

OECD의 한국 노동법 감시: 시작에서 종료까지

장신철 (주 OECD 대표부 노무관)


■ OECD의 한국 노동법 감시 종료

우리나라는 OECD에 가입한 1996년부터 OECD로부터 노동법에 대한 감시활동(모니터링)을 받아 왔는데, 드디어 2007년 6월 12일 끝이 났다. OECD 이사회(Council)¹⁾는 1996년 이후 우리나라의 노사관계에 큰 진전이 있음을 인정하고 회원국 만장일치로 감시활동을 즉시 종료하기로 결정한 것이다. 지난 11년간 꼬리표처럼 따라다닌 노동 후진국이라는 오명을 벗고 이제 한국의 노사 제도가 국제기준에 부합한다는 것을 국제적으로 인정받은 의미 있는 날이었다.

그동안 노동법 감시활동은 OECD 회의 때마다 한국에 대한 부정적인 인식을 주어 왔고, 국제노동단체와 국내의 일부 노동계는 이것을 구실로 하여 대화 노력보다는 투쟁 위주의 노동운동과 한국 정부에 대한 비판을 전개해 왔다. 우리 정부는 2000년 이후 지속적으로 OECD의 감시활동의 문제점을 지적하면서 이의 종료를 위해 노력해 왔는데 금년에야 완전 종료라는 성과를 거둘 수 있었다.

필자는 6월 12일 주OECD대표부 권태신 대사와 함께 정부 대표로 이사회에 참석하여 OECD 감시활동의 막이 내리는 최종 결정과정을 지켜 볼 수 있었다. 왜 이토록 오랫동안 감시활동이 지속되

1) OECD의 운영에 관한 최고의사결정기구로서 OECD 사무총장이 회의를 주재하고 각국의 상주 OECD 대사들이 회의에 참석한다. 통상 월 1회 개최된다.



어야 했는지, 왜 국제무대에서 우리 정부와 노동계가 다름을 벌여야 했는지 여러 가지 생각이 많았는데, 이 글에서는 그동안 진행된 OECD 감시활동을 정리해 보고 앞으로의 남은 과제에 대해 언급하고자 한다.

■ 노동법 감시활동 왜 시작되었나?

우리나라는 1995~96년에 OECD 가입을 추진했으며, 이 과정에서 OECD는 우리에게 대한 가입심사 절차에 의거, 자본이동 및 국제투자의 자유화 정도, 금융, 보험, 노동, 환경 등 주요 정책분야에서 OECD 규범과의 일치 여부를 심사하였다. 그러나 노동 부문이 문제였다. OECD 가입 교섭 막바지에 우리 노사관계 제도에 대해서 미국 및 유럽의 다수 회원국들이 우리 제도가 노동3권을 억압하고 있어 민주주의와 인권 존중이라는 OECD 기본 가치에 어긋난다고 비판한 것이다. 논의 과정에서 TUAC(OECD산하 노동조합자문위원회)와 미국(민주당 클린턴 정부), 스웨덴·프랑스 등이 매우 비판적인 입장을 취하였다. 이들은 복수노조금지와 제3자 개입금지 등에 대한 철폐를 요구하였다. OECD 가입이 노동법 문제로 인해 지연되자 당시 우리 정부는 외무부 장관(공로명) 명의 서한을 통해 “결사의 자유와 단체교섭권 등 노사관계법규를 국제적 기준에 부합토록 개정할 것을 약속한다”고 약속하는 서한을 OECD에 보냈고, 이에 대해 OECD는 고용노동사회위원회(Employment, Labor and Social Affairs Committee : ELSAC)가 우리의 약속이행 상황을 ‘특별히 감시(special monitoring)’ 하여 이사회에 보고하는 것을 조건으로 우리의 가입을 최종 승인(1996.12.12) 하였다.

■ OECD 감시활동 진행 경과

2007년 6월까지 OECD ELSAC는 정례회의²⁾(9회), 확대의장단회의³⁾(3회) 등을 통해 총12차례에 걸쳐 우리 노사관계 제도에 대한 감시활동을 실시하였으며, 이 중 9차례는 이사회에 보고되었다. 시기적으로는 다음과 같은 3단계로 구분이 가능하다.

2) 매년 봄, 가을 두 차례 개최되고 있다.

3) 회원국 중 ELSAC 의장 1인과 ELSAC 산하의 3개 작업반(고용정책, 사회정책, 국제이주) 의장 3인과 그리고 여타 3개국 등 6명으로 의장단을 운영하고 있다.

