

ILO 제91차 총회 및 제287차 이사회 논의 동향

이 성 기

(주제네바 대표부 노무관)

■ 머리말

지난 6월 3일부터 20일까지 스위스 제네바에 소재한 UN 구주본부(Palais des Nations) 및 ILO 본부에서는 제91차 ILO 총회와 제287차 ILO 이사회가 성황리에 개최되었다. ILO 총회는 최고 의사결정기구로서 매년 6월 첫째 화요일부터 3주간 개최되고, 이사회는 주요 사안들을 논의하여 총회에 상정하는 것으로 통상 매년 3회(3, 6, 11월) 개최되고 있다. 총회 회원국 대표는 총 4인으로, 그 중 2인은 정부대표로, 나머지 2인은 회원국의 노사 대표로 구성된다. 각국 노사정 대표는 총회 의제별로 자문위원을 둘 수 있으며, 위원회 활동에는 동 의제와 관련된 전문 지식을 갖춘 자문위원들이 참석하게 된다. 금년 총회에는 176개 ILO 회원국¹⁾에서 3,000여 명의 대표단이 참석하였다.²⁾

총회 의제는 '상설 의제'와 이사회에서 논의 결정한 '선정 의제'³⁾로 구성된다. 총회의 상설 의제는 이사회 의장 및 사무총장 보고, 근로자 기본권 선언 및 후속조치에 관한 세계보고서(Global Report), 사업계획·예산 및 재정 문제, 협약 및 권고 적용에 관한 보고 등이다. 한편, 금년 총회의 선정 의제는 인적자원개발, 고용관계, 산업안전보건, 선원 신분증명 문제 등이 채택되었다.

- 1) 금년 5. 22 Vanatu 공화국이 ILO 회원국으로 가입함에 따라 ILO 회원국은 총 176개국으로 늘어나게 되었다.
- 2) 우리나라는 박길상 노동부 차관과 주제네바 대표부의 정의용 대사를 대표로 하여 총 15명의 정부 대표 및 자문단이 참석하였고, 노동계는 김형탁 민주노총 부위원장을 대표로 총 11명, 경영계는 조남홍 한국경총 부회장을 대표로 7명이 참석하였다.
- 3) 보통 3월 이사회에서 2년 후 총회 의제를 선정하게 된다.

총회 운영 방법은 사무총장 보고에 대한 논의 및 세계 보고서 논의 등은 위원회 논의없이 각국의 노사정 대표가 모두 모인 가운데 본회의에서 진행되며, 2004-2005년도 ILO 사업계획 및 예산은 정부 그룹 대표로만 구성된 재정위원회⁴⁾에서 논의된다. 그 외 상설위원회인 기준 적용위원회에서는 각 회원국의 협약 및 권고의 적용 위반 문제 등을 다루었고, 그 외에 이사회가 선정하여 제출한 의제별로 분과위원회를 구성하여 해당 주제를 논의하였다.

본고에서는 사무총장 보고서와 기본권 선언 후속 조치의 일환으로 추진중인 세계보고서 논의 결과를 간략히 살펴본 후, 선정 의제를 중심으로 논의 사항을 요약하고, 기타 금번 총회에서 논의된 주요 사항 및 제 287차 이사회 논의 결과를 중심으로 설명하고자 한다.

■ 사무총장 보고서 논의

사무총장 보고서 논의는 총회의 최대 하이라이트라고 할 수 있다. 총회 의사규칙에 의하면 ILO 사무총장은 2년마다 주요 노동 현안에 대한 보고서를 작성하여 총회에 제출하여야 하고, 동 보고서 논의를 토대로 ILO의 정책 방향을 수립하여야 한다고 되어 있다. 금년 총회에 Somavia 사무총장은 『빈곤 탈출을 위한 일(Working out of poverty)』이라는 제목의 보고서를 제출하였고⁵⁾, 각국의 노동부 장관을 비롯한 노사정

대표, 국제노동단체 및 사용자 단체의 대표 등 300여 명의 대표들이 동 보고서에 대한 기초연설을 행하였다.

사무총장 보고서는 전세계 인구의 절반이 하루 2달러 이하로 생활하고 있으며, 특히 후진국 인구의 과반수 이상이 하루 1달러 이하로 생활하고 있다고 설명하면서 빈곤 탈출을 위해서는 무엇보다 고용창출이 중요하다고 강조하고 있다. 고용창출은 단기간에 달성될 수 없는 것이며, 모든 관계 당사자들의 노력과 협력이 긴요하므로 노사정 모두 각자의 독특하고 중요한 역할을 인식하고 상호 협력함으로써 ‘빈곤의 덫’에서 탈출할 수 있도록 노력하여야 한다고 강조하고 있다. 빈곤 퇴치를 위해서는 전세계의 소비를 확대하여 시장을 확충하여야 하고, 이를 위해서는 신규 시장의 개발과 확충이 시급하다고 지적하고 있다.

