

OECD 가입과 한국의 노사관계 개혁

이 동 진

(전교조 연대사업위원장)

올해 7월 4일과 5일 경제 협력 개발 기구 (Organization for Economic Cooperation and Development, 이하 OECD)의 외국인투자·다국적기업위원회(CIME)와 자본이동·경상무역외거래위원회(CMIT)는 프랑스 파리에서 합동회의를 열어, 지난 해 3월에 가입을 신청한 한국 정부에 대한 2차 가입 심사를 하였다. OECD 가입을 위해서는 경제 부문뿐 아니라 사회 각부문의 규정을 준수하여야 하는데, 이에 따른 회원국들의 의무 사항은 일반적 의무, 권고적 의무, 경상무역외 거래 및 자본이동 자유화 의무의 3가지 범주로 나눌 수 있다. 이 중에서 가장 직접적이고 가입의 전제가 되는 의무 사항으로는 양대 자유화 규약, 즉 경상무역외 거래 및 자본이동 자유화 의무를 들 수 있다. 따라서 이번 7월 초 한국의 OECD 가입의 최대 관문인 CIME/CMIT 합동회의에서의 심사가 마무리됨에 따라, 앞으로 이번 양대 위원회를 포함해 교육·고용·노동·사회문제위원회 등 11개 위원회의 심사 및 검토 결과를 종합하여 이사회에서 한국 가입을 최종 결정할 전망이다.

OECD는 주요 선진국들이 회원국간 정부 차원의 정책 협조와 개도국

에 대한 경제 보조를 강화함으로써 세계경제 발전과 개도국의 건전한 경제 성장에 공헌한다는 취지 하에 1961년에 창설되었다. OECD는 선진국들의 정책 조정 기구로서, 협정문에 규정된 제반 의무를 준수할 의사와 능력이 있는 국가들에 대해 가입 자격을 부여하는 등 특유의 폐쇄성과 클럽적인 성격으로 회원국간의 일정수준의 최소한의 동질성을 요구한다. 각 회원국이 자기 나라 및 다른 회원국의 경제 및 산업별 정책에 대한 견해를 밝히고 경험을 토론하는 한편, 서로의 정책을 감시하는 일종의 협의체적 성격을 가지고 있으며 다원적 민주주의 체제, 시장경제 체제, 인권 존중의 공통적 기본 가치의 존중 원칙을(1990년 각료 이사회의 일반 정책 성명) 그 필요 조건으로 한다. OECD는 선진 7개국(이른바 'G7') 정상 회의가 상설화된 70년대 중반부터는 G7 회의의 합의 사항을 세계에 전파하고 국제 규범화하는 일도 맡아 왔다. 또 세계경제의 다극화 진전, 냉전체제의 붕괴등 세계 질서의 재편에 따라, 기구의 성격도 자유무역 시장경제 확충 활동을 주축으로 하는 세계 기구로 변모해 왔으며, 최근에는 특히 UR 협상과 WTO 창설 과정에서 보듯 새로운 통상 이슈를 기구내 회원국간 협의를 거쳐 합의를 이룬 뒤, 전 세계적으로 공문화 하는 과정을 밟는 등 세계경제 질서를 선도하는 조직으로 부상하여 왔다.

OECD의 주요 조직으로는 최고 의사결정기구인 이사회(각료 이사회와 상주대표 이사회로 구분)를 정점으로 사무국과 각종 전문 분야별 위원회가 있으며, 별도로 반(半)독립적인 부속 기구와 2개(사용자와 노동자)의 민간 자문기구를 두고 있다. 전문 분야별 위원회는 사무국과 협조 하에 각 분야별로 정보의 수집, 교환 및 분석, 각 회원국 정부 시책의 감시, 가이드라인 설정 및 이사회에 권고안 제출 등의 기능을 수행하며 10개 분야의 26개 전문 분야별 위원회와 특정 프로그램은 다루는 위원회 및 연구센터를 두며, 그 산하에 77개의 실무 작업반(WORKING PART)이 있다. 작년 9월 서울에서 「경제통합의 사회적 차원」이라는 주제를 가지고 세미나를 개최한 바 있는 OECD-TUAC(Trade Union Advisory Committee)은 각 회원국의 노동조합을 대표해서 OECD와 공식 협의 자격을 가지고

있는 민간 자문기구이다.

