의미
  - 임단협과 같은 노사 쌍방의 이해에 관련된 분규는 물론 권리분쟁, 노조 조직분규와 같은 노사 일방의 이해에 관련된 사항으로 인해 업무의 정상적 운영을 저해하는 집단행동도 포함.
  - 노사 당사자가 해결할 수 없는 정치적 사항이나 타사업장의 파업에 동조하여 행하는 동정파업 등은 제외

○ 노사분규는 법적인 개념이 아니라 사실상태에 입각한 개념으로 '노동쟁의'와 '쟁의행위'와 같은 법적 개념과 완전히 일치하지는 않음.
  - '노동쟁의'란 노동조합과 사용자 또는 사용자단체간에 임금·근로시간·복지·해고 기타 대우 등 근로조건의 결정에 관한 주장의 불일치로 인하여 발생한 분쟁상태로서 쟁의행위 상태는 물론 쟁의행위가 발생할 우려가 있는 상태도 포함.
  - '쟁의행위'란 파업·태업·직장폐쇄 기타 노동관계 당사자가 그 주장을 관철할 목적으로 행하는 행위와 이에 대항하는 행위로서 업무의 정상적인 운영을 저해하는 행위
  - '노사분규'는 노사 당사자간 이해와 관련되어 발생하는 쟁의행위를 비롯하여 권리분쟁, 사업주 고유권한, 노조활동, 근로자 신상문제 등 관련사항으로 인한 집단행동을 포함.

○ 국제노동기구(ILO)는 노사분규를 근로자단체의 파업과 사용자의 직장폐쇄를 포괄하는 개념으로 정의
  - 노사분규는 근로자단체 혹은 사용자가 자신들의 주장을 관철하기 위하거나 고충을 나타낼 목적으로 의도적으로 행하는 조업중단(work stoppage)을 의미
  - 노사분규 통계는 산정기준이나 정치적 파업 포함, 노사분규에 직접 참가하지 않는 간접참가자 포함, 산업범위 등 기준에서 각 국가마다 차이가 있으므로 국가별 비교에 한계

○ 노사분규를 나타내는 지표로는 노사분규 발생건수(the number of strike and lockouts), 분규참가자수(workers involved), 근로손실일수(workdays not worked), 파업성향이 있음.
  - 노사분규가 발생하면 해당 근로감독관이 분규 진행상황을 노동부에 보고하고 노동부는 이를 기초로 노사분규 통계를 집계
  - 노사분규가 발생하여 1근무시간 이상 작업이 중단되는 상태가 1일(8시간 이상)을 초과하여 지속된 경우, 노사분규 발생으로 산정하며 발생일은 작업이 중단된 날로부터 기산함.
  - 노사분규 참가자수는 노사분규에 직접 참가한 근로자수로 계산되며, 간접참가자는 포함되지 않음.
  - ILO가 제시하는 통계상 정의에 따르면 근로손실일수는 작업이 중단되지 않고 정상적으로 근로자가 작업을 한 실제근로일수를 기준으로 측정함. 한국의 경우, 근로손실일수는 분규가 지속되는 동안 그날그날의 노사분규 참가자수를 산술적으로 더하여 계산
  - 노사분규의 강도는 파업성향으로 파악되는데 이는 임금근로자 천인당 근로손실일수로 정의되며, 가장 보편적으로 통용되는 노사분규 지표

○ 노사분규 산정방식의 변화
  - 단체교섭 단위별 산정을 원칙으로 하나 1990년을 기점으로 크게 변하였으므로 노사분규 발생건수의 시계열을 이용한 비교나 분석시 이에 대한 세심한 고려가 필요
  - 단위노조 공동쟁의행위는 1990년 이전에 단위사업장(노조)수로 계상되었으나 1990년 이후에는 1건으로 처리
  - 동일사유에 의해 재발생한 분규는 1991년 이전에는 각각 계상하였으나 1991년 이후에는 1건으로 계상. 그러나 근로손실일수는 누적하여 산정
  - 쟁의지속기간은 1992년 이전에 1일 이하도 포함(1근무시간 이상의 조업중단 상

태가 1일 초과)하였으나 1992년 이후부터 1일 이하는 제외
- 공동쟁의행위 및 쟁의지속기간에 의한 시계열 단절은 조정이 용이하나 재발생은 사업체 명부를 모두 검색한 연후에야 가능함.

