

국제노동기구(ILO)와 인권: 국제노동기준 수립과 이행에 관한 감시감독 제도

1. 개요- 국제노동기구란 무엇인가

A. 설립취지와 기능

국제노동기구는 (International Labour Organisation, ILO)은 국제연합(United Nations, UN) 내 전문기구로서 노동기본권에 관한 문제를 전문적으로 다룬다. ILO 는 1 차 세계대전 직후 1919 년 베르사이유 조약에 따라 출범한 국제연맹(League of Nations)의 노동전문기구로 시작했다. “사회정의가 항구적인 평화를 유지하는 수단”이라는 견해에 따라 초기에는 아동노동 철폐, 결사의 자유, 적절한 임금, 동등대우 등의 문제에 집중했다. 이후 2 차 세계대전 후 국제연맹이 해소하고 UN 이 출범함에 따라 ILO 는 규약을 수정하여 UN 내 전문기구가 되었다. 2012 년 현재 ILO 는 185 개의 회원국을 두고 있다.

ILO 는 노동조건 및 그와 관련된 기본적 권리에 관한 국제 기준을 마련하고 각 회원국들이 이를 이행하도록 감시감독하는 일을 한다. 다루는 영역은 다음과 같다.

- 기본인권: 결사의자유, 강제노동금지, 아동노동금지, 차별 금지
- 고용: 고용정책, 직업소개, 직업훈련, 장애인고용 및 직업재활, 고용안정
- 노사관계: 결사의자유, 단결권, 단체교섭권, 고용조건 결정
- 노동행정: 근로감독, 노사정협의, 노동통계
- 노동기준: 임금, 노동시간, 휴일, 산업안전보건, 근로복지
- 사회보장: 의료, 질병급여, 출산급여, 폐질급여, 노령급여, 유족급여, 업무상재해, 실업급여, 가족급여
- 특별부문: 선원, 농업노동자, 부두노동자, 간호사, 호텔·레스토랑 노동자, 노령노동자, 이주노동자, 원주민노동자

B. 구성

ILO 는 국제기구 중 유일하게 ‘삼자주의’에 바탕을 두고 있다는 점에서 독특하다. ILO 내에서는 정부뿐 아니라 사용자, 노동자도 동등한 권한을 가지고 그 구성원으로서 활동한다. 특히

노동자그룹은 국제노동기준의 이행에 관한 감시감독절차를 주도하며 이것이 실질적인 역할을 하도록 기여하고 있다.

ILO 운영은 크게 총회, 이사회, 사무국의 세 기관을 중심으로 이루어진다.

- 총회(International Labour Conference, ILC)

매년 6 월, 3 주 동안 개최되며 ▶ 사업계획 및 예산 채택 ▶ 국제노동기준 수립 ▶ 주요 노동. 사회 현안에 관한 토론 ▶ 이사회 선출 등을 안건으로 다룬다. 총회는 본회의(Plenary) 외에도 각 안건을 심화토론하기 위한 위원회(Committee)를 구성하는데, 각 회원국의 국제노동기준 준수 여부를 심의하는 기준적용위원회(Committee of Application of Standards)와 국제노동기준 수립 및 주요 현안 토론을 위한 위원회를 포함하여 총 4 개의 위원회가 설치된다. 총회에 파견되는 각 국 대표는 정부대표 2 인, 노동자대표 1 인, 사용자대표 1 인의 총 4 인으로 이루어진다. 각 대표는 각 위원회당 2 인씩 총 8 명의 고문을 대동할 수 있다.

- 이사회 (Governing Body)

매년 3 회(3 월, 6 월, 11 월) 개최되며 ▶ ILO 정책 결정, ▶ 총회 안건 결정 ▶ 총회에 제출할 사업계획 및 예산안 초안 수립, ▶ 사무총장(Director-General) 선출을 안건으로 다룬다. 이사회는 총 56 명의 정위원 (정부대표 28 명, 노동자대표 14 명, 사용자대표 14 명)과 66 명의 부위원(정부 대표 28 명, 노동자대표 19 명, 사용자대표 19 명)으로 이루어진다. 정부대표 정위원 중 10 석은 산업적으로 중요성을 지니는 나라(브라질, 중국, 프랑스, 독일, 인도, 이탈리아, 일본, 러시아, 영국, 미국)에 고정되어 있고 나머지는 3 년마다 총회에서 선출한다. 노동자위원과 사용자위원은 해당 그룹에서 자체적으로 선출한다. 노동자위원과 사용자위원은 일정 수의 교체위원을 두어 결석하는 정위원과 부위원을 대체할 수 있도록 한다. 2011.6~2014.6 임기에 한국은 정부(부위원), 노동자(교체위원-민주노총), 사용자(교체위원-경총)가 선출되었다.

- 사무국(International Labour Office)

사무총장(Director-General)이 이끄는 상설기구로서 ILO 의 전반적인 활동의 추진을 맡는다. 사무국은 ▶보고서, 연구논문 통계자료 등 발간 ▶ 총회, 이사회를 비롯한 각종 회의 개최 준비, ▶ 기술협력 및 교육훈련 프로그램 추진 등의 역할을 한다. 제네바에 본부를 두고 있으며 40 여개의 지역사무소를 두고 있다. 사무국으로 제출되는 모든 문서는 다음의 연락처로 발송된다.

Guy Ryder Director General, ILO 4 route des Morillons CH-1211 Genève 22
--

Switzerland Fax: +41 (0) 22 798 8685 E-mail: ilo@ilo.org
--

2. 국제노동기준

1919년 창립 이래로 ILO는 모든 남성과 여성이 자유, 평등, 안전, 존엄성 아래 양질의 생산적인 노동을 할 기회를 촉진하기 위해 국제노동기준 체제를 유지·발전시켜 왔다. 오늘날 세계화된 경제 하에서 국제노동기준은 모두에게 이익을 가져다주는 세계 경제의 성장을 보장하기 위한 국제적 기본틀의 핵심적인 요소다. 국제노동기준은 또한 각종 국제인권법의 발전에 영향을 미친다.