지난 서울의 OECD-TUAC 세미나는 OECD에 가입 신청한 한국의 노동시장과 그 상황을 심도있게 검토한 바 있다. 이 세미나는 한국에서 건전한 노사 관계가 정착되지 못한 것은 수십 년간의 독재와 권위주의적 정치체제의 결과로 간주하면서, 오늘날에도 같은 상황이 지속되고 있다고 지적하였다. 또 현재의 노사관계가 경제발전 수준에 부적합하며, 노동조합에 대한 탄압의 증가는 경제성장의 둔화 및 국제 경쟁력에 대한 위기감과 긴밀히 연관되어 있는 것으로 파악하기도 하였다. 그리고 노동조합의 권리와 자유에 대한 침해를 경제정책의 수단으로 취급하는 것은 결코 용납할 수 없는 것이라고 강도 높게 비판한 바 있다. 세계경제의 성격이 변화하면서 노동조합 운동도 활동방법과 정책을 그에 적응시켜야 하나, 그것의 전제로서 세계화로부터의 기회와 도전에 직면하고 있는 노동자들에게 기본적인 노동권과 노동기준이 보장되어야 하며, 그 권리와 기준은 노동자를 보호함과 아울러 노동자들이 급속한 경제 변화에 더 잘 적용할 수 있는 발판이 되도록 해야 한다고 주장한 바 있다. 이 국제 세미나의 결과는 96년 3월에 발간된 「한국과 OECD」라는 책자에 수록되어 있다.¹⁾

필자는 지난 5월 28일 TUAC의 협조를 받아 교육·고용·노동·사회문제위원회(ELSA Committee)와 공공행정서비스위원회를 방문한 바 있었다. 방문 목적은 당시 진행 중인 민주노총과 공공부문의 투쟁을 설명하고, 특히 '노사관계개혁위원회' 출범과 관련하여 교사·공무원의 노동기본권 확보와 공익 사업장의 직권중재의 철폐를 비롯한 노동법 개정 투쟁에 관한 의견 교환과 지지 및 지원을 요청하기 위한 것이었다. ELSA 위원회의 위원들은 이미 TUAC의 「한국과 OECD」라는 보고서와 4월 16일 열린 ELSA위원회의 '한국의 노동시장 정책과 노사관계'라는 심의를 통하여 한국의 노사관계 실정에 대하여 잘 알고 있었으나, 현장 활동가의 생생한 목소리를 듣게 되어서 의미가 컸다고 말하였다. 교육분과 위

1) 자세한 것은 당시 세미나 자료 및 TUAC 보고서 「OECD와 한국」 참조

원장인 A. 하산씨는 평생교육에 관한 전문가로서 교사들의 노동기본권, 한국의 교육현황, 교육개혁, 산업구조 조정과 직업 재교육에 대해서 관심이 많았으며, 추후 지속적인 정보 교환을 하기로 하였다.

ELSA 위원회의 심의 전(前) 협의 과정에서, TUAC는 ILO의 '결사의 자유 위원회'와 유엔 산하 '경제적·사회적·문화적 권리위원회'에서 비판 받아 온 한국 노동법의 세 가지 분야, 즉 교사 등 공공부문에서의 단결권 부인, 복수노조 금지, 3자개입 금지 등에 있어서 법 개정이 되어야 한다는 입장을 명백히 밝히고 아울러 최근 구속된 노조원의 석방을 요구하였다. 위원회 심의는 최승부 노동부 차관의 기초 발제로 시작되어 토론으로 이어졌는데 위원들 자세는 TUAC도 놀랄 정도로 강경하였다고 한다. 위원회는 한국 노사관계의 결정적인 약점인 결사의 자유에 관한 권리와 단체교섭권에 대한 관심을 강조하면서 ILO 핵심 조약의 조속한 비준, 노조원의 구속과 탄압의 즉각적 중지, 노사관계 분위기 조성을 위한 현행 노동법의 유연한 적용을 요구하였다. 위원들은 향후 진행 사항을 면밀하게 감시하겠다는 뜻을 표명하고, 오는 10월 7-9일에 열리는 2차 심의 때까지 한국 노동법 개정의 구체적인 단계 설정과 시한을 한국 정부에게 정기적으로 서면 보고할 것을 요청하였다 한다.