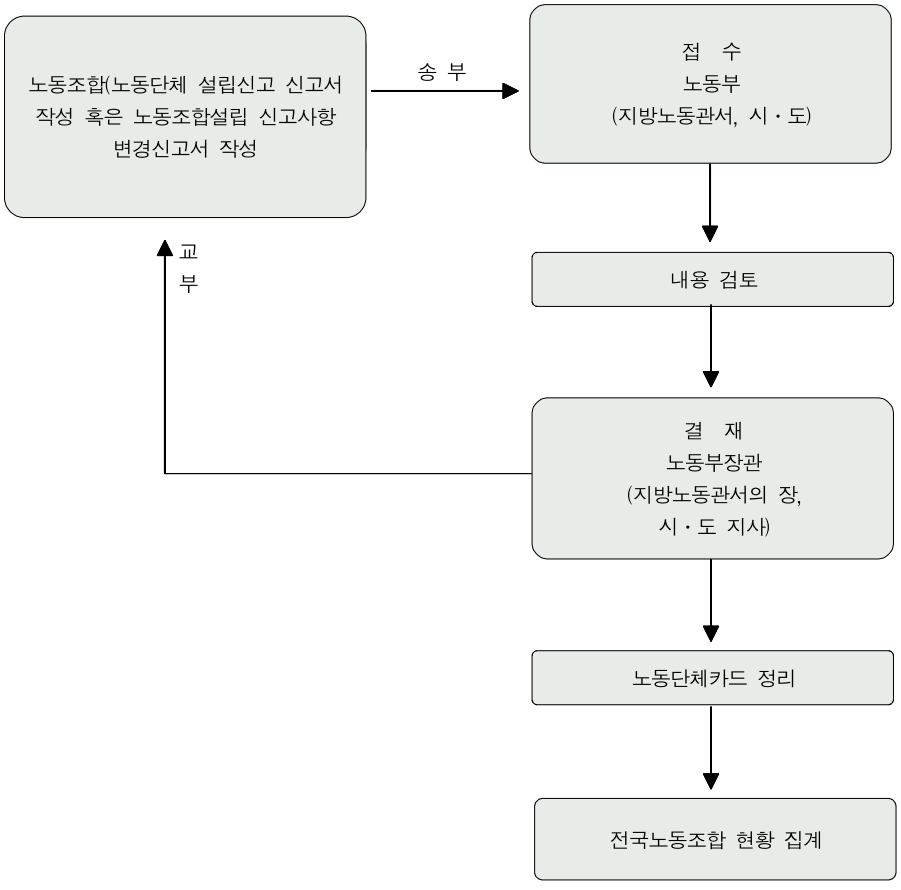
Ⅲ. 노동조합 통계

○ 노동조합 통계는 1963년 4월 노동조합법 개정 이래 '설립신고증이 교부된' 단위노동조합, 지부, 분회 및 연합단체(이미 해산된 노동조합 포함)를 대상으로 하여 노동조합수, 조합원수, 조직률 등을 집계하는 것을 목적으로 함.

○ 노동부는 노동조합의 설립 및 변경신고 등을 기재한 노동단체카드를 통해 노동조합 통계를 집계
- 연합단체인 노동조합과 둘 이상의 행정단위에 걸치는 단위노동조합은 노동부장관에게, 그 외의 노동조합은 특별시장·광역시장·도지사에게 노동단체카드 제출
- 노동단체카드에는 노조의 설립사항, 변경사항, 단체협약 신고사항 및 노동조합 해산신고 등을 기재
- 행정관청이 노동단체카드 사본을 노동부에 제출하면 노동부 노동조합과가 최종 집계하여 『전국노동조합 조직현황』을 발표

○ 노동부는 『전국노동조합 조직현황』을 통해 노동조합수, 노동조합원수, 조직률을 공식적으로 발표
- 그 외에도 노동조합의 연합단체별, 행정관청별, 규모별, 노동조합의 결성형태별, 교섭방식별 현황을 구체적으로 밝힘.

[그림 1] 노동조합 통계 집계과정



○ 이와 같은 집계방식은 통계자료의 신뢰성 문제를 야기

- 통계자료의 신뢰성은 노동조합들이 조합의 현황을 노동단체카드에 정확하게 입력하는 것을 전제조건으로 함.
- 정확한 입력여부의 확인이 곤란한 한편 휴면노조, 유령노조, 휴폐업 사업장의 노조 등이 정확하게 파악되지 않는다는 문제점을 가지고 있음.

○ 노동조합조직 통계 연혁

- 1987년 이전까지는 조합원수에 공무원과 사립학교 교원을 포함하지 않은 상시고용근로자를 조직대상 근로자로 봄.
- 1988년 이후 조직대상 근로자에 일용근로자를 포함.
- 1998년 노동법 개정에 의해 국공립 및 사립학교 교원의 노동조합 조직이 합법화

됨에 따라 1999년부터 이들이 조직대상 근로자에 포함.

- 또한 공무원들 중 일부 현장종사자들(체신, 전매, 철도 등)의 노동조합이 합법화되어 이들을 1999년부터 조직대상 근로자에 포함.

○ 노동조합수는 총연합단체, 산별연맹, 단위노조로 구분되며 지부·분회가 단위노조로 통합됨.

