



일 잘하는 실력 국회

입법·정책보고서

2020.6.

제46호

# ILO 핵심협약의 비준현황과 과제



국회입법조사처  
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

---

# ILO 핵심협약의 비준현황과 과제

---

신동윤(환경노동팀 입법조사관)

2020. 06. 24.



국회입법조사처  
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE



입법·정책보고서는 국회에서 논의가 필요한 핵심적인 입법 및 정책 현안 주제를 선정하여 심도있게 분석·평가하고 입법 및 정책 대안을 제시하는 보고서입니다. 이 보고서가 국회의 위원회와 국회의원의 의정활동에 참고자료로 널리 활용되고, 입법·정책 현안에 대한 국민의 이해를 높이는데 기여하기를 기대합니다.

이 보고서는 「국회법」 제22조의3 및 「국회입법조사처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회입법조사처 보고서 심의절차를 거쳐 발간(2020. 6. 24.)되었습니다.

## 요 약

국제노동기구(International Labour Organization: ILO)는 1919년 설립된 노동 분야의 국제연합(The United Nations: UN) 산하 국제기구로서 회원국의 노사정 3자대표로 구성된다. ILO는 근로자 권리향상, 양질의 일자리 기회 장려, 사회적 대화의 강화 등을 목적으로 하며, 이런 목적을 달성하기 위해 국제노동기준인 협약(Conventions)을 만들고, 그 비준 및 준수 실태를 감시·관리한다. ILO 협약은 2020년 6월 현재 190개가 있는데, ILO는 그 가운데 8개를 핵심협약(Fundamental Conventions)으로 지정하여 비준 및 준수 실태를 특별히 관리하고 있다. 핵심협약은 결사의 자유와 단체교섭권의 보장, 강제노동의 철폐, 아동노동의 근절, 고용·직업에서의 차별 철폐를 목적으로 하는 협약이다.

우리나라는 1991년 ILO에 가입하였는데, 2020년 6월 현재까지 총 29개 협약을 비준하였으며, 핵심협약 8개 중에서는 4개만 비준하였다. 우리나라가 아직 비준하지 않고 있는 핵심협약은 결사의 자유 관련 제87호 및 제98호 협약, 강제노동 관련 제29호 및 제105호 협약이다. 따라서 우리나라는 ILO, OECD, EU 등으로부터 미비준 핵심협약의 비준을 지속적으로 요구받아왔다. 특히 최근에는 유럽연합(EU)이 한-EU FTA 상의 ILO 핵심협약 체결노력 조항을 근거로 압력을 강화하고 있다.

이러한 배경 속에서 ‘노동존중 사회’를 국정목표의 하나로 삼은 문재인 정부는 출범 직후부터 ILO 핵심협약 비준을 추진해왔다. 정부는 경제사회노동위원회에서 이 문제를 논의하였으나 합의에 이르지 못하자, 2019년 10월 미비준 4개 핵심협약 중 제105호 협약을 제외한 나머지 3개 협약 비준동의안을 국회에 제출하고, 2019년 10월과 12월에 관련 법률 개정안을 각각 국회에 제출하였다. 이 비준동의안들과 법안들은 제20대국회 임기만료로 폐기되었지만, 정부가 조만간 비준동의안과 법률안들을 다시 제출할 예정이기 때문에, 제21대국회에서 이 문제가 주요한 입법 쟁점으로 등장할 전망이다.

따라서 본 보고서는 제20대국회에 제출된 정부입법안을 기초로 제기된 ILO 핵심협약 비준 관련 쟁점과 과제를 제시하고 있다. 이와 관련하여 ILO 핵심협약 비준과 관련된 쟁점은 ①실업자·해고자의 노조가입, ②노조 임원 자격, ③노조전임자의 급여지급, ④교섭창구단일화제도, ⑤공무원과 교원의 노조가입 범위, ⑥보충역 제도 개선 등이다.

첫째, 실업자·해고자의 노조가입에 관한 사항을 살펴보면, 현행 「노동조합 및 노동관계조정법」(이하 ‘「노동조합법」’이라 함)제2조제4호라목단서가 실업자·해고자의 기업별 노조가입을 제한하는 것으로 해석되고 있는데, 이 부분이 ILO 제87호 협약에 위배된다는 지적이 있다. 따라서 정부입법안은 그 단서를 삭제함으로써 실업자·해고자의 노조가입을 허용하고자 하는 취지를 담고 있다. 정부입법안에 대해 경영계는 반대하는 입장이며, 노동계는 미흡하다는 입장이다. 따라서 정부입법안처럼 단서만 삭제하는 방식과 제2조제4호라목 자체를 삭제하는 방식 등을 둘러싸고, ILO 핵심협약의 기본정신, 주요국의 입법례, 노사의 입장 등을 종합적으로 고려하여 검토할 필요가 있다.

둘째, 노동조합 임원의 자격과 관련하여 현행 「노동조합법」 제23조제1항은 노동조합 임원의 자격을 조합원으로 제한하고 있는데, ILO의 결사의 자유 위원회는 이 조항이 제87호 협약에 위배된다는 이유로 수차례 폐지를 권고한 바 있다. 따라서 정부입법안에 따르면, 노조 임원자격은 규약을 통해 자율적으로 결정하도록 하되, 기업별 노사관계 현실을 고려하여 기업별 노조의 임원은 해당 기업에 종사하는 조합원으로 한정하도록 하고 있다. 이에 대해 경영계는 찬성하는 입장이며, 노동계는 제23조제1항 자체를 완전히 삭제하여야 한다고 주장한다. 이와 관련해서는 학계에서도 정부입법안대로 개정할 경우 여전히 ILO 제87호 협약 위배 문제가 제기될 수 있다는 의견이 있다. 따라서 ILO 핵심협약의 기본정신, 주요국의 입법례, 전문가들의 의견을 종합적으로 고려하여 입법할 필요가 있다.

셋째, 노조전임자의 급여지급에 관한 사항을 살펴보면, 현행 「노동조합법」 제24조제2항은 노조전임자의 급여지급을 금지하고 있으며, 동법 제24조제5항은 노조전임자 급여지급을 요구하는 쟁의행위를 금지하고 있다. 이에 대해 ILO는 노조전임자 급여지급에 대해 법적으로 간섭하는 것이 ILO 제98호 협약에 배치되기 때문에 폐지하여야 한다고 지속적으로 권고해왔다. 따라서 정부입법안은 급여지급 금지조항과 쟁의행위 금지조항을 삭제하고, 근로시간면제한도를 초과하는 내용의 단체협약을 무효로 하며, 근로시간면제심의위원회를 경제사회노동위원회로 이관하도록 하고 있다. 이에 대해 경영계는 현행법을 유지하자는 입장인 반면, 노동계는 근로시간면제제도를 폐지하고, 노조전임자 급여지급 문제는 노사자율에 맡겨야 한다는 입장이다. 정부입법안은 이러한 상반된 요구를 충족하기 위한 절충안이라고 볼 수 있지만, 노사의 입장 차이가 매우 큰 부분이어서 충분한 논의를 통해 합의를 도출할 필요가 있다.

넷째, 교섭창구단일화제도에 관한 현행 「노동조합법」 제29조의2 또는 3은 교섭창구단일화 절차상 사용자의 동의에 따른 교섭방식 선택, 교섭단위 분리제도, 하나의 사업 또는 사업장 교섭단위를 규정하고 있다. 이에 대해 ILO는 우리나라의 교섭창구단일화제도상 운용실태에 따른 문제가 제98호 협약상 노조의 자율적 교섭에 위반될 소지가 있다라는 이유로 개선을 권고하여 왔다. 따라서 정부입법안은 교섭창구단일화제도를 기존과 동일하게 유지하되, 교섭을 요구한 노동조합과 성실히 교섭할 것과 차별적으로 대우해서는 안된다는 의무를 사용자에게 부과하였고, 근로조건·고용형태의 변화 등 사정변경으로 분리된 교섭단위를 통합할 필요가 있는 경우 다시 통합할 수 있는 근거를 마련하였으며, 국가 및 지방자치단체에게 기업·산업·지역별 교섭 등 다양한 교섭방식을 선택할 수 있도록 지원하고 활성화하도록 노력할 의무를 부과하고 있다. 이에 대해 경영계는 교섭창구단일화제도를 현행처럼 유지하자는 입장인 반면, 노동계는 교섭창구단일화제도를 폐지해야 한다는 입장이다. 이와 관련하여 학계에서도 정부

입법안의 후속적 대처로써 ILO 제98호 협약에 위배되지 않도록 사용자가 개별교섭을 하고자 하는 경우 근로자대표의 동의와 같은 절차를 마련하자는 의견 또는 교섭구조의 다양화 절차 등을 제안하고 있다. 따라서 ILO 핵심협약의 기준, 주요국의 입법례, 전문가들의 의견 등을 종합적으로 고려하여 검토할 필요가 있다.

다섯째, 공무원과 교원의 노조가입 범위에 관한 사항을 살펴보면, 현행 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」(이하 ‘「공무원노조법」’ 이라 함)제6조와 「교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」(이하 ‘「교원노조법」’ 이라 함)제2조는 6급 이하 공무원과 현직교원을 대상으로 노조가입 범위를 인정하고 있다. 이에 ILO는 제87호 협약에 따라 5급 이상, 소방관 등 모든 공무원과 퇴직교원이 자신의 선택에 따라 노동조합을 설립하고 가입할 권리를 보장하도록 권고하고 있다. 이에 대해 정부입법안은 공무원의 직급삭제와 퇴직교원의 노조가입을 허용함으로써 노조 가입범위를 확장하고 있다. 그러나 경영계는 공무원 신분의 특수성을 감안하여 노조가입은 국민정서를 고려해야 하고, 교원의 단결권에 대해서는 민간기업의 노사 이슈가 아니라 국가적 제도 차원의 문제에 해당한다는 입장인 반면, 노동계는 공무원의 노조가입 범위를 법령에서 획일적으로 제한하는 것은 적절치 않으며, 교원노조 가입자격의 제한을 없애고 주체들의 자주적 판단에 맡기도록 해야 한다는 입장이다. 이와 관련하여 학계는 단결할 권리를 넓게 보장하는 방향으로 최근 대법원의 태도가 변하고 있다는 의견을 제시하였다. 정부입법안이 ILO 핵심협약을 준수하기 위한 것이나, 노사의 입장 차이가 있는 만큼 충분한 논의를 통해 합의를 도출할 필요가 있다.

여섯째, 보충역 제도와 관련하여 현행 「병역법」 제5조제1항제3호는 우리나라의 보충역 제도상 현역 복무를 원하는 사회복무요원에 대해서는 질병·심신장애가 치유되었거나 학력이 변동된 경우에 한하여 현역 복무가 가능하도록 허용하고 있다. 이에 ILO는 강제노동협약 제29호 제2조제1항 및 제2항에 따라

한국의 공익근무제도가 협약 적용 제외 대상이 아니라 강제노동에 해당한다고 질의회신을 하였다. 이에 대해 정부입법안은 사회복지무요원으로 복무중인 자 또는 사회복지무요원 소집대상인 보충역이 현역 복무를 원하는 경우에는 현역으로 병역처분을 선택하도록 하였다. 결국, 정부입법안은 대체복무제도의 폐지가 현실적으로 어렵다는 점과 현실적인 한계 내에서 최대한 ILO 협약에 부합하는 조치로 평가되고 있다. 병역법 개정과 관련해서는 노사 모두 정부입법안에 대해 특별한 이견이 없는 것으로 보인다.

결론적으로 ILO 핵심협약 비준 및 관련 법률안 개정에 대하여는 국내 현행 법률과 ILO 핵심협약, 주요국의 입법례, 제20대국회에 제안된 정부입법안의 내용과 취지, 경영계와 노동계의 입장 등을 종합적으로 고려할 필요가 있다.





# 차 례

## □ 요약

### I. 서론 / 1

### II. ILO 핵심협약의 의의, 내용과 효력 / 5

1. ILO 핵심협약의 의의 .....	5
2. ILO 핵심협약의 내용 .....	7
가. 결사의 자유 및 단체교섭 분야 .....	7
(1) 결사의 자유 및 단결권 보호 협약 제87호 .....	7
(2) 단결권 및 단체교섭 협약 제98호 .....	9
나. 강제노동 분야 .....	10
(1) 강제노동협약 제29호 .....	10
(2) 강제노동철폐협약 제105호 .....	11
다. 아동노동 분야 .....	12
(1) 최저연령협약 제138호 .....	12
(2) 가혹한 형태의 아동노동철폐협약 제182호 .....	14
라. 고용 및 직업상 차별 분야 .....	15
(1) 동등보수협약 제100호 .....	15
(2) 고용과 직업상 차별협약 제111호 .....	16
3. ILO 핵심협약의 비준효력과 감독체계 .....	17
가. ILO 핵심협약의 비준효력 .....	17
나. ILO 핵심협약의 감독체계 .....	20
(1) ILO 핵심협약을 비준한 회원국 .....	20

(2) ILO 핵심협약을 미비준한 회원국·결사의 자유 위반 ..... 22

III. ILO 핵심협약의 비준 및 논의현황 / 24

1. OECD 국가와 국내 비준현황 ..... 24

가. OECD 국가의 비준현황 ..... 24

나. 우리나라의 비준현황 ..... 26

2. ILO 핵심협약의 비준절차 ..... 26

가. 국내 비준절차와 경위 ..... 26

나. 조약의 비준절차상 국회동의 ..... 28

(1) 국회동의를 요하는 조약의 범위 ..... 28

(2) 국회동의를 요하지 않는 조약의 범위 ..... 29

(3) 입법사항에 관한 조약 ..... 29

3. ILO 핵심협약과 국내 법률과의 관계 ..... 30

가. 미비준의 일반적 개요 ..... 30

나. 미비준의 구체적 사유 ..... 31

(1) 결사의 자유 협약 관련 ..... 31

(2) 강제노동협약 관련 ..... 33

4. ILO 핵심협약 비준 관련 국내 논의현황 ..... 34

가. ILO 핵심협약 비준의 논의 배경 ..... 34

나. 노동계와 경영계의 입장 ..... 36

다. 제20대국회에서의 논의 ..... 38

5. 한-EU FTA 관련 ILO 핵심협약 비준 논의현황 ..... 40

가. 한-EU FTA 의 「무역과 지속가능발전」 (제13장) 관련 경과 ..... 40

나. 한-EU FTA 의 「무역과 지속가능발전」 (제13장)의 주요내용 ..... 43

다. 미이행시 분쟁해결 절차와 효력 및 제재 .....	43
(1) 분쟁해결 절차 .....	43
(2) 효력 및 제재 .....	44

#### IV. ILO 핵심협약 비준의 쟁점과 과제 / 46

1. 「노동조합법」 관련 .....	46
가. 실업자·해고자의 노조가입 .....	46
(1) 현행 법률과 ILO 핵심협약 .....	46
(2) 주요국의 입법례 .....	48
(3) 정부입법안의 내용과 취지 .....	49
(4) 쟁점사항 .....	49
나. 노동조합의 임원자격 .....	51
(1) 현행 법률과 ILO 핵심협약 .....	51
(2) 주요국의 입법례 .....	52
(3) 정부입법안의 내용과 취지 .....	53
(4) 쟁점사항 .....	54
다. 노동전임자의 급여지급 .....	55
(1) 현행 법률과 ILO 핵심협약 .....	55
(2) 주요국의 입법례 .....	56
(3) 정부입법안의 내용과 취지 .....	57
(4) 쟁점사항 .....	57
라. 교섭창구단일화제도 .....	59
(1) 현행 법률과 ILO 핵심협약 .....	59
(2) 주요국의 입법례 .....	61
(3) 정부입법안의 내용과 취지 .....	62
(4) 쟁점사항 .....	62

2. 「공무원노조법」상 노조가입 범위 관련 .....	64
가. 현행 법률과 ILO 핵심협약 .....	64
나. 주요국의 입법례 .....	65
다. 정부입법안의 내용과 취지 .....	66
라. 쟁점사항 .....	66
3. 「교원노조법」상 노조가입 범위 .....	67
가. 현행 법률과 ILO 핵심협약 .....	67
나. 주요국의 입법례 .....	69
다. 정부입법안의 내용과 취지 .....	70
라. 쟁점사항 .....	70
4. 「병역법」상 보충역 제도 개선 .....	72
가. 현행 법률과 ILO 핵심협약 .....	72
나. 주요국의 입법례 .....	74
다. 정부입법안의 내용과 취지 .....	74
라. 쟁점사항 .....	75

## V. 결론 / 76

### □ 참고문헌 / 79

## 표 차례

[표 1] 결사의 자유 및 단결권 보호 협약 제87호	8
[표 2] 단결권 및 단체교섭 협약 제98호	9
[표 3] 강제노동협약 제29호	10
[표 4] 강제노동철폐협약 제105호	12
[표 5] 최저연령협약 제138호	13
[표 6] 가혹한 형태의 아동노동철폐협약 제182호	14
[표 7] 동등보수협약 제100호	15
[표 8] 고용과 직업상 차별협약 제111호	16
[표 9] OECD 국가의 ILO 핵심협약 비준 현황	24
[표 10] 우리나라의 ILO 핵심협약 비준 현황	26
[표 11] ILO 핵심협약 비준처리 현황	28
[표 12] 결사의 자유 관련 협약의 주요내용, 관련 법률, 비준장애 요인	32
[표 13] 강제노동 관련 협약의 주요내용, 관련 법률, 비준장애 요인	33
[표 14] ILO 핵심협약비준을 위한 정부입법안의 주요내용	39
[표 15] 실업자 등 조합원 자격에 관한 주요국의 입법례	48
[표 16] 노동조합의 임원자격에 관한 주요국의 입법례	52
[표 17] 노조전임자 급여 지급에 관한 주요국의 입법례	56
[표 18] 교섭창구단일화제도에 관한 주요국의 입법례	61
[표 19] 공무원의 노조가입에 관한 주요국의 입법례	65
[표 20] 교원의 노조가입에 관한 주요국의 입법례	69
[표 21] 보충역 제도에 관한 주요국의 입법례	74

## 그림 차례

[그림 1] 진정처리 절차 .....	18
[그림 2] 고충처리 절차 .....	19
[그림 3] 일반감독체계의 절차 .....	22
[그림 4] 결사의 자유 위반에 관한 특별절차 .....	23

## I. 서론

- ILO는 1919년에 설립된 국제기구로서 노동영역을 담당하는 UN 산하의 특별 기관임<sup>1)</sup>
- ILO의 주요기관은 3개 기관으로 국제노동총회(International Labour Conference), 이사회(Governing body), 국제노동사무국(International Labour Office)으로 구성됨
- ILO 회원국은 2020년 6월 현재 총 187개 국가이며, 회원국의 정부, 사용자단체 및 근로자단체가 ILO에 모여 노동기준을 마련하고, 괜찮은 일자리를 위한 정책과 프로그램을 개발함
- ILO의 주요 목적은 사업장 내 근로자의 권리를 향상시키고, 괜찮은 일자리 기회를 장려하며, 노동문제와 관련된 사회적 대화를 강화시키는 것임
- 이러한 목적을 실현하기 위해 ILO는 회원국들과 협약을 체결·비준하고 그 이행을 약속함
  - 협약은 중요도 및 성격에 따라 3가지 종류로 구분하여 핵심협약, 거버넌스 협약(governance conventions), 기술적 협약(technical conventions)으로 구성됨
  - 핵심협약은 사업장의 기본적인 원칙과 권리에 관한 8개 협약, 거버넌스 협약은 노동 관련 제도 및 정책에 관한 4개 협약, 기술적 협약은 다양한 분야의 노동기준을 다루는 178개 협약임

1) ILO, About the ILO(최근 검색일: 2020.6.6.), <<https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/language--en/index.htm>>.



- 우리나라는 1991년 12월 9일, 152번째 ILO 회원국이 되었으며, 2020년 6월 현재 총 29개 협약을 비준하였음<sup>2)</sup>
  - 핵심협약 8개 중 4개, 거버넌스 협약 4개 중 3개, 기술적 협약 178개 중 22개임
- ILO 핵심협약은 기본적인 근로자의 권리들을 보호하기 위한 협약으로 4개 분야의 노동기준에 해당하는 8개의 협약을 말함
  - 4개 분야 각각 2개 협약들은 핵심협약으로서 ILO 헌장상의 의무를 확인하고 근로자의 기본적 권리를 보호하기 위하여 마련됨
- 2020년 6월 현재 우리나라는 ILO 핵심협약 중 4개 협약을 미비준하고 있는 상태임
  - 4개의 미비준 핵심협약은 제87호 및 제98호, 제29호 및 제105호임
  - 이로 인해 우리나라는 ILO 핵심협약 비준에 대한 지속적인 국제사회의 압력을 받고 있으며, 대외적으로는 유럽연합이 한-EU FTA상 ILO 핵심협약 체결 노력 조항을 근거로 분쟁해결절차를 진행하고 있음
    - 분쟁해결절차는 1단계인 정부간의 협의와 2단계인 전문가 패널로 구성되나, 2019년 11월 1일, 우리나라와 유럽연합은 2단계인 전문가 패널을 구성하였고, 같은 해 12월 30일에 개시하여 2020년 6월 현재까지 진행 중임
- 2017년 7월 19일, 정부는 100대 국정과제 및 국정운영 5개년 계획으로서 8개의 ILO 핵심협약 중 4개의 미비준협약 비준을 추진하겠다고 발표하였음

2) ILO, R ratifications for Republic of Korea(최근 검색일: 2020.6.6.), <[https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200\\_COUNTRY\\_ID:103123](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:103123)>.

