Special Feature

ILO 초국적 사회적 대화에 관한 전문가회의 논의내용, 결론문 및 ILO의 임무

Konstantinos Papadakis (ILO 사회적 대화 및 노사정과 수석전문가)

■ 서 론

초국적 사회적 대화(Cross-Border Social Dialogue)란 양질의 일자리와 건전한 노사관계를 촉진하기 위해 국경을 초월해서 이루어지는 정부, 근로자, 사용자 또는 그들 대표 간의 대화를 의미한다. 이러한 대화는 한 국가, 경제 부문, 기업, 지역 또는 국가 그룹과 관련된 기회 및 과제에 중점을 둘 수 있다. 초국적 사회적 대화는 2개 이상의 당사자들이 참여하는 한시적 또는 제도화된 대화의 장에서 발생할 수 있으며, 역동적인 경제통합 및 점차 복잡해지는 글로벌 공급사슬을 따라 생산을 조직화하는 상황에서 개발된 공적 또는 사적(자율) 규제 이니셔티브의 산물일 수도 있다.[1)]

2019년 2월 ILO 제네바 본부에서 개최된 노사정 3자 전문가회의에서는 초국적 사회적 대

* 이 글은 ILO가 아닌 저자의 관점을 반영하고 있다. 이 글은 초국적 사회적 대화에 관한 전문가회의(2019년 2월 12~15일, 제네바)에서 논의의 토대가 된 '초국적 사회적 대화'에 관한 ILO 보고서를 근거로 한다. 이 보고서와 보고서에 인용된 공식 회의자료는 다음의 사이트에서 찾아볼 수 있다. https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/departments-and-offices/governance/dialogue/WCMS_651368/lang--en/index.htm

1) '세계적/국제적 사회적 대화(global/international social dialogue)', '초국적 단체교섭(transnational collective bargaining)' 및 '초국적 사회적 대화(supranational social dialogue)'와 같은 용어들이 서로 다른 측면이나 결과를 지칭하지만, 문헌에서는 이러한 용어들이 혼용되어 사용되는 경우가 적지 않다. 이 글에서 사용하는 '초국적 사회적 대화'라는 용어는 이러한 모든 용어들을 포괄한다.

화와 관련된 현행 기준, 다양한 수준에서 발전한 관행들 및 초국적 사회적 대화를 촉진한 사례 등을 검토하였다. ILO가 초기의 연구 중심에서 벗어나 종합적인 방식으로 초국적 사회적 대화에 관한 정책대화 플랫폼 역할을 한 것은 이번이 처음이었다.[2] 또한 전문가회의에서는 초국적 사회적 대화와 관련한 ILO의 역할과 부가가치(added value)를 분석하였는데, 이는 초국적 사회적 대화의 기준, 절차, 사례 등이 대부분 ILO의 규범적 의제, ILO의 노사간 및 노사정 사회적 대화 모델, 국경을 초월하는 사회경제적 과제에 대처하는 ILO의 소집역량(convening power)에 의거하고 있기 때문이다.

전문가회의에서 논의된 ILO의 배경보고서를 토대로 이 글에서는 초국적 사회적 대화의 기원과 초국적 사회적 대화의 확립에 기여한 주요 '구성요소들(building blocks)'을 살펴보고자 한다. 그리고 전문가회의의 주요 결과인 '결론문(conlusions)'을 간략히 살펴볼 것인데, 결론문에는 초국적 사회적 대화의 적절성, 포괄성 및 유효성을 제고하고 이 분야에서 ILO의 역할과 부가가치를 강화하기 위한 목적으로 제시된 권고사항이 포함되어 있다. 마지막으로 동아시아 지역 전체 및 이 지역의 글로벌 공급사슬에서 양질의 일자리 부족을 해소하고 노동권을 증진시키는 도구로서 초국적 사회적 대화를 촉진시키려는 노력을 강화할 필요가 있다는 것을 강조하며 글을 맺는다.

■ 초국적 사회적 대화의 기원

초국적 사회적 대화는 새로운 것이 아니다. 약 100년 전 ILO가 창설된 이래 국제적 수준에서 정부, 사용자 및 근로자 대표들을 모아 사회경제적 현안에 대한 해결방안을 모색하는 관행은 다자체제의 주요 특징이 되었다.

오늘날 초국적 사회적 대화는 ILO 집행기구, 세계적 및 지역적 차원의 회의, 산업부문별

2) 예를 들면: K. Papadakis(ed.)(2008), *Cross-border Social Dialogue and Agreements: An emerging global industrial relations framework?*, Geneva: International Institute for Labour Studies (IILS)/ILO; K. Papadakis(ed.)(2011), *Shaping Global Industrial Relations: The impact of International Framework Agreements*, International Labour Office (ILO) & Palgrave Macmillan, Geneva & New York.

(sectoral) 회의 등에서 지속되고 있다. 이러한 회의나 그 결과는 모든 수준에서 정책과 규정에 영향을 미칠 뿐 아니라 역량구축, 정책자문, 파트너십 구축 및 지식공유의 형태로 진행되는 ILO의 활동에도 영향을 미친다. 예컨대 ILO는 직업규약(codes of practice), 가이드라인, 결론문 및 합의점을 마련하는 노사정 3자 회의를 주최하는데, 이러한 회의의 의제 자체가 사회적 대화의 산물이다. 예를 들면, ILO 이사회에서 2년마다 승인되는 산업부문별 회의는 '산업부문별 자문기구'에서 진행된 사회적 대화의 결과인데, 이러한 산업부문별 자문기구는 각 정부의 지역 코디네이터와 여타 정부대표, 국제사용자기구(International Organization of Employers, 이하 IOE) 및 국제노동조합총연맹(International Trade Union Confederation, 이하 ITUC)의 코디네이터, 해당 국제산별노조연맹(Global Union Federation: GUF) 대표 및 IOE의 산업부문별 파트너기관으로 구성되어 있다. 또한 국제노동이주와 같이 초국적 차원이 강한 주제는 초국적 사회적 대화를 통해 논의되는 경향이 늘어나고 있으며, 이때 ILO의 소집력과 위임된 임무가 이러한 논의를 뒷받침하는 경우가 적지 않다.

