

국제노동브리프

| 2019년 10월호 Vol.17, No.10

글로벌 포커스

국제기준협약과 사회적 대화

기획특집 다국적기업과 국제산별노조연맹이 체결한 국제기준협약

초국적 사회적 대화 및 다국적기업과 국제산별노조연맹이 체결한 국제기준협약

식품소매업의 다국적기업과 국제산별노조연맹이 체결한 국제기준협약

의류산업의 다국적기업과 국제산별노조연맹이 체결한 국제기준협약

국제노동동향

미국 건강보험 관련 쟁점 및 연구

영국 영시간 계약의 현황 및 평가

프랑스 연금제도의 변화와 최근 개혁안

중국 내 성별 임금격차 현황과 원인

세계노동소식

>>> **글로벌 포커스**

- 국제기준협약과 사회적 대화 3
이정희 (한국노동연구원 연구위원)

>>> **기획특집 다국적기업과 국제산별노조연맹이 체결한 국제기준협약**

- 초국적 사회적 대화 및 다국적기업과 국제산별노조연맹이 체결한 국제기준협약 9
ILO Sectoral Policies Department (SECTOR)
- 식품소매업의 다국적기업과 국제산별노조연맹이 체결한 국제기준협약 24
ILO Sectoral Policies Department (SECTOR)
- 의류산업의 다국적기업과 국제산별노조연맹이 체결한 국제기준협약 40
ILO Sectoral Policies Department (SECTOR)

>>> **국제노동동향**

- 미국 건강보험 관련 쟁점 및 연구 59
김평식 (미국 노스캐롤라이나대학교 채플힐캠퍼스 경제학 박사과정)
- 영국 영시간 계약의 현황 및 평가 67
채민석 (영국 유니버시티 칼리지 런던 경제학 박사과정)
- 프랑스 연금제도의 변화와 최근 개혁안 76
이태훈 (스위스 제네바 국제개발대학원 개발경제학 박사과정)
- 중국 내 성별 임금격차 현황과 원인 82
박석진 (중국 칭화대학교 역사학 박사과정)

>>> **세계노동소식 95**

글로벌 포커스

국제기준협약과 사회적 대화



이정희 (한국노동연구원 연구위원)



INTERNATIONAL

L A B O R

B R I E F

국제기준협약과 사회적 대화

이정희 (한국노동연구원 연구위원)

세계화(globalisation)의 시대다. 국경을 넘나드는 자본의 이동과 국제무역의 확대, 금융시장의 통합을 주요 특징으로 하는 세계화를 주도하는 핵심 세력 중 하나는 다국적기업이다. 17세기 초, 인도와 동남아시아 국가 등으로 경제적 진출을 꾀했던 영국과 네덜란드 동인도회사를 시작으로 다국적기업들은 본격적으로 세계 무역에 뛰어들었다. 20세기 후반 들어 다국적기업들은 웬만한 국민국가의 경제규모를 능가하는 자원과 막대한 기술력을 자랑하며 부의 획득뿐 아니라 관세, 자본에 대한 규제, 지적재산권, 민영화, 노동시장 유연화 등 새로운 시장 질서를 형성하고 있다.¹⁾ 경제적 측면을 넘어 정치, 사회, 환경, 문화, 기술, 그리고 스포츠에 이르기까지 인류의 삶 전반에 영향을 미치고 있다. 월드컵에 동원되는 다국적기업의 광고판을 보라.

세계화는 ‘바닥으로의 경쟁(race to the bottom)’이라는 신조어를 탄생시킬 정도로 불평등과 빈곤의 확대를 가져왔다는 비판을 받고 있다. 제1세계 중심의 다국적기업들이 풍부한 천연자원과 저임금 노동력의 활용, 시장 개척 등을 이유로 제3세계에 진출하여 해당국의 산업

1) 윤효원(2007), 「다국적기업의 세계화 공세에 맞선 글로벌 노조의 고민」, 월간『말』 3월호, pp.174~179.

과 일자리, 노동조건, 환경 등을 파괴하면서도 관세제도, 환경규제, 노동기준 등에서 자신들에게 유리한 새로운 생산체제를 형성해 내고 있기 때문이다. 이는 제1세계 중심의 부의 집중에 따른 전 지구적 양극화를 초래할 뿐 아니라 각국 노동자들 간의 일자리 경쟁을 확산시키고 있고, 또한 노동력에 대한 전반적인 착취구조를 야기하고 있다. 때문에 이러한 자본 주도의 세계화에 대한 규제의 필요성이 제기된다.

규제 방안을 모색할 때 원칙은 인간적인 노동체제 형성을 위한 ‘연대’의 정신이 되어야 할 것이다.²⁾ 국제노동기구(ILO) 헌장에서는 “어느 한 나라라도 진정으로 인간적인 노동체제를 채택하지 않는 것은 다른 나라들에서 노동자의 지위를 개선하려는 노력을 방해한다”고 하였다. 이 원칙은 ILO 목적에 관한 필라델피아 선언(1944년)에서도 천명되고 있다. “일부의 빈곤은 전체의 번영을 위태롭게 한다.”

연대의 원칙을 실현하는 일차적인 주체는 노동조합일 것이다. “만국의 노동자여 단결하라”는 슬로건이 보여주듯이 자본에 대항하는, 국경을 초월하는 노동자들의 연대는 노동운동의 오랜 지향이었다. 오늘날 ‘세계화’가 자본 주도의 기득권층이 주도하는 용어로 이해되고 있지만, ‘국제주의(internationalism)’는 이윤 확보를 위해 국경을 초월하여 노동자를 착취하던 자본에 맞서기 위해 노동운동이 일찌감치 채택한 강령이다.³⁾

하지만 21세기 노동운동은 딜레마적인 상황에 놓여 있다. 총노동-총자본 관계 속에서 대항을 조직해 내야 하는 임무와 동시에 다국적기업에 대해서는 타 국가 노동자들과의 상대적 우위를 강조하면서 생산 기지를 유치/유지하기 위한 경쟁에 나서야 한다는 임무가 부여되고 있기 때문이다.⁴⁾ FTA 체결을 둘러싸고 당사국 노동조합 간의 연대가 원활하지 않은 것도 이러한 이유 때문일 것이다. 이를 극복하기 위한 방안의 핵심은 ‘국가와 지역을 초월한 노동연대’라 할 수 있다. 실현하기 위한 노력으로 첫째, 국제산별노조 건설을 통한 노조 운동의

2) Supiot, A.(2019), 「사회정의의 현대적 의미 및 ILO의 미래」, 『국제노동브리프』 6월호, pp.9~24.

3) 윤효원, 위의 글, p.177.

4) 이승협(2009), 「자본의 초국적화와 국제기준협약 - 대안세계화운동과 노동의 탈지역적 연대전략」, 『마르크스주의 연구』 6(4), 경상대학교 사회과학연구원, pp.98~124.

국제화, 둘째, 이들 국제산별노조와 특정 다국적기업 간의 국제기준협약(IFA: International Framework Agreement)⁵⁾ 체결을 꼽을 수 있다.⁶⁾

1988년 프랑스 다국적기업인 다농(Danone)과 국제식품연맹(IUF)이 처음으로 국제기준협약을 체결한 이후 다국적기업 본사와 국제산별노조 간의 국제기준협약의 수는 115건(2016년 기준)으로 늘었다. 이 국제기준협약은 ILO의 핵심 노동기준인 기본협약⁷⁾과 OECD 다국적 가이드라인에 담긴 내용⁸⁾을 기본으로 하고, 이에 덧붙여 직업훈련, 산업안전보건, 적정 노동 시간, 생활임금 보장 등에 관한 국제규범을 담고 있다.⁹⁾ 글로벌 공급사슬구조하에서 다국적 기업 본사는 물론 자회사, 하도급업체와 공급업체에 이르기까지 다국적기업 활동에 종사하는 모든 노동자들의 노동조건에 관한 집단규범을 설정하고, 체결 당사자인 국제산별노조가 해당 기업의 이행여부를 감시한다는 점에서 제3세계 노동자들의 실질적인 노동기본권 보장 및 노동조건 개선 측면에서 효과가 있다고 할 수 있다.

하지만 IFA의 한계도 있다. 국가 수준의 단체협약과 같은 방식의 구속력(enforceable)을 갖지 않는다는 점, 대체로 조정시장경제 모델하에서 노사관계의 제도화 수준이 높은 유럽에 본사를 둔 다국적기업들이 주도하고 있다는 점, 협약의 이행여부를 관리하고 점검하기 어렵다는 점 등에서 지적을 받고 있다. 그럼에도, 글로벌 생산체제하에서 노동자 보호를 위한 기제

5) IFA는 체결 당사자가 국제산별노조와 다국적기업이라는 점에서 국제산별협약으로도 번역된다. 국가를 초월하여 특정 산업·업종에 보편적으로 적용되어야 할 기본이 되는 국제기준이라는 의미에서는 국제기본협약이라고 볼 수 있다. 우리는 IFA가 담고 있는 내용의 실질, 포괄 범위를 감안할 때 기본이 되는 국제기준이라는 의미에서 국제기본협약이 더 적절하다고 판단한다. 하지만 ILO의 기본협약(fundamental convention)과 혼동될 우려가 있다고 보고 ‘국제기준협약’으로 쓰고자 한다.

6) 물론 여기에 더해 국제산별노조가 ILO, OECD, UN 등 국제기구 활동에 개입하여 핵심 노동기준에 관한 협약, 가이드라인을 채택하도록 하는 것도 꼽을 수 있겠다.

7) 결사의 자유와 단체교섭권(87호, 98호), 강제노동 폐지(29호, 105호), 아동노동 폐지(138호, 182호), 일터 차별 금지(100호, 111호).

8) 정보공개, 정리해고 규제, 노조 편의시설 제공, 환경보호, 반부패, 소비자 권리, 반독점, 조세 등 기업의 사회적 책임과 관련된 내용.

9) 윤효원, 위의 글, p.178.

로서 IFA에 관한 관심이 커지고 있다. 최근 체결되는 IFA는 이러한 비판들을 보완하는 장치를 담고 있기도 하다. 예를 들어 IFA 이행을 위해 초국적 사회적 대화를 위한 별도의 상시적 대화채널을 구축하는 등의 방식이다.

IFA는 또한 ILO의 노동기본권 보장 노력과 상호보완적 관계에 있다고 할 수 있다. ILO가 국제기구 중에는 유일하게 노동자, 사용자, 정부가 함께 참여하는 노사정 3자 조직이라는 독특한 형태를 갖고 있음에도 가입 단위가 ‘국가’이고, 핵심 노동기준이 각국의 법제도에 의해 뒷받침되어야 실효성을 갖는다는 특성이 있다. 따라서 ILO의 핵심 노동기준과 초국적기업(과 자회사, 하도급업체 및 공급업체)을 상대로 한 IFA가 상호보완하여 전체 노동자들의 노동기본권, 인권, 시민권 보장에 기여하고 있다고 볼 수 있다.

특히 ILO는 글로벌 공급사슬 내 양질의 일자리를 위해서는 효과적인 국내 및 초국적 사회적 대화를 촉진할 필요가 있다고 보고 그 방안을 모색하고 있다. ILO는 2019년 2월, 초국적 사회적 대화에 관한 전문가 회의(Meeting of Experts on cross-border social dialogue)를 개최하였다. 국제노동브리프 이번 호에서는 이 전문가 회의 논의를 위해 제출된 ILO 보고서 『식품소매, 의류 및 화학산업의 국제기준협약: 세 가지 사례연구에서 얻은 교훈(International Framework Agreements in the food retail, garment and chemical sectors: Lessons learned from three case studies)』의 주요 내용을 소개하고자 한다. 세 편의 글 가운데 첫 번째는 초국적 사회적 대화와 국제기준협약에 관한 개요이고, 두 번째와 세 번째 글은 각각 식품소매업과 의류산업의 사례를 다루고 있다. **KLI**

기획특집

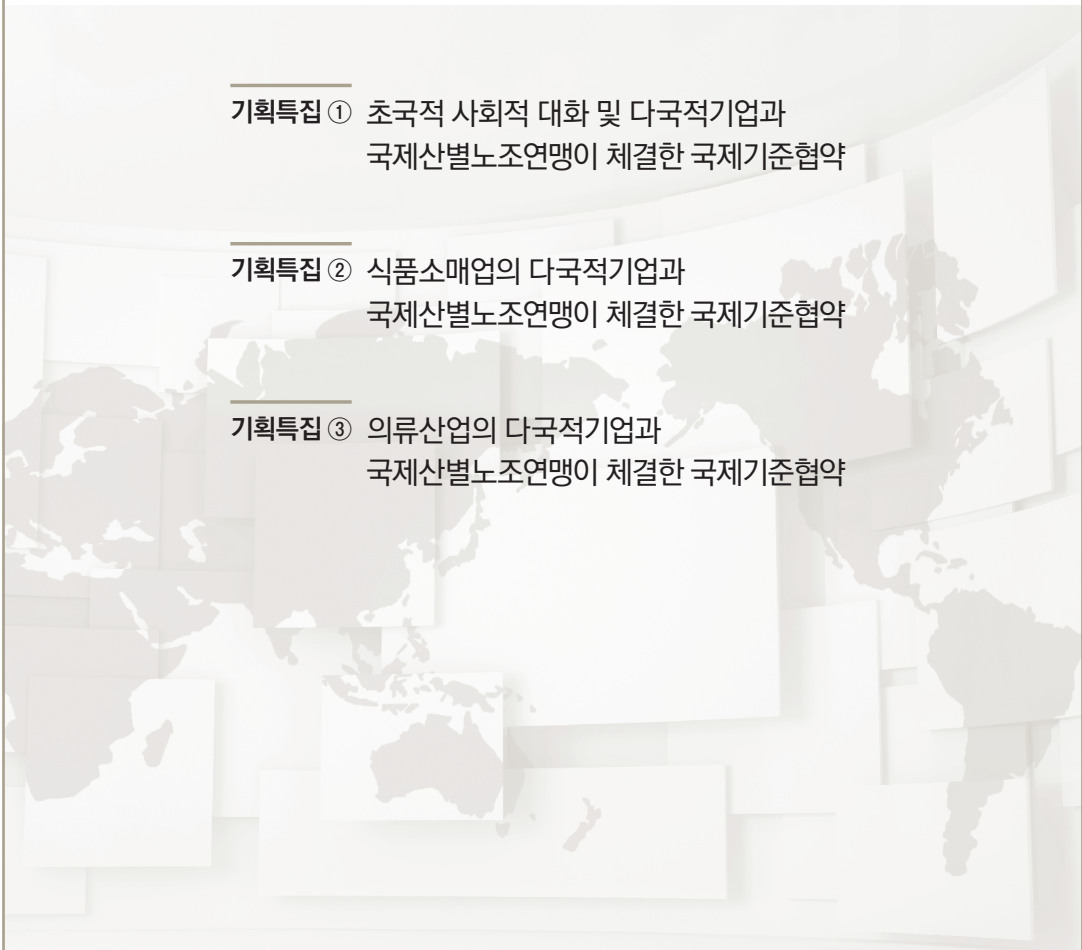
다국적기업과 국제산별노조연맹이 체결한 국제기준협약



기획특집 ① 초국적 사회적 대화 및 다국적기업과
국제산별노조연맹이 체결한 국제기준협약

기획특집 ② 식품소매업의 다국적기업과
국제산별노조연맹이 체결한 국제기준협약

기획특집 ③ 의류산업의 다국적기업과
국제산별노조연맹이 체결한 국제기준협약



INTERNATIONAL

L A B O R

B R I E F

초국적 사회적 대화 및 다국적기업과 국제산별노조연맹이 체결한 국제기준협약

ILO Sectoral Policies Department (SECTOR)

■ 도입

지난 1세기간 초국적 사회적 대화

초국적 사회적 대화(Cross-border social dialogue)는 새로운 현상이 아니다. 100년 전 정부, 기업 및 노동조합을 대표하여 국제노동기구(ILO)를 설립한 이들은 사회정의와 평화를 증진하기 위해 국제기구가 필요하다는 것에 합의하였다. 정부, 사용자 및 근로자가 함께 모여 영구적인 해결 방안을 모색한다는 이러한 강렬한 발상은 글로벌 거버넌스에서 빠질 수 없는 필수요소가 되었고, 이후 다자체제의 주요 특징으로 자리 잡았다.

* 이 글은 2018년에 발간된 ILO의 조사보고서(working paper)인 『International Framework Agreements in the food retail, garment and chemical sectors: Lessons learned from three case studies』의 1, 2, 6장을 요약한 것이다(https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/publication/wcms_631043.pdf).

Original articles Copyright © 2018 International Labour Organization.

Korean translation copyright © 2019 Korean Labor Institute.

Translated and reproduced by permission.

ILO는 번역의 완결성과 정확성에 대해 책임을 지지 않는다. 이 글에 표명된 견해는 저자의 견해로 반드시 ILO의 입장과 일치하지 않을 수 있다.

초국적 사회적 대화는 ILO의 집행기구 및 부문별 회의 프로그램에서 지속적으로 이루어지고 있다. 지난 1세기 동안 초국적 사회적 대화는 2차 세계대전의 종식, 탈식민지화 및 세계화 등의 결정적인 사건들을 거치면서 진화해왔다. 21세기 초에 세계화의 사회적 차원에 관한 세계위원회(World Commission on the Social Dimension of Globalization, 2002년 ILO 발족)는 초국적 사회적 대화와 관련하여 얼마나 많은 실험이 이루어지고 있는지에 주목하였다. 세계위원회는 이와 같은 자발적인 접근방식의 등장으로 인하여 ILO가 이러한 방식들이 근로자와 사용자 간 생산적 관계를 도모하는 데 어떠한 잠재력을 지니고 있는지에 대해 추가적인 연구를 수행할 수 있게 되었다고 결론지었다.¹⁾

글로벌 생산체제가 늘어나면서, 근로자와 사용자 간의 사회적 대화를 위한 새로운 제도들이 출현하였고 이러한 제도들은 세계 경제에서 점점 더 중요한 역할을 담당할 것으로 보인다. 여기에는 지역적 및 세계적 차원의 노사협의회(works council), 국제운수노동조합연맹(International Transport Workers' Federation: ITF)과 국제해사사용자위원회(International Maritime Employers' Committee: IMEC) 간에 체결된 '선구자적인' 협약, 그리고 비교적 새로운 현상인 국제기준협약(International Framework Agreement, 이하 IFA)이 포함된다.

목적

2016년에 국제노동총회(International Labour Conference: ILC)는 글로벌 공급사슬 내 양질의 일자리에 관한 결의(Resolution)와 결론(Conclusion)을 채택하였다. 무엇보다도 결론에서는 효과적인 국내 및 초국적 사회적 대화를 촉진하고 이러한 사회적 대화의 실효성과 영향에 대한 연구를 수행할 것을 ILO에 촉구하였다.²⁾ 이를 위해 2019년 2월 12~15일에 개최된 초국적 사회적 대화에 관한 전문가 회의(Meeting of Experts on cross-border social dialogue)³⁾에 보고되는 자료에 기여하기 위해 2018년에 이 사례연구가 발표되었다.

1) <https://www.ilo.org/public/english/wcsdg/index1.htm>

2) https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_489115.pdf

3) https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/departments-and-offices/governance/dialogue/WCMS_651368/lang--en/index.htm

범위

아직까지는 형성단계에 있지만, IFA는 자발적인 초국적 사회적 대화를 촉진하기 위한 목적으로 많은 다국적기업(MNEs)⁴⁾과 국제산업별노조연맹(Global Union Federations: GUF)에 의해 그 활용도가 점점 커지고 있다.

이번 호 기획특집에서 소개되는 사례연구는 식품소매업과 의류산업에서 체결된 2건의 IFA에 관한 것으로, 이 두 산업은 경제적으로 상당히 중요한 의미가 있다. 이 두 산업에는 수억 명의 근로자들이 고용되어 있으며, 다국적기업과 노조 대표들이 다양한 유형의 초국적 사회적 대화에 자발적으로 참여한 풍부한 경험과 사례가 있다.

이 두 산업에서 다국적기업과 국제노조연맹들이 체결한 IFA는 모두 사례연구의 대상이 될 가치가 있지만, IFA에 관한 전문가들과 논의한 결과 이 연구에서는 다음 두 IFA를 중심으로 살펴볼 것이다.

- 2015년 까르푸(Carrefour S.A)와 유니글로벌유니온(UNI Global Union, 이하 UNI)이 갱신하면서 체결한 IFA(2000년에 처음 체결)
- 2015년 H&M 헤네스&모리츠 AB(H & M Hennes & Mauritz AB, 이하 H&M), 인더스트리올 글로벌유니온(IndustriALL Global Union, 이하 인더스트리올) 및 스웨덴 금속노조(Industrifacket Metall: IF Metall)가 체결한 IFA

위의 두 IFA는 전 지구적 성격을 지니며, 일정 기간에 걸쳐 진화해 왔고 최근에 갱신되었다. 그리고 각 산업의 IFA 중 가장 포괄적인 협약에 해당한다.

또한 IFA를 발전시키는 데 핵심적인 역할을 한 남녀 개별 참여자들의 경험과 전문지식은 사례연구를 수행하는 데 정보의 주요 원천이었다. 그들의 통찰력과 그러한 과정에서 얻은 교훈이 없었더라면, 사례연구를 완결하지 못했을 것이다.

4) 역자 주: 학계에서는 필자에 따라 '초국적기업(Transnational Corporations: TNC)'이라는 용어를 사용한다.

한계점

개별 사례연구가 모든 내용을 포괄할 수 없다는 점을 인정해야 한다. 따라서 위의 두 IFA의 성과나 교훈을 다른 유형의 자발적인 초국적 사회적 대화나 다국적기업이 주도하는 이니셔티브는 물론이고, 모든 IFA에 대해서도 일반화해서 적용할 수 없다. 더구나 이 연구에서 선택한 두 개의 IFA를 포함하여 대다수의 IFA는 EU에 본사를 둔 다국적기업들이 협약 당사자이기 때문에 이 연구 결과에서 지역적 편견을 배제할 수 없다.

방법론

이 연구는 다국적기업, 국제산별노조연맹 및 해당 산별노조의 주요 정보제공자들과 진행한 반구조화된 면담(semi-structured interviews) 결과뿐만 아니라 초국적 사회적 대화 및 IFA에 관한 기존 자료들을 문헌검토(desk review)한 결과를 바탕으로 한다.

문헌검토 대상에는 초국적 사회적 대화, 유럽기준협약(European Framework Agreements: EFA) 및 IFA에 관한 다양한 종류의 최신 보고서와 연구자료들이 포함되었다. 함부르크 대학(University of Hamburg)의 펠릭스 헤드위거(Felix Hadwiger)가 수행한 방대한 연구자료를 기반으로 IFA에 대한 전반적인 검토가 진행되었다. 또한 문헌검토 결과에 따르면, IFA가 학문적 연구의 대상이 되는 경우는 점차 늘어나고 있지만, 그러한 연구는 대체로 IFA와 기업행동규범을 비교하거나 IFA의 잠재적 영향을 파악하는 데에 집중되어 있었다. 반면 IFA의 이행방안에 관한 실증연구는 드문 것으로 나타났다(Niforou, 2012: 352-353).

주요 정보제공자는 눈덩이표본추출방식(snowball sampling)을 활용하고 ILO의 사용자활동국(Bureau for Employers' Activities: ACT/EMP)⁵⁾과 근로자활동국(Bureau for Workers' Activities: ACTRAV)⁶⁾ 전문가들의 자문과 지도를 받아 선정하였다. 다국적기업이 영업하고 있는 국가들뿐만 아니라 본사의 정보제공자들도 면담하려고 의도적인 시도를 하였다.

5) <https://www.ilo.org/actemp/lang--en/index.htm>

6) <https://www.ilo.org/actrav/lang--en/index.htm>

눈덩이표본추출방식은 중요한 한계점이 있다. 비임의적(non-random) 방식이기 때문에 일반 모집단을 대표하는 것으로 볼 수 없다. 이러한 이유로 이 방식에서는 표본오차를 정하거나 일반 모집단에 대한 추론을 내릴 수가 없다. 특히 이 연구에는 다국적기업에 상품과 서비스를 공급하는 기업의 소유주나 관리자와 진행된 면담이 없다는 약점이 있다. 공급업체의 소유주나 관리자의 견해는 초국적 사회적 대화 일반과 특히 IFA와 관련하여, 그 적절성과 실효성에 대해 중요하지만 누락되는 경우가 많은 중요한 관점을 제공할 수 있었을 것이다. 자원과 시간의 제약 때문에 정부 관료, 사용자단체 대표, 학계, 비정부기구(NGO) 대표, 또는 해당 산업의 기타 이해관계자들과도 면담을 진행하지 못했다. 이 사례연구의 초본과 최종본은 정보의 정확성을 확인하기 위해 면담 대상자들과 공유하였다.

■ 다국적기업과 국제산별노조연맹이 체결한 IFA

글로벌 노사관계의 유용한 도구 중 하나인 IFA

IFA 또는 (최근에 점점 더 많이 사용되는 용어인) 글로벌기준협약(Global Framework Agreement: GFA)은 다국적기업과 국제산별노조연맹이 직접 협상하여 자발적으로 체결한 협약이다(Schömann et al., 2008). 분쟁의 예방과 해결뿐만 아니라 단체교섭의 요소를 포함하고 있는 IFA는 글로벌 노사관계(global industrial relations) 개선을 위한 기제로 볼 수 있다(Papadakis, 2011: 2-3). 그러나 이러한 관계는 아직 형성단계에 있으며, 이는 단일 현안 캠페인, 공급사슬 내 노동쟁의, 다중이해관계자 이니셔티브(multi-stakeholder initiatives), 초국적기업협약(transnational company agreements) 등 매우 다양한 형태로 존재한다는 사실로 입증된다(Helfen and Fichter, 2013: 555).

IFA가 글로벌 노사관계와 초국적 사회적 대화를 위한 유용한 도구(toolbox)의 일부가 되었지만, IFA는 많은 측면에서 국가 수준의 사회적 대화와는 상당한 차이가 있다. 예컨대, IFA는 현재 형태로는 대부분 국가 수준의 단체협약이 구속력을 갖는 것(enforceable)과 같은 방식의 구속력을 갖지는 않는다. 또한 일부 IFA에 다국적기업과 국제산별노조연맹과 함께 전국

수준의 노조들이 포함되어 있지만, 전국 수준의 사용자단체들이 직접 관여하고 있지는 않다. 이러한 한계 때문에 IFA가 국가 수준의 사회적 대화나 단체교섭을 대체하지는 못한다. 대신 IFA는 국가 및 글로벌 수준에서 사용자와 근로자의 역량을 구축하고 사회적 대화를 강화한다.

IFA의 증가와 발전

IFA는 유럽의 노사관계에서 비롯되었다. 최초의 IFA는 1988년에 체결되었으며, 2016년 기준으로 전 세계 IFA의 수는 115건으로 늘어났다(Papadakis 2011: 3; Hadwiger 2018: 43). 초기부터 노동조합들은 단체교섭을 촉진하고 노동에서의 기본원칙과 권리(fundamental principles and rights at work)를 증진하는 도구로서 IFA를 추진하였다⁷⁾. 따라서 IFA의 증가는 대규모 다국적기업들의 전 세계적 네트워크에 필적하는 네트워크를 만들고자 노조들이 기울인 노력의 일환으로 볼 수 있을 것이다. 다국적기업들은 사회적 대화와 건설적인 노사관계를 위한 일관된 체계(framework)를 마련하는 것과 같은 여러 이유로 IFA를 체결하고 있다.

조사보고서가 발표된 시점을 기준으로 볼 때, IFA는 여전히 대체로 유럽적인 현상이다. 해드위거(Hadwiger)의 분석에 포함된 115건의 IFA 중 82%에 해당하는 94건은 유럽에 본사를 둔 다국적기업들이 협약 당사자이다. 이 중 55%에 해당하는 63건은 독일(26건), 프랑스(15건), 스페인(12건), 스웨덴(10건)에 본사를 둔 기업들이 체결하였다. IFA를 체결한 다국적기업들이 이들 국가에 가장 집중되어 있지만, 해드위거는 표본에 비유럽 국가 10개국을 포함하여 모두 24개국이 포함되어 있다는 점에 주목하고 있다. 또한 최근에는 유럽 이외 지역에 본사를 둔 다국적기업들이 체결한 IFA가 증가하고 있다. 해드위거는 IFA의 85%가 근로자 10,000명 이상을 고용하며 전 세계적으로 사업을 운영하고 있는 대기업들이 체결한 협약이라는 점에도 주목한다(Hadwiger, 2018: 47-49). 이 부분은 아프리카의 노조들이 아프리카 상황에서 IFA의 적절성과 효용에 대해 갖고 있는 인식, 기대 및 현안에 관하여 2010년에 수행된 한 연구에서도 제기된 바 있다. 이 연구 결과에 의하면, IFA를 체결한 74개 다국적

7) https://www.ilo.org/declaration/info/publications/WCMS_467653/lang-en/index.htm

기업 중 1개 이상의 아프리카 국가에서 사업을 운영하고 있는 다국적기업은 55개에 달했다(Labour Research Service, 2010).

IFA는 금속, 건설, 화학, 식품 및 서비스산업에 집중되어 있다(Schömann et al., 2008; Hadwiger, 2018: 265-271). 해사산업은 산업 전체가 국제운수노동조합연맹(ITF)과 국제해사사용자위원회(IMEC)가 체결한 단체협약의 적용을 받기 때문에 체결된 IFA가 한 건도 없다는 점에서 흥미롭다.

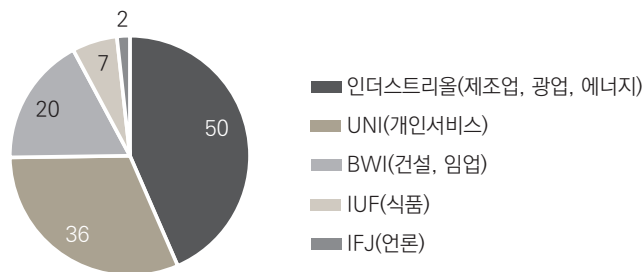
일반적으로 IFA는 다국적기업과 그 자회사의 모든 사업에 적용되지만, 2009년 이후에 체결된 IFA는 대부분 다국적기업의 공급업체에도 확대 적용되는 규정을 담고 있다(ibid, pp.42-46). IFA는 협약 당사자 간의 사적 계약이며 대부분 법적 구속력이 인정되지 않는다. 그러나 아직까지 IFA의 법적 지위는 검증되지 않아서 이로 인한 불확실성이 존재한다(ITC ILO, 2010: 19; Eichhorst et al., 2011: 72-75; Hadwiger, 2018: 87).

대부분 IFA는 협약 당사자들이 이미 국가 수준에서 상호신뢰를 쌓아 놓은 상태에서 노조 주도로 체결되는 경우가 많다(Schömann et al., 2008; Schömann, 2011: 29; Rosado Marzán, 2014: 748). IFA가 체결되면, 해당 다국적기업은 국제산별노조연맹이 자사 및 자회사에 고용되어 있는 대부분의 근로자들을 조직하고 대변할 것임을 인식하고 있다. 이러한 방식으로 IFA는 초국적 사회적 파트너십을 증진한다(Papadakis, 2011: 3).

그러나 협약 당사자들의 대표성이 명확하지 않을 수도 있다. 다국적기업의 자회사는 별도의 법인이며, 마찬가지로 독립적인 기업인 공급업체 및 하도급업체와의 관계는 사업계약에 의해서만 규정된다. 노조 측에서 보면, 다국적기업의 일부 사업장은 해당 국제산별노조연맹에 가맹되지 않은 노조에 의해 조직되어 있거나 노조가 전무한 경우도 있다(Niforou, 2014: 370-371). 더욱이 국제산별노조연맹은 산하 가맹노조들에 대한 위계적 권한(authority)이 없다(Helfen and Fichter, 2013: 560). 이러한 요소들은 모두 IFA의 이행을 복잡하게 하는 원인으로 작용할 수 있다.

