

## 국제노동기구(ILO)에의 문제제기의 구조: 강제노동조약(ILO Convention29)/전문가위원회를 통한 군위안부문제 제기

**정진성**

서울대학교 사회과학대학 사회학과 부교수

근대사회이래 인식되기 시작한 인권의 보호를 위해, 국제사회는 여러 기구를 발전시켜왔다. 그 중 국제노동기구(International Labor Organization; 이하 ILO)는 1919년에 세워졌고 현재는 UN의 전문기구로서 노동과 관련된 인권의 문제를 다루는 대표적인 국제기구이다. ILO는 여러 조약과 권고를 가지고 비준국의 노동상황을 감독하고 있는데, 그중 29호 조약인 강제노동조약은 가장 중요한 조약 중의 하나이다. 1992년 UN에서 다루어지기 시작하여 국제사회의 주목을 집중시킨 군위안부문제가, 1995년부터 ILO에서도 강제노동조약 위반 사항으로 논의되기 시작했다. 이 논문은 군위안부문제가 ILO에 제기되고 논의되는 과정에 대한 사례 연구를 통해, ILO의 성격과 문제제기 및 논의의 구조를 밝혀보는 것을 목적으로 하고 있다. 노조, 경영 및 국가의 삼각구도로 이루어진 ILO에 군위안부문제를 제기하기 위해 NGO에서 시작된 군위안부운동을 노조로 전파하는 전 단계를 거쳐서, 노조의 전문가위원회에의 문제제기, 전문가위원회의 판단, 총회로의 안건 이전 노력 및 좌절의 과정을, 관련 일차 자료와 필자의 참여관찰을 통해 상세히 묘사했다.

### 1. 서론

1차대전 후 소수민족의 인권을 보호하기 위해 국제사회는 공동의 질서를 만들려는 노력을 시작했다. 2차대전 후에는 현장과 규약의 형태로 인권보호를 위한 기반을 만들고 UN 등의 국제기구를 설립하여 본격적으로 인권보호를 위한 국가들의 공동의 노력을 발전시켜왔다. 인권문제는 국제기구를 통해 여러 나라들 관계에서 제기되는 이슈(issue)가 되고 있을 뿐만 아니라, 양국간의 외교 관계에 있어서도 중요한 문제로 고려되고 있으며, 다른 한편 한 국가 내의 인권문제도 국제적 장에서 논의되기 시작했다. 이른바 인권의 보편성과 국제화는, 문화적 특수성 및 경제발전을 이유로 한 반대의 주장에도 불구하고, 거역할 수 없는 흐름을 이루어 가고 있다고 보여진다. 이러한 과정에 정부뿐 아니라 NGO들의 참여가 크게 중요성을 띄기 시작하고 있다.

군위안부문제 해결을 위한 운동은 이러한 세계사회의 분위기에 매우 효과적

으로 적응하여 국제 장에서 이 문제를 풀어보고자 한 시도에서 국내의 다른 사회운동에 대하여 중요한 보기를 제공하고 있다. 국제기구가 아직 강제력을 발휘하지 못하는 현실에서 군위안부문제를 위한 국제활동은 엄청난 노력에 비하여 실질적인 결실을 끌어내는데 큰 어려움을 겪고 있지만, 일본정부에 대하여 여론의 압박을 형성하는데 중요한 역할을 하고 있으며, 더욱이 전시하(戰時下) 여성 침해문제를 세계사회에서 중요한 인권문제로 다루어지도록 하는데 한몫을 담당해 왔다.

1990년대에 들어 50여 년 전에 일어난 군위안부 피해문제가 비로소 사회적 관심을 받기 시작했다. 1990년에 37개의 여성단체와 여성 개인들에 의해 한국정신대문제대책협의회(이하 정대협)가 결성되었고, 이 단체를 중심으로 해서 국내에서는 피해자 원조를 비롯하여 다각적인 활동을 펼쳐 가는 한편, 일본 및 아시아 피해국들과 연대를 시작하고, 국제법률가협회(International Commission of Jurists; 이하 ICJ) 등 주요 국제NGO들의 협력을 얻어내고 있으며, 북한과 매우 깊은 신뢰기반을 구축하면서 공동의 활동을 벌이고 있다. 1992년부터는 UN에 군위안부문제를 중요한 인권침해의 사례로 제기하기 시작하여, 인권위원회, 인권소위원회를 비롯한 UN의 주요 부서에서 주목할 만한 결의안과 보고서를 이끌어냈으며, 1995년부터는 국제노동기구(ILO)에 이 문제를 제기하여, 일본정부에 대하여 수 차례의 강력한 권고를 제기하도록 했다. 이후 지금까지 UN과 ILO는 군위안부문제 해결을 위해 일본정부에게 압력을 가할 수 있는 효과적인 국제기구로 인식되어 국제활동의 중요한 장이 되고 있다.

군위안부문제는 1931년부터 시작되어 2차대전이 끝난 1945년까지 계속된 일본의 '15년 전쟁' 중에 일본정부와 군대가 기획하여 식민지 여성을 대규모로 강제동원하고 후에는 점령지 여성까지 끌어들여 군인들의 성노예로 사용한 전쟁범죄이며 반인도적 범죄이다. 따라서 이 문제는 전시하 여성과 민족의 문제일 뿐만 아니라 식민지 제국주의의 문제가 복합적으로 포함되어 있는 문제이다. 지금까지 한국의 시민단체가 이 문제를 위하여 아시아 피해국과 UN에서 이룬 국제연대는 이 문제를 전시하 여성 침해로 접근하는 인식에 기반해 왔으며, 북한과는 이 문제가 지니는 민족·식민지 수탈의 성격에 주목하여 연대를 이루어 왔다. 이에 비해 ILO에 이 문제를 제기한 것은 이 문제를 강제노동의 관점에서 접근한 매우 획기적인 발상이라고 할 수 있다. ILO는 UN보다 수십 년 일찍 설립되어 세계의 노동질서를 만들고 지키는 역할을 수행해왔으며, UN의 전문기구로서 국제인권기구의 하나이지만, 기본적으로 노동조합이 주체가 되어 있다. 따라서 정대협이 ILO에서 활동하는 데는 한국과 세계 각국의 노동조합들의 협력을 끌어내는 작업이 중요하다. 이와 같이 ILO에서의 활동은 UN 활동과 같이 국제여론에 호소하는 작업이지만, UN에서의 활동으로부터 군위안부문제를 이해하는 관점과 지지기반의 확대를 이룬 것으로 중요하게 평가되어야 할 것이다.

이 글은 정대협을 중심으로 한 군위안부문제의 해결을 위한 국제운동을 ILO

에서의 활동을 중심으로 논의하고자 한다. 국제운동의 전반적인 흐름을 간단히 살펴본 후, ILO에의 문제제기의 과정을 논의할 것이다. ILO에서의 활동은 아직도 과정의 한가운데 있으므로 이 논의로 매듭지을 수 없으나, 접근하는 관점이나 운동과정에서의 노조들과의 연대, ILO에서의 이 문제에 대한 판단 등 기본적인 틀에 관한 논의가 가능할 수 있다. ILO에서 나온 여러 보고서와 ILO에 보낸 한국노총, 민주노총 및 정대협이 준비한 문서들을 참고로 했으며, 필자가 직접 ILO 총회에 참가하여 관찰한 기록, 우리 노조 및 ILO 총회에 참가한 각국의 노조 대표 및 ILO 사무국 직원들과의 면담이 이 글의 주요 자료가 되고 있다.