지난 한 세기 동안 세계화와 지역통합의 심화에 대응하여 초국적 사회적 대화의 영역 역시 늘어났다. 글로벌 무역체제와 생산체제는 경제발전, 고용, 소득창출 및 기술이전의 채널로서 중요한 역할을 하며, 동시에 세계화는 수많은 과제들을 제기한다. 다수의 국가에서 국내 노동법규가 효과적으로 이행되거나 집행되지 못하는 경우, 글로벌 공급사슬에 더 많이 참여함으로써 달성할 수 있는 근로조건의 개선도 미뤄지거나 차단될 수 있다. 특히 노동집약적인 공정이 선진국 경제에서 노동비용이 보다 저렴한 국가로 이전되는 현상은 '사회적 덤핑'의 우려를 악화시켰다.[3)]

이러한 배경에서 정부와 기업들로 하여금 지속가능하고 사회적으로 책임 있는 정책과 규제체계를 채택하거나 강화하도록 독려하기 위해 민간부문의 자발적인 사적 대화 이니셔티브(private voluntary dialogue initiatives)를 포함하여 다수의 규제 이니셔티브들이 초국적, 지역적, 국가적 및 기업 수준에서 개발되었다. 이러한 대화 이니셔티브는 다음 내용에서 소개되

3) '사회적 덤핑'이라는 용어는 기업이나 사용자가 생산 및 영업 장소에서 통상적으로 이용할 수 있는 노동보다 저렴한 노동을 이용하는 것을 의미한다. 예컨대 이주노동자나 비공식노동자를 고용하거나 저임금, 열악한 근로조건 또는 노동권 존중이 취약한 국가나 특수지역으로 생산기지를 이전함으로써 이러한 저렴한 노동의 이용이 가능하다.

는 공적 성격의 다자간 기준이나 정부 간 기준(public multilateral and intergovernmental standards)을 기반으로 하는 경우가 많다. 이러한 공적기준들은 상호연계성이 점차 높아지는 경제에서 보다 공정한 세계화에 기여하고 국가, 기업, 소비자, 시민사회 등 모든 관련 주체들의 행동에 영향을 미치는 것을 공통의 목표로 하고 있다.

■ 다자간 및 정부 간 기준과 절차, 그리고 실천점검의무에 관한 국내 규정

국제연합(United Nations, 이하 UN)은 1970년대 초부터 다국적기업의 사업활동과 지배구조가 사회노동 분야에 미치는 긍정적인 효과를 강화하고 부정적인 효과를 완화하기 위해 지침 마련을 위한 논의를 시작하였다. 이 논의를 통해 다국적기업을 대상으로 두 가지의 중요한 문서화된 기준(instruments)이 채택되었는데, 1976년과 1977년에 처음으로 각기 채택된 OECD 다국적기업 가이드라인(OECD Guidelines for Multinational Enterprises, 이하 OECD 가이드라인)과 ILO 다국적기업과 사회정책 원칙에 관한 삼자 선언(ILO Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy, 이하 ILO 다국적기업 선언)이 그것이다.

2000년에 수립된 UN 글로벌 컴팩트(United Nations Global Compact: UNGC)는 기업들에게 국제적으로 합의된 기준에 기반을 둔 원칙들을 준수할 것을 촉구했다. 이러한 원칙에는 결사의 자유 및 단체교섭권의 실질적인 인정, 모든 형태의 강제노동 근절, 아동노동의 실질적 폐지, 고용 및 직업상의 차별금지 등 ILO의 노동에서 기본원칙과 권리에 관한 선언(ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work: 1998년 ILO 선언)에 명시된 원칙들이 포함된다.

2011년 UN 인권이사회는 UN의 '보호, 존중 및 구제' 프레임워크를 이행하는 UN 기업과 인권 이행원칙(UN Guiding Principles on Business and Human Rights, 이하 UNGPs)을 채택했다. UNGPs는 규모, 산업부문, 소유형태, 소재지, 구조 등을 불문하고 모든 국가와 기업에 대해 동일하게 적용된다. UNGP는 인권을 보호해야 할 국가의 의무(보호(PROTECT)), 모든 준거법을 준수하고 인권을 존중해야 할 기업의 책임(존중(RESPECT)), 그리고 권리와 의

무에 대한 위반이 있을 경우 이에 대한 적절하고 효과적인 구제방안을 마련해야 할 필요성(구제(REMEDY))을 명시하고 있다. 또한 UNGP는 기업들이 인권 영향을 확인, 예방, 완화하고 이러한 영향에 어떻게 대처할 것인지 설명하기 위해 인권 '실천점검의무(due diligence)'를 수행할 것을 촉구하고 있다. 이러한 과정에서는 기업의 규모나 사업의 성격과 상황에 적합하게 내부 및 독립적인 외부 인권전문가를 활용해야 하며, '잠재적으로 영향을 받는 집단' 및 기타 관련 이해관계자들과의 '의미 있는 협의'가 있어야 한다.

