

# ILO 100주년 기념, 일의 미래 보고서 『더 나은 미래를 위한 일』 : 발간 배경과 그 의미

정진성 (서울대학교 사회학과 명예교수, 일의 미래 글로벌위원회 위원)

## ■ 사회정의를 실천하는 ILO

1919년 서구에서 노동자의 권리가 심각하게 사회적으로 문제시되기 시작할 때 만들어진 국제노동기구(ILO)가 2019년(총회 6월)에 설립 100주년을 맞는다. 정부 간 기구인 유엔을 비롯한 많은 국제기구와 달리, ILO는 노동조합, 사용자, 정부의 삼자가 구성원인 특별한 조직이다. 그리고 사실상 노동조합이 주인이다. 이 조직은 같은 해에 태어난 국제연맹이 와해 될 때에도 살아 남아 지금까지 전 세계의 노동문제를 해결하기 위해 노력하고 있다. 1945년 국제연합(United Nations, 이하 유엔)이 설립된 후 유엔 산하로 들어가서 첫 번째 전문기구(specialized agency)가 되었다.

ILO는 사회정의를 구현한다는 목표를 가지고 끊임없이 새로운 노동규범을 만들고, 또 협약 비준 국가가 그것을 잘 실행하는지를 감독한다. 세계 곳곳에서 벌어지는 전쟁에 어린 아이들이 동원되는 소년병 문제, 학교에 갈 아이들이 노동에 착취되고 있는 아동노동의 현장, 인종 차별, 불가촉천민 등 신분에 따른 노동착취, 여러 형태의 여성노동 문제 등등을 위해, 2017년 현재 아동노동조약, 강제노동조약 등 200개가 넘는 노동관련 협약을 갖고 있다. 세계의 나라들은 이 조약들에 가입하여 정의롭고 존엄한 노동을 위해 노력한다고 국제사회에 약속한다.

\* 정진성 서울대학교 명예교수는 총 27명으로 구성된 ILO 일의 미래 글로벌위원회(Global Commission on the Future of Work)에 유일하게 한국 대표로 참여한 위원으로서 그 경험을 바탕으로 본고를 작성하였다.

우리 정부는 회원국으로서 여러 협약에 가입했으며, 관련 법제를 정비하여 아직 비준하지 않은 결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약(87호), 단결권 및 단체교섭권 원칙 적용에 관한 협약(98호) 등 핵심협약을 2019년까지 비준하겠다고 약속했다. 우리나라 양대 노동조합인 한국노총과 민주노총도 해마다 6월에 열리는 총회에 참여하여 여러 노동문제를 제기하고 토론하면서 ILO가 주도하는 새로운 규범 설립에 힘을 보태고 있다. ILO가 노동조합과 관련 없는 대부분의 시민들에게 멀리 있는 조직인 듯 보이지만, 200개가 넘는 협약들의 내용에 상관 없이 사는 사람들은 없을 것이며, 그런 점에서 ILO는 누구든 활용할 수 있는 열린 조직이다.<sup>1)</sup>

100주년을 맞으며 ILO는 좀 더 나은 ‘일의 미래’에 대한 보고서를 발표했다. 6월 총회에서 선언을 발표할 준비를 하고 있다. ILO 선언은 협약의 설립·운영과 별도로 노동의 권리에 관하여 국제사회가 나아가야 할 방향을 제시해 왔다. 1944년의 ‘필라델피아 선언’은 ‘노동은 상품이 아니다’로 시작된다. 이 선언은 빈곤, 불평등, 평화 등의 원칙이 노동권의 근본임을 천명하였다. 이는 바로 다음해 설립된 유엔의 기본이념이기도 하니, ILO는 인권의 큰 줄기인 사회권을 이끌어온 주역임이 확실하다. 1977년에 공표한 ‘다국적기업과 사회정책 원칙에 관한 삼자 선언’은 세계화의 진전과정에서 계속 가다듬어 2017년에 제5차 수정안을 발표했다. 1998년 ‘일터의 기본원칙과 권리 선언’에 이어 2008년에는 전 세계가 금융위기에 처했을 때, ‘공정한 세계화를 위한 사회정의 선언(Social Justice Declaration)’을 채택했다. 세계화 과정에서 이루어진 불평등과 금융조직의 횡포에 대한 엄중한 경고였다.

