

ILO (国際労働機構) と 韓国の労使関係

キム・ドンウォン

(高麗(コリョ) 大学校経営大学教授
前国際労働雇用関係学会 (ILERA) 会長)

この原稿の執筆に協力してくれた高麗大学校経営大学のイ・ジェウォン、キム・ミソン 研究員に感謝の気持ちを伝える。

—2019年6月—

今年は、国際労働機関 (International Labour Organization、以下ILO) が設立されてから100周年になる年である。ILOは1919年、各国の労使政を代表する機構で創立され、過去100年間、世界各国の労働問題の解決と改善に大きな影響を及ぼしてきた。特にILOは、労働、人権が十分に保護され、労使関係が成熟した先進国ではなく、労働の分野で改善の余地が多くの発展途上国の労使関係に大きな影響を及ぼしてきた。過去数十年間の発展途上国で高速の経済成長を経た大韓民国も1991年ILOに加入した後、約30年間ILOの影響を直接または間接的に受けてきた。本稿は、1991年に韓国のILOに加入した後の、ILOと韓国の労使関係の相互作用を時系列順に眺望したい。

1. 韓国のILO登録

韓国は1982年から公式オブザーバーの資格でILO総会に参加してきたが、盧泰愚 (ノ・テウ) 政権時代の1991年12月ようやくILOの152番目の加盟国となった。ILOはこれまでUN傘下の16個の専門諮問機関の中で、韓国が参加していなかった唯一の機構であった。1991年9月19日韓国と北朝鮮のUN同時登録が行われILO登録が本格的に推進されて、国務会議のILO憲章受け入れない議決 (1991.10.9)、国会の同意 (1991.11.20) を経て、

ILOの正式加盟国 (1991.12.9) となった。

当時、全斗煥 (チョン・ドゥファン) 軍事独裁を継承した盧泰愚 (ノ・テウ) 政権は、政権の正当性を確保するためにUNとILO登録が切実な状況であった。また、UNとILO登録を通じて、国際貿易で経済大国を対象に輸出がよりスムーズになるという経済的反射利益を狙っていた。しかし、盧泰愚 (ノ・テウ) 政権は、1987年の民主化宣言にもかかわらず、全斗煥 (チョン・ドゥファン) 政府の労働弾圧政策の基調から抜け出せず、労働者の基本権を尊重しておらず、特に、政府に対抗する民主労組系の全教組と全国労働組合協議会 (全労協) への弾圧により、労働弾圧政権のイメージが強く刻印されていた。国際世論では、韓国の軍事政権は、最小限の労働基本権すら否定する政府として知られていて、ILO登録は不可能との見方がほとんどであった。

当時、韓国の労働法は、数十年の軍事独裁政権の労働弾圧基調を受け継いで、国際的な基準の労働基本権を保障していない状況であった。1987年の全国規模の民主化蜂起と労働者大闘争で政治の民主化は徐々に進行していたが、韓国の労働人権については、まだ朴正熙 (パク・チョンヒ) 政権と全斗煥 (チョン・ドゥファン) 政権時代の労働弾圧政策を踏襲していた。当然、ILO登録過程で韓国政府は当時、国際労働基準に違反している韓国の労使関係法を改正しなければならないというプレッシャーを受けることになり、特にILOの基本条約である結社の自由協約批准問

題が争点となった。韓国政府は、ILOに加入した後、条約の批准を積極的に検討することを約束しており、特に、国内法と矛盾する重要な争点である複数労組許容、公務員の団結権保障、第三者の介入を禁止廃止などに関する条約（第87号、第98号、第151号）とILOの他の重要な条約にも、今後前向きに検討することを言及した後、初めてILOに加入することができた。

