

# ILO의 이행감독절차 일반

이승욱 (이화여자대학교 법학전문대학원 교수)

## ■ 서론

국제노동기구(이하 ILO) 협약 적용에 대한 감시시스템은 다층적으로 이루어져 있고, ILO의 기준과 원칙에 근거하여 운영되고 있다. 여러 국제기구·지역기구에 존재하는 감독메커니즘 중에서 ILO가 확립한 노동기준 준수를 촉진하기 위한 시스템은 가장 정교하고 효과적인 것으로 평가되고 있다. ILO의 국제노동기준 감독메커니즘은 통상감독(regular supervision)과 특별절차(special procedures)로 구분된다.

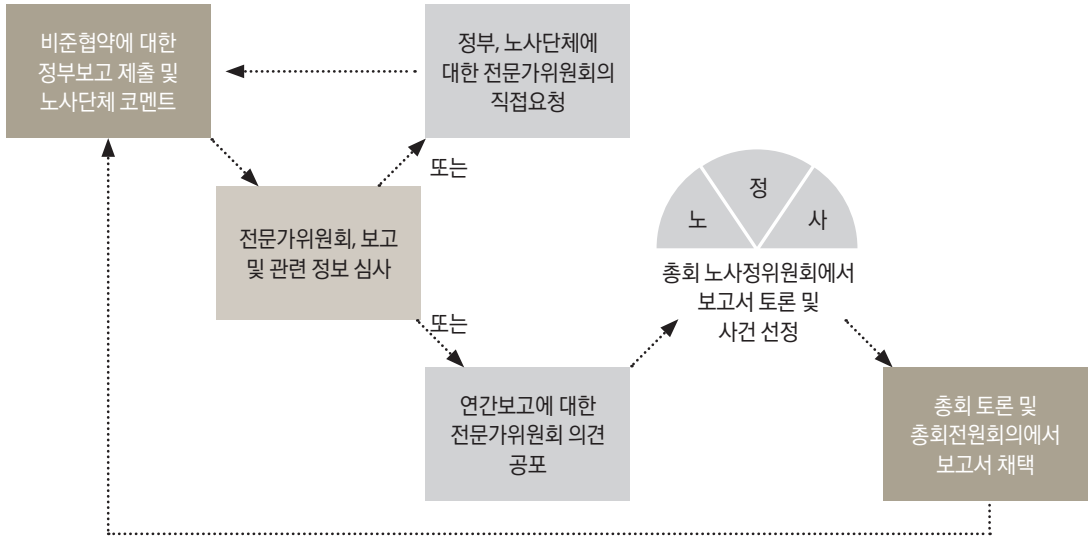
통상감독절차는 양질의 일자리와 지속가능한 발전을 위해 회원국이 국제노동기준을 준수하도록 지원하는 데 목적이 있다. 통상감독시스템은 회원국 정부가 법과 관행에 대한 비준협약의 적용에 관하여 ILO에 정기적으로 제출하는 보고서와 이에 대한 노사단체의 의견을 기반으로 하여 협약권고적용전문가위원회(Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, CEACR)(이하 전문가위원회)와 총회기준 적용위원회(Conference Committee on the Application of Standards, CAS)(이하 총회위원회)가 심사하는 방식으로 진행된다. 통상감독절차는 이해관계자의 신청에 의하지 않고 ILO에 의해 자체적으로 진행된다.

특별절차는 통상감독절차와 달리 비준협약을 위반하였다고 주장하는 자에 의한 ILO 현장 제24조에 따른 진정(representation) 또는 제26조 내지 제34조 소정의 이의제기(complaints)에 의해 개시된다. 또한 결사의 자유 원칙 위반을 주장하는 진정신청(complaints)에 대해서는 결사의 자유 위원회(Committee on Freedom of Association, CFA)에서 처리된다.

## ■ 통상감독절차

통상감독절차를 개관하면 [그림 1]과 같다.

[그림 1] 통상감독절차



## 보고제도

ILO 헌장 제22조는 비준협약에 대해 회원국이 협약을 시행한 조치에 관하여 ILO 사무국에 “연례보고(annual report)”를 제출하여야 하며, 그 양식과 내용은 ILO 이사회가 요청하는 바에 따라야 한다고 규정하고 있다. 이에 따라 ILO 협약을 비준하면 회원국은 ‘정기적으로’ 해당 협약의 실시를 위해 취한 조치에 대해 보고하여야 한다.

보고 양식에는 상세보고(detailed report)와 간이보고(Simplified report)가 있다. 상세보고는 ① 비준협약이 해당 국가에서 시행된 다음 해에 요청받는 최초 보고인 경우, ② 비준협약 적용에 중대한 변경이 발생하여(예컨대 협약 적용에 영향을 미치는 실질적으로 새로운 법의 채택 및 기타 변화) 회원국이 독자적으로 행하는 경우, ③ 감독기관, 특히 전문가위원회가 ‘의견(observations)’ 또는 ‘직접요청(direct request)’의 각주에서 명시적으로 요청하거나 총회위원회

가 결론을 채택하면서 요청하는 경우를 대상으로 한다.<sup>1)</sup> 상세보고는 각 협약에 대해 ILO 이사회가 승인한 양식으로 하여야 한다. 여기에는 해당 국가의 협약 적용 방법을 감독기관이 평가할 수 있도록 실제적인 내용에 관한 구체적인 질문이 포함되어 있다.<sup>2)</sup>

