

한·EU FTA 노동기준 내용 및 이행 평가

— ILO 핵심협약 기준을 위한 우회로? —

김미영 | 이주환 | 정소연

◆ 필자

김 미 영 (한국노동사회연구소 객원연구위원)

이 주 환 (한국노동사회연구소 연구실장)

정 소 연 (법률사무소 보다 변호사)

한-EU FTA 노동기준 내용 및 이행 평가

- ILO 핵심협약 비준을 위한 우회로? -

인 쇄 2016년 12월 1일

발 행 2010년 12월 1일

발 행 인 이 원 보

발 행 처 한국노동사회연구소

03740 서울 서대문구 충정로 50

(충정로 3가 골든브릿지빌딩) 3층

☎ 02-393-1457~9

홈페이지 klsi.org / 이메일 klsi1457@gmail.com

제출문

프리드리히에버트재단 한국사무소 귀하

본 보고서를 귀 조직의 연구수탁과제 『한-EU FTA 노동기준
내용 및 이행 평가』의 최종보고서로 제출합니다.

2016. 11.

(사)한국노동사회연구소

이사장 이원보

목 차

제1장 서론	1
제2장 한·EU FTA 노동기준 이행 실태	4
1. 들어가며	4
2. 협정문에 명시된 노동기준과 이행기제	7
3. 시민사회포럼 논의 진행 경과: 2012-2015	12
4. 지속 가능한 발전 조항 이행 결과	21
5. 소결	25
제3장 한국 정부 ILO 진정 및 권고 실태와 이행 -결사의 자유 위원회를 중심으로-	29
1. ILO 결사의 자유 위원회	29
2. 결사의 자유 위원회 사건들의 진정 및 권고	32
3. 권고의 주요사항 및 한국 정부의 대응	65
4. 소결	70
제4장 한·EU FTA 노동기준과 한국 노동법의 쟁점	71
1. 들어가며	71
2. 한·EU FTA 제13장과 국제노동기준	72
3. ILO 핵심협약 대비 한국 노동법의 평가	86
4. 국제 노동기준의 실질적 준수와 한국 노동법의 쟁점 ..	90
5. 소결	107

제5장 결론	111
참고문헌	120
Abstract	124

표와 그림

[표 1] 결사의 자유 위원회 진정 사건 개괄	31
[표 2] 결사의 자유 위원회 종결 사건 진정 취지	32-34
[표 3] 국제노동기준과 한국 노동법	87
[그림 1] 한·EU FTA 이행 메커니즘	9
[그림 2] 한·미 FTA 및 한·EU 이행 기제 비교	84
[그림 3] 외국인 노동자의 근로계약 체결 과정	100

제1장

서론

한국 정부는 글로벌 경제환경 변화에 대응하기 위하여 2000년대 이후 세계 각국과 자유무역협정 체결을 적극적으로 추진해왔다. 그 결과 2002년 10월 한·칠레 자유무역협정을 최초로 체결한 이래, 2016년 1월 기준으로 칠레, 싱가포르, EFTA, ASEAN, 인도, EU, 페루, 미국, 터키, 호주, 캐나다, 중국, 뉴질랜드, 베트남 등 53개 국가와 14개의 자유무역협정을 발효한 상태다. 오늘날 자유무역협정(FTA)은 재화무역에 관한 내용 뿐만이 아니라, 서비스무역의 자유화, 지적재산권의 보호, 경쟁조건의 공정성 개선, 금융시장 자유화, 투자 규정, 노동 및 환경 기준 등 다양한 범주의 내용들을 포괄하고 있다. 이 중 일부는, 부분적으로, 국제노동기구(ILO) 등 국제기구들이 국가 내 집행을 확보하기 위해 자유무역협정의 내용에 자신들이 추구하는 국제기준을 포함시키는 전략을 활용해온 것에 영향을 받은 결과다. 이에 따라 자유무역협정이 발효되면 당사자 국가의 사회 전반에 걸쳐 변화가 발생하고, 각국 정부는 그에 따른 긍정적인

영향을 최대화하고 부정적인 영향을 최소화하기 위해 적극적인 정책적 개입을 시도하게 된다.

한국과 유럽연합(EU)은 2007년 5월 제1차 협상을 개시한 이래 총 9차례의 협상을 거쳐 2009년 10월 「한·EU FTA 협정문」에 서명했다. 한·EU FTA 협정문은, 한국이 맺은 다른 FTA의 협정문과 달리, 노동 및 환경 기준과 관련된 내용을 “제13장 무역과 지속가능한 발전”이라는 별도의 장에 담아 상대적으로 높은 지위를 부여했다. 이 장은 첫째, 국제노동기구가 규정한 핵심노동기준(core labor standards)의 준수, 그리고 양자가 동시에 비준한 다자간환경협정(MEA)의 의무 이행, 둘째, 무역과 투자 촉진을 목적으로 국내법 적용 및 집행 시 보호수준의 저하 금지, 셋째, 시민단체와 전문가 등이 참여하는 국내자문단(domestic advisory group)의 설치 및 운영 등을 규정하고 있다. 그런데 협정이 발효 후 약 5년이 지난 현 시점에서 봤을 때, 이러한 규정이 한국의 노동기본권 보장 수준 향상에 있어 실질적으로 어떤 영향을 미쳤는지는 의문스럽다. 한·EU 자유무역협정 체결 전과 마찬가지로 한국은 여전히 ILO 핵심노동기준 협약 8개 중 4개를 비준하지 않았고, 한국정부는 2011년 이후에도 ILO로부터 단결권 및 단체교섭제도 상황의 후퇴를 우려하는 권고를 받았다.

이러한 배경 인식을 바탕으로, 본 연구는 한·EU FTA의 노동기준 관련 내용과 이행 결과를 보다 심층적으로 살펴보고자 한다. 먼저, 제2장에서는 한·EU FTA에서 명시하는 노동기준과 이행 메커니즘을 살펴보고, 실제 이행 과정이 어떻게 진행됐는지,

이를 어떻게 평가할 수있는지를 검토할 것이다. 다음으로, 제3장에서는 그동안 한국 정부가 ILO 결사의 자유 위원회에 진정된 사건들을 검토하여, 한국 정부의 국제노동기준에 대한 기본적인 태도를 평가할 것이다. 마지막으로, 또한 제4장에서는 한·EU FTA와 한·미 FTA의 노동기준 내용과 다각도로 비교 검토하고, 한·EU FTA의 노동기준 내용과 이것이 비준을 요구하는 ILO 핵심협약 등이 한국의 노동법체계와 어떤 쟁점을 형성하는지를 심층적으로 살펴볼 것이다. 마지막으로, 제5장 결론에서는 이상의 분석 결과를 요약 및 종합하여 시사점을 제시할 것이다.

제2장

한·EU FTA 노동기준 이행 실태

1. 들어가며

2015년 12월 13일 한국과 유럽연합(EU)의 자유무역협정(FTA)이 전체 발효가 됐다. 협상의 공식 출범을 알린 2007년 5월 6일로부터 8년 7개월, 그리고 잠정 발효된 2011년 7월 1일 이후 4년 4개월 만이었다. 한국의 입장에서 한·EU FTA의 경제적 측면의 의의는 △무역 시장 확대 및 무역 규모 증가(한·EU 교역액은 2013년 기준 약 1천억 달러) △외국인 투자 촉진(EU의 국내투자 누적액은 2015년 2사분기 기준 약 8백억 달러) △경제시스템 투명성, 신뢰성, 개방성 제고 등으로 요약할 수 있다.¹⁾ 한편, 한·EU FTA는 경제발전, 사회발전, 환경보호 등을 포괄하는 “지속 가능한 발전(sustainable development)”을 무역의

1) 정부 홈페이지 「FTA 강국, KOREA」(<http://www.fta.go.kr/main/>)의 “한·EU FTA의 의의”(<http://www.fta.go.kr/eu/info/1/>)에서 발췌 및 요약. 2016년 11월 1일 검색.

주요 목적으로 명시했다는 점에서도 중요한 의의를 갖는다. EU는 2006년 10월 확정된 <글로벌 유럽: 세계 속에서의 경쟁>(Global Europe: Competing in the World)> 전략에 근거하여, FTA 당사국들에게 경제적 사회적 환경적 차원에서 지속 가능한 발전의 책임을 부여하는 것을 핵심으로 하는 “새로운 세대의 FTA(the new generation of FTAs) 정책”을 추진했다. 한·EU FTA는 그 첫 번째 소산물이었다(박광일 2010). 또한 한·EU FTA는 EU가 아시아 국가와 맺은 첫 번째 자유무역협정이었으며, 체결 당시까지 봤을 때 가장 포괄적인 내용을 담은 자유무역협정이었다. 나아가 EU는 한·EU FTA를 향후 FTA 협상을 위한 기준(benchmark)으로 삼고자 했다(European Commission 2010).

국제사회에서 지속 가능한 발전이란 용어가 공식화된 것은 1987년에 발표된 국제연합(UN)의 보고서 『우리 공동의 미래(Our Common Future)』²⁾에서였다. 여기에선 지속 가능한 발전이 “미래 세대가 그들의 필요를 충족시킬 능력을 저해하지 않으면서 현재 세대의 필요를 충족시키는 발전”으로 정의되었다. 이후 지속 가능한 발전과 관련된 논의가 지속적인 공론화 과정을 거치면서, 2015년 9월 UN 총회는 사업 기한이 만료된 기존 “새 천년 개발 목표(Millennium Development Goals)”를 대신할 국제사회의 공동 목표로서 “지속 가능한 발전 목표

2) 당시 유엔환경계획(UNEP)의 결의로 설치된 <환경과 개발에 관한 세계위원회(WCED)>의 의장 브룬트란트(Brundtland) 이름을 따 『브룬트란트 보고서』라 불리기도 한다.

(Sustainable Development Goals)”를 확정하기에 이르렀다. UN이 제시하는 지속 가능한 발전 목표는 경제·사회의 양극화, 각종 불평등의 심화, 지구환경의 파괴 등 글로벌하게 전개되고 있는 각국 공통의 위협요인들을 동시에 해결하기 위해 2016년부터 2030년까지 국제사회가 추진해야 할 국가별 중합행동 및 글로벌 협력 아젠다로 구성되어 있다(강상인 2015).³⁾

요컨대 지속 가능한 발전은 더 이상 모호한 철학적 개념이 아니라 국제사회의 일원으로서 의무적으로 지향해야 할 구체적인 정책적 목표가 됐다. EU의 입장에서 한·EU FTA는 지속 가능한 발전을 보다 포괄적인 규범으로 자리매김하도록 하기 위한 디딤돌로서 인식되고 있었다. 이러한 맥락을 고려한다면, 한국의 입장에서 지속 가능한 발전을 정책 목표로서 선도적으로 명시한 한·EU FTA는 국제사회의 기준에 맞춰 법제도의 프레임워크를 조정하고 관행을 변화시킬 수 있도록 하는 기제로서 활용될 수 있었을 것이다. 그렇다면 지난 5년간 상황은 어떠했을까? 여기서는 2011년 7월 한·EU FTA가 잠정 발효된 후 지난 5년간, “지속 가능한 발전”을 위한 핵심적인 전제 중 하나로서 제기됐던 한국 측의 국제노동기구(ILO) 핵심협약 비준을 위한

3) 새 천년 개발 목표와 지속 가능한 발전 목표를 비교해보면 다음과 같다. △전자는 8개 목표와 21개 세부 목표였던 데 반해 후자는 17개 목표와 169개 세부 목표로 내용이 포괄적이 됐고, △전자는 개도국 대상이었던 데 반해 후자는 개도국 중심이나 선진국도 대상에 포함됐으며, △전자는 빈곤·의료 등 사회 분야 중심이었던 데 반해 후자는 경제·사회·환경의 통합이 고려됐고, △전자에는 정부 중심으로 참여했으나 후자에는 정부, 시민사회, 민간기업 등 모든 이해관계자 참여가 가능하다. 더 자세한 내용은 정부가 운영하는 「지속가능발전포털」(<http://ncsd.go.kr/app/sub02/20.do>) 참조.

노력이, 실제로 어떻게 진행됐는지 경과를 설명하고 그 주요 결과를 평가할 것이다.

2. 협정문에 명시된 노동기준과 이행기제

1) 노동기준

한·EU FTA 협정문에서 “지속 가능한 발전”과 관련된 구체적인 내용은 제13장에 명시돼 있다. “제13장 무역과 지속 가능한 발전”은 협정의 양 당사자인 한국과 유럽연합이 「1992년 환경과 개발에 관한 의제 21」, 「2002년 지속가능한 발전에 관한 요하네스버그 이행계획」, 「완전고용과 양질의 일자리에 관한 2006년 UN 경제사회이사회 각료선언」 등의 국제기준을 존중하며 무역관계 및 협력을 강화해야 함을 협정의 배경으로서 명시하고 있다. 또한 노동 및 환경 기준 관련 국내법과 정책이 다자간 기준 또는 협정에서 정한 수준에 합치될 수 있도록 지속적으로 노력할 것을 제기하고 있다. 제13장에 구체적으로 명시된 다자간 노동기준과 협정은 다음과 같다.⁴⁾

-
- 4) 한·EU FTA 제13장에서 명시하고 있는 다자간 환경 기준으로는 이산화탄소 등 온실가스의 배출을 제한하고 지구온난화를 막는 것을 주요 목적으로 하는 최초의 기본협약인 1992년 「기후 변화에 관한 국제연합 기본협약」, 그리고 그것의 구체적인 시행 방법을 규정했으며 2008년부터 2012년까지 적용된 「교토의정서」(1997년 채택, 2005년 비준) 및 2012년 이후 포스트 교토의정서 상황에서의 지구 온난화 방지 협상의 기본 방향을 담고 있으며 2007년 채택된 「발리 행동계획」 등이다.

첫째, 「완전고용과 양질의 일자리에 관한 2006년 UN 경제사회이사회 각료선언」이다. 제13장은 양 당사자가 상기 선언에 따라, 모두를 위한 완전하고 생산적인 고용과 양질의 일자리를 모든 국가를 위한 지속가능한 발전의 핵심 요소이자 국제협력의 우선 목적으로 인정하겠다는 약속과, 남성, 여성 및 청년을 포함하여 모두를 위한 완전하고 생산적인 고용과 양질의 일자리에 도움이 되는 방식으로 국제무역의 발전을 증진하겠다는 약속을 재확인함을 명시했다(제13장 4조의 2).

둘째, 「1998년 작업장에서의 기본원칙 및 권리에 관한 국제노동기구 선언」과 그 후속조치이다. 양 당사자는 상기 선언과 후속조치에 따라, 자신의 법과 관행에서 △결사의 자유와 단체교섭권의 효과적 인정 △모든 형태의 강제적 또는 강요에 의한 노동의 철폐 △아동노동의 효과적 폐지 △고용 및 직업상의 차별의 철폐 등의 기본원리를 존중, 증진 및 실현하기로 약속했음을 밝혔다. 또한 대한민국과 유럽연합 회원국이 비준한 국제노동기구 협약을 효과적으로 이행하겠다는 약속을 재확인했다. 양 당사자는 ILO 핵심협약 뿐만 아니라 ILO에 의해 “현행” 협약으로 분류된 그밖의 협약들을 비준하기 위해 계속적이고 지속적인 노력을 할 것이라고 확인했다(제13장 4조의 3).

2) 이행 기제

“제13장 무역과 지속 가능한 발전”은 앞에서 언급한 노동기준 관련 양 당사자의 준수 노력을 이행 및 감독하기 위해, 강제

및 제제 장치보다는 사회적 대화와 전문가 권고 등에 기반한 연성 집행 메커니즘(soft enforcement mechanism)을 도입했다는 특징을 갖는다. 이러한 메커니즘에 대해 유럽연합 집행위원회는 “문화적 행동에 관한 정책 대화와 교환의 기본틀”이라 규정했다(European Commission 2010). 이 메커니즘은 △연락사무소 △무역과 지속 가능한 발전위원회 △국내자문단 △시민사회 포럼 △전문가패널 등의 기구 및 회의로 구성돼 있다([그림 1] 참조). 이행 메커니즘의 구조와 운영 원칙 및 실태를 살펴보면 아래와 같다.

[그림 1] 한·EU FTA 이행 메커니즘



먼저, 한·EU FTA 지속 가능한 발전 조항의 이행 메커니즘을 구성하는 기구 및 회의는 다음과 같다. 첫째, 정부 간 협의는 연락사무소와 무역과 지속 가능한 발전위원회가 담당한다. 연락

사무소는 양 당사자의 행정부 내에 각각 지정 및 설치하며 상시적인 접촉선 역할을 수행한다. 무역과 지속가능한 발전위원회는 양 당사자 행정부의 고위공무원으로 구성된 회의체로, 제13장에 규정된 내용의 이행을 감독하는 역할을 수행한다. 통상적으로 1년에 한 번씩 대한민국 서울과 벨기에 브뤼셀에서 교대로 개최한다.

둘째, 시민사회 대화는 국내자문단과 시민사회포럼을 통해 이뤄진다. 국내자문단은 제13장의 이행에 대한 자문 업무를 수행한다. 국내자문단 위원들은 환경, 노동, 기업 관련 단체들, 그리고 그밖의 이해당사자들을 대표할 수 있는 독립적인 시민사회 대표단체들 12명으로 구성되며 ‘전문가 자문단’을 동반할 수 있다. 시민사회포럼은 양 당사자의 국내자문단 위원들로 구성되는 회의체로, 시민사회와의 대화 역할을 수행한다. 통상적으로 1년에 한 번씩 서울과 브뤼셀에서 교대로 개최한다.

셋째, 전문가패널은 정부 간 협의를 통해 만족스럽게 다루어지지 못한 사안의 검토를 위해 소집된다. 전문가패널은 양 당사자에서 제안한 전문가 각 5명 및 제3국 전문가 5명 등 총 15명으로 구성된다.

다음으로, 이행 기제의 운영은 “투명성”과 “지속 가능성 영향 검토”의 원칙에 따라 이뤄져야 한다. 첫째, 한·EU FTA 제13장 9조가 투명성의 원칙을 규정하고 있다. 이에 따르면 양 당사자는 각자의 국내법에 따라, 적절한 공지와 공공 협의, 그리고 민간부문을 포함한 비국가 행위자와의 적절하고 적시적인 의사소통과 협의를 통해 양 당사자 간 무역에 영향을 주는 환경 및

노동 조건 보호를 위한 조치를 투명한 방식으로 개발, 도입 및 이행해야 한다.

둘째, 한·EU FTA 제13장 10조는 지속 가능성 영향 검토 원칙을 제시하고 있다. 이에 따르면, 양 당사자는 이 협정에 따라 수립된 절차와 제도뿐만 아니라 각자의 참여 절차와 제도를 통해, 예를 들어 무역 관련 지속 가능성 영향 평가를 통해, 양질의 일자리 증진을 포함하여 이 협정의 이행이 지속 가능한 발전에 미치는 영향을 검토, 점검 및 평가해야 한다.

마지막으로, 양 당사자는 한·EU FTA 이행 메커니즘을 실제 다음과 같이 운영했다. 첫째, 한국 측의 경우 국내자문단을 노동 9명(노동계 3명, 사용자 3명, 공익 3명)과 환경 6명 등 총 15인으로 구성했으며, 이들 중 12명만 시민사회포럼 대표로 참여토록 했다.⁵⁾ 반면, EU 측의 국내자문단은 노동계 4명, 경영계 4명, 비정부기구(NGO) 4명 등 12명으로 구성되며⁶⁾ 이들 모두가 시민사회포럼의 대표로서 참석토록 했다. 양측 국내자문단의 임기는 2년으로 동일하고, 연임이 가능했다.

둘째, 한국 측은 시민사회포럼의 사무국을 고용노동부(2012년-2015년)와 환경부(2015년 이후)에 번갈아가며 설치했다.

『2012년 무역과 지속가능발전위원회 시민사회포럼 자료집』에 따르면, 한국 측은 “행안부와 협의를 통해 FTA 업무를 전담할 계약직공무원 1~2명을 충원”할 계획을 제시했다(경제사회발

5) 나머지 3명은 “교체대표”로 시민사회포럼에 참석하도록 한다.

6) 각 부문별 1인씩 총 3인의 국내자문단 위원은 EU 내 경제사회주체들 간 협의체인 유럽경제사회위원회(EESC) 구성원들이 말토록 했다.

전노사정위원회 2012). 반면, EU 측은 유럽연합 집행위원회 및 의회의 경제사회정책 자문기구인 유럽경제사회위원회(EESC)의 <협약B국>에서 사무국 역할을 전담하도록 했다.⁷⁾ 2012년 당시 <협약B국>에는 29명이 일하고 있었다(경제사회발전노사정위원회 2012).

3. 시민사회포럼 논의 진행 경과: 2012-2015

한·EU FTA는 양 당사자에게 「1998년 작업장에서의 기본원칙 및 권리에 관한 국제노동기구 선언」과 그 후속조치의 준수를 의무화하고 있다. 그런데 상기 선언과 그 후속조치에 따라 의무적으로 비준해야 할 ILO 핵심협약 8개를 EU는 모두 비준한 반면, 한국은 아동노동(제138호, 제182호)과 차별(제100호, 제111호) 관련 협약 4개만 비준하고 있는 상태다.⁸⁾ 이에 따라 양 당사자 사회적 대화 기구인 시민사회포럼에서는 이를 중심

7) EESC는 EU 회원국 내 사용자단체(1그룹), 노동자단체(2그룹), 시민사회단체(3그룹) 등 경제사회 주제들 간 협의기구로, 사무처에는 약 800명이 근무하고 있다.

8) 1998년 ILO 선언과 그 후속조치에서 규정한 8개 핵심협약은 △결사의 자유 관련: 제87호 결사의 자유 및 단결권 보호 협약, 제98호 단결권 및 단체교섭권 협약 △강제노동 관련: 제29호 강제노동에 관한 협약, 제105호 강제노동 철폐에 관한 협약 △아동노동 관련: 제138호 취업상 최저연령 협약, 제182호 가혹한 형태의 아동노동 철폐 협약, △차별 관련: 제100호 남녀 동등보수 협약, 제111호 고용·직업상 차별금지 협약 등이다. 한국은 결사의 자유 관련 협약들(제87호, 제98호)과 강제노동 관련 협약들(제29호, 제105호)을 비준하지 않았다.

으로 논의가 전개됐다. 2011년 이후 지난 5년간 ILO 핵심협약 비준 등 노동기준과 관련하여 시민사회포럼을 통해 제기된 의제들과 논의된 내용은 아래와 같다.⁹⁾

핵심적인 결과를 간단하게 요약하면, 한국 측의 ILO 핵심협약 미비준 문제에 대해 양 당사자 간 지속적인 대화와 논의를 거쳐 2013년 시민사회포럼에서 한국 측이 ILO 핵심협약의 비준을 위한 절차와 계획 제시하고 집행하기로 합의했지만, 사실상 합의는 지금까지 이행되지 않았다. 2014년 정부 간 협의체인 무역과 지속 가능한 발전위원회에서 노동기준 관련 의제를 한국의 ILO 핵심협약의 미비준 문제에서 양 당사자가 모두 비준한 차별 관련 협약(제111호) 문제로 전환했고, 시민사회포럼에서는 미비준 ILO 핵심협약 비준 의제가 진전되지 않은 것에 대해 실망을 표시했다.

1) ILO 핵심협약 미비준 문제의 공유: 2012-2013년

먼저, 제1차 시민사회포럼은 한-EU FTA가 잠정 발효된 지 1년 후인 2012년 6월 27일 벨기에 브뤼셀에서 개최됐다. 이 회의에서 유럽연합 국내자문단은 측은 한국 정부가 결사의 자유 관련 제소들에 대한 ILO 권고를 준수하지 않고 있고, ILO 핵심협약 8개 중 강제노동 금지(제29호, 제105호), 결사의 자유 및

9) 이하는 유럽경제사회위원회의 홈페이지에 게재된 자료들을 주로 참고했다. (<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.home>) 2016년 11월 현재 한국 정부는 시민사회포럼 관련 자료들을 거의 대부분 공개하지 않고 있다.