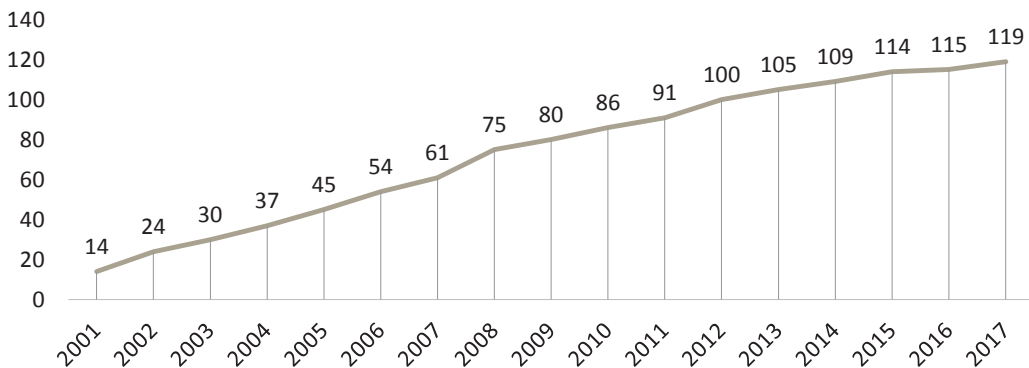
현재까지 가장 많은 IFA를 체결한 국제산별노조연맹은 인터스트리올이다. IFA를 체결한 다른 국제산별노조연맹으로는 UNI, 국제건설목공노련(Building and Wood Workers' International: BWI), 국제언론노련(International Federation of Journalists: IFJ), 국제공

[그림 1] 국제산별노조연맹별 IFA 체결건수



자료 : Hadwiger(2018: 44).

[그림 2] IFA의 증가



자료 : Hadwiger(2018)에서 발췌, 2017년 신규 IFA 추가. 이 기간 중에 갱신되거나 효력 연장된 IFA는 제외함.

공서비스노련(Public Services International: PSI) 및 국제식품노련(International Union of Food, Agricultural, Hotel, Restaurant, Tobacco and Allied Workers' Associations: IUF)을 들 수 있다(Hadwiger, 2018: 44-51). 그러나 IFA의 구체적인 수는 해석에 따라 달라질 수 있으므로 국제산별노조연맹의 웹사이트별로 게시된 수치가 서로 다를 수 있다.⁸⁾

2016년까지의 기간 동안 IFA가 협상 및 체결된 속도에는 다음과 같은 여러 요인들이 영향

8) <http://connect.bwint.org/default.asp?Issue=Multinationals&Language=EN>; <http://www.uniglobalunion.org/about-us/global-agreements>; <http://admin.industriall-union.org/issues/confronting-global-capital/global-framework-agreements>; <http://www.iufdocuments.org/ifa/> (모두 2017년 8월 21일 열람 기준).

을 미쳤다.

- IFA는 더욱 포괄적인 협약이 되었으며 그 결과 협상에 더 많은 시간이 소요되었다.
- 국제산별노조연맹들은 ‘기준을 높이고(raise the bar)’, IFA에 포함된 의무조항들을 개선하고 상호조화되도록 하기 위해 의도적인 시도를 하였다.
- 기존 IFA를 갱신하고 보완하는 데 상당한 주의를 기울였다.
- 적극적으로 IFA를 협상 및 체결하는 국제산별노조연맹은 일부 특정 산업에만 관련되어 있다.
- 많은 다국적기업들이 기존의 회사방침, 사회적 대화체제, 공급업체 기업행동규범, 기업의 사회적 책임과 지속가능성 전략을 갖추고 있으며, 이미 국제적인 이니셔티브에 참여하고 있거나 다중이해관계자 이니셔티브에 합류하였기에 IFA의 부가가치를 절감하지 못한다.

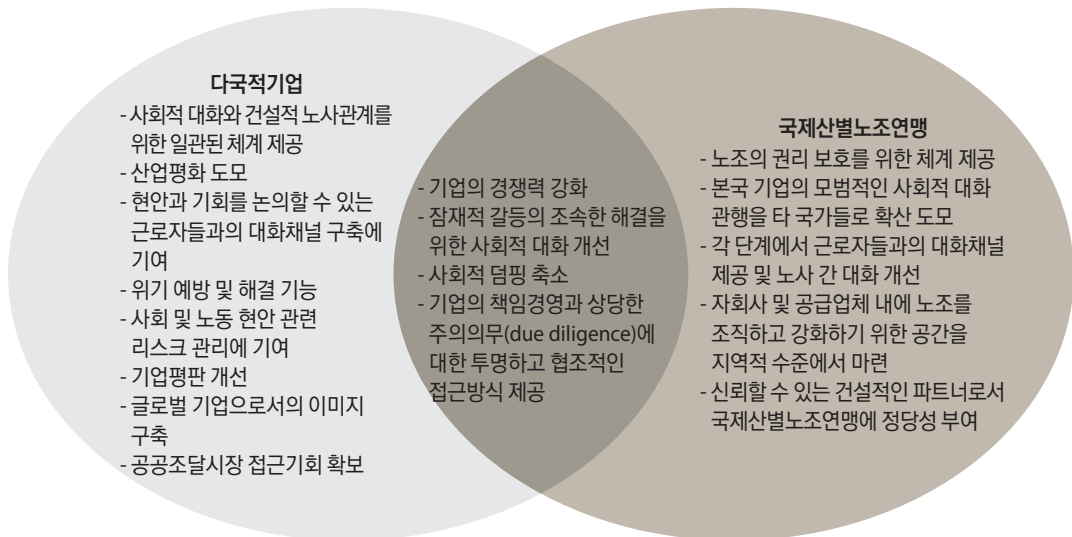
IFA가 기존의 사회적 대화 기제를 기반으로 하지만, IFA의 이행을 위해 초국적 사회적 대화를 위한 별도의 구조가 수립되는 경우도 늘어나고 있다(Schömann, 2011: 31-32; Davies et al., 2011: 206-210). 2009년 1월과 2016년 10월 사이에 체결된 59건의 IFA 중 85%는 해당 다국적기업과 국제산별노조연맹 간에 상시적 대화채널을 구축하고 있다(Hadwiger, 2018: 83).

대체로 IFA는 ILO 기본협약들에 기술되어 있는 노동에서의 기본원칙과 권리를 인정 및 강조하며 명시적으로 언급하고 있다.⁹⁾ 그러나 IFA는 이질적(heterogeneous)인 특성이 있으며 그 내용은 수년에 걸쳐 진화했다(ibid, pp.71, 263). 최근의 IFA는 협약과 권고 등 ILO에서 채택한 문서화된 국제기준(ILO instruments), ILO 다국적기업과 사회정책 원칙에 관한 삼자 선언(ILO Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy: MNE Declaration(다국적기업 선언)),¹⁰⁾ UN 기업과 인권 이행원칙(UN Guiding Principles on Business and Human Rights), OECD 다국적기업 가이드라인(OECD MNE Guidelines), 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights)과 같은 국제 기

9) <https://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang--en/index.htm>

10) https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---multi/documents/publication/wcms_094386.pdf

[그림 3] IFA 체결 주요 사유



자료: Helfen and Fichter(2011: 92, 2013: 557); IOE(2013); International Training Centre ILO(2010: 10); Papadakis(2011: 3, 77); Schömann et al.(2008).

준과 원칙을 언급하는 경우가 늘고 있다.

초기의 IFA와 비교할 경우, 최근의 IFA는 이행, 감독 및 분쟁해결을 위한 절차를 세부적으로 명시하고, 글로벌 공급사슬을 언급하며, 하도급업체와 공급업체들이 준수해야 할 조항들을 포함하고 있다. 이러한 ‘2세대 IFA’가 등장하면서, IFA의 양보다는 질이 더욱 중요해졌다 (Hadwiger, 2018: 67-71, 78, 253; Hadwiger interview, 2017; Rüb and Platzer, 2014: 10).

이에 비해 IFA를 체결하는 이유는 크게 달라지지 않았다. 이러한 새로운 IFA는 기존의 협력 체제, 국내 노동법 및 단체교섭법과 상충될 가능성이 있기 때문에 다국적기업의 IFA 체결을 저해하는 요인으로 작용하고 있다. 또한 이러한 협약의 부가가치가 명확하지 않다는 우려도 있다. 노조 조직률 증가나 노조 힘(power)의 확대에 대한 IFA의 기여도가 분명하지 않기 때문에 국제산별노조연맹들에서도 이러한 우려의 목소리가 높다.

■ 결 론

세계화의 사회적 차원에 관한 세계위원회는 글로벌 생산체제를 중심으로 근로자와 사용자 간의 사회적 대화를 위한 새로운 제도들이 개발되었으며 세계 경제에서 점점 더 중요한 역할을 하게 되었다고 기술하였다.¹¹⁾

ILO와 OECD 같은 사회적 대화를 위한 세계적 및 지역적 차원의 제도들은 자체 선언문, 가이드라인 및 원칙을 수정하고 보완함으로써 세계화와 글로벌 공급사슬의 확산에 대응해 왔다. UN 기업과 인권 이행원칙(2011), ILO 다국적기업 선언(2017) 및 OECD 다국적기업 가이드라인(2011)은 양질의 일자리, 지속가능한 개발 및 인권존중에 대한 기업의 기여도를 높일 수 있는 방안에 관하여 권위 있는 지침을 제공하고 있다.

이러한 점에서 국가는 관련 법과 규정을 채택, 시행 및 집행해야 할 의무가 있으며, 노동에서의 기본원칙과 권리 및 ILO 비준협약들¹²⁾이 모든 근로자들을 보호하고 그들에게 적용될 수 있도록 보장해야 할 의무가 있다는 점이 전 세계적으로 인식되어야 한다. 효과적인 근로감독제도는 법규와 협약의 준수를 보장하고 공평한 경쟁의 장(level playing field)을 조성하기 위해 필요한 핵심 요소이다. 민간부문의 사적 준수 이니셔티브(Private compliance initiatives)가 근로감독제도나 국제노동기준을 대체할 수는 없으나, 그럼에도 불구하고 준수를 제고하려는 각국의 노력을 보완할 수는 있다.

파파다키스(Papadakis)와 해드위거와 같은 연구자들은 지난 몇십 년에 걸쳐 등장한 여러 다양한 유형의 자발적인 초국적 사회적 대화 중에서 IFA가 특히 중요한 도구가 되었다는 점에 동의한다. 다국적기업과 국제산별노조연맹들은 기회를 포착하고 도전과제들을 해결하기 위한 수단으로 IFA를 이용하는 경우가 늘고 있다. 또한 IFA는 시간이 지남에 따라 더욱 포괄적인 협약이 되었다. 이러한 협약은 처음 유럽에서 시작되었고 현재까지 IFA를 체결한 다국적기업의 약 55%가 유럽 4개국에 본사를 두고 있지만, 점차 전 세계의 기업과 근로자들에게 영향을 미치는 전 세계적인 양상이 되고 있다.

11) <https://www.ilo.org/public/english/wcsdg/index1.htm>

12) ILO협약과 권고에 대해서는 <https://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang-en/index.htm> 참조.

이번 호 기획특집에서 소개되는 사례연구는 IFA가 지금까지 어떻게 성장해 왔는지뿐만 아니라 자발적인 초국적 사회적 대화의 도구로서 IFA가 그 범위와 성격에 있어 서로 어떻게 다른지를 보여준다. 사례연구 대상인 2건의 IFA는 모두 ILO 협약과 권고에 명시된 인권을 인정하며 증진하고 있지만, 적용범위, 중점분야, 이행방식 및 감독과 분쟁해결 측면에서는 상당한 차이가 있다.

두 사례연구 모두 IFA가 해당 기업의 노사관계 개선에 기여하였으며, 노동쟁의 예방에도 일조하였다는 점을 보여주고 있다. IFA는 건설적인 노사관계를 위한 일관된 체계를 제공하며 다양한 단계에서 근로자 및 근로자 대표와의 대화를 촉진한다. 이로 인해 얼마나 다국적기업의 이미지가 개선되고 경쟁력이 강화되었는지 그 정도를 확인할 수는 없었지만, 이 연구를 위해 면담에 참여한 이들에 의하면, IFA는 글로벌 기업으로서 다국적기업의 이미지를 구축하는데 기여한 것으로 보인다. 또한 다국적기업의 자회사와 공급업체에서 결사의 자유 및 단결권에 대한 보호를 강화하는 데에도 일조하였다.

최근의 IFA는 도급업체와 하도급업체뿐만 아니라 상위 공급업체에 대한 언급도 함께 포함 시킴으로써 더욱 큰 포부를 드러내고 있다. IFA의 내용은 글로벌 공급사슬 내 공급업체, 도급업체 및 하도급업체들에 전달되고, 일부 경우에는 구매계약서에 첨부되기도 한다. 일부 다국적기업과 국제산별노조연맹은 합동방문, 보고체계, 그리고 때로는 별도의 위원회 설립을 통해 자회사 내외에서 IFA의 이행을 감독하기 시작했다. 그러나 이러한 사례는 아직까지는 일반적이기보다는 예외적인 경우에 불과하다. 공급사슬의 투명성 결여와 효과적인 이행 및 감독을 위한 자원의 부족으로 인하여 IFA가 공급사슬의 훨씬 더 아래 부분의 근로조건에 미치는 영향은 제한적일 수 있으며, 특히 근로자들이 효과적으로 대변되지 못하는 사업장에서는 실제로 그러한 영향이 전무할 수도 있다.

이 사례연구를 위해 면담에 참여한 주요 정보제공자 중 일부는 ‘하이퍼마켓 동맹(hyper-market alliance)’이나 ‘실행, 협업, 전환(Action, Collaboration, Transformation: ACT)’¹³⁾의 확대된 형태를 언급하면서, 자발적인 초국적 사회적 대화가 하나의 산업 전체를 포괄하는 형태를 띠면서 한계를 넓힐 수 있을지에 대해 의구심을 표하기도 했다. 또 다른 이들은 현재의

13) <https://actonlivingwages.com/>

IFA가 아직까지 잠재력을 충분히 발현하지 못하고 있다는 의견을 제시하였다. 면담에 참여한 모든 이들이 양질의 일자리를 촉진하는 데 있어 IFA의 잠재력은 인정하였지만, 점차 복잡해지고 있는 협약을 이행하기 위한 역량과 자원이 부족하다는 점을 실질적이고 반복되는 문제로 지적한 이들도 많았다.

IFA에 대한 전반적인 인식은 매우 긍정적인 경우부터 매우 회의적인 경우에 이르기까지 다양하다. 일부에서는 IFA는 부가가치가 거의 없으며 기업의 사회적 책임 또는 기업의 지속가능성과 관련된 기존의 다양한 자발적인 이니셔티브들을 단순히 하나의 협약으로 통합시켜 놓은 것이라고 주장한다. 또한 IFA는 다국적기업과 국제산별노조연맹이 체결한 기존의 업무협정을 공식화한 것에 불과하다고 주장하기도 한다. 이에 반해 IFA는 자발적인 초국적 사회적 대화의 새로운 양식을 대표하며 향후 세계경제에서 그 역할이 점차 중요해질 것이라고 주장하는 이들도 있다. IFA가 그 실효성과 영향에 있어 다른 형태의 초국적 사회적 대화와 어떻게 비교될 수 있는지에 대해 심도 있는 추가적인 연구가 수행될 것으로 기대한다.

IFA는 다국적 공급사슬에서 근로자의 권리를 증진하는 중요한 도구임이 분명하다. ILO는 사회적 파트너들의 자율성을 존중하면서도, 그들의 요청이 있는 경우에는 기술자문서서비스를 제공하고 IFA의 개발 및 후속장치를 위한 지원을 제공할 수 있다. ILO가 IFA 규정의 이행과 후속조치를 감독·조정 및 중재하며, 그러한 이행과 후속조치를 위한 역량을 구축하고 기술적 자문을 제공하는 역할을 수행하는 가능성도 검토해 볼 수 있을 것이다. **KLI**

참고문헌

- Davies, S., Williams, G. and N. Hammer(2011), “Organizing Networks and Alliances: International Unionism between the Local and the Global”, in K. Papadakis(ed.), pp.206-210.
- Eichhorst, W., Kendzia, M. J., and B. Vandeweghe(2011), *Cross-border collective bargaining and transnational social dialogue* (Directorate General for Internal Policies, European Parliament), Jun.
- Hadwiger, F.(2017), Skype interview, 17 Aug.
- _____(2018), *Contracting international employee participation: Global framework agreements* (Springer International Publishing).
- Helfen, M. and M. Fichter(2011), “Going Local with Global Policies: Implementing International Framework Agreements in Brazil and the United States”, in Papadakis, K.(ed.), *Shaping Global Industrial Relations: The Impact of International Framework Agreements*, International Labour Organization(ILO) and Palgrave Macmillan.
- _____(2013), “Building transnational union networks across global production networks: Conceptualising a new arena of labour-management relations”, *British Journal of Industrial Relations* 51(3).
- ILO(2017), *Tripartite declaration of principles concerning multinational enterprises and social policy* (MNE Declaration) - 5th Edition (March 2017).
- International Organisation of Employers(IOE)(2013), *Fact sheet for business: International framework agreements*. Available at: http://www.ioe-emp.org/no_cache/policy-areas/international-industrial-relations/international-industrial-relations-news-details/article/what-business-should-know-about-international-framework-agreements/ [26 Aug. 2017].
- International Training Centre ILO(ITC ILO)(2010), *Key Issues for Management to Consider with Regard to Transnational Company Agreements (TCAs). Lessons Learned from a Series of Workshops with and for Management Representatives* (Turin).
- Labour Research Service(2010), *Global Framework Agreements for Africa - Using the space created*.
- Niforou, C.(2012), “International Framework Agreements and Industrial Relations Governance: Global Rhetoric versus Local Realities”, *British Journal of Industrial Relations* 50(2), pp.352-373.
- _____(2014), “International Framework Agreements and the democratic deficit of global labour

governance”, *Economic and Industrial Democracy* 35(2), pp.367-386.

- Organisation for Economic Co-operation and Development(OECD)(2017), *OECD Guidelines for Multinational Enterprises*. Available at: <http://mneguidelines.oecd.org/guidelines/> [20 Aug. 2017].
- Papadakis, K.(ed.)(2011), *Shaping global industrial relations: The impact of international framework agreements*, International Labour Organization (ILO) and Palgrave Macmillan.
- Rosado Marzán, C. F.(2014), “Organizing with International Framework Agreements: An exploratory study”, *UC Irvine Law Review* 4(725), pp. 725-780.
- Rüb, S. and H-W. Platzer(2014), *International framework agreements. An instrument for enforcing human rights?* (Berlin, Friedrich-Ebert-Stiftung).
- Schömann, I., Sobczak, A., Voss, E. and P. Wilke(2008), “International Framework Agreements: New paths to workers’ participation in multinational governance?,” *Transfer* 14(1), pp.111-126.
- Schömann, I.(2011), “TCAs, social dialogue and industrial relations”, in Papadakis, K.(ed.).

식품소매업의 다국적기업과 국제산별노조연맹이 체결한 국제기준협약

Special Feature

ILO Sectoral Policies Department (SECTOR)

■ 식품소매업의 개요

상품의 생산자와 소비자 간에 반드시 필요한 연결고리인 소매업은 가장 보편적인 경제활동 중 하나이며 매우 이질적(heterogeneous)인 특성을 지닌다. 이 산업은 유형(전자 상거래, 다 채널 방식, 오픈마켓 등), 점포 규모와 형태(소규모 식료품점에서 하이퍼마켓에 이르기까지) 및 법적 구조(독립적으로 소유된 상점, 프랜차이즈 가맹점, 통합그룹 등)의 측면에서 다양성을 보인다. 또한 소매업의 글로벌 공급사슬은 고객이 원하는 상품이 소매점포의 진열장에 도달되게 하는 데 있어 매우 중요한 역할을 하기 때문에, 식품소매업은 다수의 상류 및 하류 시장들(upstream and downstream markets)과도 긴밀히 연계되어 있다(ILO, 2015a: 3).

* 이 글은 2018년에 발간된 ILO의 조사보고서(working paper)인 『International Framework Agreements in the food retail, garment and chemical sectors: Lessons learned from three case studies』의 3장을 소개한 것이다(https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/publication/wcms_631043.pdf).

Original articles Copyright ©2018 International Labour Organization.

Korean translation copyright © 2019 Korean Labor Institute.

Translated and reproduced by permission.

ILO는 번역의 완결성과 정확성에 대해 책임을 지지 않는다. 이 글에 표명된 견해는 저자의 견해로 반드시 ILO의 입장과 일치하지 않을 수 있다.

소매업은 국가 경제와 고용에 크게 기여하고 있다. 예컨대 2014년 미국에서는 소매업에 1,536만 명이 고용되어 있었고(US Department of Labor, 2015)¹⁾ 그중 약 47.8%는 여성이었으며(US Department of Labor, 2016), 소매업에 고용된 자는 민간 노동력 15,592만 명의 10%에 육박하는 규모였다(Statista, 2017). 2012년 기준으로 소매업은 미국 GDP의 16%를 차지하였다(National Retail Federation, PwC, 2014). 독일의 경우 소매업에 고용된 근로자 수는 343만 명이었고 그중 여성은 66.2%이었으며(Ver.di and WABE-Institut, 2015), 2014년 기준으로 평균 노동력 4,270만 명의 8%에 해당하는 규모였다(Statistisches Bundesamt, 2015). 2016년 기준으로 소매업은 독일 GDP의 15.4%를 차지하였다(EHI Retail Institute, n.d.).

상업부문은 전 세계적으로 상당한 다양성을 보이지만, 식품소매업의 경우 최근에 더 큰 규모의 기업으로 통합되는 경향이 확연하게 나타나고 있다. 세계화된 이 산업에는 자사의 공급사를 내에서 중요한 시장지위를 가지고 있는 주요 다국적기업들(MNEs)²⁾이 상당수 포함되어 있다(Bibby, 2016: 12-14). 이러한 구매업체들은 선진국이나 신흥국에 위치한 대형 슈퍼마켓 체인인 경우가 적지 않은데, 거래되는 데 필요한 식품의 물량과 품질을 결정할 수 있다. 이에 따라 세계적인 식품소매업은 일반적으로 생산자 주도적(producer-driven)이라기보다는 구매자 주도적(buyer-driven)인 특성을 지닌다(ILO, 2016d: 2).

대형 식품소매업체는 고품질 식품의 효율적인 생산과 유통을 유지하고, 지속적으로 가격을 낮추며, 변화하는 소비자 욕구를 충족시키기 위해 영향력을 행사해 왔다. 공급사슬은 기업과 고용창출을 통해 성과와 생산성에 긍정적인 영향을 미칠 수 있는 반면 글로벌 구매업체에 비해 상대적으로 시장지위가 약한 생산업체들은 소싱 결정(sourcing decisions)이나 생산요건 변동에 의해 영향을 받을 수 있다(Barrientos, 2001: 91).

식품공급사슬에서는 1차 식품 생산단계의 근로조건이 가장 열악한 경우가 많다. 예컨대 식품공급의 기반이라 할 수 있는 농업에서는 단기 임시근로자(casual workers), 임시근로자(temporary workers) 또는 (한시적) 이주근로자를 고용하는 경향이 커지고 있다. 이러한 근

1) 근로자 수에 도매업 종사자는 포함되지 않는다.

2) 역자 주: 학계에서는 필자에 따라 '초국적기업(Transnational Corporations: TNC)'이라는 용어를 사용한다.

로자들은 양질의 일자리가 부족하다는 것을 더 많이 경험할 것이며, 자신의 근로조건에 영향을 미치기 위해 사회적 대화에 참여하는 데 필요한 영향력과 조직력이 결여되어 있을 가능성이 크다(ILO, 2015b: 3).

다수의 주요 슈퍼마켓 체인은 공급업체, 하도급업체 및 프랜차이즈 가맹점에서뿐만 아니라 사업운영 전반에 걸쳐 양질의 근로조건을 조성하겠다는 의지를 밝혔다.

식품소매업의 다국적기업과 국제산별노조연맹이 체결한 국제기준협약

현재까지 식품소매업의 6개 기업이 유니글로벌유니온(UNI Global Union, 이하 UNI)과 국제기준협약(International Framework Agreement, 이하 IFA)을 체결하였다. 까르푸(Carrefour SA; 2001년 IFA 체결, 2015년 갱신), 다카시마야 주식회사(2008년 체결), 쉵라이트 인터내셔널(Shoptite International Ltd.; 2010년 체결), 메트로 그룹(Metro Group; 2013년 체결), 이온 주식회사(Aeon Co., Ltd.; 2014년 체결) 및 오상 리테일(Auchan Retail; 2017년 체결)이 이에 해당한다. UNI는 전 세계 150국 이상에서 2,000만 명의 근로자를 대변하는 서비스산업의 국제산별노조연맹(global union federation)이다.

위에서 언급한 IFA의 절반은 유럽에 본사를 둔 기업들이 체결한 협약이다. 일본의 소매그룹인 이온은 아시아에서 동종 최대 규모의 기업으로서 중국과 동남아국가연합(ASEAN) 9개국에서 사업을 운영하고 있다(Aeon, 2017). 남아프리카공화국에 본사를 둔 쉵라이트는 아프리카 최대 규모의 슈퍼마켓 소매업체로서 아프리카 대륙 내 15개국에서 사업을 운영하고 있다(Shoptite Holdings Ltd., 2017). 위 6개 소매업체 중 식품소매업에만 전념하는 기업은 없으며, 주로 하이퍼마켓³⁾, 슈퍼센터⁴⁾ 및 슈퍼스토어⁵⁾의 형태로 사업을 운영한다.

이러한 식품소매업의 IFA를 비교해 보면, 6건 모두 노동에서의 기본원칙과 권리(fundamental principles and rights at work)를 언급하고 있으며 관련 ILO 협약에 대한 언

3) 하이퍼마켓(hypermarket)의 정의: “주로 소도시(town) 외곽 지역에 위치한, 광범위한 종류의 상품을 판매하고 대규모 주차장을 갖춘 매우 큰 규모의 셀프 서비스 매장” (옥스포드 영어 사전)

4) 슈퍼센터(supercentre)의 정의: “주로 교외 지역(suburban)의 특정 목적을 위해 지어진 장소에 동일한 유형의 다른 센터들과 함께 위치한, 자체 주차 설비를 갖춘 대규모 소매 매장” (상동)

5) 슈퍼스토어(superstore)의 정의: “소도시 외곽 지역에 위치한 매우 큰 규모의 슈퍼마켓” (상동)

급을 포함하고 있는 경우도 적지 않다. 일부 IFA는 근로시간과 산업안전보건에 관한 조항도 포함하고 있다. 항상 명확하게 명시되어 있는 것은 아니지만 IFA는 일반적으로 다국적기업의 자회사들에 적용된다(Hadwiger, 2015: 28-31). 이 산업의 6건의 IFA 중 4건은 공급업체와 하도급업체를 언급하고 있다. 이는 “다국적기업은 자사의 협력업체들이 국제적으로 인정된 인권을 침해할 경우 효과적인 구제수단을 제공하도록 권장하는 데 영향력을 행사해야 한다”는 ILO 다국적기업 선언(ILO MNE Declaration)의 규정에 의거한 것이다(ILO, 2017). 다음은 그러한 규정의 예를 보여준다.

식품소매업 IFA의 적용범위에 관한 협약 규정 발췌

“... 다카시마야 주식회사는 자사와 계약을 체결하거나 자사에 서비스를 제공하고자 하는 기업들에 이러한 원칙을 준수할 필요가 있다는 것을 알리도록 노력한다.”(다카시마야-UNI 간 IFA, 2008년)

“숍라이트 체커스(Shoptite Checkers)는 공급업체와 거래함에 있어, 자사와 마찬가지로 좋은 거버넌스 원칙(principles of good governance)을 이행하겠다는 의지를 공유한 공급업체들을 선택하도록 노력할 것이다.”(숍라이트 - UNI 간 IFA, 2010년)

“계약상 의무이행을 조건으로, ... 공급업체가 근로자의 안전보건과 기본적 인권에 관한 법률을 준수하지 않는 상황이 심각할 경우 모든 사업관계가 종료된다.”(오상 리 테일 - UNI 간 IFA, 2017년)

위의 처음 두 예에는 자사의 공급업체 및 서비스 공급업체가 일정한 원칙을 준수하도록 하겠다는 해당 다국적기업의 의지는 반영되어 있지만, 구체적인 이행방안에 대해서는 IFA에 더 이상 기술되어 있지 않다. 또한숍라이트와 UNI가 체결한 IFA에 언급되어 있는 ‘좋은 거버넌스 원칙’은 해당 IFA 앞 부분에서 정의하고 있지 않기 때문에 해석의 여지가 많은 용어이다.

이와 대조적으로, 식품소매업의 6건의 IFA 중 2건은 해당 다국적기업의 공급사슬 내 양질의 일자리 촉진을 위해 더욱 확고하고 구체적인 약속을 포함하고 있다.

- 첫째는 2017년 3월 17일에 UNI와 프랑스의 국제적 소매그룹인 오상이 체결한 IFA이다. 이 IFA는 공급업체 및 하도급업체와의 관계에 관한 특정 절(Section)을 포함하고 있으며,

계약관계의 종료 가능성에 대한 조항도 담고 있다. 마지막 예에서 보듯이 IFA에 명시된 기준을 심각하게 위반하는 경우는 사업관계의 종료 사유가 된다.

- 둘째는 UNI와 까르푸가 체결한 IFA이며, 이에 대해서는 아래에서 더 상세히 논의하도록 한다.

■ UNI와 까르푸 간에 체결된 IFA

까르푸는 이 글 작성 당시 30개국이 넘는 나라에서 11,935개의 매장과 전자상거래 사이트를 운영하고 있는 프랑스의 다국적 식품소매업체이다. 전 세계적으로 12,200명의 장애인을 포함하여 384,000명을 고용하고 있으며, 전체 근로자의 57.5%가 여성이지만 관리직에서 여성이 차지하는 비중은 39.2%이다(Carrefour, 2017c). 2016년 기준으로 까르푸의 매출액은 1,037억 유로이며, 이 중 53%는 프랑스 이외의 지역에서 거둔 매출이다. 유럽, 라틴 아메리카 및 아시아가 3대 주력 시장이다(Carrefour, n.d., 2017a). 회계연도 2015년의 수익자료를 근거로 딜로이트(Deloitte)가 작성한 『2017년 소매업 글로벌 파워(Global Powers of Retailing 2017)』라는 보고서에 의하면, 까르푸는 세계에서 7번째로 큰 규모의 소매업체이다.

지난 20년간 까르푸는 지속가능한 식품소매업 운영에 적극적으로 기여하는 기업으로 성장하였다. 자사가 국내 및 글로벌 공급사슬에 더욱 많은 영향을 지속적으로 미칠 수 있도록 노력을 기울이고 있다. 예컨대 까르푸 매장에서 판매되는 식품의 70% 이상은 중소기업과 해당 국가의 국내 공급업체가 생산한 제품이다(Carrefour, 2017a).

2001년에 까르푸와 UNI는 소매업 최초의 IFA를 체결하였다. 1페이지 분량의 문서에 1948년 결사의 자유 및 단결권 보호 협약(Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948, 87호), 1949년 단결권 및 단체교섭 협약(Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949, 98호), 1971년 근로자대표 협약(Workers' Representatives Convention, 1971, 135호) 등과 같이 산업평화와 사회적 합의를 위한 주요 ILO 협약의 원칙들이 준수되도록 감독한다는 공동취지를 담았다. 이 IFA는 아동노동, 노예제 및 강제노동을 비난하는 동시에 까르푸가 노동에서의 기본원칙과 권리를 근본적으로 존중하

고 있음을 기술하면서, 이 조항의 적용범위와 관련하여 공급업체 요건에 이러한 원칙들을 포함시키겠다는 점을 명확히 하고 있다(Carrefour and UNI, 2001).

2015년에 까르푸와 UNI는 18페이지에 달하는 「사회적 대화와 다양성 증진 및 기본적인 근로자 권리의 존중을 위한 국제협약(International Agreement for the Promotion of Social Dialogue and Diversity and Respect for Basic Employee Rights)」에 서명함으로써 협업에 대한 의지를 재확인하고 이전의 IFA를 갱신 및 보완하였다. 이 IFA는 2015년 10월 1일부터 3년의 유효기간으로 체결되었다(Carrefour and UNI, 2015). 이 협약에서 가장 두드러지는 특징은 까르푸가 협력업체들과 함께 노력해야 할 사항들에 관하여 새롭게 합의한 규정들이 공급업체뿐만 아니라 하도급업체와 프랜차이즈 가맹점에도 확대 적용되었다는 것이다. 또한 이 IFA는 다음을 포함하지만 이에 한정되지는 않은 새로운 주요 내용들로 구성되어 있다.