간이보고는 2018년 11월 ILO 이사회에서 채택한 방식이다. 이 보고에는 ㉠ 감독기관 코멘트에 대한 답변, ㉡ 협약 적용에 영향을 미치는 법 및 관행 변화에 관한 정보, ㉢ 협약 이행과 관련한 통계 기타 정보 및 커뮤니케이션, ㉣ 노사단체에 대한 보고의 사본 통지, ㉤ 노사단체의 의견을 기재한다.<sup>3)</sup>

협약을 비준한 정부는 3년마다 10개의 기본협약(제29호 강제노동협약, 제87호 결사의 자유 및 단결권 보호 협약, 제98호 단결권 및 단체교섭권 협약, 제100호 동일임금협약, 제105호 강제노동철폐협약, 제111호 차별(고용 및 직업)협약, 제138호 최저연령협약, 제155호 산업안전보건협약, 제182호 가혹한 형태의 아동노동협약, 제187호 산업안전보건 증진체계 협약)과 4개의 거버넌스협약(제81호 근로감독협약, 제122호 고용정책협약, 제129호 근로감독(농업)협약, 제144호 노사정협의(국제노동기준)협약) 중 비준한 협약에 대해 국내법과 관행을 통해 실시하여 온 조치에 대해 상세하게 보고하여야 한다. 기타 비준협약에 대해서는 6년마다 보고하여야 한다. 그밖에 비정기적으로 보고하여야 하는 경우도 있다. ① 전문가위원회가 ‘의견’ 또는 ‘직접 요청’의 각주에서 요청하는 경우, 총회위원회가 결론을 채택하면서 요청하는 경우, ② 현장 제24조 또는 제26조에 따라 설치된 절차 또는 결사의 자유 위원회 이후 이사회가 요청하는 경우, ③ 요청된 보고서가 제출되지 않거나 감독기관이 행한 코멘트에 대해 답변하지 않는 경우가 그것이다.<sup>4)</sup>

정부는 보고서 사본을 노사단체에 제출하여야 한다. 노사단체는 정부 보고서에 코멘트를 붙일 수 있고 나아가 협약 적용에 대해 ILO에 직접 코멘트를 송부할 수도 있다.

보고 제출에 대해서는 전문가위원회와 총회위원회 양자가 각각 감독한다.<sup>5)</sup>

3년 연속 보고서를 제출하지 않으면 전문가위원회는 해당 정부에 대해 “긴급이의제기(urgent

1) ILO(2012), *Handbook of Procedures Relating to International Labour Conventions and Recommendations*, Revised Edition, Geneva: International Labour Office, para.36.

2) 구체적인 내용은 *ibid.*, para. 37 참조.

3) *Ibid.*, para. 38.

4) *Ibid.*, para. 37.

5) *Ibid.*, para. 39.

appeals)”를 하게 된다. 보고가 제출되지 않은 기간 동안 전문가위원회는 해당 국가에 대해 기존의 ‘의견’을 반복하는 형태로 ‘의견’을 제시하지만 3년이 지난 후에는 공개적으로 이용할 수 있는 정보를 근거로 사안을 심사하게 된다. 이는 통상적인 보고 기간 중 1회 이상 비준협약의 적용에 관해 심사를 할 수 있도록 하기 위한 것이다.<sup>6)</sup>

### 협약권고적용전문가위원회

전문가위원회는 계속 증가하는 비준협약에 관한 정부보고를 심사하기 위해 1926년 설치되었다. 현재는 ILO 이사회에 의해 3년 임기(연임가능)로 지명된 20명의 저명한 법률가로 구성되어 있다. 이들 전문가는 지리적, 법제도적, 문화적으로 다른 지역에서 선발된다. 전문가위원회의 역할은 ILO 회원국의 국제노동기준 적용 상황에 관하여 독립된 지위에서 공평하게 기술적 평가를 하는 것이다.

국제노동기준 적용에 관한 심사에서 전문가위원회는 정부에 대해 두 가지 종류의 코멘트를 한다. ‘의견(observation)’과 ‘직접요청(direct request)’이다. 의견<sup>7)</sup>은 어떤 국가에서 특정한 협약 적용에 관한 근본적인 문제에 대한 코멘트를 포함한다. 이러한 의견은 전문가위원회의 연차 보고서로 발간된다. 직접요청은 보다 기술적인 문제나 추가적인 정보를 요청하는 경우에 이루어진다. 직접요청은 보고서로 발간되지 않고 관련 정부에 직접 통고한다.<sup>8)</sup>

전문가위원회의 연차보고서는 3부로 구성된다. 1부(Part I)는 일반보고(General Report)로서, 회원국에 의한 ILO 헌장상의 의무 준수에 대한 코멘트가 포함된다. 2부(Part II)는 국제노동기준의 적용에 관한 의견(observations)이고, 3부(Part III)는 ILO 이사회가 정한 특정 주제에 관한 일반조사(General Survey)이다.

### 총회기준 적용위원회

전문가위원회의 연차보고서는 통상 12월에 채택되어 다음 해 2월에 간행되고 6월 ILO 총회

6) *Ibid.*, para. 41.

7) 우리나라에서는 일반적으로 ‘권고’라고 표현하기도 한다.

8) *Ibid.*, para. 62.

에 제출된다. 총회위원회는 이 보고서를 검토한다. 총회위원회는 총회의 상설기관으로서, 정부 그룹, 근로자그룹, 사용자그룹의 대표자로 구성된다. 총회위원회는 전문가위원회의 보고를 검토한 후 통상 24건의 사안을 토론대상 개별안건으로 선정한다. 2024년 총회위원회에서는 일본을 포함하여 24개 국가<sup>9)</sup>를 개별논의대상으로 선정하였다.

