

TUAC 입장에서 본 OECD 모니터링 종료와 한국의 향후 과제

John Evans (TUAC 사무총장)

■ 머리글

지난 12년간 TUAC(OECD 산하 노동조합자문위원회)는 글로벌 유니언(Global Union)과 한국의 한국노총, 민주노총과 긴밀히 협력하여 대한민국의 모든 노동자가 노동조합을 결성하고 이에 가입할 수 있도록 대한민국의 노동법을 결사의 자유와 단체교섭에 관한 국제기준에 부합시키고자 하는 노력을 지원해 왔다. OECD는 한국의 OECD 가입 직후인 1997년부터 한국의 노동법 개혁을 감시해 왔다. 이러한 OECD의 감시절차는 ILO 결사의 자유 절차를 보완하는 것이다. 2007년 6월 OECD 이사회는 공식적인 감시절차를 종료하기로 결정하면서 대신 한국 정부에게 2010년까지 최신 이슈를 OECD에게 보고할 것을 요청하였다.

따라서 감시절차의 결과를 평가하고, 보다 안정되고 지속가능한 노사관계의 기반을 마련하고 노동관행 및 법률을 ILO 핵심 노동기준에 부합하도록 하기 위해 어떠한 과제들이 남아 있는지를 점검해보는 것은 매우 시의적절하다. 또한 OECD가 칠레, 에스토니아, 이스라엘, 러시아, 슬로베니아 등 5개국과 OECD 가입협상을 시작했고, 브라질, 중국, 인도, 인도네시아, 남아공 등 5개국을 “증대된 역할(enhanced engagement)”로 참여하도록 요청한 상황이라는 점에서도 시의적절하다 하겠다. 2000년 슬로바키아 가입 이후 처음으로 OECD 신규회원국 가입 가능성이 점쳐지고 있으며 이후에도 신규 회원국 가입 가능성이 존재한다. 사정이 이러한 바 향후 OECD의 신규 회원국과 잠재 회원국을 위해 한국의 감시절차가 핵심노동기준 장려를 위한 유용한 모델이 될 수 있을지에 대한 관심이 높아지고 있다.



■ 노사관계 개혁의 중요성

1980년대 후반부터 진행된 민주화 이행 그 이전부터 대한민국은 괄목할 만한 경제발전을 경험하였다. 1987년 군부독재의 종식과 더불어 민주화 과정도 빠르게 이행되었다. 1990년대는 시민사회단체가 성장을 거듭한 시기였다. 다만, 성장은 경제적 불균형이라는 부작용을 낳았다. 1990년대 후반의 세계화와 아시아 금융위기는 소득 불균형과 고용 불안정을 심화시켰다. 이러한 과정에서 한국 사회의 주요 구성원인 근로자는 민주화 과정에서 소외되었다.

지난 12년간 한국의 노사관계는 민주노총의 합법화, 교원노조, 노동법 개혁 등 권위주의를 탈피하고 보다 다원화된 체제로 전환하는 등 커다란 변화를 겪었다. 그러나 공무원노조 탄압, 다른 국가에서라면 일상적인 노조 권리를 행사하려는 노조 활동가의 구속 등은 아직도 미완의 과제가 남아 있음을 반증해 주고 있다. 따라서 노사관계 제도 및 노동법이 결사의 자유, 단체교섭 등에 관한 국제기준에 부합하기 위해서는 몇 가지 중대한 변화를 겪어야 할 것이다. 이는 ILO 결사의 자유위원회 보고서(Case No. 1865)¹⁾에서 ILO가 가장 최근(2007년 6월)에 발표한 권고안에도 반영되어 있다.

OECD 감시절차의 결과는 ‘복합적’이라는 것이 아마 이에 대한 솔직한 평가일 것이다. 1997년부터 2000년까지 OECD 감시절차는 긍정적인 개혁을 고무했으나 이후 감시절차의 효과는 다소 약화되었다.