- 분쟁해결 기제에 대한 합의 도출
- 차별금지 및 다양성 증진에 관한 장(chapter) 포함
- IFA에 첨부된 공동성명서에 성평등에 대한 까르푸의 의지를 담아, 여성들의 근로조건을 개선할 뿐만 아니라 채용과 경력개발에 있어 동등한 기회를 부여하기 위해 까르푸가 어떻게 노력하고 있는지를 기술

IFA를 갱신한 주된 동기는 그 사이에 훨씬 더 실체적 내용이 포함된 IFA들이 등장했기 때문이다. 이제 협약 당사자들의 관계가 1페이지 분량의 문서에 담을 수 없을 정도로 성숙단계로 발전하면서 UNI와 까르푸가 처음 체결한 IFA는 시대에 뒤떨어진 협약이 되었다.

UNI의 관점에서 보면, IFA의 가장 큰 부가가치는 전 세계 까르푸 근로자들이 노조를 조직하여 직장에서 자신들의 권리를 집단적으로 증진할 수 있도록 지원하는 데 있다. 까르푸의 입장에서는 조화로운 사업운영체계를 구축함으로써 자사의 공급사슬 내에서 결사의 자유와 같은 기본적 권리의 이행을 촉진하는 동시에, 까르푸가 사회적 책임을 인정하고 있음을 입증하는 기회가 될 수 있다. 협약의 양 당사자는 IFA의 목적이 조직화의 저해 요인들을 방지하고, 현장에서 사업을 운영함에 있어, 다양한 국제노동기준을 준수하는 것과 관련된 위험요소 및 신흥시장 진입 시 직면하게 되는 사회적 및 환경적 도전과제들에 적응해야 하는 것과 관련된 위험요소를 줄이는 데 있다는 점에 동의한다.

적용범위

이 IFA는 “까르푸 그룹에 통합되어 까르푸의 통제 및 관리하에 있는 회사들”에 적용된다는 것을 언급하고 있으므로 모든 ‘까르푸 사업체’에 적용된다(Carrefour and UNI, 2015: 3). 또한 까르푸는 “자사의 주요 공급업체와 하도급업체들은 ILO가 정한 인권과 기본권을 지켜야 한다”고 요구하고 있다. 이 규정은 EU 이외 지역의 새로운 국제 프랜차이즈 가맹점들에도 적용된다.

이 IFA는 공급업체 및 프랜차이즈 가맹점과 관련하여 까르푸가 적용해 왔던 기존의 두 가지 회사방침을 더욱 강력하게 적용하고 있다. 즉 자체 브랜드 제품을 납품하는 공급업체들은 「까르푸 공급업체 헌장(Carrefour Supplier Charter)」에 서명하고 이를 준수해야 하며, EU 이외 지역의 새로운 프랜차이즈 운영업체들은 「까르푸 인권보호 책임헌장(Carrefour Commitment Charter for the Protection of Human Rights)」에 서명해야 한다. 서비스 공급업체와 관련하여 IFA는 “특히 노동법 및 관련 의무의 준수와 관련된 (...) 신뢰도와 평판에 근거하여 까르푸는 서비스 공급업체를 선정해야 한다”고 명시하고 있다(Carrefour and UNI, 2015: 10~11).

감독과 이행

‘영구적이며 건설적인 사회적 대화’는 협약의 성공을 위한 필수요소로 규정되어 있다. 이에 따라 IFA의 이행을 감독하기 위해 3가지 회의체가 설치되어 반복적으로 회의가 개최되고 있다.

1. 대규모의 UNI-까르푸 세계동맹(UNI Carrefour Global Alliance) 회의는 대체로 연 1회 정기적으로 개최되며, “정기적인 정보공유를 촉진하고 협약에 명시된 (...) 주체들이 논의될 수 있는 여건을 조성”하는 데 취지가 있다(Carrefour and UNI, 2015: 4). 이 회의에는 전 세계의 노조 대표들이 참석하며, 따라서 현장에서의 사업운영과 관련한 신뢰할 만한 정보를 입수할 수 있다는 점에서 특히 중요하다.
2. 까르푸와 UNI는 까르푸 현장들의 준수여부를 추적하고 검토하기 위해 별도의 연례회의

를 개최하기로 합의하였다(Carrefour and UNI, 2015: 11).

3. “이행의 정도를 평가하고 현 협약의 집행과정에서 직면하게 되는 모든 현안들을 관리하기 위해” 협약의 양 당사자 대표들이 참석하는 상대적으로 적은 규모의 이행회의(implementation meetings)를 연 2회 개최한다(Carrefour and UNI, 2015: 12).

갱신된 협약을 이행하기 위한 첫 단계로 까르푸는 협상과정에 참여하지 않았던 각국의 관리자와 프랜차이즈 가맹점을 대상으로 IFA의 규정들과 그 의미에 대한 교육 및 훈련을 실시하였다(Interview 1a). 공급사슬에 참여하는 다양한 협력업체들에 권한을 부여함으로써 이들이 현지에서 IFA에 대한 책임감을 가질 수 있도록 하는 데 교육의 중점이 있었다.⁶⁾ 까르푸는 공급업체들에 권한을 부여하고, 훈련과 정보를 제공하며, 인식을 고취시킴으로써 그들도 그들의 공급업체들을 이와 동일한 양심적인 방식으로 대할 수 있기를 원한다(Interview 2a). 한편 전국 노조들과 UNI는 조합원들을 통해 이러한 발전상황을 모니터링한다. 협약의 양 당사자는 협약의 이행을 위해서는 본질적으로 문화의 변화가 수반되어야 하기 때문에 이행이 당장 가능한 것이 아니라 지속적인 조치들을 통해 이를 수 있음을 인정하고 있다.

이 협약에 따라 주요 공급업체, 하도급업체 및 프랜차이즈 가맹점들은 노동에서의 기본원칙과 권리를 지켜야 하지만, 이는 상당한 어려움이 따른다. 까르푸는 수천 개의 공급업체 및 하도급업체와 거래하며, 이 업체들은 식품 공급과 수요의 계절적 변동 등에 따라 계속 바뀌는데, 공급사슬 전체를 포괄하는 효과적인 감독기제가 없는 상황이다. 노동원칙의 집행과 감독을 위한 효과적인 기제가 확립되려면 공급사슬의 투명성과 추가적인 자원이 필요하다. 이러한 점에서 협약의 준수를 보장하고 공평한 경쟁의 장(level playing field)을 조성하기 위해서는 효과적인 근로감독제도가 필수적이며, 민간부문의 사적 준수 이니셔티브(private compliance initiatives)는 근로감독제도를 대체할 수는 없더라도 준수를 제고하려는 각국의 노력을 보완할 수는 있음을 인식해야 한다. 당분간 현장에서 공동 활동이 진행되는 경우, 모든 관련 이해관계자들이 참여하는 포용적인 방식으로 나아갈 수 있도록 지속적인 사회적 대화와 상호신뢰의 구축을 최우선으로 한다(Interview 1a).

6) 이 부분은 H&M과 인더스트리얼 글로벌유니온이 체결한 IFA와 유사하다. 이번 호 기획특집 ③의 내용 중 ‘의류산업의 기타 초국적 사회적 대화 기제’(pp.50~51) 참조.

까르푸는 이러한 과정에서 UNI의 역할을 세 가지로 보고 있다. 첫째, UNI는 협약의 내용에
서 비롯되는 근로자 측의 주장을 처리하고 요구사항을 제기해야 할 책임이 있다. 둘째, 다른
기업들에 대해 IFA를 체결하고 올바른 노사관계 형성의 중요성을 인정하도록 독려해야 한다.
셋째, 까르푸의 성숙하고 진지한 상대방으로서 위험요소들을 미연에 방지하기 위해 까르푸와 긴
밀한 협력관계 속에서 조기경보 및 통제기능을 수행해야 한다(Interview 2a).

현재까지 거둔 성과

UNI와 까르푸가 체결한 IFA는 까르푸의 기업의 사회적 책임 제도를 보완하였으며 이를 통
해 여러 국가에서 양질의 일자리를 촉진하는 데 기여하였다. 근로자 조직화와 관련한 가장 대
표적인 사례로 콜롬비아 현지 노사관계의 발전을 들 수 있다. 2012년에 까르푸가 콜롬비아
내 사업체를 매각하면서 전반적인 노동조합 환경이 어려워지기는 했지만, IFA는 이 국가의
노사관계에 지속적인 영향을 미치고 있다.

콜롬비아 내 IFA 이행

- 까르푸: IFA와 현지 노사관계 발전 간 밀접한 연계 형성 -

“(…) 2011년 까르푸 콜롬비아의 근로자들은 새로운 노동조합(La Union)을 결성하
고, 글로벌기준협약(Global Framework Agreement, 이하 GFA)에 보장되어 있는 자
신들의 권리를 요구하였다. UNI와 기타 협력단체들의 지지에 힘입어, 현지 까르푸 근
로자들은 조직화 운동을 전개하였다. 2015년 9월에 신설 노조의 조합원 수는 전체 근
로자의 60%에 해당하는 7,000명에 이르렀다. 더 나아가 까르푸 콜롬비아 슈퍼마켓의
약 80%에서 근로자 대표가 선출되었다. 이와 같이 강한 조직력을 기반으로 신설 노조
는 임금, 임금 등급, 초과근로, 산전후휴가, 공정한 징계조치, 노조 간부 타임오프(trade
union leave) 및 사회적 대화 의제에 관한 규정을 포함한 2건의 단체협약을 체결할 수
있었다. 과거에 콜롬비아는 까르푸 자회사가 설립되어 있는 국가들 중 카르푸 슈퍼마
켓 체인에 노조나 근로자 대표가 존재하지 않는 유일한 국가였다. 비록 콜롬비아가 비
준하지는 않았지만 까르푸의 GFA에 보장되어 있는 ILO 협약 135호(1971년 근로자

대표 협약)는 새로운 노조를 설립함에 있어 콜롬비아 근로자들이 결사의 자유 및 단체 교섭에 대한 권리를 행사할 수 있도록 지원하는 데 가장 큰 도움이 되었다. 2012년 말에 콜롬비아 내 까르푸 자회사들은 칠레의 소매업체인 센코수드(Cencosud)에 매각되었다. 까르푸 콜롬비아에 새롭게 구축된 노동조합 구조 덕분에 해고를 막을 수 있었고, 매수 기업인 센코수드도 이전에 까르푸와 합의된 바 있는 사회적 대화체계를 준수하기로 결정하였다. 자회사 및 공급업체 단계에서 GFA의 이행을 분석한 다른 사례연구와 비교해 보면, 까르푸의 GFA가 콜롬비아에서 발동된 이 사례는 노조 가입을 확대하고 지역노조의 자체 단체협약 체결 역량을 높여주었다는 점에서 매우 성공적인 사례라 할 수 있다.”

자료 : Voss, E. and F. Hadwiger(2015), *Achieving Decent Work in Global Supply Chains: Lessons learned from Global Framework Agreements*, Draft Policy Paper prepared for ACTRAV, p.15.

2016년 6월 29일에 까르푸는 루마니아에서 오스트리아 소매업체인 빌라(Billa)의 매장 89개를 매입했다. 비노조 사업장이었던 빌라의 근로자들은 매각 이후 2017년 한 해 동안 UNI에 의해 조직화되었다. UNI에 의하면 까르푸-UNI의 IFA 덕분에 이미 루마니아에 상당한 기반이 마련되어 있었기 때문에 그러한 조직화 과정은 순탄했다고 한다(Interview 1a).

2017년 초반에 IFA는 까르푸의 아르헨티나 현지 경영진과 아르헨티나 노조 FAECY 간의 분쟁해결에 기여하였다. 월마트(Walmart) 등의 경쟁 소매업체들이 대다수 참여한 전국 규모의 파업이 진행되고 있는 상황에서, FAECYS는 까르푸 현지 경영진이 출근을 원하는 근로자들에게 여행을 제안하고 있다고 비판하였다. 분쟁해결에 관한 IFA 규정에 따라, 이러한 불만은 현지 경영진에게 먼저 접수된 후에 UNI 전달되었고, UNI는 이를 다시 까르푸의 사회관계부(Social Relations Department)로 통보하여 현지 경영진과의 협의를 통해 문제를 해결하도록 하였다(Interview 1a).

마찬가지로 중요한 사실로서, IFA는 2001년에 발효된 이후 까르푸와 UNI 간에 생산적이며 상호 유익한 업무관계를 제도화하는 기반이 되었다. 이 IFA는 협약의 양 당사자들로부터 지속적인 지지를 받았으며, 이는 각 당사자의 주요 인사에 변동이 있었음에도 IFA의 지속적인 이행이나 추가적인 발전에 부정적으로 작용하지 않았다는 점에서 드러난다.

향후 전망과 관련하여, 까르푸와 UNI는 IFA를 2차 및 3차 공급업체들에 대해서도 확대 적용함으로써 공급사슬 내 근로조건 개선에 IFA가 더욱 크게 기여할 수 있다는 점에 동의한다. UNI에 따르면, 이를 위해서는 추가적인 조치들이 필요하다. 첫째, 식품소매업계 자체의 재정적 기여 등을 통해 IFA의 감독과 이행에 필요한 UNI의 자원을 개선해야 한다. 둘째, IFA에 해당 규정을 개정하고 이와 함께 독립적인 조정제도(arbitration mechanism)를 설치해야 한다(Interview 1a). 또한 산업안전보건 대책을 확충해야 한다(Interview 2a).

■ 식품소매업 초국적 사회적 대화의 기타 형태

까르푸와 UNI는 자료 및 정보 공유를 포함하여 다양한 단계의 사회적 대화에 공동으로 참여한 경험이 많다. 가장 대표적인 사례로, 까르푸와 UNI는 IFA 외에 방글라데시의 화재건물 안전협정(Accord on Fire and Building Safety)에도 참여하고 있다.⁷⁾

까르푸는 최초의 유럽노사협의회지침(European Works Council Directive)이 발효된 1996년에 자체 유럽노사협의회인 유럽정보협의위원회(European Committee for Information and Consultation: CICE)를 설립하였다. CICE는 유럽 6개국의 노조 대표들로 구성되어 있으며 UNI도 정기적으로 참여하고 있다(UNI, 2016).

EU 내 부문별 사회적 대화 위원회(sectoral social dialogue committee)는 소매업과 도매업을 모두 포괄한다. 이 위원회는 UNI 유로파커머스(UNI Europa Commerce)와 유로커머스(EuroCommerce)의 대표들로 구성된다(European Commission, n.d.-b).

식품소매업 관련 ILO의 글로벌 차원의 부문별 회의로는 노사정 회의로 개최된 소매업 고용관계에 관한 세계대화포럼: 양질의 일자리와 경쟁력에 미치는 영향(Global Dialogue Forum on Employment Relationships in Retail Commerce: Their impact on Decent Work and Competitiveness, 2015년)과 소매업의 작업공정 및 근로환경 변화에 따른 고령 근로자들의 요구에 관한 세계대화포럼(Global Dialogue Forum on the Needs of Older

7) 이번 호 기획특집 ③의 내용 중 '의류산업의 기타 초국적 사회적 대화 기제'(pp.50~51) 참조.

Workers in relation to Changing Work Processes and the Working Environment in Retail Commerce, 2011년)을 예로 들 수 있다. ILO의 국제훈련센터(International Training Centre)도 지역적 차원의 사회적 대화활동에 적극적이다. 예컨대 EU, UNI 및 유로커머스와 제휴하여 신생 EU 회원국과 가입 후보국의 노사단체들을 대상으로 상업부문의 역량 구축 및 사회적 대화 개선을 위한 훈련 프로그램(2013~2014)을 실시하고 있다.

■ 결 론

갱신된 IFA의 2015년 조인식에서 가이 라이더(Guy Ryder) ILO 사무총장은 다음과 같은 결론을 내렸다.

“이 협약은 노동기준을 적용하고 다양성 차원에서 수준을 높이기 위해 까르푸가 취하고 있는 실질적인 조치들을 잘 보여준다. 이 협약은 존 러기(John Ruggie) 교수의 UN 이행원칙(UN Guiding Principles)과 OECD 다국적기업 가이드라인(OECD Guidelines for Multinational Enterprises)뿐만 아니라 ILO의 기본권 협약들에 기반을 두고 있다. 근로자들의 권리는 존중되어야 하며, 까르푸와 UNI는 이 협약을 체결함으로써 까르푸의 공급사슬 전반에 걸쳐 책임감 있는 사업활동을 촉진하는 기반을 구축하고 있다.”(UNI, 2015)

2015년에 갱신된 IFA는 까르푸와 UNI 양측에 중요한 전진으로 평가된다. 까르푸의 입장에서 프랜차이즈 가맹점 관련 규정의 통합은 다국적기업의 평판에 있어 매우 중요한 의미를 지니는데, 통상적으로 고객들은 직영 매장과 프랜차이즈 가맹점을 구분하지 않기 때문이다. IFA를 2차 및 3차 공급업체들에 대해 적용하는 것과 관련하여, 까르푸와 UNI는 글로벌 공급사슬 내 근로조건 개선에 IFA가 더욱 크게 기여할 수 있다는 점에 동의한다. 이를 위해서는 독립적인 조정기구 설치 등을 통해 분쟁해결제도를 강화하는 것뿐 아니라, 감독과 이행을 위한 추가적인 자원이 필요하다.

전체적으로 까르푸는 다수의 다양한 CSR(기업의 사회적 책임) 이니셔티브를 실행하고 있

으며, 이는 폐기물 처리, 생물다양성 보존, 자사의 공급업체 지원 및 근로자 지원 프로그램들에 반영되어 있다. 또한 까르푸는 방글라데시 협정에 서명하고 소비재 포럼의 사회적 지속가능성 위원회(Social Sustainability Committee of the Consumer Goods Forum)와 같은 산업별 포럼에 참여한 사례에서 알 수 있듯이, 양질의 일자리를 촉진하기 위해 경쟁업체들과 협력할 의사가 있음을 보여주었다. 인권에 대한 다국적기업의 주의의무를 명시한 프랑스 신설 법(*loi sur le devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses*)에 따라 까르푸와 프랑스 내 다른 주요 기업들은 공급사슬 내 위험요소들에 대한 관리를 강화하고, 자회사와 하도급업체 및 공급업체들의 상황을 정기적으로 검토하며, 위험을 줄이고 심각한 피해를 예방하기 위해 적절한 조치를 취하며, 시행한 조치에 대해 감독과 평가를 해왔다.

UNI에 의하면, IFA의 이행에 대한 까르푸의 의지는 까르푸의 모든 사업 단계에서 목격되며, 이는 현 상황에서 식품소매업의 특이한 경우라 할 수 있다(Interview 1a). 다른 한편으로 까르푸는 UNI를 신뢰할 수 있는 믿음직한 교섭 상대로 높이 평가하고 있다(Interview 2a). 까르푸와 UNI 간의 현 IFA가 2018년 10월에 만료되면서 새로운 IFA를 위한 협상이 곧 시작된다(Interview 2a). 까르푸는 앞으로도 IFA가 초국적 사회적 대화를 위한 핵심 기제가 될 것으로 기대하고 있다(Interview 2a).

향후 초국적 사회적 대화에 대한 UNI의 비전은 다국적기업들과의 개별적인 대화 플랫폼을 ‘하이퍼마켓 동맹(hypermarket alliance)’으로 통합하여 오상, 까르푸, 메트로 등의 초대형 하이퍼마켓의 모든 노조들이 함께 참여하도록 하는 것이다. 이렇게 되면, 식품소매업의 급변하는 동향에 더욱 즉각적이며 종합적인 방식으로 대응할 수 있을 것이다. 현재 이러한 접근방식에 대해 각 다국적기업과 UNI 간에 논의가 진행 중이다(Interview 1a). **KLI**

참고문헌

- Aeon(2017), *Aeon ASEAN: Our business*, Available at: http://aeonasean.com/ourbusinesses/group_companies.html.
- Barrientos, S.(2001), "Gender, Flexibility and Global Value Chains," *IDS Bulletin* 32(3), pp.83-93.
- Bibby, A.(2016), "Promoting Decent Work in Global Retail Supply Chains: Food and Apparel," *Sectoral studies on decent work in global supply chains: Comparative Analysis of Opportunities and Challenges for Social and Economic Upgrading*, Geneva, ILO.
- Carrefour(n.d.), *Key figures: Datas for 2017*, Available at: <http://www.carrefour.com/content/key-figures> [22 Feb. 2018].
- _____(2017a), *Presentation of the Group*, Available at: <http://www.carrefour.com/group/presentation-of-the-group>.
- _____(2017b), *Carrefour Romania began remodelling Billa stores*, Press Release, Available at: <http://www.carrefour.com/current-news/carrefour-romania-began-remodelling-billa-stores>.
- _____(2017c), *Carrefour celebrates Diversity*, Press Release, Available at: <http://www.carrefour.com/news/carrefour-celebrates-diversity>.
- Carrefour and UNI(2001), *International framework agreement*.
- _____(2015), *International Agreement For the Promotion of Social Dialogue and Diversity and Respect for Basic Employee Rights*, International framework agreement.
- Deloitte(2017), *Global powers of retailing 2017: The art and science of customers*, London.
- EHI Retail Institute, handelsdaten.de. n.d. Deutschsprachiger Einzelhandel, Einzelhandel in Deutschland. Available at: <https://www.handelsdaten.de/branchen/deutschsprachiger-einzelhandel>.
- European Commission. n.d.-b. *Sectoral social dialogue – Commerce*. Available at: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=480&langId=en&intPageId=1830> [15 Sep. 2017].
- Hadwiger, F.(2015), *Global Framework Agreements: Achieving Decent Work in Global Supply Chains*, Background paper, Geneva, ILO.
- ILO(2015a), *Employment relationships in retail commerce and their impact on decent work and competitiveness*, Issues paper for discussion at the Global Dialogue Forum on Employment

Relationships in Retail Commerce, Sectoral Policies Department, Geneva, ILO.

- _____(2015b), “Promoting decent work at the base of the supply chain,” *Portfolio of Policy Guidance Notes on Promoting Decent Work in the Rural Economy*, Geneva, ILO.
- _____(2016), *Global supply chains in the food industry: Insights from the Asia-Pacific region*, ILO Asia-Pacific Working Paper Series, Bangkok, ILO.
- _____(2017), *Tripartite declaration of principles concerning multinational enterprises and social policy* (MNE Declaration) - 5th Edition (March 2017).
- Interview 1a. Interview with representatives of the UNI Global Union on 20 June 2017.
- Interview 2a. Telephone interview with representatives of the Carrefour Group on 25 July 2017.
- National Retail Federation and PwC(2014), *The Economic Impact of the U.S. Retail Industry*, Available at: <https://nrf.com/resources/retail-library/the-economic-impact-of-the-us-retail-industry>.
- Shoprite Holdings Ltd.(2017), *Our success story*, Available at: <https://www.shopriteholdings.co.za/group/story.html>.
- Statista(2017), *Civilian labor force in the United States from 1990 to 2016 (in millions)*. Available at: <https://www.statista.com/statistics/191750/civilian-labor-force-in-the-us-since-1990/>.
- Statistisches Bundesamt, Destatis(2015), *Weiterer Anstieg der Erwerbstätigkeit im Jahr 2014*, Press Release, 5 Jan. Available at: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2015/01/PD15_001_13321.html.
- UNI Global Union(UNI)(2015), *Carrefour and UNI Global Union bolster their international partnership*, Press Release, Available at: <http://uniglobalunion.org/news/carrefour-and-uni-global-union-bolster-their-international-partnership>.
- _____(2016), *UNI Europa Commerce congratulates Carrefour EWC on its 20 years anniversary*, Press Release, Available at: <http://www.uniglobalunion.org/news/uni-europa-commerce-congratulates-carrefour-ewc-its-20-years-anniversary>.
- US Department of Labor(2015), *Employment by major industry sector*, Dec. Available at: https://www.bls.gov/emp/ep_table_201.htm; see: US Department of Labor. *The changing face of retail trade*. Dec. 2014. Available at: <https://www.bls.gov/careeroutlook/2014/article/retail-trade.htm>.
- _____(2016), *Labor Force Statistics from the Current Population Survey*, Available at: <https://www.bls.gov/cps/cpsaat18.htm>.
- Ver.di; WABE-Institut Berlin(2015), *Tarifrunde 2015: Beschäftigung im Handel*, March. Available at:

https://www.verdi.de/++file++5547620bbdf98d187700010e/download/2015_Einzelhandel_Branchendaten_KURZ_online.pdf; see: Statista. 2017. *Anzahl der Beschäftigten im Einzelhandel in Deutschland in den Jahren 2004 bis 2016 (in Millionen)*. Available at: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/170171/umfrage/beschaeftigte-im-einzelhandel-in-deutschland-seit-2004/>.

- Voss, E. and F. Hadwiger(2015), *Achieving Decent Work in Global Supply Chains: Lessons learned from Global Framework Agreements*, Draft Policy Paper prepared for ACTRAV, Available at: <http://actrav-courses.etcilo.org/library/global-supply-chains/english/global-supply-chains/global-framework-agreements/support-materials/achieving-decent-work-in-global-supply-chains-lessons-learned-from-global-framework-agreements>.

의류산업의 다국적기업과 국제산별노조연맹이 체결한 국제기준협약

Special Feature

ILO Sectoral Policies Department (SECTOR)

■ 의류산업의 개요

의류와 섬유는 전체 수출 제조품의 약 5%를 차지한다(WTO, 2017). 주요 의류 수출국가 및 지역으로는 중국을 필두로 유럽연합, 방글라데시, 베트남, 인도를 들 수 있다. 방글라데시의 경우, 2016년 전체 수출품 중 의류의 비중은 86%가 넘었다(ITC Trade Map).

의류산업 공급사슬(garment supply chain)에는 다양한 규모의 여러 주체들이 참여하고 있으며 생산은 분산된 장소에서 파편화되어 이루어지기 때문에 관리하기가 복잡하다(Fernandez-Stark, Frederick and Gereffi, 2011). 모든 단계에서 경쟁이 치열하므로 브랜드사, 구매업체 및 공장들은 디자인, 품질, 배송 및 시장진출 속도에서 유연성을 높임으로써 생산

* 이 글은 2018년에 발간된 ILO의 조사보고서(working paper)인 『International Framework Agreements in the food retail, garment and chemical sectors: Lessons learned from three case studies』의 4장을 요약한 것이다(https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/publication/wcms_631043.pdf).

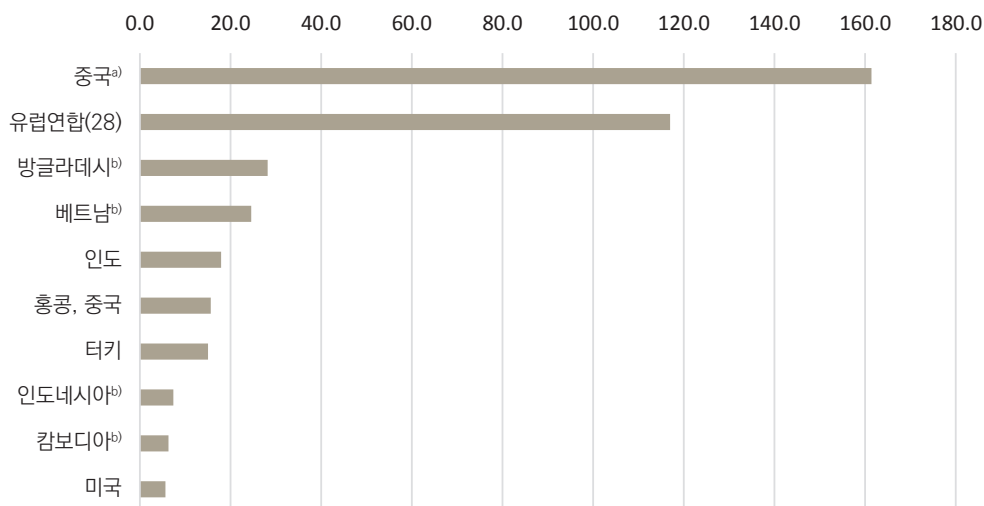
Original articles Copyright ©2018 International Labour Organization.

Korean translation copyright © 2019 Korean Labor Institute.

Translated and reproduced by permission.

ILO는 번역의 완결성과 정확성에 대해 책임을 지지 않는다. 이 글에 표명된 견해는 저자의 견해로 반드시 ILO의 입장과 일치하지 않을 수 있다.

[그림 1] 2016년 10대 의류 수출국(미화 10억 달러 및 연간 증감률, %)



주 : a) 가공지역(processing zones)을 통해 출하되는 물량을 상당 부분 포함함.

b) WTO 사무국의 추정치를 포함함.

자료 : WTO Secretariat(WTO, 2017).

성을 향상하고, 비용을 줄이며, 이윤 폭을 유지하거나 개선하는 방안을 모색하는 경향이 크다.

의류산업은 노동집약적이며, 특히 여성과 청년층을 포함한 수백만 명의 근로자들에게 고용 기회를 제공한다. 개발도상국에서 의류산업은 국제 및 국내 구매업체들의 하도급으로 운영되며, 경제성장, 일자리 창출 및 빈곤완화에 기여하고 있다(ILO, 2015) 그러나 특히 저비용 국가들의 의류산업에서 나타나는 폭언과 성희롱과 같은 모욕적인 관행뿐만 아니라 장시간 근로와 부적합한 산업안전보건 규정과 같은 열악한 근로조건들은 여러 연구에서 지적되고 있다(ILO, 2014b; Better Work, 2016).¹⁾

최근 중국에서 임금이 꾸준히 오르고 있지만, 방글라데시, 베트남, 인도, 파키스탄, 캄보디아, 스리랑카와 같은 다수의 세계 최대 생산국은 의류산업에서 최저임금이 가장 낮은 국가들이다(ILO, 2014a: 15). 또한 과도한 근로시간과 주휴 및 유급연차에 관한 규정의 미비와 관

1) 2017년 7월에 ILO는 제5차 양질의 일자리 네트워크 규제 회의(5th Conference of the Regulating for Decent Work Network)를 개최하였고, 이 회의에서 전 세계 연구자들은 특히 의류산업의 양질의 일자리에 관해 다양한 측면을 논의하였다.

련하여 주요 현안들도 남아 있다. 많은 공급업체들은 수요 변동, 리드타임 감소, 가격 하락 및 경쟁 가속화에 대처하기 위해 소수의 고숙련 근로자들만을 정규직으로 유지하는 방법으로 비용을 최소화하고 있다(Barrientos, Gereffi and Rossi, 2011). 물량이 최고조에 이르는 성수기에는 이러한 근로자들이 임시직과 하도급 근로자들의 도움을 받아 과도한 초과근로를 수행한다(Anner, Bair and Blasi, 2013).

1,134명의 목숨을 앗아간 비극적인 2013년 라나플라자(Rana Plaza) 건물 붕괴사건은 의류산업의 근로조건과 산업안전보장이 시급히 개선될 필요가 있다는 점에 전 세계의 이목을 집중시켰다.

지난 몇십 년간 사회적 대화는 의류산업을 변모시키는 데 핵심적인 역할을 했다(ILO, 2014a: 28). 다중이해관계자 이니셔티브(multi-stakeholder initiative)가 더욱 일반화되고 있으며, 다국적기업들(MNEs)²⁾은 기업행동규범 요건과 기존 법령의 준수를 감독하기 위해 이니셔티브를 확충해 왔다.

여러 국가에서 노동쟁의 건수가 증가하면서 법규의 준수를 보장하고 공평한 경쟁의 장(level playing field)의 구성에 기여할 수 있는 효과적인 근로감독제도의 필요성이 드러나고 있다. 민간부문의 사적 준수 이니셔티브(private compliance initiative)는 정부의 노력을 보완해줄 수는 있지만, 근로감독을 대체할 수는 없다. 노사관계 및 사회적 대화와 관련하여 필요한 개선을 추진하기 위해 많은 다국적기업들은 더욱 효과적인 형태의 협력방안을 적극적으로 모색해 왔다. 기업행동규범과 준수감사(compliance audits) 위주로부터 눈을 돌려, 중장기적으로 공급업체의 역량을 구축하고 노동조건을 개선하기 위해 더욱 포괄적인 접근방식에 중점을 두고 있다(ILO, 2014a: 27).

의류산업의 노동불안은 일반적으로 결사의 자유, 단체교섭, 임금, 급여, 근로시간 및 기타 근로조건들과 관련되어 있다(ILO, 2014a: 29~30). 단체교섭은 국내법과 합의수준에 따라 지역 및 국가 간에 상당한 차이가 있다.³⁾ 유럽은 비교적 관련 제도가 잘 확립되어 있지만(Eurofound, 2013), 기타 지역들은 다른 양상을 보인다. 예컨대 동아시아 지역의 경우, 분

2) 역자 주: 학계에서는 필자에 따라 ‘초국적기업(Transnational Corporations: TNC)’이라는 용어를 사용한다.

