

산업보건과 국제노동기준(1)

대한산업보건협회 / 김 윤 철

1. 국제노동기준

1) 국제노동기준의 의의

우리나라의 산업안전보건을 규율하는 기본 법령은 산업안전보건법과 그 하위 법령들이 있고 그 외에 사업장의 안전보건과 관련이 있는 법령들이 소관부처와 분야에 따라 여러 가지가 있다. 또한 헌법 제6조에서 ‘헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다’고 규정하고 있는 바와 같이 국가간 또는 국제적으로 산업 안전보건과 관련하여 약정하거나 비준한 협정, 조약은 산업안전보건에 관한 법원(法源)의 지위를 가진다고 할 수 있다.

산업안전보건에 관한 국제법규로는 ILO가 제정한 협약과 권고가 있다. ILO는 1919년 창설된 이래 근로조건, 노사관계, 산업안전보건, 강제노동, 아동노동, 고용, 인적자원개발 등 여러 분야에 관해 185개 협약과 195개의 권고를 채택하였는데 이 협약과 권고를 통칭하여 국제노동기준이라고 한다. 이 가운데 선원들에 관한 문제를 다루는 해사(Maritime) 협약과 권고를 제외하면 일반 산업안전보건에 관한 협약이 19개, 권고 27개가 있다.¹⁾

ILO협약 및 권고는 국제법으로서 회원국에 대해 일정한 규범성을 가지고 있고, 노·사·정 3자구성이라는 ILO의 구조와 협약 권고의 제정

시 장기간에 걸친 논의과정으로 인해 다양한 의견이 반영된 결과 모든 회원국에서 이를 적용할 수 있는 보편성을 지니고 있다.

2) ILO의 조직과 기능

ILO는 1919년 제1차 세계대전이 끝나면서 전쟁의 재발을 방지하고 항구적인 세계평화의 기반구축을 목적으로 설립하게 되었으며, ILO 헌장 전문에서 다음과 같이 선언하고 있다.

‘세계적이고 항구적인 평화는 사회정의를 토대로 할 때 비로소 확립될 수 있다. 다수에게 불공평하고 궁핍한 노동조건이 존재하면 세계 평화와 조화가 위협받는다. …〈중략〉… 한 국가가 인도적인 노동조건을 채택하지 않으면 다른 국가의 노동조건 개선에 장애가 된다.’

이에 따라 ILO의 주요 기능은 국제노동기준을 제정하고 회원국이 이를 준수하도록 하여 궁극적으로 세계 모든 국가가 공통적이고 향상된 노동조건을 보장하도록 하는 것이다.

한편 노동조건을 다루는 ILO는 정부대표만이 아니라 근로자와 사용자도 참여시켜 노·사·정이 합의에 의해 모든 의사결정을 하도록 하였다. ILO는 총회, 이사회, 사무국으로 구성되는데 전문가와 사무직으로 구성된 사무국을 제외하고는 총회와 이사회 모두 노·사·정 3자 구성으로 되어 있다.

3) ILO협약 및 권고의 제정절차

협약 및 권고의 제정, 개정 또는 폐지는 ILO 연차총회에서 결정한다. 총회에서 협약·권고의 채택을 논의하기 위해서는 2년 전에 ILO이사회나 총회에 의해 총회의제로 선정되어 있어야 하고 또 총회 의제 선정에는 몇 가지 단계가 있다.

제일 첫 번째 단계는 이사회나 총회의 관련 위원회에서 노·사·정 이사 또는 대표가 협약·권고의 제정·개정·폐지를 의제로 선정할 것을 제안하면, 이사회 또는 총회 본회의에서 의제 선정 여부를 결정하고, 의제로 선정되면 이사회 또는 총회는 이에 대한 실태조사를 사무총장에게 지시한다.

ILO사무국은 이사회나 총회로부터 회부된 사항에 대해 회원국의 경제, 사회실태와 법령, 관행에 대한 조사를 실시하고 보고서를 작성하여 이사회를 거쳐 총회에 제출한다. 이 실태조사에는 사안에 따라 1-3년이 소요된다.

총회는 제출된 보고서를 총회의 해당 위원회에서 협약·권고의 제·개정 또는 폐지에 대한 결론을 도출하여 총회 본회의에 상정하면 총회 본회의에서 최종 결론을 내리게 된다. 총회에서 협약·권고의 제·개정으로 결정이 된 경우에는 사무국이 협약·권고 제·개정안 초안을 주요 골자 형태로 마련하여 회원국의 의견을 수렴하여 이사회를 거쳐 다음해 총회에 제출하고 총회의 관계 위원회 및 본회의에서 이에 대해 논의하는데 이 과정을 1차 토의라 한다.