A. 협약과 권고

국제노동기준은 일터에서의 기본 원칙과 권리를 규정하는 법적 도구로서, 각 회원국이 비준해야 할 법적 구속력을 지니는 국제조약인 협약(Convention)과 구속력은 없지만 각 회원국의 정책 수립과 제도 확립의 기준이 되는 권고(Recommendation)로 이루어진다. 2012년 현재까지 ILO는 총 189개의 협약과 202개의 권고를 확립해왔다.

<작업장에서의 기본원칙과 권리에 관한 선언(1998)>은 노동기본권에 관한 4개 원칙과 8개 핵심협약(Fundamental Conventions)을 규정한다. 모든 회원국은 원칙을 이행, 촉진하기 위해 노력해야 하며, 2015년까지 8개 핵심협약을 비준해야 한다.

4대 원칙	8개 핵심 협약
결사의 자유	제 87호 결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약 제 98호 단결권 및 단체교섭에 대한 원칙의 적용에 관한 협약
강제노동 철폐	제 29호 강제노동에 관한 협약 제 105호 강제노동의 폐지에 관한 협약
아동노동 철폐	제 138호 취업 최저연령에 관한 협약 제 182호 가혹한 형태의 아동노동 폐지에 관한 협약
차별 철폐	제 100호 동일가치노동에 대한 남녀노동자 동일보수에 관한 협약 제 111호 고용 및 직업상 차별대우에 관한 협약

또한 세계화된 경제 하에서 국제노동기준의 중요성에 관해 다루는 <공정한 세계화를 위한 사회정의에 관한 ILO 선언(2008)>은 각국이 우선적으로 비준해야 하는 4개의 우선협약(Governance Conventions)을 규정한다.

- 제 81호 근로감독협약

- 제 122 호 고용정책협약
- 제 129 호 근로감독(농업) 협약
- 제 144 호 삼자협약(국제노동기준)협약

B. 수립 및 비준 절차

ILO 의 고유한 삼자구조는 협약 및 권고의 수립 과정에도 반영되어, 정부, 노동자, 사용자 모두가 과정에 참여한다. 새로운 노동기준은 2 차례의 총회를 거쳐 제정된다. 첫 단계로 이사회가 특정 의제에 관한 신규 협약 및 권고 제정을 총회 안건으로 확정하면 사무국은 관련 의제에 관한 각 회원국의 법 제도를 분석하여 협약 제정의 필요성에 관한 보고서를 작성한다. 보고서가 회람되면 노동자 및 사용자단체는 사무국에 의견서를 제출하고 이를 총회에서 토론한다. 사무국은 다시 총회 토론 결과를 반영하여 협약 및 권고 초안을 작성하여 다음차 총회에 제출한다. 총회 위원회의 축조심의를 거쳐 완성된 초안은 본회의에서 출석 대표 2/3 의 찬성으로 채택된다.

새로운 협약이 채택되면 각 회원국은 입법기관에 채택된 협약 및 권고를 12~18 개월 내에서 제출하여 국내법과 비교를 비롯한 비준을 위한 검토를 진행한다. 최소 2 개국 이상이 비준하여 이 사실을 사무국에 통보하면 협약은 효력을 발효하며, 각 국이 이를 비준하면 구속력을 지니는 국제조약으로 기능하게 된다.

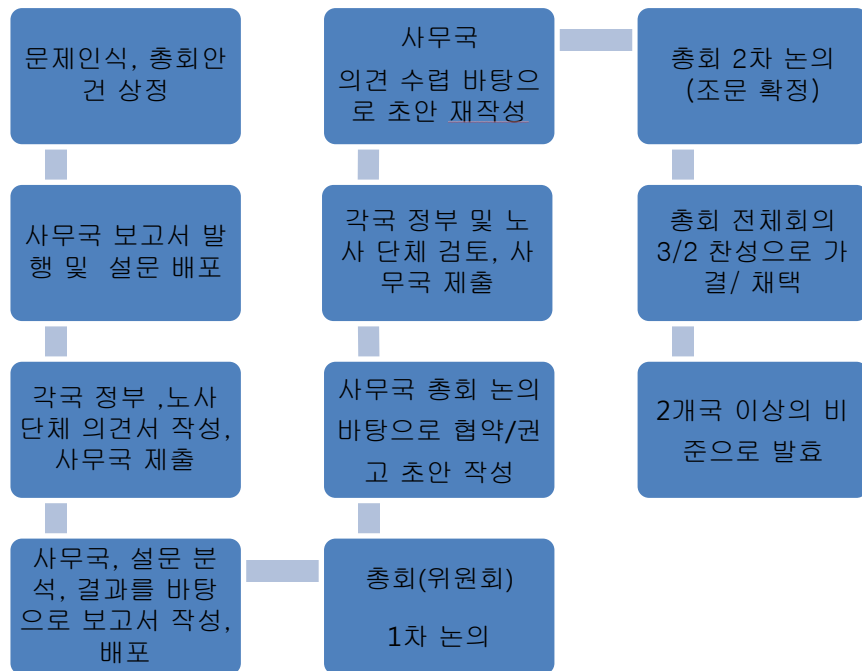


그림 1협약 채택 및 발효 과정

3. 국제노동기준 이행에 관한 감시감독 메커니즘

ILO는 협약과 권고를 제정할 뿐만 아니라 각국의 이행 노력과 위반 여부를 감시감독하는 기능도 한다. 감시감독 기능은 국제노동기준을 효과적인 것으로 만드는 주요한 요소다. 수많은 협약에 대한 감시감독 절차는 ILO 헌장(Constitution)에 따라 단일한 절차 하에서 이루어진다.