2. 1990年代前半の民主労働運動とILO

ILO登録にもかかわらず、盧泰愚（ノ・テウ）政権が国内労働法を民主的に整備しないままILO登録が外交的に大きく宣伝になると民主労働運動陣営これに積極的に対抗することになる。つまり、盧泰愚（ノ・テウ）政権が1991年12月ILO憲章の国会批准を経て登録手続きを完了する頃、民主労働運動（全国労働組合協議会と業種別労働組合会議センター）は、全国の労働者の共同対策委員会（ILO共対委）を1991年10月に結成し、ILOの基本条約の批准と労働法改正、つまり国際労働基準に立脚した、国内労働法の整備を求めた。ILO共対委は当時の最大の争点だった複数労組禁止、公務員の基本権の制限、第三者の介入の禁止、団体協約の行政官庁の介入、公益事業職権仲裁条項などの削除などを重点的に要求した。その年の11月には全労協を中心としたILO共対委は6万規模の全国労働者大会を開催して要件を対内外的に宣言した。しかし、盧泰愚（ノ・テウ）政権は、民主労働運動陣営の抗議運動を無視して何の措置を取らなかった。国内での抗議活動が何の成果も上げられないと、ILO共対委は1992年ILOの結社の自由委員会に韓国政府の結社の自由の侵害を提訴した。ILOは、理事会で韓国のILO共対委が提訴した内容を受け入れ、1993年2月に韓国政府に労働法を民主的に改正する勧告をすることになる。

当時全労協は盧泰愚（ノ・テウ）政府が非合法化させた状態であった。盧泰愚（ノ・テウ）政権によって不法団体となった全労協の提訴内容をILOが受け入れたのは、全労協の代表性と正当性を国内外に認められるようになるきっかけとなった。これをきっかけに

ILO共対委は、1994年に民主労働運動の総結集体である全国労働組合代表者会議の「全労」を結成した。この組織は、1995年末に結成された民主労総の母胎となり、当時、国内の民主労働運動の全国的団結を成し遂げることになった。これらの成果に続き、1995年までに民主労働運動は3回にわたって労働法の民主的な改正についてILOに提訴し、すべてについて肯定的な成果を収めた。しかし、韓国のILO登録と民主労働運動の努力にもかかわらず、ILO結社の自由に関する基本条約批准と、これに符合する労使関係法の改正問題に対する政府の立場は頑なだった。

1993年、キム・ヨンサム大統領が民主的な選挙を経て就任し、韓国の政治体制は軍事政権から文民政府に変わった。キム・ヨンサム大統領当選後も、韓国政府はILOから3回の労働法改正を勧告された。キム・ヨンサム政権は、それまでの独裁政権とは異なり、労働運動の直接的な弾圧は少ない方だった労働関係法の改正については、特別な関心を払っていない。1991年ILO登録後も韓国の労働関係法は、従来と特別な変化はなかった。

一方、韓国ILO協会は、韓国がILOに加入してから4年後の1995年11月ILO理念を私たちの社会に実現するために、労使と公益分野に従事する人々を主軸に設立された。韓国ILO協会は、初代労働部長官でILO加入に尽力したグォンジュンドン会長の努力で結成された。韓国では、ILO地域事務所がないため、ILO協会が国内でILO理念を実践して、国際交流をする役割をしている。韓国以外でILO協会を設置した国は、日本やフィリピンなどがある。

3. 1996年OECD加盟と労働法改正

韓国の労働法改正は、最終的に1996年12月OECD加盟を契機に画期的な変化を迎えることになる。当時、キム・ヨンサム政府はますます大きくなる国際化の波に積極的に対応するために韓国政治、経済、社会体制を世界の舞台に開放化するための「グローバル化」宣言をし、その一環として、1996年に先進国クラブである経済協力開発機構（OECD）加入を推進した。OECDへの加入は、韓国が発展途上国を抜け出し、名実共に先進国の一員

として成長したことを示す大きな外交的成果として記録されるはずであった。しかし、OECDへの加入は、韓国の労働弾圧的な要素が残っている労働法の問題で、一部の加盟国が反対をし、その結果、OECD加盟するかどうか不透明な状況であった。つまり、政府の立場では、労働弾圧国のイメージを脱してOECD加盟を達成するために、労働関係法の改正が避けられない状況だった。最後に、キム・ヨンサム政府はOECD加盟を控えてILOをはじめとする国際社会の圧力により、労働基本権を先進国レベルに変えると約束して、1996年12月12日OECDに加入することになる。