■ OECD 감시절차의 이유

OECD내에는 노사관계를 전담조직이 없다. 따라서 노동기본권 등 인권 존중이 OECD의 공식 규약은 아니지만 OECD의 ‘기본가치’ 또는 ‘공통관심사’인 것은 분명하다. 이에 따라 1991년 6월 OECD 각료이사회는 “다원적 민주주의, 인권존중, 시장중심경제 등 OECD 회원국이 공통적으로 지키는 기본 가치에 대한 전세계적인 인지도가 높아지고 있으며 OECD 비회원국 국민들도 이러

1) ILO Governing Body, 346th Report of the Committee on Freedom of Association, June 2007, Case N° 1865

한 변화의 혜택을 정치·사회·경제 생활에서 점차적으로 경험할 수 있다”²⁾고 평했다. 이는 각료 이사회 성명서에서도 거듭 확인할 수 있다.

핵심노동기준 관련 규범론과 효율성 주장은 1996년 OECD가 실시한 교역 및 노동기준에 관한 연구가 뒷받침하고 있다. 규범론은 ILO의 핵심노동기준(결사의 자유, 단체교섭권, 강제노동 및 재소자 노동 폐지, 무차별원칙, 아동노동 폐지)이 UN 인권기구에 반영된 필수 인권과 다르지 않음을 지적하였다. 논평가들은³⁾ 1998년 ILO가 ‘노동의 기본원칙과 권리 선언’을 협상하고 이를 채택할 때 이러한 사실이 뒷받침되었다고 평가했다. 효율성 주장은 OECD가 실시한 교역 및 노동기준에 대한 경험적 연구에 기반하고 있다. 해당 연구에서는 핵심노동권 존중은 강력한 경제적 성과와 경쟁력과 비례한다는 결론을 얻었다. 핵심노동기준이 기본인권으로 존중되고 긍정적인 경제가치를 갖는다면 이를 채택하지 않을 이유가 없다. 더구나 OECD 회원국이 다른 나라에게는 이를 옹호하고 설파하면서 자국에서는 이를 채택하지 않는다면 이율배반적일 수밖에 없다.

1996년 OECD에 가입한 4개국(멕시코, 체코 공화국, 헝가리, 한국) 중 한국만이 가입 협상 중 노동권 문제가 이슈화되었다. 한국의 노동기준이 결사의 자유를 준수하지 않는다는 ILO 결사의 자유위원회의 우려를 반영한 것이다. 한국 실정법은 군부 시절의 노동력 통제 철학을 그대로 담고 있었다.

협상 과정 중 회원국으로부터의 압력을 받은 한국 정부는 1996년 OECD 가입과 동시에 “결사의 자유, 단체교섭 등과 같은 기본권에 관한 사항을 포함하여 한국의 노사관계 실정법을 국제기준에 부합하도록 개혁하겠다”⁴⁾고 약속하였다. TUAC와 OECD는 이를 크게 환영하였다. 1997년 1월 김영삼 정부가 이와 정면으로 배치되는 움직임을 보이고 같은 달에 있었던 총파업과 ILO, TUAC, OECD 회원국이 이에 대한 우려의 목소리를 높이자 OECD 이사회는 ELSAC(고용노동사회위원회)에게 “한국 정부의 약속에 비추어 노동개혁이 어떠한 진전을 보이고 있는지 면밀히 감시”할 것을 지시했다. 당시 언론 논평과 몇몇 논평가의 견해에 따르면 이는 OECD가 회원국에게 가한 견책으로는 매우 예외적인 것이었다⁵⁾.

2) OECD Meeting of the Council at Ministerial Level, June 1991, Communiqué.

3) For example Ch.VI in Social Issues, Globalisation and International Institutions, Leary and Wamer (eds.), 2006.

4) Pushing ahead with Reform in Korea – Labour Market and Social Safety Net Policies, OECD, 2000.

5) Financial Times, 24 January 1997, OECD in unprecedented attack on social labour laws, John Burton.

■ 1997~2000년 감시절차의 영향

감시절차는 1997년 말 김영삼 정부 말기 이후 노동법 개혁 과정에 박차를 가하는 계기가 되었다. 1997년 감시절차의 시작과 함께 TUAC는 ELSAC에 한국 정부가 직면하고 있는 핵심 문제와 OECD의 감시절차에 관한 자료를 제출하였다. 이를 통해 한국 정부에게 다음의 사항을 촉구하였다.