- 이에 2018년 7월 20일, 경제사회노동위원회의 노사관계 제도·관행 개선위원회가 출범하여 두 차례의 공익위원안(2018.11.20.과 2019.4.15.)을 마련함
- 그러나 최종적으로 노사 간의 합의를 도출하지 못하고 2019년 5월 20일 노사관계 제도·관행 개선위원회의 회의기간이 만료된 관계로 논의가 종료됨
- 노사정합의가 불가능하다고 판단한 정부는 2019년에 공익위원안을 토대로 ILO 핵심협약 비준 관련 법률개정안과 비준동의안을 동시에 추진하기 위하여 각각 제20대국회에 제출하였음
- 2019년 10월 4일, 정부는 결사의 자유 관련 「교원노조법 일부개정법률안」, 「공무원노조법 일부개정법률안」, 「노동조합법 일부개정법률안」을 국회에 제출하였음
- 더불어, 2019년 12월 6일, 정부는 강제노동 관련 「병역법 일부개정법률안」을 국회에 제출하였음
- 한편, 2019년 10월 7일, 정부는 「단결권 및 단체교섭 협약 비준동의안」, 「결사의 자유 및 단결권 보호 협약 비준동의안」, 「강제노동협약 비준동의안」을 국회에 제출하였음
- ILO 핵심협약 비준에 관한 국제사회의 압력과 한-EU 자유무역협정상 분쟁해결 절차, 노사 간 의견 차이가 있어 제21대국회에서도 ILO 핵심협약 비준에 관한 사항은 주요 논의과제가 될 것으로 예상됨
- 제20대국회에 제출되었던 ILO 핵심협약 비준 관련 개정법률안과 비준안은 임기만료로 폐기된 상태임
- 따라서 본 보고서는 ILO 핵심협약의 의의, 내용 및 효력을 살펴보고,

ILO 핵심협약의 비준 및 국내외 논의현황을 점검한 후, ILO 핵심협약 중 결사의 자유 협약과 강제노동협약 비준 관련 쟁점을 중심으로 주요 논의 과제를 도출하고자 함

## II. ILO 핵심협약의 의의, 내용과 효력

### 1. ILO 핵심협약의 의의

- ILO 핵심협약이란 기본적인 근로자의 권리들을 보호하기 위한 협약으로서 노동기준에 관한 4개 분야, 8개 협약을 말함<sup>3)</sup>
- 4개 분야는 ①결사의 자유 및 단체교섭, ②강제노동, ③아동노동, ④고용 및 직업상 차별로 분류되어 있음
- 8개 협약은 4개 분야에서 각각 2개의 협약으로 구성되어 있음
  - ① 결사의 자유 및 단체교섭 분야
    - ◆ 결사의 자유 및 단결권 보호 협약 제87호(Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention No.87, 1948)
    - ◆ 단결권 및 단체교섭 협약 제98호(Right to Organise and Collective Bargaining Convention No.98, 1949)
  - ② 강제노동 분야
    - ◆ 강제노동협약 제29호(Forced Labour Convention No.29, 1930)
    - ◆ 강제노동철폐협약 제105호(Abolition of Forced Labour Convention No. 105, 1957)
  - ③ 아동노동 분야
    - ◆ 최저연령협약 제138호(Minimum Age Convention No.138, 1973)
    - ◆ 가혹한 형태의 아동노동철폐협약 제182호(Worst Forms of Child Labo-

3) International Labour Organization, 『Fundamental Principles and Rights at Work Fact Sheet』, 2020, p.1.

ur Convention No.182, 1999)

- ④ 고용 및 직업상 차별 분야
  - ◆ 동등보수협약 제100호(Equal Remuneration Convention No.100, 1951)
  - ◆ 고용과 직업상 차별 협약 제111호(Discrimination (Employment and Occupation) Convention No.111, 1958)
  
- ILO 핵심협약은 ‘사업장의 기본원칙과 권리에 관한 ILO 선언(The ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work)’을 실현하기 위해 마련됨
  
- 1998년 6월 18일, 제86차 국제노동총회는 ‘사업장의 기본원칙과 권리에 관한 ILO 선언’을 채택함<sup>4)</sup>
  - 사업장의 기본원칙과 권리들은 다음과 같음
    - ◆ 결사의 자유 및 단체교섭권의 효율적 인정(freedom of association and the effective recognition of the right to collective bargaining)
    - ◆ 모든 유형의 강제 또는 의무적인 노동근절(the elimination of all forms of forced or compulsory labour)
    - ◆ 아동노동의 효율적 폐지(the effective abolition of child labour)
    - ◆ 고용 및 직업상 차별근절(the elimination of discrimination in respect of employment and occupation)

4) International Labour Organization, History of the ILO(최근 검색일: 2020.5.11.), <<https://libguides.ilo.org/c.php?g=657806&p=4649148>>.

## 2. ILO 핵심협약의 내용

- ILO 핵심협약은 4개 분야 각각 2개 협약으로 구성된 8개 협약을 말함
  - ILO 핵심협약의 내용은 4개 분야로 ①결사의 자유 및 단체교섭 분야(제87호 및 제98호), ②강제노동 분야(제29호 및 제105호), ③아동노동 분야(제138호 및 제182호) ④고용 및 직업상 차별 분야(제100호 및 제111호)로 분류함

### 가. 결사의 자유 및 단체교섭 분야

#### (1) 결사의 자유 및 단결권 보호 협약 제87호

- 제정배경 및 목적
  - ILO 헌장의 전문은 결사의 자유 원칙을 인정하는 것이 노동조건을 개선하고, 평화를 확립하는 수단이라고 선언하고 있음
  - ILO 헌장의 부속서인 필라델피아 선언(1944 Declaration of Philadelphia)에 따라 표현의 자유와 결사의 자유는 지속적인 발전에 필수적이며, 결사의 자유는 ILO가 기초하고 있는 근본적인 원칙들의 하나임을 확인하고 있음
- 제정경과 및 효력발생시기
  - 1948년 7월 9일, 샌프란시스코에서 열린 제31차 ILO 총회는 결사의 자유 및 단결권 보호 협약 제87호를 채택함
  - 동 협약은 1950년 7월 4일부터 효력이 발생함
- 협약의 체계

- 결사의 자유 및 단결권 보호 협약 제87호는 전문과 21개 조항으로 구성되어 있음
  - 전문은 ILO 총회가 개최된 시기와 의제, 채택날짜 등을 규정하고 있으며, 조항은 크게 4개 부분으로 총 21개 조항으로 구성됨

[표 1] 결사의 자유 및 단결권 보호 협약 제87호

절	조항	주요내용
제1절 (결사의자유)	제1조 ~ 제10조	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 근로자와 사용자는 어떠한 차별이나 사전 허가 없이 단체를 설립하고 가입할 수 있는 권한을 가짐(제2조)</li> <li>● 근로자단체 및 사용자단체는 규약과 규칙을 작성하고 이에 따라 자유로이 대표자를 선출하며 업무 및 활동을 조직하고 그 계획을 수립할 권리를 가짐(제3조제1항)</li> <li>● 정부당국은 이 권리를 제한하거나 권리의 합법적인 행사를 방해하는 어떠한 간섭도 삼가해야 함(제3조제2항)</li> <li>● 근로자 및 사용자는 행정기관에 의하여 해산되거나 활동이 정지되어서는 안 됨(제4조)</li> <li>● 근로자단체 및 사용자단체는 연맹, 연합단체와 총연합단체를 설립하고 이에 가입할 권리를 가지며, 해당 단체는 국제적인 근로자단체와 사용자단체에 가입할 권리를 가짐(제5조)</li> </ul>
제2절 (단결권보호)	제11조	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 협약의 효력이 발생한 ILO 회원국은 근로자와 사용자가 자유로이 단체를 조직할 권리를 행사할 수 있도록 필요하고 적절한 조치를 취함(제11조)</li> </ul>
제3절 (기타규정)	제12조 ~ 제13조	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 회원국이 ILO 사무총장에게 통보해야 하는 사항(제12조)과 관할권에 대한 사항(제13조)</li> </ul>
제4절 (최종규정)	제14조 ~ 제21조	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 협약비준에 관한 비준등록 통지, 구속력, 효력발생시기, 폐기 등</li> </ul>

자료: ILO, Co87-Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948(No.87)

(2) 단결권 및 단체교섭 협약 제98호

□ 제정배경 및 목적

- 단결권 및 단체교섭 협약 제98호는 제87호와 마찬가지로 ILO 헌장과 부속서인 필라델피아 선언에 따라 결사의 자유가 기본적인 인권의 하나라는 인식하에 제정되었다는 의의가 있음
- 동 협약은 단결권 행사 중인 근로자에 대한 보호, 근로자단체와 사용자단체 간의 상호 불간섭, 자발적인 단체교섭 추진을 목적으로 함

□ 제정경과 및 효력발생시기

- 1949년 7월 1일, 제32차 ILO 총회는 단결권 및 단체교섭 협약 제98호를 채택하였고, 동 협약은 1951년 7월 18일부터 효력이 발생하였음

□ 협약의 체계

- 단결권 및 단체교섭 협약 제98호는 전문과 총 16개 조항으로 구성되어 있음

[표 2] 단결권 및 단체교섭 협약 제98호

조항	주요내용
제1조 ~ 제6조	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 근로자는 고용 관련 반노조 차별행위로부터 적절한 보호를 받아야 함(제1조)</li> <li>● 근로자단체 및 사용자단체는 그 설립, 운영 및 관리에 있어서 상호간 또는 상대의 대리인이나 구성원의 모든 간섭행위로부터 충분한 보호를 받아야 함(제2조)</li> <li>● 사용자 또는 사용자단체와 근로자단체 사이에 자발적 교섭을 위한 메커니즘을 충분히 발전시키고 이용하도록 장려·촉진하기 위하여 국내사정에 적합한 조치를 취하여야 함(제4조)</li> <li>● 군대와 경찰에 대한 보장범위는 국내법령으로 정하여야 함(제5조)</li> <li>● 이 협약은 국가행정에 종사하는 공무원의 지위를 다루지 않으며, 어떠한 방식으로도 그 권리 또는 지위를 침해하는 것으로 해석되어서는 안 됨(제6조)</li> </ul>
제7조~제16조:	비준등록, 효력발생시기, 폐기 등

자료: ILO, Co98-Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949(No.98)



나. 강제노동 분야

(1) 강제노동협약 제29호

□ 제정배경 및 목적

- 강제노동협약 제29호는 강제노동이 수행될 수 있는 작업의 성격이나 활동 영역에 관계없이 모든 형태의 강제노동 사용을 억제하기 위한 목적이 있음

□ 제정경과 및 효력발생시기

- 1930년 6월 28일, 제14차 ILO 총회는 강제노동협약 제29호를 채택함
- 동 협약은 1932년 5월 1일부터 효력이 발생함

□ 협약의 체계

- 강제노동협약 제29호는 전문과 총 33개 조항으로 구성되어 있음

[표 3] 강제노동협약 제29호

조항	주요내용
제1조 ~ 제2조	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 이 협약을 비준한 ILO 회원국은 모든 형태의 강제적 또는 의무적 노동사용을 억제하기 위해 가능한 최단기간 내에 약속함(제1조)</li> <li>● 본 협약의 목적상, 강제노동이란 처벌의 위협 하에 모든 사람으로부터 요구되고 해당 당사자가 자발적으로 제공하지 않는 모든 노동 또는 서비스를 말함(제2조제1항)</li> <li>● 다음의 경우 강제노동에 포함되지 않음(제2조제2항)                         <ul style="list-style-type: none"> <li>-전적으로 군사적 성격의 작업으로서 의무적인 병역법으로 강요되는 노동 또는 서비스</li> <li>-자치국가의 시민에게 정상적인 의무의 일부를 구성하는 노동 또는 서비스</li> <li>-공공기관의 감독 및 관리 하에 수행되고 개인, 회사 또는 단체의 처분에 따라 고용 또는 배치되지 않는 경우 법정에서 유죄판결</li> </ul> </li> </ul>

	<p>의 결과로서 개인에게 부과되는 노동 또는 서비스</p> <p>-긴급한 경우, 즉 전쟁, 화재, 홍수, 기근, 지진, 극심한 전염병이나 가축 전염병, 짐승이나 곤충류 또는 식물류의 해로운 물질에 의한 침입, 기타 인구 전체 또는 일부의 생존이나 안녕을 위태롭게 하는 상황과 재해 또는 그런 우려가 있는 경우 강요되는 노동 또는 서비스</p> <p>-공동체의 직접적 이익을 위해 공동체 구성원에 의해 수행되고, 공동체 구성원이 부담하는 의무로서 인정될 수 있는 소규모 공동체 서비스</p>
제3조~제24조: 2014년 의정서(Protocol of 2014) 제7조에 따라 삭제됨	
제25조~제26조: 강제노동의 불법적 강요는 형사상 범죄로 처벌하며, 엄격히 집행되도록 보장함(제25조)	
제27조~제33조: 비준등록, 효력발생시기, 폐기 등	

자료: ILO, Co29-Forced Labour Convention, 1930(No.29)

## (2) 강제노동철폐협약 제105호

### □ 제정배경 및 목적

- 강제노동철폐협약 제105호는 정치적 강요 또는 교육, 정치적 또는 이념적 견해표출에 대한 처벌, 노동력 동원, 노동훈련, 파업참가에 대한 처벌 또는 차별의 수단으로서 강제적 또는 의무적인 노동의 사용을 금지하는 것을 목적으로 함

### □ 제정경과 및 효력발생시기

- 1957년 6월 25일, 제40차 ILO 총회는 강제노동철폐협약 제105호를 채택함
- 동 협약은 1959년 1월 17일부터 효력이 발생함

□ 협약의 체계

- 강제노동협약 제105호는 전문과 총 10개 조항으로 구성되어 있음

[표 4] 강제노동철폐협약 제105호

조항	주요내용
제1조 ~ 제2조	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 이 협약을 비준한 ILO 회원국은 다음과 같은 형태의 강제적 또는 의무적 노동사용을 억제하고 사용하지 않을 것을 약속함(제1조)                     <ul style="list-style-type: none"> <li>-정치적 강요 또는 교육의 수단, 정치적 견해를 가지거나 표현에 대한 처벌 또는 정치적, 사회적 또는 경제적 체제에 반하는 견해에 대한 처벌</li> <li>-경제발전을 위해 노동력을 동원하고 사용하는 방법</li> <li>-노동훈련의 수단</li> <li>-파업참가에 대한 처벌</li> <li>-인종, 사회, 국가 또는 종교적 차별의 수단</li> </ul> </li> <li>● 이 협약을 비준한 ILO 회원국은 제1조에서 명시한 강제적 또는 의무적 노동을 즉각적이고 완전하게 폐지하기 위해 효과적인 조치를 취할 것을 약속함(제2조)</li> </ul>
제3조~제10조:	비준등록, 효력발생시기, 폐기 등

자료: ILO, Co105-Abolition of Forced Labour Convention, 1957(No.105)

다. 아동노동 분야

(1) 최저연령협약 제138호

□ 제정배경 및 목적

- 최저연령협약 제138호는 증가하는 아동노동에 대한 근절을 목적으로 하고 있음

□ 제정경과 및 효력발생시기

- 1973년 6월 26일, 제58차 ILO 총회는 최저연령협약 제138호를 채택하였고 1976년 6월 19부터 효력이 발생하였음

□ 협약의 체계

- 최저연령협약 제138호는 전문과 총 18개 조항으로 구성되어 있음

[표 5] 최저연령협약 제138호

조항	주요내용
제1조 ~ 제10조	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 이 협약의 적용을 받는 ILO 회원국은 아동노동의 효과적인 철폐와 고용 또는 근로에 허용되는 최저연령을 점진적으로 높이기 위한 국가정책을 추구할 것을 약속함(제1조)</li> <li>● 이 협약을 비준한 ILO 회원국은 자국 내 영토의 운송과 관련하여 고용 또는 근로의 최저연령을 명시하여야 함(제2조제1항)</li> <li>● 제1항의 최저연령은 의무교육 이수연령 이상이어야 하며, 어떠한 경우에도 15세 이상이어야 함(제2조제3항)</li> <li>● 업무의 성질 또는 상황에 따라 연소자의 건강, 안전 또는 도덕성을 저해할 우려가 있는 경우, 고용과 근로의 최저연령은 18세를 하회하여서는 안 됨(제3조제1항)</li> <li>● 이 협약은 일반교육·직업교육 또는 기술교육을 위한 학교 및 기타 훈련기관에서 시행되는 근로에는 적용되지 않음(제6조)</li> <li>● 국내법령은 다음과 같은 조건을 충족하는 경우 경노동에 관하여 13세 이상 15세 미만인 자를 고용 또는 근로케 할 수 있음(제7조제1항)             <ul style="list-style-type: none"> <li>-건강이나 발육에 유해할 우려가 없을 것과</li> <li>-학교 출석, 권한 있는 기관에 의해 인정된 직업지도나 훈련과정에 참여, 습득한 교육으로부터 혜택을 받을 능력을 침해시키지 않을 것</li> </ul> </li> </ul>
제11조~제18조: 비준등록, 효력발생시기, 폐기 등	

자료: ILO, C138-Minimum Age Convention, 1973(No.138)

(2) 가혹한 형태의 아동노동철폐협약 제182호

□ 제정배경 및 목적

- 가혹한 형태의 아동노동철폐협약 제182호는 아동노동의 가혹한 형태를 금지하고 근절하기 위한 목적이 있음

□ 제정경과 및 효력발생시기

- 1999년 6월 17일, 제87차 ILO 총회는 가혹한 형태의 아동노동철폐협약 제182호를 채택하였고 동 협약은 2000년 11월 19일부터 효력이 발생하였음

□ 협약의 체계

- 동 협약 제182호는 전문과 총 16개 조항으로 구성되어 있음

[표 6] 가혹한 형태의 아동노동철폐협약 제182호

조항	주요내용
제1조 ~ 제8조	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 이 협약을 비준한 ILO 회원국은 가혹한 형태의 아동노동의 금지 및 근절을 즉시 보장하기 위하여 즉각적이고 효과적인 조치를 취하여야 함(제1조)</li> <li>● 아동이란 18세 미만의 모든 자를 말함(제2조)</li> <li>● 가혹한 형태의 아동노동은 다음과 같이 구성됨(제3조)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>-모든 유형의 노예상태 또는 그와 유사한 상태(아동인신매매 및 밀매, 채무담보 노동, 아동을 강제적 또는 의무적으로 징용)</li> <li>-매춘, 음란물 제작 또는 음란물 공연을 위해 아동을 사용, 주선 또는 제공</li> <li>-마약 생산 및 판매와 같이 불법행위를 위해 아동을 사용, 주선 또는 제공</li> <li>-작업특성 또는 작업환경상 아동의 건강, 안전 또는 도덕에 해를 끼칠 가능성이 있는 작업</li> </ul> </li> </ul>
제9조~제16조: 비준등록, 효력발생시기, 폐기 등	

자료: ILO, C182-Worst Forms of Child Labour Convention, 1999(No.182)

라. 고용 및 직업상 차별 분야

(1) 동등보수협약 제100호

□ 제정배경 및 목적

- 동등보수협약 제100호는 남녀의 동일가치노동에 대한 동일한 보수를 실현하는데 목적이 있음

□ 제정경과 및 효력발생시기

- 1951년 6월 29일, 제34차 ILO 총회는 동등보수협약 제100호를 채택하였고 동 협약은 1953년 5월 23일부터 효력이 발생함

□ 협약의 체계

- 동등보수협약 제100호는 전문을 포함하여 총 14개 조항으로 구성되어 있음

[표 7] 동등보수협약 제100호

조항	주요내용
제1조 ~ 제4조	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 보수란 통상적인 기본급이나 최저임금 또는 급료와 근로자의 고용을 이유로 사용자가 근로자에게 현금 또는 현물로 직간접적으로 지급하는 모든 부가적 급부를 말함(제1조)</li> <li>● 회원국은 적합한 방법에 따라 보수율을 결정함으로써 모든 근로자에게 동일가치노동에 대해 남녀근로자의 동등보수 원칙을 적용할 수 있도록 보장하여야 함(제2조제1항)</li> <li>● 이 원칙은 국내법령, 법상 성립된 임금결정체계, 단체협약 또는 이러한 다양한 수단의 조합에 따를 수 있음(제2조제2항)</li> <li>● 회원국은 본 협약 규정의 효력을 발생시키기 위해 적절히 사용자단체 및 근로자단체와 협력하여야 함(제4조)</li> </ul>
제5조~제14조: 비준등록, 효력발생시기, 폐기 등	

자료: ILO, C100-Equal Remuneration Convention, 1951(No.100)

(2) 고용과 직업상 차별협약 제111호

□ 제정배경 및 목적

- 고용과 직업상 차별협약 제111호는 고용과 직업상 모든 형태의 차별을 근절하기 위하여 국가정책을 선언하고 추구함으로써 동등한 기회와 처우를 향상시킬 것을 목적으로 함

□ 제정경과 및 효력발생시기

- 1958년 6월 25일, 제42차 ILO 총회는 고용과 직업상 차별협약 제111호를 채택하였고, 동 협약은 1960년 6월 15일부터 효력이 발생함

□ 협약의 체계

- 고용과 직업상 차별협약 제111호는 전문과 총 14개 조항으로 구성됨

[표 8] 고용과 직업상 차별협약 제111호

조항	주요내용
제1조 ~ 제6조	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 차별은 다음을 포함함(제1조제1항) -인종, 피부색, 성별, 종교, 정치적 견해, 출신국가 또는 사회적 신분으로 인해 고용 또는 직업상 기회 또는 처우의 균등을 무효화하거나 침해하는 모든 차별, 배제 또는 우대</li> <li>● 특정업무에 요구된 요건에 따른 차별, 배제 또는 우대는 차별로 보지 않음(제1조제2항)</li> <li>● 고용 및 직업은 직업훈련, 고용 및 특정 직업, 고용조건을 포함함(제1조제3항)</li> <li>● 이 협약의 적용을 받는 회원국은 고용 및 직업상 차별을 근절하기 위해 국내조건 및 관행에 따라 적합한 방법으로 고용 및 직업상 기회 및 처우의 균등을 촉진하기 위하여 국가정책을 선언하고 추구할 것을 약속함(제2조)</li> </ul>
제7조~제14조: 비준등록, 효력발생시기, 폐기 등	

자료: ILO, C111-Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No.111)

### 3. ILO 핵심협약의 비준효력과 감독체계

#### 가. ILO 핵심협약의 비준효력

- ILO 핵심협약은 이를 비준한 회원국에 한하여 국제조약으로서 효력이 발생하며 법적인 구속력을 가짐<sup>5)</sup>
  - 그러나 예외적인 경우를 제외하고 ILO가 회원국을 제재할 수 있는 집행권한을 갖는 것은 아님
    - 즉, ILO는 협약을 위반한 회원국에 협약을 이행하라는 권고방식을 취함
    - 예외적인 경우로 ILO는 협약을 위반한 회원국을 상대로 국제사법재판소(The International Court of Justice)에 제소하는 경우도 있음
- ILO 핵심협약 미이행시 진정처리 절차 또는 고충처리 절차가 있음<sup>6)</sup>
  - 진정처리 절차(representation procedure)
    - ILO 헌장 제24조 및 제25조에 따라 사용자단체 또는 근로자단체가 해당 회원국이 협약을 효과적으로 이행하지 않는다는 사실을 이사회에 제출하는 것임<sup>7)</sup>
    - 이사회는 3자 구성 위원회(이하 ‘위원회’라 함)가 진정을 조사하고 해당 회원국의 조치(대응)를 검토할 수 있음
    - 위원회는 해당사건의 법적 및 실체적 측면을 살펴보고 제출된 정보를

5) 비준효력은 비준서가 등록된 날짜로부터 12개월 후에 발생함.