このような状況をよく知っていた民主労働運動陣営労働法の改正の大きな期待を持っていた。しかし、キム・ヨンサム政府は、既存の保守的な労働政策の枠組みから抜け出せずにOECDとの約束と国民の熱望を見捨てる決定をすることになる。つまり、1996年12月15日、当時の与党だった新韓国党の国会議員をこっそり動員して労働基本権を形式的のみ伸ばさせ、実質的にはむしろ制約する一方、雇用の安定性を悪化させる方向の労働法改悪案を奇襲的に通過させてしまい、民主労組運動の要求はかなりの部分は無視された。すなわち、複数労組許容は5年猶予され、第三者の介入は労使の要請がある場合のみに限定した。また、整理解雇制とフレックスタイム制が導入され、専従者賃金支給禁止と休業無賃金とストライキ時の代替労働許可まで立法に含まれた。これらの結果は、民主労総はもちろん、ほとんどのサラリーマンたちに大きな失望と怒りをもたらし、その結果、民主労総はゼネストを宣言しゼネストは翌年1月18日までに延べ200万人を超える労働者が参加した。このゼネストは韓国史上最大規模のゼネストであり、民心は労働法の民主的改正を望むという点を明確にしてくれる一大事件だった。政府は、最終的には労働法再改正を望む民意に屈して強引に通過させた労働法の再改正をしようとするようになる。政府は、労使間の水面下の交渉を介して、整理解雇制施行2年猶予、専従者賃金支給禁止と複数労組許容5年猶予を合意したが、それでも教員労組の政治活動は不許可対象に残ることになっ

た。この再改正案でも完全に民主的な労働法改正を成し遂げはしなかったが、韓国政府が国民世論に屈してOECDとILOが目指す民主的な方向に労働法を改正した初の事例として認定することができる。

4. 1997～1998年の通貨危機と労使政大妥協

1997年秋のアジア通貨危機に続き、韓国は深刻な通貨危機を経験した。1990年代初頭から貿易赤字が続いている間、キム・ヨンサム政権末期の1997年秋の外国投資家が韓国の金融市場から離脱し、ウォンが急速に2倍近く切り下げられ、失業率は10%以上に高まり、通貨危機を迎えることになる。韓国経済は通貨危機克服のため、国際通貨基金(International Monetary Fund、IMF)の救済金融が切実に必要な状況となった。IMFは救済金融を提供する条件として、韓国の国家競争力にとって最大の障害であると考えられている労働市場の柔軟化を求めた。金大中大統領は、IMFの要求条件を労使合意で達成するために、1997年末、労使政委員会を設置して労使政大妥協を推進することになった。労使政間の紆余曲折の末、労使政委員会は1998年2月6日、「経済危機克服のための社会協約」に合意して整理解雇制と労働者派遣制など労働市場の柔軟化のための制度を実施する一方、労組の政治活動容認と、公務員と教員の団結権許可など労働基本権の伸張を対等交換する合意を成立させる。この大妥協は韓国労働史上初の労使政間大妥協的に大きな意味がある事件だった。しかし、この大妥協の余波で大妥協直後、民主労総の指導部がすべて辞任するなど、労働界は内部的に多くの内紛を経験することになった。整理解雇制度と派遣法は、大妥協直後すぐに導入され、韓国の労働市場は急速に柔軟化され、非正規職の規模は正規職を超えるほど拡大した。一方、当時労使政間の意見を共にした労働基本権伸張はすぐに実施されなかったが、労働界の抗議とILO、OECDなどの国際機関の圧力によって、その後数年にわたって徐々に実現される。つまり、1997年の違法団体だった民主労総が合法化され、また1999年には

公務員の仕事協議会が設置され、さらに同年、全国の教員労働組合が合法化された。2006年には、公務員労組が合法的と認定されることになった。

5. 韓国労使関係の懸案：ILO中核条約批准

韓国のILO登録30年を控えた2019年現在、韓国の労使関係の大きな懸案はILO中核条約の批准である。ILO中核条約は労働権のための最も基本的義務を規定した基準であり、作業場での権利と基本的な原則について列挙した宣言である。1998年に宣言された労働者の権利と根本的原則に関するILO中核条約は、結社の自由（第87号、98号）、強制労働の禁止（第29号、105号）、児童労働の禁止（第138号、182号）、差別禁止（第100号、111号）に合計4つの分野、8つの条約で構成されている。この宣言に記載の4つの基本原則と8つのコア条約は普遍的労働権に関する基本的保証を明らかにしたものである。したがって、ILO加盟国は、個々の契約批准するかどうかにかかわらず、重要な協約を尊重し、遵守し、これらの基本的な条約には、批准のために監視・監督システムに加えて、米批准理由と批准の見通しに関する年次報告書を提出するようにしている。

