2019년 12월 15일 발행 / 발행처·한국노동연구원 / 발행인·배규식 / 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동 ISSN 1599-8355

국제노동브리프

| 2019년 12월호 Vol.17, No.12

글로벌 포커스
'초국적 사회적 대화'가 온다!

기획특집 초국적 사회적 대화
ILO 초국적 사회적 대화에 관한 전문가회의 논의내용, 결론문 및 ILO의 임무
사용자 관점에서 본 초국적 사회적 대화
글로벌 노사관계의 진화 : 글로벌협약과 유니글로벌유니온

국제노동동향
2018~19 미국 K-12 교원 파업의 쟁점과 함의
독일의 최저임금법 : 시행 후 4년간의 평가 및 전망
영국 노동당의 주 32시간 근로 공약
프랑스 출산율 상승에 긍정적인 영향을 미친 가족정책
중국의 996 근무관행과 과로사

세계노동소식

한국노동연구원

12
Vol.17 No.12
2019

contents

›››_ 글로벌 포커스

'초국적 사회적 대화'가 온다! 3
박명준 (한국노동연구원 연구위원)

›››_ 기획특집 초국적 사회적 대화

ILO 초국적 사회적 대화에 관한 전문가회의 논의내용, 결론문 및 ILO의 임무 9
Konstantinos Papadakis (ILO 사회적 대화 및 노사정과 수석전문가)

사용자 관점에서 본 초국적 사회적 대화 26
Renate Hornung-Draus (국제사용자기구(IOE) 부회장,
독일사용자연합(BDA) 유럽 및 국제부문 상무)

글로벌 노사관계의 진화 : 글로벌협약과 유니글로벌유니온 43
Christy Hoffman (유니글로벌유니온 사무총장)

›››_ 국제노동동향

2018~19 미국 K-12 교원 파업의 쟁점과 함의 63
홍성훈 (미국 럿거스대학교 노사관계 및 인적자원 전공 박사과정)

독일의 최저임금법 : 시행 후 4년간의 평가 및 전망 73
이승현 (독일 프랑크푸르트대학교 노동법 박사과정)

영국 노동당의 주 32시간 근로 공약 86
채민석 (영국 유니버시티 칼리지 런던 경제학 박사과정)

프랑스 출산율 상승에 긍정적인 영향을 미친 가족정책 94
이태훈 (스위스 제네바 국제개발대학원 개발경제학 박사과정)

중국의 996 근무관행과 과로사 101
박석진 (중국 칭화대학교 역사학 박사과정)

›››_ 세계노동소식 113

International Labor Brief
국제노동브리프

월 간 / 국제노동브리프 12월호
발행인 / 배규식
편집위원장 / 이정희
편집위원 / 길현종, 김기선, 김영아, 박제성, 방형준, 손연정, 오선정, 이상준, 최세림
편집간사 / 박수향
발행처 / 한국노동연구원
주 소 / 30147 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동
전 화 / 044-287-6093
인쇄인 / 송용수
인쇄처 / (주)이환디앤비(02-2254-4301)
등록번호 / 세종 라00012
등록일자 / 2003년 4월 1일
인 쇄 / 2019년 12월 10일
발 행 / 2019년 12월 15일
인터넷 홈페이지 http://www.kli.re.kr
정 가 / 6,000원

글로벌 포커스

‘초국적 사회적 대화’가 온다!

박명준 (한국노동연구원 연구위원)

INTERNATIONAL

L A B O R

B R I E F

'초국적 사회적 대화'가 온다!

박명준 (한국노동연구원 연구위원)

주지하듯이 자본주의 세계체제의 구조화는 서구자본주의 국가들의 제3세계에 대한 식민화와 더불어 이루어졌다. 지난 세기 초 두 차례의 세계대전을 겪으면서 폭발한 모순은 한동안 냉전(cold war) 이데올로기의 지배하에서 소강상태를 겪다가, 세기 말 냉전체제조차 흐지부지되면서 이제 보다 뚜렷하게 중심부와 주변부 자본주의로 나누어져 있는 상태다.

보다 빨라지고 있는 자본의 운동하에서 중심부 자본들이 주변부 노동들과 어떠한 관계를 맺느냐, 나아가 그 과정에서 운동하는 중심부 자본들끼리 어떠한 게임의 규칙을 만들고 준수하느냐는 언제부터인가 탈냉전 이후 본격적으로 지구화해 온(globalized) 자본주의 세계체제의 새로운 과제가 되었다.

100년 전에 만들어진 국제노동기구(ILO)와 같은 조직체는 다양한 회원국들을 향해 일정하게 영향력을 행사해 왔지만, 그것은 어디까지나 주로 한 나라의 자본과 그 나라의 노동이 관계 맺는 방식에 대해 그 나라의 국가가 국제적으로 합의된 규범을 적용해 가라는 식의 방법론에 기대는 것이었다. 한 나라의 자본과 다른 나라의 노동이 관계를 맺는 방식에 대해 글로벌한 통일적 국제 규범은 결여되었고, 그 문제는 개별 국가들 양자간의 외교적 사안 정도로 존재해 왔을 뿐이다.

이러한 가운데 최근 약 10년 사이에 새로운 변화들이 만들어지고 있다. 이른바 글로벌 공

급망(global supply chains)이 두터워지고 확장되면서 그 내에서 – 기업의 사회적 책임(CSR)과 같이 – 독자적이고 자율적인 자정의 흐름이 형성되기도 하고, 초국적 자본(MNCs)에 대항하여 해당 자본 투자처의 노동조합들이 통일적인 규범을 요구하고 나서기도 하는 등 새로운 '글로벌 노동 거버넌스'의 흐름이 형성되고 있는 것이다.

ILO도 새로운 범주의 국제적인 노사관계의 틀을 주도적으로 형성해 내려 노력해 왔다. 단지 회원국들의 노동시장에 대해 개별적으로 접근을 하는 방식을 초월하여, 초국적 자본들을 상대로 거대한 업종이나 지역, 혹은 개별 기업들에 대해 직접 영향력을 행사하고 그 내에서의 일자리의 질을 놓고 주요 이해당사자들 간의 관계와 상호작용을 활성화해가는 흐름을 만들어내려는 것이다. 이른바 초국적 사회적 대화, 흔히 쓰는 영어 표현을 직역하면 '초국경적(cross-border)' 사회적 대화가 바로 그것이다.

그 역사도, 규정력도 아직까지 그렇게 크다고 보기는 어렵지만, 지난 10년간 새로운 글로벌 노사관계의 형성을 향한 이러한 노력은 꾸준히 진화해 왔다. 멀게는 70년대에 OECD나 ILO가 다국적기업에 대한 가이드라인을 마련한 것이나 UN의 글로벌 컴팩트 채택, 비즈니스와 인권을 위한 이행원칙의 정립 마련 등의 시도들 모두 그와 관련이 된다. 다양한 지역통합을 통한 공동의 규정, 다양한 국가들의 다자간 및 개별 국가들의 양자간 무역관련 협정들(FTAs)에 결부된 노동시장에 대한 공동규정들도 또 다른 단면이다. 앞서 언급한 기업의 사회적 책임 차원에서의 자율적인 감사활동과 초국적 기업협약의 체결 등의 발전은 최근의 가장 제도화 수준이 높은 시도들이기도 하다.

이러한 흐름을 이어 받아 올해 초 ILO는 초국적 사회적 대화에 대한 글로벌 노사정이 추천하는 전문가 회의를 열어 그간의 논의들을 갈무리하고 새로운 글로벌 협약체제를 구축하기 위한 한걸음 진전된 노력을 전개했다. 약 사흘간 지속된 이 회의에서는 그간 전개되어 온 초국적 사회적 대화라고 칭할 수 있는 다양한 흐름들의 적실성에 대해 검토하고, 향후 그것의 활성화를 위한 공동의 결론을 채택하였다. ILO에서 초국적 사회적 대화의 활성화를 모색하며 전개한 초국적 사회적 대화가 약한 수준으로나마 국제적 규범을 최초로 마련한 것이다.

회의는 치열하면서도 진지했다. 필자도 각 대륙을 대표하는 몇몇 국가들에서 추천한 정부

대표 전문가군의 일원으로 논의에 참여했다. ILO 사무국에서 마련한 배경보고서와 합의문 초안을 하나하나 검토하면서 수정안을 마련해 갔다. 사용자 측이 추천한 전문가들은 대체로 별도의 새롭고 강력한 규제 방식을 피하려는 태도를 노골적으로 드러냈다. 노동조합 측이 추천한 전문가들은 기존의 단체교섭 등 노동조합이 획득한 노사관계적 수단의 확장을 도모하는 것 — 대표적으로 MNCs들을 대상으로 하는 TCA(Transnational Company Agreement)의 체결 — 과, 정부를 배제한 노사 주도의 파트너십에 기초한 자율적 규제의 활성화를 선호했다. 정부들이 추천한 전문가들은 정부들의 보다 깊은 개입력 행사와 함께 전통적인 노사를 넘어 시민사회의 역할까지 포함하는 폭넓고 새로운 규제방식의 현실적 필요성을 강조했다.

결국 노사정의 공방이 치열하게 전개되는 와중에, 물밑에서 노측과 사측이 추천한 전문가들이 서로 합의를 보았다. 전반적으로 논의는 서유럽과 북미의 선진자본주의 국가들이 주도를 했으며, 상대적으로 아시아는 매우 소극적이고 초보적인 차원의 인식 표출에 머물렀다.

결론에서 전문가들은 각국의 정부들, 노사단체들 및 ILO를 향하여 초국적 사회적 대화를 위해 각각 보다 강화된 역할을 수행해 나갈 것을 주문했다. 다만 아직까지 초국적 사회적 대화의 기준설정 및 보다 세부적인 구성요소들과 그것의 작동방식에 대한 합의에까지는 이르지 못했다.

향후 얼마나 강하게 또 언제부터 초국적 사회적 대화의 틀이 구체화되어 글로벌 자본과 노동에 대해 규정력을 발휘할 수 있을지는 미지수이나, 적어도 이러한 방식의 새로운 글로벌 노동거버넌스 활성화의 필요성에 대해서는 많은 공감이 형성되고 있는 상황으로 보인다.

한국도 아시아의 대표적인 선진자본주의 국가로서 이러한 국제적인 새로운 규범의 구성에 노사정 모두가 관심을 갖고 적극적으로 임할 필요가 있다. 우리가 안 하더라도 이미 중국과 같은 나라들이 독자적으로 대응을 해나가는 움직임을 보이고 있기에 그에 대한 입장을 구체적으로 지녀야 할 것이다. 한국은 향후 신남방정책 등을 통해 동남아시아의 다양한 국가들과의 투자교역이 한층 심화될 전망이라 더욱 중요한 주제가 아닐 수 없다.

우리가 거둔 민주적 노사관계의 성취와 한계를 토대로 다양한 나라들에서 우리가 행할 투자행위에서 반드시 수반되어야 하는 보편적 규범의 내면화와 그것을 토대로 한 상호작용의

활성화에 기여할 필요가 있다. 국내의 노사관계와 사회적 대화가 미진하고 여전히 갈 길이 멀지만, 이미 글로벌화된 세계체제하에서 단순히 '국내 먼저 국제 나중'과 같은 단계론적 사고만으로는 부족하다.

안팎을 막론하고 부족한 부분을 메우기 위한 자체적인 노력을 전개해야 할 뿐 아니라, 기왕이면 국제적인 표준규범에 대해서도 제대로 숙지하고 그것을 함께 발전시켜 나가려는 태도가 필요하다. 그러한 태도로 임했을 때 궁극에 그리고 넓게 보아 우리의 국익에 보다 부합하는 결과를 가져다 줄 것이기에 우리 정부와 노사 모두의 노력과 관심이 요구된다고 하겠다.

KLI

기획특집

초국적 사회적 대화

기획특집 ① ILO 초국적 사회적 대화에 관한 전문가회의 논의내용, 결론문 및 ILO의 임무

기획특집 ② 사용자 관점에서 본 초국적 사회적 대화

기획특집 ③ 글로벌 노사관계의 진화 : 글로벌협약과 유니글로벌유니온

INTERNATIONAL

L A B O R

B R I E F

Special Feature

ILO 초국적 사회적 대화에 관한 전문가회의 논의내용, 결론문 및 ILO의 임무

Konstantinos Papadakis (ILO 사회적 대화 및 노사정과 수석전문가)

■ 서 론

초국적 사회적 대화(Cross-Border Social Dialogue)란 양질의 일자리와 건전한 노사관계를 촉진하기 위해 국경을 초월해서 이루어지는 정부, 근로자, 사용자 또는 그들 대표 간의 대화를 의미한다. 이러한 대화는 한 국가, 경제 부문, 기업, 지역 또는 국가 그룹과 관련된 기회 및 과제에 중점을 둘 수 있다. 초국적 사회적 대화는 2개 이상의 당사자들이 참여하는 한시적 또는 제도화된 대화의 장에서 발생할 수 있으며, 역동적인 경제통합 및 점차 복잡해지는 글로벌 공급사슬을 따라 생산을 조직화하는 상황에서 개발된 공적 또는 사적(자율) 규제 이니셔티브의 산물일 수도 있다.[1)]

2019년 2월 ILO 제네바 본부에서 개최된 노사정 3자 전문가회의에서는 초국적 사회적 대

* 이 글은 ILO가 아닌 저자의 관점을 반영하고 있다. 이 글은 초국적 사회적 대화에 관한 전문가회의(2019년 2월 12~15일, 제네바)에서 논의의 토대가 된 '초국적 사회적 대화'에 관한 ILO 보고서를 근거로 한다. 이 보고서와 보고서에 인용된 공식 회의자료는 다음의 사이트에서 찾아볼 수 있다. https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/departments-and-offices/governance/dialogue/WCMS_651368/lang--en/index.htm

1) '세계적/국제적 사회적 대화(global/international social dialogue)', '초국적 단체교섭(transnational collective bargaining)' 및 '초국적 사회적 대화(supranational social dialogue)'와 같은 용어들이 서로 다른 측면이나 결과를 지칭하지만, 문헌에서는 이러한 용어들이 혼용되어 사용되는 경우가 적지 않다. 이 글에서 사용하는 '초국적 사회적 대화'라는 용어는 이러한 모든 용어들을 포괄한다.

화와 관련된 현행 기준, 다양한 수준에서 발전한 관행들 및 초국적 사회적 대화를 촉진한 사례 등을 검토하였다. ILO가 초기의 연구 중심에서 벗어나 종합적인 방식으로 초국적 사회적 대화에 관한 정책대화 플랫폼 역할을 한 것은 이번이 처음이었다.[2] 또한 전문가회의에서는 초국적 사회적 대화와 관련한 ILO의 역할과 부가가치(added value)를 분석하였는데, 이는 초국적 사회적 대화의 기준, 절차, 사례 등이 대부분 ILO의 규범적 의제, ILO의 노사간 및 노사정 사회적 대화 모델, 국경을 초월하는 사회경제적 과제에 대처하는 ILO의 소집역량(convening power)에 의거하고 있기 때문이다.

전문가회의에서 논의된 ILO의 배경보고서를 토대로 이 글에서는 초국적 사회적 대화의 기원과 초국적 사회적 대화의 확립에 기여한 주요 '구성요소들(building blocks)'을 살펴보고자 한다. 그리고 전문가회의의 주요 결과인 '결론문(conlusions)'을 간략히 살펴볼 것인데, 결론문에는 초국적 사회적 대화의 적절성, 포괄성 및 유효성을 제고하고 이 분야에서 ILO의 역할과 부가가치를 강화하기 위한 목적으로 제시된 권고사항이 포함되어 있다. 마지막으로 동아시아 지역 전체 및 이 지역의 글로벌 공급사슬에서 양질의 일자리 부족을 해소하고 노동권을 증진시키는 도구로서 초국적 사회적 대화를 촉진시키려는 노력을 강화할 필요가 있다는 것을 강조하며 글을 맺는다.

■ 초국적 사회적 대화의 기원

초국적 사회적 대화는 새로운 것이 아니다. 약 100년 전 ILO가 창설된 이래 국제적 수준에서 정부, 사용자 및 근로자 대표들을 모아 사회경제적 현안에 대한 해결방안을 모색하는 관행은 다자체제의 주요 특징이 되었다.

오늘날 초국적 사회적 대화는 ILO 집행기구, 세계적 및 지역적 차원의 회의, 산업부문별

2) 예를 들면: K. Papadakis(ed.)(2008), *Cross-border Social Dialogue and Agreements: An emerging global industrial relations framework?*, Geneva: International Institute for Labour Studies (IILS)/ILO; K. Papadakis(ed.)(2011), *Shaping Global Industrial Relations: The impact of International Framework Agreements*, International Labour Office (ILO) & Palgrave Macmillan, Geneva & New York.

(sectoral) 회의 등에서 지속되고 있다. 이러한 회의나 그 결과는 모든 수준에서 정책과 규정에 영향을 미칠 뿐 아니라 역량구축, 정책자문, 파트너십 구축 및 지식공유의 형태로 진행되는 ILO의 활동에도 영향을 미친다. 예컨대 ILO는 직업규약(codes of practice), 가이드라인, 결론문 및 합의점을 마련하는 노사정 3자 회의를 주최하는데, 이러한 회의의 의제 자체가 사회적 대화의 산물이다. 예를 들면, ILO 이사회에서 2년마다 승인되는 산업부문별 회의는 '산업부문별 자문기구'에서 진행된 사회적 대화의 결과인데, 이러한 산업부문별 자문기구는 각 정부의 지역 코디네이터와 여타 정부대표, 국제사용자기구(International Organization of Employers, 이하 IOE) 및 국제노동조합총연맹(International Trade Union Confederation, 이하 ITUC)의 코디네이터, 해당 국제산별노조연맹(Global Union Federation: GUF) 대표 및 IOE의 산업부문별 파트너기관으로 구성되어 있다. 또한 국제노동이주와 같이 초국적 차원이 강한 주제는 초국적 사회적 대화를 통해 논의되는 경향이 늘어나고 있으며, 이때 ILO의 소집력과 위임된 임무가 이러한 논의를 뒷받침하는 경우가 적지 않다.

지난 한 세기 동안 세계화와 지역통합의 심화에 대응하여 초국적 사회적 대화의 영역 역시 늘어났다. 글로벌 무역체제와 생산체제는 경제발전, 고용, 소득창출 및 기술이전의 채널로서 중요한 역할을 하며, 동시에 세계화는 수많은 과제들을 제기한다. 다수의 국가에서 국내 노동법규가 효과적으로 이행되거나 집행되지 못하는 경우, 글로벌 공급사슬에 더 많이 참여함으로써 달성할 수 있는 근로조건의 개선도 미뤄지거나 차단될 수 있다. 특히 노동집약적인 공정이 선진국 경제에서 노동비용이 보다 저렴한 국가로 이전되는 현상은 '사회적 덤핑'의 우려를 악화시켰다.[3)]

이러한 배경에서 정부와 기업들로 하여금 지속가능하고 사회적으로 책임 있는 정책과 규제체계를 채택하거나 강화하도록 독려하기 위해 민간부문의 자발적인 사적 대화 이니셔티브(private voluntary dialogue initiatives)를 포함하여 다수의 규제 이니셔티브들이 초국적, 지역적, 국가적 및 기업 수준에서 개발되었다. 이러한 대화 이니셔티브는 다음 내용에서 소개되

3) '사회적 덤핑'이라는 용어는 기업이나 사용자가 생산 및 영업 장소에서 통상적으로 이용할 수 있는 노동보다 저렴한 노동을 이용하는 것을 의미한다. 예컨대 이주노동자나 비공식노동자를 고용하거나 저임금, 열악한 근로조건 또는 노동권 존중이 취약한 국가나 특수지역으로 생산기지를 이전함으로써 이러한 저렴한 노동의 이용이 가능하다.

는 공적 성격의 다자간 기준이나 정부 간 기준(public multilateral and intergovernmental standards)을 기반으로 하는 경우가 많다. 이러한 공적기준들은 상호연계성이 점차 높아지는 경제에서 보다 공정한 세계화에 기여하고 국가, 기업, 소비자, 시민사회 등 모든 관련 주체들의 행동에 영향을 미치는 것을 공통의 목표로 하고 있다.

■ 다자간 및 정부 간 기준과 절차, 그리고 실천점검의무에 관한 국내 규정

국제연합(United Nations, 이하 UN)은 1970년대 초부터 다국적기업의 사업활동과 지배구조가 사회노동 분야에 미치는 긍정적인 효과를 강화하고 부정적인 효과를 완화하기 위해 지침 마련을 위한 논의를 시작하였다. 이 논의를 통해 다국적기업을 대상으로 두 가지의 중요한 문서화된 기준(instruments)이 채택되었는데, 1976년과 1977년에 처음으로 각기 채택된 OECD 다국적기업 가이드라인(OECD Guidelines for Multinational Enterprises, 이하 OECD 가이드라인)과 ILO 다국적기업과 사회정책 원칙에 관한 삼자 선언(ILO Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy, 이하 ILO 다국적기업 선언)이 그것이다.

2000년에 수립된 UN 글로벌 컴팩트(United Nations Global Compact: UNGC)는 기업들에게 국제적으로 합의된 기준에 기반을 둔 원칙들을 준수할 것을 촉구했다. 이러한 원칙에는 결사의 자유 및 단체교섭권의 실질적인 인정, 모든 형태의 강제노동 근절, 아동노동의 실질적 폐지, 고용 및 직업상의 차별금지 등 ILO의 노동에서 기본원칙과 권리에 관한 선언(ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work: 1998년 ILO 선언)에 명시된 원칙들이 포함된다.

2011년 UN 인권이사회는 UN의 '보호, 존중 및 구제' 프레임워크를 이행하는 UN 기업과 인권 이행원칙(UN Guiding Principles on Business and Human Rights, 이하 UNGPs)을 채택했다. UNGPs는 규모, 산업부문, 소유형태, 소재지, 구조 등을 불문하고 모든 국가와 기업에 대해 동일하게 적용된다. UNGP는 인권을 보호해야 할 국가의 의무(보호(PROTECT)), 모든 준거법을 준수하고 인권을 존중해야 할 기업의 책임(존중(RESPECT)), 그리고 권리와 의

무에 대한 위반이 있을 경우 이에 대한 적절하고 효과적인 구제방안을 마련해야 할 필요성(구제(REMEDY))을 명시하고 있다. 또한 UNGP는 기업들이 인권 영향을 확인, 예방, 완화하고 이러한 영향에 어떻게 대처할 것인지 설명하기 위해 인권 '실천점검의무(due diligence)'를 수행할 것을 촉구하고 있다. 이러한 과정에서는 기업의 규모나 사업의 성격과 상황에 적합하게 내부 및 독립적인 외부 인권전문가를 활용해야 하며, '잠재적으로 영향을 받는 집단' 및 기타 관련 이해관계자들과의 '의미 있는 협의'가 있어야 한다.

마지막으로 ILO 다국적기업 선언은 다국적기업들이 경제·사회 발전에 긍정적인 기여를 하고 모두를 위한 양질의 일자리를 실현하도록 장려하며, 다국적기업의 다양한 사업활동이 야기할 수 있는 어려움을 최소화하고 해결하는 것을 목표로 한다.[4] 이러한 목표를 달성하기 위해 다국적기업 선언은 정부(본국 및 현지국 정부), 기업(다국적기업 및 국내 기업) 및 사회적 파트너를 대상으로 권고사항을 제시하고 있다. 다국적기업 선언은 초국적 사회적 대화를 촉진하기 위해 예를 들면 다음과 같은 방법을 제안하고 있다. 다국적기업에 대표성이 있는 사회적 파트너들이 자신들이 선택한 국제 사용자단체 및 근로자단체에 가입할 수 있도록 정부가 보장할 것, 다국적기업들의 사업방침과 관행이 현재 사업을 운영하고 있거나 진출할 예정인 국가의 전반적인 정책목표 및 고용촉진과 관련한 국가 차원의 사회발전정책에 맞게 조정되도록 정부 및 대표성을 갖는 전국 사용자단체 및 근로자단체와 협의를 가질 것, 상호 관심사안에 대한 협의를 위해 지역 또는 전국 차원의 단체가 초청한 사용자대표나 근로자대표의 입국을 정부가 제한하지 않을 것 등이다. 또한 다국적기업 선언은 모든 기업이 근로자단체를 포함한 관련 이해관계자들과의 의미 있는 협의를 통해 인권실천점검의무(human rights due diligence)를 수행할 것을 강조하고 있으며, 이러한 내용은 UNGP와도 일치한다.

초국적 사회적 대화에 영향을 미치는 규제적 측면에서의 주요 발전은 최근 몇 년 동안 일부 유럽 국가에서 채택된 인권실천점검의무를 포함하고 있는 국내 법제의 발전이다. 이러한 규정은 실천점검의무를 촉진하기 위해 국가적 및 국제적 차원에서 채택된 체계들을 연계하고, 이해관계자들 간의 초국적 협의와 대화를 위한 새로운 기회를 마련한다는 점에서 중요하다. 예컨대 2017년에 채택된 프랑스 법은 프랑스 다국적기업들이 이해관계자들과 함께 '인권실

4) 다국적기업 선언의 최근 개정안은 2017년 3월 ILO 이사회에서 채택되었다.

천점검의무 이행계획(vigilance plan)'을 작성할 것을 규정하고 있다.[5)]

■ 지역통합, 무역협정 및 기타 다자간 포럼

다자기구와 여타 초국적 단체가 설립되면서 사회경제정책 현안에 대한 민주적 거버넌스를 강화하기 위해 사회적 대화를 위한 새로운 제도와 절차가 마련되었다. 사회적 파트너들의 새로운 역할과 제도화된 사회적 대화 기제는 유럽연합(European Union, 이하 EU)과 같은 (소)지역통합 이니셔티브((sub)regional integration initiatives)에서뿐만 아니라 양자 및 다자 무역협정과 G20와 같은 기타 정부 간 제도에서도 찾아볼 수 있다.

지역통합

EU의 초국적 사회적 대화 경험은 여타 다자간 경제통합 이니셔티브 중 단연 가장 심화된 형태이며, 범산업적(cross-industry), 산업부문별 및 기업 수준에서 성과를 거두었다. 2012년 이후 EU 기능조약(Treaty on the Functioning of the European Union: TFEU)은 EU 수준에서의 사회적 대화를 위한 법적 근거를 마련하고 사회적 파트너들에게 제도적 역할을 제공했다. 최근 몇 년간 사회적 파트너들은 EU 수준에서 국가 정책과 개혁을 조율하는 과정인 '유럽예산회기제(European Semester)[6)]'의 사회 및 고용 측면에도 점진적으로 참여하게 되었다. 또한 범산업적 차원에서 진행된 유럽의 사회적 대화의 결과는 3개의 유럽기준협약(European framework agreement, 이하 EFA)으로 탄생하여 EU 지침(육아휴직, 단시간 근로 및 기간제 근로에 관한 지침)으로 전환되었고, 다양한 자율적 'EFA'(예컨대 2017년 적극적 고령화 및

5) https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2017/3/27/2017-399/jo/texte.
6) 역자 주: 유럽예산회기제(European Semester)는 '유럽학기제', 'EU 공동예산조율제도', '유럽회기제' 등으로 번역된다. 이 중 '유럽학기제'가 직역이라면 의미상 가장 부합하는 번역은 'EU 공동예산조율제도'이다. 이 글에서는 원어를 존중하는 가운데 의미를 살려 '유럽예산회기제'의 용어를 사용한 강유덕(「EU 경제거버넌스로서 유럽예산회기제(European Semester)와 그 실효성에 관한 연구」, 『국제지역연구』 22(1), 2018.4)의 글을 참조하여 동일한 용어를 사용한다.

세대 간 접근방식에 관한 협약, 2010년 포용적 노동시장에 관한 협약 및 2002년 원격근무(telework)에 관한 협약)로도 탄생하여 사회적 파트너들 스스로가 이 협약들을 이행하고 있다.

범산업적 차원의 사회적 대화는 EU 정책들과 조치들에 영향을 미치려는 의도로 제시된 공동의견과 선언뿐만 아니라 EU의 체계를 형성하는 다수의 조치들로도 나타났다. 산업부문별 수준에서는 2018년 말 현재 산업부문별 사회적 파트너들이 참여하는 43개의 산업부문별 사회적 대화 위원회가 있다. 특정 부문과 관련된 600개 이상의 조정안(joint texts)이 공동성명, 의견, 정책지침, 선언 및 기준협약의 형태로 채택되었다. 이 중 일부는 입법 조치로 이어졌다.

기업 수준에서 초국적 사회적 대화는 EU 회원국에서 사업활동을 하는 다국적기업 내에 정보공유와 협의를 위해 마련되어 초국적 근로자들을 대변하는 유럽노사협의회(European Works Councils: EWC)에서 이루어진다. 2018년 8월 현재 다국적기업들은 1,532건의 EWC 협약을 체결하였으며, 약 1천7백만 명의 근로자들이 이 협약을 적용받고 있다. EWC의 정보공유 및 협의절차의 범위는 초국적 현안에 국한되어 있다. 이러한 현안에는 해당 기업의 고용현황과 추이, 투자, 조직상의 상당한 변화, 신규 작업방식 또는 생산공정의 도입, 생산 이전, 합병, 인력감축 또는 사업장 폐쇄, 집단적 정리해고 등이 포함된다.

남미공동시장(Southern Cone Common Market, MERCOSUR), 서아프리카경제공동체(Economic Community of West African States: ECOWAS) 및 남아프리카개발공동체(Southern African Development Community: SADC)에서도 (소)지역적 수준에서 사회적 대화의 주체와 기관을 제도화하려는 이와 유사한 이니셔티브가 구상되고 있다. 동남아시아국가연합(Association of Southeast Asian Nations, 이하 아세안) 국가들도 2015년부터 무역, 투자 및 숙련인력의 자유이동을 위한 통합과정에 착수하였지만, 이 수준에서는 아직 노사정 대화나 협의를 위한 제도적 기제가 마련되지 않았다. 그러나 노동조합들은 아세안 자유무역지대(ASEAN Free Trade Area)에 옵서버 지위를 가진 지역 차원의 노동조합협의회(Trade Union Council)를 결성하였으며, 아세안 역내 6개의 전국사용자단체도 아세안 사용자연합(ASEAN Confederation of Employers)을 결성하였다. 아세안 노동부장관들의 2016~20년 운영계획(work programme)은 역내 사회적 대화 및 노사정 협력을 2020년까지 중기 목표로 내세우고 있다.

또한 아세안 지역은 국제 이주자가 950만 명에 이르는 등 이주근로자의 유입이 중요

한 만큼, 아세안 이주근로자 권리 보호 및 증진에 관한 선언(ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers) 채택에 이어 2008년에 개최된 제1차 아세안 이주노동 노사정포럼 이후 이 현안들은 지금까지 매년 논의되고 있다. 2016년에 아세안 사용자연합과 아세안 노동조합협의회는 지역 차원의 첫 노사간 대화를 가졌으며, 중저숙련 근로자에 대한 숙련 상호인정, 이주근로자에 대한 사회적 보호, 이주주기 전반에 걸친 윤리적 채용과 근로자 보호를 공동의 우선과제로 제시한 공동성명에 합의했다.

양자 및 다자 무역협정

양자 및 다자 무역협정의 협상과 이행으로 인하여 국가적 및 초국적 차원에서 대화의 기회가 마련되고 있는데, 특히 무역협정에 노동조항과 지속가능성 조항이 포함된 경우에 그러하며 이러한 협정 역시 증가 추세에 있다. 2018년 9월 현재 (체결 후 발효되어 WTO에 통보된 287건의 지역무역협정 중) 84건의 무역협정이 무역 관련 노동조항을 포함하고 있다.[7] 이러한 규정 중 약 72%가 협약과 권고 등 ILO에서 채택한 문서화된 국제기준(ILO instruments)을 언급하고 있으며, 대부분 노동에서의 기본원칙과 권리에 대한 법적 구속력 있는 의무를 포함하고 있다. 이러한 조항들은 의무의 효과적인 이행과 감독을 촉진하기 위해 다양한 형태의 사회적 대화를 하도록 요구하거나 허용하는 규정들을 포함하고 있다.

사회적 대화에 대한 무역협정들의 접근방식은 각기 다르다. 캐나다와 미국이 그들의 무역상대국과 체결한 협정의 경우, 노동조항의 이행 및 체약국의 노동 관련 의무 불이행과 관련하여 전국 사용자단체 및 근로자단체를 포함하여 어떤 관련 단체와도 협의할 수 있도록 해놓았다. 또한 노동조합들 간의 국경을 초월한 대화와 협력을 토대로 의견(submission)을 제출하거나 공동해결방안을 마련하는 것도 가능하다. 예컨대 캐나다-콜롬비아 노동협력협정(Canada – Colombia Agreement on Labour Cooperation)하에서 양국 노조 간의 협력으로 2016년에 공공의견(public submission)이 제출되었다

최근의 EU 무역협정들은 경제, 사회 및 환경 현안들을 논의하기 위해 사회적 파트너들이

7) WTO 지역무역협정 정보시스템(RTA-IS)을 토대로 한 2018년 9월 현재 ILO 추정치.

참여하는 특별협의위원회를 규정하고 있다. 예를 들어 2011년에 발효된 한-EU 자유무역협정(EU－Republic of Korea free trade agreement, 이하 한-EU FTA)은 노동 및 환경 기준에 대한 양 체약국의 확고한 의지를 포함하고 있다. 노동과 관련하여 한-EU FTA는 최근 ILO 협약을 모두 비준하고 이행할 것(즉 핵심 노동기준에서 더 나아갈 것)을 촉구하고 있다. 또한 노사 대표가 참여하는 시민사회 자문단들을 포함하는 '감독 기제'를 수립할 것과 ILO와 같은 기구에 자문할 것을 규정하고 있다. 한-EU FTA에 따라 양 체약국의 자문단체들은 체약국 간 무역관계의 지속가능한 개발 측면에 관하여 초국적 사회적 대화를 갖기 위해 매년 시민사회 포럼'에 참여한다.[8)]

무역협정에 사회적 대화를 촉진하는 기제가 포함되어 있음에도 불구하고, ILO의 최근 연구에 따르면 이해관계자들의 참여를 독려하는 규정과 기제의 활용이 실제로는 여전히 제한적이다. 여기에서 핵심과제는 책임성을 강화하는 것인데, 예를 들면 이해관계자들에게 그들의 의견이 의사결정 과정에서 어떻게 고려되었는지 알려줌으로써 책임성을 강화할 수 있다.[9)] 또한 일부 국가에서 담당기관의 역량부족 및 초국적 차원의 활동에 할당된 재원의 부족으로 인하여 초국적 차원의 협업은 아직 미완의 과제로 남아 있다.[10)]

기타 정부 간 포럼

G20에는 사회적 파트너가 참여하는 2개의 공식적 구조가 있는데, G20 회원국의 노조와 국제산별노조가 함께 참여하는 노동20(Labour 20, 이하 L20)과 사용자 및 경영계를 대변하는 비즈니스 20(Business 20, 이하 B20)이 이에 해당한다. B20과 L20은 G20 정상들, 재무장관 및 고용노동장관들과 협의를 진행하고, 이를 통해 B20-L20 공동성명(예컨대 2018년의 포용적 성장을 위한 숙련 및 사회적 보호에 관한 공동성명)을 발표한다. 이러한 공동성명

8) https://www.eesc.europa.eu/en/sections-other-bodies/other/eu-korea-domestic-advisory-group
9) ILO(2016), Assessment of labour provisions in trade and investment arrangements, Studies on Growth with Equity, Geneva, Chapter 3.
10) ILO(2017), Handbook on assessment of labour provisions in trade and investment arrangements, Studies on Growth with Equity, Geneva.

은 G20 과정의 핵심원칙인 사회적 대화에 대한 공동의 의지를 보여주고 있다. 2017년 G20 정상회의 선언문은 기업들이 실천점검의무를 이행하고 그 결과를 보고하며 글로벌 공급사슬 내에 구제방안을 제공해야 할 책임을 강조하였다.