2015년 이후 개별안건은 다음과 같은 요소를 고려하여 균형적으로 선정한다.<sup>10)</sup>

- 전문가위원회 코멘트의 성격, 특히 각주가 존재하는 경우
- 정부가 제공한 답변의 질과 범위 또는 정부의 답변 미제공
- 협약 적용 미비의 심각성 및 지속성
- 특정 상황의 긴급성
- 노사단체가 행한 코멘트
- 특정 상황의 성질(논의되지 않은 쟁점을 제기하는 경우 또는 사안이 적용문제 해결에 새로운 접근방식을 제기하는 경우)
- 총회위원회의 이전 회기에서의 논의와 결론 및 특히 특별항목이 존재하는 경우
- 사안을 토론하는 것이 명확한 효과를 가질 수 있을 가능성
- 기본협약, 거버넌스협약 및 기술적 협약 사이의 균형
- 지역적 균형
- 선진국과 개도국의 균형

개별토론 안건의 대상이 된 정부는 총회위원회에 소환되어 총회위원회에 대해 답변하고, 문제된 안건에 관하여 정보를 제공할 것을 요청받는다. 총회위원회는 정부에 문제를 개선하기 위한 특정한 조치를 강구하거나 ILO 대표단 또는 기술협력을 받도록 권고한다. 총회위원회에 의

9) 알제리(제98호), 오스트리아(제122호), 캄보디아(제87호), 콜롬비아(제159호), 에콰도르(제87호), 엘살바도르(제87호), 에스와티니(제87호), 감비아(제138호), 조지아(제100호), 기니(제105호), 일본(제87호), 카자흐스탄(제81호 및 제129호), 라오스(제111호), 멕시코(제100호), 네덜란드령 세인트마틴(제87호), 니카라과(제87호), 파라과이(제81호), 페루(제169호), 필리핀(제87호), 스페인(제144호), 튀니지(제87호), 튀르키예(제98호), 투르메니스탄(제105호), 우간다(제138호).

10) ILO(2023), "Conference Committee on the Application of Standards: Record of Proceedings 2023", International Labour Conference 111th Session, para. 26, <https://www.ilo.org/> (2024.9.15).

한 개별안전에 대한 검토와 결론은 그 보고서로 공표된다. 특히 문제가 있는 사안은 일반보고에서 특별항목(special paragraph)으로 강조되어 표기된다.

2023년에는 아프가니스탄이 제111호 차별(고용 및 직업)협약 불이행을 이유로 특별항목으로 기재되었으며,<sup>11)</sup> 2022년에는 벨라루스,<sup>12)</sup> 미얀마<sup>13)</sup>가 제87호 협약 위반을 이유로 특별항목으로 기재되었다. 2012년에는 벨라루스가 제87호 협약 위반으로,<sup>14)</sup> 엘살바도르는 제144호 협약 위반으로 특별항목으로 기재되었다.<sup>15)</sup>

특별항목으로 기재되면 전문가위원회를 비롯하여 ILO의 지속적인 감시하에 놓이게 되고, 특히 뒤에서 살펴보는 현장 제26조에 따른 이의제기절차로 들어갈 가능성이 높다.

## 통상감독절차의 내용

1964년 이후 전문가위원회는 법과 관행의 변화에 의해 비준협약 적용에 진전이 있는 사안으로 확인된 경우(identifying cases of progress)에 대해 그 수를 기록하고 있다.<sup>16)</sup> 이러한 사안에 대해서 전문가위원회는 일반적으로 관련 협약 적용에서 이루어진 진전에 “만족(satisfaction)” 또는 “관심(interest)”을 표명한다는 표현을 사용하고 있다.<sup>17)</sup> 전문가위원회는 1979년 이후 ‘진전이 있는 사안’ 중 ‘만족을 표명한 사안(cases of satisfaction)’과 ‘관심을 표명한 사안(cases of interest)’을 명확하게 구분하여 사용하고 있다.<sup>18)</sup>

2024년 현재까지 전문가위원회의 코멘트에서 진전이 있는 사안 중 만족을 표명한 사안의 총

11) *Ibid.*, p.85.

12) ILO(2022), “Conference Committee on the Application of Standards: Record of Proceedings 2022”, International Labour Conference 110th Session, p.109, <https://www.ilo.org/> (2024.9.15).

13) *Ibid.*, p.428.

14) ILO(2021), “Conference Committee on the Application of Standards: Record of Proceedings 2021”, International Labour Conference 109th Session, p.93, <https://www.ilo.org/> (2024.9.15).

15) *Ibid.*, p.393.

16) ILO(2024), “Application of International Labour Standards 2024”, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, International Labour Conference 112th Session, para. 116, <https://www.ilo.org/> (2024.9.15).

17) *Ibid.*, para. 115.

18) *Ibid.*, para. 119.