6) ILO, 『Rules of the Game』, 2019, p.110~113.

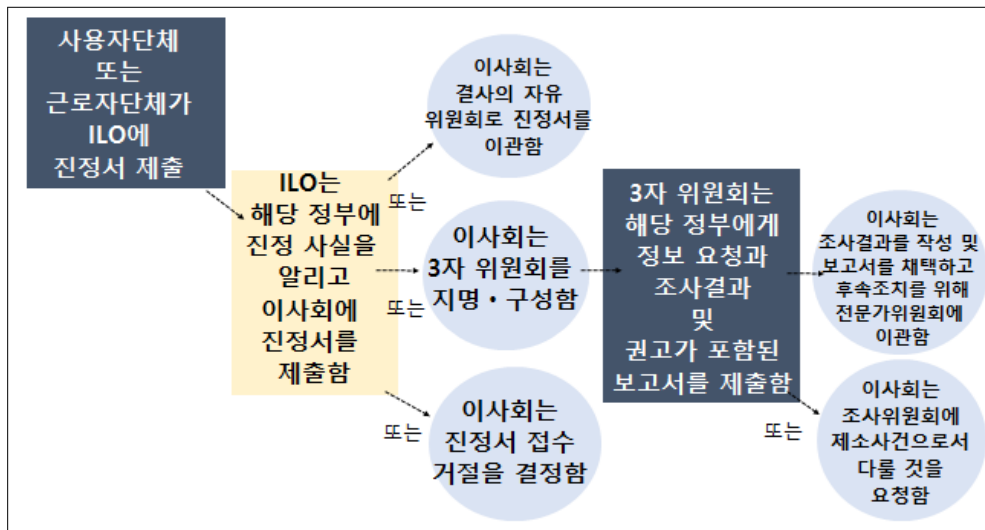
7) 진정의 주체는 사용자단체 또는 근로자단체이며, 개인은 진정의 주체가 될 수 없으나, 사용자단체 또는 근로자단체에 관련 정보를 전달할 수 있음.



조사하여 권고사항과 함께 종결함

- 만약 해당 회원국이 필요한 조치를 취하지 않는 경우, 협약과 권고의 적용에 관한 전문가 위원회(Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations)로 하여금 후속조치를 요구하거나 심각한 경우 제소(Complaints)로 이어질 수 있음
- 제소의 경우, 이사회는 조사위원회(Commission of Inquiry)에 회부할 것을 결정할 수 있음
- ILO 핵심협약 제87호와 제98호에 대한 진정은 절차에 따라 통상적으로 결사의 자유 위원회(The Committee on Freedom of Association)로 회부함

[그림 1] 진정처리 절차



자료: ILO, 『Rules of the Game』, 2019, p.111.

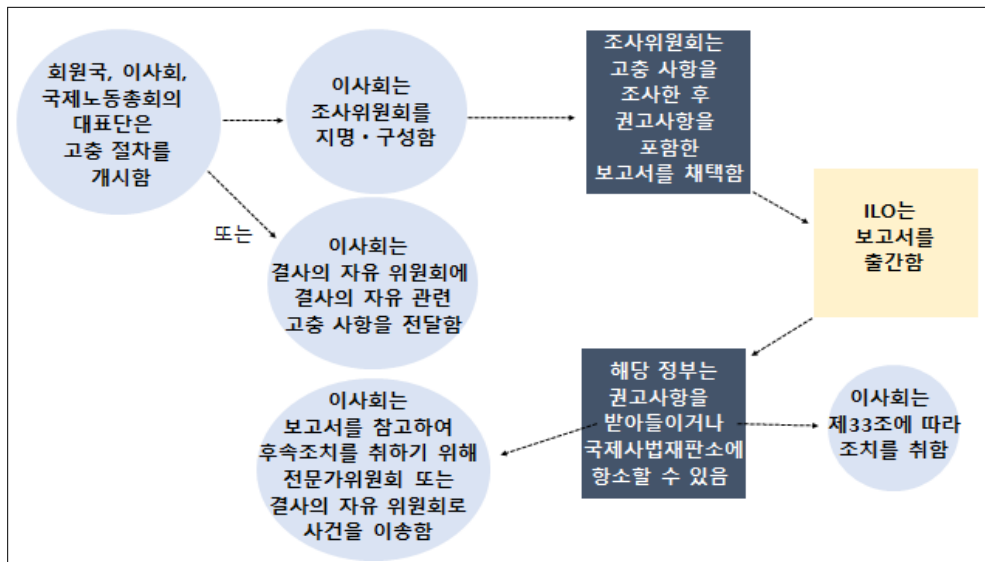
○ 고충처리 절차(complaint procedure)

- ILO 헌장 제26조 및 제34조에 따라 협약비준 회원국, 국제노동총회의 대표단 또는 이사회는 동일한 협약을 비준한 다른 회원국이 동 협약을

이행하지 않는 경우 소를 제기할 수 있음

- 고충사항이 접수되는 경우, 이사회는 3자 구성 조사위원회<sup>8)</sup>를 설치·회부하여 고충사항을 조사하고 모든 사실관계를 확인한 후 고충사항을 처리할 수 있도록 조치사항을 권고함
- 만약 해당 회원국이 조사위원회의 권고사항을 거부하는 경우, 이사회는 ILO 헌장 제33조<sup>9)</sup>에 따라 조치를 취함
  - ◆ 이 경우 이사회는 총회에 ‘이행을 확실히 하는 것이 현명하고 편리함’이라는 조치를 권고할 수 있음

[그림 2] 고충처리 절차



자료: ILO, 『Rules of the Game』, 2019, p.113.

- 8) 조사위원회는 ILO의 최고 수준의 조사절차로서 회원국이 지속적이고 심각한 위반행위를 저지르는 경우에 일반적으로 설치·회부됨. 2018년 3월 이사회가 제26조를 근거로 베네수엘라 공화국 정부를 상대로 조사위원회를 설치·회부하였으며, 해당 조사위원회를 포함하여 총 13개 조사위원회가 설치되었음.
- 9) 조사위원회의 보고서 또는 국제사법재판소의 결정을 포함한 권고가 있는 경우 명시한 시간 내에 이행하지 못했을 때 조치가 취해짐.

나. ILO 핵심협약의 감독체계

(1) ILO 핵심협약을 비준한 회원국

□ ILO 회원국이 핵심협약을 비준하는 경우, 그 이행 여부에 관하여 감독 체계가 가동되며, 이 감독체계는 일반감독체계(regular supervisory mechanisms)와 특별감독체계(special supervisory mechanisms)로 나누어짐<sup>10)</sup>

○ 일반감독체계

- 본 체계는 회원국이 ILO 협약을 비준한 경우에 적용되며, 비준국가의 정기적인 보고 의무를 기초로 이행조치여부를 감독함
- 일반감독체계는 회원국 정부가 제출한 ‘법과 관행의 적용에 관한 보고서’와 근로자 및 사용자단체가 보낸 ‘관찰(감시) 보고서’를 기초로 하며, ILO의 2개 기관이 이를 감독함
- ILO의 2개 기관은 ‘협약과 권고의 적용에 관한 전문가 위원회’와 ‘기준적용에 관한 총회 위원회(Conference Committee on the Application of Standards)’임<sup>11)</sup>
- 협약과 권고의 적용에 관한 전문가 위원회(이하 ‘전문가위원회’라 함)
  - ◆ 전문가위원회는 1926년에 설립되었고 이사회가 임명한 20명의 저명한 법학자로 구성되며, 임기는 3년임
  - ◆ 매 3년마다 회원국은 비준한 8개의 핵심협약과 4개의 거버넌스 협약을

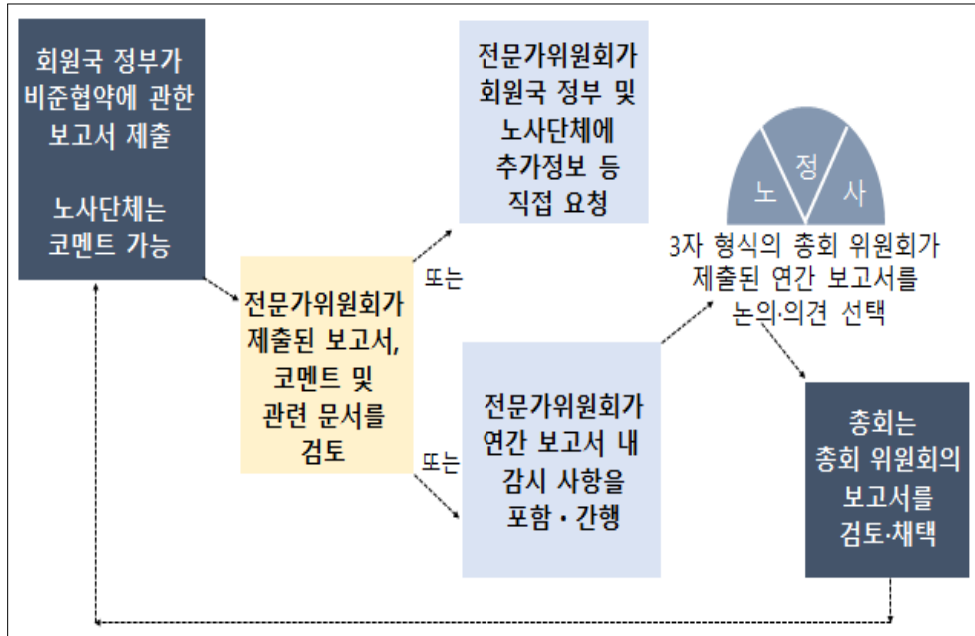
10) International Labour Organization, ILO supervisory system/mechanism(최근 검색일: 2020.5.13.), <<https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/ilo-supervisory-system-mechanism/lang-en/index.htm>>.

11) 통상적으로 12월에 채택된 전문가 위원회의 연간보고서는 다음해 6월에 국제노동 회의에 제출되며, 기준적용에 관한 총회 위원회의 심사를 받음.

국내에 적용하기 위하여 국내법과 관행상 취한 조치들을 상세히 알 수 있는 보고서를 제출해야 함

- ◆ 이 외 다른 협약에 대해서는 매 6년 마다 보고서를 제출해야 함
- ◆ 전문가위원회는 보고서를 심사한 후 2가지 종류(감시와 직접요청)의 견해를 밝힘
- ◆ 감시(observations)는 특정 협약을 해당국가에 적용함으로써 발생하는 기본적인 문제에 관한 견해를 말하며, 전문가위원회의 연간 보고서에 포함됨
- ◆ 직접요청(direct requests)은 기술적인 문제와 관련되거나 부가적인 정보 요청을 말하며 연간 보고서에 포함되지 않음
- ◆ 연간보고서는 3부분(파트1: 일반보고서, 파트2: 감시보고서, 파트3: 특정주제에 관한 일반조사)으로 구성됨
- 기준적용에 관한 총회 위원회(이하 ‘총회 위원회’라 함)
  - ◆ 전문가위원회의 연간보고서는 통상적으로 12월에 채택되며, 다음해 6월에 국제노동회의에 제출되어 총회 위원회의 심사를 받음
  - ◆ 총회 위원회는 3자(정부, 사용자, 근로자 대표) 형식으로 구성되며, 제출된 연간보고서를 심사하고 논의 주제를 선택함
  - ◆ 총회 위원회는 논의 주제와 관련하여 해당 정부에 문제 해결을 위한 권고를 시행하며 이에 대한 내용은 연간보고서 내에 기재됨

[그림 3] 일반감독체계의 절차



자료: ILO, 『Rules of the Game』, 2019, p.107.

○ 특별감독체계

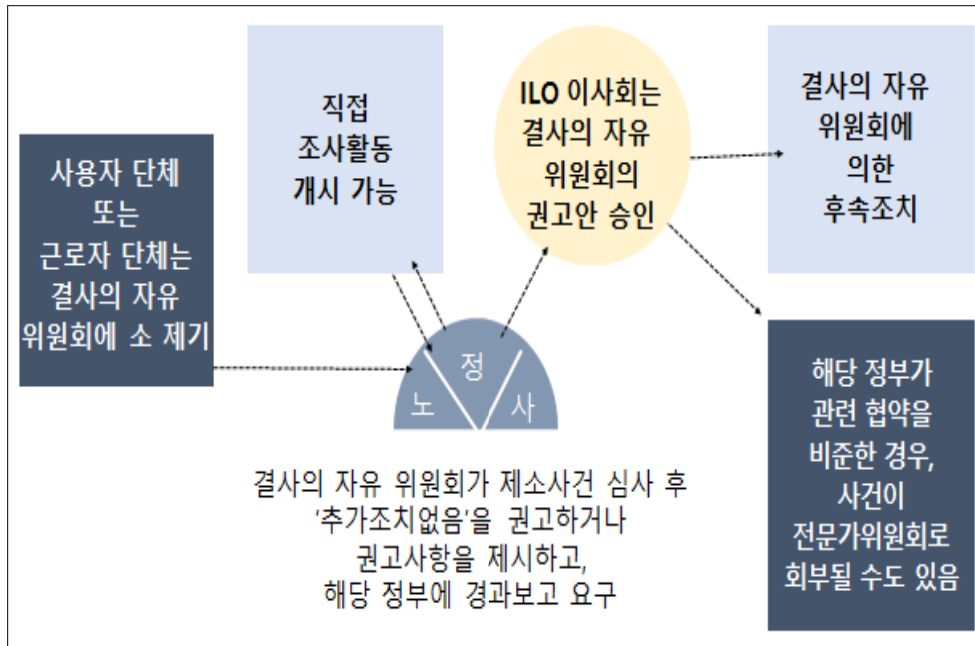
- 특별감독체계는 크게 3가지 특별절차로서 대표자 선출절차, 비준협약에 관한 고충처리 절차, 결사의 자유에 관한 고충처리 절차로 나뉨
- ◆ 대표자 선출절차와 비준협약에 관한 고충절차는 협약을 비준한 후에 진행되는 절차인 반면, 결사의 자유에 관한 고충처리 절차는 비준여부와 상관없이 진행되는 절차임

(2) ILO 핵심협약을 미비준한 회원국-결사의 자유 위반

- 결사의 자유 위원회는 회원국의 협약비준여부와 관계없이 결사의 자유 위반에 관한 감독을 특별감독체계의 하나로 시행하고 있음<sup>12)</sup>

- 사용자단체 또는 근로자단체는 결사의 자유 위반 사항에 대해 해당 국가를 상대로 소를 제기할 수 있음
- 결사의 자유에 관한 위반사항이 발견된 경우, 결사의 자유 위원회는 이사회를 통해 보고서를 발간하고, 해당 정부에 개선방법을 권고함
- 해당 정부는 후속적으로 권고사항을 이행하였는지 여부를 보고함

[그림 4] 결사의 자유 위반에 관한 특별절차



자료: ILO, 『Rules of the Game』, 2019, p.115.

12) 1951년에 설립된 결사의 자유 위원회는 의장 1인, 정부, 사용자와 근로자 대표 각각 3인으로 구성됨. International Labour Organization, Committee on Freedom of Association(최근 검색일: 2020.5.13.), <<https://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-on-freedom-of-association/lang-en/index.htm>>.

### III. ILO 핵심협약의 비준 및 논의현황

#### 1. OECD 국가와 국내 비준현황

##### 가. OECD 국가의 비준현황

- OECD 국가 대다수가 8개의 ILO 핵심협약을 모두 비준하고 있는 상태이나, 다음 국가는 ILO 핵심협약 중 일부를 미비준하고 있음
- 일본(제105호와 제111호), 한국(제87호 및 제98호, 제29호 및 제105호), 뉴질랜드(제87호와 제138호), 미국(제87호 및 제98호, 제29호, 제100호 및 제111호, 제138호) 등이 있음

[표 9] OECD 국가의 ILO 핵심협약 비준 현황 (2020. 6월 기준)

국가	제87호	제98호	제29호	제105호	제100호	제111호	제138호	제182호
오스트레일리아	○	○	○	○	○	○	○	○
오스트리아	○	○	○	○	○	○	○	○
벨기에	○	○	○	○	○	○	○	○
캐나다	○	○	○	○	○	○	○	○
칠레	○	○	○	○	○	○	○	○
체코	○	○	○	○	○	○	○	○
덴마크	○	○	○	○	○	○	○	○
에스토니아	○	○	○	○	○	○	○	○
핀란드	○	○	○	○	○	○	○	○
프랑스	○	○	○	○	○	○	○	○
독일	○	○	○	○	○	○	○	○
그리스	○	○	○	○	○	○	○	○
헝가리	○	○	○	○	○	○	○	○

### III. ILO 핵심협약의 비준 및 논의현황

국가	제87호	제98호	제29호	제105호	제100호	제111호	제138호	제182호
아이슬란드	○	○	○	○	○	○	○	○
아일랜드	○	○	○	○	○	○	○	○
이스라엘	○	○	○	○	○	○	○	○
이탈리아	○	○	○	○	○	○	○	○
일본	○	○	○	×	○	×	○	○
한국	×	×	×	×	○	○	○	○
룩셈부르크	○	○	○	○	○	○	○	○
멕시코	○	○	○	○	○	○	○	○
네덜란드	○	○	○	○	○	○	○	○
뉴질랜드	×	○	○	○	○	○	×	○
노르웨이	○	○	○	○	○	○	○	○
폴란드	○	○	○	○	○	○	○	○
포르투갈	○	○	○	○	○	○	○	○
슬로바키아	○	○	○	○	○	○	○	○
슬로바니아	○	○	○	○	○	○	○	○
스페인	○	○	○	○	○	○	○	○
스웨덴	○	○	○	○	○	○	○	○
스위스	○	○	○	○	○	○	○	○
터키	○	○	○	○	○	○	○	○
영국	○	○	○	○	○	○	○	○
미국	×	×	×	○	×	×	×	○

자료: ILO, Ratification by country, <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?6=NORMLEX>  
 PUB:11001:0::NO:::



나. 우리나라의 비준현황

- 우리나라는 4개의 ILO 핵심협약을 미비준하고 있는 상태임
  - 4개의 미비준 핵심협약은 제87호 및 제98호, 제29호 및 제105호임

[표 10] 우리나라의 ILO 핵심협약 비준 현황(2020.6월 기준)

분야	협약명	비준 여부	비준시기	비준국가수
결사의 자유	제87호: 결사의 자유 및 단결권 보호 협약	×		155
	제98호: 단결권 및 단체교섭 협약	×		167
강제노동금지	제29호: 강제노동협약	×		178
	제105호: 강제노동철폐협약	×		175
차별금지	제100호: 동등보수협약	○	1997.12.8	173
	제111호: 고용·직업상 차별 협약	○	1998.12.4	175
아동노동금지	제138호: 최저연령협약	○	1999.1.28	172
	제182호: 가혹한 형태의 아동노동철폐협약	○	2001.3.29	186

자료: ILO, Ratifications for Republic of Korea, [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200\\_COUNTRY\\_ID:103123](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:103123)

2. ILO 핵심협약의 비준 절차

가. 국내 비준 절차와 경위

- 국내 비준 절차<sup>13)</sup>
  - 체결필요성 검토 → 가서명 → 법제처 심사 → 차관회의/국무회의 심의

13) 외교부, 「조약체결을 위한 국내절차」 (최근 검색일: 2020.5.31.), <[http://www.mofa.go.kr/www/wpge/m\\_3833/contents.do](http://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_3833/contents.do)>.

