



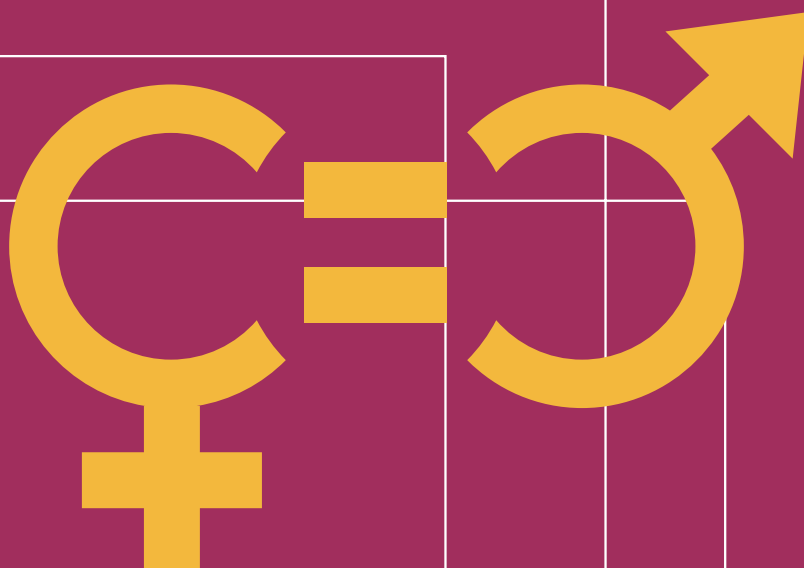
International
Labour
Organization

성별 임금격차 해소 : 노동조합의 역할

Closing the Gender Pay Gap: What Role for Trade Unions?

국제노동기구 노동자활동지원국(ILO ACTRAV) 조사보고서
ILO ACTRAV Working Paper

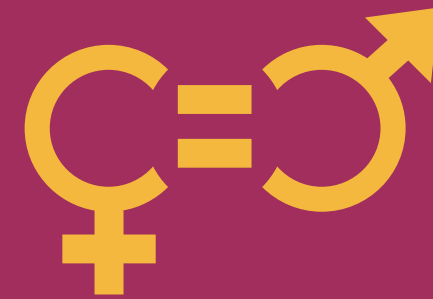
Jill Rubery & Mathew Johnson



노동자활동지원국(ACTRAV)

성별 임금격차 해소 노동조합의 역할

Jill Rubery & Mathew Johnson



성별 임금격차 해소: 노동조합의 역할 국제노동기구 노동자활동지원국(ILO ACTRAV) 조사보고서

978-92-2-133301-2(웹 PDF)
국제노동기구 노동자활동지원국(ILO ACTRAV)

Copyright© International Labour Organization 2019
초판 발행: 2019년

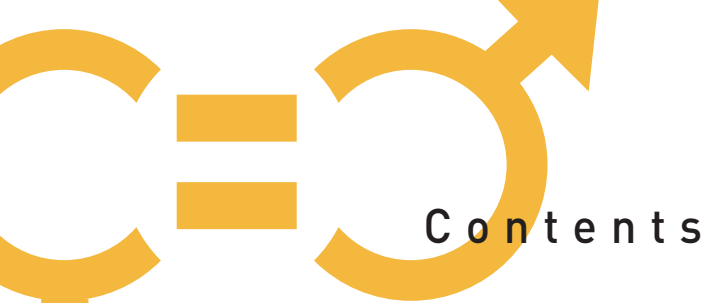
ILO사무국의 출판물은 세계저작권협약(Universal Copyright Convention)의 제2부속의정서에 따라 저작권을 보호받는다. 그럼에도 불구하고 출처를 표기하는 조건으로 간략히 발췌하는 것은 허가없이 가능하다. 복제 또는 번역을 위해서는 ILO 사무국 출판부(ILO Publications <Rights and Licensing>, 스위스 제네바 22 CH-1211 소재)로 신청하거나 이메일(rights@ilo.org)로 신청해야 한다. ILO사무국은 이러한 신청을 환영한다.

복제권 단체에 등록된 도서관, 기관, 기타 사용자는 이러한 목적으로 발급된 라이선스에 따라 복제할 수 있다. 해당 국가의 복제권 단체는 www.ifro.org를 참조.

ILO 출판물에 사용되는 지명은 UN의 관행을 따른 것이며, 출판물에 사용된 자료의 제시는 특정 국가, 지역, 영토 또는 그 당국의 법적 지위나 국경의 경계에 대한 ILO사무국의 그 어떤 견해도 나타내지 않는다. 서명기사, 연구 및 기타 기고문에 표명된 의견에 대한 책임은 온전히 저자에게 있으며, 이를 출판하는 것이 해당 의견에 대한 ILO사무국의 지지를 의미하지 않는다. 회사명, 상업적 제품 및 프로세스에 대한 언급이 이에 대한 ILO사무국의 지지를 의미하지 않으며, 특정 회사, 상업적 제품 또는 프로세스에 대한 비언급이 이에 대한 사무국의 불승인으로 해석되지 않는다.

ILO 출판물 및 디지털 생산물에 대한 정보는 www.ilo.org/publns에서 찾을 수 있다.

본 출판물은 ILO 문서 및 출판물 생산, 인쇄, 배포국(PRODOC)에 의해 제작되었다.
(그래픽 및 조판 디자인, 원고작업, 교열, 레이아웃 및 구성, 감수, 인쇄, 전자출판 및 배포)
PRODOC는 친환경적이고 사회적으로 책임있는 방식으로 관리된 산림에서 나온 종이를 사용하기 위해 노력한다.
코드: MAS-REP



Contents

- 05 **번역서를 펴내며**
- 06 **서문**
- 07 **개요**
- 09 **감사의 말**

- 10 **1. 서론**
- 12 **2. 노동조합과 성별 임금격차: 최근의 논쟁에 대한 검토**
- 12 2.1. 제도적 임금결정과 불평등
- 15 2.2. 제도적 임금결정과 성별 임금평등

- 18 **3. 성별 임금격차 해소를 위한 노동조합의 액션 프레임워크**
- 18 3.1. 포용적 노동시장과 성평등: 이중 전략
- 22 3.2. 다양한 차원에서 수행될 수 있는 노동조합 액션

- 25 **4. 프레임워크 적용: 포용적 노동시장과 성별 임금평등**
- 25 4.1. 국제공급망 내 여성 보호
- 25 다차원적 노동조합 액션
- 25 국제공급망 내 여성노동자 임금개선 메커니즘으로서의 GFA
- 27 국가노동기준과 GFAs
- 27 성평등을 위한 지역 조직화 및 교섭 역량 개발
- 28 결론
- 29 4.2. 공공부문의 성별 임금평등 조치
- 29 공공부문의 상대적 임금 개선
- 30 내부적 임금격차 해소
- 32 책임 있는 조달(Procurement) 장려
- 32 결론
- 32 4.3. 최저임금(Wage Floor) 확대 및 인상: 가사노동자 사례
- 32 가사노동자의 당면 과제
- 33 법적 보호를 통한 저임금 및 배제문제 해결
- 35 가사노동자 조직화 및 단체교섭
- 36 결론

- 37 **5. 결론**

- 39 **참고문헌**

번역서를 펴내며

한국의 성별 임금 격차가 OECD 최고 수준이라는 것은 이제 많은 사람이 너무나 잘 인지하고 있는 사실입니다. 현재 한국의 성별 임금 격차는 37.1%로 OECD 회원국 중 격차가 가장 큰 것으로 나타났습니다. 노동시장으로 진입하는 여성의 숫자는 점점 늘어나고 있지만 일·가정 양립의 이중고로 경력단절을 겪는 대다수의 여성이 다시 저임금 비정규직으로 유입되면서 성별 임금 격차는 더욱 심화되고 있습니다. 성별 임금격차는 ‘채용-업무배치-휴직-경력단절-승진-해고’ 즉 입사에서 퇴사까지 발생하는 차별들이 복합적으로 작용해 빚어낸 현상입니다. 따라서 이 문제를 해결하기 위해서는 전체 노동생애에 걸친 차별을 해소해야 하며, 이는 포용적이고 평등한 노동시장에서만 실현될 수 있습니다. 이와 관련해 ILO 노동자활동지원국(ACTRAV)에서는 포용적인 노동시장을 발전시키고 성별 임금평등을 촉진하기 위해 노동조합이 수행해야 할 역할을 조명한 조사보고서를 발간하였습니다. 이 보고서는 여성의 대표성이 더 높은 공공부문의 성평등 촉진을 위한 노동조합의 액션, 여성집중 일자리의 아웃소싱을 줄이기 위한 방안, 가사노동자 등 법적 사각지대에 있는 여성노동자의 임금을 개선하기 위한 최저임금 인상 등을 폭넓게 다루고 있습니다. 이러한 액션과 제도개선 노력은 한국의 노동조합이 성별 임금 불평등을 해소하기 위한 방안을 마련하는 데도 중요한 시사점을 제공해 줄 것입니다. 이러한 취지에서 한국노총은 각급 노동조합이 향후 성평등 정책을 수립하는 데 도움이 될 수 있도록 번역서를 출판하게 되었습니다. 아무쪼록 이 번역서가 성별 임금 불평등을 시정하고 궁극적으로 성평등을 실현하는 데 기여할 수 있기를 바랍니다. 끝으로 이 조사보고서의 번역을 기꺼이 허락해 주신 ILO 노동자활동지원국 여러분께 진심으로 감사드립니다.

2020년 3월

한국노동조합총연맹
위원장 김동명

서문

전 세계적으로 정부, 국제기구, 노동조합, 사용자는 그 어느 때보다 성별 임금격차 해소의 필요성을 인정하고 지지하고 있다. 성별 임금격차 해소 목표는 국제노동기구(International Labour Organization, 이하 ILO) 헌장 및 ILO 협약 제100호(동등 보수 협약 - Equal Remuneration Convention)와 제111호(차별에 관한 협약 - Discrimination Convention)에 명시되어 있으며, 1998년 작업장의 권리와 기본원칙에 관한 ILO 선언(1998 Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work)에서 재확인되었고 여기에는 작업장에서의 전반적 차별 및 임금 차별 모두를 철폐하겠다는 의지가 담겨 있다. 2030 지속가능한 개발 목표(2030 Sustainable Development Goals), ILO 100주년 기념 일하는 여성 이니셔티브(ILO Women at Work Centenary Initiative), 유엔여성기구(UN Women), 경제협력개발기구(OECD), 유럽연합 집행위원회(European Commission), 국제통화기금(IMF), 최근에 설립된 동등보수 국제연대(Equal Pay International Coalition) 등 동일임금을 목표 중 하나로 채택하는 국제기구 및 이니셔티브가 늘어나고 있다. 성별 임금 불평등 문제 해결에 대한 중요성이 널리 인식되고 있음에도 불구하고 성별 임금격차 해소에 대한 진전은 느리게 나타나고 있다.

따라서 구체적인 성평등 정책이 요구되지만 이러한 정책은 평등한 대우와 포용적인 노동시장을 촉진하는 일반적인 정책환경 내에서만 효과적일 수 있다. 또한 이러한 정책은 성별 임금격차 해소를 위한 노동조합의 전략에도 반드시 반영되어야 한다. 전체 노동시장 및 사회에서의 성 불평등이라는 더 넓은 맥락에서 성별 임금격차가 다루어져야 하는데 여기에는 유급고용에 대한 여성의 접근성 제한, 여성 숙련 활용 부족, 불평등한 가사 분담, 저임금 및 취약한 고용(Vulnerable Employment)에 여성의 과잉 대표성 등이 포함된다.

노동시장에 존재하는 성별에 기반한 광범위한 차별적 요소 중 성별 임금격차는 전반적인 임금결정 시스템과 그에 따른 전체 임금 불평등과 임금구조 내 여성의 지위에 의해 확정된다. 그러므로 노동조합이 성별 임금격차 해소를 위해 취할 수 있는 액션은 전체적인 성차별을 목표로 삼는 것에서부터 포용적 임금결정제도 강화, 특정한 성별 임금평등 조치 추진, 의사결정에서 여성의 대표성 제고에 이르기까지 다양하다.

본 조사보고서는 성평등을 위한 임금결정에 있어 노동조합의 역할에 관한 글로벌 서베이 결과가 포함되어 있는 ILO 노동자활동지원국(ACTRAV)의 정책브리프 “성별 임금격차 해소: 노동조합의 역할(Closing the Gender Pay Gap: What Role for Trade Unions? (2019a))”에 인풋을 제공하였으며, 이 정책브리프의 보완자료로 개발되었다. 여기서는 동일가치노동 동일임금 원칙에 기초해 노동자조직이 효과적인 임금교섭에 참여하는 데 있어서의 주요 어려움과 기회를 다루고 있다.

본 조사보고서의 저자인 Jill Rubery 교수와 Mathew Johnson 교수는 전체 임금 불평등과 성별 임금 불평등 두 가지 모두와 관련해 노동조합이 다양한 정책 차원에서 무엇을 할 수 있고 또 하고 있는지를 조사한다. 본 보고서는 주로 임금결정과 동일임금을 담당하는 노조조합원을 대상으로 작성되었으나 선진국 및 개발도상국의 연구자, 정책 입안자, 기타 이해당사자에게도 적극 권장된다. 본 보고서는 동일임금 문제에 대한 ILO의 포괄적 접근법의 일환이며, “글로벌임금보고서 2018/19: 성별 임금격차 이면에는 무엇이 있는가(Global Wage Report 2018/19: What lies behind gender pay gaps)” 또는 국제 동일노동 동일임금 캠페인(Equal Pay International Campaign)과 같은 다른 조직 또는 부서의 작업을 보완한다.

본 조사보고서를 통해 통찰력을 얻고 노동조합 업무에서 큰 성공을 거두기를 기원한다.

ACTRAV 국장 **Maria Helena André**

개요

본 조사보고서는 성평등을 향한 진보의 상징 중 하나가 된 성별 임금격차 해소를 위해 노동조합이 수행하는 현재의 역할과 잠재적 역할을 고찰한다. 정부, 노동조합, 사용자가 성별 임금격차를 해소하기로 공개적으로 결의했을 뿐 아니라 ILO를 포함한 다양한 국제기구도 국제적으로 이 약속을 지지하고 있다. 특히 지속가능 발전을 위한 2030 어젠다(2030 Agenda for Sustainable Development(목표 8.5)) 내에서 동일가치노동 동일임금 원칙에 대한 약속을 진전시키기 위해 ILO, 유엔여성기구(UN Women), OECD의 주도로 동등보수 국제연대(Equal Pay International Coalition)가 설립되었다. 이러한 약속은 ILO 국제노동기준(International Labour Standards)의 지지를 받고 있으며, ILO 협약 제100호 동등보수 협약은 이를 가장 직접적으로 지원한다. 또한 노동의 세계에서 차별을 철폐하기 위한 노력에 초점을 맞추고 있는 1998년 작업장의 권리와 기본원칙에 관한 ILO 선언(ILO 1998 Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work) 역시 이를 지지한다.

그러나 전반적으로 진척 속도는 느린 상황이다. 성별 임금격차는 전반적인 임금결정시스템 외부에서 그리고 특정한 성별에 따라 임금을 결정하는 관행에서 발생한다고 주장하는 사람도 있을 것이다. 성별 임금격차를 해소하기 위해서는 국제기구, 정부, 사용자, 노동조합, 시민사회를 포함한 다양한 이해관계자의 액션이 필요하다. 본 조사보고서는 이 두가지 의제에 대하여 노동조합 단독으로 그리고 기타 행위자들과 연계하여 노동조합이 할 수 있는 역할과 현재 맡고 있는 특정한 역할을 살펴보는 것을 목적으로 한다. 여기서는 임금결정과 관련된 액션에만 초점을 맞추고 있지만 노동조합은 예를 들어 일-가정 정책, 성적 괴롭힘에 대한 보호조치나 성별 직무분리(Gender Segregation)를 변화시키기 위한 액션 등을 통해 보완적인 성평등 촉진정책 및 캠페인에도 참여하고 있다.

따라서 2장에서는 첫째, 전반적 임금평등에 미치는 영향의 측면에서, 둘째, 특정 성평등 조치의 측면에서 노동조합이 성평등에 기여하는 바에 대한 현재의 논쟁과 실증적 증거를 검토한다. 검토 결과, 노동조합과 집단적 임금결정은 전반적인 임금 불평등 감소에 기여한다는 것을 시사한다. 특정한 성평등 조치에 대한 증거는 더욱 혼재된 양상을 보이지만 그럼에도 불구하고 노동조합의 캠페인과 액션이 없었다면 성별 임금격차 해소에 대한 진전은 거의 없었을 것이다. 특히 전반적인 임금 불평등이 확대될 수 있는 상황에서는 더 많은 노력이 필요하며, 성평등 교섭이 완전히 만족스럽지 않고 성평등에 미치는 영향도 미미할 수 있다.

3장에서는 포용적 노동시장 및 성평등 촉진 방안을 위한 이중 프레임워크를 제안한다. 여기서 제시된 주요 주장은 성별 임금평등은 포용적이고 평등한 노동시장 내에서 실현될 가능성이 높다는 점이다. 예를 들어 여성집중 직종(Female-Dominated Occupation)이나 업종의 임금인상 정책, 성 인지적(Gender-Sensitive) 직무등급 설정 정책, 기업 차원의 성별 임금감사(Gender Pay Audits)에서 드러난 성별 임금격차의 해소를 위한 액션플랜 이행 정책 등을 통해 포용적 시장을 발전시키고 성별 임금평등을 추구하는 데 있어 노동조합과 집단적 규제(Collective Regulation)가 핵심적이다.

이 프레임워크에 추가되는 요소는 국제, 국가, 업종, 기업 차원의 액션이 어떻게 성별 임금격차 해소에 기여할 수 있는지를 고려하는 것이다. 또한 각 차원의 액션을 이행하기 위해 노동조합은 노조 구조 및 정책 내 성평등 촉진을 위한 내부적 액션을 취해야 한다.

4장에서는 여성의 임금 불평등을 축소하기 위한 노동조합의 역할을 살펴봄으로써 이 접근법의 잠재력을 세 가지 맥락에서 고찰한다. 첫 번째 사례를 통해 글로벌 공급망 내 여성의 지위향상 방안을 살펴본다. 국제기본협약(Global Framework Agreements)이 증가하고 여성집중 업종으로 확대됨에 따라 글로벌 이니셔티브가 점점 더 중요해지고 있지만 여성집중 업종의 임금기준을 업종 및 국가 차원에서 개선하고 이렇게 개선된 기준의 시행을 보장하기 위해서는 업종과 지역 차원의 노동조합 액션이 글로벌 차원의 액션을 지원해야 한다.

두 번째 사례는 남성보다 여성의 대표성이 더 높은 경향이 있는 공공부문의 액션을 살펴본다. 공공부문에서 취해지는 조치는 최근의 긴축정책으로 더욱 악화된 일부 국가에서 공공서비스 업무에 대한 장기간의 과소평가를 시정하기 위한 액션, 업종 전체에 걸쳐 성 인지적 직무평가 시스템을 개발하거나 성평등 감사의 후속조치를 통해 성평등을 촉진하기 위한 액션, 여성 집중 일자리의 아웃소싱을 줄이기 위하여 공공부문 아웃소싱에 사회적 조항을 삽입하기 위한 액션의 세 가지 유형으로 나뉜다.

세 번째로 가사노동자의 구체적인 사례를 들어 여성노동자의 임금향상 전략으로 최저임금의 확대 및 인상을 살펴본다. 여기서는 이전에는 제외되었던 계층에까지 임금보호를 확대하고 향상시킴으로써 보다 포용적인 노동시장을 개발하는 데 초점을 맞춘다. 국제적으로는 가사 노동자에 관한 ILO 기준과 협약에 대한 캠페인에서, 국내적으로는 법적 보호의 정당성 촉진과 실제적 법준수 보장에서 모든 차원에 걸친 노동조합 액션이 중요하다. 가사노동자 조직화는 여전히 난제로 남아있지만 가사노동의 공식화 확대를 통해 노동조합이 업종별 단체교섭을 할 수 있는 플랫폼을 마련할 수 있을 것이다.