G7 수준에서도 이와 유사한 성명이 채택되었다. 프랑스가 의장국으로 주재한 G7 정상회의에서 첫 G7 노사정 선언문이 2019년에 채택되었는데, 이 선언문은 "기회균등과 불평등의 감소뿐만 아니라 일자리 창출과 양질의 일자리, 지속가능한 경제성장 등을 가능하게 하는 환경을 조성"할 필요가 있다는 데 중점을 두었다.[11]

■ 기업의 사회적 책임(CSR)

노동권에 대한 존중을 보장하기 위한 공적(국가 간 및 국가 차원의) 규제조치와 다국적기업의 책임경영에 관한 정부 간 가이드라인이 마련되는 것과 병행하여, 다수의 기업들도 법적 의무를 넘어서는 수준으로 법과 윤리적 행동기준에 대한 준수 및 국제원칙에 대한 존중을 보장하기 위해 1970년부터 기업방침과 경영제도를 발전시켜 왔다. '기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility, 이하 CSR)', '기업책임경영(Responsible Business Conduct: RBC),' '지속가능성' 등의 포괄적인 용어를 사용하여 기업들은 기업행동규범, 공급업체 행동규범 및 다중이해관계자 이니셔티브를 포함하여 다수의 조치를 취하고 다양한 문서화된 기준들과 이니셔티브들을 개발하였다.

이러한 기업주도형 이니셔티브와 조치들은 UNGP와 ILO 다국적기업 선언과 같이 권위 있는 정부 간의 문서화된 기준과 체계를 기준으로 삼는 경우가 많다. CSR과 관련된 다양한 노력 중 가장 중요한 것은 주로 다중이해관계자 대화(multi-stakeholder dialogue) 형태의 대화이다. 민간 분야의 사적 준수 이니셔티브(private compliance initiatives) 중 상당수가 도입단계나 이행단계에서 이런 대화의 요소를 포함하고 있다. 예컨대 위험을 확인하기 위해서

11) G7 회원국과 IOE, ITUC, 노동조합자문위원회(Trade union Advisory Committee) 및 기업산업자문위원회(Business Industry Advisory Committee)가 대표한 국제적인 사회적 파트너들이 체결함(https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/g7_social_tripartite_declaration_final.pdf 참조).

는 근로자나 노조 등 기업의 사업활동으로 인해 잠재적으로 영향을 받는 모든 주체들과 폭넓은 협의를 가져야 한다.

그러나 (대부분의 CSR 과정에서 NGO와 민간 회계법인이 일반적으로 참여하는 것과는 달리) CSR과 관련하여 조직화된 근로자의 역할은 제한적인 경우가 많은데, 이러한 제한적인 역할은 CSR 성과를 감사하고 감독하는 과정에서 최적이 아닌 결과(suboptimal outcomes)를 얻는 것과도 관련이 있으며 또한 이것은 CSR 과정의 유효성을 위해 해결해야 할 과제이다.[12] 결사의 자유는 다른 권리의 실현을 위한 전제가 되는 권리(enabling right)인 만큼 이를 도외시하면 CSR의 다른 측면에도 부정적인 영향을 미칠 가능성이 있다. 역으로 결사의 자유에 대한 의지의 수준이 높아질수록 기업 내부 근로자 및 외부 이해관계자들 모두와 관련된 CSR의 다른 측면에 대한 의지의 수준도 몇 년 후에 같이 높아지는 것을 연구를 통해 확인할 수 있다.[13]

■ 초국적기업협약

국제노동조합의 캠페인 덕분에 일부 다국적기업들과 국제산별노조연맹들은 초국적기업협약(Transnational Company Agreements: TCA)을 협상하고 체결하는 등 초국적 차원의 협업을 활성화할 수 있었다. 국제산별노조연맹들과 다국적기업들 간에 체결된 국제기준협약(International Framework Agreements, 이하 IFA), 다국적기업들과 유럽노동조합연맹(European trade union federations)이나 유럽노사협의회 간에 체결된 EFA 등이 TCA에 해당한다.

1988년과 2018년 사이에 총 336건의 TCA가 체결되었으며, 그중 183건은 IFA로 131개 기업이 체결했고, 153건은 EFA로 72개 기업이 체결했다. IFA의 85% 이상(183건 중 156건)

12) ILO(2016), Decent work in global supply chains, Report IV, International Labour Conference, 105th Session, Geneva, para. 139.
13) G. Delautre and B.D. Abriata(2018), Corporate Social Responsibility: Exploring determinants and complementarities, ILO Working paper 38, Geneva, December.

은 104개의 유럽 다국적기업들이 체결한 것인데, 이 중 101개사는 유럽대륙 기업들이며 주로 프랑스와 독일 기업들이다. IFA를 체결한 비유럽 다국적기업은 26개사에 불과하다. 브라질 6개사, 미국 5개사, 인도네시아, 일본, 남아공 각 3개사, 그 외 호주, 캐나다, 말레이시아, 뉴질랜드, 카타르, 러시아 연방이 각 1개사이다. 2018년 7월부터 2019년 7월 사이에 IFA와 EFA가 각각 7건이 추가적으로 체결되었는데 모두 유럽의 다국적기업들이 체결한 것이었다.[14] 현재 한국에 본사를 두고 있는 다국적기업이 체결한 TCA는 없다.

IFA와 EFA는 CSR 이니셔티브에서 비롯된 세계적 수준에서의 노사관계와는 다르다. 무엇보다 이 협약들은 기업의 인정을 획득하고 있으며 국제산별노조연맹들이 협약의 협상과 이행과정에 핵심 파트너로서 참여하고 있는 노사 공동의 이니셔티브들이다. 이 협약들은 ILO 협약들을 언급하는 경우가 많으며, 대부분 해당 협약을 체결하는 다국적기업들의 공급사슬을 따라 근로자 조직화, 노조활동 및 단체교섭에 도움이 되는 여건을 조성하는 데 중점을 두고 있다. 일부 IFA는 라틴아메리카나 아시아 등 해당 지역에만 제한적으로 적용된다.

IFA는 협약을 통해 설립된 공동 고충처리장치를 이용하여 현지 갈등을 해결하는 데 일조한 것으로 검증되었다. 또한 노조 조직률 증가로 이어질 수 있는 노동조합 캠페인을 촉발하고, 노조 인정 및 근로조건 개선을 위해 단체교섭을 활성화하는 데에도 도움을 제공한 것으로 검증되었다. 이러한 영향은 대부분 다국적기업의 자회사나 1차 공급업체에서 관찰된다. 2차 및 3차 공급업체에 미치는 영향에 대해서는 알려진 바가 많지 않다. IFA가 아동노동과 강제노동의 근절 및 차별금지와 같은 다른 핵심노동권에 미치는 영향에 대한 기록도 많지 않다.

그런데 단체협약에 대한 ILO의 정의에 따라 IFA는 전 세계적인 규모의 '단체협약'으로 정의될 수 없음에 유의해야 한다.[15] 실제로 국제적 차원의 사회적 파트너들(전 세계 선주 및 선원 대표) 간에 체결된 세계적 차원의 완전한(fully fledged) 단체협약은 해상운송 산업에서만 유일하게 찾아볼 수 있다. 이 협약은 임금 및 모성보호를 포함한 기타 근로조건을 초국적이고 구속력 있는 방식으로 규제하고 있다.

14) 2019년 7월 현재 Planet Labour가 수집한 데이터.
15) K. Papadakis et al.(2008), "International Framework Agreements as Elements of a Cross-border Industrial Relations Framework", in Cross-border Social Dialogue (op.cit), pp.67~87.

■ 전문가회의 결론문에 대한 개요

앞에서 논의한 초국적 사회적 대화의 '구성요소들'과 이와 관련된 동향과 과제에 대해 논의한 후 전문가회의에서는 만장일치로 결론문을 채택하였으며,[16] 결론문의 궁극적 목적은 초국적 사회적 대화의 적절성, 포괄성 및 유효성을 제고하고 이 분야에서 ILO의 역할과 부가가치를 강화하는 것이다. 결론문에는 특히 이 분야에서 ILO의 향후 활동에 대한 지침을 제공하는 일련의 권고사항들이 포함되어 있다. 권고사항은 노사정 및 ILO를 대상으로 한다.

대정부 권고사항

각국 정부는 초국적 사회적 대화를 가능하게 하는 환경을 촉진하고, 특히 결사의 자유 및 단체교섭권의 실질적인 인정과 같은 노동에서의 기본원칙과 권리가 국내법과 관행에 효과적으로 반영되도록 보장하여야 한다. 초국적 사회적 대화와 관련하여 노동행정기관 및 노동감독기구의 역량을 구축해야 한다. 사법 및 비사법적 구제방안을 포함하여 효과적인 사법접근(access to justice)을 보장해야 한다. 초국적 사회적 대화에 도움이 되는 국내 정책과 규정을 채택해야 한다. 국내법과 규정을 제정하고 효과적으로 이행하는 과정에서 사회적 파트너들의 역할을 제고해야 한다. 양자 및 다자 무역협정과 투자협정의 노동조항을 협상, 이행 및 감독하는 과정에서 국내 사회적 파트너들과 협의해야 한다.

또한 각국 정부는 다양한 유형과 수준의 사회적 대화 간에 효과적인 연계를 촉진하고 이들 간 상호보완성을 강화해야 한다. 기존의 국가경제사회협의회(national economic and social councils)와 이와 유사한 기관이 있는 경우 이를 지원하고, 초국적 사회적 대화와 관련된 현안들도 다룰 수 있도록 위임을 확대한다. 다국적기업 선언을 전면적으로 알려야 한다. 그리고 국내 상황에서 의미 있거나 시의성이 있는 경우, 다국적기업 선언을 효과적으로 알려나가고

16) "Meeting of experts on cross-border social dialogue Geneva, 12-15 February 2019, Conclusions"는 다음의 사이트에서 확인할 수 있다: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/departments-and-offices/governance/dialogue/WCMS_700599/lang--en/index.htm

본 선언의 원칙과 관련하여 사회적 파트너들의 참여를 촉진하기 위해 노사정 차원에서 국가 연락기관(national focal point)을 임명하거나 유사한 절차를 활용해야 한다.

근로자단체 및 사용자단체에 대한 권고사항

근로자단체와 사용자단체는 초국적 수준에서 사회적 대화와 건전한 노사관계를 촉진하는 이니셔티브들의 내용에 대해 인식을 높여 나가야 한다. 이니셔티브의 영향을 받는 관련 이해관계자들에게 해당 이니셔티브의 내용에 관한 정보를 제공하고 관련 당사자들도 정보를 제공하도록 장려해야 한다. 초국적 차원에서 산업부문별 협약의 체결을 모색해야 한다. 특히 개도국에서는 초국적 사회적 대화에 현지 주민들이 적절히 참여하도록 보장해야 한다. 공동의 관심사안에 대한 논의를 위해 다국적기업 선언상의 자발적인 노사간 대화장치에 대한 인식을 높여 나가야 한다. 초국적기업협약과 관련된 당사자들은 협약의 준수를 제고하고 기업의 모든 근로자들이 접근할 수 있는 고충처리장치를 구성원들이 설립하는 것을 지원하기 위해 TCA나 다른 협약하에서 분쟁해결기제를 마련하는 것을 고려해야 한다.

ILO에 대한 권고사항

ILO 노사정의 요구나 현실이 다양한 만큼 ILO도 다양한 활동을 개발하도록 요구된다. 지식생성과 전파 활동은 특히 다양한 초국적 사회적 대화 이니셔티브의 내용, 범위 및 영향에 관한 연구, 지역적 또는 소지역적 차원의 사회적 대화 과정 및 제도와 관련한 도전과제와 기회에 관한 연구, 해사산업(maritime sector)을 포함한 산업부문별 협약과 관련한 도전과제와 기회에 관한 연구를 수행하는 것을 포함한다. 또한 ILO는 초국적 사회적 대화에 관한 사용하기 쉬운 ILO 통합지식저장소를 구축할 것을 요구받았다.

훈련, 역량구축 및 개발협력 활동은 다음을 포함한다. 다양한 형태의 초국적 사회적 대화의 모범사례를 토대로 개요서(compendium) 작성, 초국적 사회적 대화에 관한 훈련 제공, 지역경제공동체 수준에서 사회적 파트너들의 이니셔티브 지원, 다양한 형태의 초국적 사회적 대화와 관련하여 국가 차원의 사회적 대화 기관들의 역량구축, 요청이 있는 경우 ILO 회원국

이 노사정 차원에서 국가연락기관(national focal point)을 설립하거나 다국적기업 선언을 널리 알리기 위한 목적으로 다른 유사한 수단이나 과정을 활용하는 것을 지원하고 이러한 국가연락기관에 대해 적절한 훈련 제공, 초국적 사회적 대화 분야에서 회원국들의 국가노동행정기관과 감독기구의 역량구축 등이다. 또한 ILO는 글로벌공급사슬 내 양질의 일자리에 관한 2016년 ILO 총회의 결론문 23(c)항을 운영 가능하도록 만들 것(operationalize)을 촉구받았다. 또한 공동의 요구가 있는 경우, ILO는 국제기준협약(IFA)의 협상 및 후속 과정을 지원하고 촉진할 것을 촉구받았다.

ILO가 개발하는 홍보캠페인과 옹호활동은 다음을 목표로 해야 한다. 초국적기업협약을 포함한 초국적 사회적 대화의 촉진, 노사간 대화를 촉진하는 전문가(facilitator) 명단을 노사정이 참여하여 작성하고 관리하는 것에 우선순위를 두면서 다국적기업 선언을 알리려는 노력 강화, UN 개혁과 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals: SDG)의 맥락에서 UN 기구 전체에 초국적 사회적 대화 촉진, 무역협정과 투자협정의 협상, 이행 및 후속 과정과 공정한 노동이주정책과 같은 특정 현안과 관련하여 전국 차원의 사회적 파트너들의 참여를 옹호하고, 요청이 있는 경우 지원을 제공하는 것 등이다.

초국적 사회적 대화 분야의 기준설정 문제에 대해 전문가들은 합의에 도달하지 못하였다. 하지만 전문가들은 글로벌공급사슬 내 양질의 일자리에 관한 2016년 ILO 총회의 결론문에 따라 글로벌 공급사슬 내 양질의 일자리를 촉진하는 분야에서 다음 단계의 조치들뿐만 아니라 이 문제를 검토하기 위해 2020년에 전문가회의가 개최될 것이라는 것을 상기하였다.[17)]

■ 결어 : 동아시아에서 초국적 사회적 대화 강화 전망

전문가회의에서의 논의를 계기로 초국적 사회적 대화 이니셔티브의 세계적 현황을 검토해 본 결과, 초국적 사회적 대화는 서로 다른 지역과 다국적기업에서 동일한 경로와 속도로 발전

17) ILO(2016), Conclusions concerning decent work in global supply chains, International Labour Conference, 105th Session, Geneva, p.25(c.)

하지 않았다는 사실이 드러났다. 지나치게 단순화하는 것일 수도 있겠으나, 유럽의 초국적 사회적 대화 경험(특히, 지역 차원/EU 수준에서의 사회적 대화, 초국적기업협약 형태의 다국적기업 내 사회적 대화, 자유무역협정을 통한 사회적 대화 등)은 여타 지역에 비해 단연 가장 심화되고 발전된 형태이다. EU와 대척점에 있는 지역이 동아시아로서 초국적 사회적 대화 이니셔티브가 아직 정착되지 않은 모습을 보인다. 한국과 같은 나라에서는 국가 차원의 노사정 사회적 대화를 위한 제도가 상대적으로 발달되어 있음에도 불구하고, 그리고 글로벌 공급사슬에 속한 이 지역의 수많은 기업들과 근로자들이 다른 지역에서 초국적 사회적 대화가 해결하려는 것과 동일한 과제에 직면해 있음에도 불구하고 초국적 사회적 대화는 아직 정착되지 않은 것으로 보인다.

전문가회의에 참석한 한국 측 전문가는 동아시아에서 초국적 사회적 대화가 상대적으로 발전하지 못한 이유 몇 가지를 거론하였다. 그중 하나는 이러한 논의를 이끌어갈 EU 경험에 비교될 수 있는 깊이 있는 정치경제적 차원의 지역통합이 이루어지지 않았다는 사실이다. 실제로 중국, 일본 및 한국과 같은 국가에서는 초국적 사회적 대화가 지역 차원의 경제공동체에 의해 주도되는 것이 아니다. 따라서 사회적 대화의 주체들과 기관들이 초국적 수준의 사회적 대화에 참여할 유인책이 부족할 수 있다. 따라서 이 지역의 이주자 유입 문제에 대처하기 위해 새로 등장한 노사 간의 초국적 사회적 대화 노력과 앞에서 논의한 한-EU FTA 상황에서 새로 등장한 노사 간의 초국적 사회적 대화 노력은 주목할 만한 예외라 할 수 있다.

또 하나의 이유는 동아시아의 다국적기업들 상당수가 이미 공급사슬 문제를 다루기 위한 정책들을 마련해두었다는 사실과 관련이 있다. 지역 차원의 협력이나 FTA를 통해 사회적 대화 주체들과 기관들의 통합과 제도화를 심화시키는 것은 이 수준에서 초국적 사회적 대화 이니셔티브를 활성화하는 데 도움이 될 수 있을지 몰라도, 초국적기업협약이나 노조가 적극적으로 참여하는 CSR 이니셔티브와 같은 민간부문의 사적 대화 이니셔티브를 확산시킬 수 있을지는 미지수다. 실제로 이러한 민간부문의 사적 이니셔티브들은 그 정의상 자발적이며, 이들의 향후 발전경로는 특히 기업과 국제산별노조 등 참여하는 당사자들의 의지에 따라 대체로 결정될 것이다. 그렇긴 해도, 그리고 2019년 2월 전문가회의 결론문에서도 언급되었듯이, 각 정부는 민간부문의 사적 대화 이니셔티브를 촉진하는 것을 포함하여 모든 수준에서 우호적 환경을 조성할 의무가 있다.

흥미롭게도 한국 측 전문가는 동아시아에서 초국적 사회적 대화를 활성화하는 중요한 첫 단계는 다국적기업과 관련된 현안을 해결하기 위해 기존 국가 차원의 사회적 대화 기구를 활용하거나 이러한 기구가 없는 경우에는 새로 설치하는 것이라고 언급했다.[18] 동아시아의 초국적 사회적 대화를 강화하는 결정요인에 관한 연구 프로그램은 글로벌 공급사슬 내에 양질의 일자리를 보장하는 것을 목표로 노사정, 시민사회, 다국적기업 및 하도급업체의 역량구축을 포함하여 지역활동을 위해 맞춤형으로 수립되어야 할 것이다.[19] KLI

18) ILO(2019), Report of proceedings of the Meeting of Experts on Cross-border Social Dialogue, Geneva, 12-15 February, p.89 참조.
19) Ibid. pp.56 & 120.

Special Feature

사용자 관점에서 본 초국적 사회적 대화

Renate Hornung-Draus (국제사용자기구(IOE) 부회장, 독일사용자연합(BDA) 유럽 및 국제부문 상무)

■ 도 입

일반적으로 사회적 대화는 근로조건, 노동시장의 작동 및 사회정책에 영향을 미칠 목적으로 '사회적 파트너'인 사용자 및 근로자 대표 간에 이루어지는 구조적이고 체계적인 협력으로 정의된다.

세계적 수준에서 사회적 대화의 중요성은 2019년 6월 21일 제네바에서 개최된 ILO 총회에서 채택된 일의 미래를 위한 ILO 100주년 선언(ILO Centenary Declaration for the Future of Work)[1]에서 재확인되었다. 이 선언은 "단체교섭과 노사정 협력을 포함한 사회적 대화는 모든 ILO 활동의 근간을 이루며 ILO 회원국들의 성공적인 정책 및 의사결정에 기여한다"고 명시하고 있다.

사회적 대화는 매우 다양한 관행들로 구성되어 있으며, 양자간(사회적 파트너들에 국한) 또는 3자간 대화(사회적 파트너들과 정부/정부기관)로 나타날 수 있다. 이러한 사회적 대화는 공장, 기업, 산업부문(sector)/산업, 경제 전체, 국가 단위 또는 초국적 수준에서 이루어질 수 있다.

1) ILO 100주년 선언은 레바논 UN 대사 겸 상임대표인 Salim Baddoura(의장), 네덜란드의 Catelene Passchier(근로자 측 부의장), 독일의 Renate Hornung-Draus(사용자 측 부의장)가 이끄는 전원위원회(Committee of the Whole)에 의해 2019년 ILO 총회에서 협의되었다.

초국적 사회적 대화의 구체적인 형식은 2019년 2월 ILO 에서 개최된 노사정 3자 전문가회의[2]의 주제로 다루어졌다. 이 회의는 "지난 1세기 동안 세계화 및 지역통합의 심화에 대응하여 초국적 사회적 대화를 위한 공간이 크게 늘어났다"고 결론을 내렸는데, 이 결론문은 더 상세하게 검토할 필요가 있다.

사용자 및 근로자 대표 간의 상호작용은 국가별로 상이한 사회경제적 전통 및 법제에 깊이 뿌리를 두고 때문에 사회적 대화는 전통적으로 국가체계 내에서 이루어져 왔다. 역사적으로 사회적 대화는 서유럽 국가들에서 처음 시작되었다. 19세기 후반 사회적 대화의 출현은 산업화 및 대량생산 과정과 연관되어 있는데, 이러한 과정은 근로자들에게는 노조를 결성함으로써 단체행동을 조직화할 수 있는 체계를 제공하였고, 이에 대한 대응으로서 사용자단체의 출현, 단체교섭을 통한 노사갈등 해결기제의 개발 및 여타 형태의 노사간 대화의 발전 계기가 되었다. 1990년대 이후 일반적으로 세계화와 디지털화라는 용어로 포괄되는 정치적, 기술적 및 시장주도적 발전은 사회적 대화가 가장 발달했던 산업화된 국가들에서 표준화된 대량생산이 감소하는 결과로 이어졌다. 이러한 결과는 전통적 형태의 사회적 대화를 약화시키고 변화를 요구하는 요인으로 작용하였다.

유럽연합(European Union, 이하 EU)과 같은 지역적 수준에서든 아니면 국제무역의 발전, 생산과정의 국제화 및 그에 따른 ILO에 의한 세계적 차원의 고용규제 및 사회적 규제가 있는 세계적 수준에서든 간에, 실제로 초국적 사회적 대화의 발달은 경제통합과 이에 수반되는 고용규제 및 사회적 규제와 관련이 있다. 그러나 초국적 사회적 대화는 국가적 상황에서 출현한 다양한 형태의 노사관계와 별도로 이해해서는 안 된다. 초국적 사회적 대화가 실제로 발전하고 현장에서 실효성을 갖기 위해서는 상호 합의하에 수용된 초국적 정책체계에 기초해야 하며 이 체계는 국가별로 상이한 노사관계 제도 및 전통과도 양립 가능해야 한다.

2) 초국적 사회적 대화에 관한 ILO 전문가회의의 결론문(Conclusions)은 스위스의 Jean-Jacques Elmiger 대사(의장), 미국의 Christy Hoffmann(근로자 측 부의장), 독일의 Renate Hornung-Draus(사용자 측 부의장)이 주도하여 2019년 2월 12~15일 제네바에서 협의되었다.

■ 국가별 노사관계 제도의 이질성

국가적 상황에서 진행되는 사회적 대화의 구체적인 형태는 사회경제적 및 법적 전통에 의해 좌우되며, 특히 법제/법적 규제, 단체교섭, 개별 계약관계(contractual arrangements)에 부여된 역할과 이러한 영역들을 어떻게 구분하고 있는가에 의해 결정된다.

법제/고용 관련 법적 규제, 단체교섭, 개별 계약관계 간의 관계

EU 내에서도 또는 더 세계적인 차원에서 보더라도, 법제/고용 관련 법적규제, 단체교섭 및 개별 계약관계와 관련하여 다양한 국가제도 간에 중요한 차이가 있다.

스칸디나비아 국가들의 경우 단체협약은 전통적으로 지배적인 노동시장의 규제 형태였다. 예컨대 덴마크의 경우, 1899년에 처음 체결된 사용자단체(DA)와 노조(LO) 간의 전국 기본협약(Main Agreement)은 덴마크에 고용법제가 거의 존재하지 않음을 의미한다. 사회적 파트너들은 다른 국가에서라면 법으로 관례적으로 규제하는 사항들도 포함하여 고용 및 노사관계의 모든 이슈들을 사실상 단체협약에 기반을 두어 자율적으로 규제한다. 단체협약 규정들의 상세한 정도를 감안하면, 개별 고용계약은 부수적인 역할을 담당하며 단지 해당 단체협약이 규제하지 않고 남겨둔 공간을 채우고 있다.

남부유럽 국가들, 특히 프랑스, 스페인, 포르투갈 및 그리스는 입법적 접근방식이 지배적이라는 특징이 있다. 단체협약이 존재하는 경우, 그러한 단체협약은 법에 의해 시행되는 경우가 많으며 일부 경우에는 형법에 의해 시행되기도 한다. 개별 계약관계의 형식과 포함 가능한 내용도 법에 의해 매우 상세하게 규제된다.

이러한 국가들 중 일부에서는 특정 사회정책 법제의 실질적 내용을 사회적 파트너들이 먼저 협상하는 것이 관례이기도 하다. 예컨대 벨기에에서는 산업안전보건 법제의 내용을 사회적 파트너들이 협상한 이후에 칙령에 의해 법률로 전환한다.

이와는 대조적으로 독일에서는 해고로부터 보호 및 안전보건기준과 같은 개별적 고용권리와 공동결정규칙(codetermination rules)을 주로 명시하고 있는 고용법제와 임금, 근로시간, 유급휴가 등의 근로조건을 다루면서 전적으로 민법에 의해 규율되며 어떠한 국가의 개입도

없이 체결되는 단체협약이 엄격하게 구분된다. 개별 계약관계의 범위도 대부분의 다른 유럽 국가들보다 넓다.

영국의 노동법 전통에서는 개별 계약관계가 단체협약보다 우세하며 지배적인 고용관계 형태이다. 단체교섭은 1980년대까지는 매우 발달했지만 이후 주변적인 현상으로 축소되었다.

미국에서도 유사한 발전이 있었다. 노사관계에 대해 매우 적대적인 접근방식을 취하고 있었던 1935년 전미노사관계법(National Labour Relations Act of 1935)을 현대화하기 위한 노력은 모두 실패하였다. 세계화 과정은 노조조직률 및 단체협약 적용률의 급격한 하락을 수반하였다. 개별 계약관계는 이제 지배적인 고용관계 형태가 되었다.

아시아 국가들의 노사관계는 법제와 집단적 제도(collective arrangements)에 부여된 역할이 크다는 특징이 있다.

국가별 단체교섭제도의 차이점

전통적으로 중추적 기능을 담당해온 단체교섭은 그 체계와 관행에 있어 국가별로 상당한 차이가 있다.

단체협약의 법적 지위, 보급상황 및 중요성

이러한 차이는 주로 기업 수준의 단체협약, 산업부문별(sectoral) 또는 수평적 단체협약의 구조, 적용범위, 법적 지위, 보급상황 및 중요성과 관련되며, 예를 들면 다음과 같다.

- 직종별 협약(영국, 미국) VS. 산업별 협약(독일, 이탈리아, 스칸디나비아) 또는 두 유형의 조합
- 다기업(multi-company) 협약(스칸디나비아 국가, 독일, 스페인, 프랑스, 이탈리아) 대 기업수준의 협약(미국, 한국, 일본, 영국) — 이와 관련하여 한국의 노사관계는 흥미로운 발전을 해왔으며, 서유럽 및 미국의 노사관계 발전과는 대조적이다. 서유럽과 미국에서는 단체교섭이 분권화되었고 그 역할이 감소하거나 심지어 완전히 사라진 경우도 있는데 반해, 한국에서는 기업 수준의 교섭에서 산업 수준의 단체교섭의 역할이 강화되는 방향으로 발전하는 경향을 보였다.

- 범산업부문(cross-sectoral) 전국단체협약은 스칸디나비아, 프랑스, 스페인에서는 일반적이지만, 미국, 독일, 영국에는 존재하지 않는다.
- 단체협약의 법적 지위는 개별 고용계약에 포함되는 경우에만 법적 효력을 가지는 '신사협정'(영국)에서부터 사법상의 의무인 경우(미국, 스칸디나비아, 독일)와 때로는 형사제재도 부과(스페인, 벨기에, 프랑스)할 수 있는 법적 효력이 있는 경우에 이르기까지 다양하다. 일부 경우에는 단체협약에 법적 효력을 부여하기 위해 국가 인정 또는 등록 절차가 필요하다.
- 법적 위계(프랑스, 스페인, 이탈리아) VS. 특정성의 원칙(specialty principle)(독일) — 법적 위계가 있는 경우 범산업부문 협약은 산업부문별 협약에 우선하며 산업부문별 협약은 기업별 협약에 우선한다.
- 협약의 적용범위를 교섭 당사자로 한정하는 경우(독일, 이탈리아, 스칸디나비아) VS. 보편적 확장(erga omnes extension)(프랑스, 스페인, 벨기에) 또는 미국의 클로우즈드숍(closed shop)

또한 근로조건을 규제함에 있어 단체협약 갖는 사실상의(de facto) 중요성은 보편적 효력 확장에 일반적으로 의지하는 국가의 경우 100%에서 스칸디나비아 국가들의 경우 80~90%, 영국은 거의 '0'에 가까운 수준에 이른다는 것을 유념하는 것이 중요하다. 그러나 1990년대 이후 단체협약 적용률은 대부분의 산업화 국가들에서 지속적으로 감소하였다.[3)]

주체의 정의 및 정당성

단체교섭 주체의 정의 및 정당성(legitimacy)은 국가별로 상이하다. 벨기에, 프랑스 및 스페인 등의 일부 유럽 국가의 경우, 노조와 사용자협회는 법이나 국가기관에 의해 그 대표성이 명시적으로 인정되는 경우에만 사회적 파트너로서 정당성을 지닌다. 북유럽 국가들, 독일, 영국, 미국 등에서는 교섭을 실시할 수 있는 사실상의 지위에 있는 조직들을 사회적 파트너로 정의하고 인정하며, 위와 같은 지위란 노조의 경우 쟁의행위를 통해 교섭을 강행할 수 있고 체결된 협약의 효과적인 이행을 보장할 수 있는 역량을 의미한다.

3) OECD Employment Outlook 2019, p.190 ff.

단체교섭에서 국가의 역할

단체교섭에서 국가의 역할도 국가에 따라 차이가 있다. 예컨대 프랑스에서는 국가가 사회적 파트너들에게 특정한 주제에 관하여 단체교섭의 개시를 요구하는 것이 법적으로 용인되며 일반적인 관행이다. 핀란드, 포르투갈, 아일랜드 및 이탈리아에서는 정부가 참여하는 범산업부문 전국교섭이 통상적이다. 베네룩스 국가들에서는 국가가 임금교섭의 적용범위에 제한을 둘 수도 있다. 이와는 대조적으로 독일에서는 사회적 파트너들이 국가의 개입 없이 자율성의 틀 안에서 교섭한다.

단체교섭에 관한 규칙

파업권, 조정, 중재 등과 같은 갈등관리 수단들과 관련하여 중요한 차이들이 존재한다.

- 헌법에 보장된 개인적 권리로서의 파업권(프랑스, 스페인, 이탈리아 등) VS. 집단적으로 합의된 제도(스칸디나비아) VS. 집단적으로만 실행 가능한 '최후수단성(ultima ratio)'의 원칙(독일)
- 파업이 개인적 권리가 아닌 독일과 스칸디나비아에서는 단체협약에 일반적으로 해당 협약의 유효기간 동안 '평화의무' 조항이 포함된다. 이러한 평화의무는 기업들이 단체협약을 체결하는 주된 동기가 되었다. 파업권이 개인적인 권리인 국가에서는 그러한 평화의무는 불법이거나 심지어 위헌이기도 하다.
- 해당 사용자와의 노동쟁의와 직접적인 관련이 없는 정치적 파업의 합법성에 있어서도 상당한 차이가 존재한다.
- 특히 국가의 역할과 관련하여 조정 또는 중재에 관한 규칙은 국가별로 상이한 구조를 보인다. 스페인에서는 정부가 파업을 해결하기 위해 구속력 있는 중재절차를 지시할 수 있다. 프랑스에서는 노동쟁의 해결을 위해 도지사(Prefect) 및 국가 근로감독국이 관여하는 조정을 활용한다. 스웨덴에서는 파업 위협만이 존재하는 경우에도 국가기관이 중재자를 지명할 수 있다. 이와는 대조적으로 덴마크에서는 국가가 이 분야에 어떠한 개입도 하지 않는다. 덴마크의 중재 절차는 교섭 당사자들이 별도로 위임한 중재법원 또는 노동법원을 통해 해결되는 경향이 있다. 독일에서는 조정/중재제도 자체가 해당 사회적 파트너들

이 체결하는 단체협약을 통해 합의된다.

이와 같은 국가별 전통의 차이 때문에 파업권은 초국적 또는 세계적 수준에서 규정된 적이 없다. ILO 협약 제87호와 98호도 파업권을 규정하고 있지 않다. 또한 유럽이사회(Council of Europe) 및 EU의 관련 문건들도 파업권을 항상 국가 수준에서 규제되는 대상으로 언급하고 있다.[4)]

국가별 상황에 따른 다양한 형식의 사회적 대화

국가별 노사관계제도의 이질성으로 인해 사회적 대화는 국가별 상황에 따라 공장, 기업, 산업부문/산업 또는 전국 수평적 수준에서 매우 다양한 형식으로 전개되었다.

- 사업장 수준에서의 협력(예컨대 공장 경영진과 노사협의회(works council) 간의 협력)
- 기업 경영진과 기업별 노조 간의 기업수준에서의 단체교섭
- 사용자단체와 노조 간의 산업부문별 수준(sectoral level)에서의 단체교섭
- 지역 또는 전국 차원에서 진행되는 사회적 파트너들 간의 직종 간(interprofessional) 수준에서의 단체교섭
- 사회적 규제 및 노동시장 규제에 관하여 정부가 사회적 파트너들과 진행하는 협의
- 국가 수준에서 사회적 개혁에 관한 합의 도출을 목적으로 사회적 파트너들과 정부 간의 노사정 3자 교섭

■ 초국적 사회적 대화

이론적으로 초국적 사회적 대화는 국가별 상황에서 진행되는 사회적 대화처럼 동일한 유형이지만 다양한 형식으로 나타날 수 있다.

4) R. Hornung-Draus(2018), "The Right to Strike in the ILO System of Standards: Facts and Fiction," *Comparative Labour Law & Policy Journal* 39(3).

- 다국적기업의 경영진과 지역적 또는 세계적 수준에서의 근로자 대표(예컨대 유럽노사협의회(European Works Councils)나 세계노사협의회(world works councils) 또는 국제산별노조연맹(Global Union Federations: GUF)) 간의 기업 수준에서의 협력
- 지역적 수준에서 진행되는 초국적 차원의 다기업 단체교섭
- 지역 차원의 산업부문별 사회적 파트너들 간의 산업부문별 지역적 수준에서의 협력
- 여러 지역의 초국적 사회적 파트너 조직들 간의 직종 간 수준에서의 협력
- EU 집행위원회(European Commission)가 사회정책 이니셔티브에 관하여 직종 간 또는 산업부문별 수준에서 유럽의 사회적 파트너들과 진행하는 협의
- 수평적 또는 산업부문별 수준에서 전 EU 차원의 협약 교섭
- 세계적 차원의 산업부문별 사용자연합과 국제산별노조연맹 간의 세계적 수준에서의 협력(예컨대 세계고용연맹(World Employment Confederation: WEC)과 유니글로벌유니온(UNI Global Union) 간의 협력)
- 직종 간 사회적 파트너 조직들 간의 세계적 수준에서의 협력(즉 국제사용자기구(International Organisation of Employers: IOE)와 국제노동조합총연맹(International Trade Union Confederation: ITUC) 간의 협력)

그러나 초국적 사회적 대화가 실제로 발전하기 위해서는 모든 주체들에게 적용 가능하면서도 그들 모두가 수용하는 국제적 규제체계가 필요하다. 그러한 체계는 매우 다양한 국가별 노사관계제도들과 양립 가능하여야 한다.

지금까지 국제체계가 사회적 기준 설정을 위한 정부 간 제도로서만 발전해왔다는 점을 감안하면, 초국적 사회적 대화가 주로 사회정책법제에 영향을 미치기 위해 사회적 파트너 조직들 간의 협력과 협의의 형태로 발전해왔다는 사실은 놀라울 것이 없다.

2005년 EU 집행위원회는 근로조건에 관한 자율적인 초국적 단체교섭을 위해 선택적 체계(Optional framework)를 구축하고자 시도하였다.[5)6)] 그러나 국가별 체계의 이질성은 너무나

5) European Commission: Social Agenda 2005-2010.
6) E. Ales, S. Engblom, F. Valdés Dal-Ré et al.(2006), "Transnational collective bargaining: Past, Present and Future," Final report for the European Commission, Brussels.

