

| ILO 기본협약 비준 |

ILO 기본협약을 위한 사회적 대화, 왜 뜨거운가?

김미영 전문위원

근 논란을 보면 ILO 기본협약 비준이 전혀 준비되지 않은 대사건이라도 된 것 같다. ILO 기본협약 비준은 한국의 노사관계에 난데없이 날아든 청구서일까? 그렇지 않다. 보다 정확히 하자면, 기본협약 자체가 아니라, 그 비준을 위해서 노·사·정 주체에게 토론과 참여의 기회를 제공한다는 것이 새롭고 낯선 사건이다.

1.

많이 알려진 바와 같이, ILO 기본협약 또는 핵심협약이란 “1998년 노동기본권 선언”에 포함된 8개 협약을 지칭한다. ILO의 유효한 기존 협약들 중에서 보편적인 노동기본권으로 인정되는 4개 분야 8개 협약이 선정된 것이다. 이들 협약은 그 비준 여부와 관계없이 회원국의 준수 의무 대상이다. 그에 따라 회원국은 기본협약을 준수하는 국내법령 및 관행의 내용을 정기적으로 ILO 총회에 보고할 의무를 진다.¹⁾

ILO 기본협약 8개 중에서 가장 오래된 것은 1930년 『강제노동금지 협약』이고, 나머지는 1940년대 후반 제정부부터 1950년대 협약들 이다. 가장 최근 것은 1999년 가혹한 『아동노동 철

1) ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-Up, 1998.

“... declares that all Members, even if they have not ratified the Conventions in question, have an obligation arising from the very fact of membership in the Organization to respect, to promote and to realize, in good faith and in accordance with the Constitution [of the ILO] ...”

폐 협약』이다.

한국은 LO에 가입한 1991년 이래 현재까지 회원국 지위를 유지하고 있으며 정부, 사용자 단체와 노동조합은 정기적으로 총회에 참석하고, 정부는 총회 및 관련 기구에 필요한 보고서를 제출해왔다.²⁾ 그뿐 아니라, 한국 정부는 1993년을 시작으로 15건이 넘는 ILO 결사의 자유 위원회 제소와 다양한 권고를 받았거나 진행하고 있다.³⁾ 물론, 1998년 이후에는 비준하지 않은 4개 기본협약의 이행 정도를 입증하는 연례보고서도 정기적으로 제출했다.⁴⁾ 기본협약 8개 중에서 한국은 1990년대 후반과 2001년에 걸쳐 4개를 비준한 상태이다. 비준 상태는 다음의 표와 같다.

〈ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-Up, 1998〉(ILO 기본협약)

분야	대상	비준
강제노동	C29 Forced Labour Convention, 1930	X
	C105 Abolition of Forced Labour Convention, 1957	X
결사의 자유 단결권·단체교섭권	C Freedom of Association and Protection of the Right to Organize Convention, 1948	X
	C98 Right to Organize and Collective Bargaining Convention, 1949	X
고용평등	C100 Equal Remuneration Convention, 1951	○
	C111 Discrimination(Employment Occupation) Convention, 1958	○
아동노동	C138 Minimum Age Convention, 1973	○
	C182 Worst Forms of Child Labour Convention, 1999	○

2) 국무회의 1991.10.9.; 국회동의 1991.11.20.; 수락서 기탁 12.9; 발효일 1991.12.9.

3) 2018년 현재 결사의 자유위원회 제소사례 현황: (종료-10건); (후속조치-5건).

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11110:0::NO:11110:P11110_COUNTRY_ID:103123

4) 회원국이 제출한 연례보고서는 ILO의 독립자문가위원회(Committee of Independent Expert Advisers, CIEA)가 평가한다.

연례보고서에 포함할 사항은 노동기본권협약에 해당하는 국내법 원칙과 그 보장 방식, 미비준 사유, 비준에 필요한 지원과 후속조치 사항이다.