마지막으로 ILO 다국적기업 선언은 다국적기업들이 경제·사회 발전에 긍정적인 기여를 하고 모두를 위한 양질의 일자리를 실현하도록 장려하며, 다국적기업의 다양한 사업활동이 야기할 수 있는 어려움을 최소화하고 해결하는 것을 목표로 한다.[4] 이러한 목표를 달성하기 위해 다국적기업 선언은 정부(본국 및 현지국 정부), 기업(다국적기업 및 국내 기업) 및 사회적 파트너를 대상으로 권고사항을 제시하고 있다. 다국적기업 선언은 초국적 사회적 대화를 촉진하기 위해 예를 들면 다음과 같은 방법을 제안하고 있다. 다국적기업에 대표성이 있는 사회적 파트너들이 자신들이 선택한 국제 사용자단체 및 근로자단체에 가입할 수 있도록 정부가 보장할 것, 다국적기업들의 사업방침과 관행이 현재 사업을 운영하고 있거나 진출할 예정인 국가의 전반적인 정책목표 및 고용촉진과 관련한 국가 차원의 사회발전정책에 맞게 조정되도록 정부 및 대표성을 갖는 전국 사용자단체 및 근로자단체와 협의를 가질 것, 상호 관심사안에 대한 협의를 위해 지역 또는 전국 차원의 단체가 초청한 사용자대표나 근로자대표의 입국을 정부가 제한하지 않을 것 등이다. 또한 다국적기업 선언은 모든 기업이 근로자단체를 포함한 관련 이해관계자들과의 의미 있는 협의를 통해 인권실천점검의무(human rights due diligence)를 수행할 것을 강조하고 있으며, 이러한 내용은 UNGP와도 일치한다.

초국적 사회적 대화에 영향을 미치는 규제적 측면에서의 주요 발전은 최근 몇 년 동안 일부 유럽 국가에서 채택된 인권실천점검의무를 포함하고 있는 국내 법제의 발전이다. 이러한 규정은 실천점검의무를 촉진하기 위해 국가적 및 국제적 차원에서 채택된 체계들을 연계하고, 이해관계자들 간의 초국적 협의와 대화를 위한 새로운 기회를 마련한다는 점에서 중요하다. 예컨대 2017년에 채택된 프랑스 법은 프랑스 다국적기업들이 이해관계자들과 함께 '인권실

4) 다국적기업 선언의 최근 개정안은 2017년 3월 ILO 이사회에서 채택되었다.

천점검의무 이행계획(vigilance plan)'을 작성할 것을 규정하고 있다.[5)]

■ 지역통합, 무역협정 및 기타 다자간 포럼

다자기구와 여타 초국적 단체가 설립되면서 사회경제정책 현안에 대한 민주적 거버넌스를 강화하기 위해 사회적 대화를 위한 새로운 제도와 절차가 마련되었다. 사회적 파트너들의 새로운 역할과 제도화된 사회적 대화 기제는 유럽연합(European Union, 이하 EU)과 같은 (소)지역통합 이니셔티브((sub)regional integration initiatives)에서뿐만 아니라 양자 및 다자 무역협정과 G20와 같은 기타 정부 간 제도에서도 찾아볼 수 있다.

지역통합

EU의 초국적 사회적 대화 경험은 여타 다자간 경제통합 이니셔티브 중 단연 가장 심화된 형태이며, 범산업적(cross-industry), 산업부문별 및 기업 수준에서 성과를 거두었다. 2012년 이후 EU 기능조약(Treaty on the Functioning of the European Union: TFEU)은 EU 수준에서의 사회적 대화를 위한 법적 근거를 마련하고 사회적 파트너들에게 제도적 역할을 제공했다. 최근 몇 년간 사회적 파트너들은 EU 수준에서 국가 정책과 개혁을 조율하는 과정인 '유럽예산회기제(European Semester)[6)]'의 사회 및 고용 측면에도 점진적으로 참여하게 되었다. 또한 범산업적 차원에서 진행된 유럽의 사회적 대화의 결과는 3개의 유럽기준협약(European framework agreement, 이하 EFA)으로 탄생하여 EU 지침(육아휴직, 단시간 근로 및 기간제 근로에 관한 지침)으로 전환되었고, 다양한 자율적 'EFA'(예컨대 2017년 적극적 고령화 및

5) https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2017/3/27/2017-399/jo/texte.
6) 역자 주: 유럽예산회기제(European Semester)는 '유럽학기제', 'EU 공동예산조율제도', '유럽회기제' 등으로 번역된다. 이 중 '유럽학기제'가 직역이라면 의미상 가장 부합하는 번역은 'EU 공동예산조율제도'이다. 이 글에서는 원어를 존중하는 가운데 의미를 살려 '유럽예산회기제'의 용어를 사용한 강유덕(「EU 경제거버넌스로서 유럽예산회기제(European Semester)와 그 실효성에 관한 연구」, 『국제지역연구』 22(1), 2018.4)의 글을 참조하여 동일한 용어를 사용한다.

세대 간 접근방식에 관한 협약, 2010년 포용적 노동시장에 관한 협약 및 2002년 원격근무(telework)에 관한 협약)로도 탄생하여 사회적 파트너들 스스로가 이 협약들을 이행하고 있다.