## II. ILO의 성격과 구조

군위안부문제를 위해 한국 시민단체들이 활동해왔던 주요 국제기구인 UN과 ILO는 적어도 다음의 두 가지 점에서 중요한 의미가 있다. 첫 번째는 그 기구 자체가 가지고 있는 조약, 조사, 법적 판단 및 권고능력 등에 의거하여, 군위안부문제에 대한 판단을 끌어내는 것이다. 권위 있는 국제기구로부터의 판단은, 국제기구의 강제적 집행력이 없는 현실에서도 매우 큰 압력이 되는 것이다. 특히 이 국제기구들의 판단은 유사한 논의들에 곧바로 영향을 미쳐서 국제기구 간의 상호 중요성을 강화시키고 있다. 두 번째는 그러한 국제기구를 무대로 활동하고 있는 세계의 여러 NGO들과 연대를 맺을 수 있다는 점이다. 이 연대는 군위안부문제를 보다 넓은 여성의 인권문제 속에 위치시키면서, 이 문제의 해결을 촉진시키면서 동시에 이와 연관된 인권문제에 기여하게 되는 것이다.<sup>1)</sup>

군위안부문제해결의 장으로서의 ILO는 노동에 관한 여러 조약을 가지고 있으며 이 조약들을 위반할 경우 이에 대한 문제제기와 판단 및 강력한 권고를 할 수 있는 통로를 가지고 있는 기구이며, 세계 각국의 노동조합이 서로 연대하는 장이기도 하다. 군위안부문제에 관해서 한국과 일본의 시민단체 및 노동조합은 강제노동조약(ILO Convention 29) 위반의 문제를 제기하고 많은 노조들의 협력을 얻어 총회의 강력한 권고를 이끌어 내려는 노력을 하고 있다.

### 1. ILO의 성격 및 강제노동조약

ILO는 현재 UNESCO나 WHO와 같이 UN의 전문기구인데, UN보다 빠른 1919년에 설립되었다. 노동자의 지위향상이 세계의 항구적 평화에 불가결하다는 생각에 따라 1차대전 직후 베르사이유 조약에 의해 설립된 것이다.<sup>2)</sup> 노사정이

1) 앞서 논의한 인권위원회와 인권소위원회의 보고서는, 군위안부문제의 제기로부터 시작된 문제의식이, 전시하의 여성인권문제에 관한 체계적인 제안을 만들어낸 중요한 예가 될 수 있다.

대등한 입장에서 참가하는 ILO는 세계에서 유일하게 비정부기구가 단위 구성원인 국제기구이다. 2000년 현재 국제노동기준을 정하는 183개의 조약과 191의 권고를 가지고 있으며 175개국이 가입해 있다. 비준시 준수 의무를 낳고 감시도 하게되는 국제법으로서의 조약에 비해, 권고는 강제력 없는 가이드라인이다. 가입과 상관없이 각 조약의 비준 상황은 다르다. 예컨대 ILO 가입국인 미국은 군위안부문제를 검토하는 기준이 되고 있는 ILO 29호 조약인 강제노동조약을 비준하지 않았으므로, 이 문제를 논의할 때 발언하지 않고 있다. 한국은 1991년에 남북한이 UN에 동시 가입한 후, ILO에 가입했으나<sup>3)</sup> 아직 강제노동조약에 비준하지 않은 상태에서 일본의 위반사항에 대해 문제제기를 하고 있다.

ILO의 기본 조약 중에서도 노동분야를 넘어 기본적인 인권보장에 광범위한 영향을 미쳐온 가장 중요한 조약의 하나가 29호 강제노동조약이다. 노예제 폐지(노예조약은 1926년에 채택되었다)로부터 촉발된 강제노동문제에 대한 국제적 논의에 영향을 받아, ILO는 1930년에 이 조약을 채택했으며(1932년부터 유효) 현재 156개의 나라가 이 조약을 비준하고 있다. 이 조약은 제1조와 11조에서 여성에 대한 강제노동을 금지하고 있으며, 14조와 15조에서 강제노동에 대한 보상 의무를 규정하고 있다. 25조에서는 강제노동을 강행한 책임자를 형사 처벌해야 한다는 내용을 명기하고 있다. 또한 2조에서는 강제노동 금지의 예외가 인정되는 비상사태의 조건을 규정하고 있는데, 군위안부 강제동원은 이 예외적 조건하에서 이루어진 것이 아니라는 판결을 ILO 전문가위원회는 내린 바 있다.<sup>4)</sup>

2) ILO의 성격과 구조에 관해서는 박홍규(1991)를 참조할 것.

3) 북한은 가입하지 않고 있다.

4) 1조: 이 조약에 조인한 ILO 회원국은 가능한 빠른 시일 안에 강제노동(forced or compulsory labour)의 사용을 폐지해야 한다...

2조: 강제노동이라 함은 “처벌의 위협 하에서 행해지는, 그리고 스스로 자원하지 않은 일체의 노무(work and service)”를 말한다. 그러나 다음의 경우는 제외한다.

- (1) 순전히 군사적 성질의 작업에 대한 강제병역법에 의하여 강요된 노무
- (2) 완전한 자치국 국민의 통상의 공민적 의무를 구성하는 노무
- (3) 재판소에서 판결의 결과로서 강요되는 노무로서, 공적 당국에 의하여 감독되고 관리되고, 사적 개인, 기업 또는 조직의 처분에 매이거나 고용되어 있지 않는 경우
- (4) 긴급한 경우, 즉 전쟁 또는 화재, 홍수, 기근, 지진, 맹렬한 유행병, 가축의 유행병, 짐승과 곤충의 침입 등의 재앙이나 재앙의 위협, 그리고 주민의 전부 또는 일부의 존립과 행복을 위협하는 경우에 강요되는 노무
- (5) 공동체(community)의 성원이나 그 대표가 노무의 필요성에 대하여 자문할 권리를 가진 상황에서, 공동체의 직접적 이익을 위해 그 성원에 의해 행해지는, 따라서 그 성원들에게 부과되는 통상적인 공민의무로 간주될 수 있는, 사소한 공동체의 노무

11조: 추정연령 18세 이상 및 45세 이하의 성인인 건장한 남자만이 강제노동에 징집될 수 있다. 다만 다음과 같은 제한과 조건이 따른다.

- (1) 관계자가 전염병에 감염되어 있지 않고 요구되는 일과 조건에 육체적으로 적합하다는 행정기관에 의해 임명된 의사의 사전결정이 있는 때
- (2) 학교 교사와 학생, 행정기관의 공무원들을 제외할 것
- (3) 각 지역에서 가족생활 및 사회생활에 필수 불가결한 건강한 성인남자의 숫자를 유지하는 것

일본은 강제노동조약을 1932년 11월 21일 조약 제10호로 비준했으며, 효력이 발생한 것은 1933년 11월 21일부터이다. 강제노동조약은 일단 효력이 발생하면 그때로부터 10년간 조약의 폐기를 금지하고 있으며 10년이 지난 다음에는 ILO의 사무총장에게 폐기통고를 하되 그 효력은 통고한 때로부터 1년 후에 생겨나게 된다(동 조약 제30조 1항). 따라서 일본이 1932년 이 조약을 비준함으로써 1944년 11월 21일까지는 어떠한 경우에도 그 효력을 배제할 수 없다(박원순, 1995: 30-31).

## 2. 문제제기의 통로

ILO에는 노동에 관한 문제제기를 위하여 설치된 여러 기관과 통로가 있으나, 군위안부문제와 관련하여 활용할 수 있는 다음의 두 가지 통로를 확인할 수 있다. 대체로 동일 사안에 대해서는 한 가지 통로만을 이용할 수 있다. 첫째는 이사회(Governing Body)를 통한 것이다. ILO 헌장(Constitution) 24조는 노동자나 사용자 조직이, ILO 조약을 비준한 나라가 이를 준수하지 않은 것을 제소하는 소위 “진정(representation)”을 할 수 있도록 허용하고 있다. ILO 사무국은 접수를 받아 당해 정부에 알리고 이사회에 이 사실을 보낸다. 이사회는 이것을 받아 접수 가능한 것인지(receivability)를 판단한 후, 접수할 경우, 이 문제를 조사할 애드 혹 코미티(Ad Hoc Committee)를 노사정 삼자로 구성한다. 이 위원회는 문제를 조사하고 당해 정부와도 접촉한 후, 이사회에 보고서를 검토하는데, 이때 당해 정부에게 대표를 보낼 것을 요청하기도 한다. 이사회는 이 representation을 출판할 것을 결정한다.<sup>5)</sup>

한국노총이 1995년 봄 이 절차를 통해 문제제기를 했다가 다음 해에 취하한 후, 일본의 대판부 특수영어교사노조(Osaka Fu Special English Teachers' Union; 이하 OFSET)가 1995년 문제제기를 시작하여, 현재까지 정대협이 한국노총과 민주노총과 협력하여 군위안부문제를 제기하고 있는 통로는 두 번째 조약권고적용 전문가위원회(ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations; 이하 전문가위원회)를 통한 것이다. 이것은

(4) 부부 및 가족의 관계를 존중하는 것

위 (3)의 조건을 만족시키기 위해, 한번에 행해지는 강제노동은 건강한 성인 남자 주민의 25%를 넘을 수 없다. ...