3) 국가별 세부 내용은 섬유, 의류, 피혁, 신발 산업의 임금과 근로조건에 관한 ILO 세계대화포럼(ILO Global Dialogue Forum on Wages and Working Hours in the Textiles, Clothing, Leather and Footwear Industries, 2014)을 위해 작성된 이슈페이퍼 참조.

권화된 단체교섭이나 기업별 단체교섭이 가장 일반적인 방식이다(ILO, 2014a: 30; Yoon, 2009).

의류산업의 다국적기업과 국제산별노조연맹이 체결한 국제기준협약

2017년을 기준으로 주요 의류 브랜드사와 인더스트리얼 글로벌유니온(IndustriALL Global Union, 이하 인더스트리얼) 간에 체결된 국제기준협약(International Framework Agreements, 이하 IFA)은 총 5건에 달한다. 이러한 브랜드와 소매업체에는 H&M(2004년 유니글로벌유니온(UNI Global Union, 이하 UNI)과 IFA 체결,⁴⁾ 2015년 인더스트리얼 및 스웨덴 금속노조(Industrifacket Metall: IF Metall)와 IFA 체결, 2016년 영구협정 체결), 인디텍스(Inditex; 2007년 인더스트리얼과 IFA 체결, 2009년 UNI와 IFA 체결, 인더스트리얼과 체결한 IFA를 2014년 갱신 및 2016년 확대), 미즈노(Mizuno; 2011년 체결), 치보(Tchibo; 2016년 체결), 아소스(ASOS; 2017년 체결)가 포함된다. 이 중 두 건은 다국적기업 본국의 산별노조가 함께 체결한 협약이다.

5건의 IFA 중 4건은 유럽의 브랜드사와 소매업체들이 협약 당사자들이다. 일본의 스포츠웨어 기업인 미즈노는 국제섬유·봉제·피혁노동조합연맹(ITGLWF, 현재는 인더스트리얼), UI젠센동맹(UI ZENSEN, 현재는 UA젠센(UA ZENSEN)) 및 미즈노 근로자 노동조합과 협약을 체결하였으며, 이는 유일한 비유럽 협약이다. 이 5개의 기업은 전적으로 의류 생산과 판매에만 전념하는 것이 아니라 신발, 액세서리, 선물류, 화장품, 가정용 섬유제품(home textiles) 등을 포함해 다양한 상품들을 제공하고 있다.

위 5건의 IFA는 ILO의 노동에서의 기본원칙과 권리(ILO's fundamental principles and rights at work)를 언급하고 있으며⁵⁾, 대다수는 최저임금, 근로시간, 장애, 산업안전보건 및 산전후휴가와 같은 급여에 관한 기타 ILO 협약과 권고도 언급하고 있다. 아소스, H&M, 인디

4) 2004년에 UNI와 체결한 IFA는 H&M 사업장의 소매 및 행정 업무 종사자들을 적용대상으로 한다(H&M and UNI, 2004).

5) 결사의 자유와 단체교섭권의 실질적인 인정, 강제노동의 금지, 아동노동의 폐지, 고용 및 직업상의 차별금지를 가리킨다.

텍스 및 치보가 체결한 IFA는 이러한 이슈들과 관련하여 공급업체 및 하도급업체와 협력할 것을 약속하는 규정들을 포함하고 있다. 이 협약들은 어떤 규정이 위반될 경우, 그에 상응하는 구제조치 방안이 마련될 수 있도록 적시에 다국적기업들에 통보되어야 한다고 명시하고 있다. 위반 시 기업의 거래중단 가능성에 대한 내용은 포함되어 있지 않다.

IFA에 명시된 규정들을 이행하기 위해 5개의 다국적기업들은 모두 “(...) 결사의 자유와 단체교섭을 가능하게 하는 환경”을 개발하기 위해서는 협력과 협업이 매우 중요하다는 것을 확인하였다(ASOS and IndustriALL, 2017). 각 협약에서 다국적기업과 국제산별노조연맹(global union federation: GUF) 간의 협력은 주로 공동 프로그램, 훈련활동 및 국가와 공장 수준에서 협약의 적용을 검토하기 위해 연례회의를 수립하고 시행하는 것을 의미한다.

■ H&M, 인더스트리올 및 스웨덴 금속노조 간에 체결된 IFA

2015년 11월에 H&M은 인더스트리올 및 스웨덴 금속노조(IF Metal)와 IFA를 체결하였다. H&M은 특히 아시아에 있는 자사의 공급사슬에서 노동과 관련하여 제기되는 이슈들이 점차 늘어나자, 사업전략을 대폭 수정하기로 결정하였다. 독점적인 사업관계를 맺고 있지 않은 공급업체의 공장 인력에 대한 조치들도 포함되도록 기업의 사회적 책임을 확대하였다(Interview 3a).

H&M 그룹은 64개 국가에서 약 4,400개의 매장을 운영하며, 전 세계적으로 161,000명의 근로자를 고용하고 있는 다국적 패션디자인 기업이다(H&M, 2016: 4-5). 2016년 H&M의 총매출액은 미화 335억 달러를 기록하였으며 수익은 21억 달러에 달했다(H&M, 2017a). 자체 생산공장은 없고 공급업체와 하도급업체로부터 상품을 구매한다(H&M, 2017b). H&M의 2016년 지속가능성 보고서(Sustainability Report 2016)에 따르면, H&M 공급업체들에 고용된 근로자는 약 160만 명이었으며, 그중 65%는 여성이었다(H&M, 2016). H&M 공급업체의 약 75%는 동남아시아 국가에 위치해 있으며, 나머지는 중동, 유럽 및 아프리카에 분포해 있다(H&M, 2016: 4).⁶⁾

6) H&M은 1차 공급업체 명단과 2차 공급업체 일부 명단을 발표하는데, 이 업체들에는 방직 및 방직 공

인더스트리올은 의류산업을 포함한 여러 산업에서 전 세계적으로 5천만 명의 근로자를 대변하는 가장 큰 규모의 산별노조 조직이다. 스웨덴 금속노조는 섬유와 의류를 포함하여 여러 산업의 생산직 근로자 약 325,000명이 가입되어 있는 스웨덴의 노동조합이다.

H&M, 인더스트리올 및 스웨덴 금속노조 간의 IFA는 1년의 유효기간으로 2015년 11월 3일에 체결되어 ILO에 등록되었다. 2016년 9월에는 무기한의 영구협정으로 전환되었다(H&M, IndustriALL, IF Metall, 2015, para. 26). 이 협약에서 협약 당사자들은 모두 “(...) 체계적으로 구조화된(well-structured) 노사관계는 생산과정에서 안정적이고 지속가능한 사회적 관계를 위한 필수적 요소”이며, 이러한 노사관계는 기업의 생산성을 높이고 “(...) 존중과 존엄성이 보장되는 양질의 일자리”를 창출한다는 점을 인정하였다(H&M, IndustriALL, IF Metall, 2015: 1). H&M은 “(...) 사업장에서 인권과 노조의 권리가 존중될 수 있도록 모든 가능한 수단”을 활용할 것을 약속하였다(H&M, IndustriALL, IF Metall, 2015: 1). 인더스트리올과 스웨덴 금속노조는 노조의 역량을 강화하고, 단체협약의 체결을 촉진하며, 궁극적으로는 노사관계가 잘 작동될 수 있도록 육성하는 것을 목표로 한다(H&M, IndustriALL, IF Metall, 2015: 1).

적용범위

이 협약은 “(...) H&M의 직접 공급업체와 그 하도급업체가 H&M 그룹의 소매사업 전반을 통해 판매되는 상품과 기성품을 생산하는 모든 생산단위와 이러한 생산단위의 노동조합 및 근로자 대표들”에게 적용되는 규정들을 포함하고 있다(H&M, IndustriALL, IF Metall, 2015: 1). 또한 이 협약은 “미가맹 노조들도 인더스트리올과 상호합의함으로써 이 글로벌기준협약(Global Framework Agreement: GFA)의 이행에 참여할 수 있다”고 명시하고 있다(H&M, IndustriALL, IF Metall, 2015: 1). 이 협약은 H&M 공급업체 공장의 모든 근로자에게 적용되며, 그 공장에서 다른 브랜드의 의류를 생산하는 근로자도 적용대상에 포함된다(Interview 1b). 이에 따라 이 IFA의 효력이 미치는 근로자 수는 160만 명을 넘어선다.

장이 포함되어 있으며, H&M 상품의 50%를 생산하고 있다(H&M, 2017c).

H&M의 공급업체와 하도급업체들은 국제노동기준을 존중하도록 되어 있다. 특히 노동에서의 기본원칙과 권리, 근로조건(임금과 급여, 근로시간과 시간제 근로, 산업안전보건) 및 고용정책에 관한 31건의 ILO 협약과 권고를 존중해야 한다. 또한 이 협약은 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights), UN 아동인권협약(UN Conventions on the Rights of the Child), UN 글로벌 콤팩트(UN Global Compact), UN 기업과 인권 이행원칙(UN Guiding Principles on Business and Human Rights), ILO 다국적기업 선언(ILO MNE Declaration), OECD 다국적기업 가이드라인(OECD MNE Guidelines)과 같은 기타 국제 원칙과 체제를 존중할 것을 촉구하고 있다.

감독과 이행

H&M과 세계적 및 지역적 차원의 노조들은 협약의 효과적인 이행을 위해 협력과 감독이 기본적으로 필요하다는 점에 동의하였다. 이에 따라 세계적, 전국적 및 공장 수준에서 IFA의 감독과 이행을 보장하기 위해 포괄적인 구조(comprehensive structure)가 개발되었다.

- IFA는 경영진과 근로자 대표들이 사업장 수준에서 협력하고 교섭할 것을 명시하고 있지만(H&M, IndustriALL, IF Metall, 2015, para. 9), 이행과 관련하여 더 세부적인 내용은 제공하고 있지 않다.
- 국가 수준에서 전국감독위원회(National Monitoring Committee, 이하 NMC)는 사용자와 근로자 대표 간에 신뢰를 구축하고 갈등의 평화적 해결을 촉진하기 위해 단기적 및 장기적 목표와 전략을 수립하는 기제이다. NMC는 H&M, 인더스트리올, 인더스트리올 가맹 전국 노조들의 대표들로 구성된다(Interviews 1b and 4a). 미가맹 노조들도 인더스트리올과 상호합의하에 IFA에 참여할 수 있다. 현재 사용자협회는 NMC에 참여하고 있지 않다. NMC 위원들은 H&M 공급업체와 하도급업체의 노조 및 근로자 대표들과 직접 접촉하며 활동한다. NMC는 위원들에게 갈등해결을 위해 함께 상의하고 노력할 수 있는 정기적인 기회를 제공하는 데 취지를 두고 있다. NMC는 노사관계개발공동위원회(Joint Industrial Relations Development Committee, 이하 JIRDC)에 연례적으로 보고한다(H&M, IndustriALL, IF Metall, 2015, para. 5; Interview 1b).

- JIRDC는 H&M의 최고경영자(CEO), 인더스트리올 사무총장, 스웨덴 금속노조 위원장 등 협약 체결 당사자의 대표들로 구성된 세계적 수준의 위원회이다. JIRDC는 연례적으로 정기회의를 개최하며, IFA의 전 세계적 이행을 감독하고, 노사관계 증진을 위해 공동 협력의 기회를 모색하며, 적절한 경우 NMC에 자문을 제공해야 할 책임이 있다(H&M, IndustriALL, IF Metall, 2015, para. 6-8).

이러한 포괄적인 구조는 H&M 또는 그 공급업체나 하도급업체가 관련된 분쟁의 해결을 촉진하는 데 목적이 있다(H&M, IndustriALL, IF Metall, 2015, para. 9-14). 분쟁해결과 IFA 규정의 이행을 위해 전국적 및 지역적 수준에서 사용자와 근로자의 역량과 주인의식을 강화하려는 H&M, 인더스트리올 및 스웨덴 금속노조의 목적이 반영되어 있다(Interviews 2b, 3a and 4a). H&M에 있어서 NMC는 근로자들을 위한 고충해결 장치가 아니라, 성숙한 노사관계를 발전시키고 사업장 수준에서 분쟁을 해결하는 데 있어 근로자들을 지원하기 위한 플랫폼이다(Interview 3a). 해결에 이르지 못한 심각한 분쟁의 경우, NMC는 JIRDC의 지원과 지도를 요청할 수 있다(H&M, IndustriALL, IF Metall, 2015, para. 9-14).

협약의 모든 당사자들은 협상과 분쟁해결을 위하여 전국적 및 지역적 이해관계자들의 인식을 제고하고 역량을 강화해야 할 필요성을 인정하고 있다. H&M은 공급업체와 하도급업체의 역량을 평가하고, 적절한 경우 근로자의 권리와 의무, 노사관계, 단체교섭, 평화적 갈등해결 등에 관한 사용자의 책임에 대해 교육을 제공하는 역할을 수행한다. 인더스트리올과 스웨덴 금속노조는 가맹조직들의 역량을 평가하고, 필요한 경우 H&M 공급업체와 하도급업체 근로자 대표들의 역량을 구축하고 강화해야 할 책임이 있다(H&M, IndustriALL, IF Metall, 2015, para. 22-25; Interview 1b).⁷⁾

현재까지 NMC는 방글라데시, 캄보디아, 인도네시아, 미얀마, 터키 등 5개국에 설치되어 있으며 이 국가들은 대부분 H&M의 주요 소싱국가(sourcing countries)이다(H&M, 2016; Interview 3a). H&M, 인더스트리올 및 스웨덴 금속노조는 NMC 위원들에게 안정적이고 지

7) 더 자세한 내용은 H&M이 인더스트리올 및 스웨덴 금속노조와 체결한 IFA의 내용에 관한 원문의 [별첨 1]을 참조하라.

속가능한 노사관계의 수립, 평화적 갈등해결 및 단체협약 체결에 있어 사회적 대화의 역할에 관하여 1차 심화교육을 실시하였다. 뒤이어 협약 당사자들은 IFA의 이행을 위해 단기적 및 장기적 목표들이 설정되도록 지원하였다.⁸⁾ 예컨대 단기적 목표에는 IFA에 대한 방글라데시 사용자협회의 인식 제고, 터키에서 노사 간 상호신뢰 구축, 미얀마 국내 노동법에 대한 노조의 이해를 개선시키는 것 등이 포함되었다(Interview 1b). 터키에서는 H&M, 인디텍스, 치보 및 81개의 정규 공급업체 대표들을 대상으로 세미나를 개최하여 결사의 자유와 근로자 대표의 역할에 대해 교육하였다(Interview 1b).

이러한 이행단계에서 협약 체결 당사자들은 인식 변화와 노사관계 구축에는 더 많은 시간이 필요하다는 점을 인정하였다(Interview 1b). 이에 따라 H&M, 인더스트리얼 및 스웨덴 금속노조는 지속적인 사회적 대화 프로세스를 확립하기 위해(Interviews 2b, 3a, 5 and 6) 이해관계자들의 인식을 제고하고 그들 간에 상호신뢰를 구축하려는 노력을 강화하기로 결정하였다(Interviews 1b, 2b and 3a).

이러한 점에서 IFA는 시간의 흐름에 따라 진화하고 달라진 상황에 맞게 조정되어야 하기 때문에 살아 있는 문서(living document)로 간주되며, 따라서 기술적 및 구조적 변화의 영향을 받는다(Interview 1b).

현재까지 거둔 성과

아래 기술된 바와 같이 IFA는 여러 국가의 갈등해결과 단체교섭 촉진에 기여해 왔다. 면담에 참여한 이들에 의하면, 긴급 현안으로 제기되어 해결된 사안들은 대부분 임금, 근로시간, 산업안전보건 및 사회보장(모성보호와 기타 급여)뿐만 아니라 결사의 자유 및 단체교섭과 관련되어 있다.

IFA가 분쟁해결에 어떻게 기여하였는가를 가장 잘 보여주는 예로 방글라데시 사례를 들 수 있다. IFA에서 설정한 이행방식이 어떻게 당사자 간 대화와 협업을 촉진하여 결과적으로 합

8) 5개의 NMC는 2017년 10월 1~2일에 태국 방콕에서 회의를 개최하고, JIRCD에 각국의 연례보고서를 제출하면서 지식과 경험을 교류하였다(IndustriALL, 2017b).

의로 이끌었는지를 잘 보여준다.

2016년 12월에 방글라데시 다카의 교외 지역인 아술리아(Ashulia)에서 의류공장 근로자들이 임금인상을 요구하면서 노동쟁의와 시위가 발생하였다. 1,600명이 넘는 근로자들이 불법으로 해고되었으며, 그중 800명 이상이 H&M 공급업체 공장에서 근무하던 근로자들이었다(Interview 5). H&M은 다른 20개 브랜드사와 공동으로 근로자들의 권리보호와 노사관계 개선을 촉구하는 서한을 방글라데시 정부에 전달하였다.⁹⁾ 2017년 1월에 H&M의 공급업체들과 인더스트리얼 가맹조직인 방글라데시 의류노동자연맹(Sommilito Garments Sramik Federation: SGSF) 간에 2건의 단체협약이 체결되었다. 그 결과 해고되었던 1,074명의 근로자 중 92%는 해고수당을 받았으며, 2명은 복직되었고 11명은 배치전환을 신청했으며, 76명은 퇴직금 수급권을 인정받았고, 나머지 2건은 아직 협상이 진행 중이다.

미얀마에서는 현지의 지역노조가 양곤(Yangon)의 한 공급업체 공장이 결사의 자유와 단체교섭에 관한 IFA의 규정과 H&M의 기업행동규범을 위반했다는 주장을 제기하였다. 이 노조는 NMC에 지원을 요청하였고, 이에 따라 양곤과 스웨덴에 있는 H&M 지속가능성 사무국(H&M's sustainability offices)에 의해 당사자 간 대화가 시작되었다. 그 결과 당사자 간 단체협약이 체결되었고 해당 공급업체 공장은 노조의 권리를 인정하였다(Interview 3a; McGregor, 2016; IndustriALL, 2016).

2015년 11월에 파키스탄에서는 사회보장의 미비, 보험, 최저임금 미만의 급여, 임금체불 등의 문제에 관하여 단체교섭을 진행하는 과정에서 88명의 근로자들이 해고되었다. 당시 파키스탄에는 NMC가 설치되어 있지 않아서 현지의 지역노조가 직접 IFA의 협약 당사자들과 접촉하였다. 파키스탄 내 인더스트리얼 가맹노조와 해당 공장 경영진의 공동협상을 통해 근로자들은 복직되었고 임금을 지급받게 되었다(IndustriALL, 2016).

9) 방글라데시 정부에 보내는 공동서한은 <http://www.fta-intl.org/sites/default/files/Letter%20to%20Prime%20Minister.pdf>에 접속하여 볼 수 있다.

■ 의류산업의 기타 초국적 사회적 대화 기제

1997년에는 소매업에 종사하는 H&M 근로자들을 대상으로 포함하는 유럽노사협의회(European Works Council: EWC)가 설립되었으며(EWC Database), 이는 2004년 UNI와 체결한 IFA의 전신이다. 또한 1999년에 EU는 섬유와 의류의 제조 및 생산을 포괄하는 부문별 사회적 대화 위원회(sectoral social dialogue committee)를 설립하였다. 이 위원회는 인더스트리얼 유럽노동조합(IndustriALL European Trade Union)과 유럽의류섬유총연맹(European Apparel and Textile Confederation)의 대표들로 구성된다(European Commission, n.d.-c).

H&M은 2013년 5월 13일에 방글라데시에서 ‘협정(Accord)’으로 일반적으로 알려진 화재 건물안전협정(Accord on Fire and Building Safety)을 체결함으로써 이 협정을 체결한 최초의 브랜드가 되었다. 글로벌 브랜드사, 소매업체 및 노조 간에 체결되어 법적 구속력을 지니는 이 협정은 방글라데시에서 합당한 보건안전 대책을 실시하고 안전하고 지속가능한 산업을 보장하는 데 목적이 있다. 현재까지 200개가 넘는 국제적인 기업들이 이 협정을 체결하였으며, 이에 따라 2백만 명이 넘는 근로자들과 1,700여 개의 공장들이 이 협약의 적용을 받고 있다. H&M은 운영위원회의 구성원으로서 다른 기업들, 인더스트리얼, UNI, 현지의 지역노조, 사용자단체 및 정부와 긴밀히 협력한다(ILO, 2014: 33). 이 협정은 2018년까지 효력이 연장되었으며, 2019년 5월에는 추가적인 281일의 근로일수 동안 협정의 운용을 지속하는 양해각서가 고등법원의 승인을 받았다(Oldenziel, 2017).

또한 H&M과 인더스트리얼은 산별 단체교섭과 책임감 있는 구매관행을 통해 의류산업 전반에 공정한 노동조건과 생활임금을 확립하기 위해 글로벌 브랜드사, 소매업체 및 노조들이 주도하는 이니셔티브인 실행, 협업, 전환(Action, Collaboration, Transformation: ACT)의 회원으로 참여하고 있다(IndustriALL, 2015; Holdcroft, 2015).

ILO는 1937년 이래 섬유, 의류, 피혁 및 신발 산업과 관련하여 정부, 사용자 및 근로자가 참여하는 세계적 차원의 노사정 3자 회의를 개최해 왔다. 2005년에는 다자간섬유협정(Post-Multi Fibre Agreement) 이후의 환경에서 섬유와 의류 산업의 공정한 세계화 촉진에 관한 노사정 회의가 개최되었다. 최근 2014년에는 섬유, 의류, 피혁 및 신발 산업의 임금과 근로시간

에 관한 세계대화포럼(Global Dialogue Forum)에서 이 산업들의 향후 대책에 대한 권고가 채택되었다. 이러한 회의들의 논의결과는 노사정 삼자구성 주체들이 각자 행동계획을 설계하는 데 활용되었으며, 여러 ILO 프로젝트의 이행과정에 정보를 제공하였다.

2019년 2월에 개최된 초국적 사회적 대화에 관한 전문가 회의(Meeting of Experts on Cross-Border Social Dialogue)에서는 IFA를 초국적 사회적 대화의 중요한 한 형태로 인정하는 결론(conclusions)을 채택하였다. 이 회의는 IFA가 다국적기업의 사업체 및 사업활동 내에서 결사의 자유와 단체교섭에 대한 권리를 포함하여 노동에서의 기본원칙과 권리가 존중되는 데 도움이 되는 조건을 조성한다고 결론지었다.

끝으로 ILO와 국제금융공사(IFC)가 공동으로 추진하는 더 나은 노동 프로그램(ILO-IFC Better Work Programme)이 현재 8개국에서 총 190만 명 이상의 근로자가 고용되어 있는 1,450개 공장에서 진행 중이다. 이 프로그램의 자문위원회에 공여국 정부들과 인더스트리얼, 미국 국제비즈니스협의회(United States Council for International Business), 국제사용자기구(International Organisation of Employers) 및 국제노동조합총연맹(International Trade Union Confederation)의 대표들이 속해 있다는 점에서 이 자문위원회도 초국적 사회적 대화에 해당한다.

■ 결 론

의류산업의 경우, 초국적 사회적 대화는 지역 및 국가 간에 상당한 차이가 있다. H&M, 인더스트리얼 및 스웨덴 금속노조는 결사의 자유, 사회적 대화, 단체교섭 및 평화적 갈등해결을 촉진하기 위해 노사관계 구조를 체계적으로 발전시키려고 노력을 기울여 왔다.

지난 10년간 IFA는 이전보다 훨씬 더 포괄적인 적용범위와 이행기제를 갖추게 되었다. 2015년 11월에 IFA가 갱신되고 2016년 9월에 영구적인 협약으로 발효된 이후, 5개의 주요 의류 수출국에 NMC가 설치되어 양질의 일자리를 촉진하는 단기적 및 장기적 목표에 집중해 왔다. NMC와 JIRDC의 설치와 생산공장, 기업별 수준의 근로자 대표, 전국 노조 및 기타 관련 이해관계자들을 참여시킴으로써 이해관계자들의 역량을 강화하는 포용적인 접근방식에 해

당한다. NMC는 현지 상황에 맞게 조정될 수 있고, 새로운 현안에 즉각적으로 대응할 수 있으며, 분쟁해결 과정에 관련 이해관계자들을 참여시킬 수 있기 때문에 IFA를 이행하는 데 있어 특히 중요한 수단임이 입증되었다.

현재까지 거둔 성과를 살펴보면, 다른 초국적 사회적 대화 이니셔티브들과 함께 IFA가 노사 관계를 강화시키는 데 어떻게 기여할 수 있는지를 알 수 있다. 혁신적인 이행전략은 더욱 성숙한 노사관계를 육성할 뿐 아니라 사회적 대화도 촉진한다. 양질의 일자리 부족 문제를 해결하기 위한 이러한 접근방식은 다른 글로벌 브랜드사와 현지의 모든 관련 협력업체들의 선제적인 협업이 병행될 때 특히 효과적이다. 현지의 NMC는 구체적인 국가 수준의 도전과제들을 초기에 파악할 수 있도록 한다. 또한 IFA는 인디텍스, 치보, 그리고 아직까지 IFA를 체결하지 않은 기타 글로벌 브랜드사 및 구매업체들과 더욱 긴밀하게 조정하도록 독려함으로써 이들과의 협력을 강화하였다.

이 글에서 살펴본 IFA는 모든 단계에서 성숙한 방식으로 해결방안을 모색하고 갈등을 해결하는 데 도움이 되는 환경을 조성할 뿐 아니라 협력을 위한 체계를 제공해 주었다. 이러한 합의의 잠재력을 완전히 실현하기 위해서는 공급업체, 최고 경영진 및 근로자 간에 존중과 신뢰가 구축될 수 있도록 모든 주요 이해관계자들의 인식을 제고하고 역량을 강화하는 것이 중요하다. 역량 구축을 가속화하고, 취약한 근로관계를 강화하며, 원활하게 작동하는 안정적인 사회적 대화를 발전시키기 위해서는 지속적인 노력이 필요하다. 선도적 의류 브랜드사들 간의 협업 강화를 통해 공동대책을 마련하고, 노력의 중복을 피하며, 국내법 및 국제노동기준의 준수를 제고하는 총체적인 역량을 강화할 수 있다.

현재까지 NMC는 이해관계자들의 전국적 참여를 통해 주로 국가 및 사업장 수준에서 결사의 자유와 단체교섭의 기본원칙을 강화하는 데 중점을 두어 왔다. 최근에 NMC는 더욱 선제적이며 광범위한 의제들을 개발하기 시작했다. 상위 공급업체(upstream suppliers), 도급업체 및 하도급업체에 대해서도 완전한 영향을 미치기 위해서는 NMC가 다른 국가들로 확산되어야 할 뿐 아니라, 협약의 준수를 보장하고 이를 통해 공평한 경쟁의 장을 조성하는 데 핵심적인 요소인 더욱 강력한 근로감독제도가 요구된다.

물론 IFA는 의류산업의 모든 문제들을 해결하거나 국내 규범체계와 노동시장 제도를 대체하려는 것이 아니다. 의류산업의 여러 초국적 사회적 대화 기제 중 하나일 뿐이다. 다른 산업

의 IFA와 비교할 때, H&M과 인더스트리올 및 스웨덴 금속노조가 체결한 IFA는 국가 수준에서 혁신적인 이행방식을 수립하는 데 성공적이었다. 이는 향후 건전하고 효과적인 노사관계의 기반을 마련하고 더욱 통합적인 접근방식을 도출하는 데 기여할 수 있다. **KLI**

참고문헌

- Anner, M., Bair, J. and Blasi, J.(2013), *Towards joint liability in global supply chains: Addressing the root causes of labor violations in international subcontracting networks*, Pennsylvania State University.
- ASOS, and IndustriALL(2017), *Global Framework Agreement between ASOS.com Limited and IndustriALL Global Union*. Available at: <https://www.asosplc.com/~media/Files/A/Asos-V2/documents/corporate-responsibility/asos-industriALL-gfa.pdf> [03 Oct. 2017].
- Barrientos, S., Gereffi, G. and A. Rossi(2011), “Economic and social upgrading in global production networks,” *International Labour Review* 150(3-4), Geneva, ILO.
- Better Work(2016), *Progress and Potential: How Better Work is improving garment workers’ lives and boosting factory competitiveness. A summary of an independent assessment of the Better Work programme*, Available at: <https://betterwork.org/blog/portfolio/impact-assessment/> [25 Sep. 2017].
- European Commission. n.d.-c. *Sectoral social dialogue – Textile and clothing*. Available at: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=480&langId=en&intPageId=1858> [25 Sep. 2017].
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions(Eurofound)(2013), *Representativeness of the European social partner organisations: Textiles and clothing sector*, Dublin.
- European Works Councils (EWC) Database. Available at: <http://www.ewcdb.eu/> [16 Sep. 2017].
- Fernandez-Stark, K., Frederick, S., G. Gereffi(2011), “The Apparel Global Value Chain: Economic Upgrading and Workforce Development”, in G. Gereffi, K. Fernandez-Stark and P. Psilos, *Skills*

for Upgrading: Workforce Development and Global Value Chains in Developing Countries, Duke University, North Carolina.

- Holdcroft, J.(2015), “Transforming supply chain industrial relations” in *International Journal of Labour Research* 7(1-2), pp.95-104. Geneva, ILO.
- H&M, UNI(2004), *Agreement between H&M Hennes & Mauritz AB and Union Network International on Cooperation in order to secure and promote fundamental worker’s rights at H&M’s workplaces worldwide*, Available at: https://sustainability.hm.com/content/dam/hm/about/documents/masterlanguage/CSR/Policies/RM_UNI_AND_HM_LINK_1178884959035.pdf [13 Mar. 2017].
- H&M, IndustriALL, and IF Metall(2015), *Global Framework Agreement between H&M Hennes & Mauritz GBC AB and IndustriALL Global Union and Industrifackett Metall on Compliance and implementation of International Labour Standards at the Suppliers of H&M Hennes & Mauritz GBC AB*, Available at http://www.industriall-union.org/sites/default/files/uploads/documents/GFAs/HM/hm_gfa2016_eng.pdf [13 Mar. 2017].
- H&M(2016a), *The H&M Group Sustainability Report 2016*, Available at: http://sustainability.hm.com/content/dam/hm/about/documents/en/CSR/2016%20Sustainability%20report/HM_group_SustainabilityReport_2016_FullReport_en.pdf [26 June 2017].
- _____(2017a), *H&M Group at a glance*, Available at: <http://about.hm.com/en/about-us/h-m-group-at-a-glance.html> [26 June 2017].
- _____(2017b), *Working Conditions*, Available at: <http://about.hm.com/en/sustainability/sustainable-fashion/working-conditions.html> [26 June 2017].
- _____(2017c), *Our supplier factory list*, Available at: <http://sustainability.hm.com/en/sustainability/downloads-resources/resources/supplier-list.html> [26 June 2017].
- ILO(2014a), *Wages and working hours in the textiles, clothing, leather and footwear industries*, Issues Paper for discussion at the Global Dialogue Forum on Wages and Working Hours in the Textiles, Clothing, Leather and Footwear Industries, Geneva.
- _____(2014b), *Points of consensus*, Global Dialogue Forum on Wages and Working Hours in the Textiles, Clothing, Leather and Footwear Industries, Geneva, ILO.
- _____(2015c), *Resolution concerning small and medium-sized enterprises and decent and productive employment creation*, International Labour Conference, 104th Session, Geneva, 2015 (Geneva).