단결권 보호(제87호), 단결권 및 단체교섭권 보장(제98호) 등 관련된 4개 협약을 미비준한 상태라는 점 등을 지적했다. 한국 국내자문단 측은 한국의 노동기준이 국제기준에 비추어 미흡하나, 그동안 많은 발전이 있었고 앞으로 개선해 갈 수 있다고 응답했다. 또한 양측 국내자문단은 ‘무역과 지속 가능한 발전 위원회’의 요구에 따라, 2013년 시민사회포럼을 개최하기 전에 노동 이슈 관련 의제에 대한 의견을 교환하기 위해 워크숍을 개최하기로 합의했다.

한편, 제1차 시민사회포럼에서는 한국의 노동, 시민, 환경단체들이 성명서를 발표해 한국 측 국내자문단의 대표성에 대해서 문제제기를 했다. 요컨대 당시 국내자문단은 “시민사회의 자문 없이 [정부에 의해] 단독적으로 구성되어 있으므로 신뢰할 수 없다”는 것이다. 상기 단체들은 특히 “모든 노동자의 기본권을 위해 적극적으로 활동하는 민주노총과 다자간 환경협약의 이행을 위해 전념하는 환경단체들이 자문위원단에서 제외되어 있다”는 점을 비판하고, 민주노총을 대신해 참석한 현대중공업 노조는 “비정규직 노동자들의 노조활동을 억압하고 사측을 대변해서” 민주노총 산하의 전국금속노동조합에서 추축되었음을 지적했다(경제사회발전노사정위원회 2012).¹⁰⁾

다음으로, 제2차 시민사회포럼은 2013년 9월 13일 대한민국 서울에서 개최됐고, 제1차 시민사회포럼에서 합의한 바대로 노동 이슈를 논의하기 위해 제2차 시민사회포럼 전날인 9월 12일 워크숍이 개최됐다. 워크숍에서는 유럽연합 자문단 측은 유럽

10) 「한-EU FTA 1차 시민사회포럼 한국 노동, 시민, 환경단체 성명서」

노총(ETUC)과 국제노총(ITUC)을 대표하여 자문단에 참석한 Georgios Altintzis의 명의로 「Fundamental right at work in the Republic of Korea, identification of areas for action」라는 제목의 의견서를 발표했다. 의견서는 △전국공무원노동조합의 법외노조화 △결사의 자유와 배치되는 노조전임자 임금 지급 금지 △노동쟁의 업무방해죄(형법) 적용 △노조 정치활동 금지 문제 △필수업무유지제도의 단체행동권 제한 문제 △긴급조정 절차의 독립성 문제 △사내하청 불법파견 대법원 판결 미준수 문제 △비정규직과 정규직의 노동조건 차별 문제 △동일노동 동일임금 원칙의 국가적 배제 문제 △외국인 노동자의 사업장 변경 제한 문제 △장애인의무고용제도의 미준수 문제 △ILO 핵심협약 미비준 문제 등 한국의 노동문제를 포괄적으로 지적하고 해결 방법의 제시를 요구했다.

이에 대해 한국 측 자문단에서는 박지순 위원(고려대학교 법학전문대학원 교수)이 「ILO 강제근로협약 비준에 관한 우리나라의 현황과 개선방안」이라는 제목의 의견서를 통해, 상기 협약이 비준되기 위해서는 △중앙정부의 공익근무제도의 폐지 △교도작업 중의 노동에 대한 작업조건을 일반노동자와 유사하게 조정 △사회봉사명령은 공공기관에서 수행 등의 법제도 및 관행의 변화가 필요함을 지적했다. 또한 권혁 위원(부산대학교 법학전문대학원 교수)은 「결사의 자유에 대한 한국의 규범체계와 노동현실에 관한 의견」이라는 의견서를 통해, △5급 이상 공무원 노조 가입 금지 △복수노조 허용 및 교섭창구 단일화 △노동조합 전임자 임금 지급 금지 △노조 가입 자격에서 실업

자 배제 △노동쟁의의 업무방해죄 적용 △노동조합 정치활동 금지 등 결사의 자유 원칙과 배치되는 국내의 법제도 및 관행에 대해 그 맥락과 개선 방안을 제시했다(경제사회발전노사정위원회 2013).

워크숍 이후 개최된 제2차 시민사회포럼에서는 한국 측에게 미비준한 4개 핵심협약 비준을 위해 필요한 방안 강구가 요청됐고, 사회적 대화의 증진과 강화가 이를 위한 조건 창출을 촉진한다는 데 의견을 모았다.

2) 실행계획의 제시와 실행의 지연: 2014년 이후

먼저, 제3차 시민사회포럼은 2014년 12월 9일 벨기에 브뤼셀에서 개최됐고, 기업의 사회적 책임과 탄소배출권 문제가 새롭게 의제로서 제기됐다. 또한 ILO 핵심협약과 관련해서는 2013년 노동 이슈 워크숍 결과에 대한 후속 조치가 논의됐다. 그 결과 작성된 제3차 시민사회포럼의 「결론문」은 정부 간 협의체인 '지속 가능한 발전 위원회' 회의에서 다음해 회의 개최 전에 ILO 핵심협약과 최신 협약의 비준을 위한 절차와 시기를 구체화하는 문서를 마련하는 것에 대해 양 당사자가 합의한 것을 환영했다. 나아가 이것이 진행되는 과정에 국내자문단이 개입할 것을 제기했다. 또한 사회적 대화의 증진과 강화가 이를 위한 조건 창출을 촉진할 것을 재천명하면서, 한국 정부에게 ILO 핵심협약을 비준하기 위한 방안 마련과 ILO의 권고 준수를 위해 사용자대표 및 노동자대표와의 대화에 건설적으로 응하고

ILO 전문가의 지원을 활용할 것을 요청했다.

다음으로, 제4차 시민사회포럼은 2015년 9월 10일 대한민국 서울에서 개최됐다. 이에 앞서 9월 9일에는 기간제노동과 최저임금 등을 주제로 워크숍이 개최됐다. 제4차 시민사회포럼 결론문은 그 전날 개최된 ‘무역과 지속 가능한 발전위원회’ 회의에서 양 당사자가 차별시정에 관한 ILO 제111호 협약 등과 관련된 한국과 유럽연합의 공동연구프로젝트를 출범하기로 합의한 데 대해 환영했다. 그러나 한편으로 양 당사자는 제111호 협약을 모두 비준한 상태였다. 또한 제4차 시민사회포럼은 ILO 핵심협약과 최신 협약의 비준과 실행과 관련된 절차와 시기 제시에 있어, 진전이 더디고 구체적인 조치들이 부족한 점에 대해 실망을 표시했다. 나아가 당사자들이 이 방향으로 더욱 노력할 것을 요구하고, ILO 핵심협약 등에 대해서 공동연구프로젝트를 출범시킬 것을 요청했다. 또한 한국 정부가 사용자대표 및 노동자대표와의 대화에 건설적으로 응하고 ILO 전문가의 지원을 활용할 것을 다시 한 번 요청했다.

제4차 시민사회포럼 결론문 중 노동기준 관련 내용 발췌

노동기준

- 2014년 12월 브뤼셀에서 가졌던 논의 및 그에 근거한 시민사회포럼(CSF) 결론문에 바탕하여, 이번 제4차 시민사회포럼에서는 국제노동기구(ILO) 대표들과 함께 최근 한국에서의 핵심 노동기준 영역에서 진전을 검토했고, [한국 측에서] 결사의 자유 및 단체교섭권의 증진, 강제노동의 금지 등을 이끌어내기 위한 입법적 및 실제적 방법에 대해 논의했다.

이는 협약 양 당사자 모두가 ILO 핵심협약을 비준하고 효과적으로 이행하는 상황이 되도록 하기 위해, 한국 측의 변화 방법을 찾기 위한 것이다.

- CSF 위원들은 지속 가능한 발전 위원회(TSDC) 회의에서 노동기준에 대한 한-EU 공동 프로젝트(차별에 관한 ILO 111호 협약의 실행 문제에 강조점을 둔 프로젝트)에 관한 합의가 이뤄진 것을 환영했으며, 프로젝트가 2016년에 시작하기를 희망한다고 피력했다.
- 상기 논의에 기초해서 CSF는:
 - 양 협정 당사자들에게 노동기준에 대한 상기 공동 프로젝트를 2016년 출범시킬 것을 목적으로 지속적으로 준비할 것을 요구하며, 결사의 자유와 단체교섭권 등 다른 ILO 핵심협약에 대해서도 유사한 프로젝트를 개발할 것을 권고한다. 또한 이러한 프로젝트의 준비와 집행에 CSF의 사용자 및 노동자 위원들이 기여하기를 바란다.
 - CSF는 2014년 개최된 지난 제3차 회의에서 양 당사자가 "ILO의 핵심협약과 최신 협약들의 비준을 위한 진행 상황 및 향후 계획을 제시하는 문서들"을 준비하기로 한 것에 대해 환영했다. 그리고 양 당사자의 국내자문단(DAG)들이 [제시된] 시간계획에 바탕하여 이 문서들의 개발 과정에 참여토록 해줄 것을 요청했다. 이러한 맥락에서 [올해] CSF는 이 문서들이 준비되어 우리와 공유되었음을 언급한다. 그러나 동시에 특히 ILO 핵심협약의 비준과 효과적 실행과 관련해서 진전과 구체적 조치들이 부족한 점에 대해 실망을 표한다. 그리고 양 당사자들이 이러한 방향으로 그들의 노력을 갱신할 것을 촉구한다. 그런 한편으로, 한국 측이 차기 회의 전에 ILO 핵심협약의 비준의 장애물 제거를 위한 구체적인 단계들을 명시한 문서들을 TSDC와 CSF와 함께 준비하고 공유하기로 합의한 것은 환영할 만한 조치다.
 - 우리는 미비준된 ILO 핵심협약 -제29호 및 제105호(강제노동 금지), 제87호 및 제98호(결사의 자유와 단체교섭권)- 을 비준하라는 데 있어서 야기되는 입법적 및 현실적 문제점들, 특히 ILO 감독 메커니즘에 의해 지적된 문제들의 해결방법을 논의하기 위해, 한국 정부가 사용자대표 및

노동자대표와의 대화에 건설적으로 임할 것을 요청한다. CSF는 또한 EU 회원국들과 한국이 모든 핵심 ILO협약을 효과적으로 실행할 것을 요청한다.

- CSF는 표현의 자유, 집회와 결사의 자유 등에 기반한 사회적 대화의 촉진과 강화가 한국에서의 ILO의 핵심협약 기준을 용이하게 함은 물론, 한국과 EU 회원국들이 비준된 협약을 효과적으로 수행할 수 있게 한다는 입장을 재확인한다.
- CSF는 조직적 권한, 삼자구조의 특성, 누적된 전문성 등을 봤을 때, ILO가 자신의 회원국들에게 핵심협약 등의 비준과 실행의 개선을 지원할 수 있는 최상의 기구라는 점을 강조한다. 그리고 한국 정부가 이러한 기회를 포착하고 ILO 전문가들의 기술적 지원을 활용하기를 요청한다. [한국 정부는] EU에 새로 가입한 국가들의 [ILO의 기술적 지원에 바탕한] ILO 협약의 효과적 실행 경험을 고려해야만 한다.
- 이 문제에 대한 논의와 작업은 지속될 것이다.

마지막으로, 2016년 11월 현재 제5차 시민사회포럼은 아직 개최되지 않았으며, 한국에서는 9월 국내자문단 회의가 시작된 상태다. 또한 제4차 지속 가능한 발전 위원회에서 한국 측이 합의한 “ILO 핵심협약의 비준의 장애물 제거를 위한 구체적인 단계들을 명시한 문서들”은 최소한 아직까지 한국 측 노동계 국내자문단에게는 공유되지 않았다.

4. 지속 가능한 발전 조항 이행 결과

1) 노동기준의 준수

앞에서 검토했듯 지난 5년간 한·EU FTA 지속 가능한 발전 위원회와 시민사회포럼에서는 노동 부문과 관련해 한국 측의 ILO 핵심협약 비준 문제를 중심으로 논의가 진행됐다. 그러나 이 문제는 국내의 정책적 의제로 부각되지 못했다. 다만 2012년과 2016년 국회의원 선거 이후 여타의 정치적 상황을 바탕으로 공론장의 의제로 부각됐다.

먼저, 미비준한 ILO 핵심협약의 비준 문제는 정부와 여당에게는 정책 우선순위에서 배제돼 있었다. 박근혜 정부는 한·EU FTA가 잠정 발효된 이후에도 ILO 핵심협약 비준에 있어 가시적인 조치를 취하지 않았을 뿐만 아니라 공식적으로 전혀 논평하지 않았다. 정부와 국정운영의 책임을 함께 지고 있는 여당인 새누리당에서도 이에 대해 공식적으로 언급하지 않았다. 예컨대 청와대 홈페이지에서 “ILO” 또는 “국제노동기구”로 검색했을 때 검2013년 1월부터 지금까지 이 단어들을 포함하고 있는 기사는 2013년 9월 6일 「2013년 상트페테르부르크 G20 정상회의 개최 결과」, 2016년 1월 13일 「대통령 대국민담화」¹¹⁾ 두 건뿐이었다. 두 건 모두 ILO 핵심협약과는 무관했다. 새누리당

11) 이 담화문을 통해 박근혜 대통령은 노동계가 쉬운 해고 도입과 비정규직 증대를 가져올거라 우려하고 있는 이른바 “노동시장 구조개혁”이 신속하게 처리되어야 함을 역설했다.

의 논평과 성명에서는 두 단어로 아무것도 검색되지 않았다. 한국 정부는 2015년 8월 ILO에 제출한 연례보고서에서, 결사의 자유 관련 제87호와 제98호 협약에 대해 “공무원 단결권과 관련한 국내 법조항이 ILO 협약과 완전히 일치하지 않아 당분간 비준이 어렵다”고 밝혔고, 강제노동 관련 제29와 제105호 협약과 관련해서는 “의무 군복무제도와 남북 간 대치상황으로 인해 비준이 어렵다”고 밝혔다.¹²⁾

다음으로, 야당과 노동조합 측은 ILO 핵심협약의 비준을 지속적으로 촉구해왔다. 이를테면 지난 2012년 8월 20일 더민주 한정에 의원 등 20명이 발의하여 「ILO 핵심협약 비준 촉구 결의안」이 발표됐다. ‘결의안’은 “전 세계 공통의 기본인권과 관련한 ILO 핵심협약 중 대한민국 정부가 비준을 미루고 있는 협약(29호, 87호, 98호, 105호)을 조속히 비준하여 사회적 측면에서의 대한민국의 국제적 위상을 향상시키는 것이 필요하다”고 촉구했다. 야당인 더불어민주당과 정의당은 지난 2016년 국회의원 총선거 공약으로 미비준한 ILO 핵심협약의 비준을 명시한 반면, 여당인 새누리당은 이에 대해 일체 언급하지 않았다(경실련·민변 노동위원회·참여연대 2016). 또한, 한국노총과 민주노총은 2012년 9월 “국제기준에 비취 본 한국의 노동기본권과 ILO협약 비준 확대 전망”에 대한 토론회를 공동으로 개최하는 등 미비준 ILO 핵심협약 비준 문제와 관련해 국제노동계와 함께 공동보조를 맞춰오고 있다(한국노총·민주노총 2012). 2016년

12) 김학태 기자, “한국 ILO 가입 사반세기 지나도록 핵심협약 '나 몰라라'”, 『매일노동뉴스』 2016년 6월 14일자.

4월 국회의원 선거를 통해 국회에 여소야대 국면이 형성되어 권력구조가 변화하면서, ILO 핵심협약 비준에 대한 압력은 더욱 강해지고 있다. 2016년 11월 15일 한국노총과 민주노총, 그리고 더민주의 홍영표 의원(국회 환경노동위원회 위원장)은 ILO 가입 25주년·OECD 가입 20주년을 기념하는 국제심포지엄 “국제노동기준에 비취 본 한국 노동기본권(결사의 자유를 중심으로)”을 공동으로 개최해 정부를 향한 압박의 강도를 높이기도 했다(한국노총·민주노총·홍영표 의원실 2015).

이렇듯 ILO 핵심협약 비준 문제는 공론장의 이슈로서 충분히 부각됐지만, 이와 관련된 법제도적 틀의 변화를 전제로 하는 노사정 사회적 대화는 아직 시작도 되지 못하고 있다. 요컨대 한·EU FTA 협정문의 “제13장 무역과 지속 가능한 발전” 등 한국 정부에게 ILO 핵심협약 비준을 압박하는 기제들은, 여론을 환기하는 역할을 하기는 했지만, 한국 정부의 입장과 노동법제도 관행의 실질적인 변화를 이끌어내는 압박 수단은 되지 못하고 있다.

2) 이행 기제의 운영

한국 정부는 “무역과 지속 가능한 발전” 이행 기제 운영에 있어서도 매우 형식적인 태도로 일관했다. 이는 특히 이해관계 당사자들과 시민사회단체들로 구성된 국내자문단에 대한 태도에서 드러났다.

먼저, 앞서서도 언급했듯, 한국 정부는 애초 한국노총과 더

불어 한국 노동계를 대표하는 노동조합총연합단체인 민주노총을 1기 국내자문단에서 배제했다.¹³⁾ 한·EU FTA 협정문 제13장 12조의 5는 “국내자문단은 환경, 노동 및 기업단체와 그밖의 관련 이해당사자를 균형 있게 대표하도록 독립적인 시민사회 대표단체들로 구성된다”고 밝히고 있다. 그런데 2012년 국내자문단 구성 당시 정부는 노동조합 측 자문단을 한국노총, 민주노총, 정부가 각각 한 명씩 추천할 것을 요구하다가, 민주노총이 노동조합 자문단을 정부가 추천하는 것은 타당하지 않으며 “양대 노총이 합의하에 자문단을 구성하겠다”고 주장하자 민주노총을 국내자문단에서 배제했다.¹⁴⁾ 그 결과 2012년 제1차 시민사회포럼에서는 한국 측 국내자문단이 “시민사회의 자문 없이 [정부에 의해] 단독적으로 구성되어 있으므로 신뢰할 수 없다”며 개선을 요구하는 「한·EU FTA 1차 시민사회포럼 한국 노동, 시민, 환경단체 성명서」가 발표되기도 했다.

다음으로, 한국 정부는 한·EU FTA 제13장이 요구하는 “무역과 지속 가능한 발전”을 기존의 행정체계로 통합하여 골간화하는 작업을 하지 않았다. 예컨대 한국 정부는 시민사회포럼의 사무국을 2012년부터 2015년 3월까지의 고용노동부가 지정한 경제사회발전 노사정위원회에 설치했고, 이후 2015년 4월부터는 환경부가 지정한 환경협회에 설치하도록 하고 있다. 요컨대 시민사회포럼의 사무국 운영 자체를 행정체계로 포괄하여 안정

13) 민주노총은 2014년 구성된 제2기 국내자문단에서부터는 참여하고 있다.

14) 윤지연 기자, “한·EU FTA 시민사회포럼, 정부 ‘꼼수’로 채워진 자문단 논란” 『참세상』 2013년 9월 13일자.

화하는 것이 아니라, 부차적이고 주변적인 업무로서 다루고 있는 것이다. 또한 한국 측은 시민사회포럼의 논의 결과를 거의 공개하지 않고 있다. 2014년 경제사회발전 노사정위원회의 기관지인 『월간 노사정』에 국내자문단 회의 상황이 일부 공개돼 있을 뿐¹⁵⁾ 시민사회포럼 프로그램이나 결론문 등과 관련된 공식 문서는 정부기관 홈페이지뿐만 아니라 어디서도 찾아볼 수 없다. 이러한 태도가 한·EU FTA 제13장 9조가 규정하는 “투명성”의 원칙을 직접적으로 위반한다고는 보기 어려우나, 이를 형식적으로만 인식하고 있는 것이라고 평가할 수는 있을 것이다.

15) “한 eu fta 시민사회포럼”으로 구글을 검색하면 경제사회발전 노사정위원회 『월간 노사정』의 2014년 6월호와 12월호 동향 보고를 확인할 수 있다.

5. 소결

결론적으로, 한·EU FTA를 “제13장 무역과 지속 가능한 발전”의 기제를 통해서 ILO 핵심협약에 대한 비준을 이끌어내려는 시도는 사실상 진전되지 못하고 있다. 이유는 다음과 같다.

첫째, 무엇보다도 가장 직접적인 이유로는 한국 정부의 이행 의지가 매우 약했다는 점을 들 수 있다. 이를테면 한·EU FTA 협정문은 “ILO 핵심협약의 비준”을 강제적으로 준수해야 할 사항이 아니라 준수하기 위해 노력해야 할 사항으로 규정하고 있다. 이는 정부, 사용자대표, 노동자대표 삼자의 지속적인 대화 속에서 각국의 맥락과 상황에 적합한 이행 계획을 만들고 구체적으로 실천해나갈 것을 전제로 하기 때문이다. 그러나 한국 정부는 이를 핵심협약 비준을 회피하는 수단으로 활용하고 있다. 실제 고용노동부 등은 언론의 질의에 대해서, “FTA 협정문에는 핵심협약 비준을 위한 노력이 명시돼 있지만 의무조항은 아니다”라고 응답한 바 있다.¹⁶⁾ 또한 ILO가 1998년 「노동에 있어서 기본적인 원칙과 권리에 관한 선언」을 채택해 8개 핵심협약을 선정한 것은 비준을 하지 않은 국가도 핵심협약을 이행할 의무가 있는 것으로 해석해야 한다는 견해에 대해서도, 한국 정부는 선언의 정신은 존중하지만 비준은 별개의 문제라는 의견을 제시하고 있다.

16) 김학태 기자 “[노력은 하겠지만 비준은 못한다?] '국제노동기구 정신' <ILO 4개 핵심협약> 25년간 외면한 한국 정부” 『매일노동뉴스』 2016년 6월 2일자.

둘째, 보다 근본적인 이유로는, 한국의 노동법제와 관행을 결사의 자유 관련 ILO 핵심협약과 충돌하지 않도록 조정하는 일은 상당히 급진적인 변화를 요하는 것이라는 점을 들 수 있다.¹⁷⁾ ILO 핵심협약 비준은 장기적인 청사진이 준비되지 않은 상태에서 추진되기 어렵다. 요컨대 과거 군사정권 아래서 형성된 노동기본권에 대한 통제 위주의 억압적인 내용이 온존하고 있는 현재 한국의 노동법체계를 근본적으로 수정하는 작업을 요한다(김선수, 조경배, 유정엽 2015). 나아가 노동법 이외에 다른 법률들도 다양하게 손봐야 한다. 미비준된 4개 ILO 핵심협약을 비준할 시 개정해야 할 국내법은 노동조합법, 형법, 국가보안법, 공무원노동조합법, 교원노동조합법, 지방공무원법, 병역법, 외국인노동자보호에 관한 법률, 집회 및 시위에 관한 법률 등에 이른다. 이러한 거시적인 변화를 만들어내기 위해서는 노동기본권 신장에 우호적인 정치적 기회구조의 형성, 노동조합운동의 적극적인 의지, 사용자와 국민에 대한 설득 등이 맞물려 돌아가야 한다. 보수적인 현재 한국 정부는 이러한 변화를 추진할 동기를 갖고 있지 않은 것으로 평가된다.

셋째, 야당 및 노동조합과 시민사회의 ILO 핵심협약 비준 촉구는 아래로부터의 동의나 명료한 액션플랜 없이 국면에 따라 도구적으로 추진되는 측면이 강하다. 한국의 노동조합운동과 시민사회는 노동기본권 보장을 위해 ILO 제소를 적극적으로 활

17) 이에 대해서는 법조문의 급진적 변경이 필요한 것이 아니라, 법원 해석과 정부 지침 등의 실질적 준수의 변화가 필요한 것이라는 의견도 있다. 구체적인 논의는 본 보고서의 제4장 참조.