12조: 1년(12개월)을 하나의 기간으로 하여 강제노역에 종사시킬 수 있는 최대한의 기간은 노역에의 왕복기간을 포함하여 60일이다.

14조: 강제노역에 대해서는 징집된 곳 또는 노역에 종사하는 곳의 비슷한 종류의 노역에 지급되는 대체적인 임금보다 적어서는 안되며 현찰로 지급하여야 한다. ...

25조: 강제노동의 불법적인 강요는 형사범죄로서 처벌되어야 하며, 법에 의해 적절한 처벌이 부과되고 그것이 엄격히 실시되는 것은 이 조약에 조인한 회원국의 의무이다.

5) <http://www.ilo.org/public/english/50normes/enforced/reprsnt/index.htm> 참조.

ILO조약이 잘 준수되고 있는가를 감독하는 정규 체계(regular system)이다. 전문가위원회는 20명의 노동법 전문가로 구성되어 조약 및 권고의 이행상황에 관해 제기된 문제들을 나라별로 검토한 후 보고서를 출판한다. 위원회에의 문제제기는 노동조합만이 할 수 있으며 대체로 7-8월경까지 접수하게 된다. 위원회는 관계된 정부에 제기된 문제들을 보내 그에 대한 각 정부의 의견을 제출토록 한 후, 11-12월에 이 자료들을 종합적으로 검토하는 위원회를 열고, 다음해 3월에 보고서를 출판한다. 이 보고서에는 세계 여러 나라의 수많은 문제들에 대한 법적 판단이 수록되어 있어, 그 자체로서도 판례(case law)적인 의의와 기능을 가지며 중요한 영향력을 발휘할 수 있다. 이 많은 안건 중 20-30건의 중요사항이 추려져 6월의 ILO 총회(International Labor Conference)시 기준적용위원회(Committee on the Application of Standards)<sup>6)</sup>에서 집중 논의되어 보고서가 만들어진 후, 총회에 보고되어 채택되게 된다(ILO, 1995: 22-24).

기준적용위원회는 ILO 회원국의 노·사·정 각 1명씩 참가하여 전체 500명이 넘는 위원으로 구성되는데, 여기서 집중 토의될 주요 안건의 결정은 총회 기간 중 위원회보다 먼저 열리는 노동자회의(Workers' meeting)에서 이루어진다. 그런데 중요한 사실은 그 주요 안건의 윤곽이 130여 개국이 회원으로 가입되어 있는 국제자유노련(International Confederation of Free Trade Unions; 이하 ICFTU)에서 정해진다는 것이다.<sup>7)</sup> 한국노총과 민주노총도 가입하고 있는 ICFTU는 매년 4번(3.6.9.12월)의 집행위원회를 여는데, 전문가위원회의 보고서가 출판되는 시기와 맞물린 3월의 회의는 이 안건 결정에 있어서 중요한 회의라고 볼 수 있다. 다시 말하면 ICFTU에서 만들어진 안은 노동자회의에서 토의되고 그것은 총회위원회에서 사용자 그룹과 정부 그룹에 의해 대체로 받아들여지게 되는 것이다.

6월 총회에서 이루어진 권고 등의 결정 사항의 이행 여부를 검토하는데 걸리는 시간과 7월경에 전문가위원회에 접수되어야 하는 문제제기의 시기를 고려하여, 동일 안건은 전문가위원회의 보고서에서 한 해를 걸러 다루는 것이 보통이다. 뒤에 논의하겠지만, 군위안부문제는 수 차례 전문가위원회에서 다루어졌으나, 아직 총회 위원회의 주요안건으로 토의되지 못한 상태에 있으며, 그것은

6) 총회(International Labor Conference)는 ILO의 최고 의사결정기구로서, 매년 6월 첫째 주부터 3주간 열린다. 상설위원회인 기준적용위원회와 3-4개의 의제위원회로 구성되어 진행된다. 기준적용위원회는 결사의 자유위원회와 함께 ILO의 감시 감독기구이다. 결사의 자유위원회는 결사의 자유 관련 기본 협약 87호와 98호를 비준하지 않은 회원국의 위반사례를 감시 감독하며, 기준적용위원회는 비준한 모든 협약의 위반을 감시하는 기구이다(윤영모, 1999).

7) 세계의 노조 연합체로서는 가장 큰 세력을 가지고 있는 ICFTU 외에 천주교계 노조 연합인 WCL (World Confederation of Labor), 기준적용위원회의 의장 Willy Peirens가 가입하고 있는 CTU (Christian Trade Unions)과 동구 노조들의 연합체인 WFTU (World Federation of Trade Unions) 등이 있다.

다분히 ICFTU에 막강한 자금력을 행사하고 있는 일본노조인 연합(레고)의 로비 때문인 것으로 알려지고 있다.

### III. ILO에의 군위안부문제의 제기 과정

ILO에 구체적으로 서류를 제출하여 활동을 시작한 것은 1995년 3월 한국노총에 의해서였지만, 일본에서 이미 1992년경부터 ILO에의 문제제기의 가능성이 타진되고 있었다. 몇 년간의 준비기간을 거쳐 1995년 일본의 한 노조에서 문제제기를 시작한 후 현재에 이르기까지, 한국의 한국노총과 민주노총, 일본의 여러 다른 노조들로 참여가 확대되었으며, 전문가위원회의 보고서에서 법적 판단과 총회 기준적용위원회에서 특별 언급이 보다 상세하고 강해지고 있다. 또한 문제의 범위도 군위안부문제로부터, 일본의 노조들과 한국의 태평양전쟁피해자보상추진위원회(태평양전쟁희생자 유족회에서 개명)가 가세하면서 강제연행 전반의 문제까지 포괄하게 되었다. 아직 총회의 위원회에서 주요 안건으로 다루어지지 못한 상태에 있으나, ILO에서의 문제제기는 이렇게 조금씩 진전되고 있다.

#### 1. 준비단계: 1992-1994

강제노동조약과 군위안부문제를 연결시켜 문제제기를 한 것은 1992년 5월 UN 현대형 노예제 실무회의(Working Group on Contemporary Forms of Slavery)에서였다.<sup>8)</sup> 그에 앞선 2월에 인권위원회에서 처음으로 군위안부문제와 강제연행 문제를 발언한 다음이었다. 그러나 군위안부문제가 강제노동조약의 위반 사항인지에 대한 법적 논의가 그후 이어지지 않은 채로 있다가, 1994년 9월 말(23-24일) 일본의 국제인권연구회, 일본변호사연합회 및 조선인강제연행진상조사단이 ILO 전문가위원회의 위원인 인도의 바그와티(P.N.Bhagwati)판사를 동경에 초청하여 세미나를 개최하면서 큰 진전을 보이기 시작했다.<sup>9)</sup> 바그와티 판사는 군위안부문제가 중대한 인권침해의 문제라고 판단하고 2차대전 후 연합군이 이를 알았으면서도 책임자를 처벌하지 않은 것을 비판했다. 또한 그는 강제매춘의 군위안부문제를 강제노동으로 규정하여 ILO 29호 조약인 강제노동조약 위반임을 확인하며 여러 법적 근거를 논의했다. 1995년 1월에는 한국변호사협회와 일본변호사협회가 군위안부문제는 강제노동조약 위반사안이라는 법적 견해

8) 한국의 정대협이 군위안부문제를 UN에 제기한 것은 얼마간의 준비작업을 거친 후인 1992년 8월의 인권소위원회였는데, 비슷한 시기에 일본의 토츠카(戶塚悦朗) 변호사가 UN 인권위원회와 현대형 노예제 실무회의에 문제제기를 시작했다. 토츠카 변호사는 1992년 8월 인권소위 이후 정대협에 합류하여 군위안부문제의 국제활동을 전개했다.

