

## ILO 기본협약의 비준과 집단적 노사관계법 개정안 분석

문 무 기\*

### 〈국문초록〉

문재인정부는 그 시작을 위한 국민과의 약속 가운데 하나로 국제노동기구(ILO) 기본협약(Fundamental Conventions)의 비준을 제시한 바 있다. 그러나 대통령 임기의 절반 이상을 돌아가는 현재 시점까지 그 약속을 지키지 못하고 있다. 우리 국민의 과반수가 현재 상황을 달갑게 받아들이든 그렇지 않든, 근로대중에게 천부 인권으로서의 노동기본권을 실질적으로 보장하는 것은 국제노동기준(Global Labor Standards)이 요구하는 사회적 정의를 실현하는 과정으로 보아야 할 것이다.

최근 정부(고용노동부)가 제시하고 있는 집단적 노사관계법 개정(안)은 당초 노동계는 물론 노동법제 전문가들의 기대 수준에 비해서 여러 가지 측면에서 부족한 것으로 평가될 수 있는 한계를 지니고 있다고 하겠다. 그러나 ILO 기본협약을 비준함으로써 단결권, 단체교섭권 및 단체행동권을 실질적으로 보장하는 노동관계입법의 기본방향은 집단적 노사자치를 실현할 수 있도록 법·제도 특히, 정부의 과도한 통제 내지 개입을 최소화하고 예방하는 접근법이 바람직하다. 우리가 경험했던 과거 노동관계법제의 입법적 연혁이 이러한 지표를 명확히 제시하고 있기 때문이다.

주제어 : ILO 기본협약, 집단적 노사관계법 개정안, 노동기본권, 사회적 정의, 집단적 노사자치

• 투고일 : 2019.12.31. / 심사일 : 2020.01.21. / 게재확정일 : 2020.01.22.

### I. 들어가며

집단적 노사관계법제는 노동법의 이념을 실현하는 “방법”에 있어서 매우 독특한 측면이 있다. 근로자들의 자주적인 단결체(노동조합)를 기반으로 하고 사용자와의 단체교섭을 통하여 단체협약이라고 부르는 자주적인 공정 룰(Fair Rule)을 형성하고, 이러한 규범에 따라 자본주의 산업사회의 노사 사이에 본질적으로 형성될 수밖에 없었던 “불균형(기울어진 운동장)”을 바로 세움으로써

\* 경북대학교 법학전문대학원 교수, 법학박사

(즉, 노사 간의 실질적 평등을 실현함으로써) 근로자들의 경제적·사회적 지위를 향상시킨다.<sup>1)</sup> 실제로 현행 노조법은 헌법 제33조가 확인하고 있는 천부인권(天賦人權)으로서의 노동3권(단결권, 단체교섭권 및 단체행동권)을 구체적으로 실현하기 위하여 이러한 노사의 집단적 자치(Collective Laissez-faire)를 보장할 뿐만 아니라, 그 구체적 결과물인 단체협약 위반에 대해서는 국가형벌권까지 발동하면서 노사의 성실한 이행·준수를 강제하고 있다(노조법 제92조 제2호). 더 나아가 집단적 노사관계법제는 근로자들의 근로조건(노사간 근로계약을 통하여 형성된 권리·의무 관계)을 국가의 입법·행정적 조치를 통하여 직접적으로 규율(개입·수정)하는 개별적 근로관계법제를 발전시키는 “배경”으로서의 역할도 수행한다. 즉, 개별적 근로관계법제에서 명시되고 있는 최저수준의 근로조건은 노동운동의 피담 어린 성과 다시 말해서, 집단적 노사관계의 지평을 바탕으로 하여 조금씩 향상되어 왔다. 결국 노동관계법·제도 발전의 근본적 동력을 이루는 것이 바로 집단적 노사자치 즉, 노사 사이의 자율적인 대화과정(Communication Channel)이라고 할 수 있다.

그런데 문제는 노사의 자율적인 대화가 항상 성공적으로 마무리되지는 못한다는 점이다.<sup>2)</sup> 이러한 한계를 극복하기 위해 국제사회가 활용하고 있는 문제해결 방식 가운데 가장 대표적인 사례가 노사정 3자주의(Tripartism) 구성방식 및 이른바 사회적 대화(Social Dialogue)를 통해 조직·운영되고 있는 국제노동기구(International Labor Organization, 이하 “ILO”라 함)가 제시하는 국제노동기준(Global Labor Standards)이라고 할 수 있다. 2019년 9월 한국을 다시 방문한 프랑스의 저명한 노동법학자 Alain Supiot 교수는 기초발제를 통해, ‘21세기 국제 노동법의 미래는 사회적 정의를 법적으로 승인한 ILO 헌장이 규정하고 있는 3가지 원칙(연대의 원칙, 경제적 민주주의의 원칙, 사회생태적 책임의 원칙)을 통해 새로운 해답을 얻을 수 있다’고 제안하였다.<sup>3)</sup> 특히 Supiot 교

1) 이를 근대 시민사회를 형성함에 있어서 중요한 기둥 역할을 해 온 종래 시민법(Civil Law)의 입장에서 보면, 국민의 대표기구인 국회가 아닌 노사 당사자라는 이익주체들이 직접 자주적인 협상(Negotiation)을 통하여 법규범을 형성하는 방식을 택하는 매우 “이질적인 특색”을 지니고 있다고 하겠다.

2) 노사 양 당사자의 주장이 불일치하는 상태가 결국 교섭결렬이라는 파국(노동분쟁)으로 치닫게 되면, 파업 또는 직장폐쇄 등의 정의행위라는 물리적 수단이 총동원되어 상대방에게 압력을 가하는 극한상황이 전개될 수도 있다. 근로자들의 파업 등 단체행동권 행사는 헌법에 의해 보장되는 노동기본권의 하나이고, 사용자들의 직장폐쇄라는 대항수단은 무기대등(武器對等)의 원칙에 기초하여 우리 실정법이 허용하고 있다. 그렇지만 자신들의 주장·이익을 관철·실현하기 위해 상대방의 정상적인 업무·활동을 저해할 뿐만 아니라, 국민 일반의 일상생활 내지 경제활동에까지 지장을 초래할 수 있는 “필요악”이라는 본질을 부정하기는 쉽지 않다.

수는 토론시간을 통해 ‘사회정의는 다양한 모습을 지니고 있으며, 표면적으로 드러나지 않는 사회정의의 이면성(裏面性)에 주목할 필요가 있다. 부정의(不正義)한 무엇을 덜 부정의한 그 무엇으로 변화시키는 것도 사회정의에 해당한다’고 우리에게 조언하였다.

이하에서는 이상의 문제의식을 전제로 하여, 문재인 대통령과 현 정부가 국민과 약속한 ILO 기본협약(Fundamental Conventions)의 비준을 위한 올바른 방향이 어떻게 설정되어야 하는지를 먼저 모색한다.<sup>4)</sup> 이어서 최근 고용노동부가 제시한 바 있는 집단적 노사관계를 규율하는 3가지 법률 개정(안)의 내용 및 문제점을 분석하고 바람직한 개정 방안을 제시하고자 한다.

## II. ILO 기본협약의 내용 및 비준 방향

### 1. ILO 기본협약의 내용<sup>5)</sup>

우리나라가 1991년 12월 9일에 가입한 ILO는 17세기부터 20세기까지 각국의 산업화 과정에서 발생한 노동문제에 직면하여 자본주의 모순을 합리적으로 해결하기 위한 인식과 노력, 근로조건과 연계하여 국제경쟁력의 공평성 확보를 위한 국제노동기준 제정의 필요성이 대두됨에 따라, 사회정의에 기초한 세계평화의 실현, 근로조건을 개선하기 위한 국내적, 국제적 노력, 결사의 자유 확보를 통한 국제노동운동의 활성화를 목적으로 1919년에 제네바에 설립되어, 100여년을 활동해 온 가장 오래되고 규모가 큰 국제기구이다. ILO의 회원국이 되면

3) 알랭 슈피오(Alain Supiot), “사회정의의 현대적 의미 및 ILO의 미래”, 「사회정의를 향한 국제사회의 꿈: ILO 백년의 도전과 동아시아의 경험」, 2019 ILO 백주년 기념 KLI 국제학술대회 자료집, 2019. 5. 30., 3~40면 참조.

4) 정부는 2019년 5월 22일 ‘ILO 핵심협약 비준과 관련하여, 결사의 자유 제87호와 제98호, 강제노동 제29호 등 3개 협약에 대한 비준과 협약 비준에 요구되는 법 개정 및 제도개선도 함께 추진한다’는 입장을 발표하였다. 다만, 강제노동금지에 관한 제105호 협약에 대해서는 우리나라의 형벌체계와 분단국가 상황 등을 고려할 때 추가적인 검토가 필요하다는 판단으로 이번 비준 추진에서 제외하였다. 종래 국회를 통해 제기되어 온 의원입법안과 정부입법안과의 자세한 비교는 김근주, “집단적 노사관계법 개정안의 쟁점 - 정부입법안 검토를 중심으로”, 「ILO 핵심협약 비준과 국내 노동법의 정비」, (사)한국ILO협회·이용득 의원실·한국비교노동법학회 공동 국제노동정책토론회(II) 자료집, 2019. 11. 18., 25~51면 참조.

5) 이하의 내용은 이철수·문무기·정형진·박은정, 「개성공단 노동여건 개선방안」, 통일부 정책연구용역보고서, 2008. 12., 4~30면을 참고하여 그 일부를 재구성한 것이다.

ILO협약의 비준 및 비준한 협약의 이행의무와 함께 이행에 대한 보고의무도 부과되며, 회계 연도별로 분담금 납부의무도 있다.