그리고 2000년대 ILO 기본협약은 더 강력하고 구체적인 형태로 한국을 압박하고 있다. 바로, ‘한·미 자유무역협정(한·미FTA, 2007)’과 ‘한·EU 자유무역협정(한·EU FTA, 2010)’이다. 알려진 바와 같이, 이들 협정은 관세 등 양국간 통상에 관해 정하는 무역협정이다.⁵⁾ 그런데 2007년 한·미 FTA가 국제노동기준 혹은 보편적 노동기준을 추구 하는 다자간 국제조약인 ILO 기본협약을 일반 통상조건과 같이 양당사국 이행의무에 포함하면서 국제무역 관계는 새로운 국면에 들어섰다. 뒤이어 한·EU FTA도 그 국면에 동참했고 ILO 기본협약은 노사관계 뿐 아니라 한국의 경제와 사회 전반에서 이제 회피할 수 없는 과제이다.

〈KOR-US FTA〉

Art.19.1(STATEMENT OF SHARED COMMITMENT) The Parties reaffirm their obligations as members of the International Labor Organization(ILO).

Art.19.2(FUNDAMENTAL LABOR RIGHTS) 1. Each Party shall adopt and maintain in its statutes and regulations, and practices thereunder, the following rights, as stated in the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-Up (1998) (ILO Declaration).

〈KOR-EU FTA〉

Art.13.4. 3. The Parties, in accordance with the obligations deriving from membership of the ILO and the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up, adopted by the International Labour Conference at its 86th Session in 1998, commit to respecting, promoting and realising, in their laws and practices, the principles concerning the fundamental rights, namely:...

5) 산업통상자원부, <http://www.fta.go.kr/main/situation/kfta/lov5/cl/>

2.

ILO 기본협약 제82호와 제98호를 비준하는 절차와 방식이 논란이 되기도 한다. 국제협약 비준권은 원칙적으로 대통령의 권한이고, 일정한 조건이 있는 경우에만 국회의 동의를 받기 때문이다.⁶⁾ 그 논란은 소위 '선비준 후입법' 아니면 '선입법 후비준'으로 명명되었다. 사실, 현재 까지 한국이 비준한 국제협약의 약80% 이상은 국회의 비준 동의를 거치지 않았다. 또한 정부가 비준한 ILO 기본협약 중에도 국회 동의절차를 거친 것은 단 1개뿐이다. 그러나 이와 같은 방식을 '선비준 후입법'으로 명명하는 것은 부정확하다. 정부는 어떤 국제협약을 비준하기 전에 그와 관련되는 국내법령에서 충돌이 예상되는 내용을 사전에 개정해왔다. 그 국제협약 비준을 위한 단계에서 국내법령과 충돌하는 등의 문제로 국회 동의 절차가 진행될 여지를 사전에 정비한 것이다.⁷⁾ 대통령이 국제협약을 비준하는 국내절차로 관계기관 협의, 법제처 심사, 차관회의 및 국무회의 심사가 있다.⁸⁾ 그 과정에서 국내법령과 관계 등의 문제가 있다고 결정되면 해당 국제협약의 비준을 위해서는 국회의 동의를 받아야 한다.

이미 비준한 4개 기본협약이 진행한 절차는 다음의 표와 같다.

〈4개 기본협약 비준처리 과정〉

분야	대상	국무회의	국회동의	비준서 기탁일	발효일
고용평등	제100호 동일임금협약(1951)	1997.11.18	X	1997.12.08	1998.12.08
	제111호 고용차별금지협약(1958)	1998.11.07	X	1998.12.04	1999.12.04
아동노동	제138호 취업최저연령 협약(1973)	1998.11.07	1998.12.17	1999.1.28	2000.1.28
	제182호 가혹한 아동노동폐지 협약(1999)	2001.3.05	X	2001.3.29	2002.3.29

6) 헌법 제73조 (대통령은 조약을 체결·비준하고, 외교사절을 신임·접수 또는 파견하며, 선전포고와 강화를 한다.)

7) 헌법 제60조 (①국회는 상호원조 또는 안전보장에 관한 조약, 중요한 국제조직에 관한 조약, 우호통상항해조약, 주권의 제약에 관한 조약, 강화조약, 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약 또는 입법사항에 관한 조약의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다.)

8) 외교부, 조약체결을 위한 국내절차, http://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_3833/contents.do

국회의 동의를 받아 비준된 것은 『제138호 취업 최저연령 협약』뿐이다. 이 당시노동부 보도자료에 의하면, 이미 개정을 위한 입법예고 중이었지만, 『아동복지법』의 보호아동 연령 14세 기준 조항이 국내법률 개정사항이기 때문에 비준을 위해서는 국회의 동의를 필요하다고 하였다. 제138호 협약은 미성년자의 건강, 안전, 의무교육 등을 위해서 그 보호 연령을 15세 이하로 정할 수 없다고 했기 때문이다. 그러면서 ILO 협약 비준을 위하여 국회 동의까지 받는 것이 처음이라는 것에 큰 의미를 부여하였다.