→ 대통령 재가 → 서명(또는 각서교환) → 국회 비준동의(필요시) → 비준서 교환 → 국내공포조치(관보게재)

○ 국내공포조치의 개념과 효과

- 헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가짐(「대한민국헌법」 제6조제1항)
- 공포는 선언적 및 절차적 행위인 공포와 구별되며, 공포되지 아니한 조약은 국내법적 효력을 갖지 못하며, 법원이나 국민을 구속하지 못함

□ 국내 비준 경위

○ 우리나라가 비준한 4개의 ILO 핵심협약 중 국회 동의절차를 거친 것은 1개뿐으로 최저연령협약 제138호임

○ 최저연령협약 제138호가 국회동의를 필요했던 이유와 절차<sup>14)</sup>

- 최저연령협약 제138호는 연소자의 건강 또는 도덕상 유해·위험한 업무에 18세 미만자를 종사시킬 수 없도록 하고 있으나, 「아동복지법」은 주점 기타接客영업행위에 14세 미만자를 종사시킬 수 없도록 규정함
  - ◆ 보건복지부는 아동복지법 개정안에 이를 반영(14세 → 18세)하여 입법예고를 마친 상태였음<sup>15)</sup>
  - ◆ '98.11월, 아동복지법 개정안 국회 제출 → '98.12월, 비준동의안 국회 제출 → '98.12월, 비준동의안 국회 처리 → '99.1월, 협약 비준 → '99.12월, 아동복지법 개정 완료<sup>16)</sup>

14) KDI 경제정보센터, 「국제노동기구(ILO) 2개 핵심협약 연내 비준」(최근 검색일: 2020.5.28.), < <http://eiec.kdi.re.kr/policy/material/view.jsp?num=22445>>.

15) 「아동복지법개정법률안」(대안)(보건복지위원장 제안, 의안번호 152454)(1999.12. 7. 본회의 상정 및 의결된 후, 2000.1.12. 공포됨).

16) 고용노동부 제출자료, 2019.3.26.

- ◆ 최저연령협약 제138호는 수업에 지장을 주지 않는 경노동 외에는 15세 미만자의 취업을 금지하는 한편, 청소년의 건강 및 도덕상 유해한 업무에는 18세 미만자의 취업을 금지함으로써 청소년의 완전한 신체적·정신적 발달을 도모하고 있음(제2조와 제3조)

[표 11] ILO 핵심협약 비준처리 현황

협약명	국무회의 심의	국회 동의	비준서 기탁일	발효일	관보 게재일
동등보수협약 제100호	1997. 11.18	-	1997. 12.08	1998. 12.08 <sup>17)</sup>	1998. 12.04
고용과 직업상 차별협약 제111호	1998. 11.07	-	1998. 12.04	1999. 12.04 <sup>18)</sup>	1999. 12.20
최저연령협약 제138호	1998. 11.07	1998. 12.17	1999. 01.28.	2000. 01.28 <sup>19)</sup>	2000. 01.20
가혹한 형태의 아동노동협약 제182호	2001. 03.05	-	2001. 03.29.	2002. 03.29 <sup>20)</sup>	2002. 03.23

자료: 외교부, 「다자조약(발효조약)」, [http://www.mofa.go.kr/www/wpge/m\\_3835/contents.do](http://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_3835/contents.do)

## 나. 조약의 비준절차상 국회동의

### (1) 국회동의를 요하는 조약의 범위

#### 조약의 비준동의 관련 헌법상의 규정

- 국회는 상호원조 또는 안전보장에 관한 조약, 중요한 국제조직에 관한

17) 조약 제1465호.

18) 조약 제1499호.

19) 조약 제1505호.

20) 조약 제1585호.

조약, 우호통상항해조약, 주권의 제약에 관한 조약, 강화조약, 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약 또는 입법사항에 관한 조약의 체결·비준에 대한 동의권을 가짐(「대한민국헌법」 제60조제1항)

- 「대한민국헌법」 제60조제1항이 열거조항이라는 견해가 통설임<sup>21)</sup>
  - 동 조항은 열거조항으로 특별히 열거되지 아니한 조약의 체결·비준에는 국회의 동의를 요하지 않는다는 것임

### (2) 국회동의를 요하지 않는 조약의 범위

- 대통령은 「대한민국헌법」 제73조의 조약체결권을 근거로 하여 국회의 동의 없이 단독으로 체결할 수 있음<sup>22)</sup>
  - 예를 들어, 조약이나 법률의 위임에 의한 사항, 조약의 시행을 위하여 필요한 사항, 정부의 행정권에 관한 사항을 정하는 조약 등이 이에 해당함<sup>23)</sup>

### (3) 입법사항에 관한 조약

- 입법사항에 관한 조약의 의미
  - ‘입법사항에 관한 조약’이라 함은 조약내용이 국내 법률에 저촉되어 국내 법률의 수정이나 변경을 요하는 경우, 국내법의 제정 없이는 조약을 국내에서 시행할 수 없는 경우, 국내법에 근거 없이 국민의 권리·의무를

21) 한수웅, 『헌법학』 제8판, 법문사, 2018, p.346; 김철수, 『학설판례 헌법학』 下, 박영사, 2008, p.1610; 정회철, 『헌법』 제8판, 도서출판 여산, 2013, p.176.

22) 한수웅, 위의 책(註 21), p.349.

23) 현재 2006. 2. 23 선고 2005헌마268, 현재판례집 제18권 1집(상), p.302.

정하는 경우를 포함하는 것으로 해석됨<sup>24)</sup>

- 조약의 범위와 목적 조항에 각 당사국의 법령에 따라 협정 이행이 이루어진다는 문구가 들어가는 경우 입법사항에 관한 조약이 되지 않는다고 해석함<sup>25)</sup>
- 조약을 비준하여 국내법의 개정이 필요하게 되거나 국내법을 수정 또는 변경하는 효과가 발생하는 경우, 「대한민국헌법」 제60조제1항의 입법사항에 관한 조약에 해당된다고 볼 수 있음
- 다만, 일반적으로 국회의 동의를 요하는 조약인지 여부는 조약체결권자인 대통령이 판단하며<sup>26)</sup>, 국회의 동의를 요하는 조약이라고 판단되면 국회에 조약안을 보내어 동의를 요청하고, 동의를 요하는 조약이 아니라고 판단하면 동의절차 없이 바로 비준·공포하게 됨
  - 만약, 동의여부에 대한 다툼이 발생한다면 최종적으로는 헌법재판소가 권한쟁의사건으로서 이를 판단하게 됨<sup>27)</sup>

### 3. ILO 핵심협약과 국내 법률과의 관계

#### 가. 미비준의 일반적 개요

- ILO 핵심협약의 기준과 국내법이 일치하지 않아 비준에 어려움이 있음

24) 배종인, 『헌법과 조약체결: 한국의 조약체결 권한과 절차』, 삼우사, 2009, p.151; 이현환, 「조약에 대한 국회권한확립을 위한 법제개선방안」, 연구보고서, 국회사무처, 2016, p.65.

25) 도경옥, 「입법사항에 관한 조약의 체결·비준에 대한 국회의 동의권」, 『서울국제법연구』 제20권제1호, 2013, p.116.

26) 헌법재판소, 『국제조약과 헌법재판』, 헌법재판연구 제18권, 2007, p.466.

27) 헌법재판소, 위의 책(註 26), p.467.

- ILO 핵심협약을 비준할 경우 국제법으로서 법적 구속력이 발생하는 상황에서 국내 법제도 및 이행과 충돌이 발생할 수 있기 때문임
- 결사의 자유와 관련하여 공무원, 교원, 실업자·해고자의 노동조합 가입 제한 등은 「공무원노조법」, 「교원노조법」, 「노동조합법」과 관련되어 있음
- 강제노동과 관련하여 대체복무 및 공익근무 등 병역제도와 징역형에 노역부과 등은 「병역법」, 「형법」 등과 관련되어 있음

나. 미비준의 구체적 사유

(1) 결사의 자유 협약 관련

- 결사의 자유 관련 협약의 주요 내용, 관련 법률, 비준장애 요인 등은 다음과 같음
- ILO 핵심협약의 주요 조항은 결사의 자유 및 단결권 보호 협약 제87호 제2조, 제4조, 제5조 등과 단결권 및 단체교섭 협약 제98호 제1조, 제2조, 제4조 등에 규정하고 있음
- 그러나 우리나라의 「교원노조법」은 퇴직교원의 노조가입을 제한하고 있어 비준 장애요인이 되고 있음
- 또한 「공무원노조법」은 교원의 노조가입 범위를 제한하고 있고, 「노동조합법」은 실업자·해고자의 노조가입을 제한하고 있어 비준 장애요인이 되고 있음

[표 12] 결사의 자유 관련 협약의 주요 내용, 관련 법률, 비준장애 요인

협약	주요 내용(조항)	관련 법률	비준장애 요인
제 87호	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 근로자와 사용자는 차별이나 사전 인가 없이 단체 설립, 가입할 권리(제2조)</li> <li>● 근로자·사용자단체는 행정당국에 의해 해산 또는 활동이 정지되어선 안 되며, 연합단체와 총연합회를 설립·가입할 권리(제4조와 제5조)</li> </ul>	공무원 노조법	● 공무원 노조가입 제한
		교원 노조법	● 교원의 노조가입 범위
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 근로자·사용자의 자유로운 단결권 행사를 위해 필요한 모든 조치(제11조)</li> </ul>	노동조합법	● 실업자·해고자 노조가입 제한
제 98호	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 고용 관련 반노조적 차별행위로부터 근로자 보호(제1조제1항)</li> <li>● 노동조합 불가입·탈퇴를 조건으로 한 고용, 노동조합원이라는 이유 또는 노조활동 참여를 이유로 해고 또는 불이익 금지(제1조제2항)</li> <li>● 근로자·사용자단체를 그 설립·운영에 대한 간섭행위로부터 보호(제2조)</li> <li>● 단체교섭에 의한 고용조건 규제를 위한 사용자(단체)와 근로자단체가 자발적 교섭 매커니즘을 발전·이용·촉진하기 위한 적절한 조치(제4조)</li> </ul>	노동조합법	● 필수유지업무 범위
		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 파업참가자 업무 방해죄 적용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 복수노조 교섭창구단일화 제도</li> </ul>

자료: 경제사회노동위원회, 『노사관계 제도관행 개선위원회 중간활동보고서(2018.7.20. ~ 2019.7.19.)』, 2019.12; 「ILO 핵심협약 비준의 쟁점」, 한국노동법학회·서울대학교 노동법연구회·한국노동연구원 공동학술대회, 2019.5.18. 내용을 발췌·정리함

(2) 강제노동협약 관련

- 강제노동 관련 협약의 주요 내용, 관련 법률, 비준장애 요인 등은 다음과 같음
- 강제노동협약 제29호 제2조 등은 대체복무 및 공익근무 등 병역제도와 재소자 근로와 관련하여 「병역법」 등에서 비준장애 요인을 확인할 수 있음
- 강제노동철폐협약 제105호 제1조 등은 징역형 부과와 관련하여 「국가보안법」, 「형법」 등에서 비준장애 요인을 확인할 수 있음

[표 13] 강제노동 관련 협약의 주요 내용, 관련 법률, 비준장애 요인

협약	주요내용(조항)	관련 법률	비준 장애 요인
제 29 호	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 가능한 조기에 모든 형태의 강제근로 사용금지(제2조제1항) 다만, 전적으로 군사적인 성격의 작업을 위해 병역법으로 강요되는 경우 예외(제2조제2항)</li> </ul>	병역법	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 대체복무 및 공익근무 등 병역제도</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 다만, 공공기관의 감독 및 관리 하에 수행되고 개인, 회사 또는 단체의 처분에 따라 고용 또는 배치되지 않는 경우 법정에서 유죄판결의 결과로서 개인에게 부과되는 노동 또는 서비스는 예외(제2조제2항)</li> </ul>	형법	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 재소자 근로: 위탁 작업, 민간교도소 등</li> </ul>
제 105 호	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 다음의 수단으로서 강제노동 금지(제1조) -정치적 견해, 정치·사회·경제제도에 대한 반대 견해 표현 등 제재 -경제발전을 위한 노동동원 -인종, 사회, 국가 또는 종교적 차별의 수단</li> </ul>	국가보안법 형법	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 징역형 부과</li> </ul>

자료: 권오성, 「ILO 핵심협약 비준 과제 및 쟁점」, ILO 핵심협약 비준과 입법적 쟁점 토론회, 한국노동연구원, 2019.6.18. 내용을 발췌·정리함



#### 4. ILO 핵심협약 비준 관련 국내 논의현황

##### 가. ILO 핵심협약 비준의 논의 배경

- ILO 핵심협약 비준 논의는 우리나라가 1991년 ILO 회원국이 된 후 지속적으로 제기되어 왔음
  - 우리나라는 1996년 OECD에 가입하였으나, 국제적 수준의 노동권을 보장하지 못해 ILO 등으로부터 시정권고를 받음<sup>28)</sup>
  - 과거 정부는 여러 차례 ILO 핵심협약 비준을 약속한 바 있으나, 소극적인 태도를 보임<sup>29)</sup>
- 현 정부는 100대 국정과제와 국정운영 5개년 계획에서 ILO 핵심협약 비준을 통한 노동기본권 보장을 제시하면서 본격적으로 논의를 시작함
  - 국정기획자문위원회가 발표한 「문재인 정부 국정운영 5개년 계획」에 “ILO 핵심협약 비준”이 포함됨
    - 구체적으로, “강제노동에 관한 제29호 및 제105호 협약, 결사의 자유 및 단결권·단체교섭권 보호에 관한 제87호 및 제98호 협약 비준 추진”이 포함됨

28) 대한민국 정책브리핑, ILO 핵심협약(최근 검색일: 2019.6.10.), <<http://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148862514>>; 이승욱, 「ILO 핵심협약 비준을 위한 입법 방안의 모색」, ILO 핵심협약 비준과 입법적 쟁점 토론회, 한국노동연구원, 2019.6.18., p.33.

29) 외교통일위원회, 「결사의 자유 및 단결권 보호 협약 비준동의안 검토보고서」(정부 제출, 의안번호 2022816), 2019.11., p.3; 김근주, 「ILO 핵심협약 비준의 쟁점」, 『월간 노동리뷰』, 한국노동연구원, 2017.11., p.4.

- 정부는 LO 핵심협약 비준과 관련된 사항을 논의하기 위해 경제사회노동위원회에서 사회적 대화를 진행함
- 이에 경제사회노동위원회의 의제별위원회인 노사관계 제도·관행 개선위원회에서는 ILO 핵심협약 관련 법 개정 방안을 논의함
- 2018년 7월부터 결사의 자유 협약과 관련하여 경제사회노동위원회에서 법 개정 방안에 관한 논의를 진행함
- 논의과정에서 두 차례 공익위원안(2018.11.20.과 2019.4.15.)을 마련하였으나 최종적으로 노사 간에 합의를 도출하지 못하고, 노사관계 제도·관행 개선위원회의 회의기간이 만료된 관계로 논의가 종료됨
- 이에 정부는 노사정합의가 불가능하다고 판단하고 2019년 5월 22일, ILO 핵심협약 비준 관련 정부의 계획을 발표하였음<sup>30)</sup>
- 첫째, 미비준 4개의 핵심협약 중 3개 협약에 대해 비준을 추진한다고 발표함
  - 비준을 추진하는 3개의 핵심협약은 결사의 자유에 관한 협약 제87호 및 제98호와 강제노동에 관한 협약 제29호임
  - 3개의 핵심협약은 헌법상 입법사항에 관한 조약으로 국회동의를 필요한 만큼 관계 부처와의 협의, 노사 의견 수렴 등 관련 절차를 거쳐 정기국회를 목표로 비준동의안을 국회에 제출하겠다고 밝힘
  - 한편, 강제노동에 관한 협약 제105호는 우리나라 형벌체계, 분단국가 상황 등을 고려할 때 추가적인 검토가 필요하다고 판단하여 제외함
- 2019년 7월 31일, ILO 핵심협약 비준 관련 정부입법안을 정기국회 내

30) 고용노동부, 「ILO 핵심협약 비준 관련 정부 입장」 보도자료, 2019.5.22.

제출하기 위하여 입법예고함<sup>31)</sup>

- 결사의 자유 협약과 관련한 입법에 대해 각계 의견수렴을 거쳐 경제사회노동위원회 최종 공익위원안('19.4.15)을 토대로 정부입법안을 마련하여 7월 31일부터 입법예고를 하여 정기국회 내에 법안을 제출하겠다고 발표함

□ 2019년에 정부는 ILO 핵심협약 비준 관련 법률개정안과 비준동의안을 각각 국회에 제출하였으나 임기만으로 폐기됨

- 2019년 10월 4일, 정부는 ILO 핵심협약 관련 「교원노조법 일부개정법률안」, 「공무원노조법 일부개정법률안」, 「노동조합법 일부개정법률안」을 국회에 제출하였음

- 더불어, 2019년 12월 6일, 정부는 ILO 핵심협약 중 강제노동 관련 「병역법 일부개정법률안」을 국회에 제출하였음

- 한편, 2019년 10월 7일, 정부는 ILO 핵심협약 비준 관련 「단결권 및 단체교섭 협약 비준동의안」, 「결사의 자유 및 단결권 보호 협약 비준동의안」, 「강제노동협약 비준동의안」을 국회에 제출하였음

#### 나. 노동계와 경영계의 입장

□ 노동계의 입장

- 노동계는 정부입법안에 대해 ILO 결사의 자유 협약 ‘이행 입법’이 아니라 ‘역행 입법’이므로 즉각 폐기되어야 한다는 입장을 표명함<sup>32)</sup>

31) 고용노동부, 「고용노동부, 외교부에 비준 의뢰 등 ILO 핵심협약 비준 절차 추진」 보도자료, 2019.7.31.

32) 한국노동조합총연맹, 「낡은 입법 예고안 폐기하고 노동기본권 보장하라」 성명서, 2020.5.29.; 전국민주노동조합총연맹, 「코로나 전쟁이라더니 단결권 가장 절실한 특

- 특히 실업자·해고자의 결사의 자유, 노조 임원 자격, 전임자 급여, 공무원과 교원의 단결권 등은 국제노동기준에 못 미치고 그 취지에도 반한다고 주장함<sup>33)</sup>
- 노동계는 △교섭창구단일화 제도 개선, △산별교섭 활성화, △단체교섭·쟁의행위 대상 및 목적 확대, △노조활동 및 쟁의행위 관련 민사책임·형사처벌 개선, △필수공익사업·필수유지업무 제도 개선 등을 요구함<sup>34)</sup>
- 경영계의 입장
  - 경영계는 정부입법안이 그간 경영계가 지속적으로 건의해 온 경영계 핵심요구사항은 사실상 배제되고, 노동계에 편향된 내용으로 마련되었다는 점에서 유감을 표명함<sup>35)</sup>
  - 특히, 해고자·실업자의 기업별노조 가입 문제, 노조전임자 급여지급 금지조항 삭제와 근로시간면제제도 관리규제 완화 문제는 우리나라 노사관계의 자주성과 도덕성 차원에서도 불합리성을 높일 소지가 있어 ILO 핵심협약 비준 문제는 우리나라 노사간 힘의 균형성과 대등성을 정립하고 노사관계를 글로벌 스탠다드에 부합되도록 개선하는 차원에서 접근되어야 한다고 주장함<sup>36)</sup>

수고용간접고용 노동자를 배제하는가? ILO 핵심협약에 역행하는 법 개정안 폐기하고 협약 비준 먼저 하라」 성명서, 2020.5.28.(민주노총의 경우, 2020년 5월 28일 고용노동부가 재차 입법예고한 정부입법안에 대한 성명임).

- 33) 한국노동조합총연맹, 위의 글(註 32); 전국민주노동조합총연맹, 위의 글(註 32).
- 34) 경제사회노동위원회, 「ILO 기본협약 비준 등에 관한 노사정 합의를 위한 공익위원 제언」, 공익위원 기자간담회, 2019.3.18., p.2.
- 35) 한국경영자총협회, 「ILO 핵심협약 비준 관련 정부입법안 국무회의 통과에 대한 경총 코멘트」 보도자료, 2019.10.1.
- 36) 한국경영자총협회, 위의 글(註 35).

- 경영계의 핵심요구사항은 △사업장 점거 금지, △단체협약 유효기간 연장, △파업시 대체근로 인정, △부당노동행위제도 폐지, △쟁의행위 찬반투표 절차 명확화 등임<sup>37)</sup>

다. 제20대국회에서의 논의

- 제20대국회에서는 ILO 핵심협약 중 결사의 자유와 관련된 법률안이 다수 발의된 바 있음
  - 발의된 법률안은 「노동조합법 일부개정법률안」<sup>38)</sup>, 「공무원노조법 일부개정법률안」<sup>39)</sup>과 「교원노조법 일부개정법률안」<sup>40)</sup> 등이 있음
  - 특히 2018년 12월과 2019년 2월에 발의된 일부개정법률안<sup>41)</sup>은 2018년 11월 20일에 마련된 경제사회노동위원회의 공익위원안을 토대로 한 것임<sup>42)</sup>
- 정부는 2019년에 ILO 핵심협약 비준 관련 정부입법안을 제출한 바 있음
  - 2019년 10월과 12월, 정부는 2019년 4월 15일에 마련된 경제사회노동위원회의 공익위원안을 토대로 법률개정안과 비준동의안을 각각 국회에 제출하였음

37) 경제사회노동위원회, 앞의 글(註 34), p.2.

38) 「노동조합법 일부개정법률안」(한정애의원 대표발의, 의안번호 2017907), (이정미의원 대표발의, 의안번호 2019861).

39) 「공무원노조법 일부개정법률안」(한정애의원 대표발의, 의안번호 2018747), (이용득의원 대표발의, 의안번호 2023938).

40) 「교원노조법 일부개정법률안」(한정애의원 대표발의, 의안번호 2018746), (이정미의원 대표발의, 의안번호 2004031), (여영국의원 대표발의, 의안번호 2023002), (홍영표의원 대표발의, 의안번호 2003389), (박경미의원 대표발의, 의안번호 2015483).

41) 「노동조합법 일부개정법률안」(한정애의원 대표발의, 의안번호 2017907), 「공무원노조법 일부개정법률안」(한정애의원 대표발의, 의안번호 2018747), 「교원노조법 일부개정법률안」(한정애의원 대표발의, 의안번호 2018746).