- International Trade Centre(ITC) Trade Map 2017, Available at: <http://www.trademap.org> [8 Sep. 2017].
- Interview 1b. Interview with the representative of IndustriALL Global Union on 19 June 2017.
- Interview 2b. Telephone interview with the representative of IF Metall on 10 July 2017.
- Interview 3a. Telephone interview with the representative of H&M on 6 July 2017.
- Interview 4a. Telephone interview with the representative of H&M in Bangladesh on 3 Aug. 2017.
- Interview 5. Telephone interview with the representative of Sommito Garments Sramik Federation (SGSF) trade union, member of the National Monitoring Committee (NMC) in Bangladesh on 17 Aug. 2017.
- Interview 6. Telephone interview with the representative of H&M in Turkey on 29 Sep. 2017.
- IndustriALL Global Union(IndustriALL)(2015), *Industry bargaining for living wages*, Press release. Available at: <http://www.industriall-union.org/industry-bargaining-for-living-wages> [13 Mar. 2017].
- _____(2016), *Agreement with H&M proves instrumental in resolving conflicts*, Press release. Available at: <http://www.industriall-union.org/agreement-with-hm-proves-instrumental-in-resolving-conflicts-0> [13 Mar. 2017].
- _____(2017b), *Committees implementing GFA with H&M meet to strengthen industrial relations*, Available at: <http://www.industriall-union.org/implementation-arm-of-hm-gfa-meet-to-strengthen-industrial-relations> [13 Nov. 2017].
- McGregor, L.(2016), “H&M Inks Permanent Agreement with IndustriAll and IF Metall”, in *Sourcing Journal online*. Press release, Available at: <https://sourcingjournalonline.com/hm-industriall-metall/> [15 May 2017].
- Mizuno, ITGLWF, UI ZENSEN, and Mizuno Workers’ Union(2011), *Global Framework Agreement between Mizuno Corporation, International Textile, Garment & Leather Workers’ Federation, The Japanese Federation of Textile, Chemical, Food, Commercial, Service and General Workers’ Unions and Mizuno Workers’ Union*, Available at: <http://www.industriall-union.org/sites/default/files/uploads/documents/GFAs/Mizuno/mizuno-gfa-english.pdf> [13 Mar. 2017].
- Oldenziel, J.(2017), *Accord Continuation Beyond May 2018*, Press release. Available at: <http://bangladeshaccord.org/2017/10/accord-continuation-beyond-may-2018/> [11 Nov. 2017].

INTERNATIONAL

L A B O R

B R I E F

국제노동동향



국제노동동향 ① 미국 건강보험 관련 쟁점 및 연구

국제노동동향 ② 영국 영시간 계약의 현황 및 평가

국제노동동향 ③ 프랑스 연금제도의 변화와
최근 개혁안

국제노동동향 ④ 중국 내 성별 임금격차
현황과 원인

INTERNATIONAL

L A B O R

B R I E F

미국 건강보험 관련 쟁점 및 연구

International Labor Trends

국제노동동향 ① - 미국

김평식 (미국 노스캐롤라이나대학교 채플힐캠퍼스 경제학 박사과정)

■ 머리말

2020년 미국 대선을 앞두고 민주당 경선 토론이 진행되며 건강보험 개혁이 중요한 이슈로 부각되고 있다. 특히 현재 트럼프 정권과 민주당 대선 후보들은 기존 오바마 정부에서 도입되었던 오바마 케어 등 다양한 건강보험에 대해 첨예하게 다른 견해를 지니고 있다. 이러한 미국 건강보험 관련 쟁점을 이해하기 위해서는 미국 건강보험을 구성하고 있는 주요 요소와 그 문제점에 대한 파악이 필수적이다. 이 글은 미국 건강보험 주요 구성요소를 설명하고, 이를 이용하여 주요 대통령 후보자들의 견해를 살펴보려 한다. 또한 미국 건강보험과 노동시장과 관련된 주요 연구 결과를 소개하여 미국 건강보험의 주요 이슈에 대해서도 분석하고자 한다.

■ 미국 건강보험 주요 개념

미국의 건강보험은 크게 공적 건강보험과 민영 건강보험으로 나눌 수 있다.

공적 건강보험

메디케어(Medicare)와 메디케이드(Medicaid)는 연방 및 주 정부에 의해 제공되는 대표적

인 공적 건강보험(government-run programs)이다. 이 2개 보험 외에도 저소득층 가족 중 특정 연령대의 자녀를 위한 S-CHIP, 재향군인을 위한 Veteran's Assistance(VA) 등의 프로그램이 존재한다.

먼저, 메디케어는 연방정부에 의해 운영되며, 기본적으로 65세 이상 노인이 가입한다. 하지만 65세 미만 중에서도 특정 장애가 있을 경우 가입이 가능하다. 참고로 소득수준은 보험 가입조건과 관련 없다. 총 4개의 부문(Part A, B, C, D)으로 이루어져 있으며, 무료로 가입할 수 있는 부문 A는 병원 입원환자(inpatient)를 위한 보험, 부문 B는 외래환자를 위한 보험이다. 특히 부문 B의 경우 부문 A 가입자 중 보험료를 추가로 지불할 경우 가입할 수 있다. 부문 A, B를 모두 가입한 경우 부문 C로 전환할 수 있는데, 이는 메디케어와 계약을 맺은 특정 민간 보영회사에 의해 운영된다. 마지막으로 부문 D는 의사들이 처방한 약에 대해서 비용을 지원해준다. 메디케이드는 저소득층을 위한 건강보험으로, 각 주에서 운영된다. 그렇기 때문에 연방정부도 일부 예산을 지원하지만 구체적인 수혜자격 및 조건은 각 주에서 자체적으로 정한다. 참고로 수혜자가 메디케어, 메디케이드 두 부문에 모두 해당될 경우 두 보험에서 동시에 혜택을 받을 수 있다.

민영 건강보험

미국은 다양한 민영 건강보험이 존재하지만 분류상 HMO(Health Maintenance Organization), PPO(Preferred Provider Organization), EPO(Exclusive Provider Organization)로 나눌 수 있다. HMO의 경우 응급상황을 제외하고, 보험사와 계약된 의사(in-network)를 찾아가야 한다. 만약 전문과목 치료를 받아야 할 경우 주치의 의뢰서(referrals)를 받고, 보험사와 계약된 전문의를 찾아가야 한다. 그다음 PPO의 경우 보험사와 계약된 의사뿐만 아니라 계약되지 않은 의사에게서도 진료를 받을 수 있다. 하지만 계약되지 않은 의사에게 진료를 받는다면 더 높은 비용을 내야 한다. 또한 주치의 의뢰서 없이도 보험사와 계약되지 않은 전문의의 진료를 받을 수 있다. 마지막으로 EPO는 보험사와 계약된 의사를 찾아가야 하고 응급실은 예외인 점에서 HMO와 유사하나, HMO와는 달리 주치의 의뢰서를 받지 않고 전문

의에게 찾아갈 수 있다. 다만 PPO와 다르게 보험사와 계약된 전문의에게만 찾아가야 한다.¹⁾

<표 1> HMO, PPO, EPO 간 주요 차이

	HMO	PPO	EPO
보험 적용범위	의사 ¹⁾ 진료 시에만 보험 혜택	의사 진료가 아닌 경우에도 보험 혜택 적용	대체로 의사 진료에만 보험이 적용되지만, 예외조항 ²⁾ 존재
보험사와 계약되지 않은 의사의 진료 가능 여부	응급상황만 가능	언제나 가능	응급상황만 가능
주치의 의뢰서(referral) 필요 여부	필요	불필요	불필요

주 : 1) 대부분 의사지만 조건에 따라 간호사 등도 포함됨.

2) EPO는 보험 적용범위에 있어 의사 진료가 아닌 경우 일정 금액을 직접 지불해야 함. 이러한 이유로 EPO는 HMO와 PPO의 결합상품(hybrid)이라고도 불림.

자료 : Cigna.

오바마 케어

통상 오바마 케어로 불리는 적정부담보험법(Affordable Care Act)은 2010년 3월 포괄적인 건강보험 개혁을 목표로 도입되었다. 오바마 케어는 크게 다음과 같은 목표를 가지고 법제화 되었다. 먼저 보다 많은 사람들에게 건강보험을 제공하는 것인데, 이를 위해 보험 수혜자들에게 더 많은 보조금(premium tax credits)을 지급해 소득이 연방정부 기준 생계비 대비 100~400%인 가구의 부담을 덜어준다. 또한 메디케이드를 연방정부 기준 생계비 138%에 미달하는 모든 성인들에게 제공하는 것, 그리고 마지막으로 전반적으로 건강보험 비용을 낮추기 위해 다양한 의료기술을 지원하는 것이다.

1) Medicareinteractive, "Medicare coverage overview", <https://www.medicareinteractive.org/get-answers/medicare-basics/medicare-coverage-overview/differences-between-medicare-and-medicaid>

Cigna, "What's the Difference Between an HMO, EPO, and PPO?", <https://www.cigna.com/individuals-families/understanding-insurance/hmo-ppo-epo>

■ 미국 건강보험 관련 주요 쟁점

미국 건강보험과 관련해서는 다양한 쟁점이 존재한다. 현재 미 대선을 앞두고 벌어지고 있는 향후 미국 건강보험 개혁방안은 아래와 같다.

먼저, 트럼프 대통령은 취임 이후 지속적으로 오바마 케어 폐지를 추진하였다. 하지만 완전히 폐지하려는 시도는 전부 실패하였고, 2017년 7월 매케인 의원 등 공화당 일부 의원들의 반대표로 오바마 케어를 수정한 ‘스키니 리필(skinny repeal: 일부 폐기)’ 법안이 최종적으로 부결되었다. 스킨 리필 법안은 오바마 케어 중 일부 조항은 폐지하지만 메디케이드는 그대로 유지한다는 것이 골자다. 구체적으로 해당 법안이 통과되더라도 개인과 기업의 건강보험 의무가입 조항, 의료기기 등에 대한 과세는 폐지되겠지만, 오바마 케어 자체를 없애거나, 보험료를 대폭 낮추는 공화당의 목표는 달성하지 못한다. 이후 현재까지 구체적인 건강보험 개혁안 입법은 이루어지지 않았다.

한편 미국 건강보험 개혁 방안에는 민주당 후보 간 다소 차이는 있지만, 요약하자면 메디케어를 모두에게 적용시키는 방안(Medicare-for-all)과 오바마 케어(Affordable Care Act)의 혜택을 못 받는 사람의 비중을 줄이는 방안으로 나눌 수 있다. 민주당 경선 선두주자로 나서고 있는 조 바이든(Joe Biden), 버니 샌더스(Bernie Sanders), 엘리자베스 워런(Elizabeth Warren) 모두 경선 초반에는 비슷한 의료보험 개혁안을 지지했지만 현재는 세부안에 있어 차이를 보이고 있다. 조 바이든의 경우 단순히 65세 이상 노인뿐만 아니라 모든 연령대의 사람들에게 메디케어를 적용시키자고 주장한다. 하지만 직장에서 제공하는 건강보험(employer-sponsored coverage) 혜택은 기존과 그대로 유지하기를 원한다.

버니 샌더스와 엘리자베스 워런은 정부가 고소득자에 대한 세금을 높이는 대신, 모든 이에게 건강보험 혜택을 주어야 한다고 주장한다. 구체적으로 버니 샌더스는 매월 가구별로 부담하는 건강보험 비용을 정부가 대신 지불해야 한다고 의견을 밝혔다. 버니 샌더스와 엘리자베스 워런이 가장 큰 차이를 보이는 지점은 민영 건강보험을 상당 부분 폐지해야 하느냐의 문제이다. 버니 샌더스는 폐지해야 한다고 주장하지만 엘리자베스 워런은 이에 대해 구체적인 언급은 피했다. 나머지 후보들의 경우 메디케어의 적용범위를 어느 정도 높이고, 1억 5천만 여명의 미국인들이 직장을 통해 건강보험 혜택을 받고 있는 고용주 부담 건강보험도 유지해

아 한다고 본다.²⁾

<표 2> 주요 대선 후보자의 건강보험 개혁방안

주요 대선 후보자		건강보험 개혁방안
공화당	트럼프 대통령	오바마 케어의 축소 또는 폐지
민주당	조 바이든	오바마 케어 유지, 메디케어 확대
	버니 샌더스	오바마 케어 전 국민 확대, 민영 건강보험 축소
	엘리자베스 워런	오바마 케어 전 국민 확대, 민영보험에 대한 의견 불분명

■ 미국 건강보험 관련 주요 연구 결과

아래에서는 향후 건강보험 개혁이 이루어질 경우 구체적인 논거로 사용될 것으로 보이는 최근 건강보험 관련 연구에서 쟁점으로 다루어지고 있는 건강보험이 직장 이동성 및 노동공급에 미치는 영향에 대한 연구를 소개한다.

직장 이동성 저하(Job-lock)

대다수의 미국인들은 자신의 직장 또는 다른 가족 구성원의 직장을 통해 건강보험(employer-provided health insurance) 혜택을 받는다. 이는 다양한 장점이 있고 정부의 부담을 덜어주기에 상당히 인기가 많다. 하지만 이는 개인의 노동시장 선택을 왜곡할 수 있다. 대표적으로 보험으로 인해 직장에 종속이 되어 이동성이 저하(job-lock)된다. 이는 근로자가

2) Washingtonpost, "The Health 202: Health care is the central divide in the Democratic primary", <https://www.washingtonpost.com/news/powerpost/paloma/the-health-202/2019/09/13/the-health-202-health-care-is-the-central-divided-in-the-democratic-primary/5d7a77e6602ff171a5d73594/?noredirect=on>

KHN, "Trump Promises 'Phenomenal' Health Plan. What Might That Mean?", <https://khn.org/news/trump-phenomenal-republican-health-plan-political-strategy/>

직장을 통해 건강보험을 획득할 경우 이직 또는 전직 시 건강보험의 혜택을 유지하지 못할까 봐 직장을 옮기지 않게 되는 경향을 말한다. 특히 이러한 현상은 사회후생 관점에서 중요한 시사점이 있다. 만약 근로자가 어떤 직장에서 매우 생산적임에도 불구하고, 현재 직장에서 받는 건강보험 혜택을 유지하기 위해 더 생산성이 높은 일자리로 이직하지 못하는 경우가 발생한다면, 이 경우 사회 전체적으로 최적의 결과가 아니다.

경제학적으로도 다양한 연구가 행해졌다. Madrian(1994)은 직장 건강보험이 직장이직률(job turnover rate)을 25% 감소시킨다는 연구 결과를 처음 발표했다. 이후 Buchmueller and Valletta(1996)는 직업 연금, 직업 경력, 결혼한 상태에서 취업 중 직장탐색 횟수 등을 통제할 경우 맞벌이 가정의 여성에게 특히 이러한 현상이 크게 나타난다는 것을 보였다. 그러나 직장 건강보험이 직장 이동성을 감소시키지 않는다는 연구도 존재한다. Kapur(1998)는 의료지출 비용, 건강보험 혜택을 받는 정도 등을 통제할 경우, 직장 건강보험이 직장 이동성을 통계적으로 유의하게 감소시키지 않는다고 밝혔다. Gilleskie and Lutz(2006)는 혼자 사는 남성의 직장 이동성은 직장 건강보험의 영향을 받지 않는다는 것을 구조모형(structural equation)을 통해 보였다. 마지막으로, Dey and Flinn(2005)은 일반균형모형(general equilibrium)을 통해 직장 건강보험이 직장 이동성의 비효율성을 강화시키지 않는다고 했다.

오바마 케어의 노동시장 영향

오바마 케어의 여러 조항 중 부양자 의무조항(dependent mandate)이 노동시장에 미치는 영향에 대해 많은 연구가 이루어지고 있다. 그 이유는 이 조항이 자녀가 26세가 될 때까지 부모의 건강보험 혜택을 자녀에게 적용하여 보장해 주기 때문이다. 이 조항으로 인해 자연실험(natural experiment)이 이루어지는 상황이기에 이중차분법(difference in difference)을 사용하여 오바마 케어의 영향을 정확히 파악할 수 있다.

먼저 Depew(2015)에 따르면 오바마 케어 도입 이후 26세 이하 성인들의 근로시간이 감소하는 것으로 나타났다. 그 이유는 근로를 적게 해도 젊은 성인들이 부모의 건강보험으로 혜택을 받을 수 있기 때문이다. 또한 비슷한 이유로 Jung and Shrestha(2018)는 오바마 케어로 인해 26세 이하 성인들의 대학 진학률이 소폭 증가하였다고 밝혔다. 이 역시 근로에 대한 비

중을 줄이고, 대학 진학을 통해 인적자본을 개발하려는 젊은 성인들의 최적화에 따른 것이다. Kofoed and Frasier(2019)는 23~25세 군인들의 경우 오바마 케어로 인해 군 재입대 비율이 3.13% 감소했다는 것을 보였다. 이들은 오바마 케어로 인해 군대에서 제공하는 건강보험이 필요성이 감소하였기 때문에 이러한 경향이 나타난 것으로 보았다. 마지막으로 Bailey and Chorniy (2016)는 오바마 케어로 젊은 성인들의 직장 이동성은 크게 변동하지 않았음을 보였다.

■ 맺음말

미국에서 건강보험은 보편적 복지를 표방했던 린든 존슨 대통령에 의해 1965년 메디케어가 도입된 이후 2010년까지 큰 변화가 없었다. 하지만 2010년 오바마 케어가 도입된 이후 건강보험 개혁방안에 대해 좌우를 가리지 않고 활발한 논의가 벌어지고 있다. 2020년 미국 대선 결과에 따라 오바마 케어가 전면적으로 확대될지 아니면 축소될지가 정해지며 미국 건강보험 개혁의 방향이 결정될 것으로 보인다. 특히 개혁 과정에서 나타난 다양한 긍정적·부정적 현상들은 향후 우리나라 건강보험 체계에도 중요한 시사점을 줄 것으로 보인다. **KLI**

참고문헌

- Buchmueller, Thomas C., and G. Valletta, Robert(1996), "The effects of employer-provided health insurance on worker mobility," *Industrial and Labor Relations Review* 49(3), pp.439-455.
- Depew, Briggs(2015), "The effect of state dependent mandate laws on the labor supply decisions of young adults," *Journal of Health Economics* 39, pp.123-134.
- Dey, Matthew, and J. Flinn, Christopher(2005), "An Equilibrium Model of Health Insurance Provision and Wage Determination," *Econometrica* 73(2), pp.571-627.
- Gilleskie, Donna B., Han, Euna, and C. Norton, Edward(2017), "Disentangling the contemporaneous and dynamic effects of human and health capital on wages over the life cycle," *Review of Economic Dynamics* 25, pp.350-383.
- Jung, Juergen, and Vinish Shrestha(2018), "The Affordable Care Act and College Enrollment Decisions," *Economic Inquiry* 56(4), pp.1980-2009.
- Kapur, Kanika(1998), "The Impact of Health on Job Mobility: A Measure of Job Lock," *ILR Review* 51(2), pp.282-298.
- Khwaja, Ahmed(2010), "Estimating willingness to pay for medicare using a dynamic lifecycle model of demand for health insurance," *Journal of Econometrics* 156(1), pp.130-147.
- Madrian, Brigitte C.(1994), "Employment-Based Health Insurance and Job Mobility: Is there Evidence of Job-Lock?," *The Quarterly Journal of Economics* 109(1), pp.27-54.

영국 영시간 계약의 현황 및 평가

International Labor Trends

국제노동동향 ② - 영국

채민석 (영국 유니버시티 칼리지 런던 경제학 박사과정)

■ 머리말

영국에서도 노동시장 유연성과 고용 안정성에 대한 논의는 오랫동안 지속되고 있으며, 같은 맥락에서 최근 수년간 영시간 계약에 대한 사회적 관심과 우려의 목소리가 동시에 커지고 있다. 영시간 계약에 대해 부정적인 입장을 고수해온 영국 노동당은, 2019년 9월 23 일 열린 연례 전당대회에서도 존 맥도넬(John McDonnell) 예비내각 재무장관(Shadow chancellor)의 발언을 통해 다음 노동당 정부는 영시간 계약을 금지할 것이라는 약속을 다시 한번 확인하였다.¹⁾ 반면 영국 공인인력개발연구소(CIPD) 등은 각종 보고서와 기사를 통해 영시간 계약을 지속적으로 옹호하고 있다.

따라서 이번 글에서는 영시간 계약의 현황과 이에 대한 평가를 정리해보고자 한다. 이하에서는 먼저 영시간 계약이 무엇인지 간단히 알아보고, 영국 통계청(Office of National Statistics)의 자료를 바탕으로 영국 영시간 계약의 현황을 살펴본다. 이후 각종 보고서 및 기사들에 언급된 영시간 계약에 대한 평가들을 정리해 본다.

1) The Guardian(2019.9.23), "John McDonnell pledges shorter working week and no loss of pay", <https://www.theguardian.com/politics/2019/sep/23/john-mcdonnell-pledges-shorter-working-week-and-no-loss-of-pay>

■ 영국 영시간 계약의 개요

영국에서 영시간 계약은 법적 용어가 아니기 때문에 공식적인 정의는 없다. 하지만 영국 정부가 고용주에게 영시간 계약과 관련한 지침(Zero hours contracts: guidance for employers,²⁾ 이하 ‘지침’)을 제공하고 있기 때문에, 이를 통해 그 의미 및 사례를 확인할 수 있다. 지침에 따르면 일반적으로 영시간 계약이란 고용주가 개인에게 근로시간을 전혀 보장하지 않는 경우를 말한다. 따라서 고용주는 노동력이 필요할 때에만 개인에게 근무를 제안하고, 그때마다 개인은 제안을 받아들이거나 거절할 수 있다.

한편 영시간 계약 종사자는 법이 정하는 피고용자의 권리를 예외 없이 보장받는다. 따라서 고용주는 실제 근무시간에 상관없이 법정 최저임금(National Minimum Wage)을 지급해야 하며, 유급 연차휴가와 일과 중 휴식시간 등도 제공해야 한다.³⁾

지침은 노동력에 대한 수요가 불규칙하고 예측할 수 없는 경우에 영시간 계약이 유용할 수 있다면서, 신규로 사업이나 서비스를 시작했거나 계절적 노동수요가 있는 경우, 혹은 특별 행사 예약에 따라 노동수요가 크게 변동하는 경우 등을 적절한 사용 예시로 언급하고 있다. 반면 특정 시간 및 요일에만 근무하더라도 규칙적으로 장기간 지속되는 경우에는 상용 파트타임 계약을 맺는 것이 보다 적절하며, 일반적으로 핵심 사업 운영을 위한 직원 고용에는 영시간 계약이 적합하지 않은 것으로 평가하고 있다.

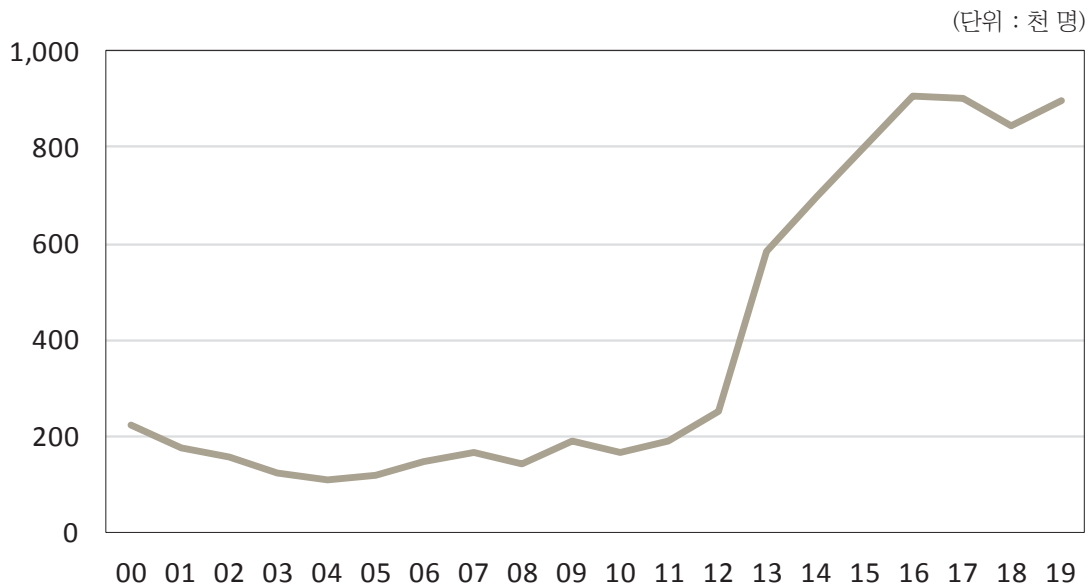
2) Department for Business, Energy & Industrial Strategy(2015.10.15), “Zero hours contracts: guidance for employers”, <https://www.gov.uk/government/publications/zero-hours-contracts-guidance-for-employers/zero-hours-contracts-guidance-for-employers>

3) 모든 영시간 계약 종사자의 법적 신분은 상황에 따라 근로자(employee) 혹은 노무제공자(worker) 중 하나가 되고 전자가 후자보다 보다 많은 권리를 보장받게 되나, 여기서 언급한 것들은 두 신분 모두에게 보장되는 권리들이다. 유급 연차휴가의 경우 주5일 풀타임 근무자에게 28일이 보장되는 것과 같은 비율을 적용하여 영시간 계약 종사자는 실제 근무시간의 12.07%가 보장된다.

■ 영국 영시간 계약의 현황⁴⁾

영국 통계청은 노동력 조사(Labour Force Survey: LFS)에서 주요 직업이 영시간 계약직이라고 응답한 수를 파악하고 있다. 이에 따르면, 2000년 말 22만 5천 명 수준이었던 영시간 계약 종사자 수는 2013년부터 급격하게 증가⁵⁾하면서 2016년 말에는 90만 7천 명으로 사상 최고치를 기록하였다. 이후 다소 하락하는 모습을 보였으나 2019년 6월 89만 6천 명(전체 취업자 수의 2.7%)으로 다시 사상 최고치에 근접하는 등 과거에 비해 높은 수준을 유지하고 있다.

[그림 1] 영시간 계약 종사자 수 추이



주 : 연말 기준, 단 2019년은 6월 기준.

자료 : ONS Labour Force Survey.

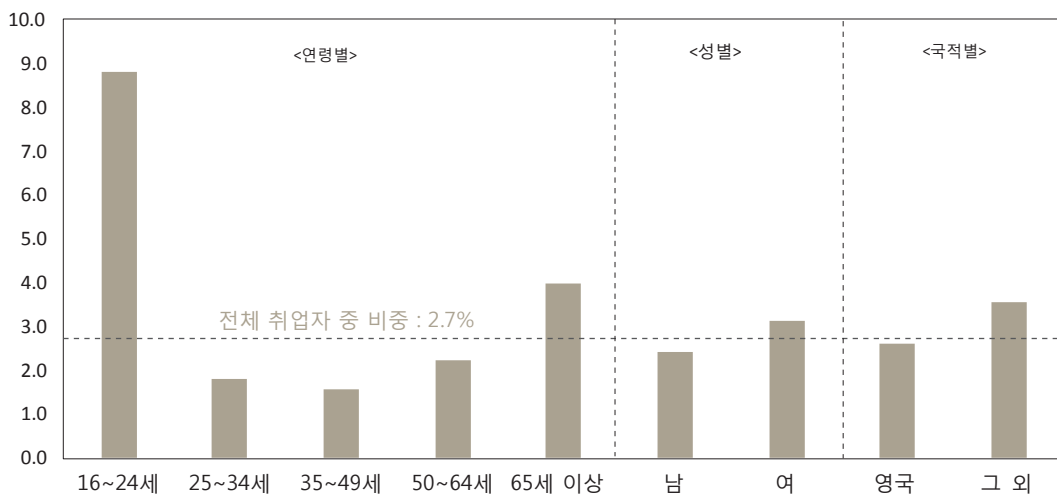
4) 이에 대해서는 영국 통계청 홈페이지가 제공하는 영시간 계약 종사자 자료(<https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/datasets/emp17peopleinemploymentonzerohourscontracts>)를 활용했다.

5) 2013년 중 영시간 계약 종사자가 2배 이상 증가한 것에 대해 영국 통계청은 언론의 보도 등으로 보다 많은 사람들이 영시간 계약에 대해 인식하게 된 것이 주요 원인 중 하나라고 보고 있다(ONS(2014), "Analysis of Employee Contracts that do not Guarantee a Minimum Number of Hours").

이와 같은 영시간 계약은 나이가 어린 취업자와 많은 취업자, 여성 취업자, 그리고 외국인 취업자 사이에서 보다 빈번한 것으로 나타났다. 우선 25세 미만 취업자 중 영시간 계약 종사자의 비중은 2019년 6월 기준 8.8%로 전체 취업자 중 비중(2.7%)의 3배 이상이었고, 65세 이상 취업자 중 비중도 4.0%로 높았다. 또한 여성 취업자 중 영시간 계약 종사자의 비중은 3.1%로 남성 취업자(2.4%)를 상회하였으며, 비영국 국적자의 비중도 3.6%로 영국 취업자보다 높게 나타났다.

[그림 2] 연령·성·국적별 취업자 중 영시간 계약 종사자의 비중

(단위 : %)



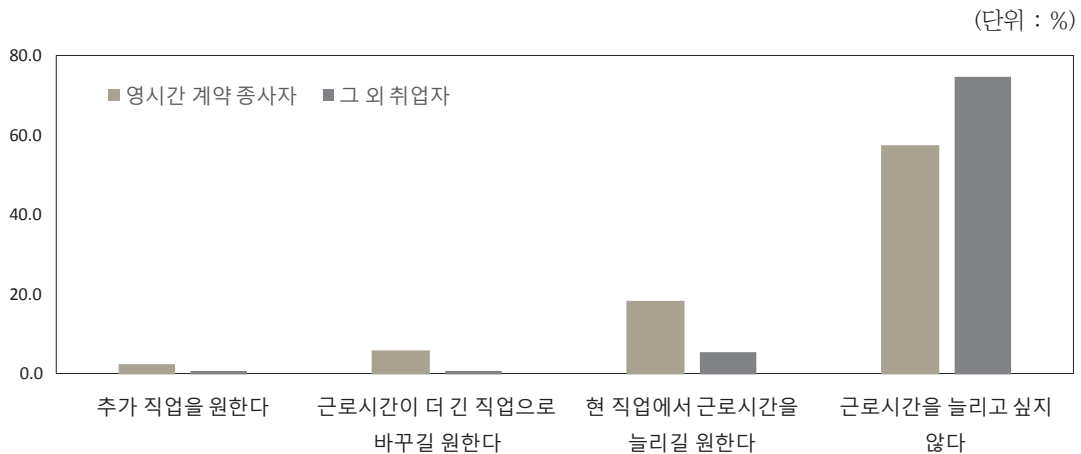
주 : 2019년 6월 기준.

자료 : ONS Labour Force Survey.

산업별로 보면 영시간 계약 종사자 4명 중 1명은 숙박 및 음식점(accommodation and food)에 종사하고 있었으며, 의료 및 사회복지업(health and social work)에 종사하는 경우도 많았다. 직업별로는 영시간 계약자 3명 중 1명이 단순노무종사자(elementary occupations)였고, 돌봄·여가 및 기타 서비스직(caring, leisure and other service occupations)의 비중도 19.5%에 달했다.

한편 일반 취업자들에 비해 영시간 계약 종사자들은 실제 근로시간이 짧고, 이를 늘리길 원

[그림 3] 희망 근로시간



주: 2019년 6월 기준.

자료 : ONS Labour Force Survey.

하는 경우도 더 많은 것으로 나타났다. 우선 인터뷰 직전 일주일 중 근로시간을 보면 영시간 계약 종사자는 2019년 6월 기준 평균 20.9시간으로 전체 취업자(32.3시간)의 64% 수준에 불과했다. 또한 희망 근로시간을 묻는 질문에는 영시간 계약 종사자 4명 중 1명이 현 직업에서 근로시간을 늘리거나 근로시간이 더 긴 직업으로 바꾸길 원한다고 응답했다.

■ 영시간 계약에 대한 평가

이하에서는 영시간 계약 ‘폐지론자’와 ‘옹호론자’의 영시간 계약에 대한 평가 및 주장, 그리고 이를 뒷받침하는 각종 자료 및 연구 결과들을 크게 4가지 측면에서 정리해본다.

영시간 계약이 고용주와 피고용자 모두에게 유연성을 제공하는지 여부

우선 영시간 계약이 고용주에게 고용 유연성을 제공하여 보다 효율적인 직원 운영 및 비용 절감을 가능케 한다는 데에는 큰 이견이 없는 것으로 보인다. 일례로 영국 공인인력개발연구

소(CIPD)의 설문조사에 따르면 고용주 3명 중 2명이 영시간 계약을 사용하는 이유로 수요 변동을 관리하는 데 있어 유연성을 확보할 수 있다는 점을 꼽았다.⁶⁾ 옹호론자들은 영시간 계약이 피고용자들에게도 원하는 시간에 원하는 만큼만 일할 수 있는 유연성을 제공하기 때문에 그들이 일과 삶의 균형을 맞추는 데 도움이 된다고 주장한다. 영시간 계약 종사자들이 원치 않는 근무를 자유롭게 거절할 수 있으며 그에 따른 불이익도 받지 않는다는 것이다.⁷⁾

하지만 실제로는 피고용자들이 자유롭게 근무를 선택하기 어려울 가능성이 높다는 우려도 있다. 특히 지난 2017년 7월 정부의 의뢰로 현대 노동관행의 영향을 분석한 테일러 보고서⁸⁾는 고용주가 영시간 계약 등을 통해 피고용자에 대한 통제력을 행사하거나 각종 위험을 피고용자에게 전가하는 ‘일방적 유연성(one-sided flexibility)’을 막기 위한 대책이 필요하다고 지적하였는데, 이는 폐지론자들이 영시간 계약의 금지를 주장하는 주요 근거가 되고 있다. 또한 영시간 계약 종사자들이 언제 얼마나 일하게 될지 모른 채 대기하는 시간이 길어 오히려 일과 삶의 균형을 도모하기 어렵다는 주장도 있다.