범산업적 차원의 사회적 대화는 EU 정책들과 조치들에 영향을 미치려는 의도로 제시된 공동의견과 선언뿐만 아니라 EU의 체계를 형성하는 다수의 조치들로도 나타났다. 산업부문별 수준에서는 2018년 말 현재 산업부문별 사회적 파트너들이 참여하는 43개의 산업부문별 사회적 대화 위원회가 있다. 특정 부문과 관련된 600개 이상의 조정안(joint texts)이 공동성명, 의견, 정책지침, 선언 및 기준협약의 형태로 채택되었다. 이 중 일부는 입법 조치로 이어졌다.

기업 수준에서 초국적 사회적 대화는 EU 회원국에서 사업활동을 하는 다국적기업 내에 정보공유와 협의를 위해 마련되어 초국적 근로자들을 대변하는 유럽노사협의회(European Works Councils: EWC)에서 이루어진다. 2018년 8월 현재 다국적기업들은 1,532건의 EWC 협약을 체결하였으며, 약 1천7백만 명의 근로자들이 이 협약을 적용받고 있다. EWC의 정보공유 및 협의절차의 범위는 초국적 현안에 국한되어 있다. 이러한 현안에는 해당 기업의 고용현황과 추이, 투자, 조직상의 상당한 변화, 신규 작업방식 또는 생산공정의 도입, 생산 이전, 합병, 인력감축 또는 사업장 폐쇄, 집단적 정리해고 등이 포함된다.

남미공동시장(Southern Cone Common Market, MERCOSUR), 서아프리카경제공동체(Economic Community of West African States: ECOWAS) 및 남아프리카개발공동체(Southern African Development Community: SADC)에서도 (소)지역적 수준에서 사회적 대화의 주체와 기관을 제도화하려는 이와 유사한 이니셔티브가 구상되고 있다. 동남아시아국가연합(Association of Southeast Asian Nations, 이하 아세안) 국가들도 2015년부터 무역, 투자 및 숙련인력의 자유이동을 위한 통합과정에 착수하였지만, 이 수준에서는 아직 노사정 대화나 협의를 위한 제도적 기제가 마련되지 않았다. 그러나 노동조합들은 아세안 자유무역지대(ASEAN Free Trade Area)에 옵서버 지위를 가진 지역 차원의 노동조합협의회(Trade Union Council)를 결성하였으며, 아세안 역내 6개의 전국사용자단체도 아세안 사용자연합(ASEAN Confederation of Employers)을 결성하였다. 아세안 노동부장관들의 2016~20년 운영계획(work programme)은 역내 사회적 대화 및 노사정 협력을 2020년까지 중기 목표로 내세우고 있다.

또한 아세안 지역은 국제 이주자가 950만 명에 이르는 등 이주근로자의 유입이 중요

한 만큼, 아세안 이주근로자 권리 보호 및 증진에 관한 선언(ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers) 채택에 이어 2008년에 개최된 제1차 아세안 이주노동 노사정포럼 이후 이 현안들은 지금까지 매년 논의되고 있다. 2016년에 아세안 사용자연합과 아세안 노동조합협의회는 지역 차원의 첫 노사간 대화를 가졌으며, 중저숙련 근로자에 대한 숙련 상호인정, 이주근로자에 대한 사회적 보호, 이주주기 전반에 걸친 윤리적 채용과 근로자 보호를 공동의 우선과제로 제시한 공동성명에 합의했다.

양자 및 다자 무역협정

양자 및 다자 무역협정의 협상과 이행으로 인하여 국가적 및 초국적 차원에서 대화의 기회가 마련되고 있는데, 특히 무역협정에 노동조항과 지속가능성 조항이 포함된 경우에 그러하며 이러한 협정 역시 증가 추세에 있다. 2018년 9월 현재 (체결 후 발효되어 WTO에 통보된 287건의 지역무역협정 중) 84건의 무역협정이 무역 관련 노동조항을 포함하고 있다.[7] 이러한 규정 중 약 72%가 협약과 권고 등 ILO에서 채택한 문서화된 국제기준(ILO instruments)을 언급하고 있으며, 대부분 노동에서의 기본원칙과 권리에 대한 법적 구속력 있는 의무를 포함하고 있다. 이러한 조항들은 의무의 효과적인 이행과 감독을 촉진하기 위해 다양한 형태의 사회적 대화를 하도록 요구하거나 허용하는 규정들을 포함하고 있다.

사회적 대화에 대한 무역협정들의 접근방식은 각기 다르다. 캐나다와 미국이 그들의 무역상대국과 체결한 협정의 경우, 노동조항의 이행 및 체약국의 노동 관련 의무 불이행과 관련하여 전국 사용자단체 및 근로자단체를 포함하여 어떤 관련 단체와도 협의할 수 있도록 해놓았다. 또한 노동조합들 간의 국경을 초월한 대화와 협력을 토대로 의견(submission)을 제출하거나 공동해결방안을 마련하는 것도 가능하다. 예컨대 캐나다-콜롬비아 노동협력협정(Canada – Colombia Agreement on Labour Cooperation)하에서 양국 노조 간의 협력으로 2016년에 공공의견(public submission)이 제출되었다

최근의 EU 무역협정들은 경제, 사회 및 환경 현안들을 논의하기 위해 사회적 파트너들이

7) WTO 지역무역협정 정보시스템(RTA-IS)을 토대로 한 2018년 9월 현재 ILO 추정치.