- 1996년 12월 26일 국회를 통과한 개정법 철회
- 노동조합원의 구속, 수감 자제, 구속영장 철회, 노동조합원의 석방
- 노동법 개혁을 위해 노조와 대화 및 협상 개시

개혁의 우선과제에 대해서는 다음의 사안에 우선순위를 두어야 한다고 강조하였다.

- 복수노조 금지 철폐, 한국노총 합법화
 - 공무원 및 교원의 노조결성권 금지 조치의 즉각 중지
 - 제3자개입 제한조치의 완전 철폐
 - 쟁의권 제한조치 철폐
 - 노조전임자 임금 지불, 파업기간 중 임금지불과 같은 문제를 단체교섭에 일임
- 이는 ILO 권고안을 그대로 반영하는 것이었다.

ELSAC의 감시절차는 처음에는 한국 정부가 위원회에게 연례보고서를 제출하다가 이후 격년에 한 번, 3년에 한 번으로 기간을 늘려나가도록 했다. 또한 OECD는 OECD사무국과 ELSAC직원으로 구성된 감시사절단을 파견했다. TUAC는 한국 노조와의 공동 워크숍을 한국에서 수차례 개최했다. 이러한 워크숍은 독일 프리드리히 에베르트 재단(German Friedrich Ebert Foundation)⁶⁾과 같은 단체의 후원을 받기도 했다.

감시절차는 1998~2000년까지 상당한 영향을 미쳤다. 1998년 OECD 감시 보고서는 한국의 법

6) For example “Korea and the OECD, the Social Dimension of Economic Integration”, TUAC, 1996 (available at www.tuac.org/publications).

개혁이 노동법을 올바른 방향으로 이끌고 있다는 결론을 내렸다. 하지만 아직 미완의 과제도 존재하며 이러한 과제의 해결이 사회 파트너간 신뢰 형성에 기여할 것이라는 점도 지적하였다. 감시절차가 확인한 미완의 과제는 OECD 감시절차 이후 단계를 위해 TUAC가 제안한 우선과제와도 그 맥을 같이한다.


- 공무원의 노조 가입권 허용
- 공무원 쟁의권 제약의 범위를 ILO에서 정한 필수공익사업장으로 제한
- 노사활동 허용을 위해 '업무방해'에 관한 조항 관련 형법 재정립
- 일반적인 노동조합 활동에 따른 노동조합원 구속 중단
- 사용자의 노조전임자 임금지불 금지 조항 폐지

돌이켜 보면 1998~99년 사이 ILO와 공조를 이룬 OECD 감시절차는 국제사회의 압력으로 작용하게 되어 한국 노동법이 국제기준에 부합하도록 개혁을 이끌게 하는 과정에서 결정적인 역할을 하였다. 특히 1999년 7월 노동조합의 권리 향상, 1999년 민주노총의 합법화, 제3자개입에 관한 법률 부분 개정 등이 이러한 대표적 예이다. 교원노조의 합법화도 진일보한 좋은 예이다.

■ 2000~06년 감시절차

2000년 한국에 대한 OECD 노동시장 검토가 완결되자 한국 정부는 특별감시절차의 종결을 주장하였다. 이러한 주장이 받아들여지지 않는했으나 ILO와 OECD 권고안 이행에 필요한 변화를 이끌던 원동력은 그 힘을 잃어갔다.

ELSAC의 검토는 2002년과 2005년에도 지속되었다. 2005년 초 ELSAC 사무국과 OECD 사무국은 이사회 지시에 따라 한국에 추가 사절단을 파견하였다. 회의에서는 한국 정부가 제안한 노사관계 개혁 로드맵이 중점적으로 다루어졌다. 2005년 사절단의 보고서를 평가한 결과 ELSAC은 이사회에 감시절차를 유지할 것을 권고하기로 합의했다. 2005년 6월 23일 한국의 노사관계 개혁에 관한 감시절차에 대한 ELSAC의 권고안을 심사숙고한 결과 OECD는 노사관계 개혁 로드맵을 '최대한 조속히' 시행할 것을 지지하고 "한국이 해당 문제에 대해 2007년 봄 회기 또는 그 전이라도 개혁 의제가 완결되는 대로 ELSAC에게 보고하고 ELSAC는 이사회에 이를 통지"하도록 했다.