ILO가 제시하는 국제노동기준은 협약(Convention)과 권고(Recommendation)의 형태로 구성되는데,<sup>6)</sup> 1998년 6월의 제86차 총회에서 ILO 기본협약의 비준 및 준수를 촉구하기 위한 『근로자 기본권 선언』을 채택한 이후, 근로자의 가장 기본적인 권리를 다루는 4개 분야에서의 8개 협약을 ‘모든 회원국이 반드시 비준하고 이행해야 하는 협약(이른바 기본협약(Fundamental Conventions))’으로 제시하고 있으며, 노동관련 정책의 본질적으로 중요한 문제를 다루는 4개 협약을 ‘우선협약(Priority Convention)’<sup>7)</sup>으로 구분하여 회원국의 협약 비준·확산을 중대과제로 추진·독려하고 있다. 기본협약에 관한 기초적인 주요 내용은 아래 표와 같다.

기본협약(Fundamental Conventions)의 주요 내용

관련 원칙	협약번호	협약의 명칭(채택연도)
결사의 자유	제87호	결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약 (1948년)
	제98호	단결권 및 단체교섭권 원칙의 적용에 관한 협약(1949년)
강제노동금지	제29호	강제근로에 관한 협약(1930년)
	제105호	강제근로의 폐지에 관한 협약(1957년)
아동노동금지	제138호	취업의 최저연령에 관한 협약(1973년)
	제182호	가혹한 형태의 아동노동철폐에 관한 협약(1999년)
차별금지	제100호	동일가치 근로에 대한 남녀근로자의 동등보수에 관한 협약(1951년)
	제111호	고용 및 직업에 있어서 차별대우에 관한 협약(1958년)

우리나라는 위의 기본협약 가운데 결사의 자유 및 강제노동금지에 관한 4개 협약을 현재까지 비준하지 못하고 있다.<sup>8)</sup> 따라서 아래에서는 관련 기본협약들

6) 2019년 12월 말 현재까지 ILO는 190개의 협약과 206개의 권고를 채택하였다.

7) 여기에는 근로감독과 관련된 제81호 ‘공업 및 상업부문에서 근로감독에 관한 협약(1947년)’과 제29호 ‘농업부문 근로감독에 관한 협약(1969년)’ 및 고용정책과 관련된 제122호 ‘고용정책에 관한 협약(1964년)’ 그리고 3자협약과 관련된 제144호 ‘국제노동기준의 이행을 촉진하기 위한 3자 협의에 관한 협약(1976년)’이 해당된다.

8) 2019년 5월 현재 ILO의 187개 회원국 가운데 제87호 협약의 비준국은 155개국이며, 제98호 협약을 비준한 국가는 166개이다. 결사의 자유와 강제노동금지에 관한 기본협약 4개를 모두 비준하지 않은 국가는 우리나라 외에 중국, 브루나이, 마셜제도, 팔라우, 통가 및 투발루 등 7개국에 불과하다(조용만, “결사의 자유 협약 관련 노조법 쟁점 개선방안”, 『ILO 핵심협약 비준의 쟁점』, 한국노동법학회·서울대노동법연구회·한국노동연구원 공동학술대회 자료집, 2019. 5. 18., 29면).

의 역사적 배경과 핵심적 내용에 대해 간략하게 살펴본다.

# 1) 결사의 자유 및 단체교섭권 보장<sup>9)</sup>의 역사적 배경과 주요 내용

## (1) 역사적 배경

결사의 자유라 함은 근로자와 사용자가 어떠한 간섭 없이 결사체를 조직하고 이에 가입할 수 있는 자유를 향유함을 의미하며,<sup>10)</sup> 단체교섭권이라 함은 근로자단체가 노동기준에 대하여 사용자 또는 사용자단체와 협상하는 권리를 보장함을 의미한다.<sup>11)</sup> 이러한 권리들은 ILO의 성립 초기부터 노동기본권의 핵심으로 받아들여졌다. 이에 따라 제1차 세계대전 이후 ILO 설립의 기초가 된 베르사유조약 제13편, ILO 헌장 전문에서 ILO의 목적 가운데 “결사의 자유 원칙의 승인”을 규정하고, 제427조에서는 일반원칙의 하나로서 “근로자 및 사용자의 적법한 결사를 위한 권리”를 규정하였다.

그 후 1944년의 ILO 제26차 총회에서 채택된 필라델피아선언(ILO의 목표와 목적에 관한 선언(Declaration concerning the Aims and Purpose of the International Labor Organization) 제1부에서 “표현과 결사의 자유는 지속적인 진보에 불가결하다”는 원칙을 제시하게 된다. 또한 제3부에서는 “단체교섭권의 실효적인 승인, 생산능력의 지속적인 개선에 관한 경영과 노동의 협력 및 사회적·경제적 조치의 준비와 적용에 관한 노·사의 협력”을 언급하였다. 이러한 정신은 ILO 헌장 제1조에도 “결사의 자유 원칙의 승인”은 ILO헌장의 전문과 마찬가지로 열악한 근로조건의 개선을 위해 필요한 급선무로 규정하였다. 또한 1948년 UN총회에서는 “세계인권선언”을 채택하고, 그 제23조 제4항에서는 “사

9) ILO의 결사의 자유 및 단체조직권 보호협약 제87호(1950년 7월 4일부터 발효), ILO의 단결권 및 단체협약권 제98호(1951년 7월 18일 발효)뿐만 아니라 1948년 국제인권선언(제23조), 1966년 경제·사회·문화적 권리에 관한 규약(제8조), 유럽사회헌장(제5조) 및 근로자들의 기초사회권에 관한 공동헌장(제11조 내지 제14조) 등이 이에 해당된다고 하겠다. 단결권에 관한 최초의 ILO협약은 1921년의 농업근로자의 결사 및 조합의 권리에 관한 협약(제21호)이며, 제2차 세계대전 이후에는 1947년의 비본토지역에서의 결사의 권리 및 노동쟁의의 해결에 관한 협약(제84호)에서도 단결권을 보장하였다.

10) ILO 제87호 협약 제2조는 ‘근로자와 사용자는 어떠한 차별도 없이 조직을 결성하고 조직에 관련된 규율을 규정하며, 사전간섭 없이 조직을 선택하여 참여할 수 있는 권리를 가진다.’고 규정하고 있다.

11) ILO 제98호 협약 제4조는 ‘단체협약에 의한 고용조건과 규정을 목적으로, 사용자 또는 사용자단체와 근로자단체간의 자주적인 단체교섭을 위한 제도적 절차가 충분히 발달하고 이를 장려, 증진시키기 위하여, 필요한 경우에는 국내사정에 적합한 조치가 취해져야 한다.’고 규정하고 있다.

람은 누구나 자신의 이익을 보호하기 위하여 노동조합을 조직하고 또 이에 가입할 권리를 가진다.”라고 하여 단결권을 보장하였다. 한편 1966년의 “경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제조약”과 “시민권 및 정치적 권리에 관한 국제조약 및 동 의정서”에서도 UN은 단결권·단체교섭권이 인권의 한 부분을 이루며 노동조합권의 자유로운 행사를 위해 필수적인 시민권임을 재확인하였다.<sup>12)</sup>

결국 단결권 보장에 관한 사항들은 ILO 회원국은 물론 비회원국이라 하더라도 UN 회원국이라면 상당한 준수 의무가 있다고 할 수 있다. 특히 ILO 회원국은 관련 협약의 비준 여부를 떠나 단결권에 관한 기본원칙만큼은 지켜야 하며, 단결권보장에 관한 사항들은 회원국의 비준 유무에 관계없이 「결사의 자유 위원회」가 감시할 수 있다고 해석된다.<sup>13)</sup>

(2) 제87호 결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약(Convention Concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organize, 1948)

제87호 협약은 ILO 사무국 이사회가 1948년 6월 17일 샌프란시스코에서 소집한 제31차 회의에서 회기 의사일정의 7번째 의제인 결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 제안이 국제협약의 형식을 취하여야 함을 결의하고, ILO 헌장 전문에서 “결사의 자유 원칙의 승인”은 근로조건을 향상시키고 평화를 확립하는 수단이라고 선언하고 있음과, 필라델피아선언에서 “결사의 자유 및 표현의 자유는 부단한 진보에 필수적”이라고 재확인하고 있는 점 및 ILO 총회가 제30차 회의에서 국제적 규제의 기초를 이루는 원칙들을 만장일치로 채택하였음에 기초하고 있다. 이에 국제연합 총회가 제2차 회의에서 이 원칙들을 시인하여 1 또는 2 이상의 국제협약을 채택할 수 있도록 모든 노력을 계속할 것을 ILO에 요청하였음을 고려하여, 결사의 자유 및 단결권 보호 협약이라고 부르는 제87호 협약을 1948년 7월 9일 채택하였다.

제87호 협약은 “근로자와 사용자는 각자의 이익을 보호·증진하기 위한 목적으로 어떠한 차별도 없이 스스로 선택하여 단결체를 설립하고 가입할 수 있는 권한을 가진다.”<sup>14)</sup>라고 선언하고, 이에 기초하여 근로자단체 및 사용자단체는 규약과 규칙을 제정하고 자유로이 대표자를 선출하며 관리 및 활동에 대해

12) 국제노동연구소, 「ILO와 단결권」, 돌베게, 1991, 38~39면 참조.

13) 오문완, “ILO 단결권협약과 복수노조문제”, 「노동법연구(제2권)」, 서울대노동법연구회, 1992, 21면 참조.

14) 제87호 협약 제2조.

서 결정하고 그 계획을 수립할 권리를 가짐<sup>15)</sup>을 규정하고 있다. 또한 공공기관은 이러한 권리를 제한하거나 합법적인 행사를 방해하고자 하는 어떠한 간섭도 중단하여야 한다<sup>16)</sup>고 규정하였다. 또한 근로자 및 사용자는 “권한있는 기관(competent authorities)”에 의하여 해산되거나 활동이 정지되어서는 아니 되며,<sup>17)</sup> 근로자단체 및 사용자단체는 이들 단체와 동일한 권리 및 보장을 받는 연합단체와 총연합단체를 설립하고 이에 가입할 권리를 가지고, 동 협약에 의하여 이들 단체들은 국제적인 근로자단체 및 사용자단체에 가입할 권리를 갖는다<sup>18)</sup>고 규정하였다.