각국 대표들은 빈곤 탈출을 위해서는 고용창출이 중요하며, 노사정이 긴밀히 협력하여야 한다는 Somavia 사무총장 보고서를 지지했다. 또한, 빈곤 퇴치를 위해서는 국제적 차원의 노력뿐만 아니라 각국 차원의 빈곤 퇴치 노력이 중요하다는 점을 강조하였으며, 특히 하루 생활비 2 달러 미만의 전세계 30억 극빈층에 대한 지원을 호소했다. 이에 대해 Somavia 사무총장은 ILO가 적극적으로 추진중인 ‘양질의 고용’ 의제는 빈곤 퇴치 등 현재 세계가 직면하고 있는 여러 가지 문제를 해결하는 데 있어 중요한 수단일 뿐만 아니라 목적이기도 하다고 응답하였다.

우리 정부를 대표한 박길상 노동부 차관은 기초연설을 통해 ‘빈곤 탈출’을 위한 가장 효과적인 대안은 직업훈련과 능력개발을 통

년도에는 “양질의 고용 달성과제(Reducing the Decent Work Deficit)”를 제출하여 논의한 바 있다.

4) 재정위원회는 예산을 부담하는 회원국 정부 대표로만 구성되며, 관례상 노사그룹의 대표가 동 회의에 참석하여 그룹을 대표하는 발언을 할 수 있다.

5) 금번 총회에 제출된 보고서는 Somavia 사무총장이 취임한 후 총회에 제출한 3번째 보고서로 취임 첫 해인 ‘99년에는 “양질의 고용(Decent Work)”, 2001

한 '고용창출'인바, UN 전문기구 중 유일하게 '고용'에 전문성을 지닌 ILO가 각국 상황에 맞는 기술지원을 강화해 줄 것을 당부하였다. 한편 조남홍 한국경영자총협회 부회장은 고용창출, 빈곤 극복, 삶의 질 향상 등과 같은 양질의 근로 실현과 관련된 근본적 현안들을 해결하기 위해서는 무엇보다 기업의 발전이 중요하다고 강조했다.

■ 세계보고서 논의

ILO는 지난 '98년 제86차 총회에서 결사의 자유, 강제노동, 아동노동 및 차별 금지의 4개 분야와 관련된 8개의 협약을 ILO 핵심협약⁶⁾으로 선정하고, 각 회원국의 비준을 촉진하기 위하여 기술 지원 등을 요지로 하는 「근로자 기본권 선언 (ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up)」을 채택하였다.

기본권 선언의 후속 조치의 일환으로 8개 핵심 협약을 4개 분야로 나누어 매년 한 분야를 선정하여 세계보고서를 작성하고, ILO 총회 특별위원회에서 심의한 후, 총회에서 논의된 내용을 구체화하기 위해 이사회에서 기술협력사업 우선순위 및 추진계획을 수립하고 있다.⁷⁾

6) ILO 핵심협약은 제29호 강제노동 협약, 제87호 결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약, 제98호 단결권 및 단체교섭권 원칙 적용에 관한 협약, 제100호 남녀 동등보수 협약, 제105호 강제노동 철폐에 관한 협약, 제111호 고용 및 직업상 차별 금지에 관한 협약, 제138호 취업의 최저연령에 관한 협약 및 제812호 가혹한 형태의 아동노동 철폐에 관한 협약을 말한다.

7) 세계보고서의 논의 순서는 결사의 자유 및 단체교섭권(2000) → 강제노동(2001) → 아동노동(2002) → 차별 금지(2003) → 결사의 자유 및 단체교섭권(2004)의 순으로 되어 있다.

이러한 순서에 따라 금년에는 차별 금지를 주제로 세계보고서가 작성되어 논의되었다.⁸⁾ 보고서는 직장 내에서 새롭고 교묘한 형태의 차별이 증가하고 있으며, 차별은 여전히 광범위하게 존재한다고 언급하고 있다. 각국의 많은 노력에도 불구하고 여성차별 철폐 노력조차 그 성과가 미흡하고, 차별받는 취약집단 내의 불평등이 확대되고 있으며, 차별 철폐의 실패는 차별받는 집단에 대한 가난의 영속화로 이어진다고 우려하고 있다.