중요해서 유럽 수준에서 이를 통일하기는 불가능한 것으로 드러났고, 결과적으로 이러한 시도는 실패하였다. 2008년 EU 집행위원회는 이러한 규제 이니셔티브를 포기하였다.

이하에서는 유럽 및 세계적 수준에서 진행된 초국적 사회적 대화의 발전을 중점적으로 살펴보고자 한다.

■ 유럽의 사회적 대화

단일시장 프로젝트와 함께 출현한 유럽 수준에서의 사회적 대화

유럽 수준에서 노사관계가 출현한 데에는 두 가지 요소가 결정적인 역할을 하였다.

첫째, EU 집행위원회가 1973년에 최초의 사회정책 실행프로그램을 발표한 이후 유럽 공동체는 점점 더 많은 사회정책 지침들을 채택하였다. 이러한 추세는 EU 이사회(the Council)가 각료이사회(Council of Ministers)의 만장일치의 요건에서 벗어나서 가중다수결 표결방식으로 산업안전보건을 근거로 단일시장의 수립과 작동을 촉진하는 사회정책 지침을 채택할 수 있도록 허용한 1987년의 단일유럽의정서(Single European Act)에 의해 더욱 강화되었다. 사회정책 분야에서 EU 규제역량의 확대와 특히 가중다수결제(qualified majority voting)의 도입으로 인해 사회정책 영역에서 유럽 수준의 노조 및 사용자단체들의 입지가 크게 강화되었다. 사회정책에 대한 가중다수결제의 도입 이후 국가별 전략이 더 이상 효과적이지 못하게 되면서 이러한 단체들은 진정으로 유럽적인 로비방식을 개발해야만 했다.

둘째, 자크 들로르(Jacques Delors) EU 집행위원장의 주도하에 1985년 브뤼셀 발 뒤셰스(Val Duchesse)에서 개최된 최초의 사회적 대화 정상회담에 유럽의 사회적 파트너들이 초대되었으며, 이로 인해 유럽 수준의 사회적 파트너 조직들 간에 첫 접촉이 시작되었다(사용자단체로는 유럽사용자연합(Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe, 이하 UNICE)과 유럽공공부문사용자단체(European Centre of Employers and Enterprises Providing Public Services, 이하 CEEP), 노조는 유럽노동조합총연맹(European Trade Union Confederation, 이하 ETUC). 하지만 현재와 같은 유럽 수준에서의 사회적 파트너 간의 정기적

인 접촉은 1980년대와 1990년대 초반까지 EU 회원국들의 국가별 노사관계제도에서 갈등을 지양하고 보다 협력적인 방식을 지향하는 장기적인 추세가 있었기에 가능했다. 유럽 전반에서 나타난 쟁의행위로 인한 근로손실일수 감소 추세는 이를 보여주는 하나의 척도이며, 실제로 포르투갈과 이탈리아와 같은 국가에서는 과거에 갈등을 지향했던 노조들이 시장경제 원칙과 사용자와의 협력 원칙을 점차 인정하였고 이러한 내용을 단체협약의 형태로 명시하였다.

1992년 마스트리히트 조약상의 사회적 대화 제도화

1992년 마스트리히트 조약(Maastricht Treaty)에 의해 도입된 사회정책 규정들로 인해 유럽 수준에서 사회적 파트너들의 역할이 크게 강화되었다. 이 조약에 의해 도입된 협의 및 교섭 절차는 사회적 대화 체계 내에서 UNICE/CEEP와 ETUC에 의해 구체화되어 1991년 정부 간 회의에 제출되었다.

유럽의 사용자들이 EU 수준에서 사회적 대화의 강화를 제안한 이유는 정부 간 회의에 참가한 각국 정부들이 EU 사회적 권한의 확대를 추진하고 있었는데, 그 확대 범위가 너무 넓어서 심지어 일부 국가에서는 '근로조건'과 같이 사회적 파트너들이 자율적으로 교섭하는 영역까지 포함하였기 때문이다. 이러한 상황에서 UNICE는 국가 수준에서 사회적 파트너들의 역량이 약화된 만큼 이를 보완하기 위해 유럽 수준에서 사회 분야의 입법과정에 사회적 파트너들이 참여할 수 있는 가능성을 개선하는 것이 반드시 필요하다고 보았다.

UNICE/CEEP와 ETUC가 정부 간 회의에 제출한 절차상의 제안은 마스트리히트 조약 초안의 사회 장(social chapter)에 포함되었다[7]. 이 제안은 유럽의 사회정책 수립과정에서 사회적 파트너들의 역할에 관한 3개 주요 규정을 담고 있으며, 이 규정들은 오늘날까지 유지되고 있다.

7) 새로운 사회 장에 대한 영국의 지속적인 반대로 인해, 다른 국가 수반들은 기존 EC 조약의 사회 장은 변경하지 않은 상태에서 새로운 사회 장 초안을 사회정책 의정서(Social Policy Protocol)에 대한 부속 문서로 마스트리히트 조약에 포함시키기로 결정하였다. 사회정책 의정서는 11개 회원국(영국을 제외한 모든 회원국)이 새로운 규칙에 따라 사회정책을 채택하기 위해 EC 제도를 이용할 수 있다고 명시하고 있다. 1997년 암스테르담 조약이 채택되면서 사회정책 의정서는 암스테르담 조약으로 통합되었으며 EU 기능조약(Treaty on the Functioning of the European Union: TFEU)의 새로운 사회정책 장이 되었다.

- 협의: 발 뒤셰스 사회적 대화 체계 내에서 EU 집행위원회가 자발적 차원에서 실시한 이중 협의(double consultations)는 이제 마스트리히트 조약에 포함되어 집행위원회의 의무사항이 되었다.
- 교섭: 2차 협의 이후 사회적 파트너들은 집행위원회의 제안 내용에 대해 교섭 여부를 결정할 수 있으며, 집행위원회는 교섭기간 동안(최장 9개월이며 사회적 파트너와 집행위원회의 공동결정으로 연장 가능함) 통상적인 입법절차를 중단해야 할 의무가 있다.
- 이행: 이러한 기반 위에서 유럽의 사회적 파트너들이 채택한 합의는 집행위원회를 통해 각료이사회에 제출되어 각료이사회가 법적 구속력이 있는 문서화된 국제기준(instruments; 대부분의 경우 '지침')으로 채택함으로써 이행될 수 있으며, 또는 국가별 사회적 파트너들에 의해 자국의 전통에 따른 자발적인 경로를 통해 이행될 수 있다. 구체적으로 말하면 두 번째 방식은 협약체결 당사자들인 유럽의 사회적 파트너들이 국가별 회원조직들에 대해 해당 협약의 이행을 권고하는 것이다. 일반적으로 협약을 체결한 단체와 그 단체의 회원(조직 또는 기업) 모두에 대해 법적 구속력을 가지는 국가 차원의 단체협약과는 달리, 이러한 체계 내에서 체결된 유럽 차원의 협약은 국가별 회원조직이나 기업에 대해 그 이행을 강제할 수 없다. 왜냐하면 그러한 협약을 국가별 주체에 대해 집행할 수 있는 EU 수준의 체계가 존재하지 않기 때문이다.
- EU 사회정책 지침의 국내법화(Transposition) 과정: 유럽의 사회정책 지침은 전통적인 입법절차에 의해 채택된 것이든, 유럽 차원의 사회적 파트너들의 합의에 의한 것이든 관계 없이, 입법부에 의해서만이 아니라 특정 조건하에서는 사회적 파트너들의 국가수준에서의 합의를 통해 국내 규정으로 국내법화될 수 있다고 마스트리히트 조약은 최종적으로 명시하고 있다. 이러한 선택 가능성은 (근로시간 지침에서 이러한 방식을 최초로 도입한 덴마크 집행위원의 이름을 따서) 크리스토페르슨 조항(Christophersen-clause)'으로 알려져 있으며, 유럽 지침에서 다루고 있는 사안들이 국가 수준의 사회적 파트너들의 역량 범위 내에 있는 국가들에서 특히 중요하다. 이 조항은 일부 EU 및 유럽경제지역(European Economic Area: EEA) 회원국(특히, 덴마크, 이탈리아, 벨기에, 노르웨이)에서 근로시간, 유럽노사협의회, 정보 및 협의 등에 관한 지침을 국내법화하기 위해 적용되었다.

- 유럽 사회적 대화의 실제: 마스트리히트 조약의 체결로 유럽 수준에서의 초국적 사회적 대화는 완전히 새로운 단계에 접어들었다. 유럽통합 역사상 최초로 정치적 로비를 넘어선 책임을 지닌 사회적 파트너로서 사용자단체와 근로자단체의 역할이 유럽 수준에서 공식화되었다. 1994년 유럽노사협의회 지침(Directive on European Works Councils)[8]과 더불어 이러한 새로운 제도적 환경은 다양한 발전이 이루어질 수 있는 기반을 제공하였다.[9]

수평적 수준에서 유럽의 사회적 파트너들은 EU 이사회 지침(EU Council Directives)에 의해 시행되는 육아휴직, 단시간 근로, 기간제 계약 등에 관한 다수의 협약들을 교섭하였다. 더 나아가 국가별 사회적 파트너들에 의해 이행되는 원격근무(Telework), 남녀기회균등, 직장 내 폭력 및 괴롭힘, 적극적 고령화(active aging) 등에 관한 '자율적인' 기준협약(framework agreements)들을 체결하였다. 2019년에는 일의 세계에서의 디지털화에 관한 기준협약을 교섭하고 있다.

산업부문별 수준에서는 산업부문별 현안에 관한 공동의견과 권고사항을 교섭하는 '산업부문별 사회적 대화 위원회가 약 40개의 산업부문별로 설치되었으며, 이러한 공동의견과 권고사항의 예로는 보험산업의 디지털화에 관한 유럽보험협회(InsuranceEurope)와 유니유로파 파이낸스(UNI Europa Finance)의 공동권고안 또는 직업교육훈련에 관한 유럽금속업사용자단체(Ceemet)와 인더스트리올 유럽(IndustriAll Europe)의 공동권고안 등이 있다.

유럽노사협의회 지침(EWC Directive)에 의해 설립된 유럽노사협의회는 초국적 인적자원 개발과 관련한 정보공유와 협의를 위한 장이다. 많은 기업들의 경우 유럽노사협의회와의 대화를 통해 교육훈련, 여성의 승진, 구조조정 가이드라인, 디지털화와 같은 현안들에 관하여 경영진과 유럽노사협의회 간의 공동입장 또는 공동권고안을 채택하였다. 그러나 이와 같은 문건들은 구속력이 있고 집행 가능한 단체협약과는 그 성격이 매우 다르다. EWC는 근로조건

8) Directive *94*/45/EC.
9) R. Hornung-Draus, Europäischer Sozialer Dialog – Entwicklungsperspektiven und Grenzen aus der Sicht der Arbeitgeber, in: A. Höhland, C. Hohmann-Dennhardt et al., Arbeitnehmermitwirkung in einer sich globalisierenden Welt, Berlin 2005.

에 관한 초국적 단체교섭을 위한 체계를 제공하지 않기 때문에 합의된 원칙들은 각국의 제도적 환경 내에서 이행되어야 한다.

근로조건에 관한 집행 가능한 단체협약을 초국적 차원에서 조정하려는 노력은 유로화가 유럽의 단일통화로 도입된 때부터 시도되어 왔다. 1998년 유럽금속노조연맹(European Metal Federation, 이하 EMF)은 임금과 근로조건의 하향 경쟁을 막기 위해 국가별 단체교섭의 여러 기본원칙들을 담은 '유로 체제하에서의 단체교섭(collective bargaining with the Euro)'에 관한 '둔 합의서(Doorn agreement)'를 채택하였다. 그러나 서로 다른 국가별 노조들 간의 이해상충으로 인해 이러한 초국적 차원에서의 조정 시도는 실패하였고 결국 EMF도 포기하기에 이르렀다.

EU 정책체계 차원에서 유럽의 사회적 파트너들은 EU와 다른 지역 간의 사회적 대화에도 참여하여 왔다. 예컨대 EU의 EUROMED 이니셔티브에 의해 유럽 사용자단체인 BusinessEurope(UNICE의 후신)/CEEP와 ETUC는 BUSINESSSMED 및 아랍노동조합총연맹(Arab Trade Union Confederation)과 함께 공동 사회적 파트너 이니셔티브를 개발하였다. 이러한 공동 이니셔티브는 사회적 파트너 조직들의 역량구축, 단체교섭 방식, 이원적 직업교육훈련, 이주민의 노동시장 통합 등을 다루고 있다.

■ 세계적 수준에서의 사회적 대화의 과제

세계적 수준에서의 사회적 대화는 주로 두 가지 형식으로 발달하였다. 즉 세계적 차원의 사용자단체(IOE)와 근로자단체(ITUC)가 국제노동기구(ILO)를 통해 각국의 정부들과 노사정 3자 대화를 진행하는 방식과 국제산별노조연맹과 글로벌 기업들의 경영진이 기업 수준에서 대화를 진행하고 때로는 '국제기준협약(International framework agreements, 이하 IFA)'으로 공식화되는 방식이다.

ILO를 통한 노사정 3자 대화

ILO의 노사정 3자 대화는 1919년 ILO 창립 이후 계속 지속되어 왔다. 사회적 파트너들은 각국의 정부와 동일한 권리와 의무를 지닌 ILO 구성주체들이며, 이들은 국제노동기준(International Labour Standards: ILS)의 개발과 ILO 회원국들의 국제노동기준의 이행을 감독하는 것과 관련하여 ILO 총회뿐만 아니라 ILO 이사회에도 참여한다.

세계화가 진행됨에 따라 국제노동기준은 ILO 회원국 내에서의 이행에 그치지 않고 이를 넘어서는 새로운 역할을 맡게 되면서 삼자주의(tripartism)는 사용자들에게 더욱 중요하게 되었다. 국제노동기준과 특히 '핵심노동기준(Core Labour Standards: CLS)'은 다음과 관련하여 그 중요성이 점점 커지고 있다.

- 국제무역협정: 대부분의 새로운 세대의 무역협정들은 국제노동기준(핵심노동기준 또는 그 이상)을 언급하는 지속 가능한 발전 장(sustainability chapters)을 포함하고 있다.
- 글로벌 기업 수준에서의 대화: 다수의 IFA에는 핵심노동기준 또는 더 광범위한 내용의 국제노동기준이 언급되어 있다.
- 일방주의적 성격의 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility, 이하 CSR)에 관한 기업 행동규범에도 핵심노동기준이나 국제노동기준이 언급되어 있다.
- 기업과 인권에 관한 정책토론: 2011년 UN 인권이사회가 채택한 UN 기업과 인권 이행원칙(UN Guiding Principles on Business and human Rights)[10]에는 핵심노동기준이 언급되어 있으며, 이에 따라 핵심노동기준이 인권으로 인정되었다.

그러나 전 세계적인 제도적 수준에서의 노사정 3자 대화는 다음과 같은 다양한 발전들로 인해 어려움을 겪고 있다

- 세계화와 디지털화로 인한 국가별 사회적 파트너 조직들의 약화

10) UN Human Rights Council, Resolution 17/4, June 2011.

- 전적으로 정부 간 기구의 성격을 지닌 다른 UN 기구들(UNHRC, ECOSOC, UNEP, UNDP 등)에 의해 ILO 밖에서 사회정책 활동이 증가하면서 사회적 파트너들이 정책수립 과정에서 아무런 역할도 수행하지 못하는 상황
- 대부분 미국, 영국 및 호주의 다국적 기업들의 주도에 의해 국제표준화기구(International Standardisation Organisation, 이하 ISO)가 사회정책, CSR 및 인적자원 분야에서 채택한 국제상업기준들의 수가 증가한 현상. 원래 기술적 표준화에 국한되어 있던 상업적인 ISO 기준들은 법적 구속력이 없다. 그러나 주로 미국법에 의해 부과되어 역외효력(extra-territorial effect)을 지닌 공급사슬 의무사항들로 인해 미국과 관련된 기업들은 자사의 공급업체에 대해서도 사회적 기준 및 CSR ISO 기준을 준수하도록 요구하고 있다. 따라서 이러한 기준들은 전 세계에 걸친 글로벌 가치사슬에 참여하는 기업들에 대해 사실상 구속력을 가지게 된다.[11)]

국제기준협약(IFA)

IFA는 다국적기업과 근로자 대표 간에 체결되어 세계적 및 지역적 수준에서 모든 근로자들에게 적용되는 협약이다. 일부 협약은 하도급업체나 공급업체에 대해서도 적용된다.

IFA는 약 180개에 이르는 대규모의 국제적 기업들만이 체결했다는 점에서 소수현상에 머물러 있다. IFA는 기본적으로 국가 차원의 사회적 대화 전통이 강한 서유럽 국가들, 높은 노조조직률을 특징으로 하는 세계화된 산업부문들, 그리고 이미 유럽노사협의회나 세계노사협의회가 구성되어 있는 기업들에 한정되어 있다. 대부분의 IFA는 프랑스 다국적 기업들이 체결하였고, 그다음은 독일 기업들이다. 2000년과 2010년 사이에 가장 활발하게 IFA가 체결되었으며, 그 이후 연간 새로 체결된 IFA 건수는 급격히 감소하였다.

IFA의 운영규칙 및 협약 당사자들의 권리와 의무를 명시한 전 세계적 차원의 법체계가 없고, 또한 앞에서 설명한 바와 같이 그러한 체계의 수립은 불가능한 것으로 드러났기 때문에

11) 상업적인 ISO 기준을 준수하도록 경향이 독일의 노사관계제도에 미치는 부정적 영향에 대해서는 R. Hornung-Draus(2015), "Le modèle allemand face au défi de l'intégration européenne et de la mondialisation," in: Alain Supiot, L'entreprise dans un monde sans frontières, Paris 참조.

IFA는 국가별 법체계 내에서 체결된 협약과는 성격이 매우 다르다. 통상적으로 IFA는 기업이 사업활동을 하고 있는 각 국가체계 내에서 이행되어야 하는 공동의 가치와 원칙들을 명시하고 있다. IFA가 다루는 주제들은 주로 노동에서의 기본원칙과 권리(Fundamental Principles and Rights at Work), 사회적 대화, 윤리와 CSR, 기회균등, 다양성, 차별금지, 숙련개발, 이동성 및 산업안전보건과 관련된다.

기업들이 이러한 IFA를 체결하는 근본적인 동기는 IFA가 자사의 CSR 행동규범과 윤리의무를 EU나 세계적 수준에서 보다 잘 이행하는 데 도움을 제공하기 때문이다. 또한 IFA는 기업이 전 세계적인 사업활동을 하는 데 있어 차이점들에 대처하고 위험을 관리하는 데에도 유용한 도구로 간주된다. 그러나 노조들은 본사 경영진에 의해 IFA의 파트너로 인정받음으로써 노조 세력이 약한 국가에서 국가별 노조를 강화하고 초국적 수준에서 노사관계를 구축하기 위해 사용하는 조직화를 위한 도구로 IFA를 주로 인식하고 있다.

■ 결 론

초국적 사회적 대화의 미래는 운영규칙을 정의하고 법체계, 목적 및 정당성을 부여하는 지역적 및 세계적 차원의 제도들과 연관되어 있다. 20세기 서구 산업화 국가들의 노사관계에서 핵심요소였던 임금교섭을 초국적 수준으로 끌어올리려는 노력은 지금까지 모두 실패하였고, 국가별 제도적 환경의 이질성으로 인해 초국적 임금교섭 체계를 수립하는 것은 가능하지 않을 것이기 때문에 그러한 노력은 이후에도 실패할 가능성이 높다. 사회적 파트너들이 사회정책의 수립에 기여함으로써 초국적 사회적 대화의 주요 역할은 지역적 및 세계적 차원에서 제도적 수준에 머물 것이다. 이러한 맥락에서 사회정책을 다루는 세계적 또는 지역적 기구 내에서 제도화된 역할을 세계적 차원의 사회적 파트너 조직들에 부여하는 것은 지극히 중요하다. 2019년 UN 총회에서 프랑스, 독일 및 터키 정부가 국제사용자기구(IEO)와 국제노동조합총연맹(ITUC)에 대해 옵서버 지위를 부여할 것을 공동으로 요청[12]한 것은 이러한 방향에서 매

12) 프랑스, 독일, 터키의 대리공사가 UN 사무총장에게 보낸 2019년 8월 16일자 서한.

우 중요한 첫걸음이다. 사회적 파트너 조직들의 과제는 국가 수준에서 그들의 대표성과 역량을 강화함으로써 사용자들과 근로자들의 통합된 입장들을 대변하는 데 있어 각자의 정당성이 인정되고 수용되도록 하는 것이다. KLI

Special Feature

글로벌 노사관계의 진화 : 글로벌협약과 유니글로벌유니온

Christy Hoffman (유니글로벌유니온 사무총장)

■ 서 론

글로벌협약(Global agreements)은 초국적 사회적 대화(cross-border social dialogue)의 중요한 형태로서 중요성이 점차 커지고 있으며, 이는 국제노동기구(International Labor Organization, 이하 ILO) 등 다수의 국제기구들도 인정하는 바이다(글로벌협약은 국제기준협약(International Framework Agreements: IFA) 또는 초국적기업협약(Transnational Company Agreements: TCA)으로도 알려져 있다). 실제로 2019년에 개최된 ILO 초국적 사회적 대화에 관한 전문가위원회 회의(이하, 전문가회의)는 ILO가 "양질의 일자리 부족을 해소하고 노동권을 증진하기 위한 도구로서 초국적기업협약의 체결을 촉진"해야 한다는 결론을 내렸다.[1] 국제산별노조연맹(global union federations)과 다국적기업 간에 체결되는 이러한 협약은 다국적기업의 모든 근로자들에게 적용되는 구체적인 권리와 기준을 규정하고 있다(그리고 이 협약이 하도급업체 및 공급업체에 대해서도 적용되는 경우가 점차 늘어나고 있다).

1) International Labour Organization(2019), *Conclusions of the meeting of experts on cross-border social dialogue*, Geneva, Governance and Tripartism Department, ILO, p.5, paragraph 4. 이 글의 저자는 이 전문가위원회에서 근로자 대변인 역할을 하였다.

물론 글로벌협약이 만병통치약은 아니지만 많은 국가에서 결사의 자유에 대한 권리와 교섭할 권리가 무시되는 우려스러운 상황을 해결할 수 있는 중요한 도구이다. 실제로 아래에서 논의되듯이 이러한 권리에 대한 공격은 계속 증가하고 있으며 단체협약의 적용을 받는 근로자들의 비중은 전 세계적으로 계속 감소하고 있다.

글로벌협약은 국제기준과 기본원칙[2]에 포함되어 있지만 오늘날 경제에서 무시되는 경우가 많은 조직하고 교섭할 기본적 권리들을 확보하는 데 중점을 두고 있다. 유니글로벌유니온(UNI Global Union, 이하 UNI)의 현재 글로벌협약들은 대부분 ILO 협약들에서 한 단계 더 나아가 노조 조직화를 반대하거나 방해하지 않겠다는 사용자들의 명시적인 약속을 포함하고 있다. 일부 협약은 더 나아가 조직화 과정에서 노조가 근로자들에 접근할 수 있도록 허용하고 있다. 보다 최근에는 다수의 기업에서 글로벌 인력의 역할이 확대되는 것과 함께 일부 글로벌협약은 직장 내 성희롱 근절에 대한 약속, 산전후휴가 또는 디지털 연결차단권과 같은 새로운 현안들을 포함하기 위해 그 범위가 확대되었다.

글로벌협약은 다국적기업이 그 경영모델과 무관하게 자사의 사업활동 전반에 대해 책임이 있으며, 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility, 이하 CSR) 정책은 노조의 참여 없이 단독으로는 신뢰할 수 있는 선택지가 아니라는 인식을 포함하고 있는데, 이러한 내용은 UN 기업과 인권 이행원칙(UN Guiding Principles on Business and Human Rights)[3]과도 일치한다. 실제로 글로벌협약은 기업의 인권실천점검의무(human rights due diligence)의 중요한 요소로 볼 수 있다.

서비스직 근로자들을 대변하는 국제산별노조연맹인 UNI의 관점에서 보면, 세계경제에서 노사관계가 진화하고 있다는 것을 보여주는 증거로서 글로벌협약의 영향력과 적용범위는 향후에도 계속 증가할 것이다.

2) International Labour Organization(2010), *ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and Its follow-up*, Geneva, ILO, p.7, paragraph 2.
3) United Nations(2011), *UN Guiding Principles on Business and Human Rights*, New York, United Nations.

■ 배 경

지난 수십 년에 걸쳐 경제적 불평등의 급격한 확대와 이것이 인류에 미치는 위협에 관한 보고서는 셀 수 없을 정도로 많다. 이러한 경제적 불평등의 확대에 더해 세계화와 기술적 변혁까지 진행되면서 근로환경은 잔혹함과 불안으로 점철되는 경우가 많으며 사회정의는 요원해졌다.

결사의 자유에 대한 존중은 위기에 처해 있다. 노조활동가들은 반노조 정서가 나날이 악화되고 있다는 것을 직접적으로 인식하고 있지만, 투자자들을 대상으로 다국적기업의 사회적 책임관행에 대해 자문을 제공하는 저명한 연구센터인 비제오(Vigeo)도 최근의 보고서에서 이 문제를 매우 자세히 연구하였다. 비제오 보고서에 따르면 그동안 면밀히 관찰한 수천 개의 다국적기업들의 CSR 이행의지 중 결사의 자유에 대한 의지가 가장 약한 것으로 나타났다.[4] 비제오의 한 연구자는 다국적기업들이 다른 분야에서는 가시적인 진전을 이루었음에도 결사의 자유에 대한 존중은 오히려 후퇴하고 있다고 지적하였다. 이러한 비제오의 연구결과와 일치하는 국제노동조합총연맹(International Trade Union Confederation: ITUC)의 연구에 따르면, 근로자들이 노조를 설립하거나 가입할 권리를 인정하지 않는 국가의 수는 2018년 92개국에서 2019년 107개국으로 증가하였다.[5]

이와 관련하여 이 주제에 관한 글로벌 딜(Global Deal),[6] 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development, 이하 OECD)[7] 및 ILO의 최근 보고서도 기록하고 있듯이 단체협약 적용률도 전 세계적으로 감소하였다. 이러한 감소는 전 세계적으로 민주주의를 위협하는 소득불평등과 부의 불평등의 급격한 확대와도 직접적으로 연관되어 있다.

4) Delautre, G.(2019), "Uneven practices in voluntary labour commitments," cited in ILO, Report for discussion at the meeting of experts on cross-border social dialogue, Geneva, ILO, p.41, paragraph 3.
5) ITUC(2019), *Global Rights Index 2019,* Brussels, ITUC, p.6.
6) Global Deal – OECD – ILO(2018), "Building Trust in a Changing World of Work – The Global Deal for Decent Work and Inclusive Growth Flagship Report 2018," Geneva, The Global Deal.
7) OECD(2017), "Collective Bargaining and Workers' voice in a Changing World of Work," Paris, OECD, p.126, paragraph 6.

각국 정부는 투자유치를 위해 노동기준과 그 집행을 경쟁적으로 완화하고 있다. 국제시장에서 경쟁해야 한다는 압박감은 정부들로 하여금 노동기준에 대한 존중을 포기하도록 쉽게 유도할 수 있는 반면, 이로 인해 발생하는 거버넌스 격차(governance gaps)는 개인이나 기업의 위법행위에 대해 적절한 제재나 구제방안 없이 넘어가는 허용적인 환경을 제공한다.

UNI 가맹조직들은 이러한 권리의 결핍(deficits in rights)을 직접적으로 목격하고 있다. 예컨대 UNI 가맹조직들은 독일 다국적제약사인 프레지니우스(Fresenius)가 한국을 포함한 전 세계적인 사업활동 중 보여준 우려스러운 수준의 노동학대 패턴에 대해 기록하였다. 한국 노조들은 프레지니우스가 반노조적 괴롭힘(anti-union harassment), 임금 및 근로시간 문제, 노조와 협의 없는 고용규칙의 부당한 변경에 관여했다고 보고한다. 전 세계 노조들은 근로자들의 권리가 존중되도록 보장하고 현지 경영진에 대해 기업의 행동규범보다 더 강력하게 책임을 물을 수 있도록 보장하기 위해 글로벌협약의 체결을 촉구하고 있다.

기업의 책임을 묻지 않을 경우 근로자들에게 발생할 수 있는 나쁜 결과의 가장 극단적인 사례가 1,134명 이상의 근로자들의 목숨을 앗아간 방글라데시 라나플라자 건물 붕괴사건(Rana Plaza collapse)이다. 이 사건에서 의류 공급업체의 현지 경영진은 방글라데시의 기본적인 법적 요건은 물론이고 안전한 일터에 대한 자사 근로자들의 권리를 완전히 그리고 의도적으로 무시하였고, 그 결과 수천 명의 사상자가 발생하였다. 당시 라나플라자 건물에서 의류를 생산한 글로벌 기업들에 대해 분노한 대중은 윤리적인 대응을 요구했다. 이 사건은 현지 법의 취약성을 보여주는 사례라기보다는, 오히려 기업들로부터 경쟁적인 압력을 받으면 현지 정부가 법을 전혀 집행하지 못한다는 것과 글로벌 기업들이 자사의 공급사슬 내에 충분한 기준을 집행하지 않고 있다는 것을 보여주는 전형적인 사례이다.

■ UNI와 글로벌협약

UNI는 전 세계 150개국 이상에서 가장 빠르게 성장하는 산업부문의 근로자 2천만 명 이상을 대변한다. UNI의 가맹노조들은 통신, 민간보안, 우편 및 물류, 청소, 소매, 금융, 돌봄, 그래픽 등을 포함한 산업의 근로자들을 대변한다. UNI는 해당 산업부문에서 노조의 입지를 강화

하기 위한 노력의 일환으로 다양한 그룹의 사용자들과 약 60개의 글로벌협약을 체결하였다. 2018년 6월에 개최된 UNI글로벌유니온 세계총회 이후 UNI는 거의 총 12개에 달하는 글로벌협약을 보완, 갱신 및 체결하였다. 대부분의 협약이 유럽 기업들과 체결한 것이지만 일본, 브라질, 인도네시아 및 남아프리카 공화국의 기업들과도 협약을 체결하였다.

이러한 협약을 체결한 사용자들은 세계 최대 규모의 민간부문 사용자들을 대표한다. 까르푸의 37만 4천 명 근로자들은 2000년 이래 글로벌협약의 적용을 받아왔다. 120개국 이상에서 약 62만 명의 근로자들을 고용하고 있는 대규모 보안업체인 G4S는 2009년에 협약을 체결하였다. 이온(AEON)은 42만 명의 근로자들을 고용하고 있는 일본 최대 규모의 사용자로서 2014년에 협약을 체결하였다. 일부 글로벌협약은 직접 고용한 근로자들을 적용대상으로 하는 것에서 더 나아가 하도급업체의 의무사항도 포함하고 있으며, 일부 협약의 경우 자회사뿐만 아니라 프랜차이즈 가맹점도 적용대상으로 포함한다.[8)]

이러한 전통적인 글로벌협약 이외에도 UNI는 2013년 5월에 인더스트리올 글로벌유니온(IndustriALL Global Union, 이하 인더스트리올)과 함께 방글라데시 화재건물안전협정(Accord on Fire and Building Safety, 이하 방글라데시 협정)을 체결한 2개의 근로자단체 중 하나가 되었다. 지금까지 200개 이상의 브랜드사와 소매업체가 이 협정에 서명하였다. 전형적인 글로벌협약은 아니지만 이 '협정(Accord)'은 노사관계에서 UNI와 국제산별노조의 역할에 대한 하나의 전환점이 되었다. 근로자들의 생명을 구하는 이 방글라데시 협정은 방글라데시 기성품 의류산업(RMG industry)에서 근로자 안전이 최우선이 되도록 보장하였다. 이 협정은 2018년에 효력이 연장되었으며, 2019년 초에는 방글라데시 정부, 의류산업 및 노조 간에 새로운 구조로 전환하기로 합의가 이루어졌다.

8) 예컨대 오랑주와의 협약은 도급업체와 자회사를 적용대상으로 포함하고 까르푸와의 협약은 프랜차이즈 가맹점을 적용대상으로 포함하고 있다.

■ 글로벌협약 내용

결사의 자유 강화

초기 글로벌협약들은 지속적인 대화에 대한 기대뿐만 아니라 1998년 ILO의 노동에서의 기본원칙과 권리에 관한 선언(ILO's Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work)[9]을 통해 채택된 핵심노동기준(core labor standards)을 존중하겠다는 사용자들의 약속을 주로 반영하는 단순한 형태였다.[10]

그러나 지난 10년 동안 글로벌협약은 이런 매우 짧은 원칙의 선언에서 의무사항을 보다 명확하게 기술하는 방향으로 발전하였다. 결사의 자유에 관한 조문이 실제로 보다 쉽게 적용될 수 있도록 하기 위해 국제산별노조들과 사용자들 모두는 국제규범에 대한 언급 이외에도 상호 기대사항을 보다 명확히 서술하는 것을 선호하게 되었다.[11]

UNI의 글로벌협약에는 이제 일반적으로 근로자들이 사용자의 방해 없이 노조를 조직화할 수 있고 노조인정에 있어 어떤 장애물도 없을 것이며, 조직화를 보장하는 합의의 효력을 발생시키기 위해 노조가 근로자들에게 접근할 수 있도록 한다는 약속이 포함되어 있다. 최근에 유니크레딧(UniCredit)과 체결한 협약은 회사가 "모든 근로자들에게 회사의 중립적인 입장을 전달"할 것이라고 규정하고 있다.

결사의 자유 및 조직화 과정을 종합적으로 다루는 협약의 예로 가장 최근인 2016년에 체결한 시큐리타스(Securitas) 협약이 있다. 이 협약은 협약의 원칙에 따라 구체적인 인정협약과 접근협약(recognition and access agreements)은 지역 차원에서 협상한다고 규정하고 있다. 경영진은 조직화 과정 동안에 긍정적인 입장을 유지해야 하며 이러한 과정을 '반대하지 않을'

9) 각주 2 참조. 핵심노동기준은 결사의 자유 및 단체교섭에 대한 권리와 아동노동 및 강제노동의 금지를 포함한다.
10) 예컨대 2004년에 H&M과 체결한 초기의 협약은 1페이지 분량의 단순한 형태의 문서였다. 이 협약은 '기본적 인권' 및 핵심노동기준 목록을 명시적으로 언급하면서 UN 글로벌 컴팩트(UN Global Compact)와 OECD 다국적기업 가이드라인(OECD Guidelines for Multinational Enterprises)을 지지하겠다는 대규모 소매업체의 약속을 보여주고 있다.
11) 예컨대 ILO 핵심협약(core ILO Conventions), UN 세계인권선언(UN Universal Declaration of Human Rights), UN 기업과 인권 이행원칙, OECD 다국적기업 가이드라인 등이다.

것이다. 노조의 요청이 있을 경우, 자유롭게 선택할 권리는 서면으로 근로자들에게 안내될 것이다. 그리고 시큐리타스는 "현지 노조가 노조 가입과 지지에 따른 혜택을 설명할 수 있도록 접근협정(access arrangements)의 체결을 촉진하기 위해 지역 차원에서 협상할 것이다.[12)]

앞에서 서술한 이러한 명시적인 조문이 없더라도 조직화에 대한 사용자의 저항이 전형적으로 심한 국가에서도 글로벌협약이 활용된 바 있다.

상업부문에서 스페인의 인디텍스(Inditex) 그룹과 체결한 글로벌협약은 인디텍스 자회사인 자라(Zara)의 미국 근로자들이 공정한 과정(fair process)을 통해 조직화할 수 있도록 보장하는 데 활용되었다. 글로벌협약 덕분에 UNI, UNI의 가맹노조인 도소매업및백화점노조연합(Retail, Wholesale and Department Store Union: RWDSU) 및 자라는 사상 처음으로 자라의 근로자들이 노조 조직화에 적대적인 것으로 악명 높은 미국에서 자유롭게 노조를 결성하기 위해 투표할 수 있도록 보장할 수 있었다.

콜롬비아에서는 전국적으로 분포된 73개 매장의 근로자들이 새 노조를 출범시키고 교섭타결을 이끌어낼 수 있도록 하기 위해 까르푸와 체결한 협약에 의존하였다. 2012년에 콜롬비아의 노동조합은 콜롬비아 최대 규모의 소매업 노조로 발돋움하였으며, 12,000명 이상의 근로자들에 적용되는 소매업 사상 최초의 단체협약을 체결하였다.[13)]

또한 관리자가 노조를 '반대하지 않을 것'이라는 선언을 포함하고 있는 BNP파리바(BNP Paribas) 글로벌협약을 그 자회사인 미국 내 뱅크오브더웨스트(Bank of the West)에 적용하려는 논의가 현재 진행 중이다.