9) 이 세미나에 관해서는 戶塚悦朗(1999: 第7章)을 참조할 것.

를 발표했다. 이에 자신을 얻은 일본의 시민단체는 곧바로 한국의 정대협과 접촉하는 한편, ILO에 문제제기를 할 수 있는 일본과 한국의 노동조합을 설득하기 시작했다.

## 2. 이사회와 전문가위원회, 두 통로의 시도: 1995~96의 문제제기

한국노총과 일본의 OFSET은 거의 동시에 ILO에, 한국노총은 이사회를 통해, OFSET은 전문가위원회를 통하여 군위안부문제를 상정했다. 결국 이사회가 문제를 지연시키는 바람에 전문가위원회에서 이 문제를 먼저 다루게 되었고, 따라서 한국노총도 전문가위원회로 방향을 잡아, 이후 지금까지 군위안부문제는 전문가위원회의 통로에서 진전되게 되었다.

### (1) 한국노총의 이사회를 통한 문제제기와 좌절

ILO에 공식적으로 처음 군위안부문제를 제기한 것은 한국노총이다. 한국노총은 1995년 2월 9일 ILO에 군위안부문제를 제소하기 위한 준비로서 세미나를 개최했으며, 3월 10-12일에는 일본변호사협회 주최로 동경에서 열린 군위안부 관련 심포지엄에 참가하여 군위안부문제가 강제노동조약 위반임을 주장하는 발표를 했다. 그리고 3월 20일, ILO 이사회에 현장 24조에 의거, 위원회를 설립하여 이 문제가 강제노동조약(ILO Convention 29) 위반임을 조사해줄 것을 요청하는 진정(formal representation)을 ILO 사무국에 제출했다(Federation of Korean Trade Unions;이하 FKTU, 1995). 이에 대한 답변이 없자, 한국노총은 7월 5일 다시 편지를 보냈고, 8월 11일에야 ILO 사무총장 발신으로, 11월 이사회에서 다룰 것이라는 답변을 받았다.<sup>10)</sup> 한국노총의 보고(한국노총, 1995b)에 의하면, ILO 이사회는 11월 8일 일본군위안부문제를 논의하기 위하여 노사정 대표 3명으로 구성된 소위원회를 개최했는데, 여기서 “이사회는 법률전문가가 이를 검토하여 법률적으로 애매한 사항과 진정 취지에 대해서는 한국노총의 보완 자료를 받아 이듬해 3월 개최 예정인 차기 이사회에서 처리하겠다”고 밝혔다는 것이다.<sup>11)</sup>

10) 이 편지에서 사무총장은 답변이 늦어진 것을 사과하고, 82차 총회 초반, 263차 이사회에 앞서서야 임원들이 토론을 시작했는데 검토를 완료할 수 없었으므로 11월 이사회 이전에 검토를 완료하고 11월 이사회에 자료를 제출할 것이라고 말했다(한국노총, 1995a).

11) 이 소위원회는 B.Brett(영), J.Oeschlin(프), Y.Chotard(의장, 프)가 각각 노사정을 대표했다. 이 소위원회는 또 “이 진정은 선례가 없는 것으로서 그 결과가 한국뿐 아니라 중국, 필리핀 등 동남아 일부 국가에도 영향을 미칠 것임을 고려하여 국제적으로 납득할 만한 합리적 결론을 끌어내야 한다는데 의견의 일치를 보았다. ...현재 피진정국인 일본



그러나 ILO 이사회는 다음 해 3월의 이사회에서 이 문제를 다루지 않았으며, 그 이상 더 어떠한 행동도 취하지 않은 채 6월 ILO 총회를 맞이했다. 1997년 보고서에서 전문가위원회는, FKTU의 1995년 문제제기에 대하여 ILO 이사회가 그 내용을 조사하지도 않았고 FKTU가 1996년 5월 30일의 편지<sup>12)</sup>에서 진정을 철회할 때까지 그 문제를 받아들일 것인가의 여부(receivability)를 결정하지도 않았다고 명기하고 있다(ILO, 1997a: 83).<sup>13)</sup>

## (2) OFSET의 전문가위원회를 통한 문제제기와 전문가위원회 보고서

한편 일본의 시민운동으로부터 자극을 받은 OFSET은 1995년 2월 24일 ILO에 군위안부문제와 일본정부의 전시 강제노동 문제를 강제노동조약 위반사항으로 조사해줄 것을 요청하는 편지를 보냈다.<sup>14)</sup> 이사회에서 한국노총의 문제제기에 대한 처리를 미루고 있는 사이에, 1995년 6월 12일, OFSET의 의견서는 전문가위원회에 접수되어, 이에 대해 그해 11월에 열린 전문가위원회는 군위안부 문제가 성노예제(sexual slavery)로 성격 규정되어야 하고 그것은 강제노동조약 위반이라는 판단을 내렸으며, 일본정부가 빠른 시일 안에 이에 대한 보상책을 마련할 것을 희망한다고 결론지었다. 이 보고서는 다음 해 3월에 출판되었다(ILO, 1996a).

전문가위원회에 문제제기가 들어오면, 위원회는 이를 검토하고 해당 정부에 제기된 문건을 보내고 의견을 청취한다. 전문가위원회의 보고서에 의하면, 위원회는 1995년 8월 31일에 일본정부에 OFSET의 편지를 보냈으나, 이에 대해 일본정부는 코멘트하지 않았다(ILO, 1996a). 그러나 다음 해에 일본정부는 OFSET의 편지를 받지 못했으며, 이는 기존의 관행에 어긋나는 것이라고 반박했으며, 이에 대해 위원회는 보냈다고 다시 못박았다(ILO, 1997a). 이러한 일본정부의

에 대한 권고는 피해보상이 주된 내용이 될 것이며, 이와 관련 일본측에서도 기금을 마련하고 있는 것으로 알려지고 있다”고 밝혔다(한국노총, 1995b).

12) 필자가 입수한 한국노총의 편지는 1996년 6월 10일자로 되어 있어서, 한국노총이 두 번의 편지를 보냈는지 알 수 없다. 이 편지에서 한국노총은 OFSET이 전문가위원회에 동일 안건으로 문제제기를 하여 1996년 전문가위원회 보고서에서 다루어지도록 이사회가 아무런 조치를 취하지 않고 있는 것에 심심한 유감을 표하면서, representation을 철회한다고 말했다(한국노총, 1996).

13) 이렇게 이사회가 아무런 조치도 취하지 않은 것은 일본정부와 령고의 로비에 의한 것이라고 알려지고 있다(戶塚, 1997b). 일본정부의 압력과 이사회에 이러한 행태에 대하여 당시 한 스위스 신문이 하나의 스캔들로 다루었다고 한다.

14) OFSET, “ILO에 보낸 편지”, Feb.24,1995, by Robert Millard, OFSET Co-Representative. 전문가위원회에는 6월 12일자의 의견서(observation)가 접수되었다고 하는데, 이 편지와 의견서의 관계는 알 수 없다. 다만, 1996년 3월에 출판된 전문가위원회의 보고서에서는 군위안부문제만을 다루고 있으므로, 이 편지와 별도로 군위안부문제만을 언급한 의견서가 제출되었다고 볼 수 있다.

행태는 전문가위원회의 권위를 실추시키는 것으로서 비판되어졌어야 할 것으로 보이니, 이후 더 이상의 설왕설래는 이루어지지 않았다.

전문가위원회에서 이러한 판단이 내려지고 보고서가 출판된 것은, 앞서 한국노총이 이사회에 문제를 제기한 것에 대한 조치가 이루어지지 않았다는 것을 의미한다. 만약 이사회가 한국노총이 제기한 문제의 수용성(receivability)에 대한 결정을 하고 그것에 근거, 조사위원회를 설치하여 조사를 진행했다면 이 절차가 전문가위원회에 우선하므로 전문가위원회의 절차는 중단되었을 것이기 때문이다(戶塚悅朗, 1997a).