韓国は近年まで8大中核条約のうち4つを批准していない状況であったが、文在寅（ムン・ジェイン）大統領は選挙公約で、ILO中核条約批准を約束している。これにより、2019年、政府は、米批准条約の4つのうち3つ、すなわち、結社の自由と強制労働に関する第87号、第98号、第29号の批准手続きに着手するという立場を明らかにした。これまでILOで韓国労組法などが結社の自由協約に違反するという複数回の勧告とEUが韓国のILO中核条約批准の努力不十分を理由にFTA紛争解決手続きを踏んでいるということも、政府が重要な条約批准を推進する主要な理由となった。ただし、ILO中核条約は、国内の労働法との緊密な関連性を持っていて、政府が法改正に先立って批准同意案を国会に提出することができるが、最終的には国会の同意があってこそ批准が可能になる。つまり、ILO中核条約批准は労働権の基本的な保証を確認する面

での文脈上、韓国労働三権の実践とも関連している。結社の自由原則に該当する第87号と第98号条約は、大韓民国憲法上の団結権、団体交渉権、団体行動権と直接関連がある。

過去の政府も重要な条約の批准を約束していたが、これは実行されていなかったという点を考慮したとき、今回も批准の実行可能性については懐疑的な見方がある。経営界と野党では文在寅（ムン・ジェイン）政府による最低賃金の急激な引き上げ、労働時間短縮の電撃的施行など、根本的な親労働的な政策が企業の投資意欲を失わせ、企業の海外投資の急増と急速な国内景気の低迷を招いている上に、ILO中核条約の批准まで行われたならば、労働界の交渉力を過度に強化するという懸念を表明し、ILO中核条約の批准に強く反対している状況である。現時点でILO中核条約の国会上程と同意については不透明であり、批准に至るかどうかを即断するのは難しい現状である。

韓国は過去数十年間、急速な経済成長と民主化を同時に成し遂げた国である。1950年代の貧困を脱することができず先進国の援助を受けた国だったが、今では、OECD加盟国で発展途上国に援助を提供する最初の国でもある。しかし、独裁政権による急速な経済発展の陰には、「先成長・後分配」政策の余波による労働弾圧国のイメージが強かった。韓国の労働基本権は、ILOの影響を強く受けて、1980年代以降民主化の進展とともに大幅に伸張された代表的な事例として記録されるだろう。現在ILO中核条約の批准が不透明な状況だが、長期的には韓国の労働基本権は、継続的に改善されると予想される。グローバル化した経済体制の下で、労働基本権のILOとOECD、UN、EUなどの国際機関の役割はさらに大きくなるものであり、韓国も継続的に影響を受けるものと思われる。また、韓国は世界12位圏の経済規模を持っており、ILOにも少なくない負担金を納付しているが、これらの貢献に見合わずILOの職員数が少ないという評価を聞いている。今後このような不均衡も、徐々に改善されることを期待する。

2019년 6월

김동원

고려대학교 경영대학 교수

전 국제노동고용관계학회 (ILERA) 회장

- 이 원고의 작성에 도움을 준 고려대학교 경영대학의 이재은, 김미송 연구원에게 감사의 뜻을 전한다

1

올해는 국제노동기구 (International Labour Organization, 이하 ILO) 가 설립된지 100주년이 되는 해이다. ILO는 1919년 각국의 노사정을 대표하는 기구로 창립되어 지난 100년간 세계 각국의 노동문제의 해결과 개선에 큰 영향을 미쳐왔다. 특히 ILO는 노동인권이 잘 보호되고 노사관계가 성숙한 선진국보다는 노동분야에서 개선의 여지가 많은 개발도상국의 노사관계에 많은 영향을 미쳐왔다. 지난 수십년간 개발도상국으로 고속의 경제성장을 거친 대한민국도 1991년 ILO에 가입한 후 약 30년간 ILO의 영향을 직간접적으로 받아왔다. 본 원고는 1991년 한국의 ILO 에 가입한 이후 ILO와 한국의 노사관계의 상호작용을 시계열순서로 조망해보고자 한다.