OECD에 가입하는 순간부터 우리 경제는 엄청난 변화의 소용돌이 속에 놓일 것이다. 우리가 OECD 가입을 위해서 개방의 물꼬를 댔듯이 앞으로 우리 경제에 대한 변화의 압력은 더욱 거셀 것이다. 그 변화는 한국 정부가 예상하는 긍정적 효과 못지 않게 그 부정적 폐해도 엄청나게 물고 올 것이다. 정부가 선전하는 경제 선진화를 위해서는 OECD 가입보다도 국내 제도의 개혁이 우선하는 과제일 것이다. 재벌정책, 노동정책, 환경정책에서 먼저 개혁이 이루어져야 그 변화의 소용돌이를 헤쳐 나갈 수 있다는 것이다. 현재 논의 중인 노사관계 개혁과 교육 개혁은 국가경쟁력 강화라는 관점이라기 보다는 급변하는 세계질서 변화와 규범에 능

동적으로 대응한다는 적극적인 관점에서 출발하여야 한다. 따라서 그 전제는 OECD에서 널리 통용되듯이 노동자들에게 기본적인 권리와 기준이 보장되어야 하며, 그 기준과 권리는 노동자로 하여금 급속한 이 변화에 잘 적응할 수 있는 발판이 되어야 한다. **KLSI**

한국의 노동시장 정책과 노사관계에 관한 OECD 고용·노동·사회위원회(ELSA)의 심의에 부치는 노동조합자문위원회(TUAC)의 의견서

1. 이 문서는 TUAC가 한국의 OECD 가입 심사 과정에서 중심적인 것으로 간주하고 있는 한국의 노동조합권 상황 및 노사관계 제도에 관한 TUAC의 견해를 밝힌 것이다. 이것은 보다 실질적인 내용을 담고 있는 TUAC의 다른 간행물인 「한국과 OECD - 경제통합의 사회적 차원」과 함께 검토되어야 할 것이다. 그 간행물은 이미 ELSA대표들과 OECD 회원국 대표단들 사이에 회람된 바 있다. 그 문건은 1995년 9월 13~14일 동안 서울에서 개최된 국제 세미나에 관한 보고서이다. 세미나에는 한국과 OECD 회원국 및 아시아 국가들의 노조 대표자들, 한국 정부산하 연구소의 대표, OECD 사무국, ILO, 한국과 OECD 회원국의 정부 및 사용자단체 대표들, 그리고 다국적 기업 대표들 및 학자들을 포함한 100여명의 인사들이 참가하였다.

2. TUAC는 한국 보고서의 앞 부분에 있는 두 항목, 즉 노동시장과 소득정책에 관해서는 특별한 의견을 가지고 있지 않다. 그러나 TUAC는 노사관계에 관한 문제(50~79항, p20~26)에 대해서는 심각한 우려를 갖고 있다. 거기에는 (양적인) 노동기준과 (질적인) 핵심적 노동 및 기본인권이 혼동되고 있다. 그동안 무역과 노동기준에 관한 OECD의 작업은 이 두 범주의 구별을 명확히 하는 데 도움을 주었다. 핵심적인 노동기준에는 분명히 결사의 자유(ILO 조약 87호)와 단결권 및 단체교섭권(ILO 조약 98호)이 포함되어 있다. 이와 같은 ILO 기준들은 경제발전의 수준에 관계없이 모든 나라에 적용할 수 있는 기본적인 인권들을 규정하고 있다. 그리고 ILO 회원국이라면 결사의 자유 및 단체교섭권 보장의 원칙을 준수하는 것이 요구된다. 결사의 자유와 단체교섭은 “특수한 사정” 혹은 경제적 어려움을 이유로 부정될 수 없는 것이다.

3. 한국 문제와 관련하여, ILO협약과 권고안, 유엔 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 위원회, 유럽 연합(EU) 15개국 대표들의 보고서, 이 모두가 결사의 자유 침해를 중단할 필요성을 명백히 천명한 바 있다. OECD는 스스로를 다원적 민주주의와 인권을 존중 하고 자유 시장경제를 공동의 가치로 하는 동류의 국가들의 집단으로 규정해 왔는데, 만약 이번엔 (가입신청을 한 한국에 대해) 동일한 기준을 요구하지 않는다면 비난을 받게 될 것이다.

4. ILO는 한국 정부 당국이 제공한 문서에서 언급되고 설명되어 있는 한국 노동법의 요소들, 즉 공무원과 교사 조직의 금지(59-60절), 제3가가입금지 조항(67-68절) 및 기존 노동조합과 조직 대상이 중복되는 영역에서의 복수노동 금지 등을 수차례 걸쳐 비판해 왔다. 한국 정부는 1991년 ILO 가입 당시 결사의 자유 원칙에 맞게 노동법을 개정하겠다고 약속했음에도 불구하고, 지금까지 아무런 변화도 없었다.

