

嘉戸 一将(Kado Kazumasa) 교수의 「사회적 정의와 국가: ILO 설립과 일본의 탈퇴에 대하여」에 대한 토론문

## 사회적 정의와 국가, 그리고 법의 역할

김근주 (한국노동연구원 연구위원)

일본 사례 발제 잘 들었다. 발제문을 받아 봤을 때부터, 역사에 관한 얘기, 그 배경에 있는 사상에 관한 얘기가 흥미로워서 상당히 재미있게 읽었다. 많은 생각들을 할 수 있었다.

일본은 노동법의 영역은 물론, 우리나라의 많은 제도 개선에서 주요 비교대상 국가로 검토되고 있다. 이는 연혁적으로 일본의 제도가 우리나라에 직간접적인 영향을 미쳤다는 점은 물론, 동아시아라는 지리적·사회적 배경하에서, 우리보다 먼저 경제적 성공을 먼저 이룬 일본의 경험들이 우리에게 시사하는 바가 적지 않을 것이라는 점도 작용했기 때문이라고 생각한다. 다만 일본 사회와 우리 사회가 추구하는 사회적 가치에 대한 차이가 있다는 점도 무시할 수 없다. 이에 따라 일본 사회에서에서의 사회적 정의에 관한 논의, 그리고 그 배경에 깔려 있는 일본 사회를 이해할 수 있는 계기를 마련하는 것은, 단지 이웃나라의 경험이나 역사로 치부하기에는 현재 우리 사회에 주는 의미가 크다.

발표를 듣고 나니, ILO 초창기에 일본의 경험들은, 비록 시간적 간격이 상당함에도, '2019년 현재를 살고 있는 우리 역시 비슷한 경험을 하고 있지 않는가'라는 생각을 하게 만들고 있다. 특히 발제문에서 다루었던 제2차 세계대전 이전의 일본과 ILO와의 관계, 그리고 그 사전적 배경으로 일본정부가 ILO 설립 시에 어떠한 방침으로 임하였으며, 또 어떠한 사정에서

\* 이 글은 한국노동연구원이 2019년 5월 30일 주최한 국제노동기구(ILO) 100주년 기념 국제학술대회 '사회정의를 향한 국제사회의 꿈: ILO 백년의 도전과 동아시아의 경험'에서 발표된 카도 교수의 발제문 「사회적 정의와 국가: ILO 설립과 일본의 탈퇴에 대하여」에 대한 필자의 토론문을 일부 수정한 것이다.

1938년에 일본이 ILO로부터 탈퇴하였는가 하는 설명은 우리에게 시사하는 바가 적지 않다. 그리고 더 나아가 발제자가 분석한 이러한 일본의 경험에서 도출되는 ‘사회적 정의’의 존립 조건은 현재 한국 사회에서 어떤 의미를 갖고 있는지에 대하여 생각해 보는 계기라고 생각된다. 이 자리에서 먼저 국제노동기구에 대한 우리의 인식에 대해 간단히 말씀드리고, Kado 교수께서 법과 법의 역사, 법의 역할에 대해 어떻게 생각하고 있는지, 또한 우리가 어떻게 대처해야 할 것인가에 대해 질문 두 가지를 드리는 것으로 토론을 갈음하고자 한다.

## ■ 국제노동기준에 관한 인식

Kado 교수가 설명한 바와 같이, ILO의 질서, 특히 국제노동기준에 관한 인식에 있어서, 경제성장을 이룩한 아시아 국가들의 인식은, 유럽과는 차이가 크다. 규범적으로 보면, 협약 및 권고에 관한 ILO 헌장 제19조와 노동관습(관행)에 의한 협약의 실행 등에서, 우리나라는 물론 일본에서도 독자적 규율을 강하게 주장하는 경우가 적지 않은 듯하다. ILO가 구체적인 노동기준을 확산하는 방식은 강제적이지 않으며, 회원국이 가입과 동시에 이행하여야 하는 일반성, 즉 규범에 따른 자동적 수용 의무를 규정한 조약은 존재하지 않는다. ILO는 헌장에 나오는 기본적 이념을 의무의 원천(source of obligation)으로 하면서, ILO 노동기준에 관하여 회원국이 자발적으로 채택하는 것을 원칙으로 하고 있다. 하지만 시대를 불문하고 지켜져야 할 핵심적·보편적 국제기준에 관해서는 다양한 방식을 통하여 회원국에 강제하고자 하며, 이를 위하여 다양한 직간접적 규율 체계를 구성하고 있으며, 기본적 인권이나 사회 정의 차원에서 회원국들이 준수하여야 하는 기본협약(fundamental conventions)을 설정하고 있다는 부분은 다들 주지하는 바와 같다.