OECD 감시활동의 본격화

1997년 논의

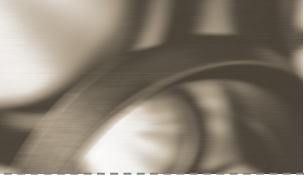
1997년 1월 ELSAC 확대의장단회의 및 3월 ELSAC 회의에서는 OECD 가입 이후 최초로 우리나라 노사관계 제도를 검토하였다. 주요 토의는 1996년 말에 이루어진 노동법 개정 내용이었다. 1996년 말 노동법 개정은 ① 복수노조 설립을 허용(기업단위 복수노조는 교섭창구 단일화 방안을 모색할 수 있도록 2002년 1월 1일까지 시행 유예)하고, ② 노조전임자에 대한 임금지급을 금지(2002년 1월 1일까지 시행 유예)하며, ③ 제3자의 노사관계 지원금지규정을 폐지(단, 지원 3일 전 노·사가 신고한 자 등에 한하여 지원할 수 있도록 허용)한다는 것이었다. 회원국들은 1996년 말의 개정노동법이 옳은 방향으로 진일보한 것은 사실이지만, 스웨덴 등 북구국가들을 중심으로 공무원 및 교원에 대한 노동기본권 불인정 등 여전히 국제기준에 미흡하다는 점이 지적됨에 따라 감시활동 지속이 결정되었다.

1998년 논의

1998년 3월 ELSAC 회의에서는 우리 정부가 추가 진전사항으로서 공무원 관련 노사관계의 진전사항을 설명하였다. 즉 1998년 2월 노사정위원회에서 공무원 단결권을 단계적으로 허용하기로 합의한 데 따라 공무원에 대해 노동조합의 전 단계로서의 직장협의회 설립을 허용⁴한 것을 설명하였다. 그러나 회원국들은 노동조합이 아닌 직장협의회를 허용하는 정도로는 국제기준에 미흡하다는 지적이 많았고, 이에 따라 감시활동을 지속하기로 결정하였다.

1998년 9월에는 우리나라 노사관계의 진전상황 파악을 위하여 OECD ELSAC 대표단이 방한하였다. 청와대, 노동부, 행자부, 교육부, 노사단체(한국노총, 민주노총, 경총), 노사정위원회 등을 방문하고 의견청취 및 그간의 진전상황을 파악하였다. 1998년 10월 ELSAC 회의 및 이사회에서는 ELSAC 위원장이 ELSAC 대표단의 방한 결과를 보고하였고, 우리 정부의 입장 발표도 있었다. 그

4) 1998년 2월 20일 「공무원직장협의회설립·운영에 관한 법률」 제정.



러나 ELSAC은 방문단의 보고를 기초로 복수노조, 구속근로자 문제 등 한국의 노동상황에 별다른 진전이 없다고 판단하여 감시활동 지속을 결정하였고, OECD 이사회에서 그대로 추인되었다.

1999년 논의

1999년 1월에는 「교원노조의 설립과 운영에 관한 법률」에 제정되었고, 1999년 5월에는 민주노총이 합법화되는 성과가 있었다. 그러나 1999년 6월 ELSAC 확대의장단회의 및 이사회에서는 아직도 전반적으로 국제기준에는 미치지 못한다는 판단에 따라 감시활동의 지속을 결정하였다.

노동법의 일부 진전과 감시활동 주기의 완화

2000년 논의

1999년 10월 OECD 교육고용노동사회국(DEELSA) 대표단(단장 : John Martin 부국장)이 방한하였다. 청와대, 국무조정실, 노동부, 복건복지부, 재경부, 교육부, 노사정위원회 노사단체(한국노총, 민주노총, 경총, 전경련), 연구기관(한국노동연구원, 보건사회연구원) 등을 방문하여 노사 제도 진전상황 파악 및 의견을 청취하였다.

2000년 4월 개최된 ELSAC 회의에서는 사무국의 방한활동 결과 보고 및 우리 정부의 입장 발표에 이어 회원국 논의가 진행되었다. 많은 회원국은 그간 제3자의 노사관계 지원금지규정을 폐지, 교원의 노동권 인정 등 우리 정부가 이룩한 진전 상황을 긍정적으로 평가하였다. 그러나 복수노조 금지 등 여전히 국제기준에 부합하지 않는 측면이 많다고 보아 감시활동 지속을 결정하였다. 그러나 OECD의 감시활동에 대한 우리 정부의 반발이 본격화되면서 차기 점검회의는 2001년이 아닌 향후 18~24개월 후로 결정하였고, 5월 25일 개최된 이사회는 ELSAC의 의결을 추인하였다.

2002년 논의

2001년부터 은행과 버스사업이 필수공익사업에서 제외되는 진전이 있었으나, 2001년 2월 노사

합의에 따라 기업단위 복수노조 및 전임자 임금지급금지 규정의 시행이 다시 5년간 유예되었다. 이러한 영향으로 인해 2002년 4월 열린 ELSAC 회의에서는 감시활동의 지속이 결정되었다. 그러나 우리 정부의 반발 수위가 높아짐에 따라 감시활동의 주기가 완화되어 OECD 이사회는 향후 2~3년내에 감시활동을 재개하기로 의결하였다.