성별 임금격차 해소를 위한 이러한 유형의 액션은 노조쇄신과 발전을 위한 의제를 제공하는 것으로 해석될 수 있다. 성별 임금격차 해소에 중점을 두게 되면 가사노동자의 사례와 같이 노동조합의 이해관계가 새로운 영역으로 확장되고, 국제공급망 내 불평등한 가치의 분배 사례에서 밝혀진 것처럼 불평등에 대한 새로운 관점이 생겨나며, 공공서비스 사례의 경우 여성 집중 직종에 대한 오랜 과소평가 관행이 문제시된다. 더욱이 노동조합 내 여성대표성을 더욱 강조하면 노동조합 운동에 새로운 역량과 에너지가 유입될 것이다. 성별 임금격차 해소를 위한 다차원적인 집중적 액션은 변화하는 고용환경에서 노조쇄신을 위한 필수적인 전략의 일환으로 제시되고 있다.

감사의 말

본 연구는 Jill Rubery 교수와 Mathew Johnson 교수에 의해 수행되었다. Rubery 교수는 일과 평등 연구소(Work and Equalities Institute)의 소장이고, Mathew 교수는 맨체스터 대학(University of Manchester)의 경영대학(Alliance Manchester Business School)에서 고용학(Employment Studies)을 강의한다.

이 연구를 의뢰한 ILO 노동자활동지원국(ACTRAV)은 본 조사보고서 저자들의 훌륭한 작업과 연구에 감사를 표한다. 또한 ILO ACTRAV는 다양한 연구단계에서 좋은 제안을 해 준 여러 동료 - Evelyn Astor, Patrick Belser, Chidi King, Claire La Hovary, Shauna Olney, Jane Pillingier, Emanuela Pozzan, Verena Schmidt, Rosalia Vasquez-Alvarez - 에게 감사드린다.

본 조사보고서는 2019년 4월 9일 제네바의 ILO 사무국(International Labour Office)에서 착수되었다. 특히 이 연구를 가능하게 해 준 ILO ACTRAV의 Maria Helena André 국장, 출판과정을 준비해 준 Mamadou Souare와 Anita Hertereau, 전체 코디네이션을 맡아 준 Rafael Peels에게 감사의 말을 전한다.

본 조사보고서는 성평등을 향한 진보의 상징 중 하나가 된 성별 임금격차 해소를 위해 노동조합이 수행하는 현재의 역할과 잠재적 역할을 고찰한다. 정부, 노동조합, 사용자가 성별 임금격차를 해소하기로 공개적으로 결의했을 뿐 아니라, ILO¹, UN², OECD, EU³, IMF 역시 국제적으로 이 약속을 지지하고 있다. 특히 지속가능 발전을 위한 2030 어젠다(2030 Agenda for Sustainable Development(목표 8.5))내에서 동일가치노동 동일임금원칙에 대한 약속을 진전시키는 데 도움이 되도록 ILO, 유엔여성기구(UN Women), OECD의 주도로 동등보수 국제연대(Equal Pay International Coalition, 이하 EPIC)⁴가 설립되었다. EPIC의 틀 안에서 정부, 사용자, 노동조합, 시민사회는 모두 2030년까지 성별 임금격차 해소의 진전에 박차를 가하기로 약속했다. 이러한 약속은 ILO의 국제노동기준(International Labour Standards, 이하 ILS)의 지지를 받고 있으며, ILO 협약 제100호 동등보수 협약은 이를 가장 직접적으로 지원한다. 또한 노동의 세계에서 차별을 철폐하기 위한 노력에 초점을 맞추고 있는 1998년 작업장에서의 권리와 기본원칙에 관한 ILO 선언(ILO 1998 Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work) 역시 이를 지지한다.

이러한 국제적·국가적 약속 이면의 동기는 여성의 권리를 위한 사회정의에 근거한 것만은 아니다. 여성의 고용은 불평등을 감소시키며(IMF, 2015), 가족을 지원하고 아동빈곤을 감소시키며(EU, 2013), 고령사회문제를 완화하고(EU, 2013), 시민의 역량 및 재능 활용을 보장하는 형태로 더 큰 혜택을 가져다 준다는 인식도 있다. 남성임금을 저하시키는 것이 아니라면 성별 임금격차 해소는 이러한 대부분의 혜택에 기여할 것이다. 여성임금 상승은 더 공정한 보상을 제공할 뿐만 아니라 가사노동 분야에 대해 더 많은 선택권을 제공한다. 임금 인상으로 여성의 경제적 독립성이 더욱 확대되고 아동복지에 더 많은 가계수입을 사용하는 결과를 낳을 수 있다. 또한 임금인상은 여성이 보다 많은 일을 더 오래 할 수 있도록 장려하여 노령화 문제에 도움이 되며 재능과 숙련의 활용 부족을 방지할 수 있다.

그러나 이러한 사회정의에 관련된 사례를 보완하기 위한 조치에 대해 사회경제적 논쟁이 발전했음에도 불구하고 큰 진전은 이루어지지 않았다. 이제 선진국에서는 여성과 남성의 전통적인 교육격차가 줄어들거나 역전되는 상황이므로 성별 임금격차가 성별에 따른 재능 발달의 차이로 발생하는 경우는 점점 줄어들고 있다(Rubery and Grimshaw, 2015 참조). 세계의 많은 지역에서 여전히 여성에 대한 교육이 진전되어야 하지만 선진국의 경험은 이것이 안전장치라 되지 못한다는 것을 보여준다. 그러므로 임금결정 과정에 관심을 돌려야 할 필요가 있다. 그러나 지속적인 성별 임금격차는 종종 성별에 따른 편견과 노골적인 차별에 기인하는 특정한 비정상적인 상황으로 취급되며, 전체 임금시스템의 예측가능한 산물로 간주되지 않는다. 본 보고서에서는 성별 임금격차가 전체 임금결정시스템과 특정한 성별 임금결정 관행 모두에 의해 발생한다고 주장한다. 성별 임금격차는 모든 국가에서 나타나지만 이 격차로 인해 발생하는 문제의 규모는 전반적인 임금불평등 수준과 임금구조 내 여성의 지위에 따라 다양하다(Blau and Kahn, 1992; Rubery and Grimshaw, 2015).

EPIC의 설립으로 명확해진 것처럼 성별 임금격차를 해소하기 위해서는 국제기구, 정부, 사용자, 노동조합, 시민사회 등 다수 이해관계자의 액션이 필요하다. 이러한 액션은 전체 임금결정시스템과 구체적인 성평등 대책 모두에 초점을 맞출 필요가 있다.

본 조사보고서의 목적은 이 두가지 의제에 대하여 노동조합이 할 수 있는 역할과 현재 맡고 있는 특정한 역할을 노동조합 단독으로, 그리고 기타 행위자들과 연계하여 살펴보는 것이다. 여기서는 임금결정과 관련된 조치에만 초점을 맞춘다. 노동조합은 예를 들어 일-가족 정책이나 성적 괴롭힘에 대한 보호조치 또는 성별 직무분리(Gender Segregation) 변화 촉발 조치와 같은 성평등 촉진 보완 정책 및 캠페인에도 참여하고 있지만 본 보고서에서 자세히 다루지는 않을 것이다. 다음 장인 2장에서는 첫째, 전체 임금평등에 미치는 영향 측면에서 둘째, 특정 성평등 방안 측면에서 노동조합이 성평등에 기여하는 바에 대한 현재의 논쟁과 실증적 증거를 검토한다. 검토 결과에 따르면 노동조합이 외부인을 희생시켜 내부인에게 혜택을 준다는 주장과는 달리 노동조합과 집단적 임금결정이 사실상 전체 임금불평등 감소에 기여한다. 특정 성평등 방안에 대한 증거는 더욱 엇갈리지만 그럼에도 불구하고 노동조합의 캠페인과 액션이 없었다면 성별 임금격차 해소에 대한 진전은 거의 없었을 것이다. 특히 전체적으로 임금 불평등이 커질 수 있는 상황에서는 더 많은 노력이 필요하고, 성평등 교섭이 완전히 만족스럽지 않으며, 성평등에 미치는 영향이 상대적으로 미미할 수도 있다.

이러한 결과를 바탕으로 3장에서는 포용적 노동시장 및 성평등 촉진 방안을 위한 이중 프레임워크를 제안한다. 이 프레임워크는 포용적 노동시장이 성평등에 직접적으로 기여할 수 있는 방법을 명시하고, 성별에 따른 조치의 효율성을 향상시킨다. 이 프레임워크의 세 번째 요소는 국제, 국가, 부문, 및 기업 차원의 액션이 어떻게 성별 임금격차 해소에 기여할 수 있는지 고려하는 것이다. 각 차원의 액션을 이행하기 위해서는 노동조합이 노조의 구조 및 정책 내에서 성평등을 촉진하기 위한 내부적 액션을 취해야 한다. 따라서 이 프레임워크는 성별 임금격차 해소를 위한 노동조합의 잠재적 역할에 대해 더욱 전체론적인 접근법을 제공한다. 실제로 임금 불평등 감소 및 모든 집단에 대한 보호 확대에서 노동조합이 수행하는 역할은 특정한 성평등 방안과 교섭 목표의 발전을 보완한다. 이 이중적인 관점은 노동조합과 단체교섭이 성별 임금격차를 줄이는 데 얼마나 중요한 역할을 하는지를 보여준다. 이 목적을 달성하려면 더욱 포괄적인 임금구조를 촉진하고, 집단적으로 규제되는 임금 내에서 모든 성 편견을 제거하기 위한 조치를 확대해야 한다. 4장에서는 여성임금 불평등 감소를 위한 노동조합의 역할을 살펴봄으로써 세 가지 맥락에서 더 전체론적인 접근법의 잠재력을 고찰한다. 4.1에서는 세계 공급망 내 여성의 지위향상 방안을 살펴보고, 4.2에서는 여성이 과대 대표되는 경향이 있고 일부 국가에서는 현저히 낮은 임금 수준을 가진 공공부문의 여성 임금 보호를 위해 노동조합이 무엇을 할 수 있는지, 또 무엇을 해 왔는지를 알아보고, 4.3에서는 가사 노동자 등의 여성노동자를 임금보호 범위에 포함시키고 이들의 임금을 최저임금 수준으로 높이기 위한 노동조합의 활동이 - 때로는 시민사회, 정부, 사용자와 협력하여 - 어떻게 이러한 취약노동자 집단의 임금을 보호할 수 있는지 고찰한다.

1. <http://www.ilo.org/global/topics/equality-and-discrimination/epic/lang--en/index.htm>
 2. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2017/03/un-launches-platform-of-champions-calling-to-end-global-gender-pay-gap/> 및 UN 여성(2015)
 3. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4711_en.htm
 4. www.equalpayinternationalcoalition.org

노동조합과 성별 임금격차 : 최근의 논쟁에 대한 검토

2.1. 제도적 임금결정과 불평등

이 장에서는 다음 두 가지 이슈와 논쟁에 관련된 지식과 증거의 현 상태를 검토한다: i) 광범위하게 정의된 제도적인 임금결정(최저임금과 단체협약 연장과 같은 단체교섭 및 법적 조치)이 불평등에 미치는 영향 ii) 제도적 임금결정이 성별 임금 평등에 미치는 영향

핵심 쟁점은 제도적 임금결정이 임금 및/또는 소득 불평등을 증가 또는 감소시키는 것으로 간주될 수 있는지 여부이다. 이 문제에 대한 견해는 크게 둘로 나뉜다. 하나는 Hayter와 Weinberg(2011)가 왜곡주의자로 분류한 학자들의 사상인데, 이들은 노동조합과 단체교섭이 없었더라면 공정했을 노동시장이 이로 인해 왜곡되었고 그 결과 노동시장 내부자가 창출(Lindbeck and Snower, 2002)되었다고 믿는다. 이 관점에서 볼 때, 노동조합이 시장에 의해 결정된 임금보다 높은 임금을 대해 교섭하는 것은 일부 노동자에게만 혜택이 될 뿐이며 이로 인해 더 많은 노동자 - 주로 여성 노동자 - 가 외부인 지위를 가진 이들로 대체되고, 그 결과 외부인의 조건은 악화되고 내부자가 될 수 있는 기회도 줄어들게 된다. 이 견해는 국제정책 및 국가정책 입안기구에 영향을 미치고 노동조합과 단체교섭의 영향력을 줄이기 위한 정책을 정당화하는 데 이용되어 왔다. 두 번째 견해는 Hayter와 Weinberg(2011)가 제도주의자로 분류한 학자들의 사상이다. 이 관점에 따르면, 제도적 규제 - 법적 규제 및 집단적 규제 모두 - 가 없는 노동시장은 평등주의와는 거리가 멀며, 임금결정에 영향을 미치는 제도의 주목적은 공정성의 증가 및 잠재적 불평등 감소이다.

Hayter와 Weinberg(2011)는 임금 불평등에 미치는 단체교섭의 영향을 측정하는 시도에 대한 증거를 광범위하게 검토했고, 선진국의 경우 “단체교섭의 처리방식(단체교섭 범위, 노조 조직률, 중앙집권화 및/또는 조정을 지표로 사용)은 전체적 수준의 임금 불평등 감소와 관련이 있다”고 결론지었다(전게서 p.150). 주로 이 결론은 최저임금을 인상함으로써 부문 간 불평등이 확대될 수는 있지만 부문 내 불평등은 줄어든다는 점을 통해 도출된 결론이다. 개발도상국의 경우 관련 연구가 더 제한적이고 포괄적인 집단적 규제는 드물지만 이로 인해 부문 간 불평등은 확대되는 반면 부문 내 불평등은 축소되면서 여전히 임금불평등이 감소하거나 제한되는 효과가 있는 것으로 밝혀졌다. Hayter와 Weinberg의 검토 역시 최저임금 인상이 임금불평등을 줄이는 것처럼 보이지만 실업 또는 비공식 고용의 비중을 증가시켜 전체적인 소득 불평등을 확대시킬 수 있다는 내부자/외부자 이론의 기대를 뒷받침할 수 있는 증거가 제한적임을 발견했다는 점이 중요하다. 2006년 OECD 역시 조정교섭을 하는 국가는 규제 수준이 낮은 국가만큼 또는 보다 나은 성과를 보일 수 있다고 인정했는데 이 결론은 2018년 집단적 규제의 영향에 대한 연구에서 재확인되었다(OECD, 2018). 이러한 결과는 내부자/외부자 담론의 소멸로 이어지지 않았다. 대신, 2006년 검토에서 주요 문제는 여성을 포함한 “취약 계층”에 대해 규제의 영향력이 불균형적으로 미치는 것이라고 알려졌다(검토는 Rubery, 2011 참조).

집단적 및 법적 규제의 영향에 대한 연구는 광범위하게 이루어지는 반면 규제가 없는 경우에 경제 전반에 걸쳐 비슷한 자질의 노동에 대해 동일한 임금이 지급되면서 교과서처럼 완벽한 경쟁에 따라 노동시장이 작동할 지 여부에 대한 조사는 충분하지 않다. 노동자를

사용자와 작업장의 특성에 매칭시키는 새로운 데이터세트에 따르면 최근 고용기관은 사실상 노동자에게 무엇을 지불할 것인가에 대해 광범위한 재량권을 행사하고 있으며, 노동자는 자신의 생산성보다 기업의 특징에 따라 달라지는 가변적인 경제적 지대(Economic Rents)를 받고 있음을 시사했다. 더욱이 집단적 임금결정 시스템의 차이가 반영되면서 이러한 보상의 규모와 분배가 유럽국가마다 상당히 다르게 나타난다(Rycx and Tojerow, 2004; Gannon et al., 2007; ILO, 2017). 임금결정에 노조의 참여가 제한적인 미국에서 최근 매칭된 기업-노동자 서베이를 활용하여 임금 불평등에 관한 연구가 진행되었는데 이 연구에 따르면 “개인 간 소득 변동의 증가는 대부분 이들이 일하는 기업 간 평균소득의 변동이 증가한 것과 관련이 있다. 연구 결과, 불평등이 증가하는 상황에서 작업장별 임금결정 및 노동시장 조정에 대한 기업과 회사의 역할을 주목하게 된다(Barth et al., 2014).”

이는 규제가 적은 경제에서 소득이 인적 자본의 재능을 반영하는 것과는 달리 임금 불평등의 주된 이유는 바로 기업의 임금결정정책이라는 것을 보여준다. 따라서 시장을 가장한 경영진의 재량에 임금결정을 맡기는 대신 Webb와 Webb(1987)이 제안한 공통규칙인 노동법주에 대한 “현행 가격(Going Rates)”을 설정함으로써 투명하고 공정한 임금결정 시스템을 촉진하기 위해 여전히 단체교섭이 필요하다.

제도적 개입에는 법정 최저임금 또는 단체협약에 따라 결정된 최저임금의 법적 확장도 포함된다. 집단적 규제의 적용범위를 확대하기 위해서는 법적으로 협약을 협약의 직접 당사자가 아닌 기업에까지 확장할 필요도 있다(Schulten et al., 2015; Hayter and Visser, 2018). 역설적으로 동일한 정책입안자들이 노동조합과 집단적 규제는 임금불평등을 초래한다는 견해를 가지고 있는데 이들은 특히 금융위기 이후 유럽국가에서 시행되는 긴축정책 하에서 단체협약의 법적 확장을 축소시키려고 노력했다. 집단적 규제의 영역에서 제외된 노동자들은 사용자단체가 많지 않은 부문의 소규모 기업에 비노조 노동자로 고용되고 더 불리한 집단에 속하게 될 가능성이 높다(Visser, 2013; Schulten et al., 2015; Hayter and Visser, 2018). 단체협약이 “산업별 및 직능별 노동력에 적용되는 준 포괄적 규제를 가진 공공재에서 여전히 노조는 인정되지만 단체협약의 적용범위가 배타적인 민간재로” 전환되는 효과가 예상된다(Marginson, 2015). 다시 말해 공공정책이 집단적 규제의 내부자/외부자 효과를 창출하거나 악화시킬 수 있다.

법정 최저임금을 임금 최저선으로 설정할 경우, 평등에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상할 수 있지만 경제학자들은 이로 인해 총 실업률이나 비공식 고용이 증가하거나 청년, 장년, 여성, 장애인, 저학력자가 가장 큰 위협을 받으며 생산성이 낮은 노동자의 취업기회가 줄어들 수도 있다고 주장한다. 이러한 주장으로 인해 양쪽 모두에 대한 엄청난 양의 연구가 진행되었다. 매우 높은 수준으로 설정되지 않는 한 법정 최저임금이 총 고용에 유의미한 영향을 미치지 않는다는 데는 일부 합의가 이루어졌으나 경제학자들은 법정 최저임금이 구성효과(Composition Effects)를 갖는지 여부에 대해 여전히 논쟁을 벌이고 있다(See Rubery, 2011). 게다가 연구에 따르면 소위 “등대 효과(Lighthouse Effect)”, 즉 법적으로 최저임금이 적용되지 않는 비공식부문 노동자에게도 법정 최저임금이 효과를 미치는 긍정적 파급 효과(Spill-Over Effects)가 나타났다(Khamis, 2013; Kristensen and Cunningham, 2006; Saget, 2006).

노동조합은 특히 법적 권리가 노조가입을 위한 인센티브를 약화시킬 수 있거나 국가에서 효과적으로 결정한 법정 최저임금이 최저가 아닌 현행임금이 될 수 있음을 우려하는 경우 법정 최저임금의 역할에 대해 때때로 신중한 입장을 취해왔다. 그러나 노동조합의 캠페인에 의해 법정 최저임금이 도입된 경우도 있다. 남아프리카 사례에서 견해의 차이가 잘 나타난다. 인종차별정책(Apartheid) 기간 직후 남아프리카공화국 노동조합(Congress of South African Trade Unions, 이하 COSATU)은 국가로부터 단체교섭의 완전한 독립 보장을 원하였고 최저임금은 추진하지 않았다. 그러나 섬유 및 의류 등 취약한 부문의 부문별 교섭이 더욱 어려워지자, COSATU는 집단적 규제를 지원하기 위해 국가 최저임금에 대한 캠페인을 시작했다. 마침내 2019년 1월 국가최저임금이 도입되었다.

