

ILO 협약 이행감독절차

남궁준 (한국노동연구원 국제협력실장)

한국은 국제노동기구(ILO) 기본협약(fundamental Conventions) 제29호, 제87호, 제98호 협약의 비준서를 2021년 4월 20일 기탁했다.¹⁾ 따라서 동 협약이 발효된 2022년 4월 20일 이후부터 ILO의 헌장(Constitution) 이하 협약 등에서 규정하는 제반 이행감독절차에 따를 의무를 부담하게 되었다. 우리가 비준한 세 협약에 대한 연례보고서(annual report)를 작성해 2023년에 ILO 사무국(International Labour Office)에 제출한 것이 대표적 예다.²⁾ 연례보고서의 주된 내용은 비준한 협약 이행을 위해 취해진 조치들이다. 이행감독절차의 다음 단계는 협약·권고적용전문가위원회(CEACR, 이하 전문가위원회)가 연례보고서를 검토하고 의견(observations) 혹은 직접요청(direct request)을 발표하는 것이다. 2024년 초, 위 기본협약 3개에 대한 한국의 연례보고서에 대하여 추가 정보 제공 등을 요청하는 내용의 직접요청이 발표되었다. 우리는 이미 현행 협약 중 30개의 협약을 비준했기에 연례보고서 제출이나 전문가위원회 검토와 같은 ILO 이행감독절차가 그리 낯설지 않다. 그러나 최근 제29호, 제87호, 제98호의 기본협약을 비준한 것은 여러 가지 측면에서 ILO 이행감독절차를 다시 면밀히 살펴볼 충분한 이유를 제공한다.

1) 국내에서 “핵심협약”으로 더 잘 알려진 세 협약은 2022년 4월 18일 자로 각각 〈조약 제2503호, 강제 또는 의무 노동에 관한 협약〉, 〈조약 제2504호, 결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약〉, 〈조약 제2505호, 단결권 및 단체교섭권 원칙의 적용에 관한 협약〉으로 공포되었으며 같은 해 4월 20일 자로 발효되었다.

2) ILO Constitution, art. 22.

첫째, 위 세 협약은 여러 법적 맥락에서 보편적 인권문서와 같은 지위를 누리고 있고, 우리가 체결·비준한 다른 국제조약 및 각국의 국내법에 빈번하게 인용되고 있다.³⁾ 한국-유럽연합 자유 무역협정 제13장(무역과 지속가능한 발전)의 이행과 관련해 2021년 종결된 전문가패널 절차가 좋은 예다. 분쟁 대상조항은 제13.4조 제3항의 1문과 3문이었다. 1문은 ILO 헌장상 원리인 결사의 자유 원리에 관한 것이었고 3문은 아직 비준하지 않은 기본협약의 비준 노력에 관한 것이었다. 당시 전문가패널은 제기된 여러 쟁점 중 일부는 유럽연합의 주장을 인용하고 일부는 기각하였다. 그런데 같은 조항의 2문은 각 당사자가 이미 비준한 ILO 협약을 “효과적으로 이행하겠다는 약속을 재확인”하고 있다. 즉 ILO 협약의 이행이 ILO와의 관계뿐 아니라 유럽연합과의 자유무역협정이 적용될 수도 있는 문제라는 것이다. 당시 전문가패널이 ILO 결사의 자유 위원회에 진정되었던 우리 사건을 다수 참조해 결론을 내렸던 점을 감안하면, 향후 비준한 협약에 대한 ILO 이행감독절차의 판단이 의미 있게 고려될 것으로 짐작된다.

둘째, 협약의 내용과 우리 법제의 내용이 상호 충돌하거나 긴장 관계에 있다는 지적이 반복적으로 제기되어 왔다. 특히 ILO의 특별 감독절차인 결사의 자유 위원회의 진정 절차를 통해 우리의 집단적 노동법·관행과 “결사의 자유 원리”가 여러 차례 비교되었고, 그 판단이 한-EU 통상협정에서 우리에게 불리한 방식으로 활용되기도 했다. 전문가위원회는 국가보고서를 심의할 때 결사의 자유 위원회의 판단을 자주 원용해 왔다. 결사의 자유 위원회도 통상적으로 전문가 위원회가 확립해 온 법리를 수용해 결론을 내린다. 따라서 기존 결사의 자유 위원회 진정 절차에서 검토된 쟁점은 비준 협약 이행에 대한 다른 이행감독절차에서도 문제가 될 소지가 높다. 특히 이행감독기관이 가장 자주 검토하는 협약이 제87호·제98호 협약이고 또 위반의 심각성을 이유로 최종 단계 절차에서 검토되는 주요 협약이라는 점까지 고려하면 이전보다 더 신중하고 면밀한 대응이 필요하다. 단기적으로는 국내법 법문의 의미 안에서 여러 해석이 가능한 경우 최대한 협약(의 정신)에 부합하는 해석, 즉 ‘협약합치적(법률)해석’을 고려할 수 있다.⁴⁾ 장기

3) 국내법의 한 예로 2024년 6월 13일 채택된 「유럽연합의 기업 지속가능성 실사 지침」을 들 수 있다. Directive (EU) 2024/1760 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 on corporate sustainability due diligence and amending Directive (EU) 2019/1937 and Regulation (EU) 2023/2859 (Text with EEA relevance).