용한다. 교사와 공무원의 단결권, 복수노조 및 노동조합 전임자 문제, 노동쟁의에 대한 형법 적용 문제 등 노동 이슈 관련 국내 분쟁이 발생하면 이를 ILO 결사의자유위원회 등에 제소하여 한국 정부와 사용자를 적극적으로 압박해왔다. 그러나 ILO 핵심협약 기준을 요구하는 야당이나 노동조합 측에서도 ‘그 이후’의 청사진은 명료하게 제시하지 못하고 있다. 예컨대 ILO 핵심협약의 기준 추진을 행정부에 맡겨야 하는지, 국회에게 요구해야 하는지, 국내법의 정비는 어떤 수준에서 어떤 순서로 진행되어야 할 것인지에 대한 공통의 청사진이 마련돼 있지 않다(김선수, 조경배, 유정엽 2015). 또한 노동조합 조합원들의 이에 대한 이해도는 상대적으로 낮은 수준이다. 노동기본권에 대한 국가의 교육이나 ILO의 활동이나 핵심협약에 대한 노동조합의 일상적인 교육과 홍보가 매우 적기 때문이다. ILO 협약과 권고에 대한 공식적인 출판물도 거의 없다.¹⁸⁾ 이러한 조건에서는 특정 현안에 대해 국제기준 준수를 요구하는 노동조합 지도부의 목소리는 상대적으로 작은 메아리로 돌아올 수밖에 없다.

요컨대, 정부의 적극적인 의지와 행동, 장기적인 청사진 및 다른 제도와의 관계에 대한 충분한 연구, 노동기본권 관련 시민교육의 활성화 등에 기반하여 사회적 대화가 지속적으로 진행되지 않는다면, ILO 핵심협약 기준은 실제 되더라도 형식적인 진전 이상을 이루기 어려울 수 있다.

18) 예컨대 인터넷서점 <알라딘>에서 2016년 11월 21일 “국제노동기구”와 “ILO”를 키워드로 검색한 결과, 이와 관련된 내용을 소개하는 국내 서적은 한 권도 없었다.

제3장

한국 정부 ILO 진정 및 권고 실태와 이행 -결사의 자유 위원회를 중심으로-

1. ILO 결사의 자유 위원회

1) 개관: 핵심협약 미비준 국가에 대한 권고가 가능한 특별절차

국제노동기구(ILO) 결사의 자유 위원회(The Committee on Freedom of Association)는 국제노동기준 준수에 핵심적인 노동자들의 결사의 자유를 보장하고 결사의 자유 침해 여부를 검토하기 위하여 1951년에 만들어진 위원회이다. 당시 국제노동기구는 결사의 자유에 관한 협약(협약 제87호, 핵심협약)을 채택하였다. 국제노동기구는 결사의 자유라는 핵심적인 권리의 보장은 관련협약을 비준하지 않은 회원국들에게도 지켜져야 하는 원칙이라는 판단하에, 회원국의 협약비준여부와 무관하게 결사의 자유 침해에 대한 진정(complaint)이 있을 경우 이를 총

회 등 일반절차와 별도로, 이사회(governing body)가 별도로 구성된 결사의 자유 위원회에서 조사할 수 있도록 정한 특별구제 절차이다.

결사의 자유 위원회는 독립적인 의장과 노사정의 대표들로 구성된다. 결사의 자유 위원회에 진정이 접수되면, 위원회는 대상 회원국과 진정의 내용을 검토하고, 결사의 자유 원칙의 침해가 있다고 판단될 경우 이사회에 보고서를 제출하고 대상 회원국에게 권고(recommendation)를 발한다. 회원국은 결사의 자유 위원회의 권고에 대하여 그 권고의 이행상황 등을 보고하도록 요구받는다.

ILO 회원국이 결사의 자유 관련 협약(핵심협약 제87호, 제98호 협약)을 이미 비준한 경우에는 전문가위원회의 검토를 받고, 협약 위반의 정도가 중한 경우 총회 기준적용위원회에 해당 안전이 상정될 수 있다. 따라서 결사의 자유 위원회 매커니즘은 결사의 자유 관련 협약을 비준하지 않은 국가의 개별 노동권침해 안전을 검토하고 구제받을 수 있는 절차로서 특히 중요하다.

2) 결사의 자유 위원회 한국 사건 개괄

한국도 핵심협약 중 제87호, 제98호를 비준하지 않았기 때문에, 한국의 경우 이 절차가 특히 중요하다고 할 수 있다. 한국에서는 노동조합(특히 민주노총)가 이 절차를 적극 활용, 지금까지 제87호, 98호 협약 위반에 해당하는 단결권 관련 문제를 결사의 자유 위원회에 지속적으로 진정하여 왔다. 2016. 10. 현재

까지 결사의 자유 위원회에 진정된 한국 안건은 조사 중(active) 3건, 후속점검 중(follow-up) 1건, 종결 (closed) 8건이다. 이를 일람하면 아래 [표 1]과 같다.

[표 1] 결사의 자유 위원회 진정 사건 개괄

심의 단계	사건번호	진정일자	진정주체
Active (3)	Case 3227	2016. 9. 2.	국제노총(ITUC), 민주노총(KCTU), 금속노조(KMWU)
	Case 3138	2015. 6. 18.	국제노총(ITUC), 민주노총(KCTU), 한국노총(FKTU)
	Case 3047	2013. 12. 5.	금속노조(KMWU-KCTU), 민주노총(KCTU), 국제제조연맹(IndustriALL), 국제노총(ITUC),
Follow-up (1)	Case 1865	1995. 12. 14.	민주노총(KCTU), 전국자동차노조연맹(KAWF) 국제자유노조연맹(ICFTU), 금속노조(KMWF) 등
Closed (8)	Case 2829	2011. 1. 10.	민주노총(KCTU), 공공운수노조(KPU)
	Case 2707	2009. 4. 8.	민주노총(KCTU), 교수노조(KPU)
	Case 2620	2007. 12. 18.	민주노총(KCTU), 국제노련(ITUC)
	Case 2602	2007. 10. 10.	금속노조(KMWF), 민주노총(KCTU), 국제금속노련(IMF)
	Case 2569	2007. 5. 20.	국제교원단체연맹(EI), 전교조(KTU)
	Case 2093	2000. 7. 17.	국제식품연맹(IUF), 관광산업노조(KFTWU)
	Case 1789	1994. 6. 27.	국제금속노련(IMF)
	Case 1629	1992. 3. 18.	전노협(KTUC), 건설목공노련(IFBWW), 세계교총(WCOTP), 국제자유교원노련(IFTU), 전교조(Chunkyojo), 국제기자연맹(IFJ)

2. 결사의 자유 위원회 사건들의 진정 및 권고

결사의 자유 위원회는 진행 중(active)인 사건의 내용은 공개하지 않는다. 따라서 아래에서는 결사의 자유 위원회의 종결사건 8건 및 진행사건 1건의 내용을 정리하고, 이를 통하여 한국의 핵심협약 중 제87호, 제98호 협약이 추구하는 단결권 및 단체교섭권 현황을 살펴보고자 한다.

1) 종결사건 진정취지의 개요

[표 2] 결사의 자유 위원회 종결 사건 진정 취지

사건 번호	진정 일자	진정주체	진정취지
Case 2829	2011. 1. 10.	민주노총(KCTU), 공공운수노조(KPU)	- 공공기관 및 공기업에서의 단체교섭 권 침해 및 노조활동 방해 - 노조활동 전반을 방해 및 저해하는 정부지침 - 화물노동자의 노동자성 부정 - 화물노조 노조설립신고 허가 취소 압력
Case 2707	2009. 4. 8.	민주노총(KCTU), 교수노조(KPU)	대학교수의 단결권 제한 입법

Case 2620	2007. 12. 18.	민주노총(KCTU), 국제노련(ITUC)	- 이주노조 설립신고 거부 - 이주노조 조합장과 노조 간부들을 타계팅한 단속 및 추방 - 이주노동자에 대한 전반적인 차별 (노동권 침해가 쉽고 임금이 낮은 노동력 확보 시도)
Case 2602	2007. 10. 10.	금속노조(KMWF), 민주노총(KCTU), 국제금속노련(IMF)	- 현대자동차 울산, 아산, 전주공장, 하이닉스/매그나칩, 기륭전자, KM&I 등의 불법파견 노동자, 비정규직 노동자들이 노조법의 보호를 받지 못하는 상황 (1) 노조설립방해 시도, 특히 해고 (2) 사용자의 지속적인 단체교섭 거부 (3) 해고, 구금, 노동쟁의행위에 대한 영업방해를 이유로 한 고액의 손해배상 소송 (4)폭행, 법원의 금지명령, 해고된 노조 지도자들이 사업장에 접근하거나 활동하는 것을 막기 위한 목적으로 행해진 영업방해죄 체포구속
Case 2569	2007. 5. 20.	국제교원단체연맹 (EI), 전교조(KTU)	- 교사평가제 도입과정에서 교원단체와의 사회적 대화 부재, 교사의 단결권, 파업권 부정, 노조조직활동에 참가한 교사들에 대한 징계, 표현의 자유 침해
Case 2093	2000. 7. 17.	국제식품연맹(IUF), 관광산업노조(KFT WU)	- 고용관계 승계 합의 협상 거부, 노동쟁의 과정에서 노조원들에 대한 폭행 및 체포 ※ 노사합의로 진정철회 종결
Case 1789	1994. 6. 27.	국제금속노련(IMF)	- 단체교섭권 및 파업권 침해 ※ 관련보고서 없음

Case 1629	1992. 3. 18.	전노협(KTUC), 건설목공노련 (IFBWW), 세계교총(WCOTP), 국제자유교원노련 (IFFTU), 전교조(Chunkyojo) , 국제기자연맹(IFJ)	- 공무원과 교원의 단결권, 단체교섭 권 침해
--------------	-----------------	---	------------------------------

2) 종결사건들에 대한 위원회 권고

결사의 자유 위원회가 노동조합 등의 위 각 진정사건에 대하여 권고한 내용은 아래와 같다. 대부분 사건에서 결사의 자유 위원회는 한국 정부에 대한 권고를 수차례 반복하였는데, 이는 한국 정부가 결사의 자유 위원회의 권고를 제대로 이행하지 아니하였음을 보여준다. 이 발제에서는 종결사건 중 노사합의로 진정이 취하된 Case 2093과 관련 보고서 없이 종결된 Case 1789 사건을 제외한 6개 사건의 위원회 최후 권고 내용을 소개하고자 한다.

(1) Case 2829 : 공공기관 및 공기업 / 화물노조

노동조합의 진정내용

1. 공공기관 및 공기업에서의 단체교섭권 침해 및 노조활동방해
2. 노조활동 전반을 방해 및 저해하는 정부지침
3. 화물노동자의 노동자성 부정
4. 화물노조 노조설립신고허가취소 압력

진정일 : 2011. 1. 10.

권고일 : 2012. 11. (제365차 보고서)

582. 앞의 결론에 따라, 동 위원회는 이사회가 아래의 권고를 채택할 것을 권고한다 :

(a) 공공부문의 단체교섭이 여러 공공단체와 공공사업에서 가용 자원 검증을 촉구하고 있다는 사실을 유념하며, 위원회는 정부가 공공기관 관련 예산지침 발행이나 성과관리평가보고서, 회계감사 혹은 감찰을 통한 공공기관 재정상태 건전성 평가 등의 조치를 취하기 전에 노동조합과 협의할 것을 요청한다.

(b) 단결권 및 단체교섭권 원칙의 적용에 관한 협약(1949년, 제98호 협약) 제4항에 의거 단체교섭을 권장하고 장려하기 위한 조치를 취해야 한다는 것을 상기하며, 공공기관 경영진의 일방적인 단체협약 종료에 따라, 위원회는 고용 계약조건을 통제하는 새로운 단체협약을 체결하기 위하여 상호신뢰와 존경을 기반으로 당사자들을 협상 테이블로 모아 선의의 협상을 장려하도록 정부가 적극적인 조치를 취할 것을 요청한다. 동 위원회는 정부가 이와 관련한 대책을 명시할 것을 요청한다.

(c) 정부가 여러 지침, 성과관리평가보고서 및 회계감사를 통해 권고한, ‘비합리적’이라고 판정된 일부 단체협약 항목의 개정에 대하여, 한편으로는 교섭 당사자들의 자율성을 최대한 보호하기 위하여 공정하고 합리적인 타협을 지향해야 하는 동시에, 다른 한편으로는 정부가 예산상 어려움을 극복하기 위하여 조치를 취해야 한다는 점을 상기하며, 동 위원회는 정부가 앞으로 협약서에 명시된 원칙을 준수할 것을 기대한다. 특히, 위원회는 정부가 이러한 원칙에 따라 자격제한을 두고 이와 관련하여 통지할 것을 요청한다.

(d) 여러 공공기관의 파업 이후 노동조합 임원 및 조합원의 파업 참여가 형법 제314조 제1항 하에 업무방해죄 및/또는 해산되거나 징계조치를 받았다는 데에 깊은 우려를 표하며, 위원회는 대한민국의 Case 1865 검토와 관련하여 위원회가 직업적 맥락에서의 ‘업무방해’ 항목의 적용 여부를 반복적으로 언급한 점을 상기하며, 정부가 형법 제314조(업무방해)가 결사의 자유원칙을 따를 수 있도록 지체 없이 필요한 모든 조치를 취하고 이에 대하여 통지할 것을 거듭 요청한다.

위원회는 또한 노동조합 임원 및 조합원이 코레일, 한국가스공사, 국민연금공단, 동남부, 남부, 동서부, 서부 및 중부 전력회사 관련 파업에 참여한 이유로 형법 제314조(업무방해)에 따라 형사고발(벌금형 및 징역형)에 처해졌으나, 정당한 노동조합 활동으로 인한 것이므로 형사고발을 즉시 취하할 것을 요청한다. 또한, 위원회는 형법 제314조(업무방해)에 의거 불법으로 간주된 2009년 11월 파업에 참여하여 해고된 169명의 노동조합 임원을

즉시 복직시킬 것을 요청하며, 코레일과 국민연금관리공단 노동자에게 처해진 징계조치를 철회할 것을 요청한다. 위원회는 정부가 대법원을 포함한 모든 진행 중인 재판절차 결과를 통지할 것을 요청한다.

(e) 특히 한국노동연구원과 관련하여, 위원회는 형법 제314조(업무방해)와 관련된 결론을 참고하며, 한국노동연구원에서 집행된 파업에 참여한 이유로 노동조합 간부 및 조합원은 형사고발(벌금형 및 징역형)에 처해졌으나, 정당한 노동조합 활동으로 인한 것이므로 형사고발을 즉시 취하할 것을 요청한다. 파업 이후 한국노동연구원 경영진이 노동조합에 민주노총을 탈퇴하도록 압력을 가했다는 주장과 관련하여, 위원회는 사용자가 행하였다는 심각한 개입행위를 정부가 지체 없이 독립적으로 조사하고, 해당 조사의 최종결과 및 그에 따른 조치를 통지할 것을 요청한다.

(f) 일반적인 단체협약 종료 6개월 후 한국가스공사와 동남부, 남부, 동서부, 서부 및 중부 전력회사에서 기 승인된 시설이 중단되었다는 혐의에 대해, 위원회는 정부가 앞으로 협약에 명시된 원칙을 제대로 고려하고, 해당 단체협약의 유효성이 상실시켰을 때 공공기관 노동조합으로부터 앗아간 특권을 회복할 절차를 마련할 것을 기대한다.

(g) 위원회는 정부 측에 한국건설기술연구원 노동조합 임원과 조합원에 대한 반노조 차별 행위가 있었다는 혐의에 대해 독립적인 조사를 실시할 것을 요청한다. 혹여 해당 노동조합 임원이 정당한 노조활동/노조가입으로 인해 해고되거나 침해를 받았

다고 밝혀질 경우, 위원회는 정부가 급여의 손실 없이 완전히 복직할 수 있도록 필요한 절차를 취할 것을 요청한다. 노조가 다수의 조합원을 잃게 한 사용자의 반노조 개입행위에 대한 혐의에 깊은 우려를 표하며, 위원회는 정부가 이러한 혐의에 대해 독립적인 조사를 실시하여 사실을 입증하고, 필요한 경우, 결사의 자유원칙을 보장하기 위해 필요한 조치를 취할 것을 요청한다. 위원회는 정부가 수행한 조사의 결과를 통지할 것을 요청한다.

(h) 정부가 공공부문에 취한 조치(공공기관에 대한 예산지침 발행 및 성과관리평가보고서, 회계감사 및 감찰을 통한 재정 건전성 평가)로 인해 노동조합운동에 명백히 가해진 심각한 영향에 깊은 우려를 표하며, 위원회는 정부 측에 상기 조치로 인해 노동조합운동에 가해진 전체적인 악영향을 조사하고 적절하다고 여겨지는 시정조치를 취할 것을 요청한다. 또한, 위원회는 정부가 자유와 단체교섭 원칙을 존중하는 공공기관에서 노사 간 자유롭고 자율적인 선의의 단체교섭과 공공부문의 조화로운 노사관계를 장려하도록 적극적인 조치를 취할 것을 요청한다.

(2) Case 2707 : 대학교수

노동조합의 진정내용

대학교수의 단결권 제한 입법

진정일 : 2009. 4. 8.

권고일 : 2010. 6. (제357차 보고서)

400. 앞의 결론에 따라, 동 위원회는 이사회가 아래의 권고를 채택할 것을 요청한다.

(a) 위원회는 국가인권위원회의 권고에 따라 정부가 아래 사항을 보장하기 위해 정부 소관 내에 필요한 모든 조치를 취할 것을 요청한다.

(i) 공공 및 민간부문에서 대학교수의 단결권을 부정하는 공무원법, 지방공무원법 및 사립학교법의 관련 항목을 지체 없이 폐지할 것

(ii) 공무원의 노동조합설립 및 운영에 관한 법률 및 시행령과 교원의 노동조합설립 및 운영에 관한 법률 및 시행령의 단결권 제한조항들을 개정하여, 대학교수가 공공 및 민간부문에서 스스로 선택하여 단체를 설립하고 가입하여 그들의 이익을 지킬 수 있도록 할 것

(b) 위원회는 또한 정부가 지체 없이 대한항공조종사노조를 인정하고 노조설립신고를 수리할 것을 강력히 권고한다.

(c) 위원회는 이와 관련하여 통지 받을 것을 요청한다.

(3) Case 2620 : 이주노동자

노동조합의 진정내용

1. 이주노조 설립신고거부
2. 이주노조 조합장과 노조 간부들을 타게팅한 단속 및 추방
3. 이주노동자에 대한 전반적인 차별(노동권 침해가 쉽고 임금이 낮은 노동력 확보 시도)

진정일 : 2007. 12. 18.

권고일 : 2016. 3. (제377차 보고서) *최종보고(대법원 판결 이후)

298. 앞의 결론에 따라, 동 위원회는 이사회가 아래의 권고를 채택할 것을 요청한다.

모든 이주노동자들의 단결권을 인정한 대법원 판결이 현실적으로 완전히 이행될 것을 기대하며, 위원회는 정부가 이주노동자들의 상황을 이주노조를 포함한 사회적 파트너와의 완전한 협의를 통해 분석함으로써 정규직 여부와 무관하게 모든 이주노동자들에게 결사의 자유와 단결권이라는 기본권이 보장 및 보호할 것으로 신뢰한다.¹⁹⁾

19) 이 사건은 이주노조에 대한 노동조합 설립신고 불수리 및 노조활동 탄압으로 진정된 사건으로, 2007년부터 9년 간 결사의 자유 위원회에 계류되었고, 결사의 자유 위원회는 이주노동자의 단결권 등을 보장할 것을 수차례 권고하였다. 국내에서 대법원 판결을 통해 이주노조 설립신고가 가능해진 이후 결사의 자유 위원회는 이 사안을 이와 같이 종결하였다.

(4) Case 2602 : 불법파견, 사내하청, 비정규직 노조활동 방해**노동조합의 진정내용**

1. 현대자동차 울산, 아산, 전주공장, 하이닉스/매그나칩, 기륭전자, KM&I 등의 불법파견, 사내하청, 비정규직 노동자들이 노조법의 보호를 받지 못하는 상황
2. 구체적으로는 (1) 노조설립방해 시도, 특히 해고 (2) 사용자의 지속적인 단체교섭 거부 (3) 해고, 구금, 노동쟁의행위에 대한 영업방해를 이유로 한 고액의 손해배상소송 (4) 폭행, 법원의 금지명령, 해고된 노조지도자들이 사업장에 접근하거나 활동하는 것을 막기 위한 목적으로 행해진 영업방해죄 체포구속

진정일 : 2007. 10. 10.

권고일 : 2012. 3. (제363차 보고서)

467. 앞의 결론에 따라, 동 위원회는 이사회가 아래의 권고를 채택할 것을 권고한다.

(a) 이러한 고용형태[불법파견, 사내하청]이 노골적이고 전반적으로 행해지고 있다는 사실을 볼 때, 정부에 따르면 몇몇 기업이 근로감독을 거부했거나 거부할 수 있었다는 사실에 우려를 표하며, 필요한 경우 정부가 결사의 자유와 단체협약권을 위한 감독을 실시하도록 필요 조치를 취할 것으로 신뢰한다.

위원회는 또한 정부가 현대자동차 울산공장에서 해고된 노동자 관련 소송절차의 최종결과 및 2010년 7월 22일에 내린 대법원 판결이 위장취업 노동자들에게 미친 영향의 구체적인 진행 상황을 통지할 것을 요청한다.

(b) 불법하청을 막기 위한 정부의 모니터링과 지도의 노력을 환

영하며, 위원회는 정부 측에 현실적으로 노동자의 노조권을 회피하는 수단으로 하청계가 남용되는 상황을 막기 위하여 관련된 사회적 파트너와 협의하여 하청/파견노동자, 노동조합 및 노동관계조정법으로 모든 노동자에게 보장된, 결사의 자유와 단협권 보호 강화 등을 위해 사전에 합의된 대화 절차를 포함한 적절한 매커니즘을 마련할 것을 거듭 요청한다. 또한, 위원회는 정부 측에 금속 부문, 특히 현대자동차, KM&I, 하이닉스/매그나칩의 하청/파견노동자의 협상역량 강화를 포함한 고용계약조건의 단체협약을 장려하여, 해당 기업소속 하청/파견노동자의 노동조합이 선의의 협상을 통해 효과적으로 생활조건과 근로조건을 개선할 수 있는 권리를 효과적으로 행사할 수 있도록 모든 필요조치를 취할 것을 거듭 촉구한다. 위원회는 또한 정부가 '사내하도급 근로자의 근로조건 보호 가이드라인' 사본을 제공할 것을 요청한다.

(c) 하이닉스/매그나칩 및 현대자동차(울산공장) 노동자에 취해진 조치에 대한 정보가 전무한 점에 깊은 우려를 표하며, 위원회는 정부가 지체 없이 다음에 대한 독립적인 조사를 수행할 것을 거듭 촉구한다.

(i) 현대자동차 울산 및 전주공장 하청/파견노동자의 해고 및, 이들이 예를 들어 1차 사용자(하청업체)라는 '제3자'를 대상으로 파업을 했다는 이유만으로 해고된 것으로 밝혀질 경우, 기본적인 해결책으로 급여의 손실 없이 복직할 수 있도록 한다. 만약 사법당국이 객관적이고 명백한 이유로 해당 노조원 복직이 불가하다고 판정하는 경우, 반노조 차별행위에 대해 충분히 억

제책의 기능을 하는 제재를 마련하기 위하여 충분한 보상을 통해 모든 피해를 구제하고 향후 유사 행위를 방지하라.

(ii) 현대자동차 아산 및 울산 공장과 기룡전자 집회 당시 민간 용역이 노조원들을 폭행했다는 주장을 조사하고 이것이 사실인 것으로 확인될 경우, 책임자들을 처벌하고 피해자에게 손해배상을 하기 위한 모든 필요조치를 취하라. 위원회는 정부가 2009년 6월 25일 대법원 판결과 2009년 12월 8일 고등법원 판결에 따라 현대자동차 아산공장에서 부당하게 해고된 노동자의 복직을 보장할 것을 요청한다.

(d) 하이닉스/매그나칩 및 현대자동차(울산 및 아산공장)에서 하청노동자 노조 설립으로 인해 하청노동자와의 계약종료라는 반노조 차별과 개입행위가 있었다는 주장에 대해, 정부의 이전 권고사항 이행여부에 대한 정보가 전무하다는 점에 깊은 우려를 표하며, 위원회는 정부가 1차적인 해결책으로 해고된 노조간부와 노조원을 복직시킬 수 있도록 필요조치를 취할 것을 거듭 촉구한다. 만약 사법당국이 객관적이고 명백한 이유로 해당 노조원 복직이 불가하다고 판정하는 경우, 반노조 차별행위에 대해 충분히 억제책의 기능을 하는 제재를 마련하기 위하여 충분한 보상을 통해 모든 피해를 구제하고 향후 유사 행위를 방지하도록 한다.