영시간 계약 자발적 선택 여부 및 만족도

영시간 계약이 피고용자에게도 유연성을 제공하는지에 대한 논란은 피고용자들이 영시간 계약을 자발적으로 선택한 것인지, 그리고 이에 만족하고 있는지 등에 대한 의문으로 이어진다. 영시간 계약이 피고용자에게도 일과 삶의 균형을 맞출 수 있는 기회를 제공한다면, 많은 피고용자들이 자발적으로 영시간 계약을 선택할 것이며, 이에 대한 만족도도 높을 것이라고 예상할 수 있기 때문이다.

하지만 영시간 계약의 자발적 선택 여부 및 만족도는 설문조사마다 다소 다르게 나타나고

6) CIPD(December 2015), “Zero-hours and short-hours contracts in the UK: Employers and employee perspectives”.

7) 영국 공인인력개발연구소의 설문조사에 따르면 영시간 계약을 사용 중인 고용주의 58%는 피고용자가 근무를 거절할 계약적·실질적 권리가 있다고 응답했다(Ibid). 한편 동 연구소의 다른 설문조사에 따르면 영시간 계약 종사자 중 80%는 근무 거절에 따른 불이익을 받은 적이 없다고 답했다(CIPD, “Zero-hours contracts: Myth and reality”, November 2013).

8) Taylor et al.(July 2017), “Good work: the Taylor review of modern working practices”.

있다. 2017년 영국노총(TUC)의 보고서에 따르면 영시간 계약 종사자 중 43%가 ‘다른 선택의 여지가 없어서’ 영시간 계약을 선택했다고 답했으며, 근로시간이 보장된 계약을 더 선호한다는 답변이 66%로 영시간 계약을 선호한다는 답변(25%)보다 훨씬 많았다.⁹⁾ 반면 런던 정치경제대학 경제성과센터(LSE-CEP)의 2018년 보고서에서는 영시간 계약을 선택한 이유로 ‘다른 선택의 여지가 없어서’라는 답변과 ‘근무 유연성 때문’이라는 답변이 각각 28%를 차지했으며, ‘영시간 계약에 만족하고 있다’는 답변이 51%로 ‘불만족스럽다’는 답변(28%)을 상회하였다.¹⁰⁾ 하지만 시간이 갈수록 영시간 계약이 24세 이하, 이민자, 흑인 및 소수인종 취업자, 개인 서비스 및 단순노무직, 그리고 숙박 및 음식업에 더욱 집중되고 있다는 최근 연구 결과¹¹⁾는 일부 피고용자들에게 영시간 계약이 어쩔 수 없는 선택이었다는 것을 의미한다고 볼 수 있다. 또한 학계의 여러 연구 결과들을 인용하여 영시간 계약이 피고용자들의 육체 및 정신 건강을 저해한다고 지적한 파이낸셜 타임즈(Financial Times) 지의 보도¹²⁾도 이를 뒷받침한다.

한편 앞서 살펴본 희망 근로시간에 대한 영국 통계청의 자료와 관련하여 폐지론자들은 영시간 계약 종사자 4명 중 1명이 근로시간을 늘리고자 한다는 점에 주목한다.¹³⁾ 반면 옹호론자들은 이들이 소수에 불과하다고 평가하면서, 근로시간을 늘리고자 하는 다수의 정규직 종사자들에게 영시간 계약이 그 기회를 제공할 수 있다는 점을 강조한다.¹⁴⁾

영시간 계약이 종사자의 권리보장을 어렵게 만드는지 여부

폐지론자들은 영시간 계약의 특성상 해당 피고용자들이 병가수당(sick pay)이나 부당해고 금지 등의 혜택을 받기 어렵다는 점을 지적한다. 현행법상 동 혜택을 받기 위해서는 일정

9) TUC(2017.12.1), “Great jobs with guaranteed hours”.

10) Datta et al.(2019), “Zero hours contracts and labour market policy”.

11) Farina et al.(2019), “Zero hours contracts and their growth”.

12) Financial times(2019.1.17), “Zero-hours work takes huge physical and mental toll”, <https://www.ft.com/content/d8d82ebe-9cbc-11e8-88de-49c908b1f264>

13) 영국 노동조합회의의 한 설문조사에서는 영시간 계약 종사자 중 59%가 근로시간을 늘리고 싶다고 응답했다(TUC, 전계보고서).

14) CIPD(2018.6.13), “In defence of zero hours contracts”, <https://www.cipd.co.uk/news-views/cipd-voice/issue-14/defence-zero-hours-contracts>

기간 이상의 근무기간 혹은 일정 금액 이상의 주당 소득이 있어야 하기 때문이다.¹⁵⁾ 하지만 옹호론자들은 이와 같은 한계가 영시간 계약을 금지하는 이유가 될 수는 없으며, 보다 포괄적이고 유연한 병가수당 제도 도입 등을 통해서 해결해야 할 문제라고 주장한다.¹⁶⁾

또한 현행법상 영시간 계약 종사자들은 근로자(employee)나 노무제공자(worker)의 신분이 되고 전자의 경우 보다 많은 권리를 보장받을 수 있는데, 옹호론자들은 영시간 계약을 사용 중인 고용주들이 해당 직원을 주로 근로자(employee)로 분류하고 있다고 강조한다.¹⁷⁾

영시간 계약 종사자에 대한 임금 차별 여부

많은 자료들은 영시간 계약자의 시간당 임금이 일반 취업자에 비해 낮고, 그 차이도 갈수록 커지고 있음을 보여준다. 하지만 이와 같은 차이가 영시간 계약 종사자에 대한 차별 때문인지, 아니면 해당 계약을 주로 이용하는 개인 및 직업적 특성에서 비롯된 것인지에 대해서는 의견이 분분하다. Farina et al.(2019)은 영시간 계약 종사자의 시간당 임금이 일반 취업자보다 낮고 그 차이도 시간이 갈수록 커지고 있다면서도, 이는 개인 및 직업적 특성의 차이로 대부분 설명될 수 있다고 분석했다. 반면 영국의 싱크탱크 레졸루션 파운데이션(Resolution Foundation)은 개인 및 직업적 특성에 따른 차이를 감안하더라도 영시간 계약 종사자의 임금은 일반 취업자에 비해 6.6% 낮으며, 이 차이는 평균 취업자 기준 연 1천 파운드(한화 약 150만 원)에 달한다고 주장했다.¹⁸⁾

15) 예를 들어 병가수당의 대상자가 되기 위해서는 평균임금이 주당 118파운드(한화 약 18만 원) 이상이어야 한다.

16) Ibid.

17) 영국 공인인력개발연구소의 설문조사에 따르면 영시간 계약을 사용 중인 고용주의 67%는 해당 직원을 근로자(employee)로 분류하고 있다고 응답했다(CIPD(2015), “Zero-hours and short-hours contracts in the UK: Employers and employee perspectives”, December 2015).

18) Resolution Foundation(2016.12.30), “A-typical year?”, <https://www.resolutionfoundation.org/comment/a-typical-year/>

■ 맺음말

2018년 12월 영국 정부가 테일러 보고서의 제안을 반영하여 작성한 일자리 백서(Good Work Plan)¹⁹⁾의 노동시장 개혁안에는 영시간 계약 종사자 및 파견직 종사자 등 취약 노동자의 권리보호 강화도 포함되어 있다. 이와 관련된 정책 중 하나로 영국 정부는 2019년 4월부터 영시간 계약 종사자 등에게도 의무적으로 급여명세서(payslip)를 제공하여, 그들 스스로 정당한 급여를 받고 있는지 등을 쉽게 확인할 수 있게 하였다.²⁰⁾ 또한 생활임금재단(Living Wage Foundation)이 2019년 6월부터 고용주에게 ‘최소 4주 전 근무(shifts) 공지’ 및 ‘주당 최소 16시간 이상의 근로시간 보장’을 요구하는 생활근로시간(Living Hours) 캠페인에 나서는 등²¹⁾ 민간 차원에서도 영시간 계약을 개선하기 위해 노력하고 있다. 이와 같은 노력에 힘입어 영국에서 영시간 계약이 피고용자를 착취하는 수단이 아닌, 고용주와 피고용자 모두에게 유연성을 제공하는 바람직한 제도로 인정받을 수 있을지 귀추가 주목된다. **KLI**

19) Department for Business, Energy & Industrial Strategy(2018.12.17), “Good work plan”, <https://www.gov.uk/government/publications/good-work-plan>

20) Department for Business, Energy & Industrial Strategy(2019.4.8), “New laws give 300,000 workers a payslip for the first time”, <https://www.gov.uk/government/news/new-laws-give-300000-workers-a-payslip-for-the-first-time>

21) BBC(2019.6.12), “Firms face pressure to improve zero-hours contracts”, <https://www.bbc.co.uk/news/business-48593588>

프랑스 연금제도의 변화와 최근 개혁안

International Labor Trends

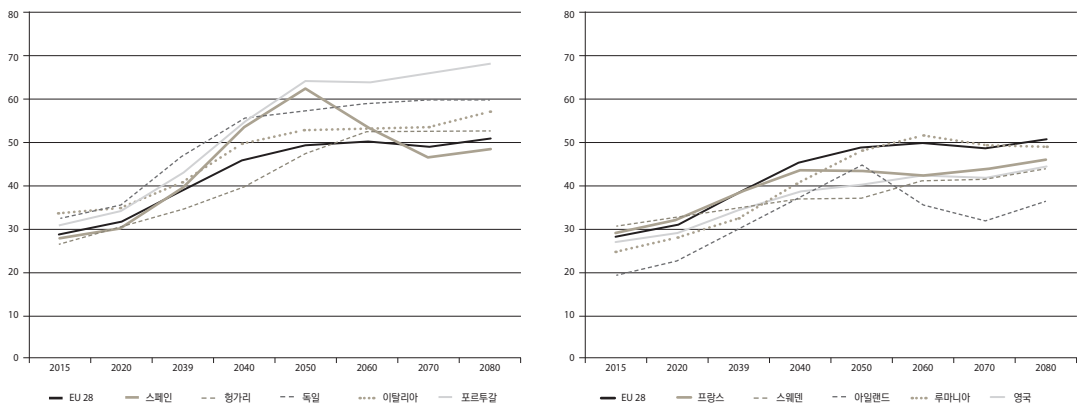
국제노동동향 ③ - 프랑스

이태훈 (스위스 제네바 국제개발대학원 개발경제학 박사과정)

■ 머리말

2019년 9월, 12년 만에 파리에서 대부분의 대중교통이 파업으로 중단되었다. 그리고 변호사, 의사, 간호사, 항공 조종사 및 승무원이 수도인 파리의 거리에 쏟아져 나왔다. 그리고 프랑스 2대 노총인 CGT와 CFDT는 ‘프랑스인의 삶의 방식을 해체한다’며 에마뉘엘 마크롱 대통령을 비난했다. 이 모든 혼란은 엄청난 도박처럼 보였던 2017년 선거 당시 마크롱의 공약이었던 연금개혁에 기인한다. 마크롱 정부는 프랑스의 42개의 주요한 연금제도를 뒤섞어 하나

[그림 1] 유럽 주요국 노년 부양비 추이 및 전망(2015~2080)



자료 : Eurostat 및 Ageing and Public Policies 강의 자료, Antoine Bozio(Paris School of Economics, EHESS).

로 통합할 것임을 공표했고, 이는 얼마 전 작고한 자크 시라크 대통령이 1995년 연금개혁에서 실패한 이후 최초의 시도가 될 것이다. 이 글에서는 프랑스 마크롱 정부 연금개혁의 배경과 연금개혁이 불러일으킬 반향을 살펴본다.

■ 배경

프랑스의 연금제도는 베이비부머 세대의 퇴직이 시작되면서 야기된 연금수급자 증가와 기대수명의 증가라는 피할 수 없는 구조적인 인구문제를 안고 있다. [그림 1]을 통해 볼 수 있듯 프랑스의 노년 부양비(생산가능인구(15~64세) 100명에 대한 고령(65세 이상) 인구의 비)은 EU 28개국의 평균수치보다는 밑돌지만 2040년까지는 증가추세에 있다. 이는 공공재정 측면에서 연금제도의 장기적 적자, 연금보험료 납부자의 부담 증가 등 심각한 결과를 초래한다. 프랑스 퇴직자들의 평균 연금은 최종 급여의 60% 수준으로, 이는 이탈리아(83%)보다 낮지만 독일(38%)과 영국(22%)보다 훨씬 높다.¹⁾

이러한 문제를 해결하기 위해서는 여러가지 정책들(적립방식으로 개혁, 민영화, 비적립방식의 모수적 개혁, 비적립방식의 구조적 개혁 등)이 고려될 수 있다. 지난 26년간 프랑스에서 5회에 걸쳐 진행되었던 부분적 또는 전반적인 연금개혁과 그 여파에 대해서는 지난 호를 통해 여러 번 소개된 바 있다.²⁾ 그 내용을 간단히 살펴보자면 1993년의 민간부문 개혁, 2003년 공공부문 및 민간부문 개혁, 2006년의 연금보너스 증가, 2007년의 특수연금 도입, 2010년의 수급연령 연장, 2013년의 기여기간 연장 등이 있었다(표 1 참조). 이러한 지속적인 개혁을 통해 프랑스 정부는 공공재정 적자문제를 해결하기 위해 노력해왔지만(그림 2 참조) 제도의 복잡성, 성장률에 대한 의존성, 기여와 혜택의 투명성 부족, 연금 권리의 비선형성 등의 문제들이 완전히 해결된 것은 아니다.

1) OECD(2017), *Pension at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators*.

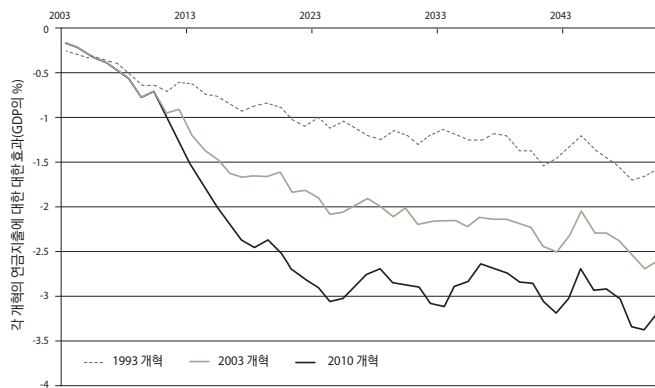
2) 박제성(2003), 「프랑스 퇴직연금개혁을 둘러싼 논쟁」, 『국제노동브리프』 1(3), pp.38~42; 이정원(2008), 「프랑스의 퇴직연금제도 개혁 동향」, 『국제노동브리프』 6(7), pp.97~102; 손영우(2010), 「프랑스의 퇴직연금제도 개혁과 퇴직연령 연장」, 『국제노동브리프』 8(9), pp.13~21.

<표 1> 프랑스 연금제도 개혁 내용

연도	주요내용
1993	<ul style="list-style-type: none"> - 연동기준을 임금상승률에서 물가상승률로 변경 - 급여계산을 위한 기준임금 산출기간 확대(10년 평균 → 25년 평균) - 완전연금수급을 위한 필요가입기간 확대(40년)
2003	<ul style="list-style-type: none"> - 완전노령연금 수급을 위한 일반제도 가입기간 연장(40년 → 41년) - 부문연금 기산을 위한 일반제도 가입기간 연장(37.5년 → 40년) - 조기연금수급자격 완화 - 60세 이후 퇴직 시 연금가산율 적용 - 사용자에 의한 직권퇴직처분 도입 - 근로-퇴직 중첩금지 조항 완화
2010	<ul style="list-style-type: none"> - 연금수급 개시 최소연령(퇴직연령)의 점진적 연장(60세 → 62세) - 가입분기부족감액면제 수급연령 연장(65세 → 67세) - 장기근로조향 도입 - 신체 마모도에 의한 퇴직가능 - 공무원보험금 납부액 인상 - 퇴직기금의 조기사용가능 - 공무원퇴직연금 재정을 위한 국가보조 동결 - 퇴직연금 납부기간(연금기여기간) 연장(41년 → 41.5년) - 퇴직연금 재정 마련을 위한 세금 도입 및 인상
2013	<ul style="list-style-type: none"> - 완전연금수급을 위한 필요가입기간 확대(40년 → 43년) - 기여율 증가

자료 : 이정원(2008), 손영우(2010), Ageing and Public Policies 강의 자료, Antoine Bozio(Paris School of Economics, EHESS).

[그림 2] 프랑스 연금개혁이 연금지출에 미치는 영향(GDP 대비)



자료 : Blanchet & Le Minez(2012)³⁾; Blanchet(2013)⁴⁾에서 재인용.

3) Blanchet D. & S. Le Minez(2012), "Joint macro/micro Evaluations of Accrued-To-Date Pension Liabilities: An application to French Reforms", INSEE, document de travail G 2012/14.

4) Blanchet D.(2013), "Les retraites : vers l'équilibre en longue période?", Note de l'Institut des

■ 마크롱 정부의 연금제도 개혁

마크롱 정부는 연금개혁이 프랑스인들이 더 오래 일하도록 설득하는 유일한 방법이라고 주장한다. 경제협력개발기구(OECD)에 따르면 프랑스의 연간 노동시간(630시간)은 다른 선진국(독일 722시간, 영국 747시간 그리고 미국 826시간)보다 짧다. 높은 실업률, 긴 휴가 및 주 35시간 근로 등 여러 이유가 있겠지만 가장 중요한 요인은 남성들의 조기퇴직이다. 퇴직연령이 62세인 현행제도하에서 평균 실질 퇴직연령은 63세이며, 이 또한 많은 정보를 왜곡하고 있다. 성별로 구분해보자면 남성의 평균 실질 퇴직연령은 60세 남짓이나 여성의 경우, 특히 대부분의 비정규직 여성은 평균적으로 67세가 될 때까지 일해야 한다. 직종별 격차는 더욱 두드러진다. 공무원 퇴직연금의 재정악화로 인해 사실상 다른 직종의 근로자가 보조금을 지급한다고 볼 수 있는 일부 공무원, 예를 들어 철도 운전자는 50세, 대부분의 지하철 근로자는 55세에 퇴직할 수 있다. 하지만 마크롱 대통령은 이미 니콜라 사르코지 대통령에 의해 2010년 60세에서 62세로 연장된 바 있는 ‘공식’ 퇴직연령을 손보지는 않을 것이다. 대신 2019년 7월에 발표된 계획 초안에 따르면 더 오래 일하기로 동의한 사람들의 연금을 늘리고 조기퇴직을 선택한 사람들의 연금을 줄이는 등 인센티브가 도입될 것이다.

마크롱 대통령은 또한 42개에 달하는 기존 연금제도(프랑스국영철도(SNCF)에만 10개)를 총 근로기간 동안 획득한 ‘포인트’를 기반으로 하나의 제도로 통합하고자 하며, 이것이 더 공정하고 사람들의 삶을 더 편하게 할 것이라고 밝혔다. 하지만 이렇게 제도가 재편되면 필연적으로 많은 근로자들이 불이익을 감수하게 될 것이다. 예를 들어, 기존에 직종별로 운영되고 있는 연금제도의 경우 간호사들은 30억 유로 정도의 잉여자금이 적립되어 있으며 변호사들의 잉여자금 또한 20억 유로 정도로 추정된다. 새로운 제도하에서는 이러한 잉여자금이 통합되어 관리될 것이다. 경력 초기에 저임금인 교사들은 연금수령액이 ‘최종 급여’가 아니라 평생 획득한 ‘포인트’를 기반으로 결정된다면 제도 개혁으로 잃을 것이 더 많다고 말한다.

이처럼 벌써부터 사회 각층으로부터 여러 반발을 낳고 있는 마크롱 정부가 제시한 연금제도의 3가지 주요한 요소인 퇴직연령, 포인트 제도, 재분배 효과를 구체적으로 살펴보도록 한다.

Politiques Publiques, 3, 2013.

퇴직연령⁵⁾

연금개혁 논쟁의 중요한 요소 중 하나는 새로운 제도하에서 기준 연령을 유지할 필요가 있는지 여부이다. 우선 퇴직연령 개념에 관한 모호성을 보다 명확하게 하고 포인트 제도 적용 시 어떠한 역할을 하게 될지에 대해 생각해 볼 필요가 있다. 현행 제도에서의 기준 연령은 연금시스템 규모를 조정하고 재정적 균형을 유지하는 파라미터의 역할을 하지만 새로운 시스템에서는 가입자에게 유용한 정보를 제공하고 조기 수급을 방지하는 보호책이라고 볼 수 있다. 이러한 시스템하에서 연금의 규모는 기대수명에 따라 자동으로 조정되기 때문에 퇴직연령 또는 기준 연령은 시스템의 재정적 균형에 영향을 미치지 않는다. 최근 경제학 문헌들은 순수한 재정적 인센티브를 넘어 연금 규모에서 기준 연령의 역할을 강조해왔고, 연금가입자가 퇴직연령과 관련된 기준의 존재에 대해 민감하기 때문에 포인트 시스템하에서도 퇴직연령을 유지해야 한다고 주장한다. 새로운 제도하에서는 생활 수준을 유지하기 위해 충분한 연금 수준으로 퇴직할 시간을 보장하는 퇴직연령을 개인별로 정의할 수 있게 될 것이다.

포인트 제도^{6) 7)}

포인트 제도를 통한 확정급여형 연금제도를 운영하기 위해서는 연금제도 관리방식에 대한 재고가 필요하다. 다양한 마이크로 시뮬레이션을 통해 몇 가지 규칙이 선행되어야 한다는 것이 밝혀졌다. 첫째, 임금 증가 시 포인트의 가치를 재평가하여 연금 수급을 보장해야 하고 둘째, 연금포인트를 청산할 경우 각 세대의 기대수명을 고려해야 한다는 것이다. 이러한 규칙을 통합한 시스템은 경제 및 인구 통계학적 충격을 더 잘 흡수하여 재정의 지속 가능성을 보장

5) Note IPP no 42 : «Faut-il un âge de référence dans un système de retraite en points?», Antoine Bozio, Simon Rabaté, Audrey Rain et Maxime Tô(2019).

6) Note IPP no 43 : «Quel pilotage pour un système de retraite en points?», Antoine Bozio, Simon Rabaté, Audrey Rain et Maxime Tô (2019), Rapport IPP no 23 : «Quelles règles de pilotage pour un système de retraite à rendement défini?», Antoine Bozio, Simon Rabaté, Audrey Rain et Maxime Tô(2019).

7) Rapport IPP no 23 : «Quelles règles de pilotage pour un système de retraite à rendement défini?», réalisé par Antoine Bozio, Simon Rabaté, Audrey Rain et Maxime Tô(2019).

할 것이다. 일시적 쇼크를 완화하기 위한 비상 기금의 필요성 외에도 장기적 경제성장과 인구 성장률에 대한 불확실성을 관리해야 할 것이다.

재분배 효과⁸⁾

보편적인 확정급여형 연금제도 도입을 목표로 하는 이번 연금개혁은 연금 계산 공식상 기여를 강화하는 효과를 가져올 것이다. 연금액의 분포보다는 임금의 분포가 더 넓고 평평하기에 현 연금제도는 재분배적이라고 간주되어 왔다. 하지만 현재 시스템은 연금 납부기간이 길수록 보다 많은 혜택을 주고 기여기간이 짧은 경우에는 불이익을 주어 실질적으로는 분배를 개선시키지 못한다고 볼 수 있고, 이는 결과적으로 수급 불평등을 증가시킨다. 새로운 제도에서는 보다 중립적으로, 수급 불평등이 줄어들 것이다. 연금수급을 위한 최소 필요 가입기간이 없다면 이러한 효과가 강화되어 평균 임금이 낮은 개인이 상대적으로 더 유리하다. 저임금층뿐만 아니라 여성 노동자 또한 이러한 공식의 변화로부터 큰 혜택을 볼 수 있을 것이다.

■ 맺음말

부과방식 재정구조로 운영되는 연금제도는 세대 간의 결속, 형평성 그리고 지속가능성이라는 세 가지 목표를 달성할 수 있는지에 의해 그 제도적 역량이 평가된다. 기본적으로 프랑스의 연금제도는 앞선 두 가지의 목표를 달성해왔다고 볼 수 있다. 하지만 지속가능성 측면에서 볼 때 전망이 긍정적이지만은 않기 때문에 마크롱 대통령의 진단은 시의적절하다고 볼 수 있다. 과연 이 개혁이 어떠한 결과를 낳을지, 연금개혁의 한 가지 방안으로 부과방식으로의 전환 또한 논의되고 있는 우리나라의 국민연금제도에 어떠한 시사점을 제공할지 귀추가 주목된다. **KLI**

8) Note IPP no 44 : «Réforme des retraites : quels effets redistributifs attendus?», Antoine Bozio, Chloé Lallemand, Simon Rabaté, Audrey Rain, Maxime Tô(2019).

중국 내 성별 임금격차 현황과 원인

International Labor Trends

국제노동동향 ④ - 중국

박석진 (중국 칭화대학교 역사학 박사과정)

■ 머리말

국제노동기구(ILO)가 발표한 2018/19 세계임금보고서(Global Wage Report 2018/19)에 따르면, 필리핀처럼 여성의 임금이 남성보다 평균적으로 10.3% 높은 국가도 소수 존재하긴 하지만 대부분의 국가에서는 여성의 유급 고용 비율이 아주 낮을 뿐만 아니라 남성에 비해 평균 임금도 낮다. 시간당 성별 임금격차는 세계적으로 16~19% 정도로 밝혀졌다. 그리고 고소득 국가에서는 성별 임금격차가 고소득층에서 더 큰 것으로 드러났고, 중저소득 국가에서는 여성 노동자가 많은 저소득층에서 성별 임금격차가 더 큰 것으로 드러났다.¹⁾ 한국의 경우 보도에 따르면, 한국노동조합총연맹 중앙연구원의 분석 결과 성별 임금격차는 37.1%로 OECD 주요국 중 가장 높은 수준인 것으로 밝혀졌다.²⁾

■ 중국 내 성별 임금격차 현황

중국에서도 한 기업 연구소가 발표한 『2019년 중국 직장 성별 차이 보고서(2019中國職場

1) http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_650553/lang--en/index.htm

2) 연합뉴스(2019.9.26), 「남녀 임금격차 지난해 37.1%...OECD 최고 수준」, <https://m.yna.co.kr/view/AKR20190926151300004>

性別差異報告)』를 보면, 직장 내 성별 차이의 주요한 부분 중 하나로 임금 차이를 꼽고 있다.³⁾ 보고서에 따르면, 2018년 중국 여성의 평균 임금은 인민폐 6,497위안으로 남성 평균 임금의 78.3% 정도로 2017년보다 8.7% 격차가 확대되었다. 특히 고소득층에서 성별 임금격차가 커진 것이 전체 성별 임금격차 상승의 주요한 원인이 된 것으로 이 보고서는 분석했다. 2018년 고소득 직종의 여성 비율을 보면 성별 차이가 확연히 드러나는 것을 알 수 있다. 이 보고서가 꼽은 상위 15개의 고소득 직종 중 두 개 직종에서 여성의 비율이 그나마 30%를 넘은 것을 제외하고는 다른 모든 직종에서 여성 비율은 30%를 넘지 못했다. 그리고 근속연수에 따라서도 성별 임금격차가 커지는 것을 볼 수 있었다. 처음 입사했을 때 성별 임금격차는 9.8%였지만, 근속연수가 길어짐에 따라 격차는 점점 커져 15년차 이상이 되면 약 40%에 이른다. 이 보고서는 ‘유리천장(glass ceiling) 효과’와 ‘굳어진 바닥(sticky floors) 효과’ 개념을 통해 승진에 대한 남녀의 차이도 지적하고 있다. 근속연수에 따라 남녀의 승진 가능성은 달라지는데, 근속연수가 3~5년, 5~10년, 10년 이상일 때 여성에 비해 남성의 승진 확률은 각각 1.5%, 12.1%, 8.3% 더 높은 것으로 나타났다. 직장에서 여성의 승진을 방해하는 주된 이유에 대한 설문조사에서 응답자들은 주로 여성들이 가사노동에 더 많은 에너지를 쏟아야 한다는 것과 여성에 대한 외부 자원과 사회적 지지가 부족하다는 점 등을 꼽았다. 2018년 국가통계국의 조사에 따르면, 여성의 평균 가사노동 시간은 2시간 6분인 데 비해 남성은 45분에 그치고, 육아 시간에 대해서도 여성은 평균 53분인데 남성은 17분에 그치는 것으로 드러났다. 이에 비해 임금 노동시간은 남녀 차이가 그리 크지 않았다. 남성의 경제활동참가율은 46%이고 여성은 31.3%로 남성의 경제활동참가율이 더 높은 것으로 드러나긴 했지만 그 차가 현저히 크지는 않고, 취업자의 평균 노동시간이 남성은 7시간 52분, 여성은 7시간 24분으로 이 또한 크게 차이가 나지는 않는 것으로 드러났다. 따라서 성별에 따른 가사노동 시간의 차이는 단지 성별에 따른 임금노동의 차이만으로는 설명하기 어렵다. 여성들이 가사노동에 더 많은 에너지를 쏟아야 하는 현실은 임금노동과 가사노동 사이의 균형이나 자발적 선택이라기보다는 사회구조적인 성차별적 인식과 행동양식이 더 큰 원인이라는 것을 함의한다.

중국 정부의 유력 연구기관인 중국사회과학원이 2016년 발표한 『인구와 노동 그린북: 중

3) <http://www.199it.com/archives/843315.html>

국 인구와 노동 문제 보고 No.17(人口與勞動綠皮書:中國人口與勞動問題報告No.17)』에서도 중국의 성별 임금격차가 지속적으로 확대되고 있다고 보고하고 있다.⁴⁾ 이 보고서에 따르면, 1990년 중국의 도시 취업인구 중 여성의 평균 임금은 남성 대비 77.5% 수준이었으나 2010년에 이르면 65.8%로 떨어진다. 성별 임금격차는 취업시기에 따라서도 차이를 보이는데, 직업과 지역, 개인 및 가정 특징 등과 같은 변수를 통제한 상황에서 1995~1999년에 취업한 집단의 고학력 여성 임금은 2003년에 남성 대비 87%였지만 2009년이 되면 79%로 떨어진다. 그리고 1990~1994년에 취업한 집단의 고학력 여성 임금은 2003년에 남성 대비 98%였다가 2009년에는 83%로 떨어진다. 더 거슬러올라가 1985~1990년에 취업한 집단의 고학력 여성 임금은 2003년에는 오히려 남성보다 임금이 높아서 남성 대비 106%였다가 2009년에는 85%로 떨어지고, 1980~1984년에 취업한 경우에는 2003년에는 남성 대비 113%였다가 2009년이 되면 85% 정도로 떨어진다. 이를 통해 과거에는 성별 임금격차가 아주 크지 않았고 오히려 고학력 여성의 경우 임금이 남성보다 높기도 했지만, 최근에는 남성의 임금이 더 높아지기 시작했고 여성과의 격차 역시 더 커지고 있다는 것을 알 수 있다. 그리고 국유 부문의 성별 임금격차가 상대적으로 작고 비공유제 단위⁵⁾의 성별 임금격차가 더 큰 것으로 드러났다.⁶⁾

이 외에 盧晶亮(2018)은 1995년과 2002년, 2013년의 중국 가구소득 조사결과를 분석해 도시 노동자 임금의 전반적 변화를 분석했는데, 고등교육이 임금상승에 미치는 영향이 점점 커졌고, 기술에 따른 임금격차가 확대되었으며, 정규직과 비정규직 노동자의 임금격차도 지속적으로 확대된 것으로 드러났다. 전체적으로 도시 노동자의 임금격차가 확대되는 가운데 성별 임금격차도 지속적으로 확대되었고, 특히 고소득층에서 성별 임금격차는 더 크게 확대됐다. 전반적으로 임금격차가 확대된 주요한 원인으로는 국유기업 취업 비중의 축소와 비정규 취업 비중의 확대 등이 지적되었다. 그리고 고등교육이 임금 상승에 더 큰 영향을 미치게 되고 성별 임금격차가 확대된 것도 전반적 임금불평등 확대에 영향을 미쳤는데, 특히 중고소

4) <https://www.ssap.com.cn/c/2016-12-01/1044731.shtml>

5) 비공유제 경제는 공유제 경제의 상대적인 개념이다. 공유제 경제는 주로全民소유(국유제)와 集体소유를 포함하고, 비공유제 경제는 주로 사영기업, 개인사업, 외자기업 등을 포함한다.