ILO의 감시감독기능은 일반절차와 특별절차로 구별된다. 일반절차는 각 국 정부가 비준한 협약의 각 조항을 이행하기 위해 취한 조치에 대해 사무국에 정기적으로 보고하고 이를 심의하는 시스템을 일컫는다. 특별 절차는 회원국이 비준한 협약을 위반하였을 때 구성원의 제기에 따라 임시적으로 이루어지는 절차를 일컫는다.

1) 일반 절차

ILO 헌장 22조에 따라 이루어진다.

[제 22 조] (비준 협약에 대한 연례보고) 회원국은 자국이 당사국으로 되어 있는 협약의 규정을 시행하기 위하여 취한 조치에 관하여 국제노동기구 사무국에 연례보고를 하는 것에 동의한다. 이 보고는 이사회가 요청하는 양식으로 작성되고 또한 이사회가 요청하는 세목을 기재한다.

각 회원국 정부는 비준한 협약에 대하여 협약 비준 3년차가 되는 해부터 비준협약 이행 노력에 대한 보고서를 사무국에 제출한다. 8개 핵심협약은 3년을 주기로, 나머지 협약은 5년을 주기로 한다. 보고서는 매년 6월 1일~9월 1일 사이에 제출되어야 한다.¹

노동자 및 사용자 단체는 각 정부가 제출한 보고서에 대해서, 또는 각 정부의 비준 협약 이행 현황에 대해서 별도의 의견서(Comment)를 제출할 수 있다.

일반절차를 관할하는 기관은 두 개로 나뉘는데, 독립적 실무기구인 전문가위원회와 노사정 대표로 이루어진 의결기구인 기준적용위원회가 그것이다.

A. 협약 및 권고 적용 전문가위원회 (전문가위원회, Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, CEACR)

전문가위원회는 20명의 독립적인 노동법 전문가로 구성되며 각 국이 사무국에 제출한 보고서는 전문가위원회로 이관된다. 전문가위원회는 매년 11월~12월 각국 정부가 제출한 비준협약 보고서 및 노사단체가 제출한 의견서를 검토하는 회의를 개최하고, 매년 2월~3월 검토 의견을 담은 보고서를 발간한다.

B. 기준적용위원회 (Committee on the Application of Standards, CAS)

기준적용위원회는 총회 기간동안 설치되는 총회 상설위원회로서, 정부, 노동자, 사용자 3자 대표로 구성된다. 기준적용위원회는 전문가위원회가 제출한 보고서를 기본 작업문서로 하여 논의하고, 토론 결과를 문서로 제출하여 본회의에서 채택한다. 기준적용위원회의 토론은 현존 협약의 실요성, 적용현황 개선방안등을 다루는 일반토론(General Discussion)과 각 회원국의 비준협약 이행여부를 사례화하여 다루는 개별사례 심의 (Examination of Individual Cases)로 나뉜다. 개별 사례 심의는 전문가위원회 보고서에 수록된 각국 정부의 협약 불이행 사례 중 25개 사례를 선정하여 심의한다. 사례 선정 과정은 노동자그룹, 사용자그룹이 주도한다. 노동자그룹은 전문가위원회 발간 후 보고서에 수록된 사례 중 지역별, 협약 종류별(결사의 자유, 핵심협약, 우선협약, 기술협약)의 균형을 고려하여 예비리스트를 만들고, 총회가 개시되면 이를 사용자그룹과 협상하여 25개 사례를 최종 선정한다. 25개 리스트가 확정되면, 해당 정부는 심의 과정에 참여하여 입장을 개진할 수 있다. 심의 과정에서 정부 위원, 노동자 위원, 사용자 위원은 동등한 발언권을 가지고 심의에 참여한다. 위원회는 각 사례에 대한 최종 견해와 권고를 담은 보고서를 본회의에 제출한다.

¹ 한국정부가 비준한 각 협약의 보고 주기는

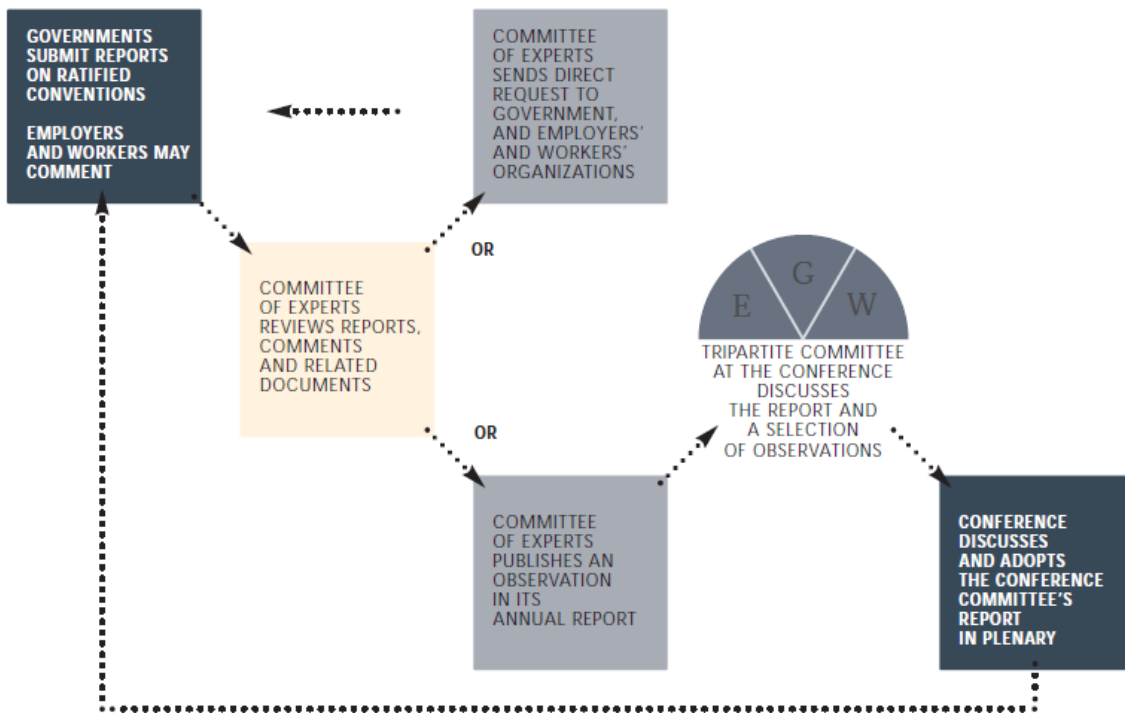
http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:14000:0::NO:14000:P14000_COUNTRY_ID:103123에서 확인할 수 있다.