(e) 위원회는 정부가 다음에 대해 필요조치를 취할 것을 거듭 요청한다.

(i) 화물트럭 운전자 등 ‘자영업’ 노동자들이 특히 스스로 선택하여 단체에 가입할 수 있는 권리와 같은 결사의 자유를 누

릴 수 있도록 할 것

(ii) 이를 위해 관련 당사자들과 협의하여 상호 수용 가능한 해결책을 마련해 자영업 노동자들이 자신의 이권을 넓히고 보호하기 위해 제87호 및 제98호 협약에 의거 노조권을 누릴 수 있도록 할 것

(iii) 해당되는 경우 자영업 노동자에게 적합한 구체적인 단체 교섭 메커니즘을 마련할 수 있도록 자영업 노동자의 단체교섭 관련 특이성을 파악할 수 있도록 해당 사회적 파트너와 협의할 것.

위원회는 또한 정부가 다음에 대해 필요조치를 취할 것을 요청한다.

(i) 화물트럭기사들이 설립 혹은 가입한 단체가 사전 인가를 받지 않고 스스로 선택하여 그 단체의 규약을 따를 것만을 조건으로 하여 연합단체와 총연합단체에 가입할 권리를 가질 것

(ii) 전국건설노조와 전국운수노조에서 자영업자 기사를 탈퇴 시키라는 권고를 철회하고, 노동조합 및 노동관계조정법 시행령의 제9조 2항에 의거 노조원들이 각 노조를 대표하지 못하게 하는 해당 연합단체에 대한 조치를 삼갈 것. 위원회는 이와 관련하여 취해지거나 계획 중에 있는 모든 조치를 통지 받을 것을 요청한다.

(f) 위원회는 정부가 사회적 파트너와 협의하여 노동조합 및 노동관계조정법과 시행령의 항목을 개정하고 행정단체에 의해 노동자단체가 해체되거나 그 활동이 중단되지 않도록, 혹은 이러한 행정적 결정이 최소한 사법당국을 통하여 중단될 있도록 필

요조치를 취할 것을 요청한다. 위원회는 정부가 이와 관련하여 통지할 것을 요청한다.

(g) ‘업무방해’라는 용어가 사실상 파업 관련된 모든 활동을 아우르는 과도하게 넓은 법적 정의라는 데에 다시금 깊은 우려를 표하며, 위원회는 정부가 지체 없이 형법 제314조(업무방해)를 결사의 자유원칙에 부합시키고, 이에 대해 위원회에 알려줄 것을 거듭 촉구한다. 위원회는 또한 정부와 사법당국이 노동자와 노조원을 위협하기 위한 목적으로 ‘업무방해’를 이유로 재판절차를 남용할 위험을 방지할 수 있는 충분한 보호 장치를 마련할 것을 기대하며, 또한 법원에서는 개별 노사관계의 맥락에서 건설적인 노사관계 분위기 형성의 필요성을 고려하여 판결을 내리기를 기대한다.

(h) 위원회는 상기 권고가 지체 없이 이행될 것을 기대하며, 정부가 이와 관련하여 통지할 것을 촉구한다. 또한, 위원회는 이를 위해 ILO의 기술적 지원을 정부에 제공할 수 있다는 점을 거듭 상기하는 바이다.

(5) Case 2569 : 교사의 노조활동 방해 및 표현의 자유 침해

노동조합의 진정내용

1. 교사평가제 도입과정에서 교원단체와의 사회적 대화 부재
2. 교사의 단결권 파업권 부정
3. 노조조직활동에 참가한 교사들에 대한 징계,
4. 표현의 자유를 침해·제한하는 입법

진정일 : 2007. 5. 20.

권고일 : 2008. 11. (제351차 보고서)

646. 앞의 결론에 따라, 동 위원회는 이사회가 아래의 권고를 채택할 것을 권고한다.

(a) 위원회는 향후 교육부문 개혁과 관련한 협의, 특히 교사 계약조건과 교사 및 노조권에 영향을 미치는 법안에 대한 협의가 선의, 신뢰 및 상호존중 하에 이루어지고, 당사자들이 적절한 타협을 이룰 수 있도록 충분한 시간을 통해 의견을 개진하고 논의하기를 기대한다.

(b) 위원회는 정부가 사회적 파트너와 협의하여 공공 및 민간부문 교사의 직업적 이익의 보호를 위해 집회와 시위에 관한 권리 및 파업권을 보장하는 법률개정을 할 수 있도록 필요조치를 취할 것을 촉구한다. 위원회는 정부가 이에 관련하여 통지할 것을 요청한다.

(c) 위원회는 정부가 집회참여로 인해 물적 및 기타 피해를 입은 자들을 대상으로 전적으로 보상하기 위한 필요조치를 취할 것을 요청한다. 위원회는 정부가 이에 관련하여 통지할 것을 요

청한다.

(d) 위원회는 노조원들의 평화로운 단체행동의 결사 및 참여에 형사제재를 가하지 않기를 기대한다.

(e) 위원회는 원고가 국가보안법 위반으로 고소당한 4명의 노조원의 행위의 성격에 대한 추가정보, 특히 이러한 행위가 어떻게 노조활동과 연관되었는지에 대한 정보를 제공하고, 해당 교사 노조원들에 대한 판결을 내릴 경우 세계인권선언에 공표된 언론의 자유 및 표현의 자유를 포함한 시민의 자유를 전적으로 존중할 것을 기대한다. 위원회는 정부가 이러한 판결결과를 통지하고 최종판결을 제출할 것을 요청한다.

(6) Case 1629 : 공무원 및 교원

노동조합의 진정내용

공무원과 교원의 단결권, 단체교섭권 침해

진정일 : 1992. 3. 18.

권고일 : 1994. 6. (제294차 보고서)

274. 앞의 결론에 따라, 동 위원회는 이사회가 아래의 권고를 채택할 것을 권고한다.

(a) 제3자개입금지는 노조의 자유로운 기능에 심각한 제한을 두며 따라서 폐지되어야 한다는 점을 정부 측에 상기시키며, 위원회는 정부가 구금 중인 권용목, 이홍우, 홍영표, 오종세를 석방하고 지명 수배된 단병호, 이상현, 이수원, 황호남, 최종호에 대

한 고소를 취하할 것을 촉구한다. 위원회는 정부가 이에 관련한 진행사항을 통지할 것을 요청한다.

(b) 위원회는 정부 측에 향후 필수공익사업이 아닌 경우 노동쟁의조정법에 포함된 긴급조정항목에 호소하는 것을 삼갈 것을 요청한다.

(c) 위원회는 정부 측에 공무원의 파업권을 금지하는 노동쟁의조정법 제12조 2항을 최대한 빠른 시일 내에 결사의 자유에 부합하도록 개정하는 절차를 마련하고, 이에 대한 진행사항을 통지할 것을 요청한다.

(d) 위원회는 정부 측에 공기업에서의 파업권이 엄밀한 의미에서 필수공익사업에서만 제한될 수 있도록 노동쟁의조정법 제4조를 개정하는 절차를 마련할 것을 요청한다.

(e) 위원회는 정부 측에 노동조합법 제16, 21, 26, 30 및 34조(3항)를 개정하고 협약서에 명시된 결사의 자유와 부합하여 적용할 것을 요청한다.

(f) 위원회는 단체는 법을 존중해야 하지만, 법은 결사의 자유 원칙을 존중해야 한다는 점을 정부에 상기하는 바이다.

(g) 위원회는 정부 측에 결사의 자유원칙과 부합하리라고 신뢰하는 노동관련 법령의 수정제안사항을 더 이상 지체하지 않을 것을 촉구한다. 위원회는 정부 측에 해당 권고사항을 실행하기 위해 언제든 ILO의 기술적 지원이 가능하다는 점을 거듭 상기하는 바이다.

(h) 위원회는 수감된 16명의 노조원과 신승철이 석방되었다는 사실을 흥미롭게 주목한다. 위원회는 세 명의 노조원이 아직 구

금 중이라는 사실에 유감을 표하지만, 이들이 사면 받을 수도 있다는 정부 성명서에 주목한다. 위원회는 이들이 즉시 석방되고 정부가 이와 관련한 진행사항을 통지할 것을 요청한다.

(i) 약 1,500명의 해고된 전교조 교사들이 전교조를 탈퇴하고서야 복직신청을 할 수 있다는 사실을 개탄하고, 이러한 정부의 압력이 결사의 자유원칙을 심각하게 위반하는 점을 고려하여, 위원회는 정부가 향후 스스로 선택하여 단체를 설립 및 가입할 수 있는 권리의 행사로 해고 또는 차별하지 않고 교사가 스스로 선택하여 단체를 설립 및 가입할 수 있는 권리를 보장할 것을 촉구한다.

(j) 박창수 전노협 부위원장의 죽음에 대하여, 위원회는 정부가 독립적인 수사를 실시하고 이에 대한 결과를 통지할 것을 요청한다.

(k) 위원회는 정부 측에 전노협 또는 한국건설기업노동조합연맹 노동자를 대상으로 부당노동행위가 있었다는 주장에 대한 조사 결과를 이행하고, 이러한 행위가 확인될 경우 책임자 처벌의 강한 의지를 가지고 조치를 취하며, 이와 관련하여 통지할 것을 거듭 요청한다.

3) 후속점검 중(follow-up) 사건 (Case 1865)

(1) 진정 취지의 개요

이 사건은 1995. 12. 14. 민주노총 등이 진정한 후 현재까지 후속점검 중인 사건이다.

이 사건에서는 ①노동조합 활동가 구속 및 형사처벌 ②노조 탄압과정에서의 폭행 및 과잉진압 ③공무원노조의 단결권 및 단체교섭권 제한, 파업권 제한 ④노조전임자의 무급휴직처리 문제 ⑤사회적 대화가 아니라 정부의 개입으로 인한 노사협상 제약 ⑥오로지 근로조건에 관한 파업만을 허용하는 현행 노조법 ⑦노동조합 활동에 형법 제314조 영업방해를 적용한 무분별한 기소 및 처벌 ⑧파업 등 쟁의행위 참가자에 대한 구속수사 관행 ⑨해고자 및 실업자의 조합원 자격유지를 금지한 노조법 ⑩공공부문 필수유지업무 조항을 이용한 실질적 노조권 침해 등이 진정되었다.

(2) 결사의 자유 위원회의 권고

결사의 자유 위원회는 2009. 3. 제353차 보고서에서 한국 정부에 앞으로의 진행상황에 대한 보고를 요청하는 장문의 권고를 발한 후, 2012. 3., 2014. 3. 에도 권고에 대한 후속조치를 거듭 점검하였다. 결사의 자유 위원회는 이 사건에 대하여 자그마치 총 12번의 중간보고서와 권고를 발하고, 2009. 3. 후속조치보고를 요구하는 취지의 권고를 하였다. 이 13번의 권고 내용을 모두 살피는 것은 지면과 효율성 등에서 제약이 있는 바, ①유사한 권고가 거듭 발표된 점 ②이는 한국 정부가 지난 권고를 이행하지 않았기 때문으로 보이는 점을 확인하는 취지에서 가장 최근인 2009. 3. (제353차), 그 이전인 2007. 6. (제346차, 참여정부 시기 마지막 권고), 2002. 3. (제331차, 국민의 정부 마지막 권고)의 내용을 살펴본다.

□ 2009. 3. 제353차 보고서

749. 앞선 결론들에 이어, 위원회는 이사회가 이하의 권고를 채택하기를 요구한다.

(a) 공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률(이하 ‘공무원노조법’) 및 동 시행령에 관하여 위원회는 정부가 공무원의 권리를 완전히 보장하기 위하여 아래와 같은 추가적인 조치를 취할 것을 요구한다.

(i) 소방관, 교도관, 교육시설, 지방 공공서비스 노동자, 근로감독관을 포함하여 업무에 관계없이 모든 직급의 공무원에게 자신의 이익을 보호할 조직을 결성할 권리를 보장할 것

(ii) 공무원 파업권 제한은 오로지 엄격한 의미에서의 필수유지업무를 수행하고 국가 명의로 공권력을 행사하는 공무원만을 그 대상으로 하도록 보장할 것

(iii) 노조전임자의 노동조합활동이 무급휴직처리 쟁점에 대한 협상을 허락할 것. 위원회는 위 쟁점들에 관하여 정부가 취하거나 고려하는 조치에 대한 보고를 요청한다.

(b) 위원회는 정부가 공무원노조법을 적용함에 있어 아래 원칙들을 보장할 것을 요구한다.

(i) 국가의 운용에 참가하고 있지 않은 공무원들의 노동조합과 교섭할 때 교섭 양자의 자율성을 완전히 보장하고, 입법권자의 예산결정권이 단체협약의 준수를 막는 효과를 갖지 않도록 할 것. 보다 일반적으로, 예산 제한이 존재하는 문제에 관한 교섭에서 단체교섭에 중요한 의미를 부여하고, 단체협약 교섭이 성실히 이루어지도록 보장할 것

(ii) 공무원의 고용조건과 관련이 있는 정책 및 경영상 결정의 결과가 공무원노조와의 교섭에서 제외되지 않도록 할 것

(iii) 비록 순수하게 정치적인 파업은 협약 제87호, 제98호의 보호범위가 아님은 확인하나, 공무원노조가 조합원들의 이익에 직접 영향을 미치는 보다 폭넓은 사회경제적인 문제에 대하여 의견을 표명할 수 있도록 할 것

위원회는 위 쟁점들에 관하여 지속적으로 알려줄 것을 요청한다.

(c) 이 사건의 기타 법적 측면에 관하여 위원회는 정부에게 아래를 촉구한다.

(i) 모든 노동자들이 모든 단계에서 자신이 선택하는 단체를 설립하고 이에 가입할 권리를 보장하기 위하여, 모든 사회적 파트너들과 충분한 협의를 계속하여 기업단위 복수노조 합법화를 위한 조치를 시급히 시행할 것

(ii) 노조전임자에 대한 사용자의 임금지급이 입법적 개입의 영향을 받지 않아 노동자와 사용자가 이 문제에 관하여 자유롭게 자발적인 교섭을 할 수 있도록, 해법을 신속히 도출할 것

(iii) 노사관계위원회는 필수유지업무를 결정할 때 필수유지업무는 생명, 혹은 국민 전체 혹은 일부의 정상적인 생활조건을 위협에 처하지 않도록 하기 위하여 필요한 업무로 엄격하게 제한하여야 한다는 원칙을 성실히 확인하고, 필수유지업무 조건이 도입되는 구체적인 상황, 제공되는 필수유지업무의 수준, 그러한 필수유지업무의 결정절차(협상 혹은 중재)에 관하여 위원회에 계속하여 보고할 것

(iv) 노동조합 및 노동관계조정법(이하 '노조법')의 긴급조정이 모든 관련자들이 신뢰하는 독립적인 기구에 의하여, 파업제한이 결사의 자유 원칙에 반하지 않는 사안에만 적용될 수 있도록 노조법의 긴급조정 관련 조항(제76조 내지 제80조)을 개정할 것

(v) 해고자 및 실업자의 조합원 자격유지 금지, 비조합원의 노동조합 임원후보 출마 금지 노조법 조항(제2조제4항라단, 제23조제1항)을 폐지할 것

(vi) 형법 제314조(업무방해)를 결사의 자유 원칙에 부합하도록 개정할 것

위원회는 위 사항들에 관하여 진전상황을 알려줄 것을 요청한다.

(d) 위원회는 정부가 권영길의 상소심 진행 상황을 알려줄 것을 요청한다.

(e) 위원회는 정부가 김상걸, 오명남, 민점기, 고광식, 한석우, 김영길, 강동진, 김종연의 해고에 대해 그 이후 공무원노조법이 통과된 것에 비추어 재고할 것을 거듭 요청한다. 위원회는 이에 대해 계속 알려줄 것을 요청한다.

(f) 업무방해에 관한 형법 제314조와 관련하여, 위원회는 사회적 파트너들과의 협의를 통해, 불법 파업의 경우라도 폭력행위가 수반되지 않은 한, 노동자를 구급하고 체포하는 것을 삼간 채 조사하는 일반적 관행으로 되돌아갈 수 있도록 모든 가능한 조치들을 고려할 것을 정부에 거듭 요청한다. 위원회는 현재의 형법 제314조의 규정으로 인해 업무방해로 체포된 노동자에 대한

새로운 사건이 있다면 관련한 법원의 판결문을 제공하는 것을 포함하여, 이 문제에 관해 지속적으로 알려줄 것을 요청한다.

(g) 위원회는 정부가 2005년 대한항공조종사노조(KALFCU)가 진행한 파업에 참가했다는 이유로 해고된 최성진의 항소 건의 결과를 계속 알려줄 것을 요청한다.

(h) 노사쟁의 중에 발생한 한국노총 충주지부장 김태환의 사망을 상기하면서, 위원회는 정부가 관련 수사 기록을 제공할 것을 요청한다.

(i) 위원회는 정부가 건설산업연맹(KFCITU) 포항건설노조 조합원 하중근의 죽음과 관련하여 진행 중인 조사가 더 이상 지체되지 않고 결론에 이를 수 있도록 보장하여, 그 책임 소재를 분명히 할 것, 관련하여 유죄인 당사자가 처벌받게 할 것, 유사한 사태가 반복되지 않도록 모든 필요한 조치를 취할 것을 촉구한다.

(j) 위원회는 정부가 취약한 건설 부문 “일용직” 노동자들의 단결권의 유효한 인정을 위한, 특히 이러한 노동자들을 대표하고 있는 건설산업연맹 산하조직들의 활동에 더 이상의 개입을 삼감으로써, 모든 필요한 조치들을 취할 것을 요청한다. 또한 대구건설노조와 관련하여 최종심에 계류 중인 재판절차의 결과를 계속 알려줄 것, 조합원과 노동조합 간부들의 정상적인 노동조합 활동으로 보이는 행위를 갈취, 협박 기타 유사 관련 범죄로 규정하여 내린 유죄판결을 재검토할 것을 요청한다. 위원회는 이에 관한 진전 상황을 지속적으로 알려줄 것을 요청한다.

(k) 위원회는 정부가 건설 부문, 특히, 취약한 “일용직” 노동자

들의 고용 조건에 대해 자유롭고 자발적인 단체교섭을 촉진시키기 위한 추가적인 노력을 기울일 것을 거듭 요청한다. 위원회는 특히 정부가 건설 부문의 사용자와 노조에게 교섭 역량을 구축하기 위한 목적의 지원을 제공할 것을 요청한다. 또한 한국 정부는 희망한다면 이 점에 있어서 사무국의 기술 지원을 요청할 수 있음을 상기시킨다. 위원회는 이에 관한 진전 상황을 지속적으로 알려줄 것을 요청한다.

(l) 위원회는 한국 정부가 1998년 ILO의 고위급 노사정 방문단에게 약속했고 1998년 3월 이사회에 보고되었던 바와 같이 (GB.271/9 참조) 협약 제87호와 제98호를 가까운 장래에 비준하겠다는 의지를 표명하였던 점을 상기하며, 이에 관한 대해 진전 상황을 계속 알려줄 것을 요청한다.

(m) 위원회는 심각하고 긴급한 본 사건에 대한 이사회회의 관심을 촉구한다.

□ 2007. 6. (제346차) 중간보고서의 권고사항

806. 앞선 중간 결론들에 이어, 지속적인 삼자합의의 중요성을 확인하며 위원회는 이사회가 이하의 권고를 채택하기를 요청한다.

(a) 공무원노조법 및 동 시행령에 관하여 위원회는 정부가 공무원의 권리를 완전히 보장하기 위하여 아래와 같은 추가 조치를 고려할 것을 요구한다.

(i) 모든 직급의 공무원들이 업무 및 기능과 무관하게 자신의 이익을 보호할 조직을 결성할 권리를 보장할 것

(ii) 소방관, 교도관, 교육 관련 기관 공공서비스 종사자, 지방 공공서비스 종사자, 근로감독관들에게 자신이 선택한 단체를 설립하고 그에 가입할 권리를 보장할 것

(iii) 파업권 제한의 대상을 국가 명의로 공권력을 행사하는 공무원 및 엄격한 의미의 필수유지업무 종사자로 한정할 것

(iv) 노조전임자의 활동 무급휴직처리 쟁점을 교섭 당사자들이 스스로 결정하도록 허할 것

위원회는 위 쟁점들에 관하여 정부가 취하거나 고려하는 조치에 대한 보고를 요청한다.

(b) 위원회는 정부가 공무원노조법을 적용함에 있어 아래 원칙들의 존중을 보장할 것을 요구한다.

(i) 국가의 운용에 참가하고 있지 않은 공무원들이 노동조합과 교섭할 때 교섭당사자들의 자율성을 완전히 보장하고, 입법권자의 예산결정권이 단체협약의 준수를 막는 효과를 갖지 않도록 할 것. 보다 일반적으로, 예산 제한이 존재하는 문제에 관한 교섭에서 단체교섭에 중요한 의미를 부여하고, 단체협약 교섭이 성실히 이루어지도록 보장할 것

(ii) 공무원의 고용조건과 관련이 있는 정책 및 경영상 결정의 결과가 공무원노조와의 교섭에서 제외되지 않도록 할 것

(iii) 비록 순수하게 정치적인 성격의 파업은 협약 제87호와 제98호의 보호대상이 아님은 확인하나, 공무원노조가 조합원들의 이익에 직접 영향을 미치는 보다 폭넓은 사회경제적인 문제에 대하여 의견을 표명할 수 있도록 할 것

위원회는 정부가 위 쟁점들에 관하여 지속적으로 알려줄 것을

요청한다.

(c) 이 사건의 기타 법적 측면에 관하여 위원회는 정부에게 아래를 촉구한다.

(i) 모든 노동자들이 모든 단계에서 자신이 선택하는 단체를 설립하고 이에 가입할 권리를 보장하기 위하여 관련된 모든 사회적 파트너와 충분한 협의를 통해 기업단위 복수노조 합법화를 위한 조치를 신속히 취할 것²⁰⁾

(ii) 노조전임자에 대한 사용자의 임금지급이 입법적 개입의 영향을 받지 않아, 노동자와 사용자가 이 문제에 관하여 자유롭고 자발적인 교섭을 할 수 있도록 보장할 것

(iii) 노조법상 긴급조정(법 제76조 내지 제80조) 조항을 개정하여, 긴급조정은 모든 관련 이해당사자들이 신뢰하는 독립적인 기구에 의하여, 파업의 제한이 결사의 자유 원칙에 반하지 않는 경우에만 적용될 수 있도록 할 것

(iv) 해고자 및 실업자의 조합원 자격 유지 금지, 비조합원의 노동조합 임원후보 출마 금지 노조법 조항(제2조제4항라목, 제23조제1항)을 폐지할 것

(v) 형법 제314조(업무방해)를 결사의 자유 원칙에 부합하도록 개정할 것

위원회는 위 사항들에 관하여 진전 상황을 알려줄 것을 요청한다.

(d) 핵심공공서비스 쟁의에서 필요적 중재제도가 폐지²¹⁾되고

20) 2016. 11. 현재는 복수노조 허용

21) 위원회의 과거 권고사항

공공부문 파업에 필수유지업무 요건이 도입된 점을 인지하면
서, 위원회는 정부가 핵심공공서비스 분야에서 필수유지업무
요건이 도입되는 구체적인 상황, 제공되는 필수유지업무의 수
준, 그러한 필수유지업무의 결정절차에 관하여 위원회에 계속
하여 보고할 것을 요구한다.

(e) 위원회는 정부가 권영길의 항소심 진행 상황을 알려줄 것을
요청한다.

(f) 위원회는 정부가 김상걸, 오명남, 민정기, 고광식의 해고를
공무원노조법의 도입에 비추어 재고할 것을 요청한다. 위원회
는 또한 정부가 한석우, 김영길, 강동진, 김종연의 해고에 대하
여 현재 계류 중인 행정절차의 결과 자료를 제공할 것을 요청
하고, 신법의 도입이 이와 같은 관련 결정들에 고려되기를 희망
한다. 위원회는 정부가 관련 결정문을 제공할 것을 거듭 요청한
다.

(g) 업무방해 조항에 관하여 위원회는 정부에게 아래와 같이 요
청한다.