42) 법제처 법제조정법제관실, 「국제노동기구(ILO) 핵심협약 비준과 노동관계법 개정안」, 『최근 입법동향』, 2019, p.30.

[표 14] ILO 핵심협약비준을 위한 정부입법안의 주요내용

구 분	주요내용	관련 조항
실업자 해고자 노조가입	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 노동조합 조직형태와 무관하게 실업자·해고자 노조가입 가능</li> <li>● 실업자·해고자 조합원의 사업장 내 조합활동은 사용자의 효율적인 사업운영에 지장을 주지 않는 범위 내에서 가능</li> </ul>	노동조합법 제2조, 제5조
노조 임원자격	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 노조 임원자격은 노조 규약으로 결정 가능</li> <li>● 기업별 노조의 경우 노조 임원 및 대의원 자격을 종사자인 조합원으로 한정</li> </ul>	노동조합법 제23조제1항
노조전임자 급여지급	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 전임자 급여지급 금지규정 및 면제한도 초과 요구 행위에 대한 노조 처벌규정 삭제</li> <li>● 근로자는 단협 또는 사용자 동의가 있는 경우 노동조합 업무에만 종사하면서 사용자로부터 급여를 지급받을 수 있으나, 이 경우 근로시간면제한도를 초과하지 않는 범위 내에서만 교섭 등 법상 정해진 업무만 수행 가능</li> <li>● 근로시간면제한도를 초과한다는 내용의 단체협약 또는 사용자 동의를 무효로 하는 규정 신설</li> <li>● 근로시간면제심의위원회를 경제사회노동위원회에 설치</li> </ul>	노동조합법 제24조, 제81조제4호
교섭창구 단일화제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 사용자 동의로 개별교섭 진행 시 사용자에게 모든 노조에 대해 성실 교섭 및 차별금지 의무 부과</li> <li>● 분리된 교섭단위에 대한 통합 근거 규정 신설</li> <li>● 국가 및 지자체는 노사가 자율적으로 교섭 방식(기업·산업·지역별 등)을 선택하고 촉진할 수 있도록 노력(신설)</li> </ul>	노동조합법 제29조의2 제1항
사업장 점거	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 사용자의 시설관리권과 노동조합의 쟁의권간 조화 위해, 사업장 내 생산 및 그 밖의 주요 업무시설 등에 대한 전부 또는 일부 점거 금지</li> </ul>	노동조합법 제42조

구분	주요내용	관련 조항
단체협약 유효기간	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 현행 2년 상한을 3년 상한으로 확대</li> </ul>	노동조합법 제32조
공무원노조	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 퇴직공무원 조합원 자격은 노조 규약으로 정함</li> <li>● 가입대상 직급 기준 삭제 및 소방공무원 가입 허용</li> </ul>	공무원노조법 제6조
교원노조	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 퇴직교원 조합원 자격은 노조 규약으로 정함</li> <li>● 대학교원 교원노조 설립·가입 허용</li> <li>● 교섭창구단일화 절차 규정</li> </ul>	교원노조법 제2조
보충역 제도개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 사회복지요원 및 사회복지요원 소집대상자인 보충역에게 현역 복무선택권 부여</li> </ul>	병역법 제5조

자료: 2019년에 정부가 제20대국회에 제출한 ILO 핵심협약 비준 관련 「교원노조법 일부개정법률안」, 「공무원노조법 일부개정법률안」, 「노동조합법 일부개정법률안」, 「병역법 일부개정법률안」의 주요 내용과 관련 조항을 발췌·정리한 것임

## 5. 한-EU FTA 관련 ILO 핵심협약 비준 논의현황

### 가. 한-EU FTA의 「무역과 지속가능발전」(제13장)의 경과

□ 한-EU FTA는 2011년 7월 1일 발효됨

○ 한-EU FTA는 총 15장으로 구성된 바, 제13장 「무역과 지속가능발전」은 당사자의 노동·환경 분야 이행규범을 명시함<sup>43)</sup>

- ① 「'98년 ILO 기본권 선언」에 따른 결사의 자유, 강제노동·아동노동·차별 금지 등 관련 원칙을 국내 법·관행에서 존중·증진 및 실현할 것

43) 외교통상부, 「대한민국과 유럽연합 및 그 회원국 간의 자유무역협정」(최종 검색일: 2020.5.31.), < [http://www.fta.go.kr/webmodule/\\_PSD\\_FTA/eu/doc/00\\_3\\_Fulltext.PDF](http://www.fta.go.kr/webmodule/_PSD_FTA/eu/doc/00_3_Fulltext.PDF)>.

- ②ILO 핵심협약과 그 외 최신(up-to-date) 협약 비준을 위해 계속적이고 지속적으로 노력할 것
- 한-EU FTA의 「무역과 지속가능발전」 (제13장) 관련 경과<sup>44)</sup>
  - 양측은 제13장의 이행 감독 및 협력을 위해 「무역과 지속가능발전 위원회(국장급)」를 연 1회 개최하고 있음
  - 2017년 5월, 유럽의회는 「한-EU FTA 5년 이행 평가 보고서」 및 결의안을 채택함
    - 이 결의안은 EU 집행위원회에 한국의 ILO 핵심협약 비준을 위해 정부간 협의 및 전문가 패널 절차 활용, 한국정부와의 대화 등을 촉구함
  - 2018년 8월, 제6차 무역과 지속가능발전 위원회에서 EU 집행위원회는 한국정부의 ILO 핵심협약 비준에 진전이 없다고 강한 불만을 표시
  - 2018년 12월 17일, EU 집행위원회는 한국 정부의 ILO 핵심협약 비준 노력이 불충분하다는 이유로 한-EU FTA 제13장에 따른 정부간 협의절차개시를 요청함
  - 2019년 1월 21일, 서울에서 정부간 협회가 개최됨
    - EU는 협약 비준을 위한 주요 법제도 개선 필요사항 및 법 개정안 내용, 입법절차, 일정 등을 질의함
    - 이에, 2018년 11월 20일, 발표된 경제사회노동위원회의 공약위원안<sup>45)</sup>

44) 고용노동부 제출자료, 2019.3.26.

45) 경제사회노동위원회의 공약위원안은 경제사회노동위원회 홈페이지의 보도자료에서 확인할 수 있음(최근 검색일: 2020.5.28.), <[http://www.eslc.go.kr/bbs/data/view.do?pageIndex=3&SC\\_KEY=&SC\\_KEYWORD=&bbs\\_mst\\_idx=BM0000000217&menu\\_idx=2074&tabCnt=0&per\\_menu\\_idx=&submenu\\_idx=&data\\_idx=BD0000000623&memberAuth=Y&stype=&root\\_yn=Y](http://www.eslc.go.kr/bbs/data/view.do?pageIndex=3&SC_KEY=&SC_KEYWORD=&bbs_mst_idx=BM0000000217&menu_idx=2074&tabCnt=0&per_menu_idx=&submenu_idx=&data_idx=BD0000000623&memberAuth=Y&stype=&root_yn=Y)>.



을 토대로 한정에 의원이 발의한 노동조합법 개정안('18.12.28.)(의안번호 2017907)이 환경노동위원회에 계류 중임을 소개하고, 향후 국회 입법논의 상황을 고려해 비준절차를 추진할 예정이라고 설명함

- 2019년 2월 28일, 고용노동부는 교원노조법 및 공무원노조법 개정안 추가 발의 상황을 EU측에 전달함
- 2019년 3월 4일, EU 집행위원회 통상담당 집행위원은 고용노동부 장관, 산업통상자원부 통상교섭본부장 등에게 공개서한을 송부함
  - 이 서한에서 2019년 4월 9일, 무역과 지속가능발전 위원회 개최 예정일(서울)까지 핵심협약 비준관련 법 개정 등 가시적 진전 여부를 판단하여 전문가 패널개시 여부를 최종 결정하겠다는 입장을 표명함<sup>46)</sup>
- 2018년 12월 17일, 유럽연합이 제기한 정부간 협의기간 90일은 2019년 3월 18일 종료됨
- 2019년 11월 1일, 우리나라와 유럽연합은 두 번째 단계인 전문가 패널을 구성하여 같은 해 12월 30일에 개시함
  - 2020년 1월 20일, 유럽연합은 우리나라의 ILO 핵심협약 비준 등에 관한 상황을 서면으로 제출하였고, 같은 해 2월 14일에 우리나라 역시 이에 대한 의견을 서면으로 제출하였음
  - 2020년 6월 전문가 패널은 ILO 핵심협약 비준 등에 관한 상황을 양 당사자와 함께 구두 심리할 예정임

46) 어느 한 쪽 당사자는 정부간 협의 요청이 전달된 90일 후 정부간 협의를 통해 만족스럽게 다루어지지 아니한 사안의 검토를 위해 전문가 패널의 소집을 요청할 수 있음(제13장 제15조제1항).

나. 한-EU FTA의 「무역과 지속가능발전」(제13장)의 주요내용<sup>47)</sup>

- 한-EU FTA 제13장 「무역과 지속가능발전」에서 다음과 같이 합의함
  - 양 당사자는 ILO 회원국 지위로부터 발생하는 의무와 1998년 제86차 국제노동기구 총회에서 채택된 ‘사업장의 기본원칙 및 권리에 관한 국제노동기구 선언과 그 후속조치’에 따라 회원국의 법과 관행에서 기본 권리를 존중, 증진 및 실현하기로 약속함
  - 다음에 관한 원칙을 존중, 증진 및 실현하기로 약속함
    - 결사의 자유와 단체교섭권의 효과적 인정
    - 모든 형태의 강제적 또는 강요에 의한 노동의 철폐
    - 아동노동의 효과적 폐지
    - 고용 및 직업상 차별의 철폐
  - 양 당사자는 대한민국과 유럽연합 회원국이 각각 비준한 ILO 협약을 효과적으로 이행하겠다는 약속을 확인함
    - 양 당사자는 ILO 핵심협약 뿐만 아니라 ILO에 의해 “현행” 협약으로 분류된 그 밖의 협약들을 비준하기 위해 계속적이고 지속적인 노력을 할 것임

다. 미이행시 분쟁해결 절차와 효력 및 제재

(1) 분쟁해결 절차

- 한-EU FTA에 따르면, 다자간 노동 기준과 협정(제13.4조)을 이행하지 않는 경우 분쟁해결 절차가 단계별로 개시됨

47) FTA강국, KOREA, 한-EU FTA(최근 검색일: 2020.5.14.), <<http://fta.go.kr/ea/doc/1/>> (한-EU FTA의 제13.4조: 다자간 노동 기준과 협정).

- 한-EU FTA 제13장과 관련하여 발생하는 모든 사안에 대해 분쟁해결절차는 ①정부간의 협의(제13.14조)와 ②전문가 패널(제13.15조)로 진행됨(제13.16조)

- 정부간의 협의절차(제13.14조)

상대방에 서면 요청서 전달 → 요청서 접수 후 신속히 협의 시작 → 합의 미도달시 무역과 지속가능발전 위원회 소집 및 논의 가능

총 90일 이내 합의에 실패할 경우 전문가 패널 회부 가능

- 전문가 패널절차(제13.15조)

정부간 협의로 미해결시 일방이 전문가 패널 소집 요청 → 2개월 내 전문가 패널 소집 → 마지막 전문가 선정 후 90일 이내 보고서 제출 → 무역과 지속가능발전위원회에서 자문 또는 권고의 이행 검토

## (2) 효력 및 제재

- 전술한 바와 같이 「무역과 지속가능발전」(제13장)에서 발생하는 모든 사안에 대해 양 당사자는 1단계인 정부간의 협의와 2단계인 전문가 패널에 규정된 절차만을 이용함(제13.16조)

- 고용노동부는 「무역과 지속가능발전」(제13장)의 사안에 대한 분쟁 절차는 일반적인 무역 분쟁 절차는 아니라는 입장임<sup>48)</sup>

- 정부 간 협의는 일방이 제13장(노동환경)상 상호 관심사에 대해 제기할 수 있는 절차로 양자 간 상호 만족할만한 해결책 모색을 위해 최선의 노력을 하도록 규정하고 있으나, 그 결과 관세혜택의 중단이나

48) 정부24, 「한-EU간 ILO 협약비준 협의, 일반적 무역분쟁 절차는 아냐」, 2019.1.22. (최근 검색일: 2020.5.14.), <<https://www.gov.kr/portal/ntnadmNews/1752476>>.

경제적 배상금 등이 발생하지 않아 일반적인 무역 분쟁 절차는 아니라고 설명함

- 한편, 노동계와 경영계는 각기 다른 입장을 보이고 있음
  - 노동계는 ILO 핵심협약 미비준시 EU의 실질적인 통상 압박이 있을 것으로 보고 있음<sup>49)</sup>
  - 반면, 경영계는 한-EU FTA가 ILO 핵심협약 비준을 위한 노력을 규정하고 있기 때문에 미비준 자체가 규정에 위반한다고 단정하기 어렵다는 입장임<sup>50)</sup>

49) 한동희, 「난항 겪는 ILO 협약 비준 쟁점은... 경영계 안전장치 필요 vs 노동계 조건없이」, 『ChosunBiz』, 2019.4.4.

50) KEF 경총플라자, 「결사의 자유에 관한 ILO 핵심협약 비준 논의와 연계된 “한-EU FTA 협정 관련 이슈”에 대한 경영계 입장」 보도자료, 2019.3.26.

## IV. ILO 핵심협약 비준의 쟁점과 과제

- ILO 핵심협약 중 결사의 자유 협약 제87호 및 제98호 비준을 위한 정부 입법안의 주요내용은 △실업자·해고자의 노조가입, △노조 임원자격, △노조전임자의 급여지급, △교섭창구단일화제도, △사업장 점거, △단체협약의 유효기간, △공무원의 노조가입, △교원의 노조가입 범위 등으로, 본 보고서는 이를 중심으로 쟁점과 과제를 제시함
- 다만, 사업장 점거와 단체협약의 유효기간은 단결권 등 강화에 따른 보완조치로서 ILO 핵심협약 기준과 직접적인 관련성이 부족하여 쟁점에서 제외하기로 함<sup>51)</sup>
- ILO 핵심협약 중 강제노동협약 제29호 비준을 위한 정부입법안의 주요 내용은 보충역 대상자에게 현역 또는 사회복무요원 복무의 선택권 부여에 관한 것으로, 이에 대한 쟁점과 과제를 제시함

### 1. 「노동조합법」 관련

#### 가. 실업자·해고자의 노조가입

##### (1) 현행 법률과 ILO 핵심협약

- 「노동조합법」 제2조제4호라목 본문은 근로자가 아닌 자의 가입을 허용하는 경우에는 노동조합으로 보지 않도록 규정하고 있음
- 반면, 「노동조합법」 제2조제4호라목 단서는 “다만, 해고된 자가 노동위원회에 부당노동행위의 구제신청을 한 경우에는 중앙노동위원회의 재심

51) 법제처 법제조정법제관실, 앞의 글(註 42), p.23.

판정이 있을 때까지는 근로자가 아닌 자로 해석하여서는 아니된다”고 규정함

- 그러나 대법원은 실업자·해고자의 경우 산업별·업종별·지역별 단위로 설립된 초기업별 노조에 가입할 수 있다고 판단함<sup>52)</sup>
  - 대법원에 따르면, 「노동조합법」 제2조 제1호 및 제4호 라목 본문에서 말하는 ‘근로자’에는 특정한 사용자에게 고용되어 현실적으로 취업하고 있는 자뿐만 아니라, 일시적으로 실업 상태에 있는 자나 구직중인 자도 노동3권을 보장할 필요성이 있음
  - 또한 「노동조합법」 제2조제4호라목 단서의 경우, 기업별 노조에 한정하여 적용된다는 해석이 판례의 태도임
- 결사의 자유 및 단결권 보호 협약 제87호 제2조 등과 권고에 따라 ILO는 해고자·실업자도 노동조합에 가입할 수 있어야 한다는 입장임
  - 동 협약 제2조는 “근로자와 사용자는 어떠한 차별이나 사전 허가 없이 단체를 설립하고 가입할 수 있는 권한을 가진다”고 규정하고 있음
  - 또한 동 협약 제3조제2항은 “정부당국은 이 권리(사용자단체와 근로자단체의 업무 및 활동 조직, 그 계획을 수립할 권리)를 제한하거나 권리의 합법적인 행사를 방해하는 어떠한 간섭도 삼가야 한다”고 규정하고 있음
  - ILO는 조합원의 자격을 노조가 스스로 결정해야 하고, 노조 권한을 위축시킬 수 있는 국가의 개입을 자제해야 한다고 여러 차례 권고한 바 있음<sup>53)</sup>

52) 대법원 2004. 2. 27. 선고 2001두8568 판결(노동조합설립신고반려처분취소).

53) ILO Governing Body, 「346th Report of the Committee on Freedom of Association」, June 2007 (Case No. 1865: Interim report), para. 761; ILO Governing Body, 「353rd Report of the Committee on Freedom of Association」, March 2009 (Case No. 1865: Report in which the Committee requests to be kept informed of developments), para.

(2) 주요국의 입법례

- 해외 주요국의 입법례는 일반적으로 해고자 및 실업자 등에 대해 노조 가입자격을 인정하고 있음<sup>54)</sup>
- 독일, 영국, 프랑스, 일본, 미국 등 주요국은 실업자·해고자의 조합원 자격을 제한하고 있지 않은 것으로 보임

[표 15] 실업자 등의 조합원 자격에 관한 주요국의 입법례

분류	주요내용
독일	● 독일 기본법은 모든 국민의 노조 결성·가입을 보장, 실업자·해고자 조합원 자격 인정
영국	● 노동조합 및 노동관계(통합)법 제296조제1항에 따라 현직자뿐만 아니라 실업자·구직자 조합원 자격 인정
프랑스	● 노동법은 한 번 직업을 수행한 적이 있는 자는 이후 직업 활동을 그만두더라도 노조에 가입하거나 계속해서 조합원 자격을 유지할 수 있도록 허용(노동법전 L.411-7조)
일본	● 노동조합법 제3조는 ‘이 법률에서 근로자라 함은 직업의 종류를 불문하고 임금, 급료 기타 이에 준하는 수입에 의해서 생활하는 자를 말한다’고 규정 ● 학계·행정해석은 노동조합법상 근로자 개념에 실업자도 포함되는 것으로 인정
미국	● 전국노사관계법 제2조제3항에 따라 특정 상황에서(부당노동행위로 인한 해고자 등)의 실직자는 조합원 자격이 인정되지만, 일반적인 실업자는 포함되지 않음

자료: 조경배 외, 「경제사회문화적 권리 국가인권정책기본계획 수립을 위한 노동권(집단적 노사관계: 노동3권) 기초현황조사」, 연구용역보고서, 국가인권위원회, 2004, pp.118~119; 환경노동위원회, 「노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안 검토보고서」(정부 제출, 의안번호 2022801), 2020.2., pp.13~14의 내용을 발췌·정리함

126; ILO Governing Body, 「371st Report of the Committee on Freedom of Association」, March 2014, para. 53.

54) 환경노동위원회, 「노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안 검토보고서」(정부 제출, 의안번호 2022801), 2020.2., p.13.

### (3) 정부입법안의 내용과 취지

#### □ 정부입법안의 내용

- 「노동조합법」 제2조제4호라목 단서를 삭제함
- 다만, 「노동조합법」 제5조제2항 등을 신설하여 우리나라의 기업별 노사 관계 현실을 고려하여 사업 또는 사업장에 종사하는 근로자가 아닌 조합원은 사용자의 효율적인 사업 운영에 지장을 주지 아니하는 범위에서 사업 또는 사업장 내 조합 활동을 하도록 보완장치를 마련함

#### □ 정부입법안의 취지

- 정부입법안은 판례 등을 통해 확립된 해고자 및 실업자 등의 초기업별 노조 가입·설립을 입법으로 명확하게 하는 것으로, 이미 현행법의 해석론을 통해서도 가입이 제한되지 않음을 반영하여, 기업별 노동조합의 경우에도 해고자 및 실업자가 가입하는 것을 제한하지 않겠다는 취지로 이해됨<sup>55)</sup>
- 「노동조합법」 제2조제4호라목 전체가 아닌 단서만을 삭제하는 것만으로도 ILO 핵심협약 제87호 제2조에 부합할 수 있다는 입장임<sup>56)</sup>

### (4) 쟁점사항

#### □ 경영계와 노동계의 입장

- 경영계는 정당하게 해고된 자, 퇴직자, 시민단체 회원, 상급단체 활동가 등 기업과 무관한 사람까지 기업별 노조에 가입할 경우, 기업 외부에서

55) 환경노동위원회, 앞의 검토보고서(註 54), p.13.

56) 고용노동부 노사관계법제과(044-202-7637).



수혈된 조합원이 늘수록 정치·사회 투쟁에 목소리를 낼 수 있어 기업의 어려움이 가중될 수밖에 없다는 입장임<sup>57)</sup>

- 특히 해고자·실업자 등이 기업별 노조에 가입해 조합 활동을 하는 경우 대립적 노사관계는 더욱 악화될 수 있다는 의견임
- 노동계는 노조가입 범위는 노조가 결정하는 것이 원칙이며, 실업자에게도 노조가입을 허용하는 것이 국제적으로 보편화된 노동기준이라는 입장임<sup>58)</sup>
- 대법원 판례를 고려하면, 「노동조합법」 제2조제4호라목 단서만 삭제해도 실업자·해고자의 기업별 노조 가입자격을 인정하는 취지로 볼 여지가 있지만, 유동적인 대법원 판례와 연계하는 것은 미흡하고 불완전하므로 차제에 입법적으로 명확히 정리해야 한다는 의견임

□ 관련 쟁점

- 「노동조합법」 제2조제4호라목 자체를 삭제하자는 의견<sup>59)</sup>과 「노동조합법」 제2조제4호라목 단서만 삭제하자는 의견이 있음<sup>60)</sup>
- 「노동조합법」 제2조제4호라목 자체를 삭제하자는 의견: 「노동조합법」

57) 경제사회노동위원회, 『노사관계 제도관행 개선위원회 중간활동보고서(2018.7.20. ~ 2019.7.19.)』, 2019.12., p.210(보고서 내에 경영계의 입장을 확인할 수 있음).