대화의 중요성

모든 글로벌협약에서 중요한 한 가지 특징은 협약 당사자들의 회의에 대한 약속이다. 문제점과 진행상황을 검토하고, 어떤 경우에는 특히 새로운 시장에 진출하거나 다른 변화를 추진

12) UNI와 시큐리타스 간에 체결한 협약에 포함된 노조의 권리에 관한 구체적인 조문에 관해서는 이 글의 부록 1 참조.

13) UNI Global Union(2012), *UNI Global Union Breaking Through Awards 2012,* Nyon, UNI Global Union.

하려는 회사의 결정과 관련하여 미래에 대한 계획을 세우기 위해 회의를 개최한다. 글로벌협약의 대부분은 연 1~2회 회의 개최를 의무화하고 있으며, 분쟁이나 갈등이 있을 경우 더 자주 만나는 것을 선택할 수 있도록 하고 있다.

DHL은 독일정부의 인가하에 UNI 및 국제운수노동조합연맹(International Transport Workers' Federation: ITF)과 의정서에 합의하였는데, 이 의정서를 통해 국제산별노조들과 DHL 글로벌 경영진은 지역 차원에서 해결할 수 없는 노사문제를 논의하고 해결하려고 시도하기 위해 연 4회 회의를 개최하기로 약속하였다. 이것은 터키에서 부당해고된 노조 지지자들이 복직되는 결과로 이어졌으며, 말레이시아, 세네갈 및 기타 지역에서 성공적인 조직화에도 기여하였다.

일본기업 이온과 UNI 간에 체결된 협약은 정기적이고 성공적인 대화의 모델이며, 이 협약은 노조가 회사의 지역적 확장을 지원하면서도 타국 근로자들의 권리가 존중되도록 보장할 수 있는 수단으로 간주된다. 한국의 경우에도 미국에 본사를 둔 다국적기업인 오라클(Oracle)과의 글로벌협약이 있었다면 한국 노조와 오라클 간의 문제도 방지할 수 있었을 것이다.

이러한 협약들은 지역적 및 국가적 수준에서의 조직화와 교섭을 대체하려는 것이 결코 아니며, 그보다는 특정 권리가 존중되는 것이 현지 관행이 아닌 경우에도 이러한 권리가 존중되는 관행을 확립하고자 한다. 노조 결성의 의지를 가진 적극적인 근로자가 없을 경우에는 이러한 협약도 변화를 야기할 수 없을 것이다.

조직화를 넘어서

오늘날 새로운 일의 세계에서 등장하는 도전과제 및 일부 현안은 일관된 글로벌 정책으로 대응해야 한다는 일부 기업들의 인식을 반영하여 글로벌협약은 진화하고 있다. 지난 몇 년간 이러한 협약들은 전 세계 모든 지역 근로자들의 핵심 권리를 확보하기 위해 성차별, 디지털화, 윤리적 영업관행 등을 명시적으로 포함하면서 그 적용범위가 넓어졌다.

디지털화로 고용환경이 급변하는 가운데 최근의 글로벌협약은 디지털화가 근로자들에게 미치는 부정적인 영향에 대처해나가고 있다. 2019년 2월 UNI와 스페인 통신사인 텔레포니

카(Telefonica) 간에 체결된 협약의 부속서에서 텔레포니카는 16개국 12만 1천 명 이상의 근로자들에 대해 연결차단권(right to disconnect) 보장을 약속하였다.[14)]

2019년 7월 프랑스 은행 크레딧 아그레콜(Crédit Agricole)은 디지털화가 근로자들에게 미치는 영향을 특별히 다루는 글로벌협약을 체결하면서, 신기술이 근로조건과 고용에 미치는 부정적인 영향을 제한하기로 약속하였고 근로자들이 디지털화에 뒤처지지 않도록 교육훈련 및 숙련향상교육을 받을 수 있도록 보장하였다.

UNI와 BNP파리바 간에 체결된 협약은 금융산업에서 최소한의 유급 육아휴직 규정을 담은 최초의 협약이며(여성 14주 및 남성 6일), 채용, 교육 및 승진에 관한 정책을 통해 은행에서 성평등을 확보하려는 전략을 추진하고 있다.

UNI와 이탈리아 은행 유니크레딧(UniCredit) 간에 체결된 협약 역시 금융산업에 또 하나의 혁신을 가져왔다. 이 협약은 비윤리적인 영업전술과 관련된 근로자들의 정서적 피해와 극심한 압박감을 인정하면서 책임 있는 영업요건을 포함하고 있다. 2019년 1월에 체결된 이 협약은 근로자들의 영업목표와 판매상품이 공정하고 투명하며 지속가능하면서도 고객의 요구를 충족시킬 있도록 보장하고 있다.

프랑스 소매업체 까르푸(Carrefour)는 자사의 글로벌협약을 통해 직장 내 성차별과 성희롱을 척결할 것을 약속하였다. 까르푸는 인식제고 및 예방 프로그램들을 도입하고 필요한 경우 성 기반 폭력(gender-based violence) 피해자들에게 적절한 지원을 제공하고 있다. 최근의 다른 협약들도 이러한 선례를 따라 성희롱 정책들을 포함하였다.

이러한 모든 협약들에서 핵심은 협약을 통해 권리의 체계를 수립하고 세부 사항들은 지역 차원에서 협상하도록 한다는 것이다. 예컨대 프랑스 통신사 오랑주(Orange)와 최근에 체결한 협약은 협약의 내용을 현지 사정에 맞게 조정하고 협약의 조건이 충족될 수 있도록 보장하기 위해 지역적 수준에서의 단체협약을 특히 강조하고 있다. 성평등에 관한 조문을 집행하기 위해 이 협약은 직장 내 평등에 관한 지역위원회를 설립할 것과 오랑주의 모든 대규모 자회사별로 지정된 직장 내 평등담당관들 간에 네트워크를 구축할 것을 규정하고 있다.

14) 텔레포니카는 '근로자들의 연결차단권'이 "근로자들의 사생활과 가정생활을 존중하기 위해, 그리고 최종적으로는 근로자들의 삶의 질과 건강을 존중하기 위해, 근로시간을 보다 잘 조직화하는 데 기본적으로 필요하다"고 인정하고 있다.

■ 글로벌협약의 집행

모든 글로벌협약은 이행과 이견해결을 위한 절차를 포함하고 있다. 일반적으로 노조들은 글로벌협약하에서 발생하는 문제를 세계적 차원의 분쟁해결절차에 회부하기 전에 먼저 지역적 및 국가적 수준에서 해결하려고 노력해야 한다.

글로벌협약의 적용이나 협상에 있어 최대 난점은 반노조 성향이 강한 국가에서 경영진의 반대에서 비롯된다. 이런 상황에서 현지 관리자들은 자국의 관행과 다른 규범의 적용을 거부하는 경우가 많기 때문에 관리자들에 대한 교육훈련이 충분하지 않을 경우 협약상의 의무를 현장에서 이행하기가 어렵다. 까다로운 사례의 경우, 일반적으로 세계적 수준에서의 논의를 통해 협약의 집행이 가능하다. 협약당사자들이 합의에 이르지 못하는 경우에 대비하여 다수의 협약들에는 공동으로 합의한 조정(mediation) 또는 구속력 있는 중재(arbitration)에 대한 언급이 포함되어 있지만, 아래와 같은 이유로 이러한 절차를 활용한 경우는 전무하다.

UNI는 글로벌협약을 체결한 기업이 사업활동을 하는 모든 국가에서 협약이 집행될 수 있도록 보장하기 위해 여러 가지 접근방식을 취한다.

먼저 협약의 조문을 통해 집행절차를 강화할 수 있는 방법을 모색한다. 예컨대 루마니아에서 전국적 차원에서 진행된 캠페인의 결과 탄생한 오샹(Auchan) 협약은 상업부문에서 중재조항을 포함한 최초의 협약이었다. 이 조항은 회사와 UNI 간의 미해결 쟁점은 "상호 합의한 독립적인 중재자에 의뢰하며 해당 중재자의 결정은 구속력을 가진다"고 명시하고 있다.

성공적인 집행의 또 다른 핵심요소는 국제산별노조들이 전 세계에서 동일한 사용자와 일하는 근로자들을 대변하는 노조들 간의 네트워크를 구축하여 다함께 모여 협약의 집행과 적용을 논의할 수 있도록 하는 것이다. 사용자들은 한 국가에서 의무사항을 이행하지 않으면 이러한 전체 네트워크로부터 압력을 받을 수 있다는 것을 알고 있다.

마지막으로 UNI는 글로벌협약의 집행을 지원하기 위해 새로운 인프라를 구축하려고 노력하고 있다. ILO는 다국적기업 선언(ILO MNE Declaration)과 글로벌협약하에서 발생하는 분쟁을 조정할 수 있는 전문적인 조정자 그룹을 확보할 것에 동의하였다. 기업들이 다른 안보다는 ILO 조정을 거부할 가능성이 더 적기 때문에 이러한 절차는 유용할 수 있다. UNI는 산하부문에서 ILO 조정을 활용하도록 장려함으로써 관련 경험을 축적하고, 이러한 노력이 글로벌

협약의 성공을 위한 의미 있는 기여라는 점을 ILO에게 증명하고자 한다. 둘째, 방글라데시 협정의 집행을 위해 처음 설립되어 UNI-인더스트리올 공동 프로그램으로 운영되고 있는 공급사슬근로자지원기금(Supply Chain Worker Support Fund)은 기존 기금을 활용하여 방글라데시 협정, 여타 후속 공급사슬협약 및 글로벌협약을 위한 새로운 중재집행 모델을 추진할 것이다.

구속력 있는 집행기제가 없더라도 협약 조문이 충분히 명확한 경우 글로벌협약은 반노조 정서가 강한 국가에서 조직화하려는 노조에 (특효약은 아니더라도) 일반적으로 유리하게 작용한다. 그러나 글로벌협약의 가치에 대한 기대치가 계속 높아질수록 협약의 완결성과 집행가능성을 강화하는 것이 중요하다. 전문가위원회는 사용자와 노조가 이러한 협약의 '준수를 제고'할[15] 조치들을 검토할 것을 명시적으로 권고하였다.

■ 사용자는 왜 글로벌협약을 체결하는가?

국제산별노조와 '교섭해야 할 의무'가 법적으로는 없지만 책임 있는 사용자들에게는 교섭을 해야 할 인센티브가 많다. 다수의 사용자들은 글로벌협약을 그동안 노조(또는 UNI)와 맺어온 장기적인 관계 및 자사에 이미 정착된 '사회적 대화'(또는 단체교섭) 문화의 자연스러운 연장으로 인식하여 10년 전에 글로벌협약을 체결하였다. 본국의 노조들은 전통적으로 국제산별노조와의 관계가 모두에게 유용할 수 있다고 사용자들을 설득하는 데 중요한 역할을 해왔으며 이러한 본국 노조들은 좋은 기준이 규범화되기를 열망한다.

이들이 여전히 중요한 동력이지만 사용자들도 다음의 경우 글로벌협약을 검토하는 경우가 늘고 있다. 현지 관리자들이 기업행동규범에 반영된 자사의 (또는 국제) 규범을 준수하지 않는 위험에 사용자들이 직면하게 되는 경우나 사용자들이 노동법과 고용법의 집행이 미비하거나 거의 이루어지지 않는 국가 또는 이러한 법들이 근로자를 충분히 보호하지 못하는 국가에서 사업활동을 하는 경우 등이 이에 해당한다. 다수의 국가에서 근로시간면제(time off)나

15) International Labour Organization, *Op.Cit.,* p.4, paragraph 2.

최저임금 관련법 위반도 처벌 없이 넘어가는 경우가 많다. 기업 관리자들은 생산목표나 영업목표를 달성하기 위해 매진하고 있지만, 'CSR' 조치의 경우에는 달성 여부가 연간 상여에 거의 반영되지 않아 관리자들이 관심을 기울이지 않고 있다. 따라서 근로자들이 CSR 조치의 혜택을 받지 못하는 경우가 대부분이다.

다수의 글로벌 HR관리자들은 근로자들에 대한 열악한 처우로 인해 개인적 및 도덕적으로 불쾌감을 느낀다. 브랜드 손상 가능성에 대해 상당히 우려하는 관리자들도 있다. 일부 국가에서 반노조적 행위가 규범으로 간주될 수 있다 하더라도 세계 무대에서 활동하는 사용자들에게는 당혹스러운 일이 될 수 있다. 근로자들을 대상으로 노조 반대입장를 밝히는 서신 발송, 의무적으로 참석해야 하는 반노조적 회의(anti-union meetings), 노조 지지자들에 대한 해고 등 이러한 모든 행위가 반노조 정서가 강한 국가들에서는 흔한 일이라 하더라도 근로자들이 노조를 조직화하려는 조치를 취할 때에는 사용자들이 '개입해서는 안 된다'라는 국제적으로 수용된 패러다임을 따르는 이들에게는 야만적으로 보일 뿐이다.

어떠한 경우든 글로벌협약은 근로자들이 무방비 상태가 되는 위험을 줄이고, 문제가 대중들에게 알려지기 전에 문제에 대한 조기 경보시스템을 제공한다. 또한 글로벌협약은 글로벌 경영진들에게 근로자들에 대한 윤리적 처우 및 인권존중에 대해 기대하는 바를 지역적 수준에서 현지 관리자들을 대상으로 교육하고 그들에게 영향을 미칠 수 있는 또 하나의 도구를 제공한다.

OECD 가이드라인에 포함되어 있는 UN 기업과 인권 이행원칙을 점차 국내법상 이행하면서 글로벌협약 체결을 위한 인센티브가 마련되고 있다. 예컨대 프랑스의 인권실천점검의무법(Duty of Vigilance Law(loi de vigilance))은 프랑스 대기업들에 대해 자사가 지배하거나 상업관계를 유지하는 기업들의 활동으로 인해 발생하는 인권에 대한 부정적인 영향을 확인하고 예방해야 할 법적 구속력 있는 의무를 부과하고 있다. 노조도 특별한 역할을 담당한다. 그리고 독일[16]과 스위스[17]와 같은 국가들에서도 이와 유사한 법 제정을 검토하고 있다.

16) Business and Human Rights(2019), "German Development Ministry drafts law on mandatory human rights due diligence for German companies," Bonn, Federal Ministry of Economic Cooperation and Development.

17) Assent(2018), "Switzerland Considers Mandatory Human Rights Due Diligence Legislation," Switzerland, Assent.

UNI는 아웃소싱 대기업 텔레퍼포먼스(Teleperformance)가 이러한 새로운 프랑스 법의 요건을 충족하지 않고 있는 것에 대해 경종을 울렸다. 텔레퍼포먼스의 주된 사업활동 중 일부가 콜롬비아, 멕시코, 필리핀 등 인권침해 위험이 높은 국가들에서 이루어지고 있음에도 불구하고, UNI는 텔레퍼포먼스가 법적으로 요구되는 바와 같이 이러한 국가들과 다른 국가들에서 권리침해의 위험을 확인하고 완화하는 데 필요한 조치를 취하지 않은 것으로 보인다고 경고하였다.[18] UNI와 체결하는 글로벌협약은 위험지도 작성(risk mapping), 위험방지조치의 개발 및 구제조치의 가능성을 통해 이러한 문제의 많은 부분을 보완할 수 있을 것이다.

실제로 최근의 초국적 사회적 대화에 관한 전문가회의는 글로벌협약이 "인권을 존중하고 인권실천점검의무를 수행해야 하는 기업의 책임에 기여할 수 있다"고 인정하였다.[19] 또한 실천점검의무에 관한 OECD 지침(OECD Guidance on Due Diligence)[20]에도 반영되어 있듯이 국제산별노조는 인권실천점검의무 이행계획(human rights due diligence plan)의 작성을 위해 '이해관계자'로 간주된다. 또한 ILO전문가회의는 ILO 다국적기업 선언이 사용자들에게 인권실천점검의무를 수행하도록 요구하고 있다는 것과, 이를 위해 근로자단체를 포함한 이해관계자들과의 '의미 있는 협의'가 필요하다는 것에 주목하였다.[21]

UNI는 기업이 근로자들에 대한 위험을 확인하고 방지하는 계획을 수립하는 데 글로벌협약이 중요한 역할을 할 수 있다는 사실을 인식해서 글로벌협약에 인권실천점검의무에 관한 언급을 점차 더 많이 추가하였다. 예컨대 2019년 2월 갱신한 UNI와 소시에테제네랄(Société Générale) 간의 글로벌협약은 프랑스의 인권실천점검의무법에 따라 기업이 위험을 평가하는 동안 UNI와 협의할 것이며, 필요한 경우 구제방안의 마련에도 UNI가 참여하겠다는 약속을 포함하고 있다. 이 글로벌협약은 UNI가 회사의 이해관계자임을 인정하고 있으며 '인권실천점검의무(duty of vigilance)'라는 개념을 확장하여 은행의 공급업체(suppliers)들에 대해서도 적용

18) UNI and Sherpa(2019), "Sherpa and UNI Global Union send formal notice to Teleperformance—calling on the world leader in call centers to strengthen workers' rights," Nyon, UNI Global Union.
19) International Labour Organization, *Op.Cit*., p.4, paragraph 12.
20) OECD(2018), "Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct," Paris, OECD, p.18, footnote 2.
21) International Labour Organization, *Op.Cit*., p.2, paragraph 1.

하고 있다.

■ 결 론

오늘날 근로자들은 글로벌화와 불평등이 심화되는 세상에 살면서 일하고 있으며 기본권에 대한 끊임없는 공격에 직면해 있다. 많은 이들에게 노사관계모델은 이미 제대로 작동하지 않으며 기술적 변혁은 불안전성(insecurity)과 불안정(precarity)을 증가시키고 있다. 이러한 배경에서 일의 미래를 위한 ILO 100주년 선언(ILO's Centenary Declaration for the Future of Work)은 '공정하고 포용적이며 안전한' 미래를 만들기 위해 근로자들이 앞으로 직면할 도전과제들에 시급히 대처해야 한다는 것을 인정하고 있다.[22)]

초국적 사회적 대화를 포함한 단체교섭과 사회적 대화 없이는 이러한 목적을 달성할 수가 없다. 이 둘은 정의로운 사회를 위한 필수적인 토대이며 지속가능한 개발과 포용적인 경제성장의 핵심을 차지하고 있다. 지금까지 책임 있는 사용자들과 함께한 UNI의 성과가 보여주듯이, 글로벌협약은 기본권을 확보하기 위한 필수적인 도구이며 노사관계를 개선하는 검증된 기제이다. KLI

22) International Labour Organization(2019), "ILO Centenary Declaration for the Future of Work," ILO, Geneva, p.3, paragraph 3.

참고문헌

· Assent(2018), "Switzerland Considers Mandatory Human Rights Due Diligence Legislation," Switzerland, Assent.

· Business and Human Rights(2019), "German Development Ministry drafts law on mandatory human rights due diligence for German companies," Bonn, Federal Ministry of Economic Cooperation and Development.

· Delautre, G.(2017), "Uneven practices in voluntary labour commitments – An exploration of major listed companies through the VigeoEiris Database," Research Department Working Paper No. 22, ILO, Geneva.

· Global Deal – OECD – ILO(2018), "Building Trust in a Changing World of Work – The Global Deal for Decent Work and Inclusive Growth Flagship Report 2018," Geneva, The Global Deal.

· International Labour Organization(2019), "Conclusions of the meeting of experts on cross-border social dialogue," Geneva, Governance and Tripartism Department, ILO.

· _____(2010), "ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and Its follow-up," Geneva, ILO.

· ITUC(2019), "Global Rights Index 2019," Brussels, ITUC.

· OECD(2017), "Collective Bargaining and Workers' voice in a Changing World of Work," Paris, OECD.

· _____(2018), "Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct," Paris, OECD.

· United Nations(2011), "UN Guiding Principles on Business and Human Rights," New York, United Nations.

· UNI Global Union(2012), "UNI Global Union Breaking Through Awards 2012," Nyon, UNI Global Union.

· UNI and Sherpa(2019), "Sherpa and UNI Global Union send formal notice to Teleperformance—calling on the world leader in call centers to strengthen workers' rights," Nyon, UNI Global Union.

■ 부 록

Securitas Agreement[23]

Union Rights

Securitas respects the rights of all employees to form and join trade unions of their choice and to bargain collectively. The exercise of these rights will be free from threat or intimidation.

In order to make it practicable for Securitas employees to exercise these rights, upon request for recognition and/or access by a UNI affiliated union, Securitas local or national managers will negotiate a specific recognition and access agreement in accordance with the principles set forth in Sections (a) and (b) below.

(a) Freedom of Association and Recognition

- *Securitas respects the right of all employees to freely choose whether to join a union and to engage in collective bargaining. To fulfil this commitment, Securitas will ensure that its managers create a free and open environment concerning the exercise of freedom of association rights and it will ensure that its managers remain positive and do not oppose the process of joining a union or exercising rights as a union member.*
- *UNI and Securitas agree that no employee should risk being intimidated, harassed or retailed against for exercising these rights. The right to freely choose a union will be supported and communicated in writing to the workers by Securitas, when requested by UNI or its affiliate.*

23) 시큐리타스(Securitas) 협약은 UNI와 시큐리타스 간에 2016년에 체결된 협약으로서 결사의 자유 및 조직화 과정을 종합적으로 다루고 있다.

- *The means of establishing union recognition will be determined by the local laws which govern that formal process in each country. Securitas will not present obstacles to recognition or representation. Upon request, a union shall be recognised once it has been demonstrated that the union satisfies the minimum legal requirements for recognition under applicable law using the most expeditious process.*
- *Upon formal recognition of a union the local parties will negotiate a collective agreement and will agree to principles for developing a mutually constructive ongoing labour-management relationship.*

(b) Union Access to Workers

To enable workers to meaningfully exercise freedom of association rights, Securitas will facilitate access arrangements for local unions to explain the benefits of joining and supporting the union. While arrangements will vary, options will include the following where legally possible:

- *Workplace meetings with union representatives, during nonworking hours, such as before and after work and during break periods, to discuss joining the union.*
- *Where the customer objects to onsite meetings, Securitas will facilitate meetings outside the workplace. The Union will be given access for the purpose of distributing leaflets and to publicise the meetings. Workers will be encouraged by Securitas to attend the meetings to be able to make an informed choice.*
- *Union representatives will be provided access to company induction and training meetings for new hires. Securitas agrees that its managers will afford workers the right to meet with the Union outside the presence of its managers.*
- *The Union, upon request, will be provided relevant employee contact information, as permissible under applicable country laws.*
- *These access arrangements are not intended to disrupt already established, mutually satisfactory access arrangements.*

INTERNATIONAL

L A B O R

B R I E F

국제노동동향

국제노동동향 ① 2018~19 미국 K-12 교원 파업의 쟁점과 함의

국제노동동향 ② 독일의 최저임금법 : 시행 후 4년간의 평가 및 전망

국제노동동향 ③ 영국 노동당의 주 32시간 근로 공약

국제노동동향 ④ 프랑스 출산율 상승에 긍정적인 영향을 미친 가족정책

국제노동동향 ⑤ 중국의 996 근무관행과 과로사

INTERNATIONAL

L A B O R

B R I E F

International Labor Brief 국제노동브리프 | 2019년 12월호 pp.63~72
한국노동연구원

International Labor Trends
국제노동동향 ① - 미국

2018~19 미국 K-12 교원 파업의 쟁점과 함의

홍성훈 (미국 럿거스대학교 노사관계 및 인적자원 전공 박사과정)

■ 머리말

2019년 10월, 시카고 전역에서 11일간 진행된 교사들의 파업은 미국 초중고 교육계에 큰 영향을 미쳤다. 시카고는 미국에서 3번째로 큰 학군(school district)으로 30만 명에 달하는 학생들이 속해 있다. 이번 파업에는 25,000여 명의 교사가 참여하였고, 시카고 시장인 로리 라이트풋(Lori Lightfoot)이 나서서 파업 자제를 촉구할 만큼 그 규모와 영향력이 매우 컸다. 그 결과 시카고 교원 노조(Chicago Teachers Union)는 5년간 16%의 교사 임금인상 및 학급 규모 축소를 위한 2,500만 달러 지원을 약속받았다.[1] 아울러 2023년까지 모든 학교에 최소 한 명의 간호사와 사회복지사를 배치할 수 있도록 비교원 일자리 확충 합의를 이끌어 냈다.

2019년 시카고 교원 파업은 2018년 초 웨스트버지니아에서부터 연쇄적으로 이어진 교원 파업들의 연장선상에 있다고 볼 수 있다. [그림 1]과 [그림 2]에서 볼 수 있듯이, 2018년 미국 파업의 증가에는 K-12(유치원부터 고등학교까지의 교육) 분야에서의 파업 증가가 큰 영향을 끼쳤다. 무엇보다, 소규모 지역 단위로 교원 파업이 진행되는 경우는 많은 반면, 한 해에 주 전역에서 대규모로 파업이 수차례 일어난 경우는 흔치 않다. "#RedforEd(함께 빨간 티셔츠를 입음으로써 연대한다)"라는 구호를 통해 결집된 교원 파업은 2019년 11월 인디애나 주

1) The Washington Post(2019.10.31.), "Chicago teachers reach deal with city to end 11-day strike," Retrieved on November 24th, 2019. https://www.washingtonpost.com/education/2019/10/31/chicago-teachers-reach-deal-with-city-end-day-strike/

에서의 교원 파업으로 이어지는 등 현재진행형이며 앞으로 더욱 확산될 가능성도 있다. 이 글에서는 2년간 진행되어 오고 있는 미국 K-12 교원 파업의 현황과 쟁점, 그리고 함의에 대해 살펴보았다.

■ 2018~2019 미국 K-12 교원 파업 현황

미국 노동부 노동통계국(Bureau of Labor Statistics) 자료에 따르면, 2018년 대규모 파업(work stoppage)[2]이 최근 10년 중 최고치를 기록한 것으로 나타났다.[3] 2018년 1,000명 이상 작업장에서의 파업 건수는 2007년 이후 최고치인 20건을 기록했고, 참여 노동자 수의 경우 2017년의 20배인 485,200여 명에 달했다(그림 1 참조). 뿐만 아니라, 근로손실일수(days of idleness) 역시 2004년 이후 최고치인 2,815,400일을 기록하였다.

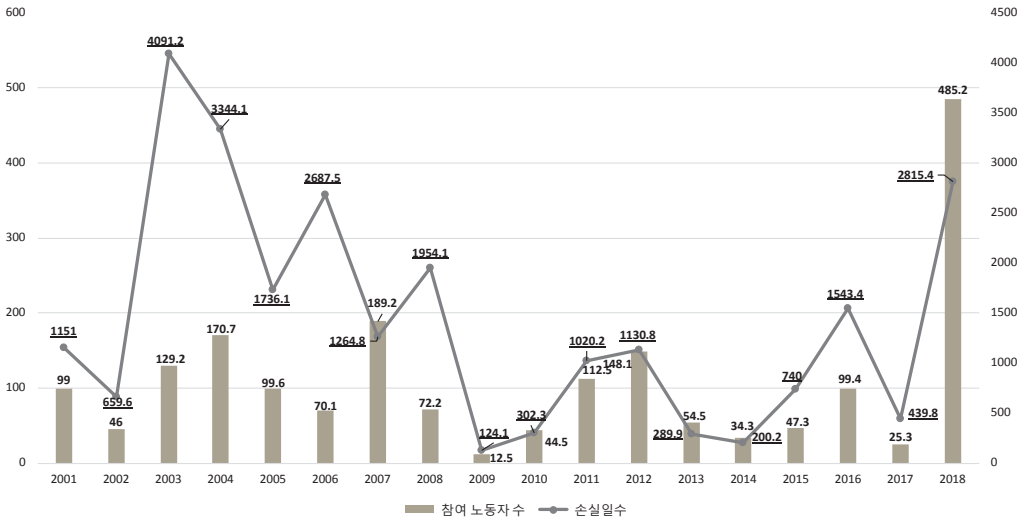
2018년 파업 20건 중 8건이 교육 분야에서 일어났는데, 8건 모두 K-12(유치원부터 고등학교까지의 교육) 분야였다. 특히 6건(웨스트버지니아, 오클라호마, 켄터키, 콜로라도, 애리조나, 노스캐롤라이나)은 주 단위에 걸쳐 일어난 대규모 파업이었다.[4] K-12 파업 참여 노동자 수는 2018년 미국 전체 파업 참여 노동자 485,200여 명의 78%에 달하는 379,200여 명이었으며, 근로손실일수는 1,531,200일로 전체 근로손실일수의 54%에 달했다. 아울러 [그림 2]는 2010년 이래 K-12 안에서의 파업 참여 노동자 수 및 손실일수를 보여주고 있다. 그림에서 나타나듯, 2018년 K-12에서의 파업은 2010년대 최대치를 기록했다. 이는 K-12 영역에서의 노사갈등이 2018년 미국 전역에서 큰 폭으로 증가하였으며, 동시에 미국 전역의 노사갈등에서 큰 비중을 차지했음을 보여준다.

K-12 파업은 2019년에도 이어지고 있다. 미국 교육계 뉴스를 제공하는 에듀케이션다이브(EducationDive)에 따르면, 2019년 미국 전국 각지에서 26건의 크고 작은 K-12 파업이 일

2) 노동통계국의 정의에 따르면, 대규모 파업(major work stoppage)은 strike와 lockout 개념을 모두 포함하며, 1,000명 이상의 노동자가 참여하고 최소 1곳 이상 사업장의 가동이 멈추는 것을 조건으로 한다(https://www.bls.gov/opub/hom/wsp/concepts.htm 참조).
3) https://www.bls.gov/web/wkstp/annual-listing.htm
4) https://www.bls.gov/web/wkstp/monthly-listing.htm

[그림 1] 미국 파업(work stoppage) 참여 노동자 수 및 근로손실일수(2001~2018년)

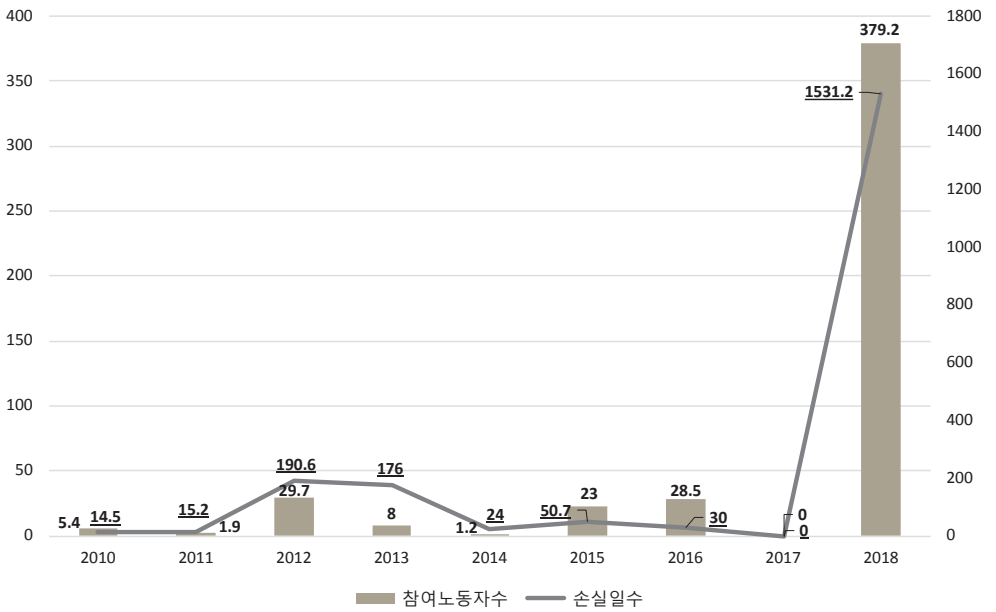
(단위 : 천 명, 천 일)



자료 : 미 노동부 노동통계국 파업(work stoppage) 조사.

[그림 2] 미국 K-12 파업 참여 노동자 수 및 근로손실일수(2010~2018년)

(단위 : 천 명, 천 일)



자료 : 미 노동부 노동통계국 파업(work stoppage) 조사.

어나고 있다.[5] 그중 노스캐롤라이나, 오리건, 시카고, 인디애나 등 여러 주에서는 파업이 주 전역(Statewide)에 걸쳐 대규모로 진행되고 있다.

■ 2018~2019 미국 교원 파업의 쟁점

전국적으로 확산되고 있는 미국 교원 파업에서 노동자들의 요구사항은 대체로 다음과 같다. 첫째, 교사들 및 비교원 노동자들의 급여 인상이다. 미국 국립교육통계센터(National Center for Education Statistics: NCES)에 따르면, 2016~17년 미국 공립 초중등학교 교사들의 평균 연봉은 59,660달러(한화 약 7,000만 원/초등: 58,773달러, 중등: 58,978달러)이다.[6] 2000~01년(43,378달러)과 비교하면 큰 폭으로 증가하였다고 볼 수 있다. 하지만 물가상승분을 제외한 실질소득을 보면, 2017~18년 기준 소득(60,483달러)은 2000~01년(61,472달러)에 비해 오히려 감소하였다. 다른 산업 풀타임(에 상당한)노동자(full-time-equivalent employee) 대비 교사들의 연봉도 1.09배(2000~01년)에서 0.97배(2016~17년)로 꾸준히 감소하는 경향을 보였다. 또한 교사들의 연봉은 지역별로도 상당한 차이를 보였다. 미국의 최대 교원 노조인 전미교육협회(National Education Association: NEA)의 통계에 따르면, 2017~18년 미국 초임 교사의 연봉이 39,249달러(한화 약 4,600만 원)로 나타났는데, 워싱턴 D.C(District of Columbia)가 55,209달러로 최고 연봉을 지급하는 반면, 몬타나(Montana) 주는 31,418달러로 최저 연봉을 보여 20,000달러가 넘는 차이를 보였다.[7] 전체 교사 중위소득으로 봐도, 최고 연봉 도시인 뉴욕이 78,576달러, 최저 연봉 도시인 오클라호마(Oklahoma)가 39,306달러로 2배가량 차이가 났다.[8] 이는 교사들의 연봉 수준이 높지

5) Educationdive(2019.11.18.), "Tracker: Indiana teachers hold Red for Ed rally," Retrieved on November 29th, 2019. http://educationdive.com/news/tracker-teachers-on-strike/547339/
6) https://nces.ed.gov/programs/digest/d18/tables/xls/tabn211.50.xls
7) http://www.nea.org/home/2017-2018-average-starting-teacher-salary.htm
8) USA Today(2018.10.17.), "Teacher pay: States where educators are paid the most and least," Retrieved on November 27th, 2019. https://www.usatoday.com/story/money/careers/2018/05/16/states-where-teachers-paid-most-and-least/34964975/

않고 인상률도 저조한 동시에, 지역 단위로 차이가 커 특히 저연봉을 기록한 도시에서의 급여 상승이 시급한 문제임을 보여준다.

둘째, 연금, 건강보험 등 복리후생에 대한 보호 및 증진을 주장하고 있다. 특히 연금의 경우, 주 차원의 연금 개혁을 통해 연금 지원액 자체를 줄이거나 노동자 부담 비중을 높이는 추세이며, 건강보험 역시 마찬가지로 노동자 부담을 늘리는 방향으로 가고 있는데, 교사들은 비슷한 기술 및 교육 수준을 가진 타 산업 노동자들과 비교했을 때 복리후생 수준이 현저히 낮다고 주장한다.[9)]

셋째, 더 많은 노동자들을 고용하라는 주장이 제기되고 있다. 특히 교사의 근무여건에 있어 중요한 고려요소 중 하나가 학급 규모(class size)인데, 파업 참가자들은 교사들이 감당하기에 학급 규모가 너무 크다고 주장한다. 이 문제는 특히 오랫동안 지속되어 온 교사 부족 문제와 연결된다. 미국 비영리 싱크탱크인 경제정책연구소(Economic Policy Institute: EPI)에 따르면, 미국 학교들은 전문자격을 갖춘 교사들을 고용하는 데 어려움을 겪고 있다.[10)] 교사들의 이직률이 높고 학생 수가 늘어나는 상황에서, 결원을 충당하는 데 어려움을 겪고 있는 것이다. 이 보고서는 교사들의 근로조건이 열악하다는 점을 첫 번째 이유로 꼽으며, 근로조건 개선을 통한 추가 고용 필요성을 암시하고 있다. 또한 추가 고용 요구는 교사 직종뿐 아니라, 교내 간호사와 사서, 심리상담사, 사회복지사들에 대한 채용 요구로도 이어지고 있다. 10월 시카고 교원 노조는 학생들의 학습여건 향상을 위해 비교원 일자리에 대한 추가 채용이 필요하다고 주장한 바 있으며, 특히 모든 학교에서 한 명 이상의 간호사 및 심리상담가를 둘 것을 요구하였다.[11)] 그에 발맞춰 일부 대규모 교원 파업에는 학교에서 근무하는 비교원 노동자들도

9) USA Today(2018.5.16.), "How generous ae teache benefits and do they make up for lower pay?" Retrieved on November 27th, 2019. https://www.usatoday.com/story/money/nation-now/2018/05/16/teachers-pay-benefits-pensions-social-security-insurance/608375002/

10) Economic Policy Institute(2019.4.16.), "U.S. schools struggle to hire and retain teachers," Retrieved on November 29th, 2019. https://www.epi.org/publication/u-s-schools-struggle-to-hire-and-retain-teachers-the-second-report-in-the-perfect-storm-in-the-teacher-labor-market-series/

11) The New York Times(2019.10.24.), "It's more than pay: Striking teachers demand counselors and nurses," Retrieved on November 29th, 2019. https://www.nytimes.com/2019/10/24/us/chicago-strike-support-staff.html

다수 참여하였다.