독일에서도 법정 최저임금에 대해 노동조합의 입장 변화가 있었고 이로 인해 국가 최저임금의 길이 열렸다. “전통적인 단체교섭 시스템이 무너지는 것을 보면서 많은 산업에서 사용자와 동등한 입장에서 교섭할 수 있는 권한을 잃은 지 오래되었다는 것을 인정할 수밖에 없었던 것은 무엇보다도 노동조합이었다” (Bosch, 2018:19).

독일의 경우, 최저임금이 현행임금이 되는 것을 막기위해 사회적 파트너들이 최저임금 결정에 깊이 관여할 뿐 아니라 노동조합 역시 공공의 이익으로 간주될 경우 단체협약의 법적 확장 기회를 확대하기 위해 협상하였다. 이러한 접근법은 Grimshaw와 동료들의 연구결과와 일치한다. 이들의 연구에 따르면 임금분포 하단의 임금압박을 막기 위해 단체교섭과 결합될 경우 최저임금은 더 큰 임금평등 효과를 가져오는 경향이 있다(Grimshaw, 2013). 표 1은 Grimshaw(2011)의 연구를 이용하여 법정 최저임금과 단체교섭이 잠재적으로 저임금 노동 감소에 다양하게 영향을 미치고 있음을 보여준다.

표 1
법정 최저임금 및 단체교섭이 저임금 노동에 미치는 영향
출처: Grimshaw, 2011: 표 6 각색

임금제도	관련 특징	저임금에 미치는 잠재적 영향
최저임금법	<ul style="list-style-type: none"> 인상방법 평균소득에 비례하는 수준 적용범위와 엄격성 복수(또는 단일) 최저임금을 사용 	<ul style="list-style-type: none"> 기본 시급의 직접적 증가 주당 수입 증가 예: 근무시간 감축 없을 경우 “파급(Ripple)” 효과를 통해 임금분배를 더욱 강화하여 숙련, 연공서열, 자격 등의 차이로 인한 임금격차 회복 임금인상의 선순환: 숙련 개발, 생산성 향상, 임금인상 인건비 상승으로 사용자가 노동시간, 훈련 예산, 기타 비급여 비용을 하향 조정
단체교섭	<ul style="list-style-type: none"> 적용범위의 영향력 공식 또는 비공식 공조의 정도 교섭 수준의 중앙화 정도 노동조합의 영향력 임금평등 원칙 (성평등 포함) 	<ul style="list-style-type: none"> 복수 사용자 교섭을 통해 “임금을 경쟁에서 제외시킬 수 있음” 포괄적 노사관계 제도는 기업과 노동자단체를 통합하고 분절화로부터 보호함 강력한 노동조합과 연대주의적 임금정책은 생산성이 높은 부문의 이익을 확산시킴 외국인 소유 다국적기업의 진출로 인해 국가 차원의 부문별 교섭 참여가 축소되는 경우, 다수 사용자와의 교섭을 지속하거나 계속적으로 갱신하기 어려울 수 있음 임금결정제도의 젠더 편견은 여성의 임금 인상을 저해할 수 있음

집단적 개입과 법적 개입 사이의 상호보완성이 시사하는 바는 최저임금과 단체협약의 연장 같은 법적 조치를 위한 캠페인과 단체교섭을 함께 고려하는 경우, 노동조합이 임금평등 전략에 기여할 수 있는 범위가 더 커질 수 있다는 점이다. 독일의 공동결정 시스템 같이 보호권뿐만 아니라 참여권도 장려하기 위해서는 이를 가능케하는 법적 지원이 필요하다는

주장이 제기될 수 있다(Bosch, 2015; Bosch and Lehnendorff, 2017). 이 접근법은 단체교섭과 법정 최저임금 간의 잠재적 보완성을 더욱 강조한다.

2.2. 제도적 임금결정과 성별 임금평등

모든 증거는 단체교섭과 법정 최저임금이 모두 임금 불평등을 감소시킨다는 것을 시사하지만 이들이 성별 임금 불평등도 해소할 수 있는가? 전반적인 임금 불평등과 마찬가지로 성평등을 촉진하기 위한 노동조합의 역할에 대해 견해 차이가 존재한다. 일부 페미니스트 비평가들은 여성을 경제적으로 의존적인 존재로 간주하게 하고 돌봄 노동이 임금노동으로 결합될 수 있도록 조직화되지 않았다는 이유로 여성을 표준고용에서 제외시키는 남성 가장(Breadwinner) 고용모델을 노동조합이 역사적으로 지지하고 만들어왔다고 주장했다(Barrett and McIntosh, 1980; Cockburn, 1991; Wajcman, 2000; Fraser, 2009). 그러나 페미니스트 비평가는 시장에서 결정되는 임금은 성별 중립적일 가능성이 높으며 노동조합 및 기타 조직단체가 여성의 이익을 더 적극적으로 옹호하는 것에 관심을 둔다는 가정을 하지 않는다. 그러므로 성별 임금격차 해소를 위한 핵심적 역할을 주장함에 있어 노동조합은 집단적으로 결정된 임금구조를 검토해 성 편견을 강화하지 않도록 하고, 가사노동자 등 역사적으로 조직화와 단체협약에서 배제되어 온 집단을 보호하기 위한 조치를 취해야 한다(4.3장 참조).

성별 임금격차를 결정하는 데 있어 임금구조의 중요성과 임금 불평등의 전체 수준을 확립한 Blau와 Kahn(1992)의 중요한 연구는 성별 임금격차 해소를 위한 노동조합의 긍정적 역할을 전적으로 지지한다. 모든 국가의 임금구조에서 여성은 남성보다 아래에 배치될 수 있지만, 이로 인한 불이익의 규모는 전체 임금 불평등에 달려있다. 임금 불평등이 큰 국가보다 임금 불평등이 적은 국가에서 이러한 불이익은 더 적게 나타난다(임금구조의 중요성에 초점을 맞춘 연구에 대해서는 Juhn et al.(1993), OECD(2002), Kahn(2015) 참조). 또한 최저임금이 높을수록 성별 임금불평등이 줄어드는 경향이 있다는 증거가 증가하고 있다(Dex et al., 2000; Rubery, 2003; Rubery and Grimshaw, 2011; Van Klaveren and Tjijdens, 2012; Grimshaw and Rubery, 2013; NWLC, 2013; Li and Ma, 2015; Kahn, 2015; Bargain et al., 2016; Majchrowska and Strawinski, 2018). 노동조합은 종종 최저임금 인상을 위한 캠페인을 벌이고 있으며, 성별에 관계없이 아프리카, 아시아, 라틴 아메리카 전역에서 모든 노동자를 위한 최저생활임금 캠페인이 전개되고 있는데 국제노동조합총연맹(International Trade Union Confederation(ITUC))과 지역 노동조합이 이를 지지하고 있다.

단체교섭 및 법정 최저임금 모두 전반적인 임금 불평등 수준을 낮추는 경향이 있지만 이들이 성별 임금격차에 미치는 실제 영향은 특정 제도적 맥락에 따라 다를 수 있다. 남성은 종종 집단적으로 교섭된 임금에서 여성보다 더 많은 혜택을 받는 것으로 나타나는 반면(Hayter and Weinberg, 2011), 규제가 완전히 철폐되고 시장이나 경영진이 임금을 결정하는 경우 남성보다 여성이 더 고통받을 수 있다.

이 증거는 성별 불평등을 줄이기 위한 집단적 규제의 역할에 대한 미묘한 뉘앙스를 이해할 필요가 있음을 암시한다. Peetz와 Murray(2017)는 성별 불평등이 좀처럼 사라지지 않더라도 직종 또는 작업장에 대한 집단적 규제의 적용 여부에 따라 다른 형태를 취한다는 것을

보여주는 특정 직종에 대한 사례연구를 이용하였다. 집단적으로 규제되는 임금구조는 경영 전권(Managerial Prerogative)이 우세한 개별화된 임금제도에 비해 직접적 성별 임금격차를 줄이는 경향이 있지만 집단적으로 규제된 임금구조에서조차 예를 들어 승진 차단이나 여성집중 직종에 대한 과소평가 등을 통한 간접 차별이 여전히 발생할 수 있다(Grimshaw and Rubery, 2007). 따라서 규제가 있거나 적은 경우 모두 성 불평등이 발생할 위험이 있다. 그럼에도 불구하고 규제된 제도에서 과소평가를 개선할 가능성이 더 크다. 이는 이러한 제도가 더 투명하고, 개인뿐만 아니라 집단을 위한 액션을 수반하며, 가장 중요하게는 임금구조 변경 협상에 동원될 수 있는 노동조합에 의해 만들어졌기 때문이다. 노동조합의 요청이나 법적 개입 없이 자발적으로 사용자가 과소평가 개선 행동을 취한다는 증거는 많지 않다.

전반적으로, 지금까지 나온 증거들은 단체교섭이 성평등에 미치는 영향은 단체교섭제도의 유형에 따라 달라진다는 명제를 뒷받침한다. 특히 여성이 집단적 규제의 적용을 받을 가능성이 적기 때문에 더 배타적이고 분권적인 제도는 매우 긍정적인 효과를 가져올 가능성이 적다(영국, 미국, 캐나다에 관한 경우 Card et al., 2004 참조). 더욱이 각각의 고용관계시스템은 각기 다른 전통을 가진다. 최근 연구에 따르면 집단적으로 규제되는 독일의 임금구조에는 남성 가장모델이라는 전통이 여전히 강하게 남아있는 반면(Schäfer and Gottschall, 2015), 스웨덴에서는 평등에 대한 강한 우려라는 전통으로부터 저숙련 직종에 종사하는 여성들이 혜택을 받는 경향이 있는데 이는 비교적 높은 최저임금에서 잘 드러난다(Mandel and Shalev, 2006; Mandel and Semyonov, 2009; Mandel, 2012). 그러나 많은 동유럽 국가(4.2장 참조)와 같이 스웨덴은 공공부문 고숙련 일자리 종사자에게 비교적 낮은 임금을 제공하는 경향이 있는데 선진국의 공공부문에는 고학력 여성이 집중되어 있다(Rubery, 2013; Burchell et al., 2014). 이러한 예시들은 모두 각 국가에서 긴급하게 다루어야 할 문제가 상당히 다를 수 있으며, 각기 다른 노동시장의 특성을 지닌 여성들을 위해 각각 다른 전략이 필요하다는 것을 시사한다.

동일가치노동 동일임금지불 원칙의 이행은 단체교섭을 실시하는 조직에 달려있다. 남성 및 여성을 포함한 모든 노동자를 포괄하는 교섭단체가 하나일 경우 교섭단체가 복수일 때보다 이 원칙은 더 쉽게 달성될 수 있다. 이러한 교섭단체는 전통적으로 다양한 수준의 노동조합의 힘을 누려왔고 남성 또는 여성 중 한쪽이 중심이 되는 노동자를 대표한다. 그러나 노동조합이 동일임금에 관련된 임금 구조 개편을 포함한 임금구조의 주요한 변화를 수용하는 것 역시 어렵고 위험할 수 있다. 미국 오리건 주에서 Joan Acker(1989)가 시행한 비교가치(Comparable Worth) 연구에 따르면 성 중립적인 새로운 임금 및 등급 체계가 집단적인 개입에 의해 왜곡되어서는 안된다는 점을 근거로 노동조합의 미래 임금정책 수립 권리를 제한하기 위하여 경영진은 성별 임금격차 해소를 - 예를 들어 비교가치 직무평가 계획을 통해 - 다루기 위한 이니셔티브를 사용할 계획이었다. 마찬가지로, 핀란드의 최근 사례에서는 노동조합이 미래의 교섭 가능성에 미칠 영향을 두려워하여 개별 교섭단체를 대상으로 한 정부의 지방정부 성별 임금격차 비교 계획에 동의하지 않았는데 이는 모든 직무범주에 걸쳐 통합된 등급 및 임금구조가 실현되는 것을 막기 위해서였다(Koskinen-Sandberg, 2016, 2017 참조).

동일가치노동 동일임금 원칙을 이행하는 데 누가 비용을 부담하는가에 대한 문제도 있다. 유형이 다른 일에 대한 과소평가를 해결하기 위하여 자원의 재분배가 필요할 수도 있다. 미국의 “청소 노동자에게 정의를(Justice for Janitors)” 캠페인(Erickson et al., 2002)에 참여한 노동조합들은 저가의 계약을 체결한 청소서비스 공급업체들은 이 비용을 지불할 여력이 없다는 것을 인지하였고, 청소 회사 고객들을 대상으로 하도급업체에 더 많은 금액을 지불하여 노동자에게도 더 많은 임금이 지급될 수 있도록 설득했다. 마찬가지로 공공부문 또는 공공부문과 계약을 맺은 민간기업이 돌봄 노동과 같은 저임금 일자리를 제공하는 경우, 돌봄 서비스 제공에 대해 세금을 통해 더욱 공정한 가격을 지불해야 하는 것은 바로 사회이다. 노동조합이 동일노동 동일임금 원칙을 이행하기 위한 추가적인 평등자금을 대해 협상할 수 있는 경우도 있었지만 자금이 부족한 경우, 경영진은 교섭단체의 다른 노동자들이 임금 삭감 또는 동결을 수용할 것으로 기대할 수도 있다. 비슷한 문제로 인해 영국은 전체 예산이 부족한 상황에서 지방당국 노동자들에게 단일한 공통의 협약(Single Status Agreement)을 이행하는 데 어려움을 겪었다(Deakin et al., 2015; Fredman, 2013). 따라서 저임금 노동자나 특히 여성에게 재분배하겠다는 정치적 의지가 크지 않은 경우, 동일가치 노동에 대해 동일임금을 지불하는 것은 더욱 어려워진다.

성별 임금격차 해소를 위한 노동조합의 액션 프레임워크

3.1. 포용적 노동시장과 성평등 : 이중 전략

여기서 제안하는 프레임워크는 노동조합이 포용적 노동시장 촉진과 특정한 성평등 정책 추구라는 이중 전략을 통해서 어떻게 성별 임금격차 해소에 기여할 수 있는지를 살펴본다. 시장을 기반으로 한 고용관계는 포용적 노동시장이나 성평등한 노동시장으로 이어지지 않기 때문에 이 프레임워크는 노동조합을 성별 임금격차 해소를 위한 액션의 중심에 놓는다. 이 이중 프레임워크는 노동조합이 정책과 액션을 통해 포용성과 평등성 모두를 주류화할 것을 요구한다. 따라서 이는 단지 현재의 관행에 대한 설명이 아니라 성별 임금격차 해소를 위해 노동조합이 잠재적으로 기여할 수 있는 바에 대한 진술이다.

이 프레임워크는 포용성과 성평등 간 상호작용을 두 단계로 구분한다. 첫째, 표 2에서 포용적 임금결정 시스템과 배제적 임금결정 시스템의 특징을 규명하고 어떻게 배제적 임금결정 시스템이 성평등에 더 부정적인 영향을 미치는지 제시한다. 배제적 임금결정 시스템에는 i) 임금결정이 주로 경영 전권(Managerial Prerogative)에 의해 이루어지는 시스템과 ii) 노동조합과 단체교섭의 영향이 더 많은 혜택을 받는 계층 및 남성에게 국한되는 시스템이 포함되는 것으로 간주할 수 있다. 노동시장이 포용적이 되기 위해서는 단체교섭을 광범위한 계층과 부문에 적용해야 할 뿐만 아니라 부문 간 및 기업 간의 차이를 줄이는 것이 중요하다. ILO의 2016/17 글로벌임금보고서(Global Wage Report)에 따르면 기업별 임금 불평등이 중요한 이슈이지만 단체교섭을 더 포괄적으로 적용하는 노르웨이와 스웨덴 같은 스칸디나비아 국가에서는 기업 간 임금 불평등이 줄어드는 등 국가마다 상당한 차이를 보이고 있다. 이와는 대조적으로 동유럽 EU 회원국, 개발도상국, 신흥경제, 미국의 경우 기업 간 임금 불평등이 높게 나타났는데, 아웃소싱 증가가 하나의 요인으로 보인다(Barth et al., 2014). 기업 간 임금 불평등은 특히 여성에게 영향을 미칠 수 있는데 청소, 케이터링, 인적자원 서비스 같은 전형적인 아웃소싱 업무를 주로 여성이 수행하기 때문이다. 포용적 시스템의 일반적 특징이 존재하긴 하지만 국가마다 다른 측면을 우선 순위에 둘 수 있기 때문에 포용성을 강화하는 경로가 다양하다는 것을 인식하는 것이 중요하다(박스 1 참조).

표 2
포용적 노동시장과 배제적 노동시장의 특징

임금결정제도의 특징	포용적 임금결정	배제적 임금결정	배제적 시스템과 관련된 성평등 위험
노조 조직화 적용범위	• 높은 조직률 및 여성을 포함한 비전통적 집단 조직화	• 전체적으로 낮은 조직률 및/또는 전통적 집단/남성중심	• 여성 중심 소외 집단 성별 및 계층 불평등 강화
단체교섭 적용 범위	• 자발적 또는 법적 확장을 통한 적용범위 확대	• 자발적 적용범위 낮음 • 법적 확장이 제한되거나 불가	• 단체교섭이 적용되지 않는 부문 또는 기업에서 여성의 고용 리스크 상승
단체교섭 조정	• 높은 수준의 복수 사용자 교섭 및 조정 • 높지만 비교적 단일한 업종별 최저임금	• 복수 사용자 교섭 제한 • 단체협약의 협상 또는 이행의 분권화 • 단체협약 확대 불가 • 부문 별 임금 불평등 심화	• 업종과 기업 간 큰 격차는 여성집중 부문의 조직률이 높지 않을 경우 특히 여성에게 불리
법정 최저임금	• 종속적 자영업자 (Dependent Self-Employed), 가사 노동자 등 적용 범위확대 • 인플레이션 또는 평균 수입에 따라 인상이 보장되는 높은 최저임금/최저생활임금	• 비표준 계약을 통해 단체협약 적용 제외 및/또는 회피 • 낮은 최저임금/생활임금, 인상 보장 불가	• 최저임금이 없거나 낮으며, 적용제외 집단의 여성에게 불이익 가능성

포괄적이며 비교적 평등한 임금구조를 제공하기 위해서는 보안적인 정책과 전략이 필요할 수 있다. 아마도 임금 투명성은 임금결정에서 용이하고 공정한 임금 비교와 경영전권의 제한을 위한 가장 중요한 보완정책일 것이다. 또한 생활임금과 양립할 수 있는 최저임금 달성을 위해서는 저임금 노동친화적 성향(Pro Low-wage Work Orientation)⁵을 바탕으로 임금이 설정되어야 하는데, 심지어 이 전략의 시행 가능성 문제를 고려할 필요가 있고(Rani et al., 2013) 일자리 손실 없는 원활한 조정을 위해 지나치게 빠르거나 큰 변화를 피해야 하는 경우에도 그러하다. 보다 싼 공급업체로의 아웃소싱을 장려하는 인센티브를 줄이기 위해 사회적으로 책임 있는 아웃소싱 촉진 조치도 필요할 수 있다(ILO, 2008). 이러한 일은 미국의 “청소 노동자에게 정의(Justice for Janitors)” 캠페인과 마찬가지로 서비스직 노동자를 직접 고용한 사용자에게 초점을 맞추기보다는 계약된 청소서비스에 더 높은 비용을 지불하도록 고객을 설득⁶하고자 하는 노동조합들이 가장 잘 할 수 있다(Erickson et al., 2002). 여성노동자가 많은 공공부문을 일반적인 임금결정 관행으로 통합하는 정책도 중요하다. 사실 이는 공공부문 임금이 거시경제적 불균형 조정에 이용되는 것을 막기 위하여 집단적 규제를 통해 또는 평균소득증가와의 연계를 제도화함으로써 공공부문 임금을 결정하는 것을 의미한다(아래 사례연구 4.2 참조).

