

ILO 핵심협약 비준의 쟁점

김 근 주*

지난 5월 대선에서 문재인 대통령은 국제노동기구(International Labour Organisation: 이하 ILO) 핵심협약 비준으로 노동기본권 보장을 약속하였고, 이는 국정운영 5개년 계획(ILO 핵심협약 비준을 통한 노동기본권 보장)에도 포함되었다. ILO 핵심협약은 회원국이 수행해야 할 가장 기본적 의무사항을 규정한 규범이다. 핵심협약은 1998년 기본원칙 선언에서 열거한 결사의 자유(제87호, 98호), 강제노동금지(제29호, 105호), 아동노동금지(제138호, 182호), 차별금지(제100호, 111호)로 총 4개 분야, 8개 협약으로 구성된다. 우리나라는 기본협약 8개 중 4개(제138호, 182호, 100호, 111호)를 비준하고 4개(제87호, 98호, 29호, 105호)를 비준하지 않고 있다.

〈표 1〉 2017년 10월 현재 핵심협약 비준 현황(187개 회원국)

	협 약	연도	비준	비준국
결사의 자유	제87호 결사의 자유와 단결권의 보장 협약	1948	X	154 [*]
	제98호 단결권과 단체교섭권 협약	1949	X	165 ^{**}
강제노동금지	제29호 강제노동 협약	1930	X	178
	제105호 강제노동철폐 협약	1957	X	175
균등대우	제100호 동등보수 협약	1951	○	173
	제111호 차별(고용과 직업) 협약	1958	○	175
아동노동금지	제138호 최저연령 협약	1973	○	170
	제182호 가혹한 형태의 아동노동 협약	1999	○	181

주: * 우즈베키스탄은 비준 후 2017년 12월 12일 발효 예정.

** 캐나다의 비준 후 2018년 6월 14일 발효 예정.

핵심협약(core conventions)은 노동권에 관한 가장 기본적 규율 원칙을 천명한 것으로, 모든 ILO 회원국은 비준에 대한 사실상의 의무를 부담한다. 이에 따라 ILO는 미비준 회원국에 대해서 비준 전망 및 미비준 사유를 매년 보고하도록 하는 한편, ‘결사의 자유’에 관해서는 비준 유무에 관계없이 ‘결사의 자유 위원회’를 통하여 해당 회원국 정부에 ‘권고’를 할 수 있도록

* 한국노동연구원 부연구위원(keunju@kli.re.kr).

하고 있다. 이러한 핵심협약 비준은 ‘보편적 노동권’의 기본적 보장을 확인하는 것으로, 맥락상 ‘헌법상 노동3권’의 실천과도 연계되어 있다. 그러나 이처럼 당연히 인식되는 권리조차도 ‘권위주의적 사고’와 ‘경제성장 지상주의’라는 역사적 맥락 속에서 형성되어온 현재의 집단적 노사관계법령과 그 내용에 있어서 차이가 크기 때문에 과거 정부에서도 핵심협약의 비준을 약속한 바 있지만, 실천으로 이어지지 못했다.

현재 노동계를 중심으로 ILO 핵심협약 비준 요구가 제기되고 있으며, 정부 차원에서도 비준 검토가 진행되고 있다. 지난 9월 4일에는 문재인 대통령이 방한한 가이 라이더 ILO 사무총장을 만나 핵심협약 비준 의사를 밝힌 바 있어서 정부 역시 더욱 더 적극적인 자세로 검토를 할 것으로 예상된다. ILO 핵심협약 비준을 위해서는 내용적·절차적 측면에서 많은 문제들이 해결되어야 하는데, 현재까지 주요한 쟁점으로 ① 비준에 필요한 법개정 사항(범위), ② 비준 시기, ③ 비준 방식 등이 제시되고 있다. 이러한 쟁점들은 내용과 절차, 시기 등 종합적으로 걸쳐 있지만, 전체적인 흐름을 요약하면 다음과 같다. ILO 핵심협약에 위반되는 노동관계제도로 거론되는 것들은 공공부문의 단결권 범위, 기업별노조 중심 체계에서 비롯된 실업자, 해고자의 노동조합 가입문제와 설립신고제도, 노조전임자 임금지급에 관한 근로시간면제제도, 파업에 대한 처벌 및 기타 통제와 형벌 위주의 법제도 등 그 유형이 매우 다양하며 전반적인 노동관계법령에 퍼져 있다. 또한 비군사적 대체복무와 강제노동 문제 등 노동규율 영역 밖에 자리잡고 있는 제도들 역시 핵심협약 위반으로 거론되고 있다. 이처럼 ILO 핵심협약의 취지에 반하는 제도가 광범위하기 때문에 ‘선비준-후입법’이라는 방식, 즉 비준을 통한 향후 입법을 촉진하는 것이 필요하다는 입장과 국내 노동법의 전반적인 체계 변화를 가져오는 중대한 문제이므로 ‘선입법-후비준’의 방식을 통해 점진적인 변화를 가져오는 것이 필요하다는 입장이 대립하고 있다. 이러한 연장선에서 정부 주도의 입법 개정안 마련의 필요성을 중시하는 입장과 노사정 대화를 통하여 사회적 합의를 마련하는 것이 필요하다는 입장에도 의견이 나누어지고 있는 형국이다.

ILO 핵심협약 비준은 그 자체가 목적이 아니라 우리나라 노동권을 정상화시키기 위한 수단이므로 ILO 핵심협약 비준 논의는 노동관계법령의 개정과 발걸음을 맞추어 갈 필요가 있다. 다만 ILO 협약 관련 전문인력과 연구들이 부족한 상황에서, 그리고 국내법령의 협약 정합성 판단에서도 국내외 전문가들의 공감대조차 형성되어 있지 않은 현실에서 ILO 핵심협약에 저촉되는 모든 법령을 개정하고 비준하는 방식을 추구하는 것은 사실상 비준을 하지 말자고 하는 것과 다름이 없다. 그러므로 과거 정부가 ILO로부터 지속적으로 권고받아 왔던 내용들을 중심으로 노동권 제약 정도가 심대하고 상징적인 제도들에 대한 우선적 법개정을 추진하고 비준하는 방안을 모색하여야 한다. ILO 핵심협약은 단순히 비준함으로써 모든 논의가 끝나는 것이 아니라, 향후 그 이행과 준수에 관하여 지속적인 모니터링을 받기 때문에 노동권을 정상화시킬 수 있는 수단으로 작용한다. 따라서 비준에 필요한 법개정의 범위를 한정하고, 이후 문제

들은 로드맵을 작성하여 협약 비준 후 준수 및 이행단계에서 검토해 나갈 필요가 있다.

이번 호의 특집 원고들은 이러한 논의의 출발점으로서 ‘결사의 자유’와 ‘강제노동금지’에 관한 핵심협약을 둘러싼 쟁점들을 소개하고 있다. 이번 특집 원고를 계기로 ILO 핵심협약의 내용과 이에 관한 국내 쟁점들을 확인함으로써 과거 추상적으로 논의되었던 ILO 핵심협약 비준을 노동현실의 문제로 다루고자 하는 시도들이 좀 더 활발히 이루어지기를 기대해 본다. **KLI**