차별의 유형은 여성차별, 인종차별(이주근로자), 장애인 차별, 종교적 차별, 연령에 근거한 차별을 들 수 있으며, 최근에는 AIDS에 걸린 근로자(특히, 여성근로자)에 대한 차별이 우려할 만한 것으로 보고되고 있다. 차별의 유형은 여러 가지 복합적인 형태가 혼재되어 나타나는 경우가 많으며, 특히 비공식 부문 등에서 심각한 문제로 대두되고 있다고 한다.

이에 대해 ILO 보고서에서는 일터(workplace)는 차별 철폐를 위한 투쟁에서 전략적 시발점이라고 전제하며, 작업장에서부터 이러한 차별 시정 노력이 시작되어야 한다고 강조하고 있다. 또한, 차별 철폐를 위해서는 차별금지법 제정 등 적극적인 조치가 도입되어야 할 뿐만 아니라, 효율적인 집행기관 설립, 편견 없는 교육·훈련·고용정보 서비스의 제공, 차별관련 정보 및 모니터 시스템 가동 등 다양한 수단이 복합적으로 강구되어야 한다고 언급하고 있다. Somavia 사무

8) 자세한 내용은 Time for Equality at Work: Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work 2003, ILO를 참고하기 바란다.

총장은 작업장에서의 차별 철폐는 모든 사람의 책무라고 하면서 노사가 합심하여 차별이 존재하는지를 살피고, 이러한 관행을 철폐하기 위해서 노력해야 하며, 특히 차별을 당한 사람의 목소리가 적절히 반영될 수 있도록 해야 한다고 강조하고 있다.

■ 선원의 신분증명에 관한 협약 채택

9·11 테러사건 이후 각국 출입이 빈번한 선원에 대한 보안 강화 문제가 제기되었다. 이러한 취지에서 1958년에 채택된 제108호 선원신분증명서(선원수첩)에 관한 협약을 새로운 국제안보 정세에 맞추어 개정하여야 한다는 의견이 대두되었으며, ILO를 중심으로 각국의 선원노련 관련 노사정 대표들이 모여 논의한 결과, 금번 총회에서 동 협약을 개정하기로 합의하였다.

금번 총회에서 채택된 개정안의 핵심은 테러 행위를 방지하고 선원 개인의 안전을 도모하되 국제교역을 저해하지 않는 범위 내에서 추진한다는 것이다. 새로운 협약은 이번 총회 표결에서 압도적인 지지로 통과되어 ILO의 제185호 협약으로 채택되었다.⁹⁾

동 협약에서는 신기술을 이용한 신분증명서의 정확한 형태를 규정했다. 새로운 신분증명서의 가장 큰 특징은 지문과 같은 생체 인식기술을 이용하는 것이다. 또 국제민간항공기구(ICAO)와 협력해 세계적으로 통용 가능한 생체 인식기준을 개발할 것을 사무총장에 요청하기로 합의했다. 또한 신속한 상

륙(shore leave) 및 배를 바꾸어 타는 것(transfer)에 대한 편의를 제공하기로 합의했으며, 여기에는 상륙하는 선원에 대한 비자 면제 등이 포함된다.

신분증명서 발급 오류를 방지하기 위해 비준국들은 신분증명서 발급과 관련한 적절한 데이터베이스와 절차를 운용·준수해야 한다는 데 합의했다. 이러한 절차들은 보안뿐만 아니라 개인정보 보호 등도 다루게 되며, 국제적 차원의 감시를 통해 투명성을 유지하기로 했다.

■ 인적자원개발

최근 급속한 세계화의 진전으로 인하여 1975년에 채택된 인적자원개발에 관한 ILO 권고(Human Resources Development Recommendation, 제150호)가 각국의 경제·사회적 상황을 잘 반영하지 못하고 있다는 지적이 제기되어 동 권고를 개정기로 합의하였다. 이에 따라 작년 총회에서 동 주제에 대한 일반 토의를 거쳐 ILO 기준으로 채택하기로 합의함에 따라 금년 총회에 1차 토론 의제로 상정되었다.

이번 총회에서 인적자원개발위원회는 노사정 토의를 거쳐 새 권고를 채택하기로 합의하였고 권고안의 내용을 잠정적으로 확정하였다. 동 권고는 내년 총회에서 2차 토의를 거쳐 ILO 권고로 채택되는데, 금년에 논의된 권고 요지는 다음과 같다.

각국이 완전고용과 사회통합, 그리고 지속 가능한 경제성장을 위해서는 교육, 훈련, 평생교육 등이 필요하다. 각 회원국들은 평생교육의 맥락에서 인적자원개발의 중요성과 기본적인 권리로서의 그 가치를 인식하고

9) 동 협약은 찬성 392명, 반대 0, 기권 20명으로 압도적인 지지로 채택되었다.