4차 산업혁명으로 대표되는 기술발전과, 그와 함께 진행된 고용형태의 변화, 그리고 신자유주의 세계화로 인한 불평등 심화와 같은 현재의 상황에서 ILO는 새로운 비전을 제시하기 위해 세계 20여개국의 23명과 ILO 이사장단과 사무총장 4명으로 구성된 일의 미래 글로벌위원회(Global Commission on the Future of Work, 이하 위원회)를 설립했다. 2017년 10월에 제1차 회의를 가진 위원회는 네 번에 걸친 회의를 통해 ILO 100주년을 기념하는 일의 미래 보고서를 완성했다. 위원회 설립 이전의 작업에서 만든 논의 틀은 네 번의 회의를 거치면서 상당 부

1) 한국정신대문제대책협의회는 1990년대 중반부터 한국노총 또는 민주노총의 이름으로 ILO에 참여하여 일본정부의 위안부 강제동원을 ILO 29호 조약인 강제노동협약(Forced labour Convention) 위반으로 문제제기했다. ILO 내의 기준적용전문가위원회는 이것을 명백한 29호 협약 위반이라고 판단하고 일본정부에 피해자가 원하는 방식의 조치를 취할 것을 권고했다.

분 수정되었다. 논의는 한편으로 기술발전과 그에 따른 고용 및 노사관계의 형태변화, 다른 한편으로는 기술발전의 불균등성이라는 두 축이 교차되면서 방향을 잡아갔다. 위원들의 의견이 투명하고 개방적으로 반영되는 민주적인 과정은 매우 인상적이었다.

## ■ 창립 100주년을 기념하는 ILO의 일의 미래 이니셔티브

ILO는 창립 100주년을 맞아 사회정의의 효과적으로 수행하려는 목표를 가지고 7대 100주년 이니셔티브를 시작했다. 2015년 6월 104차 ILO 총회에서 사무총장은 그 핵심 사업으로 일의 미래 이니셔티브(Future of Work Centenary Initiative)를 제안했다. 7대 이니셔티브란 일의 미래 외에 빈곤철폐, 근로여성, 녹색 일자리, 국제노동기준, 기업, 거버넌스이다. 일의 미래 이니셔티브는 4차 산업혁명, 기후변화, 이주노동, 생산방식 및 고용형태의 변화 등 일의 세계를 둘러싼 변화요인이 고용과 노동시장에 미치는 영향을 분석하고 양질의 일자리 보장을 위한 각국 노사정의 대응방안을 모색한다는 취지이다. 2015년 12월 사무총장은 ILO 회원 국가들에 일의 미래 이니셔티브를 소개하는 편지를 보냈다. 이어 2015년 말부터 2017년 중반에 걸쳐 일과 사회, 모두를 위한 적절한 직업, 일과 생산의 조직, 일의 거버넌스라는 네 개의 구조화된 대화를 여러 국가에서 진행했다.

이 과정에서 ILO는 일련의 연구보고서를 만들었는데, 적어도 다음 세 개의 주요 보고서를 언급할 만하다. 『우리가 바라는 일의 미래: 글로벌 대화(Future of Work We Want: A Global Dialogue)』, 『일의 미래에 관한 국가 대화 통합보고서(Synthesis Report of the National Dialogues on the Future of Work)』, 『일의 미래 글로벌위원회 착수보고서(Inception Report for the Global Commission on the Future of Work)』가 그것이다.