2005년 논의

당시 주OECD대표부의 권오규 대사 (현 재경부장관)를 중심으로 감시활동 종료를 위한 우리 정부의 강한 대응이 이루어졌다. 우리 정부는 2003년 노사관계개혁 로드맵을 완성한 후 이를 노사정 위원회에 송부하여 입법을 위한 논의가 진행 중이고, 2004년 말에는 공무원 노동기본권을 인정하는 법을 제정하였으며, 파업 과정에서 폭력을 행사한 경우 외에는 근로자 불구속 원칙을 견지하는 등 다양한 분야에서 진전을 이루었으므로 OECD 감시활동은 종결되어야 한다는 입장을 강하게 주장하였다. 그러나 ELSAC 회의석상에서 프랑스, 스웨덴, 영국 등 15개 국가들은 로드맵이 아직 구체화된 것은 아니므로 감시활동의 지속이 필요한 것으로 결정되었다.

이를 반영한 ELSAC 의장의 보고서가 6월 9일 이사회에 상정되었다. 우리 정부는 이사회에서 다시 한번 감시활동이 종료되어야 함을 강하게 주장⁵⁾하여 논쟁을 벌였고, 정부는 최종 입장으로서 노사관계 로드맵의 입법이 완료된 시점에서 우리 정부의 발의에 의한 마무리 회의 개최를 제시하였으나 합의에 이르지 못하는 못하였다. 대신, OECD 사무국이 최종 조정 문안을 만들어 차기 이사회에서 최종 의사결정을 하기로 하였다. 6월 23일 개최된 이사회에서는 한국 노동법에 많은 진전이 있음을 인정하였지만, 2007년 봄까지 한국 정부가 ELSAC에 노동법 진전상황을 보고토록 문안이 확정됨으로써 감시활동의 종료가 이루어지지 못하였다.

5) 감시활동이 종료되어야 한다는 우리 정부의 주장은 다음과 같은 논리에 기초해 있다. 첫째, 감시활동이 동료압력(peer pressure)으로서의 기능을 이제 충분했기 때문에 더 이상은 불필요하다는 점, 둘째, 한국과 같은 노동법 감시활동은 유례가 없는 것으로서 회원국들의 형평 처우에 어긋난다는 점, 셋째, 감시활동의 지속은 국내의 강성 노조에게 투쟁의 명분을으로써 한국 노사관계에 오히려 도움이 되지 못한다는 점, 넷째 노사문제를 전담하고 있는 ILO를 통해서도 쟁점에 대한 토의가 충분히 가능하다는 점(OECD 내에는 노사관계 전담조직이 없음) 등이었다.



감시활동의 종료

2007년 ELSAC 회의

우리 정부는 2007년에는 반드시 감시활동을 종료해야 한다는 각오를 가지고 4월 23일 ELSAC 회의에 대응하였는데, 상황은 낙관하기 어려웠다. 핵심 쟁점이라 할 수 있는 복수노조 허용과 노조전임자 급여지급 문제가 다시 3년간 시행 연기되었기 때문이었다. 그러나 2005년 각국의 발언 내용을 기초로 하여 강경입장 표명 국가(스웨덴, 노르웨이, 독일, 영국 등) 및 입장 유보 국가들에 대해서 주재국 한국대사관, 주OECD 대표부 대사 그리고 노동부에서 해당 국가 대사 또는 관계자들을 밀착 접촉하여 2006년 노사정 합의에 의한 노동법 개혁의 내용을 설명하고, 감시활동이 종료되어야 함을 설득하였다. 회의 전까지 파악된 정보로는 접촉한 국가들 중 감시활동 지속을 주장한 국가는 없었다. 4월 23일 회의 당일 이러한 예측은 거의 맞아 떨어졌고 결과는 대만족이었다. 15개 국가가 조건없는 감시활동 종료를 지지하였다. 슬로바키아만이 감시활동 지속을 주장하였고 스웨덴, 프랑스, 벨기에, 노르웨이는 ILO 결사의 자유협약 비준 준비를 조건으로 감시활동 종료를 지지하였다.