C. 일반 절차 활용 사례

한국 정부가 비준한 협약 개수는 189개 중 28개로, 비준율이 매우 낮고, 따라서 일반 절차를 통해 정부의 국제노동기준 위반에 대응할 수 있는 가능성은 매우 낮다. 한국정부는 8개 핵심협약 중 4개 (아동노동, 차별 철폐에 관한 협약), 3개 우선협약, 17개 기술협약을 비준하였다. 민주노총은 매년 정부 보고서 제출 주기에 따라 의견서를 제출하였는데, 이 중에서도 비정규직, 이주, 여성노동자 노동기본권 문제를 다룰 수 있는 111호 협약(차별철폐)를 적극 활용하고 있다. 2009년 기준적용위원회에서 한국의 111호 이행(위반) 사례는 25개 심의 사례로 선정되어 유의미한 권고를 이끌어냈다. (2012년 제출한 한국정부의 111호 이행에 관한 민주노총 의견서(영문) 참조.

** General Survey

- 각 협약의 비준정도, 국내 법 제도와와의 일치 정도 등을 파악하기 위해 각국 정부는 매년 정해진 주제에 관한 미비준협약에 관한 보고를 전문가위원회에 제출. 전문가위원회는 이를 취합하여 별도의 보고서를 제출. ILC 기준적용위원회에서 General Discussion으로 토의
- 최근 주제로는 2010년 고용정책, 2011년 사회보장 2012년 8개 핵심협약 2013년 공공부문 노동기본권 2014년 최저임금 등.



2. 특별절차

특별절차는 각 회원국의 비준협약 위반 사실에 대해서 연성 규제/감독의 의미를 지니는 진정 (Representation), 사법절차적 성격을 지니는 제소(Complaint), ‘결사의 자유 원칙’ 위배에 관한 사항을 다루는 결사의 자유 위원회 제소 세 가지로 나뉜다. 특별절차는 구성원에 의해 문제제기가 이루어짐에 따라 절차가 개시된다는 점에서 일반절차와 구별된다.

2-1.. 진정 (Representation)

A. 절차

ILO 협약 24조에 따라 이루어진다.

[제 24 조] (협약의 비준수, 진정에 대한 해명) 어느 회원국이 관할권 범위내에서, 자국이 당사국으로 되어 있는 협약의 실효성 있는 준수를 어떤 측면에서든 보장하지 못하고 있음을 사용자 또는 근로자단체가 국제노동기구 사무국에 진정한 경우에, 이사회는 그 진정을 진정대상이 된 정부에 통보하고, 이 사항에 관하여 적절한 해명을 하도록 그 정부에 권유할 수 있다.

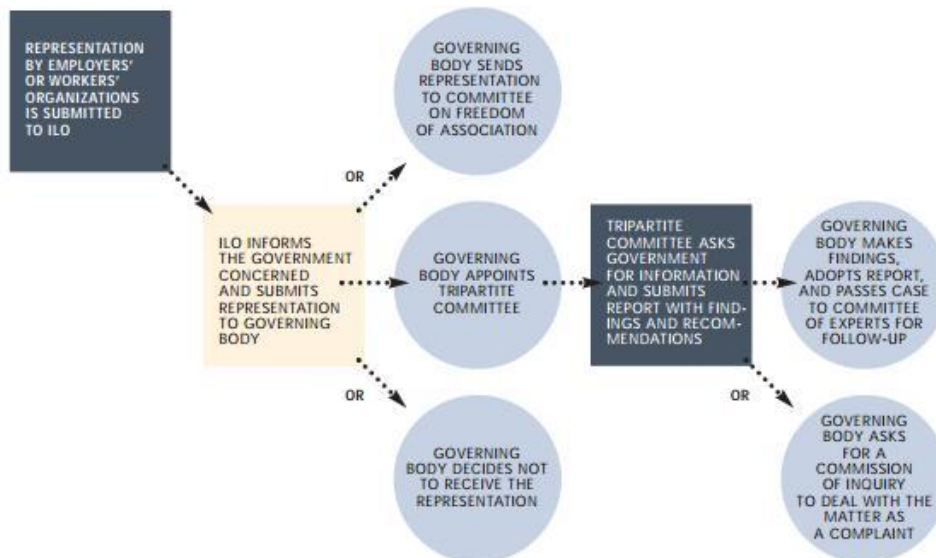
각 국 노동자단체 또는 사용자 단체는 회원국 정부의 비준 협약 위반 사실에 대해 진정을 제기할 수 있다. 진정은 다음의 요건을 갖추어야 한다.

- 노동자단체 또는 사용자단체에 의하여 서면으로 제출되어야 함.
- ILO 헌장 24조에 따른 진정임이 명시되어야 함
- 해당 정부가 위반한 협약이 무엇인지를 구체적으로 명시해야 함.
- 협약의 특정조항을 위반하였다는 구체적인 사실관계를 적시해야 함.