ILO는 2017년 4월 6~7일 ILO 본부에서 ‘우리가 바라는 미래’ 회의를 열었는데, 세계의 유수 학자들과 노사정을 대표하는 700여 명이 참여했다. 보고서는 이 회의 내용을 요약한 것인데, 일과 사회, 모두를 위한 적절한 직장, 청년을 위한 일의 미래, 일과 생산의 조직, 일의 거버넌스로 구성되어 있다.<sup>2)</sup> 이 논의의 틀은 이후 보고서에서 청년을 특화한 부분만 제외하고 4개의 부분으

2) work and society, decent jobs for all, How to shape the future of work for youth, organization

로 구성되어 위원회가 시작되는 시점까지 이어졌다. 여기서 ILO가 노동(labour) 대신 일(work)이라는 용어를 사용하고 있는 점에 주의를 기울일 필요가 있다. 노동자가 공장이나 회사에서 일하고 자본이 그 반대편에 있던 과거의 노동과 노사관계의 개념으로는, ILO 설립 100주년이 된 지금, 다양화되고 복잡적이 된 여러 형태의 ‘일’을 파악될 수 없게 된 때문이라고 볼 수 있다.

ILO는 일과 사회, 모두를 위한 적절한 직장, 일과 생산의 조직, 일의 거버넌스의 네 가지 항목을 각기 더 세분한 항목을 가지고, 168개 국가에 대화를 요청했다. 그중 113개국이 국가 또는 초국가(supra-national) 수준의 삼자 대화에 참여했다. 그 논의결과를 정리한 것이 통합보고서이다.<sup>3)</sup> 위원회에서의 논의를 위해서 지난 100년간의 변화를 요약한 후, 위 네 개의 틀을 보다 간결하게 개념화시켜 정리한 것이 착수보고서이다.<sup>4)</sup> 위원회는 이 보고서들을 기초로 하여 논의를 시작하게 되었다.

## ■ 일의 미래 글로벌위원회의 구성과 경과

### 위원회의 구성

2017년 8월 21일 ILO는 일의 미래 글로벌위원회를 공식 출범시켰다. ILO 집행부에서 구성한 것으로 알려진 위원회는 23명의 위원과 ILO 이사회 의장단 3명, 그리고 사무총장, 총 27명이었으며 다수의 ILO 스태프들이 배석했다. 잠시 위원회의 구성을 살펴보자. 우선, 성별을 보면, 여성이 8명,<sup>5)</sup> 남성이 19명(ILO의 4명 전원이 남성)으로 여성 비율이 매우 낮다. 위원들은 노사정과 시민사회, 학계로부터 다각적으로 총원되었으나, 정부 관련 위원이 현저하게 많

of work and production, governance of work, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms\\_570282.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_570282.pdf)

3) [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms\\_591505.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_591505.pdf)

4) [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms\\_591502.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_591502.pdf)

5) 처음 모리셔스 대통령(여성)이 스웨덴 총리와 공동 의장을 하다가 중간에 하차하고 남아프리카공화국 대통령(남성)이 그 뒤를 이어 받았다. 따라서 여성위원은 처음 9명에서 8명으로 줄어들었다.

다 (8명). 기업 측에서 3명, 노동조합 대표는 단 한 명이다. 그 밖에 NGO, NPO, 싱크탱크 등에서 5명, 대학교수가 6명인데 그중 3명이 경제학자였다. 다음 지역별 구성을 보면, 서유럽, 미국이 9명, 아시아, 아랍이 7명, 아프리카 4명, 동유럽 1명, 중남미가 2명이다. 아시아와 아프리카 출신의 위원들 중에도 활동무대가 미국인 경우가 많아서, 위원회 구성은 상당히 서유럽·미국 편향인 듯한 인상을 준다.

물론 위원들 개개인의 능력과 관점이 중요하지만, 위원회의 구성은 남성 중심, 정부 중심, 서유럽·미국 중심이라는 주류 패러다임에서 크게 벗어나지 않았다. 첫 위원회에서 위원들이 받아들인 논의의 내용과 방향도 이러한 주류적인 경향을 상당히 반영하고 있던 것이 사실이다. 그러나 다른 한편 정부대표 중 두 위원장을 포함하여 여러 위원이 노동운동 출신이고, OXFAM 등 세계 유수의 국제 NGO를 포함한 시민사회로부터의 충원이 크다. 특히 인도의 SEWA(Self Employed Women's Association)나 아랍국제여성포럼과 같은 여성조직을 대표하는 위원들이 포함되었으며, 청년을 대표하는 위원도 있었다. 학계도 경제학자뿐 아니라 정치학, 사회학을 비롯한 사회과학에서 폭넓게 위원을 충원했다. 이러한 위원회의 구성은 큰 틀에서 서구 중심의 기술·노동 변화에 중심축을 두면서도 여성, 개도국, 농촌 문제 등에 시야를 넓히는 논의가 이루어지도록 했다.