넷째, 교사들은 교육을 정책적으로 지원하기 위해 세금 인상을 주장하거나, 세금 삭감에 반대하고 있다. 이는 위에서 언급한 급여, 복리후생, 추가 고용 문제 모두와 직접적으로 연관된 사안이다. 교육의 공적 특성상, 세금 지원 없이는 교육환경 확충이 어렵기 때문이다. 최근 10여 년간 여러 주에서 세금 삭감을 통해 교육을 포함한 공공서비스 지출을 줄이려는 움직임이 나타났고, 2018년 오클라호마의 교원 파업 역시 교육 지원 축소에 대한 반대가 주 원인이 되어 일어난 바 있다.[12] 파업이 일어난 주들 대부분에서는 파업의 성과로 2년간 재정지원이 늘어났지만(오클라호마 19%, 애리조나 9%, 웨스트버지니아 3%, 노스캐롤라이나 3% 등), 2008년 금융위기 이전과 비교해 보면 학생당 재정지원이 장기적으로 상당 부분 줄어들었음을 알 수 있다.

특히 네 번째 주장은 2012년 워싱턴 주 대법원의 맥클리어리 판결(The McCleary Decision)의 연장선상에 해당한다. 당시 재판부는 주 정부가 공공교육에 대한 헌법적 의무를 수행하는 데 미흡했음을 지적하며, 공공교육에 보다 많은 예산을 투입할 것을 주문한 바 있다. 하지만 최근 트럼프 행정부의 2020년 예산안에서는 교육 부문에 대한 재정지원이 10% 가량 삭감된 것으로 나타났다.[13] 이는 공공교육에 대한 연방정부의 책임을 축소하겠다는 의사가 반영된 결과이다.

연방정부 및 주정부의 교육에 대한 재정지원이 축소되는 가운데, 대선을 1년가량 앞둔 시점에서 교원 파업은 정치적 지형에 큰 영향을 미칠 것으로 보인다. 특히 가장 최근 파업이 진행되었던 인디애나 주나 노스캐롤라이나, 사우스캐롤라이나 주 등은 2016년 미 대선에서 트럼프 대통령을 선택한 주였다는 점에서, 이 주들에서의 대규모 교원 파업이 주는 메시지는 남다르다고 할 수 있다. 온라인 미디어인 복스(Vox)는 전통적인 공화당 텃밭인 켄터키

12) Center on Budget and Policy Priorities(2019.3.6.), "K-12 school funding up in most 2018 teacher-protest states, but still well below decade ago," Retrieved on November 29th, 2019. https://www.cbpp.org/research/state-budget-and-tax/k-12-school-funding-up-in-most-2018-teacher-protest-states-but-still

13) Educationdive(2019.3.11.), "Trump's 2020 budget proposes school funding cuts, stresses choice for students and teachers," Retrieved on November 30th, 2019. https://www.educationdive.com/news/trumps-2020-budget-proposes-school-funding-cuts-stresses-choice-for-stude/550222/

(Kentucky) 주에서의 교원 파업이 최근 11월 민주당의 켄터키 주지사 선거 승리에 결정적인 영향을 미쳤다고 주장했다.[14] 공화당 후보이자 당시 주지사였던 매트 베빈(Matt Bevin)이 교육 예산 삭감을 비롯해 켄터키 주 교사들과 갈등을 빚는 상황에서, 천여 명의 교사들이 민주당 후보인 앤디 베쉬어(Andy Beshear)의 선거 캠페인에 적극적으로 참여한 것이다. 이러한 분위기 속에서 민주당 대선후보 엘리자베스 워렌(Elizabeth Warren)은 시카고 교원 파업 당시 교사들의 대열에 참여하는 한편 모든 학생들에게 높은 질의 공공교육을 받을 수 있는 기회를 제공하겠다며 새로운 K-12 교육 계획을 밝힌 바 있다.[15] 또 다른 대선후보 버니 샌더스(Bernie Sanders) 역시 시카고 교원 파업에 대한 지지를 표명했다. 이렇듯 교육에 대한 정부 지원 문제는 대선 국면에서 주요한 이슈로 떠오르고 있다. 무엇보다 정부의 지원 문제는 교사들의 급여 및 복리후생 차원을 넘어 학생들이 받는 교육의 질과도 긴밀히 연관되어 있다는 점에서, 향후 보다 광범위한 사회적 논의로 이어질 가능성을 수반하고 있다.

■ 2018~2019 교원 파업의 사회적 함의

위에서 언급했듯이, 2년간 일어나고 있는 교원들의 파업에서는 급여, 복리후생, 추가 고용 등 일반적인 노사관계 사안들이 주를 이루고 있다. 세금 인상을 통한 재정지원 확대를 촉구한 것도 그 일환이라 볼 수 있다. 하지만 이 외에도 최근 교원 파업은 추가적인 함의를 지니고 있다. 첫째, 시카고 교원 파업에서는 노동자들의 근로조건 개선을 넘어 사회의 공익을 추구하려는 모습이 나타났다. 비교원 노동자들의 근로조건 향상을 포함한 것도 비단 이 노동자들뿐 아니라, 학생들의 학습여건 향상을 명분으로 한 것이었다. 시카고 교원 파업에는 학교가 단순히 교육의 기능을 넘어 저소득층 학생들의 간호 및 사회복지 기능을 포괄해야 한다는 '사회안전

14) Vox(2019.11.6.), "How the teachers strikes gave Democrats a win in deep red Kentucky," Retrieved on November 29th, 2019. https://www.vox.com/identities/2019/11/6/20951459/kentucky-democrat-beshear-bevin-teachers

15) Vox(2019.10.22.), "Elizabeth Warren marches with striking Chicago teachers, a day after releasing new K-12 education plan," Retrieved on November 30th, 2019. https://www.vox.com/2019/10/22/20924725/elizabeth-warren-chicago-teachers-strike-k-12-education-plan

망' 확충 주장이 담겼는데, 유에스뉴스(US News)는 이러한 공익 추구 경향이 2012년 시카고에서 당시 교육 개혁에 반대했던 파업의 경험에 기인했다고 보고 있다.[16] 그리고 2018년 교원 파업이 급증하면서, 공익을 파업 사안에 포함하려는 움직임이 전국적으로 설득력을 얻고 있다. 미국서비스노동조합(Service Employees International Union: SEIU) Local 925의 부위원장인 트리샤 슈로더(Tricia Schroder)가 "교사들이 단지 자신들에게 무엇을 달라고만 외치지 않았다는 점에서, 웨스트버지니아의 사례는 우리들에게 큰 울림을 줬다"고 말한 것처럼, 공공의 이익을 파업의 이슈 안으로 포함하는 전략은 1970년대 교원 파업과는 다른 모습이라 할 수 있다.[17] 시카고 교원 파업 당시 학부모들의 의견은 갈렸는데, 대학 진학을 앞둔 고등학생 학부모들은 우려를 표했지만 반대로 교사들에게 동조하며 자녀와 함께 시위에 참여한 학부모들도 있었다.[18] 또 뉴욕타임스 기사에 따르면, 오클라호마 주 파업에 대한 여론조사에서 다수의 학부모들이 파업 기간 동안 교사들을 지지한 것으로 나타났고, 처음으로 주 전체에서 교원 파업을 진행한 애리조나에서도 수천 명의 학부모들이 교사들의 시위에 동참했다고 한다.[19] 물론 교원 파업에서 나타난 공익 및 지역사회와의 연대 추구 경향이 얼마나 많은 학부모 및 지역사회의 지지를 얻을 수 있을지는 아직 알 수 없고, 지역마다 그 효과도 다르게 나타날 것이다. 하지만 작업장 문제를 노사갈등의 차원을 넘어 지역사회 전체의 문제로 확장시키는 일은 그 자체로 노조에 있어 주요한 전략이자 가치라 할 수 있다. 특히 공적 성격을 강하게 갖는 교육 분야의 경우 더욱 그러하다. 위에서 다루었듯이, 교사들의 근로환경 향상은 주나 연방정부의 세금 인상 및 재정적 지원과 연관되며, 이는 곧 교육 문제를 어떻게 바라볼 것이

16) U.S.News(2019.11.1.), "Striking for the common good," Retrieved on November 30th, 2019. https://www.usnews.com/news/the-report/articles/2019-11-01/chicago-teachers-strike-adds-safety-net-to-demands

17) APnews(2019.1.26.), "Teachers succeed by framing strikes as for common good," Retrieved on November 30th, 2019. https://apnews.com/6b2bdc0e7c5845f5b630813639892b23

18) Chicago Tribune(2019.10.24.), "Parents share mixed reactions to Chicago teachers union strike: 'I just felt sad that we've gotten to this point'," Retrieved on November 30th, 2019. https://www.chicagotribune.com/news/breaking/ct-cps-strike-teachers-union-parents-citizens-attitude-20191024-2tdjf5me6zg4lefhzhmwew5y54-story.html

19) The New York Times(2018.4.3.), "Teacher walkouts : What to know and what to expect," Retrieved on November 26th, 2019. https://www.nytimes.com/2018/04/03/us/teacher-walkouts-strikes.html

냐 하는 철학적 문제로 직결된다. 납세자이자 학생의 교육환경에 가장 큰 관심을 갖는 학부모들의 지지와 연대를 얻는 일은 교원 파업에 있어 상당히 중요한 부분이라 볼 수 있다.

둘째, 2018~19년의 교원 파업에서는 온라인 매체를 통한 연대가 큰 역할을 했다. 2년간의 파업 과정에서 전국 각지의 다양한 참여자들은 "Red for Ed"라는 구호를 사용하고 있다. 즉 참가자들 모두 빨간색의 옷을 입음으로써 연대를 표명하는 것이다.[20] SNS상에서는 "#REDforED"라는 해시태그를 사용함으로써 참여를 독려하였다. 온라인 노동운동이 새로운 일은 아니지만, 교원 파업에 있어 특별한 이유는 이 방식이 노동조직이 강하지 않거나 정치적으로 보수적인 지역에서 비조합원 교사들 간의 연대에 큰 역할을 했기 때문이다. 2018년 2월 교원 파업의 시발점이 된 웨스트버지니아, 오클라호마, 켄터키 등은 모두 보수적인 지역들이었으며, 연대의 시발점은 현직 교사들의 페이스북이었다.[21] 나아가 일부 학생들은 SNS상에 메시지를 올리는 방식으로 교사들의 행동을 지지하거나 학생들 차원의 파업을 조직하기도 했다.[22]

■ 맺음말

2년간 진행되어 오고 있는 미국 K-12 교원 파업은 규모 면에서 최근 미국 전체 노동쟁의의 중심에 서 있다고 볼 수 있다. 또한 교육에 대한 연방 및 주 정부의 재정적 지원이 줄어드는 상황에서, 이 파업은 교육의 공적 기능 회복이 필요하다는 목소리를 담고 있고 대선 국면에서 주요한 화두로 떠오를 가능성이 높다. 특히 전통적으로 보수적이고 노동조직이 약했던 곳들에서 교원 파업이 크게 일어났고 소기의 성과를 가져왔다는 점은 앞으로 교원 파업이 더

20) http://www.neatoday.org/2018/10/12/why-we-are-red-for-ed/
21) The New York Times(2018.4.3.), "Teacher walkouts : What to know and what to expect," Retrieved on November 26th, 2019. https://www.nytimes.com/2018/04/03/us/teachers-walkouts-strikes.html
22) Education Week(2019.8.28.), "To support their teachers, teens are organizing a student strike – on TikTok," Retrieved on November 30th, 2019. https://blogs.edweek.org/teachers/teaching_now/2019/08/clark_county_teens_student_strike_support_teachers.html

욱 확대될 가능성이 높음을 시사한다. 또한 일련의 교원 파업들이 미친 큰 반향은 단지 파업의 규모뿐 아니라, 이 파업이 학생들의 교육의 질뿐 아니라 삶의 질까지 높이고자 하는 공적 담론을 이끌어낸 데에서 나왔다고 볼 수 있다. 앞으로 관련 논의가 어디까지 확장되고 어떤 식으로 귀결될 것인지 계속 지켜볼 필요가 있다. KLI

International Labor Brief 국제노동브리프 | 2019년 12월호 pp.73~85
한국노동연구원

독일의 최저임금법 : 시행 후 4년간의 평가 및 전망

이승현 (독일 프랑크푸르트대학교 노동법 박사과정)

■ 머리말

독일은 저임금 근로자 증가(그림 1 참조) 대책의 일환으로 지난 2015년 1월 1일을 기점으로 시간당 8.5유로의 법정 최저임금제도를 시행하였다. 법에 의해 설정된 최저임금은 2015년 당시 시간당 8.5유로 미만의 소득을 가진 약 400만 명의 근로자에게 직접적으로 영향을 미쳤으며, 이는 전체 근로자의 약 11.3%(구 동독 20.7%, 구 서독 9.3%)에 해당하는 수준이었다.[1)]

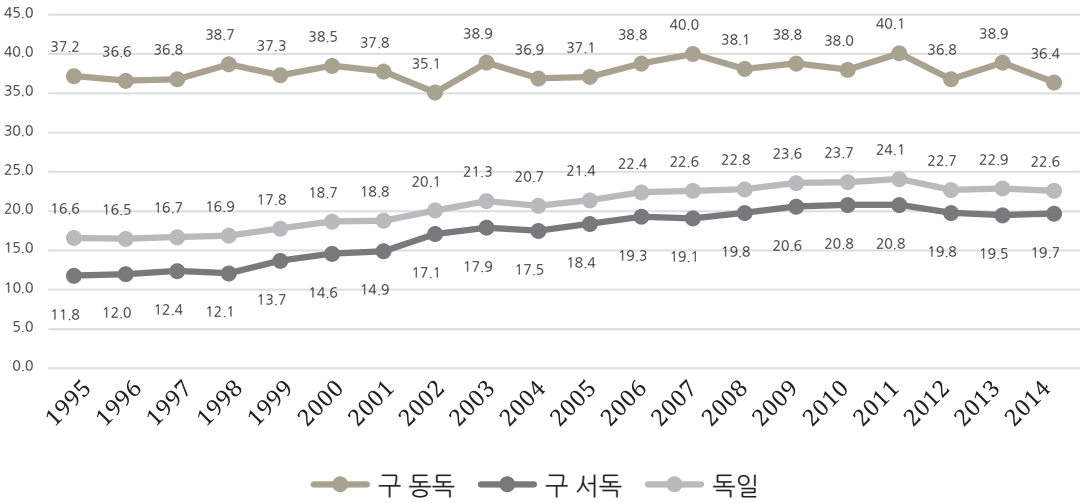
통일을 기점으로 경기침체와 노동시장의 불황에 직면하게 된 독일은, 1990년대 후반까지 경기침체가 장기화되자 노동시장 유연화 정책을 통해 돌파구를 찾고자 하였다. 그러한 과정에서 슈뢰더(Gerhard Schröder) 총리가 이끄는 사민당(SPD) 정부가 1999년부터 준비하였던 노동법 및 사회법 전반에 걸친 유연화 정책인 'Agenda 2010'을 2003년 실시하였고, 그러한 유연적 정책을 바탕으로 노동시장은 어느 정도 탄력성을 회복하며 장기적인 불황에서 벗어나게 되었다. 하지만 그에 따른 부작용의 하나로서 10% 초반 수준이었던 구 서독 지역의 저임금 근로자 비율이 급격히 증가하였다.[2)]

단체협약 적용률(그림 2 참조)이 전체 근로자의 60%를 상회하였던 독일은, 산업별 또는 권

1) Bruttel, Oliver(2019), "The effect of the new statutory minimum wage in Germany: a first assessment of the evidence", *Journal for Labour Market Research* 53(10), S. 2.
2) Dingeldey, Irene(2019), "Wechselwirkungen zwischen Mindestlohn und Tariflohn. Arbeit, 28(1), S. 61.

[그림 1] 독일의 저임금 근로자 비율

(단위 : %)



자료 : IAQ Report(2018).

역별 단체협약을 통해 임금수준을 결정하고, 더불어 해당 분야의 최저임금도 결정하는 집단적 자치의 메커니즘을 신뢰해 왔던 것이 사실이다.

하지만 단체협약 적용률에 관한 연간 통계에서도 확인할 수 있는 바와 같이 단체협약의 적용을 받지 못하는 근로자의 비율이 지속적으로 증가하고, 저임금 근로자 역시 급증하는 상황에서 집단적 자치를 통한 근로조건의 결정체계가 과거와 같은 수준으로 활성화되기를 기대하고 있을 수만은 없었던 것이 사실이다. 실제로 2015년 법정 최저임금이 시행되기 직전 연도인 2014년 4월 통계에 따르면 단체협약이 적용되지 않는 사업장에 속한 근로자들의 경우 구 동독 지역에서는 약 28.3%, 구 서독 지역에서는 약 13.9%가 시간당 8.5유로 미만의 임금을 지급받고 있었으나, 단체협약이 적용되는 사업장에 속한 근로자들 중에서는 그 비율이 구 동독 지역 약 9.4%, 구 서독 지역 약 3.9% 수준에 불과하여 큰 차이를 보였다.[3)]

다만 노동계의 우려와 같이 임금수준의 자치적 결정체계가 최저임금에 의해 무력화되는 부

3) (Hrsg.) 최저임금위원회(2016), Erster Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, S.151, https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Bericht2016.pdf?__blob=publicationFile&v=7

[그림 2] 독일의 단체협약 적용률

자료 : IAB-Betriebspanel(2019).

작용을 완화하려는 의도에서, 또한 기업의 급격한 노동비용 증가에 따른 부작용을 최소화하기 위해, 단체협약에서 법정 최저임금보다 낮은 수준으로 최저임금을 결정하고 있는 경우라 하더라도 최대 2년(2016년 말)까지의 적용 유예기간을 보장한 바 있다.[4] 또한 청소년, 견습생, 장기실업자, 직업훈련생, 자원봉사자 등 최저임금의 적용예외 대상자에 대한 사항도 구체적으로 규정하였다.[5]

■ 법정 최저임금의 전개 상황

법정 최저임금의 인상

독일의 법정 최저임금은 2015년 최저임금법(MiLoG)의 시행과 함께 시간당 8.5유로에서

4) 구 독일 최저임금법(MiLoG) 제24조 참조; 최저임금법(MiLoG) 제24조의 폐지는 이미 법률의 제정 과정에서 함께 규정된 사항(BGBl. I S. 1348, 2014.08.11)으로, 2017년 12월 31일 이후 해당 조항이 최저임금법(MiLoG)에서 삭제되도록 규정하여, 현 최저임금법(MiLoG)에는 제24조가 존재하지 않는다.
5) 독일 최저임금법(MiLoG) 제22조 참조.

출발하였다. 법 제정과 함께 결정된 법정 최저임금은 최저임금법에서 명시적으로 규정하였다.[6)]

자율적인 교섭 절차를 전제로 하지 않는 법정 최저임금은 그 금액에 변동이 있을 경우 연방정부의 시행령(MiLoV)을 통해 고시되도록 하였다.[7)] 하지만 이와 같은 법정 최저임금의 결정이 연방정부의 권한으로 완전히 위임된 것은 아니며, 노사간의 자율적인 단체교섭 수준에 미치지는 못하더라도 노동자(노동조합)와 사용자(사용자단체)의 의견이 법정 최저임금의 결정에 반영될 수 있도록 상설위원회로서 '최저임금위원회(Mindestlohnkommission)'[8)]를 설치하여 법정 최저임금액에 대한 조정안을 제출하도록 하였다.[9)] 법에 따라 최저임금위원회는 2년을 주기로 법정 최저임금의 조정된 금액을 결정하게 된다.[10)]

연방의회는 최저임금법을 제정하면서 최저임금위원회가 법정 최저임금액에 관한 1차 조정안을 2016년 6월 30일까지 결정하여 2017년 1월 1일 시행될 수 있도록 명시하였다.[11)] 이러한 규정에 따라 최저임금위원회는 시간당 8.84유로로 법정 최저임금의 인상을 결정하였고, 2017년 1월부터 적용되었다.[12)] 2017년 1월 당시 최저임금수준이 시간당 8.5유로 미만인 근로자는 전체 근로자의 약 1% 수준이었으며, 2017년 인상된 법정 최저임금인 시간당 8.84유로보다 낮은 수준의 임금을 지급받고 있었던 근로자들은 전체 근로자들의 약 6% 수준이었다.[13)]

최저임금위원회는 2년을 조정안의 결정 주기로 명시한 법률 규정에 기초하여 2018년 6월

6) 독일 최저임금법(MiLoG) 제1조 제2항 참조.
7) 독일 최저임금법(MiLoG) 제1조 제2항 및 동법 제4조 제1항 참조.
8) 최저임금위원회(Mindestlohnkommission)는 5년을 임기로 하며, 1인의 의장과 6인의 투표권을 가진 위원, 2인의 투표권 없는 자문위원으로 구성된다(MiLoG 제4조 제2항). 의장의 추천은 노동조합 연합체와 사용자단체가 합의하여 1인을 추천하는 것을 원칙으로 하지만 합의가 이루어지지 않는 경우 각 1인의 의장을 모두 선임하여(총 2인), 회기마다 교대로 의장의 역할을 담당하게 된다. 또한 6인의 위원도 사용자단체와 노동조합 연합체가 각 3인을 추천하여 연방정부가 위촉하게 된다. 이 3인에는 남성과 여성이 적어도 1명은 포함되어야 한다. 2인의 자문위원은 학자를 대상으로 위촉이 이루어진다.
9) 독일 최저임금법(MiLoG) 제1조 제2항 참조.
10) 독일 최저임금법(MiLoG) 제 9조 제1항 제2문 참조.
11) 독일 최저임금법(MiLoG) 제9조 제1항 제1문 참조.
12) 독일 법정 최저임금조정에 관한 시행령(MiLoV)(BGBl. I S. 2530, 2016.11.15) 참조.
13) Dingeldey, Irene(2019), Wechselwirkungen zwischen Mindestlohn und Tariflohn. Arbeit, 28(1), S.63

26일에 2차 인상안을 결의하여 정부에 제출하였고, 그에 따라 2019년 1월부터 시간당 9.19유로의 법정 최저임금이 적용되었다.[14] 2017년에는 최저임금위원회의 조정안 결정이 이루어지지 않았으며, 그에 따라 2018년에는 법정 최저임금의 추가적인 인상이 없었다. 2018년 최저임금위원회의 결정에 기초한 2019년의 법정 최저임금 조정은, 2015년 법 제정 당시 결정된 후 2년 만에 처음으로 조정이 이루어졌던 2017년과 마찬가지로 약 4% 수준에서 인상이 이루어졌으며, 이는 독일의 경제상황에 비추어 충분히 예견 가능한 수준에 해당하였다.[15]

한편 2018년 최저임금위원회는 차기 조정안 결정이 이루어지는 2020년까지 법정 최저임금을 1년 단위로 단계적으로 인상하도록 결정한 바 있다.[16] 최저임금위원회는 해당 인상안의 결정 당시 노동비용의 인상이 기업에 미치는 영향을 최소화하여 인상된 최저임금이 좀 더 효과적으로 확산되도록 하며, 단체교섭 당사자들도 법정 최저임금의 인상에 대응한 단체협약을 체결할 수 있는 기회가 확대될 수 있도록 점진적인 인상 방안을 채택하였다고 밝힌 바 있다.[17] 따라서 2020년 1월부터는 법정 최저임금이 시간당 9.35유로로 인상된다.[18]

2019년까지는 독일의 법정 최저임금이 2년을 주기로 인상됨에 따라 조정이 이루어지지 않았던 2016년 및 2018년에 대해 실질임금으로 환산하는 경우에는 시간당 법정 최저임금이 전년대비 각 0.1%(2016년), 1.7%(2018년) 하락한 것으로 나타났다.[19] 이러한 경험에 비추어 최저임금위원회는 2019년에 이어 2020년에도 법정 최저임금을 단계적으로 인상하기로 결정하였고, 2021년에 시행될 법정 최저임금의 조정안 결정도 이와 같이 1년 단위의 점진적 인상 방식으로 이루어질 것으로 예상된다.

14) 독일 법정 최저임금 조정에 관한 2차 시행령(MiLoV2)(BGBl. I S. 1876, 2018.11.13) 참조.
15) Lakies, Thomas, Drei Jahre allgemeiner Mindestlohn: Stagnation und Konsolidierung, Arbeit und Recht, 2018 Ausgabe 2, S. 74.
16) 최저임금위원회 결정(Beschluss), 2018.6.26, S. 1, https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Beschluss2018.html?nn=7081728
17) 최저임금위원회 결정(Beschluss), 2018.6.26, S. 3, https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Beschluss2018.html?nn=7081728
18) 독일 최저임금조정에 관한 2차 시행령(MiLoV2)(BGBl. I S. 1876, 2018.11.13) 제1조 참조.
19) WSI-Mindestlohndatenbank, Reale Entwicklung der Mindestlöhne pro Stunde, 2019.01, S. 5, https://www.boeckler.de/pdf/ta_mldb_entwicklung_2000-2019.pdf

산업별(권역별) 단체협약의 최저임금수준

현재 단체협약을 통해 별도의 최저임금을 규정하고 있는 각 산업분야의 최저임금수준은 다음과 같다.

<표 1> 산업분야별 단체협약상 최저임금

(단위 : 유로)

산업분야		산업별 최저임금(2019.1.1 기준)	
		구 서독	구 동독
직업(재)교육 분야	직업교육 교사	15.72	
	직업교육 교사 (학사학위 소지자)	15.79	
지붕수리업		13.20	
전기수공업		11.40	
건물청소업	실내청소 및 유지	10.56	10.05
	창문 및 외부청소	13.82	12.83
파견근로자 및 시간제 근로자		9.49(2019.4 이후 9.79)	
간병(복지)업		11.05(베를린 포함)	10.55
석공/석조업		11.85(2019.5 이후)	
건설업	미숙련자	12.20(2019.3 이후)	
	숙련공	15.20(2019.3 이후)	15.05(2019.3 이후)
페인트/도색업	미숙련자	10.85(2019.5 이후)	
	숙련공	12.95(2019.5 이후)	

자료 : WSI-Tarifarchiv(2019).

이들 산업분야의 경우 최저임금법이 시행될 당시부터 이미 법정 최저임금보다 높은 수준의 최저임금을 자율적으로 책정하고 있었으며, 법정 최저임금의 도입 후에도 단체교섭을 통해 결정되는 임금인상 수준에 맞춰 최저임금의 인상도 이루어지고 있다. 다만 이와 같이 평균 임금과 최저임금 사이의 급여 격차에 기초하여 단체협약상 최저임금도 안정적으로 조정이 이

루어지는 관계로 법정 최저임금의 조정으로 인해 저임금 근로자의 급격한 감소가 예상되지는 않는다.[20]

법정 최저임금과 단체협약상 임금의 관계

법정 최저임금의 시행은 기본적으로 단체협약의 적용을 받지 못하였던 근로자들을 대상으로 한다. 또한 법에서 정한 최저임금보다 낮은 수준에서 단체협약을 통해 최저임금을 책정하고 있었던 산업분야의 경우에는 법정 최저임금의 시행에 직접적인 영향을 받게 되었다. 2015년에 법정 최저임금의 시행이 이루어지면서 산업분야별로는 숙박업/요식업 분야에 종사하는 근로자들 중 약 50% 정도가 법정 최저임금의 적용대상이었고, 농업/임업 분야 및 소매업 분야의 경우에는 약 20% 수준의 임금인상 효과가 발생하였다.[21]

2017년까지는 한시적 예외조항(구 MiLoG 제24조 참조)을 통해 법정 최저임금보다 낮은 수준의 단체협약상 최저임금을 용인하였으나, 이러한 유예기간이 도래함에 따라 해당 예외조항은 폐지되었고,[22] 단체협약을 통해서도 법정 최저임금보다 낮은 최저임금의 책정은 불가능하게 되었다.

2017년까지 적용 유예 조항에 기초하여 법정 최저임금보다 낮은 수준의 최저임금을 설정하였던 산업분야인 농업/임업/조경 산업, 미용업, 섬유/의류업의 경우 2017년을 기점으로 산업별 단체협약에서는 별도의 최저임금을 규정하지 않은 채 법정 최저임금이 적용되고 있다. 그 밖에도 세탁업, 환경미화, 경비/보안업, 광업 분야의 경우, 2015년 법정 최저임금이 처음 시행될 당시에는 단체협약을 통해 시간당 8.5유로보다 높은 수준에서 최저임금을 책정하고 있었으나, 2019년 현재에는 단체협약에서 별도의 최저임금을 규정하지 않고 법에서 정하고 있는 최저임금의 적용을 받고 있다.

20) Dingeldey, Irene(2019), Wechselwirkungen zwischen Mindestlohn und Tariflohn. Arbeit, 28(1), S. 64.
21) Dingeldey, Irene(2019), Wechselwirkungen zwischen Mindestlohn und Tariflohn. Arbeit, 28(1), S. 63.
22) BGBl. I S. 1348, 2014.8.11.

■ 법정 최저임금의 적용 현황

법정 최저임금이 적정한 수준에서 책정되기 위해서는 그 금액의 결정과 조정 과정에 단체협약 당사자들의 의견이 공정하게 반영될 수 있는 제도적인 장치도 필요하지만 제도 시행 후 위반 수준의 파악을 통해서도 법률로서 규정되는 최저임금의 적정성 여부를 판단할 수 있다. 독일의 경우 법정 최저임금의 적정한 조정을 위해서는 상설위원회인 최저임금위원회를 설치하도록 하였으나, 그 감독을 위한 권한은 연방정부의 기관에 부여하고 있다. 이러한 사항은 모두 최저임금법(MiLoG)에서 법률로서 규정하고 있다.

법정 최저임금의 감독에 관한 권한은 기존에 불법고용(Schwarzarbeit) 감시를 담당하였던 관세청(Zollverwaltung)에 부여하였다.[23] 이러한 체계는 기본적으로 법정 최저임금의 위반을 불법고용(Schwarzarbeit)으로 보는 시각이 전제된 것으로서, 최저임금법이 감독에 관한 사항을 규정함에 있어서도 불법고용방지법(SchwarzArbG)의 규정을 준용하고 있다.[24] 이러한 규정에 기초하여 관세청의 불법고용방지부서(FKS) 산하에 2015년부터 법정 최저임금의 준수여부를 감독하는 특별 부서를 설치하여 법정 최저임금 적용여부의 감시/감독 업무를 담당하고 있다.

2018년 최저임금위원회에서 법정 최저임금액 조정안과 함께 발표한 자료에 따르면, 2015년에는 약 4만 3천 명, 2016년에는 약 4만 명, 2017년에는 약 5만 2천 명의 사용자를 대상으로 법정 최저임금 준수여부에 대해 감독을 진행한 바 있다. 이들을 대상으로 우선 산업분야, 회사 규모 및 과거 위반사례 등에 기초하여 자체적으로 위반 확률을 산정한 후 현장 조사 대상을 선별하였으며, 매년 대상이 되는 사용자 수는 증가하는 추세에 있다. 이러한 방식으로 2017년에는 5,442개의 사업장을 선정하여 사전통지 없는 현장방문을 통해 최저임금법 준수여부에 대한 감독 업무를 진행하였고, 그 결과 총 3,206명의 사용자에 과태료가 부과되었다.[25] 이러한 위반 내용에는 법정 최저임금에 미달하는 급여를 지급한 사용자를 비롯하여 최

23) 독일 최저임금법(MiLoG) 제14조 참조.
24) 독일 최저임금법(MiLoG) 제15조 참조.
25) (Hrsg.) 최저임금위원회(2018), Zweiter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, S.71.

저임금법에서 규정한 자료보관 의무 등을 위반한 경우도 포함된다. 구체적으로는 최저임금 지급 의무의 위반에 대한 감독 대상자는 2,521명이었고, 총 3,200여 건의 과태료 부과 대상 중 1,273건이 최저임금 지급 의무를 위반한 것이었다(표 2 참조).

<표 2> 최저임금법 감독 및 과태료 부과 현황

	2015	2016	2017
감독 대상 사용자	43,637	40,374	52,209
현장조사 대상 사용자 (최저임금 미지급 감독 대상)	1,316 (705)	3,692 (1,651)	5,442 (2,521)
과태료 부과 건수 (최저임금 미지급)	271 (110)	1,793 (638)	3,206 (1,273)

자료 : Mindestlohnkommission(2018).

최저임금법에 기초하여 감독이 이루어지는 사항 중 최저임금의 미지급으로 인한 위반여부가 감독의 원인이 된 경우는 현장조사 대상으로 선별된 사용자의 약 절반 수준으로, 3년간 큰 변화는 없었다. 하지만 현장조사에 따라 과태료가 부과된 위반 사례는 매년 증가하고 있으며, 위반율 역시 매년 증가하고 있는 상황이다.

1차적으로 감독 대상에 선정되는 사용자 수가 크게 증가하지 않은 가운데 현장조사 대상 사용자 수와 위반으로 인해 과태료가 부과되는 건수가 증가한 것은 2017년부터 단체협약을 통해 법정 최저임금보다 낮은 수준의 최저임금을 허용하였던 유예조항의 폐지가 가장 기본적인 원인으로 볼 수 있다. 따라서 2017년까지의 감독 결과만을 가지고 독일의 법정 최저임금수준이 사용자에 부담이 되는 수준으로 노동비용에 부담을 준 것으로 판단하기에는 다소 이른 측면이 없지 않다.

이러한 감독 결과는 최저임금위원회의 조정안 결정 과정에 기초자료로서 활용되며, 법정 최저임금액의 인상 수준에 영향을 미치게 된다. 따라서 이러한 감독 결과가 누적되면 법정 최저임금이 적정한 수준을 벗어나 사용자에 과도한 부담으로 작용하는 수준으로 조정이 이루어지는 위험을 방지하는 효과도 기대할 수 있을 것으로 보인다.

■ 법정 최저임금의 노동시장에 대한 영향

임금결정을 시장에 맡기지 않고 법률을 통해 개입하는 방식의 장단점에 대해서는 관점에 따라 다양한 견해가 전개되고 있다. 지난 수십 년 동안은 신고전주의 이론을 바탕으로 시장의 자율적인 경쟁체제를 중시하면서 노동시장과 임금에 있어서도 정부의 개입에 대해 부정적인 시각을 유지해왔던 것이 사실이다.[26] 이러한 시각은 시장에서 형성된 임금수준 이상으로 임금지급을 강제할 경우 노동시장이 위축되고 일자리가 줄어드는 부작용으로 이어질 것이라고 주장해 왔다.

한편 고용은 임금수준이 아니라 상품과 서비스에 대한 총수요가 결정한다는 케인즈 모델의 경우 최저임금을 통해 가계의 가용소득이 증가하게 되면 소비를 자극하여 상품과 서비스에 대한 총수요를 증가시키고, 그에 대응하여 기업이 생산과 서비스 공급을 증대시키면서 고용창출의 효과로 이어진다고 주장한다.[27]

노동시장에 영향을 미치는 요소를 임금 또는 노동비용만으로 단순화할 수는 없다. 또한 최저임금의 설정 방식은 노동비용(임금수준)에 영향을 미치는 다양한 요소 중 하나에 불과한 것으로서, 직접적으로 고용에 미치는 효과를 파악하기에는 어려운 측면이 있는 것이 사실이다. 그럼에도 노동시장의 자율적인 경쟁체제에 법률로서 개입하는 방식에 대한 논쟁은 여전히 지속되고 있으며, 법정 최저임금제도가 고용에 미치는 영향에 대한 공적인 관심을 바탕으로 지속적인 연구가 이어지고 있다.