이 요건을 충족하면 이사회는 진정을 접수하고 해당 정부에 이 사실을 통보하고, 이에 관한 정부의 입장을 밝힐 것을 요청한다. 이사회는 해당 진정을 이사회 위원인 노,사,정 대표로 구성되는 별도 위원회에서 검토하거나, 결사의 자유에 관한 건일 경우 ‘결사의 자유 위원회’로 이관한다. 위원회는 검토를 마친 후 해당 정부의 협약 위반 사실과 이에 따른 권고를 담은 보고서를 작성하여 이사회에 채택할 것을 주문한다. 이사회에서 위원회의 보고서를 검토할 시에는 해당국 정부를 의결권 없이 참석 시켜 입장을 밝힐 수 있도록 한다. 이사회에서 채택된 최종보고서는 해당국 정부의 성명과 함께 공개된다. 이사회는 지속적인 감시감독이 필요할 경우 해당 사건을 전문가위원회에 송부할 수 있다. 진정에 대해서는 직접적인 제재 조치를 취하지 않으므로 이는 ‘사법적 절차’가 아닌 ‘정치적 절차’로 여겨진다.

B. 활용사례

현재까지 한국의 노동자단체는 ‘일본정부의 ILO 협약 29호 강제노동 협약 위반(2차대전 시 군 위안부 강제동원)’, ‘한국 정부의 ILO 협약 131호 최저임금 협약 위반 건’에 대해 헌장 24조에 따른 진정을 제기한 바 있으나, 전술적인 판단에 따라 진정 절차의 지속을 중단하고 이를 전문가위원회를 통한 일반 절차에 따라 심의하는 것을 택했다.



2-2. 제소 (Complaint)

A. 절차

ILO 헌장 26조에 따라 이루어진다.

[제26조](협약 비준수에 대한 이의제기)

1. 모든 회원국은 다른 회원국이 함께 비준한 협약의 실효적인 준수를 보장하고 있지 않다고 보는 경우에 위의 조항에 따라 국제노동기구사무국에 이의를 제기할 권리를 가진다.
2. 이사회는 다음에 규정한 심사위원회에, 제기된 이의를 회부하기 전에 제24조의 방법으로 당해정부와 의견을 교환할 수 있다.
3. 이사회는 이의를 당해 정부에 통지할 필요가 없다고 생각하거나 또는 이 통지를 하여도 만족스러운 해명을 적절한 기간내에 접수하지 못할 경우에, 그 이의를 심의하고 보고할 심사위원회를 설치할 수 있다.
4. 이사회는 자신이 발의하거나 총회의 대표로부터 접수한 이의에 대해 동일한 절차를 채택할 수 있다.
5. 제25조 또는 제26조로부터 발생하는 사항을 이사회가 심의하고 있을 경우, 당해 정부는 이사회에 대표가 파견되어 있지 아니한 때에는 그 사항의 심의중 이사회의 의사진행에 참여할 대표를 파견할 권리가 있으며, 그 사항의 심의일정에 관해 당해 정부에 적절히 통고한다.

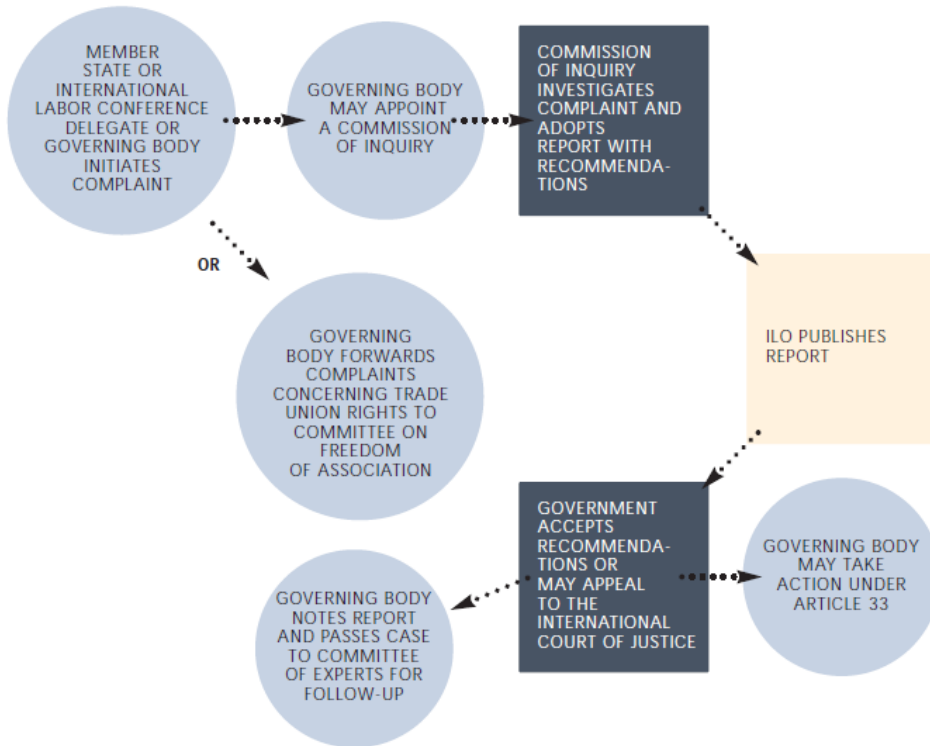
제소 절차는 진정에 비해 좀더 사법 절차적 성격을 지닌다. 진정과 달리 제소는 정부 대표 또는 ILO 총회에 파견되는 노동자 대표 또는 사용자 대표에 의해 제기될 수 있다. 정부는 자신이 비준한 협약에 대해서만 타 회원국의 동일 협약 위반 사실에 대해 제소할 수 있다. 그러나 ILO 총회 노동자 및 사용자 대표는 자국이 해당 협약을 비준하지 않았더라도 제소할 수 있다. 예를 들어 한국 정부는 87호 협약을 비준하지 않았으므로, 타국의 87호 협약 위반 사실에 대해 제소할 수 없지만, 노동자대표나 사용자대표는 제소할 수 있다.