○ 노동조합 조직률은 조합원수를 조직대상 근로자수로 나눈 수의 백분비로 정의

- 한국에서는 조직대상 근로자수를 3가지 방식으로 계산
- 조직률 A는 자영업 성격이 강한 농업부문을 조직대상 근로자에서 제외하는 방식이고, 조직률 B는 경제활동인구 조사상의 임금근로자를 조직대상자로 한 것이며, 조직률 C는 노동부에서 채택하는 방식으로 단결권이 인정되지 않는 일부 공무원을 제외한 방식
- 조직률 A는 농업부문에도 노동조합이 조직되어 있을 수 있기에 조직률이 과대평가될 소지가 있으며, 조직률 B와 조직률 C는 노동조합 가입권이 없는 관리직 근로자가 포함되는 문제점이 발생

<표 1> 노동조합 조직률 집계방식

	집 계 방 식
조직률 A	조직률=(조합원수/비농가상시고)×100
조직률 B	조직률=(조합원수/임금근로자)×100
조직률 C	조직률=조합원수/임금근로자-공무원(철도, 체신 등 기능직 공무원과 국공립교원은 제외)×100

주 : 조직률 C는 노동부 집계방식.

IV. 문제점 및 개선방안

○ 현재 발표되고 있는 노사분규, 노동조합 통계는 자료 DB로 제대로 구축되어 있지 않아 연구분석을 위한 자료로서의 활용도가 크게 떨어짐.

- 노사분규, 노동조합 자료는 매년 『노사분규 사례집』과 『전국노동조합 조직현황』 등을 통해 발표되고 있으나 통계 DB화가 되어 있지 않아 연구분석 자료로 활용하기 어려운 상태
- 노사분규와 노동조합에 관한 별도의 실태조사가 전무한 상태에서 기존의 행정자

료를 체계적으로 통계 DB화하여 활용가능성을 높이는 것이 필요함.

○ 노사분규 통계는 근로감독관의 상황보고자료에 의해서, 노동조합 통계는 노동조합이 직접 기재한 노동단체카드를 통해 작성되므로 입력편의가 발생해 통계자료의 신뢰성 문제가 발생

- 노사분규와 노동조합 통계는 행정통계이기 때문에 전체를 대상으로 한다는 장점이 있으나 행정기록에 의해서 통계를 집계하기 때문에 기록작성자에 의존
- 기록작성자의 자의적이고 주관적인 판단이 개입될 개연성으로 인한 기록입력상의 편의를 유발한 가능성이 있음. 특히 노동조합 통계는 노동조합에서 직접 작성하기 때문에 정확한 실태의 파악에 한계를 가짐.

○ 노사분규의 국제비교를 위해 선진국에서 주로 채택하고 있는 노사분규 산정기준을 검토하여 산정기준의 변경여부 재고(표 2 참조).

- 프랑스, 영국 등 많은 선진국에서는 간접참가자를 분규참가자에 포함시키고 있으나 한국에서는 분규참가자수에 포함시키지 않음. 간접참가자가 분규참가자수에 포함되지 않아 근로손실일수가 과소평가됨.
- 일본, 프랑스 등 대부분의 나라에서 정치적 파업을 노사분규로 인정하고 있으나 한국에서는 노사분규로 인정하지 않으며 '정치성'의 구분이 모호하고 '정치성'과 '경제성'을 동시에 가지는 경우에 자의적 산정개연성이 존재
- 정치적 파업과 간접참가자를 노사분규 통계에 포함시킬지 여부를 재고

○ 노사관계의 주요한 통계인 노사분규 및 노동조합 통계자료는 노동시장 통계자료와 마찬가지로 전문적인 통계작성기관이나 전문인력에 의해 조사되고 집계될 필요가 있음.

- 영국 등 몇몇 선진국에서는 노사분규 통계와 노동조합 통계를 전문적인 통계기관에서 조사, 작성
- 노사분규에 관한 통계산정 기준을 명확히 하여 자료의 유용성을 향상시키는 한편 정기적인 실태조사를 실시하는 방안을 고려해 볼 수 있음.
- 노동조합 통계는 '경제활동인구 부가조사'와 같은 실태조사를 통해 노동조합 조직실태를 파악할 수도 있음.

<표 2> 주요국의 노사분규 산정기준 비교

	분규건수 산정 최저기준	정치적 파업 포함여부	간접참가자 포함여부	통계자료
한 국	1근무시간 이상의 조업중단 상태가 1일(8시간) 초과	제외	제외	노동부
일 본	통상 1일의 노동시간의 반(4시간)을 초과, 불법파업 제외	포함	제외	노사관계위원회에 신고된 것을 집계
호 주	근로손실일수 10일 이상	포함	포함	노·사·정 및 언론기관에서 수집된 정보를 집계
프랑스	1근로일 이상 농업부문은 제외	포함	포함	노동조사기관보고서
독 일	최소한 분규참가자수가 10명 이상이고 분규지속기간이 1일 이상	포함	제외	지방고용사무소에 신고된 것을 집계
네덜란드	규모에 대한 규정이 없음	포함	포함	설문조사, 뉴스기사를 이용하여 집계
영 국	최소한 분규참가자수가 10명 이상이고 분규지속기간이 1일 이상. 단 근로손실일수가 100일 이상인 조업중단을 분규로 산정	제외	포함	노사 및 언론기관 정보를 이용하여 통계청에서 집계

자료 : J. Davies, “International Comparisons of Labour Disputes in 1999”, *Labour Market Trends*, Employment Gazette, 2001. 4.