우선 법정 최저임금이 시행된 2015년을 기점으로 전체적인 고용지표는 전체 취업자 수가 증가하는 긍정적인 추세를 나타내고 있다. 이는 법정 최저임금의 도입이 적어도 독일 노동시장에 부정적인 요소로 작용하지는 않았던 것으로 평가할 수 있다.

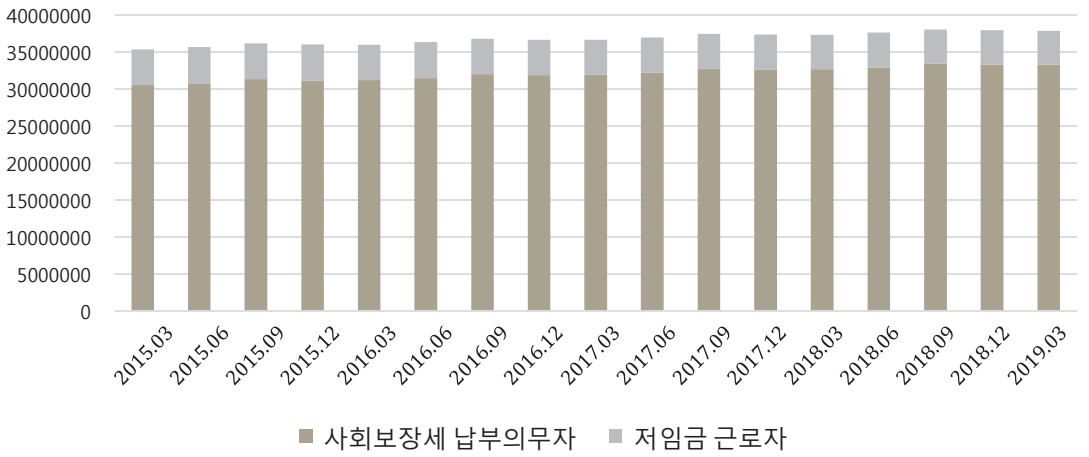
하지만 법정 최저임금 도입이 고용에 미치는 영향을 좀 더 실질적으로 평가하기 위해서는

26) Bruttel, Oliver(2019), "The effect of the new statutory minimum wage in Germany: a first assessment of the evidence", *Journal for Labour Market Research* 53(10), S.7.

27) Hansjörg Herr; Alexander Herzog-Stein; Jürgen Kromphardt; Camille Logeay; Patrick Nüß; Toralf Pusch; Thorsten Schulten; Andrew Watt; Rudolf Zwiener, Makroökonomische Folgen des gesetzlichen Mindestlohns aus keynesianisch geprägter: Perspektive Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, IMK 2017, S. 10 ff.

[그림 3] 법정 최저임금 시행 후 독일의 취업자 현황

(단위 : 명)



자료 : Statistik der Bundesagentur für Arbeit(2019).

고용현황은 물론이고 기업의 채용계획을 비롯하여 실업률과 근로시간의 변동에 대해서도 검토가 이루어져야 한다. 또한 단순히 종속 근로자만이 아니라 직업훈련생을 비롯하여 자영업자에 대한 영향도 종합적으로 평가되어야 할 것이다.[28)]

■ 독일의 법정 최저임금에 관한 전반적 평가와 전망

독일에서 법률을 통해 규율이 이루어지고 있는 최저임금이 임금수준에 기초하여 근로자 그룹을 분류하는 기존의 체계에 주요한 영향을 미치지는 못하고 있다. 즉 법정 최저임금이 도입되었음에도 불구하고, 현재의 최저임금수준은 저임금 근로자의 급여를 직접적으로 증가시켜 저임금 근로자 그룹을 벗어날 수 있게 되는 소위 '유출(spillover) 효과' 또는 '굴뚝(Kaminzug) 효과'를 기대하기에는 부족한 상황이다.[29)]

28) (Hrsg.) 최저임금위원회(2018), Zweiter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, S. 85.
29) Thomas Lakies, Vier Jahre Mindestlohn: Geringe Erhöhung, geklärte Rechtsprobleme,. Arbeit und

저임금 근로자는 OECD에서 사용하고 있는 정의에 기초하여 중위임금[30]의 2/3를 기준으로 하고 있다. 이러한 정의에 따라 독일의 저임금 근로자 기준 급여는 2016년에 이미 시간당 10.44유로였으며, 이는 2019년 현재 적용되고 있는 법정 최저임금인 시간당 9.19유로나 2020년부터 적용되는 시간당 9.35유로와 비교해도 1유로 이상 높은 금액이었다.

법정 최저임금이 시행된 2015년 이후 전체 근로자에서 저임금 근로자가 차지하는 비율은 22.6%(2015), 22.7%(2016), 22.5%(2017)로 지속적인 증가 추세가 중단된 것은 사실이다.[31] 하지만 저임금 근로자의 비율이 감소 추세로 전환되었다고 평가하기에는 다소 섣부른 측면이 있다. 따라서 법정 최저임금이 저임금 근로자의 지속적인 증가에 대한 대책으로서 기능하기를 기대하였던 입법자의 의도는 시행 후 4년이 지난 현재 시점에서 성공적이라고 볼 수는 없다. 하지만 법정 최저임금의 도입이 전체 노동시장의 흐름에 급격한 영향을 미치지 않았기 때문에 법정 최저임금 제도가 특별한 저항 없이 성공적으로 연착륙할 수 있었다고 한다면, 저임금 근로자 비율이 일정 수준을 유지하는 현재의 추세를 반드시 부정적으로만 평가할 수도 없다.

지난 2018년 연방의회에서는 좌파당(Die Linke) 소속의 의원들이 법정 최저임금을 시간당 12유로로 인상하는 법안을 제출한 바 있다.[32] 결과적으로는 이 법안에 대해 좌파적 성향의 정당인 사민당(SPD)과 녹색당(Grüne) 의원들도 반대표를 던져 의회를 통과하지는 못하였다. 하지만 사민당 소속으로 연방 내각 부총리 겸 재정부 장관에 재임 중인 올라프 숄츠(Olaf Scholz)의 경우에도 사민당이 원내에서 과반수 확보가 가능한 기간에 시간당 12유로 수준으로 법정 최저임금의 인상이 이루어져야 한다고 주장한 바 있으나, 당시 사민당의 당 대표이자

Recht, 2019 Vol. 2, S. 62 f.

30) 전체 근로자의 급여액을 대상으로 한 산술적 평균을 의미하는 '평균임금'과는 구별되는 개념으로 전체 근로자 수를 양분할 수 있는 급여액을 지칭한다. 즉 중위임금을 기준으로 전체 근로자의 절반은 그 이상, 나머지 절반은 그 이하에 해당하게 된다.

31) Thorsten Kalina; Claudia Weinkopf, Niedriglohnbeschäftigung 2016 – beachtliche Lohnzuwächse im unteren Lohnsegment, aber weiterhin hoher Anteil von Beschäftigten mit Niedriglöhnen, IAQ Report, 2018 (06), S. 4; Markus M. Grabka; Carsten Schröder, Der Niedriglohnsektor in Deutschland ist größer als bislang angenommen, DIW Wochenbericht, 2019 (14), S. 254.

32) BT- Drucksache 19/96; BT- Drucksache 18/11599.

원내대표였던 안드레아 나레스(Andrea Nahles)의 반대로 당 차원의 지지를 받지는 못하였다.[33)]

연방정부가 법정 최저임금을 결정함에 있어서는 최저임금위원회의 조정안에 절차적으로 일정 부분 구속되는 측면이 있지만, 입법자인 의회에는 그러한 제약이 없기 때문에 법정 최저임금의 급격한 인상도 불가능한 것은 아니다. 다만 의회에서 새로운 법안을 통해 법정 최저임금의 급격한 인상을 관철하는 것은 정치적인 측면에서 부담이 크기 때문에, 법률(MiLoG 제23조)에 따라 2020년에 진행될 현재의 최저임금법에 대한 평가를 바탕으로 자신들이 원하는 수준까지 법정 최저임금이 인상되기를 기대하는 분위기다.[34)] 현재까지 독일의 법정 최저임금인상 수준은 2년의 조정안 의결 주기를 기준으로 약 4% 수준이었으나, 차기 최저임금위원회의 조정안 결정이 2020년 최저임금법에 대한 평가 이후인 2021년에 이루어지는 관계로 그 인상 수준에도 어느 정도의 영향은 있을 것으로 보인다. KLI

33) Sozialismus 편집부, Nach dem Scheitern von Jamaika – SPD, was nun?, Sozialismus, 2017 Heft 12, S. 4.

34) Thomas Lakies(2019), Vier Jahre Mindestlohn: Geringe Erhöhung, geklärte Rechtsprobleme,. Arbeit und Recht, Vol. 2, S. 63.

International Labor Brief 국제노동브리프 | 2019년 12월호 pp.86~93
한국노동연구원

International Labor Trends
국제노동동향 ③ - 영국

영국 노동당의 주 32시간 근로 공약

채민석 (영국 유니버시티 칼리지 런던 경제학 박사과정)

■ 머리말

2019년 9월 23일 열린 영국 노동당 연례 전당대회에서 존 맥도널(John McDonnell) 예비내각 재무장관(Shadow chancellor)은 다음 노동당 정부가 향후 10년 이내에 주당 근로시간을 평균 32시간까지 줄일 것이라고 발표했다.[1] 특히 주당 근로시간 감소에도 임금은 줄지 않을 것이라고 강조했는데, 파격적인 만큼 이 공약에 대한 평가는 각계의 입장에 따라 엇갈리는 모습이다. 예를 들어 프란시스 오그레이디(Frances O'Grady) 영국노총(TUC) 사무총장은 "근로자가 기술발전의 혜택을 누려야 할 때"라며 환영한 반면, 캐롤린 페어밴(Carolyn Fairbairn) 영국경총(CBI) 사무총장은 "생산성 증가가 동반되지 않으면 많은 사업체들이 손실을 입게 될 것"이라며 우려를 표했다.

이하에서는 노동당이 주 32시간 근로 공약을 발표한 배경, 이의 달성을 위해 제시된 구체적인 방안들, 그리고 이 공약에 대한 평가들을 정리해 본다.

1) BBC(2019.9.23), "Labour Party conference: McDonnell promises 32-hour working week", https://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-49798357

■ 주 32시간 근로 공약의 배경

존 맥도널의 발표에 따르면, 노동당이 이 공약을 제시하게 된 이유는 ① 현재 영국의 근로자가 여타 유럽국가에 비해 오래 일하고 있으며, ② 이는 1980년대 이후 생산성 향상이 근로시간 감소로 이어지지 못한 데 주로 기인한다고 보기 때문이다.

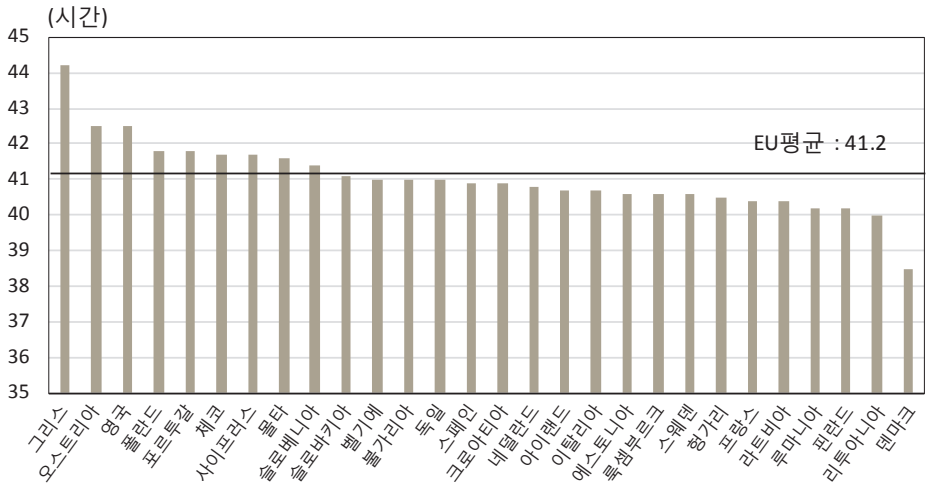
영국의 근로시간

먼저 영국의 근로시간 관련 규정을 보면, EU법이 정한 근로시간 지침(Working Time Directive)에 따라 모든 근로자는 주당 48시간을 초과하여 일할 수 없다. 하지만 근로자가 자발적으로 이 지침의 적용예외(opting out)를 선택하고 관련 내용을 서류로 남길 경우, 주당 48시간을 초과하여 근무하는 것이 가능하다.[2)]

영국 근로자들의 실제 근로시간을 보면, 근로시간 지침이 정한 주당 48시간에는 크게 미치지 못하지만 여타 유럽 국가에 비해서는 높은 수준이다. 유럽통계청(Eurostat)의 자료에 따르면, 2018년 기준 영국 풀타임 취업자의 주당 평균 근로시간은 42.5시간으로 EU 28개국 중 그리스와 오스트리아에 이어 3번째로 높은 수준이고, EU 평균(41.2시간)에 비해서도 1시간 이상 길다.[3)4)] 다만, 영국과 같이 근로자 대상 설문조사를 사용하는 '직접 조사' 방식의 경우 사업체의 자료 등을 활용하는 '간접 조사' 방식에 비해 근로시간이 과장될 수 있다는 지적도 있다.[5)]

2) 영국 정부 홈페이지, "Maximum weekly working hours", https://www.gov.uk/maximum-weekly-working-hours
3) Eurostat(2019), "Average number of usual weekly hours of work in main job, by sex, professional status, full-time/part-time and occupation (hours)", https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/LFSA_EWHUIS
4) 유럽통계청이 산출하는 주당 근로시간은 병가 및 휴가에 따른 결근은 반영하지 않고 있다. 반면 이를 반영하고 있는 영국 통계청(Office for National Statistics, ONS)이 산출하는 주당 근로시간은 2018년 기준 37.1시간이다.
5) BBC(2019.9.23), "Working hours: Do Britons put in some of the longest in Europe?", https://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-49795179

[그림 1] EU 회원국별 주당 평균 근로시간



주 : 2018년 전체 풀타임 취업자 기준.
자료 : 유럽통계청.

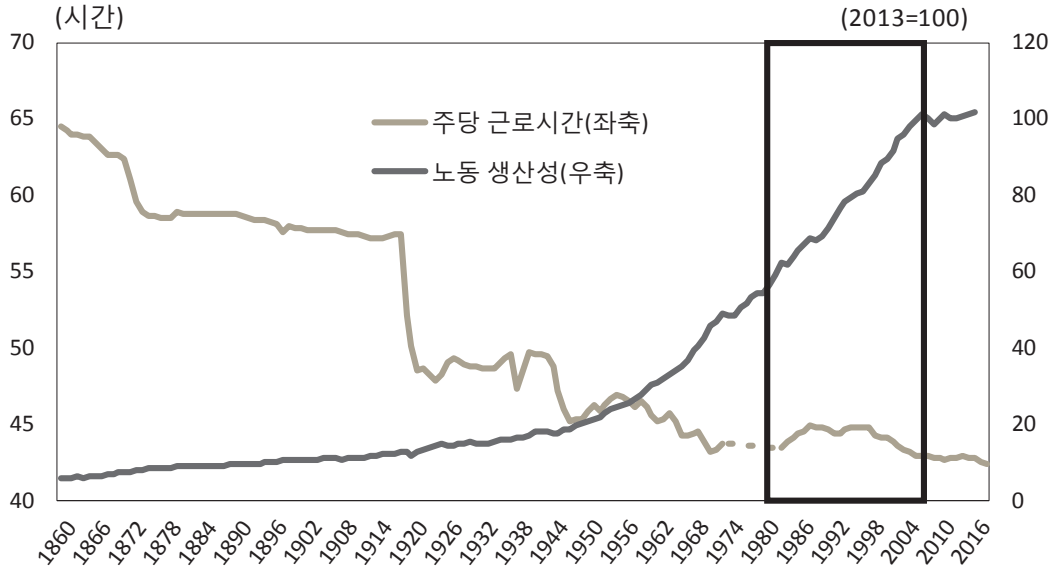
영국의 노동생산성과 근로시간 간의 관계

일반적으로 노동생산성의 증가는 실질임금의 증가를 통해 근로시간을 줄일 것으로 기대되며,[6] 이는 영국의 근로시간 및 노동생산성의 장기 추이를 보여주는 [그림 2]에서도 확인할 수 있다. 1900년대 초반까지도 주당 60여 시간에 가까웠던 영국의 근로시간은 1920년 이후 50시간 이하로 크게 줄었고, 이후에도 하락 추세를 지속하여 1971년에는 43.2시간까지 감소하였다. 반면 영국의 노동생산성은 이 기간 중 꾸준히 증가하면서 근로시간과 역의 상관관계를 보이고 있다.

그러나 존 맥도널의 주장대로 1980년대부터는 노동생산성의 증가가 계속[7]되었음에도 불

6) 경제학에서는 임금 상승이 근로시간에 미치는 영향을 '소득효과'와 '대체효과'로 구분한다. 전자는 임금 상승에 따라 소득이 증가하면 여가에 대한 수요가 늘어나므로 근로시간이 줄어드는 것을 의미하는 반면 후자는 임금이 상승하면 여가의 기회비용이 증가하므로 여가시간이 줄고 근로시간이 늘어나게 되는 것을 의미한다. 하지만 역사적으로는 소득효과가 대체효과보다 컸다는 것이 일반적인 평가이다 (Skidelsky(2019.9), *How to achieve shorter working hours*).
7) 다만, 2008년 위기 이후에는 노동생산성의 증가 추세도 크게 둔화되었다.

[그림 2] 영국의 주당 근로시간 및 노동생산성 추이



주 : 주당 근로시간의 경우 1944년 이후부터 초과 근무를 포함한 자료이며, 점선으로 표시한 1974~1982년은 자료가 없음.

자료 : 영국은행 및 유럽통계청. *How to achieve shorter working hours*(Skidelsky, 2019.9)를 참고하여 저자 작성.

구하고, 근로시간의 감소 추세가 크게 둔화되거나 사라진 듯 보인다. 이와 비슷한 맥락에서 영국의 싱크탱크 신경제재단(New Economics Foundation)도 1970년대까지는 노동생산성이 증가하는 만큼 실질임금과 여가시간이 모두 증가하였으나, 이후에는 노동생산성의 증가에도 불구하고 여가시간이 거의 늘지 않고 있다고 분석했다. 또한 이와 같은 여가시간의 정체를 보상할 만한 실질임금의 급격한 증가도 없었다고 강조했다.[8)]

8) New Economics Foundation, "UK workers could be owed a significant holiday", https://neweconomics.org/2019/09/increases-in-leisure-time-have-decoupled-from-productivity-increases

■ 주 32시간 근로 달성을 위해 노동당이 제시한 구체적인 방안[9]

산별 단체교섭(sectoral collective bargaining)을 도입하고, 근로시간을 주요 교섭 항목에 포함

인디펜던트지 등에 따르면, 노동당은 근로시간 감축을 위해 주당 근로시간 상한선을 법으로 정했던 프랑스의 사례를 따르지는 않을 것으로 보인다.[10] 노동당의 의뢰로 작성된 스키델스키 경(Lord Skidelsky)의 보고서 *How to achieve shorter working hours*(근로시간 단축 방안)가 이와 같은 법정 상한선이 현실적이지도, 바람직하지도 않다는 결론을 내렸기 때문이다.[11]

대신 노동당은 산별 단체교섭을 도입하고 주요 교섭 항목에 근로시간을 포함하도록 법으로 정함으로써, 노조와 사용자가 함께 근로시간 단축을 위한 최선의 방법을 찾도록 하겠다고 말했다. 이는 스키델스키의 보고서에서 산별 단체교섭을 통해 생산성 증가를 실질임금 상승과 근로시간 단축으로 연결시킨 성공적 사례로 평가받은 독일의 정책을 반영한 것으로 보인다. 이 보고서에 따르면, 독일의 단체협약에 따른 근로시간은 엔지니어링 산업의 경우 35시간, 호텔 및 요식업의 경우 40시간 등 산업에 따라 다양하다. 또한 근로시간 단축이 작업 공정 개편 등을 통해 생산성 향상을 촉진했다는 긍정적인 평가를 받고 있다.

근로시간위원회(Working Time Commission) 신설

또한 노동당은 비정부공공기관 저임금위원회(Low Pay Commission)[12]를 모델로 삼아 근

9) 존 맥도널의 전당대회 발표와 관련한 노동당 보도자료(https://labour.org.uk/press/mcdonnell-commits-labour-shorter-working-week-expanded-free-public-services-part-labours-vision-new-society/)를 주로 참고했다.
10) Independent(2019.9.23), "Labour commits to 32-hour working week within a decade", https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/labour-conference-32-hour-working-week-john-mcdonnell-corbyn-a9116581.html
11) 보고서는 인력부족을 겪은 프랑스의 의료산업을 대표적인 예로 들면서 산업별 상황을 고려하는 것이 중요하다고 강조했다.
12) 주요 업무는 정부에 최저임금과 관련한 자문을 제공하는 일이다.

로시간위원회를 신설하고, 이 위원회로 하여금 현재 연 28일인 유급휴가일수를 최대한 빨리, 그리고 실업 증가 없이 늘릴 수 있는 방안을 정부에 제안하도록 할 것이라고 밝혔다. 이와 관련하여 노동당의 보도자료에 언급된 신경제재단의 보고서는 최근 수년간 부진한 노동생산성을 향상시키기 위해서는 수요 증가가 필수적이라고 주장하면서, 이를 위한 구체적 방안 중 하나로 법정 휴일의 확대를 정부에 독립적으로 권고할 수 있는 기관 설립을 제안한 바 있다.[13)]

근로시간 지침의 적용예외를 종결

앞서 언급한 바와 같이, 현재 영국은 주당 근로시간을 48시간 이하로 규정한 EU의 근로시간 지침을 따르면서도 근로자가 원할 경우 이 지침의 적용예외를 선택할 수 있도록 허용하고 있다. 그러나 노동당은 이로 인해 고용주가 근로자에게 주당 근로시간을 48시간 이상으로 늘리도록 압박할 수 있다고 보고, 근로시간 지침의 적용예외를 종결하겠다고 밝혔다. 또한 신설될 근로시간 위원회로 하여금 근로시간 지침을 48시간 이하로 낮추도록 정부에 권고하도록 하겠다고 덧붙였다. 한편 영국의 싱크탱크 공공정책연구소(Institute for Public Policy Research)도 자동화에 따른 생산성 향상의 편익을 다양한 부문에 고르게 분배하기 위한 방안 중 하나로 근로시간 지침의 적용예외를 폐지할 것을 제안한 바 있다.

■ 주 32시간 근로 공약에 대한 평가

주 32시간 근로 공약에 대한 평가는 각계의 입장 및 이해관계에 따라 크게 엇갈리는 모습이다. 우선 신경제재단은 1980년 이전과 같은 근로시간 감소 추세가 계속되었다면 오늘날 영국의 근로시간은 지금보다 13% 정도 낮아, 독일과 비슷했을 것이라고 분석했다. 또한 그 추세가 2040년까지 계속된다면 근로시간이 지금보다 20% 낮아진다면서, 큰 폭의 근로시간

13) New Economics Foundation(2019.8), “Time for demand”, https://neweconomics.org/uploads/files/NEF_PRODUCTIVITY-2019.pdf

감소가 결코 허황된 이야기가 아니라고 주장했다.[14]

반면 보수당은 근로시간 감소에 따른 비용 부담 증가를 언급하며 노동당의 주 32시간 공약을 비판하고 있다. 일례로 보수당은 현재 평균 주당 37.5시간씩 일하고 있는 110만 명의 국가보건의료서비스(NHS) 직원들에게 주 32근로시간을 적용할 경우 인건비가 17.2% 증가하게 되며, 직원들의 평균 임금 32,257파운드(한화 약 4,840만 원)를 고려할 때 이는 연간 61억 파운드(한화 약 9조 1,500억 원)의 추가 비용을 의미한다고 주장했다.[15][16] 이에 대해 조나단 애쉬워드(Jonathan Ashworth) 예비내각 보건장관(shadow health secretary)과 존 맥도널은 지금 당장 주 32시간 근로를 도입하는 게 아니라, 시간을 두고 경제성장에 따라 도입할 것이라는 점을 강조했다. 한편 싱크탱크 아담스미스 연구소(Adam Smith Institute)의 연구소장 매튜 레시(Matthew Lesh)는 사람들에게 일을 덜하도록 강요하는 노동당의 괴상한 아이디어는 많은 사람들에게 임금 하락과 기회 감소를 의미한다고 비판했다.[17]

이와 같이 엇갈리는 평가들을 보다 자세히 살펴보면, 각 평가들이 향후 영국의 노동생산성에 대해 서로 완전히 다르게, 그리고 다소 극단적으로 가정하고 있다는 것을 확인할 수 있다. 우선 위에서 언급된 신경제재단의 분석은 과거 수십 년간의 노동생산성 증가율이 앞으로도 지속된다고 가정하고 있다. 하지만 [그림 2]에서도 확인할 수 있는 바와 같이 2008년 위기 이후 영국의 노동생산성 증가율은 크게 하락했다. 반면 위에서 언급된 보수당은 주 32시간 근로 도입에 따라 발생하는 추가 인건비 계산에 있어 NHS의 노동생산성이 전혀 증가하지 않는다고 가정하고 있는데, 이 또한 다소 극단적인 가정이라고 할 수 있다.

결국 임금 감소나 비용 부담과 같은 부작용 없이 근로시간을 단축하기 위해서 중요한 것은 노동생산성을 높이는 것이라고 할 수 있다. 이는 교육·훈련에 대한 투자 확대 등 여타 정책을

14) New Economics Foundation, "UK workers could be owed a significant holiday", https://neweconomics.org/2019/09/increases-in-leisure-time-have-decoupled-from-productivity-increases

15) 일반적으로 NHS 직원들 중에서도 의사, 최고 관리자 등 임금이 높은 직원들의 근로시간이 더 길다는 점을 고려하면, 일괄적인 주 32시간 근로 도입 시 발생하는 추가 인건비 규모는 더 커질 수 있다.

16) BBC(2019.11.13), "General election 2019: What is Labour's four-day working week plan?", https://www.bbc.co.uk/news/50405068

17) BBC(2019.9.12), "Four-day work week unrealistic, says Labour-commissioned report", https://www.bbc.co.uk/news/business-49672757

통한 보완이 필요하다는 것을 의미한다. 이와 관련하여 노동당은 30억 파운드(한화 약 4조 5천억 원) 규모의 예산을 편성하여 성인들에게 무상교육을 제공함으로써, 그들의 취업 기회를 늘리고 기술 부족을 해결하겠다고 약속한 바 있다.[18] 이 정책 등을 통해 향후 노동생산성을 향상시킬 수 있다면 근로시간 단축에 따른 각종 부담이 크게 줄어들 수 있다. 나아가 근로시간 단축이 복지 향상 등을 통해 근로자의 업무 능률을 향상시키는 선순환을 야기할 경우 주 32시간 근로 공약 달성은 훨씬 수월해질 것이다.

■ 맺음말

2019년 12월 12일로 예정된 영국 총선의 결과와 상관없이, 그리고 영국뿐만 아니라 전 세계적으로, 기술이 발전하고 경제가 성장할수록 근로시간을 줄이고 여가시간을 늘리고자 하는 사람들의 요구는 계속될 것이다. 하지만 근로시간 단축으로 인해 임금이 줄거나 고용 기회가 감소한다면 근로자들의 복지가 늘어났다고 보기는 어려울 것이다. 따라서 생산성 향상을 도모하고 그 편익을 다양한 부문의 모든 경제주체들에게 적절히 배분할 수 있는 정책을 마련하는 것이 가장 중요하다고 하겠다. KLI

18) BBC(2019.11.12), “Labour promises free jobs retraining for adults”, https://www.bbc.co.uk/news/education-50378666

International Labor Brief 국제노동브리프 | 2019년 12월호 pp.94~100
한국노동연구원

International Labor Trends
국제노동동향 ④ – 프랑스

프랑스 출산율 상승에 긍정적인 영향을 미친 가족정책

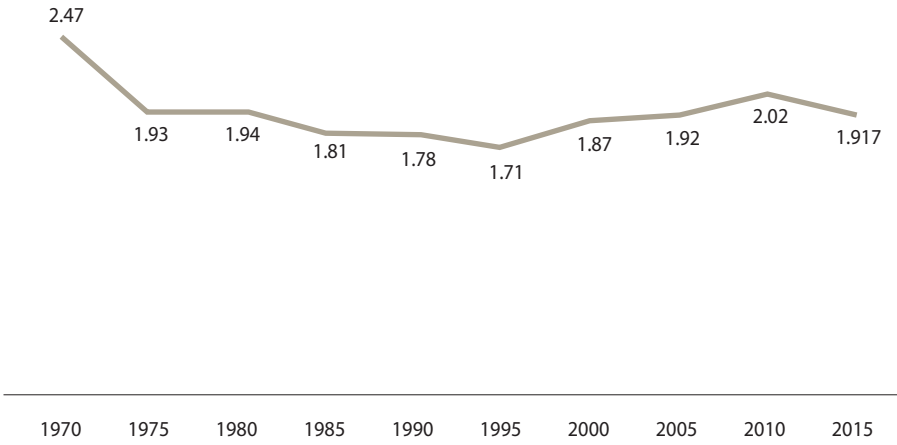
이태훈 (스위스 제네바 국제개발대학원 개발경제학 박사과정)

■ 서 론

많은 선진국들이 인구 변천 4번째 단계(매우 낮은 출생률과 사망률로 특징되는 저위 정체)를 경험하고 있으며 우리나라 또한 예외가 아니다. 지난 몇 년간 막대한 예산이 투입되었음에도 불구하고 통계청의 발표에 따르면 출산율 0명대 시대 진입이 확정되었다. 인구 감소는 전반적인 국가경쟁력의 감소로 귀결될 것이기에 범정부 차원의 대책이 필요하다. 출산시의 단순한 금전적 지원보다 아이를 낳고 기르기에 적합한 사회를 만들기 위한 점층적인 제도적 개선이 고려되어야 할 것이다.

1970년대 2.5명대의 출산율이 1995년 1.7명 수준으로 떨어졌지만 여러 가지 정책적인 지원을 통해 출산을 장려하여 이를 2010년도 2명대에 가까이 끌어올린 놀라운 반전(그림 1 참조)을 이루어낸 프랑스의 역사적 사례와 최근 동향을 이 글을 통해 살펴보고 우리나라의 상황에 시사하는 바를 알아본다.

[그림 1] 프랑스 합계출산율(1970~2015)



자료 : 프랑스 통계청(INSEE).

■ 배 경

인구정책 기조 중 하나인 나탈리즘(natalism)은 출산율 촉진을 통해 인구 증가를 꾀하는 일련의 정책들로 1960년대까지 프랑스 가족정책의 근간이 되었다. 보불전쟁과 양차대전으로 인한 막대한 인명 피해 후 맴돌았던 인구감소에 대한 공포는 Debré & Sauvy(1946)의 저서 “Des Français pour la France(프랑스인들을 위한 프랑스)”에 의해 인구고령화에 대한 염려로 대체되었고 단일급여지원(Allocation de Salaire Unique) 등의 지원을 통해 국가는 보다 큰 가족규모를 장려했다. 이는 여성들의 노동시장 참여를 제한함으로써 어린 아이들의 복지와 출산율을 증가시키기 위함이었다.

1970년부터는 가족구성의 변화와 여성의 노동시장 진출이 증가함에 따라가 가족정책 또한 변모해나갔다. 단일급여지원은 점진적으로 축소되어 1978년부로 중단되었으며 공공 보육서비스를 통해 기혼여성의 노동시장 참여를 가능케하는 ‘일하는 어머니’ 모델을 강력하게 지원하게 되었다. 어린이들은 아주 어린 나이부터 보육서비스를 받고 유치원에 다닐 수 있게 되었고 이를 통해 여성들은 일과 가정 생활의 균형을 찾을 수 있게끔 되었다.

고용, 성 평등, 주택 및 아동 빈곤에 대한 관심이 높아지면서 가족정책의 범위와 내용이 점진적으로 재구성되고 사회·고용정책 등과의 연관성이 증가하게 되면서 1997년 정부는 보육지원을 최우선으로 하는 새로운 정책을 공표했다. 자녀를 위한 교육과 초기 사회화에 초점을 맞춘 것이다. 국가지원에 있어 출산장려주의(pro-natalist)적인 요소는 여전히 존재했지만 과거에 비해 덜 직접적인 형태로 이루어졌으며 출산율 증가는 국가로부터의 양질의 보육지원의 결과물로 여겨졌다.

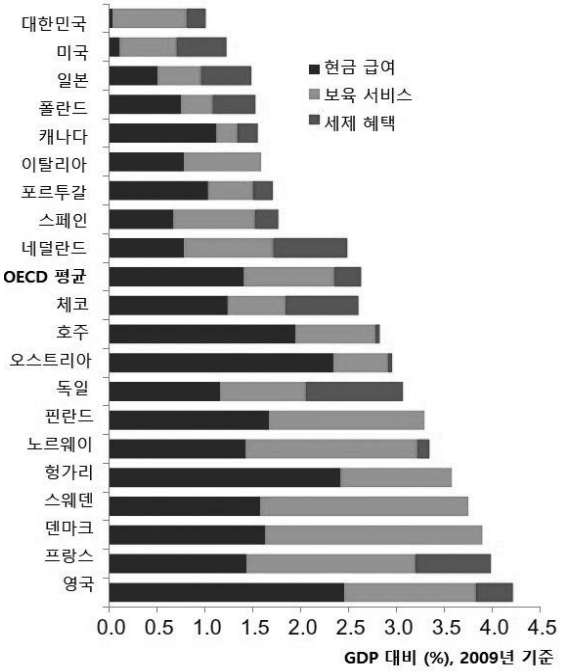
■ 출산율 상승의 제도적 요인: 가족정책

전통적인 남녀관계의 변화, 혼외 출산의 증가, 여성의 높은 노동시장 참여 등으로 대변되는 사회, 인구적 변화와 남녀간 역할분담에 대한 미미한 개선에도 불구하고 프랑스는 여전히 높은 출산율을 기록하고 있다. 여기에는 프랑스의 가족정책의 역할이 크다. 상술된 것처럼 이미 19세기 말부터 가족정책은 정치적 의제 중 하나였고 2차 세계대전 직후 본격적으로 시행되기 시작했다. 이러한 오랜 역사를 바탕으로 프랑스 정부는 보다 신속하게 새로운 정책수단을 설계함으로써 여러 가지 사회·인구적 변화에 대응할 수 있었다.[1)]

프랑스의 가족정책은 크게 세 가지 특징을 보인다. 첫째, 대부분의 지원은 고용주보다는 국가에 의해 이루어진다. 둘째, 지원 종류의 범위가 넓고 포괄적이다. 그리고 마지막으로 지원은 아동기의 대부분에 걸쳐 이루어진다. [그림 2]가 보여주듯 프랑스는 국내총생산(GDP)의 4%가량을 할애할 정도로 자녀를 둔 가정에 대한 공공지출이 매우 높은 편인데, 구체적으로 어떠한 지원이 이러한 특징들을 반영하는지 살펴보자.[2)]

1) Toulemon, Laurent, Ariane Paihé, Clementine Rossier(2008), "France: High and stable fertility," *Demographic Research* 19, pp.503-556.
2) Letablier, Marie-Thérèse(2003), "Fertility and Family Policies in France," Discussion Paper 160, Center for Intergenerational Studies, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University.

[그림 2] 아동·가족 공공지출(2009)



자료 : Thévenon(2016)[3], OECD Family Database 2014.

가족수당

자녀가 둘 이상인 모든 가정은 자녀가 16살이 될 때까지 가족수당(allocations familiales)을 받는다. 세 자녀 이상인 경우 혜택은 크게 늘어난다. 셋째 아이의 출산 후 무급휴가를 쓰게 되면 매달 100만 원 상당의 추가수당을 받을 수 있다. 소득이 적은 가정은 추가적으로 최저소득보조금(revenu minimum d'insertion), 독거가족수당(allocation de parent isolé) 등을 통해 상당한 재정지원을 받게 된다. 가족계수(quotient familial)[4]를 통한 세금우대 조치 등

3) Thévenon, Olivier(2016), "The Influence of Family Policies on Fertility in France: Lessons from the Past and Prospects for the Future," In: Rindfuss R., Choe M.(eds.), *Low Fertility, Institutions, and their Policies*, Springer, Cham.
4) 부양가족 수와 가족형태에 따라 소득세 납부 금액을 차별화하기 위한 제도.