다만, “이 협약에서 규정한 권리를 행사하는데 있어서 근로자 및 사용자 그리고 그 단체는 다른 국내법령을 존중하여야 한다. 그러나 국내법령과 그 법령의 적용으로 인하여 협약에 규정한 보장내용이 침해되어서는 아니 된다.”고 규정하여,<sup>19)</sup> 위 협약이 비준된다 하더라도 각 국가의 국내적 상황도 함께 고려하여 적용할 수 있는 길을 열어두고 있다. 그러나 국내 법령이 협약에서 규정하고 있는 보장사항을 저해하거나 저해할 목적으로 적용될 수는 없는 것으로<sup>20)</sup> 이해된다.

### (3) 제98호 단결권 및 단체교섭권 원칙의 적용에 관한 협약(Convention Concerning the Application of the Principles of the Right to Organize and to Bargain Collectively, 1949)

제98호 협약은 ILO 사무국 이사회가 1949년 6월 8일 제네바에서 소집한 제32차 회기에서 회기 의사일정의 7번째 의제인 단결권 및 단체교섭권 원칙의 적용에 관한 제안을 채택하기로 결정하고, 이 제안이 국제협약의 형식을 취할 것으로 결의됨으로써 1949년 7월 1일에 채택한 협약이다.

위 협약은 단결권을 행사하고 있는 근로자에 대한 보호, 근로자단체와 사용자단체 사이의 상호 불간섭 및 자발적인 단체교섭 추진을 목적으로 하고, 근로자들이 노동조합원이라는 이유로 인한 고용거부, 노동조합원 또는 노조활동 참여로 인한 차별 또는 편견으로부터 보호받을 것<sup>21)</sup>과 근로자단체와 사용자단체

15) 동 협약 제3조 제1항.

16) 동 협약 제3조 제2항.

17) 동 협약 제4조.

18) 동 협약 제5조.

19) 동 협약 제8조 제1항.

20) 동 협약 제8조 제2항.

21) 제98호 협약 제1조 제1항.

는 서로 간섭행위에 대하여 보호를 받을 것<sup>22)</sup> 및 사용자나 사용자단체가 근로자단체를 지배·재정지원·통제하려는 행위에 대하여서도 보호가 이루어져야 함을 규정<sup>23)</sup>하고 있다. 또한 필요한 경우에 협약에 명시된 단결권을 보장하기 위하여 각 국가의 상황에 맞는 기관을 설립하여야 하며,<sup>24)</sup> 필요한 경우에는 각국의 상황에 맞는 조치들을 취하여 고용조건과 상황을 규제하기 위한 자발적인 단체교섭의 개발 및 이용을 격려·촉진해야 할 의무<sup>25)</sup>를 부과하고 있다.

다만, 주의할 부분은 동 협약이 명시적으로 “국가행정에 종사하는 공무원의 신분에 대하여는 다루지 아니하며, 또한 그 권리 및 지위에 불리하게 해석되어서도 아니 된다.”라고 규정<sup>26)</sup>하여, 국가공무원의 경우에는 동 협약의 효력이 제외되거나 불리하게 해석하지 않도록 명시하고 있다는 점이다.

## 2) 강제노동 금지<sup>27)</sup>의 역사적 배경과 주요 내용

### (1) 역사적 배경

노예제도를 규율대상으로 삼았던 최초의 국제적인 노력은 19세기 초 비엔나 회의로 거슬러 올라가지만, 강제노동에 대한 문제는 제1차 세계대전 후에 언급되기 시작했다. 강제노동 금지에 대한 국제적인 규정은 국제연맹에 의해 1926년 노예협정을 채택하기에 이른 것으로 파악되고 있다.<sup>28)</sup> 근로자가 기본적인 인간의 존엄성을 획득하거나 임금 수준을 올리거나 또는 근로조건을 향상시키기 위한 어떠한 힘도 박탈되는 고용관계인 예속된 노동관계에 관하여 부정하지 않는 사람은 거의 없을 것이다. 특히 국제적인 규칙은 처벌의 위협 하에서 근로를 강요받거나 자발적으로 제공하지 않는 근로행위를 금지한다.<sup>29)</sup> 다만,

22) 동 협약 제2조 제1항.

23) 동 협약 제2조 제2항.

24) 동 협약 제3조.

25) 동 협약 제4조.

26) 동 협약 제6조.

27) ILO의 제29호 강제노동 협약(1930)과 제105호 강제노동 폐지 협약(1957) 외에도 세계인권선언(제4조, 제23조), 경제·사회·문화적 권리에 관한 규약(제6조), 시민적·정치적 권리에 관한 규약(제8조), 유럽인권협약(제4조), 유럽사회헌장(제1조) 및 근로자들의 기초사회권에 관한 공동헌장(제10조) 등이 이에 해당된다고 하겠다.

28) Nicolas Valticos and G. von Potobsky, International labour law, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1995, p. 109.

29) 다만, ILO 제29호 협약은 강제노동의 점진적인 폐지를 규정하였고, 협약의 많은 조항에서 근로기준과 보증(약속)에 관하여 자세히 설명한다는 전제 하에 공공목적을 위한 강제노동의 사용은 예외적 조치로 그 폐지를 유보하고 있다. 강제노동은 처벌의 위협 하에서 요구



특정한 반사회적 또는 폭력적 범죄를 저지른 데에 대한 처벌로써 부과된 교도소 내 특정한 형태의 노동은 제외된다. 다른 예외로는 전쟁, 국가적 재난, 국가적 근로의무 등과 같은 긴급상황에서의 노동을 들 수 있다.

일반적으로 강제노동은 OECD 영역 내에서는 그다지 중요하게 주목되는 것으로 볼 수 없다. 그러나 OECD 밖의 몇몇 국가 예를 들어 중국, 방글라데시 및 브라질 등에서는 강제노동이 심각한 문제로 나타나고 있는 것으로 보고되고 있다.

## (2) 제29호 강제노동에 관한 협약(Convention Concerning Forced Labour, 1930)

제29호 협약은 ILO 사무국 이사회가 1930년 6월 10일 제네바에서 소집한 제14차 회의에서 회기 의사일정의 1번째 의제인 강제노동에 관한 제안을 채택하기로 결정하고, 이 제안에 따라 국제협약의 형식을 취할 것을 결의하여 1930년 6월 28일 채택되었다. 위 협약은 강제노동의 폐지를 목적<sup>30)</sup>으로 강제노동에 대한 정의를 내리는 한편<sup>31)</sup> 의무군복무, 공민으로서의 특정의무, 교도소내의 강제근로, 비상시의 강제근로, 소규모 공동체 노무 등은 위 협약에서 말하는 강제노동에 포함되지 않는다<sup>32)</sup>고 규정하고 있다. 또한 본국의 기관 또는 관련 지역의 최고중앙기관에 해당하는 ‘권한있는 기관(competent authorities)’은 사인(私人), 회사 또는 단체의 이익을 위하여 강제노동을 강요하거나 그 강요를 허가할 수 없고, 사인(私人), 회사 또는 단체의 이익을 위한 강제근로가 존재하는 경우에 당해 회원국은 이 협약이 회원국에 대하여 효력을 발생하는 날로부터 그러한 강제노동을 완전히 폐지할 의무를 부과하고 있다.

## (3) 제105호 강제노동의 폐지에 대한 협약(Convention Concerning the Abolition of Forced Labour, 1957)

제105호 협약은 ILO 사무국 이사회가 1957년 6월 5일 제네바에서 소집한 제40차 회의에서 회기 의사일정의 4번째 의제인 강제근로 문제를 심의하고, 1930년 강제노동 협약의 규정에 유의하여 1926년 노예협약이 ‘강제노동이 노예제도와 유사한 형태로 발전하는 것을 방지하기 위하여 필요한 모든 조치를 취

---

되고 비자발적으로 제공하는 모든 노역과 서비스에 적용된다.

30) 제29호 협약 제1조.

31) 동 협약 제2조 제1항.

32) 동 협약 제2조 제2항.

하여야 한다'고 규정하고 있는 점과 1956년 노예제도, 노예거래 및 노예제도와 유사한 제도 및 관행의 폐지에 관한 보충협약이 부채노예제 및 농노제의 완전한 폐지를 규정하고 있다는 점, 1949년 임금보호협약이 '임금은 정기적으로 지급되어야 하며 근로자가 고용을 종료시킬 수 있는 실질적 가능성을 박탈하는 형태의 지급수단을 금지한다'고 규정하고 있음을 고려하여, 국제연합 헌장에 규정되어 있고 세계인권선언에 선언되어 있는 인권의 침해가 되는 모든 형태의 강제노동의 폐지에 관한 제안을 국제협약의 형식을 취할 것을 결의하여, 1957년 6월 25일 채택되었다.

위 협약은 제약국들에게 (가) 정치적 견해 또는 기존의 정치·사회·경제 제도에 사상적으로 반대하는 견해를 가지거나 이를 표현하는 것에 대한 제재 및 정치적 억압 또는 교육의 수단, (나) 경제발전을 목적으로 노동력을 동원하거나 이용하는 경우, (다) 노동 규율(제)의 수단, (라) 파업참가에 대한 제재, (마) 인종적·사회적·민족적 또는 종교적 차별대우의 수단 등의 5가지 형태의 강제노동을 금지하는 조치를 취해야 할 의무가 있음을 규정<sup>33)</sup>하고 있다.

## 2. 쟁점 기본협약 비준의 방향<sup>34)</sup>

### 1) ILO 회원국으로서의 기본협약 비준 의무

널리 알려진 바와 같이, 우리나라가 현재까지도 비준하지 못하고 있는 4가지 ILO 기본협약의 비준은 현 대통령의 대선 공약사항이었다.<sup>35)</sup> 이른바 “촛불혁명”을 통해 정치권력을 장악하고 대통령의 직무를 수행하고 있는 현재 여당과 대통령의 입장에서 국민에게 제시할 수 있는 당연한 약속이었다고 생각된다.