### (3) 한국노총의 전문가위원회 통로로의 방향전환과 총회 기준적용위원회 보고서

전술한대로 한국노총은 OFSET의 요청으로 전문가위원회에서 군위안부문제가 다루어지게 된 것을 알자, 이사회에 문제제기 철회를 밝히는 편지를 보낸 후, 전문가위원회로 힘을 모으는 것으로 방향을 바꾸었다. 1996년 6월 ILO총회 시, 한국노총은 노동자회의에서(6월 5-6일) 군위안부문제를 기준적용위원회의 주요 논의 안건으로 선정할 것을 강력히 주장했으며,<sup>15)</sup> 이에 대해 벨기에, 네덜란드, 중국, 뉴질랜드, 파키스탄, 싱가포르, 인도네시아 노총이 지지를 보였다. 결국 노동자회의에서 군위안부문제를 30여 개의 주요 안건으로 선정하는데 실패했지만, 이 회의에서는, 이 문제를 총회 기준적용위원회에서 다루도록 채택하지는 않겠지만, 일본정부가 적절한 대책을 마련하지 않으면, 다음 총회에서는 다루도록 하겠다는 논의가 이루어졌다.<sup>16)</sup> 노동자 그룹 대표는 총회 기준적용위원회에서 그러한 내용을 발표했고, 그것은 기준적용위원회 보고서에 수록되었다.<sup>17)</sup>

15) 한국노총은 이밖에도 6월 13일 박인상위원장의 기조 연설에서도 군위안부문제를 언급했다.

16) 총회 기준적용위원회에서는 주요 안건 리스트를 통과시키면서 노동자그룹 의장이 발언권을 얻어, 올해에 논의되어야 했던 케이스들이 있었음에도 불구하고 회의 일정이 단축된 상황 때문에 논의를 못한 것이 있었다고 말했다. 그는 그 중에 일본의 강제노동조약 위반을 가장 먼저 언급하면서 일본정부가 만족할 만한 조치를 다음 총회까지 취하지 못할 경우 내년 총회에서는 반드시 논의할 것을 정식으로 결의할 것을 動議했다. 사용자측에서도 노동자 그룹이 제안한 안에 대해 찬성했다(한국노총, 1996).

17) “The Workers members stated that they would wish, in principle, to consider including in the list of cases for discussion next year the following: Bangladesh (Convention No.107), Indonesia(Convention No.98), Japan(Convention No.29), Morocco (Convention No.98), Pakistan(Convention No.98 and 111), Rumania (Convention No.111) and Saudi Arabia(Convention No.111). They hoped that positive reports from the governments in question concerning changes made would avoid the necessity of discussing those cases in fact next year” (ILO, 1996b).

### 3. 전문가위원회 통로를 통한 적극적 활동의 개시와 전문가위원회, 총회 기준적용위원회 보고서: 1996~97

1996년 3월 일본의 강제노동조약 위반을 확인한 전문가위원회 보고서가 출판된 것은 ILO에서의 활동을 적극적으로 시작하게 한 촉발제 역할을 하게 되었다. 1995년 OFSET의 의견서에 대해 대응하지 않았던 일본정부는 전문가위원회 보고서에 대해 강력한 이견을 표시했으며, 일본의 대표적 노조 연합체이며 국민기금(Asia Women's Fund)의 주요 멤버인 령고(Japanese Trade Union Confederation(JTUC)-RENGO, 聯合)도 항의편지를 보냈다. 한편 지난해에 이어 한국노총도 계속 이 문제를 위해 노력했으며, 민주노총도 가세하기 시작했다. 정대협이 적극적인 노력을 기울이기 시작했으며 아시아의 시민단체들도 관심을 보이기 시작했다. 또한 일본의 소수 노조들이 령고에 반대하여 군위안부문제 및 강제연행문제를 위해 ILO에서 활동하기 시작한 것도 특기할 만한 일이다.

1996년 11월의 논의는 3월에 출판된 전문가위원회의 보고서에 대한 일본정부(1996년 5월 31일과 10월 30일)와 령고(9월 30일)의 의견에 대한 검토라고 보여진다. 대체로 동일한 사안에 대해서는 두 해 이어 다루지 않는 것이 통례인데 비해 이례적으로 이 문제를 전 해에 이어 다시 다룬 것이다.

1997년 3월에 출판된 전문가위원회의 판단은 강제노동조약의 구체적인 조항에 따라 군위안부문제에 대해 보다 상세한 법적 해석을 내린 것이다. 즉 1조 2항, 14, 15조에 따라 배상이 이루어져야 함을 확인했으며, 2조 2항의 a와 d에서 규정하고 있는 강제노동 금지의 예외 상황이 군위안부문제의 경우에 해당되지 않음을 명확히 밝혔다. 또한 25조에 근거하여 이 강제노동의 불법적 시행은 형사범죄(penal offence)로 처벌되어야 하며, 일본의 형법(penal code, 1907년 4월 24일, Act No.45) 176, 177조(section)로서도 처벌 가능함을 명기했다.<sup>18)</sup>

또 하나 중요한 점은 일본정부가 이미 사죄했으며, 국민기금으로 배상을 대신했다고 한 일본정부 및 령고의 주장에 대하여, 전문가위원회가 피해자의 기대에 부응하는 조치를 계속할 것을 촉구한 것이다. 이것은 피해자가 국민기금을 원하지 않는 경우 중단하고, 피해자가 원하는 형태의 다른 조치를 취해야 한다는 것을 의미하는 것이다.

한편, 정대협과 군위안부문제를 위해 활동하던 일본의 시민단체들은 ILO 전문가위원회를 통한 군위안부문제의 해결에 큰 중요성을 두고 적극적으로 대응하기 시작했다. 정대협은 1996년 11월에 한국노총을 통하여 전문가위원회에 추가자료를 보냈으며, 1997년 3월에 전문가위원회 보고서가 나온 후에는 국민기금

18) 1994년 6월 22일 시미즈 스미코(清水澹子) 참의원 의원의 국회 외무위원회에서의 질문에 대하여 일본정부는 전사이므로 강제노동조약이 적용되지 않는다는 취지의 답변을 했는데, ILO에도 이러한 의견을 제출한 것으로 보인다(戶塚悅朗, 1997).

의 실상을 ILO와 세계의 노조에 알리는 작업을 하기 시작했다.<sup>19)</sup> 일본의 시민 단체들도 정대협과 협력하거나 별도로 이러한 활동을 벌였다.<sup>20)</sup> 정대협은 또한 1997년 6월 ILO 총회에 대표를 보내<sup>21)</sup> 한국노총, 민주노총과 함께 활동했다. 동경지방노동조합평회의, 전일본조선기계노동조합관동지방협의회 등 일본의 소수 노조들도 령고의 독점으로 정식 참가 자격을 얻지 못하여 발언권을 갖지 못한 채로 ILO 총회에 참가하여 활동하기 시작했다.

총회 기준적용위원회에 앞서 열린 노동자 그룹회의에서는, ICFTU에서 이미 주요안건의 리스트가 정해진 후였다. ICFTU에 막강한 영향력을 행사하는 령고의 강력한 활동 탓이었다고 말해진다(戶塚, 1997b). 리스트에 포함되지 않은 일본의 29호 조약 위반 문제가 심각한 토론의 이슈가 되었는데, 이때 이 문제를 총회 주요안건으로 올리는데 반대한 의견은 다음의 몇 가지 이유에 근거하는 것이었다. 즉 현재에 일어나고 있는 수많은 긴급한 안전들이 있는데 이미 50년이 지난 과거의 일을 다루는 것은 옳지 않다는 것, 전쟁 중에 일어난 일은 ILO에서 다루기 힘들다는 것, 이 문제는 ILO보다 UN에서 다루는 것이 좋을 것이라는 점 등 이었다. 이에 대하여 한국노총, 민주노총 및 일본군위안부 피해자가 있는 네덜란드 노조 등은 반대의견을 제시했으며, 터키 노조는 선진국 문제를 ILO에서 집중적으로 다루지 않는 것의 한 예라고 공격했다.<sup>22)</sup>

결국 총회 기준적용위원회에서 군위안부문제를 다루게 하는데는 이번에도 실패했다. 그러나 전 해와 마찬가지로 기준적용위원회에서 노동자 그룹 대표가 군위안부문제를 언급하면서 일본 정부의 별다른 조치가 없으면 다음 해에는 다루겠다고 밝혔다. 기준적용위원회 보고서에는 전문가위원회가, 일본 정부가 피해자를 대표하는 단체들과 상의하면서 적절한 배상조치를 취하는가를 감시해야 한다고 명기했다.<sup>23)</sup> 전문가위원회의 보고서가 전년에 비해 보다 상세한 법적 판단을 한 것과 마찬가지로 기준적용위원회의 보고도 지난해에 비해 강력해졌다.