## 논의의 형식

2017년 10월 20~22일에 첫 회의를 가진 위원회는, 이어서 2018년 2월 15~17일에 2차 회의, 2018년 5월 15~17일에 3차 회의, 그리고 2018년 11월 15~17일에 4차 회의를 열었다.<sup>6)</sup> 네 번의 위원회는 두 공동 위원장의 사회로 모든 위원들이 자유롭게 의견을 개진하는 방식으로 진행되었다.<sup>7)</sup> ILO는 이 네 차례의 위원회 중간에 여러 형태의 심포지엄과 현지 조사 및 정책대화 등을 조직하여 전문가들의 의견을 들었다. 위원들은 이 회의들에 참석할 것을 권

6) 2015년 사무총장의 총회에서의 제안부터 2019년 최종보고서 발표 및 6월 총회에서의 권고 논의 예정에 이르는 경과에 관해서는 다음의 웹페이지를 참조할 것([https://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/WCMS\\_546802/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/WCMS_546802/lang--en/index.htm)).

7) 2박 3일의 회의는 첫째 날 저녁식사를 하면서 시작되어 다음날 종일, 그리고 셋째 날 오전까지 식사시간까지 포함하여 짝 차게 진행되었다.

고받았다. ILO는 이 여러 회의에 참석하지 못한 위원들에게 웹캐스트와 문서로 내용을 제공했다. 이 모든 내용이 최종 보고서에 반영된 것이다.

## 논의 내용의 변화: 기술변화에서 인간 중심으로

첫 회의에서 위원회는 본격적인 보고서의 내용으로 들어가기 전, 보고서의 성격에 관한 논의를 했다. 회의에서 결정된 내용은 다음과 같다. 일의 미래 보고서는 이미 발표되어 있는 수많은 기술적(technical)이거나 분석적인 보고서가 되어서는 안 되며, 미래를 예측하는 시나리오도 아니다. 노사정 모두가 명확한 행동에 옮길 수 있는 짧고 구체적이며 정치적인 보고서가 될 것이며, 사회정의의 원칙에 기초한 구체적인 권고(recommendation)를 포함해야 한다. 이는 우울한 미래가 아니라 긍정적인 시각을 가진다. 최종보고서는 2019년 1월에 발표하며 2019년 6월 총회에서 선언(declaration)을 발표할 것인지에 대해서는 계속 논의할 것이라고 잠정 결정했다.

위원회는 그동안 ILO에서 준비한 통합보고서와 착수보고서의 내용에 기초하여 27명의 위원들이 자유롭게 발언하는 형식으로 진행되었다. 위원들은 두 보고서에 포함된 풍부한 내용과 분석, 비전에 대하여 평가하는 한편, 여러 새로운 제안을 했다. 성평등 문제, 초기 교육뿐 아니라 취업 후까지 연결되는 교육의 중요성, 농촌, 비공식 경제에 대한 고려, 선진국-개발도상국의 불평등한 관계, 그와 연관된 벨류체인에서의 문제점, 국제노동이주 등과 같은 점이 4차 산업혁명으로 대표되는 기술발전의 다른 한편에서 중요하게 고려되어야 한다는 것이었다. 한마디로 요약한다면 불평등과 인권의 문제이다. “노동은 상품이 아니다”라고 1944년에 선언했다면, 이제 100주년을 맞이한 ILO는 “일은 인간의 가치를 실현하는 것이다”라고 외쳐야 하는 것이 아닌가라는 제안도 나왔다.