수는 3,228건이다.<sup>19)</sup> 참고로 2024년 전문가위원회는 23개국에서 발생한 33건의 사안에 대해 진전이 있는 사안으로 판단하였고,<sup>20)</sup> 2023년에는 26개국에서 발생한 34건에 대해 진전이 있는 사안으로 평가하였다.<sup>21)</sup>

전문가위원회가 '진전이 있는 사안으로 확인'하는 기준은 2009년 이후 다음과 같다.<sup>22)</sup>

- (1) 전문가위원회가 만족 또는 관심이라고 표현한 것이 문제의 국가가 해당 협약에 일반적으로 부합하고 있다고 판단하는 것을 의미하는 것은 아니다. 전문가위원회는 특정 쟁점에 대해서는 만족 또는 관심을 표명하면서 동시에 다른 사항에 대해서는 유감도 표명할 수 있다.
- (2) 진전이라는 표현은 협약 적용 및 관련 정부가 채택한 조치의 성질과 관련되는 특정한 쟁점으로 한정된다.
- (3) 전문가위원회는 협약의 특정한 성질과 해당 국가의 구체적 상황을 고려하면서 진전을 언급함에 있어서 재량을 행사한다.
- (4) 진전이라는 표현은 국내 법, 정책 또는 관행과 관련한 다양한 종류의 조치를 언급한 것일 수 있다.
- (5) 만족이라는 표현이 특정 법의 채택과 관련되어 있는 경우 전문가위원회는 그 실제 적용을 위한 적절한 후속조치도 고려할 수 있다.
- (6) 진전이 있는 사안으로 확인함에 있어서 전문가위원회는 정부가 보고서에서 제공한 정보와 함께 노사단체의 코멘트 양자를 고려한다.

만족을 표명한 사안의 기준과 관련하여, 전문가위원회는 특정 문제에 대한 코멘트를 한 후 정부가 새로운 법제도의 채택, 기존 법률의 개정이나 국내 정책 또는 실무의 중요한 변경 등을 통한 조치를 실시하여 해당 협약에 보다 높은 정합성 확보를 달성한 안건에 대해 “만족”을 표명하고 있다. 이때 위원회는 정부 및 사회적 파트너에게 특정 문제가 해결되었다고 판단된다는 취

19) *Ibid.*, para. 118.

20) *Ibid.*, para. 117.

21) ILO(2023), “Application of International Labour Standards 2023”, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, International Labour Conference 111th Session, para. 122, <https://www.ilo.org/> (2024.9.15).

22) *Ibid.*, para. 115.

지를 전달한다. 만족을 표명한 안건으로 분류되는 것은 첫째, 전문가위원회의 코멘트에 대해 정부가 취한 적극적인 조치에 대한 감사를 기록에 남기고, 둘째, 유사한 문제에 대처할 필요가 있는 다른 정부 및 사회적 파트너에게 예시를 제시할 수 있는 경우이다.<sup>23)</sup>

이에 반해 관심을 표명한 사안은 전문가위원회가 정부 및 사회적 파트너와의 대화를 계속하려는 것에 대해 향후 추가적인 진전이 있을 것이라는 기대를 정당화하기에 충분한 조치가 이루어진 경우에 일반적으로 사용되고 있다.<sup>24)</sup> 따라서 만족을 표명한 사안에 비하여 그 수는 훨씬 많다. 예컨대 2024년의 경우 전문가위원회가 만족을 표명한 사안은 23개국 33건인 데 비하여 관심을 표명한 사안은 95개국 181건이다.<sup>25)</sup>

전문가위원회는 매년 회원국이 협약 등 채택문서를 입법기관이 검토할 수 있도록 제출할 의무를 부과하고 있는지에 대해서도 검증하고 있다. 해당 국가가 협약을 비준하지 않는 경우라도 협약과의 정합성 확보를 위해 국내법을 정비하는 것도 가능하다. 회원국은 다른 국가의 협약 적용에 관한 전문가위원회의 코멘트를 정기적으로 확인하여 기준 적용에 관한 유사한 문제를 예방하거나 모범사례를 참조하여 자국의 법률이나 실태를 수정할 수 있다. 협약이 비준된 경우 전문가위원회는 정부에 대해 기준 적용에 관한 명확한 문제점을 지적하여 직접 요청을 하고, 그 보고서의 코멘트가 공개되기 전에 회답과 대처를 위한 시간을 부여한다. 전문가위원회의 개입은 정부에 기준 적용에 관한 확인을 요청하고, 그 정보를 사회적 파트너에게 공유하여 이들로부터도 정보를 구하여 사회적 대화를 촉진한다. 그 결과 사회적 대화는 다시 문제 해결과 예방으로 이어진다.

회원국의 요청에 따라 ILO 사무국은 국내법제와 국제노동기준의 정합성을 확보하기 위해 그 초안 및 개정에 대해 기술지원을 한다. 이리하여 감독기관은 기준 적용에 관한 문제 예방에서 초기단계부터 중요한 역할을 하고 있다.

23) *Ibid.*, para. 116.

24) *Ibid.*, para. 119.

25) *Ibid.*, para. 120.