1. 한국의 ILO 가입

한국은 1982년부터 공식 참관인 자격으로 ILO 총회에 참석해왔지만 노태우 정권시절인 1991년 12월에야 비로소 ILO의 152번째 가입국이 되었다. ILO는 그동안 UN 산하 16개 전문 자문 기구 중에서 한국이 가입하지 못했던 유일한 기구였다. 1991년 9월 19일 남북한의 UN 동시가입이 이루어지고 나서야 ILO가입이 본격적으로 추진되어 국무회의의 ILO 현장 수락안 의결(1991. 10. 9), 국회의 동의(1991.11.20)를 거쳐 ILO의 정식 회원국(1991. 12. 9)이 되었다.

당시 전두환 군사독재를 계승한 노태우 정권은 정권의 정당성 확보를 위하여 UN과 ILO가입이 절실한 상황이었다. 또한, UN과 ILO 가입을 통해 국제무역에서도 경제 강국을 대상으로 수출이 보다 원활해질 것이라는 경제적 반사이익을 노리고 있었다. 하지만 노태우 정권은 1987년의 민주화선언에도 불구하고 전두환정부의 노동탄압정책의 기조에서 벗어나지 못하여 노동자들의 기본권을 존중하지 않았고 특히, 정부에 대항하는 민주노조계열의 전교조와 전국노동조합협의회(전노협)에 대한 탄압으로 노동탄압 정권의 이미지가 강하게 각인되어 있었다. 국제여론 또한 한국의 군사정권은 최소한의 노동기본권조차 부정하는 정부로 알려져 있어서 ILO 가입은 불가능할 것으로 보는 시각이

2

대부분이었다.

당시 한국의 노동법은 수십년간의 군사독재정권의 노동탄압기조를 이어받아 국제적인 기준의 노동기본권을 보장하지 못하는 상황이었다. 1987년의 전국 규모의 민주화봉기와 노동자대투쟁으로 정치적인 민주화는 서서히 진행되고 있었으나 한국의 노동인권은 아직 박정희정권과 전두환정권시절의 노동탄압정책을 답습하고 있었다. 당연히, ILO가입과정에서 한국정부는 그 당시 국제노동기준에 위반되는 한국의 노사관계법을 개정해야 한다는 압박을 받게 되었고, 특히 ILO 기본협약인 결사의 자유 협약 비준문제가 쟁점이 되었다. 한국 정부는 ILO에 가입한 후 협약의 비준을 적극적으로 고려할 것임을 약속하였고, 특히 국내법과 불일치하는 핵심 쟁점사항인 복수노조 허용, 공무원의 단결권 보장, 제3자 개입금지 폐지 등과 관련한 협약(제87호, 제98호, 제 151호)과 ILO의 기타 핵심협약에 대해서도 향후 전향적으로 고려할 것임을 언급한 후 비로소 ILO에 가입할 수 있었다.

2. 1990년대 전반기의 민주노동운동과 ILO

ILO가입에도 불구하고 노태우정권이 국내 노동법을 민주적으로 정비하지 않은 채 ILO가입을 외교적인 성과로 크게 홍보하게 되자 민주노동운동진영은 이에 적극적으로 대항하게 된다. 즉, 노태우 정권이 1991년 12월 ILO 현장의 국회 비준을 거쳐 가입절차를 마무리할 즈음, 민주노조운동(전국노동조합협의회 및 업종별노동조합회의 중심)은 전국 노동자 공동대책위원회(ILO 공대위)를 1991년 10월 결성하여 ILO 기본협약 비준과 노동법 개정 즉, 국제적 노동기준에 입각한 국내 노동법의 정비를 요구했다. ILO공대위는 당시의 가장 큰 쟁점이었던 복수노조 금지, 공무원의 기본권 제한, 제3자 개입금지, 단체협약에 대한 행정관청의 개입, 공익사업 직권중재 조항 등의 삭제 등을 중점적으로 요구했다. 그해 11월에는 전노협을 중심으로 한 ILO 공대위는 6만 규모의 전국노동자대회를 개최하여 요구사항을 대내외적으로 선포하였다. 하지만

3

노태우정권은 민주노동운동진영의 항의운동을 무시하고 아무런 조치를 취하지 않았다. 국내에서의 항의활동이 아무 성과를 거두지 못하자 ILO공대위는 1992년 ILO의 결사의 자유 위원회에 한국 정부의 결사의 자유 침해를 진정했다. ILO는 이사회에서 한국의 ILO 공대위가 제시한 내용을 받아들여 1993년 2월 한국 정부에 노동법을 민주적으로 개정하도록 권고를 하게 된다.