우리나라가 ILO에 가입한 1991년 12월 9일 당시 우리 정부는 국회의 동의를 얻은 뒤 ILO 사무총장에게 “ILO 헌장 수락서”를 제출하면서 152번째 회원국이 됐다. 따라서 ILO 헌장 제19조에 따라 모든 회원국은 총회에서 의결·채

33) 제105호 협약 제1조는 '이러한 5가지의 목적으로 강제노동이 행해지는 경우에는 즉각적이고 완전하게 이를 폐지해야 한다'고 요구하고 있다.

34) 아래 내용은 한국노동법학회가 공동으로 주최한 학술대회에서의 필자의 종합토론문을 일부 수정·보완한 것이다(『ILO 핵심협약 비준의 쟁점』, 한국노동법학회·서울대노동법연구회·한국노동연구원 공동학술대회 자료집, 2019. 5. 18., 69~72면 참조).

35) “12대 약속” 중에서 “4. 일자리가 마련된 대한민국”의 내용 중 하나인 「노동존중사회 실현」 가운데 다섯 번째로서 “국제노동기구(ILO) 핵심협약 비준으로 국가위상에 걸맞는 노동기본권 보장을 이루겠습니다”라고 하고, 그 세부내용으로 4가지 기본협약을 명시하면서 협약 비준에 따른 관련 국내법의 개정도 포함시키고 있다(더불어민주당, 「제19대 대통령 선거 정책공약집 : 나라를 나라답게」, 2017. 4. 28., 87면).

택된 모든 협약 및 권고의 비준을 위한 통보를 받은 후 가능한 조속한 시일(최대 18개월 이내) 내에 “권한있는 기관(competent authorities)”에 대해 제출하고, 관련 사실에 대한 보고와 설명 등 이를 비준하기 위한 모든 조치를 사무총장에게 통보하여야 하며, 그 동의를 얻지 못한 경우에는 관련 법률 및 관행에 대한 보고를 이사회(사무총장)에 제출하여야 한다.<sup>36)</sup> 그러나 기본협약의 경우에는 1998년 6월 제네바에서 개최된 ILO 제86차 총회에서 채택된 「노동에서의 기본적 원칙과 권리에 관한 ILO 선언(ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work)」에 따라 모든 회원국들이 ILO에 가입하고 있는 사실 자체로부터 ILO 헌장에 따라 노동에 관한 기본적 권리에 관한 원칙을 성실하게 존중하고 증진·실현시켜야 할 의무를 부담한다.

우리나라가 ILO에 가입하게 된 배경으로 1991년 남·북한의 “UN 동시가입”을 들 수 있다.<sup>37)</sup> ILO는 UN 산하 16개 전문기구 중에서 당시까지 우리나라가 가입하지 못했던 유일한 기구였는데, 특히 1990년대 초반은 한국의 경제상황이 고도 경제성장과 국제무역에서의 위상 제고를 이룬 시기였을 뿐 아니라, 세계 노동운동이 전반적으로 침체에 빠져 있었던 것과는 대조적으로 한국의 노동운동은 활성화되어 한국 노사관계에 대한 국제 노동계의 관심이 커지고 있던 시기라는 점이 기억될 필요가 있겠다.<sup>38)</sup> 즉, 경제적인 성장 측면뿐만 아니라 노동 등 “사회정의의 실현”이라는 측면에서도 한국이 국제사회의 당당한 일원으로 올바르게 자리매김하는 것이 기대되고 있었다고 해석된다.

## 2) 헌법상 법리적 분석

헌법상 조약의 체결·비준<sup>39)</sup>은 대통령의 외교적 권한에 속한다(헌법 제73조). 대통령이 국가원수로서 외국에 대하여 국가를 대표하기 위한 외교적 권한

36) 특히 주목되는 것은 특정 회원국이 협약·권고의 유권기관에 대한 제출 의무를 이행하지 않는 경우에 대해 다른 회원국들이 이 사실을 이사회에 회부하고, 이사회가 그 불이행을 인정할 경우에는 이를 총회에 보고할 수 있도록 규정하고 있는 부분이다(헌장 제30조).

37) 이와 함께 당시의 세계적인 흐름이었던 이른바 “탈냉전시대”에 편승하여 노태우정부는 1991년 12월 13일 서울에서 열린 제5차 고위급회담에서 「남북한 사이의 화해 및 불가침, 교류협력 등에 관한 기본합의문」을 채택하였다.

38) 유성재, “국제노동기구 가입”, 행정안전부 국가기록원 참조; 이와 함께 1987년을 기점으로 하는 이른바 “민주화”의 큰 흐름 역시 상당한 영향을 미쳤을 것으로 추정된다.

39) 헌법 규정상 “체결”과 “비준”은 구별되고 있지만, 그 해석상 넓은 의미의 체결에는 비준이 당연히 포함되는 것으로 이해되고 있다. 실제로 대통령의 조약 체결은 전권대표에 의해서 작성된 조약안을 비준하는 것이 관례이며, 이 경우 “비준”은 국제법상 국가를 대표하는 국가원수가 일정한 형식을 갖춘 서면으로 조약이 국제법상 유효함을 확인함으로써 국가의무를 발생케 하는 행위이다(허영, 「한국헌법론」, 박영사, 2007, 174면 각주4) 참조).

을 갖기 때문이다. 그러나 대통령이 조약을 체결·비준하기 위해서는 반드시 국무회의의 심의를 거쳐야 하며(헌법 제89조 제3호), 특히 중요한 사항에 관한 조약<sup>40)</sup>의 경우에는 국회의 동의를 얻어야 한다(헌법 제60조 제1항). 더구나 조약은 “헌법에 의하여 체결·공포”되어야만 “국내법과 동일한 효력을 가진다”(헌법 제6조 제1항). 즉, 대통령이 국무회의의 심의를 거치는 것은 물론이고 국회의 동의를 얻어서 체결·비준하지 않으면 국내법과 동일한 효력을 얻지 못하는 것이며, 대통령의 조약 비준에 대한 국회의 동의는 비준행위를 국내법상으로 정당화시키는 의의 이외에도 조약이 국내법상으로 효력을 발생시키기 위한 전제조건으로서의 성질을 지닌다.<sup>41)</sup> 한편 국회의 동의를 통해 비준한 조약이 국내법 가운데 어느 정도의 위상에 걸맞는 효력을 지니는가에 대해 논란이 있지만, 통상적으로는 “법률”과 같은 효력을 지니는 것으로 풀이되고 있다. 또한 그 구체적인 효력 유형에 있어서, 조약에 의해 국가가 일정한 입법조치(법률 등의 제정의무)를 취해야 하는 경우에는 조약의 내용을 구체화하는 입법조치에 의해 효력을 지니게 된다. 그러나 조약 자체가 국민의 권리의무에 관한 법규범을 포함하고 있는 경우에는 국내의 법 적용기관(예를 들어, 법원 등)에 의하여 조약이 구체적인 사건에 적용될 수 있다.<sup>42)</sup>

결국 국회의 동의 등 ILO 기본협약의 비준을 위한 헌법상 필요절차를 성실하게 밟아나가는 것은 단순히 형식적인 측면에서뿐만 아니라 노동에 관한 국제기준이 국내에서도 유효하게 규범력을 발휘할 수 있는 실질적 요건으로 평가될 수 있다. 문제는 현재의 정치상황이 과연 이러한 필요요건을 모두 갖추 수 있을 만큼 충분히 성숙되어 있느냐는 것이며, 특히 대통령을 중심으로 하는 집권여당이 그러한 역량을 갖추었는지 또는 그렇지 않다면 야권에서의 강한

40) 상호원조 또는 안전보장에 관한 조약, 중요한 국제조직에 관한 조약, 우호통상항해조약, 주권의 제약에 관한 조약, 강화조약, 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약 또는 입법 사항에 관한 조약 등이다(헌법 제60조 제1항). ILO 기본협약은 이 가운데 “중대한 재정적 부담을 지우거나 입법적 조치가 필요한 조약”의 영역에 속하는 것으로 풀이된다.

41) 따라서 국제법적으로는 국무회의의 심의 내지 국회의 동의 등의 절차를 거치지 않았더라도 조약의 체결·비준 및 그에 따른 국제법상 효력발생에 아무런 영향이 없다고 하겠다. 물론 국회의 동의 없이 비준이 행해진 경우, 국회는 대통령의 헌법 위반을 이유로 하여 “탄핵의 소추”를 의결할 수 있겠으나 이는 어디까지나 국내법상 책임추궁의 문제에 불과하며, 대통령의 헌법위반을 인정하는 탄핵결정 역시 조약의 국제법상 효력에 영향을 미칠 수는 없다(허 영, 전거서, 175~176면 참조).

42) 대표적인 사례로서 「강제노동 폐지에 관한 협약(제105호)」을 위헌성 심사의 척도로 인정하지 않은 사례(헌법재판소 1998. 7. 16, 선고, 97헌바23 결정)도 역설적으로 해석하면, “비준” 내지 “일반적으로 승인된 국제법규로서의 헌법적 효력”이 인정된다면 위헌성 심사 등의 “제관규범”으로서의 위치를 가지게 될 수 있다; 이상의 내용은 허 영, 전거서, 176~178면 참조.

반발 등을 해쳐나갈 위험부담이라도 견뎌낼 수 있을 것인지 라는 것이다.<sup>43)</sup>

### 3) 노동관계법제의 입법 정책적 분석

2018년 11월 22일 공식적으로 출범한 경제사회노동위원회를 중심으로 ILO 기본협약의 비준 여부에 대한 논의가 진행된 바 있지만, 그 논란의 핵심은 “선 비준 후 입법” 주장과 “선 입법 후 비준” 주장 사이의 대립으로 요약될 수 있겠다. “선 비준 후 입법” 주장은 주로 노동계를 중심으로 제기되고 있는데, 비준후 상당한 기간(예를 들어, 비준한 1년 후에 효력이 발생하는 시기까지)을 중심으로 정부가 강력한 의지를 가지고 관련 법령의 제·개정을 추진한다면 충분히 가능하다는 생각이다. 반면 “선 입법 후 비준”의 입장을 제시하는 쪽에서는 ILO 기본협약과 국내법의 충돌 및 이로 인한 국내·외 노사관계 및 국제(무역)관계의 상황악화 등을 주된 논거로 제시하고 있다. 이를 다른 측면으로 바라보면 “원칙(명분)”과 “현실(실리)”의 문제로도 해석될 수 있겠다.