5. 1995년 11월 제2노총이 건설된 후 한국 정부는 결사의 자유에 관해 사실상 강경책으로 후퇴했다. 잇따른 노동조합 지도자의 구속은 TUAC와 국제 노동운동과 인권운동에 크나큰 우려를 자아내게 하였다. 대대적인 국제적 규탄이 있는 다음에야 체포된 권영길 민주노총 위원장(68절)이 석방되었다. 보고서의 각주 5~7(35페이지)에 나온 그의 구속 사유에 대해, 국제사면위원회(Amnesty International)와 아시아 휴먼라이트워치(Asia Human Right Watch)는 한국 정부가 노동기본권을 탄압하기 위한 구실에 불과하다고 설명해 왔다.

6. 한국은 지금 ILO와의 약속대로 노사관계 제도를 현대화하는가, 아니면 분쟁과 기본 인권에 대한 탄압의 악순환으로 후퇴하는가를 선택해야 하는 지점에서 있다. TUAC은 오랫동안 기다려 온 한국의 노동법 개정이 ILO 기준에 일치하는 방향으로 이루어질 수 있도록 하기 위해 한국노총, 민주노총과 함께 적극적으로 협력해 나갈 것이다. ELSA위원회에 제출된 한국 정부의 문서에는 그 동안 개정 조치를 취하지 않은 이유에 대해 납득할 수 없는 변명을 담고 있다. 노동법을 개정하지 않으면 한국의 OECD 가입에 중대한 장애가 있을 것이라는 것이 TUAC의 입장이다.

무역과 노동 기준에 대한 TUAC의 견해

1994년 OECD 각료 회의는 무역과 노동기준에 관한 작업을 지시하였다. OECD 무역·고용 위원회에서 승인한 작업 결과를 요약한 문서가 96년 각료 회의에 배포되었다. 전체 보고서는 96년 여름 중에 발간될 예정이다. 세계무역기구(WTO)에서 노동기준을 제기하는데 반대하는 일부 논자들은, 이 OECD 보고서가 무역과 노동기준의 연계를 부정하고 있다고 말하고 있다. 그러나 사실은 이와 다르며, 보고서에는 노동조합 운동에 중요한 사항들이 담겨져 있다.

OECD회원국들의 노동조합들은 무역과 노동기준에 관한 OECD 보고서를 조심스럽게 환영하였다. TUAC 대표들은 5월20일 파리에서 열린 OECD 각료 회의와의 협의의 석상에서 발언하면서, “보고서는 오는 12월 싱가포르에서 열릴 WTO 회의가 가까워지면서 더욱 강화될 세계무역체제의 사회적 차원의 문제에 관한 국제적 논쟁에 중요한 공헌을 하고 있다. 다자간 무역 및 투자 체제는 현재 지적 소유권과 투자자의 권리를 보장하는 규칙을 포함시키고 있다. 그러한 규칙들을 더욱 확대하여 노동자의 권리를 포함하도록 해야 한다”고 주장하였다.

보고서에 표현된 바에 따르면 “아동노동 철폐의 근절, 강제노동의 금지, 결사의 자유, 단결권 및 단체교섭권, 고용 상의 차별 금지를 특별히 중요하고 광범위하게 인정되는” 핵심 노동기준으로 확인하고 있다.

보고서에서는 비록 이러한 권리들에 대해 “노동자의 기본권을 보장하는 정도만큼 시장경제의 효율성을 향상시킬 수 있는 수단이라고는 생각할 수 없다”고 인정하지만, 그러한 권리들을 이행함으로써 시장과 사회 발전을 보다 긴밀하게 연계시키는 경제발전을 촉진시킬 수 있다는 것을 보여주고 있다.

노동조합 권리의 보장과 경제발전 사이의 관계에 대한 OECD의 연구 결과는

이러한 권리들을 억압하는 국가들이 더 나은 경제적 성과를 이루지 못했다는 것을 보여주고, “핵심 기준이 경제적 성취에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 일부 개발도상국들의 우려는 입증되지 않는다”는 결론을 내렸다. 오히려 무역과 노동 기준 사이에는 긍정적인 상호관계가 있다는 것이다. 보고서에 따르면 외국에 대한 직접투자의 경우 “투자국은 외국 직접투자에 부작용을 감수하지 않고 핵심 기준을 강제할 수 있다. 핵심 기준의 준수는 인적, 물적 자원에 대한 투자를 통한 생산성 향상에 인센티브로 작용할 수 있다.”고 밝히고 있다.