당시 전노협은 노태우정부가 불법화시킨 상태였다. 노태우 정권에 의하여 불법단체가 된 전노협의 제소내용을 ILO가 받아들인 것은 전노협의 대표성과 정당성을 국내외적으로 인정받게 되는 계기가 되었다. 이를 계기로 ILO 공대위는 1994년 민주노조운동의 총결집체인 전국노동조합대표자회의 (전노대)를 결성하게 되었다. 이 조직은 1995년 말 결성된 민주노총의 모태가 되었으며, 당시 국내 민주노조운동의 전국적 단결을 이루게 되었다. 이러한 성과에 이어 1995년까지 민주노조운동은 3차례에 걸쳐 노동법의 민주적인 개정에 대하여 ILO에 제소를 하였고 모두 긍정적인 성과를 거두었다. 그러나, 한국의 ILO가입과 민주노동운동의 노력에도 불구하고 ILO 결사의 자유 관련 기본협약 비준과 이에 부합하는 노사관계법의 개정문제에 대한 정부의 입장은 완강한 편이었다.

1993년 김영삼대통령이 민주적인 선거를 거쳐 취임하면서 한국의 정치체제는 군사정부에서 문민정부로 바뀌었다. 김영삼 대통령 당선 이후에도 한국 정부는 ILO에게서 3차례의 노동법 개정을 권고 받았다. 김영삼정권은 그때까지의 독재정권과는 달리 노동운동에 대한 직접적인 탄압은 적은 편이었으나 노동관계법의 개정에 대해서는 별다른 관심을 기울이지 않아 1991년 ILO 가입 이후에도 한국의 노동관계법은 종전과 별다른 변화가 없었다.

한편, 한국ILO협회는 한국이 ILO에 가입한 지 4년이 되던 1995년 11월 ILO 이념을 우리 사회에 구현하기 위해 노사와 공익 분야에 종사하는 인사들을 주축으로 설립되었다. 한국ILO협회는 초대 노동부장관으로 ILO 가입에 매진하였던 권중동 회장의 노력으로 결성되었다. 한국에는 ILO 지역사무소가 없기 때문에 ILO협회가 국내에서 ILO 이념을 실천하고 국제교류를 하는 역할을 하고 있다.

4

한국이외에 ILO협회를 설치한 국가는 일본과 필리핀등이 있다.

3. 1996년 OECD가입과 노동법개정

한국의 노동법개정은 결국 1996년 12월 OECD가입을 계기로 획기적인 변화를 맞게된다. 당시 김영삼 정부는 갈수록 커지는 국제화의 물결에 적극적으로 대응하기 위하여 한국 정치, 경제와 사회체제를 세계무대에 개방화하기위한 '세계화' 선언을 하였고 그 일환으로 1996년 선진국 클럽인 경제협력개발기구(OECD) 가입을 추진하였다. OECD에의 가입은 한국이 개발도상국을 벗어나 명실상부한 선진국의 일원으로 성장하였음을 보여주는 큰 외교적 성과로 기록될 터였다. 하지만 OECD에의 가입은 한국의 노동탄압적인 요소가 남아있는 노동법 문제로 일부 회원국들이 반대를 하였고 그 결과 OECD 가입 여부가 불투명한 상황이었다. 즉, 정부 입장에서는 노동탄압국의 이미지를 벗어 OECD가입을 달성하기 위하여 노동관계법 개정이 불가피한 상황이었다. 결국, 김영삼 정부는 OECD 가입을 앞두고 ILO를 비롯한 국제사회의 압력으로 인해 노동기본권을 선진국 수준으로 바꾸겠다고 약속하고 1996년 12월 12일 OECD에 가입하게 된다.

이러한 상황을 잘 알고 있던 민주노동운동 진영은 노동법의 개정에 대한 큰 기대를 가지고 있었다. 하지만, 김영삼정부는 기존의 수구적인 노동정책의 틀에서 벗어나지 못하고 OECD와의 약속과 국민의 여망을 저버리는 결정을 하게된다. 즉, 1996년 12월 15일 당시 여당인 신한국당 국회의원들을 몰래 동원해 노동기본권을 형식적으로만 신장시키고 실질적으로는 오히려 제약하는 한편, 고용안정성을 약화시키는 방향의 노동법 개악안을 날치기로 통과시켜 버렸고, 민주노조 운동의 요구는 상당 부분 무시되었다. 즉, 복수 노조 허용은 5년 유예되었으며 제3자 개입은 노사의 요청이 있을 경우로만 제한했다. 또, 정리해고제와 변형근로제가 도입되었고, 전임자 임금지급 금지 및 무노동 무임금과 파업 시 대체근로 허용까지 입법에 포함되었다. 이러한 결과는