2005년 ELSAC 감시보고서는 다음의 사항이 국제노동기준에 미흡하다고 지적했다.

- 기업의 복수노조 금지
- 공무원의 노조결성권 부정
- 원칙상 사용자의 노조전임자 임금지불 금지
- 파업이 금지 또는 엄격히 제한되는 '필수공익'에 대한 광범위한 정의
- 실직 또는 해직 근로자의 노동조합원 자격 박탈
- 노사분쟁의 제3자 통지의무
- 노동자, 노조지도자의 구속수감 건수

■ 2007 검토 및 감시 중단

한국 당국은 2007년 3월 말 ELSAC에 추가 보고서를 제출하였다. 이는 노사관계 선진화 방안 관련 최신 법안들에 따른 것이다. 이들 법안은 2006년 12월 22일 국회 본회의를 통과하였으며, 이로 인해 노동조합 및 노동관계조정법, 근로자의 참여 및 협력증진에 관한 법률, 근로기준법 등 3개 법률의 개정이 2007년 7월을 기해 발효될 예정이다. TUAC는 한국이 제출한 보고서에 대해 미완의 개혁 과제를 해결하고 노사관계 관련 실정법을 국제기준에 부합시키기 위해 취해야 할 추가조치들에 대해서는 언급하지 않고 있다고 평가하였다. TUAC가 해당 보고서를 검토하고 내린 결론은 2005년 OECD 감시사절단의 방문 이후 한국의 노사관계는 미진한 개혁조치, 정부의 대립적 태도 재등장, 노사관계 악화 등의 특징을 보이고 있다는 것이다.

정부보고서에서는 한국의 노동법 개혁에 관한 OECD의 감시활동을 종료할 것을 촉구하였다. 이에 대한 근거로 “지난 12년간 노사관계 법과 제도를 선진화하기 위해 한국 정부가 기울인 노력의 결과 관련 법과 제도는 국제기준에 부합되도록 개선되었다. 따라서 기업의 복수노조 허용, 사용자의 노조전임자 임금지불 금지를 제외한 모든 이슈에 대해 2006년 사회적 합의에 기초한 관련 법규 개정을 통해 가시적 성과를 거두었다”고 보고서에서 적고 있다.

TUAC는 이러한 평가에 대해 이의를 제기하기도 했으나 이사회 감시 임무에 대한 2005년 후속 조치 완료 이후 긍정적인 조치가 취해졌다는 점은 주목할 만하다. 이러한 조치에는 2007년 7월 1일부터 노사가 제3자의 지원을 자유롭게 받을 수 있도록 한 제3자 지원 신고제도 폐지 등이 포함

되어 있다. 또한 2006년 1월 발효된 공무원노조법도 긍정적인 움직임으로 평가될 수 있다. 그러나 미완의 개혁의제 대부분이 아직 해결되지 않았다는 점 자체만으로도 TUAC에게는 심히 우려할 만한 일이다. 2007년 3월 ELSAC 회의에서 한국 당국은 이번 법 개정이 2006년 9월 한국경총과 한국노총(민주노총 제외) 등이 참여한 노사정 합의에 기초하고 있다는 점을 특히 강조하였다.

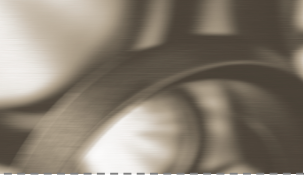
위원회 토론에서 거의 모든 정부 대표단이 현재의 감시절차는 종결되어야 한다는 점에 합의하였다. 그러나 기업의 복수노조 허용을 2009년 말까지 유예한 점 등 미완의 의제에 대해 한국 정부가 2010년까지 보고해야 한다는 주장이 있었다. 또한 한국이 ILO 핵심 조항인 결사의 자유(제87조), 단체교섭권(제98조)에 대한 비준절차를 시작할 것을 촉구하였다. 이렇게 될 경우 개혁 과정에 ILO가 보다 직접적으로 관여할 수 있어 제반 이슈를 효과적으로 해결할 수 있게 될 것이다. OECD 이사회는 2007년 6월 회의에서도 이 문제를 재차 논의하여 감시절차는 종결하되 “2010년 봄 또는 이보다 이르게 현재 유예 중인 노동법 개정안이 발효된 이후에 노동법 및 노사관계 개혁의 이행상황에 대해 ELSAC에 보고”할 것을 한국 정부에 요청하였다. 이사회 토론에서도 한국의 ILO협약 제87조와 제98조 비준이 촉구되었고 한국 대표단은 이를 위해 실무단을 조직할 것을 표명했다.