제소가 접수되면 이사회는 사무총장의 추천에 따라 3명으로 구성된 진상조사위원회(Committee of Inquiry)를 구성한다. 진상조사위원회는 자체적으로 결정한 일정에 따라 해당국 정부의 협조에 따라, 또는 해당국 정부가 거부할 경우 동원할 수 있는 다른 수단에 따라 제소 사실에 대한 진상을 조사할 수 있다.

진상조사위원회는 조사가 끝나면 보고서를 이사회에 제출한다. 이사회에서 채택된 보고서에 담긴 권고를 해당국 정부가 이행하지 않을 경우 총회 결의를 통해서 해당국 정부를 상대로 직접적인 제재를 가할 수 있다. 해당국 정부는 권고를 불복하면 이는 국제사법재판소(International Court of Justice)로 회부될 수 있다.

B. 사례

ILO 헌장 26조에 따른 제소 사례로는 '버마정부의 29호 강제노동 협약 위반 건'을 들 수 있다. 1988년 쿠데타를 통해 군부가 권력을 장악한 후 기반시설 공사에 강제노동이 동원된 사례가 다수 보고되었다. 1996년 노동자그룹은 버마정부를 상대로 26조에 따른 제소를 제기하였고, 1997년 이사회는 '진상조사위원회'를 임명하였다. 진상조사위원회의 활동에 대해 버마 정부가 협조하기를 거부하자, 1999년 이사회는 조치를 취하기로 결정하였고, 2000년 총회에서 'ILO 회원국은 버마와의 무역 및 투자 거래를 재고'할 것을 결의했다. 또한 버마 정부의 ILO 각종 회의의 출석을 제한했다. 이에 따라 버마 정부는 '진상조사위원회' 활동에 협조하였고, 이 건은 2012년에 마무리되었다.



2-3. 결사의자유 위원회 (Committee on Freedom of Association, CFA)

A. 절차

○ ‘결사의 자유 위원회’(Committee on Freedom of Association, CFA)

:1950년, ILO 총회 및 유엔 경제사회이사회의 결정에 따라 설치. ILO 원칙의 근간이 되는 87호/98호 협약(결사의 자유 협약)에 대해 비준 여부와 상관없이 회원국가의 노사단체로부터 결사의 자유 원칙을 위반주장을 접수하여, 해당 사례를 검토한 후 결론 및 권고 제출. 노사정 9인으로 구성

○ '사실조사 및 조정위원회' (Fact-Finding and Conciliation Commission on Freedom of Association, FFCC)

: 결사의 자유 관련 최고 특별 기구.

: 9명의 독립적 위원으로 구성되는 중립적 기구로서, 이사회에 의해 회부된 결사의 자유 위반안에 대해 구성. 해당 국에 파견되어 결사의 자유 위반사실에 대해 조사. 비준하지 않은 나라에 대해서는 해당 정부의 동의를 얻어 파견.

협약 87호와 98호는 ILO가 정한 국제노동기준의 근간이 되는 가장 기본적인 원칙에 관한 협약이므로, 각국 정부는 비준 여부에 상관 없이 이를 이행할 의무를 지닌다.

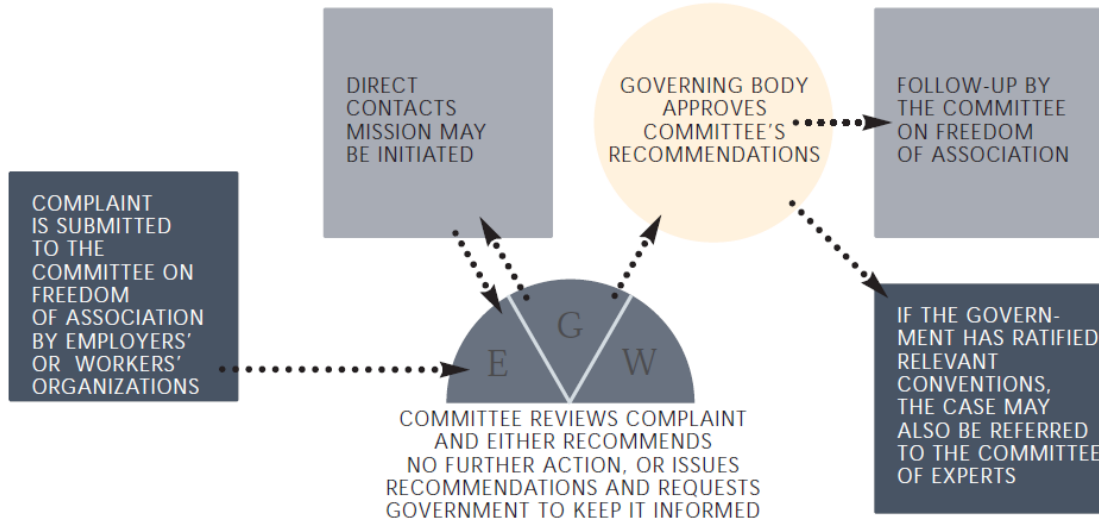
따라서 노동자 또는 사용자 단체는 해당국 정부가 이 협약을 위반할 시 각국의 비준 여부에 상관없이 결사의 자유 위원회를 통해 제소할 수 있다.

결사의 자유 위원회 제소절차를 활용하기 위해서는 다음의 요건을 충족해야 한다.

- 증거 자료에 의해 뒷받침되어야 하며 (근거가 모호하거나 사실과 다르면 기각),
- 해당 문제와 직접 관련이 있는 당사국 조직 또는 국제 노사단체에 의해 제기되어야 하며,
- 결사의 자유와 직접적인 연관이 있는 내용이어야 함(예, 사회복지 정책이나 정치적 대립에 관한 문제는 해당 사항 없음)

‘결사의 자유 위원회’는 이의제기가 된 사안에 대해 자료를 수집하기 위해 이의제기를 한

당사자를 접촉하거나 해당 정부에 답변을 요청한다. 해당정부가 이에 비협조적이면 압력조치를 취할 수 있다. 위원회가 제소 사안에 대한 결론에 도달하면 만장일치로 권고안을 만들어 이사회에 제출하고, 이사회가 이를 승인하면 효력을 지닌다. 접수, 검토된 사건은 종결(Closed Case), 후속점검(Follow-up Case), 계류(Active Case)로 분류된다.