박스 1. 포괄적 노동시장으로 가는 다양한 경로

각각의 국가와 노사관계제도는 보다 포괄적인 노동시장을 만들기 위해 다양한 경로를 택한다. 예를 들어 북유럽 국가에서는 노동조합 가입률이 높고 단체교섭 범위 확대가 자발적으로 이루어지기 때문에 법적 조치에 대한 의존성이 덜한 경향이 있다. 포르투갈이나 프랑스 같은 국가들은 법적 조치에 더 의존하는데 특히 포르투갈은 확대 메커니즘에, 프랑스는 높은 최저임금에 의존한다. 이와 유사하게 민주주의 중남미 국가들은(Filgueira and Martínez Franzoni, 2017) 최저임금 인상과 법정 최저임금 및 단체교섭의 적용범위, 두 가지 모두를 확대하여 불평등을 감소시켰다. 이런 여러가지 방법으로 인해 포괄성의 정도와 형태가 다양하게 나타나지만 포괄성 확대를 위해 이러한 경로에 의지하여 전환을 이루는 것이 항상 쉬운 것은 아니다.

그러나 포괄적 임금결정제도를 추진하는 것 자체만으로 내재된 차별을 없애는 것은 충분하지 않으므로 더욱 성평등한 보상체계 개발을 위한 명확한 조치가 필요하다. 표 3은 성별 임금격차를 식별하고 개선하기 위해 사용할 수 있는 다양한 조치 - 즉 여성이 고용된 많은 부분의 재평가를 위한 최저임금 인상, 성 인지적 직무등급 시스템에 대한 협상 및 이행, 성별 임금감사 실시, 성별 임금감사 결과에 따른 성별 임금격차 해소방안 시행 - 를 개괄 설명함으로써 두 번째 프레임워크를 제시한다. 또한 이러한 조치의 영향이 더 포괄적인 임금 시스템에 의해 어떻게 강화되었는지, 그리고 배제적 임금 시스템에 의해 어떻게 약화되었는지 규명한다. 첫번째 전략은 예를 들어 최저임금 인상을 확대나 급여인상 기회 창출 등을 통해 여성집중 직종 및 부문을 재평가하는 것을 포함한다. 배제적인 노동시장에서 이러한 움직임은 저임금 노동자와 고임금 노동자 간의 격차를 줄이는 파급효과로 인해 약화될 수 있으며, 따라서 임금 인플레이션 때문에 실질임금이 저임금 노동자에 미치는 영향이 잠재적으로 줄어든다. 마찬가지로 성별에 편향되지 않는 직무평가제도를 개발하고 시행하는 두 번째

5. 이를 위해 다른 유형의 단체협약을 희생시켜서는 안된다는 것은 언급할 필요도 없다.
6. <http://justiceforjanitors.ca/>

전략은 등급 간 격차가 너무 크지 않은 경우 더 효과적일 가능성이 높다. 성평등법은 종종 동일가치노동 동일임금 권리를 제한하여 노동가치에 비례하는 임금이 지급되지 않으므로⁷, 노동의 가치가 미미하게 차이 나는 경우에도 여성집중 직무의 등급과 남성집중 직무의 등급 간의 큰 임금 격차가 합법적일 수 있다. 이는 Fredman(2013)의 연구에서 다음과 같이 설명된다: “[...] 문제는 여성이 남성보다 가치가 낮다고 인정되는 일을 하지만 여성의 임금이 노동가치의 차이에 비해 불균형적으로 낮을 경우이다. 평등임금법은 “동일한 것(Likes)”을 “똑같이(Alike)” 취급할 것만 요구한다. 남성과 여성을 차이에 따라 적절하게 대우하는 것에 대한 요구는 없다. 이러한 이유로 동일임금법은 여성이 남성보다 가치가 적다고 인정되는 일을 하지만 임금의 격차는 노동의 가치 차에 비해 불균형적으로 큰 이런 일반적인 상황을 해결할 힘이 없다. 여성이 가치가 더 큰 일을 하지만 임금은 적은 극단적인 경우에만 동일노동 동일임금에 대한 주장이 가능해진다(전계서 43).

배제적 노동시장에서 여성의 내부 임금 등급을 올리면 여성의 일자리가 더 싼 값의 공급업자에게 아웃소싱 되는 결과를 초래할 수 있다. 개별화된 임금결정이 보다 일반화되고 직무를 평가하는 유행이 사라지면서(Veldman(2017)에 따르면 유럽 6개 국가의 민간부문에서만 자주 시행됨), 성별 임금 이니셔티브는 제3의 전략과 성별 임금감사로 전환되었고(유럽 임금보고와 감사 요건 검토는 Veldman(2017) 참조) 임금보고가 더욱 널리 보급되었다. 이러한 임금보고 또는 감사는 노동조합이 모니터링과 조사에 참여할 때 더 효과적임이 입증되어왔다(Chicha, 2006). 임금이 개별화되고 시장에 의해 결정되는 경우에 비해 임금시스템이 투명한 경우 성별 임금격차의 원인은 더 쉽게 식별될 수 있다.

사실 포용적 노동시장은 저숙련 및 고숙련 여성 모두에게 다양한 형태의 지원을 제공한다. 저숙련 노동자에게 포용적 노동시장은 비교적 높은 수준의 공통 최저임금을 통해 평등을 제공한다. 이와 대조적으로 배제적 임금시스템의 경우, 조직률이 높은 남성집중 부문의 최저 임금과 조직률이 낮은 여성집중 부문의 최저임금은 크게 차이가 날 수 있다. 반대로 저숙련 일자리의 남성과 여성이 모두 제대로 보호받지 못할 위험이 있는데 이 경우 성별 임금격차는 줄어드는 결과가 나오지만 이는 남성과 여성 모두가 저임금 집단에 속해 있기 때문이다. 고숙련 노동자의 경우, 개별화된 임금보다는 직무 등급에 기반한 임금이 노동시장 최상층에서 나타나는 임금 불평등을 제한할 수 있으므로 이들 노동자의 성별 임금격차가 줄어들게 된다.

유럽노총(European Trade Union Confederation(ETUC))이 2014년에 실시한 서베이는 포괄적 노동시장과 특정 성평등 조치라는 이중 의제를 다루기 위해 노동조합이 사용한 전략들을 보여준다(성평등을 위한 임금결정에서 노동조합의 역할에 대한 글로벌 서베이 결과는 표 4. 및 ILO(2019) 참조). 임금과 관련된 전반적인 액션 - 특히 저임금 노동자를 위한 임금인상 요구(유럽의 노총 및 연맹의 30%가 성평등 교섭에 참여) - 는 포용적 노동시장에서 더 강하게 나타났으며, 특정 성평등 조치에 대해서는 노동조합의 21%만이 여성노동의 가치나 직무평가를 다루는 협약을 체결해 두드러진 활동은 나타나지 않았다(표 2). Briskin(2014) 역시 긴축정책의 영향으로 노동조합이 저임금 문제를 더 시급하게 여기기 때문에 특정 성별 임금 활동을 우선시할 가능성이 낮다고 지적했다.

7. 온타리오 주는 때때로 완전히 동일한 가치를 갖는 것이 아닌 노동에 대하여 남성 소득비례 원칙을 사용하여 과소평가된 여성노동의 조정 가능성을 보여주었다. 그러나 전체적으로 이 접근방식이 적용되는 경우는 매우 드물다(RuberyandKoukiadaki, 2016).

표 3
남녀 임금 불평등 해소를 위한 단체협약
출처: Pillinger(2014)⁸의 표 4에 근거함.

유럽의 노총 및 연맹	
일/가정 생활 양립	49%
훈련 및 경력 개발	38%
저임금 노동자의 임금 인상	30%
여성집중 부문의 여성 저임금	20%
임금제도/직무 분류의 투명성	26%
임금 서베이/임금 감사(Pay Audit)	23%
직무평가/낮은 여성 노동 가치	21%
성과급에서 성인지 감수성(Gender Sensitivity)	4%
기타	11%

대부분의 성별 특화 교섭은 일-생활 균형 문제와 훈련 및 경력에 초점을 맞추었다. 이러한 유형의 교섭은 명백한 성평등 급여 대책에 대한 중요한 보완적 활동이다. 따라서 노동시간, 일-생활 균형, 육아에 대한 공동책임, 보육서비스에의 접근, 출산·육아로 인한 모성임금격차(Motherhood Pay Gap) 등을 다루면서 고용에 대한 성평등적 접근 보장과 맞벌이 부모에 대한 지원을 목표로 하는 교섭이 필요하다. 이러한 유형의 액션은 본 보고서의 주안점은 아니지만 포용적 임금시스템은 이러한 상호보완 정책을 촉진한다는 점에 유의할 필요가 있다. 예를 들어, 보다 가정친화적인 노동시간을 위해 직무를 변경할 경우 임금 불평등이 줄어들면 여성이 직면하는 임금 패널티가 줄어든다. 또한 배제적 임금시스템에서 대부분의 유급 육아휴직은 종종 남성의 평균소득에 훨씬 못 미치는 소득상한선(Earnings Cap)을 두고 있기 때문에 아버지가 육아휴직 선택권을 가질 가능성이 더 높아진다.

표 4
포괄적 vs 배제적 노동시장 내 성평등 정책의 잠재적 효과

성별 임금 정책	포용적 노동시장	배제적 노동시장
여성 집중 직종/업종의 재평가	• 모든 업종에 걸쳐 높은 최저임금 기준을 통해 상향 재평가	• 더 강한 집단의 급여 격차가 해소되는 강력한 파급 효과로 재평가 제한
성 인지적 직무 평가	• 외부 임금격차가 배제적 시스템 만큼 크지 않아 직급에 따른 급여제도 사용에 대한 시장 압력 감소 • 직급/숙련 수준 간 격차가 줄어들어 남성집중 직무 이하 등급의 비용 감소	• 외부 격차가 큰 경우 내부 급여 체계에 대한 시장 압력 강화 • 등급 간 내부 격차가 커져 낮은 등급의 비용 증가
성별 임금감사	• 임금 격차의 주요 원인은 직급 차이 내의 격차가 아니라 직급 간 격차여야 함 • 외부 모바일/비 모바일 노동자 간의 급여 격차 축소 • 투명성을 높이면 더 효과적인 모니터링 가능	• 다른 성 간의, 그리고 같은 성 내의 격차가 큰데 이는 직급뿐 아니라 “시장” 가치에 연동 • 투명성이 제한되면(예: 평균적인 성별 임금격차에만 중점) 모니터링 효율 감소

8. 여성 집중 부문의 저임금 여성노동자 비율은 기존 표의 오류를 수정하기 위해 26%에서 20%로 하향 조정되었다.

3.2. 다양한 차원에서 수행될 수 있는 노동조합 액션



이 프레임워크의 세번째 측면은 포용성과 성별임금 평등을 목표로 노동조합이 다양한 차원 - 국제, 국가, 부문, 기업 -에서 취하는 액션의 범위이다(표 5). 이러한 다양한 차원의 액션은 종종 보완적 성격을 띠며, 국제차원의 액션은 국가 또는 지역 차원의 액션을 자극하거나 지역 차원의 액션이 국가 또는 국제차원의 이니셔티브로 이어질 수 있다(4.1 참조). 공식화를 추진하는 것이 소외된 여성집단을 임금결정활동 범위에 포함시키기 위한 선행조건이 될 수 있지만 여기서는 공식 고용 내의 임금결정에 관련된 액션에만 초점을 맞춘다(4.3 참조). 계속해서 이중 접근법을 사용해 성평등 촉진 액션과 포용적 노동시장 촉진을 위한 액션을 명백하게 구별한다. 여기에서 살펴보는 액션에는 노동조합의 표준 단체교섭 액션뿐만 아니라 법적 고용기준을 촉진하기 위한 액션과 보완적 정책을 위한 캠페인도 포함된다.

국제적 차원에서 노동조합은 세 가지 방법 - i) 글로벌(ILO) 또는 지역(EU, 미국-멕시코-캐나다 협약 등) 차원에서 새로운 노동기준을 촉진하기 위한 행동 ii) GFA와 다국적기업(Multinational Enterprises (MNE))의 이용 확대 iii) 인권보호, 빈곤퇴치, 모든 노동자의 사회 및 고용 보호 접근권을 보장하기 위한 액션에 대한 캠페인 - 을 통해 포용적 시장 발전에 기여하고 있다. 이러한 포용적 노동시장 액션은 GFA에 평등조항 삽입, ILO 가사노동자 협약과 같은 새로운 성평등 노동기준 촉진, 정책과 프로그램의 폭넓은 성 주류화 캠페인 등의 성평등 이니셔티브와 유사하다.

국제적 차원에서 노동조합은 주로 동일임금(예: ILO협약 제100호 동일보수에 관한 협약)이나 더 광범위한 차별철폐(예: ILO협약 제111호 차별에 관한 협약) 이슈 또는 특히 여성노동자에 관련된 문제(예: ILO협약 제189호 가사노동자 협약)를 다루는 ILS의 개발과 모니터링에 기여한다. 동일임금에 관한 ILS와 성평등을 위한 임금결정과 관련된 노동조합의 역할에 대한 논의는 ILO(2019a)를 참조하면 된다.

전반적으로 노동조합의 국제활동은 포용성 측면에서 더 강세를 보이며, 생계비를 충족시키기에 충분한 최저임금결정을 목적으로 하는 세계임금캠페인과 섬유 부문의 '액션,

9. <https://www.business-humanrights.org/en/industrial-garment-brands-form-act-action-collaboration-transformation-initiative-to-address-living-wages>
10. GFA 이슈를 포함한 국경 간 사회적 대화에 관한 ILO 토론은 https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/departments-and-offices/governance/dialogue/WCMS_651368/lang-en/index.htm 참조
11. 남성 비교대상이 아닌 과소평가 기준으로 계속 사례를 만들어 갈 수 있는지 여부를 밝히기 위해 호주에서 진행되는 노동조합 캠페인 <https://www.heraldsun.com.au/news/national/actu-secretary-sally-mcmanus-has-told-sky-news-the-gender-pay-gap-can-be-alleviated-if-historically-low-earning-sectors-such-as-childcare-are-given-greater-social-value-and-respect/video/3eab2e90213710e6d8aa11c208e5917>
12. 캐나다노동총회(Canadian Labour Congress)은 동일임금에 대한 소송까지 가지 않도록 보다 선제적인 접근법을 위한 캠페인을 벌이고 있으며 <https://www.cbc.ca/news/politics/budget-pay-equity-cost-1.4549789>, 영국의 노동조합은 공공부문의 평등의무 폐지에 대한 위협을 막아내는 데 중요한 역할을 했다. <https://touchstoneblog.org.uk/2013/09/the-good-the-bad-and-the-ugly-of-the-equality-duty-review/>
13. <http://www.wiego.org/social-protection/workers-organizations-call-quality-public-child-care-services>
14. EU의 일-생활 균형 지침(directive)을 법제화하기 위한 EPSU의 캠페인 <https://www.epsu.org/article/etuc-women-s-committee-meet-discuss-future-gender-equality>
15. 사회보호를 포함한 가사노동자 보호 캠페인 https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/unwomen_iutc_factsheets.pdf

협력, 전환 이니셔티브(Action, Collaboration and Transformation(ACT) initiative)⁹에 의해 지금도 계속 강화되고 있다(4.1 참조). 이러한 활동의 목표는 국제적 차원에서 다국적 기업의 구매 및 가격 정책에 영향을 미치고, 소싱 국가에서 부문별 사회적 대화를 강화하는 것이다. 그러나 많은 GFA가 성별 임금평등에 관한 ILO협약에 관련된 약속을 포함하고 있다 하더라도 실질적인 이행과 집행에 관한 문제가 제기되었다. 그럼에도 불구하고 GFA의 부상과 여성집중 산업으로의 확산에 관한 일부 징후는 향후 성별 임금격차 해소에서 GFA가 더 중요한 수단이 될 수 있음을 시사한다¹⁰.

연구에 따르면 전 세계 공급망에 대한 국제 이니셔티브는 국가, 부문 및/또는 지역 차원에서 후속조치를 취할 때 더 효과적이다(Locke et al., 2007). 가장 큰 영향을 미치는 국가 차원의 정책에는 비교적 높은 최저임금과 관련된 단체협약 확장 및 조정, 임금에 관한 향상된 또는 새로운 고용기준 수립, 생활임금 지불 또는 사회보호 확대를 위한 국가캠페인 시행이 포함된다. 국가 이니셔티브는 성평등 교섭 의무화를 포함해 성평등 액션의 가능성을 만들어낸다(박스 2 참조). 또한 노동조합은 예를 들어 다음과 같은 광범위한 성평등법에 관여하고 있다: 남성 비교대상에 의존하는 것이 아니라 저평가를 기준으로 사례를 만들 권리를 위한 캠페인¹¹, 공공 기관 또는 모든 조직에서의 성평등 고취를 위한 젠더의무(Gender Duty) 정책(Hepple, 2014)¹², 노동조합 및 NGO의 지원을 받는 새로운 글로벌 아동캠페인¹³, 일-생활 균형 정책¹⁴, 휴가 처리방식(미국의 경우 Berg and Piszczek, 2014 참조), 돌봄노동자 및 가사노동자를 위한 사회적 보호¹⁵.

박스 2. 평등교섭 의무화

젠더 이슈에 대한 평등교섭 의무화는 사용자와 노동조합 모두를 협상 테이블로 끌어내기 위한 필수적 단계일 수 있지만 지금까지 소수의 국가에서만 시행되었고 심지어 그 영향도 매우 가변적이다.

프랑스에서는 평등교섭이 2006년에 의무화되었지만 2012년 성평등 계획의 도입 또는 성평등에 관한 단체협약 체결을 위한 법적 의무 불이행에 대하여 급여지불 총액의 1%에 달하는 벌금 부과제도가 도입된 이후 더욱 강한 효력을 가지게 되었다. 성평등 조항을 단체협약에 포함시킨 대기업의 비율은 2011년 12%에서 2015년 80%로 증가했다(Pillingeretal.,2016 기준).

이와는 대조적으로, 벨기에에서는 성 인지적 직무 평가에 관한 교섭 의무화를 포함해 강력한 동일임금 조치가 있음에도 불구하고 지금까지 영향력이 크지 않다(Veldman 2017). 예를 들어 2012년 법 제정에 따라 개별적 임금 차별에 대한 불만을 청취하기 위해 “젠더 중재자(gender mediator)”를 임명한 노동자위원회는 한 곳도 없었는데 이는 부분적으로 현재 벨기에의 긴축 정책과 낮은 직무평가 이용 빈도 때문이다.

이는 스웨덴의 상황과 대조를 이룬다. 스웨덴에서는 임금감사가 의무는 아니지만 일반적으로 사회적 파트너의 평등교섭 참여가 장려되고 있다. 그러나 보통 대부분의 업종별 협약에 성별 임금감사에 대한 규정이 포함되어 있기 때문에 영향력이 더 크다(Veldman,2017).

단체교섭을 강화하기 위한 칠레의 2016 노동개혁(2016 Labour Reform)은 집단적으로 교섭할 수 있는 새로운 주제를 규명했다(예: 산업안전보건, 성별 임금격차, 성차별 철폐, 노동 및 성적 괴롭힘, 관리직에서 여성의 저대표성)(Sjöberg, 2017). 칠레는 성별 임금격차가 세계에서 가장 큰 국가이므로 이러한 이니셔티브가 필요하다.

업종 차원에서 행해지는 활동의 중요성은 노사관계 시스템에 달려있다. 업종 간 최저임금이 크게 차이나는 경우, 노동조합이 취할 수 있는 한 가지 전략은 업종별 최소한의 보호를 외주 노동자에게 확대 적용하는 것이 될 수 있다(아래 4.2 참고). 또한 노동조합은 법적 구속력이 있는 기준 - 집단적으로 합의되거나 법으로 정해진 - 을 모니터링하는 데 중요한 역할을 수행할 수 있다. 성평등 교섭은 업종 차원에서 가장 효과적일 수 있다. 성 인지적 등급제도에 기반한 업종 전반을 아우르는 직무 등급을 이행하는 주체가 기업이기 때문에 노동조합의 자원이 덜 필요하며 과소평가된 여성 직종에 대해 전반적인 임금인상의 기회가 생겨난다. 노동조합의 조직력이 낮은 경우, 여성직종 부문에서 새로운 형태의 조직화 지원을 고려해야 할 수도 있다. 공공부문에 대해서는 민간부문의 최저임금이 낮은 국가의 경우 공공부문 일자리의 외주화를 규제하는 것이 특히 중요할 수 있다(4.2 참조). 공공부문은 성인지 직무등급제 개발(많은 국가의 등급제도가 광범위하므로), 평등 촉진을 위한 젠더의무 이행, 맞벌이 부모에 대한 지원 향상, 노동조합의 성별 임금감사 조사 참여와 같은 성평등 이니셔티브가 활성화될 수 있는 곳이다.