6) http://ex.cssn.cn/zk/zk_jsxx/zk_zx/201612/t20161208_3306250.shtml

특층 임금불평등의 확대에 현저한 영향을 미쳤다. 이 조사는 1995년에는 여성의 임금이 남성 대비 85%였는데 2013년에는 77%까지 떨어졌다는 것을 보여주고 있다.

陳梅 外(2018)는 계획경제 시기에 국가가 분배한 취업제도와 임금분배의 통제체제하에서 당시 중국 도시 노동자의 성별 임금격차는 다른 나라보다 현저히 작았지만, 계획경제에서 시장경제로 전환하는 가운데 성별 임금격차가 점점 커지는 양상을 보여준다고 주장하였다. 중화전국부녀연합 부녀연구소가 2006년에 발표한 「1995~2005년 중국 성평등과 부녀 발전 보고」에 따르면, 여성 취업자 규모와 여성 경제활동참가율은 다소 증가했지만 노동시장에서 성별 격차는 오히려 확대되는 추세에 있다. 그 후 2013년에 발표한 보고서에서는 1990년 여성 도시 노동자의 평균 임금이 남성의 77.5%였지만 2010년에는 65.8%에 불과한 것으로 드러났다. 이들의 분석에 따르면, 2002~2013년 중국 도시 노동자의 평균 임금은 지속적으로 인상되었는데, 그중 2002~2007년 사이에 남성의 시급은 약 93%, 여성은 약 74%로 큰 폭으로 상승했다. 그리고 2007~2013년에는 남녀 모두 20~30% 정도의 인상률을 보였다. 남성의 임금은 여성의 임금보다 항상 더 높았고, 2002~2007년 사이에 성별 임금격차가 빠르게 확대된 것을 알 수 있다. 한편 성별 임금격차는 저소득층에서는 다소 줄어든 반면, 고소득층에서는 지속적으로 확대되고 있다. 구체적으로는 임금의 상위 10%에서 여성의 임금은 남성 대비 2002년 87.75%에서 2013년 78.95%로 하락했다.

■ 성별 임금격차의 다양한 원인

성별에 따라 객관적으로 임금격차가 존재한다는 사실에 대해서는 반박의 여지가 별로 없어 보이는 듯하나, 그 원인에 대해서는 상이한 시각이 존재한다.

馬超 外(2013)는 임금 변화의 원인으로 성차별이 분명하지 않다고 주장한다. 이 연구는 2006년과 2009년의 성별 임금격차를 분석한 후, 2006년의 성별 임금격차는 성차별에 의한 결과로 설명할 수 있지만, 2009년의 결과는 성차별이 현저히 줄어들었다는 것을 보여준다면 3년 동안 성차별 문제가 대폭 개선되었다는 것을 보여준다고 주장했다. 성별에 따른 임금 변화의 차이는 대부분 개인의 특성에 따른 것이기 때문에 차별이 아니라는 것이다. 중국 정부가

여성 취업보장제도를 개선한 결과 성차별에 따른 성별 임금격차는 대폭 완화되었다고 주장하였다.

위와 같은 입장도 존재하긴 하지만 대부분의 연구는 성차별에 무게를 두고 있다. 성별 임금격차의 원인으로 주로 거론되는 것은 육체노동의 생산성 차이, 산업 업종의 차이, 숙련도와 경력에 따른 차이, 직위에 따른 차이 등인데, 각각의 원인에 따라 논쟁점이 형성되어 있다.

陳梅 外(2018)는 성별 임금격차의 원인에는 ‘(합리적으로) 설명 가능한 부분’과 ‘(합리적으로) 설명 불가능한 부분’이 있는데 성별 임금격차가 커지는 가운데 ‘설명 가능한 부분’은 감소하고 있고 ‘설명 불가능한 부분’은 빠르게 증가하고 있다고 주장한다. 이 연구는 성별 임금격차를 분석하면서 변수를 연령, 교육수준, 경력기간, 결혼 여부, 취업 지역(동부 지역인지 여부), 취업 부문(공공부문인지 여부), 업종, 직업으로 설정했다. 이 중 연령, 교육수준, 경력기간, 결혼 여부를 개인특징 변수로 놓고 이는 인적자본과 관련이 있는 것으로 봤다. 그리고 취업 지역, 취업 부문, 업종, 직업을 취업특징 변수로 놓고 이는 노동력 시장의 분화나 기업 고용 차별 등과 관련이 있는 것으로 봤다. 개인특징 변수로 인한 차이는 ‘설명 가능한 부분’이 되고 취업특징 변수로 인한 차이는 ‘설명 불가능한 부분’이 되는 것이다. 분석 결과, 성별에 따른 시급 격차에서 ‘설명 가능한 부분’은 2002년 34.16%에서 2007년 11.63%로 하락했고 2013년에는 다시 1.51%로 하락했다. 반면 ‘설명 불가능한 부분’은 2002년 65.84%에서 2007년 88.37%로 증가했고 2013년에는 98.49%로 증가했다. 따라서 현재 성별 임금격차의 주요 원인은 ‘설명 불가능한 부분’에 의한 것이라는 주장이다.

趙顯洲(2014)는 자료 분석을 통해 남성의 시급은 여성보다 약 13.56% 높고, 선택편차를 통제하면 이 격차는 20.43%까지 높아진다고 분석했다. 연구자는 이러한 성별 임금격차에 대해, 중국의 도시 노동력 시장에서 여성의 개인적 인적자원의 특성은 오히려 성별 임금격차를 축소시키기 때문에 성별 임금격차의 절대 부분은 가격효과에서 기인하는데 이것은 중국의 도시 노동력 시장에 성차별이 존재한다는 것을 의미한다고 주장했다. 취업 상황에서 차별은 주로 경력, 결혼 여부, 소유제 특성, 건강상태 등에서 기인하는데, 여성은 교육수준, 당원 여부, 호적, 부모의 교육수준, 기업규모 등과 같은 방면에서 오히려 남성보다 더 좋은 조건을 갖고 있다는 것이다. 따라서 여성에 대한 사회적 편견이 여성의 취업에 큰 영향을 미치고 성별 임금격차에 절대적으로 영향을 미치고 있다고 주장했다.

郭凯明(2017)은 남녀 노동자의 육체노동 생산성 차이로 인해 기업의 성별 구분 현상이 발생하기도 하기 때문에 성별 임금격차는 생산성 차이와 차별 두 부분으로 구성되어 있다고 주장한다. 이 중 실제 조사 결과 성별 임금격차 중 성차별이 원인인 경우가 60% 이상으로 밝혀졌다. 말하자면 성별 육체노동 생산성의 차이로 인한 임금격차는 성차별이라고 볼 수 없는 합리적인 차이이고 그렇게 설명할 수 없는 부분이 성차별이라고 볼 수 있는데, 성차별적 요소가 60% 이상으로 생산성보다는 성차별이 더 강한 원인이라는 주장이다. 하지만 이와 관련해 결론과 무관하게 몇 가지 의문이 제기될 수 있는데, 이러한 주장은 동성 내 육체노동 생산성의 차이 등과 같이 성별 이외에 육체노동 생산성에 영향을 미칠 수 있는 요소는 전혀 고려하지 않고 젠더적 차이만을 특권화했다는 점에서 다소 문제적인 논리 구조라고 할 수 있다. 또한 육체노동 생산성은 산업적 특성, 기계화 정도 등에 의해 영향을 받을 수도 있기 때문에 보다 세밀한 분석이 필요할 것으로 보인다.

卿石松·鄭加梅(2013b)는 2007년과 2008년 「중국 대학 졸업생 구직 및 취업 능력 조사」를 분석한 결과, 비록 성별에 따라 전공 분포에는 현저한 차이를 보이지만 남녀 대학생의 초임 차이는 전공의 차이로 인한 것이 아니라 주로 동일 전공 내부에서 기인한다는 것을 밝혔다. 게다가 동일 전공 내 초임의 차이 중 오직 28.65~43.16%만이 취업 능력과 실습 경력 등과 같은 생산성 차이에 의해 설명할 수 있는 것으로 드러났다. 그리고 모든 전공에서 여성의 평균 임금이 남성보다 낮았다. 이러한 결과는, 남성 대학생이 고임금 산업과 관련된 전공에 더 많이 분포하고 있고 여성 대학생이 그렇지 않다는 사실에서 성별 임금격차가 기인하는 것이 아니라 성차별에서 기인하는 것이라는 사실을 지지하는 증거가 된다고 주장한다.

卿石松·鄭加梅(2013a)는 2006년 중국종합사회조사 결과를 이용해 승진이 성별 임금격차에 미치는 영향을 분석했다. 그 결과 여성의 승진률이 상대적으로 낮는데 이것이 도시 노동력시장에서 성별 임금격차의 중요한 원인이 된다는 것을 밝혔다. 이들의 분석에 따르면, 성별 소득 격차 중 약 41%가 직위의 차이에 의한 것이고 그중 성별에 따른 승진 차별이 성별 소득 격차의 1/4을 설명할 수 있다. 인적자본 등과 같은 특징으로 설명할 수 없는 성차별이 성별 소득 격차의 59.06%를 차지하는 주요한 원인이 되고 있다는 것이다. 따라서 이들은 부당한 임금격차를 해소하기 위해서는 ‘동일노동 동일임금’ 정책만으로는 부족하다고 주장한다. 왜냐하면 ‘동일노동’ 자체가 위반되는 경우가 많기 때문이다. 따라서 승진 차별과 같은 은폐된

성차별에도 주목해야 한다고 제안한다.

이 외에도 국제 무역이 확대되면서 성별 임금격차도 더 커졌다는 주장(劉斌·李磊, 2012; 陳怡·田靖·孫文遠, 2018 등)과 서비스산업의 개방으로 성별 임금격차가 더 커졌다는 주장⁷⁾ 등이 제기되고 있다.

■ 저소득층에서의 성별 임금격차

성별 임금격차에 대한 연구들은 성별 임금격차에 다양한 원인과 양상이 있음을 보여주고 있다. 일부 연구들은 소득층에 따라 성별 임금격차의 양상이 달라진다는 것을 보여주기도 한다. 그런데 성별 임금격차에 대한 연구 중 저소득층 여성 노동자에 대한 연구는 상대적으로 적다. 많은 연구들이 성별 임금격차를 해소하기 위한 방법으로 다소 추상적인 정부의 정책 시행과 더불어 보다 구체적으로 여성의 교육기회 확대를 통한 임금격차 축소를 제안하고 있는데, 저소득층 여성 노동자들에게도 이러한 방법이 적용될 수 있을지 의문이다. 저소득층 여성 노동자들에 대해서는 구체적인 상황에 근거한 다른 접근이 필요할 것으로 보인다.

羅俊峰(2017)은 국가위생및계획생육위원회의 2013년 유동인구 동태 모니터링 자료를 통해 농민공의 취업 분포가 성별 임금격차에 미치는 영향을 분석했다. 그 결과 우선 농민공이 종사하는 업종이 성별에 따라 분화되는 현상이 존재한다는 것을 확인했다. 여성 농민공은 종종 임금 소득이 훨씬 낮은 노동집약적 서비스 산업으로 내몰리고, 남성 농민공은 소득이 상대적으로 높은 업종에 취업하는 경우가 많았다. 금융, 보험, 부동산, 건축 등과 같이 임금 수준이 상대적으로 높은 업종의 성별 임금격차가 더 컸고, 도매업, 숙박업, 요식업, 사회서비스업 등 임금 수준이 상대적으로 낮은 업종의 성별 임금격차는 더 작았다. 전체적으로는 성차별적인 업종 분화로 인한 성별 임금격차는 총 성별 임금격차의 23.2%를 차지한다고 주장하고 있다. 그런데 농민공의 성별 임금격차는 성차별에서 기인하는 ‘동일노동 동일임금’ 위반이 업종의 차이에 의한 임금격차보다 더 큰 영향을 끼치는 것으로 드러났다. 농민공의 성별 임금격차는

7) <https://news.hexun.com/2019-07-17/197880712.html>

업종 간 차이와 업종 내 차이를 모두 포함하고 있는데, 그중 주요한 것은 업종 내 임금 차별과 업종 진입 시의 차별이다. 이와 같이 열악한 노동시장의 여성 농민공은 도시 여성 노동자보다 업종 선택이나 임금에서 더 심각한 성차별에 노출되어 있다고 주장한다. 童霞(2018)도 이러한 사실들을 지지하고 있다.

梁勤·許東黎(2018)은 비정규직의 성별 임금격차에 대해 연구를 진행했다. 연구 결과 비정규직의 경우 정규직보다 성차별이 더 심한 것으로 드러났다. 2002년 중국의 도시 비정규직 노동시장에서 여성의 경우 집중적으로 58%가 서비스업에 종사하고 있었고, 남성의 경우 운수·제조업 비중이 29%로 여성에 비해 상대적으로 높았다. 조사 범위에 포함된 모든 영역에서 여성의 임금은 남성보다 낮았는데, 특히 서비스업에서 여성의 임금은 남성 대비 69%에 불과했고 운수·제조업의 경우에도 남성 대비 66%에 불과했다. 그런데 통계 자료에 의하면, 비정규직 중 대학 및 그 이상 학력을 보유한 여성의 비율은 13%로 남성과 동일하고 고등학교 학력을 보유한 여성의 비율은 42%로 남성 39%보다 더 높았다. 그리고 직업훈련을 받은 여성의 비율은 남성보다 6%포인트밖에 낮지 않았다. 이러한 인적자본의 차이는 성별에 따른 임금격차와 직업 분리를 잘 설명할 수 없다. 대부분의 차이는 생산성과 무관한 성차별에서 기인하는 것으로 볼 수 있다는 주장이다.

■ 맺음말

성별 임금격차 문제는 전 세계적인 문제이고 이 점에서 중국도 예외가 아니다. 중국은 과거 계획경제 시기에는 성별 임금격차가 상당히 작았으나 시장경제로 전환하면서 점차 확대되고 있다. 객관적으로 존재하는 성별 임금격차에 대해서는 큰 이견이 없어 보이지만, 성별 임금격차의 원인에 대해서는 다소 논란이 있는 것으로 보인다. 성별 임금격차의 원인이 성차별이 아니라는 주장에는 성별에 따른 생산성 차이, 인적자원의 차이, 산업 업종의 차이, 직위에 따른 차이, 교육수준의 차이 등이 남녀의 차이에서 기인하는 것이기 때문에 합리적 차이이지 차별이 아니라는 의미를 갖고 있다. 하지만 이러한 주장은 성별에 따른 생물학적 차이를 어떻게 볼 것인지 그리고 여러 차이들 중에서 성별 차이를 특권화하는 것을 어떻게 볼지, 성별에 따

른 인적자원의 차이는 어떠한 사회적 배경을 갖고 있는 것인지, 산업 업종 선호도는 생물학적으로 결정되는 것인지, 사회적으로 결정되는 것인지 등에 대해서는 질문하지 않는다. 다행히 더 많은 연구들이 이러한 질문들을 진지하게 검토하며 논쟁을 벌이고 있는 것 같다. 한편으로는 여성을 동질적인 집단으로 전제했을 때에는 제대로 보지 못했던 저소득층 여성 노동자의 성별 임금격차 문제에 대해서도 일부 연구가 있긴 하지만 더 많은 새로운 접근의 연구가 시도되어야 할 듯하다. 또 성별 임금격차를 감소시키고 해소하기 위한 여러 제안들이 제기되고 있지만, 아직은 다소 추상적이고 원칙적인 내용들이 많은 것 같다. 중국 사회가 이러한 문제에 대해 어떠한 출구를 모색해 나갈지 주목된다. **KLI**

참고문헌

- 中國社會科學院, 「人口與勞動綠皮書:中國人口與勞動問題報告No.17」, <https://www.ssap.com.cn/c/2016-12-01/1044731.shtml>
- 陳梅·周申·鄭妍妍(2018), 「中國城鎮勞動力的性別工資差距測度、分解與影響因素分析」, 『當代經濟科學』 2018年06期.
- 陳怡·田靖·孫文遠(2018), 「國際貿易對性別工資差距的影響——基於CHFS數據的研究」, 『世界經濟研究』 2018年05期.
- 郭凱明·余靖雯·蔣承(2017), 「統計型歧視理論視角下的性別工資差距」, 『世界經濟文匯』 2017年05期.
- 梁勤·許東黎(2018), 「我國非正規就業市場的性別工資差距」, 『勞動保障世界』 2018年32期.
- 劉斌·李磊(2012), 「貿易開放與性別工資差距」, 『經濟學』 2012年02期.
- 盧晶亮(2018), 「城鎮勞動者工資不平等的演化:1995-2013」, 『經濟學』 2018年04期.
- 羅俊峰(2017), 「農民工行業分佈對性別工資差距的影響」, 『人口與經濟』 2017年06期.
- 馬超·顧海·李佳佳(2013), 「中國勞動力市場上的性別工資差異變化研究——來自面板分位數回歸分解方法的證據」, 『世界經濟文匯』 2013年02期.
- 卿石松·鄭加梅(2013a), 「“同酬”還需“同工”:職位隔離對性別收入差距的作用」, 『經濟學』 2013年02期.

- 卿石松·鄭加梅(2013b),「專業選擇還是性別歧視?——男女大學生起薪差距成因解析」,『經濟學』2013年03期.
- 童霞(2018),「農民工的性別工資差異與職業分割的經驗分析」,『盐城工學院學報(社會科學版)』2018年04期.
- 趙顯洲(2014),「中國城市勞動力市場上性別歧視的計量與分解」,『管理評論』2014年07期.
- BOSS,「2019 中國職場性別差異報告」, <http://www.199it.com/archives/843315.html>
- ILO,「Global Wage Report 2018/19」, http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_650553/lang--en/index.htm

INTERNATIONAL

L A B O R

B R I E F

세계노동소식



INTERNATIONAL

L A B O R

B R I E F



미국 : 캘리포니아 주, 플랫폼 노동자 법적 보호 강화

2019년 9월 18일, 캘리포니아 주지사 개빈 뉴섬(Gavin Newsom)은 우버나 리프트 등 차량공유서비스 운전자들에게 임금 및 다른 혜택 등을 보장하는 노동법안에 서명했다.¹⁾ 민주당 하원의원 로레나 곤잘레스(Lorena Gonzalez)는 법안 서명 직후 “캘리포니아 주는 다른 주나 국가들이 따를 만한 노동자 보호 관련 국제기준을 만들고 있다”라고 격찬하기도 했다. 이 법안은 기업들이 노동자를 독립계약자(independent contractor)로 분류하기 더 어렵게 할 것으로 전망되며, 건설업종이나 가정헬스케어 등 다른 업종에까지 영향을 미칠 것으로 보인다. 해당 기업들은 새로운 법이 노동자들이 향유하는 유연성을 제한할 수 있다며 우려를 표하고 있다. 노동

자들의 입장은 법안에 환영하는 목소리와 우려하는 목소리로 나뉘었다. 이 가운데 차량공유서비스 기업들은 제3의 대안으로 기본시급 및 단체협상, 혜택기금(benefits fund: 회사 통제 아래 산업재해나 유급휴가에 사용) 마련 등을 제시했지만, 캘리포니아 노동조합(California Labor Federation)은 이 기업들이 노동자에게 완전한 혜택을 제공해야 한다고 주장하고 있다. 한편 주지사 뉴섬은 플랫폼 노동자들의 단체협상을 위해 노력하겠다고 밝혔지만, 이는 전국노동관계위원회(National Labor Relations Board: NLRB)에서 플랫폼 노동자들을 독립계약자로 규정한 전례와 배치되기에 앞으로 귀추가 주목된다.

1) The New York Times(2019.9.18), “California add wage, benefit protections for Gig Workers,” Retrieved on September 22th, 2019, <https://www.nytimes.com/aponline/2019/09/18/us/ap-us-california-gig-economy.html?searchResultPosition=32>

미국 : GM 노조, 12년 만에 파업 돌입

2019년 9월 15일 저녁부터 자동차 기업 제네럴 모터스(General Motors, GM)에 대항하는 전미자동차노동조합(The United Automobile Workers Union, UAW)의 파업이 시작되었다.¹⁾ 12년 만에 미국 자동차 산업에서 전국 단위 파업이 발생한 것이다. 50,000여 명의 조합 노동자들이 9개 주 31개 GM 공장과 21개 기타 시설에서 파업을 시작했다

며, 이는 2007년 GM 파업 이래 전국 최대 규모가 될 것으로 보인다. 노조는 이전에 회사가 파산 및 연방 구제금융(federal bailout)을 겪을 당시 직원들이 연봉삭감 등을 통해 함께 도왔음에도 회사가 이 직원들보다는 이윤을 앞세우고 있다고 비판했다. 구체적으로 노조는 보다 높은 시간당 임금, 이익공유 계획, 단기고용 제한, 의료보험 및 고용 안



정성을 요구하고 있다. 한편 GM 측에서 최근 제시한 단체교섭안에는 향후 4년간 5,400개 일자리 제공 및 7조 달러 투자 계획이 담겨 있다. 또한 폐쇄되었거나 폐쇄 위기에 놓인 네 개 공장 중 두 개 공장(오하이오 및 디트로이트)에 대한 해결책도 담겨 있다고 주장하고 있다. 최근 GM과 포드, 피아트 크라이슬러(FCA) 등 세 자동차 기업은 판매부진과 전기차 및 자기주행차량 개발 투자에 대비해 비용절감을 추진하려 하고 있으며, GM은 4개 공장의 가동을 중단시켰거나 중단시키려 하고 있다. 반면 노조가 GM과 단체협약을 체결하게 되면 이는 이미 기존 협약을 연장하기로 한 다른 두 회사와의 교섭에 패턴세터 역할을 하게 된다. 전미자동차노조는

“여전히 양측 간에는 임금, 의료보험, 단기고용노동자, 고용 안정성 및 이익공유에 관해 현격한 입장차가 있다”라고 밝혔다. 이러한 상황에서 전미자동차노조 내에서 부패스캔들이 일어나면서 상황이 더욱 복잡해지고 있다.

9월 24일 현재, GM 파업은 10일째를 맞고 있다. 교착 상태로 빠졌다는 얘기들이 나오는 가운데 물밑에서 치열한 교섭이 진행되고 있다는 소식도 들리고 있다.²⁾ 조 바이든, 엘리자베스 워런 등 민주당 대선주자들도 파업 행렬에 동참하기 시작하면서³⁾ 앞으로 이 파업이 어떤 방향으로 나갈지 귀추가 주목된다.

1) CNN(2019.9.16), “Nearly 50,000 UAW workers go on strike against GM, America’s biggest automaker,” Retrieved on September 20th, 2019, <https://www.cnn.com/2019/09/16/business/uaw-gm-strike-general-motors/index.html>

2) The Detroit News(2019.9.24), “GM strike, day 9 : Negotiations press on with no ‘sense of urgency’,” Retrieved on September 24th, 2019, <https://www.detroitnews.com/story/business/autos/general-motors/2019/09/24/gm-uaw-talks-continue-strike-continues/2426773001/>

3) Vox(2019.9.23), “The hottest stop on the presidential campaign trail is the GM picket line,” Retrieved on September 24th, 2019, <https://www.vox.com/identities/2019/9/23/20879787/gm-workers-strike-warren-biden-candidates-picket-line>

미국 : 새로운 이민정책 가이드라인 발표

트럼프 정부가 2019년 8월 28일 제시한 새로운 이민정책 가이드라인이 논란을 일으키고 있다. 구체적으로, 새로운 가이드라인에 따르면 미국 시민이 미국 외에서 자녀를 낳을 경우 자녀들이 자동적

으로 미국 시민권을 획득하지 못할 수도 있다. 참고로 미국 이민국(U.S. Citizenship and Immigration Services)의 과거 가이드라인에 따르면 모든 미국 시민의 자녀는 태어난 장소에 관계없이 자동으로

시민권을 획득할 수 있었다.

미국 이민국은 미국 밖에서 태어난 아이들을 세 분류(미국 시민에게 입양된 아이, 미국으로 이민을 온 후 시민권을 얻은 시민과 함께 이민 온 자녀, 미국 시민의 아이지만 현재 미국 시민이 되기 위한 조건을 특정 이유로 만족시키지 못한 아이)로 구분한다. 과거에는 시민권자의 아이는 비록 해외에서 태어나도 이민행정부 320조(Immigration and Nationality Act 320)에 따라 미국에서 거주하고 있다고 해석했다. 하지만 이 중 트럼프 행정부는 미국에 이민 와서 시민권을 획득한 자의 아이에게 시민

권을 부여할 때 일정 부분 검토를 하겠다고 예고한 것이다.

비록 1년에 100여 명 정도의 아주 소수의 아이들만 검토대상이 되겠지만, 군인, 외교관 등 상당수 미국 공무원들은 본 정책에 크게 반대하고 있다고 언론은 밝혔다. 이에 대해 연방 이민국(USCIS) 국장 켄 쿠치넬리(Ken Cuccinelli)는 트위터를 통해 아무것도 아닌 일에 겁먹을 필요 없다고 의견을 제시했다. 동시에 미국 이민국은 다양한 의견을 반영하여 차후 구체적인 검토방안을 만들어 공표하겠다고 밝혔다.¹⁾

1) Reuters(2019.9.5), "Tight U.S. labor market shrinks gender and race gaps to record lows", <https://www.reuters.com/article/us-usa-economy-women/tight-us-labor-market-shrinks-gender-and-race-gaps-to-record-lows-idUSKCN1VR2JC>

미국 : 노동시장 호황으로 성별 격차 감소

미국 노동시장의 개선으로 노동수요가 증가하며 보다 많은 여성 근로자들이 노동시장으로 유입되고 있다. 이에 따라 최근 남녀 간의 노동시장 참가율 격차는 기록적으로 낮은 수준을 기록했다. 2019년 9월 6일 미국 노동부에 따르면, 기록적인 경제호황으로 과거 노동시장에서 소외되었던 많은 계층이 혜택을 보고 있다. 예를 들어, 흑인 실업률이 2019년 8월 5.5%로 역사적으로 가장 낮은 수준을 기록하였고, 이에 흑인과 백인 간 실업률 격차도 1.6배로 최저치를 나타냈다. 또한 25~54세 여성 중 일자리를 가지고 있거나, 구직 활동 중이라고 응답한 비중

이 전체의 76.3%(2019년 8월 기준)로 굉장히 높았는데, 이는 전체 노동시장 참가율을 62.3%로 증가시키는 데 기여한 것으로 평가된다. 인디드 하이어링 랩(Indeed Hiring Lab)의 경제학자 닉 벙커(Nick Bunker)는 건전한 노동시장 덕분에 여성, 유색인종, 장애인 등 과거에 노동시장에서 소외된 계층들의 노동시장 참가율이 증가하고 있다고 밝혔다.

구체적으로 여성의 경우 현재 빠르게 성장하고 있는 의료산업, 교육산업 등에 종사하는 경우가 많다. 이에 반해 남성의 노동시장 참여율은 정체되어 있다. 무디스 애널리틱스(Moody's Analytics)의



수석 경제학자 마크 잔디(Mark Zandi)에 따르면, 이 현상은 남성 상당수가 최근 매출이 하락하고 있는 제조업에 종사하기 때문이다. 과거 1950년부터 2000년까지 여성의 노동시장 참가율은 점진적으로 증가하였으나, 이후 정체되었다. 그 이유는 상당

수 여성이 높은 육아비용, 남녀 임금격차 등으로 노동시장에 참여하지 않았기 때문이다. 하지만 최근 경기호황으로 이러한 기회비용이 상당 부분 줄어들어 여성의 노동시장 참가율이 증가하고 있는 것이다.¹⁾

1) Fox New(2019.8.28), "Trump administration's update of policy on citizenship for certain children of government employees born overseas sparks confusion", <https://www.foxnews.com/politics/uscis-policy-citizenship-children-government-employees-born-overseas>

미국 : 주주자본주의, 역설적으로 미국 관리자들의 임금을 올려

미국의 노동관련 학계에서는 1980~1990년대에 본격적으로 등장한 것으로 여겨지는 주주자본주의(shareholder capitalism)가 임금 수준을 전체적으로 낮추는 대신 주주들이 기업의 수익을 배당금 등의 형태로 이익을 더욱 많이 가져가도록 만드는 경향이 있다는 주장이 정설로 받아들여져 왔다. 하지만 이와 달리 경험적인 연구 결과를 통해 보았을 때 주주자본주의가 역설적으로 미국 관리자(manager)들의 임금을 올리는 경향이 있다는 흥미로운 주장이 제기된 바 있다. 미국 학계에서 저명한 저널로 알려져 있는 *American Sociological Review*에 실린 글에 따르면, 1984년부터 2001년까지의 관리자들의 실질임금 수준 및 일자리 수는 증가하는 경향을 보여왔다. 여기에는 다양한 설명이 있을 수 있으나, 경험적인 연구 결과 비관리자인 노동자들의 수를 줄이는 다운사이징(downsizing),

관리자들의 평가 능력과 관련 업무를 필요로 하는 합병(mergers), 그리고 주주들에게 보다 공개된 정보를 제공하기 위해서 촉진되는 업무의 전자화(computerization) 등의 경향이 강한 산업에서 관리자들의 실질임금 수준 및 일자리 수가 더욱 빠르게 증가하는 경향이 나타났다. 이는 주주자본주의의 결과로 관리자들이 역설적으로 이득을 얻게 되었다는 점을 의미하며, 전 세계적으로 소득 불평등의 증가는 배당금, 이자 등의 자본소득보다는 임금 소득의 증가에 의하여 주도되고 있다는 관찰과 일관되는 설명이다. 다만 주주자본주의의 등장으로 인하여 주주들이 최소한 약간의 이득을 얻은 점 또한 관찰되어, 결과적으로 비관리자인 노동자들이 주주자본주의로 인하여 가장 큰 피해를 보았다는 사실은 변하지 않는 것으로 보인다.¹⁾

- 1) Goldstein, A.(2012), "Revenge of the Managers: Labor Cost-Cutting and the Paradoxical Resurgence of Managerialism in the Shareholder Value Era, 1984 to 2001", *American Sociological Review* 77(2), pp.268-294.

미국 : 유통업계 노동자들, 작업일정 불확실성으로 고통 호소해

최근 미국 유통업계의 노동자들이 작업일정의 불확실성 내지는 변동성으로 인하여 고통을 호소해 미국 노동계의 주목을 받고 있다. 이들에 따르면, 많은 수의 유통업계의 물류직 노동자들은 노동수요에 따라서 당장 그다음 주나 다음 날의 작업일정 변경을 통보받는 경우가 빈번한 것으로 알려졌다. 이는 노동자들의 삶에 큰 문제로 작용하는데, 특히 자녀 돌봄 등이 필요한 가정의 경우에는 작업일정의 변경으로 인하여 자녀 양육에 상당한 어려움을 겪게 된다. 또한 작업일정 변동으로 인하여 작업시간이 변하는 경우 수입이 일정하지 않아 필수적인 생활비 항목들인 집세, 식비 등을 감당하지 못하는 경우가 발생하고 있다.

이는 작업일정의 변동성(variability)이 고용주에게는 유연성(flexibility)을 의미하지만 노동자들에

게는 오히려 노동자들이 고용주의 요구에 따라 항상 일할 준비가 되어 있어야 하는 고정성(rigidity)을 의미한다는 점을 시사한다. 이에 따라 로스앤젤레스(Los Angeles) 시의회는 유통업계에 한정하여 작업일정을 최소한 2주 전에는 공지한 후 이를 고용주가 임의로 변경하지 못할 것을 강제하는 법안을 입안하여 추진 중에 있다.¹⁾ 이와 같은 문제는 최근 들어 유통업계의 배송시간 단축과 관련한 경쟁에 따라 더욱 심화되는 경향을 보이고는 있으나, 이 문제가 단지 유통업계와 최근의 경우에만 한정되어서 적용되는 것은 아니다. 이에 따라 미국 전체 노동계의 관심이 작업일정 관리 문제에 점차 집중되는 추세이며 앞으로도 위와 같은 문제는 지속될 것으로 보인다.