58) 전국민주노동조합총연맹, 「ILO 핵심협약 비준 관련 정부입법안 해설과 비판」, 『이슈페이퍼』 2019-04, 2019.8.13.; 한국노동조합총연맹, 「ILO 기본협약 원칙에 충실한 노동법 개정 이루어져야」 보도자료, 2020.1.9.

59) 임종률, 「현행 노동법의 문제점과 개정방향」, 『한국의 노동문제』, 비봉출판사, 1991.

60) 이승욱, 앞의 글(註 28), pp.40~42; 제3기 노사정위원회(1999.9.1.~2007.4.27.)의 노사관계소위원회는 이직실업자의 초기업단위노조 조합원자격 인정과 관련하여 제2조제4호라목 삭제 등을 상무위원회 심의안건으로 제출한 바 있음(박지순, 「실업자의 조합원 자격과 노동조합」, 학술연구용역보고서, 고용노동부, 2011.6, p.8).

제2조제4호 본문은 노동조합의 정의규정을 두고 있고, ‘근로자가 주체가 되어’ 라는 규정이 있기 때문에 「노동조합법」 제2조제4호라목에서 ‘근로자가 아닌 자’를 노동조합의 소극적 요건으로 규정할 필요는 없다는 의견임

- 「노동조합법」 제2조제4호라목 단서만 삭제하자는 의견: 「노동조합법」 제2조제4호라목 단서는 기업별 노조에만 적용되므로 이를 삭제하는 경우 라목 본문의 근로자는 실업자·구직자 등도 포함된다는 의견임
- 다만, 특수형태근로종사자의 노동조합 가입을 허용하는 경우 여전히 「노동조합법」 상 근로자의 문제가 발생할 수 있음

#### 나. 노동조합의 임원자격

##### (1) 현행 법률과 ILO 핵심협약

- 「노동조합법」 제23조제1항은 “노동조합의 임원은 그 조합원 중에서 선출되어야 한다”고 규정하고 있음
  - 우리나라는 노동조합의 임원자격을 조합원으로 제한하고 있음
- 결사의 자유 및 단결권 보호 협약 제87호 제3조제1항은 “근로자단체 및 사용자단체는 규약과 규칙에 따라 자유로이 대표자를 선출할 권리를 가진다”고 규정하고 있음
  - 이에 결사의 자유 위원회는 우리나라에 조합원 임원 자격을 조합원으로 한정하는 규정이 동 협약에 위배된다고 보고 이 규정을 폐지할 것을 지속적으로 권고한 바 있음<sup>61)</sup>

61) ILO Governing Body, 「346th Report of the Committee on Freedom of Association」, June 2007 (Case No. 1865: Interim report), para. 761; ILO Governing Body, 「353rd Report of the Committee on Freedom of Association」, March 2009 (Case No. 1865:

(2) 주요국의 입법례

- 해외 주요국은 법령으로 노동조합의 임원자격을 조합원으로 제한하고 있지 않음

[표 16] 노동조합의 임원자격에 관한 주요국의 입법례

분류	주요내용
독일	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 실업자를 포함한 노동자 누구든 노동조합에 가입할 수 있음</li> <li>● 노동조합 설립신고제도가 존재하지 않음</li> <li>● 정기적인 임원선거, 모든 조합원의 동등한 참여권과 동의권, 소수파에 대한 적절한 보호</li> </ul>
영국	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 근로자가 아닌 자가 가입하는 것이 그 자체로 법적인 노동조합성에 영향을 미치지 않음</li> <li>● 노동조합은 명부에 등록된 노동조합으로 신청할 경우 규약사본, 노동조합 간부의 명단, 노동조합 본부의 주소, 명칭 등을 제출해야 함</li> </ul>
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 모든 사람은 자유롭게 본인의 선택에 따라 직업적 조합에 가입할 수 있음</li> <li>● 프랑스는 자유설립주의인 관계로 노동조합의 적격성이 문제된 적은 없음</li> <li>● 노동조합을 설립하고자 하는 자는 규약과 임원의 성명을 제출하고 법인격이 됨</li> <li>● 국가로부터 인정받은 대표노동조합은 기업 내 노동조합 대표를 지명할 수 있음</li> </ul>
일본	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 조합임원에 대해서는 아무런 제한을 두고 있지 않음</li> <li>● 직원이 아닌 자도 조합임원에 취임함으로써 당해 직원단체의 구성원이 될 수 있음</li> </ul>

Report in which the Committee requests to be kept informed of developments), para. 126; ILO Governing Body, 「371st Report of the Committee on Freedom of Association」, March 2014, para. 53.

분류	주요내용
미국	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 미국은 노동조합의 설립신고제도를 두고 있지 않음</li> <li>● 모든 노동조합의 조합원은 선출직 집행간부의 후보자가 되거나, 각종 투표행위를 함에 있어...다른 노동자들과 동등한 자격과 권리를 가짐</li> </ul>

자료: 박제성 외, 『노동조합 정의 규정 재검토 연구』, 한국노동연구원, 2011, p.54; 권순원, 「미국 노동조합의 조직운영과 노사관계」, 『국제노동브리프』, 한국노동연구원, 2004.9., p.72; 박명준, 「복수노조와 통합교섭: 근래 독일에서의 논쟁」, 『국제노동동향①-독일』, 한국노동연구원, 2012, p.72 의 내용을 발췌·정리함

### (3) 정부입법안의 내용과 취지

#### □ 정부입법안의 내용

- 정부입법안은 노동조합의 임원자격을 노동조합 규약으로 정하도록 하되, 기업별 노동조합의 경우 임원이나 대의원<sup>62)</sup>은 종사자인 조합원 중에서 선출하도록 함

#### □ 정부입법안의 취지

- 노동조합 임원 자격 제한에 대한 국내적 비판, ILO 권고의 내용 등을 고려하여 노동조합 임원의 자격은 개별 노동조합이 규약으로 자유롭게 정할 수 있도록 허용하되, 기업별 노동조합의 경우에는 노사간의 원활한 교섭 진행을 위하여 임원 및 대의원의 자격을 종사근로자인 조합원으로 제한하고자 한 것임

62) 대의원회에 관한 사항은 현행 「노동조합법」 제17조에서 규정하고 있으므로, 제17조제2항 단서를 신설하여 “다만, 사업 또는 사업장에 조직된 노동조합의 대의원은 그 사업 또는 사업장에 종사하는 조합원 중에서 선출하여야 한다”고 규정하려 함.

#### (4) 쟁점사항

##### □ 경영계와 노동계의 입장

- 경영계는 임원이 일반 조합원과 달리 교섭 및 쟁의행위를 주도하므로 개별기업의 사정을 잘 모르는 외부인이 임원에 선출될 경우 노사 간 원활한 교섭 등이 어려워질 수 있다는 우려가 있다는 입장임<sup>63)</sup>
  - 특히 해고자, 실업자 등이 노조임원까지 가능하게 되면 대립적 노사관계는 더욱 악화될 수 있다는 의견임
- 노동계는 기업별 노조의 임원과 대의원 자격을 종사자인 조합원으로 한정하는 것은 ‘노조 임원의 자격 조건은 노조 자율에 맡길 사항’이라는 ILO 권고에 위반된다고 입장임<sup>64)</sup>
  - 정부입법안은 여전히 실업자·해고자가 기업별 노조의 임원·대의원이 될 수 없도록 한다는 점에서 현재와 달라질 것이 없다는 입장임

##### □ 임원자격과 관련한 정부입법안에 대해서는 다음과 같은 의견이 있음

- 기업별 노조의 경우, 종업원인 조합원만이 조합임원이 될 수 있다고 법으로 강제하는 것은 ‘규약과 규칙에 따라 자유로이 대표자를 선출할 수 있다는 결사의 자유 원칙’에 위반될 소지를 완전히 배제하기 어려움<sup>65)</sup>

63) 경제사회노동위원회, 앞의 보고서(註 57), p.210; 환경노동위원회, 앞의 검토보고서(註 54), p.20.

64) 전국민주노동조합총연맹, 앞의 글(註 58), p.10.; 한국노동조합총연맹, 「ILO 기본협약 원칙에 충실한 노동법 개정 이루어져야」 보도자료, 2020.1.9., p.5.

65) 이승욱, 앞의 글(註 28), p.46.

## 다. 노조전임자의 급여지급

## (1) 현행 법률과 ILO 핵심협약

- 「노동조합법」 제24조제2항은 노조전임자의 급여지급을 금지하고 있으며 동법 제24조제5항은 급여지급을 요구하고 이를 관철할 목적으로 쟁의행위를 하여서는 안된다고 규정하고 있음
- 노조전임자에 대한 급여지급 금지와 급여지급을 요구하는 쟁의행위 금지는 결사의 자유 협약과 상충되는 결과가 발생할 수 있음<sup>66)</sup>
- 단결권 및 단체교섭 협약 제98호 제2조는 “근로자단체 및 사용자단체는 그 설립, 운영 및 관리에 있어서 상호간 또는 상대의 대리인이나 구성원의 모든 간섭행위로부터 충분한 보호를 받아야 한다”고 규정하고 있음
- 한편, 결사의 자유 및 단결권 보호 협약 제87호 제3조제2항은 “정부당국이 권리(사용자단체와 근로자단체의 업무 및 활동 조직, 그 계획을 수립할 권리)를 제한하거나 권리의 합법적인 행사를 방해하는 어떠한 간섭도 삼가야 한다”고 규정하고 있음
- 노조전임자의 급여지급이 법적대상이 아니라 당사자가 자유롭게 임의적으로 교섭하는 사항이라는 입장임
- 이에 결사의 자유 위원회는 노조전임자의 급여지급이 법적대상이 아니라 당사자의 자유롭고 임의적인 교섭에 따르는 것으로 노조전임자의 급여지급 금지를 폐지할 것을 권고함<sup>67)</sup>

66) 법제처 법제조정법제관실, 앞의 글(註 42), p.28.

67) ILO Governing Body, 「346th Report of the Committee on Freedom of Association」, June 2007 (Case No. 1865: Interim report) para.806(c)(ii); ILO Governing Body, 「353rd Report of the Committee on Freedom of Association」, March 2009 (Case

(2) 주요국의 입법례

- 해외 주요국은 노조전임자의 급여지급을 금지하는 규정이 없는 것으로 보임
  - 해외의 경우, 노조전임자의 급여지급 금지 규정은 찾아보기 어려우나, 노조전임자의 급여는 원칙적으로 노동조합이 부담하는 것으로 보임

[표 17] 노조전임자 급여 지급에 관한 주요국의 입법례

분류	주요내용
독일	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 각 산업별 노조 본부 및 지방조직에서 상근하는 노조간부 및 직원급여는 노조재정에서 지급</li> <li>● 사업장 단위에는 노조가 없으며, 근로자대표위원회(Betriebsrat)가 설치, 근로자수에 따라 규모가 정해진 근로자대표위원회의 근로자대표에 대해 유급 인정</li> </ul>
영국	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 법령에 의해 사용자로부터 교섭당사자로 승인받은 노조의 직장대표는 법령으로 정한 일정 범주 내의 노조활동에 필요한 시간을 유급처리</li> </ul>
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 각 산업별 노조 본부·지부분회 전임자는 노조 자체에서 고용하거나 임명된 자들로 급여는 노조재정에서 지급</li> <li>● 기업수준에서의 노조대표(노조 지부대표)를 인정, 근로시간 면제권을 행사하여 노조 활동에 종사</li> </ul>
일본	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 경비원조를 사용자의 부당노동행위로 정하고, 경비원조를 받는 단체는 노조로 보지 아니하도록 규정, 따라서 전임자에게는 임금청구권이 없으며 그 급여는 노조에서 부담하는 것이 원칙</li> </ul>
미국	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 사용자가 노동조합에 금전적 또는 기타 지원을 제공하는 행위는 부당노동행위에 해당. 다만, 업무시간 중이라 하더라도 업무시간의 누락이나 해당시간에 대한 임금 손실 없이 사용자와 협의하는 것은 허용: ①단체교섭의 준비와 진행, ②고충처리의 준비와 진행, ③분쟁 중재에 관한 준비와 진행, ④산업안전에 관한 검사와 관련위원회의 진행 등에 대한 처리지원 등</li> </ul>

자료: 환경노동위원회, 「노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안 검토보고서」(정부 제출, 의안번호 2022801), 2020.2., pp.13~14의 내용을 발췌·정리함

No. 1865: Report in which the Committee requests to be kept informed of developments) paras. 719, 749(c)(ii); ILO Governing Body, 「363rd Report of the Committee on Freedom of Association」, March 2012 (Case No. 1865), paras. 104~111.

### (3) 정부입법안의 내용과 취지

#### □ 정부입법안의 내용

- 정부입법안은 공익위원안에 따라 노조전임자의 급여지급 금지조항과 쟁의행위금지조항을 삭제하고, 근로시간면제한도를 초과하는 내용의 단체협약이나 합의를 무효로 하며, 근로시간면제심의위원회를 경제사회노동위원회로 이관하는 내용임

#### □ 정부입법안의 취지

- 정부입법안은 노동조합의 업무만 담당하는 노조전임자가 사용자로부터 급여를 지급받는 것은 과거의 불합리한 관행으로서 노동조합의 자주성이라는 측면에서 시정의 필요성이 있다는 것임
- 법률에 의한 급여 지급 여부, 지급수준을 강제하는 것은 ILO 핵심협약 제87호의 취지에 반하는 측면이 있고, 사용자의 노무관리업무를 담당함으로써 안정된 노사관계 형성에 기여한다는 노조전임자 제도의 순기능적 측면을 고려할 경우 노조활동을 일정 수준 계속 보호·지원해야 할 필요성도 있기 때문에 다소 절충적인 방안을 선택한 것으로 보임<sup>68)</sup>

### (4) 쟁점사항

#### □ 경영계와 노동계의 입장

- 경영계는 현행법을 그대로 유지하고 노조전임자 급여는 노동조합 재정자립을 통해 해결하는 것이 바람직하다는 입장임<sup>69)</sup>

68) 환경노동위원회, 앞의 검토보고서(註 54), pp.28~29.

69) 경제사회노동위원회, 『앞의 보고서(註 57), p.210; .한국경영자총협회, 『노조 전임



- 노조전임자가 회사로부터 급여를 받을 경우 도덕적 해이로 이어질 수 있고, 기업에게 돈을 받는 노조전임자가 급증할 수 있으며, 노조전임자가 각종 이권에 개입할 수 있는 점 등을 우려함
- 노조전임자 급여지급이 금지됐으나, 근로시간면제제도를 도입하면서 실제로 합리적인 수준의 유급 조합활동이 가능하다는 의견임
- 노동계는 노조전임자의 급여지급 금지조항이 노사 자율과 노조의 자주성 보장이라는 ILO 협약에 위반된다는 입장임<sup>70)</sup>
  - 노조전임자 급여지급 금지조항과(제24조제2항) 노조전임자에 대한 급여지원시 부당노동행위에 해당된다는 부분(제81조 제4호)을 삭제 요청
  - 또한 근로시간면제한도를 초과하는 내용의 단체협약이나 합의 무효 역시 국가가 개입하는 것으로 ILO 협약에 위반된다고 함
- 노조전임자 관련 정부입법안에 관한 의견<sup>71)</sup>
  - 기업별노조 체제하에 노조전임자의 급여지급은 노사합의에 따르더라도 노동조합의 자주성을 위태롭게 할 수 있다는 우려가 있는 반면, 법률로 급여지급 여부, 지급 수준을 강제하는 것은 ILO 협약의 취지에 반하는 측면이 있음
  - 정부입법안은 이러한 상반된 요구를 충족하기 위한 절충안이라고 볼 수

자의 급여지급에 대한 법리적 검토』, 1999, pp.8~9.

70) 한국노동조합총연맹, 「전임자 임금지급 자율성 확보에 관한 청원」, 2000(최근 검색일: 2020.5.31.), <<http://www.fktu.or.kr>>; 손향미, 「노동조합 전임자의 급여지급 문제에 관한 검토」, 『노동정책연구』 제7권 제1호, 한국노동연구원, 2007, pp.205~206; 김학태, 「노조 전임자임금 지급금지 폐지 입법예고 22년 걸렸다」, 『매일노동뉴스』, 2019.8.5.

71) 이승욱, 앞의 글(註 28), pp.45~46.

있으며, 근로시간면제심의위원회를 경제사회노동위원회로 이관함으로써 노사 중앙교섭에 의해 근로시간면제한도를 정하도록 하여 결사의 자유 원칙에 부합하도록 한 것이라 볼 수 있음

#### 라. 교섭창구단일화제도

##### (1) 현행 법률과 ILO 핵심협약

- 「노동조합법」 제29조의2에 따른 교섭창구단일화제도는 다음과 같이 규정하고 있음
  - 교섭창구 단일화 원칙은 「노동조합법」 제29조의2 제1항 본문에서 규정하고 있으나, 단서는 예외규정으로서 사용자가 교섭창구단일화 절차를 거치지 아니하기로 동의할 경우, 사용자는 개별 노동조합과 개별적으로 교섭이 가능함
    - 「노동조합법」 제29조의2 제1항 단서는 “교섭대표노동조합을 자율적으로 결정하는 기한 내에 사용자가 이 조에서 정하는 교섭창구 단일화 절차를 거치지 아니하기로 동의한 경우에는 그러하지 아니하다”고 규정하고 있음
    - 이로 인해, 사용자가 교섭창구 단일화 절차를 거치지 아니하기로 동의한 경우에는 모든 노동조합은 사용자와 자율 교섭할 수 있음
  - 교섭창구단일화제도는 ‘하나의 사업 또는 사업장’을 교섭단위로서 요구하고 있음
    - 「노동조합법」 제29조의3 제1항은 “교섭대표노동조합을 결정하여야 하는 단위는 하나의 사업 또는 사업장으로 한다”고 규정하고 있음
  - 교섭단위 분리는 현격한 근로조건 차이 등이 인정되는 경우 노동위원회의 결정에 따라 가능함

- 「노동조합법」 제29조의3 제2항은 “하나의 사업 또는 사업장에서 현격한 근로조건의 차이, 고용형태, 교섭 관행 등을 고려하여 교섭단위를 분리할 필요가 있다고 인정되는 경우에 노동위원회는 노동관계 당사자의 양쪽 또는 어느 한 쪽의 신청을 받아 교섭단위를 분리하는 결정을 할 수 있다”고 규정하고 있음
  - 교섭창구단일화제도의 경우, 교섭단위 분리제도만을 규정하고 있음
- ILO 단결권 및 단체교섭 협약 제98호 제4조는 “필요한 경우 단체협약에 의해 근로조건 등을 규제하기 위하여 사용자 또는 사용자단체와 근로자단체 사이에 자발적 교섭을 위한 메커니즘을 충분히 발전시키고 이용하도록 장려·촉진할 수 있도록 국내사정에 적합한 조치를 취하여야 한다”고 규정하고 있음
- 한편, 결사의 자유 및 단결권 보호 협약 제87호 제3조제2항은 “정부당국은 이 권리(사용자단체와 근로자단체의 업무 및 활동 조직, 그 계획을 수립할 권리)를 제한하거나 권리의 합법적인 행사를 방해하는 어떠한 간섭도 삼가야 한다”고 규정하고 있음
- 이에 ILO 결사의 자유 위원회는 우리나라의 교섭창구단일화 제도의 운용실태에 따른 문제를 개선하라고 권고한 바 있음<sup>72)</sup>
  - 대표 노조에 대한 결정은 편파성과 남용의 가능성을 피하기 위해 객관적이며 정확한 기준에 따라야 하고, 배타적 교섭대표를 선임하는 제도 하에서 요건을 충족하는 대표노조가 없을 경우 단체교섭권은 해당 교섭단위 내 모든 노조에게 부여되어야 한다할 것을 권고한 바 있음<sup>73)</sup>

72) ILO Governing Body, 「346th Report of the Committee on Freedom of Association」, June 2007 (Case No. 1865: Interim report) para.806(c)(i).

73) ILO, 『Freedom of Association』, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, Fifth edition, 2006: paras. 354, 976.