사회적 대화에 적극 참여해야 한다. 또한, 각 회원국들은 훈련 제공자의 자격을 인증하기 위한 기본 틀을 마련하고, 정부와 사회적 파트너들의 역할을 명확히 하며, 공교육 및 사교육을 적절히 활용하여 양질의 교육 훈련을 실시하여야 하며, 소외계층, 여성, 또는 공교육에서 소외된 사람들에게 비공식 교육 및 훈련을 제공해야 한다.

■ 고용관계의 범위

1997년과 1998년 ILO 총회에서는 ‘계약 근로(contract labour)’ 문제가 논의되었으나 기준 채택을 위한 합의 도출에 실패하였다. 그 후 노동계를 중심으로 이 문제의 논의 필요성이 지속적으로 제기되었으며, 2001년 3월 이사회 결정에 따라 이번 총회에서 이 문제를 다시 논의하기로 결정하였다. 금년 총회 논의는 일반 토의로 금년 총회에서 이 문제에 대한 ILO 기준을 채택할 필요가 있는 것인지를 논의하였다. 논의 결과, 사용자측의 반대에도 불구하고 노동자측과 대부분의 정부측의 지지로 이 문제에 대한 ILO 권고를 채택하기로 합의하였다.

동 논의 과정에서 노동계 대표들은 삼각 고용관계, 위장도급, 사용자의 불명확성 때문에 노동법적 보호를 받아야 할 다수의 근로자들이 보호를 받지 못하고 있으며, 노동자 보호를 위해 ILO 차원의 적절한 노동기준을 설정해야 한다고 역설했다.

그러나 사용자 대표들은 고용관계(삼각고용관계, 위장도급, 사용자가 누구인가 등)에 대한 인위적인 정의나 개념 정의는 노동시장의 경직으로 이어져 경제에 악영향을 미칠 수 있기 때문에 불필요하며, 고용관계에

대한 ILO 차원의 권고나 협약 등 기준 채택은 수용할 수 없다는 입장을 견지했다.

호주 등 일부를 제외한 대부분의 정부 대표들은 위장 고용관계, 삼각 고용관계 등 다양한 고용형태에 직면하여 노동자 보호가 소홀해질 수 있다는 우려를 표시하며, 이를 시정하기 위해 ILO 차원의 국제노동기준이 설정될 필요가 있다는 견해를 피력하였다.

노사정간 열띤 논의 결과, 다양한 고용형태에 직면하여 법적 보호를 받지 못하는 이들을 적절히 보호하기 위해 국제적 차원의 기준을 설정할 필요가 있으며, ILO 차원에서 권고를 채택하기로 합의했다. 노사정 대표들은 향후 채택될 권고의 내용이 위장 고용관계에 초점을 맞추되 고용관계의 본질적 내용을 일률적으로 정의하지 않고 각국의 고유한 경제·사회·법률적 상황과 노사관계 여건을 감안할 수 있도록 탄력적으로 정해져야 하고, 진정한 민·상법 및 독립계약 관계를 방해하지 않도록 해야 한다고 합의했다.

■ 산업안전보건 문제

ILO 추계에 의하면 매년 약 2백만 명이 산재 사고로 사망하고 있으며, 2억7천만 명은 산업재해로, 1억 6천만 명은 직업병으로 고통을 겪고 있다. 금년 총회에 참석한 노사정 대표들은 산재 예방을 위하여 산업안전보건에 관한 범세계적 전략 수립의 필요성에 대해 의견을 같이하였다.

산업안전에 관한 범세계적 전략은 두 가지 축을 근간으로 구체적 시행 계획을 수립하여 이행하여야 한다. 첫째, 각자의 책임과 의무, 권리가 체계적으로 이행되어 산재가

예방될 수 있도록 하는 ‘산재예방 문화’의 도입이다. 둘째, 세계적 전략 목표가 산업 사회에 뿌리 내릴 수 있도록 산업안전보건에 관한 통합적 수단을 개발·시행하여야 한다. 이를 위해서 각국에서는 산재 예방에 정책 우선순위를 두어야 할 것이며, 적절한 기술지원 등의 시책이 수반되어야 할 것이다. 동 위원회에서는 산업안전보건 관련 기준들을 재점검하고 포괄적으로 논의하기 위해 2005년도 ILO 총회 의제로 채택할 필요가 있다는 것에 의견을 모으고, 동 안전을 이사회에서 논의하여 확정하기로 합의하였다.