기업 또는 작업장 차원에서 유사한 행동을 취할 수 있지만 비교가능한 거시적 효과를 달성하기 위해서는 더 많은 자원이 필요하다. 그러나 일부 상황 - 예를 들어 기업별 교섭이 일반적이거나 취약한 업종별 교섭보다 선호되는 경우 또는 기업 차원의 성별 임금감사가 의무인 경우 - 에서는 기업 또는 작업장 차원의 철저한 검토와 활동이 필수적이다. 기업마다 직무구조가 큰 차이를 보이는 경우, 기업 또는 작업장 차원에서 성 인지 직무등급에 대한 합의가 이루어져야 할 것이다. 또한 기업 차원의 접근은 국제, 국가, 업종 차원에서 취해지는 조치의 이행을 모니터링하는 데 중요하다.

표 5
다양한 차원의 액션에서
이중 전략 이행

	포용적 액션	성평등 액션
국제	<ul style="list-style-type: none"> 국제기본협약(GFA) 국제기준 인권/글로벌생활임금 캠페인 	<ul style="list-style-type: none"> GFA 내 젠더 조항 젠더 특화적 평등 기준 젠더 주류화/일-가정 정책 캠페인
국가	<ul style="list-style-type: none"> 단체협약 확장 권리/공조된 교섭 국가최저임금 향상 및 단체협약을 통해 공통으로 적용되는 높은 최저임금 고임금 제한, 생활임금 확립, 사회보호 확대 캠페인 	<ul style="list-style-type: none"> 평등교섭 의무화 동일임금 청구 캠페인 일-생활 균형 및 돌봄정책 캠페인
업종	<ul style="list-style-type: none"> 업종/공급망 내 단체협약 확대 저임금 인상 교섭 공공부문 포함 모든 업종에 대한 임금결정 제도화 법적 및 집단적 기준 이행 모니터링 	<ul style="list-style-type: none"> 업종 전반의 성 인지 직무등급 교섭 의무적 일-생활 균형 및 돌봄 정책 이행/향상 배제된 여성노동자 조직화 법적 및 집단적 기준 이행 모니터링
기업/작업장	<ul style="list-style-type: none"> 저임금 인상 교섭 공급망 내 기준 보호 법적 및 집단적 기준 이행 모니터링 	<ul style="list-style-type: none"> 기업 별 성별 비(非)편향적인 직무 등급 이행 성별 임금감사의 철저한 검토/전체론적인 성 정책 개발 법적 및 집단적 기준 이행 모니터링

4

프레임워크 적용

: 포용적 노동시장과 성별 임금평등

4.1. 국제공급망 내 여성 보호

16. 다국적기업 및 사회정책에 관한 ILO 선언(ILO Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy), UN 기업과 인권 이행 원칙(UN Guiding Principles on Business and Human Rights), OECD 다국적 기업 가이드라인(OECD Guidelines for Multinational Enterprises)을 포함해 국경 간 사회적 대화 전문가 3자 회의 틀에서 이에 대한 ILO 논의가 이루어졌다. 최근 논의는 www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/departments-and-offices/governance/dialogue/WCMS_651368/lang-en/index.htm 참조.

다차원적 노동조합 액션

국제공급망 내 여성노동자 임금개선 메커니즘으로서의 GFA

이 장에서는 현존하는 문헌과 보고서에 기초해 노동조합이 성별 임금격차를 해소하는 데 도움이 되기 위해 어떻게 포용적 고용시장과 성평등을 촉진해 왔는지에 대한 사례를 제시한다. 여기서는 공급망에 대한 보호 확대, 공공서비스 부문의 여성 업무 과소평가 방지, 여성 노동자 최저임금 인상 및 향상 등 세 가지 유형의 행동에 초점을 맞춘다. 주로 아시아, 유럽, 라틴 아메리카의 사례를 살펴본다.

규제가 가장 약하고 경쟁 압력이 가장 큰 국제공급망의 최하단에 여성이 집중되어있는 상황은 성별 임금격차에 일조하고 있다. 여성은 종종 공급망의 임금 및 고용 계층구조에서 최하위의 지위를 차지할 뿐만 아니라(Barrientos, 2007) 국제공급망 내에서의 업무 과소평가와 작업장 내에서 남성 대비 차별이라는 이중적 위험에 직면해 있다. 국제 규제시스템 전반에 걸쳐 있으며 종종 “거버넌스 결핍”으로 고통받는 여성집중적인 공급망 부문에서 임금 및 노동조건 향상을 위한 공조된 액션이 필요하다(Gereffi and Mayer, 2004; Pickles, 2013; ILO, 2016)¹⁶. 원칙적으로 GFA의 증가가 이러한 상황을 해결하기 위한 노조활동의 출발점이 될 것이지만 GFA는 여전히 그 수가 상대적으로 적을 뿐만 아니라 가장 큰 효과를 낼 수 있는 개발도상국보다는 유럽의 남성집중 산업에 불균형적으로 치우쳐 있다. 또한 GFA는 지역의 법정 임금기준이 비교적 높은 경우와 성평등 문제를 이해하고 해결을 위해 노력하는 지역노동조합이 존재하는 경우에만 여성노동자에게 혜택을 줄 수 있으므로 이에 대한 이행이 중요하다. 그럼에도 불구하고 GFA의 부상과 여성집중 산업으로의 확산에 관한 일부 징후는 향후 성별 임금격차 해소에 GFA가 더 중요한 역할을 할 수 있음을 시사한다.

공급망 내 여성노동자 보호를 위해 종종 다차원적 액션이 요구된다. 국제 차원의 새로운 ILS 또는 단체협약을 통해 노동조건 개선에 대한 압력이 생겨날 수는 있지만 지역, 국가, 노동조합의 지지가 있을 때 그 효과가 가장 큰 것으로 밝혀졌다(Locke et al., 2007). 특정한 착취사건의 발생으로 일부 캠페인이 지역 차원에서 시작될 수도 있지만 이러한 캠페인은 국가 또는 국제 차원에서 전개되고 시행될 필요가 있다. 이 문제를 더 살펴보기 위해 국제, 국가, 업종, 지역 차원의 활동을 차례로 검토한다.

원칙적으로 다국적기업과 국제 노동조합 또는 노동조합연맹 간에 타결되는 GFA는(Stavis and Boswell, 2007) 공급망 내 여성임금개선 액션의 근간을 제공한다(박스 3. 참조). 이러한 GFA는 노동자 대변 및 참여시스템 구축, 안정적인고 “성숙한” 노사관계 구축, 글로벌 공급망 내 양질의 일자리 구축에 중점을 둔 ILO 기본협약에 따라 작업장에서의 기본인권 증진을 목표로 한다(Papadakis, 2011). GFA의 “부가가치”(Hadwiger, 2015)는 국제노동조합연맹들(Global Union Federations)을 합법적인 교섭 파트너로 영입하는 것이다.

대부분의 GFA는 성평등에 관한 ILO 기본협약의 인정과 이행을 언급하고 있다(박스 3. 참조). 그러나 일반적으로 여성관련 업종보다는 유럽의 기업과 남성집중 영역에서 더 많은 GFA가 체결됨에 따라 이러한 약속의 영향력이 감소할 가능성이 있다(Miller, 2004). 그럼에도 불구하고 2007년 국제섬유피혁노조연맹(International Textile, Garment and Leather

Workers' Federation (TGLWF))과 스페인의 다국적 의류제조업체 Inditex 사이에 첫 GFA가 체결된 이후, 최근 몇 년 동안 의류업종에서 GFA가 증가하고 있다(Miller, 2011). 그러나 이 GFA는 양질의 일자리에서의 임금에 관한 요소가 아니라 건강과 안전에 초점을 맞추고 있다.

박스 3. GFA와 성평등에 대한 약속

Hadwiger(2015)의 연구에 의하면 GFA의 5분의 4는 성평등에 관한 ILO 핵심협약 제100호(동일가치노동에 대한 동일보수) 및 제111호(고용 및 직업에 있어서 차별대우)를 언급한다. 몇몇 GFA는 명시적으로 성평등을 언급하고 여성에 대한 괴롭힘 및 차별 방지를 약속한다. 예를 들어 IndustriALL과 스웨덴 금속노조 Industrifacket Metall(이하 IF Metall)이 2015년 H&M과 체결한 GFA는 “이 협약으로 당사자들은 작업장에서의 남녀 평등과 고용, 경력개발, 훈련, 동일노동 동일임금에 관한 성평등을 위해 노력한다는 약속을 강조한다”고 명시하고 있다.

이와 유사하게, Carrefour는 공급망 전체에 걸쳐 HR 관행 및 책임 있는 사업 면에서 평등 및 차별금지를 증진하기 위해 35개 진출국뿐만 아니라 국제적 차원에서 UNI Global Union과 장기적인 사회적 대화 협약을 맺고 있다. 2015년 협약은 “특히 남녀 성비 및 차별금지에 관하여 공동 이니셔티브를 통해 작업장에서의 다양성과 동등한 기회”에 대해 명시적으로 약속한다.

2001년 국제식품연맹(International Union of Food, 이하 IUF)과 라틴아메리카 바나나 및 농업 노조(Latin American Banana and Agro-industrial Unions(COLSIBA))가 2001년 바나나 재배업체 Chiquita와 체결한 국제기본협약(International Framework Agreement)은 라틴아메리카 전역의 바나나농장 노동자(주로 여성)를 위한 최소기준을 정하고 있으며, 특히 작업장에서 여성에 대한 괴롭힘, 차별, 폭력 근절에 전념하고 있다. 2011년 설립된 여성위원회는 주로 안전한 작업장 촉진과 개인적 및 전문적 개발을 통한 여성의 기회 향상을 목적으로 한다. 그러나 공급망 전체에 걸쳐 이행되지는 않아 기준 향상 노력이 저해되고 있다(Hadwiger, 2015).

GFA는 새로운 브랜드나 기업을 협약의 범위내에 포함시키기 위해 효과적으로 확장되거나 반복해 이용될 수 있다. 예를 들어 Inditex와 IndustriALL 간의 협약은 H&M, Tchibo, Asos를 포함하기 위해 확장되었다. 또한 Asos와의 협약은 이 브랜드의 여성권한부여(Gender Empowerment) 프로그램과 IndustriALL의 노동자 권리 훈련과 연계된다.

일반적으로 GFA는 임금과 노동시간 자체에 대한 단체교섭보다는 고용계약의 공식화, 노조 대표성 보호, 불만처리 절차 등과 같은 기본노동 “권리”를 확립하는 데 초점을 맞추고 있다(Hammer, 2005). 실제로 GFA는 길고 복잡한 공급망 내에서의 노동기준에 피상적인 영향만 미친다는 비난을 받아왔다(Fichter and Stevis, 2013; Gunawardana, 2007; Nadvi et al., 2004; Papadakis, 2011). 지금까지 기업내에서 그리고 이들의 공급망 전반에 걸쳐 GFA는 그 존재만으로도 여전히 성평등 인식에 대한 긍정적인 효과와 결정적인 효과를 낼 수 있었지만 관련 ILO 협약이 GFA에 통합되었음에도 불구하고 임금에 상대적으로 제한적인 영향을 미친 것 외에는 특정 성평등 액션에 영향을 미쳤다는 증거는 그렇게 많지 않다.

국가노동기준과 GFA

기업 행동강령과 GFA 모두 종종 “공정한 임금”을 언급하는데 이는 업종별로 교섭된 최저임금 혹은 국가 또는 지역의 법정 최저임금을 준수하는 것으로 정의될 수 있다¹⁷. 이는 GFA 하에서 지급되는 임금이 최저임금 설정 및 인상을 위한 지역메커니즘에 의존한다는 것을 의미한다(Grimshaw and Munoz de Bustillo, 2016). 최저임금이 낮게 책정되는 경우가 많고, 업종별 단체교섭을 통해 인상될 때조차도 여성집중 부문의 협상 인상률은 낮게 책정되며, 이 인상률은 수출가공지역(Export Processing Zones) 이외의 “공식” 경제에만 적용된다. 사용자는 저숙련 노동자 고용을 통해 인센티브를 얻기 때문에 여성의 숙련 및 경험에 대한 보상 역시 실현되지 않을 수 있지만(Grimshaw and Munoz de Bustillo, 2016) 이러한 여성노동의 과소평가를 다루는 것은 일반적으로 GFA의 주제가 아니다.

이러한 맥락에서 생활임금 캠페인과 이니셔티브가 점점 더 중요해지고 있다. 일반적으로 이러한 캠페인과 이니셔티브를 통해 노동조합과 NGO가 함께 모여 저임금 및 빈곤을 강조하고, 생산가능성을 크게 손상시키지 않는 범위 내에서 기본적으로 양호한 생활수준을 유지하는 국가들 전체에 걸쳐 구매력평가(Purchasing Power Parity, 이하 PPP)에 기초하여 조정된 생활임금률에 합의한다(Bhattacharjee and Roy, 2012). 대부분의 개발도상국에서 최저임금 인상이 필요하지만 그 차이는 다양하다. 예를 들어 말레이시아의 법정 최저임금은 아시아의 PPP 조정 최저생활임금의 54%인데 비해 방글라데시는 11%이다(Asia Pacific Forum on Women, Law and Development, 2016). 생활임금 캠페인은 특정 계층의 저임금 문제를 강조하는 데 성공을 거두었다. 예를 들어 구호단체인 Oxfam이 다양한 이해관계자를 모아 조직한 말라위 차 2020 연합(Malawi Tea 2020 Coalition)은 궁극적으로 생활임금을 책정할 목적으로 차 산업과 농장노조 Plantation Union(PAWU) 간 최초의 단체협약 교섭을 진행하였다¹⁸. 첫 번째 협약에 따른 최저임금은 생활임금의 57%밖에 되지 않는다. 이로써 두 임금 간 격차가 20% 줄었지만 아직도 갈 길이 멀다. IndustriALL이 주도하는 또 다른 혁신적인 이니셔티브인 ACT(행동, 협력, 전환(Action, Collaboration, Transformation)) 프로그램은 생활임금 구축과 전 지역 및 산업으로 적용범위 확대라는 두 가지 목표를 가지고 국가와 지역의 이해관계자가 함께 산업계 전반에 걸친 임금결정 협약에 대해 압력을 가하고 있다. 지금까지 Asos, H&M, Inditex 같은 일부 주요 소매업체가 협약을 체결했으며, 2014년 IndustriALL은 핵심브랜드와의 관계를 활용하여 캄보디아에서 월 128달러로 최저임금을 성공적으로 인상하였다(전게서 중).

17. 공정한 임금에 대한 추가 논의는 ITUC 생활 임금 캠페인 참조. <http://www.ituc-csi.org/wagescampaign>
18. https://www.unilever.com/images/human-rights-progressreport_tcm244-513973_en.pdf

성평등을 위한 지역 조직화 및 교섭 역량 개발

많은 국가에서 여성의 임금개선 활동은 GFA의 내용을 결정하고 모니터링하며, 사회적 대화 채널과 고충 및 분쟁 해결 메커니즘을 효과적으로 활용하는 노동조합의 역량에 달려있다. 지역 협상가들이 공급망 전반에 걸쳐 사용자들과 관계를 맺지 않는 한(Stevis and Boswell, 2007), GFA의 조항이 실제로, 특히 저임금 여성집중 산업에서 이행될 가능성은 낮다(Hayter, 2015). 작업장에서의 상향식 동원과 노조역량 구축이 핵심이다. 예를 들어, 섬유 프로젝트에 참여한 여성노동자들은 “유유상종(Like Recruits Like)”원칙을 바탕으로 작업장 조직화를 통해 연대와 연합력을 구축하는 것을 목표로 하였다(Gunawardana, 2007). 이는 작업장 내 여성관리자 지원과 여성노동자 관련 문제에 대한 협상을 우선시한다는 것을 의미했다. 또한 이러한 활동의 진전은 노동조합 내부구조 내의 여성대표성에 달려있으며 다양한

국제노동조합들은 노조 내 모든 차원에서 여성의 리더십 역할 강화를 위해 노력하고 있다. 또한 동원(Mobilization)은 공식적인 노동조합 제도 외부의 단체들과 협력하는 것을 의미할 수도 있다. 연구에 따르면 기존 남성 중심의 노동조합 구조 내에서 몸바이의 여성 섬유가내노동자들이 벌인 조직화 투쟁은 비정규직 여성노동자가 직면한 특정 문제를 인식하는 새로운 노동조합(Kachra Vahatuk Shramik Sangh-KVSS)의 설립으로 이어졌다(Serrano and Xhafa, 2016). 베트남 노동운동단체인 Viet Labor는 정보 공유와 다양한 지역사회 네트워크를 통해 다양한 노동자 집단을 하나로 규합하는 한편 노동권 준수 보장을 위해 기업과 지역 공공 기관에 압력을 가하였다(Kaine and Josserand, 2018). 이러한 협력은 특히 여성집중 산업 내에서 필수적일 수 있지만 노동자 대표로서 NGO의 정당성과 행동강령 이행이라는 두 가지 측면에서 모두 긴장이 발생할 수 있다(Egels-Zanden and Hyllman, 2006; Miller 2011). 특히 다수의 행동강령이 임금과 노동조건 개선이라는 전체 목표를 희석시킬 위험이 있는 경우 그러하다(Pearson and Seyfang, 2001).

결론

글로벌 공급망의 출현으로 공급망 사다리의 최하층에 집중되는 경향이 있는 여성의 지위를 개선하기 위해 다양한 차원의 노동조합을 아우르는 공조된 행동이 요구된다. GFA의 전체 적용범위와 여성집중 부문에 대한 적용범위 모두에서 개선의 징후가 나타나는데 이는 글로벌 이니셔티브의 중요성이 증가할 것임을 보여준다. 그러나 글로벌 차원의 활동만으로는 부족하다. 국가와 업종 내에서 여성집중 부문 최저임금의 상대적 수준과 절대적 수준을 개선하기 위한 조치와 임금에 대한 글로벌, 국가, 업종별 협약의 이행을 보장하기 위한 지역 노동조합 조직의 지원이 필요하다. 2013년 방글라데시의 Rana Plaza 사태는 다국적 브랜드 의류생산 현장의 위험한 노동조건을 해결하기 위해 노동조합이 다양한 국제, 국가, 지역 차원에서 활동에 참여한 사례를 보여준다(Reinecke and Donaghey, 2015). “방글라데시 화재 및 건물안전 조약(Accord for Fire and Building Safety in Bangladesh)”은 기존의 건강안전 규정 준수와 (엇갈린 결과를 낳은) 노동자 공동 결정과정 참여를 통한 산업민주주의 원칙 주입, 이 두 가지 모두를 목표로 했다. 이러한 유형의 모델은 건강과 안전에도 적용되지만 잠재적으로 여성의 급여 인상도 지원할 수 있다¹⁹. 다양한 차원에서 수행되는 활동의 또 다른 예로 저임금과 열악한 생활 및 노동환경에 대한 인도의 차 재배 농장 노동자의 대항을 들 수 있다. 이 활동은 IUF와의 공조를 통해 주요 진상조사 활동으로 이어졌고 차 재배농장의 인권 및 노동기준 위반에 대한 심각성을 확립하고 이 문제를 국가 및 국제 거버넌스 수준으로 격상시켰다(Global Network for the Right to Food and Nutrition, 2016). 노동조합이 모든 차원에서 적극적으로 활동을 추진할 필요가 있다는 점은 노동조합 구조 내 전 차원에서 성별 임금불평등 해소 방법에 대한 교육과 훈련이 이루어져야 한다는 것을 의미한다.