참여하는 특별협의위원회를 규정하고 있다. 예를 들어 2011년에 발효된 한-EU 자유무역협정(EU－Republic of Korea free trade agreement, 이하 한-EU FTA)은 노동 및 환경 기준에 대한 양 체약국의 확고한 의지를 포함하고 있다. 노동과 관련하여 한-EU FTA는 최근 ILO 협약을 모두 비준하고 이행할 것(즉 핵심 노동기준에서 더 나아갈 것)을 촉구하고 있다. 또한 노사 대표가 참여하는 시민사회 자문단들을 포함하는 '감독 기제'를 수립할 것과 ILO와 같은 기구에 자문할 것을 규정하고 있다. 한-EU FTA에 따라 양 체약국의 자문단체들은 체약국 간 무역관계의 지속가능한 개발 측면에 관하여 초국적 사회적 대화를 갖기 위해 매년 시민사회 포럼'에 참여한다.[8)]

무역협정에 사회적 대화를 촉진하는 기제가 포함되어 있음에도 불구하고, ILO의 최근 연구에 따르면 이해관계자들의 참여를 독려하는 규정과 기제의 활용이 실제로는 여전히 제한적이다. 여기에서 핵심과제는 책임성을 강화하는 것인데, 예를 들면 이해관계자들에게 그들의 의견이 의사결정 과정에서 어떻게 고려되었는지 알려줌으로써 책임성을 강화할 수 있다.[9)] 또한 일부 국가에서 담당기관의 역량부족 및 초국적 차원의 활동에 할당된 재원의 부족으로 인하여 초국적 차원의 협업은 아직 미완의 과제로 남아 있다.[10)]

기타 정부 간 포럼

G20에는 사회적 파트너가 참여하는 2개의 공식적 구조가 있는데, G20 회원국의 노조와 국제산별노조가 함께 참여하는 노동20(Labour 20, 이하 L20)과 사용자 및 경영계를 대변하는 비즈니스 20(Business 20, 이하 B20)이 이에 해당한다. B20과 L20은 G20 정상들, 재무장관 및 고용노동장관들과 협의를 진행하고, 이를 통해 B20-L20 공동성명(예컨대 2018년의 포용적 성장을 위한 숙련 및 사회적 보호에 관한 공동성명)을 발표한다. 이러한 공동성명

8) https://www.eesc.europa.eu/en/sections-other-bodies/other/eu-korea-domestic-advisory-group
9) ILO(2016), Assessment of labour provisions in trade and investment arrangements, Studies on Growth with Equity, Geneva, Chapter 3.
10) ILO(2017), Handbook on assessment of labour provisions in trade and investment arrangements, Studies on Growth with Equity, Geneva.

은 G20 과정의 핵심원칙인 사회적 대화에 대한 공동의 의지를 보여주고 있다. 2017년 G20 정상회의 선언문은 기업들이 실천점검의무를 이행하고 그 결과를 보고하며 글로벌 공급사슬 내에 구제방안을 제공해야 할 책임을 강조하였다.

G7 수준에서도 이와 유사한 성명이 채택되었다. 프랑스가 의장국으로 주재한 G7 정상회의에서 첫 G7 노사정 선언문이 2019년에 채택되었는데, 이 선언문은 "기회균등과 불평등의 감소뿐만 아니라 일자리 창출과 양질의 일자리, 지속가능한 경제성장 등을 가능하게 하는 환경을 조성"할 필요가 있다는 데 중점을 두었다.[11]

■ 기업의 사회적 책임(CSR)

노동권에 대한 존중을 보장하기 위한 공적(국가 간 및 국가 차원의) 규제조치와 다국적기업의 책임경영에 관한 정부 간 가이드라인이 마련되는 것과 병행하여, 다수의 기업들도 법적 의무를 넘어서는 수준으로 법과 윤리적 행동기준에 대한 준수 및 국제원칙에 대한 존중을 보장하기 위해 1970년부터 기업방침과 경영제도를 발전시켜 왔다. '기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility, 이하 CSR)', '기업책임경영(Responsible Business Conduct: RBC),' '지속가능성' 등의 포괄적인 용어를 사용하여 기업들은 기업행동규범, 공급업체 행동규범 및 다중이해관계자 이니셔티브를 포함하여 다수의 조치를 취하고 다양한 문서화된 기준들과 이니셔티브들을 개발하였다.

이러한 기업주도형 이니셔티브와 조치들은 UNGP와 ILO 다국적기업 선언과 같이 권위 있는 정부 간의 문서화된 기준과 체계를 기준으로 삼는 경우가 많다. CSR과 관련된 다양한 노력 중 가장 중요한 것은 주로 다중이해관계자 대화(multi-stakeholder dialogue) 형태의 대화이다. 민간 분야의 사적 준수 이니셔티브(private compliance initiatives) 중 상당수가 도입단계나 이행단계에서 이런 대화의 요소를 포함하고 있다. 예컨대 위험을 확인하기 위해서

11) G7 회원국과 IOE, ITUC, 노동조합자문위원회(Trade union Advisory Committee) 및 기업산업자문위원회(Business Industry Advisory Committee)가 대표한 국제적인 사회적 파트너들이 체결함(https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/g7_social_tripartite_declaration_final.pdf 참조).

는 근로자나 노조 등 기업의 사업활동으로 인해 잠재적으로 영향을 받는 모든 주체들과 폭넓은 협의를 가져야 한다.