## ■ 특별절차

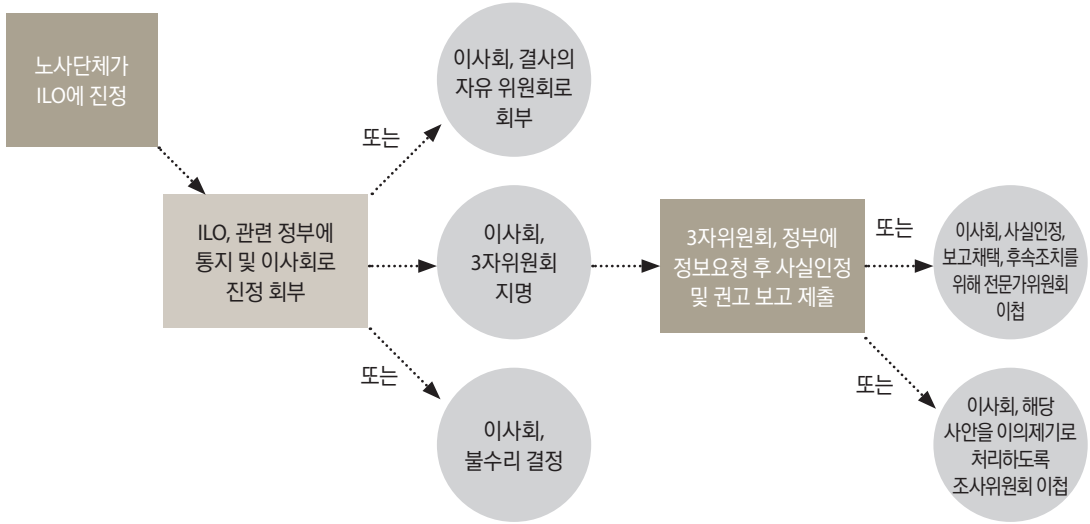
### 진정(Representations)

진정절차(representation procedure)는 ILO 헌장 제24조 및 제25조에서 규율하고 있다. 이에 따르면 노사단체는 어떤 회원국이 “협약의 실효성 있는 준수를 그 관할권 범위 내에서 어떤 측면에서든 보장하지 못한다”라고 판단하는 경우 ILO 이사회에 진정할 권리를 가진다. ILO 이사회에서 3자위원회가 설치되어 진정 및 정부의 해명을 심의한다. 3자위원회가 이사회에 제출하는 보고는 해당 안건의 법적, 실태적 측면을 정리하고, 제공된 정보를 검토하며, 권고와 함께 결론을 내린다. 2000년 이전에는 정부의 해명이 만족스럽지 않다고 판단되는 경우 이사회가 진정과 해명을 공포할 수 있었다. 최근에는 3자위원회의 보고가 ILO 홈페이지에 공개되고 있다. 정부가 필요한 조치를 취하지 않으면 전문가위원회는 해당 안건을 후속조치(follow-up)할 것을 요청받는다. 가장 심각한 사안의 경우 해당 안건은 뒤에서 살펴보는 이의제기(complaints)로 회부되고 그 경우 이사회는 조사위원회(Commission of Inquiry) 설치를 결정할 수 있다. 마지막으로 제87호 협약 및 제98호 협약 적용에 관한 진정은 통상 결사의 자유 위원회에 의한 심리에 이첩하는데, 그 절차는 결사의 자유 위원회에 대한 일반적인 진정심사와 동일하다.

ILO 헌장 제24조 소정의 진정은 국내 및 국제적인 사용자단체 또는 근로자단체에 의해 이루어진다. 개인은 ILO에 직접 진정을 할 수 없으나, 관련된 정보를 그 근로자단체 또는 사용자단체에 제공할 수 있다.

진정절차의 사례 중 그리스는 제81호 근로감독협약(1947년)을 1955년 비준하였다. 1994년 그리스는 근로감독을 분권화하여 자치지방정부에 책임을 맡겼다. 이후 그리스 노동부공무원노조협의회(FAMIT)는 해당 법이 근로감독은 중앙당국의 감독과 통제하에 있어야 한다는 제81호 협약의 원칙을 위반한다고 주장하면서 ILO에 진정을 제기하였다. 이 진정을 심사하기 위해 설치된 3자위원회는 그리스 정부에 제81호 협약에 부합하도록 법을 개정할 것을 촉구하였다. 1998년 그리스는 다시 근로감독 책임을 중앙기관으로 되돌리는 신법을 채택하였다. 같은 해 전문가위원회는 그리스 정부가 3자위원회가 행한 권고에 대해 “성실하고 진지하게 유의(diligence and close attention)”하였다고 긍정적으로 평가하였다.