19. <http://www.industrial-union.org/bangladesh-must-keep-accord-on-fire-and-building-safety-for-the-latest-developments-on-the-Accord>. 참조

4.2. 공공부문의 성별 임금평등 조치

일반적으로 공공부문의 여성 비율이 민간부문의 여성고용률을 초과하므로 성별 임금격차를 해소하기 위해서는 공공서비스에 대한 임금 액션이 중요하다. 선진국에서 종종 공공부문에 직접 고용되거나 세금이나 집단적으로 조직된 보험금으로 운영되는 민간 또는 비영리기관에 고용되어 공공서비스를 제공하는 노동자의 대다수는 여성이다. 고등교육을 받은 여성들이 특히 공공부문에 훨씬 많이 고용되어 있으며, 많은 유럽국가에서 고학력 여성 고용 중 절반 이상은 공공부문에서 이루어진다(Rubery, 2013). 따라서 공공부문의 임금은 여성의 교육에 대한 투자가 성별 임금격차를 얼마나 줄일 수 있는지를 결정하는 데 중요한 역할을 한다. 공공부문은 종종 민간부문에 비해 더 나은 고용조건을 제공하고 더 많은 성평등 방안을 이행한다. 이는 공공부문 내에서 단일 등급 및 급여지급 시스템의 적용을 받는 노동자 수를 감안할 때 큰 영향력을 발휘할 수 있다. 그러나 일부 국가에서 공공부문 노동자나 일부 집단은 사실상 저임금을 받을 수 있으며, 모든 공공부문이 성평등 방안을 수용하지는 않을 수 있다(Rubery, 2013). 따라서 공공부문 노동조합의 액션은 첫째, 특히 공공부문의 업무가 역사적으로 과소평가되어 왔거나 공공부문의 임금이 긴축재정으로 현저하게 감소한 국가에서 공공 부문의 상대임금 개선 조치를 취하고, 둘째, 직무평가나 임금감사를 통해 내부 임금격차에서 나타나는 성별 편견을 해소하며, 셋째 공공부문 보호를 민간부문 공급업체로 확대한다는 세 가지 측면에서 성별임금 격차를 해소하는 데 매우 중요할 수 있다.

공공부문의 상대적 임금 개선

공공부문 임금노동에 대한 평가와 관련하여 얻을 수 있는 정보는 한정적이다. 예를 들어 유럽공공서비스노조연맹(European Public Service Union, 이하 EPSU)과 국제공공서비스노동조합연맹(Public Services International(PSI))과 같은 노동조합이 성별 임금 불평등 캠페인을 벌이는 경우, 전체 성별 임금격차에 대한 공공부문 노동가치의 기여도에 초점이 맞춰지는 것이 아니라 공공부문 내 성별 임금격차에 초점이 맞춰진다²⁰. Bernaciak과 Kahancová(2017)(Eurofound, 2017도 참조)²¹는 과소평가 문제 해결을 위한 최근 캠페인에 대한 예를 주로 동유럽 국가(예: 슬로바키아(Kahancová, 2017), 폴란드(Mrozowicki and Maciejewska, 2017), 헝가리(Szabo, 2017))에서 도출하였는데, 이들 국가의 과소평가 현상은 사회주의 정권 하의 서비스 및 여성노동에 대한 태도에서 비롯되었다(Lane, 1983; Brainerd, 2000; Pollert, 2003; Pillinger, 2004; Rubery, 2013). 의사, 간호사, 교사 등 세 개의 핵심직업에 대한 OECD 자료는 동유럽 국가의 경우 이 부문에서 여성이 평균 이상의 대표성을 갖고 있으며 상대적으로 저임금을 받는 경향이 있음을 확인시켜 준다(OECD, 2013). 예를 들어, 슬로바키아, 폴란드, 헝가리의 의사 급여는 OECD 국가 중 가장 낮지만, 세 국가 모두 여성의 비율이 과반수(57.5- 54.5%)를 넘어 의료인력 중 여성의 대표성이 가장 높았다²². 간호직의 경우 모든 EU국가에서 압도적으로 여성의 비율이 높았으며(EU 전체에서 여성 대 남성 비율은 9.5대 1), 이들의 임금은 상대적으로 낮았는데, 24개 OECD국가 중 20개 국가에서 고등교육을 받은 노동자의 평균임금보다 적은 임금이 간호직 여성에게 지급된다. 그러나 OECD 국가 중 헝가리, 슬로바키아, 폴란드는 모든 고등교육을 받은 노동자의 수입 대비 간호사의 임금이 가장 낮은 국가들이다(OECD, 2013).

보고된 캠페인 중 상당수가 대규모 사퇴나 단식투쟁 같은 비표준적 형태의 집단행동을 포함하고 있었으며, 전통적인 노동조합과 연계되거나 별도로 조직된 새로운 단체가 조직한

20. 예시는 https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Gender_pay_gap_FINAL_report.pdf. 참조
21. <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/hungary-latest-working-life-developments-q4-2017>
22. 의사 임금은 국가 평균 임금과 고등교육을 받은 노동자의 평균임금에 비해 낮은 수준이며 이들 국가는 34개 OECD 국가 중 의료인력의 여성 비율이 각각 5,6,7번째로 높은 국가들이다.

거리 시위의 지원을 받았다. 핵심 쟁점은 민간부문 임금 대비 공공부문 임금 수준이다. 그러나 임금인상을 목적으로 하는 의사들의 파업이 간호사들의 파업보다 다소 성공적이어서 그 결과가 고무적이지는 않다. 따라서 의료서비스 부문에서 여성노동의 과소평가를 해결하기 위해 여전히 해야 할 일이 많다(돌봄부문에 대해서는 ILO 2018a 참조). 그러나 이러한 시위의 물결은 과소평가 문제에 대한 관심을 이끌어냈고 이 직종 종사자들의 상대임금 인상과 지위 향상을 위한 잠재적 노동조합 의제를 설정하였다. 그러나 놀라운 것은 이들 국가에서 공공 부문 여성노동자 비율이 높음에도 불구하고 이러한 투쟁이 대부분 성별임금 이슈로 분류되지 않았다는 것이다. 헝가리에서 간호사의 임금을 위한 새로운 보건의료노조인 독립의료노동조합(Independent Trade Union of Healthcare (FESZ))의 캠페인에서만 투쟁과 성별임금 이슈가 명시적으로 연계되었다(Szabo, 2017).

내부적 임금격차 해소

노동조합이 개입해 활동을 벌일 수 있는 두 번째 영역은 내부 임금격차 해소이다. 공공부문은 1980년대와 90년대에 특히 미국과 영국에서 성 인지적 직무평가를 시행하는 데 앞장섰다. 직무평가는 여전히 민간부문보다 공공부문에서 더 많이 사용된다(EU 국가 중 민간부문에서 직무평가를 더 많이 사용하는 6개국에 비해 22개국은 공공부문에서 직무평가를 더 많이 사용한다(Veldman, 2017). 서비스 전반에 걸쳐 성 인지적 직무평가를 상당히 성공적으로 이행하는 사례들이 있다(예: 영국 국가보건서비스(National Health Service, 이하 NHS), 박스 4. 참조). 그러나 보수관행이 변하면서 직무평가에 대한 관심이 줄어들었다. 노동조합은 성 인지적 직무등급에 대한 캠페인을 벌여왔지만, 이로 인해 교섭력 약화가 우려되는 상황에서도 항상 단일임금 구조(Single Pay Spines)를 구축할 용의가 있는 것은 아니다(박스 4. 핀란드 사례 참조). 또한 공공부문에서 동일임금을 구현하기 위한 새로운 자원을 사용할 수 없는 경우 문제가 발생한다(박스 4. 영국 사례 참조). 최근에는 영국의 공공부문 기관에 도입된 성의무와 같은 성평등 감사(Gender Audit)나 정책으로 초점이 옮겨가고 있다. 공공부문 사용자들이 “좋은” 사용자가 되기 위해 노력할 때 노동조합이 철저한 성평등 감사 조사에 참여하고 액션플랜을 개발할 수 있는 여지가 더욱 커진다(Chicha, 2006) (박스 4 참조).

박스 4. 내부임금 격차의 성 불평등 시정을 위한 공공부문과 노동조합의 액션

영국에서는 한 서비스 내의 모든 또는 대부분의 범주의 노동자를 포괄하는 단일임금구조 협상을 통해 공공부문 노동조합이 동일가치노동 동일임금 원칙을 이행하기 위한 행동의 최전선에 나서고 있다. 가장 야심차고 성공적인 협상은 의사를 제외한 모든 인력집단의 백만명 이상의 노동자를 포괄하는 유럽 최대의 사용자인 NHS의 “변화를 위한 의제(Agenda for Change)” 캠페인으로 20건이 넘는 단체협약을 교체했다. 특정 집단을 위한 노동조합의 동일임금 캠페인은 사용자가 단일임금구조(Single Pay Spine)와 교섭도의 필요성을 수용하는 결과로 이어졌다. 지방정부의 노동자 역시 합의된 단일지위 임금구조에 대해 협상을 진행하고 있지만 대부분 긴축재정으로 제대로 이행되지 않는다. 그 결과, “승소하지 못하면 수입료를 받지 않는” 변호사들이 사용자와 노동조합 모두를 대상으로 하는 임금소급분 전액지불 교섭실패에 대한 보상청구에 일부 여성을 참여시켰고(Deakin et al., 2015), 임금구조가 처음으로 협상된 지 20년이 지난 지금에 와서야 일부 노동자에 대한 합의가 이루어지고 있다².

핀란드 지방정부 노동조합은 동일가치 노동 동일임금 원칙을 이행하기 위해 임금격차를 검토하는 데 동의했다. 그러나 엄격히 성별에 따라 교섭을 하는 각기 다른 세 개의 단체에 대한 직무비교에 대해서는 합의에 도달하기 어려웠기 때문에 실제로 남성집중 직무와 여성집중 직무 간의 비교는 한정적이다(Koskinen-Sandberg, 2016, 2017).

2015년 칠레 정부와 전국공무원협회(National Association of Public Employees (ANEF))는 공공부문의 성별 임금격차 해소를 목적으로 의정서를 체결하고 사회적 대화 절차에 착수했다. 동등위원회(Parity Committee)가 설립되었고 평균 성별 임금격차가 10.4%임을 밝힌 후(Bentancor et al., 2015), 위원회는 ILO의 성 중립적 직무평가 방법론을 채택하기로 결정했다(Chicha, 2008). ILO의 지원을 받아 2017년에 완료된 시범 프로젝트는 동일한 전문직 지위를 가진 사람들 중 남성에게 유리한 통계적으로 유의미한 차이를 발견했다. 사회적 파트너는 남녀 간 임금격차를 확인하고 직업을 평가하는 과정에서 전략적으로 중요한 역할을 했다. 이제 칠레 정부는 모든 공공기관에 이 방법론을 확대 적용해야 하는 과제를 안고 있다³.

퀘벡과 스웨덴은 일반적으로 성 임금보고 또는 감사의 시행·모니터링·문제 해결을 위한 가장 강력한 요건을 가진 것으로 간주된다. 두 경우 모두 이 과정에 노동조합이 참여하고, 공공 및 민간부문이 포함된다(민간 부문만 의무적으로 참여하는 호주 및 벨기에와는 다름(Veldman, 2017)). 스웨덴에서는 노동조합이 성별 임금이슈 분석과 액션플랜 수립에 직접 관여한다. 퀘벡에서는 원칙적으로 단체협약에 액션플랜이 포함되어야 한다.

1. <http://www.unionhistory.info/equalpay/display.php?irn=622>
 2. <https://www.theguardian.com/society/2019/jan/17/glasgow-council-women-workers-win-12-year-equal-pay-battle>
 3. Bentancoretal.(2015),BetancorandUreta(2018),GobiernodeChile(2018), 및 Sjöberg, C.(2017)에 기반하여 S.Ugarte 교수가 제공한 정보

**책임 있는
조달(Procurement)
장려**

노동조합이 취할 수 있는 세 번째 유형의 액션은 성평등 기준을 포함하고 있는 양호하거나 양질의 노동환경을 공공부문 공급망 전체에 확대하기 위하여 책임 있는 조달을 촉진하고/또는 사용자들이 고용기준을 저하시킬 목적으로 아웃소싱하는 경우 이 계획을 포기하도록 설득하는 것이다(Grimshaw et al., 2016a). 유럽 내에서는 공공부문 노동조합이 사회적으로 책임 있는 조달을 가능케하는 입법 및 정책을 위한 캠페인을 주도해 왔다. 공공부문 노조 EPSU와 유럽 자치단체 및 지역협의회(Council of European Municipalities and Regions)는 2011년 이 문제에 대한 공동선언에 조인하고 규정을 재협상하고 있다. 그 구체적인 활동의 예로 영국 공공서비스노조(UK Public Service Union(UNISON))가 사회복지를 위탁하는 지방당국을 위해 윤리적 돌봄 헌장을 개발한 것을 들 수 있다. 이때 지방당국은 생활임금 지불을 포함한 최소한의 고용권리를 보장하고 제로아워 계약(Zero-Hour Contract)을 사용하지 않는 업체에만 업무를 아웃소싱하는 데 동의할 것을 요청받았다.

결론

선진국의 여성고용 측면에서 공공서비스가 중요하다는 것은 민간부문에 비해 공공서비스 업무가 과소평가되거나 공공부문의 임금이 낮고 현재의 성별 직업분리 패턴이 만연할 경우 성별 임금격차가 해소될 가능성이 없다는 것을 의미한다. 성별 임금격차 해소를 위한 노동조합의 액션은 공공지출 제약으로 인한 실질임금 및 상대임금의 저하를 방지하고 과소평가를 해결할 수 있는 활동을 포함해 다면적으로 이루어져야 한다. 공공부문은 노동조합의 지원을 받아 새로운 성 인지적 직무평가를 통해 또는 더 발전된 성 임금 감사와 성 액션플랜을 통해 성별임금에 대한 모범사례를 테스트할 시험대가 될 수 있다. 마지막으로 노동조합은 공공부문에서의 개선으로 인해 평등이 완전히 자리잡지 않은 민간부문으로 아웃소싱이 가속화되는 데 대비할 필요가 있다.

**4.3.
최저임금
(Wage Floor)
확대 및 인상
: 가사노동자 사례**

최저임금은 주로 여성인 저임금 노동자에게 상당한 이득을 가져올 수 있다. 그러나 포용성을 촉진하고 성별 임금격차를 줄이기 위한 최저임금의 범위는 최저임금 수준과 인상 메커니즘에 좌우된다. 또한 가사노동자와 비공식경제 노동자 등 가장 취약한 노동자를 제외시켜 극도로 낮은 임금과 착취 위험에 빠뜨릴 수 있는 적용범위와 집행의 격차에 따라서도 달라진다. 이러한 상황에서 모든 노동자에게 포용적인 최저임금 보호 혜택을 보장하기 위해서는 노동조합과 NGO에 의한 타겟화된 액션이 중요하다.

가사노동자의 당면 과제

ILO는 전 세계적으로 7천만 명 이상의 가사노동자가 있다고 추산하고 있으며, 이들은 전체 돌봄 노동자의 약 18%에 해당하며 이 중 여성 노동자는 5천만 명에 달한다(ILO, 2018a). 이들 노동자는 사용자의 가정 내에서 다양한 청소작업, 요리, 돌봄 업무를 수행한다(Hobden, 2015a). 가사노동자의 발생률은 매우 다양하며 임금 불균형 수준이 높은 국가에서 더 높다(ILO, 2018a). 중남미에서 가사노동은 여성고용의 약 15%를 차지하며(Lexartza et al., 2016), 이주노동자와 소수민족 출신 노동자 역시 이 부문에서 과잉대표되고 있다(전게서). 이들 대부분은 비공식 고용 상태이며(중남미: 약 80%(Lexartza et al., 2016)) 결과적으로 최저임금과 같은 법적 보호에서 제외될 수 있다. 이들이 법적 보호를 받는다 하더라도 이주



가사노동자는 종종 취업국에서의 자신의 법적 자격을 알지 못하여 권리를 제대로 행사하지 못할 수 있다(Hobden, 2015a). 가사노동은 “실질적인” 업무로 간주되지 않을 수 있고, 가정이 작업장으로 간주되지 않을 수도 있다(Hobden, 2015b).

가사노동자는 평균 소득대비 매우 낮은 임금으로 고통받는데 그 비율은 국가마다 다르다(Oelz and Rani, 2015). 대부분의 라틴아메리카 국가에서 임금격차는 중위소득 대비 약 50%이며 많은 가사노동자들은 사회보호를 받을 자격이 없다(Lexartza et al., 2016). 민간가정 내에 분산되고 종종 고립된 가사 노동자의 지위와 “사용자의 조정” 부족으로 노조 조직화와 단체교섭 확립이 어려운 상황이다(Hobden, 2015a). 또한 노조가입이나 임금인상 요구는 가사노동자와 사용자 간의 오랜 “가족” 관계에 대한 모욕으로 간주될 수 있다.

**법적 보호를 통한 저임금
및 배제문제 해결**

역사적으로 중남미 국가의 임금 및 노동조건에 대한 법적 규제는 특정 기준을 하향 설정하거나 노동법의 적용범위에서 완전히 제외시킴으로써 가사노동자에게 불리한 영향을 미쳤다. 그러나 최근에는 여러 국가가 다양한 고용형태와 노동자집단에 대한 법적 규정을 조화시키기 위해 노력했다. ILO협약 제189호 가사노동자협약(Domestic Workers Convention, 2011a)과 권고안 제201호는 “가사노동자를 위한 양질의 일자리”라는 기치아래 결사의 자유, 아동노동 근절, 괴롭힘 및 차별 방지 등 다수의 핵심 노동권을 결집하여 많은 중남미 국가의 가사 노동자들에 대한 법적 보호와 자발적 단체협약 모두를 강화하는 주요 촉매제가 되고 있다. 예를 들어, 콜롬비아와 코스타리카는 최소 휴게시간 및 연차수당 자격부여 조항과 함께 가사 노동자의 노동일수 제한을 도입했다. 또한 많은 국가들이 (구두계약이 아닌) 서면계약을 요구하고 노동자들에게 사회보장기금에 등록하도록 요구함으로써 고용관계를 “공식화” 하는 조치를 취했다.

Oelz (2014)에 따르면 가사노동자를 위한 ILO 기준은 지속적인 국가 및 국제캠페인의 결과였다. ILO 100주년 총회에서 개최된 “가사노동자를 위한 양질의 일자리” 토론회에 제출된 의견서에서

노동조합은 건강과 안전 등의 주요 이슈와 관련해 광범위한 적용제외를 허용하기보다는 가사 노동자를 위한 기준을 조화시키는 강력한 원칙과 도구의 필요성을 강조했다.

노동조합은 국내 법률 개정 및 향후 사회적 대화 절차 참여를 위한 법적 규정 활용의 측면 모두에서 명확한 역할을 수행해 왔다. 페루의 주요 가사노동자협회는 정부의 ILO협약 제189호 비준을 위해 지속적인 캠페인을 벌이고 있으며(Human Rights Watch, 2013), 브라질의 노동조합은 노동법과 사회적 대화 메커니즘 모두를 통해 오랫동안 가사노동자의 권리 인정 투쟁을 전개하고 있다(박스 5 참조).

박스 5. 브라질 노동법 발전에 대한 노동조합의 역할

가사노동자의 숫자가 많고 조직화 역사도 오래되었지만 브라질에서는 가사노동자들이 비교적 최근까지 법적 보호를 거의 받지 못했다(Gomes and Banerjee, 2017). 국가가 단결권과 가사노동자 노조에 대해 점진적으로 인식하기 시작하면서 방향전환을 위한 지속적인 캠페인 노력이 필요했다. 최근 법안은 가사노동자와 다른 노동자 집단 간의 고용권리를 조화시키며 가사노동자가 직면한 특정 문제를 다루고 있다. 예를 들어 2013년 입법을 통해 가사노동자들에게 국가 및 종교 휴일을 보장하였고 유급휴가는 연 20일에서 30일로 늘어났으며(Serrano and Xhafa, 2016) 하루 최대 8시간, 주 최대 44시간 근무제가 도입되고 초과근로 및 야간근로 수당과 함께 기본 최저임금이 인상되었다. 새로운 법은 실업보험과 병가를 보장하고 공식 고용계약을 체결하는 사용자에게 세금혜택을 제공하는데, 이는 모두 가사노동자의 고용상 지위를 크게 강화하는 것이다(전게서). 또한 새로운 법안을 통해 가사노동자의 “합법성”이 강화된 것은 공식적으로 인정받는 노조의 증가에 기여한 것으로 보인다(Gomes and Banerjee, 2017). 그러나 여전히 격차는 남아있다. “일용” 가사노동자는 여전히 자영업자로 간주되고 법적 보호에서 제외되며, 법적 보호 강화가 집단적 규제를 더 약화시켰다는 우려도 있다(전게서). 따라서 노동조합은 광범위한 임금문제 및 노동조건을 포함하고 다양하고 분절화된 노동력을 강력하게 대표할 수 있는 단체협약을 개발하기 위한 새로운 법적 규정이 구축되기를 열망한다. 여성은 가사 노동자 노조 내에서 고위직을 맡고 있는데 이로 인해 교섭과 캠페인에서 젠더문제에 대한 명확한 인식이 강화되었다(Ledwith and Munakamwe, 2015).