그러나 (대부분의 CSR 과정에서 NGO와 민간 회계법인이 일반적으로 참여하는 것과는 달리) CSR과 관련하여 조직화된 근로자의 역할은 제한적인 경우가 많은데, 이러한 제한적인 역할은 CSR 성과를 감사하고 감독하는 과정에서 최적이 아닌 결과(suboptimal outcomes)를 얻는 것과도 관련이 있으며 또한 이것은 CSR 과정의 유효성을 위해 해결해야 할 과제이다.[12] 결사의 자유는 다른 권리의 실현을 위한 전제가 되는 권리(enabling right)인 만큼 이를 도외시하면 CSR의 다른 측면에도 부정적인 영향을 미칠 가능성이 있다. 역으로 결사의 자유에 대한 의지의 수준이 높아질수록 기업 내부 근로자 및 외부 이해관계자들 모두와 관련된 CSR의 다른 측면에 대한 의지의 수준도 몇 년 후에 같이 높아지는 것을 연구를 통해 확인할 수 있다.[13]

■ 초국적기업협약

국제노동조합의 캠페인 덕분에 일부 다국적기업들과 국제산별노조연맹들은 초국적기업협약(Transnational Company Agreements: TCA)을 협상하고 체결하는 등 초국적 차원의 협업을 활성화할 수 있었다. 국제산별노조연맹들과 다국적기업들 간에 체결된 국제기준협약(International Framework Agreements, 이하 IFA), 다국적기업들과 유럽노동조합연맹(European trade union federations)이나 유럽노사협의회 간에 체결된 EFA 등이 TCA에 해당한다.

1988년과 2018년 사이에 총 336건의 TCA가 체결되었으며, 그중 183건은 IFA로 131개 기업이 체결했고, 153건은 EFA로 72개 기업이 체결했다. IFA의 85% 이상(183건 중 156건)

12) ILO(2016), Decent work in global supply chains, Report IV, International Labour Conference, 105th Session, Geneva, para. 139.
13) G. Delautre and B.D. Abriata(2018), Corporate Social Responsibility: Exploring determinants and complementarities, ILO Working paper 38, Geneva, December.

은 104개의 유럽 다국적기업들이 체결한 것인데, 이 중 101개사는 유럽대륙 기업들이며 주로 프랑스와 독일 기업들이다. IFA를 체결한 비유럽 다국적기업은 26개사에 불과하다. 브라질 6개사, 미국 5개사, 인도네시아, 일본, 남아공 각 3개사, 그 외 호주, 캐나다, 말레이시아, 뉴질랜드, 카타르, 러시아 연방이 각 1개사이다. 2018년 7월부터 2019년 7월 사이에 IFA와 EFA가 각각 7건이 추가적으로 체결되었는데 모두 유럽의 다국적기업들이 체결한 것이었다.[14] 현재 한국에 본사를 두고 있는 다국적기업이 체결한 TCA는 없다.

IFA와 EFA는 CSR 이니셔티브에서 비롯된 세계적 수준에서의 노사관계와는 다르다. 무엇보다 이 협약들은 기업의 인정을 획득하고 있으며 국제산별노조연맹들이 협약의 협상과 이행과정에 핵심 파트너로서 참여하고 있는 노사 공동의 이니셔티브들이다. 이 협약들은 ILO 협약들을 언급하는 경우가 많으며, 대부분 해당 협약을 체결하는 다국적기업들의 공급사슬을 따라 근로자 조직화, 노조활동 및 단체교섭에 도움이 되는 여건을 조성하는 데 중점을 두고 있다. 일부 IFA는 라틴아메리카나 아시아 등 해당 지역에만 제한적으로 적용된다.

IFA는 협약을 통해 설립된 공동 고충처리장치를 이용하여 현지 갈등을 해결하는 데 일조한 것으로 검증되었다. 또한 노조 조직률 증가로 이어질 수 있는 노동조합 캠페인을 촉발하고, 노조 인정 및 근로조건 개선을 위해 단체교섭을 활성화하는 데에도 도움을 제공한 것으로 검증되었다. 이러한 영향은 대부분 다국적기업의 자회사나 1차 공급업체에서 관찰된다. 2차 및 3차 공급업체에 미치는 영향에 대해서는 알려진 바가 많지 않다. IFA가 아동노동과 강제노동의 근절 및 차별금지와 같은 다른 핵심노동권에 미치는 영향에 대한 기록도 많지 않다.

그런데 단체협약에 대한 ILO의 정의에 따라 IFA는 전 세계적인 규모의 '단체협약'으로 정의될 수 없음에 유의해야 한다.[15] 실제로 국제적 차원의 사회적 파트너들(전 세계 선주 및 선원 대표) 간에 체결된 세계적 차원의 완전한(fully fledged) 단체협약은 해상운송 산업에서만 유일하게 찾아볼 수 있다. 이 협약은 임금 및 모성보호를 포함한 기타 근로조건을 초국적이고 구속력 있는 방식으로 규제하고 있다.

14) 2019년 7월 현재 Planet Labour가 수집한 데이터.
15) K. Papadakis et al.(2008), "International Framework Agreements as Elements of a Cross-border Industrial Relations Framework", in Cross-border Social Dialogue (op.cit), pp.67~87.

■ 전문가회의 결론문에 대한 개요

앞에서 논의한 초국적 사회적 대화의 '구성요소들'과 이와 관련된 동향과 과제에 대해 논의한 후 전문가회의에서는 만장일치로 결론문을 채택하였으며,[16] 결론문의 궁극적 목적은 초국적 사회적 대화의 적절성, 포괄성 및 유효성을 제고하고 이 분야에서 ILO의 역할과 부가가치를 강화하는 것이다. 결론문에는 특히 이 분야에서 ILO의 향후 활동에 대한 지침을 제공하는 일련의 권고사항들이 포함되어 있다. 권고사항은 노사정 및 ILO를 대상으로 한다.