[그림 2] 진정절차의 흐름

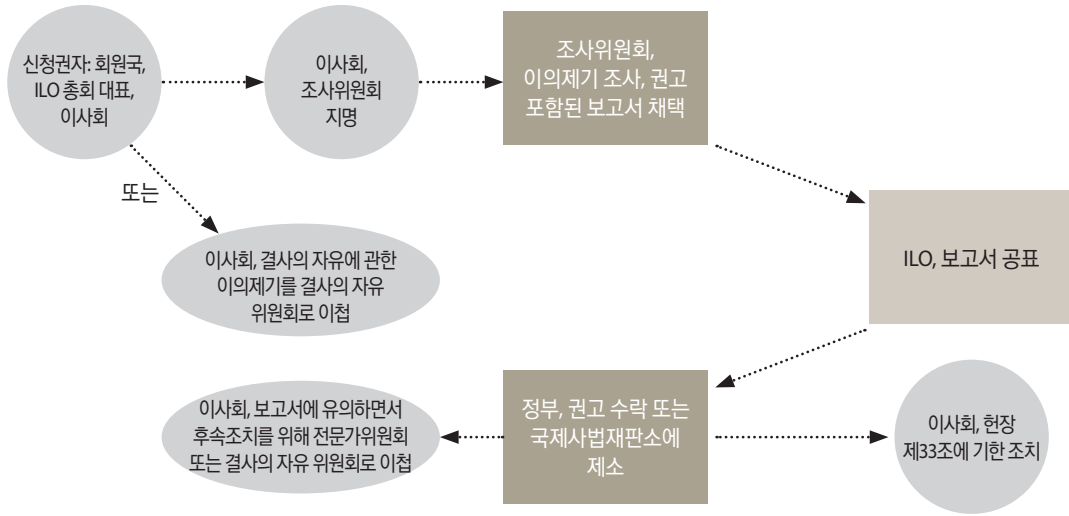


## 이의제기(Complaints)

이의제기절차는 ILO 헌장 제26조부터 제34조에 규정되어 있다. 이에 따르면 회원국 또는 ILO 총회 대표는 자국과 같은 협약을 비준한 다른 회원국에 대해 그 협약을 준수하지 않고 있다고 이의제기를 신청할 수 있고, ILO 이사회도 직권에 의해 동일한 이의제기를 할 수 있다. 이의제기를 수리하면 이사회는 독립적인 3명의 위원으로 이루어진 조사위원회를 설치한다. 조사위원회는 이의제기에 대한 충분한 조사를 수행하며, 사안의 모든 사실관계를 확인하고, 이의제기가 제기한 문제를 시정하기 위해 취하여야 할 조치에 관해 권고를 할 책임을 진다. 조사위원회는 ILO의 최상위 조사절차로서, 회원국이 지속적이고 중대한 위반(persistent and serious violations)을 하고 이를 시정하는 것을 반복하여 거부한 경우에 일반적으로 설치된다. 현재까지 14차례 조사위원회가 설치되었는데, 모두 헌장 제26조의 이의제기에 따라 이루어진 것이다.<sup>26)</sup>

26) [https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50011:::P50011\\_DISPLAY\\_BY:2](https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50011:::P50011_DISPLAY_BY:2) (2024.9.15). 벨라루스(2003년, 제87호, 제98호 협약 위반), 칠레(1975년, 제1호, 제111호 협약 위반), 도미니카공화국 및 아이티(1983년, 제29호, 제87호, 제95호, 제98호, 제105호 협약 위반), 서독(1985년, 제111호 협약 위반), 그리스(1968년, 제87호, 제98호 협약 위반), 라이베리아(1963년, 제29호 협약 위반), 미얀마(1996년, 제29호 협약 위반; 2022년, 제29호 및 제87호 협약 위반), 니카라과(1987년, 제87호, 제98호 협약 위반), 폴란드(1982년, 제87호, 제98호 협약 위반), 포르

[그림 3] 이의제기절차의 흐름



미얀마는 두 차례에 걸쳐 조사위원회가 운영되었다. 1996년 제29호 강제노동협약 위반, 2022년 제29호 강제노동협약과 제87호 결사의 자유 협약 위반을 이유로 조사위원회가 설치되었다. 현재 과테말라, 니카라과에 대한 조사위원회가 계류 중이다.

이의제기절차가 가장 효과적으로 기능한 사례는 폴란드이다. 폴란드는 제87호 결사의 자유와 단결권 보호 협약(1948년) 및 제98호 단결권 및 단체교섭권협약(1949년)을 1957년 비준하였다. 1981년 폴란드에서 계엄령이 발동되고 정부는 「연대」 노동조합(Solidarnosc)의 활동을 정지시키고 다수의 지도부와 조합원을 구속, 해직하였다. 결사의 자유 위원회에 의한 심리 후 1982년 ILO 총회 대표는 헌장 제26조에 기한 이의제기를 폴란드에 대해 제기하였다. 이에 따라 설치된 조사위원회는 위 두 협약의 중대한 위반이 있다는 결론을 내렸다. 이 조사위원회 결론에 기하여 ILO와 다수 회원국 및 국제기구가 폴란드에 상황을 시정하도록 압력을 가하였고, 1989년 폴란드 정부는 「연대」 노동조합을 합법화하였다. 「연대」 노동조합 위원장이자 후에 폴란드 대통령에 당선되었던 바웬사는 “계엄 실시 후 ILO가 설치한 조사위원회는 폴란드에 민주주의를 가져온 변화에 중요한 공헌을 하였다”라고 평가했다.<sup>27)</sup>

투갈(1962년, 제105호 협약 위반), 루마니아(1989년, 제111호 협약 위반), 베네수엘라(2015년, 제26호, 제87호, 제144호 협약 위반), 짐바브웨(2010년, 제87호, 제98호 협약 위반).  
 27) ILO(2023), *Promoting Better Working Conditions: A Guide to the International Labor*

이의제기절차와 관련하여 주목되는 또 다른 사례는 이의제기절차가 ILO 헌장 제33조에 의한 조치로 이어진 미얀마 사례이다. 회원국이 조사위원회 권고 이행을 거부한 경우, 이사회는 ILO 헌장 제33조에 기한 조치를 취할 수 있다. 이에 따르면 “회원국이 조사위원회 보고서 또는 국제사법재판소의 결정에 포함된 권고를 지정된 기간 내에 이행하지 않은 경우 이사회는 권고 이행을 확보하기 위한 현명하고 합당하다고(wise and expedient) 인정되는 조치를 총회에 권고할 수 있다”. 2000년 ILO 이사회가 총회에 미얀마의 강제노동을 철폐하기 위한 조치를 강구할 것을 요구하면서 ILO 역사상 처음으로 헌장 제33조가 이용되었다. 미얀마에 대해서는 제29호 강제노동협약(1930년) 위반에 대해 1996년에 ILO 헌장 제26조에 기한 이의제기가 이루어졌고, 이에 따라 설치된 조사위원회는 미얀마에서 강제노동이 “만연하고 조직적으로 이용되고 있다(widespread and systematic use).”라고 판단하였다.<sup>28)</sup> 미얀마가 조사위원회 권고를 거부하자, 2000년 제88차 ILO 총회에서 미얀마에 대한 헌장 제33조 조치에 관한 결의가 채택되었다.<sup>29)</sup>

그런데 미얀마에 대해서는 2022년에도 제29호 협약과 제87호 협약 위반을 이유로 조사위원회가 재차 설치되었으나, 미얀마는 조사위원회의 권고를 따르지 않고 있다. 이에 따라 2024년 6월 15일 ILO 이사회는 조사위원회 보고서의 후속조치에 관한 결정을 내렸다.<sup>30)</sup> 이 결정에서 이사회는 미얀마에 대한 ILO 헌장 제33조에 기한 조치를 위한 문서를 사무총장이 작성하여 제

*Standards System*, Washington, D.C.: ILO Office, p.29.