ILO협약 제189호는 가사노동자가 다른 노동자와 동일한 수준의 최저임금을 받아야 한다고 규정하고 있다. 엘살바도르, 온두라스, 페루를 제외한 대부분의 중남미 국가들은 가사 노동자에 대한 최저임금제도를 시행하고 있다(페루는 아직 ILO협약 제189호를 비준하지 않았음). 그러나 코스타리카와 파라과이의 가사노동자에 대한 최저임금은 매우 낮는데(Lexartza et al., 2016), 이러한 관행은 2019년 처음 최저임금제를 도입한 남아프리카를 포함하여 기타 개발도상국과 신흥경제에서 나타난다. 이들 국가의 가사노동자는 최저임금 전액의 75%만 받을 수 있다. 여기서 정책입안자들은 이러한 낮은 법정 최저임금을 잠재적 실업 제한 효과로 정당화하고 있다. 브라질의 경우에서와 같이 노동조합은 교섭지위를 강화하고 가사노동자에게 최저임금 전액을 지급하기 위한 새로운 법적 보호를 구축할 필요가 있다.

가사노동자 최저임금 보호를 위한 핵심 요소는 노동시간의 규제이다. 입주 가사노동자는 정규직 노동시간(보통 주 40시간)을 기준으로 월 최저임금을 받을 수 있지만, 실노동시간은 40시간 이상이 될 수도 있으며 노동시간에 “대기” 시간이 포함되는지 여부에 대한 문제도 있다.

가사노동자 조직화 및 단체교섭

더욱이 콜롬비아, 코스타리카, 과테말라, 온두라스, 멕시코, 니카라과, 우루과이는 모두 “현물 지급”(보통 음식과 숙박)을 총 급여액의 20%에서 60%까지 허용하고 있는데, 사용자가 가사 노동자에게 입주를 요구하는 경우 숙박 비용을 청구할 수 없다 하더라도(일부 국가에서는 사용자가 과도한 비용청구로 “이익을 얻는 것”을 명시적으로 금지한다) 이러한 관행은 최저임금의 가치와 정당성을 저하시킬 수 있다. 전반적으로 현물지급은 가사 노동자의 사회보장 및 연금 기금을 감소시키고 가족부양 능력을 제한하며 사용자에 대한 의존도를 높일 수 있다.

가사노동자 조직화와 관련된 구조적 난제(브라질에서 1980년대 후반까지 존재했던 조직화에 대한 법적 장벽 포함(Serrano and Xhafa, 2016))에도 불구하고 노동조합과 사용자 간의 역량 구축 노력은 최근 몇 년간 추진력을 얻어왔다. 2013년 IUF 산하에 국제가사노동자연맹(International Domestic Workers' Federation(IDWF))이 결성되었고 이미 40개국에 50개 이상의 가맹조직을 두고 있다. 수십년에 걸친 조직화 노력의 결과 우루과이, 브라질, 볼리비아, 남아프리카공화국 같은 국가에서 가사노동자 노조가 꾸준히 증가하고 있다(Hobden, 2015b). 국가 내 조직화 활동은 상점, 커뮤니티 센터, 버스정류장 같은 비업무 공유공간에서 운영되는 지역에 국한된 소셜네트워크 및 커뮤니티 네트워크에 주로 기반을 두고 있다. 특히 소셜네트워크는 국적이나 인종 또는 언어가 같은 노동자들과 동질감을 갖는 이주 가사노동자를 조직화하는 데 특히 중요하다(Hobden, 2015a). 또한 노동조합은 가사 노동자 개인이나 단체를 대신하여 법적 활동을 전개할 수 있는데 이는 노조의 가치를 입증할 뿐 아니라 작업장 내 더 나은 노동환경을 위한 투쟁에서 집단주의 개념을 발전시키는 데 도움이 된다. 페루에서는 “리마지역 가사노동자 연합(Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores del Hogar de la Región Lima, 이하 SINTTRAHOL)”의 조합원이 법적 조치를 취하는 경우, 상급단체인 “페루노총(Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP))”의 도움을 받을 수 있다. 또한 가사노동자가 심리 참석을 위한 시간을 낼 수 없는



경우 SINTTRAHOL의 지도부는 법정에서 노조원을 대표할 수 있다(ILO, 2012). 일부 맥락에서 가사노동자들이 협동조합이나 협회 결성을 선택하는 경우가 있는데, 특히 노동조합이 이들의 이익을 효과적으로 대변할 수 있을지에 대한 신뢰가 없는 경우에 그러하다(Hobden, 2015c). 그럼에도 불구하고 가사노동자들은 이들의 이익에 대한 노동조합 내의 저항과 무관심을 점진적으로 극복해왔다(특히 국제무대에서(Boris and Fish, 2014)). 예를 들어 개별적으로 가사노동자들은 노동조합의 의사결정 구조에서 의석을 보장받았고, 집단적으로 국제노동조합이나 국가노동조합연맹(그 중 일부는 협상에 대한 훈련과 지침 제공)과의 제휴를 통해 얻은 힘으로 가사노동에 대한 직업적 인지도를 높였다(Hobden, 2015c). 가사노동자에게 기본적인 최소한의 법적 권리를 확대하기 위해서는 집단적 조직이 필요한 경우가 많다. 일부 상황에서 정기적 임금인상, 정상근무 외 노동시간(Unsocial Working Hours and Overtime)에 대한 임금보상, 불규칙한 노동시간 및 “현물급여” 약정과 같은 가사노동자 특유의 문제를 다룰 수 있는 자발적 단체교섭이 더욱 발전되어 왔다. 그러나 새로운 임금결정제도를 구축하거나 기존제도를 수정할 필요가 있을 수 있다. 아르헨티나에서는 가사노동자에게 적용되는 최저임금률에 대한 새로운 국가 삼자협약이 2015년 공식적으로 체결되면서 가사 노동자가 부문별 임금결정제도의 범위에 포함되었다(Hobden, 2015b). 우루과이에서는 전통적으로 농촌노동자와 가사노동자가 국가임금심의회에서 제외되어 있었지만 가사노동자를 위한 새로운 임금심의회는 “전업주부” 및 가사노동자를 위한 민간 노동조합 산하에서 느슨하게 조정되던 사용자를 한데 모아 임금, 노동조건, 복리후생에 대한 협상을 벌였다. 지속적인 협상으로 고충 및 분쟁처리 메커니즘이 향상되고, 임금인상과 사회보장 등록 증가로 이어졌다(전계서). 원칙적으로 규제의 적용범위가 어떠한 규정준수 및 집행이 여전히 핵심 이슈이며 근로감독관은 엄청난 수의 개별 “작업장”을 감독하기 위해 애쓰고 있다. 따라서 가사노동자는 법적으로 또는 집단적으로 합의된 최소기준을 보장받지 못할 위험과 함께 임금체불 및 (불의의 손해와 같은 사건에 대한) 불법공제 위험에 더 많이 노출되어 있다. 노동조합은 최근 몇 년 동안 집행문제에 관심을 기울여 왔는데 작업장 내 가사노동자에게 접근하기 위한 수단으로 사회보장을 위한 고용계약 등록을 요건으로 사용하는 경우가 많았다(Lexartza et al., 2016). 이것이 비록 자원집약적이기는 하지만 이러한 종류의 개별적 조직화는 노동조합의 역량을 강화하고 법적 규정 및 집단적으로 합의된 기준의 정당성을 강화한다.

결론

가사노동에서 여성노동자의 높은 비중을 고려할 때 가사노동자의 임금 및 노동조건을 다루는 것은 분명히 여성의 지위에 잠재적으로 긍정적인 영향을 미친다. 가사노동자에 대한 ILO 협약과 권고안은 많은 국가에서 노동법 상의 격차 해소를 위한 중요하고 결정적인 요소였지만 이 새로운 ILO 국제기준을 제정하도록 압력을 가한 노동조합의 영향력을 과소평가해서는 안 된다. 노동조합은 법적 보호의 정당성을 고취하고 실질적 준수를 보장하는 활동을 적극적으로 펼쳐왔다. 이러한 가사노동의 공식화 확대를 통해 노동조합이 부문별 단체교섭을 할 수 있는 플랫폼을 마련할 수 있을 것이다. 가사노동자를 조직화하기 위해서는 여전히 많은 과제를 해결해야 하지만 지역사회 조직과 국제연대 간에 새로운 연계가 생겨나면서 미래를 위한 협상력을 구축하기 위한 긍정적인 방안이 제시되고 있다.

여기에 제시된 핵심 주장은 포용적이고 평등한 노동시장에서 성별 임금평등이 실현될 가능성이 더 높다는 것이다. 노동조합과 집단적 규제는 포용적 노동시장 발전과 성별 임금평등 추구에 핵심이다. 이러한 집단적 대표성의 이중적 기능에 중점을 두으로써 성별 임금격차 해소 과정에 노동조합의 필수적 참여가 요구된다.

연구증거에 대한 검토에서는 집단적 규제가 전반적인 임금 불평등을 감소시킨다는 주장을 지지하는 결과가 나왔다. 경제교과서의 설명과 달리 시장은 유사한 특징을 가진 노동자에게 공정하고 동일한 임금을 지급할 가능성이 훨씬 낮다. 전체적으로 임금 불평등이 감소하면 여성이 임금서열의 하단에 속할 때 받게 되는 불이익 역시 줄어든다.

모든 노동자를 위한 생활임금 수준으로의 최저임금 인상, 소외계층 포용을 위한 노동조합의 조직화 확대, 단체협약의 법적적용 확대, 큰 폭의 인상을 통해 집단적으로 협상된 최저임금 범위 축소 등을 위한 캠페인은 모두 여성의 상대임금 및 절대임금 수준을 인상시키는 활동이다. 이러한 캠페인이 항상 성별임금 격차 해소를 위한 액션으로 간주되는 것은 아니라 하더라도 노동조합은 이 모든 분야에서의 활동이 활발하다. 전반적 평등이 확대되면 성별 임금격차 해소를 위한 특정 방안의 효과가 높아진다. 동일가치노동 동일임금 원칙은 내부적으로 공정하고 일관된 급여구조를 전제로 하지만 기업과 업종 간 임금 불평등이 큰 경우, 이러한 공정한 임금구조를 유지하기 어렵게 만드는 압력이 존재할 가능성이 높다. 예를 들어, 사용자는 저임금 부문으로의 업무 아웃소싱 기회에 관심을 가지기 쉬운데 이러한 관행은 종종 여성집중 직무에 영향을 준다. 한편, 다른 기업이나 업종으로부터 직원을 채용하려는 사용자는 사내 교섭임금 구조를 넘어서는 외부 임금률을 맞춰달라는 요구를 충족시켜야 하는 압력을 받을 수 있다. 이는 보다 광의의 노동시장이 포용적이고 평등할 때 기업 차원에서 공정하고 평등한 임금 체계를 유지하기가 쉽다는 것을 의미한다.

노동조합과 집단적 규제는 성별 임금격차 해소를 위한 특정 조치 즉, 여성집중 직종이나 업종의 임금인상 정책, 보다 성 인지적인 직무등급제 구축, 기업 차원의 성 임금 감사에서 드러난 성별 임금격차 해소를 위한 액션플랜 이행을 위한 활동을 취할 수 있는 주요 메커니즘이다. 노동조합은 특히 맞벌이 부모 문제와 관련된 기타 성평등 지원조직 캠페인이나 협상에도 적극적이지만 이러한 보완정책들은 본 연구의 주요 쟁점이 아니다.

그러나 사용자의 정책과 전략이 종종 액션을 제약하더라도 노동조합이 더 많은 일을 할 수 있는 여지는 여전히 존재한다. 성 인지적 직무등급 개발을 통해 동일가치노동 동일임금 원칙이 이행되는 국가는 비교적 많지 않은데 부분적으로 그 이유는 민간부문 사용자가 직무평가를 제한적으로 이용하고 더 개별화된 임금을 지향하는 경향이 있기 때문이다. 특히 사용자 참여를 위한 재정 인센티브가 수반될 때 평등협상 의무화에 도움이 될 수 있다는 증거가 있다. 예를 들어 직무평가가 노동조합의 임금결정 참여의 필요성을 감소시킨다고 주장함으로써 사용자들이 급여결정제도 변경과 관련해 자신의 의제를 추구하기 위해 평등 이슈를 이용할 것이라는 증거도 있다. 사용자나 국가가 평등한 임금 지불에 필수적인 임금인상 자금을 기꺼이 조달하지 않는다면 긴축정책과 경제침체 역시 평등교섭의 여지를 축소하는 원인이 된다.

따라서 노동조합은 성별 임금평등을 제고할 수 있는 임금결정 환경 유형을 제시하기 위하여 집단적으로 결정·규제되며 투명한 임금결정제도의 중요성을 지적할 수 있다. 동시에,

포용적이고 성평등한 임금구조를 촉진하는 이중전략을 사용해 국제, 국내, 업종 차원에서의 성별 임금격차를 해소하기 위해 노동조합은 집단적으로 교섭되는 기존의 임금구조에 내재된 성불평등을 제거하고 노동조합 조직 내 모든 단계에서 액션을 취하기 위해 더 많은 노력을 기울여야 한다. 이러한 액션은 매우 중요한 보완사항으로, 노동조합 계층구조의 모든 단계에서 여성의 대표성이 요구되며 동시에 모든 차원에서 성평등 이슈에 대한 훈련과 인식의 개발이 이루어져야 한다.

포용적이고 성평등한 임금구조에 대한 이 이중전략의 중요성을 설명하기 위하여 노동조합의 포용적 노동시장 및 성평등 촉진 활동이 성별 임금격차 해소에 크게 기여할 수 있다는 것을 보여주는 세 가지 예를 살펴보았다. 첫째, 공급망 사다리의 최하단에 위치하는 경향이 있는 국제공급망 내 여성을 예로 들었다. 이러한 여성들의 지위 향상을 위해 노동조합은 다양한 차원에서 공조된 행동을 취할 필요가 있다. GFA 수가 증가하고 여성집중 부문으로 확대됨에 따라 글로벌 이니셔티브가 점점 더 중요해지고 있다. 그러나 여성집중 부문의 임금기준을 업종 및 국가 차원에서 개선하고 이렇게 개선된 기준의 시행을 보장하기 위해 업종과 지역 차원의 노동조합 활동이 글로벌 차원의 조치를 지원해야 한다.

두 번째 사례에서는 특히 보건과 교육 등의 공공서비스가 포함되는 경우, 여성이 불균형적으로 대표되는 경향이 있는 공공부문에서의 액션을 살펴보았다. 여기에서는 세 가지 유형의 액션 - i) 최근의 긴축조치로 인해 일부 국가의 공공서비스 업무에서 더욱 약화된 장기적인 과소평가 문제 해결 ii) 업종 전반에 걸친 성 인지적 직무평가제도 개발 또는 성평등 감사의 후속 조치를 통한 성평등 촉진 iii) 여성집중 일자리가 저임금 민간부문으로 아웃소싱되는 것을 줄이기 위하여 공공부문 아웃소싱에 사회적 조항 삽입 - 이 고려되었다.

세 번째는 가사노동자의 구체적인 사례를 들어 여성노동자의 급여개선 전략으로서 최저임금 확대 및 인상을 살펴보았다. 여기서는 이전에는 제외되었던 집단에까지 임금 보호를 확대하고 개선함으로써 보다 포용적인 노동시장을 개발하는 데 중점을 두었다. 국제적으로는 가사노동자에 관한 ILO 기준과 협약에 대한 캠페인에서, 국내적으로는 법적 보호의 정당성 강화와 실제적 법 준수 보장에서 모든 차원의 노조 액션이 중요하다는 점이 다시 한번 확인되었다. 가사노동자 조직화는 여전히 난제로 남아있지만 가사노동의 공식화 확대를 통해 노동조합이 업종별 단체교섭을 할 수 있는 플랫폼을 마련할 수 있을 것이다.

성별 임금격차 해소를 위한 이러한 유형의 액션은 노조쇄신 및 발전을 위한 의제를 제공하는 것으로 해석될 수 있다. 성별 임금격차 해소에 중점을 두면 가사노동자 사례와 같이 노동조합의 이익이 새로운 영역으로 확장되고, 국제공급망 내 불평등한 가치의 분배 사례에서 밝혀진 것처럼 불평등에 대한 새로운 관점이 생겨나며, 공공서비스 사례의 경우 여성집중 직종의 오랜 과소평가 관행에 대한 이의가 제기된다. 더욱이 노동조합 내 여성대표성에 더 초점을 맞추게 되면 노동조합운동에 새로운 역량과 에너지가 유입될 것이다. 따라서 성별 임금격차 해소를 위해 다차원적으로 공조된 행동은 결코 선택사항이 아니라 변화하는 고용 환경에서 노조쇄신을 위한 필수적인 전략의 일환이다.

참고문헌

- Acker, J. 1989. Doing Comparable Worth (Philadelphia, Temple University Press).
- AsiaPacificForumonWomen, LawandDevelopment. 2016. LivingWageBriefer. Available at :http://apwld.org/wp-content/uploads/2017/03/2017_Living_Wage_briefer.pdf.
- Bargain, O.; Doorley, K.; Van Kerm, P. 2016. Minimum Wages and the Gender Gap in Pay : Evidence from the UK and Ireland, Working paper, 2. Luxembourg Institute for Socio-Economic Research (LISER) Working Papers.
- Barrett, M.; McIntosh, M. 1980. The "Family Wage": Some Problems for Socialists and Feminists, Capital and Class, 11, pp. 51-71.
- Barrientos, S. 2007. Gender, codes of conduct, and labor standards in global production systems, in I. van Staveren, D. Elson, C. Grown, N. Cagatay (Eds). The Feminist Economics of Trade (London, Routledge).
- Barth, E.; Bryson, A.; Davis, J.; Freeman, R. 2014. It's Where You Work: Increases in Earnings Dispersion across Establishments and Individuals in the U.S., NBER Working Paper, 20447, September.
- Bentancor, A.; González, L.; Ureta, C. 2015. Desafíos de Política Pública para un Crecimiento con Equidad de Género, in http://www.dipres.gob.cl/594/articles-140848_doc_pdf.
- Berg, P.; Piszczek, M. 2014. The limits of equality bargaining in the USA, Journal of Industrial Relations, 56 (2), pp. 170-189.
- Bernaciak, M.; Kahancová, M. (Eds) 2017. Innovative union practices in Central-Eastern Europe (Brussels, ETUI).
- Betancor, C.; Ureta, C. 2018. Resultados del Proyecto Piloto "Promoviendo el Diálogo Social en Chile: Evaluación de los puestos de trabajo con perspectiva de Género, para la disminución de brechas salariales en el Estado" (Santiago, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda).
- Bhattacharjee, A.; Roy, A. 2012. Asia Floor Wage and global industrial collective bargaining, International Journal of Labour Research, 4 (1), pp. 67-83.
- Blau, F.; Kahn, L. 1992. The Gender Earnings Gap: Learning from International Comparisons, American Economic Review, 82 (2), pp. 533-38.
- Boris, E.; Fish, J. N. 2014. Domestic Workers Go Global: The Birth of the International Domestic Workers Federation, New Labor Forum 23 (3), pp. 76-81.
- Bosch, G. 2015. Shrinking collective bargaining coverage, increasing income inequality: A comparison of five EU countries, International Labour Review, 154 (1), pp. 57-66.
- Lehdorff, S. 2017. Autonomous bargaining in the shadow of the law: from an enabling towards a disabling state? in Grimshaw, D., Fagan, C., Hebson, G., and Tavora, I. (Eds). Making work more equal: A new labour market segmentation approach (Manchester, Manchester University Press).
- 2018. The making of the German minimum wage: a case study of institutional change, Industrial Relations Journal, 49 (1), pp. 19-33.
- Brainerd, E. 2000. "Women in transition: changes in gender wage differentials in Eastern Europe and the former Soviet Union", Industrial and Labor Relations Review, 54 (1), pp. 138-160.
- Briskin, L. 2014. Austerity, union policy and gender equality bargaining, Transfer: European Review of Labour and Research, 20 (1), pp. 115-133.
- Burchell, B.; Hardy, V.; Rubery, J. and Smith, M. 2014. A New Method to Understand Occupational Gender Segregation in European Labour Markets (Luxembourg, Publication Office of the European Union).
- Card, D.; Lemieux, T.; Riddell, W. C. 2004. Unions and Wage Inequality, Journal of Labor Research, 25, pp. 519-559.
- Chicha, M.-T. 2006. A Comparative Analysis of Promoting Pay Equity: Models and Impacts, Declaration Working Paper, No. 49 (Geneva, ILO).
- 2008. Promoting equity: Gender-neutral job evaluation for equal pay: A step-by-step guide (Geneva, International Labour Office).
- Cockburn, C. 1991. Brothers: Male Dominance and Technological Change (London, Pluto).
- Coleman, N. 2013. Towards new Collective Bargaining, Wage and Social Protection Strategies in South Africa - Learning from the Brazilian Experience, Working paper, no. 17 (Berlin, Global Labor University).
- Deakin, S.; Butlin, S.; McLaughlin, C.; Polanska, A. 2015. Are Litigation and Collective Bargaining Complements or Substitutes for Achieving Gender Equality? A Study of the British Equal Pay Act, Cambridge Journal of Economics, 39 (2), pp. 381-403.
- Dex, S.; Sutherland, H.; Joshi, H. 2000. Effects of minimum wages on the gender pay gap, National Institute Economic Review, 173, pp. 80-88.