■ 기타 주요 사항

금번 총회에서는 2004-2005년도 회계에 대한 ILO 사업 계획 및 예산안을 확정하였다. 동 예산안에 대해서는 미국을 비롯한 선진국 그룹들이 명목예산 동결을 주장하며, 실질예산 동결을 제안한 사무국안을 반대하였지만, 노사그룹 및 개도국들의 압도적인 지지로 사무국안이 원안대로 채택되어 약 5억3천만 달러의 예산이 확정되었다.¹⁰⁾

또한, 본 회의에서는 Thabo Mbeki 남아공 대통령과 Abdullah 2세 요르단 국왕을 귀빈 연사로 초청하였다. Mbeki 대통령은 세계경제는 전세계적 빈곤을 퇴치하는 데 필요한 자원을 충분히 보유하고 있으면서도 활용하고 있지 못하다고 지적했다. 그는 빈곤 및 저개발 문제를 해결하기 위해서는 부국에서 빈국으로의 자원 이전(resource transfer)

이 필요하다고 역설했다. 한편 Abdullah 국왕은 전세계 폭력의 근원이 되고 있는 분열과 절망을 해소하기 위해서는 빈곤과의 전쟁에서 승리해야 한다고 역설했다. 이를 위해서는 지속 가능한 사회·경제 개발이 필수적이며, 이를 통해 극단주의를 극복할 수 있을 것이라고 강조했다.

6월 12일에는 ILO 차원에서 세계 아동노동 금지의 날(World Day Against Child Labour) 2주년 기념행사를 가졌다. 전세계적으로 자행되고 있는 아동 인신매매에 초점을 맞춘 이번 행사에는 라니아 요르단 왕비가 기조연설자로 참석했다.

한편, 기준적용위원회에서는 미얀마의 강제노동 협약(제29호) 위반건과 관련한 특별회의가 개최되었다. 대부분의 대표들은 미얀마 정부측이 강제노동 근절을 위해 취하고 있는 조치에 대해서는 환영하였지만, 아웅산 수지 여사 및 관련 인사들에 대한 연금조치를 비난하며 조속한 석방을 요구하였다. 한편, 우리 노동계 대표들은 제2차 세계 대전 중 위안부 문제와 관련 있는 일본 정부의 제29호 강제노동 협약 위반 문제를 기준적용위원회 논의 의제로 채택하기 위해 많은 노력을 한 결과, 노동자 그룹 논의 의제에는 포함시켰지만, 사용자 그룹과의 협의 과정에서 사용자측의 반대로 정식 논의 의제로는 채택되지 못하였다.¹¹⁾

■ 제287차 이사회 논의 결과

6월 20일에 개최된 제287차 ILO 이사회

10) 이와 함께 각 회원국별 분담비율이 결정되었는데, 우리나라는 2004년도에 1.823%로 확정되었다.

11) 기준적용위원회 논의 의제 선정은 관행적으로 노동자 그룹이 자체적으로 의제를 선정하여 사용자 그룹과 협의하여 결정하고 있다.

에서는 정의용 주제네바 대표부 대사가 노사정 대표단의 만장 일치로 임기 1년의 이사회 의장으로 선출되었다.¹²⁾ 우리나라는 지난 91년 12월 뒤늦게 ILO에 가입하였으나, 금번 이사회에서 의장국에 선출됨으로써 노동 외교의 새로운 장을 여는 계기가 된 것으로 평가되고 있다.

이어 속개된 이사회에서는 결사의 자유위원회 보고가 있었으며, 우리나라를 비롯한 콜롬비아, 벨로루시, 베네수엘라 케이스 등의 결사의 자유 관련 사안이 논의되었다. 우리나라와 관련해서는 대통령의 특별 사면을

통하여 구속된 노조 지도자를 석방하였고, 노동관련 현안 문제를 해결하겠다는 의지를 보이고 있다는 점에서 대체로 긍정적으로 평가하고 있다. 그러나 공무원 단결권과 사업장단위 복수노조를 조속히 인정하고, 필수 공익사업을 국민의 생명, 안전 및 건강에 직접 영향을 미치는 특정 부문에만 한정시킬 것을 권고하는 등 기존 권고를 되풀이하고 있으며, 조속한 시기에 관계 당사들이 모두 수용할 수 있는 대안을 모색하여 해결하기를 바란다고 언급하였다.¹³⁾

12) 정의용 대사는 2002년도 제90차 ILO 총회시 정부 그룹 의장을 역임하였고, 2002년 6월부터 2003년 6월까지 ILO 이사회 부의장을 역임한 후, 금년에 이사회 의장으로 선임되었다.

13) 구체적 내용은 제287차 ILO 이사회 결사의 자유위원회 보고서를 참고하기 바란다.