대정부 권고사항

각국 정부는 초국적 사회적 대화를 가능하게 하는 환경을 촉진하고, 특히 결사의 자유 및 단체교섭권의 실질적인 인정과 같은 노동에서의 기본원칙과 권리가 국내법과 관행에 효과적으로 반영되도록 보장하여야 한다. 초국적 사회적 대화와 관련하여 노동행정기관 및 노동감독기구의 역량을 구축해야 한다. 사법 및 비사법적 구제방안을 포함하여 효과적인 사법접근(access to justice)을 보장해야 한다. 초국적 사회적 대화에 도움이 되는 국내 정책과 규정을 채택해야 한다. 국내법과 규정을 제정하고 효과적으로 이행하는 과정에서 사회적 파트너들의 역할을 제고해야 한다. 양자 및 다자 무역협정과 투자협정의 노동조항을 협상, 이행 및 감독하는 과정에서 국내 사회적 파트너들과 협의해야 한다.

또한 각국 정부는 다양한 유형과 수준의 사회적 대화 간에 효과적인 연계를 촉진하고 이들 간 상호보완성을 강화해야 한다. 기존의 국가경제사회협의회(national economic and social councils)와 이와 유사한 기관이 있는 경우 이를 지원하고, 초국적 사회적 대화와 관련된 현안들도 다룰 수 있도록 위임을 확대한다. 다국적기업 선언을 전면적으로 알려야 한다. 그리고 국내 상황에서 의미 있거나 시의성이 있는 경우, 다국적기업 선언을 효과적으로 알려나가고

16) "Meeting of experts on cross-border social dialogue Geneva, 12-15 February 2019, Conclusions"는 다음의 사이트에서 확인할 수 있다: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/departments-and-offices/governance/dialogue/WCMS_700599/lang--en/index.htm

본 선언의 원칙과 관련하여 사회적 파트너들의 참여를 촉진하기 위해 노사정 차원에서 국가 연락기관(national focal point)을 임명하거나 유사한 절차를 활용해야 한다.

근로자단체 및 사용자단체에 대한 권고사항

근로자단체와 사용자단체는 초국적 수준에서 사회적 대화와 건전한 노사관계를 촉진하는 이니셔티브들의 내용에 대해 인식을 높여 나가야 한다. 이니셔티브의 영향을 받는 관련 이해관계자들에게 해당 이니셔티브의 내용에 관한 정보를 제공하고 관련 당사자들도 정보를 제공하도록 장려해야 한다. 초국적 차원에서 산업부문별 협약의 체결을 모색해야 한다. 특히 개도국에서는 초국적 사회적 대화에 현지 주민들이 적절히 참여하도록 보장해야 한다. 공동의 관심사안에 대한 논의를 위해 다국적기업 선언상의 자발적인 노사간 대화장치에 대한 인식을 높여 나가야 한다. 초국적기업협약과 관련된 당사자들은 협약의 준수를 제고하고 기업의 모든 근로자들이 접근할 수 있는 고충처리장치를 구성원들이 설립하는 것을 지원하기 위해 TCA나 다른 협약하에서 분쟁해결기제를 마련하는 것을 고려해야 한다.

ILO에 대한 권고사항

ILO 노사정의 요구나 현실이 다양한 만큼 ILO도 다양한 활동을 개발하도록 요구된다. 지식생성과 전파 활동은 특히 다양한 초국적 사회적 대화 이니셔티브의 내용, 범위 및 영향에 관한 연구, 지역적 또는 소지역적 차원의 사회적 대화 과정 및 제도와 관련한 도전과제와 기회에 관한 연구, 해사산업(maritime sector)을 포함한 산업부문별 협약과 관련한 도전과제와 기회에 관한 연구를 수행하는 것을 포함한다. 또한 ILO는 초국적 사회적 대화에 관한 사용하기 쉬운 ILO 통합지식저장소를 구축할 것을 요구받았다.

훈련, 역량구축 및 개발협력 활동은 다음을 포함한다. 다양한 형태의 초국적 사회적 대화의 모범사례를 토대로 개요서(compendium) 작성, 초국적 사회적 대화에 관한 훈련 제공, 지역경제공동체 수준에서 사회적 파트너들의 이니셔티브 지원, 다양한 형태의 초국적 사회적 대화와 관련하여 국가 차원의 사회적 대화 기관들의 역량구축, 요청이 있는 경우 ILO 회원국

이 노사정 차원에서 국가연락기관(national focal point)을 설립하거나 다국적기업 선언을 널리 알리기 위한 목적으로 다른 유사한 수단이나 과정을 활용하는 것을 지원하고 이러한 국가연락기관에 대해 적절한 훈련 제공, 초국적 사회적 대화 분야에서 회원국들의 국가노동행정기관과 감독기구의 역량구축 등이다. 또한 ILO는 글로벌공급사슬 내 양질의 일자리에 관한 2016년 ILO 총회의 결론문 23(c)항을 운영 가능하도록 만들 것(operationalize)을 촉구받았다. 또한 공동의 요구가 있는 경우, ILO는 국제기준협약(IFA)의 협상 및 후속 과정을 지원하고 촉진할 것을 촉구받았다.