- Egels-Zandén, N.; Hyllman, P. 2006. "Exploring the Effects of Union-NGO Relationships on Corporate Responsibility: The Case of the Swedish Clean Clothes Campaign", *Journal of Business Ethics*, 64(3), pp. 303-16.
- Erickson, C.; Fisk, C.; Milkman, R.; Mitchell, D.; Wong, K. 2002. Justice for Janitors in Los Angeles : Lessons From Three Rounds of Negotiations, *British Journal of Industrial Relations*, 40, pp. 543-567.
- Fichter, M.; Stevis, D. 2013. Global Framework Agreements in a Union-Hostile Environment : The Case of the USA.
 - Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2383825> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2383825>.
- Filgueira, F.; Martinez Franzoni J. 2017. The Divergence in Women's Economic Empowerment: Class and Gender under the Pink Tide, *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 24(4), pp. 370-398.
- Fraser, N. 2009. Feminism, capitalism and the cunning of history, *New Left Review*, 56, March-April, pp. 97-116.
- Fredman, S. 2013. The Right to Equal Pay for Work of Equal Value, Background Paper for the Working Group on Discrimination against Women in Law and Practice (The Working Group): Economic and Social Life (New York, United Nations).
- Gannon B.; Plasman R.; Ryck F.; Tojerow I. 2007. Inter-Industry Wage Differentials and the Gender Wage Gap: Evidence from European Countries, *The Economic and Social Review*, 38 (1), pp. 135-155.
- Gereffi, G.; Mayer, F. 2004. Globalization and the Demand for Governance, Terry Sanford Institute of Public Policy Working Paper 04-02 (Duke University).
- Global Network for the Right to Food and Nutrition. 2016. A life without dignity – the price of your cup of tea. Abuses and violations of human rights in tea plantations in India. Available at: www.fian.org/en/library/publication/a_life_without_dignity_the_price_of_your_cup_of_tea/
- Gobierno de Chile. 2018. MEMORIA: Evaluación de los puestos de trabajo con perspectiva de Género, para la disminución de brechas salariales en el Estado.
- Gomes, A. V.M., and Banerjee, R. 2017. The guarantee of freedom of association and collective bargaining rights to domestic workers: two opposite models, Brazil and Canada, *Pensar-Revista de Ciências Jurídicas*, 22 (3).
- Grimshaw, D. (Ed). 2011. What do we know about low-wage work and low-wage workers? Analysing the definitions, patterns, causes and consequences in international perspective, *Conditions of Work and Employment Series working paper no. 28* (Geneva, ILO).
 - (Ed). 2013. *Minimum Wages, Pay Equity, and Comparative Industrial Relations* (London, Routledge).
 - Munoz de Bustillo, R. 2016. Global comparative study on wage fixing Institutions and their impacts in major garment producing countries (Geneva, ILO).
 - Rubery, J. 2007. *Undervaluing Women's Work, Equal Opportunities Commission Manchester, Working Paper Series No 53*. Available at: http://www.equalityhumanrights.com/uploaded_files/equalpay/undervaluing_womens_work.pdf (last time accessed 6 November 2015).
 - 2013. The distributive functions of the minimum wage: first and second order pay equity effects, in D. Grimshaw (Ed). *Minimum Wages, Pay Equity, and Comparative Industrial Relations*, pp. 81-111 (London, Routledge).
 - Rubery, J.; Anxo, D.; Bacache-Beauvallet, M.; Neumann, L.; Weinkopf, C. 2016a. Outsourcing of public services in Europe and segmentation effects: The influence of labour market factors, *European Journal of Industrial Relations*, 19 (4), pp. 341-357.
 - Johnson, M.; Rubery, J.; and Keizer, A. 2016b. Reducing Precarious Work: Protective gaps and the role of social dialogue in Europe A European Commission Report. Available at: <http://www.research.mbs.ac.uk/ewerc/Portals/0/Documents/Comparative-Report-Reducing-Precarious-Work-v2.pdf>.
 - Koukiadaki, A., and Tavora, I. 2017. *Social Dialogue and Economic Performance What matters for business - A review, Conditions of Work and Employment Series working paper, no. 89* (Geneva, ILO).
- Gunawardana, S. 2007. Struggle, perseverance and organization in Sri Lanka's export processing zones, in K. Bronfenbrenner (Ed). *Global unions: Challenging transnational capital through cross-border campaigns* (Ithaca, Cornell University Press), pp. 78-98.
- Hadwiger, F. 2015. Global framework agreements: Achieving decent working global supply chains?, *International Journal of Labour Research*, 7 (1/2), p. 75.
- Hammer, N. 2005. International framework agreements: Global industrial relations between rights and bargaining, *Transfer: European Review of Labour and Research*, 11 (4), pp. 511-530.
- Hayter, S. 2015. Unions and collective bargaining, in J. Berg (Ed). *Labour markets, institutions and inequality: building just societies in the 21st century* (Geneva, ILO and Cheltenham, Edward Elgar), pp. 95-122.
 - Weinberg, B. 2011. "Mind the gap: collective bargaining and wage inequality", in S. Hayter (Ed). *The Role of Collective Bargaining in the Global Economy* (Geneva, ILO and Cheltenham, Edward Elgar).
- Visser, J. 2018. *Collective Agreements: Extending Labour Protection* (Geneva, ILO). Available at https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_633672.pdf.
- Hepple, B. 2014. The Key to Greater Gender Equality, *Equal Rights Review*, 12, pp. 59-61.
- Hobden, C. 2015a. Improving working conditions for domestic workers: Organizing, coordinated action and bargaining. Issue Brief No. 2. Labour Relations and Collective Bargaining, ILO Geneva. Available at: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_432886.pdf.
- 2015b. Mapping collective bargaining and other forms of negotiation in the domestic work sector, *ILO's Work in Progress 5* (Geneva, ILO).
- 2015c. Domestic work voice and representation through organizing, *Domestic work policy brief No. 8*. (Geneva, ILO).
- Human Rights Watch. 2013. *Claiming Rights: Domestic Workers' Movements and Global Advances for Labor Reform*. A joint report by The International Domestic Workers' Network, The International Trade Union Confederation and Human Rights Watch. Available at: <https://www.hrw.org/report/2013/10/27/claiming-rights/domestic-workers-movements-and-global-advances-labor-reform>.
- ILO (International Labour Office/Organization). 2008. *Labour Clauses in Public Contracts: Integrating the Social Dimension into Procurement Policies and Practices* (Geneva).
 - 2011a. C189 - Domestic Workers Convention, 2011 (No. 189). Convention concerning decent work for domestic workers (Entry into force: 05 Sep 2013) (Geneva). Available at: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NO_RMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C189.
 - 2011b. Decent work for domestic workers. Report of the Committee on Domestic Workers 100th Session of the International Labour Conference, 2011, Fourth item on the agenda (Geneva). Available at: http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/100thSession/reports/provisional-records/WCMS_157696/lang--en/index.htm.
 - 2012. *Achieving Decent Work for Domestic Workers*. An organizer's manual to promote ILO Convention no. 189 and build domestic workers' power (Geneva).
 - 2016. Decent work in global supply chains, Report IV, International Labour Conference, 105th Session (Geneva).
 - Available at https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2016/116B09_43_engl.pdf.
 - 2017. *Global Wage Report 2016/17: Wage inequality in the workplace* (Geneva).
 - 2018a. *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work* (Geneva).
 - 2018b. *Global Wage Report 2018/19* (Geneva).
 - 2019a. *Closing the Gender Pay Gap: What Role for Trade Unions?*, ILO ACTRAV policy brief (Geneva).
 - 2019b. *A quantum leap for gender equality: For a better future of work for all* (Geneva).
- IMF. 2013. *Women, Work, and the Economy: Macroeconomic Gains from Gender Equity*, IMF Discussion Note, September.
- IMF. 2015. *Catalyst for Change: Empowering Women and Tackling Income Inequality*, IMF Discussion Note, October.
- IndustriALL. 2016. *IndustriALL Global Union Action Plan 2016-2020*. Available at: <http://www.industrial-union.org/about-us/action-plan-of-industrial-global-union>.
- Juhn, C.; Murphy, K.M.; Pierce, B. 1993. Wage inequality and the rise in return to skill, *Journal of Political Economy*, 101, 3, pp. 410-442.
- Kahancová, M. 2017. From bargaining to advocacy: a trade-off between improved working conditions and trade union fragmentation in Slovakia, in Bernaciak, M. and Kahancová, M. (Eds). *Innovative union practices in Central- Eastern Europe* (Brussels ETUI).
- Kahn, L. 2015. *Wage Compression and the Gender Pay Gap*. IZA World of Labor.
- Kaine, S. J., and Josserand, E. (2018). Mind the gap: Grass roots "brokering" to improve labour standards in global supply chains, *Human Relations*, 71 (4), pp. 584-609.
- Khamis, M. 2013. Does the minimum wage have a higher impact on the informal than on the formal labour market?
 - Evidence from quasi-experiments, *Applied Economics*, 45 (4), pp. 477-495.
- Koskinen Sandberg, P. 2016. Non-decision making in the reform of equal pay policy- The case of Finnish gender equality legislation, *Equality, Diversity and Inclusion: An International Journal*, 35(4), pp. 280-295.
- Koskinen Sandberg, P. 2017. Intertwining gender inequalities and gender-neutral legitimacy in job evaluation and performance-related pay, *Gender, Work and Organization*, 24(2), pp. 156-170.

- Kristensen, N.; Cunningham, W. 2006. Do minimum wages in Latin America and the Caribbean matter? Evidence from 19 countries, World Bank Policy Research Working Paper No. 3870. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=923223>.
- Lane, C. 1983. Women in socialist society with special reference to the German Democratic Republic, *Sociology*, 17 (4), pp. 489-505.
- Ledwith, S.; Munakamwe, J. 2015. Gender, union leadership and collective bargaining: Brazil and South Africa, *The Economic and Labour Relations Review*, 26 (3), pp. 411-429.
- Lexartza, L.; Chaves, M. J.; Carcedo, A. 2016. Policies to formalize paid domestic work in Latin America and the Caribbean (Lima, ILO Regional Office for Latin America and the Caribbean).
- Li, S.; Ma, X. 2015. Impact of minimum wage on gender wage gaps in urban China, *IZA Journal of Labor and Development*, 4 (1), pp. 1-22.
- Lindbeck, A.; Snower D. 2002. The insider-outsider theory: a survey, IZA Discussion Paper 534 (Bonn, IZA).
- Locke, R.; Kochan, T.; Romis, M.; Qin, F. 2007. Beyond corporate codes of conduct: Work organization and labour standards at Nike's suppliers, *International Labour Review*, 146, pp. 21-40.
- Majchrowska, A.; Strawinski P. 2018. Impact of minimum wage increase on gender wage gap: Case of Poland, *Economic Modelling* 70, pp. 174-185.
- Mandel, H. 2012. Winners and losers: The consequences of welfare state policies for gender wage inequality, *European Sociological Review*, 28 (2), pp. 241-262.
- Semyonov, S. 2006. A welfare state paradox: State interventions and women's employment opportunities in 22 countries, *American Journal of Sociology*, 111 (6), pp. 1910-1949.
- Shalev, M. 2009. Gender, class and varieties of capitalism, *Social Politics*, 16 (2), pp. 161-181.
- Marginson, P. 2015. The changing nature of collective employment relations, *Employee Relations*, 37 (6), pp. 645-657.
- Miller, D. 2004. Preparing for the Long Haul: Negotiating International Framework Agreements in the Global Textile, Garment and Footwear Sector, *Global Social Policy*, 4 (2), pp. 215-239.
- 2011. Global social relations and corporate social responsibility in outsourced apparel supply chains: The Inditex Global Framework Agreement, in K. Papadakis (Ed). *Shaping global industrial relations: The impact of international framework agreements* (Geneva, ILO/Basingstoke, Palgrave Macmillan).
- Mrozowicki, A.; Maciejewska, M. 2017. Bricolage unionism. Unions' innovative responses to the problems of precarious work in Poland in Bernaciak, M. and Kahancová, M. (Eds). *Innovative union practices in Central- Eastern Europe* (Brussels, ETUI).
- Nadvi, K.; Thoburn, J. T.; Thang, B. T.; Ha, N. T. T.; Hoa, N. T.; Le, D. H.; Armas, E. B. D. 2004. Vietnam in the global garment and textile value chain: impacts on firms and workers, *Journal of international development*, 16 (1), pp. 111-123.
- NWLC (National Women's Law Centre). 2013. Higher State Minimum Wages Promote Fair Pay for Women, Washington DC. September.
- OECD. 2002. *Employment Outlook* (Paris).
- 2006. *Employment Outlook* (Paris).
- 2013. Remuneration of doctors and nurses: progress and persisting issues. Joint session of Health Data Correspondents and Health Accounts Experts (Paris).
- 2018. *Employment Outlook* (Paris).
- Oelz, M. 2014. The ILO's Domestic Workers Convention and Recommendation: A window of opportunity for social justice, *International Labour Review*, 153 (1), pp. 143-172.
- Oelz, M.; Rani, U. 2015. Domestic work, wages, and gender equality: Lessons from developing countries, Research Department working paper, No. 7 (Geneva, ILO).
- Papadakis, K. (Ed). 2011. *Shaping global industrial relations: The impact of international framework agreements* (Berlin, Springer).
- Pearson, R.; Seyfang, G. 2001. New hope or false dawn? Voluntary codes of conduct, labour regulation and social policy in a globalizing world, *Global Social Policy*, 1 (1), pp. 48-78.
- Peetz, D.; Murray, G. (Eds). 2017. *Women, Labor Segmentation and Regulation* (Palgrave Macmillan USA).
- Pickles, J. 2013. Economic and social upgrading in apparel global value chains: public governance and trade policy. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2209720> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2209720>.
- Pillinger, J. 2004. Closing the Gender Wage Gap, EPSU/PSI Equal Pay Survey.
- 2010. EPSU Gender mainstreaming audit (Brussels, EPSU). Available at: https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/EPSU_Gender_Mainstreaming_Audit_2010.pdf.
- 2014. *Bargaining Equality* (Brussels, ETUC).
- Schmidt, V.; Wintour, N. 2016. Negotiating for Gender Equality Issue Brief no. 4 - Labour Relations and Collective Bargaining (Geneva, ILO).
- Pollert, A. 2003. Women, work and equal opportunities in post-communist transition, *Work Employment Society*, 17, pp. 331-57.
- Rani, U.; Belser, P.; Oelz, M.; Ranjbar, S. 2013. Minimum wage coverage and compliance in developing countries, *International Labour Review*, 152 (3-4), pp. 381-410.
- Reinecke, J., and Donaghey, J. 2015. After Rana Plaza: Building coalitional power for labour rights between unions and (consumption-based) social movement organisations. *Organization*, 22 (5), pp. 720-740.
- Rubery, J. 2003. Pay equity, minimum wage and equality at work: theoretical framework and empirical evidence Working paper 19 (Geneva, ILO).
- 2011. Towards a gendering of the labour market regulation debate, *Cambridge Journal of Economics*, 35 (6), pp. 1103-1126.
- 2013. Public sector adjustment and the threat to gender equality, in D. Vaughan-Whitehead (Ed). *Public sector shock. The impact of policy retrenchment in Europe* (Edward Elgar and International Labour Office).
- Grimshaw, D. 2011. Gender and the Minimum Wage, in S. Lee and D. McCann (Eds). *Regulating for Decent Work: New Directions in Labour Market Regulation* (Basingstoke, Palgrave).
- 2015. The Forty Year Pursuit of Equal Pay: A Case of Constantly Moving Goal Posts, *Cambridge Journal of Economics*, 39 (2), pp. 319-344.
- Koukiadaki, A. 2016. Closing the gender pay gap: a review of the issues, policy mechanisms and international evidence, ILO's Gender, Equality and Diversity Branch (Geneva, ILO).
- Rycx, F.; Tojerow, I. 2004. "Rent sharing and the gender wage gap in Belgium", *International Journal of Manpower*, 25 (3/4), pp. 279-299.
- Saget, C. 2006. Wage fixing in the informal economy: Evidence for Brazil, India, Indonesia and South Africa, ILO's Conditions of Work and Employment Programme (Geneva, ILO).
- Schäfer, A.; Gottschall, K. 2015. From wage regulation to wage gap: how wage-setting institutions and structures shape the gender wage gap across three industries in 24 European countries and Germany, *Cambridge Journal of Economics*, 39 (2), pp. 467-496.
- Schulten, T.; Eldring, L.; Naumann, R. 2015. The role of extension for the strength and stability of collective bargaining in Europe in Van Guise, G. and Schulten, T. (Eds). *Wage bargaining under the new European Economic Governance* (Brussels, ETUI).
- Serrano, M. R.; Xhafa, E. 2016. From precarious informal employment to protected employment: the positive transitioning effect of trade unions, *Global Labour University Working Paper, No. 42*.
- Sjöberg, C. 2017. Promoción de la equidad de género en la negociación colectiva en Chile (Santiago, Fundación Friedrich Ebert Chile).
- Stavis, D.; Boswell, T. 2007. *International Framework Agreements: Opportunities and Challenges for global Unionisms*, in K. Bronfenbrenner (Ed). *Global unions: Challenging transnational capital through cross-border campaigns* (Ithaca, Cornell University Press).
- Szabo, I. 2017. Hungary: inertia of the old actors, constrained innovation from the new, in Bernaciak, M. and Kahancová, M. (Eds). *Innovative union practices in Central-Eastern Europe* (Brussels, ETUI).
- UN Women. 2015. *Progress of the World's Women 2015-16: Transforming Economies, Realizing Rights* (New York, United Nations).
- Van Klaveren, M.; Tijdens, K. 2012. *Empowering Women in Work in Developing Countries* (Basingstoke, Palgrave Macmillan).
- Veldman, A. 2017. Pay transparency in the EU, European network of legal experts in gender equality and non-discrimination (Brussels, European Commission).
- Visser, J. 2013. Wage Bargaining Institutions - from crisis to crisis, *European Economy Economic Papers*, 488, April.
- Wajcman, J. 2000. Feminism facing industrial relations in Britain, *British Journal of Industrial Relations*, 38 (2), pp. 183-201.
- Webb, S.; Webb, B., 1987. *Industrial Democracy*, II (1 ed.) (London: Longmans, Green & Co).



국제노동기구 노동자활동지원국 (ILO ACTRAV)

4 route des Morillons CH-1211 Geneva 22 Switzerland

Tel. +41 22 799 70 21 e-mail: actrav@ilo.org