28) ILO(1998), *Report of the Commission of Inquiry appointed under Article 26 of the Constitution of the International Labour Organization to Examine the Observance by Myanmar of the Forced Labour Convention, 1930*(No. 29), International Labour Office, Official Bulletin, Vol. LXXXI.

29) <https://webapps.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc88/resolutions.htm> (2024.9.15). 그 조치는 ILO 내부적으로는 조사위원회 권고를 미얀마가 이행하도록 ILO 회원국과 노사가 미얀마와의 관계를 검토하고 이사회에 보고할 것, 다른 국제기구와 관련하여서는 국제기구에 미얀마와의 협력을 재검토하고 필요한 경우 관계를 중단할 것, UN과 관련하여서는 이 사안을 경제사회이사회(ECOSOC)의 안건으로 상정하도록 요청하고 경제사회이사회 또는 UN 총회가 UN 회원국에 미얀마와의 협력을 재검토하고 필요한 경우 관계를 중단할 것을 요청하는 것 등을 내용으로 하고 있었다.

30) ILO(2024), “Decision Concerning the Follow-up to the Report of the Commission of Inquiry Established in Accordance with Article 26 of the ILO Constitution Concerning the Non-observance by Myanmar of Conventions Nos 87 and 29, and to the Resolutions concerning Myanmar Adopted by the International Labour Conference at its 102nd (2013) and 109th (2021) Sessions”, GB.351/INS/9(Rev.1)/Decision, <https://www.ilo.org/> (2024.9.15).

출하도록 하여, 미안마는 두 차례에 걸쳐 ILO 현장 제33조에 기한 조치의 대상이 될 수 있는 초유의 사태에 직면하고 있다.

## 결사의 자유 위원회

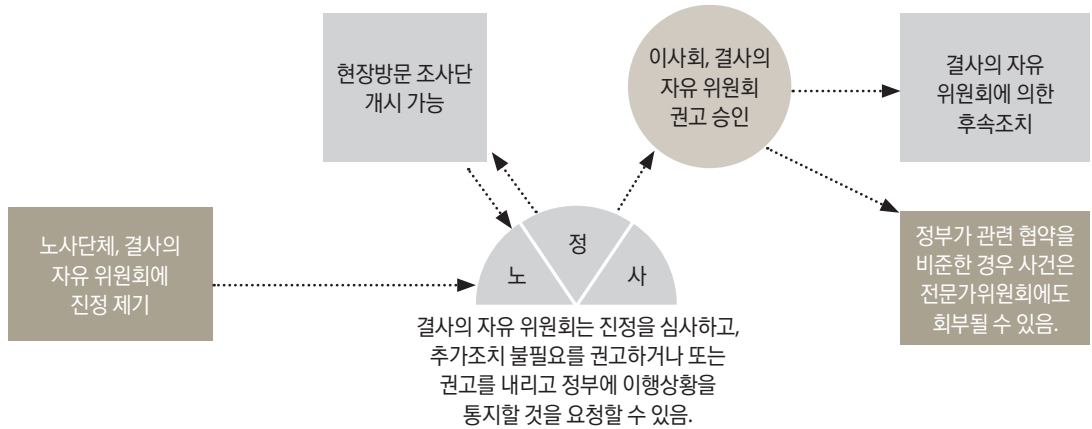
결사의 자유와 단체교섭은 ILO의 기본원칙이다. 결사의 자유와 단체교섭에 관한 1948년 제 87호 협약 및 1949년 제98호 협약을 채택한 직후부터 ILO는 결사의 자유 원칙은 이들 협약을 비준하지 않은 국가도 준수하도록 보장하는 감독절차가 필요하다고 판단하였다. 그 결과, 1951년 ILO는 당사국의 협약 비준 유무와 관계없이 결사의 자유 침해에 관한 진정신청을 심사할 목적으로 결사의 자유 위원회(CFA)를 설치하였다. 진정신청은 사용자단체 또는 근로자단체가 회원국을 대상으로 이루어진다. 결사의 자유 위원회는 ILO 이사회 산하 위원회로서, 정부그룹, 근로자그룹, 사용자그룹을 대표하는 각 3명의 위원, 총 9명으로 구성된다. 진정신청 수리가 결정된 경우 당사국 정부와 대화를 통해 사실을 인정한다. 결사의 자유 위원회가 결사의 자유에 관한 기준 또는 원칙 위반이 있다고 판단한 경우 ILO 이사회를 통해 보고하고, 상황을 어떻게 개선할 수 있는지에 대해 권고를 한다. 정부에 대해 권고 이행 상황에 대한 보고를 요구한다. 당사국이 관련 협약을 비준한 경우 사안에 관한 법적 문제는 전문가위원회로 이첩될 수 있다. 결사의 자유 위원회는 정부담당자나 사회적 파트너 당사자와 해당 문제에 대해 직접 대화하면서 그 문제에 대처하기 위해 당사국 정부에 현장방문 조사단(direct contacts mission)을 제안할 수 있다. 1951년 이후 현재(2024.6.4)까지 결사의 자유 위원회는 3,477건의 사건을 심사하였다.<sup>31)</sup> 최근 수십 년 동안 60개가 넘는 국가가 결사의 자유 위원회 권고를 수용하여 결사의 자유와 관련하여 긍정적인 발전을 하였다고 평가되고 있다.<sup>32)</sup>