19) 예컨대 4월에는 ILO 노동자 그룹회의 의장인 Willy Peirens와 ILO에서 군위안부 문제에 가장 적극적으로 협력하고 있는 네덜란드의 노조에 국민기금에 대해 설명하는 편지를 보냈으며, 5월에는 ILO에 국민기금에 대한 자세한 보고를 대만과 필리핀 단체 및 일본의 여러 단체와 협력하여 발송했다.

20) 예컨대 일본기독교단, 일본 NCC 등의 단체는 ILO 관계자들에게 군위안부문제의 적절한 검토를 호소하는 편지를 띄웠다.

21) 손희주, 토츠카 변호사가 참가했다.

22) 이밖에 Education International, 아프가니스탄 노조가 군위안부문제를 총회 기준적용위원회의 주요 안건으로 채택하는데 지지 의사를 표했다(Hijoo Son, 1997).

23) "In approving the draft list, the Worker members wished to make certain important remarks for the Committee of Experts, the ILO, the governments concerned and the present Committee... the Committee of Experts should monitor the implementation of compensatory measures, which should be taken by the Government preferably in consultation with organizations representing the victims (Japan, Convention No.29)"(ILO, 1997.b).

#### 4. 전문가위원회의 판단과 총회 안건 채택 좌절의 반복: 1998~

1996년 전문가위원회의 보고서에 수록된 후, 2001년 현재에 이르기까지 한국과 일본 및 네덜란드의 노조는 시민단체와 협력하면서 매년 전문가위원회에 의견서를 보냈다. 세계 노조들과의 연대와 특히 여러 사안에서 갈등하는 한국노총과 민주노총의 합심은 이 운동의 중요한 성과라고 말하지 않을 수 없다. 이에 전문가위원회는 통례에 따라 한해 걸러 일본정부의 의견을 듣고 논의하여 보고서를 출판했다. 첫 두 해의 이례적인 연속 출판을 포함하여, 지금까지 1996년, 97년, 99년과 2001년 네 번에 걸쳐 군위안부와 정용(1999년 보고서부터 포함)에 대한 판단이 이루어졌다. ILO의 법적 판단은 사실상 노동법 전문가로 구성된 전문가위원회의 판단 그 자체로 완결적이며 권위를 갖는 것이다. 다만, 매년 수백 건의 사항 중 그 중요성에 따라 총회의 제한된 시간 안에 논의할 20-30건의 주요 사안을 선택하는 다소 정치적인 과정에서 이 문제는 계속 좌절하고 있다.

##### (1) 1999년의 전문가위원회와 총회 기준적용위원회의 강력한 권고

한국과 일본의 노조와 시민단체들의 관심이 높아진 가운데, 1998년 3월에 발간된 전문가위원회의 보고서에는 군위안부문제가 수록되지 못했다. 1997년 10월에 한국노총과 민주노총, 일본의 전노련이 전문가위원회에 의견서를 보냈으나, 11월 전문가위원회에서는 토의되지 않았던 것이다. 그것은 이 단체들이 의견서를 보낸 시점이 늦어서 일본정부의 답변을 들을 시간이 부족했기 때문이기도 했지만, 동일 사안을 두 해 연속해서 다루지 않는다는 관례가 적용된 것이라고 생각된다. 전문가위원회 보고서에 수록되지 못했으므로 6월의 총회에서는 자동적으로 논의되지 않게 되었다.

그러나 새롭게 ILO의 중요성에 주목한 정대협은 다음 해의 논의를 준비하기 위해 1998년 6월 ILO 총회에 참가하여<sup>24)</sup> 사무국 관계자 및 각국 노조 대표들을 만나 군위안부문제에 대해 설명했다. 일본정부 및 령고의 활동이 공격적인 가운데, UN 등의 국제 장에서의 군위안부문제 논의에 힘입어 ILO의 강제노동조약 실무자들의 이 문제에 관한 인지도는 높은 편이었다. 총회에는 작년과 마찬가지로 령고와 입장이 다른 전노련 등 일본의 소수 노조에서 많은 사람들이 참가하여 전시 강제노동 문제제기를 위해 활동했다.<sup>25)</sup> 기준적용위원회에 앞서 열린 노동자회의에서(6월 4일) 한국노총 대표는<sup>26)</sup> 29호 강제노동조약 위반 사항에 대해

24) 정진성, 손희주 및 서울대 국제지역원 학생 두 명 참가.

25) 일본의 노조 관계자들은 시위 준비를 해 왔는데, ILO는 시위를 허용하지 않았고, UN도 회의시간 외의 시간만을 허용했으므로, UN 빌딩 앞에서 아침에 일본의 강제노동 조약 위반에 고발하는 시위를 벌였고, 한국 참가자도 이에 참가했다.

26) 안봉술 국제국장

계속적인 감시가 필요하며 특히 전시에 이루어지는 문제에 대한 면밀한 검토가 필요하다고 발언했다.<sup>27)</sup> 아무튼 전문가위원회 보고서에 수록되지 않은 문제는 총회에서 일단 논의되지 않게 되므로 1998년 총회에 군위안부문제는 상정되지 못했다.

1998년 총회 후 곧바로 정대협과 민주노총<sup>28)</sup>은 보고서를 준비하여 전문가위원회에 보냈으며, 1995년 처음 군위안부문제를 제기했던 OFSET도 다시 문제의 해결을 촉구하는 의견서를 제출했다. 동경지방노동조합평의회와 전일본조선기계노동조합관동지방협의회도 징용문제에 관한 의견서를 제출했다. 징용문제에 관하여 한국의 태평양전쟁희생자유족회(이하 유족회)가 일본의 위 노조들과 협력한 점이 특기할 만하다. 일본정부와 랭고도 국민기금으로 보상을 대신했다는 취지의 의견서를 제출했다. 이 모든 자료를 기초로 하여 전문가위원회는 전 해의 법적 판단을 재확인한 위에 일본정부에 대해 매우 강력한 권고를 내렸다. 1999년 3월에 출판된 전문가위원회의 보고서는 다음과 같은 점이 주목할 만하다. 첫째, 일본정부와 랭고가 보상에 대신한다고 주장한 국민기금이 피해자 다수의 기대에 부응하는 것이 아니라는 점을 명백히 했다. 둘째, 피해자들이 고령이므로 일본정부가 시급히(expeditiously, urgent) 적절한 조치를 취할 것을 요구했다(request). 셋째, 강제노동(징용)문제를 처음으로 다루었는데, 이 문제도 강제노동조약 위반이며 일본정부가 적절한 조치를 취하고 그것을 보고할 것을 요구한 점이다(ILO, 1999a).

전에 없이 강력한 권고를 포함한 전문가위원회의 보고서에 고무된 정대협 및 한국과 일본의 노조들은 6월 총회를 위해 4월과 5월에 사전 준비를 하고 총회에 다수 참가했다. 한국노총, 민주노총 및 정대협과 유족회는 연명하여 주요 국가 노조에 이 문제를 설명하고 협력을 구하는 편지를 띄웠으며, 일본의 노조는 ICFTU, CTU, WCL 및 EI(Education International), IFJ(International Federation of Journalists)를 방문하고 일본의 강제노동조약 위반 문제 해결에 협조해 줄 것을 요청했다(태평양전쟁희생자유족회, 1999). 6월 총회에는 한국노총과 민주노총, 일본 노조에서 많은 사람들이 참가했으며 정대협에서도 피해자 한사람을 포함한 대표<sup>29)</sup>를 파견했다. 필리핀 단체에서도 피해자와 대표 각 한 명이 합류했다.