민주노동은 물론 대부분의 봉급생활자들에게 큰 실망과 분노를 가져왔고 그 결과, 민주노동은 총파업을 선언했고 총파업은 다음해 1월 18일까지 연인원 200만 명이 넘는 노동자들이 참여했다. 이 총파업은 한국 역사상 최대 규모의 총파업이었고 민심은 노동법의 민주적 개정을 바란다는 점을 명확히 해주는 일대 사건이었다. 정부는 결국 노동법제개정을 바라는 민의에 굴복하여 날치기로 통과시킨 노동법의 제개정을 시도하게 된다. 정부는 노사간 물밑 협상을 통해 정리해고제 시행 2년 유예, 전임자 임금지급 금지와 복수노조 허용 5년 유예를 합의했지만, 여전히 교원노조의 정치활동은 불허 대상으로 남게 되었다. 이 제개정안으로도 완벽히 민주적인 노동법개정을 이루지는 못하였지만 한국 정부가 국민여론에 굴복하여 OECD와 ILO가 지향하는 민주적인 방향으로 노동법을 개정한 첫 사례로 인정된다.

4. 1997~1998년 외환위기와 노사정대타협

1997년 가을 아시아외환위기에 이어 한국은 심각한 외환위기를 겪게된다. 1990년대 초반부터 무역수지적자가 지속되던 중 드디어 김영삼정권말기인 1997년 가을 외국투자자들이 한국금융시장에서 이탈하며 원화가 급속히 2배가까이 평가절하되고 실업률이 10%이상으로 치솟는 외환위기를 맞게된다. 한국 경제는 외환위기극복을 위하여 국제통화기금(International Monetary Fund, IMF)의 구제금융이 절실히 필요한 상황이 되었다. IMF는 구제금융을 제공하는 조건으로 한국의 국가경쟁력에 가장 큰 걸림돌이 되는 것으로 간주하는 노동시장의 유연화를 요구하였다. 김대중대통령당선자는 IMF의 요구조건을 노사합의로 달성하기위하여 1997년말 노사정위원회를 설치하여 노사정대타협을 추진하게되었다. 노사정간 우여곡절끝에 노사정위원회는 1998년 2월 6일 '경제위기 극복을 위한 사회협약'에 합의하여 정리해고제와 근로자파견제등 노동시장유연화를 위한 제도를 실시하는 한편 노조의 정치활동허용, 공무원과 교원의 단결권허용등 노동기본권의 신장을 맞교환하는 합의를 이루게 된다. 이 대타협은 한국 노동사상 최초의 노사정간 대타협으로 큰 의미가 있는 사건이었다.

하지만 이 대타협의 여파로 대타협직후 민주노동의 지도부가 모두 사퇴하는 등 노동계는 내부적으로 많은 내홍을 겪게되었다. 정리해고제도와 파견법은 대타협직후 즉각 도입되어 한국의 노동시장은 급속히 유연화되면서 비정규직 규모는 정규직을 넘어설 정도로 확산되었다. 반면 당시에 노사정간에 의견을 같이한 노동기본권신장은 당장 시행되지않고 있다가 노동계의 항의와 ILO, OECD등 국제기구의 압력에 의하여 그후 수년에 걸쳐서 서서히 실현되게 된다. 즉, 1997년 불법단체였던 민주노동이 합법화되었고, 1999년 공무원직장협의회가 설치되었고, 같은 해 전국교원노동조합이 합법화되었다. 2006년에는 공무원노조가 합법적으로 인정되게 되었다.