■ 한국 노동법 개혁의 미완의 과제

이러한 점을 살펴볼 때 한국 노동법 개혁은 아직 미완의 과제가 남아 있다. 필수공익사업 일부 조정은 ILO 요구사항을 충족시키기에는 역부족이다. “쟁의권 제약을 정부를 대리하여 직권을 행사하는 공무원과 엄격한 의미의 필수공익사업으로 제한”하라는 것이 ILO의 권고안이다. ILO는 “쟁의가 금지되는 상황, 그 기준을 국민 전체 또는 일부의 생명, 안전, 건강에 분명하고 직접적인 위협이 존재”⁷⁾할 때로 하고 있다.

또한 한국의 형법 제314조(업무방해 ; 특정 상황에서 “타인의 경제, 사회적 활동에 개입”)도 우려할만한 사항이다. 노조활동의 범위를 제한하는 조항이 개정되지 않고 그대로 유지되고 있다. 따라서 2005년과 2006년 노동자 및 노조지도자의 구속 사례는 많을 수밖에 없었다. 노조측 자료에 따르면 구속 건수는 정부 발표보다도 많았다. 민주노총에 따르면 2006년 271명의 노동자 및 노조지

7) ILO Governing Body, 297th Report of the Committee on Freedom of Association, Case N° 1567, §114.



도자가 구속되어 지난 4년간의 총 구속 건수가 921건으로 증가했다. 특히 지난해 구속된 노동자 중 152명이 ‘업무방해죄’ (형법 제314조)로 구속되었다. 이는 구속된 경우의 대다수가 위력 때문이라는 정부의 주장과는 다소 차이가 있다.

이 같은 노동자와 노조지도자 구속 건수는 법과 원칙이 국제기준에 부합하지 않을 때는 정부의 주장대로 ‘법과 원칙에 따른 노사갈등 해결’이라는 정책을 추구하는 것이 적절치 않음을 시사해 준다. 전국공무원노조가 이를 대표적으로 보여주는 사례이다. 전국공무원노조 활동에 대한 한국 정부의 어떠한 개입행위도 삼가라는 ILO의 요청에도 불구하고 공무원노조 지도자와 조합원은 정부기관의 협박과 괴롭힘을 받고 있다.

“공무원의 권리를 완전히 보장하고, 5급 이상 공무원이 그들의 이해를 보호할 수 있도록 조합설립권을 확보하고, 이들 공무원에 대한 정의를 지나치게 광범위하게 하여 다른 공무원 조직의 약화를 초래하지 않도록 해야 한다”고 ILO 이사회가 한국 정부에게 요청했던 내용을 상기해 볼 필요가 있다.

■ 결론

돌이켜보면 1997년과 2000년 사이 OECD의 감시절차가 개혁의제 진보에 필요한 정치적 압력을 행사하는 등 긍정적으로 작용한 것만은 분명하다. ILO, 국제노동조합총연맹(국제자유노련, 글로벌유니언) 등의 활동과 더불어 진상조사단 파견과 보고서 제출 등을 포함한 OECD 감시절차는 한국의 노동법이 국제기준에 보다 부합하도록 하고 노동자와 노동조합의 권리를 강화하는 등 많은 진보를 이룩했다. 특히나 민주노총과 교원노조의 합법화 등에서도 볼 수 있듯이 지난 12년간 노조 권리 진작에 일조하였다.