6월 총회 기준적용위원회에 앞서 열린 노동자회의(6월 3일)에서는 이 문제를 둘러싸고 열띤 토론이 벌어졌다. 그러나 지난해와 마찬가지로 이미 ICFTU에서 주요사안의 리스트는 정해진 후였다. 민주노총의 운영모 국제국장도 현재도 계속되고 있는 전시하 여성폭력을 막기 위해 이 문제는 확실히 단죄되어야 한다

27) 필자 직접 참관 기록.

28) 지난해에 한국노총과 협력하여 의견서를 보냈으므로, ILO에 또다른 단체의 동의를 보이기 위해 민주노총 이름의 의견서를 보내기로 했던 것이다.

29) 김은혜 할머니, 정진성, 서울대 국제지역원 학생 두 명.

고 강조하고 주요안건에 선진국 케이스가 쉽게 누락되는 것은 ILO가 의무를 소홀히 하는 것의 반영이 아니냐고 비판했으며, 한국노총의 안봉술 국제국장도 이 문제를 리스트에 포함시켜야 한다고 주장했다. 이러한 한국 노조의 주장에 대하여 네덜란드, 인도, 독일, 프랑스 노조에서 지지 발언을 했으며, 일본, 스웨덴 노조가 반대했다. 스웨덴 노조의 반대 근거는 일본과 일본의 로비에 영향을 받은 노조들의 논리와 다소 다르다. 즉 이 문제가 가질 수 있는 정치적 오해의 위험을 우려하는 것이다. 논쟁이 많은 이 문제를 ILO가 다룸으로써 가뜩이나 ILO의 감시감독 권위를 축소시키려고 하는 정부와 사용자측에 빌미를 제공하여 차후 ILO기능을 축소시킬 위험이 있으므로, 이견 없이 노동문제로 논의될 수 있는 문제에만 집중하자고 하는 보수적 입장인 것이다. 이것은 정부와 사용자측의 공세에 매우 수세적으로 대응하는 것으로서 옳지 않다는 점을 민주노총은 사석에서 지적했다. ICFTU는 령고의 입장을 무시할 수 없는 상태에서 노동자 내 논의가 확산되는 것을 막고 무난하게 넘어가기를 원하는 입장을 취했는데, 이것은 령고와 다른 입장을 가진 여러 노조들 사이에서 적극적인 중재 노력을 하지 않는 무책임한 태도라고 미국 노조를 비롯한 많은 노동자들에게 비판받았다. 또한 일본의 령고는 한국에서 민주노총-한국노총-정대협-유족회의 공동서한으로 긴장하여 무리할 정도의 로비활동을 벌였으며, 전쟁책임문제로 한일 세미나를 개최할 계획을 밝히기도 했다(윤영모, 1999).

다음날(6월 4일) 기준적용위원회에서는 노동자 대표가 안건 채택에 관해 설명하면서 여기에 포함되지 않은 세 개의 케이스가 노동자회의에서 논의되었다고 밝히고, 그중 하나인 일본의 29호 조약 위반 사항에 대해 언급했다. 그는 노동자 그룹이 전문가위원회에서 이 문제에 대해 내린 판단을 존중하며, 일본정부가 피해자들이 요구하는 효과적인 대책을 마련하기 위해 관련 노조 및 피해자를 대표하는 조직 및 관련 정부를 포함하여 모임을 가지고, 그 활동들에 대해 전문가위원회에 신속하게 통보할 것을 촉구했다. 그리고 전문가위원회와 기준적용위원회는 일본정부의 태도에 따라 후속조치를 취할 것이라고 말했는데, 이 모든 것이 기준적용위원회 보고서에 기록되었다.<sup>30)</sup>

30) "...the Worker members considered that the report of the Committee of Experts rightly emphasized the universal and fundamental principles concerned in the case...The Government should take the initiative of holding meetings with the trade unions concerned, the representative organizations of the victims and the governments of the various countries concerned, in order to find an effective solution responding to the expectation of the majority of the victims. The Worker members urged the government of Japan to rapidly inform the Committee of Experts of the action and initiatives that it would take in this regard. The reaction of the Government would be decisive for the follow-up of this case by the Committee of Experts and this Committee..."(ILO, 1999b).

## (2) 2001년 전문가위원회 보고서

비록 총회에서 다루어지지 않는 않았으나, 전문가위원회의 강력한 권고와 기준 적용위원회에서의 특별한 언급으로, 정대협과 한국과 일본의 노조들은 매우 사기가 진작되었다. 정대협과 민주노총은 곧바로 향후 대책을 논의했고, 일본의 노조들도 한국을 방문하여 정대협, 유족회 및 한국노총과 민주노총과 연대회의를 가졌다.

1999년 여름 전문가위원회에 보낸 보고서는 여러 면에서 새로운 의미를 지니는 것이다. 첫째는 민주노총과 한국노총이 함께 연명하여 전문가위원회에 보고서를 보낸 것이다. 위 두 노총이 협력하여 보고서를 만든 것은 매우 의미 있는 일로서 강조될 만하다. 둘째, 이 보고서는 군위안부문제에 국한하였던 전 해까지의 보고서와 달리, 군위안부문제와 강제노동문제를 함께 다룬 것이다. 따라서 정대협 뿐 아니라 유족회도 보고서 작성에 협력했으므로, 네 단체가 공동으로 하나의 보고서를 만든 것이다(Korean Confederation of Trade Unions & Federation of Korean Trade Unions, 1999).

관례에 따라 2000년 3월 출판된 전문가위원회 보고서에는 이 문제가 다루어지지 않았고, 위 네 단체는 2000년 여름 다시 전문가위원회에 의견서를 제출했다(FKTU & KCTU, 2000). 네덜란드 노조(Netherlands Trade Union Confederation)도 네덜란드의 군위안부 피해자 배상문제에 관해 전문가위원회에 의견서를 제출했으며 전일본조선기계노동조합관동지방협의회와 동경지방노동조합평의회도 징용노동문제에 관해 의견서를 보냈다. 이들 단체들과 반대 입장의 의견서를 일본정부와 령고가 보냈는데, 이들의 요지는 샌프란시스코조약 및 일본과 아시아 각국간의 조약들로 일본에 대한 이들 피해국가 시민들의 청구권은 끝났다는 것과, 일본정부가 피해자들에게 충분한 사죄와 원조를 시행했다는 것이다. 이들은 이 문제가 ILO가 다룰 적절한 문제가 아니며, 더 이상 ILO 전문가위원회에서 이 문제를 언급하지 말기를 희망한다고 말했다.

이에 대해 전문가위원회는 일본정부에게 강력한 권고를 했던 1999년과 다르게 다소 애매한 입장을 표하고 있다. “배상문제가 조약(treaty)에 의해 해결되었다는 일본정부의 주장은 법적으로는 옳다”고 언급하면서, 동시에 UN 인권소위 보고서(UN E/CN.4/Sub.2/RES/1999/16)에서 논의한 “국제법적으로 볼 때, 국가와 개인의 권리와 의무는 조약, 평화협약.... 또는 어떤 다른 조치들에 의해서도 소멸되지 않는다”는 것을 인정하고 있다. 또한 일본정부가 피해자들이 원하지 않는 국민기금 대신에, 피해자 및 그들을 대표하는 단체들과 협의하여 늦기 전에 그들이 기대하는 방식으로 배상할 것을 희망한다, 강제노동에 대해서도 피해자가 고통인 점을 감안하여 일본정부는 시급히 그들의 요구에 부응하기 바란다고 언급하면서, 다른 한편 “다음 회기에 다시 이러한 일들을 하는 것이 불필요해지기를 희망한다”고 말하고 있다(ILO, 2000). 대체로 이전의 보고서와 크게



다르지는 않으나, 전문가위원회에서 이렇게 애매한 입장을 보인 것은 처음이므로, 이것을 어떻게 해석하고 어떻게 이에 대처할 것인지는 향후 심각한 과제가 될 것이다.