5. 한국 노사관계의 현안: ILO 핵심협약 기준 건

한국의 ILO 가입 30년을 앞둔 2019년 현재 한국 노사관계의 가장 큰 현안은 ILO 핵심협약의 기준이다. ILO 핵심협약은 노동권에 대한 가장 기본적인 의무사항을 규정해 놓은 규범이자 작업장에서의 권리와 기본원칙에 대해 열거한 선언이다. 1998년에 선포된 노동의 권리와 근본적 원칙들에 관한 ILO 핵심협약은 결사의 자유(제87호, 98호), 강제노동금지(제29호, 105호), 아동노동금지(제138호, 182호), 차별금지 (제100호, 111호)로 총 4개 분야, 8개 협약으로 구성된다. 해당 선언에 명시된 4가지 기본원칙과 8가지 핵심협약은 보편적 노동권에 관한 기본적인 보장을 천명한 것이다. 따라서, ILO 회원국은 개별 협약 여부와 관계없이 핵심협약을 존중하고 준수하며 이들 기본협약에 대해서는 기준에 대한 감시, 감독 체계에 더하여 미비준 이유와 기준 전망에 관한 연례보고서를 제출하도록 하고 있다.

우리나라는 근래까지도 8대 핵심협약 중 4가지를 비준하고 있지 않은 상황이었으나, 문재인대통령이 선거공약으로 ILO 핵심협약 기준을 약속한 바있다. 이에 따라 2019년 정부는 미비준 협약 4가지 중 3개 즉, 결사의 자유와 강제노동에 관한 제87호, 제98호, 제29호를 비준 절차에 착수하겠다는 입장을

밝혔다. 그간 ILO에서 우리나라 노조법 등이 결사의 자유 협약에 위반한다는 권고를 여러 차례 한 점과 EU가 한국의 ILO 핵심협약 기준 노력 미흡을 이유로 FTA 분쟁해결절차를 밟고있다는 것도 정부가 핵심협약기준을 추진하는 주요한 이유가 되었다. 다만, ILO 핵심협약은 국내 노동법과 긴밀한 관련성을 가지고 있어서 정부가 법 개정에 앞서 비준동의안을 국회에 제출할 수 있으나, 최종적으로는 국회 동의가 있어야 비준이 가능한 사항이다. 즉, ILO 핵심협약 기준은 노동권의 기본 보장을 확인한다는 면에서 맥락상 우리나라 노동3권의 실천과도 연계되어 있다. 결사의 자유 원칙에 해당되는 제87호와 제98호 협약은 대한민국 헌법상의 단결권, 단체교섭권, 단체행동권과 직접적 관련이 있다.

과거 정부들도 핵심협약의 기준을 약속한 바 있었지만 이것이 실현되지 못했다는 점을 고려했을 때, 이번에도 비준의 실행 가능성에 대한 회의적인 시각이 있다. 경영계와 야당에서는 문재인정부의 최저임금 급격인상, 근로시간단축 전격 시행등 급진적인 친노동적인정책들이 기업의 투자지지를 꺾어서 기업의 해외투자유증 및 급속한 국내경기침체를 가져오는 마당에 ILO 핵심협약의 비준까지 이루어진다면 노동계의 협상력을 지나치게 강화한다는 우려를 표명하고 ILO 핵심협약의 기준을 강력히 반대하는 상황이다. 현재로서는 ILO 핵심협약의 국회상정과 동의가 불투명하여 비준여부를 숙단하기에는 어려운 현상이다.

한국은 지난 수십년간 급속한 경제성장과 민주화를 동시에 이룬 국가이다. 1950년대 빈곤을 벗어나지 못하고 선진국의 원조를 받던 국가에서 지금은 OECD회원국으로 개발도상국에 원조를 제공하는 최초의 국가이기도 하다. 하지만 독재정권에 의한 급속한 경제개발의 그늘에는 선성장 후분배정책의 여파로 인한 노동탄압국의 이미지가 강하였다. 한국은 노동기본권은 ILO의 영향을 많이 받아서 1980년대이후 민주화의 진전과 더불어 대폭 신장된 대표적인 사례로 기록될 것이다. 현재 ILO 핵심협약의 기준이 불투명한 상황이지만 장기적으로는 한국의 노동기본권은 지속적으로 향상될 것으로 예상된다. 세계화된 경제체제하에서 노동기본권에 대한 ILO와 OECD, UN, EU등

국제기구의 역할은 더욱 커질 것이며 한국도 지속적으로 영향을 받을 것으로 보인다. 또한, 한국은 세계 12권의 경제규모를 가지고 있으며 ILO에도 적지않은 분담금을 납부하고 있으나 이러한 기여에 걸맞지않게 ILO 내의 Staff 숫자가 적다는 평을 듣고 있다. 향후 이러한 불균형도 점차 개선될 것으로 기대한다.