(i) 노동자를 구금하지 않고 조사하는 일반적 관행을 채택하
기 위하여 계속해서 모든 노력을 기울일 것

(ii) 철도 및 항공 분야 파업과 관련된 대한항공조종사노조
(KALFCU) 조합원 26명, 전국철도노동조합(KRWU) 조합원 198
명에 대한 형사기소의 구체적인 근거를 제시하고, 이 사건들의
판결문이 있다면 제출할 것

(iii) 위원회에 업무방해죄 기소로 인한 진정이 제출될 당시
구속 중이었던 전국철도노동조합 서울지부장 김정민의 현 상황

을 알릴 것

(iv) 현행 형법 제314조의 업무방해죄로 체포된 노동자들에 대한 판결문을 포함한 구체적 정보 및 신건 상황 정보를 제공할 것

(h) 위원회는 정부가 엄격한 의미의 필수공익서비스에 해당하지 않는 사안 및 국가 명의로 공권력을 행사하고 있지 않은 공무원들에 대하여 강제중재 혹은 긴급중재를 삼갈 것, 노동쟁의 과정에서 정부의 개입, 강제 혹은 임의중재로 대기발령을 받은 KALFCU 조합원들 및 한국철도공사로부터 직위해제 당한 2,680명의 상황을 알려줄 것을 요구한다.

(i) 위원회는 실질적 및 법적으로 공무원의 결사의 자유라는 기본권을 인정받기 위한 활동을 한 전국공무원노동조합(KGEU) 조합장 김영길과 사무총장 안병순에 대하여 더 이상 추가적인 기소가 없고, 이제 폐지된 공무원법에 기한 과거 기소로 인한 남은 처벌도 없을 것임을 신뢰한다.

(j) 서울경기인천이주노동조합(MTU) 조합장 안와르 호세인이 구금되었다는 진정에 정부가 응답하지 않은 점을 유감스럽게 확인하며, 위원회는 정부가 차기 보고서에 구금의 근거 및 그의 현재 상황에 대한 정보를 제공할 것을 요청한다.

(k) 위원회는 진정인의 주장과 정부의 응답에서 보이는 만연한 폭력의 기운에 대하여 유감과 깊은 우려를 표명한다. 위원회는 생산적이고 안정적인 노사관계의 조성을 위하여 모든 관련자들이 폭력의 증폭을 피하고자 최대한 자제하고, 성실히 대화할 것을 요청한다.

(l) 전공노가 관련법에 의한 설립신고를 반려당한 것은 결사의 자유 원칙에 반하는 것으로 유감스럽다. 위원회는 전공노 활동에 대한 심각하고 광범위한 방해가 있다는 진정의 중대성에 깊은 유감을 표명하고, 정부가 모든 방해 행위를 즉각 중단할 것을 요구한다. 특히 전국적인 사무실 강제 폐쇄, 조합비 원천징수 금지, 단체교섭 불허, 공무원노조 조합원들에 대한 탈퇴 압력, 정부지침을 따르지 않은 지방정부에 대한 행정 및 재정적 제재를 즉각 중단하라. 또한 위원회는 정부가 이러한 지침들을 폐기하고, 정부(특히 행정자치부)와 전공노 간 화해를 달성하기 위하여 가능한 모든 조치를 취하여 전공노가 계속해서 존재하고, 궁극적으로는 결사의 자유 원칙과 부합하는 입법 하에서 설립신고를 할 수 있도록 할 것을 요청한다. 위원회는 이에 관하여 지속적으로 알려줄 것을 요청한다.

(m) 위원회는 2005년 6월 14일 산조 레미콘 시멘트 공장 앞에서 피켓 시위 중 시멘트 트럭에 치여 숨진 한국노총 충주지부장 김태환의 사망을 애도하고 이를 단순 교통사고로 처리한 점에 깊은 유감을 표한다. 위원회는 정부가 김태환의 사망 정황, 특히 경찰과 신원불상자들의 역할에 대한 독립적인 수사에 착수하고, 책임자를 밝혀낼 것, 유죄인 당사자를 처벌할 것, 유사한 사태가 반복되지 않도록 조치를 취할 것을 요구한다.

(n) 위원회는 노조가 조직한 집회 중 숨진 건설산업연맹 포항건설노조 조합원 하중근의 사망에 깊은 유감을 표한다. 위원회는 정부가 진행 중인 수사의 결과를 알려줄 것, 수사가 신속히 종결될 것, 책임소재를 분명히 할 것, 유죄인 당사자가 처벌받게

할 것, 유사한 사태가 반복되지 않도록 조치를 취할 것을 신뢰한다.

(o) 위원회는 정부가 대전/충청 건설노조의 조합원 6명에게 징역 6월 내지 8월 및 집행유예 2년을 선고한 판결, 천안아산건설 일용노조 조합장 박영재에 대한 징역 1년 판결 및 동 노조 부조합장 노선균에 대한 벌금형 판결, 경기서부지역건설노조 조합원 3명에게 징역 8년 내지 1년 및 집행유예 2년을 선고한 판결, 동 노조원 6인에게 300만원의 벌금을 선고한 판결의 판결문을 제출하고, 이 사건들의 항소심 결과를 위원회에 알려줄 것을 요청한다. 위원회는 또한 진정한인 세계건설목공노동조합연맹(IFBWW)도 적합하다고 판단하는 경우 정부가 제공한 정보에 대한 추가 의견을 제출할 것을 제안한다.

(p) 대구지역건설노조 간부들에 대한 폭처법에 근거한 형사기소 사건의 원심판결이 항소심에서 유지되었다는 정부의 보고를 확인하며, 위원회는 정부가 해당 사건의 판결문을 제공하고 추가적인 상소심의 결과를 알려줄 것을 요청한다.

(q) 위원회는 정부가 특히 비정규 “일용직” 노동자를 포함한 건설 부문에서 고용조건에 관한 자유롭고 자발적인 단체교섭을 증진시키기 위한 추가적인 노력을 다할 것을 요청한다. 특히 위원회는 정부가 교섭 역량을 구축하기 위하여 건설부문 사용자와 노조를 지원할 것을 요청하고, 정부는 희망한다면 사무국에 기술 지원을 요청할 수 있음을 상기시킨다. 위원회는 이에 관한 진전 상황을 지속적으로 알려줄 것을 요청한다.

(r) 최저임금 교섭장에 경찰력이 근접하면 자유롭고 자발적인

교섭에 영향을 미친다는 점을 고려하여, 위원회는 교섭이 진행 중인 교섭장 부근의 경찰력 배치에 따라 엄격한 정당성이 있는 경우에만 정당화될 수 있다고 보고, 정부가 이번에 경찰력을 배치한 구체적인 상황을 위원회에 보고할 것을 요구한다.

(s) 위원회는 정부가 협약 제87호와 제98호를 비준하겠다고 1998년 ILO의 고위급 노사정 방문단에게 약속했고 1998년 3월 이사회에 보고(문서 GB.271/9 참조) 하였던 점을 상기시킨다.

□ 2002. 3. (제331차) 중간보고서의 권고사항

356. 앞선 중간 결론들에 이어, 위원회는 이사회가 이하의 권고를 채택하기를 요청한다.

(a) 가장 최근 제출된 정부보고서에서 이 사건의 전부 혹은 대부분을 해결하고자 하는 정부의 전반적인 바람 및 의지를 흥미롭게 확인하며, 위원회는 관련된 모든 당사자들이 이 모든 이슈에 관하여 상호 수용할 수 있는 해법을 찾기를 희망하고, 위원회는 근간에 권고들에 관하여 눈에 띄는 진전이 있을 경우 보고받을 수 있는 위치에 있음을 밝힌다.

(b) 이 사건의 법적 측면에 관하여 위원회는 정부에 아래를 요청한다.

(i) 모든 공무원들이 스스로 선택한 노동조합을 설립하고 이에 가입할 권리를 완전히 보장하기 위하여 최대한 빨리 필요한 조치를 취할 것

(ii) 모든 근로자들이 모든 단계에서 자신이 선택하는 단체를

설립하고 이에 가입할 권리를 보장하기 위한 기업단위 복수노조 합법화를 신속히 시행할 수 있도록 모든 사회적 파트너들과 충분한 협의를 계속하기 위하여 필요한 조치를 시행할 것

(iii) 노조전임자에 대한 임금지급은 입법적 개입의 문제가 아님을 보장할 것

(iv) 노조법 제71조 제2항의 필수공익사업 목록 조항을 개정하여, 엄격한 의미의 필수공익사업에 해당하는 경우에만 파업권을 제한할 수 있도록 할 것

(v) 노조법 제40조 제3자 개입 통지의무 및 단체교섭 및 노동쟁의(제89조제1항)에 노동부에 통지하지 않고 개입한 자를 처벌할 수 있도록 한 처벌조항을 폐지할 것²²⁾

(vi) 해고자 및 실업자의 조합원 자격유지 금지, 비조합원의 노동조합 임원후보 출마금지 노조법 조항(제2조제4항라목, 제23조제1항)을 폐지할 것

(vii) 형법 제314조(업무방해)를 결사의 자유 원칙에 부합하도록 개정할 것

(viii) 위 모든 사항들에 관하여 진전사항을 알려줄 것
한국 정부가 노사관계개선 TF가 준비 중인 법률안에 관하여 ILO 전문가의 기술지원을 요청한 점을 확인하며, 위원회는 정부가 이 문제에 관한 ILO의 기술지원을 자유로이 이용할 수 있다는 점을 거듭 확인한다.

(c) 이 사건의 사실적 측면에 관하여 :

(i) 위원회는 정부가 구속된 조합원들 중 일부에 대한 특별사

22) 제3자 개입금지. 현재는 권고에 부합하게 폐지됨.

면접차를 진행한 것을 환영한다.

(ii) 2003년 4월 정부가 비폭력행위로 현행 노동법을 위반한 조합원들은 불구속 수사하는 관행을 정립하겠다는 보고서를 제출한 사실을 확인하며, 위원회는 정부가 노조활동을 이유로 아직 구속 혹은 재판중인 사람들을 모두 석방하고 공소취소하기를 더욱 격려한다. 폭행 혹은 폭력행위로 기소된 사람의 경우, 해당 사안을 최대한 빨리 진행할 것을 요청한다. 위 모든 사항들의 진전 상황을 위원회에 알려줄 것을 요청한다.

(iii) 위원회는 합법적인 노조활동으로 기소된 민주노총 전 위원장 권영길에 대한 공소를 취소하고, 이견 해소심 결과를 위원회에 알려줄 것을 거듭 촉구한다.

(iv) 전공련 관계자 12인이 2003년 1월 위법한 집단행위를 이유로 해고된 점에 유감을 표하며, 동 위원회는 정부가 관련자들을 즉각 임금 손실 없이 원직복직시킬 것을 요구한다. 이 사안의 진전 상황을 계속하여 알려줄 것을 요청한다.

3. 권고의 주요사항 및 한국 정부의 대응

상기 총 7개의 진정사건에서 결사의 자유 위원회가 한국 정부에 내린 권고의 내용을 살펴보면, 구체적인 진정 사안의 차이에도 불구하고, 아래와 같은 내용이 반복적으로 권고되고 있음이 확인된다.

1) 형법 제314조 업무방해죄 적용 중단 및 법개정

형법 제314조는 “허위사실 유포 또는 위계 또는 위력으로써 사람의 업무를 방해한 자는 5년 이하의 징역 또는 1,500만 원 이하의 벌금에 처한다. 미수범은 처벌하지 않는다”는 형법조항이다. 형법 제314조 업무방해죄는 본래 업무(다수설) 혹은 업무수행활동의 자유와 안전을 보호법익으로 하는 일반적인 조항으로, 1864년 프랑스 개정형법 제414조 내지 제416조를 따른 일본 형법을 한국법이 계수한 것이다.

그러나 한국에서는 이 형법 제314조 업무방해죄가 노동조합 및 노동자들의 활동을 제약하는 근거조항으로 주로 활용되고 있어 이에 대한 비판이 상당하다. 형법 제314조가 국가가 노동조합의 쟁의행위를 기소 및 형사처벌하거나, 사용자(회사)가 노동자 혹은 노동조합을 상대로 민사상 불법손해배상책임을 물을 때 주된 근거로 사용되고 있기 때문이다.

결사의 자유 위원회는 위 Case 1865를 비롯한 다수의 사건에서 “형법 제314조를 노동자의 결사권 및 단체교섭권 옹호활동에 적용하는 것은 국제노동기준에 반한다”는 점을 한국 정부에 계속하여 지적하고, “형법 제314조를 결사의 자유 원칙에 부합하도록 개정하라”는 권고를 계속하여 발하고 있다.

이 권고들의 취지는 명확하고 한국 정부가 결사의 자유 위원회 권고의 취지를 수용하지 않고 있는 것은 사실이다.

다만 한국의 형법만을 놓고 보면 형법 제314조를 “개정”할

필요가 있는지에 대해서는 의문이 있다. 한국의 형법은 3단계 범죄체계론을 채택하고 있다는 것이 통설적인 입장인데, 노동 사건에서의 단체행동권 행사는 애당초 형법 제314조의 구성요건에 해당하지 않거나, 설령 구성요건에 해당한다 하더라도 노동사건은 그 사회적, 헌법적 의미 때문에 위법성 조각사유에 해당한다고 보아야 한다는 비판이 상당하다.

구체적으로는 노동자들의 단체행동은 업무방해죄의 구성요소인 “위력”에 해당하지 않는다는 견해, 설령 위력에 해당한다고 하더라도 파업이나 사업장 점거 등은 “방해”에 해당할 수 없다는 견해, 한층 나아가 단체행동의 적법성 여부를 불문하고 노동사건에 업무방해죄를 적용하는 것은 상위법인 헌법이 보장하는 단결과 평등권(노동자의 신분에 대한 불이익이므로) 침해로서 위헌이라는 견해 등 형법 제314조를 노동사건에 적용하는 현실에 대하여 다양한 비판과 고민이 존재한다.

생각컨대, 업무방해를 처벌하기 위한 일반조항은 일반적인 업무보호라는 일반예방의 목적을 위하여 필요할 것으로 보인다(검찰이 노동조합의 단체행동에 이 조항을 적용하는 경우가 많고 특히 문제되고 있기는 하나, 보편적인 사업이나 사생활의 영역에서도 업무방해죄가 적용되어야 하는 사안도 많다). 다만 현재의 업무방해죄 조항이 지나치게 추상적이고, 구체적인 행위태양을 제한하지 않고 있어 단결권이나 단체행동권 행사에 무분별하게 적용될 여지가 있는 점은 개선될 필요가 있다.

즉 검찰의 무분별한 기소와 법원의 보수적인 판단에 따라 형법 제314조가 노동조합에 대한 사법적 제재의 수단으로 광범

위하게 이용되는 현실이 한·EU FTA ‘제13장 무역과 지속 가능한 발전’에서 한국 정부의 준수를 요구하고 있는 노동기준(협약 제87호, 제98호)에 위배됨은 명백하다. 이에 첫째로는 정부와 사법부가 형법 제314조를 노동사건에 적용하는 관행을 중단하여야 할 것이고, 둘째로는 단지 결사의 자유 원칙 때문만이 아니라 형법의 일반원칙인 죄형법정주의와 명확성의 원칙에 부합하기 위해서라도, 장기적으로는 법조문에 행위태양을 적시하거나 그 요건사실을 명확히 하는 방식의 개정도 검토될 수 있을 것이다.

2) 노사 간 자율적인 협의사항에 대한 정부의 일방적 개입 중단

제3자 개입금지 조항(현재는 폐지, 과거 Case 1865 위원회 권고사항), 노조전임자 무급휴가 여부에 대한 협의 금지, 기업 단위 노동조합 설립 금지 등 여러 안건은 사용자의 노동자에 대한 노동권 침해의 측면도 있으나, 정부가 시행령 및 시행규칙, 행정지침 등을 통하여 사회적 파트너 간의 협의로 결정될 수 있는 사안을 국가의 통제 하에 두려고 시도한 결과 발생하였다고 볼 수 있다.

결사의 자유 위원회는 이러한 사안들에 정부가 개입하는 것 자체가 핵심협약인 제87호 협약, 제98호 협약의 결사의 자유 원칙 위반임을 권고를 통하여 확인하고 있다. 결사의 자유 위원회에 따르면 사회적 파트너 간의 자유로운 사회적 대화를 위한 환경을 조성하는 것이 정부의 역할인데, 현재 한국 정부는 협의

가 가능한 사항들에 대해서도 특정한 정책방향을 정하고 노사가 이에 따르도록 지시하고 있다.

특히 한국 정부가 그 과정에서 입법부의 개입이나 통제가 어려운 행정규칙을 광범위하게 활용하고 있는 현실은 헌법을 비롯한 상위법에 반하는 위헌·위법한 노동환경을 조성한다는 점에서 위헌·위법할 수 있다.

한·EU FTA의 특징 중 하나는 그 이행을 위해 정부 뿐 아니라 이해당사자 및 시민단체를 포괄하는 참여적이고 협의적인 시스템을 시도하였다는 것이다. 이런 한·EU FTA의 특징을 고려할 때, 노동분야에 대한 정부의 과도한 개입은 반드시 결사의 자유 위원회의 권고를 따라 자제되고 개선되어야 할 부분이다.

3) 노동조합 활동으로 인한 형사처벌 및 해고 금지

결사의 자유 위원회는 노동조합 활동과 관련되어 형사처벌(특히 형법 제314조 업무방해죄)을 받거나 사용자로부터 해고되거나, 공무원 및 공공기관 노동자의 경우 해직 혹은 징계를 당하는 것은 결사의 자유 원칙에 위반됨을 분명히 하고 있다.

특히 결사의 자유 위원회는 단결권 및 단체행동권을 행사한 노동자들에 대한 해고, 징계, 기소 등을 철회하고 원직복직, 보상 혹은 배상, 즉각적인 석방 및 공소취소 등을 해당자들의 실명까지 결정문에 기재하며 요구하여 왔다. 그러나 한국 정부는 이에 전혀 따르지 않았던 바, 특히 이 점에서 한국 정부는 국제노동기준을 전혀 이행하지 않고 있다고 판단해도 좋을 정도라 하겠다.

한국에 대한 결사의 자유 위원회의 권고를 보면, 한국 정부는 결사의 자유 위원회가 노동조합 및 노동조합 간부, 노동자들에게 대한 직접적인 처벌 및 불이익을 개선하라고 권고하면 구체적인 해당 사안에 대한 정보제공 자체를 회피하고 있는 것으로 보인다. 정부의 소극적이고 방어적인 태도는 국제노동기준 이행 매커니즘을 무력화하는 결과로 이어질 수 있다는 점에서 유감스럽다.

4) 공무원, 화물노동자 등 광범위한 노동자에 대한 노동권 보장

결사의 자유 위원회는 모든 업종의 공무원, 화물노동자처럼 외형상 자영업자인 노동자, 파견, 일용직, 비정규직 노동자, 이주노동자 등에게도 노동 3권이 보장되어야 함을 거듭하여 권고하고 있다.

그러나 한국 정부의 이행상황을 보면, 법의 개정이 필요한 경우(Case 1865 공무원노조법 등)에는 결사의 자유 위원회의 권고에도 불구하고 법 개정이 이루어지지 않고 있고, 사법부의 개입이 있었던 경우(Case 2620 이주노조)에도 그 실질적 이행은 매우 더디게 이루어졌다.

해고 등의 경우 사용자의 거듭된 소송 등으로 인하여 절차가 장기화되거나 판결의 결과가 매우 제한적인 효과만을 갖는 경우도 있었는데(Case 2602 현대자동차 등), 결사의 자유 위원회는 이런 경우 사법부의 판단이 신속히 이행되는 것도 국제노동기준 준수라는 입장에서 권고를 하고 있다.

4. 소결

제3장에서는 한국 정부가 국제노동기준 준수 및 이행을 위한 점검 매커니즘 중 “결사의 자유 위원회”의 권고에 어떻게 대응하여 왔는지 살펴보았다. 한국이 핵심협약 중에서도 노사정 3자 체제의 핵심이라 할 수 있는 단결권 및 단체교섭권에 관한 제87호 협약과 제98호 협약을 비준하지 않고 있는 현실에서, 결사의 자유 위원회 사건들은 한국의 노동권 현황을 파악하고 한국 정부의 국제노동기준 이행의지를 확인하는 데 매우 중요하다.

지금까지 결사의 자유 위원회에 진정된 사건들의 경과를 살펴보면 한국 정부는 형식적인 보고서 제출의무 등은 비교적 잘 이행하고 있다. 그러나 내용적, 실질적으로는 보고서의 내용에서 중요한 답변을 회피하거나, 권고의 내용을 이행하지는 않고 있는 것으로 파악된다. 한국 정부는 단결권 및 단체교섭권의 기본권성과 국제노동기준의 규범성을 충분히 유념하지 않고 국가가 노사를 통제하고 노동권을 제약할 수 있다는 통제적인 관점에서 노동기본권의 문제를 바라보고 있다.

한국 정부가 결사의 자유 위원회 권고를 대하는 이와 같은 태도에서, 한·EU FTA 제13장이 제대로 이행되지 못하고 시민사회포럼 등 참여적 시스템이 제대로 작동하지 못하는 이유를 일부 찾을 수 있다.

제4장

한·EU FTA 노동기준과 한국 노동법의 쟁점

1. 들어가며

한·EU 자유무역협정(KOR·EU FTA)(이하 ‘한·EU 무역협정’) 제13장은 노동 및 환경기준과 연계되는 무역 자유화 시대에 대응해야 하는 새로운 과제를 한국 노동법에 던져준다. 한·EU 무역협정 제13장의 의의는 무역과 노동기준을 연계시키는 국제 무역관계의 최근 경향을 반영한다는 것, 그리고 미국의 대외 무역 전략이 추구하는 국제노동기준 연계 정책과 대비되는 새로운 대안을 모색한다는 것이다. 한국은 미국에 이어 유럽연합과 그와 같은 무역협정을 체결함으로써 ILO 핵심협약의 수용을 주도하고 있는 양대 진영의 흐름에 모두 속하게 되었다. 그래서 노동기준의 보편적인 실현 측면에서 한국이 당사국인 한·미 무역협정(KOR·US FTA)과 한·EU 무역협정(KOR·EU FTA)은 주목을 받고 있다. 이하에서는 한·EU 무역협정 제13장이 갖는 정책적 특징을 살펴보고, ILO 핵심협약에 비추어 문제가 될 수 있

는 한국 노동법의 쟁점을 분석한다. 결론적으로 한국 노동법에 있어서 그와 관련하여 한·EU 무역협정 제13장이 갖는 제도적 의의를 정리한다.

2. 한·EU FTA 제13장과 국제노동기준

1) 한·EU 무역협정 제13장: 지속가능한 발전

한·EU 무역협정 제13장은 지속가능한 발전(trade and sustainable development)이라는 원칙하에 당사국 사이 무역관계에 국제노동기준을 수용하고 있다. 지속가능한 발전의 원칙은 유럽연합이 추구하는 무역자유화의 방향을 설정하는 지침이라고 할 수 있다. 이는 무역자유화로 인해 각 당사국에 초래될 수 있는 부정적 영향을 완화하고 조정하는 것을 기본 목적으로 한다. 한·EU 무역협정 제13장은 그 지침에 따라서 쌍무협정의 당사국이 수인하기로 하는 국제 노동기준을 명시하고 새로운 실현 방안을 제시하고 있다.

Chapter 13 Trade and Sustainable Development

1. *Recalling Agenda 21 on Environment and Development of 1992, the Johannesburg Plan of Implementation on Sustainable*

Development of 2002 and the 2006 Ministerial Declaration of the UN Economic and Social Council on Full Employment and Decent Work, the Parties reaffirm their commitments to promoting the development of international trade in such a way as to contribute to the objective of sustainable development and will strive to ensure that this objective is integrated and reflected at every level of their trade relationship.

2. The Parties recognise that economic development, social development and environmental protection are interdependent and mutually reinforcing components of sustainable development. They underline the benefit of cooperation on trade-related social and environmental issues as part of a global approach to trade and sustainable development.
3. The Parties recognise that it is not their intention in this Chapter to harmonise the labour or environment standards of the Parties, but to strengthen their trade relations and cooperation in ways that promote sustainable development in the context of paragraphs 1 and 2.