#### IV. 맺음말

남북한, 아시아 및 세계의 많은 NGO들의 연대에 의한 국제여론의 형성과, UN, ILO를 비롯한 국제기구의 수 차례의 강력한 권고에도 불구하고, 이 문제의 해결은 요원하기만 하다. 그것은 기본적으로 아무런 법적 구속력을 갖지 못하는 국제기구의 한계 때문이다. 아직도 강대국 패권주의가 지양되지 못하고 있는 세계사회의 구조도 문제이다. 광범위한 NGO의 참가가 제한되고 노조만이 발언권을 갖는 ILO에 눈을 돌리면, 그러한 한계는 더욱 선명하게 드러난다. 일본정부의 막강한 로비는 ILO의 사무국에서까지 체감되며, 정부와 손잡은 일본의 체제내화된 노조, 령고는 ICFTU에 움직일 수 없는 영향력을 행사하고 있다. 결과적으로 ILO는 일본의 군위안부 범죄가 강제노동조약의 위반임을 수 차례 선언하고도 아무런 변화가 없는 일본 정부에 대해 속수무책이다. 뿐만 아니라 총회 주요 안건으로 올리지 못한 채, 마침내는 일본 정부의 압력에 굴복하는 것이 아닌 가하는 의구심을 불러일으키고 있다.

UN에서 이러한 구속력의 한계를 극복하고 국제형사재판소(ICC)와 유고법정(Former Yugoslavia Tribunal), 르완다법정(Rewanda Tribunal) 등 실질적 재판력을 가진 기구를 설립한 것과 같은 탈출구를 ILO는 어떤 형태로든 찾아내야 할 것으로 생각된다. 강대국과 다국적기업의 힘이 점점 더 커지고 있는 세계화의 물결 속에서 정부나 경영 측에서 그러한 시도를 모색할 것을 기대하기는 힘들어 보인다. 노조의 설자리를 좁히려는 경영 측을 대적하는 일만으로도 숨가쁜 노조가 NGO의 참여를 제한한 ILO에서 어떻게 그러한 작업을 이루어갈 것인가는 또한 막막하다.

이 모든 제약에도 불구하고, ILO는 군위안부문제를 국제사회에 제기하여 묻혀진 피해자의 목소리를 불러낸 중요한 통로가 되었다. ILO는 노동과 관련된 인권을 위해 성취한 세계 사회의 노력의 산물이면서, 또한 앞으로 발전시켜나가야 할 세계사회의 능력의 시험장이기도 하다.

## 참 고 문 헌

- 박명옥. 1998. 「한국정신대문제대책협의회 공동대표 리효재, 윤정옥 선생 앞」  
 종군위안부 및 태평양전쟁 피해자보상대책위원회 부위원장 박명옥. 1998.  
 8. 20.
- 윤영모. 1999. 「민주노총, ILO 총회 참가보고서」.
- 태평양전쟁희생자유족회. 1999. 「업무연락사항」. 1999. 5. 1.
- 한국노총. 1995(a). 「ILO 사무총장 서한: 1995년 8월 11일」.
- \_\_\_\_\_. 1995(b). 「ILO 소위원회 한국노총의 위안부 진정 논의: 1995. 11. 11」.
- \_\_\_\_\_. 1996. 「제83차 ILO 총회 보고서」.
- 한국정신대문제대책협의회. 1997. 「정신대 자료집 VI, 일본군위안부문제와 관련  
 한 북한의 입장과 활동」.
- Federation of Korean Trade Unions. 1995. "Letter to Director-General, ILO:  
 20 March 1995."
- Son, Hijoo. 1997. "Report at the 1997 ILO." June.
- 박원순. 1995. 「종군위안부문제와 강제노동조약」. 한국노총세미나. 1995.2.9.
- \_\_\_\_\_. 1997. 「일본군위안부문제 해결의 전망」. 『일본군위안부문제의 진  
 상』. 한국정신대문제대책협의회 진상조사연구위원회 편. 역사비평사.
- 박홍규. 1991. 『한국과 ILO』. 형성사.
- 신혜수. 1997. 「일본군위안부문제의 해결을 위한 국제활동의 성과와 과제」.  
 『일본군위안부문제의 진상』. 한국정신대문제대책협의회 진상조사연구위  
 원회 편. 역사비평사.
- 정진성. 1995. 「청산되지 못한 식민지 시기의 부채, 정신대: 일본정부와 여론  
 의 대응을 중심으로」. 『일본평론』 10. 사회과학연구소.
- 정진성. 1998. 「일본의 평화운동: 군위안부문제 해결을 위한 운동을 중심으  
 로」. 『국제지역연구』 7(1). 봄. 서울대학교 국제지역원. pp. 63-88.
- 조시현. 1998(a). 「맥두갈보고서: 무력충돌 중의 체계적 강간, 성노예와 노예제와  
 다름없는 관행(1)」. 『민주사회를 위한 변론』. 10월호. 통권 24호. 민변.
- \_\_\_\_\_. 1998(b). 「맥두갈보고서(2): 제2차 세계대전동안 설치된 위안소에 대한  
 일본정부의 법적 책임 분석」. 『민주사회를 위한 변론』 11/12월호. 통권 25  
 호. 민변.
- 戸塚悦朗. 1995. 「漫筆-日本社會による民族差別と國際社會」. 『労働判例』.  
 1995年 9月10日號.
- \_\_\_\_\_. 1997(a). 「日本が知らない戦争責任」. 『法學セミナー』. 1997年 5月  
 號 (No.509)
- \_\_\_\_\_. 1997(b). 「日本が知らない戦争責任」. 『法學セミナー』. 1997年 8月

號 (No.512)

\_\_\_\_\_. 1999. 『日本が知らない戦争責任: 國聯の人權活動と日本軍慰安婦問題』. 東京:現代人文社.

The Executive Committee International Public Hearing. 1993. "War Victimization and Japan." Tokyo: Toho Shuppan Inc.

International Labor Organization. 1995. "Handbook of Procedures Relating to International Labor Conventions and Recommendations."

\_\_\_\_\_. 1996(a). "Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations."

\_\_\_\_\_. 1996(b). "Report of the Committee on the Application of Standards."

\_\_\_\_\_. 1997(a). "Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations."

\_\_\_\_\_. 1997(b). "Report of the Committee on the Application of Standards."

\_\_\_\_\_. 1999(a). "Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations."

\_\_\_\_\_. 1999(b). "Report of the Committee on the Application of Standards."

\_\_\_\_\_. 2000. "Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations."

Minbyun & Jungdaehyup. 1993. "Human Rights and Japanese War Responsibility: Counter Report to the Human Rights Committee on the Japanese Government's Third Periodic Report Submitted under Article 40 of the International Covenant on Civil and Political Rights."

Korean Confederation of Trade Unions. 1998. "Observation submitted to The ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations."

\_\_\_\_\_ & Federation of Korean Trade Unions. 1999. "Observation submitted to The ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations."

Federation of Korean Trade Unions & Korean Confederation of Trade Unions. 2000. "Observation submitted to The ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations."

## The Structure of Problem Raising at the ILO

**Chin-Sung Chung**

*Associate Professor of Sociology  
College of Social Science, Seoul National University*

World society has developed diverse institutions for protecting human rights in the modern era. The International Labor Organization (ILO) is one of these international organizations, and deals with issues of human rights related to labor. Established in 1919 and now an expert body of the UN, the ILO supervises labor conditions of the countries that have ratified its conventions and recommendations. One of the most important conventions is the convention on forced labor, ILO Convention 29. The issue of military sexual slavery by Japan was first addressed by the ILO in 1995 as clear violation of Convention 29. Using the primary materials of the NGOs and the labor unions, and the result of the participatory observations at the ILO meetings, this paper aims to clarify the nature of the ILO and the structure of problem raising and discussions at the ILO, by investigating the processes that the military sexual slavery issue has been raised and discussed. I will explore the following processes: how the Korean and Japanese NGOs transmitted the issue to the labor unions of Korea and Japan, how the labor unions presented the issue to the Expert Committee, the Expert Committee's judgment of the issue as a violation of the Convention 29, and the labor unions' efforts to have this issue selected as a critical cases to be addressed at the general conference, etc.