결사의 자유 위원회의 기능은 원론적인 선언을 근거로 하여 특정 국가에서 노동조합 상황에 관한 일반적인 결론을 도출하는 것이 아니라 결사의 자유 원칙 준수와 관련된 구체적인 주장을 평가하는 데 있다. 결사의 자유 위원회 진정절차의 목적은 정부를 비판하는 것이 아니라 법과 실태에 있어서 노동조합권에 대한 존중을 촉진하기 위해 건설적인 노사정 대화에 관여하도록

31) <https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:20060::FIND:::> (2024.9.17).

32) Gravel, E., I. Duplessis and B. Gernigon(2001), *The Committee on Freedom of Association: Its Impact over 50 Years*, Geneva: ILO.

[그림 4] 결사의 자유 위원회 절차의 흐름



하는 것이다.

결사의 자유 위원회에 진정이 제기된 경우 일정한 수리가능성(receivability) 요건을 충족하여야 한다. 신청인은 진정을 결사의 자유 위원회에 대해 행한다는 것을 명시하여야 한다. 진정은 사용자단체 또는 근로자단체에 의해 이루어져야 한다. 진정은 서면으로 이루어져야 하고, 신청을 제기할 자격이 있는 단체의 대표자가 서명하여야 한다. ILO와의 협의자격을 가지는 비정부 조직도 진정을 제기할 자격을 가진다. 내용에 관해서는 진정의 주장이 순수한 정치적인 성질의 것이어서는 안 된다. 명확하게 입증되고 증거에 의해 정당하게 뒷받침되어야 한다. 해당 국가 내에서 가능한 모든 조치를 완료하였다는 것을 요건으로 하지는 않으나, 결사의 자유 위원회는 국내 법원에 사안이 심리되고 있다는 사실을 고려하는 경우가 있다. 결사의 자유 위원회는 연 3회, 이사회 회기가 있는 주에 개최된다.<sup>33)</sup>

결사의 자유 위원회가 제안한 권고를 이사회가 승인하면 결사의 자유 위원회에 의한 후속조치가 계속된다. 그런데 해당 국가가 제87호 협약이나 제98호 협약 등 관련 협약을 비준한 경우에는 전문가위원회로 사건이 이첩되어 통상감독절차로 전환될 수 있다는 것에 주의할 필요가 있다.

33) ILO(2018), *Freedom of Association: Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association*, Sixth Edition, Geneva: International Labour Office.

## ■ 결론

ILO의 국제노동기준 준수를 위한 감독메커니즘은 국제기구 중 가장 정치하고 효율적인 것으로 평가된다. ILO 감독메커니즘은 기본적으로는 노사정 3자 구성의 원칙에 기반하여 무력이나 위력에 기대지 않고 정치적 압력, 여론에 의한 압력을 통해 대화와 협력을 촉진하고 이를 뒷받침하기 위한 지원에 초점이 맞추어져 있다. 이러한 메커니즘은 1919년 ILO가 설립된 이후 100년 이상 효과적으로 작동하여 왔다고 평가할 수 있다.

그런데 최근에는 유연하고 탄력적인 접근방식을 대신하여 위반에 대해 보다 엄격한 이행을 강제하는 방안이 ILO 내에서 다각도로 모색되고 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 첫째, ILO 헌장 제26조에 기한 이의제기절차의 이용이 최근 급격하게 증가하고 있다. 앞서 본 바와 같이 이의제기절차는 조사위원회로 이어질 수 있는 ILO 감독메커니즘에서 가장 엄격한 준수메커니즘이다. 1919년 ILO 설립 이후 2010년 이전까지 이 절차가 발동된 사례는 24건에 불과하였으나, 2010년 이후에는 14건에 이르러, 거의 매년 이의제기절차가 발동되고 있다. 이는 국제노동기준 위반에 대해 대화와 소통을 통해 회원국을 설득하려는 것이 기조였던 종전의 입장에서 벗어나 보다 강력한 조치에 의해 위반을 억제하려는 의지의 표명으로 볼 수 있을 것이다. 둘째, 최근 발생한 이른바 파업권 논쟁을 계기로 하여 협약을 둘러싼 분쟁에 대한 규범적 통제력을 높이려는 움직임이 ILO 내에서 가시화되고 있다. 공식적으로는 ILO 내에서 협약을 둘러싼 분쟁이 발생하면 국제사법재판소에 제소하는 현장상의 방법이 있으나, 지금까지 사실상 사문화되어 있었다. 그러나 최근에는 ILO 외부기관인 국제사법재판소에 제소하는 방법 대신 ILO 내에 분쟁해결메커니즘을 자체적으로 마련하려는 움직임이 가시화되고 있다. 전체적으로 ILO 감독메커니즘이 대화와 설득을 통한 전통적인 해결 방법을 대신하여 국제노동기준의 규범력과 이행력을 강화시키는 방향으로 전환될 것인지에 대해 주목할 필요가 있다. **◀▶**