4) 이러한 해석의 의미와 구체적 예에 관해서는 남계준(2022), 「국제노동기구 기본협약 발효의 국내법

적으로는 우리 법체계의 정합성을 지키면서 협약과 조화를 꾀할 수 있는 지점을 식별해 점진적 입법 개선을 모색해야 한다.

셋째, 대립적 국제관계가 지속되고 ILO 구성원 간 갈등의 심화가 감지된다. 그리고 이는 협약의 이행감독절차와 관련해 과거와 다른 양상으로 이어지고 있다. 대표적 예가 2000년 강제노동 위반을 이유로 미얀마에 사용된 이래 처음으로,⁵⁾ 결사의 자유 침해로 2023년 벨라루스를 상대로 헌장 제33조 절차가 발동된 것이다.⁶⁾ 특히 결의에 이르는 의사결정 방식과 관련해 서도 회원국 간 합의가 잘 이루어지지 않았던 사실이 눈길을 끈다. 그 전선의 형세가 최근 세계 각지에서 발생하고 있는 전쟁과 무력충돌을 둘러싸고 형성된 진영의 모습과 그리 다르지 않았기 때문이다. 지정학적 대립이 ILO 내부 절차에서도 재현돼 국제기구의 오랜 전통까지 위협하는 징후로 읽힌다.

노사 간 갈등도 새로운 국면을 맞고 있다. ILO는 2023년 11월 10일 ‘제87호 협약이 노동자와 노동자 단체의 파업권을 보호하는 것으로 해석될 수 있는지’에 대해 국제사법재판소(ICJ)의 자문 의견을 구하기로 결의했다.⁷⁾ 이 논란이 2012년 제101차 ILO 총회 이전에는 (적어도 공식적으로) 발생하지 않았고 10년이 넘도록 ILO가 자체적으로 해결하지 못해 국제법원의 판단을 받기로 했다는 점은 상징적이다. 만약 국제사법재판소가 부정적으로 판단한다면 회원국의 파업권 관련 조치가 제87호 협약 제3조, 제10조 혹은 기타 규정에 위반함을 전제로 이루어진 전문가보고서의 의견이나 일반조사, 총회기준적용위원회(CAS)의 판단 등은 법적 효력과 가치를 잃

적 합의, 『노동리뷰』 2022년 7월호, 한국노동연구원, pp.7~20 참조.

5) ILO(2023), “Resolution Concerning the Measures Recommended by the Governing Body under Article 33 of the ILO Constitution on the subject of Belarus”, ILC.111/Resolution I, 2a.

6) ILO(2000), “Resolution Concerning the Measures Recommended by the Governing Body under Article 33 of the ILO Constitution on the Subject of Myanmar”, (adopted on 14 June 2000).

7) ICJ, The ILO requests an advisory opinion from the Court on the interpretation of ILO Convention No. 87 with respect to the right to strike, Press Release, No. 2023/64, 14 November 2023. 이 문제의 배경과 법적 쟁점에 대한 깊이 있는 분석으로 이승욱(2017), 「국제노동기준의 동요: 결사의 자유와 파업권의 관계」, 『노동법학』 제62호, 한국노동법학회, pp.91~127 참조; 이 결의의 배경과 국제법상 쟁점에 대해서는 김근주·남궁준·박제성·박태우(2023), 『쟁의행위와 형사책임: 노조법상 쟁의행위 처벌 규정을 중심으로』, 한국노동연구원, pp.77~81 참조.

게 될 것이다. 또한, 헌장 제24조의 진정제기(노사정 임시·특별위원회), 제26-29조의 이의제기(조사위원회 및 필요시 ICJ)에 근거한 특별감독절차, 그리고 궁극적으로 제33조의 이사회 권고에 기초한 총회의 제재 결정 절차를 파업권 관련 사건에서는 발동할 수 없게 될 것이다.⁸⁾

이번 호 국제노동브리프의 기획특집 주제는 “ILO 협약 이행감독절차”이다. 첫째 글은 ‘ILO의 이행감독절차 일반’을 검토한다. 우리가 그간 노동조합, 단체교섭, 쟁의행위(파업) 등의 문제로 미디어에서 접한 ILO는 사실 결사의 자유 위원회였다. 그러나 이 위원회는 촘촘하게 설계된 ILO 이행감독절차의 일부일 뿐이다. 우리는 첫째 글을 통해 ILO의 이행감독 메커니즘의 전체상을 그려볼 수 있을 것이다. 둘째 글은 구체적 사례를 통해 이행감독절차가 최종단계까지 진행되는 과정을 살펴본다. 이 글은 독자에게 각 이행감독 기관의 실제 역할과 마지막 수단으로서 헌장 제33조의 발동을 결정한 요인이 무엇인지 안내해 줄 것이다. 아울러 두 글 모두 앞서 언급한 파업권 논란과 지정학적 갈등의 재현을 곁들이고 있다. 이번 기획특집이 노동에 대한 ‘국제적 지리감각’을 얻고자 하는 독자에게 도움이 되길 바란다. **KLI**

8) 다만 이것과 결사의 자유 위원회의 활동이 구별된다는 것은 주의를 요한다. 왜냐하면 결사의 자유 위원회는 헌장상 결사의 자유 원리에 근거해 판단을 하는 것으로 법리적으로 볼 때 개별 협약의 구체적 조항 내용과 무관하기 때문이다.