과거 우리나라가 ILO에 가입한 이후 우리의 노사관계법·제도는 다양한 시도를 통해 조금씩 개선(up-grade)되어 왔으며, 국제적인 교류·협력의 폭을 넓히는 계기가 되기도 하였다.<sup>44)</sup> 그러나 이 과정을 바라보는 시각이 항상 긍정적인 것만은 아니다. 기업의 경영환경 내지 기업운영의 자율성이 지속적으로 침해·제한되어 왔다고 부정적으로 평가하는 입장도 상당부분 존재하기 때문이다. 더구나 작금의 상황에 대해, 국제사회 구성원들이 대부분 지키기로 약속한 기본원칙이라는 명분, 이른바 “외부로부터의 힘”을 빌어 국내에서의 “힘의 열위를 뒤집어 보겠다”는 시도로 해석될 여지도 충분하다.

이 시점에서 두 가지 “옛날이야기”를 소개하면서 필자의 단상(斷想)을 제시하고자 한다. 먼저, 1801년 조선에서 신양(천주교)의 자유(인권)를 확보하기 위해 서방 등 제외국의 군대(함대) 파견 내지 청나라의 한반도 간섭을 요구했던 「황사영(黃嗣永, 1775~1801) 백서(帛書) 사건」에 대한 평가는 다양하게 제기되고 있다. 그러나 과거의 부족함을 되돌아보고 미래를 준비하는 자세, 그리고 이를 위해 자신의 가치와 신념을 달리하는 사람들의 지향점에 대한 관용과 그들과의 대화를 통해 세상을 변화시키는 지속적인 노력이 중요하지 않을 수 없

43) 이와 관련하여 ILO 기본협약 비준을 위한 “정부의 의지에 심각한 문제가 있음”을 통렬하게 비판한 견해는 주목할 만 하다(김기선, “ILO 핵심협약 비준을 둘러싼 논의에 대한 평가와 과제”, 『ILO 핵심협약 비준의 쟁점』, 한국노동법학회·서울대노동법연구회·한국노동연구원 공동학술대회 자료집, 2019. 5. 18., 49~68면 참조).

44) 유성재, 상계 기록 참조.

다.<sup>45)</sup> 다시 말해서, 노동관계에 있어서 절대적 가치 내지 정의를 제시하는 수준을 넘어 상대방에게 이를 강요하거나 그 실현을 위해 수단·방법을 가리지 않는 자세는 더 이상 반복되지 말아야 할 노동입법사적 오류가 아닐 수 없다. 노동관계에서는 여러 가지 형태의 “힘”도 필요하지만, “대화·타협”이라는 보완장치가 결여되어서는 안 되기 때문이다.

두 번째 일화는 아무리 오래 기다려도 일이 뜻대로 이루어지기 어렵거나, 확실하지 않은 일을 언제까지나 기다림(또는 기다리는 어리석음)을 비유하는 고사성어 「백년하청(百年河淸)」이다. 강력한 외부로부터의 도전(공격)에 맞서기 위해 또 다른 외부세력의 도움을 기약 없이 기다리기보다는, “백성들을 발등의 불로 닦친 위협에서 먼저 구한 후 다음 문제를 차례차례 스스로 해결하는 슬기로움”을 발견할 수 있다. 끊임없이 요동치는 황하(黃河)의 그 많은 진흙(一石水六斗泥)을 조용히 가라앉힐 바다의 소금이 필요한 것이다.<sup>46)</sup> 즉, ILO 기본협약의 기준을 둘러싼 노동관계에서의 우선적 가치가 무엇인가를 놓고 진영을 세워 다투고만 있기 보다는, 현재와 같이 서민들의 경제적·생활상 어려움이 가중되고 있는 시점에서는 당장 시급한 현안 노사쟁점부터 풀어냄으로써 노동대중이 삶을 올바르게 꾸려갈 수 있도록 한결음씩 나아가는 실천이 시급하다.<sup>47)</sup>

### III. 고용노동부의 집단적 노사관계법 개정(안) 분석

#### 1. 문제의 제기

문재인 대통령 및 현 정부가 대선공약으로 제시하고 그 구체적 이행을 약속

45) 허동현, “100년전 거울로 오늘을 보다 : 황사영 백서와 외세” 중앙일보, 2003. 3. 18. 참조; 이와 관련하여 허동현 교수는 “우리 교회는 세계정세에 어둠던 박해시대에 외세에 힘입어 신앙의 자유를 얻고 교회를 지키고자 한 적도 있었으며, 서구문화를 받아들이는 과정에서 문화적 갈등을 빚기도 했습니다.”라는 천주교 측의 문언(한국천주교주교회의, “쇄신과 화해”, 2000년 12월 3일)을 소개하고 있다.

46) 이상 이기환 논설위원, “여적 : 백년하청”, 경향신문, 2017. 11. 6.; 신동열 한경닷컴 칼럼니스트, “바람난 고사성어 : 백년하청(百年河淸) - 근본이 탁하면 맑아지기 어렵다”, 한국경제신문, 2017. 12. 12. 각 참조.

47) 이와 관련하여 조용만 교수는 앞에서 소개한 공동학술대회에서의 발표 가운데, ILO 제87호와 제98호 협약의 상호 유기적 관련성에 기초하여 이들을 동시에 비준하는 국가의 비율이 상대적으로 높지만(54%, 83개국), 당장의 입법개선 없이도 비준이 가능한 협약을 먼저 비준한 다음 일정 기한 내에 나머지 협약을 비준하는 경우도 46%(71개국)에 달하는 것으로 소개하였다(3년 내 순차비준국 비율: 15%, 5년내 순차비준국 비율: 20%).

한 “ILO 기본협약 비준”은 지역·국가를 불문하고 지구상의 모든 산업사회가 반드시 지켜야 할 기본적인 인권(천부인권)을 보장하는 것이다. 또한 이는 더 나아가 우리나라가 1990년대 OECD 및 ILO에 가입하면서부터 국제사회에 약속한 기본적인 준수사항으로, 민주화를 실현하고 명실상부하게 선진국으로의 진입을 목전에 두고 있는 우리나라가 국제사회의 “모범적인 일원”으로서 당당하게 자리매김하기 위해 반드시 이행해야 할 오래된 책무이다. 한편 국내적으로는 ILO 기본협약 비준을 계기로 이루어지는 이번 집단적 노사관계법제의 개정을 통해 종래 과편화된 노사관계의 지형(역학관계)을 “통합으로 이끄는 계기”로 삼아야 할 것이다. 이는 다시 말해서 이번 노동관계법제의 개정이 오히려 불필요한 국론분열을 조장하는 불쏘시개로 치부되거나, “ILO 기본협약 비준”이라는 더 큰 명제를 “반대하는 명분”으로 작용하지 않도록 해야 한다는 것이다.

그러나 현재 제시되고 있는 고용노동부의 집단적 노동관계법제 개정(안)(이하 “정부(안)”이라 함)은 전반적으로 볼 때, 상당한 법개정의 필요성 및 긍정적 내용이 존재함에도 불구하고, “ILO 기본협약 비준을 위한 법제도 개선”이라는 측면에서 최근까지 진행된 경사노위의 공익위원(안)을 포함한 노동법제 전문가들의 의견에 비하여 상당히 낮은 수준에 머무르고 있는 것으로 보인다.<sup>48)</sup> 이는 결국 국내 노동계는 물론이고 노동법제 전문가들에게 적지 않은 실망감을 안겨줄 것으로 우려되는 동시에, ILO 등 국제사회가 우리나라를 주목하고 있는 제반 상황을 고려해 볼 때 그들을 “설득할 수 있는 수준의 해법”인지 의문이다.

이하에서는 현 정부(고용노동부)가 제시한 법개정(안)의 내용을 간략히 정리하고, 문제되는 쟁점을 중심으로 하여 법리적으로 분석·평가해 본다.

## 2. 고용노동부 법개정(안)의 주요 내용<sup>49)</sup>

고용노동부는 ILO의 기본협약 비준과 관련하여, 2019년 7월 22일 외교부에 미비준 3개 협약에 대한 비준을 의뢰하였으며, 결사의 자유 협약과 관련한 입

48) 경사노위에서의 공익위원 최종(안)에 포함된 대표적인 쟁점으로서 “노동조합 설립신고제도의 합리적 개선” 및 “특수형태근로 종사자의 노동기본권 보장” 등에 대해서는 특별한 개선안을 제시하고 있지 않다. 아울러 경사노위 최종(안)을 도출하는 과정에서 많은 관심을 받았던 “부당노동행위제도의 근본적 개선” 및 “노조법상 형벌규정의 전면적인 재검토”에 대해서는 일말의 단초도 제시하지 않았다.

49) 이하의 내용은 고용노동부의 「보도자료(2019. 7. 30.)」을 참조하여 재구성하였다.

법에 대해서는 각계 의견수렴을 거쳐 경사노위의 최종 공익위원안(2019년 4월 15일)<sup>50)</sup>을 토대로 정부입법안을 마련해 2019년 7월 31일부터 입법예고를 하고, 정기국회 내에 법안을 제출하겠다고 밝혔다.<sup>51)</sup> 그 배경으로 고용노동부는 최근 자유무역협정(FTA)에서 노동권 보장 문제가 강조되고 있는 추세에서, 유럽 연합(EU)이 한-EU FTA에 근거해 우리의 “ILO 핵심협약 비준 노력”이 미흡하다는 이유로 “전문가 패널 소집”을 요청(2019년 7월 4일)하고 있어, 수출비중이 큰 우리나라로서는 EU와의 분쟁이 현재의 경제 불확실성을 더욱 가중시키지 않을까 우려가 큰 상황이어서, EU와의 FTA 관련한 잠재적 분쟁 원인을 근본적으로 해소할 필요가 있다는 점에서도 ILO 기본협약 비준이 필요하다고 언급하였다.