의 직접적인 재정지원은 세 번째와 그 이후의 자녀들을 출산을 증가시켰다. 이러한 지원은 본래 세 명 이상의 자녀를 갖도록 장려하기 위한 조치였지만 규모가 큰 가정과 작은 가정 그리고 자녀가 없는 가정 간의 생활수준 차이를 줄이기 위해 이용되기도 했다. 재정지원은 육아비용의 절감을 통해 가정이 더 많은 자녀를 갖게 만들 뿐만 아니라 보다 나은 육아조건을 제공한다.

육아휴직

모든 여성은 16주에 걸친 건강보험을 통해 급여가 보장되는 출산휴가(출산예정일로부터 6주 전부터 출산 후 10주간)를 신청할 수 있으며 상황에 따라 26주까지 연장이 가능하다. 남성들 또한 2주간의 유급육아휴가를 신청할 수 있다. 자격조건(같은 직장에 1년 이상 근무)을 충족하는 부모는 자녀가 태어난 후 최대 3년 동안 육아휴직을 신청 또는 시간제로 일할 수 있으며 동일한 직장 혹은 다른 직장 내 유사한 직위로 복귀할 수 있다. 휴가 동안에는 최저임금의 절반보다 조금 적은 재택수당이 지급된다.

보육서비스

보육서비스에 대한 지출의 대부분은 유치원 교육에 할당되며 3세에서 6세까지의 모든 어린이에게 무료 공립 유치원이 제공된다. 가정 외부의 보육서비스는 실제로는 가계수입에 의해 고도로 계층화되어 있었기 때문에 2013년부터는 빈곤선 이하 가정의 어린이를 10%를 확보해야 한다는 조건을 통해 빈곤층 가정의 보육시설에 대한 접근성을 개선했다.

프랑스 가족정책의 목표는 시간이 지남에 따라 더욱 다양해졌다. 더 이상 목표를 출산율을 높이고 생활수준을 향상시키는 것에 한정하지 않으며, 가족정책은 가정 내 균형을 유지하는 데에도 영향을 미친다. 재정지원, 육아휴직 및 육아서비스가 서로 보완적인 역할을 하는 가운데 출산율에 영향을 줄 수 있는 메커니즘의 넓어진 범위를 반영한다. 육아와 부모의 노동시장 참여 사이의 균형이 중요시되는 현대 사회에서 프랑스는 폭넓은 지원범위를 가진 국가 중 하나이다. 역사적으로 오랫동안 고려된 가족정책이 낳은 안정적인 제도는 자녀의 출생부터 학

교에 입학할 때까지 지속적인 지원을 통해 혜택을 받을 것이며 이러한 지원이 시간, 소득 및 서비스 측면에서 필요에 맞게 조정될 것이라는 확신을 주고 그러한 확신은 가정에서 자녀를 갖는 결정을 내리는 데 유리한 환경을 조성한다. 정책 성공의 주요 요소는 결국 프랑스 가정이 정책의 효과와 일관성에 대해 가지고 있는 자신감과 신뢰일 것이다.

■ 최근 동향

경제위기와 이에 따른 사회·경제적 불확실성 증대로 인해 전 세계적으로 합계출산율이 감소하고 있다. 예를 들어 2007년과 2015년 사이 미국의 경우 합계출산율은 2.12명에서 1.84명으로 13% 감소했으며 영국에서는 2008년 1.96에서 2015년 1.82로 7% 감소했다. 프랑스 또한 예외는 아니지만 다른 나라에 비해서는 3.5% 미만으로 상대적으로 적게 감소했다. 올랑드 전 정부에서 관련 예산을 삭감하고 마크롱 현 정부까지 긴축재정정책의 일환으로 지원 규모를 줄여나간 이후 3년 연속으로 출산율이 감소하여 경각심을 불러일으키고 있지만 아직까지 유럽 내에서 가장 높은 출산율을 기록하고 있기에 일시적인 감소일 것이라는 낙관적인 전망 또한 공존한다. 경기침체가 영향을 미치는 것은 완결출산율(completed fertility rate: CFR)이 아니라 출산시기이기 때문이라는 주장이다.[5] 경기가 나쁘면 일부 부부는 상황이 개선될 때까지 출산을 연기하여 경기침체 후 수년간 합계출산율이 줄어들지만 경제상황이 나아지면 이들은 다시 아이를 낳기 시작하고 출산율은 높아진다. 다시 말해, 경제위기는 전체 출산 수를 감소시키는 것이 아니라 단순히 출산을 지연시킨다. 현재의 경기침체가 동일한 패턴을 따를 경우, 지속적인 실업 감소는 출산율의 안정화 또는 반등으로 이어질 것이다.

프랑스 내 높은 출산율을 설명하는 요인으로 이민자의 역할이 대두되곤 한다. 이민자 여성이 출산율에 기여하는 정도를 살펴본 최근 실시된 연구[6]에 따르면, 프랑스 내 이민자 여성의

5) Pison, Gilles(2011), "Two children per woman in France in 2010: Is French fertility immune to economic crisis?", *Population & Societies* 476, p.4.
6) Volant, Sabrina, Gilles Pison, et François Héran(2019), "La France a la plus forte fécondité d' Europe. Est-ce dû aux immigrées?", *Population & Societies* 568(7), pp.1-4.

출산은 전체 출산의 19%를 차지한다. 이민자 여성의 합계출산율(2017년 기준 2.6명)은 프랑스 여성(1.8명)보다 높지만 그들이 전체 인구에서 차지하는 비중이 크지 않고 합계출산율에 기여하는 바는 0.1에 불과하기 때문에 프랑스의 높은 출산율은 이민자들보다는 자국여성의 높은 출산율에 기인한다고 볼 수 있다. 이는 우리나라 일각에서 제기하는 이민자 유치를 통해 출산율을 증가시키자는 방안에 의문을 제기하게 한다.

■ 결 론

프랑스 가족정책은 가족적 가치를 지지하는 보수층과 국가가 보장하는 개인 간 평등을 지지하는 사람들 사이의 한 세기에 걸친 논쟁의 결과이며 다양한 이데올로기에 기반을 둔 광범위한 조치를 포함한다. 우리나라에서 가정생활과 일은 한 개인에게 혹은 가족구성원 간에게 갈등을 유발하는 요소에 가깝다. 프랑스 가족정책은 양립하기 쉽지 않은 이 두 가치를 보다 조화롭게 만들어 가족형성과 경제활동 사이에서 한 가지 선택이 강요되지 않도록 지원한다. 우리나라 또한 점진적이고 일관적이며 다차원적인 접근을 통해 정책에 대한 신뢰를 구축하는 것이 저출산 문제를 해결하는 첫걸음이 될 것이다. KLI

International Labor Brief 국제노동브리프 | 2019년 12월호 pp.101~109
한국노동연구원

중국의 996 근무관행과 과로사

박석진 (중국 칭화대학교 역사학 박사과정)

■ 머리말

근로시간은 항상 논쟁적이다. 노동생산성 향상과 같은 다른 변수가 크지 않은 한 노동자의 권리와 기업의 이윤을 대립항으로 놓고 최전방에서 제로섬게임처럼 다투게 되는 영역이기 때문일 것이다. 한국에서도 주 52시간 상한제에 대한 논쟁이 뜨겁다. 대기업과 공공기관에서는 이미 2018년부터 주 52시간 상한제를 시행해왔고, 2020년부터는 300인 미만 중소기업에서의 시행을 앞두고 있는 상황에서 정부는 결국 이를 사실상 연기하는 방안을 발표했다.[1] 이러한 정부의 조치에 노동계가 반발하고 나섰다. 특별연장근로를 허용하면 노동자들은 때로 일주일에 100시간 넘게 일해야 하고 이러한 장시간 노동은 결국 과로사로 이어진다는 주장이다.[2] 한국의 장시간 노동과 과로사를 비롯한 산업재해는 여전히 심각하다. 한국은 OECD 회원국 중 산재사망률이 1위다.[3] 연간 9만 건의 산재사고 중 사망자 수는 약 2,000명에 달한다.[4] 과로사 역시 세계적인 수준이다. 이에 노동계에서는 "산재는 기업의 합법적 살인"이라는 말이 나올 정도다. 이러한 상황에서 장병규 4차산업혁명위원회 위원장은 중소기업의 주 52시간 상한제 도입을 반대하며, "중국은 200~300명이 야전침대를 놓고 주 2교대, 24시간

1) http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20191119001020
2) http://gametoc.hankyung.com/news/articleView.html?idxno=53485
3) http://www.ntoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=69616
4) http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1514

개발해 모바일 게임을 만들어"내기 때문에 한국과 경쟁이 안 된다고 주장했다.[5] 장병규 위원장을 비롯한 기업 측의 이러한 발언은 즉각 반발을 불러일으켰다.[6] 이와 유사한 논란이 앞서 중국에서도 재현된 바 있다. 중국의 '996 근무관행'에 대한 논란이 바로 그것이다. 논란의 양상이 한국과 매우 유사하다.

■ '996 근무관행' 논란

'996 근무관행'이란 오전 9시에 출근해서 오후 9시에 퇴근하는 일상을 주 6일 반복하는 것을 의미한다. 이 경우 근로시간은 주 72시간에 달하고, 출퇴근시간을 고려하면 오전 7시에 일어나서 오후 11시에 귀가하는 생활이 된다. 이는 명백히 불법이지만, 중국 IT 업계에서 암묵적으로 광범위하게 시행되고 있었다. 이 996 근무관행이 처음 알려진 건 2014년에 발생한 한 사건을 통해서다.[7] 중국의 대표적인 전자상거래업체 알리바바의 한 여성 노동자가 임신 중 야근을 반복하다가 사망하는 사건이 발생했고 이를 통해 996 근무관행이 사회적으로 알려지기 시작했다. 이 996 근무관행이 사회적으로 더욱 논란을 불러일으킨 것은 2019년 3월 중국에서 한 익명의 프로그래머가 세계 최대의 오픈소스 코드 공유 플랫폼인 깃허브(GitHub)에 '996.ICU'라는 사이트를 개설하면서부터다. 이 사이트 주소는 996 근무를 계속하다가는 결국 ICU(Intensive Care Unit, 중환자실)에 실려가게 된다는 의미이다. 이 웹사이트는 노동자들의 휴식권을 명시한 중국 헌법 및 노동법 조항과 더불어 근로시간이 1일 8시간, 주당 40시간을 초과하면 안 된다는 표준 근로시간을 적시하고 있다. 이에 수많은 노동자들이 호응했다.[8]

얼마 후 알리바바 회장 마윈(馬雲)의 996 근무관행을 옹호하는 발언이 알려지면서 논란은 더욱 커졌다. 2019년 4월 12일 알리바바는 위챗 공식 계정을 통해 "많은 회사와 사람들이

5) https://news.joins.com/article/23621375
6) http://www.thisisgame.com/webzine/special/nboard/12/?n=99281
7) http://weekly.khan.co.kr/khnm.html?mode=view&code=124&artid=201911081541231&pt=nv
8) https://www.scmp.com/tech/apps-social/article/3029248/follow-chinas-996-work-hours-and-youll-end-icu-says-chinese

996을 하고 싶어도 기회가 없는 상황에서 996을 할 수 있는 것만으로도 크나큰 행복"이라고 한 마윈 회장의 말을 전했다. 이에 더해 마윈은 "(자신은) 지금까지 12×12(하루 12시간씩 1년 12달 근무) 이상 일했다"면서 하지만 "이를 후회하지 않는다"는 말도 전했다. 이에 대해 수많은 사람들이 "지금은 모든 사람들이 그렇게 열심히 일하는데도 상응하는 보답을 받지 못하고 있기 때문에 996을 비판하는 것"이라며 마윈의 주장을 비판했다. 또 일부는 "(마윈의 주장이) 일리는 있지만 불법"이라고 지적했다. 이에 4월 14일 마윈은 해명에 나서 "진정한 996은 단순한 초과근무도 아니고 단지 체력문제도 아니며 착취와도 무관하다"며 "진정한 996은 학습과 자기개발에 시간을 쏟는 것"이라고 주장했다.[9] 그리고 중국에서 전자상거래 2위 기업인 징둥(京東) 회장 류창둥(劉強東)도 4월 12일 "징둥은 영원히 직원들에게 995나 996을 강제할 수는 없겠지만" 자신은 "8116+8(오전 8시부터 오후 11시까지 월요일부터 토요일까지 6일 동안 일하고 일요일에도 8시간 근무)도 전혀 문제가 없었다!"고 주장했다. 이 말과 함께 "무사안일한 사람은 나의 형제가 아니고, 진정한 형제는 강호에서 함께 필사적으로 싸우고 또 함께 책임과 부담을 나누며, 성공의 성과도 함께 공유하는 사람"이라고 했다.[10]

사회적으로 논란이 커지자 관영 매체들이 나섰다. 중국중앙방송국(CCTV)은 4월 7일 "996 근무관행은 특근비가 제공되는지 여부를 떠나 노동법 위반"이라고 밝혔다. 그리고 4월 14일에는 '인민일보(人民日報)'가 '분투를 향해 나아가는 것은 996을 강제하는 것과 다르다'는 평론을 발표하며 "996에 대한 논쟁이 분투를 포기하고 노동하고 싶지 않다는 것을 의미하는 것이 아니"라고 밝혔다. 그리고 "경기하강의 압박 속에서 기업의 어려움은 이해할 수 있으나 이러한 어려움을 해결하는 방법이 직원들로 하여금 일을 더 많이 하도록 하는 것이어서는 안 된다"고도 주장했다.[11] 그리고 신화사(新華社)의 평론인 신스핑(辛識平)은 4월 15일 "분투는 고취하고 996은 퇴장해야 한다"는 논평을 발표해 "996 근무관행은 명백한 노동법 위반"이라며 "일부 기업이 강행하는 996 근무관행은 건강과 미래를 혹사시키는 것으로서 이는 바로 분투하는 사람들을 해하는 것이자 분투정신에 대한 오해"라고 주장했다.[12] '환구시보(環

9) https://baijiahao.baidu.com/s?id=1630869522876951958&wfr=spider&for=pc
10) https://news.163.com/19/0415/15/ECQIS5360001875P.html
11) https://baijiahao.baidu.com/s?id=1630869522876951958&wfr=spider&for=pc
12) http://www.xinhuanet.com//politics/2019-04/15/c_1124370790.htm

球時報)'의 총편집인 후시진(胡錫進)도 4월 13일 자신의 웨이보(微博)를 통해 "996은 직장 내에서 보편적인 요구가 될 수 없다"며 "996은 노동법의 기본정신 위반일 뿐만 아니라 기업 활력의 주요한 원천도 될 수 없다"는 의견을 표명했다.[13]

■ 노동법상 근로시간 규정

「중화인민공화국 노동법」에 따르면 국가는 1일 근로시간 8시간, 주간 근로시간 44시간을 넘지 않도록 해야 한다고 규정하고 있다. 그리고 고용자 측은 매주 최소 1일의 휴식을 보장하도록 하고 있다. 회사 측이 생산과 경영상의 필요가 있을 때 노동조합(공회) 및 노동자와의 협상을 거쳐 근로시간을 연장할 수 있다. 일반적으로는 1일 초과근무가 1시간을 넘지 말아야 하는데, 특수한 사유가 있을 경우에는 노동자의 신체적 건강을 해치지 않는다는 조건하에서 1일 초과근무가 3시간을 넘지 않도록 조정할 수 있다. 그리고 한 달에 36시간을 초과해서도 안 된다. 그런데 996 근무관행의 경우 1일 초과근무가 4시간을 넘게 되고 일주일 초과근무 역시 24시간을 초과하게 되며, 한 달이면 120시간에 달하기 때문에 명백히 노동법 위반이라고 할 수 있다.[14]

■ 중국의 초과근무 현황

중국 국가통계국이 발표한 「2018년 베이징 시민 시간이용 조사보고」에 따르면, 2018년 직장인의 하루 평균 근로시간은 8시간 34분이었는데 그중에서 청년 인구(15~39세)의 평균 근로시간은 10시간이고 중년 인구(40~64세)는 8시간 5분으로 드러났다.[15] 그리고 주간 평균 근로시간은 60시간으로 조사됐다. 그리고 중국 청년일보사 사회조사센터가 중국의 직장

13) http://finance.sina.com.cn/china/gncj/2019-04-13/doc-ihvhiqax2325386.shtml
14) 楊可方(2019),「對"996"工時制下加班現象的思考」,『經濟師』2019年09期.
15) https://www.jiemian.com/article/3041927.html

인을 대상으로 실시한 조사에서 응답자의 50.7%가 "중국 기업에 야근 문화가 있다," 그리고 53.0%가 "과도한 야근으로 직원들의 몸이 망가지고 이러한 점은 기업 발전에도 악영향을 미친다"고 응답했다.[16] 또 다른 한 보도에 따르면, 중국에서 업무 강도가 세기로 유명한 전자상거래업체 징둥의 평균 퇴근시간은 23시 16분이고, 화웨이(華為) 직원들의 하루 평균 야근시간은 3.96시간인 것으로 알려졌다. 이 보도는 중국의 한 조사기관의 조사를 인용해 IT, 미디어 분야 종사자의 48.9%가 야근을 비롯한 초과근무를 자주 한다고 응답했고, 금융, 은행업 종사자들의 36.7%, 서비스업 종사자들의 31.3% 역시 종종 초과근무를 하는 것으로 보도했다.[17] 중국 기업 가오더(高德)가 2016년 발표한 보고에 따르면, 인터넷 업종에서 초과근무가 가장 빈번하게 발생하고 있으며 평균 퇴근시간은 오후 9시 반 이후인 것으로 드러났다.[18] 그리고 2014년의 한 조사에 의하면, 20개 업종 중 농어업을 제외한 19개 업종의 주간 평균 근로시간이 40시간을 넘었다. 그중 10개 업종은 매주 6시간 이상 초과근무를 했고, 숙박업과 요식업, 도소매업 및 주민서비스업 등은 매주 10시간 이상 초과근무를 했다. 즈롄구인회사(智聯招聘)가 발표한 「2019년 사무직 996 근무관행 연구 보고」에 따르면, 조사에 참가한 사무직 노동자 중 초과근무를 하지 않는다는 응답은 18.05%에 불과했고, 10시간 이상 초과근무를 한다는 응답이 20%를 넘었다. 그리고 70%가 넘는 사무직 노동자가 초과근무수당을 받지 못한다고 응답했다. 또한 놀랍게도 국유기업이 996/995 근무를 실시하는 비율이 19.02%로 가장 높았고, 13.84%의 기관사업단위[19]도 996 근무를 시행하고 있었다. 게다가 생산직 노동자의 무급 초과근무는 훨씬 더 심각하다. 개혁개방 이후 40년 동안 996뿐만 아니라 997(오전 9시 출근 오후 9시 퇴근 일주일에 7일 근로)과 8107(오전 8시 출근 오후 10시 퇴근 일주일에 7일 근로)과 같은 근무관행도 비일비재했다.[20] 또 중국부녀연합회의 조사에 따르면, 2003~2012년 비농업인구의 평균 주간 근로시간은 46시간이었고 2005년과 2010년

16) http://kr.people.com.cn/n3/2019/0814/c414430-9606010.html
17) http://www.newspim.com/news/view/20180820000438
18) 唐婕(2019),「互聯網企業如何應對996現象」,『經營管理者』2019年08期.
19) 기관사업단위란, 기관단위와 사업단위의 총칭으로서 기관단위는 행정기관, 사법기관, 감찰기관 등과 같은 국가기관을 의미하고, 사업단위는 교육, 문화, 위생 등과 같이 이윤을 목적으로 하지 않고 공공재정으로 운용하는 공공서비스기관을 의미한다.
20) 錢葉芳·徐順鐵(2019),「996類工作制"與休息權立法——資本與法律的博弈」,『浙江學刊』2019年04期.

은 47시간 이상으로 조사되어 최고를 기록했다. 그리고 「2016년 전국 농민공 모니터링 보고서」는, 1일 평균 근로시간 8.7시간, 월평균 근무일수 25.2일, 그리고 주간 근로시간이 44시간을 넘는 농민공이 전체의 84.4%를 차지한다고 밝혔다.[21)]

이와 같이 996 근무관행은 결코 개별적인 문제가 아니고 초과근무 역시 상당히 보편적인 현상이다. 이에 따라 이러한 문제가 사회문제로 부각되어 2018년 전국인민대표대회와 전국인민정치협상회의에서는 초과근무와 과로사 문제가 주요 의제로 등장했다.[22)]

■ 초과근무와 관련한 원인 진단과 논란

중국의 초과근무 문제와 관련해 班小輝(2019)는 다음과 같이 몇 가지 문제점을 제시했다.[23)] 첫째, 노동관리 부문의 집행 부족으로 초과근무 문화를 제대로 관리하지 못하고 있다. 둘째, '약정 야근비 책정'과 포괄임금제 등으로 야근비가 제대로 지급되지 않고 있고 노동중재기구와 법원도 이를 규제하지 않고 오히려 지지하고 있다. 셋째, 기업은 '자발적 초과근무'라고 주장하며 자신의 책임을 회피하고 있다. 넷째, 근로시간에 대한 입법의 유연성이 부족하다. 1994년 '노동법'이 실시된 이래 근로시간에 대한 규정이 한 번도 수정되지 않았다는 것이다.

이 중에서 특히 초과근무의 강제성/자발성 문제는 난제 중 하나로 꼽히고 있다. 996 근무를 시행하는 대부분의 회사들은 강제적이지는 않지만 노동자가 이를 준수하지 않았을 때에는 상여금, 직무평가, 승진 등에 부정적인 영향을 끼칠 가능성이 높기 때문에 실질적으로는 음성적인 강제수단으로 볼 수 있다. 중국의 노동법에 의하면, 간접적인 방식으로 노동자들에게 모종의 규정을 준수하도록 강제하는 것 또한 위법 행위에 해당하는 것으로 보고 있다. 그리고 중국은 아직 개발도상국이기 때문에 초과근무는 정상적인 현상이고 심지어는 일정 정도 장려해야 하는 것으로 보는 시각도 존재한다. 하지만 이에 대해 李長安(2019)는 비록 지금의 상황에서 노동자들의 근로 태도는 매우 중요하지만 노동자 권익의 희생을 대가로 사회

21) 石建忠(2019), 「過度勞動理論與實踐——國外經驗、中國現狀和研究展望」, 『人口與經濟』 2019年02期.
22) 唐婕(2019), 「互聯網企業如何應對996現象」, 『經營管理者』 2019年08期.
23) 班小輝(2019), 「反思"996"工作制:我國工作時間基準的強制性與彈性化問題」, 『時代法學』 2019年10期.

경제의 발전을 추구해서는 안 되고 노동자의 권익이 합법적인 보장을 받지 못하면 사용자 측과의 충돌을 피하기 어려워져 결국 사회경제 발전의 효용도 떨어지게 된다고 주장했다.[24]

■ 과로사 관련 현황과 논의

과도한 초과근무 문제는 과로사 문제와 직결된다. 중국의 한 보도는 2017년 중국 국가위생및계획생육위원회(현 국가위생건강위원회)가 발표한 통계를 소개했다.[25] 통계에 따르면, 중국에서는 매년 약 55만 명이 심장마비로 사망하는데, 이는 약 1분에 1명이 사망하는 꼴이다. 이 조사는 대부분의 사망자가 생전에 연속적인 초과근무로 비정상적인 피로 증상을 겪은 바 있었다며, 사망자의 연령과 직업 등은 모두 다르지만 결국 일종의 '과로사'로 볼 수 있다고 주장했다. 또 다른 한 보도는 2015년 전국 25개 성 500개 이상의 기업을 대상으로 한 조사를 인용해 상당한 수준의 과로에 처한 노동자가 44.9%에 달했고 그중에서도 심각한 수준의 과로 노동자가 15.8%에 이르렀다고 밝혔다. 그리고 2016년에 전국의 대학 교원들을 대상으로 실시한 조사에서는 무려 91.4%의 교원들이 상당한 수준의 과로 상태에 놓여 있었고 그중에서도 심각한 상태가 46%에 달했다. 또 다른 연구에서는 근로시간이 매주 34~40시간 이내인 사람에 비해 매주 55시간이 넘는 사람은 협심증 발병 위험이 평균적으로 13% 더 높고 뇌졸중 발생 위험도 평균적으로 33% 더 높은 것으로 드러났다.[26] 중국의 과로사율은 이미 일본과 한국을 제치고 세계에서 가장 높은 것으로 알려져 있는데, 시장경제가 더욱 발전하면서 매년 비율이 증가하고 있고 연령대도 낮아지고 있는 추세라고 한다.[27]

중국에서는 과로사 배상 문제가 2000년에 처음 등장했다. 그리고 '과로'와 '과로사'의 개념에 대해 연구하고 규정하기 시작한 것은 2001년부터라고 할 수 있다.[28] 현재 중국에서는 이미 과로사 문제가 객관적으로 존재하는 심각한 사회문제가 됐지만 아직 법적 근거를 마련하

24) 李長安(2019),「"996工作制":竭澤而漁不可取」,『互聯網經濟』2019年05期.
25) https://new.qq.com/omn/20180810/20180810A0F7PU.html
26) http://www.infzm.com/contents/151320
27) 楊博帆(2019),「過勞死的概念、現狀及法醫病理學思考」,『法醫學雜誌』2019年04期.
28) 石建忠(2019),「過度勞動理論與實踐——國外經驗、中國現狀和研究展望」,『人口與經濟』2019年02期.

지 못하고 있다. 「산재보험조례(工傷保險條例)」 제14조에서는 7가지 유형의 산업재해를 규정하고 있는데 이 중 과로사에 해당하는 것은 하나도 없다. 단지 제15조에서 "근무시간에 근무지에서 돌발적으로 사망하거나 48시간 내 응급치료로 구하지 못하고 사망에 이르렀을 경우에는 산업재해로 본다"고 규정해 과로사의 법적 근거를 갖추고 있는 듯하지만 실제로는 과로사의 병리학적 판단이 분명하지 않고 과로사가 반드시 근무시간에 근무지에서 일어나는 것도 아니기 때문에 이 규정을 적용하기가 어렵다.[29)]

이에 2017년 전국인민대표대회에서 한 대표는 "노동자의 장시간 초과근무와 고강도 작업으로 인한 '과로사'가 때때로 발생하고 있지만 현재 중국에는 과로사 관련한 법률이 아직 완전하지 않다"고 제기했다. 이에 대해 정부의 인력자원및사회보장부(아래 인사부)는 "과로사를 산재보험에 포함시키려면 입법을 통해 과로사에 대한 기준을 명확히 해야 하고, 과로사를 주관하는 전문기구를 설립해야 하며, 노동 관련 행정부문의 권한을 강화해야 한다. 또한 과로사에 대한 보상과 정신적 배상 시스템도 만들어야 한다"며 "이를 위해 인사부는 앞으로 더욱 열심히 모색하겠다"고 답했다. 또한 입법 문제에 대해 인사부는 "이를 위해 「산재보험조례」를 어떻게 개정해야 할지 관련 연구기관에 이미 연구를 의뢰한 상황"이라고 밝혔다.[30)]

■ 맺음말

중국에서는 IT 노동자뿐만 아니라 공무원, 의사, 교사 등 여러 분야의 노동자들이 과로에 시달리는 것으로 밝혀지고 있다. 그중에서도 대표적으로 IT 산업은 세계적으로 경쟁이 과열되면서 노동자들이 살인적인 초과근무로 내몰리고 있고, 한국과 중국도 예외가 아니다. 한국은 여러 산업에서 중국과 경쟁관계에 놓여 있다. 이런 점에서 중국의 996 근무관행을 보면서 한국의 중소 벤처기업들이 경계심을 갖는 것은 어찌 보면 자연스러운 일이다. 하지만 중국의 노동자들도 996 근무관행에 대해 강한 불만을 쏟아내고 있는 것에서 볼 수 있듯이, 문제는 어

29) 楊博帆(2019),「過勞死的概念、現狀及法醫病理學思考」,『法醫學雜誌』2019年04期.
30) http://www.cb.com.cn/index/show/bzyc/cv/cv13413401640

떻게 기업의 이윤과 노동자의 권리가 상생할 수 있도록 조화롭게 만들어낼 수 있을 것인가에 달려 있을 것이다. 그렇지만 한편으로 이 문제는, 기업에는 이윤이 달린 문제지만 노동자에게는 '생존'이 달린 문제이다. 비유가 아니라 문자 그대로 '죽을 수도 있는' 문제인 것이다. 한국과 중국에서 보여주고 있는 과로사 통계가 이를 증명한다. 통계는 한편으로는 숫자로서 힘을 갖고 있지만, 때로는 숫자만을 보여줄 뿐 그 숫자 뒤에 있는 하나하나의 사람에 대해서는 아무것도 말하지 못한다. 우리는 매년 수천 명 혹은 수십만 명의 사람들을 조직적으로 사망에 이르게 하는 사회에 살고 있다. 소설가 김훈은 이에 대해 "과장 없이 말하겠다. 이것은 약육강식하는 식인사회의 킬링필드"라고 썼다.[31)]

참고문헌

· 班小輝(2019),「反思"996"工作制:我國工作時間基準的強制性與彈性化問題」,『時代法學』2019年10期.

· 李長安(2019),「"996工作制":竭澤而漁不可取」,『互聯網經濟』2019年05期.

· 錢葉芳·徐順鐵(2019),「"996類工作制"與休息權立法——資本與法律的博弈」,『浙江學刊』2019年04期.

· 石建忠(2019),「過度勞動理論與實踐——國外經驗、中國現狀和研究展望」,『人口與經濟』2019年02期.

· 唐婕(2019),「互聯網企業如何應對996現象」,『經營管理者』2019年08期.

· 楊博帆(2019),「過勞死的概念、現狀及法醫病理學思考」,『法醫學雜誌』2019年04期.

· 楊可方(2019),「對"996"工時制下加班現象的思考」,『經濟師』2019年09期.

31) http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201911250600045&code=940702

INTERNATIONAL

L A B O R

B R I E F

국제노동브리프 2019년 12월호

세계노동소식

INTERNATIONAL

L A B O R

B R I E F

미국 : 고용지표는 양호, 일자리의 질에 대해서는 논쟁 격화

현재 미국 노동시장의 고용지표는 양호한 상황이지만, 일자리 질은 그렇지 않다는 의견이 제기되고 있다. 민간부문에서 2천만 개의 일자리가 창출되었고, 역사적으로 미국 실업률은 50년간 가장 낮은 수준인 3.5%를 기록했다. 하지만 일자리의 질에 대해서는 논쟁이 있다.

먼저, 최근 이루어진 갤럽조사는 좋은 직업을 단순히 임금수준뿐 아니라 근로시간, 직업의 안정성 및 근로시간의 예측가능성 등까지 고려해서 정의했다. 6,600명의 응답자의 주관적인 답변에 따르면 40%는 좋은 직업, 44%는 평범한 직업, 16%는 나쁜 직업을 가지고 있었다. 저소득층의 경우 30%가 나쁜 직업을 가졌다고 응답한 데 반해, 고소득층은 4%만 나쁜 직업을 가졌다고 답한 것으로 나타났다. 인종별로는 흑인의 경우 25%로 백인(13%)보다 나쁜 직업을 가지고 있다고 답한 비율이 높았고, 특히 흑인 여성의 경우 31%가 나쁜 직업을 가졌다고 응답했다. 그런데 교육수준별로는 4년제 대학졸업자 중 42%와 고졸자의 40%가 좋은 직업을 가졌다고 응답하여, 직업의 질의 차이는 그렇게 크게 나타나지 않았다. 한 가지 눈에 띄는 결과는 교육수준별 직업의 질이 가장 낮은 집단은 대학 중퇴자였는데, 학자금대출 부담을 지고 있으나 대학 졸업장이 없어서 이를 감당할 소득을 얻지 못하기 때문에 이런 결과가 나왔을 것으로 짐작된다. 노동자들이 직장에서 중요하게 여기는 가치에는 거의 차이가 없었는데, 차이가 있다면 소득수준에 따라 해당 가치를 얻을 수 있는지 여부였다. 소득수준과 관계없이 90%의 노동자들이 임금 안정성과 예측가능성이 중요하다고 응답했는데, 고소득자의 90%만 실제로 임금의 예측가능성에 만족한다고 답했고, 저소득자의 만족도는 56%에 불과했다.

이 결과는 그동안 기존에 임금동향을 살펴보면서 임금수준에 대해 주의를 기울이지 못한 것에 대해 중요한 시사점을 준다. 노동통계국(BLS)에서 발표한 자료를 보면, 임금 상승률은 견조하지만 임금수준 자체는 낮은 것을 알 수 있다. 구체적으로 저소득층은 인플레이션을 조정하고도 매년 주급이 5% 가량 상승했다. 하지만 그들의 연소득은 2만 4천 달러 수준으로, 근로장려세제(EITC) 등의 보조금을 합산하더라도 (자녀가 한 명 있는 한부모임을 가정할 때) 3만 달러가량밖에 되지 않는다. 이는 미국 어느 도시에서 생활하더라도 분명 적은 수준이다.[1)]

1) The Washington Post(2019.10.28), "Job quantity, check. Job quality, not check," https://www.washingtonpost.com/outlook/2019/10/28/job-quantity-check-job-quality-not-check/

미국 : 뉴저지주, 근로자 오분류에 대해 우버에 과징금 부과

2019년 11월 뉴저지주 노동부(Department of Labor and Workforce Development)는 근로자 오분류에 대한 책임을 물어 우버(Uber)에 6억 49백만 달러에 달하는 과징금을 부과한다고 밝혔다.[1] 뉴저지 주정부는 우버가 기사들을 근로자(employee)가 아닌 독립계약자(independent contractor)로 오분류함으로써 2015년부터 4년간 5억 3천만 달러에 달하는 실업보험료와 장애보험료를 미납하였다고 보고 있다. 기사들을 근로자로 분류하게 될 경우, 우버나 리프트의 노동비용이 20~30%가량 증가할 것으로 예상된다.

뉴저지주 노동국 로버트 아사로 안젤로(Robert Asaro-Angelo) 국장은 "우리 부서는 우리 노동자들을 억압하고 경제에 피해를 입히는 근로자 오분류를 엄중 단속하고 있다"라고 밝혔다. 노동단체들은 이에 대해 환영 입장을 내놓았는데, 뉴욕 택시노동자 연맹(New York Taxi Workers Alliance) 대표 바이라비 데사이(Bhairavi Desai)는 "이는 긱경제에 대한 통열한 질책이며, 우리는 이 제재가 다른 분야들에까지 이뤄지길 희망한다"고 밝혔다. 한편 우버 측 대변인 알릭스 안팡(Alix Anfang)은 "뉴저지주를 포함해서 다른 지역에서도 모든 운전자들은 독립계약자에 해당하며, 우리는 이 부당한 예비 판정(preliminary decision)에 이의를 제기한다"고 주장했다.

이미 뉴저지주에서는 몇몇 우버 운전노동자들이 근로자성 인정을 요구하며 기업 측과 법적 다툼을 벌이고 있다. 이들의 변호사인 루스벨트 네스미스(Roosevelt N. Nesmith)는 우버가 운전자들의 근로시간과 방식을 실제로 통제하지만 초과근무수당을 지급하지 않고 있으며, 차량 유지비용을 빼면 급여가 최저임금에 미치지 못한다고 주장하며 근로자로서의 지위를 인정해야 한다고 요구하였다.