1차 회의 이후 위원회는 초기 4개의 주제를 개인과 사회를 위한 일의 역할, 여성에 대한 불평등의 종식, 사회·환경·경제 발전을 위한 기술, 모든 단계별 교육의 변화 관리, 성장과 발전을 위한 새로운 접근, 일의 미래 거버넌스의 6개의 주제로 확대·개편했다.<sup>8)</sup> ILO는 이 주제에

8) The role of work for individuals and society, Bringing an end to pervasive global women's inequality, Technology for social, environmental and economic development, Managing change during every phase of education, New approaches to growth and development, The future governance of work

관하여 최신 경향을 정리한 보고서(이슈브리프)를 위원들에게 보내서 2018년 2월 15~17일의 2차 회의에서 논의하도록 했다. 제3차 회의(2018년 5월 15~17일)에서 1, 2차 회의를 통해 논의된 내용을 최종적으로 정리하고 최종보고서 작성을 위한 논의를 벌였다. 이를 위해 ILO는 최종보고서 개요를 미리 위원들에게 회의 전에 배포했다. 회의에서 위원들은 특히 ILO를 비롯한 여러 이해 관계자들이 수행해야 할 역할이 무엇인지에 대해 논의했다.

3차 회의 직후 ILO는 최종보고서 작업에 착수하여, 7월 30일에 1차 원고를 위원들에게 배포했다. 위원들은 각자 초고를 검토하고 그에 대한 코멘트를 작성하여 8월 31일까지 ILO로 발송했다. 11월 1일에 다시 2차 원고가 공유됐다. 이를 바탕으로 2018년 11월 15일부터 18일까지 4차 회의가 개최되어 최종보고서의 내용을 확정했다. 다소간의 내부 조정기간을 거쳐 2019년 1월 22일 ILO 일의 미래 글로벌위원회는 최종보고서 『더 나은 미래를 위한 일(Work for a brighter future)』을 발표했다.

## ■ 일의 미래 보고서 개요 및 권고

일의 미래 보고서는 처음 다소간 디지털 기술발전에 따른 일자리의 변화에 초점을 맞춘 논의에서 출발했지만, 전 세계의 다양한 시민사회 분야에서 충원된 위원들로부터 제기된 불평등(젠더, 선-후진국, 이주노동자, 비공식 경제, 농촌, 여러 단계의 교육 등)의 문제들을 반영하여 처음의 네 가지 틀에서 대폭 수정된 10개의 권고안을 담은 최종보고서를 만들었다. 보고서의 핵심 의제는 ‘인간 중심(human-centred)’이다. 미래에 몰려올 기술변화에 인간이 수동적으로 함몰되는 것이 아니라, 그것을 인간이 주도적으로 기회로서 활용해서, 인간의 역량을 높이고 안전한 노동을 보장하는 것이다. 그 근간에는 성장, 평등(equity), 지속가능성이라는 세계사회 모든 곳에서 추구하는 기본원칙이 있다.<sup>9)</sup>

보고서는 다음의 세 가지 인간 중심 의제를 제기한다: 사람들의 역량강화를 위한 투자확대,

9) 이 내용에 관해서는 ILO Global Commission on the Future of Work(2019), “Work for a brighter future” 참조, [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms\\_662410.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_662410.pdf)

일과 관련된 제도에 대한 투자확대, 지속가능한 양질의 일에 대한 투자확대. 첫째, 역량강화 부분은 ① 기술변화에 대응하는 평생학습 보장 ② 일과 경제 변화에 대응하도록 지원 ③ 성평등 ④ 사회보호, 둘째 제도 부분은 ⑤ 보편적 노동권 ⑥ 노동시간의 유연성 ⑦ 사회적 대화 ⑧ 기술에 대한 인간의 통제/디지털 노동 플랫폼을 위한 국제 거버넌스 체계, 셋째 양질의 일 부분은 ⑨ 새로운 일자리 창출을 위한 장기적 지속가능한 투자지원 ⑩ 책임 있는 장기투자를 장려하는 기업 인센티브 구조 개혁<sup>10)</sup>으로 구성되어 총 10개의 권고가 보고서의 주요 내용이다. ILO는 3월 초에 위원들에게 위에 언급한 10개의 권고를 요약해서 보냈다.<sup>11)</sup> 수년에 걸쳐서 수많은 의견을 수렴하여 만들어진 보고서는 2019년 6월 총회에서 선언의 형태로 집약될 것으로 보인다.