고용노동부가 밝힌 3가지 집단적 노사관계 법률의 주요 개정내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 실업자·해고자도 노동조합에 가입할 수 있도록 개정하였다. 우리나라의 경우 전체 노동조합의 절반 이상을 차지하는 초기업노조는 현재 대법원 판례에 따라 실업자·해고자가 가입 활동할 수 있고 기업별 노동조합도 교섭권 위임 등을 통해 실업자·해고자가 단체교섭 등에 참여할 수 있으나, 일반 조합원으로서의 가입은 제한되고 있어 이들의 기업별 노동조합 가입을 인정하는 것이다. 다만, 기업별 노사관계의 현실을 고려하여 노동조합 활동이 기업의 운영을 저해하지 않도록 보완장치(실업자·해고자 조합원이 사업장 내 조합활동 시 사업장 출입 및 시설사용에 관한 노사 합의절차 또는 사업장 규칙 준수 필요)를 마련하였다. 둘째, 노동조합의 임원자격은 규약을 통해 자율적으로 결정토록 하되, 기업별 노사관계의 현실을 고려하여 기업별노조의 임원은 재직자로 한정하였다. 셋째, 근로시간면제제도의 개선을 통해 국가의 직접적인 개입을 최소화하였다. 노조 전임자에 대한 급여지급 금지 규정은 삭제하되, 현행 근로시간면제제도의 기본 틀은 유지하여 근로시간면제 한도 내에서만 급여를 지급토록 하여 과도한 급여지급 문제를 예방토록 하였다.<sup>52)</sup> 넷째, 공무원노조법 및

50) 경제사회노동위원회의 출범과 「노사관계제도·관행개선위원회」의 설치 및 운영 경과에 대한 자세한 내용은 이승욱, “ILO 핵심협약 비준 관련 논의 경과와 과제”, 「ILO 핵심협약 비준의 쟁점」, 한국노동법학회·서울대노동법연구회·한국노동연구원 공동학술대회 자료집, 2019. 5. 18., 1~27면 참조.

51) 고용노동부는 노사정이 참여한 경사노위 「노사관계 제도 관행 개선위원회(2018년 7월 이후, 30여 차례 논의)」의 최종 공익위원안이, “국제노동기준에 부합하면서 우리 노사관계 현실(관행)을 종합적으로 고려”한 균형 잡힌 대안이라고 평가하면서, 이를 토대로 노동조합 및 노동관계조정법, 공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률, 교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 등 3개 법률 개정안을 마련하였다고 밝혔다.



교원노조법 개정사항으로서, 퇴직한 공무원 및 교원, 소방공무원 및 대학교원의 노동조합 가입을 허용하고 5급 이상 공무원의 노조 가입도 허용하되, 직무특성(5급 이상 중 ‘지휘·감독, 총괄업무 주로 종사자’ 등은 노조 가입 제한)에 따른 제한은 유지토록 하였다. 다섯째, 교섭절차와 관련하여 개별교섭 동의제도의 문제점<sup>53)</sup>을 개선하기 위하여 사용자가 개별교섭에 동의하는 경우 모든 노동조합에 대한 성실교섭 및 차별금지 의무를 부과하였다. 여섯째, 단체협약의 유효기간을 연장(현행 2년 → 3년)하고, 사업장 내 생산과 관련한 주요 업무시설의 전부 또는 일부에 대한 점거를 금지하였다. 일곱째, 노동조합의 운영비 원조 및 양벌규정 등 헌법재판소의 최근 결정<sup>54)</sup>과 관련하여 산업현장의 혼란을 방지하기 위한 사항을 개정하였다.

### 3. 고용노동부 법개정(안)에 대한 구체적 분석·평가

#### 1) 단결권 보장범위 - 노조법 제2조 제4호 라목 단서

정부(안)은 노조법 제2조 제4호 라목의 “본문”은 존치하고 “단서”의 삭제만을 제시하고 있으나, 이는 다음과 같은 측면에서 적절하지 않은 방향 설정으로 보인다.

먼저, 종래 해고자를 포함한 퇴직자, 실업자 및 구직자는 물론이고 특수형태근로 종사자 등의 단결권을 실질적으로 보장하기 위한 법리적 논쟁에서 “단서”의 문제는 이미 대법원 판례법리를 통해 실질적으로 극복되고 있다(단서 규정은 초기업단위 노동조합의 경우에는 해당되지 않는 것으로 정리됨).<sup>55)</sup> 즉, 문제의 핵심은 해고자 및 특수형태근로 종사자 등의 단결권 보장에 “부정적인 제약 근거”로 작용하고 있는 제2조 제4호의 “라목 본문”에서 출발하고 있는 것인 만큼, “ILO 기본협약 비준을 위한 법제도 개선”이라는 명분을 내세우고

52) 따라서 근로시간면제한도를 초과하는 내용을 정한 단체협약 또는 사용자 동의는 무효로 해석된다.

53) 사용자가 임의로 단체교섭의 상대방을 선택함으로써 노사관계 불안정 요인으로 작용하는 사례가 다수 발생하고 있다.

54) “노조법 제94조 양벌규정은 책임주의원칙 위반에 해당한다”는 헌법재판소 2019. 4. 11. 선고, 2017헌가30 위헌결정 및 “노조법 제81조 제4호 중 노동조합에 대한 일체의 운영비 원조행위 금지는 과잉금지원칙 위반”이라는 헌법재판소 2018. 5. 31. 선고, 2012헌바90 헌법불합치 결정이 이에 해당한다.

55) 대표적인 사례로서 대법원 2004. 2. 27. 선고, 2001두8568 판결; 대법원 2017. 6. 29. 선고, 2014도7129 판결; 대법원 2018. 6. 15. 선고, 2014두12598, 12604 판결; 대법원 2018. 10. 12. 선고, 2015두38092 판결; 대법원 2019. 6. 13. 선고, 2019두33712 판결 등이 있다.

있는 이번 법개정(안)에서는 당연히 제2조 제4호의 “라목 자체를 삭제”해야 할 것이다.

그럼에도 불구하고 제2조 제4호 “본문”의 “근로자가 주체가 되어”라는 문언의 법리적 해석을 통해 “단결권을 통해 보호할 필요가 없는” 근로자가 아닌 자는 처음부터 노동조합으로부터 배제될 수 있으며, 반면에 종래 단결권 보장에서서의 부정적 해석의 근거가 제거됨으로써 해고자 및 특수형태근로 종사자 등에 대한 보다 적극적인 단결권 보장의 물꼬가 터질 수 있을 것으로 기대된다.

더 나아가 종래부터 우리 노동조합 조직형태 및 노사관계 구조의 한계점으로 지적되고 있는 “기업별 노동조합으로의 수렴성”을 극복해야 할 것이다. 현재와 같은 정부(안)은 아래에서 분석할 노조법 제5조 개정(안)과 맞물려 노동조합의 조직형태 및 노사관계 구조를 “기업별 단위노조의 틀을 벗어나지 못하게 옥죄는 방향”으로 작용할 우려를 낳게 하고 있다.

## 2) “비종사근로자”의 기업별노조 조직·가입·활동

정부(안)은 노조법 제5조 개정(안)에서 “사업 또는 사업장에 종사하는 근로자(종사근로자)가 아닌 노동조합의 조합원”의 단결(선택 및 활동)의 자유를 보장하되, 개별 기업의 경영활동 내지 기업내 노동조합의 제반 활동과 충돌될 수 있는 사항을 규제하는 방향으로 설계되어 있다.

물론, 정부(안)은 일견 노조법 제2조 제4호 라목 “본문”에도 불구하고 해고자·퇴직자 및 특수형태근로 종사자의 기업내 노동조합 조직·가입·활동을 보장하기 위한 “불가피한” 방안으로 이해될 수도 있다. 그러나 법개정을 통한 실익보다는 불필요한 노사·노노 갈등의 소지를 제공할 가능성이 오히려 더 큰 것으로 보인다. 즉, 앞에서 언급한 것처럼 단결권의 실질적 보장은 노조법 제2조 제4호의 “라목 전체를 삭제”함으로써 상당부분 그 실현이 가능하다. 반면 현재 정부(안)은 특정 기업과 “아무런 상관이 없는 근로자(예를 들어, 특수형태근로 종사자는 물론이고 해고·퇴직 등의 과정도 전혀 없었던 (개별 기업과 아무런 관련성이 없는) 일반인)”의 기업내 노동조합 조직·가입·활동을 원칙적으로 허용할 수도 있도록 충분히 해석된다. 이는 결국 기업별 노동조합의 조직·가입 및 내부 운영에 있어서 불필요한 갈등을 불러올 수 있을 뿐만 아니라, 이를 시작으로 하여 노사관계 전체에 적지 않은 혼란으로 증폭될 가능성도 배제할 수 없다.<sup>56)</sup>

56) 이는 오랜 논란 끝에 2011년 7월부터 사업(사업장) 단위 복수노조 설립이 허용된 결과 단결(선택)의 자유가 적극 보장된 듯한 외형 속에서도, 교섭창구단일화제도와외의 상관관계

더구나 현재 정부(안)은 그 자체로도 상당히 많은 노조활동상 “제약사항”을 담고 있으며, 이것이 “초기업단위 노동조합의 기업내 활동보장”의 폭을 조금씩 확대해 나가고 있는 대법원 판례 법리의 경향<sup>57)</sup>에 비추어 그다지 긍정적인 역할을 담당할 것으로 보이지도 않을 뿐 아니라, 국제사회의 시각에 비추어 보더라도 그들의 요구에 그다지 잘 부합하지 않을 것으로 예상된다. 또한 노조법 제5조 개정(안)과 연계하여 기업내 노동조합의 임원·대의원의 자격을 제한하는 제17조 및 제23조의 개정 방향과도 중첩적으로 작용하여 “ILO 기본협약 비준을 위한 법제도 개선”이라는 당초의 취지를 몰각시키는 요인으로 평가될 가능성이 높다. 아울러 공무원노조법 및 교원노조법의 단결권 보장범위 확대 방안과 비교할 때에도 실익보다 불필요한 논란만 더 초래할 가능성이 있다.