이사회와 감시활동의 종료

ELSAC 회의 결과를 반영한 ELSAC 의장 보고서는 “OECD 감시활동을 종료하되 2010년경 두 가지 남은 쟁점에 대해 추가정보를 제공(inform)토록 한다”는 것이었다. 그러나 이사회가 전원합의제(consensus) 방식을 취하기 때문에 어느 한 나라라도 강하게 반대를 하면 상황이 곤란해질 수 있음을 감안하여 우리 정부는 다시 슬로바키아와 조건부 감시활동 종료를 주장한 4개 국가를 다방면으로 밀착 접촉하였다. 다행히 이사회 전까지 모든 국가들로부터 감시활동 지지 또는 최소한 합의 형성을 막지는 않겠다는 답을 얻었고, 6월 12일 개최된 이사회에서는 한 나라의 반대도 없이 만장일치로 감시활동 종료 결정을 이끌어 낼 수 있었다.

■ 앞으로의 과제


이상에서 OECD가 행해 온 노동법 감시활동에 대해 살펴보았는데, 그동안 쟁점이 되었던 주요 사안들을 국제기준과 비교해서 정리해 보면 <표 1>과 같다.

기업단위의 복수노조 허용 문제와 노조전임자 급여 문제와 실직자의 노조가입 허용 문제를 제외하고는 이제 우리 노동법이 국제기준에 부합할 수 있게 되었다. 그러나 노사관계 쟁점 중 가장 핵심이라 할 수 있는 복수노조·전임자 급여 문제는 합의를 찾지 못한 채 세 차례에 걸쳐 13년이나 시행이 연기됨으로써 회원국들로부터 지속적인 비판의 대상이 되었다. 따라서 2009년까지는 이에 대한 노사정 합의를 반드시 이룸으로써 국제사회의 신뢰를 회복하는 것이 필요하다.

그리고 금년의 ELSAC 회의 토론을 지켜보면서 노동개혁의 틀은 노사정 대화라는 틀을 통해서 추진해 나가는 것이 긴요하다는 것을 다시 한번 확인하였다. 2007년 OECD 감시활동의 종료는 2006년 노사정 합의라는 틀이 없었다면 불가능하였을 것이다. 회원국들은 이구동성으로 2006년

<표 1> 노동법 주요 쟁점별 국제기준 충족 여부

주요쟁점	'05년 상황	국제기준	'06년 법 개정 내용	국제기준과 비교
사업장 복수노조 허용	교섭창구 단일화 마련 후 2007년 허용	사업장단위 복수노조 허용	2009.12.31까지 금지	미충족
노조전임자 임금지급	급여지급금지 (2006년까지 유예)	법적 규율대상 아님	2009.12.31까지 유예	미충족
3자 개입 문제	<ul style="list-style-type: none"> • 행정관청에 신고 의무 • 처벌규정(3년이하 징역 또는 3천만원 이하 벌금) 	자유로운 개입 보장	관련규정 폐지	충족
필수공익 사업 및 직권중재	<ul style="list-style-type: none"> • 병원 등 필수공익사업에 직권중재제도 • 중재시 15일간 쟁의행위 금지 	국민의 생명, 안전, 건강을 위태롭게 할 수 있는 엄격한 의미의 필수사업 유지	<ul style="list-style-type: none"> • 직권중재제도 폐지 • 필수공익사업 일부 조정 • 필수공익사업에 필수 유지의무 도입 	충족
실직자노조 가입 허용	노조 조합원 및 임원자격 제한	자유로운 노조가입 보장	현행 유지	미충족
공무원 기본권	단결권, 단체교섭권 보장	자유로운 노조설립권 보장	해당 없음 (2004년 공무원노조법 제정)	충족 (단, 5급 이상의 가입범위 논란)
구속근로자	노사분규시 업무방해죄 적용	광범위한 업무방해죄 적용은 문제	해당 없음	-



노사정 합의를 높이 평가하였고, 복수노조와 노조전임자 급여 문제도 노사정이 합의를 통해 3년간 시행 연기했다는 점 때문에 설득이 가능하였다.

이제 우리의 노사관계는 OECD의 감시라는 오랜 굴레에서는 벗어났다. 따라서 앞으로는 우리 스스로의 시간표와 방향에 따라 노동개혁을 추진해야 하는 과제가 놓여 있다. 개혁 과정에서 물론 한국적인 상황이 고려되어야 하겠지만, 지난 11년간의 감시활동을 되돌아 본다면, 국제기준에 부합하는 노사 제도를 갖지 않고는 국제사회의 책임있는 회원국으로 활동하기 어렵다는 교훈을 얻게 된 것이다. 또한 OECD 사무국 관계자의 말을 인용한다면 “국제사회에 어떤 약속을 하는 것은 매우 신중할 필요”가 있다는 멘트도 유념해 둘만 하다 하겠다.⁶⁾ **KLI**

6) 최근 러시아, 브라질, 남아공, 이스라엘 등에 대한 OECD 신규 가입 논의가 본격화되면서 실제 OECD의 한국 노동법 감시활동이 선례가 되어 다른 나라에도 비슷한 감시를 행할 것인지 주목되고 있다.