국제노동기구(ILO) 2개 핵심협약 연내 비준

노동부 국제노동협력담당관실 500-5624

1998년

- 정부는 11.7(토) 오전 국무회의를 열어, 국제노동기구(ILO)가 채택한 협약중 고용 및 직업상의 차별금지협약(제111호) 및 취업의 최저연령협약 (제138호) 등 2개 협약을 비준기로 의결했다.

:

- 앞으로 정부는 국내법과 저촉되는 부분이 없는 고용 및 직업상의 차별금지 협약은 대통령 재가를 받는 즉시 ILO에 비준사실을 통보할 예정이나
- 일부 입법사항을 포함하고 있는(아동복지법 개정필요) 제138호 협약은 헌법 제60조의 규정에 의하여 국회 동의를 요청할 예정이다. 이 경우 국회 동의에 통상 1달여가 소요되는 점을 감안한다면, 제138호 협약의 경우는 금년말 ILO에 비준서를 기탁할 수 있을 것으로 기대된다.

* 법 개정 또는 예산관련 사항이 없는 경우에는 국무회의 통과로 국내 비준절차 종료, 법개정 또는 예산반영이 요구되는 협약에 대해서는 국회동의를 필요한바, 취업의 최저연령협약은 아동복지법 개정사항이 있으므로 국회동의를 필요(아동복지법은 현재 개정작업 진행중)

:

- 그동안 정부는 국내법령이 협약기준을 충족하는 경우에만 비준하는 것을 원칙으로 해왔던 만큼, ILO 협약비준을 위해 국회동의까지 받는 것은 이번이 처음으로
- 이는 비준할 수 있는 협약에 대해서는 최대한 그 시기를 앞당기고자 하는 정부의 강력한 의지를 보여주는 것이라고 하겠다.

:

(출처: KDI 경제정보센터, <http://eiec.kdi.re.kr/policy/material/view.jsp?num=22445> (1998. 11.06)(첨부 '98.11.7 개최된 국무회의에서 의결한 국제노동기구가 채택한 협약중 고용 및 직업상의 차별금지 협약 및 취업의 최저연령협약 등 2개 협약 비준 추진 개요)

ILO 기본협약 4개가 노사관계에 직접 영향을 주는 내용은 아니었다. 그러나 그 협약 비준과 관련 국내법령·관행을 논의하는 사회적 공론화 과정이 최소화될 정도로 이해당사자가 적었는지는 알 수 없다. 어쨌든 현재 상황과 비교하면, 당시의 정부는 기본협약 비준의 필요성과 내용에 대한 사회적 동의를 구하고 이해당사자 집단의 참여를 유도하는 시도가 많지 않았다. 또한 그에 대한 사회적 공론화를 촉발할 수 있는 단위도 거의 작동하지 못했다.

3.

한국은 ILO에 가입한 이래 거의 30년간 ILO 기본협약 비준에 대비했다고 해도 과언이 아니다. 새로운 것은 비준에 이르는 방식이다. 지금 ILO 제87호와 제98호 협약 비준을 둘러싼 논쟁은 그 새로운 방식이 불러온 공론화의 한 모습이다. 지금까지는 정부가 일방적으로 추진한 사안이었고, 국회가 그 내부에서 처리할 수도 있는 쟁점이다. 지금까지 그렇게 진행되어 왔다. 관련 당사자들은 찬성하거나 반대하는 것만 할 수 있었다. 그래서 “노사관계제도·관행 개선위원회”가 ILO 제87호 협약과 제98호 협약 비준을 의제로 다룬 것은 낯설고 불편하지만, 장기적으로 시도할 가치가 있는 새로운 실험이다. 앞으로 한국 사회가 답을 찾아야 하는 여러 질문들이 있다. 이 실험은 그 질문에 대한 답을 찾아보려는 시도의 일부이다. 노·사·정 대표의 사회적 역할과 책임은 필요한가? 그것은 어떻게 가능한가? 노동단체와 경영단체, 그리고 정부 대표가 참여하는 노동정책 형성은 가능한가?