결론적으로 현재 정부(안)의 노조법 제5조 개정(안)은, 그 취지의 긍정적 측면에도 불구하고, 그 실제 집행에 있어서는 상당히 우려스러운 측면이 많은 만큼, 이를 “철회”하는 것이 현실적인 선택으로 보인다.

### 3) 기업내 노동조합 대의원·임원의 자격

위에서 이미 언급한 바와 같이 기업내 노동조합의 조직·운영 및 활동에 대한 규제는 더 이상 불필요하다고 하겠다.<sup>58)</sup> 앞에서 살펴 본 ILO 제87호 및 제98호 협약의 기본정신에 따라 노동조합의 조직 및 운영은 어디까지나 노동조합원 스스로의 자율적 선택과 결정에 기초하여야 할 것이기 때문이다. 따라서

속에서 노동조합 상호간 조직경쟁 내지 노노갈등 격화라는 심각한 부작용이 초래되고 있는 역사적 전철의 기시감(既視感, Déjà Vu)을 느끼게 한다.

57) 대표적인 사례로서 대법원 2010. 6. 10. 선고, 2009도12180 판결에서는 “사용자의 직장폐쇄가 정당한 쟁의행위로 평가받는 경우에도 사업장 내의 노조사무실 등 정상적인 노조활동에 필요한 시설, 기숙사 등 기본적인 생활근거지에 대한 출입은 허용되어야 하고, 다만 쟁의 및 직장폐쇄와 그 후의 상황전개에 비추어 노조가 노조사무실 자체를 쟁의장소로 활용하는 등 노조사무실을 쟁의행위와 무관한 정상적인 노조활동의 장소로 활용할 의사나 필요성이 없음이 객관적으로 인정되거나, 노조사무실과 생산시설이 장소적·구조적으로 분리될 수 없는 관계에 있어 일방의 출입 혹은 이용이 타방의 출입 혹은 이용을 직접적으로 수반하게 되는 경우로서 생산시설에 대한 노조의 접근 및 점거가능성이 합리적으로 예상되고, 사용자가 노조의 생산시설에 대한 접근, 점거 등의 우려에서 노조사무실 대체장소를 제공하고 그것이 원래 장소에서의 정상적인 노조활동과 견주어 합리적 대안으로 인정된다면, 합리적인 범위 내에서 노조사무실의 출입을 제한할 수 있다”고 판시하여, 조합원들의 회사진입 과정에서 일부 기물파손 행위가 있었다 하더라도 노조사무실 대체장소를 제공하는 등의 방법을 전혀 고려하지 않았다면, 회사가 출입을 제한하는 것은 허용되지 않는다고 보았다.

58) 노동조합 임원자격 제한 규정이 우리 노동조합을 고립무원(孤立無援)의 처지에 빠뜨려 건전한 노사관계 형성·발전에 상당한 지장을 초래한다는 측면에서 관련 법령을 폐기하라는 국제사회의 요구는 이미 1990년대 초부터 계속 이어져 왔다.

정부(안)에서 “노조법 제17조 제3항의 신설은 불필요”하며, 노조법 제23조는 마땅히 그 “전체가 삭제”되어야 할 것이다.

#### 4) 단체협약의 유효기간

정부(안)은 단체협약의 유효기간을 3년으로 연장하여 명시하는 방안을 제시하고 있으나, 긍정적 측면보다 불필요한 “간섭·개입”으로 오해받을 가능성이 더 높다고 하겠다. 그 취지는 단체교섭·협약체결을 둘러싸고 노사간에 갈등을 초래할 가능성이 높은 만큼 노사가 자율적으로 협약의 유효기간을 결정(3년 기간 내에서 자유롭게 선택)할 수 있는 여지를 좀 더 많이 제공함으로써 안정적인 노사관계를 구축하자는 것이겠으나, 그 자체가 국제기준 위반으로 이해될 소지가 매우 높다.

왜냐하면 ILO 기본협약은 단결(권)의 실질적 보장뿐 아니라 “단체교섭(권)의 적극적 촉진(제98호)”도 실질적으로 보장하고 있는 만큼, 단체협약의 법정 유효기간을 점점 늘이는 것이 결코 “단체교섭 촉진” 및 이를 통한 “집단적 자치의 확대”라는 기본명제에 긍정적으로 비쳐지지 않을 것으로 예상되기 때문이다. 더구나 현행 노조법 제32조는 단체협약상 명시된 유효기간을 경과한 이후에도 규범적 부분에 대한 효력이 유지되는 실정법적 근거조차 마련되어 있지 않는 흠결이 방치되고 있다. 따라서 단체협약의 효력에 관한 입법적 보완을 구태여 시도한다면, 독일의 단체협약법(Tarifvertragsgesetz) 제4조 제5항과 같이 “단체협약의 효력만료 이후에 협약의 규범은 다른 합의로 대체될 때까지 계속 효력을 갖는다”와 같은 명시규정을 두는 방안을 모색하는 것이 오히려 타당할 것이다.

#### 5) 쟁의행위 규제 - 노조법 제37조, 제42조

정부(안)은 경영계의 요구를 일부 수용하여 기업의 생산 내지 경영활동 전반에 부정적인 영향을 미치는 불합리한 노조활동을 규제하는 방안을 제시하고 있는 것으로 보인다. 그러나 “ILO 기본협약 기준을 위한 법제도 개선”이라는 이번 법개정(안)의 기본방향과 배치(背馳)되는 측면이 없지 않을 뿐만 아니라, 종래 노동관계법제상 존재하는 각종 쟁의행위 관련 규제와 중첩되는 측면도 없지 않다고 하겠다.

더구나 쟁의행위와 관련한 규제 법령에 대한 ILO 등 국제사회에서의 부정적인 시각은 물론이고, 최근 우리나라 헌법재판소 및 대법원에서도 “추상적인 규제” 내지 “시행령을 통한 파업규제”는 근로자의 헌법상 보장된 노동기본권

을 과도하게 침해하는 것으로 터부시하는 경향<sup>59)</sup>이 있음을 고려할 때 “시대착오적인 측면”이 있음을 지적하지 않을 수 없다.

#### 6) 필수유지업무제도

이번 정부(안)에서는 필수유지업무제도에 대해서는 아무런 개선 방안을 제시하지 않고 있다. 그러나 필수유지업무제도가 신설된 2006년 노조법 개정에서 이해할 수 없는 과정 속에서 입법사항에서 제외되어 버린 “노사 모두의 필수유지업무 유지의무”를 이번 법개정 기회에 반드시 명시해야 할 것이다.<sup>60)</sup>

파업권의 과도한 제한이라는 ILO 등 국제사회의 지적에 따라 필수유지업무제도가 현행법상 시행된 지 이미 10여년이 경과되었음에도 불구하고, 노동계에서는 “종래 직권중재제도가 존치하던 노동탄압적 상황이 계속되고 있다”며 강하게 비판하고 있다. 이는 무엇보다도 필수유지업무의 유지의무가 실제로 노동조합 내지 근로자층에게만 편향적으로 부과됨으로써, 국민 일반의 생명, 건강 및 신체안전을 담보해야 할 공익보호 의무를 부담해야 할 중요한 주체 가운데 하나인 사용자가 “법령의 공백을 악용”하고 있기 때문으로 분석된다.

이에 대한 보완책으로는 여러 가지를 상정할 수 있겠으나, 최소한 노조법 제30조와 유사한 규정(예를 들어, 노조법 제42조의2에 제3항을 신설: “노동조합과 사용자는 신의에 따라 성실히 필수유지업무를 이행하여야 하며 그 권한을 남용하여서는 아니 된다.”)을 마련하여 국민 일반의 생명, 건강 및 신체안전을 담보하는 법적 의무를 노사 공동으로 균등하게 부담하게 함으로써, 노동쟁의와 관련하여 노사간 힘의 균형을 실현함과 동시에 국민생활의 안전 등 공익보호 효과를 실질적으로 발휘할 수 있도록 보완해야 할 것이다.

#### 7) 공무원노조법 및 교원노조법

이번 집단적 노사관계법 개정에서 공무원노조법 및 교원노조법의 개정은 필요최소한의 범위로 제한함으로써 불필요한 논란을 예방·최소화하고, 법개정

59) 대표적인 사례로서 대법원 2005. 9. 30. 선고, 2002두7425 판결에서는 노조법 제42조 제2항과 관련하여 쟁의행위가 금지되는 “안전보호시설”에 대한 해석으로서 “사람의 생명이나 신체의 위험을 예방하기 위해서나 위생상 필요한 시설을 말하고, 이에 해당하는지 여부는 당해 사업장의 성질, 당해 시설의 기능, 당해 시설의 정상적인 유지·운영이 되지 아니할 경우에 일어날 수 있는 위험 등 제반사정을 구체적·종합적으로 고려하여 판단”할 것을 요청하고 있다.

60) 필수유지업무제도 개선을 비롯한 노동쟁의 관련 법·제도의 개선방향에 대해서는 문무기, “필수유지업무제도 등 쟁의행위제도 개선 방안”, 『노동법포럼(제25권)』, 노동법이론실무학회, 2018. 11., 1~40면 참조.

과정의 효율성을 제고하려는 정부의 의지를 발견할 수 있다. 이러한 접근방법에 대해서는 기본적으로 동의할 수 있겠으나, 공무원노조법의 개정과 관련해서는 일부 수정·보완의 필요성을 지적하지 않을 수 없다.