(2) 주요국의 입법례

- 해외 주요국은 국가의 개입 없이 노사간 자율적인 단체교섭을 통해 이루어짐
  - 다만, 영국과 미국의 경우 노동조합을 승인하는 제도를 마련함으로써 승인된 노동조합이 배타적인 교섭대표가 됨

[표 18] 교섭창구단일화제도에 관한 주요국의 입법례

분류	주요내용
독일	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 독일은 국가의 개입 없이 노사간 자율적인 단체교섭을 통해 이루어짐</li> <li>● 산업별 노조가 단체교섭의 중심이 됨</li> <li>● 노동조합은 노동자들의 자주적인 이해를 대변하는 자발적 결사체로서 복수노조도 허용됨</li> <li>● 독일에서는 복수노조가 허용되었음에도 단일단체교섭원리(1사 1협약)가 관행화됨</li> </ul>
영국	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 노동조합 승인제도는 노동조합이 특정한 사용자 또는 관련 사용자에게 대하여 승인을 요청하도록 하는 제도임</li> <li>● 요청하는 노동조합 또는 복수의 노동조합을 명시하여야 함</li> <li>● 노동조합 승인 후, 당사자는 단체교섭방법에 대한 합의를 함</li> </ul>
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 국가로부터 대표 노동조합으로 인정받는 경우 그 노동조합은 산별기업별 협약을 체결할 권리를 갖으며, 기업 내 노동조합 대표를 지명할 수 있음</li> </ul>
일본	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 노조는 단체교섭창구 단일화의 의무를 부담하지 않고 사용자도 자율적으로 창구단일화한 노조에 대해 원칙적으로 단체교섭의무를 부담하지 않고 개별 교섭을 요구할 수 있음</li> </ul>
미국	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 단체교섭을 목적으로 하나의 적정한 단위에서 과반수의 근로자들에 의하여 지명되거나 선출된 대표는 임금, 근로시간 또는 기타 근로조건과 관련하여 그 교섭단위에서 모든 근로자의 배타적 교섭대표가 됨</li> <li>● 배타적 교섭대표는 해당 교섭단위의 모든 근로자들을 대표하는 것이기 때문에 조합원들만 대표하는 자가 아니며, 노동조합이어야 하는 것도 아님<sup>74)</sup></li> </ul>

자료: 이승욱, 「영국·캐나다의 교섭대표결정절차에 관한 연구」, 연구용역보고서, 노동부, 2005, pp.4~30; 박명준, 「복수노조와 통합교섭: 근래 독일에서의 논쟁」, 『국제노동동향①-독일』, 한국노동연구원, 2012, p.72의 내용을 발췌·정리함

### (3) 정부입법안의 내용과 취지

#### 정부입법안의 내용

- 교섭창구단일화제도는 기존과 동일하게 유지함
- 교섭을 요구한 노동조합과 성실히 교섭하고, 차별적으로 대우해서는 안 된다는 의무를 사용자에게 부과함(신설)
- 현행법은 현격한 근로조건 차이 등을 이유로 교섭단위를 분리할 수 있는 규정만 두고 있으나, 근로조건·고용형태의 변화 등 사정변경으로 분리된 교섭단위를 통합할 필요가 있는 경우 다시 통합할 수 있는 근거를 마련함
- 국가 및 지방자치단체에게 기업·산업·지역별 교섭 등 다양한 교섭방식을 선택할 수 있도록 지원하고 활성화하도록 노력할 의무를 부과함

#### 정부입법안의 취지

- 정부입법안은 개별 교섭시 성실교섭 보장 및 노동조합 간 차별을 금지함으로써 개별 노동조합의 단체교섭권을 보호하고 노사·노노 간의 갈등을 최소화하기 위한 목적과 취지가 있음<sup>75)</sup>

### (4) 쟁점사항

#### 경영계와 노동계의 입장

- 경영계는 교섭창구단일화제도를 현행처럼 유지하자는 입장임<sup>76)</sup>

74) 조용만, 「외국의 복수노조 교섭창구 단일화 세부 절차 및 관련 매뉴얼 조사·분석-미국과 캐나다-」, 연구용역보고서, 중앙노동위원회, 2008, p.5.

75) 환경노동위원회, 앞의 검토보고서(註 54), p.36.

- 노동계는 헌법상 노동3권의 보장을 위해 노조의 자율적 교섭은 허용되어야 하고 교섭창구단일화제도는 폐지되어야 한다는 입장임<sup>76)</sup>
  - 특히, 사용자가 임의로 개별교섭 여부를 결정한다는 점은 노사대등, 노사균형 원칙에 위배된다는 의견임

□ 교섭창구단일화제도와 관련한 의견

- 첫째, 현행 제도는 개별교섭을 할 것인지와 관련하여 노동조합의 의사와 무관하게 사용자의 의사에만 근거하여 결정하도록 하는 불합리함이 있기 때문에 사용자가 개별교섭을 하고자 하는 경우 동의 절차를 마련하자는 견해가 있음<sup>78)</sup>
  - 근로자 과반수로 조직된 노동조합의 경우, 그 노동조합 대표자의 동의
  - 근로자 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우, 다음과 같은 방식 중 하나를 고려할 수 있음
    - ◆ ①관련 노동조합이 모두 동의하는 방식, ②관련 노동조합 조합원 과반수의 찬성을 요구하는 방식, ③다수인 노동조합에 대해 교섭의 우선순위를 부여하는 방식
- 둘째, 하나의 사업 또는 사업장에서 교섭단위 통합은 당사자의 신청에 의해 분리된 교섭단위를 통합하여 새로운 교섭단위를 설정할 수 있도록 제도화하는 것이 바람직하다는 것임<sup>79)</sup>

76) 경제사회노동위원회, 『사회적 대화 Brief』 통권 4호, 2019, p.6.

77) 전국민주노동조합총연맹, 앞의 글(註 58), p.15.

78) 이승욱, 앞의 글(註 28), pp.49~50.

79) 이승욱, 「교섭창구단일화제도 시행 3년의 평가와 제도 개선 방향」, 『노동법포럼』 제14호, 노동법이론실무학회, 2015, pp.35~36.

- 셋째, 산업업종별 교섭 등 교섭구조 다양화와 관련해서는 업무의 성격·내용·특성, 통일적 근로조건 결정의 필요성, 사회경제적 필요성 등이 있는 경우 노사관계당사자의 신청에 따라 중앙노동위원회가 업종별 또는 산업별로 교섭단위를 정할 수 있도록 하자는 의견도 있음<sup>80)</sup>

## 2. 「공무원노조법」상 노조가입 범위 관련

### 가. 현행 법률과 ILO 핵심협약

- 「공무원노조법」 제6조는 노동조합에 가입할 수 있는 공무원의 범위를 정하고 있는 바, 6급 이하의 일반직공무원, 특정직공무원, 별정직공무원 등을 나열하고 있음
- 즉 「공무원노조법」이 2005년 1월 27일 제정되면서 공무원 신분 및 업무특수성 등을 고려하여 가입범위를 6급 이하 현직 공무원으로 하고, 직급(5급 이상)·직종(특정직공무원 대부분)·직무(지휘·감독, 인사·보수, 교정·수사 업무 종사자 등)에 따라 가입을 제한하고 있음
- 결사의 자유 및 단결권 보호 협약 제87호 제2조는 “근로자와 사용자는 어떠한 차별이나 사전 허가 없이 단체를 설립하고 가입할 권한을 가진다”고 규정하고 있음
- 한편, 단결권 및 단체교섭 협약 제98호 제6조는 ‘국가행정에 종사하는 공무원의 지위는 어떠한 방식으로든 그 권리 또는 지위를 침해하는 것으로 해석되어서는 안된다’고 규정하고 있음

80) 이승욱, 앞의 글(註 28), p.50.

- 이에 결사의 자유 위원회는 5급 이상, 소방관 등 모든 공무원이 자신의 선택에 따라 노동조합을 설립하고 가입할 권리를 완전히 누리도록 보장할 것을 2006년 이후 3차례에 걸쳐 우리나라 정부에 권고하였음<sup>81)</sup>

나. 주요국의 입법례

□ 해외 주요국은 공무원의 노조가입에 법적 제한을 두고 있지 않음

[표 19] 공무원의 노조가입에 관한 주요국의 입법례

분류	주요내용
독일	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 조직형태에 관한 법적 제한은 없음</li> <li>● 산업별 또는 직업별로 민간근로자와 구별없이 노동조합을 결성하나 공무원만으로도 조합을 결성하고 있음</li> </ul>
영국	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 조직형태에 관한 법적 제한은 없음</li> <li>● 주로 직종직급별로 구성, 공무원만으로 구성된 노조는 물론 민간부문 근로자를 포함하거나, 민간노조에 가입하여 활동함</li> </ul>
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 조직형태에 관한 법적제한이 없음</li> <li>● 공무원으로 구성된 노조는 물론 민간노조에 가입하여 활동함</li> </ul>
일본	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 공무원법에서 각각 국가공무원 또는 동일한 지방자치단체의 공무원으로 직원단체를 결성 및 등록하도록 함</li> </ul>
미국	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 조직형태에 관한 법적 제한은 없음</li> <li>● 조합원의 범위에 따라 연방정부조직과 주 및 지방정부 조직으로 분류되며, 주 및 지방정부 공무원들 대부분 전국단위 직종별 노조로 조직됨</li> </ul>

자료: 이장원·박준식·조강윤, 『공무원 노사관계의 현황과 발전방안』, 한국노동연구원, 2013의 내용을 발췌·정리함

81) ILO Governing Body, 「346th Report of the Committee on Freedom of Association」, June 2007 (Case No. 1865: Interim report) paras.738~741); ILO Governing Body, 「382nd Report of the Committee on Freedom of Association」, June 2017 (Case No. 1865), para. 42); 법제처 법제조정법제관실, 「앞의 글(註 42), p.21.



다. 정부입법안의 내용과 취지

□ 정부입법안의 내용

- 공무원노동조합 가입범위에서 직급기준을 삭제함으로써 5급 이상 공무원의 노조가입을 허용함
- 직무에 따라 지휘·감독이나 총괄 업무를 주로 하는 사람의 가입은 제한하되, 조문을 정비함으로써 업무의 ‘주된 내용’이 지휘·감독·총괄 업무인 경우에 한하도록 명확하게 함
- 소방공무원의 노조가입을 허용함
- 퇴직공무원에 대해서도 노조가입을 허용하되 자격은 노조규약을 통해 자율적으로 규정하도록 함

□ 정부입법안의 취지

- 공무원의 단결권 보장 범위를 확대함으로써 국제노동기구(ILO) 핵심협약인 「결사의 자유에 관한 협약」(제87호)에 부합하도록 함

라. 쟁점사항

□ 경영계와 노동계의 입장

- 경영계는 국민에 대한 봉사 등 공무원 신분의 특수성에 따른 공무원의 노조설립과 가입에 대한 국민정서를 고려할 때 현행과 같이 유지하자는 입장임<sup>82)</sup>
- 노동계는 노동조합에 가입할 수 있는 공무원의 범위를 직종 또는 직급

82) 경제사회노동위원회, 앞의 보고서(註 57), p.173; 경제사회노동위원회, 앞의 글(註 76), p.6.

- 에 따라 법령에서 획일적으로 제한하는 것은 적절치 않다는 입장으로<sup>83)</sup> 공무원도 기본권을 최대한 보장받는 것이 당연하다고 주장함<sup>84)</sup>
- 구체적으로는 직무제한 규정의 삭제, 공무원의 단체교섭권과 쟁의권의 실질적 보장 등을 요구함<sup>85)</sup>

### 3. 「교원노조법」상 노조가입 범위

#### 가. 현행 법률과 ILO 핵심협약

- 「교원노조법」 제2조는 노조가입대상을 규정하고 있는 바, 해직 교원 등 퇴직 교원의 노동조합 가입을 허용하고 있지 않음
- 1. 「유아교육법」 제20조제1항에 따른 교원, 2. 「초·중등교육법」 제19조제1항에 따른 교원, 3. 「고등교육법」 제14조제2항 및 제4항에 따른 교원. 다만, 강사는 제외함<sup>86)</sup>
- 이로 인해 퇴직교원의 노조가입을 허용하지 않는 것은 노동기본권 확대라는 시대적 흐름과 부합하지 않는다는 지적이 있었고 법적 분쟁 등으로 사회적 갈등이 있었음
- 2013년 10월 23일 정부는 교원노조에 해직 교원 등이 포함되어 있

83) 전국민주노동조합총연맹, 앞의 글(註 58), p.22.

84) 경제사회노동위원회, 앞의 보고서(註 57), p.173.

85) 전국민주노동조합총연맹, 앞의 글(註 58), p.22.

86) 「고등교육법」에서 규율하는 대학 교원들의 단결권을 인정하지 않는 「교원노조법」 제2조 본문은 헌법이 보장하는 교원들의 노동조합 설립에 관한 권리를 제한하여 헌법에 위반된다는 헌법재판소의 결정(헌법재판소 2018. 8. 30. 선고 2015헌가38 결정)에 따라 2020년 3월 31일까지 법 개정이 필요한 사항이었음. 이에 「교원노조법」 제2조는 2020년 6월 9일 일부개정 및 시행됨으로써 「유아교육법」 교원과 「고등교육법」 상 교원을 포함하였음.

는 경우 「노동조합법 시행령」 제9조제2항87)에 따라 ‘이 법에 의한 노동조합으로 보지 아니함’ 통보를 하였음88)

- 2013년 10월 24일 전국교직원노동조합은 고용노동부를 상대로 법외노조 통보처분 취소소송을 제기하였고89), 제1심과 제2심 패소 후 현재 상고 중에 있음
- 2019년 12월 11일 대법원은 고용노동부의 법외노조통보가 적법한지에 대한 판단을 전원합의체에서 심리하기로 하였음90)

□ 결사의 자유 및 단결권 보호 협약 제87호 제2조는 “근로자와 사용자는 어떠한 차별이나 사전 허가 없이 단체를 설립하고 가입할 수 있는 권한을 가진다”고 규정하고 있음

- 이에 결사의 자유 위원회는 해직 교원 노조 가입 제한은 자신의 선택에 따라 단체에 가입할 수 있는 결사의 자유 원칙에 상충되는 것으로 개선을 촉구하였고91) 대학교원의 단결권 보장을 위해 「교원노조법」 개정을 권고하였음92)

87) 「노동조합법 시행령」 제9조(설립신고서의 보완요구 등) ②노동조합이 설립신고증을 교부받은 후 법 제12조제3항제1호에 해당하는 설립신고서의 반려사유가 발생한 경우에는 행정관청은 30일의 기간을 정하여 시정을 요구하고 그 기간 내에 이를 이행하지 아니하는 경우에는 당해 노동조합에 대하여 이 법에 의한 노동조합으로 보지 아니함을 통보하여야 함.

88) 대한민국 법원, 「전교조 법외노조통보처분취소 사건에 관한 공개변론 1차」 보도자료, 2020.4.20.

89) 대한민국 법원, 위의 보도자료(註 88).

90) 대법원 2016두32992(법외노조통보처분취소 사건).

91) ILO Governing Body, 「382nd Report of the Committee on Freedom of Association」, June 2017 (Case No. 1865), para 42.

92) ILO Governing Body, 「357th Report of the Committee on Freedom of Association」, June 2010, para 400(a)(1).

나. 주요국의 입법례

- 해외 주요국은 교원의 노조가입에 법적 제한을 두고 있지 않음
  - 퇴직교원 등이 조합원으로서 노동조합에 가입할 수 있음

[표 20] 교원의 노조가입에 관한 주요국의 입법례

분류	주요내용
독일	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 교원은 조합규약에 따라 조직대상으로 교육 또는 사회교육에 종사하는 종업원, 대학 및 연구분야의 관계자, 사설 교육시설의 피용자 등임</li> <li>● 교원은 공무원이든 사무원이든 교원노조에 가입할 수 있음</li> <li>● 조합원 전체가 모두 현직교사가 아니라 교직 은퇴자, 실업 중이거나 대학생인 경우도 있음</li> </ul>
영국	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 교원은 일반 근로자와 동일하게 규율됨으로써 교원노동조합은 영국 노동법의 관련조항이 직접적으로 적용됨</li> <li>● 노동조합 조합원은 학생이나 퇴직자 등이 포함되어 있음</li> <li>● 학생이나 퇴직자 등은 조합원이 될 수 있다고 규약에 명시하고 있음</li> </ul>
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 교원은 기본적으로 교육공무원으로서 국가공무원임</li> <li>● 교원의 노사관계는 공무원의 노사관계에 적용되는 법제가 적용됨</li> <li>● 퇴직교원은 노동조합에 가입하거나 조합원 자격을 유지할 수 있음</li> </ul>
일본	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 공립학교 교원은 대부분 지방공무원법에 따라 규율되나, 사립학교 교원은 민간기업 근로자와 마찬가지로 노동조합법으로 규율됨</li> <li>● 교원은 지방공무원법상 근로조건의 개선을 목적으로 하는 직원 단체를 결성함</li> </ul>
미국	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 미국은 노조설립과 운영 등에 있어 등록 또는 심사를 요하지 않음</li> <li>● 따라서 미국의 교원노조는 특별히 조합원 자격을 제한하고 있지 않음</li> </ul>

자료: 조경배 외, 「경제사회문화적 권리 국가인권정책기본계획 수립을 위한 노동권 (집단적 노사관계: 노동3권) 기초현황조사」, 연구용역보고서, 국가인권위원회, 2004, pp.76~79; 강성태, 「해직 교원의 조합원 자격」, 교원 노사관계의 합리적 개선방안 토론회, 국회 환경노동위원장 및 한국노동법학회, 2010.8.10의 내용을 발췌·정리함

다. 정부입법안의 내용과 취지

□ 정부입법안의 내용

- 정부입법안은 퇴직교원도 노동조합 가입을 인정하되, 조합원 자격은 노동조합의 규약으로 정하도록 하고 있음<sup>93)</sup>

□ 정부입법안의 취지

- 결사의 자유에 관한 협약 기준을 추진하면서 해당 협약에 부합하는 내용으로 법률을 개정하기 위하여, 퇴직 교원 등이 교원 노동조합에 가입할 수 있도록 하는 등 교원의 단결권 보장 범위를 확대하려는 취지가 있음

라. 쟁점사항

□ 경영계와 노동계의 입장

- 경영계는 교원의 단결권 확대 문제는 민간기업의 노사 이슈가 아니라 국가적 제도 차원의 문제에 해당한다고 주장함<sup>94)</sup>

93) 2019년 10월 4일 제20대국회에 제출된 정부입법안의 내용은 교원 및 퇴직 교원의 노동조합 가입 범위 확대와 그 일환으로 교원 노동조합에 가입할 수 있는 교원의 범위를 「유아교육법」에 따른 교원, 「초·중등교육법」에 따른 교원, 「고등교육법」에 따른 교원(강사는 제외함) 및 교원으로 임용되어 근무하였던 사람으로서 노동조합 규약으로 정하는 사람으로 확대하였음. 이 가운데 퇴직교원의 노동조합 가입을 제외한 교원의 노동조합 가입 범위는 2020년 5월 20일 「교원노조법 일부개정법률안」(환경노동위원장 대안, 의안번호 2024946)이 본회의를 통과함으로써 2020년 6월 9일 개정된 「교원노조법」이 현재 시행되고 있음. 특히, 「고등교육법」에 따른 교원 중 강사에 대해서는 현행과 같이 「노동조합법」이 적용된다는 점을 명확히 함.

94) 한국경영자총협회, 「ILO핵심협약 비준 논의 관련 경제계 입장」 보도자료, 2019.3.27., p.5.

- 노동계는 교원노조 가입자격의 제한을 없애고 주체들의 자주적 판단에 맡기도록 해야 한다는 입장임<sup>95)</sup>
  - 「교원노조법」을 폐지하고 「노동조합법」으로 일원화, 헌법상 노동3권을 실질적으로 보장하도록 요구함
- 헌법재판소는 「교원노조법」 제2조에서 교원의 노동조합을 설립하거나 그 활동의 주된 주체가 되는 조합원 자격을 초·중등학교의 재직 중 교원으로 제한하는 것은 합리적 이유가 있기 때문에 교원의 노동조합 및 교원의 단결권을 침해하지 않으므로 헌법에 위반되지 않는다고 결정하였음<sup>96)</sup>
  - 교원노조의 조합원을 재직 중인 교원으로 한정하는 것은 교원노조의 자주성과 주체성을 확보하는 데 기여할 수 있다는 점에서 입법목적 달성에 적절한 수단이라 할 수 있음
- 반면, 퇴직교원에 대해서도 노동조합법상 근로자와 관련된 대법원의 태도를 참고할 수 있다는 견해가 있음<sup>97)</sup>
  - 대법원은 근로자를 넘어서 ‘누구나’ 근로조건의 개선을 위해 단결할 권리를 보장한다는 방향으로 법적 진화를 하고 있다는 평가의견이 제기됨
  - 그 이유는 최근 대법원이 실업 중에 있는 구직자<sup>98)</sup>, 불법체류 외국인 근로자<sup>99)</sup>, 근로자가 아닌 특수형태근로종사자<sup>100)</sup>, 전속성이 없는 방송연

95) 전국민주노동조합총연맹, 앞의 글(註 58), p.24.

96) 헌법재판소 2015. 5. 28. 선고 2013헌마671 결정.

97) 김영문, 「전국교직원노동조합에 대한 법외노동조합처분의 유효성」, 『월간 노동법률』, 중앙경제, 2020.5, p.63.

98) 대법원 2004. 2. 27. 선고 2001두8568 판결.

99) 대법원 2015. 6. 25. 선고 2007두4995 전원합의체 판결.

100) 대법원 2018.6.15, 선고 2014두12598, 12604(병합) 판결.

기자<sup>101)</sup>, 철도매점운영자<sup>102)</sup>, 자동차판매용역계약에 따른 판매원<sup>103)</sup>에게도 노동조합법상 근로자 지위를 인정해 노동조합을 결성하고 노동조합 활동을 할 수 있는 지위를 인정했기 때문임

#### 4. 「병역법」 상 보충역 제도 개선

##### 가. 현행 법률과 ILO 핵심협약

- 현행 「병역법」 제5조제1항제3호에 따르면, 사회복지무원 또는 사회복지무원 소집대상자는 병역판정검사 결과 보충역으로 병역 처분된 사람<sup>104)</sup>으로 이 들 중 현역 복무를 원하는 자에 대해서는 질병·심신장애가 치유되었거나 학 력이 변동된 경우에 한하여 현역 복무가 가능하도록 허용하고 있음
- 병역의 종류는 현역, 예비역, 보충역, 병역준비역, 전시근로역, 대체역으 로 구분됨(「병역법」 제5조제1항제3호)

병역법 일부개정 2020. 3. 31. [법률 제17166호, 시행 2020. 3. 31.] 국방부

5조(병역의 종류) ① 병역은 다음 각 호와 같이 구분한다

3. 보충역: 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람

가. 병역판정검사 결과 현역 복무를 할 수 있다고 판정된 사람 중에서 병력 수급(병력수급) 사정에 의하여 현역병입영 대상자로 결정되지 아니한 사람

나. 다음의 어느 하나에 해당하는 사람으로 복무하고 있거나 그 복무를 마친 사람 1) 사회복지무원 2) 삭제 <2016.1.19> 3) 예술·체육요원 4) 공중보건 의사 5) 병역판정검사전담의사 6) 삭제 <2016.1.19> 7) 공익법무관 8) 공중 방역수의사 9) 전문연구요원 10) 산업기능요원

다. 그 밖에 이 법에 따라 보충역에 편입된 사람

101) 대법원 2018. 10. 12. 선고 2015두38092 판결.