B. 활용사례

한국 정부가 비준한 협약의 개수가 매우 적고, 특히 핵심 협약, 그 중에서도 87호, 98호를 비준하지 않고 있어서 가장 많이 활용되는 절차가 바로 결사의 자유 위원회 제소다. 민주노총은 1991년 ILO에 가입한 이후부터 현재까지 이 절차를 꾸준히 활용하고 있으며, 민주노총이 제기한 한국 정부의 결사의 자유 원칙 위반 사실에 대해, 결사의 자유 위원회는 다음과 같이 사건을 분류하여 다루어 왔다.

- 1865호 (Follow-up)
- : 전교조 민주노총 불법화
 - : 제 3자개입 금지, 정치활동 금지 등 노동조합법, 쟁의조정법 등 국내법의 국제노동기준과 불일치
 - : 노조법에 따른 노동기본권 탄압 (전임자 임금지급 금지, 복수노조 금지, 업무방해죄 적용을 통한 노동조합 활동 형사처벌, 광범위한 필수유지 업무 규정으로 인한 파업권 제한)
 - : 공무원노조 불인정
 - 2620호 (Active)
 - : 이주노조 탄압 및 단속 추방
 - 2602호 (Follow-up)
 - : 비정규직 노동자 노동기본권(사내하청, 특수고용)
 - 2829호 (Active)
 - : 공공부문 노동기본권 탄압(정부지침에 따른 탄압, 일방적 단협해지)

한국정부는 1993년부터 지금까지 결사의자유 위원회로부터 총 28 차례의 권고를 받았다. 그러나 실효성 있는 제도개선 등의 대책은 찾아보기 어려움. 주요 내용은 아래와 같다.

의제	국제노동기구 권고	현재 상황
① 복수노조	기업단위까지 전면 자유화	복수노조 허용 대신 교섭창구 단일화 강제로 교섭권-쟁의권 제한
② 공무원-교사 노동기본권	ILO 기준에 따른 노동 3 권 보장	특별법 형태로 노동 3 권 인정범위 축소
③ 제 3 자 개입 금지	폐지	2006년 폐지
④ 노조 정치활동 자유	폐지	1998년 폐지됐으나, 정치자금법을 이용한 노조 정치활동 자유 탄압 지속
⑤ 노조 전임자 임금지급	금지조항 폐지 및 노사자율	타임오프 제도 도입으로 단결권 제한
⑥ 필수공익사업장 직권중재	엄밀한 필수공익사업에 한정	필수유지업무 제도 도입 및 대체근로 허용
⑦ 실업자 조합원 자격	조건 없이 허용	판례는 인정하나 정부는 부정
⑧ 정치파업	경제적 정치파업 허용	불인정
⑨ 특수고용 노동자성	탄압중단 및 노동기본권 보장	노조불인정 행정조치 남발
⑩ 사내하청 노동기본권	탄압중단 및 노동기본권 보장	권고 불이행 및 탄압 지속
⑪ 이주노동자 노동기본권	탄압중단 및 노동기본권 보장	지도부 구속 등 탄압 지속
⑫ 노조간부 구속	구속자 최소화 및 업무방해죄-형법 적용 배제	탄압 지속
⑬ 손배-가압류	민사책임 제한	법 개정 없음

2-4. 감시감독 메커니즘 활용 성과와 한계

민주노총은 그 동안 감시감독 메커니즘의 일반, 특별 절차를 활용하여 노동기본권 침해 사실에 대한 몇 가지 의미 있는 권고를 받아내고 이를 투쟁의 근거로 활용하였다. 또한 국내 노동법제 제정에 관한 원칙을 국제적 기준을 통해 재확인할 수 있었다. 그러나 정부의 비준협약 개수가 적어 활용 범위가 제한 적이라는 한계가 있다. 따라서 미비준협약, 특히 핵심협약에 대한 비준 캠페인이 동시에 전개되어야 한다.

<별첨> 일반 절차에 따른 비준협약 이행에 관한 의견서 예시

To: Mr. Juan Somavia, ILO Director-General

CC: ILO Committee of Expert on the Application of the Conventions and Recommendations Regarding: Application of the ILO Convention No. 111 by the Government of Republic of Korea

Sent by: Korean Confederation of Trade Unions (KCTU)

KCTU Comment on the Korean Government Report Concerning the Application of the ILO Convention No. 111 on Discrimination (Employment and Occupation)

<...>

Part II. Discrimination against Migrant Workers

1. Comment on the government's reply

1) It is very difficult for migrant workers to apply for a transfer to another business or workplace in case they face an unfair treatment, discrimination, or even serious violation of human and labour rights.

The government states in its report (paragraph 1) that discriminated migrant workers can change their workplace according to the article 25(1)-4 of the Act on Foreign Workers' Employment, etc. and under the newly reformed EPS system the change of workplace due to the employers' unfair treatment, etc is excluded from the limitation of number of change(three times). However, in reality, it is very difficult for migrant workers to apply for a transfer to another business or workplace in case they face an unfair treatment, discrimination, or even serious violation of human and labour rights.

First, Ministry of Employment and Labour (Employment Center) burdens the concerned migrant workers with the proof when they apply for a change of workplace on the ground of unfair treatment and violation of their rights by the employer. In addition to this, the ministry would not accept migrant workers claim when they are not able to produce tangible evidence. However, the Ministry fails to provide any proper translation service and legal support for the concerned migrant workers and with this reason it is very difficult for migrant workers who have very limited language capacity and lack related law and legal procedure to argue against their employers

Second, the reason for change of workplace which is not subject to the limitation of the number of times of change is stipulated imprecisely: “in case a migrant worker has difficulty in maintaining his/her work according to social norm due to a reason raised by other party than worker themselves.” In this regards, when a migrant worker applies for transfer, the decision is made by the discretion of technical officers in the Ministry without any appropriate criteria. Not only discrimination based on race and skin color which is not easy to prove but also continuous bullying, verbal violence, sexual harassment, and hazardous work are very difficult to be recognized as unfair treatment.