먼저, 국제사회가 지향하는 단결권 보장의 기본 출발은 “자유권으로서의 단결권” 즉, 법·제도적 규제를 최소화하는 방향으로 설계되어야 할 것이다. 따라서 공무원노조법 제6조 제1항의 “가입범위” 자체를 “전면 폐지”할 필요가 있다. 아울러 다수의 법원 판결이 이미 확인하고 있듯이, 공무원·교원의 노동조합 조직·활동은 “특수 직역에 해당하는 공무원·교원들의 자율적인 결정”에 맡겨야 할 것이다.<sup>61)</sup>

다만, 공무원 및 교원의 노동조합 가입·활동에 있어서도 집단적 노사관계 법제의 기본원칙이 적용될 필요성이 있는 만큼, “사용자 및 사용자이익대표자”의 참가를 허용하거나, “중립적인 노사관계의 조정·감독 등이 필요한 업무에 종사하는 경우” 및 “국토방위와 외교 및 국민 일반의 생명, 건강 및 신체안전과 관련된 업무에 직접 종사하는 경우”만을 노동조합 조직·가입의 제외 대상으로 명시하는 방안이 바람직한 것으로 보인다.

#### IV. 마무리하며

우리나라의 노동관계 법·제도는 그 입법 연혁적으로 “법령의 공백·미비”로 인하여 발생하는 갈등이 문제되기보다 “지나친 규율·통제가 노동기본권 침해를 초래”함으로써 발생한 논란이 훨씬 더 많았다고 할 수 있다.<sup>62)</sup> 이른바 “촛불혁명”으로 들어선 현 대통령과 정부가 ILO 기본협약의 비준을 우리 국민 모두에게 약속한 것은 어쩌면 당연한 순리였는지 모른다. 따라서 “노동하는 인간”에게 노동기본권을 실질적으로 보장하는 것은 ILO를 통한 국제노동기준이

61) 공무원들의 단결(선택)의 자유를 보장하는 법제 개선방안에 관해서는 문무기, “공무원노조 조직·가입 제한의 타당성 검토”, 「법과정책연구(제9권 제2호)」, 한국법정책학회, 2009. 12., 1881~903면 참조.

62) 우리 노동법은 60여년의 시간적 흐름 속에서 많은 변화를 거쳐 왔지만, 각 시대 상황의 다양성에도 불구하고 노동법제가 정치·경제의 운용수단 또는 그 종속변수로 밖에는 인식되지 못하였고, 실제로도 그렇게 기능해 왔다고 하겠다. 우리 노동관계법이 걸어 온 입법사적 흐름에 관한 자세한 분석은 문무기, “우리나라 노동관계법제와 노동정책에 대한 연혁적 고찰”, 「법과정책연구(제14집제3호)」, 한국법정책학회, 2014. 9., 969~1001면을 참조하기 바란다.

요구하는 “사회적 정의”를 실현하는 과정으로 보아야 할 것이다.

최근 정부(고용노동부)가 추진하고 있는 집단적 노사관계법제 개정에서는 우리나라의 노동관계 법·제도의 오랜 시행착오를 조금이나마 반복하지 않는 방향으로 설계하는 것이 무엇보다 중요하다고 할 것이다. 단결권, 단체교섭권 및 단체행동권의 실질적 보장·촉진은 “자유” 내지 “자율”의 “확대” 내지 “활성화”가 그 중심이 되어야 할 것이기 때문이다. 특히 고용노동부가 노사관계 양 당사자의 역량·의지를 믿지 못하면서 법과 제도를 통해 자신들이 주도적으로 끌고 나가야만 한다는 “노파심”을 얼마나 스스로 잘 컨트롤할 것인가가 승패의 관건이 될 것으로 판단된다.

아울러 노동관계의 사법화(司法化, Legalization)<sup>63)</sup> 경향이 점차 뚜렷해지고 있음을 경계해야 한다는 주장도 덧붙이고 싶다. 노동관계의 사법화는 비정규직법 등 개별적 근로관계법제의 비중이 집단적 노사관계에 비하여 상대적으로 커지고 노동조합을 통한 문제해결 기능이 지속적으로 위축되어 가는 반면, 노동위원회나 법원 등 공적 분쟁해결제도의 활용도가 증가하면서 나타나는 일반적인 현상이라고 볼 수도 있다. 그러나 우리의 경우에는 사회적 대화의 급격한 축소와 함께 노사간 자율적 교섭 및 단체협약의 법적 효력이 제한되면서, 오히려 근로계약의 해석 법리가 활성화되는 추세와 연계되어 있어서 부정적 측면이 지나치게 강하다. 노동관련 현안의 진정한 해결은 법정에서의 법리공방이 아니라, 노사를 포함한 각 사회·경제 주체 사이의 자율적인 대화·타협을 통해서만 올바르게 이루어질 수 있기 때문이다.

63) 전체적으로 국가기능이 비대해짐으로써 종래에는 사회나 경제에 맡겨져 있던 영역에까지 국가능력이 개입하는 것 및 이 밖에도 법 그 자체가 더욱더 세분화·정밀화되어 인간의 사회·경제 생활을 그물망과 같이 지배하는 사태를 표현하는 개념이라 할 수 있다(니시타니 사토시(西谷 敏), 『노동법의 기초구조』, 박영사, 2016, 336면).

[참고문헌]

- 국제노동연구소, 『ILO와 단결권』, 돌베개, 1991.
- 김근주, “집단적 노사관계법 개정안의 쟁점 - 정부입법안 검토를 중심으로”, 『ILO 핵심협약 비준과 국내 노동법의 정비』, (사)한국ILO협회 · 이용득 의원실 · 한국비교노동법학회 공동 국제노동정책토론회(Ⅱ) 자료집, 2019. 11. 18.
- 김기선, “ILO 핵심협약 비준을 둘러싼 논의에 대한 평가와 과제”, 『ILO 핵심협약 비준의 쟁점』, 한국노동법학회 · 서울대노동법연구회 · 한국노동연구원 공동학술대회 자료집, 2019. 5. 18.
- 니시타니 사토시(西谷 敏), 『노동법의 기초구조』, 박영사, 2016.
- 더불어민주당, 『제19대 대통령선거 정책공약집 : 나라를 나라답게』, 2017. 4. 28.
- 문무기, “공무원노조 조직 · 가입 제한의 타당성 검토”, 『법과정책연구(제9권 제2호)』, 한국법정책학회, 2009. 12.
- 문무기, “우리나라 노동관계법제와 노동정책에 대한 연혁적 고찰”, 『법과정책연구(제14권 제3호)』, 한국법정책학회, 2014. 9.
- 문무기, “필수유지업무제도 등 쟁의행위제도 개선 방안”, 『노동법포럼(제25권)』, 노동법이론실무학회, 2018. 11.
- 신동열, “바람난 고사성어 : 백년하청(百年河淸) - 근본이 탁하면 맑아지기 어렵다”, 한국경제신문, 2017. 12. 12.
- 알랭 슈피오(Alain Supiot), “사회정의의 현대적 의미 및 ILO의 미래”, 『사회정의를 향한 국제사회의 꿈: ILO 백년의 도전과 동아시아의 경험』, 2019 ILO 백주년 기념 KLI 국제학술대회 자료집, 2019. 5. 30.
- 오문완, “ILO 단결권협약과 복수노조문제”, 『노동법연구(제2권)』, 서울대노동법연구회, 1992.
- 유성재, “국제노동기구 가입”, 행정안전부 국가기록원.
- 이기환, “여적 : 백년하청”, 경향신문, 2017. 11. 6.
- 이승욱, “ILO 핵심협약 비준 관련 논의 경과와 과제”, 『ILO 핵심협약 비준의 쟁점』, 한국노동법학회 · 서울대노동법연구회 · 한국노동연구원 공동학술대회 자료집, 2019. 5. 18.
- 이철수 · 문무기 · 정형진 · 박은정, 『개성공단 노동여건 개선방안』, 통일부 정책연구용역보고서, 2008. 12.
- 조용만, “결사의 자유 협약 관련 노조법 쟁점 개선방안”, 『ILO 핵심협약 비준의 쟁점』, 한국노동법학회 · 서울대노동법연구회 · 한국노동연구원 공동학술대



회 자료집, 2019. 5. 18.

허동현, “100년전 거울로 오늘을 보다 : 황사영 백서와 외세” 중앙일보, 2003. 3. 18.

허영, 『한국헌법론』, 박영사, 2007.

Nicolas Valticos and G. von Potobsky, International labour law, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1995.

[Abstract]

An Analysis on Ratification of ILO Fundamental Conventions and  
Legislative Bills of Collective Labor Relations Laws

Moon, Moo-Gi\*

President Moon, Jae-in and the present Government had the Engagement with the Korean Nation to Ratification of ILO Fundamental Conventions at the Starting Point. But President Moon has not keep his Promise till Now over the Turning Point. Over the half of Korean Nation would accept to this Situation or not, the Guarantee of Fundamental Labor Rights to all of Workers will become a Reality of Social Justice in compliance with Global Labor Standards. Recently, Ministry of Employment and Labor has come up with Legislative Bills of Collective Labor Relations Laws. But the Bills were a bitter Disappointment to many Labor Movement Leaders and Specialists of Labor Law, who had claimed for marked Improvement of Labor Law System.

The Basic Direction toward actual Secure the Freedom of the Right to Organize and to Bargain Collectively as well as Right to Collective Action via Ratification of ILO Fundamental Conventions, would be the Minimization of excessive Regulation or Intervention from the Government or Legislative System by the Actualization of Collective Laissez-faire. Because, the Legislative History of Korean Labor Law System, we have experienced already, has indicated Directing Characteristic definitely.

Keywords : ILO Fundamental Conventions, Legislative Bills of Collective Labor Relations Laws, Fundamental Labor Rights, Social Justice, Collective Laissez-faire

---

\* Kyungpook National University Law School, Ph.D. in Law