한·EU 무역협정 제13장 제1조, 제2조, 제3조는 교역과 지속 가능한 발전 원칙 사이의 해석 관계를 설정하고 있다. 제13장 제1조는 먼저 지속가능한 발전이 당사국이 교역을 통해서 촉진해야 하는 목적이며, 교역의 모든 단계에 반영되는 것이라고 확인한다. 제2조는 경제발전, 사회발전, 환경보호가 상호의존적이며 서로 지속가능한 발전을 강화시키는 요소라고 한다. 마지막

으로 제3조에 따르면, 제13장의 목적은 당사국의 노동기준을 조화시키는 것이 목적이 아니라, 지속가능한 발전을 촉진하는 방식으로 당사국의 무역관계와 협력을 강화하는 것이다. 당사국 교역관계의 목적이 되는 지속가능한 발전의 내용은 다자간 국제협정(multilateral international agreements)에 근거한다. 하나는 「Agenda 21 on Environment and Development of 1992」, 다른 하나는 「Johannesburg Plan of Implementation on Sustainable Development of 2002」, 마지막으로 「Ministerial Declaration of the UN Economic and Social Council on Full Employment and Decent Work of 2006」이다. 이와 같은 제13장의 기본원칙은 국제질서에서 개별 국가의 의무를 성립시키는 쌍무협정(bilateral trade agreements)과 다자간 국제협정 사이에 법체계적 또는 해석적 관계를 구축하려는 시도라고 할 수 있다.

2) 다자간 국제노동기준의 승인과 조화

(1) 다자간 국제노동기준의 승인: 고용정책과 노동기준

한·EU 무역협정 제13장은 당사국의 이해관계를 조정하는 원칙으로 다자간 국제협정과 협력의 존중을 제시하고 있다. 노동기준을 정한 다자간 국제협정(multilateral international agreements)과 무역협정(bilateral trade agreements)의 노동기준에 따른 당사국 의무를 체계적으로 조화시키는 해석 원리를 밝힌 것이다. 이어서 제13장 4조 1항은 세계화(globalization)에

따른 경제, 고용 및 사회 문제는 국제사회의 공동대응이 필요하다는 기본인식, 그에 따라 당사국은 고용과 노동사안에 관해서 상호 협의하고 협력한다는 일반원칙을 정하고 있다. 제13장 4조 2항은 고용정책의 일반원칙으로 2006년 UN 경제사회이사회 각료 선언(the Ministerial Declaration of the UN Economic and Social Council on Full Employment and Decent Work, 2006)을 규정하고 있다. UN 경제사회이사회 각료 선언(2006)은 지속가능한 발전의 원칙에 입각한 국제교역의 방향을 제시하였다. 그에 따르면, 완전하고 생산적인 고용과 좋은 일자리가 모든 국가를 위한 지속가능한 발전의 핵심요소이다. 나아가 국제협력의 주요 목표는 남성과 여성, 청년 모두를 위한 완전고용과 좋은 일자리로 이어질 수 있는 방향으로 국제 교역을 촉진하는 것이라고 한다.

Art.13.4.1. The Parties recognise the value of international cooperation and agreements on employment and labour affairs as a response of the international community to economic, employment and social challenges and opportunities resulting from globalisation. They commit to consulting and cooperating as appropriate on trade-related labour and employment issues of mutual interest.

Art.13.4.2. The Parties reaffirm the commitment, under the 2006 Ministerial Declaration of the UN Economic and Social Council on Full Employment and Decent Work, to recognising full and productive employment and decent work for all as a key element

of sustainable development for all countries and as a priority objective of international cooperation and to promoting the development of international trade in a way that is conducive to full and productive employment and decent work for all, including men, women and young people.

(2) ILO 노동기본권 선언(1998): 보편적 노동기준

한·EU 무역협정 제13장은 ILO 노동기본권 선언(1998)을 보편적인 국제 노동기준으로 수용한다. 제13장 4조 3항은 노동기준에 관해서 ILO 협약과 1998년 ILO 노동기본권 선언(the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up, 1996)의 핵심협약을 채택한다. 그에 따르면, 당사국은 ILO 회원국 지위와 노동기본권 선언(1998)에 따른 의무에 따라서 결사의 자유와 유효한 단체교섭권, 모든 형태의 강제노동 폐지, 아동노동의 유효한 근절 그리고 고용과 직업에서 차별 철폐 원칙을 자국의 국내법과 관행으로 존중하고 실현하기로 한다.

Art.13.4.3. The Parties, in accordance with the obligations deriving from membership of the ILO and the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up, adopted by the International Labour Conference at its 86th Session in 1998, commit to respecting, promoting and realising, in their laws and practices, the principles concerning the fundamental rights, namely

ILO 노동기본권 선언(1998)은 ILO 협약 중에서 4개 영역 8개 핵심 협약에 노동기본권 또는 핵심노동기준의 위상을 부여한 ILO의 결의이다. 그 결의를 반영하여 한·EU 무역협정과 한·미 무역협정은 당사국 사이 노동기준으로 ILO 노동기본권 선언(1998)을 채택한 것이다. 보편적인 노동기본권이 되는 4개 영역은 결사의 자유와 단체교섭권 보장, 강제노동 폐지, 아동노동 근절 그리고 고용차별 금지이다. 이와 같은 노동기본권 영역은 각 회원국이 관련 협약을 비준했는지 여부가 아니라, ILO 헌장과 회원국 지위 그 자체에서 준수 의무가 성립한다고 함으로써 국제적인 노동기준의 지위를 확인했다. 그러나 당사국이 핵심 협약을 비준한 경우와 동일한 수준으로 집행력이 부여되지 않는다. ILO 노동기본권 선언(1998)에 따라 회원국이 부담하는 준수 의무는 매년 후속조치 보고서와 미비준 핵심 협약에 관련된 자국의 법령 개정 보고서를 제출해야 하는 것이다.

ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up Adopted by the ILO Conference at its Eighty-sixth Session, Geneva, 18 June 1998 (Annex revised 15 2010)

2. Declares that Members, even if they have not ratified the Conventions in question, have an obligation arising from the very fact of membership in the Organization to respect, to promote and to realize, in good faith and in accordance with the Constitution, the principles concerning the fundamental rights which the

Constitution, namely:

- (a) freedom of association and the effective recognition of the right to collective bargaining
- (b) the elimination of all forms of forced or compulsory labour
- (c) the effective abolition of child labour; and
- (d) the elimination of discrimination in respect of employment and occupation.

Annex (Revised)

Follow-up to the Declaration

II. Annual Follow-up Concerning Non-Ratified Fundamental Conventions

A. Purpose and scope

1. The purpose is to provide an opportunity to review each year, by means of simplified procedures, the efforts made in accordance with the Declaration by Members which have not yet ratified all the fundamental Conventions.
2. The follow-up will cover the four categories of fundamental principles and rights specified in the Declaration.

B. Modalities

1. The follow-up will be based on reports requested from Members under article 19, paragraph 5(e), of the Constitution. The report forms will be drawn up so as to obtain information from governments which have not ratified one or more of the fundamental Conventions, on any changes which may have taken place in their law and practice, taking due account of article 23 of the Constitution and established practice.

3) 한·미 무역협정 노동조항과 비교

(1) 무역협정 노동기준의 범위와 집행

한·EU 무역협정보다 앞서 한·미 자유무역협정(KOR-US FTA)이 먼저 ILO 노동기본권 선언(1998)을 노동기준으로 채택하였다. 그러나 양당사국 사이 무역협정에 기초하는 국제 노동 기준(international labor standards)의 범위와 그에 따른 당사국 의무의 법적성격에는 차이가 있다. 한·미 무역협정 노동조항은 ILO 노동기본권 선언(1998)이 정한 핵심협약 만을 한정하는 방식으로 명시하였다. 그에 비해, 한·EU 무역협정은 다자간 국제 협정과 쌍무협정에 따른 당사국 의무 사이에 법체계적 조화의 관점에서 ILO 협약을 수용한다. 즉, ILO 노동기본권 선언(1998)의 핵심 협약뿐 아니라 당사국이 비준하지 않은 ILO 협약까지 고려하는 포괄적인 원칙을 제시한다.

KOR-US FTA	KOR-EU FTA
Art.19.2: Fundamental Labor Rights 1. Each Party shall adopt and maintain in its statutes and regulations, and practices thereunder, the following rights, as stated in the <i>ILO Declaration on Fundamental Principles and</i>	Art.13.4: Multilateral Labour Standards and Agreements 3. The Parties, in accordance with the obligations deriving from membership of the ILO and the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its

<i>Rights at Work and its Follow-Up</i> (1998) (ILO Declaration): (a) freedom of association; (b) the effective recognition of the right to collective bargaining; (c) the elimination of all forms of compulsory or forced labor; (d) the effective abolition of child labor and, for purposes of this Agreement, a prohibition on the worst forms of child labor; and (e) the elimination of discrimination in respect of employment and occupation. 2. Neither Party shall waive or otherwise derogate from, or offer to waive or otherwise derogate from, its statutes or regulations implementing paragraph 1 in a manner affecting trade or investment between the Parties,	Follow-up, adopted by the International Labour Conference at its 86th Session in 1998, commit to respecting, promoting and realising, in their laws and practices, the principles concerning the fundamental rights, namely: (a) freedom of association and the effective recognition of the right to collective bargaining; (b) the elimination of all forms of forced or compulsory labour; (c) the effective abolition of child labour; and (d) the elimination of discrimination in respect of employment and occupation. The Parties reaffirm the commitment to effectively implementing the ILO Conventions that Korea and the Member States of the European
---	---

where the waiver or derogation would be inconsistent with a fundamental right set out in that paragraph.	Union have ratified respectively. The Parties will make continued and sustained efforts towards ratifying the fundamental ILO Conventions as well as the other Conventions that are classified as "up-to-date" by the ILO.
--	--

한·미 무역협정 노동조항에 따른 당사국의 의무 위반 사안은 일반 무역분쟁과 같은 일반 분쟁조정절차(general settlement of disputes), 즉 국가간 중재절차(state-state arbitration procedure)를 최종심으로 한다. 이에 비해서, 한·EU 무역협정 제13장은 교역과 관련되는 노동기준에 대해서 당사국이 일반원칙을 확인하고 승인하는 정도이다. 따라서 노동분쟁은 일반 무역분쟁과 달리 강행력 있는 국가간 중재절차의 대상이 되지 않는다.

KOR-US FTA	KOR-EU FTA
Art.19.7: Labor Consultations 4. If the Parties have failed to resolve the matter within 60 days of the delivery of a request for consultations under paragraph 1, the complaining Party may request consultations under Article 22.7	Art.13.16: Dispute Settlement For any matter arising under this Chapter, the Parties shall only have recourse to the procedures provided for in Articles 13.14 and 13.15.

(Consultations) or refer the matter to the Joint Committee pursuant to Article 22.8 (Referral to the Joint Committee) and, as provided in Chapter Twenty-Two (Institutional Provisions and Dispute Settlement), thereafter have recourse to the other provisions of that Chapter.	
---	--

한·미 무역협정 제19장은 ILO 핵심 협약의 실효성을 확보할 수 있는 새로운 전략으로 평가 받기도 한다. 국제사회가 ILO 핵심 협약의 중요성을 원칙적으로 승인했다고 해도 비준하지 않은 회원국의 준수의무를 강제할 수 있는 구체적인 절차가 부재한 상태이다. 나아가 각 회원국이 비준한 ILO 협약이라도 집행기관인 심리위원회(Commission of Inquiry)의 결정은 권고(recommendation) 수준의 성격으로 당사국이 수용하지 않으면 강행력이 없다. 그래서 한·미 무역협정 제19장이 ILO 핵심 협약을 명시하여 당사국의 준수의무를 부여하고, 무역분쟁과 같은 국가간 중재절차의 대상으로 한 것이 큰 진전으로 평가된 것이다.

그러나 한·미 무역협정 제19장의 노동사안 조정 절차를 보면 국가간 중재절차가 노동분쟁의 유효한 구제수단이라고 할 수 있을지가 회의적이다. 앞서 그림에서 보듯이, 일반 무역분쟁과 달리 노동분쟁은 국가간 중재절차로 진입하기 전에 반드시 당

사국 정부간 협의절차를 거치도록 한다. 그 절차는 매우 오랜 시간이 걸릴 것이다. 또한 노동분쟁의 구제를 구하는 개인 또는 단체가 진정을 제기했을 때도 그 접수 여부를 당사국 정부에 속한 연락사무소가 결정할 수 있다. 더구나 진정 사안과 관련 있는 형식적인 국내법이 있으면, 그 실효성을 묻지 않고 그 진정은 기각된다. 나아가, 어느 당사국의 특정한 조치가 노동기준에 위반한다고 해도, 투자와 무역에 영향이 인정되지 않으면 국가간 중재절차는 개시되지 않는다. 즉, 노동분쟁이 국가간 중재절차에 이르기 위한 필요조건과 사전 절차가 복잡하고 시간이 오래 걸릴 수밖에 없으며, 특히 당사국 정부의 재량권이 상당히 넓다. 이와 같은 상태에서 노동분쟁을 구제하는 절차로서 국가간 중재절차가 실효성이 있는지 의문이 있다. 사실, 무역협정이 주권국가들 사이에 임의적인 국제협정이기 때문에 강행력 있는 집행절차라는 것은 실효성과 공정성 면에서 한계가 분명하다.

(2) 노동기준에 따른 당사국의 의무

한·미 무역협정 노동조항은 당사국 정부 중심의 대립적·강행적 이행의무를 구성하고 있다. 반면에, 한·EU 무역협정은 정부, 이해당사자 및 시민단체를 포괄하는 참여적, 협의적 진행 과정에 중점이 있다. 예를 들어, 한·미 무역협정 노동조항에 기초한 노동분쟁은 주장하는 개인 또는 단체가 당사국 정부의 연락사무소에 진정을 제기하는 것에서 시작된다. 그러나 한·EU 무역협정은 당사국의 시민단체가 정기적으로 회합하고 협의하는 단계에서 정부간 협의로 이행하는 절차로 시작한다.

[그림 2] 한·미 FTA 및 한·EU 이행 기제 비교



한·EU 무역협정 제13장은 노동기준 적용에 있어서 당사국 의무의 강행성이 아니라 당사국 및 그 시민단체의 참여와 협의 절차를 통한 유연한 이행 방식을 채택하고 있다. 이행의무의 강행적 성격은 의무 내용이 구체적 배타적이며 집행권한 있는 절차가 보장되어 있어서 그 의무 위반을 주장하는 당사자가 그 구제를 구할 수 있음을 의미 한다. 앞서 보았듯이, 한·미 무역협정 노동조항에 따른 당사국 이행의무가 그와 같은 성격을 갖고 있다. 반면에, 한·EU 협정 제13장 노동기준은 당사국의 이행을 평가하는 원칙 내지 해석기준의 성격을 갖는다. 그에 상응하여 양 협정은 노동기준의 이행 방식도 다르게 구성하였다. 한·미

무역협정은 노동조항 위반의 피해자를 강행력 있는 집행절차에서 사후적으로 구제하는 방식이다. 그러나, 한·EU 무역협정은 노동기준 관련한 당사국의 이해관계자(social partners)와 시민단체(civil society)가 참여하고 협의하여 사전적으로 쟁점을 조정하는 방식을 채택했다.

KOR-US FTA	KOR-EU FTA
Art.19.3: Application and Enforcement of Labor Laws 1. (a) Neither Party shall fail to effectively enforce its labor laws, including those it adopts or maintains in accordance with Article 19.2.1, through a sustained or recurring course of action or inaction, in a manner affecting trade or investment between the Parties, after the date this Agreement enters into force.	Art.13.2: Scope 1. Except as otherwise provided in this Chapter, this Chapter applies to measures adopted or maintained by the Parties affecting trade-related aspects of labour 1 and environmental issues in the context of Articles 13.1.1 and 13.1.2.

3. ILO 핵심협약 대비 한국 노동법의 평가

ILO 노동기본권 선언(1998)이 정한 핵심협약은 4개 영역 8개 협약으로 구성된다. 결사의 자유와 단결권 영역으로 제87호와 제98호 협약, 강제노동 영역으로 제29호와 제105호 협약, 아동노동 영역으로 제138호와 제182호 협약, 그리고 고용차별 영역으로 제100호와 제111호 협약이 있다.

1) 형식적 측면에서 노동법제의 구성

한국은 ILO 노동기본권 선언(1998)의 8개 핵심 협약 중에서 4개만 비준한 상태이다. 그러나 법형식 측면에서 보면, 비준 협약뿐 아니라, 미비준 협약의 이행 수준에 이르는 노동법 체계를 갖추고 있다. 가장 중요하게는 노동기본권을 명시한 헌법 제33조(Const. Art.33)부터 노동조합의 단체교섭권과 사용자의 단체교섭의무 관계를 규율하는 '노동조합 및 노동관계조정법(Trade Union and Labor Relations Act)'이 있다. 그리고 개별근로자와 사용자 관계에서 법정 근로조건을 정하고, 남녀차별, 강제노동과 아동노동을 규율하는 일반법으로서 근로기준법(Labor Standards Act)이 특히 중요하다. 그 외에 구체적인 차별금지 사유를 규율하는 여러 고용차별금지 법률이 있다. 채용과 근로관계 존속에서 성별, 연령 장애를 이유로 하는 차별을 금지하는

것뿐 아니라, 파견근로(agency work), 기간제 근로(fixed-term work), 단시간 근로(part-time work)와 같이 고용형태를 이유로 하는 차별을 금지하고 구제수단을 정한 법률도 갖추고 있다. 그래서 한·미 무역협정 영향평가는 한국이 핵심 노동기준을 적정하게 이행하는 노동법의 적용 및 집행 체계를 갖추고 있다고 평가했던 것이다.(Patrick Reynaud, 2013).

[표 3] 국제노동기준과 한국 노동법

영역	핵심 협약	비 준	한국 노동법
결사의 자유와 단체교섭권 (Freedom of Association)	Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No.87)		헌법 노동조합 및 노동관계조정법
	Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No.98)		
강제노동 (Forced Labour)	Forced Labour Convention, 1930 (No.29)		근로기준법
	Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No.105)		
아동노동 (Child Labour)	Minimum Age Convention, 1973 (No.138)	1999	
	Worst Forms of Child Labour Convention, 1999 (No.182)	2001	
고용차별 (Discrimination)	Equal Remuneration Convention, 1951 (No.100)	1997	근로기준법 남녀고용평등법 연령차별금지법 장애차별금지법 파견근로자보호법 기간제 및 단시간 근로자보호법
	Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No.111)	1998	

2) 실효적 노동법제 측면에서 한국 노동법의 한계

노동법제의 실효성 측면에서 한국의 노동법은 심각한 한계를 노출해왔다. 특히, 헌법상 기본권으로 노동3권을 보장하고 노동조합법이 노동조합의 단체교섭권 중심의 노사관계를 규율하고 있음에도 불구하고, 결사의 자유에 관한 제87호 협약 이행에 관련한 법적 쟁점이 크다. 앞서 살펴본 바와 같이 한국은 1990년대 초반부터 2000년대에 이르기까지 지속적으로 ILO 결사의 자유 위원회(the Committee on Freedom of Association) 절차에 사건이 제기되었고, 빈번하게 권고(recommendations)를 받아왔다. 교원(teachers), 대학교수(professors), 외국인 노동자(immigrant workers), 공무원(civil servants) 등의 단결권 내지 단체교섭권 제한이 다루어졌다.

그뿐 아니라, 강제노동(forced labor) 여부가 쟁점이 되는 사안들도 있다. 대표적으로 의무적 군복무를 목적으로 징집한 청년들을 순수한 군사적 활동이라고 할 수 없는, 예를 들어, 일반 관공서, 병원, 사회복지시설, 산업기간 시설 등에서 일반 근로자와 같은 업무를 수행하도록 배치하는 사회복지무요원 제도의 문제가 있다. 고용차별과 관련해서는 직접적으로 ILO 심리위원회에 제기된 경우는 없지만, 고용차별금지를 목적으로 하는 여러 법률의 실효성에 대한 논란은 여전하다. 우선, 남녀고용평등법에도 불구하고 채용, 승진, 임금에 이르기까지 성별에 따른 근로조건의 차이는 해소되지 않고 있다. 장애와 연령을 차별금지 사유로 정한 각각의 법률은 그 집행력을 가진 유효한 구제수단

이 부재한 상태이다. 고용형태를 이유로 하는 근로조건 차별을 금지하는 파견근로자보호법과 기간제 및 단시간근로자 보호법은 구제절차를 제공하긴 한다. 그러나 계약관계에서 비정규직 근로자의 불평등한 교섭력과 경제적 지위를 반영하지 않고 설계된 절차로서 그 실효성이 매우 낮은 편이다.

이로 인해서 여러 범주의 제정 노동법이 발효 중이지만, 한국이 ILO 핵심협약에 따른 노동기준을 실현하고 있는지에 국내 외적인 논란이 끊이지 않는 것이다. 사실, 한국의 노동법 체계는 제정법의 형식만 평가해서는 국제 노동기준이 한국에서 실효적으로 구현되고 있는지 혹은 될 수 있는지를 판단하기가 어려운 수준에 있다. 한국 노동법이 핵심 노동기준을 적정하게 수용하고 실현하는지는 법형식이 아니라, 실질적인 내용을 해석하고 평가하는 방식과 단계가 필요한 것이다.

4. 국제 노동기준의 실질적 준수와 한국 노동법의 쟁점

핵심 노동기준의 4가지 범주에 비추어 보면, ILO 결사의 자유위원회 권고를 통해서 알려진 여러 사안들 외에도 몇몇 중요한 쟁점들이 한국 노동법에 내재되어 있다.

1) 결사의 자유

(1) 노동조합법은 노동조합 설립신고 제도를 정하고 있다. 노동조합의 설립 과정에서 근로자들이 관할 행정기관에 신고하고 설립신고증을 교부 받아야 하는 제도이다. 이와 같은 노동조합 설립신고 제도는 제87호 협약이 정한 결사의 자유를 실질적으로 제약한다는 지적이 많았다. 그래서 행정관청이 노동조합의 설립 과정에 개입하게 되는 설립신고 제도가 내포하고 있는 문제는 많이 알려져 있다.

노동조합법	ILO Convention No.87 (1948)
제10조(설립의 신고) 노동조합을 설립하고자 하는 자는 다음 각호의 사항을 기재한 신고서에 ... 제11조의 ... 규약을 첨부하여 ... 고용노동부장관에게 ...	Article 2 Workers and employers, without distinction whatsoever, <u>shall have the right to establish and subject only to the rules of the</u>

제출하여야 한다. 제12조(신고증의 교부) ③행정관청은 설립하고자 하는 노동조합이 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 설립신고서를 반려하여야 한다. 2.제2항의 규정에 의하여 보완을 요구하였음에도 불구하고 그 기간 내에 보완을 하지 아니하는 경우 ④노동조합이 신고증을 교부받은 경우에는 설립신고서가 접수된 때에 설립된 것으로 본다.	<u>organisation concerned, to join organisations of their own choosing without previous authorisation.</u>
--	---

(2) 그에 비해서 노동조합법 제7조의 문제는 상대적으로 주목 받지 못하고 있다. 노동조합법 제10조는 노동조합의 설립 과정에 행정관청이 적극적으로 개입하는 방법으로 노동조합의 자주적 결성에 부정적 영향을 초래한다. 반면에 노동조합법 제7조는 행정관청이 필요한 공적 서비스를 제공하지 않는 소극적 방법으로 노동조합의 존속에 부정적 영향을 주고 있다. 노동조합법 제7조에 따르면, 제10조의 설립신고를 완료한 노동조합만 행정관청이 제공하는 공적서비스인 노동쟁의 조정절차(the settlement procedures of labor disputes)와 부당노동행위 구제절차(the procedures of unfair labor practice)를 이용할 수 있다. 따라서 헌법과 노동조합법에 따른 실체적 요건을 모두 갖추

있더라도, 행정관청의 설립신고서를 받지 못한 근로자단체, 즉 법외 노조는 그 절차를 이용할 수 없다. 이와 같이 공적서비스 이용에 있어서 법내 노조(registered union)와 법외 노조(unregistered union)를 차별하는 것은 근로자의 노동조합 선택권을 제한할 뿐 아니라, 집단적 노사관계의 자율성을 통제하는 국가의 개입 가능성을 높이는 문제가 있다.