ILO가 개발하는 홍보캠페인과 옹호활동은 다음을 목표로 해야 한다. 초국적기업협약을 포함한 초국적 사회적 대화의 촉진, 노사간 대화를 촉진하는 전문가(facilitator) 명단을 노사정이 참여하여 작성하고 관리하는 것에 우선순위를 두면서 다국적기업 선언을 알리려는 노력 강화, UN 개혁과 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals: SDG)의 맥락에서 UN 기구 전체에 초국적 사회적 대화 촉진, 무역협정과 투자협정의 협상, 이행 및 후속 과정과 공정한 노동이주정책과 같은 특정 현안과 관련하여 전국 차원의 사회적 파트너들의 참여를 옹호하고, 요청이 있는 경우 지원을 제공하는 것 등이다.

초국적 사회적 대화 분야의 기준설정 문제에 대해 전문가들은 합의에 도달하지 못하였다. 하지만 전문가들은 글로벌공급사슬 내 양질의 일자리에 관한 2016년 ILO 총회의 결론문에 따라 글로벌 공급사슬 내 양질의 일자리를 촉진하는 분야에서 다음 단계의 조치들뿐만 아니라 이 문제를 검토하기 위해 2020년에 전문가회의가 개최될 것이라는 것을 상기하였다.[17)]

■ 결어 : 동아시아에서 초국적 사회적 대화 강화 전망

전문가회의에서의 논의를 계기로 초국적 사회적 대화 이니셔티브의 세계적 현황을 검토해 본 결과, 초국적 사회적 대화는 서로 다른 지역과 다국적기업에서 동일한 경로와 속도로 발전

17) ILO(2016), Conclusions concerning decent work in global supply chains, International Labour Conference, 105th Session, Geneva, p.25(c.)

하지 않았다는 사실이 드러났다. 지나치게 단순화하는 것일 수도 있겠으나, 유럽의 초국적 사회적 대화 경험(특히, 지역 차원/EU 수준에서의 사회적 대화, 초국적기업협약 형태의 다국적기업 내 사회적 대화, 자유무역협정을 통한 사회적 대화 등)은 여타 지역에 비해 단연 가장 심화되고 발전된 형태이다. EU와 대척점에 있는 지역이 동아시아로서 초국적 사회적 대화 이니셔티브가 아직 정착되지 않은 모습을 보인다. 한국과 같은 나라에서는 국가 차원의 노사정 사회적 대화를 위한 제도가 상대적으로 발달되어 있음에도 불구하고, 그리고 글로벌 공급사슬에 속한 이 지역의 수많은 기업들과 근로자들이 다른 지역에서 초국적 사회적 대화가 해결하려는 것과 동일한 과제에 직면해 있음에도 불구하고 초국적 사회적 대화는 아직 정착되지 않은 것으로 보인다.

전문가회의에 참석한 한국 측 전문가는 동아시아에서 초국적 사회적 대화가 상대적으로 발전하지 못한 이유 몇 가지를 거론하였다. 그중 하나는 이러한 논의를 이끌어갈 EU 경험에 비교될 수 있는 깊이 있는 정치경제적 차원의 지역통합이 이루어지지 않았다는 사실이다. 실제로 중국, 일본 및 한국과 같은 국가에서는 초국적 사회적 대화가 지역 차원의 경제공동체에 의해 주도되는 것이 아니다. 따라서 사회적 대화의 주체들과 기관들이 초국적 수준의 사회적 대화에 참여할 유인책이 부족할 수 있다. 따라서 이 지역의 이주자 유입 문제에 대처하기 위해 새로 등장한 노사 간의 초국적 사회적 대화 노력과 앞에서 논의한 한-EU FTA 상황에서 새로 등장한 노사 간의 초국적 사회적 대화 노력은 주목할 만한 예외라 할 수 있다.

또 하나의 이유는 동아시아의 다국적기업들 상당수가 이미 공급사슬 문제를 다루기 위한 정책들을 마련해두었다는 사실과 관련이 있다. 지역 차원의 협력이나 FTA를 통해 사회적 대화 주체들과 기관들의 통합과 제도화를 심화시키는 것은 이 수준에서 초국적 사회적 대화 이니셔티브를 활성화하는 데 도움이 될 수 있을지 몰라도, 초국적기업협약이나 노조가 적극적으로 참여하는 CSR 이니셔티브와 같은 민간부문의 사적 대화 이니셔티브를 확산시킬 수 있을지는 미지수다. 실제로 이러한 민간부문의 사적 이니셔티브들은 그 정의상 자발적이며, 이들의 향후 발전경로는 특히 기업과 국제산별노조 등 참여하는 당사자들의 의지에 따라 대체로 결정될 것이다. 그렇긴 해도, 그리고 2019년 2월 전문가회의 결론문에서도 언급되었듯이, 각 정부는 민간부문의 사적 대화 이니셔티브를 촉진하는 것을 포함하여 모든 수준에서 우호적 환경을 조성할 의무가 있다.

흥미롭게도 한국 측 전문가는 동아시아에서 초국적 사회적 대화를 활성화하는 중요한 첫 단계는 다국적기업과 관련된 현안을 해결하기 위해 기존 국가 차원의 사회적 대화 기구를 활용하거나 이러한 기구가 없는 경우에는 새로 설치하는 것이라고 언급했다.[18] 동아시아의 초국적 사회적 대화를 강화하는 결정요인에 관한 연구 프로그램은 글로벌 공급사슬 내에 양질의 일자리를 보장하는 것을 목표로 노사정, 시민사회, 다국적기업 및 하도급업체의 역량구축을 포함하여 지역활동을 위해 맞춤형으로 수립되어야 할 것이다.[19] KLI

18) ILO(2019), Report of proceedings of the Meeting of Experts on Cross-border Social Dialogue, Geneva, 12-15 February, p.89 참조.
19) Ibid. pp.56 & 120.