그러나 국제 노동조합 운동의 입장에서 보면 노동조합권이 침해되고 있는 것이 ‘지구적 경제’(global economy)라는 새로운 시대의 현실이다. 세계 각지에서 노동조합을 조직하는 일은 여전히 힘들고 위험한 과정이다. 특히 개발도상국에서의 ‘자유무역지대’ 또는 ‘수출자유지역’의 설치는 빈약한 노동권을 더욱 약화시키고 있다. 일부 개발도상국에서 핵심 노동기준을 강화하려는 움직임은 노동권 탄압을 통해 외국의 투자를 끌어들이려는 정부들의 부정적 정책 경쟁에 의해 침식당하고 있다. 보고서에서는 수출자유지역 노동자들에게 핵심 기준을 부정하는 정부들의 사례를 들면서 그로부터 얻는 이점이 오래 가지 못할 것이라고 지적하고 있다.

보고서는 경제성장과 자유무역을 옹호하면서도 “시장의 힘만으로 핵심 기준들이 자동적으로 향상될 수는 없을 것이라고 의심할 만한 상당한 이유들이 있다”고 주장하고 따라서 “보다 직접적인 장치”를 촉구하고 있다. 보고서에서는 기존의 그러한 조치들을 검토하면서 각국 정부에게 ILO의 위상을 제고시킬 것을 촉구하고 “개발 협력 프로그램들이 근본적인 대의에 부합함으로써”, 또 “인권과 건전한 관리에 필요한 능력을 강화시킴으로써” “긍정적인 공헌을 할 수 있다”고 지적하고 있다.

보고서는 WTO 내에서의 노동기준 문제에 관해 언급하면서, 아직 공감대가 형성되지 않은 채 국제적인 토론이 계속되고 있음을 지적하면서, WTO 조항의 수정이나 재협상을 거치지 않고도 WTO 내의 무역정책을 검토하는 기구를 확대하여 그 속에 노동기준 문제를 포함시킬 수 있을 것이라고 말하고 있다.

보고서는 또한 무역 조치들을 통해 노동기준을 촉진하고자 하는 다른 경험

들을 검토하고 있다. 미국에서 사용하고 있는 일반특혜관세(GSP) 제도와 관련하여, “핵심 노동기준을 존중하는 정도에 따라 조건부로 GSP 특혜의 자격을 부여함으로써 일부 국가들의 행동에 긍정적인 변화를 유도했다”는 사실을 지적하고 있다. 현재 유럽 연합이 비슷한 조치를 취하고 있다. 또한 보고서는 NAFTA 부속 협정서와 국제 다국적기업 규범을 검토하고 있다. 보고서는 이어서 소비자들의 상품 불매운동, 상품에 대한 사회적 등급제 등과 같은 ‘민간 부문의 장치’를 검토하기도 하지만, 결국 이러한 것들은 약간의 도움이 되기는 하지만 “일반적인 해결책이 될 것 같지는 않다”고 결론을 내린다.

보고서는 “이번 연구에서 검토된 모든 장치는 핵심 노동기준을 위반하는 여러 이유들 중에서 최소한 한가지에 대해서는 해답을 제공할 수 있는 가능성을 가지고 있다. 그러나 그 어느 것도 모든 문제를 일거에 해결할 수는 없다”는 결론을 내린다.

국제 노동조합 운동의 요구대로 WTO내에 ‘사회조항’을 들 것을 요구하는데까지는 나가지 못하지만, 보고서는 노동기준의 역압이 장기적으로 무역상의 이점을 가져다주지 못한다는 사실을 지적하면서 무역과 노동 기준 사이의 연계를 분명히 하고 있다. 보고서의 지적 내용은 지금까지 WTO내에서 이러한 문제를 논의하는데 반대해 온 일부 개발도상국들의 우려를 씻어 주어야 한다. 이제 12월 싱가포르에서 열릴 WTO 각료 회의에서는 무역과 노동기준에 대해 토론하고 EC와 미국 등 많은 관제 당사자들이 요구한대로 WTO 실무위원회를 설치할 시기가 무르익었다고 보겠다.