ILO사무국은 1차 토의에서 결정된 협약·권

고 제·개정안을 조문형태로 정리하여 회원국의 의견을 수렴한 후 이사회를 거쳐 다음해 총회에 제출한다. 제출된 협약·권고 제·개정안을 총회의 관계 위원회와 본회의에서 논의하는 것은 2차 토의가 된다. 협약·권고의 제·개정에 통상 2년간 두 번에 걸쳐 총회에서 토의하는 것을 Double Discussion이라 하는데 이것은 어떤 규정에 의한 것이 아니고 협약 및 권고의 제정 과정에 회원국의 의견수렴과 노·사·정 3자구성이라는 ILO구조상 협의에 충실을 기하기 위한 업무의 흐름상 불가피하게 필요한 절차로서 관행으로 확립되어 있다. 그러나 협약·권고를 폐지하는 경우에는 2단계 토의절차를 거치지 않는다.

총회 본회의에서 최종적으로 협약·권고의 제·개정·폐지를 결정할 때에는 반드시 투표를 통해 참석 대표의 3분의2 이상 찬성으로 결정한다. 노·사 대표의 합작으로 결과가 좌우되는 것을 막기 위해 정부대표의 투표는 2표로 계산된다.

4) 협약 및 권고의 효력

협약 또는 권고가 채택되면 ILO사무국은 ILO사무총장과 총회의장이 서명한 협약 또는 권고의 정본 2통을 만들어 1부는 ILO사무총장 문서고에 보관하고 1부는 UN사무총장 문서고에 보관하도록 송부한다.

또 ILO사무총장은 협약·권고 사본을 전 회원국에 송부하고, 회원국은 총회 폐막일부터 1년(부득이한 경우에는 18개월) 이내에 권한있

는 기관에 송부하여 협약을 비준 또는 입법에 참고토록 하고 정부는 이러한 조치사실을 ILO 사무총장에게 통보하여야 한다.

회원국이 협약을 비준하면 비준서를 ILO 사무총장에게 송부하고, ILO 사무총장은 이를 UN 사무총장에게 기탁한다. 회원국은 비준한 협약에 대하여는 비준등록일로부터 1년이 경과하면 준수 의무가 발생하여 주기적으로 비준협약의 이행실태를 ILO 사무국에 제출하여야 한다. 예외적으로 강제노동금지, 아동노동금지, 결사의 자유 등 기본적 인권에 속하는 협약은 미비준국가도 준수 의무를 지고, 비준하지 않았다 하더라도 이들 협약에 대해서는 ILO 사무국이 요청하는 경우, 입법실적이나 계획 또는 입법이 곤란한 사유 등에 대한 보고서를 제출해야 한다.

권고는 비준대상이 아니므로 비준이라는 절차는 없다. 그러나 권고도 ILO 사무국이 요청하는 경우, 이행실태, 입법실적이나 계획 또는 입법이 어려운 사유에 대한 보고서를 제출해야 하는 등 협약과 같지는 않더라도 상당한 이행 압력수단을 가지고 있다.

2. 우리나라와 국제노동 기준

1) 우리나라의 ILO 협약 비준실적

우리나라는 1991년 ILO에 가입한 이후 2005년 말까지 20개 협약을 비준하였고 그중 산업안전보건에 관한 협약은 협약 제170호 화학물질협약 1개뿐이다. 따라서 ILO 현장상 미비준 협약에 대하여는 우리 정부가 준수할 의

무가 없으므로 ILO 협약 비준현황으로 볼 때는 ILO 협약이 우리나라의 산업안전보건에 미치는 영향이 거의 없다고 볼 수도 있으나 본래 ILO 협약 중에서도 산업안전보건 관련 협약이 기술적 재정적인 문제로 인해 비준실적이 가장 낮은 편에 속하고, 비준하지 않은 협약에 대하여도 회원국은 준수하고자 노력할 의무가 있으며, 실제로도 대다수 회원국이 가능한한 ILO 협약과 권고를 정책과 법제에 참고하고 있어 비준여부에 관계없이 ILO 협약과 권고는 회원국에 상당한 영향을 미친다고 할 수 있다.

우리 정부에서도 산업안전보건 분야를 포함하여 각 분야에서 관계법령 제·개정시 ILO 협약을 참고하고 있고, 일부 규정 불일치로 비준하지 않은 협약도 앞으로 계속 법령을 보완하여 비준해 나갈 계획을 가지고 있어 국제노동 기준(ILO 협약 및 권고)에 대한 우리의 이해와 관심을 높일 필요가 있다.