10) 이 보고서의 국문번역은 고용노동부(2019), 『일의 미래 글로벌위원회, 더 나은 미래를 위한 일』 참조.

11) The 10 recommendations in brief:

- Universal entitlement to lifelong learning.
- More support for people in work transitions, both through different stages of working lives and into changing economic sectors.
- Transformative, measurable steps to achieve gender equality.
- Life-long universal social protection, including a social protection floor.
- Establishing a Universal Labour Guarantee for all workers, regardless of employment or contract status.
- Giving workers greater control over their working time, including maximum limits, while taking into account employers' needs for flexibility. This would include a guaranteed minimum for 'on call' workers.
- Revitalizing collective representation and social dialogue.
- A human-in-command approach to technology and an international governance system for digital labour platforms.
- Supporting long-term, sustainable investment in key areas that support the transformations we all want. For example the care economy, green economy, rural economy and infrastructure can create millions of new jobs.
- Reshaping business incentive structures to encourage long-term, responsible investment in the real economy.

## ■ ILO 일의 미래 보고서(선언)의 사회적 효과를 위하여

보고서는 보편적 노동권이라는 다소 획기적인 권고와 취업 이전의 교육뿐 아니라 기술발전을 따라잡는 교육(re-skill, up-skill)을 제안했으며, 농촌경제와 비공식 경제, 고령노동자에 주목했다. 그러나 이주노동자에 대한 차별, 선-후진국 격차, 초국적 기업의 책임성 등의 문제는 구체적으로 다루지 않은 채 결론 부분에서 ‘이주·난민에 관한 글로벌 컴팩트’와 ‘기업과 인권 이행지침’ 등이 다른 유엔 기구들의 책임으로 거론된 점은 아쉬움을 남긴다. 노동시장이 동질적인 하나가 아닐 때, 보편적 노동권은 누구에게나 보장될 수 있을까. 이 보고서는 젠더로 인한 균열에는 주목했지만, 민족·인종(ethnicity)으로 인한 이중노동에는 어떻게 적용할지 언급이 없다. “노동은 상품이 아니다”와 같은 영향력 있는 문구가 이번 선언에 나올 수 있을까.

그럼에도 불구하고 이 보고서는 세계 각국에서 큰 주목을 받고 있는 것 같다. 특히 위원들이 본국으로 돌아가 활발하게 이 보고서의 의미를 확산하는 나라도 있다. 예를 들면 인도의 경우, 전국적으로 심포지엄을 조직하여 토론하고 인도 차원의 일의 미래 보고서를 만들고 있다.<sup>12)</sup> 한국에서도 고용노동부, 경제사회노동위원회, 한국노동연구원 등의 기관에서 일의 미래 이니셔티브부터 보고서까지 신중한 관심을 보이고 있다. 이 보고서(또는 선언)를 계기로 우리 정부가 관련 법제를 정비하고 ILO의 핵심협약에 가입하면서 일의 미래 구상에 힘을 기울이게 된다면 보고서에서 말한 대로 기회를 포착하는 것이 되겠다. 보고서의 다소의 아쉬움을 우리 정부와 기업, 노동조합이 채울 수 있다면 더욱 좋겠다. 이주노동자와 그 밖의 소수집단이 급변하는 노동시장에서 동등한 처우를 받을 수 있으며, 기업은 수준 높은 인권규범까지 개도국에 전파하는 그런 나라를 꿈꾸어 본다. 시민 모두의 인권감수성과 책임·배려 의식이 이러한 과정에서 가장 큰 힘이 될 것이다. **KLI**

12) 두 사람의 위원이 있던 인도에서, 강력한 여성단체 SEWA(Self Employed Women's Association)의 대표인 여성위원이 조직하고 있다.