Third, after applying for a transfer based on unfair treatment, discrimination and human rights violation, migrant workers should continue their work at the concerned workplace during the investigation by labour inspectors or the police, which takes normally more than one month.

2) The information of the number of migrant workers who applied for a change and the reason of change for the admitted cases in the government’s report does not reflect reality.

In the government’s report, among the whole case of workplace change, 85.60% are due to ‘expiration of employment contract and reject of renewal by employer’ and only 0.18% are relevant to the “violation of labour law, etc. by employers’. This statistics is unreliable when we consider the widely- known fact that the migrant workers under the EPS suffer from high intensity of labour, long working hour, industrial accident and hazardous working condition, verbal and physical violence, poor dormitory facility, low wage and discrimination.

In case of human rights violation or unfair treatment and discrimination, migrant workers can apply for a workplace change only after they get permission by their employer on a change. Or even if they report the violation as a reason of the workplace change, they are force to change the reason in the middle of the procedure for complaint or lawsuit in order to get employers’ permission. By the way, during the procedure, the Ministry advises migrant workers to state the reason as their employer want when the statement is different from their employers’. Even though migrant workers apply for a workplace change with the reason attributable to the employer, finally they have no choice but agree

to change the reason as their employer want for fear of reject of the case. But the statistics provided in the government report fails to reflect this reality.

A survey which is conducted in 2010 by <Network for Migrants' Rights>, which consists of migrant workers advocate organization in nation wide shows the gap between the ministry's statistics and the reality.

[Table] Reason for workplace change (resource: Network for Migrant's Rights)

Category	Frequency(multiple Response)	백분율(%)
Expiration of Employment Contract	27	12.4
Violation of Labour Standard Act or Contents of Employment Contract	44	20.2
High Intensity of Workload	43	19.7
Disease or Injury	20	9.2
Dismissal or Closure of Business	13	6.0
Poor Condition of Workplace or Dormitory	15	6.9
Verbal or Physical Violence at Workplace	12	5.5
To Seek Better Working Condition	31	14.2
The Others	13	6.0
Total	218	100.0

3) On the contrary to the governments' response, it is not true that the Ministry is operating the Workplace Change system flexibly.

The Act on Foreign Workers' Employment, etc, which is revised in 2011 allows migrant workers who has been worked for 4 years and 10 months and have the invitation of their employers to renew their visas for another 4 years and 10 months after leaving the country for 3 months only in the case that workers have no record of changing workplaces. Given he most migrant workers want to work in Korea longer in order to pay off debts and support families, this system induces workers to give up the chance to escape poor conditions in order to have the change to be able to return to Korea after their first residence period is over.

In addition to this, a newly introduced government policy entitled "Measure for Improvement in Foreign Worker's Change of Workplace and Prevention of Broker Intervention" which went into effect on August 1, 2012 ends the practice of providing migrant workers with a list of companies with job openings. Instead, a list of migrant workers seeking employment will be provided to employers, who then have the opportunity to call migrant workers they are interested in employing and ask them to come for an interview. Workers who fail to show up for an interview after being called, or refuse an offer of employment 'without rational reason' will be penalized by being cut off from offers of employment for two weeks.

The Ministry justifies this measure as a means to 1) reduce the frequency of migrant workers' workplace changes and 2) prevent the intervention of brokers in the re-employment process. It explains the second justification by saying that giving lists of companies with openings to migrant workers raises the risk of this information getting into the hands of brokers. In fact, however, brokers – who often do meddle in the process of re-employment-obtain information, not from migrant workers, but through job fairs held by the Ministry and other individual means. It is quite clear that the real intent of the new measure is to further discourage migrant workers from leaving their original workplace and limit their ability to choose between employers. The result of such a policy is to tie workers to employers even more closely, as well as to remove any pressures on employers to uphold labour rights or improve working conditions.

Under the EPS, migrant workers are too vulnerable to disqualification of residence. They shall depart from Korea in case that they change their workplace with the reason which is not listed in the law(Act on Foreign Workers Employment, etc, Article 25) or without proof, in case that they fail to apply for a change of business or workplace within one month of the termination of his/her labor contract with the employer (Article 25(3)), in case that they fail to get another job within 3 months after applying for change of workplace (Article 25(3), in case that their employers don't want to employ the any more after 3 years or 4 years and 10 months period. More over, migrant workers shall depart from Korea when their employer report their absence without due notification or even when their employers are negligent in the procedure for workplace change or extension of stay of the workers. This system is in line with the employers' demand to secure cheap and docile workforce.

4) Under the EPS under the principle of “short-term circulation of migrant workers” which permit only temporary residence of migrant workers, they are not guaranteed any fundamental labour rights.

The government policy is self –self contradictory in that it adheres to the principle of ‘prohibition of settlement’ and ‘short term circulation’ and in practice permits ‘long-term residence’ at the same time. In addition to this, extension of residence of the migrant workers is tightly chained to employers. Accompaniment or temporary invitation of family members is not permitted to the migrant workers. Due to the principle of short-term circulation, migrant workers are easily degenerated into irregular migrants and not able to exercise basic human and labour rights.

2. KCTU's Demand

First, the EPS should be reformed so that migrant workers can freely make a employment contract and choose or change their workplace.

Second, the short-term circulation of migrant workers which proliferates undocumented migrant workers and precarious employment should be abolished and stable residence and long-term employment should be guaranteed.

Third, the government of Korea which invites migrant workers through inter-governmental MOU has responsibility to inspect and monitor the workplace where such migrant workers are employed and improve it. The government should hold up its end.