그러나 2000년 이후 개혁 이행은 정체상태에 있다. 이런 점에서 최근 한국 정부가 자국의 노동법을 국제기준에 부합하도록 하겠다는 의지를 재천명한 것은 매우 고무적인 일이다. 2006년 9월 독일 포츠담에서 열린 아셈 노동장관 회의에서 참가국은 “ILO 팬찮은 일자리(Decent work) 의제와 1998년 ILO 노동의 기본원칙과 권리 선언에서 정한 인권과 사회적 권리를 존중하고 증진”하기로 합의했다. 대한민국 대통령을 포함한 아셈 정상들은 이에 대한 지지를 다짐하였다.

향후 3년간 노사관계의 우선과제는 갈등을 감소시키고 이를 관리할 수 있는 노사관계 제도 구축

이어야 한다. 이를 위해서는 먼저 결사의 자유 관련 국제노동권에 부합하도록 노동법을 개혁하는 것이 선행되어야 할 것이다. 노조를 ‘국가안보’에 대한 위협으로 간주했던 군부독재의 종식 이후 많은 변화가 있었다. 이제 향후 과제로 ILO 협약 제87조와 제98조의 비준이 기다리고 있다. 비준이 통과될 때 언행이 일치한다는 신뢰를 얻을 수 있을 것이다.


한국에서 노동자의 기본권 존중은 조화로운 노사관계 구축을 위한 전제조건이다. 아직 미해결된 결사의 자유 침해 문제와 노조활동가의 수감은 법률에 대한 지지를 저해하고, 갈등을 최소화하고 경제 재구축에 필요한 사회적 동의를 확보하는 안정된 노사관계 제도 창출에 필수적인 신뢰구축을 저해할 것이다.

OECD 이사회가 한국 노동법과 노사관계 개혁에 대한 ELSAC의 감시절차를 종료하기로 결정한 것은 한국 노동법 관련 개혁이 완결되었음을 의미하지 않는다. 한국 정부는 한국이 OECD 가입시 “결사의 자유, 단체교섭 등과 같은 기본권 관련 법률을 포함하여 노사관계 실정법을 국제기준에 부합하도록 개혁”하겠다고 약속을 완전히 수행해야 한다. 감시절차를 통한 OECD의 정치적 압력이 개혁의제를 진전시키고 노동권을 향상시키는 데 일조한 것은 사실이지만 한국이 노동관련 관행과 법제를 ILO의 핵심노동기준에 부합시킴으로써 OECD 가입시의 약속을 충족시키기 위해서는 중요한 이슈를 먼저 풀어야 할 것이다. 한국의 노동법 개혁에 대한 감시가 지속적으로 필요하다는 증거는 2007년 6월 한국에 대해 ILO 결사의 자유위원회가 내린 결론에서 찾아볼 수 있다. ILO 이사회⁸⁾는 ILO 결사의 자유위원회의 결론을 채택하였다. 결사의 자유위원회는 결사의 자유를 완전히 확보하기 위해 필요한 한국법과 관행에 대한 개혁과제를 적시하였다.

ILO는 사업장단위 복수노조 허용, 고용조건 협상을 위해 공무원의 노조가입권 허용, 일반적인 노조활동 관련 노조활동가의 구속 중지 등을 향후 과제로 명시하였다.

“노동법과 노사관계 개혁의 추가 이행 상황을 2010년 봄, 이보다 이르게는 현재 유예 중인 노동법 개정안이 발효된 이후 ELSAC에게 보고”하라는 OECD 이사회의 요청은 OECD가 이들 회원국이 ILO 핵심노동기준을 모두 준수할 것을 기대하고 있음을 분명히 보여주고 있다. 또한 한국 정부의 ILO 핵심노동기준 준수 의무가 여전히 존재함을 강조하는 것이기도 하다. 또한 ELSAC이 한국

8) ILO Governing Body, 346th Report of the Committee on Freedom of Association, June 2007, Case N° 1865.



의 개혁 과정에 대한 관심을 반영하고 있다. TUAC는 한국 정부가 2010년 보고서 제출시 노동조합을 참여시킬 것을 제안하였다.

동 절차와 더불어 핵심노동권 이슈가 우려되는 국가에 대해 OECD를 관여시킴으로써 향후 3년간 노동 관련 이슈는 세계 각국의 관심에서 자유로울 수 없게 되었다. **KLI**