102) 대법원 2019. 2. 14. 선고 2016두41361 판결.

103) 대법원 2019. 6. 13. 선고 2019두33712 판결.

104) 「사회복지무원 소집업무 규정」 제3조(사회복지무원 소집대상).

- 사회복지요원이란 다음 각 목의 기관 등<sup>105)</sup>의 공익목적 수행에 필요한 사회복지, 보건·의료, 교육·문화, 환경·안전 등의 사회서비스업 무 및 행정업무 등의 지원을 위하여 소집되어 공익 분야에 복무하는 사람을 말함(「병역법」 제2조제1항제10호)
- 이로 인해, 현재 사회복지요원이 행하고 있는 비군사적 복무, 즉 사회서비스업 무 및 행정업무 지원 등의 복무가 강제노동에 해당될 수 있다는 지적이 있음<sup>106)</sup>
- 강제노동협약 제29호 제2조제1항은 “강제노동이란 처벌의 위협 하에 모든 사람으로부터 해당 당사자가 자발적으로 제공하지 않는 모든 노동 또는 서비스를 말한다”고 규정하고 있음
- 다만, 동 협약 제2조제2항은 예외적으로 강제노동에 포함되지 않는 사항들을 규정하고 있음
  - 그 예외의 하나로 전적으로 군사적 성격의 작업에 대해 의무적인 병역법으로 강요되는 노동 또는 서비스는 강제노동에 포함되지 않음
- 2007년 8월, ILO는 공익근무에 대한 질의회신에서 한국의 공익근무제 도<sup>107)</sup>가 협약 적용 제외 대상이 아니라 강제노동협약 제29호의 강제노동에 해당한다고 지적함<sup>108)</sup>

105) 다음 각 목의 기관 등은 가. 국가기관, 나. 지방자치단체, 다. 공공단체, 라. 「사회복지사업법」 제2조에 따라 설치된 사회복지시설을 말함.

106) 국방위원회, 「병역법 일부개정법률안 검토보고서」(정부제출, 의안번호 2024229), 2019.12.6., p.4.

107) 공익근무요원은 2014년부터 사회복지요원으로 명칭이 변경됨.

108) 김근주, 「강제노동에 관한 핵심협약 비준 논의의 쟁점」, 『월간 노동리뷰』, 한국노동연구원, 2017.11., p.35; 고용노동부, 「중앙일보(5.23), “정부 ILO 협약 강행...비준되면 산업기능요원도 군대가야” 기사관련」 해명 및 설명자료, 2019.5.23.



나. 주요국의 입법례

- 해외 주요국 중 대부분은 징병제가 아닌 모병제를 시행하고 있음
- 유럽국가 중 독일, 프랑스, 영국은 징병제를 폐지하고 지원제도를 실시하고 있음. 일본과 미국 역시 모병제를 시행하고 있음

[표 21] 보충역 제도에 관한 주요국의 입법례

분류	주요내용
독일	● 독일연방의회가 2011년 3월 24일 군 의무복무제 유예안을 가결하여 징병제도는 사실상 폐지되었음
영국	● 영국은 징병제도를 폐지하고 지원병제도를 채택함
프랑스	● 프랑스는 지난 2001년 징병제를 폐지함 ● 2002년 12월 31일부터 완전지원제를 통한 직업군인제를 실시하였음
일본	● 일본은 징병제가 아닌 모병제를 채택하고 있음
미국	● 미국은 닉슨 행정부 이후 모병제를 채택하고 있음

자료: 김광식, 「유럽 병역제도 변화에 따른 한국적 시사점」, 『KIDA Defense Weekly』 제1401호, 2012; 유지용, 「일본의 병역제도」, 『병무』 통권 63호, 2005; 김정현, 『미국의 군인복무법제에 관한 연구』 지역법제 연구 14-16-①, 2014의 내용을 발췌·정리함

다. 정부입법안의 내용과 취지

- 정부입법안의 내용
  - 「병역법」 제65조(병역처분 변경 등) 제8조제1호를 신설하여 보충역에 대해서도 본인의 희망에 따라 병역처분을 변경할 수 있는 근거를 마련함
- 정부입법안의 취지

- 정부입법안은 사회복지요원으로 복무중인 자 또는 사회복지요원 소집 대상인 보충역이 현역복무를 원하는 경우 현역으로 복무할 수 있도록 허용함으로써 개인의 선택권을 확대하여 모든 형태의 비자발적 노동(단, 순수한 군사적 성격의 복무 등은 제외)을 금지하는 ILO 핵심협약 제29호의 위반소지를 없애려는 것임

#### 라. 쟁점사항

- 병역법 개정과 관련해서는 노사 모두 정부입법안에 대해 특별한 이견이 없음
- 정부입법안에 대한 검토의견에 따르면, 보충역, 승선근무예비역과 같은 대체복무제도 자체가 ILO 핵심협약 제29호 위반 소지가 있다는 지적이 있으나, 병역의무의 형평성 문제와 보충역 등에 대한 수요 등을 감안할 때 대체복무제도의 폐지가 현실적으로 어렵다는 점을 제시함<sup>109)</sup>
- 보충역 중에서 개인의 선택권 제한 정도가 심한 사회복지요원에게 선택권을 부여한 것은 현실적인 한계 내에서 최대한 ILO 협약에 부합하는 조치로 볼 수 있다고 평가함

109) 국방위원회, 앞의 검토보고서(註 106), p.5.

## V. 결론

- ILO는 1919년 설립된 노동분야의 UN 산하 국제기구로서 근로자의 권리 향상, 양질의 일자리 기회 장려, 사회적 대화의 강화 등에 목적이 있음
  - 특히 ILO 핵심협약은 ILO 헌장상의 의무를 확인하고 기본적인 근로자의 권리들을 보호하기 위한 기본협약으로서 4개 분야의 노동기준에 해당하는 8개의 협약을 말하며, 해외 주요국들은 대부분 ILO 핵심협약을 모두 비준하여 이행하고 있음
  
- 2020년 6월 현재 우리나라는 ILO 핵심협약 중 4개 협약을 미비준하고 있는 상태로 비준에 대한 지속적인 국제사회의 압력과 대외적으로는 유럽연합이 한-EU FTA상 ILO 핵심협약 체결 노력 조항을 근거로 분쟁해결절차를 진행하고 있음
  - ILO 핵심협약 비준과 관련하여 선비준·후입법 또는 선입법·후비준의 절차적 논란이 발생될 수 있으나, 선후의 차이가 있을 뿐 국내법을 정비해야 할 필요성은 지속적으로 제기되고 있음
  
- 현 정부는 2017년 100대 국정과제와 국정운영 5개년 계획에서 ILO 핵심협약 비준을 통한 노동기본권 보장을 제시하면서 본격적으로 논의를 시작하였고, 2019년에는 ILO 핵심협약 비준 관련 법률개정안과 비준동의안을 각각 국회에 제출한 바 있으나 임기만료로 폐기됨
  - 그러나 제21대국회에서도 ILO 핵심협약 비준에 관한 사항은 주요한 입법 쟁점으로 등장할 전망이다
  
- 따라서 ILO 핵심협약 비준 추진 및 관련 법률안의 개정논의는 우리나라 사업장의 근로조건과 노사관계 등에 영향을 줄 수 있는 중요한 계기가 될 것임

- 이와 관련된 ILO 핵심협약 비준의 쟁점사항들은 △실업자·해고자의 노조가입, △노조 임원자격, △노조전임자의 급여지급, △교섭창구단일화 제도, △공무원의 노조가입, △교원의 노조가입 범위, △보충역 제도 개선 등에 관한 것임
- 전술한 쟁점과 관련하여 국내 현행 법률과 ILO 핵심협약, 주요국의 입법례, 제20대국회에 제안된 정부입법안의 내용과 취지, 경영계와 노동계의 입장 등을 종합적으로 고려할 필요가 있음



## 참고문헌

### [단행본 및 학위논문]

- 김철수, 『학설판례 헌법학』 下, 박영사, 2008.
- 박제성 외, 『노동조합 정의 규정 재검토 연구』, 한국노동연구원, 2011.
- 배종인, 『헌법과 조약체결: 한국의 조약체결 권한과 절차』, 삼우사, 2009.
- 정회철, 『헌법』 제8판, 도서출판 여산, 2013.
- 한국경영자총협회, 『노조 전임자의 급여지급에 대한 법리적 검토』, 1999.
- 한수웅, 『헌법학』 제8판, 법문사, 2018.
- 헌법재판소, 『국제조약과 헌법재판』, 헌법재판연구 제18권, 2007.
- ILO, 『Freedom of Association』, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, Fifth edition, 2006.
- \_\_\_\_\_, 『Rules of the Game』, 2019.
- ILO Governing Body, 「346th Report of the Committee on Freedom of Association」, June 2007 (Case No. 1865: Interim report).
- \_\_\_\_\_, 「353rd Report of the Committee on Freedom of Association」, March 2009 (Case No. 1865: Report in which the Committee requests to be kept informed of developments).
- \_\_\_\_\_, 「357th Report of the Committee on Freedom of Association」, June 2010.
- \_\_\_\_\_, 「371st Report of the Committee on Freedom of Association」, March 2014.
- \_\_\_\_\_, 「382nd Report of the Committee on Freedom of Association」, June 2017 (Case No. 1865).
- International Labour Organization, 『Fundamental Principles and Rights at Work Fact Sheet』, 2020.

## [정기간행물 등]

- 강상태, 「해직 교원의 조합원 자격」, 교원 노사관계의 합리적 개선방안 토론회, 국회 환경노동위원장 및 한국노동법학회, 2010.8.10.
- 경제사회노동위원회, 「ILO 기본협약 비준 등에 관한 노사정 합의를 위한 공익위원 제언」, 공익위원 기자간담회, 2019.3.18.
- 고용노동부, 「고용노동부, 외교부에 비준 의뢰 등 ILO 핵심협약 비준 절차 추진」 보도자료, 2019.7.31.
- \_\_\_\_\_, 「국제노동기구 결사의 자유 협약 비준을 위한 노동관계법률 개정안 국무회의 의결(2019.10.1.)」 보도자료, 2019.10.1.
- \_\_\_\_\_, 「중앙일보(5.23), “정부 ILO 협약 강행…비준되면 산업기능요원도 군대가야” 기사관련」 해명 및 설명자료, 2019.5.23.
- \_\_\_\_\_, 「ILO 핵심협약 비준 관련 정부 입장」 보도자료, 2019.5.22.
- 권순원, 「미국 노동조합의 조직운영과 노사관계」, 『국제노동브리프』, 한국노동연구원, 2004.9.
- 김광식, 「유럽 병역제도 변화에 따른 한국적 시사점」, 『KIDA Defense Weekly』 제1401호, 2012.
- 김근주, 「강제노동에 관한 핵심협약 비준 논의의 쟁점」, 『고용·노동브리프』, 한국노동연구원, 2017.11.
- \_\_\_\_\_, 「ILO 핵심협약 비준의 쟁점」, 『월간 노동리뷰』, 한국노동연구원, 2017.11.
- 김영문, 「전국교직원노동조합에 대한 법외노조통보처분의 유효성」, 『월간 노동법률』, 중앙경제, 2020.5.
- 김정현, 『미국의 군인복무법제에 관한 연구』 지역법제 연구 14-16-①, 2014.
- 김학태, 「노조 전임자임금 지급금지 폐지 입법예고 22년 걸렸다」, 『매일노동뉴스』, 2019.8.5.
- 도경욱, 「입법사항에 관한 조약의 체결·비준에 대한 국회의 동의권」, 『서울국제법연구』 제20권제1호, 2013.
- 박명준, 「복수노조와 통합교섭: 근래 독일에서의 논쟁」, 『국제노동동향①-독일』, 한국노동연구원, 2012.

- 박지순, 「실업자의 조합원 자격과 노동조합」, 학술연구용역보고서, 고용노동부, 2011.6
- 법제처 법제조정법제관실, 「국제노동기구(ILO) 핵심협약 비준과 노동관계법 개정안」, 『최근 입법동향』, 2019.
- 손향미, 「노동조합 전임자의 급여지급 문제에 관한 검토」, 『노동정책연구』 제7권 제1호, 한국노동연구원, 2007.
- 유지용, 「일본의 병역제도」, 『병무』 통권 63호, 2005.
- 외교부, 「조약체결을 위한 국내절차」(최근 검색일: 2020.5.31.), <[http://www.mofa.go.kr/www/wpge/m\\_3833/contents.do](http://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_3833/contents.do)>.
- 외교통상부, 「대한민국과 유럽연합 및 그 회원국 간의 자유무역협정」(최종 검색일: 2020.5.31.), <[http://www.fta.go.kr/webmodule/\\_PSD\\_FTA/eu/doc/00\\_3\\_Fulltext.PDF](http://www.fta.go.kr/webmodule/_PSD_FTA/eu/doc/00_3_Fulltext.PDF)>.
- 이승욱, 「영국·캐나다의 교섭대표결정절차에 관한 연구」, 연구용역보고서, 노동부, 2005.
- \_\_\_\_\_, 「ILO 핵심협약 비준을 위한 입법 방안의 모색」, ILO 핵심협약 비준과 입법적 쟁점 토론회, 한국노동연구원, 2019.6.18.
- 이현환, 「조약에 대한 국회권한확립을 위한 법제개선방안」, 연구보고서, 국회사무처, 2016.
- 전국경제인연합회, 「복수노조 교섭창구 단일화 방안」 보도자료, 2006.5.30.
- 정부24, 「한-EU간 ILO 협약비준 협의, 일반적 무역분쟁 절차는 아냐」, 2019.1.22.(최근 검색일: 2020.5.14.), <<https://www.gov.kr/portal/ntnadmNews/1752476>>.
- 한동희, 「난항 겪는 ILO 협약 비준 쟁점은... 경영계 안전장치 필요 vs 노동계 조건없이」, ChosunBiz, 2019.4.4.
- 환경노동위원회, 「노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안 검토보고서」(정부 제출, 의안번호 2022801), 2020.2.
- 한국노동조합총연맹, 「전임자 임금지급 자율성 확보에 관한 청원」, 2000(최근 검색일: 2020.5.31.), <<http://www.fktu.or.kr>>.



KDI 경제정보센터, 「국제노동기구(ILO) 2개 핵심협약 연내 비준」 (최근 검색일: 2020.5.28.), < <http://eiec.kdi.re.kr/policy/material/view.jsp?num=22445>>.

KEF 경총플라자, 「결사의 자유에 관한 ILO 핵심협약 비준 논의와 연계된 “한-E U FTA 협정 관련 이슈”에 대한 경영계 입장」 보도자료, 2019.3.26.

## 입법·정책보고서 발간 일람

호 수	제 목	발간일	집필진
제001호	개헌 관련 여론조사 분석	2018.03.13.	허석재
제002호	빅데이터 정책 추진 현황과 활용도 제고방안	2018.05.31.	정도영 김민창 김재환
제003호	조세범에 대한 처벌 현황 및 개선방안	2018.06.22.	문은희
제004호	지역상생발전기금의 현황과 개선방안	2018.06.28.	류영아
제005호	현행 지방선거제도 관련 주요 쟁점 및 개편방안 : 지방의회선거를 중심으로	2018.07.11.	김종갑
제006호	디지털 증거에 관한 형사소송법적 과제 : 전문법칙을 중심으로	2018.07.26.	조서연
제007호	디지털 성범죄 대응 정책의 운영실태 및 개선과제	2018.08.08.	조 주은 최진응
제008호	보호종료 청소년 자립지원 방안	2018.09.21.	허민숙
제009호	지방이전 공공기관의 지역정착 실태와 향후 보완과제	2018.11.15	김재환 정도영 김민창
제010호	정보격차 해소를 위한 정보화교육사업 실태 및 개선방안	2018.11.29	김유향 김나정
제011호	지역노사민정협의회 운영실태와 개선방안	2018.11.29	신동윤
제012호	연구개발특구의 운영실태와 개선방안	2018.12.07.	권성훈
제013호	지방자치단체의 공공데이터 개방 현황과 개선 과제	2018.12.10.	김태엽
제014호	현행 '복지허브화' 정책의 성과 및 개선방안 - '찾아가는 읍면동 주민센터' 사업을 중심으로 -	2018.12.11.	이만우
제015호	육아휴직 활성화를 위한 부모보험 도입방안	2018.12.13.	박선권

호 수	제 목	발간일	집필진
제016호	4차 산업혁명 대응 현황과 향후 과제	2018.12.13.	정준화
제017호	지방옴부즈만 제도의 운영현황 및 개선과제	2018.12.14.	김현정
제018호	국가 주요 시설물의 관리체계 개선을 위한 입법 및 정책 과제	2018.12.14.	김진수
제019호	양육비 이행 관리 제도의 문제점 및 개선과제	2018.12.17.	허민숙
제020호	트럼프 행정부의 대외정책 기조에 따른 한미동맹의 주요 현안 및 쟁점	2018.12.19.	김도희
제021호	개정 한·미 FTA 「투자자와 국가간 분쟁해결제도」(ISDS)와 향후 과제	2018.12.20.	정민정
제022호	기술탈취 방지 및 기술보호를 위한 입법·정책 과제 -입증책임 전환을 중심으로-	2018.12.24.	박재영
제023호	시진핑 집권2기 중국 대외정책 결정체계의 현황과 시사점	2018.12.27.	김예경
제024호	난민심사제도 운용실태 및 개선과제	2018.12.27.	백상준 김예경
제025호	남북 이산가족 관련 지원 정책의 실태 및 개선과제	2018.12.31.	이승현
제026호	독립법인보험대리점(GA)의 현황 및 개선과제	2019.01.18.	김창호
제027호	주민참여예산제도의 운영실태와 개선방안	2019.09.24.	류영아
제028호	지역아동센터 지원사업의 현황과 과제	2019.10.31.	박선권
제029호	CCTV 통합관제센터 운영실태 및 개선방안	2019.11.01.	최미경 최정민
제030호	공공와이파이 구축·운영 실태 및 개선과제	2019.11.15.	장은덕
제031호	지속가능한 지하수의 활용 및 관리 방안	2019.12.10	김진수
제032호	기술평가제도 현황 및 활성화를 위한 과제	2019.12.16	박재영
제033호	의약품 이상사례 보고제도의 점검 및 개선방안	2019. 12. 19.	김은진
제034호	초·중등 소프트웨어교육 운영실태와 개선과제	2019. 12. 23.	김유향 유지연 김나정
제035호	장애인의 지역 간 이동 편의 증진을 위한 교통 서비스 실태 및 개선방안	2019. 12. 24.	김영석 박준환 김대명

호 수	제 목	발간일	집필진
제036호	사업장 대기오염 총량관리제 현황과 개선방안	2019. 12. 26.	이혜경
제037호	도로 유지관리 현황 및 과제 - 도로 자산관리를 중심으로-	2019. 12. 26.	구세주
제038호	형사 사건관계인의 알권리 실태조사 및 개선방안	2019. 12. 27.	백상준
제039호	일본 아베내각의 안보정책 변화 분석과 시사점	2019. 12. 27.	박명희
제040호	제1차 - 제10차 한미방위비분담특별협정의 주요내용 분석 및 정책적 시사점	2019. 12. 31.	김도희
제041호	상장회사 관련 현행 법체계의 문제점과 개선과제	2019. 12. 31.	황현영
제042호	국세상담센터의 운영현황과 개선과제	2019. 12. 31.	문은희
제043호	공정거래 분야의 집단소송제 도입 방안	2019. 12. 31.	강지원 조영은
제044호	수용자 가족자녀 지원을 위한 입법·정책 과제	2020. 05. 22.	허민숙
제045호	국회 안전신속처리제의 운영현황과 개선과제	2020. 05. 30.	전진영



## 입법 · 정책보고서 Vol. 제46호

---

발 간 일 2020년 6월 24일  
발 행 김하중  
편 집 사회문화조사실 환경노동팀  
발 행 처 **국회입법조사처**  
서울특별시 영등포구 의사당대로 1  
TEL 02 · 6788 · 4730  
인 쇄 성지문화사 (TEL 02 · 2273 · 5090)

---

1. 이 책자를 허가 받지 않고 복제하거나 전재해서는 안 됩니다.
  2. 내용에 관한 자세한 사항은 집필자에게 문의하여 주시기 바랍니다.
  3. 전문(全文)은 국회입법조사처 홈페이지(<http://www.nars.go.kr>) 'NARS 발간물'에 게시되어 있습니다.
- 

ISSN 2586-5668  
발간등록번호 31-9735043-001611-14

© 국회입법조사처, 2020





## 입법·정책보고서

주요 입법 및 정책에 관한 주제를  
심도있게 분석하여 대안을 제시하는 보고서로  
수시 발간되고 있습니다.

**NARS**

07233 서울시 영등포구 의사당대로 1 (국회입법조사처)  
Tel 02. 6788. 4510(代) [www.nars.go.kr](http://www.nars.go.kr)

발간등록번호 31-9735043-001611-14  
ISSN 2586-5668