2) ILO 협약 및 권고의 일반적 경향

협약제정 목적은 모든 회원국이 이를 비준하여 이행하도록 함으로써 근로조건 및 안전보건 수준을 향상시키는 것이므로 협약이 너무 구체적이거나 획일적이어서 회원국의 상이한 여건으로 인해 비준이 어렵게 되어서는 안된다. 따라서 협약의 내용은 대체로 회원국이 법령 제정이나 정책수립시 고려하여야 할 내용 및 방향과 틀(Framework)을 제시하고, 법령제정 및 정책수립 과정에 대표적인 노사단체와의 3자협의 절차를 거치도록 강조하는 내용으로 구

정되어 있다.

그러므로 산업안전보건에 관한 ILO협약 및 권고의 내용을 살펴보면 ILO의 3자구성의 원칙상 3자협약에 대하여는 일관된 입장을 취하고 있으나 산업안전보건 정책 및 법제에 있어서는 시대에 따라 국제적인 관심사와 지향점이 어떻게 변화해 왔는지 추이와 앞으로의 방향을

알 수 있다. 국제노동기준에서는 산업안전보건 정책과 법제의 틀을 어떻게 설정하고 있고, 산업보건 민간 전문기관의 조직과 역할에 대하여 어떤 입장을 취하고 있는지 산업안전보건협약 및 권고와 산업보건서비스협약 및 권고의 내용을 통해 알아본다. ☺

(다음호에 이어집니다)

1) 산업안전보건 관련 ILO협약 및 권고

■협약

- 페인트의 백납에 관한 협약(제13호, 1921)
- 여성의 지하작업금지협약(제45호, 1935)
- 건설업의 안전규정에 관한 협약(제62호, 1937)
- 전리방사선 보호협약(제115호, 1960)
- 기계의 방호에 관한 협약(제119호, 1963)
- 상업 및 사무실 위생 협약(제120호, 1964)
- 중량물 무게 한도에 관한 협약(제127호, 1967)
- 벤진협약(제135호, 1971)
- 직업성 암에 관한 협약(제139호, 1974)
- 공기오염, 소음, 진동 등 작업환경협약(제148호, 1977)
- 산업안전보건협약(제155호, 1981)
- 산업보건서비스협약(제161호, 1985)
- 석면협약(제162호, 1986)
- 건설업 산업안전보건협약(제167호, 1988)
- 화학물질협약(제170호, 1990)
- 중대 산업사고 예방협약(제174호, 1993)
- 광업의 산업안전보건협약(제176호, 1995)
- 농업의 산업안전보건협약(제184호, 2001)
- 1981년의 산업안전보건협약(제155호)에 대한 보충협약 (P155, 2002)

■권고

- 탄저병 예방에 관한 권고(제3호, 1919)
- 부인 및 아동의 납중독 예방에 관한 권고(제4호, 1919)

- 백린에 관한 권고(제6호, 1919)
- (폐지) 농업근로자의 생활여건에 관한 권고(제16호, 1921)
- 산업재해 예방에 관한 권고(제31호, 1929)
- (폐지) 동력기계에 관한 권고(제32호, 1929)
- 건설분야 안전규정에 관한 권고(제53호, 1937)
- 건설분야 사고예방 협력에 관한 권고(제55호, 1937)
- 근로자 건강보호에 관한 권고(97호, 1953)
- 복지시설에 관한 권고(제102호, 1956)
- 산업보건서비스에 관한 권고(제112호, 1959)
- 전리방사선보호에 관한 권고(제114호, 1960)
- 기계의 방호에 관한 권고(제118호, 1963)
- 상업 및 사무실의 산업위생에 관한 권고(제120호, 1964)
- 중량물의 한도에 관한 권고(제128호, 1967)
- 벤진에 관한 권고(제144호, 1971)
- 직업성 암에 관한 권고(제147호, 1974)
- 작업환경(공기오염, 소음 및 진동)에 관한 권고(제156호, 1977)
- 산업안전보건에 관한 권고(제164호, 1981)
- 산업보건서비스에 관한 권고(제171호, 1985)
- 석면에 관한 권고(제172호, 1986)
- 건설업의 안전보건에 관한 권고(제175호, 1988)
- 화학물질에 관한 권고(제177호, 1990)
- 중대산업사고 예방에 관한 권고(제181호, 1993)
- 광업의 안전보건에 관한 권고(제183호, 1995)
- 농업의 안전보건에 관한 권고(제192호, 2001)
- 직업병리리스트에 관한 권고(제194호, 2002)