노동조합법	ILO Convention No.98 (1949)
제7조(노동조합의 보호요건) ①이 법에 의하여 설립된 노동조합이 아니면 노동위원회에 노동쟁의의 조정 및 부당노동행위의 구제를 신청할 수 없다. ③이 법에 의하여 설립된 노동조합이 아니면 노동조합이라는 명칭을 사용할 수 없다.	Article 1 1. Workers shall enjoy adequate protection against acts of anti-union discrimination in respect of their employment. 2. Such protection shall apply more particularly in respect of acts calculated to-- (a) make the employment of a worker subject to the condition that he shall not join a union or shall relinquish trade union membership; (b) cause the dismissal of or otherwise prejudice a worker by reason of union membership or because of participation in union activities outside working hours or, with the consent of the employer, within working hours.

우선, 근로자들이 진정한 의사로 자유롭게 결성, 가입, 존속하고 있는 실체라고 해도 법의 노조가 대사용자 관계에서 합법적으로 쟁의행위를 할 수 있는 경로를 애초에 차단한다. 노동조합법에 따르면, 노동조합이 쟁의행위를 합법적으로 개시하기 위해서는 노동위원회가 관할하는 노동쟁의 조정절차를 사전에 완료해야 하기 때문이다. 법원은 노동조합법의 쟁의행위 개념을 상당히 넓게 해석하고 있다. 집단행동이 업무의 중단이나 지연이 없는 유형의 리본 또는 단체복 착용 등도 쟁의행위가 될 수 있다. 결국, 단순히 집단적 의사를 표현하는 유형이라도 쟁의행위로 분류될 수 있기 때문에, 법의 노조는 합법적으로 개시할 수 없는 것이다.

또한 대법원 다수견해는 노무제공을 거부하는 파업이라도 집단적으로 행해진다는 이유로 형법상 업무방해죄의 판단 범위에 포함시키고 있다. 따라서 노동쟁의 조정절차를 거치지 못한 파업은 위법한 쟁의행위가 되기 때문에, 근로자와 노동조합 임원이 형법적 책임에 노출될 위험도 그 만큼 더 높아진다. 그리고 법의 노조가 부당노동행위 구제절차를 이용할 수 없는 것은 노사 당사자 사이에 자유로운 단체교섭 관계의 성립과 유지를 방해한다. 노동조합법은 노동조합과 단체교섭 하기를 거부하는 사용자의 행위를 부당노동행위로 규정하고 노동위원회가 관할하는 구제절차를 설정하고 있다. 따라서 어느 사업 또는 사업장 단위에 속한 근로자를 조직하고 실질적인 대표성을 갖추고 있더라도 법의 노조는 사용자가 단체교섭을 거부하더라도 부당노동행위를 주장할 수 없는 것이다.

(3) 결사의 자유와 관련하여 노동조합법 제21조도 문제의 소지가 있다. 일반 단체와 마찬가지로 노동조합은 자신의 구성원과 내부 사항에 대하여 자유롭게 규약(union constitution or bylaws)으로 정할 수 있다. 자유롭게 정한다는 것은 사용자뿐 아니라, 국가의 개입도 받지 않은 상태에서 조합원들의 집단적 의사에 의해서 결정되고 집행되는 것을 의미한다. 그런데 노동조합법 제21조는 법률에 위반한 노동조합의 규약이나 결의에 대해 행정관청이 시정명령을 하도록 규정한다. 이는 행정관청이 노동조합의 규약을 검열하여 노동조합의 운영에 개입할 수 있는 여지를 열어준다.

노동조합법	ILO Convention No.87 (1948)
제21조(규약 및 결의처분의 시정) ①행정관청은 노동조합의 규약이 노동관계법령에 위반한 경우에는 노동위원회의 의결을 얻어 그 시정을 명할 수 있다. ②행정관청은 노동조합의 결의 또는 처분이 노동관계법령 또는 규약에 위반된다고 인정할 경우에는 노동위원회의 의결을 얻어 그 시정을 명할 수 있다. 다만, 규약위반시의 시정명령은 이해관계인의 신청이 있는 경우에 한한다.	Article 3 1. Workers' and employers' organisations <u>shall have the right to draw up their constitutions and rules</u> , to elect their representatives in full freedom, to organise their administration and activities and to formulate their programmes. 2. <u>The public authorities shall refrain from any interference</u>

③제1항 또는 제2항의 규정에 의하여 시정명령을 받은 노동조합은 30일 이내에 이를 이행하여야 한다. 다만, 정당한 사유가 있는 경우에는 그 기간을 연장할 수 있다.	which would restrict this right or impede the lawful exercise thereof.
--	--

나아가 노동조합법 제21조는 한국의 법체계에도 부합하지 않는다. 노동조합 규약의 어떤 내용이 법률에 위반하여 무효인지 여부는 법률해석의 문제이며 그 결정은 사법부에 속한 법원의 권한이다. 즉, 노동조합의 어떤 결정과 규약 내용이 법률에 위반하거나 조합원의 권리를 침해하는 것이면 사법절차에서 그 효력이 부인될 것이다. 그럼에도 불구하고, 노동조합법 제21조에 따르면, 노동조합의 규약 또는 결정이 노동법에 위반하는지를 해석하고 판단하는 단계가 행정관청의 권한으로 전제되어 있다. 그 위반이 확정되어야 시정명령을 할 수 있기 때문이다. 물론, 당사자가 사후에 행정법원에서 그 시정명령의 유효성을 다툴 수 있는 절차는 보장된다. 그러나 권력분립의 일반원칙에서 노동조합 규약의 어떤 내용이 법률에 위반하는지를 판단하는 자체가 사법절차에서 이루어져야 한다. 그러한 법원의 판단에 기초해서 행정관청이 시정명령을 하면 될 것인데, 사전에 행정관청이 규약 내용의 유효성 자체를 결정할 수 있도록 한 것은 사후적인 행정법원 절차로 치유되지 못한다.

2) 유효한 단체교섭권 승인

(1) 단체교섭권의 유효한 승인에 관련해서는 노동조합법 제 31조가 문제될 수 있다. 그에 따르면, 단체협약의 서면 작성과 행정관청에 신고의무를 규정한 것뿐 아니라, 행정관청은 단체협약 중에서 위법한 내용이 있다고 판단하면 단체협약 시정명령을 할 수 있다. 이와 같은 행정관청이 행하는 단체협약의 위법성 판단과 그에 따른 시정명령은 노동조합 규약에 대한 시정명령을 정한 노동조합법 제21조와 동일한 법체계적 문제를 안고 있다.

노동조합법	ILO Convention No.98 (1949)
제31조(단체협약의 작성) ①단체협약은 서면으로 작성하여 당사자 쌍방이 서명 또는 날인하여야 한다. ②단체협약의 당사자는 단체협약의 체결일부터 15일 이내에 이를 행정관청에게 신고하여야 한다. ③행정관청은 단체협약중 위법한 내용이 있는 경우에는 노동위원회의 의결을 얻어 그 시정을 명할 수 있다.	Article 4 Measures appropriate to national conditions shall be taken, where necessary, <u>to encourage and promote the full development and utilisation of machinery for voluntary negotiation between employers or employers' organisations and workers' organisations</u> , with a view to the regulation of terms and conditions of employment by means of collective agreements.

(2) 단체협약은 노동조합과 사용자가 단체교섭을 통해서 교섭하고 그 이행의무에 대해 임의로 합의한 것이다. 노동조합 측의 강요 때문에 사용자가 자신의 의사에 반하여 합의한 것이라면 사용자는 재판절차에서 그 유효성을 다툴 수 있다. 또한 조합원이나 비조합원 근로자의 권리를 침해하는 단체협약 내용은 재판절차에서 그 효력이 부인될 것이다. 즉, 강행법률에 반하거나 개인의 권리를 침해하는 내용의 단체협약은 재판절차를 통해서 교정될 수 있다. 따라서 행정관청이 사전에 판단해서 시정 명령으로 노사 자치를 제한할 필요가 있는지 의문이다.

3) 강제노동

강제노동 영역에 있어서는 두 가지 쟁점이 있다. 하나는 병역법(the Military Service Act)의 산업기능요원제도이고, 다른 하나는 외국인 근로자 고용법(the Act of Foreign Workers Employment)의 고용허가제도(the employment permit system)이다.

(1) ILO 노동기본권 선언(1998)의 핵심 협약인 제29호 강제노동협약(1930)에 비추어 보면 병역법의 산업기능요원 제도는 어느 정도 논란의 소지를 안고 있다. 우선, 병역법 제2조에 산업기능요원은 징집대상자 중에서 '산업을 육성하고 지원'하기 위한 목적으로 산업체에 배치되는 인원이다. 그와 같은 제도의 목적뿐 아니라, 산업기능요원이 민간 산업체에서 근로하는 것

이 강제노동 개념에서 제외되는 순수한 군사적 성격의 활동인 지가 문제될 수 있다. 또한 제36조에 따르면, 산업기능요원이 근로할 사업체를 지정하는 것부터 징집대상자 중에서 산업기능요원을 선발하고 사업체에 배치하는 단계까지 행정기관인 병무청이 결정한다. 즉, 민간사업체에서 산업기능요원으로 근로하면서 군복무를 대체할 수 있을지 여부는 개인의 선택이 아니라 행정기관의 결정에 의존한다. 그런 면에서 강제노동의 성격이 전혀 없는 제도는 아니다.

병역법	ILO Convention No.29 (1930)
제2조(정의 등) ① 이 법에서 사용되는 용어의 뜻은 다음과 같다. 17. "산업기능요원"이란 <u>산업을 육성하고 지원하기 위하여</u> 제36조에 따라 산업기능요원으로 편입되어 해당 분야에 종사하는 사람을 말한다. : 제36조(병역지정업체의 선정 등) ① <u>병무청장은 연구기관·기간산업체 및 방위산업체 중에서 전문연구요원이나 산업기능요원이 복무할 병역지정업체(농업회사법인과 사후관리업체는 제외한다)를 대통령령으로 정하는 기준에 따라 선</u>	Article 2 1. For the purposes of this Convention the term forced or compulsory labour shall mean all work or service which is exacted from any person <u>under the menace of any penalty</u> and for which the said person <u>has not offered himself voluntarily</u> . 2. Nevertheless, for the purposes of this Convention, <u>the term forced or compulsory labour shall not include--</u> (a) any work or service exacted in virtue of compulsory military

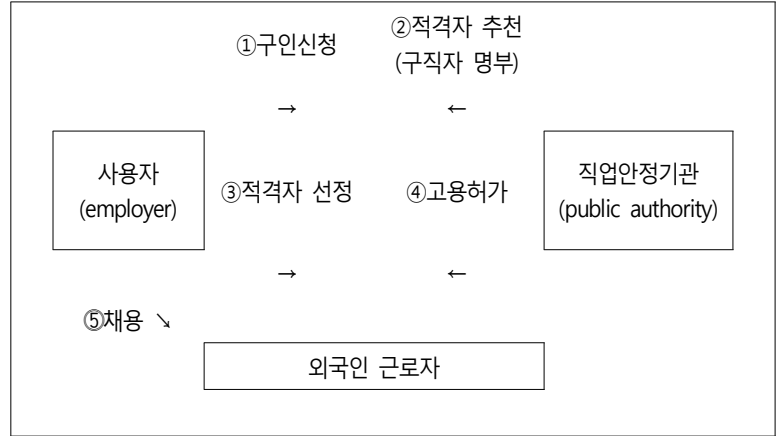
<u>정한다.</u> ② 병역지정업체로 선정되지 아니한 연구기관·기간산업체 및 방위산업체가 제1항에 따라 <u>선정된 병역지정업체를 인수하는 등 대통령령으로 정하는 사유에 해당하게 되면 병역지정업체로 선정된 것으로 본다.</u> ③ 병무청장은 제1항에 따라 선정된 병역지정업체가 폐업 등 대통령령으로 정하는 사유에 해당하게 되면 병역지정업체의 선정을 취소할 수 있다. :	<u>service laws for work of a purely military character;</u>
---	---

그러나 병역법의 산업기능요원 제도가 ILO 제29호 협약이 금지하는 강제노동의 한 유형이 되려면 비자발적 참여(not offered himself voluntarily)와 처벌의 위협(under the menace of any penalty)이라는 요건이 충족 되어야 한다. 제29호 협약 제2조 정의에 따르면, 강제노동은 어떤 처벌의 위협 하에서 개인이 비자발적으로 참여하는 모든 형태의 노동이나 서비스이다. 문제는 한국이 징병제를 채택하고 있다는 점이다. 따라서 병무청장이 지정한 민간사업장에서 근로하면서 군복무를 대체하려는 선택이 처벌의 위협에 따른 비자발적 노동(involuntary or mandatory work)이라고 할 수 있을 것인지가 쟁점이다. 산

업기능요원 선발과 배치에 있어서 병무청이 전적인 재량권을 갖고 있기는 하지만, 산업기능요원 선발에 지원할 것인지는 징집대상자인 개인이 결정할 수가 있다. 따라서 산업기능요원 제도가 제29조 협약에 위반하는지 여부는 명확하지가 않다.

(2) 외국인 근로자 고용법의 고용허가제도는 ILO 제29호와 제105호 협약이 규제하는 강제노동(forced labor)의 개념 요소를 상당히 많이 갖고 있다. 먼저, 고용허가제는 근로계약의 교섭과 체결까지 과정에서 근로를 직접 행하는 외국인 근로자의 의사를 반영하는 단계가 없다. 외국인 근로자 고용 등에 관한 법률 제8조에 따르면, 근로계약이 체결되는 단계까지 대부분의 절차가 사용자와 행정관청 사이에서 완료되는 구조이다. 그 과정을 간략히 하면 다음과 같다.

[그림 3] 외국인 노동자의 근로계약 체결 과정



외국인 근로자 고용법 제25조 3항과 4항에 의하면 외국인 근로자가 고용 상태를 유지하지 못하면 한국에 입국하지 못하거나 아니면 한국에서 출국해야 한다. 따라서 일단 한국에 체류하고자 하는 외국인 근로자가 임금과 근로조건을 이유로 사업장을 선택하거나 최초 사용자의 채용을 거절한다는 것은 현실적으로 기대하기 어렵다.

외국인 근로자 고용 등에 관한 법률	ILO Convention No.29 (1930)
제8조(외국인근로자 고용허가)	Article 2
① 제6조제1항에 따라 내국인 구인 신청을 한 <u>사용자는</u> 같은 조 제2항에 따른 직업소개를 받고도 인력을 채용하지 못한 경우에는 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 <u>직업안정기관의 장에게 외국인 근로자 고용허가를 신청하여야 한다.</u>	1. For the purposes of this Convention the term forced or compulsory labour shall mean all work or service which is exacted from any person <u>under the menace of any penalty</u> and for which the said person <u>has not offered himself voluntarily.</u>
② 제1항에 따른 고용허가 신청의 유효기간은 3개월로 하되, 일시적인 경영악화 등으로 신규 근로자를 채용할 수 없는 경우 등에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 1회에 한정하여 고용허가 신청의 효력을 연장할 수 있다.	ILO Convention No.105 (1957)
③ 직업안정기관의 장은 제1항에	Article 1 Each Member of the International Labour Organisation which ratifies this Convention undertakes <u>to suppress and not to make use of any form of</u>

다른 신청을 받으면 외국인근로자 도입 업종 및 규모 등 대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 사용자에게 제7조제1항에 따른 <u>외국인구직자 명부에 등록된 사람 중에서 적격자를 추천하여야 한다.</u> ④ <u>직업안정기관의 장은 제3항에 따라 추천된 적격자를 선정한 사용자에게는 지체 없이 고용허가를 하고, 선정된 외국인근로자의 성명 등을 적은 외국인근로자 고용허가서를 발급하여야 한다.</u> : 제25조(사업 또는 사업장 변경의 허용) ① 외국인근로자 ... 는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생한 경우에는 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 직업안정기관의 장에게 다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청할 수 있다. 1. 사용자가 정당한 사유로 근로계약기간 중 근로계약을 해지하려고 하거나 근로계약이 만료된 후 갱신을 거절하려는 경우 2. 휴업, 폐업, 제19조제1항에 따	<u>forced or compulsory labour--</u> (a) <u>as a means of political coercion or education or as a punishment for holding or expressing political views or views ideologically opposed to the established political, social or economic system;</u> (b) <u>as a method of mobilising and using labour for purposes of economic development;</u> (c) <u>as a means of labour discipline;</u> (d) <u>as a punishment for having participated in strikes;</u> (e) <u>as a means of racial, social, national or religious discrimination.</u>
---	--

른 고용허가의 취소, 제20조제1항에 따른 고용의 제한, 사용자의 근로조건 위반 또는 부당한 처우 등 외국인근로자의 책임이 아닌 사유로 인하여 사회통념상 그 사업 또는 사업장에서 근로를 계속할 수 없게 되었다고 인정하여 고용노동부장관이 고시한 경우

:

③ 제1항에 따른 다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청한 날부터 3개월 이내에 「출입국관리법」 제21조에 따른 근무처 변경허가를 받지 못하거나 사용자와 근로계약이 종료된 날부터 1개월 이내에 다른 사업 또는 사업장으로의 변경을 신청하지 아니한 외국인근로자는 출국하여야 한다. ...

④ 제1항에 따른 외국인근로자의 사업 또는 사업장 변경은 제18조에 따른 기간 중에는 원칙적으로 3회를 초과할 수 없으며, 제18조의2제1항에 따라 연장된 기간 중에는 2회를 초과할 수 없다. ...

또한 외국인 근로자는 사업 또는 사업장을 임의로 변경할 수도 없다. 법률 제25조는 외국인 근로자가 최초의 사업 또는 사업장을 변경하려면 행정관청에 신청하는 절차를 설정하고, 사업장 변경신청의 사유 자체를 제한한다. 사업장 변경신청이 가능한 사유를 보면, 사용자가 근로계약을 해지하거나 계약의 갱신을 거절하는 경우, 사업장의 휴업 또는 폐업, 사용자의 외국인 고용허가가 취소된 경우, 그리고 근로자의 책임없는 사유로 근로를 계속할 수 없는 경우이다. 이와 같이 허용되는 사업장 변경신청 사유들은 원칙적으로 사용자 측에 원인이 있는 경우에 편향되어 있고, 근로자 측의 개인적 사유는 고려하지 않고 있다.

4) 고용차별

고용과 직업에서 차별금지에 관한 ILO 제111호 협약과 관련해서는 근로기준법(Labor Standards Act)과 최저임금법(Minimum Wage Act)을 포함한 여러 노동보호법제가 가사사용인(domestic worker)을 전면적으로 배제하고 있으며, 그 직종의 근로조건을 보호할 수 있는 다른 대안을 채택한 법률도 없는 것이 문제될 수 있다. 가사사용인은 개인의 가정 또는 그 지정한 장소에서 청소와 세탁을 포함한 일상적인 집안일(housework), 간병(care work), 육아(child care) 등을 수행하는 직종이다. 그 직종은 여성이 90% 이상을 차지하고 있으며, 그 중에도 특히 고령 여성의 비율이 높다는 사실은 많이 알려져

있다. 또한 다른 가족구성원의 경제적 지원을 받거나 연금수급권자이면서 가사사용인 직종에 종사하는 여성은 많지 않다. 가사사용인의 대부분은 빈곤층 가정의 여성 가장이라는 조사 결과도 쉽게 찾을 수 있다.

이와 같은 현실에서 가사사용인 직종을 근로기준법과 최저임금 등에서 일률적으로 배제하는 것은 성과 사회적 출신에 따른 차별을 법률이 방임하는 것이다. 개인 가정 내에서 근로하는 가사사용인 직종의 특별한 조건을 이유로 근로기준법과 최저임금법 등에서 배제할 것이 아니라, 그 특별한 근로조건을 고려한 새로운 노동보호법제를 모색할 수 있을 것이다.

근로기준법	ILO Convention No.111(1958)
제11조(적용 범위) ① 이 법은 상시 5명 이상의 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용한다. 다만, 동거하는 친족만을 사용하는 사업 또는 사업장과 가사 사용인에 대하여는 적용하지 아니한다.	Article 1 1. For the purpose of this Convention the term discrimination includes-- (a) any distinction, exclusion or preference made on the basis of race, colour, sex, religion, political opinion, national extraction or social origin, which has the effect of nullifying or impairing equality of opportunity or treatment in employment or
최저임금법	
제3조(적용 범위) ① 이 법은 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장(이하 "사업"	

이라 한다)에 적용한다. 다만, 동거하는 친족만을 사용하는 사업과 가사사용인에게는 적용하지 아니한다.	<u>occupation;</u> Article 3 Each Member for which this Convention is in force undertakes, by methods appropriate to national conditions and practice-- : (c) <u>to repeal any statutory provisions and modify any administrative instructions or practices which are inconsistent with the policy;</u>
---	--

5. 소결

한·EU 무역협정 제13장은 노동기준 적용에 있어서 당사국 의무의 강행성이 아니라 당사국 및 그 시민단체의 참여와 협의 절차를 통한 유연한 이행 방식을 채택하고 있다. 이행의무의 강행적 성격은 의무 내용이 구체적 배타적이며 집행권한 있는 절차가 보장되어 있어서 그 의무 위반을 주장하는 당사자가 그 구제를 구할 수 있음을 의미 한다. 앞서 보았듯이, 한·미 무역협정 노동조항에 따른 당사국 이행의무가 그와 같은 성격을 갖고 있다. 그에 비해서 한·EU 협정 제13장 노동기준은 당사국의 이행을 평가하는 원칙 내지 해석기준의 성격을 갖는다. 그에 따라 한·미 무역협정 제19장은 당사국의 노동조항 위반을 주장하는 개인 또는 단체를 강제력있는 집행절차에서 사후적으로 구제하는 절차를 갖추었다. 반면에 한·EU 무역협정은 노동기준 관련한 당사국의 이해관계자(social partners)와 시민단체(civil society)가 참여하고 협의하여 사전적으로 쟁점을 조정하는 방식을 채택하였다. 한·미 무역협정 노동조항은 ILO 노동기본권 선언(1998) 핵심협약의 실효성을 확보할 수 있는 새로운 전략으로 평가받기도 했다. 사실, 국제사회가 ILO 핵심 협약의 중요성을 원칙적으로 승인했다고 해도 비준하지 않은 회원국의 준수 의무를 강제할 수 있는 구체적인 절차는 부재한 상태이다. 나아가 각 회원국이 비준한 ILO 협약이라도 집행기관인 심리위원회(Commission of Inquiry)의 결정은 권고의 성격으로 당사국이

수용하지 않으면 강행력이 없다. 그래서 한·미 무역협정 제19장이 ILO 핵심 협약을 명시하여 당사국의 준수의무를 부여하고, 무역분쟁과 같은 국가간 중재절차의 대상으로 한 것이 큰 진전으로 평가된 것이다. 그러나 쌍무 무역협정 하에서 당사국 사이 노동분쟁의 구제절차로서 국가간 중재절차가 실효성이 있는지의문이 있다. 사실, 쌍무 무역협정이 주권국가들 사이에 임의적인 국제협정이기 때문에 강행력 있는 집행절차는 그 실효성과 공정성 면에서 언제나 증대한 한계에 직면할 것이다.

한국이 ILO 결사의 자유와 단체교섭권 영역 제87호와 제98호 협약 그리고 강제노동 영역 제29호와 제105호 협약을 비준하지 못하는 것은 제정 노동법의 형식뿐 아니라 그 실효성 내지 실질적 측면의 평가 결과에 있다. 먼저, 제87호와 제98호 협약과 관련해서는 교원, 공무원, 방위산업체 종사자, 비정규직 근로자 등의 실질적인 노동기본권 박탈과 파업에 대한 업무방해죄 적용 문제 등은 이미 많이 알려진 쟁점이다. 그에 더해서, 현행 노동조합법이 노동조합의 규약과 노사 단체협약에 대해 행정관청의 개입을 초래하는 시정명령 제도를 유지하는 것도 실질적인 문제이다. 또한 노동조합 설립신고의무에 더해서 노동쟁의조정절차와 부당노동행위구제절차 적용에 있어서 법내노조와 법외노조를 차별하고 있는 것도 논란의 여지가 있다. 그리고 강제노동 영역 제29호와 제105호 협약과 관련해서는 이미 제기되었던 군복무 대체 사회복지요원 외에 징집 대상자를 민간사업장에 배치하는 산업기능요원 제도도 문제될 여지가 크다. 당사자 의사합치에 따른 고용계약의 자유라는 측면에서 볼

때, 외국인 근로자 고용에 필요한 단계의 대부분에서 근로자의 의사는 배제되고 사용자와 행정관청이 결정권을 갖는 고용허가제는 강제노동 영역에서 중대한 쟁점이 될 수 있다.