### 보편적 인권에 대한 인식 부재: 글로벌 스탠다드 준수 차원의 접근법

세계화의 흐름 속에서 국제기준(global standards)에 부합되는 국내기준을 마련하는 것은 비단 노동의 영역뿐만 아니라, 일반적인 법과 제도에 요구되고 있는 시대적 과제이다. 국가와

기업은 물론 개인에게까지 국제화 시대의 경쟁력을 갖출 것이 요구되는 현실에서, 국가 시스템이 세계적으로 통일된 기준에 부합하여야 한다는 명제는 그 구체적인 필요성을 설명하기에 앞서, 하나의 '목표' 내지 '당위'로 인식되는 것 같은 느낌마저 들고 있다. 다만 노동의 문제에서는 이러한 글로벌 스탠다드 준수라고 하는 관점이 설득력을 얻고 있는지에 관하여 다시 한 번 생각해 보게 된다. 최근 ILO 기본협약의 비준 절차를 밟고 있는 한국에서는, 노사를 중심으로 다양한 의견들이 제시되고 있다. 그렇다면 국제표준화라고 하는 답론이 노동의 영역에 맞지 않는 것은 아닐까, 국제노동법 질서에서 유럽연합 지침(Directive)과 같은 강제적 효력이 없는 경우, 회원국의 재량권을 존중하여야 하는 것은 아닌가 하는 의문이 들고 있다.

### 한국의 ILO 기본협약 논의: 근본적 이유에 대한 지속적인 확인 필요성

최근 한국에서 진행되고 있는 ILO 기본협약 논의에서는 두 가지 접근법이 같이 나타나고 있다. Kado 교수가 설명하는 것과 같이 국제평화에 바탕을 둔 국제협조주의적 관점, 그리고 이로부터 파생되는 ILO 이행체계와 FTA의 이행에 관한 문제가 한 축이고, ILO 기본협약의 보편적 인권성에 바탕을 둔 노동의 기본확립에 관한 것이 한 축이다. 최근의 논의들은, ILO 질서와 FTA에 대한 노동조건 활용 역시 그 근본적인 이념에는 사회 정의와 인권적 접근법이 있음에도 불구하고, ILO 질서를 통해서 노사관계를 재편성하는 것처럼 여겨지는 것에 대한 반감 역시 적지 않은 듯하다. 결국 이러한 논의들을 보면, Kado 교수가 지적한 일본 노동법제의 취약성에 대한 원인, “즉 ‘인간의 존엄(la dignité humaine)’을 자기와 타인에게 인정하는 것을 ‘권리(le droit)’라 부르고, 이 ‘권리’를 끝까지 지켜내는 것을 ‘정의(la Justice)’라고 부른다는 이념”에 대한 사회적 합의의 부재는, ILO 가입 시 일본에 국한된 것이 아니라, ILO 핵심협약 비준을 준비하고 있는 현재 한국 사회에도 공통적으로 나타나는 현상이라고 생각한다.