최근 캘리포니아에서는 이 운전노동자들에게 근로자로서의 지위를 부여하여 기본적인 보호를 보장하도록 하는 신규 법안을 통과시킨 바 있다. 이는 오리건 주와 워싱턴 주, 뉴욕 시의 법안 개정 움직임에 영향을 미치고 있으며, 특히 뉴욕 시에서는 이 운전자들에 대해 최저임금을 보장토록 하고 있다. 이에 맞물려 뉴저지 주정부의 결정은 다른 주에 큰 파급효과를 미칠 것으로 예상된다. 포브스(Forbes) 기사에서는 뉴저지 주정부의 결정 이후, 우버와 리프트(Lyft)의 주가가 각각 3.9%, 3.2% 하락했으며, 다른 주에 미칠 파급효과에 따라 이 기업들이 중대한 존폐 위기를 맞을 수 있다고 경고하였다.[2]

2) The New York Times(2019.11.14), "Uber Fined $649 Million for Saying Drivers Aren't Employees," Retrieved on November 19th, 2019, https://www.nytimes.com/2019/11/14/nyregion/uber-new-jersey-drivers.html?searchResultPosition=13

3) Forbes(2019.11.15), "New Jersey Hit Uber with a $650 Million Tax Bill for Misclassifying Workers: Is This the Start of a War against Gig-Economy Companies?," Retrieved on November 20th, 2019, https://www.forbes.com/sites/jackkelly/2019/11/15/new-jersey-hit-uber-with-a-650-

million-tax-bill-for-misclassifying-workers-is-this-the-start-of-a-war-against-gig-economy-companies/#496d7523646e

미국 : 구글, 노사 갈등 격화

구글(Google)이 노동자들의 행동에 내린 일련의 조치들에 맞서, 구글 노동자들이 2019년 11월 22일 저항에 나섰다.[1] 구글은 노동자들의 개인정보를 언론에 유출시킨 노동자를 해고하는 한편 업무와 관련없는 문서에 접근한 혐의로 또 다른 두 노동자에게 휴직 징계를 내린 바 있다.[2] 하지만 구글 노동자들을 조직하고 있는 한 익명의 인사에 따르면, "캘린더와 문서를 들여다 본 혐의를 적용했다는 구글의 주장과 달리, 우리는 그 조치가 목소리를 낸 노동자들에 대한 징계임을 알고 있으며, 구글은 이 노동자들을 즉각 복직시켜야 한다"고 주장했다. 징계 노동자 중 한 명인 레베카 리버스(Rebecca Rivers)는 구글이 미국 이민 세관 단속국(U.S Immigration and Customs Enforcement) 및 관세 국경 보호청(U.S. Customs and Border Protection) 등 이민국 집행기관과 관계를 끊을 것을 주장해 왔으며, 또 다른 해고노동자인 로렌스 버랜드(Laurence Berland)는 유투브 등 구글 플랫폼에 있는 반성소수자(anti-LGBTQ+) 콘텐츠에 대해 기업이 책임질 것을 요구하는 여러 캠페인에 참여한 바 있는데, 이것이 징계의 빌미가 되었다고 주장하고 있다.

그러한 가운데, 20일 뉴욕타임스는 구글이 노동자들의 연대를 억압하기 위해 반노조 컨설팅 업체와 자문계약을 체결했다고 보도했다.[3] 이 업체의 이름은 IRI Consultants로 병원 및 헬스케어 관련 기업들에서의 노조 결성을 저지하는 일을 맡고 있다. 뉴욕타임스는 구글과 IRI의 협업이 그간 이어져 오던 구글 활동가 그룹과 경영진 간의 불화를 보여주는 사례라 지적했다. 사실 이 갈등은 2018년 가을 사내 성폭력 문제에 대한 기업의 대처 논란 전후로 증폭되어 왔고, 그에 발맞춰 경영진의 반노조 움직임도 커지고 있다. 최근 구글에서 10개 이상의 회의실과 100명 이상의 참여자가 함께하는 내부 이벤트를 표시하도록 한 웹브라우저를 개발한 데 있어서도, 많은 노동자들은 노동자 조직화에 대한 감시 목적으로 쓰일 것이라 주장하고 있다. 구글을 비롯해 실리콘밸리 기업 노동자들의 근무여건과 급여가 우수하다는 점을 고려할 때, 이번 구글에서의 노사 갈등은 매우 이례적으로 보인다.

1) Los Angeles Times(2019.11.22), "Google workers protest suspensions of activist employees," https://www.latimes.com/business/technology/story/2019-11-22/google-workers-rally-activists-protests

2) Newsweek(2019.11.22), "Google Workers Accuse Tech Giant of Using 'Brute Force Intimidation' Tactics to Silence Employees," Retrieved on November 21th, 2019, https://www.newsweek.com/google-workers-protest-companys-treatment-fired-worker-employees-forced-leave-1473279
3) The New York Times(2019.11.20), "Google Hires Firm Known for Anti-Union Efforts," Retrieved on November 21th, 2019, https://www.nytimes.com/2019/11/20/technology/Google-union-consultant.html

미국 : 디지털 경제의 확장, 도시 지역으로의 경제력 집중을 가속화해

1990년대 닷컴경제(Dotcom Economy)로 대표되어 현재까지 지속적으로 확장되고 있는 디지털 경제는 지역경제와 노동시장에 어떠한 영향을 주었는가에 대한 논의가 새롭게 소개되어 주목을 받고 있다. 2019년 6월 월스트리트 저널(Wall Street Journal)에 발표된 기사에 따르면, 디지털 경제의 확산은 도시 지역으로의 경제력 집중을 가속화하고 있다. 이는 디지털 경제로 인하여 재택근무가 증가하는 등 다양한 대안적 일자리와 업무방식들을 제공하여 지역적인 쏠림 현상을 감소시킬 것이라는 기존의 예상과는 전혀 다른 것이었다. 오히려 디지털 경제의 확산은 고숙련의 좋은 일자리를 실리콘밸리 등 도시 지역에 집중시켰던 반면, 저숙련의 나쁜 일자리는 도시에서 점차적으로 밀려나게 되었다. 여기에는 여러 가지 이유가 있으나, 인재 풀이 지리적으로 집적됨으로써 상대적으로 높은 수준의 혁신을 이룰 수 있다는 장점이 디지털 경제가 도시 지역으로의 쏠림 현상을 가져온 가장 주된 기제라고 여겨진다.

이는 미국의 전통적인 주거지역 분리모델이었던 도시 중심 지역에 상대적으로 저임금 노동자들이 거주하고 도시 주변(suburban) 지역에 고임금 노동자들이 거주하는 양상을 바꾸어 놓기까지 하였다. 도시 주변 지역에 비해서 도시 중심 지역의 집세가 낮았던 1990년대 이전과는 달리, 1990년대부터 디지털 경제의 확장으로 도시 중심 지역의 집세가 점차적으로 상승하게 되었고, 그 결과 도시 중심 지역에 살고 있던 저임금 노동자들의 주거지역이 사라지게 되었다. 이는 경제상황과 노동시장의 변화가 다양한 지역적 양상을 바꾸어 놓을 수 있는 중요한 요인임을 보여준다.[1)]

1) The Wall Street Journal(2019.6.14), "The Evolution of Work in Urban Labor Markets," Retrieved on November 19th, 2019.

미국 : 적극적 조치에 대한 근황

차별을 개선하기 위한 정책의 일환으로 입안되어 정부기관, 공공입찰, 대학 입시에서 다양성을 증진하기 위해 시행되었던 '적극적 조치(affirmative action policies)'에 대한 찬반 논란이 이어지고 있다. 구체적으로 워싱턴주는 20여 년 전 최초로 적극적 조치 시행을 금지하였지만, 최근 이러한 금지를 폐지해 달라는 시민들의 요구가 있어, 이에 찬반 투표가 진행 중이다. 2019년 11월 5일을 기점으로 우편을 통한 투표(all-mail-ballot election)를 진행 중인데, 11월 22일까지 진행사항을 보면 50.4%가 여전히 적극적 조치를 금지해야 한다고 의사를 밝혔다. 참고로 1998년 본 금지안은 58%의 찬성률로 통과되었다.

워싱턴주 이외에도 캘리포니아, 플로리다, 미시간, 네브레스카, 애리조나, 뉴햄프셔, 오클라호마 등의 주에서도 적극적 조치를 금지하고 있으며, 이들 주 역시 워싱턴주의 투표결과를 유심히 살펴보고 있다. 대표적으로 캘리포니아주의 경우 1996년 적극적 조치를 금지하였으며 이후 이를 폐지하려고 노력하였으나 (가장 최근에는 2014년) 실패한 바 있다.

적극적 조치 금지의 영향을 살펴보면, 2013년 뉴욕타임스의 조사에 따르면 적극적 조치가 금지된 이후 대학에서 소수집단의 입학이 줄었으며, 특히 캘리포니아에서 크게 감소한 것으로 나타났다. 워싱턴 주 소수집단 및 여성사업가협회에 따르면 1990년대에 워싱턴주에서 적극적 조치가 금지된 이후, 소수집단 및 여성 기업주들의 정부계약 입찰 규모가 전체 계약의 10%에서 3% 수준으로 감소한 것으로 나타났다.

참고로 2019년 갤럽 설문조사에 따르면 57%의 백인들은 소수집단을 위한 적극적 조치를 찬성한다고 응답했는데, 수년간 지속된 이 설문조사에서 다수의 백인들이 소수집단 우대정책을 찬성한 것은 처음으로, 이는 대중들의 반응이 달라지고 있는 것을 보여준다.

현재 가장 중요한 이슈는 하버드 대학교가 아시아계 미국인 지원자를 의도적으로 차별했다는 이유로 제기된 소송이다. 2014년 가을 정치 전략가 에드워드 블룸(Edward Blum)과 그를 지지하는 학생들이 제기했던 아시아계 학생들을 대상으로 한 입학 불이익 관련 소송은 2019년 가을 현재 대법원 판결을 기다리고 있다.[1)]

1) The New York Times(2019.11.12), "Voters Narrowly Reject Affirmative Action in Washington State. What's Next?," https://www.nytimes.com/2019/11/12/us/affirmative-action-washington-ballot.html

미국 : 무명 배우들, 브랜드 앰버서더로 부수입 얻어

최근 미국의 저임금 무명배우들이 브랜드 앰버서더(Brand Ambassador) 일을 통하여 부수입을 얻고 있는 것으로 알려졌다. 미국에는 할리우드나 뉴욕 등 연극 및 영화 산업이 발달된 지역들을 중심으로 하여 배우들이 연기 관련 일을 얻고자 이용하는 웹사이트들이 있는데, 미국 기업들이 이를 일종의 고용 플랫폼으로 이용하여 마케팅 행사 등에서 일할 배우들을 모집하고 있는 것이다. 이들은 특히 상호작용을 많이 요구하는 제품 런칭 행사, 샘플 제공 및 시연 등의 각종 행사에서 배우들을 고용하였을 때 더욱 효과가 높을 것이라 기대하고 이와 같은 고용전략을 사용하고 있다. 또한 최근 몇 년 동안 배우들이 연기하는 상황 속에서 고객들이 제품을 사용하도록 권유받는 체험 마케팅이 주목을 받으면서 배우들에 대한 브랜드 앰버서더로의 수요가 늘어난 것도 한몫하였다.

이때 고용된 배우들의 반응은 해당 일 자체에서 큰 만족을 느낄 수는 없고 오히려 강도 높은 감정노동을 경험하고 있다고 한다. 다만 배우들이 흔히 파트타임으로 일하는 식당 서빙 직무 등보다는 시급이 높기 때문에 이와 같은 기회들이 상당히 매력적이라는 반응도 존재한다. 임금수준은 적게는 시간당 20달러에서 많게는 시간당 750달러 수준인 것으로 알려졌다.[1] 이와 같은 경향은 매력적이고 즉흥적 의사소통 능력이 뛰어날수록 배우들의 임금수준이 높다는 점을 의미한다.

1) The New York Times(2019.7.10), "For Struggling Actors, No More Waiting Tables. The New Side Gig: Brand Ambassador," Retrieved on November 19th, 2019.

독일 : 직업훈련보조금 및 직업훈련수당 인상[1]

2019년 6월 6일 연방하원은 연방정부가 제출한 직업훈련보조금(Berufsbildungsbeihilfe) 및 직업훈련수당(Ausbildungsgeld) 인상에 관한 법률을 통과시켰다. 독일 대안당(AfD)을 제외한 기민당(CDU)/기사당(CSU), 사민당(SPD), 자민당(FDP), 녹색당(Bündnis 90/Die Grünen)이 모두 해당 법안에 찬성한 바 있다. 이 법안은 6월 28일 연방상원도 통과하였다.

우선 직업훈련생의 생계보조를 위한 직업훈련보조금의 경우 지원 기준 점수(Bedarfssätze)를 기존의 24에서 14로 낮추도록 하였다. 또한 주거비 보조를 위한 지원금의 기준점도 함께 인하하였다. 학생의 학자금 지원 제도(BAföG)와 연계되어 있는 지원 점수 체계의 경우 지원대상자 선정에도 이용

되고, 해당 점수가 높을수록 지원금액도 증가하는 등 산정 과정에도 활용된다. 해당 법안에서 개정 이유에 대해 설명하고 있는 바와 같이 전반적인 물가상승에 기초하여 인상이 이루어지는 만큼 26차 연방교육진흥법(BAföG)의 개정을 통해 학자금 지원액도 인상될 예정이다.

구체적인 금액을 보면, 2019년 8월 1일부터 생활비와 주거비를 합쳐 월 최대 622유로에서 716유로로 인상되고 2020년 8월 1일부터는 723유로로 인상된다.

이 법안의 통과로 인해 직업훈련생에 대한 수당의 경우 2019년 8월 1일 5%가 인상되었고, 2020년 8월 1일까지 추가로 2%의 인상이 이루어진다.

1) Schubert Bärbel, Arbeit und Recht 9/2019, S. 373.

독일 : 기초생활보장 및 사회보장급여 인상[1)]

2020년 독일의 기초생활보장급여 및 사회보장급여 인상을 주요 사항으로 하는 시행령이 2019년 9월 18일 연방 내각을 통과하였다. 사회보장 및 기초생활보장급여는 소득 및 소비수준에 기초하여 인상이 이루어지도록 법률로서 규정되어 있다. 이를 위해서는 물가수준, 임금수준 등도 고려되어야 한다.

미혼 성인의 경우에는 월 432유로로 현재 급여액보다 8유로 인상되며, 14세에서 17세 사이의 청소년은 2019년보다 6유로 인상된 월 328유로가 지급된다. 이 시행령은 연방상원의 동의절차를 거쳐 2020년 1월 1일부터 효력이 발생하게 된다.

이번 급여의 인상 수준에 대해 평등복지연합회(der paritätische Wohlfahrtsverband)에서는 연합회의 자체적인 산정에 기초하여 최소 월 582유로 수준으로 인상이 이루어졌어야 한다고 비판적인 견해를 발표한 바 있다.

1) Schubert Bärbel, Arbeit und Recht 11/2019, S. 460.

독일 : 파견근로자의 급여 격차 수준[1)]

연방하원에서 좌파당 의원의 질의에 대해 연방정부가 제출한 답변서에 따르면, 2018년 6월 기준으로 독일의 파견근로자 수는 약 102만 명으로 집계된 바 있다. 이는 전체 근로자 중 약 2.7% 수준으로, 2013년의 약 2.5%보다 다소 증가한 것으로 나타났다. 이와 같이 전체 노동시장에서 파견 근로자가 차지하는 비율에는 큰 변동이 없었지만, 독일 노동시장의 지속적인 성장세로 인하여 그 수는 약 20만 명 정도 증가한 상황이다.

이들 중 약 95만 1천 명은 4대 보험 납부 의무를 부담하는 급여수준에 해당하며, 그중 주 40시간 수준(산업분야에 따라서는 주 35시간 이상)의 전일제 근로자도 약 79만 8천 명이었다. 하지만 4대 보험 납부의무가 면제되는 저임금 근로자의 수도 약 6만 7천 명 수준에 달하였다.

이 자료에 따르면 4대 보험료 납부의무가 있는 파견근로자들의 월평균 급여는 1,928유로로, 이는 4대 보험료 납부의무가 있는 정규직 근로자의 월평균 급여인 월 3,304유로에 비해 약 58% 수준에 불과하였다.

1) Schubert Bärbel, Arbeit und Recht 11/2019, S. 460; (Hrsg.) Bundesagentur für Arbeit, Aktuelle Entwicklungen in der Zeitarbeit, 2019.07., S. 20 ff.

스웨덴 : 장기실업자 증가

스웨덴 고용서비스센터(Arbetsförmedlingen)에 따르면, 2019년 10월 기준 스웨덴 내 실업자 중 148,000명이 최소 1년간 실업 상태인 장기실업자인 것으로 나타났다. 이는 2018년 10월과 비교했을 때 2,000명가량이 증가한 것으로 장기실업률이 높아진 것은 2018년 여름 이후 처음 있는 일이다.[1)]

지난 1년간 실업자 수는 17,000명이 증가해 현재 358,000명이 실업 상태에 있으며 실업률은 7.1%로 2018년의 6.9%와 비교했을 때 약간 상승했다. 2018년 같은 기간과 비교하였을 때 현재 실업률은 넉 달 연속으로 상승하고 있으며 이는 이례적인 경우라고 밝혔다.

고용서비스센터의 아니카 순덴(Annika Sundén)은 장기실업을 없애기 위해서 성인 교육, 보조금 지원 고용 등의 다양한 프로그램이 필요함을 강조했다.

이번에 발표된 통계에 따르면 장기실업자 그룹은 유럽 외 국가에서 태어난 이민자, 고등학교 교육을 받지 않은 이들, 55세 이상의 장년층이 다수 포함되어 있는 것으로 나타났다.

1) The Local(2019.11.12), "Long-term unemployment rises in Sweden," https://www.thelocal.se/20191112/long-term-unemployment-is-rising-again-in-sweden

영국 : 저임금위원회 및 재무부, 최저임금 정책 관련 보고서 발간

2019년 11월 4일 영국 저임금위원회(Low Pay commission)는 향후 영국의 최저임금 정책과 관련하여 對정부 조언을 담은 두 편의 보고서를 발간했다.[1] 첫째 보고서 *The National Living Wage after 2020*은 저임금 노동[2]을 종식시키겠다는 영국 정부의 목표와 관련하여 2020년 이후 국가생활임금[3]에 대해 권고하고 있다. 이 보고서는 국가생활임금이 저임금 근로자 비율을 줄이는 데 기여해왔다면서도, 최저임금 인상만으로는 저임금 노동을 종식시키기 어렵다고 평가했다. 또한 최저임금 인상 속도를 적절히 조절하기 위해 정부의 실시간 정보(real time information) 시스템을 개선하여 시기적절하고 자세한 고용 관련 정보를 제공해야 한다고 권고했다.

둘째 보고서 *A Review of the Youth Rates of the National Minimum Wage*는 2019년 8월 저임금위원회가 현행 25세 이상인 국가생활임금 적용 연령을 향후 21세까지 단계적으로 낮출 것을 권고[4]한 근거를 담고 있다. 이에 따르면 단계적 조정이 권고된 이유는 21~22세 근로자의 경우 25세 이상 근로자에 비해 임금 및 고용률 등이 낮아 고용주가 제도 변화에 적응할 시간이 좀 더 필요하기 때문이다.

한편 같은 날 영국 재무부는 최저임금의 효과에 대한 미국, 영국 등 선진국의 연구 사례를 조사한 아린드라짓 두베(Arindrajit Dube) 교수의 보고서 *Impact of minimum wage: review of the international evidence*를 발표하였다.[5] 영국 정부가 의뢰한 보고서에 따르면 최저임금이 고용에는 부정적인 영향을 미치지 않은 반면, 저임금 근로자의 소득은 크게 증가시킨 것으로 나타났다. 이에 동 보고서는 향후 중위소득의 60% 수준까지 국가생활임금을 높이겠다는 영국 정부의 계획을 긍정적으로 평가했다.

1) UK government press release(2019.11.4), "LPC advice to Government on the future of the minimum wage," https://www.gov.uk/government/news/lpc-advice-to-government-on-the-future-of-the-minimum-wage
2) OECD의 정의에 따라 임금이 중위소득의 2/3에 미치지 못하는 경우를 의미한다.
3) 현재 영국의 최저임금제는 16~24세 근로자를 대상으로 하는 국가최저임금(National Minimum Wage)과 25세 이상 근로자를 대상으로 하는 국가생활임금(National Living Wage)으로 나누어져 있다.

4) 2019년 9월 영국 정부는 이 권고를 수용하기로 결정했다.
5) UK government news story(2019.11.4), "Independent review backs Chancellor pledge for higher National Living Wage," https://www.gov.uk/government/news/independent-review-backs-chancellor-pledge-for-higher-national-living-wage

영국 : 국민보건서비스(NHS) 직원, 무보수로 주당 평균 2시간 18분씩 초과근로

영국 노동당의 조나단 애시워드(Jonathan Ashworth) 예비내각 보건장관(shadow health secretary)이 발표한 설문조사 결과에 따르면, NHS 직원들이 주당 평균 2시간 18분씩 보수 없이 초과근로한 것으로 나타났다.[1] 무보수 초과근로시간을 업무별로 보면, 의사 및 치과의사들이 주당 3.6시간으로 가장 많았고, 간호사는 주당 3.0시간, 물리치료사 등 여타 건강전문인력(allied health professionals)은 주당 2.2시간 수준이었다. 또한 설문에 참여한 27만여 명의 NHS 직원 중 3분의 2가 업무를 제대로 수행하기에는 인력이 부족하다고 응답했다.

이에 대해 애시워드는 지난 10여 년간 이어진 보수당의 관련 예산 삭감에 따른 공백을 헌신적인 NHS 직원들이 메우는 것은 부끄러운 일이라면서, 노동당의 NHS 구조계획[2]이 이를 해결할 수 있다고 주장했다. 공공부문 노동조합 Unison의 대표인 데이브 프렌티스(Dave Prentis)도 지속된 예산 삭감과 인력 부족으로 NHS가 지쳐가고 있다고 비판하면서, NHS에 적절한 투자를 할 준비가 되어있는 정부가 필요하다고 주장했다.

한편 이와 같은 설문조사 결과와 비판들은 최근 발표된 공식 통계에서 주요 NHS 응급실 방문 시 4시간 이상 대기하는 환자의 비율이 25%에 달하고, 440여만 명의 환자들이 진료를 받기까지 18주 이상 기다린 것으로 나타났다는 점에서 더욱 주목 받고 있다.[3]

1) Independent(2019.11.15), "Health crisis: NHS staff working 1m hours unpaid overtime a week, say labour," https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/nhs-overtime-doctors-hours-labour-healthcare-patients-wait-time-a9205041.html
2) 2019년 11월 12일 노동당은 2만 4천 명의 간호사 추가 고용 등을 포함한 260억 파운드(한화 약 39조 원) 규모의 NHS 구조계획(Rescue Plan)을 발표하였다.
3) Independent(2019.11.14), "This will almost certainly get worse: Hospital A&E waiting times hit worst level on record," https://www.independent.co.uk/news/health/nhs-waiting-times-election-emergency-accident-hospital-a9202546.html

프랑스 : 남녀 노동시장참여율 및 임금격차가 크게 줄었음에도 사라지지 않아[1)]

2019년 11월 13일 프랑스 통계청(INSEE)의 발표에 따르면, 1970년대부터 여성의 노동시장 참여는 급격히 증가하여 2018년 기준 15~64세 여성 중 68%가 일을 하거나 적극적으로 일자리를 찾고 있다. 이는 남성에 비해 8%포인트 낮은 수치로 1975년 31%포인트에 이르렀던 노동시장참여율 격차가 감소한 것을 확인할 수 있다.

지난 40년간 남성과 여성의 노동시장참여율 격차는 크게 줄어들었지만 사라지지는 않았다. INSEE에 따르면 2018년 기준 교육을 마치고 1~4년이 지난 이후 여성의 83%가 경제활동인구로 분류되며 이는 남성에 비해 3%포인트 낮은 수준에 불과한 것으로 나타났다. 구직활동이 시작되는 시기에 여성의 노동시장 지표는 남성보다 훨씬 유리한 것으로 보인다. 2018년 노동시장에 진입하는 청년층의 경우 여성의 실업률은 남성보다 4%포인트 낮았으며 이는 지난 40년 동안 여성 교육수준의 급격한 상승에 의해 설명된다.

그러나 노동시장에 진입한 후 4년이 지나면 상황이 달라진다. 예를 들어 11년 이후를 비교해 보면 남성의 경제활동참가율은 여성보다 9%포인트 높다. 나이가 들어감에 따라 "대부분의 경우 여성이 육아 등을 이유로 경제활동을 중단하게 된다"라고 INSEE는 말한다. 여성은 남성에 비해 파트타임으로 일할 가능성이 거의 두 배나 높다. 마찬가지로, 비경력자의 경우 남성과 여성의 월급 중위값은 남성 평균 1,500유로, 여성 평균 1,400유로 정도로 그 격차가 크지 않지만 경력 11년차 남녀 임금 중위값 격차는 410유로에 이른다. INSEE에 따르면 "파트타임 근무여부가 이러한 임금 격차를 부분적으로 설명할 수 있지만 젊은 여성들이 남성보다 더 높은 급여수준으로 이끄는 교육을 더 자주 받고 있기 때문에 경력직의 임금격차를 완벽하게 설명하기는 어렵다"고 볼 수 있다.

1) Les Echos(2019.11.13), "Les inégalités entre hommes et femmes se creusent avec l'ancienneté," https://www.lesechos.fr/economie-france/social/les-ecarts-entre-hommes-et-femmes-se-creusent-avec-lanciennete-au-travail-1147493

프랑스 : 빈곤층 중 학위 소지자 비율 증가하고 있어

2019년 11월 7일 72,000개 가구에서 수집된 정보를 토대로 프랑스 내 빈곤을 평가하고 그 변화상을 담은 연례보고서가 발표되었다.[1] 2018년 한 해 동안 카톨릭 구호단체(Secours Catholique)의 자원봉사자들로부터 돌봄을 제공받은 사람들의 수는 약 130만 명 이상으로, 그중 성인이 716,000명 아동은 631,000명이다. 프랑스 빈곤층의 사회경제적 특징을 살펴보면 우선 여성이 56.4%이며, 39.2%가 싱글맘이다. 구호단체의 지원을 받은 사람들 중에서 학위소지자의 비중이 증가하고 있다. 그들 중 45%가 중등교육 이수자였으며 16.6%가 학사학위 소지자였다. 10년 동안이 두 범주는 각각 10%포인트씩 증가했다. 구호단체에 따르면, 이들이 지원하는 사람들의 상황은 악화되고 있다. 그들의 평균 소득은 2017년보다 15유로 낮아진 535유로이며 빈곤율은 2017년 3.5%에서 2018년 4.8%로 증가했다. 이는 크게 두 가지 이유로 합법적 지위가 없는 가구 비율 증가, 비EU 출신 이민자 가구 상황의 악화로 설명된다. 지난 10년 동안 15~64세의 비경제활동인구 비율은 52%로 10%포인트 증가하여 최고 수준에 도달했다. 일할 자격이 있는 사람 5명 중 1명이 취업 중이거나 직업교육을 받고 있었으나, 정규직계약(Contrat à durée indéterminée: CDI)을 체결한 사람은 1/4에 불과하고 나머지 3/4는 고용이 불안정한 비정규직에 종사하고 있어서 자립하기가 어려운 상황이다.

특히 실업보험 개혁으로 인해 이들의 상황은 보다 악화될 수 있다. 현행에 따르면 성인 10명 중 1명이 실업급여를 받았지만 "실질적으로 일한 기간이 아닌 전체 기간을 기준으로 한 임금에 기초해 실업수당을 산정하는 새로운 방법은 불안정한 비정규직이나 파트타임 일자리를 가진 사람들의 이미 낮은 생활수준에 부정적인 영향을 미칠 수 있다"라고 보고서는 말한다.

1) Les Echos(2019.11.7), "Femmes, enfants, diplômés : les visages de la pauvreté en France," https://www.lesechos.fr/economie-france/social/femmes-enfants-diplomes-les-visages-de-la-pauvrete-en-france-1146060

핀란드 : 이민배경을 가진 연구자, 출신 배경이 드러나는 이주노동자의 이름이 고용차별에 영향을 미친다고 주장

헬싱키 대학교의 연구원 아크라크 아마드(Akhlaq Ahmad)는 핀란드 자국민과 이민자 간의 노동시장 내 차별을 살펴보기 위한 실험을 실시했고, 그 결과를 최근 발표하였다.[1] 연구 결과, 이주노동자들이 많이 종사하고 있는 핀란드의 저임금 노동시장에서 이민자들의 출신에 따라 위계가 나타나는데 핀란드인 여성 노동자가 가장 우위에 있고, 소말리아 출신 남성이 가장 하위에 위치한다고 밝혔다.

2016~2017년 동안 그는 핀란드식 이름을 가진 지원자와 외국 이름을 가진 지원자를 포함한 5,000개의 가짜 지원서류를 핀란드 고용서비스센터에 보냈다. 지원 후 인터뷰 요청으로 이어지는 비율을 살펴보고 지원자의 이름이 채용 결과에 어떠한 영향을 미치는지 확인하고자 하였다.

그는 지원자를 핀란드, 영국, 러시아, 이라크, 소말리아 출신의 다섯 개 민족배경으로 분류하였다. 각 민족당 1,000개의 지원서류가 할당되었으며 지원한 직종은 음식점, 소매업계, 고객서비스, 청소업 등이었다. 그가 이 직종을 선택한 이유는 특정한 기술, 경력, 거주 위치, 성별 등의 변수보다 이름과 모국어의 영향이 중요한 직종이라 생각했기 때문이다. 지원자 간 결과에는 큰 차이가 있었다. 핀란드식 이름을 가진 지원자는 390개의 인터뷰 요청을 받았고 이라크 이름을 가진 지원자는 134개, 소말리아 이름을 가진 지원자는 99개의 요청을 받았다. 이 결과를 바탕으로 그는 지원 결과에 있어 이름이 가장 큰 영향을 끼쳤다고 주장했다.

20여 년 전 핀란드로 이주하고 고용차별을 경험한 아마드 연구원은 이 연구 결과가 핀란드인들의 구조적 차별에 대한 인식 확대에 영향을 줄 수 있을 것이라 기대한다고 밝혔다. 유럽 외 국가에서 핀란드로 이주한 사람들은 일상에서 고용차별을 겪고 있다면서, 핀란드인들이 이 문제의 심각성을 인식하지 못한 이유는 그들이 이 문제를 직접 맞닥뜨렸던 경험이 없기 때문이라 주장했다. 또한 그는 이 연구를 통해 핀란드 노동시장 내 자국민, 이민자 간 차별 문제에 대한 국가적인 논의가 이루어지길 소망한다는 의견을 드러냈다. 그는 최근 들어 핀란드 내 기업 및 지자체에 블라인드 채용(성명, 성, 연령 등이 가려진)이 확대되고 있다는 점은 고무적이라고 밝히며 차별 개선을 위한 더 많은 제도적 노력이 필요함을 강조했다.

1) Yle(2019.10.21), "Researcher: "If there's a worker with a Finnish name, they'll probably be hired"", https://yle.fi/uutiset/osasto/news/researcher_if_theres_a_worker_with_a_finnish_name_theyll_probably_be_hired/11026589

중국 : 택배 노동자 권익보장을 위한 조치 발표

중국판 블랙프라이데이라고 할 수 있는 광군제(光棍節, 11월 11일) 기간 중국에서는 온라인 상거래와 더불어 택배 수요가 폭발적으로 증가하는데, 이에 맞춰 택배 노동자들의 권리보장을 위한 조치들이 발표되었다. 2019년 11월 9일 보도에 따르면, 중국공산당 국가우체국당위원회는 우체국 관리 체계의 각급 당조직과 각 택배회사 본부에 광군제 기간 택배 노동자들의 권익을 강화하고 택배 업무를 더 잘 처리하기 위한 11가지 주요 사항을 발표했다.[1] 주요 내용은, 기업이 택배 노동자들에게 과중한 업무량을 배정하지 않도록 함으로써 택배 노동자들의 휴식권 및 기타 노동 권익보장, 성수기 안전관리 강화와 임시노동자에 대한 안전교육 강화, 교통 안전교육 강화, 성수기 택배 노동자에게 법률자문과 심리상담 제공, 기업으로 하여금 상벌 정책을 벌책 위주가 아닌 장려와 혜택 위주 정책으로의 유도 등과 같다.

이에 앞서 2019년 5월에 열린 베이징 시 공회(노동조합) 제14차 대표대회에서 베이징 시 총공회는 향후 5년 동안 비공기업 공회 건설을 적극적으로 추진하고, 공회 건설의 범위를 신흥 산업 및 신흥 영역으로 확대하며, 농민공과 택배 노동자, 음식배달 노동자 등의 집단을 공회로 적극적으로 조직할 것을 발표했다. 5년 내로 비공기업 공회의 조직률을 90% 이상으로 끌어올리겠다는 것이다. 2018년 말 베이징 시는 이미 5만 6천 개의 공회를 건설했는데, 이는 34만 4천 개의 법인을 포함하고 회원수는 621만 명에 이른다. 베이징 시 총공회는 비공기업 공회 건설을 통해 공회의 노동자 권익 보호 사업과 기업의 발전을 유기적으로 결합하고, 비공기업을 합법적으로 경영하도록 유도하며, 이를 통해 기업과 노동자의 운명공동체를 건설할 것을 목표로 하고 있다고 밝혔다.

1) 勞動報(2019.11.10),「國家郵政局發保障快遞員權益提示:糾正以罰代管等方式」, http://www.labour-daily.cn/shsldb/tj/content/009145cc7df0c0011d076c92bf95ed90.html
新京報(2019.5.6),「北京工會將推動快遞員送餐員入會」, http://www.bjnews.com.cn/news/2019/05/06/575807.html

중국 : 중공 제19차 4중전회, 공회 사업 개선방안 제시

2019년 10월 31일 중국공산당 제19차 중앙위원회 제4차 전체회의에서는 「중국 특색의 사회주의 제도 견지 및 향상과 국가 거버넌스 체계 및 거버넌스 역량의 현대화에 관한 중공 중앙의 결정」을 채택하며, "더욱 광범위한 대중과 접촉하고 대중을 위해 복무할 사업 체계"를 구체적으로 제시했다.[1)]

이 중 공회(노동조합) 사업은 당의 대중사업 체계의 중요한 부분으로서, 노동자를 위한 다양한 제도를 개선해야 하고 공회가 당과 대중을 연결하는 역할을 충분히 발휘할 수 있도록 해야 한다고 촉구했다. 이를 위해 공회는 노동자 대중의 입장에서 여론을 존중하고 노동자들의 힘과 지혜를 모으며 민생을 개선할 수 있도록 해야 한다고 강조했다. 또한 노동자대표대회를 개선하여 노동자들이 민주적 관리체계에서 주체적인 위치에 서도록 해야 하고, 인터넷 시대에 걸맞는 사업을 창의적으로 벌이는 등 더욱 노동자 대중의 기층으로 깊이 들어가 당의 군중노선을 견지해야 한다고 요구했다. 구체적인 공회의 임무로는 가장 우선적으로 △당의 지도체계 개선으로 당과 대중의 연결작용 확대를 제시했다. 그리고 △노동자 사상 정치 사업 체계 개선으로 더욱 많은 노동자들이 당과 함께하도록 안내, △노동자 서비스 업무체계 개선으로 노동자의 합법적인 권익을 전면적으로 보장(이를 위해 공회 사업에서의 법률적용 강화와 노동자 법률서비스 확대 등을 강조, 그리고 조화로운 노동관계 제도의 개선, 노동자 권익보호와 사회안정의 통일적 추구 등을 주장하며 공회의 역할 강조), △공회 개혁 사업 체계 개선으로 공회의 정치성, 선진성, 대중성 강화(이를 위해 우선 공회의 기관화, 행정화, 귀족화, 오락화 현상을 해소해야 한다고 강조), △공회의 주도로 노동자들의 전반적인 소질 함양(노동자대표대회 제도 개선, 민주 관리 제도 중 노동자의 주체적 지위 확립, 모범 노동자와 기술 장인 인재육성 등), △노동자 문화 사업 체계 개선으로 모범 노동자 정신, 노동 정신, 장인 정신 촉진 등을 제시했다.

1) 中工圖畫新聞(2019.11.15), 「以黨的十九屆四中全會精神為指導, 健全工會工作體系」, http://photo.workercn.cn/33095/201911/15/191115142409354.shtml

INTERNATIONAL

L A B O R

B R I E F

독자의견 수렴

한국노동연구원은 국제노동 관련 정보를 체계적으로 수집하여 제공하기 위해 '국제노동브리프'를 발행하고 있습니다. 보다 나은 정보를 제공하고자 독자 여러분의 의견을 듣고자 합니다. 국제노동브리프가 다룬 내용 중 흥미로운 점이나 지적하고 싶은 점, 또는 주제 제안이나 기타 건의사항에 대해 다양한 의견을 보내주시면 반영하여 향후 더 풍부한 읽을거리를 제공해 드리겠습니다. 감사합니다.

Fax : 044-287-6099
e-mail : soohyang@kli.re.kr

한국노동연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동
TEL : 044-287-6093 FAX : 044-287-6099 http://www.kli.re.kr