제5장

결론

1. 한-EU FTA와 한국 노동법의 쟁점

한-EU 무역협정 제13장은 노동기준 적용에 있어서 당사국 의무의 강행성이 아니라 당사국 및 그 시민단체의 참여와 협의 절차를 통한 유연한 이행 방식을 채택하고 있다. 이행의무의 강행적 성격은 의무 내용이 구체적 배타적이며 집행권한 있는 절차가 보장되어 있어서 그 의무 위반을 주장하는 당사자가 그 구제를 구할 수 있음을 의미 한다. 앞서 보았듯이, 한-미 무역협정 노동조항에 따른 당사국 이행의무가 그와 같은 성격을 갖고 있다. 그에 비해서 한-EU 협정 제13장 노동기준은 당사국의 이행을 평가하는 원칙 내지 해석기준의 성격을 갖는다. 그에 따라 한-미 무역협정 제19장은 당사국의 노동조항 위반을 주장하는 개인 또는 단체를 강제력있는 집행절차에서 사후적으로 구제하는 절차를 갖추었다. 반면에 한-EU 무역협정은 노동기준 관련

한 당사국의 이해관계자(social partners)와 시민단체(civil society)가 참여하고 협의하여 사전적으로 쟁점을 조정하는 방식을 채택하였다. 한-미 무역협정 노동조항은 ILO 노동기본권 선언(1998) 핵심협약의 실효성을 확보할 수 있는 새로운 전략으로 평가받기도 했다. 사실, 국제사회가 ILO 핵심 협약의 중요성을 원칙적으로 승인했다고 해도 비준하지 않은 회원국의 준수 의무를 강제할 수 있는 구체적인 절차는 부재한 상태이다. 나아가 각 회원국이 비준한 ILO 협약이라도 집행기관인 심리위원회(Commission of Inquiry)의 결정은 권고의 성격으로 당사국이 수용하지 않으면 강행력이 없다. 그래서 한-미 무역협정 제19장이 ILO 핵심 협약을 명시하여 당사국의 준수 의무를 부여하고, 무역분쟁과 같은 국가간 중재절차의 대상으로 한 것이 큰 진전으로 평가된 것이다. 그러나 쌍무 무역협정 하에서 당사국 사이 노동분쟁의 구제절차로서 국가간 중재절차가 실효성이 있는지의문이 있다. 사실, 쌍무 무역협정이 주권국가들 사이에 임의적인 국제협정이기 때문에 강행력 있는 집행절차는 그 실효성과 공정성 면에서 언제나 중대한 한계에 직면할 것이다.

한국이 ILO 결사의 자유와 단체교섭권 영역 제87호와 제98호 협약 그리고 강제노동 영역 제29호와 제105호 협약을 비준하지 못하는 것은 제정 노동법의 형식뿐 아니라 그 실효성 내지 실질적 측면의 평가 결과에 있다. 먼저, 제87호와 제98호 협약과 관련해서는 교원, 공무원, 방위산업체 종사자, 비정규직 근로자 등의 실질적인 노동기본권 박탈과 파업에 대한 업무방해죄 적용 문제 등은 이미 많이 알려진 쟁점이다. 그에 더해, 현

행 노동조합법이 노동조합의 규약과 노사 단체협약에 대해 행정관청의 개입을 초대하는 시정명령 제도를 유지하는 것도 실질적인 문제이다. 또한 노동조합 설립신고의무에 더해서 노동쟁의조정절차와 부당노동행위구제절차 적용에 있어서 법내노조와 법외노조를 차별하고 있는 것도 논란의 여지가 있다. 그리고 강제노동 영역 제29호와 제105호 협약과 관련해서는 이미 제기되었던 군복무 대체 사회복지요원 외에 징집 대상자를 민간사업장에 배치하는 산업기능요원 제도도 문제될 여지가 크다. 당사자 의사합치에 따른 고용계약의 자유라는 측면에서 볼 때, 외국인 근로자 고용에 필요한 단계의 대부분에서 근로자의 의사는 배제되고 사용자와 행정관청이 결정권을 갖는 고용허가제는 강제노동 영역에서 중대한 쟁점이 될 수 있다.

2. 한국 정부 ILO 진정 및 권고

한국은 ILO 핵심협약 중 결사의 자유에 관한 핵심협약인 제87호 협약과 제98호 협약을 비준하지 않았다. 이 때문에 한국의 제87호, 제98호 협약 위반 사건은 ILO 결사의 자유 위원회 개인 진정이라는 특별절차에서 다루어져 왔다. 따라서 결사의 자유 위원회 개인진정 사건들을 통해, 한-EU FTA 제13장 “무역과 지속가능한 발전”의 바탕이 되는 핵심협약 중 결사의 자유 관련 협약에 대한 한국정부의 태도, 이행수준 및 이행노력을 살펴

볼 수 있다.

한국에서는 지금까지 제87호, 98호 협약 위반에 해당하는 단결권 관련 문제를 결사의 자유 위원회에 지속적으로 진정하여 왔다. 2016. 10. 현재까지 결사의 자유 위원회에 진정된 한국 안건은 조사 중(active) 3건, 후속점검 중(follow-up) 1건, 종결(closed) 8건이다. 이 보고서에서 상기 진정사건들을 검토하여, 결사의 자유 위원회가 한국정부에 반복적으로 권고하였으나 한국정부가 이행하지 않고 있는 사항들 중 크게 네 가지를 다음과 같이 정리하였다.

첫째, 형법 제314조 업무방해죄를 노동조합 활동에 적용하는 것을 중단하고 해당 법조문을 개정할 것. 형법 제314조 업무방해죄는 본래 업무(다수설) 혹은 업무수행활동의 자유와 안전을 보호법익으로 하는 일반적인 조항이나, 한국에서는 제314조 업무방해죄가 노동조합 및 노동자들의 활동을 제약하는 근거조항으로 활용되고 있다. 정부는 형법 제314조를 근거로 노동조합 활동가들이나 쟁의행위에 참가한 노동자들을 형사처벌하고, 사용자는 이를 노동조합이나 노동자들에 대한 민사상 손해배상청구의 법적 근거로 사용하고 있다. 결사의 자유 위원회의 거듭된 권고에도 불구하고 쟁의행위에 업무방해죄를 적용하는 관행이 개선되지 않고 있는 것은 한-EU FTA ‘제13장 무역과 지속 가능한 발전’의 국제노동기준(협약 제87호, 제98호)에 위배된다.

둘째, 사회적 파트너 간의 자율적인 협의를 통해 결정할 사안들에 정부가 입법 혹은 행정입법으로 개입하지 말 것. 특히 한국정부는 대통령령이나 행정규칙같은 행정입법, 혹은 고용노

동부 지침과 같은 내규로 노동정책의 방향을 일방적으로 결정하여 왔다. 한-EU FTA의 특징 중 하나는 그 이행을 위해 정부 뿐 아니라 이해당사자 및 시민단체를 포괄하는 참여적이고 협의적인 시스템을 시도하였다는 것이다. 이런 한-EU FTA의 특성을 고려할 때, 노동분야에 대한 정부의 과도한 개입은 반드시 결사의 자유 위원회의 권고를 따라 자제되고 개선되어야 할 부분이다.

셋째, 노동조합 활동을 이유로 한 형사처벌이나 해고, 징계 등을 중단할 것. 결사의 자유 위원회는 노동조합 활동과 관련되어 형사처벌(특히 형법 제314조 업무방해죄)을 받거나 사용자로부터 해고되거나, 공무원 및 공공기관 노동자의 경우 해직 혹은 징계를 당하는 것은 결사의 자유 원칙에 위반됨을 분명히 하고 있다. 특히 결사의 자유 위원회는 단결권 및 단체행동권을 행사한 노동자들에 대한 해고, 징계, 기소 등을 철회하고 원직 복직, 보상 혹은 배상, 즉각적인 석방 및 공소취소 등을 해당자들의 실명까지 결정문에 기재하며 요구하여 왔다. 그러나 한국 정부는 결사의 자유 위원회의 구체적인 권고에 대한 정보제공을 회피하고 있는데, 이러한 정부의 소극적이고 방어적인 태도는 국제노동기준 이행 매커니즘을 무력화할 수 있다.

넷째, 보다 넓은 범위의 노동자들에게 최대한의 노동권을 보장할 것. 결사의 자유 위원회는 모든 업종의 공무원, 화물노동자처럼 외형상 자영업자인 노동자, 파견, 일용직, 비정규직 노동자, 이주노동자 등에게도 노동 3권이 보장되어야 함을 거듭하여 권고하고 있다. 그러나 한국 정부의 이행상황을 보면, 법의 개

정이 필요한 경우(Case 1865 공무원노조법 등)에는 결사의 자유 위원회의 권고에도 불구하고 법 개정이 이루어지지 않고 있고, 사법부의 개입이 있었던 경우(Case 2620 이주노조)에도 그 실질적 이행은 매우 더디게 이루어졌다. 또한 결사의 자유 위원회는 사법부의 판단이 신속하게 이루어지고 사법부의 판단대로 이행되는 것도 국제노동기준 준수라는 입장에서 권고를 하고 있으나, 실제 한국에서는 노동사건의 진행이 매우 더디고 절차가 장기화되는 경향이 있다.

결사의 자유 위원회 한국 사안들을 살펴보면, 한국 정부는 형식적인 보고서 제출의무 등은 비교적 잘 이행하지만 보고서의 내용에서 중요한 답변을 회피하거나, 권고의 내용을 실질적으로 이행하지는 않고 있는 것으로 파악된다. 한국정부는 단결권 및 단체교섭권의 기본권성과 국제노동기준의 규범성을 충분히 유념하지 않고, 국가가 노사를 통제하고 노동권을 제약할 수 있다는 통제적인 관점에서 노동기본권의 문제를 바라보고 있다. 한국정부가 결사의 자유 위원회 권고를 대하는 이와 같은 태도에서 한-EU FTA 제13장이 제대로 이행되지 못하고 시민사회 포럼 등 참여적 시스템이 제대로 작동하지 못하는 이유를 일부 찾을 수 있다.

3. 한·EU FTA 노동기준 이행 결과

한·EU FTA 양 당사자의 사회적 대화 기구인 시민사회포럼에서는 한국 측의 ILO 핵심협약 4개 미비준 문제를 중심으로 논의가 전개됐다. 2011년 이후 지난 5년간 ILO 핵심협약 비준 등 노동기준과 관련하여 시민사회포럼을 통해 제기된 의제들과 논의된 내용을 간단하게 요약하면 다음과 같다. 한국 측의 ILO 핵심협약 미비준 문제에 대해 양 당사자 간 지속적인 대화와 논의를 거쳐 2013년 시민사회포럼에서 한국 측이 ILO 핵심협약의 비준을 위한 절차와 계획 제시하고 집행하기로 합의했지만, 사실상 합의는 지금까지 이행되지 않았다. 2014년 정부 간 협의체인 무역과 지속 가능한 발전위원회에서 노동기준 관련 의제를 한국의 ILO 핵심협약의 미비준 문제에서 양 당사자가 모두 비준한 차별 관련 협약(제111호) 문제로 전환했고, 시민사회포럼에서는 미비준 ILO 핵심협약 비준 의제가 진전되지 않은 것에 대해 실망을 표시했다.

이렇듯 한·EU FTA를 “제13장 무역과 지속 가능한 발전”의 기제를 통해서 ILO 핵심협약에 대한 비준을 이끌어내려는 시도가 진전되지 못한 이유로는 다음과 같은 것들을 검토해볼 수 있다. 먼저, 무엇보다도 가장 직접적인 이유로는 한국 정부의 이행 의지가 매우 약했다는 점을 들 수 있다. 이를테면 한·EU FTA 협정문은 “ILO 핵심협약의 비준”을 강제적으로 준수해야

할 사항이 아니라 준수하기 위해 노력해야 할 사항으로 규정하고 있는데, 한국 정부는 이를 핵심협약 기준을 회피하는 수단으로 활용하고 있다. 고용노동부 등은 언론의 질의에 대해서, “FTA 협정문에는 핵심협약 기준을 위한 노력이 명시돼 있지만 의무조항은 아니다”라고 응답한 바 있다.

다음으로, 한국의 노동법제와 관행을 결사의 자유 관련 ILO 핵심협약과 충돌하지 않도록 조정하는 일은 상당히 급진적인 변화를 요하는 것이라는 점을 들 수 있다. 요컨대 과거 군사정권 아래서 형성된 노동기본권에 대한 통제 위주의 억압적인 내용이 온존하고 있는 현재 한국의 노동법체계를 근본적으로 수정하는 작업이 필요하다. 나아가 노동법 이외에 다른 법률들도 다양하게 손봐야 한다.

마지막으로, 한국의 노동조합운동과 시민사회는 노동기본권 보장을 위해 ILO 제소를 적극적으로 활용해왔지만, 이는 아래로부터의 동의나 명료한 청사진 없이 국면에 따라 임의적으로 추진되는 측면이 강했다. 요컨대 ILO 핵심협약 기준과 한·EU FTA 이행 의지가 약한 정부뿐만 아니라 이를 요구하는 야당이나 노동조합 측에서도 ‘그 이후’의 청사진은 명료하게 제시하지 못하고 있다. 또한 이 문제에 대한 노동조합 조합원들의 이해도는 상대적으로 낮은 수준이다. 이러한 조건에서는 특정 현안에 대해 국제기준 준수를 요구하는 노동조합 지도부의 목소리는 상대적으로 작은 메아리로 돌아올 수밖에 없다.

요컨대, 정부의 적극적인 의지와 행동, 장기적인 청사진 및 다른 제도와의 관계에 대한 충분한 연구, 노동기본권 관련 시민

교육의 활성화 등에 기반하여 사회적 대화가 지속적으로 진행되어야만 한다. 그렇지 못한 상황에서는 ILO 핵심협약을 형식적으로 비준한다고 하더라도, 실제적인 노동기본권 신장은 이루기 어려울 수 있다.

참고문헌

1. 국내 문헌

강상인(2015), “UN 지속가능발전목표(SDGs) 이행”, 『KEI 포커스』 제3권 제1호, 한국환경정책·평가연구원.

경실련·민변 노동위원회·참여연대(2016), 『20대 총선 노동·일자리 공약 평가 토론회 자료집』, 2016년 3월 22일.

경제사회발전노사정위원회(2012), 『2012년 무역과 지속가능발전위원회 시민사회포럼 자료집』, 경제사회발전노사정위원회.

경제사회발전노사정위원회(2013), 『2013년 무역과 지속가능발전위원회 시민사회포럼 자료집』, 경제사회발전노사정위원회.

국가인권위원회 정책교육국 인권정책과, 결사의 자유 관련 ILO 핵심협약 비준 방안 토론회, 국가인권위원회 발간자료 Vol.2015, 2015.

김상만(2014), “국제노동기구(ILO)의 핵심협약과 FTA 협정상의 노동 조항(노동 장)에 대한 고찰”, 『인하대학교 법학연구』 제17집 제2호, pp219-243, 인하대학교.

김선수, 조경배, 유정엽(2015), 『결사의 자유 관련 ILO 핵심협약

- 약 비준 방안 토론회』, 국가인권위원회/이인영 의원실.
- 박광일(2010), “한-EU 자유무역협정(FTA) 지속가능발전장의 이행 방안”, 『국제노동동향』 제443호, 국제노동협력원.
- 윤종행, 업무방해죄의 입법론적 검토, 형사법연구 제22호(2004 겨울), 2004.
- 이승욱, 정인섭, 도재형, 쟁의행위의 정당성과 형법적응에 대한 연구, 2008. 10. 노동부, 2008.
- 최석환, 일본의 노동개혁과 노동법, 각국의 노동개혁과 노동법 토론회, 서울대학교 법학연구소·서울대학교 노동법연구회, 2016.
- 한국노동사회연구소, 주요 선진국의 공공부문 노사관계 관련 국제기구 제소 사례와 정부 대응 경험 및 전략에 대한 연구, 2007. 9. 노동부, 2007.
- 한국노총·민주노총(2012), 『국제기준에 비춰 본 한국의 노동기본권과 ILO협약 비준 확대 전망 국제세미나 자료집』, 2012년 9월 17일.
- 한국노총·민주노총·홍영표 의원실(2016) 『국제노동기준에 비춰 본 한국 노동기본권(결사의 자유를 중심으로) 국제세미나 자료집』, 2016년 11월 9일

2. 외국 문헌

Bartels(2012), Human Rights and Sustainable Development Obligations in EU Free Trade Agreements, *University of Cambridge Faculty of Law Research Paper* No.24/2012

European Commission(2010), *Report on Progress Achieved on the Global Europe Strategy, 2006-2010*, European Commission

Lukas et. al.(2010), *Social Standards in Sustainability Chapters of Bilateral Free Trade Agreements*, Ludwig Boltzmann Institute

M. Hanfer-Burton(2005), Trading Human Rights: How Preferential Trade Agreements Influence Government Repression, *International Organization*, vol.59, Iss.03, 593-629

Postnikov & Ida Bastiaens(2014), Does Dialogue Work? The Effectiveness of Labor Standards in EU Preferential Trade Agreements, vol. 21, Iss. 6, 923-940

Reynaud(2013), Sustainable Development and Regional Trade Agreements: Toward Better Practices in Impact Assessments, *McGill International Journal of Sustainable Development Law & Policy*, vol. 8, no.2

Simon Lightfoot & Jon Burchell(2005), The European Union and the World Summit on Sustainable Development: Normative Power Europe in Action?, *Journal of Common Market Studies*, vol.43, Iss.1, 75-95

<Abstract>

Evaluation of the Korea-EU FTA's Labor Standards Provisions and Their Implementation Status

☐ The Implementation of Korea-EU Free Trade Agreement Labour Provisions

This chapter looked into the course of the country's efforts in the five years since the provisional implementation of the Korea-EU FTA in July 2011 for ratification of ILO fundamental conventions as prerequisites for "sustainable development" and evaluates its results.

The South Korean government did not take tangible measures for ratification of ILO fundamental conventions after the provisional implementation of the Korea-EU FTA. Saenuri Party, the country's ruling party, which shares responsibility for state affairs with the government, did not even mention the matter. Meanwhile, the opposition party and labour unions raised issues with it. In August 2012, right after the first CSF was held in the preceding month, Minjoo Party, the country's opposition party, moved a resolution urging the government to ratify ILO fundamental conventions. Federation of Korean Trade Unions and Korean Confederation of Trade Unions, the

largest umbrella labour organizations of the country, have continuously raised issues with the country's lowest level of ILO convention ratifications among OECD countries through such occasions as an open forum in September 2012 on South Korea's labour standards in light of international standards and the prospect of the country's ratification of ILO conventions. In short, Chapter 13 Trade and Sustainable Development of the Korea-EU FTA failed to be a means of pressure for the South Korean government to bring about substantial changes in the country's labour practices, but only worked to call attention to the matter. Main reasons for that are as follows.

First, updating the country's labour law system and labour practices to comply with ILO fundamental conventions requires a fundamental rectification of the system's framework, which was established by the military regime of the past. Not only that, other related laws need a major overhaul. The laws that would require amending if the four ILO fundamental conventions the country has not yet ratified is ratified are the labour union law, criminal law, national security law, public officials' labour union law, teachers' labour union law, law on local government public officials, military service law, law on protection of migrant workers, and assembly and demonstration law. Second, the Korea-EU FTA prescribes the ratification of ILO fundamental conventions not as a

mandatory condition but as one both parties should make efforts to comply with. The South Korean government is using the clause as a means to avoid the ratification of the conventions. Actually in its responses to the press, the country's employment and labour ministry answered that the FTA stipulates efforts for ratification of ILO fundamental conventions but it's not a mandatory clause. Third, the demands for ratification of ILO fundamental conventions by opposition parties, labour unions and civil society are put forward instrumentally according to situations without specific blueprints or clear action plans.

☐ Status and Evaluation on the Committee on Freedom of Association Cases

Since it became the member state of ILO in 1991, Republic of Korea has ratified only 29 conventions. While RoK became a governing member of ILO in 2014, it still has not ratified half of the core Conventions stated in ILO's Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work(1998), which is closely related to the practical and substantial implement of international labour standard. The four core Conventions RoK has not yet ratified are ; Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention(No. 87), Right to Organise and Collective Bargaining Convention(No. 98), Forced Labour Convention(No. 29), Abolition of Forced Labour

Convention(No. 105.) In other words, RoK has not ratified Conventions on the freedom of assembly and forced labour. Also, among the 29 ratified Conventions, two are automatically denounced (as to Maritime Labour Convention, 2006, which RoK ratified in 2014.) Thus, in practice, 26 conventions are in force as to the substantive fulfillment of international labour standard.

Because Korean government did not ratify four of eight fundamental conventions, especially Convention No. 87 and No. 98, the civil society, especially the nationwide trade union KCTU, has been filing individual complaints to the Committee on Freedom of Association(CFA), the Governing Body committee of ILO that supervise the labour rights of trade union.

The first complaint was filed on the date of 18th March, 1992, shortly after RoK gained the membership of ILO, by The Korea Trade Union Congress (KTUC), the World Confederation of Organisations of the Teaching Profession (WCOTP), the International Federation of Free Teachers' Unions (IFFTU), the Korean Teachers' and Educational Workers' Unions (CHUNKYOJO), etc. Since then, there's two active CFA cases(Case 3138, Case 3047), eight closed cases, and one follow-up case, Case 1865.

In this chapter, each individual cases would be reviewed - the points allegation and appeals; the observation of the government; and the recommendation and/or reports of CFA. The final report would contain full assessment of all

nine available cases.

While the observation and follow-up reports of the government regarding the implementation of the committee's conclusions and requests are superficial, it can be found, especially with the Case 1865 which has been on the board for twenty years, that the change of government had effect on the response of the government to the international labour rights mechanism like CFA. It can be found that the progressive government showed a tendency to be more responsive to the monitoring of international human rights mechanism, CFA included, while the conservative government has a tendency to be less responsive to the committee which led to stronger and more frequent recommendations from the committee. This difference of responsiveness in conformity with the political orientation of the government would be evaluated, and the possibility of ratification of the fundamental conventions and the substantial fulfillment of international labour standard would be discussed.

- Case No 3138, Complaint date: 18-JUN-15, Filed by International Trade Union Confederation (ITUC), Korean Confederation of Trade Unions (KCTU) and Federation of Korean Trade Unions (FKTU)
- Case No 3047, Complaint date: 05-DEC-13, Filed by Korean Metal Workers' Union (KMWU-KCTU), Korean Confederation of Trade Union (KCTU), IndustriALL Global

Union (IndustriALL) and International Trade Union Confederation (ITUC)

☐ The Korea-EU FTA and The Issues of Korean Labor Law

The Issues of Korean Labor Law in terms of Substantive Fulfillment of the Core Conventions in the ILO Declaration(1998)

- Freedom of Association

The Act of Labor Unions have discriminated between registered unions and unregistered unions in the settlement of labor disputes and the procedure of unfair labor practices which can be considered as the public services. (Sec.7). The unregistered unions mean labor unions or employees' organizations that employees voluntarily organize or join, but can't not achieve the registration from the labor authorities.

- the Effective Recognition of the Right to Collective Bargaining

The Act of Labor Unions allow the labor authorities to judge whether collective bargaining agreements have illegal details and to issue order to correct them. (Sec.31). It has substantially caused some constraints on the right to collective bargaining.

- *the Forced Labor*

The Military Act provides that the military authorities can assign some draftees with certain requirements to private enterprises for the purpose of promoting and supporting the national industry. (Sec.2).

The Act of Foreign Workers strictly limits the freedom of employment contract and the freedom of movement for all foreign workers. (Sec.8; Sec.25).

- *the Employment Discrimination*

The Labor Standards Act and the Minimum Wage Act have entirely excluded all domestic workers regardless of their job details. All kind of domestic workers, for example, housekeepers, full time baby-sitters and care-givers can not enjoy the equal protections to other employees.