## ■ 사회정의와 법

일본의 사회정의에 대한 현재의 인식과 노동문제를 대하는 방식에 특유한 점이 있다고 생

각된다. 일본은 ILO의 창립 회원국임과 동시에, 아시아 국가 중 국제노동기준에 가장 깊숙하게 관여하여 온 국가라고 알고 있다. 이에 반하여 국제노동기준에 관한 소극적인, 좋게 말하면 신중한 접근법을 유지하여 오고 있다. 수치화를 통한 설명이 적정한지 모르겠지만, 일본이 비준한 협약은 지금까지 49개이며, 기본협약 8개 중 6개, 거버넌스 협약 4개 중 3개, 전문협약 177개 중 40개를 비준하였다. 특히 전문협약 중 14개는 과거에 비준하였지만, 현재 유효하지 않은 ‘효력상실 상태’에 있는 것으로, 현재 유효 협약 중, 총 32개만이 발효 중인 상태다. 참고로 ILO 가입이 일본보다 70여 년이 더 늦은 한국의 경우에도 총 29개의 협약을 비준하였으며, 핵심협약 8개 중 4개, 거버넌스 협약 4개 중 3개, 전문협약 177개 중 22개를 비준하였다. 그리고 전문협약 중 해사에 관한 제53호·제73호 협약은 2006년 해사노동협약(Maritime Labour Convention, 2006)의 시행으로 폐기되어, 현재 27개 협약이 발효 중이다. 이처럼 객관적인 비준 현황은 한국과 일본이 상당히 유사하다. 하지만 특이할 만한 점은 협약 비준 후 미준수에 대한 국제적 이의제기(ILO의 협약 준수여부 판단)는 한국의 경우가 압도적으로 높다는 점이다. 더 나아가 ILO에서 인권적 성격의 ‘결사의 자유’ 기본협약에 대하여, 비준 여부에 관계없이 노사 당사자의 이의제기를 판단하는 결사의 자유 위원회를 운영하고 있음에도 불구하고, 일본 노사 당사자들이 이를 통해 일본 집단적 노사관계 규율법제에 문제를 삼는 사례는 상당히 드물게 나타나고 있다.

이와 관련, 두 가지 질문을 드리고자 한다. 첫째, Kado 교수께서는 종전(終戰) 이전부터의 상황을 설명하면서 입헌군주제하의 ‘가족적 국가관계’ 영향에 따른 민주적 가치관의 형성을 그 원인의 하나로 지적하고 있는 듯한데, 현재의 일본에 상황 역시 그때와 크게 다르지 않다고 생각하고 있는지 궁금하다. 추가적으로 일본의 노사관계 특성을 설명할 때 대표되는 표현들, 즉 관치주의나 협력적 노사관계, 가족적 기업의 강조 역시 그 연장선에서 논의하는 것이 타당할지에 관해 개인적 견해를 알고 싶다.

둘째, 사회정의와 법의 역할, 그 수단으로서 법률의 목적성 등에 관한 질문을 드리고자 한다. 경제적 이해관계가 첨예하게 대비되는 노사관계 영역에서, 보편적 인권과 사회정의를 확인하는 것은, 말처럼 쉽지 않은 것만은 확실하다. 다만 법학은 연구하는 사람의 입장에서 보면, 이처럼 어려운 논의에서 ‘법’이 그 방향성을 제시해 한다고 생각하며, 이는 모든 법의 서두에서 규정되어 있는 ‘목적 규정’의 역할이라고 생각한다. 하지만 일본의 집단적 노사관계에

---

관한 법률이 과거 한국과 같이 「노동조합법」과 「노동관계조정법」으로 구분되어 있는 것과 달리, 한국에서는 다소 상충되는 목적을 갖고 있는 양 법이 하나로 통합되어 있으며, 법의 목적도 불확정적으로 규정되어 있다. 참고로 법의 목적 규정을 비교해 보면, 다음과 같다.

노동조합법(쇼와24년 법률 제174호)

제1조(목적) ① 이 법률은 노동자가 사용자와의 교섭에 있어 대등한 입장에 서는 것을 촉진함으로써 노동자의 지위를 향상시키는 것, 노동자가 그 근로조건에 대하여 교섭하기 위하여 스스로 대표자를 선출하는 것 기타 단체행동을 하기 위하여 자주적으로 노동조합을 조직하고, 단결하는 것을 옹호하는 것 및 사용자와 노동자와의 관계를 규제하는 단체협약을 체결하기 위하여 단체교섭을 하는 것 및 그 절차를 조성하는 것을 목적으로 한다.

노동관계조정법(쇼와 21년 법률 제25호)

제1조 이 법률은 노동조합법과 연계하여(相俟つて) 노동관계의 공정한 조정을 도모하여 노동쟁의를 예방 또는 해결하고, 산업의 평화를 유지하며 나아가 경제의 발전(興隆)에 기여하는 것을 목적으로 한다.

이에 반하여 한국의 「노동조합 및 노동관계조정법」은 다음과 같이 규정되어 있다.

제1조(목적) 이 법은 헌법에 의한 근로자의 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 보장하여 근로조건의 유지·개선과 근로자의 경제적·사회적 지위의 향상을 도모하고, 노동관계를 공정하게 조정하여 노동쟁의를 예방·해결함으로써 산업평화의 유지와 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

사회정의를 도출하고 확인하기 위한 법의 역할과, 그 수단으로서 법률의 목적 규정을 명확하게 할 필요성에 관해 발제자의 의견을 듣고 싶다. **KL**