- 1) Boston Herald(2019.3.11), "Retail workers struggle with erratic schedules", Retrieved on September 6th, 2019, <https://www.bostonherald.com/2019/03/11/career-26/>



덴마크 : 사용자협회, 기후변화 대책안을 통해 탄소배출량 절감과 동시에 12만 개의 일자리 창출 예측

덴마크 내 약 1만 개의 기업의 이익을 대변하는 덴마크 사용자협회(The Confederation of Danish Industry: Dansk Industri, DI)는 기후변화에 대응하는 동시에 고용을 확대하며, 경제성장을 함께 달성한다는 계획안¹⁾을 발표했다.

덴마크 사용자협회는 새로운 기후변화 대책안을 내놓으며 2030년까지 탄소배출량을 현재보다 65~70% 정도 낮출 수 있음을 주장했다. 이번 대책안은 덴마크 사민당 정부의 목표인 2030년까지 1990년 대비 70% 탄소배출량 감소와 방향을 같이 한다.

덴마크 사용자협회는 기후변화에 대응하면서 민간부문에 12만 개의 일자리를 새로 만들 수 있을 것이라 예상하였다.

사용자협회장인 라쉬 소렌센(Lars Sandahl Sørensen) 씨는 기업들이 기후변화에 대응하기 위해 그리고 목표로 한 탄소배출량 감소량을 달성하

기 위해 기술개발의 최전선에 나서야 함을 강조했다. 또한 덴마크가 그동안 효율적인 에너지 활용과 지속가능한 에너지 분야에 있어 선도적인 위치에 있었던 만큼 앞으로도 전 세계에 활용될 수 있는 녹색 기술개발에 있어 일종의 실험실 같은 역할을 담당할 수 있을 것이라 기대한다고 밝혔다.²⁾

덴마크 사용자협회의 계획안에는 160억 크로나가량이 투입될 기후변화대책안을 비롯하여 150가지의 제안들을 포함하고 있다. 그 내용으로는 탄소배출 절감을 위한 탄소세의 지속적인 유지와 전 산업 분야와 건물 내에서의 효율적 에너지 사용을 위한 투자 계획 등이 있다.

이 밖에도 화석연료를 기반으로 한 차량의 사용을 단계적으로 중단시키고, 전기자동차 사용 시 등록세를 면제해주는 방안도 포함했다. 연안에 건설될 두 개의 풍력발전지역, 태양력 발전지역의 계획도 함께 발표되었다.

1) Dansk Industri, DI'S 2030-PLAN, <https://www.danskindustri.dk/politik-og-analyser/2030/>

2) The Local(2019. 9.17), "Danish business can reduce emissions and create 120,000 jobs, confederation says", <https://www.thelocal.dk/20190917/danish-business-can-reduce-emissions-and-create-120000-jobs-confederation-says>

영국: 노동당, 집권 시 10년 이내에 주당 근로시간을 32시간으로 줄일 것이라고 발표

2019년 9월 23일 열린 영국 노동당 연례 전당대회에서 존 맥도넬(John McDonnell) 예비내각 재무장관(Shadow chancellor)이 다음 노동당 정부는 향후 10년 이내에 주당 근로시간을 32시간으로 줄일 것이라고 발표했다.¹⁾ 그는 1980년대 이후 생산성 향상이 근로시간 감소로 이어지지 못하면서 영국 노동자가 유럽에서 가장 오래 일하게 되었다면서,²⁾ 이를 바로잡아야 한다고 주장했다. 또한 주당 근로시간 감소에도 임금은 감소하지 않을 것이라고 강조했다.

한편 인디펜던트지 등에 따르면 노동당이 법정 주당 근로시간 상한선을 낮출 계획은 아닌 것으로 보인다.³⁾ 최근 존 맥도넬이 로버트 스킨델스키(Lord Skidelsky)에게 의뢰한 보고서에서 1998년 프랑스와 같은 법정 상한선 조정이 현실적이지도, 바람직하지도 않다는 결론이 나왔기 때문이다. 대신 존 맥도넬은 단체교섭 항목에 근로시간을 포함

하도록 법으로 정함으로써, 근로자와 사용자가 함께 근로시간 단축을 위한 최선의 방법을 찾도록 하겠다고 말했다. 또한 근로시간위원회(Working Time Commission)를 설립하여 현재 연 28일인 법정 유급휴가를 최대한 빨리, 그리고 실업 증가 없이 늘릴 수 있는 방안을 정부에 제안하도록 할 것이라고 밝혔다.

이와 같은 노동당의 발표에 대한 평가는 각계의 입장에 따라 엇갈리는 모습이다. 프란시스 오그래디(Frances O'Grady) 영국노총(TUC) 사무총장은 “근로자가 기술발전의 혜택을 누려야 할 때”라며 환영했다. 반면 캐롤린 페러번(Carolyn Fairbairn) 영국산업연맹(CBI) 사무총장은 “기존과 같은 임금을 받는 주 4일 근무를 누가 마다하겠는가”라고 반문하면서, “그러나 생산성 증가가 동반되지 않으면 많은 사업체들이 손실을 입게 될 것”이라고 비판했다.

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

2) Eurostat에 따르면, 2018년 기준 영국의 주당 평균 근로시간은 42.5시간으로 EU 평균인 41.2시간보다 높다.

3) 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>



영국: 싱크탱크, 최소 1백만 명 이상의 근로자가 법정 유급휴가를 보장받지 못하고 있다고 주장

영국의 싱크탱크 레졸루션 파운데이션(Resolution Foundation)이 최근 보고서에서 통계청(ONS) 자료를 분석한 바에 따르면, 영국 내 근로자 20명 중 한 명은 법으로 보장된 유급휴가에 임금을 전혀 지급받지 못하고 있는 것으로 나타났다.¹⁾ 현재 영국의 전체 노동인구는 3,200만 명으로 역대 최고를 기록하고 있는데, 여기서 자영업자를 제외하더라도, 최소 1백만 명 이상이 부당하게 권리를 침해받고 있다는 것이다. 또한 노동연금부(DWP)의 자료를 바탕으로 한 분석에서는 10%의 근로자가 법정 급여명세서(payslip)를 받지 못한 것으로 나타났는데, 이 경우 근로자가 스스로 정당한 임금, 연금 및 휴가수당 등을 받고 있는지 확인하기 어렵다고 보고서는 덧붙였다.

한편 이와 같은 부당한 권리 침해는 직장생활의

시작 및 끝 시기에 발생하는 경우가 많은 것으로 나타났다. 25세 미만 및 65세 이상 근로자 대부분이 급여명세서를 받지 못하고 있었다. 그리고 유급휴가가 없다고 응답한 비율이 65세 이상에서 약 17%에 달했고, 25세 미만에서도 11% 이상이었다. 업종별로는 호텔 및 요식업에서 유급휴가를 보장하지 않는 경우가 가장 많았다.

보고서는 근로자가 권리 침해를 인지하지 못하거나 인지하더라도 이를 밝히기 꺼려할 가능성 등 자료의 한계를 감안한다면, 실제 위반 사례는 훨씬 더 많을 것이라고 예상했다. 또한 정부가 관리감독 수행에 있어 위반 가능성이 높은 회사 및 직장에 집중해야 하며, 이 기능 수행을 위한 단일기구 설립 계획²⁾도 서둘러야 한다고 강조했다.

1) The Guardian(2019.9.16), "More than 1m UK workers denied legal holiday pay-analysis", <https://www.theguardian.com/business/2019/sep/16/more-than-1m-uk-workers-denied-legal-holiday-pay-analysis>

2) 2019년 7월 16일 영국 정부는 최저임금 및 유급휴가 집행, 노동착취 단속 등을 수행하는 단일기구를 설립하겠다는 계획을 발표했다.

프랑스: 노동부, 개인 직업교육을 혁신할 새로운 '앱' 도입

노동부는 향후 개인 직업교육 계정에서 향후 모바일 응용 프로그램을 사용할 수 있도록 하는 이용 약관을 마무리했으며 2019년 12월 1일부터 관련

앱을 통해 서비스를 제공할 예정이다.¹⁾ 현재 세금, 주택보조(la CAF), 사회보장(la Sécurité sociale) 혹은 실업교육(Pôle emploi) 등과 관련된 모바일 앱

이 이미 존재하지만 노동부는 보다 더 야심차게 자신의 개인 직업교육 계정(CPF)을 다운로드할 수 있는 앱인 ‘내 직업훈련 계좌(moncompteformation)’ 서비스 제공을 준비 중이다. 이 앱은 온라인 콘텐츠 스트리밍 서비스를 제공하는 넷플릭스(Netflix)의 추천 시스템이나 데이팅 앱인 틴더(Tinder)와 유사한 매칭툴의 기능을 제공하게 된다.

노동부 장관 뮈리엘 페니코(Muriel Penicaud)의 측근은 “이미 3,300만 개의 계정이 등록되어 있으며, 사회보장 번호를 입력하면 모든 정보를 나타낼 수 있습니다”라고 말했고, 앱 개발을 담당한 예금공탁기금(Caisse des Dépôts)은 “공공서비스 분야에서 이 앱은 선도적인 서비스를 제공하게 될 것 입니다. 우리는 직업훈련에 있어 에어비앤비나 부킹닷컴 같은 플랫폼을 만들었습니다”라고 설명했다.

여타 다른 앱과 마찬가지로 사용자는 유로화로 결제할 수 있으며, 받고 싶은 교육을 찾고, 교육을 완료하면 등록 및 평가를 한다. 그러나 이 앱의 한 가지 특징은 사용자에게 보다 높은 자유도가 부여된다는 것이다. 검색 결과에는 교육기관의 마케팅 또는 재정적 노력보다는 사용자의 교육목적이 우선적으로 반영된다. 검색 분류에 따라 앱은 교육의 관련성에 따른 순위를 보여준다. ‘내 직업훈련 계좌(moncompteformation)’를 통해 매년 1백만 건의 교육기록이 관리될 것이며, 넷플릭스와 같이 유사한 이력을 가진 사람들에 의해 선택된 교육이나, 최고의 성과를 거둔 훈련 등을 추천하는 서비스를 제공하게 될 것이다.

1) Les Echos(2019.9.20), “«moncompteformation», une «appli» inspirée des géants de la tech”, <https://www.lesechos.fr/economie-france/social/moncompteformation-une-appli-inspiree-des-geants-de-la-tech-1133279>; Les Echos(2019.9.20), “Compte personnel de formation : une nouvelle «appli» qui va révolutionner les pratiques”, <https://www.lesechos.fr/economie-france/social/compte-personnel-de-formation-une-nouvelle-appli-qui-va-revolutionner-les-pratiques-1133274>

프랑스 : 성평등 근로지표 공시제 의무 적용 확대

2019년 3월 1일 이후, 근로자 1,000명 이상 사업장에 일괄적으로 적용되었던 성평등 근로지표 공시 의무가 2019년 9월 1일부터 250~1,000명 사업장에까지 확대 적용되었다.¹⁾ 이 지표는 급여, 임금

인상, 승진, 출산휴가수당 지급 등 여러 가지 기준을 결합하여 산출된다. 법안이 확대 적용됨에 따라 많은 변화가 있을 것으로 예상된다. 2019년 3월 1일에 시작된 첫 번째 단계에 참여대상인 고용주는



총 1,259명이며, 9월 1일부터 약 5,800개의 새로운 회사가 참여대상에 추가되고, 2020년 3월 1일로 예정된 세 번째 단계에는 의무 적용대상이 50인 이상 249인 이하 사업장으로 확대될 예정이다. 하지만 실제로 얼마나 많은 기업들이 참여했는지에 대해서는 노동부가 여전히 조사를 진행하고 있다. 지금까지 알려진 수치는 긍정적이지만은 않다. 마감일 한 달여 전인 7월 말까지 10%의 중기업만이 지표를 공시했다. 대기업의 경우에도 마감일인 3월 1일까지 지표를 공시한 기업은 50%에 불과했다. 제도와 관련해서 노동법전에 명시된 바에 따르면 9월 1일까지 지표가 공시되어야 하지만, 실상은 그렇지 않다. 공시 불이행에 대한 제제가 이루어지기 전에,

올바른 제도 이행에 대한 교육이 다시 실시될 것이다. 100개의 대기업이 여전히 지표를 공시하지 않았으나, 7월 말에야 불이행에 따른 제제에 대한 공식 통지문이 발표되었고, 공식 통지문 발표 한 달 이후에나 노동감독관이 불이행 기업들에 제제를 할 수 있게 된다.

이 제도 도입은 직업적 미래법(loi avenir professionnel)과 관련되어 시행되는 것으로, 지표 수치가 100점 만점에 75점 미만인 경우 개선계획을 수립하여 이행하거나 총급여의 1%에 해당하는 벌금을 내야 한다. 노동부에 따르면 7월 말 기준으로 1,000인 이상 사업장 10개 중 1개가 기준 미달이었으며, 전체 평균 점수는 100점 만점에 83점이었다.

1) Les Echos(2019.9.2), "Egalité femmes-hommes : les obligations étendues aux entreprises de plus de 250 salariés", <https://www.lesechos.fr/economie-france/social/egalite-femmes-hommes-les-obligations-etendues-aux-entreprises-de-plus-de-250-salaries-1128355>

핀란드 : 기본소득정책 설문조사 결과

핀란드의 싱크탱크인 핀란드 기업정책포럼(Elinkeinoelämän valtuuskunta: EVA)은 핀란드 거주자 2천여 명을 대상으로 기본소득정책 및 복지제도에 대해 설문조사(Farewell to Basic Income)¹⁾를 실시했다. EVA의 설문조사는 2018년 가을 실시되었고 이때는 핀란드 정부가 실시한 2년간의 기본소득실험의 종료일로부터 몇 달 전이었다.

설문조사 참여자 중 60%가량은 핀란드 정부의

기본소득정책을 지지하지 않는다고 밝혔다. 반대로 응답자 중 1/3은 핀란드 정부가 전 국민을 대상으로 한 기본소득정책을 실시해야 한다고 응답하였다.

이번 설문조사에 참여한 응답자 중 67%는 기본소득정책의 혜택을 받는 이들 중에 기본소득을 반드시 필요로 하지 않는 이들도 있다고 생각하는 것으로 나타났다.

비슷한 맥락에서 기본소득정책에 반대해왔던 이

들은 기본소득 혹은 사회보장제도의 혜택을 받는 이들에게 반드시 특정한 이유(예: 실업, 저소득, 학업 등)가 있어야 한다고 주장해왔다.

핀란드의 사회보험청(Kela)은 2천 명의 실업자들을 대상으로 매달 560유로(한화 약 70만 원)를 기

본소득으로 제공하는 실험을 실시했다. 최근 실험이 끝난 후 핀란드 정부는 참가자들의 행복감은 높아졌으나 고용률에는 큰 영향을 주지 못했다는 평가를 내렸다.²⁾

- 1) Elinkeinoelämän valtuuskunta, <https://www.eva.fi/blog/2019/09/09/suomalaisten-mielesta-sosiaaliturvan-pitaa-perustua-tarpeeseen/>
- 2) Yle(2019.9.9), "Poll: Most Finnish residents opposed to universal basic income", https://yle.fi/uutiset/osasto/news/poll_most_finnish_residents_opposed_to_universal_basic_income/10961936

베트남 : 국제노동기구(ILO) 협약 제88호 및 제159호 가입 공표

지난 2019년 9월 13일 베트남 노동보훈사회부는 국제노동기구(ILO)와 공동으로 베트남의 ILO 제88호 직업안정기관의 구성에 관한 협약 및 제159호 장애인 직업재활 및 고용 협약 가입의 공표식을 가졌다. 베트남은 2019년 1월 23일 ILO 제88호 협약에 가입하였고 효력 발효는 2020년 1월 23일부터이며, 2019년 3월 25일에는 제159호 협약을 가입하였고 효력 발효는 2020년 3월 25일부터이다. 이날 ILO 이창희 베트남 사무소장은 ILO 제88호 협약의 목표는 노동의 공급과 수요를 연결하고 사용자가 잠재적 근로자를 더욱 안정적으로 찾을 수 있도록 하는 것으로 협약이 발표되면 사람들이 보다 수월하게 일자리 기회를 찾을 수 있기 때문에 베트남 인적자원의 개발과 효율적인 사용을 장

려할 수 있을 것이라 밝혔다. 그리고 베트남의 ILO 제159협약 가입 역시 노동시장의 제도와 정책의 수준을 끌어올리는 데 지속적으로 기여할 것이며 장애인을 포함한 소외계층의 권리를 보장할 것이라고 덧붙였다. 특히 이 두 협약 가입은 베트남 정부의 노동 분야에서의 발전과 성장에 대한 강한 의지를 나타낸 것이라 평가하였다. 이어 노동보훈사회부의 응웬 티 하(Nguyễn Thị Hà) 차관은 베트남이 세계경제 통합이라는 기조에 적극 동참하며 그동안 합의한 국제노동협약을 성실히 이행할 것이라 밝혔다. 또한 노동시장에서 경쟁력을 갖추고 지속 가능한 개발을 추진하기 위해 계속적으로 ILO 협약을 비롯한 국제노동협약을 비준할 것이라 말했다.¹⁾



1) 베트남 노동보훈사회부 기관지 바오전신(2019.9.13), “Công bố việc gia nhập Công ước số 88 và Công ước số 159 của ILO”, <http://baodansinh.vn/cong-bo-viec-gia-nhap-cong-uoc-so-88-va-cong-uoc-so-159-cua-ilo-20190913145516786.htm>

베트남 : 노동생산성의 지속적인 향상에도 불구하고 여전히 많은 과제 남아

베트남은 아세안(ASEAN) 국가 중 노동생산성이 가장 크게 향상되어 왔지만 노동생산성 자체가 매우 낮은 편이고 구조적으로도 여러 문제점을 가지고 있다. 베트남 한림원 응웬 까인 또한(Nguyen Canh Toan) 박사에 따르면, 베트남의 노동생산성은 최근 꾸준히 향상되어 왔는데, 2018년 경제성장률은 7.08%를 달성하였고 1인당 노동생산성은 약 USD 4,521로 이것은 전년인 2017년과 대비하여 약 6% 정도 향상된 것이다. 베트남의 2016~2018년의 평균 노동생산성은 5.77%로 2011~2015년의 평균 노동생산성 4.35%보다 높았다. 또한 구매력기준(PPP), 2011~2018년 베트남의 노동생산성 평균 향상률은 4.8%(년)로 싱가포르 1.4%(년), 말레이시아 2%(년), 태국 3.2%(년), 인도네시아 3.6%(년), 필리핀 4.4%(년)보다 높은 향상률을 보

였다. 그러나 절대적 기준으로 보면 2018년 싱가포르의 노동생산성은 1인당 USD 11,142로 베트남은 싱가포르 노동생산성의 7.3%, 말레이시아의 37%, 말레이시아의 44.8%, 인도네시아의 55.9%에 불과한 것으로 나타났다. 또한 박사는 이러한 원인으로 농림수산업에 전체 노동력의 약 42%가 종사하고 있지만 농림수산업의 GDP 기여율은 16%에 그치며 과학기술 수준은 발전하고 있지만 경쟁력은 세계 77위, 혁신 성장률은 82위에 머무르고 있는 현 상황과 노동인구 대비 고급인력, 특히 첨단과학기술 등의 인력 부족, 후진적 기업지배구조, 외국인직접투자 기업의 활발한 투자에 비해 저조한 국내 영향력 이전 등을 들며 4.0 산업시대의 중요성을 인식한 효과적이고 급진적인 정책이 필요한 시점이라 강조했다.¹⁾

1) 베트남 노동보훈사회부 기관지 바오전신(2019.9.6), “Năng suất lao động tăng, nhưng còn nhiều thách thức”, <http://baodansinh.vn/nang-suat-lao-dong-tang-nhung-con-nhieu-thach-thuc-20190906100314682.htm>

중국 : 「토지관리법」 개정으로 농촌의 토지 거래 더 쉬워져

2019년 8월 26일 전국인민대표대회 상무위원회는 「토지관리법」 개정을 결정했다. 중국 정부는 이번 개정을 통해 농촌의 집단소유 토지가 시장에 진입하는 데에 있어 법적 장벽을 제거했고, 이로써 도시와 농촌의 통합 개발을 위한 장애물을 없앴다고 설명했다.

기존의 토지관리법 제43조는 ‘모든 집단과 개인은 건설과 관련한 토지가 필요할 때 반드시 법에 의거해 국유토지 사용을 신청해야 한다’고 규정하고 있었는데 이 규정을 이번에 삭제한 것이다. 이에 따라 기존에는 시장에서 국유토지만 건설용지로서 거래될 수 있었는데, 이 규정이 삭제되면서 집단소유 토지도 건설용지로서 거래될 수 있게 되었다.¹⁾

집단소유 토지는 집단 경제조직 구성원의 2/3 이상이 동의한 경우에 매도나 임대 등과 같은 방식으로 농촌 집단 경제조직 이외의 집단과 개인이 직접 사용하도록 거래할 수 있으며, 토지를 취득한 집단과 개인은 양도나 교환, 저당과 같은 방식으로 토지를 다시 한 번 이전할 수 있게 되었다. 이러한 토지

거래는 사회주의 체제에서는 매우 민감한 문제이기 때문에 토지 징수와 거래는 ‘공공이익’ 분야에만 한정해 왔다. 하지만 문제는 헌법과 기존의 토지관리법상의 ‘공공이익’에 대해 지금까지는 명확한 법률 규정이 없었다는 것인데, 이번에 처음으로 토지 징수에 대한 공공이익을 다음과 같이 6가지로 명확하게 규정했다. 군사 외교, 정부가 실시하는 기초 시설 건설, 공익사업, 노후주거 개선사업, 공공임대주택, 광역개발 건설 등이 그에 포함된다. 토지가 시장에서 거래될 때에는 반드시 원래의 계획에 부합해야 하고, 이 계획은 공업이나 상업 등과 같은 사업적 용도로만 가능하다. 그리고 토지를 취득한 후에도 원래의 토지 사용 용도 이외로는 사용할 수 없도록 제한된다.

만약 농민이 기존의 주택지에서 이전하기를 원하지 않는다면 지방정부는 강제퇴거를 집행할 수 없고 반드시 농민 본인의 의사와 유상 보상의 기초 위에서 사업을 진행할 것이라고 정부는 강조했다.

1) 搜狐网(2019.8.28), 「《土地管理法》修正案正式通过! 农村集体土地可直接入市」, http://www.sohu.com/a/336973481_120121266



중국 : 20여 년간 중국 사기업 수 약 31배 증가

중국 국가통계국의 발표에 따르면, 1996년부터 2017년까지 약 20여 년간 중국 사기업의 수는 약 31배 증가해 현재 1,400만여 개에 이른다.

1996년 중국에는 262만 8천 개의 기업이 있었는데, 2017년에는 기업 수가 1,809만 8천 개로 증가했다. 이는 약 5.9배 증가한 것으로 연평균 9.6% 증가한 것이다. 그리고 법인의 비중은 59.7%에서 82.2%까지 증가했다. 2012년 중국공산당 제18차 전국대표대회에서 상업 시스템이 전면적으로 개혁되고 시장진입 시스템과 비즈니스 환경을 최적화함으로써 기업 수가 폭발적으로 증가하기 시작했다. 기업 수는 2012년 828만 7천 개에서 2017년 1,809만 8천 개로 증가해, 5년 간 연평균 16.9% 증가율을 보였다.¹⁾

이와 동시에 정부기관과 사업 단위(정부가 운영하는 비영리기구) 비중은 정부 기구 개혁에 따라 현

저히 줄어들었다. 정부기관은 1996년 28만 1천 개에서 2017년에는 25만 5천 개로 줄어들어 9.0% 감소했다. 동시에 사업 단위의 경우 비록 수적으로는 다소 증가했으나 기업 수가 더 빠르게 증가하면서 비중은 줄어들었다. 법인 중 정부기관과 사업 단위가 차지한 비중은 1996년 20.2%에서 2017년 4.9%로 하락했다.

국유기업은 1996년 44만 2천 개에서 2017년 13만 3천 개로 줄어들었다. 비록 국유기업의 수는 상당히 줄어들었지만, 중국에서는 국가 경제발전의 중추로서의 국유기업의 지위는 바뀌지 않았다고 주장하고 있다. 반대로 사기업은 1996년 44만 3천 개에서 2017년 1,436만 9천 개로 31.4배 증가했다. 사기업은 연평균 18.0% 증가해 전체 기업 중에서 사기업의 비중은 16.9%에서 79.4%로 증가했다.

1) 凤凰网(2019.8.27), 「国家统计局:1996至2017年间中国私营企业数量增长逾31倍」, http://cq.ifeng.com/a/20190827/7707871_0.shtml

중국 : 성별 격차 현황

세계경제포럼은 2018년 12월 17일 ‘2018년 세계성별 격차보고서(The Global Gender Gap Report 2018)’를 발표했다. 이 보고서는 경제, 교육, 건강, 정치 등 네 가지 주요 영역을 중심으로 여

성과 남성의 상대적인 격차를 측정하는 것을 목표로 하고 있다. 이 보고서에 따르면 중국의 2018년 순위는 2017년의 100위보다 세 단계 떨어진 103위로 기록됐다. 참고로 아이슬란드, 노르웨이, 스웨

덴이 1~3위를 기록했고, 한국은 115위에 올랐다.

중국은 '경제활동 참여와 기회' 분야에서 86위에 올랐는데 구체적으로 살펴보면, 여성의 '경제활동 참가율'은 남성 대비 0.83으로 64위에 올랐고 유사 노동에 대한 임금은 남성의 64%로 74위에 올랐다. 여성의 예상 근로소득은 남성의 62%로 73위에 올랐고 고위직 및 관리자 비율은 남성 대비 0.20으로 122위에 올랐다. 다만 여성의 전문직 기술 노동자 비율은 남성 대비 1.07로 여성 비중이 더 높아 1위에 올랐다.

교육 분야에서는 전반적으로 111위에 올랐는데, 이 중 여성의 문맹률이 남성 대비 0.95로 94위에 올랐다. 그리고 여성의 중등교육 진학 비율은 남성 대비 0.89로 130위였지만 고등교육 진학 비율은 남성 대비 1.21로 여성이 남성보다 월등히 높아 1위에 올랐다.

'건강과 생존' 분야에서는 149위에 올랐고, 이 중 여아의 출생률은 남아 대비 0.87에 불과해 149위에 올랐다. 기대 건강수명은 여성의 경우 69.3세, 남성의 경우 68.0세로 여성이 더 높았다.

정치적 영향력 분야에서는 전반적으로 78위에 올랐는데 구체적으로는, 의회 내 여성 비율은 33%로 세계 59위에 올랐고, 여성 장관직 비율은 11%에 불과해 113위에 그쳤다.

세계경제포럼은 2006년부터 이 보고서를 발표해 왔는데, 중국은 2006년에 비해 2018년 성별 격차 지수와 순위가 상당히 하락했다. 전반적으로는 2006년 63위에서 2018년 103위로 하락했고, 경제 분야에서는 53위에서 86위로, 교육 분야에서는 78위에서 111위로, 건강 분야에서는 114위에서 149위로, 마지막으로 정치 분야에서는 52위에서 78위로 하락했다.¹⁾

1) 세계경제포럼(WORLD ECONOMIC FORUM) 홈페이지, <https://www.weforum.org/reports/the-global-gender-gap-report-2018>

호주 : 정부, 노사관계제도 개혁 방안 마련에 본격적으로 착수

호주 정부가 대대적인 노사관계제도 개혁 방안을 마련 중에 있다. 호주 법무부(Attorney-General's Department)는 2019년 9월 18일, 제도 개혁의 일환으로 두 가지 세부 정책방안을 공식문서를 통해 발표하였다.¹⁾

첫째 방안은 '근로자 임금 및 권리 보호 장치 확대: 급여 미지급 행위에 대한 처벌 강화'로 최근 호

주에서 크게 문제시되고 있는 고용주의 임금착취(wage theft)에 대해 강력하게 형사처벌하는 정책이 핵심이다.²⁾

둘째 방안은 '고용창출을 위한 주요 건설 분야(인프라, 자원 및 에너지) 기업협약(Enterprise bargaining) 유효 기간 연장'이다. 호주에서는 신규 건설 프로젝트에 착수하기에 앞서 노사 간에 임금



이나 근로조건에 관하여 기업협약을 체결한다. 이렇게 체결된 기업 협약은 최대 4년까지 유효하다. 그러나 문제는 해당 프로젝트가 4년 이상 지속될 경우에 발생한다. 새로운 기업협약을 체결해야 하는 등 상당한 비용이 소요되기 때문에 호주 정부는 기업협약 유효기간을 연장하여 고용 불안정성을 해결하고자 한다.

이 두 가지 방안은 시작에 불과하다. 정부는 앞으로 임시직 고용제도, 중소기업 부당해고심사제도,

기업협약 연관제도 등 노사관계와 관련한 제도를 개혁하는 방안을 담은 문서들을 차례로 공개할 예정이다.³⁾

현 집권 여당이 노동당이 아닌 자유당인 만큼, 개혁 방향에 관심이 집중되고 있다. 이에 대해 정부는 근로자 권리보장 다음으로 가장 중요한 세 가지 고려사항은 ① 일자리 창출 및 임금 상승, ② 생산성 향상, 및 ③ 경제성장 촉진이라고 밝혔다.⁴⁾

- 1) 호주 정부는 새로운 정책을 수립하기에 앞서 해당 정책과 관련한 토론문서(discussion paper)를 발간한다. 이 문서는 정책도입 배경 및 향후 방향에 관한 정보를 간략하게 제공하여 국민들의 의견을 수렴하기 위한 목적으로 작성된다.
- 2) Australian Government, Improving protections of employees' wages and entitlements: strengthening penalties for non-compliance, <https://www.ag.gov.au/Consultations/Documents/industrial-relations/strengthening-penalties-for-non-compliance-discussion-paper.pdf>
- 3) The Canberra Times(2019.9.20), "Morrison government solid on industrial relations reform", <https://www.canberratimes.com.au/story/6397887/morrison-government-solid-on-industrial-relations-reform/>
- 4) Australian Government, Attracting major infrastructure, resources and energy projects to increase employment - Project life greenfields agreements, <https://www.ag.gov.au/Consultations/Documents/industrial-relations/project-life-greenfields-agreements-discussion-paper.pdf>

호주 : 중소기업 사업주 절반가량, 연 사업 소득이 최저임금 미만 수준

호주 중소기업 및 가족기업 옴부즈맨(The Australian Small Business and Family Enterprise Ombudsman)에서 발간하는 중소기업 통계 보고서(Small Business Counts report 2019)¹⁾에 따르면, 호주 내 중소기업 사업주 절반가량이 최저임금 보다 낮은 수준의 소득을 벌고 있는 것으로 나타났

다.²⁾ 이는 호주 국세청(Australian Tax Office)에서 제공하는 2016년 소득세 환급 내역 데이터를 기반으로 작성되었으며, 분석 결과, 49%의 중소기업의 연간 순소득이 0에서 25,000호주달러(한화 약 2,033만 원)이다.

이에 대해 중소기업 및 가족기업 옴부즈맨 대표

케이트 카르넬은 지난 중소기업 소상공인 단체협의회(Council of Small Business Organisations of Australia National Small Business Summit)에서 중소기업 사업 실태에 대한 우려를 표명했다. 그러나 국세청장 크리스 조르단은 중소기업 등록 업체들 중에 부수입을 목적으로 한 우버 기사나 소규모 가게들이 포함되어 있다며, 이 통계치를 중소기업 사업주들이 경제적으로 곤란한 상황에 처해 있다고

해석해서는 안 된다고 주장했다. 그러나 옴부즈맨 대표 케이트 카르넬은 파트타임으로 운영하는 소규모 사업들이 실제로 가게 주 소득원인데도 불구하고 그 중요성이 평가절하가 되는 경우가 많으며 이 통계치를 과소평가해서는 안 된다고 주장했다.

이 밖에도 해당 보고서는 많은 중소기업들이 거래처에서 비용을 늦게 지불하는 문제 때문에 재정적으로 어려움을 겪고 있다고 밝혔다.

- 1) Australian Small Business and Family Enterprise Ombudsman, Small Business Counts report(2019), <https://www.asbfeo.gov.au/resources/small-business-counts>
- 2) The Sydney Morning Herald(2019.8.30), "Half of small business owners earn less than minimum wage, report finds", <https://www.smh.com.au/business/small-business/half-of-small-business-owners-earn-less-than-minimum-wage-report-finds-20190830-p52me8.html>

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>